

イノベーションを通じたレジリエントな社会の希求

～EU と日本におけるレジリエンス概念の差異について～

東洋大学 黒木 麻衣子・市川 顕

はじめに

レジリエンス(Resilience)という言葉は、近年国内外で分野横断的に使用されるようになってきている。後述のように、日本では大規模自然災害への対応とその被害からの復興やインフラの整備に主眼が置かれ、「強靱性」や「強靱化」という言葉に置き換えられることが多いが、海外では幅広いリスクに対応する戦略に関わる概念として使用されている。

例えば、アメリカのシンクタンクである戦略国際問題研究所(Center for Strategic and International Studies)が2023年3月に発表した「レジリエンスのためのイノベーション」“Innovation for Resilience”¹は、アメリカ政府が「職場内、気候変動、サプライチェーン、そしてサイバー上」という4つの分野を連結させ、レジリエンスをいかに促進していくかを研究したものである(CSIS 2023)。また、2023年に広島で開かれたG7における首脳コミニケやその他の首脳声明において、「経済的強靱性(レジリエンス：筆者加筆)及び経済安全保障」“Economic Resilience and Economic Security”²というテーマが協議されており、「レジリエンス」は今回のG7のキーワードの1つになっている³。

このように、レジリエンスという概念は汎用性が高く、それゆえにさまざまな文脈で使用され、多様な政策に結びつけられる言葉である。そのため、その理解には概念の整理が必要になる。少なくとも、日本語の「レジリエンス」と海外における「レジリエンス」は異なる文脈で使用される場合や異なる意味合いを持つ場合があるため、同じ言葉として用いた際に齟齬が生じる可能性があることを想定しなければならない。したがって、レジリエンスの概念の整理を行うことは、国内での政策形成のみならず、対外政策を構築する際にも重要であると考えられる。

本稿は、以下、各機関によるレジリエンスの定義を参照しつつ、その使われ方についてEUと日本を

事例として取り上げて検討する。前者については他のどのような概念や政策と結びついて政策に用いられているのかを検証する。後者の事例については、国会における政策論議で登場する「レジリエンス」に注目し、使用される文脈の変遷をたどり、最後に日欧におけるレジリエンス概念の差異についての考察を試みる。

1. レジリエンスの定義

「レジリエンス」の定義は使用する機関によって少しずつ異なる。例えば、イギリス国際開発省(DFID: Department for International Development)は、「ショックやストレスに直面しても、長期的な見通しを崩すことなく、生活水準を維持または転換させ、変化に対応する能力」とし(DFID 2011: 6)、国連防災機関(UNDRR)は、「危険な状況に直面した際にその影響に対して迅速・効果的に抵抗、吸収、適応していくシステムや共同体、コミュニティ、社会の能力」としている⁴。一方で、JICAはレジリエントを「予期せぬ事態が起きたときに、早く立ち直れること、復元力、強靱(きょうじん)性、弾力性」と定義づけている⁵。

このように、国内外の各機関によってレジリエンスの定義は様々であるものの、「急激な状況の変化に対して適応しながら回復する能力」という要素は概ね共通していると言える⁶。

2. EUにおけるレジリエンス

近年のEUの政策論議の中で、「レジリエンス」(resilience/resilient)は頻繁に登場する言葉となっている。その中でレジリエンスがどのような概念や政策と結びついて使用されているのかについて、以下、その4つの特徴を議論する。

1つ目の特徴は、「グリーン化」と「デジタル化」と強い結びつきをもって使用される傾向がある

ことである。例えば、欧州委員会が2022年に発表した政策文書「グリーン化、デジタル化したレジリエントな経済に向けて：ヨーロッパの成長モデル」“Towards a green, digital and resilient economy: Our European Growth Model”⁷や同委員会の域内市場・産業・起業・中小企業総局がウクライナ戦争を契機に打ち出した“Get Digital: Go Green & Be Resilient”⁸のように、3つの言葉が並列して使用されている例が良く見られる。この傾向は、2019年12月にフォン・デア・ライエンが欧州委員会の新委員長となり、欧州グリーンディールや欧州デジタル化対応、民主主義のさらなる推進といった、6つの優先課題⁹への取り組みを発表した頃から散見されている。前述の政策文書や欧州委員会が2020年から新たな政策指針として公表している「戦略的将来予測報告書」(Strategic Foresight Report)の2020年度版、2022年度版においても、グリーン化とデジタル化はEU経済の二大成長エンジンとして位置付けられ、「よりレジリエントなヨーロッパ」を目指すという方針が示されている。この2つの変革は独立した別個のものではなく、相互に作用し合う形で進められることでより大きな成果が得られるものとされており、この中でレジリエンスは難局に際して単に持ち堪えるだけではなく、持続的で公正、かつ民主的な方法で移行していく能力と定義され、同時に「EUの政策形成の新たな指針である」と述べられている(European Commission 2020)。

