

公募研究シリーズ

64

震災復興過程のコミュニティ形成に係る行政・NPO等・地域住民の協働：宮城県をケースに

(研究代表者)

中尾 公一

東北大学大学院経済学研究科
博士課程後期

全労済協会

発刊にあたって

本報告誌は、2014年度の全労済協会公募委託調査研究テーマ「社会連帯への架け橋」で採用となった、「震災復興過程のコミュニティ形成に係る行政・NPO等・地域住民の協働：宮城県をケースに」の研究成果です。

近年、少子高齢化の進行や社会構造・労働環境等の大きな変化により、家族や地域の絆の希薄化が問題視される中で、各地ではコミュニティ形成の観点から様々なアプローチが行われています。

このコミュニティ形成については平時のみならず、2011年3月に発生した東日本大震災においても、重要な問題として浮上しました。東日本大震災のような大災害時に、個人や個別の団体で対応することは極めて困難であり、事象に応じて様々な個人や組織が協働し連携をしながら対応することとなります。それまで関わりのなかった個人や組織が協働し連携することには困難を伴い、必ずしもうまくいくとは限りません。

そのような中、本研究では、東日本大震災からの復興に向かう過程の中で、行政やNPO、地域住民等がいかに協働し、連携が行われてきたのか、コミュニティ形成の観点から調査を行いました。

調査は、東日本大震災において最大の人的被害を受けた宮城県を対象とし、県内の各自治体で復興まちづくりに関わってきた行政・支援団体・住民組織の関係者に、半構造化インタビューを実施しました。

様々な立場の方にインタビュー調査を行ったため、震災復興過程のコミュニティ形成において、どのような場面でどのような連携がされ、それぞれの立場にとってどうであったのか、成功した原因やうまくいかなかった原因は何であったのか、具体的に示されています。

また、インタビュー調査の結果を分析し、①県内における復興のコミュニティ形成における取り組みや課題、②各組織の信頼関係やネットワークがどのように構築されたのか、③それぞれの取り組みや協働がコミュニティ形成にどのように影響を与えたのか、について明らかにしています。

さらに、災害時のみならず平時においても、行政・支援団体・住民組織がどのような関係を築いていくべきなのかについて、示唆しています。

本研究が、これからの日本社会のコミュニティ形成について考える際や、東日本大震災以後、全国各地で大きな地震が頻発している中で、今後の日本の災害対策について考えていく際の参考となりましたら幸いです。

「公募委託調査研究」は、勤労者の福祉・生活に関する調査研究活動の一環として、当協会が2005年度から実施している事業です。勤労者を取り巻く環境の変化に応じて毎年募集テーマを設定し、幅広い研究者による多様な視点から調査研究を公募・実施することを通じて、広く相互扶助思想の普及を図り、もって勤労者の福祉向上に寄与することを目的としています。

当協会では研究成果を「公募研究シリーズ」として順次公表しています。

(財) 全労済協会

第1章 序論	1
1.1. はじめに	1
1.2. 研究目的	2
1.3. 本研究の構成	3
第2章 現状把握：東日本大震災後の宮城県内の被災自治体等での仮設住宅数および公営住宅数	4
2.1. 各自治体の人口	4
2.2. 各自治体の震災被害、災害公営住宅又は復興公営住宅の数	7
2.3. 各自治体の職員数	10
2.4. 各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	12
第3章 先行研究と研究上の問い、研究手法	14
3.1. 先行研究	14
3.1.1. コミュニティの概念	14
3.1.2. 信頼の概念	16
3.1.3. 組織間の信頼関係	18
(1) 行政と地縁組織との信頼関係	19
(2) 住民参加	20
(3) 行政とNPOとの協働	22
(4) 地縁組織とNPOとの協働	23
3.1.4. ソーシャル・キャピタル	23
3.2. 研究上の問い	24
3.3. 研究手法	25
3.3.1. 調査地区の選定	25
3.3.2. 調査対象の選定	26
3.3.3. 分析方法	26
第4章 調査結果：震災復興のコミュニティ形成における課題	28
4.1. 震災直後の対応	31
4.2. 仮設住宅の運営	31
4.2.1. 仮設住宅のコミュニティ形成に係る組織の設立	31
4.2.2. 住環境改善・住民間トラブル対応	31
4.2.3. 仮設住宅での交流事業	31
4.3. 恒久住宅予定地周辺のまちづくりの合意形成	32
4.4. 恒久住宅の移転先周辺自治会との交流・融合	33
4.5. 災害公営住宅入居前の調整	34
4.5.1. 災害公営住宅の設備等への要望	34
4.5.2. 入居手続の説明	34

4.6.	住民組織や協議会形成のプロセス	34
4.6.1.	入居者同士の交流会	34
4.6.2.	準備会設立	34
4.6.3.	準備会及び自治会の役員選出	34
4.6.4.	仮設住宅と公営住宅の環境変化	35
4.7.	地域の持続的運営	35
4.7.1.	支援と受援との関係	35
4.7.2.	復興公営住宅の自治会長・役員等にかかる負担	35
4.7.3.	住民互助組織の設立	35
4.7.4.	資金の持続的循環	35
第5章	震災復興における組織間の信頼関係	36
5.1.	住民組織と行政との関係（連結型ソーシャル・キャピタル（SC）（Linking SC））	36
5.1.1.	住民組織からみた行政との信頼関係	36
5.1.2.	行政からみた住民組織との信頼関係	40
5.2.	住民組織と支援団体との関係（橋渡し型ソーシャル・キャピタル（SC）（Briding SC））	44
5.2.1.	住民組織からみた支援団体との信頼関係	45
5.2.2.	支援団体からみた住民組織との信頼関係	49
5.3.	行政と支援団体との関係	53
5.3.1.	行政からみた支援団体との信頼関係	53
5.3.2.	支援団体からみた行政との信頼関係	57
第6章	協働がコミュニティ形成に与えた影響	61
6.1.	行政との関係：連結型SCがコミュニティ形成（結束型SC）に与えた影響	61
6.2.	支援団体との関係：橋渡し型SCがコミュニティ形成（結束型SC）に与えた影響	62
第7章	まとめ ー本研究からの示唆と今後の展望ー	64
7.1.	本研究で明らかになったこと	64
7.2.	先行研究との異同点	64
7.2.1.	先行研究との関連	64
7.2.2.	新たな知見	65
7.3.	実務的な示唆	66
7.3.1.	行政にとっての示唆	66
7.3.2.	支援団体にとっての示唆	67
7.3.3.	住民組織にとっての示唆	67
7.4.	本研究の限界	68
7.5.	今後の研究課題	68
謝 辞		70
参考文献		71

第1章 序論

1.1. はじめに

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、低成長等の社会経済の構造変化の中で、行政だけが政策を決定、実施、評価するのではなく、市民、企業、NPO・NGO等、多様な主体とともに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が展開されてきていた（新川、2009）。そして、自治体が抱える地域課題の解決には、地域の人たちの考えやニーズを知り、NPOやボランティア、企業等とさまざまな人々とのネットワークを形成することが求められてきた（西寺、2010）。

2011年3月11日に発生した東日本大震災のような災害への対処は、個別組織では難しく、複数の組織間協働によってはじめて可能となる（山倉、1995）。大震災からの復旧・復興の局面においても、行政だけが単独で復旧、復興施策を進めていくことは難しく、様々な主体が震災復旧・復興に関与し、様々な主体の間で協働がなされてきたが、行政も例外ではなかった。

震災前の住居に暮らし続ける住民がいる一方、避難所、仮設住宅（プレハブ仮設、いわゆるみなし仮設住宅）、復興公営住宅へ転居した住民、自力再建をした住民等、様々な居住形態が選択され、そのたびに「コミュニティ形成」という問題が浮上してきた。

復興計画の策定や事業の実施主体は自治体であるが、復興まちづくりの主役は住民ともされる中、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（復興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、行政や支援団体は様々な支援施策を提供してきた。例えば、津波被害をうけた漁村部は「都市計画法」が及んでいないため、復興まちづくりに関わる職員は多くなく、2011年7月から、兵庫県はまちづくりの専門家を派遣し阪神・淡路の経験を伝える制度を創設したとされる（上原、野崎、2013）。その中で、地元の人々と官民の連携や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、徐々に明らかになってきている（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）。

震災復興の過程では、「組織間の協働」や「連携」の必要性が強調される一方、例えば上記のまちづくりの専門家に対する評価は、上原、野崎によれば、「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、地域住民が行政やNPO等と協働する難しさがあつたり、住民組織・行政・支援団体の協議の場がもたれたとしても、必ずしも協議がスムーズに進行すると約束されている訳でもない。

東日本大震災から5年が経過した中で、地域住民が自らのコミュニティを形成していく上で、行政や支援団体とともに、いかに協働しいかに合意形成をスムーズに行っていたのだろうか。また行政や支援団体の間ではどのような連携が図られていったのだろうか。本研究ではこうした点を明らかにしていきたい。

