

平成二十九年 度 博士学位論文

社会福祉学からの災害論の構築に向けた基礎的研究

—大規模災害に際する諸対策の思考前提を再考する—

東北福祉大学大学院 総合福祉学研究科

博士課程 社会福祉学専攻

渡邊 圭

目 次

序 章 研究の背景・目的

1. 研究の背景と目的 2
2. 本稿における「社会福祉」、「ソーシャルワーク」の用語法 2

第1章 社会福祉学からの「災害論」へのアプローチに向けて

1. 日本の「災害論」における識見 12
2. 社会科学の災害研究：E. L. Quarantelli の挑戦 18
3. ソーシャルワークの災害研究：二つのアプローチ 42
4. 本論の対象事例と視点および方法 140

第2章 日本の歴史的「大規模災害」に際して採られた諸対策

1. 関東大震災(1923 年)における諸対策 158
2. 阪神・淡路大震災(1995 年)における諸対策 178
3. 第2章 小括 212

第3章 東日本大震災に際して採られた諸対策：「集中復興期間」に焦点をあてて

1. 東日本大震災(2011 年)における諸対策 218
2. 岩手県の状況と諸対策 242
3. 宮城県の状況と諸対策 249
4. 第3章 小括 255

第4章 東日本大震災と原子力災害：主として福島県の状況とそこでの諸対策について

1. 原子力災害への諸対策 258
2. 福島県の被害状況 280
3. 原子力災害からの避難と帰還 284
4. 第4章 小括 298

第5章 社会福祉、ソーシャルワークからの災害論の構築に向けて

1. 三つの事例をめぐって 304
2. 日本の福祉関係者の見方 310
3. 思考法の転換の必要性 323

終 章 本研究の全体像と残された課題

序章 研究の背景・目的

1. 研究の背景と目的

本稿では、主として、「東日本大震災」の発災後、政府のいわゆる「集中復興期間」に、被災者や被災地が被った苦難、中央政府—地方政府・機関等がとった対応策、それらをめぐる議論を観察の対象として、「災害」を一過性の出来事としてではなく、複合的なプロセスを有した社会現象として捉え、発災による課題、発災からの時間経過によって生じる課題、そこでの対応、残された諸課題についての整理・検討を行う。その作業を通じて、社会福祉学研究から災害論を構築するにあたっての分析枠組みを構築するための基礎的研究である。

2011年に発生した東日本大震災は、地震と津波による広域的な被害に加え、放射能災害という性質の異なる被害をもたらした「大規模複合型災害」である。このような災害による衝撃は、人びとの日常生活の破損・崩壊をもたらすだけでなく、それらの基盤となる生活基盤でもある地域社会を破損・崩壊させる壊滅的な被害をもたらしている。

この大規模広域的な災害への対応や復興については、生活基盤の再生・再構築に向けた地域社会の各種インフラの復旧と産業の再生に重点が置かれるが、それらは地域コミュニティの再生や再構築に大きく依存していることから、その出来事的作用因と工学的な諸対応に関してではなく、人の生存と地域社会の存立に対して災害がもたらした諸衝撃とそれに対する諸対応策に焦点をあてる必要がある。

つまり、「災害」がもたらした衝撃—発災による直接的な被害、地域課題の顕在化による被害、事後対応の如何による被害—というものをどの様に捉えるのかの枠組みを構築する必要がある。このことは、社会福祉学研究は「災害」研究に対してどのような寄与をなし得るのかということと、「災害」研究は社会福祉学研究にどのような寄与をなし得るのかという二重の問いかけでもある。

2. 本稿における「社会福祉」、「ソーシャルワーク」の用語法

社会福祉からの「災害論」を論じていくにあたり、まず、本稿において使用する「社会福祉」、「ソーシャルワーク」のそれぞれの用語について筆者の立場を簡単に述べておきたい。ここでは、それぞれの用語について著書ないし論文において定義を明記した先行研究を中心に検討を行った。

日本における「社会福祉」、「ソーシャルワーク」の用語についてはその概念及びそれが指し示す内容については、その用語を扱う論者によって様々な解釈がなされており、法制的に用いる際には、その概念内容及び対象については拡大しているようにみられる。では、「社会福祉」、「ソーシャルワーク」のそれぞれの用語はどのように解釈され定義されているのだろうか。

「社会福祉」の用語については、日本の社会福祉の様々な議論において引照される岡村重夫は、著書の『社会福祉学(総論)』において、「実はこの『社会福祉』という用語は、わが国はもちろん、世界の各国でも、必ずしも一定した意味で使われていないという事情を考慮して、まず、はじめにこの用語の意味を整理しておくことは必要である。特にわが国では、この『社会福祉』という用語は、比較的新しい言葉であり、その意味する内容についても広狭様々であって、論者の間に必ずしも一定したものがない。」(岡村 1979 : 1)と述べ、社会福祉活動の機能と対象者に着目して3つの類型に整理し、社会福祉の史的展開、対象、機能、技術についての整理を行っているが、具体的に「社会福祉」の用語について明確な定義を述べてはいない。

この岡村による定義に関して、社会福祉学を規定するにあたり、「社会福祉」をどう概念化するかについて触れた田代は、社会福祉の概念について、「それはわれわれの社会的責任感が増大するにつれて、その範囲を限定し、それに正確な境界を設定することは不可能である。発展と変化の不断に行われつつある分野においては、ある程度の融通性を持つのはむしろ当然であり、時には望ましいことであるかも知れないのである。しかしながら万人の納得するような定説はないからといって、社会福祉とはわけのわからないものであるというのではない。」(田代 1955 : 4)と指摘し、社会福祉の史的展開を整理した上で、「今日の社会福祉の概念は、個人や家族を環境に順応させるように、必要な助言や援助を与えることばかりでなく、さらにより重要なこととして、個人や家族の福祉を全般的に増進するために、社会資源を整えるということも含むようになった。…この新しい概念では、治療あるいはさらに予防という表現形式で考えないだけでなく、不幸な状態を単に除去することよりも、むしろ幸福な状態を積極的に押しすすめるという肯定的な表現形式で考えられる。」(田代 1955 : 5)と述べ、その用語自体は変化しないが、指し示す概念内容は拡大していることを指摘している。

同様に社会福祉の対象が拡大したとの立場をとる木田は、戦前の消極的救済、回復的機能にとどまるのではなく、積極的になりその幅を大きく広めるようになっているとし、「社会福祉」に関する事業—制度及び実践活動としての社会福祉事業—はを「この事業によって解決され、有効な結果を生むような「反社会福祉的」状況、すなわち社会における問題点を現実社会における社会生活のいろいろな側面に発見して、それを社会福祉の方向に変化させ、解決するために存在している」(木田 1967 : 18)と述べ、積極的な社会福祉増進の方向に押しすすめる必要があると述べる。

この概念内容の変化に関しては、「社会福祉」の用語と概念の史的変遷を整理した、磯辺は、その用語と概念は、厚生経済学の世界から始まり、社会福祉学の世界へ移されたものであるとし、その用語と概念は包括性を有していたが、社会保障法制度の制定後には、それまでの包括性を許容しつつも、現実的には狭義の弱者対策の範囲に限定されており、社会福祉学が自己をどのように規定するかが問題となると述べ、用語と概念の乖離についての指摘をしている(磯辺 1982)。この用語法と概念内容の乖離に関して、

戦後日本の「社会福祉」の議論について整理をした池田の「敗戦を契機とする自由と民主主義の本格的な展開の下で、戦前の諸議論をどのように分析するかの問題を明確にしないまま、ということは清沢満之の自由主義や井上友一の「公同の福祉」にふれないまま、戦後社会における現代的所産としての社会福祉の制度論及び技術論、いわば現状分析の方法論に終始する傾向を示したのである。」(池田 2005 : 18) という指摘からは、「社会福祉」という用語法自体は変化を見せないがそれを扱う者がその内容を狭めていったことがみうけられる。

この「社会福祉」の用語が持つ性質について、「この『社会福祉』という語ですが、この語は事物を指示はするが、固有名詞のように特徴を表示しない語であると理解します。『田中花子』や『鈴木太郎』という語は、ある人を指示するが、この語が適用されるべきものの特徴を表示してはいません。ところが、反対に、「社会福祉」という語は多くの内包をもち、その聞き手や読み手に、ある範囲のイメージ、態度、感情を喚起する効果(換情的効果)をもっています。そしてそれが、指示されるものに事実備わっている特徴であるかのように思われます。……従って、「社会福祉」という語を手懸りにして、われわれがこれから研究しようとしている対象の範囲を示すことはできないと考えます。また、研究に先立っては「社会福祉」がというものがもっているとわれわれが思っている諸特徴を忘れておくことが大切だと考えます。それ以上に、この語は研究対象を表現する記号としては問題をもっているとさえ考えます。」(船曳 1993 : 12) の指摘にあるように、必ずしもその用語がその概念内容を適切に示しているとはいえないのである。

このように用語とその概念内容に関しての指摘を概観してきたが、社会福祉は支配権力の貧民救済という慈恵的な施策に端を発したもののから戦後に国と自治体の責務として位置づけられ、生存権、基本的人権とともに国民自らの幸せに生きる権利の問題となったとその史変遷を整理した住谷は、「社会福祉」を「社会福祉事業」という専門領域を意味するとともに、さらに「社会の福祉」という「福祉国家」「福祉社会」を試行する理念的上位概念が一般化して、公共的一般施策と併用された用語になってきた。「福祉」は「社会」と離れて生活一般の用語となり、さらに「労働者福祉」「在宅福祉」「地域福祉」「医療福祉」「家庭福祉」など、改善要求の強い分野の水平的な共通語となり、「幸せに生きる権利」を主張する各階層の象徴的用語にもなっている。」(住谷 1980 : 188) とし、憲法 25 条が上げている国の責務について、社会保障、公衆衛生との制度体系における理論的な矛盾があるとしながらも「この条文は、むしろ、福祉を上位概念として広く解釈したものと理解できるが、社会福祉事業が次第に整備され、専門領域を明確にすることにより、「社会福祉」はあくまで「社会福祉事業」という特有の公私にわたる制度的な事業組織体を意味するものであって、ここで対象とするものも、歴史的に変遷を経てきている社会福祉事業である。」(住谷 1980 : 188-189) と述べている。

この住谷と同様に歴史的な整理と憲法の条文を踏まえて「社会福祉」の用語について

論じた、仲村による整理では、「社会福祉」という用語は目的一般を指し示すほかに、具体的な制度の体系を示す言葉としても用いられるとし、「社会福祉」の意味について「社会福祉ないし社会事業とは、かつて、慈善事業、感化救済事業、社会事業などと呼ばれていたものが、時代とともに拡大し、組織的に発展して、今日では、社会を組み立てていくための不可欠な仕組み、つまり「社会制度」のひとつになったものである。つまり、後に見るように、個々の人間の社会生活を営む上での福祉をもたらすことを目指す、また、特に、何らかの理由で福祉が阻害され、人間性を回復するために他からの援助を必要とする人に対し、対人関係を媒介として、有形無形のサービスを提供することをその内容とする、社会的・組織的な営利を目的としない活動の体系が、今日の社会福祉なのである。」(仲村 1984 : 1)と述べ、また、このように制度として捉えられる社会福祉を機能として見た場合、「一つの制度としてとらえられる社会福祉は、その機能、すなわち、制度全体を構成する諸要素のはたらきの面から見ると、制度の担い手である人たち、特に専門・準専門の職務を行う人たちが、その制度の仕組みの中で提供するサービスの総体としてとらえることができるのである」(仲村 : 1984 : 3)と述べる。

そのうえで、仲村は、「社会福祉」の用語について、戦後はその発展において、理念の面で憲法 25 条に依拠しているとし、さらには憲法 13 条にいわれる「国民の幸福追求権」までも織り込むべきであるという見解もなされていると指摘し、その用語が指し示す内容が特定一部の人々—低所得者や恥辱感を伴う給付やサービスの受給者—からさらに幅広い事業へと拡大していると指摘する。この発展史をふまえ、制度としての社会福祉は数多くの分野が存在し、その制度の担い手である各種社会福祉従事者を経て、個別ニーズに応じたサービスを提供するという社会福祉の機能面を狭義の社会福祉と位置付ける。他方、狭義の社会福祉に対して、最広義の社会福祉を 1950 年代のイギリスにおいて用いられるようになった「社会サービス」を位置づけ、戦後の社会福祉のサービスが量的に飛躍・拡大し、専門分化の動向も含め質的な変化に着目したうえで、積極的な社会福祉と呼ぶべき制度が拡大しつつあると指摘するのである(仲村 1984 : 4-5)。

仲村の「社会福祉」の用語の整理と似通った整理をしている山縣は、社会福祉という用語が大別して、「目標型/理念型」—幸せな状態を作ること、人間らしい生活—と「実体概念/実態型」—何らかの問題を解決するための方策や技術—とし、後者の実体概念/実態型としての「社会福祉」が更に 2 つの立場として制度政策論—資本主義社会における貧困の再生産過程で生じる問題への社会的対応—と、方法機能論—人間の社会生活上に生じる問題(福祉問題)への社会的対応—を上げている。その上で、これらの考え方に共通する社会福祉の構成要素—①社会福祉が対象とする問題、②問題を解決するための資源、③問題と資源をより有効に結びつけるための援助者や援助技術、④これら全体をつなぐ援助観、人間観、福祉観—をあげる(山縣 2000 : 16-17)。

ここまで、日本における「社会福祉」の用語をめくりどのような定義・位置づけがな

されてきたのかについて概観してきたが、「ソーシャルワーク」との関係性はどのように整理されてきたのであろうか。引き続き、「ソーシャルワーク」の用語について概観していく。

ソーシャルワークの用語について、ESW の第 15 巻では、ソーシャルワークと社会福祉について、「社会福祉(social welfare)の概念は、異なる社会や歴史の段階で変化してきたが、社会福祉実践(social work)は社会生活の一部であった。最も広い意味でこの用語は、人の幸福を意味する。人と社会の両者は、行動と反応のプロセスの中で絶え間ない相互作用、成長、変化をするものである。人の本性は、仲間の困難により動かされ傷つきを進化させようと努めてきた。その努力は、宗教的な情熱、自分自身と他者との生の調和、政治的、経済的、社会的環境、そして、多くの場合、多くの要因の組み合わせによる内なる探求によって動機づけられるかもしれない。この場合、文化的環境と入手可能な重要な資源によって決定される。しかしながら、基本的な目的は人々の幸福であり続けている。それは、人類のユートピアを目指す取り組みである。しかし、その取り組みは必ずしも進歩を意味するものではなく、常に人々のために成長を促すことは存在しない。ユートピア社会を創造しようとする人の欲望は、必ずしもその方向に導くとは限らない。確かに時間には逆行があるようにみえる。歴史は人間の幸福への文明と社会秩序の貢献を適切な視点で置く。身体的、知的、感情的、精神的な発展のための欲望は比類なき強さで表明されているにすぎないといえる。」(Harreiett1968 : 741)と述べられ、「ソーシャルワーク」もこれまで整理してきた「社会福祉」と同様に人間の幸福を目的とした取り組みであり、それは歴史的、社会的に変化するものであると見ることができる。1970 年代からの変遷を追うと、1976 年のプエルトリコで開催の国際ソーシャルワーカー連盟総会において採択された専門職としてのソーシャルワーカーの国際倫理綱領では、「ソーシャルワークは、人道的主義的、宗教的、民主主義的な理想と原理に基づいて始められ、そして人と社会の相互作用から生ずる人間のニーズを充足し、人間の潜在能力を発展させるための普遍的に適用される。専門職としてのソーシャルワーカーは、人間の福祉と自己実現のために尽力すること、人間の行動と社会的活動に関する科学的な知識を発展させ、適切に利用すること、個人的、集团的、国家的、国際的なニーズと願望を充足するための資源を発達させること、社会正義を達成することに献身する。」(小松 1991 : 3)と述べられている。

一方、その用語の変遷に関してその時代時代の社会情勢の影響を顕著に受ける形で IFSW の定義は発展している。IFSW の事務局長である Rory Trueell が、2016 年にドイツベルリンで開催されたドイツの専門家協会の社会福祉会議において、2014 年に採択されたソーシャルワークの国際定義の紹介に際して、以下の様にソーシャルワークの世界定義の変遷の紹介をしている(Rory2016)。

・1982 年国際定義

「ソーシャルワークは社会変革と社会全体と個人の発達に変化をもたらすことを目的とする専門職である。」

・2000 年国際定義

「ソーシャルワーク専門職は、人間の福利(ウェルビーイング)の増進を目指して、社会の変革を進め、人間関係における問題解決を図り、人々のエンパワメントと解放を促していく。ソーシャルワークは、人間の行動と社会システムに関する理論を利用して、人びとがその環境と相互に影響し合う接点に介入する。人権と社会正義の原理はソーシャルワークの拠り所とする基盤である。」

・2014 年国際定義

「ソーシャルワークは、社会変革と社会開発、社会的結束、および人々のエンパワメントと解放を促進する、実践に基づいた専門職であり学問である。社会正義、人権、集団的正義、および多様性尊重の諸原理は、ソーシャルワークの中核をなす。ソーシャルワークの理論、社会科学、人文学および地域・民族固有の知を基盤として、ソーシャルワークは、生活課題に取り組みウェルビーイングを高めるよう、人々やさまざまな構造に働きかける。」

この国際定義からは、個人と社会という関係を中心として展開されているが、特に世界規模の社会情勢の変化やそれによって新たに生じる課題への対応が盛り込まれる形で拡大しているように見受けられるのである。

それでは、日本における「ソーシャルワーク」の用語は、先述の「社会福祉」との関係性までも含めてどのように用いられているのであろうか。

その関係について日本の多くの論者は、社会福祉の実践活動を展開するにあたり、その手段として用いる援助技術をソーシャルワークとして位置づけている。

先述した仲村優一は、制度としての社会福祉における対人福祉サービス—狭義の社会福祉—において、社会福祉従事者とサービス利用者の間での媒介としての援助的实践、特に専門的实践の体系が日本では「ソーシャルワーク」という用語を用いて説明されると述べる。この関係性については、「すでにのべたように、制度としての社会福祉は、制度の担い手である社会福祉従事者が、その制度のもとでのサービスや給付の利用者との関係を媒介として援助的实践(プラクティス)を行うことによって、具体的に生かされる。このような実践の体系を総体的にとらえた表現がソーシャルワークである。ソーシャルワークは訳せば『社会事業』となるが、この言葉は歴史的な制度概念としての社会事業とまぎらわしいので、今のところ横文字をそのまま使うことが多い。ソーシャルワークをより狭義に限定して用いる場合は、社会福祉実践の方法論を意味している。なかでもケースワーク、グループ・ワーク、コミュニティ・オーガニゼーションのような社会福祉固有の方法論を全体的にまとめて呼ぶ場合に、ソーシャルワークがよく使われ

る。」(仲村 1983 : 8)としそれぞれの関係を整理している。

一方、ソーシャルワークをより具体的な実践活動として規定した太田は、「社会福祉」を制度としての体系—理念に基づく制度とその援助行為の関係において、理念とそれを具体化した制度・政策などのシステム—としたうえで、前述の「社会福祉」をめぐる議論と同様にその概念は多様化していることを指摘し、制度としての社会福祉の実践活動を「ソーシャルワーク」として位置づけ、それらは不可分の関係にあると述べている。そのうえで、ソーシャルワークの定義を「クライアントの主体的側面より、社会環境に生活する個別的特殊状況を考慮しながら、制度としての社会福祉諸サービスを提供し、クライアントによる問題解決とその福祉の増進を可能にすると同時に、他方では社会の発展に対応した人間の社会福祉の維持と、その客観的条件の改善・向上を目標にした専門的行動過程のシステムである」と概念定義している(太田 1984)。

仲村、太田と同様に「社会福祉」を制度体系として位置づけ、「ソーシャルワーク」をその実践活動として位置づけた論者としては、北島がいる。北島は、社会保障という法律に基づいた政策とソーシャルワークという専門職によるサービス提供の2つを統合したシステム、上位概念が「社会福祉」と位置づけ、それは制度、政策、実践を統合したシステムが「社会福祉」と述べている。

ここまでの簡単な整理より、本稿では、「社会福祉」と「ソーシャルワーク」のそれぞれの用語に対してこれ以上、それぞれの詳細な定義についての詮索は行わず、特に仲村優一の議論に依拠する形で、それらを不可分の関係と捉え、社会福祉(ソーシャルワーク)としてその用語を用いるが、各用語に対する本稿での筆者の立場としては、以下のように規定し用いることとする。

社会福祉 : 社会福祉の目的—個人の抱える生活課題に取り組みウェルビーイングを高める—一般を指す用語ではあるが、具体的な制度体系をも指し、それは国民全体を対象とする「社会サービス」から個人に対する各種の社会福祉実践・活動によるサービスの提供までをも含むもの

ソーシャルワーク : 社会福祉実践・活動者とそのサービス・給付受益者の間における関係を媒介とした支援・援助的实践を総体的に捉えたもの

「社会福祉」は法制度に基づく社会サービスから個人を対象とする実践活動(社会福祉実践としての「ソーシャルワーク」)を含むものとしてその関係を位置づけ、本稿では「社会福祉(ソーシャルワーク)として用いることとする。なお、第1章において用いられる「ソーシャルワーク」の語については、Social work = ソーシャルワークとして原文そのままの使用を行う。

なお、最後に本稿の主題に掲げた「社会福祉学」について、それをめぐる議論について簡単に触れ、社会福祉学の特性及び本稿における社会福祉学からの災害論の構築に向けた挑戦の意義について述べる。

社会福祉学は、さまざまな論者により「社会福祉学とは何か」、「科学としての社会福祉学」が論じられてきている。この問いに対して、わが国でもそう多くはないが、それを規定しようとの試みがなされている。

社会福祉学については、その学問的な固有性について、「社会福祉」に対しての学知として位置づける議論が散見されている。

「社会福祉学」を、「社会福祉に関する理論、歴史及び技術を研究する学であると定義することができよう。」(田代 1955 : 4)や「社会福祉学とは、社会構成員全体の福祉を守り、かつ向上させるために、社会の歴史的進行の過程を明らかにし、人間の福祉の欠ける要因を究明し、諸科学を綜合活用して、現に人間の福祉を欠きつつある障害を排除し、また防衛し、すすんで社会共同の福祉を増進させるための理論及び実践に関する課題を研究する学問である」(塚本 1972 : 40)と述べる。

近年の社会福祉学の特色を「社会福祉に関する実践的かつ総合的な学問であるということです。すなわち、実践的な学問という意味は、社会福祉学が福祉ニーズを有する人々の自立した生活を社会的に支援する物心両面のサービスに関する科学、福祉サービス実践に関する科学であるということです。」(京極 1995 : 9)と述べた京極高宣は、社会福祉学が対象別の各論—代表的なものでは高齢者、障害者、児童、貧困など—から成り立つ一方で、政策的または行政的、経営的、臨床的な領域の側面から成り立つ総合的な科学であるとしている。そして、そのうえで、隣接する各ディシプリン—医学、看護学、心理学、教育学など—ときわめて共通する性格を有しており、対象と方法に関わる独自性を有していると指摘している(京極 1995 : 10)。

同様に、社会福祉を対象とした学知を「社会福祉学」として規定する中村剛は、「この社会福祉学は社会福祉に関する前提となる知(真なる知=真理あるいは公理)から、様々な推論(演繹と帰納、仮説—検証など)を用いることにより得られた知(心理)の体系を意味する。そして、それは、みずからが明らかにした社会福祉という営みの背景にある規則性を根拠に、予測する力を持った知識といえる。」(中村 2015 : 24)と述べている。

また、これら研究者による規定の他に、2015年に日本学術会議社会学委員会内での社会福祉学分野の参照基準検討分科会においても「社会福祉学」についての規定がなされている。そこでも、「社会福祉学」は「社会福祉」を対象としているとして、『社会福祉学』は第一に、以上の様に形成されてきた社会福祉の政策と実践の『現実(実体)』を対象とし、なぜそのような現実(実体)が存在するのかを、その矛盾も含めて系統的に追及する学問である。また第二に、多様な個人の幸福の追求を支える、誰にとっても生

きやすい社会の幸福を追求するためのあり方を提起する学問である。」(日本学術会議社会学委員会社会福祉学分野の参照基準検討委員会 2015 : 2)と述べられている。その上で、同委員会は「社会福祉学」について、「学の対象としての社会福祉は、他の学問(社会学・経済学・経営学・法学・政治学・哲学・心理学・医学・保健学など)からもアプローチ可能な研究領域であり、その意味で学際的分野であると言える。しかし社会福祉学は、社会福祉そのものを直接対象とし、それを構成する具体的制度や実践方法を分析する科学であるとともに、そこに貫かれる目的・規範を俯瞰的に検証し、社会福祉が実現すべき価値を提起し、それを具体化するための政策や実践を設計するための科学であり、固有の学問体系として追求されてきた。」(前掲 2015 : 2)その上で、固有の視点と役割について次のように述べる。

＜社会福祉学の固有の視点＞：複眼的視点

①社会福祉を、政策と実践に分け、これらが相互に関連するシステムとして捉える。

社会福祉の対象とする問題が二重性—個々人の問題、社会全体の問題—を有していることから、政策と実践を相互関連システムとして捉える。

②政策と実践の関連システムとしての社会福祉の実体を、これを貫く価値や規範とともに把握する。

＜社会福祉学の役割＞

史的には、社会福祉専門職として必要な倫理・知識・技術などを研究・教育するものであったが、現代では、それらに加え、社会福祉に関連する様々なセクターが関連し合う、異なる価値、利害関係の中で、政策と実践の相互関連システムの学術的解明やデータ構築を基礎に新たな価値を含んだ解決の方向性を示す。

これらの「社会福祉学」をめぐる議論より本稿は「社会福祉学」を社会福祉の各対象とそれに対する政策的、経営的、臨床的な「社会福祉」を対象とした学知であると位置づけ、その学知の一分枝あるいは研究課題として災害論の構築という知的挑戦を行うのである。

つまり、その用語の指し示す概念内容の拡大にある社会福祉(ソーシャルワーク)を対象とした学知の体系に対して、災害という個人及び地域社会に負の帰結に加え、その後の様々な後遺症を与える衝撃に対して、どのようにそれを捉えるかの分析枠組みを提供することが本研究の意義となるのである。

序論 文献一覧

- 船曳宏保(1993)『社会福祉学の構想』新評論.
- Harriett M.B. (1965) “Social Work and social welfare organization in other parts of the world”, in Encyclopedia of social work, 15th, 741-762.
- 池田敬正(2005)『福祉原論を考える』高菅出版.
- 磯辺実(1982)『社会福祉学原論』学術図書出版社.
- 北島英治(2008)『ソーシャルワーク論』ミネルヴァ書房.
- 小松源助(1991)『ソーシャルワーカーの倫理綱領その基礎資料』悠久書房.
- 京極高宣(1995)『社会福祉学とは何か新・社会福祉原論』全国社会福祉協議会.
- 仲村優一(1983)「社会福祉の原理」仲村優一・三浦文夫・阿部志郎編『社会福祉教室 健康で文化的な生活の原点を探る[増補改訂版]』有斐閣選書, 1-19.
- 仲村優一(1984)『社会福祉概論』誠信書房
- 中村剛(2015)『福祉哲学に基づく社会福祉学の構想 社会福祉学原論』みらい.
- 日本学術会議社会学委員会社会福祉学分野の参照基準検討分科会(2015)『報告 大学教育の分野別質保証のための教育課程編成上の参照基準社会福祉学分野』([http :
//www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-23-h150619.pdf](http://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-23-h150619.pdf))
- 岡村重夫(1979)『全訂社会福祉学(総論)』柴田書店.
- 太田義弘・佐藤豊道(1984)『ソーシャル・ワーク過程とその展開』海声社.
- Rory Truett(2016) “The 2014 Global Definition of Social Work : Implications for Practice”, 5. Berufskongress für Soziale Arbeit-Engagementaus Erkenntnis -, 2016. ([https :
//www.berufskongress-soziale-arbeit.de/fileadmin/redaktionell/pdf/Berlin_2016/Dokumentation/Hauptvortrag_IFSW_Truett_Berlin2016_ohne_Filme.pdf](https://www.berufskongress-soziale-arbeit.de/fileadmin/redaktionell/pdf/Berlin_2016/Dokumentation/Hauptvortrag_IFSW_Truett_Berlin2016_ohne_Filme.pdf))
- 住谷馨(1980)「社会福祉の日本的性格」嶋田啓一郎編『社会福祉の思想と理論』ミネルヴァ書房.
- 田代不二男(1955)『新版社会福祉学概説』光生館.
- 塚本哲(1972)『社会福祉原理論』ミネルヴァ書房.
- 山縣文治編(2000)『ソーシャルウェルビーイング事始め社会福祉の仕組み』有斐閣ブックス.

第1章 社会福祉学からの「災害論」へのアプローチに向けて

1. 日本の「災害論」における識見

2011年の東日本大震災を受け、ここ数年の間に、その現象、被害状況、対応、そこからの復興等の様々な領域からおびただしい数の論説や著作が公表されている。そこでの議論を大まかに概観すると、東日本大震災を語るために、「災害」、「災厄」、「災難」、「受難」、「破局」、「災禍」、「危機」等の非常に多くの用語が使用されており、今次の災害を受けて制度政策から始まり、思考法に至るまで様々な領域・分野において「大転換」の必要性が述べられている。しかし、それらの議論では、用いている当該用語の分析的説明が十分になされているとは言い難く、発災からの時間経過に伴い、これまでの議論は急速に縮小していつている。つまり、直後には条件反射的に「災害」をめぐる非常に多くの解釈論が生み出されるが、その被害状況の収束よりも速く議論が縮小されていくのである。

1923年の関東大震災の時に、今もなお防災行政及びその研究において用いられるフレーズ、「天災は忘れたころにやってくる」の明言を残した寺田寅彦は、そこから10年後に起きた昭和三陸津波の際に、37年前に生じた「三陸津波」と同様の災禍が繰り返されたことについて、「地震や津浪は新思想の流行などには委細かまわず、頑固に保守的に執念深くやってくる。…しかし、少数の学者や自分のような苦労症の人間がいくら骨を折って警告を与えてみたところで、国民一般も政府の当局者も決して問題にはしない。というのが、一つの事実であり、これが人間界の自然法則であるように見える」（寺田 1933）と述べている。

また、この災害をめぐる議論の展開について、関東大震災を経験した清水幾太郎は、当時の発災後に言論界において巻き起こった「天譴論」に対して、「天譴はひとつの臨時雇の観念」、「観念における間に合わせのバラック」であり、それをめぐった解釈論の盛行は「思想的反応」よりも「心理的反応」とし、「帝都復興の進むにつれ消えてしまった」と指摘している（清水 1960）。

この寺田や清水が「人間界の自然法則」や「心理的反応」と指摘するように日本における「災害論」の展開における識見はどこにあるのであろうか。一種の心理的反応と指摘されるように一過性のイベントとして終わっているのではないか。

思考法の再検討の必要性

東日本大震災は、生活基盤に関わる諸条件と、個人への被害だけではなく、家族や地域社会までも破損・崩壊させる大規模複合型の災害であったため、社会福祉に関する諸施設の消失や諸制度の機能停止に加え、それらを支えてきた諸条件も破損・崩壊させ

ている。そのため、これまでの社会福祉研究や実践が所与の定数としてきたものが変数化している。加えて、被災地では、被災前の現状が様々の諸課題を内包していた上に、被災によって新たな諸課題が付加される一方、課題対応のための人的・物的及び社会的資源が大きく減殺されていることから、被災からの立ち直りは、原状復帰ではありえず、このような事態に直面して、社会福祉に関する理論の上でも、理論を実践に具体化する諸システムの上でも、今次の大災害がもたらした衝撃を真正面から受け止め、理論の根本的な再検討を行う必要がある。

今回の東日本大震災という大災害は我々にどのような「衝撃」を与えたのであろうか。災害統計上の直接的な被害状況からは、「想定外」という語が度々使用されていることからこれまでの防災に関する見直しが叫ばれている。実際に、我が国の災害対応を規定している災害対策基本法の改正がなされたり、災害救助法の運用に関する様々な議論が起こるなど災害後の対応へ与えた衝撃は見受けられる。しかし、東日本大震災がもたらした衝撃はそれだけであったのだろうか。

「災害」に関わる基本概念の用語法

我が国において「災害」を扱う際に、最も多く用いられるのは、災害対策基本法における定義であろう。そこでは、災害を「暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、崖崩れ、土石流、高潮、地震、津波、噴火、地滑りその他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害をいう。」と定義がなされている。日本の社会福祉・ソーシャルワークにおいては、この災害対策基本法の定義を基にした形で、災害福祉の定義化をするにあたり、「災害」を被災者、災害時要援護者、地域社会に対して生活困難や生活への不可逆的な困難をもたらすものとして位置付けている。このように、我が国における「災害」をめぐる議論については、個々の「災害」の作用因の規模とそれがもたらす被害の程度をどのように定義するかに焦点化しており、「災害」の定義にどのような諸概念が関わっているかまでは言及されていない。

一方、1979年からの国連のUNDROの報告書(UNDRO1980)における用語に着目すると、定義が附せられた使用例については、natural hazard, vulnerability, risk がキーワードとされており、続く1992年の報告書(UNDRO1992)では、hazard, disaster, natural phenomenon, emergency がキーワードとなっている。1990年から始まるIDNDRにおいては、1994年に出されたヨコハマ会議の報告書において、明確な定義はなされていないものの、各論者の論文において、disaster, vulnerability がキーワードとされている。2000年からのISDRでは、2004年の報告書(ISDR2004)に付帯された、“Basic term of disaster risk reduction” と題した用語集において、42の用語の定義が収録されている。この用語集には、biological hazard, disaster, geological hazard, hydrometeorological hazard, natural hazard, socio-natural hazard,

technological hazard, risk, vulnerability, resilience 等の用語が含まれている。

ここまで簡単にではあるが見てきた国連の報告書ではキーワードの定義や用語集がつけられるのは、「災害」という用語に対して多様な定義が存在するためである。

他にも、アメリカの FEMA における教育コースで使用される用語集の使用例をみていくと、“disaster”が66、“hazard”が45、“risk”が48、“vulnerability”が30、“resilience”が6通りがあるとされている(Blanchard 2006)。また、国連大学の UNU-EHS のために編集された用語集では、FEMA の用語集と比べてさらに整理されてはいるものの、“disaster”が10、“hazard”が14、“risk”が22、“vulnerability”が36、“resilience”が14、とそれぞれ多様な定義があると指摘されている。なぜこのように「災害」という用語に対して様々な定義が生じるのかに対して、Thywissen は、“disaster”のパターンや形態と“hazard”のタイプが多様化していることと、様々な専門がそれらの研究に参入することによって、異なった視点が導入されたためだとしている(Thywissen 2006)9)。

国連や世界銀行の“hazard”や“disaster”をめぐる論理思考は、文化的・歴史的に被拘束的であり、優れて欧米的であるとする批判も存在している(Bankoff 2001)。実際、国連の IDNDR は、1984 年の第 8 回地震工学世界大会において、地震学者の米国アカデミー会長が基調講演で行った提案を起縁にしていた。その提案が世の関心と支持を獲得し、米国 NRC に諮問委員会が設置され、1987 年 10 月にその報告書が公刊された(NRC, U. S. NAS, U. S. NAE 1987, Michell 1988)。しかし、その年の 12 月に国連総会で決議される際には、その諮問委員会が提起したプロジェクト名にあった一語が“hazard”から“disaster”に変わったのである(Housner 1989)。後になって、上記諮問委員会の作業部会長を勤めた地理学者によると、英語の“hazard”にあたる相当語が他の言語にはなかったからである。しかし、言葉の置き代えは、言語的明瞭性を求めるという表向きの理由であったが、“disaster”が生起する人間生態学的関係から“disaster”そのものの強調点の変化をもたらすことになったと、述べている(Mitchell 2001)。

確かに、この領域で古典と目される英語文献の表題にあるキーワードについて、その日本語訳をみると、数は極めて少ないが、Sorokin の著書の表題にある“Calamity”(Sorokin 1942)、Barton の著書の表題にある“Disaster”(Barton 1969)、White/Haas 編の著作の“Hazard”(White/Haas 1975)は、いずれも「災害」と翻訳されている。また、IDNDR の日本委員会と JICA・JABRP による共同プロジェクトの成果の用語集が公刊されて(Tokied 1993)、そこでは、英語をベースに約 3200 語について、日本語、フランス語、スペイン語、中国語の同義語とされるものが対照されている。しかし、“disaster”、“risk”は取り上げられるが、“hazard”、“exposure”“vulnerability”、“resilience”は収録されていないのである。

災害という用語をめぐる様々な諸概念が取り上げられているが、本稿では、「災害」の用語を“disaster”として取り扱い議論を進めていくこととする。

社会科学における災害研究の遍歴

わが国の社会科学領域における災害研究の遍歴について、日本では、個々の出来事(伊勢湾台風、関東大震災、阪神・淡路大震災、東日本大震災…)や、特定の種類の事象(台風、地震、津波…)を越えて、より一般化した形での「災害」研究は、第二次大戦後といえるであろうが、それにしても公刊されている文献の数は少なく、時期も限られている。1960年代と70年代には、自然科学領域の専門家による著作がわずかにあるが、そうした研究状況について、「防災科学の跛行性」—とりわけ「社会科学からのアプローチの弱さ」と「災害現象の解明そのものが絶対的に遅れていること」があげられ、そうした防災科学研究体制の不備について、「防災科学を垂流の科学として軽視する考えがある」と指摘されている(藤井 1977, 330, 340-341)。そして、1980年代の前半期には、米国のオハイオ州立大学・DRC やコロラド大学・HRC と関係をもった社会心理学や社会学の専門家を中心とする著作が集中的に公刊される。しかし、それ以降、それぞれの領域においても、「災害」はマイナーなテーマであった。

恐らく「災害」は、日常の人間行動と社会の展開に大きな亀裂をつくり出し、それらの実相を白日の下に曝け出す作用を持っているが、同時に「災害」に関する既存の観念の特性、とりわけ、その歪みや限界をもあからさまにする。しかし、「災害」に関する観念は、個々の事実的要素が種々の概念装置を通じて構成されることから、その自己吟味のためには、一種のメタ理論—つまり、種々の概念装置自体を分析するための枠組み—を必要とする。そして、先に取り上げた寺田や清水の批判は、自らの観念に関する自己吟味の追求の欠如に深く関わっているからではないか(阿部 2014)と指摘する。

「災害」をめぐる世界へアプローチするための概念枠組みについて

災害は人間の歴史につきものであり、とりわけ日本は「災害大国」ともいわれながら、なぜ、過去の経験が必ずしも蓄積されず、悲劇や災禍が繰り返されるのであろうか。災害は特定の時と処に起るユニークな歴史事象ともいえるから、対岸の火事、他人事とみられ、実際に被災して「実物教訓」とならなければ学習されないのだろうか。また、実際の体験も必ずしも内面化されず風化してしまうのは災禍は「忘れない」と「忘れない」のアンビバレンスを含んでいるからなのか、あるいは、当該の災害以外に苦難をもたらすものが多種多様にあって、相対化されてしまうからなのか、これまで「予知」、「防災」、「減災」が声高らかに強調されてきたにもかかわらず、最近は特に「未曾有」、「想定外」、「初動対応の遅れ」といった語の使用頻度が増し、事が起こってから後追いの解説や対応が増しているが、それはなぜか。

そうしたことを解明するためには、自らが体験したことがどのように概念化されるのかの再吟味だけではなく、災害をめぐる様々な事象についての理解の仕方や概念化の再検討といった知的挑戦に赴く必要を示唆しているのではなかろうか。

ここで、アメリカにおいて、1982 年来、「災害とは何か」の問いに一貫して取り組み続けてきたDRCの創設者の一人であるE. L. Quarantelliの挑戦が想起される。彼は、1980年代に5回行った各種の講演でその問いを提起し、1990年代から21世紀の初頭にかけては、4回のラウンドテーブルを主催し、各種の専門領域及び各国から、都合、18名のオリジナル・ペーパー提出者と4名の評釈者を招聘し、「災害とは何か」をめぐる議論を重ねている。しかし、その中に日本の研究者は一名も含まれていなかった。国連が進めたIDNDRにおいては、日本の政府機関や自治体、自然科学系の学会が深く関与していたことを考えれば、奇妙なことである。しかし、Quarantelliに言わせると、「日本は例外である。日本には個別事例についての多くの経験的研究はあるが、その国では理論的な仕事は顕著ではない」(Quarantelli, 1998 : 6)、と述べたのである。

この指摘に正面から向き合うためには、日本のこれまでの災害研究がその当該の災害の作用因と理工学的な対応策に主として焦点をあてるという、理工学的偏向を再考するだけではすまない。すなわち災害研究の焦点を人々の生存と地域社会の存立に対する諸衝撃とそれらに対する諸対応、つまり、社会科学的アプローチに置き換えるだけではすまないのである。むしろ、「災害をめぐる世界」にアプローチする際に問題の認識上の壁になっているもの—それを「災害論における識閥」と呼んでいるが—を乗り越えることが前提であるように思われる。

我が国で、「災害論における識閥」をなしていると思われるものに、次の三点を上げることができるかもしれない。その1は、日本語の「災害」という用語そのものが壁になっている。英語で言うと「ハザード」と「ディザスター」、つまり脅威の元になっているものと、結果として災禍として現れるもの、この両者が混じり合っていて、その両者を区別して分析的に扱うことを不能にしているからである。別な言い方をすれば、「ハザード」という概念にあたる日本語の用語がなく、すべて「災害」という用語で一括されてしまう。そうすると、「ハザード」がなぜ「ディザスター」になるのか、脅威の元がなぜ大きな災禍になるのか、そうした分析的な区別ができなくなってしまう。また、英語による用語法の場合には、「ディザスター」は「ハザード(脅威)」とそれに遭遇する側の「脆弱性」の函数と捉えるのが今日では一般的となっているが、日本語の用語法では、そうした公式を立てることができない。また、「脆弱性」という用語が使われる場合も、大半は物的なものに焦点が当てられる。「脆弱性」の人的な要素、あるいは社会的な要素は、社会発展、社会構造、社会的格差といったことに関連し、極めて政治的な意味合いを持ちがちであり、広い論争的にもなりうるから、そういった議論が起こるのを前以て回避しているかもしれない。

その2は、よく使われる「天災」と「人災」という区分である。この区分には、災害の作用因と責任の帰属という問題が混線する。すなわち「天災」といえば人間が抗することのできないもの、不可抗的なものを示唆し、「人災」というと人間が引き起こしたものを示唆し、そうすると責任の所在が模索される。そうすると逆算して責任論を回避

するために「想定外」あるいは「不可抗力」とされてしまう。しかし、災禍の大きさは「人災」によるところが大きい実態が解明されないままとなる。

その3は、「天災」と「人災」という区分は、今日ではあまり意味をなさなくなっている。「自然ハザード」や「自然ディザスター」といっても、自然の過程と人間・社会過程の複雑な相互作用から捉えて、本性上、「複合災害」という言葉が使われる。しかし、日本の場合、「複合災害」という用語が使われるのは災害の作用因の重複を指すことが多く、その使用方は現象を表層的に捉えてのことであることが多い(阿部 2017 : 5)。

このようなことを考慮に入れると、本論文の目的—社会福祉学研究からの災害論を構築するにあたって、その分析枠組みを構築するための基礎的研究—にとっては、最も基本的な問いの「災害とは何か」に向き合うことは、「災害」という用語の単なる定義の問題ではない。「災害」と符丁される現象—その諸特性、諸条件、諸帰結—を捉える概念枠組みにおいて、何が重要だとして焦点をあてねばならないか、また、ある現象を「災害」というカテゴリーに入れるか入れないかの区分に関連する「災害の概念的構成」(“rubric of disaster”)は、どのような次元を基準として組み立てられるべきか、についてできるだけ明瞭なヴィジョンを設定する作業を必要とする。そのため、本章においては、まず、社会科学の災害研究における災害現象の概念化に関して、ほぼ4半世紀にわたって「災害とは何か」の問いを追求し続けたDRCのE. L. Quarantelliの挑戦を跡付けてみることに、次いで、視野をより限定してソーシャルワークの視点からの災害論における災害現象の概念化に関して、二つの学派—“vulnerability”を中心概念に措える視点に立つものと、“resilience”を中心概念に措える視点に立つもの—の理論展開を跡付けてみることにする。それらを取り上げるのは、いずれもアメリカにおける議論であり、文化的被拘束性の問題はあるであろうが、その種の議論としては世界で最も活発に展開されていたように思われたからである。

2. 社会科学の災害研究 : E. L. Quarantelli の挑戦

a) 概観

2007 年に公刊された Handbook of Disaster Research に緒言を寄せた、アメリカの National Academy, National Research Council の William, A. Anderson は、その出版に先立つ数年間に起った一連の災害—スマトラ地震やインド洋津波 (2004)、ハリケーン Katrina と Rita、パキスタン地震、中央アメリカの洪水 (2005) が、発展した国と発展途上国の区別なく、破局的 (catastrophic) な規模の災害 (disasters) に結果したことを背景にして、「これら近年の諸災害、そしてそれらに文脈を提供した脅威的な諸条件 (hazards) は、それらが生起する時、人間社会がリスクと現実の出来事にいかに対処するかについての我々の理解を拡張するために、社会科学のハザード及びディザスター研究の重要性を思い起こさせる」と述べる (Anderson 2007 : vii)。

この本を編集した DRC 所属の三人の編者のうちの一人、E. L. Quarantelli が共著者の一人となっている第 2 章で、「ネガティブに観られる時折の難局—災害がその一つの典型例となるが—についての体系だった社会科学研究は、わずか半世紀ばかりのことである。社会科学が全体として 100 年ばかりの年輪であることからすれば、これは驚くにあたらない。したがって、災害に対処するための社会科学の知識はごく最近になって入手可能になったにすぎない」と述べている (Quarantelli, 2007 : 21)。

その半世紀の間、「災害とは何か」という問いが、どのように取り組まれてきたかを、R. W. Perry が第 1 章で概観している。ただし、災害の定義を追求する試みは、その定義の本質的目的がなんであるかや、誰を名宛にしているかを特定しなければならないが、定義を作り出す諸目標は多様であり、定義のための単一の正統な目的や趣旨といったものはないのに加え、災害の定義は概念としてか研究領域としてかの論点もあり、まさに複雑であり、かなりの挫折を作り出すものである。この著者は、定義の問題を概念よりも研究の領域として扱い、理論や理論構築に対して意味を持つもの、何が研究されるべきかについてのパラメーターを導入するものとしている。また、「パラダイム」を科学の主題についての最も根本的な映像、つまり、「何が研究されるべきか」、や「何が問われるべき問いか」を規定する主要点と理解すると、研究領域を定義することはパラダイムを確認することと重複し、両方とも経験的な仕事ではなく、抽象的な構成に結果する知的な作業となる。そうした考えに立つて、パラダイムに関心を向け、諸災害について決定的な特色や特徴点を確認することによって、パラダイムを組み立てようとする、災害の定義を取り上げようとするものである、と述べる (Perry 2007 : 1-2)。

この著者は、災害の定義をめぐる三つの伝統—時期において、また内容において重なるところがあるが、—に概括する。第 1 は、「古典的」アプローチと名付けられ、今日では社会システムが道理にかなった生活条件を提供できなくなる失敗として記述されるようなものに対する触媒としての出来事に言及するものである。この伝統には、

F. C. Wallace や C. E. Fritz が含まれる。Wallas は、「緊張が死や重大な個人的、社会的再調整を引き起こすまでに劇的に高まり、緊張を減ずるための通常の効果的手段が停止する脅威あるいは異常事を含む状況が『極限状態』、特に死や負傷を含む極限状況が、しばしば「災害」と呼ばれる」と述べた(Wallas1953)。これは、災害はネガティブな社会的諸帰結をもつ出来事という一般的な定義にあたる。Fritz では「災害は時間的、空間的に凝縮された出来事であり、そこでは過酷な危険を経験し、社会あるいは相対的に自足した部分社会が、その成員や物的装置に大きな損壊を被る結果、社会構造が壊され、社会の基本的諸機能のいくつか、あるいはすべての充足が阻害される」(Fritz 1961 : 655)と定義される。この定義は、災害を社会的観念として捉えようとしたものであるが、災害を出来事として捉える点で、Wallas と根本的に異なるものではない。彼は社会学者として、社会秩序に焦点をあて、災害という条件下での社会変化を研究しようとした。災害と社会過程あるいは社会変化の強調、災害をより大きなクラスの出来事のカテゴリーとしてみる考え方の点で、Fritz との区別がいわれるが、現代の災害研究、例えば G. Kreps(1998 : 34)は、災害を「社会的崩壊や物的損壊を作り出す非日常的出来事」として定義する。R. Stallings(1998 : 136)は「災害は、根本的には種々のルーティンの崩壊である」と定義し、後には「自然の諸力による非ルーティンの破壊によって危機に陥らされた社会状況」(2005 : 263)と定義する。B. Portiriev は「ノーマルな機能の失敗によって示され安定を回復させるための介入を必要とするような、社会システムを不安定化する出来事」として災害を定義する。それらの定義は、“出来事”視角を保持しているのである。

第2の伝統は、ハザードに焦点をあてるもので、地理学者の Burton/Kates(1964)や Burton/Kates/White(1978)の「災害は hazard agent が社会システムと交わる時に生ずる極限的な出来事としてみられる」の定義が古典の地位を占める。最近、災害を研究するハザード研究者は、“作用因中心”アプローチから「脆弱性」(vulnerability)により大きく焦点をあてる方向に移っている。例えば、D. Alexander は、「自然災害は、“自然環境の社会経済システム”に対する重大なインパクトをもった急性的出来事として考えることができる」(Alexsander1993 : 4)と述べ、後には「災害は固定した出来事によってではなく、社会的構築物によって定義され、それらは容易に変わりやすい」と述べる(Alexsander2005 : 3)。S. Cutter は、脆弱性の文脈にきっちりと立って「問題は出来事としての災害ではなく、環境の脅威や外的出来事に対する人間の“脆弱性(そしてレジリエンス)”である」と主張する(Cutter2005 : 39)。それらの定義は、災害のハザード起源を保持しながら、しかし、それを社会的ターム、特に“脆弱性”と“レジリエンス”によって性格付けするのである。

第3は、創始的な災害研究の伝統になおありながら、災害の明確な特性として社会変化の文脈で、社会現象に明示的に焦点をあてるグループがある。このグループの研究者達は、古典時代にルーツを持ちながら、災害の概念化においては、先に上げた

Kreps(1998)、Stalling(1998)、Porfiriev(1998)と同じように、社会現象を強調し、社会的に構築されたものとして脆弱性及び社会変化の観念に注意を向ける点で、際立っていて、先の二つの伝統からは分離される。

このグループに属する研究者としては、A. Barton、E. L. Quarantelli、R. R. Dynes が上げられる。Barton は「災害を集合的ストレス状況というより大きな範疇の部分となすとし、集合的ストレスは、社会システムの多くの成員がそのシステムから期待される生活の諸条件を得ることができなくなる時に起る」(Barton1969 : 38)とする。

Quarantelli は、DRC の共同設立者の一人であるが、災害は重大な望ましくない諸帰結を生み出す出来事であり、自然環境における出来事によって確認されたとする、「災害を望ましくない、作用因によって引き起こされる出来事」という見解に対して、それは作用因の表面的な特性によって災害を定義するものではないか(Quarantelli1982)と、挑戦的な疑問を提起した最初の学者であり、災害にとって意味があるのは作用因でも物理的な時と場所でもなく、災害の概念化を徹頭徹尾、社会的なものにしようとする。DRC の共同設立者のもう一人である Dynes は、社会学にとって災害を研究することの意味や利点は何かという視点に立って、災害を、標準的な行動様式が適用せず、コミュニティが社会資源を護り、役に立つようにするための並外れた努力に従事することを強いられる難儀(occasions)として定義する(Dynes1998 : 13)。

「災害とは何か」をめぐる一連の会議に Quarantelli が招いた、他文化圏あるいは他の専門領域の研究者達—例えば、C. Gilbert(1998 : 13)は、「災害は作用因の函数ではなく、起源において社会的である」と主張し、U. Rosenthal(1998 : 226)は、災害は社会的に定義される難儀(occasions)であり、標準的な環境における根本的な変化として、社会的時間を横断して認められる社会変化に関連すると論ずる。Horlik-Jones(1995:311)は、「災害は文化的期待における崩壊であり、崩壊は社会が脆弱性に対処する仕方から生ずる」と述べ、Dombrowsky(1998、2005)は「災害は文化的保護の衰微であり、社会的なものである」と観る、Oliver-Smith(1998 : 186)は、災害を破壊的な作用因と、物的持続、社会秩序と意味を混乱させる脆弱な人々とを結びつける出来事としてみるが、その定義は社会的であり、崩壊や脆弱性を社会構造に位置づける、A. Boin(2005 : 159)は、「災害は社会システムの平常的機能がそのシステムの生活持続機能を壊した時に生ずる」と述べる—の間では、現象を社会関係に位置づけて災害を概念化する視点を共有している。災害は、社会的崩壊—社会構造に起源を持ち、おそらくは、その巧みな処理を通じて軽減される—として、特徴づけられ、従って社会変革を条件にする。こうした概念化は、古典時代からの「パラダイム転換」ともいえる。以下では、その「パラダイム転換」を促進した、Quarantelli の挑戦を跡付けることにしたい。

b) 災害の社会学理論^{※注1}

災害の古典的な定義—作用因が引き起こすネガティブな出来事—に対して、真正面から「災害とは何か」の問いを掲げて最初に挑戦したのは、上に引用した R. W. Perry によると、Quarantelli(1982)であり、また、災害の定義問題が広く関心を呼ぶようになったのは、1986 年に開催された世界社会学会大会の IRCD(International Research Committee on Disaster)における Quarantelli の会長基調講演が公刊された—冒頭基調講演と最終基調講演が別々に 1987 年に公刊される—ことを起縁とするところが大である、と述べている(Perry2007 : 3-4)。

確かに Quarantelli は「災害とは何か」を主題とする講演ないし論文発表を 80 年代に 5 回も行っている。最初の講演は、1981 年の『地震の社会経済的側面と地震の衝撃を緩和するための計画』をテーマとする『第 3 回国際会議』で発表されたものである(Quarantelli1982)。その講演の冒頭で、K. Burke の箴言—「物事を見る仕方は、物事を見ない仕方でもある」—を引合いにだし、災害研究の対象が拡張された段階においては、原因特定のであるよりも、災害問題に対する包括的アプローチが可能となるだけではなく、むしろ必要だと述べる。災害が暗黙裡にあるいには明示的に概念化されてきた仕方をみると、第一義的に自然を指示体とするものから、Fritz の定義(1961)を転換点として、災害を本質的に社会現象としてみようとする試みに移行してきた。この移行が意味するところとは、災害を混乱をもたらす出来事としてみる概念から、危機の生起の 1 つとしてみる概念へ動いてきていること、また災害に特有でない多くの社会・行動的諸特徴があり、それが多くの異なったタイプの災害原因を横断しているだけでなく、同一種の原因による諸々の災害を横断して、一般的な諸次元を使う分類論を開発することができれば、理論的にも実践的にもかなりの有用性があるのではないか」と述べた。

次いで 2 番目は、NINH と FEMA の後援の下に、1984 年に開催された DMH : CPISD の会議で行われた講演発表(Quarantelli 1986)である。

「どんな現象でも、その諸帰結を研究したり議論したりしたい時は、いつでもその現象がなんであるかについて明確なアイディアをもつ必要がある。disaster と考えたいと望んでいるものが何かを明瞭にしなければ、災害の諸影響を明確に理解することができない。しかし、現象は自明ではない。災害領域における最も基礎的な問題、つまり『なにが災害か』は、第一義的に、経験的に決定できる問題ではなく、基本的に概念定義と理論的アプローチに基づくのである」と述べる。

そのため、この講演では、第 1 の講演と同様、災害に対する包括的なアプローチの有用性を再論し、そこから一步進んで、主要な諸次元あるいは特性について論じている。すなわち、危機の生来時における人々の対応—需要と能力の両者に影響する主要な諸次元あるいは諸特性の 8 点を選び出すことができるとする：①巻き込まれる人口の割合、

②影響される人々の社会的求心性、③影響を受ける人々が危機に巻き込まれる期間の長さ、④危機に巻き込まれる速度、⑤危機に巻き込まれる予測性、⑥危機の異例性、⑦人口が災害に巻き込まれる深度、⑧巻き込まれる頻度。

しかし、「このアプローチは、災害を社会システムの外からの「何か」として扱っているという点を看過している。災害は、内的な社会的脆弱性や弱点の現れであって、外からシステムを侵害する『何か』ではない」とする。ここでは災害と呼ばれる現象を定義し、概念化する問題が何故最優先されねばならないのかを指摘したのである。そして、これが確立されれば、災害の重要な諸次元あるいは諸特性を示唆することが可能となり、それが分かれば、その諸特性からどのような影響や帰結が生来することになるかを見るのが容易になる。最後にその諸帰結が分かれば、諸対応策にとって意味のある計画を作ること及び災害についてのより洗練され、厳密に探ろうとする研究を設計することが可能となるであろうと指摘したい」と述べた。

第3番目と第4番目は、1986年に開催された、ISAのRCDセッションにおいて、Quarantelliが行った2度の講演は、開会に際しての会長基調講演と終了に際しての最終総括である。その後、前者は自身が編集の責任を負うIJMED第5巻第1号の巻頭論文(1987)に、後者は本の形で出版された報告書(Dynes, DeMarchi, Pelanda eds 1987)22)の最終章になっている。その2つの文章には、RCDの会長職としての最後の機会でもあり、1970年代の末から自らに突き付けてきた「災害とは何か」という問いがますます切迫する。

会長講演の冒頭、スペースシャトルの事故とエイズ・ウイルスの蔓延、インドのボーパール有毒ガス漏出とチェルノブイリ原発事故、メキシコ・シティ地震とアロマ・コロンビアの火山流、ソ連のアフガン侵攻と米国によるリビア空爆、イラン・イラク戦争、エチオピアの飢饉、タバコの煙害まで上げ、我々研究者は「災害として、一体、何を研究すべきかの問題と苦闘しているのではないか」と問いかけるのである。

「災害という言葉は、語源的にはラテン語の否定を表わすdisと天体を表わすastroに発するが、それが指す事柄は時を経て変化—災害には、初めから、望まれない出来事の何かであるとする観念が浸み渡っていたが、知覚される問題の源は、星々から神、自然、人間、そして今は社会へ—してきたことからして、永遠に受け入れられるような最終的概念化を引き出そうなどの試みは妄想的な演習である。しかし、現在の状況は、人間の歴史において新たに生じてきた現実的あるいは潜在的な望まれない出来事、そして我々の集合的ウェルビーイングにとって新たなリスクや脅威になるもの—屋内空気汚染、オゾンガス、ラドン…遺伝子工学、核廃棄物…まで、HRCのKates(1985)の言葉を引いて、目に見えるものから見えないもの、非日常的なものから日常的なものまで—が次々と立ち現れてきて、研究目的のために、いずれを災害として扱うべきかの問題に関心を向けざるをえない。

多くの研究者に明示的に「何が災害か」の問いを提起させているのはここ数年のことである。なぜ、その概念問題が今や前面に出てきたのか、そして、その問いが早々と消えて無くなりはしないのはなぜか。それには意味ある理由があると考えられる。研究領域内では、第2世代が開拓者世代の肩代わりをして、この領域が成熟してきたこと、すなわち新たな研究領域を開こうとする開拓者の情熱がこの領域を強固なものにしたいとする第2世代の望みに置き替わっている。しかし、最も重要なのは、研究者に自分たちが何を研究しているのかの問いに向き合うことを強いる、研究領域の外にある諸条件である。より新たな種類の脅威やリスクが公然と目に見えてきたことが無視できなくなったこと、社会が市民の安全を確保することに置く価値が増大し、指し示すものが何であれ、災害に対する関心が増大してきている。しかし、今日広まっている災害についての明示的・暗黙的諸概念をみると、そこには、その用語が何を指すのかについて、ほとんど一致がないのである。その用語の一般的使用法では、ともかく不吉な光に照らしてみられる出来事すべて、非常に個人的な不幸や当惑から人類の存在に対する脅威やリスクまでが被われる。科学者の領分内においても、災害の用語の指示体は多様であり、それぞれの定式が互いに矛盾しているだけでなく、それ自身の定式の内においてさえ誤適用されがちなのである。私の見方では、災害の研究領域は、ありうるパラダイム革命の入り口にあると思われる。我々は、「何が災害か」の中心的問題を再考する必要がある。ただし、災害という言葉は、あくまで中心に止めるべきだと考える。しかし、より根本的には、重要なのは象徴的用語ではなく、そのラベルがなにを指すかなのである。」

ここで、ありうる道を探るとすれば、次の10の要点があると提示する。

1. あらゆる必要を満たす、単一の指示体をもった全能の用語はありえない。重要なのは、用語とその指し示すものが、その用語の使用者において明確であること。
2. 社会科学の目的のための概念、つまり社会科学的な視角に連結される概念を発展すべきこと。
3. 災害の概念は、経験的に決定される事柄ではなく、論理と定義の問題であることを認識すること。
4. 災害という言葉は、照射的概念、従って超明解である必要はないと考えられねばならないこと。
5. 災害の定義は、排他的に社会的用語でなされねばならない。
6. 災害を定義する際、災害の先行諸条件や後続する諸帰結と災害の諸特性を混同しないこと。
7. 災害の特性規定においては、災害を社会的諸問題よりも社会的変化の部分として、社会生活の社会的ダイナミックスの中に位置づけて、概念化すべきであること。
8. 災害の特性規定においては、災害を結果を意味しがちな「出来事」(event)として以上に、何かが起こる機会という観念を強調する「難局」(occasion)として考えることがベターであろう。

9. 災害を、ある種の社会的危機局面として、社会的変化の部分をなす危機局面における諸対応の社会的諸特性によって定義すべきこと。
10. 危機に対処する企てに、合意がある場合と社会的に不一致がある場合を定義的に区分することが有用である。

「災害概念の再定式化には、上に取り上げた 10 の要点だけでは、まだ十分といえない。さらに 2 点、災害をより大きな枠組みの中に位置づけること：15 年前に Barton が行ったように、災害自体のカテゴリーの中に類型論を必要とするように；DRC の 4 類型が偶発事、緊急事態、災害、破局の間の区分を暗々裡に示唆したように；を追加する必要がある。その際、いわゆる自然災害と技術災害の間の現在流行の区分は、実りのない道を追求することになる。確かに、様々の災害の間に違いはあるが、それは想定される源が自然にあるか技術にあるかから結果するものではない。災害研究にとって必要なのは、異なった災害因の間だけでなく、同一の災害因の内をも横断する一般的な諸次元に基づく類型、つまり社会的危機局面の意味ある諸次元の組み合わせに基づく類型論なのである。」

そして、この会長の課題提起の講演は、最後に、開拓者達が常識的あるいは日常的観念から出発して、それに続く者が基本的アイディアを再定式するという展開について、生物学におけるフェノタイプとジェネオタイプの区別に擬え、もしかしたら我々の災害概念は、結局はジェネオタイプかもしれないと述べたのである。

Quarantelli の総括講演は、その後に公刊された RCD セッションの報告書の最終章に一開会の際の会長基調講演と内容的にはかなり重複する一収録されているが、論旨を要約すると以下の通りである。

「この論文集は、すべて意図して社会学者として訓練された社会科学者によって書かれ、その副題には『災害研究に対する社会学の貢献』と附されているが、災害現象をみるために社会学がどのように使われるか、また使われうるかについては、なに事かを暗に云っているだけである。そこから、共通の諸論題を選び抜くのは解き難い努力になる。それは、今日では、社会学が社会現象に対する、良くて総体的な方向付けを指す、極めて包括的なラベルにすぎないとみられていること、また災害領域における理論と方法に関して、ほとんど一致がないようにみえるからである。恐らく、この領域における際立った一致の欠如を示すものは、この領域における中心的な概念と仮定されるべきもの、まさに災害の概念化が完全に未決着であり、驚くべきは、未検討の論点であったことである。

このことからすると、disaster 研究に対する社会学の貢献を議論するのは、ほとんど不可能な課題のようにみえるかもしれない。しかし、社会科学の専門研究が、特定の問題領域、例えば災害に関わる仕事にどのような影響を与えたかをみようとする努力は、社会学が災害に対する社会科学的アプローチの開拓者であったが故に、社会学の領域に

において取り組まれるのがふさわしいのである。」

ここで Quarantelli は、議論の素材となるべき共通の論題を 8 点あげ、総括的な批評を行うのである。

「①災害は、社会現象であり、社会学的タームで識別可能であるという点に関して：これは明白な所与のレベルにあるが、今日でさえも、明示的に言明されるよりは、暗黙裡に述べられ、実際のところ災害についての公式的な定式化に充分実行されていない。初期の定式化では、災害を、社会システムの外にある自然の諸要因からもたらされる、ある種の社会的崩壊であるとするモデルが当然の前提にされてきた (Barton, Fritz)。今や、それを越えて、社会学的タームで定式化する努力が明示的になされねばならないが、その試みは未だ充分に果たされていない。例えば、災害の社会学的表示と整合的であるためには、暦時間や物理的空間を用いるのに代え、災害の「社会的時間」や「社会的空間」の特徴点を議論しなくてはならない。

②災害は、物的諸次元や非社会的諸次元ではなく、社会的タームによって確認され説明されなければならない：この場合も、定義の場合と同様に取り扱っているものの特徴点を他の社会学的諸要因によって説明しようとする試みがあるが、しばしば社会学的性質よりも社会的性質についての説明が与えられている。

③最も有用な社会的タームは、社会心理学的あるいは心理学的であるよりも、構造的あるいは、社会組織的なものである：10 年程以前に、災害研究における社会組織を強調する議論の出現に注目したことがあるが、しかし、社会組織的と社会心理的なもの—マクロとミクロといってもよい—の間をいかに関連付けるかの問題に長いこと悩まされてきた。これは、社会学を苦しめている問題であると同時に、災害の研究と理論においても問題なのであるが、例外を除くと、ほとんど言及されていない。

④用いられる構造的諸特性が他の社会現象に適用されるものと同じである：しかし、無思慮に構造的アプローチを取ることに、結論が経験的データによるよりも、定義によって到達されうると前提する危険がある。また、全面的に構造的説明が充分に展開されているわけでもない。

⑤④の対極として、災害現象に特別・無二な特徴づけや説明の必要はない：ほとんどの議論は、災害そのものにある特有の示差的な性質を帰属させるのを避けている。しかし、かつて Barton が、すべての集合的ストレス状況が災害として有効に特徴づけられるわけではないと指摘したように、様々な種類の集合的ストレス状況の間で、類似性と差異をどのように扱うかの問題に出会うことになる。

⑥社会学が一般的に説明できるものは、個々の災害現象を説明できる：しかし、この種のアプローチは、一般社会学の限界によって制約される。従って時々、一般社会学が災害研究を導くのではなく、その逆でなければならない。

⑦社会学的にみて災害に特有なものはないと言えるが、重要な 1 点についてはある。災害領域では、説明される必要があることに、束の間の、緊急時的、社会変化的の各局面

のあること、つまりよりダイナミックな社会的特徴に焦点をあてる必要がある。
⑧災害研究は、社会生活のダイナミクスを説明するための社会学的努力に対して、大きく貢献してきた：それは、⑦の束の間かつ緊急事態的なものと、社会的変化とを同時に強調してきたからである。」

ISA と災害研究の関わりでみると、今回の RCD セッションの開催は、1974 年の WCS『災害の社会学』セッションの開催から、10 年以上の時間経過がある。その時に提出されたペーパーは、1978 年に自身の編集した書籍として出版されていた (Quarantelli ed 1978)。そこで、災害現象に対する社会学的視角が如何に進展してきたかを評価するために、その両者を比べて、「相対的に云えば、進歩があったと結論付けることはできるが、未だなお、理想的なものがかなり欠けている。しかし、我々は、ゼロ地点からだけでなく、丁度 10 年前に書かれたものからさえ、目立って遠くまで歩いてきた」と叱咤激励したのである (Quarantelli 1987)。

1986 年の ISA・RCD は、会長 Quarantelli の基調講演及び最終総括を受けて、その問題提起を『研究領域の境界』という一般的な表題に翻訳して検討課題とすることを決議した。その決議に応えたのが、Kreps を招待編集者とする IJMED、第 7 巻第 3 号の特集である (Kreps 1989)。この特集号は 3 部—第 1 部は分類論問題、第 2 部は比較問題、第 3 部は問題と展望—からなっているが、RCD の決議提出の真意に直接応えるものが第 1 部であり、その執筆者は 4 名からなっているが、そこに Quarantelli も加わっている。

Quarantelli は、「災害研究のための分類論の問題には、最も根本的な争点の『何が災害か』にある答えが与えられないかぎり、意味のあるものとして立ち向かえない。Kreps は、この論文で、一つの一般的な答えを提出しており、その多くの点に関しては正しい。しかし、いくつかの問題もある。重要な点は、我々が一致していないことではなく、差異が災害を概念化し、タイプ論あるいは分類論を開発する上で、異なった方向に導くことである」 (Quarantelli 1989) と述べることから始める。この師は、自分の所見は、あくまで社会学的視角にのみ立つものだとして断ったうえで、4 点について、自分の立場を明確にしたうえで、弟子の Kreps との異同を指摘するのである。ここでは、その要点を取り上げる。

「①災害は、正確な符丁を必要とする実在としてよりも概念的な創作物である。概念に関して、それらは知的演習であり、言語ゲームであるとする立場と、概念や符丁は、第一義的には、それらに先立ってすでに存在するものに名前を与えるものとする立場とがあるが、Kreps にとっては、災害は符丁されることを待ってそこにあることになり、自身の立場では我々が使う概念的符丁によって、災害現象を作り出しているのである。後者の立場に立てば、その有用性を評価するための手段は、経験的データ以外の基準がありうることになる。概念化や再概念化の過程で重要なのは、論理、関連する諸概念間の整合性、定義の明確性とそれによって新たな問いの設定や異なった研究の示唆が

得られるかどうかである。

②災害を特徴づけるためには、物的特徴をも含ませる代わりに社会的特徴のみを使うことである。

Kreps は、災害を定義する際、社会的特徴と物的特徴とを混ぜ合わせている。別に教条主義的なディルケイム主義者である必要はないが、社会学者としての関心からいえば、社会現象を扱う際には、説明されるべきものと説明を行うものとは、両者とも、社会学の用語で確認されねばならない。Kreps では、例えば衝撃度合いが物的タームで云い表わされるが、損失についてそこに含まれる社会的知覚の方が重要かもしれない点が看過され、また、時間次元に関して社会的時間よりも暦時間を語っている。

③災害の特徴は、災害の先行条件やその結果と同一視され、混同されてはいけない。

Kreps は、条件、特徴、結果を区分し、分離する必要を明示的に受け入れ、トートロジーの落とし穴も認識している。しかし、非日常的出来事の定義の際に上げられる、例えば、予防警報期間は、災害因の特徴であるよりは、社会の有する予防、規制、監視、警報システムの函数であり、特徴ではなく、先行条件である。同様、他の三つの衝撃関連の特徴は、その出来事を他から区別する特徴ではなく、災害の後に続く結果である。加わえて、災害の4つの基本特性と非日常的出来事を定義する際の4つの特徴がどのように関連付けられるかも明白ではない。

④災害は、非日常的な社会問題としてより、社会的変化のダイナミクスの部分として、よりよく理解される。

Kreps は、幾度も非日常的な社会問題としての災害に言及しているが、社会問題とは何かが定義されていない。20年前の『社会問題』の教科書には、Fritz の有名な一章が収められていたが、今日の教科書では落とされている。数少ない災害研究者を別とすれば、他の社会学者は明らかに災害を社会問題とはみていないのである。自分は社会問題よりも、社会変化のダイナミクスの一部として災害を概念化すべきだと考えている。後者の概念は逆機能的諸側面を強調する傾向にあるが、それは経験的確定の事柄で、定義の問題ではない。社会変化の文脈は、ネガティブに加えてポジティブな諸結果を酌量するだけでなく、災害を社会生活の社会的ダイナミクスの中に捉える。また、社会的変化を強調することで、極端な相対主義と社会問題アプローチに内在的なイデオロギー・バイアスを回避するのである。」

最後に師から弟子に「四つの批判点は、Kreps 個人の災害研究に特有のことではなく、社会学の伝統一般における難問を表示したものである。むしろ、こういった議論が可能なのは、Kreps が「何が災害か」の問いに向き合い続けてきた、この研究領域で極端に数少ない研究者の一人であること、そして、体系的に長きにわたって答を前進させ続けてきたのは、彼の誉れである」と結ぶのである。

c) 災害の社会科学理論

最初の問題提起をした 1982 年から 10 年が経た、1992 年、IIS(International Institute of Sociology)が翌年にパリで開催される世界社会学大会のための発表論文を要請した時、Quarantelli は「災害」の概念をめぐるセッションを提案するよい機会であると捉えた。そして、「災害」という用語は社会科学の研究目的にとっていかに概念化されるべきかについての考え方と、過去及び現在の概念化に対する疑問や批判を提示することが求められるセッション—「災害：その概念についての様々な社会的解釈」と表題される一が設けられることになった。

Quarantelli が何故こうした提案を行ったかの背景には、既に触れたように、1986 年の世界社会学大会の RCD セッションにおける総括講演で、「この領域における中心的な概念と仮定されるべきもの、まさに『災害』の概念化が完全に未決着であり、驚くべきは、未検討の論点であった」と述べていたことがある。加えて、1990 年代から開始された国連の IDNDR(International Decade for National Disaster Reduction)の専門家会議に数少ない社会科学領域からの代表として、DRC 所長の Quarantelli が席を占めることになったことがある。IDNDR が公式にスタートした年に、ワールドバンクが主催した“Colloquium on the Environment and Natural Disaster Management”の報告集(1991)の出版に間に合わせて、Quarantelli が提出したペーパーでは、諸々の災害の間のありうる差異とそれが有する対策立案への含意について三つの問題を取り上げて述べている(Quarantelli, 1991)。

その三つの問題は、①対策の立案にとっては、災害は総称的にアプローチされた方が良いか、個々の作用因毎に扱った方がよいか、②災害はいかなる仕切り線で区分されるのが有用であるか、③どのように区分されるかの特徴づけは、対策立案のサイクル—緩和あるいは予防、緊急事態への備え、緊急事態への対応、回復—のすべての局面に均しく当てはまるか、の三点である。第一については、災害の間に重要な違いがないということではないが、総称的アプローチの方がより妥当だとする。それは、理論的には、災害概念の焦点が自然的なものから社会的なものへ移行してきており、経験的には、災害の社会行動的諸特徴は作用因特定のより、一般的に類似していることが明らかになっているからだ。第二については、以下の 8 つの次元—巻き込まれる人口の相対的割合、影響を受けた人々の社会的地位、影響の時間の長さ、影響を受ける急迫性や緩慢性、影響の予測性、危機への慣れ、人々が受ける影響の相対的な深刻度、影響の再発性—が重要であるとする。第三の問いについては、総称的アプローチは、緊急時に最もよくあてはまり、緩和局面ではその程度は低く、回復局面はその中間にある。概して、災害対策立案における総称的アプローチの利点は、①時間、資金、他の資源の点で、費用効率的である、②広いグループを動員できて、政治的にベターである、③備えや対応努力における重複、紛争、かち合い、空白を防ぐ、④災害発生に対処するための組織的努力の効率や効果を向上させる、という点にある」と述べた。このペーパーは、1993 年に予

定された『災害』セッションに向けたポジション・ペーパーのような性格を持っていた。

その『災害』セッションには、ドイツから社会学者の Dombrowsky、フランスから政治学者の Gilbert、イギリスからは LSE (London School of Economics and Political Science) の地理学科に所属する Horlick-Jones、アメリカからは社会学者の Kreps が参加し、ロシアからは経済学の Parfiriev がペーパー参加となった。それらのペーパーとセッションにおける議論をみた Quarantelli は、この論点に関心をもつ社会学者の間でこうした対話を継続するだけでなく、拡大することは、やりがいのある仕事だと考えるようになった。そして、1994 年にメキシコシティで開かれた “International Seminar on Society and Disaster Prevention” で Quarantelli とカナダの地理学者 Ken Hewitt—彼が 1983 年に書いた論文は、この時点までの災害研究の領域で最も詳細かつ明示的に批判的であり、社会科学文献で使われてきた災害の定義と概念化に極めて鋭い疑問を提起していた—とが知遇を得たことによって、1993 年の『災害』セッションに提出された 5 編のオリジナルペーパーに対する “reaction” ペーパーを書いてくれるよう依頼できることになった。これによって「災害」という用語をどのように定義し、概念化するかの闘争のための戦場のひな形(ラウンドテーブル方式)—オリジナルペーパーの提出、それに対するコメンテーターの “reaction” ペーパー、さらにそれに対するオリジナルライターの “reaction” ペーパーの形による対話—が出来上がった。Quarantelli がこうした “roundtable” 方式を提案したのは、かなり広範に実証的災害研究が行われてほぼ半世紀が経る今こそ、その領域の中心的コンセプトに体系的に立ち向かう時である、災害研究の領域が災害とは何かについてより一致する地点に至らなければ、その領域は知的に沈滞することになるだろう、という認識に基づいていた。そして、このラウンドテーブル方式の挑戦は 4 回試みられ、その第 1 回目は、IJMED vol13, No, 3 (1995) の特集号として公刊され、第 2 回は、第 1 回目と合せて、第 3 回と第 4 回は合せて編著の文献として公表されるのである (Quarantelli ed. 1998, Perry/Quarantelli eds. 2005)。

<第 1 ラウンド>

第 1 ラウンドは、1993 年にパリのソルボンヌで開かれた世界社会学会大会に際して始まり (Hewitt はこれには参加しないが、提出された 5 編のペーパーに対する “reaction ペーパー” を執筆する)、その開催時に Quarantelli から述べられたコメントが、パラフレーズされて、IJMED (vol. 13, No. 3) の特集号の編者序論に収録されている。そこには、「災害」を定義するということにどのような諸問題が含まれているか—単なる用語の定義ではなく、災害現象の概念化や詳述—について述べられている。

『災害』という用語によって意味されるものは何かについて関心をもつことは、あまり役に立たず、要領を得ない学術的記述に従事することではない。むしろ、現象の諸特徴、それらを導く諸条件、そして結果する諸帰結であると見出すものの中に、何が重要で意味のあるものと考えねばならないかについて、根本的な仕方では焦点をあてるこ

とである。短言すれば、諸特性を定義することについての最小限の一致を明確にし、獲得することがなければ、災害の諸特徴、諸条件、諸帰結について、互いに行ったり来たり語り続けることになろう。…ある現象が、災害として扱われるべきかどうかの問いに対する答えに我々が充分に一致することはないと知っている。そうした一致がないのは、何がある領域の基本概念を定義する諸特性であるべきかに関して、異なった考えを我々が持っているからである。

最後に『災害』の概念構成体 (rubric) に含めるか、あるいは除くかする必要があるような、ある種の比較的新たな社会的出来事が出現する入口に我々が立っているが故に、明瞭性を求めるのだと言及したい。事例には、AIDS の流行、コンピューターやハイテク・ネットワークの失敗、遺伝子工学の災難、偶然あるいは意図的な食料や飲料の毒物の汚染がある。それらあるいは類似の出来事に顕著な点は、通常は、社会的空間と時間によって特徴づけることのできる、特定の地域社会とは独立に生起し、しばしば多くの突然の死や行方不明者、あるいは重大な財産の損害に結果することはないことにある。しかし、それらは、大きな社会的混乱を作り出し、経済的に損失をもたらし、心理的な動揺をもたらしうるのである。あるいは、より知られている例をあげれば、Three Mile Island の原発事故は、Chernobyl と同じ意味で『災害』であったか。ある人は、その難局からの行方不明者が無かったことをもって『災害』ではまったくなかったとみ、私自身も含めて他の人は将来の『災害』の先触れだとみた。そして、ほとんどの伝統的な『災害』研究者達が研究するものと、よくても部分的に重ならない『産業的危機』のラベルの下でしばしば捉えられる無数の出来事がある。これらの出来事のいずれかが災害研究者達の活動領域となるべきなのであろうか」(Quarantelli1995 : 225)。

この第1ラウンドでは、5人の研究者達がオリジナル・ペーパーの提出者となった。それらが掲げた表題は、以下の通りである(カッコ内はIJMEDの特集号に収録されているオリジナル・ペーパーとHewittのコメントに対する反論の頁を指す)。

フランスのGrenobleは大学の政治学者であるClaude Gilbert : 「災害を研究すること : 主要な概念的用具についての評釈」(231-240、341-345)

ドイツ、KielのChristian Albrechts大学の社会学者である、Wolf. R. Dombrowsky : 「再三に渡って : 災害は我々が『災害』と呼んでいるもののことか、災害社会学の対象を概念化することに関する概念的覚書」(241-254、347-348)

アメリカCollege of William and Maryの社会学者であるGary. A. Kreps : 「系統立った出来事であり社会的触媒としての災害 : 主題の明確化」(255-284、349-352)

ロシア“Russkaia Nauka”の経済学者であるBoris. N. Profiriev : 「災害と災害領域 : 定義と描写の方法論的論点」(258-304、353-356)

イギリスSurrey大学、環境学者であるTom, Horlick-Jones : 「憤怒と背信としての現代

の災害」(305-315、357-359)

それら 5 編の論文に対して、「災害とは何か」の問いに答えるために各論者がとったアプローチを評釈することが自分の役目であるとする Kenneth Hewitt の文章は「災害の社会的構成—(災害を社会的現象であるとする視角を指す)—において、除外されている視点」と表題されている(317-339)。

ここでは、Hewitt の指摘をいくつか要約的に取り上げたい。まず、一般的に次の論点が指摘される。

- ・「災害とは何か」の問いに答えるアプローチが、専門領域の「縄張り」作りになりかねない点があり、災害に関わる作業や機関が特定の役割と領域を持っていることを示そうとする傾きがある。
- ・Quarantelli の「問いの背後の問い」(Quarantelli1982 : 456)に従って、つまり災害にいかに関わるアプローチするかを形造っている先入観やパラダイムに関心がゆき、「災害」を端的に定義することから離れてしまっている。
- ・Hewitt 自身の専門は、自然的環境と地理的脅威であるが、社会の理解や社会的に正しく適切な行動が現代の災害現場にとってより重大な論点だと信ずるに至っている点で、5 人の論者と同様、我々にとっての主要な検討課題は、災害の社会的構成—我々が災害について如何に考えるか、また、それに向かっていかに行動するかを、社会的諸条件やその「実態」が形造る、しばしば隠れたあるいは当然視している仕方に関わる一である。
- ・また「災害」は、例えば環境、関心、開発、居住、貧困、安全といった無関係ではない数々の諸観念の間にその位置を置いてきたのであり、しかし、それらの観念もまた時代の変化に合わせて根本的な再定義を経てきていることに注意が必要である。

次いで論者達の「災害の社会的構成」論の問題点として、災害の有無、それがどこでそのようにとりわけ誰に対して起きているかが物的生活における質の変化に対する既得権化された社会的諸条件と支配に最も密接に依っていること—被害や損害、被害予測、警報、備えが社会的に不均等に分散していること—が、現代の災害対応に取り組む作業にとって主要な検討課題になることはめったにないため、現代の「災害の社会的構成」を理解するためにはそうしたことに改めて向き合わなければならないのではないか。

また、論者たちは Quarantelli が「特定作用因に基づくアプローチ」と呼んだもの、外的作用因を災害の原因とするアプローチに全員が疑義を唱える。しかし、そのアプローチを軽率に無視するのは誤りである。Hewitt は、それをハザードパラダイムと呼び、それが基づく仮説やその功罪を明確に吟味することが重要だとする。Hewitt がそのアプローチについて問題点であるとする諸点は、リスクの源を文字通り社会の外側におき、環境と社会の関係について敵対的な見方を誘発し、社会—少なくともコミュニティや人々が自然及び技術の作用因に対して受け身的な犠牲者にされてしまい、解釈は技術的

な専門家達にゆだねられる。

危険の低減と機械的な仕組みへの人間の対応が推奨され、災害は、物理的作用因の衝撃に始まり、一連の方針や応答の諸要素に沿って進む、フローチャートや因果連鎖によって考えられ、人々やコミュニティの関心事も集合的な単位として表示され、統計的に分布する数値に変わり、抽象化された次元へと化して、非人間化されてしまう。

さらに、技術主義的な災害観は、リスクを可能性とする管理者の見方と符合し、常態(normality)が吟味されぬままに前提され、災害と反対の位置にあるものとして、通常の生活を維持しそこに復帰することが我々の仕事だとみなされる。

さらに「災害の社会的構成」の一つのパラダイムともなっている“Vulnerability”の視点について、安全や安心の別の顔と考えられるかもしれないが、ハザードパラダイムに対する挑戦とするならば、その定義は不正確である。“脆弱性”は脅威となる作用因に晒されることを意味するために導入されたが、その研究においては社会的諸条件、生態学的文脈、作用因特定のカテゴリー、個別のリスク及び実践を分離することができないし、特定のリスクや解決に投資するいかなる社会的決定も、社会やリスクの他の領域に影響を与え、新たな依存関係や危険の再配分を作り出す。また、Vulnerabilityは不運な用語であり、そのラベルとは異なって、「条件」を強調し、社会や人々について受け身である一病理的なものや弱いもの—という意識を助長する。

最後に、現在の災害研究では「失われた声」となりがちなものを取り上げている。

- ・「国連防災の10年」におけるグローバル化された文脈とは対照的に、ローカルなコミュニティを基盤とするフィールドからの証言の重要性について、問題が“Survivors”にいかなる結果を及ぼしたか、また彼らはどのようにそれを経験し、それに応答したかが災害を社会問題として再考するための有効な方法となる。
- ・シャドーリスクと隠された損害をいかにして明るみに出すか、犠牲者の顔を見失わないようにするという問題は、災害研究の方法論的挑戦に関わる事柄である。
- ・災禍の犠牲者からの証言に耳をかたむけるという作業は、リスクと災害の中に人間的なものと社会的なるものを見出そうとする問題の核心に行きつく。こうした作業は危険の諸条件、つまり誰がそして何が傷付けられてきたか、そして、彼らの必要とするものについて適切な目撃者を得るための手段である。こうした証言は、被害空間の上で社会的視点と道義的・人道的視点の正体を割り出す。脅威(hazard)の中にある人々に、自らのために、そして、自らについて語らせることは、解釈と応答の前面に顔と苦痛を留めておくことを可能とする数少ない方法—単なる表紙をかざる広告としてではなく、問題と対応についての社会的評価の一部として—の一つである。今日の災害研究がますますグローバル化し、その課題も政府や国際機関によって設定されることが増大し、人間的な関心事が抽象言語に翻訳される時、抽象概念と現場における証拠とをつき合わせることでより重要になる。

最後に、意識的であるにせよ、そうでないにせよ特集論文は、災害と社会が上から、

抽象的にそして遠くから見た時にどのように見えるかに専心しているようにみえ、従って議論がテクノクラティックで組織論的問題に向かい、むしろ限られた意味の社会的なものの内容と災害の問題機制に結果していると述べ、『災害社会学』は誰のためのものか、とよりラジカルな疑義を提起するのである。

IJMED の特集号のエピローグは、ラウンドテーブルの提案者である Quarantelli が書いている(361-364)。要約的にいくつかのポイントを上げると、オリジナルな問いかけ—『災害』とは何か—to 答えようとする際、各論者はむしろ異なった事柄について論じている。したがって自分の理解では、論者たちが災害をみる仕方において大きな違いがある。しかし、状況は少し複雑で、伝統的に災害としてみられてきたもの(いわゆる自然災害)については一致し、1995 年神戸地震の社会的影響は災害であったと一致するであろうが、新たなタイプの集合的危機や紛争状況については、『災害』カテゴリーに入れることにどれ位一致するであろうか、そして、災害を社会的対応のある側面によって定義あるいは概念化する場合、影響を受けた人達の社会的ステイタスはその概念化において重要であるかどうか、災害研究者としては過去及び現在を見るよりもより将来に投影してみるべきではないか、と問う。「災害とは何か」と問うことが、諸々の研究目的にとって「明白な」答えを生み出すわけではないし、災害を構成するものについての一致が現れることはほとんどないであろうが、災害がどの程度、より大きな社会的文脈で見られなければならないかと、どの程度倫理的、道義的考慮が払われなければならないか、といった重要な論点も扱われてきて、「災害」を定義し、概念化する問題についてのいくつかの問いも表に現れてきた。こうしたことは知的前進を表わすものである、と述べた。

<第2ラウンド>

第1及び第2ラウンドにおける議論を一冊にまとめて出版された本の序論で「第2ラウンドは第1ラウンドと同じフォーマット—5名の災害研究者にオリジナルエッセイをお願いし、それらに対し1名の評釈者が reaction ペーパーを書き、それに対して5名の論者がそれぞれ反論を書く—to 従っている。今回は、社会科学からできるだけ多くの異なったデイスプリンの視角を得ようとした。加えて、現在、最も多くの災害社会学研究が行われている国からの論者を選定した。その例外は日本である。日本には多くの経験的研究はあるが、その国では理論的工作は卓越していないからである」(Quarantelli1998: 6-7)と述べている。

第2ラウンドは、『災害に関する将来の概念化』と題され、提出されたオリジナル・エッセイは以下の5編である。

・Russell. R. Dynes (Delaware 大学の DRC 社会学者): “Coming to term with community disaster” (109-126、219-221)

- ・Robert, A. Stallings(南カリフォルニア大学、公共政策及び社会学)：“Disaster and the theory of social order” (127-145、222-225)
- ・Uriel Rosenthal(オランダ、ライデン大学、行政学)：“Future disasters, future definition” (146-159、226-228)
- ・Steve Kroll-Smith / Valerie Gunter(ニューオレルアン大学、社会学)：“The importance of how as well as what is disaster” (160-176、229-230)
- ・Anthony Oliver-Smith(フロリダ大学、人類学)：“Global changes and the definition of disaster” (177-194、231-233)

それらのペーパーに対して“reaction article”を執筆したのは Ronald W. Perry(アリゾナ大学、政治学)：“Definitions and the development of a theoretical superstructure for disasters” (197-215)

Perry の“reaction paper”では、5編のオリジナルペーパーの夫々についての要約がなされた上で、共通する諸点と相互に異なる点が上げられ、「災害」を定義し概念化することにどのような問題が含まれているかを整理する。

「災害」は、多次元的概念であり、様々な視角における理論的根拠づけによって強調点が異なる、「災害」は社会的に定義される難儀(occasion)であるとする点では一致があるが、変化との関連で語る場合には、旧来のシステム理論の伝統の中での「均衡理論」と社会変化理論、社会変化の視角と社会問題の視角があり、その対照は災害の諸原因、諸帰結あるいは特性を理解するための基礎として、「社会的構成論」(social construction)と「機能主義理論」(functional theory)の対照とも重なっている；災害の分類論においては、“phenotypic” (現象についての表面上あるいは可視的な特徴)か “genotypic” (より根本的な理論に基づくもの)とがある；誰が災害を定義するのかという問題に関して、例えば、社会科学の目的のために考案された定義 (“constructed”) とそれ以外のアクターによって作り出された定義 (“existential”) が対照される：災害を定義することと災害研究の将来との関係について、我々は災害研究のためのパラメーターを確認するだけでなく、その領域の理論的能力の拡張をもちからねばならない」と述べる。

Quarantelli は、二つのラウンドを収録した本の「結び」を書いている。その中で、二つのラウンドを総括して、①論者達は、基本的問い(「災害とは何か」)に対する答えにおいてかなりの違いを示している、②しかし、災害とは何かを問う包括的な演習は、すべての関係者(自身も含めて)にとって有用かつ、やりがいがあるものであり、さらに促進されるべき活動であった、③問題について将来の研究者達が追跡する主たる行路は「危機状況の分類論」(その中で災害も一つのタイプに過ぎない)となるかもしれないと示唆した、④概念上の問題に対する答えを発展させようという現在の努力はあまりに改

良主義的ではないか、必要とされているのはより革命的なもの、つまり、災害研究のための新たなパラダイムの創造ではないか、と少なくとも考えてみるべきではないか、の4点をあげる。

次いで、違いがあつたり扱われなかった問題として、紛争状況の分類、つまり災害の概念的構成体の中に含めるか否かを上げている。他方、この演習が達成したものとして、①歴史的にみて、基本的な問いに対して多くの時間と体系立った注意が払われたのは今回が初めてのことである、②様々な見方の提議者が、かつてと比べると、彼らの考えについてはるかに明示的でなければならなかった、③新たなアイデアが表明されたことの3点をあげる。

今後の課題に関連する事柄として、まず、災害についての概念を洗練することに言及する。その際、1986年の世界社会学会大会の総括講演で触れた“phenotypes”と“genotypes”の区別、そしてベンジャミン・フランクリンの故事—天体観測者と大工、そのいずれがより多くの生命を救うか—を引合いに出し、社会科学者の災害研究がなすべきことは、犠牲者の諸見解や日常語の目に見えるような含意に即反応することよりも、一歩さがって、様々なディスシプリンにおける抽象理論やモデルからその基本的な研究アイデアを受け取ることにあるべきだと、と述べる。

次いで、災害の研究は何らかの種類の類型論を必要とするとし、彼の年来の考え—危機状況の類型論の発展を通して—基本的問いについての歩みをさらに進めることが実りある方法としてありうるのではないかと推奨する。それに向かつて取り組まねばならない論点として6点—①突発的あるいは慢性的な状況を含めるべきか、②作用因焦点あるいは対応焦点のいずれを使うべきか、③飢饉、伝染病、干魃など、より古いタイプの拡散する状況は災害ラベルあるいは危機類型の中に位置づけられるか、あるいはそれから除かれるか、④コンピューターシステムの失敗といった新しいタイプの拡散する状況は災害としてカテゴリー化されるのか否か、⑤『複合緊急事態』と今日呼ばれているものは類型論の中にあるべきかどうか、⑥暗に意味される価値的立場(例えば、災害とは悪である)は明示されるべきかどうか—を上げる。

そして、最後に災害研究の領域にとって新たなパラダイムを必要とするか、の問いを提起する。Quarantelliは、自身の研究史を振り返って一つのパラダイムのシフトがあつた。災害についての天動説的概念がより地動説的概念にとって代われた。それは、焦点位置における自然環境(犠牲者がハザードを彼らに衝撃を与えるものと理解する)から、社会システムをいかなる分析にとっても中心的なものにすることへの移行であつた。実際、今日に至るまで、ほとんどの災害(disaster)研究者とは対照的に、多くのハザード(hazard)研究者は暗々裡に、なお、古いパラダイムを使っている。そして、今またポストモダニストの間で社会現象を行為者の視点から、災害の場合でいえば、犠牲者の視点からみるというアイデアがある。しかし、社会的行為者の主観的視点を考慮に入れるというのは、古代ギリシャの思想の中で多く論じられた問いであつたし、社会学の学

者にとっては、行動の解釈学的理解というのはきわめて年輪を重ねたアイディアである。むしろ、ポストモダンと言われた諸理論についてパラダイムシフトが求められていると同じ意味で、災害の概念も厳しい吟味の下に置かれるべき時に今あるのではないか」と述べた。

<第3ラウンド>と<第4ラウンド>

第3ラウンドと第4ラウンドもそれまでのラウンドと同様のフォーマット—オリジナル・エッセイ、評論者による評釈、それに対する反論—に従って行われ、その二つの成果が第1部、第2部として、一つの本(Perry, R. W / Quarantelli, E. L. ed. 2005)にまとめられ、第3部に二名の編者の文章が収録されている。

第3ラウンドにおける論者及び評釈者(第1部)

- David Alexander(地理学及び地質学)

“An interpretation of disaster in terms of changes in culture, society and international relations” (25-38、97-103)

- Susan L Cutter(地理学者)

“Are we asking the right question?” (39-59、104-106)

- Rohit Jigyasu(建築家)

“Disaster : a “Reality” on construct? perspective from the “east”” (49-59、107-112)

- Neil R Britton(災害マネジメント)

“What’ s a word? opening up the debate” (60-78、113-121)

- 評釈者 : Wolf R Dombrowsky(社会学)

“Not every move is a step forward: a critique of David Alexsander, Susan L. Cutter, Rohit Jigyasu and Neil Britton” (79-96)

第4ラウンドにおける論者及び評釈者(第2部)

- Allen H Barton(社会学)

“Disaster and collective stress” (125-152、275-279)

- Arjen Boin(行政学)

“Towards an integrative perspective” (153-172、280-285)

- Philip Buckle(災害マネジメント)

“Disaster : mandated definitions : local knowledge and complexity” (173-200、286-291)

- Denis Smith(経済学)

“In the eyes of the beholder? Making sense of the system(s) of disaster(s)”

(201-235、292-307)

・評釈者： Robert Stallings(社会学及び公共政策)

“Disaster, crisis, collective stress and mass deprivation” (237-274)

ここでは、編者の2人の文章を取り上げたい。そこでは、第1ラウンドから第4ラウンドまでの総括になっているからである。

“災害、定義そして理論構築”と表題された文章の冒頭部分で、Perryは、「この演習が進行する中で、私は社会科学とは何か、そして災害研究はその枠組みの中にどう適合するかについての私自身の見方に向き合うことになった」(Perry2005:311)。それは、「定義の目的は理論の一要素として、そして分類論と区分法に対する関係において探究される必要があると信じているからである」(Perry2005:312)と述べる。

1998年の本に収録された第1及び第2ラウンドにおける議論で、各論者の間に共通していた点と異なっていた点をあげる。「災害を社会的時間における社会的出来事として定義すること、災害は社会的交わりに対して破壊的であること、社会変化の文脈で理解されるべきだということを認める点で共通している。他方、進められた定義の間に重大な差異もあり、それは、①災害あるいは脅威(hazard)としての現象の文脈についての見解、②定義の指示対象として使われるのは誰の視点かの問題；一般公衆、犠牲者、研究者、政策作成者、③定義者の社会科学についてのヴィジョン、④分類論と区分法によって扱われるべき論点の諸点で類似していれば定義も類似し、それらの諸点で異なっていれば定義においても異なるように思われた」(Perry2005:313)。

しかし、第3及び第4ラウンドの論者の間では、一致の度合いが少なく、それは論者の領域がより多岐であったことにある。そのことから定義者の視点についての論者の見解が多様となり、また災害研究者にとって災害の定義を使うことの重要性についての考え方も多様になることによって、ただ、抽象的にみると、災害は社会的難儀(occasions)として定義される。それらは破壊的である、そして、社会変化に関係している、という一致点は残っている。他方、パターン化される差異のほとんどは、基本的な観念—ハザード対災害、定義のための適切な視点、分類論や区分法の必要、知識が蓄積し、保管される仕方—にある。

以上のように、4つのラウンドを総括した上で、災害研究が発展し続けるとしたら、災害の定義についての一致がなければならないか、という問いに対して、定義上の一致(あるいは欠如)は研究の遂行に対する重大な抑止ではない。挑戦は多量の知識を集めようとする時にやってくる。その集合が諸理論あるいは諸モデルあるいは研究成果の合成の形をとろうと、その目標を達成するためには、災害とは何かを「知ら」ねばならない。経験的に発見された事柄を整理する必要は分類論的(taxonomic)な思考—災害とは何か、そしてその理論的諸次元は何か—の必要となる。しかし、まさに災害は多くの次元を持つ用語であり、経験的な記録を解明しようとすれば区分のための略図が重要な一歩とな

る。

分類はそれ自体、災害をより明確に定義する一つの方法である。旧来の“phenotypic”な類型論—例えば、災害を“manmade” vs “natural”として区分する—でさえ、災害とは何かを特定する過程を始める。今日では、多くの災害研究者達は“genotypes”—社会的衝撃、社会的時間などによって類型を表現する—について考え始めようとしている。しかし、類型論の発展は、理論にとってであれ、研究にとってであれ、一致に至る道ではない。同じ現象についての多くの異なった類型論が同時に存在しうるし、なお推定的である。類型論の奨励は、定義者の視点についての考えに向けたものではない。例えば、社会科学の文脈で使われるべきものとして災害の意味を発展させようとする定義は、道理上委任された、あるいは政策上の定義とは異なりうる。異なった定義の使用は異なった目的を達成する。したがって、記述から説明に、そしてさらにそれを越えてゆこうとすると災害研究者は社会科学の認識論やメタ理論—発見の論理と証明の論理、あるいは基礎的な帰納的推論と演繹的推論を結びつける過程として—に向かわなければならないかもしれない」と述べた(Perry2005)。

Quarantelli は、その本の最終章に“A social science research agenda for the disasters of the 21th century : Theoretical, methodological and empirical issues and their professional implication”を表題する 70 ページを超える大部の文章を書いている。その目的は、表題に掲げているように、理論的論点だけでなく、より広い枠組みで社会科学の災害研究の進展にとって必要なより広範な 4 つの次元を扱うことにあるとしているが、ここでは、これまで「災害とは何か」についての概念化への取り組みを辿ってきたことから、「理論的争点」の部分に限定して取り上げたい。

この著者は、理論上の論点として、5 つの事柄を問いの形で提示する。

1. 概念上の明瞭性はどの位必要とされているか

前著(1998)では、災害領域では概念的明瞭が欠けているが、“災害”のきちんとした概念的把握がなければ、データの収集や分析において重大な問題となり続けるのではないかと述べた。

概念上、われわれは、ある事柄に対する諸条件を考える際に、そのある事柄の特徴から、またそのような特徴の諸帰結から独立に保っておく必要がある。これら三つの側面が現代の災害研究の多くでは、しばしば、ひどく混ぜこぜになっていて、関わっている研究者達によっては通常意識されていない。

この概念上のありうる問題点については、三点あげることができる。

- 1) 専門家の見解では、1 つの概念だけを使おうとして「災害」のラベルの下であまりに多くのことを捉えようとする点である。この例にあたるのは、“災害”と、“破局”という二つの異なった、しかし関連する用語である。少なくとも 4 つの異なる次元があり、“破局”においては、住民のコミュニティのすべて、あるいはほとんどが衝撃を

受ける；住む所を失ったものが同じ状況下にある友人や親類のところに行くことができない；緊急事態にあたるべき組織の作業基盤自体が衝撃を受けていて、自治体の職員が危機的時期だけでなく、復興期においても彼らの通常の仕事をなしえない；コミュニティの日常的役割のほとんどが、同時に、全種類に渡って中断する、の4特徴を有し、“災害”においては、それらは明瞭に現れていない。アメリカのHurricane Andrewや日本のGreat Hanshin Earthquakeはこれにあたり、通常の“災害”とは異なる。つまり、一つのラベルの下に比較的に類似のものを押し込めてしまうことを止めなければならない。

- 2)我々は、第一義的に時間と空間によって焦点が定められるものとして、「災害」を概念化するのは、何故かという問題である。我々が飢饉や干魃を“災害”と考えることが容易でないのは、異なった時間/空間の枠組みを必要とするからである。しかし、そうした拡散型の状況を“災害”のカテゴリーから排除するのか包含するかを考えるためには、はるかに体系的な仕事を必要とする。
- 3)紛争状況を“災害”として扱うかどうかの年来の論点があり、それは社会システムをどの様なプロセスが結合させるかについての基本的な心象に大きく依っている。

2. 災害は社会現象であるという見解の含意するものは何か

これは、災害領域における暗々裏のパラダイムと断言するかもしれないが、二つの関連する観念—①災害は本来的に社会的現象である、②災害の源は社会構造や社会システムにある—に分けられる。第1の点については、災害の時間的・空間的側面をみる際には、社会的時間と社会的空間の概念を使わねばならないこと、第2の点に関しては、我々が“実体的に”意味していることは、災害は社会変化の帰結であるということである。構造は時間上のある点の上で変化が研究者によって凍結されたものにすぎないからである。

3. 災害(disaster)を脅威(hazard)から切り離すことの利点は何か

いずれの言葉を使うかは、とられるべき戦略的アプローチを表示するために重要である。“災害”に焦点をあてることは、そのような出来事の生起(happenings)の社会的性格に注意を向けることであり、脅威(hazard)に焦点をあてることは、物理的・自然的現象を強調しがちである。ハザードは含まれているであろうが、引き起こされた災害における最も主要な要素ではない。最近の研究文献をみると、第一義的にハザードに焦点をあてるものから脆弱性(vulnerability)に焦点をあてるものへの移行が多くみられるが、それは一歩前進である。次に必要な一歩は、災害は社会システム自体の性格からくるとする理論である。この枠組みにおける災害は、潜在的な社会的脆弱性—つまり、社会構造や社会システムの弱さ—の表立った表現である。

災害は、より大きな社会システムに潜在して存在するものに類似している。そして、

それ自体としては重要ではないかもしれない様々の社会的諸要因の合成の結果である。災害を強調することは、現象の社会的性格に焦点をあてることであり、社会的 happenings の起源、表れ、帰結はすべて社会的である。

4. 災害について考える際にどの程度より大きな社会的文脈を考慮に入れるべきか

世界は現在、社会生活において大きな変化を経験している。諸々の災害の性格も世界が経験しているより大きな社会的変化の結果として、変化している。しかし、災害研究でより大きな社会的背景が無視されてきたのは、一般的に災害研究では最初から非歴史的なアプローチが優勢であったことを反映している。我々がより大きな社会的、歴史的な文脈を考慮に入れる必要があるのはそれがダイナミックな性格を有するからである。そのことの意味は、これまで災害は社会的に逆機能的なもの、第一義的にネガティブなものとして捉えられるのが一般的であったが、災害をポジティブな諸特徴を持つものとして考えることができるからである。

5)使われてない理論モデルや枠組みで、災害研究にとって、特に適切なものにどのようなものがあるか？の問いに対して Attribution theory、Satisficing theory、Diffusion、Networking、Social Capital を上げている。

しかし、「災害」を徹頭徹尾、社会的タームでかつ一般論的に概念化しようとする Quarantelli の挑戦に関して、全く批判がないわけではないことにも注意を要する。例えば、Kroll-Smith/Couch(1991)は、Quarantelli の挑戦は、「災害」をほとんど排他的に地球物理学的用語でみる見方に対する必要な矯正であると積極的に評価する一方、因果的諸要因の性格に引照することなしに一般的定義を開発しようとする理論には重大な欠陥があり、問題があると指摘する(阿部 2016 : 55-59)。

