

コミュニティ・エンパワメントの意義と課題
ー災害からの復興におけるインドネシアと東日本における事例比較からー

静岡県立大学 金川 幸司

1 はじめに

東日本大震災では、被災から2年半もの歳月が流れ、外部からの関心が薄れつつあるのが現状である。しかしながら、被災地内部では、既存秩序や権力構造の変化、新しいアクターの登場、など、地域社会に少しづつではあるが変動が起こっているように見受けられる。これは、1995年の阪神大震災においてもNPOが台頭するきっかけになったことなどに見られたことであり、未来を先取りした動きが加速するのが震災の特徴と言える。その意味では、災害は機会の窓という側面を持っている。本報告では、東日本大震災とインドネシアの震災からの復興過程を現地調査による参与観察から比較し、特に、コミュニティ・エンパワメントの意義について考察する。

2 コミュニティ・エンパワメント

コミュニティ及びコミュニティ・エンパワメントという言葉が世界中で使われるようになってきている。コミュニティという用語そのものは、イデオロギー性が無く、あたかも、市場至上主義や経済的な衰退を覆い隠すかのような「安易な」用語として使われており、新自由主義者からは「自助」の意味で使われる傾向があるとテイラーは、警笛を鳴らす(Taylor, 2011, p.2)。コミュニティに関しては、楽観的、悲観的、現実的な見方が想定される。楽観論者は、様々な国々での「ボトムアップ型」の改革が行われる可能性があると捉えている。悲観主義者は、社会の最も恵まれない周縁化された人々に対して、資本主義や経済的な構造変化に対処する責任を押しつけるものであると指摘する(ibid., p.9)。そして、現実主義者は楽観主義者の考えを空想的すぎるとする一方、悲観論者のそれを過度に決定論的だと見る(Lukes, 2005, p.109; Clegg, 1989)。

さらに、エンパワメントに関しては、権力をゼロサム財とみるかポジティブサム財と見るかによって見方が変わってくる。前者の立場に立つと、エンパワーとは、誰かが有するパワーを譲り渡すことを指すのに対して、後者の立場に立つとパワーを流動的なものと考え、誰かがそれを獲得することによって総体が増加すると考える(Taylor, 2011, p.110)。

また、エンパワメントに際しては、権力構造の周縁部にいる「周縁的インサイダー(peripheral insider)」(Malony et al. 1994)が重要な役割を担う可能性が出てくる。

3 東日本大震災の事例

東日本大震災における復興まちづくりは、防潮堤の設置、かさ上げによる現地復興、高台移転、そして、それらの混合型とさまざまなバリエーションが考えられるが、①移転の適地があるか、②住民の就業状況(漁業者、水産加工業者、商業者、サラリーマン等)、③漁場としての付加価値、④住宅建設や事業復興の融資における利子補給、保証、補助金の割合や額、⑤住民の性別や年齢、⑥地域に対するアイデンティティ、⑦復興計画の推進とそのタイムスケジュール、⑧住民がどの程度これらに対する情報を持ち理解しているか、⑨住民の中のリーダーシップ、⑩合併後の吸収された地域に対する扱い、などが説明変数として考えられる。

従って、ソーシャルキャピタルやコミュニティ・エンパワメントといった概念だけで地域の意思決定が左右されるわけではないことは確かである。このため、本報告では、上記のすべての要因を念頭に置きながらも、その中で特に住民エンパワメントに焦点を当てて、復興過程について考察する。

東日本大震災は、東北地方沿岸部の広域にわたる津波被害であり、多くは小規模な半農半漁村が被害に遭っている。東北地方の沿岸部の集落では、地域の互助や、意思決定は、契約会（財産区）、自治会などによって行われ、また、NPO に対するなじみは総じて薄いといえる。

このため、例えば、石巻市のような宮城県の人口第 2 番目クラスの都市においては、被災当初からボランティアの受け入れが進み、行政、社協、NPO の連携が比較的うまく図られた地域（一般的に「石巻モデル」と呼ばれている）も存在する（中原、2011）。しかしながら、さらに小規模な自治体ではその様相が異なる。ここでは、コミュニティの内部は、結束型のソーシャルキャピタルが強いのであるが、外部に対する警戒感が強く、“よそ者”を安易に信用しない傾向が強い。このため、復興まちづくりの方向性については、自治体と契約会や自治会の有力者が話し合っ て決定し、一般住民はそれに対して発言する機会が弱い傾向がある。また、ボランティアの受け入れに関しても、社協のボランティアセンターがコントロールできる個人ボランティアやボランティア団体は受け入れても、独自に行動する NPO に対しては、拒否反応を示す傾向も見られた。

