

博士論文

震災復興過程の組織間関係の形成と維持

—公共・非営利領域を対象に—

東北大学大学院 経済学研究科

経済経営学専攻 博士課程後期

学籍番号:B4ED1006

氏名:中尾公一

2017年2月16日

震災復興過程の組織間関係の形成と維持

ー公共・非営利領域を対象にー

中尾 公一

東北大学大学院経済学研究科博士課程後期

The Formation and the Maintenance of the Interorganization Relations during Post-Earthquake Reconstruction Process in Public and Nonprofit Fields

Koichi Nakao

PhD. Candidate, Graduate School of Economics and Management, Tohoku University

キーワード: 組織間関係、震災復興、協働、ソーシャル・キャピタル

要旨

本論は、東日本大震災の最大の被災県である宮城県の被災したコミュニティの5年間の震災復興過程において、住民組織・自治体・支援団体がどのような組織間関係を形成し、住民主体の機運をもたらしたのかを、避難所期、仮設住宅期、まちづくり検討期、恒久住宅期に分けて、組織レベルと個人レベルでの検討を行うものである。

宮城県内18地区を中心とした、住民組織・自治体・支援団体からのインタビュー調査を修正版グラウンデッド・セオリー・アプローチ(M-GTA)等を用いて分析していった結果、震災前の住民組織が維持された「伝統的コミュニティ」では住民組織の機能回復を行い、支援団体の支援に依存しない体制を作り上げていったのに対し、「新設コミュニティ」では支援団体や自治体の支援を得ながら、自主的な力をもって①規範形成機能、②紛争解決機能、③対外関係調整機能、④住民の役割・参画創出機能、⑤住民生活の豊かさ創出機能といった、住民組織がもつ5つの機能を回復していった過程が示される。

目次

| | |
|--------------------|----|
| 第1章 序説 | 8 |
| 第1節 研究背景と問題意識 | 8 |
| 第2節 研究目的・意義 | 9 |
| 第3節 本論文の分析視角 | 10 |
| 第4節 研究手法 | 13 |
| 1. 調査地区の選定 | 13 |
| 2. 宮城県内の沿岸自治体の人口動向 | 14 |

| | |
|--|----|
| 3.各自治体の被害 | 15 |
| 4.各自治体の災害公営住宅(復興公営住宅)の数 | 16 |
| 5.各自治体の職員数 | 18 |
| 6.調査対象の選定 | 21 |
| 7.分析方法 | 21 |
| 7.1.データの活用 | 21 |
| 7.2.データの分析:修正版グランデッド・セオリー・アプローチ(M-GTA) | 22 |
| 7.3.データの分析方法2:帰納・演繹コーディング・アプローチ(Inductive And Deductive Coding Approach) | 25 |
| 第5節 組織間関係をめぐる用語の説明 | 25 |
| 1.組織に関連した用語 | 25 |
| 2.組織間関係をめぐる用語 | 26 |
| 2.1.ガバナンス | 26 |
| 2.2.「公共・非営利領域」 | 27 |
| 2.3.協働 | 27 |
| 3.時期区分をめぐる用語 | 30 |
| 第6節 本論文の構成 | 30 |
| 第I部 先行研究・分析枠組み検討編 | |
| 第2章 組織間関係 | 35 |
| 第1節 はじめに | 35 |
| 第2節 資源依存論とパワー | 35 |
| 1.資源依存論 | 35 |
| 2.パワー | 37 |
| 3.依存からの脱却 | 38 |
| 第3節 組織間コンフリクト | 39 |
| 1.概論 | 39 |
| 2.組織間コンフリクトの要因 | 39 |
| 3.組織間コンフリクトの解決手段 | 40 |
| 第4節 組織間コミュニケーション | 40 |
| 1.組織間コミュニケーションの機能 | 40 |
| 2.組織間コミュニケーションの手段と課題 | 40 |
| 第5節 信頼に関する理論 | 42 |
| 1.信頼の分類 | 43 |
| 2.組織間の信頼関係 | 44 |
| 第6節 小括 | 45 |
| 第3章 平時と震災復興過程の組織間関係の比較 | 46 |
| 第1節 はじめに | 46 |
| 第2節 平時の公共・非営利領域の組織間関係 | 46 |
| 1.住民組織と自治体との関係 | 46 |
| 1.1.住民参加論 | 47 |
| 1.2.アーンスタインの8段階の梯子モデルとその修正 | 48 |

| | |
|------------------------------|----|
| 1.3.合意形成論 | 49 |
| 2.ネットワーク・ガバナンス | 51 |
| 3.行政とNPOの関係 | 52 |
| 3.1.協働の背景 | 52 |
| 3.2.行政とNPOの協働が行われない理由 | 53 |
| 3.3.行政とNPOの協働の課題 | 53 |
| 4.住民組織とNPO等との関係 | 56 |
| 4.1.対立関係 | 56 |
| 4.2.協力関係 | 56 |
| 第3節 震災復興過程における組織間関係の検討要素 | 57 |
| 1.既存組織にとっての新たな関係 | 57 |
| 2.既存組織にとっての業務拡大と新たな関係 | 58 |
| 3.災害直後の特徴的な状況：平時との相違 | 59 |
| 3.1.不確実性と即興 | 59 |
| 3.2.時間圧力 | 59 |
| 3.3.情報の管理 | 59 |
| 3.4.緊急時の正当性の問題 | 59 |
| 3.5.調整機能 | 60 |
| 第4節 震災復興過程の時間区分 | 60 |
| 1.災害管理サイクル | 60 |
| 2.災害支援活動の時間的拡大 | 61 |
| 3.復興活動の時間区分と自治体、住民組織、支援団体の連携 | 62 |
| 第5節 震災復興過程の期間・活動区分の修正 | 63 |
| 1.時期区分の修正 | 63 |
| 2.活動区分の修正 | 66 |
| 3.各期間と平時との相違 | 67 |
| 第6節 小括 | 67 |
| 第4章 震災復興過程とコミュニティ形成 | 69 |
| 第1節 はじめに | 69 |
| 第2節 コミュニティの意義 | 70 |
| 1.コミュニティとは | 70 |
| 2.コミュニティ形成の意義 | 70 |
| 第3節 コミュニティの地理的分類 | 71 |
| 1.活動特性に着目した「コミュニティ」の分類 | 72 |
| 2.地理的特性に着目した「コミュニティ」の分類 | 72 |
| 2.1.都市部と非都市部の組織間関係の相違 | 72 |
| 2.2.都市部と非都市部の自治体とパートナーの相違 | 73 |
| 第4節 コミュニティの形成上の課題 | 73 |
| 1.平時のコミュニティ形成上の課題 | 73 |
| 1.1.組織基盤の低下 | 73 |
| 1.2.「連帯性／共同性」：暗黙の強制と分権化 | 73 |
| 1.3.「地域性」の環境変化：少子高齢化 | 74 |

| | |
|--|----|
| 1.4.都市部と非都市部の課題の相違 | 74 |
| 2.震災復興過程におけるコミュニティの課題 | 74 |
| 3.コミュニティ形成上の課題に関する小括 | 74 |
| 第5節 震災復興過程におけるコミュニティの分類 | 75 |
| 1.伝統的コミュニティ | 76 |
| 2.新設コミュニティ | 76 |
| 第6節 住民組織・自治体・支援団体による「震災復興のコミュニティ形成」の認識 | 76 |
| 1.避難所期 | 77 |
| 2.仮設住宅期 | 77 |
| 2.1.仮設住宅のコミュニティ形成に係る組織の設立 | 77 |
| 2.2.住環境改善・住民間トラブル対応 | 77 |
| 2.3.仮設住宅での交流事業 | 77 |
| 3.まちづくり検討期 | 77 |
| 3.1.恒久住宅予定地周辺のまちづくりの合意形成 | 77 |
| 3.2.恒久住宅の移転先周辺自治会との交流・融合 | 79 |
| 3.3.災害公営住宅入居前の調整 | 79 |
| 4.恒久住宅期 | 79 |
| 4.1.住民組織や協議会形成のプロセス | 79 |
| 4.2.地域の持続的運営 | 80 |
| 5.説明主体による「コミュニティ」の相違 | 80 |
| 第7節 小括 | 82 |
| 第8節 論文全体のリサーチ・クエスチョン(RQ)と小RQへの分割 | 82 |
| | |
| 第Ⅱ部 実証分析編 | |
| 第5章 震災復興過程のコミュニティ形成とソーシャル・キャピタル | 84 |
| 第1節 はじめに | 84 |
| 第2節 「ソーシャル・キャピタル(SC)」と震災復興 | 84 |
| 1.SCの意義 | 84 |
| 2.SCの分類 | 84 |
| 3.SCがもたらす利益 | 86 |
| 4.3つのSCの相互作用 | 87 |
| 第3節 本章でのリサーチ・クエスチョン | 88 |
| 第4節 結果 | 89 |
| 1.住民組織と支援団体との関係(橋渡し型SC) | 89 |
| 1.1.信頼構築 | 90 |
| 1.2.コンフリクトや課題 | 91 |
| 1.3.橋渡し型SCによって住民組織が得た成果 | 92 |
| 2.住民組織と自治体との関係(連結型SC) | 93 |
| 2.1.信頼構築 | 93 |
| 2.2.コンフリクトや課題 | 94 |
| 2.3.連結型SCによって住民組織が得た成果 | 96 |
| 3.伝統的コミュニティと新設コミュニティの相違 | 98 |
| 3.1.橋渡し型SC | 98 |

| | |
|----------------------------|-----|
| 3.2.連結型 SC | 99 |
| 第 5 節 小括 | 100 |
| 第 6 章 震災復興過程の自治体と支援団体の協働 | 101 |
| 第 1 節 はじめに | 101 |
| 第 2 節 震災復興過程の協働に関する先行研究の検討 | 101 |
| 1.協働のプロセス | 101 |
| 2.震災直後の協働の成立理由 | 103 |
| 2.1.過去の協同経験 | 103 |
| 2.2.最初の接触 | 104 |
| 2.3.活動現場へのメリット | 104 |
| 2.4.自団体にとってのメリット | 104 |
| 3.協働の成果 | 104 |
| 3.1.平時における協働の成果 | 104 |
| 3.2.震災復興過程の協働の成果 | 105 |
| 3.3.協働の持続性 | 105 |
| 第 3 節 本章でのリサーチ・クエスチョン | 106 |
| 第 4 節 結果 | 107 |
| 1.自治体と NPO 等の協働の背景 | 107 |
| 2.震災直後の協働の背景 | 108 |
| 2.1.概念の生成 | 109 |
| 2.2.概念のカテゴリー化 | 110 |
| 2.3.震災直後に協働が行われた背景についての小括 | 111 |
| 3.震災復興過程の協働のプロセス | 111 |
| 3.1.協働のプロセス | 111 |
| 3.2.資源交換に関する概念生成 | 113 |
| 3.3.コンフリクトに関する概念生成 | 114 |
| 4.協働の成果 | 117 |
| 4.1.概念生成 | 117 |
| 4.2.概念のカテゴリー化 | 118 |
| 4.3.協働の成果についての小括 | 118 |
| 5.結果のモデル化 | 119 |
| 第 5 節 小括 | 120 |
| 第 7 章 震災復興過程における対境担当者の役割 | 121 |
| 第 1 節 はじめに | 121 |
| 第 2 節 公共・非営利領域の対境担当者 | 121 |
| 1.対境担当者 | 121 |
| 2.公共・非営利領域の対境担当者 | 122 |
| 3.住民組織の対境担当者 | 124 |
| 4.支援団体の対境担当者 | 125 |
| 第 3 節 災害後の対境担当者 | 126 |
| 1.自治体の対境担当者 | 126 |

| | |
|----------------------------|-----|
| 2.住民組織の対境担当者 | 127 |
| 3.支援団体の対境担当者 | 127 |
| 第4節 本章の研究・クエスチョン | 127 |
| 第5節 結果 | 127 |
| 1.対境担当者の特性と役割 | 128 |
| 2.対境担当者同士の信頼関係の形成の可否 | 128 |
| 第6節 小括 | 140 |
| 第8章 震災復興過程における住民の主体性 | 141 |
| 第1節 はじめに | 141 |
| 第2節 支援者と住民主体との関係 | 142 |
| 1.自治体と住民主体 | 142 |
| 2.支援団体と住民主体との関係 | 145 |
| 第3節 個人の自発的な参加動機 | 146 |
| 1.個人の組織への自発的参加の動機 | 146 |
| 2.個人のボランティアへの自発的参加の動機 | 146 |
| 3.他者との関わり | 146 |
| 第4節 住民の組織化過程とリーダーとフォロワーの関係 | 146 |
| 1.住民の組織化過程 | 146 |
| 2.リーダーの役割とフォロワーの関係 | 147 |
| 3.リーダーの実際上の特性と役割 | 148 |
| 第5節 本章の研究・クエスチョン | 150 |
| 第6節 結果 | 151 |
| 1.概念生成 | 151 |
| 2.概念のカテゴリー化 | 155 |
| 3.結果のモデル化 | 157 |
| 第7節 小括 | 158 |
| 第9章 考察と結論 | 161 |
| 第1節 本論文の視座と問題意識 | 161 |
| 第2節 本論文の結論 | 161 |
| 1.平時と震災復興過程の相違 | 162 |
| 2.住民組織と支援団体との関係 | 162 |
| 3.住民組織と自治体との関係 | 162 |
| 4.自治体と支援団体との関係 | 162 |
| 5.住民の主体性に与えた影響 | 163 |
| 第3節 本論文の意義 | 163 |
| 第4節 本論文の限界と今後の課題 | 164 |
| 参考文献 | 165 |
| 初出一覧 | 177 |
| 謝辞 | 178 |

第1章. 序説

第1節 研究背景と問題意識

2011年3月11日に発生した東日本大震災からの復旧・復興の局面の、激動の状況への対処は、自治体のような個別組織だけの対処は難しく、複数の組織間協働によってはじめて可能となる(山倉、1995; Gray, 1989)。災害救援活動におけるコミュニティ組織と自治体、NPOのクロス・セクターの協働は極めて重要となる(Nishide, 2009: 116)。実際に様々な主体が地元の住民と連携し、震災復旧・復興の過程において協働が多層的に実施されてきたことは、既存の各種報告書や先行研究の中で、明らかにされている(例えば、ひょうご震災記念21世紀研究機構, 2014; 風見, 2015; 内閣府, 2016)。

地域住民が、生活の場となった仮設住宅や、復興まちづくりの過程、恒久住宅(災害公営住宅や防災集団移転先での自力再建住宅)でコミュニティ形成を行うにあたり、自治体や支援団体は様々な支援施策を提供してきた。例えば、復興計画の策定や事業の実施主体は自治体であり、復興まちづくりの主役は住民ともされるが、被災した地方自治体に復興まちづくりに関わる職員は多くないことを踏まえ、兵庫県は2011年7月から、まちづくりの専門家の派遣を行い阪神・淡路の経験を伝える制度を創設した(上原、野崎, 2013)とされる。

複数の人間が協力して働く協働は、基本的に対等な関係で時に情緒的なコミットメントを伴い、大きな成果を生み出すことを期待される(鈴木, 2013)。震災復興の過程において、組織間の協働は必要であり望ましいことである。組織間協働は重要な資源の獲得や、不確実性の減少に資するが、コストを強いる(Guo & Acar, 2005)ため、協働の実施は決してたやすくはない(Bryson, Crosby, & Stone, 2006)。

実務家や研究者からも、組織間の協働が成果を上げることの難しさが指摘されている。例えば阪神・淡路大震災の復興過程では、仮設住宅の安否確認や訪問活動が行われたが、孤独死解消の決定的な決め手とはならず、むしろ、日常的な交流を通じた支え合いの仕組みを作ることが対策として有効だということが分かってきた(菅, 2007)とされる。まちづくりの専門家に対する評価は、「専門的な知識のない被災者に代わって具体的な提案をするといったプラス評価から、被災者のニーズを充分理解せぬまま勝手な提案を持ち込むというマイナス評価」まであったとされる(上原&野崎, 2013)。

このように組織間の協力の必要性を規範的に論じるだけでは、課題の解決にはつながらず、また実践的な取組みすらも形式的に陥る(稲生, 2010)リスクすらある。そこで組織間の協働がどのように、どの程度なされているのか、その成否は何なのかを実践的に分析する必要がある(鈴木, 2013)。

筆者は宮城県庁での実務経験で、現場の自治体や支援団体、住民組織の関係者から頻繁に耳にし、東北大学大学院経済学研究科の研究過程においても国際学会の場でも指摘されたのは「組織間関係は、結局、人なんだよね」という言葉であった。「人なんだよね」の「人」は、関係相手、地域や時期、文脈によってはその有用性は変化する。これは「協働」や「信頼」といった言葉についても同様である。

組織に属する人々は、その課業(Task)や権限(Jurisdiction)、教育、地理的位置関係、そして経験が異なるため、違うように世界を捉えるし、震災の初期に対応する組織もあればその後に対応する組織もある。また組織ごとの関心や状況の把握も異なるためコンフリクトも生じる(Boin, Hart, Stern, & Sundelius, 2005)。また多様な主体間の協働や、合意形成、公共性の世界では、背後にパワー・ポリティクスが働き、どうしても手間暇がかかり、コストが過剰になるということ自体を受け入れざるを得ない(田尾, 2011)。市民参加はコミュニケーション能力に長けた市民によって支えられる一方で、その過程で排除されそうな人たちを過程に戻すことや、その福利厚生をどのように提供すべきかという問題もある(田尾, 2011)。

こうした事情を「現実には多様であり、地域も組織も異なるので事情はバラバラである」といった説明で片づけることは容易かもしれないが、その説明を甘受するだけでは、将来大規模災害が発生し、組織間の協働が必要となった場面に、東日本大震災を含め、過去の教訓が生かされない恐れがある。次の大規模災害で、震災復興の組織間関係に携わる方々が、先人が蓄積した智慧を活用するとともに、先人が

経験した労苦を繰り返さないためにも、震災復興に係る複雑な事情の分析から逃げることなく、震災復興に係る組織間関係を整理して論じたい。

震災復興過程に参加する組織間同士の関係はどのような力関係が生じ、コンフリクトが生じるのか。また組織間ではどのようなコミュニケーションが行われるのだろうか。震災復興の過程において組織間協働が必要とされるのに、協働が生じないのは何故か。「コミュニティ」の重要性はあるが、震災復興に携わった当事者にとって「コミュニティ」とはどのような意味を持つのか。支援をしたはずなのに支援が反発を招くのは何故か。住民主体を目指した制度が、住民主体を生んだり、制度がなくとも住民主体の機運が盛り上がるのはなぜか。これらが本論文で明らかにしていきたい課題である。

本論文では、東日本大震災から5年における震災復興過程において、宮城県の復興地の現場で活動した、住民組織・自治体・住民組織がどのような組織間関係を形成してきたのか振り返ることとしたい。

第2節 研究目的・意義

これまでの震災復興過程における自治体とNPOと地域住民の協働に関する調査研究は、政府や学術機関の中で行われてきた。しかし、中長期的な震災復興のコミュニティ形成の過程で、組織間の協働がどのような要因で進行し、頓挫したり、意思疎通が困難になるか、また、それらの困難性を乗り越えるために、当事者がどのような工夫をしてきたかについて、十分な研究がなされていない。

本論文の目的は、住民組織や自治体、支援団体という、非営利・公共領域の組織が、東日本大震災からの復興の過程において、どのように組織間の関係を形成し維持したのかを、パワー（資源）、コンフリクト、コミュニケーションの観点から具体的に探索することにある。

本論文には、学術的に次の三つの意義がある。

第一に本論文はといった、東日本大震災からの震災復興過程の文脈で抽象的に論じられる言葉を具体的に論じる点にある。通常組織間関係を論じる上でよく用いられる、「協働」、「パワー」、「資源」、「コンフリクト」、「コミュニケーション」、「信頼」といった抽象的な概念が示される。しかし抽象的な言葉は利用者によっても多義性を生むことになり、却って理解を妨げる場合もある。本論文は「研究のための研究」ではなく、結果を現実との緊張関係において問うていこうとする(木下,2003)ものである。具体性を担保するため、筆者は、支援団体、住民組織の各関係者からのインタビュー調査を行った。被災地といっても地理的条件や人口、被災程度等も多様であることから、宮城県内の沿岸被災自治体のすべてと、内陸で被災者を受け入れた自治体を調査対象地区とした。さらに本論文では筆者が宮城県で非営利組織や行政機関に勤務した経験で得られた知見を各章の考察に含める。他方で本論文は、組織間関係の具体を重視することから、因果関係の提示は仮説的なものに留まり、定量研究のような一般的な因果関係を厳密に立証するものではないとの限界を内包する。

第二に、営利目的の活動をしない公共・非営利の組織間関係を検討している点にある。一般に経営学が視座に入れる組織間関係論は主として営利企業を中心に、企業とNPOとの協働等の研究の蓄積があるが、そうした営利組織の組織間関係の研究に比べ、経営学において公共・非営利領域の組織間関係に関する研究は限定的である。震災復興過程の公共・非営利領域の組織間関係に関しては、災害社会学や政治学、自治体学や工学(都市計画)、保健福祉、社会学、公衆衛生学に多くの蓄積があるが、公共・非営利領域の組織間関係の検討にあたっては、自治体や支援団体のみならず、「コミュニティ」や「住民主体」の主役である、住民組織自体にも焦点を当てる。

先行研究や実務者の報告書からは、例えば自治体の視点から、どのようにして住民組織や非営利組織をガバナンス構造に迎え入れ、関係を構築するかという点や、支援者の視点からどのような支援活動を行い、まちづくり計画を立案したかといった点に焦点が当てられている。しかし、それらの支援者の活動が、住民自身にとって、どのような意味を持っていたのかという視点については、先行研究からは断片的にしか見えてこない。震災復興過程における行政や支援団体の役割が重要であることは論を待たない

が、震災復興の成功を、特定の先進的な行政組織のプログラムや支援団体の「先進事例」だけに過度に帰することには、「先進事例待望論」の跋扈を許してしまうのではないか。また、そのような「先進事例」は数年後まで、その成果を持続できるとは限らない。そのような「先進事例」が他の地域に誤った示唆を与えかねないだろうか。むしろ、自治体や支援団体以外の「コミュニティ」形成の主体である、住民組織の役割にも視点を移した上で、自治体や支援団体の成果を再定義すべきではないだろうか。震災復興過程の中で住民はどのような役割を果たしたのかという問題意識に基づいて各章が構成されている。

第三に本論文では、震災復興過程の公共・非営利領域の組織間関係の成功要因だけを列挙するのではなく、組織間関係の発展のプロセスを検討する。そのプロセスの解明は、本論文の主たる対象関心とは異なるが、テキサス州オースティンの産業や経済発展を考察した、福嶋(2013)のアプローチとも類似する。それは「英雄史観に基づいた単線的ストーリーとして示すのではなく、主体間が交錯し試行錯誤し、様々な仕組みや関係が作られ、その結果を様々な主体の「行為の連鎖」として解釈していく」アプローチ(福嶋、2013:14)でもある。具体的に各行動主体が、なぜ、どのように行動し、そうした行動が、組織同士や組織間関係を取扱う個人(対境担当者:Boundary Spanner)の信頼関係や、協働の成果に与えたかを検討する。ある特定の時期や地区を分析対象とする。しかし、中長期的な震災復興過程における組織間関係の形成と維持という観点から、その維持・形成のメカニズムについては十分に焦点が当てられていない。本論文は宮城県という比較的広域的な地理的範囲の中で、東日本大震災からの5年間に等しく焦点を当て、その中で組織間関係の動的な変化を追究した点に特徴がある。

本論文の社会的意義としては、次の二点が挙げられる。

第一に東日本大震災で組織間関係の形成・維持の知見や労苦を再確認していくことを通して、自治体、住民組織、支援団体の各組織が各々もつ特徴や能力・限界を予め確認することを通じて、将来の災害時に組織間でスムーズに意思疎通をとることで、災害対策の一助となることが期待される。

第二に、公共・非営利領域で他組織が抱える特徴と限界を示すことで、震災復興過程のみならず平時においても、自治体、住民組織、支援団体が、他組織の特徴と限界を把握し、組織間の相互理解が進める端緒になることである。組織間コンフリクトは、相手組織のパワー関係と同時に、コミュニケーションにも起因する。相手組織がどのようなジレンマを抱えているかを知ること、将来的な組織間関係を円滑に形成・維持するのみならず、組織間関係の継続の是非を検討する判断材料を提供することとなる。

第3節 本論文の分析視角

次に本論文の分析視角を示しておきたい。本論文は、東日本大震災からの震災復興過程で被災者が、自らが暮らすコミュニティをどのように再興していったのか、組織間関係論の観点から、自治体や支援団体との関係性を分析するものである。本論文の分析視角の特徴は①公共・非営利領域、②組織間関係論、③長期的な震災復興過程の分析、④住民の主体性に焦点を当てたものである。

東日本大震災のような災害時には、単一セクターの対処には限界があり、セクター間協働が必要である。協働については、1938年にバーナードが著作「The functions of the executive」で指摘して以来、経営学・組織論(組織間関係論)の分野で長らく論じられてきた。組織間の協働については、1970年代には「資源依存論」、組織内外の対境担当者に焦点を当てた「組織セット・パースペクティブ」、限定的合理性の下、取引費用の減少の観点から「取引費用経済学」が、1980年代には、単なる組織間同士の関係ではなく、組織の周辺の文化的環境との同型化、正統性に着目した「新制度学派理論」や、組織と環境の適合性に着目した「組織生態学」が展開されてきた。また、1990年代以降は、「ネットワーク理論」や「ソーシャル・キャピタル(SC論)」による論考が見られる(山倉,1993;若林,2009)。

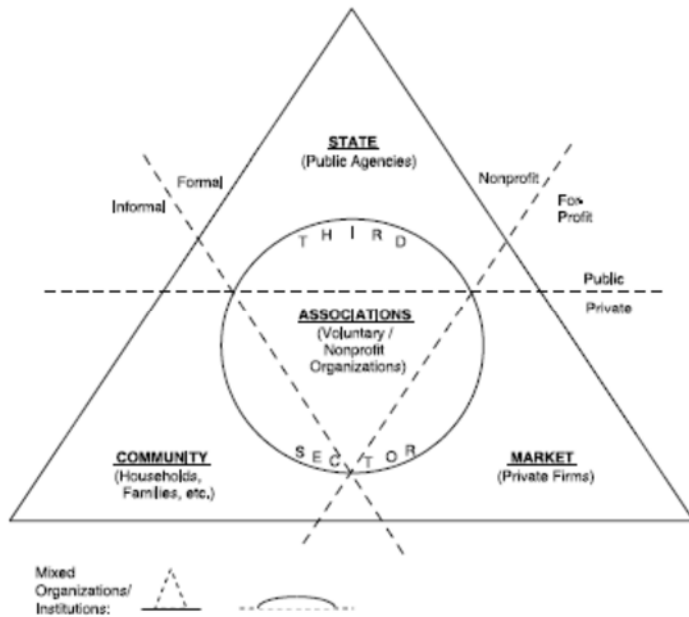


図 1-1 ペストフの三角形(Pestoff,1998,2005,2008)

スウェーデンの政治経済学者のペストフ(1998,2005,2008)は、非営利組織の活動意義を示すために、政府、企業、コミュニティを頂点とする三角形を示し、その三角形の組織を公式・非公式、営利・非営利、民間・公的機関の三つの軸で分類した(次頁図 1-1 参照)。その中で、非営利の民間の公式組織であるところの、三角形の中心部の円形で示した部分に、サード・セクターとしての、ボランティア組織や非営利組織が関わる余地が出てくる、と説明する。

ペストフの三角形は、政府、企業、住民、非営利三角形の活動領域を示したものであり、震災復興の局面

の役割分担の検討にも有意義な示唆を与える。

Wisner, et al. (2004) は、災害の動的な圧力 (Dynamic Pressures) が社会的、経済的な根源的な理由 (root causes) と相俟って、脆弱な人々に影響を与えているのかを、Pressure & Release モデル (PAR モデル) や、PAR モデルで静的に把握されていた脆弱性を動的に把握しようとする Access モデルを用いて説明する。

Wisner, et al. が最初に PAR モデルを提唱した 10 年間で議論されてきた、災害時の「良いガバナンス」とは、自由で公正な選挙や分権、監査といった技術的なものに留まらず、力関係、公式・非公式の関係、資源の流れ、国家 (state: 国、準国家、地方自治体レベル) と市民社会との関係を包摂するものであり、政府、民間部門、市民社会とそれらの複雑な相互作用であるとする (Wisner, et al. 2004: 345)。Wisner, et al は、2001 年のキューバの大型ハリケーン Michelle で死者が僅か 5 名に留まった事例を引き合いに、社会的関係とガバナンスの 12 の「黄金律」を、下記の表 1-1 のとおり説明する (Wisner, et al. 2004: 346)。

表 1-1 災害時の社会的関係とガバナンスの黄金律 (Wisener et al.(2004))

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ①社会的な一体性 (Cohesion) と団結 ②政府機関と市民社会の間の信頼 ③潜在的に災害を増減させることを考慮に入れた上での経済開発への投資 ④人間開発 (基礎的なニーズ) に対する投資 ⑤ソーシャル・キャピタルへの投資 (例: 自治活動の訓練) ⑥制度的資本への投資 (災害リスクの防止と軽減のために、政府組織が能力を発揮し説明責任や透明性を発揮すること) ⑦災害リスク削減に関係する諸機関間での良い調整、情報共有、協力 ⑧最も脆弱な集団の人々への配慮 ⑨ライフラインのインフラストラクチャーへの配慮 ⑩上記のすべてを支援する法規 ⑪効果的なリスク・コミュニケーション・システムと制度化された過去の災害記憶 ⑫災害リスクの削減に向けた政治的なコミットメント |
|---|

Wisner, et al.が示した、12の黄金律は、社会的な一体性と団結(黄金律①)、政府機関と市民社会との信頼関係(黄金律②)や、自治活動を見据えたソーシャル・キャピタルの投資(黄金律⑤)、調整や情報共有、協力(黄金律⑦)、効果的なコミュニケーション(黄金律⑩)は、本論文の検討事項に合致するが、そのすべてを検討することは本論文の検討内容を遥かに超えた課題である。そこで何らかの限定を設けて研究課題を絞り込むことが必要となる。

そこで本論文では公共・非営利領域を中心に分析を行っていく。住民は、その居住するコミュニティを中心として、自治体や非営利組織等の支援団体とどのような関係を構築するかを分析の主眼に置く。生活の場として被災したコミュニティを再建していくのは住民一人ひとりであるが、そうした住民と直接の接点をもつのは自治体や非営利組織が中心であり、民間企業が住民と直接接触する機会は極めて限定的である。その一方で、震災前には交流をもつことがなかった、地域外部からのボランティアや支援団体が支援に入り、新たな組織間関係を形成する。そこでペストフの三角形のうち、敢えて民間企業を分析対象に含めることなく、残余の台形部分にあたる、地方自治体、支援団体であるボランティア組織や非営利組織、そして、コミュニティの組織である、町内会や自治会、自治体区等の住民組織を「公的・非営利領域」として、分析対象として用いることとする。

第二の分析視角は組織間関係論の立場からの検討である。公共・非営利領域における、行政、住民組織、NPO等との協働関係については、主として、政治学、自治体学、政策科学の観点から論じられてきた。協働のプロセスの議論としての「ゴミ箱モデル」「政策の窓モデル」、協働の動機の一つとして、各種の失敗論(政府、市場、ボランティアの失敗)(Gidron et al.,1992)が論じられ、我が国でも、1970年代以降、主として都市部での自治体・市民協働関係論をはじめ、自治体とNPOの支配従属関係や対等な関係性の是非が、近年では、市民参加の観点から研究がなされている。

他方、東日本大震災の被災地は、自治体の人口規模、被害の程度等、多様でもあるが、これらの実態を踏まえた、震災復興過程における公共・非営利領域の長期的な組織間関係の変遷や、都市部と非都市部の比較について十分には論じられていない。通常の組織間関係論の分析射程は、民間企業を中心として、企業内の部局同士の関係や、企業同士の関係を分析するものが中心となる。山倉(1993)は、住民の集合体を一つの組織とみなして、企業と企業施設が立地する地域住民組織との関係を、組織間関係で分析する可能性を示唆する。また組織間協働の成功事例だけではなく、実際には組織間協働を進めていく上での難しさも存在するはずである。そうした難しさは、住民組織や自治体、非営利組織の組織的課題に起因するものであったり、組織間コンフリクトをもたらす、パワーや組織間コミュニケーション等の起因するものでもある。反対に震災前からの自治体と住民組織との関係性が良好な場合等の歴史的関係性や、組織規模によっても関係性のあり方は異なってくるものとみられる。こうした点を本論文では組織間関係論を用いて分析しようとする。

第三の分析視角は、本論文が対象とする文脈は平時ではなく、長期的な震災復興の文脈での組織間関係に焦点をあてた研究である点に特徴がある。一般的な災害研究は準備、対応、復旧、緩和(堤防等建設)の段階の分析に分けられるが、災害時の自治体・NPOの協働に関する先行研究は、主として災害直後対応に重点が置かれ、復旧期も含めた長期的な協働に関する研究は限定的である(Nolte&Boenigk,2011)。

これまでの先行研究では、震災復興のコミュニティ形成にかかるプロセスについては、DRCモデル(Dynes & Quarantelli, 1970)を中心に、災害社会学の分野からの研究蓄積がなされてきている。研究対象の事例についても、我が国の大規模災害(1991年の雲仙・普賢岳噴火の火砕流の発生、1995年の阪神・淡路大震災(Goda&Shaw,2004; Nakagawa and Shaw, 2004)、2004年の中越沖地震(福留,2007; 稲垣&小田切,2014)に加え、2001年のインドのグジャラート地震に関し(Aldrich,2012)、2005年のハリケーン・カトリナ等の海外の事例(Hawkins and Maurer, 2010; Aldrich,2012)等の蓄積がみられる。これらの研究で

は、自治体・NPOなどの公式組織とボランティア組織のような非公式組織との協働可能性についての分析がなされているが、その関心は災害直後に集中している。長期的な震災復興過程における協働に触れた先行研究について、最も包括的に論じた研究の一つは Shaw, & Goda (2004)である。しかし同研究は、①阪神・淡路大震災のボランティアの支援ニーズ、役割、活動につき、発災時から恒久住宅期までの変遷と背景を明示し、②地域リーダーとそれを支える仕組みの重要性や、コミュニティ形成における自治体・NPO・住民の協働の「必要性を指摘」したに留まる。

本論文は、非営利部門や住民に着目し、震災復興過程を長期的な動態的な動向として分析する点で Shaw, & Goda (2004)の研究と軌を一にする。もともと、本研究は、①経営学(組織間関係論)の視点に立脚し、特に組織間のパワー(資源)、コンフリクト、コミュニケーションに分析対象としている点で、また、②コミュニケーションや資源交換を分析する上で、組織と組織の関係を司る「個人(対境担当者)」の役割に着眼した点、③考察を中心として、県庁職員として、住民・NPO等との協働の現場を参与観察してきた職務経験に基づく視座を加えていく点で、既往研究とは異なる特徴をもつ。

最後の分析視角は、住民の「主体性」という観点から、単に住民がサービス提供の受益者だけではなく、サービス供給の主体者となるプロセスを明らかにしていく点にある。超高齢化社会の到来により、サービス資源、特に自治体の財源不足が深刻となる(田尾,2011)中で、住民が公共サービスの客体となるだけでは、もはや持続可能な地域運営ができなくなる。そこで被災した住民の自治組織が自治体やNPO/NGO等の支援団体とどのように協働をしていながら、自らのコミュニティを再興していくのか。公共サービスの受益者としての「住民(residents)」ではなく、むしろ、自治体やNPO・NGO等と協力して、公共サービスを提供する主体である「市民(citizens)」(田尾,2011)となるためには、どのような条件が必要となるのか。そうした観点からも分析を加えていくこととする。

第4節 研究手法

本論文は、震災復興過程において、住民組織が自治体や支援団体等とどのように協働してきたのかを



明らかにするものである。しかし震災復興過程の組織間関係に与える要因が複雑であることから、本論文では論理探索的に定性的なインタビュー調査を行っていく。

1.調査地区の選定

本論文の調査地区としては、東日本大震災で、都道府県の中で最大の人的被害を受けた宮城県を広域的な調査対象として選定する。宮城県は東京から300km北東に位置し、人口は約233万人(2016年7月時点、宮城県ウェブサイト)であり、県内には35の自治体(うち13市、21町、1村)がある。津波浸水被害を受けたのは15自治体である。このうち、実際のコミュニティ形成の現場に関与する、宮城県の沿岸地域の基礎自治体(市町。以下同)と内陸の

図 1-2 宮城県の沿岸自治体及び内陸の調査対象自治体(筆者作成)

災害公営住宅で被災者の入居を受け入れた自治体を中心とする一方、①被害が軽微であった自治体、②復興事業に忙殺され、本論文の対応が難しかった自治体、③筆者がすでに同様の調査を行った岩沼市（中尾，2014）を除外した、12自治体（気仙沼市、南三陸町、大崎市、石巻市、女川町、東松島市、塩竈市、多賀城市、仙台市、名取市、亶理町、山元町）で調査を実施した。

政令指定都市として突出した人口と被災した複数の区役所を擁する仙台市では、復興政策を検討していた部署の関係者に加え、津波浸水被害を受けた二つの区役所や、仮設住宅や復興公営住宅が建設された区役所の合計3地区、また県内第2位の人口と面積、そして総合支所を有する石巻市についても、本庁と区役所や総合支所が置かれた立場や、沿岸部の集落と中心市街地との世帯数も大きく異なることから、同市の5地区を追加し、合計18地区を、基本的な調査対象地区とした(下記図1-3参照)。

2. 宮城県内の沿岸自治体の人口動向

被災コミュニティの基盤となる、各自治体の基本的な数値である、人口規模を確認しておきたい。また、震災前後での人口増減もまた、震災復興に関わる自治体、住民組織、支援団体の活動にも大きく影響を及ぼすことから、国勢調査を元に震災前(平成22年:2010年)と震災後(平成27年:2015年)の比較をしておく¹。宮城県の沿岸地域の基礎自治体の人口規模やその増減を図1-3に示した。政令指定都市の仙台市には、地方自治法に基づき、5つの区役所が設けられているが、宮城県の全人口230万人のうち、半数近くの105万人(図1-3の左側の総和が仙台市全体の人口)が同市に暮らし、同市が人口に恵まれていることが分かる。

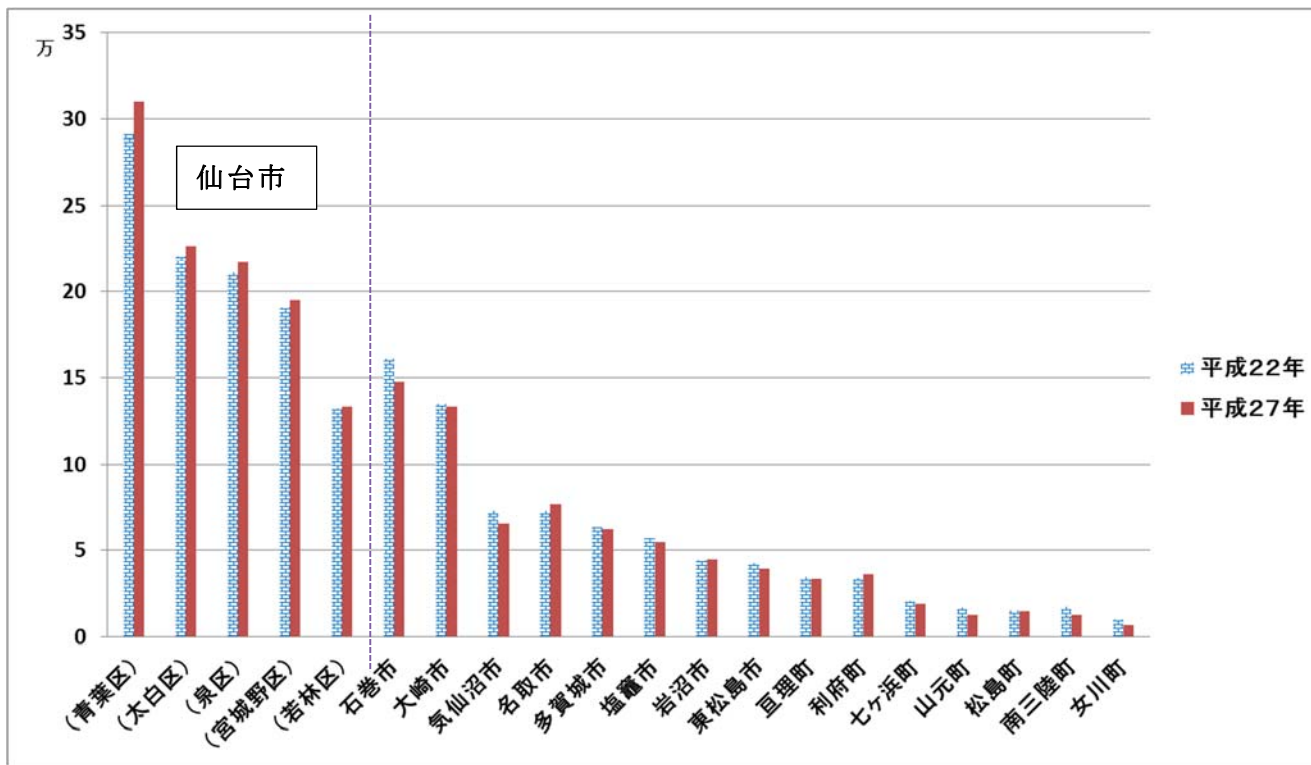


図 1-3: 宮城県の沿岸自治体を中心とした人口規模(国勢調査をもとに筆者作成)

次に震災前後の人口増減の傾向を確認するために、国勢調査のデータを用いて検討する。震災前の傾向として、人口増加がみられたのは、仙台市と、同市への通勤圏である、名取市、利府町、岩沼市、多賀城市であった。他方、他の市町では5%前後の人口減少がみられていた(図1-4)。

¹ 国勢調査では平成表記となっているが、本論では先行研究の文献表示が西暦となること、中長期的な比較、国際比較の観点から、特段の断りがない限り、西暦で示していくこととする。

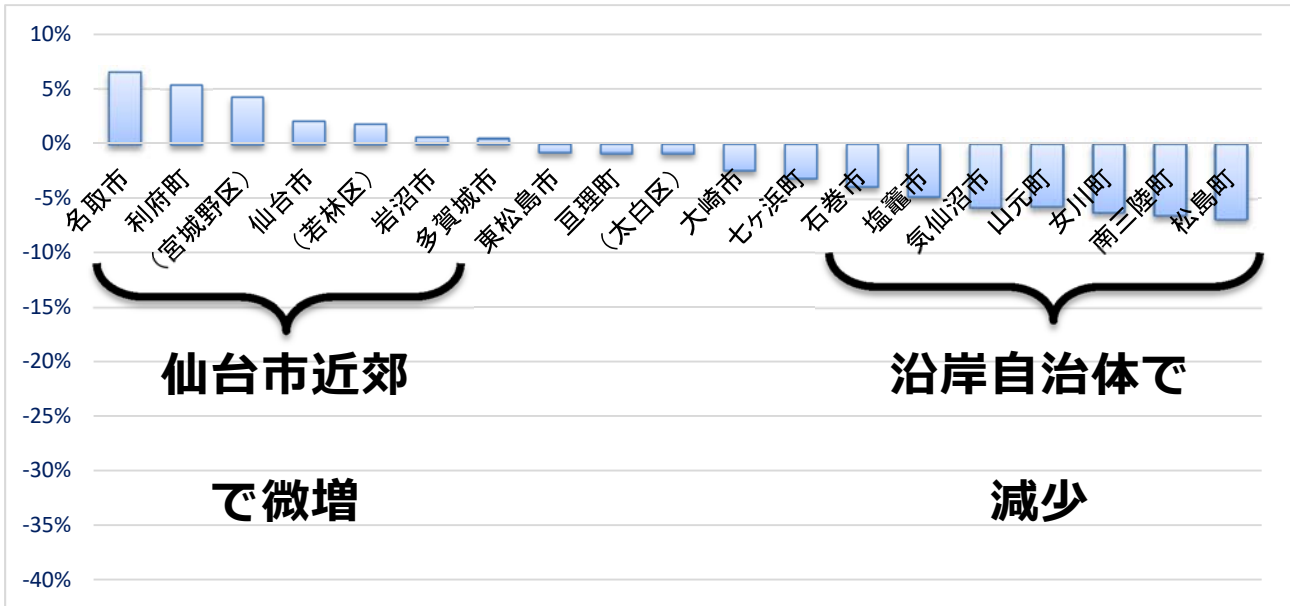


図 1-4 宮城県の沿岸市町等の人口増減割合(2005 年-2010 年) (国勢調査をもとに筆者作成)

震災後の傾向としては、津波浸水被害を受けた多賀城市が増加から減少に、内陸にある仙台市太白区が減少から増加に転じていること以外には、概ね震災前と同様の傾向がみられる。他方、震災前から人口減少傾向にあった沿岸自治体は、概ね震災前以上の人口減少幅となったが、特に、気仙沼市(約 11.7%)、山元町(約 26.3%)、女川町(約 29.0%)、南三陸町(約 37.0%)など、一部の沿岸自治体では、震災前の 5%前後の減少と比べると、大幅な人口減少がみられている(図 1-5)。

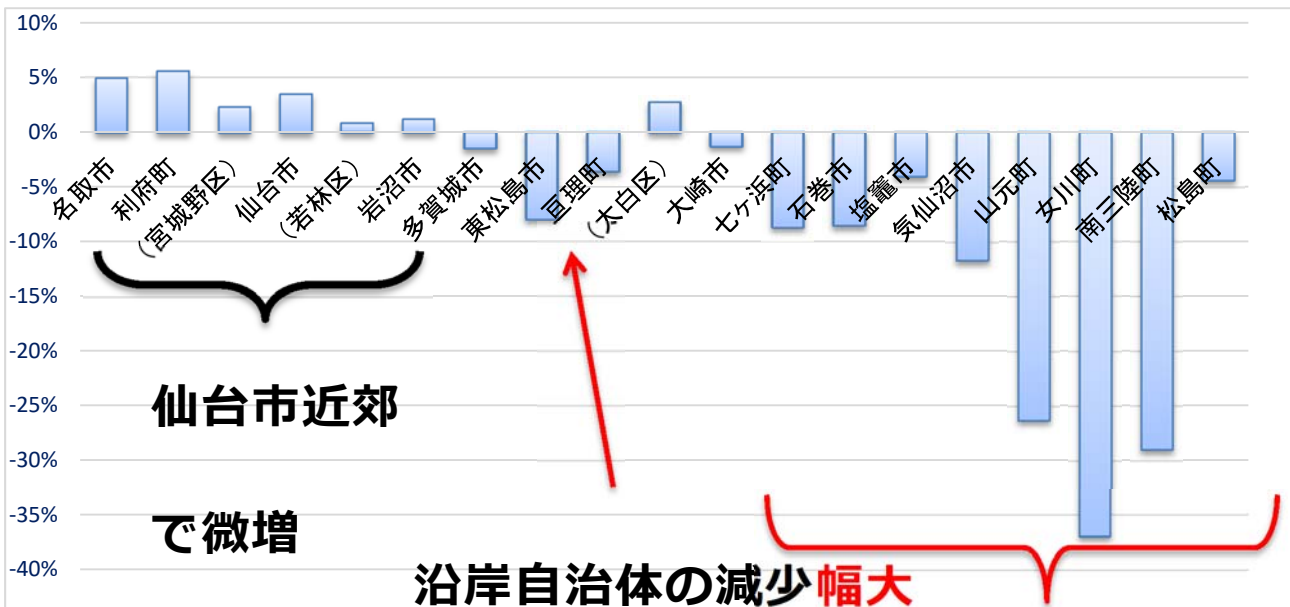
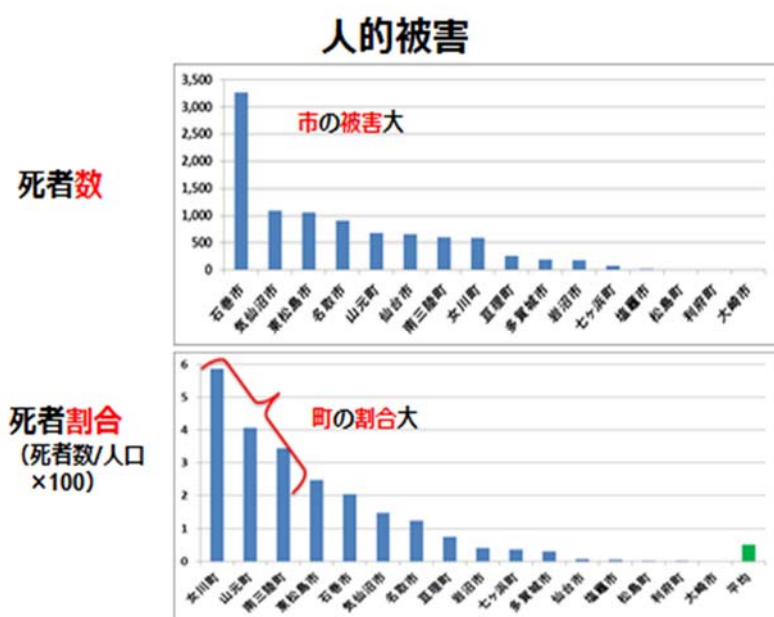


図 1-5 宮城県の沿岸市町等の人口増減割合(2005 年-2010 年) (国勢調査をもとに筆者作成)

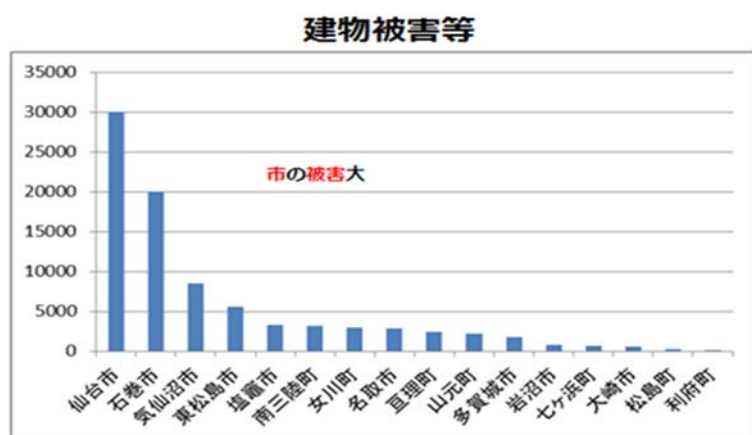
3. 各自治体の被害



人的被害を死者数で見ると、石巻市(3,273名)、気仙沼市(1,094名)、東松島市(1,063名)、名取市(911名)の順に多くなっており市制を敷く自治体の数が多くなっている。これに対し、死者数で見た場合に比べ、死者割合(死者数/人口×100)で見た場合は、女川町、山元町、南三陸町等、町制を敷く自治体の割合が多くなっている。

なお松島町、利府町、大崎市の人的被害は軽微にとどまっている。(図 1-6 参照)

図 1-6 宮城県の自治体別の人的被害(2016年7月末時点)



建物被害は図 1-7で示した。全壊戸数で、仙台市(30,034戸)、石巻市(20,039戸)、気仙沼市(8,483戸)、東松島市(5,519戸)の順で多くなっている(図 1-7 参照)。

図 1-7 宮城県の自治体別の建物被害(2016年7月末時点)

4. 各自治体の災害公営住宅(復興公営住宅²)の数

応急仮設住宅は、石巻市(7,297 戸)、気仙沼市(3,504 戸)、南三陸町(2,195 戸)、東松島市(1,753 戸)、仙台市(1,523 戸)の順で、復興公営住宅は、石巻市(4,500 戸)、仙台市(3,179 戸)、気仙沼市(2,133 戸)、東松島市(1,010 戸)、女川町(866 戸)の順が多い。震災復興に関わる自治体職員の業務増加を示すため、各自治体の人口、死者数、職員数、応急仮設住宅や公営住宅の数を一覧したのが表 1-2 である。

表 1-2 宮城県の沿岸市町等の人口、被害、応急仮設住宅、復興住宅戸数(2016 年 7 月末時点)

| 自治体名 | 人口 (2010.10) | 人口 (2015.10) | 死者 数 | 全壊 戸数 | 半壊 戸数 | 仮設 団地 数 | 仮設 住宅 戸数 | 復興住 宅計画 戸数 | 工事 着手 率 *(%) | 工事 完了 率 *(%) |
|------|-----------------|-----------------|---------|----------|----------|---------------|----------------|------------------|-----------------------|-----------------------|
| 気仙沼市 | 73,489 | 64,917 | 1,094 | 8,483 | 2,571 | 93 | 3,504 | 2,133 | 97.4 | 37.8 |
| 南三陸町 | 17,429 | 12,375 | 600 | 3,143 | 178 | 58 | 2,195 | 738 | 100 | 46.1 |
| 女川町 | 10,051 | 6,334 | 591 | 2,924 | 349 | 30 | 1,289 | 866 | 63.7 | 33.9 |
| 石巻市 | 160,826 | 147,236 | 3,273 | 20,039 | 13,048 | 131 | 7,297 | 4,500 | 79.6 | 58.3 |
| 大崎市 | 135,147 | 133,430 | 0 | 596 | 2,434 | 0 | 0 | 170 | 100 | 100 |
| 東松島市 | 42,903 | 39,518 | 1,063 | 5,518 | 5,559 | 25 | 1,753 | 1,010 | 82.3 | 78.7 |
| 松島町 | 15,085 | 14,424 | 2 | 221 | 1,785 | 0 | 0 | 52 | 100 | 100 |
| 利府町 | 33,994 | 35,881 | 1 | 56 | 901 | 0 | 0 | 25 | 100 | 100 |
| 塩竈市 | 56,490 | 54,195 | 25 | 3,278 | 6,993 | 7 | 206 | 419 | 93.1 | 35.8 |
| 七ヶ浜町 | 20,416 | 18,651 | 75 | 674 | 650 | 7 | 421 | 212 | 100 | 100 |
| 多賀城市 | 63,060 | 62,128 | 188 | 1,746 | 3,730 | 6 | 373 | 532 | 100 | 90.6 |
| 仙台市 | 1,045,986 | 1,082,185 | 655 | 30,034 | 109,609 | 19 | 1,523 | 3,179 | 100 | 100 |
| 名取市 | 73,134 | 76,719 | 911 | 2,801 | 1,129 | 8 | 910 | 716 | 57.1 | 16.3 |
| 岩沼市 | 44,187 | 44,704 | 180 | 736 | 1,606 | 3 | 384 | 210 | 100 | 100 |
| 亘理町 | 34,845 | 33,598 | 264 | 2,389 | 1,150 | 5 | 1,126 | 477 | 100 | 100 |
| 山元町 | 16,704 | 12,314 | 680 | 2,217 | 1,085 | 11 | 1,030 | 490 | 85.3 | 82.0 |
| 合計 | 1,843,746 | 1,838,609 | 9,602 | 84,855 | 152,777 | 403 | 22,016 | 15,919 | 88.2 | 66.0 |

(国勢調査、宮城県、警察庁、各基礎自治体の Websiteなどを元に、筆者作成)

国土交通省住宅局住宅総合整備課他(2012)によれば、災害救助法による応急仮設住宅は、「住家が全壊・全焼・流失し、居住する住家がない者であって、自らの資力では住家を得ることができないものを収容するもの」と定められ、応急仮設住宅には、災害発生後に緊急に建設して供与する「応急建設住宅」と民間賃貸住宅を借り上げて供与する「応急借上げ住宅」があるとされる。後者は、いわゆる「みなし仮設」と言われる。応急建設住宅は提供までの時間がかかる一方、同じ場所に集団で入居しやすい。これに対し、応急借上げ住宅は比較的短期間に提供が可能だが、まとまった戸数の確保は困難とされる。本論文でも、応急借上げ住宅は調査対象外とする(表 1-3 参照)。

² 「災害公営住宅」や「復興公営住宅」という表現は、地区や文脈によって表現が異なる。本研究では実際に被災者が入居するまでの期間の恒久公営住宅を「災害公営住宅」と述べ、被災者が入居した後は「復興公営住宅」と記すこととする。表 1-2 では、災害公営住宅を「復興住宅」と記載。工事着手進捗率、工事完了戸数進捗率は 2016 年 6 月 30 日時点の数字。

表 1-3 応急仮設住宅と応急借上げ住宅の特徴

| | 応急建設住宅 | 応急借り上げ住宅 |
|---------|--|---|
| 提供までの期間 | ・建設に要する期間が必要 (着工から完成まで 約3・4週間必要) | ・既存の住宅を活用することから比較的短期間 に提供可能(空家がない場合は対応不能) |
| 住宅の特徴 | ・被災地の近くで立地が可能 ・同じ場所にまとまった戸数の確保が可能 ・従前のコミュニティの維持が比較的容易 ・入居者に効率的な生活支援・情報提供が可能 | ・被災地の近くで提供が困難 ・戸数の確保は基本的に困難 ・(仮設住宅と比較し)住宅居住性の水準は高い(立地・間取りの選択が比較的容易) |
| 課題 | ・建設コスト(概ね 550~600 万円程度) ・撤去、廃棄物処理が必要*東日本大震災実績 | ・退去時の原状回復(住宅所有者との調整) ・被災者が継続居住を希望した場合の調整 |

(国土交通省住宅局住宅総合整備課他(2012))

また、応急仮設住宅の復旧期の後の、復興期には、自宅再建か災害公営住宅への入居が見込まれる。避難所以降の被災者の住居の変遷については、図 1-8のように示される。

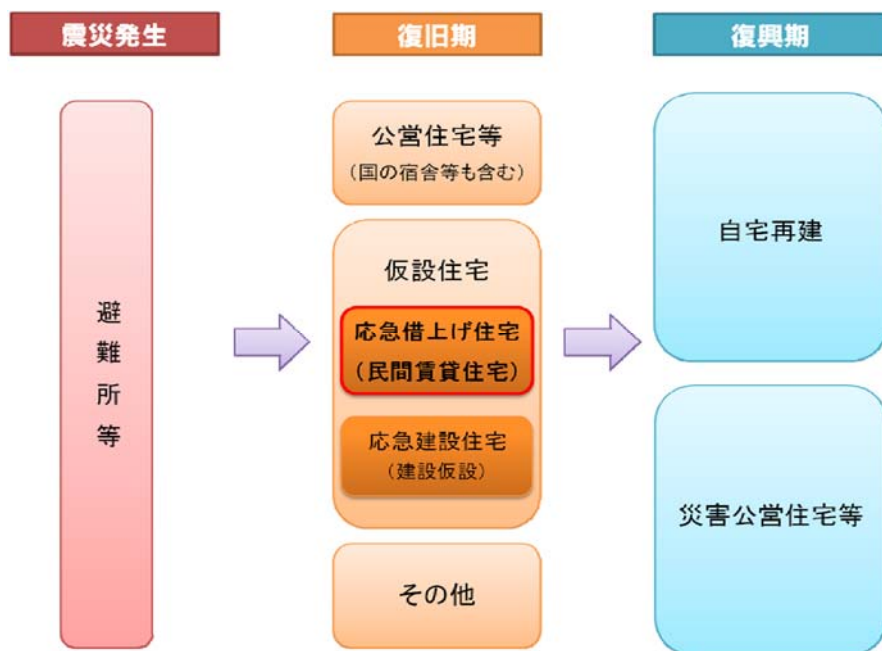


図 1-8:被災者の住居の変遷の概要(国土交通省住宅局住宅総合整備課他(2012))

5.各自治体の職員数

震災復興に携わる各自治体の職員数は震災復興への自治体の対応余力を左右する。宮城県庁市町村課のウェブサイトの掲載情報に基づき、震災前後の各種職員の数の変遷を、表 1-4 に示した。

表 1-4 宮城県の沿岸市町等の応急仮設住宅、復興住宅と必要人員、充足人員

| 自治体名 | 応急仮設住宅戸数 | 復興住宅計画戸数 | 2012年度 | | | 2013年度 | | 2014年度 | | 2015年度 | | 2016年度 | |
|------|----------|----------|--------|-------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|
| | | | 自治体職員数 | 充足職員数 | 必要職員数 | 充足職員数 | 必要職員数 | 充足職員数 | 必要職員数 | 充足職員数 | 必要職員数 | 充足職員数 | 必要職員数 |
| 気仙沼市 | 3,504 | 2,133 | 1,315 | 57 | 137 | 178 | 232 | 203 | 293 | 225 | 282 | 223 | 286 |
| 南三陸町 | 2,195 | 738 | 284 | 45 | 71 | 108 | 116 | 121 | 142 | 132 | 141 | 128 | 135 |
| 女川町 | 1,289 | 866 | 162 | 14 | 20 | 36 | 67 | 66 | 73 | 72 | 104 | 69 | 79 |
| 石巻市 | 7,297 | 4,500 | 1,612 | 91 | 204 | 239 | 285 | 280 | 398 | 321 | 431 | 379 | 443 |
| 東松島市 | 1,753 | 1,010 | 336 | 50 | 94 | 102 | 104 | 111 | 128 | 99 | 130 | 120 | 127 |
| 松島町 | 0 | 52 | 159 | 6 | 10 | 16 | 16 | 11 | 14 | 13 | 16 | 14 | 15 |
| 利府町 | 0 | 25 | 244 | 2 | 3 | 7 | 8 | 6 | 8 | 6 | 6 | 5 | 5 |
| 塩竈市 | 206 | 419 | 645 | 15 | 22 | 40 | 41 | 51 | 61 | 47 | 58 | 39 | 53 |
| 七ヶ浜町 | 421 | 212 | 157 | 5 | 23 | 24 | 25 | 26 | 29 | 25 | 27 | 22 | 25 |
| 多賀城市 | 373 | 532 | 441 | 32 | 36 | 40 | 44 | 41 | 53 | 40 | 54 | 31 | 48 |
| 仙台市 | 1,523 | 3,179 | 9,535 | 79 | 90 | 117 | 120 | 40 | 40 | 22 | 22 | 0 | 0 |
| 名取市 | 910 | 716 | 594 | 37 | 49 | 69 | 85 | 62 | 85 | 65 | 84 | 64 | 83 |
| 岩沼市 | 384 | 210 | 359 | 15 | 28 | 45 | 50 | 39 | 50 | 34 | 42 | 32 | 40 |
| 亘理町 | 1,126 | 477 | 275 | 21 | 43 | 21 | 43 | 50 | 50 | 46 | 46 | 46 | 46 |
| 山元町 | 1,030 | 490 | 175 | 59 | 104 | 100 | 115 | 111 | 125 | 112 | 138 | 119 | 124 |
| 合計 | 22,016 | 15,919 | 18024 | 528 | 934 | 1142 | 1351 | 1218 | 1549 | 1259 | 1581 | 1291 | 1509 |

(宮城県市町村課の Websiteなどを元に、筆者作成)

震災復興では仮設住宅の建設や、復興公営住宅の建設等、震災からの復旧・復興に伴う業務が必要となるが、多くの基礎自治体の職員数が不足していた。各自治体では、震災復興に伴い増加した業務に対応するため、総務省や復興庁、宮城県庁からの派遣職員や、各自治体が独自調整で派遣を要請、また、OB職員、任期付職員、民間などの採用により、必要人員を充足してきた(各自治体の必要人員と充足人員は、表 1-4 参照)。正規職員の数は、震災の前後を問わず、仙台市(図 1-9)、気仙沼市(図 1-10)では上下動していたのに対し、石巻市(図 1-11)、山元町(図 1-12)では、震災前まで漸減傾向にあったが、震災後は漸増に転じている。

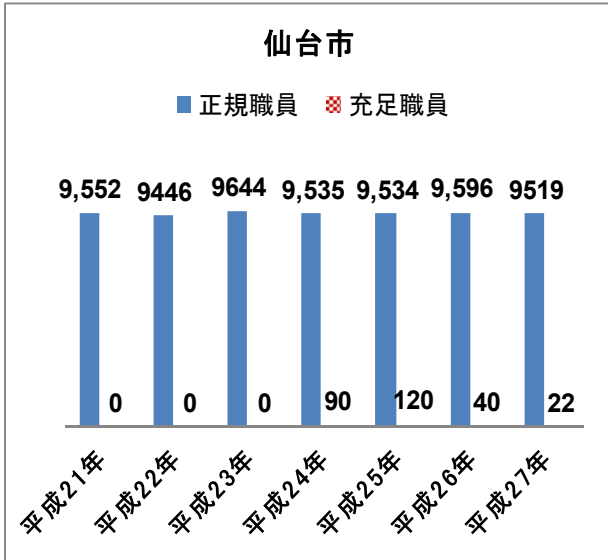


図 1-9 仙台市の正規職員と充足職員

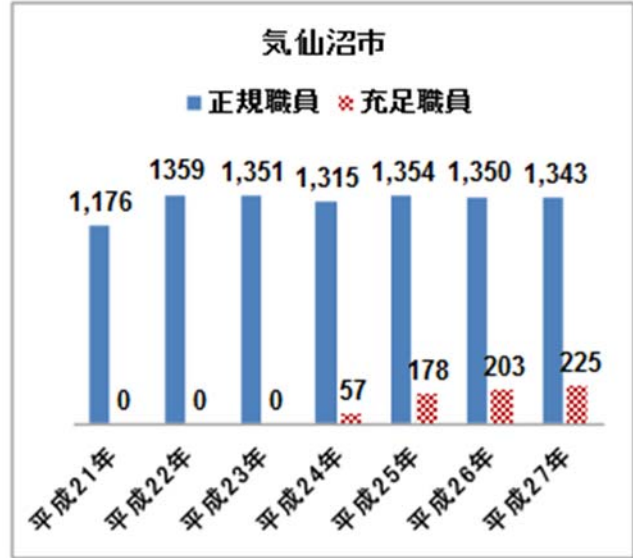


図 1-10 気仙沼市の正規職員と充足職員

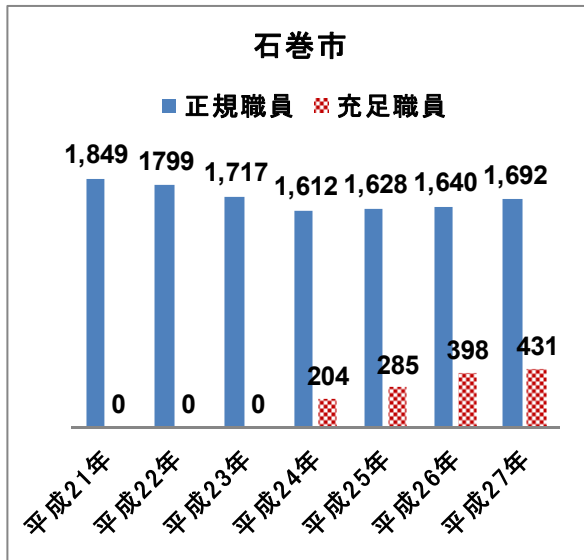


図 1-11 石巻市の正規職員と充足職員

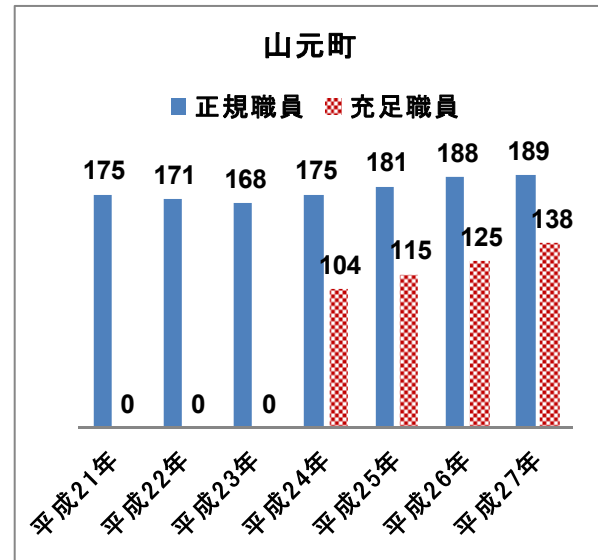


図 1-12. 山元町の正規職員と充足職員

(図 1-9～12 の出典:宮城県市町村課の Websiteなどを元に、筆者作成)

これに対し、全正規職員数に占める、実際に充足された職員が占める割合は、各自治体によって異なる。例えば、仙台市では、他の自治体よりも人口も職員数も多く、また派遣された充足職員数も他の自治体に比べて限定的な規模に留まり、2015年には減少に転じている。これに対し気仙沼市、石巻市、山元町では、充足職員の数が増加しており、山元町のように、元々職員

数が少なかった小規模自治体では、震災後に、派遣又は採用された充足職員の役割が非常に大きくなっているものと推測される。

6.調査対象の選定

本論文は、コミュニティ形成における、住民組織と自治体とNPOや大学等の支援団体の協働を調査・分析するものであることから、上記の各地区について、自治体、NPO、住民組織の関係者の各1名(合計3名)からインタビューを行うことを基本とした。

実際のインタビュー対象の選定は、基本的には各自治体で行われてきた、復興まちづくりのための協議会の有無をインターネットで確かめ、または、筆者がかつて県庁職員として参与観察を行ってきた協議会の事務局(自治体、支援団体、住民組織)に電話連絡の上、質問趣旨と概要を送付し、調査協力を依頼した。

これらの事務局のうち、本調査への協力を得た地区からのインタビュー調査を行うこととした。また、各協議会の事務局からは、接触頻度が高かった、自治体、支援団体、住民組織の関係者を紹介してもらい形で、インタビュー調査を実施した。なお支援団体の支援を受けていない地区では、自治体と住民組織だけからインタビュー調査を行ったり、コミュニティ形成に直接従事した非常勤職員等からインタビューを行うなどして対応した。

その結果、2015年5月-2016年8月までの調査期間で、県内18地区で合計69名(男性:55名、女性:14名。自治体:17名(うち女性3名)、支援団体(自治体の非常勤職員のうち、コミュニティ形成において実質的には支援団体と重複する機能を果たした者を含め):22名(うち女性6名)、住民組織:20名(うち女性5名))にインタビューを行った。インタビューの中には、自治体職員と住民組織の代表者、自治体職員と支援団体の代表者とが同時にインタビューに応じることもあった。インタビュー時間は、各々の事情に合わせて、45分から180分であった。また複数回インタビューを行うこともあった。

また録音の可否の同意を事前に確認の上、同意を得た方々からはICレコーダーによる録音を行った上で、逐語録の作成を行った。同意を得られなかった場合には、筆者がパソコンで記録を可能な限り再現した。その上で、インタビュー記録の共有を求めた対象者には、筆者が作成したインタビュー記録の要約と逐語録を対象者に送付の上、必要に応じ、その加筆・修正を求めた。

また第3章「平時と震災復興過程の組織間関係の比較」、第6章の「震災復興過程の自治体と支援団体の協働」、第7章の「震災復興過程における対境担当者の役割」については、筆者が博士課程の前期に2013年8月6日から同年12月27日までにかけて、気仙沼市、南三陸町、登米市、女川町、石巻市、東松島市、松島町、利府町、塩竈市、七ヶ浜町、多賀城市、仙台市、名取市、亘理町、山元町の15市町の行政とNPO関係者(自治体職員:26名、支援団体:14団体)のインタビュー調査結果を加味して分析を行った。

一連の過程の中で、一部の調査協力者からは、インタビュー・データの全面公開が今後の震災復興活動に支障を来したしかねないとした意見もあったことから、調査協力者の人権擁護と法令遵守の観点から、本論文では結果分析に活用する個別インタビューのトランスクリプト・データは、基本的には、自治体、住民組織、支援団体の属性と識別番号(住民組織の場合はアルファベット、自治体はアラビア数字の十進記数法、支援団体はローマ数字)を付し、協力者の特定につながる固有名詞は組織間関係の分析に差し支えない範囲で、極力一般名詞に置き換えることとした。

7.分析方法

7.1.データの活用

個別インタビューのトランスクリプトのデータは、大きく三つ場面で分析に活用した。

第一に、本論文の重要な分析枠組みを形成するための、震災復興過程の時間的区分(第3章)と、コミュニティの分類(第4章)に活用した。

「震災復興過程」や「コミュニティ」は、概念の含意が大きく、何らかの区分を必要とした。震災復興過程やコミュニティの分類概念は先行研究にも多くの蓄積があり、本論文の分析を行うにあたり、有益な視座を提供したが、本論文の研究目的である住民組織、自治体、支援団体の組織間関係を説明するには不十分な部分もあった。そこで他のデータとともに、先行研究との差異を修正するためにインタビューのトランスクリプトのデータを用いて、本論文の研究目的に合致した時間的区分やコミュニティの区分を再定義するために活用した。

第二に、トランスクリプトのデータを、関連する各章(第5章:震災復興におけるコミュニティ形成、第6章:自治体とNPO等との協働、第7章:対境担当者の役割、第8章:住民の主体性)に分類し、各章の分析に活用した。

第三に、先行研究との比較と考察(各章の「小括」部分及び、本論文の考察と結論(第9章))の部分で、主として先行研究と本論文との異同点を検討するために用いた。

7.2.データの分析:修正版グラウンデッド・セオリー・アプローチ(M-GTA)

上述のとおり、本論文は「震災復興における組織間関係」という、テーマを限定した動的で社会的な相互作用を明らかにするという学術研究上の目的と、震災復興における組織間関係を円滑にするという実践上の目的を含有する質的研究である。

それらの諸目的を達成するデータの分析手法として Glaser& Strauss(1990)が提唱した、質的データを用いて事象の概念化を試みる、グラウンデッド・セオリー・アプローチや、その改訂版である、修正版グラウンデッド・セオリー・アプローチ(木下, 2003) (木下, 2003 に倣い、以降、「M-GTA」と表記する)を用いる。

グラウンデッド・セオリー・アプローチは、研究者が意義を確認する研究テーマで限定された範囲において、人間と人間との直接のやりとりである社会的相互作用を明らかにするととき有効であるとされる、動的説明理論であり、データ収集と分析を並行させ、分析結果を類似と対極の二方向で検討する(木下, 2003: 27)。

また、グラウンデッド・セオリーは人間行動の変化の多様性を一定程度説明し、その実践的活用を促す理論でもあり、【コーディング】と【深い解釈】を実践する【研究する人間】の視点と、それを【応用する人間】を(木下, 2003: 28-29, 96)を前提とする。震災復興が動的な過程であることや、上述の本論文の目的に鑑み、グラウンデッド・セオリー・アプローチは、本論文の目的に合致するものと考えた。

しかし本論ではオリジナルのグラウンデッド・セオリー・アプローチ(Glaser& Strauss, 1990)ではなく、M-GTA(木下, 2003)を用いる。オリジナル版は質的データを数量的な方法と同じ厳密さで分析しようとするものであり、筆者もデータを一文、又は、一語、一文節で細分化しようとした結果、多量なコードが析出され、その収束に困難を来し、混乱がもたらされた(木下, 2003: 134, 155)ためである。そこで改めて筆者の本論文上での研究上の問題意識に立ち戻り、木下が指摘するとおり、「人間と人間の複雑な相互作用がプロセスとして進行する」ため、その「全体の流れを読み取ることが重要である」と考え(木下, 2003: 158)、震災復興過程における住民組織、自治体、支援団体の組織間関係や関心、人間の行動や社会的相互作用、その動的なプロセスを明らかにすることを目的に、修正版グラウンデッド・セオリー・アプローチ(M-GTA)を用いることとした。

(1)オープン・コーディング

上記を踏まえ、厳密なデータの切片化を行うのではなく(木下, 2003: 154)、むしろデータの中のコンテキストを重視し(木下, 2003: 166-167)、木下(2003)が提唱する分析ワークシートを用いて生成された「概念」を分析レベルの最小単位とすることとした。データを「概念」に圧縮するオープン・コーディングにあたっては、M-GTAに基づき、①概念名、②その定義、③具体例であるヴァリエーション、④理論的メモ

の四つの欄で形成される、分析ワークシートを用いた(木下,2003:187)。例えば、支援団体からみた自治体との信頼関係に影響を与えた要因の一つとして、概念として生起された「現場感の共有」についての分析ワークシートは表1-5 のようになる。

表 1-5 分析ワークシートの例示：自治体と支援団体と現場感の共有

| | |
|----------|---|
| 概念名 | 現場感の共有 |
| 定義 | 支援団体が自治体と業務を進める上で、自治体が業務を行われている現場を訪問し、現場の状況や感覚を共有すること。 |
| ヴァリエーション | 支援団体 iv「現場というか、人のところに入り込んでいく力を持ってる人ですね。…それはだから自治体職員として通常評価される卒の力とは違う力なんですよ。…現実を見る言葉を持ってる人だと思うんですね。そういう人に出会えたっていうのは、うれしい、幸せなことだと思ってます。」 |
| | 支援団体 vii「自治体に求めているのは、その場に来てくれるだけでいい。…とにかくその場に来てもらいたいというのはあるんですよ。ただ、今までの課の人は基本、行きませんと。そこでこの信頼関係って多分、つぶれていくんです。」 |
| | 支援団体 x「月 1 のミーティングだったりとか、当時は 2 回ぐらいやりましたかね、月に。自治体の方がこの現状を知るための場ですね。本来はもっとこっちに来て現状を見てくれれば一番いいんですよ。」 |
| | (他は省略) |
| 理論的メモ | 支援団体の方々、自治体職員の方々支援団体の活動現場に来るか来ないかが大きな意味を持つ。また、自治体職員が現場を踏まえた意見交換をとることを期待する言及が見られる。そうした信頼感を左右する要素は自治体職員による「現場感の共有」として概念名を生成。なお、自治体職員からは、なかなか現場に足を運ぶ余裕がないといった意見も見られる一方、現場感を大切にする職員も一定数存在した。 【関連】概念4: 定例打ち合わせ、概念5: 定型業務・実情相違 |

(筆者作成)

分析ワークシートを用いた概念生成は、木下(2003)の指摘に従い、可能な限り対極例と類似例が並置できるか、時系列的に厳密に分類できるか、多様性を説明できるかという観点から行っていった。

また、それらの概念を、新たな協力者から収集した追加データと比較し、概念の精緻化を試みていった。なお紙面の都合上、すべての分析ワークシートの掲載は断念し、小田切(2009)の事例に倣い、オープン・コーディングで生成した概念と定義と代表的な語りとを並置する方式で表記する。例えば、支援団体の対境担当者からみた自治体職員との関係について、生成した概念の一部と代表的な語りとを並置する形式で表現すると次の表 1-6 のとおりとなる。

表 1-6 オープン・コーディングで生成した概念と代表的な語りとの並置の例示

| 概念 | 定義／代表的な語り |
|---------|---|
| 住民信頼が基本 | 【定義】支援団体の対境担当者と自治体の協働が住民の信頼を基本にしていること |
| | 【代表的な語り】 ・区長が自治体に「自団体と連携している」と伝えたことも大きかった。(支援団体 ii) ・自治体の委託事業の場合は、「自治体の手先」と見られることがあるので、そうならないように注意し、都市計画等の知識や専門性を披露するのではなく、実際に提 |

| | |
|-----------------|--|
| | 案をしながら、住民に知識を持ってもらうことに意味があった。(支援団体 i) |
| 自治体への 情報提供 | 【定義】支援団体の対境担当者と自治体との信頼関係は情報提供にあること |
| | 【代表的な語り】 ・状況報告が遅れ、ご迷惑をおかけした部分もあった点は反省点だが、以降、自治体の課長や担当者には常に状況を伝えていった。(支援団体 viii) ・常に自治体と情報共有を行うことで、自治体側も我々の地道な活動を見続けてくれた。そのことが組織としての信頼度も自然と確立されていった。(支援団体 xiv) |
| 業務推進上、 信念を言及 | 【定義】支援団体の対境担当者は自治体との業務を進めるにあたり、自らの信念を言及すること |
| | 【代表的な語り】 ・単に自治体の意向に従った業務をするのではなく、自団体の先行実績や、他の地域の成功例等でバックデータを元に、こういったことが大事だと思うことを、相手の事情に合わせながら練りこみ、主張していった。(支援団体 xv) ・自治体との関係性を密にしていくことで、馴れ合いの関係になるリスクもあることから良し悪しをしっかりとと言える関係性を構築していないと、後々非常に苦しい状況に陥ることがある。(支援団体 xiv) |

