

東日本大震災とソーシャル・キャピタル (社会関係資本)

原田 博夫*

1. 大震災後の人々の行動

2011年3月11日の東日本大震災(マグニチュード9.0)は東北地方太平洋沿岸域での大規模な地震から始まり、連動してすさまじい破壊力の津波を引き起こし、さらには東京電力福島第一原子力発電所を制御不能な状態に陥らせた。地震と津波の連動は経験的(歴史学・文献学)にも観念的(地震学・自然地理学)にも認識されていたが、その規模の認識・イメージと瞬間的な避難行動の判断に関しては、個々の住民や地域社会のみならず、各組織(企業、地方自治体、政府)も手探りの対応を取らざるを得なかった。この種の事態に対する事前の想定や訓練、シミュレーションを一定程度は行っていたとしても、現実的には、マニュアルそれ自体が不十分だったのに加えて、そのマニュアル通りに対応できたところは少なかった。それぞれの現場では、とりあえずの身辺あるいは所管部署限りでの対応となったところが多い。事情は政府内部でも大同小異で、典型的には、最近の報道(2012年1月24日、藤村官房長官談話)によると、政府の大震災に関連した少なからざる会議が、大震災直後のみならず1年近く経過するも、議事録すらも作成せずに、会議を進めていたことが判明している。これらは、政府の大震災への対応を巡る意思決定・政策判断がいかん、その場しのぎで行われてきたかを物語っている。

このように、大震災後の日本の政治・経済の中核あるいは社会全体の様子に比べると、被災地・被災者は相対的には落ち着いた行動を取っているように見える。被災者は一瞬にして困難な状況に置かれたにもかかわらず、激するわけでもなく、この悲惨さを受け止め、むしろ静かに淡々と事態に耐え、時間の経過を待っているかのような気配さえ見せている。このことをもって、当初、大震災後の日本人の行動に賞賛を寄せる海外メディア報道もあった¹。こうした傾向は、阪神・淡路大震災(1995年1月17

* 専修大学社会関係資本研究センター代表・大学院経済学研究科長・経済学部教授

¹ 印象的な対比としては、2005年8月29日に米国のニューオーリンズに上陸したハリケーン・カトリーナでの混乱をあげることができる。この時の混乱を分析したものとしては、Congleton(2006)があり、政策的混乱時のリスク管理を巡る諸問題についてはCongleton(2005)がある。

日、マグニチュード7.3)の時も見られたものであるが、だからといって、こうした謙譲さが日本人全体の特性だと、決めることはできない。そもそも世論調査の国際比較をしてみると、どうやら日本人は、この種の感情表現・意思表示では控えめ・曖昧な傾向があり、そうした性向の違いを差し引く必要がありそうである。とはいえ、全体としては、大震災の被害の激甚さに比べて、日本人とりわけ被災地の東北人の行動・感情表現の慎ましさは顕著である。ただ、くれぐれも、この秩序立った行動をもって、被災者・被災地は次第に事態を受け入れているのだと解釈してはならない。そのよって来る原因はどこにあるのか、なぜそのように振る舞うのかを、きちんと理解する必要がある。そこで、こうした状況を認識するために、ソーシャル・キャピタル(社会関係資本)というコンセプトを用いて考察してみよう。

2. 国民性の違い

多くの人にとって、日常生活とりわけ海外旅行の際、外国人あるいは現地の人々との意思の疎通がスムーズに進まない時などに、自分をとりわけ日本人だと感じ、認識・行動の面で彼我の違いをことさらに意識することがある。そうした相違点は当然、各国の政治にも反映され、各国が同じ政策課題に直面しても、それぞれの国民は異なった受け止め方をし、したがって、各国の政治的決定・政策は異なることがある。その結果、外国に対して同じ政策をとっても、各国がどのような反応をするかについては、事前の慎重な読みが必要となる。これが外交的戦略の必要なゆえんでもある。このように、日常感覚・印象のレベルだけでなく、国民的な態度・反応を総合的・学術的に研究するには、その調査に慎重な設計と大規模・長期にわたる本格的な取り組みが必要になる。

たとえば、猪口・ブロンデル(2008)は、欧米アジア18カ国の世論調査を2000年に実施した。基本的な調査項目は人々の「国家への支持」の度合いで、具体的には、アイデンティティ、信頼感、生活への満足感の三要素で構成されていた。その結果、欧米18カ国は6つのグループに分類された。すなわち、「幸福な非ナショナリスト」(フランス、ドイツ、スペイン、スウェーデン)、「穏やかな悲観主義者」(イギリス、台湾)、「ためらいがちな市民」(日本、インドネシア)、「不満が鬱積した愛国主義者」(韓国、フィリピン、イタリア、ポルトガル、ギリシャ)、「発展に満足する市民」(タイ、アイルランド)、「楽観主義者」(マレーシア、シンガポール、中国)である。要するに、各国の地理的な近さはあまり関係ないのである。東アジア圏(日本、中国、朝鮮半島)は有史以来の交流を経て、慣習的には同じ漢字文化圏、あるいは一衣帯水の関係と括られることが多いが、政治文化・環境では必ずしも同じグループとはみなされないのである。したがって、各国は(もちろん日本も)そうした違いをわきまえた外交戦略を組み立てなくてはならない、という推論が導かれる。

