

# 日本の震災復興学と国際協力: トランス・ナショナリズムと現場力\*

金暎根\*\*

## 目次

- |                                  |  |
|----------------------------------|--|
| I. 序論: 危険社会における国際協力の現状及び分析枠組み    | IV. アジアにおける地域災害復興の変容: トランス・ナショナリズムと脱地政学  |
| II. ポスト災害(災後)復興プロセスにおける日本システムの変容 | V. 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: 日本3.11の教訓 |
| III. トランス・ナショナリズム時代における「安全革命」    |  |

## 論文要約

本論文の目的は、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いる。特に、災害をもたらすグローバル危険社会におけるトランス・ナショナル及びトランス・ローカルな(越境的)営為、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」について考察することである。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を提示し、理論化(進路を模索)しようとするものである。分析の視点として「トランス・ナショナリズム」と「脱地政学」の概念を導入し、アジアにおける地域災害復興(Disaster Recovery and Revitalization of Local Area in Asia)の変容を分析するものである。

現場中心の災害復興プロセス(逆イメージ)が国家の災害ガバナンスにも影響を及ぼして、進んでは、トランス・ナショナル化時代をもたらすことを前提にしてある。大災害(1.17及び3.11)と相まって、日本の地域で進行していた社会変動やリスク対応及び復興への

\* 이 논문은 2007년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2007-362-A00019).

\*\* 高麗大學글로벌日本研究院副教授.

努力など、大災害後の日本の教訓をトランス・ナショナルな対応と地域復興へ再び投影することにある。グローバル危険社会における「複合連鎖危機」リスクに関連して、山積する課題解決のための理論的検証と大災害からの復興への視座を提示することが求められているのである。したがって、地域災害復興プロセスにおける対応及び対策は、国際社会にも広く知られねばならないと考えている。そこでまず、トランス・ナショナリズム時代における災害後の「安全革命」を概観し、震災学/災害学/災難学の誕生を顧み、復興を期してのアカデミズムの役割(理論と実際)及び「超国家的災害復興論」を提示する。

- ・ 主題語: 震災復興学、国際協力、3.11東日本大震災、トランス(超国家的)・ナショナリズム、現場力

## I. 序論：危険社会における国際協力の 現状及び分析枠組み

本論文は、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いる。特に、災害がもたらすグローバル危険社会におけるトランス・ナショナル及びトランス・ローカルな(越境的)営為、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」について考察することである(上杉富之 2004; 加藤哲郎他編 2010; 谷洋之・リンダ グローブ 2008; 大阪大学21世紀COEプログラム編 2007; 小内透 2007, 1-11)。1) 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を提示し、理論化(進路を模索)しようとするものである。分析の視点として「トランス・ナショナリズム」と「脱地政学」の概念を導入し、アジアにおける地域災害復興(Disaster Recovery and Revitalization of Local Area in Asia)の変容を分析するものである。現場中心の災害復興プロセス(逆イメージ)が国

1) トランスナショナリズムに関する先行研究としては、次のようなものがある。上杉富之(2004); アルジュン・アバデュライ(2004); 加藤哲郎他編(2010); 谷洋之・リンダ グローブ編(2008); 大阪大学21世紀COEプログラム編(2007); 小内透(2007).

家の災害がバナンスにも影響を及ぼし、ひいてはトランス・ナショナル化時代をもたらすことを前提にしている。大災害(1.17及び3.11)と相まって、日本の地域で進行している社会変動やリスク対応及び復興への努力など、大災害後の日本の教訓をトランス・ナショナルな対応と地域復興へ再び投影することにある。グローバル危険社会における「複合連鎖危機」リスクに関連して、山積する課題解決のための理論的検証と大災害からの復興への視座を提示することが求められているのである。したがって、地域災害復興プロセスにおける対応及び対策は、国際社会にも広く知られねばならないと考えている。そこでまず、トランス・ナショナリズム時代における災害後の「安全革命」を概観し、震災学/災害学/災難学の誕生を顧み、復興を期してのアカデミズムの役割(理論と実際)及び「超国家的災害復興論」を提示したい。