(筆者作成)

なお代表的な語りと概念とを並置した方法では、分析ワークシートで示されるべき、「理論的メモ」の記載が削除されてしまう。しかし、中には次工程のオープン・コーディングや理論生成に重要な役割を果たす概念も存在する。そうした概念については、可能な限り本文中で言及し、何故重要なのか、オープン・コーディングや理論生成とどのような関係にあるのかを示していく。

(2) 選択コーディング

次いで、M-GTA に基づき、複数の概念を定義や意味合いなどから整理し、複数の概念間の関連性からカテゴリーを生成する

データの分類方法：修正版グラウンディッドセオリー

2. 選択コーディング 複数の概念を、定義や意味合い、時間軸から整理。

| カテゴリー・グループ | カテゴリー | 概念 |
|----------------------------------|------------|---|
| 連絡・関係 (意図に対する期待) (人間関係的信頼) | 震災前からの関係 | 震災以前から関係 |
| | 連絡の頻度 | 必要時、連絡 定期会議 行政から自発訪問 |
| | 行政職員の姿勢 | 親近感 |
| (意図に対する期待) (人格的信頼) | 対応・姿勢 | 対応態度 (形式、柔軟性) 要求・疑問対応有無・早さ 一緒に試行錯誤、助言 |
| | 住民の要求とその実現 | 改善要求 |
| (能力に対する期待) | 要求実現 | 住民意見の実現実感 |
| | 住民同士の関係性 | 住民間の情報流通 |
| | | 不平など議論停滞負に作用 持続懸念 (作業、資金) |

選択的コーディング(木下, 2003; 小田切, 2009)を行った。カテゴリーの中には、最初に生成した概念がそのままカテゴリーになったり、カテゴリー間の関係をさらに一つのコア・カテゴリーでまとまる場合もあるが、そうでもない場合があり、その場合はカテゴリー同士の関係で分析結果をまとめることが現実的な場合もあるとする(木下, 2003: 213-214)。選択コーディングを行うにあたって、複数の概

念をどのような根拠でカテゴリーにまとめたかを、関係各章で示していく。

(3) 結果図の表示

選択コーディングで概念をまとめたカテゴリーは、単にカテゴリー同士の関係のみをみるだけではなく、分析テーマに沿って、結果を一定の方向性をもつ「うごき」やプロセスとして結果図を説明することが求められる(木下, 2003: 218-220)。

本論文では M-GTA の分析過程を踏まえ、特に第 7 章の対境担当者、第 8 章の住民の主体性については、後述するとおり、特に震災復興過程の文脈においては、理論的な蓄積が十分になされていないことから、分析結果を「結果図」として表現していくこととする。

7.3. データの分析方法 2: 帰納・演繹コーディング・アプローチ (Inductive and Deductive Coding Approach)

その一方で、例えば第 5 章の住民組織の支援団体との橋渡し型 SC、自治体との連結型 SC や第 6 章: 自治体と支援団体の協働(行政と NPO の協働)については、後述するように、先行研究の蓄積が豊富であり、理論的なモデル化が進んでいる。そのような研究課題について、新たな理論構築を目指そうとする、M-GTA による結果図の表示を行おうとすると、複雑さが増し、却って読者の理解に支障が出る恐れが出てきた。

筆者がインタビュー調査で収集したデータには、自治体と支援団体の協働に関し、貴重な示唆が含まれていたことから、これらの質的データを活用し、先行研究の理論モデルに追加的な貢献ができないかの方策を検討した結果、帰納・演繹コーディング・アプローチ (Inductive and Deductive Coding Approach) (Fereday & Muir-Cochrane, 2006) を活用することとした。この手法は、データ主導の帰納アプローチ (Inductive Approach) (Boyatzis, 1998) と、演繹アプローチ (Crabtree & Miller, 1999) とを合体させたものである。

帰納アプローチでは、生データを読み、聞き、要約し、コード化して、その中で新たに観察された部分を解釈に加えていく一方で、ある現象を説明する質的な豊かさを捉えるものである (Fereday & Muir-Cochrane, 2006)。本論文でも M-GTA のオープン・コーディングによって得られた「概念」や、選択コーディング結果得られた「カテゴリー」を、先行研究によって得られてきたデータも付加していくこととする。演繹アプローチでは、先行研究や研究上の問いに合わせて、解釈的な理解に至る過程でコーディングを行っていく (Crabtree & Miller, 1999; Fereday & Muir-Cochrane, 2006; Phillips, 2014)。この質的研究方法はボランティアの行動等に関する震災関連の質的研究 (Phillips, 2014) や公共政策の領域の研究 (Reynears, 2014) でも用いられている。例えば、Reynears (2014) は、官民パートナーシップの公的価値を研究するにあたり、説明責任 (accountability)、透明性 (Transparency)、対応力 (Responsiveness)、責任 (Responsibility)、質 (Quality) の 5 つの概念の検討を行っている。

帰納・演繹コーディング・アプローチは、データ主導で現実を反映させやすい一方で、理論に基づくコーディングも行える点で、本論文が目指そうとする実情と理論とを結合させるアプローチといえるものであることから、第 6 章を中心に、他章でも必要に応じ同アプローチを用いた分析を行うこととする。

第 5 節 組織間関係をめぐる用語の説明

次に本論文で用いる組織間関係をめぐる用語について説明する。

1. 組織に関連した用語

本論文では分析対象となる組織である、「自治体」、「住民組織」、「支援団体」という用語を説明する。本論文でいう「自治体」とは、宮城県内の沿岸被災自治体と一部の内陸自治体での市町を指す。これは 2011 年 7 月 29 日に日本政府が発出した「東日本大震災からの復興の基本方針」で、「復興を担う

自治体主体は、住民に最も身近で地域の特性を理解した市町村が基本」としていることを根拠とするものである。「自治体」の同義語として「自治体」が挙げられる。「自治体」は立法・司法の作用や、内閣の自治体権限の作用(矢吹,2010)や執行機関の文脈で用いられるが、本論文ではそのような「客体」としての組織ではなく、「最終顧客」である住民に直接接触し、震災復興過程で役割を果たす「主体」としての側面(矢吹,2000)を強調する観点から、「自治体」を用いる。なお、先行研究で「行政」と挙げているものについては、無理に「自治体」に言い換えることなく、「行政」を用いることとする。

次に「住民組織」という用語についてである。本論文での「住民組織」とは、町内会、自治会、自治体区、自治体・支援団体・住民が一同に会して復興まちづくりを議論する「まちづくり協議会」の住民の総体、英語でいうところの Neighborhood Association などの組織又は仮設住宅や復興公営住宅の自治会を形成する前の準備組織(準備会、世話人会、世話役人会)を指す。

多様な「住民組織」と一般的に括ることへの批判が予想される。しかし、現実には町内会や自治会、自治体区といった呼称の違いは各地に存在するものであるが、本論文は郷土史的に住民組織の呼称の違いや仕組みの違いを説明することを目的とするものではない。むしろ住民が組織として、自らのコミュニティを主体的に形成・運営することや、自治体や支援団体との相互作用を生み出す作用を指す言葉として、「住民組織」として用いるものである。

最後に「支援団体」とは、東日本大震災からの震災復興に関わる自治体や住民組織以外の団体で、自治体や住民組織による震災復興を支援する主体を指す。「支援団体」は、特定非営利活動法人、非政府組織(NGO)、法人格を持たないボランティア団体・NPO 団体(これらを総称して「NPO/NGO 等」と表記する)、一般社団法人、社会福祉法人、公益財団法人、公益社団法人、民間企業等を包摂する。

震災復興に係る「支援団体」には「ボランティア・グループ」と非営利組織とが存在する。

ボランティア・グループは、善意、奉仕、公益といった要素をもち、貢献に応じた報酬や賃金等の交換関係の均衡に中心的な価値をもたない、利他的な無償行為を価値とする者(桑田&田尾, 2010)による、自らの意思で行動する、インフォーマルな組織である(立木,2016)。

その後の震災復興過程で、ボランティア・グループが非営利組織に発展する場合もあるが、その場合には、①誰もが同じように考え行動することを目的とした文書化、②コミュニケーションのルートの確定、③片手間仕事ではなく、専任者による執行を要するため、スタッフとラインの分化が必要とされる(田尾, 2012)。

非営利組織(nonprofit organization)は、ミッション(使命)の実現のために何らかの事業活動を行う、営利を主目的としない民間の組織である。非営利組織は営利活動は許されているが、その利益を組織メンバーに分配することが禁じられている(田尾&吉田,2009)。

非営利組織研究の中では、NPOと企業との協働、法人格の有無、NPOと社会福祉法人との違い等に焦点をあてた研究もあり、災害直後の自治体と数多くの支援団体の協働を分析した先行研究もあること、実際の現場では自治体と住民組織に加え数多くの「支援団体」が存在し、個別に自治体と住民組織と協働することや、支援団体同士の協働が行われることや、コンフリクトが生じることもある。

それを踏まえると「支援団体」という括りは現実を十分に捉えきれず、「雑駁すぎる」といった批判も予想される。しかし本論文の目的は、自治体と住民組織による震災復興をそれ以外の「支援団体」が総体として、どのように支援を行い、作用が起こったかを分析する点にある。その意味で敢えて法人格の違いに焦点をあてるのではなく、自治体や住民組織を支援する主体として「支援団体」という言葉を用いる。

2.組織間関係をめぐる用語

2.1.ガバナンス

ガバナンスとは、相互依存、資源交換、ゲームのルール、国家からの大きな自立性によって特徴づけられる、自ら組織化している、組織間ネットワークを指す(Rhodes, 1997:15)。本論文で取り上げる研究対

象も、基本的には「国家からの自立性」を特徴とした組織間ネットワークの研究である。そのネットワークは、後述していくように、相互依存、資源交換、ルールが存在し、自らも組織化した関係性でもある。したがって、本論文で言及する「ガバナンス」とは Rohdes (1997) が定義する用語をそのまま活用する。

2.2.「公共・非営利領域」

「公共・非営利領域」については既に第1章で定義づけている。しかし類似した概念との区別を補足的に説明する。稲生 (2010) は、政府主体以外の主体である NPO/NGO、そして住民を、それぞれ協働の主体として統治構造に取り込み、ガバナンス・レジーム下における多様なアクターが協働する組織間事象を「公共領域」と呼ぶ (稲生、2010:43) 一方、自治体組織を核とする公共領域を「狭義の公共領域」と呼び、「自治体を核に協働が行われる、現実の、あるいは、仮想的なシステム」と定義づける (稲生、2010:49)。本論文の「公共・非営利領域」も、ガバナンス・レジーム下で多様な主体の協働を想定する。

しかし、稲生 (2010) の定義とは異なり、敢えて「非営利」という言葉を込めた意味には、三つの意味がある。一点目には、稲生 (2010) が分析対象として想定していた民間企業の存在を研究対象として外している点である。この点は第1章でも言及してある。二点目は、稲生 (2010) が述べる「自治体を核」とする公共領域の見方ではなく、住民組織、支援団体もそれぞれ核となる場面が想定された上での組織間関係を論じるためである。三点目には「非営利」という言葉がもつところに、利益を介しない、「自発性」が含意されている点にある。上記1. でも述べたとおり、本論文で地方自治体を示す言葉に、執行機関としての「自治体」ではなく、自発性を込めた「自治体」という言葉を利用した考え方も通じる点がある。

すなわち、本論文で想定する「公共・非営利領域」とは、「自治体、住民組織、支援団体がルールに従い、資源交換を行う、自発的でありながらも、相互依存的な組織間ネットワーク」と定義づけられる。

2.3.協働

協働について明確に整理されているものでなく、多様な意味を内包する概念だとされる (荒木、澤田、黒木、& 久原、2012; 小田切、2014:20)。協働概念には、「委託事業」や「対等」概念の捉え方でも議論 (第3章参照) があり、名称の多義性、官民パートナーシップ (Public-Private Partnership: PPP)、コラボレーション (collaboration)、コプロダクション (co-production) 等がある。このような協働の多義性は、協働の評価にも多義性や複雑性をもたらしている (金川、2007) ともされる。

荒木等 (2012) によれば、協働の言葉だけが先行し行政活動が行われる中、第一に「形式的協働」の問題 (事業説明会やパブリック・コメント等の手段を講じ、行政に都合のいい計画を住民の意向によって作成したかのように決定していくこと) と、第二に住民や NPO を「下請業者扱い」する問題点、第三に学術的な「協働」概念が百家争鳴のセオリージャングルの状態にあること、第四に「協働」の事例紹介が成功要因と条件に示唆が富むものの、協働を担う主体が NPO のみに限定され、NPO と自治体の二者関係に矮小化されやすいこと、の四つの問題点を指摘した上で、数多くの先行研究の「協働」の理論を個別に取り上げ、その共通要素を、①主体間の対等性、②(行政からの独立という側面の) 自主・自立性、③複数主体の相互作用、④相乗効果による価値の創造に整理している (図 1-22 参照)。荒木等 (2012) で紹介された、各論者、協働の定義や説明、定義等を中心に含意された上記の 4 要素を図式化すると、表 1-8 のようになる。

表 1-8 協働の定義、構成要素

| 論者 | 定義や説明 | 要素 |
|-----------|--|------------|
| 荒木 (1990) | 地域住民と自治体職員とが、心を合わせ、力を合わせ、助け合って、地域住民の福祉の向上に有用であると自治体政府と住民の意思に基づいて判断した公共的性質をもつ財やサービスを生産し、供給していく活動体系。 | ③複数主体の相互作用 |
| 川野 | 自らの資源だけでは足りない経営資源を、互いに補い合うこと。互いに得 | ③複数主体の |

| | | |
|-----------------|---|--------------------------------------|
| (2004) | 意とする能力を出し合って、目的を達成すること。(経営資源が対等であれば対等になるし、資源依存に応じ力関係の強弱が生じる) | 相互作用 |
| 羽貝 (2007) | 多様な地域課題の解決やより質の高い公共サービスの実現を目的とする、住民を構成メンバーとする自主的・自発的なさまざまな活動主体をはじめ、広く「民」と行政との対等な立場での協力関係。 | ①対等性 ②自主自立 ③複数主体の相互作用 |
| 白石,新川 (2008) | パートナーの対等性、相互理解と立場の尊重、関係の透明性や公開性、目的の共有、成果の達成と評価、相互の利益と成長が「マルチパートナーシップ」の原則。 | ①対等性 ②自主自立 ③複数主体の相互作用 |
| 松下 (2009) | 定義のキーワードとして、①主体、対等、自立(自律)、責任、信頼であること、②市民・NPO が公共の担い手(公共主体)として公共課題に取り組んでいること、③協働は行政と市民・NPO の間だけでなく、市民・NPO と議会・議員間、市民・NPO 同士の関係であること、④自治の実現が協働の目的であること。 | ①対等性 ②自主自立 ③複数主体の相互作用 |
| 稲生 (2011) | 複数の組織ないし行為者が、対等な資格で、政策的課題の解決のために、領域横断的に行う、自発的かつ透明で開かれた協力関係ないし協働作業。 | ①対等性 ②自主自立 ③複数主体の相互作用 |
| 武藤 (2011) | 市民社会の存続のためにあらゆるセクターが対等な立場から協力し合うこと。 | ①対等性 ③複数主体の相互作用 |
| 佐々木他 (2009) | 異なる技能を持つ人々のコラボレーションによる革新的な解決や成果が想像できる。 | ③複数主体の相互作用 ④価値創造 |
| 小島、平本 (2011) | NPO、政府、企業という3つの異なるセクターに属する参加者が、単一もしくは2つのセクターの参加者だけでは生み出すことが不可能な新しい概念や方法を生成・実行し、多元的な社会的価値を創造するプロセス。 | ③複数主体の相互作用 ④価値創造 |
| 鈴木、滝村 (2013) | 複数の人間が協力して働くことであり、その協力関係は基本的には対等で、時には情緒的なコミットメントを伴い、個別に行動するよりも大きな成果を生み出すことが期待される。 | ①対等性 ②自主自立 ③複数主体の相互作用 ④価値創造 |
| 小田切 (2014) | 公共的目的のために異なる複数の主体が協力する行為の総体。 | ③複数主体の相互作用 |

(荒木等(2012)を元に筆者作成)

これらの定義の中で明らかになってくるのは、政治学や公共政策等を背景にした議論(羽貝,2007;白石・新川 2008;松下,2009;稲生,2011;武藤,2011)は、荒木等(2012)も含め、行政との関係での「対等性」や「自主自立」を前提とした、複数主体の相互作用を定義づけている。これに対し、佐々木等(2009)、小島等(2011)は、価値創造の側面に重点を置いて、複数主体の相互作用を定義づけている。これらの相違は協働のどの側面に焦点を当てるかによって視点が異なるものである。佐々木, 加藤, 東, &

澤田(2009)³や小島 & 平本(2011)も企業との協働により、新たな価値を創造することを視野に入れている。本論文では「対等性」を意識しながらも、主体間の協働による価値創造の側面にも視点を向けていきたい。公共・非営利領域における「価値創造」は捉えにくい概念ではあるが、例えば荒木他(2012)は、自治体が単独では考えていたときには気づかなかったような新しいアイデアなどの例を挙げている。本論文でも異なる主体間で協働することで、具体的にどのような価値が生まれたのかを関係各章で検討を行っていく。

本論文では、2011年3月11日の東日本大震災の発生から5年間の期間を研究対象とするものである。協働は、直線的ではなく急に発生する(emergent)なプロセスであり(Gray,1989;Thomason & Perry, 2006),「協力」、「調整」といった静的な組織間関係を表す言葉とは区別され、協力や調整は、協働するプロセスの中で発生する(Gray,1989)。したがって一回限りの協力関係ではなく、ある一定期間の協力関係を予定する。したがって、そのような期間性をもたせた定義として、本論文ではThomason & Perry(2006)に従い、「協働」を「異なる視点で問題を見るもの同士が建設的にその違いを探索し、何が可能かといった限定的な視点を超えて解決策を探し出し、その解決策を共同で実施する長期的に統合されたプロセス」と定義する。

田尾雅夫によれば、パートナーシップは二者関係を想定し、コラボレーションは、ネットワーク上に広がる三者以上の協働関係を指し、その中心には地方自治体が存在し、一つの公共のための組織またはシステムができ上がったもの(田尾,2011:132-133)ともされる。官民パートナーシップ(Public-Private Partnership:PPP)は、米国で悪化しつつある都市の状況を強調する中で生まれてきた概念であり、共有されたビジョンのもと、経済再開発、教育、住宅、コミュニティに蔓延する課題の解決のために各セクターの資源を蓄積し、共通の計画を実現するための協働の努力を示す(Gray,1989;8-9)。

田尾の見解に基づけば、住民組織と支援団体との関係、住民組織と自治体との関係(以上、本論文

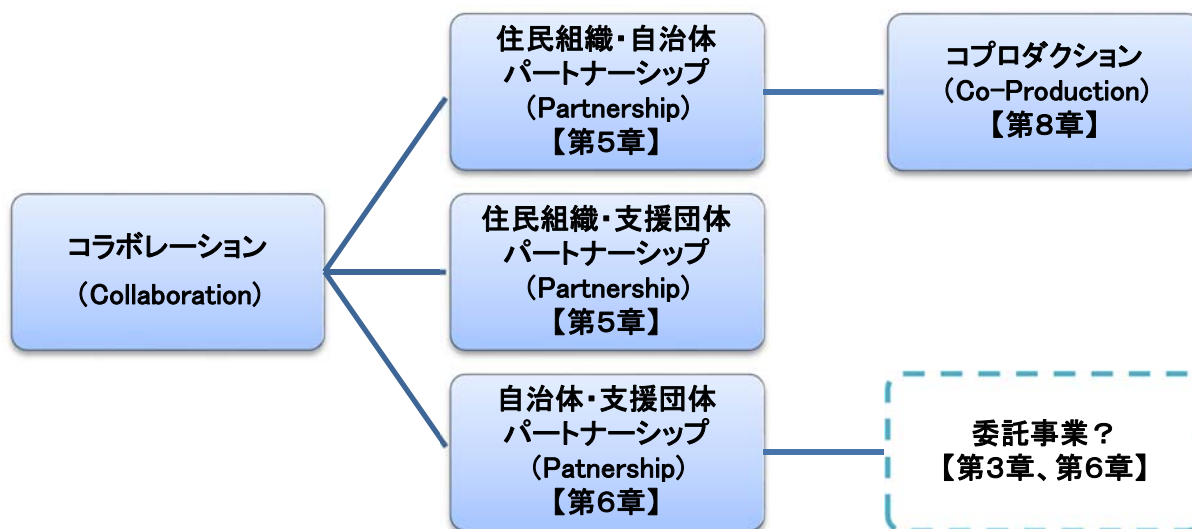


図 1-13 協働を巡る用語の整理(田尾、2011などを元に筆者作成)

第5章)、自治体と支援団体との関係(第6章)は、それぞれ「パートナーシップ」となる。また、住民組織と自治体との関係のうち、住民組織が資源を提供しながら、自治体と協働してサービスを受益する、コプ

³ 佐々木他(2009)は、社会的企業家論やNPO論の研究者である、J.E.オースティンの議論を取り上げ、コラボレーションを①慈善的ステージ(慈善の与え手と受け手との一方的関係)、②取引的ステージ(相互利益のために特定の活動に焦点を絞って、相互に自らの資源を交換する関係)、③統合的ステージ(企業とNPOがミッションや人材、活動を共同化し、共同の製品開発、共同事業を行うまでに進化した段階)とに協働の進化のステージを表す。

ロダクション(第8章で詳述)となり、また、本論文全体で検討する住民組織・自治体・支援団体の関係は、「コラボレーション」として、図 1-13 のように整理されるのだろう。

また協働は、その強度や相互依存の関係に応じて、情報提供、プログラムの協働実施、全面的なパートナーシップ等、様々な形態をとる(Guo&Acar,2005:343)。宮城県環境生活部(2005)や仙台市(2005)によると、行政とNPO等との協働の形態として、「情報交換・情報提供・意見交換」、「政策・企画への参画」、「共催・後援」、「業務委託」、「実行委員会・協議会」、「補助・助成」、「公の施設の管理運営(指定管理者制度)」を列挙している⁴。

情報交換はステークホルダー間の行動を調整し、ステークホルダーの行動を支持する役割をもつ一方で、公式な合意に比べ、一時的で自発的な要素があるとされる一方、公式な合意は具体的に特定化された行動をとることができるが、実際に合意を実施してみると、合意の前提や実施計画を見直す必要を認識するとともにされる(Gray,1989:88-91)。委託事業が「協働」概念に含まれるかどうかについては、第3章の平時の自治体と支援団体との関係に関する先行研究を検討する中で詳述していくこととする。

3. 時期区分をめぐる用語

上記のネットワークは、時間的経過の中で生成・変化する、動的で創発的な組織間関係と考えられる(稲生,2010:57)。本論文では、震災がない場合の組織間関係と震災が発生してからの組織間関係の比較分析を行う上での、時期を示す言葉として「平時」と「震災復興過程」を区別する(第3章参照)。

「平時」とは、震災などの大規模災害が発生していない場合の期間を指し、一般的には「通常時」という言葉と同様に用いる。「平時」という言葉は「戦時」の対語として用いられることもあるが、「平常」、「ふだん」といった意味合いもあることから、「平時」を使用する。また実際のインタビュー調査の中でも「震災前」という言葉が聞かれたが、「震災前」の状況は震災の影響を受けないものとして、「平時」に分類する。

「平時」に対置して、災害の影響を受けた期間を説明する言葉として、先行研究や実務家の間では「災害時」、「緊急時」、「避難所期」、「仮設住宅期」、「恒久住宅期」、「震災復興期」等の言葉が用いられる。しかし本論文では、「平時」に対置する概念として「震災復興過程」という言葉を用いる。なぜならば、本論文は東日本大震災からの5年間の震災復興過程における組織間関係の動的過程を追究することを研究目的としており、「緊急時」だけに留まらないからである。もっとも、5年間の状況を「震災復興過程」という単一の時期区分で組織間関係を説明することには限界がある。そこで、第3章で後述するとおり、本論文では「震災復興過程」を「避難所期」「仮設住宅期」「まちづくり検討期」「恒久住宅期」の四期に分類する。すなわち、本論では「震災復興過程」という言葉は、「平時」に対置される期間であるとともに、「避難所期」「仮設住宅期」「まちづくり検討期」「恒久住宅期」の四期の総和であることを示しておく。

第6節 本論文の構成

本論文の大きな目的は、従来の自治体とNPO、住民組織の各組織の特徴を踏まえた上で、自治体とNPO、住民組織と自治体、住民組織とNPOとの協働や組織間関係に関する先行研究を踏まえた上で、東日本大震災からの震災復興の文脈で、これらの組織間関係がどのような変化を見せるのかを明らかにするとともに、住民が支援を受けるだけでなく、サービスの供給者となる過程を明らかにすることにある。本論文は、その目的に従って、次のような構成をとる。

第I部(第2章から第4章)では、第I部「先行研究・分析枠組み検討編」として、公共・非営利領域

⁴ Guo & Acar(2005)は、NPO同士の協働についてコミットメントや資金提供の有無、公式性の観点から、「非公式な協働」(情報共有、クライアントの照会、事務所スペースの提供)と、「公式の協働」(共同プログラムの実施、補助、ジョイント・ベンチャー、合併)とに区別して論じている。Snavelly, & Tracy(2000)は、NPO同士の強度について、Guo&Acarが分類した「非公式な協働」が容易になされる一方、行政の助成金が縦割り化されていること等を理由に、予算・会計・評価のレベルでの協働は容易にはなされない、としている。

における、震災復興過程に組織間関係を分析するための先行研究を振り返り、必要に応じて筆者が行ったインタビュー・データとの比較検討を行い、本論文全体の分析枠組みを検討することを目的とする。

もともと、自治体とNPO、住民組織と自治体、住民組織とNPOとの協働についての理論や、背景事情を明らかにする。震災復興過程の協働に関する先行研究の内容は非常に膨大であり、しかも多岐にわたる。そこで第I部では、膨大な先行研究を、①組織間関係(第2章)、②震災復興過程に関する「時間」(第3章)、第三に震災復興過程の「コミュニティ」という「場所」(第4章)とに大きく分類して検討した。

災害マネジメントの全過程を円滑に進める上で、組織と情報が不可欠だとされる(河田,2008)。第2章では、一つ目の分析視座の「組織間関係」に関する先行研究について、本論文との関係性が深い、組織間の①コミュニケーション、②資源やパワーと依存、③コンフリクト、④信頼に関する研究を検討する。

第3章では、本研究の分析視座の二つ目の震災復興過程に関する「時間的区分」を検討する。震災復興過程は動的に変化する過程である。本研究が研究対象とする東日本大震災からの5年間でも震災復興の課題、震災復興過程に参加する組織の形態、態様も異なる。災害に関する先行研究では、災害の発生前後を包括的に捉えた災害マネジメント・サイクルや、主として災害直後の組織間関係を検討したDRCモデル、震災復興過程の時間的区分に関する先行研究をレビューし上で、本論文が目的とする、東日本大震災からの5年間の分析に必要な枠組みとして、震災復興過程を避難所期、仮設住宅期、まちづくり検討期、恒久住宅期に分類し、各期と平時との相違を明らかにしていく。

第4章では、分析視座の三つ目の「場所」に関しては、「コミュニティ」と住民の関わりについて検討をする。震災復興の実務等で、非常に重要視される「コミュニティ」や「コミュニティ形成」とは一体、何であったのか。既往研究の理論と自治体、住民組織、支援団体聴き取り調査の一致と乖離を明らかにする。その上で、震災前の住民組織が維持された「伝統的コミュニティ」と、震災前の住民組織とは異なった形態をもつ「新設コミュニティ」とに分類した上で、分析枠組みを設ける。

第II部(第5章から第9章)は実証分析編として、震災復興過程の組織間関係を分析するにあたっての個別・具体的な論点の関連先行研究を振り返り、筆者が行ったインタビュー調査の結果を分析する。

第5章では、第4章で検討した伝統的コミュニティと新設コミュニティの相違がコミュニティ形成に与えた影響をソーシャル・キャピタル(SC)の概念を用いて検討する。同章ではSCの概念をコミュニティ内の団結(結束型 SC: Bonding SC)に触れつつ、コミュニティと支援団体との水平的な関係(橋渡し型 SC: Bridging SC)、コミュニティと自治体との垂直的な関係(連結型 SC: Linking SC)とに分類し、第3章で用いた4つの時期において3つのSCがどのように相互作用し、変更してきたかを検討する。また、橋渡し型SCや連結型SCで述べられる「水平的」、「垂直的」の概念と実態との異動点も検討していく。

第6章では、震災復興の過程における自治体とNPOとの組織間関係を明らかにする。本論文の目的である、震災復興における自治体、住民組織、支援団体との組織間関係のうち、第5章で明らかにした住民組織を中心とした組織間関係では明らかにできなかった残余の部分の検討を行う。同章では、自治体とNPOとの関係性が、住民組織を中心としたコミュニティ形成に与えた影響も合わせて分析する。

第7章では、組織間関係を、組織と組織の関係性を調整する個人である「対境担当者(Boundary Spanner)」の概念を用いて、特に個人レベルでのコミュニケーションや信頼に着目して分析を行う。震災復興の過程は、状況が変化し続ける不透明で不確実性に富んだプロセスである。そうした中で、組織同士の関係だけでは十分に機能せず、一定の裁量をもって現場で関係を調整する「対境担当者」の役割が重要となる。震災復興の文脈における、対境担当者とはどのような特性をもち、どのような機能を果たしたのか。個人レベルでの組織間関係を分析していく。

第8章では、住民組織を具体的な分析対象として、住民が支援を受けるだけでなく、自ら公的サービスを提供するような、主体性を発揮していくプロセスを、Co-Production等の概念を用いながら、分析することとする。住民が主体性を発揮し、自らの地域は自らの手で管理していたために必要なことや、自治体や支援団体の役割を分析する。

以上の各章の議論を踏まえて、第9章では、震災復興過程における組織間関係論の観点から自治体、非営利組織、住民組織の協働関係を総括する。その中で、震災復興の文脈と平時の文脈の違いを再確認し、自治体、支援団体、住民組織の間に影響を与えた要因を、組織間関係の既存理論との異同点をみていく。それらの分析を終えた後、震災復興の過程における、自治体と支援団体、住民組織の役割を分析することとする。以上、本論文の全体構造を示すと、図 1-14 のとおりとなる。

博士論文の構造

研究タイトル: 震災復興過程の組織間関係

- 公共・非営利領域を対象に -



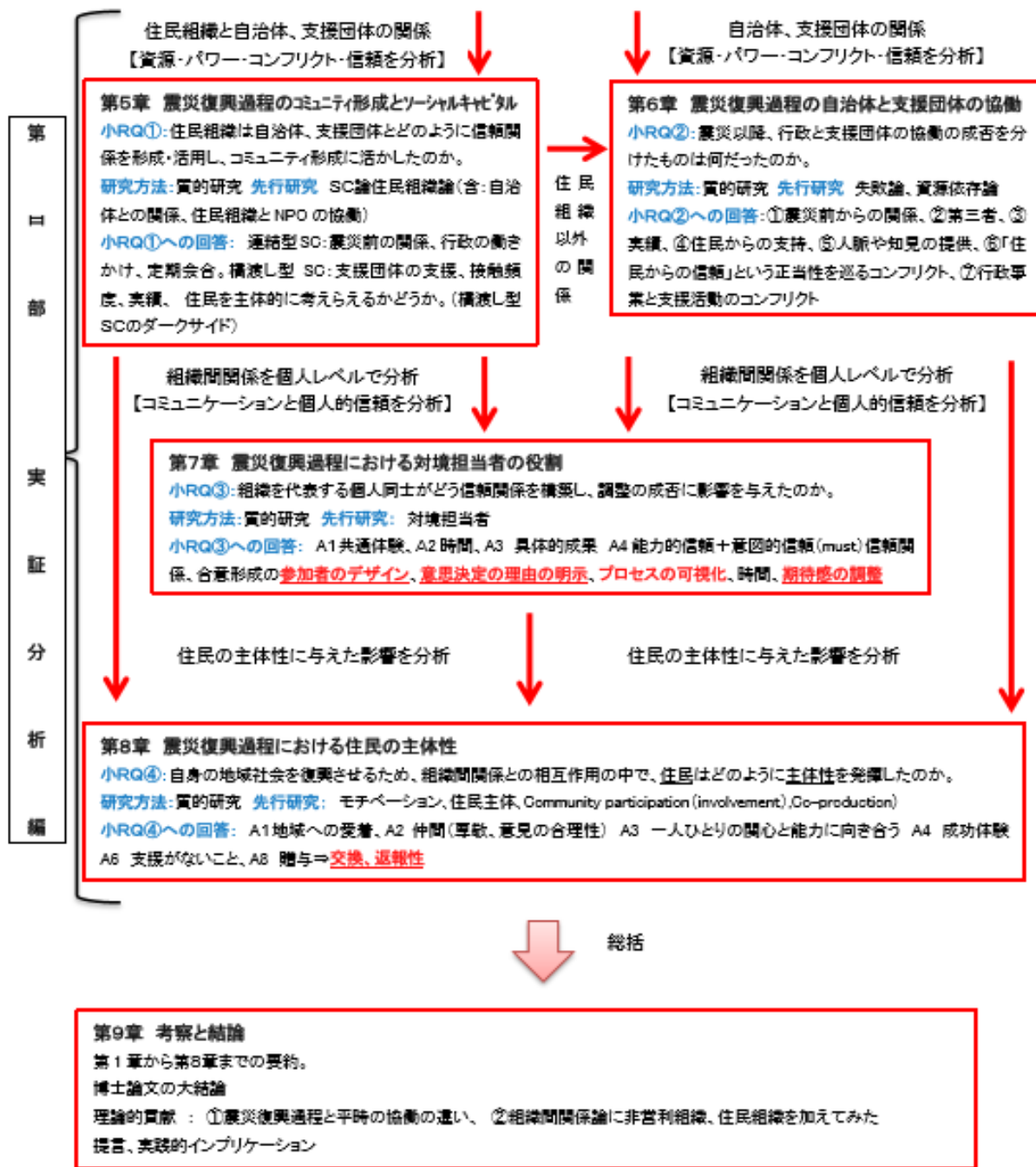


図 1-14 本論文の全体構造(筆者作成)

図 1-14 では本論文の全体像を示したが、やや子細に過ぎる。そこで、本論文の第II部の実証分析編で明らかにしていきたい議論の論点を図式化して示しておきたい(図 1-15)。

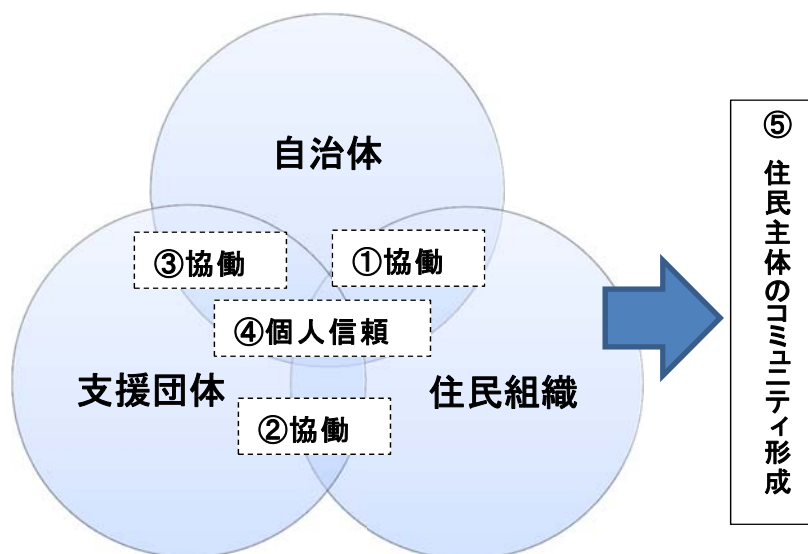


図 1-15 本論文の分析の視点(筆者作成)

第一に震災復興過程における住民組織と自治体との資源・パワー・コンフリクト関係を、主としてソーシャル・キャピタル(SC)の概念に基づき、組織のレベルで分析する(第5章:図1-15の①)。第二に震災復興過程における住民組織と支援団体との資源・パワー・コンフリクト関係を、主としてソーシャル・キャピタル(SC)の概念に基づき、組織のレベルで分析する(第5章:図1-15の②)。第三に震災復興過程における自治体と支援団体との関係を、主として協働の概念に基づき、組織間関係のレベルで分析する(第6章:図1-15の③)。第四に、自治体と支援団体と住民組織のコミュニケーションや信頼、コンフリクトを、主として対境担当者(Boundary Spanner)の概念に基づき、組織間関係のレベルで分析する(第7章:図1-15の④)。最後に上記の協働関係をとおして、住民主体のコミュニティ形成がどのように形成されていたのかを分析する(第8章:図1-15の⑤)。以上を踏まえて、総論としてのまとめを行うのが第9章となる。

これらの検討を行う上での前提や分析枠組みを、第I部 先行研究・分析枠組み検討編(第2章から第4章)で模索し、提示していくこととする。

第 I 部 先行研究・分析枠組み検討編

第 I 部では、本論文のタイトル「震災復興過程の組織間関係の形成と維持ー公共・非営利領域を対象にー」を検討するための軸となる、①組織間関係、②震災復興過程の時間的区分、③コミュニティと住民参加という3つの観点から先行研究のレビューを行い、本論文の全体の研究上の問い(リサーチ・クエスション:RQ)を明らかにするとともに、第 5 章以降の実証分析編で検討すべき、各章の研究上の問いを小 RQ として提示することにある。

第 2 章 組織間関係

第 1 節 はじめに

組織を理解するためには、組織内での人々の相互作用や効果、成長、変化発展の理解に加え、組織と環境との関係についての理解が必要となる(桑田 田尾, 2010)。バーナードは組織存続のために環境との適合の必要性を挙げている。組織の参加者が組織から強い影響を受けるのは、コミュニケーションの経路と内容に高度の特定性が見られる他、個人の人格や価値観、思考様式まで影響を受ける可能性が高くなる (Barnerd, 1938; 桑田 & 田尾, 2010)。組織は、その生存のために、環境から諸資源を獲得する必要があり、意識的に資源や影響力、そして統制力を取引する。その中で、各組織はできる限り自由裁量を獲得し、外部環境に影響を与えようと努力する (桑田 & 田尾, 2010)。

組織間関係は、相互に自律的であろうとしつつ、なお相互に直接的な依存関係をもつ組織間関係を意味し、契約や合意、非対称なパワー行使の関係に基礎をおいている (桑田 & 田尾, 2010)。組織間関係論は組織と環境との相互作用・相互連関をとらえようとしたものであり、1970 年代以降、他組織との関係や組織間システムに加え、コミュニティをも研究対象とするようになった(山倉, 1993)。

組織が組織間関係を形成する理由は、①共通利益の追求(互酬性)、②他組織に対するパワーを形成・展開(パワー)、③取引コストの軽減、④正当性の獲得、⑤上位機関からの委任、強制であるとされる(山倉, 1993)。組織間関係の解明には、組織間のコミュニケーション、パワー(山倉, 1993)、コンフリクト (田尾, 2012)の分析が必要不可欠とされる。

そこで本論文との間で関係性が深い組織間関係を検討する概念として、①資源やパワーと依存、②組織間コンフリクト、③コミュニケーション、④信頼という観点からの先行研究のレビューを行う。

上記の 4 点に絞った理由は 3 つある。第一に、筆者が本論文執筆のための聴き取り調査では、自治体、NPO/NGO 等の支援団体、住民組織の関係者から、他組織との関係について、繰り返し言及がなされたのが上記の 4 点であり、震災復興過程における組織間関係に影響を与えると考えられるからである。

第二に、これらの組織間関係に影響を与える要因につき、理論的示唆と現実の組織間関係に携わった実務家の意見を照合させることで、理論的に新たな示唆が得られるかもしれないからである。

第三に、今後の災害時に震災復興のプロセスに関わる、住民組織、自治体、支援団体の関係者にとってコンフリクトや信頼関係の背景について示唆を与え、将来の災害発生時の組織間関係の円滑化に資するかもしれない、と考えるからである。

第 2 節 資源依存論とパワー

1. 資源依存論

資源依存論は、組織間関係論のパイオニア的理論とされる (若林, 2009)。組織間関係は、資源交換により生成すると見る立場と、パワー行使による交換の強制の結果、生成される(稲生, 2010)。

フェファールとサランシク(Pfeffer & Salancik, 1978) は、資源依存論は、自組織が有しない資源を所有する他組織との関係を維持する一方、資源を持たない組織が資源をもつ組織への依存と従属も強くなることを説明する。

ここでいう「資源」とは、モノ・ヒト・カネに留まらず、知識や技術、信用や信頼（田尾，2012）、情報・諸制約・正当性を含む広い概念であるとされる（山倉，1993）。Polisby(1980)は、コミュニティの意思決定過程において、貨幣と信用、職業に対する統制力、他者の情報獲得に対する統制力、社会的立場、知識および熟練、人気・尊敬・カリスマ性、合法性・合憲性・公認性・正当性、時間、個人的(人間的)エネルギー等、多様な資源が用いられており、資源が巧妙に使われることも、そうでないこともあるとする。

自治体の施策推進と資源との関係につき、金井利之は、住民が自治体に対して有する、住民同意という正当性・正統性資源や政治的資源に対し、自治体から住民に対して有する、資金、人的資源(聞き役に回ることでの労働時間の投入)、情報資源(政策的行政的情報、利害情報、法的情報)、法的権限(合法性)が渾然一体となって提供される資源(金井, 2003:185,193)との交換関係を示している。

上記の先行研究を元に、公共・非営利領域の、特にコミュニティ形成で利用される資源を分類し、それらの資源について、本論文の各章で触れる可能性がある章を並置して表記すると、次の表 2-1 のとおりとなる。

表 2-1 先行研究における「資源」概念と各章との関連

| 資源 | 関連章 |
|-----------------|-------------------|
| 資金(貨幣と信用) | 第 5 章、第 6 章、第 8 章 |
| 時間 | 第 5-8 章 |
| 人的資源 | 第 5-8 章 |
| サービス提供能力 | 第 5 章、第 6 章 |
| 個人的(人間的)エネルギー | 第 7 章 |
| 社会的立場 | 第 7 章 |
| 知識および熟練 | 第 5 章、第 6 章、第 7 章 |
| 人気・尊敬・カリスマ性 | 第 5 章、第 7 章、第 8 章 |
| 情報 | 第 5 章-第 8 章 |
| 合法性・合憲性・公認性・正当性 | 第 5 章-第 8 章 |
| 住民同意 | 第 5 章、第 8 章 |

(筆者作成)

金井利之は、自治体が有する資源の認定には裁量性や主観性が存在するとした上で、事業に使用すると消滅する財源・人員のような消滅資源と、再生・再利用・複製が可能な法的資源、権限、情報等の不滅資源とに分類する(「不滅資源仮説」)(金井,2003:185-193)。

本論文の資源の分類でも主観的であるとの指摘は免れ得ない。しかしながら、実際に交換がなされる資源が何かを特定していくことが、公共・非営利領域の組織間関係を分類する上で重要と考えられる。現実には、資金、時間、人的資源等の消滅資源と、情報、正当性、住民同意といった不滅資源とが渾然一体として存在するものと考えられる。また属人的な資源(個人的(人間的)エネルギー、社会的立場、知識等、人気・尊敬・カリスマ性)は基本的には第 7 章の対境担当者を検討する上で有益と考えられる。

行政と NPO 等の資源依存関係に関しては、サイデルによれば、行政は NPO 等に対し、収入、情報、政治的支援、正当性やアクセスを提供する一方、NPO 等は行政に対し、サービス提供能力、情報、政治的な支援や正当性を提供するという(Saidel,1991:544-546)。

公共・非営利領域の資源に関し、金井は、自治体の資源制約を克服する手段として、地域の人員・組織資源の誘導を目的とする町内会や自治会等の住民との協働や、技術・労力・知識等を自治体の外に置いたままで、自治体の希望する方向に活用しようとする、アウトソーシングを紹介する(金井, 2003:202)が、住民との協働の形成・維持、合意形成や団体形成などには、労力・神経・時間・資金などの費用がかかる(金井,2003:205)ともする。

金井は、資源の流通経路には人脈が重要な役割を果たし、パターン化、組織化、ネットワーク化されて

おり、流通経路自体も影響力の源泉だとして、資源誘導・涵養の事業手段を軸に自治体と関連民間団体が利益共同体を形成する、とも指摘する(金井, 2003:179-183,205)。他方で、資源誘導は①専門技能の未育成、高コスト等の自治体の資源規律の悪化、②自治体の「暴走」防止の困難、③誘導資源の限界等の問題を惹起するとも指摘する。

ある組織の他組織への依存は、①資源の重要性、②資源の安定的・確実な提供、③資源の配分や利用に対してもつ自由裁量の程度、④代替資源の獲得の可能性、によって決定される (Saidel, 1991; Robbins, 2001; 桑田&田尾, 2010)。

資源依存論は、組織間関係の形成や展開の理由を説明する学説であるとともに、組織間の相互作用、パワー関係、合併、合弁、政府規制、政治行動等の広範な問題を説明し、ネットワーク分析や協同戦略パースペクティブ、制度化パースペクティブ等、組織間関係を説明する他のパースペクティブに受け継がれた点で、優れた学説であるとされる(山倉, 1993)。また組織間の対称的・自発的な資源交換関係だけではなく、資源獲得を巡る非対称関係(パワー)に焦点をも取り扱う(山倉, 1993)点にも特徴がある。

資源依存論には、第一に組織を超個人的存在として取り扱ったり、代表者のトップ・マネジメントと等置され、「組織」としての側面を重視していない点、第二に組織間関係の形成・維持過程や交渉過程の分析が行われていない点、第三に組織間システムやフィールドといった、組織周辺環境の要素を捉えきれない点、第四に組織間の信頼関係、共有価値・規範などを捉えきれない点が問題点とされる(山倉, 1993)。

確かに経営資源の交換は、資源の多寡により対等か力関係が生まれる一方、互いに得意とする能力を出し合うことは、組織生存のための依存というよりも、プロジェクト達成を目的とした関係(川野, 2004:183)ともみられる。

これらの課題は、第3章の震災復興過程の検討を通じた期間の検討、第4章のコミュニティの検討を通じた場所の検討、第5章のソーシャル・キャピタルの検討、第7章の組織間関係をコントロールする個人である、対境担当者同士の信頼関係等を検討していくことで緩和されるとも予想される。

2. パワー

本論文で検討する震災復興過程においても同様であるが、どのコミュニティでもなんらかの集団が必ず他の集団を支配し要求を行い、また協働して政策決定を行っている (Polsby, 1980)。組織間関係におけるパワーとは、他の抵抗を排しても自らの意思を貫徹し、自ら欲しないことを他から課せられず、オートノミー(自律性)を有することである (山倉, 1993)。

組織間関係で、パワー関係を捉えることの意義は、どの組織が支配的かを明らかにし、組織間関係につき、現実妥当性をもった議論ができることとされる。組織が他組織に対してパワーを有しているのは、他組織が必要な資源を有していることである(山倉, 1993)。現実的にも資源の多寡が力関係や依存関係を生み出す(川野, 2004)。

田尾(2012)は、フレンチとラベン (French & Raven, 1959)の説明を元に、相手の認知に基づくパワーを、①報酬パワー(Reward Power: 報酬の付与)、②強制パワー(coercive power: 従わない場合の罰)、③正当性パワー(legitimate power: 影響行使に関する正当な権利とその受入れ)、④専門性パワー(expert power: 特定の知識や技術)、⑤準拠性パワー(referent power: 魅力を感じ一体でありたいと願うパワー)に分類している。Robbins (2001)は、力の源泉を公式の力(強制力、報酬力、情報力)と、個人的な力(専門力、同一化による力、カリスマ性)とに分類する。これらの分類を図示すると、次の表 2-2 のようになる。

表 2-2 先行研究によるパワーの分類

| Robbins の 大分類 | Robbins, 2001 | French & Raven, 1959 | 例 |
|------------------|------------------|-------------------------|-------------|
| 公式の力 | 報酬力 | 報酬 | 金銭、非金銭(昇進等) |

| | | | |
|-------|---------|-----|----------------------|
| | 強制力 | 強制 | 恐怖心、身体的制裁 |
| | 情報力 | | 販売、費用、給与、利益 |
| | 正当権力 | 正当性 | 組織メンバーによる 職位権限の容認 |
| 個人的な力 | 専門力 | 専門性 | 医師、税理士、心理学者 |
| | 同一化による力 | 準拠性 | 有名人が宣伝する製品 |
| | カリスマ性 | | 魅力的なビジョン |

(筆者作成)

行政とNPOとの委託契約に関しては、行政は委託したNPOに依存しながらも他組織に乗り換えることが可能なので組織は生存が可能なのに対し、複数の財源を持たず、委託事業に依存するNPOは不利な立場に追い込まれる(川野, 2004:184-187)。

組織間関係で検討すべきパワーの問題は、相手側組織が必要とする、組織の公式な力と個人的な力とによって考えられる。先行研究では、パワーはコンフリクトを増減させるとする(Robbins,1974:47-48)。パワー依存パースペクティブの相互作用では、他組織の動機をあまり考えずに、自らの目的の達成を図るため、他組織との間でコンフリクトが生じやすくなる(稲生,2010:60)。また、Osborne, Beattie, & Williamson は、地域再生計画の検討にあたり専門機関とコミュニティのメンバーの間にパワーの不均衡が生じ、またそこから排除されたグループの問題も生じると指摘する(Osborne, Beattie, & Williamson,2002:21)。

概して公共・非営利領域においては、自治体が住民組織や支援団体(NPO等)よりも強力なパワーをもつとされる。その背景として、矢吹(2010)は、①経営資源(ヒト・モノ・情報)の相対的優位性を挙げる。公的な組織や政治的では、「情報」が決定的に重要なパワーの通貨としての役割を果たし、その重要性も関係者に理解されること、②自治体が各主体の中で全体像を見渡せること、③成果の分配に関する理念的・権限的公平性を有すること、④地域経営の責任の所在があることが、自治体の相対的優位性の源泉である、とする一方(112-114頁)、NPOの「専門性」、地縁型住民組織の「地縁性」を結びつける必要性があるとする(172-173頁)。

同時にコミュニティで行使される影響力の大半は、比較的有力ではない大多数の人々の間に分散しているともされ、エリートに後押しされたコミュニティの計画が失敗するのは、広範な支持や正当性を欠いているためだとする(Polsby, 1980)ことから、公共・非営利領域でのパワー関係を見ていく上では、「正当性」が極めて重要な役割を果たすものとみられる。

3.依存からの脱却

組織が資源依存を回避するためには、依存回避戦略(垂直的統合、水平的結合、多角化など)、支配回避戦略(行動準則、業界団体、カルテル、合弁、取締役兼任など)がある(田尾, 2012)。戦略には、代替的取引関係の開発、多角化や、②他組織からのコントロールを最小限に抑える戦略として、交渉(bargaining)、包摂(Cooptation)、連合(Coalition)等の方法がある。連合は、力を持たない複数の人間が団結し、連合を組むことで連合外の人びとに対して優位に立てよう努力する(Robbins,2001)。

交渉とは組織間で財・サービスの取引に関する合意を意図した折衝である。包摂とは環境からの脅威を回避するために、組織のリーダーシップ構造や意思決定機構に利害関係者の代表を参加させることである。連合とは共通目的のために二つ以上の組織が連合することを意味する(桑田&田尾, 2010)。また、①他組織に対する自らの資源の価値を高めること、②他組織以外の選択を増やすこと、③他組織との関係性を減らすこと、④他組織の選択肢を減らすこと(山倉, 1993)もその手法として挙げられる。

また支援者と受援者(クライアント)の関係では、受援者は支援者よりも一段低い位置にいるため、支援者は権力の使い方には慎重になるべきであり、間違った支援や支援のされすぎによって「恥をかかされ

た」と感じないよう、またクライアントが物事を頼むことで罪悪感を抱かないよう、配慮が必要 (Schein,2009:169,236-237)だとされる。他方で、受援者(クライアント)側も、支援者がその役割を変える時期だとは分からないので、役に立つ時間を過ぎても支援をしようとする、善意の支援者の努力を遮ることが重要だともされる (Schein,2009:239-240)。

第3節 組織間コンフリクト

1.概論

コンフリクトとは、2つないし3つ以上の人ないし集団の間に生じる対立的あるいは敵対的な関係のことをいう (田尾, 2012)。コンフリクトの存否は認知の問題とされる (Robbins, 2001)。

コンフリクトそれ自体は悪いものではなく、意見の相違に対する奨励や支援を怠る組織は、存続の危機に直面する可能性があるともされる (Robbins, 2001)。建設的、破壊的の何れに働くかが重要であり、組織の成果に貢献するようにマネジメントしなければならない (田尾, 2012)。

コンセンサスが得られず、反対行動が生じるケースとして、原科(2011)は、①科学的な予測に関する問題、②価値判断の対立、③感情的な対立とし、特に感情的な対立はプランニングが時間的制約のなかで行われることから、時間を待つことによる解決は難しいとする。

紛争解決の良さを示す条件として、サスカイドとクルックシャンクは、公正性(fairness)、効率性 (efficiency)、賢明さ(wisdom)、安定性(stability)を指摘する (Susskind & Cruikshank, 1987)。

2.組織間コンフリクトの要因

一般的にコンフリクトが発生する要素として、①資源の希少性・限定性、②目標の不一致や意図関心の分散 (Pondy, 1967; Daft, 2001; Bryson, Crosby, & Stone, 2006) ③自律性の確保(互いが自立を求めて、他者をコントロールして自らの管轄下に置きたいと意図した場合) (Pondy, 1967)とパワー (組織規模、資力、名声)(Bryson, Crosby, & Stone, 2006)や、④職務の相互依存性(組織のある構成単位が他の構成単位に原材料、資源、情報を依存している状態) (Daft, 2001)がある。

コンフリクトについての考え方は、コンフリクトを悪と見る伝統的見解と、コンフリクトを自然に起こるものとする人間関係論的見解、そしてコンフリクトを奨励する相互作用論的見解とに分類される (Robbins,2001)。

ロビンス(Robbins,1974)は、組織間のコンフリクトの原因として、①コミュニケーション、②構造、③個人的な態度の要因という3つの要因を挙げている。コミュニケーションの問題は、意味の難しさ、情報交換の不十分さ、コミュニケーションのチャンネル上のノイズによって生ずるとされる。意味上の難しさは、共通の記号が何ら存在しないとき (Robbins,1974)、または、共通言語や入手可能な翻訳方法がないとき (Rhenman, Stromberg, & Westerlund, 1970)に発生する。

構造上の問題には、組織規模、官僚的な質の問題、スタッフの単一性(Heterogeneity)、監査の方法、参加、報酬上のシステム、権力(パワー)、相互依存がある。また依存回避戦略は組織間のコンフリクトを生み出すことにもなるが、それは機能的でも逆機能的でもある(田尾, 2012)。

リーダーシップのスタイルが高度に権威主義的な場合や、現実主義的であったり、低い自尊心はコンフリクトの要因となる。また、現実主義はしばしば変化やイノベーションを窒息させる方向に作用する。参加すればするほどコンフリクトは減じるとの見方もあるが、それを支持する調査は存在せず、低い自尊心は他者を脅威と捉え、人間関係上の敵意を惹起する。

組織のメンバーの役割への不満はコンフリクトの原因となる。社会的な集まりの頻度は、対立を招く一方、調和(conformity)に作用し、コンフリクトを減ずる作用をもつともされる (Robbins, 1974)。

また、組織内のグループ間に生じるコンフリクトに関しては、目標の不一致(特にある組織の目標が他の組織の目標を阻害する場合)、分化(異なる組織の価値観や行動基準、文化的相違)、職務の相互依存

性(自組織の業務が他組織の業務進行に左右されること)があるとされる(Daft, 2001)が、これらは組織間関係にも共通する特性だと考えられる。

3. 組織間コンフリクトの解決手段

コンフリクトの解決手段としては、共同の問題解決(joint problem solving)が、支配(domination)や問題の無視より利用される可能性が高いが、衝突(confrontation)のような破壊的なコンフリクトの解決方法の利用は非生産的であり、パートナーシップを緊張させる可能性が高い(Mohr & Spekman, 1994)。

具体的な手段として、Robbins(1974)は合理的行動モデルと政治的行動モデルを説明する。その具体例として、合理的行動モデルでは、妥協、権威的な命令、個人や組織構造の変化、政治的行動モデルとして、上位目標の設定(Robbins, 1974; Bryson, Crosby, & Stone, 2006)、役割と責任、実行を含めた段階等の注意深い設定(Bryson, Crosby, & Stone, 2006)などが挙げられる。

コミュニケーションによるコンフリクトの解決手段としては、組織の長がコンフリクトの存在を認め、コンフリクトを奨励する態度が求められる、ともされる(田尾, 2012)。大滝(1996a)は、日経優良企業ランキング上位グループと下位グループとを比較し、上位グループの課長が現場の不満や問題を「革新」の機会として前向きに捉えている、としている。

個人的な態度の問題もコンフリクトの要因となりうる。個人的な態度の問題とは、個人特有の問題や個人的な価値体系の相違によるものであり、性格、役割の満足度と地位、目標、社会的相互作用があり、その多くは組織幹部によって制御可能なものである(Robbins, 1974)。

第4節 組織間コミュニケーション

1. 組織間コミュニケーションの機能

コミュニケーション技術はどのような組織にとっても重要な要素である。集団や組織において、コミュニケーションが果たす役割は統制、動機付け、感情表現、情報であるとされ、メンバーが不満や満足を示すための基本的なメカニズムとされる(Robbins, 2001)。

現代組織論では、組織内におけるコミュニケーションに限定されてきたが、組織間コミュニケーションは、後述する組織間のパワーとともに組織間プロセスの解明にとって不可欠(山倉, 1993)とされる。組織間コミュニケーションとは、二つ以上の組織間の①情報交換及び意味形成のプロセス、②情報交換・授受、③意味形成・共有、④「意図」をもった働きかけとして捉えられるとする(山倉, 1993)。

組織間のコミュニケーションの機能には、①行動の予測性が高まり、組織間の協力体制を維持するといった調整機能、②価値共有機能、③取引円滑化機能があり(山倉, 1993; 稲生, 2010)、上記3機能が並列関係ではなく、因果の連鎖関係にあるとともに(稲生, 2010: 280)、その重要性は組織間関係論や公共領域にも当てはまる(稲生, 2010: 316)。

コミュニケーションの態度、特にコミュニケーションの質、相手との情報共有の程度、計画や目標設定における参加や態度は、組織の成功のためには極めて重要である(Mohr & Spekman, 1994)とされる。当事者同士の状況認識や表現手段の相違が、不安や緊張感、怒り、不快感、当惑、屈辱感、罪悪感を生む(Schein, 2009: 43)とされる。。

2. 組織間コミュニケーションの手段と課題

2.1. コミュニケーションの手段

コミュニケーションは、目標的なコミュニケーションとしての、①説得達成の相(相手の認知の構造や感情・行動の変更・面子の維持)、②リアリティ形成の相(経験・感情・知識や意見の共有)と、③非目標的な情報環境形成の相(「たわいもない」コミュニケーションや、共通の時間や経験の共有)の三相をもつとされる(池田, 2000: 13-21)。

池田によれば、説得達成の相の先行研究は個人の情報処理に焦点を当てており、社会的な情報処理の視点が欠けている一方で、リアリティ形成の相は、コミュニケーションが双方向の過程であることを前提として、社会規範という社会関係コードやルール、「相互チューニング」や相手を意識する点で利得があるとする(池田,2000:27-37)。

メッセージの明確さをゆがめるコミュニケーションの障壁である「ノイズ」には、知覚に関する問題、情報過多、意味の難解さ、文化の相違などがあるとされる(Robbins, 2001)。池田謙一によれば、コミュニケーションの成立には、情報の送り手と受け手の間の、①意味の体系(セマンティクス)、②統語の体系(シンタックス)、③語用論(プラグマティズム)、④役割・地位・規範・場所などの社会関係コード、⑤コミュニケーション・パートナーとの間の共有の既存知識からなる、「コミュニケーション前提」の共有が不可欠だが、そのすべてを完璧に共有することは難しいとする(池田,2000:9-11)。

ロビンスによれば、コミュニケーション・モデルは、①コミュニケーションの源、②意思伝達で伝えられるメッセージの記号化(encoder)、③メッセージ、④チャネル、⑤メッセージの翻訳(decoder)、⑥コミュニケーションの受け手に分けられ、メッセージの送り手の成否は、読み、書き、聞き、理由づけの能力次第だとされる(Robbins, 1974)。Stephen(2005)は、組織間で生じるコンフリクト(対立、不一致、ある種の相互作用と定義)の潜在的な前提条件として組織間での言葉の意味の食い違い(訓練経験の違い、選択的認知、相手に関する情報不足)を指摘する。そして、言葉の意味の食い違いが生じるのは、情報交換の不足、コミュニケーション伝達経路のノイズ(知覚に関する問題、情報過多、意味の難解さ、文化の相違)にあるとする。

合理的な組織設計には伝達負荷を最小化する経路が必要とされ、各組織はある出来事について異なる解釈を行うため、そうした情報の多義性(equivocality of information)への対処が重要であるとともに、コミュニケーション媒体が持つ、情報移転能力、情報処理能力の分析も重要となる(山倉, 1993)。経路が確立すると意思決定に重要な影響を与えるとされる(March & Simon, 1993)。組織間のコミュニケーションは、情報の送り手が受け手に対し、いかにその意図・意味を伝えられるかが重要である。コミュニケーションは、メッセージをメディアに乗せて情報化することによって行われる(池田, 2000)。

組織間のコミュニケーションの方向性としては、下方向コミュニケーション、上方向コミュニケーション、横方向コミュニケーションがある(Robbins, 2001)。またコミュニケーションのプロセスは、命令系統に従った公式な伝達経路とともに、集団や組織における口コミや個人的・社会的なメッセージなど、非公式な伝達の経路を通る(Robbins,2001)ともされる。

非公式な伝達経路は、①集団メンバーの自己利益のために活用されるため、②人の関心を引き、公式声明より信憑性が高いと認識される一方、③マネジメントによる管理がないため、伝達を繰り返すうちに、情報が主語が離れて一人歩きし、話者の思惑に逆らったり、意図せざる方向に広がる、との特徴もつ(Robbins, 2001;田尾, 2012)。

中川(2008)は、大災害時にその対応にあたる市町村の情報面の手当の遅れを指摘する。噂は、不安を生じさせるような条件下で、自分たちにとって重要でありながらも、あいまいさがある状況への反応ともされ、うわさはその根底にある不確かさを生じさせる不安が緩和されるか、欲求や期待が満たされるまで根強く持続するとされる(Robbins,2001)。

中川(2008)は、住民が必要とする情報は、①生き残るための情報(緊急地震速報、津波警報)、②生き続けるための情報(機器設置、お風呂情報、建物の危険性判断、自治体や専門機関の支援情報、ボランティア同士の横の情報)、③暮らしと街を立て直す情報(仮設住宅入居方法、都市計画の情報、他地域の災害経験の伝達)であり、特に後二者において災害ボランティアが機能を発揮するとする。なお、東日本大震災からの復興過程においては、後述のとおり、③に関する情報伝達についても、支援団体が機能を発揮していることが確認される。

2.2.コミュニケーションの媒体

組織間のコミュニケーションの媒体には、口頭、書面、非言語によるコミュニケーションがある (Robbins, 2001)。コミュニケーションの媒体としての豊かさは、文書、電話、対面関係の順で漸増するため、情報が新奇で分析不可能な問題であるほど、また、多義的であればあるほど、文書よりも対面関係が重要であるとされる(山倉,1993)。もともと、各媒体には各々の利点と欠点が存在する(下記表 2-3 参照)。

口頭でのコミュニケーションは迅速さとフィードバックに利点がある一方、経由しなければならぬ人数が多いほど、メッセージが曲解される危険性が高くなる。書面によるコミュニケーションは、有形で証拠として活用され、無期限の保管や見直しが可能であり、論理的で明確であるが、時間がかかりフィードバックが組み込まれない点に問題がある。

非言語のコミュニケーションは言語コミュニケーションを補完する一方、感情を口で表しても非言語的なコミュニケーションが「あなたなど信用していない」という矛盾したものである場合には、誤解を与えるとの問題点がある。コミュニケーションは多すぎても少なすぎてもコンフリクトの潜在的可能性を増すともされる (Stephen,2005)。仲間意識や礼節がコミュニケーションのコストを減じる一方、不作法はコミュニケーションのコストを増加させるとされる (田尾, 2011)。

表 2-3 コミュニケーションの方法とそのメリット、デメリット

| コミュニケーションの方法 | メリット | デメリット |
|--------------|-------------------------------------|-----------------------------|
| 口頭 | 迅速さ、フィードバック | メッセージが曲解される恐れがある。 |
| 書面 | 無期限に保管可能。有形、証拠。 実物の見直し可能。論理的、明確。 | 時間がかかる。 フィードバックが組み込まれない。 |
| 非言語 | 言語コミュニケーションを補完。 | 言語コミュニケーションとの矛盾。 |

(筆者作成)

第 5 節 信頼に関する理論

組織間の協働は、信頼の度合いにより出発点に変化し、信頼構築は組織間協働を成功させるために必要とされる(Bryson, Crosby & Stone, 2006; Gazley, 2008)。また、危機が発生したときの組織間協働を進める上で信頼が重要な役割を果たすとされる (Mishra, 1996; Webb, 1996; Kapucu, 2006a)。

山岸俊男は、社会的不確実性が大きな状態において、最も必要とされるのは信頼である一方、他人に騙されてひどい目にあう可能性がまったくない状況では、信頼は必要とされないと説明する(山岸, 1998: 61)。

信頼は他者の行動を維持する既存の関係に対する期待感 (Tyler & Kramer, 1996) であり、取引費用を減少させる (Webb, 1996) とされる。自己強化的に作用し (Boin, Hart, Stern, & Sundelius, 2005)、長期的な関係の中で信頼が減る場合には取引費用が増大する (Tyler & Kramer, 1996: 4-5; Mishra, 1996) 関係にあり、震災前の信頼感の欠如は震災初期に現出し特に破壊的にも作用する (Boin, Hart, Stern & Sundelius, 2005)。危機が発生したときに、信頼は真実を歪められない形でのコミュニケーションや、誠実で率直な情報を増加させる一方で、信頼の向上なくして、これらを期待することはできないとされる (Mishra, 1996; Boin, Hart, Stern, & Sundelius, 2005)。

このように震災復興過程の不確実な状況の中で、自治体、住民組織、支援団体が協働を進める上で、信頼が必要不可欠であることには疑いがないが、実際にどのようにすれば信頼が構築されるのだろうか。まずは、先行研究が「信頼」をどのように捉えているのかを簡単に押さえておきたい。

1.信頼の分類

信頼とは、元々の信頼する傾向 (embedded predisposition to trust) と、性格の類似性 (characteristic similarity) と互酬の経験 (experience of reciprocity) の関数であるとされる (Creed & Miles, 1996: 19)。Schein (2009) は、「他人を信頼するとは、どのような考えや感情、意図を示そうとも、相手はこちらをけなしたり、顔をつぶしたり、自信をもっていったことを利用しないと思うこと」とした上で、自尊心にとっての安全装置になる (Schein, 2009: 46-47) とする。

Lewicki & Bunker (1996) は、Worchel (1979) を引用の上、学術研究的に、信頼は①パーソナリティ理論家、②社会学者・経済学者、③社会心理学者によって研究されてきたとする。その上で、パーソナリティ理論家は個人的に信頼する準備があるかどうかや、そうした準備に社会や文脈が関係しているかどうかに関心を当てるのに対し、社会学者・経済学者は制度的な現象として信頼に関心を当て、社会心理学者は信頼を醸成・破壊する個人やグループ間のやりとりに関心を当てる。本論文の全体的には社会学者・経済学者のアプローチに加え、社会心理学的なアプローチも用いることとなる。

山岸は、信頼 (trust) を、能力に対する期待としての信頼と、意図に対する期待とに区別し、前者を「相手がやるといったことを実行する能力への信頼」とされる。それに対し、後者を、「相手が自分の利益よりも他者の利益を尊重し、義務を果たすことに対する期待」であり「やるといったことをやる気があるかの区別」とする (山岸, 1998: 35)。若林 (2007) は、社会ネットワークの規模や密度との関係を分析し、比較的規模が小さなネットワークでは凝縮性が高まれば、同質化に向けた圧力が高まり、意図に対する信頼性が高まりやすい一方で、比較的規模が大きなネットワークの場合、同質化に向けた圧力は低下するが、行為者の能力への評判に関する情報交換の頻度が高まる等、能力的信頼が高まりやすいと説明する。

Lewicki & Bunker (1996) は、プロフェッショナルの信頼関係の構築を計算ベースの信頼 (Calculus-Based Trust)、知識ベースの信頼 (Knowledge-Based Trust)、同一化ベースの信頼 (Identification-Based Trust) とに分類する (Lewicki & Bunker, 1996: 117-125)。

計算ベースの信頼とは、抑止力 (罰) が報酬よりも重要な動機となり、信頼が破られた場合には、抑止力 (罰) が作動するというものであり、相手の「名声」は「人質」としての機能を果たす (Lewicki & Bunker, 1996: 119-121) とされる。若林 (2009) が指摘する制度的な信頼関係と同様、最低レベルの信頼といえる。知識ベースの信頼とは、相手方の行動が予想可能であることに基づく信頼であり、抑止力ではなく、相手の情報に基づく信頼である。知識ベースの信頼は、時間や相互交流を通して発展する (Lewicki & Bunker, 1996: 121-122)。同一化ベースの信頼とは、相手の願望や意図を明確にすること (identification) に基づく。他者の願望の相互理解が進み、お互いに相手のために行動をするというものである。Stephen (2005) もまた、信頼が、①信頼関係に反する行為をした場合に受ける制裁や抑止②よく知ることに基づく信頼 (相手の行動の予測可能性)、③同一化による信頼 (他の人びととのやりとりにおいて代理を務めること) などが挙げられるとするが、この3段階の信頼については、Lewicki & Bunker (1996) と同様のものである。信頼の程度は選ばれたものでも埋め込まれたものではなく、学習し強化されるものだとされる (Powell, 1996: 63)、信頼は、コミュニケーションのあり方やプロセス、時間的な変化から生まれる。稲生 (2010)。Lewicki & Bunker (1996) は、上記の3つの信頼が、計算ベースの信頼→知識ベースの信頼→同一化ベースの信頼へと時間を経るごとに増加していくと説明する一方、より高次の信頼である、知識ベースの信頼や同一化ベースの信頼が損ねた場合は、計算ベースの信頼に比べてその回復は非常に難しいともされる。

さらに山岸は、相手の意図に対する信頼を「信頼」と「安心」に区別する。いずれも相手が自分を搾取する意図を持っていないという期待の中で、前者は社会的不確実性が存在する場合に、相手の人格や自分に対してもつ感情についての評価に基づく一方 (山岸, 1998: 39)、後者は社会的不確実性が存在しない場合に、相手の自己利益 (約束を破った場合の不利益も含む) の評価によるともされる (山岸 1998: 50)。

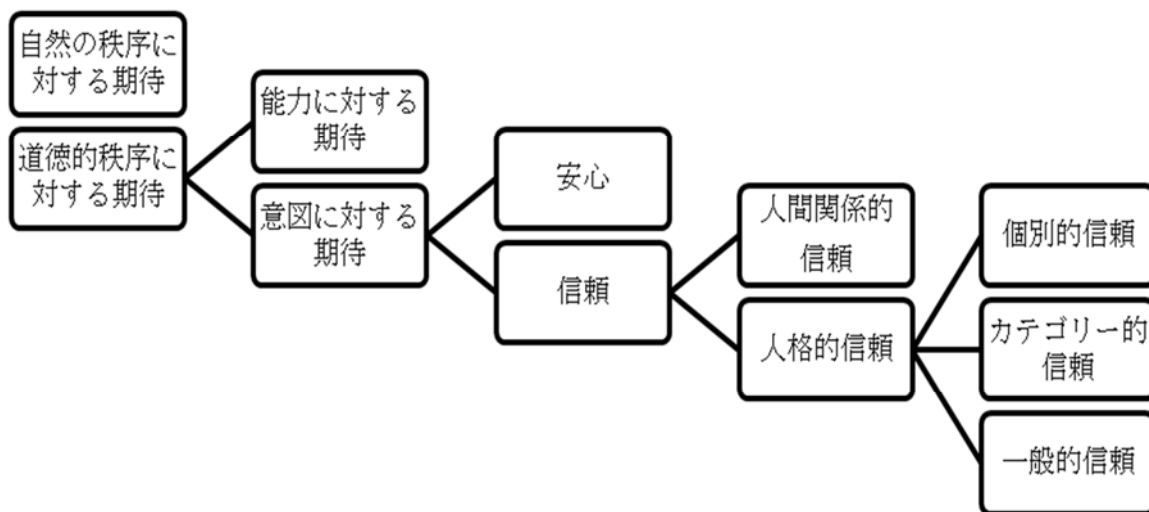


図 2-1 信頼の分類(山岸(1998)をもとに筆者作成)

さらに、山岸は「安心」と区別される「信頼」を、さらに「人間関係的な信頼」と、「人格的な信頼」との下位概念に分類する。「人間関係的な信頼」とは相手が自分に対して好意的な態度や感情をもっていることが分かっているからだという場合とされる一方で、「人格的な信頼」とは、相手の一般的な人格特性の一部としての信頼性についての判断に基づくとされる(山岸 1998, 44-47)。これらの関係性を示したものを図 2-1 として図示する。社会的な不確実性への対処方法としては、①相手を信頼すること、②主観的に不確実性を低下させるために、利己的な行動が本人にとって不利益をもたらす「仕組み」を組み込む方法とがあるとする(山岸, 1998:64)。

山岸は、人類が最も頻繁に用いてきた社会的な不確実性への対処方法として、見ず知らずの相手から搾取される可能性がある場合には、「これまでの長い付き合いのある、そしてこれからも長く付き合い続ける可能性の強い相手との関係を重視する」と説明する(山岸, 1998:64)。Schein(2009)は、要求していたものが受け入れられ、肯定されたと認識することが、関係を強化すると指摘する(Schein, 2009:42)。

2. 組織間の信頼関係

組織間の信頼と個人間の信頼を結びつけることは極めて困難な課題ではあるが、組織間の信頼はプロセスや結果として表れ、パートナー組織との間で慣習や日常業務として制度化される

(Zaheer, McEvily, & Perrone, 1998)。組織間の信頼は、他組織の期待に合う行動をとるように自組織の動きを制約し、行動の予測可能性を高め、協働を形成し、その持続をもたらす(山倉, 1995; Bachmann, 2001)とされる。では、組織間の信頼はどのように生まれるのだろうか。

山倉は、互いによく知っていること、具体的には言語、教育的背景、地域的背景、経験などの共通性による社会的な結束、または、接触頻度の高さによって、組織間信頼がもたらされるとする(山倉, 1995)。長期的な関係は相互に柔軟性を発揮させ(Bachmann, 2001)、互いに胸襟を開く元になるともされる(Zaheer, McEvily, & Perrone, 1998)。稲生は、Snaveley & Tracy(2003)の議論に基づき、信頼は、リーダーシップや

政治的、財政的な資源といった内部環境と、地域の空間的特性、政府の施策と権限、コミュニティ文化等、個人の行動に影響を与える外部環境によっても作られると説明する。

信頼には人間の労力や支出された金銭だけではなく、機会損失を含めたコストがかかるともされ、組織の境界は市場を利用するか自社の階層を利用するかで費用便益次第によって形成される(Zucker, Darby, Brewer, & Peng, 1996:93)ともされる。山岸は信頼と区別して、他の相手からの有利な誘いを拒否して、同じ相手との関係を継続する選択を互いにしあっている場合の関係を「コミット関係」と呼ぶ(山岸、1998、65)。このコミットメント関係は、機会コスト(別の行動から得られる利益が実際の行動から得られるよりも大きな場合、もっと多く得られたはずの利益分)を生み出してしまってもいえる。

若林(2009)は、企業間の信頼として、①制度的な信頼関係(契約順守という最も低いレベルの信頼)、②能力的な信頼関係(会社有能力に対する信頼感)、③意図的な信頼関係(将来的な共同発展の意思に関するもの)に分類する。制度的な信頼に関しては、契約条項が厳密に作動した場合、二者間の関係性が機会主義的な関係に転じ、利害衝突による信頼状況の悪化することが指摘される(Edelenbos & Klijn, 2007)。

第 6 節 小括

以上、本章では震災復興過程の公共・非営利領域の組織間関係を検討する上で必要な概念となる、「資源、パワー、依存(第 2 節)」、「コンフリクト(第 3 節)」、「コミュニケーション(第 4 節)」、「信頼(第 5 節)」を概観してきた。これら四つの概念は互いに独立している訳ではなく、相互作用を及ぼしており、組織間関係を検討する上で、一体不可分の関係にある。

第 2 節の「資源、パワー、依存」と第 3 節の「コンフリクト」については、基本的には組織レベルで検討すべき課題として、住民組織からみた自治体、支援団体との関係(第 5 章)、自治体と支援団体との協働(第 6 章)において、組織間の信頼形成のプロセスや結果、周辺環境などと一緒に検討する。

第 4 節では「コミュニケーション」の機能、伝達経路、伝達手段のメリットとデメリットを見てきた。また第 5 節では、「信頼」の概念を個人レベルの信頼と組織レベルの信頼で検討してきた。本論文では、個人レベルでの信頼構築に関しては、各組織を代表する対境担当者同士の「コミュニケーション」「信頼」「コンフリクト」の解消を検討していくこととする(第 7 章)。

もっとも単に組織間関係の先行研究を概観しただけでは、震災復興過程やコミュニティ形成といった文脈において、住民組織・自治体・支援団体間で、具体的にどのような資源交換やコミュニケーションがとられ、信頼関係やコンフリクトが生じたかが明らかにはならない。そこで第 I 部のうち、第 3 章で震災復興過程とその時期区分を、第 4 章でコミュニティの意義とその区分を具体的に検討していくこととする。

第3章 平時と震災復興過程の組織間関係の比較

第1節 はじめに

本章では、自治体、支援団体、住民組織による、公共・非営利領域の組織間関係に関する調査対象期間である、東日本大震災の発災からの5年間(2011年3月11日から2016年3月10日までの震災復興過程)を検討する時期として区分すること、そして区分された各期間が平時とはどのように異なるのかを明らかにすることを目的とする。

第1章では、公共・非営利領域の活動主体として、住民組織と自治体そして支援団体を検討するとともに、本論文における「平時」を震災などの大規模災害が発生していない場合の期間を指すと説明した。また第2章では、組織間関係を規定する、①資源依存論とパワー、②コンフリクト、③コミュニケーション、④信頼を検討してきた。