とりわけ、日本と地理的には近い東アジア圏の中国との顕著な相違については、専

修大学社会関係資本研究センター・シンポジウム(2011年12月3日)での基調講演・パネルディスカッションでの猪口孝・新潟県立大学長の発言「インスクリータビリティ(不可解性)」に集約されている²。

3. ソーシャル・キャピタル(社会関係資本)論が登場した背景³

そもそも社会関係資本というコンセプトが、いつごろから使われ始め、学界のみならず一般社会でも定着するようになったかについては、諸説がある。しかし、1980年代に、ブルデューやコールマンなどが、文化資本の発展・蓄積・継承の基礎に、実は、社会関係資本の存在・役割を指摘した頃から、社会学者を中心に認知されるようになっていた。とはいえ、世間一般への普及は、やはりパットナム(1993)の、イタリアにおけるフィールド・ワークを基にした印象的かつセンセーショナルな分析であろう。パットナム(1993)は、イタリアの北部と南部で統治効果・社会的安定性に格差のあるのは社会関係性の蓄積の差によるものだ、と指摘した。要するに、イタリア北部は、中世から続く市民社会の伝統があるため、水平的で自発的な市民同士の活動や自発的な団体が存在し、それが民主主義にとって重要な役割を担っている、というのである。つまり、「信頼」「規範(互酬性)」「ネットワーク」などから成る社会関係資本の蓄積が重要だ、というのである。この指摘は魅力的だったため、社会関係資本の指標をめぐる、パットナム(1993)に刺激・誘発されたかのように、さまざまな試みが行なわれるようになった。その狙いとしては、この社会関係資本の概念あるいは指標が先進国の市民社会・民主主義分析に有効であるだけでなく⁴、発展途上国の分析あるいは開発・発展計画の企画・推進にも有意義な視点・指標を提供するのではないかという期待である。たとえば、1990年代半ばから2000年代初頭にかけての、OECDや世界銀行・国際協力機構の取り組み、あるいは日本の内閣府国民生活局などの調査は、その代表的なものである。つまり、この段階になると、社会関係資本という概念はすでにきわめて政策的な文脈で活用・言及されることになった⁵。

発展途上国の分析の際、なぜ、社会関係資本の概念が有効だと考えられるようになったのか。アジアを中心にみると、それは、おおよそ二段階のステージを経た後、ようやく登場した第3の視点だと言える。アジアについての第1の見方は、これまで、圧倒的な風土条件(地理的自然、気象など)を背景にした社会関係・経済構造・統治機構が

² このシンポジウムの概要は、専修大学(2012)『社会関係資本研究センター年報』第3号に収録されている。

³ この部分は、原田博夫(2010)に依拠している。

⁴ 米国の疲弊した都市部の荒廃した市民社会を分析したものとしては古くはジェイコブス(1961)があり、パットナム(2000)の視点も類似である。そこでは、まさに、社会関係資本の低下が憂慮されていた。

⁵ さまざまな概念整理には、稲葉(2011)が有益である。

連綿として継続してきた。それは一面では、伝統的・因習的なものであると同時に、他面では、そこで生活している人々の温和的な関係性を保持してきたとも言える。和辻（1935）は早くに、温帯モンスーンに属する東アジアの地域・人々の、一種、宿命的な生活様式を描くと同時に、文化・芸術・宗教面の特性まで活写した。ミュルダール（1968）はインドを中心にした南アジアを分析し、貧困の構造的な背景を描き、それを脱する処方箋を制度的アプローチから提示した。

第2の視点は、第二次世界大戦後の経済発展を背景に、東アジアに成長の秘密を見出そうとするものである。この議論は、この地域で先陣を切って復興・発展・成長を遂げた日本を分析することからスタートした。いわゆるジャパノロジストの登場である。さらに、この日本に引き続いて経済成長をスタートさせたアジア四小龍（台湾、韓国、香港、シンガポール）にも、同様な分析の光りが当てられた。これらアジア四小龍は気象面での類似性だけでなく、家族観、宗教観、文化的価値観などでも大いに近しく、経済成長を目指す社会関係性においてかなり共通するものがある。この状況はさらにアジア全域に波及し、やがて ASEAN（東南アジア諸国連合）⁶も順調な経済成長を遂げるに至った。その結果、こうした共通して顕著な経済成長の背後には、何か秘密があるのではないか、というのが当時の問題意識だった。この時代の認識の典型は、世界銀行（1993）やフクヤマ（1995）などに現れている。

しかし、事態は大きく変わった。これが第3のステージである。それを顕在化させたのが、1997年に、アジア各国を連鎖的に席卷した通貨危機である。危機打開のために、IMFや世界銀行などの国際機関は、緊急的な資金援助だけでなく、構造的な政策対応を迫られることとなった。たとえば、アジア通貨危機を受けて、1997年には、ASEAN+3（日本、中国、韓国）の枠組みで、地域協力していく協議体がスタートした。要するに、協力・連携を目指す国際的な地域社会のフレームワークを（ASEAN結成当初は、反共産主義を標榜していたが）、現実・実態に即して再定義したのである。他方、危機に陥ったアジア各国の経済・社会構造をそのままにして単に資金援助しても本質的な解決策にはならない、構造政策（必ずしも改革を意味するわけではなく、経済社会構造に根ざした政策展開）が必要だ、という判断・認識も生まれた。実は、社会関係資本に関するOECDや世界銀行などの一連の調査が、1990年代後半から2000年代初頭にかけて実施された。要するに、これらの国際機関がそれまで採用してきた、各国経済をマクロ経済政策の手法でコントロールする標準的な手法に（経済学の教科書的な処方箋では）限界があるため、より根本的な経済社会構造に立ち入った