次に、新型コロナ禍からの復興という点でもレジリエンスは重要な概念として政策の中で用いられている。例えば欧州議会調査局(EPRS: European Parliamentary Research Service)が2021年に公表した「ポストコロナ時代のよりレジリエントなヨーロッパに向かって」“Towards a more resilient Europe post-coronavirus”は、コロナ危機で明らかになったEUの構造的リスクを分析し、レジリエンスを強化するアプローチを検証している(EPRS 2021)。そして、デジタル化がCovid-19の感染制御と経済復興に重要な役割を果たせるという認識から、経済復興パッケージとして復興基金「次世代のEU」(NextGenerationEU)が創設された。この復興基金は、新型コロナ危機からの復興を成長の機会として捉え、グリーンとデジタルへの移行推進とレジリエンスの向上を通じて危機からの回復を図ると共に、次世代へのより良い将来の実現を目指している。復興基金の大半を占める「復興レジリエンス・

ファシリティ」(Recovery and Resilience Facility)は新型コロナ危機からの復興のために総額7,230億ユーロを加盟国に支援する制度であり、加盟国がこの復興基金の予算を受け取るためには、自国の「国家復興・レジリエンス計画」を作成し、その中で予算の20%以上をデジタル化に、37%以上をグリーン化への移行に充てることが義務付けられている¹⁰。このように、レジリエンスは新型コロナ危機からの復興政策の中でもグリーン化やデジタル化と結びつき、重要なコンセプトとなっている。

3つ目の特徴は、「戦略的自立性」(strategic autonomy)との結びつきである。EUの戦略的自立性とは、防衛政策から経済、そして、民主主義的価値の推進に至るまで戦略的に重要な政策において、EUが他国に依存することなく自律的に行動する能力である(EPRS 2022)。2013年から使われ始めたこの言葉は、イギリスのEU離脱や米トランプ政権の「アメリカ第一主義政策」、中国の台頭など地政学的に好ましくない環境下において、ヨーロッパの権益を守る手段と考えられていたが、新型コロナ禍を契機として、他国への経済的依存を軽減する方向に焦点が移行していった。さらに、その対象がほぼ全ての政策分野を網羅するように拡大するにつれ、戦略的自律性という言葉の登場頻度は逆に低まり、類似の意味を持つ「開かれた戦略的自立性(open strategic autonomy)」「戦略的主権(strategic sovereignty)」そして「レジリエンス」という言葉で言い換えられるようになった(EPRS 2022)。つまり、レジリエンスは戦略的自律性の概念を含むものとしてEUの国際的な競争力を高める生存戦略の軸となっていると考えられる。また、「戦略的将来予測報告書2020」は新型コロナ禍からの欧州復興計画をテーマとして、社会経済、地政学、環境、デジタルの4つの側面からEUの脆弱性と対応能力を検証し、レジリエンスの強化策を検討している(European Commission 2020)。このことから、レジリエンスが環境やデジタルへの移行策だけではなく、地政学的な見地も含む包括的な戦略を構成する概念として扱われていることがわかる。

そして4つ目の特徴は、EUの推進する価値観との結びつきである。レジリエンスは民主主義や人権、法の支配をはじめとする「EU的価値観」を擁護し推進する文脈でも使用されている。前述の「戦略的将来予測報告書2020」の地政学的レジリエンスの分析において、市場経済の維持や重要物資のサプライチェーンの保護、エネルギー供給の海外依存