1.2. 研究目的

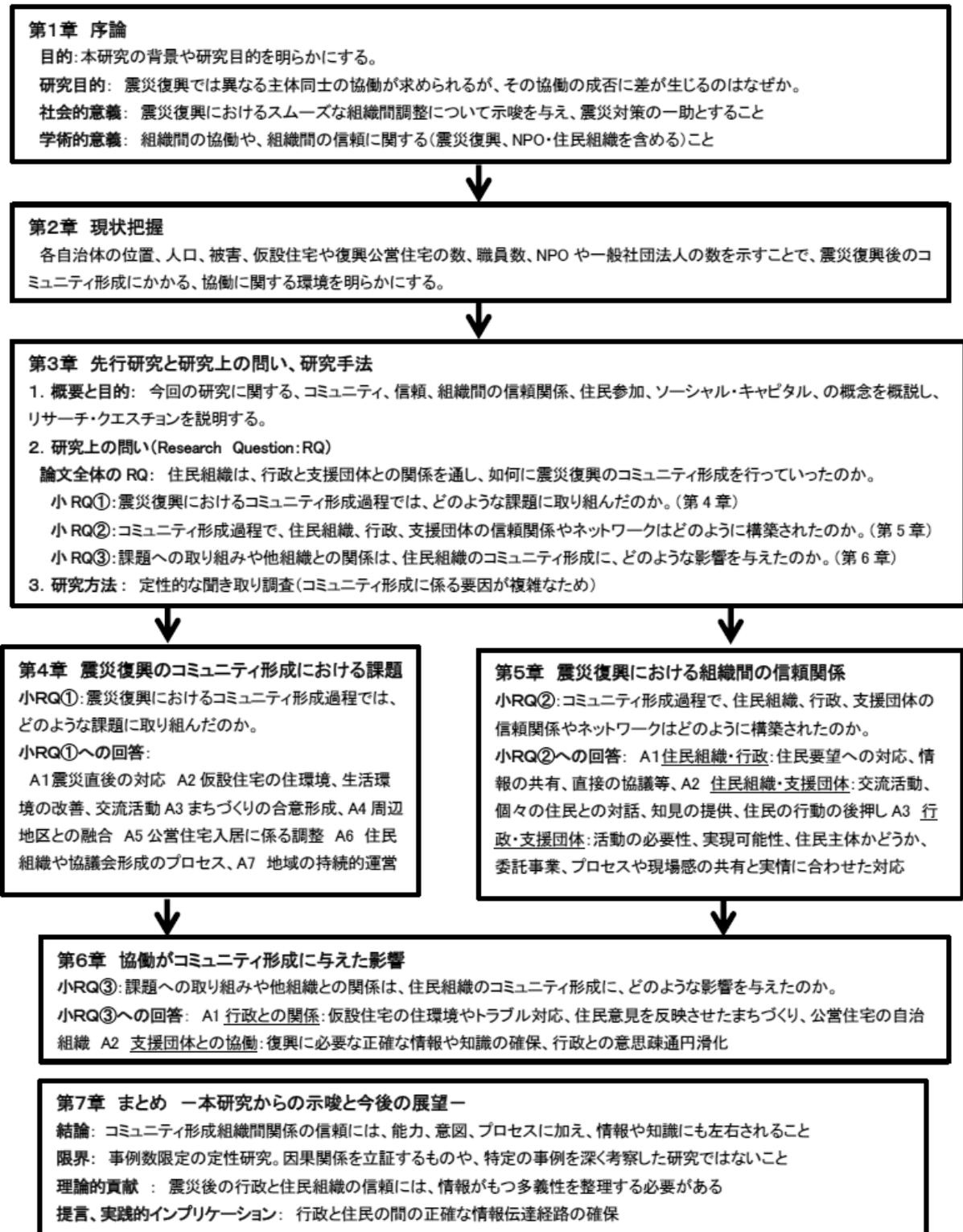
これまでの復興時の行政とNPOと地域住民の協働に関する調査研究は、政府や学術研究の中で行われてきたが、震災復興のコミュニティ形成の過程で、組織間の協働がどのような要因で進行し、頓挫し、意思疎通が困難になるか、また、それらの困難性を乗り越えるために、当事者がどのような工夫をしてきたかについて、十分な研究がなされていない。

本研究の目的は、東日本大震災以降の復興過程において、仮設住宅や復興まちづくり、そして復興公営住宅でのコミュニティ形成に関し、地域住民が行政やNPO等の支援団体と、どのように協働していったのかを確認し、コミュニティ形成を進める上での、合意形成や協働で、それぞれ、どのような課題に直面し、課題を解決していったのかを探るものである。

本研究では、学術的にはこれらを研究することで、震災復興の過程の文脈の中で組織間協働と組織間信頼の理論に具体性を持たせようとする一方、社会的には今後の大規模災害時の長期的なコミュニティ形成の復興支援計画の策定の一助にしようとするものでもある。

本研究の構成を示すと次頁の1.3. のようになる。

1.3. 本研究の構成



第2章 現状把握：東日本大震災後の宮城県内の被災自治体等での仮設住宅数および公営住宅数

都道府県の中で、東日本大震災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し、実際のコミュニティ形成の現場に参与する、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に調査を行った。本研究が研究対象とした宮城県の概況を述べる。

宮城県は東京から300km北東に位置し、人口は約233万人（平成28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）があり、津波浸水被害を受けたのは15自治体である。宮城県内の地理的な位置関係と、沿岸自治体、および、今回の調査対象の一部となった内陸自治体を色付けした地図を図表1に示す。

図表1：宮城県の沿岸自治体及び内陸の調査対象自治体



(代表研究者作成)

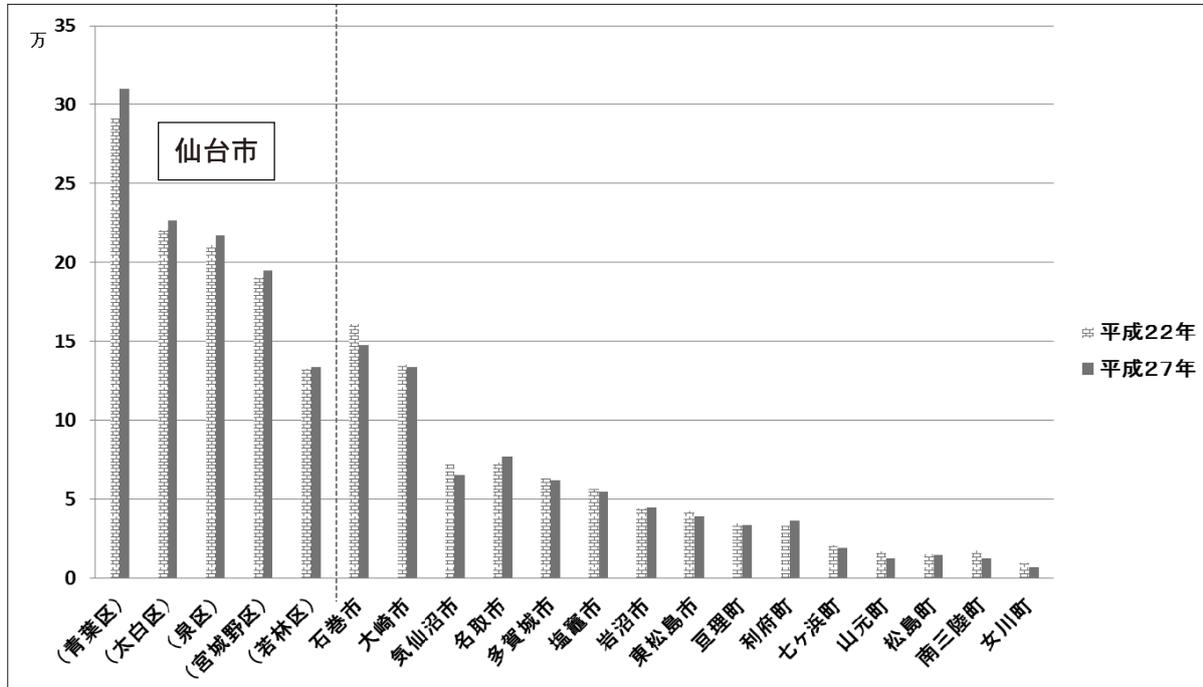
2.1. 各自治体の被害、人口

宮城県の沿岸地域の基礎自治体の人口規模を確認するため、各自治体の人口規模を図表2に示した。

2.1. 各自治体の被害、人口

宮城県の全人口230万人のうち、半数近くの105万人が仙台市に暮らしている。政令指定都市である仙台市には、地方自治法に基づき、5つの区役所（青葉区、太白区、泉区、宮城野区、若林区）が設けられている。

図表2：宮城県の沿岸自治体を中心とした人口規模



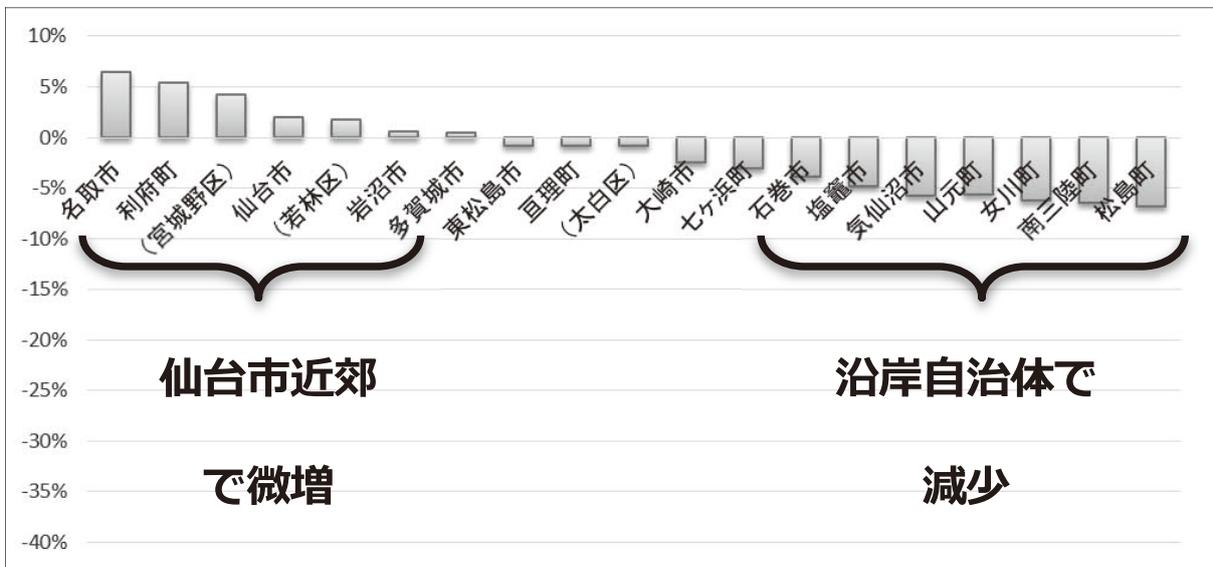
(国勢調査を基に代表研究者作成)

