研究報告

# 災害後の共助による住宅再建

早稲田大学社会科学総合学術院長
社会科学部長　社会科学研究科長　教授
早田（そうだ）　宰（おさむ）

## アブストラクト

東日本大震災から2021年３月で10年が経過するが、住宅再建は予定より大幅に遅れてしまった。その理由は、公共による計画、移転代替地の検討、土地取得の難航、建設業者の対応の限界等があげられるが、より根本的理由としては、日本の大規模災害後の住宅再建は公助（復興宅地分譲および災害公営住宅）と自助（単独による自力再建）への支援（建物更生共済、貸付金利の優遇措置等）の選択肢しかなく、共助による住宅再建方式がメニューにないことがあげられる。

本研究は、住宅の共助による住宅供給の社会的しくみの可能性を検討する。居住者が建設プロセスへ積極的に関与することで住宅コストを低価格に抑える供給方法であるが、低開発国のみならず先進国では多様な住宅ニーズ（新たな農家住宅等）に応え、自己実現、幸福追求の手段として再注目されている。具体的には、フィリピンの伝統社会における共助住宅の慣習、インドにおける共助災害住宅の供給の経験、日本における被災者の共同発注方式などの事例の相互比較から、災害後の共助による住宅再建の到達点を確認する。それらをもとに、システム思考による災害後の共助住宅ガバナンスモデルを提示する。最後に日本におけるその必要性および課題について考察する。

（キーワード）　住宅　住宅再建　災害　共助　共助住宅ガバナンスモデル

## 目　次

はじめに
1. 研究の目的と方法
2. 災害ガバナンスにおける共助
3. 災害後の共助住宅ガバナンスの理論
4. 災害後の共助住宅の事例
5. 災害後の共助住宅ガバナンスモデル
まとめ

## はじめに

東日本大震災から2021年３月で10年が経過する。震災を理由として転居した普通世帯は32.9万世帯で、17万世帯が住宅を再建した。このうちおよそ７万世帯が、行政の支援を受けない単独再建であり、再建した世帯全体の４割に上る。単独再建とした理由は様々であるが、ネガティブな理由として政府による住宅再建が予定より大幅に遅れてしまったことがあげられる[1]。

当初は行政による復興宅地や災害公営住宅を検討したが、住宅ニーズから時間の経過とともに、行政が調整し公的に供給される住宅よりも単独再建を選択せざるを得なかった層が少なくない。またこの中には地区外移転を選択した人も多い。その理由は、公共による計画・移転代替地の検討、土地取得の難航、建設業者の対応の限界等があげられる。単独再建の結果、住要求が満たされたのだろうか。土地取得や建設業者への対応は自己責任となり、結果として住宅立地、面積、価格等が納得のいくものとなったのかは疑問が残る。

こうした課題が発生する根本的理由としては、日本の大規模災害後の住宅再建は公助（復興宅地分譲および災害公営住宅）と自助（単独による自力再建）への支援（たとえば建物更生共済、貸付金利の優遇措置等）の選択肢はあるが、共助による住宅再建方式が基本メニューにないことがあげられる。

## １．研究の目的と方法

### １）研究の目的

本研究は、災害後の共助による住宅再建の可能性を検討する。居住者が建設プロセスへ積極的に関与することで住宅コストを低価格に抑える供給方法であるが、低開発国のみならず先進国では多様な住宅ニーズ（新たな農家住宅等）に応え、自己実現、幸福追求の手段として再注目されている。

そこで日本における災害後の共助による住宅再建の必要性および可能性について考察することを目的とする。

### ２）研究方法

第１に、共助の捉え方について定義する。自助、共助、公助の言葉の出自から災害時のあり方について考察する。現在の日本の政府による共助への焦点のあて方に注目する。議論の中心となる福祉・社会保障とそれ以外の公共政策における考察、他国との比較は共助に焦点を当てたイギリスのキャメロン政権の「大きな社会（Big Society）」との比較をおこなうこととする。

第２に、それらの論点を踏まえた上で、災害後の共助による住宅供給の学術論文の系統的レビューをおこなう。主として2010年代以後の災害レジリエンスにおける共助の理論をとりあげる。災害の範囲は、地理的災害（地震、火山噴火）、水害関連（暴風雨、洪水等）を含めることとする。近年のグローバルな気候変動により、災害リスクは高水準のまま推移している。2019年世界の自然災害（紛争は

1　河北新報2020年12月30日「岩手と宮城の仮設住宅、３月末まで解消へ　福島はめど立たず」
https://kahoku.news/articles/20201230khn000001.html

含まない）の避難者は統計によれば[2]、紛争を除いた自然災害は2,490万人で、そのうち2,390万人が気候変動（暴風雨、洪水等）によるものである。災害の頻度の増加、被災の規模拡大は政府を圧迫していくことになる。