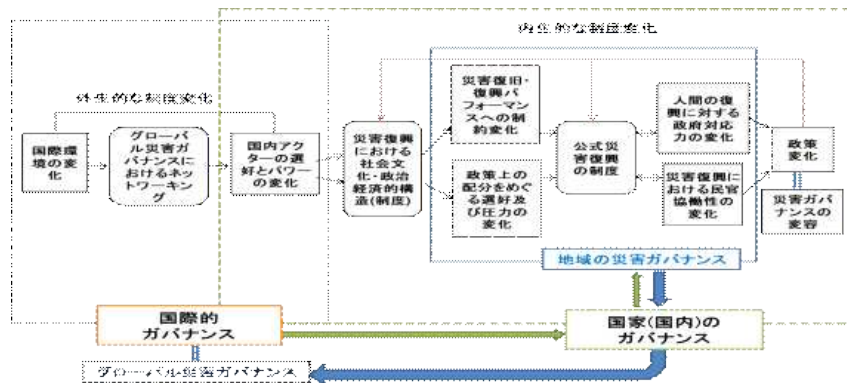
従来災害学や危機管理学は、伝統的に国家や国民国家(社会)をその分析の単位としてきたが、現代社会においては、そうした枠組みでは捉えられない諸事象が増大し、そのためにトランス・ナショナルという分析視座が必要とされてきている(梶田 2002, 1-26)。そのような災害研究において注目されている研究アプローチの一つに、トランス・ナショナル(脱国家・超国家)という研究視角がある。トランス・ナショナル(transnational)という概念は、「国際的な財や資本、および人の移動といった国境を超えた諸事象を把握する際に使用される概念である」(梶田 2002, 1-26)。ナショナルな領域を横断するということから、トランス・ナショナルとはグローバル(global)の概念より相互作用のプロセスが織り込まれている。1923年の関東大震災以降、日本における災害(災難)学の有力な領域分野の一つとして、人文社会学と呼ばれる研究領域が大きく発展するようになった。しかも、「危険社会」或いは第4の革命ともいえる「安全革命」の時代(後述)に生きている現在は、テロや感染症(医療災害)など想定外の多様な災難はグローバリゼーション研究などの影響を受けつつ展開している。特に、最近の災害が国境を越えた事象として関心が高まっているからこそ災害学の理論化を試みる本論文は有用である。

本稿がトランス・ナショナリズム(超国境, transnational)という視点に基づき、災害がもたらすグローバル危険社会におけるトランス・ナショナルな(越境的)営為及び社会文化的・政治経済的変容とそのプロセスに着目するものである。その際、① 現状 — ② 理論化(制度化) — ③ 実践 — ④ 課題(教訓)というプロセスを中心に考察する。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を把握する。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得られる教訓でもあり、その災害知を必要としている国にとっての課題でもある。

本論文では、トランスナショナルなアクターが国民国家に境界を越えて協力を進める(或いは、圧力を加える)ことにより被災地住民らの仮設住宅・災害難民の人権が保障されるという連の権利保護の枠組みを「グローバル人間復興レジーム」と呼ぶ。これに関連するガバナンスや政策レジームとは、政府が政策を実行する上で則っている「ルール/規則や決定手続き」のことであり、政策レジームの変化とはそれらの「ルール/規則や決定手続き」を変えることである。「レジーム内の変化」ともいえる。逆イメージに当てはまる主な「ガバナンス」概念として、企業のコーポレート・ガバナンス(企業統治)論、開発援助に関するグッド・ガバナンス(よい統治)論、国際関係論や国際政治学の分析概念としてのグローバル・ガバナンス論がある。これらの概念に共通する特徴として、多様な主体の参加と協働、情報の公開とアカウンタビリティの確保、透明性のある意思決定プロセス等を重視している点があげられる。

【図1】 災害ガバナンスの逆イメージ: トラン・スナショナルな(越境的)協力をめぐる鳥瞰図

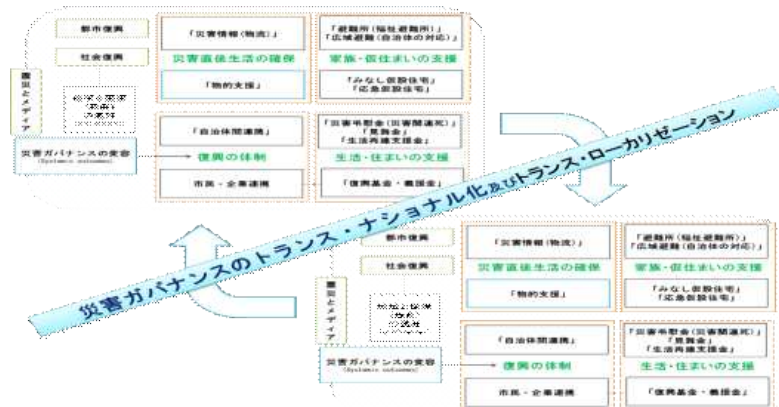


ポスト3.11とアジアにおける地域災害復興の現状を探るにおいて、主として脱地政学の立場からも検討する。例えば、関連する代表的な研究としては、トランス・ナシ

ナルな社会形成について「移民などの国際労働移動に注目し、その拡大がもたらす社会、経済、政治などの変容とその意味を探る」ものなどが挙げられる(スティーブン 2014)。トランス・ナショナリズム(transnationalism)とは、領土主権国家でもある国民国家を唯一最高の構成単位、行為主体としている今日までの国際社会の現状を、部分的かつ漸進的に改変していこうとする脱国家的、超国家的な理念や動きを意味する。近代ヨーロッパに発生した国民国家体系は国際社会の組織原理として全世界に拡大している。

伝統的な「国境(境界)・圏域(ローカルやコミュニティなど)・統治(ガバナンス)」概念が密接に関わっている「国際秩序と領域性」の変容は明らかである。近代以降の国際秩序の重要な構成原理の一つである「領域性」の変容について、ローカルやコミュニティなど圏域の理念を形成した古典地政学の思想とその近現代的展開、国境(境界)の機能変容を考察するボーダースタディーズ、統治の正統性を問い直すデモクラシー論など、多様な分析視角から脱地政学につながる多様な研究(検討)が行われている。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や脱地政学に関わる議論が展開されるのは必至である。災害後、一国の経済低迷が、その国に留まらずグローバル経済にも影響を及ぼすケースである。例えば、3.11大震災後、東北地域産業におけるサプライ・チェーン(供給網)の崩壊などが他国の経済にも影響を及ぼしたことはナショナルな行為や 이슈がトランス(越境)する証左であるといえる。