の軽減等と並んで重視されたのが、志を同じくする民主主義国家との連携強化である。ここでは民主主義や人権、法の支配といった基本的価値が EU の対外関係を規定する基本理念であることが明記されている (European Commission 2020)。加えて、デジタル分野のレジリエンスについても、デジタル時代のヨーロッパ的な生活様式は人間の尊厳、自由、平等、安全、民主主義、そしてその他のヨーロッパの基本的な価値を擁護し推し進めていくものとして論じられている。

さらに、昨今の重要な政策課題であるウクライナ復興会議の中でも、例えば 2022 年のルガーノ会議においては「よりレジリエンスに富んだウクライナの復興」がテーマとなり、デジタルとグリーンに軸足を置くことで EU 経済への移行を意識し、デジタル化の推進によって汚職を追放し、民主的なグッドガバナンスにすること、グリーン化によってエネルギー面でもロシアから自立し、民主主義陣営との結びつきを強めるような、いわゆるデジタル民主主義国家へのロードマップが話し合われている (市川 2024)。このように、近年の EU の政策の中で「レジリエンス」はグリーン化やデジタル化、さらに EU の価値観と結びつけて語られる場面が多いということが言える。

以上のように、EU におけるレジリエンスは、グリーン化とデジタル化と強く結びつけられながら、新型コロナ危機からの復興においても中心的な概念として用いられ、戦略的自律性の意味合いを含みつつ、EU の基本的価値観の擁護や強化もその範疇に入るように使用されていることが特徴的である。

3. 日本におけるレジリエンス

3.1 概要と昨今の使用例

日本における「レジリエンス」は従来から「自然災害」との強い結びつきが見られ、多くの場合、防災・減災・災害からの復興という文脈で使用されてきた。しかし 2019 年頃から新しい分野や対象と共に使われる傾向が散見されている。

例えばヨーロッパと同様に、日本でもデジタル化とレジリエンスが結びつけられている事例としては、「令和 3 年版 情報通信白書」において、「コロナ後に求められる社会像とは何か」についての記述がある。これは、「持続可能で、レジリエント性を有し、多様な価値観を受容できる社会」とされている。そして、今回の新型コロナウイルス感染症の流行が日本の社会・経済システムの脆弱性を露呈させた事に

触れ、日本が世界有数の災害大国であることを踏まえて、「非常時においても、国民生活や経済活動における混乱を防げるような最低限の社会・経済機能を維持できる、強靱性が確保された社会の形成」が求められると述べられている。その上で、「(こうした) 社会像の実現に向けて、デジタル化が一つの手段となる」としている (総務省 2021: 226)。つまり、新型コロナウイルス感染症や災害という文脈の中でレジリエンス (強靱化) とデジタル化が結びつけられているのである。

また、2021 年 6 月に発表された「2050 年カーボンニュートラルに伴うグリーン成長戦略」にも「レジリエンス」が登場する¹¹。ここにおいても、2050 年カーボンニュートラル実現のために再生可能エネルギーを主力電源として最大限導入し、あらゆる分野のイノベーションの創出・実用化することがレジリエンス・防災機能の向上につながるという主旨の記載になっており、グリーン化がレジリエンスと結びつけられて論じられている。

3 番目は経済安全保障の分野で最近特に使用されている例である。今年の G7 広島サミットの「経済的強靱性及び経済安全保障に関する G7 首脳声明」 (G7 Leaders' Statement on Economic Resilience and Economic Security) だけでなく、その他の G7 の声明においても、新型コロナ危機やロシアのウクライナ侵攻を契機として、サプライチェーンに関するレジリエンス強化は頻繁に登場するようになっている¹²。ここでは、パンデミックや米中対立、ロシアのウクライナ侵攻といった文脈で、サプライチェーンの強化とレジリエンスが結びつけられて経済安全保障が語られるケースが増加している傾向が見られる。

3.2 日本における「レジリエンス」の変遷：国会議事録の分析

日本の政策論議の中でレジリエンスがどのように使われてきたのかをより明らかにするため、本稿では国会での議論に登場した「レジリエンス」についての調査を行った。方法としては、国会議事録の中で「レジリエンス」もしくは「レジリエント」という語が使われた場面を調べ、その 2 つの言葉がどのような言葉と結びつき、どのような文脈で使用されたのかを分析した。対象は 1945 年以降の全ての会議とし、会議情報、末尾、質問主意書は除外した。