また、Quarantelli が社会科学による災害論の構築を目指して設定したラウンドテーブルの初回の議論について、批評者の役割を果たした K.Hewitt(1995, 1998)は、その批評をまとめた論文に、『災害の社会的構成(災害を社会現象であるとする視角を指す)において、除外されている視点』の表題が付せられ、検討を要する問題点が指摘されている(本論文 : 31-33)。次いで、Quarantelli の第2ラウンドでオリジナル・ペーパーの提出者となっている、人類学者の A.Oliver-Smith(1998)も、第1ラウンドでの議論を検討した上で、「災害が社会に対していかなる帰結をもたらすか」よりも広い視点「災害が社会について何を明らかにするか」に立って、ホーリスティックな概念化を探求しようとする(阿部 2017 : 7-8)。

そして、ソーシャルワークの災害論という視点から、Zakour は、「紛争状態はソーシャルワーク研究において、一般的には災害として定義されないが、災害には競争対立が存在し、災害と紛争危機は、しばしば高レベルの集合的ストレスやトラウマ的ストレス

に導く故に、災害と関連する」と述べ、また、「ソーシャルワーク研究においては、災害は社会的崩壊を強調して定義されているが、ハザードの環境的側面が除外されているわけではない。システム理論の一タイプとして、エコロジー理論においては、個人及び集合体の自然及び社会環境は、人間のウェルフェアを形成する上で、同等の重要性をもっている。エコロジーの視角に立つと、ハザードの物理的性質は、ソーシャルワークの災害研究における、災害の定義の重要な側面である。人々・組織・環境・技術(POET)の枠組みでは、自然及び人工的環境が社会的変数と相互作用し、災害に導くことになるであろう」(Zakour2007 : 125-126)と述べている。

3. ソーシャルワークの災害研究：二つのアプローチ

ソーシャルワークは、歴史的に実践のうえでは、災害の発生時に救助や救援を提供してきた。それは、尋常ならざる難儀を経験している人を擁護することがソーシャルワークのミッションであったからである。しかし、研究に関しては、ソーシャルワークの災害研究は、後発である。1990年代の初期に、災害研究の歴史と現状を総括した Alexander は、災害研究に関わるディシプリンとして6つの学派—地理学、人類学、社会学、開発研究、医学と疫学、そして自然科学—を挙げているが、(Alexander1991: 211-212, 1993: 12-14, 阿部 2016: 4)、そこにソーシャルワークは含まれていない。2007年に McEntier が編集した編著(Disciplines, Disaster and Emergency Management)では、災害や緊急事態マネジメントには、多専門職分野及びインターディシプリナリーなアプローチを必要とするとの認識が高まっているとして20を超える専門分野が取り上げられ、その中に「ソーシャルワーク」(Zakour2007)が入り込んでくるのである。

ソーシャルワークの災害研究における転期は、1996年に NASW(national association of social work)が disaster policy statement を採用し、その機関誌である JSSR に特集号として“Research on Social Work and Disasters”(vol. 22, 1/2)を組んだことにある。

その背景としては、1980年代の終わりから、自然及び技術災害が頻発し(Hurricane Hugo(1989), Andrew(1992), Earthquake, Loma Prieta(1989), Northridge(1994))、影響を受けた人々の数が増大し「災害の結果として生ずる人間的ニーズの増大に対応しよう」とすると、ソーシャルワークの専門職分野はその限界まで幅を広げることになろう」(Streeter/Murty 1996: 1)とするものであった。

それを嚆矢として、2000年には CSWE(Council on Social Work Education)が1995年から始めた Disaster and Traumatic Stress Symposium を編集した Tulane Studies in Social Work の出版、2003年には、前述の機関紙である JSSR が9.11の出来事を背景に“Social Work Intervention in Disasters and Traumatic Stress Events: An Emergency Practice Area”の特集号(vol. 30(2))を組み、2007年には Katherine A. Kendoll for International Social Work Education や Council on Social Work Education による“International Seminar on Disaster Planning, Management, and Relief: New Responsibilities for Social Work Education”の開催へと続いている。

a) 残余分野としての Social Work Disaster 研究

先述しているように、災害後の対応に関してはソーシャルワークのミッションとの親和性があったことから歴史的に多くの実践がなされているが、研究に関しては後発的である。この事実は、「ソーシャルワークは、歴史的には、災害発生時に救助を提供す

ることであった。しかし、ソーシャルワークの災害研究の実状は、60年代の社会学的研究や80年代に至るまでの心理学・精神医学の参入があつて、80年代に急速に拡大する災害研究の部分を作している。それまでは、ソーシャルワークの災害研究も社会学や心理学における災害研究の文脈で展開されてきた」(Zakour 1996: 15)との指摘にもあるように、災害研究が残余的であることは、NASWによるEncyclopedia of Social Workにおける当該項目の記述からも見て取ることができる。

AASWの後継ぎであるNASWが、それまでのSWYBを形を変えて出版することとなったEncyclopedia of Social Workの初巻ともいふべきもの(SWYBから通算して第15巻とされている)の中で、『災害救援』(Disaster Relief)の項目が立てられている。この項の著者によると、災害は、多くの人々がどうすることもできない苦難に突然投げ込まれ、結果として、食料・衣類・避難所・医療ケアやほかの生活必需品が必要となる。通常は、自然における突然の激変の状況として定義され、『災害救援』は、災害によって影響を受ける家族や個人のどうすることもできない苦難を軽減することになる諸方策の適用と定義している。

そのうえで、19世紀以来、第2次大戦後までの歴史的背景について触れた後、現状は、DRA1950の制定によって確立したOEPとANRCの協働体制の解説を行っている。Red Crossは、自発的な寄付金を財源として、災害の結果として必要のある人々に対する救済、政府諸機関は税金を財源に生命、財産、保健、福利、公共財の維持や修理、といった責任分担、災害救済のための援助の性格—災害の影響からの回復は個人及び家族の責任で、Red Crossの災害救済援助の目的は、家族が独力で達成できるものと、家族やコミュニティにおける通常の生活を取り戻すことに実際に必要となるものとの間のギャップを架橋すること—、家族の社会復帰、災害への備え、障害や死亡の防止と災害による破壊の縮減の内容について説明している(Edson1965)。

1971年に出版されたESW16巻においては、前巻における『災害救援』の用語が『災害救助』(Disaster Aid)に変更され、また、新たな項目として『危機介入』(Crisis Intervention)が加えられている。

前者について記述している著者の問題関心は、60年代に発生した災害の社会的・経済的コストが膨大なものになっていることを背景に、「災害を貧困の重要な原因として理解する必要がある。貧困や社会福祉に対するあらゆる配慮にとって、これは閑却されてきた主題である。『災害救助』—財政的救済と社会的諸サービスの形をとる—は、我々の社会の社会福祉システムにおける基本的要素である。それは、社会保障政策にとって主要な問題領域であり、その目的は“災害の被害者”のためにより有効な福祉プログラムを発展させることにある」とするところにある。

記述内容をごく短く要約すると、災害の性格—Fritz(1961)、Barton(1969)、

Form/Nosow(1958)、Baker/Chapman(1962)などからの要約的援用、災害の時間的展開過程に則して、災害が個人、家族、コミュニティにもたらす影響について、これまで得られている知見の整理、政府や任意団体のプログラムの中で、制度的な社会福祉の編成の部分として『災害救助』がどのように展開されてきたかの歴史記述となる。そして、著者の評価によると、災害による損失と補償や所得回復の間の不足が増大している—Dacy/Knnreuther(1969)を援用する—こと、従って、『災害ウェルフェア』のニーズが増大しているにもかかわらず、現状では、社会福祉制度の構成物としては概念化されず、残余として扱われている、とする。加えて、各種の政府機関及び任意団体の間に責任分担や協働関係に欠けるところがあつて、公平性や<dis>保険などが争点となり、連邦政府の努力を合理化するため、NCFDA(1970)の設立をみるに至っている。それ故に、拡大する『災害ウェルフェア』ニーズを充足し、かつ大きな改革を要するという重圧の下で、連邦・州・地方のレベルにおける『災害救助』サービスについて、包括的、合理的かつ公平なシステムが必要となるとされた(Siporin 1971)。

1970年代後半から1980年代に出版された、Encyclopedia of Social Workの第17巻と第18巻では、『災害救助』の項目について、同一の著者(M. Siporin 1977, 1987)が執筆をしている。そこでの記述の内容は、その二つの間ではほぼ類似がみられるが、若干の差異が存在している。冒頭の概要について、1977年版では、「災害援助は今やアメリカにおける社会福祉の確立した1つのカテゴリーになっている。相互援助の伝統的で非公式的なシステムが各レベルの政府の公式的な公共福祉システムの中での包括的整備によって補足されている。特に1974年のFDRA以来、災害援助の現システムは、給付とサービスの公平性、効率性、有効性の問題がありながら、広く受け入れられ、支持されて社会的に有用となっている社会保障システムに類似している。災害援助のための支給量は、自然災害に対する脆弱性が増大してきたこと、加えてダメージや損失が莫大に増大し、社会的・経済的コストは膨大になり増加し続けている。明らかに、災害の諸帰結を失業、貧困、その他の社会問題の重要な原因として理解する必要がある、これまではその主題が閑却されてきた。災害援助は、社会福祉のための政策形成における主要な問題領域であるが、その政策形成の1つの目標は、災害との関連で、より有効な備えと福祉プログラムを発展させることである」(Siporin 1977 : 277-279)と述べている。

1987年版では、前版の趣旨が「制度化された災害援助」の用語を使って敷衍されているが、新たな変化にも言及されている。「近年においては、災害予防と備えのプログラムと、プログラムの有効性を改善するための努力に注目が増大している。救済プログラムの強調からの方向転換は、公平性、効率性、有効性に関してこれまで認識されてきた諸問題に対する対応の結果である。加えて、災害の頻度の増大、災害リスクのある地域に住む人々の脆弱性の増大、損害と損失、救済、復興の社会的、経済的コストの加速的増大がある。災害援助は今や主要な社会福祉領域であるが、それにも拘らず、より効

果的な予防、備え、サービスのプログラムを発展させるために、更新や更なる進化を必要としている」(Siporin 1987, op. cit. : 438)と述べた。

次いで、「災害の性格」、「災害に際しての個人、家族、コミュニティの行動」のサブ項目に関する記述では、2つの版の間にほとんど差異はないが、「災害援助に関する政策的対応」についてはいくつかの変更がみられる。この著者は一貫して災害援助は社会福祉についての“制度的(Institutional)”概念(政府機関やRed Crossのような任意機関の責任を重く捉える)と、“残余的(residual)”概念(個人、家族、コミュニティの責任を重くみる)の間の微妙なバランスの上に立っているが、'77年版では、任意団体の社会福祉機関の財源問題と1974年のFDRAの結果から、被災者に対する“州管轄の助成金(state-administered grant)”プログラムの方へ比重が大きく移り、そのことが公平性や有効性をめぐる議論を引き起こしていること、'87年版では、逆に、連邦政府や災害対応機関が政策やプログラムを“制度的(institutional)”志向からより“残余的(residual)”志向へ移行させ、以前のFDAAをFEMA(1979)に統合する組織改変が行われたこと、そして災害援助の所得再配分的側面をめぐる議論に対する対応策が1983年から採られたことが、記述されている。

もう1つの記述の変更は、災害援助ワークが基づく理論モデルに関して、'77年版では、「優勢であった”危機介入(Crisis Intervention)”のモデルは長生きしてその有用性を失ったようにみえる」としていたが、'87年版になると、そのモデルは、「徐々に、長期的なコミュニティ・デベロップメント活動をより大きく強調することによって補足されている」と記述されるが、いずれの版においても、「制度化」の用語に内包されるものが、公的な諸施策の整備や組織統合から、インフォーマルな助け合いのシステムと公的機関及び任意団体の組織との統合を指すものに移るのである。そして、『結論』の記述は、二つの版で共通しており、「災害援助の包括的、合理的、公平なシステムを発展し、強化するにはより多くのことが求められる必要がある。そのためにも災害の性格、災害の短期的な影響と長期的な生態学的・社会経済的影響、有効な予防的かつ備えのプログラムと救助や社会復帰のためのサービスを提供するための、諸政策を発展させるための方法について多くの研究をする必要があると同時に、災害における個人や社会の行動、特に災害発生後の利他的コミュニティにおける自助や相互援助の諸過程について、より一層の理解を深めることが必要である」(Siporin 1977 : 287, 1987 : 448)ことが主張されている。

ESW第19巻(1995)の『災害と災害援助』の項の記述内容は、それ以前のものと少し性格が異なっているようにみえる。それは、以前の巻におけるこの項目の記述は、ソーシャルワーク分野の研究に深くかかわってきた研究者によって執筆されており、ソーシャルワークが災害の問題にいかに関わるべきかについての著者自身の見解や主張が述べられていたが、この巻における執筆者について“private consultant”としか記載さ

れていないため、その専門については不明であるが、記述内容は解説的なものである。全体で8ページを費やしているが、そのうち「ハザードと災害作用因」、「脆弱性」、「災害のインパクト」で約2ページ弱、「災害マネジメントサイクル—備えの計画、対応の計画、回復計画、減災—」で約2ページ弱、「災害対応者」が半ページ、「アメリカにおける災害」と「アメリカの援助プログラム」で約2ページ弱を占め、「メンタルヘルス問題への対応」が約1.5ページ、「ソーシャルワークの役割」が1ページ弱という構成になっている。そして、結論部分の途中で、「ソーシャルワーカー達は、障害を持つ人々、子ども、高齢者といった脆弱なグループを支援すること、備えのための諸機関や他の組織が有効な対応をするよう助成すること、コミュニティを改善し、不充足のニーズに取り組む復興計画を組み立てること、といった固有の災害時権限をもっている。ソーシャルワーカー達は、ますます災害の起こりやすい国々で活動している国際的な人道支援や開発組織と共に仕事をするようになっていく」と記述され、最後に「ソーシャルワークの専門分野は、災害マネジメントの領域で実質的な貢献をしてきたし、また、続けている。全般的にみて、この主題は、ソーシャルワークの研究者と実践家からのますますの注目を受けるに違いない」の文章で締めくくられている(Webster1995 : 769)。

b) ソーシャルワークの災害研究における二つのアプローチ

ソーシャルワークの災害研究は、独自のかつ単一の理論に基づいているのではなく、様々な分野における諸理論及び様々な実践における経験知の合成からなっている。とりわけ、1980年代から1990年代にアメリカの「福祉をめぐる世界」に生じた諸変化、中でもソーシャルワークの知識基盤あるいは理論的基礎づけをめぐる議論を反映している(阿部 2017 : 17-32)。そうした議論を背景に Poulin は、ソーシャルワーク実践に対するアプローチを伝統的な“agent - based”と“strength - based”の二つに概括する。前者は、「問題焦点型」で、クライアントは機能を改善するために克服されねばならない欠陥や病理的問題・課題をもっているものと見られがちであり、後者は、クライアントが内在的に持っている力の源や対処能力に焦点をあて、クライアントは変化可能な存在、変化の過程におけるパートナーや積極的な参与者—つまり、ソーシャルワーカーは問題解決者ではなくクライアントが問題解決者であるとみられる(Poulin 2005 : 2-3)。

そうした、ソーシャルワーク教育/訓練における二つのアプローチの対比を援用すると、Zakour 及び、Zakour/Gillespie がソーシャルワーク研究における二つのアプローチとして対比した理論—Social Work Vulnerability Theory(a) vs Social Work Resiliency Theory(b)—にほぼ対応する(Zakour 2010 : 22-24, Zakour/Gillespie 2013 : 147)ようにみえる。そこで、本稿においてはソーシャルワークの災害研究の展開を2つのアプローチに概括し、時期的に下記、三段階にわけてフォローしていくこととする。

(イ) 1990 年代半ばにおける総括と出発 : (a) Zakour (1996) / Zakour, ed (2000)

(b) Saleebey (1996)

(ロ) その後の展開 : (a) Rogge (2003)、Zakour/Harrell (2003)、Zakour (2007)

(b) Greene ed. (2002)

(ハ) 一つの到達点 : (a) Gillespie (2007, 2008)、Gillespie/Danso ed. (2010)

Zakour/Gillespie (2013)

(b) Grenne (2007)、Greene (2008)、Greene/Greene (2009)、

Greene, red (2011)、Greene (2012)

(イ) 1990 年代半ばにおける総括と出発

(a) JSSR の特集号 (Vol. 22, No. 1/2, 1996) — Research on Social Work and Disasters — の編者を勤めた Streeter/Murty は、序論の中で、「収録した論文について、ソーシャルワークの専門職分野の伝統とミッションと一致——個人と環境の様々な諸側面との間の相互作用に焦点をあてている、多レベル(個人、家族、組織、組織間のネットワーク、コミュニティ、社会及び政策レベル)における社会問題を扱い、異例の難儀を経験している人々を擁護するソーシャルワークのミッションを掲げ、脆弱な人々のためにケアし、破局的な出来事によって負わされた重荷を共有することを社会の責任として示唆する——しているが、過去においては、この領域の専門学者によって閑脚されてきた研究領域、つまり、災害について焦点をあてるイノベーティブな仕事を提示している」(Streeter/Murty 1996 : 3) と述べている。

“ソーシャルワークにおける災害研究”と表題される一般的論題を扱っている Zakour は、80 年代半ばまでとそれ以降とを対比して、研究の進展及び現状について述べる。前者においては、緊急事態サービスを第一義的に強調し、災害ソーシャルサービスにおける実践と研究は、不利を被っていたり、脆弱であったりする人々に対して必要とされる諸資源を提供すること、重大な健康上及び精神上の結果に陥るのを防止すること、諸個人と諸資源システムを連結すること、諸資源を人々に入手できるようにするために各種の諸システムを変革することを通じて、この専門職領域の諸目標を前進させることであった。それに対し、80 年代後半以降の災害研究における傾向として、災害対応の組織や組織間調整についての社会学における研究の進展と PTSD に関する臨床研究の進展を背景として、災害におけるソーシャルワークの関与の範囲が拡大すると同時に、ソーシャルワークの災害研究ではトラウマティックストレス、災害ソーシャルワークにおける実践的応用に関する理論と測定方法の改良などを新たな流れとしている。

ソーシャルワークの災害研究の現状が、研究の将来への道を示しているとして、様々なタイプの災害が、犠牲者(victim)と作業員(workers)に対して与える衝撃、様々な臨床的処方の実効性、調整を容易にする諸要因、分析の異なったレベルにおける属性的諸要因と間接的諸要因との結合、災害サービスにおけるボランティアにとっての適切な役割や災害救助におけるボランティアの有効性、不利な立場にある人々や脆弱な人々に焦点をあて、それらの人々にとって特に重要な防護的諸要因とリスク諸要因を調停すること、有毒物質にさらされることと貧困との相互作用、歴史的時間を越えて、環境災害が異なったレベルの社会システムに与える衝撃、ほとんどの災害が有するグローバルな性質を所与として、サービスの調整に特に焦点をあてる国際比較的研究、ミクロレベルからマクロレベルにわたる社会支援とサービスの調整といった研究テーマが上げられている。

同じ学術雑誌の特集号で、一般的論題を扱うもう一つの論文—Dodds と Nuehring の共著による—は、災害の出来事が発生した直後に研究者達がパートナーを組んで、仕事に取り組めるようにする助けとなる、「研究準備のための青写真」の提供を目的としている。その「青写真」は、ストレスを与える出来事としての災害と影響を受けた人やシステムに対する諸結果の間の関係を検討するストレスモデルに立つもので、ミクロ・メゾ・マクロレベルの諸変数を包含し、人と環境の適合を強調し、病理学よりも適応を支援し、個人、家族、少数グループ、組織、コミュニティに対して応用可能性を示唆するものとされる。そして、その「青写真」には、ソーシャルワークにとって重要な災害研究の検討課題として、被災地住民に関する記述、生物学的・心理学的・社会的現象の説明、災害発生後の状況に対するソーシャルワークの介入の実効性、重要な諸変数の測定と方法、災害の文脈に対して特別な倫理的問題、組織間や分野間の効果的な協働などが含まれるとする。

なぜ、こうした「青写真」が必要であるかについて、この著者達が 1992 年の Hurricane Andrew 直後の余波の中で経験したことに基づいていると述べる。ハリケーンの発生直後、連邦機関の FEMA や NIMH が危機対応の研究計画を立ち上げ、著者達が所属する学科がそのプロジェクトに参加する人員に対する災害関連の訓練と支援サービスを提供することになったが、多くの障壁があつてうまく作動できなかったという。その理由には、様々なものがあつたが(阿部 2017 : 34)、とりわけ重要な考慮を要したものは、災害研究の現状に関してであり、ソーシャルワークにおいては、災害に関する研究は今やっと出現し始めたところにあることであつた。したがって、研究の可能性のある多くの領域があらゆるレベルの研究対象において残されており、例えば、災害の諸帰結、検証可能な PTSD の発症率、異なる属性の人々に対する災害の影響、複雑な回復過程で作り出される「第 2 の災害」の影響などが含まれており、加えて被災者でありながら災害対応の人材になっている人達のリスクやニーズや対処法に注意を払う研究は著しく不足していると述べたのである(Dodds/Nuehring 1996)。

ここで、90年代の議論を整理した阿部(2017)では、TSSWのモノグラフ(2000)の内容とその執筆者について以下の様に整理している。

(a) Tulane 大学が公刊している“Studies in Social Work”の2000年版の特集号(Zakour, ed 2000)、TSSWのモノグラフ(2000)

TSSWのモノグラフに序論を書いたZakourは、モノグラフに論文を書いている著者達の多くは、CSWEが1995年の年次会合に際して初めて開催し、以来、毎年続けているDisaster and Traumatic Stress Symposiumでの発表者であり、モノグラフの一部は1995年にTUGSSWに設立されたDVRCを通じて完成されたものである、と公刊の経緯を述べている。このモノグラフの趣旨について、ソーシャルワークは歴史的に集合的ストレス状況にある人々を助けてきたが、〈dis〉や緊急時の救急におけるソーシャルワークの現在の役割を要約し、拡張されている研究領域について将来の方向を示唆しようとするところにあるとする。そして、社会学や心理学と比較すると、ソーシャルワークにおける〈dis〉研究の伝統は相対的に新しいといえるが、〈dis〉ソーシャルワーク介入における検討課題に注意を向けるために重要である、と述べる。現時点では、〈diss〉やトラウマ的ストレスを引き起こす出来事の数と深刻さにおいて増大していること、世界人口の幾可級数的増加、深刻な〈diss〉に見舞われがちな地域における低所得人口の増加、技術と社会・経済の複雑な相互作用の増大によって、社会の一部に対する衝撃が社会全体に拡がること、放射性物質や新たな科学物質の生産が新たな種類の技術〈diss〉の可能性を高めていること、自然〈diss〉が技術〈diss〉に導くことなどを背景に、このモノグラフに収録されている論文—自然〈diss〉に関する10編と人間が引き起こすトラウマに関する9編—に関して、三つの点で特色があるとする。第1は、〈dis〉の影響をますます被りやすくなっている脆弱な人々の範囲が広がっていること、第2は、〈dis〉やトラウマ的ストレスの生ずる場面、被災者、実践の文脈、介入の挑戦など広範囲にわたること、第3は〈dis〉やトラウマ的ストレスの多くの異なった段階や時期—緩和、計画、対応、回復、再建など—と、出来事の異なる時間的構造—緊急的なものと慢性的なもの—のものが扱われていることを上げる。それらは、いずれも歴史的に言えばソーシャルワークの関心をなしてきたものであるが、対象とする具体的事例の範囲が拡大し、それに伴って新たな方法論や分析法の開発が試みられているとする(阿部2017:35)。

そのうえで、モノグラフに収録されている2つの研究—組織間の調整、ボランティア—について次のように記載している。

①「組織間の調整」問題

ここでは、このモノグラフの中にも収録されている二つの論文、そして、ソーシャルワークにおける〈dis〉研究の推進者と目されているGillespieとZakourがそれぞれ共著

者となっている二つの論文で扱われている主題に関する研究をとり上げる。その1つは〈diss〉におけるソーシャルワークのヒューマンサービス提供をより実効的かつ人々にとって入手可能なものにするために必須な諸サービス間及び諸組織間の調整に関する研究であり、特に80年代に拡張が始まるソーシャルワーク〈dis〉研究の中で、より体系立った研究が進められた領域の1つである。ソーシャルサービス提供諸機関の間の調整という問題は60年代における種々の社会的プログラムの出現と密接に関連しており、サービス提供システムの拡張は、一方で、サービスの細分化や組織間の競合、しかし他方では調整の欠如に対する関心を集めたのである。しかし、80年代になると、問題状況が変わり始めた。費用節減の時代潮流によって、多くの計画管理や機関の執行責任者達は、諸サービスへの需要が増大してきた時期に基金の圧縮という問題に直面させられることになった。そのため、再び、サービス提供システムにおける効率化を向上させ、重複や細分化を減らすための手段として、社会サービス諸機関の間のより一層の調整が唱導されてきたのである。しかし、ソーシャルワークの多くの管理者達は組織間関係の理論や技術についての理解がほとんどなかったため、「組織間調整のカリキュラム開発」と題する論文(Streeter et al 1986)が書かれ、一種の入門として、政治経済学的視点に立った理論を援用しながら、二つのタイプの連携—直接的なサービスの連携と管理上の連携—について、調整の諸要素、戦略、利点とコスト等について解説がなされる。

1991年の論文で、Gillespie は、緊急時のマネジメントにおいて、コミュニティの諸資源を調整することの重要性が増した理由について、①FEMA が包括的・統合的な緊急事態マネジメント(IEMS、CEM)を採用したことによって、調整がカギをなす要因となったこと、②〈diss〉の衝撃を受けやすい地域への定住が進み、〈diss〉の影響を受ける人口が増大したこと、③技術〈dis〉のリスクが増大したこと、④緊急事態マネジメントの専門化が増大したこと、⑤〈dis〉の緩和、備え、対応、回復に関わる諸組織の数と種類が増えたこと、⑥ほとんどすべてのコミュニティの〈dis〉ネットワークにおいては、ARC や宗教組織といった非営利組織が中心的活動を担っていること、等を上げている。この論文は、地方自治体向けの「緊急事態マネジメント」の教科書の中の一章であることから、調整を阻害する諸要因、調整を促進する諸要因、調整による便益、コミュニティの資源のタイプ(情報、人材、資金、建物と土地、設備)、特に重要なコミュニティのサブシステム(医療、社会サービスと精神衛生、警察・消防・水道・ゴミ処理などの公的機関、建設業・化学産業：ボランティアなどの民間セクター、電力・公共交通・電話などの認可事業体、メディア)、調整の形態(共通のデータベース、相互援助協定、役員会メンバーの交換、協働的な協議会の設置、合同による計画づくり)についての解説的な論述となっている。

しかし、上の解説的な論述の根拠づけとなると、いくつもの命題に関する理論的仮説とその検証作業となり、その作業過程でいくつかの論文が発表されるが

(Gillespie/Murty 1991), Streeter/Gillespie 1992), Gillespie/Colignon 1993)、体

系的にまとめられた著作が 1993 年に公刊されている (Gillespie et al 1993)。それによると、このプロジェクトの第一義的な目標はコミュニティの<dis>備えについての一般理論を作ることにおかれるが、それは備えが<dis>対応の実効性と直接的に関係する、つまり、対応の実効性の予測になると仮説される。次いで組織の備えは、組織間関係の構造の函数であり、それはまた組織の特性によって規定されると仮説される。従ってこの研究の特色は、組織やそのネットワークに関する最新の研究と<dis>への備えを結びつけることにある。

<dis>サービスの調整をめぐる問題には、上に述べた「備え」に関するもの (Banering/Gillespie 1994) に加え、発災後のサービス供給システムにおける「隙間」といわれるものがある。これについて、Gillespie/Murty (1994) は、組織相互間のサービスネットワークにおける「隙間」を二つのタイプ—基本的な諸サービスを有する組織がネットワークにおける他の組織との相互関係を全く持たず孤立している場合と、ある諸組織のクラスターがネットワークに結びついているが、間接的な長い経路を通じてのみ連結されているにすぎず、それらの組織がネットワークの周辺部に位置している場合—があるとする。一般的には、コミュニティにおけるサービスの提供は、サービスをより利用可能にし、重複を減らし、隙間を減ずるように計画されていると考えられているが、サービス提供ネットワークが複雑になり、多種多様な組織が関わり、それぞれが自主性を求めると、そうしたことが難しくなる。そのため、この著者達は、組織間ネットワークを個々の出来事に対応し、その出来事に関連する特定の諸問題の解決を目指す、諸組織の間のすべての関係として広く定義する。

TSSW (2000) に収録された「<dis>計画のための調整の明確化」と題する論文 (Robards/Gillespie/Mury 2000) では、調整努力の成功をどのようにして評価するかの問題が主題となっている。この著者達によれば、コミュニティの諸組織が一緒に作業を行う過程をマネージするための戦略として、過去 40 年以上にわたって、組織間調整が唱導されてきたが、その調整戦略がいかにうまく作用しているかを評価する努力はわざと避けられてきた。その理由の一端は調整に関する測度がきわめて貧弱であったからだという。そのことは、「調整」“coordination”という概念についての一致がなく「協力」“cooperation”あるいは「協働」“collaboration”という概念との違いも曖昧であることにもよる。そのため、この著者たちは組織間調整を「共通の目的のために、社会的に識別されている個別の諸単位で企てられた相互依存関係」として定義する。この定義の特徴点は「調整」には少なくとも 4 つの次元—独自性のある単位、意図的に企てられたこと、相互依存、共通の目的—が含まれるとする点にある。このように定義すると三つの概念間の差異が明確になる。すなわち「協力」はより低いレベルの組織からなりがちであり、「調整」は、より公式的過程である故に、より高いレベルのメンバーを含むことから、「協力」は連携の公式的組織構造に影響することが少ないが、「調整」は公式的組織構造に影響することになる。「協働」は、「協力」というより一般的概念よりも組

組織間の「調整」という概念により近いが、「協働」的努力における利害関係の自主性、企図性、相互依存、共通の目標がカギであるとされる場合もあるが、「協働」が公式的組織間関係の構造として特徴づけられるのに対して、「調整」は公式的・非公式的な側面を含み、緊急事態の推移によって進行する過程現象である、とされる。ともかく、「調整」という概念について、その意味の内容分析とカギとなる諸次元の確認を通じて、理解することが、その成功を評価する手段の開発にとって重要となる。

そのため、この論文では、19 州の地震対応プログラムを事例に、4 次元に対応する 6 指標を設定した質問票を設計し、それに関連する 239 の対象に向けた調査を試行的に実施し、結果は、4 つの次元に基づくとする組織間調整についての概念化を支持するものである、と述べる。ただ、この研究は創始段階にあって、指標の選択、対象とする組織のタイプの違い、調査方法、さらに最も重要な点として、過程の評価と結果の評価を記述する諸変数と如何に結びつけるかなど多くの検討課題が残っているとしている。

「ボランティア」問題

Zakour は、90 年半ばに、ソーシャルワークにおける<dis>研究の現状を概観した論文で、「ソーシャルワーク<dis>研究の中で以前から重視されてきたもう一つの領域は<dis>ボランティアに関するものである。・・・ボランティアや専門職補佐員達が、<dis>サービスを提供する上で利用可能し易く、実効性があると考えられていたが故に、<dis>対応で広く使われてきた。軍隊モデルを通じて組織された専門職の<dis>ワーカーズは、しばしばボランティアが<dis>対応に関わることに反感をもっていたが、組織されたボランティアは救援努力のサービス調整や実効性を改善できる。したがって、ボランティアと専門職の協力のために最も適合的な補助的役割は何かを確定するために、ボランティアと専門職の実効性について相対的評価がなされなければならない。諸個人のボランティア努力は発災後における利他的コミュニティと復興対応の基礎であるが、ソーシャルワーク専門職者達が<dis>後に如何にして療法的コミュニティを支え、強められるかに関する研究が必要とされる。」(Zakour, op. cit. 1996, 16-18)と述べている。

ボランティアの数の上では、調査機関によって定義も方法も異なるが、1965 年の 22m(million)から 74 年の 37m、81 年の 84m、83 年の 92m と増加の一途をたどり、プロフィールの上でも、74 年には 25～44 歳の婦人が際立っていたが、人口構成の上で高齢化が進行するにつれ、高齢者ボランティアの数も増大する。70 年代末から 80 年代始めにかけては、全国組織にも改編が起り、例えば、79 年 2 月に以前の NCVA と NICV が合併して、V-NC になり、80 年には AAVS が AVA となる。しかし、この時期にはボランティアが全面的に活用されるにはいくつかの障壁があった。その中で最も大きな障壁は、ボランティアと専門職者との間の対立的な関係であり、ヒューマンサービス・プログラムの公的財源の削減が、専門スタッフに対する潜在的な置き換え、あるいは追加的なスタッフの代役として、ボランティアに対する注目が集まり、ボランティアに対する有給スタ

ップの抵抗を深める虞れがあったことである。また、公共セクターにボランティアが関わることに對する重要な障壁として、法令で特例的に規定されているのでなければ、連邦機關によるボランティアの活用を禁ずる連邦法があった。さらに、当時のレーガン大統領は、1981年にPTFPSIを設置し、82年の報告書に盛り込まれた勸告―「政府活動全体に渡るボランティア・サービスの関与の全面的禁止を取り払うことに考慮が払われるべきだ」―が出されたことを背景として、全国規模でボランティアイズムに對する支持が公報された。しかし、レーガン政権の立場には二面性があり、ボランティア活動の増大の要請はヒューマンサービス・プログラムに對する予算の削減―そのいくつかは任意の諸機關に直接的な影響を与える―と符合していたのである(Manser 1987, 846-847)。

ESWの第19版(1995)においては、項目名が第18版における“volunteers”から“volunteer management”に変わっているが、執筆者のDunnは、「“volunteer”と“volunteer management”という語は歴史的にアメリカの語彙の一部であったが、“volunteerism”の用語は1980年代になるまではほとんどの辞書に含まれてはおらず、それ以前に使われた用語は“voluntarism”であった」と述べる。そして、この著者が取り上げた1991年Gallup Pollでは、ボランティア活動に関わった人々の数が94.2mと算定されており、第18版で引用された1981年のGallup Pollにおける算定―84m―と比べると、10年間に約10mの増加をみたことになる。

<diss>時におけるボランティア組織に關するZakourらの研究は、1980年代の後半から始まっているが、そのテーマに關する問題機制についての見取り図に相當する論文が1991年に公刊されている(Zakour et. al. 1991) 89)。そこでは、<dis>時にボランティア組織に要請される仕事の優先順位から、第1に「生存志向活動」(発災直後の救援、犠牲者に對するケア、避難、衣食住の基本的ニーズ等への対応)、第2に、コミュニケーションと調整作業(様々な諸機關との連絡調整とボランティアの派遣など)、第3に心理的・経済的救援等の社会活動(この諸活動には多様な組織がかかわるため、組織の大小だけでなく、“established”、“extending”、“expanding”、“emergent”など、ボランティア組織の形成のされ方に関するタイプ分けが仕事の仕方と関連される)という区分が設定されている。ついで、ボランティア組織であること故の特性から生ずる4つの課題が提示される。その第1は人材問題で、有給の組織とは異なり、ボランティア組織で管理的・ライン的役割をもつ指導的人々は、能力・資格に基づき微募されているわけではないし、公式的な訓練を経ているわけではないため、リーダーシップをめぐる問題がある。また、<dis>の際には、訓練されたボランティアよりもふらりと来る人が多いことから、訓練された人々とふらり来る人々とを如何に統合するかの問題がある。その2は、各種の機關や組織の間の調整や連携の必要性和重要性が増しているが、特に新たに拡張された組織が他の組織やコミュニティから受け入れられるための信頼性や意思疎通の問題がある。第3に、<dis>時におけるボランティア組織間の構造が、半自主的な個々の単位がゆるい形で集まる連合的なものであり、関わる仕事は厳格な作業手続きや

強い分業関係を欠く、非慣例的な性格をもっていることから、<dis>の初期段階で組織間の統合や調整が分解してしまうことを防ぐため、前以て<dis>対応計画を作成しておく必要があるという問題である。第4は、ボランティア組織外の諸要因に対して注目する必要がある問題で、コミュニティの中の少数派や特定の社会集団が深刻な打撃を受け、しかし、<dis>救援組織の援助から孤立するという状況を避けるため、コミュニティ全体を見渡すこと、そして個々の分野の人材や技能が最適に配分されるようにシステムの事態を見る必要があるという問題である。

それらの課題の存在を前提にして、この著者達は、8項目にわたる勧告—①<dis>救援活動においては、すべてのワーカー達に仕事の特定化をすること、②<dis>においては官僚的な規制や手続きが緩和され分権化される必要があること、③<dis>関連の諸技能における訓練が提供されるべきこと、④諸組織はボランティア達を動機づけるため、魅力ある誘因(例えば、スキルアップやキャリアアップ)を提供する必要があること、⑤リーダー達の選択においてはメリット・テストが役立つこと、⑥<dis>コミュニケーション計画は前以て作成される必要があること、⑦調整や組織間ネットワーク計画も前以て作られる必要があること、⑧これらの調整計画においては、最大限の数のボランティアが孤立した犠牲者との接触がもてるように確保されていることが必要であること—が、ボランティア組織の間で<dis>救援活動の実効性を上げるために提起されたのである。

この論文を出発点として、Zakour の90年代における研究は、上の論文で指摘した<dis>においてボランティア組織が直面する諸問題を克服するための方策と、勧告した諸項目を達成するための方策に関して、経験的裏付けをもった提言をすることに向けられる。『キャリア開発志向の“volunteerism”の測定』と題する論文(Zakour1994)90)では、ボランティア達が利他主義的目的よりもキャリア開発を求める傾向が強まっていることを踏まえて、ガットマン・スケールを援用して、キャリア開発のボランティア志願についての新たな測定法の開発を試みたものである。『緊急時における地理的・社会的距離』と題する論文(Zakour1996)では、発災時におけるボランティア・サービス組織の間の協力的連携と地理的距離の関係をパス解析の手法を使って統計学的に詳述しようとする試みである。

90年代後半におけるZakourの<dis>ソーシャルワーク研究は、上の論文で設定した課題、つまりボランティア諸組織の間の連携と資源配分に対する諸障壁に関する分析をより精微化し、諸組織のより効果的な<dis>救援の提供に助力することに向けられる。『<dis>期におけるボランティア活動と資源の共有に対する組織のタイプや地方主義の諸影響』と題する論文(Zakour/Gillespie 1998)では、前の論文で一寸だけ触られたアメリカの都市のエコロジー、つまり不利な状態にある低所得者や少数民族諸集団が共通の空間領域、サービス組織、組織間ネットワークを共有せず区割的に分離されていることに注目すること、ネットワークの境界の広がりネットワーク上の組織の位置づけ

に関する Gillespie らの研究(Gillespie/Murty 1991, Gillespie et al 1993)を援用して、「中心的組織」と「周辺の組織」の区分を導入すること、それらが対象地区の選定—中西部のメトロポリタン地域からの地区の選定—toに反映される。その上で、連携を従属変数、先の5つの要因を独立変数とする回帰分析を行って得られた結果から、メトロポリタン地域全般にボランティア資源が早急に配分されるようにするためには、①他組織との協力の広い地理的範囲と地理的に広い範囲のクライアントと区民に対するサービスを強調する、<dis>プラン、作戦、及びミッションを各組織が採用すべきこと、②非公式的な集団の重要性を考慮して、公的な<dis>救援組織は、重要なボランティア資源である非公式的諸グループを組み込み、統合するためのあらゆる努力をすべきこと、③<dis>関連の組織にとっては、救援プログラムにおいて、ボランティアの微募、訓練、保持、派遣が強調されるべきこと、の三点が提唱される。

そして、TSSWに収録された論文『<dis>計画に非公式組織を組み込む』(Harrell/Zakour 2000)では、緊急事態マネジメント機関と比べると社会サービス諸機関は<dis>に対して効果的に対処する準備ができていないこと、脆弱な人々は社会的に孤立しており、彼らが信頼を置く非公式的組織(例えば、SHGs、MAGs、慈善団体など)は既存のサービス組織に組み込まれていないことから、<dis>計画においては、非公式組織と公式組織の間をつなぐことが重要である。しかし、脆弱なグループについてよく理解できているヒューマンサービスの実践家達を助成できる非公式的組織は、グラスルーツの結社であり、それらの組織形態のタイプは多様である。そのため、非公式組織と公式組織の間の実効的な連携を図るには、公式的組織と非公式的組織について、組織のタイプの弁別を可能にする諸要因(目的、構造、サービス提供方法、関係的特性、潜在的障壁など)を設定し、次いで多様な非公式的組織を分類可能とする諸要因(ミッション、リーダーシップ、メンバーシップ、サポートシステム、プログラム、会議体など)を設定し、さらに<dis>関連活動の範囲を測定する諸要因(<dis>組織としての特性、<dis>への備えや計画、<dis>時のサービス提供能力、<dis>時の組織間関係)を操作化して、“range-of-type measure”と自ら名付ける測定方法を考案し、調査が行われる。この研究では、一つの組織がタイプの異なる諸組織との間でもっている結びつきの数が測定可能となり、異種の組織タイプを分離するような仲介的連携がより少なくなれば、<dis>対応はより早急になることが分かる。しかし、非公式的と公式的組織の間をつなぐ最上の手段を確立するためには、より一層の研究を必要としており、“range-of-type 測定”は、理論の発展に対してより一層の貢献をなしうる、と述べている。

これまで、ソーシャルワーク<dis>研究の90年代における展開を、この領域の推進者と目される Gillespie と Zakour の諸研究を取り上げて辿ってきたが、この時期の両者の研究は、ソーシャルワークのミッションに照らして、最優先事項とされる緊急事態におけるヒューマンサービスに焦点があてられ、すべての人々が、とりわけ脆弱な人々(社

会的・経済的に低位にある人々、少数派グループ、高齢者、障害のある人々など)が置き去りにされることなく、それらのサービスにアクセスできることを確保するため、前者はサービスの配達手段となる各種組織間のネットワークに、後者はサービス提供の資源としてのボランティアに関するものを主題としていた。そうした研究主題の設定において、<diss>は社会的危機(“crisis”)の1タイプとして捉えられ、両者の諸論文の中では、しばしば、<dis>の定義としてFritz(1957)94)が、また、彼らの研究企図が目指す理想型にはBarton(1969)のいう“altruistic community”や“therapeutic community”が引用されていたのである(阿部 2017 : 35-42)。

(b) “Strengths-based” アプローチに関しては、Zakour の論文の中では、PTSD 介入に関する記述の中で、ごく簡単に、「それらの介入は、「ストレングズ」アプローチを強調しているが故に、特定の社会人口学的特性を持つクライアントグループに関する臨床介入の実効性を確認する必要があるだろう」(Zakour, op. cit. : 17)、と言及されているに過ぎないが、同じ、1996 年に Saleebey がソーシャルワーク実践における「ストレングズ」視点やケースマネジメントに対するストレングズ基盤型アプローチのこれまでの展開を総括する論文を公刊している。この著者が 1992 年に編集した本の序論では「クライアントの「ストレングズ」の上に築かれている思想が専門的ソーシャルワークの知識の中で格言の地位に達してきた。教科書の著者達、ソーシャルワークの教育者達、そして、実践家達は、皆、この原理の重要性を認めている。しかし、実のところ、「ストレングズ」の上の構築物に対して頷くほとんどの言及は、リップサービス以上のものではない」(Saleeby 1992 : 3)と述べていたが、1996 年の論文では、『「ストレングズ」の視点は一つの立ち位置である。支持者達は専門職者として思考し行動する新たな仕方を提供すると信じている。それは、明らかに一つの理論ではない。しかし、出現しつつある原理と方法のかたまりが、今でも普通となっている“技術—合理主義”アプローチの境界を越えて行こうとする専門職の知識と行動のための機会を作り出している。…「ストレングズ」基盤型の実践が専門家からの助けを求めている人々に良く役立つような、豊かな思考とよく配列された行動を提供するのは、それを発展させようと働いてきた人々の経験なのである」(saleebey 1996 : 303)と述べている。

部分的にはソーシャルワーク実践について、より以上の「ストレングズ」基盤型の見方を進化させようとする起動力は、アメリカの文化と援助の専門職業には個人・家族・コミュニティの病理、欠陥、問題、異常性、犠牲者化、無秩序が浸み込んでいるという認識からきている。「ストレングズ」視点は個人・家族・コミュニティを異なったレンズを通してみることで、問題認識能力、技能、問題解決能力、可能性、ヴィジョン、価値、希望の先に照らしてみることを求める。また、クライアントの全体像を再発見する中にシステム—援助機関や組織—がしばしば、「ストレングズ」志向に全く反対であることを認識することが重要である。公式及び非公式の現場、社会構造、政策、プログラムに

において選好される言語がクライアント自身の語彙を問題と病いの用語にとって替えるからである。ソーシャルワーカーが理解し、援助するために使用する専門家の言語と比喩的趣向は、クライアントを彼らの諸能力に照らして理解する可能性を覆してしまう。したがって、“レジリエンス”、立ち直り、可能性、そして、転形のアイディアに基づいて実践を遂行することは、それが援助やサービスの世界にとって、奇妙にも当然のことではないため、困難である。そこで、この著者は、ここで「ストレングズ」基盤型アプローチと通常の病理学基盤型アプローチを対照する。

表1 病理学的アプローチとストレングズ基盤型アプローチの比較

病理学的アプローチ	ストレングズ的アプローチ
・ヒトは「心配事」として定義される；諸徴候が診断へと結果する	・ヒトは独自の存在として定義される；諸々の特性、才能、資源が力に結果する
・療法は問題焦点的である	・療法は可能性焦点的である
・その人の説明は、専門家の再解釈を通じて診断の喚起を助ける	・その人の説明は、その人を知り真価を認めるための必須の通路である
・実践家は個々人の物語や正当化に懐疑的である	・実践家は徹頭徹尾その人に即してその人を知る
・子供のトラウマは大人の病理の前兆あるいは予報である	・子供のトラウマは前兆的ではない、それは個人を弱めることも強めることもありうる
・療法作業の主眼となるのは実践家によって案出された治療計画である	・作業の主眼は、家族、個人、コミュニティの志望におかれる
・実践家は、クライアントの人生についての専門家である	・諸個人、家族、コミュニティが専門家である
・選択・制禦・託身の可能性と、人の成長は病理によって制約される	・選択・制禦・託身の可能性と人の成長は開かれている
・作業のための資源は専門職者の知識と技能である	・作業のための資源は、個人・家族あるいはコミュニティのストレングズ、諸能力、適応技能である
・援助は諸徴候の諸影響、及び、行動、情動、思考、あるいは諸関係のネガティブな個人的かつ社会的諸帰結を低減することに集中される	・援助は、人それぞれの人生に寄り添うこと、諸価値や傾倒を肯定し、発展させること、コミュニティの内部あるいはそれとして会員を作り、見出すことに集中される

Salteebey1996：298

「ストレングズ」視点にとってのキーワードとして、

・「エンパワーメント」：「個人・家族・コミュニティが自らの中と囲りで資源や手段を発見し、使用することを手伝うこと、ソーシャルワーカーが人々に対して、彼らを抑圧し、制約する緊張や対立について気付くこと、そして、それらの制約から彼ら自身が自らを解放するのを助けること」

・「レジリエンス」：「人々が一所懸命、逆境を切り抜け、挑戦に向き合いながら、時をかけて蓄積する技能、能力、知識、洞察を意味し、最新の闘いで使用できるエネルギーと技能の庫を前進させ発展させること」

・「メンバーシップ」：「人々が持続可能な集団あるいはコミュニティにおいて、責任があり、評価されるメンバー、つまり市民である必要があること」

の三つを上げる。

さらに、「ストレングズの極めて重要な源泉は、文化的及び個人の物語、ナラティブと伝説である。個人や家族の失墜や贖罪、失敗と復活、そして闘いと“レジリエンス”は、言い表し方、シンボル、隠喩、立ち直りのための手段を提供できる。“レジリエンス”は、困難な人生体験、悲嘆や傷跡の心浮き立つ否定として理解されるべきではなく、それらにも拘らず歩み続ける能力であり、習性や静態的な次元ではなく、世界にあるリスクと防禦の相互作用を通じて得られる諸能力と知識の継続的な表れである。」と補足的に述べる。

この著者は、個人や集団が一連の深く傷つき破局的でさえある状況にいかに対応するかに影響する、多くの高度に可變的、相互作用的、動態的な諸要因について「リスク要因(適応の闘いとより不幸な発展の帰結を高める)と「防護的要因」(トラウマやストレスから立ち直る見込みを高める)に「生成的諸要因」(“レジリエンス”と忍耐を引き立たせながら、学習、資源の獲得、成長を劇的に増大させる、注目すべき啓示的な経験)を追加する。そして、それら三つの諸要因の間の交渉が行われる複合体として、コミュニティを取り上げる。

結論部でこの著者は、「ストレングズの視点は、二つの事柄—環境の助けを受けながら癒し、立ち直る自己の力と人生は真実、別様であるかもしれないという希望と同盟する必要—を重視する。援助する者たちは、個人・家族あるいは、コミュニティに耳を傾けねばならないが、人々は自分の条件や境遇について知る必要があること全てを知る場合にのみ、自分たちの近い将来とはるかな将来についての物語を書くことができる。したがって、仕事は、個人や集団が、言葉を発見し、諸資源を奮い起こし、筋書きを考案し彼らの世界における人生の主体性をマネージするのを助けることである。

ストレングズアプローチにおいては、ソーシャルワーカーが自分と同じ人間であること(human beings)にいかに出会うかが決定的である。彼らは同等者として個人に関わらねばならない。ソーシャルワーカーは人々と目と目を合わせて接し、対話と、知識・道具・関心・抱負・敬意の相互共有に関わることに自発的でなければならない。知るに至

る過程では、相互的、協働的でなければならない。専門職者が支援する個人や集団も、彼らの境遇、彼らの苦闘、彼らの体験を自ら“名指す”ことができないなければならない。多くの疎外された人々は、他者によって一種の全体談話の中で、符丁を貼られ、診断され、名付けられてきた。自ら自身、その状況や条件を名付ける力が真のエンパワーメントのはじまりである」(Saleebey1996:303)と述べた。

(ロ) その後の展開

(a) 脆弱性アプローチ

上にあげた、JSSR, Vol22 の特集号(1996)と Tulane Studies in Social Work の 2000 年版特集号の公刊は、CSWE(Council on Social Work Education)が 1995 年から年次大会の際に“Symposium in Disaster and Traumatic Stress”を開くことになったこと、NASW(National Association of Social Workers)が 1996 年に“Disaster Policy Statement”を採択したことを起縁としていた。

それに引き続いて、JSSR, Vol. 30(2) の特集号“Social Work Intervention in Disasters and Traumatic Stress Events: An Emerging Practice Area”が 2003 年(論文提出は 2001 年)に公刊されたのは、緒言を書いた Soliman, H. H と Silver, P. T. によると、「9/11 の出来事が、以前にも増して、災害とトラウマ的なストレスに直面している我々のコミュニティをいかに支援すべきかについて、十分な理解を我々が得ることの重要性を強調している。あらゆるコミュニティは、破局的な出来事に対して脆弱であるという真実が、この課題を緊急のものとしている」。加えて、「1995 年の CSWE のシンポジウム以来、過去 6 年にわたって、このフォーラムが、コミュニティ、家族、そして個人に対する災害やトラウマ的ストレスのインパクトに関する我々の理解にかなりの貢献をしてきた。しかし、破局的な出来事の心理社会的諸結果についての理解が各々の新たな経験に伴って拡張するにつれ、より多くの疑問—我々の介入を導くうえで、いずれの理論的枠組が最も有益であるか、いかなる介入が最も効果的であるか、異なる社会的文脈は異なる介入を必要とするか—も発生する」(op. cit. x iii)と、背景を述べている。

この緒言では、前回の特集号(1996)—災害やトラウマ的ストレスのインパクトを吟味し、諸サービスの効果を評価するための研究方法論に焦点をあてた—と対比し、この回の特集号の目的は、我々の経験的な研究が我々に教えてきたものと、その知識を個人、家族、コミュニティとの実践に導く応用との間のギャップを結ぶ手助けをすることであり、さらに、他の諸国や文化を横断して、災害からの回復やトラウマ的ストレス・サービスの提供に結びつく追加的な挑戦を検討することによって我々の視角を広げることを目指している、とする。そして、この特集号は、ソーシャルサービス組織とソーシャルワークの実践家が、災害やトラウマ的ストレスの“survivors”に対して効果的かつ適切なサービスを提供できるように、知識基盤をさらに進めることに役立つであろう、と述べる。

序論を執筆している M. E. Rogge (この序論は、しばしば論文として引用されることが多い) は、「21 世紀にあつては、自然及び技術災害からの広範な難儀と損失のリスクはなお増大し続け、人口増加の圧力と気象変動はひどい目に会う個人、家族、コミュニティ及びエコシステムの数を増大させ、特に発展途上諸国においては、災害の深刻さと頻度の増大が合わさって、前の災害からの回復の前に次の災害からの打撃にみまわれるといった事態に多くのコミュニティが陥る。従って、災害やトラウマ的出来事は社会福祉の問題である。災害が社会的・経済的・環境的正義の諸問題に対する注意を要するのは、ソーシャルワーカーにとっては、驚くべきことではない。しばしば、災害からの最も重大かつ長く尾を引く傷を負うのは貧しい人々や他の脆弱な人々である。従って、災害やトラウマ的出来事は、ソーシャルワーカーにとっては、専門職業者として、かつ、個人としての問題である。」(op. cit. 1) と述べる。

次いで、「この特集号は、近年に勢いを獲得してきた重要な傾向の延長の上にある。すなわち、この特集号が災害とトラウマ事象関連の研究に焦点をあてているのは、倫理的、実効的、効率的な災害マネジメントを実行するうえで、ソーシャルワーカー達が他者と充分協力する用意を整えておくことの重要性を認めていることの証左であろう。執筆者たちが実践のローカル、ナショナル、インターナショナルな次元の連続性と同時に、個人、家族、組織、コミュニティ、そして政策基盤の諸介入に取り組んでいるのは、ソーシャルワークのシステムの視角に忠実であることを示している。この特集号で報告されている諸研究の強調点は、survivor に対する発災後の援助にあるが、著者たちが提示する理論、研究、実践は、災害マネジメントのすべてのフェイズ—評価、緩和、備え、対応、回復—について知識を与えるものである。この文脈で、各論文が全体として関わっているのは、災害関連の研究の 4 つの側面—災害のローカル、ナショナル、インターナショナルな諸次元についての情報を共有すること、災害の諸定義へ挑戦すること、脆弱な人々に固有のニーズを強調すること、災害に関する伝統的なソーシャルワークの役割を増大させること—である。」(op. cit. 2) とする。

序論の著者は、ソーシャルワークの災害関連研究—特に、NASW や CSWE の活動—に概略的に言及した後、上にあげた 4 点について詳述する。①災害が頻度数及び深刻さにおいて拡大するにつれ、災害対応、救助、回復の諸努力の複雑さも増してきた、②諸々の災害やトラウマ的出来事の類似性と違い—例えば、コミュニティ暴力を潜行的あるいは慢性的災害の一形態として概念化する—について省察すること、他方、災害関連の評価、緩和、備え、対応、回復の諸戦略が、生命・人的資本・経済的機会の喪失において、自然災害に匹敵しうる社会問題にどのように適応できるかを考えること、③子供、高齢者、身体的・情動的・精神的に傷を負った人々、貧しい人々、有色や少数民族の人々、その他公民権を剥奪された人々など、脆弱な人々は、災害やトラウマ的出来事と結び付けられる情動的・身体的・経済的難儀に対し不均衡に大きなリスクにおかれていることに気

遣うこと、④災害時にソーシャルワーカー達によって実施されたなじみの伝統的役割は継続しなければならないが、より新たな役割が拡張される。ソーシャルワーカー達は、常に災害トラウマに対応してきた。しかし、専門職にとっては、発災前及び発災後の災害マネジメントにおいて担うべき諸資源について前以て考え、送り込むという、より重大な義務がある。政府や伝統的災害救援組織(Red Cross や Red Crescent)は、災害の影響を最小化するために必要な、データ収集のレベル、研究、モニター・サービス提供、情報交換、政策開発、能力形成などを達成することができない。災害 survivors を助力するためのソーシャルワーク諸機関の能力は大きく、発災前の行動―災害の潜在性についての多専門的コミュニティ評価、減災計画、政策開発、ネットワーク構築、資源の動員、自己教育―に依存する。同様、災害やトラウマ的出来事のしばしば恐ろしい諸帰結と結びつくストレス、痛み、紛争に、対応者達が対処するのを手助けする組織能力も、発災前の訓練と信頼できる聞き取り作業の組み立てと手順の確立で始まらなければならない。

災害対応や回復の各々について考えることが、いかに評価し、和らげるかと、災害が起こった時に行動するためにいかに用意しておくべきかについて考えるよう強いることになる。ソーシャルワーカー達が我々の日常的な専門職生活の中で使う多くの役割の中で、この特集号で提示された諸研究は、ソーシャルワーカーの専門能力を形成するための機会を提供している、として8項目が上げられている。

- ①災害やトラウマ的出来事を定義し、それらの性格を理解すること
- ②災害やトラウマ的出来事の前、中、後に、文化的に多様な人々や脆弱な人々のニーズを理解すること
- ③コミュニティが、それらの現象から生ずる損害や損失を低減するために、評価・計画・行動する手助けをすること
- ④事前の調整された計画・訓練・他の行動を通じて、災害対応におけるコミュニティの実効力を高めること
- ⑤市民が夫々に経験する難儀を最小化する知識と技能のセットをもって、災害やトラウマ的出来事に対応すること
- ⑥コミュニティが災害からの回復に努力している時に、生活の質を改善するため、機関サービス提供システム、コミュニティ規模の行動に乗り出すこと
- ⑦災害やトラウマ的出来事関連の知識と技能を政策と実践を改善するために応用すること
- ⑧個人、ローカル、組織、リージョナル、ナショナル、インターナショナルの各レベルで、災害マネジメント戦略を創出すること

そして、最後に「この特集号で提示された理論、研究、実践は、我々の専門職のミッションを遂行するうえで、ソーシャルワーカーの専門職のレパートリーを拡大することができる。ソーシャルワークによるソーシャルワーカーのための災害関連研究は、災害

やトラウマ的出来事の発生前における熟考において、ソーシャルワーカー達やその機関ににとって、資源として役立つであろう。また、災害やトラウマ的出来事の条件下にある市民のウェルビーイングを最大化するために献身しているソーシャルワーカーのネットワークのさらなる拡大に対する触媒役として役立つであろう」(op. cit. 6)と述べている。

この回の特集号には、5編の論文—表題のみを上げると、“Client incident debriefing and social work” “Access to disaster survivor” “Disaster responders” “Social work interventions in refugee camps” “Identifying and helping long term child and adolescent disaster victim” が収録されているが、ここでは、M. J. Zakour が共著者になっている論文を取り上げる。

この論文の表題となっている『災害諸サービスへのアクセス：脆弱な人々のためのソーシャルワーク介入』は、すでに述べたように、Zakour や Gillespie がこれまで精力的に取り組んできた研究テーマであり、その延長上にあるものである。すなわち「ソーシャルワークの専門分野は、非差別的なサービスの提供、必要とされるプログラムの創出、リスクに負っている人々をサービス・システムに結び付けることに献身的であった。ソーシャルワークは、社会的、人口学的、経済的諸特性に関わらず、クライアントに力を尽くすうえで、リーダーシップの地位を占めてきた。同様に、この専門分野は、社会的及び自然的環境において、諸々のハザードにさらされていることを含め、社会的・経済的なリスクにおかれている脆弱な人々に力を尽くしてきた。しかしながら、自然災害が頻度と厳しさにおいて増大している時に、低所得の人々が災害防止や救済のサービスの欠如から難儀を負っている。そこで、この研究では、災害に対して最も脆弱な低所得の人々のための、災害防止や社会サービスに対するアクセスを検討する。それらの人々には、アフリカ系アメリカ人、児童をもつ母子家庭、高齢アメリカ人が含まれる」(Zakour/Gillespie 2003 : 28)と、背景を述べる。

災害において、低所得の人々が高度に脆弱なのは、保険による保護を有しないこと、古い家屋、回復のための物的資源がほとんどないことによっている。低所得の人々は、低金利のローンの形をとる政府系の援助を受ける資格や返済ができないし、彼らが暮らしている家屋は自然ハザードの破壊的諸力に耐えられない。また、彼らが住んでいるインナーシティ地域は、道路、橋、上下水道、公共建物などを含め、皆古いインフラからなっていて、災害がそれらの基本的サービスを破壊してしまう。こうした事情は、アフリカ系アメリカ人、母子家庭、固定所得で暮らす高齢者に当てはまり、さらに災害時の避難においても重大な障害を作り出す。加えて、災害防止計画や災害時社会サービスの手が届かないことが、重大な長期的健康、メンタルヘルス、経済的衝撃の諸問題をもたらす。

こうした諸問題を扱うため、この論文の著者達は理論的には、社会生態学—居住や活動の空間パターンは社会構造を反映するとする一、社会的交換理論—組織間関係に依存

する資源に焦点をあてる—を援用する。さらに社会地理的学—制度的サービスからの排除や社会的隔離の歴史的諸原因を検討するために—、社会的ネットワーク分析—フォーマルとインフォーマルな直接的と間接的な組織間のリンケージを分析するために—、災害の社会学—災害時に現れる「災害組織(ボランティアも含め)」の性格を分析するために—の諸理論を援用する。

この論文は、アメリカのメトロポリタン地域における、災害時社会サービスを提供する 67 の組織と、公式的な災害救援役割は有していないが、自発的に社会的サービスを提供する 25 の組織を対象とし、4 つのタイプの変数群—組織能力の特性、災害サービス能力、人口統計的変数、組織間ネットワーク—からなる質問紙による調査の報告である。

この回の調査では、いくつかの限界—組織とのリンクの測定が応答者の判断によっていること、重要な組織の数が限られていること、組織の集積域や、組織と人々との間の地理的位置関係の規定に関して U. S. Census の使い方に難点がある、など—があったとしながら、以下のことが見いだされたとする。すなわち、災害を被るメトロポリタン地域のいくつかの部分に住む、リスクの下におかれている人々にとって、救助サービスが欠けていること、アフリカ系アメリカ人、5 歳以下の児童を持つ母子家庭、75 歳以上の人々の割合の高い地域には、それらの人々に力を尽くす組織がほとんどなかったこと、これらの地域にある諸組織は、災害サービスのための能力が低いこと、これらの脆弱な人々は、災害緩和や予防プロジェクトの欠如からも難儀を被っていること、多くの有色の人々がいる自治体や近隣は大洪水に対して高度に脆弱であることなど。

これらの発見から、脆弱な人々に関して、サービスの利用可能性における不均等が起こっていること、ボランティア資源の利用も欠けていること、脆弱な人々が相対的に地理的に孤立していることと組織との連携が欠けていたり、存在する組織の能力が低いことなどによって、これらの脆弱な人々は、災害時に死亡、重い傷害、財の喪失などの高いリスクにおかれており、それらの損失は、さらに災害からの survivor に、高い割合でかつ長期的に、重大な健康、メンタルヘルス、経済的諸問題に至らしめる。この災害からのリスクの増大は、社会的・経済的正義の非常に重大な論点である (op. cit. 47) と述べる。

そして、今後に向けて、理論上では、情報の流れや資源の再配分の諸問題を解決するためには、いかにして、周辺的かつ孤立している諸組織を公的な組織にリンクするようにするかにある、とする。実践的には、ソーシャルワーカーは、コミュニティの中で、仲介者、調停者、政策作成者、教師、唱道者など多くの役割を担っているが、リスクにおかれている人々に力を尽くす孤立した組織がより大きな災害ネットワークに結びつくようにするのを助けるために、“Locality development approaches” を使うことができると提案している。そして、脆弱な人々に災害サービスへのアクセスを増大するために、組織のリーダーたちやソーシャルワーカー達に対して、“ecological equality” の

概念を中核とする4つの具体的な戦略—①災害対策機関のディレクターたちが、ネットワークや地理情報分析を使って、緊急サービス組織の分布を検討すること、②災害組織がサービス提供の地理的範囲を拡大すること、③特にボランティアの訓練の改善を通して、ネットワークの災害サービス能力を増強するため、ソーシャルワークの専門家たちがそうした訓練努力に参加し指導するのがよい、④サービスの行き届かない地域にあって、危機の際には助け手になる意思のある、より小さなコミュニティ諸組織が災害対応のための公式的計画過程に包含されるべきである—を提案するのである。

2007年、Emergency Administration and Planningが専門のD.A. McEntireが編集した論文集『ディシプリン、災害と緊急事態マネジメント』に『ソーシャルワークと災害』を表題とする、M. J. Zakourの論文が収録されており、そこで、特に過去20年の間に、ソーシャルワークの専門領域が災害研究に対していかなる貢献をしたかについて述べられている(Zakour2007)。

この著者は、最初に、「歴史概観」の項でソーシャルワークの専門領域は、戦時の救助の提供と人々の自然環境に対する関心に根を持っていたことを通し、長いこと災害救助に関わってきたことから始め、19世紀のシカゴ大火災(1871)、20世紀初めのサンフランシスコ地震(1906)を経て現在までの流れに手短かにふれ、ソーシャルワークの災害研究の現状について6つの大項目の下に記述する。

その第1は、「災害」、「脆弱性」、「緊急時マネジメント」の三つのキーワードの定義である。

<災害>の定義：ソーシャルワークの災害研究においては、「災害を集合的ストレス状況—そこでは、多くの個人が社会的諸手順を通じて、彼らのニーズを充足させることができなくなる—」A. H. Barton(1969)や、「災害は危機的状况であり多次元的である」(Quarantelli, E. L. 1998)が援用されることが多い。前者の定義については、ソーシャルワークの災害研究では、危機介入の枠組みが使用されること、ストレスを引き起こす刺激と影響を受けるシステムに焦点をあてるストレス枠組みの使用によって、ミクロ、メゾ、マクロのレベルへの災害のインパクトの分析が可能となり、また、緩和・備え・対応・回復のフェイズにおける、個人から社会レベルまでの災害のインパクトに焦点をあてることができるからであり、社会的崩壊を作り出すに十分な人的損失や難儀を引き起こす出来事としてのソーシャルワークの災害の定義と整合する。後者の定義については、災害は、外部からの臨時的な対応が必要とされるが、通常は日常的な出来事の拡大としてみられ、長期的な発展志向、つまり、政治的・社会的・経済的・環境的諸力が共に作用して、新たなストレスに対処するシステムの能力を根元から削り取るものとして捉えること、また、災害を危機対応行動の根本的な変化へと導く、社会的に規定される機会(occasions)とする概念化は、Quarantelli(1988)による、社会的変化の視角からする災害の概念化とも類似性を共有している、とする。ただし、ソーシャルワーク研究にお

いては、災害は社会的崩壊に強調点を置いて定義されるが、ハザードの環境的側面が排除されているわけではない。一つのシステム理論であるエコロジカルな理論では、個人と集合体の自然及び社会環境は、人間のウェルフェアを形成するうえで、等しく重要であり、従って生態学的視角においては、ハザードの自然的性質は、ソーシャルワークの災害研究における災害の定義においては、重要な一側面になる。

＜脆弱性＞の定義：ソーシャルワーカーは、個人とコミュニティの両者に関連して脆弱性を定義する。まず、個人レベルにおける脆弱性は災害後に長期的かつ重大な社会的・心理的・健康上の諸問題に悩まされる可能性を増大する社会構造的諸要因を指している。脆弱性に対する第1義的な理論的基礎は配分的正義である。この定式化においては、個人や人々の市場価値は、人々がさらされる自然及び技術ハザードからのストレスのリスクのレベルに対して、逆相関する。従って、社会的脆弱性は、社会経済的ステータスのより低いレベルとより大きな社会的脆弱性とが関連する連続体である。その中で、最も重要な社会構造的諸要因の二つは、貧困と社会的孤立である。貧困や家計の富の欠如は、災害の物的及び健康上のインパクトからの回復を起しづらくするし、しばしば所得レベルは社会的孤立に関連し、社会的孤立は災害後の回復のための社会資本の動員をできなくするからである。コミュニティ・レベルにおける脆弱性は、コミュニティの人口学的、歴史的、文化的、生態学的諸特性によって定義される。規模が大きく長期的な災害を生き残り回復することと負の関連があるものには、貧困のレベル、地方自治体の機能レベル、災害ソーシャルサービスの組織の存続やそれらとのネットワークや連携の有無、災害対応や緩和計画の有無などがある。また、コミュニティの脆弱性の程度は、そこに住まう人々の脆弱性と符合する、とする。

＜緊急時マネジメント＞の定義：ソーシャルワークの視角からは、災害社会サービス配達システムのマネジメントと調整—それによって、災害からの厳しい衝撃を受けた脆弱な人々に対して、重要な資源が再配分される—である。緊急時マネジメントは、災害への備えや災害時におけるコミュニティの資源の調整のための計画に焦点があてられるが、ソーシャルワークの視角において、緊急時対応のマネージャーにとって最も重要な目標は、災害計画全体の中に、様々な組織の代表者とコミュニティのリーダー達を包含することである。

第2は、「中心的な災害問題と関心」であるが、ソーシャルワークの災害研究は、その専門領域の関心事—予防、社会問題に対するジェネラリスト・アプローチ、資源の公平な配分—と一致している。

＜予防＞について：予防はソーシャルワーク領域のミッションの一部であると同時に、災害ソーシャルワークは、災害後の重大かつ長期的な社会・健康・メンタルヘルス問題を防ぐ手段として、個人や集団の社会的及び物的環境への介入に関わっている。リージョナルな範囲に及ぶ災害では、家族・友人・公的社会サービス組織による社会的支援の

ネットワークがしばしば崩壊されるため、社会的機能の崩壊を最小限にし、回復を促進するため、これらの支援ネットワークの再構築をしようと、ボランティアを使う災害救援プログラム、災害サービス組織の調整や実効的なネットワークの形成に関わる。加えて、発災前の機能レベルへの復旧は、物的環境の再建に依るため、例えば、ソーシャルワーカーによってマネージされるボランティア・プログラムが臨時的避難所の再建とマネジメントのために、技能と人材を提供する。さらに、予防はコミュニティの災害緩和策に具体化される。そこには情報の急速な伝達、建築基準、警報システム、危険物質による汚染の防止などが含まれる。

<多レベルにおける社会的諸問題>について：災害が多次元的性格を有していることと対応して、ソーシャルワークの災害研究は、個人、家族、グループ、組織、コミュニティ、社会レベルの問題の分析に関わる。コミュニティレベルの研究では、災害に対する脆弱性を増大させるコミュニティの諸特性の理解を追求する。

<災害サービスへのアクセス>について：ソーシャルワークにとっての中心的な関心は、必要とされるサービスへのアクセスを容易にすることである。ソーシャルワーク領域のミッションには、脆弱な人々とサービスシステムの間のリンゲージを作り出すこと、また、諸資源を人々に対してよりアクセス可能にするため、諸々のサービスシステムの中のリンゲージを作り出すことが含まれる。このことがソーシャルワークにおける災害時サービスにとって特に重要なのは、災害に対して最も脆弱な人々は、しばしば緩和策によって護られることがほとんどなく、また、比較的低いサービス能力の災害救助組織によってさえ奉仕されることがほとんどないからである。そのため、ソーシャルワークにおける研究は、災害サービスに対するアクセスの改善を目的とする、ソーシャルワークの多様な実践諸方法—ケースマネジメント、事例調査、救済活動、唱導、仲介、情報と紹介、サービスへの申請や資格獲得の手助けなど—に焦点をあててきた。

第3は、「災害研究の知識基盤に対するソーシャルワークの貢献」として、デブリーフィング(debriefing)の使用と効果、災害ボランティアとサービス配達、災害における脆弱な人々、災害における組織及び組織間行動、環境災害、災害対応への文化横断的・国際的側面、測定と理論の改善の7点を上げ、これらの貢献の幅広さは災害対応におけるジェネラリスト・アプローチ、すなわち、ソーシャルワークの研究と介入が様々の規模と分析レベルからなる諸システムに焦点をあてていることを示している、とする。

<トラウマ的ストレス介入>：心理学的デブリーフィング—何が起こったかについてのvictimの説明が精密に調べられ、認知的・情動的・身体的諸反応について省察する—は、対処メカニズム、コミュニティの社会支援、ネットワークを通じた社会的コネクションを強調する点でソーシャルワークの志向するものと一致している。すなわち、トラウマ的出来事を理解するための枠組みの獲得によって、治療、セルフ・ケア、相互援助や支援のための考えや計画が引き出される。一般的には、デブリーフィングの参加者

—専門職の促進者と災害 victim を含め—は、デブリーフィングが助けになると報告している。しかし、デブリーフィングは、災害における最初の応答者—例えば、警察や消防の要員—にとっては有効であることが見出されてきたが、それら以外の災害 victims にとっては有効でないかもしれない。

＜ボランティア＞：サービス配達のためのボランティアの使用は、歴史的に、ソーシャルワークにおける重要な論点であった。災害ボランティア活動についてのソーシャルワーク研究は、災害文献に重要な貢献を表している。ソーシャルワーカー達が、災害ボランティアの間で突出しており、訓練された災害ボランティアの中の大きな部分を構成している。この著者は、自身が共著者の一人になっている論文(Zakour/Harrell2005)を引き、より小さく、公式の組織間関係のネットワークから排除されている、非公式的な諸組織が、災害においては、訓練されたボランティア人材の重要な源になりうるが見出されてきたことを上げる。

災害社会サービスにおいて、ボランティアは多様な役割に従事するが、特に重要な役割として二つ、1つは、ソーシャルワークのストレングス基盤型視点を使う、心理学的なデブリーフィングを助成することであり、2つは、収益セクターや組織と任意のセクターや組織の間の統合を図ることである。そして、ボランティア活動は、災害サービスを提供するための諸組織の能力を増大させ、それが、ひるがえって、組織のサービス配達の地理的範囲を拡大させることを示してきた。ボランティア活動、ボランティア資源、効果的なボランティア・マネジメント計画の相対的な欠如が、脆弱な人々にとって、各種の資源に対するアクセスを少なくしていることが見出されている。

＜脆弱な人々＞：ソーシャルワーク災害研究は、脆弱な人々の領域で多くの重要な貢献をしてきた。個人は、その低い社会経済的ステータスや社会的孤立の故に、あるいは災害に対して脆弱なコミュニティに住んでいるが故に脆弱でありうる。アフリカ系アメリカ人、小さい子供を抱えた母子家庭、75 歳以上の高齢者などは、不相応に低所得であり、社会的に地理的に孤立していて災害時の組織間ネットワークからはずれていることが見出されている。

＜組織及び組織間関係の研究＞：この領域は、ソーシャルワークが災害研究に初めて関わり出して以来の重要な論点になってきた。災害において活動する組織は、それらの組織の性格によって種々の役割や資源を有していることから、多くの研究は組織のタイプ間の組織間リンゲージ—例えば、非営利セクターと政府セクターとの間、あるいは、ソーシャルサービスと緊急事態マネジメントの間—を検討し、災害時の組織間ネットワークの調整や協力の促進諸条件を明らかにしてきた。

＜環境問題＞：災害における環境問題についてのソーシャルワーク研究には、環境へのさらされ方が様々のレベル—個人のストレス反応からコミュニティの社会組織まで—に如何なる影響を与えるかや、都市の生態と脆弱性の研究と同じように、リスクや備えの地理的配分の検討、家族の所得・教育水準・生産年齢などの社会学的諸要因と人口の

密集度や毒物のリスクの水準との関係、地方の開発やコミュニティ組織の社会計画モデルと長期的な公害問題への影響に関する研究が上げられる。

＜文化横断的・国際的研究＞：アメリカにおけるほとんどの災害研究はミドルクラスの人々についての研究であり、その研究成果がどの程度文化横断的に、また国際的現場に移転可能であるかは明らかでなかった。この発展途上国の人々に対する注意の欠如は、恐らく、災害をランダムな個々の神の仕業としてみることに依っていたのかもしれないが、低所得の国民やコミュニティの不釣り合いなリスクが無視されてきた。しかし、災害計画は社会発展計画に組み込まれ、緩和、対応、回復に焦点を当てるべきだというようになっている。

社会サービスを通して災害 victims を助ける多くの効果的な諸手段も、文化横断的・国際的場面で実行できていない。助けることについての文化的規範、誰が最初に助けられるべきか、どのグループが援助される資格をもっているかが、アメリカからの災害救助の専門職やボランティアの供給を阻んでいるのかもしれない。また、ソーシャルワーク介入の適用性についても、アメリカのメインストリームの人々のために開発されたデブリーフィング・モデルは、ネイティブなアメリカ人達のグループには拡張されてきた。しかし、ソーシャルワークの研究者たちは、そのモデルは、ネイティブのアメリカ人には部分的にしか適用可能ではなく、スピリチュアリズムと結びついている伝統的行動は、PTSD に伴う幻覚として、誤って診断されることを示してきた。

＜理論と測定法の改善＞：理論に関しては、ソーシャルワークにおける多くの調査研究が地方コミュニティにおける組織間協力に関してと同様、災害におけるコミュニティに関する理論についても貢献してきたとして、農村部コミュニティにおける毒物流出に

「社会過程モデル」を適用する事例、コミュニティの生き残りを予測するために「システム・アプローチ」を使う事例、コミュニティの間の脆弱性に関連する階層的な社会構造を映し出すために「都市地理学やヒューマン・エコロジー」を使用する事例、組織の諸特性が他の組織との間の距離や協力を示すために「組織間リンクスについてパスモデル」を使用する事例を上げる。

測定法に関しては、災害ボランティア活動、子供に対する災害のインパクト、組織間ネットワーク、災害や災害救助と関連する社会・人口学的諸変数等についての改善された測定法を作り出した、としている。

第4は、「ソーシャルワークの災害研究と他のディスシプリンとの関係」である。歴史的には心理学と社会学が、災害についてのソーシャルワーク研究に大いなる貢献をしてきた。災害の社会学が、組織間ネットワーク、災害システムの調整、災害脆弱性についてのヒューマン・エコロジー理論に関するソーシャルワーク研究にとって基礎となり、過去20年以前には災害に関するソーシャルワークには研究(research)はほとんどなかった。また、社会学的な災害調査が脆弱なグループについての重要な知識基盤を提供し

た。集合的ストレスや利他的コミュニティの関連概念は、災害社会サービスの研究にとって理論的基礎、及びソーシャルワークにおける災害救助の理論モデルの創出を形造った。さらに、組織ボランティア、組織と組織間ネットワークの研究は、社会学的研究によって強く影響を受けた。

現在のソーシャルワーク研究においても、脆弱な人々や環境的諸要因については、災害の因果関係における社会的諸要因に焦点をあてる社会学的調査を利用し続けている。コミュニティレベルのソーシャルワーク災害研究も、社会学からの社会・政治的エコロジーモデルに基づいている。

心理学は、危機におけるデブリーフィング介入に加え、トラウマとトラウマ的ストレスに関するソーシャルワーク研究に対して基礎をなすものであった。ソーシャルワーカーは、心理的デブリーフィングとして、その Mitchell モデルといわれるものを使い、深刻な PTS や PTSD を防止する助けとなる手段として使おうとしてきたのである。

第 5 は、「知識ギャップと今後の研究」で 3 点を上げている。

<心理的デブリーフィング>：ソーシャルワークにおいて広く使われている、デブリーフィングの効果については、なお、不明のままである。デブリーフィングの評価することにおける方法的な諸問題—異なったタイプの危機的事例の研究、デブリーフィングについての異なった定義の使用、危機的事件後の異なった時点インターバルでのデブリーフィングの提供、様々に異なった受け手集団の比較—があるからである。

<国際的・文化横断的論点>：ソーシャルワーク内における多くの介入の有効性については、文化横断的あるいは国際的な場面において検証されてこなかった。研究で使われる多くのモデルは経験的妥当性よりも理論に基づいている。また、災害への備えは、実効的な対応や回復の重大な指標であるが、ソーシャルワーク研究の文献では、これまで閑却されてきたのである。

<脆弱な人々>：脆弱な人々やコミュニティにとっての災害の衝撃やそれからの回復を理解するには多くのギャップがある。その例示として、暴力による犠牲における家族やコミュニティのリスク諸要因の確認は、まだ、非常に初期の段階にある；自然災害にさらされた子供達が、いかにしばしば、そして、どのキーポイントで評価されるべきかや、PTSD 効果のためにどの位長くモニターされるべきかは知られていない；低所得者を多く含む農村部の小さなコミュニティに対する、急性及び慢性的な環境災害の衝撃を評価するためには、多くの研究が必要である；経済・技術生産の過程の中のどこに毒性リスクがあるのか、また、不可視よりも可視的な毒生物放出が、ハザード性があると概念化されやすいのかは不分明である；資源へのアクセスについてのより明瞭な理解のためには、異なった人々や夫々の多様なネットワークについて詳細に見る必要がある；インフォーマルな組織と政府系の組織との共同訓練計画の効果を査定するには、さらに研究が必要とされる、などの諸点が上げられているが、実は「ソーシャルワークの災害研究知

識ベースへの貢献」の項で取り上げられていた諸研究に対する指摘にもなっている。

第6として「緊急事態マネジメントのための実質的含意」として、デブリーフィングの効果性、緊急時マネジャーの介入、災害サービス組織の地理的範囲とインフォーマルな組織との関係、共同訓練や災害計画活動におけるインフォーマル組織の参加、農村部のソーシャルワーカーのコミュニティへの関わり等が取り上げられるが、内容的には第3項目で言及されていることと重複する。

最後に結論部分で、ソーシャルワークにおける災害研究は、この専門領域が多くのシステムや分析レベルに対する災害のインパクトを強調しているが故に、災害についての我々の知識にユニークな貢献をなしうるのであると述べている。

(b) レジリエンスアプローチ

世紀の変わり目に、CSWEが『教育政策と認可基準』(EPAS)の文書(Dec. 2001)を公開した前後に、Roberta Greeneは、「新世紀のためにソーシャルワークを再定義する：一つの文脈の設定」の表題で講演(2001年9月に開かれたKentucky Conference『作業定義の改定』において)とそれを論文化したもの(2005)を発表している。

CSWEの文書の序文で、「ソーシャルワークの実践は、人々の機会、資源、能力を彼らの環境の中で強化することによって、また、人権と生の質を制約する諸条件を矯正するための諸政策や諸サービスを作り出すことによって、人間のウェルビーイングを促進するものである。ソーシャルワークは、貧困、差別、そして抑圧を除去するために努める。“person-in-environment”の視角と人間の尊厳に対する敬意によって導かれて、この専門職領域は、世界規模の社会的・経済的正義をもたらすために努める。ソーシャルワーク教育は、科学的探究と効果的かつ倫理的なソーシャルワークサービスを提供するための専門的スキル教育とを結合させる」(op. cit. 2005 : 1)と宣言的文章が掲げられ、そして、『教育政策と認可』の目的や方針について述べた後、このプログラムのミッション、目標、目的とソーシャルワーク専門職領域の目的、価値、倫理にとって意義をもつ、「基本的カリキュラムの内容」として、4.0 価値と倫理、4.1 多様性、4.2 リスクに置かれている人々と社会的・経済的正義、4.3 人間行動と社会環境、4.4 ソーシャル・ウェルフェア政策と諸サービス、4.5 ソーシャルワーク実践、4.6 研究、4.7 フィールド教育、の8項目について、その趣旨が述べられている(op. cit. 2005 : 8-11)。

R. Greeneは、上述した論文(2005)の序で、「ソーシャルワーカーは、変化の風潮の中に巻き込まれる新たな千年期を始めた。時代の政治的・経済的・文化的及びイデオロギイ的諸見解が、ソーシャルワーク実践はいかに定義されるかに劇的に影響を与えてから半世紀も越えていない(1952年に、カリキュラム政策と認定基準を創出するために、単一の組織としてCSWEが結成されて、カリキュラム研究が始まった)。理論家達は、ソーシャルワーク・カリキュラムをいかに概念化すべきかをめぐる論争を再開する一方、

ソーシャルワーカー達は、理論、実践、研究をいかに再定式化すべきかに苦闘している。実践家達は、処置と結果をなすものについての基本概念に影響を与える、健康と社会サービスの提供システムにおける大規模な諸変化と戦っている。…教育と実践における幅広い諸問題が、この専門領域と我々の定義について、持続され、批判的な考察を要求している。ソーシャルワークにおける現在の危機に対する応答において、この論文は、この専門領域の第1義的なミッション、目的、中心的焦点を吟味する。我々の教育及び実践の諸アプローチについて、更新される定義とまではいかないにせよ、継続する再概念化を必要としている社会的諸影響を選び、論ずることにする」(op. cit. 2005 : 38)と述べている。

専門職領域を構成するものに対する基準は、固定されているのではなく、プロフェッションズに対する社会の必要やその定義は、社会的諸条件や諸価値に対応して進展する。そのため、前世期を通じて、それらの基準が変化し、ソーシャルワーク実践の性格、カリキュラムに対する関係、大学とコミュニティの諸機関との関係も変わってきた、その歴史的展開をたどるのである。そして、ソーシャルワークの歴史的展開における継続した統一的テーマが“person-in-environment”に対する関心であったこと、この視角が、このプロフェッションの基本的ミッションが人と環境についての二重焦点を必要とするという信念に基づいており、ソーシャルワークの多重システムレベルにおける評価や介入のための青写真あるいは組織的指標として役立つことによって、「人—環境」焦点が生態学的隠喩によって表現され、多くの理論家達にとって、その「人—環境」視角がソーシャルワークの概念的評価基準を確立し、実践家の役割を線引きしてきたことに言及する。しかし、「人—環境」の中心性はますます再吟味されている。そして、現在まで、人と同時に人が相互作用する諸システムを十分に理解するという挑戦に、正面から応じる組織原理を提供できる単一の理論はなかった。クライアントの社会的・文化的環境の中で、社会諸制度を改善し、クライアントを援助するという二重の目標は、異なるディシプリンからの諸概念の再考に導いてきた。その結果、現代のソーシャルワーク実践は幅広い範囲の諸目的、組織構造、クライアントシステム、個別のフィールドをカバーすることになっている(op. cit. 2005 : 45-47)と述べる。

ソーシャルワークは、我々は誰であるか、そして我々は何であるかについて一致を達成することが困難であるというためらいの意識をもって、新たな千年期を始める。この著者は、21世紀のためのソーシャルワーク実践についての新たな定義に到達するために、いかなる諸要因を考慮しなければならないか、という問いを発して、人口学的変化、社会サービスの配達システムの変化、ソーシャルワーク実践の変化、学習パラダイムの変化、ソーシャルワーク調査研究と実践基盤型ソーシャルワーク実践に対する需要、大学の変化、新たな実践家の7要因を上げ、その要点について述べる(op. cit. 2005:47-51)。

結論部分で、CSWEが2002年に発行したEPASの序(本論文でも先に引用している)を引き、人々とその環境の間の相互関係について内容を教えよとの指令が、人間行動と社

会環境のための基礎的要件(4.3)の中に現れている。しかし、ここで別の挑戦がある、として、

- ・諸個人、諸集団、諸社会、そして、諸経済システムの間及び夫々の内部における相互関係についての知識を学生に提供しようとして、いかなる諸理論が教えられるべきか。
 - ・そのような諸理論は、経験的に基礎づけられたものであろうか。
 - ・ジェネラリスト・ソーシャルワークの視角に立つ知識や諸技能を、学生たちがあらゆる規模のシステムに関わる実践に対して応用するという要件は、有効に、「人—環境」を包含するのか。
 - ・人間行動理論が唯一基礎的要件なのか。
 - ・恐らく、EPASの著者達は、学生たちが2つあるいはそれ以上の諸理論を批評することができるという古い要件を保持しようと考えてきたに違いないのではないか。
 - ・さらに、この指令を完遂するために、いかなるテキストが使用できるか。
- の6点の疑問を呈するのである。

さらに、この著者は、ソーシャルワークの作業定義の社会的そして専門職的文脈についての議論は、多くの別な疑問—作業定義は、ソーシャルワークの専門職的目的あるいは二重のミッションを統一し続けるべきなのか、作業定義は、濃縮されたものあるいは特殊化されたものを如何にして包含しようとするのか、「人—環境」の配置における評価と介入という観念は、あまりに抽象的ではないか、—を提起するという。そして、恐らく、それらの疑問は、特定の目的をもった定義を考慮する時に、最もよく答えられる、として、次の二つの定義を提案するのである。

「ソーシャルワーカー達は、個人、家族、集団、組織、そしてコミュニティのウェルビーイングを助長することによって、「人—環境」の適合を高めようと努める。彼らは、社会的・経済的正義のために、組織上及び社会の変革を促進する。」

「ソーシャルワーカー達は、多重の諸システムを横断して、多様なサービスの受け手からなる、様々な場面で、彼らのクライアント中心的、省察的諸活動を実行する。彼らの専門職の倫理コードによって導かれるソーシャルワーカー達は、彼らの諸介入の効力を測定しようと試みる。」

2002年に、R. Greeneは、『レジリエンシー』を表題とする編著を出版した(Greene2002)。この本は、公刊は「9.11」の後であるが、執筆はその時以前であり、編者のGreeneが書いている「緒言」の日付はoct. 12. 2001になっており、上に紹介した講演・論文における問題意識の具体化の1つとしてみることができる。すなわち、その「緒言」では、「レジリエンスの理論と研究のカギとなる諸側面がこの本で統合されている。このテキストは、社会環境における人間行動・政策研究・ソーシャルワーク実践・倫理と価値だけでなく、多様性と社会経済的正義を扱う統合化された基本的枠組みの提供を意図している。論文の寄稿者達は、特にリスクに置かれる人々の一助となる諸要因について理解

し、それらの諸困難を取り除くことに成功する諸手段を学ぶことに関わっている。ソーシャルワーカー達は、クライアントのストレングスに焦点をあてる枠組みを長いこと追求してきたが、人々のライフ・コースにわたる評価と介入に応用されうる、多システム的かつ経験的に基礎づけられた理論を採用するまでに至っていない。まさに、レジリエンシー理論は、出現しつつあるパラダイムである。ソーシャルワーク実践は、多くの人間行動理論を理解し、批評し応用する能力を必要とする。レジリエンシー理論は、この専門職領域の「人—環境」アプローチを特徴づける生態学的・システムの思考との関連づけにおいて、最もよく理解される。この目的のために各章は学生と実践家達に、新たな先見的思考に立つ語彙と知識や情報の集まりを提供する。これが、ソーシャルワークの伝統に基づかせ、人間の耐久性と不屈の精神という気高い性格を強調する文脈や信念体系を提供することになろう、と希っているからである」(op. cit. 2002 : x vii)と述べている。

そして、この本の出版に際しては、その「緒言」の前頁に、「September 11, 2001」と題する一文が掲げられているのである。

「2001年9月11日、世界貿易センターとペンタゴンに対するテロリストの攻撃の後、人々が『世界は永久に変わってしまった』というのを聞くのがまねなことではない。私は、私の同僚達とこの本のために書いてきたことが驚くべき真実性を帯びたことを認識してショックを受けたことを知っている。

数年前に、私がこの本を書き始めた時には、私がしてきた旅について見学もつかなかった。レジリエンシーについての学習が進むにつれ、それが人によって異なった意味を持つことを学んだ。文献批評は、リスクとレジリエンスの疫学的性格を記録する、大規模なデータベースを使う多くの量的研究があることを明らかにした。質的研究は、人々がいかにして考えもつかないリスクを生き残り、成功した大人になりうることを示していた。また、レジリエンシー・アプローチが自身のメンタルヘルス実践を変形させてきたことも明かした。同時に、新聞、雑誌、セルフヘルプ本を含む一般的なメディアの中で、レジリエンシーが議論されているのを見出しても、私にとって驚くべきことではなかった。

私は、この本のために行った35人のインタビューの間、レジリエンシーについて効能のある学習を経験した。克服者(survivor)や専門職者の物語が、人々は重大な負の人生出来事にも拘らず、成功するという考えに信用を与えた。彼らの勇敢な物語は、我々は我々のクライアントの難儀や苦痛を認めねばならないが、ソーシャルワーカーとしての我々は彼らの諸資源と潜在能力を見落とすわけにはゆかないことを強調した。

これらのインタビューの間に私が聴いた勇敢な物語は、ペンタゴンや世界貿易センターへの攻撃の後の壮烈な物語によって、その程度まで誇張されているのであろうとは思えない。『普通の人』と現場にいるすべての専門職者の壮烈な行為は人間のレジリエンシーの素材であることを立証している。」

この本は、全部で 14 章からなり、そのうち 4 つの章に R. R. Greene が単著あるいは共著者の一人として執筆者になっているが、レジリエンスに関する定義や理論的諸問題を扱っている第 1 章から第 3 章までを取り上げることとする。

第 1 章は、『人間行動理論；レジリエンス志向』と題され、Greene の単著 (Greene2002) であるが、この本の序論として位置づけられ、レジリエンスという用語を嚮導概念とする種々の諸理論を体系立って整理しようとする試みであり、論旨は 5 つの大項目から (番号は付されていないが、ここでは便宜上番号を付ける) から構成されている。

(1) 最初に、現代の時代状況がソーシャルワークに課す挑戦あるいは課題について述べられる。「ソーシャルワークの実践は、情緒的に最も剥奪されたり、脆弱な人々を個人や社会の変革を通じて助力することに献身することで始まった。しかし、21 世紀のソーシャルワークの専門職領域は実践の文脈で劇的であるがなお予見できない変化に直面するであろう。不運にも、専門家たちの幾人かは、それらの変化が最も脆弱な人々を助ける仕事をますます難しくするであろうと预期している。

明らかに、今後のソーシャルワーク実践は、生きることへの懸念の複雑性によりよく取組む、人間行動の分析枠組みの使用を必要とするであろう。ソーシャルワーカー達は、人々が逆境に対していかにポジティブに応答するか、そして、その知識がクライアントのストレングズ、適応、癒し、自己効力をいかに促すかについて、理解することが必要となろう。21 世紀のソーシャルワーク実践は、ソーシャルワーカー達が、諸障害に直面しても生き残り、人生上の出来事にポジティブに対処し続ける、クライアントの能力を基にことが進められることができるような諸理論—本論文でも上に紹介したが、Saleebey (1996) の論文をこの著者も引用して、『レジリエンス、立ち直り、可能性、転身といった観念に基づいた実践』(p297)—を必要とする」(op. cit. 2002:1-2) と述べる。

しかし、ソーシャルワーカー達は、人々の成長、自己治癒、健康、他の自然な生命諸力へ向かう気力を動員する、ストレングス基盤型の実践に専心してきたが、理論上の進展は航行中にある。ソーシャルワーカー達や他のメンタルヘルスの専門家達が、クライアントに関わる彼らの仕事において、ますます、レジリエンスの概念を応用しているが、レジリエンスについての理論的及び調査研究的情報の塊があまりに膨大で、ソーシャルワーク実践に向けてレジリエンス基盤型人間行動枠組みを形成するため概念化することができないほどになっている。そのため、この本は、人間行動についてますます受け入れられている見解を総合し、レジリエンシーに関する理論と研究を各種の人々や資源問題に応用する。その目的は、ストレスやトラウマに直面する際のライフチャレンジに人々がいかに成功裡に対応するかをよりよく理解すること、そして、人々が逆境に対していかにポジティブに対応するかの理解においてソーシャルワーカー達を助成することができる諸概念を模索することにある。さらに、人生航路を横断して、人間のレジリエンスを助長する、人、家族、コミュニティ、他の環境的諸要因に関する各種の理論的

説明を批評し、概念的道標として生態学的一発達学的な枠組みによって、ソーシャルワーカー達が各々のシステムレベルにおける応用のために、レジリエンス基盤型実践のための理論的構成物を如何にして選択したらよいかについて議論することにある、とする。

(2) 『歴史的文脈：レジリエンス理論』

レジリエンスは何からなっているかについての理論的理解は、大方のところ、リスクに置かれている子供やコミュニティの暴力と共に生きる子供達の研究から始まったとして、いくつかの研究事例が取り上げられる。大人の“survivor”の研究については、人々が危機に適応するための強力な能力を持っているという知識が、ストレスに満ちた状況は不可避免的にネガティブな帰結を作り出すという考えから、程度の高い逆境の後に人々のポジティブな適応をいかに助長するかを探求へと研究者達を促してきた。その代表例として、ヒロシマの原爆やナチスのホロコーストといった身の毛もよだつ出来事の survivor に間における対処戦略やレジリエンスを理解するため、30年にわたって追求した R. Lifton(1993)を上げる。「彼は、一方で、survivor は永続する死のインプリント、他者の死に対する罪の意識、心理的無感覚、提供される援助に対する不信、なぜ自分がその災禍を生き延びたのかにいかに意義附与するか、の苦闘を経験しているが、ポジティブな側面について、彼らの人生コースを通じ、レジリエントな行動パターンを表出し、ストレスに満ちた出来事の下で意味の創出と再創出ができ、生の向上に傾倒していることを指摘している。そして、いかにしてこれらの転身が起こるのかを問い、トラウマに陥った人々が『語り、聞かれる』ことが出来れば、彼らは苦痛を克服し、自らを変身させる驚くべき能力を持っていると結論する。そして、療法的介入を通じてよび起こすことのできるこの能力を『変幻自在な自己』(protean self)と呼んでいる」と要約している (op. cit. 2002 : 7)。

この著者は、逆境あるいは以前の剥奪が必然的にネガティブな帰結に導くという考えの再考が、介入の形式をレジリエンス基盤型のアプローチへと方向付けを変えさせてきたとする。そして、臨床的実践が、“damage モデル” (犠牲者化、傷を負ったこと、病理に焦点をあてる) から “challenge モデル” (自己防御行動、ストレングス、レジリエンスを強調する) に形態変化したと記す Wolin/Wolin(1993)、ナラティブアプローチを使い、逆境的な出来事に会った人々に助力するソーシャルワーカーが、その人々の物語について省察し、逆機能からストレングス志向、レジリエンスへと視角を変えて再構成する Borden(1992)、高齢者とその家族に関する臨床的実践に対して、ストレングスの視角を使うレジリエンス基盤型アプローチを主張する Walsh(1999)を例として上げる (op. cit. 2002 : 8)。

(3) 『レジリエンス：出現しつつある人間行動理論』

ソーシャルワークの理論家の多くが、人間行動理論に対するレジリエンス基盤型のアプローチに関心をもっているとして、その代表例に、Greene/Gitterman(1996)の「ソーシャルワークのライフモデル」と Saleebey(1997)の「ストレングス基盤型の実践運動」

を上げている。

(4) 『レジリエンス：隣接する諸概念』

ストレスやレジリエンスに関心を持つ研究者達は、さまざまな理論的背景からきているため、用語が異なって定義され、共通点のない論点が検討されているようにみえるが、レジリエンスと相似的であると考えられるべき隣接の諸概念とのかなりの重複がある。そのため、レジリエンスの理論と研究に関する現在の理解について知らせうる諸概念を批評し、そして、それらがレジリエンス基盤型のソーシャルワーク実践のための概念的基礎をいかに形成しているかを述べるとして、

Madical Anthropology：治癒についての厳格に個人主義的見解は適合的ではなく、治癒の過程について個々のクライアントがいかに感じているかが、文化的に鋭敏なソーシャルワークにおいては中心的構成要素であり、レジリエンス基盤型のアプローチクライアントとソーシャルワーカーの相互関係を創出する一にとっては本質的であるとする；

Humanistic Tradition：ソーシャルワーカーは主観的な経験を尊重し、クライアントとソーシャルワーカーとの相互関係の達成に努め、成長促進的志向を提案する。また、人間的な同情の必要と基本的資源の即座の提供が、ますます、災害救助や適応的機能の回復の基本とみられている。そして、“ego resiliency” という用語が、ストレスの下での工夫に富む適応や、トラウマ的经验からの回復と取り組むために使われるなど、ライフコースを横断するコンピテンスの開発に対する関心が、レジリエンスに関する文献の中心的な教義として生き残っている；

Object Relations：臨床的過程は、クライアントの心情的な結びつきの性格や、彼や彼女の諸関係の性質に焦点をあて、心情的な結びつきの強力なパターンがコンピテンス機能のための必要条件と考えられている；

Social Learning Theory：諸障害や逆境の出来事に直面しながら、人々は何故生き残るかについて、人々のプロアクティブな対処メカニズム、恐怖の身体的覚醒を克服するための認知的能力、この認知的制御の過程が適応的であり続けるために中心的である、とする；

の4種の領域を上げている。

(5) 『レジリエンスの視角：姉妹概念』

レジリエンスの研究は、その起源を発達理論にもち、独立に出現しつつある理論であるが、同時にエコロジカルな文脈に基礎づけられ、ストレングスの視角の上で積み重なっている。そして、これらの多面的性格をもつ諸観念や諸概念、ライフコースの全域に渡るレジリエントな行動についての多システムの見方を用意する。そこで、この節では、ストレングスの視角、エコロジカルな視角、発達理論の三つが取り上げられる。

①<ストレングスの視角>

20世紀の初め以来、ソーシャルワーカー達は、クライアントの状況を評価し、援助

プログラムの輪郭を描くためにさまざまな理論的アプローチに向かってきた。これらのクライアントについての記述とソーシャルワークの戦略は、ストレングスの視角あるいは欠損の視角を反映していた(その要約として本論文でも上に引用した Saleebey1996 の「病理学とストレングスの比較」を、この著者 Greene もここで引用している)。しかし、心理的ダイナミクス学派から引き出された諸理論は、クライアントの問題や異常性といったクライアントの弱さにあまり強調点を置きすぎるとして批判されてきた。そのようなアプローチでは、実践家達は、専門家(expert)の役割を獲得し、彼らの実践をクライアントの診断と“問題状況”の改善に基礎を置いている。

ストレングスの視角に由来する理論、すなわち、人々がポジティブな支援を与えられる時に、彼らは自身の人生を解釈し、変化するための内在的な力をもつという一般的仮定は、あまりに単純化しすぎているとして、最上のソーシャルワーク実践をなすものは何かをめぐる議論が継続する。一方には、ストレングスの視角は、実践家によるクライアントーソーシャルワーカーの間の関係の再定義を含み、実践家は、人々の成長やウェルビーイングに寄与しうる諸要因に対してのみ注意を払うよう、意識的決断を請われるとする主張、他方には、ソーシャルワーカーは、クライアントの強さと弱さの両方—それらは分かちがたく、絡み合っているから—を評価しなければならない、と主張する。

こうした議論は予防的介入に必要な第一義的標的をめぐる議論にまで及び、リスク諸要因を減すること、防御的諸要因を向上させること、レジリエンスを増進すること、あるいは三つすべてを組み合わせることのいずれかを強調するかの議論となる。

②<エコロジカルな視角>

レジリエンスの現象は、「人—環境」の相互作用の文脈で生起し、レジリエンスに影響する状況は家族、学校、近隣、そしてより大きなコミュニティに埋め込まれているから、レジリエンスはエコロジカルな視角から理解されうる。その視角は、人と環境の間の複雑な相互作用に取り組む多面的な概念的基礎を提供し、発達過程についてのポジティブな見方を促し、さらに人間行動についての非決定論的見解を提出することから、エコロジカルな諸概念がレジリエンスアプローチに関連して使われる。そうした概念として、この著者は以下の7点を取り上げる。

<ストレスと適合のよさ>

レジリエンスの研究にとっては、リスクとストレスを区別することが重要であるとして、「リスク」は人的な特性を含め、ネガティブな諸帰結と結び付けられる諸要因の房からなり、「ストレス」は、多くの諸原因から生ずるが、帰結はそれらの諸原因がどのように知覚され対処されるかに依る。ストレスは、人に突きつけられる諸要求と、それらの挑戦に応ずるために使用できる、実際あるいは知覚される諸資源との間の不均衡として定義される。この定義は、適合の良さ—人の適応上のニーズと環境の質の間の釣り合い—というエコロジカルな概念に等しい。

<交流>

交流(transaction)は、エコロジーの見方にとって重要な概念で、人と環境は相互に依存的であり、相互作用の単位をなしていることを指している。時を経て、この相互影響は累積的な効果を持ち、人—環境の全体の配置関係に対して変化をもたらす。従って、ソーシャルワーカーは、人々がいかに環境に順応するだけでなく、人々がいかに環境に影響を与えるかに関心を持つ。

<影響の多様な諸システム>

多様なシステム—ミクロ、メゾ、マクロ—は、エコロジーの隠喩では、巣状構造をなしていて、各々の内部がロシアの人形になぞらえて視覚化されるが、各々のシステムがレジリエンスにどのように影響するか、また、それ自体においていかにレジリエントであるかが検討される。

<関係性>

現代の社会的諸条件の下で、個人の社会的コンピテンスを増進するためには、社会的コネクションの維持がレジリエンス基盤型の実践における重要な要素であるが、そのための能力は、関係性(relatedness)についての知覚や情動的・社会的結び目を保持する能力と関連している。

<ライフ・コース>

ライフ・コース概念は人々が生きるより大きな文脈を考慮に入れ、従って人生航路の多様性に注意を向け、また、人生の転機が予期されたものでも予期されないものでありうることの理解を提供する。

<多様性のある実践>

ソーシャルワーク実践は多様な構成からなる人々に役立てる知識と能力を必要とする故に、多様性に関する文献に由来する諸概念はレジリエンス志向にとっても重要である。すなわち、文化的に対応能力のあるソーシャルワーク実践—多様なコミュニティや生活様式と合致する実践—が欠くことができない。文化的に対応能力のあるソーシャルワーク実践は、実践家が己を知りかつクライアントの文化—彼あるいは彼女の諸価値、信念体系、伝統、世界観を理解することが必要となる。レジリエンス基盤型志向を反映する文化的に適切なサービスは、実践家がクライアントの諸機会を開くことを要請され、クライアントがコミュニティや社会の諸資源の公平な配分を受けられるよう、確実にすることに努める。

③<発達理論>

発達理論は、ライフスパンに渡って人々の行動を考察し、生物心理社会的諸要因だけでなくスピリチュアルな領域についての理解をも包含する。伝統的には、ソーシャルワーカー達は、年齢に関連する諸段階や課題に焦点をあてる、発達に対する線型的アプローチに言及してきた。それらのアプローチは、発達についての楽観的な見方を提供してきたが、段階アプローチは人の発達の複雑性、多様性、矛盾的性格に注意を向けてこなかったし、しばしば、白人男性の観察のみに基づいてきたものであった。