それでは「平時」の公共・非営利領域の組織間関係はどのようなものであろうか。本節では、住民組織と自治体との関係を検討し、その上でNPO等を含めたネットワーク・ガバナンスに触れ、その後、自治体と支援団体の関係、住民組織と支援団体の関係についての先行研究を検討していくこととする。

第2節 平時の公共・非営利領域の組織間関係

まずは平時の住民組織と自治体、支援団体相互間の関係に関する先行研究を整理する。

1. 住民組織と自治体との関係

自治体と地縁組織との協働は「共通の目的を実現するため、それぞれの役割と責任の下で、相互の立場を尊重し、対等な関係にたつて協力すること」と定義される(大森, 2009)。コミュニティ活動の活性化を図るために、国は市区町村が実施する支援策に要する経費を交付税で配慮し、指導・助言・情報提供を行ってきた。自治体は住民組織に対し、誘導・助成・規制・提供の四種類の対応をとってきた。それぞれ相手との関係で、誘導は言葉の力を、「助成」は市民が望ましい行為をしてくれるように資金補助の力を、「規制」は目標達成のために望ましくない行為を禁止する強制力を、「提供」とは「資金」(財源)や「人材」(職員)をサービスとして提供すること(岡本, 2003)をいう。自治体は国の制度を活用して、住民組織に対し、広報誌等の文書配布、各種調査、各種募金の協力依頼、ゴミ収集等の事業を委託してきた(山崎, 1999)。

自治体と地縁組織との関係性は、戦前の住民動員の一環の関係性から、上下関係として捉えられやすく、住民自治に反する組織として、その解体を主張する議論もあるとされる(中田, 2007)。自治体による町内会利用や、町内会・自治会長の負担増(自治体からの受託業務処理や連絡調整等)で、批判的な見方が出される他(山崎, 1999)、住民組織には専門性をもつスタッフをもたないため、自治体の支援を受け、決して自治体にチャレンジしないため、独立した自治組織ではなく自治体の最下層を担う組織であるとの批判もある(宮崎, 2003; Pekkanen, 2006)。

その一方で、従来の単なる自治体の下請けと見られた存在も新たに位置づけ直されている(伊藤&近藤, 2010; 数家, 2013: 71-72, 125⁵)。その根拠として、住民組織の①主体性(要望や施策への苦情・変更の申し立て: 中田, 2007⁶)、②裁量性(Pekkanen, 2006)、③委託事業を通じた事業遂行能力(柳, 2010)、④地域内の利害調整機能(吉原, 2011)が挙げられる。資源依存論の先行研究(第2章第2節)を検討したように、住民組織は自治体に対し、正当性・正当性資源や政治資源を有する側面を有して

⁵ 数家(2013)は住民の下請け化としてのみとらえられない(71-72頁)ことを指摘しつつも、住民が行政運営力を発揮し、行政の都合のよいうに社会貢献活動を奉仕的に行っている(125頁)とも評価しており、「下請け化」については「状況次第」との考え方であると推察される。

⁶ 中田(2007)は、住民組織が何らかの課題に直面し自治体や警察に支援を求めたとき、自治体と警察は「特定地域だけに対応することはできない」として住民を突き放すが、住民が本気になって問題に取り組み始めると、自治体や警察も住民に助言や支援を行うと指摘する。

いる他、任意団体である自治会形成は必ずしも強制されている訳ではない。したがって、住民組織と自治体の関係性を、「下請け論」のみをもって論理展開することは、実態を正確に示しているものとは言えない。

それでは、先行研究は自治体と住民の信頼関係を左右する背景をどのように捉えているのだろうか。

第一に住民との情報共有のあり方である。数家鉄治は、行政職員と一般住民の思考様式や行動様式にズレがあり、その協働にはコンフリクトが生じやすいとする(数家,2013:82)。富野(2007)は、自治体内部の意思決定の方向性などが住民に知らされず、自治体又は議会にとって都合のよい情報しか提供されない場合、住民は「お任せ型住民」になってしまうとする。もっともすべての情報が行政と住民との間で共有されるとは限らない。

第二に組織構造・組織運営に起因するものである。その中には、自治体は個別任務に特化した組織であるため、「縦割り」と批判され、政策間の優先順位がつきにくい点(岡本,2003)、前例踏襲主義と組織の一体化による「集団浅慮」(数家,2013)、細部で厳密性・正確性を要求されるため、自治体独自のイノベーションや新規のことは失敗しやすいこと(数家,2013)、熱意ある自治体職員の人事異動(今里,2008)、公共施設等の指定管理に移した自治体では、住民と職員とが顔を合わせる機会が減ったこと(小池,2011)、があげられる。さらには日本の社会構造の変化に、自治体、住民ともに意識がついていかず、自治体の活動が地域社会の在り方から乖離していること(富野,2007)も指摘される。

第三には自治体のPDCAサイクルへの住民の関与の度合い(富野,2007)も指摘される。自治体のサービス内容の決定に、どの程度、市民が参加しているかという点(岡本,2003)も重要となる。上記の三つのカテゴリーは、いずれも何らかの形で、自治体による住民とのコミュニケーションにかかわってくる問題でもある。また、公営団地の再生事業に関する自治体と住民との協議は、意思決定を行う主題や範囲、自治体か住民、またはその双方の何れで決定するのかは平明には説明できないともされる(平山,2008)。

1.1.住民参加論

それでは自治体との関係で、住民参加はどのように捉えられるのだろうか。

参加とは自らの意図関心の反映や利得の拡大のために、計画やスケジュール等の組織の意思決定に加わることをいう(田尾,2012)。原科(2005)は市民参加と住民参加と公衆参加、Public ParticipationやPublic Involvementが同一概念である、とする。

倉坂(2012)は、政策形成にあたって市民参加が必要な理由を、①個別状況の反映、②市民の公共的意識の涵養、③政策の正当性の確保にあるとしている。

政治家や官僚等のエリートの合理的意思決定が社会的文脈においては必ずしも合理的でなくなる可能性があり、政治家の任期や官僚の着任期間には限りがあり、この時間的制約が政策のゆがみを生み出すともされる(倉坂,2008;倉坂,2012)。また、専門家が専門領域に埋没し、部分的最適解を求めることに専心し、全体的な問題やその領域が追求する目的の正当性を顧みない問題点も指摘される(総合研究開発機構 木原,2003)。

田中(1999)は、主として住民・自治体・企業が主な3つのセクターから構成される、「間」としての協働のまちづくりとして説明している。同論文が発行された前年の98年12月は、特定非営利活動促進法が施行された年であるが、田中は「NPOがこれまでの官僚エリートに代わる専門家集団に成長できるかもしれない」といった説明を行っている(田中,1999:39)。

山崎(2006)は、過去の日本全国の行政と住民のパートナーシップ型のまちづくりの先進事例を検討する中で、住民組織に一定の予算を配分し、事業資金の用途を住民の総意に基づくまちづくり計画を実施することや、職員・専門家の派遣によって、住民組織にとっては、自治意識の向上、一体感・連帯感の醸成、自治的な力量形成に資すること、行政にとっても①政策形成能力の向上、②住民生活に即した効率的運用能力、③行政評価能力の向上、④条例の実質化、⑤地域分権の具体化のメリットがあ

ることを説明した(山崎,2006:237-247)。住民に情報がもたらされることで、行政の誤った意思決定を回避する一方、行政の意思決定の受入れが容易になり、住民がサービス提供に参加する場合は、より効果的・効率的に参加することがもたらされるともされる(Thomas,1995,180-181)。また市民の公共的意識の涵養は、自然科学、政策や制度、関係者の立場や考え方に関する情報等が補充され、社会的課題についての認識や対処に関する考え方が明確になるとされる。また、新たなアイデアや気づきやひらめきが生まれる可能性があるともされる(Thomas,1995;倉坂,2012)。

他方で、市民参加は自治体内部の意思決定を外にさらすため、その意思決定に不安定要因を持ち込み、意思決定に過剰なコストがかかるおそれがあることや、関与できない市民の不満がたまるなどのパラドクスも存在する(田尾, 2011)とされる。しかし、それでもなお、市民参加には意義があるとされる(田尾, 2011)。

それでは、震災復興過程に、住民や住民組織はどのように納得して参加していけるのだろうか。また、どのように参加を確保していけるのか、検討していきたい。

1.2.アーンスタインの 8 段階の梯子モデルとその修正

住民参加の度合いに関し、先行研究では、アーンスタインが 8 段階梯子モデル (Arnstein, 1969)を提示している。同モデルは、市民が実際に意思決定に参加し権力を得ていく段階を、最下層の世論操作(manipulation)から梯子が一段ずつ上がっていく形で、不満回避策(therapy)、情報提供(informing)、相談(consultation)、懐柔策(placation)、パートナーシップ(partnership)、権限委任(delegated power)、最上層にある市民による管理(citizen control)に至るまで、8 段階梯子モデルとして提示している。

我が国での市民参加論は、歴史的には 1960 年代後半から 1970 年代にかけては、体制や既存システムへの抵抗を特徴とし、市民自治の獲得を目的としたものであった(倉坂, 2012)。他方、高寄(1980)は市民参加が代議制にとって代わるだけの成熟さと精巧さを有するかどうかについての疑義を呈している。

1990 年代に、市民参加の動き、政策形成過程への関係者の参画強化と分権推進という二つの方向で制度化する段階に入る(倉坂, 2012)。最近の我が国の現状を考えると、最下層の二つである「世論操作」や「不満回避策」、最上層の「市民による管理」を除外し、5 段階(情報提供、相談、懐柔策、パートナーシップ、権限委任)の範囲で検討することが現実的とも考えられる(田尾,2011)。

原科は、アーンスタインが提唱した頃から 30 年以上の時間の経過や、都市計画のマスタープランづくりという広域的課題の現状に基づき、既往研究、参加研究分野における議論や自身の経験も踏まえ、①情報提供(informing)、②意見聴取(hearing)、③形だけの応答(reply only)、④意味ある応答(meaningful reply)、⑤パートナーシップ(partnership)の参加の 5 段階モデルを発表している(原科,2001;原科,2005;原科,2011)。パブリック・コメントや、ワークショップがガス抜きに利用され、住民参加そのものが形骸化する可能性も指摘される(今川, 2007)。原科は、アーンスタインのモデルのうち、形式的な参加である懐柔(placation)と、パートナーシップとの間の乖離を感じ、その間に、透明な形での議論として、「意味ある応答」を含め、形だけの応答と分類している点に特徴がある。これらを一覧にすると、表 3-1 のようになる。

表 3-1:8 段階梯子モデルと田尾の修正と原科の 5 段階モデルの比較

| アーンスタインの 8 段階梯子 (Arnstein,1969) | 田尾による修正 (田尾,2011) | 参加の 5 段階モデル (原科,2001,2005,2011) |
|------------------------------------|----------------------------|------------------------------------|
| 8. 市民による管理 Citizen control | | |
| 7. 権限委任 Delegated power | 7. 権限委任 Delegated power | |
| 6. パートナーシップ Partnership | 6. パートナーシップ Partnership | ⑤ パートナーシップ partnership |

| | | |
|---------------------|-------------------|-----------------------------|
| | | ④意味ある応答 meaningful reply |
| 5.懐柔策 placation | 5.懐柔策 placation | ③形式だけの応答 reply only |
| 4.相談 consultation | 4.相談 consultation | ②意見聴取 hearing |
| 3.情報提供 informing | 3.情報提供 informing | ①情報提供 informing |
| 2.不満回避策 therapy | | |
| 1.世論操作 manipulation | | |

(筆者作成)

原科(2011)は、公共事業や民間事業の代替案検討に住民等がオープンな形で参加することは日本ではあまりなじみがなく、意見聴取か「形だけの応答」に終わっていたとするが、今川(2007)は、住民と自治体間のコミュニケーションが、情報公開を通じ、形式的なものから実質的なものへと変化しており、住民の主体性を前提とした、住民参加が重要であると指摘する。「意味ある応答」とは、公衆の意見に正面から応え、公衆の疑問に納得できるよう十分な説明を行うことをいう一方で、自治体と公衆の協働である「パートナーシップ」は、住民にも責任が生じる、とも指摘する(原科,2011)。

表 3-2:参加の5段階モデル



(原科,2005 を筆者が修正)

そうした中で、高橋(2013)は、自治体と住民との出会いの「場」の設定の知見や技法の集積が必要だと指摘する。社会構成員の誰もが議論を聞け、意見を出すことができる場を、公共圏(Public Sphere)という(ハーバーマス, 1994)。ハーバーマスは利害関係に縛られない自由な対話によって公共的な価値観が生まれるとして、「熟議型民主主義(Deliberative Democracy)」の重要性を指摘するが、実際には合意形成研究者である、松浦正浩が指摘するように、大多数の国民が同時に関心を持てる数には限りがあり(松浦,2010:152)、朝から晩まで問題解決につながらないような対話を続けるほど、金銭的にも、時間的にも余裕もなく(松浦,2010:157)、それは震災復興過程においても同様であろう。

また、倉坂によれば、政策形成過程への参画は、政策の企画・立案への参画と、政策の決定過程への参画の区別が重要であり、政策の企画・立案の参画は、必ずしも政策決定への参画につながるものではない(倉坂, 2012) とされる。原科(2005)も、Bryson & Crosby (1996)の議論を元に、公共空間の場での参加情報交流の場(フォーラム)、意思決定の場(アリーナ)、異議申し立ての場(コート)とに分類し、住民参加のフォーラムの場は増えているが、意思決定につながらない場合が多いとも指摘する。

他方で、参加型・包括的なアプローチは市民権(citizenship)や責任、信頼感、公益における価値を進展させるとする(Denhardt & Denhardt,2007: 173)

それでは金銭的・時間的な限定を踏まえつつ、自治体による「意味ある応答」を確保し、住民参加を意思決定につなげるには、どのようなことが求められるか。合意形成論の先行研究を振り返りたい。

1.3. 合意形成論

(1)意義

合意形成とは、ある事象に対して、その利害関係者(ステークホルダー)による意見の一致を図る過程(今田, 2011)をいい、だれもがその審議に加わり、そこで決定されたことを納得し、その間に納得できる人たちの数、そして熱心さの度合いを大きくすることをいう(田尾, 2012)。換言すれば、反対意見をもつ者を減らす努力の過程をいう(今田, 2011)。下記表 3-3 で「合意形成」についての先行研究の指摘を確認しておきたい。

表 3-3 合意形成についての先行研究での定義

| 研究者 | 定義 |
|----------|--|
| 今田(2011) | ある事象に対して、その利害関係者(ステークホルダー)による意見の一致を図る過程。反対意見をもつ者を減らす努力の過程。 |
| 田尾(2011) | だれもがその審議に加わり、そこで決定されたことを納得し、その間に納得できる人たちの数、そして熱心さの度合いを大きくすること。 |
| 桑子(2011) | 多様な意見の存在を踏まえ、対立が紛争に至ることを回避し、より高次の解決に道ぶくための創造的な話し合いのプロセス。 |
| 松浦(2014) | 合意形成は交渉である。 |

(筆者作成)

(2)ステークホルダーの決定

ステークホルダーとは、自分の行動に影響を与えうる人たちと、自分の行動を与えうる人たちの総称をいい、多数のステークホルダーが参加する交渉をマルチ・ステークホルダー交渉(松浦, 2014)という。原科(2005)は、都市計画や地域計画の意思決定は、地域住民や NPO、企業、公的組織等の多様なステークホルダーのすべてが関わってくる問題であり、公開での議論が必要であるとする。その一方で、松浦(2014)は、社会的な合意形成を図る上で、何をテーマに議論するかを検討する上で、マスコミ報道やインターネットでの情報流通を通じた社会運動的要素が入り、その要素は規模によって左右されることを指摘する。田尾雅夫は、意思決定に関わろうとする市民の参加が膨らみ利害関係者が多くなるほど、意思決定は迷走し、個人的な利得に走ったり、極端化する傾向にあり、何をしたいか、すべきであるかの絞り込みが難しくなり、合意形成が難しくなるとする(田尾, 2011; 田尾, 2012)。

松浦(2014)は、交渉参加人数の増加は短期的に交渉の効率性を悪化させるが、長期的には本当のステークホルダーが多者間交渉に関与できるほうが、合意に基づく安定した体制が構築できるとし、「ステークホルダー」として多者間交渉に関与する者の定義づけが重要だとする(松浦, 2014:136)。松浦(2014)も、社会的合意形成のためにステークホルダーの分析として、①依頼者から話を聞くこと、②懸案となる課題に関連する新聞・雑誌記事の整理、③ステークホルダーとされる人々への対面によるインタビュー調査(聞き取りはステークホルダーの捕捉のためにも大切だとする)、④ステークホルダーの利害関心の異同点、対立点の整理・分析が必要とする(松浦, 2014:133)。

(3)課題の設定

倉坂(2012)は、関係者間で情報が共有されていない、不完全な情報の状態を前提とし、合意形成プロセスに意味が出てくる場合として、①課題設定の視野(時間的視野と空間的視野)が揃うこと、②課題解決に関する判断基準が変化すること、③課題解決に関連する情報を共有することで、関係者の意思決定の構造が変わる可能性があることにある、としている。

課題設定の視野のうち、時間的視野とは、どの程度の将来のことまで考えて意思決定を行うかということ。空間的視野とは、どの程度の他者のことまで自分の問題として捉えて意思決定を行うかをいう(倉坂, 2012)。

千葉県三番瀬の円卓会議・再生会議の事例に関し、倉坂(2012)は同県事務局が「白紙の段階から

市民がどう考えるか考えてほしい」という方針で、会議の運営方法を一切委員に任せましたが、多様な論点を有する事項について白紙の段階から委員に負担が大きくなったとして、①情報提供、②議事進行のイメージの提示、③委員相互の信頼関係を築く場の設定が必要だったと指摘し、参加型合意形成プロセスをデザインしてから市民参加を進めることが必要だとする。

(4)ワークショップ

上記のように、合意形成の参加者(ステークホルダー)や、課題の設定は非常に重要な位置づけにはあるが、参加者や課題の設定だけでは実際の議論が円滑に進むとは限らない。

平山洋介は、自身が関わった和歌山県御坊市の公営住宅の再生事業に関する、住民・自治体・専門家によるワークショップが、「声」を単数化することで決定する合意形成とは異なり、「多声の空間」だとする。そして、再生事業のワークショップにおける自治体と住民の関係は、平明に説明できるものではなく、主題、範囲、決定方法がワークショップに応じて複雑に決定され、判断のあり方は定式化していないと指摘する(平山,2008)。

ワークショップは「正しい声」を選定・指定するための作業ではなく、①住民(自身の要求の表明)、自治体(制度上の規定)、専門家(自身の判断力)は各々自身の合理性を主張し、意思疎通の伝達に苦勞することを挙げ、合意の不可能性の中で、意思決定をすることを説明する(平山,2008)。

また、松浦正浩は、自らの主張を推進するために、同じ意見を持つ人々が多いことを示すことや、人々の意識を変えさせる行為は交渉ではないと指摘し、交渉する上では、交渉相手の正当性を認めなければならないとする(松浦,2014:142)。

(5)参加者の参加意欲の維持

倉坂(2012)によれば、プロセスを重視する観点から、合意形成は最終的に得られる状態が「全員の賛成」かどうかではなく、むしろ社会的合意に向けて協力関係が構築されることがより重要であるとする。参加的な風土は、メンバーの動機づけを高め、組織の成果の向上に寄与するとともに、時間の経過とともに次第に効果的ではなくなる、ともされ、参加の効用を持続させるにはリフレッシュの工夫が必要ともされる(田尾,2012)。

倉坂は個別状況を反映させるためには、地域の客観情報(環境情報、文化的情報)と、主観情報(住民が計画内容を受け入れるかどうか)を把握することが重要とされる(倉坂,2012)。真野(2005)は、欧米型の明確な意思決定や合意形成を前提とした社会風土になじまなず、漸進的な合意形成や総意の醸成が必要であり、個人のニーズや創造性を同時に引き出しながら、ビジョンや戦略を共有し、具体的かつ実現性の高い多主体間協働が必要だとする。

合意はコンセンサスを通して至るとが、すべての協働は行動を起こすための合意とはなっていない(Gray,1989:25)こともまた事実であろう。それでは、東日本大震災の震災復興過程の「まちづくり検討期」を中心に、住民組織は自治体や支援団体と、どのように信頼関係を構築し、震災復興過程に参加していったのだろうか。本章で検討する。

2.ネットワーク・ガバナンス

1995年1月の阪神・淡路大震災でのボランティアの役割が顕著になってきたこと、1998年の特定非営利活動活動促進法の制定に伴い、自治体と住民組織との関係に加え、新たにボランティア団体や、NPOやNGOの役割にも注目が集まるようになる。画一的な対応では住民の多様なニーズに応えられない自治体にとって、機動性・柔軟性・専門性をもつボランティア・アソシエーションは非常に大きな役割を果たす(今里,2003)。

東日本大震災が発生する前から、地方行財政改革の行き詰まりと人口減少や高齢化社会、低成長等に伴い、自治体が抱える地域課題の解決には、自治体だけが政策を決定、実施、評価するのではなく、

地域の人たちの考えやニーズを知り、市民、企業、NPO・NGO 等、多様な主体とともに、さまざまなネットワークの一員として活動する協働型ガバナンスの議論（新川,2009;西寺,2010)や、ネットワーク・ガバナンスの理論(Egges & Goldsmith,2003;若林,2009)が展開されてきた。

ネットワーク・ガバナンスとは、政府が環境変化に対応するための柔軟に変化し、専門家や NPO や民間企業などが協力してサービスを供給する仕組みをつくるという理論である(Eggers,& Goldsmith,2003;若林,2009)。組織間関係のレベルでのガバナンスは動的で緊張をはらんだものでもある(Cornforth et al, 2015:792)。そして新たな公共サービスでは、リーダーシップの分担、協働、組織内外の力量形成(empowerment)が重視される(Denhardt&Denhardt,2007:174)。地方自治体は非営利組織、コミュニティ組織、企業、大学、政府との間で環境、空間、機会を調整することができる(Nishie,2009:54)ように、各主体の中で全体像を見渡せ、地域経営の目標を設定し、責任の所在の拠り所に最も近いところに位置する組織としてであり、自治体抜きに地域を語ることはできない(矢吹,2010:113)とされる。

Eggers & Goldsmith(2003)は、地域コミュニティの再生と災害対応には、国・地方の政府と民間企業、NPO などによる、ネットワークを作動させ、育み、管理していくことが必要であると述べている。辻中はその編著(辻中・伊藤,2010)において、自治会、NPO・市民団体、経済・農業・福祉・環境等の諸団体等、「市民社会組織」の機能を、社会関係資本(Social Capital)の醸成(第5章参照)、公共サービスの供給、アドボカシー(政策提言)を挙げ、地域社会における後二者(公共サービスの供給とアドボカシー)の機能の解明を行った。ネットワーク・ガバナンスを構築していくにあたり、行政と NPO 等とはどのような関係を構築してきたのだろうか。先行研究を確認していきたい。

3.行政と NPO 等の関係

3.1.協働の背景

行政と NPO との関係は、「並行モデル(NPO が政府に対する補充として独立的に活動)」、「協働モデル(NPO が政府の補完として協働)」、「対抗モデル(相互に責任を追及)」にあるとする(Young, 2000; 後, 2009:103-104)。

すべての行政と NPO との関係は関係は協働的關係にある訳でなく(後, 2009:104;矢吹, 2010: 58)、①完全に無関係、②厳しく対立、③協調といった関係を有し、特定の種類の関係しかない状況は望ましい関係とは言えず、並行、協働、対抗といった関係性をバランスよく重層的に形成することが望まれる(後,2009:104-105)。

では協働関係が無関係、対立、協調といった3つの異なる関係性に展開してくるのは何故だろうか。一つの理由として考えられるのが正当性(legitimacy)である。Gray は協働を始める上で重要な段階として、誰がその課題にとって正当性を有しているかを示すことだとする(Gray,1989:121)。平時の行政と NPO との協働関係に正当性に影響を及ぼすものとして、先行研究では、①法的に又は道徳的に受け入れ可能な方法であるかどうか(Dynes&Qarantelli,1970)、②ステークホルダー同士の過去の関係(Gray,1989)によるとする。例えば、過去に激しいコンフリクトを経験した場合には、相手に対しステレオタイプな印象を抱き、正当性に問題が生じるともされる(Gray,1989:66-67)。

行政と NPO との協働を説明する理論として、第一に各種の失敗論(市場の失敗、政府の失敗、ボランティアの失敗)がある。民主主義的な社会で必要とされるサービスや財が市場や公共財として提供されない場合に、非営利セクターが補完する(Weisbrod, 2009)。その一方で NPO 等の課題とされる、①不十分性(社会が最善と考えるよりも提供できる資源は小さく、経済状況に左右されること)、②特殊主義(特定の層に支援や関心が集まること)、③温情主義(財やサービスの提供はその資金提供者の意図が反映され、また、サービスや財を提供する者と受け取る者の間に依存関係が生まれること)、④アマチュア主義(支援内容がプロフェッショナルではないこと)等の課題があり、そうした課題をを政府が補完することで、協働が成り立つとする(Salamon,1987)。

震災以降、住民サービスの提供ができない部分を NPO などが行政からの委託事業等を受けて、住民サービスを補完するといった点で説明される。もっとも、非営利組織を立ち上げ、それを支える人々の動機は、思い、イデオロギー、使命感、問題意識に根差しており、市場(企業)や政府によってカバーされないニーズを満たそうとするものではない(田尾&吉田, 2009)との指摘もある点には留意が必要である。

第二に資源依存論(Pfeffer & Salancik, 1978)である。資源依存論は、自組織が有しない資源を所有する他組織との関係を維持する一方、資源を持たない組織が資源をもつ組織への依存と従属も強くなることを説明する。

「資源」にはヒト、モノ、カネ以外にも、情報や正統性をも含む、広い概念があるとされ(Saidel, 1991; 山倉, 1995)、コミュニティ形成に必要な様々な情報や、「住民の意見を尊重する」といった正統性の要素も存在する。サイデルによれば、行政は NPO 等に対し、収入、情報、政治的支援、正当性やアクセスを提供する一方、NPO 等は行政に対し、サービス提供能力、情報、政治的な支援や正当性を提供する(Saidel, 1991:544-546)。同時に、組織のマネージャーは資源に関する脆弱性を軽減し、自分たちの自律性と独立を最大限に得たいとも考えているとされる(Daft, 2005)。宮城県が行ったアンケート調査(宮城県, 2014)では、NPO が自治体と協働することのメリットは、団体の社会的信用(62.3%)や、責任の明確化、意識の向上(56.4%)、補助金・助成金の獲得・受けやすくなったこと(45.8%)、事業の継続性(42.8%)等を指摘している。

ある組織の他組織への依存は、①資源の重要性、②資源の安定的・確実な提供、③資源の配分や利用に対してもつ自由裁量の程度、④代替資源の獲得の可能性、によって決定される(Saidel, 1991; Robbins, 2001; 桑田&田尾, 2010)。Pfeffer & Salancik によれば、組織にとっての資源の重要性は経時的に変化し、組織の中には利益や成長よりも安定を重視するものもあると指摘する(Pfeffer & Salancik, 1978:46-47)。また、協働によってエリート主義的な不均衡なパワーが、より参加型の意味決定に変更される(Gray, 1989:120)。この理論は、行政からの助成金や補助金、委託事業等との関係で、住民組織や NPO 等との関係性が上下関係になりやすいことと関連する。

第三に NPO 等がもつ柔軟性・専門性についての行政の評価である。自治体にとって、NPO や市民団体が先駆的で、受益者のニーズに対し柔軟に対応ができ、専門性を有する点や、多元的な価値の実現や効率的なサービス提供できる点は肯定的に捉えられている(今里, 2003:170-171; 伊藤, 2010:215)。

3.2. 行政と NPO の協働が行われない理由

もっとも協働がすべての課題を解決するわけではなく、常に適切な対応策ともいえない(Gray, 1989:23)。それでは協働を行わない理由について、先行研究はどのような理由を挙げているのだろうか。

一般的には協働に参加するステークホルダーには非常に多くの努力、技能、ステークホルダーを招集するための忍耐等、非常に大きな時間や資源の提供(Gray, 1989; Gazley, 2010; Cornforth, et al, 2015)が必要とされる。また協働の成果が明らかではない場合(Gray, 1989)も協働の成立に影響を及ぼす。

NPO 側の理由として、ミッションからの逸脱、組織としての自律性やコントロールの喪失(Lipsky & Smith, 1989; Gazley, 2010)、組織規模、組織としての協働を行う能力(Gazley, 2010)が挙げられる。Gazley(2010)は、性別、個人的な職務経験等の個人的な要素を検討していないことを指摘する。個人レベルでは協働の経験や職業上の経験が NPO 側のマネージャーの態度にも影響を与えているとするが、この点については第 7 章で検討する。

3.3. 行政と NPO の協働の課題

先行研究に示される、行政と NPO との協働上の課題をいくつか指摘する。

第一に、NPO の不十分性に関連して、非営利組織の国家への従属性、依存性が高いこと(山下, 2008; 後, 2009)が挙げられる。NPO や市民団体は、その基盤は脆弱であり(伊藤, 2010:215)、税収のような安定財源はなく(Lee, 2016)、地方自治体の支援や関与なくして市民が独自にできることは多くなく(田尾, 2011)、公権力をもつ行政と民間組織の NPO のパワーバランスは均衡とはいえない(小田

切,2014)ため、公私の協働が支配従属の關係に転化してしまう恐れがある(西尾,2006)。

第二に上記の点に関連した、NPOの自律性に関する問題である。NPOがミッションの歪曲化や官僚化すると問題(藤井,1999;小田切,2014)。後は、日本の自治体とNPO等との協働に関し、日本モデルの特徴として、単年度のイベントや調査などの事業委託がかかなり多く、契約を獲得できなかった場合に、小規模団体にとって深刻な影響が出ることを指摘している(後,2009)。行政のNPOへの委託事業は安価であり、NPOが公的資金に依存する中で自律性を失う問題を「行政の下請け化」として指摘される(藤井,1999;田中,2011)。他方で、単年度契約の問題を克服しようとして、例えば田尾が指摘するように、自治体が特定の組織と排他的な長期協定を結ぶと公平さに疑問を抱かせる(田尾,2011)ともされる。他方で、政府がより小規模な予算で、NPOに対しこれまでと同等のレベルのサービスを引き出し続けようとした場合や、コストの上昇時に定額予算が提示された場合には、NPO側のモラルが漸減する(Smith & Lipsky, 2009;117)。反対にNPO等が公的資金に依存しないように市場型のNPOへと転化していく場合には、NPOの企業化が進み、社会的使命の没意味化を招く(藤井,1999)恐れもある。

第三に上記二点と関連して、委託事業が協働にあたるかどうかの議論がある。上野と椎野は、事業委託の成果の権利が行政に帰属することを理由に、行政がNPOよりも優位に立つことを理由に「協働」と捉えることに慎重な立場をとる(上野&椎野,2003)。これに対し後(2009)は有権者の代表である首長の指揮下にある自治体行政と、有権者の一部に過ぎないNPOが対等な立場を保障する民主主義的根拠はないと指摘する。「対等」といった定義は、自治体職員ですら、十分に認識できないほど抽象度が高く、かつ情緒的な定義(原田,2010)だとされるが、その曖昧性が故に、上記のような論争が生じるものと考えられる。これらは小田切康彦が指摘するように、正誤の問題ではなく、行政とNPOの対等性をどのように捉えるかによる⁷。震災復興過程の文脈では、委託事業や指定管理制度が自治体と支援団体との關係を検討する上で重要な材料を提供することや、協働事業という名称が浸透している現状があること(小田切&新川,2008)ことから、本論文では委託事業を「協働」に含めて論じることとする。

第四の課題として、説明責任に関する問題(山下,2008)がある。非営利セクターが可視化されればされえるほど、その攻撃にさらされやすくなり、NPOのアドボカシー活動は自分自身に公的資金を集めるためのものであり、実際に給与、賃料、人件費に充当されているとみられる(Smith & Lipsky,2009:187)、との指摘もある。自治体とNPOとの長期契約關係は公平性の問題を惹起するのではなく、NPOや市民団体には腐敗や汚職が少なくない、との自治体職員の否定的な指摘(伊藤,2010:215)への対処だけでなく、支援対象の偏りや公平性の問題(伊藤,2010:215)を克服し、成果を再確認し創発していく能力(山下,2008)に基づく成果を明らかにすることが求められる。他方で、委託事業では抽象的な事業目的を掲げるだけで、「大過なく」をモットーに、事業予算を使い切ることを目指して実施されている実態も多いとの批判(後,2009:179)もある。

他方でNPOや市民団体が、アカウントビリティを果たそうとすれば、事務負担が生じる。宮城県の調査(宮城県,2014)では、NPO法人格を取得したこと等のデメリットとして、所轄庁や法務局その他官公庁への提出書類作成などの事務処理(64.0%)、会計処理(33.1%)、社員総会の運営手続(28.2%)等の手間と、

⁷ 例えば、民主的な正当性に関しては、国の最高法規である日本国憲法が、普通選挙(第15条)、国会議員の選挙での選出(憲法第4章)、地方公共団体の財産管理・事務処理を行う地方公共団体の長などの選出(憲法第8章)などを規定している。いちNPOが行政に対して対等たりうるか、正当性の問題が生じてしまう(小田切,2014:20)。他方、「対等」が強調される背景には、我が国における行政と民間団体との關係が、行政が強大であるとの信念(立木,2005)や、官尊民卑や上位下達といった従属的な關係を批判する文脈(後,2009)があると考えられる。

委託事業を通じた有給職員雇用により、自主事業や組織の発展をもたらすこともあり(後,2009)、委託事業が「行政の下請け」という側面だけを捉えきれない。NPOは自らの専門知識や情報を利用してアドボカシー活動を行う一方、政策形成や決定権限に参画しようとする圧力行動の性質を持つ側面もある(小田切,2014)。他方で、NPO側にとって自治体は地域で単一の協働相手である一方、自治体にとっての協働相手のNPOが多数存在する場合もあり、需給の關係で交渉力の差が生じてしまうことは致し方ない側面もあろう。

自治体側にもNPOの政策決定の参画の是非を選択する自由をもつ一方、NPO側も自治体の政策決定の参画の是非を自ら選択する自由をもつ一方で、という意味で、双方の「対等性」が確保されるのかもしれない。

情報公開義務等の法令上の制約が増えたこと(30.9%)等、事務作業の増加が指摘されている。人員体制が脆弱な NPO 等がアカウントビリティをどのように果たすかはジレンマをもたらす。

後(2009)は、公的資金等に依存しその上で、NPO が自治体の予算を活用することの利益と不利益を次の表 3-1 のとおり、示している。

表 3-1: NPOが公的資金を使うことの主な利益と不利益

| NPO の利益 | 政府機関の利益 | NPO の不利益 | 政府機関の不利益 |
|-----------------------------|--|---------------------------------------|---------------------------------|
| サービス規模の拡大。専門的な資源のコミュニティでの使用 | より経済的なサービス。 | 経費の不十分な弁償。収入の不安定性。現金の受け取りの遅れ。 | コストに対する十分なコントロールの欠如。サービス供給の不公平。 |
| 収入の保証の増大 | 人目を引くことなく、また高い固定費なしにサービスを拡大できる。 | 手続の煩雑さ。過剰な記録。報告。多様に変動する基準の順守。 | 基準とアカウントビリティの維持が困難。 |
| 他の資金のより特殊な目的への充当 | 柔軟性と応答性が高まる。手が届き難い集団にサービス提供しやすくなる。資金提供の開始または打ち切りが容易。 | | |
| コミュニティでの地位、威信、存在感の向上 | 官僚的制約と政治的制約の回避。 | サービス方針、運営、ガバナンスへの望ましくない制約。 | 社会政策の断片化と一貫性の低下。政府の権威と調整可能性の低下。 |
| 政府の政策形成へのアクセス | 望まない業務の移転。 | 組織としての自律性、アドボカシー活動、ボランティアの参加が減少する可能性。 | 政府の責任という想定が崩れる可能性。 |
| | 支持者が得られること。NPO のサービス基準に影響を与える手段が得られること。責任と協力のイメージ。 | 官僚制化。企業化すること。目的からの逸脱。 | |

(後、2009 を元に筆者修正)

協働事業の本質的な課題である第五の課題は、行政と NPO 等の協働には、政策的な根拠や予算確保が必要となる点である。日本の自治体には既存の中長期計画のもとで「政策－施策－事務事業」に整備された体系があり、国の法律を根拠とする事業が多数含まれるとする(稲生,2010:310)。資金交付自治体のようなサービス自治体は、事業費なしには何事もしえない政策領域であるが故に、法令以上に計画と予算に大きく依存するものであり、自治体活動の規模・量を統制しているのは予算であるとされる(西尾,1993:270)。

上記の自治体が抱える制度上、予算上の制約が、自治体からの予算に依存する NPO 等の制約要因となる(Cornforth Hayes&Vangen, 2015)が、自治体からの資金提供が減少する場合、NPO にとってはコミュニティからの広範囲な支援が必要不可欠になってくるとされる(Smith & Lipsky, 2009:93)。それでは住民組織と NPO 等とはどのような関係になっているのだろうか。

4.住民組織とNPO等との関係

住民組織は住民の流動性の高まりにより、地域コミュニティはつながりの希薄化やつながり自体の喪失、そして住民組織の疲弊が問題となる一方、NPO等による地域問題の解決が期待される(石田,2008;後,2009;桜井,2013)。では先行研究では住民組織とNPO等の関係はどのように捉えられるのだろうか。

4.1.対立関係

一般的にNPO等と、町内会に代表される地縁組織との関係は、対立関係として捉えられる(吉原,2000;岩崎,2003;山内,2010)。また連携が十分には進んでいない指摘(Nishide,2009;栗本&橋本,2012)もみられる。そうした背景にはどのようなものがあるだろうか。

地縁組織側の反応の背景としては、①NPOのことが十分には認知されていないこと、②新旧組織の軋轢、③NPOの負担がないこと、④地縁組織による協力を当然視するNPO等の姿勢にあるとされる。

一般的にNPOの存在に関するモメンタムは高まっているが、その非合法的・非道徳的な活動故に、日本社会でNPOは確固たる名声を確立するに至っていないこと(Nishide,2009:53)も一因とされ、地方では得体の知れない人は信用できず、NPOの役割は限定的だとする住民組織の会長の意見も聞かれる(松本,2011:189)。新旧組織の軋轢に関し、町内会は地域問題への対処を独占事項と捉え(中田,2007)、住民組織は行政補完・協力的な組織が多く、行政や住民組織が、これまで課題としなかった課題解決を迫る新たなボランティア・アソシエーションやNPO(今里,2003)、旧来の地域社会に代替するNPOの組織活動(田尾,2015)には軋轢が生じることが指摘されている。

NPOの負担の問題に関しては、地域集団は「地域のために活動している」と認識し(今里,2003)、非加入者を「フリーライダー」と捉えられているとの指摘がある(中田,2007)。

また地縁組織の協力を当然視するNPO等の姿勢については、NPOが過去に地域への関与がなかったにも拘らず、特定の問題で町内会の協力を当然視する姿勢に拒絶感を抱くともされる(中田,2007)。

これに対し、NPO等の反応の背景としては、①町内会等の地縁組織と自治体との関係の強さへの批判、②NPO自身の自立性・先進性の過大評価、③両組織の活動範囲の相違があるとされる。

自治体との関係性の強さについては、NPOの目からすると、町内会は自治体の顔色を窺うばかりで、目的が分からず、抑圧機関のように見えること(中田,2007)、自治体との結びつきをことさら否定的に捉える向きもある(中田,2009)とされる。また既存の地縁系組織にはNPOが「聞く耳」を持っていないとの信念が内在されているとの見方もある(立木,2005:10)。

NPOが自身の自立性や先進性を過大評価することは、他の組織の取組を低く見る結果、町内会がもつ多様な地域資源の動員による、総合的な課題に対応できない(中田,2009:104-105)、との問題をもたらす。両組織の活動範囲は、NPO等の活動範囲が一般に町内会より広域であるため、相互を見えにくくしており、その結果究極的な相互理解が進んでいない(今里,2003;中田,2007;中田,2009)ともされる。

4.2.協力関係

その一方で、先行研究の中では、地縁組織とNPO等との協力関係に関する指摘もみられる。

伝統的な住民組織とNPOを再活性化させ、相互関連することは、ソーシャル・キャピタルを醸成し、コミュニティにおける住民活動を活発化させるとも言われる(Nishide,2009:53)。その背景には第一に地縁組織もNPOも本来は協同性と公共性をもつ組織であること(吉原,2000)、第二に取組む地域課題の共通性(山崎,2006)、第三に地域問題に対処する地縁型組織と個々の問題に専門的に対処するNPO等との補完関係(山崎,2006;中田,2007)が挙げられる。

具体的な態様として、①地縁組織がサービス提供部分をNPO法人化するケース(伝統的な地縁組織をNPOとして再生させる試み(山形県東置賜郡の川西町吉島地区の全戸加入のNPO法人「きりりよしじまネットワーク」の事例:伊藤,2011)や、コミュニティのニーズにこたえ、NPO法人を立ち上げる例(山

内,2010)、②災害対策 NPO が地縁組織に専門的知見を提供する例(中田,2007)、③高齢者向け配食サービス(中田,2007)、高齢者対策などの事業委託を行う自治会や町内会の事例(今川,2007)、④ホームページづくりや情報化等で専門性をもつ非営利組織に対し、指導・支援を要請する町内会の事例(中田,2007)、⑤さらには、自治体の支援を受けて住民主体で設立した、誰でも参加し身近に地域の課題を話せる住民自治協議会の事例が挙げられる(岩崎,2003)。

第 3 節 震災復興過程における組織間関係の検討要素

第 2 節では平時の公共・非営利領域に存在する、住民組織、自治体、NPO 等の支援団体との組織間関係についての先行研究を振り返った。本節では震災復興過程に影響を与える諸要素についての先行研究をみていく。

1. 既存組織にとっての新たな関係

災害は組織としての行動と共同行動との境界の区別を不分明にする機会であるともされる(Kapucu,2006a:46)。発災直後には、非公式セクターの存在(個人の社会的行動、初期的なグループ形成等)があり、環境が極めて混乱し動的であり(Simo & Bies,2007)、災害の規模や不確実性が増すと協働は困難になるともされる。Quarantelli(1999)は「DRC モデル」として、コミュニティが危機に陥ったときに現場で活動する組織の活動を4つに分類する(表 3-2 参照)。

表 3-2: 災害発生後の組織の分類

| | | 業 務 | |
|--------------------------------|-----------------|--|---|
| | | 日常業務 (Regular) | 非日常業務 (Non-Regular) |
| (Relationships) 関 係 性 | 昔からの関係 (Old) | タイプ I 既存の組織 (Established Organization) | タイプ III 拡張組織 (Extending Organization) |
| | 新たな関係 (New) | タイプ II 拡大組織 (Expanding Organization) | タイプ IV 新興グループ (Emergent Groups) |

(Quarantelli(1997)を元に筆者作成)

Quarantelli(1997)は、タイプ I の組織を、災害時に大きく組織構造を変化させない組織であるとし、多くの警察や消防組織を例示する。タイプ II の組織は旧来の機能を担いながら新たな組織構造に拡大するものであるとし、多くのボランティアを巻き込むことを事前に計画しながら新たな社会組織を立ち上げるような、赤十字組織を例示する。タイプ III の組織は、古い構造を維持しながら新たな機能を担う組織として、がれき除去を行う建設会社等の例を挙げる。そして最後にタイプ IV の組織は事前には存在しなかったが、災害に伴い自然に発生し、非定型的(Kreps & Boswrth,1993)、非公式に、探索・救助活動、被害アセスメント機能を実行する新興グループが緊急時に重要な役割を果たすと説明する。

地域の能力は非営利組織の積極的な関与を通して高められる(Kapucu,2006a)。1995年1月17日の阪神・淡路大震災では多くの市民活動団体やボランティア団体が活躍し、同年が「ボランティア元年」とも呼ばれ、非営利組織研究に関心が当たるきっかけともなっている(橋本,2013)。NPO はボランティアや寄付に支えられながら「臨機応変に活動して」対応することが不可欠となってきている(山内,2012)。その後も1998年3月の特定非営利活動促進法の成立や、社会福祉・まちづくり・環境問題等の分野でNPO が活躍している。2011年6月に有識者等が日本政府に提出した、東日本大震災復興構想会議「復興への提言 ～悲惨のなかの希望～」でも、震災からの経済、産業面での影響の克服には、国、地方公共団体、民間事業者とともに、NPO 等が適切な役割分担と協働を果たすことを謳うと同時に、「自らも被災に苦しみ、自治体機能の発揮が困難な状況にある市町村への配慮が必要である。」とされる。

Quarantelli(1999)は、平時であればタイプ I の組織で対応可能であろうが、緊急時にはタイプ II からタイプ IV の組織との協働が必要となるとする。その上で、対応する組織の間で、比較的迅速にかつ問題を少なく、すべての必要な業務を実行するという、正確な課業管理と労務の分割が良い災害マネジメントには必要だとする。Boin 他 (2005)は、リーダーたちは権限委譲を行い、専門職集団の能力に依拠するとともに、同集団が即興で対応し、他集団と一致同調するように、ネットワークを形成するための組織的、社会的な状況を作り出すことが求められ(Boin, Hart Stern, & Sundelius, 2005:145)、政府は多面的な協働を進めるために情報提供が必要だとされる(Kapucu,2006a)。

Quarantelli(1997)は、災害時に組織構造や機能が異なる多くのグループの存在は、コミュニティレベルでの調整の問題を生じさせるとする。災害対応は、異なった権限や得意技、職務遂行上の精神をもった、多くの異なる組織が対応するため、地理的・組織的な領域を超えた組織の協力は難しく、実働レベルでコミュニケーションの不備やライバル関係が現出し、危機が発生したときのこれらの調整には多くの時間とエネルギーを要する (Boin, Hart, Stern, & Sundelius, 2005;145)。Kapucu は、災害対応ではない組織 (non-crisis organizations) との活動を調整することは極めて難しい課題ともされる(Kapucu,2006a: 39)。Zolli & Healy (2012)は、2010 年のハイチ大地震に関し、新しい技術に長けた小回りの効く集団は組織とは呼べないほどの小規模集団であり、過小評価された団体がある一方、過大評価された団体もあるとする(Zolli & Healy, 2012:250-251)。それでは震災復興過程において、自治体は支援団体、住民組織と迅速かつ問題を少なくして、課業管理や労務の分割を図るためにはどうすれば良いのだろうか。

2.既存組織にとっての業務拡大と新たな関係

Kreps & Boswrth(1993)は、個々の震災関連組織には、ドメイン(D:Domain)、課業(Task:T)、人的・物的資源(Human and material Resources:R)、活動(Activities:A)の四要素が必要とする。その上で公式組織は、ドメイン、課業、人的・物的資源、活動(D-T-R-A)の順で行動する一方、集団共同行動をとる場合には、人的・物的資源、課業、ドメイン(A-R-T-D)の順で逆の構成になることを示す。Kreps & Boswrth(1993)は、公式組織の行動順に D を 3 ポイント、T を 2 ポイント、R を 1 ポイント、A を 0 ポイントとし、D-T-R-A の各要素の合計と、各要素の差の合計の総和が 6 ポイントになる一方、A-R-T-D の場合は合計 0 ポイントになるとして、両者が両極端の事例がある。公式組織は D-T-R-A の順番で各要素が発動される一方、集団共同行動をとるボランティア団体は A-R-T-D の順番で各要素が発動されるので対立しやすい構造にあるとされる(立木,2016:111-113)。

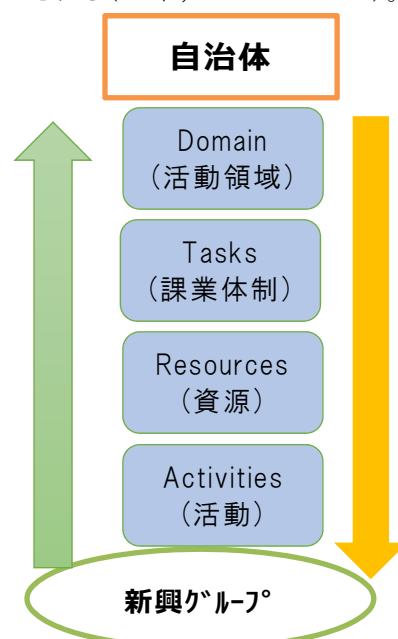


図 3-1:自治体と新興グループとの行動の相違(立木,2016 を一部筆者が修正)

3.災害直後の特徴的な状況:平時との相違

3.1.不確実性と即興

災害は不確実性をもたらす一方、不確実性がもたらされる状況では、人々は自らの期待を安定化させようとする(Wisner,et al 2004)。Dynes&Qarantelli(1970)は、緊急事態の環境での組織間関係は①緊急事態活動に関与する個々の組織の正当性、②組織間で確立された個人的関係(第7章で詳述)、③支援の供給者と庇護される人との結びつき、④コミュニティ全体を調整する主体の出現にあるとする。

河田(2008)は、①社会の構造が複雑化して全体が良く分からないこと、②広い地域や多様で一見関係のない分野で結びついていること、③危機の影響が想像以上に広い時空間に広がること、④危機の影響が加速度的に広まること、⑤不都合の真実が隠せないことが挙げられ、情報不足が被害を拡大させると説明する。河田は災害時のリーダーシップの必要性の背景として、①事前に予知できないこと、②規模が想像を超えること、③平時の考え方が通用しないことを挙げ、有事の際には自身に権限がなくても責任を取る覚悟で実行することの必要性を説く(河田,2008)。

渥美は日常生活を支えている安定した規範が崩壊し、人々はその場その場で当座の規範を仮構し、即興的、臨機応変に多様な選択肢を選択し、メンバーシップも流動性をもつため、組織の境界も流動的である(渥美,2008a:220)と説明する。

3.2.時間圧力

震災は平時のコミュニティの多元的なプロセスの下での均衡を破壊し、調整する時間もないため、迅速かつ直接に調整がなされるとされる(Dynes & Quarantelli, 1970)。時間圧力は、慎重な決定よりもその場で利用可能な情報のみに頼った決定になりがちだとされる(March&Simon,1993)⁸。

3.3.情報の管理

McEntire(2014)は、危機に際し「正確な情報が得られにくい」とする他、関心が集まるため、情報は急速に拡散する一方、情報が複雑となることから、官僚的なコミュニケーション・システムは作動しなくなる(Kapucu, 2008)ともされる。他方、危機や異常な事態が発生したときに、他者との情報共有は必ずしも第一義的な優先事項とはならない。それは、組織の機能不全や情報技術の問題にあるのではなく、機微な情報に関しては、いわゆる情報保全の観点から「知らせる人だけに知らせる原則(need-to-know basis)」に依存するからであるとされる(Boin, Hart, Stern, & Sundelius, 2005:34)。

3.4.緊急時の正当性の問題

緊急事態活動の正当性は法的なものではなく、組織が活動を行う上で適切な機関として受け入れられることだとされる(Dynes&Qarantelli,1970)。組織の目的や手段、そしてリーダーシップなどが正当性に貢献する。例えば警察は安全と管理面で、医療機関は医療の提供で、赤十字社は食料や衣服等の提供で正当な存在だと認められる(Dynes&Qarantelli,1970)。反対に災害状況の緩和に貢献できると主張できない場合、多くの組織は活動を停止する(Dynes&Qarantelli,1970)。

また震災前の組織間のある場合には、組織の緊急事態への関与を正当化する一方、そうした関係がない場合には関与する正当性に疑問が投げかけられる。新たなリーダーシップを急速に発展させようとするれば正当性を減じると指摘する。また組織の正当性をコミュニティに押し付けようとすることは、コンフリクトを生じさせるか無視されることとなる。不要とされる大量の物資を受入れる組織にとって、それを拒否することが難しく、問題を生じさせる(Dynes & Quarantelli,1970)。

他方で小さな組織や個人が活動拠点を設け、徐々に支援に必要な情報源となることで、「対策本部」

⁸ また震災直後ではないが、中長期的な「時間圧力」の問題として、人事異動が行われるスタッフは、政府関係者は予算年度の終了までに目標を達成しようとするため短期で成果を上げようとする点も指摘されていて、長期的な発展を進めるインセンティブに乏しいともされる(Robert,1997:176)。

としての正当性をもつ場合もある(Dynes & Quarantelli, 1970)とされる。通常、外部支援団体は比較的継続的に地域団体に目的や価値を提供する一方、地域団体は助言、情報、物資そして人的支援を、外部支援団体に依存し、地方団体の自主性を減じることになるとされる(Dynes & Quarantelli, 1970)。

3.5.調整機能

緊急時には軍事モデル的にコントロールすることに焦点を当てるのではなく、コミュニティにおける人的・物的資源を再集積させることに計画の焦点をあてるべきだと説明される(Dynes,1990)。菅はボランティアのコーディネート機能は事前登録制の平時に比べ、震災時はボランティアと支援依頼者の求めるものが非常に流動的で、かつ、丁寧な手続きをとることが難しいことを指摘した上で、平時のボランティア・コーディネートを行う社協にとって①初動の遅れ、②福祉分野を超えた災害時の多様な問題への対応、③非常勤コーディネーターの専門性が活かしにくいことも課題とされる(菅,2008)。

災害時に住民と自治体が助け合う協働と参画の問題として、①長い間形式的な住民参加で、住民に権限を委譲したり、住民がコントロールするという場面が生じないこと、②その一方で、周りに気を遣うあまりに意思表示ができない高齢者や要援護者の問題を、自治体が日常的に把握できないことが挙げられる(河田, 2008)。「防災・減災における自己原則の前提になるものは、住民の『知る努力』と自治体の『知らせる努力』がかみ合い、両者の間にコミュニケーションが成立すること」だとする(河田,2008:114)。

第4節 震災復興過程の時間区分

組織間の協働は静態的な過程ではなく、時とともに変化する動態的かつ生成する過程(Gazley,2008)である。Wisner,et al.(2004)は、時間は災害を理解するための本質であると指摘した上で、「一時的な枠組み」を用いてタイミング(Timing)の重要性を考える上でも分析することが重要であるとする。現実的にも被災者の課題は刻々と変化していく中で、東日本大震災発災からの震災復興過程の5年間で単一の時間区分で分析するには無理がある。そこで先行研究では震災復興の時間的な過程をどのように分類しているのか、確認していきたい。

1.災害管理サイクル

災害からの復興過程を災害発生前から総合的に理解するプロセスを示すものに、災害管理サイクル(Disaster Management cycle)(Philips,2002;Philips,2014)がある。災害管理サイクルは被害軽減

災害管理サイクル(Disaster Management Cycle)



図 3-3: 災害管理サイクル Philips(2014)をもとに筆者作成

(Preparedness)、応急対応(Response)、復旧・復興(Recovery)、被害抑止(Mitigation)によって構成される。被害軽減は震災前の災害対応計画や防災訓練を、応急対応は被害者の探索と救助、被害抑止はダム建設等の構造的な対応と保険等の非構造的な対応とに区分される。

Stehr(2001)は、応急対応(Response)と復旧・復興(Recovery)は、参加者や組織間関係、努力の性質や目的、コンフリクトが異なると指摘する。

Philips は災害管理サイクルを説明する中で、被害軽減、応急対応、復旧・復興に関する研究蓄積が豊富である一方、「復旧・復興」に関する質的研究は質的研究にかけるためのフィールドでの時間と資金がある場合に限られるため、最も少ないと説明する(Philips,2002;Philips,2014)(図 3-3 参照)。

そこで、本論文では災害管理サイクルの中の「応急対応」の部分だけではなく、むしろ「復旧・復興」期間に重点を置きながら、質的な研究を行い、その動的な過程を見ていくこととする。

2.災害支援活動の時間的拡大

救援支援は応急対応の段階が終わってもなお、継続される。例えば災害対策の検証・検討と計画策定(Nishide,2009;Kapucu&Özerdem,2011)もその一つである。

Dynes & Quarantelli(1970)は、緊急事態が収まり震災からの復旧が進むにつれ、平時の役割と関係が再度構築され、多元主義的な過程が再び機能し始めるとされる。その一方で、Dynes & Quarantelli(1970)は、震災の行動で名声を得た組織は、自身の一時的な収穫を制度化しようとするとも説明する。

Quarantelli(1999)は、震災復興過程における報道機関は、通常時に戻るにつれ、「人が犬を噛む」といったような、非典型的な対立的な事象を報じるとされる。我が国の被災地の事例でも、特に防潮堤建設を巡り、自治体と住民との対立的な事象ばかり取り上げられるが、果たして自治体と住民との関係は対立的な事象ばかりなのだろうか。また災害時に外部支援団体の活動が賞賛されることが多いが、その一方で、震災の緊急雇用創出事業として、NPO「大雪りばあねっと。」は岩手県山田町から7億9千万円の補助金をもらっていたが、予算を使い切り、使途不明金が3億円となったような事象が生じている。

震災発生直後の緊急支援以降の、住民組織と自治体と支援団体との関係はどのように転化していくのであろうか。まず、震災発生直後以降の時間的拡大を捉えた先行研究を振り返ることから始めたい。

1995年1月に兵庫県を中心に発生した阪神・淡路大震災の復興過程では、災害後の課題は、10時間、100時間、1000時間を節目として変わるとされる(河田,2008;立木,2016)。立木(2016)は、被災者に対するエスノグラフィー調査や計量調査から、被災者の心理的時間区分を、10の何乗か(10時間まで、100時間から1000時間まで、1000時間から10,000時間まで、10,000時間以降、)に分類する(図 3-4参照)。



図 3-4:発災からのフェーズ変化

(出典)林(2003)、立木(2016)を元に筆者修正
対応、災害廃棄物対応、広域応援協定の実施、仮設住宅の建設、募集、管理、運営、ボランティアの

河田は、10時間を「将来が読めない混乱期」として、安否確認、災害対策本部の立ち上げ、職員の非常参集)、100時間前後を「いのちを守る活動期」として、消火活動、救助・救出活動、災害医療、応急危険度判定調査を挙げ、100時間以降を「暮らしを維持する活動期」として、遺体の対応、生活衛生の実施、トイレの対応、PTSDなどの救護所、食料、救援物資手配、外国人対応、避難所・福祉避難所運営、給水活動、水道、

ガス電気、電話の復旧、道路の震災対応、震災要援護者

対応、災害廃棄物対応、広域応援協定の実施、仮設住宅の建設、募集、管理、運営、ボランティアの

受入れとし、1000 時間以降を「くらしの再建・復興期」として、建物被害認定調査、建築確認申請、義援金の一次配分、罹災証明の発行、復興計画策定、学校教育の再開、公営住宅建設、町内会、子ども会の復活、生活再建支援制度の適用、高齢者・障がい者対応を挙げる(河田,2008:136-137)。

上記のとおり、長期的な震災復興過程において、支援団体の活動内容も変化してくる。

阪神・淡路大震災の当時、ボランティア活動の問題として、当初は体力や行動力が求められ、トイレ掃除を行っていたものの、震災から 3 か月が経過したときから被災者の相談に応じることとなったとして、支援者による支援が専門的知識を求められる時期へと転化すると説明する(河田, 2008:122)。震災直後の緊急支援期にはボランティアが急増するが、被災者が仮設住宅に入居するとともに、ボランティアの活動は大幅に減少することとなる。

他方で、2004 年 10 月の中越地震では、災害救援活動に参加するボランティアが、中山間地の被災地の住民の話を聞きながら、地域リーダーの発見や災害復興を目指す集落間の情報交換等の役割を果たす形で、その活動を時間的に拡大させ、活動を長期化させていった(渥美,2008b)。

住民組織と支援団体との長期的な関係では、被災地の住民が外部支援者と生活再建やコミュニティ復興を通し、新たな空間や時間の認識を持つに至ったこと(清水,2007)や、支援活動を行ってきたボランティア団体が区画整理事業等の復興事業の情報を住民に代わって取得する一方で、慰霊祭や盆踊り等の地縁組織の地域イベントを行うことで、良好な関係構築を図ってきた、「阪神・淡路大震災まち支援グループ まち・コミュニケーション」の事例(宮定, 2007)がある。

立木(2016)の 10 の倍数を元に震災復興過程の動態的過程の説明は、明快な説明力に富むものである。他方で、10 の倍数を用いた時間軸で測定すれば、震災直後から初期の段階には詳細な説明が加えられるが、時間が経過すればするほど、後半の範囲では説明する範囲の時期が広まってしまう問題点がある。これは「災害マネジメント・サイクル」で復旧・復興(Recovery)の時期の研究が少ないとする Philips(2014)の指摘にも合致する(図 3-3 参照)。そこで、時間の長期的な拡大という立木(2016)の方向性を維持しながらも、本論が研究対象とする東日本大震災からの 5 年間で均等に説明していくために、適切に分類できる方法はないだろうか。次に検討していくこととする。

3.復興活動の時間区分と自治体、住民組織、支援団体の連携

1990 年 11 月に発生した長崎県の雲仙普賢岳の噴火では、災害が長期化する中で、地元自治体と住民との関係につき、横田は、①警戒区域設定による家財や生活資源喪失に対する個人補償の獲得、②国への基金設立と特別立法に基づく被災者への損失補償要求、③(被災者および被災団体の葛藤・分裂期)砂防ダムと導流堤設計計画に対する賛否、④被災地全体での協調体制構築期(事業の枠内での生活再建)の4つに分類した(横田,2007)。

西山(2008)は、阪神・淡路大震災の震災復興の概ね 5 年間の期間を中心に、緊急避難期、避難救

援期、生活再建期、まちづくり・しくみづくり、新たな市民社会の形成期に分類している(表 3-3 参照)。

西山(2008)の分類は震災発生後の期間を比較的均等に区分していることで、時期区分の間隔が後半になるにつれ広がってくる問題を克服し、また支援者の視点から各期の課題が整

表 3-3:阪神・淡路大震災の震災復興の 5 年間の区分(西山,2008)

| 区分 | 段階 | 期間 | 課題 |
|-----|--------------|------------|--------------------------------------|
| 第1期 | 緊急救援期 | 震災後1週間 | 生命の救済、緊急避難、物資供給 |
| 第2期 | 緊急救援期 | 1995年1-3月 | 避難所での緊急支援、物資供給、生活再建に向けての支援 |
| 第3期 | 避難救援期 | 1995年4-12月 | 生活再建、仮設住宅での生活支援、自立支援活動の展開 |
| 第4期 | 生活再建期 | 1996-1997年 | ボランティア活動の再構成、事業化への展開 被災者の生きがいづくり |
| 第5期 | まちづくり・しくみづくり | 1998-1999年 | 運動方向の明確化、ミッションの再確認 情報公開、ネットワークの形成 |
| 第6期 | 新たな市民社会の形成期 | 2000年-現在 | 企業、行政、地縁組織への影響、 NPO、NGOへの自己変革 |

理されている点で優れている。他方で各期における課題の捉え方は、主として「支援団体」の視点からの分類であり、自治体や住民組織がどのように主体的な役割を果たしたかについては、十分に明らかにはされていない。

Shaw & Goda(2004)は、震災直後、避難所、仮設住宅、後継住宅へと移行していくにつれ、被災者の支援ニーズも変化し、全国的なボランティアから地元ボランティアへ、非技術的な活動から技術・ネットワーク活動及び地方福祉活動に転化している様子を示している(図 3-5 参照)。

2004 年の新潟県の中越地震でも、避難所、応急仮設住宅の入居、自力再建・防災集団移転促進事業・復興公営住宅への入居といった動的な復興過程が示されている(福留,2007)。

Shaw & Goda(2004)のモデルは、西山(2008)と同様、支援者の視点から、支援の必要性や支援者の地域的属性、活動内容に焦点を当て、時期区分の間隔が後半になるにつれ広がっていくという問題を

震災復興段階による支援の経時変化



克服した点で優れている。また福留(2007)と同様、住民組織が暮らす場所との関連で支援活動時期を分類した点で、支援団体と住民組織との関連性を示す点で優れている。さらには支援団体から提供される

図 3-5: 震災復興における支援の経時変化(Shaw & Goda,2004) 資源の内容が、非技術的活動から技術的活動、ネットワーク活動、福祉活動へと転換している様子を示した点にも優れた特徴を持つ。しかし、自治体や住民組織の主体的な活動を組み込んでいないため、本論が目指すところの自治体、住民組織、支援団体間の組織間関係を検討する時期区分と必ずしも合致するとは限らない。

上記の分類は震災復興過程を非常に分かりやすく示したものである。しかし、被災者の住宅再建は、避難所⇒仮設住宅⇒災害公営住宅といった単線的な過程をたどるだけではなく、実際には自宅再建、親せき宅への身を寄せるといった対応もあり、一概にというものではないとの指摘もある。

また「災害管理サイクル(Disaster Management cycle)」、「再建(rehabilitation)」、「復旧・復興(recovery)」といった言葉は、文化的、経済的、政治的、性別に異なるものであり、そのような概念が災害の現実の理解や、地域の人々の協力獲得を失敗させると指摘される(Wisner,et al.,2004:20)。

そこで本論文では、Shaw & Goda(2004)や西山(2008)のモデルを元に、自治体、支援団体、住民組織の各組織が協働して情報交換や活動を行う時期を踏まえながら、震災復興過程の組織間関係を分析する上で、相応しい時期区分を検討していく。

第 5 節 震災復興過程の期間・活動区分の修正

本論文は、長期的な震災復興の過程における住民組織と自治体や支援団体との組織間の関係を分析するものであり、Shaw & Goda(2004)や西山(2008)のモデルに、いくつかの修正を加えることとする。

1. 時期区分の修正

まずは Shaw & Goda(2008)の横軸にあたる、時間軸 4 区分を 2 点改変し、新たな時間軸 4 区分を設けるというものである。

第一点目は、震災直後期と避難所期との統合であり、筆者は「避難所期」とする。

Shaw & Goda(2004)が示している、ボランティアやボランティア活動や、西山(2008)が示す、緊急救援期の第 1 期と第 2 期では、震災直後期と避難所期との間で大きな違いはない。震災直後は、住民組織と

自治体とが情報交換を行う機会があったとしても、震災直後の混乱で個別の行動となりやすい。また、生命救済という意味で、コミュニティ形成といった中長期的な側面とは異にする。また、支援団体も震災直後から現場で活動している団体は極めて限定的である。そこで、本論を展開する上で、必ずしも震災直後と避難所期とを明確に区別する意義は十分には見当たらない。

「自治体職員としては初めての大震災であり、各職員が避難所の運営に携わった。当時、担当部署は手いっぱいの状況であり、担当課がボランティアの受付業務を担当した。また、震災直後から様々なNPOが支援に入ってきて、ボランティアの受付運営サポートを行った。」(自治体20-1)
 「緊急時は理由は後付けで、とにかく行動してから後から帳尻合わせる。震災から1か月の自治体の意思決定は「えいやあ」の部分があり、どの市町村も同じではないだろうか。」(自治体32-1)

そこで、本論文では Shaw&Goda(2004)が示す、災害直後と避難所期を一つにとりまとめ、「避難所期」に一本化する。震災自治体職員の認識として、避難所期の認識については、次のような指摘がみられた。

第二点目は、「仮設住宅期」と同じ時期に行われる、「まちづくり検討期」の挿入である。被災者が仮設住宅で暮らす期間は、被災者が仮設住宅の中で生活し、孤独死の防止のために自治体や支援団体が協働して見守り体制を構築したり、お茶会やイベント等、住民同士がコミュニティ形成のための交流機会を設ける(Ohtani,2012)期間でもある。他方で、被災者が仮設住宅で生活する期間は、生活を再建したり、生きがいつくりの期間だけではなく、西山(2008)も第5期で「まちづくり」と言及するように、終の棲家となる恒久住宅におけるまちづくりを検討する時期でもある。仮設住宅の住民組織の中には、①仮設住宅に入った後から、将来の理想的なまちづくりについて住民同士で意見交換を行ったり、②支援団体や専門家と一緒に将来のまちづくりを検討する場合、③自治体の復興まちづくり事業の枠組みの中で、将来のまちづくりやルールづくりのための「まちづくり協議会」に参加する機会がある。

仮設住宅期では、単に住民が復興支援の受け手としてだけではなく、将来のまちづくりに向けて、積極的に意見を述べていくという意味で、復興の主体としての側面を持つ(詳細は第8章参照)。以上を踏まえ、筆者は Goda&Shaw(2004)が示した、動態的変化の「仮設住宅期」に「まちづくり検討期」を新たに挿入することとする。他方で、Goda&Shaw(2004)の時期区分を残すものとして「仮設住宅期」と「恒久住宅期」がある。まず「仮設住宅期」を残させた理由は2つある。

第一の理由は、両期間におけるボラ



図 3-6: 宮城県でのボランティア数の推移
 (宮城県社会福祉協議会資料を基に筆者作成)

ンティア数の変化である。

宮城県での中長期的なボランティア数の推移を見ていきたい。震災直後には最大時でボランティア数が10万人近くに及ぶ時期もあった(図3-6)。

ボランティアが行った活動の内容は、地域・被災者の状況や段階によって異なるが、在宅者の安否確認等の活動、避難所支援、家屋や畑等の泥だしや片付け・清掃、水や食料の配達・買い物代行、炊き出し、情報、移動支援、足湯、こどもの学習支援、心のケア・傾聴等、多岐にわたる(全国社会福祉協議会 2012)。

避難所期には、大量のボランティアや支援物資が被災地に届き、救援物資の配布といった、「ヒト」「モノ」への対応が課題となったが、仮設住宅期に入るとボランティア数は急激に減少した点で、少なくとも「ヒト」への対応の要素が量的にも減少した点で、環境面で大きな変化が生じている。立木(2016)は、災害ボランティアが緊急救援期を終えても、引き続き支援を継続するか否かを巡って、ボランティア同士でも対立が生じることを指摘している。

理由の第二は、今回行ったインタビュー調査の中で、被災者が避難所から仮設住宅に移行するにあたり、自治体、支援団体、住民組織のそれぞれに変化が生じていることが確認された点にある。

例えば、自治体関係者からは、仮設住宅期に入るにあたり、支援団体やボランティアの数が超過し始めることに関し、次のような指摘がなされている。

「避難所から仮設住宅へと移る中で、各支援団体が仮設住宅を訪問し『どういう支援が必要か』と尋ねたため、支援の受け手が疲れてしまう、との問題が発生した」(自治体20-1)

「仮設住宅が形成されると、ボランティアが宙に浮いてしまうが、それを引き受けてくれたのが支援団体の連合協議会であった。」(自治体26-2)

支援団体関係者からは、被災者の仮設住宅入居に伴い、その支援内容を変化させたり、支援活動の体制が縮小になったことが示されている。

「当初から物資支援に関与していたからこそ、仮設に入るときに炊き出しや物資配布を止めようとの区切りがついた。物資を渡すと『次は何をしてくれるのか?』といった形になる。そういうことはしたくなかったので、自治体の方とも相談して仮設住宅での物資支援を止めることができた。」(支援団体 xxii)

「2011年8月頃になると、瓦礫撤去に片付けに目処が付き、仮設住宅支援の必要性が出ていたので、社協のボランティア・センターの活動は形を変え、ボランティアを100-200名程度の登録制とし縮小の体制に入った。他方で、ボランティア活動を継続する団体のために支援団体の協議会が作られた。」(支援団体 xxiii-2)

さらに住民組織関係者からは次のような指摘がなされている。

「住民が求める支援を確認しながら、支援内容を変えてきた団体は、仮設住宅の役員の疲弊を考慮し、役員向けの特別支援メニューを作ってくれた。」(住民組織 E)

このように避難所期と仮設住宅期の間には、ボランティア数が増減するとともに、自治体、支援団体、住民組織のそれぞれにとって支援の量と内容の面での変化が生じる時期であることが、インタビューでも確認された。したがって、「仮設住宅期」は震災復興過程の一つの時期区分として残すこととする。

次に「恒久住宅期」を残存させたのは、第一に自治体職員を中心に「仮設住宅期」との環境と意識の変化がみられた点、第二に「仮設住宅期」や「まちづくり検討期」のように、必ずしも支援団体との委託契約を前提とした仕組にはなっていない点、第三に「まちづくり検討期」のハード面などの合意形成とは異なり、恒久住宅内での自治組織づくり等のソフト面での住民組織づくりが課題となる点がある。

例えば、第一の点に関し、自治体関係者は次のとおり述べている。

「公営住宅の入居者と受入先の住民との間で温度差ができる点に注意が必要。」(自治体1)

「災害公営住宅に入れば、被災者でなく自立された方であり、自分たちでコミュニティをつくってもらいたいということは、ずっと言い続けてきた。」(自治体10)

このような自治体の問題意識に対し、住民組織からは次のような意見も聞かれた。

「仮設住宅のときは集会所の水道光熱費は自治体負担だったのが、公営住宅では住民が共益費等を出し合って運営しなければならない点も難しい。(中略)しかし、大きな災害であったこともあり、また、最初の数か月間だけでも無償で集会所を利用できることで、住民も集まりやすくなるのではないかと考えている。」(住民組織N)

住民組織と自治体との関係については第5章で論じることとしたいが、仮設住宅のときと異なり、集会所等の水道光熱費の自治体負担が終了することや、仮設住宅とは異なり、恒久住宅が他の地区と同等の扱いになるという意味において、「仮設住宅期」と「恒久住宅期」の違いが生まれている部分もある。

第二の、支援団体との委託契約を前提にしていない点に関して、自治体関係者は次のとおり述べている。

「自治会役員の方々からも(支援団体への)委託継続の要望を受けていたが、国からの復興交付金も残念ながら継続できなかったこともあり業務委託を終了することになった。しかし、いつまでも被災者・移転者ではなく、自立へのステップを踏むべきだとの考え方もあり、ある意味でいい区切りだったのかもしれない。」(自治体15)

「支援団体との間でも、(契約の)終わりを見据えながら話をしてきた。(支援団体や見守りの関係者には)『手を引くから、再就職のことは考えてね』と述べている。(中略)当自治体では、見守りの経験をした人が地域の福祉の事業所、介護系の施設、地域包括に再就職し、地域の見守りの担い手となってもらい力を発揮してもらおうべく、緊急雇用の仕組みを利用して研修を行ったり、資格をとってもらったりしている。」(自治体32-1)

仮設住宅とは異なり、改めて住民が恒久住宅でのコミュニティを形成しなければならないという点で、「仮設住宅期」と「恒久住宅期」の相違が存在する。

以上、Shaw&Goda(2004)のモデルと、西山(2008)のモデルの横軸の時期区分に関しては、「避難所期」、「仮設住宅期」、「まちづくり検討期」、「恒久住宅期」の四つの期間を設けることとする。

2. 活動区分の修正

次に Shaw&Goda(2004)のモデルの縦軸についてもいくつかの変更を加える。上述のとおり、Shaw&Goda(2004)のモデルや西山(2008)のモデルでは、主としてボランティアやNPO活動に焦点が当てられてきた。両モデルは、東日本大震災後の宮城県での震災復興過程においても、ボランティアやNPO団体の活動も概ね同様の動きを示している点で、説明力が高く分かりやすい。

しかし本論文で展開する議論は、被災したコミュニティの形成の住民組織が、自治体と支援団体とどのように協働して、震災復興を成し遂げていくかという点に焦点を当てるものである。そこでNPOや支援団体の課題だけではなく、住民組織や自治体が支援団体と関係を形成して取り組む課題を明記するため、Shaw&Goda(2004)のモデルの縦軸に「課題」軸を追加する。

また住民組織や自治体の活動をそれぞれ明確にすることを目的に、住民組織の活動と自治体の活動を示す、「住民組織」、「自治体」の二マスを追加する。その上で、Shaw&Goda(2004)のボランティアの傾

向や活動を一マスに縮減し、支援団体の活動を示すために「支援団体」と表記する。以上を踏まえ、縦5マスの分析枠組みとする。以上の整理を図式化すると、次の表3-4のとおりとなる。

表 3-4:本論文での震災復興の期間区分と各組織の役割区分

| | 避難所期 | 仮設住宅期 | まちづくり検討期 | 恒久住宅期 |
|--------|---|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| 課題 | 避難所運営、食料・支援物資配布、がれき除去等 | 仮設住宅入居支援、孤独死防止、仮設住宅のコミュニティ形成 | 防災集団移転、災害公営住宅計画への住民意向の反映 | 新コミュニティでの自治組織形成、通常の自治組織への回帰 |
| 住民組織 | 避難所運営、自治体との連絡 | 住民組織形成、コミュニティ活動 | 合意形成への参画 住民の意見反映 | 自治組織形成、コミュニティ活動 |
| 自治体 | 被害状況確認、食料・支援物資配布、避難所運営 | 委託事業等による支援、保健師による支援 | 住民との協議会開催、上級官庁との調整、委託事業 | 自治組織形成支援、自治組織からの相談対応 |
| 支援団体 | 避難所支援、食料・物資配布 | 住民組織支援、サロン活動 | 合意形成支援 | コミュニティ活動の支援 |
| 平時との相違 | (1)時間圧力と即興 (2)不確実性 (3)情報の管理 (4)正当性の問題 (5)調整機能 | (3)情報の管理 (4)正当性の問題 (5)調整機能 | (3)情報の管理 (4)正当性の問題 (5)調整機能 | (3)情報の管理 (4)正当性の問題 (5)調整機能 |

(筆者作成)

3. 各期間と平時との相違

本章の第3節3.では、先行研究における震災復興過程と平時の相違は、特に震災直後では(1)時間圧力と即興、(2)不確実性、(3)情報の管理、(4)正当性の問題、(5)調整機能にあるとみてきた。

震災復興過程を「避難所期」、「仮設住宅期」、「まちづくり検討期」、「恒久住宅期」の4つの時期区分に分類した。避難所期においては上記の(1)-(5)のすべてが妥当するものとみられる。

他方、上記のとおり「仮設住宅期」ではボランティアが数減少し、仮設住宅支援は自治体と委託契約を結んだ者との関係に落ち着く中、(1)時間的圧力と即興や(2)不確実性の問題は減じるものとみられる。

他方で、(3)情報の管理、(4)正当性の問題、(5)調整機能については、後述する組織間関係でも見られるように、避難所期のみならず仮設住宅期以降の各期において、その問題の性質は異なるとはいえ、住民組織と自治体と支援団体の三者間の組織間関係の問題ともいえる。

第6節 小括

本章では、第2節で平時の公共・非営利領域の組織間関係に関する先行研究を確認した。

その中で住民組織と自治体との関係は歴史的関係や委託事業等から上下関係に捉えられがちだが、住民組織側にも正当性資源があることを示した。また1995年1月の阪神・淡路大震災以降、NPO/NGOの役割が注目され、自治体には住民組織とNPO/NGOとのネットワーク・ガバナンスを検討する段階に入っていること、行政とNPOは相互補完関係にあるものの、パワーの差が存在し、上下関係が生じがちな点、委託事業等では予算や説明責任が求められること等を明らかにした。さらに住民組織とNPO等との関係は活動範囲が異なること等を理由に、相互理解が進まない中、最近では住民組織とNPO等が協力しつつある様子を見てきた。

また第3節では震災復興過程の組織間関係の検討要素を確認した。

自治体等の既存組織にとって、支援等のために入ってきた新興グループとの関係が入ってくる中、自治体と新興グループとの意思疎通の様式が異なることが挙げられた。これは震災復興過程の組織間関係論を論じる上で、支援団体を検討する要素として重要なものとなる。また震災復興過程においては、①不確実性と即興、②時間圧力、③情報の管理、④正当性の問題、⑤調整の問題が重要となってくることも確認された。