⁶ 1967年8月に、反共産主義を標榜する東南アジア諸国によって結成された。原加盟国はタイ、インドネシア、シンガポール、フィリピン、マレーシアの5カ国だったが、2002年以降は、人口規模順では、インドネシア、フィリピン、ベトナム、タイ、ミャンマー、マレーシア、カンボジア、ラオス、シンガポール、ブルネイの10カ国である。

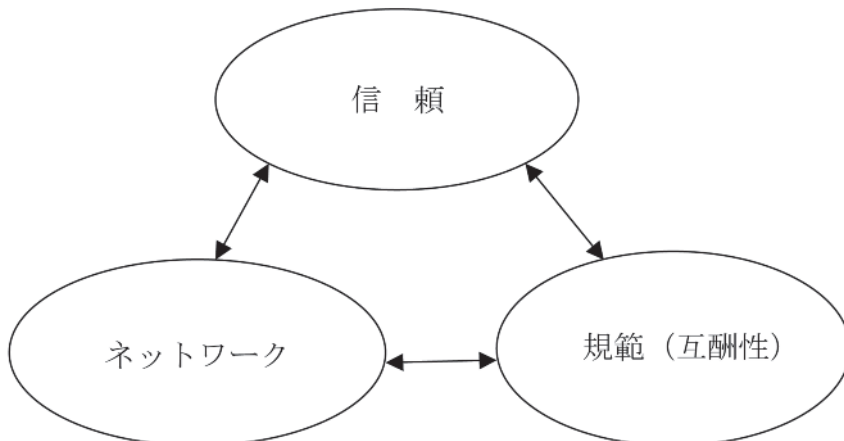
分析および政策体系を提示するの必要に迫られたからだ、とも言える。ここにおいて、社会関係資本の概念は、政策論としても重要な役割を果たすことが期待されるようになった⁷。

日本における阪神・淡路大震災（1995年）や東日本大震災（2011年）も、こうした文脈に照らしてみると、まさに人々・国民の価値観・識域（threshold）の変化を引き出したモメンタムだったと言える。日本でもこのタイミングを、政策体系の方向の変更を迫る契機としなくてはならない。

4. ソーシャル・キャピタル（社会関係資本）とは⁸

社会関係資本は、標準的には、信頼、規範（互酬性）、ネットワークの三要素から理解されている。イメージとしては図1のようになる。さらにそれを量的に把握するためには、何らかの指数化が必要である。具体的には、それぞれの要素に該当する変数を選び、特定化する必要がある。その際、すでに集計・蓄積されている各種の統計データを用いて、それらをこれら三要素の一種の代理指標とする方法もあるが、アンケート調査などでデータを収集する方法もある。たとえば、信頼については「あなたはほとんどの人を信頼することができますか」「心配事についてまず相談するのは誰ですか」、規範（互酬性）については「投票には必ず行きますか」「親切への返礼は欠かしたことはありませんか」、ネットワークについては「友人・知人は多い方ですか」「ボランティア活動の経験がありますか」などである。これに、回答者の属性を表すフェイスシート情報を加えたアンケート調査・分析が、さまざまに行われている。

図1 社会関係資本の構成要素



⁷ 宮川、大守（編）（2004）にも、そうした視点が含まれている。

⁸ この部分は、原田博夫（2011）に依拠している。

こうして把握された社会関係資本の指標は、何を表わしているか。パットナム（1993）によれば、それは市民社会の成熟度を表している。このように多面的な要素から成る社会関係資本の概念を一次元の尺度に集約することは、議論を簡略化することのメリットをもたらす。もちろん、これ自体は、当然、経済成長や経済水準の高さなどに単純に相当するものではない。しかし、単一的な指標に集約することによるメリットは同時に、デメリットでもある。要するに、社会関係資本の概念それ自体が、GNPといった経済規模を集計的に表現する指標の限界を克服する論点として登場している以上、社会関係資本の単一的な指標はいわば論理矛盾でもある。この関係は、図2（単線型の市民社会度指標）と図3（複合型の市民社会度指標）で表現できる。図2がいわばパットナム（1993）流の指標であり、図3が本稿（筆者）の立場である⁹。

図2 単線型の市民社会度指標

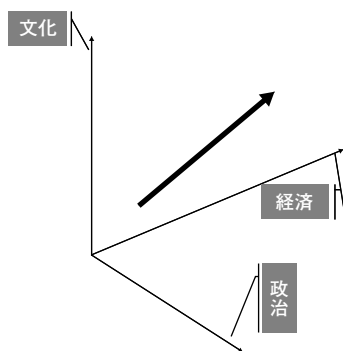
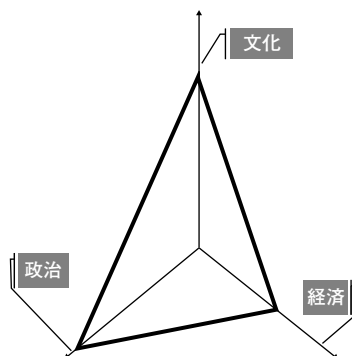