その調査結果となる表 1 は、「レジリエンス」もしくは「レジリエント」が戦後日本の国会の議論に登

場した回数の推移と、それがどのような言葉や政策と結びついて使用されたのかを示している。

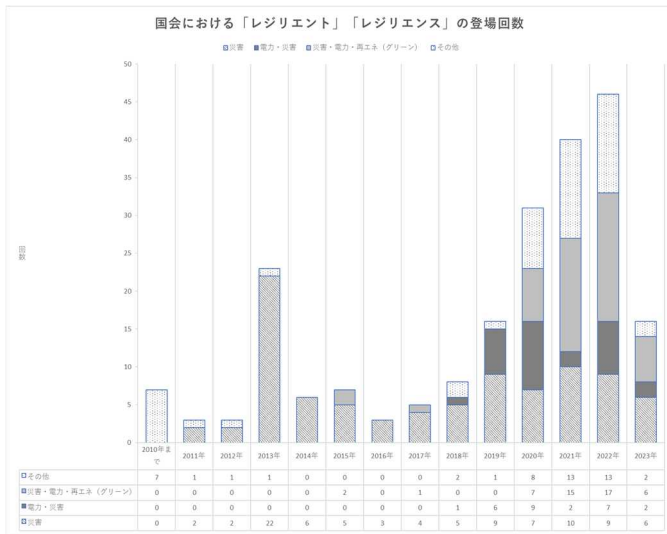


表1 国会における「レジリエント」「レジリエンス」の登場回数 (出典：国会議事録より筆者作成)

「レジリエンス」という言葉が最初に国会議事録に登場したのは1975年のことであり、それから2010年に至るまで35年間で7回、いずれも災害とは関係がない文脈で使用されている¹³。しかし2011年の東日本大震災を契機に、レジリエンスは巨大自然災害への対応と強く結びつくようになった。政策的には「ナショナル・レジリエンス(防災・減災)懇談会」が立ち上げられたことにより、防災・減災を主とした災害対策の文脈で使用される傾向が確立されたと考えられる。この文脈においてレジリエンスは「強靱性/化」という訳語と互換的に用いられる傾向が見られる。

2010年代後半に入ると、レジリエンスは電力事業などエネルギー戦略に関連する議論で登場するようになった。特に、2020年6月に成立する「エネルギー供給強靱化法」の審議のため、2019年から「電力レジリエンス」という言葉が頻繁に登場した。これは、さまざまな自然災害が激甚化する中で、大規模で長期的な停電が起きて早期に復旧し、電力の安定供給を維持・強化する取り組みについての議論から始まり、やがて、地域のレジリエンス確保の観点から再生可能エネルギーの導入に結び付けられて語られるようになっていった。これは、分散型のエネルギー供給体制をとることで、災害や有事におけるリスクに対するレジリエンスを高める、という議論である。

この傾向はその後も続き、2020年からは、「地域

のレジリエンス向上」と「電力レジリエンス」が関連づけられて使われる頻度の高まりが見られる。さらに、「地域の活性化」「再生エネルギーの導入」「電力の安定供給」「環境負荷の低減」という一連の文言がレジリエンスと結び付けて使用されることが多くなり、エネルギー政策とのリンクが際立つようになってきている。つまり、再生可能エネルギーの地産地消システムの構築は環境負荷を低減し、地域の活性化につながり、災害時のレジリエンスを向上させるという主張が数多く見られる¹⁴。

また、2020年以降に「その他」と分類されている使われ方は、災害や電力との関連以外でレジリエンスが使われている場面を示しており、具体的には「新型コロナウイルス感染症」、「サプライチェーン」「安全保障」等であった。つまり、従来のような「レジリエンス＝災害」一辺倒の使われ方ではなくなっているという傾向が明白である。

このように、日本の国会における議論内のレジリエンスは、従来は災害対応の文脈で使用される傾向が圧倒的に顕著であったものの、近年は電力やグリーン化などエネルギー戦略との結びつきも強まり、多様化する傾向が観察できる。