その上で、第4節、第5節では震災復興過程の5年間の時間区分に関する先行研究を振り返りながら、震災復興過程を「避難所期」、「仮設住宅期」、「まちづくり検討期」、「恒久住宅期」の4つの期間に分類し、第3節で抽出した震災復興過程の検討要素として、①不確実性と即興、②時間圧力は「避難所期」以降には徐々に減じていくこと、他方で震災復興過程において、③情報の管理、④正当性の問題、⑤調整の問題が検討要素として残ることを明らかにした。

次節では上記の震災復興過程の時期各期において、震災復興の当事者である、住民組織、自治体、支援団体といった当事者にとって、震災復興で重要とされる「コミュニティ形成」がどのような意義をもったかを検討し、広範な被災コミュニティを地理的区分の観点から分析する。そして本章の時期的区分と、第3章の地理的区分をもって、本論文の分析枠組みが形成されることとなる。

第4章 震災復興過程とコミュニティ形成

第1節 はじめに

第2章では、組織間関係に影響を与える諸概念を、また第3章では、平時と震災復興過程における、住民組織・自治体・支援団体との関係を検討してきた。本章では第3章で規定された震災復興過程と「コミュニティ」との関係を概観し、多様なコミュニティに大まかな地理的区分を設けることを目的とする。

東日本大震災が発生する前から、全国的に市町村合併が行われ、議会や自治体組織から遠ざかる中、地域の自立のための組織と活動の再構築が必要とされ、市町村合併を免れた市町村でも厳しい財政状況を踏まえ、町内会や学区コミュニティとの関わりのあり方と住民活動の強化が必要とされる(中田他, 2009)。

東日本大震災からの復興過程においても、日本政府レベルは元より、地方自治体、支援団体などでも、コミュニティの重要性は、繰り返し強調されている。日本政府レベルでは、東日本復興構想会議が2011年に発出した「復興への提言～悲惨のなかの希望」の中で、全57頁中25回(英語版 Proposal of Reconstruction Design Council to the Prime Minister では全56頁中67回)、その3年後の2014年に復興庁の復興推進委員会が発出した『『新しい東北』の創造に向けて』では、69頁中78回言及されており、コミュニティへの言及が増加している。2012年7月23日に総務省で開催された「今後の都市部におけるコミュニティのあり方に関する研究会」の資料でも、「東日本大震災の際に、コミュニティがうまく機能した地域とそうでない地域で対応に違いが生じたことを踏まえ、災害対応の観点からも、特に都市部におけるコミュニティの機能について関心が高まっている」と説明される等、コミュニティの重要性が強調されている。

日本政府と同様、地方自治体の震災復興計画においてもコミュニティの重要性が指摘されている。

宮城県や石巻市の震災復興計画では、コミュニティを「人々が共同体意識を持って共同生活を営む一定の地域及びその人々の集団。地域社会。共同体。」と説明した上で、2011年の「宮城県震災復興計画」においても全89頁中30回言及されている。宮城県内で最大の被害を受けた石巻市の復興計画においても「震災後、国・県をはじめ、全国の企業や自治体、ボランティアの方々などによる多くの、そして心温まる支援により、改めて「生きる力」となるコミュニティの大切さを学び、市民が丸となった復旧・再生・発展への力強い第一歩を踏み出しました。」と説明の上、全125頁で57回、コミュニティについて言及がなされている。

実務家や研究者が共同で行ってきた生活復興プロジェクトでは、コミュニティについては、住民組織の代表である町内会、自治会そのものを「被災(地)コミュニティ」としたり、自治会を住民が互助するコミュニティ形成の基盤と位置付けている((ひょうご震災記念21世紀研究機構, 2014:36-37, 45)。また、出身者、交流者、地元ファン、ボランティアなどを「支援コミュニティ」と呼び、被災地コミュニティと支援コミュニティを合わせて「拡大コミュニティ」と呼ぶ(ひょうご震災記念21世紀研究機構, 2014:36-37)。また、災害公営住宅そのものとコミュニティとを関連付けて説明する調査報告書((特非)全国コミュニティライフサポートセンター, 2013)も存在する。

上記のように、東日本大震災からの復興に関連した上記の政府関係者や支援者からは異論を挟む余地がないほどまでに、「コミュニティ」の重要性が強調されている。それではなぜ「コミュニティ」が重要視されるのであろうか。同時にコミュニティが抱える課題とは何か。本章の第2節では、まず「コミュニティ」の意義と課題に関し、先行研究の蓄積を再確認するところから始めたい。

次に震災復興過程においてコミュニティが形成されていない地区も存在していたことは総務省も認めるところである(例えば、「今後の都市部におけるコミュニティのあり方に関する研究会」)。そこには上記のような国や地方公共団体等の自治体機関や支援団体が捉える「コミュニティ」の考え方と、住民組織が捉える「コミュニティ」に相違がある可能性もある。そこで第3節では、東日本大震災からの復興過程にお

いて、現場で活動する自治体、支援団体、そして何よりも住民組織のような当事者にとって「コミュニティ」とはどのようなものと捉えられてきたのであろうか。自治体、支援団体、住民組織が捉えた「コミュニティ」についての認識の異同を確認していくこととしたい。

最後に本論文の研究対象の宮城県のコミュニティは都市部と沿岸部の集落との違いなど、人口規模、地理的特性、住民同士の結束等の歴史が異なるなど、多様な様相を示しており、これらすべてを「コミュニティ」と一括りに論じることはできない。そこで第4節では、震災復興に係る「コミュニティ」に区分を設けることとしたい。まず先行研究に基づき、「都市部」と「非都市部」に関する先行研究や、過去の震災復興に関するコミュニティ形成に関する、阪神・淡路大震災、中越地震等の先行研究を確認する。その上で、筆者が行ったインタビュー調査の結果、震災復興過程における住民組織、自治体、支援団体の組織間関係に、場所などの要素が与えた影響を分析することとする。

第2節 コミュニティの意義

1. コミュニティとは

それでは学術的に既往研究では、「コミュニティ」をどのように規定してきたのであろうか。

田尾(2011)は一冊の書籍ができるほどだとし、吉原(2015)は、「コミュニティという概念はコミュニティを論じる者の数だけある」とし、「途方もない数のコミュニティ論が立ち上げられては消えた」と説明するように、コミュニティを定義しようとすることは非常に大きな作業を要する。

山崎(1999)によれば、学問上、地域社会の形成に焦点を当てて「コミュニティ」を提起したのは、R・M・マッキーヴァーの著書『コミュニティ』(1917)であるとされ、その著書ではコミュニティには94種類の定義があるとされ、地域(area)、社会的相互作用、共通の絆を一致点とする見方がある(Hillery, 1955)。また、山崎(1999)は、コミュニティの共通の構成要素として、①地域性(領域性)、②共同性(相互作用)、③社会的資源、生活環境施設の体系、④共通の行動を生み出す意識体系、としている。

吉原(2015)は、「地域性」、「連帯性／共同性」の二本柱を「集団としてのコミュニティ」とし、この考え方が浸透していると述べている。事実、「地域性」に相当するものとして、地理的領域(金子, 2011)、「連帯性／共同性」に相当するものとして、目標や価値(生活の保全と存続を重視)(田尾, 2011)や絆(金子, 2011)の共有、信頼を介したコミュニケーション(田尾, 2011)が指摘されている。

これらの先行研究に基づき「コミュニティ」の概念を整理すると、おおよそ表4-1のようになる。

表 4-1: コミュニティについての概念整理

| 吉原(2015) | 山崎(1999) | その他 |
|----------|-------------------|------------------------------------|
| 地域性 | 地域性 | 地域的領域(金子, 2011) |
| | 社会的資源、生活環境施設の体系 | |
| 連帯性／共同性 | 共同性(相互作用) | 絆の共有(金子, 2011) |
| | 共通行動を生み出す意識体系(態度) | 目標や価値の共有、信頼に基づくコミュニケーション(田尾, 2011) |

(筆者作成)

2. コミュニティ形成の意義

それでは、コミュニティ形成の意義には、どのようなものがあろうか。

総務省資料「自治会・町内会等とは」によれば、自治会・町内会活動は、地域行事、文化行事、慶弔、社会福祉活動、自治体機関への要望、防災・防火とされる。田尾(2011)は、社会学的な見地から住民組織としての町内会や自治会の機能に関する既往研究をとりまとめ、概ね、①補完機能(自治体サービスの

補完。回覧板の回覧、公園の掃除等)、②参加機能(意見集約と議員や自治体への伝達)、③変革機能(政策提言等)があるとする。

Osborne 他は、英国のコミュニティ発展財団 (Community Development Foundation) が指摘するコミュニティの役割を、①地域再生計画のサービスの受け手であるとともに、②再生プログラムの計画管理のフル・パートナーであること、③地域住民の代表であり相談役であること、④地域再生計画の人財のプールであること、⑤同計画のイニシアティブの潜在的な実行者であること、を挙げている (Osborne, Beattie, & Williamson, 2002:19)。

また山崎(1999)は、コミュニティは地域住民が生活者の視点で生活の場を見直し、共通の関心のもとに、共同の力で、地域問題を解決する場であるとし、その役割として、空間利用の決定、ルールや規範づくり、住民生活の豊かさ(精神的・文化的生活)や地域問題(ゴミ問題、地域福祉の充実、葛藤や紛争)解決機能の向上であるとしている。

さらにマッキーヴァー(1917)は、コミュニティの構成要素として地域性と地域社会感情を挙げ、地域社会感情として地域生活に参加している「われわれ感情」と、コミュニティにおいて自身が果たすべき「役割感情」、コミュニティへの物的、心理的依存としての「依存感情」とに分類されるとしているが、コミュニティ形成においては、個々の住民が地域の参加意識と、役割について認識をもつことが重要であると考えられる。本論文での、コミュニティとは、震災復興後に被災者が生活する、仮設住宅や恒久住宅を念頭に「近接して住む人が濃密な相互作用を交わして、互いが支えあう内部世界」(田尾,2015)であると考えられる。

以上をまとめると、自治会や町内会等の住民組織が果たしうる機能は、①規範形成機能:ルールや規範づくり、②紛争解決機能:地域問題(ゴミ問題等)の紛争解決、③対外関係調整機能:特に自治体との関係(意見集約、要望伝達、自治体サービスの補完)の調整機能、④住民の役割・参画創出機能の創出機能、⑤住民生活の豊かさ創出機能:精神的・文化的生活の向上、福祉の充実にあると考えられる。

表 4-2:住民組織がもつ5つの機能

| 住民組織の機能 | 説明 |
|---------------|--------------------------------|
| ①規範形成機能 | ルールや規範づくり |
| ②紛争解決機能 | 地域問題(ゴミ問題等)の紛争解決 |
| ③対外関係調整機能 | 自治体との関係(意見集約、要望伝達、サービス補完)の調整機能 |
| ④住民の役割・参画創出機能 | 個々の住民が地域の参加意識と、役割について認識をもつ機能 |
| ⑤住民生活の豊かさ創出機能 | 精神的・文化的生活の向上、福祉の充実 |

(筆者作成)

なお、コミュニティは静穏や安定を求めるものであるともされる (田尾,2011;Hur & Bollinger, 2015)。そうした側面が非営利組織のような外部支援団体とどのような関係性を構築するかも注目される。

第 3 節 コミュニティの地理的分類

上記では「コミュニティ」の意義に関する先行研究を見てきた。コミュニティとは、読者の多くが想定するような都市部のコミュニティを想定しがちであるが、東日本大震災の被災地は人口密集地だけではなく、むしろ離半島部の人口が小規模なコミュニティも多い。地域が異なれば日常の業務活動による資源蓄積や資源蓄積戦略も異なってくる(岩田,1996:242)。地理的位置関係や人口集積や考慮に入れずに「コミュニティ」を説明したとしても、現実には即した分析を行うことはできず、妥当とはいえない。

そこで先行研究で活動特性に着目したコミュニティの分類と、地理的な特性に着目したコミュニティの分類とを確認したい。

1.活動特性に着目した「コミュニティ」の分類

広井(2010)は、さらにコミュニティを空間コミュニティ(地域コミュニティ)と時間コミュニティ(テーマコミュニティ)に分類する。空間コミュニティ(地域コミュニティ)の代表的組織は自治会・町内会である一方、時間コミュニティ(テーマコミュニティ)の代表的組織はNPOであり、本論文の第5章で詳述する、住民組織と支援団体との関係に相当する。

2.地理的特性に着目した「コミュニティ」の分類

地理的特性に着目した分類で明瞭なのは、都市部のコミュニティと村落部(農村型)コミュニティとを区別する指摘である(Flora,1998; Hofferth & Iceland, 1998; Falk & Kilpatrick, 2000; Beaudoin and Thorson, 2004; Nishide,2009;広井,2010;矢吹,2010)。

広井(2010)は、コミュニティを「生産のコミュニティ」と「生活のコミュニティ」とに区別し、都市化により両コミュニティの分断が発生したが、農村地域では「生活のコミュニティ=生産のコミュニティ」であったとする。Nishideは、東京や大阪のような大都市と比べ、相互信頼や相互扶助を提供する住民組織の様々な機能を拒絶できないと指摘する(Nishide,2009:52)。また地域経営のマーケティング・ネットワークを分析した矢吹雄平は、人口規模や集積、地域特性が異なるモデルを援用することの限界を指摘している(矢吹,2010)。

Osborne 他(2002)は、村落部⁹のコミュニティの特徴は①地理的条件(集落の孤立、交通アクセスの問題(Snavely&Tracy,2000)、②人口集積が少なくソーシャル・キャピタルの蓄積が困難、③NPO等の財政基盤の難しさ(受益者である住民の代金支払い能力の限界、都市の視点での助成金の制度設計)(Snavely&Tracy,2000)、④人的資源(エリートによる統治(elitism)、旧友優先主義(cronyism)、オーバーワークの人がバーン・アウトすること、高齢者や女性の社会的排除¹⁰、賃金の低さ(Snavely&Tracy,2000)、④ボランティア及びコミュニティの基盤の強さ等、を指摘する。

2.1.都市部と非都市部の組織間関係の相違

それでは都市部と非都市部の相違はどのように捉えられるか。

Osborne, Beattie, & Williamson(2002)は、地方部の組織間関係の主要点として、①様々なレベルでの政府間の摩擦、②地方議員やコミュニティ・リーダーの伝統的な役割に対するチャレンジ、③自治体

⁹ Osborne, Beattie & Williamson(2002)は、英国の Country side Agency(地方庁)は、英国、北アイルランド、スコットランドの村落部のコミュニティを1万人以下の人口を擁するコミュニティだと定義している。

¹⁰ 東北学院大学教養学部地域構想学科が震災前に行った宮城県気仙沼市唐桑町で調査は興味深い示唆を与えている。持地、藤他(2007)は、同町の女性が関わる直売所「からくわ夕市」と、1995年から東北電力株式会社が委託者を通して行った東北地方の中山間地域の活性化を目的として実施された「食の学校」事業と「木の学校」事業についての比較調査を行った。

その結果、「食の学校」事業は子育て中の主婦が家庭の外に出られる魅力を持ったが、子どもの成長とともに教育費を得るためのパート就労で参加者のライフスタイルに変化が生じたこと、「木の学校事業」は引退後の元漁師が木工事業に参加したものの、専門知識や技術習得に時間がかかり、参加者も新たな仕事に従事したため、衰退していったと説明する。他方で、夕市自体は金銭的な意味での利益をもたらしていないが、人と人との結びつきややりがい・充実感を得ていることを説明した一方で、身の丈にあった地域振興・地域活性化・地域づくりが必要だと指摘する。

高齢者に関しては、伊藤、横山他(2007)は、遠洋漁業の元漁労長や元船長などの引退者5名に対するインタビューを行い、海上で長年生活してきた引退者が陸上に上がった後に、①「家に居場所がない」こと、②陸上の人間関係の適応の問題、③金銭感覚の問題に直面しつつも、町の人権委員、審議委員、文化保護委員等の役職に就く場合や、元船員組織(海友会)を通じて地域防犯に貢献していることを示している。

上記の東北学院大学調査では、女性や高齢者が就業中の時期はコミュニティに関われないが、育児・定年退職により、就業の拘束から解放された場合には、一定の役割を果たすことを示している。また漁業集落では、漁業関係者は「生産のコミュニティ」が海上で「生活のコミュニティ」からも切り離されている点にも特徴があるが、定年退職に伴い「生産のコミュニティ」で培った縁をもとに「生活のコミュニティ」の改善に貢献している。

したがって Osborne, Beattie, & Williamson(2002)のいうように、地方部で高齢者や女性が社会的に排除された主体としてだけ捉えることでは、却って地方部のコミュニティについて現状を即した理解とは言えない。本論文でも都市部・非都市部に関わりなく、高齢者や女性が社会的に排除された主体としてみるのではなく、インタビュー調査からの結果を純粋に検討していくこととする。

職員の専門性や知識に対する挑戦、④代議士と参加型民主主義との摩擦、⑤自治体がコミュニティを自身の利益のために用い、自らの正当性を高めようとする、⑥コミュニティの中での自治体と、複数のポストを持つ地域の有力者の関係にあるとする(Osborne, Beattie, & Williamson, 2002: 25)。

村落部では組織規模が小さくなるため、定期的に会合を行い、NPO のリーダーとスタッフが互いを知り、その能力を知りやすくなるとの特徴を有する (Snavely & Tracy, 2002)。

2.2. 都市部と非都市部の自治体とパートナーの相違

矢吹(2010)は、①自治体のパートナー、②主体化した住民間の「ネットワーク」としての二つの機能をもつ組織を「結節組織」と名付け、「中山間地モデル」と「都市部モデル」を区別した上で、都市部と中山間地の違いを、①住民と自治体の論理ギャップの大小(都市部>中山間地)、②住民ニーズの把握(都市部:多様化、中山間地:住民ニーズの相違はあるが比較的明確に析出)、③情報提供・媒介機能を担当する組織の違い(都市部:NPO、中山間地:住民組織)としている(矢吹, 2010: 77, 86, 90-92)。山本(2010)は、都市部ほどNPO・市民団体の参加がみられる一方、規模が小さい市区町村ほど、自治会への参加が高いことを明らかにした。また、久保(2010)は、同一データを用い、人口規模が大きくなるほどNPO・市民団体や商工団体の影響力が大きくなり、人口規模が小さいほど自治会や農林水産業団体の影響力が大きかったとしている。長野(2005)は小規模自治体では官民協働・連携の「習慣」が自治体庁舎内にないと説明する。立木(2005)は、大都市圏では「参画」や「協働」の論議が行政による市民活動支援の方向性が強いと指摘する。

第4節 コミュニティの形成上の課題

以上、先行研究に基づき、第2節ではコミュニティの意義を5つの機能から確認し、第3節では主としてコミュニティの地理的条件の相違から分類を行ってきた。上記のようなコミュニティの重要性や機能を認識しながらも、実際にはなぜコミュニティが機能しない場合があるのかについての検討が必要である。第4節では上記の相違を踏まえながら、コミュニティ形成上の課題につき、平時と震災復興過程に分類して検討する。

1. 平時のコミュニティ形成上の課題

1.1. 組織基盤の低下

多くの既往研究では、予算不足、集会施設の未整備や不足、役員のなり手不足、会員の少子高齢化、行事への不参加等、町内会等の組織基盤の低下が課題として指摘されている(太田, 2001; 後, 2009; 伊藤, 2011; 吉原, 2011; 石栗, 2016)。

太田肇は、主として都市部で伝統的な町内会、自治会、子ども会、老人会、PTAなどの地縁組織からの組織離れを指摘し、求心力をもつ「求心組織」とは対照的に、受動的にやむを得ず参加するといった、遠心力が働く「遠心組織」であると説明する(太田, 2001: 114-122)。

住民組織の組織基盤の低下の背景として、合意が取れないことや、他者への配慮に欠ける言動への失望(石田, 2008)、町内会等への囲い込みが住民参加にとって逆効果となること(後, 2009: 71)などが指摘されている。

1.2. 「連帯性／共同性」: 暗黙の強制と分権化

我が国のコミュニティを公式に議論する上で欠かせない、町内会や自治会は、地方自治体と良好な関係である一方、自治体の意向を伝達する場であることから「第二市役所」と揶揄されたり(田尾, 2015)、自治体等が自治会長を推薦したかたちで形成された自治会を、「国策自治会」と批判する見方もある(吉原, 2015)。しかし、本論文では、山崎(1999)が述べるように、町内会・自治会と自治体との対立関係をも踏まえ、地域共同管理のための基礎組織として捉えていく。

「連帯性／共同性」に関しては、その前提となる共通目標に「暗黙の強制」がかかり、存続を過剰に重視すると保守的な言説と重なること、異質性を厭い、同じ価値観を共有する人たちが独自に世界を作ろう

とすること(田尾,2011)が指摘されている。吉原(2011)は、地域リーダーの多様化と分権化傾向が進んでいると説明する。個人の帰属の複層化が進み、最近では「地域性」を外して土地から切り離された「連帯性」や「共同性」を強調するコミュニティ論が台頭しているとの指摘がある(吉原,2015)。従来の地縁コミュニティが崩れた場合、互助集団が生まれるとの指摘もある(田尾,2011)。

1.3.「地域性」の環境変化:少子高齢化

「地域性」に係る環境変化の問題である。「地域性」を人間の「ライフサイクル」全体で見た場合、戦後から2010年頃までは一貫して、地域への“土着性”が強い「子どもの時期」と「高齢期」の人口が減少し続け、職域への帰属意識が大きい現役世代が増加してきたが、今後は「地域」とのかかわりが強い人が一貫して増勢に転じるとされる(広井,2010)。このように高齢化した「地域性」をもつコミュニティで、世代を超えて、どのように「連帯性／共通性」を見出すかは、もう一つの課題である。

1.4.都市部と非都市部の課題の相違

広井(2010)は、2007年に行った「地域コミュニティ政策に関するアンケート調査」(N=603、回収率54.3%)に基づき、地域コミュニティづくりの課題として、人口5万人以上の大都市部と人口5万人以下の小規模町村とを比較し、前者は「現役世代は会社への帰属意識が強いこと」をあげる一方、後者は「若者の流出と少子化、地域経済・雇用衰退」が大きくなっていることを示した。

2.震災復興過程におけるコミュニティの課題

それでは震災復興過程においてコミュニティに関連して、どのような課題があるのだろうか。災害のような緊急事態を管理できるかどうかの能力は、緊急事態を理解し、予想し、準備し対応できるかどうか次第だとされ(Comfort,1999)、日常から強い協働関係を有するコミュニティは災害状況でも、よりよく機能し、コミュニケーションが円滑な場合、コミュニティの情報を知ることができるとされる(Kapuku,2006b:209)。

震災直後においては、コミュニティがもつ対外調整機能が極めて重要となってくる。田中(2007)は、被災者と自治体やNGOとの媒介機能を果たす点で重要であるとし、福留(2007)も中山間地で集落外で関わる人材とのつながりを指摘する。反対に1995年1月の阪神淡路大震災(越山,2007)や、2004年12月に発生したスマトラ地震被害では、コミュニティの消滅自体が、復興の遅れや課題となったと指摘される(田中,2007)。すなわち、住民組織がその対外調整機能を維持できるかどうか重要な分岐点となる。

仮設住宅期や恒久住宅期においては、主として阪神・淡路大震災の経験をもとに、仮設住宅や恒久住宅では偶然に「地域性」を一にする住民同士が「連帯性／共同性」を形成するため、高齢者や独居者の孤独死が課題となってきた。仮設住宅や災害公営住宅での孤独死防止には、日常的な交流をもつコミュニティ形成が重要だと指摘されている(菅,2007)。また、ひょうご震災記念21世紀研究機構(2014)、恒久住宅移行後には、入居前交流会⇒準備委員会⇒お茶会・健康相談・各種講座・親子子育て・大工教室等といった、流れを説明している。

これに対し、非都市部での震災復興過程については、2004年10月の中越地震で被災した中山間地の集落の復興や地域づくりの取組みが近いと思われる。中間支援組織「中越復興市民会議」と、同組織で考案された、住民の主体的意識を醸成する「寄り添い型サポート」(足し算のサポート)と、住民の主体性が生まれた後の、集落の将来ビジョンづくりと実践に対する「事業導入型サポート」(掛け算のサポート)の説明に詳しい(稲垣&小田切,2014)。

3.コミュニティ形成上の課題に関する小括

以上、平時と震災復興過程における、コミュニティ形成の課題を見てきた。その中で、少子高齢化に関しては、都市部・非都市部に拘わらず、共通した課題となっていることが確認された。

他方で都市部においては、現役世代が仕事との関係で地域活動に参加しづらい一方、非都市部においても人口流出や、漁業集落では現役世代が海で仕事をしている場合には、コミュニティ形成には十

分に関われず、女性も育児と仕事の合間をぬった活動となっており、退職者がコミュニティ形成の主体となっている様子が確認された。また震災復興過程では対外調整機能を果たせる住民組織が維持できるかどうか重要な分岐点となることが確認された。また仮設住宅期や恒久住宅期においては、日常的な交流が持てるかどうか重要となってくることも確認された。震災復興過程においては、住民組織が対外調整や日常的な交流を行う機能を果たせるかどうか重要となる。

震災復興過程における先行研究には限界もみられる。特に被災したコミュニティが①規範形成機能、②紛争解決機能、④住民の役割・参画創出機能の三つの機能について、どのように機能生成、回復していったのかは十分に触れられていない。この点は次章以降、特に第8章で更に検討を深めたい。

第5節 震災復興過程におけるコミュニティの分類

コミュニティは歴史的に有してきた住民のつながりや地方自治体との関係性、そして被害の大きさからも、多様な様相を見せている。その中で前節では、震災復興過程のコミュニティにおいては、震災前の

住民組織が日常的な交流や対外調整機能を果たせるかどうか重要となることを確認してきた。

東日本大震災では、沿岸部の津波浸水区域での再度の被害を防止する観点から、住民は高台移転又は内陸移転を余儀なくされた。高台移転の場合、小規模な仮設住宅に住民組織の機能を維持したまま移転するケースが多い。

これに対し、内陸移転の場合には、沿岸部の集落



図 4-1 集団移転とコミュニティの形成 (筆者作成)

各コミュニティの特徴



図 4-2 「伝統的コミュニティ」と「新設コミュニティ」(筆者作成)

の住民組織を維持したまま移転する場合と、集落の住民がバラバラに移転を行い、新たに大規模な仮設住宅を形成する場合とに分類される(図 4-1 参照)。

震災前のコミュニティを地理的位置関係で維持したまま、高台移転した場合には、小規模な住宅群(100戸以下)となり、住民同士が相互にコミュニケーションをとりやすくなる。その一方で、内陸移転で大規模な移転を行った場合、これまでのコミュニティ関係

が崩れ、新たな関係を形成する必要が生じる(石田,2008:94)、また最大で2,400戸規模の極めて大きなコミュニティとなる。その場合、住民同士の連絡・調整が極めて難しくなる側面もある(図4-2参照)。

以上の相違を踏まえ、本論文では震災前の住民組織の機能(特に対外調整機能や日常の交流に係る、住民の豊かさ創出機能)を前提に、次の二つのコミュニティに分類することとする。

1.伝統的コミュニティ

(例:南三陸町、石巻市の旧市街地、各半島部地域、仙台市若林区、宮城野区、亘理町等の被災地区)

主として沿岸部、河口部に位置し、東日本大震災の津波被害を直接受けた浸水区域であるが、家屋は損壊しても居住可能であったり、仮設住宅や公営住宅が同じ地区の高台に移転することで、震災前の住民が存続しているコミュニティである。伝統的コミュニティは、単純に離半島部という、地理的位置関係だけでは論じられず、内陸部に伝統的なコミュニティを維持する形で集団移転した事例もある。

伝統的コミュニティでは、元々の「地域性」や「連帯性／共同性」等、震災前のコミュニティの機能を維持している点に特徴がある。

三隅(2013)は、紐帯をつなぐためにはより多くの情報収集や親交時間や仲介が必要とした上で、「関係基盤」の概念を用いて、紐帯の重層性を検討している。伝統的コミュニティにおいては、住民同士が、親戚、同郷、学校、職業、家族同士の付き合い、地域活動等の紐帯の関係基盤を共有しているものとみられ、それらが元々の「地域性」や「連帯性／共同性」を一致させ、コミュニティの結束型ソーシャル・キャピタル(第5章にて詳述)を豊かにしているともみられる。

「伝統的コミュニティ」の主な課題は、震災後に急速に進んだ高齢化と人口減少への対応となる。

2.新設コミュニティ

(例:気仙沼市南郷公営住宅、石巻市南境仮設住宅・新蛇田地区の公営住宅、大崎市の復興公営住宅、東松島市あおい地区の仮設住宅・公営住宅、仙台市太白区のあすと長町仮設住宅・公営住宅、山元町の新山下駅前地区等)

これに対し、第二のタイプのコミュニティは、沿岸部の様々な被災地域から内陸移転された場所に、新たに建設されたコミュニティであり、筆者はこのコミュニティを「新設コミュニティ」と呼ぶ。

「新設コミュニティ」の主な課題は、仮設住宅や復興公営住宅の入居に際し、震災前の集落が享受していた「地域性」や「連帯性／共同性」から切り離され、偶然に見知らぬ住民同士で「地域性」を共有するに至った新たなコミュニティで、いかにして新たな「連帯性／共同性」を模索し、構築していくかという問題がある。元々の被災した居住地から離れた場所での、移転先のコミュニティ形成には、震災前に住民の結束が殆どなくなり、1995年の阪神・淡路大震災後の仮設住宅では、避難所から高齢者等を優先させて入居させた結果、仮設住宅に「連帯性／共同性」が生まれず、孤独死が発生した。その反省から「連帯性／共同性」を持たせるため、自治組織の設立や交流活動や見守り活動が重要となった。三隅(2013)がいうところの、紐帯の重層性を示す「関係基盤」や結束型ソーシャル・キャピタル(SC)(第5章にて後述)を喪失するため、情報利益、影響ないし統制利益、連帯利益等、SCがもつ利益を喪失させる。また居住者同士が異なった生活習慣で暮らしてきたために、新たな困難をもたらすものとみられる。そうした中で住民組織を立ち上げ、様々なコミュニティ活動を行い、特に失業者や独居高齢者を中心に、住民同士が顔を合わせる機会を設け、孤独死を防止することが課題となる。

第6節 住民組織・自治体・支援団体による「震災復興のコミュニティ形成」の認識

本節では、住民組織、自治体、支援団体からのインタビュー調査に基づき、各組織が「震災復興のコミュニティ形成」をどのように認識していたかを検討する。検討にあたっては、インタビュー調査で収集した

データを、震災復興過程の4つの期間である、避難所期、仮設住宅期、まちづくり検討期、恒久住宅期に分類して記載することとした。インタビュー調査の結果、各説明主体が震災復興の「コミュニティ形成」と認識した、各項目を列挙し、簡単に説明を加えていく。

1. 避難所期

震災直後や避難所運営への言及は、主として住民組織の関係者からなされた。例えば、避難誘導、食料・医薬品・燃料の確保、避難所の運営管理、仮設住宅への移転先(離半島部が中心:地域に残るか、内陸地に移転するか)の説明がなされた。その中で、離半島部の住民組織関係者は地域に残ることを選択し、地域に残留するための用地確保、水道敷設、簡易トイレの設置等の努力の説明がなされた。

また離半島部の住民組織の「伝統的コミュニティ」の長を中心に、規律確保(起床・睡眠時間の決定・順守、清掃、支援物資配布)の徹底と、避難所の住民が各々の役割分担についての説明もなされた。更に、一部支援団体関係者からは、被災地に入るきっかけとなったエピソードや、震災直後の支援活動(がれき除去、支援物資、資機材の提供など)で、自治体や地域住民との信頼関係をもつ、きっかけになったことの説明がなされた。

2. 仮設住宅期

仮設住宅での「新設コミュニティ」の形成に係る取組や課題としては、①住民組織の設立、②住環境改善のための交渉、③住民間トラブル対応、④仮設住宅での交流事業について、説明がなされた。

2.1. 仮設住宅のコミュニティ形成に係る組織の設立

仮設住宅での自治連絡組織の設立に関しては、住民組織、自治体、支援団体から、設立の経緯の説明がなされた。外部支援団体や自治体からの働きかけで設立した場合や、住民同士が内発的に話し合い、運営委員会を経て、住民組織を設立したことが説明された。また、自治体職員が関係者に働きかけ、仮設住宅をはじめとする被災地域の復興のために、住民、支援団体、自治体が一体となった連合組織を形成した事例もあった、この連合組織は仮設住宅に対するお茶会の支援、住民の話聞き、まとめた地域誌の発行等を行った。

2.2. 住環境改善・住民間トラブル対応

仮設住宅期の課題に関しては、仮設住宅の住環境の改善要求(寒さ対策、風除室設置、道路舗装等)と住民間トラブル(駐車問題、ゴミ捨てマナー、騒音、暴力事件への対応)につき、主として住民側から、自治体に迅速かつ効果的な対応を実施していくよう求められた。

特に仮設住宅入居当初は、住民にとっては住環境の不備が目立ち、コミュニティに関わる、様々な住民間トラブルを次々と経験する中で、住民がいち早く対応を求めたのに対し、自治体としては上級組織との調整や改善要求実現のための予算・人員の確保等に追われ、対応が後手に回ったため、対立構造になりがちであった。

2.3. 仮設住宅での交流事業

仮設住宅の住民組織は、仮設住宅では入居者同士の交流が少なくなることから、仮設住宅期に主に地区外の組織と一緒に様々なイベントを実施してきたこと、その運営や連絡調整、支援物資の受け入れと分配に関し、仮設住宅の住民組織が役割を担ったことの説明がなされた。

3. まちづくり検討期

3.1. 恒久住宅予定地周辺のまちづくりの合意形成

仮設住宅後の恒久住宅でのまちづくりの合意形成過程に関しては、主として防災集団移転事業の対象者による、移転先のまちづくり(ブロック決め・画地決定、公共施設(道路、公園、集会施設、防潮堤等)の整備、街並み)と災害公営住宅の仕様といった、ハード面での事業に関する合意形成があげられる。この合意形成のプロセスに関しては、東松島市のケースを概観しておきたい。

まずは住民同士が集団移転地の要望を決めてから、月 1 回は自分たちが住む町を、どのような町にし

たいのかをずっと話し合ってきた。その上で、自治体主催の懇談会で自治体から「まちづくり整備協議会」を立ち上げの提案がなされ、住民が賛同する。その後、協議会を立ち上げるための準備会を経て、世話人を選出した。

世話人は移転元の各地区から総勢 33 名（現在は 38 名）を選出し、5-6 人の少数制で 8 つの専門部会（専門部会は、①宅地・公共施設計画検討部会、②区画決定ルール検討部会、③街並み検討部会、④広報部会、⑤研

修・イベント部会、⑥災害公営住宅部会、⑦コミュニティ推進

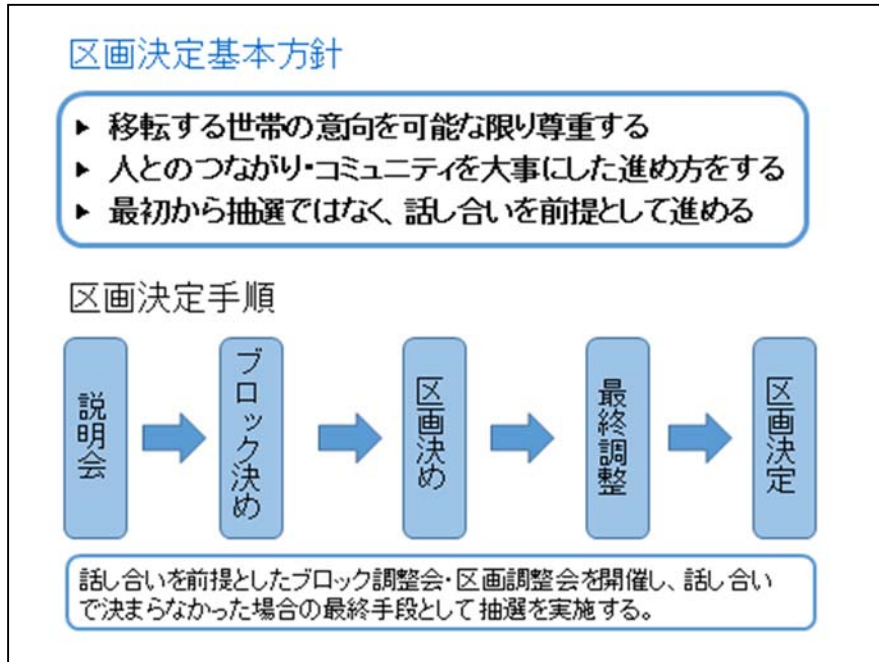


図 4-3 東松島市の区画決定基本方針（東松島市提供資料）

部会、⑧自治連絡協議部会)を作り、方向性を役員会で諮る形式をとっていった。

誰がどこに暮らすかという、区画決定方針については、宅地公共施設検討部会の下部組織の区画決定ルール検討部会でルールを決め、抽選ではなく話し合いを前提とした(図 4-3 参照)。

| 手順 | 趣旨 | 項目 | 内容 | 配布資料等 |
|-----|---------------------------|--|--|--|
| I | 説明会 | 説明会の開催 (8月3日(土)~5日(月)) | | |
| II | 第1回希望登録 ~第1次ブロック 決め | 第1回希望登録 (~8月22日(木)) 結果公表 (8月28日(水)) 変更・追加登録 (~9月9日(月)) 結果公表 (9月18日(水)) 話し合い又は抽選 (ブロック調整会) (9月28日(土)、29日(日)) | 区画ではなく、まず、ブロックへの希望を出す(世帯単位又はグループでの希望が可能)。また、(3親等以内)の親族同士で連続利用区画を希望する世帯についてもその旨希望を出す。 第1回希望登録の結果を公表する。 ◎希望世帯数がブロックの区画数以内であれば希望世帯のブロック決定。連続利用区画も、希望の重複がない区画は決定とする。 第1回希望登録の結果、 ①希望世帯数が区画数の上限を超えたブロックを希望した世帯は、希望の変更登録ができる。 ②希望ブロックの提出がなかった世帯は希望ブロックの追加登録をすることができる。 ◎その結果、希望世帯数がブロック区画数以内ならば希望世帯の希望世帯数が区画数の上限を超えたブロックでは、話し合いまたは抽選で入る世帯を決める。 (希望者の割合に応じてグループ枠・個人枠を決め、それぞれの希望者で話し合い決定する。) | 第1回希望登録用紙 各ブロックへの全希望世帯リスト 第1回希望登録結果 変更・追加希望登録用紙 変更・追加登録結果 第1次ブロック決め【最終結果】 |
| III | 第2回希望登録 ~第2次ブロック 決め | 第2回希望登録 (以下、第1回と同じ手順に従う) ※この段階で、希望の出していない世帯、連絡 | 第1次ブロック決めで、上限数に達していないブロックのみ希望を受け付ける。 (以下、第1次と同じ手順に従う。) の取れない世帯については、協議会(役員会)でブロックを指定する。 | 第2回希望登録用紙 第2次ブロック決め【最終結果】 |
| IV | 区画決め | 希望区画を提出・公表 区画の変更受付 話し合い又は抽選 | 各世帯に、ブロック内での希望区画を出してもらい、結果を公表する。区画の希望が重複しない世帯は、その区画で決定となる。重複した場合は、空いている区画への変更を受け付ける。 それでも重複する場合は、話し合い又は抽選とする。 | 区画決め結果 |
| V | 最終調整 | 空いている区画の提示 区画の指定 | 何らかの事情で区画決めの会議(区画調整会)に欠席した世帯には、空いている区画を提示して、選択・決定してもらう。 それでも連絡がない世帯については、協議会(役員会)で空いている区画を指定する。決定した区画に不満があるなどの理由で、空き区画区画の決定 | 区画決め【最終結果】 |

図 4-4: 東松島市における区画決定の進め方(東松島市提供資料)

・プロセスとしては、いきなり抽選で区画を決めようとするのではなく、①説明会、②ブロック決め、③区画決め、④最終調整、⑤区画決定という順序で実施していった(図 4-4 参照)。

・ブロック決めでは、希望登録用紙を配布し、ブロックへの希望を出した(世帯単位又はグループでの希望が可能)

・第 1 回希望登録の結果、希望世帯数が区画数の上限を超えたブロックでは、話し合いまたは抽選で入る世帯を決めたが、同ブロックを希望した世帯は、希望の変更登録ができた。

・第 1 次ブロック決めで、ブロックが決まらない世帯のみ第 2 回希望登録を行った。上限数に達していないブロックのみ希望ができた。それ以外は第 1 回と同様の調整を繰り返し、3, 4 回の調整で、誰がどのブロックで暮らすかは確定した。

・ブロックの確定後、各住民がブロック内のどの区画で暮らすかを調整していった。

上記のプロセスの中で特に課題となったのは、合意形成をいかに進めるかであった。個人としての意見の提案は歓迎しても、採決に際しては住民全体の代表者として賛成すべきは賛成すべきとし、数回前に決定したことを再度議論しようとすることを厳に戒めた。また、広報誌(まちづくり通信)では、意思決定のプロセスを示すことで、欠席した役員にも情報が伝わるよう工夫がなされていった。

3.2.恒久住宅の移転先周辺自治会との交流・融合

恒久住宅の移転先が市街地内の自治体区に立地する場合や周辺に隣接地区がある場合には、それらの周辺地区との交流や融合も課題となる。市街地部に災害公営住宅を抱える自治体関係者や支援団体関係者は、移転先地区の住民組織から理解を得られることを重視し、災害公営住宅への入居前に事前説明会や交流会を企画・実施していき、入居者説明会の際などに、交流の機会をもつように準備していった。

3.3.災害公営住宅入居前の調整

(1)災害公営住宅の設備等への要望

上記の仮設住宅での交流事業、まちづくりの合意形成の過程の流れの中で、議題として上ってきたのが、災害公営住宅の間取りや設備につき、「災害公営住宅入居者が自身の意見を反映させていきたい」という要望への対処であった。これら要望は、実際に議会での議決対象となった場合も含め、自治体に受け止められた。実際の公営住宅での要望等については、自治体が、専門家や支援団体の助力を得て、設計概要の説明を行い、住民が質問や疑問点、要望を提起し、その実現の可否を検討するスタイルで議事が進むこととなった。

(2)入居手続の説明

また、災害公営住宅入居に際する手続き等は極めて複雑であったため、自治体が支援団体とともに入居者説明会を設けたり、質問受付コーナーを設けるなどして対処した。

4.恒久住宅期

4.1.住民組織や協議会形成のプロセス

(1)入居者同士の交流会

災害公営住宅の入居者向けの説明会の際に合わせて、入居者同士が交流できるよう、自治体と支援団体とで、フロア別の顔合わせ会を設定した自治体もあった。

(2)準備会設立

次に災害公営住宅の自治会や協議会といった住民組織の設立に向けての準備会設立に向けて、自治体主導で「世話人」や「世話役人」を選出する形で行われた。まずは、自治体が地域住民などと相談の上、震災前の住民組織や仮設住宅の役員経験者や、地域活動に積極的に参加してきた住民を男女や幅広い世代からリストアップし、準備会への参加を要請した。

参加に同意した住民が準備会メンバーとして、規約案や予算案、事業計画等につき、話し合った。住

民が準備会長を務め議事進行を行い、自治体は議事次第作成や、場の設定準備を行った。なお、自治体が協議会運営補助業務を委託事業として出した場合には、受託業者が協議会の議事運営や場の設定等の調整業務を行った。

(3)準備会及び自治会の役員選出

特に住民組織の準備会や本格的な住民組織(自治会、自治体区)等の役員選出には、難航を極めた地区もみられた。その解決方法としては、自治体がリストから選出した場合や、選出方法を提示(男女別にグループを作り、会長・副会長等の役員を一定数選出する)した場合、それでも住民同士で選出した場合、立候補による場合等があった。なお、準備会の役員が、その後の自治会長や行政区長に選出されるケースが見られた。

(4)仮設住宅と公営住宅の環境変化

仮設住宅から公営住宅への移転に伴い、これまでは自治体負担で使用ができていた集会所の利用料金が住民負担となるとの変化が見られた。一部住民組織からは、集会所の利用料金発生に伴い、公営住宅移転後の自治活動が行いにくくなるとの指摘もあった。また、公営住宅に入居に伴い、既に住居を確保している住民との相違が見えなくなる中、公営住宅に入居すれば「自立」と説明し、仮設住宅の住民の意識の変化の必要性も見られた。

4.2.地域の持続的運営

(1)支援と受援との関係

中長期的な課題として、自治体、住民、支援団体がそろって指摘していたのが、支援団体による支援と住民による受援といった関係性の微妙さと、住民の主体意識に基づき、一緒に考え、行動する共同活動への変化の必要性であった。この点は、本章とともに第7章でも詳しく検討をする。

(2)復興公営住宅の自治会長・役員等にかかる負担

住民組織の運営に携わる住民組織によれば、復興公営住宅(注:本論文では、完成し入居完了時を起算点に、その前を「災害公営住宅」とし、その後を「復興公営住宅」と呼ぶ)入居後の、「新設コミュニティ」の形成には様々な課題がある。例えば、複数の地区からの入居者を抱え、また高齢化が進むため、コミュニティ活動の実施が難しいとする住民組織や、住民間のトラブル対応(ゴミ捨て、騒音、暴力事件等)に追われている様子が伝えられた。

(3)住民互助組織の設立

一部の復興公営住宅の「新設コミュニティ」や離半島部の「伝統的コミュニティ」では、住民互助組織の形成に向けた動きがみられる。これは仮設住宅期の仮設住宅や復興まちづくりの文脈で、住民主体のまちづくりで、住民同士のコミュニティ形成に成功した住民組織や、人口流出と高齢化が進む、離半島部での互助活動の必要性から互助組織を結成した例である。

(4)資金の持続的循環

また、生活基盤の維持管理という基礎部分に加え、キャッシュ・フローを生み出し、地域経営をする観点から、自治体が初期的な運営費用や施設管理の委託費用を拠出し、タウン・マネジメント組織を形成しようとする、新たな動きもみられ始めている。

5.説明主体による「コミュニティ」の相違

住民組織、自治体、支援団体が震災復興過程の「コミュニティ形成」と認識した内容については、避難所期、仮設住宅期、まちづくり検討期、恒久住宅期において、各説明主体がコミュニティ形成の課題としていた点の説明の力点が変わってくる。具体的な違いを確認するために、各説明主体が震災復興過程のどの時期のどの項目に重点を置いて説明してきたかを示すと、次の表 4-3 のようになる。

表 4-3:住民組織・自治体・支援団体の「震災復興過程のコミュニティ形成」認識

| 時期区分 | 住民組織・自治体・支援団体が指摘した取組・課題 | 説明主体* | | |
|-------------|--------------------------------|-------|-----|------|
| | | 住民組織 | 自治体 | 支援団体 |
| (1)避難所期 | 震災直後の対応 | | | |
| | ・自治体との震災対応協議 | ○ | | △ |
| | ・避難所運営 | ○ | | △ |
| (2)仮設住宅期 | 仮設住宅の運営 | | | |
| | ・仮設住宅のコミュニティ形成に係る連合組織の設立 | ○ | △ | △ |
| | ・住環境改善 | ○ | ○ | △ |
| | ・住民間トラブル対応(駐車問題、ゴミ捨て、騒音、暴力事件等) | ○ | ○ | △ |
| (3)まちづくり検討期 | ア. 恒久住宅予定地周辺のまちづくりの合意形成 | | | |
| | ・ブロック決め・画地決定 | ○ | ○ | |
| | ・公共施設(道路、公園、集会施設、防潮堤等) | ○ | ○ | ○ |
| | ・街並み | ○ | ○ | △ |
| | ・住民参加の確保(含:広報誌の活用) | ○ | △ | ○ |
| | ・合意形成・意思決定 | ○ | ○ | △ |
| | ・参加者同士のコミュニケーション | ○ | △ | ○ |
| | イ. 恒久住宅の移転先周辺自治会との交流・融合 | | | |
| | ・移転先周辺地区自治会への説明会 | | ○ | ○ |
| | ・公営住宅+融合のための交流会 | | ○ | ○ |
| | ウ. 災害公営住宅入居前の調整 | | | |
| | ・災害公営住宅の設備等への要望 | △ | △ | ○ |
| | ・入居手続の説明 | △ | ○ | △ |
| (4)恒久住宅期 | ア. 住民組織や協議会形成のプロセス | | | |
| | ・入居者同士の交流会 | | ○ | ○ |
| | ・準備会設立 | | ○ | △ |
| | ・規約案、予算案の策定支援 | | ○ | |
| | ・住民組織の役員選出 | △ | ○ | |
| | ・仮設住宅と公営住宅の環境変化 | ○ | ○ | ○ |
| | イ. 地域の持続的運営 | | | |
| | ・支援と受援との関係 | ○ | ○ | ○ |
| | ・自治会長・役員等にかかる負担 | ○ | △ | |
| | ・住民間トラブル対応(ゴミ捨て、騒音、暴力事件等) | ○ | | △ |
| | ・地域行事の開催 | ○ | | |
| ・住民互助組織の設立 | ○ | △ | ○ | |
| ・資金の持続的循環 | △ | ○ | | |

*今回の聞き取り調査での主な説明主体。地区によって、説明主体による指摘の濃度、時間等には相違がある。【凡例】○:主に指摘、△:副次的に指摘、無印:指摘なし (筆者作成)

住民組織関係者の発言は、避難所期、仮設住宅期、恒久住宅期に多くなるのに対し、自治体関係者の説明の力点は仮設住宅期と、恒久住宅期の住民組織づくりに関連した項目に置かれた。また支援団体については、仮設住宅での交流事業やまちづくり検討期に関する言及が多いことが確認された。

「まちづくり検討期」の住宅の移転先周辺自治会との交流・融合や、自治体や支援団体による言及はあったものの、住民組織からは殆ど言及が見られなかった。

「恒久住宅期」の準備会設立や規約案、予算案の策定支援等、住民組織や協議会を形成する過程については、自治体の言及が多かったが、住民組織や支援団体の言及は多くはなかった。

住民組織の言及が多かった事項は、①「自治会長・役員等にかかる負担」(ともに 14 地区/18 地区: 77.8%)、③「役員選定」(11 地区/18 地区: 61.1%)、④公営住宅での住民行事の実施(10 地区/18 地区: 55.6%)、⑤「避難所運営」、「仮設住宅での行事」、「恒久住宅での準備会組織」、「支援団体との受援・支援の関係」(8 地区/18 地区: 44.4%)であった。

第 7 節 小括

本章では「コミュニティ」についての背景を確認し(第 1 節)、先行研究を振り返り、第一に、コミュニティの意義を確認し「地域性」と「連帯性／共同性」を持ち合わせる概念であることを確認した(第 2 節)。第二にコミュニティの意義について、住民組織がもつ5つの機能(①規範形成機能、②紛争解決機能、③対外関係調整機能、④住民の役割・参画創出機能、⑤住民生活の豊かさの創出機能)の回復にあるとした(第 3 節)。

さらにコミュニティ形成上の課題につき、平時の課題として少子高齢化と組織基盤の低下を確認し、都市部と非都市部の相違、震災復興過程に独特な要素として、対外関係機能や、孤独死防止の観点から日常の交流(住民生活の豊かさ創出機能)をもつことが重要であることを示した(第 4 節)。

他方で、震災復興過程における先行研究では、①規範形成機能、②紛争解決機能、④住民の役割・参画創出機能の三つの機能について、どのように回復していったのかは十分に触れられていない問題点を指摘した。この点については次章以降、特に第 8 章でさらに検討を深めることとしたい。

震災復興過程におけるコミュニティの分類に関しては、先行研究では地理的な位置関係に着目し、都市部と非都市部の違いに触れているのに対し、本論文の震災復興過程においては、地理的な位置関係の如何を問わず、震災前からの住民組織の「地域性」と「連帯性／共同性」をもつ「伝統的コミュニティ」と、偶然「地域性」を共有しながらも、新たに「連帯性／共同性」や住民組織を形成しなければならぬ「新設コミュニティ」とで、大きく相違することを示した(第 5 節)。

筆者が行った住民組織・自治体・支援団体へのインタビュー調査の結果、震災復興過程において「コミュニティ」についてどのような認識を有していたのかを確認した。その結果、最も顕著な違いは、住民組織の関係者が避難所期、仮設住宅期、恒久住宅期の持続的運営に関する発言が多くなったのに対し、自治体の説明の力点は仮設住宅期と、恒久住宅期の住民組織づくりにあり、若干のずれがあることである。支援団体については、仮設住宅での交流事業やまちづくり検討期に関する言及が多いとの特徴が示された(第 6 節)。

第 8 節 論文全体のリサーチ・クエスチョン(RQ)と小RQへの分割

第 3 章では震災復興過程を4つの時間軸に分類したとともに、第 4 章ではコミュニティを「伝統的コミュニティ」と「新設コミュニティ」とに分類を行い、第 I 部で目的とした、震災復興過程における住民組織・自治体・支援団体の組織間関係を分析するための、時間と場所の分析枠組みを形成するに至った。

Quarantelli(1997)は、災害時に組織構造や機能が異なる多くのグループの存在は、コミュニティレベルでの調整の問題を生じさせるとする。それでは、震災復興の過程で自治体と支援団体、住民組織は震災復興で、如何に効果的に協働ができるのだろうか。この本論文全体のリサーチ・クエスチョン(RQ)を

検討していく上で、次のとおり、さらに小さな RQ に分割し、第 5 章から第 8 章の実証分析編で検討していくこととする。

- 小 RQ①：住民組織は自治体と支援団体と、どのような信頼関係を築き、コミュニティを形成していったのか。(第 5 章で検討)。
- 小 RQ②：震災復興過程で自治体と支援団体の協働の成否を分けたものは何か。(第 6 章で検討)
- 小 RQ③：組織を代表する個人同士でどのように信頼関係が構築され、調整の成否に影響を与えたのか(第 7 章で検討)。
- 小 RQ④：自身の地域社会を復興させるため、住民はどのように主体性を発揮していったのか(第 8 章で検討)。

第 5 章では、住民組織のコミュニティ形成にかかわるものであることから、特に第 4 章で分類した、伝統的コミュニティと新設コミュニティとの相違に着目した分析を行っていく。第 6 章は震災復興過程における自治体と支援団体との協働関係を確認するものであることから、基本的には時間的分類(避難所期、仮設住宅期、まちづくり検討期、恒久住宅期)に着目した分析を行う。

第 7 章は、震災復興過程の公共・非営利領域の組織間関係を個人レベルで分析しようとするものであり、第 8 章は住民の主体性についても、場所的要素や時間的要素については、周辺環境要因として触れることとする。

第Ⅱ部 実証分析編

第5章 震災復興過程のコミュニティ形成とソーシャル・キャピタル

第1節 はじめに

本章では、2011年3月11日の東日本大震災の発生から約5年間について、主として住民組織関係者からの聴き取り調査を元に、ソーシャル・キャピタルの概念を用いて、住民組織が支援団体や自治体との信頼関係をどのように形成し、どのようなコンフリクトに直面したのか。また住民組織が自治体や支援団体との関係構築の結果、コミュニティ形成にどのような成果を上げたのかを分析することを目的とする。

震災復興の過程における橋渡し型SCの効果の発揮は、基本的に震災直後や避難所期に目が向けられがちであるが、実際に被災地に残存して継続して復興支援に活動する者たちが、中長期的な「コミュニティ形成」に果たした役割や、住民組織にとって自治体や支援団体との協働がどのような意味を持ったのかは十分には明らかになっていない。

本章では第3章で析出した震災復興過程の4つの期間(避難所期、仮設住宅期、まちづくり検討期、恒久住宅期に、住民組織が自治体や支援団体との間で、それぞれどのように信頼関係を形成し、第2章で析出されたコミュニティの機能(規範形成機能、紛争解決機能、対外関係調整機能、住民の役割・参画創出機能、住民生活の豊かさ創出機能)にどのような影響を与え、成果をもたらしたのかを検討していく。

第2節 「ソーシャル・キャピタル(SC)」と震災復興

1.SCの意義

それでは震災復興の過程で、自治会や町内会等の住民組織は自治体や支援団体とどのように信頼関係を構築し、被災したコミュニティや移転先のコミュニティ形成につなげていけるのであろうか。

上記の問いを検討するにあたり、有用な研究上の概念として、ソーシャル・キャピタル(社会関係資本: Social Capital。以下「SC」と表記する)がある。

SCの定義について、Colemanは、家族、友人、コミュニティのメンバーといった社会的ネットワークや社会的支援システムによってもたらされる、直接的、間接的な資源であるとする(Coleman,1988)。またPutnamは信頼と互酬性の規範とネットワークだとする(Putnam,1993,2000)。本論ではコミュニティ形成を検討課題とすることから、同じくコミュニティ形成を分析したPutnam(1993)に基づき、パットナムの定義に従うこととする。SCの定義はあいまいで広範なため、認知的側面の信頼や互酬性の規範等は捕捉しづらい(Nishide,2009;三隅,2013)との問題もある。また資本蓄積のプロセスも一様ではないともされる(三隅,2013)。

その一方でNishide(2009)は、SCがコミュニティの課題解決やエンパワメント(力量形成)にとって極めて重要な役割を果たす(第2頁)とともに、非営利セクターの発展を説明し(第60頁)、市民社会の観点から様々な問題を探索する上で重要な価値を提供するコンセプトである(第12頁)。他方、わが国では地方レベルでのSCの分析は都道府県レベルに留まり(第72頁)、自治体レベルでのSCを体系的に測定するためのサーベイが行われていないため、データは限定的であるともされる(第55頁)。他方で、SCは住民とNPO、行政との間で一緒に協働していくことで構築されていくものであるとする(Snavely & Tracy, 2002)ともされる。したがって、SCの概念は震災復興の過程の住民組織と自治体、支援団体との関係性を見ていくうえでも有益な概念と考えられる。

2.SCの分類

SCは構造的なSCと認知的なSCとに分類される。構造的SCとは客観的であり、外部からも可視化さ

れるような、規則や前例、手続きやネットワークに見られるような、社会的ネットワークの中で、相互利益のための協力を促進するものである。これに対し、認知的な SC とは、主観的で感知できないものであり、心理的なプロセスや、結果としてもたらされた考え方、文化、共有された規範、価値、態度、信念、そして信頼がある (Uphoff, 2000; Malecki, 2012)。

SC は自治会等の地縁団体、福祉やまちづくりなどの NPO、趣味や運動のグループ等、特定の集団に所属することから生まれるものであり、社会的文脈の中で存在する(稲葉,2008:74-80)。社会的な文脈でコミュニティを形成するこれら組織の関係を分析する上で、先行研究は、SC を結束型 SC (Bonding SC)、橋渡し型 SC (Bridging SC)、連結型 SC (Linking SC) に分類する(Putnam,2000;Woolcock,2002; Szreter&Woolcock,2004;Aldrich,2012)。

*結束型 SC (Bonding SC)*とは、単一の集団中の内向的で、強く濃密な関係を言い、単一のアイデンティティを強化し結束を促すものである。また、結束型 SC は互いに類似した個人による水平的な関係も指し、結束型 SC を通して友人や親族、近隣住民との関係につながっているとされる(Aldrich,2012:33)。コミュニティの文脈では徒歩圏内に居住し、「頻繁なコミュニティの会議」、「会議への高い率での参加」、「仕事上の又は個人的な、公式、非公式なネットワーク」などが、結束型 SC の例として挙げられる(Nakagawa and Shaw, 2004)。他方で、結束型 SC は自由ではないなどの否定的な側面も有する(Putnam, 2000)とされる。

日本社会におけるコミュニティ形成と SC との関係については、地縁組織(自治会:Neighborhood Association)の存在に言及することが重要である(Pekkanen,2006)。地縁組織に関しては明確な定義があるわけではないが、Pekkanen(2006)は、地縁組織はそのメンバーが地理的に排他的な居住区域に規定された、小規模であるが、その活動は多面的な組織であるとする。またペッカネンは強力な地縁組織はコミュニティ内部の SC を直接、間接に強化し、公園の清掃を外部の業者に比べると安価に行うなど、政府のパフォーマンスを向上させると述べる。

震災復興におけるコミュニティ形成に関しては、地縁組織は、被災地域の復興に利益を有する住民や民間業者、自治体、まちづくりコンサルタントなどによって構成される、1995 年の阪神・淡路大震災後の「まちづくり協議会」の基盤ともなるともされる。

結束型 SC に関しては、特に震災復興過程の文脈では、災害前の住民組織を維持できたコミュニティ(伝統的コミュニティ)と、住民組織を維持できなかったコミュニティ(新設コミュニティ)との間で、コミュニティの結束力に大きな差異が生じてくる(第4章参照)。

*橋渡し型 SC (Bridging SC)*は、年齢、人種、民族や教育が異なる人々やグループを水平的に結び付け (Szreter&Woolcock,2004)、集団の外部の様々な資源や、集団間の情報の流布を高め(Putnam,2000;Stone,2001)、他の民族、人口、宗教集団と結び付けられる、とする (Aldrich,2012,33)。橋渡し型 SC は、Granovetter (1973)の「弱い紐帯」を基礎として概念化されたものであり、「多次元の行動」「コミュニティ外とのネットワーク」「コミュニティ同士のネットワーク」(Nakagawa and Shaw,2004)、「コミュニティを超えたネットワーク」(Woolcock and Narayan,2000)などと例示され、水平的なネットワーク(Szreter and Woolcock, 2004; Pelling and High, 2005; Schneider,2007;Poortinga,2012;Aldrich,2012; Wood,etal,2013)であるとされる。橋渡し型 SC 多様な個人、コミュニティ、組織を基本とし、異なる社会的背景を持つ人々との日常的な社交の機会をもたらし、ステレオタイプな見方を減少させる(Nishide,2009;van Deth & Zmerli, 2010)。

震災復興の過程との関連では橋渡し型SCの効果の発揮は、基本的に震災直後や避難所期の緊急支援に目が向けられがちであるが、実際に被災地に残存して継続して復興支援に活動する者たちが、中長期的な「コミュニティ形成」に果たした役割は十分には明らかにされていない。そこで、その長期的な効果を検討していく必要がある。

*連結型 SC (Linking SC)*は、サービスや仕事、資源へのアクセスやその意思決定に権力をもつ機関や

個人との尊敬や信頼関係を示す(Szreter&Woolcock,2004;Hawkins and Maurer,,2009;Aldrich,2012)。水平的関係の結束型 SC や橋渡し型 SC とは対照的に、連結型 SC は政治機関との「垂直的な」関係とされる

(Szreter&Woolcock,2004;Pelling&High,2005;Schneider,2007;Poortinga,2012;Aldrich,2012;Wood,etal,2013)。連結型 SC は銀行員、警察官、ソーシャル・ワーカー、保健師等との尊敬・信頼関係や、地方政府に対する政治的な有効感(Political efficacy)や信頼感(Poortinga,2012)、地方漁業規制当局等の関係(Grafton,2005;Wood,etal,2013; Marinetal,2015)等が例示され、対面 (Szreter&Woolcock,2004;6) や住民組織のリーダーを通してもたらされる(Nakagawa and Shaw,2004)とされる。連結型 SC は力のある組織や機関の意思決定者との関係を提供するとともに、近隣のコミュニティを超えたところでの資源や考え、そして情報をもたらす(Woolcock,2002;Turner,2007)。

連結型 SC のダークサイドとして、賄賂や「袖の下」、強要されたサービス提供(Turner,2007)が挙げられる。連結型 SC は、結束型 SC や橋渡し型 SC のように互酬性を有する一方、搾取や依存につながる可能性(Pelling&High,2005)が指摘される。権力や資源をもつ機関へのアクセスや信頼・尊敬関係なくして、貧困削減等のサービス提供は成功しない(Woolcock & Narayan,2000;Szreter&Woolcock,2004)ともされ、震災復興の文脈でも、連結型 SC は被災コミュニティと外部支援のドナーや、中央政府などと結びつけるものとして、極めて重要な役割を果たしている (Aldrich,2012:Aldrich&Meyer,2015)とされる。

3. SC がもたらす利益

SC は震災復興の過程で、どのような利益をもたらすのであろうか。

SC が直接的に生み出す利益としては、一般的には情報利益、影響ないし統制利益、連帯利益が上げられる(Sandefur & Laumann,1998;三隅, 2013)。

結束型 SC に関しては、災害時の要援護者支援(石田,2008)、災害ボランティアの効果的な運営や災害ボランティア活動推進条例の制定(Nishide, 2009)、高齢者見守りや子どもの安全確保、空き巣防止等にも効果があるとされる。

災害時のコミュニティは橋渡し型 SC を通して、情報や資源、食料や物資を確保できる (Hawkins and Maurer, 2009)。これは震災直後や避難所期の宮城県の被災コミュニティにおいても同様であった。ボランティアや支援団体などは、伝統的コミュニティの住民組織の長と直接連絡をとり、がれき除去や食料や支援物資の提供などを行っていった。

Nolte&Boenigk(2011)は、①時間(当初の予定よりも早く成果を出せたか)、②質(サービスを均等に配分できたか、望ましい効果を与えたか、効率的に行えたか、サービス供給に重複はなかったか)、③量(サービス受益者数は増えたか)という Output(直接的な効果)や、①コミュニティへの影響(コミュニティと新規プロジェクトを立ち上げたか、コミュニティとの関係が進化したか、地域の課題解決に貢献したか)、②ネットワークとしての成果(新規プロジェクトを形成したか)、③組織行動主体としての成果(新たな知見を得たか)という Output(波及効果)を分析しているが、災害から調査までの期間が十分ではないため、波及効果を十分に把握しきれない点にも課題を有する。

震災復興そのものの文脈ではないが、震災復興過程の中長期的な課題としてコミュニティ再生が上がってくる。Osborne, Beattie& Williamson(2002)は、コミュニティ発展に関わる中間支援組織が、水平的な能力形成(Horizontal Capacity Building)と垂直的な能力形成(Vertical Capacity Building)に貢献するとする。「水平的な能力形成」としては、①不利地域におけるコミュニティ・リーダーの特定と発展、②地域コミュニティのニーズの特定、③コミュニティが最小限の手続きで、自らのプロジェクトや専門性を発揮できるよう、小規模な資金スキームを提供すること、④コミュニティが自らの専門性を発展させることができるよう、資金調達の文書作成や予算管理面で支援を行うこと、⑤コミュニティが評価を通して教訓を得ることを例示している。これに対し「垂直的な能力形成」の主な例として、①コミュニティで戦略的な貢

献を行う関心と潜在能力を持つ者の特定、②重要な役割を果たそうとする者への機会の提供、③コミュニティの可能な限り最大限のメンバーの意見が、地域の戦略的パートナーシップに反映されるよう、意見の多様性を保証すること、④意思決定やその効果について、コミュニティへの情報提供を保証することが例示される。

4.3つの SC の相互作用

災害からの復興過程におけるコミュニティ形成に関し、先行研究では、上記の結束型 (Bonding)、橋渡し型 (Bridging)、連結型 (Linking) の3つの SC の相互作用が重要であると指摘する(1995年の阪神・淡路大震災につき、(Nakagawa and Shaw, 2004; Aldrich 2012)、2001年のインドのグジャラート地震に関し(Nakagawa and Shaw, 2004; Aldrich 2012)、2005年の米国のハリケーン・カトリナへの被災地となった New Orleans の事例につき(Hawkins & Maurer, 2009; Aldrich 2012)、2011年の東日本大震災の事例につき(中尾,2014;Aldrich,2015)。

Nakagawa and Shaw (2004) は、阪神・淡路大震災の事例を元に、結束型、橋渡し型、連結型の SC を享受したコミュニティは、人々が復興関連のプログラムに積極的に参加し、成功裏に復興を遂げたとする。Hawkins and Maurer (2009) もまた、震災後の緊急支援期に、コミュニティ内の結束型 SC が重要である一方、長期的な生存や広域的なコミュニティ再生においては、橋渡し型及び連結型 SC が重要であることを示している。Hawkins and Maurer (2009)はさらに、コミュニティ組織が、フードバンクや、健康相談やヘルスケア、法律サービス、ボランティアが集う場所としての機能を果たしているとも指摘している。

他方で、

SC はさまざまな社会現象に対して応用が利き、文脈特有の議論が可能とされる一方で、分析や解釈に曖昧さが生じ、その厳密な議論には難しさが生じる (石田, 2008:84-85)ともされ、SC の「相互作用」に関しては、先行研究の上でも何点かの留意点が示されている。

第一に、震災復興の被災地域では、常に、結束型 SC、橋渡し型 SC、そして連結型 SC が確保される訳ではないということである。

結束型 SC については、震災後の仮設住宅入居の際に、これまでのコミュニティ関係が崩れ、新たな関係を形成する必要が生じる(石田,2008:94)ことは、既に本論文の第4章でも検討をしてきた。

結束型 SC と橋渡し型 SC に関連するものとして、個々人は社会的な関係や枠組みへの参入・退出を行う力を有し(Pelling&High,2005)、コミュニティの境界やメンバー、外部との関係は継時的に変化する(Murphy,2007)。災害後のコミュニティ形成は不安定であるので、SC は変容するものであるとされる(Pelling&High,2005)。2004年の新潟県中越地震では、地域住民組織と NPO との連携がうまくいかず、その背景としてソーシャル・キャピタルの時間的蓄積がなく、また、被災時に初めて NPO が関わるのでは遅いとする指摘もある(伊藤,2011)。特に地方都市においては、ある程度の身元関係の保証があつて、様々な活動に携わることが可能となるため、NPO の役割は限定的にならざるを得ないとする見方もある(松本,2011)。また、立木(2016)は、災害ボランティアが緊急救援期を終えても、引き続き支援を継続するか否かを巡って、ボランティア同士でも対立が生じることを指摘している。

連結型 SC については、災害前には、住民の多くは自助と共助と公助の割合は「一対二対七」だと考える一方、災害が起こってからの割合は「七対二対一」だということを否応なしに知るとし、住民に不平が出ると自治体関係者は無視できずに対処してしまうが、もっと大切な課題の処理が遅れてしまう、とも指摘する(河田, 2008:115)される。Hawkins and Maurer (2009), Wood,etal(2013)は、震災直後の自治体の対応能力に関する被災者の捉え方や、社会階層の違いもあることから、震災復興の被災地域では、常に橋渡し型 SC や連結型 SC が提供される訳ではない、と説明する。

第二に、3つの SC、特に住民組織と支援団体の信頼関係等を示す橋渡し型 SC や、住民組織と自治体との信頼関係等を示す連結型 SC の含意についての再検討である。

Pelling&High(2005)は、結束型、橋渡し型、連結型 SC という名前の付け方については、現実の状況に合わせて再定義される必要があるとする。それは非常に多くの結束型 SC の研究がなされているのに比べ、橋渡し型、連結型 SC の研究は限定的であるからでもあるとされる(Poortinga,2012)。

それでは Pelling&High(2005)がいうところの、震災復興のコミュニティ形成における「現実の状況」とはどのようなものがあろうか。特に、橋渡し型 SC が指摘する「水平的」、連結型 SC が指摘する「垂直的」という言葉の含意については、支援団体が住民と「同じ目線」で支援をする一方、自治体は住民に対し「上から目線」で支援しているかのごとき印象を与えかねないものであるが、検討の余地がある。

Putnam (2000)は、SC の内容を社会的な地位に合わせて、水平的か垂直的か(対等か対等でないか “equivalent” or “unequal”)を示している。Flora(1998)は、「水平的」という言葉を、考え方やグループ、価値の多様化を指す一方で、「垂直的」という言葉を、権力や資源との関わりと捉えている。

例えば自治体が権力や資源を有しない場合や、考え方の多様性をもたらず場合には、「水平的」という関係になるし、支援団体の支援は、排他性、偏向(Particularism: 価値観を共有する特定の人々にしか便益を提供しない排他性)、温情主義・父権主義(Paternalism: サービスに頼る人々の依存性を強め、その自由を制限する危険)の危険性も存在する(後,2009)など、「価値の多様化」に逆行し、資源の提供が「垂直的」関係をもたらず可能性もある。

第三に住民組織と自治体との関係を示す連結型 SC の捉え方についてである。

住民組織と自治体との関係については、本章第2節で検討されたように、その歴史的な背景もあり、委託事業等の資源の提供等の関係に捉えられがちである。他方で、連結型 SC については、単に資金源の確保だけに留まることなく、政治的な有効性(political efficacy)や信頼(Poortinga,2012)、として捉えられるべきものとも考えられる。ここでいうところの、「政治的な有効性」とは、「個人やコミュニティが、自らが政治過程に影響を与えることができると感じ、または理解すること」と定義づけられる(Craig,etal,1990;Poortinga,2012)。住民の利益に資する重要な意思決定に影響を行使すること(Thomas,1995:164)も「政治的な有効性」として捉えられるものと考えられる。

Craig etal(1990)は、「政治的な有効性」を外部的な有効性(external efficacy)と内部的な有効性(internal efficacy)とに分類する。外部的な有効性を「政府機関が市民の要求に応答するといった信念」であるのに対し、内部的な有効性を「政治に効果的に参加できると理解できるという信念」とされ、その両方が連結型 SC の成否にとって重要であると説明する。「外部的な有効性」については、震災復興過程の各期(避難所期、仮設住宅期、まちづくり検討期、恒久住宅期)において「内部的有効性」の概念は、特にまちづくり検討期において、それぞれ重要な概念となる。

第3節 本章でのリサーチ・クエスチョン

以上の先行研究から、ソーシャル・キャピタルが震災復興のコミュニティ形成に関しても重要な役割を果たすことが示されたが、いまだに十分に解明されていない点が残されている。

第一に SC の概念の地方自治体レベルでの測定の難しさ(Nishide,2009)がある。本章では宮城県内の18地区の震災復興過程のコミュニティ形成を検討するものであり、地方自治体レベルでのコミュニティの SC の概念を質的に表そうとすることで、この問題に対応する。

第二に SC の概念の多義性、特に橋渡し型 SC や連結型 SC は、結束型 SC と比べ十分にその中身が精査されていない点である(Poortinga,2012)。特に橋渡し型 SC や連結型 SC の特性として、それぞれ「水平的」「垂直的」とされるが、その関係性は「水平的」、「垂直的」とのみ規定されるのであろうか。また震災復興過程における橋渡し型 SC や連結型 SC がもたらした、中長期的な成果はどのようなものであったのかを明らかにされていない。

第三に橋渡し型 SC や連結型 SC の定義に内包される、「信頼関係」の中身やプロセスについてである。これまでも検討してきたとおり、震災復興過程においては、「時間圧力」がある中で、公共・非営利領域

では「正当性」の問題も浮上する(第2章、第3章参照)。特に住民自身の視点からみて、橋渡し型 SC や連結型 SC が含意する、信頼、互酬性の規範、ネットワークとはどのように捉えられたのかも、先行研究からは十分に明らかにはしきれていない。

本章では上記のような先行研究の課題を踏まえ、次のとおり、リサーチ・クエスチョンを検討していく。



図 5-1: 第 5 章の研究枠組み (筆者作成)

課題とはしない。

本章では3つの SC の枠組みを、東日本大震災の①浸水区域、②仮設住宅、③まちづくり協議会、④復興公営住宅などの住民組織(以下「住民組織」と示す)の視点から検討していく。

本論文での結束型 SC は、自らのコミュニティを再建・新設しようとする住民組織内部の結束を示す。なお結束型 SC は第4章で検討を済ませているので、本章の検討

本章では橋渡し型 SC を、東日本大震災から自らのコミュニティを再建・新設しようとする住民組織と、そのコミュニティの再建やコミュニティの新設を支援しようとする支援団体との水平的な関係と規定する。

また連結型 SC を東日本大震災から自らのコミュニティを再建・新設しようとする住民組織と、自らのコミュニティを再建・新設しようとする組織と、地方自治体の職員や保健師等との関係と規定する。

その上で震災復興過程が動的な過程であること(第3章参照)を踏まえ、橋渡し型 SC、連結型 SC についても動的な変化に留意しつつ、本章では以下の3点を明らかにすることを目的とする。

小 RQ5-1: 震災復興過程で、各コミュニティの住民組織がもった橋渡し型 SC や連結型 SC とは、支援団体と自治体とのどのような信頼関係に基づき形成されたのか。

小 RQ5-2: 震災復興過程各期(避難所期、仮設住宅期、まちづくり検討期、恒久住宅期)で、「伝統的コミュニティ」や「新設コミュニティ」の住民組織は、それぞれ自治体や支援団体と、組織レベルで、どのようなコンフリクトに直面したのか。

小 RQ5-3: 震災復興過程で、住民組織は、支援団体との橋渡し型 SC や自治体との連結型 SC を通して、どのような資源や成果を獲得したのだろうか。

第 4 節 結果

1. 住民組織と支援団体との関係(橋渡し型 SC)

まず住民組織と支援団体との関係(橋渡し型 SC)について、その信頼構築、コンフリクトや課題、橋渡し型 SC によって住民組織が得た成果について検討を行っていく。なおコミュニケーションに起因する信頼関係、コンフリクトや課題等については、別途、第7章で検討をしていくこととする。

1.1.信頼構築

今回のインタビュー調査で、住民組織と支援団体との信頼関係構築について聴取された代表的な語りを、オープン・コーディングによる分類でとりまとめた結果、下記の表 5-1 のとおり、10個の概念が生成された。