行政の災害対応キャパシティが限界近くに達する中で、共助による住宅供給の典型事例の考察をおこなう。住宅政策は平常と災害時は異なる役割が求められるが、平時の経験がないにもかかわらず災害時に機能することはありえない。世界各地には共助の住宅政策が存在しており、それが下敷きとなり災害時にも機能を発揮する。具体的には、フィリピンの伝統社会における共助住宅の慣習、インドにおける共助災害住宅供給、日本における被災者の共同発注方式などの事例に着目する。

その上で、既往研究と事例研究をふまえて、災害後の共助による住宅供給のフレームワークを提示する。ソフトシステム思考を導入し、因果ループダイアグラム（以下「CLD」）を用いてモデルを考察する。

最後に、日本の公共政策、災害復興、住宅政策における共助による住宅供給を展望し、いくつかの着手可能な点を考察する。

## 2．災害ガバナンスにおける共助

### 1）「自助・共助・公助」のツール

「自助・共助・公助」という表現が日本で使われるようになったのは、1990年代の福祉分野におけるビジョンの懇談会における議論からである[3]。そこでは、「自立した個人」を基盤とし、自立が困難になった場合においては、社会全体で支える「自立と相互扶助の精神」が議論の出発点となっていた。

「共助」（mutual assistance）とは互恵的な関係であるが、それが成立するには前提条件が整わなければならない。Petersen（2012）は、立場の異なる社会的成員が分かち合うという思いやりのある動機は、洗練された仕組がなければ社会的に進化しえないことを指摘した。

前述の福祉ビジョン懇談会で想定されていたのは、家族、地域組織、企業、国、地方公共団体等の適切な組み合わせによる重層的な地域福祉システムの構築であり、地方自治体などの公共部門がその調整の中心的な役割を果たすべきことが提示されていた。

しかし大規模災害時は、行政はその機能の限界を大幅に超えてしまう。被災者支援、災害復旧、さらには創造的復興まで膨大な事務手続を引き受けることになり、機能マヒしないためには、災害に適応したガバナンスに切り替えなければならない。Djalante（2011）[4]は、自然災害に対する回復力を高める適応型ガバナンス（Adaptive Governance）へシフトできるかが重要であり、そのためには、①多中心的で多層的な制度、②参加とコラボレーション、③自己組織化とネットワーク、そして④学習と革新が重要であることを指摘した。端的にいえば、「自助・共助・公助」の関係は、平時は、共助は公助によって調整されるのに対し、災害時には、共助は自立的に機能し、さらには公助を一部補完することが

2　Global Report on Internal Displacement 2020 https://www.internal-displacement.org/
3　「21世紀福祉ビジョン～少子・高齢社会に向けて」（1994）厚生省・高齢社会福祉ビジョン懇談会
4　Djalante, R., Holley, C., Thomalla, F.,（2011）Adaptive Governance and Managing Resilience to Natural Hazards, *INTERNATIONAL JOURNAL OF DISASTER RISK SCIENCE*, vol. 2：4, pp 1－14

期待される。共助の役割と方向性は180度回転することになるといえる。

### 2）菅政権における共助

2020年９月、菅義偉首相は自民党総裁選において、国の基本は「自助・共助・公助、そして絆」をスローガンとして掲げた[5]。もともとは、2012年11月、自身が安倍晋三総裁時の幹事長代行として就任した時点で、政策の説明としていたもの[6]であり、それを再度掲げたものである。2012年の時点では、社会保障において、「自助」「自立」を第一に「共助」と「公助」を組み合わせ、弱い立場の人に援助の手を差し伸べるという文脈で使われていたものである。それが2020年時は、地方の活性化なども含む日本の活力をつくる国の基本と普遍化されたことになる。災害ガバナンスにおいても自助・共助・公助の組み合わせは重要となるであろうが、その際に共助のあり方はどう構築されるのか、適応ガバナンス型が想定されているのかが今後注目される。

### 3）英国キャメロン政権の共助政策の教訓

共助に政策の重要な位置づけを与えようとした政権は少なくないが、近年の大きな試みとして思い出されるのが、英国のキャメロン首相の「大きな社会（Big Society）」である。2009年頃より自身の政策として唱えた。「大きな社会」は「小さな政府」を実現するためにその社会的役割の拡張が企図されたのである。

しかしこの政策は、結果としてうまくいかなかったと総括されることが多い[7]。理由としては、緊縮財政の一方で、①公共サービスのプロバイダーの再編が壁にあたり自発セクター[8]への事業移管が全く進まなかったこと、②権限も政府から移譲されなかったこと、③脆弱グループへのアウトリーチの失敗（公共セクターからも自発セクターとのギャップによりサービスが届かず）、④自発セクターと政府のパートナーシップの確立の失敗、⑤民間セクターの公共的役割への動員の失敗、などがあげられる。

