

日本の災害復興学と現場力、 そしてトランス・ローカリゼーション

金 暎根*

1 はじめに

本稿では、日本の災害復興学について概観し、国際協力への道を模索することを目的として、災害がもたらすグローバル危険社会におけるトランス・ナショナルおよびトランス・ローカルな（越境的）営為、および、社会文化的・政治経済的変容とそのプロセスに着目しつつ、「トランス・ナショナリズム」や「トランス・ローカリゼーション」と関連する「現場力」について考察する。また、グローバル時代における災害ガバナンスの協力メカニズムへ向けての課題として、①現状—②理論化（制度化）—③実践—④課題（教訓）という4点を提示する。具体的には、①「安全革命」時代における「脱地政学」「トランス・ナショナリズム」「トランス・ローカリゼーション」の機運が高まっている現象である。②災害復興が成功するためには、制度化・理論化が重要である。③国際協調の事例（実践）が容易である分野として「災害と安全」 이슈が注目を浴びている。④災害管理（防災・減災・克災など）における「現場力」が災害対応先進国からの教訓でもあり、その災害知を必要としている国としては課題でもある。

2 ポスト 3.11 災害復興プロセスにおける日本システムの変容

危険（リスク）社会における人間の安全保障を求める声が高まっているなかで、災害復興プロセスにおける近代性（日本の政治経済システム）の変化は大きく分けて四つの近代化レジームの変化を成し遂げる。関東大震災（1923）後の経済政策、戦後（1945）における日本の経済政策、阪神淡路大震災（1995）後の経済政策、東日本大震災（2011）後の経済政策、の四つを比較してみると次のようなことが分かった。主に本稿の目的に照らし合わせ、災害後日本経済の構造変化およびグローバル経済構造の変容を含め、復興政策の比較分析（結果）をまとめることにする（表1）。

第一に、関東大震災（1923）後の経済政策関連の分析をまとめると、当時のシステムは、「戦間体制」であり、主なグローバル世界の変動としては世界的大恐慌（1929-33）が発生していた。一方、日本の経済構造は「戦間期の軍需経済」および「昭和（金融）恐慌」という2大特徴があげられる。日本経済政策の変容を示すものとしては「国債・外債の発行」や「緊縮財政政策の実施」である。その政策実行にあたっての財源調達のための手段（財政）は、「国債と外債の発行」などがいえる。主な政策遂行者は「日本政府」であり、「復興院」を運営していた。

第二に、戦後（1945）における日本の経済政策関連の分析をまとめると、当時のシステムは、

*韓国高麗大学グローバル日本研究院

表1 災害復興プロセスにおける日本政治経済システムの変容

	関東大震災（1923） 後の経済政策	戦後（1945）における 日本の経済政策	阪神淡路大震災（1995） 後の経済政策	東日本大震災（2011） 後の経済政策
システム	戦間体制	戦後体制	災間体制	災後体制
グローバル世界の変動	- 世界的大恐慌 (1929-33)	- GATT（関税および貿易 に関する一般協定） 体制 - 貿易自由化 - 朝鮮特需	- WTO（世界貿易機構） 成立 - WTO の低迷と FTA （自由貿易協定）の拡散	- 世界金融危機
日本の経済構造	- 線間期の軍需経済 - 昭和（金融）恐慌	- 戦後改革と経済復興 - 戦後インフレーション	- バブル経済の崩壊	- 失われた 20 年
日本経済政策の変容	- 国債・外債の発行 - 公的金融の拡充（緊縮 財政路線堅持）	- 経済の「非軍事化」 と「民主化」 - ドジ・ライン - 経済自立への道 ・財閥解体 ・農地改革 ・労働改革	- 構造改革（金融・財 政など） - デフレ脱却	- TPP 交渉への参加宣 言 - TPP の関係 9 カ国 (P9) との協議開始 (2011.12) - デフレ脱却と中長期 的な経済財政運営
財源調達のための手段 （財政）	- 国債と外債の発行	- 戦後特需 - 国際的な軍需景気	- 消費税の引き上げ	消費税の引き上げ
主な政策遂行者	- 日本政府 ・「復興院」	- 連合国軍最高司令 官総司令部 (GHQ/ SCAP) ・「戦災復興院」	- 首相官邸	- 首相官邸 vs. NGO/ NPO [復興構想会議]

