

震災復興過程におけるコミュニティ・ガバナンスに係る国際比較

今井良広（兵庫県） 金川幸司（静岡県立大学）

1. 研究の趣旨・目的

災害からの復興過程は、コミュニティに社会的変化をもたらす“機会の窓”であるといわれている。復興を契機としてコミュニティに生まれた協働の枠組は、新たな合意形成、サービス提供のメカニズムとして復興を促進するだけでなく、復興後も地域の持続的発展を支える基盤として大きな役割を果たしている。

本報告では、阪神・淡路大震災（1995年：日本）、グジャラート地震（2001年：インド）、ジャワ島中部地震（2006年：インドネシア（ジョグジャカルタ））を事例として取り上げ、復興段階から持続的発展段階に至る間における協働の枠組の生成・発展過程を辿る。そして、それがどのようにコミュニティ・ガバナンスの確立やソーシャル・キャピタルの醸成に寄与したのかについて比較・検証を試みる。そのうえで、復興過程におけるグッド・ガバナンスをめぐる概括的な教訓を示す。

2. コミュニティ・ガバナンスの概念、意義

コミュニティ・ガバナンスは、一般に「地域、コミュニティに影響を及ぼす意思決定に市民、住民自身が直接、間接に関わるプロセス」として理解されている（Somerville 2005）。

災害復興過程においては、特にこのコミュニティ・ガバナンスの確立が重視されている。それはコミュニティの関与が高まれば高まるほど、回復力に富む、よりよい復興が早期に成し遂げられると考えられているからである。すなわち、コミュニティ主導の復興は合意形成を促進し、地域資源の効果的な活用を促すことで、結果的に効率的で、しかも受益者の満足度の高い復興を実現すると理解されている。さらには、コミュニティの文化資産の継承・発展や人的資源のキャパシティ向上、被災者の自信回復にも寄与すると指摘されている（Barakat 2003, Barenstein 2008, Thwala 2005 and Fallahi 2007）。

3. 事例の概要

(1) ジョグジャカルタ（インドネシア）

ーゴトンロヨン（*gotong royong*：相互扶助精神）に基づく近隣グループ形成ー

① 近隣グループの取組み

- ・住宅再建：コミュニティの組織化（8～10 世帯）
- ・生活復興：職工による事業組合の設立、青少年グループの参画
- ・ムシャワラ・ムファカット（*musyawarah mufakat*：グループの合意）による計画づくり、復興、再建への参画

② 近隣グループを支える外部ネットワーク

- ・専門家（大学機関）の存在：プロジェクト（耐震建築基準を遵守した安全な住宅の再建、地場産品の開発・販路開拓等）推進の支援
- ・国際的支援機関（ドナー）の役割：資金、技術の提供、仕組みの開発

③ ゴトンロヨンによる復興の意義

- ・住民満足度の高い復興の達成
- ・コミュニティ全体のキャパシティ・ビルディング（若年層の技能向上等）

(2) グジャラート（インド）ーセテュ（*Setu*）の展開ー

① セテュ（「橋」の意味）の仕組み

- ・復興過程における被災コミュニティと NGO、政府、支援機関間の情報交流拠点、サービスの調整メカニズム。震災発生直後の救援物資集積拠点から発展
- ・村落クラスター（15～20 の村）毎に設置（468 の被災した村を対象に 33 のセテュを設立）
- ・時限的なイニシアティブからコミュニティ、NGO、政府の制度的パートナーシップへと発展

② セテュの推進主体

- ・27 の NGO からなる草の根ネットワーク（アヴィヤン：*Abhiyan*）による運営（国際的支援機関等が財政的にその活動を支援）

③ セテュの意義

- ・コミュニティ・セクターの草の根の声を政府・支援機関に届け、政府・支援機関の政策方針をコミュニティに伝達し、双方向の情報交流を実現。
- ・協議・対話、問題解決に活用可能な中立的なプラットフォームとして機能