この経験から、平時からガバナンスを公助から共助へ権限移譲・事業移管を進める際の協働することの重要性、そのためには公共部門の文化を変えていく必要性とその難しさ、同時に市民社会の中にある小規模で自発的な組織の潜在的な利益の尊重、その支援が社会の大きな活力となること、それらの擁護の必要などが教訓となっている。

## ３．災害後の共助住宅ガバナンスの理論

次に既往研究の統計的レビューをおこなう。自助・共助・公助の３つの組み合わせに関する公共サービス提供についてのシステム思考を導入した。とりわけ災害後のガバナンス、とくに住宅についての考察を含むものとした。災害は、地理的（地震、火山）なもの、水害（ハリケーン、洪水）などを含む。

---

5　菅義偉自民党総裁選公式特設サイト（2020年11月）https://www.sugayoshihide.gr.jp/sousaisen/
6　菅義偉・政策の説明（2012年９月）https://www.sugayoshihide.gr.jp/
7　Whose Society? The Final Big Society Audit（2015年１月）https://www.civilexchange.org.uk/
8　イギリスにおける自発セクターは、日本のNPOよりも概念が広く、また法人形態も多様である。伝統的なチャリティ団体のほかソーシャルビジネスを担うコミュニティ利益会社（CIC－Community Interest Company）、株式資本による協同組合であるコミュニティ利益組合（CBS－Community Benefit Societies）などを含む。CBSの典型例としては、農村地域におけるブロードバンド接続の通信事業者であるBroadband 4 Rural Northなどがある。

### 1）災害後の共助住宅セクターの登場

1990年代より大規模災害の復興における政府の限界と共助アプローチの必要性が認識されるようになった。Bolin（1998）[9]は、1994年のカリフォルニア州ノースリッジ地震後に、多くの被害者は十分な救済を得ることができなかったこと、満たされなかったニーズに応えるために多くの非政府組織（NGO）が復旧プロセスに関与するようになったこと、その効果と限界について論じた。

さらに、Lang（2014）[10]は、ガバナンスの支配的なモデルであるトップダウンと新自由主義が、協同組合住宅における参加型実践の余地を構造的に制限しており、ソーシャルキャピタルとリンクすることによって地域コミュニティのアイデアやリソースを復興に活かす必要があることを示した。

Marfai他（2015）[11]は、ジャカルタの洪水をケースにコミュニティの災害に対する対応を分析し、有効な対策のためには、地域固有の物的適応戦略が地域社会で採用される必要があり、そのためには地方自治体レベルでの利害関係者間の共同作業、資源の再配分、制度的つながりを改善する必要性があることを強調した。

### 2）システム思考アプローチの導入

このような背景から、システム思考が災害レジリエンス研究に導入されてきた。

Macmillan他（2016）[12]は、住宅建設をめぐる環境、経済、社会、健康の多様な目的の間のリンクをCLDにマッピングし、複雑なシステムのダイナミクスについて理解を深めることが、参加型の共同学習プロセスに有効であり、統合された意思決定は社会全体の幸福度を高めることを実証した。

Ismail（2017）[13]は、災害回復力は、動的な相互作用であり、システム思考、CLDにより、意思決定プロセスにおける全体的なアプローチを促進し、住宅の持続可能な建設のための関連要素の統合が図れることを実証した。

Rehman他（2019）[14]は、持続可能な開発のための洪水災害管理の開発にシステム思考、CLDを用いた。このアプローチにより、国、州、地方政府の多様なレベルのアクターが全体像を共有し、コミュニティへの意識を高めつつ制度的能力を強化して、災害からの回復力を構築することが可能なことを提言した。

### 3）コレクティブインパクトへ

このような複雑な全体像を把握するアプローチの進化は、災害後における多様なアクターの連携による効果的なインパクトを創出す

---

9　Bolin, R., Stanford, L.（1998）The Northridge earthquake：Community－based approaches to unmet recovery needs, *DISASTERS*, vol. 22（1）pp21－38

10　Lang, R., Novy, A.（2014）Cooperative Housing and Social Cohesion：The Role of Linking Social Capital, *EUROPIAN PLANNING STUDIES*, 22（8）, pp1744－1764

11　Marfai, MA., Sekaranom, AB., Ward, P.（2015）Community responses and adaptation strategies toward flood hazard in Jakarta, Indonesia, *NATURAL HAZARDS*, vol. 75（2）, pp 1127－1144

12　Macmillan, A., Davies, M., Shrubsole, C. et al.（2016）Integrated decision－making about housing, energy and wellbeing：a qualitative system dynamics model, *ENVIRONMENTAL HEALTH*, vol. 15（37）