レジリエンスを扱う研究の特別の領域が発達心理病理学と呼ばれ、ストレスや逆境に対する人々の対応における発達上の困難を指していた。発達心理病理学は、人生上の厳しいストレスがその後の心理的困難に結果するであろう蓋然性の研究であり、どのような諸要因が緩衝済として役立つか、ストレスへの反対方向の諸反応を防ぎあるいは和らげる人の諸特性や環境的出来事を検討する。

発達心理病理学の研究において使われた主要の用語には、リスク、非脆弱性、防御的諸要因、レジリエンスあるいはストレス抵抗が含まれる。すなわち、研究者達は、環境の抗しがたいストレスにも拘らず、多くの人々が適応的であることを発見してきた。この著者は、レジリエンス研究に対する初期の貢献者の一人としてGermegy (1993)を上げ、彼の結論―「レジリエンス調査研究の大部分は、レジリエンス研究における中心的要素が、回復の力、プレストレス時期の以前に個人を特徴づけた適応や適格のパターンにふたたび復帰するための能力にある、ことを示している」を引用する。その後、発達心理病理学は、ますます、人々が人生の転機を如何にうまく切り抜けるかに関心をもつようになる。

第2章は、『基本的仮説と用語』の表題の下で、Greene/Conrad (2002)の共著で執筆されている。この章の目的について、レジリエンスについての十分に花開いた理論がまだなかったり、用語上の曖昧さがあつたりしても、過去30年にわたり、レジリエンスを把握するための知識ベースの拡大に、いくつかの領域からの諸理論が貢献してきたことから、収斂する理論と知見を総合し、ソーシャルワーク実践のための実践家の理論的文脈を増大するために、人間行動の諸原理やレジリエンス基盤型のソーシャルワーク・ガイドラインに移し入れることにある (op. cit. 2002 : 29) と述べ、その作業は5つの大項目を立てて(番号は付けられていないが)進められる。

1. 『人間行動理論：専門職の諸活動を組み立てる』

この節の冒頭に、この著者達は、その中の1人の著者からの一文を引用して、掲げている。「ソーシャルワーカー達が扱っている人間的関心事の複雑性は、その解決に対する行き当たりばったりのアプローチを糾弾している。むしろ、この複雑性が、意識的に考えられ、目的のある実践行為を至上命題にしている」(Greene 1999 : 8)。

ソーシャルワークの歴史を通じて、実践家達は、彼らが扱うクライアントをより良く理解するため、また、彼らの実践技能に知識を付与するため、多くの理論的諸視角に頼ってきた。理論的枠組みは、それらが専門職の諸活動を導き、行動のための文脈を与えるための概念的基礎づけを提供する限りでソーシャルワーカー達にとって有用である。本書を通じて、そうした専門職のガイダンスを提供するために、理論が注意を向けるべき論点を扱う、とする。

2. 『レジリエンスとは何か』

<歴史的な文脈>

リスクとレジリエンスの研究と理論構築に含まれる諸定義を理解するためには、この領域の歴史的進展を要約することが必要である。この著者達は、Doll/Lyon(1998)に従って、リスクとレジリエンスの研究には二つの世代があり、その各々の世代が自らのアプローチを洗練している、とする。第1の世代は、不利な条件を負った子供達と彼らのリスクに焦点をあてるもので、三つの反復—幼児の愛着、単一のリスク要因が帰結に如何に寄与するか、そして、リスクと防禦的諸要因の多様な相互作用—を通じて、リスク研究が進められ、第3段階にある研究の中心的な問いは、逆境にも拘らず、ほとんど有害な影響を受けず、屈せずやり通す人々がおり、他方、重大なストレスや困難を経験する人々がいるのは何故かに向けられる。つまり、レジリエンス研究はリスクの研究から起ったのである。

第2世代の研究は、リスクや逆境に対して成功裡の対処や克服する能力を強調し続けるが、その対象が多様な人々、人生スパン、コミュニティ間に拡張され、エコロジカルな内容や主観的意味づけが成功の死活的な規定要因に入ってくる。その結果、用語がストレングスという観念を越え、レジリエンスが生来の自動的復原メカニズムであるという見解に移ってくる。

<用語>

<リスク>は、疫学に起源をもつ統計的概念であり、より重大な状態や問題的条件の存続に至る、始まりや脱線の蓋然性を増大させる影響因を指しているが、リスク要因の研究は、二つの仕方—特定のリスク要因を先行条件として将来の帰結に結び付けようとするものと、累積的リスクから追加的リスクの影響を定義しようとするもの—で進められ、ネガティブな帰結を作り出す多様な諸要因を理解するアプローチ—例えば、多くの社会問題には単一の道はないとする認識—が優勢となる。

研究の設計の上では、エコロジカルな理論が影響を与え、リスク要因に近位的/遠位的の区分がされることがある。また、リスク要因の研究は、元来は、因果メカニズムのモデルで考えられていたが、リスクの概念は、現在では、ダイナミックな過程として理解されている。つまり、リスクに対する対応は個人の間で、また彼らのライフコースで多様であり、加えて、リスク概念は累積的ストレスの概念を包含する。こうした見解が、レジリエンスの理解にとって中心的となる。

<脆弱性>は、リスクに置かれている人々のあるものが、望ましくない帰結や混乱を起こしやすいという考えを指している。しかし、逆に、非脆弱性という用語は、人々が傷ついたり、害されたりすることがありえないと含意する故に、その語の使用には注意を要する。

<防禦的諸要因>の研究は、研究のモデルにおける概念的移行—研究者の注目がリスク諸要因から、人々がいかにしてリスクを成功裡に切り抜けたかの過程に移る—を含んでいる。防禦的要因の用語は、リスクの影響を緩和し、適応を高める状況を記述するが、その諸要因はリスクを緩衝し、遮り、予防さえできる。しかし、研究されているにも拘

らず、今のところ、その用語は広く定義されたままであり、リスクと防禦的諸要因の相互作用の性質をめぐっては、論争—両者が反対の極をなすとする相加的モデルとお互いの関連でのみ作用する相互作用モデル—が続いている。

＜レジリエンス＞の研究は、二つの主要な問い—何が逆境に対する逆順応の素因となるかと、何がそうした順応問題の盾となる特性であるか—に対して答えようとすることに焦点をあて、リスクを和らげる強さや資産を持っているようにみえる諸要因がレジリエンスと呼ばれる。

語源的にラテン語の *resiliens* に由来するレジリエンスの用語は、実在物の柔軟性や弾力性の性質を指すために使われた。ウェブスターの『新 20 世紀英語辞典』(1958)によれば、「延ばされたり、束縛されたりした後に反発あるいはね返る力、あるいは、力と気力を回復すること」として定義され、*American Heritage Dictionary* (1994)によれば、「病氣、変化、あるいは不運から早急に回復する力」と定義されている。レジリエントの語は、一般的に賭け超しに打ち勝つ人に適用されたり、また、ストレスや破壊的な変化に直面しながらも成功に満ちた適応の良好な足跡の記録をもつ人を記述するようになった。

レジリエンスの概念構成物によってカバーされる領域についての明瞭さに欠け、用語法に違いはあっても、レジリエンスは一つの過程として理解されねばならない。その点に加えて、レジリエンスの様々な定義に共通する主題を、Stewart, Reid, and Mangham (1997) に従って、6 点—；レジリエンスは、諸個人の諸特性とより広い環境との間の複雑な相互作用としてみることができる；レジリエンスはストレスと対処能力の間のバランスからなる；ストレスの多い人生上の多様な出来事に由来するリスク諸要因と、リスクのネガティブな影響を緩和ないし低減する防禦的諸要因とがレジリエンスに寄与する；レジリエンスはダイナミックであり、ライフ・コンテキストに依存する；レジリエンスは発達のであり、首尾よくゆくことが人の能力(コンピテンス)を強くする；レジリエンスは人生の諸々の転機に最も重要である—を上げる。また、Higgins (1994) を引いて、広い定義がいかなる諸要因がレジリエンスを助長するかについての最も幅広い理解を用意する、とする。

そして、何がレジリエンスを助長するかをめぐって、レジリエントな行動はリスクが現存する場合のポジティブな結果である；レジリエンスは防禦的諸要因によって強く影響される過程である；リスクと防禦的諸要因が相互作用してレジリエンスを形成する。レジリエンスは人と環境を分離不能とする交流現象と考えられる；リスクとレジリエンスは連続線上の対極をなす；レジリエンスは個人についてだけでなく多面的な概念である、などの議論に言及すると同時に、レジリエンスという用語の使用は、漠然としているや、レジリエンスという概念はリスクについての線型的でより単純な予測に導きやすく、人々・文脈・機会の相互作用から注意をそらしてしまうかもしれない、といった批判にも言及する。

＜基本仮説＞：レジリエンスの概念は、多様に定義することができ、進化し続けている。にもかかわらず、レジリエンスの概念の基本仮説は広大に及び、人間行動及び実践概念としての有望性が未だ十分に認識されていない。そこで、この章の後の部分では、レジリエンス概念の潜在力及びそれが幅広い社会現象にいかなる影響を与えるかについて論ずることとする、として、カギとなる理論的仮説—13 点にわたる—を列記するのである。

レジリエンスは、生物心理的社会的かつ霊的現象である；人—環境の交流のトランスナショナルなダイナミックな過程を含む；良好な適合の適応過程を包含する；独自の発達経路を経験する、個人・家族・コミュニティと共にライフコースに渡って生起する；ライフストレスと人々のユニークな対処能力に関連づけられる；日常に機能しているコンピテンスを含む；連続線上にあって、リスクの反対の極にある；リスク諸要因との共同で効果を生ずる、相互作用的なものである；他のものとの結びつきあるいは関係性を通じて高められる；民族、人種、性別、年齢、性的志向、経済的ステイタス、宗教上の所属、身体的・精神的能力などを含む多様性によって影響される；家族、学校、同輩、近隣、コミュニティ、社会の近位及び遠位の多レベルの愛着によって表現され、影響され、結果として、ミクロ、メゾ、マクロの諸要因の函数である；環境的諸資源の入手可能性によって影響される；力の示差によって影響される。

3. 『レジリエンス：生物学的・心理的・社会的および霊的現象』

人間行動の理解は、ソーシャルワークの評価と介入の基礎として役立つ。そのため、ソーシャルワーク実践の諸戦略に翻訳される人間行動の内容、特に、その中心的要素となる、生物学的、心理的、社会的及び霊的な働きの相互作用が最初に取り上げられる。ここで、それら 4 つについて—生物学的展開は通常、遺伝学的、健康、身体的あるいは生命力に限界がある有機的システムを示す。心理的展開は、個人の情動的、認知的、行動的諸次元を包含する；社会的展開は、集団の一員として、文化的、政治的、経済的諸側面を扱う；霊的作用は、人の意味づけ、人々の間で相互的に満たし合う関係、そして、あるもの、例えば神の探求—概括し、それぞれについて、レジリエンスとの結びつきに関する議論が紹介される。ただし、共著者の一人である Greene の考え方、つまり「生物学的、心理的、社会的、そして霊的な展開は単一過程である」（Greene1999：3）が、この節の冒頭に掲げられている（op. cit. 2002：42）。

＜生物学的諸要因＞：レジリエンスあるいは成功する適応は、人間有機体の中に存在し、ある環境の面前で自然に開いてくる、成長や発達にとっての先天的あるいは生物学的至上命題であると信じられている。また、気質や人の動機づけのシステムも天性的かつレジリエンスに関連すると考えられているパーソナリティ特性である。しかし、レジリエントな諸行動は、環境の諸要因によって、阻げられも促されもされうる。従って、レジリエンスは、自然と環境の相互作用の結果である。

＜心理的諸特性＞：特定の心理的諸特性—例えば、自尊心、自己効力、希望、自己管理、

自己理解、学習された楽観主義など一がしばしば、レジリエンスと結びつけられる。中でも、レジリエンスに寄与する最も重要な諸要因として、ポジティブな愛着、コンピテンス(効果的な適応や課題をこなす能力)、自己理解や自己効力が上げられる。

＜スピリチュアルな諸特性＞：社会福祉諸制度は宗教的コミュニティに起源をもっているが、皮肉にも、現代では、宗教と専門職のソーシャルワークとの統合を欠いてきた。事実、ソーシャルワークを世俗の専門職としてみる多くの実践家達は、宗教や宗教的問題を私的な関心事として扱うことを選んできた。しかし、20世紀の終りを特徴づけるに至っているグローバルな意識の部分として、宗教やスピリチュアリティが新たなそして拡張された意味を獲得して、援助過程の構成要素として認められるようになっている。そのため、分析の明瞭さのため、信仰、宗教、スピリチュアリティの間の概念上の区別を行って、レジリエンスとの間の結びつきが検討される(例えばこの論文共著者のもう1人である Conrad(1999))。

＜社会的諸特性＞としては、子供から大人へ、大人から高齢者への移行(発達)における社会化とレジリエンスの関係が扱われる。

4. 『適応としてのレジリエンス』

この節の冒頭には、Masten(1994: 5)の一文、「レジリエンスは、発達上のリスク、急性のストレス、あるいは慢性的な逆境にも拘らず、結果としてはうまい適応によって特徴づけられる、時を越えるパターンを指す」と、Richman/Bowen(1997: 104)からの一文、「生態的-相互作用的発達の視角は、レジリエンスが時を越える、順調な“適合のよさ”の帰結であることを仮定している」を掲げている。

それら二つの引用は、レジリエンスは、逆境に直面する際の成功する適応としてますます定義されるようになること、そして、適応が生態学のうまい適合という視角から定義され、レジリエンスが、個人のユニークな強さ・能力・脆弱性の函数であり、また、環境の必要と機会による適合の良さである、ダイナミックな過程として捉えられることを示している。

5. 『レジリエンスにおける変奏：多様性の視角』

対処における変差は、性、人種、民族、性的志向、宗教、能力といった諸要因を含む、クライアントの文脈の函数である。ソーシャルワーカー達がますます多様な構成からなる人々に尽くすようになるため、実践家が文化的に要求にかなうという期待は、そんなに大仰なことではなくなった。それ故、多様性の定義は、様々の文化からくる人々、異なる権力地位にある人々、あるいは社会で取り残されそうな人々を含むまでに拡張されてきた。文化横断的なソーシャルワークは、人間行動に対する単一の基準を使うことのないように気をつけ、実践家とは異なる人々やコミュニティと仕事をする上で効果的な諸戦略を必要とする。

6. 『レジリエンス：ライフコース現象』

レジリエンスは、時間的文脈、すなわち、時代の特定の地政学的あるいは経済的出来

事の中で理解される必要がある。ライフ・コースの視角は、個人や家族を、彼らの生涯にわたるより大きな社会的文脈の中で発達するものとして理解するのに有用な方法である。ライフコースは、人々が生涯を通じて発達し学び続けることを示唆し、その視角は、心理社会的発達が一樣ではなく、むしろ社会的・文化的・歴史的変化を反映すると仮定する。そして、ライフコースをめぐる議論では、個人の時間(個人の人生の連続性やライフ・ストーリーを指す)、歴史の時間(特定の cohorts の人々が社会変化によっていかに影響されるかを扱う)、社会の時間(家族、集団、コミュニティにおける転換や人生出来事を包含する)の間に区分がなされる。

＜人生上の出来事＞：レジリエンスは、人生上の出来事に関わる現象として理解される必要がある。しかし、この複雑な概念を明快にするために、例えば、逆境的な出来事という視角から、常態的で年齢段階の出来事、常態的で歴史的出来事、非常態的な出来事に範疇化するもの、あるいは、トラウマ的出来事という視角から、自然による破局、偶発的破局、人間が引き起こす破局に範疇化するものがある。人生上の出来事について考えるためのこれら様々の視角は、実践家に対して共通のメッセージソーシャルワークの実践は、日常生活におけるストレスの性質と、自然な対処能力を圧倒する出来事の性質について理解する必要がある—を与える。

＜レジリエンスとライフコース＞：レジリエンスは、固定した特性ではなく、ライフコースを通じて人々がいかにしてストレスに耐えるかによって変化する。レジリエンスの概念は、ライフコースに渡っていろいろな時に、逆境や自然の出来事にも拘らず、人々がいかにして生き延びているかの検討を通じて解明されうる。例えば、人生のある時点でうまく適応できない人々が、教育や仕事といった社会的・経済的・情動的機会を得れば、より適応的になりうるかもしれない。また、老年学者たちは、危機に対処するために、対処技能や資源を動員することによって、高齢者たちの間に存続されている能力をいかに鼓舞するかについての理解に貢献してきた。楽観的な人生観を保持している高齢者が悲観的な高齢者よりも長生きである証拠が数多くある。

＜レジリエンスと発達の課題＞：人が人生の様々な時点で、うまく適応しているか、能力を維持しているか、レジリエントであるかの判断は、しばしば、常態の発達課題に引照して行われる。つまり、レジリエンスの各々の研究で、研究者は望ましい、あるいは望ましくない行動について判断するためにある基準を使う。発達上の課題は、人の発達について共同計算され、一般化された知識(例えば、洞察、独立、関係、主導性、創造性、ユーモア、道義性など)に基づいて、人がいかに適応的であるかの判断となる。

人々の発達経路がレジリエンスの理解において関心事であり続けるが、理論家達は、ますます、個人の行動がいかに時を通じた多様かつ複雑な諸影響の結果であるかを議論している。そして、実践家達は発達段階をすべての家族にとって生来的かつ同一のものとして考えるのではなく、むしろ、段階やそれと結び付けられる発達課題は、家族形式、文化、そして歴史的時点によって形造られる、融通のきくものであることを示唆してい

る。

第3章は、『社会的構成物』を表題とし、Greene/Livingstonによって執筆されている。この論文の最初に、この章で扱う問題をより大きなスケールの社会現象のレジリエンスとし、そのために、それらの機能的能力とその成員に対する集合的貢献の探求が必要となるとする。その要請に応じるものとして、レジリエンスはエコロジカルな現象であるとする視角が取り上げられる。エコロジカルなモデルは、レジリエントな行動は何かから構成されるかについての見解を拡張し、実践家が個人のレジリエンスへの諸影響のネットワーク—家族、同輩グループ、学校、近隣、社会—を理解するのを助け、これによって個人のレジリエンスが埋め込まれている社会的文脈を認識できるようになる。加えて、この視点は、各システムが、人—環境が溶融し合って、成長産出の結果をいかに促すかに実践家の注意を向けさせ、ミクロシステムがマクロシステム(経済的、政治的風潮を含む)によっていかに影響されるかを把握するのを助ける。

レジリエンスのエコロジー的概念化は、システムック、かつ関係の視角へと注意を移行する。レジリエンスについてのシステムの視角は社会諸システムのレジリエンス、つまり、システム構成員となっている諸個人の集合的アイデンティティの特性としてのレジリエンスに焦点をあてる。そして、システム・モデルは、集合行動を理解するためには、各構成員が孤立してみられるべきではなく、メンバーの間の関係を検討する必要があると主張する。

加えて、エコロジカルな思考は、さまざまなシステムレベルにおける適応行動についての概念化を提供するとして、例えば、レジリエンスの多システムの性格の理解に応用されうる、家族のライフ・サイクルにおけるストレスの垂直的及び水平的流れに関するモデル(Carter/McGoldrick1999)を最も有用な図解として例示する。「水平軸」は、各システムレベルで発生する、さまざまなタイプのストレス要因、例えば、より大きな社会レベルの人種主義やホモ嫌悪やコミュニティレベルのコミュニティの消滅を表わす。

「水平軸」は、特定の歴史的文脈の中での生涯にわたる発達を表わす。そして、発達上のストレス要因には人生の転機や移住、予期せぬ出来事には不意の死、慢性病、事故、失業などが含まれ、歴史的出来事には不況、戦争あるいは政治的抑圧や自然災害が含まれる。

実践家がレジリエンスを評価するためには、クライアントが参加している各種の諸システムの相互影響についての理解を必要とするが、これまで、社会諸システムレベルのレジリエンスは、個人レベルのレジリエンスほどに注目されてこず、社会諸制度は、曖昧に、中立的、支援的、抑圧的と定義されてきた。そこで、この章では、家族に焦点をあてながら、「家族のレジリエンス」、「支援システム」、「レジリエンス：実践ガイドライン」を表題とする三つの節から組み立てられている。

(1)「家族のレジリエンス」

家族のレジリエンスの概念は、比較的新しく、ストレンクス基盤型療法運動に基づくものであり、その理論的考えは発達・心理病理学やシステム・生態理論に依っており、健康やウェルビーイングを強調する様々の理論志向が、逆境にも拘らず、家族がいかに成功するかを理解に寄与している。

個人のレジリエンスに対する家族の影響力のインパクトを予測する研究が、家族の有するリスクと防禦的特性を確認する上で重要であったが、家族のレジリエンスの研究は、それらとは異なるレベルへと分析の方向を移してきた。家族のレジリエンスのカギとなる特徴は、ライフ・チャレンジにポジティブにアプローチする家族の能力であり、家族のレジリエンスは、ネガティブなストレス諸要因を防ぎ、逆境に立ち向かうための家族の諸資産、持久力、生き残りの技能の上に築かれる一つの過程と捉えられる。

そのため、家族のレジリエンス概念は、家族単位に危機を克服し、ストレスに適応することを許容する家族の諸特徴、諸次元、諸特性を理解するために、危機の枠組みを利用する。あるいは、家族のレジリエンスへのアプローチは、実践家に家族がいかにして良く成功しうるかを理解できるようにする、システミックあるいは関係的見解から生まれる。さらに、家族のレジリエンスは、時を経て、家族の文脈に伴って変化するダイナミックな性質をもっているとされる。つまり、要約的にいえば、Walsh(1988)に従って、家族のレジリエンス・アプローチは、家族に破壊的なライフ・チャレンジに耐え、そこから立ち直ることを可能とする、カギとなる相互作用的諸過程を確認し、活力を与えることを目的としており、家族のレジリエンスは、1単位としての家族に対処と適応の諸過程を含ませることとなる。

家族のレジリエンス理論家達は、家族システムがいかに難儀に対処し、多くの異なったタイプの危機を乗り越えているかを強調してきた。そして、多くの家族は危機の間に自らを自発的に変形させるが、容易ならざるライフ・ストレス諸要因が、家族の構造や意味における重大な諸変化を要求し、外部からの介入を必要とする場合もある。この場合には、レジリエンスアプローチは、実践家にとって、家族が危機からよりポジティブに再建し、必要な時には役割のパターンを変えることを助成できるような含意をもって

いる。

しかし、家族のレジリエンスに関する議論は、まだ不完全である。それは、家族のレジリエンスに対するエスニシティや文化の影響という問題、アメリカの家族の構造や機能の上で起こっている広大な諸変化といった問題があるからである、という。

(2)「支援諸システム」

社会的諸支援は、相互の援助と肯定を含む対人間の交流であり、社会的支援ネットワークの一部であることは、個人のウェルビーイングに対するストレス緩衝的效果をもっている。社会的支援ネットワークの諸特徴は、大きさ、構成、コンタクトの頻度、関係

の長さ、有用性の知覚等によって変わりうる。社会支援の最も大きな4つの供給源は、家族、親類、友人、公式的サービス提供機関であるとするが、この節では以下の4つが取り上げられる。

＜諸組織＞：組織は、人々が仕事やコミュニティの諸機能において多くの異なった役割を成し遂げるために相互作用する社会システムの一形式であるが、一つの社会システムとして、個人のレジリエンスに影響を与えると同時に、自ら自身においても相関的なレジリエンスのパターンを経験する。組織がレジリエントであるためには、一方で、組織が一貫した成功実績を示せるような慎重かつ意識的な努力が必要であると同時に、組織の構成員が環境に適応し、変化に対して早急かつ効果的に対応できることを要する。

＜学校＞：レジリエンスに影響を与える最も重要な組織の1つは、恐らく学校である。校内暴力が関心を高めている時代にあつて、学校が子供達の人生に影響を与える第一次的社会システムであることを想起することが重要である。

レジリエンス研究において時々出会う発見は、あまり知られていないが、教師の力がリスクからレジリエンスに傾いてきていることである。教師が、逆境は個人的に受けとられるべきもの、必ずしも永遠に続くものではないこと、逆境はすべてを被いつくすものではないことを、生徒が理解するのを助けること、また教師が、安全、愛、所属性、敬意、力、達成と学習、意味の感覚を生徒に提供することが、子供のレジリエンスを助長する重要なロールモデルになっている。

＜コミュニティ/近隣＞：レジリエンスは、近隣関係の生態的文脈の函数である。

社会的な混乱によって特徴づけられるコミュニティに暮らす人々が、より強力な社会的織物を有するコミュニティに暮らす人々よりも、より高いリスクにあててることを、理論家達は示唆している。他方、人間行動に対する主要でポジティブな影響が、社会的に結合力のあるコミュニティや近隣に住むための機会である。

コミュニティは、経済的、政治的、宗教的、倫理的、教育的、法的、社会的、再生産的を含む機能的サブシステムを連結することからなる土地領域上の社会システムであり、近隣はコミュニティのより規模の小さなバージョンである。各コミュニティは、個人のレジリエンスを培養するための能力の上で、また共通善のために対応する集合的能力において差異がある。これまでの研究では、レジリエントなグループの能力がコミュニティのウェルビーイングを確立し、維持することができることが記録されている。

同時に、レジリエントであるためのコミュニティの能力は、マクロシステムの諸条件に依存する。そのため、ソーシャルワーカーがコミュニティ形成にますます関与することが必要である。彼らは、人々の相互の結びつきを促進し、コミュニティの資産を補強し、コミュニティの諸制度を増大させる諸過程に従事するが、その主要な目標は、コミュニティ意識を鼓舞することと健康や人的サービスを改善することにある。

＜社会/政府＞

レジリエンスは、哲学的、政治的、政策的意味を内包するマクロシステム現象である。

マクロシステムレベルにおけるレジリエンスの研究は、社会的諸条件—失業、ホームレス、貧困、差別—がストレスの衰弱源として働くかどうかを扱うが、そこには、二つの課題—1つは、リアリティーを元気づけるために、確認作業的研究が必要とされていること、もう1つは、不利な条件下にあるレジリエンスに焦点をあてることは、政治的な要素を帯びること—に出会っている。加えて、マクロシステムの諸問題には、通常は人々の暮らしに錨を下している社会的、制度的諸取り決めにおける崩壊によって助長される、歴史的変化や歴史混乱が含まれるかもしれない。

(3) 「レジリエンス：実践ガイドライン」

この節の冒頭に、Masten(1994：8)からの一文；

「レジリエンス現象を検討するための根拠は、諸個人が発達に対する諸挑戦をいかにして克服し、いかにしてトラウマから回復するかを理解することは、リスクにある他者に対する介入努力を導きうる適応の過程を明らかにするであろう、という基本的仮説に基づいている。…逆境が和らげられ、基本的な人間的ニーズが回復されると、レジリエンスは出現する機会を持つ。希望を再び燃やすことが、レジリエンス諸過程にその回復作業を開始させる重要な点火栓になるであろう。」

と、Walsh(1998：6)からの一文；

「レジリエンス構築において、我々は、危機経験のまるごとを、我々は我々の人生をいかにして生き続けるべきかに影響を与える個人及び集合的アイデンティティの構築物の中に統合しようと努力する。」が掲げられている。

著者達は、レジリエンスがいかにして生ずるかに関する調査研究や臨床的発見に基づいて評価と介入戦略を示唆する。レジリエンスを評価するために、実践家はクライアントの対処能力を評価し、内的及び外的諸資源を模索する必要がある、実践家達がいかなる諸要因がレジリエンスを助長するかを理解すれば、そのための機会を提供するプログラムを開発できるとする。しかし、ここには強調点において重要な違いがある。レジリエンス基盤型実践は、逆境の影響を最小化—圧力の下でのコンピテンス、逆境的人生出来事に対するうまい対処、ハイリスクに続く効果的適応により注意を向けて—することに努める。そのため、レジリエンスを助長するために、実践家達は、クライアントの人生コースを横断する文脈や立場にとって適合的な多システムの諸戦略を考慮しなければならない。人々がいかにして非適応的になるか、あるいは、人々をレジリエンスに導く助長メカニズムのいずれに多くの時間を割くかが、リスクとレジリエンスの介入に関する文献で主要なテーマになっている。

この節では、＜予防的諸戦略＞と＜その他の既存のモデル＞の二つの項目が立てられているが、前者については簡単に、レジリエンスに関する文献では、「予防」について、一般的に、リスクに焦点をあてるもの、資源に焦点をあてるもの、過程に焦点をあてるものがあると指摘される。後者については、レジリエンス基盤型の介入戦略が、レジリ

エンスについて分かったことと、他の人間行動理論とを結びつけることによって開発されてきたことを背景にして、癒しと鼓舞に基づくレジリエンス基盤型療法、ナラティブ志向のアプローチ、デブリーフィングモデルの例が上げられている。

そして、この節の最後に、「この本が印刷に回っている頃、我々は、Oklahoma City bombing(1995)でソーシャルワーク介入に入った著者達の一人によって記述された実践原理が 9.11 にも適用できることを心痛く気付いた」(op. cit. 2002:84) と、述べている。そして、引用されている文章の中に、「…実践家達が自分の仕事を始めるに際して最初に理解しなければならないことは、『ノーマルなものは消されてしまった』であった…デブリーフィングの療法の目的は癒しを促すことであった。…しかし、癒しは線型的あるいは直線的な道ではない。…ソーシャルワーカーの主要な仕事は、『あなたの悲しみがあなたを失わせてしまわないように』ということである」とある。そうした出来事は、トラウマ的な出来事を経験した人々を援助するためには、ソーシャルワーカーは、種々の問題解決においてクライアントを支援する知識ベースと幅広い技能を必要とすることを証している。そして、「その中には、感情移入的な傾聴とコミュニティの再生が含まれるかもしれない」(op. cit. 2002 : 86)、と締めくくっているのである。

(ハ) 一つの到達点

「脆弱性」に焦点をあてるアプローチと「レジリエンス」に焦点をあてるアプローチがそれぞれソーシャルワークの災害研究として体系化されてくるのは、ハリケーン Katrina(2005)の生起を背景としていた。

a) 「脆弱性」アプローチ

2007 年 1 月、the Council on Social Work Education(CSWE)の Katherine A. Kendall Institute for International Social Work Education が、International Association of Social Work(ISSE)と North American and Caribbean School of Social Work と共催して “International Seminar on Disaster Planning Management, and Relief : New Responsibility for Social Work Education” の表題でセミナーを開催した。その開催の趣旨を「世界規模の脆弱な人々に対する災害のリスクやその衝撃を低減するには、個々人、家族、コミュニティのウェル・ビーイングを改善し、レジリエンシーを増大させる、適切で包括的な介入の応用を必要とする。災害への介入は、ソーシャルワーク教育とその専門職が、災害のマネジメントと対応におけるそれらの役割を再検討することを必要としている」(p4)としている。そして、「報告集はそれ自体で終わりではなく、むしろ、災害関連の論点のソーシャルワークカリキュラムへの統合を触媒するために有用な諸資源を提供しようとする努力の始まりである」(p5)と述べられている。

ここでは、そのセミナーに参加した Gillespie のペーパーを取り上げたい。そのペー

パーの冒頭で、『脆弱性』の概念は災害研究における周辺の位置から中心的位置に移動されてきた。ハザードに焦点をあてる伝統は災害についての理解と災害救助や回復をマネージするための能力を制約してきた。他方、ソーシャルワークは災害の対応段階の間の援助に常に備えてきたが、ソーシャルワークが提供できる援助の量を増大させるため、我々は災害のすべての進行段階に関与する必要がある。私の主要論点は、脆弱性の概念が、災害に対する知識と実効ある対応のための計画を系統立て、また、災害の負の諸帰結を低減するために進められる諸努力を方向づける上で有用な方法を提供する、という点にある。その概念は最初、1970年代に導入されたが、その当時は人気を博さなかった。しかし、近年になって、災害からの不慮の災難や損失を低減することに含まれる諸問題や挑戦について、広範な視界を統合できる柔軟かつ適応性のある包括的な観念として再浮上してきたのである」と述べる。

そして、災害研究領域の出現、脆弱性概念の起源、災害研究領域と緊急事態マネジメント専門領域の拡張について概観し、特に1990年代に、“resistance”という概念(社会的・政治的・経済的状况を適切に捉えていない)よりもより有用な概念として

“resilience”という用語が進展し、より長期的な視点を提供するものとして、“持続可能な発展”や“持続可能な減災”という用語が進展することにふれ、「21世紀の初頭に脆弱性の視野が再び強調されるようになり、その最近の研究では、マルクス主義的視点とは関連せずに、ソーシャルワークの諸価値や実践と高度に整合的であると同時に、体制(システム)の変化に多くの焦点をあてている」と述べる。

Gillespie は、脆弱性の視野を使用することの利点を—①自然ハザードに影響を及ぼすことはほとんどできないが、脆弱性を低減することはできる、②脆弱性はあらゆる種類のハザードと災害に関連する、③脆弱性は正と負の諸特徴(capabilities/liabilities)の両者を考慮に入れる、④脆弱性は異なるディスシプリンを表わす多くの諸変化の函数である、⑤脆弱性は継続して変化し、従って一定期間に再評価し直さねばならない、⑥脆弱性を低減するために災害の各フェイズでなされうることがある—を6点上げ、「脆弱性の視野の設定はソーシャルワークに、その基礎の上に組み立て、災害領域に対して重要な貢献をし、災害からの人的及び物的損失を低減するための一方途を提供する。」とする。結論として「この脆弱性視野を実行するには、多くの専門領域からの貢献を統合する必要がある、ソーシャルワークの脆弱な人々についての知識と多専門志向は、ソーシャルワークに災害の研究教育、実践における当然の位置を与える。この視野は、また公的・私的・非営利の諸活動の間のコーディネーションにより注意を払うことを要する。開発やコミュニティ事業の中で訓練されたソーシャルワーカー達は、この努力にとって特に重要である。成功は、より低いレベルの脆弱性を梃子として使うための諸政策をインセンティブの当を得た調合を見つけ出すことから生来するであろう」と結ぶ。

同時期に、Gillespie は ESW 第 20 巻の『災害』の項を執筆している。その記述の中で、キーワードとして、災害、集合的ストレス、脆弱性、備え、緩和、対応、回復を上げる (Gillespie 2008)。

災害は世界中の人々に対して不可避免的な脅威を課す、集合的ストレスの一形態であると定義し、この Barton(1969)による定義を援用したのは、それが最も一般的であり、ソーシャルワークの理論と実践を方向付けるために最も有用であるからだとする。災害による損失は自然的、社会的、そして営造された環境の間の相互作用から結果し、それらの相互作用はますます複合的になっているため、異なる作用因が重合する『共働的災害』(synergistic disaster)あるいは、『複合型災害』(complex disasters)がますます増加している。

災害のリスクと災害からの損害や危害の発生数が脆弱性の概念で表現される。その概念は、知識を系統立て実効的な諸対応を計画し、努力の進行を方向づけるのに有用な方途を提供し、その観念は配分的正義に基礎を置いている。

ソーシャルワークの役割に関して、「4つのステージー減災、備え、対応、回復ーのサイクルの中で、4ステージ全部に関わる必要があり、また、災害がますます複合的な性格を持つことから、個人・家族・集団・組織・コミュニティ、構造的・制度的レベルまで扱うこととなる。ソーシャルワークにとって最も重要な役割は、個人及びコミュニティ・レベルの脆弱性を低減することであり、それは資源の配分を改善することにも及ぶから、既存のシステムに挑戦することをも含む」とする。

2010 年に Disaster Concepts and Issues : An Guide for Social Work Education and Practice を表題とする教科書が公刊される。これは、先に取り上げた 2007 年のセミナーを起縁とするものであったが、ソーシャルワーク教育において災害と災害におけるソーシャルワークの役割について記述する文献がほとんど欠けていたこと、また、災害サイクルの全てー減災、備え、対応、回復ーにわたって、社会正義の側面に集中的に取り組む文献が無かったことを、この本の出版の主旨としている。そして、「ソーシャルワーカーにとっては、災害のリスクについて知識を与えられていること、及び出来るだけコミュニティを安全にすることに貢献できることが重要であるため、本書は脆弱性を低減することに特別の強調点をおいている。ソーシャルワーカー達は災害が脆弱な人々に与える負のインパクトを緩和あるいは除去させるような特段の位置づけを与えられ、かつ訓練されているからである。

そのため、この本の目標として、次の 4 点があげられている (Gillespie/Danso 2010 : xi-xii)。

①ソーシャルワークと社会正義の視点を通して、災害の減災、備え、対応、回復に関する文献を組み立てること

- ②災害に対する脆弱性のレベルを低減することにおいて、明日のソーシャルワーカーが目立った活動家になるように教育し、訓練することの助けとなるような、理論と実践のカギとなる諸原則に、災害文献の結合と導入を始めるための中心的な参考文献をソーシャルワーク教育に提供すること
- ③ソーシャルワーク学科とその学生たちに、カギとなる概念の提示、枢要となる仮説の明示、有用な枠組みや一般的な参考文献表を提供することによって、ソーシャルワークの視点から災害について教え、学ぶことを促すこと
- ④災害に関わる諸概念をソーシャルワークのカリキュラムと実践に統合するよう促進すること

この本は三部構成—第1部：概念、視角と方法、第2部：実践、手続き、事例、第3部：ソーシャルワークにおける災害カリキュラム—をなしているが、ここでは、ソーシャルワークの災害研究の検討項目と、災害がコミュニティや地域に打撃を与える前・最中・後に提供されるソーシャルワークサービスの方向づけを行う中心的な5つの概念—災害の影響を受けやすいリスクの比率としての「脆弱性」、立ち直るための能力としての「レジリエンス」、損害や危害を被る確率としてのリスク、公平性の諸原理としての「社会正義」、減災、備え、対応、回復を包含するものとしての「社会開発」—の夫々に一章を割り当てている第1部を取り上げる。

第1章は、“脆弱性：災害カリキュラムの中心概念”と表題され、Gillespieによって執筆されているが、内容的には彼の2007年のペーパーにおける議論が敷衍されている。その要点は、脆弱性の概念がソーシャルワークの災害学習作業における周辺位置から中心に移されるべきだ、脆弱性を強調することで、ソーシャルワークを災害研究の中心に引き入れることとなる。ただし、その概念の内容や適用が拡張され、単なる因果的諸要因の統計ではなく、それらの諸要因の相互作用から独特の配列において現れることから、脆弱性のレベルにつながる諸変化を追跡することが重要であること、災害サイクルの全てのフェーズにおいて脆弱性が査定されねばならないだけでなく、脆弱性な人々の分布が時を超えて地図化されなければならない、と述べる(Gillespie 2010)。

第2章は、“脆弱性とリスク評価：コミュニティ・レジリエンスの構築”と表題されており、Zakourの執筆になるものであるが、この章の要点は、災害の前と後に脆弱性を低減する方法の検討であり、脆弱性理論の諸側面の検討を通じて、脆弱な人々の間に災害レジリエンスを増大させる方法を見出そうとすることにある。すなわち、脆弱性理論の使用とリスクとレジリエンスについての理解を改善することが、災害の生起に与る社会的・文化的・経済的・環境的諸力の理解につながり、その理解の増進によって、脆弱な人々とコミュニティにレジリエンスを組み込むための新たなコミュニティ介入の基礎を形造ることができるという主旨である。そして、脆弱性理論については、主とし

て Wisner et al (2004)、レジリエンス理論については主として McEntire (2004, 2005) が援用されている。

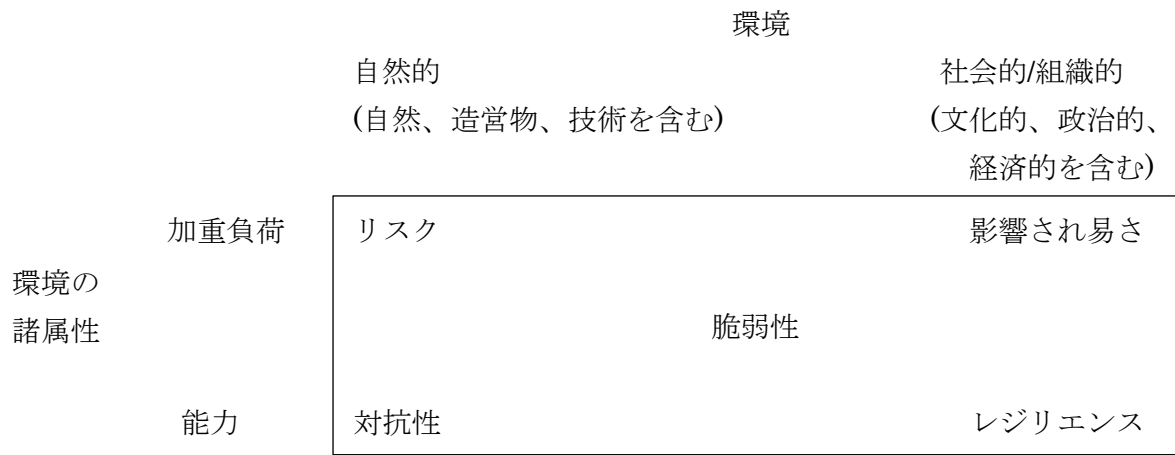
この論文では、大きく三つの項目—(1)災害脆弱性とリスクの増大、(2)脆弱性の理論と概念、(3)ソーシャルワーク・レジリエンス理論—を立てて議論が進められる。

第1の項目の下で、まず、災害が社会の複雑性の増大とグローバルレベルでの相互依存の増大によって、数において増加し、破壊の度合いも増大していることが指摘される。次いで、“脆弱性”について、McEntire (2004)に従って、「災害の中にある社会あるいはコミュニティのレジリエンスのレベルとの関連で、社会の中にある内的リスクの程度、と定義され、暮らしやウェルビーイングの崩壊を極度に被りやすい人々が災害に対してより脆弱になっているが、リスクとレジリエンス、そして災害に対する全般的な脆弱性は、公平・公正に配分されているわけではなく、その点が脆弱性の本質であるとする。

「ソーシャルワークにとって、災害脆弱性が持つ意味について、災害は範囲において、多次元的であり、自然環境と同時に社会の中の社会的諸システムと物的諸システムを崩壊や損害に導くが、ソーシャルワークは、ジェネラリストアプローチや社会正義志向を有していて、理念的には、災害の現場を理解し、介入するのに適している。また、ソーシャルワークにおける生態的及びシステム理論的視角は、災害の社会的ダイナミクスやシステム相互間の関係を理解しようと努めている。さらに、配分的正義は、コミュニティの中のすべての人々や社会の中のすべてのコミュニティが諸資源に対する均しいアクセス、および逆境に直面した際における全般に渉るウェルビーイングとレジリエンスのために必要とされる能力を持てるようにする条件である。脆弱性の概念に基づく理論の構築は、災害を防止し、対応するための新たな知識の創造において有用である。また、コミュニティのレジリエンスを助長することは、“ストレングス”と“エンパワーメント”のアプローチに関連する。コミュニティや人々のレジリエンスの強化に導く社会開発努力は、人々とコミュニティを“エンパワー”する助けとなる。こうした可能性、つまり、ソーシャルワークの脆弱性理論の確立に向かって、まず、ソーシャルワーク脆弱性理論とソーシャルワークレジリエンス理論に分けてそれぞれにおける議論の整理を行うのである。

前者は、「脆弱性理論と概念」の見出しの下で扱われる。まず、「脆弱性」の概念については、4つの構成要素—影響されやすさ、レジリエンス、リスク、対抗性—からなるとする McEntire (2005)の定義が紹介される。

図1 リスク、影響されやすさ、対抗性、レジリエンス



McEntire (2005 : 214)

しかし、Zakour によると、一つの概念としての脆弱性が災害ソーシャルワークにおける理論と実践に寄与するものとすれば、その概念はより明確な定義にされる必要があり、リスクや影響されやすさといった関連概念から区別されなければならない。おそらく、脆弱性はハザードにさらされる主体やシステムの内的特性—物的・社会的・経済的・政治的あるいは他の素因—として定義されうるのではないかと述べる。従って、コミュニティの脆弱性を査定するためには影響されやすさとリスクだけではなく、災害に対するコミュニティレジリエンスと物的なインフラのレジスタンスをも査定しなければならない。その多専門分野的枠組みでは、レジリエンスは将来の逆境の出来事を制禦し、そこから回復するシステムの能力を指すこととなる。

脆弱性を包括的概念として、より広い社会的パターンの部分として分析するためには、災害に対する脆弱性について、その根が深く基礎的な諸原因とそれらを不安定な諸条件に変換するメカニズムや動態的過程を確認することが必要となる。同時に、脆弱性は、大方、災害に対するコミュニティの能力欠如とともに、コミュニティの諸資源の査定や動員における限界に起縁することから、それらについても確認する必要がある。そうした作業を通してみると、災害は純粋に自然的出来事であるよりも未解決の開発問題として認識されるに違いない。

後者については、文字通り、「ソーシャルワークレジリエンス理論」の見出しで扱われる。ここで、ソーシャルワークにおけるレジリエンス理論として扱っているのは、主として Greene ed. (2002) に依拠しており、脆弱性理論との対比が行われる。ソーシャルワークにおけるレジリエンス理論は、社会環境に対する人間行動の関係、そして、社会諸システム間の関係、それらが結び合わされる諸システムと諸環境の相互作用をいかに理解をしたらよいかということから発展してきた。レジリエンスは逆境に陥った後に諸個人とコミュニティをして回復し成長することができるようにする資質を指してい

る。この定義は、脆弱性の諸理論で使われる概念定義と非常に近いものである。脆弱性理論では、自然及び技術ハザードは人々が直面する極端なタイプの逆境であり、レジリエンスは災害の中にある社会諸システムを理解するための最も適切な概念となっているからである。ソーシャルワークにおけるレジリエンス理論では、通常、家族・組織・コミュニティにおいて集合的逆境にありながらも示される高いレベルの適応性や対処力として定義される。そして、その概念は人生の転機や転換期において最も重要とされてきたが、その概念の適用範囲が一個人から集合体まで、また逆境を与えるもののタイプ拡張され、社会及び環境におけるリスクと保護的諸要因を指摘する。その結果、Zakour は、二つの理論の間で用語法は異なるが、意味内容においてはかなりの類似性を見出すのである。

表2 ソーシャルワーク・レジリエンス理論とソーシャルワークヴァルネラビリティ理論の類似性

	ソーシャルワーク・レジリエンス理論	ソーシャルワーク・ヴァルネラビリティ理論
ネガティブな帰結の確率	リスク諸要因 (risk factors)	環境からの加重負荷 (environmental liability)
レジリエンスとポジティブに結び付けられるもの	防護的諸要因 (protective factors)	環境的可能性 (environmental capability)
諸原因 (外的)	遠位/近位のリスク (distal/proximate risk)	根元的原因/動態的圧力 (rootcause/dynamic pressure)
諸原因 (内的)	緊張 (stress)	影響受け易さ (susceptibility)

上の略図のような用語法における対比を行ったうえで、両理論に共通する面と異なる面を指摘する。両理論は、例外的な出来事(自然ハザード)に対する脆弱性と日常生活における脆弱性(経済的、社会的辺境性と結びつけられる)とは分離することができないこと、最も重要なリスク要因として、貧困と社会的孤立をあげること、災害からの回復もトラウマストレスからの回復も単なる現状復帰ではなく、現状を超える機会ともなりうることを述べる点で共通する。ソーシャルワークの諸価値に関して強調される点では、前者は社会、特に配分的正義、後者では、ローカルノレッジや参加におかれる点で違いが見られると述べる。

第3章は「災害の脆弱性とレジリエンス研究における最近の傾向:理論、設計と方法」を表題として、Zakour と Gillespie が執筆をしており、理論的基礎づけ、研究デザイン

ン、方法論を取り扱っているが、ここでは理論と方法論に関する議論の一部分のみを取り上げる。最初に、第1章及び第2章で議論されたことの要点が述べられる。すなわち、災害は、健康・ウェル・ビーイング、持続的生存のために必要な社会・経済・環境の諸条件を崩壊させる。災害は、集合的ストレス状況である。対応と回復努力はあらゆるレベルでの崩壊を減らそうと試みる、とする。

次いで、脆弱性理論は、環境のネガティブな諸側面(不利・不都合)とポジティブな諸側面(諸能力)を評価するために、人々とコミュニティの社会的・自然的環境を吟味する。その理論では環境の不利・不都合と諸能力が、災害の被りやすさとレジリエンスの相対的レベルに影響するからである。脆弱性はコミュニティや人々のレジリエンスに対する影響されやすさの度合いによって規定される。他方、レジリエンスは、災害後に回復するためのコミュニティの能力であり、レジリエンシーは、レジリエンスを発展させる過程を指す。レジリエンス理論は脆弱性理論と密接に関連するものである。

脆弱性理論はいくつかの仮説を基礎としている。①脆弱性はコミュニティのすべての人々の間に公平に配分されてはいない。②コミュニティあるいは国の社会・文化的諸側面に基礎を置く、遠いあるいは根元にある諸原因が災害の究極的な要因である。脆弱性、社会的に災害を被りやすいこと、そして、コミュニティレジリエンスは、大方、環境的諸要因の結果である。この仮説は、ソーシャルワークにおける生態論的アプローチや“ストレングス”アプローチと整合するものである、と再述される。そして、この脆弱性理論を災害ソーシャルワークの改善に役立てるためには、さらにより具体的な仮説に細分して一例えば、コミュニティ間の災害前の協働的な結びつきが、災害後のコミュニティのレジリエンスを改善することになるか、災害後の近隣や友人たちから入手可能な具体的支援のレベルが高いと近隣やコミュニティのレジリエンスを増大することになるか、多くの家族が経済的に貧窮しているコミュニティは、災害により影響され易いなど一検証作業が重要であるとする。

この著者達が重視する研究テーマとして、社会的ネットワークとソーシャルキャピタル—影響され易さやレジリエンスに影響する資源の不公平な配分と密接に結び付くため—を扱い、方法論としてシステムダイナミクスモデル—時を経て変化する状況を理解するため—を取り上げている。

第4章は、「災害関連の実践的教育：ポストモダンと社会正義の視角」の表題の下、Smith, Mikow and Houston-Vegaの三者が共同執筆している。

この著者達は、近年の災害—一例えば、アメリカに限定すれば9.11のテロ攻撃(2001)、Hurricane Andrew(1992)、Katrina(2005)—はグローバル、ナショナル、ローカルのレベルにおける社会的・政治的実態についての我々の理解に影響を与え続けており、災害減災、備え計画、対応と回復能力のための中心的な組み立て枠組みとして社会正義を位置づけることの重要性を例証している、という認識を議論の背景としている。歴史的に、

災害に関わったソーシャルワーカー達は、より一般的なソーシャルウェルフェアに対する関心よりも、むしろあまりにしばしば狭く個人のメンタルヘルスやトラウマや喪失の心理的結果に焦点をあててきた。この専門職領域のケースワークの価値、特に、実践の基礎として社会正義にその錨を置くことからすれば、より大きなシステムレベルでの実践に対して、少なくとも同等の注意が払われるべきではないか。NASW(2003)の“disaster policy statement”は、ソーシャルワーカー達がより広い保護的・再建的役割に参与すべきことに言及しているが、特定の実践ガイドライン、必須の教育基準、組織の責任などを確認するということを怠っている、という。

そこで、この章では、ポストモダン、社会正義、“ストレングス” / “レジリエンス”志向の視角に基づく災害関連の実践に必須の知識と技術のための枠組みを提示とする。それを三次元の枠組みを使って—第一次元は、社会正義、ポストモダン、“ストレングス” / “レジリエンス”に焦点をあてる実践という視角に基づいて災害についての批判的理解を強調する。第二次元は、個人や家族との災害対応についての必須の知識、特定の実践的アプローチ、及び一般的な技能、第三次元は、コミュニティや組織レベルにおける“レジリエンス”の増進とリスクの防止を強調する—展開している。

第一次元は、上の三つの視角から災害はどう理解されるかという問いかけである。まず、「ポストモダン」について、その中心的思考は経験的相対主義—真の客観性は不可能であり、個人的・社会的文脈から独立した検証可能な外在的リアリティはないという認識を指している。そして、ポストモダンソーシャルワークが明確に何からなっているかについて一致があるわけではないが、以下のいくつかの原理が指針として役立つという。①「事実」は、歴史的・社会的・文化的・経済的・政治的諸条件によって形造られる合成物であるから、人々が自らの生の究極のエスパートとしてみられる。②経験の諸条件あるいは外在的諸要因が共有されていようと、各人の経験を記述する多様な物語りあるいはナラティブがある。③人々の「リアリティ」は社会的・政治的に構成されており、災害経験に対しての「意味づけ」も、個人の視角からのみ理解できるのではなく、社会的背景の特定の文脈の中での多様な社会的相互作用の所産として理解される。従って「アイデンティティ」や他の「自己の社会的表象」といった概念はもはや静態的な条件としてではなく過程的なものとみられる。④災害やトラウマという用語は、文化的・社会政治的・関係的文脈に従って、多様な意味をもつものとして理解されねばならない。ポストモダンの視角から実践する災害ワーカー達は、災害対応やサービスが多様な形態の援助とサービスと便益にアクセスする多様な手段を含んでいると主張するであろう。さらに、災害介入は、欠陥、病理あるいはPTSDモデルをめぐって組み立てられるのではなく—それはすでに深刻な崩壊を被っている家族、近隣、コミュニティを隷属的な位置やさらなる崩壊へ陥らせがちである—、さらなる犠牲者が回避できるように、諸対応は内在的な“ストレングス”や自ら生ずる属性や規範に基づいてなされるべきである。

社会正義はソーシャルワーク実践のケースでよく確立された価値であるが、その定義についてはほとんど一致がみられない。この著者達によれば、社会正義には配分的正義と(結果)と手続き的正义(過程)からなる二つの基本的領域があり、前者では負担、便益、資源の再配分の諸原則が示され、後者では、公正、公平な決定過程と諸手続きの諸原則が強調される。ポストモダンの諸理論は社会正義の定義に関して再考を促してきたが、それらの中で最も重要なのは権力、特権、様々の形の抑圧についての支配的な仮説に対して、また、いかなる概念やいかなるグループが歴史的に排除されてきたかに関する支配的なメタナラティブに対して挑戦することを求めてきたことである。そして、今日ではソーシャルワーク実践と社会正義実践とを分離することができなくなっている。特に、実践の場が、ソーシャルワーカーをして、人々から自分の人生の主人であるという意識を消し去ってしまう政策や、限られた資源を基本的なヒューマン・ニーズから他に流用してしまうような諸政策を、取り除くよう余儀なく唱導しなければならない場合には、社会正義に関連する災害実践に従事しているソーシャルワーカーは、関連機関における抑圧的な実践を取り除き、新たなクライアント中心及びクライアント・エンパワメント・プログラムの開発をするために働くことを担わされている。

この著者達が設定した三つの視角のうちの三番目が「“ストレングス” 基盤型実践とレジリエンスに焦点を当てる」である。レジリエンシーやレジリエンスの定義について幾人かからの引用がなされて、その用語法の違いについては言及されていないが、おそらく“レジリエンス”は逆境から立ち直る能力を指し、“レジリエンシー”は危機や挑戦に対応して忍耐強く、自己復帰し、成長する積極的な過程を指している。そして、レジリエンスは「災害の克服者(survivors)」にとって例外的なことではなく通例であり、レジリエンスは学習されうるし、レジリエント能力は意図して高められうる。

レジリエント能力は三つの一般的なクラスターに分けられる：(1)環境的属性(コミュニティ、近隣、機関)と結び付けられる外的要因、(2)社会的相互作用(家族、友人、師匠、教師、カウンセラーとの支援的關係)と結び付けられる有益性、保護的諸機能、(3)特性、気性、パーソナリティ、能力、忍耐などの内的属性。レジリエンシーの三つの側面は、(1)コミュニティと環境の緩衝機能、(2)保護的相互人間関係、(3)個人の忍耐力としてカテゴリー化することができる。

三つの視角からなる枠組みの第二次元は、災害発生後の対応の知識と技能について詳述している。災害に対する第一の対応は、常に人命の救助についてであるが、他の即時の努力は不可欠のサービスを復旧し、基本的なニーズを提供することに集中される。大災害は「悲しみの滝」として言及されてきたものにおける広範かつ多レベルの崩壊や喪失を作り出すから、個々人の主体能力、抑制、そしてローカルパワーを再建することがソーシャルワーカーにとって“災害克服者”のために回復とレジリエンスを促進する主要な道となる。そして、それを効果的に行うには、脆弱な人々が、緊急対応、コミュニ

ティの再開発、そして基礎的な減災対策によって、きまって経験する社会的・政治的な不公平を照らし出す、ポストモダンと社会正義の視角を必要とする。

ポストモダンの視角からすると、正義は結果であり、かつ過程でもある。個人や家族と共にする災害発生後の対応は実習(praxis)とレジリエンシー(resiliency)で始まる。その際、強調点は“災害克服者”に対し、彼らと彼らのコミュニティに何が起こったのかを確定する上で、第一次的な声をもつ権利があることを知らしめることに置かれる。災害対応に従事することに関わるソーシャルワーカーは、災害克服者の物語がいかに語られるかに対する制御手段を保持する上で、コミュニティを支援することができる。それによって外部の機関や専門家やメディアによる表現が現場の意味作り(local meaning-making)に取って代わらないようにする。

経験する事柄とその経験についての意味づけを認知的に構成する仕方によって我々は変化する。当座に経験され解釈されるものは次に認識や発見としてやってくるだろうものの先例にすぎず、災害経験に対する最終の「結着」あるいは満足のゆく説明なるものは存在せず、多くの真の諸経験や諸説明がある。この発見的実習基盤型の過程が、ソーシャルワーカー、個人、家族、コミュニティにとって、災害の中で観察され経験されたことについて説明する。レジリエンスは、ソーシャルワーカー達が個人や家族が災害の結果として起こったことについての一貫性や得心の意識及び意味を獲得するのを、助けることによって育成される。

実習(praxis)は、ソーシャルワーカーにミクロの実践レベルとマクロのレベルの間での流動的な移動を許す、行動と省察のサイクル過程である。その実習に集中することは、即時的なトラウマ反応を改善するためと、個人やコミュニティのレジリエンスを増進させる介入をするためとの間で、ソーシャルワーカーの努力をバランスさせるのに役立つ。「意味」は、発見するよりも作る過程において、継続的に再構成・再形成される。災害の個々人に対する重大性に関する理解への意味付与は、個人の過程ではなく、社会的な相互作用の所産としてみられねばならない。そこでは、人々が彼ら自身のエキスパートである。ソーシャルワークの対応者は、普遍的な諸理論や公式的仮説を通じてではなく、人々自身の目を通じた人々の物語を理解する「非専門家」の立場を採用するように忠告される。ソーシャルワーカーの責任は、災害“克服者達”の経験についての知識を獲得し、“克服者達”の物語に真に耳を傾けることである。つまり、エスノグラフィックな方法とナラティブセラピーを使うことによって、ソーシャルワーカーは、“克服者”が経験するストレスや環境の重荷を理解し、より効果的に立ち向かうことができる。

そうした視角を使うことによって、ソーシャルワーカーの役割は学習者、つまり、災害“克服者”の個々人のナラティブの意味を理解し、彼らがそのナラティブの治療法の重要な原理は個人が問題の中心ではなく、問題は個人にとって外在的なものであるという点にある。これが、クライアントが犠牲者(victim)として自らを確認することを防ぐのに助けとなる。災害においては外的・環境的支援システムの多くが深刻なインパクト

を受けるため、問題はコントロールできない外にあるものとみなされがちであり、望まれた結果の反対を補強するリスクがあるため、このアプローチを使うソーシャルワーカーは、問題の外在化が災害“克服者”の「どうすることもできない」や「自分は犠牲者だ」の感情を補強することに注意を向けねばならない。

ナラティブセラピーのなによりも重要な点は、災害“克服者”に彼らの問題飽和型ストーリーを新たに再構成される物語に取り代えるのを助けることにある。ソーシャルワーカーの対応者は、災害“克服者”に対して、物的環境の惨害への注意の集中から社会関係的環境への注目点の移行を促す必要がある。この移行は新たなストーリーの構成—犠牲者化ではなく、エンパワーメントの立場から—を促進する。このことは、災害の衝撃を受けたコミュニティにおけるヘルパーの立ち位置、ソーシャルワーカーの立ち位置—認可されたルールや政策機関として活動するか、ナラティブ・セラピストとして活動するか—の再考なしにはできない。

第三の次元は、災害志向のコミュニティや組織の実践に関わるものである。このメゾおよびマクロのレベルにおける災害特有の実践は、人々やコミュニティがいかにしてハザードに対して脆弱になったかについての批判的な理解を必要とする。それは、災害後の経過の展開の中で明らかになってくる不正義を、ソーシャルワーカーが効果的に確認し、それに向き合うために必要である。この章では三つの項目立てに従って議論されている。

第1は「コミュニティの脆弱性と諸能力の評価」を扱う。“脆弱性”は、災害リスクを理解する中心的な概念としてみられるようになり、“レジリエンス”は個人、家族、コミュニティの“克服者”の活力を評価する上で重要な要因として出現してきた。そして、コミュニティの脆弱性を評価する場合、コミュニティの諸能力の不正義と関連させる必要がある。この著者達によると“能力”の用語が“脆弱性”の用語よりも選好されている。それは、“脆弱性”の用語は蔑視的な含意—“脆弱”な人々は受け身的な犠牲者とみられがちである—からである。

この第1の評価作業には、コミュニティの災害に対する“レジスタント”能力の評価（自然及び物的資源についての指標）、及び、コミュニティレジリエンスと能力についての指標（克服する能力を増大する固有の技能や態度）作りが含まれる。

第2は「コミュニティレジリエンスと災害に抗する能力を高めること」を扱い、一方では、災害自体が引き起こす破壊や崩壊に注目し、他方では、バラバラの非効率性や、不十分な対応によって引き起こされる“第2の災害”—災害自体よりも“克服者”に対して逆向きに影響を与える中央集権化された指導や統制された対応システムの問題点の指摘がなされる。

第3は、「コミュニティにおける、ポストモダン、社会正義に焦点をあてるコミュニ

ティ実践」の見出しの下で、影響を受けた諸々のコミュニティとそこの人々の能力を増大させる一連の活動とともに進行する、過程としての災害レジリエンスに取り組む。その際、選好される災害介入は、現地の在住者の積極的な関与を含み、人々、組織、コミュニティ自体の諸能力と“ストレングス”のうえに築かれる、多次元システムのコミュニティ基盤のアプローチとなる。

ポストモダン及び社会正義の視角では、“レジリエンス”と“脆弱性”の用語は、社会的・政治的に構成されたという起源からすると、結果と過程の両者を指すことから、多様な定義をもつものと理解される。政策決定者や緊急事態への対応者は、その二つの用語を社会制禦を維持し、同調性を補強するための認知的コードであるとの仕方で定義しようとする。そのため、そうでなければポジティブな含意を持つかもしれない言葉が不正義や差別の実践に翻訳されることが起りうる。したがって、ソーシャルワーカー達は、コミュニティの人々の中に多様性の存在を認めるだけでなく、決定作成過程に多様な声や視点の包括を確実にしなければならない。自分自身の領域の盲点や偏見に自己意識できるようにすることと、コミュニティの人々が政府活動や官僚やメディアによって提供される過度に単純化された説明を批判的に検討することに乗り出すよう励ますことが、ソーシャルワーカー達にとって重要な必要事項である。

メゾおよびマクロの災害実践にとって基本的なことは、内在的な社会的・政治的・経済的諸矛盾や不平等を冒頭に認識する能力である。そうでないと、不正義な諸政策や実践が制度化される潜在力を持ち、災害“克服者”に対して、新たにより深く侵入する形の犠牲者化、排除、危害が出現する。

コミュニティや大きな諸システムに関わるポストモダン実践の主導原理の一つは、ローカルナレッジを使用し、適合させ、組み立てること、そして、災害レジリエンスはシステム、コミュニティ、社会に内在する能力としてみられることである。災害レジリエンスに関する定義は、災害のインパクトを受けた人々の直接参加を促し、協働的な地域社会活動を基にしている。現場的に関わり、注意が向けられる減災の努力は、コミュニティリスクの単なる査定や人々の不利な諸条件の確認を越えて、その現場のレジリエンスを高め、将来の災害に対する能力を増大させる諸計画へと移る。そこでは、コミュニティ・レベルにおける災害レジリエンスの増進は、基本的には諸価値や実践の根元を削り取るというコストを払ってリスクを減ずることではなく、利用されていない内生的なコミュニティの属性や資源を使うことである。災害の環境の中では、コミュニティ・ワーカーはコミュニティのレジリエンスのしるしとその脆さの指標を捜す。コミュニティが災害のインパクトから立ち直りつつある証拠は、例えば“「前途有望である」”や、“コミュニティ・アイデンティティ”の標識、“よき隣人”、“ヒーロー”、“郷里の息子と娘”、についての共有された物語となる。他方、コミュニティの脆さの指標は、組織が社会的ステータスや“扱いやすさ”に基づいてクライアントを選別したり、“レッドテープ”や排他的な政策を作り出す時に明白となる。組織が限られた財源で過度に専門特化され

ると、希少な資源をめぐる機関間の競争が、しばしば入手不能、不提供、非包括なサービスに結果する。

大きなシステムレベルで実践する場合、ポストモダン及び社会正義の視角からのソーシャルワーカーの介入は、災害対応の努力が脆弱な人々の文化的に、多様なニーズに敏感であることを確保すること、内生的なコミュニティの“ストレングス”に基づく組織やコミュニティの諸対応を促進すること、そして、さらなる犠牲者化を回避することに役立つ活動を助長し、衝撃を受けた人々から自ずと現れるリーダーシップ、専門能力、知識、スキルの活用を奨励するような活動に関わることとなろう。

第5章では「災害計画マネジメントをソーシャルワーク・カリキュラムに注入するための社会開発モデル」の表題の下で、Elliott が執筆している。この章では、災害におけるソーシャルワークの役割を対応と危機介入の範囲を越えて、計画、回復と発展フェイズまでを含むまでに拡張して、個人とコミュニティの“ストレングス”と“エンパワメント”、能力形成、災害のすべての段階における人材及び社会キャピタルによって演じられる役割を強調し、それらを総称して、社会開発モデルと呼んでいる。

そうしたモデルを設定する理由は、従来の伝統的なソーシャルワークの役割は個人的な病理的アプローチに立っており、短期的性質のものであり、実効性には限界があったからである。それに対し、社会開発政策アプローチは Midgely の“社会開発視角”(1995) —経済発展のダイナミックな過程に関連して、人々全体のウェルビーイングを増進するために設計され計画される社会変革の過程—に依拠している。そして、従来のアプローチを「残余的」(residual)と特徴づけ、それとの対比で、社会開発政策アプローチは制度的アプローチを越え、エンパワメントによって特徴づけられ、予防の利点と、資産と投資基盤のアプローチをもち、従って社会政策の革新的モデルであると述べる。

表 3 ソーシャルワークにおける社会開発について何が新しいか

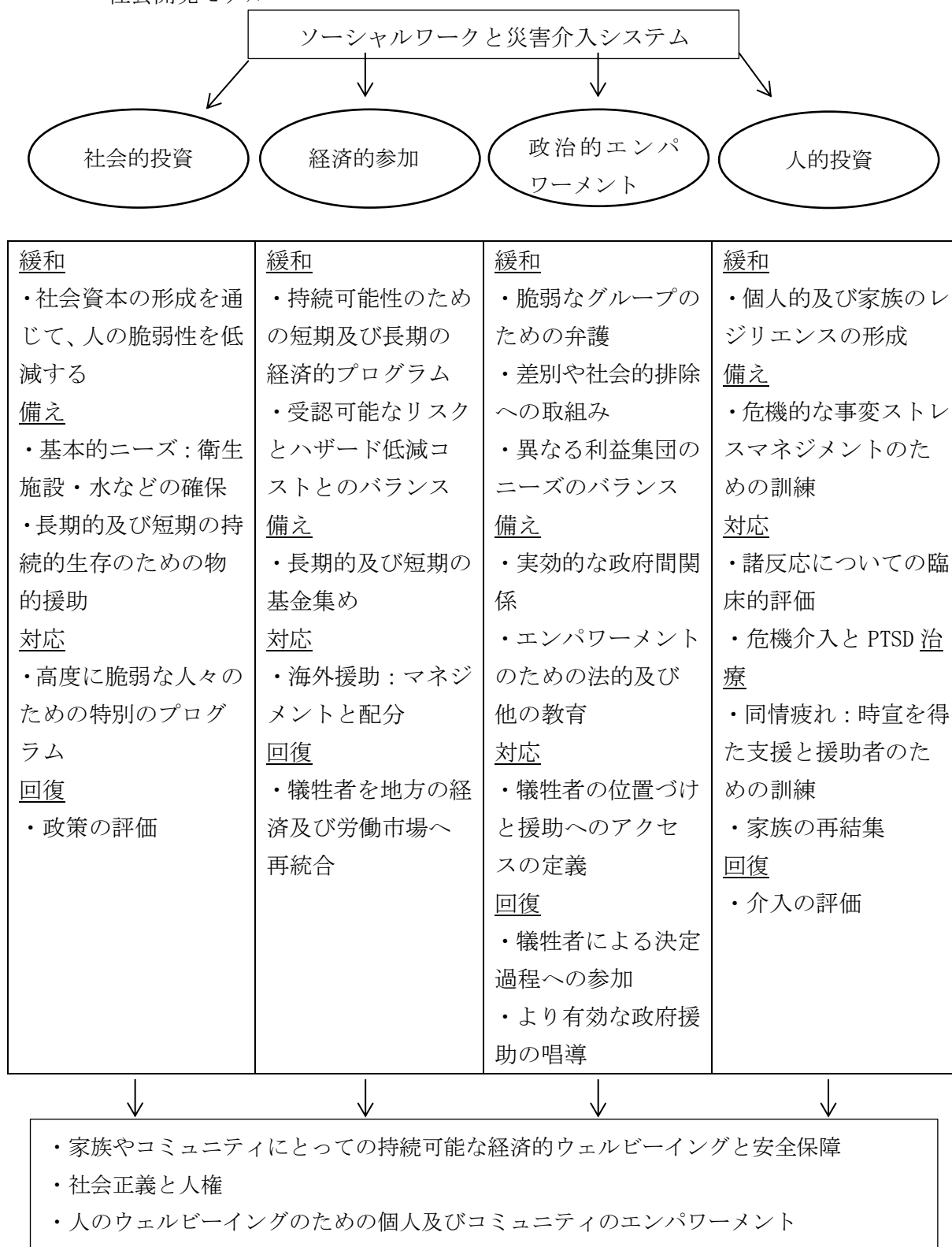
旧(主として残余的政策)	新(開発政策)
問題基盤	ストレングス基盤
ウェルフェア	社会的投資
支援	成長
スティグマとビクティム・ブレイミング	人権
欠陥の是正	潜在力の現実化
依存	企てとエンパワーメント
最低限の生活の質	資産形成
消費	社会的・人的資本の形成
リアクティブ	プロアクティブ
博愛主義/慈善基盤型	社会的正義
最後の手段として提供される援助	計画された予防と開発
コスト制限の強調	投資の強調
同調	潜在力の発揮
選別的便益	普遍的正義
最小限プログラム	最大限プログラム
暫時的かつ短期的	長期にわたるニーズを避けるため社会構造における変化を作り出す
細分化されたサービス提供システム	計画され、多システムの、多専門的サービス
セーフティネット./応急的アプローチ	ソーシャルワーカーは社会変革の唱導者かつ実行者
ソーシャルワーカーは、無政治的臨床家で、ほとんど個人や家族の変化に焦点をあてる	ソーシャルワーカーは社会変革の唱導者かつ実行者

Doreen Elliott in Gillespie, D.F. and Danso, K, 2010, p91

社会開発は、災害におけるソーシャルワークにとって、ミクロの実践対応とマクロの実践対応の両者を含む、拡張された役割を提供できるパラダイムあるいは視角である。ソーシャルワークに対する社会開発アプローチは、現代の様々な諸理論と矛盾しないとして、影響を受けた諸理論として；資産基盤型政策、フェミニストソーシャルワーク、社会的排除、構造的ソーシャルワーク、生態モデルあるいは人生モデル、革新的ソーシャルワーク、資産基盤型コミュニティ実践、エンパワメント実践、ストレングス基盤型実践、国際的ソーシャルワークの10点を上げる。

この著者が提案するソーシャルワーク実践モデルでは、社会開発視角に基づくソーシャルワーク介入がサービス提供の4つのシステム—社会投資、経済参加、政治的エンパワメント、人材投資—に向けられ、そのシステムの各々について災害マネジメントの4つのフェーズ—その4つは機械的に区切られるのではなく、重なり合う部分があるが—で展開される。

図2 災害対策、マネジメント対応をソーシャルワークカリキュラムに注入するための社会開発モデル



Doneen Elliott in Gillespie, D.F. and Danso, K, eds. 2010, p96

この著者は、災害に対する社会開発的ソーシャルワークアプローチの利点として—
①目隠し / 慈善 / 残余アプローチではなく、エンパワーメント/参加/資産焦点/スト
レングス基盤のアプローチに立っており、現代の災害マネジメント実践と矛盾しない②
減災と整合する構造変革や開発のための可能性を提供する。

③災害計画とマネジメントのすべての段階に関連する

④人材投資、社会キャピタル、ミクロ経済を包含する、ソーシャルワークにとって新た
なアプローチを奨励する

⑤グローバルな応用性があり、実践と資源の国際的な交換を促進する

⑥ミクロとマクロ、ローカルとグローバル、そして、ソーシャルワーク実践における最
新の諸理論と結び合せる、統合的概念である

⑦先に上げた現代のソーシャルワーク諸理論と整合的であり、それらの知識が活用され
ている

⑧各システムレベルで、災害の過程モデルを組み込んでいる

—の 8 点が上げられている。

他方、考慮に入れねばならない限界として—

①モデルは理論的であり、検証されてはいない

②モデルの発展における次のステップは、ソーシャルワーク専門領域の諸価値と整合的
な価値やイデオロギー的システムの追加となろう

③文化やエスニシティの重要性をより強く表示することが必要とされる

④社会開発は、米国のソーシャルワーク実践においては中心的でない一つの理論である
が、臨床の場面における実践にとっては、かなりの関連性をもっている

⑤グローバルはローカル、ローカルはグローバルであることが認識されていないが、よ
りしばしば、グローバル実践にとって関連をもつモデルとしてみられている

—の 5 点が上げられている。

最後に、第 3 部 『ソーシャルワークにおける災害カリキュラム』の中から、第 12
章、Soliman の執筆になる「災害における倫理的配慮；ソーシャルワークの枠組み」を
取り上げる。この著者は、共著の形で同じテーマに関する論文を 2002 年に発表してい
る。その論文では「最近の 20 年間に災害と災害介入戦略に関するソーシャルワーク専
門領域活動の波があった。しかし、災害活動におけるソーシャルワーク介入の倫理的・
道義的次元については、きちんと定義されてきていない。ソーシャルワーク実践におけ
る倫理についての一般的な表示は、災害救助や対応により十分に統合されねばならない」
と述べていた(Soliman/Rogge2002)。この本の第 12 章は、その主張をより具体化し、体
系化したのである。

この第 12 章では、災害における倫理的及び法的権利の論点が、幾人かの研究者によ

って提起され、災害マネジメントにおける倫理やモラルの性質について検討されてきたが、災害における倫理や市民の権利を考慮することの価値に関してなお不確かなことがあるのではないかと問うのである。例えば、以下のような疑問があるとする。

元はといえば、政府の避難命令を無視し、救助ミッションが救助チームを危険に陥らせるかもしれない場合に、送られた救助チームが助けの求めに対応することが政府の責任であるか、

- ・到達するハリケーンの大インパクトに直面することが予期される地域から、人々の意思に反して避難させる権利を政府はもっているか
- ・災害に続いて受けるサービスの質が人々の期待を下回った場合、人々は政府を告訴する権利をもっているか
- ・重大な災害の衝撃を回避するために、ある地域の堤防を強化するための財源を配分すべきとする専門家の警告を、州の議会や連邦政府は無視できるか
- ・同じ災害によって打撃を受けた住居地域に対する支出を先延ばししながら、経済を復興させるために、ビジネス地域の再建に対して最初に財源を配分することが可能か
- ・Hurricane Katrina 災害に襲われた New Orleans の場合、科学者達は市は 100 年のうちに消失するかもしれないと指摘したが、この科学的事実を知っている市を再建するために財源を配分できるか。

この章の意図するところは、災害における倫理と責任に関連する論点とを探究すること、そして、倫理が市民と政策決定者の決定に対してどのように影響を与えるかを知ることである。コミュニティが災害に直面した時、多くの組織が復興努力に参加するよう呼びかけられるが、問題は組織や集団をして多くの場合ストレスが多くかつ費用のかかる災害復興努力に関わらしめるものは何であるか—恐らく単純化すれば、道義的責任と市民権となろうが—の問いである。

災害対応に関わる当事者たちのねらい(aim)を問う必要があるのは、行動や努力が適切さを欠き、期待を下回ること；非一貫性、紛争対立、災害後のサービス提供への配慮不足といった可能性があること、脆弱な人々のニーズに向けられていないこと；災害対応に関する諸手続；ガイドライン、規制が適切さを欠いていること；包括的対応政策の欠如、といった様相を呈するのは、何かなされるべきかの決定が道義的諸原則によって影響を受けること、そして、市民の権利が侵害されているかどうか—災害の克服者は、前線にあつて災害の体験が彼らの生活にいかにインパクトを与えるのかを観察し、省察できるし、彼らが受ける援助の性質について、それが回復に寄与するかについて、リアルな見解を提供できるから—に依っている。

この著者は、これまでアメリカで大災害に遭遇した場合、災害計画、マネジメント、回復を見る際に、倫理的理論・ケアの諸原則・市民権、そして、人間に対する道義的責任が重要な諸側面であることを、これまでの歴史事例、特に Hurricane Katrina を事例として、近づいてくる Hurricane についてのアナウンスメント・災害に先立つ行動・災

害最中に取りられた行動・回復フェイズにおける行動に則して、例証するのである。その上で、災害マネジメントのための倫理的・道義的枠組みを提案する。その枠組みは、災害マネジメントと道義的/法的考慮との間の結び目を探求するためのものであり、基本的な人権と社会の人間に対して期待される道義的責任に基づくものであり、以下の図に要約されている。

表4 災害マネジメントのための倫理的・道義的枠組み

概念	倫理的・道義的視角	法的及び市民の権利
答責性 (accountability)	決定作成の立場にあるものは、公の監視と批評に開かれている計画を発展させることができるかと仮定する。 例示：予期される災害から人々を守ることを意図した決定やプロジェクトの妥当性を批評するための手段を人々はもっているか。	他者のケアのために責任を負っている人々は、正統性と権能の証拠を提示し、彼らの行動が苦難を経験することから人々を守ることを意図されていると保証できるに違いない。 例示：諸決定が、人々を危害や財産の損失を経験することから守るために、妥当な証拠に基づいてなされているか。
責任 (responsibility)	災害の間、ある立場を引き受けている人達は、人々のウェルフェアを守ることを意図する、情報に基づいた決定をなすに充分の資格を有し、見識をもっている。 例示：計画は、対象となったすべてのグループにとってポジティブな結果を生み出すよう意図されているか。	選出あるいは任命にせよ、災害マネジメントの計画作りと実施に基づいて作業する人達は、適切なサービスを提供し、公衆の尊厳と人格性を保持する、人民の人権を考慮すべきである。 例示：作り出された諸過程は、人々に敬意を表し、尊厳を維持することに焦点を合わせているか。
公平性 (equity)	資源が限られ、生存者(survivor)のニーズを充たすのに適切でない時、サービスの配分は合理的な基準に基づいてなされるべきである。個々人は、何か分からないあるいは不明瞭な基準に従ってではなく、彼らの諸条件に従って援助を受ける。	生存者(survivor)の間の便益の配分は、すべての人がサービスを求め、獲得するための平等の機会を持てるように、正義の原理を認めなければならない。人々は、いかなる形の差別、抑圧あるいは社会的特性像作りに対しても守られようとする。 例示：行為や計画は、すべての人に対して、平等の権利の原理を反映し

	<p>例示：計画され、実施される行為や諸活動は、すべての人々にとっての公正の原理に則って立てられているか。</p>	<p>ているか。</p>
<p>透明性 (transparency)</p>	<p>公衆に影響するであろう諸決定は、影響を受けるコミュニティの成員たちが、それらの諸決定の適切さや正確さについて省察し、参加し、検討する機会をもつような仕方、展開されねばならない。これは、人民の知る権利の原理から生ずる。</p> <p>例示：人々は、決定作成過程に参加するように促され、招かれたか、そして、彼らのフィードバックは認められたか。</p>	<p>災害の文脈の中で、決定作成者やサービス提供者達について、人々に理解される機会を与えるために、明瞭かつ時宜を得た、偽りのない情報を人々と共有するよう義務づけられていると前提されている。</p> <p>例示：影響される地域の人々が、時宜を得る機会をもっているか。</p>
<p>決定能力 (decision capacity)</p>	<p>一般の人々に影響するであろう諸決定は、コミュニティのメンバー達が、それらの決定の妥当性を省察し、参加し、検討する機会をもつような仕方、展開されるべきである。これも人民の知る権利に由来する。</p> <p>例示：人々は、決定作成過程に参加する権利をもっているか。</p>	<p>決定は、個々人に対して、決定の妥当性について異を唱え、再検討すること、そして、その決定から結果する行為の進路と諸帰結に注意を喚起することを許容する、適切なレビュー、分析、記録に基づかねばならない。</p> <p>例示：人々は、彼らの諸条件に関連してなされた決定を評価し、検討し、抗議する権利を持っているか。</p>
<p>リスクと便益 (risks and benefits)</p>	<p>災害の文脈で、責任ある当事者は、リスクを適切に考慮し、必要とされる便益とサービスを確定することができなければならないことが求められる。</p> <p>例示：諸決定者は、人々の苦</p>	<p>災害のマネジメントに責任を負っている個々人は、状況の劣化や人々の苦難の拡大を防ぐために、損害を検査し、評価できなければならない。</p> <p>例示：展開される過程は、適切な安全に対する人民の権利を保護しているか。</p>

	難のレベルを確定するために、明瞭な過程に基づいてなされているか。	
秘密保護 (confidentiality)	サービスの計画や実施過程においては、決定作成者やサービス提供者は、個人情報を守る人民の権利について承知しなければならない。 例示：サービス提供の過程は、人々が自身の感情、意見、個人的見解を、罰則を適用されることなしに、表明することを保証しているか。	サービスを提供する作業を行う人々は、人々の個人情報を守るための人民の権利を承知し、それに敏感である。 例示：サービス提供のための過程、手続、そしてガイドラインは、自ら自身の情報を守るための人民の諸権利を保証しているか。

Hussein Soliman in Gillespie, D.F. and Danso, K, eds. 2010, p236-237

上にとり上げた CSWE の教科書(2010)は、ソーシャルワークにおける災害研究のアプローチという観点からみると、第1章(Gillespie)は「脆弱性」理論に焦点をあてるもの、第2章(Zakour)と第3章(Zakour/Gillespie)は「脆弱性」理論と「レジリエンス」理論を並行的に扱い、第4章(Smith/Mikow/Houston-Vega)と第5章(Elliott)は主として「レジリエンス」理論に基づき、第12章(Soliman)は、「脆弱性」理論にやや傾いているといったように、必ずしも統一されている訳ではない。また、ソーシャルワークにおける災害研究の二つのアプローチとされるもの—“social work vulnerability theory”と“social work resilience theory”—に関して、上記の第1章、第2章、第3章と Greene/Greene(2009)で、それぞれの著者の論考が相互にどの位引用されているかをみると、Zakour の第2章を別として、相互引用がほとんどなく、二つのアプローチが独自の学派を形成しているようにみえるのである。

2013 年に出版された Zakour/Gillespie の共著による著作は、その出版の意図について明示的に述べてはいないが、恐らく上の事情が背景にあって、二つのアプローチの統合、少なくとも、一貫した理論的立場に立って一冊の本をまとめようとしたものとみることができるが、実際には、二つのアプローチを統合するメタ理論の開発というより、脆弱性理論を基調としながらレジリエンス理論をその補完済とするものである。この本は、10 章からなり、第1章から4章までと終章の10章は、理論的色彩が強く、残りは経験的研究にブレイクダウンし、種々の手法に関する解説的色彩が強いものである。ここでは前者を取り上げ、要約的に素述することにする。

第1章は、「災害と災害脆弱性理論の有望性」と表題され、「災害」、「コミュニティの崩壊としての災害」、「災害脆弱性理論」、「ソーシャルワークと脆弱性理論」という、こ

の本のキーワードについての説明からなり、序論としての性格をもっている。

<災害>

災害は、ハザードによって引き金を引かれる。災害に対するコミュニティの脆弱性は、コミュニティの環境の中にあるハザードの数と条件に直接的に結び付けられる、災害は、コミュニティ・システムの崩壊を作り出し、生存とウェルビーイングのために必要とされる諸資源—食料、住宅、医療、雇用、社会的・心的な支援が含まれる—の提供を阻害する。災害は、最も一般的には、集合的ストレスの一形態として定義されるが、集合的ストレスのレベルはハザード—災害出来事と呼ばれる—の突発の直後に最も高い。災害のコミュニティに対する破壊的影響は、「新たな種の災難」と呼ばれるものやハリケーン Katorina (2005) のように、長引くこともありうる。

<コミュニティの崩壊としての災害>

ソーシャルワークの視点から災害をみると、ウェルビーイングのために必要な社会的、経済的、環境的諸条件のコミュニティの規模の崩壊を包含する。被災状況におけるコミュニティの諸システムは、生存、健康、そして諸々のニーズの達成のために必要な諸条件を産み出す。生涯にわたる成長に関するソーシャルワーク研究は、諸個人の心理的・社会的機能に大きなインパクトを有する、厳しいタイプのストレスラーとして災害を概念化する。これらの概念化は、ハザード自体に対してよりも、コミュニティの機能の崩壊に対して焦点をあてる。

災害の直接的な結果は、災害ハザードのタイプによって影響される、例えば、Kobe 地震災害 (1995) においては、第一次の衝撃は地震動であり、第二次衝撃は火災であった。両者が合わさって、日本の地震災害においてかつて記録された最も高い部類の損害に結果した。他方、コミュニティの崩壊としての災害は、時の経過につれて、見えてきて発現する傾きがあり、集合的ストレス、生物学的、心理的、社会的逆機能に導く。

災害は、どのコミュニティにも存在する潜在的に破壊的な諸力であるハザードによって引き金が引かれる。その破壊的な諸力の布置は常に変化している。気候変動は災害に対して高いリスクにある地域の割合を高め、また、世界をめぐる相互依存システムの増大は、自然と技術災害が複合する混合—2011 年の日本における地震・津波・原発災害のように—の生起を増大させる。

ソーシャルワーク研究は、コミュニティが災害事象から如何にしてまた何故崩壊させられるに至ったかを理解し、崩壊の範囲を記録し、災害から生ずる崩壊の大きさと種類、及び、それと結びつく負の諸帰結を緩和あるいは低減する諸方法を確認または創出することを目指す。

災害脆弱性理論は、コミュニティが如何にして、また何故崩壊するに至ったかに焦点をあてる。この理論の焦点は、ソーシャルワークが任務を果たしている人々やコミュニティと広い範囲にわたって重複している。この理論の一般性は、ソーシャルワークが組み込んでいる状況の全範囲をカバーしている。我々のコミュニティのレジリエンスを強

化するために働いている、ソーシャルワーク研究者、ヒューマン・サービス専門家、緊急事態マネージャー、コミュニティ・オーガナイザー等の掌中であって、災害脆弱性理論が応用されてゆけば、我々のコミュニティにとって極めて有望である。

<災害脆弱性理論>

脆弱性の概念は、諸々の専門分野や諸々のハザードを横断して、災害に関する研究成果を結びつけるための潜在力をもった「橋をかけるアイディア」とであると認識されてきた。ハザード自体は防止できないが故に、人々とコミュニティの脆弱性を低減することが、損失を最小化し、災害後の実効的かつ時宜を得た回復を達成するための最も直接的な手段である。脆弱性は、災害とレジリエンスに比して、災害に対するコミュニティの影響され易さのレベルを指すものと定義される。

脆弱性理論は、システム理論の枠組みの中で、災害の原因を理解し、脆弱性を作り出す因果連鎖の各ポイントに介入するために適している。また、その理論は、社会的・文化的システムに基礎をおく、災害の諸原因に関する多くの新たな考えやモデルを生み出してきた。したがって、この理論は、社会・文化理論への洞察を請け合い、災害の各段階における実践に知識を付与する脆弱性モデルを確認することによって、災害に対するコミュニティの影響され易さのレベルが低減されうる。また、コミュニティのレジリエンスの増大を促すことにつながる。

脆弱性理論は、コミュニティの構造を統禦する社会的・文化的パターンに注目することから、災害に対するコミュニティの脆弱性は、国の間で不均等に配分されており、ハザードが生じる時に前以てかつ現存する社会・文化・政治経済の諸条件が、災害による損失の主要な決定因となる。災害に対する脆弱性とレジリエンスに関する知識を拡張することによって、脆弱性理論の有用性は、災害の生起に寄与する社会的・環境的諸力に関する理解の増進を約束する。そして、災害における脆弱性研究は、自然・技術・紛争が結びつく複合的緊急事態においては、特に役立つかもしれない。異なったタイプの災害の心理的衝撃の間には違いがあり、それらの違いは各タイプの災害に典型的な厳しさ、継続性、地理的範囲から結果しがちである。そして、トラウマの経験の後のウェルビーイングにとって最も重要な決定因は社会的支援となるが、脆弱性の理論は、支援システムの構造と如何に改善したらよいかを理解するために役立つのである。

<ソーシャルワークと脆弱性理論>

ソーシャルワークの研究・教育・実践は、災害の理解と災害の損失の低減において重要な役割をもっている。ソーシャルワークは、個人から国民国家、グローバルなイニシアティブまで、すべてのレベルのシステムを検討対象とし、そこに介入する。この志向は、災害を全てのレベルのシステムに影響を与えるものとして概念化することと整合している。ソーシャルワークは、性質上、多専門的であり、災害の研究と介入は多くのディシプリンに基づいている。また、ソーシャルワーカーは、クライアントのウェルビーイングを改善するために、社会・経済・政治・環境の諸システムの変革を求める。そ

して、ソーシャルワークは、その専門の核となるクライアントとして、脆弱な人々に焦点をあてる。

脆弱性理論の実践的志向は、最大の安全のために現存の資源を最大限に活用することを第一に考えることになるが、究極的には、それは社会的資源の再配分を含意するから、配分的正義—コミュニティにいるすべての人々と社会におけるすべてのコミュニティが、逆境に直面して、全面的なウェルビーイングとレジリエンスのために必要とされる諸資源に対する平等なアクセスをもつこと—を統制する諸仮説によって駆動される。この社会正義アプローチは、災害による崩壊から生ずるコミュニティの逆機能といった負の諸結果を防止するために、社会的・物的環境における諸条件を変革することを求める点で、災害脆弱性理論と整合する。

第2章は、「脆弱性の理論」の表題の下で、災害脆弱性理論の一般的枠組みを記述する。この章の核は、脆弱性理論家を導く枠組みを規定する諸仮説を記述することにある。

<概観>

災害脆弱性理論は、災害からの損失の対する個人、集団、組織、コミュニティ、国々の影響の受け易さ(susceptibility)を説明しようと目指しており、脆弱性という基本アイデアは実践的であり、容易に理解可能なものである；災害の規模が同じであっても劇的に異なった帰結を生み出したり、災害の偏在の原因が探索され、1970年代から90年代の初めまで、社会システムに根をもつものに違いないとされてくる。

21世紀の初めになると、脆弱性に関する研究は、脆弱性の概念が災害からの損失や死傷者を減らすことに含まれる広範囲の問題や挑戦を統合する柔軟性と拡張可能性をもっている故に、包括的なアイデアとして、再び姿を現してくる。そして、脆弱性概念が70年代に初登場した際にもっていたマルクス主義的色合いが消え、この共著者がよく引用するのは、McEntire2004、2005、2008やWisner/Blaikie/Cannon2004である。

ソーシャルワークにおいては、脆弱性のための第一義的な概念的基礎は、社会的、特に配分的正義である。それに加えて、ソーシャルワーク研究者が脆弱性理論を発展させ、活用するには十分な理由がある；①自然ハザードを防止するためにできることはほとんどないが、脆弱性を低減させることはできる、②脆弱性はすべての種類のハザードと災害に関係し、包含する、③脆弱性は社会システムのポジティブ(protective)とネガティブ(risk factor)の諸特性を考慮に入れる、④脆弱性は異なった専門科学や専門職領域を表わす多くの変数の関数である、⑤脆弱性は継続的に変化し、一定の期間毎に再評価がされねばならない、⑥脆弱性を低減するためには、災害の各フェーズ—減災から再建まで—においてできることがある。つまり、脆弱性理論は、ソーシャルワークに、その根元に立ち、災害領域に重要な貢献をし、災害からの損失を低減する方法を提供するのである。

脆弱性は、非安全な諸条件から直接的に結果するが、それは確率—ハザードからの擾

乱と結果する災害の厳しさの確率として評価される。災害に対する脆弱性は、物的環境と社会的環境の両者によって影響され、それらを包含する理論図式として、

McEntire(2004)—susceptibility、risk、resilience、resistance—が援用される。

<不都合(liabilities)と対応能力(capabilities)>

“liabilities”は一語で翻訳しづらい用語であるが、ストレス、逆境あるいは損失を拡大する環境特性であり、災害の確率を高め、災害の破壊的影響を増幅し、対応や回復過程の勢いをそぎ、社会・文化システムの災害脆弱性を高める。それらの“liabilities”のいくつかは、どこにでもあるが、我々の日常のルーチンに埋め込まれているが故にほとんど不可視である。

これらの“liabilities”は脆弱性の「根元原因」として概念化され、政治権力への限られたアクセス、低レベルの社会的・環境的資源、諸資源に対するアクセスの欠如、政治的・経済的不平等を正当化するイデオロギー等が含まれる。他方、より直接的で可視的な“liabilities”は「構造的諸力」として概念化され、「根元的原因」と結びついて災害脆弱性を増大させるものであるが、老朽化したり、無防備になっているインフラ、人々に対して資源提供する諸組織の機能不全や欠如などが含まれる。その二つのうち、根元的原因の“liabilities”が社会正義、特に配分的正義に対する脅威となる。

環境特性のもう1つである“capabilities”は、災害の減災・備え・対応・回復にとって必要とされる諸資源を提供する、社会的・物的・自然的環境の諸側面を反映する。

“capabilities”は、資本の一形態であり、社会的、環境的、物的資本を含む。それには、政治的影響力、経済的資産、高い生活の質を享受するための人々の尊厳や権利を支持する社会イデオロギー等、またヒューマン・サービスや緊急事態マネジメント組織の効果的な働きなどをも含むが、ソーシャルキャピタルの有用性は重要な“capability”である。しかし、“capabilities”も歴史的、文化的、地理的な文脈によって異なるのである。

<脆弱な人々>

コミュニティ内の異なった人々が非常に異なったレベルの脆弱性を有しているならば、コミュニティは早急かつ十分に災害から回復することを期待できない。災害脆弱性は、個人や家計レベルにおける誤った決定の函数ではなく、個人や家族単位での選択は、安全ならざる社会的・経済的諸条件のような“liabilities”によって拘束されている。しかし、社会経済的地位(SES)、少数派か多数派かの別、性別、年齢等と、災害脆弱性や災害の影響との関係は様々な文脈で一律ではない。

<仮説>

この著者たちは、災害及び関連文献から、脆弱性理論は12の仮説に基づいているとする。最初の3つは、脆弱性の定義、配分、次元に関する仮説であり、残りの9つはより広い因果的枠組に関する仮説からなっている。

1. 社会諸システムの脆弱性は、環境的状况に適應するための能力の縮小された状態を表す。
2. 脆弱性は、人々の間及びコミュニティの間で均しく配分されてはいない
3. 災害脆弱性の概念は多次元的である
4. コミュニティ内の諸資源の使用可能性と公平な配分が災害脆弱性を低減し、レジリエンスを促進する。
5. 脆弱性は、大方のところ、環境の“capabilities”と“liabilities”の結果である。
6. 人々の社会的・人口学的属性が災害脆弱性と結びつけられるが、その原因ではない。
7. 人々が暮らし、働く非安全な諸条件が、災害の最も近くかつ直接的な社会的諸原因である。
8. 根元的諸原因、つまり、コミュニティあるいは社会の社会的・文化的諸特性が、歴史にかつ現在においても、災害の究極的原因である。
9. 災害は、非安全な諸条件を作り出す構造的圧力と根元的諸原因とが相互作用する因果連鎖の故に、生起する。
10. 文化、イデオロギー、そして共有されている意味が、災害脆弱性の進行において中心的な重要性を持っている。
11. 環境の“capabilities”、“liabilities”そして、災害の影響の被りやすさが、複合的な仕方で、コミュニティ脆弱性のレベルを作り出すことに関連している。
12. コミュニティの諸環境は、ますます複雑になり、スケールにおいて、ますます、グローバルになっている。

脆弱性理論は、多くのディシプリンにおける災害研究に応用されるが、ソーシャルワークリスクにおかれている人々に心を配る専門領域—にとっては特に訴えるところがある。

第3章は、「脆弱性に関する開発論的視角」と題され、主として Wisner/Blaikie/Cannon/Davis(2004)に依拠して論じられる。緊急事態マネジャーや災害において積極的に活動する専門家達は、災害を予防し、その負の諸結果を最小化しようとする試みにより前向きになっている。脆弱性理論の最近の再出現は、それが社会構造にまで深く手を伸ばし、潜在的に役に立つ、多様な介入方法を提案していることから、実践家の志向における移行とうまく符合している。この脆弱性研究には社会開発に焦点をあてるものと、レジリエンスの過程に焦点をあてるものの二つの潮流があるが、この章では前者を扱っている。

Wisner 他(2004)によると、これまでの災害研究は自然ハザードについてあまりに多く強調され過ぎ、社会過程については十分に注目されてこなかったという批判に、彼ら

の社会開発視角は立っている。その見方では、自然環境は社会的・経済的・政治的環境と解きがたく結びついている。この研究者達は、人々とコミュニティがいかにして災害に対して脆弱になったかを示すために、第3世界の国々における各種の災害についての質的メタ分析を実施しているが、その際のアイディア、モデル、原理は発展した世界にも適用する。

脆弱性は時を通じた社会的諸過程—「根元的諸原因」に始まり、それが組み立てる「ダイナミックな諸圧力」、そして根元的諸原因からの影響が「安全ならざる諸条件」に翻訳される。この章では、開発理論家が脆弱性を作り出すのに作用していると仮定する三つのタイプの変数—「根元的原因」、「ダイナミックな諸圧力」（「構造的諸拘束」）、「安全ならざる諸条件」についての解説が述べられる。

コミュニティの災害脆弱性に関する社会開発研究は、社会的、経済的発展の不均等な分布に焦点をあててきた。回復のために必要とされる資源の多くは家計の暮らし向きや資産の配分に依っている。「根元的原因」には、資源に対する不平等なアクセス、不平等な経済力や政治力、ハザード含みの地域への立地、極度の負債危機、環境の劣悪化が含まれる。災害の「構造的諸原因」には、階級や性別による資源の不平等な配分、貧困層にとっては耐洪水型住宅が入手できないこと、技能の欠如、不適切な建築基準、貧弱なコミュニケーション、婦人や子供による低参加、公共的な社会的保護と私的財産保険の欠如が含まれる。加えて、人口増、高齢化、急速な都市化、農村部の人々によつての土地の喪失、避難のための政治的意思の欠如なども「構造的諸原因」に含まれる。「安全ならざる諸条件」、特に農村地域においては、耐災害型建物の欠如、公共的な医療措置の欠如、不適切な警報、不適切な避難所、災害計画や調整の欠如、常時の緊急事態マネージャーの不在、緊急事態の作戦センターの欠如が含まれる。加えて避難がないこと、搜索や救命能力の低さ、低階層の人々にとっては回復援助がほとんどないこと、脆く多様性に欠ける地方経済、公的及び私的財産保険へのアクセスがないことなども含まれる。

大災害に対するコミュニティの脆弱性を減ずることは、安全ならざる諸条件を減少させること、あるいは安全な諸条件を増大させることからなる。脆弱性を引き起こす複雑な諸社会構造は、介入のための多くの潜在的地点を提供する。最も強力なこの支点になるのは根元的諸原因であるが、それらは脆弱性の実際の諸条件から最も遠いところに位置し、変えることに最も抵抗的であり、また変革のイニシアティブは長い時間を要する。また、「構造的諸圧力」の場合も、マクロな諸力であるため長い時間を要する。

それらに比して、安全と非安全の諸条件に直接的に焦点をあてることは、ポジティブな結果をより早急に作り出すことができるため、恐らく、ソーシャルワーク研究者が始めるには最上の場である。二つの変数、すなわち、非安全の減少と安全の増加が好循環を達成できれば、脆弱性を減することになる。

第4章では、「レジリエンスが脆弱性を捕捉する」の表題の下、前章で扱った、脆弱

性研究の一つの潮流としての社会開発視角に続き、第2の潮流としてレジリエンスの視角を論じている。「レジリエンス」は逆境に対処するための個人、集団、あるいはコミュニティの能力を指す。レジリエンスは、災害あるいはストレスを引き起こす出来事の後に、現れる。逆境に対処するとは、正常に機能している以前の状態を取り戻す、あるいは比較的早急に復帰すること、あるいは予想されたよりもよく回復することを意味する。レジリエンスは、個人、集団、あるいはコミュニティの特性ではなく、一つの過程として最も広く理解されている。

レジリエンスのような過程の測定にアプローチする一つの方法は、それを実施するために必要とされる資源を確認し、それらの資源のカギとなる属性に焦点をあてることである。諸資源へのアクセスは、コミュニティがレジリエントな仕方で災害に対応することによって死活的に重要である。すなわち、丈夫さ(nobustness)、冗長性(redundancy)、迅速性(rapidity)の諸属性が、資源の動員されう程度に影響を与え、それらの如何がコミュニティのレジリエンスの出現あるいは実施を高めたり、阻害したりする。そして、レジリエンスを可能とする諸資源の質・量が高めることが、脆弱性を減ずるという望ましい結果になる。「丈夫さ」は、資源の強さ、あるいは、劣化することなしにストレスに耐える能力であり、資源の劣化についての客観的な実態と主観的な認知が、共に、高いレベルの悩み、心理的混乱、そして非適応的対処戦略に与ずかる。「冗長性」は、システム内の諸要素が互いに代替できる程度であり、災害が非常に深刻で、政府やコミュニティ組織の災害対応や回復システムを破壊している時に、特に重要である。「迅速性」は、災害の最中及びその後に諸資源がいかに早く動員されるかを指す。時宜を得た仕方で、資源を受け取れなければ、コミュニティはレジリエントな軌道に乗ることができなくなりがちである。

レジリエンスは、災害の脆弱性からの衰弱させる効果に対抗できる、ポスト災害時の過程である。レジリエンスと脆弱性は、逆位に関係する傾向があり、レジリエンスを高める諸要因は脆弱性を減じ、その反対は逆の結果を導きがちである。この関係故に、脆弱性の理論はレジリエンスを組み込むことによって、拡張され高めることができる。そのため、二つの項目—様々なレベルで作用している、レジリエントな回復の確率を高めたり、拘束したりする、リスクと防御的諸要因と、コミュニティの適応諸能力—について説明する。

<リスクと防御的諸要因>

各種のリスクと防御的諸要因は、災害の影響のインパクトを増大させたり、減じたりする。災害からのネガティブな結果を増大させる諸要因はレジリエントな回復の展望を減らし、ネガティブな結果を減ずる諸要因はレジリエンスの見込みと過程を増進する。ここでは、受け入れるしかない諸要因—災害自体あるいは survivor の災害前の諸条件—と、時の経過に従って改善することが可能な諸要因とに区分する。

前者には、①災害にさらされた厳しさ(survivor と回復作業者が含まれる)、②健康

やメンタルヘルスの災害前の状態、③災害の性格(自然災害は利他主義を鼓舞し、技術災害は社会的結合の欠如、紛争、訴訟を含む)が上げられる。後者には、①対処戦略、②対処能力への信仰、③社会的支援、④社会的コンタクト、⑤組織的な対応と回復戦略が上げられている。

<適応能力>

コミュニティの適応能力は、災害脆弱性やレジリエンスを扱う際のカギ概念である。適応能力は、破壊的な災害の諸結果の生起と嵩の見込みを減らすように、発生しているハザードを扱うためのコミュニティの能力である。役に立ちうる資源のタイプは多岐にわたるが、ここでは資源について4つの広いカテゴリーが扱われている。

①経済発展—コミュニティの経済発展のレベルは脆弱性と同様レジリエンスの第一義的な決定因となる。経済発展の全体レベルだけではなく、地方経済の多様性、経済諸資源の配分、防災計画や有形資産の配分が含まれる。

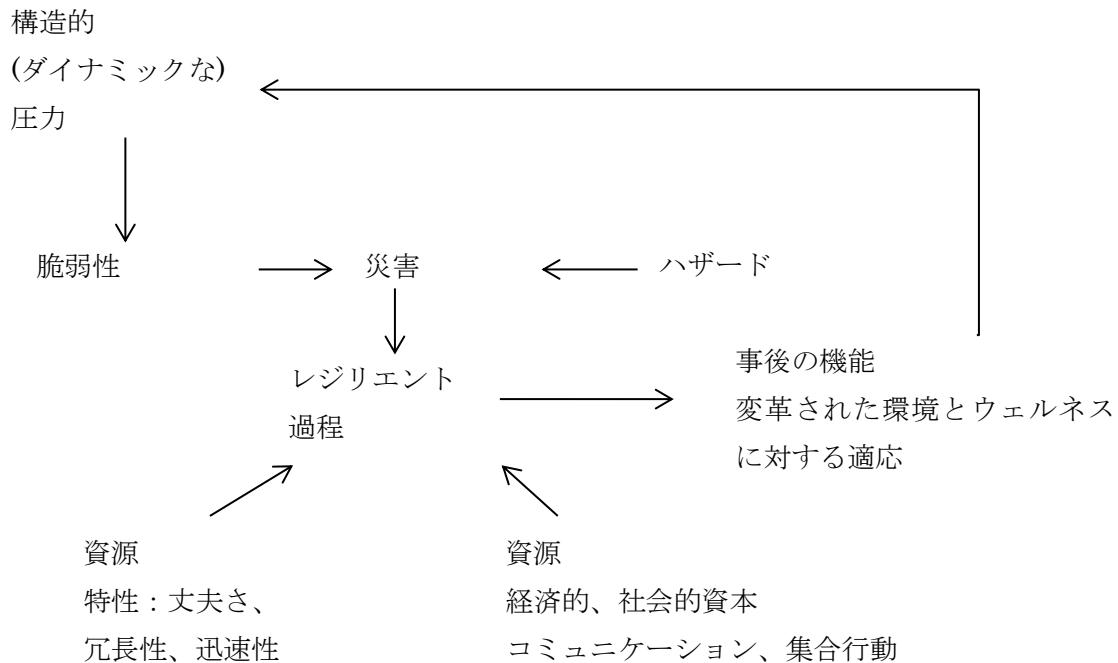
②社会資本—社会資本は、集合的あるいは経済的結果の生成における社会関係の価値を指している。社会資本は、コミュニティの災害レジリエンスにとって価値ある資源であり、死活的資源であり、災害からの回復において受ける支援の基幹をなすものである。それに加えて、市民参加とボランティア、さらに、コミュニティ意識や土地への愛着が関連する。