本研究の調査対象との関係で、仙台市の5区の人口はあえて分割しているが（上記図表2の左側の総和が仙台市全体の人口）、宮城県では仙台市が他の自治体に比べ、極めて豊富な人口を有している様子が理解できる。

次に震災前後の人口を比較するために、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、平成17年から平成22年までに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（図表3）。

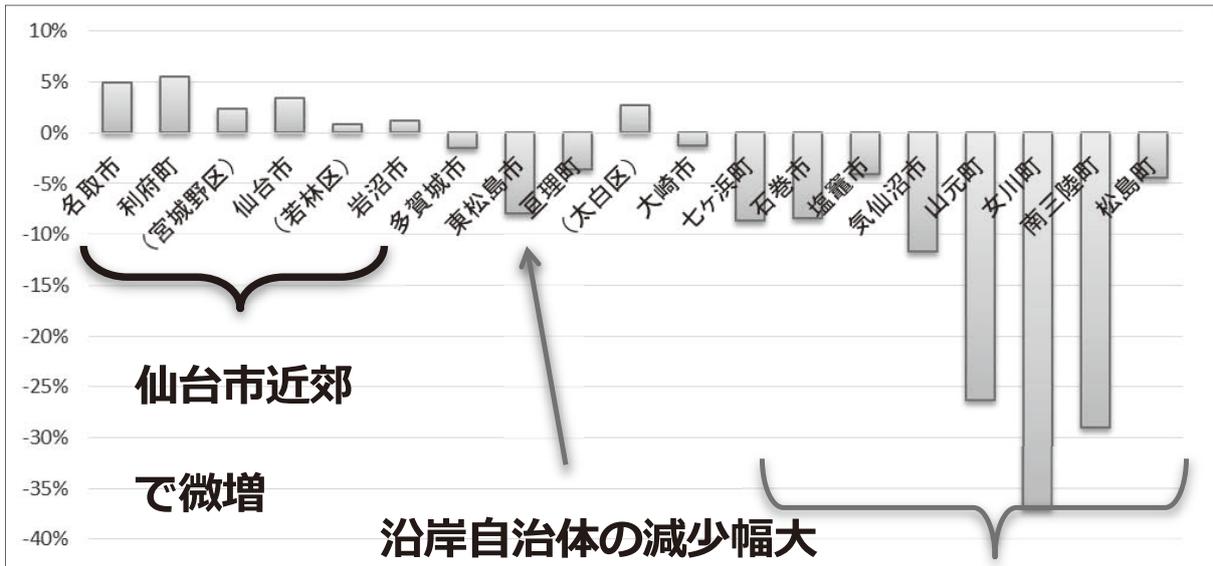
図表3：宮城県の沿岸市町等の人口増減割合（平成17年－22年）



(国勢調査を基に代表研究者作成)

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それぞれ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%前後の減少と比べ大幅な人口減少がみられる（図表4）。

図表4：宮城県の沿岸市町等の人口増減割合（平成22年－27年）



(国勢調査を基に代表研究者作成)

2.2. 各自治体の震災被害、災害公営住宅又は復興公営住宅の数

次に各自治体の人口に加え、死者数、行政職員数、応急仮設住宅や災害公営住宅（復興公営住宅）の数を概観しておきたい¹。これらを一覧したのが図表5である。

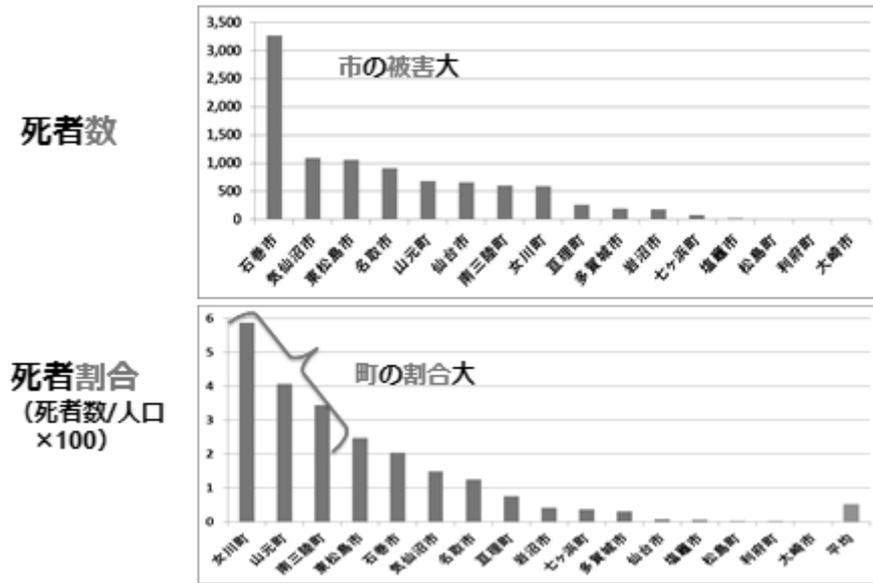
図表5：宮城県の沿岸市町等の人口、被害、応急仮設住宅、復興住宅戸数（2016年7月末時点）

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	100.0	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	100.0	100.0
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	100.0	100.0
利府町	33,994	35,881	1	56	901	0	0	25	100.0	100.0
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	100.0	100.0
多賀城市	63,060	62,128	188	1,746	3,730	6	373	532	100.0	90.6
仙台市	1,045,986	1,082,185	655	30,034	109,609	19	1,523	3,179	100.0	100.0
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	100.0	100.0
亘理町	34,845	33,598	264	2,389	1,150	5	1,126	477	100.0	100.0
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

*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平成28年6月30日時点（国勢調査、宮城県、警察庁、各基礎自治体のWebsiteなどを基に、代表研究者作成）

¹ 「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。

人的被害



(宮城県、各基礎自治体の Websiteなどを基に、代表研究者作成)

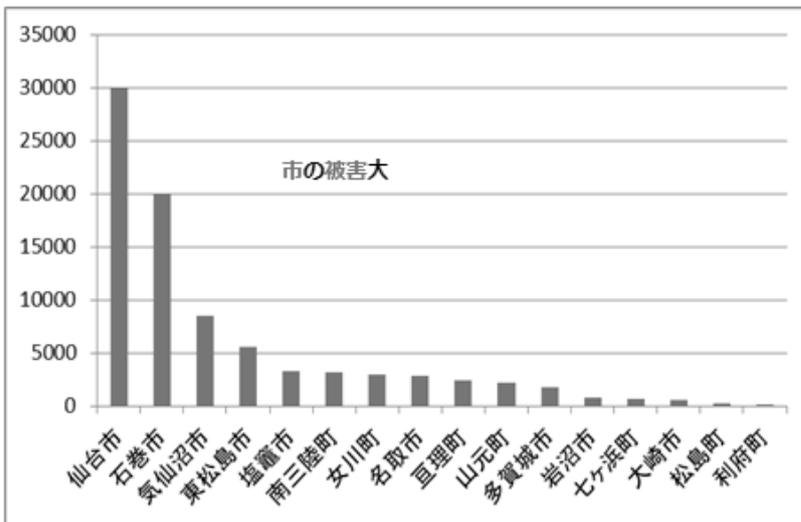
被害状況は、人的被害は、石巻市 (3,273名)、気仙沼市 (1,094名)、東松島市 (1,063名)、名取市 (911名)、住戸被害は全壊戸数で、仙台市 (30,034戸)、石巻市 (20,039戸)、気仙沼市 (8,483戸)、東松島市 (5,519戸) の順で多くなっている。

ただ、人的被害については、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。

また応急仮設住宅の建築戸数は、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、復興公営住宅の建築戸数は、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) の順で多くなっている。

建物被害等



(宮城県、各基礎自治体の Websiteなどを基に、代表研究者作成)

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。本研究でも、応急借上げ住宅は調査対象外とする。

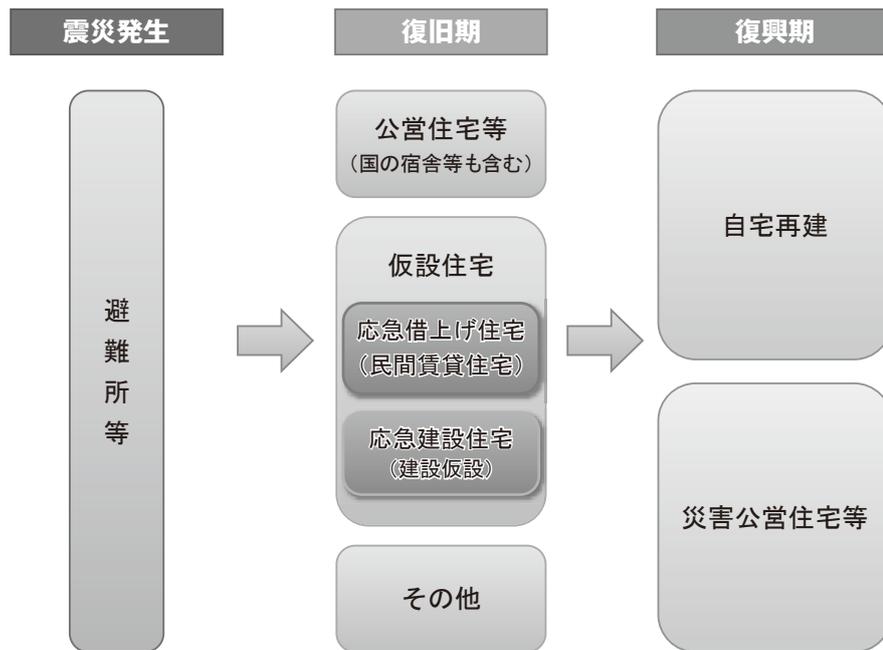
図表6：応急仮設住宅と応急借上げ住宅の特徴の比較

	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、図表7のように示される。

図表7：被災者の住居の変遷と応急仮設住宅の概要



(国土交通省住宅局住宅総合整備課他(2012))