4. 考察・展望

以上のように、本稿は日本と欧州における「レジリエンス」という言葉の使われ方を比較し、その概念の整理を試みた。その結果、近年では日欧共にレジリエンスがグリーン化やデジタル化、エネルギー戦略と結び付けて使用される傾向にあることが判明した。しかし同時に、EUと日本ではその使われた方に差異も見られる。

まず、EUでは比較的早い段階からレジリエンスとグリーン化・デジタル化という3つのコンセプトが結び付いた経済戦略がとられてきたのに対し、日本では環境政策とデジタル化、レジリエンスは別個の分野として結びつく例が多く、経済成長戦略における中心的な概念となっているとは言い難い。2番目に、EUではレジリエンスが人権や民主主義などEU的価値観の推進と結び付けられるのに対し、日本では価値観との結びつきは強調されていない。次に、地政学的な観点から、欧州における環境分野のレジリエンスとエネルギー政策は脱ロシア依存という安全保障問題としての側面が見られ、ロシアのウクライナ侵攻を契機にこの傾向は強まっている。それに対して日本では、主に米中間の緊張が高まりへの注目から、経済安全保障の 이슈としてレジリ

エンスが使われる傾向にある。最後に、欧州では防災や災害対応とレジリエンスを結び付ける意識は薄い。しかし日本では、電力・エネルギー政策と関連付けて議論されることが増え、使用される文脈も多様化してきているものの、レジリエンスと災害対応（防災・減災）の結びつきは依然として強い、ということが言える。

ここまで、本稿は日欧の政策論議におけるレジリエンスという言葉の使われ方を検証することで、その概念の整理を試みてきた。「レジリエンスな社会」を希求する動きは世界各地で見られるものの、政策としては一国内で完結するものではなく、国家や地域の生存戦略を表象する言葉として、また、社会を形成する価値観や規範を含めたレジリエンスの考察が求められていくと考えられる。

そして、各国がレジリエンスの強化を追求するために社会、経済、環境、デジタルといった各分野への施策の中での脆弱性の克服が必要とされ、そのための手段として強調されるのがイノベーションである。日本では「技術革新」という訳語が当てられるように、自然科学の分野での発見や発明に注目が集まることが多いが、さまざまな分野を包摂する戦略としての「レジリエンス強化」を達成していくためには、それに対応したイノベーション政策のあり方を構想していく必要がある。レジリエンス強化の対象として強調される新型コロナ危機からの復興や、エネルギー供給の他国依存の軽減、グリーン化とデジタル化の同時進行などのためには、単なる革新的な技術ではなく、長期的な視点での社会課題の解決を目指すようなイノベーションの方向性が志向されていくのではないだろうか。本稿では時間の制約から、どのようなイノベーション政策が各分野のレジリエンスの強化に求められるのかについての検証が行えなかったため、その点については今後の研究課題としたい。

——謝辞——

本研究は、2023年度日本計画行政学会関西支部研究部会研究奨励金を受け行ったものである。また、本稿は日本計画行政学会関西支部2023年度研究大会における報告に修正を加えたものである。報告に際して、討論者の熊澤輝一先生（総合地球環境学研究所）をはじめ、会場の皆様から有意義なコメントをいただいたことに心からの感謝の意を表したい。

