

## 「復興情報」の意義と課題

関西学院大学災害復興制度研究所研究員  
弁護士 津久井 進



### 1. 「復興情報」という言葉

#### (1) 「災害」と情報

災害対応の鍵は「情報」にある。

国土交通省は気象庁等と連携して防災情報提供センターを設置し、常時、災害に関する情報を提供している。地方自治体も、様々な情報発信を行っており、これら「防災情報」が各種災害対策のトリガーとなっている。

一方、災害情報を流通させる媒体は、新聞や Web メディアなど数多くある。日本災害情報学会は、「災害情報」をキーワードに、防災・減災に資する情報の伝達・受容のあり方などを調査・研究し、その成果を社会に提言することを目的とし、今日までに15年の実績を積み重ねている。

すでに「防災情報」や「災害情報」については、社会にその概念が定着し、研究も一定の深化を遂げ、災害対応における役割も明確になっている。

#### (2) 「復興」と情報

これに対し、復興に関する情報はどうか。

そもそも「復興情報」という言葉そのものが聴き馴れない。思いつくのは、せいぜい、被災自治体が災害復興計画に関する案内やお知らせを“復興情報”と銘打って一方通行で提供しているぐらいか。復興情報に関する普遍的で共通の理解はない。問題意識も整理されていない。この「復興情報」の意義と課題を模索することが本稿のテーマである<sup>(1)</sup>。

### 2. 「復興情報」の特徴

これまで「復興情報」が、検討や研究の俎上に載らなかったのはなぜか。

#### (1) 「復興」概念の外延

「復興情報」とは、災害復興に関する情報と定義

される。ところが、そもそも「復興」が何であるかについて定見がない。したがって、情報対象の外延のつかみどころがなく、復興情報は、ほぼ無限定に広がる可能性を内在している。

#### (2) 「復興」の担い手

災害情報の提供者は行政、メディアに多く集中するが、復興の担い手は必ずしも行政等に限られない。むしろ、被災地の現場にこそ担い手がいて、そこに外部の支援力が投入され、相互に刺激し合う構図がモデルである。復興活動はこうした双方向性にこそ特徴がある。一方、情報の担い手と受け手が混同し、復興情報の主体と責任が曖昧になっている。

#### (3) ポリティカルな復興情報

情報の性質は多様性を帯びる。「地震は自然現象、災害は社会現象、復興は政治現象」と言われるように、復興情報はポリティカルな色彩を帯びることもある。必ずしも一次的な事実情報でないこともある。狭義の社会科学の枠を超える問題もある。

#### (4) 復興の時的範囲

時的なフェーズも捉えがたい。「防災情報」のニーズは災害の発生時点に限定されがちであるし、「災害情報」は、社会学的な広がりはあるものの、やはり発災時を軸にその前後にニーズが集中する。「復興情報」の場合、災害は単なる起点に過ぎず、復興が終わるまでエンドレスに登場場面が続く。

#### (5) 復興情報を考える必要性

「復興情報」は、対象も、性質も、時期も、担い手も、漠として捉え難く、研究対象となりにくかったと思われる。しかし、そうした不明確さは、復興情報の重要性をいささかも減じるものではない。

むしろ、東日本大震災の復興が本格化している今こそ、復興情報の概念を整理する必要があるはずだ。

### 3. 「復興情報」の存在感

復興情報がどのような形で具体的に存在するのかわ、フェーズを追って観察してみる。

#### (1) “災害直後”の視点

災害直後には「生活情報」「支援情報」「今後の見通し感」に関する情報ニーズがある。災害の絶望感に襲われた被災者に、少しでも安心を与えるのが災害復興のミッションであり、復興を見据えた情報行動は、復興情報の核心である。応急対応に従事する行政と、被災者に寄り添う民間ボランティアには、初期から“復興を見据える”姿勢が求められる。

#### (2) “復旧・再建期”における留意点

やがて被災者は住まいや暮らしに不安を覚える。行政は具体的な復興方針の策定に着手する。将来に向けて再出発を期する段階に至るわけだが、このフェーズで住民ニーズと行政ニーズの差違が浮き彫りになりやすい。目の前の生活再建を欲する被災者の悩みは、復旧を進めたい行政の思惑とは異なる。

そこで、この段階では「復興メニュー」「各種制度の情報」「被災者の実情」「行政の方針」、そして多様化する「支援情報」が復興情報の中心となり、これら情報の整理と伝え方が課題となる。

#### (3) “復興期”の現象

復興計画が共有され、現実に復興の槌音が聞こえてくるようになると、復興情報は「個別化・多様化」してくる。たとえば復興計画に関する情報は、自分にとってどんな意味を持ちメリット・デメリットがあるかが重要になる。民間に流通する情報も、具体的な効果・作用に関心が集まる。被災地での情報の交換は自ずと密になる。