2.3. 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どのように変遷していったのだろうか。宮城県庁市町村課のウェブサイトに掲載されている複数のデータに基づき、震災前後の各種職員の数の変遷を、図表8に示した。

図表8：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	平成24年度			平成25年度		平成26年度		平成27年度		平成28年度	
			行政職員数	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
亶理町	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	18,024	528	934	1,142	1,351	1,218	1,549	1,259	1,581	1,291	1,509

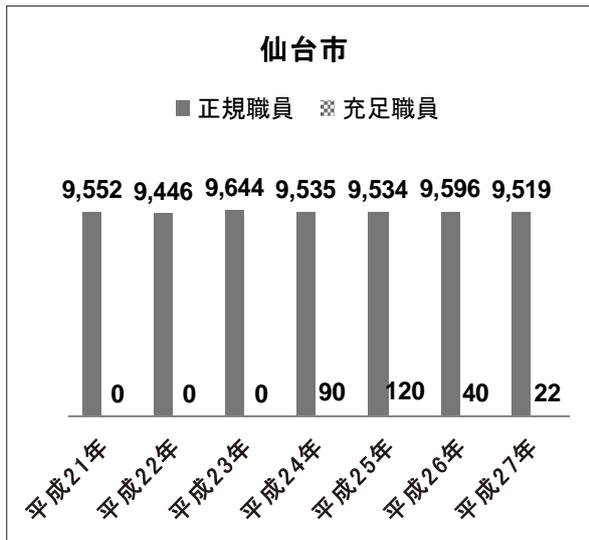
(宮城県市町村課のWebsiteなどを基に、代表研究者作成)

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り、それらの業務を補うに当たり、多くの基礎自治体の職員数が不足していた。各自治

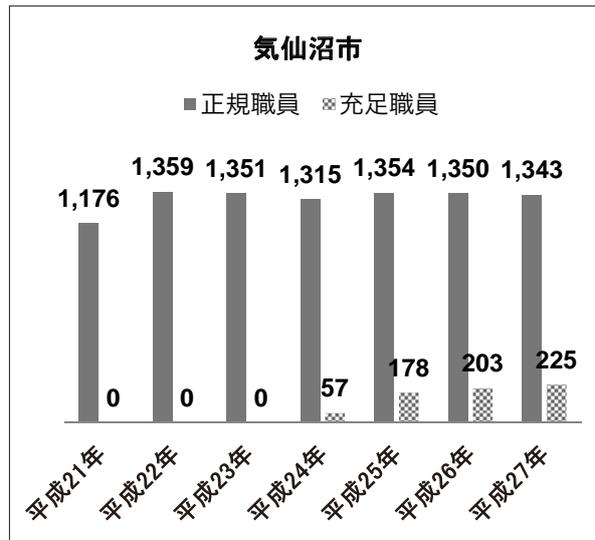
体では、総務省や復興庁、宮城県庁からの派遣や、各自治体が独自調整で派遣を要請、また、OB職員、任期付職員、民間などの採用により、必要人員を充足してきた（各自治体の必要人員と充足人員は、図表8参照）。

正規職員の数は、震災の前後を問わず、仙台市（図表9）、気仙沼市（図表10）では上下動していたのに対し、石巻市（図表11）、山元町（図表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。

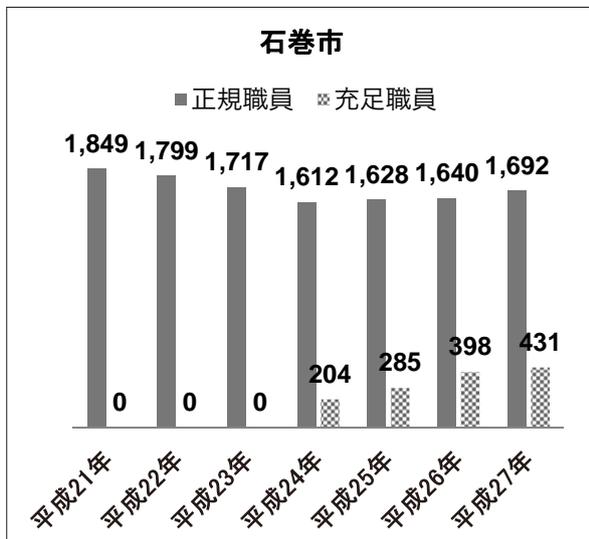
図表9：仙台市の正規職員と充足職員



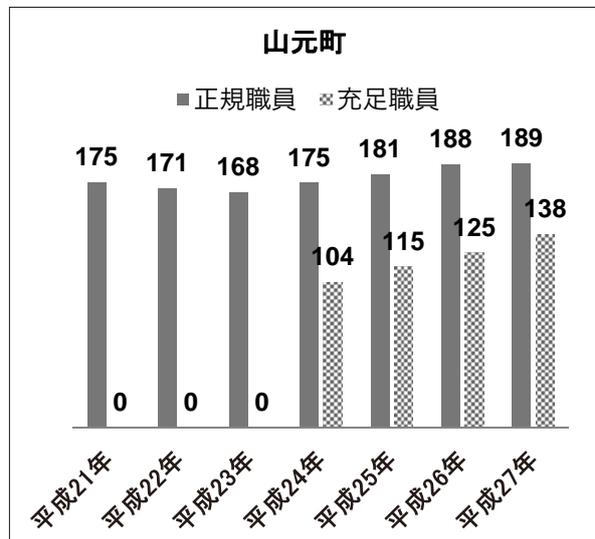
図表10：気仙沼市の正規職員と充足職員



図表11：石巻市の正規職員と充足職員



図表12：山元市の正規職員と充足職員



（図表9～12：宮城県市町村課のWebsiteなどを基に、代表研究者作成）

これに対し、全正規職員数に、実際に充足された職員の占める割合は、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平成27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いる。山元町のような元々職員数が少な

第2章 現状把握：東日本大震災後の宮城県内の被災自治体等での仮設住宅数および公営住宅数

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。

2.4. 各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

次に各自治体の協働関連の条例・部署の有無や、NPO・一般社団法人の数を示すと次の図表13のようになる。

図表13：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
亶理	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基に、代表研究者作成)

2.4. 各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

上述のとおり、仙台市にはNPOなどと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し、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。

市制を施行する自治体では、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のに対し、町制を施行する自治体は、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。これは、人口規模が大きな都市部でNPO・市民団体と行政との接触の双方向性がみられ、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）の指摘と合致する。

また市制、町制を施行する自治体では、地域の住民組織である町内会や行政区との関係は総務部局が中心に担当するが、NPO等の担当部署と住民組織の担当部署が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、その中でも震災前のNPO法人数が少なかった自治体の伸びが顕著にみられる。

第3章 先行研究と研究上の問い、研究手法

3.1. 先行研究

3.1.1. コミュニティの概念

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、住民組織である町内会や自治会を「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）。さらには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）も存在するなど、実務的には「復興公営住宅で如何に住民組織を立ち上げ、住民組織での様々な地域活動を形成し、住民同士の互助や、外部支援者との連携を図る体制を設けていくか」ということになろう。

他方、これまでの既往研究では、「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）であるとされる。コミュニティ94種類の定義は、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。

これらの先行研究を整理していくと、「コミュニティ」の概念はおおよそ図表14のようになる。

図表14：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	地域的範囲（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）

(代表研究者作成)

本論で述べるところのコミュニティは、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）とする。

またマッキーヴァー（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」とに分類されている。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。

ただ、「地域性」、「連帯性／共同性」については、一定の留意点が存在する。

第一に、震災復興と「地域性」との関連である。仮設住宅や復興公営住宅の入居に際し、震災前の「地域性」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「連帯性／共同性」を模索し、構築していくかというケースの問題と、震災前のコミュニティを維持しながら高台移転や内陸移転を行ったコミュニティの人口減少等の問題とでは、取り扱う問題の性質が異なるという点である。本論では、前者を「新設コミュニティ」とし、後者を「伝統的コミュニティ」とする（図表21-22（pp29）参照）。

なお広井（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、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の地域コミュニティづくりの課題を比較し、前者は「現役世代は会社への帰属意識が強いこと」を挙げる一方、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。

「新設コミュニティ」に関しては、主として阪神・淡路大震災の経験をもとに、「連帯性／共同性」を形成する試みとして、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（ひょうご震災記念21世紀研究機構 2014：45）。

他方、人口減少等が課題となる「伝統的コミュニティ」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が参考となる。同地では中間支援組織「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に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）を導入することが説明されている（稲垣、2014）。

第3章 先行研究と研究上の問い、研究手法

第二に、「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／共同性」を見出すかは、もう一つの課題である。

第三に「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）（齋藤、2013）が指摘されている。

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、行政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）、行政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）。しかし本研究では、山崎（1999）が指摘する町内会や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。

他方最近では個人の帰属の複層化が進み、「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）。

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るだろうか。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、行政機関への要望、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（行政サービスの補完。回覧板の回覧、公園の掃除等）、②参加機能（意見集約と議員や行政への伝達）、③変革機能（政策提言等）があるとする。

また山崎（1999）は、コミュニティが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。

以上をまとめると、自治会や町内会が果たしうる機能は、①ルールや規範づくり、②地域問題（ゴミ問題等）の紛争解決、③住民生活の豊かさ（精神的・文化的生活の向上、福祉の充実）、④対外関係、特に行政との関係（意見集約、要望伝達）にあると言えよう。なお、吉原（2011）をはじめとする多くの既往研究が指摘する町内会の問題は、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、行事への不参加が挙げられ、地域リーダーの多様化と分権化傾向が進んでいるとされる。