③情報とコミュニケーション—感情的な支援場面で自己開示のための機会は、災害からの損失について認識する過程にとって重要である。認知的及び感情的進行過程は、それらが一般的に新たな意味、新たな仮説、よりリアリスティックな世界観と同様、回復や再建に関連する目的意識に導く故に、レジリエントな回復を促進する。

④集合行動—一人以上の人々による目標あるいは一組の目標の追求である。コミュニティレジリエンスは、集合行動に依存する。コミュニティの文脈における集合行動は、コミュニティの人的資本と組織技能を必要とする。コミュニティのオーガナイザーやデベロッパーは、集合行動を促し、コミュニティの“capability”を築くためにイデオロギーや他の根元的な大義—いずれも災害に続いてレジリエンスの出現を高める—を通じて努力する。集合行動は集合的効力、コミュニティ・アクション・政治的パートナーシップ、柔軟性と創造性、批判的省察、問題解決技能を通じて、姿がはっきりしてくる。

この章の見解は、次の図式に表現される。

図4 脆弱性とレジリエンス



Zakour/Gillespue 2013 : 63

脆弱性とレジリエンスは非常に異なった概念であるが補完的である。脆弱性は、災害を作り出すまでに積み重なり、ハザードと相互作用する非安全の諸条件に基づく状態変数である。レジリエンスは、災害に対する対応において実施される諸資源に基づく過程である。

終章の第10章は、「脆弱性理論の将来を高める」の表題の下、ソーシャルワークにおける脆弱性理論の将来を地図化する。

＜災害脆弱性の概念＞

ソーシャルワーク研究者達は、災害出来事によって引き起こされた崩壊の程度を記録し、コミュニティの機能がいかに崩壊されているかを明確に把握しようとする。この把握からソーシャルワークの研究者たちは、崩壊の大きさや広がりだけでなく、災害からのほかのネガティブな諸結果を減らす諸方法を判断し、作り出すことができる。脆弱性の概念は、様々なディスシプリンとハザードを横断して、災害に関する研究成果を結びつける「架橋するアイディア」として論じられてきた。

ここでは著者たちは、災害脆弱性概念に関して、二つの視角—社会開発論とレジリエンス論—からの見解を対比させる。

開発論の視角：脆弱性は、影響され易さ(susceptibility)に対する災害リスクの比率として定義される。災害に対する脆弱性は、物的及び社会的環境の両方が原因となって

いる。物的環境は、自然、造営物、技術であり、社会的環境は、諸価値、規範、信仰、システムを支配する他の文化的諸特性である。物的及び社会的環境における変数は、“liabilities” (災害の影響の受け易さにおける増大を引き起こす) と “capabilities” (影響され易さにおける低減) として分類される。

レジリエンシーの視角：レジリエンシーは、ノーマルあるいは改善された機能状態に復帰するため、あるいは予期されたものより早急に回復するための、個人あるいはコミュニティの能力であり、コミュニティの諸条件や諸資源の動員を反映する、ポスト災害の過程である。コミュニティの諸資源は、それらの丈夫さ、冗長性、迅速性と動員に必要とされる時間を含む、質において多様である。

＜脆弱性とレジリエンシーの比較＞

脆弱性のモデルとレジリエンシーのモデルは、強調点において異なるが、相補的な仕方です。すなわち、「脆弱性」と「レジリエンシー」は、①異なった種類の概念を表わし、②災害サイクルの異なったフェイズを扱い、③同じ現象を記述するのに異なった用語を使い、④異なった分析レベルに焦点をあて、⑤別個だが、概念的には類似のモデルで研究し、⑥災害関連資源の異なった次元に焦点をあてる。

「脆弱性」と「レジリエンシー」が基本的に異なった種類の概念であることについて、さらに6点あげる。

- ①「脆弱性」は、情態変数として概念化され、低減すべきものを表す、ネガティブ・アイディアであるのに対し、「レジリエンシー」は、過程変数として概念化され、増大すべきものを表すポジティブ・アイディアである。
- ②災害の段階の異なった時点を表しており、「脆弱性」は災害が起こる前の諸条件(それらは継続的に変化しているが)の記述であり、安全な諸条件の劣化や非安全な諸条件の除去や緩和はありうるが、「レジリエンシー」は、災害が起こった後の対応と回復過程に注目し、災害前あるいはより良い諸条件への復帰を内包している。
- ③環境の同じ特性—“susceptibility” と “resilience”—を記述・説明するのに、「脆弱性」は “liabilities” と “capabilities”、「レジリエンシー」は、“risk factors” と “protective factor” といった、異なった言語を使う。
- ④分析のレベルに関して、「脆弱性」は社会レベルや経済的変数をより強調し、「レジリエンシー」は個人のウェルネスの構成要素を論じる。
- ⑤コミュニティと個人の関係をみる場合、脆弱性とレジリエンスは相補的あるいは統合的關係にあるが、「レジリエンシー」は “stress and coping”、「脆弱性」は “pressure and release” の用語を使う。
- ⑥発災から回復までの間のプロセスや使われる諸資源の特定の仕方に関して、『脆弱性』は性格においてマクロ的かつ構造的であるが、『レジリエンシー』はネットワークされた適応諸能力が注目される。

＜レジリエンスを脆弱性理論に統合する＞

ソーシャルワークの脆弱性理論家にとっては、レジリエンスは、諸システム(個人、家族、組織、コミュニティ、国を含む)における集合的逆境にも拘らず、適応と対処として定義され、自然及び技術ハザードは人々が直面する逆境の潜在的源泉を表し、諸資源をレジリエントに使う能力が、災害によって打撃を受けたどのシステムにとっても助けとなる環境能力として現れるから、ソーシャルワークの災害脆弱性理論とレジリエンス理論は、程度の差こそあれ、世界のすべてのコミュニティは災害に対して脆弱であること、そして、すべてのコミュニティは、程度の違いはあっても、レジリエントリーに対応し、回復する潜在力を有していること、を認めている。

災害レジリエンスは、災害が起こった後にのみ観察されるが、レジリエントな回復の見込みは脆弱性を減ずることによってのみ高まる。脆弱性と同様、レジリエントな回復の見込みはシステム間で均等に配分されてはいない。環境 capability における不均等は、配分的不正義を示している。災害のネガティブな諸結果は、諸資源の最大限の配分に対する平等なアクセスを通じて低減される。

災害からの回復過程は、交渉過程であり、個々のシステムズとそれらの環境は、逆境の最中及びその後に相互に影響し合う。レジリエンスは、人生上の取引や転換点で役に立ち、災害はしばしば転換点と考えられているから、レジリエンス概念は災害からの回復を図るすべてのシステムに当てはまる。そのため、脆弱性の理論家とレジリエンスの理論家は、共に liabilities(risk factors)と capabilities(protective factors)が対処とウェルビーイングにどのように影響するかを理解しようと追求する。

環境の capabilities は、両理論では、災害からのレジリエントな回復の蓄然性とポジティブに結び付けられて、仮説されている。また、liabilities は、両理論では、ストレス、逆境、損失を高める環境特性である。そして、両理論にとって、貧困と社会的孤立は重要で相互に関連する環境的 liabilities となっている。

これまでの議論を通じて、脆弱性とレジリエンスの概念は、互いに非常に異なっているが、ほとんど相互に相補的であると捉えて、この本の共著者は、もう一段階上の脆弱性の理論を作り出すために、レジリエンスの過程を現在の脆弱性理論に統合すると、より包括的で、バランスがとれ、潜在的に実りある理論を産出することになると確信をもったと述べている。

＜両理論の統合＞

両理論の統合は、脆弱性理論の脆弱性の低減と安全への進展に、過程としてのレジリエンスを加えることによって達成できる、つまり、脆弱性についてのより完全な理論を構築できる。これまでの脆弱性理論は、安全性への前進を脆弱性への推移の反写イメージとしてモデル化し、非安全諸条件を変えること、構造的圧力を減らすこと、災害の根

元的諸原因に立ち向かうことに強調点をおいてきた。他方、レジリエンシー理論は、レジリエンシーへの進展をモデル化し、レジリエントな回復を増大すると同時に安全への進展を高めるために知られている他の変数(例えば、社会資本、情報、コミュニケーション)を加える。また、脆弱性理論は、伝統的には災害からの回復後のウェルネスに焦点をあててこなかったが、レジリエントな回復のカギになる帰結は人々のウェルネスである。レジリエンス理論は、災害メンタルヘルス(災害後の精神医学的な無秩序の欠如)から、ウェルネスの定義を拡張している。

従って、新たな脆弱性理論は、伝統的な脆弱性あるいはレジリエンシー理論だけで提供されてきたものを越えて探求すべき、新たな因果関係や新たな変数を加える。すなわち、新たな脆弱性理論における諸変数は社会的・経済的なものだけではなく、コミュニティの能力の基礎にある物的資本、社会資本、人的資本を含む、異なるレベルにおける諸変数だけでなく、適応を助ける有形、無形の諸資源をも含む。そうした新たな脆弱性理論は、比較的完全な回復と安全だけでなく、レジリエントな回復とコミュニティのウェルネスを把握する。

そして、この共著者が第2章で上げていた脆弱性研究の12仮説について、各種文献を上げ、経験的な裏付けがあることを示したうえで、脆弱性理論は今や災害の展開の前(脆弱性)と後(レジリエンシー)の両方の強調によってバランスのとれたものとなり、災害の多次元性を包含し、修正されるシステムが脆弱性を低減し、レジリエントな回復を助長するための潜在的な資本投入を活用できるようになる、と一つの志望を述べるのである。

b) レジリエンス・アプローチ

2007年、R. R. Greene は、「Hurricane Katorina のすべての避難者へ」の献辞を掲げる編著を公刊した(Greene2007)。この本は、5年前に出版した前編著(Greene2002)と性格が異なり、そこからの飛躍的前進を示している。前編著は、レジリエンスに関する諸側面についての諸調査研究と諸理論を沙猟し、リスクにある人々がその困難を取り除くことに成功する諸手段を学ぶことに寄与する諸要因を理解し、それらをソーシャルワーク実践に応用するために、統合された基本的枠組みの探求を意図して、これまでの諸研究の俯瞰図を描くものであった。それに対して、今回の編者は、ソーシャルワーク実践に対して、一つの明確なモデル—REM(resilience-enhancing model)と命名される—と、それを基礎づける統合的理論—risk and resilience theory—を提示し、その活用法を学生や実践家に教示する、一種のガイドブックになっているからである。

まず、緒言で、この編著の意図するところと、構成について述べる。「21世紀のソーシャルワーク専門職者達は、実践の文脈で、劇的であるがなお予見されなかった諸変化に遭遇する。過去数10年にわたって、ソーシャルワークの実践モデルは、変化する歴

史的・社会的舞台に対する対応として発展してきた。人的サービスにおける介入について、レジリエンスを高めるモデルの評判が上がってきたのは、環境の中にある人々についての絶えず変化する見方—人・社会・歴史の流動状態に向き合う必要を反映している。ソーシャルワーカー達は、今日、この不断に変化する心理的環境の文脈の中で、自分達に託された義務を果たさなければならない。

このテキストは、この挑戦に向き合い、ソーシャルワーカー達にとって使用可能な介入のレパートリーを拡張するために書かれたものである。この本は、臨床的及びコミュニティ基盤型の介入を導くための枠組みとして早くも評判になっている、リスクとレジリエンス理論に基づく研究、人間行動原理、実践的介入を提示する。それは、さまざまな逆境状況に直面しているクライアントの人々とより効果的に仕事をするための潜在力を高めようと意図するものである」(op. cit. 2007 : x v)と述べる。

そして、この本の who、what、how について、ソーシャルワークの学生と実践家が、ポジティブ心理学の諸アプローチやソーシャルワークのストレングス視角に由来する、新たな実践諸戦略を探索することを意図していること；この本の目標は、学生達に対して、出現しつつある実践パラダイムについてさらに熟知させ、問題焦点型ではなく、より解決志向の実践諸戦略を提供することにあるとし；実践家に対しては、彼らのクライアントを“survivor”、つまり、リスクや諸困難を克服することのできる人々、として考える手段として、包括的な枠組みである REM を提供することであり、そのモデルは、クライアントの生来の治癒傾向や自動復元的諸行動を採る能力を促すように、人生上の多くの逆境に立ち向かうものであり、そのための効果的な介入のために必要とされる、人間行動内容や各種の人々に特有の情報を提供する、とする。

この本は、3部構成—レジリエンス理論の研究と歴史を扱う第1部、レジリエンスを高めるモデルを探る第2部、ソーシャルワーク実践の個々の領域における実践イノベーションを扱う第3部からなる—になっているが、ここでは第1部と第2部を取り上げることにする。

第1部は、『レジリエンスの研究と歴史』の表題の下、第1章『リスク/レジリエンス理論：変化する世界におけるソーシャルワーク実践』と第2部『リスク/レジリエンス視角：現在の実践』の二つの章からなり、いずれも Greene が単独で執筆している。

第1章の目的は、人と環境について変化する見方が、いかにして新たなソーシャルワーク実践パラダイムの必要をもたらしたかについての正しい認識を提供することであり、リスク/レジリエンスアプローチを提案し、実践に対するこのアプローチの中で仕事することの利点について論じるとする。

はじめに、リスク/レジリエンス理論—個人、家族、コミュニティレベルにおける難儀を解消し、ウェルビーイングを増進する上で、効果的であると考えられる—と、ソーシャルワークの REM—さまざまな概念的情報源から評価と介入のための諸アイディアを

採用する統合的モデルが生まれた背景について概要が述べられる。

「ソーシャルワーカー達とクライアントは、気流の変化に巻き込まれながら新たな千年紀を始めた。時代の政治的、経済的、文化的及びイデオロギー的見解が、ソーシャルワーク実践がいかに定義されるべきかについてこれほど劇的に影響を与えたのは、半世紀以上以来である。教育者達は、ソーシャルワーク・カリキュラムをいかに概念化すべきか、特に、いかなる諸概念が乱流と変化の時代に必要とされるかの問題をめぐる議論を改訂し続けている。実践家達が介入諸戦略を採用する時、彼らは現在の諸概念が時代の流勢になりつつある知的及び文化的気流を反映しているかどうかを問うている。

この社会的に不確かな時期、そのような概念的問いに対する答がつかまえてどころのないものに見える時に、理論家、研究者、実践家は、ますます、リスク/レジリエンス理論として知られる、人間行動の解釈に関心をもつようになった。人々が著しくレジリエントであるという考え—彼らは逆境的出来事によく耐え、乗り切る能力をもっている—が過去 20～30 年の間にますます明白に理解されてきた。この知識に焦点をあてることで、科学者達をして、人々が困難な状況で使う、自然に生じている諸資源を確認可能にしてきた。それが、ひるがえって、人生コースを横断する健康増進行動についての研究と同時に、人、家族、コミュニティのウェルビーイングを増進する環境の検討へと導いた。「レジリエンス」の用語は、行動、状況、達成の陣立てを記述しており、ある理論家達は、それとコンピテンスを結びつけ、他の理論家達は、それと人生上のストレスと人々の対処能力とを結びつけた。そして、レジリエントな個人が克服しなければならないような、多くのさまざまな異なったタイプの諸圧力—早産、離婚、虐待、戦争のトラウマを含めて—を検討してきた。

また、リスク/レジリエンス理論は、様々の視角から、そのアプローチをソーシャルワーク・カリキュラムや実践に統合されるべきことを主張するソーシャルワーク教育者達の間で、注目を獲得してきた。例えば、ストレングス基盤型実践運動の提案者は、レジリエンス基盤型実践を理解するためには、学生達は、人間行動の科目—それが個人と集合体の諸資産について考える諸方法を提供するから—を受けねばならないと主張する。実証主義運動の弁護者達は、その視角が実践者達に人間行動についてのより必要とされる実証に基づいた理解を提供すると主張する。ソーシャルワーカー達が新たな実践アプローチを採用するとき、彼らは、パラダイムにおける変更がいかにして彼らの実践の有効性にポジティブに影響するか、についての情報を望んでいることから、本書を通じて、レジリエンス増進の実践の見込みを探索しようとするのである」(op. cit. 2007 : 4-5)と述べる。

第 1 章は、4 つの項目を立てて論じられるが、第 1 は「リスク/レジリエンス・アプローチ」の題目で、その理論と実践モデルの性格について述べる。「歴史的にみると、Oklahoma の爆撃や世界貿易センターの破壊よりもずっと以前に、理論家達は、レジリエンスの哲学が実践の枠組みに革命を起し、健康やヒューマンサービスの提供者達は、

ますます、人々をしてトラウマ的出来事を成功裡に生き延びることを可能ならしめる諸特性を理解し、高めることに注意を払うようになるだろうと信じていた。果たせるかな、9.11 の後の 3 ヶ月間に、人のレジリエンスを認知する方向に向かう傾向に反響する論文がニューヨーク・タイムズ紙だけでも、100 以上出た。また、ソーシャルワーカー達、メンタル・ヘルスの専門家達、及び政策作成者達の間で、リスク/レジリエンスの構成概念の効用がより一層受け入れられ、その枠組みが新たな実践パラダイムを提供できると認識されてくる。

実践に対するリスク/レジリエンス・アプローチは、ソーシャルワーカー達がこれまで取り組んできた以前の諸理論からの完全な離脱ではない。むしろ、リスク/レジリエンスの実践戦略を今使っている専門職者達は、リスクを回避あるいは最小化し、クライアントの成長と治癒過程を促すために、しばしば、他の引照基準に基づいて事を進めている。従って、もしも、リスク/レジリエンス理論がその潜在能力を発揮しようとするれば、現代のソーシャルワーカー達は、この実践アプローチを実行するために、より明快に表現されているモデルを必要とする。加えて、評価を行い、介入計画を考案するためには、人間行動についての多理論的理解が必要となる。

実践に対するリスク/レジリエンス・アプローチは、その豊かな知識と実践の基盤を提供する、統合的理論枠組みである。ソーシャルワーク実践に対する統合的アプローチは、我々の知識基盤の中に包括され、目的・価値及び倫理を含め、専門職の実践の概念的構成体に入る諸概念を結合する。また、諸々の社会問題を理解し、それらについて何をなすべきかを決定するための諸観念を結び合せる。統合モデルにあっては、このテキストを通して、特定のクライアントにおけるレジリエンスを増進するために最も効果的であると考えられる、介入に関する複合的諸理論が選択され、統合のパターンが示されるが、実践家達は、クライアントの対処戦略の育成において最も役立つ諸介入を体系的に選択し、結びつけるのである。」(op. cit. 2007 : 5-6)。

この著者は、実践家が自分自身の REM を構成するために、REM の概念的構成体を成す諸要素(8 点)を統合することから始めることを勧奨するのである；①歴史的時代、政府政策、世界観を含め、現代の文化的状況を考慮する、②多様性の尊重、価値と倫理についての正しい認識、専門職の目的に対する責任という、ソーシャルワーカーの核心的諸原理に基づくこと、③経験的な支持と実践的含意を提供する、リスク/レジリエンス研究を理解する、④実践モデルのための理論的文脈を記述する、リスク/レジリエンス理論の諸仮説を正しく認識する、⑤既存の諸プログラムを批評し、現在の諸介入について学ぶ、⑥いかなるベストプラクティスを採用したいのかを決める、⑦思考とそれに関連する技法に関して、多様な学派から選びながら、多様な実践戦略を選択する、⑧レジリエンスを高める諸方法を選択する。

次いで、リスク/レジリエンスの観点から統合的なソーシャルワーク実践モデルを組み立てる際には、自分自身へ向けた 11 の問いを念頭に置いておくべきだとする；①何

故、自分の実践パラダイムを確認しなければならないか、②研究による諸知見が、実践についての自分の見方にどのような影響を与えるか、③自分のクライアントのためになる適切な選択をするために、人間行動に関する諸理論や思考に関する諸学派に充分精通しているか、④クライアント評価をストレングス(レジリエンス)の視角から行うべきか、あるいは、クライアントの弱さ(リスク)に注意を向けるべきか、⑤いかなるソーシャルワーク理論、方法、技巧が、自分のクライアントの状況に対して最も当てはまるか、⑥実践理論がウェルネス哲学に基礎を置く時に、自分の役割は何であるか、⑦自分は、リスクを評価し、レジリエンスを増進するのに十分な経験をもっているか、⑧ソーシャルワークのいかなる倫理や諸価値が自分の実践に影響するか、⑨自分は文化的に敏感である用意ができているか、そして、リスク/レジリエンスの枠組みを使うに際して文化的に適任であるか、⑩リスク/レジリエンス理論を使うとしたら、いかなる新たな実践次元を増強することになるか、⑪何が、リスク/レジリエンス・ソーシャルワーク実践についての自分自身のモデルであるか。

第2の項目は、「環境の中の人：変化する見方」と題されている。

「諸々のソーシャルワーク実践モデルは、過去数百年にわたって歴史的・社会的に変化する現場に対する応答として発展してきたものであり、我々のモデルも、ソーシャルワーク実践の中で確認された社会のニーズの進化と社会諸問題の性格の所産である。ソーシャルワーク実践の理論的発展における統一的な主題は、環境の中の人のために、より良い介入の手段に対する実践家達の関心と配慮であった。ヒューマンサービスにおける介入の仕方として、レジリエンス高揚の方式の評判が増大してきたのは、環境の中にある人について絶えず変化する見解に必ず必要を反映している」とする。

ここで、この著者は、R. Lifton(1993-1999)の議論を引合いに出すのである。すなわち、Lifton は、人々は長いこと、自分の回りの他者に対して比較的安定した仕方で行動してきたが、過去200年、特にこの数10年間に、その安定に対して重大な脅威—歴史的秩序の崩壊、マスメディア革命、核戦争による絶滅の脅威を含め—があった。今日、ソーシャルワーカー達は、この絶え間なく変化する心理的景観—日常的な脅威と引き回し、マネージ不能な歴史的事件、人の不確実性—の文脈の中で、彼らの任務を果たすことができるかどうか問わねばならない、と述べる。同時に、社会的な不確実性は更新への刺激に結果しうると、大いなる希望—驚くほどレジリエントな自己についての見方—を提供する。今日は、多くの人々が不定形の不安の意識を経験する時代であるが、彼らの難事を克服するために助力を得ることができる。悩みの種が日常の緊張であろうと、よりトラウマ的出来事であろうと、今日の心理的気候は、メンタルヘルスやコミュニティの実践家達に新たな実践パラダイムの使用を求めている、としている。レジリエンス基盤型の実践は、まさにそうした実践諸戦略—クライアントがいかにして結びつきをもち、一貫性と意味を求め、個人的・社会的難事を超えるかに取り組む哲学を包含する—を提

供するものである、とこの著者は述べるのである。

第3の項目は、「リスクとレジリエンス：世界観における革命」と題されている。

リスク/レジリエンス理論は、リスクにある子供達についての研究から始まり、発達理論の研究やトラウマ的出来事からの成人の survivors についての説明へと範囲が広がったことが、我々の注意の焦点を「レジリエンス」と呼ばれるポジティブな適応戦略へと向け直し、人間の発達過程についての我々の理解を変換する知識ベースに結果した。こうした、以前の世界観を評価換えする集合的過程を、Kuhn の基礎的な科学のパラダイムにおける劇的な変化に関連づけて、「本質的に革命的過程」であるとする。レジリエンス研究の場合は、人を援助する専門家達に影響を与え、実践を「還元主義的、問題志向型アプローチ」から「ストレングスを育成するアプローチ」へと動いてきた。ここでは、ソーシャルワーク実践に対するリスク/レジリエンス・アプローチにとって基礎を提供した運動として、5点—エビデンス基盤型教育運動、予防科学運動、ポジティブ心理学運動、健康・ウェルネス運動、ストレングス基盤型ソーシャルワーク運動—が上げられている。

第4の項目は「レジリエンス：付随する学派」の見出しで、リスク/レジリエンス理論が影響を受けた心理学の学派として、心理ダイナミック理論、実存主義的/人本主義的理論、認知理論、システムモデル、エコロジカル理論、社会構築主義理論、ナラティブ療法、解決焦点型療法を取り上げ、その8学派のそれぞれについて、リスク/レジリエンス理論にどのような点で寄与したのかを解説している。

第2章は、『リスク/レジリエンスの視角：現在の実践』の見出しの下、編著の Greene が単独で執筆しているが、実践家達がリスク/レジリエンスの介入戦略をどのように使っているかについて記述することを目的としている。

レジリエンシーの哲学によって導かれる諸々の介入やプログラムを説明する際、各々の特徴点を明確にするため、何らかの分類が必要となるが、この著者は、二つの分類法—Masten/Reed(2002)と Richardson(2002)—を援用する。前者は、レジリエンスが人の発達にどのように影響するかを研究するために使われた、研究の視角を三つに分類するもので、その1つは、「変数焦点アプローチ」と名付けられ、研究者は、レジリエンスに寄与する個人の諸特徴と環境の諸特徴を確認しようとするもので、リスクやストレッサーを予防あるいは低減することを目標とする；その2は、「過程焦点アプローチ」と名付けられ、研究者は、レジリエントな諸行動を、それが起こる文脈において研究するもので、人間の適応諸システムの力を動員することを目標とする；その3は、「資源焦点アプローチ」と命名され、研究者は、生きることの質が、ソーシャルキャピタルも含め、諸資源の数と質を増大することによって、いかに改善されうるかを探求し、諸資源の数と質を改善することを目標とする。

後者は、レジリエンスを高める各種の教育的及び療法的介入に結果してきたレジリエ

ンスの研究を三つに区分するもので；その第1の波では、研究者が人々に逆境の克服を可能ならしめる諸特性と環境の諸特徴を探求し、そこで得られた知識がポジティブな諸属性を促す介入をデザインするために使われる；第2の波では、研究者は、ストレスと対処に関連する諸過程を調べ、この調査の路線に由来する諸介入は人々を平衡状態に戻すことを目指す；第3の波は現在なお進行中で、研究者は、人々が逆境的な出来事に続いていかに成長し、変身されるかといった、あまり証拠立てられていないレジリエンス諸要因を検討し、この志向に基づく介入は、クライアントが自己実現するのを助け、しばしば、クライアントに創造性やスピリチュアリティを強さの諸源泉として求めることを意図する。

この時点では、実践家達がリスクを減らし、レジリエンスを増進するために使用する諸介入—予防的諸戦略から直接的なトラウマを扱う療法的努力まで広い範囲にわたる—に関する文献が大量に出されていることから、この著者は、上の後者の区分、つまり、レジリエンス研究の三つの波の各々と結びつけられる介入法を選び、紹介するのである。

第2部は、レジリエンスの実践モデル(REM)を扱い、そのフェイズの評価に関しては第3章、フェイズⅡの実践戦略に関しては第4章が当てられ、前者はGreeneの単著、後者はGreene/Armentaの共著からなっている。

第3章は、ソーシャルワーク実践のREMの第1フェイズを扱い、ソーシャルワークの評価作業を導くために使用できるような、リスク/レジリエンスの人間行動に関する諸仮説を論じている。各人間行動理論は、人—環境の異なった諸側面を説明する一組の仮説を、実践家達に提供し、この知識によって、実践家達は、クライアントのために評価と介入ができるようになる。ソーシャルワークによる評価は、クライアントの諸リスクと防衛的諸要因の探索で始まるが、最初に、カギとなる概念の定義がなされる。

＜リスク＞：危機的な人生上の出来事を経験してきた人が将来の難事に会う蓋然性を検討する概念であり、リスク諸要因は、例えば低体重出産といった内的な生物学的諸条件と、外的な環境諸要因—例えば貧困—からなる。実践においては、リスク諸要因はクライアントのストレスの一因となり、対処能力を減ずることから、ソーシャルワーカー達にとっては、彼らが安全策に取り組み、クライアントの制衡意識を回復させることができるように、リスクを評価することが重要である。

＜防衛的諸要因＞：リスクの影響を和らげ、発達上の良い結果に到る確率を高める諸情報を指し、自尊心といった内的なもの、家族の支援環境という外的なものを含むが、評価結果に依って、ソーシャルワーカー達は、クライアントの自然的な治癒過程を強化し、支援ネットワークを挺入れるために仕事をなしうる。

＜レジリエンス＞：文献の上では、三つの定義—逆境的出来事に引続くトラウマからの回復(Fraser1997)、コンピテンスをもって、賭け超しを乗り越え、人生の転機を切り抜けること(Greene2002)、人生上のストレスを克服し、あるいは有害と知覚される出来事

を成功裡に処理すること(Lozarus1999、Pearlin1996)、端的に言えば、諸々の逆境に直面しながらも人格の統合の意識を維持することを可能とする、人々に内臓化された諸能力とそれらに結びつく諸行動を指す。

この著者は、REM における『リスクとレジリエンスの評価』：評価作業について、その特徴点と考慮すべき点を7点にわたって指摘する。最初の段階はクライアントの評価であり、実践家が評価においてどの程度までリスク諸要因に取り組むべきかに関しては議論があるが、REM は、ストレスの源、喪失感、脆弱性と悲痛についてのクライアントの説明に、ソーシャルワーカーが注意深く傾聴することによって、評価を始めることを提案する。評価作業の間は、実践家の目標は、クライアントのリスクを検討することと同時に、クライアントに内在している適応戦略を発見することであり、最も重要なのは、実践家が、ストレスに対する対処を活性化させる、クライアントに内在する自動復元的諸能力を評価すべきことである(op. cit. 2007 : 45)。

＜ストレスの評価＞：評価には、実践家がクライアントのストレスの源を理解することが含まれる。ストレスには、突然の出来事における急性的なもの、あるいは日常生活の諸困難による摩耗の中にあるような慢性的なものであるかもしれない。したがって、例えば、Germain/Gittelman(1996)が主張するように、ライフコースのいかなる時点においても、人々は日常生活に常在するストレスに出会わなければならない。また、Carter/McGoldrick(1999)が述べるように、個人や家族の生活はより大きな文化的文脈の中で検討するための図解が有用となる。

＜環境の中の人を評価する＞：ソーシャルワーク実践は、長いこと、人一環境を評価することによって導かれてきたが、それは今やますます、エコロジックな視点と相等しくなっており、その視角は、実践家達を諸々の多システムにおける行動の検討に向かわせ、諸問題に対する健全かつ現実的な適応を強調する。評価において、エコロジカルな諸原理を使用する際には、ソーシャルワーカー達は、個人や家族とその環境との間の良好な適合を確定し、各種の諸社会システムにおけるクライアントの相互関係についての気付きが、ソーシャルワーカー達をして、クライアントの諸ニーズと諸資源とを効果的に適合させることができるようにする。

＜ライフスパンを通ずるコンピテンスの評価＞：ライフコースを通じた個人のコンピテンスを評価する間、実践家は二つのアプローチ「ライス・ステージ・アプローチ」と「ライフ・コース視点」を使うことができる。前者は、人生の転機と結び付けられる発達上の課題や画期的事件をうまく処理してきたかを裁定するために、ソーシャルワーカー達が詳細な社会史を収集し、後者は、より普遍的なアプローチで、実践家は、個人及び家族における人生上の出来事のタイミングを発見するために、クライアントのライフストーリーと、それらと結びつけられる歴史的、文化的諸変化を探る。

＜生物・心理・社会的及びスピリチュアルな機能の評価＞：生物・心理・社会的及びス

ピリチュアルな情報に関する実践家の評価は、高度に個人化されているニーズをクライアントの文化的文脈に合わせることである。ソーシャルワークの評価は、一般的に、それらの諸機能—生物的機能は、クライアントの遺伝子的、健康、身体的、バイタルな寿命と関係する有機体システム；心理的機能には、クライアントの情動的、認知的、行動的諸次元が含まれる；社会的機能は、クライアントの集団の一員としての文化的、政治的、経済的生活が含まれる；スピリチュアルな機能は、クライアントによる、人としての意味、相互に満たし合う関係、神か何かの追求を指す—の複雑性を探る。

<多様性視角からのレジリエンス評価>：文化的諸解釈は、特に逆境の出来事に引続くソーシャルワーク実践にとって最も直接的な関係のあるものである。それ故、民族、人種、性、年齢、性的志向、経済的地位、宗教的所属、身体的・精神的能力など、多面的な視点から、諸評価は多様性を探求しなければならない。特定の人々や個人にとって固有であるかもしれないリスク及び防禦的な諸要因を明確に理解するために、実践家達が、特別の努力をすることが決定的である。

<レジリエンスの評価：システムの見方>：家族や職場といった社会諸システムのレジリエンスの評価は、集合行動に対して注意を向けることを必要とする。システム・アプローチは、集合行動を理解するために、グループの成員を孤立してみることはできないことを前提としている。むしろ、ソーシャルシステムそれ自身に固有の諸特性に焦点をあてながら、成員の間の関係を検討することが必要であるとして、特に家族、職場、コミュニティと社会にとってレジリエンスとは何かを説明している。

この章の結論部分では、「ソーシャルワーカー達にとって、レジリエンスを増進する上で成功するために、環境の諸条件における変化は、コミュニティや政策レベルの介入についての評価を必要とするということを認識しなければならない。個人や家族レベルのレジリエンスについてのみ焦点をあてる介入は『社会構造の重要性を軽く扱っている』という Seccombe (2002) の主張を引用し、「Seccombe は、政策変革の唱導が逆境的な経済的、社会的諸条件を変えうる、と確信している」(op. cit. 2007 : 62) と述べるのである。

第4章は、Greene と Armenta の共著により、REM の実施におけるフェイズⅡ、実践戦略を主題としている。この章の初めに、REM が新たな実践モデルであること、そして、「将来に向けたポジティブな期待を滲ませる、希望の哲学を具体化している」(op. cit. 2007 : 68) と述べる。REM は、成長し、治癒するためのクライアントの資産と性向に集中するモデルとして、一般的に、問題で飽和状態となっているクライアントという記述を避ける。REM に基づく介入は、クライアント達が逆境的出来事に新たな、よりポジティブな意味づけを帰せしめることができる時に、ポジティブな変化をもたらすことができる、という確信に基づいている。有効な諸介入は、また、クライアントに安全性と確実性を得心させながら、逆境の余波のネガティブな諸影響を減らすために、環境的諸資源を利用する。REM は、統合された志向性の故に、クライアントの状況やニー

ズの個々の配置と、コンピテンスを育成するために必要な諸資源とに基づいて、実践家に対して諸介入を選択するための柔軟性を提供する。リスク/レジリエンス・アプローチでは、実践家の役割は、クライアント達が彼らの諸資源と諸コンピテンスに対するアクセスを得ることができる状況を創り出すことにある。さらに、REM は実践家達がクライアント達に、彼のストレングスと生得的な問題解決能力に対する正しい認識をもって、接することを提案している (op. cit. 2007 : 69) と述べる。

この第4章では、以下、三つの大項目の見出しで、REM がこの専門職領域の倫理的諸価値を組み込んでいること、そして、文化的多様性の尊重が REM の中心的構成要素になっていることを上げている。前者については、REM が NASW の倫理コード(1966)の諸原理を奉じていること、そして、ソーシャルワーク実践に一貫して体现されている中核的な諸価値の中に、秘密を守ること、インフォームド・コンセントを得ること、自発的決定の尊重、個人的判断を避けること、自己認識を発達させること、専門職の専門技術あるいはコンピテンスを成就すること、そして社会的・経済的正義のために奮闘することが含まれるとする。

後者は、ソーシャルワーク実践の基本的原理である多様性の尊重が REM のもう一つのカギとなる構成要素に含まれていることである。すなわち、前に取り上げた CSWE の EPAS (2002) で掲げられている諸点；多様な文化からの人々を理解し、是認すること；文化的・政治的アイデンティティの重合的・複合的性質を正しく認識すること；奉仕されている集団のニーズにかなうソーシャル・サービスが文化的に適切であることを確実にすること；集団の影響評価、介入、研究の中及び間で、その多様性を認識することを確実にすること；多様な背景からの人々との効果的な実践のための諸戦略を定義・設計・実施すること、の諸点が含まれる。また、NASW の Standards for Cultural Competence in Social Work Practice (1996) の条項が含まれていることに言及している (op. cit. 2007 : 70-71)。

その2は、『REM : 経験的に基礎づけられた、共通の治癒要因』の見出しの下で、援助過程は、成功する介入のいかなる形式にとっても必要な核となる要素をもつ、治癒の一形式である、とする考え方に立って、実践家がポジティブな変化をもたらすために必要な共通要素を、Lambert (1992) に従って4点上げている。

①「療法外の諸要因を探求すること」：レジリエント増進型のソーシャルワーク実践にとって中心な研究知見は、療法的出会い外の諸出来事が援助過程にとって非常に重要である、ということである。すなわち、実践家が、彼らのクライアントが自身のストレングスと彼らの諸問題を解決するために必要な諸資源をもっていると確信する時に、介入はより成功する。従って、REM は、クライアント達が彼らの世界について知っており、彼らの状況について実践者に語ることができ、新たな思考や行動に乗り出すことができ、日常生活において継続的に創造的で自分達の困難を解決するかもしれない諸方法につ

いての知覚も持ち合わせている、という考えに基づいている。

②「専門職者との関係の構築」：ポジティブなクライアントという帰結を説明するために知られている第2の共通要素は、クライアントと実践家との間の協働的な関係である。REMの実践家は、クライアントが安全な作業環境を経験し、新鮮な角度から自分達の状況を見ることができる、援助関係に第一義性をおく。そして、実践家達は、クライアントが自らの治癒過程を促進する、クライアントとの療法的同盟を形成しようと努める。これは、相互に確認された諸目標と、それらの諸目標がいかんして達成されることになるかの理解に気付くことによって達成される。

③「ポジティブな期待を呼び起こす」：療法的介入を作動させる第3の共通要因は、自分たちは救われるだろうとするクライアントの期待である。すなわち、クライアントも実践家も、共に介入の回復させる力に確信することであり、希望の情動を行為に連結させることが、人により効能あると意識させる一助となる。REMの諸介入は、クライアントの希望を再び燃やし、治癒の雰囲気を用意するために、ソーシャルワーカー—クライアント関係の文脈を使うのである。

④「生成的技術の選択」：実践家によって使われるモデルや技術が療法の成功する結果のために必要な第4の要因である。あらゆるモデルと同様、REMも介入についての特有の手続きあるいは形式を示唆している、すなわち、REMの生成的技術は、クライアントが自ら生じてくる自動復元的メカニズムをもっている、という確信に基づいている。

その3は、『REMによる介入を実行に移す』の見出しが付けられている。第3章で扱った評価は、ソーシャルワーカー達に介入の潜在的領域を確認するために必要な情報を提供する。もちろん、評価と介入はしばしばからみ合っているが、実践家達がサービス提供を計画する際に考えるべき問いの中に、例えば、実践家は、クライアント自身の物語から示唆される、どのような解決に耳を傾けるか、決意の意識があるか；ソーシャルワーカーとクライアントが、逆境的出来事をその高度にネガティブな暗示的意味を失うように、いかに解釈できるか；実践家達はいかにして、クライアントの生来の変化への性向を強めることができるか、などが含まれている。

ここで、著者達は、クライアント焦点型でクライアントの成長や転身の促進を意図しているREMにとって特徴を表すもの、あるいは重要と思われる諸点(15点)を取りあげる。

- ①クライアントの損失、脆弱性、及び将来を認知する(REMでは、逆境的出来事に引続く諸経験がすべてネガティブであるとは捉えない)
- ②ストレスの源とそれに対する反応を確認する(ストレスは多くの源から生来し、人々の反応は広く異なっており、特に助けを求める行動に関連する)
- ③状況を安定化し、ノーマル化する(状況のノーマル化は、クライアントが緊張、不安、あるいは嘆きを感じるのは自然なものと理解するのを助けることである。そして、実

実践家達は、人々が使う対処戦略について、個人的判断を避け、文化的に敏感であるべきである)

- ④クライアントに自分の人生をコントロールするのを助ける
- ⑤変化のための諸資源を提供する(クライアント達は、自分達が安全であり、基礎的諸資源をもっていると分かると、これが直接的なストレス因を和らげるかもしれない)
- ⑥自己効力感を促す
- ⑦自己変革に協働する
- ⑧問題解決能力を強化する
- ⑨ポジティブな情動に呼びかける
- ⑩創造的な表出をなし遂げる
- ⑪クライアントの物語に耳を傾ける
- ⑫諸々の出来事の意味を理解する
- ⑬逆境の出来事について利点を発見する(皮肉にも、逆境の出来事がより破壊的でよりストレスを与えるものであるほど、クライアントが後になって利点を見出す傾きがあることもある)
- ⑭クライアントのスピリチュアリティに気を配る
- ⑮即座の状況を超える(REM は、実践家達が、逆境を機会に変換するためのクライアントの諸能力と、彼らの潜在力を発見し、生きること・癒やすこと・彼らのレジリエンスを実現することの新たなパターンを選び、利用しようとする)と仮定している)

この章の結論部分では、「しばしば、コミュニティは、諸々の災害をネガティブな出来事—彼らに対処不能であるように示す—と知覚していると、しばしば仮定される。しかし、最近の研究と 9.11 の経験は、丁度、その反対であることを示している。災害に対するコミュニティの諸反応はたくましくもありうるし、コミュニティの回復の程度は、使われる諸介入に依るかもしれない。さらに、実践家達は、コミュニティ問題を克服するために、コミュニティ・ストレングスアプローチを採用すべきことが、最近の研究(Saleebey2005)では主張されている」(op. cit. 2007 : 84)と述べられる。

次いで、9.11(2001)とHurricane Katorina(2005)が与えた衝撃を背景に、それぞれの出来事の1年ないし2年後に公刊された2つの論文における、R. R. Green の議論を取り上げたい。

1つは、ESW 第20巻に、“Resilience”の項目で執筆された論文である。まず、リスクとレジリエンスは、人々が逆境にも拘らず、ウェルビーイングをいかにして保持するかを理解するための多理論的なフレームワークであり、レジリエンスは、発展リスク、急性リスク、慢性リスクにも拘らず、結果的に良好な適応によって特徴づけられる時を越えたパターンである、とされる。そして、リスクとレジリエンスの視角は生態学

的發展理論に基づき、多様なシステムレベル—発展の諸結果と結び付けられる個人・家族・コミュニティを含む—における諸要因を区分するためには疫学的研究方法を利用する。

レジリエンスの概念は、個人・家族・コミュニティの発展に関する視点における変化と同時に、援助過程についての異なったアプローチ—理論家や実践家をして、人々が対処し癒すためにもっている能力についてのより楽観的な見方へ移行する—を表わしている。この概念上のシフトの結果は、ソーシャルワークの研究・教育・実践のそれぞれの領域で見ることができる。

リスク / レジリエンスアプローチは、社会科学の様々な動き—例えば、予防科学、リスク低減に焦点をあてる専門領域、ポジティブ心理学、人間精神の力を強調する科学アプローチ、ポジティブ思考と継続される自己実現の利点を考慮するヘルス/ウェルネス運動など—の収斂に由来する。人々は、個人的にも集合的にも、異なったタイプの圧力やハザードを克服できるという考えは、ソーシャルワークにおけるストレングス基盤視角—個人と集合体の強みに関する 1 つの考え方を提供している—とも関連を持っている。クライアントの強みを育成することがソーシャルワーク実践に本来備わっている。

以上の概観に続いて、研究の起源と展開について述べる。過去 30 年の間、社会科学は、ますます人々は逆境的な出来事に堪え、克服する能力をもっているという考えを吟味し、重大な問いを提起し、理論のレベルに到達する考えを生み出してきた。また、リスク/レジリエンスの視角がますます顕著になってきたのは、エビデンス・ベースド実践に対するソーシャルワークの関心を反映している。研究の形式は、様々—変数の焦点で、人焦点、資産焦点、過程焦点など—であるが、それらのアプローチからの発見は、異なったタイプの介入戦略を作るのに応用されうる。そして、それらの研究がさまざまなレジリエンスの向上をはかる教育や療法的介入にどのように応用されたかについて、三つの波—人々をして逆境からの克服を可能とする、人々の特性と環境特性を探究する研究、ストレスと対処に関連する諸過程を調べる研究、トラウマ後の成長として知られる、逆境的な出来事のあとに続いて、人々がいかにして成長し、転身されるかといった検証できにくいレジリエント要因についての検討—があるという。

次いで、研究の現状について、レジリエンスは、単一の概念ではなく、定義は個々の理論家と結びつく傾向にあること、心理学的見地からすると、人々が進行中のレジリエンスを持っているのではなく、以下のような状況—異例にも挑戦的な経験、発展の転換点、個人的逆境、集合的逆境、組織の変革、大規模な社会政治的变化に会う—において現われるものである。「リスク」は、逆境的な出来事に引き続くストレスやネガティブな結果の襲来の確率に影響するか増大させる要因、「防禦的要因」は、個人がリスクを減らしたり、適応を高めたりするのを助ける状況や諸条件を指すこととするが、レジリエンスとリスク要因の関係について、独立に考えるべきとする見解と連結させるべき

とする見解がある。

ソーシャルワーカーの間で個人のレジリエントな行動に対する関心の増大したことは、ソーシャルワーク専門職領域の“人—環境”視角との関連で良く理解できる。今日に優勢な知的・文化的風潮の挑戦と同時に、人的、社会的、歴史的流動の現状によって提起されるものを直視する必要から、“環境の中の人”についての見解の変化が上の関心の増大に導いている。近隣、コミュニティ、社会の集合的レジリエンスを理解するためには、生態的・多システムのメタファーの使用と集合体の行動の探査を必要とする。この理解を通じて、個人のレジリエンスが埋め込まれている社会的文脈を認識できるかもしれない。レジリエンスについての生態学的概念化は、システムの、関係的視角へ注意を移行させ、社会的コネクションの増大、維持、形成がレジリエンスの増大を図るソーシャルワーク実践にとって中心的となる。

最後に、ソーシャルワーク実践について言及する。レジリエンスを増大するソーシャルワーク実践は、“克服者”——リスクあるいは困難な人生状況を克服できる人々——として、クライアントについて考える手段である。ソーシャルワーク実践に対して、クライアントの自然治癒の性質を信じ、増進するアプローチであり、立ち直り、可能性と転身の観念に基づく実践である、と述べる。

もう一つは、個人と集合体のウェル・ビーイングにとって、進行中の発展の挑戦を提示する自然災害に対して、個人とコミュニティがいかに対応するかを理解するため、リスクとレジリエンス理論を使うことをめぐってGreene/Greene(2009)によって議論されている論文を取り上げたい。

まず、過去20～30年を振りかえって、メンタル・ヘルス・ワーカーによって開発された多くの災害救助プログラムは、危機状況が人々を衰弱化させる側面が強調され、すべての「犠牲者」がトラウマや緊張、あるいは過度な不安を経験し、それ故にメンタルヘルスの治療が必要だと仮定されてきた。しかし、最近では、この仮定がメンタルヘルスやコミュニティ・ワーカーによって再吟味の対象となり、自然災害といった危機的出来事が必ずしもネガティブな心理学的帰結に結果するものではないことが示唆されている。

「犠牲者」(victims)に変わって「克服者」(survivors)は異なった対応をし、従って異なった扱いがなされるべきであるとされる。多くの人々は、自己治癒、相互支援、異常な出来事に対する諸対応を“正常化”する介入を通じて、災害に対処できるかもしれない。Lifton(1993, 1999)に従って、多くの人々に影響を与える災害は、一般的に、社会関係レジリエンスを再建するための政府の努力を必要とする。「歴史は秩序の崩壊や逆境をもたらす出来事は危険な形の自己の細分化に結果しうるが、リニューアルへの刺激、新たな居場所の探索の開始、精神的なホームの喪失を克服するための探求に導くことができる」(Lifton1993: 14-15)。

開発経済学者は、コミュニティ全体によって経験される環境依存について同様の結論に到達してきた。メンタル・ヘルス・ワーカーと開発経済学者が、リスク/レジリエンスアプローチが災害の後にいかに助けとなりうるかに関して、共通性をもっていることが印象的である。リスク/レジリエンス理論の応用において、また、個人のニーズに優先順位に従って選別するために、インフラ とコミュニティ建設に付き添うために使われる介入の哲学において、相似的なあるいは、同等の語彙が使用されているのである。

個人と大規模なコミュニティのレジリエンスを理解するためには、生態的、多システムのメタファーの使用と、注意を系統的、関係的視角へとシフトさせる集合行動の探査を必要とする。この視角に立って、ミクロレベルの諸要因とマクロレベルの諸要因の間のギャップを架橋し、レジリエンスを内的、個人過程と外的、環境的諸要因に結びつけることができる。

すなわち、個人のレジリエンスは、より大きな社会システムに埋め込まれているから、この視角によって、個人やコミュニティの資源を越えて、個人、家族、コミュニティに極端な要求を課すような、社会的な基本構造を災害が崩壊させる文脈を認識できる。同時に、経済・文化・政治の諸システムを包含するマクロ環境と、近隣と社会の生態的文脈に注意を向けることができる。つまり、レジリエンスはパーソナルケアと持続可能なサービスやインフラ—法的コードと政治的諸条件を含むが—を包含する、個人的かつマクロシステムの現象としてみられねばならない。

マクロとミクロレベルにおけるレジリエンスの増大を図る戦略は、逆境の影響を最小化すること、及び災害後の効果的な回復と適応に貢献することができる。この戦略は、インフォーマルな提携を開発し、出来事の意味を再評価し、必要とされる資源を提供し環境の劣化と闘う、エンパワメント・アプローチを包含する。

以下の論述では、主としてメンタルヘルスの知見を活用したミクロレベルのレジリエンスと開発経済学の知見を活用したマクロレベルのレジリエンスが平行的に扱われる。その内容を要約して図式化すると以下の通りである。

図5 ミクロのレジリエンスとマクロのレジリエンス

	ミクロレベル (personal resilience)	メゾあるいはマクロレベル (community resilience)
環境の脅威とデマンド	<ul style="list-style-type: none"> ・“person in environment” についての見方が絶えず変化することによる不確実性の増大。 ・対処能力の増大の必要：自然治癒戦略、相互援助、内生的・創造的・可変的諸過程を組み込む実践。 	<ul style="list-style-type: none"> ・気候変動・地球温暖化に伴う災害の増大や、9.11のようなテロリスト攻撃の頻発。
レジリエンスの用語 リスク	<ul style="list-style-type: none"> ・望まれない結果の確率が増大すること。 	<ul style="list-style-type: none"> ・晒される諸要素によって多重化される破局的出来事の確率。
脆弱性	<ul style="list-style-type: none"> ・個々の脅威の衝撃をより受け易くする、個人の特性であるが、災害時にはマクロレベルとの相互作用でストレスが増大しうる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・災害に対する脆弱性は人間行動の関数である。社会経済システムが、自然災害のインパクトに対して、影響を受け易いかレジリエントであるかの程度は異なる。
防禦的諸要因	<ul style="list-style-type: none"> ・逆境の諸条件の下で、予想される以上の良好な諸帰結を予測させる個人の諸資質や成長文脈。この場合もマクロレベル、特にコミュニティのあり方が重要である。 	<ul style="list-style-type: none"> ・自然環境の変化に対するインフラストラクチャーの防禦、貧困の低減なども入る。
レジリエンス 適応として	<ul style="list-style-type: none"> ・様々なリスクや逆境にも拘らず、最終的には、うまい適応によって特徴づけられる「時を越えたパターン」として定義されてきたが、緊急事態の現象として捉えることもできる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・個人やコミュニティは、適応するのは、“survivors”が無力な犠牲者ではなかったからであるが、今日の災害の性格変化の下では、政府の責任が重要である。
重大な脅威にも拘らず 成長課題を充す能力と	<ul style="list-style-type: none"> ・レジリエンスはライフコース現象である、として捉える。 	<ul style="list-style-type: none"> ・災害は、発展の起動力を永続的に失っていることを表わしてい

して		るとも捉えうる。従って、災害リスクを単なる人道主義的問題としてよりも、開発計画の枢要部分として組み込む必要がある。
予防	<ul style="list-style-type: none"> ・予防介入を設計するには、リスクの低減だけではなく、レジリエンスの計画的促進、能力開発の助長を含む。 	<ul style="list-style-type: none"> ・人間行動に注意を向けずに、損害の片付けや構造物を建て替えるのは、繰り返される自然現象を災害に導き、次の出来事も前回と同じように破局的なものとなるだろう。
リスクの算定 回復を支援する諸要因 と阻害する諸要因	<ul style="list-style-type: none"> ・災害の際には、他の人々よりも、より脆弱な人々が存在すること。逆境的な出来事からの“survivors”を支援するには実践家はクライアントのニーズや機会についての評価を実行するための優先順位づけに関わる。実践家はミクロとマクロの介入を採用する用意があること、レジリエンスは、一つの過程—学ぶことができ、育成することができる—として考えられるのがよい。 	<ul style="list-style-type: none"> ・グローバルには、自然ハザードが人間生活と開発目標につきつけている潜在的脅威についての認識が高まってきている。しかし、コミュニティ規模の災害について、政府の施策は、私的な努力を妨げる場合—モラルハザード効果—がある。

この著者の結論は、危機は、パーソナルでも環境的でもある。したがって、ソーシャルワーカーは自然災害に向けたミクロ・マクロの視角を理解する必要がある、とする点にある。

Greene は、2012 年に、編著『レジリエンシー』（2002）の初版から 10 年を経て第 2 版を出版している。その両者を比較すると、内容的にはほとんど変更はない。「レジリエンシー理論は、生まれつつあるパラダイムそのものである」と書かれた『緒言』（oct. 12. 2001）は、日付を外して、そのまま第 2 版の『緒言』になっている。また、レジリエンスの構築ということとかなりの科学研究の流行があるが、レジリエンスに関する十分に熟成した理論は、存在しない。その概念は広く定義されたままである」

(2002 : 29) の記述は、第 2 版でもそのまま踏襲されている (2012 : 29)。

その二つの本で、Greene が強調している点は、「レジリエンス」という用語は、元々、実体のあるものの融通がきく、あるいは柔軟な性質を指すために使われたラテン語の *resilience* を語源にしているが、国難を克服した人々に一般的に適用されるようになり、さらに概念内容が拡張してきた歴史をもっていること (2002 : 36-37、2012 : 37)、そして、今日では多システムの見解—ストレングス、エコロジカル、デベロップメンタルな視点—と強く結びついている多面的な観念になっていること (2002 : 12、2012 : 14-15)。用語法における差異はあっても、レジリエンスは過程として理解されるべきこと (2002 : 37、2002 : 200、2012 : 37) の諸点がある。

レジリエンスを「過程」として捉えるということは、個人の諸特性をより広い環境との間の複雑な相互作用：ストレスと対処能力のバランス；数多くのストレスに満ちた人生上の出来事からくるリスク要因とリスクの負の影響を是正あるいは低減する防衛的要因がレジリエンスに与かる：ダイナミックで、ライフ・コンテキストに依る：デベロップメンタルで人の能力強化に資する：人生上の転機に最も重要である、といったことを含意する (2002 : 37、2012 : 37)。

そうしたことから、「レジリエンスは、ネガティブな人生上の出来事、トラウマ、ストレスあるいはリスクに対して、予想外あるいは際立って成功した適応を記述する用語」とし、Council on Social Work Education によって、2008 年に採用された “competency-based approach to education” の一環として、ライフコースの上のある特定集団に対する介入方法の開発に関して、2 冊の教科書を公刊している (Greene et al 2009)。

4. 本論の対象事例と視点および方法

本論文では、研究の対象事例として、「関東大震災」、「阪神淡路大震災」、「東日本大震災」を取り上げる。

表5 本稿で取り上げる3つの対象事例

関東大震災	阪神・淡路大震災	東日本大震災
1923.9.1 am11:58	1995.1.17 am5:46	2011.3.11 pm2:46
東京・神奈川など	兵庫など	宮城・岩手・福島など
相模湾北西沖(M7.9)	明石海峡(M7.3)	三陸沖(M9.0)

その三つの事例を取り上げるのは、第一次的な災害因が地震であるという点で共通しているからではない。個々の災害事例の特徴点に共通点を見出しているからである。しかし、そのためには、かつて Quarantelli が狭く特定の作用因に焦点をあててではなく、すべての災害現象にわたる広い視野をもつ一般的なアプローチを主張した 1981 年の論文で述べたように、種々の災害についての意味のある分類論の開発が必要である。「今日でも災害領域で必要とされるものは、人災か天災かの単純で実りのない区分を超えるまでに至っていない。異なった災害因を横断するだけでなく、同じ災害因を横切る一般的諸次元を使う分類論の発展である」(Quarantelli 1981: 16)と述べた。彼自身は 1986 年の World Congress of Sociology における会長基調講演の中で、災害自体のカテゴリーの中での分類論として、DRC-組織の関わり方や対応の仕方を考慮に入れた4つの類型: “accident”、“emergency”、“disaster”、“catastrophe” の分類論を示唆した(Quarantelli 1987: 25)。以後、1995 年の論文では、“accident”や“emergency”と“disaster”や“catastrophe”とを対比させ、さらに“disaster”と“catastrophe”の区分を行い(Quarantelli 1995)、2000 年の論文では、“disaster”と日常的な“emergency”、“disaster”と“catastrophe”の区別を論じ(Quarantelli 2000)、そして、2005 年には、ハリケーン Katorina の衝撃を受けた後に、特に“disaster”と“catastrophe”の区分について再論し、その区分の指標として、“catastrophe”の側から6点あげている; ①コミュニティの造営構造物のほとんどあるいはすべてが激しく衝撃を受けている、②現地の役人は彼らの通常業務の役割に取り掛かることができず、その事態はしばしば、復興期まで延長する、③近隣のコミュニティからの助けが提供されることはできない、④日常的なコミュニティの諸機能のすべてではないとしてもほとんどが急にかつ同時的に中断される、⑤特に今日においては、マスメディア・システムが、“disaster”についてする以上に、より一層“catastrophe”を社会的に概念構成する、⑥以上の5つの過程ゆえに、政治的領域がより一層重要となる、を上げる(Quarantelli 2005)。Quarantelli の区分に従えば、本論文で取り上げようとする三つ

の事例は、いずれも“catastrophe”のカテゴリーに当たるのである。

ただし、三つの事例を扱うに際し、Quarantelli の「破局」(Catastroph)概念をそのままあてはめることには留意が必要であるように思われる。Quarantelli は、自然災害と技術(technological)災害を含めて、災害を組織、コミュニティ、社会レベルについてみた場合、「破局」は「大災害」とは異なった種類の計画やマネージメントより革新的、創造的な諸活動や方策一を必要とすることを両者の区別の根拠とし、「紙面の制約上」という留保を附して、衝撃の直前から回復期の開始時まで焦点をあて、上の6点を上げたのである。同じ論旨の下で、1996年の論文では、災害と破局の区分に関して、順序は若干異なるが4点上げられ、ハリケーン・カトリーナ(2005)後に書かれた論文(2005)では、⑤と⑥が追加されている。そして、「災害」としてよりも「破局」として扱った方がよいことを顕著に示した事例を、それぞれの項目について上げている―①ではハリケーン Hugo(1989)、Andrew(1992)、Katorina(2005)、②では、インドネシア大津波(2004)、ハリケーン Andrew(1992)、Katorina(2005)、③では、Chernobyl(1986)、④では、ハリケーン Andrew(1992)、ハリケーン Katorina(2005)、⑤では、ハリケーン Katorina(2005)、⑥ではハリケーン Katorina(2005)―のである。

Quarantelli の区分法によれば、衝撃の規模の大きかったハリケーンや津波と、原発災害であるチェルノブイリとが同じ「破局」の範疇に分類されている。これは、災害に対して個々の作用因(agent specific)別よりも種々の作用因を横断する「一般論的」(generic)アプローチを採用し、そして、組織・コミュニティ・社会の諸機能を必要のレベルまで回復させる集合的努力に焦点を合わせる視点に立っている。しかし、本論文で取り上げる三つの事例のうち、「東日本大震災」は、通例、「自然災害」として扱われる地震と津波と「技術災害」として扱われる原発事故が重複する「複合型災害」―地域によって複合のあり方は異なる―として見られるが、それらが「予知」、「防災」、「減災」と「安全」が声高らかに宣伝される中で生起し、発災後は一変して「未曾有」や「想定外」が強調され、かつて Cutter が指摘したように、「科学や技術についての我々の根本的見方が挑戦されると同時に、人々と所に降り懸る『ハザード』の衝撃やリスクと『ハザード』の重荷における著しい不均等がより一層リスクと『ハザード』を政治化する」(Cutter, 1993 : 9-10)といった事態が現出する。それら三種の「ハザード」を極端な自然の出来事(神の仕業)あるいは技術の失敗(人間の所業)として範疇化する従来の単純な問題設定の範囲を越えているように思われる。そのため、「原発事故」による災害の性格を考える上で、重要な示唆を与えるものとして、K. Erikson の「新たな種の災難」、T. Holick-Jones の「高度技術社会における技術災害」、J. K. Mitchell の「サプライズ型産業災害」をめぐる議論を参照することにした。なお、各論者の議論の整理については、1990年代の災害研究の整理を行った阿部(2016)の議論を参照して進めていく。

Erikson は Love Canal (1978)、TMI (1979)、Bohal (1984)、Chernobyl (1986) と続いた技術災害の突出について、“a new species of trouble” と名付け「それらが同じクラス
の災害に属するのはそれらが作り出した諸問題の大きさが同等であるからではなく、
それらが作り出した諸問題の性格が同等であるからである」(op. cit. 20) と述べた。「皮
肉なことに、自然災害からの一定の防禦を入手可能にしてきた技術進歩が、専門家が技
術災害と呼ぶようになる新たな範疇の出来事を作り出してきた。・・・技術災害は、我々
人間が我々の能力の限界線を試すように明らかに数において増大してきたし、もっと適
切に言えば、スケールにおいても大きくなってきた。自然災害と技術災害との間を厳密
に区別するのはしばしば難しいとしても、その仕切り線は犠牲者にとっては充分明確で
あるようにみえる。自然災害は、ほとんど常に神の仕業あるいは自然の気まぐれとして
経験される。それらは我々に降りかかり、あたかも、はるかかなたから我々に訪れる。
しかし、技術災害は、人間の製造物であるが故に少なくとも原理上、予防可能であり、
従って常にそれらについて明らかにされねばならない事情、それから引き出される教訓、
割り当てられるべき責任の分かち合いといったことがある。技術事故は偶然の世界が落
ち着く仕方理解されることはほとんどない。それらは容認あるいは忍従よりもむしろ
憤怒の情を誘発する。事態は起るはずではなかった；誰かに落ち度がある；犠牲者は同
情や補償に値するだけではなく、法律家が懲罰的損害賠償金と呼ぶものに類似した何か
に値する、といった感情を生み出す。この感情は、“survivor” にとっては衝撃を吸収
する情念をとめない、ある人々にとっては生き方ともなりうる。技術的な緊急事態が誘
発する感情や反応を理解するためには、自然の働きとして見られるものと、人類の働き
としてみられるものを区別することが非常に重要である。

これらの新たな災難についていなければならない第2の点は、それらが毒素を含ん
でいる点である。毒素は、単に損害を与えるだけではなく、汚染する。破滅を作り出す
よりも、汚染し、汚し、毒する。より直接的な種類の強襲によって外面を傷つけるより
も、間接的に人間の組織に浸透する。それらは、新たなかつ特別の仕方で人間に傷を残
し、我々の中に薄気味悪い恐怖を誘い出す、との証拠が増している。新たなリスク評価
の領域から現れた最も明白な発見の1つは、一般の人々は、すべての自然災害や毒素を
含まない技術災害に比べ、放射線や他の毒物により大きな脅威を見出していることであ
る。放射線災害や他の毒素災害に見舞われた所の多くでは事故自体が公式的に終結した
と宣言された後も、不安はなかなか去らないのである。

放射線災害や毒素災害は不安の意識の永続を促す力を持っている点で独自の性質
をもっている。それらは、縛り付けておくことができないし、目に見える姿をもってい
ない。我々は、日常の会話の中で、一般的に、日常生活の慣れ親しんだ流れを中断させ
る特異の出来事を指すのに“災害”という言葉を使う。この“災害”という言葉は、ア
リストテレスのドラマの公準を忠実に信奉しているようにみえる。それらは始まり、中
間、終わりをもっており、ランダムに始まり、終わるのではなく、筋を持っている。し

かし、毒素災害は筋のルールをすべて破る。いくつかは明確な始まり—たとえば、Chernobyl の緊急事態の発生を信号を送った爆発のように—をもっている。しかし、それらは決して終わらない。不可視の汚染が、土地の穀物、生き物の臓器、さらに悪いことは、survivor の遺伝物質の中に吸収され、環境の一部としてとどまり続ける。そして、不確かさの感情—終わりが無いという意識—は、理論上、その出来事が終わったはずとされる真にその瞬間に始まり、その不確かさは数か月、数年、数世代の間、続くのである (Erikson, 1994 : 139-151)。

Quarantelli が組織したラウンドテーブルの初回にオリジナルペーパーの提出者となった Horik-Jones は、その論文とは別の論文 (1995) で、Chernobyl 原子力災害に触発されて執筆されたドイツの社会学者 U. Beck の『リスク社会』(1986-1992) に倣って、『リスク社会』の概念はリスクの忍耐性に関する我々の理解とリスクマネジメントの実践に対する重要な挑戦を提起しており、現代は、ハザードやリスクについての知覚とマネジメントが中心的な組織化の動力となる新たな社会形態への移行期にあたるとの認識に立っている。Beck の“リスク”は、疾病、飢饉、自然災害あるいは他の「神の仕業」のように、人類に対する伝統的な暗い影ではなく、むしろ、現実のことか知覚上のことかは別として、技術の統禦不能的かつ逆機能的副作用 (進歩の暗黒面) である。

その視点から、技術的に進んだ社会における災害の概念は、破局的な出来事に関連する伝統的な観念から社会的に構成されてきたが、現代の“災害”の社会的・政治的インパクトは、信頼された個人や制度による裏切りの知覚から結果する、押し殺されていた実存的不安の発散が相当し、そうした社会の出来事の社会的インパクトは、それらが生み出す物的損害と釣り合わないものとなろう。」(op. cit. : 322)。

「そうすると、カギになる問いは、リスクの制禦に影響力を行使するものへの信頼が腐食される時に、個人や集合体のハザード対策戦略に何が起るか、ということになる。例えば、チェルノブイリ原発事故のような、急性及び慢性的な諸影響を作り出す地理的に大規模なハザードは、通常のルーチンに対応する能力を越える挑戦を課し、局地的、急性的破局とは異なった形の緊急対応を必要とする。そのような出来事は、制度的なリスクマネジメントへの信頼を腐食させ、個人や小集団がバラバラにリスクマネジメント戦略を採りがちとなる、といった複雑なリスク政治を生み出す一方、これまでの高権的諸組織は一般の人々が知覚する「恐ろしいもの」と連想される偶発性に立ち向かわなければならない圧力の下に置かれ、結果として恐らく優先順位の歪められたリスクマネジメントに陥るであろう」(op. cit. : 334) と述べたのである (Horik-Jones 1995、阿部 2016 : 53-54)。

ずっと以前に起った災害の遺したものが現在の暮らしの中で今も続き、問題が未解決なまま残されているような、また、長い時間が過ぎても傷跡が癒えることのないような、

災害からの長い時間を要する回復過程—これまでの災害研究では閉脚されていた—を検討するため、国連大学(UNU)の『環境プログラム』の下、1991年及び92年に水俣で開かれた国際会議を起縁に始められた研究プロジェクト『産業ハザードに対する地域社会の諸対応』の成果が1996年に本として出版された(Mitchell 1996)。それは、『回復への長い道のり：産業災害に対するコミュニティの諸対応』を表題とし、産業災害を広い意味で一産業産業施設内で起った火災や爆発、漏出や流失といった出来事だけでなく、極端な自然現象や人間間の紛争といった外的なハザードが絡むものも含む—捉え、発生時期順に、長期にわたる化学物質汚染(水俣)、燃え続ける地下火災(米国のCentralia)、有毒化学物質の突発的漏出(イタリアのSevesoとインドのBhopal)、原子炉の爆発と火災(旧ソ連、現ウクライナのChernobyl)、産業施設の広範な破壊を作り出した7年間に及ぶ軍事衝突(イラン—イラク戦争)、大規模石油流出(米国のExxon Valdez号)の7つの事例を扱っているが、いずれも工業産業の過程と関連し、また先例のないものであった(阿部 2016 : 61)

編著のJ.K.Mitchellによると、「産業災害」について、「研究が未だ進化の途上にあるため、標準化された用語法はないが、単なる安全上の問題ではなく、より広い意義を持っている。その理由は、社会・技術・環境の間の「適合度」について、そして、その適合が予期しない出来事によって如何に強化あるいは弱化されうるかについて学ぶ重要な機会を提供するからである。この種の情報は、深く広範な社会的・環境的变化が生じている時代には、人類にとって計り知れないほど貴重なものとなろう。しかし、そうした機会を最大限活用しようとする、産業災害について考える仕方を修正することが必要となるかもしれない」(Mithcell, op. cit. : 10)と、この著者は、リスクという用語よりもハザードという用語を選ぶ。『ハザード』には産業の諸システムに影響する、諸リスクと諸対応の相互作用システムといった意味が内包されているからだとする。その上で、産業ハザードは、財とサービスの大量生産から生ずる、人々と生命維持システムの限界を超える時、産業災害が発生する。産業ハザードの系統的な計算法(calculus)は、産業諸システム(施設・設備・製品・廃棄物等)、人々(オペレーター・リスクに晒される人々・ハザードマネージャー等)、環境(大気圏・水圏・岩石圏・生物圏など)の混合からなり、これらが様々な仕方で結びついて、特定のハザードを作り出す。従って、ハザードの問題に関して実に様々な視点が提出されるが、産業ハザードや産業災害は、文脈の影響の多さの下に置かれる高度に複雑な現象である。産業災害への対応からみると、長期的に「社会学習モデル」とでも名付けることができるもので、災害の衝撃を低減しようと試みる対症療法的戦略で始まり、ハザードの増強を避けようとする意図する先見的戦略を作り出す方向に向かって動く。ただし、そのような学習モデルはハザードや災害が様々な対応策を試すための経験と機会の基礎を提供するに十分な頻度で起こることを必要とする。しかし、ハザードの組み合わせは絶えず変化し、現在のハザードは人間の効果的な対応策によって低減ないし除去されるが、技術革新の結果新たなハザ

ードが生ずる。そうすると、時として大惨事になるような、先例のない出来事に対処するにはどのように学習できるかという疑問が提起される。」(阿部 2016 : 62)

そうしたことからこの著者は産業災害を二つのタイプ「ルーティン型」と「サプライズ型」に明確に区分すべき時がきているという。前者は、専門家によって良く理解されており、長い間にわたって確立されてきた原則や実践を用いるマネジメントに合い易いものであり、人類に対する脅威のほとんどはこの型の災害に属する。それらを成功裡にマネージするためには、主として、既に存在している知識や経験の蓄積を社会が実践することを要請されることにある。それに対し、後者は、専門家も一般人も困惑させ、前者とは全く異なり、分かっていることははるかに少なく、Bhopal や Chernobyl や Minamata のように、出来事もその帰結もそれまでに経験したことの無いものである。過去数十年の間に重大な産業災害のリスクと諸結果の拡大に対する注目が高まり、この問題を扱う公的統計や公的機関、産業リスク評価に関する文献の急増がみられた。その動きの中で、例えば、定量的リスク分析で使われる、多くの高確率・低被害の出来事対少数の低確率・高被害という対比とは異なる。「サプライズ」という用語は、80 年代の半ばに技術ハザードや環境ハザードをめぐって議論が沸騰した時期に、NAE が開催した『ハザード：技術と公平性』をテーマとするシンポジウムで行った R. W. Kates の講演に由来する。Kates は、その講演の中で、ハザードの性質の変化とハザードマネジメントにおける変化を論じ、理解できないもの、見えづらいもの、慢性的なもの、稀な破局的なもの、広域的なものといった性格をもち、年に 2 回位の頻度で起こるものを

“hazardous surprise” や “surprising hazard” と呼び、具体例として TMI、AIDS、Bhopal 災害などを例に上げたのである (Kates 1985)。ここでの著者 Mithcell は、「サプライズ」という用語は単に低い確率以上のことを内包しており、出来事の実例のなさの函数である、と述べる。

「サプライズ型」は、二つの相互に作用する源—我々が経験する出来事とそれらの出来事を理解するために使う隠喩や諸概念—から生ずる。言い換えれば、「サプライズ型」は予期せぬ現実的な諸帰結をもつだけでなく、新たなパラダイムの考案を我々に迫るものでもある。つまり、「サプライズ型」は人間の思考における不確実性の性質と役割について根本的な論点を提起する。従って、この著者の基本的な趣旨は、単に出来事を「ルーティン型」と「サプライズ型」のハザードに再分類することにあるのではなく、ハザード事象についての思考法と、終局的には、それらをマネージする仕方について、変えるべきではないかと問うことにある (阿部 2016 : 62-63)。

「サプライズ型」への対処について、いくつかの要点が述べられる。「サプライズ型」は類似の極端なもの、あるいは変則的なものとみなされうるが、他の出来事とは似て異なるものであるから、既存の対応策はほとんど適合せず、役に立たない場合もある。「ルーティン型」ハザードに適用可能な諸原則を使って「サプライズ型」をマネージするには危険がある (阿部 2016 : 63-64)。

「サプライズ型」災害からの回復については、自然災害からの回復との対比で議論が始められる。自然災害の研究では、災害は多少なりとも明確な始まりと終わりをもつ、個別の現象であり、一連のステージを辿る連続的現象であり、異なった問題・論点・対応策をもつ各ステージを経て回復が進むにつれ、人々の関心は過去の損失を埋め合わせる努力から次の災害への備えを含め将来に向かっての計画へと転ずるというサイクルをなし、回復の速度やタイミングは異なった条件下では変わってくるが、この進行の過程はどこでも基本的に同様であると捉えられている。

これに対し、産業災害、特に「サプライズ型」からの回復過程については分かっていることは相対的に少なく、入手可能な情報も励みにならない。「サプライズ型」からの回復は地域社会そのものが姿を消してしまった例がある程、衝撃を受けた地域に根本的に変化を引き起こしうることで、回復には長期に及ぶことが多いこと、人々の対立—責任追及と誰を非難するかで—を背負うのが常であること、災害前の安定的な状態への回帰という形をとることはかなり疑わしいこと、などの諸点で、自然災害からの回復とは異なるとする。そして、そうした諸点をもつ回復過程についての認識が不正確であったことによって産業災害への対応策がしばしば欠陥を持つことになった。従って、「サプライズ型」災害からの回復が改善されねばならないとすれば、それぞれの地域社会でその過程が実際どのように起るかについてより洗練された理解を獲得することが必要となろう、と述べるのである(阿部 2016 : 64-65)。

この本の最終章で、編者の Michell は各事例研究から得られた知見を、①「サプライズ型」産業災害に対して人間が行った対応の過程は、概して遅滞し、困難、不均質で、不完全であり、その災害は進展を続け、対応は部分的にしか効果がない、②「サプライズ型」を「ルーティン型」へ転換しようとする試みに進展が大いにあったとはいえず、それは技術的問題よりも政治的問題の方がより深刻であることを示しているかもしれない、③今日の問題は、ますます遠い過去になってゆく様々の時点にはじまり、なお現在も続いているような特定の出来事に根を持っている、④時間的に引き延ばされるだけでなく、空間的にもその影響が拡大している、とまとめている(阿部 2016 : 64)。

そして、最後に、「サプライズ型」産業災害からの回復に長い期間を要し、それに立ち向かわなければならない人々にとって助けとなる正確な予測もない状況下では、変化に向かってプロアクティブな姿勢—変化の諸制約に順応するよりも変化の帰趨を形づくること—を取るのも一つの選択肢である。しかし、これは、恐らく我々の諸価値や行動を構造化する社会システムの根本的な部分の方向転換を必要とするであろう。従来よりも急激に出現し、より長く尾を引き続ける類のハザードに対処するためのメカニズムの作動をスピードアップするよう社会に求める新たな挑戦を「サプライズ型」産業災害が提起している可能性がある。一方には、環境ハザードや災害を世界から除去したいという希求と、他方には、多くのタイプの脅威と共に(併せて)生きることを学んだ方が良いとする見方とがあるが、「サプライズ型」産業災害は、我々の順応能力に厳しい試練

を課していると、示唆しているのではないかと述べるのである(阿部 2016 : 65)。

三つの事例を研究対象として選定したもう 1 つの理由は、かつて政治人類学者の Barkun が DRC の初期に社会学者が行った災害の定義について「非歴史的」と批判したことに関連する。Barkun によると「災害それ自体が歴史をもっており、その歴史は二つの側面—客観的と象徴的—からなるが、災害の研究は、その象徴的側面を無視してきた。象徴的側面に考慮が必要なのは、災害は経験の上に賦課された心的構成物であるから、死者の数、破壊された財の価値、国民所得における低下を知るだけでは充分ではない。その象徴的構成要素は、脆弱性の意識、入手可能な説明の適切性、死や破壊についての社会の心象についての知識を要求する。…災害は社会的に条件づけられたカテゴリーである。その相対性に気付くことなしに定義することは、重要な要素を見失うことになる」(Barkun1977、阿部 2014 : 39-40)。

すでに言及したように、それから 4 半世紀経って、4 回のラウンドテーブルを総括する「結び」を書いた Quarantelli は、「より大きな社会的背景の無視は、災害研究において支配的であったアプローチが、最初から一般的にいえば、無歴史的であったことを反映している」(Quarantelli2005 : 350)と述べ、より大きな社会的文脈を考慮に入れる必要があるのは、そういう視点からみると、災害の数や種類、災害計画やマネジメントの性格だけでなく、災害の性格も変化していることを捉えられとするのである。本論文で取り上げる三つの事例を歴史事象としてみると、それが生起した時代と処が大きく異なり、それらの差異を考慮に入れることができるからである。

それら三つの事例について、本論文では検討の課題とするのは、まず、それぞれの「破局的災害」に対する主要な対応者たちが『災害』とは何かについてどのように概念化してきたかであろうか、そこにはどのような特徴が見いだされるのであろうかを探ることである。しかし、そのためには前以て、災害現象を概念化することにはどのような諸問題が含まれているか、また、どのような視点がありうるかについて、一定のヴィジョンを持つことを必要とする。そこで本章で「社会科学の災害研究」の表題の下で、「災害とは何か」をめぐってどのように論じられてきたか、様々な所論の理論的前提はどのようなものかを、アメリカに限定してではあるが、辿ってみたのである。

次いで、検討課題の焦点をより絞って、「社会福祉学の災害研究」という視点から三つの事例について見る場合も、同様に、その視点の基本的概念構成はどのように組み立てられるのであろうかについて、大略的ではあっても、一定のヴィジョンを自らに想定しておくことが必要である。そのため、この場合もアメリカに限定して「ソーシャルワークの災害研究」の表題の下で、その主題をめぐってどのような議論が、何を主要論点として、どのように展開されてきたのかを辿ってみたのである。

それら二つの作業を経て、大略的ではあっても、「社会福祉(ソーシャルワーク)の研

究からの災害論」の基本的概念構成はどのように組み立てうるかの概要を、「社会福祉(ソーシャルワーク)の研究は災害研究の領域に対していかなる貢献をなしうるか」の問いと、「災害研究は社会福祉(ソーシャルワーク)の理論と実践にとってどのような寄与をなしうるか」の問いを設定して、上の作業の中で取り上げた所論を再整理して描き、それを三つの事例を扱う際の主要な視点とすることとした。

〈社会福祉(ソーシャルワーク)の研究は災害研究の領域に対していかなる貢献をなしうるか〉

- ・「災害」が多次的性格をもっていることを開示する

個人・家族・コミュニティ・組織・社会・国家・世界など、多様なレベルにおける社会問題を扱うことから、ミクロとマクロの間のダイナミクス、それぞれのレベルの間の関係と緊張が論点となる。

- ・「災害」をすぐれて社会現象としてみる

「脆弱性」と「レジリエンス」が基本概念となるが、それらの概念内容、そのいずれを重視するか、その両者をどのように関連付けるかなどが論点となる。

- ・いわゆる「災害サイクル論」を中央政府の災害対策と被災現場の実態の間の緊張関係からみる。

災害の直接的帰結と長期にわたる諸問題、災害対策による「負の連鎖、ソーシャルワークの「ライフ・モデル」や「社会開発モデル」などが論点となる。

- ・倫理的、道義的視点の導入

「社会福祉(ソーシャルワーク)」のミッションが掲げる諸価値(例えば、社会正義)から、災害前及び後の実態(例えばリスクと能力、「脆弱性」と「レジリエンス」の社会的配分)をどう評価するかなどが論点となる。

〈災害研究が社会福祉(ソーシャルワーク)の理論と実践にとってどのように貢献しうるか〉

- ・「社会福祉(ソーシャルワーク)」の理論前提の再考を促す

「災害」の頻度数・被害規模の増大・性格変化(より複合的・多次的となる)によって、日常と非日常の区別が不能となり、「災害」の衝撃が実態面でも問題意識の面でも複雑かつ深刻となり、それらをどう受け止めるかが論点となる。

- ・「社会的サービス」の提供主体と対象をどう規定するかの問題を提起する

「被災者」、「犠牲者」、「脆弱な」人々、あるいはコミュニティ、“survivor”の概念規定、サービスのサプライサイド/デマンドサイド、自助/共助/公助の区分論の再考が論点となる。

- ・「社会福祉(ソーシャルワーク)」のサービスの多様化が、全体論的メタ視角の必要性を高め、リニア型/生態論的が論点となる。

「災害」の衝撃の複雑化に伴い、実践の範囲の複合化やアプローチの多様化が進み、

性質が異なり、場合によっては対立しあうアプローチ(例えば、個人主義/集合的、評価/介入、ポジティブ(適応的)/ネガティブ(病理的)、短期的/長期的、リアクティブ/プロアクティブ、安定/変化、均衡/進化)が混在し、それらの相互の間、及びそれらを包括する視角が論点となる。

- ・「社会福祉(ソーシャルワーク)」のミッションの再定義が視野に入る

「災害」がすぐれて社会的現象であるとする「災害」観の変化—「脆弱性」や「レジリエンス」が「災害論」の基本概念となってくる—によって、「社会福祉(ソーシャルワーク)」が掲げてきた諸価値(とりわけ、「社会正義」を「配分的正義」とする捉え方)の再考が論点となる。

注

1) この「災害の社会学理論」の項では阿部四郎「Disaster 及び Hazard 概念の変容—アメリカの DRC 及び HRC を中心として」を参照し、Quarantelli に関する記述を使用した。

略記

AASW = American Association of Social Workers

AIDS = Acquired Immune Deficiency Syndrome

ANRC = American National Red Cross

CSWE = Council on Social Work Education

DRC = Disaster Research Center

ESW = Encyclopedia of Social Work

FDRA = Federal Disaster Response Agency

FEMA = Federal Emergency Management Agency

HRC = Natural Hazard Center

IDNDR = The International Decade for Natural Disaster Reduction

IFSW = International Rederation of Social Workers

IJMED = International Journal of Mass Emergencies and Disasters

ISA = International Sociological Association

ISDR = International Strategy for Disaster Reduction

JABRP = Japan Association for Building Research Promotion

JICA = Japan International Cooperation Agency

JSSR = Journal of Social Service Research

NASW = National Association of Social Workers

NIMH = National Institute of Mental Health

OEP = Office of Emergency Planning

PTSD = Post-Traumatic Stress Disorder

RCD = Research Committee of Disaster

SWYB = Social Work Year Book

TMI = Three Mile Island

UNDRO = United Nations Disaster Relief Co-ordinator

UNU = United Nation University

第1章 文献

- 阿部四郎(2014)「Disaster 及び Hazard 概念の変容—アメリカの DRC 及び HRC を中心として—その 1」, 感性福祉研究所年報, 15, 3-28.
- 阿部四郎(2014)「Disaster 及び Hazard 概念の変容—アメリカの DRC 及び HRC を中心として—その 2」, 感性福祉研究所年報, 15, 29-54.
- 阿部四郎(2014)「Disaster 及び Hazard 概念の変容—アメリカの DRC 及び HRC を中心として—その 3」, 感性福祉研究所年報, 15, 55-87.
- 阿部四郎(2015)「Disaster 及び Hazard 概念の変容 (4) —各種ディスプリンの研究参入—」, 感性福祉研究所年報, 16, 3-40.
- 阿部四郎(2016)「Disaster 及び Hazard 概念の変容 (5) —1990 年代における展開その 1—」, 感性福祉研究所年報 17, 3-111.
- 阿部四郎(2017)「Disaster 及び Hazard 概念の変容(6) 1990 年代における展開: その 2」, 感性福祉研究所年報, 18, 3-49.
- 阿部四郎(2017)「地域福祉ネットワークにおける宗教者の可能性」: 東北福祉大学感性福祉研究所「平成 24 年度採択私立大学戦略的研究基盤形成支援事業 GⅡ-5『地域福祉ネットワークにおける宗教者の可能性』シンポジウム『宗教者支援の可能性-つながる力・支える力』報告書」, 東北福祉大学完成福祉研究所, 3-7.
- Alexander, D. “Natural disasters: a framework for research and teaching” Disasters, 15(3), 209-226, 1991.
- Alexander, D. Natural Disasters, Chapman&Hall, 1993.
- Barton, A. H. (1969) Communities in Disasters: A sociological analysis of collective stress situations, Doubleday.
- Borden, W. (1992) “Narrative perspectives in psychosocial intervention following adverse life events” , Social Work, 37, 125-141.
- Burkum, M. (1997) “Disaster in history” , Mass Emergencies, 2, 219-231.
- Burton, I. /Kate, R. W. (1964) “The perception of natural hazards in resource management” , Natural Resource Journal, 3(3), 412-441.
- Burton, I./Kates, R. W. /White, G. F. (1978) The Environment as Hazard, Oxford University Press.
- Cater, E. A. /McGldrick, M. The Expanded Family Life Cycle(1999) Individual, family and Social perspectives 3rd ed, Allyn&Bacon.
- Conrad, A. P. (1999) “Professional tools for religiously and spiritually sensitive social work practice” in R. R. Greene ed. Human behavior theory and Social Work practice 2nd ed, Aldine de Gruyter, 63-72.
- Cutter, D. L. (1993) Living with Risks: the geography of technological hazards,

Routledge.

- David A. McEntire(2005) “Why vulnerability matters : Exploring the merit of an inclusive disaster redction concept” , Disaster Prevention and Management : An International Journal, 14(2), 206-222.
- David A. McEntire (2007) Disaster Response and Recovery: Strategies and Tactics for Resilience, Wiley.
- Dodds, S./Neuheing, E. (1996) “A pruner for social work research” , Journal of Social Service Research, 22(1/2), 27-56.
- Doll, B./Lyon, M. (1998) “Risk and resilience : Implications for the delivery of education and mental health services in schools” , School Psychology Review, 27, 348-363.
- Edson, R. C. (1965)” Disaster Relief” , in Encyclopedia of Social Work, 15th, NASW, 255-260.
- Erikson, K. A(1994) New Species of Trouble : the Human experience of modern disasters, W. W. Norton & Company.
- Frasen, M(1979) Risk and resilience in childhood, NASW Press.
- Fritz, C. E. : “Disaster” , in Merton, R. / Nisbet, R. eds. (1961) Social Problems, Brace & Worlds.
- 藤井陽一郎(1977) 『環境と災害』, 文新社.
- Garmegy, N. (1993) “Children in powety : resilience deepite risk” , Psychiatry, 56, 127-136.
- Germain, C. B. /Gitterman, A. (1996) The life model of social work: Advances in theory and practice, Columbia University Press.
- Gillespie, D. E. (2007) “Vulnerability : central concept of disaster curriculum” in Seminar Proceeding International Seminar on Disaster Planning, Management, and Relief : New Responsibilities for Social Work Education, 106-109.
- Gillespie, D. E(2008) “Disasters” in Encyclopedia of Social Work 20th , 60-65.
- Gillespie, D. E. (2010) “Vulnerability : a Central concept of the disaster Curriculum” in Gillespie, D. E/Danso, K. eds., in Gillespie/Danso, K. eds, op. cit., 3-14.
- Gillespie, D. E. /Danso, K eds. (2010) Disaster Concepts and Issues, CSWE Press.
- Gillespie, D. E. /Danso, K. (2010) “Introduction to Major Themes of Disaster and Social Work” in Gillespie, D. E. /Danso, K. eds, op. cit., xi-xii.
- Green, R. A. /Green, R. R. (2009) “Resilience in the face of Disasters : Bridging micro-and macro-perspectives” , Journal of Human Behavior in Social Environment, 19, 1010-1024.

- Greene, R. R. (1999) *Human behavior theory and social work practice*, Aldine de Gruyter.
- Green, R. R. *Resiliency* (2002) *An integrated approach to practice, policy and research*, NASW Press.
- Greene, R. R. (2002) "Human behavior theory; A resilience orientation" in Greene ed., op. cit., 1-27.
- Greene, R. R. /Conrad, A. (2002) "Basic Assumptions and Terms" in Greene ed., op. cit., 29-61.
- Greene, R. R. (2007) *Social Work Practice : A risk resilience perspective*, Thomson Brooks/Cole.
- Greene, R. R. (2007) "A risk and resilience perspective : current practice" in Greene, R. R., op. cit., 25-39.
- Greene, R. R. (2007) "Risk and resilience theory: Social work practice in a changing world" in Greene, R. R., op. cit., 3-24.
- Greene, R. R. (2007) "The REM : Phase I - Assessment" in Greene ed., op. cit, 43-66.
- Greene, R. R. /Armenta, K. (2007) "The REM : Phase II - Practical Strategies" in Greene, op. cit., 67-90.
- Green, R. R. (2008) "Resilience" in *Encyclopedia of Social Work* 20th, 526-531.
- Higgins, G. (1994) *Resilient adults : Overcoming a cruel part*, Jossey-Bass.
- Holick-Jones, T. (1995) "Urban disaster and megacities in a risk society" *Geo Journal*, 373, 329-334.
- ISDR (2004) *Living with Risk*, United Nation.
- ISDR (2009) *UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction*, United Nation.
- Kate, R. W. (1985) "Success, Strain, and Surprise" , *Issues in Science and Technology*, 2(1), 46-58.
- Kroll-Smith, J. S. /Couch, S. R. (1991) "What is a disaster? : An ecological symbolic approach to resolving the definitional debate" , *International Journal of Mass Emergency and Disasters*, 9(3), 355-366.
- Lambert, M. J. (1992) "Implications of outcome research for psychotherapy integration" in J. C. Norcross/M. R. Goldstein, eds. *Handbook of psychotherapy integration*, Basic books, 94-129.
- Lazarus, R. S. (1999) *Stress and emotion A new synthesis*, Springer.
- Lifton, R. J. (1993) *The protean self : Human resilience in an age of fragmentation*, University of Chicago Press.
- Lifton, R. J. (1999) *The Protean Self : Human resilience in an age of fragmentation*, University of Chicago Press.

- Masten, A. (1994) "Resilience in individual development : successful adaptation despite risk and adversity" in M. C. Wang/E. W. Gordon eds. Educational resilience in Inner-city America : Challenges and prospects, Lawrence Erlbaum, 3-25.
- Master, A. S. /Reed, M. (2002) "Resilience in development" in C. R. Snyder/S. J. Lopez eds. Handbook of positive psychology, Oxford University Press, 74-88.
- Mitchell, J. K. (1988) Confronting natural disasters : " An international decade for natural hazard reduction" , Environment, 30(2), 25-29.
- Mitchell, J. K. (1996) The long road to recovery : Community responses to industrial disaster, United Nations University Press.
- Mitchell, J. K. (1996) "Improving community response to industrial disaster" in Mitchell, J. K. op. cit., 10-40.
- Mitchell, J. K. (1996) "Signpost on the road to recovery" in Mitchell, J. K., op. cit., 273-291.
- Mitchell, J. K. (1996) The long road to recovery : Community responses to industrial disaster, United Nations University Press. (=松崎早苗監修、平野由紀子約(1999)『七つの巨大事故』, 創芸出版.)
- Munasinghe, M, Clark, C, eds (1994) Disaster Prevention for Sustainable Development, IDNDR/World Bank.
- Oliver-Smith, A. (1998) "Global changes and the definition of disaster" in Quarantelli, E. L. ed : What is Disaster?, Routledge.
- Pearlin, L. et al. (1996) "Caregiving and its social support" in R. H. Binstock/L. K. George, et al eds. Handbook of aging and the social sciences 4th ed., Academic Press, 283-302.
- Perry, W. R. (2007) "What Is a Disaster?" in Roelriguez, Quarantelli, E., Dynes, R. Handbook of Disaster Research, Springer.
- Quarantelli, E. L. (1981) "An agent specific on an all disaster spectrum approach to socio-behavioral aspects of earthquake?" , DRC Preliminary Paper No. 69, DRC.
- Quarantelli, E. L. (1982) "What is a disaster : an agent specific or an all disaster spectrum approach to socio-behavioral aspects of earthquakes?" In Jones, B. /Tomazevic, M. eds. : Social and Economic Aspects of Earthquakes, Cornell University, 453-478.
- Quarantelli, E. L. (1986) "What is a disaster? , the need for clarification in definition and conceptualization in research" , in Sowder, B. J. /Lystad, M. eds. : Disasters and Mental Health, American Psychiatric Press, Inc. , 49-81.
- Quarantelli, E. L. (1987) "A concluding commentary" , in Dynes, R. R. /DeMarchi, B. /Pelanda, C. : Sociology of Disasters : Contributions of

- sociology to disaster research, Franco Angeli.
- Quarantelli, E. L. (1987) "what should we study? Questions and suggestions for researchers about the concept of disasters", *International Journal of Mass Emergency and Disasters*, 5(1), 7-23.
- Quarantelli, E. L. (1989) "Conceptualizing disasters from a sociological perspective", *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 7(3), 243-251.
- Quarantelli, E. L. (1995) "Disasters are different, therefore planning for and managing term requires innovative as well as traditional behaviors", *DRC Preliminary Paper No. 221*.
- Quarantelli, E. L. (1995) "Editor's Introduction; What is a disaster", *International Journal of Mass Emergency and Disasters*, 13(3), 221-229.
- Quarantelli, E. L. (1996) "Just as a disaster is not simply a big accident, as a catastrophe is not just a bigger disaster", *The Aspent Journal*, 68-71.
- Quarantelli, E. L. (1998) "Introduction: The basic question, its importance and how it is addressed in this volume" in E. L. Quarantelli ed. *What is a disaster: perspectives on the question*, Routledge, 1-7.
- Quarantelli, E. L. (1998) "Epilogue: When we have been and where we might go: putting the elephant together, blowing soap bubbles, and having singular insights" in Quarantelli, E. L. ed, *What is a disaster?*, Routledge, 234-273.
- Quarantelli, E. L. (2000) "Emergencies, disaster and catastrophes are different phenomena", *DRC Preliminary Paper No. 304*.
- Quarantelli, E. L. (2000) "Emergencies, disaster and catastrophes are different phenomena", *DRC Preliminary Paper No. 304*.
- Quarantelli, E. L. (2005) "A social science research agenda for the disasters of the 21st century: theoretical, methodological and empirical issues and their professional implementation" in R. W. Perry and E. L. Quarantelli eds. *What is disaster?*, *International Research Committee on Disaster*, 325-396.
- Quarantelli, E. L. (2005) "Catastrophes are different from disasters: some implications for crisis planning and managing drawn from Katrina", *DRC*
- Quarantelli, E. L. (2005) "Catastrophes are different from disasters: some implications for crisis planning and managing drawn from Katrina", *DRC* University of Delaware, elgaro@udel.edu.
- Richardson, G. E. (2002) "The metatheory of resilience and resiliency", *Journal of Clinical Psychology*, 58(3), 307-321.

- Richman, J. M./Bowen, G., (1997) "School failure : an ecological-interactional developmental approach" in M. Fraser, ed. Risk and resilience in childhood, NASW Press, 95-116.
- Rogge, M. E. (2003) "The future is now : social work, disaster management, and traumatic stress in the 21th century" , JSSR, 30 (2), 1-6.
- Saleebey, D. (1996) "The Strength perspective in social work practice : extensions and cautions" , Social Work, 4, 296-305.
- Saleebey, D. (1997) The Strengths perspective in social work practice, Longman.
- Saleebey, D. (2005) The strengths perspective in social work practice 4th de, Allyn&Bacon.
- Seccombe, K. "Beating the Odds" versus "Changing the Odds" : Poverty, Resilience, and Family Policy" , Journal of Marriage and Family, 64, 384-394, 2002.
- 清水幾太郎(1960)「日本人の自然観—関東大震災」清水幾太郎・伊藤整『近代日本思想史講座 3 発想の諸様式』, 筑摩書房, 10-62.
- Siporin, M. (1977) "Disaster Aid" , in Encyclopedia of Social Work 17th , 277-288.
- Siporin, M. (1987) : "Disaster and Disaster Aid" , in Encyclopedia of Social Work 18th , 438-449.
- Siporin, M. (1971) "Disaster Aid" , in NASW : Encyclopedia of Social Work 16th, NASW, 245-254.
- Soliman, H. H. /Rogge, M. E. (2002) "Ethical Considerations in Disaster Services : A social work perspective" , Electronic Journal of Social Work, 1(1), 1-23.
- Soliman, H. H./Silver, P. T. (2003) "Presace : social work intervention in disasters and traumatic stress events : an emerging practice area" , TSSR, 30 (2), x iii-x v.
- Stewart, M. /Reid, G. /Mangham, C. (1997) "Fostering children' s resilience" , Journal of Pediatric Nursing, 12, 21-31.
- Streeter, C. L. /Murty, S. A. (1996) "Introduction" , Journal of Social Service Research, 22 (1/2), 1-6.
- 寺田寅彦(2011)「津浪と人間」, 寺田虎彦『天災と国防』, 講談社学術文庫, 136-145.
- UNDRO(1980)Natural Disaster and Vulnerability Analysis Report of Expert Group Meeting1979, UNDRO.
- UNDRO(1992)An Overview of Disaster Management, UNDRO.
- W. A. Anderson(2007) "Forword" in Havidan Rodriguez, Quarantelli, E. L., Russell. R. Dynes ed Handbook of Disaster Research, springer.
- Walsk, F. (1999) "Families in later life : challenges and opportunities" in B. Carter/ M. McGoldrick eds. The Expanded life cycle : individual, family and

- social perspectives, Allyn&Bacon, 307-324, 1999.
- Wolin, S. J. /Wolin, S. (1993) *The Resilient Self*, Willand.
- Zakour, M. J. ed. (2000) *Disaster and Traumatic Stress Research and Intervention*, Tulane Studies in Social Work, Vol x xi- x xii, Tulane University.
- Zakour, M. J. (2000) "Introduction" in Zakour, M. J. ed. *op.cit.*, 1-7.
- Zakour, M. J. /Harrell, E. B. (2003) "Access to disaster services : social work interventions for vulnerable populations" , JSSR, 30(2), 27-54.
- Zakour, M. J. (2007) "Social work and disaster" in D. A. McEntire ed. *Disciplines, Disasters and Emergency Management : The convergence and divergence of concepts, issues and trends from the research literature*, Charles Thomas Pub, 124-141.
- Zakour, M. J. (2007) "Social Work and Disaster" in McEntire, D. A. ed. , *op. cit*, 124-141.