- ・ E ガバナンスの導入による伝統的なコミュニティ・ガバナンスの刷新：村落の意思決定機関であるパンチャーヤット (*Panchayat*) の機能強化に寄与

(3) 阪神・淡路（日本）－中間支援組織の持続的発展－

① 中間支援組織の設立・発展

- ・復興段階ごとの被災者やコミュニティ、ボランティア組織のニーズに応じて、その役割・機能をシフト。また、中間支援組織の専門分化も進展。
- ・被災者の生活支援や被災地区の復興からはじまったその活動は、福祉サービスの提供や社会的事業の起業化援助、まちづくり活動の支援などへと拡大

② 中間支援組織を支える基盤

- ・公共、民間基金からの様々な支援
- ・行政によるボランティア支援施策の展開

③ 中間支援組織の意義

- ・ボランティア・セクターの形成（協働事業、資金供給によるネットワーク化）
- ・コミュニティ・ガバナンスのメカニズムを地域に埋め込み、将来の災害に備えて進められるべき、回復力に富むコミュニティの形成に寄与

(4) 総括

- ・復興段階を経るに従って、協働の目的・ミッションはニーズ把握から事業企画・推進、サービス提供、基盤整備（人材育成等）へと深化
- ・それに伴い、コミュニティへのエンパワーメントの領域は情報提供から協議、分権的意思決定、選択権行使、サービス・コントロールへと拡大
- ・各事例におけるコミュニティ・ガバナンスの特徴は次のとおり

都市・地域（国）	考察対象	ガバナンスの特徴	SC 類型
ジョグジャカルタ （インドネシア）	ゴトンロヨン（相互扶助精神）に基づく近隣グループ	社会的紐帯、近隣関係を基盤とするコミュニティ・ガバナンスモデル	結束型 (bonding)
グジャラート （インド）	セテュ	地区政府と村落コミュニティの間において地域自治の一翼を担う機能的な行政管理、経営管理モデル	連結型 (linking)
阪神・淡路 （日本）	中間支援組織	中間支援組織を中心とした混合型モデル	橋渡し型 (bridging) 連結型 (linking)

※SC=Social Capital：類型は Woolcock（2001）

5. 調査からの知見：グッド・ガバナンスをめぐる概括的な教訓

(1) 変化への適応：仕組みの刷新

復興段階に応じて、被災者・コミュニティのニーズは変化していく。それに応じて、協働の枠組、すなわちコミュニティ・ガバナンスの仕組みの革新が必要になる。ミッションを変え、体制を刷新し、ニーズに対応していく必要がある。

(2) 多様性の確保：マルチ・ステークホルダーの協働

復興は極めて横断的な課題であり、その実現には全体的（holistic）な問題解決アプローチが求められる。依って、多様な背景をもったステークホルダーが当初より参画し、資源の調達、配分をめぐる合意形成、意思決定を行うことが望ましい。

(3) 資源の統合：知識、人材、資金のベスト・ミックス

よりよい復興の実現は、資金提供だけでは成し得ない。地域にとって最適な問題解決を促す、地域固有の知恵や高度な専門的知識・経験が必要であり、それらを持ちあわせた人材の関与を促すことが重要である。コミュニティ・ガバナンスの仕組みは、知識、人材、資金を効果的に組み合わせ、最適な結果を生み出すマネジメントを期待される。

(4) 内外の接合：自己統治モデルとオープン・モデル

よりよい復興の実現には、外部から新しい知識・情報を取り入れ、コミュニティ自身では生み出し得ない、革新的な制度・基盤を復興期に創りあげることも重要である。このため、コミュニティ・ガバナンスの仕組みは住民の能力形成、ソーシャル・キャピタルの醸成を図り、持続可能性を追求する‘自己統治モデル’であるとともに、変化に柔軟に適応する外部に開かれた‘オープンシステム・モデル’として設計される必要がある（Newman 2001）。

すなわち、内外のネットワークの接点、橋渡し役として機能し、コミュニティにおける社会的結合の促進と、外部との相互作用によるイノベーションの創造を同時に達成することが、ガバナンスの目標となる。

※この研究報告は、国際復興支援プラットフォームが実施した「復興過程におけるコミュニティ・ガバナンスに関する研究」（2010）の成果にもとづくものである。