【図2】 日本の大災害1.17及び3.11が示した復興課題の相関的配置図



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 2014, 141-166)。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。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」という状況を改善して(進化させて)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(trans-national)安全などと連携させて議論されている。被災地域だけでなく、周辺地域への拡散及び超地域化(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(김영근 2014)。

一方、本稿の分析対象になる「地政学」の概念(或いは構成要素)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へと広がっている。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。例えば、地域災害復興プロセスやメカニズムを究明する上でも、「融合的地政学」又は「脱地政学」の視点が必要である。但し、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が必要になる。2)

2) 例えば、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変容、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 災害のイシュー及び災害関連の課題について検討する必要がある。

## II. ポスト災害(災後)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る中で、災害復興プロセスにおける近ポスト災害(災後)復興プロセスにおける日本システムの変容代性(日本経済システム)の変化は大きく分けて4つの近代化レジームの変化を構成した。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明らかとなる。この点を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及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)をまとめると[表1]となる。

[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(関税及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	-戦間期の軍需経済 -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	-バブル経済の前壊	-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」 -ドッジ・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」

\* 金暎根(2015, 955)

第1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」及び「昭和(金融)恐慌」という2大特徴が挙げられる。日本の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。その政策実行に当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2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、「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」及び「戦後インフレーション」という2大特徴が挙げられる。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」、「ドッジ・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。その政策実行に当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伴う戦後特需の財政」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。

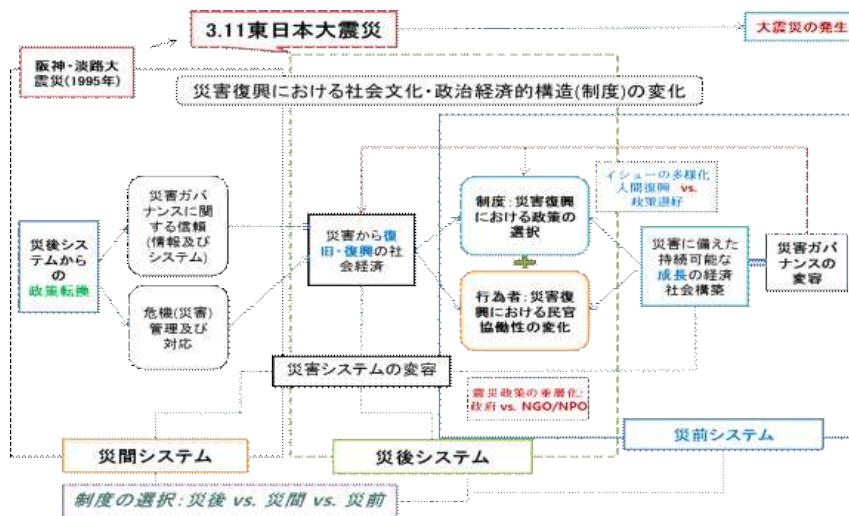
第3に、阪神淡路大震災(1995)後の経済政策関連の分析をまとめると、当時のシステムは、「災間(災前)体制/WTO体制」であり、主なグローバル世界の変動としては1995年に「WTO(世界貿易機構)成立」があったものの、その後WTOの低迷とFTA(自由貿易協定)の拡散が著しくなった。一方、日本の経済構造は「バブル経済の崩壊」という特徴が挙げられる。日本経済政策の変容を示すものとしては、「構造改革(金融・財政など)」及び「デフレ脱却」である。その政策実行に当たっての財源調達のための手段(財政)は、「増税」や「消費税の引き上げ」などであったといえる。主な政策遂行者は「首相官邸/日本政府」であり、「WTO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年6月28日)というスタンスであった。

第4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

当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」などが挙げられる。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 図3参照)。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及び決定行為者の構図、国際政策の調整及びメカニズムを正確に捉える必要がある。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通りである。しかし、被災地現場から見れば、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」を选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。

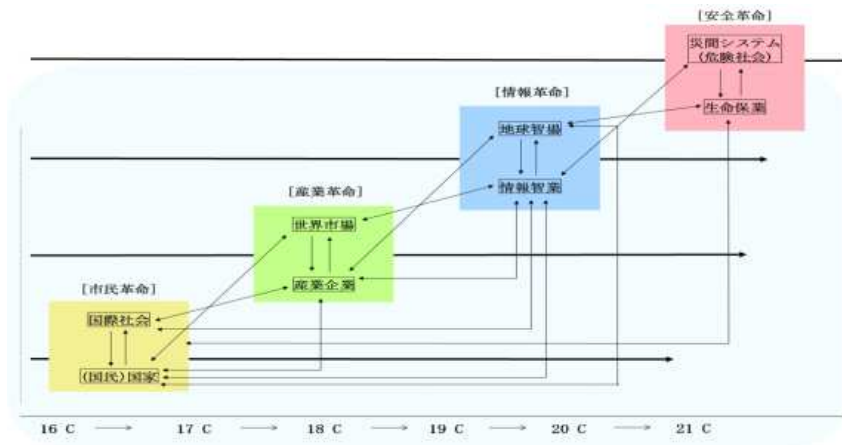
【図3】 災害復興プロセスにおいて制度や政策の選択(災後vs.災間vs.災前システム)