3.1.2. 信頼の概念

震災以降の不確実な状況の中で、行政、住民組織、支援団体が協働する前提となる信頼はどのように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。山岸俊男は、社会的不確実性が大きな状態において、信頼がもっとも必要とされるとし、また、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）。

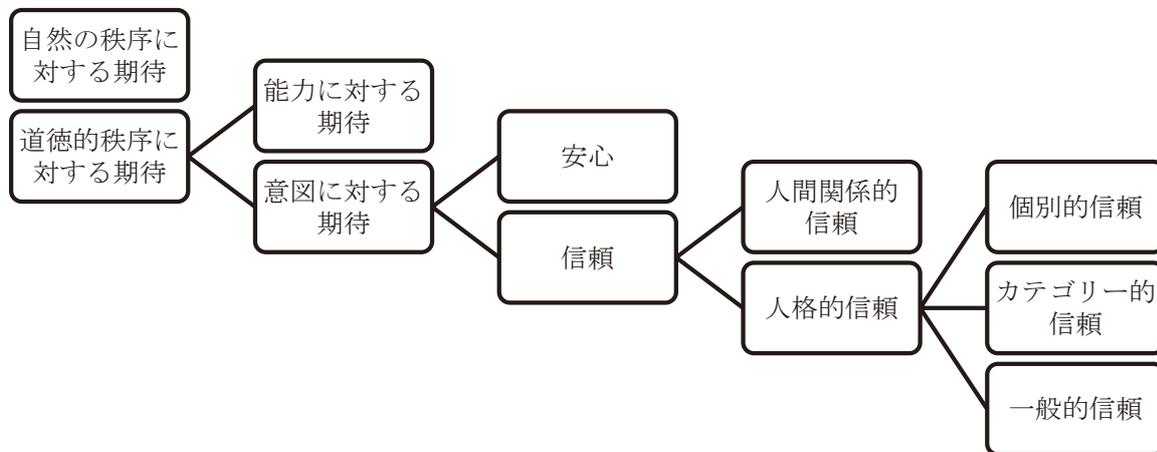
山岸は、信頼（trust）を、能力に対する期待としての信頼と、意図に対する期待とに区別し、

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」とする。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进行分析し、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。

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も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）の評価によともされる（山岸、1998：50）。

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。「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表15として図示する。

図表15：信頼についての概念整理



（山岸、1998を基に、代表研究者が一部改変）

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される（山岸、1998：64）。そして、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していく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）。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

ともいえる。

それでは、信頼はどのように構築されるのだろうか。信頼は、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（Stephen, 2005）。また、信頼はプロセスや時間的な変化から生まれるとの見方（稲生、2010）もある。稲生は、Snively & Tracy（2003）の議論を紹介しつつ、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。

3.1.3. 組織間の信頼関係

組織間の協働をスムーズにさせるためには、信頼（trust）と名声（reputation）が必要とされる（Gazley, 2008）。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、協働の形成と持続をもたらすとされる（山倉、1995）。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、組織間の信頼がもたらされるとする（山倉、1995）。また山倉は、各組織が特定の出来事について異なる解釈を行う「情報の多義性」を説明し、組織間でのコミュニケーションの送り手がいかにその意図・意味を伝えられるかが重要であり、情報が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）。

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。

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。

Stephenによれば、組織間コミュニケーションは、公式のシステムだけではなく、非公式のシステムとしての「口コミ」が存在する。口コミは、①マネジメントに管理されず、②公式声明よりも信憑性が高いと認識され、③集団のメンバーの自己利益のために活用される、という特徴を持つ。そして、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。他方、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）。

若林（2009）は、企業間の信頼として、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）、能力的な信頼関係（会社の能力に対する信頼感）、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。

それでは、今回の研究対象である、行政と住民組織（地縁組織）²、支援団体の中核でもあるNPO等とはどのような関係を有しているのだろうか。行政、住民組織、NPO等の組織間の信頼関係に関する先行研究を概観する。

(1) 行政と地縁組織との信頼関係

行政と住民との協働は、「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、対等な関係にたって協力すること」と定義される（大森、2009）。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、住民と行政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される（山崎、1999）。

行政の手法としては、誘導・助成・規則・提供の四種類があるとされる。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、提供はサービスを用い、そのために「資金」（財源）と「人材」（職員）を用いるとする（岡本、2003）。

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たり、指導・助言・情報提供を行ってきた（山崎、1999）とされる。町内会は地域のまとめ役として、体育振興会、防犯協会、消防団、老人クラブ、子ども会育成会、社会福祉協議会等と、コト、ヒト、情報、カネのネットワークを形成するとともに、行政の窓口として組み込まれているとされる（吉原、2011）。行政と町内会・自治会との関係は、行政による町内会利用や、町内会・自治会長の負担増（行政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ているとされる（山崎、1999）。また行政からのモノや制度、資金の活用は、人の意識や社会の意識を変化させることが難しい、ともされる（岡本、2003）。しかし、町内会は単に行政によるタテのシステムに組み入れられている訳ではなく、地域の多様な利害を根茎状に節合する機能が埋め込まれているとされる（吉原、2011）。

それでは、行政と住民との間の信頼を左右する背景にはどのようなものがあるだろうか。

第一に、住民との情報共有のあり方である。富野（2007）は、行政内部の意思決定の方向性などが住民に知らされず、行政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、自治体職員としては、自治会などの会合では迂闊に返答できなかつたり、積極的に出席すべきでない場合もある（田尾、2015）ともされる。

第二に、行政の組織構造・組織運営に起因するものである。その中には、行政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）、熱意ある行政職員の人事異動（今里、2008）、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行政職員が、民間と水平的に協働することの難しさ（大森、2009）、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）が挙げられる。

さらには日本の社会構造の変化に、行政、住民ともに意識がついていかず、行政の活動が地域

² 本論文の「住民組織」とは、住民が構成員となる、町内会、自治会、行政区等の組織と、準備会、世話人会等の準備組織を指す。

先行研究で指摘される「地縁組織」と区別する。また、文脈上、「地縁組織」の説明が必要な場合は別途説明する。

第3章 先行研究と研究上の問い、研究手法

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、行政の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。行政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（下記「(2) 住民参加」参照）。

上記の三つのカテゴリーは、いずれも何らかの形で、行政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。これらの課題を克服していくためには、大森が指摘するように、行政職員は、役所の権威に頼ったり、えらぶったり、居丈高な対応をとるのではなく、相手への尊敬と評価に基づき、事業にかける熱意や発想の豊かさ、そして表現力が必要とされる（大森、2009）。

(2) 住民参加

では、震災復興におけるコミュニティ形成に、住民がどのように納得して参加していけるのだろうか。特にパブリック・コメントや、ワークショップがガス抜きに利用されたり、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）。

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。

図表16：8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		

（代表研究者作成）

しかし、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）。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（図表16及び図表17：参加の5段階モデル参照）。「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（原科、2011）。今川（2007）も、住民と行政の間のコミュニケーションが、情報公開を通し、形式的なものから実質的なものへと変化しており、また、その中でも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。また、行政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ため、地域が限定された地区計画の場合にはありうるとされる（原科、2011）。

図表17：参加の5段階モデル



（原科、2005を代表研究者が修正）

代表研究者の参与観察や、今回のインタビュー調査（後述）の中で、行政の回答の方法によっては、住民との意思疎通が大きく異なることが明らかになったことから、本研究では、原科の参加の5段階モデル（原科、2001；原科、2005；原科、2011）にしたがって、どのような住民参加の形態が取られたのかを考察していきたい。

また、広範な住民参加をいかに確保していくかについては、公募の住民が主体となる市民会議では原則全員を受け入れ一定の成果を上げられるが、無償で一定期間の参加を必要とするので、どうしても金銭的、時間的余裕がある住民の参加に限られるとする（武岡、2012）。さらには旧来の地域エリートの差配によって運営が一部の利害に偏り、新規参加者が減るとの指摘もある（田尾、2011）。震災復興の文脈では、復興の速度を重視し行政が役員の人選を行い、協議会を立ち上げたケースと、自発的に協議会を立ち上げた地域でも、ボランティアに事務局を委託したものの作業停滞に苦慮した地域もあるとされる（上原、野崎、2013）。自治体の首長や職員が「住民の意見がまとまらないので行政主導」とするが、復興の場合は生活や人生を決める側面も存在する（上原、野崎、2013）。しかし、住民間の利害関係が複雑な場合は、住民自らが責任をもって行政に主体的に関わり、その調整過程に乗り出せることが、住民参加を考える上で重要ともされる（佐藤、1990；今川、2007）。また、住民参加を有効に機能させるためには住民の学習も必要とされる（今川、2007）。このような中、本研究では、震災復興のコミュニティ形成過程で、どのような形で、住民参加が確保されたのかも見ていきたい。

(3) 行政とNPOとの協働

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。必要とされるサービスや財が市場で提供されない場合に、政府が公共財として提供し、市場の失敗を政府が補完する（Weisbrod, 2009）。その一方で、民主主義的な社会では公共財が多数派に提供されたとしても、多数派を説得できない場合の財やサービスの提供は、民間セクターや非営利セクターが補完する（政府の失敗を民間、非営利セクターが補完）。しかし、非営利セクターの課題とされる、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）を政府が補完することで、行政とNPOとの協働が成り立つとする。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（Salamon, 1987）。

第二は資源依存論（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。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が、同時に、「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（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。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、自分たちの自治と独立を最大限に得たいとも考えているとされる（Daft, 2005）。

第三はネットワークガバナンスの理論（Eggers, & Goldsmith, 2003；若林、2009）である。ネットワークガバナンスの理論は、政府が環境変化に対応するために専門家やNPOや民間企業などが協力して柔軟に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) は、地域コミュニティの再生と災害への対応には、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、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。