出所：[金峯根 2015：955]

「戦後体制」であり、主なグローバル世界の変動としては「GATT（関税及び貿易に関する一般協定）体制下」での貿易自由化の推進である。一方、日本の経済構造は「戦後改革と経済復興」および「戦後インフレーション」という 2 大特徴があげられる。日本経済政策の変容を示すものとしては、経済の「非軍事化」と「民主化」、「ドジ・ライン」や「経済自立への軌跡（財閥解体／農地改革／労働改革）」である。その政策実行にあたっての財源調達のための手段（財政）は、「国際的な軍需景気にともなう戦後特需の財政」などであったといえる。主な政策遂行者は「連合国軍最高司令官総司令部（GHQ/SCAP）」であり、「日本経済の再生」と「世界システムへの復帰」を目指し努力してきた。

第三に、阪神淡路大震災（1995）後の経済政策関連の分析をまとめると、当時のシステムは、「災間（災前）体制／WTO 体制」であり、主なグローバル世界の変動としては 1995 年に「WTO（世界貿易機構）成立」があったものの、その後 WTO の低迷と FTA（自由貿易協定）の拡散が著しくなった。一方、日本の経済構造は「バブル経済の崩壊」という特徴があげられる。日本経済政策の変容を示すものとしては、「構造改革（金融・財政など）」および「デフレ脱却」である。

その政策実行に当たっての財源調達のための手段（財政）は、「増税」や「消費税の引き上げ」などであったといえる。主な政策遂行者は「首相官邸／日本政府」であり、「WTO の国際規範を遵守しながら日本国内の規制緩和をさらに進め、日本の市場開放に向け取り組んでいく見込みであり、また世界貿易の発展のため貢献したい」（橋本通産大臣の談話 1995.6.28）というスタンスであった。

第四に、東日本大震災（2011）後の経済政策関連の分析をまとめると、「災後体制」であり、主なグローバル世界の変動としては「世界金融危機」が発生していた。一方、日本の経済構造は「失われた 20 年」といわれるデフレ不況下であった。日本経済政策の変容を示すものとしては、「デフレ脱却と中長期的な経済財政運営」の方策として東日本大震災後、日本経済（政策）の変化や世界で最もダイナミックなアジア太平洋地域における TPP 交渉に関する関心が高まっていた。災害から復興政策の実行にあたっての財源調達手段（財政）は、「復興債」・「国債費余分（歳出削減）」や「消費税の引き上げ」などがあげられる。主な政策遂行者は「首相官邸 vs. 非政府行為者（NGO/NPO など）」であり、「被災からの再生・復旧・復興」を目指し努力している。

第五に、災害復興プロセスにおいて制度や政

策の選択（近代性の変動：災後 vs. 災間 vs. 災前システム）に関するものである〔金暎根 2014：141-166〕。災害復興制度の選択プロセスや災害ガバナンスをめぐる政策および決定行為者の構図、国際政策の調整およびメカニズムを正確にとらえる必要がある。東日本大震災（2011）後、日本は「災後体制」へ変容していたことは前述したとおりである。しかし、被災地現場からみれば、今後の大災害に備える「災前システム」へシフトする政府（国家）の災害政策スタンスに対して、現場（被災当事者）としては震災後、ある程度時間が経っても「災後システム」を選好し国家との災害復興における政策対立が発生する場面も十分想定され得る。今後、原発事故が発生した場合には、脱原発政策など多様なトランス・ローカリゼーションに関わる議論が展開されるのは必至である。