### III. トランス・ナショナリズム時代における「安全革命」

地域復興の脱地域化が進み、一方では脱地政学へ変化しつつある。ここで、災害復興のトランス・ローカル化(ローカリゼーション)とは、ローカルがローカルでありながら、かつローカルの狭い枠に閉じこもらず、他のローカル・サイト(それが、地域社会であれ組織であれ)と横断的(トランス)にリンクしあっていることをいう([図4]参照)。

【図4】 社会システムの推移及び相互作用、そして「安全革命」



\* 原田泉・山内康英編(2005, 54 図表1-3を修正/加筆)

16世紀以降のナショナリズムからトランス・ナショナリズムへの変容は、四つの革命から特徴付けられる。人類の歴史上、常に付きまとう「安全革命」は、農業革命、「市民革命」、「産業革命」、「情報革命」にも匹敵すると言われる大規模な変革を引き起こしつつある(アルビン・ハイジ 1993, 1-19)。<sup>3)</sup>

第1に、脱権威に基づき、政治上の自由・平等・主権・人権を重視する「市民革命」は、「民主主義革命」ともいう。「封建的・絶対主義的国家体制を解体して、

3) 以外にも、① 実証主義、合理主義に基づく「科学革命」であり、脱宗教を目指し、② 16世紀から17世紀にかけての「軍事革命」などもある。但し、20世紀における情報化社会の進展によって 総力戦から効率的行動への変化など軍事行動も大きく変化することを指す場合もある。

近代的市民社会をめざす革命を指す。一般的に、啓蒙思想に基づく、人権、政治参加権或いは経済的自由を主張した「市民」が主体となって推し進めた革命と定義される。代表的なものは、イギリス革命(清教徒革命・名誉革命)、アメリカ独立革命、フランス革命などである。」<sup>4)</sup>

第2に、脱土地に基づく「産業革命」は、工業化・産業化とつながるものである。産業革命とは、生産の仕組みが小規模な手工業から動力と機械を使う大規模な工場制機械工業に変わり、それにつれて社会の構造や経済が大きく様変わりすることを意味する。ヨーロッパの近代化のきっかけになったとも言える「産業革命」は、科学(技術)の発展に伴い、市民に人間中心主義を植え付け、消費者の欲望を刺激する手段の向上と相まって大量生産された工業製品を大量消費、大量廃棄する道につながった。後に市場経済というグローバル・スタンダードに支えられる。

第3に、20世紀の終盤に起こった「情報革命」によって社会は、工業主導社会から情報が広く共有される(高度情報化)社会へと変化した。情報革命に端を発する変革は、社会、経済、ライフスタイルにまでも及んでおり、安全保障についても影響を及ぼしている。社会の情報化やネット社会への転換は、経済・経営の生産性・効率性などにも影響を及ぼし国内外の構造変化をもたらした(原田泉・山内康英編 2005, 54 再引用)。<sup>5)</sup>

第4に、「安全革命」とは、ウルリヒ・ベックがいう『危険社会』に生きている人間の生命や福祉にかかわるものであり、人間の安全保障を含む生命保護産業が注目を浴びる(ウルリヒ1998)。災害(災難)と安全 이슈は普遍的な人間共通の問題であるが、大震災やIS(イスラム国, Islamic State)によるパリ同時多発テロ事件(2015)発生後、災後の人間復興に真剣に捉えられるようになった。災害と災害の間に挟まれている状況、つまり「災間システム」における近代化が問われる。<sup>6)</sup>例えば、日本社会の価値観の根幹を揺るかした、3.11東日本大震災の衝撃を受けて、歴史学・政治

4) ウィキペディア(Wikipedia)、“市民革命、” <https://ja.wikipedia.org>. (2016年6月30日アクセス)

5) 公文俊平によれば、「ネットワーク型組織は「情報智業」と呼ぶものであり、情報智業は「地球智場」(情報智業がプレーする<智のゲーム>の場)を舞台とし、またそこに埋め込まれるかたちで活動することになる」。

6) 日本の災害システムは、関東大震災(1923)後には「戦間体制」へ、戦後(1945)においては「戦後体制」へ、阪神淡路大震災(1995)後には「災間(災前)体制」、東日本大震災(2011)後には「災後体制」へと変容している。一方、韓国は「失われた災害復興20年」とも言われるほど、現在、災害学の成立段階にあるともいえる。

학·経済学·社会文化学·環境学·思想学などの分野においても「災害・災難・震災」の影響が大きい社会に変化していくことを意味する。市民の安全意識や危機管理、民間協働の災害ガバナンスが大いに注目されている時代である。安全社会に向かって(再構築)の基盤となる「災害(震災)学」が、分析レベルも多様化・多角化され、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、行為者や関連制度の重層化が目立っている。自然災害・人文学的災害・社会的災害が融合する「災害革命」がもたらす変化も著しいものである。