しかしながら、震災から 1 年半ぐらいが経過し、ちょうど仮設住宅から高台移転の意思決定が行われる段階当たりから、上記の枠組みで迅速に決められた復興計画に対する反発が表面化しはじめる地域も出ている。筆者が調査した人口規模 2 万人弱（震災前）の A 町においても、同様の傾向が見られた。

A 町におけるコミュニティ・エンパワメントに関しては、当初は学識者が提言を行って震災後わずか半年で復興計画案を作っているが、国の予算化が遅れたことが大きく、足踏み状態に陥っていた。その間に、いくつかの変化が起こり始める。具体的には、地元住民である復興支援員や外部からのまちづくりプランナー、さらには、被合併自治体のリーダーなどが核となって、行政に対する対案を示し始めている。また、内閣府の復興支援型地域社会雇用創造事業による助成金を受けた団体を中心となって地域の若者が新しい組織を形成する動きも見られる^{*1}。これらの制度的後押しを受けながら、これまで意思決定の中核にいなかったいわゆる「周縁的インサイダー」が重要な役割を担う傾向が顕著に見られることが伺える。

4 インドネシアの事例

インドネシアは、環太平洋火山帯の中にあり、日本同様世界有数の地震多発地帯である。特に 2004 年のスマトラ沖地震のあと、ジャワ島中部地震（2006 年）、ムラピ山等の噴火（2010 年）と近年立て続けに地震関連の災害が起こっている。ここでは、筆者が 2013 年に調査したジャワ島中部のムラピ山の噴火における復興過程をコミュニティ・エンパワメントの視点から考察する。

*1 この事業は、被災地における社会的企業の育成等を目的としたものであり、平成 24-25 年度に実施されている。助成を受けた団体の中には、地域のまちづくり協議会の運営受託をしている団体も見られる。

インドネシアで2006年に起きたジャワ中部地震に関しては、陶器産地であるカソンガン村の復興過程について、既に紹介した（今井・金川、2011）。ここでは、ジョグジャカルタ地方政府の国際支援資金を原資としたコミュニティ単位の住宅復興プロジェクト（CSRRP: Community-Based Settlement Reconstruction and Rehabilitation Project）及び、産業復興の成功例とされるカソンガン村における共同サービス施設の整備等を通じた陶器産業の復興と、住民主導によるコミュニティの問題解決に関する国際支援団体のプロジェクトを紹介した。インドネシアのジャワ島では、近隣の人々の間での相互扶助の原理である「ゴトロンヨ」が残存していること、また、コミュニティの主要メンバーによる合議・全員一致である「ムシャワラー・ムファカット」と呼ばれるある種の合意形成手法の伝統（水野、2006、p.170）が存在する。2013年3月に行った現地調査においても、外部からの支援が住民をエンパワメントし、これらの伝統が背景となって、ボトムアップ型の住民参加の復興に繋がった点が関係者からのインタビューからも示された。

一方、2010年11月に発生したムラピ山の噴火に関しては、火砕流と土石流により、300人近い死者が出ている。ここでも、避難、避難所での生活、仮設住宅での生活、恒久住宅への移転という災害発生から時系列的に見た復興の基本的な流れは他の大規模災害と変わらないが、被害地域が山腹の数カ所に見られ、また、土石流による被害が平野部にも達しており、復興状況は地区によって様々な相違が見られる。2013年3月時点の調査では、既に恒久住宅への移転が完了した集落も存在したが、いまだに仮設住宅で生活する集落も見られた。例えば、ムラピ山中腹のゴンタング村等の住民に対する1018世帯の仮設住宅建設プロジェクトを例に見ると、次のような特徴が見られる。国は仮設住宅に1世帯700万ルピアの予算しか認めなかったが、それでは不十分であった。そこで、民間（テレビ局）の支援を受けて、地元のガジャマダ大学との間で仮設住宅に付加価値を加えるプロジェクトの協定が結ばれた。このプロジェクトでは、次のような点に特徴が見られる。すなわち、①敷地内に寺院（モスク）が作られたこと、②魚の養殖所や農地が作られたこと、③農業、園芸、牧畜などを営む人に配慮した立地選定を行ったこと、④仮設住宅の規格が日本のように一律に決まっているわけではなく、部材（近隣で採取される竹を使った）から規格まで様々な工夫がなされたこと、⑤仮設建設についての合意形成に関しては、コンセプションマネージャーといった中立的な仲介者が間に入ったこと、⑥家族主義の強いインドネシアでは、家族、近隣単位での入居を強く希望したこと、⑦この協定がスムーズにいった背景には、ジョグジャカルタ州知事の同意があったことが大きかった*2。などである。