表 5-1:住民組織と支援団体の信頼関係構築に関する代表的な概念一覧

| 概念 | 定義／代表的な語り |
|--------------------|--|
| 要望の実現 | 【定義】支援団体による要望実現が住民組織との信頼関係に資するということ。 |
| | 【代表的な語り】住民組織 D「信頼を左右するのは、実際に要望を実行したり、課題解決を支援してくれることが重要だと思う。」 |
| 人的・物資支援 | 【定義】避難所期の支援団体の支援として、人的・物資の支援を行ったこと |
| | 【代表的な語り】住民組織 B「団体は独自支援として小学校に防災ラジオを寄贈し、その後住民の意向調査で入っていたため、協議会立上げのときもスムーズに入ることができた。」 住民組織 D「支援団体にはがれき除去でお世話になった。」 |
| イベント支援 | 【定義】支援団体による住民組織のイベントの支援 |
| | 【代表的な語り】住民組織 C「役員会や朝の清掃、休みも夏祭りも参加してくれるので話しやすくなった。」 住民組織 D「仮設住宅でもお茶っこサロンの開催でお世話になり、震災から4年が経過しても仙台から月1回支援に入ってくれた。もともと、仮設住宅の集まる場所がなくなったので、自分から支援をお断りした。」 |
| 医療・健康面での支援 | 【定義】支援団体による医療、健康面に関する直接・間接(情報面)の支援 |
| | 【代表的な語り】住民組織 D「住民が集まる福祉施設の建設構想の過程で、支援団体から意見や発想を頂いた。」 住民組織 L「支援団体は、介護サービスにつき住民が知らなかったこと等、さまざまなことを教えてくれた。」 |
| 仮設住宅住民の自治体への要望伝達支援 | 【定義】支援団体が果たす役割として、仮設住宅期に住民が仮設住宅で抱える課題を自治体に伝達すること。 |
| | 支援団体 xiv「仮設住宅住民の要望を、自治体に伝えるという役割をお伝えすることで、信頼を勝ちとっていった。」 |
| 資金提供や獲得のノウハウ提供 | 【定義】資金提供や獲得のノウハウ提供 |
| | 【代表的な語り】住民組織 N-2「助成金を支援団体の方々が支えてくれたわけですよ。何って言ったって素人の集まりだから、助成金の書き方すらわからない」 支援団体 xi「自団体は助成金申請(結果として住民組織の数名が有償職員に)や会計面での助言、民間企業の携帯電話の受話器の提供等で支援を行い、住民組織との信頼関係を深めていった」 |
| 仮設住宅での住民組織形成・運営支援 | 【定義】仮設住宅での住民組織の形成・運営を支援すること |
| | 【代表的な語り】住民組織 N-2「支援団体は自団体が生まれたときから関与・助言してくれ、事務局は議事進行や議事録作成等を担っていた。(中略)その後、自分達は独り立ちするようになると言われ、独自の事務局を持つようになっている。」 支援団体 xi「会議で話し合われた内容のとりまとめ等で支援を行い、住民組織との信頼関係を深めていった」 |
| | 【定義】まちづくり検討期において議事録作成や案内等の事務局支援を行うこと |

| | |
|------------------|--|
| 事務局支援 | 【代表的な語り】住民組織 B「事務局(を担った支援団体)は我々が考えていることに対していろいろな資料を探してくれたり、先生を呼んできて、勉強会を開催してくれた。これはネットワークがなければできない。人脈があったからできた。」 自治体9「事務局(を担った支援団体)は一步下がって情報や資料の整理、提出等を行っている。」 |
| 一緒にまちづくりを考えていくこと | 【定義】支援団体が住民組織とともに一緒に考える姿勢を示すこと 住民組織 J「地域住民ではなく、支援団体主導でまちづくりが行われかねない心配があった。『地域住民がまちをつくる』という本分から外れ、支援団体主導でまちをつくるのであれば、『私は必要ないかな』と思ったが、支援団体が中心になることはなく、メンバーや仲間として発言してくれることが大きかった。」 |
| 先進地視察の調整 | 【定義】支援団体がまちづくり期に住民の参考のため先進地視察を調整したこと 【代表的な語り】住民組織 B「支援団体が勉強会や研修会を設定してくれた。(中略)話だけではだめで、実際に視察をアレンジしてくれたことが重要。安全な街というのは、実際に視察した人は分かる。」 |
| 恒久住宅の住民組織形成支援 | 【定義】恒久住宅期に入った後に、支援団体が住民組織形成を支援団体が支援すること 【代表的な語り】住民組織 I「自治会を作った経験者はおらず、会議資料づくり等は素人なので、支援団体の方がいろいろ支援してくれたからこそ今があると思って、本当に感謝している。」 |

(筆者作成)

住民組織が支援団体の信頼関係構築は、支援団体による住民組織の「要望の実現」に関するものであった。具体的には避難所期の「人的・物資支援」、仮設住宅期の「イベント支援」や「医療・健康面での支援」、「仮設住宅住民の自治体への要望伝達支援」、「資金影響や資金獲得のノウハウの提供」、そして「仮設住宅での住民組織形成・運営支援」、まちづくり検討期の「事務局支援」、恒久住宅期の「支援団体による恒久住宅での組織支援」等であった。

これらに共通するのは、単に住民組織が求める支援の提供を行うだけではなく、一緒に何か活動をする(イベント支援、先進地視察の調整)、一緒に考えること(事務局支援、一緒にまちづくりを考えていくこと)が信頼関係の醸成に役立っているということであった。

1.2.コンフリクトや課題

次に住民組織と支援団体とのコンフリクトに関して聴取された代表的な語りを、オープン・コーディングによる分類でとりまとめた結果、下記の表 5-2のとおり、2つの概念が生成された。

表 5-2:住民組織と支援団体のコンフリクトに関する代表的な概念一覧

| 概念 | 定義／代表的な語り |
|-----------------|---|
| 支援に対する依存への疑問と対応 | 【定義】避難所期の支援団体の支援として、人的・物資の支援を行ったこと 【代表的な語り】住民組織 J「被災した人が一旦支援を受けると「何かしてもらって当たり前」というところが、どうしても根底に残ってしまった点に懸念があった。」 支援団体 xiv「地域住民と協働で事業をする場合は、支援と受援のバランスを均衡に保ち、互いが支え合う様な関係性を意識してきた。」 |
| 支援団体の活動効果への疑問 | 【定義】支援団体の活動効果への疑問 【代表的な語り】住民組織 K「東京で募金を集め、ボランティアで来ていた人が豪遊する姿や、仙台に自宅を建てる様子を見ると嫌だなと思った。コンサートやカラオケをしないと補助が下りない。地域が食べ物にされている。」 |

| | |
|--|--|
| | 支援団体 ii「一部住民とだけ結びつき自団体の活動を優先した団体や、支援を押し付ける団体(「地域のため」といいながら、実は自団体の宣伝や、助成金の事業消化であったこと等で、恩着せがましくなってしまった例)は、地区全体の利益を大切にする区長の反発を受け、協議会や住民組織から離れていった。」 |
|--|--|

(筆者作成)

住民組織と支援団体との間で生じるは、「支援団体への活動効果への疑問」は、支援団体自体の活動が助成金獲得や「実績づくり」としての事業消化のために行われていると認識したことや、住民組織の都合よりも自団体の都合を優先させる形でイベントを開催することであった。住民組織の中には「被災地を食い物にしている」と吐露する者もいた。

また住民組織の幹部の中には「支援に対する依存への疑問と対応」として、「支援され続けること」への警戒感を示す者もいた。それは支援団体による住民組織への支援が継続されると、住民の支援団体依存が常態化してしまい、常に上下関係の下に置かれてしまうからであるとされる。橋渡し型 SC については、水平的な支援であるといわれているが、支援団体からの支援の提供は支援団体と住民組織との間に上下関係を生んでしまうという点である。住民組織のリーダーの中には「被災者からの卒業」の必要性を訴える者もいたが、どこかの時点で「支援する・される」の関係から、対等な協働関係へと転換が図られる必要が生じてくることが明らかになった。

なお自治体等の委託事業がない形で行われた、まちづくり事業計画や植林等の活動については、自治体の復興まちづくり計画との間で齟齬が生じる場合が生じ、支援団体が住民組織と一緒に立案した計画が実現できない場合も存在した。また住民同士の間でも、復興まちづくりについての意見の相違が生じる場合もあった(詳細は第 6 章)。これらは橋渡し型 SC のダークサイドともいえる部分であろう。

1.3.橋渡し型 SC によって住民組織が得た成果

次に橋渡し型 SC によって住民組織が得た成果に関して聴取された代表的な語りを、オープン・コーディングによる分類でとりまとめたところ、すでに表 5-1 で生成された 9 つの概念に加え、下記の表 5-3 のとおり、さらに 3 つの概念が生成された。

表 5-3:橋渡し型 SC によって住民組織が得た成果に関する概念一覧(表 5-1 重複分を除く)

| 概念 | 定義/代表的な語り |
|-------------|--|
| 外部の視点・情報提供 | 【定義】支援団体による支援の効果として、外部の視点や情報を提供すること。 |
| | 【代表的な語り】住民組織 J「この狭い世界の中だけだとやっぱり見えないものは、すごく多い。そこで、ある程度、自治体や支援団体た他の人が入ってくることで、そこで新しいアイデアがポコッと生まれることもあるので、「新しい風」みたいなのが本当に必要だと思う。」 |
| 自治体の復興情報の提供 | 【定義】支援団体による支援の効果として、住民に対する自治体の復興情報を提供すること。 |
| | 【代表的な語り】支援団体 ii 「ハード面での課題が山積していたこともあり、住民への説明が求められた。自団体は「自治体から情報を得ることを第一義に考えよう」と住民にも根回しし、毎月、住民協議会に自治体に出席してもらうようになった。」 |
| 避難所運営支援 | 【定義】支援団体が避難所の運営支援を行うこと |
| | 【代表的な語り】支援団体 xxv「4 月中旬に、当団体が関係団体とともに避難所のアセスメントをスピーディーに行えたのは、自治体との普段からの顔の見える関係があったのが大きかった。」 |
| 戸別訪問 | 【定義】恒久住宅期の支援団体と住民組織のつながりの一つとして、支援団体が個別訪問を行うこと |

| | |
|--|--|
| | 【代表的な語り】住民組織 P「近隣の公営住宅で孤独死が問題になったこともあり、様々なことや入居者全員のことを考えて、支援団体に見守りをお願いしている。」 |
|--|--|

(筆者作成)

一般に、支援団体による支援は資金や物資等の資源だけではなく、「外部の視点・情報提供」や「住民に対する自治体の復興情報の提供」といった、情報利益 (Sandefur & Laumann, 1998; 三隅, 2013) や情報資源 (金井, 2003) の提供が行われた。また仮設住宅期、まちづくり検討期、恒久住宅期に共通した支援として、住民組織の基盤支援 (事務局支援) が挙げられる (関連概念「仮設住宅での住民組織形成・運営支援」、「事務局支援」、「恒久住宅の住民組織形成支援」)。これらの支援では、会議の議事進行や議事録作成、住民同士の話し合いを進めるための組織基盤づくりの支援や、住民の合意形成への側面支援が得られた。

次に震災復興過程の各期間に特徴的な支援を示していく。

震災直後の避難所期には、がれき除去のための人的資源の提供や、物資支援等、物理的な支援、避難所では可視化されづらい、避難者のニーズに関するきめ細やかな情報収集を行い、自治体につなげる役割や、給食支援活動、そして医療支援活動が行われた。

仮設住宅期のイベント支援は、住民組織の仮設住宅での生活に多様性をもたらす一方で、支援団体と住民組織の意思疎通がうまくいっていない場合には、日程重複等の課題も生じた。医療・健康面での知見や情報提供は住民組織に利益をもたらすとともに、住民自身の知識の獲得や発想強化にもつながっていった。支援団体からの住民組織に対する資金提供や助成金獲得のノウハウ提供も支援形態ではあるが、資金提供は受け手側にも心理的な負担を生じさせる場合も存在し、上記の「支援に対する依存への疑問と対応」という概念にも通じるころがあった。また「仮設住宅住民の自治体への要望伝達支援」は、住民が抱く不満に対して、自治体に客観的事実を伝えることや、住民組織の自助努力を促すことで、住民組織と自治体との間のコンフリクトの緩和につながった側面もある。

まちづくり検討期の先進地視察の機会の提供は、自身が理想とするまちづくりを、肌感覚として理解する機会し、支援団体や自治体、住民組織の長同士のコミュニケーションの円滑化にも作用する。

恒久住宅期に入ると孤独死防止の観点から、戸別訪問が重視されるようになった。

2. 住民組織と自治体との関係 (連結型 SC)

次に住民組織と支援団体との関係 (連結型 SC) について、その信頼構築、コンフリクトや課題、橋渡し型 SC によって住民組織が得た成果について検討を行っていく。なおコミュニケーションに起因する信頼関係、コンフリクトや課題等については、別途、第 7 章で検討をしていくこととする。

2.1. 信頼構築

住民組織と自治体との信頼関係構築について聴取された代表的な語りを、オープン・コーディングによる分類でとりまとめた結果、下記の表 5-4 のとおり、3つの概念が生成された。

表 5-4: 住民組織と自治体との信頼関係構築に関する代表的な概念一覧

| 概念 | 定義 / 代表的な語り |
|-------|---|
| 要望の実現 | 【定義】住民組織の要望の実現が、自治体への信頼関係に資するとこと。 |
| | 【代表的な語り】住民組織 B「自治体の方々が 100% でなかったとしても努力され、0% から 80% にまで対応してもらったことが分かれば、住民に方々にも感謝しようと呼びかけられる。」 |
| 会議の頻度 | 【定義】住民組織と自治体との信頼関係に会合の頻度が貢献するということ。 |

| | |
|-----|--|
| | <p>【代表的な語り】自治体8-1「一番大きいのは何回も合うことで顔見知りになることが大切。お互いの立場を理解しあう。話し合いを進める上で妥協点を見つけることだと思う。」</p> <p>住民組織 F「自治体とは震災前から定期的に会合を開催していた。また、週1回、仮設住宅を訪問し、ラジオ体操等の健康指導をして頂いた。」</p> |
| 公平性 | <p>【定義】自治体が住民組織との関係構築を検討するにあたって、重要な要素として「公平性」がある。</p> |
| | <p>【代表的な語り】自治体3「仮設にあまりにも健康支援事業が入ると、在宅の人は在宅を見捨てるのかみたいな溝が逆にできてしまうところはあったかもしれない」</p> <p>住民組織 C「仮設住宅は冷蔵庫、テレビ、エアコン、ストーブだけでなく、灯油まで欲しいと言っている。(自分たちは)住むところがないのに補償がなかった。」</p> |

(筆者作成)

住民組織と自治体との信頼関係住民の「要望の実現」の可否が、「会議の頻度」、「公平性」が影響を及ぼした。住民組織にとっては、その要望を自治体の実現することが自治体との信頼関係の基盤となる。自治体としては住民組織の要望を可能な限り、かなえていくように対処していった。「会議の頻度」に関しては定期的な会合が住民組織と自治体との信頼関係の構築に資した。

他方で、上記の「要望の実現」や「会議の頻度」に関しては、自治体も「公平性」とのバランスも必要な要素となってくる。自治体は公平性を重視する組織であるとともに、住民の間でも、受援できた者(地区)とできなかった者(地区)との差異に極めて敏感な反応が示されている。支援格差の内容として、支援物資の配布、サービスの提供(健康支援事業)がある。格差が生じる局面として、仮設住宅居住者とみなし仮設・在宅居住者の差異、復興公営住宅とそれ以外の住戸との差異がある。自治体としては、このような差異が生じないように意識を向けており、支援団体も支援格差の是正に意識を向けている。

2.2.コンフリクトや課題

次に住民組織と自治体とのコンフリクトに関して聴取された代表的な語りを、オープン・コーディングによる分類でとりまとめた結果、下記の表 5-5 のとおり、9つの概念が生成された。

表 5-5:住民組織と自治体とのコンフリクトに関する代表的な概念一覧

| 概念 | 定義／代表的な語り |
|-----------|---|
| 住環境の改善要求 | <p>【定義】住民組織による住環境改善要求と自治体の対応</p> |
| | <p>【代表的な語り】</p> <p>住民組織 E「突貫工事で仮設住宅を建設したために、砂利が多く、街灯がなかったために、高齢女性が転倒したり、降雨時に玄関前に雨水が溜まって入れない等の問題があった。通常の町内会と同様の組織であってはならず、自治体とは距離をとったり、ある種『労使交渉』のようなものでなければならぬと感じていた。」</p> |
| 住民トラブルの対応 | <p>【定義】住民組織が住民トラブルの対応を自治体に相談し、自治体が対応すること</p> |
| | <p>【代表的な語り】住民組織 E「傷害事件が発生したので、緊急要望書を首長に加え、県知事、県警本部長に提出した。治安維持のために傷害事件を起こした者を仮設住宅に戻さないで欲しいという、切実な要望を、緊急性が高いことを印象づけるために、会って頂くことは無理だと思いつつ、文書で伝えた。」</p> <p>住民組織 N-2「設立当初は、自治会から自治体に対し「何してくれ」「何してくれ」</p> |

| | |
|------------------|---|
| | と要望や文句ばかりを言って、集団で「自治体をつるし上げている」ような状態であった。」 |
| 特段の問題なし | <p>【定義】住民組織として、自治体との関係では特段の問題がないと認識したこと</p> <p>【代表的な語り】住民組織 F「自治体とは震災前から定期的に会合を開催してしたが、特段、けんかをしたことはない。震災後も自治体からは心暖かいご支援を頂き、自治体がいなければ、仮設住宅で5年間の生活は送れなかったと思う。」</p> <p>住民組織 R「震災前までは特に資金面で不自由もなく対応してもらっていたが、恵まれていたのかもしれない。自治体との関係は、津波後が特によかったと思う。」</p> |
| 未経験で手探りのコミュニティ形成 | <p>【定義】自治体職員にとってコミュニティ形成は未経験で手探りであること</p> <p>【代表的な語り】自治体33-3「コミュニティ再生・形成支援は、アスファルトに線を引く道路舗装工事のような「こうなればこうなる」といった定型業務でなく、誰も経験したこともない事業である。支援団体も自治体も手探りの状態で模索している。自治体としても漠然とこうなれば良いというものがあれば良いが、どこまで進めるのかが難しい。」</p> |
| 住民・自治体間の協働の仕組み不足 | <p>【定義】住民と自治体が議論を交わし、まちづくりを行う経験が十分にないこと</p> <p>【代表的な語り】自治体18「役所はどうしても縦割りになり、役所の立場からものを見てしまう傾向ありますよね。で、住民組織の方々は一般市民ですから、役所の都合っていうのはわかんないわけですよ。」</p> |
| 自治体の説明が難解 | <p>【定義】まちづくり検討期の自治体の説明が住民組織にとって難解であること</p> <p>【代表的な語り】住民組織 G「発足当初のから半年ぐらいは、まちづくり協議会に参加している住民は、自治体やコンサルタント会社の説明を聞いていたが、自分たち住民の勉強不足や自治体の説明不足もあり、初めて聞く話も多く、テーマや情報が断片的にしか入ってこなかったため、当初は、自治体が何をしようとしているのか、よく理解できなかった。」</p> |
| 時間経過による意思疎通の円滑化 | <p>【定義】新設コミュニティにおける住民組織と自治体との意思疎通の円滑化</p> <p>【代表的な語り】「まちづくり協議会が発足して2年余、住民・自治体が双方の意見を耳にし、それらを議事録に記録し、協議を重ねて蓄積してきたので、全体像や様々なテーマが頭の中で連結してきた。したがって、ここ最近では協議会発足当初とは異なり「行政が何を考えているかは分からない」ということはない。」</p> |
| 合意形成の成熟 | <p>【定義】まちづくり協議会での合意形成の過程で、その議論が成熟すること。</p> <p>【代表的な語り】自治体15「自治体職員だけではなく、移転者の方々も成長をしていき、実現が難しい場合に、代替案や別のアプローチを模索するようになっていった。各々が成熟する過程の中で、この地区は様々なチャレンジを行えるようになっていったのだと思う。」</p> |
| 地域のことは地域で解決 | <p>【定義】自治体職員にとってコミュニティ形成は未経験で手探りであること</p> <p>【代表的な語り】自治体1「自治会長からの様々な相談があったとしても、自治体として対処すべき問題は自治体で(担当部署に)つなぐ等して対処するが、同時に自治会で解決すべき問題は自治会で話し合ってもらおうというスタンスで臨んだ。」</p> |

(筆者作成)

コンフリクトが生じた側面に関しては、主として新設コミュニティの仮設住宅期に関する部分であった。そのうち、「住環境の改善要求」は、主として行政が然るべく対応していく分野であるが、支援団体が知見やアドバイスを提供する場合も存在する。

「住民トラブルの対応」は、新設コミュニティにおける仮設住宅期や恒久住宅期に存在する問題。トラブルが発生する内容としては、①ゴミ捨てのルール、②駐車場のマナー、③ペットに伴う問題、④騒音に関する課題、⑤トラブルを起こす住民(酒乱、暴力)への対処であった。理論的にはコミュニティの機能の一つである「紛争解決機能」に係る部分である。他方で「伝統的コミュニティ」においては、自治体との関係においては、震災前からの関係があったことから「特段の問題なし」とする意見がみられた。このように「新設コミュニティ」と「伝統的コミュニティ」の間には仮設住宅期の住民トラブルの有無等を巡っての大きな差異がみられ、その結果、住民組織と自治体との関係にも影響が出てくることが確認された。

自治体にとっても仮設住宅等での「未経験で手探りのコミュニティ形成」に対応しなければならなかった側面も存在しており、これが住環境や住民トラブルの改善を求めた住民組織と自治体とのコンフリクト要因となった側面がある。

まちづくり検討期においては、「住民・自治体間の協働の仕組み不足」が指摘された。制度的に住民と対話ができる部署や区役所をもつ、政令指定都市と、そうでない都市との相違は存在。特に小規模自治体や郡部では自治体と住民同士とが協働してまちづくりを行う経験はなかったとも考えられる。また住民組織にとって「自治体の説明が難解」という側面も存在した。この点については、支援団体が「住民に対する自治体の復興情報の提供」(上記表 5-3 参照)によって補完する側面もみられた。しかし「時間経過による意思疎通の円滑化」されていった。その中で、お互いが主張できる幅についての「相場観」が形成されるとともに、代替案の検討ができるようになったこと、またイベント開催の過程で住民組織、支援団体、自治体との役割分担が形成される例、まちづくり検討期の合意事項を条例化する例など、意思疎通が円滑になると、「合意形成の成熟」も確認されるようになった。

恒久住宅期の住民組織の形成までは自治体も一生懸命に支援を行うが(下記表 5-6 参照)、「地域のごときは地域で解決」というスタンスで住民との関係に臨んでいる。

2.3.連結型 SC によって住民組織が得た成果

次に連結型 SC によって住民組織が得た成果に関して聴取された代表的な語りを、オープン・コーディングによる分類でとりまとめたところ、表 5-6 のとおり8つの概念が生成された(うち、表 5-5 で生成された示した2つの概念の再掲を含む)。

表 5-6: 連結型 SC によって住民組織が得た成果に関する概念一覧

| 概念 | 定義/代表的な語り |
|------------------------|---|
| 避難所や仮設住宅予定地の情報共有 | 【定義】住民組織が自治体から得た資源として避難所や仮設住宅予定地の情報 【代表的な語り】住民組織 D「役所にいき、薬の調達、避難所運営、し尿処理の相談・要望を行い、自衛隊の医師の指導や市民病院の協力を受けた。」 |
| 仮設住宅入居時のコミュニティ形成への配慮 | 【定義】 仮設住宅の入居者選定にあたり、自治体が震災前のコミュニティを維持するよう入居計画に配慮したこと 【代表的な語り】自治体 35「自治体では、見知らぬ人が隣人となることのないよう、100%ではないが、できるだけ元の地区の知り合い同士で同じ仮設に入居してもらい、お話をしやすくするよう調整した。」 |
| 住環境の改善要求 (表 5-2 再掲) | 【定義】 住民組織による住環境改善要求と自治体の対応 【代表的な語り】 住民組織 E「突貫工事で仮設住宅を建設したために、砂利が多く、街灯がなかったために、高齢女性が転倒したり、降雨時に玄関前に雨水が溜まって入れない |

| | |
|-------------------------|--|
| | 等の問題があった。通常の町内会と同様の組織であってはならず、自治体とは距離をとったり、ある種『労使交渉』のようなものでなければならぬと感じていた。」 |
| 住民トラブルの対応 (表 5-2 再掲) | <p>【定義】住民組織が住民トラブルの対応を自治体に相談し、自治体が対応すること</p> <p>【代表的な語り】住民組織 E「傷害事件が発生したので、緊急要望書を首長に加え、県知事、県警本部長に提出した。治安維持のために傷害事件を起こした者を仮設住宅に戻さないで欲しいという、切実な要望を、緊急性が高いことを印象づけるために、会って頂くことは無理だと思いつつ、文書で伝えた。」</p> <p>住民組織 N-2「設立当初は、自治会から自治体に対し「何してくれ」「何してくれ」と要望や文句ばかりを言って、集団で「自治体をつるし上げている」ような状態であった。」</p> |
| 住民組織と自治体とのまちづくりの協議 | <p>【定義】自治体が住民組織とまちづくりの協議を行うこと</p> <p>【代表的な語り】</p> <p>自治体13「4つの町内会の合同協議体を設置していただいたことで、各町内会に個別に訪問する必要がなくなり、一括して協議できた点は、自治体として本当に助かった。」</p> <p>自治体17「浜、浜でありますから、その浜に出向き、その浜の計画を説明して納得してもらって事業を進めるのがスタンス。」</p> |
| 事務局機能の支援 | <p>【定義】自治体職員が議事録作成や書類作成等の事務局機能を果たすこと</p> <p>【代表的な語り】自治体4「地域住民が活動しやすくするのが黒子としての自治体職員の仕事である。自治体職員が地域の地区会の書記や会計をして、ときに自治体の印刷機を使って会議資料を準備してコミュニティの手助けをする。」</p> |
| 積極的な自治会形成支援 | <p>【定義】恒久住宅の自治会形成に自治体が積極的に関与すること。</p> <p>【代表的な語り】自治体6「災害公営住宅の支援は、被災コミュニティの支援では絶対に必要だと考える。災害公営住宅との関係は、まったく新しい取り組みになるので、私たち自治体職員も積極的に入りサポートをしてきた。災害公営住宅のコミュニティ支援は、入居者同士の基盤となる、自治会形成が急務であり、自治会が立ち上がるまでは、自治体職員が足しげく現場に通った。」</p> |
| 制度面での支援 | <p>【定義】自治体が住民組織を、制度の紹介や活用で支援すること</p> <p>【代表的な語り】自治体2「地域のことは地域で」の運営が理想的ではあるが、それだけでは難しい。地区自治活動に対する補助金等の情報提供等、制度的なことなどで自治体が後方支援を行い、バランスをとりながら関わっている。」</p> |

(筆者作成)

住民組織にとって、自治体との関係構築によって得てきた成果は、支援団体ほど探知しづらいものかもしれない。しかし実際に自治体の情報や制度等を通じた、居住地や住環境等の整備に影響するものであり、自治体の意思決定や行動が、上記の諸概念によって確認された。

例えば避難所期の「避難所や仮設住宅予定地の情報共有」は、避難所運営や仮設住宅の移転先を決定する上での重要な意味をもつ。それを踏まえて、自治体としては「仮設住宅入居時のコミュニティ形成への配慮」を行う側面もある。

仮設住宅期の「住環境の改善要求」は、主として行政が然るべく対応していく分野であり、「住民トラブルの対応」は、紛争解決のための住民組織の「正当性」資源や、情報資源の蓄積をもたない住民組織のコミュニティ形成を、自治体が補完することで、仮設住宅の運用改善に資する面も存在する。

まちづくり検討期の「住民組織と自治体とのまちづくりの協議」は、伝統的コミュニティでも新設コミュニティでも形成されているが、特に「伝統的コミュニティ」の「まちづくり協議会」は、震災前の自治体と住民組織との話し合いの機能をそのまま活かす形が多かった。しかし震災前から機能をしなかった、まちづくり協議会は震災後も自治体との意見交換の相手にならないケースも存在した。「新設コミュニティ」のまちづくりは、最初は自治体の説明が困難であったが、会を重ねるにつれ意思疎通が円滑になり、合意形成が成熟するケースもみられた。「伝統的コミュニティ」では自治体はその記録作成等を代替し、「事務局機能の支援」を行うことで、住民組織の機能維持に貢献する場合が存在した。

恒久住宅の入居に伴い、自治体は同住宅やその周辺地域との自治会形成に積極的に関与することとなる。その背景として、自治組織の発足により、恒久住宅が通常のコミュニティと同様になること等があげられる。その後、基本的には自治体は「地域のことは地域で解決」というスタンスをとるが(表5-5参照)、自治体は制度や仕組みで支援することもあった。

3.伝統的コミュニティと新設コミュニティの相違

上記をもとに、震災復興過程における、伝統的コミュニティと新設コミュニティにおける、橋渡し型 SC と連結型 SC による成果を対照表として示すと次のとおりとなる。なお、「新設コミュニティ」が形成されるのが仮設住宅期以降であることから、避難所期に関する記述は「伝統的コミュニティ」独自のものとなることは、橋渡し型 SC も連結型 SC も同様である。

3.1.橋渡し型 SC

震災復興過程における、住民組織と支援団体との関係の橋渡し型 SC について、「伝統的コミュニティ」と「新設コミュニティ」の異同点を明らかにすると、次の表 5-7 のようになる。

表 5-7:「伝統的コミュニティ」と「新設コミュニティ」橋渡し型 SC の相違

| コミュニティ名 | 避難所期 | 仮設住宅期 | まちづくり検討期 | 恒久住宅期 |
|-----------|---|--|---|--|
| 共通 | <ul style="list-style-type: none"> ・外部の視点・情報提供 ・自治体の復興情報の提供 ・要望の実現 | | | |
| | | <ul style="list-style-type: none"> ・イベント支援 ・医療・健康支援 ・資金提供や獲得のノウハウ提供 ・支援団体の活動効果への疑問 | <ul style="list-style-type: none"> ・事務局支援 ・一緒にまちづくりを考えること ・先進地視察調整 | |
| 伝統的コミュニティ | <ul style="list-style-type: none"> ・人的・物資支援 ・避難所運営支援 | <ul style="list-style-type: none"> ・支援に対する依存への疑問と対応 | | |
| 新設コミュニティ | | <ul style="list-style-type: none"> ・仮設住宅住民の自治体への要望伝達支援 ・仮設住宅での住民組織形成・運営支援 | | <ul style="list-style-type: none"> ・恒久住宅の住民組織形成支援 |

(筆者作成)

コミュニティの如何、震災復興過程の時期の如何を問わず共通した、橋渡し型 SC の特徴を示す概念として、「外部の視点・情報提供」、「住民に対する自治体の復興情報の提供」、「要望の実現」が挙げられた。

「伝統的コミュニティ」と「新設コミュニティ」ともに、仮設住宅期の「イベント支援」、「医療・健康支援」、「資金提供や獲得のノウハウ提供」、まちづくり検討期における「事務局支援」、「一緒にまちづくりを考えると」、「先進地視察調整」等について共通点を見出すことができた。また支援団体の支援のコンフリクトや課題について、「支援団体の活動効果への疑問」を抱いている点でも共通した。

他方で仮設住宅期間以降の相違で顕著になってくるのは、「伝統的コミュニティ」では「支援に対する依存への疑問と対応」という点が特徴的であるのに対し、「新設コミュニティ」では「仮設住宅住民の自治体への要望伝達支援」、「住民組織形成・運営支援」で、支援団体の役割を評価している点にある。

3.2.連結型 SC

震災復興過程における、住民組織と支援団体との関係の橋渡し型 SC について、「伝統的コミュニティ」と「新設コミュニティ」の異同点を明らかにすると、次の表 5-8 のようになる。

表 5-8:「伝統的コミュニティ」と「新設コミュニティ」連結型 SC の相違

| コミュニティ名 | 避難所期 | 仮設住宅期 | まちづくり検討期 | 恒久住宅期 |
|---------------|--|--|---|--|
| 共通 | <ul style="list-style-type: none"> ・要望の実現 ・会議の頻度 ・公平性 | | | |
| | <ul style="list-style-type: none"> ・仮設住宅入居時のコミュニティ形成への配慮 | <ul style="list-style-type: none"> ・住環境改善要求 | <ul style="list-style-type: none"> ・住民組織と自治体とのまちづくりの協議 | |
| 伝統的 コミュニティ | <ul style="list-style-type: none"> ・避難所や仮設住宅予定地の情報共有 | <ul style="list-style-type: none"> ・特段の問題なし | <ul style="list-style-type: none"> ・事務局機能の支援 | |
| 新設 コミュニティ | | <ul style="list-style-type: none"> ・住民トラブル対応 ・未経験で手探りのコミュニティ形成 | | <ul style="list-style-type: none"> ・恒久住宅の住民組織形成支援 ・地域のことは地域で解決 ・制度面での支援 |

(筆者作成)

コミュニティの如何、震災復興過程の時期の如何を問わず共通した、橋渡し型 SC の特徴を示す概念として、「要望の実現」、「会議の頻度」、「公平性」が挙げられた。

「伝統的コミュニティ」と「新設コミュニティ」ともに、仮設住宅期の「住環境改善要求」や、まちづくり検討期における「住民組織と自治体とのまちづくりの協議」については共通した。

他方で仮設住宅期の相違で顕著なものは、「新設コミュニティ」では「住民トラブルの対応」が課題となってくるのに対し、「伝統的コミュニティ」では「特段の問題なし」という点であった。まちづくり検討期では、伝統的コミュニティでは自治体が「事務局機能の支援」を担う点が、支援団体への委託事業を行う、新設コミュニティと対照的でもあった。

恒久住宅期についても、住民組織の形成までは自治体が積極的に支援を行う点は、伝統的コミュニティではみられない一方で、住民組織が形成された後は「地域のことは地域で解決」といったスタンスで伝統的コミュニティと同等の扱いをしようとしている点が特徴的であった。

第5節 小括

本章では震災復興における「コミュニティ形成とは何か」という問いを、住民組織の視点で検討するとともに、住民組織と自治体との関係や、住民組織と支援団体との関係を、伝統的コミュニティと新設コミュニティに分けて、ソーシャル・キャピタル(SC)の概念を用いて、支援団体との橋渡し型SCと自治体との連結型SCを検討し、伝統的コミュニティと新設コミュニティの住民組織のコミュニティ形成に関する認識や、自治体・支援団体との関係性の違いを明らかにしてきた。

震災復興過程において、住民組織は支援団体との橋渡し型SCをもつことで、外部の知見や自治体の復興情報、人的・物資支援、イベント支援、医療・健康支援、資金やその獲得のノウハウ、まちづくりの検討、先進地視察等の機会や資源を得ることができた。さらに新設コミュニティでは住民組織運営等の事務局支援を得ることができた。これらは外部との接触により、新たなアイデアや気づきやひらめきが生まれるとする、Thomas(1995)や倉坂(2012)の指摘にも合致するものであった。また自治体との連結型SCをもつことで、伝統的コミュニティでは、避難所や仮設住宅予定地の情報、住環境の改善要求等の支援を、新設コミュニティでは、住民トラブルの解決支援、制度面での支援等を得てきた。

平時の住民組織と支援団体の関係(第3章)は協力関係だけではなく、対立関係にあることが示されてきた。その背景として①NPOのことが十分には認知されていないこと、②新旧組織の軋轢、③NPOの負担がないこと、④地縁組織による協力を当然視するNPO等の姿勢等が挙げられていた。これに対し、本章では先行研究では十分に触れられていなかった、橋渡し型SCのダークサイドとして、「支援団体の活動効果への疑問」、「支援団体の支援による依存への疑問」等を指摘した。

震災復興過程においては、住民組織にとってNPOの活動が認知される機会となる一方、新旧組織の軋轢という側面がみられなかった点で、平時とは異なるものの、平時の対立要因である「住民組織の負担感」と「活動効果への疑問」通底する要素があるようにも思える。その一方で支援団体による支援が生む依存の問題は、ボランティアの失敗の一つである「温情主義」(Salamon,1987)(第2章)に関するものであった。

平時の住民組織と自治体の関係は「下請け論」と語られる一方で、住民に情報がもたらされることにより、効果的・効率的参加に資することや、市民の公共的意識の涵養に資する(Thomas,1995;山崎,2006)ことが指摘されてきた。震災復興過程においては、住民が自治体からの情報を得ることが震災復興過程において重要であり、合意形成の成熟もみられる側面もあり、Thomas(1995)、山崎(2006)の指摘に合致するものでもあった。

「新設コミュニティ」では「住民トラブルの対応」が課題となってくるのに対し、「伝統的コミュニティ」では「特段の問題なし」という点の違いが生じた。その違いの背景としては住民組織の組織基盤にあると思われる。「伝統的コミュニティ」は住民組織の機能(①規範形成機能、②紛争解決機能、③対外関係調整機能、④住民の役割・参画創出機能、⑤住民生活の豊かさ創出機能)の5つの機能を有しやすい環境にあるのに対し、「新設コミュニティ」では上記5機能のうち、規範形成や紛争解決に苦勞している。そうした「新設コミュニティ」の住民組織の組織運営を、仮設住宅期、まちづくり検討期、恒久住宅期にわたり支援団体が支援することは非常に分かりやすい。

震災復興における自治体とNPO等の支援団体との関係性や、その関係性が住民組織との関係でもたらした作用については明らかにされていない。この点は第6章で詳しく検討していくこととする。

また、住民組織と自治体や支援団体との組織間関係は、住民がもつ主体性にどのように影響を与えたのか。さらに、新設コミュニティを中心に、住民組織はコミュニティが本来持つとされる、①ルールや規範づくり、②地域の紛争解決、③住民生活の豊かさ、④対外関係、特に自治体との関係(意見集約、要望伝達)を、どのように実現していくのかについては、明らかになっていない。これらの点については、第8章で検討していくこととする。

第 6 章 震災復興過程の自治体と支援団体の協働

第 1 節 はじめに

本章では東日本大震災の発生以降の自治体と支援団体との協働の概要をたどり、協働の有無、協働があった場合の促進要因と困難や課題、成果を明らかにする。官民パートナーシップ (Public-Private Partnership) は、組織間関係の一類型として位置づけられる (Noble & Jones, 2006)。

第 3 章で平時の行政と NPO との関係の先行研究を概観をし、①行政と NPO との関係は、「並行モデル (NPO が政府に対する補充として独立的に活動)」、「協働モデル (NPO が政府の補完として協働)」、「対抗モデル (相互に責任を追及)」が重層的に形成されること、②協働を説明する理論として、各種の失敗論、資源依存論、NPO 等がもつ柔軟性・専門性への評価であること、③課題として、NPO 等の行政への従属性の高さや契約上の課題、委託事業の取り扱い、説明責任と事務負担の問題、協働に必要な自治体の事業予算の確保が挙げられたことを確認した。それでは平時の行政と NPO 等の関係は、震災復興過程の自治体と支援団体の協働とは、どのように相違するのであろうか。本章で確認する。

Williams (2002) は、組織間関係に関する研究は、動機や不測の事態 (contingency) や構造に焦点が当たり、プロセスにはあまり焦点が当たらないと指摘することから、震災復興過程の 4 つの期間 (避難所期、仮設住宅期、まちづくり検討期、恒久住宅期) の組織間関係を検討する。特に震災直後には協働することも難しい状況でなぜ協働できたのかは研究上の問いの一つとなる。

先行研究では、協働の規範的側面や協働の形成過程に焦点が当てられ、協働が機能するかどうかや、協働の成果については関心が薄いともされる (小田切, 2014: 163) ことから、震災復興過程各期における、自治体と支援団体との協働の成果は何であったのかを検討する。そこで、プロセスの中で、どのような成果を上げたのかを検討する。

上記の諸課題の検討にあたっては行政と NPO 等の協働に関する先行研究のモデルを活用するとともに、組織間関係の検討要素である、資源、パワー、コンフリクト、信頼の 4 つの概念も検討する。なお組織間コミュニケーションについては間接的に触れることがあるが、主として第 7 章で検討することとしたい。

また互いの組織の背景事情の加味が必要とも考えられる。第 4 章では、都市部と非都市部の組織間関係の相違を検討し、その中で情報提供・媒介機能を担当する組織の違い (都市部: NPO、中山間地: 住民組織) を確認した (矢吹, 2010)。自治体に関しては政令指定都市、市制施行自治体、町制施行自治体の相違を踏まえ検討する。

第 2 節 震災復興過程の協働に関する先行研究の検討

1. 協働のプロセス

Wood & Gray (1991) は、協働のを分析するためのモデルとして、過去の関係 (Antecedents) - プロセス (Process) - 成果 (Outcomes) の関係性のモデルを説明する (図 6-1 参照)。協働のプロセスについては、過去の関係が大きく影響する (Gray, 1989; Wood & Gray, 1991; Thomason & Perry, 2006; Ansell & Gash, 2008) とされ、これは災害後の関係性においても確認されている (本章第 1 節参照)。

しかし、Wood & Gray (1991) のモデルでは、協働のプロセスの要素として、ガバナンス、事務管理 (Administration)、組織の自律性 (Organizational Autonomy)、共通性 (Mutuality)、信頼と互酬性 (Norms of Trust & Reciprocity) があるとされるが、その中身は Black Box だと指摘される (Thomason & Perry, 2006)。

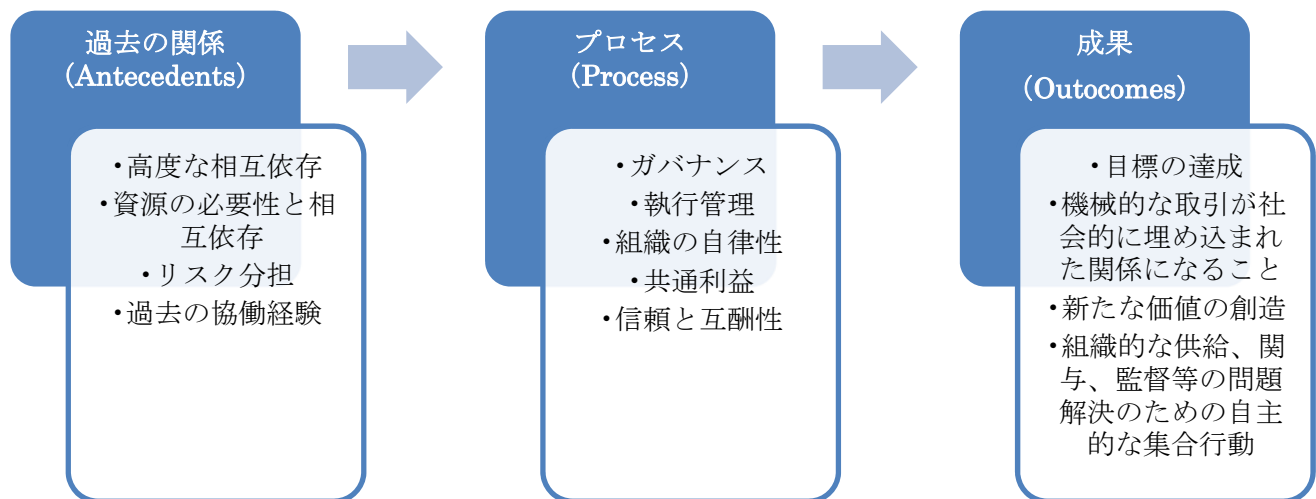


図 6-1: Wood & Gray (1989) の協働モデル (Thomason & Perry, 2006 を元に筆者作成)

Thomason & Perry (2006) は協働のプロセスについて、①ガバナンス(関係性を決定する基準に関する意思決定)、費用便益の計算と規則違反への制裁の検討)、②執行管理 (Boundary Spanner による調整能力)、③組織の自律性(協働上の目標と組織の目標の調整)、④共通利益の推進(資源獲得等の共通利益なくして情報共有も進まない)、⑤信頼と互酬性(短期的・偶発的なものと、長期的・義務的なもの)の5つの次元に分けて説明の上、協働や信頼の獲得には非常に多くの費用を要するが、それはお金ではなく、むしろ時間とエネルギーだと説明する(Thomason & Perry, 2006)。

Thomason & Perry (2006) の研究は、協働のプロセスの解明に必要な様々な要素を列挙し、グループ分けした点、特に協働を進める上で、実は膨大な時間とエネルギーが必要となることを説明した点で優れている。しかしながら、5つの次元同士の相互関係は十分には明らかになっていない。そこで、協働のプロセスを検討するために必要な要素同士の相互関係を検討していく必要がある。

Ansell & Gash (2008) は、過去の 137 の協働に関する先行研究を精査した上で、「協働のガバナンス・モデル」を構築している。Ansell & Gash (2008) のモデルは、Wood & Gray (1991) のモデルの「過去の関係－プロセス－成果」の流れと同様、最初の状況 (Starting Condition) －協働のプロセス (Collaborative Process) －成果」という三段階の流れを踏襲している点で類似する。

Ansell & Gash (2008) の「協働のガバナンス・モデル」は、①最初の状況の検討要素に、資源だけではなく、パワーや知識、参加する制約やインセンティブを付加している点、過去の協働経験の中に「コンフリクト」という負の側面も検討要素に入れていること、②プロセスに直結する要素として、制度的なデザイン (Institutional Design)、進行上のリーダーシップ (Facilitative Leadership) という2要素を加えている点、そして③Black Box とされたプロセスの構成要素と構成要素同士の関係性について、対話 (Face-to-Face Dialogue) →信頼関係の構築 (Trust-Building) →プロセスへの積極的関与 (Commitment to Process) →共通理解 (Shared Understanding) →中間的な成果 (Intermediate Outcomes) →対話といった連鎖サイクルを示した点に特徴をもつ。

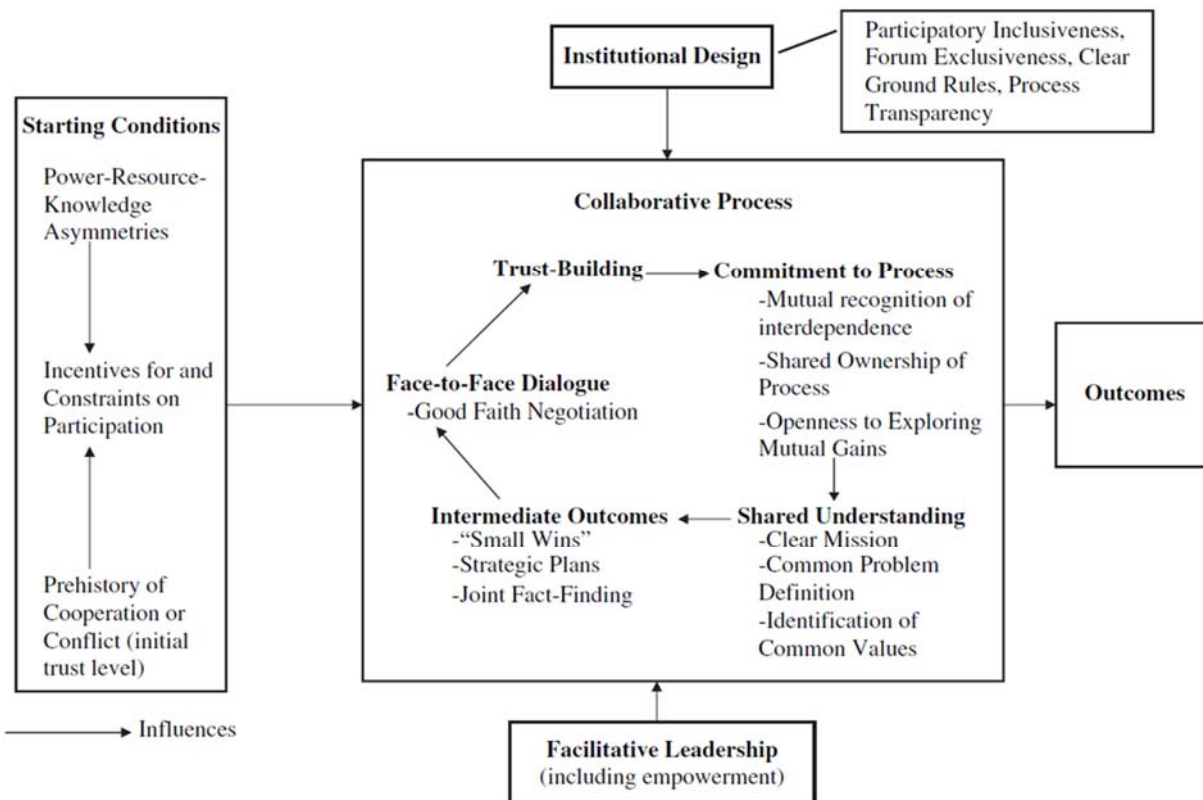


図 6-2: 協働のガバナンス・モデル (Ansell & Gash, 2008)

Ansell&Gash(2008)のモデルは、協働の構成要素と流れを明確に説明している点で、優れたモデルだと考えられる。他方で、本論文で検討する、震災復興過程の文脈、特に時間圧力が大きい、震災直後の文脈で、どの程度の妥当性があるのかは検討の余地がある。また「対話→信頼関係の構築→プロセスへの積極的関与→共通理解→中間的な成果→対話」といったサイクルの成立は理想的ではあるが、仮に初期の段階でビジョンを共有できたとしても、例えば協働の目的と組織独自の目的とがコンフリクトをもつ場合(Thomson&Perry,2006:26)等、コンフリクトを免れることはできず、異なる組織同士がその組織文化の違いを乗り越えるには非常に大きな労力を要する(Gray,1989:8-9)ともされる。また、あるステークホルダーにとって課題が解決済みだと認識されたり、他者が解決すべき課題だと認識したとき、協働的な活動は批判に晒される(Gray,1989:80)。本論では震災復興過程の自治体と支援団体の協働を精査し、Ansell&Gash(2008)のモデルとの異同点を明らかにしていきたい。

2. 震災直後の協働の成立理由

2.1.過去の協働経験

一般に過去の協働経験の長さは実際の協働にも肯定的に影響するとみられる。その背景には、滞在期間の長さを通して蓄積される人脈、経営資源、知識体系がローカル化され(Nishide,2009,福嶋,2013)、効率的に資源を発見・動員することを可能にし(福嶋,2013:235)、事前の協働経験が意思決定を早くするため(福嶋,2013:217)ともみられる。

震災復興の文脈においても同様のことが言える。Kapucu(2006a)は、2011年9月11日の米国同時多発テロの災害現場で、復旧努力に関与した多くの組織が、災害以前にも情報や資源の交換を行っており、既に確立された情報や資源、社会的ネットワークを活用したとしている。Nishide(2009)は、福井県の自治体とボランティアが災害ボランティア関連のハンドブック作成、評議会やNPO、災害ボランティア基

金設置等を通して蓄積されたソーシャル・キャピタルが、2004年の福井市での洪水の際に、ボランティア本部の迅速な設置等の成果に結びついたと説明する。過去の協働経験が災害時の公共・NPOのネットワークのパフォーマンスに影響を与える(Gazley,2010;Nolte&Boeingk,2011)ともされる。

その一方で、2004年の新潟県中越地震では、被災時に初めてNPOが関わるのでは、ソーシャル・キャピタルの時間的蓄積がなく、地域住民組織とNPOとの連携がうまくいかなかった(伊藤,2011)との指摘もある。特に地方都市においては、ある程度の身元関係の保証があって、様々な活動に携わることが可能となるため、NPOの役割は限定的にならざるを得ないとする見方もある(松本,2011)。

しかし東日本大震災後でも、震災前には縁も所縁もなかった、または存在しなかったNPO等の支援団体が震災から5年間で、自治体と協働するケースもみられる。伊藤や松本が指摘している事象と異なる事象がなぜ生じたのか。先行研究で参考となる示唆をみていきたい。

2.2.最初の接触

新規の進出先との関係については、Grayは、初期の段階での非公式な相互作用が、公式な協働の持続にとっての土台となるため、極めて重要であると指摘する(Gray,1989:15-16)。

2.3.活動現場へのメリット

新規の進出先との関係については、震災復興支援を行うNPO等の支援団体とは異なるが、国際活動を行う企業に関する知見も参考となる。金井 & 岩田(1996)は、企業が進出先にとって好影響と受け取られるものとして、①産業の活性化、②雇用の増加、③技術移転にあるとする一方、悪影響と受け取られるものとして、現地企業の①事業機会喪失、②競争の激化、③摩擦の発生であるとされる。すなわち、活動現場にとっての経済的・技術的メリットが歓迎される一方で、現地の既得権益を脅かす行動には警戒感が抱かれるという、直感的にも理解がしやすい説明となる。

2.4.自団体にとってのメリット

第三に協働に関わる各組織にとってのメリットや目標の推進も必要となる(Huxham,1996)。

また、新規の進出先との関係については、震災復興支援を行うNPO等の支援団体とは異なるが、国際活動を行う企業に関する知見も参考となる。金井 & 岩田(1996)は、企業が進出先にとって好影響と受け取られるものとして、①産業の活性化、②雇用の増加、③技術移転にあるとする一方、悪影響と受け取られるものとして、現地企業の①事業機会喪失、②競争の激化、③摩擦の発生であるとされる。すなわち、活動現場にとっての経済的・技術的メリットが歓迎される一方で、現地の既得権益を脅かす行動には警戒感が抱かれるという、直感的にも理解がしやすい説明となる。

3.協働の成果

3.1.平時における協働の成果

公的事業においては業績ないし成果を測定することがかなり困難だ(Smith&Lipsky,2009;後,2009)との指摘もある。

他方でGazley(2010)は、米国ジョージア州の行政幹部職員174名に対して行った調査の結果、協働により可能な利益や成果を、第一に費用便益、第二にサービスの向上、第三に関係構築の3つの次元で整理しており、この3つの次元で先行研究が示す、協働の成果の整理を試みる。

第一に費用便益についてである。費用便益に関しては、①公的資源の効果的活用、②公的資金の節約や資金の確保、③更なる専門性の獲得(Gazley,2010)、④他の手段を選択した場合の費用の回避(Gray,1989)などが挙げられる。

第二のサービスの向上に関しては、質的、量的な地方行政サービスの向上(Gazley,2010)が挙げられる。NPOとの契約により、大勢の従業員の新規採用等の制約を通じたサービスの拡大や、計画策定における柔軟性の確保、政策の方向性の変更が可能(Smith&Lipsky,2009:198-203)となる。

第三の関係構築の次元のコンフリクトの低減に関しては、①あらゆる合意に関し、各々のステークホルダーの利益を確保するプロセス(各ステークホルダーの意見を聴取し確認したということ)、②ステークホルダー同士の関係改善(行政とNPO、行政と住民の信頼関係:Gazley,2010)や、③行き詰まりのリスクの最小化、④将来の行動に向けたステークホルダー間の調整メカニズム(以上、Gray,1989)などが挙げられる。

Gray(1989)は、課題解決の方法に関し、①広範で包括的な課題分析による、解決方法の改善、②対応能力の多様化、③参加者が課題解決に当事者性(ownership)をもつこと、④新規のイノベーティブな解決方法を発見する可能性の向上を挙げている。また、②に関連して、Gazley(2010)は、コミュニティに対する強い意識の構築を挙げている。

Huxham(1996)は、協働による成果をその動機(ビジョン共有推進・コンフリクトの解決)と期待される効果(情報交換・合意)との2軸で分析し、表6-1のように示している。

表 6-1 協働の成果

| | | 期待される成果 | |
|------|-----------|--|--|
| | | 情報交換 | 合意 |
| 動機要素 | ビジョンの共有推進 | 相手の理解に基づく計画策定 ・ビジョンと理解に関する情報交換 ・他者のビジョンや期待の理解 ・ステークホルダーの課題の理解 ・課題の定義の合意 | 共同の戦略 ・合意成立 ・合意の実行 ・同盟の存続 ・パートナーの目標達成 ・問題の軽減 |
| | コンフリクトの解決 | 対話 ・信頼の発展 ・他者利益の正当性の理解 ・統合された考えの醸成 ・進行中の相互作用 ・行動に向けての提案 | 交渉による解決 ・統合された合意成立 ・合意の実行 ・顧客からの否定的反応の減少 ・合意履行の程度 |

(Huxham(1996)を筆者が一部修正)

3.2.震災復興過程の協働の成果

上記のような協働の成果に対し、震災復興過程の自治体と支援団体との協働では、どのような成果が期待されるのであろうか。行政とNPOとの協働は、緊急時の公共サービスの需給ギャップを調整する役割を果たし(Nishide,2009)、震災直後の初期対応をうまく管理することが成果であるとの見方もある(Kapucu,2006b)。Nolte&Boenigk(2011)は、プロジェクトの直接の成果(Output)として、①時間(当初の予定よりも早く成果を出せたか)、②質(サービスを均等に配分できたか、望ましい効果を与えたか、効率的に行えたか、サービス供給に重複はなかったか)、③量(サービス受益者数は増えたか)を挙げる。

中長期的な波及効果(Outcome)としては、①コミュニティへの影響(コミュニティと新規プロジェクトを立ち上げたか、コミュニティとの関係が進化したか、地域の課題解決に貢献したか)、②ネットワークとしての成果(新規プロジェクトを形成したか)、③組織行動主体としての成果(新たな知見を得たか)(Kapucu,2006b;Nolte&Boenigk,2011)が挙げられるほか、福祉、子ども、芸術等の支援団体はその専門性を活かした、震災復興活動の展開(Nishide,2009:115)などが挙げられる。

3.3.協働の持続性

震災後の協働の持続性つき、協働に必要な自治体の事業予算の確保が課題となる(第3章参照)。

2011年3月11日の東日本大震災以降、被災地でボランティア活動が継続される中、各種の助成金等で人件費等を確保し、NPO等の活動が組織化されてきた。他方で現実には震災復興関連の資金提供が縮小し、非営利組織の活動持続が難しくなっている。日本経団連1%（ワンパーセント）クラブ（2015）の分野別支出割合で、災害被災地支援は、2011年は第一位（39.4%）であったが、その後順位は5-6位で、その割合も漸減している（表6-2参照）。

表6-2: 経団連1%クラブ法人会員の分野別支出割合の変遷

| 順位 | 2011年 分野 | 割合 | 2012年 分野 | 割合 | 2013年 分野 | 割合 | 2014年 分野 | 割合 |
|----|-------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|-------------|
| 1 | 災害被災地支援 | 39.4% | 教育・社会教育 | 17.7% | 教育・社会教育 | 19.5% | 教育・社会教育 | 15.5% |
| 2 | 教育・社会教育 | 11.0% | 文化芸術 | 12.8% | 学術研究 | 14.5% | 学術研究 | 13.8% |
| 3 | 学術研究 | 8.9% | 学術研究 | 12.3% | 健康・医学、スポーツ | 11.7% | 健康・医学、スポーツ | 13.5% |
| 4 | 健康・医学、スポーツ | 8.4% | 健康・医学、スポーツ | 11.0% | 文化芸術 | 10.3% | 文化芸術 | 13.1% |
| 5 | 文化芸術 | 8.3% | 環境 | 10.6% | 災害被災地支援 | 8.8% | 地域社会、史跡・伝統文化 | 9.3% |
| 参考 | 災害被災地支援 | 39.4% 第1位 | 災害被災地支援 | 9.4% 第6位 | 災害被災地支援 | 8.8% 第5位 | 災害被災地支援 | 7.3% 第6位 |

（経団連1%クラブのwebサイトを元に筆者作成）

高浦,西出&中尾(2015)は、震災後に設立された新規NPO法人の財務状況に関し、その収入、支出、純資産については、新規法人は3県平均の半分であること、新規法人収入内訳は事業収入が少なく、寄付への依存が高いことを示している。また非営利組織の「事業収入」には委託のサービス料金収入も含まれており、独立したビジネス収入と完全に一致しないこと、収益ビジネスの多くは利益を生み出していないとの指摘(Foster&Bradach,2005)もある。実際にも被災地支援団体の資金調達が難しくなっているとの報道も見られる(武田,2015)。そうした中、自治体と支援団体等との協働はどのように持続されるのであろうか。

第3節 本章でのリサーチ・クエスチョン

以上、行政とNPO等との協働に関する先行研究を概観してきた。その中で、協働は「過去の関係→プロセス→成果」の3つの要素を軸に検討されてきたこと、協働のプロセスには「対話→信頼関係の構築→プロセスへの積極的関与→共通理解→中間的な成果→対話」といったサイクルがあることが確認された、本章でも、過去の関係、プロセス、成果を明らかにしていくこととしたい。

震災直後には自治体の作業量の増加や時間圧力等がある中、なぜ自治体と支援団体が協働できたのだろうか。先行研究では、過去の協働経験、最初の接触、活動現場や自団体にとってのメリットが重要となること示されたが、東日本大震災の協働の背景の実態と合致するかどうかは定かではない。

協働の効果については、平時では①費用便益の改善、②地方行政サービスの質量面での改善、③行政とNPOや住民組織との信頼関係構築や関係改善、ステークホルダーの利益確保、コンフリクトの低減等が挙げられる。震災復興過程の協働の直接効果(Output)としては、①成果のスピード、②効率・サ

ービス供給の効率的・均等な配布・重複の防止、③受益者数の増加が挙げられた。また波及効果 (Outcome)として、①コミュニティとの関係では新規プロジェクト立ち上げ、関係の進化、地域課題の解決への貢献、②協働者同士の関係としての新規プロジェクトの立ち上げ、③新たな知見の獲得を挙げる。しかし東日本大震災の協働の背景の実態と合致するかどうかは定かではない。

そこで本章でのリサーチ・クエスチョンを次のとおり掲げることとする。

小 RQ6-1: 震災直後に自治体と支援団体が協働できたのはなぜか。

小 RQ6-2: 震災復興過程の、自治体と支援団体の協働のプロセスで、どのような資源交換やコンフリクトを経験したのか。

小 RQ6-3: 震災復興過程各期の協働の結果、得られた成果 (output) や、直接の対象事業を超えて、協働がもたらした成果 (outcome) は何であったか。

第4節 結果

本節では、インタビュー調査の結果を分析する前に、協働の背景事情として自治体とNPO等との協働の背景となるデータを確認することとする。その上で、インタビュー調査の結果を確認していく。

1. 自治体とNPO等の協働の背景

宮城県内の沿岸自治体にとってNPOとはどのような存在であるのか。自治体の各種統計や公開情報を元に各自治体のNPOとの協働の関連条例や部署の有無、沿岸自治体内のNPOや一般社団法人の数などを取りまとめたものが表6-3となる。

表6-3: 宮城県の自治体の協働関連の条例等・部署の有無、NPO・一般社団法人数

| 自治体名 | 市町 | 協働関連の条例等 | 協働関連部署 | 人口 (2010.10) | 人口 (2015.10) | 震災前のNPO数 (2011.3.) | 震災後のNPO数 (2016.8) | NPO増加率 | 一般社団法人 (2016.8) |
|------|----|------------------|--------|--------------|--------------|--------------------|-------------------|--------|-----------------|
| 気仙沼 | 市 | 2006, 2007, 2011 | ○ | 73,489 | 64,917 | 13 | 27 | 107.7 | 40 |
| 南三陸 | 町 | 2012 | | 17,429 | 12,375 | 1 | 8 | 700.0 | 18 |
| 大崎 | 市 | 2013 | ○ | 10,051 | 6,334 | 29 | 40 | 37.9 | 14 |
| 石巻 | 市 | 2005 | ○ | 160,826 | 147,236 | 37 | 62 | 67.6 | 68 |
| 女川 | 町 | 2014 | | 135,147 | 133,430 | 2 | 6 | 200.0 | 8 |
| 東松島 | 市 | 2008 | ○ | 42,903 | 39,518 | 5 | 11 | 120.0 | 12 |
| 松島 | 町 | | | 15,085 | 14,424 | 4 | 7 | 75.0 | 4 |
| 利府 | 町 | 2012 | | 33,994 | 35,881 | 6 | 8 | 33.3 | 6 |
| 塩竈 | 市 | 2003 | ○ | 56,490 | 54,195 | 10 | 15 | 50.0 | 9 |
| 七ヶ浜 | 町 | | | 20,416 | 18,651 | 1 | 3 | 200.0 | 9 |

| | | | | | | | | | |
|-----|---|------|---|-----------|-----------|-----|-----|-------|-----|
| 多賀城 | 市 | 2006 | ○ | 63,060 | 62,128 | 7 | 8 | 14.3 | 14 |
| 仙台 | 市 | 1998 | ○ | 1,045,986 | 1,082,185 | 279 | 412 | 47.7 | 410 |
| 名取 | 市 | 2004 | ○ | 73,134 | 76,719 | 10 | 22 | 120.0 | 12 |
| 岩沼 | 市 | 2011 | ○ | 44,187 | 44,704 | 7 | 13 | 85.7 | 10 |
| 亘理 | 町 | 2008 | | 34,845 | 33,598 | 2 | 7 | 250.0 | 6 |
| 山元 | 町 | | | 16,704 | 12,314 | 4 | 7 | 75.0 | 4 |
| 合計 | | | | 1,843,746 | 1,838,609 | 472 | 662 | 34.5 | 644 |

(宮城県、各基礎自治体、国税庁法人番号公表サイトを元に、筆者作成)

表 6-3 で明らかになってきたことは、政令指定都市の仙台市と、市制を敷く自治体と、町制を敷く自治体との間で、NPO・一般社団法人の数と、協働関連の条例・部署の有無とが、異なるということである。

政令指定都市の仙台市は NPO などの協働を行う協働関連部署がある他、政令指定都市として5つの区役所を有し、各区役所には「まちづくり推進課」という、町内会との関係調整を行う部署が存在する。このように NPO だけではなく、町内会組織と緊密な連携をとれる体制が整備されている。NPO や一般社団法人の数も震災前後に3ケタ台の数字を記録している。沿岸部の宮城県の自治体全体の約6割が仙台市の NPO 法人(震災前:279 法人/472 法人:約 59.1%。震災後:412 法人/663 法人:約 62.2%)であり、また一般社団法人は約 63.6%(410 法人/644 法人)であり、宮城県内では仙台市で非営利法人の活動が活発に行われていることが分かる。

これに対し市制施行自治体では、仙台市と同様、概ね協働関連の条例等や市民協働を業務とした部署を有している。沿岸部の宮城県の自治体全体に、市制施行自治体が占める非営利活動法人数が占める割合は、震災前は 25%(118 法人/472 法人)、震災後は約 30%(198 法人/663 法人)となっており、震災後に特定非営利活動法人の登録割合が増加している。また一般社団法人は約 27.0%(179 法人/644 法人)である。

最後に町制施行する自治体は、NPO 等との協働関連の部署を設けているところはなく、その殆どは特定の部署内の係の中で、様々な業務の一環として事業を所轄している。

沿岸部の宮城県の自治体全体に、町制施行自治体が占める非営利活動法人数は、震災前は 15.9%(75 法人/472 法人)、震災後は約 8%(198 法人/663 法人)となっており、震災後に特定非営利活動法人の登録割合が減少している。また一般社団法人は約 8.5%(55 法人/644 法人)である。このように町制施行自治体では、仙台市や市制施行自治体に比べて、NPO 法人や一般社団法人の数は少なく、自治体内の体制と合わせて、NPO 活動は低調である。

また、仙台市以外の自治体では、地域の住民組織である町内会や自治体区との関係を、総務部局を中心に担当しており、NPO 等の担当部署と同一の場合と、別の部署で担当する場合と、自治体によって対応は異なる。なお、震災前に比べると、震災後には NPO 法人数が軒並み増加しているが、その中でも震災前には NPO 法人数が少なかった自治体の伸びが顕著にみられる。

2.震災直後の協働の背景

次にインタビュー調査の結果の分析に入る。まずは震災直後の協働の背景について検討する。

2.1.概念の生成

まず修正版グラウンデッド・セオリー・アプローチ(M-GTA)に基づき、震災直後の自治体と支援団体との協働の背景に関して、インタビュー・データの代表的な語りにつき、オープン・コーディングを行った結果 13 個の概念が生成された(下記表 6-4 参照)

表 6-4: 震災直後の協働の背景に関する代表的な概念一覧

| 概念 | 定義／代表的な語り |
|-----------------------------|--|
| 自治体の被災の程度 | 【定義】 震災に伴い自治体として被災していたかどうか。 |
| | 【代表的な語り】 自治体25-1「自治体職員には家族を亡くした職員もいれば、家屋が全壊、大規模半壊、流失した職員もいた。建物が流出したところもあった。」 |
| 連携のための時間不足 | 【定義】 協働を行えなかった背景としての時間不足 |
| | 【代表的な語り】 自治体25「当初の避難所運営に関しては、医者や医薬品の確保、妊婦等の対応、食べ物、水の確保、不安な被災者をどうするのかという点を留意しており、特に NPO からの協力を考える余裕はなかった。」 |
| 過去の協働経験 | 【定義】 自治体と支援団体の過去の協働経験が震災後にも影響を与えること。 |
| | 【代表的な語り】 自治体25「支援団体は鎮魂イベントを開催した際、そのお手伝いをした。それは指定管理をお願いしていた昔からの支援団体と自治体との関係に基づくものであった。」 |
| 施設管理契約型協働の災害時対応 | 【定義】 震災前に契約関係にあった支援団体が、災害時にとった行動 |
| | 【代表的な語り】 自治体31「支援団体との仕様書には、非常時にはボランティア・センターを立ち上げる等の仕様はなかった。自治体からは契約上の施設の休館措置をとったのみ。最初の1か月は一緒に考えて一緒に対応してもらった。」 |
| 自治体の意思決定の迅速性 | 【定義】 震災直後の自治体の意思決定が迅速に行われるということ |
| | 【代表的な語り】 自治体32-1「緊急時は理由は後付けで、とにかく行動してから後から帳尻合わせる。震災から1か月の自治体の意思決定は『えいやあ』の部分があり、どの市町村も同じではないだろうか。」 |
| 自治体にとって NPO に関する知識・情報が十分になし | 【定義】 自治体にとって NPO に関する知識・情報が十分でないこと。 |
| | 【代表的な語り】 自治体22「震災前に町には独自の NPO はなく、任意団体の活動で足りていたために、NPO に関する知識は薄かった。自治体側が NPO や NGO に関する知識をもっていれば、NPO /NGO や企業と地域や漁協等、現場の支援ニーズとのマッチングが機能できたかもしれない。」 |
| 実質的な関係なし | 【定義】 自治体と支援団体との間で実質的な協働がなかったと認識したこと。 |
| | 【代表的な語り】 自治体28「自治体に対し NPO から連絡はなく、自治体が NPO と直接接点を持つこともなく、震災に際し、NPO と自治体が協働した事例は特段ない。」 |
| 支援団体の活動期間の見通し | 【定義】 支援団体の活動期間の見通しが、自治体と支援団体との関係に影響を与えること |
| | 【代表的な語り】 支援団体 xviii「支援される側にとっても計画や自分達の「計算」があり、そこを明確にしないとその不安は解消されないのです、例えば『1年は確実にいる』とか、『2015 年には事務所はないが地元のスタッフは残していく』といったことを、可能な限り明確に示すべきである。」 |
| 過去の実績への | 【定義】 支援団体の過去の実績が、自治体との信頼や協働につながるということ |

| | |
|---------------|---|
| 信頼 | 【代表的な語り】自治体31「当自治体で支援を行った団体の中には、他のいろいろなところで断られたが、当自治体での実績があったことで、他の市町で支援に入ることができたとの話もあった。」 |
| 県事業等の関連 | 【定義】県関連の「新しい公共」事業が自治体と支援団体の協働に与えた影響 |
| | 【代表的な語り】自治体32-1「新しい公共事業で申請した案件は震災をもって初めて協働したというより、震災前から協働を行ってきた方々が、震災を契機に震災復興支援というフェーズで新たに協働を行ったというのが正確。」 |
| 目標の一致 | 【定義】自治体が支援団体と協働する背景としての目標の一致。 |
| | 【代表的な語り】自治体1「最も大切なのは活動内容。能力があったとしても考え方が一致しなければ共感を覚えない。自治体が思い描いている活動内容に共通認識を持っていることが重要。」 |
| 住民からの支持 | 【定義】住民からの支持が、支援団体と自治体との関係構築に作用すること |
| | 【代表的な語り】支援団体 ii「行政区長から自治体に『支援団体と連携している』との情報提供がなされたことも大きかったと思う。」 |
| 自治体の足りない部分の支援 | 【定義】震災直後に、自治体が足りない部分を支援団体が補完する動き |
| | 【代表的な語り】自治体22「自治体からみた協働相手は、町民や地域団体であり、NPO や NGO 等の支援団体には足りない部分を補ってもらった。」 |

(筆者作成)

2.2.概念のカテゴリー化

上記で生成した概念は非常に多いので、定義や意味合いに応じて、選択コーディングを行い、カテゴリーとして整理した結果、震災直後に支援団体と自治体が協働する背景は5個のカテゴリーが生成された。さらにカテゴリー同士の関連性から3つのカテゴリー・グループに整理され、収束した。

表 6-5:震災直後の協働の背景に関するカテゴリー等

| カテゴリー・グループ | カテゴリー | 概念 |
|-----------------|---------------|-----------------------------|
| 協働の制約要因 | 協働の制約要因 | 自治体の被災の程度 |
| | | 連携のための時間不足 |
| 過去の協働経験と協働の進展 | 過去の協働とその延長 | 過去の協働経験 |
| | | 施設管理契約型協働の災害時対応 |
| | 協働の拡大 | 自治体の意思決定の迅速性 |
| | | 県事業等の関連 |
| 過去の協働経験がない場合の対応 | 実質的な関係なし | 自治体にとって NPO に関する知識・情報が十分になし |
| | | 実質的な関係なし |
| | 最初の接触 | 支援団体の活動期間の見通し |
| | | 過去の実績への信頼 |
| | 協働促進要素 | 住民からの支持 |
| | | 目標の一致 |
| | 自治体の足りない部分の支援 | |

(筆者作成)

2.3.震災直後に協働が行われた背景についての小括

ここでカテゴリー化された内容を踏まえ、震災直後に協働が行われた背景についての小括を行う。

(1) 協働の制約要因

震災直後の自治体と支援団体との協働を阻む要因としては、「自治体の被災の程度」や、自治体側の「連携のための時間不足」の認識であった。

(2) 過去の協働経験と協働の進展

そうした制約がある中で自治体が支援団体と協働を行った背景には、施設管理契約型協働等の「過去の協働経験とその延長」として位置づけられるものがあつた。過去の協働関係がある場合には、仮設住宅の見守り等の委託契約に関する「自治体の意思決定の迅速性」をもたらす。また、「新しい公共事業」等の県事業等につながるなど「協働の拡大」につながる側面もみられた。

(3) 過去の協働がない場合の協働

それでは過去の協働経験がない場合の対応にはどのようなものがあろうか。その場合には実質的な関係が生じない場合も存在する。「自治体にとって NPO に関する知識・情報が十分になし」という状態から関係が始まる訳であるが、そのまま「実質的な関係なし」となる場合も多い。他方で「最初の接触」で「支援団体の活動期間の見通し」を明らかにし、他の地域での「過去の実績への信頼」を自治体から勝ち取る場合には、自治体との関係構築の端緒となる。また過去の協働経験がない支援団体にとって、「住民からの支持」が得られる場合や、自治体との間で「目標の一致」がみられる場合、「自治体の足りない部分の支援」を行う場合には、協働が進展する場合がある。

3.震災復興過程の協働のプロセス

3.1.協働のプロセス

(1) 概念生成

次に震災復興過程の自治体と支援団体との協働のプロセスに関して、インタビュー・データの代表的な語りにつき、オープン・コーディングを行った結果、7個の概念が生成された(下記表 6-6 参照)。

表 6-6:震災復興過程の協働のプロセスに関する代表的な概念一覧

| | |
|---------------------------------------|---|
| <p>事業関係による コミュニケーションの 円滑化</p> | <p>【定義】 委託事業等の事業関係を通して、支援団体と自治体の意思疎通が円滑になること</p> <p>【代表的な語り】 自治体23「事業を通してそうだが、定期的にその他のスタッフの方々と様々な形で接点ができ、会議が終わってからのコミュニケーションも図られ協働による仕事を行うことがスムーズになった。」</p> |
| <p>事業実施能力</p> | <p>【定義】 自治体との協働には、事業実施能力を認められることが重要</p> <p>【代表的な語り】 支援団体 xx「少しずつ(事業が)形となって目に見えてきたことで、自分は地域の方々から『ちゃんとした仕事をする人間』と認識してもらえるようになってきた。」</p> |
| <p>協働のコスト</p> | <p>【定義】 協働を行う上での作業、時間等の労力面でのコストに関する言及</p> <p>【代表的な語り】 自治体33-3「被災者支援に限らず、各団体がその時期毎に活動される中で、いちいち自治体に関与していたら自治体も手いっぱいになるし、団体側も自主的活動でなくなってしまう。」</p> |
| <p>支援体制の 縮小整理</p> | <p>【定義】 仮設住宅支援事業に対する支援団体の参加の有無やその態様</p> <p>【代表的な語り】 支援団体 xxiii-2「2011年8月頃になると、瓦礫撤去に片付けに目処がつき、仮設住宅支援の必要性が出ていたので、社協のVCの活動は形</p> |

| | |
|---------------------------|---|
| | を変え、ボランティアを 100-200 名程度の登録制とし縮小体制に入った。他方で、ボランティア活動を継続する団体のため、協議会が作られた。」 |
| 自治体による 事業財源の確保 | 【定義】 支援団体と事業を行うにあたり自治体は事業財源が必要だということ 【代表的な語り】 自治体32-1「事業費が問題となった。自治体としてどうするかを検討した結果、国の緊急雇用創出事業を活用した。(中略)緊急雇用創出事業の担当課が窓口となって宮城県に申請を行い交渉した結果、基金で財源があるとのことで、財源を確保し、支援団体との契約に至った。」 |
| 緊急雇用事業終了後を見据えた スタッフの雇用 | 【定義】 自治体と支援団体との委託契約が満了後のスタッフの雇用が課題 【代表的な語り】 自治体21「緊急雇用については、緊急雇用の施策である以上、いつまでも続けて良いという趣旨ではない。事業終了時期の見極めが難しく、雇用されている方の再就職が課題である。」 |
| 人材育成 | 【定義】 支援団体自身の活動上の課題として人材育成に関する指摘 【代表的な語り】 支援団体 ix「地域支援を担うことについては、人材育成や研修の部分等、人を育てる仕組みが欠落すると、投入された人材の特性に依存してしまい、うまくいかない」 |

(筆者作成)

(2) 概念のカテゴリー化

上記で生成した概念を、定義や意味合いに応じて、選択コーディングを行い、カテゴリーとして整理した結果、震災復興過程で支援団体と自治体が協働する過程は3個のカテゴリーが生成された。さらにカテゴリー同士の関連性から、1つのカテゴリー・グループに整理され、収束した(下記表 6-7 参照)。

表 6-7: 震災復興過程の協働のプロセスに関するカテゴリー等

| カテゴリー・グループ | カテゴリー | 概念 |
|------------|-----------------|---------------------------|
| プロセスの構成要素 | 事業実施関係 | 事業関係による コミュニケーションの円滑化 |
| | | 事業実施能力 |
| | 協働のコストの影響 | 協働のコスト |
| | | 支援体制の縮小整理 |
| | 事業財源と 人材への影響 | 自治体による事業財源の確保 |
| | | 緊急雇用事業終了後を見据えた スタッフの雇用 |
| 人材育成 | | |

(筆者作成)

(3) 協働のプロセスについての小括

ここでカテゴリー化された内容を踏まえ、協働のプロセスについての小括を行う。協働のプロセスを説明する要素としては、表 6-7 にあるように、「事業実施関係」、「協働のコストの影響」、「契約終了後の人財面への影響」であった。

そのうち事業実施関係については、「事業関係によるコミュニケーションの円滑化」や、支援団体の「事業実施能力」が協働を進展させることとなった。

他方で自治体側には支援団体との「協働のコストの影響」が考慮要素として含まれている。支援団体との協働に関しては、時間や要望対応等のエネルギー等の「協働のコスト」がかかる。特に震災直後にはボランティアへの対応にも精力を費やす自治体職員もいた。もっとも仮設住宅への入居の段階では、主

として委託事業者が主として仮設住宅の見守りを行うこととなるため「支援体制の縮小整理」が図られる。この段階で自治体と個々の支援団体との組織間関係が終了する場合もある。

また自治体の委託事業の多くは何らかの「事業財源の確保」を前提として実施されている。したがって事業財源が確保できない場合には、受託団体との関係は終了することとなる。支援団体は「緊急雇用事業終了後を見据えたスタッフの雇用」の問題に直面する一方で、「人材育成」の余力までは十分に与えられない環境での経営が行われることとなる。

3.2.資源交換に関する概念生成

(1)概念の生成

次に震災復興過程の自治体と支援団体との協働の際の資源交換に関して、インタビュー・データの代表的な語りにつき、オープン・コーディングを行った結果、7個の概念が生成された(下記表 6-8 参照)。