大災害が発生してから社会システムの推移は、グローバル化/グローバリゼーションやトランス・ローカル化(ローカリゼーション)と密接に関連している。

グローバル化は、近代西欧市民・市場社会の「自己の利害を追求して競争する<個>」の原理をグローバル・スタンダード、グローバル・ガバナンスの前提とし、国家・民族アイデンティティとは折り合いをつけながら、非西欧諸社会の非国家諸集団のアイデンティティを否定する経済・政治・文化的なディスオースに支えられた包括的な現象である。これが引き起こすアイデンティティ・クライシスは、個々人のアイデンティティ不安、血縁・地縁をはじめ共通の言語・宗教・生活をもとにする多くのアイデンティティ共同体の内部でも、その相互関係についても、深刻な紛争を引き起こしている。このようなグローバル化の危機的な側面にたいしては、個と諸処の集団的アイデンティティを再帰的に統合する必要があるが、それには個を含むさまざまなアイデンティティ間の矛盾的自己同一の可能性を探る必要がある(武者小路公秀 2015)。

トランス・ナショナルな社会形成プロセスにおいては、社会文化的変容・政治的変容・経済的変容<sup>7)</sup>・宗教的変容なども含まれる(スティーブン 2014)。具体的に、トランス・ナショナリズム論の分析対象になるのは、文化の借用・混淆、エスニック・アートの消費などを含む「越境する文化」、移民コミュニティの政治力学と移民の本国政治への参加などをカバーする「越境する政治活動」、人権(フェミニズム)・環境などの社会運動体としての「トランス・ナショナルなNGO活動」、トランスナショナル・コミュニティの社会空間を垣間見られる「現代移民のコミュニティ形成」、SNS・ツイッター・

7) 「経済的な結びつき、気候変動、急激な都市化がASEAN地域で進行しているため、災害による被害と影響は多くの国において拡大されうること認識する。従って、国境を越えた取り組みが、災害リスクの低減、備え、対応及び復興に必須である。」第13回ASEAN・日本社会保障ハイレベル会合(2015年10月20-22日)からの提言。経済的変容に対応する災害復興に関しては、日本防災産業会議、<http://bousai-industry.jp>。(2016年6月30日アクセス)の活動や運営組織などを参照せよ。

Eメールなどを駆使した「トランスナショナル・ネットワーク」などが挙げられる。<sup>8)</sup>

## IV. アジアにおける地域災害復興の変容: トランス・ナショナリズムと脱地政学

トランス・ナショナルな(越境的)「ガバナンス」或いは「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関わっている。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当たる「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)」へという循環型プロセスを意味する。

一方、ガバナンスに関連する政策プロセスには、第1に、課題の設定(agenda setting)、第2に、政策形成(policy formulation)、第3に、政策の実施(implementation)が挙げられる。ガバナンスの政策的実行においては「主導型」と「順応型」のギャップが存在する。以上のガバナンスの定義によれば、一般的にガバナンスに関する従来のイメージは上(国)からの「統治」が強調されるものであるが、上まで広まる「協治」の役割がその政策メカニズムのカギを握っている。<sup>9)</sup> 例えば、過去の大災害からの復旧・復興・再生に関する経験の蓄積から、「政府間組織が、国際協力を促進し、効果的な行動を強化し、国際的な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」ことが重要視される。3.11東日本大震災後、日本の災害ガバナンスは、災害ガバナンスに遅れている災害対応後進国に比べて、或いは日

8) 山本真鳥(法政大学国際文化研究科)の「トランス・ナショナリズム論」ゼミの授業計画などを参照せよ。

9) 災害後、一国の経済低迷が、その国に留まらずグローバル経済にも影響を及ぼすケースである。例えば、3.11大震災後、東北地域産業におけるサプライ・チェーン(供給網)の崩壊などが他国の経済にも影響を及ぼした。

本の3.11以前の危機管理とは違って「逆イメージ」に近いプロセスが進行されているようにみえる。10) 日本のように「現場力」が活かされるステージになると、結果的には、ローカルを超えて、越境災害を国際的にも協力システムへ向かう基盤が整えると予測され得る。

国際防災協力体制の構築に関しては様々な努力がなされてきた。歴史的に見ても国際社会はグローバル・リスク低減のために協力してきた。アジアにおける安全保障枠組の一つである「東南アジア諸国連合地域フォーラム(ASEAN Regional Forum, ARF)」<sup>11)</sup>でも、関係国が東日本大震災後の協力体制構築に向けて合意している(ひょうご震災記念21世紀研究機構研究調査本部 2004, 1-126)。こうした災害復興を巡るトランス・ナショナルな多国間枠組の変化に注目すべきである。第3回国連防災世界会議(2015年3月14-18日)において「仙台防災枠組(Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030)」及び会議の成果をまとめた「仙台宣言(Sendai Declaration)」が採択され、各国はトランス・ナショナルな観点から防災への決意を確認している。各国政府には防災・減災の一義的責任があるという認識は、まさに「防災枠組みのイノベーション」であり、グローバル化やトランス・ナショナル化の一面である。特に、「国際協力とグローバル・パートナーシップ」について、途上国には、国際協力と開発のためのグローバル・パートナーシップを通じた、資金・技術移転・能力構築による実施手段の強化が必要であると強調する。又国際機関からの支援や各国フォローアップ行動を要件として挙げる。「政府組織に限らず、NGO、ボランティア及びコミュニティを含めた災害管理と、さらには災害リスク及びその管理能力に関するコミュニティの認識を高めることに関係する幅広い分野のステークホルダーのキャパシティビルディングを改善する。災害対応計画の策定と評価の際には、過去の災害管理の経験を想起し、より良い復興(Build Back Better)に向けよく活用される