図3 複合型の市民社会度指標



⁹ フライ、スタッツァー（2001）の試みも、基本的には、本稿と類似の立場である。

社会関係資本の概念は、そもそも、結合型 (bonding) と結節型 (bridging) のタイプをミックスしたアプローチや、家族・親族・地域共同体の生活に根ざしている伝統的要素と経済取引のように合理的な契約関係を志向する近代的要素を双方とも受け入れる幅広い視点をもっている。そもそも人々の生活がこうした要素の混合型である以上、認識面での複雑さをあえて受け入れて、包摂的な全体構造で把握することに元来の狙いがある。

阪神・淡路大震災を契機に進みだした個々の市民のボランティア活動は、認定NPOの枠の拡大や、「新しい公共」の提案につながった。いわば、結節型の社会関係資本が社会的に認知されるようになった。それに対して、東日本大震災の被災者・被災地は、伝統的な結合型の社会関係資本の強靱さを改めて認識させた。しかし同時に、そうした困難な状況にある被災地・被災者に対して、多くの人々が (国内のみならず海外からも) 直接的な見返りを期待することなく、“絆と連携”の気持ちから支援の手が差し伸べられている。この部分は、経済的な成長・繁栄の過程で失いかけていた他人への同情と共感の気持ちを見直す契機となっている。社会関係資本の概念や適用対象の新たな展開・拡充が予感できる。

5. 被災地におけるソーシャル・キャピタルの特徴

今回の東日本大震災で明らかになった社会関係資本の特徴は、当該地域の地域共同体 (コミュニティ) での人々のつながりの強固さである。したがって、伝統的な結合型の連携のメリットが見直されたわけである。それを今後どのように展開できるか、が課題である。

そもそも今回の被災地では、他地域よりも急速・顕著に人口減少・高齢化が進捗していた。それは、地元産業・企業の不振を招き、若年層の雇用も進んでいなかった。要するに、全体としては、負のスパイラルに陥っていたのである。こうした状況下では地元から発信する情報にも、発信者の高齢化がマンネリ化・陳腐化をもたらし、情報それ自体の鮮度も低下しているため、全体的に魅力に欠けていた。つまり、地元発の情報には限界があった。ところが、不幸なきっかけではあったが、大震災は被災地への国民的な関心を引き出した。しかも、これを契機に、それまで無縁だったボランティア活動への取り組みを開始した若者も少なくない。若者の中には、従来は否定しがちだったウェットな人間関係の極致だった家庭や結婚あるいは地元・出身地 (地方) への関心・願望が、かなり回復傾向にあるとの報告もある¹⁰。それ自体は、一種の、ひょうたんからコマの逆転現象である。これを奇貨として、グローバル化の中で少子

¹⁰ 東日本大震災後の日本社会全体とりわけ若者に、「世のため、人のために」という社会貢献への関心・興味が高まっているとの指摘は広く認められる。たとえば『産経新聞』2012年1月9日「主張」などを参照。

化・高齢化に悩まされてきた現代日本の社会的関心を転換して、社会全体の“絆と連携”を深める契機とすべきではないか。

社会関係資本の具体的な活用策は、以下のようになるだろう。そもそも被災地（東北地方太平洋沿岸地域）における社会関係資本の特徴は、経済成長を志向していたというよりは、災害などの外的要因に対する減災（disaster reduction）・復元力（resilience）に優れていた¹¹。それだけでなく自然環境・生活条件の厳しい地域だったこともあり、もともと外敵には、家族や地域共同体（コミュニティ）あるいは職場で共同して対応してきた。要するに、この地域の人々の生活は、もともと“絆と連携”をベースとしていたのである。ここでは当然ながら、伝統的な結合型の社会関係資本を重視した生活がこれからも継続するはずである。それを否定する必要はない。しかし、今回の大震災はそれだけでなく、新たな要素も導入する契機となっている。

それが、被災地への“絆と連携”意識に目覚めた（老若男女を問わず）外部からの、支援の動きである。まずは、被災地におけるボランティア活動は、被災直後ほどではないにしても、まだ当分は現地の人々の生活とやる気を下支えする。さらには、直接的な活動でなくても、被災地への関心と共感をもっているというメッセージは重要である。要するに、被災者は孤立していない、と感じられる環境を維持しておく必要がある。つまり、被災者・被災地支援を類型化した時の、自助、共助、公助という救済策のうち、精神的なサポートに裏打ちされた共助の役割が極めて重要になる¹²。

「自助」は言うまでもなく、被災直後の状況下では、他に頼みになる人を見当たらない可能性があるのも、そうした事態にも対処できるように日頃から自覚して準備しておくことである。「公助」は、将来の不測の事態に対応して、恒久的に制度化することを目指した法令化あるいはそれに準ずる取り決めを指している。しかし、いきなりこの段階に移行するには、国民的な合意を得るために、事前に相当なハードルをクリアしなくてはならない。その前段階として、一種の社会実験としての、「共助」の役割が必要となる。共助は基本的には、個人あるいは組織や地域が自主的に取り組むことを前提としている。要するに、強制的であってはならない。したがって、この側面を促進するには、たとえば、税財制面・金融面での何らかの優遇措置を、支援者サイドに付与するような工夫が必要になる。もちろん、こうした共助に対して、社会的に顕彰し評価する仕掛けも不可欠であろう。これらの共助活動が世間的に定着同化した時点で、公助の対象とするやり方もあるだろうし、逆に、優遇措置を撤廃することもありうる。

¹¹ 防災問題を工学的なハード面からの整備だけでなく、減災、復元力の観点から捉える必要性・重要性については、大矢根（2010）や河田（2010）などが参考になる。