第2章 日本における歴史的「大規模災害」に際して採られた諸対策

第1章で述べたように、災害は歴史的事象でもあることから、本章では、日本の災害史に残る災害であり、日本の災害関連法制度に影響を与え、災害研究において度々引照される1923年の関東大震災及び1995年の阪神・淡路大震災について見ていく。それぞれの災害を見ていくにあたり、災害は時と処により異なりを見せることから、直接的な衝撃に関して、被害状況、被害への対応、その対応の如何により生じた課題等の整理に加え、そこでの対応に対しての評価がどのようなものであったのかについて整理をしていく。

1. 関東大震災（1923年）における諸対策

関東大震災の被害概要

関東大震災は、1923年9月1日11時58分32秒、神奈川県相模湾北西沖80kmを震源として発生したマグニチュード7.9の大正関東地震による地震災害である。この関東大震災は、東日本大震災以上に、その被害に対して「未曾有」や「想定外」の言葉が用いられるほど、日本の災害史史上、最大とも言われた近代史における大規模災害である。関東大震災は首都である東京を襲った地震でもあり、1次災害の地震の揺れによる大量の家屋の倒壊に加え、2次災害としての大規模な火災、沿岸部地域のへの津波被害、山間部における土砂災害などの非常に広範囲にわたる甚大な被害をもたらした。当時の記録では、関東圏の1府7県という非常に広範囲にわたる被害をもたらしたとの記録一資料により集計単位、集計時期が異なるため被害実数には相違がみられる一が残されている。

表6 関東大震災における住家被害数及び死者数

府県	住宅被害棟数							死者数(行方不明者も含む)				
	全壊	(うち) 非焼失	半壊	(うち) 非焼失	焼失	流出 埋没	合計	住家 全潰	火災	流出 埋没	工場等の 被害	合計
神奈川	63,577	46,621	54,035	43,047	35,412	497	125,577	5,795	25,201	836	1,006	32,838
東京府	24,469	11,842	29,525	17,321	176,505	2	205,580	3,546	666,521	6	314	70,387
千葉県	13,767	13,444	6,093	6,030	431	71	19,976	1,255	59	0	32	1,346
埼玉県	4,759	4,759	4,086	4,086	0	0	8,845	315	0	0	28	343
山梨県	577	577	2,225	2,252	0	0	2,802	20	0	0	2	22
静岡県	2,383	2,309	6,370	6,214	5	731	9,259	150	0	171	123	444
茨城県	141	141	342	342	0	0	483	5	0	0	0	5
長野県	13	13	75	75	0	0	88	5	0	0	0	0
栃木県	3	3	1	1	0	0	4	0	0	0	0	0
群馬県	24	24	21	21	0	0	45	0	0	0	0	0
合計	109,713	79,733	102,773	79,272	212,353	1,301	372,659	11,086	91,781	1,013	1,505	105,385
(うち)												
東京市	12,192	1,458	11,122	1,253	166,191	0	168,902	2,758	65,902	0	0	68,660
横浜市	15,537	5,332	12,542	4,380	25,324	0	35,036	1,977	54,646	0	0	26,623
横須賀市	7,227	3,740	2,514	1,301	4,700	0	9,741	495	170	0	0	665

出典：諸井・武村(2004)

関東大震災の被害状況

この関東大震災の被害状況については、様々な記録が残されている。当時の最大の被災地であった東京府の宇佐美勝夫知事は、「大正十二年九月一日ノ激震ハ、廣ク関東一帯ノ地ニ瓦リ、我ガ東京府ヲ首メ、神奈川・埼玉・千葉・山梨及静岡ノ五県ヲ連ネ、都邑村里到ル處齋シク其ノ禍殃ヲ蒙ラサルハナク、加フルニ猛火ノ惨ヲ以テシ、災害ノ甚大ナル、賽ニ史書未タ曾テ録セサル所タリ。而モ其ノ影響ハ單ニ地方的タルニ止マラズ、國家財政ノ大ヨリ、以テ一般産業貿易ニ至ル迄、其ノ致命ノ打撃ヲ受ケタル所以ノモノハ、一ニ輦轂ソシタ、政治經濟ノ樞軸、國力文化ノ中心タル帝都ノ大半ヲシテ一朝鳥有ニ歸セシタマルニ因由セスムハアラス。」（東京府大正震災録 1924：15）と述べており、災害に遭遇した文化人もその体験を『『本当にどうしようかとおもった！この世の終わりかと思った！今にも大地が裂けて、軀がその中に落ちてしまうかと思った！』そんなことが寄ると触ると出た。そしてそれに続いて、きまって被服廠の死骸の話が出た。それにしてもなんという凄まじい光景だったろう？私は今でもはっきりとその隅田川に添った焼跡を眼の前に描き出すことが出来た。』（田山 1924：21）、「東京は三日三晩にわたって燃えつづけた。白木屋が燃えるときと、帝大の大講堂が燃えるときにはひときわ高く火柱が立った。三墨側スタンドには大勢の避難者が詰めかけて、いつもの総計や休戦の時の三分の一ぐらいの人数であった。野球の時と違ってみんな無口になっていた。一墨側は街の火の手が見えないので一日、二日、三日とも、僅かな人しかいなかった。」（井伏 1985）と述べているなど、関東大震災は、地震による 1 次被害に加え、火災による 2 次被害が生じることで大規模な被害をもたらした災害であったことが理解できる。他にも数多くの手記や記録が残されており、それらからは、関東大震災はいかに破局的な災害であったかをみることができる。

一方、被災者の個別対応の記録からは、現在の「災害弱者」「災害時要援護者」に位置づけられる特定のカテゴリへの被害についても記録されている。まず、被災高齢者について、応にあたり、既存施設一東京市養育院、聖ヒルダ養老院、日本福祉ルーテル教会東京老人ホーム横浜市救護所、玉泉寺養老院、横須賀救済院等一の収容人数を超過する事態が生じる。義捐金により設置され、当時の対応を担った浴風会の記録によると、発災の翌年の 1924 年 9 月の時点で、被災による要援護高齢者は東京と神奈川を合わせただけでも 654 名に上ったとされている。

次に、児童について、熊谷、簗田による迷児数及び迷人の調査では、発災より 30 日間で生じた迷児迷人の総数は 1,189 名、うち迷児（年齢 15 歳未満）の数は 768 名にも及んだと述べられている。しかし、これだけの数の迷児が生じているのだが、社会事業団体に保護された迷児（孤児）は僅か 100 名で、その大部分は縁故の者に引き取られた（熊谷・簗田 1925：98）が、保護された孤児以外の 668 名の行方についての資料等は残されていないことから、行方は不明となっている。そして、関東大震災での迷児の特徴につ

いて、「普通迷児といえは多くは迷子札の必要のある時代で五歳以下の幼児に於いて多かるべき筈であるのに今回の災害によりての迷児は却って幼児に少なく八歳九歳より十一、二歳の児童に最も多かつたことは注目に値すべき事象で、かつ七歳頃迄は男も女も共に迷児数がほぼ同歩合に漸増しているも、発災以上に及びては男児の数ははるかに女児の数を凌ぎて著しくその距離を生じていることは、ある特殊の出来事における迷児の状態としては特に注意すべき現象というべきである。」（熊谷・蘆田 1925：100）と指摘されている。

このような甚大な被害に加え、首都部を襲った災害であることから、関東大震災は当時の政府により国家が主導となる形で発災後の応急対策及び諸復旧・復興対策が取られていく。

政府による応急対応

日本は、歴史的に見ても数多くの自然災害による被害を被っており、そこでの経験や教訓を生かし、法制度の整備—1946 年の昭和南海地震後の災害救助法の制定、1960 年の伊勢湾台風後の災害対策基本法の整備—を図ってきた。関東大震災当時、それ以前の経験から、1880 年に制定の備荒儲蓄法や 1899 年の罹災救助基金法等の法制度が整備されていたが、関東の広範囲にわたる被害規模に加え、国の中枢を襲ったこともあり、既存の法制度による対応ではなく、政府が主導する形での緊急対応策がとられることとなる。

関東大震災が発災した 9 月 2 日には、政府により発災後の応急措置としての勅令が矢継早に公布される—「非常徴発令勅令(396 号)」、「臨時震災救護事務局官制令(勅令 397 号)」、「戒厳令(勅令 398 号)」、「勅令 399 号」が公布される。

・公布の勅令とその内容

非常徴発令(勅令 396 号)：非常徴発令として関東大震災による被害者の救済のために必要とされる物資については、内務大臣が必要と判断すれば日本全国より徴収することが出来ることを定めている。

臨時震災救護事務局官制令(勅令 397 号)：震災への応急対応のための機関として臨時震災救護事務局の組織・設置を定めている。

戒厳令(勅令 398 号)：戒厳令—有事の際において、国民の権利を保障した法律の一部の効力を停止し、行政権・司法権の一部ないし全部を軍隊の権力下に移行すること—の実施と東京市、荏原郡、豊多摩郡、北豊島郡、南足立郡、南葛飾郡をその適用範囲とすることを定めている。

応急対応としては、各勅令により、「勅令 398 号(戒厳令)」により日本全国から多くのお物資や義捐金が集められるほか、各地方の陸軍約 5 万 2 千人が東京に召集され、戒厳令司令官の指揮の下、罹災地での警備・警戒の他、救護品の配送・配分、傷病者の救護、

交通・通信の応急修理、道路焼跡の清掃作業などが行われ、各地の鎮守府より派遣された海軍によって、横浜・品川に派遣の艦隊による食糧・救護物資の運搬、避難民の輸送、警備などが行われたと記録されている。関東大震災の義捐金については、大正震災誌によると義捐金の総額は、74,471,306 円にもものぼるといわれている。

勅令 397 号(臨時震災救護事務局官制令)により震災後の応急対応を行う機関として臨時震災救護事務局が組織・設置され、応急的な対応がなされている。この臨時震災救護事務局は、内閣総理大臣の管理下において震災被害の救護事務を担うこと(第 1 条)、それぞれの任として、内閣総理大臣を総裁(第 2 条)、内務大臣を副総裁(第 3 条)、参与を内務省、大蔵省、陸軍省、海軍省、逓信省、農商務省、鉄道省の各次官、社会局長官、警視總監、東京府知事、東京市長(第 4 条)、委員・事務官を各庁の高等官、東京市助役の中より内閣より任命(第 5 条)、書記を各庁判任官より総裁が任命(第 6 条)、総裁が必要と判断した場合、地方に臨時の震災救護事務局支部を設置できる(第 7 条)とされており、9 月 4 日には神奈川に支部を設置し、それぞれ、総務部・食糧部・收容設備部・諸材料部・交通部・飲料水部・衛生医療部・警備部・情報部・義捐部・会計経理部の 11 部署を設置している。

図 6 臨時震災救護事務局の組織



内務省社会局(1926)、大霞会(1980)をもとに作成。

国が主導して設置を行ったこの組織は、以下のような活動方針に基づき被災者対応を担ったとされている(内務省 1926 : 1-2)。

1. 治安の維持は陸海軍・警察、相協力して之に當ること
2. 罹災民の直接救護、炊出米・飲料水の供給、小屋掛け等には、府縣市の罹災救助基金を以て之に充て、其不足は總て國費を以て支出し、府縣市をして其實行を爲さしむること。
3. 市区良品・小屋掛け材料、その他必要物資は時を移さず、地方長官がこれを徴發し、市より罹災民に配給すること。
4. 自動車・荷馬車・荷車・ガソリン等は、手近なものをできる限り多く徴發して物資の輸送にあたらせること。
5. 罹災民の地方に移動するものには、鉄道省において無賃輸送を行うこと。
6. 市区量そのほか生活物資の暴利を取り締まること。
7. 薪炭・木材と市区兩党は大蔵省・農商務相・宮内省において払下げの手段を講ずること。
8. 政府にて新聞を發行し、眞実の真相を伝えて人心の動揺を防ぐこと。
9. 赤十字・済生会等を督励し、速やかに救済を開始させるとともに、避難中の位置を利用して小学校等に仮病院を開かせること。

しかし、『臨時』とあるように、あくまでも暫定的な組織であり、震災の救援・救護活動が終了すると判断されれば解消される組織であることを前提としていた。」(北原 2011 : 63)と指摘されているように、震災からの秩序回復に伴い、神奈川支部の廃止、大幅な人員の整理を行い、翌年の 1924 年の 3 月には震災救護事務局は廃止され、内務省の社会局第二部救護課へと移行した(大霞会 1980 : 633)とされている。また、「政府、軍ともに中央の体制が整って組織だった救護活動を指揮し始めるのは三日、週明けの月曜日からであり、それ以前は、少人数が準備作業を行うにとどまっていた。災害発生直後の消防や医療活動にとってかけがえのない時間は、中央の体制が整う前に過ぎていた。」(鈴木 2004 : 47)という指摘、「災害地は食料が乏しく、自警団による朝鮮人及び日本人、中国人に対する殺害事件が続発していたので、政府は食糧事情の緩和と治安回復のため一刻も早く罹災民を地方に分散させたかったのだ。」(吉村 2004 : 208)という指摘からみられるように関東大震災直後の政府対応では、発生した災害の衝撃に対して応急的な対応を行うことで、その事態の收拾を図ろうとすることに焦点化していたと考えられる。つまり、災害を一過性の出来事(イベント)として捉え、それへの対応がなされたのである。

同時期には各省庁によっても以下のように様々な対応がなされているが、政府の対応と同様に緊急事態の収束という一過性の出来事としての「災害」への対応がなされる。

文部省 : 東京師範学校内に仮事務所を置き、文部省善後事務委員会を組織し、総務部・救護部・朝鮮学生救護部・衛生部・教科書及び学用品排球部を置き、上野・新宿・神田・

本郷・渋谷・芝に出張救護所を設置。

農商務省：食料品の調達について関係各省と協議をし、関西の政府保有米 50 万石の配送手配並びに省員を各地へ派遣し食料品の買付・配送の実施。

外務省：臨時外交団係りが置かれるとともに、省員を各地へ派遣しての外国人救護のための調査が実施されることとなり、省内には救護事務所が設けられ、応接事務・通信事務・証明事務・物資補給事務の 4 班体制での諸外国(中国を除く)外交員及び留外人への救護が実施。

当時の内閣によっても、「震災ニ付テノ処置ヲ為スコトノ件」として応急処置を行うことが決定されている。

- ・ 千葉県習志野及び下志津演習廠舎に 1 万 5 千人を容するへきこと
- ・ 陸軍のテントは戒厳令司令部と協議の上取り計ふへきこと
- ・ バラックは工兵に建築を託すること
- ・ 材料は救護事務局に於いて徴収支給すること
- ・ 米さへあれば炊出し得ること
- ・ 近傍師團より軍隊食糧パンを給与すること
- ・ 焼残米は見込みなきこと
- ・ 宮城前にはテント至急着手のこと
- ・ 暴利取締まりは厳重に施行のこと
- ・ 警察の力にて鮮人を一團としての保護使用すること
- ・ 軍隊に於て自治團、青年團の凶器形態を禁し必要の場合には差押のこと
- ・ 臨時焼場を設置し機宣の処置として軍隊の力にて戒厳的衛生の処分に任すへきこと
- ・ 近傍軍隊より軍医衛生係を差遣するの取計を為すへきこと
- ・ 赤十字社派出のこと
- ・ 火災保険金の支出能否を審議決定すること
- ・ 銀行を開くに就き軍隊の援助を求ること
- ・ 宮代前の外新宿御苑、深川宮内省用地等を開放すべく思召仰出されたる趣のこと
- ・ 土地の選択戒厳司令官に任すへきこと
- ・ 鮮人、浮浪人は習志野に之を集むること
- ・ 外国人は大公使館員限パンを供給すること
- ・ 宮内省の木材は一般的に材料として御下賜相感ること
- ・ 朝鮮総督、台湾総督及関東長官へ実情及経過を電報すること追って詳報すること
- ・ 下関に於て朝鮮人入国を拒絶すること朝鮮総督に此旨を報告すること
- ・ 朝鮮人保護の方法を講し一團として習志野に安全に居住せしめ任意労働に従事せしむへき方法を構すべきこと
- ・ モラトリウム一ヶ月限支払臨時停止施行にて関係者に於て攻究のこと

但し銀行預金は除外例として一回百円限り支払う認むること

このように災害を一過性の出来事として捉え、政府による事態の収拾に向けての取り組みがなされる中、災害からの長期的な復興を視野に入れた後藤新平による復興計画が開始される。なお、関東大震災直後の政府による対応については時系列的に整理すると下記のようなっている。

表 7 関東大震災直後の政府対応

9 月 2 日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 勅令 396 号(非常徴発令)公布 ・ 勅令 397 号(臨時震災救護事務局官制令)公布 ・ 勅令 398 号(戒厳令)、勅令 399 号公布
9 月 3 日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 皇室より 1 千万円が下賜 ・ 勅令 400 号(関東戒厳司令部条例)が定められ、同日に関東戒厳司令部が設置 ・ 外務省により臨時外交団係が置かれ、省員を各地へ派遣し外国人救護のための調査の実施
9 月 4 日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 内閣により「震災ニ付テノ処置ヲ為スコトノ件」として応急処置の実施が決定 ・ 震災救護事務局が神奈川に支部を設置 ・ 文部省により東京師範学校内に仮事務所の設置、文部省善後事務委員会を組織 ・ 農商務省により食料品の調達について、関西の政府保有米 50 万石の配送手配、省員を各地へ派遣し食料品の買付・配送の開始
9 月 5 日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 物資の配給組織が設置され、芝浦に配給事業の事務が置かれ、新宿・田端・厩橋・亀戸・隅田川の 6 か所にて配給が行われる ・ 農商務省は、食糧及び諸資材の配給状況の監査・調査のため、省員を配給事業実施箇所へ派遣
9 月 7 日	<ul style="list-style-type: none"> ・ デマの根絶を図るために、勅令 403 号として「治安維持ノ為ニスル厳罰ニ関スル件」を交付 ・ 勅令 404 号、勅令 405 号、勅令 406 号として、「司法上ノ金銭債務ノ支払延期及び手形等ノ権利保存行為ノ期間延長ニ関スル件」、「生活必需品ノ関スル暴利取り締マリノ件」「朕会計規則其ノ他ノ収入支出ニ関スル命令ノ規定ニ対シ特例ヲ設クル件」として、震災関係の政府収支の会計規則の特例を設ける
9 月 8 日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 外務省臨時外交団係の応接事務が拡大、欧米局、亜細亜局、通商局の設置 ・ 文部省は、各地方長官へ、社会教育の一環として罹災地への学生・児童・男女青少年団員等による同情慰問の実施を行うように指示
9 月 9 日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 文部省、罹災地学生に対して罹災者の救護事業への奉仕、罹災外の学生には罹災者に対して同情を寄せ、奉公博愛の実践を行うようにとの通達

9月10日	<ul style="list-style-type: none"> ・文部省が罹災地の公私立学校に対し、罹災の有無にかかわらず、授業再開塩基の通知 ・大蔵相は、日本銀行と協議し、政府と特別関係にある各特殊銀行に対し金融機関復興のために資金の融通開拓に尽力するように奨励を行う
9月12日	<ul style="list-style-type: none"> ・勅令 407 号、勅令 408 号、勅令 411 として、「米穀ノ輸入税免除ノ件」、「生肉及ビ鳥卵ノ輸入税免除ノ件」、「生活必需品並土木又ハ建築ノヨウニ供スル器具、機械及材料ノ輸入税ノ提言マタハ免除ニ関スル件」を公布し食料の安定確保の取り組みが行われる。 ・勅令 410 号として、「震災被害者ニ対スル租税ノ減免等ニ関スル件」を公布
9月13日	・文部省により東京市とその近郊、横浜市所在の直轄学校長を招集し、罹災学校学生収容に関しての協議が実施
9月15日	・勅令 414 号として「東京及ビ神奈川県ノ市街地建築物法適用区域内ニ於ケル仮設建築物等ニ関スル件」とし、震災で焼失した区域において、仮設建築物の建設を認めた
9月16日	・文科省より震災での遺児・孤児で身寄りがなく救護が必要な者の調査を罹災府県に指示
9月17日	・勅令 416 号により「臨時震災救護事務局官制中改正ノ件」として臨時震災救護事務局の参与に神奈川県知事、横浜市長が加えられる
9月18日	・文部省より罹災地に残存する学校が授業を再開するに当たり、校内の一般避難民に対して建設中の公設バラックへと移るように促すよう通知
9月20日	・皇室からの下賜が、東京・神奈川・千葉・静岡・埼玉・山梨・茨城の1府6県の罹災者に分配することが決定

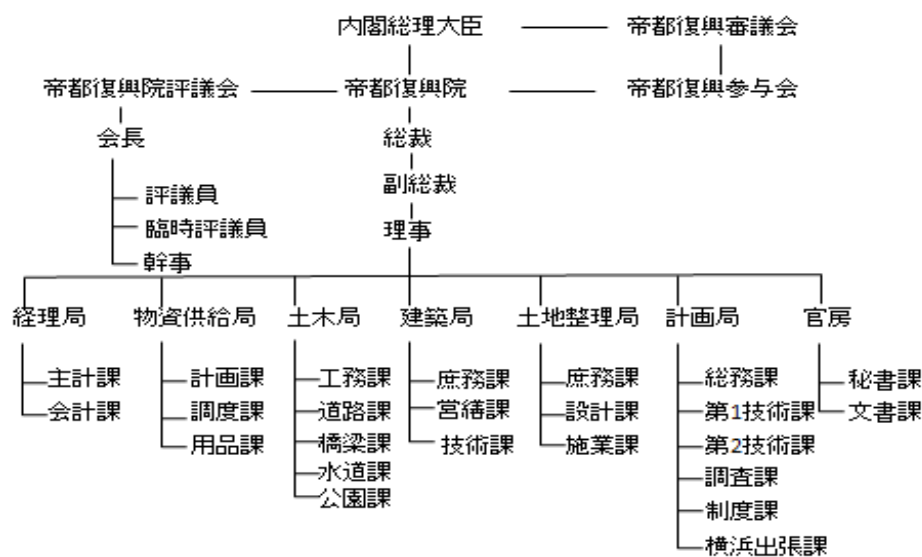
復旧・復興の取り組み

関東大震災の約1週間が経過しようとする、9月6日の閣議において、内務大臣である後藤新平より、「帝都復興ノ義」が提唱され、臨時帝都復興調査会が設置されることとなる。この後藤の「帝都復興ノ義」では、「抑モ東京ハ帝国ノ首都ニシテ政治経済ノ枢軸トナリ国民文化ノ源泉トナリテ民主一般ノ瞻スル所ナリー朝不慮ノ災害ニ罹リテ今ヤ旧形を留メント雖依然トシテ我国都タルノ地位ヲ失ハス是ヲ以テ其ノ善後策ハ独リ旧態ヲ回復スルニ止マラス進ンテ将来ノ発展ヲ図リ以テ巷衢ノ面目ヲ新ニセサルヘカラス惟フニ我忠良ナル国民ハ義勇奉公朕ト共ニ其ノ慶ニ頼ラムコトヲ切望スヘシ之ヲ慮リテ朕ハ宰臣ニ命シ速ヤカニ特殊ノ機関ヲ設定シテ帝都復興ニコトヲ審議調査セシメ其ノ成案ハ或ハ之ヲ至高顧問ノ府ニ諮ヒ或ハ之ヲ立法ノ府ニ謀リ籌画経営万遺算ナキヲ期セムトス」（復興局 1923：9）と震災対応のための機関として復興審議機関の設置が述べられている。この「帝都復興ノ義」の提出に関して、6日に提案される「帝都復興ノ義」の根本方針である「帝都復興ニ関スル根本方針」とその着手順序を策定した

「帝都復興事業ノ順序」という早期案が、後藤により発災直後の9月3日の時点で構想されていたようである(北原 2011 : 88-89)。

その後、9月19日に勅令417号として「帝都復興審議会官制」が公布され、内閣総理大臣を総裁とし枢密院・閣外・財界より各委員を集め帝都復興に関する重要案件を審議する機関として「帝都復興審議会」が設置されることとなる。9月21日には、帝都復興審議会において第1回帝国復興議会議が開催されることとなるが、この会議では、「臨時物資供給令・特別会計令を原案可決して散会した。帝都復興院の官制や発足については、審議会の議案に上がらなかった。此れが後に尾を引くこととなる。」(災害教訓の継承に関する専門調査会 2009 : 9)。9月27日には、勅令425号として「帝都復興院官制」が公布され、内務大臣である後藤新平が総裁を兼任する形で、副総裁2人、理事10人、書記官以下650名を置く組織として内閣に直属する形での「帝都復興院」が設置されることとなる。この帝都復興院は、2日後に職員任命がなされじむが開始される。

図7 帝都復興院



復興事務局(1932)をもとに作成。

この帝都復興院の設置に伴い、既存の臨時震災救護事務局との関係をどうするか課題が生じたが、臨時震災救護事務局との関係については、「臨時震災救護事務局ハ、罹災者救護ノ為臨機之ヲ設ケテルモノニシテ秩序ノ回復ト共ニ之ヲ整理シ次テ之ヲ廃止シテ其ノ事務ヲ残務取扱ニ移スヘク設ケムトスル帝都復興院トハ関係ナク終始セシムヘシ」(復興局 1924 : 24)として、罹災者救護を臨時震災救護事務局が担うことし、被災者対応と震災からの復興の棲み分けがなされる。そのため、そのため、帝都復興院が行う事業については都市計画法の施行対象である東京市と横浜市の復旧・復興に限定され

ることとなり、震災からの復興に関して、罹災者救護は臨時震災救護事務局、東京市・横浜市の復旧復興(都市計画及び市街地建築物法関連の事務)は帝都復興院、東京横浜以外の復旧復興は府県を中心として国が助成することとなった。

震災より約1ヶ月の経過していく中では、罹災者への対応策が本格的に開始されていくこととなる一方で、復興に向けても帝都復興院が設置され対応がなされていくこととなる。

ここで注意したいことは、我が国の災害後の議論において、しばしば取り上げられる後藤新平の復興院は、罹災者への直接的な対応を行ったものではなく、震災後の東京市と横浜市の都市計画を中心として取り扱っていることである。そして、この復興院は、当時の政治的な動きの影響を大きく受けることとなる。しばしば用いられる後藤新平の復興院の構想であるが、そこでは、「復旧ではなく復興」という一種の震災復興のイデオロギーだけが用いられ、実態はどうであったのかまで言及されていない。

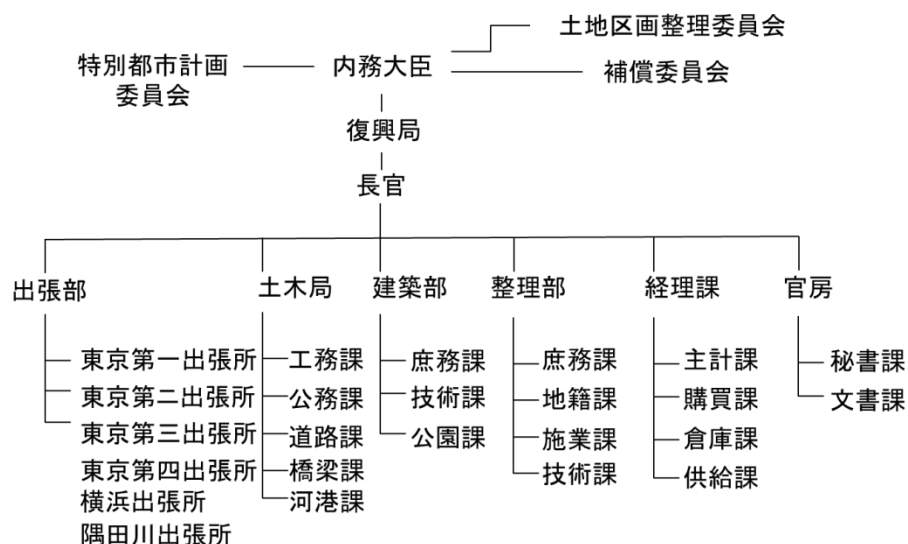
帝都復興院発足を受け、10月3日には復興計画の策定が開始されることとなり、10月18日には東京・横浜を中心とした復興計画が甲案(13億円)と乙案(10億円)までに絞られることとなる。同時期に、復興院の立案した復興計画とは別に、大蔵省も独自の復興予算案(7億200万円)をまとめており、それぞれの復興計画の具体案が作成されたことを受け、第2回復興審議会(11月24日)が開催され、復興院による復興計画は削減・修正を受けることとなる。その後、開催された第3回復興審議会(11月27日)においては、復興審議会特別委員会によりさらに予算を削減・修正した「協定案」が出され、この案をもとにした政府案(5億4千万円)が12月11日より開会の第47回帝国議会(臨時議会)へと提出される。この臨時議会では、政友会の反対により最終的な復興計画(予算4億6800万円)が成立、「帝都復興計画法」として提出されたものが「特別都市計画法」として修正され12月24日に公布されることとなる。この復興院設置(9月24日)から関東大震災の復興計画(12月24日)が成立する過程では、政治の焦点は、震災復興をいかに行うのかではなく、度重なる予算の削減・縮小からもわかるように復興予算・財源をどうするのが焦点であったことがわかる。このことから、「災害」は政治的な過程を経ることが理解できる。

関東大震災当時の政権はめまぐるしい変化が見られており、当時の首相であった加藤友三郎の病死(1923年8月24日)を受け、外相の内田康哉が臨時首相に就任することとなるが、5日後には総辞職し、関東大震災の翌日である9月2日に海軍大将山本権兵衛を首相とする山本内閣が誕生している。しかし、同年の12月27日に「虎の門事件」が発生し、その責任を受ける形で山本内閣は12月29日に内閣総辞職を行うこととなり、翌年の1月7日には清浦内閣が発足する。その後、清浦内閣が解散した後には、各政党による政権掌握を目指した政争が続き、1924年6月～1926年1月には加藤高明内閣、1926年1月～1927年4月には若槻内閣、1927年4月～1929年7月には田中内閣、1929年7月～1931年4月には浜口内閣といったように、1923年の関東大震災発災後より7

年後の帝都復興事業完成の祝典が挙げられることとなる 1930 年までの間に及び政局の混乱が続くのである(内田・金原・古屋 1990 : 319-406)。

この政局の混乱は関東大震災の復興にも大きな影響を与えており、復興計画が成立した後の虎の門事件(12 月 27 日)による責任を負う形で山元内閣は総辞職したため、復興院総裁である後藤新平も下野することとなる。震災復興関係の予算の縮減が行われていたこともあり、翌年の 2 月 23 日には清浦内閣によって勅令 24 号、勅令 25 号が出され、帝都復興審議会官制、帝都復興院官制が廃止される。勅令 26 号にて復興局官制が公布、内務省の外局として復興院が設置され、勅令 49 号である「特別都市計画法施行令」により復興局、東京市、横浜市の分担により縮小された復興事業が進められる。この時の東京府の記録によると、「帝都復興計画は、街路、運河及び公園の新設、改修並びに土地区画整理を主なものとし、その他上下水道、電気事業、瓦斯事業、中央卸売市場、塵埃処分並びに衛生、教育、社会施設等であって、…(中略)…、大正 12 年度より大正 17 年度に至る 6 箇年継続事業として執行しつつあるのである。」(東京府 1925 : 13)と述べられるように、国と東京府・東京市・神奈川県・横浜市のそれぞれにおける細分化された復興計画の規定がなされ(東京府 1925 : 13-17)、関東大震災発災より 7 年後の 1930 年 3 月 6 日に宮城前広場に特設された式場において帝都復興完成の式典が行われ、当初の事業費用よりも大幅に縮減された総費用 8 億 2300 万円をかけた帝都復興事業が完成することとなるのである。

図 8 復興局



復興局(1932)をもとに作成

ここまで、関東大震災からの復旧・復興の取り組みについて概観してきたが、そこでは、後藤新平による長期的な視野による震災復興の計画が立てられたものの、政局の混

乱によってその計画は縮小されていったことがわかる。そして、その復興計画の縮小は、実施主体である政府による議論の結果ではなく、予算という枠組みによって左右されたのである。

関東大震災からの応急対応と復興過程については様々な指摘がなされているが、内閣府に設置された、「災害教訓の継承に関する専門調査会」の報告書では、関東大震災からの復興における教訓として、「復興の成果を生み出したものとして、第1に都市計画の理論や制度の用意、第2に地域社会での共助のシステムの存在、第3に比較的安定した経済基盤の存在、第4に施政者におけるリーダーシップの発揮、を指摘できる。他方、復興の問題点を生み出したものとして、第1に復興のための財源確保の、第2に計画における長期的視点の欠落、を指摘できる。」（室崎 2009：1）と一定の評価はなされている。しかし、それぞれの対応に関する批判は多い。応急対応に関しては、「災害地は食料が乏しく、自警団による朝鮮人及び日本人、中国人に対する殺害事件が続発していたので、政府は食糧事情の緩和と治安回復のため一刻も早く罹災民を地方に分散させたかったのだ。」（吉村 2004：208）という指摘、「政府、軍ともに中央の体制が整って組織だった救護活動を指揮し始めるのは三日、週明けの月曜日からであり、それ以前は、少人数が準備作業を行うにとどまっていた。災害発生直後の消防や医療活動にとってかけがえのない時間は、中央の体制が整う前に過ぎていた。」（鈴木 2004：47）という批判がみられている。

復興計画およびそこでの事業については、「東京の都市計画は震災後無秩序な方向に進んだ。その背景には、復興計画に対する政治的介入、利害打算による疎外など、「復興」の理念や目標を無視する動きが働いていたとみななければならない。そして、周辺部における市街地拡大も同様の動きが看取されたのである。」（原田・塩崎 1997：23）と復興事業において政府の計画放棄の姿が見られるという指摘がなされている。

復興院が復興局に縮小される過程で、横浜、神奈川の復興事業が細分化されたことについては、横浜は帝都復興事業に加わり巨額の復興支援を受けることで復興事業に巻き込まれたが、公的な施設がいち早く復興したのに対して市民が生活する場の復興は立ち遅れたと述べられており（今井 2007：274-295）、横浜の復興に関しては、地域ごとに復興事業が行われるが、政府の復興計画に含まれないことにより市町村の自助努力による復興事業が行われ、その資金として地方債の発行が認められたが、その負債が後の市町村財政の負担となった（北原：2006：355-356）との指摘がなされている。

様々なしてきから、当時の大都市における災害対応法制度未整備であったこと、震災対応の組織体系が確立されていなかった等の課題はあるとしても、災害の衝撃に対して応急的な対応を行うことで、その事態の收拾を図ろうとすることに焦点化することと、政局の混乱の影響を受け、復興計画やその事業内容についても十分な検討がなされないまま予算の観点から規模の縮小を図るなど、発災から復旧・復興していく過程において生じる問題への具体的な対応という視点は欠如していたことが見て取れる。では、関東

大震災の対応において、政府の不十分な対応はどのように代替・補完されたのか、また、それはどのような主体によって行われたのかについて特に民間の社会事業家による対応を中心に見ていく。

民間による対応

政府による応急対応については先に見てきたように、臨時震災救護事務局が組織・設置され、応急的な対応がなされている。そのほか、全世界、全国各地より集められた義援金をもとに設立され、対応を任されることとなった財団法人浴風会による被災高齢者の収容や、同様に義援金により設立され被災者への住宅供給を担った財団法人同潤会による仮設住宅及びそれに附属して設置した社会事業施設による対応、各自治体による児童の収容のための施設の建設、義捐金をもとにした大震災善後会の設置とそこでの助成事業がなされている。

表 8 財団法人同潤会実施の社会事業

所在地	戸数	附属救済施設
方南	405	授産所、託児所
平塚	304	授産所、託児所、公衆浴場
碑衾	293	公衆浴場
奥戸	312	公衆浴場
砂町	256	託児所、公衆浴場
鹽崎町	354	公衆浴場

出典：宮澤(1993)をもとに作成

この同潤会による仮設住宅の建設が早急に進められた背景には、東京市の東京大正震災誌に「本市中所謂細民地域内に於ける罹災民の多くは一旦避難離散したが寄辺なき為めか忽ち焼跡に帰来し焼トタン板等を以って小屋掛けをなし浅草区玉姫小学校付近に於ては約 4,000、深川区霊岸小学校付近は 5,600 の掛小屋（九月二十四日）ができた。かかる状況を放任すれば衛生上風紀上面白からざる結果を生じ災前問題であったスラムに代わるに一層甚しきスラムの現出すべきは必然である。加うるに震災直後応急の処置として共同バラックを建設し難民を収容したがその貧富若くは職業状態等によって類別するの余裕がなかった。為めに収容民中生活状態の懸隔甚だしきものあり風紀衛生教育上寒心すべき事態漸く生ぜんとし。且其の敷地は多く公園広場小学校等で到底永くバラックを建設し置き難い状況がある。ここに於て当局は小住宅建設の必要を減じ主として義捐金にその資を仰ぎ成るべく従来の細民地区に接せる地を選んで之が工事に着手した。ここに於て現にバラックに収容せる労働者及細民を整理収容して適当なる住所を得せしめんとするもので東京市は第一期事業として京橋区月島二号地、下谷区三ノ輪

町、下谷区龍泉寺町、浅草区玉姫町の四ヶ所合計 2,000 戸を建設することとなった。その工費は 1,060,000 円と米松（20,000 石）との合計である。」（東京市 1925）とあるように、震災対応というよりは、細民がスラムを形成し都市部の治安が悪化することを懸念しての対応が含んでいたことがわかる。

表 9 大震災善後会の助成を受けて行われた各種社会事業

組織名	対応状況
1) 日本救世軍	<ul style="list-style-type: none"> ・バラックに病舎を設置し、発災から約 9 か月間の間、23,411 名もの患者への対応。 ・上野、九段下、青山外苑、日比谷のバラックに 5 か所の隣保館を設置。
2) 櫻楓会	<ul style="list-style-type: none"> ・バラック居住者、政府設置の授産施設及び児童栄養供給所に来た母親の乳幼児への乳児預かり事業の実施。一日平均 20 名、延 5,600 名への対応。 ・震災による失業した婦人への手工業を中心とした授産事業の実施。1 日の従業員平均 20 名、全 3 回の手工業講習会へ参加者合計 281 名。 ・日本女子大学内に児童相談所の設置。児童の健康調査、保育相談、歯科診療、教育相談事業の実施(1924 年 11 月 1 日からの実施)。
3) 日本日曜学校協会	<ul style="list-style-type: none"> ・孤児、迷児の収容、児童への慰安・保護・託児事業の実施。 ・東京都社会局からキリスト教震災救護団へ委託する際の孤児・迷児を 1923 年 12 月 15 日に至るまで収容。 ・バラック居住の児童、他の虚弱児童に対し、4 か所の夏季学校の実施。延 377 名の参加。
4) 本願寺東京出張所	<ul style="list-style-type: none"> ・三河島託児所を建設、約 200 名の児童を収容。また、同託児所にて近隣の職工、土工、馬力、日雇者の幼児(3 歳～6 歳)の保育の実施。1 日平均 190 人、収容定員 200 名に対し、516 名の収容。 ・託児所併設の隣保館にて近隣住民に対しての隣保事業の実施。 ・「母の会」として、託児所を利用する母姉を中心として、生活向上のための講話会実施。約 300 名の参加。 ・近隣の不就学児児童への夜間補習教育の実施。定員約 200 名に対し 1 日平均 150 名の参加。 ・近隣地域の婦人会を組織化、約 90 名に対して裁縫等の職業指導の実施。
5) 東京盲人教育会財団盲人技術学校	<ul style="list-style-type: none"> ・罹災盲人への指導教育。 ・1923 年 11 月 22 日から罹災盲人 97 名の収容と指導教育の実施。

6) 浅草寺	<ul style="list-style-type: none"> ・不良少年の収容及び保護教化の実施。 ・バラック診療所にて、1 日平均 40 名、延 250 名への無料診療の実施。
7) 婦人向上会 愛の家	<ul style="list-style-type: none"> ・罹災婦人の救護を目的として発災後、11 月 23 日に設置され、罹災婦人への授産(696 名)、職業紹介(504 名)、身の上相談、託児(36 名)を実施。 ・婦人寄宿舍として、29 名の収容。
8) 董女学院(す みれ孤児院)	<ul style="list-style-type: none"> ・孤児 46 名の収容。
9) 大谷派本願 寺東京寺務所	<ul style="list-style-type: none"> ・罹災婦人の収容救護を目的とし、婦人ホームの開設及び隣保事業の実施。
10) 浄土宗労働 共済会	<ul style="list-style-type: none"> ・罹災者への巡回慰問事業の実施(全 57 回、21,705 名の参加)。
11) 婦人共立育 児会	<ul style="list-style-type: none"> ・病児救療、乳児保育の実施。
12) 賛育会	<ul style="list-style-type: none"> ・産院、乳幼児保育の実施。
13) 希望社	<ul style="list-style-type: none"> ・隣保事業及び簡易宿泊所、罹災女子学生の教養、罹災盲人の救護・教養の実施。 ・上野のバラックにて「毎日働くこと、毎日学ぶこと、毎日貯蓄すること」の 3 つの目標を掲げ、罹災自由労働者への救護・教養として労働者簡易宿泊所の設置。 ・上野、深川越中島のバラック内に勤労女学校の設置、就業支援の実施。 ・東京、横浜のバラック内に盲人用の盲人宿泊所の設置。
14) 日本基督教 青年会同盟	<ul style="list-style-type: none"> ・震災直後より、東京、横浜の基督教青年会と協力をし、罹災民救護活動の実施。 ・バラックにて罹災少年全人教育、職業紹介、人事相談、法律相談、罹災家族への慰問等の実施。
15) 同情園幼児 保育所	<ul style="list-style-type: none"> ・罹災孤児、迷児の収容(1,387 名)。
16) 東京養老院	<ul style="list-style-type: none"> ・避難者の収容、炊き出しの実施。
17) 服業治産会	<ul style="list-style-type: none"> ・罹災により失職した罹災者の収容と授産・職業指導の実施。 ・計 22,996 名の収容(1923 年 10 月～1924 年 9 月)。
18) 増上寺	<ul style="list-style-type: none"> ・東京府の委託託児所として、バラック居住の罹災幼児及び細民の幼児への保育事業の実施。延 15,070 人(1923 年 10 月～1924 年 9 月) ・芝公園バラック中心地に学齢児童の指導のため、児童クラブの設置。延 24,430 名の参加(1923 年 10 月～1924 年 9 月)。

	・他バラック居住児童への課外学校、林間学校、日曜学校等の開催。
19) 日本基督教女子青年会本部	・月島に建設したバラックにおいて、避難民への慰問、配給、託児所、老人会、日曜学校、職業指導等の実施。 ・静岡県御殿場に林間荘を建設し、罹災児童の休養の実施。
20) 東京基督教青年会	・内務省社会局と交渉して、震災後 10 月より 3 ヶ所の罹災者収容所を設置、約 350 名の収容と延 865 名の診療。 ・震災による心の悩みの相談、法律相談の実施（621 件）。
21) 本所基督教産業青年会	・バラックに「光の園」を設置し約 30 名の児童の収容。 ・学生による貧民事情調査、失業調査の実施。 ・職業紹介、労働紹介、無料人事法律相談の実施。 ・無料診察所、児童健康相談、児童への食事の提供、無料宿泊所の実施。
22) 基督教友会奉仕園友愛園	・深川において発災 4 日後から汚物掃除の実施。 ・芝公園内に 28 棟の小住宅（友愛住宅）を建設し、28 世帯 120 名の収容。 ・無料診療所を設置し、物資の配給、無料診療所を開設。 ・バラック住居者約 970 名の生活の世話をを行う。
23) 東京三崎会館	・罹災者の収容(44,617 名)、宿泊、救護(23,797 名)、託児(9,114 名)・隣保事業、法律相談(532 名)の実施。
24) 中国基督教青年会	・罹災支那留学生寄宿舎建設。
25) 相愛会	・罹災朝鮮学生宿泊所、鮮人集会所の建設。 ・バラックを建設し、約 1,300 名の鮮人労働者、苦学生の保護・収容。
26) 日印協会	・在横浜罹災印度人の宿舍及び事務所の建設。
27) 精神病者救治会	・精神病者救治(施薬、診療)と保護の実施(約 1,600 名) ・バラックに相談所兼診療所を建設し相談・診療の実施
28) 日本精神病学会	・精神的虚弱者の治療、矯正(施療)及び研究の実施。
29) 瀧乃川学園	・精神薄弱児の収容(9 名)と養護の実施。 ・罹災後の精神薄弱児の審査・鑑別・研究の実施。
30) 茗溪会	・罹災学生のために夜間中学の設置。
31) 千葉県育児園	・貧困児の収容・教養。
32) 聖路加国際病院	・罹災者への約 1 年間の無料診療(入院患者数 9,234 名、外来患者 28,293 名)。

33) 東京基督教女子青年会	・罹災婦人の職業補導・紹介(延約 4,500 名)、罹災負傷高齢者の収容・保護(約 100 名)。
34) 同愛会本部	・震災直後の物資の配給、バラック居住児童の託児事業の実施。
35) 東京一燈園	・バラック内に「子供の家」を設置、託児及び無料診療の実施。 ・東京府からの 50 名の幼児委託。
36) 友隣園	・東京市の委託迷児 30 名の収容。 ・バラック内に出張所を設置し、託児所、図書館、児童遊園、授産部等を設置し、延 2,310 名の収容。
37) ガントレッド服装研究会	・罹災婦人 6 名を収容し、職業補導の実施。
38) 新宿御園内保育所	・新宿御園内のバラック居住児童 76 名への保育の実施。 ・同バラックにて小学生への補習事業の実施。
39) 皇道会本部	・罹災婦人 180 名の収容と授産事業の実施。
40) 慈光学園	・バラック居住児童の託児事業の実施(約 1 年で 989 名)。
41) 芝麻布共立幼稚園	・バラックに復興託児所を建設、日々約 100 名の幼児保育の実施。
42) 東京基督教婦人矯風会外人部	・会館跡地にバラックを建設し、日々約 60 名の児童への託児事業の実施。 ・震災の翌年、東京府より 50 名の託児経営の委託。
43) 二葉幼稚園	・新宿御園内のバラックに臨時託児所を設置し、幼児保育の実施。
44) 神奈川県匡済横浜社会会館	・罹災者への簡易宿泊、食堂、試療の実施。
45) 大東同志会東京出張所	・罹災鮮人学生の救済の実施。
46) 家庭製作品奨励会	・罹災婦人への授産事業の実施。
47) 済生会臨時善隣館診療所	・臨時診療所 50 か所を設置し、救療事業を実施。
48) 在京濱罹災欧米人	・罹災欧米人救済のため、寄宿舍の建設、欧米人児童のための学校の建設。

※主に児童、高齢者、障害者、女性、在日外国人に対して行われた支援を抽出して整理を行った。

※標記については、当時の表記のまま用いている。

出典：大震災善後会報告書(1925)をもとに作成

政府による罹災者救援/支援の代替・補充として、民間事業者による社会事業として、現在の社会福祉(ソーシャルワーク)が対象とするいわゆる社会的弱者—高齢者、障害者、児童、貧困者—に対する諸活動が多くみられる。大震災善後会報告書に記載されている団体の他にも多くの被災者への救援/支援がなされており、たとえば、後の東京帝国大学セツルメントの前身団体である、東京帝国大学の学生によって組織された「学生救護団」及び「東京罹災者情報局」による被災者への救援/支援活動が行われている。

数多くの社会事業団体による政府の代替/補充としての実践が記録されているが、関東大震災が発生した 1920 年代は時期的に社会的に慢性的な不況にあったのである。第一次世界大戦終結により軍需関連産業は大幅な価格の下落をみせており、大戦中の外積返還に伴う大都市での物価の上昇による 1920 年の恐慌の発生、1922 年のワシントン海軍軍縮条約締結等により事後的にみれば緩やかな経済成長はしていたものの不況が長期化していた(武田 2002:9-16)との指摘がされている。また、当時の社会状況として、重化学工業の本格的発展に伴う産業構造の変化により、農業からの労働力の流出が本格化したこともあって、農村から都市への人口移動が生じ、この人口流入先であった東京府・大阪府の都市部においては、若年者の移動が多くみられ、特に男子就業者の過半は地方出身の求職流入であったと述べられている(加藤 2002:214-215、佐藤(粒来)2004:91-99)。この地方からの若年人口の流入については、「一。本市の細民は父祖の代より細民生活を営むもの寡くして、新生の細民大部を占むること。二。右新生の細民は主として郡部及他府県の出身者」であると結論付けた東京市の「細民」の出身・経歴についての調査報告もなされている。

このように関東大震災の発災時期は、日本は慢性的な不況から都市部には貧困層が流入・増加しており、「以上みたように、大正中期の扶助制度はほとんど皆無というべき状態であった。むしろ都市下層は、恤救規則や各種の「救済」とは無関係に、生活変動の過程で何とか定着可能な生活を形成し始めたのであり、逆に、このような都市下層自体の展開こそが、事実上ないに等しい扶助体制(極端な制限主義にもとづく恤救規則)の存続を可能にしたと考えるべきかもしれない。」(中川 1985:136)と言われるよう、都市部では貧困が進展していたのである。また、1920 年頃の東京は、劣悪な生活環境にあり、それに対する行政対応が不十分のまま個々の都市生活者に「自助」を余儀なくしており、何かしらの生活問題が生じて住民相互に共同処理を行わなければならない事態が潜在的に存在していたことが指摘されている(田中 1980:48)。

つまり、関東大震災が発生した大正期においては、「大正期の社会事業従事者には、まだ「志士仁人」的な心情が先行していたのである。」(吉田・岡田 2000:253)と述べられているように、明治期の救済事業・慈善事業と同様に民間が主体となった対応が主であり、発災後の対応についても、すでにみてきたように政府による被災者全般への応急的な対応の代替・補充として多様な民間の事業主体による多岐に渡る救援/支援活動

が実施されている。そして、このことは、当時の劣悪な都市社会の下で、公的な救済/支援制度が無いに等しい状況の中で生活を余儀なくされていた社会福祉(ソーシャルワーク)が対象とするいわゆる社会的弱者—高齢者、障害者、児童、貧困者等—に対して、関東大震災という未曾有の災害の被害が生じることで、それら顕在化していた問題が白日の下にさらされる、同時に事態取集に特化した政府による対応では不十分であり、その代替・補完を民間による社会事業が担うこととなったのである。

記録からは災害が残した後遺症がどの程度であったか、そこからどのような課題が残されたのかについては追うことはできない。しかし、災害の衝撃が持つ被害の性質として、直接的な被害に加え、その時の社会状況により生じている潜在化された問題が表出すること、それは脆弱性を持った人々に重くのしかかることは見て取れる。そして、そのような人たちに対してどのような対応を行うのかの視点の設定が必要となる。果たして、この関東大震災から何を学ぶべきであろうか。

関東大震災後の事後対応について、後藤新平は「予は火焰に包まる帝都の惨状を目撃し、阿鼻叫喚の巷に臨んでその任務の至大至重なるを自先すると同時に、これが善後の大計を策定すべく焦眉の急務を痛感せり。すなわち政府は、第一に救護、第二に復旧、第三に復興の方針を執るべきこと論をまたず。9月4日復興の議を立案し、6日の閣議は実に之が根本方針を決定すべく別案紙を提案したり。帝都復興の第一方策として、帝都復興は国費を以てしその財源は内外公債によるべし。第二方策として、この際一千一百万坪の焼土を買収し、速やかに復興計画を決定したる後、改めて之を原所有者に払下の方法を執ること。」(鶴見 1938 : 588)と述べている。この関東大震災で災害後の対応として後藤が述べた「救護・復旧・復興」という段階的対応の展開について、後の取り上げる阪神・淡路大震災、東日本大震災においても同様にその事後対応枠組みが用いられており、「救護・復旧・復興」という段階論が定式化している。また、後藤新平の発災後の事後対応に関する「復旧ではなく復興」という理念についても、政争による予算の縮小、復興院から復興局への格下げ、「帝都復興計画法」の「特別都市計画法」としての修正により、当時より大風呂敷であったという評価や、挫折したという見解が一般的になされてきたが、1990年代の都市計画の領域より再検証がなされており、「都市の復興」という側面からの評価が行われている。それは、帝都復興事業の成果として長年の東京の課題であった都市改造が実現し、区画整理による都市改造、街路・橋梁・運河の整備、公園の新設、公共施設の整備と不燃建築、等の成果が挙げられている(越澤 1991 : 23-38)と評価をしている。

関東大震災における後藤の「都市の復興」が評価される一方で、「人間の復興」に焦点が当てられた議論が展開されている。簡単にではあるが、同時期の後藤と相反する福田徳三の復興論について見ていく。

福田徳三の「人間の復興」議論

後述するが、関東大震災で「都市の復興」という考え方に焦点があてられたように、1995年の阪神・淡路大震災では被災による「こころのケア」に焦点が当てられ、「人間の復興」と側面からの議論が展開される。この「人間の復興」については、関東大震災の後に「自ら生きんとする強い衝動、人らしく、又獨立獨歩の人間らしく、慈善によらず、救護に頼らず、自らの働きを以て生きて行かんとする堅い決意を以て居る人が復興の最根本動力である。」(福田 1924 : 37)と述べられている。また、福田は後藤による都市計画を中心とした復興計画に対して批判的に「私は復興事業の第一は、人間の復興でなければならぬと主張する。人間の復興とは、大災によつて破壊された生存の機会の復興を意味する。今日の人間は、生存する為に、生活し営業し労働せねばならぬ。即ち生存機会の復興は、生活、営業及労働機会(此を総称して營生の機会という)の復興を意味する。道路や建物は、この營生の機会を維持し援護する道具立てに過ぎない。それらを復興しても本体たり実質たる營生の機会が復興せられなければ何にもならないのである。」(福田 1924 : 255)と述べている。

この福田は関東大震災の経験から、復旧と復興の差異について「復興は必ずしも復興ではない」と議論をすすめている。そのうえで、災害対応をになった政府担当者に対して「罹災者は無論罹災に至るまで、当さに興へらる可き營生の機会を與へられず、民衆の存在は、震災によりても、むしろ災後の当局者の怠慢放縱失態の為に、彌々益々脅かさるゝ外ないからである」(福田 2012 : 57-58)と批判し、「復興と云ふことは、決して建物の復興斗りのことではない、乍併建物の復興は、確かに其第一の先決問題である。何んとなれば、其れは、市民生存の本拠の復興を意味し、生存の本拠の復興は経済復興の第一着手を意味する」(福田 2012 : 120)と述べ、住民の生存を第一義的に指摘している。福田の指摘する復興は、人間の復興としての「營生機会の回復」である。そして、そのためには、「70萬の罹災者は、決して永く慈善の目的物として放置す可きではない。文明国民の意気から云つても、事前の目的物として取扱はるゝことは、一日も早く之を脱れ出でしめねばならぬのである」(福田 2012 : 59)としているように、慈善事業の対象とするのでは異論を指摘している。そのうえで、「自ら生きんとする強い衝動、人らしく、又獨立獨歩の人間らしく、慈善によらず、救護に頼らず、自らの働きを以て生きて行かんとする堅い決意を以て居る人が復興の最根本動力である。」(福田 1924 : 37)との指摘を行うのである。つまり、福田の議論からは、罹災者は復興の主体であり、本来、そのための力を有している、そして、そのためには適切な災害援助を提供するべきであると指摘しているのである。確かに、破局的な状況をもたらす大規模災害の衝撃を受け、被災者と称される人々は、様々な重荷を負わされるが、それをどのように見て—「被害者」か「克服者」か—社会福祉(ソーシャルワーク)は関わるべなのかということ、福田の「人間の復興」の考え方より示唆を得られるのではないか。

2. 阪神・淡路大震災(1995 年)における諸対策

阪神・淡路大震災の概要

阪神淡路大震災は、1995 年 1 月 17 日午前 5 時 46 分 52 秒、淡路島北部沖の明石海峡を震源として発生した、マグニチュード 7.3 の兵庫県南部地震であり、戦後の日本における社会経済的な諸機能が集積している地域において発生した災害である。阪神・淡路大震災は、大都市部を直撃した地震であり、各種の応急・復旧対応を担う行政機能等の中核及び住民の生活基盤でもある諸社会インフラ機能が損壊・破壊されている。被害状況については、神戸市を中心にして兵庫県近郊の自治体にまで被害を及ぼしている。

表 10 阪神・淡路大震災の被害状況

人的被害						住家				非住家	
死者	行方不明者	負傷者			全壊		半壊		一部損壊	公共建物	その他
		重傷	軽傷	負傷者計	棟数	世帯数	棟数	世帯数	棟数		
6,434	3	10,683	33,109	43,792	104,906	186,175	144,274	274,182	390,506	1,579	40,917
2)府県別死者・行方不明者・負傷者											
府県	兵庫県	大阪府	京都府	他	合計						
死者	6,400	31	1	0	6,432						
行方不明者	3	0	0	0	3						
負傷者	40,092	3,589	49	295	43,792						
3)火災(棟)											
	兵庫県	兵庫県以外			計						
		住家	非住家								
			公共建物	その他							
全焼	7,035	1	0	0	7,036						
半焼	89	5	0	2	96						
部分焼	313	8	2	10	333						
ぼや	37	6	1	5	109						
合計	7,534	20	3	17	7,574						
4)罹災世帯											
兵庫県	兵庫県以外			計							
	全損	半損	小損								
8,908	16	6	39	8,969							

出典：総理府阪神・復興対策本部(2000)、総務省消防庁(2006)をもとに作成

阪神・淡路大震災を振り返り、「私はまさに“都市崩壊”を実感した。その日の夜、眠れないまま知事室のソファで目を閉じたとき、震災前から衰退傾向に歯止めがかかっていなかったこの地域は“立ち直れるだろうか。このまま衰退するのではないか”という不安に駆られた。時代はまさに平成維新の時である。戦後、日本の発展を支えてきた官主導、護送船団方式のシステムが機能しなくなり、海図なき航海を進めなければならない。しかし、未だそれに必要なわが国の構造改革は進んでいない。その中で神戸を中心とする被災地は過去の成功体験が終期を迎えている。そこに、この大地震による壊滅的崩壊である。どうしたらよいのか。以来、眠れない夜が続いた。」(貝原 2009: 95-96)と当時知事であった貝原俊民は回顧する。

1995 年の阪神・淡路大震災発生は、「単なる構造不況ではない。日本社会全体にわたる大変化、近代工業化社会から新代知価社会への歴史的発展段階の飛躍」(堺屋 1940: 88)と経済危機を機にした大転換として位置付けられる一方で、「日本を代表する多くの

銀行と証券会社が、バブルの膨張と崩壊に巻き込まれた。…(中略)…極言すれば、このときからほぼ 15 年間という期間、日本経済は不良債権処理以外のことを何もできなかった。」(野口 2008 : 178)のように当時の経済状況の落ち込みが指摘されるなど、日本社会が安定成長期終焉後の経済低迷期—通称「失われた 10 年」—に突入し始めた時期である。このような社会情勢の中、発生した阪神・淡路大震災は、バブル崩壊に伴う不況の開始と、それを日本の経済成長の終焉として認識できていない時期に起こった災害であり、前述の貝原の指摘のようにこの大震災が日本経済の没落を象徴して捉えられている。

阪神・淡路大震災がもたらした衝撃は、都市部に甚大な被害をもたらした災害というだけではなく、バブル崩壊後の日本経済/社会の没落というイメージを人々に与えた災害でもあったといえる。先にみてきた関東大震災においても天譴論の流行りなど、大災害のもたらす衝撃には、人々に対する何かしらのイメージをもたらす作用があるのかもしれない。

阪神・淡路大震災が発災した 1995 年には、すでにそれまでの歴史災害の経験・教訓を活かす形で災害対応の法制度体系が整備されていた。そこでは、両法とも阪神・淡路大震災を受け改正がなされることとなるが、「災害救助法(1947 年制定)」、「災害対策基本法(1961 年制定)」に則って政府及び被災自治体による対応がなされることとなる。

政府の対応枠組み

阪神・淡路大震災の発災後、速やかに国土庁長官を本部長とする「平成 7 年(1995 年)兵庫県南部地震非常災害対策本部」が閣議決定により設置される。この災害対策本部では、発災日には国土庁長官を団長とする政府調査団を派遣、被災状況の把握を行い、翌日には、その後の被害状況の把握を踏まえ、第 2 回本部決定事項として 17 項目の対策を決定している。

兵庫県南部地震非常災害対策本部決定事項(1 月 18 日)

1. 行方不明者の捜索、救出に全力を傾注する。
2. 火災に対する早期消化に全力を傾注する。
3. 余震に対する厳重な警備体制を確保するとともに二次災害の防止に万全を期す。
4. 住民に対する危険防止及び生活援護に関する情報の周知を図る。
5. 被害状況の迅速かつ的確な把握に努める。
6. 被災者に対する適切な医療救護体制の確保を図る。
7. 飲料水、食糧及び生活必需品等の物資の確保とその供給体制の整備に努める。
8. 避難所の設置、応急仮設住宅の建設及び既存公営住宅等の空家の活用を進めること。
9. 電気、ガス、水道、電話等のライフラインの早期復旧を図ること。
10. 道路、鉄道、港湾等の被災施設の早期復旧を図ること。特に、緊急輸送路の確保、

航空等による代替輸送の拡充に全力を傾注する。

11. 復旧に必要な建設資材の確保を推進する。
12. 災害弔慰金等の早期支給に努める。
13. 被害を受けた児童及び生徒に対する学校教育の早期確保に努める。
14. 応急対策に対する被災地近隣自治体の協力に対する支援に努める。
15. 被災中小企業者に対する災害融資等について十分な措置を講ずること。
16. 被災地方公共団体に対する適切な財政措置を講ずること。
17. 地震防災対策についての調査を推進するため技術調査団を現地に派遣すること。

非常災害対策本部の設置より2日後には、政府として一体的、総合的な対策を講ずるために、内閣総理大臣を本部長とし、すべての閣僚を本部員とする「兵庫県南部地震緊急対策本部」が閣議決定され設置される。この緊急対策本部は、発災からの約2か月間、計10回の開催がなされ、輸送体制、医療体制・食糧供給体制の整備、避難施設、住宅対策などの緊急の問題に対する指示・申し合せがなされている(総理府2000:14)。さらに、政府一体となった災害対策の推進のため、行政各部の所管する事務整理を担当する国務大臣(通称「兵庫県南部地震対策担当大臣」)が任命され、同大臣は「平成7年(1995年)兵庫県南部地震非常災害対策本部」の本部長にも任命されている。当時の小里大臣が兵庫県南部地震対策担当大臣就任を受け、小里大臣特命室が設けられることとなる。この大臣特命室では、小里大臣の指示のもと、がれき処理対策、被災中小企業支援対策、被害額の算定、応急仮設住宅の建設等応急対応に関する特定課題について検討し、関係省庁と調整することを主な業務としていた。なお、1995年8月の内閣改造を受けた小里大臣退任を受け、8月11日に特命室は解散することとなる。

また、21日には国土政務次官を本部長とする非常災害対策本部の現地本部を神戸市に設置することを閣議決定し、翌22日から事務所を開設した。この非常災害対策本部の現地本部は、4月4日に、また、緊急対策本部も4月28日には被災地の復旧状況に合わせ廃止することが閣議決定された。

発災から約1週間も経ぬうちに、対策本部設置が設置され、応急対応が開始される。

表11 阪神・淡路大震災での政府による応急対策

1. 消防・救出活動	・兵庫県からの要請を受け消防庁は、大阪市消防本部、兵庫県以外の都道府県下の消防本部に対し出動の要請。
2. 応急医療	・国立明石病院、国立神戸病院に対し、被災当日に国立岡山病院の意思、看護師の派遣 ・被災地周辺の国立病院で患者の受け入れを開始 ・1月19日より医師3名、看護婦6名、薬剤師1名、事務官2名を基本編成とする医療救護班の派遣

	<ul style="list-style-type: none"> ・1月19日より医師1名、看護婦2名、事務官1名を基本編成とする精神科医療チームの医療救護班の派遣 ・1月24日から、医師1名、看護婦等3名を基本編成とする巡回診療体制により巡回医療の実施 ・自衛隊による救護所の設置、巡回診療の実施
3. 輸送体制	<ul style="list-style-type: none"> ・消防庁、警察、自衛隊により発災当初から、水、食料品、医薬品等の物資の輸送 ・1月18日から警察が交通規制による緊急輸送ルートの確保
4. 生活必需品の確保	<ul style="list-style-type: none"> ・農林水産省、厚生省、通商産業省、自衛隊、日本赤十字社等の関係省庁、各機関によって生活必需物資の確保が行われた
5. 応急住宅対策	<ul style="list-style-type: none"> ・1月18日の兵庫県の応急仮設住宅建設決定を受け、国土庁が利用可能な国有地の調査を実施、地元公共団体への情報提供を行う ・国土庁より「(社)プレハブ建築協会」へ建設進捗状況の把握について協力依頼の実施 ・運輸省において、被災者受け入れ可能なホテル・旅館等を地元自治体に提示 ・自治省では、地方職員共済組合、市町村職員共済組合の宿泊所において被災者の受け入れの実施 ・文部省では、所管の「(財)日本国際教育協会関西留学生会館」で被災留学生に無償で空室の提供 ・郵政省では、近畿地域内5か所の簡易保険加入者福祉施設の客室を被災者に無償提供 ・環境庁では、被災者の一時宿泊施設として、国民休暇村、国民宿舎の確保
6. 二次災害防止対策	<ul style="list-style-type: none"> ・被災公共団体の要請を受け、建設省、住宅・都市整備公団、地方教協団体等により、被災建築物の応急危険度判定の実施 ・建設省等による、土砂災害に係る危険箇所への応急対策の実施 ・農水省による農地・農業用施設に対しての点検強化、応急工事の実施

出典：総理府(2000)p16-23をもとに作成

関東大震災と異なり、阪神・淡路大震災での災害対応はすべて関連法律に基づいて行われている。そのため、被災者への支援もその法律に基づいての対応がなされている。

表 12 阪神淡路大震災の被災者への対応

1. 生活支援対策	<ul style="list-style-type: none"> ・市町村を通じて、災害弔慰金の支給 ・「兵庫県南部地震災害義援金募集委員会」を通じて、義援金配分の実施 ・被災地所在の事業所に対して、保険料の免除・減免措置の実施 ・被災地域内の事業主に対して、休業手当等に係る賃金負担金額等の一部助成 ・雇用保険被保険者に対して、再雇用予約者、休業者へ基本手当の支給
2. 住宅支援対策	<ul style="list-style-type: none"> ・公的供給住宅の量的確保に加え、国の補助制度についても災害公営住宅に係る建設費補助率の引上げ等の実施
3. がれき等の処理	<ul style="list-style-type: none"> ・倒壊した家屋、ビル等のがれき等の処理について、個人、中小企業の所有のものに限り、市町村が実施の災害廃棄物処理事業として、特例的に解体費用の公費負担の実施
4. 生業支援	<ul style="list-style-type: none"> ・中小企業に対して、資金調達の円滑化のため、政府系中小企業金融機関等による災害復旧貸付制度の発動 ・被害の著しい直接被害者に対して、利子補給による貸付金利の実質的引き下げ、特別利率の貸付限度額の引上げ及び貸付期間・措置期間の延長の実施 ・被災者の実情に応じて、既存貸付に係る償還条件の緩和等の対応について所管省庁より関係金融機関への指導の実施
5. 学業支援	<ul style="list-style-type: none"> ・国立学校については、条件付きで授業料・入学料の免除 ・公立学校について、文部省より被災により学費の納付が困難な学生への授業料の免除措置・免除決定手続きの簡素化等の要請 ・被災受験生に対しての国立大学図書館等を学習場所として解放 ・文部省は、被災し生活・居住に困っている外国人留学生等に対して「(財)日本国際教育協会」、「(財)日本語教育振興協会」を通じて一時金の支給 ・文部省は、私立学校に対し、私設復旧事業、教育研究活動の復旧、学費免除事業等への補助の実施 ・文部省より被災地児童の転入学の手続き、教科書の無償提供について可能な限り弾力的に取り扱うよう要請
6. その他	<ul style="list-style-type: none"> ・税制上の措置として、①申告・納付等の期限延長、②納税の

	<p>猶予、③租税の軽減免除等の実施</p> <ul style="list-style-type: none"> ・金融上の措置として、国民金融公庫等政府系中小企業金融機関、住宅金融公庫、農林漁業金融公庫での低利融資の実施 ・海外からの救援物資について関税等を免除する特別措置の実施 ・電気、ガス、電気通信料金等について災害救助法の適応地域での減免等の要請 ・被災者のために関係機関において各種の相談窓口を設置し、生活全般にわたる相談・問い合わせへの対応
--	--

出典：総理府(2000)p25－32 をもとに作成

その他に、政府は、阪神・淡路大震災を「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律(「激甚災害法」)」に基づく激甚災害に指定し、当該災害に適用すべき措置として以下の措置を指定している。

- ①公共土木施設災害復旧に関する特別の財政援助
- ②農地等の災害復旧事業等に係る補助の特別措置
- ③農林水産業協同利用施設災害復興事業の補助の特例
- ④中小企業信用保険法による災害関係保証の特例
- ⑤中小企業近代化資金等助成法による貸付金等の償還期間等の特例
- ⑥事業協同組合等の施設の災害復旧事業に対する補助
- ⑦中小企業者に対する資金の融通に関する特例
- ⑧公立社会教育施設災害復旧事業に対する補助
- ⑨私立学校施設災害復旧事業に対する補助
- ⑩市町村が施行する伝染病予防事業に関する負担の特例
- ⑪母子及び寡婦福祉法による国の貸付けの特例
- ⑫罹災者公営住宅建設事業に対する補助の特例
- ⑬小災害債に係る元利償還金の基準財政需要への算入等
- ⑭雇用保険法による求職者給付の支給に関する特例

また、この激甚災害の指定を待たずに特に緊急に実施する必要がある政府系金融機関による中小社等に対する低利融資及び中小企業信用保険の特例措置として「平成7年(1995年)兵庫県南部地震に係る激甚災害指定および中小企業者等に対する災害融資等に関する特別措置について」が閣議決定されたており、追加の措置として「阪神・淡路震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」が制定され、各種復旧事業のための財政負担並びに補助の特例等が講じられた。内閣による対応の他にも各省庁によって様々な取り組みがなされている。

表 13 政府・国会による取組について

総務庁	・震災に伴う許可等の有効期間の延長等に関する緊急措置
法務省	・震災に伴う民事調停法による調停申立ての手数料の特例措置
大蔵省	・被災者等に対する租税の減免・徴収猶予等、救援物資の通関手続き手数料の免除など
文部省	・専修学校及び外国人学校の施設復旧に対する補助制度の創設 ・私立学校施設への災害復旧事業貸付条件の緩和と融資の拡充 ・他府県へ転学した者に対する入試等への配慮 ・日本育英会の奨学生への応急採用
厚生省	・環境精製施設・社会福祉施設等の復旧事業に係る補助制度の拡充 ・国民健康保険等の一部負担金及び保険料(税)の減免 ・健康保険等の一部負担金及び入院時の食事療養費に係る標準負担額の免除 ・損壊家屋等の解体処理対策 ・こころのケア対策
農林水産省	・卸売市場の早期復旧のための補助制度の創設 ・食料の確保対策 ・農林漁業施設のための災害復旧定額融資制度の充実
通商産業省	・政府系金融機関による無担保・無保証人融資の拡大 ・地方公共団体等が設置する仮設工場等に対する無利子融資 ・電力、ガス等のライフライン復旧や大規模小売店舗・製造業生産ライン等の復旧に対する日本開発銀行の低利融資制度の創設
運輸省	・鉄道や神戸港等の港湾施設等の早期復旧のための補助制度の拡充 ・港湾事業によるガレキ処理対策 ・民間所有の港湾施設等の復旧に対する開発銀行の低利融資制度の創設
郵政省	・NTT など第一種電気通信事業者や CATV 事業者の設備復旧に対する開発銀行の低利融資制度の創設 ・臨時災害 FM 局の開設支援
労働省	・雇用調整助成金制度の特例運用等による学卒就職者の就職の確保対策 ・雇用保険失業給付日数の延長等による離職者の生活安定対策 ・被災失業者への公共事業への就労促進
建設省	・阪神高速道路の早期復旧のための補助制度の創設 ・被災市街地復興特別措置法の制定による被災市街地復興土地地区画整理事業の創設及び同法による市街地再開発事業・公営住宅入居資格等の要件緩和

	<ul style="list-style-type: none"> ・災害復旧事業や住宅地区改良事業に対する補助制度の充実 ・住宅金融公庫の災害復興住宅融資制度の充実 ・二次災害防止のための危険宅地復旧に対する道路防災事業や災害関連急傾斜地対策事業の採択
自治省	<ul style="list-style-type: none"> ・特別交付税の大幅増 ・被災者等に対する地方税の減免・徴収猶予 ・被災者の救済・復興のための(財)阪神・淡路大震災復興基金の創設に対する支援 ・阪神・淡路大震災復興宝くじの収益金の還元 ・他の都道府県等からの応援職員の受け入れ

出典：貝原(1995：267-268)をもとに作成

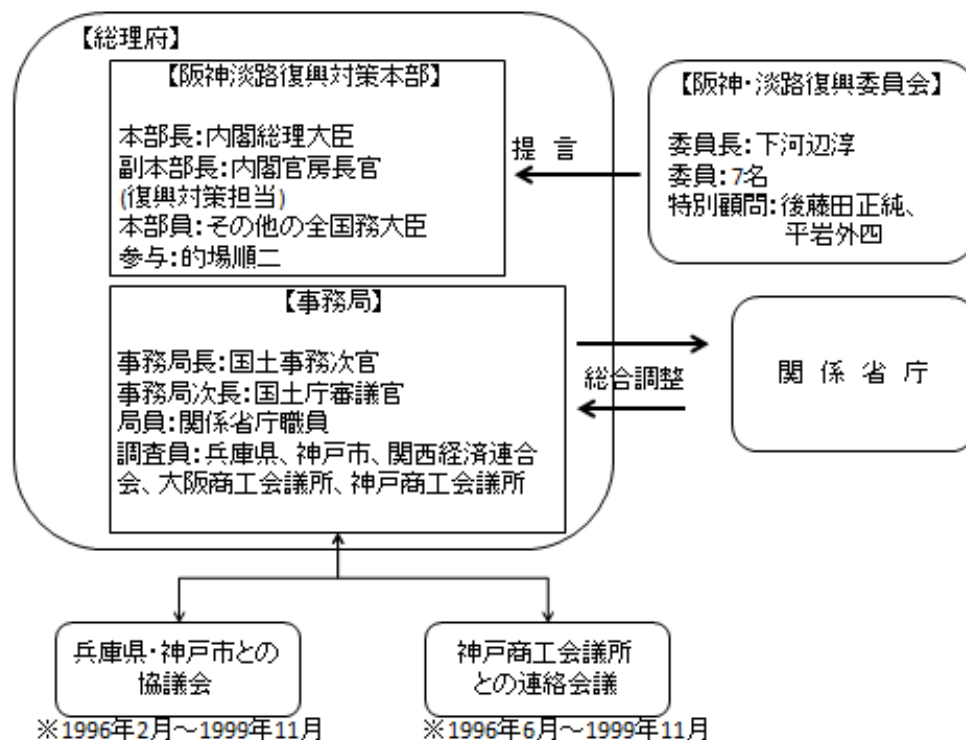
応急的な対応については、災害対策基本法、災害救助法、災害減免法、災害弔慰金支給法などの法制度の規定に基づく形で展開がなされている。しかし、一部特例的な措置は実施したものの、この法制度に則った対応というものが後に様々な問題・課題を生むのである。

次いで、政府により行われた阪神・淡路大震災からの復興の取り組みについて概観していく。

阪神・淡路大震災の発災から約1か月後の2月24日には、「阪神淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」により「阪神・淡路復興対策本部」が設置されることとなる。この復興対策本部とその根拠法は、時限付であり発災から5年後の2000年2月23日に設置期間が満了している。また、復興を推進していくための機関として、阪神・淡路復興委員会令の制定により「阪神・淡路復興委員会」―東京海上研究所の下河辺淳を委員長とし、兵庫県知事貝原俊民、神戸市長笹山幸俊、一番ヶ瀬康子(東海大学教授)、伊藤滋(慶應義塾大学教授)、川上哲郎(関西経済連合会会長)、堺屋太一(作家)を委員としている。なお、特別顧問として衆議院議員の後藤田正晴、経済団体連合会名誉会長の平岩外四が登用されている―が2月15日に設置されており、この復興委員会については、設置より1年後の1996年2月14日に活動を終えている。この政府による復興推進の体制を整理すると下図のようになる。

なお、政府の対応に関して、兵庫県知事の貝原は、阪神・淡路大震災の復興をめぐる政府の動きの中で、大規模な都市型災害からの復興の先例として1923年の関東大震災の復興を担う政府機関として「復興院」が設置されたことから、阪神・淡路大震災においても「復興院」に類する政府機関をつくるべきであるとの意見が出たことについて語っている。(貝原1995：144-148)

図9 阪神・淡路大震災からの政府の復興体制



出典：総理府(2000)、兵庫県(2005)をもとに作成

なお、政府は、阪神・淡路復興委員会が約1年でその活動を終了したことを受け、以後、国と被災地域との意思疎通、復興過程における問題の把握・対処のために、政府と兵庫県及び神戸市との協議会が設置される。また、地元経済界から被災地・被災企業の状況を把握するための場として神戸商工会議所との連絡会議が持たれている。

阪神・淡路大震災での復興の取り組みにおいては、復興委員会による阪神・淡路復興対策本部に対しての提言がなされ、それを受け、「阪神・淡路地域の復旧・復興に向けての考え方と当面講ずべき施策」が出される。

表 14 復興委員会による提言

<p>提言 1：緊急対策から応急対策について必要となる復興対策のための計画の策定と実施についての提言</p>
<p>1 復興 10 カ年計画（1996～2005）を早急に策定すること。（第一次計画は 1995 年 7 月、第 2 次計画は 1996 年 7 月、第 3 次計画は 1997 年 7 月をめどとする。）県・市を中心として、国・県・市町が協力して策定に当たること。</p> <p>2 緊急対策・応急対策との関連性を重視して、復興計画を策定すること。計画の策定に当たって学識経験者、住民の意見を尊重すること。</p> <p>3 復興計画は、国・県・市町・民間のそれぞれが実施する事業を調整して、復興にとって優先度の高い事業を基本として総合的に計画すること。</p> <p>4 政府は復興計画を承認し、実施するための措置を講ずること。</p> <p>5 政府は復興事業予算の透明性及び執行の弾力性を確保するための方策について早急に結論を得ること。</p> <p>6 復興 10 カ年計画と関連して、住宅等緊急を要する施策について緊急 3 か年計画を 3 月を目途に策定し、早急に復興事業の促進を図ること。</p> <p>7 政府の新しい国土計画の立案作業にあわせ、県・市において 9 月を目途に、阪神淡路地域の 2010 年の長期ビジョンを策定すること。</p>
<p>提言 2：被災者の根本的な不安を緩和するため最も緊急を要する住宅の復興についての提言</p>
<p>1 住宅復興総合政策 3 ヶ年計画を 3 月中を目途に早急に策定すること。県を中心に、国・県・市町が協力して策定に当たること。</p> <p>2 「復興住宅」（特別の措置を講じて建設される住宅）3 ヶ年 10 万戸を建設すること。</p> <p>3 政府は住宅復興総合政策 3 ヶ年計画特に復興住宅 3 ヶ年 10 万戸建設に必要な措置を講ずること。</p> <p>4 復興住宅は小規模でも最小限快適性・利便性・防災性を確保すること。</p> <p>5 低所得の人々、職を失っている人々・高齢な要介護の人々・障害のある人々等の入居条件等について特別の措置を講ずること。</p> <p>6 専門家集団により復興住宅の基準・設計を早急に決定して、工事の効率化・工期の短縮化を図り、徹底的なローコスト化を図ること。輸入品を含めてさらに高質の資材の低価格調達を行うこと。</p> <p>7 復興住宅建設のための用地取得のため、県・市・公団等で手当を急ぎ、民間・住民の協力を得ること。</p> <p>8 復興住宅建設のためのがれき等の除去作業を計画的に推進すること。</p> <p>9 復興住宅の建設に建設業者を動員するとともに、失業者に雇用の機会を与えること。</p> <p>10 復興住宅の建設を支援するため、個人・企業から復興住宅義捐金を集めること。</p>
<p>提言 3：がれき等の除去・倒壊家屋の処理は復興のための基礎的な事業であり、総合的機動的に指揮され、解体・収集・中間処理・運搬・処分に亘るすべての過程を総合的管理するた</p>

めの提言

- 1 がれき等の処理・倒壊家屋の処理については緊急・応急対策として当分の間、解体・収集・中間処理・運搬・処分に亘る全ての過程において、国・県・市町の 3 者が協力して進められており、作業は軌道に乗ってきているので一局促進を図ること
- 2 がれき等の処理・倒壊家屋の処理は第 2 期を迎えようとしており、復興のための住宅建設・都市計画事業・港湾整備事業・海岸事業・道路事業・区画整理事業・市街化整備事業・民間の復旧事業、特に商庖街の復興・中小企業の再興を促進するため、計画的面的(街区)に除去を進めるための措置を講ずること。特に港湾の復興において大規模ながれき等の処分のための措置を講ずること。この際特に住民、利用者等の関係者の理解と協力を得ること。
- 3 損壊家屋が引き続き使用できるかどうかについては、専門家による診断を強化すること。
- 4 第 2 期においては発生地及び仮置場において、鉄・アルミ等と木材とコンクリートとその他に分別するための措置を講じ、また危険物・有毒有害物質は別途安全で適正な処理を行うこと。なお、土地境界等を示す標識を保存すること。
- 5 第 2 期においてがれき等の処分は単に上記 1 の事業に止まらず、収集された鉄・アルミについて復興事業の建設資材としてリサイクルすること。収集されたコンクリート等は、破碎処理した上で港湾整備事業・埋め立て事業に資材として活用すること。収集された木材は燃料・集成材等に活用を図ること。
- 6 第 2 期において解体・収集・中間処理・運搬・処分等の作業に、失業者に雇用の機会を与えること。
- 7 第 2 期の活動は総合的計画的に実施し、関係者が適切に対応できるよう統一的指令のもとに行うこと。
- 8 第 2 期において国は、復興に関連する除去作業(解体、収集、中間処理、運搬、処分、仮置場の設置、積出基地の確保、海面埋立)について引き続き特別の財政措置を講ずること。

提言 4：心のふれあいとたすけ合いを原点にまちづくりに取り組むための当面の方策についての提言

- 1 地元の人々の理解と協力のもとに、被災市街地復興特別措置法を活用し、土地区画整理事業、市街地再開発事業、住宅市街地総合整備事業、住宅地区改良事業、都市防災不燃化促進事業等の都市計画事業を慎重かつ大胆に実施すること。
- 2 土地信託方式、建築協定方式、地主共同組合方式、協働まちづくり方式など多様な方式を活用して地元の人々の協力・話し合いによる地区計画の協定によるまちづくりを進めること。
- 3 まちづくりにあたって、広報紙・ミニコミ紙・新聞・TV・パソコン通信・インターネット等の多様なメディアを活用して地元の人々にまちづくり情報を積極的に提供すること。
- 4 地区計画の策定を支援するための専門家集団の非営利活動を助成する措置を講ずること。
- 5 まちづくりの過程における生活や事業の安定を図るため、仮住宅・仮店舗・仮工場の提供、代替地の確保など、きめ細かな措置を講ずること。
- 6 夏期を迎えるに当たり環境衛生上、被災市街地の生ごみ処理、し尿処理にきめ細かな措置

を講ずること。

7 まちづくりを円滑に進めるためには、土地の先買取得、跡地利用、放出土地の処理など、土地処分の流動性を得るための措置を講ずること。

8 まちづくりを円滑に進めるため、国土調査法による都市型地籍調査の実施について早急に結論を得ること。

9 阪神・淡路大震災の復興について広く世界の有識者の提言を求めるための国際フォーラムを開催すること。

提言 5：阪神淡路地区の経済復興の最優先課題である神戸港の復興について緊急の提言

1 神戸港の全体の復興計画を立て、これに基づいて優先度の高いものから、順次整備して神戸港の港湾機能回復を早期に達成すること。

2 神戸港の復興に時間と費用を要することにより、神戸港の空洞化が懸念されるので、国際コンテナ貨物の取り扱い機能を早急に回復するため、特別整備事業を緊急に実施すること。

3 特別整備事業は六甲アイランド沖合に、延長 1,000m の仮設栈橋埠頭を数ヵ月中に緊急整備することについて、早急に結論を得ること。

4 特別整備事業による仮埠頭を活用する海運・港運などの港湾関連産業が機能を確立しうるよう支援措置を講ずること。

5 特別整備事業による仮港湾機能を充分活かすために、海上フィーダーと鉄道の利用を併用して円滑な二次輸送体制を整備すること。同時に湾岸線の六甲アイランドまでの道路整備を早急に完成すること。

6 政府は特別整備事業に特段の措置を講ずること。

7 がれき等の除去作業と連動して、港湾整備事業・埋め立て事業の資材として計画的に破碎廃棄物の受入れを図ること。

8 港湾関係労働者向けの復興住宅を建設すること。

9 港湾整備事業の作業に労働力を動員するとともに、失業者に雇用の機会を与えること。

10 明治に建設された石積み岸壁で残された施設については、神戸港の文化的遺産として後世に引き継げる措置を講ずること。

11 上海経済圏・長江流域経済圏と阪神経済圏を結び日中経済交流を促進するため、神戸港に河川用船舶による直接交易を図るための港区を設置し、その背後に中国人街を想定するなどについて、早急に結論を得ること。

提言 6：構造改革を要する経済復興と復興過程において緊急を要する雇用確保についての提言

1 経済復興にとって、被災企業の事業活動の回復とこれに伴う雇用の隠保が基本的課題である。各企業の援業再開、高度化近代化、新分野への進出、国内外への移転、事業の停止もしくは廃業等、基本方向を明確に把握して、この動向を踏まえて経済復興計画を早急に策定すること。

2 各企業、特に中小企業の操業再開、高度化近代化、新分野への進出に対して、きめ細かく

多彩な企業支援対策を講ずること。

3 事業の停止もしくは廃業、県内外へ移転する企業等の跡地の利用について、相談を受け、経済復興・まちづくりに寄与し得るよう、適切な措置を講ずること。

4 新産業、新市場を開発するための活動を開始しようとする起業家を支援して、経済復興に新しい局面の創出を促進すること。

5 医療・健康・福祉に関連する企業集団、情報ネットワーク、マルチメディアに関連する企業集団、関連企業集団、ファッション・デザインに関連する企業集団、集客文化に関連する企業集団などから、経済復興の較略的重点分野を選定し、産・官・学の協力により、研究・開発を進め、国際的知詩集約型の経済構造を構築すること。

6 円高により日本企業の空洞化が進む中で、逆に海外の企業の被災地への直接投資を受け、日本およびアジアの経済拠点として活動する海外の企業を誘致するため、企業活動環境、居住環境について特段の開放措置を訴ずること。

7 雇用の安定を図りつつ経済復興を計画的に進めるがその過程で、当面雇用環境は深知な状況下におかれるので、雇用調整助成金の活用などにより、5万人程度の雇用維持を図るための準備を整えること。

8 更に、失業給付の特例支給を活用するなどして、5万人程度に失業給付をするための準備を整えること。

9 各種の復興事業の実施にあたり上記の失業給付受給者などの失業者に雇用の機会を提供すること。

10 公共職業安定機関の特別相談窓口を活用すること等により雇用の機会を斡旋し、人材の育成・職業訓練を行い、労働力の柔軟な流動性を確保し、労働力需給調整体制の充実を図ること。

提言7：健康・医療・福祉の社会的サービスの正常化への移行についての提言

1 健康・医療・福祉・教育・ライフライン等の社会的な生活基盤と、衣食住の個人的生活基盤の全生活分野に亘り、被災直後の異常時における生活体制から、一定の期間(100日)を一つの目途として)を経過して、平常時における生活体制への移行を目指すこと。

2 高齢者および障害者などの被災者に対する居住・医療・福祉について特別の措置を講ずるとともに、専門家や専門的ボランティアによる介護等の活動を強化すること。高齢者相互のふれあいの場を提供すること。

3 被災による恐怖・不安・ストレスなどのこころの痛みに対処して、医療処置・相談の窓口の設置・居住地コミュニティの助け合い・ボランティア活動による支援など、多様な措置を講ずること。

4 市民の被災後の長期に亘る健康支援を行い、心身の健康を管理するとともに、特に栄養の摂取の状態を指導する体制を整備すること。

5 被災した病院・診療所等の医療施設の復旧・近代化を図り、早急に医療体制の平常化を図ること。

- 6 要援護者に対して救急医療・在宅医療・保健指導・在宅福祉など福祉・健康・医療の連携のとれた地域統合援態システムを整備すること。
- 7 道路、交通接関、公共施設・住宅等において段差の解消や手すり、エレベータ、車椅子用トイレの設置などのバリアフリー化を進めること。
- 8 都市における健康問題について研究活動する国際的拠点として、神戸に開設が決まっている WHO・健康開発センター（HDC）を整備すること。
- 9 WHO、健康開発センターの設置にあたり、医療・福祉に関して、市民が親しめる交流拠点をヘルスパークとして、整備することについて、早急に結論を得ること。

提言 8：復興 10 カ年計画の基本的考え方についての提言

- 1 復興 10 カ年計画は、阪神・淡路被災地域の復興の基本となるものであり、県、市、町、がそれぞれに主体的に実現可能性のあるものとして策定することが、原則であること。
- 2 復興 10 カ年計画は、震災の教訓を生かし被災地域の実態と将来ビジョンを基本に、政府が策定中の経済計画等に配慮して策定すること。
- 3 策定された復興計画は、国、県、市町の間で調整され、国としても承認しうるものであること。なお、10 カ年計画は、長期的な国、県、市町の財政事情にも充分考慮したものであること。
- 4 復興計画の策定にあたって、被災住民の意向を反映し、住民の理解と協力を得られるものであること。
- 5 復興計画の前期 5 カ年において、被災地域のおかれた状況の下で、復興にとって緊急かつ必要不可欠な施策を復興特別事業として位置づけること。
- 6 国はこの復興特別事業への取組み方針を明らかにするとともに、その円滑な実施のために特段の措置を講ずること。
- 7 復興 10 カ年計画の策定にあたり、長期的視点から 10 カ年を通じて復興のために特に重要と認められる戦略的プロジェクトあるいは復興のシンボルとして相応しい施策・事業を復興特定事業として選択し、その事業を確定すること。
- 8 この復興特定事業の選択と確定は、第 1 次 95 年 7 月、第 2 次 96 年 7 月、第 3 次 97 年に分け、重要度が高く、実施可能性の高いものから順次明らかにすること。
9. 復興特定事業について、国が助成等の支援を行うもの、地元が独自に実施するものを明確に区分し、国としてもその実施にあたり積極的に必要な措置を講ずること。

提言 9：復興 10 カ年計画の立案に当たって都市復興の基本的考え方についての提言

- 1 提言 4「心のふれあいとたすけ合いを原点にまちづくりに取組むための当面の方策」提言 8「復興 10 カ年計画の基本的考え方」を充分斟酌して都市復興の計画を立案すること。
- 2 都市復興の最も基本的課題は市民生活の安心と安全を確保するものであること。
- 3 都市復興は単に被災前に回復するにとどまらず、未来に向けて夢と希望のあるものであること。
- 4 都市復興は単に施設整備にとどまらず、都市生活の真の豊かさを求めるものであること。

- 5 都市復興は、都市の個性的伝統的特色を活かし、都市の活性化を図るものであること。
- 6 震災の経験に学び、都市防災のモデル事業として、ライフライン(生命維持装置)のネットワークを整備すること。電気、ガス、水道、下水道、電話・通信、消防用水などの整備は、それぞれ大幹線、中幹線、端末線として体系的ネットワークとして整備されるが、中幹線部分は、共同施設として防災幹線道路(国道、県道、市町村道の中から防災のために指定される幹線道路)に集約され、被災に当って壊れにくく、直しやすいものとして整備され、ライフラインが短期間に緊急に容易に復旧しうるよう措置すること。
- 7 さらに、都市防災のモデル事業として、緑の回廊を整備すること。森、川、池、水面、緑地・公園、オープンスペース、街路樹、緑の歩道などを体系的にネットワークとして計画し、市街地の防災性を高めること。
- 8 ライフラインの共同施設と緑の回廊の整備を都市防災軸として整備することに政府は早急に結論を得て、特段の措置を講ずること。
- 9 都市防災軸に関連して防災性の高い安全生活街区を設立し、住民を主体として、市民生活の安心と安全の基盤を確立すること。
- 10 都市復興のため、前期 5 カ年における緊急かつ必要不可欠な施策として復興特別事業を明らかにすること。
11. 都市復興のため長期的視点、から 10 カ年を通じて特に重要とみとめられる復興特定事業を順次明らかにすること。

提言 10：復興 10 カ年計画の策定に当たり、総合的な交通・情報通信の体系的整備・調整についての提言

- 1 陸海空にわたる交通機関の連携や道路・海上ネットワーク等の整備により、前期 5 カ年内にリダンダンシーにも配慮した全体として信頼性の高い交通システムの構築を図ること。
- 2 国、県、市、民間等による協議会を設置し、交通需要マネジメント等の必要な対策を実施するための措置を講ずること。措置を講ずるに当たっては、観光・流通機能の早期回復や物流コストの低減を図ること。
- 3 がれき輸送が、今後回復が予想される一般交通の支障とならないように、道路の有効利用を図ること。このため、新たに仮置場・処分場等における夜間の受入れを実施し、がれきの輸送時間帯の分散を図るとともに、積出基地の能力を増強すること。
- 4 ポートアイランド等の人工島と内陸部とを結ぶ道路において、交通の過度の集中を回避し、港湾取扱貨物の円滑な輸送を図るため、適正な交通規制を実施するとともに、港湾取扱貨物の輸送時間帯の分散や海上フィーダーによる 2 次輸送の利用を促進すること。
- 5 道路への過度の交通負荷を軽減し、通過交通量の低減に資するため、道路輸送との連携に配慮しつつ、海上輸送・鉄道輸送の利用を促進すること。このため、道路管理者、港湾管理者、フェリー運航会社等による情報ネットワークの構築、フェリーに対する港湾施設の乗降型式と着岸構造の汎用性の向上などにより、トラック等がフェリー等を利用しやすい環境を整備すること。

- 6 神戸港の国際競争力を回復し、物流コストの低減を図るため、港湾荷役の 24 時間体制の恒常化や港湾関係料金の見直しを行うとともに、EDI(電子データ交換)等による物流の情報化を促進すること。
- 7 交通規制は、建設事業等の円滑な実施や生鮮食料品等市民生活に密着した物流に配慮するとともに、交通容量と交通需要を勘案しながら、住民の日常的な活動の活発化や円滑な復興が進められるよう通行の優先順位を定め、計画的に実施すること。
- 8 通勤や買物などの旅客の円滑な輸送を進めるため、バスターミナル、駅前広場、バス走行環境改善システムの整備等による使いやすい公共交通機関を構築すること。
- 9 行政機関が有する海上交通情報、道路の渋滞情報、交通規制情報、交通事故情報、道路工事情報等を一般に公開し、自由な利用を推進すること。
- 10 復興に際しては、阪神・淡路地域における情報通信の高度化を総合的に推進することにより、快適で安全な市民生活及び活力ある経済活動の拠点として地域の魅力の向上を図るとともに、世界に向けての情報受発信機能を強化すること。
- 11 災害に強いまちづくりに資するため、震災の経験を活かした様々な非常時通信確保対策・耐災害性向上対策を導入し、総合的な情報通信ネットワークインフラを構築するとともに、マルチメディア社会の早期実現に向けた先行的な基盤の整備を促進すること。
- 12 行政、教育・文化、医療・福祉、交通、防災等の各分野及び分野間における総合的な情報通信システムや先進的アプリケーションの整備を推進するとともに、パソコン通信・インターネットの活用や地元マスコミとの協力を努めることにより、地域住民等にきめ細かく多彩な情報サービス等を提供していく等住民と行政のコミュニケーションシステムの充実・高度化を図ること。
- 13 高齢者等のいわゆる情報弱者にとっての利便性の確保、情報リテラシーの涵養に努めること。
- 14 最先端の情報通信機能および情報通信関連の核となる施設を当該地域に集積する等、地域の情報通信の高度化を推進することにより、既存産業の高度化を支援し、マルチメディアをはじめとした情報通信関連産業等新産業・成長産業の創出展開を推進するとともに、国際的レベルでの人材育成や技術開発等に努め、将来にわたって成長が持続できる経済構造を目指した産業の復興を進めること。このため、官民一体となって、地域のポテンシャルと個性を活かしつつ、東播磨情報公園都市、神戸国際マルチメディア文化都市（KIMEC）構想等の先導的プロジェクトの積極的な推進に努めること。
- 15 当該地域と京阪奈等の地域の成長著しい情報通信機能を、高度な情報通信ネットワークで連携させることにより、面的な広がりを持った都市機能の充実を図り、当地域の復興を確実なものとする。
- 16 本格的復興に当たっては、人、物、情報の流れを円滑に保つことが前提になることから、各分野における復興への努力が十分にその力を発揮できるよう、総合的な交通・情報通信の体系的整備と調整を進めるため特段の措置を講ずること。

提言 11：復興特定事業の選定と実施についての提言

- 1 長期的視点から 10 カ年を通じて復興のために特に重要と認められる戦略的プロジェクト、あるいは復興のシンボルとして相応しい施策・事業を復興特定事業として選択し、その事業を確定すること。(提言 8)
- 2 復興特定事業については、これまでの構想の段階から、それぞれの事業の主体を明確にし、企画・設計・実施の段階へ進み、主体となる事業体が着実に実施を促進するために、国・県・市は必要な措置を講ずること。
- 3 企業が一社単独もしくは連合して、特色ある地域社会文化と個性的な企業文化を結合して、阪神・淡路地域の復興に寄与するために選定した復興特定事業については、申請を受け審査のうえ、貢献度の高いものについて、国・県・市・町は適切な行政上の支援措置を講ずること。
- 4 非営利団体・専門性の高いボランティアグループ等が阪神・淡路地域の復興のために選定した復興特定事業については、申請を受け審査のうえ、貢献度の高いものに、国・県・市・町は必要に応じて適切な助成措置を行うこと。
- 5 県・市・町が行う阪神・淡路地域の復興のための復興特定事業については、住民の理解と協力を得て、優先度が高いものから順次選定し実施するものとする。事業の実施に当り、民間の協力を求め、官・民の協同事業とする場合に協力する民間に対して、適切な措置を講じ、民間の協力を促進すること。
- 6 国は、県・市が行う復興特定事業について、申請を受け審査の上、国が支援を行うもの、地元が独自に実施するものを明確に区分し、国が支援を行うものについては、優先度が高く計画の熟度の高いものから順次、その実施に当り積極的に必要な措置を講ずること。国としては特に全国的に効果の高いもの、アジア太平洋・全世界にとって有意義なものであることに留意すること。復興特定事業の申請と措置については、可能なものから順次速やかに行うものとする。
- 7 阪神・淡路復興委員会としては、各種提案のあった復興特定事業構想の中から、国際フォーラムでの海外の専門家の提言を受けて、下記 4 つの事業を極めて意義のあるものとして提言する。
- 8 プロジェクト1「上海長江交易促進プロジェクト」
 - ・上海経済圏・長江流域経済圏と阪神経済圏を結び、日中経済交流を促進するため、上海国際金融センターの形成と阪神経済圏の発展を連結するとともに、神戸港に河川専用船による直接交易を図るための港区を設置し、その背後に中国人街を整備する。
 - ・このため日中共同でフィジビリティ調査を行い、計画を策定するとともに、専用船の開発のための作業を行うこと。
 - ・年内に日中双方が上海市で代表者会議を開催し、共同作業の第一歩とすること。
- 9 プロジェクト2「ヘルスケアパークプロジェクト」
 - ・国際的な健康開発の研究活動の拠点として、国連の世界健康開発センター（WHO、HDC）を

設置するとともに、ヘルスケアパークとして、医療・福祉に関して市民が親しめる交流拠点を整備すること。

- ・ヘルスケアパークにおいて高齢化社会での大都市大震災が人間の生命傷身体のみならず心に影響を与えたこと(恐怖・不安の後遺症)に関する調査研究活動・治療活動を集約化すること。

- ・ヘルスケアパークの諸活動は西欧と東洋の交流の交叉点としての役割を果たし得るものであること。

10 プロジェクト3 「新産業構造形成プロジェクト」

- ・医療・健康・環境に関連する企業集団、情報ネットワーク・マルチメディアに関連する企業集団、消費財関連企業集団、ファッション・デザインに関連する企業集団、集客文化に関連する企業集団などから、産官学の協力により、研究開発を進め世界に聞かれた知識集約ネットワーク型の新産業構造の形成を図ること。

- ・日本企業の空洞化が進む中で、逆に海外企業の被災地への直接投資を受け、日本及びアジアの経済拠点として被災地で活動する海外の企業を誘致するために、企業活動環境・居住環境について所要の措置を講ずること。

- ・ことばの壁を超え、教育・医療・宗教・ショッピング等の豊かな市民生活サービスにより、外国人に住みやすいまちづくりを促進すること。

11 プロジェクト4 「阪神・淡路大震災記念プロジェクト」

- ・阪神・淡路大震災を記念して、20世紀文明(産業革命)を超えた新しい21世紀文明(情報革命)の創造を目指して、研究機能・博物館機能・文化活動機能・学習機能・コンベンション機能・情報通信機能などを持つ、世界に聞かれた総合的な国際交流拠点を創設すること。

- ・海外との文化学術交流を活発化するとともに、海外からの教授・学生を積極的に受け入れ、国際的な情報の受信地として、情報の発信地として、犠能するものとする。

- ・このプロジェクトを具体化するため、国・県・市・町・民間が協力し、国内外の有識者の協力も得て企画を立て、日本が世界に誇れる阪神・淡路大震災記念事業とすること。

出典：総理府(2000)p450-464 をもとに作成

表 15 阪神・淡路地域の復旧・復興に向けての考え方と当面講ずべき施策について

- 1) 被災地における生活の平常化支援
- 2) がれき処理
- 3) 二次災害防止対策
- 4) 港湾機能の早期回復等
- 5) 早期インフラ整備
- 6) 耐震性の向上対策
- 7) 住宅対策
- 8) 市街地の整備等
- 9) 雇用の維持・失業の防止等
- 10) 保健・医療・福祉の充実
- 11) 文教施設の早期本格復旧
- 12) 農林水産関係施設の復旧等
- 13) 経済の復興
- 14) 復旧・復興を円滑に進めるための横断的施策
- 15) 地域の安全と円滑な交通流の確保
- 16) 防災対策

出典：総理府(2000)p51-53 をもとに作成

また、兵庫県による「阪神・淡路震災復興計画－基本構想－」の公表、兵庫県の「阪神・淡路復興計画(案)」(1996年7月7日)を受け、さらに復興委員会の意見を踏まえ、政府としての復興への基本姿勢を表したものである「阪神・淡路地域の復興に向けての取り組み方針」(1996年7月28日)が決定される。

表 16 阪神・淡路地域の復興に向けての取り組み方針

- ① 政府は 16 本の特別立法や 2 度の補正予算であわせて 2 兆 4,500 億円を用意した。
- ② 兵庫県が復興(10 か年)計画を策定。同復興計画にはすでに実施中のもの、計画中のもの、構想中のもの等種々の事業が盛り込まれており、国・県・市町・民間の各事業主体の連絡調整が必要である。
- ③ 政府としては、復興計画の実現を最大限支援することとし、緊急を要するものから順次、重点的に具体的支援を講ずる。
- ④ 特に復興計画の前期 5 か年に緊急かつ不可欠な施策を復興特別事業とする。
- ⑤ 「生活の再建」、「経済の復興」、「安全な地域づくり」が復興の基本的課題である。
- ⑥ 復興特別事業は、具体的に次のような課題に対応するものとする
 - ・「生活再建」
 - …被災者の居住安定のための住機能の充実、被災者の就業支援等による雇用の安定の確保、被災要介護高齢者等の支援策の充実、災害時にも対応できる医療供給体制の受実、教育活動の回復のための諸施設の復旧、うるおいとやすらぎのある生活環境を取り戻すための文化活動への支援
 - ・「経済復興」
 - …経済復興を支える交通・情報通信インフラの整備、経済復興に資する産業支援体制の整備
 - ・「安全な地域づくり」
 - …防災性を有するライフラインの整備、応急災害対策に資する公共施設の整備

出典：総理府(2000)p53-54 をもとに作成

関東大震災においては、発災から約 1 か月以内には復興に向けた議論が進んでいたことに比べ、阪神・淡路大震災での政府の復興の方針が定まったのはやや遅れているように見える。その要因として考えられことは、関東大震災時と同様の政局の混乱である。阪神・淡路大震災が発生した 1995 年は、村山富市を内閣総理大臣とする村山内閣が政権を担っていた。この村山内閣は、阪神・淡路大震災だけではなく、その後の地下鉄サリン事件という性質の異なる災害の度重なる発生、日米安保体制の見直し関連した沖縄の米軍基地問題、円高対応に伴う金融機関の不良債権問題の顕在化等が政治問題となり、政権交代を余儀なくされる。1996 年 1 月 5 日には村山が辞意を表し、自民党総裁である橋本龍太郎に禅譲の意思を伝え、1996 年 1 月 11 日には、村山政権に代わって橋本内閣が成立している。阪神・淡路大震災が発災した 1995 年から、その復興対策の節目と位置付けることのできる、復興対応を担うために設置された政府の「阪神・淡路復興本部」が設置期間満了になる 2000 年までの間においては、連立政権から自民党政権への政権交代と首相の交替が行われている。震災への政府対応については、95 年の村山内閣時に決定された「阪神・淡路地域の復興に向けての取り組み方針」に基づき展開がな

され、後続の橋本内閣、小渕内閣では、その方針に基づいた復興過程で生じる諸問題への対応がなされていた。

阪神淡路大震災への政府対応は基本的には法制度に基づき、一部の特例措置による対応がなされていると述べたが、多少の課題は存在したが、その復興に向けた対応の中で特筆すべき出来事が生じている。それは、1998年の「被災者生活再建支援法」の成立が挙げられる。この法制度は、被災市町・議会を始め多くの市民の働きかけにより、これまで義援金に頼っていた被災者生活再建支援が国策として位置付けられたものであり、基金事業により年収・年齢に応じて規定額の現金を給付する制度である。しかし、阪神・淡路大震災の被災者に対しては、法の付帯決議によって、法と同程度の行政措置として復興基金を活用した「被災者自立支援金」が支給されている。

表 17 被災者自立支援金の支給について

総所得 510万円 超 600万円 以下	50万円		※新規支給 ※新規支給差額支給:上記以外 総対象世帯数(当初の推定数) 兵庫県下:134,000世帯 神戸市内:81,000世帯	
	対象世帯数 兵庫県下:16,000世帯 神戸市内:9,600世帯 複数世帯 差額支給 48→50万円 単身世帯 差額給付 36→37.5万円			
総所得 364万円 超 510万円 以下	50万円			
	被災中 中高年 恒久住宅 自立支援金 対象世帯数 兵庫県下:16,000世帯 神戸市内:9,600世帯 複数世帯 差額支給 48→50万円 単身世帯 差額給付 36→37.5万円			
総所得 346万円 以下			100万円	
	対象世帯数 兵庫県下:50,000世帯 神戸市内:30,000世帯 複数世帯 差額支給 48→100万円 単身世帯 差額給付 36→75万円		対象世帯数 兵庫県下:27,000世帯 神戸市内:16,200世帯 複数世帯 新規100万円 単身世帯 新規75万円	
非課税	被災高齢者世帯等生活再建資金			
	対象世帯数 兵庫県下:39,000世帯 神戸市内:24,000世帯 世帯数 兵庫県下:3,000世帯(市内1,800世帯)			
区分		65歳以上(経過措置64歳～62歳)	60歳以上	45歳以上

※「被災高齢者世帯等生活再建支援金」、「被災中高年恒久住宅自立支援制度」との調整による支給額

出典：金芳(2004：146)をもとに作成

各自治体による対応

阪神淡路大震災は、国/政府による対応だけではない、具体的な復興計画の立案、復興事業の実施は被災の大きかった兵庫県下の各自治体により各種計画の策定と実施が行われている。そこでは、直後の対応については、共通して避難所の開設、各種救援物資の配布、応急仮設住宅の供給など、主に災害救助法に規定されている救助に基づいた対応がなされており、それに加えて各自治体独自の対応が展開されている。また、復興への取り組みについては、各自治体において復興計画が策定され、その自治体ごとの復興事業が展開されているが、国の計画を受け「災害に強いまちづくり」というコンセプトが共通して存在している。ここでは、主に兵庫県が行った対応について概観していく。

兵庫県では、応急対応のため、1月17日午前7時に「平成7年兵庫県南部地震災害対策本部」が設置され、翌日には「平成7年兵庫県南部地震対策総合本部」として改組される。この総合対策本部には、「緊急対策本部」と「災害復旧対策本部」が置かれ、後者の復旧対策本部に「総合対策本部」が設置される。その後、改組され、さらに、総合本部に兵庫県南部地震震災復興本部が設置され、3月15日には、震災復興事業を推進していくために設置された「阪神・淡路大震災復興本部」の設置に伴い、緊急対策本部と兵庫県南部震災対策本部が廃止、災害対策総合本部を災害対策本部に改組されている。

阪神・淡路大震災の発災から約半年後に、兵庫県は「阪神淡路復興計画(ひょうごフェニックス計画)」を策定した。この復興計画は、単に震災前の状態への回復ではなく、「創造的復興」を目指し、兵庫県内の災害救助法対象地域である「10市10町」をその対象とし、復興の目標年次を発災から10年後の2005年と設定している。この兵庫県による復興計画は、以下のような基本方針、基本理念、基本目標に基づいている。

表 18 阪神淡路大震災復興計画について

基本方針
(1) 大震災発生から約6カ月を経過した現在もなお、緊急に処理すべき復旧課題がある。被災県民の生活を支援していくための応急対策、がれき処理対策、道路・港湾等の復旧、社会福祉施設、文教施設等の復旧などである。これらの問題を、総合的、効率的、精力的に処理しつつ、それに並行して本格的な復興へ取り組みを進めなければならない。被災者の中には、精神的、物質的に大きな被害を受け、将来にかけた人生の夢や展望が持てない人、目の前の現象しか考える余裕が無くなっている人が少なくない。これらの人々が自力復興への意欲と活力を持ち、新しい生活を切り開くためには、どれほどの誘導と支援が可能となるかが復興の鍵を握っており、本計画は、これらの直面する課題に対し、きめ細かい様々な政策的努力を重ねることを前提とする。
(2) 今回の地震による被害を、これまでの「利便」「効率」「成長」を重視する都市文明への大きな警告と受けとめ、被災地の責任として、「安全」「安心」「ゆとり」をキー

<p>ワードとする都市を復興しなければならない。国の理解を得ながら、大災害の現場から得られた教訓を生かし、従来の考え方を越えた都市基盤の整備とそれを活用したコミュニティ形成のモデル地域をめざすこととする。</p> <p>(3) 復興にあたって重要なことは、単に1月17日以前の状態を回復するだけではなく、新たな視点から都市を再生する「創造的復興」を成し遂げることである。そのため、「兵庫2001年計画」の総合的点検において示された「21世紀初頭の新たな兵庫の創造についての基本的な考え方」と「被災地域の長期ビジョン」のうえにたって、関西国際空港開港、大阪湾ベイエリア整備、明石海峡大橋建設等により世界都市関西の形成が期待されるなか、阪神・淡路の文化的特性を活かし、新しい都市文明の形成をめざすこととする。</p>
<p>基本理念</p> <p>一人と自然、人と人、人と社会が調和する「共生社会」づくりー</p> <p>(1)「兵庫2001年計画」の理念に基づく先導的な復興事業を、この地域において推進する。</p> <p>(2)高齢化・成熟化の進む21世紀へ向けて、一人ひとりが主体的に自らの生活を創造しながら、共生する社会づくりを進める。</p> <p>(3)この地域のもつ文化的風土のうえにたって、外国に開かれたまちづくりを進める。</p> <p>(4)自然への畏敬の念をもち、自然と共生しながら、命を守り育む、アメニティ豊かな都市づくりを進める。</p>
<p>基本目標</p> <p>(1) 21世紀に対応した福祉のまちづくり</p> <p>(2) 世界に開かれた、文化豊かな社会づくり</p> <p>(3) 既存産業が高度化し、次世代産業もたくましく活動する社会づくり</p> <p>(4) 災害に強く、安心して暮らせる都市づくり</p> <p>(5) 多核・ネットワーク型都市圏の形成</p>