13　Ismail, FZ., Halog, A., Smith, C.（2017）How sustainable is disaster resilience？ An overview of sustainable construction approach in post－disaster housing reconstruction, *INTERNATIONAL JOURNAL OF DISASTER RESILIENCE IN THE BUILT ENVIRONMENT*, vol 8（5）, pp555－572

14　Rehman, J., Sohaib, O., Asif, M. et al.（2019）Applying systems thinking to flood disaster management for a sustainable development, *INTERNATIONAL JOURNAL OF DISASTER RISK REDUCTION*, vol. 36

る戦略へと向かわせた。

Kania＆Kramer（2011）[15]は、コレクティブインパクトを提唱した。社会課題の解決のため多様なアクターが連携するもので、その成功のためには、共通アジェンダ、共通の評価システム、相互に補強し合う活動、定期的なコミュニケーション、バックボーン組織の５つの条件づけが重要であると指摘した。

Paidakaki＆Moulaert（2017）[16]は、災害レジリエンスは複雑な概念であり、そのパスの依存関係など多様な要素を解きほぐすとともに、住宅再建をめぐる多様なアクター（政府、地縁組織、住宅組合）の関わりをどう民主的に進化させるか、それら全体の調整とエンパワーメントという新しい公共的役割が必要であると議論を提起した。

さらに、Miles他（2019）[17]は、災害モデリングのための実践共同体の構築を提起した。これは社会変革の推進装置であると同時に有意義なモデルを新たに導く活きた実験室・研究室でもある。

以上の既存研究の系統的レビューから社会システム構築上の重要な要素、新たな視点を抽出することができた。個人ベース、組織ベースそれぞれのコンピテンシー（能力を発揮するための知識、価値観、行動、文化などの特性）を高め、協働アクションプログラムの実践へつなげてゆく相互作用の経路を明確化することができた。

## ４．災害後の共助住宅の事例

次に共助住宅の事例をみておこう。伝統社会の慣習の中にあるものと政策的計画的な対応によるものがある。

### １）伝統社会における共助住宅の慣習

フィリピンのバタネス（Batanes）島では、イヴァタン族（Ivatan）が居住しており、住宅の壁材はサンゴと石灰岩、屋根材はイネ科のコゴン草で葺く。Gibson（2018）[18]によれば、カマニドゥンガン（Kamañidungan）というコミュニティ経済システムがあり、住宅建設と修理のための協同組合労働の慣行がある。10～20世帯を単位とし、材料、スキル、および労働力を提供しあう。月に１回共同作業をおこなうが、とくに暴風雨後などは損壊を受けた住宅に対して緊急性とニーズに応じて共助により住宅修復の共同作業をする。建設中の家の所有者は、昼食および作業後の食事、参加者の家族の持ち帰りの食物を用意する。共同作業により伝統的な住宅建設と職人技能の知識を循環して維持している。

このように、協同組合労働は、①共同労働、②共助（状況の中でもっと困窮している世帯を優先的に援助）、③互助（援助された側が次回は援助する側に替わる）、④公平性・平等性（記録され貢献度のバランスが考慮される）、⑤組織的（メンバーシップによる集団的な実

15　Kania, J. And M. Kramer（2011）Collective Impact, Stanford Social Innovation Review, pp36－41
16　Paidakaki, A., Moulaert, F.,（2017）Does the post－disaster resilient city really exist？ A critical analysis of the heterogeneous transformative capacities of housing reconstruction “resilience cells”, *INTERNATIONAL JOURNAL OF DISASTER RESILIENCE IN THE BUILT ENVIRONMENT*, vol 8（3）, pp275－291
17　Miles, SB., Burton, HV., Kang, H.,（2019）Community of Practice for Modelling Disaster Recovery, *NATURAL HAZARDS REVIEW*, vol. 20（1）
18　Gibson, K., Astuti, R., Carnegie, M. et al.,（2018）Community economies in Monsoon Asia：Keywords and key reflections, *ASIA PACIFIC VIEWPOINT*, Vol 59：1, pp 3－16

施）、⑥互恵性（集合的アプローチによる生存確率の維持向上）といった特徴がある。

日本においても、台風等で被害が出た場合には、事後に町会単位でがれき撤去等の作業を共同で行う地区は多い。

**2）ラトゥール地震～成功の事例**

インド・ラトゥール地震は、1993年９月30日にマハラシュトラ州ラトゥールで発生したマグニチュード6.2の地震で、52の村が損壊、建物倒壊により9,748人が死亡した。被災者は19万人に及び、被災が広範囲に及び政府の対応能力に限界があるため、政府は世界銀行や他の支援提供者の協力援助によって「マハラシュトラ緊急地震修復プログラム」（MEERP）を展開した。その特徴は、コミュニティにおける住宅所有者が、政府から提供された①資材、②財政、③技術的支援を受けて、住宅の修理、改修強化の責任を自らが負う点である。各村は、プロジェクト管理ユニットと協力するために受益者委員会を形成した。ほとんどの村では、これらの委員会は女性の自助グループで構成された。