3 日本の災害復興学と現場力、そしてトランス・ローカリゼーション

災害復興プロセスにおいてマルチ・エージェントや政府主導の災害復興から現場中心の逆イメージという視点が注目されつつある〔金暎根 b 2014：pp. 141-166〕。から分析してきた。災害イシューについて理論的に考える際、災害ガバナンスの国際的な波及・協力など、国内政治体制をめぐる国際政治を理論的に、実証的に理解する必要性が高まっている。日本など災害研究先進国に比べて後れを取っている「韓国の失われた災害ガバナンス」という状況から改善（進化）していくためには、仮説に基づいて現実の事象を実証していく作業は重要である。勿論、日本の教訓（成功と失敗）を生かすことも含まれる。

震災学の出発点は、地震学、地質学、気象学、防災学、減災学、社会安全学、景観学などであるが、いまや震災の分析レベル（level）も多様化・多角化され、個人の安全（human security）—国家安全—地域の安全—国際グローバル（international）の安全性—超国境（transnational）安全などと連携して議論されている。被災地域だけでなく、周辺地域への拡散および超地域化（trans-local）= 災害復興のトランス・ローカリゼーション、国全体、さらには国を越えたトラ

ンス・ナショナルな問題として拡大しており、震災政策を推進するためにも、行為者の重層化（政府から NGO/NPO へ）が目立っている。大災害（大地震・戦争）が発生した後、自然災害の被害だけでなく、国民の思想（人的災害）と社会構造（社会的災害）、さらには経済構造と経済政策に与えた大きな変化も融複合的に分析されているといえるだろう〔金暎根 a 2014：pp. 163-187〕。

一方、本稿の分析対象になる「地政学」の概念（あるいは構成要素）が外交のみならず、経済、通商、社会・文化・文明、歴史・思想・認識、投資関係なども含むものと広がっている。しかも、地政学におけるアクターの多様化・重層化も考慮すべきである。災害ガバナンスにおける基本的アクターは国家であるが、20 世紀後半以降、国際機関や多国籍企業、NGO/NPO などアクターの多様化が顕著になっている。たとえば、地域災害復興プロセスやメカニズムを究明するうえでも、「融合的地政学」または「脱地政学」の視点が必要である。ただし、国境を越える国際的防災事例を分析し、しかも災害ガバナンスにおける比較政治学的観点分析の前提になる。¹⁾

トランスナショナルな（越境的）「ガバナンス」あるいは「防災・減災サイクル」の変容はさらに、それらの問題がどのようにして政治的な課題となり、どのようにして政策が形成され、そしてどのように計画や事業が実施されるかにかかっている。ちなみに、「防災・減災サイクル（Disaster Management Cycle）」とは、発災後の人命救助や避難者支援にあたる「応急対応（Emergency Response）」、被災者の生活再建に向けた「復旧・復興（Recovery）」は災害時に行う活動、インフラ整備やハザードマップ作成などの「被害抑止（防災：Prevention）」、平時に取り組むべき活動として災害対応の人材育成やコミュニティでの顔の見える関係づくりといった「被害軽減（減災：Preparedness）」へとという循環型プロセスを意味する。

4 グローバル時代における災害ガバナンスの協力メカニズムへ向けて

では、グローバル時代における災害ガバナンス

の協力メカニズムへ向けての現状をまとめ、今後の課題を挙げておこう。①現状—②理論化（制度化）—③実践—④課題（教訓）という4点である。①「安全革命」時代における「脱地政学」「トランス・ナショナリズム」「トランス・ローカリゼーション」の機運が高まっている現象である。②災害復興が成功するためには、制度化・理論化が重要である。③国際協調の事例（実践）が容易である分野として「災害と安全」 이슈が注目を浴びている。④災害管理（防災・減災・克災など）における「現場力」が災害対応先進国からの教訓でもあり、その災害知を必要としている国としては課題でもある。