行政職員は、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を肯定的に見ている（伊藤、2010：215）。他方で行政職員は、NPOや市民団体のことを、対象に偏りがあり公平ではないこと、基盤が脆弱であること、腐敗や汚職が少ないわけではないと否定的にもみている（伊藤、2010：215）側面もある。

それでは行政は、その政策資源やNPO等との関係で、どのような関係性を築ける可能性があるのだろうか。行政が提供する、各種の制度や資金提供等が、コミュニティ形成にどのように作用するのかは十分に検討する必要がある。

(4) 地縁組織とNPOとの協働

NPOも町内会等の地縁組織は、一般的には対向関係としてとらえ（山内、2010；吉原、2000）、特にNPOが旧来の地域社会に代替するような組織化の活動を進める場合には、新旧の軋轢が生じやすい（田尾、2015）、ともされる。NPOの目からすると、町内会は行政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場合がある（中田、2007）。また、町内会は地域問題への対処を独占事項と捉え、自らの活動の負担だけを意識し、非加入者を「フリーライダー」と捉えるともされ、NPOが過去に地域への関与がなかったにも拘らず、特定の問題を取り上げ、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）。

他方で、NPOは町内会と行政との結びつきをことさら否定的に捉え、NPOが自らの自立性や先進性を過大に評価して、他の組織の取組を低く見て、町内会がもつ多様な地域資源を動員し、また他の問題ともつなげることができず、結果的に総合的な対処ができないとの課題があるともされる（中田、2009：104-105）。さらにはNPO等の活動範囲が一般に町内会より広域で、相互の関係を見えにくくしており、その結果、究極的には相互理解が進んでいない（中田、2007；中田、2009）とされる。栗本、橋本（2012）もNPOと町内会や自治体との連携は十分になされていないとする。

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、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がある（松本、2011）。

その一方で、地縁組織もNPOも本来は共同性と公共性をもつ組織であるので、協力できる可能性はある（吉原、2000）とされる。また、面として包括的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等と連携して、地域問題の解決に対処する形も出てきているともされる（中田、2007）。また、山内は、「伝統的な地縁組織をNPOとして再生させる試みや、コミュニティのニーズにこたえ、NPO法人を立ち上げる例も増えてきている」とも指摘している（山内、2010）。例えば、災害対策高齢者向け配食サービス、ホームページづくりや情報化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（中田、2007）や、高齢者対策などの事業委託を行う自治会や町内会もある（今川、2007）とされる。また、震災復興の文脈では、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住民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。

本研究では、震災復興のコミュニティ形成に関し、どのような要因が、住民組織と支援団体の間の協働の進展に正負の影響を与えているのか、また、信頼関係を左右するものであったのかを分析していく。

3.1.4. ソーシャル・キャピタル

上記のコミュニティの概念と、震災復興後のコミュニティ形成に関与する住民組織と支援団体、行政との関係を総括的に分析できる概念として、ソーシャル・キャピタル（社会関係資本。Social Capital：以下SCと略す）がある。SCとは、Putnam（2000）の議論に従い、同概念を「協調的な諸活動を活発にすることによって社会の効率性を改善できる、信頼、規範、ネットワーク

第3章 先行研究と研究上の問い、研究手法

といった社会組織の特徴」と定義される。より分かりやすく述べれば、人々が他者に抱く信頼、「持ちつもたれつ」「お互いさま」という互酬性の規範、人や組織の間の絆やネットワークである（稲葉、2011）。

SCの調査対象地域の範囲は、国家から州、地域に至るまで多様であり、SCと災害との関連に関する先行研究は、県や市を対象とするもの（Nishide, 2009）もあるが、Dynes（2005）は、地域コミュニティこそが各種災害の対応の場であり、災害対応に必要なSCを有すると指摘し、Aldrich（2012）も阪神・淡路大震災の近隣地のSCを調査対象とし、行政でも復興庁復興委員会（2013）もコミュニティに着目した現状認識と施策の方向性を示している。これらを踏まえ、本研究でも地域コミュニティとSCとの関係を研究対象とする。

SCがしっかりしているコミュニティは、対話と実践のプロセスにより、当事者意識や主体性を生み、経験や知識の共有のプロセスが効果的に働くともされる（野呂、2011）。また、SCは、自分が住むコミュニティをより良くするためにリーダーシップをとる人が増えることで豊かになり、高齢者や障がい者を地域でケアする体制ができるなど、地域の課題解決能力や行政依存が減ることも期待される（山内、2010）。

さらに、Putnam（2000）、Szreter & Woolcock（2003）に基づき、SCは「結束型SC（Bonding SC）」、「橋渡し型SC（Bridging SC）」、「連結型SC（Linking SC）」に分類される。

「結束型SC（Bonding SC）」は、内部の人々の信頼や協力、結束力を生むような同質なネットワークに基づくSCをいう。本研究では、仮設住宅、まちづくり協議会、恒久住宅等での住民組織がもつ内部の紐帯・結束を指す。

「橋渡し型SC（Bridging SC）」は、様々な社会の橋渡しをする緩やかで、開放的で異質なネットワークに基づくSCをいう。本研究では、仮設住宅、まちづくり協議会、恒久住宅等での住民組織と外部の支援団体との水平的な関係を指す。

「連結型SC（Linking SC）」は、「橋渡し型SC」に分類されるかもしれないが、公式かつ制度化された権力をもつ人々との信頼関係のネットワークや規範であるSC（Szreter & Woolcock、2003）をいう。本研究では、主として仮設住宅、まちづくり協議会、恒久住宅等での住民組織と行政の各部署との支援関係を指す。

3.2. 研究上の問い

本研究では、東日本大震災後のコミュニティ形成において、住民組織が行政と支援団体との関係を通し、如何に震災復興のコミュニティ形成を行っていったのかを明らかにする。

その研究上の問いを、さらに細かく分割すると、次のとおりとなる。

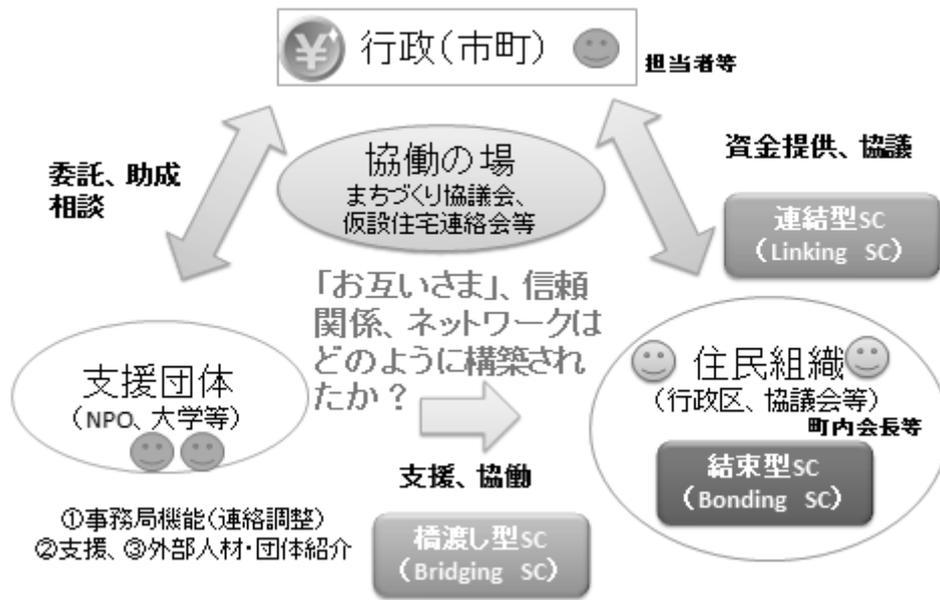
小RQ①：住民組織、行政、支援団体は、震災復興におけるコミュニティ形成過程で、どのような課題に取り組んだのか。（第4章）

小RQ②：コミュニティ形成過程で、住民組織、行政、支援団体の信頼関係やネットワークはどのように構築されたのか。（第5章）

小RQ③：上記の課題への取り組みや他組織との関係は、震災復興のコミュニティ形成に、どのような影響を与えたのか。（第6章）

上記の研究上の分析枠組みを図式化すると、次の図表18のとおりとなる。

図表18：分析の枠組み：三者間協働とソーシャル・キャピタル



(代表研究者作成)

3.3. 研究手法

本研究は、震災復興のコミュニティの形成過程において、住民組織が行政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。第2章で先行研究を概観したように、コミュニティ形成に係る組織間協働の成否に関する要因が複雑であることから、本研究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。

3.3.1. 調査地区の選定

都道府県の中で、東日本大震災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し、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に調査を行った。このうち、①被害が軽微であった自治体、②復興事業に忙殺され、本研究の対応が難しかった自治体、③代表研究者がすでに同様の調査を行った自治体（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。

また、政令指定都市として突出した人口と複数の区役所を擁する仙台市では3つの区役所を主たる調査対象としたため、2地区の追加があった。県内第2位の人口と面積を有し、被災した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、同市の調査対象とすべく4地区を追加した。その結果、仙台市2地区分、石巻市4地区分の合計6地区分を付加して、全体で合計18地区を基本的な調査対象地区とした。

3.3.2. 調査対象の選定

本研究は、コミュニティ形成における、住民組織と行政と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、行政、NPO等、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、代表研究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、事務局自身にとって接触頻度が高かった、行政、支援団体、住民組織の関係者を紹介してもらおう形で、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もあった。そうした地区では、行政と住民組織だけから聞き取り調査を行ったり、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。行政：24名（うち女性3名）、支援団体（行政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る）：22名（うち女性6名）、住民組織：23名（うち女性5名））に半構造化面接によるインタビューを行った。インタビューの中には、行政職員と住民組織の代表者、行政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分に至るまでであった。また複数回インタビューを行うこともあった。