¹² 自助、共助、公助の経済政策については、岸、島、浅野、立原（2011）が参考になる。

6. 減災に向けた取り組み

東日本大震災は東北地方太平洋沿岸地域に極めて甚大な被害を与えた。とりわけ、徹底的に破損された東京電力福島第1原子力発電所の事後処理に関しては、発電所それ自体だけでも、途方もない問題・課題が未解決のままで残っている。しかし、この大震災はそれまで顕在化していなかった諸問題を明らかにし、再考するきっかけも与えた。典型的には、大規模な自然災害に対する人々の認識・防災意識・退避行動である。この機会に、個々の個人レベルの認識から、団体・組織の防災対策・対応、さらには、政府・自治体の防災計画・実施に至るまで、少なくとも取り組みへの心構えは大きく変化した。

防災関係者の間では、すでにかなり以前から、防災の効果は物理的な設備・施設だけでは不十分なことが共通認識となっていた¹³。たとえば、奥尻島を津波が襲った北海道南西沖地震（1993年7月12日）や、大都市・神戸の足元を揺さぶった阪神・淡路大震災（1995年1月17日）は、その自然災害の規模・破壊力もさることながら、その救援・復旧・復興過程でさまざまな課題・問題点を明らかにした。たとえば、ハード面に焦点を当てた整備だけでは、物理的・技術的・資金的に限界がある。被災直後、被災地の地元関係者のその時点での希望を受け入れたとしても、5年、10年の時間経過の中で、世代交代が進み世帯事情が変化する被災地の関係者の意向・関心が変わってしまえば、そうしたハード系の施設は無用の長物化する恐れがある。要するに、被災地・被災者のニーズをその時点でストレートに受け入れた形での防災施設の整備というよりは、自然災害の発生それ自体を確率事象として受け止めた上での中期的なタイムスパンでの減災の取り組みが必要である。

減災への具体的な取り組みには、自助、共助、公助の組み合わせが必要である¹⁴。自助に関しては、大規模な自然災害の発生時点では、まずは、それぞれの個人、家族、組織・事務所などが、個別かつ自主的に判断して、自らの命を自ら安全な状態へ退避させなくてはならない。その時点での判断、具体的な行動指針には、日頃からの訓練やシミュレーションが有効であるが、結局のところ、頼るべきは自ら自身である、という自覚も必要である。次いで共助に関しては、地域共同体（コミュニティ）のご近所力、組織間での連携などの、いわゆる日頃からの情報共有と連携関係を前提とした緊密なネットワークの形成・維持が決定的に重要である。要するに、隣近所への声掛けや、日頃からの避難訓練を通じた連絡網の確認・補充などである。最後に公助の担い手は、市役所、警察、消防、病院などの公的機関である。自然災害の現場では、これらの公的機関は、公平中立という公務員としての基本的な行動指針に基づき、組織力・技術力・資金的な裏付けをもって活動することで、被災者の生活を下支えでき

¹³ たとえば、大矢根（2010）、河田（2010）などを参照。

¹⁴ たとえば、稲葉（2011）、岸、島、浅野、立原（2011）などを参照。

る。中央政府も最後の担い手（last resort）として、自然災害の現場からはやや距離感があるが、人々の行動指針・安心感を与える上で不可欠・重要である。ただ問題は、こうした公的機関はしばしば、公的存在である（活動資金として税金が投入されている）ために、意思決定に時間と手続きがかかることである。自然災害の規模・程度にもよるが、「非常事態に平時のルール・慣行で取り組もうとしている」と揶揄される事態も生じる¹⁵。公助の部分は、手続きが複雑なためもあり、決定・動員までにどうしても時間がかかるが、一度動き出せば、相当な物量を投ずることが可能になる。

日頃の防災活動でこうした自助、共助、公助をどのように組み合わせるべきかについて、具体的なアンケート調査に基づいて推論してみよう。

7. 自助、共助、公助とソーシャル・キャピタル（社会関係資本）の関係¹⁶

専修大学社会関係資本研究センターでは、東日本大震災を挟んだ2010年度・11年度にかけて、新宿区民の自主防災意識調査を実施した。調査対象は町内会・自治会をベースに、2カ年にわたってアンケート用紙を配布・回収した。アンケート調査に当たっては、「都市部の匿名性や高齢化などにより、地域の防災活動が滞りがちとの指摘もある中、地域防災活動の実態を把握するために行う」という趣旨を説明した上で、具体的な質問項目は、①地域の防災活動に関する質問（Q1～Q14）、②社会に対する意識などに関する質問（Q15～Q20）、③回答者自身に関する質問（いわゆるフェイスシート）（F1～F10）から成る。

回収率はそれぞれに、27.6%（回収数635、2010年9月に、区内（東部）4地域で実施）、28.1%（回収数844、2011年8月に、区内（西部）6地域で実施）である。この間に奇しくも東日本大震災があり、アンケートの回収率が高まったかということ、そのような顕著な差は生じていない。このことは、むしろ、両地域（区内東部4地域と区内西部6地域）の差が微妙に反映しているかもしれない。たとえば、アンケート回答者のうち、30年以上の居住者は、区内東部4地域では74%（回収数464）だが、区内西部6地域では69%（回収数584）だった。また、回答者の年齢が60歳以上の割合は、区内東部4地域では70%（回収数447）だが、区内西部6地域では66%（回収数556）だった¹⁷。要するに、この調査では、元々、回答者自身の居住年数と年齢が区内東部4地域の方が区内西部6地域よりも多いのである。したがって、東日本大震災の経験も（防災意識を一般的には高めた可能性が高いにもかかわらず）比較的若い回答者には影響（反応）せず、回収率の向上にはつながっていない可能性もある。このように、このアンケート調