10) 政策レジームとは、政府が政策を実行する上で守っている「ルール/規則や決定手続き」のことであり、政策レジームの変化とはそれらの「ルール/規則や決定手続き」を変えることである。「レジーム内の変化」ともいえる。逆イメージに当てはまる主な「ガバナンス」概念として、企業のコーポレート・ガバナンス(企業統治論、開発援助に関係するグッド・ガバナンス(よい統治)論、国際関係論や国際政治学の分析概念としてのグローバル・ガバナンス論がある。これらの概念に共通する特徴として、多様な主体の参加と協働、情報の公開とアカウンタビリティの確保、透明性のある意思決定プロセス等を重視している点があげられる(松下和夫 2007, 276-277)。

11) アジア・太平洋地域の政治と安全保障を対象とする対話のフォーラムとして、1993年7月にシンガポールで開催された東南アジア諸国連合(ASEAN)拡大外相会議で新設に基本合意し、1994年7月にバンコクで第1回会合が開催された、ASEANを中核とする国際機関である。

べきである」。<sup>12)</sup>

「仙台防災枠組」では、「第2回国連防災世界会議」で採択された、国際的な防災活動の基本指針をまとめた兵庫行動枠組(HFA)の反省、実際とのギャップ及び今後の課題などが話し合われた。日本は、“災害リスクを減らすため、災害への備えの向上と国際協力に指示される「より良い復興(ビルド・バック・ベター)」が必要である。より広範かつ人間中心の予防的アプローチが取らなければならない。途上国へは、能力構築、資金・技術支援、技術移転の実施手段を通じ国内資源を増強するための支援が必要”と主張した。<sup>13)</sup>

第13回ASEAN・日本社会保障ハイレベル会合(2015年10月20-22日)では、次のような、提案が採択された。

「災害によってある国・地域にもたらされた被害が、他の国・地域の労働市場及び産業にも影響を与えうることを考慮し、災害管理により幅広い視点を取り入れることの重要性に留意し、災害への対応を強化するための、政府内の様々な省庁または部局、職種及び国を超えた分野横断的な協力の必要性和価値を強調し、2013年に開催された第23回ASEANサミットで採択された防災への協力強化に関する<ASEAN宣言>を通じ、JTF-HADR(Joint Task Force for Humanitarian Assistance and Disaster Relief)の設立を含めた様々なASEAN関連メカニズムを通じたHADRにおける協働とより統一された行動を推進するASEAN各国の首脳に留意し、さらに、ASEANの災害対策イニシアチブを推進させる。」

第3回国連防災世界会議閣僚級ラウンドテーブルにおいてネパール外務大臣(マヘンドラ・ノシドワル・パンディ)の演説にトランス・ローカルやトランス・ナショナルな協力の効率性について強調している。「ネパールはローカルレベル及び国家レベルでのレジリエンス強化を進めることが出来た。<sup>14)</sup>そしてその組織は都市部のみならず地方

12) 第13回ASEAN・日本社会保障ハイレベル会合(2015年10月20-22日)からの提言。

13) 「災害後は、より良い復興(Build Back Better)の考え方を踏まえ、災害リスクを低減するインフラの整備及び被災地における雇用創出と就労支援の視点を持ったインフラ再生への投資の検討を含めた、より災害に強い国または地域になることを支援する方策を実行する機会が提供されることを認識する。」

14) いまの日本は「レジリエンス力」がとても弱まっているという主張は興味深い。ここで「レジリエンス」とは「しなやかな強さ」と訳され、強い風にも重い雪にも、ぽきっと折れることなく、しなまってまた元の姿に戻る竹のように、「何かあってもまた立ち直れる力」のことを意味する(枝広淳子 2015)。

まで拡大している。これらの成果は、ネパールにおける災害管理力の進歩に関して国際社会からの調整メカニズムや協力システムへの努力に後押しされたものである。」<sup>15)</sup>と「ポスト2015年防災枠組を支える国際協力」を強調する。

災害時の国際的な対応や連携を考える「国際防災・人道支援フォーラム2016」(2016年1月20日)でパネルディスカッションのテーマ「日本の災害復興経験・教訓をネパールへ」<sup>16)</sup>は、他国の教訓と知見がどのように国を超え災害からの復旧・復興・再生、災害に備える防災・減災システムやプロセスに影響を及ぼすのかに関心が高まっている。

## V. 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: 日本3.11の教訓

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。「グローバル人間復興レジーム」の構築に向けて、次のプロセスを中心に点検してみた。繰り返しになるが、① 現状 — ② 理論化(制度化) — ③ 実践 — ④ 課題(教訓)という4点を再度確認しておきたい。まず 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を把握する。次に ② 災害復興が成功するためには、制度化・理論化が重要であり、得られたモデルに基づいて 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に注目する必要がある。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あり、それはまたその災害知を必要としている国にとっての課題でもあることが示された。