Barakat（2003）[19]によれば、この住宅所有者主導アプローチの方式は、コミュニティ参加により好意的に受け入れられた。協働プロセスへの参加は被災者のトラウマ的経験を克服するのに役立った。18ケ月後にはプログラムは本格的になり、非常に多くの村や受益者が関わったことで、それは住宅運動の次元となり、新築だけではなく地域全体の住宅ストックを更新していった。住宅工事に加えて、一部の機関は学校教育などの社会問題にも取り組んでいった。参加型プロセスにおいて、市民は政府との間に多くの非公式なコミュニケーションチャネルを開くことができた。市民はその彼らの資格に気づき、その役割を果たすため積極的に活動を展開した。

**3）インド西部地震～共助失敗の事例**

インド西部地震は、グジャラート州を中心に2001年１月に発生したマグニチュード7.7の地震で、死者２万人、負傷者数16万６千人、100万世帯が家を失った。

州政府当局は、ラトゥール地震と同様に住宅所有者主導アプローチを採用、政府から提供された①資材、②財政、③NPOからの技術的支援で住宅の修理、改修をおこなうこととした。

しかし、政府およびNPOの技術的アドバイス提供が追い付かず、一部の住民は、自分たちで恒久的な住居を自分で建て始めてしまい、その後ようやく避難所が提供された。その結果、一時的避難住宅、半永久的住宅、恒久的住宅の３つの家が混在することになってしまった。半永久的住宅は恒久的住宅への改修（構造補強）が必要となったのであるが、その工事の水準、安全性に問題がある不適格ストックができてしまった。住宅所有者主導アプローチには適切な指導や確認が重要であることが教訓となった。

**4）東日本大震災における建物更生共済**

東日本大震災における建築物等（住宅・宅地）の被害額（再調達価額）推計は、政府資料[20]によれば約5.9兆円で、それに対する地震保険等支払額は約2.1兆円であった。うち、

19　Barakat, S.（2003）*Housing Reconstruction After Conflict and Disaster*, p 34 https://slideplayer.com/slide/8782582/
20　内閣府（防災）http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kentokai/hisaishashien2/pdf/dai6kai/siryo5.pdf

地震保険金支払額が約1.2兆円、ＪＡ共済（建物更生共済）支払額約0.9兆円である。共済が全体の４割以上を占め、民間の保険総額と比べても住宅再建にとって非常に大きな役割を果たしたことがわかる。

建物更生共済は共済金の支払いだけではなく、金融相談業務を通じて地域の実情にあったアドバイスを受けられ、さらにＪＡという他の主体と連携しうる組織を通じて地域社会に接続される。目下は協同組合セクターによる自助への支援という位置づけであるが、共助住宅システムの潜在的可能性がある。

**５）福岡県西方沖地震後の自助住宅の相互支援**

福岡県西方沖地震は、2005年３月20日に福岡県北西沖の玄界灘で発生したマグニチュード7.0の地震で、震源に近い福岡市西区の玄界島では住宅の半数107戸が全壊した。

福岡県の資料[21]によれば、「玄海島復興対策検討委員会」、「戸建て協議会」、「建設協力会」がそれぞれ組織され、自助・共助・公助が連携しながら住宅建設を推進していった。

玄海島復興対策検討委員会は、玄海島全体の震災復興に関する事項を協議するために島民のみで構成された自主組織である。しまづくり案の検討、公営住宅の検討などを行った。

戸建て協議会は、玄海島復興対策検討委員会が設置した島内の戸建希望者50世帯で構成される組織である。プロポーザル方式による業者選定、部分工事の一括発注、共同資材の一括購入検討、調整等を行った。

建設協力会は戸建希望者により発注を受けた戸建建設業者で構成される組織で、施工スケジュールの調整や共同発注等によるコスト縮減の方法を検討した。

## ５．災害後の共助住宅ガバナンスモデル

これまでの理論開発と世界での多様な実践の教訓から得られた知見を踏まえて、災害後の共助住宅ガバナンスモデルをシステム思考をベースに因果ループ図（CLD）をもちいて提示する。

図中の矢印は因果関係を表す。また「+」（プラス）は正の比例関係、「－」（マイナス）は負の比例関係を表す。例えば失業から雇用の矢印に「－」がついている場合は、失業が増えると雇用が減ることを意味する。「△」は関係が不明確な因果関係や効果が十分でないことを示す。

**１）災害復興の一般モデル**

**図表１**は、これまで日本で一般的な災害復興モデル（自助＋公助）である。災害は、被災者支援（教育・福祉・住宅を含む）、災害復旧（インフラ・エネルギー）、および創造的復興（技術）による民間投資の触媒が基本となる。それらが人口増や生産増に時間の経過とともに効果が表れなければ、社会的排除や失業を生み出し、税収から復興予算を投入したにもかかわらず復興の成果が表れずジレンマに陥る危険性がある。