¹⁵ 今回の東日本大震災では、そのような声（批判）もある。たとえば、内田樹のブログ「未曾有の災害のときに」（2011年3月13日）や林（2011）なども参照。

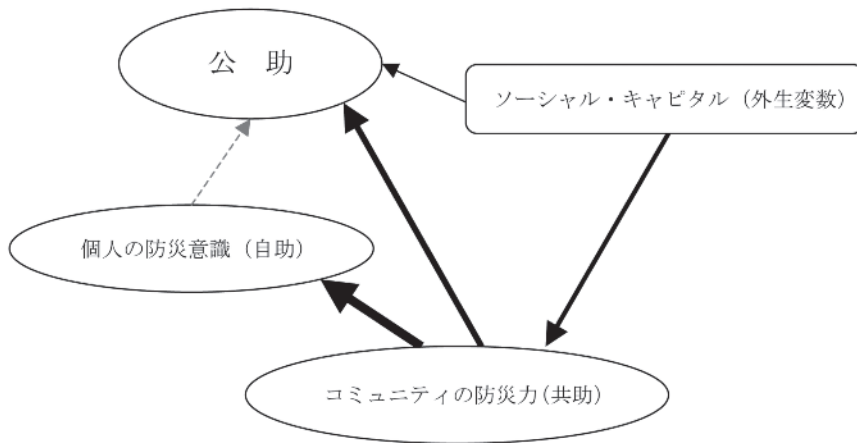
¹⁶ この部分は、丸茂（2011）（2012）を基に、まとめたものである。

¹⁷ そもそもこのアンケート調査は、区内の町会（自治会）連合会を通じて、各町会（自治会）長経由で実施したこともあり、回答者はやや高齢者に偏っている。

査は同一の調査対象でないために、いささかの限定条件付きではあるが、自主防災活動について新宿区民が日頃どのように考えているかについて、実態を探ることが可能である。

まず、新宿区民の防災についての基本的な意識構造は、図4のようなイメージである。自助（個人の防災意識）、共助（コミュニティの防災力）、公助（区役所、警察・消防、病院）は、相互に関連して（影響し合っ）ているが、必ずしもプラスの関係性ばかりではない。典型的には、自助が進めば、公助に依存する度合いは減少する（マイナスの関係）。しかし、共助は自助、公助にそれぞれにプラスで影響する。この三者（自助、共助、公助）の構造では、基本的には、共助の影響力が大きい。影響の度合いは、矢印線の太さで表現している。太い矢印線は、影響度合いが高いことを表している。この関係図からは、共助が中心的な役割を果たしていることが分かる。特に共助が影響を發揮しているのは、公助よりも自助に対してであって、共助が進んでくると、自助も高まり公助への波及効果も高い。

図4 住民の防災意識構造（イメージ）



(注) →はプラスの影響、---→はマイナスの影響で、太さは影響の大きさを表す。

(出所) 丸茂雄一論文(2011)(2012)を基に、筆者作成。

この意識構造に、ソーシャル・キャピタル（社会関係資本）はどのような影響を及ぼしているだろうか。ここでの社会関係資本の指標は、「社会への信頼」と「旅先での信頼」の2項目から成る。具体的な質問文は、Q15「社会への信頼」では「あなたは、一般的に人は信頼できると思いますか。それとも信頼できないと思いますか」で、連続して、Q16「旅先での信頼」では「それでは、旅先や見知らぬ土地で会う人に対してはいかがでしょうか」となっている。これらはいずれも、社会関係資本のこの種の

アンケートでは、いわば標準化された質問事項である。社会関係資本は、この共分散構造分析¹⁸によると、いわば外生変数となり、自助、共助、公助に影響を与える因子となる。ただ、その影響経路（パス）は、今回のアンケート調査の限りでは、共助と公助に直接的な影響を及ぼすことは確認できたが、自助には間接的にしか影響が及んでいない。

8. 東日本大震災後の変化¹⁹

2011年8月に実施した防災意識に関する新宿区民（西部6地域）へのアンケート調査で、特に新たに追加した質問はQ4「大規模自然災害時に頼りにする人または組織」である。これを東日本大震災を挟んだ、第1回調査（2010年9月）時点と第2回調査（2011年8月）時点での認識について、5段階評価で回答（最も高い場合は5、最も低い場合は1）してもらったわけである。ただし、今回のアンケート調査の対象者・回答者は、あくまでも新宿区西部6地域の区民である。

その結果、信頼度の平均値が東日本大震災前が高かったのは、①家族（4.333）、②自衛隊（3.880）、③警察・消防（3.731）、④病院（3.648）、⑤防災区民組織（3.529）である。この数値は東日本大震災後には、①家族（4.358）、②自衛隊（4.165）、③警察・消防（3.787）、④病院（3.673）、⑤防災区民組織（3.627）である。したがって、大震災の前後で、平均値の順位には変化は生じていない。しかし、これらの人・組織に対する信頼度は総じてかなり高まっている。ただし、その高まり具合にはかなりののばらつきがある。信頼度の平均値が最も高まったのは自衛隊（プラス0.285）、次いで防災区民組織（プラス0.098）、警察・消防（プラス0.056）で、家族と病院は（プラス0.025）で同じだった。