表 6-8:震災復興過程の協働の資源交換に関する代表的な概念一覧

| | |
|-----------------|---|
| 委託事業による自治体の負担軽減 | 【定義】 委託事業により、自治体の負担が軽減されること |
| | 【代表的な語り】 自治体3「自治体は震災の処理で多忙を極める一方、支援団体が地域住民に認知されていて、支援団体の活動と委託事業の内容とが合致していることから、委託を行った。」 |
| 行動力・スピード感 | 【定義】 自治体からみた支援団体の長所として支援団体の行動力やスピード感 |
| | 【代表的な語り】 自治体32-1「また、やはり機動力の高さであろう。自治体の意思決定には時間がかかる。(支援団体は)臨機応変に対応し、現場に任せ(中略)裁量を持たせている。即断即決でする部分、スピード感が自治体よりも優れているところもあった。」 |
| 外部の人脈・ノウハウの提供 | 【定義】 自治体と支援団体とが協働する利点としての外部人脈・ノウハウの提供 |
| | 【代表的な語り】 自治体32-1「支援団体は国とのパイプもお持ちである等、当自治体が持たないところからも情報を持ってきてくれた。」 |
| 公有財産の貸与 | 【定義】 災害に際し、自治体が公有財産や施設を支援団体等に貸与すること。 |
| | 【代表的な語り】 支援団体 xxx「ボランティアの人たちが継続的に活動拠点の必要性があった。社協が仲介役となり、当団体の要請を自治体に伝えてもらい、屋外ゲートボール場を借用できた。シャワーやお風呂は排水の問題があったのでなかったため、改めて社協を通し、自治体から公営プールのシャワーや、公営サッカースタジアムの更衣室のシャワーをお借りした。」 |
| 資金提供、助成制度の紹介 | 【定義】 自治体から支援団体に対し、資金提供や助成制度を紹介すること |
| | 【代表的な語り】支援団体 xxi「団体の活動継続に必要な資金繰り等を自治体担当課に相談したところ、緊急雇用創出事業の紹介があり、同助成金の支援を受けて、現在6名のスタッフで活動している。」 |
| 信用力の補完 | 【定義】 支援団体からみた自治体との協働のメリットとしての信用力の確保 |
| | 【代表的な語り】 支援団体 xvi「自治体担当課が自団体を紹介して頂いたことで、自団体は復興公営住宅の入居者の方々ともスムーズに話げできた。」 |
| 広報面での協働 | 【定義】 自治体とその情報誌等の郵送で、支援団体の活動を広報協力すること |
| | 【代表的な語り】 自治体33-1「自治体の『復興便り』の配送を通じた全住民への周知や、支援団体が協働したデパートによる支援物資配布の通知書配送を行った。これらは個人情報保護の観点から、自治体が間に入る形で協働した」 |

(筆者作成)

(2) 概念のカテゴリー化

上記で生成した概念を、定義や意味合いに応じて、選択コーディングを行い、カテゴリーとして整理した結果、震災復興過程の協働の資源交換については2個のカテゴリーが生成された。さらにカテゴリー同士の関連から1つのカテゴリー・グループに整理され、収束した。(下記表 6-9 参照)

表 6-9: 震災復興過程の協働の資源交換に関するカテゴリー等

| カテゴリー・グループ | カテゴリー | 概念 |
|------------|-----------|-----------------|
| 資源交換関係 | 支援団体の提供資源 | 委託事業による自治体の負担軽減 |
| | | 行動力・スピード感 |
| | | 外部の人脈・ノウハウの提供 |
| | 自治体の提供資源 | 公有財産の貸与 |
| | | 資金提供、助成制度の紹介 |
| | | 信用力の補完 |
| | | 広報面での協力 |

(筆者作成)

(3) 資源交換関係についての小括

協働のプロセスの一要素として検討されるのが、資源依存論(第 2 章参照)とも関連する、自治体と支援団体との資源交換関係である。表 6-9 にあるように、支援団体からは主としてマンパワーを通じた「自治体の負担軽減」がもたらされる。また同時に支援団体もつ行動力やスピード感が住民対応の質を高めることとなる。さらには「外部の人脈・ノウハウの提供」が行われることが、支援団体が自治体に提供できる資源となる。

その一方で自治体から支援団体に対しては、遊休施設や土地などの「公有財産の貸与」する場合や、資金や助成制度の紹介等の物理的な資源提供に加え、協働を通じて被災者向けの「広報面での協力」や「信用力の補完」といった資源提供が行われることとなる。

3.3. コンフリクトに関する概念生成

(1) 概念の生成

次に震災復興過程の自治体と支援団体とのコンフリクトに関して、インタビュー・データの代表的な語りにつきオープン・コーディングを行った結果、11個の概念が生成された(下記表 6-10 参照)。

表 6-10: 震災復興過程の協働のコンフリクトに関する代表的な概念一覧

| | |
|--------------------|--|
| 公平性と支援のバランス | 【定義】 支援団体の支援が特定箇所へ偏るときに生じる、公平性への影響 |
| | 【代表的な語り】 自治体33-3「自治体だと被災されていた方に平等に、全員に支援がいきわたるように考えなければならない。他方、NPO は『分かっている人だけ相手』という部分であり、そのあたりが難しいところ。」 |
| 委託事業の中での支援団体の活動の制限 | 【定義】 委託事業の課題として、支援団体の活動範囲に契約上の制限が生じてしまうこと。 |
| | 【代表的な語り】 支援団体 iii「自治体からの公的な資金を得ると、必ずしも地域の実情に合っていないことであっても、受託者は自治体が求めた『型』どおりに業務を行わざるを得なくなる。」 |
| 委託事業による | 【定義】 委託事業による上下関係やパワー関係が発生すること |

| | |
|------------------------------|---|
| 上下関係の発生 | 【代表的な語り】 自治体30「委託すると資金を受け取っている側と上下の関係ができてしまう。仮設住宅の見回り業務を委託している支援団体に対しては、契約外や時間外の業務をお願いすることは難しいと感じることもある。」 |
| 財政面での アカウントビリティ | 【定義】 財政面のアカウントビリティが自治体と支援団体との関係に与えた |
| | 【代表的な語り】 自治体33-1「支援団体は『公共のために活動し、県からも予算を頂いたのだから、自由に使って良いでしょ』という考え方があろう。他方、自治体としては、税金を活用した事業である以上、会計検査の対象となることも踏まえ、公会計の観点から、事業スキームの予算の枠内に収める必要がある等の問題を指摘した」 |
| 「実績づくり」 への違和感 | 【定義】 支援団体の「実績づくり」に対する違和感 |
| | 【代表的な語り】 支援団体 iv「自治体とNPOの関係は、震災以降、支援団体がたくさん入ってきたところで、自治体はNPO等の支援団体に甘えてしまう一方、NPOも自治体と協働する実績づくりに夢中になっていたなど、震災復興の負の側面が見られる。」 |
| 自治体事業の 清算払い | 【定義】 自治体事業の清算払いの影響 |
| | 【代表的な語り】 自治体33-3「通常の補助金であれば『実績ベースで支払う』という考えは理解できるが、結局は資金力がある団体でしか補助金申請を行えなくなり、補助のあり方としては問題であったのではないかと思う。」 |
| 支援団体の 財源の持続性 に関する指摘 | 【定義】 支援団体の活動の持続性に関する自治体の指摘 |
| | 【代表的な語り】 自治体32-1「団体との協働についても、初期の段階では補助金があっても良いのだろうが、補助金がなくなったらできなくなるというのは困る。その後のことを考えてもらいたい。支援団体との間でも、終わりを見据えながら話をしてきた。」 |
| 支援団体と 住民組織の協力 | 【定義】 自治体が恒久住宅期支援団体に求める、住民組織との協力 |
| | 【代表的な語り】 自治体1「徐々に地域住民を巻き込んだ、自助、共助のカタチにしなければならない。今、NPOさんに言っているのは、『自治会を巻き込めないのか』ということ。支援団体が実施団体になるのではなく、自治会と協力して行い、自治会にノウハウを移転する等、中長期的視点から支援に入った方が良い」 |
| 支援団体による 恒久住宅の 住民組織形成支援 | 【定義】 恒久住宅期入居後に、支援団体が住民組織の運営を支援すること |
| | 【代表的な語り】 支援団体 viii「自治体の担当者と話す、『コミュニティづくり』のイメージのずれを感じることもある。恐らく自治体は『自治会づくりがコミュニティづくり』であるが、自団体はそこまで考えが及ばず、『災害公営住宅の住民が孤立しないような地域の関係性づくり(顔合わせ、支えあい)がコミュニティづくり』のイメージである。そこにずれを感じてしまい、話がしっくりといかないことがあることを分かり始めた。」 |

(筆者作成)

(2) 概念のカテゴリー化

上記で生成した震災復興過程の協働のコンフリクトに関する概念を、その文脈にに依じて、選択コーディングを行い、カテゴリーとして整理した結果、4個のカテゴリーが生成された。さらにカテゴリー同士の関連から1つのカテゴリー・グループに整理され、収束した(下記表 6-11 参照)。

表 6-11: 震災復興過程の協働のコンフリクトに関するカテゴリー等

| カテゴリー・グループ | カテゴリー | 概念 |
|------------|-------------|--------------------------|
| コンフリクトの要因 | 委託事業内での制約 | 委託事業の中での 支援団体の活動の制限 |
| | | 委託事業による上下関係の発生 |
| | 説明責任の認識差 | 公平性と支援のバランス |
| | | 財政面でのアカウントビリティ |
| | | 「実績づくり」への違和感 |
| | 財政面の認識差 | 自治体事業の清算払い |
| | | 支援団体の財源の持続性 に関する指摘 |
| | 恒久住宅の支援の認識差 | 支援団体と住民組織の協力 |
| | | 支援団体による 恒久住宅の住民組織形成支援 |

(筆者作成)

(3)コンフリクトについての小括

協働のプロセスの一要素として検討されるのが、コンフリクトである。コンフリクトが生じる領域としては、①「委託事業内での制約」、②「説明責任の認識差」、③「財政面の認識差」、④「恒久住宅の支援の認識差」であった。

「委託事業内での制約」については、契約内容に支援団体が縛られるため、支援団体が実情に合わせて創意工夫して契約外の支援活動を行おうとしても、なかなか契約外の内容は認められないとの問題がある。また、委託事業に伴う上下関係の発生に関する言及は限定的だったが、該当する指摘もあつたことから、「委託事業による上下関係の発生」として概念化した。

「説明責任」に関しては、①自治体向け活動内容、②財政面、③住民・一般向けの内容に分かれる。契約関係にはない支援団体が自治体と特に連絡を取る必要は基本的にはないが、支援団体による支援が住民にとっての不公平感を生む場合や、自治体事業との競合・重複を招く場合も存在した。自治体側もアンテナを高くしておく必要がある一方、支援団体側も自治体の動向を把握していくことが、住民組織への混乱を避ける意味で求められる。「財政面のアカウントビリティ」に関しては、自治体は、市民や議会に対して財政面での説明責任を負う一方で、自治体からの細かすぎる指摘は、支援団体からの反発を受けることがコンフリクトの要因ともなっている。

「『実績づくり』への違和感」については自治体の委託事業との関係で、支援団体が住民よりも自治体を優先させたり、支援団体が「実績づくり」に乗り出そうとすることに対し、住民組織や他の支援団体の失望や批判を招く意見が聞かれたことがある。自治体だけのアカウントビリティを果たそうとして、住民や社会全体に対するアカウントビリティが欠如する「部分最適」的視野がもたらす問題ともいえよう。

「財政面の認識差」に関しては、自治体の制度や認識が、支援団体については十分認識が及んでいないことが挙げられよう。「自治体事業の清算払い」に対応可能なのは、1年間の活動経費を自前で準備できるだけの財政余力をもつ団体に限られる。「支援団体の財源の持続性に関する指摘」については、ボランティアの失敗のNPOの不十分性にも通ずるものであるが、支援団体の活動は、営利企業が活動可能な収益性を確保できる領域での活動ではない。

最後に「恒久住宅の支援の認識差」についてである。「支援団体による恒久住宅での住民組織の形成支援」が継続される一方で、自治体は住民組織が立ち上がれば、他の地区との公平性の関係上、支援からは少し手を引く形となっており、「支援団体と住民組織の協力」が住民組織や地縁組織の力を活用した支援を行うように希望している点で、認識差がみられた。

4.協働の成果

4.1.概念生成

次に震災復興過程の自治体と支援団体との協働の成果に関して、インタビュー・データの代表的な語りにつきオープン・コーディングを行った結果、11個の概念が生成された(下記表 6-12 参照)。

表 6-12:震災復興過程の協働の成果に関する代表的な概念一覧

| | |
|-----------------------|--|
| ボランティアの受け入れ支援 | <p>【定義】被災地に殺到する救援の申入れや照会への対応に関する記載</p> <p>【代表的な語り】自治体20-1「自治体職員としては初めての大震災であり、各職員が避難所運営に携わった。当時担当部局は手いっぱい状況であり、他課がボランティア受付業務を担当した。また震災直後から様々なNPOが支援に入ってきて、ボランティアの受付運営サポートを行った。」</p> |
| 支援物資分配に関する協働 | <p>【定義】被災地に殺到する大量の支援物資の柔軟な分配</p> <p>【代表的な語り】支援団体 xxvi「自治体には公共性、平等性を求められる。例えば128戸のお住まいの仮設住宅に50個の支援物資しか届かなかった場合、公的機関は支援をお断りする。私たちは、避難所のおばあちゃん等の話を聞き、数が足りない事情を説明し納得してもらった上で、限られた支援物資を配布し、善意を無駄にはしない。」</p> |
| 仮設住宅入居に際する生活物資供給の調整 | <p>【定義】仮設住宅入居に際し生活物資の供給の調整を行うこと</p> <p>【代表的な語り】自治体35「県が定めた規格では、現場のニーズと合致しない部分もあった。自治体が独自に仮設住宅を建設し、入居者の世帯構成員数は選定委員会で把握したこともあり、構成員が多い所帯では「ニーズに合わせた物資を提供したい」と考えた。」</p> |
| 仮設住宅見守りに関する情報共有 | <p>【定義】仮設住宅の見守りに関する、自治体と支援団体との情報共有</p> <p>【代表的な語り】自治体30「当初仮設住宅への支援が数多くあったので、調整が必要となり、自治体、社会福祉協議会、支援団体による仮設住宅支援会議を週1回開催した」</p> |
| 支援団体主催のイベントへの支援 | <p>【定義】支援団体主催の復興イベントを自治体が運営協力を行うこと</p> <p>【代表的な語り】自治体34「(支援団体には)2011年5月に、子どもたちを励ますために、復興支援イベントを開催して頂き、自治体も会場提供、事前準備と当日の運営を協力した。」</p> |
| 自治体の説明の翻訳 | <p>【定義】まちづくり検討期においては、支援団体は自治体が説明する難解な言葉を翻訳して、住民にとって分かりやすく説明すること。</p> <p>【代表的な語り】自治体9「公的な規制の中で、住民提案の基本理念を実現できるかを、時に手段を提示したり、自治体の考えを翻訳することで、一般住民がとっつきにくい部分をできるだけとっつきやすくしてもらうのが、本来のファシリテーターの役目である。」</p> |
| 自治体と住民とのコミュニケーションの円滑化 | <p>【定義】支援団体の効果としての、自治体と住民とのコミュニケーションの円滑化</p> <p>【代表的な語り】自治体36-3「NPO側には地域の話聞いて調整するノウハウがあったので、良かったかと思う。地域から上げてもらった話をNPO/NGO連絡会で情報共有してもらっている。」</p> |

(筆者作成)

4.2.概念のカテゴリー化

上記で生成した震災復興過程の成果に関する概念は、その過程を構成する各期間に分類することが協働の成果を明示しやすいものと考えた。そこで、選択コーディングを行い、上記の概念を期間別にカテゴリーとして整理した結果、震災復興過程の協働の資源交換については3個のカテゴリーが生成された。さらにカテゴリー同士の関連から1つのカテゴリー・グループに整理され、収束した(下記表 6-13 参照)。

表 6-13:震災復興過程の協働の成果に関するカテゴリー等

| カテゴリー・グループ | カテゴリー | 概念 |
|------------|-------------|---------------------|
| 協働の成果 | 避難所期の成果 | ボランティアの受け入れ支援 |
| | | 支援物資分配に関する協働 |
| | 仮設住宅期の成果 | 仮設住宅入居に際する生活物資供給の調整 |
| | | 仮設住宅見守りに関する情報共有 |
| | | 支援団体主催のイベントへの支援 |
| | まちづくり検討期の成果 | 自治体の説明の翻訳 |
| | | 自治体と住民との |
| | | コミュニケーションの円滑化 |

(筆者作成)

4.3.協働の成果についての小括

ここでカテゴリー化された内容を踏まえ、震災直後に協働が行われた背景についての小括を行う。

(1)避難所期の成果

ボランティアの受け入れは、社会福祉協議会が行うこととなるが、そのマン・パワーに限界があり、自治体職員が運営支援の作業を分担していた。そこでボランティアの受入調整にノウハウがある支援団体が「ボランティアの受け入れ支援」を行う場合があった。また被災地に殺到する大量の支援物資の分配は、自治体は公平性の観点から、避難者への平等な分配にならざるを得ないが、支援団体の場合は個々の住民と話をし、その事情に合わせた分配が可能となり、これを「支援物資分配に関する協働」とした。

(2)仮設住宅期の成果

仮設住宅入居に際し、被災者への生活物資供給は公的な規格によって定められた最低限の物資しか支援がなされなかった。またみなし仮設住宅や浸水エリアの一部損壊家屋には支援物資が十分に回らなかった。支援団体は支援物資の提供を通じて、支援物資を柔軟に分配していった。

また支援物資の分配の過程や、委託事業の関係では「仮設住宅見守りに関する情報共有」が行われた他、自治体が「支援団体主催のイベントへの支援」に参加する場合もあった。支援団体の中には「住民の主体性」を意識した支援を行い、住民組織が支援団体の側面支援を受けながら、自ら祭りを企画した結果、黒字収益を上げるケースも出てきており、こうしたケースは、当初の予定を超えた波及効果(outcome)と考えられるものであろう。

(3)まちづくり検討期の成果

まちづくり検討期では、自治体の説明が住民組織にとって難解な部分(第5章参照)を、自治体からの委託事業を受けた支援団体が「自治体の説明の翻訳」を住民のために行い、合意形成を進行した。また、会議のファシリテーションを通して、震災以降、緊張関係になりがちな「自治体と住民組織とのコミュニケーションの円滑化」にも貢献した。まちづくり検討期で、住民組織の住民が個々に意見を述べていくことで、住民の主体性を引き出していく過程(第7章、第8章)もあり、これらも協働によるOutcomeの成果だと考えられる。

(4)恒久住宅期について

恒久住宅期については、自治体による恒久住宅への入居前説明会において、支援団体が自治体を補完し、住民同士の交流が深められるような協働が行われていたが、上記3.の恒久住宅の支援の認識差もあり、また調査時点では恒久住宅期に入居しようとしていたころであり、恒久住宅の協働の成果を十分には示すことができるだけの、データが不十分であった。

5.結果のモデル化

以上、本章では、①震災直後になぜ協働できたのか、②協働のプロセス(その中での資源交換やコンフリクト)、③震災復興過程の各期の協働の成果を検討してきた。これらで検討してきた点を、Wood & Gray (1989)の協働モデルと同様の枠組みで検討すると、下記の図 6-3 のようになる。

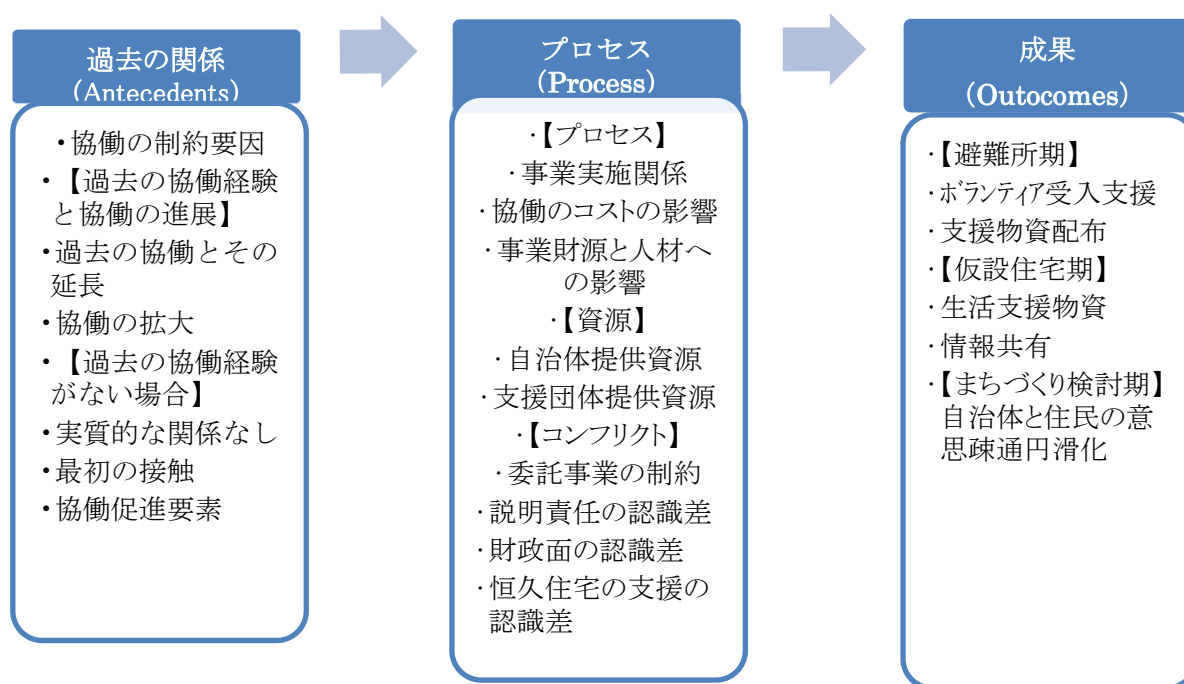


図 6-3: 震災復興過程における自治体と支援団体の協働モデル

過去の関係に関しては、「自治体の被災の程度」や、自治体側の「連携のための時間不足」の制約要因によって規定される中、過去の協働経験が協働を進展、拡大させる。過去の協働経験がない場合には、「実質的な関係なし」に留まる場合がある一方、支援団体の活動期間の見通しや過去の実績への信頼を通じた「最初の接触」や、住民からの支持、目標の一致、自治体の足りない部分の支援等の「協働促進要素」が過去の関係を変え、協働に入る場合もある。

協働のプロセスは、コミュニケーションの円滑化や事業実施能力の提示等、「事業実施関係」を通じた関係である一方で、「協働のコストの影響」も考慮され、「支援体制の縮小整理」等もある。その過程の中で、自治体提供資源(資金、信用力、広報)と支援団体提供資源(マンパワー、スピード、外部知見)の交換が行われる。またコンフリクトをもたらす要因としては、「委託事業の制約」、「説明責任の認識差」、「恒久住宅への支援の認識差」があった。それらの過程の中で、事業財源が協働の継続要素となるが、事業財源の確保が難しい場合には事業が終了し、人材の雇用への影響も出ることとなる。

これらのプロセスを経て得た成果としては、避難所期においては、「ボランティア受入支援」、「支援物資

配布」、仮設住宅期においては「生活支援物資」、「情報共有」、まちづくり検討期においては、「自治体と住民の意思疎通円滑化」であった。

第5節 小括

本章では震災時にはなかなか自治体とNPO等とが協働しにくい環境にある中で、どのようにして関係性を有し、どのような課題と促進要因があったのかを見てきた。

まず自治体が支援団体と協働する上で、震災前にどの程度のNPO法人が各自治体で活動してきたかを分析した結果、総じて、宮城県内では仙台市>市制施行自治体>町制施行自治体といった形で、非営利活動法人の活動が活発になっている傾向が確認された。

この状況は人口規模が大きな都市部でNPO・市民団体と自治体との接触の双方向性が見られ、全国的にも多くの人口を擁する大都市の東京、大阪、横浜等にNPO法人数が多いとする、Nishide(2009)の指摘や、都市部では自治体にとっての情報源としてNPO・市民団体が重要性や影響力の大きいとする、山本(2010)の指摘、ある程度の身元保証が必要とされる地方都市でのNPO法人の活動の限定性を指摘した、松井(2011)の研究結果とも合致するものであった。

平時との協働と、震災復興過程の協働の相違は、避難所期に最も顕著に表れた。それは自治体がそもそもNPOについての知見が十分ではなく、支援団体に関する情報がない中で、支援団体やボランティアが殺到してきた状況にあった。自治体自体も協働する余力がなく、協働に至らない場合もあったが、過去の実績がある場合には、自治体と支援団体との協働が行われた。

災害時における自治体と支援団体との関係性は、災害前に互いを知っているかどうか協力関係を左右するという点では、先行研究(Kapucu,2006a;Nishide,2009;Gazley,2010;Nolte&Boeigk,2012)が指摘した点と同様の結論であった。その一方で互いに面識のない、自治体と支援団体とが協働する場合も存在し、他地区等での過去の実績や、最初の接触での自己紹介、住民からの支持、目標の一致、自治体の足りない部分の支援などを経て、新たな信頼関係形成されることが明らかになった。

また中長期的には震災復興のまちづくり期において、支援団体が震災復興まちづくりについて、その制度趣旨や自治体の立場を住民に翻訳する支援を行ってきたが、これは阪神・淡路大震災の震災復興過程と同様の過程とみられた。

また資源依存論的観点からは、自治体と支援団体の協働が「資金とマンパワー・知見の交換」といった先行研究で指摘されてきた伝統的な資源依存関係だけではなく、支援団体によるスピード感をもった対応、調整能力、自治体もつ信用力や広報面での協力といった、資源交換の内容が確認された点で新たな発見があった。

第7章 震災復興過程における対境担当者の役割

第1節 はじめに

2011年3月11日の東日本大震災から5年が経過し、震災復興の課題は、仮設住宅から防災集団移転先や復興公営住宅におけるコミュニティ形成に移りつつある。自治体と住民が企業・NPOなどの協働しながら、まちづくりを行うことは、学術的にも分析がなされ(荒木, 1990; 田中, 1999)、震災前から「協働のまちづくり」の仕組みが導入されている。

もともと、震災復興のまちづくりやコミュニティ形成は、大災害により住戸や家族を喪失した中での生活再建の重要な過程の一つである一方、自治体職員にとっても未経験な取組でもあり、平時と同様、自治体・住民組織・支援組織(企業・NPO等)といった「組織対組織」の関係を、静態的な相関図を静態的に描写するだけでも、時系列的に会合や行事を列挙するだけでも、コミュニティ形成の難易や過程は明らかにはできない。

自治体と住民とのパートナーシップやコミュニケーションに関する研究は少ないとの指摘もある(高橋, 2013:207)。自治体とNPOとのパートナーシップを進める上での課題は、自治体とNPO双方の担当者の相手方への理解にも課題があるとされる(川北, 2000)。災害復興過程の組織間関係における問題は、コミュニケーションの問題にあるともされる(Kapucu, 2006b; Kapucu & Özerdem, 2011)。信頼は協働を行うメンバー同士の相互作用によって生じるものであり、リーダーたちが信頼醸成の中心にあり、組織間の協働を成功裏に導き、情報共有や協力を得ていく上で、リーダーやスタッフ間の信頼を発展させることが重要ともされる(Snavely&Tracy, 2002)。

それでは、震災復興過程でそのような信頼関係はどのようなコミュニケーションを経て、構築されるのだろうか。そこで本章では組織間関係を調整する対境担当者(Boundary Spanner)の概念を用いて、実際に組織間関係の調整を行う個人に焦点をあて、震災復興における自治体・住民組織・支援組織での意思疎通やコミュニケーション、信頼関係の構築過程を分析することとする。

第2節 公共・非営利領域の対境担当者

対境担当者を研究するにあたっては、その個人やプロセスが置かれた環境に注意を払う必要がある(Leifer & Delbecq, 1978)。それでは公共・非営利領域の対境担当者について、先行研究はどのように捉えているのだろうか。

1.対境担当者

一般的に組織の内部と外部を区別する境界があることは自明のように考えられているが、組織の境界は自明ではない(桑田 田尾, 2010)。組織は社会システムの中で特定の位置を占めることで、多数の組織と関係し、相互に作用するとの観点から、組織間関係を分析するのが「組織セット・パースペクティブ」である(Evan, 1966)。エヴァンは、焦点組織(分析対象となる組織)に対し、インプット組織セット(焦点組織に対して資源・情報を提供する組織セット)、アウトプット組織セット(焦点組織が資源・情報を提供する組織セット)を組み合わせる。このパースペクティブは、①組織内外の境界に位置し、組織間のヒト・カネ・モノ、情報の交換を行う、対境担当者(Boundary Spanner, Boundary Spanning Personal)に着目した点、②組織間関係を分析するための対象領域を包括的に明示した点で優れている(山倉, 1993)とされる。

対境担当者とは、自組織と外部環境とをつなげる人物のことをいい(Adams, 1980; Aldrich & Herker, 1977; Williams, 2002; Williams, 2002)、組織と環境とを交流させる者として活動し(Isbell, 2012)、情報と資源の交換を円滑にする(Dynes & Quarantelli, 1970)。

先行研究では、対境担当者はゲートキーパー(Gatekeepers)、“Boundary Spanner” “Boundary Spanning Personal”, “Input transducer”, “Linking pins between organizations and environment”,

“Unifiers”, “Change agents”, “Regulator”, “Member of extra organizational transaction structure”, “Liaison role”, “Planner”, “Innovator”, “Marginal Men” (Leifer & Delbecq, 1978), “Collaborative entrepreneur”, “Collaborative convener” (Cornforth, et al, 2015)などと示される

対境担当者に関しては、1970年代からを中心に、米国の大企業のR&Dの技術職員の事例 (Tusman, 1977; Tusman, 1981a)、ハイテク医療機器のR&D部門の技術職員 (Tusman 1981b)、電話会社の製造責任者 (Lysonski, & Woodside, 1989)、病院 (Fennell, & Alexander, 1987)、大学のコミュニティ担当職員 (Miller, 2008)のほか、山倉(1993)は、セールスマン、購買担当者、人事部門、広報担当者などの職能別の担当者を例示する。

対境担当者の役割は、①自組織を対外的に代表すること (Aldrich & Herker, 1977; Tushman & Scanlan, 1981b)、②情報収集と処理 (Tushman, 1977; Tushman & Scanlan, 1981a; Miller, 2008)、③組織外部の不確実性を和らげる役割 (Thompson, 1967; Aldrich & Herker, 1977)、④特に情報が乏しく環境の変化が激しい場合の、資源の獲得と放棄の役割も果たすとされる (Aldrich & Herker, 1977; Ebers, 1997)。さらに、Jemison (1983)は、対境担当者が環境上のトレンドの変化を認識する能力を有するため、戦略的に重要な役割を果たすとする。

外部情報は、組織内の権力に応じ、戦略的、マネジメント的(管理的)、技術的情報の三層に分類される (Parson, 1956)が、組織は潜在的には膨大な関連情報にさらされるので、情報過多から自組織を守ること (Aldrich & Herker, 1977)も重要な役割となる。

組織がその目的達成のために組織外部から資源と情報を入手する必要があるが (Tushman, 1977)、組織間の資源依存関係は対境担当者の行動を通じた分析を行うことが一般的であり (稲生, 2010:70-71)、対境担当者が資源交換機能の役割を担う。

対境担当者の特徴は、広範囲な接触 (Miller, 2008)、関係者からの広範な信頼を得ていること (Miller, 2008)、協働を行う上で相手が抱える社会的、組織的な複雑さを理解していること (Miller, 2008)、顕著な対人能力 (Miller, 2008)、資源をもつ見知らぬパートナーとの会合 (Miller, 2008)等の特徴を持つ。新しい企画やアイデアの構想とその実現には、公式の権限や直属の上司や部下を超えて組織外の協力関係ネットワークを構築し具体化するパワーが必要であり、そのためには現場から学習する姿勢、行動思考、信頼確立とネットワークのメンテナンスが必要とされる (大滝, 1996a:161-164)。

Williams (2002)によれば、有能な対境担当者は、人柄がよく (personable)、礼儀をわきま (respectful)、信頼でき (reliable)、我慢強く (tolerant)、外交的 (diplomatic)であり、そして明確な意識をもっている (committed)とされる。同時に対境担当者には自組織と他組織との、少なくとも二つの組織の間で、優先順位や責任で競合するような場面にも置かれるとされる (Honig, 2006)。

反対に独創性がなく、原理原則に拘り定規な対応をする場合や、何でも所属組織に報告する姿勢は問題となり、パートナーの限界や制限を理解した上で、建設的に意見交換を行うことが求められる (Williams, 2002:120)。対境担当者同士が協働できるかどうかについては、相手方を好きになれるかどうかといった個人的な好き嫌い、ケミストリーや第六感、哲学によっても変化するとされる (Noble & Jones, 2006:909-910)。対境担当者の活動は、公的な地位との重複がみられる一方 (Tushman & Scanlan, 1981b)で、基本的に非公式のプロセスでもあることから、本研究では対境担当者同士のコミュニケーションに焦点を当て (Tushman & Scanlan, 1981a)分析を行っていく。

2. 公共・非営利領域の対境担当者

上記でレビューした研究は主として私企業の対境担当者を扱った理論であり、そこには公共・非営利領域の各組織の対境担当者的特徴や相違を踏まえた検討がなされていたものではない。そこで以下では、公共・非営利領域の自治体、支援団体、住民組織の対境担当者に関する先行研究を振り返りたい。

(1)自治体の対境担当者

ア. 自治体の対境担当者の組織的規定要因

自治体職員の対境担当者については、警察官、保健師、教師、窓口職員等、自治体組織の末端や現場で一定の裁量と自主権を有し自治体サービスの提供についての判断を行う、リップスキーの「ストリート・レベルの自治体職員 (Street-Level Bureaucrat)」(Lipsky, 2010)が有名である。

自治体の対境担当者を個人的に規定する組織的な要因として、先行研究では、①法適用の裁量、②官僚制上のヒエラルキー・上司との関係で得た裁量、③任期などが指摘されており、所属組織や任期との関係で、どの程度の裁量や動員資源を持てるかが重要な要素と考えられる。

一般に行政が NPO 等に資金提供を行う場合には、行政職員に公金に対する説明責任の圧力が加わる(Lipsky & Smith, 1989)とされ、自治体の対境担当者は、法規に基づく要請に従い、高いレベルでのデュー・デリジェンスや説明責任を求める(Noble & Jones, 2006:906)とされる。日本を代表する自治体学者の西尾勝によれば、ストリート・レベルの自治体職員がもつ裁量の一つに「法適用の裁量」があるが、対境担当者が裁量の余地を的確に活用する保証はなく、合法性・妥当性・有効性は、自治体職員次第である、と説明する(西尾, 1993:208-209)。そのため「法令の本来の目的を顧みようとすることなく、標準的な執務マニュアルにすぎないはずの通達等に固執し、制裁戦略をもって対応する職員には、「小役人根性丸出しの杓子定規の対応」として非難されることになる」(西尾, 1993:225)とも説明する。

伝統的な官僚制は、ヒエラルキー上の地位や立場に従ってパワーや権力が行使され(Williams, 2002:116)、トップダウンの姿勢で管理され(Neshkova, 2014)、幹部職員の意識や態度が自治体の若手職員の発案や企画を生かしても殺しもある(岩崎, 2003:144)環境にある。大企業のような大きな組織で新規事業を創造し、同僚や上司の支援を得るためには、ある事業領域に深い経験や組織内部の非公式なネットワークや政治力学に対する洞察力も必要とされる(大滝, 1996a:143)。また、自治体の対境担当者は、ゼネラリストで任期を有し(稲生, 2010)、その任期が自らの職務の制約要因となっていることを認識し行動しているともされる(Honig, 2006)。

イ. 自治体の対境担当者の対外関係

これに対し、自治体の対境担当者の対外関係について、先行研究では、①コミュニケーション、②地域の利害関係やコンフリクトの調整能力、③情報や経験のないことへの不安、④エネルギーの分配の4点が指摘されている。

自治体の対境担当者が他組織と協働しようとする環境でのコミュニケーションは、垂直的な権力行使の官僚制と異なり、権力に異議が唱えられ、権力が分散され、正式な構造外で意思決定が行われる(Williams, 2002:116-117)。そのため、上司の許可を得なければならない縦の世界で生きてきた自治体職員が、民間と水平的に協働することは容易ではない(大森, 2009)、ともされる。

市民参加を促せるかどうかは、市民参加に対する、自治体のマネージャーの態度(Denhardt & Denhardt, 2007:206)や、自治体の専門主義化や専門家に対する依存(Denhardt & Denhardt, 2007:50)次第だとする

自治体の対境担当者は「話す必要がない」とか、「伝える」ことだけを意識するよりも、むしろ他者の意見をしっかりと聞くことが必要だとする(Thomas, 1995:140-141)。意見を聞くことで誰が代表でどのように意思決定を行っているかを理解できるとされる一方、忍耐を失えば問題を悪化させる(Thomas, 1995:144-145)ともされる。居丈高な対応(大森, 2009)や、住民を支配しようとする(数家, 2013)のではなく、相手への尊敬と評価に基づき、事業にかける熱意、発想の豊かさ、表現力(大森, 2009; 数家, 2013)、公平無私の姿勢や地元住民との交流(数家, 2013)をもって、相互依存を理解した上で、正当性や信頼関係をもって、交渉、仲裁、仲介、調整する能力の発揮が求められる(Williams, 2002:117)。

地域の利害関係やコンフリクトの調整能力に関し、自治体の担当者は、町内会を活用する観点から、

町内会の動向をつぶさに観察し、町内会の役員の意向に目が向くとされる(Pekkanen,2006;中田,2007)。また自治体職員も生活者でもあり、住民と直接、間接に接する機会も少なくなく(数家、2013:124-125)、住民の接触頻度が高いほど、自治体職員の意識や業務のやりがいも高まるとの指摘もある(小田切、2014;105)。また自治体職員は状況の改善をもたらし、住民自治を促し、権力の腐敗を乗り越え、市民の模範になろうともしているとの指摘もある(Denhardt & Denhardt, 2007)。同時に住民からは長期持続的雇用形態への嫉妬に晒されるともされ(数家、2013:124-125)、地域社会には小さな利害が複雑に絡んでいることから、自治体職員は、自治会などの会合で迂闊に返答できず、積極的に出席すべきでない場合もあり(田尾,2015)、自治体職員はコンフリクト・マネジメント能力を組織的に育成しなかつたため、コンフリクトをもたらすことを回避しがちである(数家,2013:124-125)ともされる。

情報や経験のないことへの不安については、自治体職員の対境担当者は、相手方が知らない者であることや、プロジェクトやその進め方に関する知識が乏しいことなど、自らの能力や快適な領域を超える問題を恐れるともする(Noble & Jones, 2006:902)。そのため、「市民参加が良いこと」だと認識しつつも、その経験やスキルが異なり、市民参加の成否に不安をもつとの指摘(高橋,2013)もある。小田切康彦は、自治体職員からみてNPOとの協働の中で、価値観の違い、事務的やり取りの困難さ、協働の実感の欠如、協働しようとする意識の低下といった概念がある一方で、NPOの現場感覚の理解、協働の一方の担い手としての責任の実感、NPOの企画力やサービスの評価といった認識を示している(小田切,2009;小田切、2014)。

さらに自治体職員は「エネルギー振り分けの裁量」として、限られた勤務時間とエネルギーを、多様な業務のどれに振り分けるかという裁量上のジレンマを抱えるとされる(西尾、1993:208-209)。自治体の対境担当者は、住民と行政機関との間の緩衝材としての役割を果たしているともいわれる(Smith & Lipsky,2009:119)。効率性、有効性の原理で行動する行政職員は、住民参加のような時間を要する業務を無視する場合もあるが、中には効率性を犠牲にしても、住民を巻き込むアプローチがある場合も存在するとする(Neshkova,2014)。

自治体の対境担当者の対応の差異は、官民のパートナーシップを「機会」と捉えるか「リスク」と捉えるかによって生じる(Noble & Jones, 2006:903-904)とも考えられる。

3.住民組織の対境担当者

情報収集部局が存在しない場合、対境担当者の役割は非公式で個人の裁量に委ねられることとなる。(Aldrich & Herker,1977;Leifer & Delbecq,1978)。本論文で取り扱う組織のうち、特に非営利組織や地縁組織は組織があまりにも小さく、情報収集を行う部署を有することはないので、基本的には各組織のリーダーやそのNO2が、非公式に対境担当者の役割を担うこととなる。

住民組織の対境担当者として明示する先行研究は見られないが、山倉(1993)はトップ・マネジメントが対境担当者にあたることもあると説明する。また、住民組織の長である自治会長や町内会長は、自治体に対し、住民組織の要望や施策への苦情や変更の申し立て等を行う(中田,2007;石栗,2016)など、①住民組織の代表、②情報交換、③資源交換等、実質的に対境担当者の機能を果たしていることから、住民組織の対境担当者は基本的には住民組織の長であるとの前提で議論を進める。

町内会役員は役割に応じて自治体からの便宜や特権を与えられる側面もあり、自治体の要請が過大であることを批判しつつも、可能な限り自治体に協力する方針を採り(中田,2007)、自治体にはチャレンジしないとされる(Pekkanen,2006)。

会田(2007)は、日本の都市圏および地方圏の地域リーダーからヒアリングを行い、リーダーの基礎的要素として、①コーディネーター的資質、②コミュニケーション能力(理解力、説得力)、③ポジティブ思考、④使命感、⑤影響を受けた先導者の存在、⑥人とのつながりを挙げ、補完的要素として、⑥地域への愛着、⑦人材育成、⑧自治体の活用を挙げている。

他方で、住民組織の対境担当者は、自治体からの広報誌・連絡文書等の印刷物配布や連絡調整

等の委託業務の遂行に私的時間をとられる(山崎,2006:68-69)との負担も生じる。

松本(2011)は、秋田市、盛岡市、福島市の住民組織のリーダーをAタイプからDタイプまでの4タイプに分類している。全般的にAからDに下がるにつれリーダーの年齢層が若くなり、発足時期も浅いともされる(表7-1参照)。

表7-1 住民組織リーダーの分類

| タイプ | 特徴 |
|------|--|
| Aタイプ | 会長は長く広く活動。社会環境変化に対応し問題解決に迅速対応。 地元の顔として非公式なネットワークを活用。 |
| Bタイプ | 合理的・民主的町内会運営。個々の連携を生み出すことに腐心。 巻き込み、連帯感醸成、高齢化、なり手不足、個人情報保護に苦労。 |
| Cタイプ | リーダーシップが弱くネットワーク少ない。負担が会長や役員に集中。負担感が大。 加入世帯把握や情報伝達のコミュニケーション不足。 |
| Dタイプ | 任期が短く持ち回りや互選が多い。任期の短さが無責任体質を生む。 問題意識に具体性がなく、行政やNPO等への依存強い。 |

(松本(2011)を元に筆者修正)

4.支援団体の対境担当者

非営利組織は外部環境に大きな影響を受け、内部の管理過程に大きな影響を与えるオープン組織であるため、組織と外部環境とを管理する、対境担当者(Boundary Spanner)が必要となるが、非営利組織にはヒエラルキーがなく、誰もが外で活動を展開するので、混乱が生じる可能性がある(田尾&吉田,2009)。そこで渉外担当者を設けたり、現場の活動を相互に干渉しない、ルース・カップリングな組織にするとか、活動記録を集積する等が混乱の防止策となる(田尾&吉田,2009)とされる。

支援団体の対境担当者の一形態として、政府とコミュニティ組織、ビジネスと教育を結びつける市民起業家(Henton,Melville&Walesh,1997;福嶋,2013)の役割も注目される。

伊佐淳は、非営利組織にとって中核となる「リーダーと補佐」を「キー・パーソン」と名付け、その資質を、①チャレンジ意欲がある、②指示待ち型ではなく、問題設定・解決型である、③組織全体を見渡すことができる、④時代の流れをつかんで戦略的思考ができる、⑤ステイクホルダーと十分にコミュニケーションが取れることをその特徴として挙げる(伊佐,2004:111-114)。Nishide(2009)は、大学とコミュニティとの協働の成功要因として、①対等なパートナーシップ、②コミュニティへの理解、③リーダーシップ、④調整、⑤包括的なアプローチ、⑥組織的な関与、⑦パートナーシップを促進する構造と文化、⑧評価の実施を挙げている。

支援団体のマネージャーは、自らの課業に対するプライドや権限、裁量の余地を有するほど、また役割があいまいなほど、その職務満足度は向上し、独立した職務環境を求めるともされる。これは組織の安定性が職務満足度と正の関係を持ち、役割があいまい性が負の関係性をもつ、自治体の対境担当者と同様の心理特性をもつ(Lee,2016)。これは自治体と支援団体の対境担当者同士の潜在的なコンフリクト要因ともなりうる。

その一方で、NPOが政府との契約関係をもつようになると、NPO職員はすべてのクライアントを平等に扱うように、自治体の対境担当者と同様の行動様式をもつように、変化させるが、自治体の対境担当者ほど、NPO等の対境担当者は公平性を気にしていない(Lee,2016)、ともされる。

上述のとおり自治体の対境担当者は、住民と行政機関との間の緩衝材の役割を果たしていたが、自治体とNPOとの契約関係を通し、NPO職員も住民の公共サービスへの要求を仲介する「新たなストリート・レベルの職員(New Street-Level Bureaucrat)」(Smith& Lipsky,2009:13-14,116-118)ともいわれる。

新たなストリート・レベルの職員は、その職務の中で、市民と相互作用を持ちながら、市民のニーズを評

価、診断、時には治療・処置しながら、裁量を行使し、市民に対し、実現不可能と思われた仕事を実施可能なものに改良し、公共政策を実施する(Smith&Lipsky,2009:13)。行政とNPOとの間の契約関係はまた、組織の本業ではなく、NPOの幹部職員自身の栄達や組織の生き残りに注力する副作用ももたらす(Smith&Lipsky,2009:95)ともされる。

第3節 災害後の対境担当者

上記でレビューした研究は主として平時の公共・非営利領域の各組織の対境担当者を扱った理論であり、そこには災害後の特徴を踏まえた検討がなされていたものではない。対境担当者が、様々な環境条件や経時的にその役割をどのような変化を生じさせるかについては、先行研究でも関心が寄せられている(Aldrich & Herker, 1977; Williams, 2002)。そこで以下では、災害後の公共・非営利領域の自治体、支援団体、住民組織の対境担当者に関する先行研究をレビューしていきたい。

外部環境や資源、組織の大きさ(Aldrich & Herker, 1977)、情報収集部局の有無(Leifer & Delbecq,1978)が、対境担当者の役割と性質に影響を与える。環境が急速に変化する環境下においては、対境担当者の役割が必要となる一方で、安定的で豊かな環境では対境担当者の役割はあまり大きくない。しかし震災復興過程の環境、特に震災直後は急速な状況変化が生じる。危機に際しては、組織間の相互作用は組織トップの間だけではなく、スタッフ等のレベルでも組織間のコミュニケーションに貢献をする(Kapucu, 2006b:211)。

通常業務とは異なった状況に直面するとき、人々がどのような対応を見せるかといった、センスメイキング(sensemaking)(Weick,1995)が議論に上がるが、対境担当者はセンスメイキングな対応を求められる(Noble & Jones, 2006)。近年になって、震災復興過程における対境担当者の役割に着目した研究が行われ始めており、例えば国家レベルでの災害緊急センターのリエゾン職員の研究を扱った(Curnin & Trist, 2014)の研究や、自治体や専門的なNPO/NGO等のフォーマル組織と、地縁組織や草の根ボランティア等を連携、協調させるような対境担当者の集合体と、中間支援組織との連携を論じた(立木, 2016)の研究等がみられる。

災害研究そのものではないが、災害は支援者と受援者(クライアント)の関係を生みだす。Schein(2009)は、支援者が①情報やサービスを提供する専門家、②診断して処方箋を出す医師、③プロセス・コンサルタント(公平な関係性を築き、どのような支援が必要かを明らかにする)の役割を果たす(Schein,2009:98-113)一方、クライアントは①支援者がもつ知識、スキル、モチベーション、②支援者に助けを求めた場合の結果、③信用性(不当な売りつけや強制の有無)、④提案されたことの実行力(Tushman & Scanlan,1981a)、⑤金銭面、感情面、社会的な面での代償の支払の有無を知らないまま、支援を受けることになるとする(Schein,2009:94-97)。このような支援者と受援者の関係性も本章での重要な検討課題となる。

1.自治体の対境担当者

Dynes&Qarantelli(1970)は、経済や政治の領域にいる対境担当者は法的基盤に基づく権威を保持するとするが、災害はそうした法的基盤が揺るがし、直近の状況の必要性に応じて、超法規的な権威を受け入れ、他者が緊急時の行動をとるようにすると説明する。

Kapucu は、通常、自治体のマネージャーたちは、ボランティアの意図やスキルや資源に対する不信から、NPOと協働することに消極的であると指摘する(Kapucu,2006a:39)。

河田恵昭は危機管理を実行する組織のリーダーとして、①日常業務でも最重要事項を優先する習慣、②周到な対策の準備、③自らの責任の所在を自覚、④優れた人材の登用、⑤熟慮と議論を尽くした決断、⑥約束の確実な実行、⑦断固たる信念を築く能力、⑧人の怒りを恐れず実施すること、⑨組織への忠誠、⑩最適な組織を構築、⑪事前対策の確立を挙げる(河田,2008:145)。情報については、単なるデータと

しての情報ではなく、人の価値感などのフィルターを通したインテリジェンスの提供が必要だとされ、特に災害情報の提供が必要とされる(河田,2008)。なお、震災復興過程における対境担当者の役割に着目した研究が行われ始めており、例えば国家レベルでの災害緊急センターのリエゾン職員の研究を扱った(Curnin & Trist, 2014)の研究が存在する。

2.住民組織の対境担当者

震災復興の過程において、コミュニティのリーダーの重要性は、先行研究でも示されるが、誰がどのように実際の行動を起こすかが課題ともされる(Shaw & Goda, 2004)。

Dynes & Quarantelli(1970)は、①コミュニティの中に十分な基盤をもつ(well-established)団体のメンバー(地位には左右されない)、②コミュニティの中で一つか二つの組織のメンバー(警察署長が赤十字災害委員会委員である例等)、③特定の地位にはいないが顕著な友好関係を持つ者(このような人物と関係をもつことは難しいが、多くの組織が災害時に構造を変更するため、災害前の個人的な友好関係が重要とされる)が、災害時の対境担当者となるとしている。

3.支援団体の対境担当者

震災復興過程における支援団体の対境担当者については、自治体や専門的なNPO/NGO等のフォーマル組織と、地縁組織や草の根ボランティア等を連携、協調させるような対境担当者の集合体と、中間支援組織との連携を論じた(立木, 2016)の研究等がみられる。

震災復興過程の組織間関係、特に災害直後には災害前の社会的ネットワークをどの程度有していたか(Kapucu, 2006a)、組織間・個人間の名声(Stephenson Jr. & Schnitzer, 2006)が影響を及ぼすとされる。他方で震災前に通常の接触がない又は少ない組織同士では、互いにコミュニケーションをとることを避け、調整を妨げることになる(Dynes&Qarantelli, 1970)。そうした場合には、①組織そのもの、②組織中の人物の地位、③その地位にふさわしい能力を有するかどうか、さらには④組織の中で類似した機能や地位を有しているかどうかとされる。

第4節 本章の研究・クエスチョン

上記のように、公共・非営利領域で活用する対境担当者や、災害時の行動様式の特徴は大まかにはつかめるものの、本論文でいうところの、東日本大震災からの震災復興過程の各時期において、住民組織、自治体、支援団体の対境担当者がどのような役割やジレンマを持ち、組織間関係を具体的にどのように調整したかは明らかになっていない。そこで本章では、宮城県の沿岸部の被災自治体における自治体、住民組織、地縁組織の代表者であり、調整役である個人に焦点を当て、震災復興のまちづくりにおける個人間のやりとりを、対境担当者(Boundary Spanner: 自組織と外部環境とをつなげる人物、Williams, 2002)の概念を用いて、以下の研究上の問いを分析する。

小 RQ7-1: 自治体・支援団体・住民組織の対境担当者はどのような特性と役割を果たしたのか。

小 RQ7-2: 対境担当者間での調整の中でどのような資質が重要であったのか。

小 RQ7-3: 各々の対境担当者は、各々のカウンターパートとの調整の中でどのようなジレンマに直面したのか。

第5節 結果

上記の主たる研究上の問いに対し、本節では3つの構成で結果を述べていく。第一に小 RQ7-1 の回答として、自治体・支援団体・住民組織の対境担当者の役割を示す。第二に小 RQ7-2 の回答として、対境担当者同士の信頼関係の形成について示す。最後に小 RQ7-3 の回答として、対境担当者間のコンフリクトや課題やその解決方法を示していく。

1. 対境担当者の特性と役割

まず、自治体、住民組織、支援組織の対境担当者がどのような役割を持っていたかを明らかにする。

(1) 自治体の対境担当者

震災復興のコミュニティ形成に関わった、自治体の対境担当者は、政令指定都市の仙台市では、区役所のまちづくり推進課等に、市役所や町役場では震災復興部門、企画部門、保健福祉部門、地域振興・地域協働部門、まちづくり整備部門等に所属していた。インタビュー調査の対象者に加え、インタビューの中で名前が挙がってきた担当者の役職は課長、主査、主幹、係長、主事であった。

対外代表機能を果たす場面として、住民組織との関係では、住民からの苦情・改善要求(避難所期、仮設住宅期、まちづくり検討期)、会合出席、復興政策の立案・説明(仮設住宅期、まちづくり検討期、恒久住宅期)、災害公営住宅入居に際する説明会や周辺住民組織との調整、公営住宅内での住民組織の設立支援等であった。

情報・資源交換機能については、主として情報資源を支援団体(特に避難所期、仮設住宅期、まちづくり検討期)や、住民組織(各期間)と担った。

(2) 住民組織の対境担当者

住民組織の対境担当者は、自治体関係者も支援団体関係者も、基本的には住民組織の長を挙げた。行政区長に関しては、特別公務員として給与を得ている二重性を有するものの、実質上は復興まちづくりの場で、住民代表として意見を述べていること、住民への情報提供、また、様々な出身地区から新たにコミュニティを形成するような大規模な復興公営住宅では、自治組織を形成する前の準備組織の代表者も含まれる。住民組織の対境担当者の役割としては、組織の代表としての機能、合意形成を含めた住民組織の意見・要望のとりまとめ、地区内のイベント開催等であった。

(3) 支援組織の対境担当者

支援組織の対境担当者は、大学、企業等の大きな組織であれば現地事務所の統括者や担当者、NPO等の非営利組織であれば組織の代表者や担当者であった。支援組織の対境担当者の役割としては、住民の一人ひとりとの対話、まちづくり協議会等のファシリテーション、住民・自治体の意思疎通の円滑化等であった。

2. 対境担当者同士の信頼関係の形成の可否

(1) 共通の特性

今回のインタビュー調査で、各組織の対境担当者に共通して、組織間関係を円滑に進めた対境担当者の特性として聴取された代表的な語りを、修正版グラウンデッド・セオリー・アプローチ(M-GTA)のオープン・コーディングによる分類でとりまとめると、下記の表 7-2 のとおり、4つの概念が生成された。

これらの特性に関する概念に関しては、「最初に生成した概念がそのままカテゴリーになることもある」との木下の指摘(木下,2003:213-214)に従い、選択コーディングを通して、特にカテゴリーや、カテゴリー・グループとしてとりまとめることなく、そのまま概念を活用して分析を行う。

表 7-2: 対境担当者に共通する特性に関する代表的な概念一覧

| 概念 | 代表的な語り |
|-----------|--|
| 事情に合わせた対応 | ・相手のことを知ることは大切だが、完全に相手に合わせることは間違っている。同時に『客観的に真に良い状態』を前面に出して主張するだけでは、本当に『寒く』、みんなが引いてしまい、誰もついてこれない。そこは皆さんの事情に合わせてながら練りこんでいくということになると思う。(支援団体 xv) |
| 自分の考えを | ・「自分はこの街をどのようにしていきたいか」を明確に持っておられる。会長等には限 |

| | |
|-----------------|--|
| <p>しっかりと持つ</p> | <p>らず、対話能力があるリーダーこそ信頼できるし、成功もしている。(自治体9)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・これだけは譲れないという点は、自治体であれ、誰であれ、相手の気持ちを害しない程度に、意見することも大切だと思った。(支援団体 xxvi) ・自分の考え方や理論がなければ人は引っ張っていけない。独学、大学の先生、新聞記者、支援団体の方々の話や、実際の視察を通して勉強をして、持っていく必要がある。先進事例の勉強等をせずに自治体に要望をしても、却下されて当然。(住民組織 B) |
| <p>被災体験・同郷者</p> | <ul style="list-style-type: none"> ・津波で被災した職員だからこそ、(外部支援者や応援職員のような)第三者とは違って、「みんなの気持ちも分かるけれど、自分の気持ちが分かるよね」ということは言えたと思う。(自治体 10) ・当団体には津波被害を受けなかった職員もいた。当初、仮設住宅の住民の中には職員に家や職があることを知り、「家や仕事があって良いよね」という方や、心閉ざす方もおられた。(支援団体 xiv) ・自治体担当者は県外からの派遣職員なので、言葉の違いが却ってコミュニケーションのきっかけとなり、冗談を述べたりして、会話を弾ませた。(住民組織 P) |
| <p>傾聴力</p> | <ul style="list-style-type: none"> ・「良かれ」と思っている人は、視野が狭いことがある。人のことに耳を傾けることが協働を進める上で大切である。(自治体 32-1) ・支援団体は委託事業の健康相談会で、お茶会や食事会で、交流の機会を持ちながら、住民活動の中から、小さな芽を育てていった(自治体3) ・専門知識があった上での、対話能力、特に「聞く力」が一番重要だと思う。(自治体9) |

(筆者作成)

(2) 自治体の対境担当者

今回のインタビュー調査で、自治体の対境担当者の特性として聴取された代表的な語りを、M-GTA のオープン・コーディングによる分類でとりまとめると、下記の表 7-3 のとおり、23 の概念が生成された。

表 7-3: 自治体の対境担当者の特性に関する代表的な概念一覧

| <p>概念</p> | <p>代表的な語り</p> |
|--------------------|--|
| <p>目線が対等かどうか</p> | <ul style="list-style-type: none"> ・自治体は何か支援をして「あげる」という、発想ではだめだと感じた。担当職員として現場と同じ目線で仕事をし、草刈り等のボランティアでお手伝いをし、住民の方々に顔と名前を覚えてもらおうと思い、自分の電話番号も教えていた。それがないと信頼関係は構築できないと感じた。(自治体 8-2) ・当初、自治体は「じゃまな仮設住宅が来た、街灯をつけてやった」などと、「完全に上から目線」だった。(住民組織 E) |
| <p>話しやすさ</p> | <ul style="list-style-type: none"> ・自治体の担当職員は愛想が良かったり、話しやすかったりするところが大きいと思う。(支援団体 xiv) ・自治体の中でも柔軟な考えをもつ人を見つけることが重要であった。(中略)公的な話をしていても人間的に引き合える人や、先方も当方に誠意を感じてくれる人がいた。(支援団体 xxvi) |
| <p>個としての住民への対応</p> | <ul style="list-style-type: none"> ・自治体や住民という壁を越えたところでの一個人としての信頼関係が結ぶことができれば、その後の活動や地域づくりにお互いが持つ力を十分に発揮し、本来 |

| | |
|------------------------|---|
| | <p>の「協働」に近づくのだと思う。(支援団体 xiv)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・仮設住宅の個々の住民と良好な関係を築けたことが信頼関係を築いていった要因だと思う。(自治体8-2) |
| 住民組織 に対する配慮 | <ul style="list-style-type: none"> ・災害公営住宅の周辺地区の区長との接触は、声をかける順番への配慮が必要なので、自治体担当職員が、自身に任せてほしいと言った。(支援団体 xvi) ・公営住宅入居者と既存町内会との間のゴミ出しルールの違い(プラスチックごみなど)やゴミ捨て場の問題は最初に配慮した。既存自治会の行政区長は、入居者説明会の際に、燃えるゴミと燃えないゴミの出し方を実演し、既存町内会と公営住宅入居者が仲良くなるきっかけを作っていた。(自治体5) |
| 迅速・時間外対応・ フットワークの軽さ | <ul style="list-style-type: none"> ・震災後、電話で要望を伝えるとすぐに足を運んでくれるようになった。自治体職員が足を運んでくれたから話しかけることができた。(住民組織 C) ・通常のところでありがちな、9時-17時の公務員で、17時以降は「営業終了」という感じではなく、仕事時間や時間外に、まちづくりの話に、立場ではなく仲間として付き合ってくれた。(住民組織 J) ・私の個人的な不満としては、何を言ってもすぐ来てくれないし時間かかるしね。(住民組織 O) |
| 地域の催事への参加 | <ul style="list-style-type: none"> ・祭りや仮設の盆踊り等、様々な行事のたびに足を運ぶことで住民と顔が繋がっていくとともに、人間としての関係づくりもできていった。(自治体 12) ・住民主体の行事(花見、BBQ、夏祭り、新年会)に土日はシーズンなし積極的に殆ど参加。インフォーマルの部分の関係ではあるが、住民としては、それなりの人が来てほしいもの。どの行事も非常に楽しいものであった。(自治体 13) |
| 一緒に考える | <ul style="list-style-type: none"> ・いろんなことが起こるが、自治体もわれわれも分からないので、「ああでもねえ、こうでもねえって」、それをやってくれている。(住民組織 O) ・自治体の人とは、一緒に考え、話し合いたかったことがたくさんあったが、(支援団体に)委託をしていたため関わりが薄く、何かの説明のときにしか足を運んでくれなかった。もし、自治体職員の方々に一緒に話し合いの場に入って頂き、いろいろと考えていたのであれば、もう少し様々なことが違ってきていたのではないかという気もする(住民組織 I) |
| 現場感の共有 | <ul style="list-style-type: none"> ・現場というか、人のところに入り込んでいく力を持ってる人ですね。…それは自治体職員として通常評価される枠の力とは違う力なんですよ。(支援団体 iv) ・自治体に求めているのは、その場に来てくれるだけでいい。…とにかくその場に来てもらいたい。ただ、今までの課の人は基本、行きませんと。そこでこの信頼関係って多分、つぶれていくんです(支援団体 vii) |
| 会議の頻度 | <ul style="list-style-type: none"> ・自治体とは震災前から定期的に会合を開催していた。また、週1回、仮設住宅を訪問し、ラジオ体操等の健康指導をして頂いた。(住民組織 F) ・一番大きいのは何回も合うことで顔見知りになることが大切。お互いの立場を理解しあう。話し合いを進める上で妥協点を見つけることだと思う(自治体 8-1) |
| 説明が難解 | <ul style="list-style-type: none"> ・災害公営住宅の入居手続きは非常に面倒なもので、内容を十分に理解せず入居した人もいた。手続きを支援してくれる人がいれば良かったと思う。(住民組織 P) ・自治体の担当者は1人の仲間として、会議に参加してくれた。書類上のことをしゃべるのではなく、きちんと住民の目線に立って話をしてくれる。(住民組織 J) |
| 背景事情の説明 | <ul style="list-style-type: none"> ・どのような事情でその問題を抱え、なぜ解決に至らないかを親身になって聞き入れることで、仮に解決不可能な問題だったとしても受け入れる姿勢を見せるこ |

| | |
|---------------|--|
| | <p>とで信頼関係は十分に構築されていく。(支援団体 xiv)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・協議会の場で、自治体担当者が「自治体として納得できないよ」とか「法律変えないとできない」というように事前に説明してくれた。(住民組織 B) |
| 質疑応答の形式性 | <ul style="list-style-type: none"> ・自治体には必要以上に媚びても、ルール以上の対応は期待できない。(支援団体 ii) ・これまでは一方通行のコミュニケーションだったが、今は双方向のコミュニケーションになっているから、その場で物事が決定し、それが信頼関係なのだと思う。現在のまち協では、自治体担当職員が苦笑いしながら「それは無理でしょ」と述べる。(支援団体 v) |
| 批判への対応 | <ul style="list-style-type: none"> ・震災直後、自治体は住民から強い批判を受け、厳しい立場に立たされていて、決定事項しか言えない状況にあった。特定の自治体職員の名前が噂と関連付けられた場合、「職員はうそばかり言っている」という話にもなりかねない。(住民組織 G) ・自分は逃げずに真っ向から当たれることで、結果として成果を得られているのではないかと思うし、うちの町はこれで良かった、と思った。(自治体 10) ・自治体に対し、住民が苦情や要望ばかりとなれば、どうしても身構えてしまうところはある。(自治体 13) |
| ミッションや使命感 | <ul style="list-style-type: none"> ・自治体担当者の方は、熱い思いがあった。(住民組織 J) ・自治体担当者は近親者を震災で亡くしたため、被災地復興に携わりたかったとしたという思いなど、震災復興にかけるフィロソフィー(哲学)やミッション(使命感)を強く持っていた点が、信頼関係につながったと思う。(支援団体 iv) |
| 新たなことへの挑戦 | <ul style="list-style-type: none"> ・イレギュラーなやり方に対し、自治体内部からの風当たりはあったが、派遣される前から、どちらかという自分は新事業を起こしてきたばかりの人間だった。(自治体 16) ・通常、後任者の仕事を増やさないために、仕事を増やさない職員が多い中、敢えて所掌範囲を超えた仕事を行おうとした点も信頼を高めた。(支援団体 iv) ・「自分が与えられた職責や役割以上のことをやる、スーパー公務員みたいな人が活躍できる状態にならないと、役所は役所で、決められた仕事を正確にやっていうことに陥る。(支援団体 xv) |
| 上役との対照としての担当者 | <ul style="list-style-type: none"> ・未曾有の大震災ということもあり、仮設住宅の支援連絡会議には、自治体では課長クラスが参加し協議を行ったが、本来このような会議は、現場での判断が求められるので、係長や担当者レベルで回せば良かったと思う。(自治体 8-2) ・自治体の幹部(部長や課長)は、大局的な観点から事案を見ても、詳細には立ち入らない。自団体や住民にとっては自治体担当者しか頼れる人はいなかった。(支援団体 i) |
| 規則重視 | <ul style="list-style-type: none"> ・従来の自治体であれば、まち協で無理なことを述べれば、「持ち帰って検討させて頂きます」となるが、いつになっても結論が出ないし、「現在、内部で検討中」といって回答は帰ってこない。(支援団体 v) ・規則に抵触しないかどうかというチェックから入るのではなく、やるべきことを実現するため、どのように規則を解釈するかとかいうことだと思う。(支援団体 xxvii) |
| 人事異動 | <ul style="list-style-type: none"> ・自治体担当者が人事異動をすると、職員としての能力等は別として振り出しに戻ってしまうのではないかと不安を抱いてしまうと思っから、自分は人事異動を希望していない。(自治体 15) |

| | |
|----------|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> ・若い人たちは、自治体の若い子っていうのは異動あるでしょう。・・・(中略)やっぱり、また一からやり直さなければいけない。年配の課長級はある程度落ち着くから、課長連中に話した。(住民組織 O) |
| 自治体内での調整 | <ul style="list-style-type: none"> ・基本的に自治体職員は、極力、関連情報を仕入れた上で、住民との協議に臨むようにしているが、役所の組織の中で担当外の組織に関する問題にはなかなか回答ができない。関係部署にも情報交換会等に同席してもらっているが、頻繁に会議を開催できる訳でもない。(自治体9) ・上司も説得した。予算面での財政課との協議は大変だったが、上司が説得してくれたので感謝している。(自治体 16) ・住民の要望を伝えても、上層部まで届いているかが分からなかった。担当職員も上層部に伝えられないような雰囲気だったのだろうか、通り一遍のことしか言えない立場は、気の毒でしかたなかった(住民組織 I)。 |
| 一本化の反作用 | <ul style="list-style-type: none"> ・現担当課がワンストップ窓口の役割を担ったが、現場の状況を報告しても、関係部局には現場の臨場感が伝わらない。関係部署にも担当職員を選任してもらいグループ担当制を引き、住民協議の場に参加してもらった。(自治体15) ・住民対応部署が1カ所に決まったばかりに、その部署の人しか会合には出ないから、役所内部の様子が逆によくわからない。で、もうその人がだめって言われたら、もうその先が話持ってくところがないみたいなこともあった。だから特定のパイプよりも、いくつかのパイプがあった方が良かったと思う。(支援団体 i) |
| 時間的な制約 | <ul style="list-style-type: none"> ・「モデルケースになる」という話もあり、「恥ずかしいことができないし、失敗は許されないと考え、目標時期を決めて、突き進んだことが大きかった。」(自治体2) ・「整備つつうのは当然復興庁事業だから期限もある話だから、どんどんやっぺかなきゃいけないんですよ。」(自治体17) |
| 震災後作業量増加 | <ul style="list-style-type: none"> ・自分はハードとソフトの仕事を両方行ったが、これはかなりの負担だった。仮設住宅の住民に呼び出され、夜中までほぼ軟禁状態で延々と文句を言われたことは何度もあり、却って進めるべき事業が進められなくなり、体重が12kg 痩せた等、体調を崩した。(自治体10) ・被災がかなり大きかったこともあるんでしょうが、やっぱり自治体が後手に回らざるを得なかった部分、いわゆるそれぞれの課においてあったと思うんですよ。その中で当然それに対する不満っていうのが出てくるわけですよ。(自治体18) |
| 避難所期の対応 | <ul style="list-style-type: none"> ・受け入れにあたっては、避難所のルールやマナーに合うかどうか、担当課と施設の長で、スピード優先でつながれたのはあり、受入にはいろいろな差があった。(自治体31) ・臨機応変な対応や、瞬発力や判断力も求められること、平常時から助けってもらえる人がどの程度いるのかが重要であることを学んだ。(自治体 32-1) |

(筆者作成)

次にオープン・コーディングによって概念化した複数の概念を、定義や意味合いの近さから共通する概念をカテゴリーとして整理したところ、下記表 7-4 のとおり10のカテゴリーが生成された。さらに、それらのカテゴリー同士の関連性から6つのカテゴリー・グループに収束した。

表 7-4: 自治体の対境担当者の特性に関する概念のカテゴリー・グループ化

| カテゴリー・グループ | カテゴリー | 概念 |
|------------|----------|-----------|
| 住民との距離感 | 対等な話しやすさ | 目線が対等かどうか |

| | | |
|---------|------------|---|
| | | 話しやすさ |
| | 住民への対応 | 個としての住民への対応 住民組織に対する配慮 |
| 現場感 | フットワークの軽さ | 迅速・時間外対応・フットワークの軽さ 地域の催事への参加 |
| | 現場で一緒に考える | 一緒に考える 現場感の共有 |
| 会合での対応 | 会合での説明 | 会議の頻度 説明が難解 |
| | 住民の質問等への対応 | 背景事情の説明 質疑応答の形式性 批判への対応 |
| 裁量の活用 | 裁量の活用 | ミッションや使命感 新たなことへの挑戦 上役との対照としての担当者 |
| 制度的な制約 | 制度的な制約 | 規則重視 人事異動 |
| | 調整過程 | 行政内での調整 一本化の反作用 |
| 震災に伴う負担 | 震災に伴う負担 | 時間的な制約 震災後作業量増加 避難所期の対応 |

(筆者作成)

(3) 支援団体の対境担当者

次に支援団体の対境担当者の特性として聴取された代表的な語りを、M-GTA のオープン・コーディングによる分類でとりまとめると、下記の表 7-5 のとおり、15 の概念が生成された。

表 7-5: 支援団体の対境担当者の特性に関する代表的な概念一覧

| 概念 | 代表的な語り |
|------------------|---|
| 外部支援団体の活動目的等の明確化 | <ul style="list-style-type: none"> 外部支援団体が被災地での支援にあたって求められるのは、①自らが何者であるかの自己紹介、②いつまで支援を行うのかを示すことにある。地元の人からすると、救援物資や避難所での炊き出し等、ボランティア一人一人は有り難いという面もあるが、疑問が湧き上がる。外部支援団体は何を目的とし、何をしたいのか、明らかにすべきである。自己紹介は、かなり意識をしないと抜け落ちてしまうので、仕組みづくりと同じくらい重要かもしれない。(支援団体 xviii) 実績も信頼もない自分が何度自治体に通ったとしても、却って自治体のみなさんの仕事の手をとめてしまうこととなる。一番苦労したのは、自治体から信頼してもらい、自分が何者かを知ってもらうことであった。(支援団体 xx) |
| 最初は違和感 | <ul style="list-style-type: none"> 当初、「町のことを知らない大学生のような若い人に任せて大丈夫か」という不安もあり、孫の世代から「アドバイス」をもらうことに違和感もあったが、担当職員が非 |

| | |
|---------------|--|
| | <p>常にうまく原案をとりまとめてくれた。(住民組織 H)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地域住民の方にも全国的な団体自体も知らないんです。名前だけ聞くとちょっと怪しいので。だからそういうところを僕の方がお伝えさせてもらったりしました。(支援団体 xxxi) |
| 自治体への提案方法 | <ul style="list-style-type: none"> ・各々の NPO がやりたいこと、住民とのいろいろな交流の中で、どの部分でどういうふうに自治体と話していくかを、担当も含め理解している人でなければ駄目。(自治体 17) ・適切な距離を取り、段取りを考え、論理的に「こういったことができないか」と提案してくれる団体であれば協働は進めやすい。(自治体 20) |
| 事業実施能力 | <ul style="list-style-type: none"> ・支援団体の対境担当者は、阪神・淡路大震災の頃から活動し、現場のことを知っていた。また、NPO 業界ではその名が知れていた。(支援団体 xiv) ・自由が利かない役所とは違って、智恵を持っている人、技術や手法をもった人の助けが必要となる。この人たちに頼らざるを得ない部分もある。(自治体 4) |
| 自治体との契約関係 | <ul style="list-style-type: none"> ・支援団体の事務的な人たちや、自治体から委嘱した大学の先生方は自治体の立場も考えてくれているが、現場から離れた一部の大学の先生方には自治体の立場へのご理解は薄かったように思える。(自治体 17) ・自治体の委託事業の場合は、コンサル等にもみられるように、「自治体の手先」と見られることがあるので、そうならないように注意してきた。(支援団体 i) |
| 自治体の背景事情への理解 | <ul style="list-style-type: none"> ・自治体にも自治体なりの理由なり根拠があつて事業を行っている。お互いの状況を理解した上でないと、お互いの考え方とか思考のパターンが全く違うままでは協働はできなし、協働とか連携はうまくいかない。(支援団体 xi) ・自治体は自治体の立場やら様々なバランスのもと日々の業務をこなしておられ、民間からの視点にのみに立ってはいけなことは重々承知している。ただ、今後はそのような中でも NPO と自治体が語り合えるような環境を作っていかなければならないのではと日々感じている。(支援団体 xvii) |
| 地縁組織との協働・定着 | <ul style="list-style-type: none"> ・活動の実現可能性や効果、ビジョンやミッションで、地域や住民、受益者のことを考えているかどうかという点も重要である。(自治体 1) ・地域の人たちを主役にして、自分は地域の人たちを陰で支える「黒子」に徹している。地域のことを真剣に物事を考えているので、同人ならばお仕事を任せられると感じた(自治体 4) |
| 各関係者の顔を立てられる人 | <ul style="list-style-type: none"> ・自治体と協働しやすいのは、理論家で社交的で、自治体の立場や、自らの立場、住民の立場をたてて調整できる方。各々の NPO がやりたいこと、住民とのいろいろな交流の中で、どの部分でどういうふうに自治体と話していくことを、担当も含め、理解している人でなければ駄目。(自治体 17) ・自治体、地域の企業家、地域住民の方で、三位一体で協力し、それらの均衡点を探れるような、コーディネーターやサポートする人材が、自治体にも地域にも圧倒的に不足している。今後、時間をかけて育成していくしかない。(自治体 7) |
| 柔軟性 | <ul style="list-style-type: none"> ・当初の仕組みを墨守しなければならない」という仕組ではなく、地域の事情に合わせて法律の中でできることを模索し、実現していくことが求められる。(自治体 9) ・住民の生活に関連する部分の意思決定が覆った場合には、その変更内容や理由も説明してくれたので、信頼できると思った。(住民組織 G) |
| 住民のために熱心で一生懸命 | <ul style="list-style-type: none"> ・真剣にぶつかり合いの議論をする中で、地域のことを考えているのかどうかも分かるし、反対に役所の自治体手続き上、できることや、段取りを踏まないといけない |

| | |
|--------------|---|
| | <p>ことも理解してもらいながら、相手の熱意や「地域を良くしよう」という思いが分かってきて、信頼関係を築かれていったと思う。(自治体4)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・自分たち以上に人のために尽くすとか、一生懸命になるとかの気持ちが大切だと思う。(住民組織 C) ・NPO などが仕事を抱え込んでしまうと、住民は上げ膳据え膳で、「あの人たち(NPO)が対応してくれるので、自分たちは何もしなくても良い」という姿勢になってしまう。バランスが必要。(自治体9) |
| 行事への参加 | <ul style="list-style-type: none"> ・交流会にも皆さん来てくれて、豚汁を一緒につくって交流し、お茶飲みをするなど、住宅の人たちとも仲良くなり、親しみを覚えていった。(住民組織 I) ・サッカーW杯のパブリックビューイングをしようとしたときには、人員が足りないときには、手伝うというよりも、率先して一緒に運営側に立ってくれる感じが良かった。(住民組織 J) |
| 面白いこと | <ul style="list-style-type: none"> ・「地区大好き」というネーミングもユニークで面白く、参加者のモチベーションを高め、「私たちの町が好きだから」とか「良い街だから」という気持ちを全面的に引き出すことができた。(住民組織 H) ・この人と何か一緒にやったら、面白いこと生み出せるんじゃないかなっていう感覚でしかないんです。一緒にすれば面白いことができそうという人と、一緒に取り組むものが多いのです。(住民組織 M) |
| 新たな視点の提供・ | <ul style="list-style-type: none"> ・この狭い世界の中だけだとやっぱり見えないものは、すごく多い。そこで、ある程度、自治体や支援団体た他の人が入ってくることで、そこで新しいアイデアがポコッと生まれることもあるので、「新しい風」みたいなのが本当に必要だと思う。(住民組織 J) ・地元の人には地元に住んでいるから分からない魅力、地元で住んでたら、そんなの大したことねえやと思いつつ、でも外から来た人から見れば、すごい魅力的なものだよっていう、気付きですよ。(住民組織 M) |
| 「実績づくり」への違和感 | <ul style="list-style-type: none"> ・同じ連合組織内の事業型 NPO が、自治体から資金提供を受け、実績づくりのために活動していたと思うと、落胆した。(支援団体 iv) ・評価をするときに、何で表すかって言ったときに、数字しかないっていうのも分かるんですけど、数字が一人歩きしちゃって、断れないようにして、人呼んで来てたら、何の意味もないと思う。数字で評価することがおかしいと思う(支援団体 x) |
| 団体の考えを押し付けない | <ul style="list-style-type: none"> ・WS や井戸端会議では、押し付けではなく、人と人の交わり方や公園の使い方について、このようなやり方があるよねと、いろんな意見を導いてくれた。(住民組織 B) ・芸能人が歌を歌うといった、支援の押しつけというものもあった。(住民組織 E) |

(筆者作成)

支援団体の対境担当者について、上記の概念につき選択コーディングを行ったところ、下記表 7-5 のとおり7のカテゴリーと、さらに、それらのカテゴリーは対境担当者の共通の特性としてのカテゴリー同士の関連性から、4つのカテゴリー・グループに収束した。