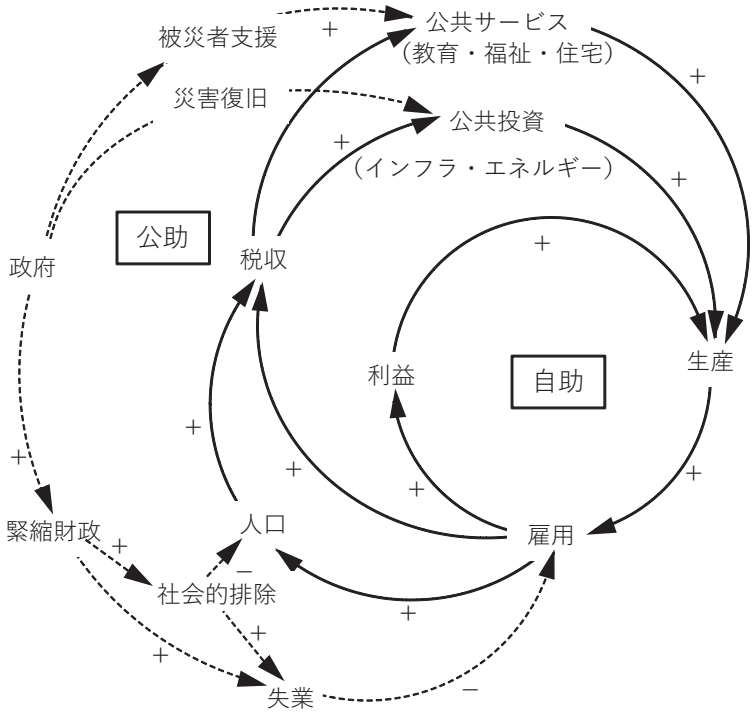
そこでもし緊縮財政を維持した場合は、さらに目標が達成することが難しくなる。その構造の中で被災者・市民の期待度が維持できなければ地区外移転が増加してゆく。

**２）東日本大震災モデル**

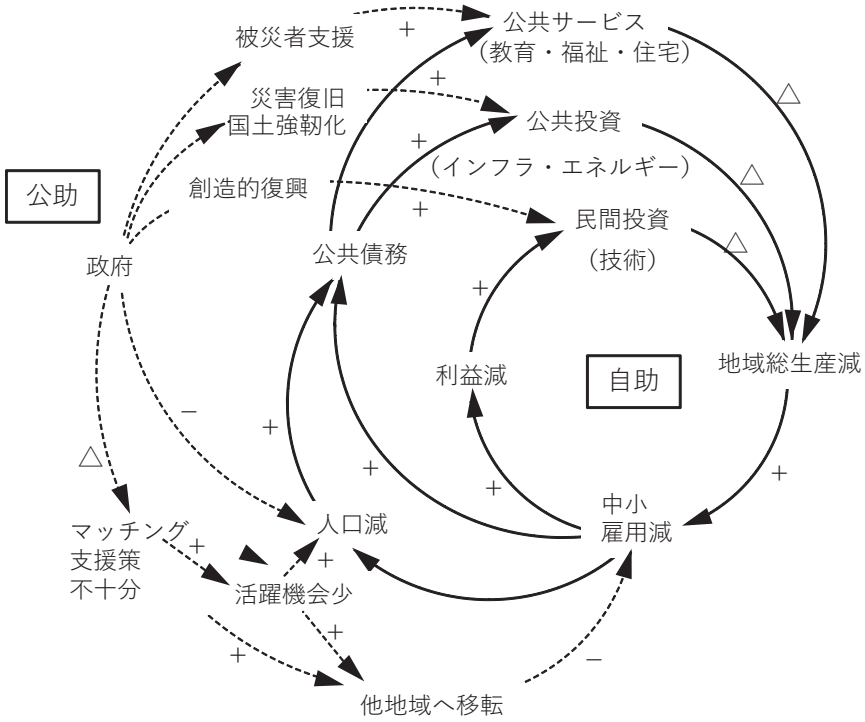
2011年の東日本大震災からまもなく10年が経過する。被害総額の資産合計で約17兆円と

21　玄海島震災復興記録誌、福岡県都市整備局玄海島復興担当部編、2008年

（図表1）これまでの災害復興モデル（自助+公助）の
因果ループダイアグラム（CLD）




（図表2）東日本大震災モデル



見積もられた。それに対し、民主党政権は当初、10年間の復興総事業費として19兆円を想定した。自民党政権は23～25兆円に拡大し、そのうち８割を集中復興期間である５年間のうちに投入するとした。その後さらに事業費はふくらみ、最終的には34兆円が投入された。モデルに表すとすれば（**図表２**）となる。その大半がインフラ・エネルギーなどの国土強靭化を目的としたハード事業に割り当てられた。沿岸部はコンクリートの防潮堤で固められた。三陸復興道路はつながりの復興の象徴となった。また、ロボットやバイオなど新技術による創造的復興も進められた。