一方、被災地外の「報道情報」は希薄化し、現場との乖離が広がってくることも典型的現象である。

#### (4) エンドレスな情報ニーズ

復興が進捗し、次第に日常に移行し、完了に向かって歩いていくが、復興情報の役割は消えない。進捗と共に復興格差が広がるため、取り残された人々

との「落差を埋める」のも情報の役割である。こぼれ落ちた権利を救済する法的情報も必要だろう。また「復興を評価する」のは学術的情報である。

#### (5) 情報の媒体

復興情報を流通させる媒体にも注目しなければならない。報道、Web、書籍、各種自治体の発信のほか、地域情報紙、情報交換の場での口伝え、ボランティアの情報提供活動など多岐にわたる。今、被災地で重要な役割を果たしているのは、現地に存在する草の根的な媒体による復興情報である。

### 4. 「復興情報」は動的概念

災害に関する情報は概して静的である。たとえば、「防災情報」や「災害情報」においては、地震や津波の現象を予測し、又はレトロスペクティブに分析し、あるいは被害実態や避難行動の調査など、時的に限定した「点」の情報が果たす役割が大きい。

これに対し「復興情報」は極めて動的である。災害後の状況の変遷と共にニーズも移り変わり、求められる情報も激しく変わる。避難所で求められる情報と、仮設住宅で求められる情報は、大きく異なる。復興計画が、マスタープラン、事業計画、事業実施段階と進むにつれ、要求される情報の質・量も変わる。次段階に駒を進めると、従前の情報は陳腐化して無意味になり、有害になることさえある。仮設住宅に移って自立支援のステップに進んでいるのに、避難所時の情報に依拠して無償提供の支援を行ってしまい、被災者の自立の芽を摘む“押し付け支援”はその一例である。

復興情報は常に「旬」が要求される。復興情報が動的概念であるからこそ、「情報の即時性」「伝達の迅速性」「内容の正確性」が強調されることとなる。

### 5. 「復興情報」の送り手と受け手

復興情報は、誰が誰に対して届けるものか。

#### (1) 復興情報の双方向性

防災情報は、津波情報の発信などの典型例を思い浮かべると、片面的な一方通行の情報が多く、それ

で役割は十分果たすことができる。

これに対し、復興情報は双方向性が強い。たとえば、被災者という存在は、復興情報の受け手であり、かつ、送り手でもある。

一般に、情報の発信元として、真っ先に思い浮かぶのは、行政、報道、専門家だ。しかし、彼らは、むしろ復興情報の受け手としての役割こそが重要である。復興現場に埋もれ、滞留している情報を発掘し、社会に還元することこそが大切な役目である。

## (2) 合意形成に果たす復興情報の役割

復興のプロセスで合意形成が重要であることは言うまでもないが、合意の基礎となる被災地の現状に関する事柄は、住民や被災者が一番よく知っている。行政は、復興事業を進めるにあたって、被災者から情報を吸い上げ、それを合意形成のプロセスに反映させなければならない。

視点を翻すと、復興の場面では、住民や被災者は情報の受け手として固定されるべきではない。むしろ復興情報の発信者としての責務にこそ本質がある。そして、その役割は、復興の現場に近ければ近いほど重く、大切である。

## 6. 「復興情報」の伝え方

情報である以上、復興情報の伝え方については、十分に意を払わなければならない。ここでは、タイミング、アウトリーチ、マッチングの3つのキーワードで整理してみる。

### (1) タイミング

復興情報は、適切な情報を適時に提供することが肝要である。

復興まちづくりにおける合意形成の成否を分けるのは「タイミング」に左右されるところが大きく、適時に適切な情報が提供されれば、現場ではさらに良質な関連情報が引き出され、合意形成は自ずと進んでいく。気仙沼市の只越地区等で、野崎隆一グループによる合意形成支援が行われているが、この地区の復興協議が円滑な展開を見せているのは、民主

主義の熟議モデルを念頭に置いて進行しているところにポイントがあり、絶妙なタイミングによる適切な情報提供が合意形成を促進している。

### (2) アウトリーチ

復興に資する情報が発信されていたとしても、それが一人ひとりの被災者に届いているとは限らない。たとえ情報そのものが有益であったとしても、情報は素材に過ぎず、個々人の理解につながらなければ役に立たないし、現場の課題に当てはめなければ単なる言葉で終わる。パーソナルニーズに対応するようカスタマイズして復興情報の手を差し伸べる工夫、すなわち「アウトリーチ」が求められる。藤沢烈は、たとえ同じ地域であっても、仮設住宅と借り上げ住宅では、コミュニティを經由して情報を受け取るかどうかが違うため、借り上げ住宅の被災者は、情報媒体が届いていても自分に関係ある情報かどうか判断できず、結果的に情報格差が生まれていることを指摘し、情報の“ラストワンマイル”をつなぐ必要性を強調する<sup>(2)</sup>。たとえば、復興支援員等の現地のコーディネーターは、ラストワンマイルをつないで情報を直接に届け、情報格差を埋める存在となっている。

また、復興情報は現地の営みと伴走する形で提供されるべきで、被災地各地で、復興ミニコミ誌、まち協ニュース、自治会新聞などの自主的広報の動きがあるが、これも被災者目線に立ったアウトリーチの重要な媒体としてその継続が望まれる。