表 7-5: 支援団体の対境担当者の特性に関するカテゴリー・グループ化

| カテゴリー・グループ | カテゴリー | 概念 |
|------------|-------|------------------|
| 自己紹介 | 自己紹介 | 外部支援団体の活動目的等の明確化 |
| | | 最初は違和感 |

| | | |
|--------------|----------|-----------------------------|
| 行政との関係 | 事業実施能力 | 行政への提案方法 |
| | | 事業実施能力 |
| | 行政との関係性 | 行政との契約関係 |
| | | 自治体の背景事情への理解 地縁組織との協働・定着 |
| 行政と住民の調整 | 行政と住民の調整 | 各関係者の顔を立てられる人 柔軟性 |
| 住民の信頼関係 | 親近感 | 住民のために熱心で一生懸命 |
| | | 行事への参加 |
| | 外部知見の提供 | 面白いこと |
| | | 新たな視点の提供 |
| | 団体都合の自制 | 「実績づくり」への違和感 |
| 団体の考えを押し付けない | | |

(筆者作成)

(4) 住民組織の対境担当者

今回のインタビュー調査で、住民組織の対境担当者の特性として聴取された代表的な語りを、M-GTAのオープン・コーディングによる分類でとりまとめると、下記の表7-6のとおり、13の概念が生成された。

表 7-6: 住民組織の対境担当者の特性に関する代表的な概念一覧

| 概念 | 代表的な語り |
|-----------|--|
| 体力 | <ul style="list-style-type: none"> ・実際に、区長をされるっておっしゃった方がずっと体調が悪くて、区としての活動も全くなかった(支援団体 X) ・地域で力のある人、行動的な人、機動力のある人に入ってもらおう等、人選を進めた。(自治体 16) |
| 時間的・金銭的余裕 | <ul style="list-style-type: none"> ・コミュニティ形成にあたり、若い人が入ることは重要だが、実際には仕事などでの拘束時間も長いので、時間に比較的余裕がある年配の方に頼まざるを得なくなる(自治体9) ・どうしても皆さん仕事をしながらだったりとか経営者だったりとかが多いので、自治体区長さんとか忙しいので、そういうスピード感とか。そういうのは少しやっばりずれが最初からありました。(支援団外 xxxi) |
| 自治活動に知見あり | <ul style="list-style-type: none"> ・参加者の方々は、もともと震災前後の仮設住宅自治会や自治連絡会という組織で活動されていた部分があり協議がまとまった。(自治体4) ・住民の中に元自治体職員がいたし、イベントを開催する際には、夜中まで作業をしていた準備会役員もいた。また、若い力や女性の力も大きかったと思う。(自治体16) |
| 地区事情に精通 | <ul style="list-style-type: none"> ・地元の間人でもあり、自治体や地域のキーマン(行政区長等)ともつながっていて、自分の地域や自治体の歴史や地域課題にも詳しく、自治体や地域のキーマン(行政区長等)ともつながっていた。(支援団体 xi) ・会長の存在は大きかった。仮設内の情報が会長に集約されるため、現在、何が問題になっているのか、何が不足しているのか、住民はなにを望んでいるのかな |

| | |
|------------|--|
| | <p>ど、会長から話を伺うことができた。また、日ごろの相談役としても仮設住宅の方々のよりどころとなっていた。(自治体12)</p> |
| 支援受入歓迎 | <ul style="list-style-type: none"> ・外部からの支援者の受け入れも積極的にいき、語り部を活用して地区をPRしたり、支援に来た東京のボランティアの出身地のお祭りには、お土産をもって訪問し、応援者を増やすなど、丁寧な対応をしている。(支援団体 xi) ・自治会長は、「自地区も被災したことでボランティアやNPOとのつながりができたので、引越しの手伝いが必要であればご連絡して欲しい」と発信してくれた。(支援団体 viii) |
| 支援者の意見尊重 | <ul style="list-style-type: none"> ・コーディネーターである、我々に任せてみよう、信頼していただき最後に重要なポイントを発言する程度であった。(支援団体 xv) ・自団体職員が率直な意見で提案した場合、「自分もそのように考えるが、合意形成が難しくなるので、そこは慎重にしている」と述べたり、「住民のみなさんの意見を聞いた後、自分はこのように思いました」と、言葉を和らげて翻訳されるなど、合意形成を丁寧に進められた(支援団体 xi) |
| 自治体との連絡役 | <ul style="list-style-type: none"> ・副会長等については、準備会や役員会で話をすることがあっても、基本は会長と自分とで話をしてきた。(自治体1) ・各区にはまとまりがあって、区長さんを頭にするとところはしっかりしている。筋として区長さんのところが先。(自治体 14) |
| 自治体と住民の板挟み | <ul style="list-style-type: none"> ・町内会長は、自治体と住民との間で板挟みになる。住民からの要望が実現されない『言い方が悪かったのではないか』として住民から非難される立場にある。(自治体8-2) ・住民の声を聴こうとしたが、非常に大きな労力がかかった。何度行っても意見を言わない人は言わないし、意見があったとしても、まちづくり協議会への期待よりも、自治体に対する不平不満が繰り返される状況であった。(住民組織 G) |
| 地域の取りまとめ役 | <ul style="list-style-type: none"> ・地区会の役員、地区会長は地域の代表者であるので、その方々の意見は住民の総意として捉えた。また、一緒に課題解決を行う相手として、対等な立場から尊敬の念をもって接してきた。(自治体4) ・自分たちが決めたことである以上、協議会の役員として自ら住民を説得します」と言ってくれた。(自治体15) |
| 住民との情報共有 | <ul style="list-style-type: none"> ・街並み検討部会や広報部会でも作業が進められ、広報誌の編集会議を行い、住民に知らせるべき内容についてもタイムリーに充実したものを送るようにしている。(住民組織 B) ・住民が又聞きで聞いた話を噂で広まっていったときにいろんな話に、尾びれ背びれがついて、当初の自治体やコンサルタント会社の説明とは、全く違う話になり、それを鵜呑みにして、自治体批判をする住民もいたことが一番怖いことだった。頻繁に(毎月2回とか2か月に1回)とか町内会を繰り返し最新情報を確認していった。(住民組織 G) |
| 一貫性 | <ul style="list-style-type: none"> ・数回前に協議して決定した事項を否定する発言をすることがあったが、「2.3 回議論してまとまりそうになったときにそれを否定するのは、ルール違反だ。れなら最初に『考え方には賛成できない』というべきだ、ということは、自治体に対しても述べた。(住民組織 B) ・役員会に出たときに、こうしましょうと決まったことを、次の役員会で、自分の意見で、がらっと180度変えちゃったりする。そうすると、せっかく役員会で話し合っ |

| | |
|-------------|---|
| | て、みんなで討論した意味がなくなる(支援団体 x) |
| 住民一人ひとりへの配慮 | <ul style="list-style-type: none"> ・自治体に対しても、感情的に激高するパフォーマンスを示した後は、翌日にはフォローがある。民間の外商経験者でもあるので、気配りや感情の機微を掴むことがうまいのだと思う。(自治体 15) ・各戸を回り、公営住宅への集団入居の最終募集の案内をしたが、結局はコミュニティ入居を希望せず、他の住宅に行った人もいた。(住民組織 E) |
| 役割付与・巻き込み上手 | <ul style="list-style-type: none"> ・会長などをうまく立てながら、裏方に回り込み、祭事などに際しては、上手に提案、交渉する等、人の巻き込み方や頼み方が上手だった。(支援団体 vi) ・(区長は)夏祭り等のイベントに際し、様々な方に声をかけて、役割を持ってもらいながら、巻き込むのところが上手であった。(支援団体 viii) |

(筆者作成)

住民組織の対境担当者については、下記表 7-7 のとおり6の категорияと、さらに、それらのcategoryは対境担当者の共通の特性としてのcategory同士の関連性から、3つのcategory・グループに収束した。

表 7-7:住民組織の対境担当者の特性に関するcategory・グループ化

| category・グループ | category | 概念 |
|---------------|-------------|-------------|
| 能力 | 余力 | 体力 |
| | | 時間的・金銭的余裕 |
| | 知見 | 自治活動に知見あり |
| | | 地区事情に精通 |
| 対外関係調整 | 支援受入歓迎 | 支援受入歓迎 |
| | 自治体との関係 | 自治体との連絡役 |
| | | 自治体と住民の板挟み |
| 住民との関係 | 個々の住民との情報共有 | 地域の取りまとめ役 |
| | | 住民との情報共有 |
| | | 一貫性 |
| | 住民への配慮 | 住民一人ひとりへの配慮 |
| | | 役割付与・巻き込み上手 |
| | | |

(筆者作成)

(3) 結果図の表示

以上の結果を踏まえ、震災復興過程の公共・非営利領域の各組織の対境担当者の特性やジレンマについて、分析データから一定の理論化を目指してモデルとして結果図を図示すると、図 7-1 のとおりとなる。

第7章 震災復興における対境担当者のモデル (Theory Building)

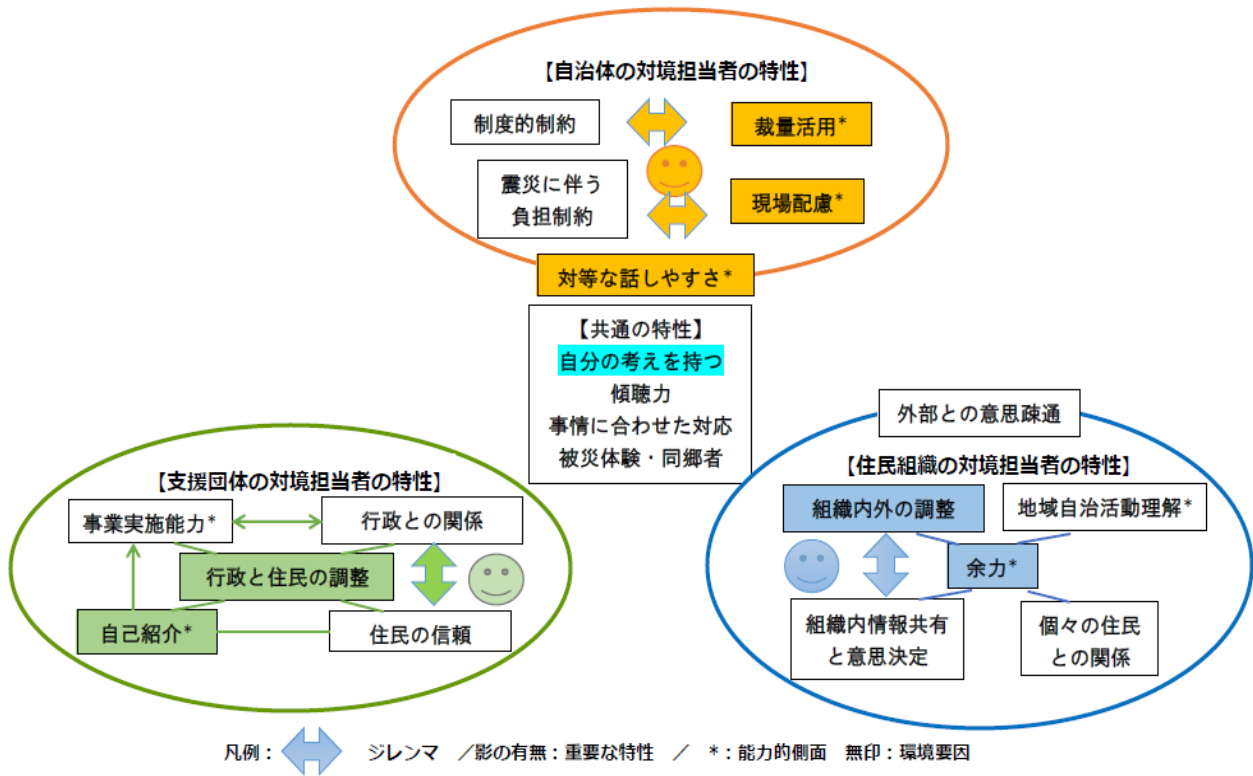


図 7-1 震災復興過程の公共・非営利領域の対境担当者モデル

(筆者作成)

まず自治体、支援団体、住民組織の対境担当者に共通の特性として、「自分の考えを持つこと」、「傾聴力」、「事情に合わせた対応」、「被災体験・同郷者」という側面があった。

自治体の対境担当者は、自治体が支援団体や住民組織との比較において、資源やパワーを有する組織であるため上下関係になりがちなどがある。そこで「対等な話しやすさ」が重要な概念となる。他方で自治体の対境担当者は、支援団体と住民組織との関係では「現場配慮」や「裁量活用」といった能力の発揮が求められるが、他方で「震災に伴う負担制約」や「制度的制約」を抱える。

「現場に行きたくても震災に伴う作業量が多くて行けない」といったジレンマは震災特有のジレンマかもしれないが、「裁量を活用したいけれど制度的な制約がある」というジレンマが存在する。後者のジレンマについては、ストリート・レベルの官僚が抱えるジレンマ(Lipsky, 2010)そのものである。

住民組織の対境担当者は、住民組織の代表として「外部との意思疎通」を行う一方で、住民組織の長として「個々の住民との関係」を構築しながら「組織内の情報共有と意思決定」を行い、住民の主体性発揮にも重要な役割を果たす。このように住民組織の対境担当者は「組織内外の調整」の過程で、組織外部(自治体、支援団体)の期待と住民の要求との間の板挟みになることが住民組織の対境担当者のジレンマとなる。こうした調整能力を発揮するためには「地域自治活動への理解」といった能力の発揮が必要となるが、それを支えるだけの時間、気力、体力といった「余力」も必要となってくる。

支援団体の対境担当者は、特に地方部では NPO 等の存在や役割が十分に認知されていないため、自治体や住民組織にとってはなじみのない組織である。そのためまず自分が何者であるか「自己紹介」を行う能力が極めて重要な意義をもつ。それが「住民の信頼」を獲得する第一歩となる。また特に「行政

との関係」では「事業実施能力」を示すことが求められる。他方で行政や住民との関係で板挟みに遭うことが支援団体の対境担当者のジレンマとなる。そうした中で「行政と住民との調整」能力が試されることとなる。

第6節 小括

本章では対境担当者の概念や、公共・非営利領域の対境担当者、そして災害時の対境担当者に関する先行研究を振り返りながら、自治体・支援団体・住民組織の対境担当者の特性と役割、重要な資質、各々のカウンターパートとの調整の中で直面したジレンマを分析してきた。

自治体や住民組織やの対境担当者とも自組織を代表しながら、自組織内での調整との間でジレンマに陥る点は先行研究の他組織の対境担当者が抱えるジレンマと同様のジレンマがあった。他方で支援団体の対境担当者は住民組織からの信頼関係のみならず、例えば委託事業等を通し、自治体とも良好な信頼関係を築いている場合には、住民組織と自治体との間のジレンマに陥ることを示してきた。

震災復興過程の対境担当者の特性と役割、その能力やジレンマを可視化できたことは、理論的には対境担当者の研究に新たな視座を提供することとなった。また社会的にも今後の震災復興過程のみならず、平時における公共・非営利領域の組織間関係に携わる、対境担当者にとっての示唆を与えるものになったと考える。

他方で、本章の研究にも限界はある。特に各組織の対境担当者同士のコミュニケーションの方法や内容、相互作用がどのように信頼関係を構築していったかに関しては十分に考察しきれなかった点は今後の研究課題となる。

第5章から始まった実証分析編では、震災復興過程の公共・非営利領域の組織間関係を組織レベル(第5章、第6章)での分析、個人レベルでの分析(第7章)を行ってきたが、これらの組織間関係が住民の主体性にどのような影響を及ぼしたかについて第8章で検討することとする。

第 8 章 震災復興過程における住民の主体性

第 1 節 はじめに

これまでの各章で検討してきたとおり、震災復興の過程で避難所期、仮設住宅期、まちづくり検討期を経て、恒久住宅期に入らる中で、時間が経過するにつれて支援者がその活動規模を縮小させるとともに、住民が復興の主体となるような配慮がなされてきた。

「住民主体」や「コミュニティ」という言葉には、自治体が自らの正当性を高めるために用いられることもある一方 (Osborne, Beattie, & Williamson, 2002)、第 6 章や第 7 章で検討してきたとおり、住民が「被災者」や「社会的弱者」として、支援の客体として捉えられ、「支援者・受援者」の上下関係の立場が維持される場合には、支援者と住民組織との間でコンフリクトが生じることを示してきた。

災害復興関連の研究でも、例えば、Wisner, et al. (2004) は、「社会的なプロセスによって「脆弱性」が生み出される」との説明は必要であるが、人々がもつ弱さや限界に焦点を当て、人々が受動的で変化をもたらすことができない存在であると示す危険性があると指摘した上で、コインの裏側として、震災の前であろうと後であろうと、人々は「脆弱性」を生み出すプロセスに抗い、拒否し、自身が自らの安全を創出する能力を有するとする (Wisner, et al., 2004: 14)。

Wisner 他は、バングラデシュのムハンマド・ユヌス氏のグラミン銀行が 1996 年に同国の洪水からの住居の修復・再建過程の例を挙げ、震災復興期間を通常考えられているよりも長い期間をとることで、地域住民が単に政府や NGO などからの支援物資を受動的に待つ存在でないことを示すとともに (Wisner, et al., 2004: 361)、地域住民のスキルや能力、知識や行動、そして、それらの組織化が、減災の面でも重要であると指摘する (Wisner, et al., 2004: 373-374)。

コミュニティの発達の基礎的条件として、山崎 (2003) は、①地域住民の親密度の高揚、②リーダーの質 (人的資源) の確保と育成、③住民間の問題関心と任権の共有、④住民の地域参加の拡大と課題学習の継続性、⑤財政の確立と透明性の確保、⑥地域の文化・歴史・土地などの資源の活用、⑦他の多様な住民組織との連携の拡大、⑧広域的・国際的視野の拡大、⑨地域の将来像＝地域イメージの設定とともに、住民の主体性 (自分がすすんで何とかしなければならないという意識) を挙げている。

しかし現実的には地域に居住する住民全員が主体化することは、現実的には絶望的だ (矢吹, 2010) とされる。その結果、地域には、自発的な行為者がいないことで問題解決が図られない (ボランティアのジレンマ) や、個人が自身の利益最大化を図った結果、社会的には全体が不利益な状況に陥る状況 (社会的ジレンマ) も存在する (桜井, 2013)。もっとも、ソーシャル・キャピタルは「情けは人の為ならず」という関係性が個人において認識されにくい点も課題 (石田, 2008) だとされる。東北地方は、行政依存が強く、住民は一方的な要望・陳情を繰り返すだけで、「行政は何もしてくれない」という不満が聞かれるとの見方もある (伊藤, 2011: 217)。

他方で高齢化社会を迎えるにあたって、住民がサービスの受け手たる「弱者」とだけ捉えていては、高齢者社会への対応は極めて難しくなる (田尾, 2011; 伊藤, 2011)。全国的にも住民の意見を体現し、住民が自分たちで資金を出し合い、高齢者向けの配食サービス等、多面的なサービスが提供される可能性等 (田中, 1999: 556)、サービスの受け手である市民がサービス提供の担い手になることは目新しいものではなくってきている (田尾, 2011)。震災復興の過程でも、仮設住宅で住民組織が結成されたり、自治体とも交渉を行う等、「行政依存の強さ」だけで住民の姿を捉えることは、現実的な理解を誤らせる可能性も存在する。

それでは住民組織や住民が支援の客体ではなく、行動の主体として自らの地域課題に取り組む主体として活動するには、どのようなプロセスを歩んでいくのであろうか。本章では、第 4 章で検討してきた、住民組織がもつ①規範形成機能、②紛争解決機能、③対外関係調整機能、④住民の役割・参画創出機

能、⑤住民生活の豊かさの創出機能といった、5つの機能を住民が主体として、どのように担ってきたかの検討する。

第2節 支援者と住民主体との関係

自治体や支援団体と支援者と住民組織との関係については、すでに第5章の「震災復興過程のコミュニティ形成とソーシャル・キャピタル」の項目で検討を行ってきた。本節では、組織間関係のうち、住民の主体性との関係について論じていく。

「住民主体」の議論は主として、行政との関係で論じられてきた。臨床心理学者で経営コンサルタントの梶田登は、自身が関与した神戸市板宿地区の土地区画整理事業の経験に基づき、1980年時点での「住民主体」の議論につき、住民側のバラバラのエゴの横行と、行政による「仮性の住民主体論の押し付け（一部の住民に良いが、一部の住民に悪いことを「これしかない」との論理を優先させること）」とが、「住民のために」という議論を推進してきたと指摘する(梶田,1980:18-19)。

辻山は、住民を①自治体との関わりを必然化しない住民、②自治体や関係団体と一体となって運動を担う主体としての住民、③「参加者」「受講者」等といった自治体の客体としての住民に区別するが、実際には渾然一体として「住民主体」の概念を構成している、と指摘する(辻山,1993:1079)。

前田(1993)は、参加とは責任や仕事を分担することを意味するとし、受動的な「出席」は厳密な意味での「参加」とは言えないとして(前田,1993:1082)、単なる消費者としての参加(上記③)を「参加」から除外している。

1. 自治体と住民主体

住民主体の議論が発生してきた背景には①住民側の要因(意識変化、ニーズの高度化、価値観の多様化)(矢吹,2010)、②自治体の費用負担や財政上の問題(Rich,1981;Brudney & England, 1983;矢吹,2010)、③自治体側の正当性(辻山,1993;Osborne,Beattie&Williamson,2002;矢吹,2010)がある。

自治体からみた「住民主体」の議論は、住民と行政との連絡・調整、住民に関する調査及び意思の把握、各種募金等の協力依頼・共済への加入促進・ごみ収集の委託業務等の行政末端義務を実施し、その力量を形成することが、主体形成の内容として捉えられる側面もある(山崎,2006:235-236)。

他方で、住民が主体的に参加方法には、①政治的参加(代表者を通じた間接参加と、個々の決定執行過程への直接参加)(辻山,1993)、②政府とともに公共サービスの生産者としての参加(Co-Production)(Rich,1981;Brudney & England,1983;Ostrom,1996;田尾,2011)、③公共サービスの消費者としての参加(辻山,1993)がある。上記の②に関し、辻山は、「住民主体」は、働くものと働かせるものとの区別を廃し、とれる時間と能力に応じて働く「ワーカーズ・コレクティブ」の概念を説明する等、自治体と「住民主体」の概念には齟齬もみられる。

1.1.自治体が住民主体に貢献できる要素

それでは自治体は住民参加を促す方法として、どのような手段を提供できるのであろうか。

(1)情報提供

梶田(1980)は、コミュニティ形成の実践活動の記録・情報収集・周知等の広報活動の推進を挙げる。自治体が住民参加を促そうとする前には、背景の説明が必要だが、しばしば見過ごされ、僅かな情報しか提供されないともされる(Thomas,1995)。住民自身が公共的問題を理解するためには、情報提供や情報を理解できるような支援(前田,1993;Thomas,1995:149)が必要とされる。

山崎はコミュニティづくりの事業に住民の思いや意欲を計画策定にどれだけ盛り込めるかが、その成否を大きく左右するため、住民と自治体の意見交換の場を保証し、フィードバックシステムの確立が必要とする(山崎,1999)。高橋(2013)は、自治体と住民のコミュニケーションは①徹底的な議論か、②側面支援か、地域や活動内容によって異なるとしつつ、住民が集団的な効力感や社会関係資本といったコミュ

ニティを動かす動機獲得に資すると指摘する(高橋,2013:205)。

なお情報提供に関し、政府内に市民団体を支援するアドバイザーを制度化したとしても、アドバイザーは市民グループと直接相対しない自治体責任者と住民グループとの間で、役割葛藤(Role Conflict)を起こしてしまう課題が生じるとする(Needleman & Needleman,1974;Thomas,1995)。

Denhardt&Denhardt は、イタリアの Grottammare という小規模自治体の“Solidarity to Paricipation”の事例を取り上げ、市民の声を積極的に聞く民主主義(Active Listening Democracy)というアプローチを紹介し、10年間の市民参加の結果、124 の意思決定のプロセスが生成され、90%の住民の意見が実現され、個人的利益よりも公益が優先されたと説明する(Denhardt&Denhardt,2007:189-190)。また、小規模なグループでの情報共有が関与(engagement)と参加(participation)とを区別し、単に情報を受け取ったり、メッセージを伝えるだけではなく、互いに学ぶチャンスを有するとする(Denhardt & Denhardt,2007:189-191)。

(2)資源育成と委譲

住民と自治体との相互作用が大切でありながらも、住民は個人の集まりでしかなく、自治体に比べ弱い立場にある(田中,1999)とされる。Thomas(1995)は、さらに住民組織に対する権限(power)や公的な資源の委譲が必要であるとする。Thomson(1993)は、公的機関が重要な財やサービス資源を有すると指摘するが、梶田(1980)が指摘するように、住民利用施設の整備拡充やコミュニティ形成の場の提供も、自治体が提供できる支援と考えられる。

他方で、行政の委託業務の拡大は、特に高齢化が進む住民組織にとっての負担や不安を増加させ、住民組織を弱体化させる側面もあるともみられる(庄司,2011:101)。

(3)補助金

住民グループから組織化の過程で、資金や関連情報の提供を求められるとされる(Thomas,1995)。しかし、自治体からの資金等の提供は、個人や社会の意識を変化させることが難しく(Thomas,1995:14,岡本,2003)、反対に補助金から利得を得ることを、住民意見の擁護よりも優先させる者を引き付けることとなるので、補助金の提供は望ましくはない(Thomas,1995:148-149)との意見や、NPOで働くボランティアはNPOが公的資金を受け取る場合には、幻滅し、NPOを去る一方、NPOの変質を理解するボランティアもいる(Smith & Lipsky, 2009:114)。

また現実的には、住民全員が主体的に自治体と協働する意思を持っている訳ではなく、人材育成や教育に注力しても、地域に居住する住民全員が主体化することは、残念ながら絶望的だ(矢吹,2010:16)ともされる。したがって、Thomas は、コミュニティの活性化に必要な少額の補助金を、申請に応じて提供することが望ましいとする(Thomas,1995:149)。

1.2.Co-Production

自治体と住民組織等との関係を見ていく上で、コプロダクション(co-production)の概念(Rich, 1981)を用いることは有益である。コプロダクションとは、同一組織にはいない個人のインプットが財やサービスに転換されるであり、政府と市民が協力してサービスを提供するものをいう(Brudney & England,1983; Ostrom,1996;田尾,2011)。

コプロダクションの概念は、自治体の財政的な制約と、自治体によるサービス提供の質の面での改善を求める動きの高まりの中で生まれたものである。(Brudney & England, 1983;Brudney,1985)。コプロダクションは元々、公共サービスの生産にする、個人及び団体としての市民の役割に明確に焦点をあてていたが、現在では個人のみならず、メゾ、マクロレベルの役割にも言及している(Osborne & McLaughlin, 2004;Pestoff, Brandsen & Verschuere, 2013)

コプロダクションの定義に、ボランティアを含めるか(Bovarid,2007)否か(Alford,2009)については議論があるが、ボランティアは市民が資源を提供するが消費はしない点で、資源の提供と消費を同時に行うコプロダクションとは異なることから、本論文でも区別して論じる。

コプロダクションは市民の観点からコミュニティ生活の質を向上せさせる一方で、地方自治体のサービス提供のコストは財政的な制約を減少させる (Whitaker, 1980; Brudney & England, 1983; Rich, 1985)。コプロダクションは、その参加者同士の期待感を調整するとともに責任と協働学習のプロセスの意識を育てることとなる。(Whitaker, 1980; Brudney, 1985)。

コプロダクションは、市民と自治体が出会えば生まれる訳ではない(田尾, 2011)。コプロダクションは参加者にコストを課す (Brudney, 1985)。

市民は専門的な政策や予算に関する知識を有しているわけではなく (Neshkova, 2014)、コプロダクションには、特別なスキルや知識、手段や施設を必要とする (Jakobsen, 2012)。これらの資源なしに、コプロダクションを実現させることが困難であり、市民のコプロダクションの過程への参加を促す上で、自治体のイニシアティブは重要となる (Rich, 1985; Brudney, 1985; Jakobsen, 2012)。

資源が十分に提供されたとしても、時間不足(Percy, 1984; Jakobsen, 2012)や、市民側のボイコットや過剰な要求による手続の混乱(Whitaker, 1980)、非効率な政策と不公平(Whitaker, 1980; Brudney & England, 1983)、特定の団体との癒着(Rich, 1981; Brudney & England, 1983)が生じるため、常に成功するとは限らない。例えば我が国でも自治体の自主防災組織の結成率の向上の取組がなされているが、自主防災組織は「作ってみたものの、何をしてよいのか分からない」という状況や、災害時の役割分担を定めていたとしても、実際の災害時にメンバーが集まらなかったときには混乱がもたらされる恐れも生まれており、住民が機能や手段として扱われるだけでは、生のリアリティは存在しない(伊藤, 2011: 214-216)との批判もある。

(3) 住民と自治体との関係性の再定義

中央政府の発案で、地方自治体が積極的にコミュニティ形成に積極的に関与することは、「自治会(町内会)の官製化」として、批判の対象となっており、手引きに従った形式的なルールの策定ではなく、人々の生のつながりを生み出すこと(伊藤, 2011: 215)や、住民の意欲や行動力が、ことのスタートとされる(高寄, 1979: 118-124; 梶田, 1980: 34-35)。

その一方で「住民主体」が進めば、自治体の撤退も予定される(辻山, 1993; 矢吹, 2010)こととなる。自治体が一方的に企画し、粛々と実行することは市民参加と折り合いが良くないとされる(田尾, 2011)。田中(1999)は、「これまでの住民参加」は「行動原理が主体である自治体の中にあり、それをいかに住民の要望に合うようにアレンジして取り込ませるか、という発想であった」として、「関係づくりのソーシャル・マーケティング」の概念を用いながら、関係づくりの中で主体も行動原理も作り直されていく」と説明している(田中, 1999: 555)。矢吹雄平は自治体が自ら信じる(又は国が正しいと信じる)公共的な財・サービスを一方的に提供する「パターナティ・モデル」から、住民と自治体が一体的に共創する「関係性モデル」への転換を論じる(矢吹, 2010)。

そうした中で、住民と自治体との間でどのような役割分担をしていくかが問われている。

「協働」とは「個人としての私」が何ができるかを考えて行動しつつ、「社会としての私」ができることとできないことを考え、できないものについては「できる」仕組みを考えることだともされ、その実現には話し合いを通じてお互いの価値の再定義と、地域の政治の仕組みの再建が必要だとの意見もある(岩崎, 2003: 114-115)。

それでは住民が主体的に参加していくにあたっては、どのようなことが必要となるのだろうか。前田(1993)は住民参加の推進条件として、次の表 8-1 のとおり説明する。

表 8-1 住民参加を促進するための必要条件

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ①住民が自由に意見を言ったり、質問することの保証 ②発言した意見や決定の影響を確認する手段の確保 ③住民が批判的な分析をしようとしたときでも、利用したい情報が提供される手段の確保 |
|---|

- ④自己表現や問題解決を図るための基本的な教育
- ⑤情報を確認するための十分な時間
- ⑥相談から意見を引き出そうという、政策決定者側の政治的意志

(前田(1993)を筆者修正)

前田(1993)は上記の必要条件を十分に満たしていないケースが多いことを指摘している。

前田(1993)は住民参加を阻害する要因として、自治体側の要因として、①自治体のトップダウン構造(「専門家-素人」、「指導・管理」といった上下関係)、②自らが「育てた」グループには親切だが、勝手に「育てた」グループには冷淡な態度をとる姿勢を挙げ、住民側の要因として、②住民参加の意志、③「参加」なしに要求しようとする姿勢にあるとする。

「住民主体」の活動の意義を薄れさせないためには、自治体が口出しをしないという原則を堅持(辻山,1993:1078)し、住民自治協議会の横の連絡・連携で自主的に対応すべきだともされる(岩崎,2003)。もっとも、「自治体が口出しをしない」ということは、自治体が住民の問題を放置したり、住民のことを理解できなくなるおそれも発生する。既に高齢化が進み自治組織が機能しない場合には、自治体が協議会の設置・運営に関わらざるを得ない(岩崎,2003)とも指摘される。

自治体と住民とのコプロダクションを実施する上で、市民サービスの量、分配、コストや成果を知ること(Percy, 1984)や、相互の期待感や行動を調整すること(Whitaker,1980)が重要だとされる。

2.支援団体と住民主体との関係

Osborne 他は、地方部における住民参加をもたらす上で、①様々なレベルでの住民参加を進めること、②地域コミュニティに対する資金調達や管理を行うこと、③地域の主要人物が地域の能力向上を支援すること、④プロジェクトの成功体験が重要だと指摘する(Osborne,Beattie&Williamson,2002:25)。

支援団体と住民主体との関係については、国際開発学に知見の蓄積がある。

例えば Pradervand(1990)は「意義ある開発」を「ある社会のメンバーたちが、彼ら自身、彼らの隣人たち、彼らがおかれている環境、さらに世界全体に対して創造的にかかわりあいながら、それぞれが持つ潜在的な能力を最大に発揮すること」と定義づけ、「開発は権力と資源との分配、すなわち、誰が何を、如何にして、何故、得るのかという問題に大いに取り組まなければならない。」とする Pradervand=犬飼(1990:17)。

Pradervandは、住民へのインタビューの中で「援助機関が自らのやり方を押し付けることが、プロジェクトを失敗させる原因」だと指摘する。また援助機関がプロジェクトを効率的に実施するにあたって時間を重視し、急ぎ過ぎることが、住民の考え方や違いを生じさせるとする。そして短期間滞在するに過ぎない「専門家たち」による、現地の状況、習慣、文化、そして現地の真実のニーズに対する無知や、住民の関心を呼び起こさないことが、支援を失敗させると指摘する。

滝村(2013)は国際協力機構(JICA)の人間の安全保障に関する草の根協力事業の二事例を取り上げ、(1)住民に直接裨益する事業(研修プログラム、技術指導)と、(2)住民や住民グループに直接働きかける活動(住民の主体的な参加と協調行動を促進する機会の提供)、(3)効果が持続する仕組みをつくる活動とに分類し、住民の一人ひとりの顔が見える、声が聞こえる活動を通して、また、行政や関係諸アクターともつなげることで、住民自身の問題対処・解決能力を高めたとしている。

Schein(2009)は、支援者は、①受援者に主導権を握ってもらい、問題を能動的に解決する立場をとること、②ある程度まで自分のジレンマを自ら解決できるとの自信を与えること、③受援者が協力できるよう、データを明らかにすることが必要だとする(Schein,2009:116-143)。

これらの一連の先行研究から見えてくることは、住民の一人ひとりと対話をし、その主体性を引き出す作用が重要になっているということである。

第3節 個人の自発的な参加動機

1.個人の組織への自発的参加の動機

マッキーヴァーは、コミュニティの発達の法則として、コミュニティ構成員の社会化(人間が社会に一層深く根を張る過程・社会的関係が複雑かつ広範囲になる過程・関係の増大・発達を通し、生活の実現を見出す過程)とともに、個性化(より自律的な存在になること)と、を指摘する(MacIever, 1917)。しかし、コミュニティの構成員の個性化(自律的)するプロセスは明らかになっていない。

それでは個々の住民が自治体との関係の有無を別として、どのようにすれば組織として主体性を発揮していけるのだろうか。まずは個人が主体的に参加する要素を検討していきたい。

個人が組織に参加し続けるか否かは、C・I・バーナードの組織均衡理論(Barnard, 1938)が有益な示唆を与える。組織均衡理論とは、組織が個人にもたらす誘因と、個人の組織に対する貢献の大小で、個人が組織に参加し続けるか否かを決定するというものであり、「誘因 \geq 貢献」であれば組織に留まり組織の成長に貢献する一方、「誘因 $<$ 貢献」となれば、組織を退出するというものである。

桜井政成は、繰り返しつきあいをする関係性においては、自分が利他的に行動することで相手からの返礼が期待できるので、長期的にはお互いに助け合う関係性を維持できるという「互惠的利他行動」(Trivers, 1971)を指摘する(桜井, 2013)。

2.個人のボランティアへの参加の動機

桜井は、ボランティアへの参加動機の内容を、第一に利他主義的アプローチ(他者のことだけを考え、自己犠牲的に奉仕精神に基づく活動を行うとの考え)、第二に利己主義的アプローチ(ボランティアは利己的で自分勝手という考え)、第三に複数動機アプローチとして(①「自分探し」動機、②「利他心」動機、③「理念の実現」動機、④「自己成長と技術習得・発揮」動機、⑤「レクリエーション」動機、⑥「社会適応」動機、⑦「テーマや対象への強化」動機)を挙げる(桜井, 2006; 桜井, 2013)。ボランティア参加の動機を、利己主義や利他主義だけに求めることは現実的には難しく、複数動機アプローチが妥当とされる。

3.他者との関わり

兼川は、国際 NGO 職員への現地職員参加の背景として、家族・隣人・友人のネットワークを挙げている(兼川, 2013: 201)。佐々木、細川他(1993)は、東京都足立区での住民主体の健康な地域づくり活動の経験から、住民活動の継続の主要点として、①「友達がほしい」、「不安を支えあいたい」という参加者の欲求、②専門職による熱意・支援、③同じ関心をもつグループづくり、④グループの交流から他のグループとの地域ぐるみの交流、⑤心がワクワクするような楽しさがあることを挙げる。

全国防災まちづくり大賞を受賞し「日本で一番住みたい団地」と言われる、東京都立川市の大山団地の自治会長を務めた佐藤良子は、自治会主導の大規模なイベントだけではなく、目的がなくとも足を運ぶだけで仲間がいて楽しめるような 2-3 人の小さなコミュニティがあることが、日常的に高齢者を支えるとする(佐藤, 2012: 158-161)。しかしどのようにすれば、他者との関わりが生まれやすくなるのであろうか。次に住民の組織化過程を見ていく。

第4節 住民の組織化過程とリーダーとフォロワーの関係

1.住民の組織化過程

先行研究では、①小グループの形成、②グループ間の関係づくり、③グループ間の関係強化、④分業体制の構築といった流れで説明されるが、その形成過程には数年かかるといわれている。

Krebs & Holley(2002)は、社会におけるレジリエントなネットワークが形成される過程を四段階で説明している。第一段階は利害関係や価値観を共有する集団や組織の中に小さなグループが自然発生的に生まれる段階。第二段階は通訳型ネットワークが最初のハブ役を担い、ハブ・アンド・スポーク・ネットワー

クを形成する段階。第三段階は、弱いつながりを強固にし、様々なハブを作り、小世界のネットワークを形成する段階だとする。リーダーはリーダー候補にハブの橋渡し役を移管するというものである。そして最終段階として中心部と周辺部からなる社会的ネットワークであり、これにより自然な分業体制が構築されるとするが、このような仕組みができ上るには一般的に多くの年が必要とされる。

もっとも、岩永&藤内他(1993)は、1つひとつの事業から自主グループが誕生し住民が主体的に企画立案するまでは約4-5年かかることを指摘している。他方で、住民組織の課題として、高寄昇三は①全世帯加入の強制団体かどうか、②役員の固定化と役職の集中の問題を掲げる(高寄,1979:212-217)。

2.リーダーの役割とフォロワーの関係

では、上記のような自発的な動機をもつ住民をどのように地域活動への参加に結び付けることができるのだろうか。恒久住宅の建設後にその役割を果たせるのは住民組織の長であると考えられる。それでは、これまであまり顔を合わせたことがない住民組織の長と住民との間では、どのような関係が構築されていくのだろうか。リーダーとフォロワー研究の知見を借りて、その関係性をみていくこととする。

リーダーシップ研究は、優れたリーダーに共通する個人的な資質や特性に焦点を当てた特性アプローチ、リーダーとして必要な行動に焦点を当てた行動アプローチ、状況との適合性を考慮したコンティンジェンシー・アプローチ(状況適合理論)(Fiedler,1967)がある(石川,2006)。

状況適合理論においては、リーダーとフォロワーの関係がリーダーシップに最も大きな影響を与えるとされる。Hersey & Blanchard(1977)は、リーダーシップにとって最も影響力のある要因はフォロワーの成熟度であるとする。リーダーシップをリーダーとフォロワーの相互作用については、リーダーシップの交換モデル(LMX; Leader Member Exchange)理論に最も研究蓄積がある(小野,2011)とされる。

Graen & Uhl-Bien(1995)は、25年にわたるLMX理論の発展の変遷を、「第一段階:(リーダーとフォロワーに分類された)二者間関係」、「第二段階:LMX関係の性質と組織に与える影響」、「第三段階:二者間のパートナーシップの形成」、「第四段階:分類された二者間関係をグループやネットワークレベルに統合する」との四段階に分けて説明する。

第一段階に相当する、Dienesch& Liden(1986)の垂直二者連関モデル(The Vertical Dyad Linkage Theory:VDL)では、上司がエネルギーと時間すべての部下に均等には配分できず、重大な業務を分担した、選別された部下との間にエネルギーと時間を費やす一方、それ以外の残余のメンバーには「監視」という公式の権威に直接訴えることで管理し、ここに信頼のおける補助者と通常メンバーとが分類されるとする。第二段階では、リーダーとフォロワーの行動特性によって影響を受けるLMX(リーダーとフォロワーの交換)は役割形成過程を通じて発生し、成熟したLMXの関係は、一般にリーダー、フォロワー、職場集団、組織全体に大変好影響を及ぼす(小野,2011)とされる。

第三段階の研究のGraen & Uhl-Bien(1991)は、リーダーシップは、リーダー及びフォロワーの特性とリーダーシップ関係の成熟度によって形成されるとしつつ、リーダーシップ形成をライフサイクル(Life Cycle of Leadership Making)として見立て、「他人(Stranger)」の段階から、「知人(Acquaintance)」段階を経て、「成熟(Mature)」段階に入るに従い、関係性は個々の利益ではなくチームとしての利益を優先すると指摘する。

時 間



| | 他人 Stranger | 知人 Acquaintance | 成熟 Maturity |
|--------|----------------|--------------------|----------------|
| 関係構築段階 | 役割発見 | 役割形成 | 役割実行 |
| 互恵のタイプ | 即金 | 混合 | 同種のもの |

| | | | |
|-----------------------|-------|-------|-----------|
| 互恵の時間間隔 | 即時 | 幾分の遅れ | 無期限 |
| リーダーとフォロワーの社会的交換 | 低い | 中程度 | 高い |
| 漸増的影響力 | なし | 限定的 | ほぼ無制限 |
| リーダーシップのタイプ: a 交換型 | 行動の管理 | → | 互恵的好意 |
| b 変革型 | 個人利益 | → | チームとしての利益 |

図 8-1 リーダーシップ形成 (Leadership Making) のライフサイクル

(Graen & Uhl-Bien, 1991, 1995 を筆者一部改訂)

なお、第四段階である、Graen & Uhl-Bien (1995)の研究では、課業ユニットに留まらず、相互依存関係に基づき、課業ユニット、部門、組織の境界を超えた、より大きなネットワークとしてリーダーシップとして統合されたものとみる。

Graen & Uhl-Bien の研究のうち、第三段階の「リーダーシップ形成のライフサイクル」には、新設コミュニティで新たにコミュニティ形成に取り組む住民組織の長にとっては有益な示唆がある。それは見ず知らずの住民同士の関係(他人:Stranger)が成熟(Maturity)に至るまでの過程を、時間の経過とともに明瞭に示している。震災復興過程の、特に新設コミュニティでの住民組織の長の悩みとしては、他人ともいえる住民との関係が、どのようにすれば知人(Acquaintance)、または成熟(Maturity)に至るのだろうかということだと考えられる。

3.リーダーの実際上の特性と役割

Zolli & Healy (2012)は、レジリエントなコミュニティや組織の中心には、「通訳型」リーダーと呼ぶべき、舞台裏で支持者を結びつけ、さまざまなネットワークや視点、地域体系、課題を一体的な全体像にまとめ上げる重要な役割を果たしている、とする(Zolli & Healy, 2012:22)。それでは住民組織の役員が、個々の住民との関係性を成熟させるためにはどのような工夫が必要であろうか。

3.1.住民を知ること

Alvesson & Sveningsson (2003)は、強烈な影響力や指導力を人々に行使すること「リーダーシップ」とされることとみられがちであるが、実は、マネージャーの「リーダーシップ」とされることの多くは極めて平凡なものであり、他人の仕事と大差はなく、傾聴し、非公式な会話をし、元気なことであると指摘する。

会田麻里子は仲間のお話をしっかり聞き、自分の思いを説明し、メンバーにリーダーへの共感と活動の中での一人ひとりの存在意義(役割)を与えることで、仲間との信頼感や地域における絆を育てているとする(会田, 2007:27)。吉田&阿部他(2008)は、2007年に行われた宮城県気仙沼市のスローフードフェスティバルの開催に関し、同祭典開催の3か月前にも拘らず、地区住民が協力できた背景の一つとして、外部との橋渡し役が地域の人やその得意技を理解していることを挙げている。

小林(2002)は、ネパールでの住民参加型の村落開発プロジェクトへの住民の不参加の理由のとして、リスク回避(時間のリスク、所得向上につながらない場合のリスク)とともに、①知らされない(区長からの情報共有)、②参加する意義が見出されない(自身に関係がないこと)、③参加することがはばかれる(自分の意見が聞き入れられない、勉強をしていない、男性が決定する)、④既存の社会関係を壊したくない(一時的な支援よりも代々続いた人間関係に亀裂を入れることへの不安)を挙げている。参加する理由として①利益がある(金銭的、物質的、精神的な安らぎ)、②徳を積めるから(歩きやすい歩道を作ること)、③新たな経験ができる(住民にとっての一時的な活動で、一緒に勉強し、語り合い、旅行に行く等のグループ活動に意義がある)、④認められる(活動の中で自分の存在、価値が認められること)、⑤達成感が自覚できるとされる。

表 8-2 住民活動への参加の理由

| 住民活動の不参加理由 | 住民活動への参加理由 | 左記からみられる必要事項 |
|----------------|-------------------------------|----------------|
| ① 知らされない | | 住民への情報共有 |
| ② 参加する意義が見出せない | ①利益がある、②徳が積める、③新たな経験ができる、⑤達成感 | 住民への参加意義の説明 |
| ③ 参加がはばかられる | ④認められる、⑤達成感 | 住民の意見・存在を認めること |
| ④ 社会関係を壊したくない | ④認められる | 住民との関係を維持すること |

(小林(2002)をもとに筆者作成)

Schein(2009)は、メンバー全員における相互の多様な支援関係の状態を「チーム・ビルディング」と呼び、どのような状況でもリーダーは、メンバーが安心感が得られるような状況を作りだすよう、①チームのメンバーの役割、②人間として及ぼしたい影響力の程度、③メンバーの要求や目標を理解、④メンバーのグループに対する個人的、感情的な関わりを知るための、十分な時間が必要であるとした上で、相互に受け入れるプロセスは、相互に探り合う期間が必要であるが、成果をあげるチームは自分の役割を心得て、その役割を果たすことが快いと感じるメンバーがいるチームだとする(Schein, 2009:179-187)。

もともと、顔の見える関係性は農村部等の限られた住民組織では可能かもしれないが、流動性や匿名性が高く、働き方の違い、若年層と高齢層との隔たりなどがあり、都市部の住民組織では難しいとの指摘もある(庄司,2011:93)

3.2.役割をお願いすること

しかし、都市部の住民組織では顔の見える関係性を築くことは本当に難しいことなのだろうか。全国防災まちづくり大賞を受賞し「日本で一番住みたい団地」と言われる、東京都立川市の大山団地の自治会長を務めた佐藤良子は、佐藤(2012)は、自治会のイベントを役員だけで運営しようとするとう人も発想も限られて、あっという間に限界を迎え、新しいことに挑戦する余裕がないとする。

そこでイベントごとに協力員を募集する方式をとり、新たな人材を発掘する場として機能すると説明する(佐藤,2012:57-60)。また、子供の非行、児童虐待、主婦の留守中に子どもを見てもらうため、子どもを安心して預けられる場所や、親や親戚に代わって子育ての相談に乗ってもらう仕組みとして「大山ママさんサポートセンター(大山 MSC)」を設立。その際に、PTAやボランティア活動などで知り合った人たちから「この人なら信用できる」というメンバーをピックアップした、とする(佐藤,2012:107-111)。

山崎(2006)は、都市部の町内会・自治会の活動には活動上のマンネリもみられるとも指摘し、これまでの職業上の経験や技能を地域活動に生かすことが重要であり、スムーズであると指摘する(山崎,2006:129)。

地方部では、年 4-5 回のワークショップの開催で、地域課題や理想、具体的な解決策や実施策を検討していくことや、「暮らし」に根ざした住民同士の日々のコミュニケーションで必要な役割が生まれてくるとの見方もある(伊藤,2011:230)。

3.3.楽しめること

山崎(2006)は、農村部での高齢者による休耕田活用に参画する要因の一つとして、参加者が生きがいと楽しみを作っていることを挙げる。吉田&阿部他(2008)は、2007 年に行われた宮城県気仙沼市のスローフードフェスティバルの開催に関し、同祭典開催の 3 か月前にも拘らず、地区住民が協力できた背景の一つとして、自分自身が地域づくりを「楽しむ」ということだと指摘している。佐々木,&細川他(1993)は、東京都足立区での住民主体の健康な地域づくり活動の経験から、住民活動の継続の主要点の一つとして心がワクワクするような楽しさを挙げている。

3.4.ガバナンスと住民との役割分担

山崎(1999)は、住民組織の部会発展は、地域活動への意欲や関心のある住民の掘り起こしと、住民の生活環境に密着した活動に取り組めるかどうか次第であるとする。もともと、優秀な人材を「発掘」しよ

うとするよりも、人材が生まれる仕掛けと環境を整える重要性が指摘されている(山形県川西町吉島地区の全戸加入のNPO法人「きらりよしじまネットワーク」の高橋氏の見解:伊藤,2011:224-225)。

後藤(2007)は、地域リーダーとされる人たちは必ずしも一人でリーダーシップをとっているのではなく、もう一人のリーダーと一緒にリーダーシップをとる仲間たちがいるとする。麻生(2007)は地域リーダーの育成には、①リーダーが作ったネットワークや、②社会的制度や環境整備(有給スタッフの存在)が必要とする(麻生,2007:49-50)。

山崎(1999)は、住民それぞれの活動条件、関心、能力を活かした役割分担を進めることが必要であり、①組織の協議調整能力の向上、②活動の実行体制の確立(部会設置)、③民主性、科学性、公平性の確保=運営管理の近代化が必要であるとしているが、NPO法人「きらりよしじまネットワーク」では、地域活動の実質的な担い手として20~35歳の若年層を自治部会、環境衛生部会、福祉部会、教育部会の4部門に配置しているとするが、重要なことはその仕組みを作るまでに3年間の期間をかけて徹底的に話し合い、自身が思い描くイメージの共有や、「自分たちの問題だ」と気づくに至ったことが重要だとされる(伊藤,2011:224-226)。

全国防災まちづくり大賞を受賞し「日本で一番住みたい団地」と言われる、東京都立川市の大山団地の自治会長を務めた佐藤良子は、自身が自治会長就任前の課題として①自治会主催イベントが少ないこと、②会長の人事権が強い場合には自治会に新たな意見が取り入れられないこと、③会計の不透明さを挙げた上で、①催しを頻繁に行い、②三役の選出方法を推薦投票で行うこと、③自身が会計監査役を行うこととしたと説明する(佐藤,2012:31-42)。

佐藤(2012)は、他方で、自治体の財産である住居や設備に問題が発生した場合には、具体的な話し合いが必要であり、第三者が間に入ると伝言ゲームになるので、住民自身に担当者に連絡してもらうこととし、担当者の対応が悪いとかすぐに対応してもらえない等の問題が発生したときに自治会が自治体に対応をとる(佐藤,2012:95)としている。佐藤の指摘は、復興公営住宅の不具合等をすべて住民組織の長が対処しなければならず、過重負担となる状況を緩和する可能性がある。

3.5.活動経験を積むこと

日本全国の都市圏や地方圏の23名の地域リーダーについてのヒアリングを行った会田麻里子は、次世代のリーダーは、現在の地域活動に仲間として参加し、リーダーの使命感を共有し、活動に意欲を持ち、活動の意義を実感し、地域活動を協働する経験を通じて育ってくると指摘する(会田,2007:27)。麻生(2007)は地域リーダーの育成には、日々の活動、が必要であるとする(麻生,2007:49-50)。

第5節 本章のResearch・Question

上記のように住民による主体性発揮に関しては、先行研究で様々な説明がなされているが、震災復興の過程において、住民がどのように主体性を発揮したのかは、十分に明らかにされていない。

東日本大震災からの震災復興過程で、恒久住宅に入居していない被災者の方々や、入居後、十分な時間が経過していない中で、現時点(2017年1月)で検討する課題としては時期尚早かもしれないが、今後の震災復興過程を検討するための参考として、震災復興からの約5年半に収集したデータを整理して述べていくこととしたい。

そこで本論では、震災復興の過程で住民が主体性を発揮したプロセスを明らかにするために、次の問いを設定する。

小 RQ8-1:震災復興過程で、住民組織が主体性をどのように発揮したのか。

小 RQ8-2:震災復興過程での自治体や支援団体の支援は住民の主体性発揮にどのような役割を果たしたか。

小 RQ8-3:震災復興過程で、住民組織はその5つの機能(※)をどのように獲得・発揮したか。

※①規範形成機能、②紛争解決機能、③対外関係調整機能

④住民の役割・参画創出機能の創出機能、⑤住民生活の豊かさ創出機能

第6節 結果

第1章の「5. 調査対象の選定」で記載した調査対象者から得たデータを、修正版グラウンデッド・セオリー・アプローチ(M-GTA)のオープン・コーディングに基づき、①住民自身の主体性と、②支援者(支援団体や自治体)による配慮とに分類をして、概念生成を行った。何故ならば、住民の主体性は住民自身による場合と、支援者との相互関係によるものによって成立するものであるからである。

1.概念生成

1.1.住民組織の主体性

分析の結果、住民自身が主体性を発揮する過程に関し、オープン・コーディングを行った結果、その事象や過程、課題等から16個の概念が生成された(下記表 8-3 参照)。

表 8-3:住民組織が主体性を発揮する過程に関する代表的な概念一覧

| 概念 | 定義/代表的な語り |
|------------------|---|
| 震災前の取組 | 【定義】 震災前から住民主体の取組がなされていたこと |
| | 【代表的な語り】 自治体13「自治体が組織を作ってくれと頼んだわけではない。昔から培ってきた連携。まとめ。学区民の運動会。常に一緒にいろんな場面で協力してきたことがベース。」 |
| イベント開催を通した主体性 | 【定義】 イベントの開催を通して、住民の主体性が発揮されること |
| | 【代表的な語り】 支援団体 xv「何か実際に事業やイベントを作って、体を動かすことで、若い人たちもちゃんとした考えを持って、年配の方たちもただ口だけじゃなくて、こういうようにすごい一生懸命動くんだったなっていうような、頭で考える信頼じゃなくて、体感する信頼が生まれる」と実感し、住民さんの行動にも変化。」 |
| 支援団体に鼓舞された主体性 | 【定義】 住民が支援団体に鼓舞されて主体的に地域づくりに参加すること |
| | 【代表的な語り】 住民組織 N-2「震災のときはかなり何で生きてるんだろう、こんな状況だったら生きていたくない、生きていても意味がない。そういう心の中でいろんなNPOとかボランティアさんが来て、うんと努力してやってくれたと。そういう努力に自分も文句言いながらちゃんとして、方向性持って生きていきたいって、そういうきっかけを作ってくれた。」 |
| 地域とのつながりを意識した主体性 | 【定義】 住民が地域とのつながりを意識して主体的に地域づくりに参加すること |
| | 【代表的な語り】 住民組織 E「被災した人が、終の棲家としての、復興公営住宅に入るためにはコミュニティしかないと思っていたので、『コミュニティとは』というのを語れないといけないと思っていたから、住民みんなが必死で、モチベーションもそこにあった。」 |
| 女性の力 | 【定義】 住民主体のコミュニティ形成において女性の力が重要であるということ |
| | 【代表的な語り】 支援団体 v「主体的にまちを育てるのはお母さんたちであり、その反対があれば進まない。そのためにお母さまたちの疑問や不安を聞く必要があるし、その部分をケアしなければならない。」 |
| 支援が必要な住民への対処 | 【定義】 孤立している人や体が不自由な方など、支援が必要な住民への対処 |
| | 【代表的な語り】 住民組織 O「郵便受けに入れて、たまってるのあんですよ。そうしたら、いないのは何してんのかなって思って、それ持って、行きますよ、部屋へ。どうしたのって。(中略)気になっからね。そういう人もいます。」 |
| 住民組織の長が自 | 【定義】 住民組織の長が自分の考えをもつことが、住民主体につながる |

| | |
|----------------|--|
| 分の考えを持つこと | 【代表的な語り】自治体9「自分としては、この街をどのようにしていきたいかというところを明確に持っておられる、対話能力があるリーダー（会長等には限らない）こそが信頼できし、成功もしている。」 |
| 個々の意見の尊重 | 【定義】 会議等で個々の住民の意見を尊重することが、住民主体につながること 【代表的な語り】住民組織 E「まちづくりの会合で、住民のモチベーションが上がったのは、各人の意見が 100%認められる点があったからだとも思う」 |
| 上手に適材適所に巻き込む | 【定義】 住民の組織の長が、個々の関心等に合わせ、住民活動に巻き込むこと 【代表的な語り】 支援団体 i「（自治会長は）住民を一人にせず、個々の住民にしかできない特技（安くて良いものを見つけることなど）を見つけ出し、役割を担ってもらい、諭す訳でも引っ張ってくる訳でもなかった。」 |
| 個々の住民を把握できない | 【定義】住民組織の長が個々の住民の状況を把握できないこと 【代表的な語り】 住民組織 A「昨年 12 月まで災害住宅の中にいる人が世話をする人がいたが、びたっと来なくなった。住宅内のことだからわからない。（中略）旧町内の人たちはどうしたのか結構気にしている。」 |
| 不平不満やトラブルへの対処 | 【定義】 住民組織の長が、住民の不平不満やトラブルに直面すること 【代表的な語り】 住民組織 N-2「どこの仮設にもとんでもない人間ってのはおるもんで、それに引っかき回されて自治会がなくなったりっていうこともある」 |
| 住民意見の集約の難しさ | 【定義】 住民の組織の運営には、意見集約の難しさがあるということ 【代表的な語り】 住民組織 G「意見を言わない人は言わないし、意見があったとしても、自治体に対する不平不満が繰り返され、非常に大きな労力がかかった。」 |
| 金銭管理の問題 | 【定義】 金銭管理の問題が住民組織の運営を難しくするということ 【代表的な語り】 住民組織 R「自身が会長に就任したのは、町内会の資金面でのトラブルを受けたもの。」 |
| 役員にかかる作業負担 | 【定義】 住民主体の反作用として、住民組織の役員に過重な負担がかかること 【代表的な語り】 住民組織 G「今は『自分のためだ』と思って、勢いで過去の八十数回の会議を一生懸命こなしてきたが、あと何年もつのだというところもある。住民が一生懸命頑張りすぎると、やはりどこかで限界がくる。」 |
| 経費負担面での自立 | 【定義】 住民主体で資金を獲得・循環させる等の経費面の自立や課題 【代表的な語り】 住民組織 O「（区費）は、今年 400 円欲しかったんですよ。したら、300 円で終わってしまいました。それなりに、行事やればいいわけだし。（中略）1 回目の無料だったの、100 円取ったほうが、気軽に食べられていいんじゃないかっていうんで、100 円取りましょう（中略）ということ。」 |
| 自治体の資金提供に対する批判 | 【定義】 自治体による資金提供に対する批判 【代表的な語り】 支援団体 x「予算も低予算でできてるんですけど、前、行政の視察かなんかで『この資料いいねって言って、30 万くらい落としてくよ』って言われたときに、急にやる気をなくすというか、あんなに必死こいてやりくりしてて、うまくいったものを、ぽんと来て、いきなし、でき上がってるものに対して・・・、でき上がってるんだから（お金は）要らない」 |

（筆者作成）

まず住民主体の機運は、特に伝統的コミュニティにおいては、震災前からのコミュニティ活動が活発であったことや、自治体と住民との協働のまちづくりが奏功した例もあり、「震災前からの取組」として概念化した。また、住民がイベント開催（「イベント開催を通じた主体性」）、支援団体に鼓舞されること（「支援

団体に鼓舞された主体性)、地域とのつながりを感じること(「地域とのつながりを意識した主体性)」が発揮されるケースもあった。

また、住民組織の長の役割が重要であることも明らかになってきた。住民組織の長は、「不平不満やトラブルへの対処」、「支援が必要な住民への対処」といった課題への対応に追われる他、「住民意見の集約の難しさ」にも直面する。住民組織の長や役員のエネルギーや時間の負担を生じさせるとの意見も聞かれ、それを「役員にかかる作業負担」として概念化した。これらへの対処などには、住民組織の長自体もしっかりとした考えを述べてきたことから「住民組織の長が自分の考えを持つこと」として、さらに概念化した。

続いて、住民組織が個々の住民とどのような関係をもつかの観点から、個々の住民への配慮に関する概念が生成された。まず新設コミュニティで活動の日が浅い場合には、住民組織の長が個々の住民を把握できないケースが多く、「個々の住民を把握できない」と概念化した。しかし、震災復興過程で住民同士が話し合いをする機会がある場合に、個々の住民が意見を出しにくいことや、反対に住民組織の長が住民の意見が尊重した場合に、住民の積極的な参加がみられたことから、これらを「個々の意見の尊重」として概念化した。また伝統的コミュニティや、共同生活が長くなる中で、住民組織の長は個々の住民がもつ能力、趣味、得意技、関心などを見つけ、そうした能力等を住民活動に活かすケースもみられる。それを「上手に適材適所に巻き込む」として概念化した。

最後に住民組織の資金的な側面に関する意見をいくつかに概念化した。特に伝統的コミュニティの住民組織においては住民組織の資金管理を巡って住民組織の運営が難しくなる場合がある事例がいくつかあったことから、これを「金銭管理の問題」として概念化した。これに対し新設コミュニティにおいては、自治会費の徴収や自治体等からの資金提供に関する言及や、水道光熱費等の費用負担感、費用配分に関する言及、そして参加費徴収や、自治会費の値上げ等の意見も見られた。これらの言及を「経費負担面での自立」として概念化した。最後に、主として支援団体関係者の意見として、自治体が住民組織に対して付与する資金提供について、少額の住民負担で住民活動を回してきた住民の自助努力を損なうことに対する批判的な意見が見られたことから、「自治体の資金提供に対する批判」として概念化した。

1.2.支援者による配慮

分析の結果、支援者による配慮に関しては、その事象や過程、課題等から7個の概念が生成された(下記表 8-4 参照)。また、支援者による配慮に関しては、一部、第 5 章で検討した「概念」の中に住民主体と密接な関連をもつものがあることから、4つの概念を再掲して補足することとし、合計11個の概念を生成した。

表 8-4: 支援者による配慮に関する代表的な概念一覧

| 概念 | 定義/代表的な語り |
|-------------------------|---|
| 住環境の改善支援 (第5章:再掲) | 【定義】 住民組織による住環境改善要求を自治体が支援すること |
| | 【代表的な語り】 住民組織 E「突貫工事で仮設住宅を建設したために、砂利が多く、街灯がなかったために、高齢女性が転倒したり、降雨時に玄関前に雨水が溜まって入れない等の問題があった。通常の町内会と同様の組織であってはならず、自治体とは距離をとったり、ある種『労使交渉』のようなものでなければならぬと感じていた。」 |
| 住民トラブルの対応 支援(第5章:再掲) | 【定義】 住民組織が住民トラブルの対応を自治体が支援すること |
| | 【代表的な語り】 住民組織 A「昨年 12 月まで災害住宅の中にいる人が世話をする人がいたが、ぴたっと来なくなった。住宅内のことだからわからない。(中略)旧町内の人たちはどうしたのか結構気にしている。」 |
| 自治体の積極的な | 【定義】 恒久住宅の自治会形成に自治体が積極的に関与すること |

| | |
|-----------------------------|--|
| 自治会形成支援 (第5章:再掲) | 【代表的な語り】自治体6「災害公営住宅の支援は、被災コミュニティの支援では絶対に必要だと考える。災害公営住宅との関係は、まったく新しい取り組みになるので、私たち自治体職員も積極的に入りサポートをしてきた。災害公営住宅のコミュニティ支援は、入居者同士の基盤となる、自治会形成が急務であり、自治会が立ち上がるまでは、自治体職員が足しげく現場に通った。」 |
| 制度面での支援 (第5章:再掲) | 【定義】自治体が住民組織を、制度の紹介や活用で支援すること 【代表的な語り】自治体8-1「自治体としては自治会が立ち上がれば良いので、自治会形成からは身を引き、制度面での側面支援、例えば、自治会への資金提供(育成奨励金)や、集会所の椅子や机を世話役人会で購入するための補助金提供等を行っている。」 |
| 自治体の住民組織 運営からの距離感 | 【定義】自治体は住民組織の運営とは距離感をとること 【代表的な語り】自治体11「自分たちの地域に、新たに被災者が暮らす住宅や団地ができあがり、新たにコミュニティが形成されるという場合に、自治体が『ああしなさい』『こうしなさい』といったら、自治体主導になってしまう。」 |
| 自治体との関係での 「住民主体」の 反作用 | 【定義】自治体との関係で「住民主体」を主張しすぎることのマイナス面 【代表的な語り】自治体32-2「自治体とNPOとの協働を述べる際に、「対等な関係」とはいうが、実際には市民が自治体側を下にみる場合もある。例えば、まちづくりの議論では『俺たちが主体で決める議論だから、自治体は口を利くな』といった発言も見られた。自治体には自治体なりの経験値や知見があるにも拘わらず、コミュニティが既に形成され主体性が強いと裏目に出る場合もある。」 |
| 過剰支援の抑制 | 【定義】支援団体や自治体が、住民のため、過剰支援を差し控えること 【代表的な語り】支援団体 ii「『我々は何でもします』という関係も長続きはしない。そうすると、『貴団体は地域を使ってお金儲けをしているんだろ』という関係になってしまい、住民の依存体質を生んでしまい、当事者意識は生まれない。」 |
| 住民の 当事者意識の喚起 | 【定義】支援団体が、住民の当事者意識を喚起するよう考慮していること 【代表的な語り】支援団体 vi「住民のモチベーションが大切であり、モチベーションが喚起されないものは、『事務局案』の押しつけになる」、「最終的には、住民組織が責任を負う以上、住民が考えた取り組みであれば、提案者の責任感や当事者性が生まれることとなる。」 |
| 住民ニーズや関心の 観察と実現 | 【定義】支援団体による住民ニーズ等の観察・実現が住民主体につながる事 【代表的な語り】支援団体 xiv「住民の主体性を尊重するには、小さなニーズでもひとつひとつ確実に実現していくことで、取り組みたい思ったことが実現することや、やり遂げた満足感などを皆で共有し、次の事業に繋がる」 |
| 住民の動きへの 支援団体の 側面支援 | 【定義】どのように動けば良いかわからない住民を支援団体が側面支援すること 【代表的な語り】支援団体 ii「まずは住民とのスピード合わせと目標合わせを行った。一般に住民に『これをしてみたい』と思うことがあるが、それを実行に移せない点が住民のネックであり、挫折の原因でもあった。」 |
| 住民の力の活用 | 【定義】支援団体として住民の力を活用することが住民主体の機運を生むこと 【代表的な語り】支援団体 viii「住民さんが持っている力があると思うので、あまり『やってあげる』ではなく、その住民さんの力を生かすようなかわりが必要になる」 |

(筆者作成)

まず第5章を中心に見てきたとおり、自治体は住民組織の仮設住宅での「住環境の改善支援」や、「ト

ラブル対応支援」を行ってきた。また、恒久住宅期に入る前に「自治会の形成支援」、自治会が形成された後には「制度面での支援」を行ってきた。他方で、自治体は自治体主導の住民組織づくりを避けようとする意識がみられた。そこで、「自治体の住民組織運営からの距離感」という概念を生成した。

他方、「住民主体」がすべて肯定的に捉えられるかというかそうではなく、住民組織が「住民主体」を背景に自治体との関係を乱暴に拒絶する例や、仮設住宅期を中心に自治体に不平不満をぶつけるだけのケース、自治体を下にみるような議論を展開する場合もあった。こうしたケースを「自治体との関係での『住民主体』の反作用」として概念化した。

次に自治体と支援団体双方に共通する意見として、過剰な支援は、却って便利屋扱いをされたり、「金儲けをしている」といった批判を招来したり、自分で頑張ろうとする機運を阻害する場合があるとの指摘がある。そうした意見を「過剰支援の抑制」として概念化した。最終的には住民自身が選択するものであるから、支援団体としては、住民自身のモチベーションや当事者意識を喚起する必要性を指摘した。これを「住民の当事者意識の喚起」として概念化した。また、支援団体が住民のニーズや関心などを確認し、それらを実現していくことも住民主体につながるとの意見もあったことから「住民ニーズや関心の観察と実現」として概念化した。さらに、住民組織の中には例えばイベント開催等をどのようにすれば良いのか分からないことがあった。そうしたときに、支援団体がノウハウを提供し、実際には住民組織が実践するような形で支援することもあり、概念「住民の動きへの支援団体側面支援」を生成した。さらに支援団体としては、住民自身もつ現地の知見や力を活用するなどの動きがみられたが、これらを「住民の力の活用」として概念化した。

2.概念のカテゴリー化

2.1.住民組織が主体性を発揮する過程の概念のカテゴリー化

上記で生成した概念を、定義や意味合いに応じて、カテゴリーとして整理した結果、住民組織が主体性を発揮する過程については5つのカテゴリーが生成された。さらに住民組織がもつ①規範形成機能、②紛争解決機能、③対外関係調整機能、④住民の役割・参画創出機能、⑤住民生活の豊かさの創出機能といった、5つの機能から分類すると、「住民の役割・参画創出機能＋住民生活の豊かさ創出機能」、「紛争解決機能」、「規範形成機能」の3つのカテゴリー・グループに整理され、収束した。

表 8-5:住民組織が主体性を発揮する過程に関するカテゴリー・グループ、カテゴリー、概念

| カテゴリー・グループ | カテゴリー | 概念 |
|-------------------------------|------------|-------------------|
| 住民の役割・参画創出機能 ＋住民生活の豊かさ創出機能 | 住民の主体性発揮 | 震災前の取組 |
| | | イベント開催を通じた主体性 |
| | | 支援団体に鼓舞された主体性 |
| | | 地域とのつながりを意識した主体性 |
| | 個々の住民の巻き込み | 個々の意見の尊重 |
| | | 上手に適材適所に巻き込む |
| 個々の住民を把握できない | | |
| 紛争解決機能 | 課題への対応 | 不平不満やトラブルへの対応 |
| | | 支援が必要な住民への対応 |
| 規範形成機能 | 意見集約 | 住民組織の長が自分の考えを持つこと |
| | | 役員にかかる作業負担 |
| | | 住民意見の集約の難しさ |
| | 資金管理 | 金銭管理の問題 |

| | | |
|--|--|----------------|
| | | 経費負担面での自立 |
| | | 自治体の資金提供に対する批判 |

(筆者作成)

(1) 住民の役割・参画創出機能＋住民生活の豊かさ創出機能

住民組織が主体性を発揮する過程について生成した「震災前の取組」、「イベント開催を通じた主体性」、「支援団体に鼓舞された主体性」、「地域とのつながりを意識した主体性」の4つの概念は、いずれも住民が主体的になる経路を示したものであり、「住民の主体性発揮」としてカテゴリー化した。また、住民主体となるには、個々の住民をどのように取り込んでいくかも重要な要素となる。「個々の意見の尊重」「上手に適材適所に巻き込む」「個々の住民を把握できない」の3つの概念は、個々の住民を巻き込んでく上で、住民組織の長が認識する上で重要と考えられるものであり、「個々の住民の巻き込み」として概念化した。以上二つのカテゴリーは、住民組織がもつ「住民の役割・参画創出機能」に関連する。また、住民自身が主体的に行動することで住民の豊かさを創出することから「住民生活の豊かさ創出機能」として整理した。

(2) 紛争解決機能

住民組織の「不平不満やトラブルへの対応」、「支援が必要な住民への対応」の2つの概念は、住民が抱える課題に対して、住民組織が対応するものである。これらは住民同士の紛争や負担の分担等にも関連するものであり、「課題への対応」としてカテゴリー化した。また、「課題への対応」はカテゴリー・グループでは「紛争解決機能」とした。

(3) 規範形成機能

「住民組織の長が自分の考えを持つこと」、「役員にかかる作業負担」、「住民意見の集約の難しさ」の3つの概念は、いずれも住民組織の意見集約に係る概念であり、これらをまとめて「意見集約」としてカテゴリー化した。また、「金銭管理の問題」、「経費負担面での自立」、「自治体の資金提供に対する批判」については、いずれも資金管理に関する概念であることから、これらの概念をまとめて「資金管理」としてカテゴリー化した。その上で、「意見集約」と「資金管理」は何れも住民組織の規範形成に関わるものであることから、これらを「規範形成機能」としてカテゴリー・グループ化した。

2.2. 支援者による配慮の概念のカテゴリー化

上記で生成した概念を、定義や意味合いに応じて、カテゴリーとして整理した結果、住民組織が主体性を発揮する過程については5つのカテゴリーが生成された。さらに住民組織がもつ①規範形成機能、②紛争解決機能、③対外関係調整機能、④住民の役割・参画創出機能、⑤住民生活の豊かさの創出機能といった、5つの機能から分類すると、「紛争解決機能の支援」、「規範形成機能の支援」、「住民の役割・参画創出機能＋住民生活の豊かさ創出機能の支援」の3つのカテゴリー・グループに整理され、収束した。なお、カテゴリー・グループ化していないが、支援者による配慮の全体が、住民組織がもつ対外関係調整機能になる。

表 8-6: 支援者による配慮に関するカテゴリー・グループ、カテゴリー、概念

| カテゴリー・グループ | カテゴリー | 概念 |
|---------------------------|--------------|---------------------|
| 紛争解決機能の支援 | 自治体の住民課題解決支援 | 住環境の改善(第5章:再掲) |
| | | トラブルの対応(第5章:再掲) |
| 規範形成機能の支援 | 組織基盤形成支援 | 住民組織形成支援(第5章:再掲) |
| | | 制度面での支援(第5章:再掲) |
| 住民の役割・参画創出機能＋住民生活の豊かさ創出機能 | 支援量の調整と住民主体 | 自治体との関係での「住民主体」の反作用 |
| | | 自治体の住民組織運営からの距離感 |

| | | |
|------|--------------|--------------------|
| 能の支援 | | 過剰支援の抑制 |
| | | 住民の当事者意識の喚起 |
| | 住民のポテンシャルの活用 | 住民主体の動きへの支援団体の側面支援 |
| | | 住民ニーズや関心の観察と実現 |
| | | 住民の力の活用 |

(筆者作成)

(1)紛争解決機能の支援

住民主体との関係における支援者の役割としては、まず自治体が仮設住宅に関する住民組織の課題解決を支援してきたことが挙げられる。概念として生成された「住環境の改善」は主として自治体で対応していくものである。また、住民同士の「トラブルの対応」という概念についても、自治体や警察による支援が必要なものもある。これら二つの概念は「自治体による住民課題解決支援」としてカテゴリー化した。また、「課題への対応」はカテゴリー・グループでは「紛争解決機能の支援」とした。

(2)規範形成機能の支援

「住民組織形成支援」と「制度面での支援」の2つの概念は、いずれも主として自治体が恒久住宅の入居者の住民が組織として活動する基盤を提供するものである。そこでこれら二つの概念をまとめて「組織基盤形成支援」としてカテゴリー化した。また組織形成基盤が形成されることえ、組織としての規範形成を下支えするものであることから、カテゴリー・グループの中では「規範形成機能の支援」とした。

(3)住民の役割・参画創出機能＋住民生活の豊かさ創出機能の支援

仮設住宅期やまちづくり検討期においては、「住民主体」を強調する中で、「自治体との関係での『住民主体』の反作用」が生じる側面もあった。他方で震災から時間が経過していく中、特に仮設住宅期の後半から恒久住宅期に入ってから、自治体や支援団体は「住民の当事者意識の喚起」のために、「過剰支援の抑制」、「自治体の住民組織運営からの距離感」を取り始めた。これらの概念は何れも支援量と住民主体との関係性を示すものであり、「支援量の調整と住民主体」としてカテゴリー化した。

これに対し、「住民主体の動きへの支援団体の側面支援」、「住民ニーズや関心の観察と実現」、そして「住民の力の活用」の3つの概念は、いずれも顕在化していなかった住民の力を活用するものであることから、「住民のポテンシャルの活用」としてカテゴリー化した。「支援量と住民主体」、「住民のポテンシャルの活用」というカテゴリーは、いずれも「住民の役割・参画創出機能」を支援したり、「住民生活の豊かさ創出機能」という二つの機能を支援するものであることから、カテゴリー・グループの中では「住民の役割・参画創出機能＋住民生活の豊かさ創出機能の支援」とした。

3.結果のモデル化

上記では、住民組織がもつ5つの機能が「震災復興過程における住民の主体性発揮」という側面と「支援団体による配慮」という支援の側面を通して形成されることを見てきた。そこでそして生成した概念をまとめたカテゴリー同士の関係性を見ていくことで、一定の理論的説明が可能と判断した。

そこで、図 8-2 のとおり、カテゴリー間の影響の方向性を矢印で示していくことで、住民の主体性発揮のプロセスを図式化した。

第8章 住民の主体性 (Theory Building)

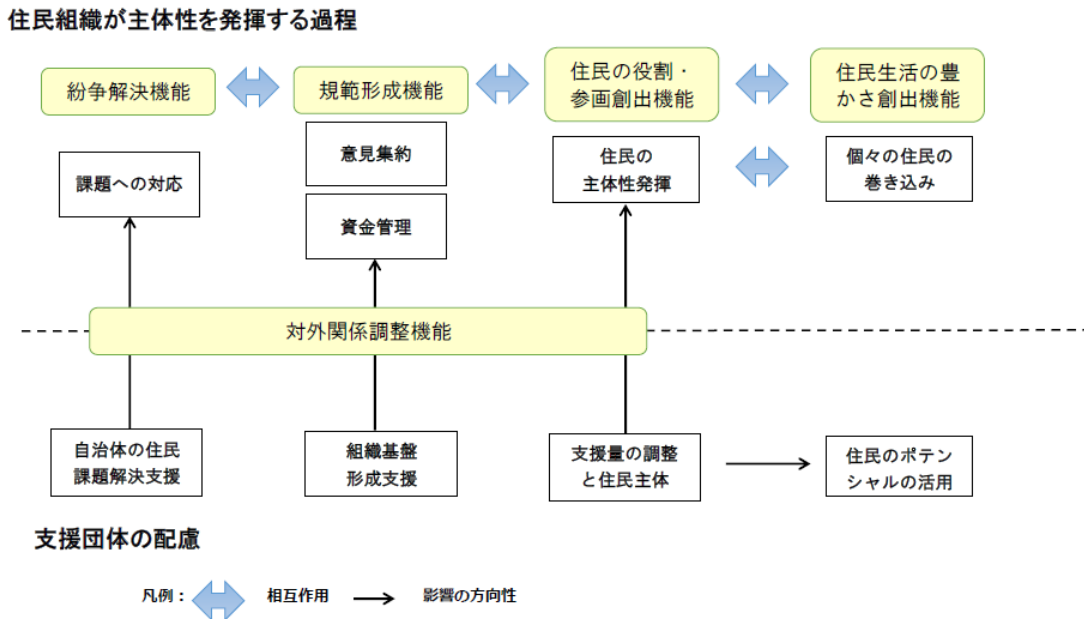


図 8-2: 住民の主体性形成モデル(筆者作成)