出典：兵庫県 HP をもとに作成

兵庫県によると、この阪神淡路復興計画は、2005年3月末には計画期間を終了しており、「復興計画後の震災関連復興関係施策は、復興計画最終3か年推進プログラムのフォローアップや復興10年総括検証・提言等を踏まえて、高齢者の自立支援、まちのにぎわいづくりなど残された課題への取り組みについて、重点的な施策展開を図っている。」(兵庫県2011:5)と述べられているように、他施策によつての継続的な対応がなされていることがわかる。

また、この復興計画を受けた復興事業計画では、(1)21世紀に対応した福祉のまちづくり、(2)世界に開かれた、文化豊かな社会づくり、(3)既存産業が高度化し、(4)次世代産業もたくましく活動する社会づくり、(5)雇用の安定と地域産業を支える人材の育

成、(6)災害に強く、安心して暮らせる都市づくり、(7) 多核・ネットワーク型都市圏の形成の7点を掲げている。

さらに、復興への取り組みのうち、特に緊急を要するインフラ、住宅、産業の3分野については、「緊急復興3か年計画」を策定しており、兵庫県(2011)によると、「この計画の推進により、震災前の水準に戻すという目標は、平成10年3月総量的にほぼ達成された。」(兵庫県2011:4)と述べられている。さらにこの3か年計画を継承する形で、「阪神・淡路大震災復興推進方策」の策定が1998年3月に行われている。

ここまで、大略的に政府及び自治体の状況を見てきたが、一般的な災害対応の区分論では、公助、共助、自助の整理がなされる。この区分論の視点から、「共助」や「自助」としてどのような対応がなされたのかについて整理をしていく。

民間による対応

阪神・淡路大震災での民間の対応・支援として注目されている点としては、「ボランティア元年」とも称された、災害時のボランティア活動が挙げられる。この阪神・淡路大震災での災害ボランティア活動について、「阪神・淡路大震災以来、災害救援活動にボランティアが参加することは、もはや「当たり前」のことになっていた。」(渥美2007:99)と述べているほど、この阪神・淡路大震災を契機とし、日本社会において「ボランティア」という言葉が市民権を得るようになったといえる。

そして、この1年間での延1,377,300名にも及ぶ全国各地からの災害ボランティアの受け付けを担ったのが、平時よりボランティアのコーディネートを担っていた社会福祉協議会であった。阪神・淡路大震災の被災地において芦屋市社協現地事務所での救援・支援活動を展開していた、京都府社会福祉協議会によると、現地での災害ボランティアのコーディネートは勿論のこと、現地での被災地・被災者のニーズ調査、情報発信、被災要援護者情報の共有化とネットワーク作りなどを行っている。この芦屋市での福祉救援活動においては、次の活動目標が掲げられた。「①医療、福祉サービスを中断された住民・当事者は「市民としての生活の辛苦」と「ハンディある人としての苦労」という二重の被災者であるという認識を救援活動の基本的な視点に捉えること。②前記を踏まえ、震災以前に福祉サービスを活用していた利用者には、そのサービスを速やかに継続すること。新たに福祉サービスを必要とする状況になった住民・当事者へは、スピーディに福祉サービスを提供すること。③現地事務所の役割は、あくまでも芦屋市および同市社協の福祉行政と福祉活動を支援するものであること。④社会福祉協議会が一貫して主張し続けてきた「公私協働体制の構築」を追求し、それを実践すること。⑤ニーズ把握・掘り起し活動に関するコーディネート役を担うこと。それをわきまえたうえで日常普通の社協業務の中でこれを追求し、積み上げてきた経験とその手法を被災地という緊急事態の中で実践すること。⑥震災後の当事者の辛苦の体験をしっかりと記録すること。また、それとともに、その時々をニーズを把握し、できる最大限のサービスを提供す

る活動を組織的に展開すること。」（京都府社会福祉協議会 1996：220-221）

このような活動目標をあげて福祉救援活動を展開してきた芦屋市「社協現地事務所」の取り組みから、福祉救援活動をめぐる社会福祉の今後の課題として、次のような下記の提案がなされている。（京都府社会福祉協議会 1996：231-236）

提案1 日常的なボランティア活動を大切に育てること。そして、災害対策本部や避難所運営にはその当初から社会福祉の視点を据えること

提案2 災害時における福祉対象基準を、特別基準としてあらかじめ設定しておくこと

提案3 福祉行政は民間福祉の固有性を尊重し、協働をめざし、その育成と援助を図っておくこと

提案4 仮設住宅や避難所生活者の生活安定化への移行計画の早期策定を促進すること

提案5 住民・当事者の連帯感・一体化を促進する住環境づくりをめざすこと

提案6 「ハンディのある人々にとって頼りになる社会」を福祉再建のコンセプトに据えること

1923年の関東大震災においても発生し、多くの民間慈善事業団体による対応がなされてきた発災後の対応として、震災遺児への対応が挙げられる。当時の震災遺児への対応を行った、あしなが育英会の調査では、619名が確認されている。あしなが育英会は、震災から4日後には「震災遺児奨学金特例措置」を決定し、奨学金支援による進学支援に加え、心のケア支援の展開を決定している。その後、遺児への訪問調査を実施し、心のケアの重要性から、アメリカにおいて成果を上げている心のケア活動としての「ダギー・センター」という遺児のための悲嘆施設を参照に震災遺児のためのディケアセンターとして「レインボーハウス」の建設に取りかかっている。このレインボーハウスでは、震災遺児の心のケアプログラムだけではなく、他の遺児や保護者を交えての行事、国際的な維持の連帯を進める交流会の開催などを行っている。2011年の東日本大震災後の東北でも、震災遺児の心のケア問題については注目が集まり、あしなが育英会は宮城県仙台市に東北事務所を開設し、東日本大震災の被害を受けた子どもたちへの支援を開始しており、宮城県仙台市に東北レインボーハウスを建設、同様に宮城県石巻市と岩手県陸前高田市にサテライト施設を建設することで、遺児への短期、長期の心理的サポートの提供、また、遺児へのケアを行うファシリテーターの養成を展開している。（あしなが育英会 HP）

ここまで、「公助」と「共助」を担う主体による対応/支援についてみてきたが、被災地内での住民による「自助」の記録として、神戸市の真野地区での例を取り上げる。阪神・淡路大震災からの復興まちづくりや、防災まちづくり等において、高い評価を受けている真野地区では、「真野地区では自然発生的に避難所が一六ヵ所できました。真野小学校、保育所、児童館、二か所の地域集会所といった公共施設、それと三ツ星ベルト

という企業の体育館が主です。…(中略)…自分たちのまちは自分たちで守る、強いものが勝つ社会ではなくて、弱い人もいっしょに歩んでいけるのが真野地区だということで、がんばったわけです。」(宮西 1995 : 25-28)と述べられているよう、災害の規模の大きから被災地内の住民たちが自力でそれへの対応を担う必要があったことが分かる。

民間における対応として、「共助」や「自助」を担う主体による発災後の対応について、整理をしてきたが、そこでは、共助ないし自助を担う主体が、災害関連法体制による「公助」が行うことができない対応・支援の代替・補完的な機能や役割が展開されていることがわかる。つまり、災害対応を担う主体については、「公助—共助—自助」の3つが存在しているが、公助については、災害対策基本法や災害救助法という法制度の枠組みによる対応の限界が生じることで、結果として、共助や自助を担う主体による対応・支援にならざるを得ないということであり、フォーマルな支援よりもインフォーマルな対応・支援をどのように構築していくのか、共助や自助を担う主体に置いて、平常時の危機管理体制や緊急対応のシステムをどのように構築していくかが重要となるといえる。そして、同時にこのインフォーマルな支援についてもやはり限界があるということ認識したうえで、どのように後方支援的な対応を行うのかについて検討をする必要があるといえる。

これまで、阪神・淡路大震災での政府、兵庫県、各自治体による対応について整理し概観してきたが、その対応はどのような評価がなされているのであろうか。その対応についてみていく際に留意する必要があることは、評価は時点・視点により異なりを見せることからその時々基準によって過去を裁断することはたやすい。しかし、災害への対応をめぐる議論において問題とするべきことは、供給側である行政による対応によってどのような問題/課題が生じたのかについてみていくことが重要であると考えることができる。

阪神・淡路大震災における対応への評価

発災時の政権を担っていた村山元首相は、後年のインタビューにて「阪神・淡路大震災は、いまだに私の心のなかに重くのしかかっている。危機管理の体制にかけていたといかように責任を追及されても弁明できない。」(金森 1996 : 76)と述懐している。当時の政権による発災後の対応について、「阪神・淡路大震災における各分野の被害状況は前記防災白書に詳細に紹介されている。このように多くの犠牲者や物的損害が生じた理由として、初動期の対応と制度上の不備が指摘されている。地震発生直後初動期における迅速かつ的確な救援活動がされていなかったからだという危機管理上の基本原則の上から批判が国会をはじめ、学会、世論、マスコミ界で強く指摘されている。」(宮脇 2000 : 149)と述べ、情報の過疎と制度上の不備に原因があったとの指摘がなされている。また、初動体制の遅れについての指摘もあり「阪神大震災に阪神諸都市が襲われたとき、

都市自治体は全くの無防備であった。神戸市にも防災計画はあったが、想定は震度 5 で訓練無しという文字通りの無策であった。ある意味では、全くの無防備の都市が震災によって極限状態に陥ったとき、どのような状況を呈し、どのような対応がとれるのかを如実に示す実験都市と化した。」（高寄 1996：11-12）。この 2 者と同様に総理府の「阪神・淡路大震災復興誌」においても初動対応への反省がなされている（総理府 2000:11）。

この阪神・淡路大震災での危機管理体制の不備から、我が国の防災関係法制度の整備がなされることとなっている。災害対策基本法では、1995 年に 2 回の改正されている。

しかし、災害の被害の持つ性質は、危機管理体制の強化だけでは克服することはできない。それは、発災後の事後対応の如何によって生じる被害をも内包しているからである。そのため、復興へと向かう道程においてどのような問題が生じたのかについて精査する必要がある。そういう意味では、阪神・淡路大震災における復興事業がどのように評価されていたのかについても併せてみていく必要がある。

まず、その目的(意義)を「阪神・淡路大震災の復興過程から得られる経験と教訓を後世に継承し、今後の大規模災害に対する減災や復興に活かしていくことは、被災地の責務である。そこで、10 年間の長きにわたる取り組みを総括的に検証し、その結果や教訓を次世代への提言として広く国内外に発信することにより、安全で安心な社会づくりに貢献する。」としている、兵庫県の「復興 10 年総括検証・提言事業」における評価についてみていく。この総括検証・提言事業報告においては、主な成果と主な課題がそれぞれ挙げられている。

表 19 阪神・淡路大震災における主な成果と課題

○主な成果
1. 従来の制度の枠組みを超えて、新たに創設した制度・仕組み
(1) 地元主体の復興と国からの支援
(2) 倒壊家屋の公費解体、擁壁修復の公費負担
(3) (財)阪神・淡路大震災復興基金の設立と機動的な復興対策の推進
(4) 生活再建資金制度等の創出
(5) 「総合的国民安心システム」の提唱と被災者生活再建支援法の制定・拡充
(6) 特定非営利活動促進法(NPO 法)、ボランティア活動や「参画と協働」を推進する条例の制定
(7) エンタープライズゾーン構想の提案と産業復興を推進する制定等
(8) 災害救援専門ボランティア制度(HEART-PHOENIX)の創設
2. 既存制度・事業等の特例的な運用・拡充等
(1) 16 本の特別立法による特例措置や地方財政措置の拡充
(2) 応急仮設住宅の供与と特別基準の設定等
(3) 災害復興公営住宅の供給と入居者に対する支援

<p>(4) 中小企業等への災害復旧資金の貸付及び融資期間・措置期間の延長</p> <p>(5) 復興市街地整備事業における二段階方式の都市計画決定</p>
<p>3. 震災を教訓とした新たな視点からの先導的な取り組み</p> <hr/> <p>(1) 県民、地域団体、NPO/NGO、企業、行政等が共に取り組む協働の仕組み</p> <p>【健康福祉】</p> <p>(2) 被災高齢者の見守り体制の整備と自立支援に向けた取り組みの展開</p> <p>(3) コレクティブ・ハウジングなどの新しい住まいづくりの推進</p> <p>(4) こころのケア対策の推進と兵庫県こころのケアセンターの開設</p> <p>(5) 災害医療システムの中核となる兵庫県災害医療センターの開設</p> <p>【社会・文化】</p> <p>(6) 生活復興県民ネットひょうごボランティアプラザの開設</p> <p>(7) 教育復興担当教員の設置と新たな「防災教育」の推進</p> <p>(8) 兵庫県立美術館「芸術の館」など復興のシンボル伴う文化施設の整備</p> <p>【産業雇用】</p> <p>(9) (財)新産業創造研究機構など産業復興を推進する組織・仕組み</p> <p>(10) 雇用就職対策等による生活支援の推進</p> <p>(11) コミュニティ・ビジネスなどの新しい働き方への支援</p> <p>【防災】</p> <p>(12) 24時間監視・即応体制の確立と自衛隊関係機関との連携強化</p> <p>(13) 広域防災拠点の整備</p> <p>(14) 神戸東部新都心における国際的機関等の集積</p> <p>【まちづくり】</p> <p>(15) 高規格道路網の整備など多元・多重の総合交通体系の整備</p> <p>(16) まちづくり協議会等による住民主体のまちづくりの推進</p> <p>(17) 西宮浜・南芦屋浜など地域の特色を生かした新都市づくり</p> <p>(18) 六甲山系グリーンベルト整備等の推進</p> <p>【震災の経験と教訓の継承・発信】</p> <p>(19) 震災の経験と教訓を継承・発信する取り組みの推進</p> <p>(20) 阪神・淡路大震災記念人と防災未来センターの開設</p>
<p>○主な課題</p>
<p>1. 災害の備えと先導的取り組みの定着化</p> <hr/> <p>(1) 「復興」の位置づけと制度的・財政的保障</p> <p>(2) 実践的・広域的な危機管理体制の構築</p> <p>(3) 救急救助や生活・住宅再建支援</p> <p>(4) 住宅や公共施設の耐震化</p> <p>(5) 震災を契機にした先導的な取り組みの定着・発展</p>

2. ポスト復興 10 年に残された課題
(6) 被災高齢者の自立支援
(7) 市街地の再生・まちのにぎわいの回復
(8) 貸付金等の償還対策
3. 震災の経験と教訓の継承・研究・発信
○震災の教訓の国内外への発信
○経験と教訓を踏まえた新たな制度や仕組みの具体化
○大震災についての総合的な研究調査と将来の大規模災害に対する減災や復興への活用
○「1 月 17 日は忘れない」ための取り組みの実施

出典：復興 10 年委員会(2005)をもとに作成

この総括検証・提言事業報告の他に、自身が被災者でもある当時の兵庫県知事貝原は、兵庫県が震災復興事業のコンセプトとして掲げた「創造的復興」について、「神戸を中心とする被災地は、破壊された町を、約一七兆円という莫大な資金と計測し得ないほどのエネルギーを投じて再興するのであるから、単に震災前の状態に復旧するのではなく、震災の教訓を活かして二一世紀にも通用する地域として復興しなければならない。…(中略)…二一世紀に日本が担うべき役割を果たすための新しい都市機能を備えることこそが、通用する真の復興につながるのである。新しい機能とは何か。それは武力や経済力といったこれまでの文明が追い求めたハードパワーではなく、「平和の技術」といったソフトパワーの開発である。具体的にいえば、人間が人間らしく生きていくための「人間サイズのまちづくり」や安心して生活ができる環境づくり、健康、医療、福祉、芸術文化、環境、防災といった分野、さらには経営倫理に裏打ちされた経済運営の分野などにおいて中心的役割を担う地域を創っていくことである。そんな努力を私は“創造的復興”と呼んで、“美しい兵庫”の実現を目指してきたつもりである。震災から一五年を迎えようとするいま、これらは着実にその成果をあげつつある。」(貝原 2009 : 123)という評価をしている。

しかし、市民からは手厳しい評価がなされている。市民がつくる神戸市白書委員会は、「地震は天災だった。だが、災害をこれほどまでに拡大し、震災関連死を加えた死者だけでも六二〇〇人を超える犠牲をもたらした責任は、明らかに行政と、行政に同調した学者にある。神戸市から委託された公の研究機関が最新のデータ、理論に基づいて出した結論を、行政は巨大開発優先という目的や個人的な野心のために放棄し、市民の目から隠したのである。今回の大惨事の原因はここにある。」(市民がつくる神戸市白書委員会 1996 : 35)というように神戸市に対して発災前の市政によって被害が拡大したと述べており、事後対応よりも従前の市政のあり方に問題があったことを指摘している。さらに、同会は、「震災による死者にはいくつかの特徴があった。犠牲は高齢者、低所得者、

障害者、被差別部落住民、若者、在日外国人等を中心に、「被災の階層性」が目立った。」(市民がつくる神戸市白書委員会 1996 : 23)という指摘を行っている。この点については、「阪神・淡路大震災の犠牲者に高齢者が多いのか。それは、倒壊した家屋による圧死や窒息死、焼死が多かった地域の高齢化率が進んでいたことが大きいと考えられる。つまり、倒壊した家屋に多く住んでいたのは、高齢者だったということが言える」(いのうえ 2008 : 135)という指摘にもあるように、発災前に潜在化していた問題が震災によって表出することで、発災後の事後対応ではどうにもできない状況が出来上がってしまったと考えられる。

一方、同様の文脈で「被災者生活再建支援法」の成立に尽力した一人でもある小田は、阪神・淡路大震災を人災として評価している。「私は今度の阪神大震災をそもそものはじめから「人災」だと考えている。大地震のあとの政治の対応のなつてなさ、ひどさ、無為無策、「棄民」としか言いようのない政治のもろもろに対してだけを指して「人災」だというのはない。地震自体を含めて、大震災全部を「人災」だと考えている。もちろん、地震そのものは、自然がひき起こした「天災」だ。ただ、その「天災」を大きく包み込んで「人災」がある。被災者として、また、もうかなり長い間この地域でくらしで来た、いた、日本という同じ「人災」のなかの「天災」をどのようにも引き起こす可能性をもつ国に生きる人間として、私にはその実感がある。この「人災」が包み込んだ「天災」という認識に立たないかぎり、私は「阪神大震災」の意味は根本的にとらえられ得ないと思う。これはたいへんに危険なことだ。」(小田 1996 : 92)と述べており、また、「私は大震災は乱開発の「人災」が引き金をひいた「天災」だとみている。…(中略)…この私の認識に従って言えば、行政の責任者には(たとえば、知事、市長、あるいは、彼らの周りの高級役人)、乱開発の当事者として、「人災」のすべての責任とまでは言えないにしても、重大な責任がある。」(小田 1996 : 633)と行政の責任について痛烈に言及している。

さらに小田は、発災から2年が経過した際にも行政の対応を批判して次のように述べている。「阪神・淡路大震災から二年が経った。この二年、復興が建物、道路の復旧、さらには人工島、海上空港の建設など乱開発の再開に重点がおかれて、かんじんの市民の生活再建がないがしろ、いや、犠牲にされて来たことは、今なお七万人が仮設住宅、テント村などで、生活基盤に不可欠な「公」的支援のないままにその日ぐらしをつづけ、孤独死、自殺死、餓死をふくんで推定三千人に上る関連死がふえこそすれ減少していない事実がよく示している。」(小田 2004 : 264-265)、「この私たちのために政治は何もしなかったし、するつもりもなかった。私たちは「家族をうしない、家はなく、途方に暮れつつも、他者をいたわったり、避難所でたすけあったりしていた。」それは、そうするより他になかったからだ。…(中略)…怒りをそこに持ちながら感謝することで私たちは耐えた。そこに「人間の尊厳」があった。地震後の二年はその被災者の「人間の尊厳」を政治が踏みつけてきた二年だった。」(小田 2004 : 266-267)。

1995年の発災から2年後には、政府、兵庫県、各自治体ともそれぞれの震災復興計画が策定され、それに基づいた復興政策及び各種被災者への対応が展開されているはずである。しかし、この小田の指摘からは、被災者に対しての対応の不備・不足が見て取れる。関東大震災と同様に「復旧ではなく復興」という考え方からの「創造的復興」というスローガンのもと展開された阪神・淡路大震災からの復興計画及びそれに基づく復興事業・対応は、都市の再開発に重点が置かれ、被災者の生活支援という側面は計画上には一応表記はされているものの不十分であったということがわかる。つまり、被災地においては、発災後の経済復興と生活再建という対立軸が存在し、「創造的復興」のもとに被災者の生活再建ではなく、経済復興に重点が置かれたと考えられる。しかも、従来の都市政策及び、発災後の経済復興に重点を置いた対応によって、阪神・淡路大震災の被害は非常に複雑化していたのではないかと考えられる。

阪神・淡路大震災において行われた行政による対応は、政府、兵庫県、各自治体において復興計画が策定され、様々な目標や事業計画が規定されているが、兵庫県が提示した「創造的復興」というスローガンのもとにおこなわれた、経済復興や大規模な都市開発に重点を置いたものであったと、そのことによって被災者の生活再建は不十分であったのではないかと考えられる。それは、発災後の被災者の生活再建を目的とする法制度である、「被災者生活再建支援法」が市民活動を経て、発災から3年後に成立することからもいえる。さらに、従前の都市開発政策が震災の被害拡大させる契機となったということから、震災からの復興を考えていくに当たっては、発災前の地域においてどのような問題・課題が存在しているのか、それがどのような形で震災を機に顕在化してくるのかについても踏まえて考える必要があるといえる。

阪神淡路大震災による衝撃

阪神・淡路大震災という直接的な災害の衝撃に対して、災害対策基本法及び、災害救助法という災害対策関連法体系に基づいた公的な対応・支援として、政府、兵庫県及び、県下の市町村自治体による対応がなされた。また、この「公助」に加え、全国からの災害ボランティアによる支援や被災地内での町内会活動などの「共助」や「自助」というような主体による対応/支援がなされてきたことがわかる。しかし、阪神・淡路大震災の衝撃は、それだけであろうか。いくつかの認識論上に衝撃が与えたのではないか。

(イ)「災害弱者」の認識

阪神・大震災が発生した時期より前に、防災白書において防災政策上に「災害弱者」が位置づけられることとなる。

表 20 防災白書における「災害弱者の位置づけ」

防災白書(1987)	<p>昭和60年7月26日に発生した長野市地附山地すべり災害によって、老人ホームに居た26人のお年寄りが生き埋めになったことや、昭和61年7月31日に神戸市の精神薄弱者養護施設「陽気寮」の火災で寮生8人が焼死したことは、記憶に新しいが、近年の災害をふりかえって見ると、老人、乳幼児、傷病者、身体障害者などの社会的弱者が災害の発生時において犠牲になるケースが多くなっている。(p27)</p> <p>地震、風水害、火山災害、火災等の災害が発生した場合には、人的な被害を最小限に抑えるために、必要な情報を迅速かつ的確に把握し、災害から自らを守るために安全な場所に避難するなどの行動をとる必要がある。こうした災害時の一連の行動に対してハンディを負う人々、すなわち、①自分の身に危険が差し迫った場合、それを察知する能力が無い、または困難、②自分の身に危険が差し迫った場合、それを察知しても救助者に伝えることができない、または困難、③危険を知らせる情報を受け取ることができない、または困難、④危険を知らせる情報が送られても、それに対して行動することができない、または困難といった問題を抱えている人々が「災害弱者」と考えられる。このような観点からは、傷病者、身体障害者、精神薄弱者をはじめ日常的には健常者であっても理解能力や判断力を持たない乳幼児、体力的な衰えのある老人などの社会的弱者や、我が国の地理や災害に対する知識が低く、日本語の理解も十分でない外国人なども、「災害弱者」として捉えるべきであろう。(p27-28)</p>
防災白書(1988)	<p>高齢化の進展とともに、高齢者の被災比率がますます高まる傾向が見受けられるが、これら社会的弱者に対する防災対策をさらに強化していく必要がある。(p4)</p>
防災白書(1988)	<p>特に災害の発生など非常時には、健康な一般の人々も危険に身をさらし、日常には求められないような特に迅速な情報伝達、適切な判断と敏速な行動が必要となるが、傷病者、身体障害者、精神障害者をはじめ、乳幼児、老人など、平常時においても介護や特別の配慮が必要な人々については、特に防災対策や緊急時の対応に際して、その保護のための特別の配慮が必要となる。我が国では、高齢化が進みつつあり、老人問題は様々な面で深刻化してきているが、災害時にもその被災が目立ってきている。また、国際化に伴い、在日外国人も増加し、さらに都市の進展、交流の活発化等により、不慣れな空間において行動する人々等も含めると、いわゆる「災害弱者」は今後ますます増加していくものと思われる。(p5-6)</p>

出典：防災白書(1987)、防災白書(1988)をもとに作成。

この阪神・淡路大震災で注目されることとなる、「災害弱者」に対して、「大震災によって、高齢者やハンディのある人々は、市民としての被害と高齢や障害に起因する被害という二重の被害を被った。「起こるべくして起こる自然災害」に備えることをしなかった社会システムの弱点が、高齢者や障害のある人々を、これほどまでの「災害弱者」に仕立ててしまったのである。」(京都府社会福祉協議会 1996：140)7)と指摘をしている。また、市民がつくる神戸市白書委員会は、「震災による死者にはいくつかの特徴があった。犠牲は高齢者、低所得者、障害者、被差別部落住民、若者、在日外国人等を中心に、「被災の階層性」が目立った。」(市民がつくる神戸市白書委員会 1996：23)10)という指摘を行っている。これらと同様の指摘として、「なぜ、阪神・淡路大震災の犠牲者に高齢者が多いのか。それは、倒壊した家屋による圧死や窒息死、焼死が多かった地域の高齢化率が進んでいたことが大きいと考えられる。つまり、倒壊した家屋に多く住んでいたのは、高齢者だったということが言える」(いのうえ 2008：135)11)と指摘していることから、発災前の社会ないし地域に潜在化していた、社会福祉が対象とする所謂、高齢者、障害者、児童、貧困者という「社会的弱者」が災害弱者として表出している。

(ロ) こころのケアへの関心の高まり

「それまであまり関心がもたれることのなかった災害後の精神保健の問題が注目を集めてきた。」(植本 1996：121)とあるように、震災後の事後対応における被災者のこころのケアについて阪神・淡路大震災を機に注目が集まった。『心的外傷後ストレス障害(Post-Traumatic Stress Disorder)』(以下「PTSD」と略記する)とは、現在、精神医学

の領域で一つの病像ないしは疾病単位として認められるに至っている“疾患”を意味している。この障害名称がわが国で広く知られるようになったのは、この度の阪神・淡路大震災をきっかけにしてのことであるが、もともとこの名称が疾病単位として公認されたのは、米国精神医学会が一九八〇年、診断マニュアルにおいて正式にとりあげてからのことである。」(川上 1995 : 63)と述べている。阪神・淡路大震災後に生じた被災地・被災者の問題・課題として、PTSD とそれに伴う「こころのケア」への関心が高まったのである。この「こころのケア」については、臨床心理士会による対応がなされており、電話のホット・ラインの開設と被災地に臨床心理士が入る形で支援活動が展開されている。また、被災地内の心理士たちも自らの被災体験を生かし相談の業務をおこなったと記録されている(河合・日本心理臨床学会・日本臨床心理士会 1995)。

また、この「こころのケア」については、『こころのケア』のことがマスコミに取りあげられると、それに関心をもつボランティアの人たちが、人間関係に関する配慮をまったく持たず、被災地に行って「震災の体験を話して下さい」とか「絵を描きなさい」などと言って、心の傷を余計に深くするようなことが生じた。このことについては、筆者もマスコミを通じて警告したりして、だんだんと一般の理解を得るようになった。心のケアは、よほどの細心の注意をもって行わないと、逆効果になることさえある。」(河合 1995 : 15)とあるように、非常に大きな注目を受けたことがわかる。

なお、この「こころのケア」問題に対しては、公的な対応もなされており、阪神・淡路大震災復興基金が整備され、その基金を財源として、保健所とは独立した新たな組織として、「兵庫県こころのケアセンター」が 2004 年に設立され、被災者や被害者のトラウマや、その結果として生ずる PTSD 等の「こころのケア」に関する調査研究及び実践への取り組みが行われている。(兵庫こころのケアセンターHP)

(ハ) 惨事ストレス

前述のこころのケアに関連してくる内容であるが、「今回の災害ではあまり注目されなかったが、今後の災害対応を考える上で、きわめて重要な問題として、災害対応に携わった人々も非常に強いストレスを体験しており、被災者と同様あるいはそれ以上に心の傷のケアを必要としている事実である。阪神・淡路大震災では避難所の運営に活躍された学校の先生方をはじめ、消防、警察、医療担当者、一般の行政職員、公益事業体の関係者などが災害対応に尽力された。その多くの方が自分自身も被災者でありながら、自らの災害対応は家族に任せて、被災者への対応にあたらなければならなかった。また、ボランティアとして、あるいは応援部隊の一員として被災現場でした体験がその人達に強いストレスを引き起こすことも軽視してはいけない。」(林 1996 : 195)との指摘にあるように、被災者だけではなく、それに関わりが強かった人達もストレスを受ける対象の範囲に含まれるということである。また、阪神・淡路大震災における神戸市消防局職員への調査や、その著書において、災害救援に関わる消防士、災害医療・看護に従事す

る看護師、避難所運営を任された教師、復旧・復興事業に関わった公務員などが惨事ストレスによる被害を受けたと指摘している(加藤 2009 : 3-17)。

発災後の被災地内では、支援者も被災を受けているが、より被害を受けている「災害弱者」への対応/支援を行わざるを得ないという被災者間の階層構造が生じてしまい、このことが、たとえ最初は支援者の立場であっても、発災からの時間経過や過労やストレスなどの蓄積によって、支援者から被災者ないし被害者へとその立場が転位してしまうことが生じるといえる。

3. 第2章 小括

ここまで、日本の災害史における関東大震災、阪神淡路大震災についてそれぞれ概観してきた。それぞれの事例については、発生した時と場所、細かな諸条件に相違がみられるが、共通項も見られている。それは、為政者が主導しての災害応急対応と復興対応がなされたことである。そして、そこでは、法制度の整備状況有無等の相違はあるものの、主だった対応の代替・補完を必要としている。そして、応急対応、時限付の復興計画・事業からは、災害というものを一過性の出来事として捉えようとしているようにみえる。また、関東大震災では、後藤新平が「復旧ではなく復興」とし「都市の復興」を目指した。「一九九五年一月に起きた阪神大震災の後で、繰り返し引用される標語があった。「復旧ではなく、復興を」というスローガンが、それである。」(外岡 1998 : 506)と述べているように、阪神・淡路大震災からの復興に関する議論においては、1923 年の関東大震災時の議論、特に後藤新平の「都市の復興」の焦点化した内容及び段階論を引照する議論が多く見られたほか、兵庫県の復興計画においてもその議論を引照する形で、「創造的復興」という語が用いられている。

また、それぞれの事例において、災害によってどのような衝撃がもたらされたのかについて、関東大震災では、当時の潜在化していた社会問題の一部が顕在化することとなり、多くの社会事業家による対応がなされている。そして、この問題への対応を担った社会事業の活動や実践の一部が現在の社会福祉における民間サービスの形成—東京帝国大学の活動からセツルメント活動が広がる、当時の助成金により建てられた各種事業主体が引き続き事業を実施する—に寄与している。

一方、阪神・淡路大震災では、関東大震災と同様に潜在化していた社会問題が顕在化していることに加え、新たな課題—こころのケア、惨事ストレス—が出現し、その後の災害対応の枠組みの中に組み込まれてくる。

この2つの事例からも、災害は、その発生と直接的な被害だけではなく、その時代の問題を顕在化させること、各対応に対する論者の批判からわかるように時間経過によって複雑化する問題をもたらす社会現象であることが見て取れる。

最後に、この2つの事例に対して、「まとめ上げて言って、「する」側の政治において、「民主主義国家日本」で起こった「阪神・淡路大震災」は「大日本帝国」下の「関東大震災」の場合と変わらなかったと断言するのはいいにちがいない。「阪神・淡路大震災」がさらけだしたものも昔変わらぬ「お上」優先の「棄民」政治だった。しかし、幸いなことに、「される」側、住民、市民の対応において、多くの点で、「阪神・淡路大震災」は「関東大震災」の場合と大きく、また根本的にちがっていた。たとえば、「関東大震災」の場合、流行ったのは「天譴」だったが、「阪神・淡路大震災」のあとそのことばを口にして世の中の墮落をしかりつける論客は皆無だった。…(中略…)代わりにというのも妙だが、大きく姿を現したのは、自分の意見と意思をもって動く被災者の住民、市民と、

もうひとつ、外国をふくめて各地から被災地へさまざまに救援活動に来た、あるいは、被災地の外でそれぞれに救援に動いたあまたのボランティアたちだ。」(小田 2004 : 270-271)との指摘からは関東大震災の際に「人間の復興」を指摘した福田徳三の議論との共通点として、災害という重荷を背負ってもそれを克服する力があること、そのための支援の視点と方法について考えていく必要があることがわかる。

第2章 文献一覧

関東大震災

- 中央防災会議災害教訓の継承に関する専門調査会(2007)『1923 関東大震災報告書 - 第1編 - 』内閣府中央防災会議.
- 中央防災会議災害教訓の継承に関する専門調査会(2009)『1923 関東大震災報告書 - 第2編 - 』内閣府中央防災会議.
- 中央防災会議災害教訓の継承に関する専門調査会(2009)『1923 関東大震災報告書 - 第3編 - 』内閣府中央防災会議.
- 大日本雄弁会講談社(1924)『大正震災大火災』大日本雄弁会講談社.
- 復興局(1923)『復興院事務経過』復興局.
- 復興局(1928)『帝都復興院事業進捗状況』復興局.
- 復興事務局(1932)『帝都復興事業誌 計画・監理・経理編』復興事務局.
- 原田勝正・塩崎文雄(1997)『東京・関東大震災前後』日本経済評論社.
- 井伏鱒二(1985)『井伏鱒二自選全集第2巻』新潮社.
- 今井清一(2007)『横浜の関東大震災』有隣堂.
- JACAR (アジア歴史資料センター) Ref. A03021469099 御署名原本・大正十二年・勅令第三百九十六号・非常徴発令
- JACAR (アジア歴史資料センター) Ref. A03021469199 御署名原本・大正十二年・勅令第三百九十七号・臨時震災救護事務局官制
- JACAR (アジア歴史資料センター) Ref. A03021469299 御署名原本・大正十二年・勅令第三百九十八号・一定ノ地域ニ戒厳令中必要ノ規定ヲ適用スルノ件
- JACAR (アジア歴史資料センター) Ref. A03021470199 御署名原本・大正十二年・勅令第四百七号・米穀法第二条ノ規定ニ依リ米穀ノ輸入税免除ノ件 (国立公文書館)
- JACAR (アジア歴史資料センター) Ref. A03021470499 御署名原本・大正十二年・勅令第四百十号・震災被害者ニ対スル租税ノ減税等ニ関スル件 (国立公文書館)
- JACAR (アジア歴史資料センター) Ref. A03021470599 御署名原本・大正十二年・勅令第四百十一号・生活必需品並土木又ハ建築ノ用ニ供スル器具、機械及材料ノ輸入税ノ低減又ハ免除ニ関スル件 (国立公文書館)
- JACAR (アジア歴史資料センター) Ref. A03021471099 御署名原本・大正十二年・勅令第四百十六号・臨時震災救護事務局官制中改正 (国立公文書館)
- JACAR (アジア歴史資料センター) Ref. A03021471199 御署名原本・大正十二年・勅令第四百十七号・大正十二年勅令第四百十一号(生活必需品並土木又ハ建築ノ用ニ供スル器具、機械及材料ノ輸入税ノ低減又ハ免除ニ関スル件)ノ施行ニ関スル件 (国立公文書館)
- 北原糸子(2006)「関東大震災と復興」北原糸子編『日本災害史』吉川弘文堂, 329-358.

- 北原糸子(2011)『関東大震災の社会史』朝日新聞出版.
- 熊谷直三郎・藪田武二(1925)「大震火災と迷児迷人調」『社会事業』8(8), 97-108.
- 宮澤小五郎(1993)『同潤会十八年史』青史社.
- 室崎益輝(2009)「「1923 関東大震災第 3 編」報告書案について」([http :
//www.bousai.go.jp/jishin/chubou/kyoukun/12/shiryo3.pdf](http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/kyoukun/12/shiryo3.pdf). 2012. 12. 05)
- 内務省社会局(1926)『大正震災誌上』岩波書店.
- 内務省社会局(1926)『大正震災誌下』岩波書店.
- 中島陽一郎(1995)『関東大震災』雄山閣出版.
- 西内潔(1968)『日本セツルメント研究序説』童心社.
- 日野さくら、渡辺圭、岩澤竜司、田中治和、塩村公子(2014)「災害福祉に関する一考察
(1)」, 東北福祉大学大学院研究論集総合福祉学研究, 11, 11-12.
- 大森俊雄(1937)『東京帝国大学セツルメント十二年史』東京帝国大学セツルメント.
- 佐藤(粒来)香(2009)「社会移動の歴史社会学-生業/職業/学校-」東洋館出版.
- 震災豫防調査会(1925)『震災豫防調査会報告書第 100 号甲』岩波書店.
- 鈴木淳(2004)『関東大震災-消防・医療・ボランティアから検証する-』ちくま新書.
- 大霞会(1980)『内務省史 第 1 巻』原書房.
- 大霞会(1980)『内務省史 第 3 巻』原書房.
- 武田晴人(2002)「景気循環と経済政策」石井寛治・原朗・武田晴人編(2002)『日本経済
史 3 両大戦間期』東京大学出版会, 1-52.
- 武村雅之(2004)「関東地震(1923 年 9 月 1 日)による被害要因別死者数の推移」『日本地
震工学論文集』4(4), 21-45.
- 田中傑(2006)『帝都復興と生活空間：関東大震災後の市街地形成の論理』東京大学出版
会.
- 田中重好(1980)「大都市における町内会の組織化」『慶應義塾大学大学院法学研究科論
文集』14,
- 田山花袋(1924)『東京震災記』博文堂.
- 東京府(1924)『大正震災美績』東京府.
- 東京府(1925)『東京府大正震災誌』東京府
- 鶴見峻輔(1962)『日本の百年 5 震災にゆらぐ』ちくま書房.
- 内田健三・金原左門・古屋哲夫(1991)『日本議会史録 2』第一法規出版株式会社.
- 渡辺圭・阿部四郎(2013)「大規模災害後の対応に関する研究(1)－関東大震災後の政府
による対応に焦点をあてて－」『東北福祉大学大学院研究論文集総合福祉学研究』
10, 75-90.
- 浴風会(1935)『浴風會十周年記念誌』浴風会.
- 吉村昭(2004)『新版 関東大震災』文芸文庫.
- 阪神淡路大震災**

- 渥美公秀(2007)「災害ボランティアの動向－阪神・淡路大震災から中越地震を経て」大阪大学大学院人間科学研究科紀要, 33, 97-112.
- 復興 10 年委員会(2005)『復興 10 年総括検証・提言報告：阪神・淡路大震災』, 復興 10 年委員会.
- 林春男(1996)「災害による「心の傷」を癒す支援体制の確立」岡堂哲雄編『現代のエスプリ別冊被災者の心のケア』191-201.
- 兵庫ここのケアセンターHP(<http://www.j-hits.org/function/index.html>)
- 兵庫県(2011)『阪神・淡路大震災の復旧・復興の状況について』(http://web.pref.hyogo.jp/wd33/wd33_000000010.html, 2014. 1. 3)
- 飯尾潤(2008)『政局から政策へ 日本政治の成熟と転換』NTT 出版.
- 育英会 HP(<http://www.ashinaga.org/activity/care.html>)
- いのうえせつこ(2008)『地震は貧困に襲いかかる』花伝社.
- 貝原俊民(1995)『大震災 100 日の記録 兵庫県知事の手記』ぎょうせい.
- 貝原俊民(2009)『兵庫県知事の阪神・淡路大震災—15 年の記録—』丸善株式会社.
- 金森和行(1996)『村山富市が語る天命の五六一日』KK ベストセラーズ.
- 金芳外城雄(2004)『復興 10 年神戸の闘い 自治体・学校の緊急災害対応』日本経済新聞社.
- 笠原芳光・季村敏夫(1997)『生者と死者のほitori』人文書院.
- 加藤寛(2009)『消防士を救え！～災害救援者のための惨事ストレス対策講座～』東京法令出版.
- 河合隼雄・日本心理臨床学会・日本臨床心理士会(1995)『心を蘇らせる こころの傷を癒すこれからの災害カウンセリング』講談社.
- 川上範夫(1995)「心的外傷後ストレス障害(PTSD)」とは何か, 河合隼雄『心を蘇らせる こころの傷を癒すこれからの災害カウンセリング』, 61-73.
- 久保新一(2005)『戦後日本経済の構造と転換』日本経済評論社.
- 京都府社会福祉協議会編(1996)『大震災下の福祉救援 芦屋市「社協現地事務所」の 41 日』昭和堂.
- 内閣府(2005)『平成 17 年度版防災白書』国立印刷所.
- 西川孝純(1999)『連立政権の舞台裏－政界再編・流砂の六年間』文芸社.
- 西宮悠司(1995)「自分たちのまちは自分たちで守る」, 阪神復興支援 NPO 編『真野まちづくりと震災からの復興』, 17-32.
- 野口悠紀雄(2008)『戦後日本経済史』新潮社.
- 小田実(1996)『被災の思想難死の思想』朝日新聞社.
- 小田実(2004)『髓論 日本人の精神』筑摩書房.
- 岡野加穂留・藤本一美(2000)『村山政権とデモクラシーの危機 臨床政治学的分析』東

信堂.

佐道明広(2012)『現代日本政治史 5 「改革」政治の混迷』吉川弘文館.

市民がつくる神戸市白書委員会(1996)『神戸黒書 阪神大震災と神戸市政』労働旬報社.

外岡秀俊(1997)『地震と社会 上』みすず書房.

外岡秀俊(1998)『地震と社会 下』みすず書房.

総務省消防庁(2006)「阪神・淡路大震災について(確定報)」 ([http :](http://www.fdma.go.jp/data/010604191452374961.pdf)

[//www.fdma.go.jp/data/010604191452374961.pdf](http://www.fdma.go.jp/data/010604191452374961.pdf), 2014. 1. 3)

総理府阪神・復興対策本部(2000)『阪神・淡路大震災復興誌』総理府.

渡辺圭・阿部四郎(2014)「大規模災害後の対応に関する研究(2)」東北福祉大学大学院

研究論集総合福祉学研究 11, 37-66.

財団法人阪神・淡路大震災記念協会(2005)『翔ベフェニックス 創造的復興への群像』

財団法人阪神・淡路大震災記念協会.

第3章 東日本大震災に際して採られた諸対策：「集中復興期間」に焦点をあてて

2011年に発生した東日本大震災は、地震と津波による広域的な被害に加え、放射能災害という性質の異なる被害をもたらした「大規模複合型災害」である。このような災害による被害は、人びとの日常生活の破損・崩壊をもたらすだけでなく、それらの基盤となる生活基盤でもある地域社会を破損・崩壊させる壊滅的な被害をもたらしている。本章では、この東日本大震災の被害状況及び政府府による対応、被災3県－岩手県、宮城県、福島県－の対応について、発災から5年間の「集中復興期間」にどのような対応がなされたかについてみていくこととする。

1. 東日本大震災(2011年)における諸対策

東日本大震災の被害状況

東日本大震災は、2011年3月11日14時26分に発生した東北地方太平洋沖地震である。広範囲にわたる地震被害と、それによって引き起こされた大規模な津波被害に加え、性質の異なる福島第一原子力発電所事故の放射能災害という複合型の大災害である。各種の報道資料からもわかるように、東日本大震災は、その被災地域に住まう住民の生活基盤、生産基盤の大部分を破損・崩壊させ、発災から約7年が経過した現在でもその復旧がなされていないという破局的な被害をもたらしており、その甚大で深刻な衝撃からの回復と地域の復興にはかなり長い時間を要するのである。

表21 東日本大震災による被害について

	東日本大震災(東北地方太平洋沖地震)	阪神・淡路大震災(兵庫県南部地震)
発生年月日	2011年3月11日14時46分	1995年1月17日 5時46分
地震の規模	最大震度7 M9.0	最大震度7 M7.3
被害の特徴	地震・津波の重複発生 2次被害としての原発問題	都市直下型地震、2次被害としての火災
被害概要	都市機能・ライフラインの破壊 沿岸部では、生活・生産基盤、行政機能の流出	都市機能・ライフラインの破壊
被害状況	死者：16,058名 行方不明者：4,879名	死者：6,431名 行方不明者：3名
被害地域の特性	広域分散型	一地域集中型

出典：消防庁災害対策本部「平成23年東北地方太平洋沖地震(東日本大震災)について

(第 133 報)」、兵庫県(2006)「阪神・淡路大震災 兵庫県の 1 年間の記録」をもとに作成

この東日本大震災の発災を受け、これまでに見てきた歴史災害時—関東大震災、阪神・淡路大震災—と同様に政府が主導する形—具体的な復興事業の実施主体は地方公共団体であるが—で応急対策及び復興施策が進められることとなる。そこで本章では、まず、政府による東日本大震災への対応の大枠を概観し、特に被害の甚大であった被災 3 県—岩手県、宮城県、福島県—の状況について見ていくこととする。

政府による対応

東日本大震災が発生すると、まずもって事態の收拾に焦点があてられると同時に、ここからの復興の方向性を明確化するため、政府主導の対応が行われている。

表 22 東日本大震災による政府の応急対応

2011 年 3 月	
3 月 11 日	官邸対策室設置、緊急参集チーム招集
	緊急災害対策本部設置
	関係閣僚会議開始
	原子力災害対策本部設置
	緊急災害対策本部会議開催(第 1 回～第 3 回)
	総務大臣より宮城・福島・茨城・岩手の各県知事へ状況の確認等の実施
	総理大臣より福島第一原子力発電所半径 20 km以内に避難指示
	原子力災害対策本部会議開催(第 1 回)
	法務省災害情報連絡室設置
	警視庁において広域緊急援助隊を被災 3 県へ派遣
	消防庁長官より緊急消防支援隊の被災 3 県への派遣
	防衛省災害対策本部設置、災害対策本部会議開催
	防衛大臣より大規模震災災害派遣命令、原子力災害派遣命令
	厚生労働省災害対策本部の設置
	厚生労働省により生活福祉資金貸付(緊急小口資金)の開始
	厚生労働省、日本政策金融公庫・福祉医療機構による事業者向けの融資
	厚生労働省、医療保険制度による支援の開始(被災による窓口負担免除、医療保険料の減免等)
	厚生労働省、介護保険制度による支援の開始(被災による介護保険利用の自己負担分免除等、介護保険料の減免等)

	水産庁、地震対策チームの編成
	国土交通省、被災地へ TEC-FORCE (緊急災害対策派遣隊) の派遣
	国土交通省、被災地の沿岸部へのアクセシビリティを確保するため「くしの歯」作戦として三陸沿岸地区高速道路再開・復旧の開始
	財務省により日本政策金融公庫、日本政策投資銀行、商工組合中央金庫、沖縄振興開発金融公庫の特別相談窓口等を設置開始
	内閣府、被災者生活支援特別対策本部の設置(5月9日に「被災者生活支援チーム」に改称)
	内閣府、災害救助法の適用開始
	内閣府、被災者生活再建支援法適用
3月12日	福島県・岩手県に政府調査団の派遣
	宮城県に緊急災害対策本部を設置
	緊急災害対策本部会議開催(第4回～第6回)
	総理大臣より福島第二原子力発電所半径10km以内に避難指示
	原子力災害対策本部会議開催(第2回～4回)
	厚生労働省により現地対策本部の設置
	厚生労働省、ご遺体の埋火葬体制確保(民間事業者への協力要請等)
	厚生労働省、一般・医療品医薬品を被災地へ搬入開始
	厚生労働省、失業保険の特例開始
	財務省、国税に関する申告・納付等の期限の延長について発表(15日告示)
	財務省、関税に関する申請等の期限の延期について発表(15日告示)
	財務省、激甚災害指定に合わせ、災害融資に係る優遇金利を設定
	財務省、危機対応業務の対象に東日本大震災による災害を追加
	内閣府、激甚災害の指定
	内閣府、特定非常災害として指定
3月13日	緊急災害対策本部会議開催(第7回～第8回)
	原子力災害対策本部会議開催(第5回～6回)
	厚生労働省、生協より毛布・飲料水等の物資を配送開始
	厚生労働省、年金制度による支援(保険料の免除、猶予等)
3月14日	緊急災害対策本部会議開催(第9回)
	原子力災害対策本部会議開催(第7回)
	厚生労働省、保健師・看護師等の保健活動の開始
	財務省、交通手段の遮断、ライフラインの遮断などによる申告・納付等の期限の延長について公表
3月15日	緊急災害対策本部会議開催(第10回)

	原子力災害対策本部会議開催(第8回)
	財務省、中央共同募金協会が募集する NPO 法人・ボランティア団体等向けの寄付金について、寄付金控除等の対象となる「指定寄付金」に指定
	財務省、被災者の中途換金について、罹災証明書の提出を免除
3 月 16 日	緊急災害対策本部会議開催(第11回)
	原子力災害対策本部会議開催(第9回)
	防衛大臣より予備自衛官及び即応予備自衛官の災害等招集命令
	厚生労働省、医療関係団体等の医療チーム、心のケアチーム派遣
	厚生労働省、ハローワークの出張相談の実施開始
3 月 17 日	緊急災害対策本部会議開催(第12回)
	原子力災害対策本部会議開催(第10回)
	警視庁機動隊による福島第一原子力発電所3号機への放水
	自衛隊による放水作業(3月21日まで4回実施)
	厚生労働省、薬剤師の派遣
	厚生労働省、雇用調整助成金の特例開始
	厚生労働省、被ばく不安解消のための医療チームの派遣開始(9月2日活動終了)
	厚生労働省、食品中の放射性物質に関する暫定的基準値の設定開始
	財務省、塩事業センターに対し、備蓄塩の放出を命令
3 月 18 日	厚生労働省、妊産婦・乳幼児に対する支援のポイントを周知(4/14・5/20改訂)
3 月 19 日	各党・政府震災対策合同会議実務者会合開催(第1回)
	厚生労働省、仮設住宅の着工開始
	厚生労働省、医療品の供給体制を構築(各県ごとに集積所を整備。医療品の搬入)
	厚生労働省、医療用医薬品を米軍ヘリによる空路搬送
	厚生労働省、水道水中の放射性物質について摂取制限に関する指標等を設定
	厚生労働省、食品・水道水中の放射性物質のモニタリングの結果公表開始
3 月 20 日	各党・政府震災対策合同会議実務者会合開催(第2回)
	厚生労働省、水産庁の協力のもと一般医療品を海路搬送開始
	厚生労働省、管理栄養士の派遣
3 月 21 日	緊急災害対策本部会議開催(第13回)
	原子力災害対策本部会議開催(第11回)
	行方不明者の捜索活動のため、警視庁特別派遣部隊の投入
	厚生労働省、介護職員等の派遣
	厚生労働省、被災地の要援護者の他都道府県受入
3 月 23 日	財務省、東日本大震災に伴う災害に係る危機対応融資の貸付限度額撤廃
3 月 24 日	厚生労働省、障害者福祉サービスの支援開始(利用者負担、自己負担の免除等)

3 月 25 日	厚生労働省、児童福祉司等の派遣、震災孤児・震災遺児の把握
3 月 28 日	被災者等就労支援・雇用創出推進会議の開催
3 月 31 日	緊急災害対策本部会議開催(第 14 回)
	原子力災害対策本部会議開催(第 12 回)
	環境省、法務省などと検討の上、倒壊家屋、被災自動車の処理方針を提示、県による代行措置を認める方針を提示
2011 年 4 月	
4 月 1 日	厚生労働省、宮城県内全避難所での管理栄養師による食事の総点検実施
	財務省、計画停電等により業績悪化した中小企業者への公庫のセーフティネット貸付の拡充
	財務省、計画停電等により業績悪化した企業を危機対応業務の融資対象に追加
4 月 4 日	厚生労働省、食品の出荷制限・摂取制限の設定・解除の考え方を公表(6/27・8/4 改正)
	厚生労働省、水道水の摂取制限・摂取制限の解除の考え方を公表
4 月 5 日	厚生労働省、雇用創出基金事業の開始
	厚生労働省、福祉・くらし・雇用などの相談を共同で行うワンストップサービスの実施
	厚生労働省、「日本はひとつ」しごとプロジェクト(フェーズ 1)
	厚生労働省、魚介類中の放射性ヨウ素に関する暫定規制値を設定開始
	水産庁、復興支援プロジェクトチーム立ち上げ
4 月 8 日	財務省、被災地方公共団体に対する財政融資資金の貸付手続きを特例的に緩和
4 月 11 日	緊急災害対策本部会議開催(第 15 回)
	原子力災害対策本部会議開催(第 13 回)
	緊急参集チーム協議
4 月 12 日	緊急参集チーム協議
4 月 14 日	東日本大震災復興構想会議(第 1 回)
	東日本大震災復興構想会議検討部会(第 1 回)
4 月 15 日	厚生労働省、「子供の心のケアの手引き」等の配布開始
	財務省、応急仮設住宅の建設等に要する費用の為、平成 23 年度予備費使用を決定
4 月 18 日	日本地震再保険株式会社に対し、再保険金の概算払い請求に対しての地震再保険特別会計からの支払(約 2000 億円)
4 月 19 日	厚生労働省、保育所等の園舎、園庭等の利用判断の暫定的考え方を設定
4 月 20 日	厚生労働省、福島県内での管理栄養士による食事の総点検開始
4 月 21 日	総理大臣より福島第一発電所 m p 半径 20km 圏内の「警戒区域」の設定指示
	福島第二原子力発電所周辺の避難区域を半径 8km 圏内に変更

4 月 22 日	総理大臣より福島第一発電所m p 半径 20～30km 圏内の屋内退避解除、計画的避難区域及び緊急避難準備区域の設定指示。
	警視庁により警戒区域でにおける検問の実施
	厚生労働省、被災者健康支援連絡協議会設置
4 月 23 日	東日本大震災復興構想会議(第 2 回)
4 月 24 日	東日本大震災復興構想会議検討部会(第 2 回)
4 月 27 日	厚生労働省、「日本はひとつ」しごとプロジェクト(フェーズ 1)
4 月 28 日	厚生労働省、発達障害児・者に対する支援策をリーフレットで周知開始
4 月 29 日	東日本大震災復興構想会議検討部会(第 3 回)
4 月 30 日	厚生労働省、母乳中の放射性物質温度等に関する調査結果を公表
	東日本大震災復興構想会議(第 3 回)
	環境省、腐敗水産加工品の海洋投棄を可能とする告示
2011 年 5 月	
5 月 1 日	厚生労働省、宮城県内全避難所での管理栄養士による食事の総点検実施
5 月 2 日	平成 23 年度第 1 次補正予算成立(4 兆 153 億円)
	財務省、地震保険制度における国と民間の保険額を改訂
5 月 6 日	緊急災害対策本部会議開催(第 16 回)
	原子力災害対策本部会議開催(第 14 回)
	警視庁による警戒区域内への一時帰宅支援
	消防庁により地方公共団体へ「地域防災計画等に基づく防災体制の緊急点検の実施について」の通知
5 月 7 日	東日本大震災復興構想会議検討部会(第 4 回)
5 月 10 日	厚生労働省、岩手県内での管理栄養士による食事の総点検開始
	東日本大震災復興構想会議(第 4 回)
5 月 11 日	東日本大震災復興構想会議検討部会(第 5 回)
5 月 14 日	東日本大震災復興構想会議(第 5 回)
5 月 16 日	水産庁、仙台にて現地総括本部の設置
	財務省、戦没者等の遺族に対して発行された交付国債について、被災した保有者を対象に、買上償還実施の開始
	財務省、被災地公共団体に係る財政融資資金の債権の条件変更
5 月 17 日	原子力災害対策本部会議開催(第 15 回)
	厚生労働省、母乳中の放射性物質温度等に関する調査結果を公表
5 月 18 日	財務省、被災地方公共団体に対する災害復旧事業債等の償還期限を特例的に延長
5 月 20 日	緊急災害対策本部会議開催(第 17 回)
5 月 21 日	東日本大震災復興構想会議(第 6 回)

5 月 23 日	日本地震再保険株式会社に対し、再保険金の概算払い請求に対しての地震再保険特別会計からの支払(約 2268 億円)
5 月 24 日	東日本大震災復興構想会議検討部会(第 6 回)
5 月 29 日	東日本大震災復興構想会議(第 7 回)
5 月 30 日	財務省、「東日本大震災からの復興にかかる関税の支援策」を発表 環境省、各種法令特例措置を公布・試行、災害廃棄物補助金の交付綱領と災害廃棄物処理の基本となるマスタープランを提示
2011 年 6 月	
6 月 3 日	財務省、青森県及び茨城県における延長期限の期日の指定
6 月 4 日	東日本大震災復興構想会議(第 8 回)
6 月 7 日	原子力災害対策本部会議開催(第 16 回) 厚生労働省、母乳中の放射性物質温度等に関する調査結果を公表
6 月 9 日	東日本大震災復興構想会議検討部会(第 7 回)
6 月 11 日	東日本大震災復興構想会議(第 9 回)
6 月 14 日	東日本大震災復興構想会議検討部会(第 8 回)
6 月 17 日	金融庁、「二重債務問題への対応方針」のとりまとめ
6 月 18 日	東日本大震災復興構想会議(第 10 回)
6 月 22 日	東日本大震災復興構想会議(第 11 回)
6 月 24 日	東日本大震災復興基本法施行 東日本大震災復興対策本部及び岩手、宮城、福島現地本部設置
6 月 25 日	東日本大震災復興構想会議(第 12 回)、「復興への提言～悲惨の中の希望～」のとりまとめ
6 月 28 日	水産庁、水産復興マスタープランの公表 環境省、焼却灰処理指針(放射性物質関係)を発出
2011 年 7 月	
7 月 19 日	原子力災害対策本部会議開催(第 17 回)
7 月 25 日	平成 23 年度第 2 次補正予算成立(1 兆 9,988 億円)
2011 年 8 月	
8 月 9 日	原子力災害対策本部会議開催(第 18 回)
8 月 19 日	財務省、二重債務問題への対応のため、11 億の予備費予算使用の決定
8 月 22 日	財務省、震災の影響を受け、いったん廃業した中小企業者であって、新たに事業を開始する者を対象に、通常の融資とは別枠での貸付期間の延長や金利引き下げ等を実施 金融庁、個人向けの私的整理ガイドラインの運用開始(10 月 26 日に見直し)
8 月 25 日	日本地震再保険株式会社に対し、再保険金の概算払い請求に対しての地震再保険特

	別会計からの支払(約 61 億円)
	復興庁設置準備室の設置
8 月 26 日	緊急災害対策本部会議開催(第 18 回)
	原子力災害対策本部会議開催(第 19 回)
	厚生労働省、「日本はひとつ」しごとプロジェクト(フェーズ 3)
	厚生労働省、これまでの保育所等の園舎・園庭等の線量低減状況等を踏まえた考え方を通知
	水産庁、東日本大震災からの復興の基本方針」に基づき、漁港・漁船・養殖施設・水産加工流通施設・漁場等の復旧・復興の行程表を策定
2011 年 9 月	
9 月 2 日	野田内閣 発足
9 月 9 日	財務省、原発事故による肉用牛肥育農家支援対策等の必要経費として、863 億円の予備費使用を決定
9 月 11 日	緊急災害対策本部会議開催(第 19 回)
	原子力災害対策本部会議開催(第 20 回)
9 月 20 日	厚生労働省により復興対策本部、復興現地対策本部の設置
9 月 27 日	内閣府中央防災会議により「東北太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会報告」の提出
9 月 30 日	原子力災害対策本部会議開催(第 21 回)
	原子力災害対策本部長により緊急時非難準備区域の解除を指示
	財務省、岩手県・宮城県・福島県の一部の地域における延長期限の期日を指定
2011 年 10 月	
10 月 7 日	財務省、原発事故による仮払金支払いの必要経費として 1 億円の予備費使用を決定
10 月 11 日	内閣府中央防災会議において、「防災対策推進検討会議」の設置
10 月 14 日	財務省、被災地において、県の認定を受けた中小企業グループ等の復旧整備事業のための必要経費として、1,249 億の予備費使用を決定
10 月 17 日	財務省、岩手県及び宮城県の一部の地域における延長期限の期日を指定
10 月 28 日	内閣府中央防災会議において第 1 回防災対策推進検討会議開催
2011 年 11 月	
11 月 10 日	東日本大震災復興構想会議(第 13 回)
11 月 21 日	平成 23 年度第 3 次補正予算成立(12 兆 1025 億円)
11 月 28 日	内閣府、「東日本大震災における災害応急対策に関する検討会」中間とりまとめ発表
11 月 29 日	水産庁、東日本大震災からの復興の基本方針」に基づき、漁港・漁船・養殖施設・水産加工流通施設・漁場等の復旧・復興の行程表を策定
2011 年 12 月	

12月9日	復興庁設置法案成立
12月12日	財務省、「東日本大震災復興特別貸付」の延長、被災地域における雇用拡大及び創業等に係る融資の拡充措置等を実施
	財務省、危機対応業務に資本性劣後ローンの制度挿入、中堅・大企業向けの危機対応業務として、被災地外で事業活動を行う被災企業も金利引き下げ措置の対象となるように要件緩和を実施
12月13日	東日本大震災復興対策本部の運営に必要な経費として2億円の予備費の使用を決定
12月16日	原子力災害対策本部会議開催(第22回)
12月26日	原子力災害対策本部会議開催(第23回)
	内閣総理大臣により福島第二原子力発電所に係る原子力緊急事態解除宣言
2012年2月	
2月10日	復興庁発足、岩手・宮城・福島の各県内へ復興局3ヵ所設置、支所5ヵ所設置
2012年3月	
3月2日	復興交付金交付(第1回)

出典：復興庁HP、総務省消防庁(2012)『平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震(東日本大震災)について(第146報)』、震災対応セミナー実行委員会(2012)『3.11大震災の記録』を基に作成

政府による対応は、その他にも様々な対応策が検討され、東日本大震災関連法案は、2011年1月24日からの通常国会であり、発災による一時中断を受けた第177回国会、2011年10月20日からの臨時国会である第179回国会、2012年1月24日からの通常国会である第180回国会によって審議・可決されている。

表23 東日本大震災関連法

閣法番号	法律案名	主管省庁
72	東日本大震災の被災者に係る一般旅券の発給の特例に関する法律案	外務省
73	東日本大震災に対処して金融機関等の経営基盤の充実を図るための金融機能の強化のための特別措置に関する法律及び金融機関等の組織再編成の促進に関する特別措置法の一部を改正する法律案	金融庁
27	災害時における石油の供給不足への対処等のための石油の備蓄の確保等に関する法律等の一部を改正する法律案	経済産業省
61	東日本大震災による被害を受けた公共土木施設の災害復旧事業等に係る工事の国等による代行に関する法律案	国土交通省
62	東日本大震災により甚大な被害を受けた市街地における建築制限の特例に関する法律案	国土交通省

6	津波防災地域づくりに関する法律案	国土交通省
7	津波防災地域づくりに関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案	国土交通省
22	都市再生特別措置法の一部を改正する法律案	国土交通省
57	東日本大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律案	財務省
67	東日本大震災に対処するために必要な財源の確保を図るための特別措置に関する法律案	財務省
87	平成二十二年度歳入歳出の決算上の剰余金の処理の特例に関する法律案	財務省
4	東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法案	財務省
10	東日本大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律の一部を改正する法律案	財務省
3	特別会計に関する法律の一部を改正する法律案	財務省
8	租税特別措置法等の一部を改正する法律案	財務省
38	平成二十三年東北地方太平洋沖地震に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律案	総務省
58	地方税法の一部を改正する法律案	総務省
64	平成二十三年度分の地方交付税の総額の特例等に関する法律案	総務省
68	平成二十三年東北地方太平洋沖地震に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律の一部を改正する法律案	総務省
69	東日本大震災に伴う地上デジタル放送に係る電波法の特例に関する法律案	総務省
88	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案	総務省
89	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地方税法及び東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律の一部を改正する法律案	総務省
2	平成二十三年度分の地方交付税の総額の特例等に関する法律等の一部を改正する法律案	総務省
3	東日本大震災からの復興に関し地方公共団体が実施する防災のための施策に必要な財源の確保に係る地方税の臨時特例に関する法律案	総務省
11	地方税法の一部を改正する法律案	総務省
9	東日本大震災による被害を受けた合併市町村に係る地方債の特例に関する法律の一部を改正する法律案	総務省

1	東日本大震災に対処するための平成二十三年度分の地方交付税の総額の特例等に関する法律の一部を改正する法律案	総務省
13	地方税法及び国有資産等所在市町村交付金法の一部を改正する法律案	総務省
14	地方交付税法等の一部を改正する法律案	総務省
84	原子力損害賠償支援機構法案	内閣官房
1	東日本大震災復興特別区域法案	内閣官房
8	復興庁設置法案	内閣官房
23	福島復興再生特別措置法案	内閣官房
63	東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律案	内閣府
86	東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律の一部を改正する法律案	内閣府
81	災害対策基本法の一部を改正する法律案	内閣府
65	東日本大震災に対処するための土地改良法の特例に関する法律案	農林水産省
66	東日本大震災に伴う海区漁業調整委員会及び農業委員会の委員の選挙の臨時特例に関する法律案	農林水産省
81	農林中央金庫及び特定農水産業協同組合等による信用事業の再編及び強化に関する法律の一部を改正する法律案	農林水産省
79	裁判官の報酬等に関する法律の一部を改正する法律案	法務省
80	検察官の俸給等に関する法律の一部を改正する法律案	法務省

出典：内閣法制局 HP を参照し作成

また、同時に東日本大震災関連の政令として、平成 23 年度には 89 件の政令が制定されることとなる。

表 24 東日本大震災関連の政令

政令番号	政令名	主管省庁
165	東日本大震災の被災者に係る一般旅券の発給の特例に関する法律施行令	外務省
135	東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律第三条第一項第六号の一般廃棄物の処理施設を定める政令	環境省
215	廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行令の一部を改正する政令	環境省
394	平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法施行令	環境省
174	東日本大震災による有価証券報告書等の提出の義務の不履行について	金融庁

	の免責に係る期限に関する政令	
227	東日本大震災に対処して金融機関等の経営基盤の充実を図るための金融機能の強化のための特別措置に関する法律及び金融機関等の組織再編成の促進に関する特別措置法の一部を改正する法律の施行期日を定める政令	金融庁
228	金融機能の強化のための特別措置に関する法律施行令等の一部を改正する政令	金融庁
133	東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律の経済産業省関係規定の施行に関する政令	経済産業省
148	産業活力の再生及び産業活動の革新に関する特別措置法施行令の一部を改正する政令	経済産業省
265	東日本大震災の被害者の特許法第十七条の三の規定による願書に添付した要約書の補正等についての権利利益に係る満了日の延長に関する政令	経済産業省
120	警察官の職務に協力援助した者の災害給付に関する法律施行令の一部を改正する政令	警察庁
353	警察法施行令の一部を改正する政令	警察庁
183	東日本大震災による私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律第九条第四項の規定による報告書の提出等の義務の不履行についての免責に係る期限に関する政令	公正取引委員会
126	雇用保険法施行令の一部を改正する政令	厚生労働省
131	東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律の厚生労働省関係規定の施行等に関する政令	厚生労働省
144	予防接種法施行令の一部を改正する政令	厚生労働省
194	東日本大震災による医療法第八条の規定等による届出の義務の不履行についての免責に係る期限に関する政令	厚生労働省
274	東日本大震災の被害者の児童福祉法第二十四条の三第四項の施設給付決定等についての権利利益に係る満了日の延長に関する政令	厚生労働省
428	水防法第三十二条第一項第二号の水防活動を定める政令	国土交通省
114	東日本大震災による被害を受けた公共土木施設の災害復旧事業等に係る工事の国等による代行に関する法律施行令	国土交通省
134	東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律の国土交通省関係規定の施行等に関する政令	国土交通省
162	東日本大震災に伴う中央建設工事紛争審査会による紛争処理に係る申請手数料の特例に関する政令	国土交通省

276	東日本大震災の被害者の建設業法第三条第一項の許可等についての権利利益に係る満了日の延長に関する政令	国土交通省
326	測量法施行令の一部を改正する政令	国土交通省
425	津波防災地域づくりに関する法律の施行期日を定める政令	国土交通省
426	津波防災地域づくりに関する法律施行令	国土交通省
427	津波防災地域づくりに関する法律及び津波防災地域づくりに関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律の施行に伴う関係政令の整備に関する政令	国土交通省
112	東日本大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律施行令	財務省
121	補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律施行令の一部を改正する政令	財務省
125	地震保険に関する法律施行令の一部を改正する政令	財務省
129	東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律第二十六条第一項第二号の給付を定める政令	財務省
357	補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律施行令の一部を改正する政令	財務省
389	所得税法施行令の一部を改正する政令	財務省
390	法人税法施行令の一部を改正する政令	財務省
391	東日本大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律施行令の一部を改正する政令	財務省
26	平成二十三年東北地方太平洋沖地震に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律施行令	総務省
110	地方自治法施行令の一部を改正する政令	総務省
113	地方税法施行令の一部を改正する政令	総務省
128	東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律の総務省関係規定の施行等に関する政令	総務省
139	平成二十三年東北地方太平洋沖地震に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律第一条第一項の特例選挙期日を定める政令	総務省
143	非常勤消防団員等に係る損害補償の基準を定める政令の一部を改正する政令	総務省
150	平成二十三年東北地方太平洋沖地震に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律の一部を改正する法律の施行に伴う関係政令の整備に関する政令	総務省

163	東日本大震災に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律第一条第一項の特例選挙期日を定める政令の一部を改正する政令	総務省
210	東日本大震災に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律第一条第一項の特例選挙期日を定める政令の一部を改正する政令	総務省
251	東日本大震災に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律第一条第一項の特例選挙期日を定める政令の一部を改正する政令	総務省
253	東日本大震災に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律施行令の一部を改正する政令	総務省
254	消防団員等公務災害補償等責任共済等に関する法律施行令の一部を改正する政令	総務省
258	地方税法施行令の一部を改正する政令	総務省
311	東日本大震災に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律第一条第一項の特例選挙期日を定める政令の一部を改正する政令	総務省
325	市町村の合併の特例に関する法律施行令等の一部を改正する政令	総務省
349	行政機関職員定員令の一部を改正する政令	総務省
387	東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律の総務省関係規定の施行等に関する政令の一部を改正する政令	総務省
392	地方税法施行令の一部を改正する政令	総務省
182	東日本大震災復興対策本部令	内閣官房
257	原子力損害賠償支援機構法施行令	内閣官房
408	東日本大震災復興特別区域法の施行期日を定める政令	内閣官房
409	東日本大震災復興特別区域法施行令	内閣官房
18	平成二十三年東北地方太平洋沖地震による災害についての激甚災害及びこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令	内閣府
19	平成二十三年東北地方太平洋沖地震による災害についての特定非常災害及びこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令	内閣府
23	災害対策基本法施行令の一部を改正する政令	内閣府
102	平成二十三年東北地方太平洋沖地震による災害についての激甚災害及びこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令の一部を改正する政令	内閣府
124	平成二十三年東北地方太平洋沖地震による災害についての激甚災害及	内閣府

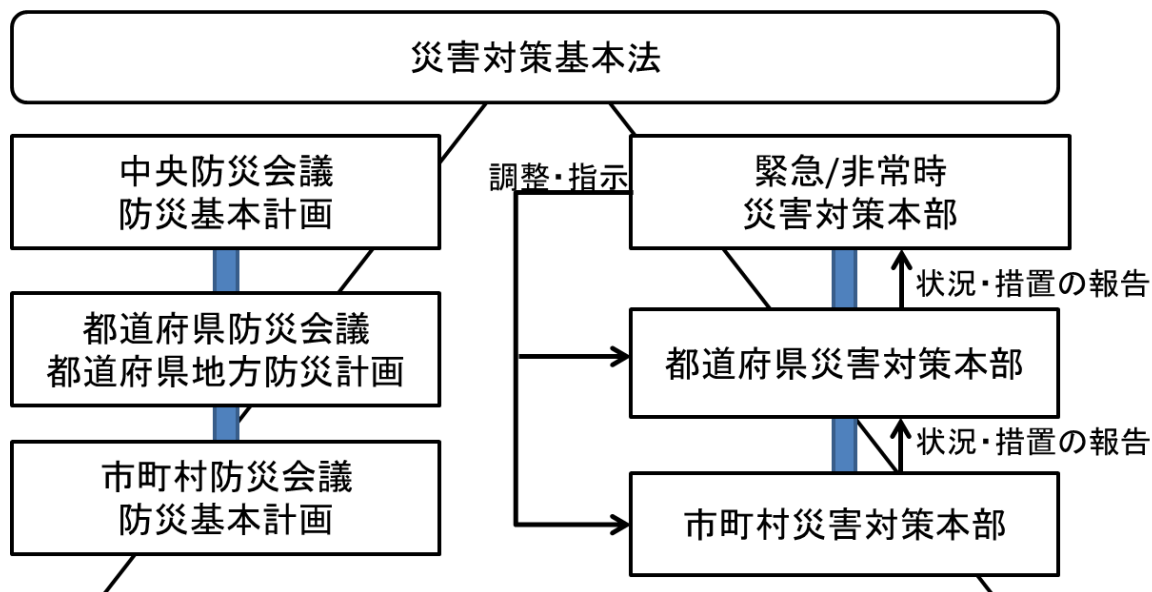
	びこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令の一部を改正する政令	
127	東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律第二条第二項及び第三項の市町村を定める政令	内閣府
160	平成二十三年東北地方太平洋沖地震による災害についての特定非常災害及びこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令の一部を改正する政令	内閣府
192	東日本大震災による特定非営利活動促進法第二十八条第一項の規定による事業報告書等の作成等の義務の不履行についての免責に係る期限に関する政令	内閣府
193	東日本大震災による公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律第二十一条第一項の規定による書類の作成等の義務の不履行についての免責に係る期限に関する政令	内閣府
261	東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律第二条第二項及び第三項の市町村を定める政令の一部を改正する政令	内閣府
283	東日本大震災についての激甚災害及びこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令の一部を改正する政令	内閣府
360	株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法の一部の施行に伴う関係政令の整備に関する政令	内閣府
397	株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法第十九条第一項の地域を定める政令	内閣府
101	平成二十三年東北地方太平洋沖地震についての天災による被害農林漁業者等に対する資金の融通に関する暫定措置法の適用に関する政令	農林水産省
123	平成二十三年東北地方太平洋沖地震についての天災による被害農林漁業者等に対する資金の融通に関する暫定措置法の適用に関する政令の一部を改正する政令	農林水産省
132	東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律の農林水産省関係規定の施行等に関する政令	農林水産省
136	東日本大震災に対処するための農林水産省関係政令の特例に関する政令	農林水産省
275	東日本大震災の被害者の薬事法第八十三条第一項の規定により読み替えて適用される同法第二十四条第一項の許可等についての権利利益に係る満了日の延長に関する政令	農林水産省
285	農林中央金庫及び特定農水産業協同組合等による信用事業の再編及び強化に関する法律の一部を改正する法律の施行期日を定める政令	農林水産省
286	農林中央金庫及び特定農水産業協同組合等による信用事業の再編及び	農林水産省

	強化に関する法律施行令の一部を改正する政令	
99	原子力損害賠償紛争審査会の設置に関する政令	文部科学省
122	公立学校の学校医、学校歯科医及び学校薬剤師の公務災害補償の基準を定める政令の一部を改正する政令	文部科学省
130	東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律第三十九条において準用する同法第二十六条第一項第二号の給付を定める政令	文部科学省
149	独立行政法人日本スポーツ振興センター法施行令の一部を改正する政令	文部科学省
229	原子力損害賠償紛争審査会の組織等に関する政令の一部を改正する政令	文部科学省
268	日本私立学校振興・共済事業団法施行令の一部を改正する政令	文部科学省
293	平成二十三年原子力事故による被害に係る緊急措置に関する法律の施行期日を定める政令	文部科学省
294	平成二十三年原子力事故による被害に係る緊急措置に関する法律施行令	文部科学省
350	文部科学省組織令の一部を改正する政令	文部科学省
140	東日本大震災の被災者等に係る登記事項証明書等の交付についての手数料の特例に関する政令	法務省
273	東日本大震災の被害者の犯罪被害財産等による被害回復給付金の支給に関する法律第九条第一項の規定による被害回復給付金の支給の申請等についての権利利益に係る満了日の延長に関する政令	法務省
190	防衛省の職員の給与等に関する法律施行令の一部を改正する政令	防衛省

出典：内閣府法制局 HP を参照し作成

東日本大震災の発生受け、当時の政権により、災害対策基本法に基づき災害対策本部が設置されることとなる。同時に、各省庁においても緊急対策本部が設置され対応が検討される。

図 10 災害対策基本法による組織体制



出典：災害対策基本法，災害対策制度研究会（2003）をもとに作成。

東日本大震災の復興にあたり、政府は、過去の災害時の経験を生かす形で、復興を担う機関の設置の必要性から、関東大震災時の後藤新平が提案した「復興院」に類する組織の設立を検討している。そして、その復興へ向けた取り組みを検討すべく、発災から約1か月経過した時点で有識者による「東日本大震災復興構想会議」を組織する。この復興構想会議では、発災から約半年後に復興の方針を位置づけ、「東日本大震災からの復興の基本方針」が定められ、それに基づき復興に向けた取り組みがなされている。

東日本大震災からの復興の基本方針

- (1) 被災地域の復旧・復興及び暮らしの再生のための施策
- (2) 被災者の避難先となっている地域や震災による著しい悪影響が社会経済に及んでいる地域など、被災地域と密接に関連する地域において、被災地域の復旧・復興のために一体不可分のものとして緊急に実施すべき施策
- (3) 上記と同様の施策のうち、東日本大震災を教訓として、全国的に緊急に実施する必要性が高く、即効性のある防災、減災等のための施策

東日本大震災における政府の復興施策について

- (1) 災害に強いまちづくり
 - ① 高齢化や人口減少等に対応した新しい地域づくり
 - ② 「減災」の考え方に基づくソフト・ハードの施策の総動員
 - ③ 土地利用の再編等を速やかに実現できる仕組み等

- ④被災者の居住の安定確保
- ⑤市町村の計画策定に対する人的支援、復興事業の担い手等
- (2)地域における暮らしの再生
 - ①地域の支え合い
 - ②雇用対策
 - ③教育の振興
 - ④復興を支える人材の育成
 - ⑤文化・スポーツの振興
- (3)地域経済活動の再生
 - ①企業、産業・技術の振興と支援
 - ②中小企業への支援
 - ③農業・林業・水産業への支援
 - ④観光業への支援
 - ⑤コミュニティを支える生業支援
 - ⑥二重債務問題
 - ⑦交通・物流、情報通信の構築
 - ⑧再生可能エネルギーの利用促進、エネルギー効率の向上
 - ⑨環境先進地域の実現
 - ⑩災害廃棄物(がれき)の処理の促進
- (4)大震災の教訓を踏まえた国づくり
 - ①電力安定供給の確保とエネルギー戦略の見直し
 - ②再生可能エネルギーの導入促進及び省エネルギー対策等の推進
 - ③世界に開かれた復興
 - ④社会的包摂の実現と「新しい公共」の推進
 - ⑤今後の災害への備え
 - ⑥震災に関する学術調査、災害の記録と伝承
- (5)原子力災害からの復興
 - ①応急対策、復旧対策、情報提供
 - ②安全対策・健康管理対策等
 - ③賠償・行政サービスの維持等
 - ④放射性廃棄物の除去
 - ⑤医療産業の拠点整備
 - ⑥再生可能エネルギーの拠点整備
 - ⑦政府系研究機関の関連部門等の福島県への設置等の促進

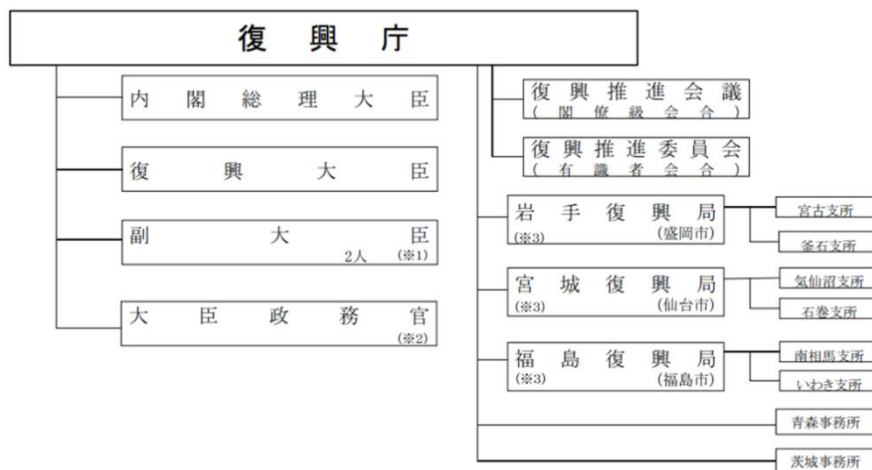
この復興の基本方針では、被災者及び被災した地方公共団体の意向等を踏まえつつ、

各府省一体となって施策の実施がうたわれており、政府が方針を示し、各被災自治体がその実施主体を担うという形で決定がなされている。また、復興に向けた期間として、被害状況をかんがみ、合計10年(平成23年度～平成32年度)の復興期間一期間については、復興に向けた取り組みの優先度、内容によって、「集中復興期間(平成23年度～平成27年度)」と「復興創生期間(平成28年度～平成32年度)」一が設定されることとなる。

また、この復興の基本方針では、「あらゆる力を合わせた復興支援」として、復興に向けて、①国の総力を挙げた取り組み、②民間の力による復興、③事業規模と財源の確保があげられ、各地方自治体が復興に向けた取り組みを行うための「復興特区制度」、「復興交付金」が創設されるほか、「新しい公共」による復興の推進が位置づけられる。そして、各復興事業の推進に係る財源の確保には、「復興特別所得税」や「復興特別法人税」が制定されるなど、文字通り、国の総力を挙げての震災復興の取り組みが位置づけられることとなる。

また、復興の基本方針では、復興を担うための特別組織として時限付一発災から10年後の平成32年3月31日まで一ではあるが、「復興庁設置法」に基づき、内閣に復興庁が設置されることとなる。復興庁は、復興基本法の基本理念にのっとり、復興に関する内閣の事務を内閣官房と共に助けること及び主体的かつ一体的に行うべき東日本大震災からの復興に関する行政事務の円滑かつ迅速な遂行を図ることを任務としている。

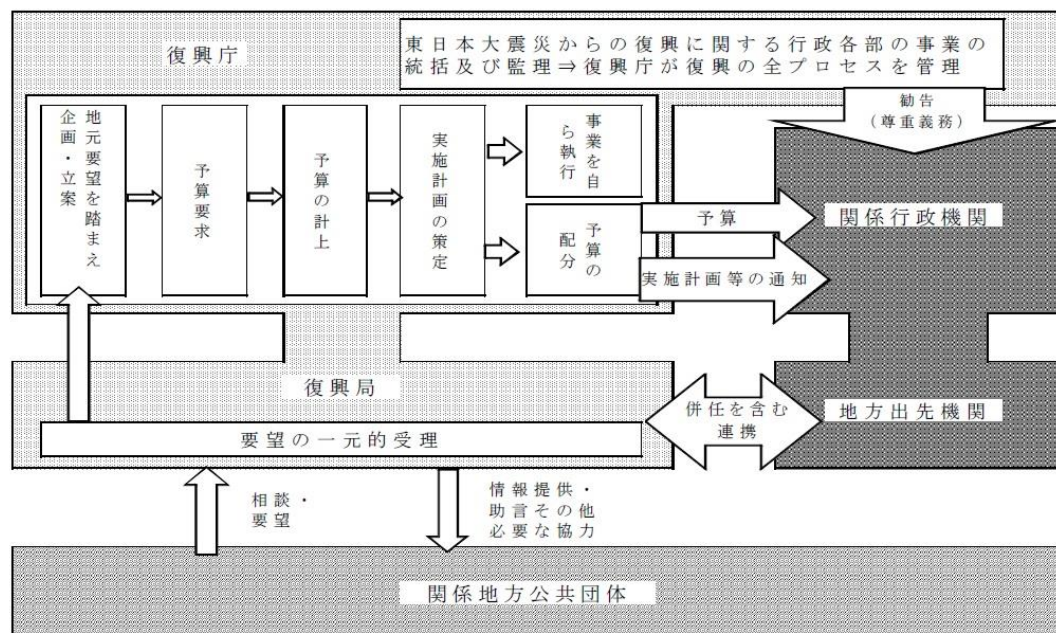
図11 復興庁の組織体制



※1 復興庁に副大臣2人を置くほか、他の府省の副大臣の職を占める者をもって充てられる副大臣を置くことができる。
 ※2 復興庁に大臣政務官を置くことができる。大臣政務官は、他の府省の大臣政務官の職を占める者をもって充てる。
 ※3 副大臣又は大臣政務官が各復興局を担当する。

出典：復興庁 HP より

図 12 復興庁の執行体制



出典：復興庁 HP より

復興特区制度について

復興特別区域として、東日本大震災により一定の被害が生じた区域である財特法の特
定被災区域などが対象となり、そこで策定される復興計画及びその事業計画に対して、
申請に対する復興交付金の交付という形での国の支援フローが位置づけられている。

図 13 復興特区制度について

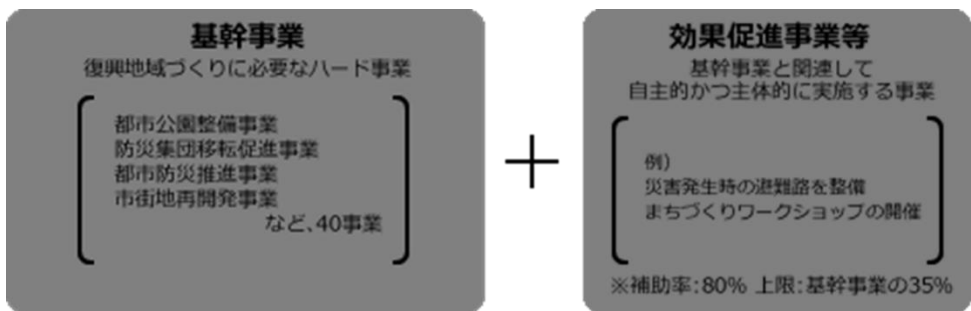


出典：復興庁

復興特別交付金制度

復興特別区域において地方公共団体が策定する復興計画及びその事業計画に対して、その基幹事業一主にはハード面一と効果促進事業一主にはソフト面一のそれぞれに対しての交付金の交付が位置づけられる。

図 13 復興特別交付金制度について



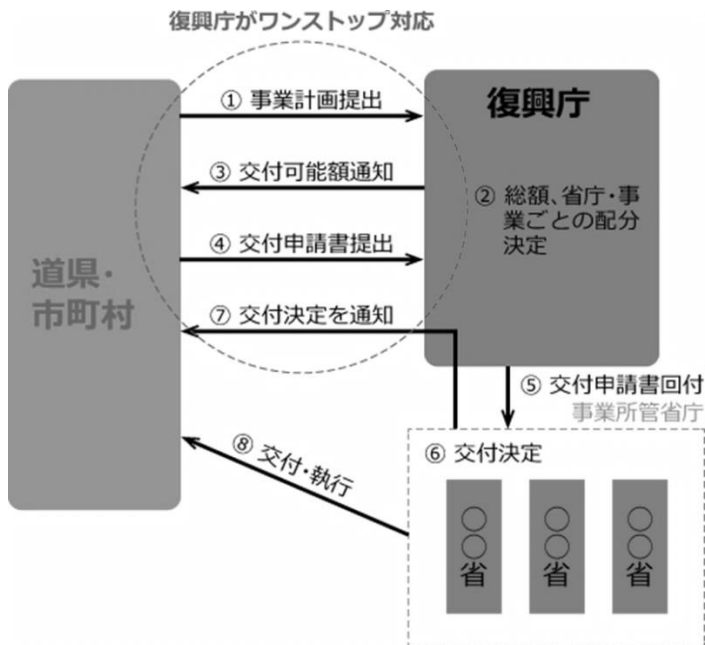
出典：復興庁 HP より

復興特別交付金制度の交付に当たって

図示されているように復興特別交付金制度の交付に当たっては、各地方自治体がその

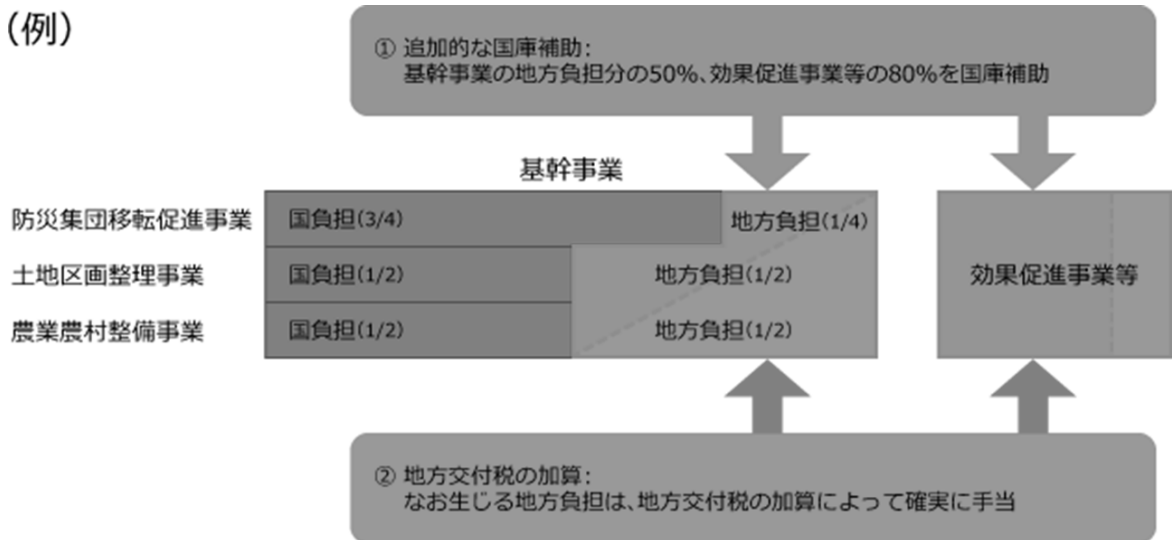
管轄省庁との煩雑なやり取りを復興庁に集約することで、ワンストップの対応となるようにされている。

図 14 復興特別交付金制度の交付



出典：復興庁 HP より

図 15 復興特別交付金制度の交付における地方の負担



出典：復興庁 HP

東日本大震災への政府対応については、阪神・淡路大震災同様に、災害対策関連法案に基づく形での応急対応がなされている。一方、復興に向けた取り組みについては、すでに見てきた関東大震災での後藤新平の「復興院」の構想にヒントを得た形で、「復興庁」が設置されると同時に国の復興に向けた方針が決定され、国が方針を定めるが具体的な復興計画、事業の推進主体は地方公共団体とし、そのための制度的な支援を位置づける形で復興の推進を図っている。また、関東大震災、阪神・淡路大震災と同様に時限付での復興期間が設定されることとなり、期間を定める形での復興が推進されていくこととなる。

この東日本大震災からの復興に向けた取り組みに対しては、後藤新平の取り組みが着目されると同時に、復興に向けた様々な議論が展開される。それは、大別すると、今回の震災を好機として捉え、そこからの復興が今後の日本の新たなモデルとなるという考え方と、復興に向けて今一度、復興とは何かを考え直しそのための体制を再考すべきであるという議論である。

「日本の産業は東北関東大地震の経験から何を学び、どのように復興に向かえばよいのだろうか。この未曾有の大災害から日本が復興するとき、我々は、再び「成長」を志向すべきか、それとも「発展」を志向すべきか。…日本の産業は大震災前にも、「失われた二十年」を経て極めて危機的な状況を迎えていた。震災によってそれに拍車がかかった。このとき、我々は、一九八〇年代の栄光にしがみついた「復旧」をすべきなのか、それとも次の段階へ移行する好機ととらえ、そのモデルと決別して、新たなモデルで復興すべきなのか。」（妹尾 2011：70）という主張がある一方で、「東日本大震災の復興のために、国がなすべきことは、各地の復興の理想の絵姿やイメージを描いたり、誘導したり、それを地元に対して示したりすることではない。国の役割は法制度と財政面で復旧・復興を全面支援することである。国の税金で支援できる範囲と年限を早急に明示しえ強い意思表示を行うことが、地方分権下で必要とされる国の復興政策、国のリーダーシップである、…東日本大震災では深刻な被災（マイナスの状態）から元の姿（プラスマイナスゼロ）に何としても戻すことが復興なのである。」（越澤 2011：29）というような議論も見られるなど、東日本大震災という衝撃をどのように解釈するのかについて数多くの議論が巻き起こるのであるが、それらは、発災後の時間経過に伴い減少していくのである。

このような議論が生じたが、政府の方針としては、「東日本大震災からの復興なくして日本の再生はない。『復興・創生期間』においては、復興のステージが進むにつれて生じる新たな課題や多様なニーズにきめ細やかに対応しつつ、10 年間の復興期間の「総仕上げ」に向けて、被災地の自立につながり、地方創生のモデルとなるような復興を実現することを目指す。」（復興庁 2016：1-2）とあるように、『復興・創生期間』における東日本大震災からの復興の基本方針』として、東日本大震災は日本の再生として位置づけられており、そこでは、非常にマクロな視点から復興をとらえる視点が提示され、

個々の被災者や被災地への視点が欠如しているのである。

他方、主導的に復興の方針を定めた政府においても、これも歴史が繰り返されることなのか、政局の混乱が生じている。復興への方針は定まったにせよそれを担う政権が過去の大災害時と同様に代わっているのである。

表 25 政局の変動：復興相の入替

氏名	内閣	就任日	退任日	党派
松本龍	菅内閣	2011年6月27日 2011年7月5日	2011年7月5日 2011年9月2日	民主党
平野達夫	菅内閣・野田内閣	2011年9月2日	2012年2月10日	
平野達夫	野田内閣	2012年2月10日	2012年12月26日	
根本匠	安倍内閣	2012年12月26日	2014年9月3日	自民党
竹下亘		2014年9月3日 2014年12月24日	2014年12月24日 2015年10月7日	
高木毅		2015年10月7日	2016年8月3日	
今村雅弘		2016年8月3日	2016年4月26日	
吉野正芳		2017年4月26日	現職	

では、発災から約半年後に国としての復興の基本方針が出されたのちに、それに基づき今回の被災3県における状況はどのようになっているのか、各県ごとの復興計画の策定状況及びそこでの課題について概観していく。

2. 岩手県の状況と諸対策

ここでは、岩手県の東日本大震災の被害状況とそこからの復興の取り組みについて見ていく。

表 26 岩手県の被害状況(人的・建物被害)

市町村名	人口	人的被害・建物の被害状況				
		死者数(人)	行方不明者数(人)	負傷者(人)	合計(人)	対人口割合(%)
陸前高田市	23,300	1,538	392	不明	1,930	8.3
大船渡市	40,737	330	122	不明	452	1.1
釜石市	39,574	879	349	不明	1,228	3.1
大槌町	15,276	790	773	不明	1,563	10.2
山田町	18,167	593	61	不明	854	4.6
宮古市	59,430	420	158	33	611	1
岩泉町	10,804	7	0	0	7	0.1
田野畑村	3,843	14	19	8	41	1.1
普代村	3,088	0	1	1	2	0.1
野田村	4,632	38	0	17	55	1.2
久慈市	36,872	2	2	8	12	0
洋野町	17,913	0	0	0	0	0
沿岸部小計	274,086	4,611	2,077	67	6,755	2.5
内陸部小計	1,056,061	0	4	119	123	0
岩手県計	1,330,147	4,611	2,081	186	6,878	0.5

出典：岩手県『岩手県東日本大震災津波復興計画基本計画』をもとに作成。

表 27 岩手県の被害状況(産業・公共土木施設被害)

被害の区分		被害額	備考
産業被害	農業被害	589 億円	農地・農業用施設 544 億円、農業施設 28 億円
	林業被害	250 億円	林業施設 199 億円、森林 37 億円
	水産業・港湾被害	3,587 億円	漁港 2,782 億円、漁船 234 億円、養殖施設 132 億円、水産施設等 219 億円
	工業被害(製造業)	890 億円	津波被害による想定額。地震被害含まず。
	商業被害(小売・卸売業)	445 億円	
	観光業被害(宿泊施設)	326 億円	
計		6,087 億円	
公共土木施設被害	河川・海岸・道路等施設被害	1,723 億円	海岸 1,289 億円、道路 252 億円、河川 147 億円
	都市・公園施設被害	405 億円	下水道 306 億円、公園 99 億円
	港湾関係施設被害	445 億円	
計		2,473 億円	
合計		8660 億円	

出典：岩手県『岩手県東日本大震災津波復興計画基本計画』をもとに作成

岩手県は、津波被害により沿岸部の三陸地方で大きな被害を見せている。特に被災地域の産業である水産業に対して大きな被害を被っており、県の復興計画及び事業においてもそこでの産業の復興が大きなウェートを占めている。確かに、沿岸部の地域は、そこでの住民の生活基盤と生産基盤は産業と大きく結びついており、職住一体の形がコミュニティの形成にも寄与している。そのため、岩手県としては、この三陸地方をいかに復興させるかが復興の焦点でもあり、そのことが復興計画の中にもりこまれていくのである。

東日本大震災を受ける形で岩手県は平成 23 年 8 月に「岩手県東日本大震災津波復興計画」の策定を行う。そこでは、目指す復興の姿を「いのちを守り海と大地に生きるふるさと岩手・三陸の創造」を掲げ、政府の復興方針で出された期間とは異なりその計画

期間を平成 23 年度から平成 30 年度までの 8 年間としている。そして、復興基本計画に基づき、復興実施期間は、さらに 3 つの期間に分けられ、①第一期：基盤復興期間(平成 23 年度～平成 25 年度)―復旧・復興の第一歩となる緊急的な取り組みのほか、本格的な復興に向けた基盤づくりに取り組む―、②第二期：本格復興期間(平成 26 年度～28 年度)―復興まちづくりを構成させ、被災者の生活の安定と住宅再建、水産業をはじめとする地域産業の再生などの本格復興に取り組む―、③第三期：更なる展開への連結期間(平成 29 年度～平成 30 年度)―被災からの復旧にとどまらない、将来にわたって持続可能な新しい三陸の創造に向けた取組を展開する―、としている(岩手県 2011：3)。

また、具体的な取り組みについては、国の復興方針を組んだ形で県としての独自の視点を組み込み、復興の 3 原則として、①安全の確保、②暮らしの再生、③なりわいの再生を挙げている。

表 28 岩手県復興計画での取り組み

1. 「安全」の確保

…多重防災型まちづくり、災害に強い交通ネットワークの構築

(1) 防災のまちづくり

地域に最も適した多重防災型のまちづくりや強いインフラの構築、エネルギー自給システムの導入促進による災害に強く安心な暮らしを支える防災都市・地域づくりの促進。

「防災文化」の醸成と継承、地域住民の故郷への想い、地域の歴史・文化・伝統を踏まえた住民主体の生活環境づくり

(2) 交通ネットワーク

復興道路として『災害に強い高規格幹線道等の幹線道路ネットワーク』を整備し道路ネットワークの構築、災害対応拠点としての港湾や空港の機能強化、鉄道の整備

2. 「暮らし」の再建

…住宅供給、仕事の確保、生命・心身の健康を守るシステムや教育環境の再構築、地域コミュニティ活動への支援

(1) 生活・雇用

被災者の生活再建、住宅再建に向けた資金面支援、相談支援の実施、支援体制の整備、恒久住宅・宅地の供給による生活再建の促進

被災地域の雇用情勢への対応として、雇用維持、産業振興による雇用創出、離職者等の雇用相談・再就職支援

(2) 保健・医療・福祉

被災者の心身の健康を守るため、被災した各種施設の機能回復を図りつつ、新たなまちづくりと連動した災害に強く質の高い保健・医療・福祉提供体制の整備

(3) 教育・文化

学校教育の早期正常化、心にダメージを受けた子どもへの対応や心のサポートのための体制強化推進、就学の為の教育環境整備の推進

災害の知識、防災教育、地域との関わり方、郷土の将来像の創造等の要素を組み込んだ「いわての復興教育」プログラムの構築

文化芸術活動の早期復興、文化芸術施設の機能回復、被災地域の伝統文化芸術、文化財の保存・継承・活用の支援

きめ細かな保健活動と「こころのケア」の推進、保護が必要な子どもへの養育支援

(4) 地域コミュニティ

被災地域の自立的復興を促進するための地域コミュニティづくりの再生・活性化に向けた支援、福祉コミュニティ確立のための支援、地域の結束力強化に向けた郷土芸能・文化活動の支援

(5) 地域コミュニティ

被災市町村が早急に十分な行政サービスを提供することが可能となるような行政機能の回復のための人的支援・技術的助言の実施

3. 「なりわい」の再生

…生産活動、生産体制の構築、基盤整備、金融面・制度面の支援、地域特性を生かしたサービスの創出、地域経済の活性化

(1) 水産業・農林業

漁業協同組合による漁船・養殖施設の等、生産手段の一括購入・共同利用システムの構築、漁業基盤となる種苗生産施設の整備、共同利用システムの活用、協業体制の育成を通じた担い手の確保・育成

中核的な産地魚市場の再開と安定的運営に必要な施設・設備・機器の復旧・整備、加工機能の集積や企業間連携等による高生産・高付加価値の促進

漁港・漁場のがれき等の早期撤去、漁港、海岸保全施設等の応急的復旧、地域の防災対策・地域づくり、水産業再生の方向性を踏まえた漁港・漁場・漁村生活環境基盤や海岸保全施設の復旧・整備の推進

早期の営農再開のための農地等の復旧、地域の気象特性等を活かした園芸産地の形成、地域防災・地域づくりを踏まえた農業再生基盤や農村生活環境基盤

地域の木材を活用する工場等の復旧・整備支援、木材加工体制の再生

(2) 商工業

被災地域の企業・商店街に向けた支援体制・助成制度の構築、早期の事業再開を図ると同時に、地域産業振興のサポート

被災企業の早期事業再開、地域のけん引役となる産業の早期回復を支援し、沿岸部と内陸部の地域連携によるものづくり体制の強化や更なる産業集積・新産業の創出を図り地域経済の活性化を図る

(3) 観光

三陸沿岸観光の再構築を図るため、被災沿岸部地域の観光産業の早期再建に注力するとともに、経営のサポート・支援を実施、官民一体となった観光地のプラットフォームづくりの促進
安心・安全な観光地の構築による交流人口の増加

津波被害により沈滞する観光産業を支援し、岩手の歴史・文化・景観等に根ざした観光資源の
発掘・磨き上げによる誘客、「おもてなしの郷いわて」と題して、国際的な観光立県を確立

出典：『岩手県東日本大震災津波復興計画』をもとに作成。

岩手県の復興計画においては、上記の3つの取り組みと並行して、「三陸創造プロジェクト」として5つのプロジェクトがあげられている。なお、このプロジェクトは、復興からその先の三陸地域の活性化までをも目指す観点からの計画となっているおり、横断性、創造性、独自性、長期性、多様な主体との連携というキーワードがあげられている。

三陸創造プロジェクト

- ①『国際研究交流拠点形成』：科学技術分野
- ②『さんりくエコタウン形成』：環境共生・再生可能エネルギー分野
- ③『東日本大震災津波伝承まちづくり』：津波災害の次世代への伝承
- ④『さんりく産業振興』：産業振興分野
- ⑤『新たな交流による地域づくり』：新たな交流による地域づくり

岩手県としての復興計画の枠組みについて見てきたが、県内の自治体によっても県の復興計画を落とし込む形で復興計画が策定されている。

表 29 岩手県内の復興計画の策定状況について

自治体名	計画名	策定時期
洋野町	洋野町復興ビジョン	平成 23 年 6 月 1 日
	洋野町震災復興計画	平成 23 年 7 月 28 日
久慈市	久慈市復興ビジョン	平成 23 年 5 月 2 日
	久慈市復興計画	平成 23 年 7 月 22 日
野田村	野田村復興基本方針	平成 23 年 5 月 27 日
	野田村東日本大震災津波復興計画	平成 23 年 11 月 7 日
普代村	普代村災害復興計画基本方針	平成 23 年 6 月 1 日
	普代村災害復興計画	平成 23 年 9 月 29 日
田野畑村	田野畑村災害復興計画(復興基本計画)	平成 23 年 9 月 29 日
	田野畑村災害復興計画(復興実施計画)	平成 24 年 3 月 31 日
岩泉町	岩泉町震災復興計画(骨子)	平成 23 年 5 月 20 日
	岩泉町震災復興計画	平成 23 年 9 月 16 日
宮古市	宮古市震災復興基本方針	平成 23 年 6 月 1 日
	宮古市東日本大震災復興計画(基本計画)	平成 23 年 10 月 23 日
	宮古市東日本大震災復興計画(推進計画)	平成 24 年 3 月 30 日
山田町	山田町復興ビジョン	平成 23 年 6 月 30 日
	山田町復興計画	平成 23 年 12 月 22 日
大槌町	大槌町震災復興基本方針	平成 23 年 6 月 9 日
	大槌町東日本大震災津波復興計画 (基本計画)	平成 23 年 12 月 26 日
	大槌町東日本大震災津波復興計画 (実施計画)	平成 24 年 5 月 23 日
釜石市	釜石市復興まちづくり基本計画 復興プラン骨子	平成 23 年 7 月 11 日
	釜石市復興まちづくり基本計画	平成 23 年 12 月 22 日
大船渡市	大船渡市復興基本方針	平成 23 年 4 月 10 日
	大船渡市復興計画	平成 23 年 10 月 31 日
陸前高田市	陸前高田市震災復興計画策定方針	平成 23 年 5 月 16 日
	陸前高田市震災復興計画	平成 23 年 12 月 21 日