第1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

15) 国連国際防災戦略事務局(UNISDR)駐日事務所ホームページ、[www.unisdr.org/kobe](http://www.unisdr.org/kobe)。(2016年6月30日アクセス)から再引用。

16) 2015年4月25日、ネパール連邦民主共和国においてマグニチュード7.8の大地震が発生し、約8400人が犠牲になったネパールをはじめ、インド、バングラデシュに大きな被害をもたらした。

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(人文学的災害)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は「安全革命」は重要で課題である。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2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」が脱地政学のインシュー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構築が容易となる。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。例えば、欧米がイラン核問題をめぐって行っていた経済制裁の解除が決められた事例のように、トランス・ナショナルなインシューに関しては、国際協調路線が結実する(『神戸新聞』2016/01/17)。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「国際社会におけるアクターの行動を規定する了解事項」及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り、より効率的な国際協力を(作)出すこと(Krasner 1982, 185-205, 17)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3に、災害ガバナンスの国際的な波及プロセスにおいて、創造的受容及び実践

17) 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。

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及び圧力の変化、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。例えば、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」という状況を改善して(進化させて)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4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。又は「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如何につくるかという問いに対して、現場が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」をローカルを超えて伝播させていくことが肝心の課題となる。災後復興であれ、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ことは必至であろう。それゆえ、民間の枠を越えた連携が重要になってくる。災後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或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。例えば、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の貴重なモデルになっている。つまり、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、一国の教訓を国を超えて生かせる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、もしくは創造的災害復興が実現できるのであろう。

最後に、3.11災害後の日本震災学の進化を目撃しているグローバル社会(国家)が、「震災学」の現場における活用、災害(災難)と安全という共有された地平からの自然工学的・社会科学的・人文的災害復興の融・複合的対応、復興手段の選択、復興参加モデル(政府主導の順応型/地方自治体主導型/民間(市民)主導の内生—投影型)、復興制度や政策(災後/災間/災前)の選択、復興モデル(経路

依存性の復興/創造的復興)、災害復興における民官協働性の変化、連携政治 (Linkage Politics)などに対してどのようなプロセスとメカニズムを通じて展開していくのかが大きな関心事となる。災害を終わらせることはできなくとも「防災」や「減災」プランを綿密に策定し、「克災立国」元年ともいえる、災害に強い国へと立て直すべきである。なぜ被害が拡大したのか、なぜ最小限におさめることが出来なかったのかを反省しつつ、失われた災害ガバナンスを構築することが重要であり、災害対策(対応)プロセスが柔軟に実施される制度化が切に必要とされている。

| 参考文献 |

1. 論文及び単行本

- 김영근 (2014). “일본의 진재학과 재해부흥의 역(逆)이미지-한국형 위기관리 모델의 시론.” 『한림일본학』. 제24호, pp. 141-166.
- Krasner, Stephen D. (1982). “Structural causes and regime consequence: Regimes as intervening variables.” *International Organization*. No. 36. Vol. 2, pp. 185-205.
- アルジュン・アパデュ라이 (2004). 『さまよえる「近代」』. 東京: 平凡社.
- アルビン・トフラー, 하이ジ・トフラー (1993). 『알빈·토프러의 전쟁과 평화: 21세기 일본への警鐘』. 徳山二郎訳. 東京: 扶桑社.
- ウルヒヒ・ベック (1998). 『危険社会-新しい近代への道』. 東廉·伊藤美登里訳. 東京: 法政大学出版局.
- 스티어ブン·파트벙크 (2014). 『트랜스나셔널리즘』. 水上徹男·細萱伸子·本田量久訳. 東京: 日本評論社.
- 加藤哲郎他編 (2010). 『国民国家の境界』. 東京: 日本経済評論社.
- 谷洋之·린다·グロー브編 (2008). 『트랜스나셔널리·네트워크의 생성과 변容』. 東京: 上智大学出版.
- 宮永国子編著 (2002). 『グローバル化とアイデンティティ·クライシス』. 東京: 明石書房.
- 金映根 (2014). “韓國의 震災學/災害(災難)學: 失われた災害ガバナンス20年.” 『震災學』. 第5卷, pp. 163-187.
- \_\_\_\_\_ (2015). “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』. 東京: 早稲田大学出版部, pp. 943-960.
- 大阪大学21世紀COEプログラム編 (2007). 『トランスナショナルリテイ研究: グローバル化と市民社会』. 大阪: 大阪大学出版部.
- 武者小路公秀 (2015). 『国際社会科学講義: 文明間対話の作法』. 三橋利光·松本行広·武者小路研究会訳. 東京: 国際書院.
- 梶田孝道 (2002). “国際社会学とは何か.” 梶田孝道編. 『国際社会学』. 第2版. 名古屋: 名古屋大学出版会, pp. 1-22.
- 上杉富之 (2004). “人類学からみたトランスナショナルリテイ研究.” 『日本常民文化紀要』. 第24輯, pp. 126-184.