5 両事例の比較にあたっての共通事項

災害の形態が異なれば、直後の危機管理のあり方、復興のあり方に違いが出てくるのは当然であり、その意味での純粋な比較を行うことはできない。しかしながら、大規模災害の後には共通の事項が見られるそれは、①災害後、緊急期、復旧期、復興期といったフェーズが変化していくこと、②東日本における契約会長、インドネシアにおける集落区長といった自治の基礎単位の長の指示に人々が従うことによって、一定の時間的・空間的段階

*2 調査対象地域のジョグジャカルタ特別州はインドネシアの古都のある地域でありオランダ独立戦争の経緯からスルタンが世襲で州知事になっている。また、ムラピ山に関しては、スルタンから任命された監視員を兼ねた長老が存在し、村人はその指示に従う伝統がある。

においては、秩序が形成されること、③外部からの支援は質や量の多寡は別として通常見られるのであるが、それをコミュニティに誘導し、誘導させていく何らかのコーディネーションが必要であること。それは、権力中枢部が自分たちの主導権を危うくするものとしてセンシティブに受け止めるのに対して、「周縁的インサイダー」がその役割を果たす傾向があること。具体的には、まちづくり支援員、インドネシアにおいてはコンセプトマネージャーや大学の研究者といった人たちの存在である。④東日本においては、特に漁村部において結束型のソーシャルキャピタルが大きいこと、インドネシアにおいては、ゴトンロンといった相互扶助精神が復興にあたって大きな役割を果たしている点が見られることである。

相違点は、①東日本の津波災害の高台移転の場合は、土地が狭小であり、コミュニティの分断が発生しやすいこと、さらに、何を糧にして生活しているか（漁業、商業、水産加工業等）によって、利害対立が特に発生すること。②インドネシアにおける家族、親族の持つ意味が日本と比べてかなり大きく、復興の単位となっている、③インドネシアにおいては、宗教（イスラム教）の影響が大きく、コミュニティの紐帯となって作用していることである。

6 まとめ

災害後の復興過程に関して、日本とインドネシアを比較する形で考察した。上述したように、政治体制、社会経済的状况、文化、風習、宗教、さらに、被災地内の地域により様々な違いが見られると反面、復興のプロセスは共通する面が多い。そこにおいては、外部からの支援を復興につないでいく「周縁的インサイダー」の存在が重要なことがわかった。また、日本においては、特に、既存の意思決定秩序が変容したり、新たなアクターが出現し始めている点が参与観察から明らかとなった。未曾有の大災害においては既存の秩序概念が通用せず、新たなシステムの導入に結びついたり、コミュニティをエンパワメントするメカニズムが変化する傾向がある。このため、東日本においては、継続した面的調査を、インドネシアにおいては、アクター間の関係性についてさらに詳しい分析を行いたい。

参考文献

- 今井良広・金川幸司(2011)「震災復興過程におけるコミュニティ・ガバナンスー協働の枠組みをめぐる国際比較ー」社会・経済システム、第32号
- 中原一步(2011)『奇跡の災害ボランティア「石巻モデル」』朝日新書
- 水野広祐(2006)「合議・全員一致と多数決原理の間でーインドネシアの村落会議と村落議会」『現代インドネシアの地方社会』NTT出版
- Clegg, S. (1989) *Frameworks of Power* (London: Sage).
- Lukes, S. (2005) *Power: A Radical View*, 2nd edition. (London: Palgrave Macmillan).
- Maloney, W., Jordan, G. and McLaughlin, A. (1994) 'Interest groups and public policy: the insider/outsider model revisited', *journal of Public Policy*, 14, 17-38.
- Taylor, M. (2011), *Public Policy in the Community*, 2nd edition, (London: Palgrave Macmillan).