ただ、この平均値の変化（差）が統計的に有意かどうかのt検定を行ったところ、有意なのは、①近所の人々への信頼、②親戚への信頼、③知人・友人への信頼、④職場の同僚への信頼、⑤防災区民組織への信頼、⑥消防団への信頼、⑦ボランティア・NPOへの信頼、⑧警察・消防への信頼、⑨東京都・区役所への信頼、⑩自衛隊への信頼、である。したがって、このアンケート調査の限りでは、家族、病院への信頼は、平均値では高まっているが（ただし、その上昇は最も低い）、統計的には有意とは言えない。

こうしたアンケート調査の結果をどう受け止めるかだが、全体的には、日常生活での社会関係資本の着実な蓄積が、このような大災害の際には重要な役割を果たすことは確かである。そもそも、共助（コミュニティの防災力）の役割が決定的に重要であ

¹⁸ 共分散構造分析（Covariance Structural Analysis）とは、直接観察される変数（観察変数）から直接観察されない潜在変数を導き出し、その潜在変数と観察変数の因果関係について仮説を設定することにより、さまざまな現象を理解しようという統計的アプローチである。

¹⁹ この節の前半部分の詳細な分析は、丸茂（2012）で報告されている。

ることは、図4の影響経路(パス)図における位置関係からも明らかである。しかし、自助(個人の防災意識)の機能が高まれば、当然、公助(区役所、警察・消防、病院)への依存度が下がっている。このように、公助に対する依存度の低下と、公的な組織・機関への信頼度の高まりは、論点として両立するのだろうか。それを解くカギはおそらく、公的機関への依存と信頼は区別されるべきだ、ということだろう。つまり、公的機関への過度の依存とは、個々の住民の日常生活がいわば公的機関のさじ加減次第で左右される状況を意味している。それに対して、人々が公的機関を信頼しているということは、公的機関の行動原則および実際の運用が公正で・中立的なことが確認できた場合ではないだろうか。今回の大震災の直後から、自衛隊などに代表される公的機関が、組織的かつ個別的にも(現場力でも)献身的な努力を継続したことが、こうした評価(国民からの信頼)の向上につながったと言える。

しかし、このことは、公的部門の活動領域の(再)拡大への契機、あるいはその妥当性・正当性を支持する根拠とは言えない。Peacock and Wiseman(1961)はかつて、19世紀後半から20世紀中葉のイギリス財政の歴史的な拡大傾向を分析して、戦争や災害などに遭遇すると、国民は国難に耐えるために経費増=負担増を受け入れ、それが済んでもその水準に馴染んでしまう、つまり、人々の識域(threshold)はある国家的危機などを契機に水準を変えてしまう、と論じた。それに倣えば、わが国でも、近未来における財政規模・構造の拡大を予想できないわけではない²⁰。しかし、今回の東日本大震災は、エネルギー問題の抜本的修正(原子力依存を低下させる政策への転換)なども踏まえると、こうした財政構造の変容(拡大)をもたらす余地をもたない。

すでに生じている価値観の変化は、人々の生活・仕事への評価・配分の転換を示唆している。東日本大震災後に静かにおとずれる人々の識域(threshold)の変化は、公(官)と私(民)の関わりの変容を着実に予感させる。これまであまり活用事例のなかった「ふるさと納税制度」なども、大震災後、相当な申し出があると聞く²¹。ボランティア活動が相当な市民権を得ていることを含めて、「新しい公共」がすでに定着し始めているとみることもできる結節型(bridging)の社会関係資本が、着実に浸透している兆候ではないだろうか。

²⁰ 野田・民主党政権が2011年後半から推進している「社会保障・税の一体改革」構想は、消費税の引き上げを一方の内容とするもので、その限りでは、財政拡大を志向している。

²¹ 「ふるさと納税制度」は寄附金税制の一種として2008年度に創設された。この制度による2010年度全国寄付総額は65億6千万円だったが、東日本大震災後2カ月で400億円を突破、寄付者が対象自治体を特定しない納税1.973億円を加えると、合計2,375億円に達している(『神奈川新聞』2011年5月15日より)。2011年10月末現在、被災自治体(青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県、栃木県、千葉県および県内市町村)に寄せられた寄附金・義援金は、1,255億6,300万円に上る(総務省HP、2012年2月15日アクセス)。

9. 政策決定過程の改変に向けて

以上の検討から、防災あるいは減災の観点からは、自助、共助、公助の組み合わせが不可欠である。とりわけ、共助の役割は重要である。その上で、このように大規模な自然災害に対して、どのようにリスク管理をして対応するかという観点からは、たとえばオルソン（1982）が指摘するように、100年に一度繰り返されるこの種の機会はいわば既存の既得権益構造を不可避的に改変する機会だ、という見方もある。わが国の歴史を振り返ってみても、1945年の敗戦、1868年の明治維新に匹敵する、という声もある。しかし、これらはいずれも人間・組織が主体的に関わって引き起こした事案である。その点では、いわば、フランス革命やロシア革命に匹敵する事例である。ここでは、こうした既得権益のこうした改変も、厳然たる歴史的転換期に特有の副産物として受け入れざるを得ないかもしれない。しかし翻って、大規模な自然災害によって、無理やり・不可抗力的に引き裂かれた多くの日常生活を、既存の既得権益を組み替える機会にひきつけて正当化するのは、無慈悲な推論であろう。むしろ問題は、国家的な規模で発生したこのような突発的な大規模緊急事態に対して、短期的・中期的・長期的に対応する制度的・政策的な準備が欠けていたことにある。