3.3.3. 分析方法

インタビューにあたっては、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、代表研究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、代表研究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。

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、(1)コミュニティ形成過程での取組・課題に関する自組織の活動（第4章）、(2)パートナーとなる残り2組織（行政の場合は、支援団体と住民組織、住民組織の場合は行政と支援団体、支援団体の場合は行政と住民組織）との信頼関係（第5章）、(3)上記の活動やパートナーとなる組織との信頼関係が、コミュニティ形成に与えた影響（第6章）とに分類した。その上で、課題への取組や、パートナー組織との信頼関係が、震災復興後のコミュニティ形成にどのような影響を与えたかを分析し、最後に先行研究との比較と考察を行った。（第7章）

記録の分析には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、グランデット・セオリー・アプローチの改訂版である、修正版グランデット・セオリー・アプローチ（木下、2003）に基づき、行っていった。（木下、2003に倣い、以降、修正版M-GTAと表記する）

グランデット・セオリー・アプローチは、データの分析の切片化を行ってから分析を行うが、修正版はデータを切片化しテキストを破壊することなく、研究者の問題意識に忠実に、データ解

積を行い、コンテキストの理解を重視する。それはコミュニティ形成という事象自体が、「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」と考えるからである（木下、2003：158）。

修正版M-GTAに基づき、分析ワークシートを用いて、データを概念に圧縮するオープン・コーディングを行っていった。分析ワークシートは、生成された概念ごとに作られ、概念名、定義、ヴァリエーション、理論的メモによって構成される。例えば、支援団体からみた行政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次のようになる（図表19）。分析ワークシートの作成にあたっては、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概念を生成していった。

図表19：データの分類方法：分析ワークシートの例：現場感の共有

概念名	現場感の共有
定義	支援団体が行政と業務を進める上で、行政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	・NO4. 「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。…それはだから行政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。…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。」
	・NO7. 「行政に求めているのは、その場にい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ね。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。」
	・NO10. 「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。行政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、行政職員の方々、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、行政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みられる。そうした信頼感を左右する要素は行政職員による「現場感の共有」として概念名を生成。なお、行政職員からは、なかなか現場に足を運ぶ余裕がないといった意見もみられる一方、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

(聞き取り調査に基づき代表研究者作成)

なお紙面の都合上、すべての理論的メモの掲載は省略し、生成した概念は小田切（2009）に倣い、組織間の信頼関係についての代表的な語りと概念とを並置する方法で表現することとする（図表26（pp36-37）、図表29（pp40-41）、図表32（pp45-47）、図表35（pp49-51）、図表38（pp54-55）、図表41（pp57-58）参照）。

次いで、修正版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選択的コーディング（木下、2003）（小田切、2009）を行った（図表28（pp39）、図表31（pp44）、図表34（pp49）、図表37（pp53）、図表40（pp56）、図表43（pp60）参照）。

第4章 調査結果：震災復興のコミュニティ形成における課題

今回の聞き取り調査では、主として、恒久住宅（防災集団移転、自力再建、災害公営住宅）に関するコミュニティ形成を主眼とした。

図表20：集団移転



(国交省の資料を基に代表研究者作成)

被災地のコミュニティは再度の津波被害を防止するために、①高台移転をするか、②内陸に移転するかに分けられる（上記図表20参照）。

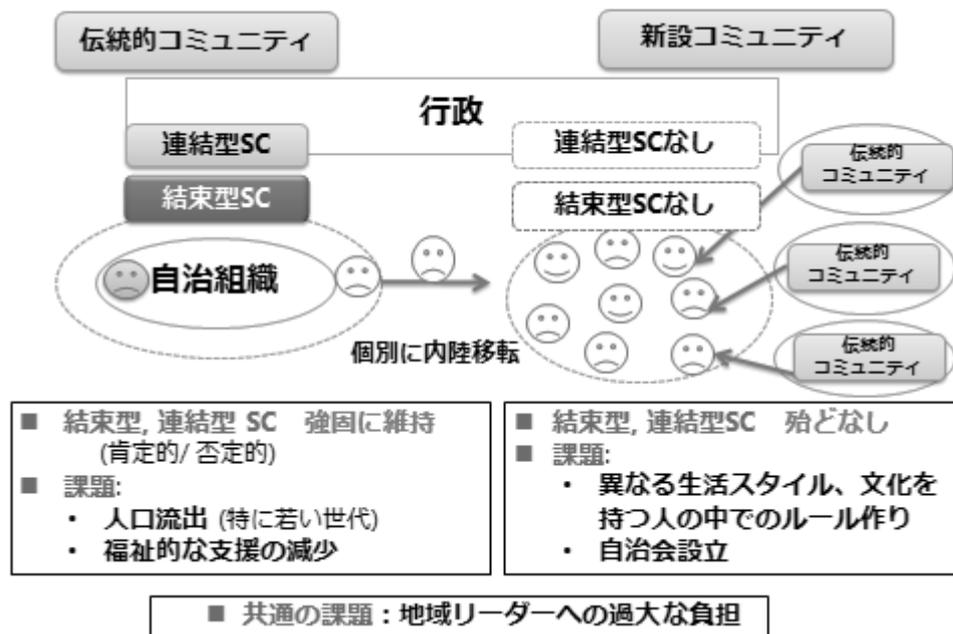
被災地のコミュニティは、その歴史、規模、地理的位置関係や構成員等が多様である。コミュニティに関する留意点（pp15）で指摘したとおり、本論では「伝統的コミュニティ」と「新設コミュニティ」とに分類する。

伝統的コミュニティについては、単に離半島部という、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り、震災前のコミュニティを維持したかどうか、そしてコミュニティの規模が、伝統的コミュニティと新設コミュニティとを分ける、大きなポイントである（図表21及び図表22参照）。

図表21：伝統的コミュニティと新設コミュニティ



図表22：各コミュニティの特徴



(代表研究者作成)

「地域性」と「連帯性／共同性」を維持した伝統的コミュニティでは、人口流出や福祉的な支援の減少が課題となる一方、新設コミュニティでは、仮設住宅や復興公営住宅の入居に伴い異なる生活スタイルや文化を持つ人が偶然にも「地域性」を共有する中で、いかにルールづくりや自治会設立といった「連帯性／共同性」を培っていくかが課題となる。

インタビュー実施時期には、未だ防災集団移転事業や公営住宅の建設が終了していなかったり、公営住宅に住民が移転してきたばかりで震災直後の対応や仮設住宅期に関する説明が中心となっ

第4章 調査結果：震災復興のコミュニティ形成における課題

た地区もあった。

その結果、行政・住民組織・支援団体による震災復興のコミュニティ形成の取組と課題は非常に多岐にわたり、また説明主体によってもその力点を置く課題や取組の濃淡も生じたが、大まかな傾向として主に指摘があった取組・課題（図表23では「○」と表示）、副次的に指摘があった取組・課題（図表23では「△」と表示）、指摘がなかったもの（図表23では無印）とに分類すると、次の図表23のとおりとなった。

図表23：震災復興のコミュニティ形成における取組と課題

時期	住民・行政・支援団体が指摘した取組・課題	主な説明主体*		
		住民	行政	支援団体
震災直後 避難所期	1. 震災直後の対応			
	・行政との震災対応協議	○		△
	・避難所運営	○		△
仮設住宅期	2. 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）	○	○	△
	・仮設住宅での交流事業（含：孤立防止）	○	△	○
	3. 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	○	△	○
	4. 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		○	○
5. 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	△	○	△	
仮設住宅期・恒久 住宅期	6. 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	○	○	○
7. 地域の持続的運営				
・支援と受援との関係	○	○	○	
恒久住宅期	・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

4.1. 震災直後の対応

震災直後や避難所運営に関する関係者の発言のうち、特にコミュニティに関わる発言としては、主として住民組織の関係者から、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選択をした一方、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を説明した。

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、避難所の子どもが役割をもつことで、大人も積極的に役割を担うようになったとの説明もなされた。

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）が、行政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。

4.2. 仮設住宅の運営

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。

4.2.1. 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、行政、支援団体から、設立の経緯の説明がなされた。外部支援団体や行政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、行政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、行政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や、住民の話を聞き、まとめた地域誌の発行などを行った。

4.2.2. 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、行政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も目立ち、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、行政としては、行政の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たため、対立的な構造になりがちであった。

4.2.3. 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

第4章 調査結果：震災復興のコミュニティ形成における課題

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。

4.3. 恒久住宅予定地周辺のまちづくりの合意形成

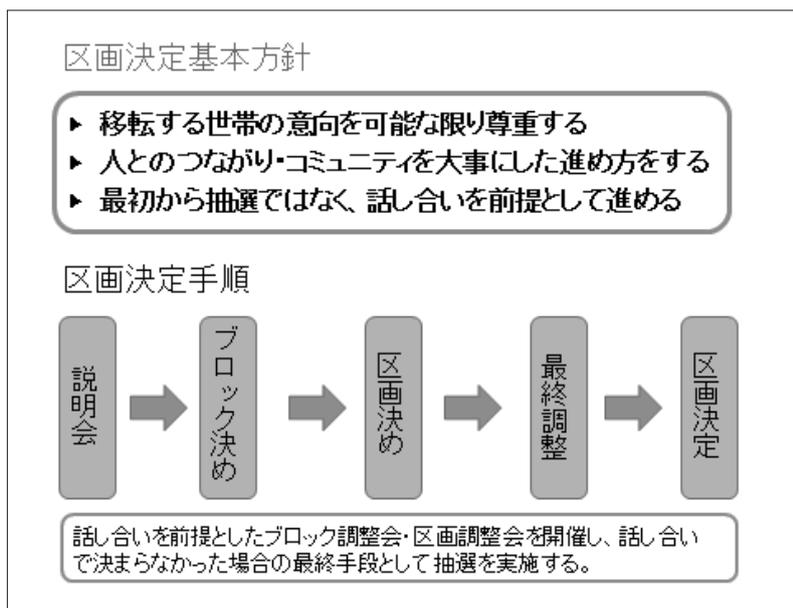
仮設住宅後の恒久住宅でのまちづくりの合意形成過程に関しては、主として防災集団移転事業の対象者による、移転先のまちづくり（ブロック決め・画地決定、公共施設（道路、公園、集会施設、防潮堤等）の整備、街並み）と災害公営住宅の仕様といった、ハード面での事業に関する合意形成が挙げられる。この合意形成のプロセスに関しては、東松島市のケースを概観しておきたい。