第一に、災害復興プロセスにおいて、危機管理や災害復興先進国が想定外を想定しようとする努力や災害学を現場の減災につなげようとする絆、つまり「脱地政学」「トランス・ナショナリズム」が高まりつつある。しかも、大災害（大地震・戦争）が発生した後、地質や景観の被害（自然災害）だけではなく、国民の思想（人文的災害）と社会構造（社会的災害）、さらには一国の外交・通商政策にも大きな変化をもたらす融複合的な災間システムに追い込まれている。何より最近の「複合連鎖災害」現象が著しい危険社会に生きるグローバル市民として「安全革命」が重要で課題である。被災地域だけでなく、周辺地域、国全体、さらには国を越えたトランス・ナショナルな問題として拡大しており、震災政策を推進するためにも、行為者の代替（政府からNGO/NPOへ）・逆イメージや重層化（マルチ・エージェント）が目立っている。

第二に、伝統的な「国境・ガバナンス」概念と関連する「国際秩序と領域性」が脱地政学の 이슈へ変容することによって、災害ガバナンスの協力メカニズムを構築するのが容易である。自助・公助・共助による災害復興における「一国の限界」を乗り越えるためには、トランス・ナショナルな「外助」による「ソフト・防災力（パワー）」の拡散や「ハード・防災力」の協力が重要である。たとえば、欧米がイラン核問題を巡って受けていた経済制裁の解除が決められる事例のようにトランス・ナショナルな 이슈²⁾に関しては、国際協調路線が結実する。災害ガバナンスを

めぐる国際協力を成功させるには、以下のような「国際社会においてアクターの行動を規定する了解事項」およびタスクが必要である。①緊急救護協力チームの構成や継続的な協力を維持するためのコミュニケーションや政策のネットワークを維持すること、②「原理／基本理念（principle）」や「規範／行動の原則（norm）」「ルール／規則（rule）」や決定手続き（procedure）」などレジームの構成要素が遵守されない根本的原因に対処することによって、より効率的な国際協力を作り出すこと³⁾、③災害からの救援や復旧のために実施した行動（における）結果が、目的や手段の変更が余儀なくされている場合は、災害ガバナンスの変容（＝レジームの再編）を行うことなどである。これらのタスクは、大災害からの復旧・復興・再生プロセスにおいて蓄積された経験を政府・政府間組織がトランス・ローカルやトランス・ナショナル化と連携し、「国際協力を促進し、効果的な災害ガバナンスを強化し、国際的に災害をコントロールするレジームの形成」という結果をもたらす重要な役割を担っている。

第三に、災害ガバナンスの国際的な波及プロセスにおいて、創造的受容および実践が重要である。しかも、災害復興を推進させる主な行為者が国ごとによって異なる諸状況、つまり、災害復興における社会文化・政治経済的構造（制度）に合わせて調整する必要がある。具体的には、国内選好、災害復旧・復興パフォーマンスへの制約変化、政策上の配分をめぐる選好および圧力の変化、人間の復興に対する政府対応力の変化、災害復興における民官協働性の変化要素などを考慮すべきである。災害 이슈について理論的に考える際、災害ガバナンスの国際的な波及・協力など、国内政治体制をめぐる国際政治を理論的に、実証的に理解する必要性が高まっている。たとえば、日本など災害研究先進国に比べて後れを取っている「韓国の失われた災害ガバナンス」という状況から改善（進化）していくためには、仮説に基づいて現実の事象を実証していく作業は重要である。勿論、日本の教訓（成功と失敗）を生かすことも含まれる。

第四に、トランス・ローカルやトランス・ナショナル化により災害復興プロセスにおける「現場力」

の重要性が増している。または「現場力」を生かす・生かされる災害復興プロセスの再整備が喫緊の問題である。しかも、持続可能なトランス・ローカルな国際社会をどうつくるかという問いに対して、現場で見せつけてきたレジリエンスな復興力を養うことやその「災害知」がローカルを超えて伝播してく事が肝心の課題である。災害復興であれ、事前復興であれ融合・複合的に展開しているため、国家（政府）のみでは対応し切れないのは必至であろう。それゆえ、民間枠超えの連携が重要になってくる。災害の一国にとっては災害と選挙、災害とメディア、災害と財政、災害ガバナンスと行為者など、災害を巡るアジェンダーあるいはイシューもトランス化が進み日本のように多様化・複合化されつつある。たとえば、3.11 フクシマから診られる学知が韓国におけるポスト4.16 セウォル号の災害復興プロセスへ貴重なモデルになっている。災害ガバナンスに関する国内外の協力体制を構築するためには、一国の教訓が国を超えて生かさるのかがグローバル時代における課題であり、結果的には脱地政学的・脱地球的に事前復興または創造的災害復興が実現できるのであろう。