- 小内透 (2007). “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』. 札幌: 北海道大学大学院教育学研究科教育社会学研究室, pp. 1-11.
- 松村明編 (2006). 『大辞林』. 第三版. 東京: 三省堂.
- 松下和夫 (2007). 『環境ガバナンス』. 京都: 京都大学学術出版会.
- 原田泉・山内康英編/国際社会経済研究所監修 (2005). 『ネット社会の自由と安全保障: サイバーウォーの脅威』. 東京: NTT出版.
- 枝広淳子 (2015). 『レジリエンスとは何か: 何かあっても折れないところ、暮らし、地域、社会をつくる』. 東京: 東洋経済新報社.

## 2. その他

- ひょうご震災記念21世紀研究機構研究調査本部 (2004). 『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. ひょうご震災記念21世紀研究機構.  
『神戸新聞』. 2016年1月17日.
- ウイキペディア(Wikipedia). “市民革命.” <https://ja.wikipedia.org>. (2016年6月30日アクセス)
- 国連国際防災戦略事務局(UNISDR)駐日事務所. [www.unisdr.org/kobe](http://www.unisdr.org/kobe). (2016年6月30日アクセス)
- 日本防災産業会議. <http://bousai-industry.jp/>. (2016年6月30日アクセス)

| 논문투고일 : 2016년 08월 13일 |

| 논문심사일 : 2016년 08월 22일 |

| 게재 확정일 : 2016년 09월 14일 |

국문초록

아태연구 제23권 1호 (2016)

## 일본의 재해부흥학과 국제협력: 트랜스내셔널리즘과 현장력

김영근

(고려대학교 글로벌일본연구원)

본 논문의 목적은 일본의 재해부흥학을 개관하고, 국제협력의 방안을 모색하는 데 있다. 특히 재해가 늘 안고 있는 글로벌 위험사회하에서 트랜스내셔널, 트랜스·로컬 행위 및 사회문화적·정치경제적 변용과 그 과정을 연계 분석하고자 한다. 아울러 ‘트랜스·내셔널리즘’이나 ‘트랜스·로컬라이제이션’과 관련한 ‘현장력(현장을 중시하는 프로세스에서 생기는 힘)’에 대해서 고찰하는 것이 본고의 목적이다. 결과적으로 글로벌 시대의 재해 거버넌스를 둘러싼 협력과 대립 메커니즘을 규명함으로써 향후 복구과정에서 해결해야 할 과제를 제시하고 이론화를 시도한다.

이를 통해 일본의 대재해(1.17 한신아와지대지진 및 3.11 동일본대지진) 이후 현장에서 진행된 사회적 변동이나 리스크 대응 및 복구 노력 등 재후(災後, post-Disaster)의 교훈을 트랜스내셔널 대응과 지역부흥에 다시 투영하고자 한다. 즉 현장과 정부, 그리고 국가 간 상호작용에 주목한다. 글로벌 위험사회에서의 ‘복합연쇄 위기(리스크)’와 관련하여 산적한 과제 해결을 위한 이론적 검증과 대재해로부터의 부흥에 대한 새로운 접근방식의 제시가 요구되고 있다는 점이야말로 본 논문의 의의(有用性)이자 문제 의식이라 할 수 있다. 지역재해의 복구 프로세스 및 대책은 국제사회에 널리 공유되고 협력 시스템의 구축으로 연계되어야 한다.

- 주제어: 재해부흥학, 국제협력, 트랜스(초국가적) 내셔널리즘, 현장력, 3.11 동일본대지진

ABSTRACT

Journal of Asia-Pacific Studies Vol. 23 No. 3 (2016)

**Disaster Recovery Governance of Japan and  
International Cooperation:  
Transnationalism and the Trans-localization**

**Young-Geun Kim**

(Dept. of Global Institute for Japanese Studies, Korea University)

The purpose of this paper is to overview Japanese concept of disaster recovery and seek a way for an international cooperation. As the presence of disaster is immanent in the global risk-society, this paper aims to analyze transnational and trans-local activities along with socio-cultural, economic, and political transformations and their process under the global risk-society. Furthermore, this paper contemplates 'local power' which is related to the transnationalism, or trans-localization. Therefore, this paper provides issues to be solved and theorizes them by articulating the mechanism of cooperation and confrontation surrounding disaster governance of the global era. The analytic frame of paper introduces the concept of transnationalism and pro-geopolitics and analyzes a structural transformation regarding disaster recovery and revitalization of local area in Asia. As this paper introduces the 'reversed image' in the era of transnationalism from the traditional view of government-led process in disaster recovery, the paper presumes that diverse local actors and responses from disaster sight practically give their influence on the state-level of 'disaster governance', furthermore, the transnationalization.

Thus, the paper attempts to reflect Japanese post-disaster lessons: social fluctuation, risk responses, and recovery efforts, from mega-disaster

(1995 Great Hanshin-Awaji Earthquake & 3.11 East Japan Earthquake) to transnational responses and the local revitalization. By focusing on the trilateral interaction between the local, government, and state, this paper implicates that theoretical verification and a need of new approach for the revitalization from disaster are required to solve surrounding problems from 'series of complex risk'. A response and solution for the local recovery process must be shared among international community and the construction of a cooperative system is significant. The theory of transnational disaster recovery and the role of academism from the view of disaster study for the revitalization are suggested throughout this paper. Living in the era of transnationalization, the humanity must response to the 'safety revolution'.

- Key words: Study of Disaster Recovery, International Cooperation, Transnationalism, 3.11 East Japan Earthquake, Trans-localization