住民が主体性を発揮する過程は、住民同士のトラブルや支援が必要な住民への対応等の「課題への対応」から始まった。特に仮設住宅から新たな住民同士で形成される新設コミュニティにおいては、住民同士の関係も浅く、こうした住民の課題への対応には、「自治体の住民課題解決支援」の補完があって、紛争解決機能が果たされる。また紛争の解決が図られる中で、規範形成機能も徐々に培われていくこととなる。また自治体や支援団体は「住民組織の基盤形成支援」を行う一方で、住民組織は「意見集約」や「資金管理」を通して規範形成機能を果たすとともに、紛争解決機能にも影響を与えることとなる。

また震災復興過程が進行し、恒久住宅期に近づくにつれ、支援団体と自治体の「支援量の調整と住民主体」との関連が重視され、「住民のポテンシャルの活用」が図られるようになる。このような支援者の対応は、支援団体等に鼓舞された住民が主体性を発揮する一方、支援が減少していくことにより、「住民の主体性発揮」の余地が出てきて、住民の役割・参画機能が発揮され始める。本質的な意味で住民生活が豊かになってくるのは、個々の住民が活動主体として参画していくことであり、住民組織の長による「個々の住民の巻き込み」が行われることで、個々の住民がその特技や関心に応じた能力を発揮していくこととなる。

第7節 小括

本章では住民が主体性を発揮した過程と、自治体や支援団体の支援と主体性発揮の関係、住民組織が①規範形成機能、②紛争解決機能、③対外関係調整機能、④住民の役割・参画創出機能の創出機能、⑤住民生活の豊かさ創出機能を発揮する過程を分析してきた。

自治体が住民主体に貢献できる要素として、先行研究では①情報提供、②資源育成と委譲、③補助金があるとされてきた。本章の分析結果では、自治体は新設コミュニティでの住民組織の紛争解決機能や規範形成機能の発揮に貢献をしてきた。他方、規範形成機能のカテゴリーの「資金管理」を構成する概念の一つとして「自治体の資金提供に対する批判」があった。これは補助金獲得による利得を得ようとする者への警告としての Thomas(1995)の指摘とは若干異にするものであるであり、むしろ住民組織の

資金管理の規律の問題であったり、個人や社会の意識を変化させることが難しいとするもの(岡本,2003;矢吹,2010)である。

それでは住民参加は何によってもたらされるのであろうか。本論で検討してきた「住民の主体性発揮」の 카테고리を形成した、4つの概念「震災前の取組」、「支援団体に鼓舞された主体性」、「イベント開催を通じた主体性」、「地域とのつながりを意識した主体性」が参考となる。

「震災前の取組」は主として伝統的コミュニティの中でも発揮されるものであるが、公民館運営をはじめとする「協働のまちづくり」の例にみられるように、Thomas(1995)が指摘する権限移譲の取組が有効となるのかもしれない。「支援団体に鼓舞された主体性」は他者が自分の地域の復旧・復興に邁進した姿に鼓舞されたものであり、震災復興の特徴(第3章:平時と震災復興過程の相違)でもあり、支援団体による支援の効果(第5章:震災復興とソーシャル・キャピタル)にも関連するものであろう。

イベント開催は住民同士のコミュニケーションを円滑化するだけではなく、個々の役割や得意技、関心等を理解する機会になる。

「地域とのつながり」の意識は、分析データの中からは、恒久住宅が「終の棲家」という意識や、昔お世話になった地域の方々への返礼の意味も示唆される。

Schein(2009)は、「チーム・ビルディング」には、時間をかけてチームメンバーの役割や影響力、そしてメンバーの要求や目標の理解が必要だとしているが、住民組織の主体性の発揮過程の 카테고리として生成された「個々の住民の巻き込み」という 카테고리と、支援者側の配慮の 카테고리として生成された「住民のポテンシャルの活用」は、個々の住民(=チーム・メンバー)を理解しようとする姿勢と同様である。小林(2002)が指摘するように、個々の住民参加の理由の中には「認められること」や「達成感」も存在する。ただ、個々の住民の関心をどのように役割につなげていくかについては、東京都立川市の大山団地の自治会長を務めた佐藤良子とその著書(佐藤,2012)で示したとおり、多分に住民組織の長の観察力によるものも大きい。Graen & Uhl-Bien(1991)、Graen & Uhl-Bien(1995)のリーダーシップ形成(Leadership Making)のライフサイクル(図 8-1 参照)にあるように、リーダーとフォロワーの関係が、「他人」→「知人」→「成熟」となるにつれ、「役割発見」→「役割形成」→「役割実行」という流れになるが、住民組織の長がそこまでの関係を構築していけるかどうかカギとなりそうである。個々の住民を理解することには、時間を要するプロセスでもあり、そのような時間資源を有する余地があるのは、震災後作業量が増加した自治体ではなく、仮設住宅期やまちづくり検討期では支援団体であり、恒久住宅期に入ると住民組織、特に住民組織の長や役員となる。

もっとも、住民が主体性を発揮した過程で生成した概念の一つに「個々の住民を把握できない」があり、住民組織の長が個々の住民を把握することは難しく、震災から5年目で恒久住宅に入り始めた時点で、住民組織の長にそこまで求めることは酷なのかもしれない。

最後に住民組織がもつ5つの機能についての考察を述べておきたい。住民組織のうち、伝統的コミュニティにおいては組織基盤が一程度確立されており、①規範形成、②紛争解決の機能は一程度機能していたと考えられる。震災復興過程の初期の段階でも、住民の役割や参画が一程度機能していたとも考えられる。その中で、対外関係をいかに調整し、震災後の人口減少下のコミュニティにおいて⑤住民生活の豊かさを創出するかがカギとなりそうである。

新設コミュニティに関しては、本章でも詳しく検討してきたとおり、上記の5機能を1から形成していくところから始まる。もっとも、新設コミュニティに対する支援の重要性は自治体や支援団体は理解しており、③対外関係調整機能が支援者の助けで最初から準備され、他の4機能(①規範形成、②紛争解決、③住民の参画・役割、④住民の豊かさ)を補完してもらおう関係にある。しかし、本論で検討したとおり、震災復興の過程が進み、恒久住宅期に入ると、支援団体も自治体も住民組織の支援の量を漸減させる一方で、住民組織自体が住民の役割・参画創出機能と、住民生活の豊かさの創出機能を発揮するといった流れになっている。

最後に本論の限界を述べておきたい。本論では宮城県内 18 地区のコミュニティを中心に、修正版グラウンデッド・セオリー・アプローチを用いてオープン・コーディング、選択コーディングによる分析を行い、オープン・コーディングの過程ではできる限り、概念の生成にあたり対極的な見解を挿入する等、「住民主体」の過程を、自治体、住民組織、支援団体の関係者から多角的に分析を重ねてきた。しかし、恒久住宅への移転が未だ始まっていない段階の地区もある中で、住民組織がもつ 5 機能のうち、特に住民生活の豊かさ創出機能(精神的・文化的生活の向上、福祉の充実)の論証については、十分に析出できなかった。この点についてはさらなるデータの収集と分析が必要となりそうである。

また理論形成については、M-GTA(木下,2003)に従い、カテゴリー・レベルでの分析をもとに結果図の作成を行った。その手順自体には特段の問題がないかもしれないが、実際には概念レベルでも「住民の主体性」について重要な示唆を与えるものが含まれ、概念同士の関係の考察から新たな理論形成の可能性が出てくる可能性もある。この点については今後の研究課題としていきたい。

第 9 章 考察と結論

第 1 節 本論文の視座と問題意識

本論文は 2011 年 3 月 11 日の東日本大震災で最も大きな人的被害を被った宮城県の沿岸自治体のコミュニティの 5 年間の震災復興過程に焦点を当てて、公共・非営利領域の組織間関係の形成と維持のプロセスを多面的に検証した。震災復興過程において組織間協働の必要性が実務者や研究者の間で訴えられてきたが、本論文は組織間協働の実態はどのようなものであったのか。組織間関係の成否はどのようなものにあっただけかという問題意識に基づきはじめられた。この問題意識にはさらに下記の 5 つの問題意識に分割される。

第一の問題意識は、規範的に重要性が指摘される組織間協働の実態はどのようなものであったのか、特に組織間関係が成立しない場合や、直面する課題はどのようなものであるかということであった。「協働」や「信頼」といった、実務的にも学術的にも組織間関係を語る上で抽象的な言葉がもつ意味は実際の現場ではどのようなものであったのか。特に第 5 章、第 6 章ではそのような視点から分析を行ってきた。

第二の問題意識として、震災復興過程の 5 年間という期間や宮城県という広域的な領域についての分析視座を確立するために、何らかの時間的、地理的な区分を設けることにした。この点については、先行研究やインタビュー調査のデータを意識しながら分析を行った。その結果、第 4 章で示したとおり、震災復興過程の 5 年間は、避難所期、仮設住宅期、まちづくり検討期、恒久住宅期に分類された。また広域的なコミュニティは震災前からの住民組織の結束が維持されるかどうかの観点から、「伝統的コミュニティ」と「新設コミュニティ」とに分類された。

第三の問題意識として、「経営学」や「組織論」の観点からの分析ということ意識した。本論文の研究テーマは、これまで社会学や行政学が関心を有してきたものであり、「公的・非営利領域」の諸組織は民間企業の経営組織の収益や利潤のように、各種の活動が組織に寄与する統一的な基準や尺度がない。(西尾,1993:48)。本研究では社会学や自治体学等の隣接学問領域の先行研究を多数活用しながらも、それが組織と組織の関係にはどのような影響をもたらしたのかという、経営学の組織論の観点から分析を深めてきた。経営学も自治体(田尾,2015)や非営利組織(桑田&田尾,1998)、住民組織(山倉,1993)を研究の射程として、またそれらの諸組織を一体としたガバナンスとして、経営学の視点から分析対象とした研究(稲生,2010)も存在する。本論文では資源とパワー、コンフリクト、コミュニケーション、組織や組織間の情報や資源の交換を行う個人(対境担当者:Boundary Spanner)を主たる分析対象として、全体として震災復興過程をよりよくマネジメントしていくためには、どのような観点からの配慮が必要か、という観点からの分析を行ってきた。

第四の問題意識は、このような組織間関係は個人レベルではどのように分析されるかということであった。組織間関係を実際に形成するのは人と人であることは、実務的にも「結局は人なんだよね」という言葉で、学術的にも対境担当者の理論で説明されてきた。また筆者自身も、宮城県庁の対境担当者としての役割を実務で経験し、特に住民組織の対境担当者である住民組織の長が抱えるジレンマを知ることとなったことから問題意識を持つようになり、第 7 章ではそのような視点から分析を行ってきた。

第五の問題意識は、自治体・支援団体・住民組織の協働は、実際に住民組織にどのような影響を与えてきたのかということである。自治体や支援団体の報告書ではそれぞれの政策や活動の意義を対外的に示すだけの機会や、周囲からの関心に恵まれているが、そうした機会等に恵まれない住民組織にとってどのような意義と成果をもたらしたのかは明らかにはなっていなかった。本論文全体を通してこの問題意識をもって分析を進めてきたが、特に第 5 章、第 7 章、第 8 章で検討を行った。

第 2 節 本論文の結論

宮城県の 5 年間の震災復興過程に焦点を当てた、公共・非営利領域の組織間関係の形成と維持の

プロセスを分析した結果、どのような結論が引き出されるであろうか。

1. 平時と震災復興過程の相違

平時と比べ震災復興過程は作業量の増加や時間圧力の結果、意思決定の迅速性、即興性が求められた。同時に震災復興過程では震災前には存在しなかった新興グループが、特に避難所期や仮設住宅期を中心に、支援団体として被災地入りした、自治体と住民組織との関係を形成することとなり、その点が平時との最大の相違であった。また震災前にはなかった外部の知見や情報が復興現場にもたらされたことが平時との大きな相違であった。

2. 住民組織と支援団体との関係

平時では、住民組織と支援団体との関係は対立関係が、高齢者支援や配食サービス等の部分的な協力関係に留まっていた。震災直後の避難所期には、人的・物的支援や避難所運営等の支援を行ってきたが、中長期的には支援団体が、自治体と住民組織の関係調整や、住民組織の組織基盤形成を支援してきた。

震災復興過程の避難所期、仮設住宅期、まちづくり検討期、恒久住宅期の各期において、支援団体が外部からの知見や情報提供、震災復興に関する自治体の施策の情報を伝達する一方、自治体には住民の状況に関する情報を伝達する役割を果たした。震災復興過程の初期の混乱期に、自治体と住民組織との関係性が悪化しがちな中、支援団体が間に入った調整を行う機能が確認された。

また震災復興過程の各期間において、住民組織の事務局機能を果たしつつ、住民組織の議事進行や議事録作成、会計等の組織基盤の形成を支援していった。

他方で、支援団体の支援が自身の「実績作り」のためであることや、住民の依存を生むこととなる場合には、住民組織の支援団体に対する信頼を減じ、組織間関係に否定的な影響を及ぼした。

3. 住民組織と自治体との関係

震災復興過程の初期対応で、住民組織にとって支援物資等の関係で自治体は頼るべき存在であった。震災復興過程において住民組織と自治体との関係は、震災前の住民組織が維持されているかどうか、その意思疎通に影響を与えた。伝統的コミュニティにおいて住民組織と自治体の意思疎通には問題はなかったが、新設コミュニティにおいては住民同士のトラブルの発生等もあり、住民組織がその不平や不満を漏らすという意味において、自治体との意思疎通は緊張関係にあった。

また自治体は住環境の整備や制度面での支援等、制度や仕組みを使った支援を得意とする一方で、異なる背景をもつ住民同士でコミュニティ形成を行う等の経験を十分に有していた訳ではなく、試行錯誤の中で、委託事業等で支援団体の力を借りながら、仮設住宅の管理やまちづくりの合意形成を進めていった。そして会合を重ねる中で、住民組織との意思疎通が円滑になり、中には合意形成が成熟化してくる場合も存在した。

4. 自治体と支援団体との関係

宮城県内では仙台市＞市制施行自治体＞町制施行自治体といった形で、非営利活動法人の活動が活発になっている傾向が確認された。この状況は過去の先行研究と同様の見解であり、地方都市でのNPO法人の活動の限定性を指摘した、松井(2011)の研究結果とも合致するものであった。

また平時の協働に関する先行研究と同様、過去の協働経験が震災復興過程においても有効であることが確認された。その一方で互いに面識のない、自治体と支援団体とが協働する場合も存在し、他地区等での過去の実績や、最初の接触での自己紹介、住民からの支持、目標の一致、自治体の足りない部分の支援などを経て、新たな信頼関係形成されることが明らかになった。

また資源依存論的観点からは、自治体と支援団体の協働が「資金とマンパワー・知見の交換」といった伝統的な関係だけではなく、支援団体によるスピード感をもった対応、調整能力、自治体がもつ信用力や広報面での協力といった新たな資源交換の内容が確認された。

5. 住民の主体性に与えた影響

住民が主体性を発揮する過程は、住民組織やコミュニティがもつ、①規範形成機能、②紛争解決機能、③対外関係調整機能、④住民の役割・参画創出機能、⑤住民生活の豊かさ創出機能の側面から分析がなされる。

伝統的コミュニティにおいては、震災直後の混乱期に自治体の支援や情報が届かない中、住民主体で食料や物資の調達、避難所運営等で④住民の役割・参画創出機能を果たす一方、自治体や支援団体との③対外関係調整機能を果たすこととなった。また自ら被災した地域に残る決断を行う等、十分な主体性が発揮され、支援団体からの支援が却って依存を生むことに対する問題意識を持っていた。

これに対し新設コミュニティにおいては、伝統的コミュニティのような組織基盤や規範形成機能がない中で、自治体や支援団体等の支援者の支援を得て、住民組織を形成し、異なる地理的背景をもつ住民同士の紛争解決機能が試される場面が続いた。紛争解決や支援団体等の支援を得て、住民組織は規範形成機能を果たし、紛争解決機能にも影響を与えた。さらには支援団体のイベント開催支援を通して、住民生活の豊かさ創出機能や住民の役割・参画創出機能を持つようになった。

また震災復興過程の進行に伴い、支援団体や自治体は支援量を調整し、住民のポテンシャルを活用し住民主体の機運が盛り上げられるようになった。本質的な意味で住民生活が豊かになってくるのは、個々の住民が活動主体として参画していくことであり、住民組織の長による「個々の住民の巻き込み」が行われることで、個々の住民がその特技や関心に応じた能力を発揮していくで、住民生活の豊かさの創出機能が形成されることになっていく。

第3節 本論文の意義

本論文の意義について述べたい。

第一に本論文では「協働」、「パワー」、「資源」、「コンフリクト」、「コミュニケーション」、「信頼」等の組織間関係で用いられる用語を、東日本大震災からの震災復興過程の文脈で抽象的に論じられる言葉を具体的に論じる点にある。第二に組織間関係を公共・非営利の文脈で検討し、「コミュニティ」や「住民主体」の主役である、住民組織自体にも焦点を当てた点にある。第三に本論文では、東日本大震災からの5年間に等しく焦点を当て、震災復興過程の公共・非営利領域の組織間関係の成功要因だけを列挙するのではなく、組織間関係の発展のプロセスを検討した。

また本論文では新奇性の発見がみられた。例えば、第5章のソーシャル・キャピタル（SC）に関しては、結束型SCよりも比較的肯定的に捉えられがちな橋渡し型SCの支援団体の支援が住民の依存を生む場合等のダークサイドがあることや、第6章では震災直後に行政とNPO等との協働が難しい状況でも、先行研究が指摘したとおり災害前に互いを知っているかどうか協力関係を左右することに加え、他地区等での過去の実績や、最初の接触での自己紹介、住民からの支持、目標の一致、自治体の足りない部分の支援などを経て、新たな信頼関係形成されることが明らかにした点である。

さらに第7章では組織間関係を調整する、住民組織、自治体、支援団体の対境担当者同士の信頼関係や対境担当者が抱えるジレンマをモデルとして図示した点は、震災復興過程だけではなく、平時の公共・非営利領域の組織間関係を検討する上で、研究的にも社会的にも意義があるモデルを提示した。さらに第8章で住民が主体性を発揮する過程について、規範形成、紛争解決、対外関係調整、住民の役割・参画創出、住民生活の豊かさ創出の五機能が、住民自身の取組と、支援団体や自治体による補完により生成されていく過程を図示したことは、これまで規範的に重視されてきた、住民の主体性形成過程を図示しようとした点で意義を有する。

第4節 本論文の限界と今後の課題

本論文の限界について述べたい。

第一に、震災復興過程のステークホルダーには、住民組織、自治体、支援団体以外にも、東京等の県外から支援に入った民間企業や、被災地域の商工会議所や商工団体、漁業協同組合、農業協同組合、組合等の主要なステークホルダーを含めた分析が必要ではなかったのかというものである。震災復興過程において、これらのステークホルダーが資金提供や海産物の新商品開発や販路開拓といった主要業務に加え、ボランティアの派遣、地域の祭事で重要な役割を果たしてきたことは否定しないし、現在でもこれらの民間の経済主体が被災地の企業とともに新規のビジネスを立ち上げる動きもみられる。これらのステークホルダーを含めた分析を行うと、地域の復興状況はより正確に把握できるのかもしれない。しかしながら、これらのステークホルダーを含めた分析を行おうとすると、本論文で展開した以上に複雑な説明になりかねず、議論をこれ以上に複雑にすることは論文としての明瞭さを保てない恐れもあった。例えば特定の地区に焦点を当てた、ネットワーク分析等を用いて、これらのステークホルダーを含めた分析を行える余地もあるかもしれないが、今後の研究課題としたい。

第二、組織間関係を検討するにあたり、必要な論点の分析が欠けている点である。例えば、住民組織、自治体、支援団体もつ組織文化が組織間関係に与えた影響や、制度論的観点から、国の制度が公共・非営利領域の組織間関係に与えた影響についてが挙げられる。確かに各組織もつ組織文化が他組織との協働関係に与えた影響は大きいかもしれず、自治体の中でも支援団体との協働に積極的な自治体からそうでない自治体までの差異もみられた。また、国の事業予算を根拠とする事業が基礎自治体を介することなく、国や県を介して支援団体や住民組織に資金提供が行われた事例もあった。

しかし本論文で各組織の「組織文化」や、国や県からの支援団体や住民組織への資金提供について、それが「制度論」として論じられるだけ、組織間関係に影響を与えたことを実証するだけの十分なデータを収集できた訳ではなく、断片的なデータをもって「組織文化」や「制度論」として語る愚は避けた。これらの論点に関し、客観的な因果関係を推定するためのデータを収集し、モデルが構築できるかどうかという問題も含め、今後の研究課題としていきたい。

第三には、データ分析の厳密性についてである。本論文は定性的な調査研究であり、定量的な研究ではないために、厳密な因果関係を立証していないのではないかと指摘される。しかしながら、本論文の目的は震災復興の動的な変動過程を、住民組織・自治体・支援団体の組織間関係の視点から分析するというものであり、必ずしも定量的な研究が適切な研究方法だったとは考えない。

他方でサンプルとしては沿岸被災自治体のほぼ全域と内陸部の自治体をもカバーし、しかも、住民組織、自治体、支援団体といった三者の当事者から同一事象を確認することとし、特定の組織の見方が決定的にならないよう配慮した。またそして修正版 M-GTA を用いて、インタビューのトランスクリプトでデータをオープン・コーディング、選択・コーディングを重ね、結果図を作成することで、「データに密着した、grounded on data」による分析(木下,2003:110-111)を行い、本論文が目指した、震災復興過程における住民組織・自治体・支援団体の組織間関係の分析を行った。組織間関係の事象の個々の因果関係を厳密に立証していくためには、定量的な研究の知見が必要となり、今後の研究課題としたい。

以上のような問題はありながらも、東日本大震災からの5年間の震災復興過程について、宮城県の被災関連地域のほぼ全域での住民組織・自治体・支援団体といった公共・非営利領域の組織間関係を概観し、可能な限り網羅的に考察したのは本研究が初めてであり、そこから得られる示唆が、震災復興過程のみならず、平時の公共・非営利領域の組織間関係を考察する上で有益に影響を与えることを期待する。

参考文献

- Adams, J. S. (1980). Interorganizational processes and organization boundary activities. *Research in organizational behavior*, 2, 321-355.
- Aldrich, H., & Herker, D. (1977). Boundary spanning roles and organization structure. *Academy of management review*, 2(2), 217-230.
- Aldrich, D. P. (2012). *Building resilience: Social capital in post-disaster recovery*. University of Chicago Press.
- Aldrich, D. P., & Meyer, M. A. (2015). Social capital and community resilience. *American Behavioral Scientist*, 59(2), 254-269.
- Alvesson, M., & Sveningsson, S. (2003). Managers doing leadership: The extra-ordinarization of the mundane. *Human relations*, 56(12), 1435-1459.
- Alford, J. (2009). *Engaging public sector clients. From Service Delivery to Co-production*. Houndmills, Hamps and New York, NY Palgrave Macmillan.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 543-571.
- Arnstein, R. S. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.
- Bachmann, R. (2001). Trust, power and control in trans-organizational relations. *Organization studies*, 22(2), 337-365.
- Barnerd, C. .. (1938). *The Function of Executives*. Harvard University Press.
- Boenigk, S., & Nolte, I. M. (2011). Public–nonprofit partnership performance in a disaster context: The case of Haiti. *Public administration*, 89(4), 1385-1402.
- Boin, A., Hart, P., Stern, E., & Sundelius, B. (2005). *The Politics of Crisis Management Public Leadership under Pressure*. Cambridge.
- Bovaird, T. (2007). Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. *Public administration review*, 67(5), 846-860..pdf
- Boyatzis, R. E. (1998). *Transforming qualitative information: Thematic analysis and code development*. sage.
- Brudney, J. L. (1985). Coproduction Issues in Implementation. *Administration & Society*, 17(3), 243-256.
- Brudney, L. J., & England, E. R. (1983). Toward a definition of the coproduction concept. *Public administration review*, 59-65.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). The Design and Implementation of Cross-sector Collaborations: Positions from the Literature . *Public Administration Review* , 44-55.
- Bryson, M. J., & Crosby, C. B. (1996). Planning and Design and Use of Forums, Arenas, and Courts. *Explorations in planning theory*, 462-482.
- Coleman, S. J. (1988). Social capital in the creation of human capital. *American journal of sociology*, 94, 95-120.
- Comfort, K. L. (1999). *Shared risk: Complex systems in seismic response*. Pergamon.
- Cornforth , C., Hayes, P. J., & Vangen, S. (2015). Nonprofit–Public Collaborations: Understanding Governance Dynamics. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 44(4), 775-795.
- Crabtree, B., & Miller, W. (1999). A template approach to text analysis: Developing and using. In B. Crabtree , & W. Miller, *Doing qualitative research* (pp. 163-177). Sage.
- Craig, S. C., Niemi, R. G., & Silve, G. E. (1990). Political efficacy and trust: A report on the NES pilot

- study items. *Political Behavior*, 12(3), 289-314.
- Creed, W., & Miles, R. E. (1996). Trust in Organizations: A Conceptual Framework Linking Organizational Forms, Managerial Philosophies, and Opportunity Costs of Controls. In R. M. Kramer, & T. R. Tyler, *Trust in Organizations Frontiers of Theory and Reserach* (pp. 16-38). SAGE Publications.
- Curnin, S., Owen, C., & Trist, C. (2014). Managing the constraints of boundary spanning in emergency management. *Cognition, Technology & Work*, 16(4), 549-563.
- Daft, R. L. (2001). *Organization theory and design*. (=邦訳 高木 晴夫訳「組織の経営学－戦略と意思決定を支える」ダイヤモンド社、2002年). London: South Western College.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, B. R. (2007). *The new public service: Serving, not steering*. ME Sharpe.
- Dienesch, R.M., & Liden, R.C.(1986).Leader-member exchange model of leadership: A critique and further development.*Academy of management review*, 11(3), 618-634.
- DiMaggio, J. P., & Powell, W. W. (1983). 'The Iron Cage Revisited:Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organization Fields'. *American Sociological Review*, 147-160.
- Donaldson, L. (2001). *The Contingency Theory of Organizations*'. Sage Publications.
- Dynes, R. R. (1990). *Community emergency planning: false assumption and inappropriate analogies*. University of Delaware Disaster Research Center Preliminary Paper # 145.
- Dynes, R. R., & Quarantelli, L. E. (1970). Interorganizational Relations in Communities under stress.
- Edelenbos, J., & Klijn,, H. E. (2007). Trust in complex decision-making networks a theoretical and empirical exploration. *Administration & Society*, 39(1),, 25-50.
- Evan, W. M. (1966). The Organization Set: Toward a Theory of Interorfanizational Relations. In J. D. Thompson, *Approach to Organizational Design*. University of Pitttsberg Press.
- Falk, I., & Kilpatrick, S. (2000). What is social capital? A study of interaction in a rural community. *Sociologia ruralis*, 40(1), 87-110.
- Fereday, J., & Muir-Cochrane , E. (2006). Demonstrating rigor using thematic analysis: A hybrid approach of inductive and deductive coding and theme development,. *International journal of qualitative methods*, 5(1), 80-92.
- Fiedler, F.(1967).*A Theory of Leadership Effectiveness*, McGraw-Hill, New York.
- Flora, J. L. (1998). Social capital and communities of place1. *Rural sociology*, 63(4),, 481-506.
- Foster, W., & Bradach, J. (2005). Should nonprofits seek profits. *Harvard business review*, 83(2), 92-100.
- French, P. J., & Raven, B. (1959). The Bases of social Power. In D. Cartwright, *Studies in Social Power*. University of Michigan, Institute for Social Research.
- Gann, N. (1996). *Managing change in voluntary organizations: a guide to practice*. Open University Press.
- Gazley,B.(2010).Linking Collaborative Capacity to Performance Measurement in Government-Nonprofit Partnership. *Nonprofit and Volantary Sector Quarterly* 39(4), 653-674.
- Gazley ,B. (2010). Why not Partner with Local Government? : Nonprofit Managerial Perceptions of collaborative Disadvantage. *Nonprofit and Volantary Sector Quarterly*, 51-75.
- Gidron, B., Kramer, R. M., & Salamon, L. M. (1992). *Government and the third sector: Emerging relationships in welfare states*. Jossey-Bass Inc Pub.
- Graen, G.B., & Uhl-Bien, M.(1991).The transformation of professionals into self-managing and partially self-designing contributors: Toward a theory of leadership-making.*Management Department Faculty Publications*,16.DigitalCommons@University of Nebraska –Lincoln

- Graen, G.B., & Uhl-Bien, M.(1995).Relationship-based approach to leadership: Development of leader-member exchange (LMX) theory of leadership over 25 years: Applying a multi-level multi-domain perspective.*The leadership quarterly*, 6(2), 219-247.
- Grafton, R. Q. (2005). Social capital and fisheries governance. *Ocean & Coastal Management*, 48(9), 753-766.
- Gray, B. (1989). *Collaborating Finding Common Ground for Multiparty Problems*. Jossey-Bass.
- Guo, C., & Acar, M. (2005). Understanding collaboration among nonprofit organizations: Combining resource dependency, institutional, and network perspectives. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 34, 340-361.
- Hannan, M. T., & Freeman, J. (1977). 'The Population Ecology of Organizations'. *American Journal of Sociology*, Vol82. Vol.5., 929-964.
- Hawkins, R. L., & Maurer, K. (2009). Bonding, bridging and linking: how social capital operated in New Orleans following Hurricane Katrina. *British Journal of Social Work*, bcp087., 1777-1793.
- Henton, C. D., Melville, J., & Walesh, K. (1997). *Grassroots leaders for a new economy*. Jossey-Bass (邦訳 : 加藤敏春 (2005) 『市民起業家－新しいコミュニティの構築』日本経済新聞社) .
- Hillery,G.A.(1955).Definitions of community: Areas of agreement, *Rural Sociolgy*, 20,111-123 (=邦訳 山口弘光訳「コミュニティの定義」鈴木広編『都市化の社会学(増補)』誠心書房、1978年)
- Hofferth,S,L.,& Iceland,J.(1998).Social capital in rural and urban communities, *Rural sociology*, 63(4), 574-598
- Honig, M. I. (2006). Street-level bureaucracy revisited: Frontline district central-office administrators as boundary spanners in education policy implementation. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 28(4), 357-383.
- Hur, M., & Bollinger, G. A. (2015). Neighborhood associations and their strategic actions to enhance residents' neighborhood satisfaction. *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, 44(6), 1152-1172.
- Huxham, C. (1996). Collaboration and Collaborative Advantage. In C. Huxham, *Creating Collaborative Advantage* (pp. 1-18). Sage Publications.
- Isbell, M. G. (2012). The role of boundary spanners as the interorganizational link in nonprofit collaborating. *Management Communication Quarterly*, 26(1), 159-165.
- Jakobsen, M. (2012). Can government initiatives increase citizen coproduction? Results of a randomized field experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, mus036.
- Kapucu, N. (2006a). Interagency communication networks during emergencies boundary spanners in multiagency coordination. *The American Review of Public Administration*, 36(2),, 207-225.
- Kapucu, N. (2006b). Public - Nonprofit Partnerships for Collective Action in Dynamic Contexts of Emergencies. *Public Administration* , 84(1),, 205-220.
- Kapucu, N. (2008). Collaborative emergency management: better community organizing, better public preparedness and response. 239-262.
- Kapucu, N., & Özerdem, A. (2011). *Managing emergencies and crises*. Jones & Bartlett Publishers.
- Krebs, V., & Holley, J. (2002). *Building sustainable communities through network building*. Appalachian Center for Economic Networks. <http://www.orgnet.com/BuildingNetworks>.(2016年12月31日アクセス) .
- Kreps,G.A. & Bosworth,S.L.(1993) Disaster,organizing,and role enactment: A structural approach, *American Journal of Sociology*, 99(2), 428-463

- Lee, Y. (2016). Comparison of Job Satisfaction Between Nonprofit and Public Employees. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 45(2), 295-313.
- Leifer, R., & Delbecq, A. (1978). Organizational/environmental interchange: A model of boundary spanning activity. *Academy of Management Review*, 3(1), 40-50.
- Lewicki, R. J., & Bunker, B. B. (1996). Developing and Maintaining Trust in Work Relationships. In R. M. Kramer, & T. R. Tyler, *Trust in Organizations: Frontiers of Theory and Research* (pp. 114-139). Sage Publications.
- Lipsky, M., & Smith, R. S. (1989). Nonprofit Organizations, Government, and Welfare State. *Political Science Quarterly*, 104, 625-648.
- MacIver, M. R. (1917). *Community* (= 中久郎・松本晴監訳『コミュニテイ』ミネルヴァ書房、1975年) .
- Malecki, E. J. (2012). Regional social capital: why it matters. *Regional Studies*, 46(8), 1023-1039.
- March, J. G., & Simon, A. H. (1993). *Organizations* (= 高橋伸夫訳(2014)『オーガニゼーションズ 現代組織論の原典』. ダイヤモンド社.
- Marín et al, A. (2015). Social capital in post-disaster recovery trajectories: Insights from a longitudinal study of tsunami-impacted small-scale fisher organizations in Chile. *Global Environmental Change* 35, 450-462.
- Mazlow, A. (1943). A Dynamic Theory of Human Motivation. *Psychological Review*, 50.
- McEntire, A. D. (2014). *Disaster response and recovery: strategies and tactics for resilience*. John Wiley & Sons.
- Miller, P. M. (2008). Examining the work of boundary spanning leaders in community contexts. *International Journal of leadership in Education*, 11(4), 353-377.
- Mishra, A. K. (1996). Organizational Response to Crisis: The Centrality of Trust. In R. M. Kramer, & T. R. Tyler, *Trust in Organizations: Frontiers of Theory and Research* (pp. 261-287). Sage Publications.
- Mohr, J., & Spekman, R. (1994). Characteristics of partnership success partnership attributes, communication behavior, and conflict resolution techniques. 135.pdf. *Strategic management journal*, 15(2), 135-152.
- Murphy, B. L. (2007). Locating social capital in resilient community-level emergency management. *Natural Hazards*, 41(2), 297-315.
- Nakagawa, Y., & Shaw, R. (2004). Social capital A missing link to disaster recovery. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 22(1), 5-34.
- Neshkova, M. I. (2014). Does Agency Autonomy Foster Public Participation? *Public Administration Review*, 64-74.
- Nishide, Y. (2009). *Social Capital and Civil Society in Japan*. Tohoku University Press.
- Noble, G., & Jones, R. (2006). The role of boundary - spanning managers in the establishment of public - private partnerships. *Public Administration*, 84(4), 891-917.
- Nolte, I., & Boeingk, S. (2012). Cross-sectoral Coordination of Disaster Relief. *Public Management Review* 14, 707-730.
- Ohtani, J. (2012). Aging Society, Health issues and Disaster. In J. Kingston, *Natural Disaster and Nuclear Crisis in Japan: Response and Recovery after Japan's 3/11* (pp. 78-93). Routedledge.
- Osborne, S. P., Beattie, R. S., & Williamson, A. P. (2002). *The role and impact of local voluntary and community sector infrastructure on community involvement in rural regeneration partnership*. Joseph Rowntree Foundation.

- Osborne, P. S., & McLaughlin, K. (2004). The cross-cutting review of the voluntary sector: where next for local government–voluntary sector relationships? *Regional studies*, 38(5), 571-580.
- Ostrom, E. (1996). Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development. . *World development*, 24(6), 1073-1087.
- Pekkanen, R. (2006). *Japan's Dual Civil Society*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Pelling, M., & High, C. (2005). Understanding adaptation: what can social capital offer assessments of adaptive capacity?., *Global Environmental Change*, 15(4), 308-319.
- Percy, L. S. (1984). Citizen participation in the coproduction of urban services. *Urban Affairs Review*, 19(4), 431-446.
- Pestoff, V., Brandsen, T., & Verschuere, B. (2013). *New public governance, the third sector, and co-production (Vol. 7)*. Routledge.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (1978). *The external control of organizations: A resource dependence approach*. NY: Harper and Row Publishers.
- Philips, B. (2002). Qualitative methods and disaster research. In R. A. Stallings, *Methods of Disaster Research* (pp. 194-211). Xlibris Corporation.
- Phillips, D. B. (2014). *Qualitative disaster research, Understanding qualitative research*. Oxford university Press.
- Pradervand, P. (1990). Listening to Africa: developing Africa from grassroots. Prager (=邦訳 犬飼一郎 1995) 『アフリカに聞き入る：草の根からのアフリカの開発』, めこん).
- Polsby, W. N. (1980). *Community power and political theory* (=邦訳 秋元律郎(1981) 『コミュニティの権力と政治』, 早稲田大学出版部).
- Pondy, R. L. (1967). Organizational conflict: Concepts and models. . *Administrative science quarterly*, 296-320.
- Poortinga, W. (2012). Community resilience and health: The role of bonding, bridging, and linking aspects of social capital. *Health & place*, 18(2), 286-295.
- Powell, W. W. (1996). Trust-Based Forms of Governance. In R. M. Kramer, & R. T. Tyler, *Trust in Organizations Frontiers of Theory and Research* (pp. 51-67). Sage Publications.
- Putnam, R. D. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton university press (=邦訳 河田潤一(2001) 『哲学する民主主義』, NTT出版).
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster (=邦訳 柴内康文 『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、2006年).
- Reynolds, A. M. (2014). Public Values in Public-Private Partnerships. *Public Administration Review*, 74(1), 41-50.
- Rhenman, E., Stromberg, E. L., & Westerlund, G. (1970). *Conflict and co-operation in business organizations*. Wiley-Interscience.
- Rhodes, A. R. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University Press.
- Rich, C. R. (1981). Interaction of the voluntary and governmental sectors toward an understanding of the coproduction of municipal services. *Administration & Society*, 13(1), 59-76.
- Robbins, P. S. (1974). *Managing organizational conflict: A nontraditional approach*. NJ: Prentice-Hall.
- Robbins, P. S. (2001). 'Essentials of Organizational behavior, 14/E'. Pearson Education India. (=邦訳 高木 晴夫監訳「組織行動のマネジメントー入門から実践へ」ダイヤモンド社、2009年).
- Robert, C. (1997). *Whose Reality Counts? Putting the first last*. Intermediate Technology Publications.

- Rohdes, W. R. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press.
- Saidel, R. J. (1991). Resource interdependence: The relationship between state agencies and nonprofit organizations. *Public Administration Review*, 543-553.
- Sandefur, L. R., & Laumann, O. E. (1998). A paradigm for social capital. *Rationality and society*, 10(4), 481-501.
- Schein, E. (2009). *Helping: How to offer, give, and receive help* (=2009 金井壽宏監訳『人を助けるとはどういうことか 本当の「協力関係」をつくる7つの原則』, 英治出版). Berrett-Koehler Publishers.
- Schneider, J. A. (2007). Connections and disconnections between civic engagement and social capital in community-based nonprofits. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 36(4), 572-597.
- Shaw, R., & Goda, K. (2004). From disaster to sustainable civil society: the Kobe experience. *Disasters*, 28(1), 16-40.
- Simo, G., & Bies, A. L. (2007). The Role of Nonprofits in Disaster Response: An Expanded Model of Cross-Sector Collaboration. *Public Administration Review*, 67, 125-142.
- Simon, A. H. (1960). *The New Science of Management Decision*. Prentice Hall.
- Smith, R. S., & Lipsky, M. (2009). *Nonprofits for hire: The welfare state in the age of contracting*. Harvard University Press.
- Snively, K., & Tracy, B. M. (2000). Collaboration among rural nonprofit organizations. *Nonprofit Management and Leadership*, 11(2), 145-165.
- Snively, K., & Tracy, B. M. (2002). Development of trust in rural nonprofit collaborations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 31(1), 62-83.
- Stehr, D. S. (2001). Community recovery and reconstruction following disasters. In A. Farazmand, *Handbook of crisis and emergency management* (pp. 419-432). Marcel Dekker.
- Stephenson Jr., M., & Schnitzer, H. M. (2006). Interorganizational Trust, Boundary Spanning, and Humanitarian Relief Coordination. *Nonprofit Management & Leadership*.
- Stone, W. (2001). Measuring social capital. *Australian Institute of Family Studies, Research Paper*, 24.
- Susskind, L., & Cruikshank, L. J. (1987). *Breaking the impasse: Consensual approaches to resolving public disputes*. Basic Books.
- Szreter, S., & Woolcock, M. (2004). Health by association? Social capital, social theory and the political economy of public health. *International Journal of Epidemiology*, 33, 1-18.
- Thomas, C. J. (1995). *Public Participation in Public Decisions*. Jossey-Bass Publishers.
- Thomason, M. A., & Perry, J. L. (2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box. *Public Administration Review Special issue*, 20-31.
- Trivers, R. L. (1971). The evolution of reciprocal altruism. *The Quarterly review of biology*, 46(1), 35-57
- Turner, S. (2007). Small-Scale Enterprise Livelihoods and Social Capital in Eastern Indonesia: Ethnic Embeddedness and Exclusion. *The professional geographer*, 59(4), 407-420.
- Tushman, M. L. (1977). Special boundary roles in the innovation process. *Administrative science quarterly*, 22, 587-605.
- Tushman, M. L., & Scanlan, T. J. (1981a). Boundary spanning individuals: Their role in information transfer and their antecedents. *Academy of management journal*, 24(2), 289-305.
- Tushman, M. L., & Scanlan, T. J. (1981b). Characteristics and external orientations of boundary spanning individuals. *Academy of Management Journal*, 24(1), 83-98.
- Tyler, T. R., & Kramer, R. M. (1996). Whither Trust? In T. R. Tyler, & R. M. Kramer, *Trust in*

- Organizations* (pp. 1-15). Sage Publication.
- Uphoff, N. (2000). Understanding social capital: learning from the analysis and experience of participation. *Social capital: A multifaceted perspective*. In D. Partha Dasgupta, & S. Ismail, *Social Capital: A Multifaceted Perspective* (pp. 215-249). World Bank Publications.
- van Deth, J. W., & Zmerli, S. (2010). Introduction: civiness, equality, and democracy—a “dark side” of social capital?. *American Behavioral Scientist*, 53(5), 631-639.
- Webb, E. J. (1996). Trust and Crisis. In R. M. Kramer, & T. R. Tyler, *Trust in Organizations: Frontiers of Theory and Reserach* (pp. 288-301). Sage Publications.
- Weick, , E. K. (1995). *Sensemaking in organizations (Vol. 3)*. Sage.
- Whitaker, G. P. (1980). Coproduction: Citizen participation in service delivery. *Public administration review*,, 240-246.
- Williams, P. (2002). The competent boundary spanner. *Public administration*, 80(1),, 103-124.
- Williamson, E. O. (1975). *Markets and Hierarchy*. The Free Press (浅沼万里・岩崎晃訳 (1980) 『市場と企業組織』 日本評論社) .
- Wisner, B., Blakie, P., Cannon, T., & Davis, I. (1994). *At Risk Natural hazards, People's vulnerability and disasters*. Routedledge.
- Wisner, B., Blakie, P., Davis, I., & Cannon, T. (2004). *'At Risk'*. Routedledge.
- Wood, D., & Gray, B. (1991). Toward a Comprehensive Theory of Collaboration. *Journal of Applied Behavioral Science* 27(2), 139-162.
- Wood, L. J., Bryan, J. B., & Helen , S. M. (2013). WHEN DISASTER STRIKES... HOW COMMUNITIES COPE AND ADAPT: ASOCIAL CAPITAL PERSPECTIVE. *change*, 11, 12. In D. C. Johnson, *Social Capital: Theory, Measurement and Outcomes* (pp. 143-166). Nova Science Publishers.
- Woolcock, M. (2002). Social capital in theory and practice: where do we stand? . In I. Jonathan , K. Thomas , & R. Sunder, *Social Capital and Economic Development: Well-being in Developing Countries* (pp. 18-39). Monograph Book .
- Woolcock, M., & Narayan, D. (2000). Social capital: Implications for development theory, research, and policy. *The world bank research observer*, 15(2), 225-249.
- Worchel, P. (1979). Trust and Distrust. In G. W. Austin, & S. Worchel, *The Social Psychology of Intergroup Relations*. Wadsworth.
- Young, R. D. (2000). alternative model of Government-Nonprofit Sector Relations:Theoretical and International Perspectives. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 149-172.
- Zaheer, A., McEvily, B., & Perrone, V. (1998). Does trust matter? Exploring the effects of interorganizational and interpersonal trust on performance. *Organization science*, 9(2), 141-159.
- Zolli, A., & Healy, M. A. (2012). *Resilience*. Simon and Schuster.
- Zucker, G. L. (1977). 'The Role of Institutionalization in Cultural Pesistence'. *American Sociological Review*, Vol42, No5., 726-743.
- Zucker, L. G., Darby, M. R., Brewer, M. B., & Peng, Y. (1996). Collaboration Structure and Information Dilemmas in Biotechnology: Organizational Boundaries as Trust Production. In R. M. Kramer, & R. T. Tyler, *Trust in Organiztions: Frontiers of Theory and reserach* (pp. 90-113). Sage Publications.
- 麻生裕子 (2007) 『ネットワークの社会的効果』, 麻生裕子・後藤嘉代・会田麻里子, 『地域リ

- ダー像に関する研究～地域コミュニティの再構築を担う人材育成のために～』全労災協会 公募研究シリーズ④,42-50.
- 渥美公秀(2008a)『即興としての災害救援』,山住勝広,エンゲストロームユーリア,『ネットワーク 結び合う人間活動の創造へ』.新曜社.207-230.
- 渥美公秀(2008b)『災害ボランティアの14年』.著:菅磨志保,山下祐介,渥美公秀編著,『災害ボランティア論入門』 弘文堂.86-95.
- 荒木昭次郎,黒木誉之,久原美樹子(2012)『現代自治行政学の基礎理論-地方自治の理論的地平を拓く-』.成文堂.
- 荒木昭次郎 (1990).『参加と協働:新しい市民・行政関係の創造』.ぎょうせい.
- 伊佐淳(2004)『人材獲得とキー・パーソン』.田尾雅夫,&川野祐二編著,『ボランティア・NPOの組織論』学陽書房,105-111.
- 石川淳.(2006).『フォロワーの創造性を促進するリーダーシップ』.応用社会学研究,48,75-89.
- 石栗伸郎(2016)『自治会・町内会の経営学～21世紀の住民自治発展のために～』,文眞堂.
- 石田祐(2008)『ソーシャル・キャピタルとコミュニティ』,稲葉陽二編著,『ソーシャル・キャピタルの潜在力』.日本評論社,81-103.
- 伊藤嘉高(2011)『災害「弱者」と防災コミュニティ』.吉原直樹編著,『防災コミュニティの基層東北6都市の町内会分析』.御茶ノ水書房,211-234.
- 井筒円佳,工藤和志,安達聖也,椎名倉平,関谷千寿子,八巻貴洋.(2008).『東北学院大学教養学部地域構想学科,『2007年度地域構想学発展演習(地域社会コース)報告書 気仙沼に学ぶ』.東北学院大学教養学部地域構想学科,29-50.
- 伊藤修一郎,近藤康史(2010)『ガバナンス論の展開と地方政府・市民社会-理論的検討と実証に向けた操作化』,辻中豊,伊藤修一郎,『ローカル・ガバナンス-地方政府と市民社会』.木鐸社.,19-39.
- 伊藤,横山他(2007).『船から降りた男たち:遠洋漁業引退者の生活,東北学院大学教養学部地域構想学科,2006年度地域構想学発展演習(地域社会コース)報告書 唐桑に学ぶ』東北学院大学教養学部地域構想学科「地域構想学発展学習(地域社会コース)」.31-40.
- 稲垣文彦,小田切徳美『震災復興が語る農山村再生:地域づくりの本質』,コモンズ
- 稲葉陽二(2008)『ソーシャル・キャピタルの潜在力』日本評論社.
- 稲生信男(2010)『協働の行政学 公共領域の組織過程論』.勁草書房.
- 今川晃(2007)『参加・協働型行政と自治体のアカウンタビリティ』.,今川晃,牛山久仁彦,村上順編著『分権時代の地方自治』.三省堂 75-89.
- 今田高俊(2011)『社会理論における合意形成の位置づけ-社会統合から社会編集へ.』,猪原健弘編著,『合意形成学』勁草書房,17-35.
- 今里佳奈子.(2003)『地域社会のメンバー』森田朗,植田和弘,荻谷剛彦他,『分権と自治のデザイン』.有斐閣.,153-178.
- 岩永俊博,藤内修二,田中久子,柏俣未尚子,& 山下清香.(1993).『住民参加の活動の展開』.保健婦雑誌,49(13),1103-1108.
- 岩崎恭他(2003)『自己決定の制度』.森田朗,植田和弘,荻谷剛彦他編著,『分権と自治のデザイン ガバナンスの公共空間』 有斐閣,109-136.
- 岩田智(1996)『グローバル戦略』大滝精一,金井一頼,山田英夫,岩田智編著『経営戦略 論理性・創造性・社会性の追求』 有斐閣アルマ,229-264.
- 後房雄(2009)『NPOは公共サービスを担えるか-一次の10年への課題と戦略』法律文化社

- 太田肇.(2001). 『囲い込み症候群 会社・学校・地域の組織病理』. ちくま新書.
- 大沼みのり, 大澤慶, 千田航, 鈴木崇文, 菊地淳基, 佐野桃子(2007) 『宮城県気仙沼市唐桑町の民俗芸能一考ー松圃虎舞と神止り七福神舞を中心としてー』, 東北学院大学教養学部地域構想学科, 2006 年度地域構想学発展演習 (地域社会コース) 報告書 唐桑に学ぶ. 東北学院大学教養学部地域構想学科,41-66.
- 大滝精一(1996a) 『新規事業創造の戦略』, 大滝精一他編著, 『経営戦略 論理性・創造性・社会性の追求 新版』 有斐閣アルマ,137-168.
- 大滝精一(1996b) 『ネットワーク戦略』, 大滝精一他編著 『経営戦略 論理性・創造性・社会性の追求 新版』 有斐閣アルマ,199-226.
- 小野善生.(2011). リーダーシップ論における相互作用アプローチの展開. 関西大学商学論集第 56 巻第 3 号.41-53
- 加藤俊彦(2011) 『技術システムの構造と革新 方法論的視座に基づく経営学の探求』 白桃書房.
- 川北秀人(2000) 「行政との7つの摩擦の原因と対策」, NPO マネジメント第 5 号,5-7
- 河田恵昭(2008) 『これらの防災・減災がわかる本』. 岩波ジュニア新書.
- 川野祐二(2004) 『協働、パートナーシップ、ネットワーク』, 田尾雅夫, & 川野祐二編著, 『ボランティア・NPO の組織論』. 学陽書房. 182-194.
- 会田麻里子(2007) 『地域リーダーの特徴, 麻生裕子・後藤嘉代・会田麻里子, 地域リーダー像に関する研究～地域コミュニティの再構築を担う人材育成のために～全労災協会 公募研究シリーズ④. 13-28.
- 兼川千春 (2013) 『開発援助における「ローカルな仲介者」の制約ーイエメンの雇用創出プロジェクトを事例として』, 鈴木紀 & 滝村卓司編著, 『国際開発と協働-NGO の役割とジェンダーの視点』. 明石書店. 193-225.
- 金井一頼 (1996) 『地域企業の戦略』 大滝精一, 金井一頼, 山田英夫, 岩田智, 『経営戦略 論理性・創造性・社会性の追求』 有斐閣アルマ,265-293.
- 金井一頼・岩田智(1996) 『経営戦略と社会』. 大滝精一, 金井一頼, 山田英夫, 岩田智編著, 『経営戦略 論理性・創造性・社会性の追求』 新版 有斐閣アルマ,295-323.
- 金井俊之(2003) 『自治の資源とその管理』 森田朗, 植田和弘他編著 『分権と自治のデザイン ガバナンスの公共空間』. 有斐閣,179-207.
- 金川幸司(2007) 協働における評価の現状と課題. 自治体学研究, 38-43.
- 木下康仁(2003) 『グラウンデッド・セオリー・アプローチの実践 質的研究への誘い』. 弘文堂
- 久保慶明(2010) 『市区町村職員をとりまくネットワーク』, 辻中豊, 伊藤修一郎, 『ローカル・ガバナンスー地方政府と市民社会』. 木鐸社,111-129.
- 桑田耕太郎, 田尾雅夫(2010) 『組織論 [補訂版]』, 有斐閣.
- 倉坂秀史(2008) 『環境政策論 第二版』, 信山社.
- 倉坂秀史(2012) 『政策・合意形成入門』, 勁草書房.
- 小田切康彦(2014) 『行政ー市民間協働の効用 実証的接近』 法律文化社.
- 小田切康彦・新川達郎 (2008) 『行政と NPO の協働事業に関する調査研究』 同志社政策科学研究 10, 125-137.
- 小田切康彦(2009) 『行政職員における NPO 理解のプロセス』, ノンプロフィット・レビュー, 9(1/2),15-26.
- 小島廣光・平本健太(2011). 『戦略的協働の本質』 有斐閣.
- 後藤嘉代 (2007) 『地域リーダーを生み出す社会的環境・制度とネットワー』. 麻生裕子・後藤嘉代・会田麻里子, 地域リーダー像に関する研究～地域コミュニティを担う人材育成のため

- めに～. 全労災協会 公募研究シリーズ④.,29-41.
- 小林花(2002)『住民はどうして参加する／参加しないのか？－ネパールにおける村落開発の事例より－』: 草野孝久,『村落開発と国際協力 住民の目線で考える』. 古今書院 23-37
- 越山健治(2007)『都市の復興と新たなコミュニティ形成』,浦野正樹, 大矢根淳, 吉川忠寛編著,『復興コミュニティ論入門』弘文堂, 94-99.
- 桜井政成(2006)『ボランティアのモチベーション』,田尾雅夫, & 川野祐二編著『ボランティア・NPOの組織論』. 学陽書房,53-65
- 桜井政成(2013)『ボランティアと市民参加』, 加藤 潤三, 岡本 卓也, 石盛 真徳編著,『コミュニティの社会心理学』. ナカニシヤ出版,173-189.
- 佐々木峯子,細川他えみ子, 有菌俊一, & 吉岡京子. (1993)『都市部における住民主体の保健活動地縁から知縁による住民参画』 保健婦雑誌 Vol.49 No.13, 1086-1096.
- 佐々木利廣, 加藤高明他 (2009) 『組織間コラボレーション 協働が社会的価値を生み出す.』ナカニシヤ出版.
- 佐藤良子(2012) 『命を守る東京都立川市の自治会』. 廣済堂新書.
- 椎野修平(2003)『地方自治体と NPO』. 上條茉莉子ほか編『NPO 解体新書生き方を編み直す-』公人社.
- 清水展(2007)『被災の中の苦難と希望－1991年ピナトゥボ火山噴火と先住民アエタ・コミュニティの誕生』,浦野正樹, 大矢根淳, 吉川忠寛編著,『復興コミュニティ論入門』弘文堂,178-182
- 庄司千恵子 (2011)『町内会と自主防災組織』,吉原直樹編著,『防災コミュニティの基層 東北6都市の町内会分析』 御茶ノ水書房,87-108.
- 数家鉄治(2013)『組織体経営の理論と実践』文眞堂.
- 鈴木紀(2013)『国際開発における協働』,鈴木紀,滝村卓司編著,『国際開発と協働-NGOの役割とジェンダーの視点』. 明石書店 13-35
- 白石克孝・新川達郎(2008) 参加と協働の地域公共政策開発システム. 日本評論社.
- 菅磨志保(2007)『新しいコミュニティの形成と展開』,浦野正樹, 大屋根淳, 吉川忠寛編著,『復興コミュニティ論入門』. 弘文堂,98-100
- 菅磨志保(2008)『阪神・淡路大震災が生み出した仕組み』,菅磨志保, 山下祐介, 渥美公秀編著,『災害ボランティア入門』. 弘文堂,100-121.
- 仙台市 (2005) 『仙台協働本－協働を成功させる手引き－』 . 仙台市 <http://www.city.sendai.jp/kyodosuishin/kurashi/manabu/npo/shingikai/kekaku/documents/kyoudou.pdf> (最終アクセス:2017年2月11日) .
- 総合研究開発機構, 木原隆夫. (2003). 『知識社会のゆくえ プチ専門家症候群を超えて』. 日本経済評論社.
- 田尾雅夫(1995)『ヒューマン・サービスの組織』. 法律文化社.
- 田尾雅夫(2011)『市民参加の行政学』. 法律文化社.
- 田尾雅夫(2012)『現代組織論』. 勁草書房.
- 田尾雅夫(2015)『公共マネジメント－組織論で読み解く地方公務員』. 有斐閣ブックス.
- 田尾雅夫,吉田忠彦(2009)『非営利組織論』. 有斐閣.
- 高浦康有,西出優子 & 中尾 公一(2015)『被災地のNPO』.東北大学大学院経済学研究科『「創造的復興」は果たせるか,4年目のレビュー』, 東日本大震災復興研究IV. 南北社,213-228
- 高橋尚也(2013)『行政とのパートナーシップ』加藤 潤三, 岡本 卓也, 石盛 真徳 編著『コミュニティの社会心理学』. ナカニシヤ出版,191-209.

- 高寄昇三 (1979) 『コミュニティと住民組織』. 勁草書房
- 高寄昇三(1980) 『住民投票と市民参加』. 勁草書房.
- 滝村卓司(2013) 『人間の安全保障と草の根技術協力』,鈴木紀, & 滝村卓司編著,『国際開発と協働-NGOの役割とジェンダーの視点』. 明石書店 39-61
- 武田俊(2015, 7 28). 河北新報. <焦点>被災地支援団体 資金繰りに四苦八苦.
- 立木茂雄 (2005) 『市民参画と協働が成立する社会的条件 (<特集> 震災ボランティアの 10年)』. ボランティア学研究, 5., 5-27.
- 立木茂雄(2016) 『災害と復興の社会学』 萌書房.
- 田中弥生(2011) 『市民社会政策論』 明石書店.
- 田中良明(1999) 『ソーシャル・マーケティングとNPO』. 保健婦雑誌 Vol.55 No.7, 554-557.
- 田中重好(2007) 『スマトラ地震とコミュニティ』,浦野正樹, 大屋根淳, 吉川忠寛編著, 『復興コミュニティ論入門』. 弘文堂,234-243.
- 田中豊治(1999)『分権型社会におけるまちづくり協働システムの開発--住民と行政を結ぶ中間組織の編成原理』. 組織科学, 32(4), 33-47.
- 辻山幸宣 (1993). 『住民参加・住民主体の意味』 保健婦雑誌, 49(13), 1075-1080.
- 辻中豊,伊藤修一郎(2010) 『ローカル・ガバナンス』. 木鐸社.
- 中尾公一 (2014) 『東日本大震災からの復興過程におけるソーシャル・キャピタルの相互作用: 岩沼市の事例から』, 研究論文集「地域活性」Vol. 5, 317-326.
- 中川和之 (2008) 『災害ボランティアと情報』, 菅磨志保, 山下祐介, 渥美公秀, 『災害ボランティア論入門』. 弘文堂,159-166
- 中田実(2007) 『地域分権時代の町内会・自治会』. 自治体研究社.
- 中田実,山崎文夫,小木曾洋司 (2009) 『増補版 地域再生と町内会・自治会』. 自治体研究社.
- 長野基(2005) 『ガバナンスのデザイン 組織構成原理・組織化段階・対話』, 佐藤滋, 早田宰編著, 『地域協働の科学 まちの連携をマネジメントする』. 成文堂,27-33.
- 西山志保(2008) 『多様なボランティアが切りひらく新たな市民社会-被災地 NGO 協働センターの活動展開から』, 似田貝香門, 『自立支援の実践知-阪神大震災と共同・市民社会』. 東信堂.
- 西尾勝(1993) 『行政学』 有斐閣.
- 西尾勝(2006) 『参加論から協働論へ-住民自治の歴史を回顧する』 地域政策研究,35, 6-9.
- 日本経団連1% (ワンパーセント) クラブ (2015) 「2014 年度社会貢献活動実績調査結果」
http://www.keidanren.or.jp/policy/2015/089_honbun.pdf (2016/1/21 最終アクセス)
- ハーバーマス,ユルゲン(1994) 『公共性の構造転換』. 未来社.
- 羽貝正美(2007) 『自治と参加・協働-ローカル・ガバナンスの再構築』. 学芸出版社.
- 原科幸彦(2005) 「公共計画における参加の課題」, 原科幸彦編著, 『市民参加と合意形成-都市と環境の計画づくり-』. 学芸出版社,11-40
- 原科幸彦 (2011) 『環境アセスメントとは何か-対応から戦略へ』, 岩波新書
- 原田晃樹 (2010) 『NPO と政府との協働』, 原田晃樹, 藤井敦史, 松井真理子編著, 『NPO 再構築への道』. 勁草書房,26-53
- ひょうご震災記念 21 世紀研究機構(2014)『生活復興のための15章~「東日本大震災生活復興プロジェクト」報告~ (復興庁 2013(平成 25) 年度委託事業)』
https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2-5/20140320_jugosho.pdf (2016/2/10 最終アクセス)
- 広井良典 (2010) 『コミュニティとは何か』, 広井良典, 小林正弥編著 『コミュニティ 公共性・

- コモンズ・コミュニタリアリズム』. 勁草書房,11-32.
- 福島路(2013)『ハイテク・クラスターの形成とローカル・イニシアティブ: テキサス州オースティンの軌跡はなぜ起こったのか』 東北大学出版会.
- 平山洋介(2008)『多声の空間—島団地再生事業の経験から』,山住勝広, エンゲストロームユーリア, 『ネットワークング 結び合う人間活動の創造へ』. 新曜社,231-264.
- 福留邦洋 (2007)『中山間地域の生活再建とコミュニティづくり—阪神・淡路大震災から人が他県中越地震へ』, 浦野正樹, 大矢根淳, 吉川忠寛編著, 『復興コミュニティ論入門』. 弘文堂,122-126.
- 藤井敦史(1999) NPO 概念の再検討: 社会的使命を軸とした NPO 把握—市民事業組織の構想—. 『組織科学』,32, 24-29.
- 前田秀雄(1993) 「住民参加」という “はやり言葉” について考える. 『保健婦雑誌』, 49(13), 1081-1084.
- 榎田登 (1980) 『コミュニティ形成と住民心理』 第一法規出版.
- 松浦正浩(2010) 『実践! 交渉学』. ちくま新書.
- 松下圭一(2009) 『市民協働の考え方・つくり方』 萌書房.
- 松本行真(2011) 『地域リーダーの防災観』 吉原直樹編著, 『防災コミュニティの基層 東北 6 都市の町内会分析』. 御茶ノ水書房,167-190.
- 松本安生(2005) 『参加と合意に基づく計画の推進』. 原科幸彦, 『市民参加と合意形成—都市と環境の計画づくり-』. 学芸出版社,145-170.
- 真野洋介(2005) 『多主体協働まちづくりのプロセスデザイン』,佐藤滋, 早田幸編著, 『地域協働の科学 まちの連携をマネジメントする』. 成文堂,160-175.
- 三隅一人(2013) 『叢書・現代社会学⑥社会関係資本』 ミネルヴァ書房.
- 宮城県環境生活部. (2005). 行政と NPO の協働マニュアル. 宮城県環境生活部 NPO 活動促進室.
- 宮城県環境生活部共同参画社会推進課(2014). 「平成 25 年度宮城県 NPO 活動実態・意向調査報告書」 http://www.pref.miyagi.jp/img/kyousha/pdf/h25npo_survey.pdf (最終アクセス 2016/1/31)
- 宮崎伸郎 (2003) 『「自治」の担い手』, 森田朗, 植田和弘, 荻谷剛彦他編著, 『分権と自治のデザイン ガバナンスの公共空間』.
- 宮定 章(2007) 『御蔵の事例』 浦野正樹,大矢根淳&吉川忠寛編著, 『復興コミュニティ論入門』. 弘文堂,113-117.
- 武藤博己(2001) 『分権社会と協働』 ぎょうせい.
- 持地桃子, 藤泰輔, 横田哲也, 熊谷淳, 高橋侑子(2007). 『からくわ夕市の女性たち』, 東北学院大学教養学部地域構想学科, 2006 年度地域構想学発展演習 (地域社会コース) 報告書. 東北学院大学教養学部地域構想学科 「地域構想学発展演習 (地域社会コース)」,81-94.
- 柳至(2010) 『地方政府における外部委託の状況』,辻中豊, 伊藤修一郎, 『ローカル・ガバナンス—地方政府と市民社会—』. 木鐸社,77-92.
- 矢吹雄平(2010) 『地域マーケティング論 地域経営の新地平』. 有斐閣.
- 山内直人 (2010) 「コミュニティにおけるソーシャル・キャピタルの役割」、『環境情報科学』,vol.39,No1,10-15
- 山内直人 (2012) 「震災と非営利活動① NPO など災害時に重要な役割」『日本経済新聞』2012 年 1 月 4 日朝刊.
- 山倉健嗣(1993) 『組織間関係 企業間ネットワークの変革に向けて』. 有斐閣.
- 山岸俊男(1998) 『信頼の構造: こころと社会の進化ゲーム』,東京大学出版会

- 山崎文夫(1999)『地縁組織論 地域時代の町内会・自治会、コミュニティ』. 自治体研究社
- 山崎文夫(2003)『地域コミュニティ論－地域分権への協働の構図』 自治体研究社.
- 山崎文夫(2006)『地域コミュニティ論－地域分権への協働の構図』 改訂版. 自治体研究社.
- 山下祐介(2008)『ボランティア・NPO・市民社会の新たなステージへー自立、責任、評価』.
菅磨志保, 山下祐介, 渥美公秀編著, 『災害ボランティア論入門』. 弘文堂,249-253.
- 山本英弘(2010).『ガバナンス概観－政策過程における多様な主体の参加と影響力』. 辻中豊, 伊藤修一郎, 『ローカル・ガバナンス－地方政府と市民社会』 木鐸社,39-57
- 山本康正(1991)『災害時応急体制と組織』 組織科学, 15-28.
- 横田尚俊(2007)『雲仙普賢岳災害』: 浦野正樹, 大矢根淳, 吉川忠寛, 『復興コミュニティ論入門』. 弘文堂,158-161.
- 吉田めぐみ, 阿部勇樹, 菊池尚子, 神田祐也, 伊藤進悟(2008)『スローフードフェスティバルを通して見た八瀬』: 東北学院大学教養学部地域構想学科, 2007年度地域構想学発展実習(地域社会コース) 報告書 気仙沼に学ぶ. 東北学院大学教養学部地域構想学科,85-99.
- 吉原直樹(2011)『町内会の構成と機能』, 吉原直樹『防災コミュニティの基層 東北6都市の町内会分析』. 御茶ノ水書房,39-65
- リンドブロム E チャールズ, ウッドハウスエドワード J. (2004,原著 1993). 『政策形成の過程 民主主義と公共性』. 東京大学出版会.
- 若林直樹(2009)『ネットワーク組織 社会ネットワーク論からの新たな組織像』 有斐閣.

以上

初出一覧

第 1 章: 中尾公一、佐藤翔輔(2016)『震災復興過程のコミュニティ形成に係る自治体・NPO 等・地域住民の協働:宮城県をケースに』、全労災協会公募研究シリーズ④を加筆修正

第 2 章: 前掲を大幅に加筆修正

第 3 章: 前掲を加筆修正

第 4 章: 前掲を加筆修正

第 5 章: 前掲を修正

(2014)『東日本大震災からの復興過程におけるソーシャル・キャピタルの相互作用:岩沼市の事例から』研究論文集『地域活性』Vol. 5, p.317～p.326 の一部を大幅に加筆修正の上、転載

第 6 章: 前掲を大幅に修正

東北大学大学院経済学研究科提出 修士学位論文(中尾公一『東日本大震災後の公共セクターとNPO 等との協働』2014年3月26日学位授与)を大幅に加筆修正

高浦 康有、西出 優子、中尾公一(2015)『東日本大震災復興研究IV第14章「被災地のNPO」』p.213～p.228 の一部を加筆修正の上、転載

第 7 章: 初出

第 8 章: 初出

第 9 章: 初出

謝 辞

2011年3月11日の東日本大震災から満6年を迎えようとしている。また、筆者が2012年10月に東北大学大学院経済学研究科の博士課程前期に入学し、約4年半余の月日が流れた。

本論文の執筆を含めた研究生活において、当初、筆者は実務をこなしながら学術研究を行い、研究と実務とで相乗効果を上げようと考えてきた。

今般、なんとか博士論文の完成にこぎ着けられたことを安堵する一方、実務と研究の両立の難しさを非常に甘く見立てていた。結果として、本論文の執筆にあたっては、数多くの研究者や実務家の方々からのご支援やご厚意に答えるどころか、中途半端に対応したことで、数多くの研究者や実務家の皆様にご迷惑をかけてきた。論文完成の謝辞ではあるが、お詫びの気持ちを表す機会ともしたい。

まず本研究のきっかけを与えて下さった、実務関係者の皆様への謝辞(とお詫び)である。

東日本大震災からの震災復興支援に従事したいとの思いから退職した際やそれ以降に、私に応援を下さった外務省の上司・同僚・後輩の皆様にも感謝申し上げたい。外務省で培った経験や能力が今回の論文執筆の基礎体力となったことは間違いなく、感謝申し上げたい。

認定特定非営利活動法人 NPO カタリバにもお世話になった。同法人が公務員からの転職という変わり種の私に就職の機会を与えてくれたことで、その実務経験から、東日本大震災後の自治体とNPOとの協働という、自身のキャリアに直結した研究テーマの着想を得たことに感謝申し上げたい。

また、宮城県庁では、同県庁と震災復興の現場で活動する支援団体や住民組織、自治体の方々との間の情報面での橋渡し役としての仕事をさせて頂く中で、震災復興の課題としての自治体、支援団体、住民組織の組織間関係という、本論文の全体的な構想を得るに至った。

これらの実務経験を通し、東日本大震災の復興の最前線で働く自治体、支援団体、住民組織の皆様と意見交換をさせて頂く中で、各組織の皆様が奮闘されながらも、異なる組織との意思疎通や理解を得ることの難しさを痛感してきた。組織間の意思疎通等がどのようにすればスムーズになるのか。その問題意識から本論文を執筆することとなった。そのような貴重な経験を積ませて頂いた、認定特定非営利活動法人 NPO カタリバ、宮城県庁、基礎自治体、支援団体、住民組織の方々に厚く御礼申し上げたい。同時に実務経験を積ませていただいた二つの職場に対しては、自身の研究との両立を支えきれず、当初予定されていた期間よりも短い期間で実務を中途に終えてご迷惑をおかけしたことをお詫びしたい。本研究がご迷惑をおかけした方々にとっての参考となれば何よりである。

さらに、本研究を実施するにあたり、宮城県内各地の自治体、支援団体、住民組織の方々にインタビューに応じて頂くだけではなく、資料の提供、インタビュー記録の確認等のご対応を頂いた。記して感謝の意を述べたい。

次に本研究の調査、執筆にあたってお世話になった学外の先生方や勤務先以外の実務関係者に謝意を表した上で、小生が所属する東北大学大学院経済学研究科の先生方への謝意を表していくこととしたい。

まずは、日本 NPO 学会でお世話になった先生方への御礼である。金沢大学の岡田彩先生に感謝申し上げたい。岡田先生が国際学会発表の機会を紹介して下さい、その心理的なハードルを低くして下さいのおかげで、自身の研究の視野を広めるとともに、世界各国の研究者や博士後期課程の学生の方々とも知り合うことができた。また筆者の博士論文の構造に関しても、オリジナリティの点からも有益なご助言を頂いた。感謝申し上げたい。

次に宮城大学の石田祐先生にも御礼申し上げたい。岡田先生とともに国際学会発表の発表の楽しさだけでなく、他の大学での研究発表機会を設けて頂き、自身の研究を見直す機会を与えて下さった。校務、学会業務、ご自身の研究と家庭との両立を図られるとともに、様々な方々へのきめ細かやかな配慮をされる、石田先生の先生の姿には尊敬の念がやまない。また東京学芸大学の田中敬文先生には、小生の学会発表のたびに叱咤激励や研究分野等につき貴重なご助言を頂いたことに感謝したい。

立命館大学の桜井政成先生には、小生が震災復興過程におけるコミュニティ形成に関心をもつきっかけを与えて下さったこと、そして博士論文の執筆にあたって、経営学の視点からの研究の重要性を指摘して頂いたことで、視点を定めることができたことに感謝したい。徳島大学の小田切康彦先生には、行政とNPOとの協働に関し、すべての論文を読みつくす勢いで研究するようご指摘頂いた。感謝申し上げます。本論文の執筆では、そうした意気込みで取り組もうとしたが、なかなかそうは至らず、汗顔の至りである。

京都大学学際融合教育研究推進センターの清水美香先生からは、国際的な視点からの住民・自治体・NPO等の協働の視点を深める機会を頂いた。感謝申し上げます。東北工業大学の新井信幸先生、(特非)つながりデザインセンター・あすと長町の飯塚正広代表には、コミュニティ形成の機会や現場に何度もお誘い頂き、震災復興のコミュニティ形成の実地に理解を深め機会を設けて頂いたことに感謝申し上げます。

東北大学災害科学国際研究所の佐藤翔輔先生には、全労災協会の公募委託調査研究の機会のご紹介や、地域安全学会、安心・安全若手研究会などの機会にお声がけを頂いたことに感謝申し上げます。それらの機会を得たからこそ、本研究に災害研究の知見を得ることができた。新井先生、飯塚代表、佐藤先生には、上記のようなご厚意を得たにも拘らず、本論文執筆との関係で、様々なお誘いの機会を頂いていたにも拘らず、十分に応えられなかったことを深くお詫びしたい。

本研究の中核となった研究調査を行うにあたり、資金面で寛大な支援を行って下さったのが、財団法人全国勤労者福祉・共催振興協会(略称:全労災協会)である。同協会による支援は、予備的な文献調査、長期の実地調査、そして海外学会での成果発表に活用された。記して感謝申し上げます。また、全労災協会の担当者の加藤秋奈氏には各種報告、調査報告書の校正など、主として2016年後半の半年間、粘り強く的確なご指摘とご助言を頂いた。全労災協会の寛大なるご支援と加藤氏のご助力なしに、本論文は十分に完成させることはできなかった。深く感謝申し上げます。

本研究に関しては国際学会や、代表研究者が所属する東北大学大学院経済学研究科では研究発表の機会にも恵まれた。それらの機会に国内外の先生方や受講生の方々から、関連する先行研究や分析方法などにつき、示唆に富むご批判とご助言を賜った。合わせて感謝申し上げます。本論文の執筆に際し、ご指導を頂いた東北大学大学院経済学研究科の先生方に対しては、特に経営学特別演習での筆者の発表の機会に、貴重なご助言を頂いたことに感謝申し上げます。

高浦康有先生には、博士課程前期の頃から、宮城県各地の震災復興NPOのフィールドワークにご一緒頂き、その研究成果を『東日本大震災復興研究IV第14章「被災地のNPO」』にまとめることができた。記して感謝申し上げます。

大滝精一先生には、通常の研究・教育業務に加え、学外業務でご多忙にも拘らず、小生の拙い発表や悩みに対し、読者を意識した視点の提供、本質として残すべきものとそうでないもの等につき、穏やかに、しかし非常に厳しくご指摘頂いた。同時に筆者の研究に関連する、最新の国際学会誌の研究動向や関連著書をご紹介頂くなど、非常にinspiringな機会を与えて頂いた。博士後期課程の多国籍のゼミ生の多様な研究分野に対し、関連の研究をご指摘される先生からは大学院教育のあり方を、そして寸暇を惜しんで図書室で文献を狩猟されている先生の姿からは、研究者としてのあり方を、それぞれ背中であげて頂いた。深く感謝申し上げます。

福嶋路先生には博士課程後期に入り、組織論や留学生との合同授業からお世話になった。福嶋先生には、非営利組織論から組織論へと視座を広めるきっかけを頂いた。また博士論文としての体をなしていない段階から、非常に厳しいご指導を頂いた。福嶋先生からの厳しくも正鵠を射たご指摘に自身の力不足を痛感した。筆者が膨大なデータの整理に悪戦苦闘し、複雑すぎて筆が止まりそうになる状況の中、OBや現役大学院生の方々との研究機会を含め、何度も相談の機会を設けて頂き、議論に応じて頂いたことで、本論文の構成に道筋をつけることができた。また、福嶋先生には筆者の疑問や問題意識に対して、時には専攻分野とは異なる分野の書籍や論文をご紹介頂きながらご助言を頂いた。福嶋先生からも研究者としてのあり方を背中で教わった。深く感謝申し上げたい。

最後に自身の指導教官の西出優子先生には言葉には言い尽くせないほどお世話になり、感謝を申し上げなければならない。まず非営利組織の何たるかをしっかりと理解できていない私の入学を受け入れて下さり、その後、非営利組織の現場で活躍される方々をご紹介頂き、さらには各種の非営利組織の研究調査や書籍執筆の機会に参加させて頂いた。書籍等の執筆の過程で、必要なデータ収集と分析方法、体裁、執筆に加えるべき内容等、研究者としての基礎をご指導頂いた。また博士課程前期での査読付論文の執筆や、在学中の米国の非営利組織の研究学会での Emerging Scholars Award の受賞は、西出先生からのご指導なくしてなしえなかった。また先生には大学の教育者として、教育経験を積む機会にもご配慮頂いた。学部生や大学院生の活動や研究、ゼミでのコメント等の中から長所を見出し応援しようとするご姿勢や、留学生を含めた数多くのゼミ生を大切にしようとするご姿勢からは、教育者として学生と向かい合う姿勢を背中で教えて頂いた。

小生にとって東北大学大学院経済学研究科の博士課程に属した4年半余は、先人の研究者や教育者が積み重ねてきた研究・教育の蓄積や、実践者の方々が積み重ねてきた実践の重みを知る機会となった。同時に、純粹に知的好奇心をもつことの大切さ、苦しさ、難しさ、そして驚き、素晴らしさを知る上で、濃厚で楽しく、そして幸せな期間となった。

先生方や実務関係者からのご厚意がありながら、実務と研究のバランスを欠き、本論文執筆の最後の段階までご迷惑をおかけしたことをお詫び申し上げるとともに、温かなご配慮とご指導に改めて感謝申し上げたい。本論文は博士課程の集大成としては、物足りないものがあるかもしれないが、先生方の学恩に少しでも報いることになれば幸いであり、そう願うばかりである。

なお本論文は、宮城県庁や東北大学等の見解とは一切関係はなく、その記述等に関するすべての責任は筆者に帰するものであることは言うまでもない。今後も教育・研究・実践の場で活用するとともに、その内容を質量の面で、さらに追究・発展させていきたいと考える。

小生が間接的に経験することとなった、2011年3月11日の東日本大震災は、1995年1月17日の阪神・淡路大震災、2003年12月26日のイラン南東部地震とともに、数多くの犠牲者を出した。改めて犠牲者の皆様のご冥福を心からお祈りする。そうした震災から復興しようとする方々の組織間関係が円滑に、そして良い方向に運営されることを願ってやまない。

最後に、私を心配しつつも遠くから見守り応援してくれてきた両親、本論文の完成までの紆余曲折や産みの苦しみを、ときに嘆息を交えながらも見守りつつ、小生の可能性をただ信じ、博士課程の入学から本論文の執筆の最後まで、叱咤激励してくれた盟友でもある妻にも深く謝意を表したい。

新年を迎えた仙台にて

2017年2月

中尾 公一