では、どのような視点で準備を進めるべきか。それに対しては、とりわけ共助を効果的に促すためには、社会関係資本（ソーシャル・キャピタル）の蓄積を重視すべきだ、と指摘したい。つまり、それぞれの地域社会（コミュニティ）や組織（アソシエーション）における社会関係資本の蓄積を無視したり、これまでの経験と無関係に新たな日常生活を強要するようなことがあってはならない。もちろん、こういったからと言って、既存の硬直化した既得権益構造を一切合切引き継ぐべきだ、と言っているのではない。要するに、社会関係資本のうちでも、無意識のうちに体化・継続している結合型（bonding）だけでなく、自覚的に視野を開放的に拡大する結節型（bridging）を強化する方向での政策体系を構築すべきだ、ということである。

参考文献

- 稲葉陽二 (2011) 『ソーシャル・キャピタル入門：孤立から絆へ』 中公新書
- 大矢根淳 (2010) 「災害・防災研究における社会関係資本 (Social Capital) 概念」 専修大学『社会関係資本研究論集』 第1号
- 河田恵昭 (2010) 『津波災害：減災社会を築く』 岩波新書
- 岸真清、島和俊、浅野清彦、立原繁 (2011) 『自助、共助、公助の経済政策』 東海大学出版会
- 専修大学社会知性開発研究センター (2010、2011、2012) 『社会関係資本研究センター年報』 第1号 (3月)、第2号 (3月)、第3号 (3月)
- 専修大学社会知性開発研究センター (2010、2011、2012) 『社会関係資本研究論集』 第1号 (3月)、第2号 (3月)、第3号 (3月)
- 原田博夫 (2010) 「政策論としての社会関係資本：試論」 専修大学『社会関係資本研究論集』 第1号
- 原田博夫 (2011) 「「アジア型」社会関係資本を求めて」 専修大学『社会関係資本研究論集』 第2号
- 林敏彦 (2011) 『大災害の経済学』 PHP 新書
- 丸茂雄一 (2011) 「新宿区民の自主防災活動とソーシャル・キャピタル－防災アンケートを分析して－」 専修大学『社会関係資本研究論集』 第2号
- 丸茂雄一 (2012) 「東日本大震災の影響と新宿区民の防災意識の分析：共分散分析による因果モデルの構築」 専修大学『社会関係資本研究論集』 第3号
- 宮川公男、大守隆 (編) (2004) 『ソーシャル・キャピタル：現代経済社会のガバナンスの基礎』 東洋経済新報社
- 和辻哲郎 (1935) 『風土：人間学的考察』 岩波書店
- Congleton, Roger D. (2005), Toward a Political Economy of Crisis Management: Rational Choice, Ignorance, and Haste in Political Decision Making, *Dynamics of Intervention, Advances in Austrian Economics*, Vol. 8, pp 183-204.
- Congleton, Roger D. (2006), The Story of Katrina: New Orleans and the Political Economy of Catastrophe, *Public Choice*, Vol. 127, No.1-2, pp 5-30.
- Inoguchi, Takashi and Jean Blondel (2008), *Citizens and The State: Attitudes in Western Europe and East and Southeast Asia*, Routledge. 猪口孝、ジャン・ブロンデル (2008、猪口孝訳2010) 『現代市民の国家観：欧亜18カ国調査による実証分析』 東京大学出版会
- Jacobs, Jane (1961), *The Death and Life of Great American Cities*, Random House. ジェイン・ジェイコブズ (1961、黒川紀章抄訳1969、1977) 『アメリカ大都市の死と生』 鹿島出版会
- Frey, Bruno and Alois Stutzer (2001), *Happiness and Economics: How the Economy and Institutions Affect Human Well-being*, Princeton University Press. ブルーノ・フライ、アイロス・スタッツァー (2001、沢崎冬日・佐和隆光訳2005) 『幸福の政治経済学：人々の幸せを促進するものは何か』 ダイヤモンド社

- Fukuyama, Francis (1995), *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Simon & Schuster. フランシス・フクヤマ (1995、加藤寛監訳1996) 『「信」無くば立たず』三笠書房
- Myrdal, Karl Gunnar (1968), *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty on Nations*, Allen Lane. カール・グンナー・ミュルダール (1968、板垣與一監訳1974) 『アジアのドラマ：諸国民の貧困の一研究』東洋経済新報社
- Olson, Mancur Jr. (1982), *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, Yale University Press. マンサー・オルソン (1982、加藤寛監訳 (1991)) 『国家興亡論：「集合行為論」からみた盛衰の科学』PHP 研究所
- Peacock, Alan T. and Jack Wiseman (1961), *The Growth of Public Expenditure in The United Kingdom*, Princeton University Press.
- Putnam, Robert D. (1993), *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*, Princeton University Press. ロバート・パットナム (1993、河田潤一訳2001) 『哲学する民主主義：伝統と改革の市民的構造』NTT 出版
- Putnam, Robert D. (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster. ロバート・パットナム (2000、柴内康文訳2006) 『孤独なボウリング：米国コミュニティの崩壊と再生』柏書房
- The World Bank (1993), *East Asia Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press. 世界銀行 (1993、白鳥正喜監訳1994) 『東アジアの奇跡：経済成長と政府の役割』東洋経済新報社