——注——

- 注1) CSIS (2023) ‘Innovation for resilience: A Focused Study on Workforce, Climate, Supply Chain, and Cyber Resilience.’
- 注2) 外務省(2023)広島サミット(令和5年5月19日～21日)「経済的強靱性及び経済安全保障に関するG7首脳声明」.
- 注3) 2017年のG20ハンブルク宣言においてもグローバルな金融システムや保険システムについての‘Building Resilience’(強靱性の構築)が重要なテーマとされている。外務省(2017)‘G20 Leader’s Declaration: Shaping an interconnected world’.
- 注4) UNDRRのホームページに基づく。
<https://www.undrr.org/terminology/resilience>, (cited 2024-01-30).
- 注5) JICA, 「【岩手県】レジリエントな地方都市の創造に向けて、岩手県釜石市とJICAが共同発表」,
<https://www.jica.go.jp/Resource/tohoku/topics/2022/nq2115000002wdk.html>, (cited 2024-01-30).
- 注6) レジリエンス概念についてはストックホルム大学のストックホルム・レジリエンス・センター(Stockholm Resilience Centre)や国際研究所であるレジリエンス・アライアンス(Resilience Alliance)の包括的な研究に負うところが大きく、今後もさらなる発展が見込まれる。<https://www.stockholmresilience.org/>,
<https://www.resalliance.org>,
<https://www.resalliance.org/>, (cited 2024-01-30).
- 注7) European Commission (2022a), *Towards a Green, Digital and Resilient Economy: Our European Growth Model*. COM/2022/83 final.
- 注8) European DIGITAL AME Allianceのホームページに基づく。
<https://www.digitalsme.eu/catalogue-digital-solutions-catalogue-get-digital-go-green-be-resilient/>, (cited 2024-01-30).
- 注9) European Commission (2019), *My agenda for Europe : political guidelines for the next European Commission 2019-2024*.
- 注10) European Commissionのホームページに基づく。
https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_en (cited 2024-01-30)
- 注11) 経済産業省(2021)「2050年カーボンニュートラルに伴うグリーン成長戦略」
https://www.meti.go.jp/policy/energy_environment

[nt/global_warming/ggs/pdf/green_honbun.pdf](https://www.global-warming/ggs/pdf/green_honbun.pdf),
(cited 2024-01-30).

注 12) サプライチェーンの強化は、重要物資・技術について特定の国への依存を回避し、信頼を軸としたグローバル・サプライチェーンを構築することを指す。具体的にはアメリカとの二国間協力や日米豪印による連携を活用する。

注 13) 2010 年代までの「その他」のレジリエンスは、国家の政治的安定性や国内統治の政治的社会的基盤、国民の抵抗力、地域秩序に関するナラティブと結びつけて論じられている。

注 14) 例えば、政府参考人茂木正氏の発言（2020 年 11 月 24 日第 203 回国会参議院経済産業委員会第 2 号）

———参考文献———

Center for Strategic and International Studies (CSIS) (2023), ‘Innovation for resilience: A Focused Study on Workforce, Climate, Supply Chain, and Cyber Resilience’,
<https://www.csis.org/analysis/innovation-resilience>,
(cited 2024-01-30).

DFID (2011) Defining Disaster Resilience:
A DFID Approach Paper,
https://www.fsnnetwork.org/sites/default/files/dfid_defining_disaster_resilience.pdf, (cited 2024-01-30).

European Commission (2019), Leyen, U., A Union that strives for more - *My agenda for Europe - Political guidelines for the next European Commission 2019-2024*, Directorate-General for Communication,
(Brussels, European Commission).

———(2020), *2020 Strategic Foresight Report: Strategic Foresight - Charting the course towards a more resilient Europe*, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM (2020) 493 final, (Brussels, European Commission).

———(2022a), *Towards a Green, Digital and Resilient Economy: Our European Growth Model*, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM/2022/83 final, (Brussels, European Commission).

———(2022b), *Twinning the green and digital transitions in the new geopolitical context*, Communication from the Commission to the European

Parliament and the Council, 2022 Strategic Foresight Report, COM(2022) 289 final, (Brussels, European Commission).

European Parliamentary Research Service (EPRS) (2021), *Towards a more resilient Europe post-coronavirus: Options to enhance the EU’s resilience to structural risks*, PE 659.437, (Brussels, European Commission).

———(2022), *EU strategic autonomy 2013-2023 From concept to capacity*, Briefing, EU Strategic Autonomy Monitor, July 2022, PE 733.589, (Brussels, European Commission).

市川颯(2024)「ルガーノ会議—ウクライナ復興支援の「原則」と「優先順位」—, forthcoming.

外務省 (2017) ‘G20 Leader’s Declaration: Shaping an interconnected world’,
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000271291.pdf>,
(cited 2024-01-30).

——— (2023)広島サミット (令和 5 年 5 月 19 日～21 日)「経済的強靱性及び経済安全保障に関する G7 首脳声明」
https://www.mofa.go.jp/mofaj/ms/g7hs_s/page1_001673.html, (cited 2024-01-30).

経済産業省(2021)「2050 年カーボンニュートラルに伴うグリーン成長戦略」.

総務省(2021)『令和 3 年版 情報通信白書』.