### (3) マッチング

もう一つはマッチングである。届けるべき情報が届くべきところに届いていないケースが多々見られる。被災地の声が民間団体や学会を通じて被災地外には届いているが、復興施策を行う地元自治体は流れていないということはよくある。復興の支援情報を、有力な支援者が把握していないこともある。その結果、復興支援活動がちぐはぐしてしまう。

数々の復興関連事業が供給されたのに、地元事業者の手に届かず、都心部の大企業が受注する不合理

な結果となっているのも、その情報が肝心のところに届けられていないから、と思われる。

復興情報は、必要な時に、必要なところに、必要に応じた手法で届けなければならないが、そのあり方の充実はさらに検討を要する。

## 7. 「復興情報」の質

復興情報は、往々にして変容する。ときに情報の正しさが失われることもある。定量的なアセスメントデータであっても、情報の受け手の都合の良い形に曲解して評価されることがある。新聞紙上等で「この地区は復興が遅い」「福島は危ないので住めない」「あの地域は十分な補償をもらった」等の見出しを目にすることがあるが、その情報はもはや評価や主張に変容しているのであって、現場が欲している基礎事実ではない。情報そのものの真偽をめぐって、実体を離れて論争に発展することもある。漫画「美味しんぼ」をめぐる鼻血論争は記憶に新しい。藤沢烈は、メディアを通じて得る情報は、もはや二次情報であることが多いため、できる限り一次情報を届ける必要があると強調する。

また、復興情報は、時間の経過と共に陳腐化し、さらに単純イメージ化し、実態から乖離していく。上記の新聞見出しなどはその典型だ。開沼博は、復興情報にありがちな傾向として、第1に「復興オリエンタリズム」（知の権力構造の中で上位にいる者が、善意で、誤解を含んだ単純化された被災地復興のイメージを押し付ける）、第2に、「感情ヒューリスティック」（確証バイアス、すなわちある感情的価値判断が先にあってそこから理屈をつくり続け、証拠集めしていく）、第3に「認知的不協和」（自分の認識に背くものがでてきても受け入れず、陰謀論、無理筋の理屈をつけて合理化していく）を挙げ、結果として、被災地に必要な情報が届かず、検討が空転し、被災地外の認識はどんどん被災地の真実から離れていくことを憂慮する<sup>(3)</sup>。たとえば、「事故の影響で福島県では、人口流出、雇用減少が続いている」という命題は、全国紙の社説で掲げられた情報であるが、実は、客観的な

人口動態とは異なるし、人口流出・雇用減少などは震災前から全国の地方で顕著だった傾向であり、必ずしも真実ではない。しかし、この復興情報に基づいて、様々な施策や支援が検討され、被災地に本当に必要な事柄が劣後してしまう。

阪神・淡路大震災から約20年の長期にわたって復興の足跡を追い続けている磯辺康子は、時間の経過と共に、復興の実態を知らない人々が事実と乖離したステレオタイプな認識を持つ傾向が強まっていることを指摘していた<sup>(4)</sup>が、開沼と同じ文脈で理解できる。

復興情報の質をいかに保つかは、情報の送り手、受け手、中継する者それぞれが留意するだけでなく、市民のリテラシーの向上も課題である。

## 8. 「復興情報」の果たす役割

以上は課題の一端に過ぎない。復興情報に関する研究は、様々な可能性を秘めていると思われる。

開沼博の言葉を借りれば<sup>(5)</sup>、「現に今も立ち現れ続けている現在進行形の災害」に向きあいながら「復興情報」の概念を考え、復興に資する情報のあり方を考えることで、視野が大きく広がるはずである。忘却や風化に抗いながら、不理解や誤解に対するアンチテーゼを打ち出し、現場のニーズを丁寧に拾い上げていけば、法制度改善、各種復興施策の確立、支援活動の充実、教育・人材育成への寄与、コミュニティ再生、そして被災者の自立と生活再建につながるに違いない。

ひとまずのところ、それが復興情報の社会的役割とわきまえ、今後の検討の深化を期したい。

- (1) 本稿は、2013年10月12日開催日本災害復興学会第3分科会『復興情報』の展開における議論に依拠している。文中の引用はいずれも同分科会での発言要旨である。
- (2) 上記分科会における藤沢烈（RCF復興支援チーム代表理事）の報告「復興情報の展開」
- (3) 上記分科会における開沼博（福島大学うつくしまふくしま未来支援センター特任研究員）の報告「復興における情報の意義と復興情報の今後の展開のあり方」
- (4) 上記分科会における磯辺康子（神戸新聞）の報告
- (5) 全体につき、岡本正・津久井進「変容し続ける「復興情報」をとらえ、災害の過去、現在、未来をつなぐ 岡本正×津久井進」SYNODOS  
[http://synodos.jp/fukkou/6758\(2014.1.17\)](http://synodos.jp/fukkou/6758(2014.1.17))