出典：岩手県 HP を参照し作成

このように、発災からほぼ 1 年の間に県及び県内自治体にて復興計画の策定がなされ復興に向けての取り組みが実施されているが、発災から 5 年が経過した平成 28 年の岩

手県復興レポートでは、「復興に必要な予算の確実な措置」、「被災地復興のための人材の確保」が課題となされている。ここでの人材の確保の問題について、岩手県立大学が実施している沿岸部の調査結果―「第2回被災地の介護者の生活と介護調査報告書」、「被災地の訪問介護従事者実態調査報告書」―より、県の計画において「被災者の心身の健康を守るため、被災した各種施設の機能回復を図りつつ、新たなまちづくりと連動した災害に強く質の高い保健・医療・福祉提供体制の整備」が位置づけられているが、介護者の状況については、「60歳までの無業率が男女とも県平均より高く、現在の暮らしの厳しさ、今後の生活不安を高める」や訪問介護従事者の実態について「仕事と生活の両立を図ることに対して調査対象者の約6割が「負担」を感じており、40代・50代の負担が特に高い」、「対象者家族への精神的なケアの必要性から、本来業務以上のニーズが生じている」などの結果が出され、人材の確保だけではなく、従事者が課題を抱える状況におかれていることがみてとれる。

現在も計画の終了時期である平成30年を目標に復興に向けた各取り組みがなされているが、継続して実態を見ていく必要があることが示唆される。

3. 宮城県の状況と諸対策

引き続き、宮城県の東日本大震災の被害状況とそこからの復興の取り組みについて見ていく。

表 30 宮城県の被害状況：人的被害と住家被害

市町村名	人口	死者			行方不明者	負傷者			住家被害				
	国勢調査(H22)	直接死	関連死	合計		重傷	軽傷	その他	全壊(床上浸水含)	半壊(床上浸水含)	一部損壊	床下浸水	非住家被害
仙台市	1,045,986	658	265	923	27	276	1,999	0	30,034	109,609	116,046	調査中	調査中
石巻市	160,826	3,278	274	3,552	425	不明	不明	不明	20,041	13,048	19,948	3,667	調査中
塩釜市	56,490	24	18	42	0	2	8	0	672	3,278	6,993	266	1,615
気仙沼市	73,489	1,108	108	1,216	215	不明	不明	不明	8,483	2,571	4,761	不明	9,605
白石市	37,422	0	1	1	0	0	18	0	40	566	2,171	0	不明
名取市	73,134	912	42	954	38	14	194	0	2,801	1,129	10,061	1,179	1,419
角田市	31,336	0	0	0	0	0	4	0	13	158	1,036	0	15
多賀城市	63,060	188	31	219	0	不明	不明	不明	1,746	3,730	6,166	1,075	不明
岩沼市	44,187	180	6	186	1	7	286	0	736	1,606	3,086	114	3,126
登米市	83,969	0	10	10	3	12	40	0	201	1,801	3,362	3	823
栗原市	74,932	0	1	1	0	6	544	0	58	372	4,552	3	48
東松島市	42,903	1,064	66	1,130	23	62	59	0	5,519	5,558	3,504	1,079	937
大崎市	135,417	2	5	7	0	79	147	0	596	2,434	9,138	0	328
蔵王町	12,882	0	0	0	0	0	0	0	16	156	1,143	0	113
七ヶ宿町	1,694	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0	0
大河原町	23,530	0	2	2	0	0	0	1	10	148	1,333	0	117
村田町	11,995	0	1	1	0	0	1	0	9	116	652	0	13
柴田町	39,341	2	3	5	0	3	1	0	13	189	1,707	0	不明
川崎町	9,978	0	0	0	0	0	0	3	0	14	460	0	0
丸森町	15,501	0	0	0	0	0	1	0	1	38	513	0	22
亘理町	34,845	265	18	283	4	2	43	0	2,389	1,150	2,048	274	3,020
山元町	16,704	680	20	700	18	9	81	不明	2,217	1,085	1,138	31	339
松島町	15,085	2	5	7	0	3	34	0	221	1,785	1,561	91	125
七ヶ浜町	20,416	76	3	79	2	不明	不明	不明	674	650	2,605	0	643
利府町	33,994	1	1	2	0	4	0	0	56	901	3,564	14	166
大和町	24,894	0	1	1	1	0	7	0	42	268	1,791	0	不明
大郷町	8,927	1	0	1	0	1	4	0	50	274	791	0	210
富谷町	47,042	0	1	1	0	2	30	0	16	537	5,305	0	0
大衡村	5,334	0	0	0	0	0	4	0	0	19	764	0	0
色麻町	7,431	0	0	0	0	0	9	0	0	15	215	0	18
加美町	25,527	0	0	0	0	0	33	0	8	35	749	0	22
涌谷町	17,494	1	0	1	1	1	20	24	144	735	1,034	0	543
美里町	25,190	0	2	2	0	19	48	0	129	627	3,130	0	1,705
女川町	10,051	593	22	615	258	不明	不明	不明	2,924	349	661	不明	1,590
南三陸町	17,429	600	20	620	211	不明	不明	不明	3,143	178	1,204	不明	234
計	2,348,165	9,635	926	10,561	1,277	502	3,615	28	83,002	155,129	224,202	7,796	26,796

出典：『宮城県復興計画』をもとに作成。

表 31 宮城県の被害状況：インフラと各産業

項目		金額	項目小計
交通	鉄道	8,595,043	10,323,204
	バス	1,318,000	
	離島航路	410,161	
ライフライン施設	水道	8,354,698	163,882,098
	電気	70,800,000	
	都市ガス	27,550,000	
	通信・放送	57,177,400	
保健医療・福祉関係施設	医療機関等	33,372,636	50,884,921
	民間等社会福祉施設	16,791,221	
	その他県有施設等	721,064	
建築物(住宅関係)		5,099,907,366	5,099,907,366
民間施設	工業関係	589,490,000	990,617,000
	商業関係	144,937,000	
	自動車・船舶	256,190,000	
農林水産関係	農業関係	545,396,810	1,295,225,545
	畜産関係	5,009,460	
	林業関係	55,117,016	
	水産業関係	680,382,645	
	その他(県所管施設)	9,319,614	
公共土木施設・交通基盤施設	高速道路	12,420,000	1,042,240,630
	国直轄分	145,696,000	
	道路(橋梁を含む)	248,348,000	
	河川(ダムを含む)	248,017,000	
	海岸	79,727,000	
	港湾	108,797,000	
	下水道	157,109,630	
	その他公共土木施設等(空港、所管施設含)	42,126,000	
文教施設	県立学校	31,811,951	212,544,118
	市町村立学校	53,588,811	
	私立学校	11,409,888	
	国立学校施設	69,000,000	
	私立大学	3,755,830	
	その他文教施設	42,977,638	
廃棄物処理・し尿処理施設		5,406,747	5,406,747
その他の公共施設等	観光施設	21,614,557	76,852,500
	消防関係施設等	16,428,000	
	警察関係施設等	10,618,485	
	その他	28,191,458	
合計			8,947,884,129

出典：『宮城県復興計画』をもとに作成。

宮城県は東日本大震災の震源地に最も近いこともあり、沿岸部地域における津波による被害が甚大である。そのため、宮城県の人的被害や住家被害は全国の約 6 割を占めることとなり、浸水面積も 58%が宮城県に集中することで、道路や鉄道などのインフラに加え、行政機関など地域社会を形成する社会基盤に大きな被害をもたらしている。

このような状況に対して、宮城県では、平成 23 年 8 月に「宮城県震災復興計画」が策定される。その計画では、国の復興期間に合わせた形で、平成 23 年度から平成 32 年度までの 10 年間を計画時期とし、①復旧期(平成 23 年度～平成 25 年度)、②再生期(平成 26 年度～平成 28 年度)、③発展期(平成 30 年度～平成 32 年度)の 3 期にわたる復興期間が設定される。また、この復興計画の部門別計画として、同時期に、みやぎの農業・農村復興計画(平成 23 年 10 月)、宮城県水産業復興プラン(平成 23 年 10 月)、みやぎ森

林・林業の震災復興プラン(平成 23 年 10 月)、宮城県復興住宅計画(平成 23 年 12 月)、宮城県社会資本再生・復興計画(平成 23 年 3 月)、宮城県復興住宅計画(平成 25 年 3 月)、第 3 期みやぎ観光戦略プラン(平成 26 年 3 月)、第 2 期宮城県多文化共生社会推進計画(平成 26 年 3 月)などが策定される。

復興計画では、その基本理念を「1. 災害に強く安心して暮らせるまちづくり」、「2. 県民一人ひとりが復興の主体・総力を結集した復興」、「3. 「復旧」にとどまらない抜本的な「再構築」、「4. 現代社会の課題を解決する先進的な地域づくり」、「5. 壊滅的な被害からの復興モデルの構築」として掲げ、次の復興のポイントを定めている。

1. 水害に強いまちづくり宮城モデルの構築
2. 水産県みやぎの復興
3. 先進的な農林業の構築
4. ものづくり産業の早期復興による「富県宮城の実現」
5. 多様な魅力を持つみやぎの観光の再生
6. 地域を包括する保健・医療・福祉の再構築
7. 再生可能なエネルギーを活用したエコタウンの形成
8. 災害に強い県土・国土づくりの推進
9. 未来を担う人材の育成
10. 復興を支える財源・制度・連携体制の構築

また、「宮城県復興計画」は、県の政策である「宮城の将来ビジョン・震災復興実施計画」との連動を果たしており、そこでの基本的考え方として、「被災者の生活再建に向けた恒久的な住居の確保、雇用の確保のスピードアップを図る」、「被災地経済の再生に向けて、被災事業者に対するきめ細かな支援や新たな企業立地等を推進」、「国の農業政策の見直しの動きや社会保障制度改革などの社会経済情勢変化への対応を図る」、

「「復旧」に留まらない抜本的な「再構築」を進め「創造的な復興」の具現化により、将来ビジョンで掲げた将来の姿を実現する」があげられている。なお、この県の政策としての「宮城の将来ビジョン・震災復興実施計画」は、その基本方針を「迅速な震災復興(再生期)、産業経済の安定的な成長、安心して暮らせる宮城、美しく安全な県土の形成」とし、政策展開の視点として、①必要な財源の確保と柔軟な制度運用、②復興のための人材確保、③民の力を最大限活かしながら「創造的な復興」を実現、④市町村と連携して力強く復興を推進、⑤効率的・効果的な県政運営、⑥東北地方の発展をけん引する広域連携と道州制の推進、を挙げているのである。

この県の計画が策定されると同時期に県内の被災自治体においても復興計画が策定される。それぞれの自治体の被害状況により期間の差異はみられるが、県の復興計画を落とし込む形で計画が策定されている。

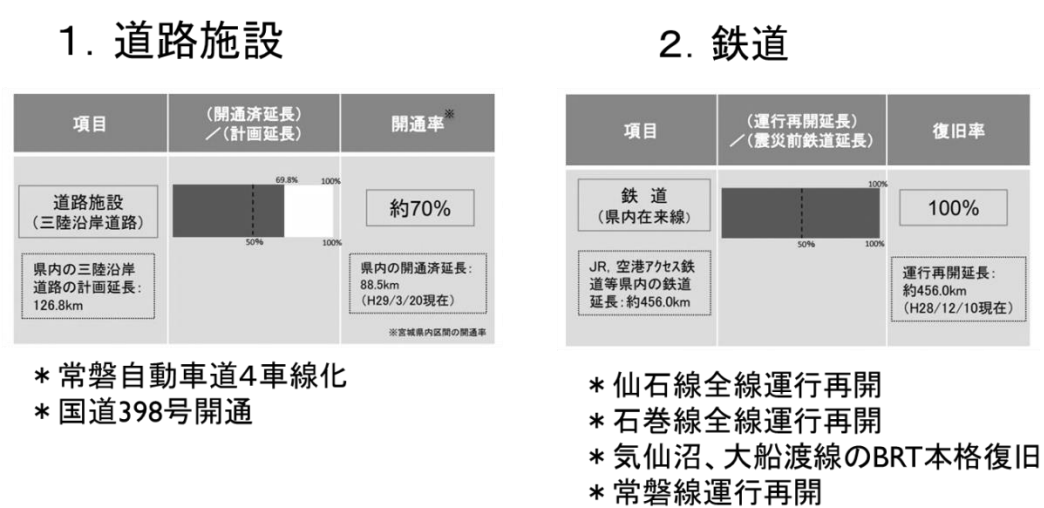
表 32 宮城県内自治体の復興計画の策定状況

市町村名	計画名	策定時期	計画期間
仙台市	仙台市震災復興計画	平成23年11月	平成23年～27年
石巻市	石巻市震災復興基本計画	平成23年12月	平成23年～32年
塩釜市	塩釜市震災復興計画	平成23年12月	平成23年～29年
気仙沼市	気仙沼市震災復興計画	平成23年10月	平成23年～32年
名取市	名取市震災復興計画	平成23年10月(平成29年3月改定)	平成23年～31年
多賀城市	多賀城市震災復興計画	平成23年12月	平成23年～32年
岩沼市	岩沼市復興計画マスタープラン	平成23年8月(平成25年9月改定)	平成23年～29年
東松島市	東松島復興まちづくり計画	平成23年12月	平成23年～32年
亘理町	亘理町震災復興計画	平成23年12月	平成23年～32年
山元町	山元町震災復興計画	平成23年12月	平成23年～30年
松島町	松島町震災復興計画	平成23年12月	平成23年～27年
七ヶ浜町	七ヶ浜町震災復興計画	平成23年11月(平成26年3月計画更新)	平成23年～32年
利府町	利府町震災復興計画	平成23年12月(平成28年1月改定)	平成23年～32年
女川町	女川町復興計画	平成23年9月	平成23年～30年
南三陸町	南三陸町震災復興計画	平成23年12月	平成23年～32年
白石市	白石市東日本大震災復興計画	平成23年9月(平成24年10月改定)	平成23年～29年
角田市	角田市震災復興旧・復興基本計画	平成23年8月	平成23年～27年
登米市	登米市震災復興計画	平成23年12月	平成23年～27年
栗原市	栗原市震災復興ビジョン	平成23年12月	平成23年～33年
大崎市	大崎市震災復興計画	平成23年10月	平成23年～29年
涌谷町	復興まちづくりマスタープラン	平成24年3月	平成23年～32年

出典：宮城県 HP を参照し作成

宮城県においては、復興事業の進捗状況について随時 HP 等で発信を行っており、発災から 6 年が経過した現在の状況は以下のようになっている。

図 16 宮城県の主要インフラの状況

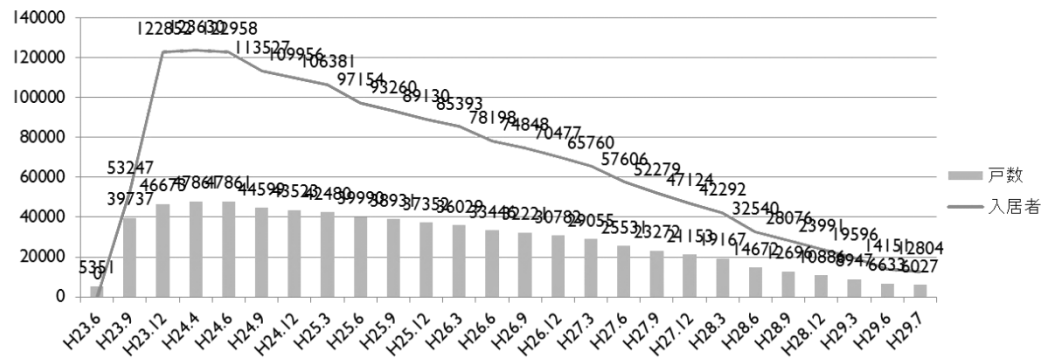


出典：『宮城県震災復興計画』をもとに作成

図 17 生活関連の復旧・復興状況

仮設住宅の入居状況(平成29年8月1日)
 ・入居者数128,040(戸数6,027戸)
 ※ピーク時 123,630人(47,861)

県外避難の状況(平成29年7月11日)
 1,787人
 ※ピーク時9,206人



出典：宮城県 HP をもとに作成

表 33 災害公営住宅整備状況(平成 29 年 7 月 1 日時点)

市町村名	計画戸数	事業着手戸数		うち工事着手戸数		うち工事完了戸数	
		進捗率(%)		進捗率(%)		進捗率(%)	
仙台市	3,179	3,179	100	3,779	100	3,179	100
石巻市	4,700	4,700	100	4,253	91	3,787	81
塩釜市	390	390	100	390	100	390	100
気仙沼市	2,087	2,087	100	2,087	100	2,087	100
名取市	660	660	100	534	809	456	69
多賀城市	532	532	100	532	100	532	100
岩沼市	210	210	100	210	100	210	100
登米市	84	84	100	84	100	84	100
栗原市	15	15	100	15	100	15	100
東松島市	1,122	1,001	89	1,001	89	913	81
大崎市	170	170	100	170	100	170	100
亘理町	477	477	100	477	100	477	100
山元町	490	490	100	490	100	490	100
松島町	52	52	100	52	100	52	100
七ヶ浜町	212	212	100	212	100	212	100
利府町	25	25	100	25	100	25	100
大郷町	3	3	100	3	100	3	100
涌谷町	48	48	100	48	100	48	100
美里町	40	40	100	40	100	40	100
女川町	859	859	100	859	100	621	72
南三陸町	738	738	100	738	100	738	100
合計	16,093	15,564	97	15,399	96	14,529	90

出典：宮城県 HP 参照し作成。

このように道路や鉄道、仮設住居の入居者数や公営住宅の整備状況のようにハード面の数字化された状況からは、さも復興が進んでいるかのように見えるが、実態はどのようなになっているのであろうか。地元紙である、河北新報の記事では、発災から約 5 年が経過し、集中復興期間の終了直前である、平成 27 年の時点で「仮設入居者住宅再建未定 3297 世帯」との見出しで、「仮設住宅で暮らす東日本大震災の被災者のうち、仮設を出た後の恒久住宅の再建計画が決まっていない世帯が県内で 3297 世帯に上ることが、県のまとめで分かった。…災害公営住宅への入居資格がないなどの事情を抱える被災者もいる。」(河北新報 2015)という記事が出されるように、実態とのかい離がみられている。

岩手県同様、宮城県も現在も復興計画が実施されているため、引き続きその状況をみていく必要がある。

4. 第3章 小括

ここまで、東日本大震災の発災からの政府の取り組み、政府の対応、岩手県、宮城県のそれぞれの状況及び諸対応の状況について「集中復興期間」に限定してみた。現在は、復興に向けたフェーズが変わり、「復興創生期間」がスタートし東日本大震災からの復興に向けた新たな取り組みが行われている。

これまでみてきたように東日本大震災は、その衝撃を受けた人々や地域社会が自らの資源のみを使って対処するにはその能力をはるかに越えているため、政府による対策の『集中復興期間』が設定されてきた。しかし、そこでは、「大災害」は出来事、つまり無比の突発的な極限状況として捉えられ、その対応策は明確な始まりと終わりをもつ一連の作業過程として継起的に順序づけられるものとして、局面別に優先されるべき問題と作業の手順の決定、それらの各作業の達成度の評価をもって終えられている。反面、この期間は、被災者や被災地に密着してみると、犠牲や被害の示唆的偏在、負の連鎖、対策如何によって生ずる不条理等が伏在し、事実的要素と心理的・思考的要素が反照し合う、複雑な社会的政治的諸過程として捉えることができるのではないだろうか。つまり、関東大震災、阪神・淡路大震災と同様に為政者からすれば、規模の違いはあるにせよ、「災害」は極限状態をもたらすような一過性の出来事として捉えているのである。

東日本大震災から5年後の政府や都道府県による対応に対し、「東日本大震災復興構想会議」の初会合で「創造的復興」が掲げられたのは、震災から1カ月後、メンバーが被災地を視察する前のことだ。元々は阪神大震災で使われた。言葉の理念はすばらしい。だが阪神で行われたのは、「赤字の星」になろうとしている神戸空港の建設など、被災者の生活再建とは直結しない巨大開発事業だった。約16兆円の巨費が復興事業名目に投じられたなか、復興自体に振り向けられたのは多く見積もっても11兆円。結果、被災地は復興したのか。甚大な被害に見舞われた神戸市長田区を訪れれば明白だ。21年たっても生活再建できない被災者の姿を目の当たりにするだろう。…阪神大震災がそうであったように、東日本大震災でもまた、被災者の生活再建は置き去りにされている…復興構想会議が11年5月にぶち上げた「復興構想7原則」である。そこに「被災者」という言葉はない。象徴的なのは「被災地域の復興なくして日本経済の再生はない。日本経済の再生なくして被災地域の真の復興はない」というフレーズだ。復興の目的は被災者の生活再建ではなく、「日本再生」にすり替わった。当時、「コンクリートから人へ」が叫ばれ、公共事業は削減の方向にあった。復活は財界の悲願であり、そこに「復興」が利用された印象を持つ。」（塩崎 2015）

東日本大震災からの復興は、いまだ緒についた状況ではないにせよ、政府が指定した復興期間の前半部分である「集中復興期間」は終了し、後半の「復興創生期間」へとフェーズが移行している。「集中復興期間」の終了から、今後、全「復興期間」の終了までの間には、それまで取られた諸対策の進行における遅速や抜け落ちの是正が図られると同時に、緊急的な極限状況への対応や対策が平常時の問題対応へ移行されると同時に、

公的な問題対応から私的问题対応に委ねられるかもしれない。

しかし、今回の「大災害」は一過性の出来事として、被災者や被災地の暮らしはより大きな政治的・社会的・経済的・技術的諸文脈中に埋め込まれていて、発災時にはそれらの実像が直接的被害として、可視化されるが、「復旧」・「復興」の進展に伴う形で不可視化されてゆき、取られた諸対策は現状維持の補強に終わりがちとなると考えられる。そのため、本章での整理は、いわば途中評価であり、今後、引き続きの被災地の状況の観察とそこでの課題の抽出が課題となるといえよう。

第3章文献一覧

復興庁 HP (<http://www.reconstruction.go.jp/>)

妹尾賢一郎(2001)「震災復興には発展的思考で臨め」『中央公論』126(5), 71-77.

岩手県(2011)『岩手県東日本大震災津波復興計画』, 岩手

県. (http://www.pref.iwate.jp/dbps_data/_material/_files/000/000/008/990/kihonkeikaku.pdf)

岩手県立大学社会福祉学部(2015)「第2回被災地の介護者の生活と介護調査報告書」, 岩手県立大学学部プロジェクト研究「被災地のケアラー研究会」.

岩手県立大学社会福祉学部(2016)「被災地の訪問介護(ホームヘルプ)従事者実態調査報告書」, 岩手県立大学学部プロジェクト研究「被災地のケアラー研究会」.

河北新報(2015)「仮設入居者住宅再建未定 3297 世帯」2015 年 12 月 16 日朝刊.

越澤明(2011)「復興とは時間との勝負である「復旧」さへ進んでいないのは遅すぎる」『中央公論』126(6), 23-29.

宮城県(2011)『宮城県震災復興計画』宮城

県. (<https://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/36636.pdf>)

内閣法制局 HP (<http://www.clb.go.jp/contents/index.html>)

災害対策制度研究会(2002)『新 日本の災害対策』ぎょうせい.

災害対策制度研究会(2003)『日本の防災行政』ぎょうせい.

震災対応セミナー実行委員会編(2012)『3.11 大震災の記録 中央省庁・被災自治体・各士業等の対応』民事法研究会.

塩崎賢明(2016)「論点大震災 5 年『集中復興』の評価と課題」朝日新聞 2016 年 3 月 11 日朝刊.

総務省消防庁(2006)「阪神・淡路大震災について(確定報)」(<http://www.fdma.go.jp/data/010604191452374961.pdf>, 2011. 7. 23)

総務省消防庁(2011)「東北地方太平洋沖地震(東日本大震災)(第 133 報)」(<http://www.fdma.go.jp/bn/higaihou/pdf/jishin/133.pdf>, 2011, 7. 23)

4 章 東日本大震災と原子力災害：主として福島県の状況とそこでの諸対策について

1. 原子力災害への諸対策

東日本大震災の発災によって、福島県では日本の災害史において、これまでの大規模な「自然災害」とは異なる「技術災害」としての原子力災害(論者によっては「放射能災害」とも言われる)が引き起こされている。

この原子力災害は、これまで世界的にみるとアメリカの TMI(1979) や Chernobyl(1986)などの様に発生による直接的な被害に加え、長期的な地域社会への影響をもたらす収束の見えない、自然災害とは異なる破局的状況をもたらすものであると認識されている。

その被害状況については、発災から約 6 年が経過した現在でもその全貌は把握することは困難であるが、国を中心としてその被害の収束に向けた様々な取り組みがなされている状況にある。そこで、本章では、性質の異なる被害をもたらした福島県の原子力災害の状況とそれへの諸対策について、これまで見てきた岩手県、宮城県の状況及びそこでの諸対策とは別章という形で概観し整理をしていくこととする。

2011 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災による地震・津波被害によって生じた福島第一原子力発電所事故について、その発生に関する原因究明のための調査を行った、東京電力福島原子力発電所事故調査委員会(通称、国会事故調査委員会)の報告書では、そもそも事故の発生については、原子力は安全であり、事故は起らないという「安全神話」が前提となっていることに触れ、想定できたはずの事故について「想定できたはずの事故がなぜ起こったのか。その根本的な原因は、日本が高度経済成長を遂げたころにまで遡る。政界、官界、財界が一体となり、国策として共通の目標に向かって進む中、複雑に絡まった『規制の虜 (Regulatory Capture)』が生まれた。そこには、ほぼ 50 年にわたる一党支配と、新卒一括採用、年功序列、終身雇用といった官と財の隣り合った組織構造と、それを当然と考える日本人の「思いこみ (マインドセット)」があった。経済成長に伴い、「自信」は次第に「おごり、慢心」に変わり始めた。入社や入省年次で上り詰める「単線路線のエリート」たちにとって、前例を踏襲すること、組織の利益を守ることが、重要な使命となった。この使命は、国民の命を守ることよりも優先され、世界の安全に対する動向を知らながらも、それらに目を向けず安全対策は先送りされた。」(東京電力福島原子力発電所事故調査委員会 2012 : 5)と述べたうえで、直接的な原因は自然災害だとしても事故の拡大に関しては「想定外」という言葉が使用されているように、事前の危機管理体制及び危機管理意識の低さが原因であるという認識に立ち、「本事故の根源的原因は「人災」であるが、この「人災」を特定個人の過ちとして処理してしまう限り、問題の本質の解決策とはならず、失った国民の信頼回復は実現できない。

これらの背後にあるのは、自らの行動を正当化し、責任回避を最優先に記録を残さない不透明な組織、制度、さらにはそれらを許容する法的な枠組みであった。また関係者に共通していたのは、およそ原子力を扱う者に許されない無知と慢心であり、世界の潮流を無視し、国民の安全を最優先とせず、組織の利益を最優先とする組織依存のマインドセット（思いこみ、常識）であった。」（東京電力福島原子力発電所事故調査委員会 2012：17）とし東京電力は勿論のこと、政府（官僚機構）にもその責任があると結論するのである。そして、この結論を踏まえ、今回の原子力事故に対し、次のような提言を行っている。

提言 1：規制当局に対する国会の監視

提言 2：政府の危機管理体制の見直し

提言 3：被災住民に対する政府の対応

提言 4：電気事業者の監視

提言 5：新しい規制組織の要件

提言 6：原子力法規制の見直し

提言 7：独立調査委員会の活用

では、このような提言がなされてはいるものの、福島県における原子力災害への対応は調査委員会の提言を踏まえて対応策が講じられるというようなかたちではなく、事態の収束に向ける形で同時並行的に諸対応が講じられている。そこで、ここでは、まず、政府及び県によってどのような対応策が講じられたのかについて特に発災からの 5 年間の主要な対応について概観し整理していく。なお、原子力災害への対応について、地域住民への補償としての賠償金の支払いがなされているが、そもそもの賠償金制度の複雑さに加え、個々の住民の状況によって対応に大きな相違がみられていることから本稿ではその詳細については取り上げない。

避難区域の指定について

原子力災害への対応として、まず採られたものとしては平成 23 年 4 月 22 日の避難指示区域の設定が挙げられよう。この区域の設定は、後述する地域住民の避難と帰還の問題に大きな影響を与えるだけではなく、福島県における東日本大震災への諸対策にも大きな影響を及ぼしている。2011 年 4 月 22 日に政府によって福島第一原子力発電所事故による放射線量の濃度に基づき、次のように避難指示区域が設定されることとなる。

表 34 避難指示区域等の設定

①警戒区域	富岡町、大熊町、双葉町のそれぞれ全域、田村市、南相馬市、楡葉町、川内村、浪江町、葛尾村のそれぞれ一部
②計画的避難区域	浪江町、葛尾村の警戒区域を除いた区域、飯館村全域、南相馬市の警戒区域を除いた一部、川俣町の一部
③緊急時避難準備区域	広野町・楡葉町・川内村、および田村市と南相馬市の一部のうち、福島第一原子力発電所から半径 20 キロメートル圏外の地域

出典：『福島県復興計画』をもとに作成

この避難区域の設定がなされ 1 年が経過した 2012 年 4 月 1 日と 4 月 16 日には、住民の帰還に向けた環境整備と地域の復興再生を進めるため「警戒区域」の解除と「計画的避難区域」の一部について、放射線量の年間積算線量の状況に応じて、さらに 3 つの区域—「避難指示解除準備区域」「居住制限区域」「帰還困難区域」—へと再編されていく。その後も、この区域については除染作業の進捗に伴い放射線の空間線量の低下に伴い、2017 年 4 月 1 日時点で 17 回もの区域の再編が行われている。この区域の再編によって、2014 年から避難区域に指定されていた地域では、住民の帰還が開始され始められており、区域再編における避難指示解除については、2016 年 3 月 11 日に閣議決定された「復興・創生期間」における東日本大震災からの復興の基本方針」において要件—避難指示解除の要件としては、「空間線量率で推定された年間積算線量が 20 ミリシーベルト以下になることが確実であること」、「電気、ガス、上下水道、主要交通網、通信など日常生活に必須なインフラや医療・介護・郵便などの生活関連サービスが概ね復旧すること、子どもの生活環境を中心とする除染作業が十分に進捗すること」、「県、市町村、住民との十分な協議」が挙げられている。—が定められている。

図 18 警戒区域と避難区域の概念図
(平成 24 年 4 月 1 日以降)

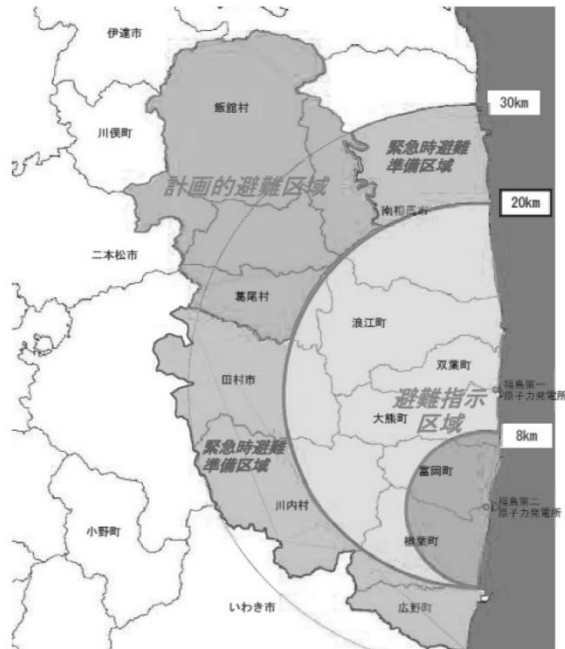
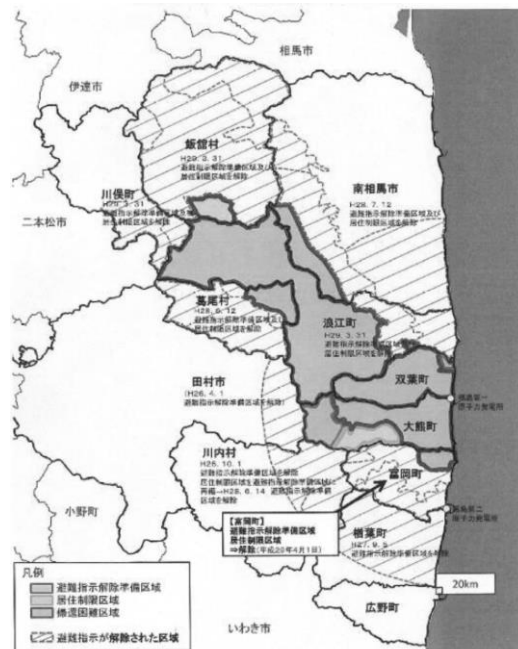


図 19 避難指示区域の概念図
(平成 29 年 4 月 1 日～)

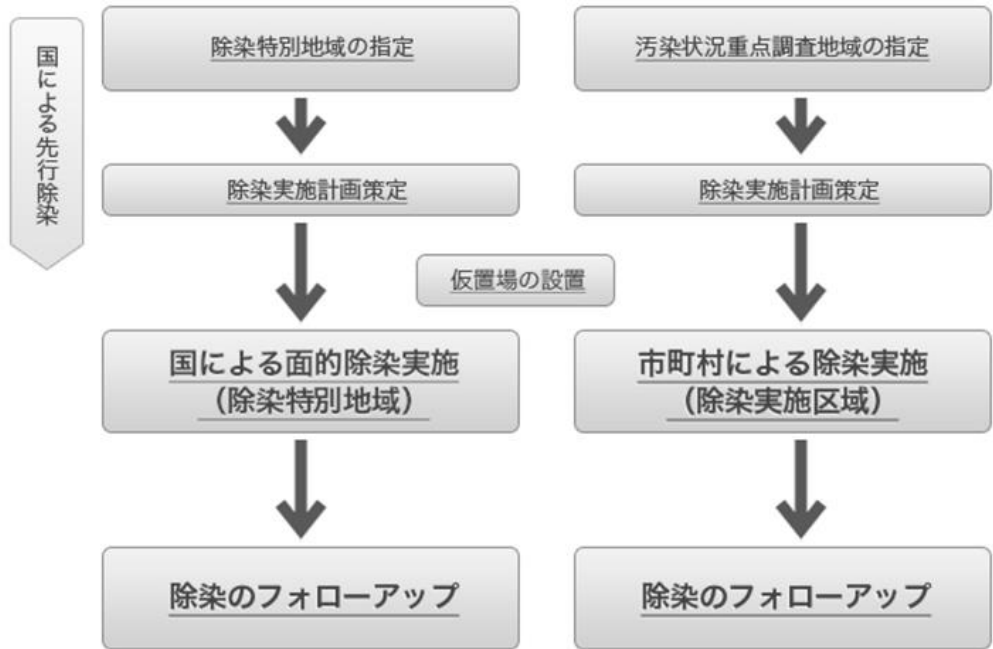


出典：ふくしま復興ステーション「避難区域の変遷(平成 29 年 4 月 1 日)」をもとに作成

2016 年に復興庁よりだされた「復興・創生期間」における東日本大震災からの復興の基本方針」の中では、原子力災害からの復興・再生について「福島原子力災害被災地域においては、田村市、川内村、楢葉町では避難指示の解除等が行われるなど、復興は着実に進展している。避難指示解除準備区域・居住制限区域については、事故から 6 年後（平成 29 年 3 月）までに避難指示を解除できるよう環境整備に取り組んでおり、本格的な復興のステージへ移行していく。早期帰還支援と新生活支援の両面の対策を深化させるとともに、事業・生業や生活の再建・自立に向けた取組を通じ、福島復興再生特別措置法を活用しつつ、福島の復興・再生を加速化する。」（復興庁 2016：7）と述べられている。

この設定された避難区域の再編に向け、「放射性物質汚染対処特措法(平成 24 年 1 月 1 日全面施行)」により、国と省庁、自治体が分担する形での除染作業が行われている。除染作業については、「除染特別区域」が国による除染の実施、「汚染状況重点調査区域」が各自治体による除染の実施となっている。

図 20 放射性物質汚染対処特措法による取組



出典：環境省 HP「原子力発電所事故による放射性物質対策」より

図 21 汚染状況重点調査区域

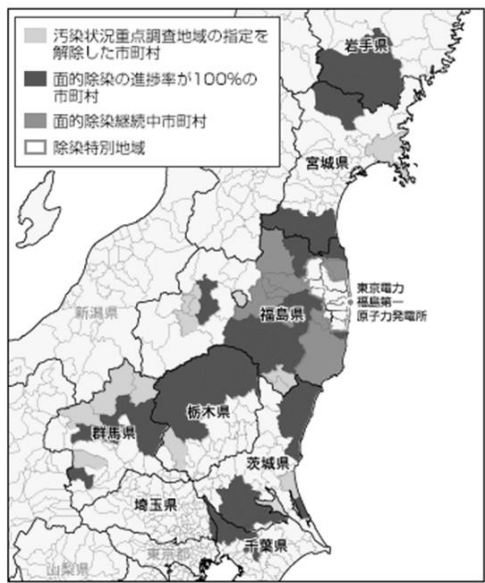
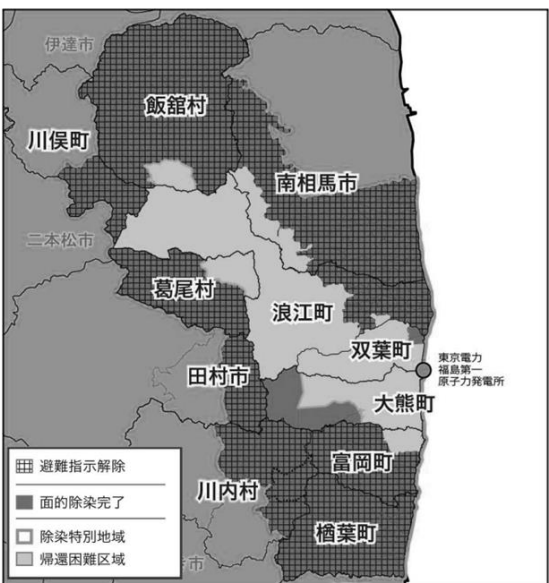


図 22 国直轄の進捗状況地図



* 平成29年4月1日時点

出典：環境庁除染情報サイトより

なお、「特別除染地域」として、国が除染の計画を策定し事業を進める地域は、年間の積算線量が 20 ミリシーベルトを超える虞があるとされた「計画的避難区域」と東京電力福島第一原発から半径 20Km 圏内の「警戒区域」とされている。

平成 29 年 9 月末時点では、自治体差はあるものの除染作業は完了され、避難指示が解除されている。

表 35 避難指示解除の市町村
(平成 29 年 4 月 1 日時点)

■避難指示が解除の市町村	
市町村	避難指示解除日
田村市	平成26年 4月 1日
川内村 (旧避難指示解除準備区域) (旧居住制限区域)	平成26年10月 1日 平成28年 6月14日
楡葉町	平成27年 9月 5日
葛尾村	平成28年 6月12日
南相馬市	平成28年 7月12日
飯舘村	平成29年 3月31日
川俣町	平成29年 3月31日
浪江町	平成29年 3月31日
富岡町	平成29年 4月 1日

出典：福島県 HP を参照し作成

表 36 面的除染完了の市町村
(平成 29 年 3 月末時点)

■面的除染が完了した市町村	
市町村	除染終了時期 ※
田村市	平成25年 6月
楡葉町	平成26年 3月
川内村	平成26年 3月
大熊町	平成26年 3月
葛尾村	平成27年12月
川俣町	平成27年12月
双葉町	平成28年 3月
飯舘村	平成28年12月
富岡町	平成29年 1月
南相馬市	平成29年 3月
浪江町	平成29年 3月

出典：福島県 HP を参照し作成

この避難区域の設定がなされ、該当地域では住民が県内外への避難を余儀なくされており、地域によっては自治体機能自体も県内の他自治体内へ避難をせざるを得ない状況になっている。そのため、福島県では、岩手県、宮城県とは異なり、この避難指示区域の設定に伴う住民の避難状況も踏まえた形で諸対策が講じられることとなる。

平成 23 年 8 月 11 日に「福島県復興ビジョン」―復興にあたっての基本理念・主要な施策を定めるものであり、県内全域を対象、対象期間は 10 年―が出される。そして、それに基づき「福島県復興計画」―具体的な取組み、復興の主要事業を示す、県内全域を対象、地域別も記載、計画期間は 10 年間、原発事故収束を踏まえ追加修正―が策定されることとなる。

なお、福島県復興ビジョンが平成 23 年 8 月 11 日策定され、福島県復興計画は、他 2

県に遅れる形ではあるが、第1次計画の策定が平成23年12月1日に発表され、発災からの状況を踏まえ、第2次計画が平成24年12月28日に策定、第3次計画策定が平成27年12月25日に策定されるように修正がくわえられて計画が進められている。

この福島復興計画では、3つの重点プロジェクト―①安心して住み、暮らす、②ふるさとで働く、③まちをつくり、人とつながる―が置かれ、具体的取組、主要事業として、応急的復旧・生活再建支援・市町村の復興支援、未来を担う子ども・若者の育成、地域のきずなの再生・発展、新たな時代をリードする産業の創出、災害に強く、未来を拓く社会づくり、再生可能エネルギーの飛躍的推進による新たな社会づくり、原子力災害の克服があげられる。また、県内全域を対象とする主な取組みとして、環境回復、健康、教育、生活再建支援、交通網の整備があげられるが、さらに地域別の取り組みとして、①相馬エリア：復旧の推進、再生可能エネルギーの研究推進、②双葉エリア：帰還に向けた取組の推進、③いわきエリア：復旧の推進、再生可能エネルギーの研究環境の整備、産業の創出、④中通エリア：医療関連産業の振興、⑤会津エリア：豪雨災害からの復旧・復興、歴史・文化的資源を活用した観光振興、があげられている。

図 23 福島県復興ビジョン



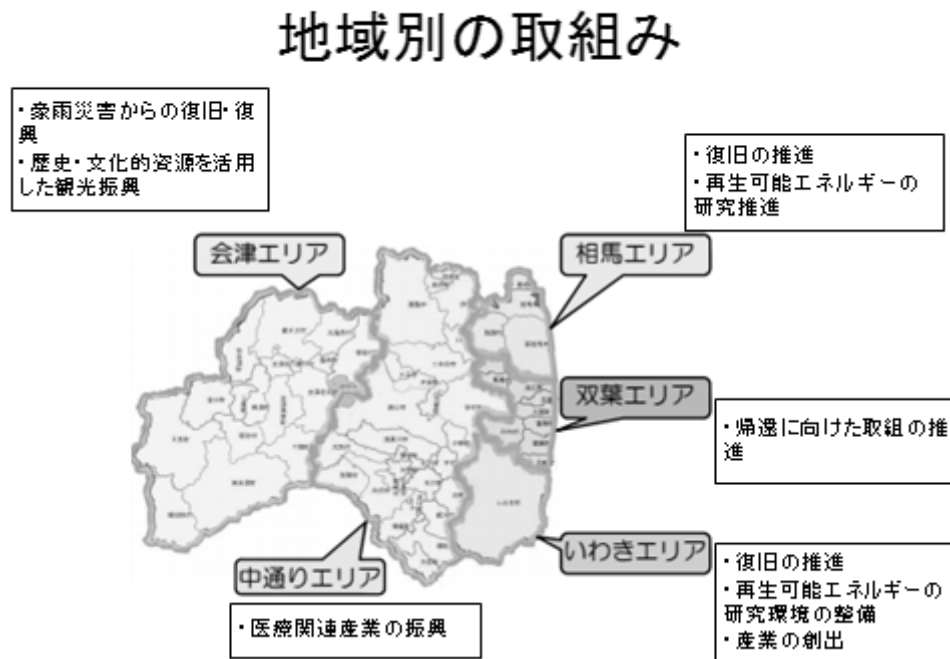
出典：福島県復興ビジョンより

図 24 福島県復興計画の主要取組と主要事業



出典：『福島県復興計画』より

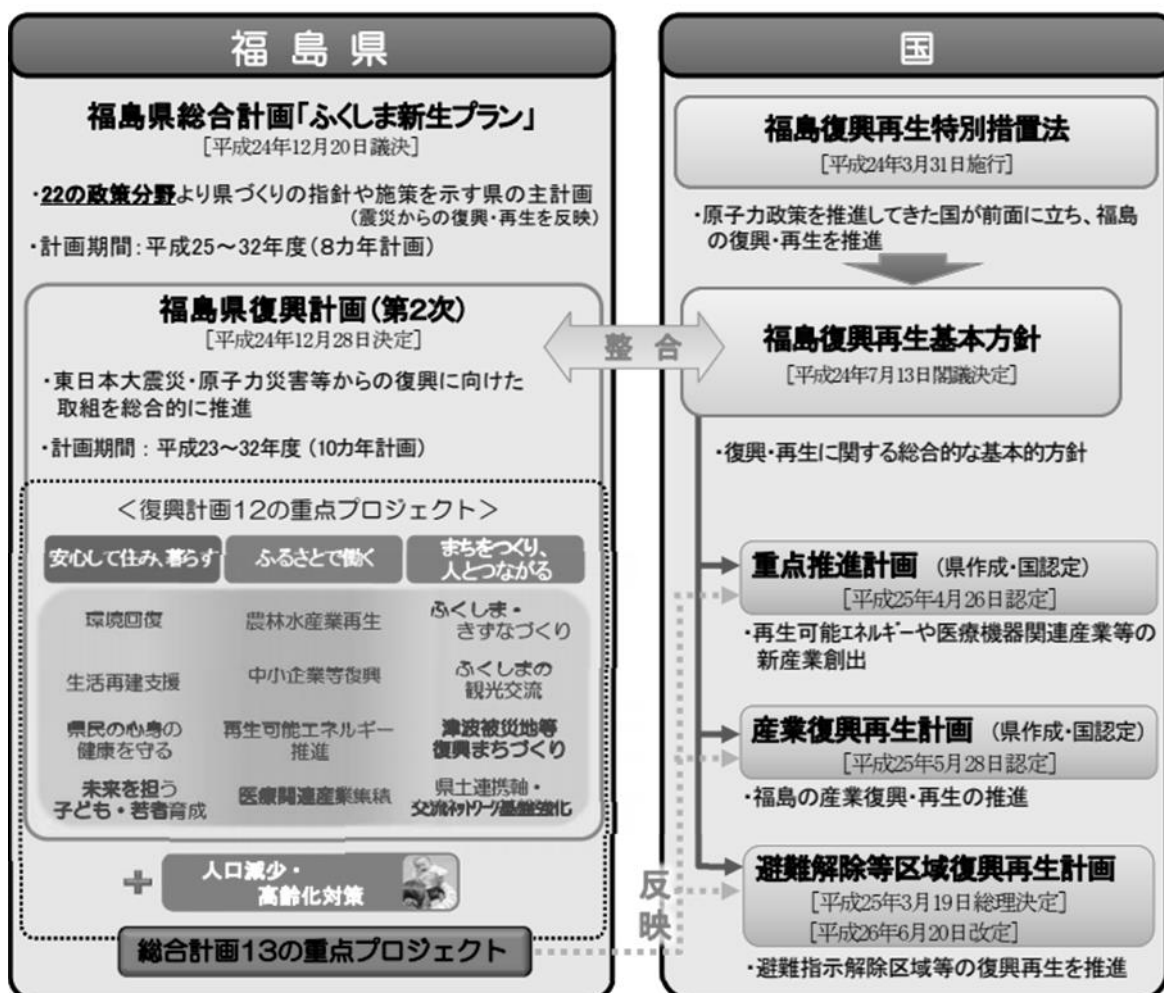
図 25 地域別の取組について



出典：『福島県復興復興計画』をもとに作成。

また、福島県復興計画は、福島県総合計画「ふくしま新生プラン」（平成 24 年 12 月 20 日策定）の中に位置づけられると同時に、国の「福島復興再生基本方針」（平成 24 年 7 月 13 日閣議決定）と「福島再生特別措置法」（平成 24 年 3 月 31 日施行）との整合性を持って進められるよう第 2 次計画策定の時点で位置づけられている。

図 26 福島県復興計画の位置づけ



出典：『福島県復興計画』（2012）より。

この福島復興計画の策定と同時に、復興に向けた取組として、平成25年3月11日に福島県知事を本部長とし、全庁一体となった復興・再生の推進を目的とし、「新生ふくしま復興推進本部」が設置される。そこでは、次のように、前述の復興計画をベースに復興を加速させるための視点—ふるさと帰還の環境づくりを加速、風評対策を加速、医療・再エネルギー関連の拠点整備を契機とした産業集積を加速—が上げられている。

図 27 新生ふくしま復興推進本部

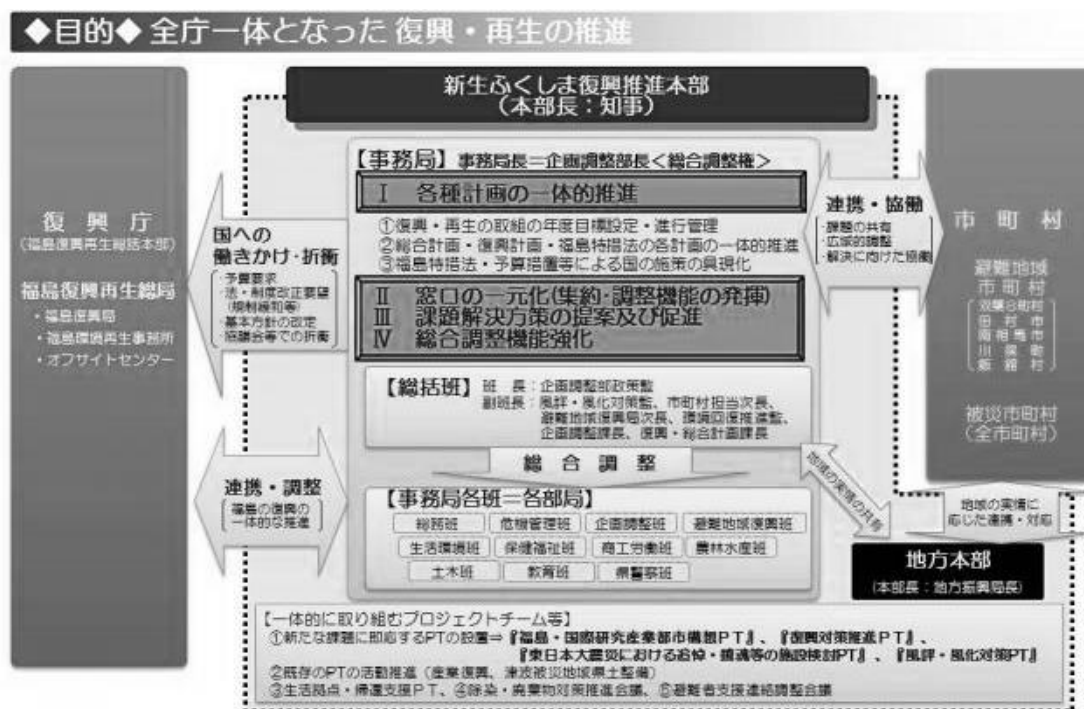


図 28 新生ふくしま復興推進本部 復興を加速させるために重視する視点の設定

新生ふくしま復興推進本部 平成25年度復興を加速させるために重視する視点の設定



【趣旨】

- 除染、健康管理、インフラ復旧、損害賠償などの復興に向けた取組は、復興計画に基づき、目標とする10年後の姿を目指して、本部のもとで着実かつ総合的・計画的に推進していく。
- 一方、復興がより実感できるようにするためには、県民の意向、国や市町村の取組等を踏まえ、戦略性を持って、短期集中的に対応する必要がある。
- このため、定例会議のほか、随時、関係本部員会議を開催して迅速に判断を行い、スピード感を持って対応することで、復興を加速する。
- 法令・制度改正や福島復興再生基本方針の見直し等、国に求めるべき課題は、施策への反映を要望する。

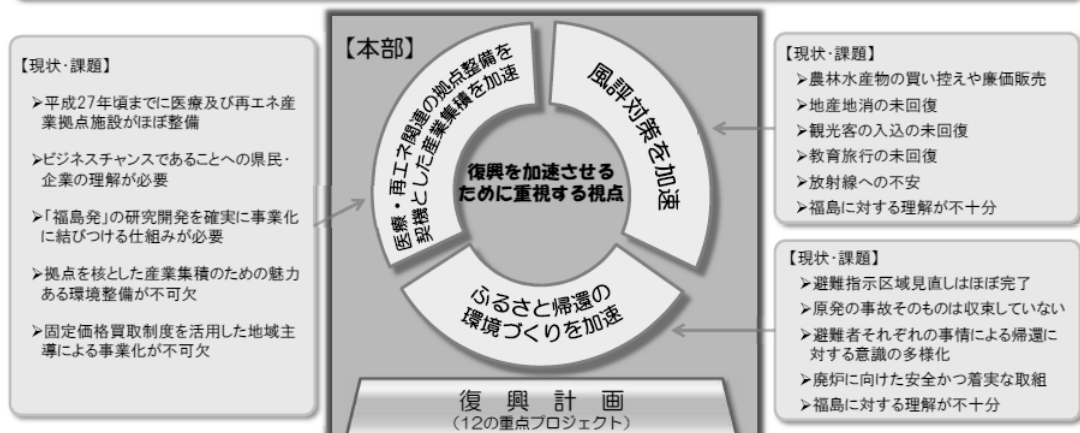
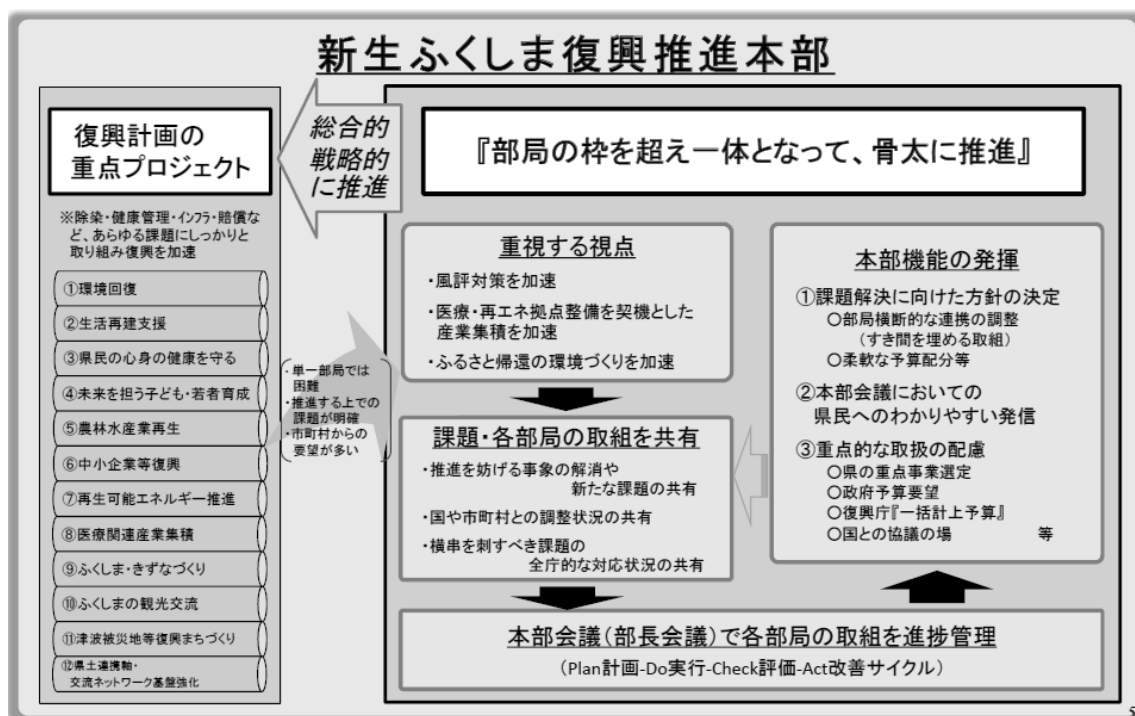


図 29 復興加速のイメージ



この新生ふくしま復興推進本部会議では、平成 26 年より復興対策推進プロジェクトチームが設置され、避難の長期化等の避難者が抱える課題に対して、平成 27 年に更なる復興対策推進に向けた検討報告書を発表し、県としての復興の加速化を検討している。

図 30 更なる復興推進に向けた取組について

更なる復興対策推進に向けた検討報告書【概要】 【健康と安全・安心を守る】 【子どもを育む】

資料2

H27.3.9 新生ふくしま復興推進本部会議



- 東日本大震災、福島第一原発事故からの避難の長期化、避難地域を取り巻く状況の変化により、避難者が抱える課題の深刻化や新たな課題への対応が必要となっている。
- 平成26年4月から新生ふくしま復興推進本部の下、復興対策推進プロジェクトチームを設置し検討を進めてきたところであり、避難者の現状に鑑みて重視すべき分野に関する施策の更なる充実・強化を図ることができた。

検討テーマと主な目指すべき取組

【健康と安全・安心を守る】

- 県民の健康を長期的にどう守っていくのか
 - ・甲状腺検査を含む県民健康調査の継続
 - ・放射線健康障害の最先端治療等の拠点の整備
- 食品・農林水産物等の検査体制を長期的にどう継続させていくのか
 - ・県産農林水産物の緊急時モニタリングを始めとする、食品・農林水産物等の検査の継続
 - ・広報や可視化対策など、安全、安心に対する理解促進・風評払拭
- 避難の長期化及び応急仮設住宅終了後に分散化していく避難者への見守り・相談体制等をどう継続・構築していくのか
 - ・避難者の分散化に対応した相談員の人員増や効率的配置
 - ・近隣県への財政支援や県外への復興支援員の配置
- 放射線に対する防護や円滑な避難体制をどう構築していくのか
 - ・放射線と健康について、自らが考え、判断し行動できる人材の育成
 - ・災害発生後の適切なケア体制や、広域での要配慮者支援体制の整備

【子どもを育む】

- 安心して子どもを生み、育てられる環境をどう整備していくのか
 - ・ライフステージに応じた各種取組の推進
 - ・ワーク・ライフ・バランスに取り組む企業への支援等、仕事と子育てを両立できる環境の整備
- 教育水準の向上をどのように図っていくのか
 - ・学校や地域、家庭で課題を共有し、新たな視点での学習環境の構築
 - ・ふたば未来学園高等学校における、企業、大学等の連携による国際的人材の育成
 - ・運動の楽しさを実感させる取組の推進
- 18歳以下の医療費無料化を長期的にどう継続させていくのか
 - ・安心して医療を受けられる体制の長期的な維持
- 子どものふるさとへの意識をどう維持し、次世代の帰還に繋げていくのか
 - ・民俗芸能の後継者育成、地域意識の醸成

施策の具現化 (主なH27の県重点事業)

- ・県民健康調査事業 6,065百万円
- ・ふくしま国際医療科学センター整備事業 13,573百万円
- ・米の全量全袋検査推進事業 6,180百万円
- ・ふくしまの恵み安全・安心推進事業 694百万円
- ・避難者見守り活動支援事業 1,626百万円
- ・ふるさとふくしま帰還支援事業 860百万円
- ・放射線教育推進支援事業 11百万円
- ・広域災害福祉支援ネットワーク構築支援事業 2百万円
- 37事業 251,078百万円
- ・結婚から子育てまでみんなで支える環境整備事業 122百万円
- ・女性活躍促進事業 92百万円
- ・ふくしまからはじめよう。学力向上のための「つなぐ教育」推進事業 12百万円
- ・双葉郡中高一貫校設置事業 930百万円
- ・スーパーグローバルハイスクール事業 16百万円
- ・ふくしまっ子体力向上総合プロジェクト 76百万円
- ・子どもの医療費助成事業 4,546百万円
- ・ふくしまからはじめよう。「地域のたから」伝統芸能継承事業 18百万円
- 64事業 13,506百万円

更なる復興対策推進

財源の確保

- 「県民の健康管理」、「食の安全確保」、「18歳以下の医療費無料化」などについて、安定的かつ継続的な財源措置の確保

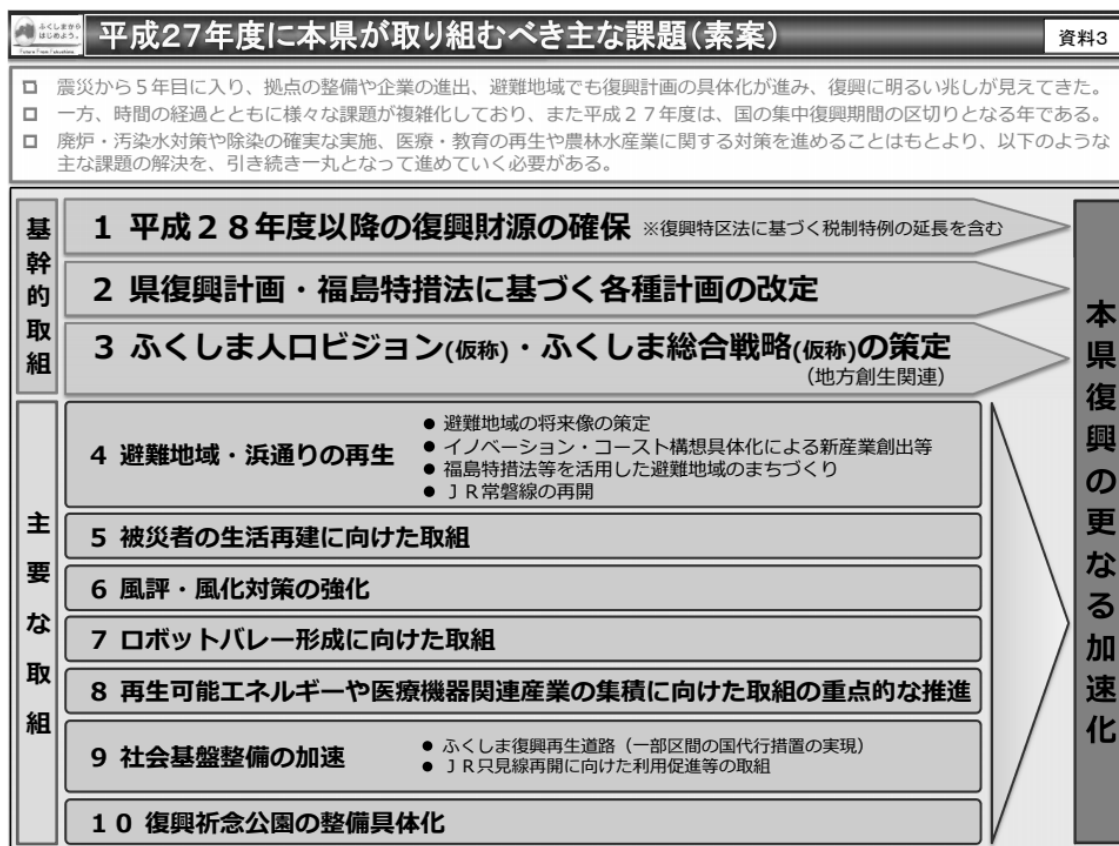
施策の不断の検証

- 不断の検証による施策の更なる充実・強化
- 復興・帰還の段階で生ずる新たな課題への的確な対応
- 関係部局間の緊密な連携

国への 政策提言・要望活動

本県復興の加速化

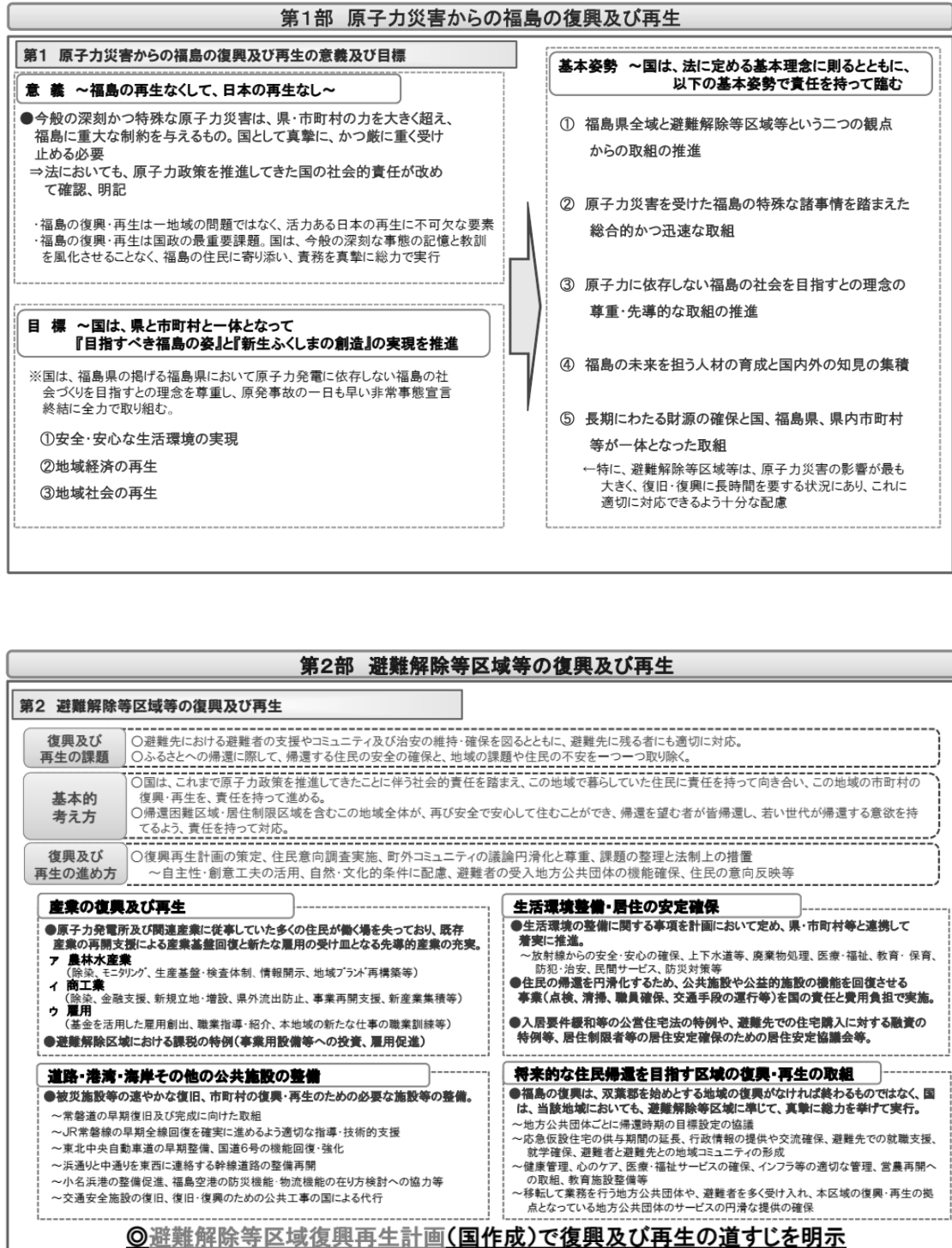
図 31 平成 27 年度に福島県が取り組むべき主な課題

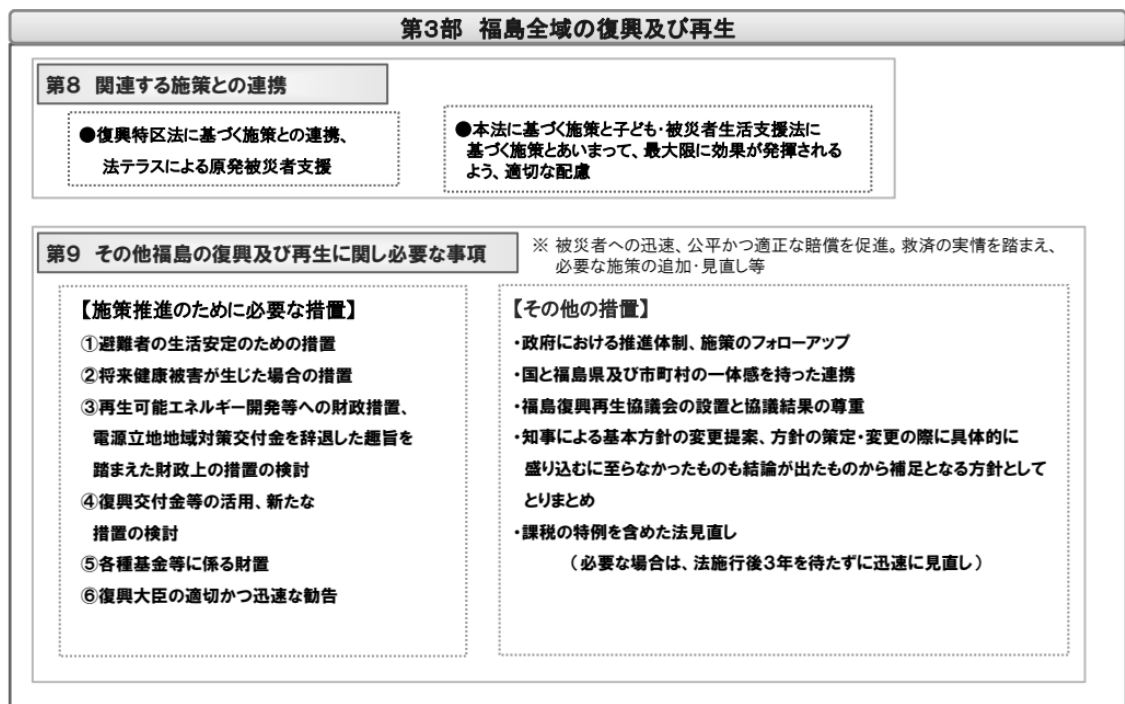
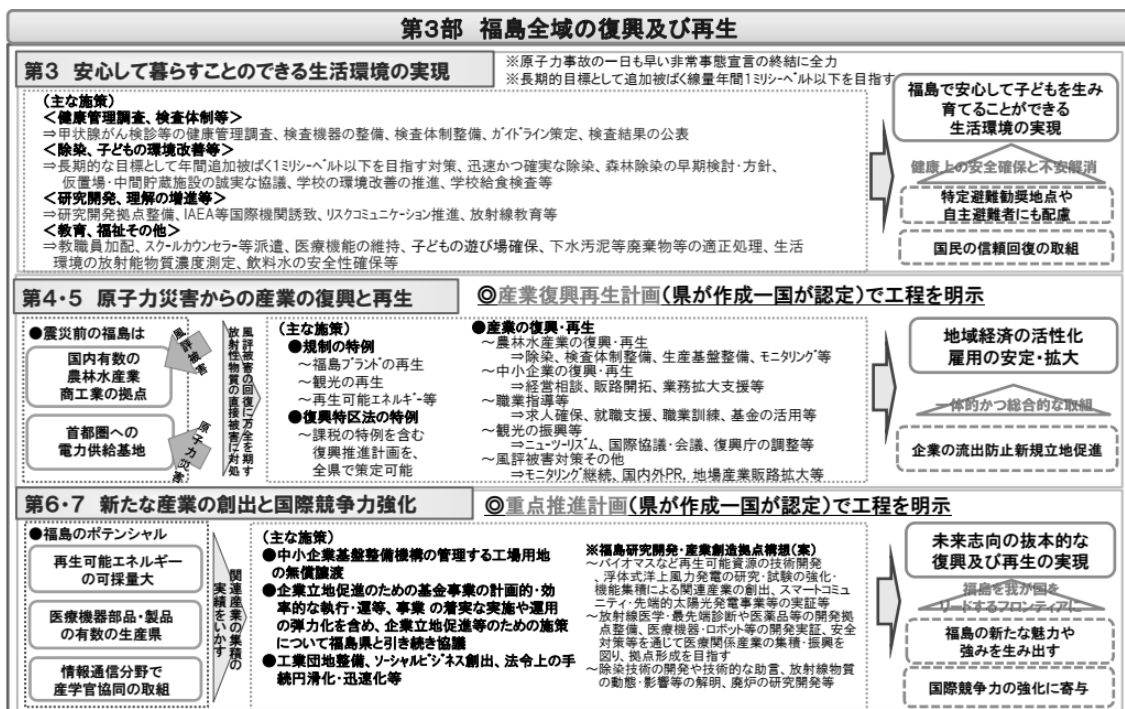


ここで福島県の復興計画に関連している国が定めた「福島再生基本方針」とそれに基づく「福島再生特別措置法」について簡単にではあるが触れておく。

まず、「福島再生基本方針」では、3部構成—第1部：原子力災害からの福島復興及び再生、第2部：避難指示解除等区域等の復興及び再生、第3部：福島全域の復興及び再生—となっている。

図 32 福島復興再生基本方針



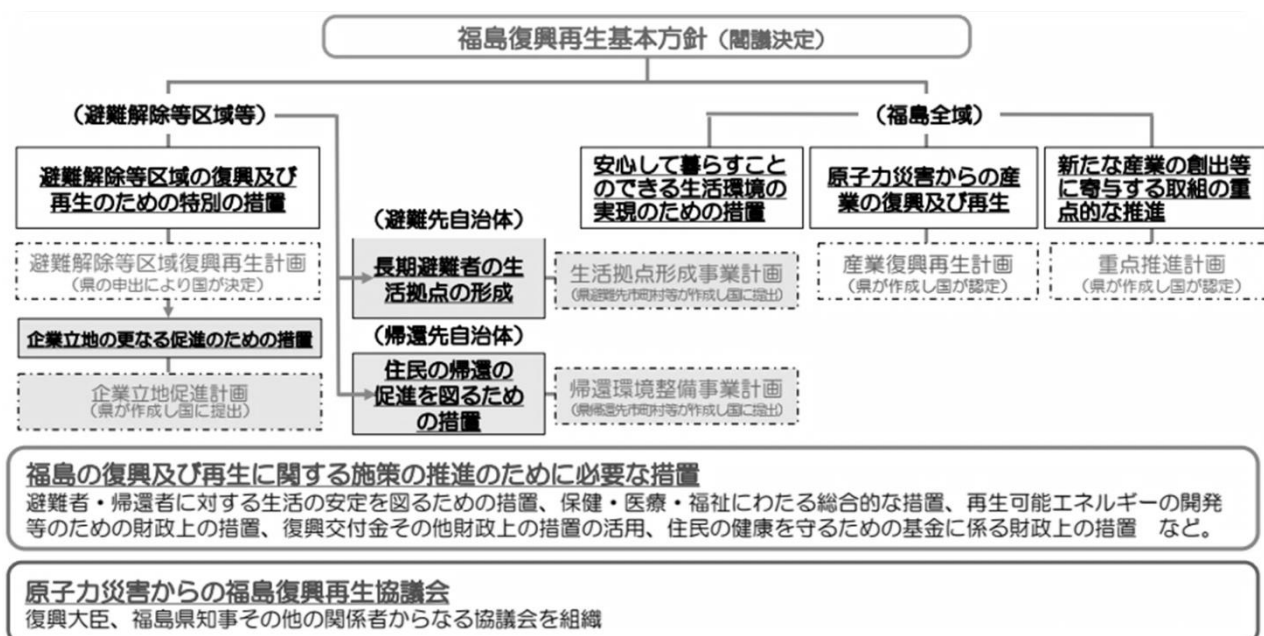


出典：福島復興再生基本方針(2017)より

「福島再生特別措置法」は、その目的を「原子力災害からの復興・再生において、原子力政策を推進してきた国の社会的な責任を踏まえ推進」とし、基本理念を「安心して暮らし子供を生み育てる環境の実現、多様な住民の意見の尊重、地域経済の活性化、地

域社会の絆の維持・再生、住民が災害を乗り越え豊かな人生を送る、福島の地方公共団体の自主性・自立性の尊重、地域コミュニティの維持、正確な情報の提供」としたうえで、国の責務について「原子力災害からの福島の復興・再生に関する施策を総合的に策定し、継続的、迅速に実施」として定めている。

図 33 福島再生特別措置法の概要



さらに、福島県復興計画は第3次計画策定において、10の重点プロジェクトが追加される。

1. 避難地域の復興・再生
2. 生活再建支援プロジェクト
3. 環境回復プロジェクト
4. 心身の健康を守るプロジェクト
5. 子ども・若者育成プロジェクト
6. 農林水産業再生プロジェクト
7. 中小企業等復興プロジェクト
8. 新産業創造プロジェクト
9. 風評・風化対策プロジェクト
10. 復興まちづくり・交流ネットワーク基盤強化プロジェクト

福島県においては、地震と津波による被害に加え、放射能災害による被害が大きいため、国の政策との整合を取りながら計画が進められている。そのため、各自治体におい

でも復興改革の策定はなされているが、国や県との整合性を取る形で各取り組みが進められている状況にある。特に沿岸部地域においては、放射能災害による避難からの帰還が大きな地域復興の課題として残されており、各自治体の出している復興計画ではその帰還に向けた独自の各種取組がなされている状況にある。

表 37 福島県内の復興計画整備状況

市町村名	復興ビジョン	復興計画	備考
福島市	－	福島市復興計画 H24. 2. 2	
二本松市	二本松市復興計画基本方針 H23. 10. 7	二本松市復興計画 H24. 1. 30	
伊達市	伊達市復興ビジョン H24. 3. 22	伊達市復興計画 H24. 3. 22	
本宮市	－	本宮市震災・原子力災害復興計画 H24. 1. 10	
国見町	－	国見町復興計画 H23. 1. 30	
川俣町	－	川俣町復興計画 H24. 3. 5	復興計画 H25. 7. 8、 H26. 7. 28 改定
大玉村	－	大玉村復興計画 H24. 3. 30	復興計画 H28. 3. 31 改定
郡山市	－	郡山市復興基本方針 H23. 12. 27	
須賀川市	－	須賀川市震災復興計画 H23. 12. 20	
田村市	田村市震災等復興ビジョン H24. 3. 30	－	
鏡石町	－	鏡石町震災復興計画 H24. 3. 15	第 5 次総合計画からの 抜粋
天栄村	－	天栄村復興計画 H24. 3. 28	
石川町	－	石川町東日本大震災復旧復興計画 H24. 3. 8	

白河市	—	白河市震災復興計画 H23. 12. 27	
西郷村	—	西郷村原子力災害復興計画 H24. 2. 23	
矢吹町	矢吹町復興ビジョン H23. 12. 12	矢吹町復興計画 H24. 3. 12	
棚倉町	棚倉町復興ビジョン H24. 1. 31	—	
埴町	がんばろう” はなわ” ビジョン H23. 7. 27	—	
鮫川村	—	鮫川村復興計画 H24. 3. 15	
猪苗代町	—	猪苗代町復興計画 H24. 3. 5	
金山町	—	金山町復興計画 H24. 9. 28	
相馬市	—	相馬市復興計画 H23. 8. 29	復興計画 H24. 3. 29 改定
南相馬市	南相馬市復興ビジョン H23. 8. 17	南相馬市復興計画 H23. 12. 21	
広野町	—	広野町復興計画 H24. 3. 1	復興計画 H26. 3. 31 改定
檜葉町	檜葉町復興ビジョン H24. 1. 22	檜葉町復興計画 H24. 4. 25	復興計画 H25. 5. 24 改定
富岡町	富岡町災害復興ビジョン H24. 1. 30	富岡町災害復興計画 H24. 9. 26	復興計画 H27. 6. 17 改定
川内村	川内村災害復興ビジョン H23. 9. 16	川内村復興計画 H25. 3. 15	
大熊町	大熊町復興構想 H23. 10. 31	大熊町復興計画 H24. 9. 21	復興計画 H27. 3. 18 改定
双葉町	—	双葉町復興まちづくり計画 H26. 6. 25	
浪江町	浪江町復興ビジョン H24. 4. 149	浪江町復興計画 H24. 1012	

葛尾村	葛尾村復興ビジョン H23. 2. 15	葛尾村復興計画 H24. 12. 14	
新地町	新地町復興構想 H23. 10. 13	新地町復興計画 H24. 1. 24	復興計画 H27. 6. 18 改定

出典：ふくしま復興ステーション HP をもとに作成。

避難からの帰還に向けた各自治体の取り組みについて概観してきた。自治体により復旧・復興の取組がなされ、避難区域が設定された地域では住民の帰還及び地域の再生に向けた取組が開始されている。

福島県では、国による除染作業の進行、県主導の復興計画、各自治体による復興計画の実施など、東日本大震災からの復興と原子力災害からの収束に向けた取組がなされている。

しかし、ここまでみてきた行政サイドからの諸政策・計画の策定状況は進んでいるように見えるのであるが、現地の実態はどのようなになっているのであろうか。改めて、福島県の被害状況及び避難の状況について概観していく。

2. 福島県の被害状況

2-1. 福島県の被害状況

東日本大震災の発災によって福島県では放射能災害の被害に主として着目されがちであるが、岩手県、宮城県と同様に地震や津波による被害も生じている。その被害状況については以下の様に福島県の HP にて見ることができるが、詳細については、どの災害因によってもたらされたものであるかまでは明確にされていない。

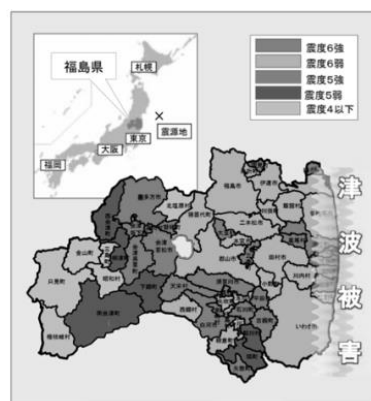
表 38 福島県の被害状況

福島県の被害状況(平成 30 年 1 月 9 日末時点)

人的被害		住家・非住家		非住家	
死者	4,016 人	全壊	15,224 棟	公共建物	1,010 棟
行方不明者	2 人	半壊	80,803 棟	その他	36,882 棟
重傷者	20 人	一部損壊	141,044 棟		
軽傷者	162 人	床上浸水	1,061 棟		
		床下浸水	351 棟		

出典：消防庁「平成 23 年東北地方太平洋沖地震による被害状況速報(第 1728 報)」をもとに作成。

右の図表は福島県の復興計画に掲載されているものであるが、浜通りから中通にかけ、震度 5 以上の地震被害と沿岸部の殆どが津波被害を受けたことがみてわかる。



2-2. 放射能災害による影響

簡単にみてきたように、地震、津波、放射能災害によって被害を受けた福島県内の被災地域では県内外への避難がなされている。

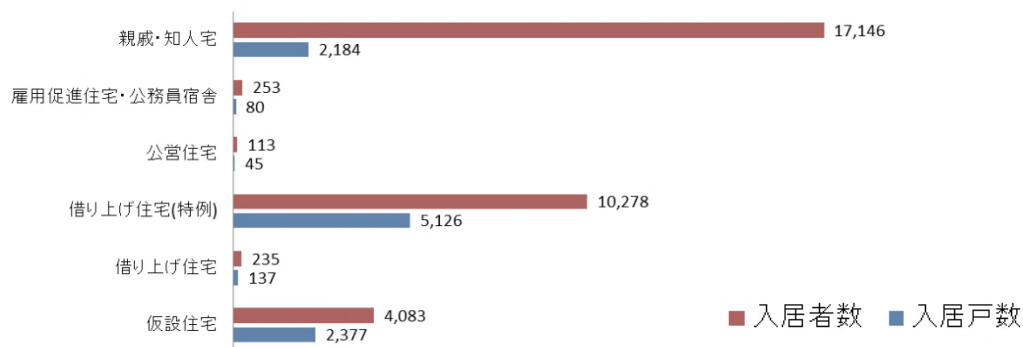
1) 福島県内の避難状況について(平成 26 年 12 月時点)

福島県内の避難状況については、同県災害対策本部により、各自治体ごとの仮設住宅等への入居者数をもとにした集計がなされている。

特に、借り上げ住宅への入居が多くみられているが、これは、沿岸部地域の避難区域の住民が県内に設置された県借り上げ住宅への入居があるためである。後の自治体職員へのヒアリング調査結果にでも触れるが、県内避難については、仮設住宅の整備も進められているが、避難者数によりその供給が間に合わないことから、福島県内の避難先地域での民間借り上げ住宅を仮設住宅とすることとなっており、県内避難者の多くが県借上

げ住宅への入居をしている。

図 34 福島県内の仮設住宅等への入居状況(平成 29 年 12 月 28 日時点)



※借り上げ住宅の特例とは、自ら県内の民間賃貸住宅に入居した避難住民の賃貸借契約を県との契約に切り替え、県借上げ住宅とする特例措置である。

※親戚・知人宅等については、親戚・知人宅、施設・病院、県の借上げでない住宅、社宅等への避難者数であり、福島県災害対策本部にて集計している数となる。

出典：福島県 HP 等を参照に筆者作成。

2) 県外避難の状況(平成 28 年 12 月時点)

県外への避難状況については、復興庁により全国 47 都道府県への避難者数について定期的に集計が行われている。そこでは、発災後から 2 年で避難者数がピークを迎えており、そこからは徐々に減少している。しかし、平成 28 年 6 月時点で約 4 万人もの人々が避難をしている状況にあり、特に避難者の約 8 割が「避難指示区域」からの避難であることから、未だに発災前の居住地域に帰ることができない住民が多数存在している。

福島県の避難状況について(平成 29 年 12 月 26 日時点)

図 35 ①県外への避難者の推移

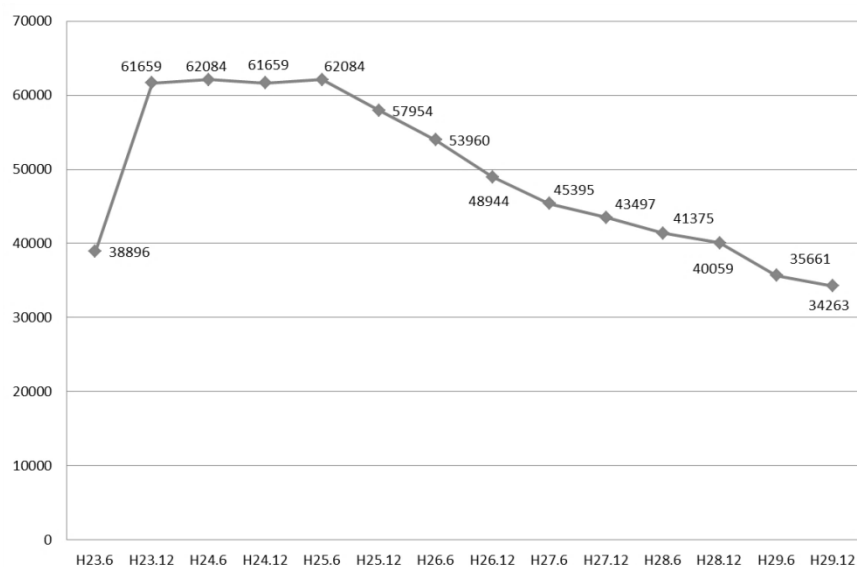
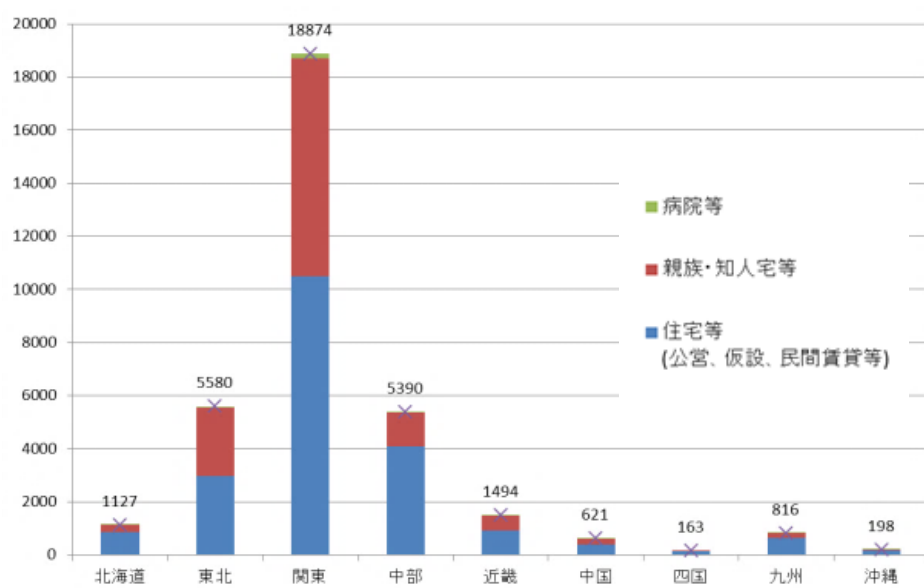


図 36 ②県外避難者数



出典：福島県 HP、復興庁 HP を参照し筆者作成。

3) 子どもの避難数

さらに、放射線災害からの避難においては「自主避難者」として、メディアなどで「母子避難」や「父子避難」というワードにみられるように、子どもへの影響を懸念した形での避難もなされている。

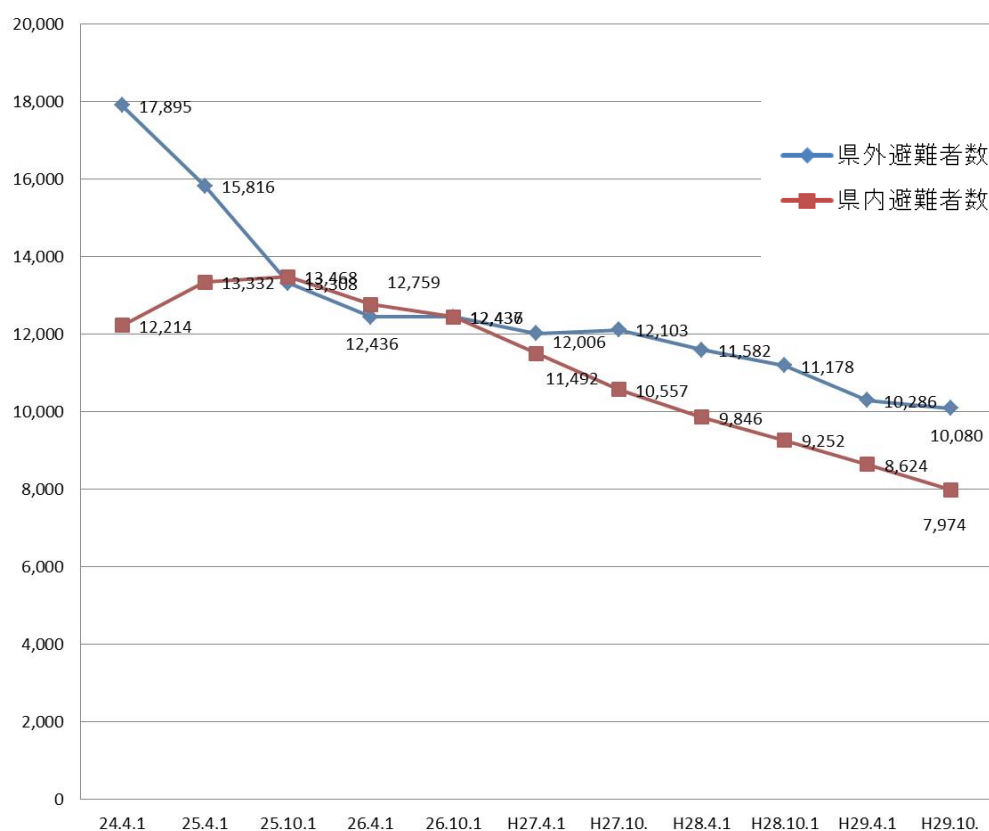


図 37 福島からの子どもの避難者数(平成 29 年 12 月 26 日時点)

出典：福島県 HP 等を参照し筆者作成。

ここまで簡単にではあるが、福島県 HP 及び復興庁の HP に掲載された情報をもとに被害状況についてみてきた。

3. 原子力災害からの避難と帰還

ここまで、原子力災害への諸対策の状況、被害状況、避難状況について概観してきたが、この福島県の状況に対して一般的にはどのような議論がなされているのか、その一部を概観していく。また、より現地の状況を鮮明に把握するための取組として、筆者も研究分担者として参加している、東北福祉大学感性福祉研究所が実施の平成 24 年度採択私立大学戦略的研究基盤形成支援事業「東日本大震災を契機とする地域の健康福祉システムの再構築」（平成 24 年度～平成 28 年度）及び「3.11 を契機とする地域の健康福祉システムの再構築—『集中復興期間』後の展開」（平成 29 年度～平成 33 年度）の 2 つの研究事業において、平成 27 年度より実施している 3 つの調査—放射能災害による被害を受けた、避難自治体、避難した住民、避難を受けて入れている住民に対しての継続的な調査—によって得られた調査内容と結果について、渡邊・阿部(2017)をもとに記述していく。

原子力災害をめぐる議論

東日本大震災の発災による原子力災害の被害をめぐり多くの議論—発生の要因、地域住民への健康被害、補償金/賠償金問題、風評被害問題など—が巻き起こされることとなる。ここでは、特に地域住民に対しての影響に関する議論の一部を概観することとする。

まず、今回の原子力災害による地域住民に対する法制度として、先に見てきた「福島復興再生措置法」に加え、2012 年に議員立法として提案され、復興庁がその草案を作成し、不透明な策定プロセス、担当者の SNS 上での暴言が問題となった「子ども・被災者生活支援法」がある。この支援法は、理念法・プログラム法として位置づけられ、今回の原発事故による「被災者」である政府の避難指示基準(年間 20 ミリシーベルト以下)の地域の住民の支援のあり方、考え方が示されたものである(日野 2014 : 33)。

しかし、この支援法はいわゆる自主避難者を対象とした法律であるが制定には 1 年近くの時間を要し、復興庁が作成を担当し、その基本方針を発表することになったが、法律の基本方針が条文で規定する線量基準を具体的に定めず、支援対象地域を福島県内の 33 市町村だけに限定している。この基本方針の作成プロセスの不透明さや成立までの過程を取材した日野は「今回の原発事故において、被災者対応は「賠償」と「支援」に大別され、それぞれ東京電力と政府が当たる枠組みになっている。支援とは本来自発的なもので、責任に裏打ちされていない。事故を引き起こした事業者の東電が賠償を担うのは当然として、政府は「支援」の主体として適切だといえるのだろうか。本書に記してきた政府による被災者支援の様子を見てどう感じただろうか。」(日野 2014 : 215)と政府による原子力災害、特に既存制度の枠外の対象者としての被災者支援の欺瞞について指摘をしている。

また、高橋は、今回の原子力災害について「犠牲のシステム」という枠組みを用いて、

原子力発電そのものが日本国家の犠牲のシステム—「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、技セ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、通常隠されているが、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」(高橋 2012 : 42)—であるとし、今回の原子力災害によって、福島県民が多大の犠牲を強いられている、と述べる。発災に伴う避難指示区域の設定による避難にかかる問題はもちろんのこと、事故後の原子力発電所の廃炉作業にも地域住民の多くが従事すること—被ばく労働者問題—、「放射能がうつる」という地域住民への差別問題などの問題が生じていることを指摘している。

他の論者においても今回の原子力災害がもたらした地域住民への大きな問題として避難が上げられてお、その問題については、既存の法制度の枠組みでは到底対応が不可能なものであることがみてわかる。

発災後に自主避難した母子避難者を取材し続けた吉田は、その取材を踏まえ自主避難者への各種の施策が打ち切られた状況を踏まえ、「原発事故が起き、避難指示の有無で人々は分けられた。その後、住む場所の放射線汚染の程度で、人々は再度分けられ、被爆影響に対する個々人の認識の違いで、人々はさらに分断された。避難する人と、とどまる人。とどまった人のなかでも、放射能汚染と向き合う人、本当は気になっているけれど考えないようにしている人、まったく気にせず日常を過ごす人、さまざまだ。原発事故は福島県だけの問題とされつつある。県境を越えて広がった放射能による環境汚染や、そして、福島県外から避難した原発避難者は、ほとんど無視され続けている。これらの「分断」は、政府によって年間の許容被曝量が、それまでの年間一ミリシーベルトから二十ミリシーベルトへ引き上げられたことによって引き起こされ、さらに、その後の政府の政策や東電の賠償の差により、深くなっていった。そして、「復興」という希望に満ちた言葉の裏で、原発事故の被害は置き去りにされていく。「棄民」という言葉は、こういった構造から発せられている。さらに、国は東京オリンピック開催の二〇二〇年を見すえて、避難指示解除や賠償の打ち切り、そして自主避難者の住宅支援を打ち切る方針を固めた。こうして、切り捨てられる人々の幅が広がっている。」(吉田 2016 : 211-212)と述べる。

福島県内の高齢者福祉施設を20施設を訪ね施設長や施設職員など延47名への取材を行った相川は、原子力災害により避難を余儀なくされた施設の状況、避難するのではなく高線量地域に残る決断をした施設の取り組みと葛藤、避難してきた利用者の受け入れを行った施設の取り組みをまとめている。そのうえで、高齢者施設の避難にかかる課題として、避難移動に伴う利用者の死亡—「避難弱者」としての高齢者は、移動や避難生活により命を危険にさらされ避難による疲労、ストレス、運動不足、医療事情がもとで衰弱した(相川 2013 : 219)—について、高齢者福祉施設避難のために県や自治体それぞ

れのレベルで避難受け入れのための体制づくりを行う必要性について指摘し、施設としては独自に利用者と職員を守りきる覚悟と対策が必要であると述べ、「大災害が発生した際、人々の命を預かる高齢者福祉施設やそのほかの社会福祉施設はそこにいる高齢者や障がい者、子どもたちなどの利用者の命を守るため、先んじて職員に安心を与える方法を考えておかなくてはならない。そのためにも、平時から施設の幹部のみならず、末端の職員も含めて災害時に備えた訓練や、屋内避難時の放射線防護などの知識の普及を行うことが不可欠である。」(相川 2013 : 265-266)と指摘し、そのうえで、福祉避難所の限界と対応を担う施設職員へのケアの必要性など、これまでの災害対応の枠組みを超えた形での体制づくりの必要性を指摘している。

ここまで、数は少ないが、原子力災害による議論、特に避難に関する議論を中心に概観したが、そこでは、既存の法制度の限界とそれを越えた形での対応枠組みを構築する必要が指摘されている。しかし、ここでみてきた議論は原子力災害によりもたらされた被害の一部でしかないことと、実際にその被害を受けた住民がどのような状況におかれているのかまではわからない。そのため、これも少ない例ではあるが実際に福島県内で被災し避難を余儀なくされた人々がどのような状況におかれているかについてみる必要がある。次節では、原子力災害による避難と帰還に関する課題を明らかにするために実施された調査についてふれていく。

ヒアリング調査より

前述したように、原子力災害が福島県内の地域住民に対してどのような影響を及ぼしたのかについてみていくためには、その影響を受けた当事者—避難を余儀なくされた自治体、住み慣れた地域を離れざるをえなくなった地域住民—が置かれている状況を丁寧に観察する必要があるといえる。そのため、筆者も研究分担者として参加した東北福祉大学感性福祉研究所が実施している3つの調査について、渡邊・阿部(2017)を中心にみていく。

①自治体の抱える課題

放射能災害による避難区域の設定は、その指定地域の住民だけでなく、自治体そのものまでも巻き込んだ形での避難を余儀なくしている。つまり、沿岸部地域の一部自治体が、自治体機能そのものを県内外の他の自治体内へ移動させ、1つの市町村の中に、複数の自治体が存在するという状況にある。そのため、この自治体避難によってどのような影響が生じているのかについて、筆者らは平成27年度より、研究の趣旨を説明し理解を得られた自治体へのヒアリング調査を実施している。

なお、ヒアリングにあたっては、事前に電話と文書による調査依頼を行い、調査説明を行ったうえで承諾が得られた後に実施している。ヒアリング調査については、役場等を訪問し、質問項目を基に半構造化面接により約60分程度で実施し、メモを取りなが

ら発言内容の録音をしている。本所と支所への訪問回数を合わせると、延 12 回にわたる調査となっている。

調査については、調査への同意が得られた、いわき市、双葉町、大熊町、檜葉町、南相馬町、富岡町、福島市、飯館村の 8 市町村を対象に、調査依頼の際に紹介をいただいた部署の担当者 24 名へのヒアリングを実施した。ヒアリング実施の市町村及びその担当部署については下記の様になっている。

表 39 自治体へのヒアリング状況について

対象市町村	ヒアリング調査部署(対象人数)	調査日
いわき市	行政経営部行政経営課復興支援室(2 名)、市土木部住宅課(1 名)、保健福祉部保健福祉課(1 名)	平成 27 年 10 月 22 日
双葉町	郡山支所生活支援課(2 名) いわき事務所健康福祉課(1 名)、いわき事務所復興推進課(1 名)	平成 27 年 10 月 30 日(郡山支所) 平成 28 年 1 月 14 日(いわき事務所)
大熊町	環境対策部消防交通課(2 名)	平成 27 年 10 月 30 日
檜葉町	会津美里町出張所(1 名) 住民福祉課(1 名)、復興推進課(1 名)、政策広報室(1 名)	平成 27 年 10 月 30 日(会津美里町出張所) 平成 28 年 1 月 14 日(檜葉町役場)
南相馬市	復興企画部企画課復興推進係(3 名)	平成 27 年 10 月 23 日 平成 28 年 6 月 30 日
富岡町	生活支援課住宅支援係(1 名)、健康福祉課(2 名)	平成 27 年 10 月 29 日(郡山事務所) 平成 28 年 1 月 15 日(郡山事務所)
福島市	市民部生活課避難者支援係(2 名)、政策推進部危機管理室(1 名)	平成 27 年 10 月 29 日
飯館村	生活支援課生活支援係(1 名)	平成 27 年 10 月 30 日

※双葉町は支所が 2 つあることから、それぞれでのヒアリング調査を行っている。

※檜葉町は、会津美里町出張所の訪問時に平成 27 年 9 月に避難区域が再編され役場機能が檜葉町に移った事を伺い、担当部署を紹介いただいたことから 2 回の訪問を実施した。

※富岡町は 1 回目の訪問の際に、健康福祉課の担当者を紹介いただけることとなり、2 回の訪問を行っている。

※南相馬市は、平成 28 年 7 月に住民の帰還が開始されることから状況を伺うために改

めて訪問している。

ヒアリングでは、主に下記の項目について、各種自治体公表資料をもとにヒアリング調査を実施している。

表 40 自治体へのヒアリング項目

自治体へのヒアリング調査項目： 避難受入自治体	自治体へのヒアリング調査項目： 避難自治体
<u>1)被害に関する統計情報について</u> 各種統計データについての照会 <u>2)発災から現在までの自治体による施策</u> <u>の実施状況について</u> 避難所の開設状況、仮設住宅の設置、災害 復興公営住宅の整備状況 <u>3)重点的に伺いたい点</u> 原発事故による県内避難者の受け入れ状 況 避難者の受け入れ状況及び避難者の生活 上の課題	<u>1)被災状況及び復旧・復興の状況について</u> 被害に関する統計情報について、統計デー タ等についての照会 <u>2)重点的に伺いたい点</u> 原発事故に伴う現在までの状況 自治体避難の状況及び、避難に伴い生じた 住民の健康と福祉に関する課題等 自治体独自で行っている避難者への支援

ここからは、自治体職員へのヒアリング調査から得られた内容について整理していく。また、ここでは、主に避難自治体の受け入れを行っているいわき市の事例及び、自治体避難をしている双葉町の2市町村にフォーカスして整理をしていく。区域の再編に伴い住民の帰還が開始された檜葉町についても避難からの帰還の取組みとそこでの課題についてうかがっていることから併せて整理していく。

〈いわき市〉：平成27年10月22日時点

まず、避難自治体を受け入れているいわき市についてみていく。いわき市には、被災したいわき市民に加え、現在、浪江町、双葉町、富岡町、檜葉町、大熊町の原発事故に伴い帰宅困難区域、居住制限区域に指定されている自治体より8,000世帯もの県内長期避難者が流入している状況にある。現在は、それぞれの避難元の自治体がいわき市内に仮設住宅を整備し、その管理を行っている状況である。震災の直後は、住民の県内外へ

の避難及び行政機能自体の避難・移転という混乱した状況下のもと、いわき市内へ流入してきた県内避難者への対応について、窓口業務の混雑・混乱が生じたと語られた。各避難元自治体との連携がうまく取れない等の問題・課題は生じている。

この原発事故による長期避難者への対応について、いわき市は「原発避難者特例法」に則り、医療福祉関係、教育関係の一部サービスを提供している。なお、このサービス提供に係る支出については、地方交付税にて補填される仕組みになっている。この特例法以外の行政サービスの提供については、各避難元の自治体がいわき市内に出張所を設け対応を行うようになっている。

また、民間レベルの対応では、いわき市社会福祉協議会と近隣社協の協働による対応がなされており、特に社会福祉に関する各種サービスについては、避難元自治体に存在していた社会福祉法人が仮設施設を建設する他、新規事業者による各種サービスが実施されている状況にある。

現在、応急仮設住宅から災害公営住宅への移行が開始されているいわき市では、同市内で被災した住民と長期避難住民の居住する災害公営住宅は区別されており、前者については、いわき市役所による入居資格の審査が行われる。後者については、福島県がその整備を行うこととなっており、避難自治体の管轄とされている。

ヒアリングにおいて同席された担当者ごとに避難者の受け入れについての課題について聞いたところ、新聞やニュース等で報道されているように、住民間の軋轢の問題、コミュニティの問題、地価の値上がり、介護人材不足の問題が生じているとの話を伺った。そして、これらの問題・課題については、いわき市という1自治体内において各行政体が混在している状況が要因となっており、福島県がいわき市内の各地域に対してコミュニティ支援員を派遣してはいるものの解決にはまだ時間がかかるという回答が出された。

このようにいわき市では、原発事故による避難者の受け入れとその対応について、いわき市、避難元自治体、福島県、国という4者の複雑な関係があり、その関係性がいわき市内に避難している住民と元々住んでいる住民間の軋轢を生じさせることに少なからず影響を与えているのではないかと考えられる。

〈双葉町〉：平成28年1月14日時点

続いて、避難をしている自治体について、双葉町のヒアリング結果について記載していく。いわき市内にある双葉町役場での発災から現在に至るまでの状況についてのヒアリングを実施し、双葉町の現状について資料（「双葉町まちづくりビジョン平成27年12月発行」）を基に説明がなされた。

双葉町では、発災後に埼玉県に避難をしていたこともあり、現在の避難者数については、事務所のあるいわき市に次いで埼玉県加須市に多くいたという状況であった。また、他の避難区域の自治体と同様に現在に、福島県が主導する形で復興公営住宅の建設が開