しかし地域総生産や雇用を維持することは難しく、人口減は想定以上となった。その理由は被災者・市民の既存技能やコンピテンシーとのマッチングや支援策が不十分なままであり、被災した住民に活躍の機会をかならずしも創出できなかった。

### ３）コレクティブインパクトモデル

次に、自助＋共助＋公助の連携によるモデルを**図表３**に示す。

共助社会をモデル化する上で重要な起点となるのが、協同組合原則である。

Kennedy（1990）[22]は、協同組合および国際協同組合保険連合（ICMIF）のルーツの歴史から未来を展望した。組合員のメンバーシップという協同組合の相互性の原則とアイデンティティを育成することが将来にわたり中心であり続けなければならない。そのように前置きした上で、協同組合をとりまく現在の主要な課題として、競争の激化、オルタナティブな流通チャネルの成長、情報技術の革新、クレームコストの増加、資本の必要性、スタッフの人件費の６つをあげた。

また、MacPherson（1995）は1995年マンチェスターで開催された国際協同組合同盟（ICA）において、協同組合のアイデンティティ、価値観および原則を再定義した[23]。自主的かつオープンなメンバーシップ、民主的なメンバーの管理の原則が確認された。そして、会員の経済的参加、自律性と独立性、教育、訓練、情報、協同組合間の協力、地域社会への関心の重要性が指摘された。

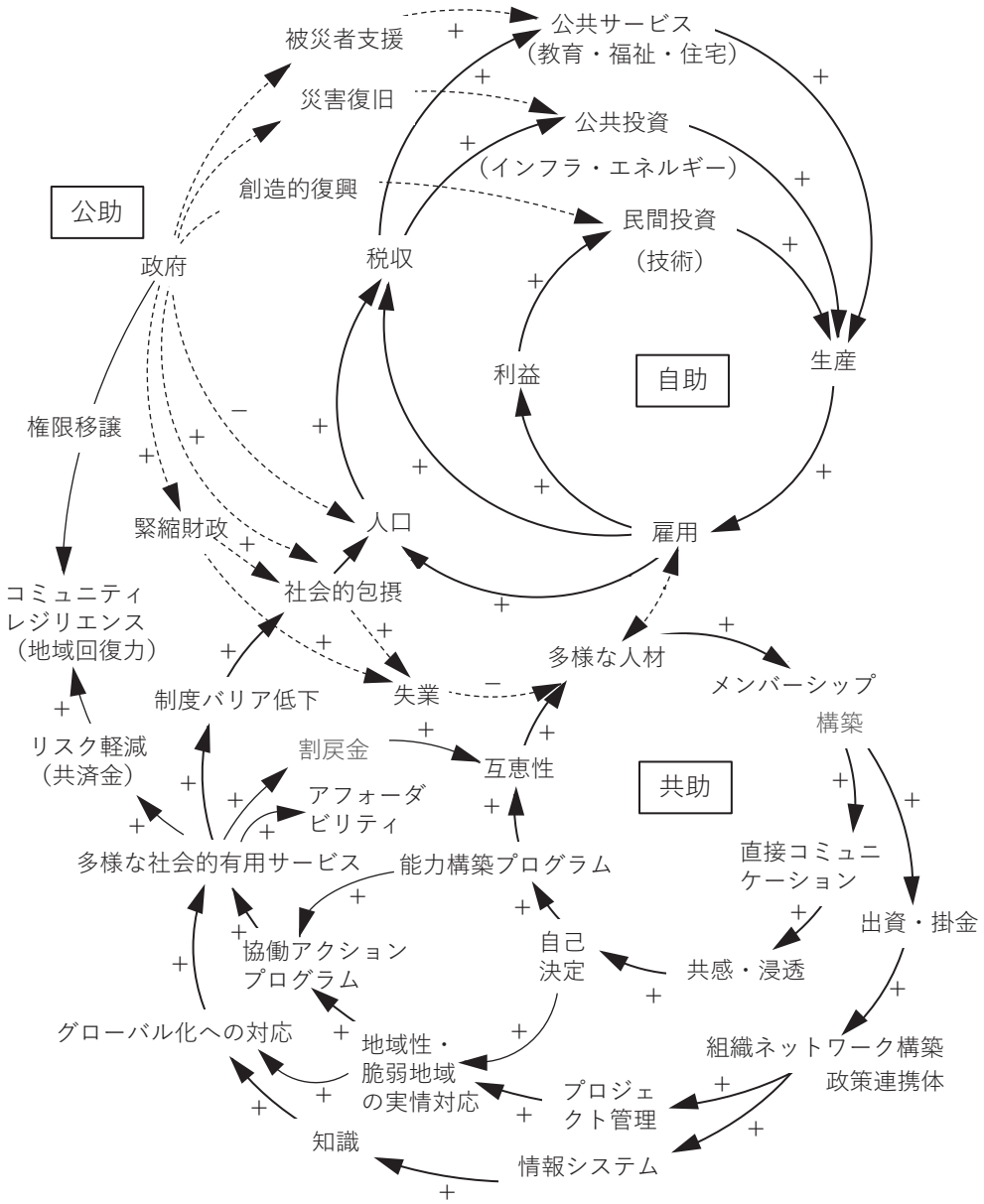
それらは主に以下５つの方法で達成されると考えられた。すなわち、①有用なサービスの提供、②アクションプログラムの提供、③グローバルな焦点の提供、④メンバー個々人への浸透、そして⑤異なるレベルのためのネットワーク構築とそのノウハウなどである。