注

- 1) たとえば、災害ガバナンスの変容に関する日韓比較分析を行うためには、(1) 災害復興プロセスにおけるシステムの变容、(2) 災害研究や実践の方法、(3) 主な政策遂行者の主体と役割の変化、(4) 災害のイシューおよび災害関連の課題について検討する必要がある。
- 2) 『神戸新聞』2016年1月17日付。
- 3) ここで、原理とは事実、因果関係に関する信念であり、規範とは、「権利」や「義務」という点からみた行動の基準であり、規則とは、具体的な規定や禁止事項などを指す [Krasner 1982: pp. 185-205]。

文献

アルジュン・アパデュライ『さまよえる「近代」』平凡社、2004年。
 上杉富之「人類学からみたトランスナショナリズム研究」『日本常民文化紀要』(24)、pp. 126-84、2004年。
 ウルリヒ・ベック著、東廉・伊藤美登里訳『危険社会——新しい近代への道』法政大学出版局、1998年。
 大阪大学 21 世紀 COE プログラム編『トランスナショナルティ研究』2007年。

小内透「トランスナショナルな生活世界と新たな視点」『調査と社会理論』北海道大学大学院教育学研究科教育社会学研究室、24、pp. 1-11、2007年。
 加藤哲郎他編『国民国家の境界』日本経済評論社、2010年。
 金映根「災害後の日本政治経済システムの変容——関東・戦後・阪神淡路・東日本大震災の比較分析」鎌田薫監修、早稲田大学震災復興研究論集編集委員会編『震災後に考える——東日本大震災と向きあう 92 の分析と提言』早稲田大学出版部、pp. 943-960、2015年。
 金映根 a 「韓国の震災学／災害（災難）学——失われた災害ガバナンス 20 年」『震災学』東北学院大学、(5)、pp. 163-187、2014年。
 金映根 b 「일본의 진재학과 재해부흥의 차이 이미지 - 한국형 위기관리 모델의 시론 (日本震災学と災害復興の逆イメージ——韓国型危機管理モデルの試論)」『翰林日本学 (한림일본학)』(24)、pp. 141-166、2014年 (韓国語)。
 スティーブン・バートベック著、水上徹男・細萱伸子・本田量久訳『トランスナショナリズム』日本評論社、2014年。
 谷洋之／リンダ・グロブ編『トランスナショナル・ネットワークの生成と変容』上智大学出版、2008年。
 原田泉・山内康英編、国際社会経済研究所監修『ネット社会の自由と安全保障——サイバーウォーの脅威』NTT 出版、2005年。
 ひょうご震災記念 21 世紀研究機構 (公財) 研究調査本部『国際防災協力体制構築の検討——アジアを中心に』研究調査報告書、pp. 1-126、2004年。
 松下和夫『環境ガバナンス』京都大学学術出版会、pp. 276-277、2007年。
 宮永國子編著『グローバル化とアイデンティティ・クライシス』明石書房、2002年。
 武者小路公秀著、三橋利光・松本行広・武者小路研究会訳『国際社会科学講義——文明間対話の作法』国債書院、2015年。
 武者小路公秀「グローバル化に伴うアイデンティティ・クライシス——個と集团的アイデンティティとの再帰的統合と矛盾的自己同一」分科会 A 発表資料『個の可能性研究会』2003 年ワークショップ分科会 A 発表資料 (<http://www.kuniko.com/>)。

Krasner, Stephen D., 1982, "Structural causes and regime consequence: regimes as intervening variables," *International Organization*, 36 (2), pp. 185-205.

『ウィキペディア (Wikipedia)』日本語版 (<https://ja.wikipedia.org/>)。
 日本防災産業会議 (<http://bousai-industry.jp/>)。