始されている状況にあるが、自治体そのものの避難により、行政サービス提供の拠点となる場所がないため、様々な住民向けのサービスの展開が難しいという話がだされた。各種健康福祉に関するサービスの提供については、基本的に全町避難をしていることもあり、児童の就学については区域外就学ないし、いわき市内に設置の町立の幼稚園、小学校、中学校の設置を行っている。一方、高齢者・障害者に対するサービスについては、自治体機能は避難したことにより機能しているが、先述のように行政サービスの拠点となる場所がないため、避難先で民間事業者が提供する各種サービスの利用になっている。健康福祉に関する課題として地域包括ケアの提供が求められてはいるが、運営が拠点がないことから非常に難しくなっているようである。そのため、行政サイドが行っている対応、住民と受け入れ先地域で間での各種サービス利用に係るコーディネート機能であると回答されている。

〈檜葉町〉：平成 28 年 1 月 4 日時点

檜葉町については、平成 27 年 9 月に避難指示が解除されたこともあり、現在、住民の帰還が開始されているが、その帰還については 420 人ほどであり、未だに約 7 割近くの住民がいわき市に避難をしているようである。さらに、帰還している住民のうち 7 割が 60 歳以上の高齢者であり、町内に高齢者向けのサービスを整備していくことについて検討がなされている。この帰還者数が少ない要因としては町内の住環境の整備が十分でないという話をヒアリングにおいて伺った。避難指示解除後には、家のリフォームや新築の順番待ちが発生しており、行政としては平成 29 年を目標に町内の各種環境整備を進めているようである。今後、自治体としては住民の帰還に向けた各種施策及び町内の環境整備を実施していくとの話を伺っている。

この自治体に対するヒアリングより下記のことが明らかとなっている。

- ①避難区域の各自治体間での共通項は、帰還を希望しているのは高齢者が多く、そのための環境整備が重要になってくるということである。
- ②帰還率が半数以下であり、放射能汚染の状況、環境整備以外にも要因がありそれをどのように解決していくか検討が必要である。
- ③避難先の自治体においては、住民への各種サービスが制限され、避難先の自治体との調整が重要になってくるため、既存の自治体を想定した各種システム、特に生活に関わる健康福祉のシステムの在り方について再考する必要がある。

今後、引き続き各自治体の動向については細かに追っていく必要があるといえる。また、自治体職員へのヒアリングの際に、職員としての悩みを抱えて業務に携わっていると取ることの出来る発言が聞かれている。「放射能災害によってみんな避難したんですよ。私は家族がおりまして自分は仕事があるので役場と一緒に避難しましたが、妻と子供は今、沖縄に避難させたんですよ。やはり、放射能って怖いじゃないですか。」

この発言については、「放射能災害」というこれまでの自然災害と異なる被害をもたらしていることがみてとれる。また、行政：サービス供給者、住民：サービス受給者、という従前の社会福祉におけるサービスの受給関係でこのことを考えた場合、災害、特に放射能災害によって、表面上はこの関係性は成立をしているようにみえるのだが、この自治体職員の語りからは、その関係性は崩壊しているのである。しかし、立場というものがあることで多くを語れないのである。今後、行政・住民という立場の枠を超え、このような1人の被災者としての語りに着目して「復興」について考えていく必要があるといえる。

②地域住民の声

放射能災害は、新聞などでの報道にもあるように、特に福島県内に居住する人々に対して健康被害や風評被害等の日常生活に影響を与えている。また、その空間放射線量によって避難区域の設定がなされることで、線量の高い福島県沿岸部住民に対し、住み慣れた地域を離れ県内外に避難することを余儀なくさせるという住民の日常生活が大きく変容してしまうような影響を与えている。さらに、この県内外への避難については、それによる地域コミュニティの崩壊に加え、避難者同士、避難を受け入れている地域の住民との間で様々な軋轢を生じさせている。

東日本大震災での福島第一原子力発電所事故により発生した放射能災害が、福島県内の地域住民の日常生活に対してどのような影響を与えたのかについて、放射能災害により避難指示区域から県内避難をしている住民と、避難者を受け入れている地域の住民の、それぞれに対して、発災から現在までの状況、日常生活上の課題等についての質問紙を用いた形でインタビュー調査を行った。なお、調査の実施にあたっては、東北福祉大学研究倫理審査委員会の承認を得た後に実施をしており、平成29年2月時点で10名より回答を得ている。そこでの回答内容について記述し簡単にではあるが考察をしていく。

調査については、2つの地域住民を対象として実施している。

①避難区域からの避難者を受け入れている地域の住民(8名)

平成28年11月10日に避難者を受け入れている地域として、浪江町に隣接する二本松市に居住の方々を対象とし、調査の同意を得られた住民に対して、約120分程度のフォーカスグループインタビューを実施した。

②避難区域から避難をして、区域再編に伴いもとの地域へ帰還した住民(2名)

平成28年12月2日に、避難区域が再編され南相馬市小高地区へ帰還を果たした住民の方にヒアリングを行った。二本松市同様に調査の同意を口頭と文書で得た上で、60分程度のインタビュー調査を実施した。

なお、それぞれの対象者については、筆者らと面識のある方に依頼をして参加を依頼している。調査にあたっては、口頭と文書によって研究内容、倫理的配慮等についての

説明を行い、同意を得られた方を対象とした。調査にあたっては、自由に発言ができるように、発災後から現在までの状況について下記のような大項目について自由に発言を頂き、その内容についてメモ及び音声の録音を行っている。

表 41 地域住民へのヒアリング項目

イ. ご自身(家族を含む)の生活上の変化
1. 発災直後(2011年3月11日～2011年6月頃)
2. 発災から1年経過後(2012年3月12日以降)
3. 発災から3年経過後(2014年3月12日以降)
4. 現在の状況(2016年3月11日以降)
ロ. 地域社会に起った変化
1. 発災直後(2011年3月11日～2011年6月頃)
2. 発災から1年経過後(2012年3月12日以降)
3. 発災から3年経過後(2014年3月12日以降)
4. 現在の状況(2016年3月11日以降)
ハ. 各種の復旧・復興がご自身(家族含む)の生活及び地域社会にもたらした影響
1. 発災直後(2011年3月11日～2011年6月頃)
2. 発災から1年経過後(2012年3月12日以降)
3. 発災から3年経過後(2014年3月12日以降)
4. 現在の状況(2016年3月11日以降)

調査で得られた内容についてそれぞれの項目について、整理し記述をしていく。まず、二本松市で聞かれた内容についてそれぞれの項目ごとに整理していく。

調査においては、発災直後は、停電によって全く震災の情報が得られない中、隣接する浪江町より多くの住民が避難してきたことから、非常に混乱した状況にあった。情報がない中、浪江町の方々が避難してきており、自分たちはどこに逃げればよいのか、家族をどう守れば良いのか全く分からなかったとの話も聞かれている。このことに関連して、避難を考えたとの回答もあったが、市の広報やラジオなどで、「安全です」や「全然心配ありません」という情報が流れたこともあり、避難を取りやめたとの話が聞かれた。また、浪江町からの避難者を見てさらに避難をする人達がいたなど混乱した状況にあったようである。

今回、ヒアリング調査を実施した地域では、公民館に浪江町の避難所が開設され、その地域住民の方々がその対応を担ったが、避難を受け入れた住民と避難してきた住民間で様々ないざこざが生じたとの話を伺った。

現在の状況についてのお話を伺ったところ、地域住民で出資し合って放射能測定器を購入して測定を検討していたが、市役所より市販のものは高い数値が出ると言われたこ

と、実際にどのように測定していいのか分からないため、地域内の希望する住民への貸出は行っているが、ほとんど活用されていないという。また、除染についても行われているが、里山等については、除染が行われていないため、自分たちが子供のころにいった里山に子供や孫を連れていくことが出来なくもどかしいという話も聞かれた。地域の放射線量、除染状況が分からないため、若い世代は二本松市から地域外へ引っ越している状況にある、限界集落というが、消滅集落ではないかとの話も聞かれた。

一方、避難されてきた地域の方々については、現在も二本松市内には浪江町をはじめとして、沿岸部の避難自治体の住民が居住しており、同市内に復興公営住宅の建築と転居が進められている状況にある回答されている。このことに関して、住民票が避難自治体にあり、帰還も開始しているが二本松市に居住するのはおかしい話ではないかという話がきかれたほか、避難してきた住民の方々に対して、最初は大変であり、自分たちがなんとかしなければという思いがあったが、時間経過に伴い、あの人たちはなんなんだと思うようになってきたと心境の変化が生じたとの回答も得られている。

今後の生活や将来展望について伺ったところ、文句を言いながら住んでいて、諦めの方が強いということや、気持ちの中では、福島県はモルモットであり見放されている感はある、などのネガティブな意見が多く回答された。

一方、避難をしてきている住民については、どう言われたら復興なのか、簡単に避難元の地域へ戻れとは言えないなどと、放射能災害という部分では同じ被災者という意識を持っているように捉えられる回答があった。

生活の部分においては、特に国や行政に対しての批判的な意見が多く聞かれており、信用できることを国や地方行政が実施するようにして欲しいや、国がちゃんとした対策をしなければ、子供や孫を別に住ませるしかない、というような回答が出されている。

将来展望に関しては、比較的にネガティブな意見が多く出されるほか、国や行政に対しての批判的な意見が出されたが、現在の震災による生活への影響について、今後、地域住民が行政に対して問題提起を行っていく必要があると回答されている。

次いで、放射能災害によって避難区域が設定され、南相馬市から避難をした住民へのヒアリング調査の回答をもとに記述していく。対象となった住民の方は、南相馬市に居住していたが、発災により5回の転居を繰り返す形で福島市への避難をしている。その後、平成28年に区域が再編されたことに伴い、南相馬市へ帰還を果たしている。避難にあたり、それまで家業として木工業を営んでいたが、震災に伴う避難によって廃業せざるをえない状況におかれたと語っていった。この家業の廃業については、この方だけではなく、同様に町内において伝統行事の野馬追に関わっていた方々も同様に廃業せざるをえなかったり、避難に伴う家族の離散によって後継ぎがいなくなることで廃業があったと語られていた。

また、帰還後の生活については、帰還が開始された南相馬市では、帰還率が約10%

と低く、ほとんどが 65 歳以上の高齢者であると回答がされている。この帰還については、心配事として、買い物をする場所がないことや病院が 1 箇所しかないこと等、生活上のインフラが整備されないことが放射線量が減少したとしても帰還率が上がらないことに関係しているのではないかと語られている。特にインフラの整備に関しては、学校がないことやそもそもの地域に仕事がないこと等によって若い世代の帰還が難しくなっているのではないかという声も聞かれている。以上、(渡邊・阿部 2017)

ここまで、発災から約 5 年間の期間に限定して、原子力災害によって生じた地域住民の避難と帰還に関する課題についてみてきた。ここからは、発災から 6 年目以降の期間を対象として実施されている阿部・江尻・渡邊により実施された「東日本大震災での放射能災害が地域住民に与えた影響に関する調査研究」の調査結果の一部についてみていき、時間経過に伴い原子災害からの被害状況がどのように変化しているかについてみていくこととする。

なお、それぞれの対象者については、前述の渡邊・阿部(2017)での調査と同様に、筆者らと面識のある方に依頼をして参加を依頼している。調査にあたっては、口頭と文書によって研究内容、倫理的配慮等についての説明を行い、同意を得られた方を対象とした。調査にあたっては、自由に発言ができるように、発災後から現在までの状況について下記のような大項目について自由に発言を頂き、その内容についてメモ及び音声の録音を行っている。

表 42 地域住民へのヒアリング項目(平成 29 年度調査)

イ. ご自身(家族を含む)の生活上の変化
1. 発災直後(2011 年 3 月 11 日～2011 年 6 月頃)
2. 発災から 1 年経過後(2012 年 3 月 12 日以降)
3. 発災から 3 年経過後(2014 年 3 月 12 日以降)
4. 現在の状況(2016 年 3 月 11 日以降)
ロ. 地域社会に起った変化
1. 発災直後(2011 年 3 月 11 日～2011 年 6 月頃)
2. 発災から 1 年経過後(2012 年 3 月 12 日以降)
3. 発災から 3 年経過後(2014 年 3 月 12 日以降)
4. 現在の状況(2016 年 3 月 11 日以降)
ハ. 各種の復旧・復興がご自身(家族含む)の生活及び地域社会にもたらした影響
1. 発災直後(2011 年 3 月 11 日～2011 年 6 月頃)
2. 発災から 1 年経過後(2012 年 3 月 12 日以降)
3. 発災から 3 年経過後(2014 年 3 月 12 日以降)
4. 現在の状況(2016 年 3 月 11 日以降)

調査で得られた内容についてそれぞれの項目について、整理し記述をしていく。なお、調査では、富岡町の住民1名、飯館村の住民2名、葛尾村住民3名からの調査協力を得ることができている。

①富岡町住民へのヒアリング

対象となる調査者は、震災前は富岡町に居住し、富岡町役場にて勤務をしていたが、発災により職場となる役場が郡山市へ避難したことに伴い、家族と共に郡山市へ避難をしている。調査の際には、帰還が開始されたことによって、郡山市に住んではいるが、元の住家を修復し、平日は富岡町に単身赴任という形で住んでいるとの話を受けた。

発災からの避難については、富岡町から川内村へ避難したのち二次避難として三春町、そして最終的に郡山市に移動したとの話を伺った。この転々とする避難によって一時は家族がバラバラに避難するという状況であったようである。

郡山市で家族が再会し一緒に暮らしていたが、富岡町の帰還に伴い、職場も富岡町に帰還したため、元々の住家へ単身赴任という形で生活をしているが、先述の期間が開始された南相馬市や檜葉町同様に、生活インフラが整わないこと、高齢化率が高いことが課題となっているとの話を伺った。ヒアリング調査を進めていく中で、原子力災害の影響は地震や津波と異なり、コミュニティや社会的インフラの崩壊をもたらしており、6年間に渉る避難生活の中で、避難先等に新たなコミュニティができたことで帰還は大きな課題であるとの話が聞かれている。また、富岡町としては、JRが開通したこともあって駅周辺の地域を復興拠点として整備を開始しているが、第一原発に近い町の北部地域は現在も放射線量が高く帰還困難区域に指定がなされており、同町内でも居住が可能な地域と不可能な地域が混在していることから今後、どのように帰還政策がすすめられていくかが課題となっているとの話が聞かれた。

②飯館村住民へのヒアリング

富岡町と同様に飯館村も東日本大震災の発災によって全村避難がなされているようである。現在、一部地域を除いて期間が開始されているが、未だ帰還率が低く、社会的なインフラの整備が遅れているとの話を伺った。また、帰還の開始に伴い、他自治体にある仮設住宅に居住している住民に対して、平成31年までに仮設住宅からの退去が予定されていることから今後の生活に対して不安を抱える住民が多くいるとの話を伺ったほか、放射線量を心配してか、子育て世帯の帰還率が低いとの話も伺った。

また、福島県内の高齢者福祉施設の取材をした相川の著書の中において、線量が高い地域であえて避難をしなかった飯館村の特別養護老人ホームの状況について触れられているが、その施設で勤務している住民へのヒアリングからは、避難による帰還率の低下からもわかるように、介護人材の不足が大きな問題となっている。ヒアリング対象者が勤務している特別養護老人ホームでは、震災後も利用者の避難が難しいことから他自治

体へ施設避難をせずに開所していたため、職員は避難先や近隣自治体から飯館村まで通勤せざるを得ない状況にあり、現状維持の状態を保つことで精いっぱいな状況であり、その状況が約6年続くことによって、離職者や職員の入れ替えはあるが、当初より残った職員についてこれまでの疲労感とこの先の見えない状況が続くことへの不安感が多くあるとの話が聞かれている。ヒアリングの際に、人材確保の話題となったが、避難の状況や、放射線量が高い地域付近であるという条件の中、職員をどのように確保するかが課題となっているとの話を伺った。やはり、一時的な職員の採用はあるものの通勤の問題や線量が高い居住制限区域であることから長期的に勤務を希望するスタッフは少なく、それが他職員に対して精神的な圧迫を招いているようであるとの話が聞かれた。また、メディアによって飯館村が取り上げられることが逆にマイナスの影響を及ぼしており、危険地域としての認識からか、求人を出してもなかなか集まらない状況にあるようである。

③葛尾村住民へのヒアリング調査

葛尾村では、政府による避難指示区域の指定で居住制限がかかったため、3月14日に全村避難をしている。葛尾村では、発災後は、会津若松地方へ避難をしていたが、同県でも浜通りと会津地方では気候差が大きいことから、近隣自治体である三春町に役場機能に移転し、仮設住宅団地を整備し大半の住民がそこで暮らしている状況にある。葛尾村が発表している避難者の状況としては、村民1494名のうち仮設住宅に767名、借り上げ住宅に470名、親類宅等に162名、県外避難が95名という状況(葛尾村2015:10)となっており、避難指示区域の再編を受け、平成28年の区域の一部見直しによって役場機能が戻り、一部の住民の帰還が開始されている。平成29年の調査時点で約1割近くの住民が帰還しており、他避難解除自治体に比べれば数は上昇しているように見えるが、その多くが高齢者であることから、インフラの整備及び若年人口の帰還が課題となっているとの話が聞かれた。

また、2名の避難者へのヒアリングからは、もともと葛尾村にて林業、製材業を行っていたが震災に伴い、自宅と事業所を三春町に移転させ、もともとの事業に加え、除染作業や復興工事関係の作業に携わったという話が聞かれており、間もなく、避難元地域に建設している住家への引っ越し準備をしているとの話が聞かれた。その際に、避難から現在に至るまでの6年間について、過剰な支援や賠償金の受領によって地域住民の意識変化や身体変化がみられたとの話があった。

また、葛尾村は、居住制限区域が大部分を占めていることもあり、宿泊は無理であるが、日中の家の片付け作業等で帰村できる状況にあるとのことで、多くの住民が全村避難後も日中は村に戻ることができたとの話を伺った。

将来についての話として、住民の帰還が進められ、それに係る補助がなされているが、その補助が無くなった後には、また地域から人がいなくなり過疎化が加速するだけでは

なく行政区の集落が消滅する可能性があるのではないかとの話も聞かれた。

今回の調査では、区域の再編によって住民の帰還が開始された地域を対象としていたこともあり、調査対象者は、避難から元地域への帰還を果たした住民、現在、避難をしているが避難元地域に帰還をする予定の住民、未だ避難をしている住民に分けられたが、そこで共通して語られたのは、発災からの避難の長期化がもたらしたことは、一般的に指摘されているコミュニティの崩壊や健康被害等により帰還が難しいということだけではなく、避難先地域での生活基盤やコミュニティが形成されたことが、特に若い年代に帰還をしないという選択肢を選ばせる要因になったことである。また、東京電力による補償や今でも続く各種支援によって、避難した住民の意識に影響が生じ、日常生活のリズムや様子が変わっていることも明らかになった。更に、避難先・避難元のそれぞれの住民間の軋轢についてこれまでの調査で聞かれていたが、同じ全町民避難の場合でも、さらに細かな線引きによって補償の差が生じ、それによる避難者同士の軋轢が生じていることも明らかとなった。この住民間の軋轢については原子力災害による被害の特徴であると考えられるため、引き続きの調査が必要と考えられる。

4. 4 章 小括

ここまで、東日本大震災がもたらした原子力災害の状況について、国の諸対応、福島県内の各諸対策、避難の状況等について概観してきた。

岩手県、宮城県と一括して被災 3 県として位置づけられる福島県の状況については、津波や地震といった自然災害による被害はあるものの、原子力災害という性質の異なる災害がもたらした可視化できない被害に加え、それによってもたらされた地域住民の避難の問題という終わりの見えない被害が生じている。

避難の問題 1 つ取ってみても、これまで見てきた各論者が指摘するような避難にかかる法制度の整備とその施行によって生じる問題から法制度の枠に規定されない自主避難の問題まで非常に広い問題を抱えていることがわかる。また、ヒアリング調査から明らかにされた自治体まで巻き込んだ形での避難とそこからの住民の帰還に向けた課題や、避難先での住民との軋轢の問題、帰還後の個人の生活問題と地域コミュニティの再生・回復の問題など、非常に多岐にわたる被害がもたらされていることがわかる。

そのため、本章では非常に一部の状況しか捉えられていないことから福島県の原子力災害のもたらした課題については継続して調査していく必要がある。最後に、本章の整理を進めていうにあたり、特に住民の避難と帰還についての状況を発災後から整理したタイムラインを記載する。

表 43 福島原子力発電所事故からのタイムライン

2011 年(平成 23 年)	
3 月 11 日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 14 時 46 分東日本大震災の発生 ・ 福島第一原子力発電所が地震・津波で被災 ・ 政府により半径 3 キロ圏内の住民への避難指示
3 月 12 日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 菅直人首相による福島第一原発の視察 ・ 1 号機原子炉建屋で水素爆発
3 月 14 日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 3 号機原子炉建屋で水素爆発
3 月 15 日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 4 号機原子炉建屋で水素爆発
3 月 18 日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 経産省原子力安全・保安院が事故の深刻度を「レベル 5」と暫定認定
3 月 19 日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 双葉町の町民約 1,400 人が役場機能とともにさいたま市へ避難
3 月 30 日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 東京電力会長勝俣恒久が福島第一原発 1～4 号機の廃炉を表明
3 月 31 日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 双葉町が埼玉県加須市へ再移転
4 月 2 日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 高濃度の放射性物質を含む汚染水が海に流出していることが判明
4 月 12 日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 経産省原子力安全・保安院が事故の深刻度を「レベル 7」に引き上げ
4 月 15 日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 東京電力により国の指示を受け、原子力災害対策特別措置法の規定に基づき、「仮払補償金」の支払について決定・開始
4 月 17 日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 東京電力により事故収束に向けた行程表の発表

4月22日	・福島第一原発の半径20キロメートルの立ち入り禁止の「警戒区域」の指定 ・「緊急時避難準備区域」、「計画的避難区域」の設定
4月28日	・東京電力により福島原子力補償相談室の開設
6月16日	・政府により局地的に放射線量が高い「特定避難推奨地点」の指定を決定
6月20日	・復興基本法が成立
7月5日	・避難等による損害への「追加仮払補償金」の支払い開始
7月29日	・政府が復興基本方針を決定
8月26日	・政府が除染の基本的な考え方を決定「放射性物質汚染対処特措法」成立(8月30日公布)
9月2日	・野田内閣が発足
9月12日	・原子力損害賠償支援機構が発足
9月30日	・政府が「緊急時避難準備区域」を解除
10月9日	・福島県が子どもの甲状腺検査を開始(対象となるのは36万人)
11月11日	・政府により除染・汚染廃棄物処理の基本方針が決定
11月21日	・復興費用を中心とする12兆円規模の23年度第3次補正予算が成立
12月2日	・福島原子力発電所事故調査委員会中間報告提出(東京電力)
12月16日	・野田住彦首相により「事故収束」の表明
12月26日	・東京電力福島第一原子力発電所における事故調査・検証委員会中間報告(政府事故調査委員会)
12月28日	・福島県復興計画の策定
	・除染特別地域に11市町村、汚染状況重点調査地域に40市町村が指定
2012年(平成24年)	
1月26日	・環境省により原発周辺の除染行程表が発表
2月10日	・復興庁が発足
2月16日	・原子力損害賠償紛争解決センターが和解の基準を公表 ・自主避難の実費賠償認める
2月27日	・福島原発事故独立検証委員会報告書提出(福島原発事故独立検証委員会)
2月28日	・自主避難に係る損害に対する賠償の開始
3月9日	・自主的避難等に係る損害に対する賠償の受付開始
3月10日	・国が大熊町、双葉町、楢葉町
3月16日	・「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中間指針第二次追補」が原子力損害賠償紛争審査会において決定
3月29日	・個人に対する家財の賠償に係る請求手続きの開始 ・宅地・建物・借地権等の賠償に係る請求手続きの開始

3 月 31 日	・福島復興再生特別措置法の制定
4 月 1 日	・住民の帰還に向けた環境整備と、地域の復興再生を進めるため、“警戒区域”と“計画的避難準備区域”の一部を年間積算線量の状況に応じて、更に 3 つの区域に見直し
5 月 5 日	・国内の全原発が停止
6 月 14 日	・相馬双葉後業協同組合が試験操業を開始
6 月 20 日	・福島原発事故調査委員会報告書提出（東京電力）
7 月 5 日	・東京電力福島原子力発電所事故調査委員会報告書提出（国会事故調査委員会）
7 月 13 日	・福島復興再生基本方針
7 月 20 日	・「避難指示区域の見直しに伴う賠償基準の考え方について」を政府が公表
7 月 23 日	・東京電力福島原子力発電所における 事故調査・検証委員会報告書提出（政府）
7 月 24 日	・東京電力より、「避難指示区域の見直しに伴う賠償の実施について」発表
8 月 13 日	・宮城県丸森町における自主避難等に係る損害賠償の開始（※条件有）
9 月 9 日	・原子力規制委員会の発足
9 月 17 日	・東京電力、損害賠償の請求方式を「包括請求方式」へ切替開始
11 月 16 日	・衆議院解散
12 月 5 日	・自主避難等に係る損害に対する追加賠償開始（1 人 40,000 円）
12 月 10 日	・全域が警戒区域に指定され、全町民が避難している大熊町は避難指示解除準備、居住制限、帰還困難の 3 区域に再編
12 月 26 日	・第 2 次安倍連立内閣の発足
12 月 28 日	・福島県復興計画(第 2 次)の策定
2013 年(平成 25 年)	
1 月 29 日	・復興予算枠を約 25 兆円に拡大
3 月 19 日	・避難解除等区域復興再生計画
3 月 25 日	・全域が警戒区域に指定され、全町民が避難している富岡町では、帰還困難、居住制限、避難指示解除準備の 3 区域に再編
4 月 1 日	・全域が警戒、計画的避難の両区域に指定され、全町民が避難している浪江町では、帰還困難、居住制限、避難指示解除準備の 3 区域に再編
5 月 28 日	・政府は、全域が警戒区域に指定されていた双葉町を「帰還困難」「避難指示解除準備」の 2 区域に再編
9 月 3 日	政府により汚染水対処の基本方針と総合的対策で国費 470 億円投入を発表
12 月 14 日	・石原伸晃環境相が佐藤雄平福島県知事に福島第一原発周辺約 19 平方キロメートルを国有化する計画の説明

	・同時に政府より福島県へ中間貯蔵施設の受け入れを要請
12月24日	・除染費用に国費を投入する平成26年度予算案を閣議決定
12月26日	・環境省が国直轄除染を最大3年延長する新行程表を発表
12月27日	・埼玉県加須市にある避難所から双葉町民が全員退去
2014年(平成26年)	
1月31日	・福島第一原発5、6号機が廃炉となる
2月4日	・佐藤雄平福島県知事が、中間貯蔵施設の候補地から檜葉町を外し、大熊町、双葉町の2町に集約する考えを表明
4月1日	・田村市都路地区の避難指示解除準備区域を解除
6月2日	・凍土遮水壁の設置工事開始
6月20日	・避難解除等区域復興再生計画改定
8月26日	・原発事故に伴う避難中に自殺した女性の遺族が起こした損害賠償訴訟で福島地裁が東京電力に対して賠償命令を出す
8月28日	・大熊・双葉ふるさと復興構想—根本イニシアチブ—について作成
9月1日	・佐藤雄平福島県知事が、中間貯蔵施設の受け入れに対して大熊町、双葉町の2ヵ所とすることについて安倍首相との会談で表明
10月1日	・川内村の避難指示解除準備区域を解除 ・川内村の居住制限区域は避難指示解除準備区域に再編
2015年(平成27年)	
6月12日	「原子力災害からの福島復興の加速に向けて」改訂
6月16日	・福島第一原子力発電所事故に係る通報・報告に関する第三者検証委員会 検証結果報告書提出(東京電力)
7月30日	・福島12市町村の将来像に関する有識者検討会 低減
9月5日	・政府は、檜葉町の「避難指示解除準備区域」の解除、同町の避難区域の解消
2016年(平成28年)	
3月11日	「復興・創生期間」における東日本大震災からの復興の基本方針 閣議決定
6月12日	・政府は、葛尾村の「居住制限」、「避難指示解除準備両区域」の避難指示を解除
6月14日	・川内村の「避難指示解除準備区域」の避難指示の解除、同村の避難区域の解消
7月12日	・政府は、南相馬市の「居住制限区域」「避難指示解除準備区域」の一部解除
9月17日	・富岡町において、帰還に向けた「準備宿泊」の開始
11月1日	・浪江町において、帰還に向けた「準備宿泊」の開始
2017年(平成29年)	

3 月 31 日	・ 飯館村、川俣町、浪江町の避難指示解除準備区域の解除
4 月 1 日	・ 富岡町の避難指示準備区域の解除

福島県 HP を参照し作成。

第4章 文献一覧

- 相川友里奈(2013)『避難弱者あの日、福島原発間近の老人ホームで何が起きたのか?』東洋経済新報社.
- 福島県(2011)『福島県復興計画』, 福島県. (<http://www.pref.fukushima.lg.jp/download/1/fukkoukeikaku01.pdf>)
- 福島県(2012)『第2次福島県復興計画』, 福島県. (<http://www.pref.fukushima.lg.jp/download/1/fukkoukeikakudai2ji.pdf>)
- 福島県(2013)『福島復興ビジョン』(<http://www.pref.fukushima.lg.jp/download/1/fukkouvision.pdf>)
- 福島県(2013)『福島復興ビジョン(概要)』(http://www.pref.fukushima.lg.jp/download/1/fukkouvision_digest.pdf)
- 福島県(2015)『第3次福島県復興計画』, 福島県. (<http://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/152267.pdf>)
- 福島復興ステーション HP (<http://www.pref.fukushima.lg.jp/site/portal/>)
- 福島復興ステーション「避難区域の変遷(平成29年4月1日)」(<http://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/211129.pdf>)
- 復興庁(2017)「福島復興再生基本方針」(http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-4/20170630_honbun.pdf)
- 復興庁(2017)「福島復興再生基本方針の概要」(http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-4/20170630_gaiyo.pdf)
- 環境省 HP「原子力発電所事故による放射性物質対策」ページ(<http://www.env.go.jp/jishin/rmp.html#act>)
- 環境省除染情報サイト(<http://josen.env.go.jp/about/tokusohou/summary.html>)
- 葛尾村(2015)『葛尾村東日本大震災記録誌<ダイジェスト版>原子力発電所事故による全村避難の記録』葛尾村.
- 日野行介(2014)『福島原発事故被災者支援政策の欺瞞』岩波新書.
- 高橋哲哉(2012)『犠牲のシステム福島・沖縄』集英社新書.
- 東京電力福島原子力発電所事故調査委員会(2012)『国会事故調報告書』, 徳間書店.
- 渡邊圭・阿部四郎(2017)「東日本大震災後の放射能災害による地域住民への影響に関する研究—調査報告—」, 感性福祉研究所年報, 18, 105-120.
- 吉田千亜(2016)『ルポ母子避難—消されゆく原発事故被害者』岩波新書.

5章 社会福祉、ソーシャルワークからの災害論の構築に向けて

ここまで、関東大震災、阪神・淡路大震災、東日本大震災とそれぞれの状況について概観してきた。それぞれの歴史的な大災害では、基本的対策を担う政府によって、それらがどのように講じられてきたのか。それぞれの歴史的な大災害に対して、我が国の社会福祉(ソーシャルワーク)はどのように捉えられたのであろうか。

ここでは、まず、我が国の災害をめぐる社会福祉からの議論及び実践について整理し、社会福祉(ソーシャルワーク)からの災害論の構築に向けた論点の提示を行う。

1. 三つの事例をめぐって

これまで見てきた、3つの事例—関東大震災、阪神・淡路大震災、東日本大震災—のそれぞれから、「災害」をめぐりどのような視点から対応や議論がなされているのであろうか。

社会福祉(ソーシャルワーク)からの「災害論」を論じるにあたって、ここでは、各事例における災害への対応主体がどのような視点から対応を担ったのか、各災害に対して本論文で取り上げた評価者がどのような視点から評価しているのか、各事例で被害を被った被災者がどのように位置づけられていたのかについて比較する形でみていく。

3つの事例—関東大震災、阪神・淡路大震災、東日本大震災—のそれぞれから、「災害」をめぐりどのような視点から対応や議論がなされているのであろうか。

まずは、それぞれの事例について、共通して見られることは、それぞれの災害時は政権の交替など政治的混乱があったことから、後藤新平のような復興に向けた強力なリーダーシップを望んだことから、「復旧ではなく復興」や「創造的復興」という政治的なスローガンとしての言葉が3つの事例においても共通して用いられている。さらに、それぞれの事例に対して、日本と海外のそれぞれの論者がどのような形で見ているのかについて整理を行った。1923年の関東大震災では、後藤新平の東京の都市計画に対しての評価がなされているが、海外から関東大震災を捉えた、サイデンステッガーは、「下町の人々」に対する惨劇をカタストロフィの実相としてみている。1995年の阪神・淡路大震災では京都大学の林春男と河田恵昭は、発災による被害は法制度による欠陥—災害地域の定義の曖昧さ—が配分的不正義をもたらしたと述べているが、同災害を扱ったDRC(Disaster research center)のTierney(1997)とNHC(Natural Hazard Center)のComfort(1996)は緊急期の対応がそれ以降に付加的な問題を作り出すため、発災以前に復旧戦略を講ずる必要があることについて指摘している。2011年の東日本大震災では、日本では、法制度が想定している災害弱者に対して被害が偏在化したことに関する指摘が多くなされているが、同災害についてNHC(Natural Hazard Center)のAldrich(2011)は、その被害の偏在化に加え、生存したとしてもその後の避難環境等によつての死者(い

わゆる震災関連死)がいることについて指摘をしている。なぜ、このように日本と海外では観点到に相違が生まれるのであろうか。この観点到の相違は災害論を論じる上で留意すべき事項であるといえる。

社会福祉(ソーシャルワーク)からの「災害論」を論じるにあたって、ここでは、各事例における災害への対応主体がどのような観点到から対応を担ったのか、各災害に対して本論文で取り上げた評価者がどのような観点到から評価しているのか、各事例で被害を被った被災者がどのように位置づけられていたのかについて比較する形でみていく。

表 44 各個別事例での観点到

事例	関東大震災	阪神・淡路大震災	東日本大震災
主な被災地域	首都圏	大都市	東北地方
政府の対応	<p><応急対応></p> <ul style="list-style-type: none"> ・事態の収拾を図るための応急的な対応 ・戒厳令等にみられるような治安維持の対応 <p><復興過程></p> <ul style="list-style-type: none"> ・後藤新平による復興論「都市の復興」の考えに基づく、「復旧、復興」の段階論 	<p><応急対応></p> <ul style="list-style-type: none"> ・法制度の枠組みに基づく「被災者」の枠内での対応 <p><復興過程></p> <ul style="list-style-type: none"> ・後藤新平の「復旧ではなく、復興」の理念に基づく、「創造的復興」という考え方にに基づくハード面の整備 	<p><応急対応></p> <ul style="list-style-type: none"> ・法制度に基づく「被災者」の枠内での対応 <p><復興過程></p> <ul style="list-style-type: none"> ・後藤新平の段階論に基づく、対応 ・被災地の復興が日本の復興というように政治的変換
評価者の観点到	<ul style="list-style-type: none"> ・福田徳三 人間の復興の観点到「営生機会の回復」 ・室崎益輝、越澤明 都市計画の分野からの「都市の復興」への評価 ・鈴木淳 政府対応が事態収拾の応急対応に終始していることへの批判 ・今井清一、原田勝正・塩崎文雄 公的な施設の復興に偏り、地方の復興は市町村の自助努力に任された 	<ul style="list-style-type: none"> ・いのうえせつこ 被害が一部の層に偏在している。そして、その偏在は、平時の仕組みの中に埋没している人々である。 ・小田実 政府対応に見捨てられた「棄民」としての被災者 	<ul style="list-style-type: none"> ・塩崎賢明の議論 復興予算の使用に際して、被災者の生活再建について十分な対応がなされない。 ・岡田弘行 法律の運用による二次災害の発生—罹災証明と被害実態のズレ、在宅被災者の存在、生活保護のうちきり、移動弱者の問題などの被災地域内で生活をする住民の生活課題

被災者の位置づけ	<ul style="list-style-type: none"> ・事態収束のための応急対応の対象 ・社会事業団体の対応の対象者としての高齢者、児童、障害者 	<ul style="list-style-type: none"> ・被害を被ると事前に想定され、法制度の枠に規定される災害弱者、災害時要援護者として的高齢者、障害者、児童 ・新たな対象としての「こころのケア」、惨事ストレスという過酷な体験の被害者としての位置づけ 	<ul style="list-style-type: none"> ・災害時要援護者として被害を被ると法制度上に規定される、高齢者、障害者、児童 ・新たに、避難の際に支援を要する「要避難支援者」としての高齢者、障害者、児童 ・災害による過酷な体験の被害者としての「こころのケア」、惨事ストレス者
----------	--	---	---

3つの事例について、簡単な比較図を作成していくと、政府の対応の視点は、3つの事例とも、時代と場所は異なるが、応急対応として、事態収拾のための取組みがなされている。この明確な始まりと終わりを有する事態収拾のための取組みは、関東大震災の時の「救急―復旧―復興」という明確な段階論に依っていると見て取れるのである。

加えて、政府対応の視点においては、政局の混乱―それぞれの災害後には政権の交代がなされている―があったことから強力な復興に向けた政治的な様々な「言葉」―「復旧ではなく、復興」、「創造的復興」、「東北の復興なしには日本の復興はない」など―が掲げられる他は、政府が主体となる形での対応、災害関連法制度が整備されてからはそれに基づく対応がなされており、そこでは、対応枠組みから外れた対象は、自助努力や民間の援助・支援による代替・補充がなされている。

一方、公的な対応に対しての評価者の視点については、関東大震災の福田徳三が、営生機会の回復として「人間の復興」を挙げ、被害を被った人々にはそこからの回復力を秘めているという指摘を除くと、被害が特定のカテゴリに偏在化すること―発災によりもたらされるものであるか、顕在化した問題が潜在化するかの違いはあるが―に諸対応の焦点があてられていないという配分的正義論をめぐる議論であるとみてとれる。

さらに、被災者の位置づけについては、関東大震災では、特に被災者の法的枠組みがなかったこともあり、被災地域の住民は、一律に被害者として扱われているのに対して、災害関係法制度が整備されていた阪神・淡路大震災、東日本大震災では、法制度に基づき被災者としてのラベリングがなされている。

大規模災害後には、基本的に公助としての政府による対応ないしそれを規定する法制度によっての諸対応がなされ、そこではその対象者が明確に規定されている。そして、その政府による対応及び法制度による対応に対しての批判は、配分的正義の視点からの議論がみられていることから、災害時における諸対策の対象者は、各種法制度の規定

する対象者であり、「被災者＝victim(犠牲者)」として見られている。つまり、諸対策の前提として各種法制度が暗黙裡に設定されている・法制度準拠型思考法に依っているのである。

発災後に主として被災地域と被災者への主たる対応を規定する災害救助法、被災者生活再建支援法とも、まずは、政府の「激甚災害」に指定されることから始まる。その上で、災害救助法は応急的な対応がその内容となっており、被災者生活再建支援法は、被害の程度による一定額の見舞金の支払だけとなっており、両法とも、非常に短期的な応急対応としての性格を有していると指摘できる。

過去より数々の災害に見舞われている我が国においては、1959年に愛知県、岐阜県、三重県を中心に甚大な被害をもたらした伊勢湾台風を契機として、多発する災害に対しての災害予防、発災後の応急対応から災害復旧・復興に至る一連の関連法律・制度間の有機的な連携の推進、災害対策における統合性・計画性の確保、広域災害への対応体制整備、などのために、1961年に「災害対策基本法」が制定されることとなる。この災害対策基本法においては、災害応急対応策(第五十条から第八六条)と災害復旧(第八七条から第九十条)が規定されている。しかし、この災害対策基本法は、2011年の東日本大震災の経験を受け、1995年の阪神・淡路大震災の際と同様に、そのあり方が見直されている。そして、災害対策法制のあり方に関する研究会によって「災害対策基本法は、災害復旧に関する規定が4か条あるだけであり、実質的な規定がないに等しい。災害復旧計画も災害復興計画も、根拠規定があるわけではない。これは非常に問題であり、東日本大震災においても復興基本法の制定が遅れたために、全体の復旧・復興がずるずると遅れている。少なくとも、災害復旧計画、災害復興方針、災害復興計画の規定は、災害対策基本法に入れるべき。」(災害対策法制のあり方に関する研究会 2012: 2)という指摘がなされているように、発災後の応急対策についての規定は見受けられるが、災害復旧に関しての規定は少ない。

また、発災後の対応について規定したものとして、1946年の南海大地震を契機に被災者救助の法律として、1899年に施行された「罹災者救助基金法」に代わり、厚生省を中心として1947年に「災害救助法」が制定されることとなる。この災害救助法は、制定より2度の一部改正を受け現在に至っており、1. 災害に際しての応急救助である、2. 災害にかかった者の保護と社会秩序の保全を図ることを目的としている、3. 国の責任において行われる、4. 地方公共団体、日本赤十字その他の団体及び国民の協力の下に行われる、という点において他の救助とその性格を異にしている。(災害救助実務研究会 2011: 212)

しかし、この災害救助法が適用されるのは、特定の項目からなる「被害統計」の上で一定規模以上の被害が生じた場合で、被災者が現に応急的救助を必要とする場合に限られており、その被害については、災害救助法施行令によって以下のように規定されている。

1. 当該市町村の区域（地方自治法 第二百五十二条の十九第一項 の指定都市にあつては、当該市の区域又は当該市の区の区域とする。以下同じ。）内の人口に応じそれぞれ別表第一に定める数以上の世帯の住家が滅失したこと。
2. 当該市町村の区域を包括する都道府県の区域内において、当該都道府県の区域内の人口に応じそれぞれ別表第二に定める数以上の世帯の住家が滅失した場合であつて、当該市町村の区域内の人口に応じそれぞれ別表第三に定める数以上の世帯の住家が滅失したこと。
3. 当該市町村の区域を包括する都道府県の区域内において、当該都道府県の区域内の人口に応じそれぞれ別表第四に定める数以上の世帯の住家が滅失したこと又は当該災害が隔絶した地域に発生したものである等災害にかかった者の救護を著しく困難とする厚生労働省令で定める特別の事情がある場合であつて、多数の世帯の住家が滅失したこと。
4. 多数の者が生命又は身体に危害を受け、又は受けるおそれが生じた場合であつて、厚生労働省令で定める基準に該当すること。

そして、救助については、「この法律による救助は、都道府県知事が、政令で定める程度の災害が発生した市町村（特別区を含む。）の区域（地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第二百五十二条の十九第一項 の指定都市にあつては、当該市の区域又は当該市の区の区域とする。）内において当該災害にかかり、現に救助を必要とする者に対してこれを行なう。」とされている。

2011 年に発生した東日本大震災においても災害救助法が適用されており、岩手県全市町村、宮城県全市町村、福島県全市町村、青森県 1 市 1 町、茨城県 28 市 7 町 2 村、栃木県 15 市町、千葉県 6 市 1 区 1 町を対象範囲としている。また、大量の帰宅困難者が発生した東京都 47 区市町、翌日の長野県北部の地震により新潟県 2 市 1 町と長野県 1 村に災害救助法適用されている。

発災後の対応について、被災者への対応により特化したものとして、「被災者生活再建支援法」がある。これは、1995 年の阪神・淡路大震災を受けて制定された法律であり、東日本大震災での被災者支援に際して注目されている。しかし、この制度は、「被災者生活再建支援制度は、住居が生活再建の第一歩として、住宅の損壊の程度に着目したものであるが、住宅被害のない被災重傷者、失職者などには適用されず、生活支援のオールマイティな法律ではない。」（中川 2011：7）という指摘にもあるように、その適用基準はあくまでも住宅支援に特化したものであり、同制度については住宅支援に特化しているため、長期避難、生業支援、震災障害などに対しては災害弔慰金法をベースに被災者総合支援法のような別制度を構築するべきとの指摘もされているのである（山中 2011：7）。

これら 2 つの法制度は、これまでの歴史災害時の経験を生かした形で成立していることから、被災地域と被災者という明確な枠組みを設定しその対象を規定していること

からも制度の狭間が存在している。そして、各事例では、関東大震災時には明確な規定はないが、諸対策における対象者の位置づけとして、災害の衝撃により被害を被る人々、潜在化している脆弱性の表出により災害の被害者となると想定される人々―特に法制度による「災害時要援護者」の枠組みができてからはその枠組みに位置づけられる人々―が被災者/被害者として位置づけられている。このような文脈において、日本の社会福祉(ソーシャルワーク)からの災害研究では、どのような視点にたち、どのような議論が展開されているのかについて、簡単にではあるが、その研究史を追ってみることとする。

2. 日本の社会福祉関係者の見方

我が国で社会福祉の領域から災害がもたらした衝撃の捉え方に対して取り組んだものとしては、伊勢湾台風による被災低所得者の状況から災害救助法のあり方について議論を展開した高島進による研究—雑誌社会事業 42 巻第 12 号～43 巻第 5 号まで連載された論文をまとめた、「被災低所得階層からみた災害救助法」、「災害区域の社協を中心とした総合的社会福祉活動」の意味するもの、「災害予防の可能性をいかすもの」—がまず挙げられる。それ以前の災害を取り扱った研究も歴史研究の領域から散見されるのであるが、そこでは、当時の被害状況等の実態分析に留まっているものが多く、「災害」がもたらした衝撃の捉え方についての議論は見受けられない。

高島は、1959 年の伊勢湾台風により被害を受けた地域が、いわゆる低所得者階層の居住地域でもあり、深刻な被害が生じることは容易に想像できたとする。そして、この人々への被害とそこからの生活課題が生じたことに対する政府の対応がなかったことに触れ、災害救助法のあり方について批判を行う。また、この低所得者の調査を通じ、発災により生じた問題は、救助法の問題というよりは社会保障、社会福祉の問題であると述べる。それは、災害対策における貧困問題は、社会保障、社会福祉の貧困問題とは切り離せないこと、潜在化していた貧困問題が災害を契機に生じたことについて指摘し、「社会福祉の改善がいかに差迫った重大な問題であるかを痛感するのである。」(高島 1970 : 465) と述べた。

また、高島は同時に、被害を受ける被災者への救援に加え、社会福祉施設及びそこでに従事者への救援の必要性について指摘する。そのうえで、復旧段階における社会福祉領域からの分野任務が明瞭になってくるとし、生じる問題の特殊性が、災害による問題ではなく、平時の社会福祉問題としての面が濃厚になると述べるが、そこでの問題は、災害により引き起こされる問題であるにせよ、狭義の社会福祉の枠を超えた問題であり、経済・社会・政治の現実の問題として位置づける必要があり、政治の場における問題の解決—ソーシャルワークアクションの重要性—の必要性について述べる。そのうえで、被災地における社会福祉実践のあり方について、災害対策の原則の追及に加え、社会福祉をどのように再組織・発展させるべきかの根本的な問題の追及を必要としていると述べ(高島 : 1970 : 470-471)、災害の衝撃を受け、社会福祉のあり方という根本問題の問い直しが求められると述べるのである。

次いで、社会福祉(ソーシャルワーク)からの災害研究に関する議論としては、1990 年代に入って、阪神・淡路大震災での復興委員会のメンバーでもある一番ヶ瀬康子により、そこでの経験を生かす形で、防災計画などに社会福祉関係者が参加することの意義が強調されたものであろう(一番ヶ瀬 1996)。

また、1990 年代には、阪神・淡路大震災、奥尻島の津波災害、島原普賢岳の噴火などを受け、1997 年の雑誌「社会事業」において、「災害と社会福祉」の特集が組まれる。そこでの巻頭言として、一番ヶ瀬は「社会事業、そして社会福祉の歴史的転換の契機

一つに災害がある。しかしその割に、災害と社会福祉の関係あるいは被災者福祉の問題というのは、研究が進んでいない。歴史的研究においても、いまだ不十分といわざるをえない。…災害に備える社会福祉というのは、日常的な在り方の中で問われていいことである。たとえば、今回の阪神・淡路大震災の場合、阪神と淡路では、救命、救助、避難、復興いずれも異なる側面がみられた。」(一番ヶ瀬 1997: ii-iii)と述べるように、社会福祉研究からの「災害」を扱った研究の必要性について指摘がなされる。同じ阪神・淡路大震災を取り扱った、秋山は、阪神・淡路大震災の後に、当時の京都大学防災研究所が文部省の委託を受けた『兵庫県南部地震をふまえた大都市災害に対する総合防災対策の研究』の総合対策フローチャートに、災害対応を担った、「社会福祉」や「ボランティア」の用語がないことを批判し、阪神・淡路大震災で活動を行った各種の社会福祉活動や実践の分類を行う。その結論として、他の学問分野の中における社会福祉学の認識の低さや、政府の政策の中での社会福祉政策・サービスの認識の低さをマイナス面とし、プラス面として、阪神・淡路大震災で実施された社会福祉実践やボランティアの多様な活動について整理している。最後に、「災害論」について触れるのであるが、ここでは、日本の災害の責任の解釈—運命論(天譴論)、天罰論、個人責任論(自助論)、開発好機論、一地方災害論、人災論、政災論の紹介—を整理するにとどまっている(秋山 1997)。

そして、阪神・淡路大震災では、その被害がいわゆる社会的弱者—高齢者、児童、障害者—に集中したことからボランティアによる多くの活動がなされたこともあり、実践からの災害対策に関する議論、個別的事例の研究、ボランティア活動のあり方等に関する研究が散見されている。ある意味、歴史研究を除くと、日本の社会福祉(ソーシャルワーク)に関する「災害研究」は、この阪神・淡路大震災を契機として、内容や質に関しては問わないが、細々とではあるが、拡大していくこととなる。阪神・淡路大震災以降の社会福祉からの「災害研究」について何点か例示していくと、古川隆司—雲仙岳災害の対策に焦点をあてた研究—、早川和夫—阪神・淡路大震災での孤独死問題から居住福祉の在り方を議論した研究—、峯本佳世子—阪神淡路大震災での被災高齢者を取り上げた研究—、浜野一郎—災害ボランティア活動とは何かの研究—、三塚武男—阪神淡路大震災での災害弱者を取り上げた研究—など非常に個別事例的な研究が多く見られている。その後、バブルのように多くなされた社会福祉からの個別事例の限られた局面における自らの実践報告的「災害研究」は一旦の落ち着きを見せる。

阪神・淡路大震災以降、社会福祉からの災害研究がみられるのは、新潟中越大地震の際に、大橋謙策を代表とする日本地域福祉研究所における発災後のソーシャルワーカーの実践に焦点をあてた研究—『大規模災害時及びソーシャルワーカーの役割と機能に関する研究事業』(2007)、『災害時におけるソーシャルワーク展開事業報告書』(2007)—である。そこでは、新潟中越大地震でのボランティアセンター等で活動を行ったソーシャルワーカーの活動や実践をもとにして、災害時のソーシャルワークの在り方を検討す

るというものであり、それが一種のロールモデルとなる形で、その後、「被災地」への介入実践や方法論に傾倒した形での社会福祉からの災害研究が進められることとなる。この災害時のソーシャルワーカーの実践をもとに、その機能や役割に焦点をあてた研究は、東日本大震災後にも行われ、代表的な研究としては、上野谷加代子(2013)を研究代表者としてまとめられた、『災害ソーシャルワーク入門―被災地の実践知から学ぶ』や、福祉系大学経営者協議会(2017)による『災害ソーシャルワークの可能性 学生と教師が被災地でみつけたソーシャルワークの魅力』、日本社会福祉士養成校協会編(2012)『災害時のソーシャルワークの理論化に関する研究報告書』、遠藤洋二ほか(2017)『災害ソーシャルワークの可能性』、大島隆代(2012)「災害支援とソーシャルワークの専門職：役割の模索、役割を担うための課題」、などがあげられる。

また、新潟中越大地震と同時期に発生した豪雨災害の経験をもとに、関西の研究者が中心となって、これも「被災地」への介入実践をもとにしているが、『災害福祉とは何か 生活支援体制の構築に向けて』が出版される。そこでは、災害福祉の概念として、「災害福祉とは、災害を契機として生活困難に直面する被災者、特に災害時要援護者の生命、尊厳を守るため、災害時要援護者のニーズをあらかじめ的確に把握し、災害からの救援・生活支援・生活再建に対し、効果的な組織化をする公私の救助活動である。」(西尾 2010 : 8)と述べられ、そこでは、第 1 部を理論編として、発災時の対象者である要援護者、歴史災害とその救援の歴史、災害支援に関する法制度の概観、次いで、第 2 部に実践編が位置づけられ、災害支援の方法、災害発生と救護、災害と地域ネットワーク、復興と被災者支援、家屋支援、災害支援ボランティア、特別なニーズのある人々への支援、福祉施設における防災支援、最後に第 3 部に提言編として、防災・減災のための仕組みづくり、学校における防災教育の現状と課題、防災ネットワークの構築、としてまとめられている。

そして、東日本大震災を受け、社会福祉からの「災害」をめぐる研究は、大別すると、①地域再生、②災害支援とソーシャルワークの在り方、③災害時要援護者の被害と対応、④原発事故により生じた課題というように、災害ボランティア、災害時要援護者・災害弱者、仮設住宅支援、復興とコミュニティ再生、長期的な避難生活への支援等、個別的な課題についての研究や、これまでの研究と同様に、個別的な実践事例の報告が多く蓄積されている。一方、日本学術会議社会学委員会社会福祉学分科会(2013)では、東日本大震災を受け、社会福祉学からの発災後の課題への対応に加え、災害時の社会福祉のあり方について理論的に確立する必要があることが指摘されている。

ここまで、我が国の社会福祉研究者からの「災害」研究について概観してきたが、国内の災害ソーシャルワークに関する関連文献の収集・整理を行った三浦からの、「わが国では、災害におけるソーシャルワークの理論研究の蓄積が極めて少ない」(三浦 2013 : 93) という指摘のとおり、研究史を概観すると、個別的な事例に基づいた議論の展開であり、これまで見てきたアメリカの「災害とは何か」をめぐる議論や「災害に対するソ

「ソーシャルワークのアプローチ」をめぐる議論と比して、特定の「災害」という衝撃に対し、それがもたらした被害状況、ルポタージュ的あるいはアネドドトの実態報告からの議論に偏っている。

特定の「災害」に関しての、特定の地域についての、特定の局面への実践や実践を基にした研究の価値を軽視するのではないが、その前提となっているはずの「災害とは何か」の概念化や「実践」が基づいている理論的根拠を、改めて自覚し、再吟味するという自らの思考法や考え方についての議論はみられていない。あるとすれば、これまで個別事例的に見てきた歴史災害時の経験・教訓を踏まえた、災害によって被害を受けると想定される人々への被害をどの様に防ぐか、軽減するかという国(中央政府)の防災・減災の考え方に依っているように見受けられるのである。

特にこの国の防災・減災の考え方に依っているのは、災害時の対象者の捉え方であろう。これまでの日本における社会福祉(ソーシャルワーク)からの災害をめぐる議論では、方法論へ傾倒した形での個別的な事例に基づいたものが多く、「災害とは何か」や「ソーシャルワークのミッションに適う介入とはなにか、そのためにはどのような理論的アプローチがありうるか」などの問いに対する明確な回答を探究しようとする試みは、ほとんどなされていない。それは、「災害」をめぐる議論では、緊急事態対応が強調され、発災により被害を被る脆弱な人々に対する諸資源の提供や、その状況に陥ることを防ぐための事前の脆弱性に焦点化した議論を展開することで、災害時における専門職領域の固有性の確立に努めることが目標化し、発災直後の緊急期に対して特に焦点化がなされてくることに起因していると考えられる。

第1章で検討し、提案したように、アメリカにおける社会科学による「災害論」と災害における「ソーシャルワーク研究のアプローチ」を後づけて、社会福祉(ソーシャルワーク)の災害論の構築に向けて、「ソーシャルワークの災害論」がどのような要素から構成されるか(ループリック)について、試論的に項目と論点を整理した。そして、次の作業は、それに当てはめて日本における議論を整理し、批評することになるが、上に述べてきたように、日本における議論は、視角がきわめて狭く、それらの項目すべてをカバーしてゆくことができない。そのため、相対的に多く拾い上げることができた項目、すなわち、倫理的、道義的視点の導入：「社会福祉(ソーシャルワーク)」のミッションが掲げる諸価値(例えば、社会正義)から、災害前及び後の実態(例えばリスクと能力、「脆弱性」と「レジリエンス」の社会的配分)をどう評価するかなどが論点となる『主体と対象』に焦点を合わせて検討することにした。

確かに、わが国の災害対応の中心となるものは、公助としての関連法制度による対象者の規定であり、社会福祉(ソーシャルワーク)における災害をめぐる議論も暗黙裡にその災害関連法制度が前提とする災害対応の際の対象者像をなぞらえて展開がなされているように見受けられるのである。

つまり、災害により被害を被ると想定される「被災者」をどのように捉えるのか、そ

してそれらの人々に対してどのように資源の配分を行うかという法制度の枠組み内での議論が顕著に展開されているように見受けられるのである。その例として、「被災者」をめぐる議論がどのように展開されているか、法制度上の位置づけをも踏まえて概観する。

まず、わが国における災害対応については、援助に関する区部論—公助、共助、自助—の視点から、主に、法制度に基づく公的な対応(公助)がその主たる役割を担うことが期待されている。そのため、災害対応においては、いわゆる災害関連法制度の規定に基づいた対応がなされ、対象者もそこに規定されているのである。規定に沿ってみていくと、東日本大震災を受け、平成 25 年 6 月の災害対策基本法改正により、「避難行動要支援者」が新たに位置づけられることとなるが、ここでは、まず、長らく日本の災害対応、災害研究において対象者として位置づけがなされてきた、「災害弱者」、「災害時要援護者」についてみていく。

(1) 災害弱者

まず、災害対応に関する政府施策を広く周知する意味で編纂されている「防災白書」において、どのようにそれぞれの対象が規定されているのかについてみていく。

1988 年の防災白書では、「災害弱者の増加」として、「特に災害の発生など非常時には、健康な一般の人々も危険に身をさらし、日常には求められないような特に迅速な情報伝達、適切な判断と敏速な行動が必要となるが、傷病者、身体障害者、精神障害者をはじめ、乳幼児、老人など、平常時においても介護や特別の配慮が必要な人々については、特に防災対策や緊急時の対応に際して、その保護のための特別の配慮が必要となる。我が国では、高齢化が進みつつあり、老人問題は様々な部面で深刻化してきているが、災害時にもその被災が目立ってきている。また、国際化に伴い、在日外国人も増加し、さらに都市の進展、交流の活発化等により、不慣れた空間において行動する人々等も含めると、いわゆる「災害弱者」は今後ますます増加していくものと思われる」(国土庁 1998 : 5-6)との記載がみられる。

なお、ここで着目したいのが、1986 年の防災白書において、1988 年の防災白書における指摘と同様に高齢化による被害への対応について触れられており、「高齢化の進展とともに、高齢者の被災比率がますます高まる傾向が見受けられるが、これら社会的弱者に対する防災対策をさらに強化していく必要がある。」(国土庁 1986 : 4)と指摘がなされている。このことから、1970 年代に高齢化社会に突入した日本社会において、今後、高齢社会、超高齢化社会へ向かっていくという社会状況への危惧から高齢者に特に焦点をあてた表記がなされているとみることができる。

また、同白書における「災害弱者」についての記述を時系列的に整理していくと、1987 年版の「現代社会と防災」という章において「災害と弱者」という節が設けられ「昭和 60 年 7 月 26 日に発生した長野市地附山地すべり災害によって、老人ホームに居た 26

人のお年寄りが生き埋めになったことや、昭和 61 年 7 月 31 日に神戸市の精神薄弱者養護施設「陽気寮」の火災で寮生 8 人が焼死したことは、記憶に新しいが、近年の災害をふりかえって見ると、老人、乳幼児、傷病者、身体障害者などの社会的弱者が災害の発生時において犠牲になるケースが多くなっている。」(国土庁 1987 : 27) と述べられており、災害弱者の現状及びその対応策について、下記のように示されている。

「地震、風水害、火山災害、火災等の災害が発生した場合には、人的な被害を最小限に抑えるために、必要な情報を迅速かつ的確に把握し、災害から自らを守るために安全な場所に避難するなどの行動をとる必要がある。こうした災害時の一連の行動に対してハンディを負う人々、すなわち、

- ①自分の身に危険が差し迫った場合、それを察知する能力が無い、または困難
- ②自分の身に危険が差し迫った場合、それを察知しても救助者に伝えることができない、または困難
- ③危険を知らせる情報を受け取ることができない、または困難
- ④危険を知らせる情報が送られても、それに対して行動することができない、または困難

といった問題を抱えている人々が「災害弱者」と考えられる。このような観点からは、傷病者、身体障害者、精神薄弱者をはじめ日常的には健常者であっても理解能力や判断力を持たない乳幼児、体力的な衰えのある老人などの社会的弱者や、我が国の地理や災害に対する知識が低く、日本語の理解も十分でない外国人なども、「災害弱者」として捉えるべきであろう。」(国土庁 1987 : 27-28)。

ここでの「災害弱者」に関する記述について、今後、国際化と高齢化の進展に伴い増加が見込まれるとし、同時に、非居住区域における地理や都市構造等の情報の不足によってすべての人が「災害弱者」になりえるとも述べられている(国土庁 1987 : 28-29)。

この 1987 年の防災白書における「災害弱者」の記述については、それ以後の「防災白書」でも引照されており、平成元年版(1989 : 123-125)、平成 2 年版(1990 : 110-111)、平成 3 年版(1991 : 123-125)、平成 4 年版(1992 : 192-193)、平成 5 年版(1993 : 203-204)というように上記の定義が用いられるようになる。平成 13 度版以降には、「災害弱者」については、「いわゆる高齢者、身体不自由者等」という標記がなされている(内閣府 2001 : 348、2002 : 365、2003 : 230、252)。

ここまで見てきた防災白書における「災害弱者」の定義については、発災後に特に被害を被ると想定される、いわゆる「社会的弱者」に焦点をあて、その同心円状にさらに被害を受けると想定されうる人々までを含んだ包括的かつ曖昧な定義の仕方をしていられると考えられる。確かに、災害の被害については、条件依存的な性質があることから、過去の経験に基づいてその被害を受けうる対象者を予め限定することが難しいと考え

られるが、ここでの定義では、明らかに防災行政上の観点から、被害想定に基づきその定義をなしている。また、防災においては、被害を極力抑えることから発災時の避難行動が重視され、それに係る「情報」を的確に把握し、その情報をもとに行動を取ることが難しい人は、必然的に「災害弱者」となりうると考えられるのだが、その「情報弱者」とされる人々は、「社会的弱者」とイコールで結び付けられ、一見、非常に包括的な定義・概念のように見えるが、極めて限定的な定義・概念なのではないかと指摘ができる。

一つ注意すべきこととして、同白書では、ここで示された「災害弱者」の性格について、決して固定的なものでなく、高齢人口の増加や在日外国人の増加に伴う諸制度の整備によって今後、時代と共に大きく変化し、「災害弱者」という概念すら適切でなくなることにについて留意している。

(2) 災害時要援護者

これまで、我が国における「災害弱者」の定義・概念について防災白書を中心にみてきたが、1995年の阪神淡路大震災、2004年の新潟中越地震や梅雨前縁豪雨(福井、新潟、福島)を経て、防災行政上に新しい対象者を示す言葉が現出する。それは、平成17年度版の防災白書において、登場する「災害時要援護者」という用語である。この「災害時要援護者」については、「いわゆる「災害時要援護者」とは、必要な情報を迅速かつ的確に把握し、災害から自らを守るために安全な場所に避難するなどの災害時の一連の行動をとるのに支援を要する人々をいい、一般的に高齢者、障害者、外国人、乳幼児、妊婦等があげられている。要援護者は新しい環境への適応能力が不十分であるため、災害による住環境の変化への対応や、避難行動、避難所での生活に困難を来すが、必要なときに必要な支援が適切に受けられれば自立した生活を送ることが可能である。」(災害時要援護者の避難対策に関する検討会 2006:2)

この「災害時要援護者」については、「災害弱者」と比較すると、災害による被害を被るという視点ではなく、災害からの避難支援を要する人達として捉えている。しかし、双方の定義ともに、特定のカテゴリに属している人達に焦点化がなされているのではないかと考えることができる。

実際にこのガイドラインに則って市町村レベルでの災害時要援護者対策の取り組みがなされており、その取り組みを紹介した災害時要援護者の避難支援における福祉と防災との連携に関する検討会(2007)「災害時要援護者対策の進め方について～避難支援ガイドラインのポイントと先進的取組事例～」では、平常時からの福祉関係者との連携の必要性について触れられており、被災リスクの高い人々を重点的に範囲とするとの見方をしている。

この2000年代に登場することとなった災害時要援護者という用語については、それまで着目されてきた災害弱者よりも、より被災リスクをいかに減少させることができるかという防災・減災の観点が強くでることで、避難行動へ着目した形での対象者の規定

となっている。

(3)避難行動要支援者

先にみてきたように、国の災害対応としての防災施策においては、「災害時要援護者」への対策が検討されてきていたことがわかる。そのような中、2011 年の東日本大震災を受け、内閣府の防災担当により「平成 23 年の東日本大震災においては、被災地全体の死者数のうち 65 歳以上の高齢者の死者数は約 6 割であり、障害者の死亡率は被災住民全体の死亡率の約 2 倍に上った。」（内閣府防災担当 2014：1）と述べられているように、東日本大震災においても、これまで災害弱者、ないし災害時要援護者としてカテゴライズされてきた人達への被害の偏在化が生じていることがわかる。この偏在化した被害状況に対して、2014 年には国の災害対策の骨子でもある災害対策基本法が改正され、そこにおいて、避難行動要支援者名簿を活用した形での避難支援がなされるよう、下記の 4 項目が定められた。

- ①避難行動要支援者名簿の作成を市町村に義務づけるとともに、その作成に際し必要な個人情報を利用できること
- ②避難行動要支援者本人からの同意を得て、平常時から消防機関や民生委員等の避難支援等関係者に情報提供すること
- ③現に災害が発生、または発生のおそれが生じた場合には、本人の同意の有無に関わらず、名簿情報を避難支援等関係者その他の者に提供できること
- ④名簿情報の提供を受けた者に守秘義務を果たすとともに、市町村においては、名簿情報の漏えいの防止のため必要な措置を講ずること

そして、この災害対策基本法の改正(平成 25 年 6 月)については、同時に、これまでの「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」を全面的に改定し、「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」を策定している。同指針では、「要介護高齢者や障害者等の避難行動要支援者や避難支援等関係者の犠牲を抑えるためには、事前の準備を進め、迅速に避難支援を行うことが必要になる。」（内閣府防災担当 2014：1）との指摘をしており、その対象者としての避難行動要支援者については、同指針において、「当該市町村に居住する要配慮者のうち、災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合に自ら避難することが困難な者であつて、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要するもの」（内閣府防災担当 2014：11）と定義している。

一方、この取組指針では、「他方で、例えば、消防職員・消防団員の死者・行方不明者は 281 名、民生委員の死者・行方不明者は 56 名にのぼるなど、多数の支援者も犠牲となった。」との指摘があるように、これまでの災害弱者、災害時要援護者として位置付けられていない人々への被害が生じていることについても指摘がなされている。それ

は、「要介護高齢者や障害者等の避難行動要支援者や避難支援等関係者の犠牲を抑えるためには、事前の準備を進め、迅速に避難支援を行うことが必要になる。」（内閣府防災担当 2014：1）とあるように避難支援に係る関係者として、具体的な職種等については触れられていないが、指針の文脈から推測すると、災害時に地域において避難を必要とする人達への避難誘導を実施する役割を担うことが期待されている、警察、消防関係者、民生委員などであると考えることができる。

この支援者が犠牲となるケースについては、東日本大震災が初めてではなく、災害弱者についての社会的な認識を促すこととなった 1995 年の阪神・淡路大震災後に一部では問題として取り上げられている。しかし、支援者の犠牲については、先述の避難誘導を実施する役割を期待される職種以外にも被害の実態があるにもかかわらず、不思議なことに、これまで見てきているように防災施策の対象者や、その被害の想定の中には含まれていないのである。今回の東日本大震災を受け、一部ではあるが、その対象者の中に組み込まれつつあると考えることができるが、それはあくまでも発災後の緊急期という生命の確保を最優先とするフェーズに限るものであり、その後に生じる日常生活上の被害までは、その範囲に含まれていないのではないかといえる。

ここまで、国の防災に関する施策において、災害時の「援助」または「支援」の必要な対象者がどのように規定されているのかについてみてきたが、そこでは、発災による直後の被害を想定した対象者の設定がなされている。これは、これまでの災害時に特定のカテゴリの人達に被害が偏在化したこともあり、そこでの経験を活かしての規定であると考えられるが、その対象者を捉える射程については、発災直後の生命の維持という緊急期に特化した形となっており、仮に発災後の一連のフェーズを緊急期、避難期、復旧期、復興期と設定した場合には、直後の緊急期に焦点化がなされているものであることから連続するそれ以降の時間経過による被害までは含んでいないものであるといえる。この各種防災の施策にあるような非常に狭い捉え方に対して、災害研究、防災研究における対象者がどのように定義されているのかについてみていく。

災害対応における対象者の研究については、1995 年の阪神・淡路大震災において災害弱者への社会的関心が高まったこともあり、その後、林春男によって「1 その地域を襲う災害特性を正しく理解し、2 被害を出さないあるいは被害を大きくしない備えをすることが防災の前提となる。その理解を持たない、あるいは持てない人こそが災害弱者である」（林 1998：37）と定義されている。また、2004 年の新潟集中豪雨災害後に、1995 年の阪神淡路大震災を踏まえた形で、室崎により「災害が起きると、高齢者や障害者あるいは外国人などのいわゆる「災害弱者」が、選ばれて犠牲になる傾向がある。」「災害弱者は、経済的にも弱者であることも多く、それゆえに危険地帯あるいは老朽家屋に住むことを余儀なくされている。」（室崎 2004：22）と述べられている。この林と室崎による災害弱者の定義づけについては、両者とも防災からの視点でとらえていることから、比較的、発災直後に被害を受けると想定されている人達ないし避難行動に問題・課題を

有している人達を対象としていることが分かる。

一方、東日本大震災を受け、先述のように、防災という観点から被害想定に基づくかたちで、特定のカテゴリに属する人達を規定していたが、「災害は多様な局面を見せる。いつ、どこで、どのような災害が発生するかにより、だれが災害弱者となる可能性があるか定かではない。」(重川 2011 : 75)との指摘にあるよう、災害の被害については、確かに先行研究において指摘がなされているように、その規模にもよるが偏在化は起こりうるものである。そのため、その偏在化した被害に着目して発災直後に被害を受けると想定される人々を対象とするのは間違いではないが、複合型災害と称されるように従来の自然災害にくわえ、原子力災害という異なる被害をもたらした東日本大震災を機に災害対応の対象者を考える場合には、重川の指摘のように直接的な被害状況だけに着目した対象者論の設定から、潜在的な脆弱性に起因する課題及び事後対応や時間経過により生じる被害をも視野に入れた対象者論の構築が求められると考えられる。つまり、東日本大震災を契機として既存の災害弱者ないし災害時要援護者という定義・概念を拡張して対象者を捉える試みが求められているといえる。

このように防災の観点からの研究については経験をもとに対象者をどのように捉えるのかについての研究の蓄積が見られているが、社会福祉、ソーシャルワークの側からの災害対応の対象者論については、「災害時要援護者とは、災害時にとりわけ援護が必要な人々、ということで、従来災害弱者と呼ばれてきた人々である。一般には、子供、高齢者、障害者、病気などの療養者・妊産婦と乳幼児・外国人のほか、旅行者などが該当する」(加納 2010 : 10)、「災害時要援護者とは、「家屋倒壊を伴う大地震や集中豪雨などの大災害の際に普通に行動し、避難することが困難な方」をさします。」(全国民生委員児童委員連合会 2010 : 11)、「現在、災害時の要援護者とは、高齢者世帯、要介護者、障害者、難病患者、妊婦、5歳未満の乳幼児、日本語に不慣れな外国人といったように、災害時に1人で避難が難しい住民のことと定義している。しかし、それは数年前に定義されたものである」(端谷 2012 : 59)、「「災害時要援護者」とは、1991年の『防災白書』で初めて定義された。それによると、(1)危険を察知する能力がない、または困難な者、(2)危険を察知しても適切な行動をとることができない、または困難な者、(3)危険を知らせる情報を受け取ることができない、または困難な者、(4)危険を知らせる情報を受け取ることはできても、それに対して適切な行動をとることができない、または困難な者、という、(1)から(4)のいずれかに一つでも当てはまる人を指す。この定義以前は、こういった人々のことは、「災害弱者」と表現されることが多かった」(吉田 2014 : 26-27)などのように、防災白書や内閣府による災害時要援護者避難支援のガイドラインを引用しており、特に改めて検討している議論は見当たらないのである。

ここまで、「被災者」の位置づけを見てきたが、現状の災害をめぐる社会福祉(ソーシャルワーク)からの議論においても、この国の対応枠組みの中での議論がなされている。しかし、事例としてみてきた各災害(カストロフ的災害)では、その対象者は法制度に

規定された対象からさらに拡大して考える必要がある。

国の防災施策および災害における先行研究で対象者として位置づけられる「災害弱者」、「災害時要援護者」については、発災によって生活が変容しうる“被災者／被害者”というとらえ方ではなく、発災の被害によって“要援護状態となる人、要支援を必要とする人”という緊急期に特定の人々への焦点化という、非常に狭義の捉え方であった。

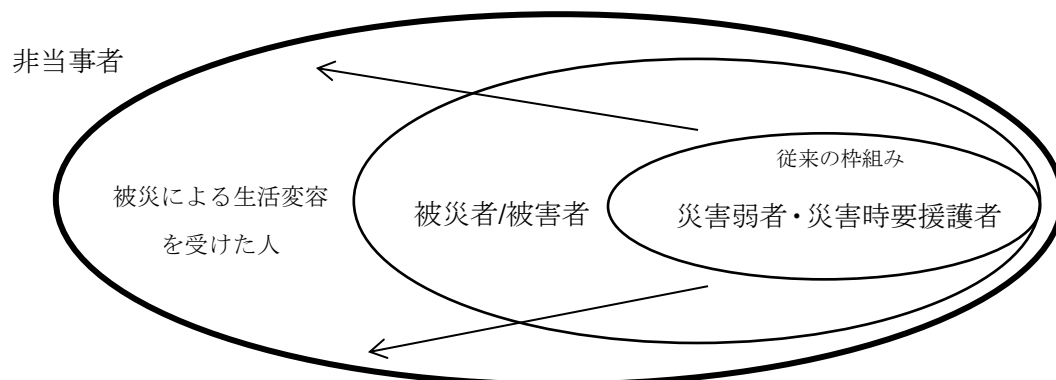
この災害時の対象者について、東日本大震災の発災からの被災地域の状況を整理した岡田(2015)により、これまで整理してきた防災法制度上などに位置づけられる災害時の要援護者に加え、硬直的な各種法制度—災害対策基本法、災害救助法、被災者生活再建支援法など—の運用による二次災害ともいえる被害として、罹災証明と被害実態のズレ、在宅被災者の存在、生活保護のうちきり、移動弱者の問題などの被災地域内で生活をする住民の生活課題が生じていることについて指摘されている。

この岡田の指摘から考えられることは、これまでの防災行政や防災研究の対象者である「災害弱者」、「災害時要援護者」の射程では、災害という衝撃により生じる各種問題による被害者／被災者を捉えることは難しいということであるといえる。

では、なぜこのように防災法制度や防災研究の対象者の枠組みと実相が異なるのか。それは、その災害の被害の規模や性質によるものではない。たしかに、防災行政や防災に関する先行研究では、被害の顕在化という問題については焦点化され、その想定されうる被害をいかに食い止めるのかという議論はなされてはいる。しかし、その限界点について指摘するのであれば、その「想定」されえない、「被災」という状況に置かれることにより生じる生活上の問題までは言及されていない。つまり、災害の直接的な被害というものに焦点化するあまり、それによって生じた被災地域に居住する住民の生活変容によって生じる課題については、その射程外のことになっているといえる。

そのため、この日本の防災行政及び先行研究が規定している「災害弱者」、「災害時要援護者」について、社会福祉、ソーシャルワークの視角から捉える際には、まず、国際ソーシャルワーク連盟が定義する「人間の行動と社会のシステムに関する理論を利用して、人々がその環境と相互に影響し合う接点に介入する。」(ISFW2000)の視点に立つことが前提条件となるのではないだろうか。このことは、災害がもたらした被害による、被災地における個人の生活変容という環境との相互作用によって生じる問題に対応することであり、これまでの防災行政や防災の研究において被害想定から期待してきた「災害弱者」、「災害時要援護者」について、それぞれを狭義の対象と位置づけ、それを中心に同心円状にそれを支える家族、支援者、地域住民というように「被災による生活変容」という大枠の中で、その対象についての範囲を拡張していくことであるといえる。

図 38 対象者の範囲拡張について



この対象者の拡張の射程については、無暗に拡張するのではなく、発災から復興に至る一連の時間経過の中において災害の発災を機に、被災地域に在住ないしそこから避難をすることで生じる生活変容に着目していくことが枢要である。この「災害」による生活の変容があるか否かについてが、災害という外的な環境と個人の相互作用に影響し合う接点であり、そのことが被災/被害となりうるのであると考えることができる。

ただし、上に述べた、対象者の範囲をめぐる議論は、ソーシャルワークの災害研究における二つのアプローチ「ヴァルネラビリティ」と「レジリエンス」—のうちの前者に重きをおくものである。この点については、後に述べる。

いずれにせよ、社会福祉、ソーシャルワークは「災害」を突発的・偶発的な一過性の事象(出来事)としてとらえるのではなく、発災すること、そこからの回復・復興過程という時間軸に加え、発災場所・地域から波及するという空間軸をも併せ持った社会的現象として捉える必要がある。

岩田(2001)により「結論から言えば、近年のわが国の社会福祉研究は、『対象論研究』という意味ではかなり立ち遅れた状況にあると思われるが…(中略)…何が社会福祉に解決を期待されているのか、どのようなカテゴリーと資格要件で具体的な事業や制度の『対象』とされているのか、その結果どこまで問題をとらえることができているのか、等についての深まった認識が必ずしもあるわけではないからである。」(岩田 2001: 27)という指摘がなされている。また、同論文で岩田は、「たしかに今日の人々の生や死、日常生活それ自体に、社会福祉は深くかかわっているが、それらのすべてが社会福祉の『対象』となっているわけではもちろんない。社会福祉は、それらの『何か』をその課題として抽出し、そこへ働きかけるわけである。したがって、ここでは、『問題』は与件であるだけでなく、社会福祉が、ある角度から『対象』として意味づけ、社会福祉というフィールドにこの『問題』を引きづり込む、という判断が加わったものとして、すなわち社会福祉の『対象』として存在しているということになる。」(岩田 2001: 28)と指摘している。そのうえで、社会福祉の対象について、大きく3つの領域—①社会福

祉にとっての所与としての社会問題、②カテゴリーの設定および社会問題をニーズとして社会福祉の対象として認識していく視角とプロセス、③対象とされた問題を直接担う人に注目—に分けている。

この岩田の指摘からは、社会福祉の対象については、生じている社会問題について、社会福祉の側からそれをどのように捉えるのか、また、どのような視点に立つのか、その問題にかかわる人をどのように捉えるのかという、社会福祉からの視点・見方の問題であるということがわかる。

ここでの岩田の指摘からは、日本の社会福祉・ソーシャルワークにおける対象者について整理をする際には、今日の各種法制度やそれに基づく各種福祉サービスの枠組みで対象者を切り取るということは、検討を要する問題の核心にふれるものではないことが分かる。

現代の日本における社会福祉(ソーシャルワーク)において対象者を捉える際には、その前身となる社会事業における枠組みが色濃く残されており、それは、現在の社会における問題—高齢化、障害児・者問題、ホームレス・貧困者問題など—について、その解決のために各種制度、サービス要件を規定し、それに合わせて対象者を規定していくという一連の過程があると考えられる。社会福祉(ソーシャルワーク)においては、社会ニーズの多様化、複雑化よりその対象者は拡大しているという指摘があるが、実際には、各種制度に規定される要件を満たすことで、その対象者—ソーシャルワークにおいてはクライアントや利用者とされる—として規定されているのではないかといえる。

この社会的な問題からその対象者を規定していくことは、災害対応における対象者の捉え方についても、類似している部分があるといえる。それは、防災政策上の視点からの社会的な問題—各種防災施策を推進していく上での問題・課題—として位置付けることのできる対象者について「災害弱者」、「災害時要援護者」というカテゴリーを設け、防災上の各種施策及び実際の対応策に落としていくという過程はまさに同じなのではないかと考えられる。

つまり、社会福祉(ソーシャルワーク)において対象者として規定される、いわゆる「利用者」や「クライアント」と称される人々は、社会問題に対する各種法制度の枠組み—法制度が捉えるニーズやカテゴリーという視点での対象者—からの設定であり、それを規定する枠組みについては、為政者や政策立案者の視点からみて社会的な問題として認識される場合である。

そのうえで、社会福祉(ソーシャルワーク)からの災害論を構築するためには、その対象者像をも含めた形で災害への諸対応を再考していくために「災害」を捉えるための分析枠組みの構築が求められる。そして、そのためにはどのような視点に立つ必要があるのだろうか。

3. 思考法の転換の必要性

「人—環境」に着目し、それとそこでの相互作用について働きかけるソーシャルワークと、それを制度化する社会福祉から災害をどう捉えなおすか、人間の「生活」に対する生活課題への取り組みとウェルビーイングを高めること、災害の衝撃による被害とそこから生じる様々な不条理に立ち向かうためにはどのように「災害」をどのように捉えるかの視点を再考する必要がある。

そのため、これまでの事例における諸対策の思考前提、影響を与えた論者、その時点での用語について整理する。

表 45 各事例における諸対策の思考前提、論者、用語

	対策の思考前提	主要論者	用いられた用語
関東大震災	都市の復興	後藤新平	「帝都復興」
阪神・淡路大震災	都市の復興	後藤新平	「創造的復興」
東日本大震災	国土強靱化	後藤新平	「東北の復興なくして日本の再生なし」

この3つの事例での共通項は、政局の混乱から関東大震災での後藤新平のような強力なリーダーシップへの渴望と災害関連法制度に基づく形での「救急—復旧—復興」という明確な始まりと終わりを有する作業プロセスとしての対応である。それは、破局的な状況をもたらした大災害に対して、強力なリーダーシップのもと法制度に基づく事態の收拾に主眼を置く形での各対策の実施である。各種計画・対応においては、被災者、被災地の諸課題への対応が盛り込まれてはいるものの法制度の枠内で想定されうる課題—災害弱者、災害時要援護者対策で生じる課題—へのフォーカスがなされることで、事後対応の如何により生じる課題—発災により生じる生活課題とその後の時間経過により生じる課題—までその対策の範疇とされない。

関東大震災、阪神淡路大震災の経験から、発災によって平時の生活課題が顕在化されるということに加え、対応等により新たな課題が付加されることは周知の事実である。これは、災害が起こること、そこへの後追的な対応で解決されることではなく、そもそもの思考前提としての「災害とは何か」についての省察が必要とされる。すでに、アメリカの社会科学の議論からも見て分かるように、災害は歴史的な蓄積物であることはわかっている。たしかに、災害対策法制度は、これまでの歴史的な災害の経験を受け、見直しがなされてはいるものの、直後の緊急期への対応と規定された対象者という狭い思考に変化は見られていない。そのうえで、それに依拠する諸対策も同様であるといえる。

そこで、諸対策を講ずるための「災害とは何か」という事を考えるため、災害が人の生活をウェルビーイングに対してどのような影響を与えるのか、そもそも人間の生活に

において「災害」をどう位置づけるのかという議論が求められるのである。

ここまで見てきた Quarantelli の「災害とは何か」をめぐる議論からは、災害を一過性のイベントとしてみるのではなく、「社会現象」としてみるのが求められてきた。そして、社会現象としての側面に加え、歴史的事象としてみることができる。しかし、災害研究の伝統的なアプローチから見られるよう、それをめぐっては性格、原因、帰結によって異なりを見せるものであり、条件依存的な性格を有していることがわかる。加えて、社会現象としての場合、その事がさらに複雑化するのである。特に事例としてみてきた東日本大震災では、性質の異なる災害因が重複することによって、それまでの歴史的教訓から得られた諸対策ではカバーしきれない事態が生じており、それは時間経過とともにさらに複雑になっている。

このことから、「災害」は性格、原因、帰結によって異なりを見せる条件依存的な性格を有する社会的・歴史的現象であると捉えることができる。では、そのように災害を概念化した上で、社会福祉(ソーシャルワーク)からの災害論の構築にあたってはどのような視点が設定されるのであろうか。

これまでみてきたソーシャルワークの災害研究では、そこでの議論では大別するとヴァルネラビリティ理論とレジリエンス理論の 2 つに依拠する形での研究の進展がみられている。前者に関しては、1990 年代からにおいて、緊急事態サービスに主眼を置き、災害がもたらす衝撃について、特に発災後に被害を被るとされる脆弱な人々へ焦点が当てられた議論に着目が見られる—災害への備え、対応における諸資源の在り方、防災計画への位置づけなど—。その後、この緊急事態サービスにおけるヴァルネラビリティ理論に着目した形で、災害マネジメントにおける脆弱性への着目が見られる形で、個人とコミュニティにおける脆弱性に焦点をあててどのように資源を配分するか、それに対する介入はどのようにあるのかという点が主要な論点となる。そのうえで、災害論を構築していくにあたり、ヴァルネラビリティ理論を中心とし、レジリエンス理論による補完という形で災害問題を捉えようとする。

一方、ソーシャルワークにおける「人一環境」に着目する形で個人のストレングスに焦点をあて、より長いタームとして、人々のライフコースを評価し介入する「レジリエンシー」に着目した議論もみられている。ここでは、前者とは異なり、人々が逆境に対していかにポジティブに対応するかの理解としてレジリエンス理論を用いる。そして、発災により被害を被りはするが、そこからの回復過程をレジリエンシーとして位置づけ、災害による衝撃を、人々の長いライフコースにおいて生じる一時的な逆境とし、そこからの回復過程にレジリエンス理論を援用する。

ソーシャルワークからの災害研究では、ヴァルネラビリティ理論とレジリエンス理論というアプローチの仕方が異なる理論を用いており、それぞれの理論については、人のライフコースという長い期間において、その人に対する災害による衝撃をどう位置づけるのかということとして考えることができる。それは、人の「生の過程」としてのライ

フコースにおいて、災害をどう位置づけるのかという事と同義であり、災害によってもたらされる諸問題—個人とコミュニティのヴァルネラビリティに着目すること—でみられる個人の生活課題等—について焦点化することは、その問題解決を図ろうとする狭義のライフヒストリーへの着目であり、個人のライフコースという長い時間の中に災害を位置づけそこからの回復過程への着目—個人とコミュニティのリスクによる問題にも着目するが、その逆境的状况を克服しそこからの回復過程に目を向ける—という対象者のトータルなライフヒストリーへの着目という相違があると考えられる。この考え方では、これまで見てきた日本の災害に対する諸対応やその前提となる思考は前者に傾倒することで、緊急事態への収束に主眼が置かれた諸対策や議論が中心となり、発災からの時間経過に伴い生じる課題や新たに生じる課題に対する諸対応に遅れが生じてしまうのではないかと考えられる。

災害自体は、条件依存的な性質をもつものではあるが、その生起を「生の過程」の中に位置づけるものとしてとらえることによって、災害への諸対策の在り方やそこでの社会福祉(ソーシャルワーク)による実践を大きく左右するのではないかと考えられる。平時におけるソーシャルワーク実践における「生の過程」について、それを非連続の連続としてニーチェ、ベルグソン、ディルタイ、ジンメルという「生の哲学」を基に考察した川田(1977)の「ソーシャルワークの中心となるのは、出来事それ自体ではなく、クライアントにとっての出来事の「からみ合い」とその「意味」であるということができよう」(川田 1977 : 100)と述べ、「生の過程」におけるソーシャルワーク介入について、リップルの 3 つの要素—(1) 動機づけ(motivation)、(2) 能力(ability)、(3) 機会(opportunity)—の重要性についてふれ、「ワーカーは、クライアントとともに、クライアントの生の連関の中で選択の可能性を明らかにし、必要ならば新しい選択肢を提供して、機会を開拓し、そこに、動機づけと能力とを発動させるのを援助するのである。危機に面してソーシャルワーク介入がなされる過程を通して、クライアントは、これまでの対処機制の中から再びどれかを取り出すかもしれないし、新しい対処機制をつけ加えるか、あるいは、そこに全く新しい対処機制を生み出していくことになるかもしれない。それは、ソーシャルワーク介入によって引き起こされた変化であるというよりは、あくまでも、クライアントが危機状況に立つことを力づけられ、危機を体験することの中から生まれた、一つの結果であるということができよう。」(川田 1977 : 102)と述べており、その指摘からは、「人—環境」という状況下で災害という危機的状況におかれてもなおそこから立ち上がる個人の強さへの着目とそれを前提とした形での支援/援助の枠組みの構築がなされる必要があることがわかる。

さらに、川田は続けて、「これまでのソーシャルワークにおいて、「変化」が目的とされた場合、それはしばしば「適応」の概念と結びついて、一定の望ましいカーブへと、クライアントの「生の過程」を修正することを意味していることが多かった。しかし、ソーシャルワーク介入は、本来、望ましい変化をクライアントの「生の過程」に生じさ

せることを直接目的とするものではない。くりかえし述べてきたように、「生の過程」は、どの局面においても価値は同じ、という前提に立つとき、ソーシャルワーク介入は、クライアント自らが生をいかに創造していくか、その選択と決断の時を共にすることにとどまるのだ、という認識を強くしたい。そのことの真の重さを、われわれは、どれほどまでに感じとれているだろうか。」(川田 1977 : 102-103)と述べ、人が置かれた状況について、その状況を対策の問題・課題として一方的に捉えるのではなく、共にそれをどのように克服していくのか、そこでの生の創造に着目する必要を述べている。このことは、災害によってもたらされた状況におかれた被災者をどのように捉えるかという社会福祉(ソーシャルワーク)からの災害対応の視点を設定することができるのではないかと、を示唆しているように思われる。

つまり、災害という個人やコミュニティに対して破局的な状況をもたらす現象を、個人に対する危機的状況としてとらえるだけではなく、「生の過程」としてのライフコースにおける1つの出来事としても位置づける必要がある。そのうえで、被災者・被災地は、発災による過酷な状況に置かれうるが、それを乗り越えられる回復力と回復過程を有しており、それをも主眼に置いた形での諸対策を講じてくことが社会福祉(ソーシャルワーク)から災害論を構築していくための視角になるのではないかといえる。

しかし、そのためには、発災後の復興過程において置かれうる状況とそこからの回復過程の状況を丁寧に追跡する必要がある、そのことは、社会福祉(ソーシャルワーク)からの「復興論」をどう論じていくかという新たな課題を生じさせるのである。同時に、そのことは、本稿で取り組んだ災害論の構築と合わせて、伊勢湾台風の生起を受け、それがもたらした衝撃に取り組んだ高島進が災害を契機として社会福祉のあり方を再考する必要があると問題提起をしたように、「災害」が社会福祉(ソーシャルワーク)に対してもたらした認識論的な衝撃に向き合うこととつながるのであり、本稿はその挑戦のスタートラインに立つものであるといえる。

第5章 文献一覧

- 秋山智久(1997)「阪神大震災と社会福祉」『社会事業史研究』25, 101-120.
- Comfort, L. K. (1996) “Self-organization in disaster response: The Great Hanshin, Japan, Earthquake of January 17”, Quick Response Report #78, NHC.
- Daniel P. Aldrich (2011) “Institutional and Local Responses to 2011 Tohoku Disaster: Social Capital and Recovery”, Quick Response Reports, 225, NHC.
- 林春男(1998)「情報弱者のための災害情報システム」, グループウェア, 28-6, 37-40.
- 一番ヶ瀬康子(1996)「阪神・淡路大震災復興計画にみる社会福祉の位置と課題」『社会福祉研究』65, 48-58.
- 一番ヶ瀬康子(1997)「巻頭言 災害と社会福祉」『社会事業史研究』25, ii-iii
- 端谷毅(2012)「震災と災害時要援護者支援」, 日本赤十字看護大学紀要, 7, 59-63.
- 岩田正美(2001)「社会福祉における対象論研究の到達水準と展望」, 社会福祉研究, 80, 27-33.
- 加納光子(2010)「災害時要援護者」, 西尾祐吾・大塚保信・古川隆司『災害福祉とは何か』, ミネルヴァ書房, p10-p24, 2010.
- 川田誉音(1977)「ソーシャルワーク過程—「生の過程」と「援助の過程」—」『四国学院大学論集』, 39, 95-118.
- KAWATA, Yohiaki., HAYASHI, H. (1995) “Socitral implications of great Hanshin-awaji earthquake disaster of January 17, 1995”, Journal of Natural Disaster Science, 16(3), 79-88.
- 国土庁(1998)『防災白書 平成10年版』大蔵省印刷局.
- 国土庁(1986)『防災白書 昭和61年版』大蔵省印刷局.
- 国土庁(1987)『防災白書 昭和62年版』大蔵省印刷局.
- 国土庁(1989)『防災白書 平成元年版』, 大蔵省印刷局.
- 三浦修(2013)「災害におけるソーシャルワーク関連文献の検討」新潟青陵学会誌, 6, 89-95.
- 室崎益輝(2004)『「災害弱者」とコミュニティ防災』, ガバナンス, 42, 22-24.
- 内閣府(2001)『防災白書 平成13年版』, 財務省印刷局.
- 内閣府(2002)『防災白書 平成14年版』, 財務省印刷局.
- 内閣府(2003)『防災白書 平成15年版』, 財務省印刷局.
- 内閣府防災担当(2014)「避難行動要支援者の避難行動に関する取組指針」. (<http://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/youengosya/h25/pdf/hinansien-honbun.pdf>)
- 日本学術会議社会学委員会社会福祉分科会(2015)『提言災害に対する社会福祉の役割—東日本大震災への対応を含めて—』([http://](http://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/youengosya/h25/pdf/hinansien-honbun.pdf)

- [//www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-22-t172-1.pdf](http://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-22-t172-1.pdf))
- 日本地域福祉研究所(2007)『災害時におけるソーシャルワークの展開事業報告書』, 日本地域福祉研究所.
- 日本地域福祉研究所(2007)『大規模災害時及び復興期におけるソーシャルワーカーの役割と機能に関する研究事業』, 日本地域福祉研究所.
- 西尾祐吾・古川隆司・大塚保信(2010)『災害福祉とは何か―生活支援体制の構築に向けて』 ミネルヴァ書房.
- 岡田広行(2015)『被災弱者』, 岩波書店.
- 大島隆代(2012)「災害支援とソーシャルワーク専門職: 役割の模索、役割を担うための課題」『ソーシャルワーク研究』 38(1), 9-15.
- 災害時要援護者の避難対策に関する検討会(2006)「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」(<http://www.bousai.go.jp/taisaku/youengo/060328/pdf/hinanguide.pdf>.)
- 災害時要援護者の避難支援における福祉と防災の連携に関する検討会(2007)「資料6 災害時要援護者対策の進め方について～避難支援ガイドラインのポイントと先進的取り組み事例～」.(<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/chuobou/20/pdf/shiryō61.pdf>)
- Seidensticker, E(1990) Tokyo rising: the city since the great earthquake, Harverd University Press (=2000. 安西徹雄「立ち上がる東京―廃墟、復興、そして喧騒の都市へ」, 早川書房.)
- 社団法人日本社会福祉士養成校協会(2012)『災害時ソーシャルワークの理論化に関する研究<報告書>』, 社団法人日本社会福祉士養成校協会. http://jaswe.jp/researchpaper/H24mizuho_houkokusho.pdf
- 重川希志依(2011)「災害弱者をまもる安全・安心な社会とは」, 学術の動向, 72-75.
- 総理府(1990)『防災白書 平成2年版』, 大蔵省印刷局.
- 総理府(1991)『防災白書 平成3年版』, 大蔵省印刷局.
- 総理府(1992)『防災白書 平成4年版』, 大蔵省印刷局.
- 高島進(1970)『社会保障と社会福祉』, 汐文社.
- Tierney, K. J. /Goltz, J. D. (1997) “Emergency response: Lessons learned from Kobe Earthquake”, Preliminary Paper #260, DRC.
- 上野谷加代子・日本社会福祉士養成校協会(2013)『災害ソーシャルワーク入門―被災地の実践知から学ぶ』 中央法規出版.
- 山中茂樹(2011)「支援法運用に多極化・分権化の兆し」『被災者支援に関する都道府県・政令市意向調査結果に関する報告』(http://www.fukkou.net/e-japan/suggestion/files/date_03.pdf, 2012. 2. 21)
- 吉田直美(2014)「災害時要援護者と福祉避難所の一考察」, 日本福祉大学経済論集, 47・48, 25-43.

全国民生委員児童委員連合会(2010)「要援護者支援と災害福祉マップづくり」,全国社会福祉協議会.

終章 本研究の全体像と残された課題

本稿と同様に日本の大規模災害に焦点をあてた御厨貴を中心としたひょうご震災記念 21 世紀研究機構(2013、2014、2015)による大震災復興過程の比較研究があるが、ここでは、各災害時の政治過程や危機管理体制の状況とその課題について焦点をあてた内容であり、様々な諸対策が前提にしている「災害とは何か」についての考え方、及びそこに含まれる問題性について踏み込んだ議論は展開されていない。本稿では、社会福祉学からの災害論の構築に向けた基礎的研究として、アメリカにおける社会科学領域の災害研究の取組とソーシャルワークの災害研究について概観した上で、日本における災害に対する諸対応が前提としている思考方法についての再検討を行った。

しかし、その事例検討のため取り上げた東日本大震災は、いまだその回復過程の途中であり、時間経過に伴い更なる問題の複雑化や採られた諸対策によって新たな課題が生じている状況にあるため、今後も継続して調査研究を進める必要がある。

また、併せて、発災からの時間経過、回復過程の非日常から日常化へと移行するに当たり、再び潜在化し、災害の諸対策の枠組みから外れる課題が生じている。そのような潜在化する課題を明らかにすることと、それをどのように「災害論」に組み込むべきかの検討が残されている。

さらに、災害をめぐる議論については、多くの国際的な機関による研究や取り組みがなされている。1970 年代に大規模な死者数を記録する災害が「第三世界」において生じ続けたことから、国連機関の組織強化の必要性が示され、1972 年に UNDR0 が発足する。同時に、1970 年代の初めから、災害救援、特に第三世界向けの国際機関が多く設立されることとなる。その結果、甚大な被害を被る第三世界への注目と、開発と災害対策との連結を必要とする議論の高まりをみせることとなる。

代表的なものとしては、1987 年の国連総会において決議され、1990 年代を「国連防災の 10 年」として位置づけ、災害低減政策の重要性への意識高揚による IDNDR である。その IDNDR の中間評価と発展の方向性を定めることを目的に 1994 年に横浜で第 1 回国連防災会議(UNWCNDR)が開催され、「横浜戦略」―「より安全な世界に向けての横浜戦略」―が採択される。この国連防災の動きは、その後、1999 年に「国連防災の 10 年」が終了するが、そこでの活動成果を引き継ぐ形で、国際的な災害救援体制として UNDAC の設立がなされ、同時に「国際防災戦略(ISDR)」活動の開始が決定される。そして、この国連による災害対応の取り組みは、2005 年に第 2 回目となる国連防災会議を兵庫で開催―兵庫枠組みの採択―され、2015 年に宮城にて第 3 回国連防災世界会議の開催―仙台枠組みの採択―がなされている。また、この国連による災害への諸対応をめぐる動きのほかに、東日本大震災を受け、「災害と人間の安全保障」の議論が進められている。本稿ではこれらの国際機関における災害をめぐる議論についてはカバーしきれていない

ため、国際機関—国連、人間の安全保障委員会、WHO、IFRC・ICRC など—における災害をめぐり議論とその変遷に着目していくことが本稿の残された課題でもある。

謝辞

この学位論文の執筆に際し、多くの方々のご指導、ご支援、ご厚意を頂きました。心より感謝申し上げます。

本論文は、2011 年に発生し現在もその復旧復興に向けた様々な取り組みがなされている東日本大震災を 1 つの対象事例とし、東北福祉大学大学院総合福祉学研究科の博士課程(社会福祉学専攻)、及び研究分担者として参加させていただきました東北福祉大学、東北福祉大学感性福祉研究所での研究プロジェクトにおいて行った約 6 年間の研究成果をもとにまとめあげたものです。

博士論文の執筆にあたり、東日本大震災に関する被災地の様々な資料・データを整理している中、改めてこれら一連の研究が多くの人々の尊い犠牲の上に成り立っているという事実気付かされ、そのことを謙虚に受け止めることと、自身の取組が今後の災害対応に僅かでも貢献できるように研究を続けることへの責任を感じております。

東北福祉大学の都築光一先生、小笠原浩一先生には、主査・副査として多大なる助言を頂きました。審査員の阿部裕二先生、阿部四郎先生からは、論文を完成させるにあたり貴重なアドバイスを頂きました。これらの諸先生方からの御助言やアドバイスのお陰で、本論文を完成させることができただけでなく、今後の研究の方向性も見つけ出すことができました。この場をお借りして深く感謝を申し上げます。

特に、博士論文の執筆にあたり、東北福祉大学大学院の修士課程から博士課程の在籍期間に御指導を頂いた阿部四郎先生には、公私にわたり非常に多くの御助言と御激励をいただき、研究への取組姿勢について教えていただきました。さらに、東日本大震災の発災後に東北福祉大学において先生が関わられた研究プロジェクトに参加させていただいたこと、現在、先生が研究代表者を務める感性福祉研究所の研究プロジェクトに研究分担者として参加させていただくなど、貴重な経験をさせていただきました。

これまで関わった研究プロジェクト「平成 23 年度厚生労働省老人保健健康増進等事業『複合大規模災害地域の高齢者福祉に関する総合的調査研究事業』」、「平成 24 年度採択文部科学省私立大学戦略的研究基盤形成支援事業『東日本大震災を契機とする地域の健康福祉システムの再構築』」、「感性福祉研究所研究プロジェクト『3.11 を契機とする地域の健康福祉システムの再構築—「集中復興期間」後の展開—』」では、そこに参画された先生方との共同研究を通じて博士論文へ多くの御助言、アドバイスをいただくことができました。

発災直後の平成 23 年度に実施の南三陸町、女川町を対象とした研究事業では、渡邊誠先生、渡部芳彦先生より、被災地域調査にける調査研究の枠組みの立て方、現地調査

の実施方法・諸手続きについて御指導と御助言を頂きました。その後の平成 24 年度から開始された私大戦略事業では、田中治和先生、塩村公子先生、元村智明先生、笠松剛士先生より、社会福祉、ソーシャルワークから災害論を論じるにあたって、それらの概念・用語法、諸対応のあり方についての御助言、アドバイスを受けました。また、同研究事業では、江尻行男先生、森明人先生より、被災地を対象とした調査に同行させていただき、被災現場の実態をどの様に捉え分析していくかについて多くの御助言を頂くことができました。同研究事業に参加されている岩田一樹先生、柿沼倫弘先生には、博士論文をまとめるにあたり、何度も相談に乗って頂き励ましていただきました。諸先生方に感謝申し上げます。

学会、シンポジウム、研究会等で知り合いました多くの関係者の方々にもお世話になりました。岩手県立大学の菅野道生先生、岩渕由美先生、八重樫綾子さんからは東日本大震災の岩手県内の状況について詳細なお話をお伺いすることができました。長岡科学技術大学の木村悟隆先生、電気通信大学の佐藤賢一先生からは、両先生がフィールドワークをされている宮城県石巻市の状況について詳細にお話をお伺いすることができました。これらの諸先生方から伺ったお話を博士論文内でまとめきれなかったことは悔やまれますが、論文執筆にあたり貴重な話をお聞かせ頂くことができまして感謝しております。

また、被災現場の最前線で精力的に様々な先進的な取組みをされております、岩手県大槌町の芳賀潤さん、福島県いわき市の佐藤修峰さん、福島県福島市の久間泰弘さんからは、被災現場でのそれぞれの実践について伺うことにより、災害からの個人と地域の回復過程を捉えるための視点の設定に非常に多くの示唆を受けました。感謝を申し上げます。

本論文内で直接的には調査データを使用してはいませんが、東日本大震災の被災地を対象とした調査研究にご理解をいただき、被災体験やそこで生じている課題についてのお話をお聞かせいただきました皆様、そして、その調査研究へ協力いただき、対象者のコーディネートや相談をさせていただきました、森本正子さん、阿部慎史さん、大内陽水さん、榎内悠さん、柳沼優子さん、岩崎のり子さんにもこの場をお借りして感謝を申し上げます。

本論文の執筆に際し、東北福祉大学感性福祉研究所に在籍し、そこでの事務作業と研究作業を兼務してきましたが、研究作業を行うことについての御理解をいただき応援をしてくださいました感性福祉研究所事務局の押江隆夫係長、上野加奈主任の御二人にもこの場をお借りして感謝を申し上げます。御二人の研究へのご理解があったからこそ研究所の事務作業と研究作業を両立させ博士論文を執筆することができました。

東日本大震災の発災後の七ヶ浜町災害ボランティアセンターを通じ一緒に活動した皆様、そこで関わった皆様、同町での震災復興、地域活性化のための取り組みに参加させて頂く中で知り合った多くの皆様にも感謝をいたします。特に久保田靖朗さん、中澤真さんとは、研究とは異なる視点より震災からの復興過程におけるまちづくりやボランティアに関する多くの議論をさせていただき多くの示唆を得ました。

大学院時代の友人、後輩にも私的な立場から常に励まされました。特に、東北福祉大学の日野さくらさん、小川和也さんには、博士論文の執筆において多くの相談をしたことに加え、最終原稿のチェックまでも快く引き受けていただきお手数をおかけしました。

まだまだ多くの方の御支援、御協力がありましたが、これらの方々の御理解、御協力なくして本論文の完成はありませんでした、博士論文を書き上げられたことに対して、これまでお世話になった全ての方々に改めて謝意を表します。

なお、本論文の執筆にあたり使用しました文献・資料は、東北福祉大学感性福祉研究所が実施の平成 24 年度採択私立大学戦略的研究基盤形成支援事業(平成 24 年度～平成 28 年度)、及び文部科学省の施設運営支援の助成を受けて行われた感性福祉研究所が実施の研究プロジェクト『3.11 を契機とする地域の健康福祉システムの再構築ー「集中復興期間」後の展開ー』にて収集した資料によるものです。