これらの歴史的な経緯を踏まえて導かれた共助社会を構成するアプローチを重視しながら、モデルを提示することとした。自助、公助にくわえて、共助をシステムの第三極に位置づける。市民社会をベースとした自発セクター、それを主導する公的企業や協同組合によって担われるものである。多様な人材のメンバーシップの構築、共感の浸透、自己決定から、個人と集団のコンピテンシー構築のアプローチが重要となる。同時に協同組合という他の主体と連携しうる組織がネットワークを構築し、政策連携体となる。それらのプロ

22　Kennedy, J.（1999）Not by Chance, International Cooperative and Mutual Insurance Federation（ICMIF）, Holyoake Books, pp194－206.

23　イアン・マクファーソン『21世紀の協同組合原則－ICAアイデンティティ声明と宣言』日本協同組合学会訳・編、日本経済評論社、2000年、16－22頁。

（図表3）コレクティブインパクト（自助＋共助＋公助の連携）モデル




ジェクト管理と情報システムにより、地域の実情を反映した対応のノウハウが蓄積・交換される。とくに脆弱地域においては協働アクションプログラムが採用されると同時にグローバル化に焦点があてられる。その結果、多様な社会的有用サービスが提供される。

共助セクターのもうひとつの重要な要素がアフォーダビリティ（支払い能力に応じた商品やサービスを購入できること。例えば住宅の場合は適切な負担・価格で適切な居住ができること）である。住宅の場合はアフォーダブル住宅である。それにより地域における消費生活のコストを下げ、社会的包摂、その結果としてコミュニティレジリエンス（地域回復力）を高める。これらの成果への到達へのパスを支援するために様々な制度バリアが緩

和され、政府から一定の権限が委譲される。

## まとめ

最後に、災害後の共助による住宅の日本における展望と課題について考察する。

本研究は、災害後の共助による住宅供給の社会的しくみの可能性を検討してきた。気候変動などグローバルレベルでのリスクの拡大とともに政府の対応能力の限界、一方複雑な問題解決に対する多様なセクターの関与とコレクティブインパクトの実践は急速に進歩している。災害後の共助による社会サービス提供はすでに現実のものとなっている。

一方、共助による住宅は伝統社会の慣習に残るものの、現代社会の文脈での再構築はまだ萌芽的な段階である。日本では非営利住宅セクターの伝統や経験が乏しく、災害時のオルタナティブな住宅セクターとして期待できるほど成熟しているとはいえないのではないかという指摘もある。それでも共助住宅は多様な形態がありえ、たとえば特定目的会社とすることも考えられるだろう。理論的枠組みはかなり深く検討されてきている。

本論の射程は、共助住宅セクターそのものを論じることはできなかったが、世界および日本の災害後の共助による住宅の取組みをベースとして、システム思考による災害後の共助住宅ガバナンスモデルの提示を試みた。因果ループ図（CLD）により、全体像を示すことで、キーとなる要因をつなぎ、点から線へ、面への展開を導入するための対話へと多様なステークホルダーを誘うことは可能になったのではないかと考えている。

本論はあくまで仮説として理念型モデルを示したものである。共助セクターのアクションはその理念をメンバーや同盟機関の間で議論を深めること、理念を共有することが最初のステップとすべきだろう。当面は、本稿でも触れたような先進事例を情報システムなどを活用しシェアしながらSDGsなどを手掛かりに協働アクションプログラムを検討してゆくことも一案であるだろう。本論がそのようなきっかけとなれば幸いである。

謝辞

本論は早稲田大学に設置されたＪＡ共済寄附講座「震災復興のまちづくり」「農からの地域連携」の講義や被災地での調査や活動から得た問題意識や知見を踏まえてまとめたものである。貴重な機会を提供いただいた関係者に深くお礼を申し上げます。