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、行政主催の懇談会で行政から「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人の少人数制で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コミュニティ推進部会、⑧自治連絡協議部会）を作り、役員会で方向性を諮った。

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て行った。その中で、抽選ではなく話し合いを前提とした（図表24参照）。

図表24：東松島市における区画決定基本方針（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（図表25参照）。

4.4. 恒久住宅の移転先周辺自治会との交流・融合

- ・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、誰がどこ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。

図表25：東松島市における区画決定の進め方（東松島市提供資料）

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ブロック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・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。)	・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】

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。

4.4. 恒久住宅の移転先周辺自治会との交流・融合

また、恒久住宅の移転先が、市街地内の行政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行政関

第4章 調査結果：震災復興のコミュニティ形成における課題

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。

4.5. 災害公営住宅入居前の調整

4.5.1. 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。これらの要望は、実際に議会での議決対象となった場合も含め、行政に受け止められた。

実際の公営住宅での要望等については、行政が、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。

4.5.2. 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、行政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。

4.6. 住民組織や協議会形成のプロセス

4.6.1. 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、行政と支援団体とで、フロア別の顔合わせ会を設定した自治体もあった。

4.6.2. 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、行政主導で「世話人」や「世話役人」を選出する形で行われた。まずは、行政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、男女や世代のバランスを考慮しながらリストアップし、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、事業計画等について話し合った。住民が準備会長を務め議事進行を行い、行政は議事次第作成や、場の設定準備を行った。なお、行政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。

4.6.3. 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、行政区）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、行政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みられた。

4.6.4. 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、仮設住宅期までは行政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変化がみられた。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。また公営住宅の入居に伴い、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みられた。

4.7. 地域の持続的運営

4.7.1. 支援と受援との関係

行政、住民、支援団体が中長期的な課題として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る。この点は、次章で詳しく議論をする。

4.7.2. 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。

4.7.3. 住民互助組織の設立

他方、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。

4.7.4. 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、行政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。

第5章 震災復興における組織間の信頼関係

5.1. 住民組織と行政との関係（連結型ソーシャル・キャピタル（SC）（Linking SC））

まず、住民と行政との信頼関係のネットワークや規範としてのソーシャル・キャピタルである、連結型SCに関する調査結果から明らかにする。まずは住民組織からみた行政との信頼関係に関する調査結果を説明した後で、行政からみた住民組織との信頼関係の調査結果を示す。

5.1.1. 住民組織からみた行政との信頼関係

(1) オープン・コーディングによる分類

住民組織と行政との関係につき、住民組織側からは行政との信頼関係の捉え方を見してみる。今回の聞き取り調査で、住民組織と、副次的に支援団体関係者から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、下記の図表26のとおり、15の概念が生成された。

図表26：住民組織からみた、行政との信頼関係に影響を与えた代表的な概念一覧（n=18）

概念	代表的な語り
震災前から関係	震災前は、町民の要望を町内会長が行政に足を運び要望をしていた。(住民組織C) 行政とは震災前から定期的に会合を開催していた。(住民組織F)
必要時に連絡	地域に在るだけではちがいが明かず、代表数名で役所に行った。(住民組織D) 湿気でカビが大量に発生したので行政に対応をお願いした。(住民組織F)
定期会議	組織設立当初は毎月定例会を行い、行政担当課や警察、消防も来て頂いた。(住民組織N) 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)
行政から訪問	行政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) 担当者は、あまり労力をいとわず、フットワークが軽く、仕事時間や時間外に、まちづくりの話に、仲間として付き合ってくれた。(住民組織J)
行事等非公式交流	担当職員は夏祭りや朝の清掃等、こまめに参加してくれている。(住民組織C) 担当職員の方は、毎年1、2回は、住民行事（さんま祭りや芋煮会）に、他の職員とともに参加してもらった。(住民組織F)
住民目線上下関係	行政は「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) 行政の担当者は1人の仲間として、会議に参加してくれた。(住民組織I)
対応態度 (形式、柔軟性)	行政の方とは、一緒に考え、話し合いたかったことがたくさんあったが、何かの説明のときにしか足を運んでくれなかった。(住民組織I) 行政はできないことはできないとはっきり説明し、しかも何故できないかを教えてくれると、住民も話を理解するし、その積み重ねで信頼もする。(住民組織G)
要求・疑問対応 有無・早さ	行政は住民から強い批判を受け、決定事項しか言えなかった。(住民組織G) 緊急事態で日本のピンチだというのに、行政の動きが遅かった。(住民組織M)

5.1. 住民組織と行政との関係（連結型ソーシャル・キャピタル（SC）（Linking SC））

一緒に試行錯誤、 助言	担当者の方はいろいろ考え、アイデアもたくさんもってきてくれた。（住民組織J） いろんなことが起こるが、行政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）
住環境改善要求	砂利が多く街灯がなかった。（住民組織E） 役所に、葉の調達、避難所運営、し尿処理の相談要望。（住民組織D）
トラブル対応相談	仮設住宅での傷害事件発生に伴い、緊急要望書を行政に提出した。（住民組織E） 粗大ごみの不法投棄やペットのマナー、駐車場の問題を相談した。（住民組織N）
住民意見実現実感	行政の方々が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、住民の方々にも感謝しようと呼びかけられる。（住民組織B） 行政は、住民の願いであった施設開所にこぎつけてくれた。（住民組織D）
情報流通改善	住民が又聞きで聞いた話が噂で広まり、当初の行政等の説明と全く違う話になり、行政批判をする住民がいたため、定期的に最新情報を確認していった。（住民組織G） 広報誌の編集会議を行政と支援団体で行い、住民に知らせるべき内容をタイムリーに充実したものを送るようにした。（住民組織B）
議論停滞負に作用	「私たちは世帯の代表として協議し、方針を発表する立場にある以上、議論を停滞させるようなことは断じてならない」と、何度も釘をさした。（住民組織B） 意見を言わない人は言わないし、意見があったとしても、行政に対する不平不満が繰り返される状況で非常に大きな労力がかかった。（住民組織G）
持続懸念 （作業、資金）	他に役員になる人が少なく区長も会長も会計も一人でこなしている。（住民組織A） 正直言うと、無償での活動継続は厳しい。半年に1回ぐらい慰労会等があり、「いろいろ勉強にもなる」し、「自分のためにもなり」、「楽しい」というようなかたちに組織運営を変えていかないと、長続きはしないと思う。（住民組織G）

（聞き取り調査に基づき代表研究者作成）

また、インタビューの中で主に肯定的な指摘があったり、参与観察で確認された要因（図表27では「○」と表示）、肯定・否定が混在した要因（図表27では「△」と表示）、改善がみられた要因（図表27では「△○」または「×○」、指摘がなかったもの（図表27では無印）とに分類した。

図表27：住民組織からみた、行政との信頼関係に影響を与えた要因（n=18）

住民組織	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R
震災以前から関係	○		○	○		○		○			○							○
必要時に連絡		○	○	○	○	○		○		○	○	○	○	○	○	○	○	○
定期会議		○		○	○	○	○	○	○	○	○			○			○	○
行政から訪問	○		○	○		○				○								○
行事等非公式交流			○	○		○			×	○				○				
住民目線上下関係			×	○	×	○			×	○		×		○	○		×	

第5章 震災復興における組織間の信頼関係

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		○		○		○		○		○			○	○	○			
住環境改 善要求		○		○	○	○					○			○	○		○	
トラブル 対応相談					○						○			○	○		○	
住民意見 実現実感		○	○	○	○	○	○			○								
情報流通 改善		×					×											
議論停滞 負に作用		○					○			○				○	○			
持続懸念 (作業、 資金)	○	○				○	○	○		○				○			○	○

【凡例】 ○：肯定的に該当、×：否定的に該当、△：両方のケースが存在、×○：改善

(聞き取り調査に基づき代表研究者作成)

行政との関係は、震災前からの行政区・町内会等の住民組織を基盤として、震災後も行政との関係性を維持・発展させた場合（7地区/18地区：約38.9%）と、震災後、新たに組織を形成した場合（11地区/18地区：約61.1%）とに分かれた。震災前から行政と関係を有していた住民組織は、概ね行政に対して良好な認識をもち、行政の対応に感謝する組織もみられた。

震災後は、①住民側から必要に応じ行政に連絡する（15地区/18地区：約83.3%）、②定期会合（12地区/18地区：約66.7%）、③行政からの訪問（6地区/18地区：約33.3%）の何れかで、行政と連絡がとれる体制にある。

住民組織からみた行政との信頼関係を左右する要因として、多くの意見が寄せられたのは、住民からの要望・疑問に対する行政職員の対応に関するものであった。具体的には、行政職員の要望・疑問への対応の有無や早さ（15地区/18地区：約83.3%）、対応が住民目線か上下関係か（10地区/18地区：約55.6%）、対応が柔軟で分かりやすい（9地区/18地区：50%）、一緒に課題を試行錯誤するところまでも踏み込んだ対応があった（7地区/18地区：約38.9%）というものであった。一部住民組織からは、行政に対して質問や問題提起をしたのに回答がなされないことや、住環境改善の要望に行った際に、行政から「上から目線」の対応を取られたことに、強い不満が示された。

コミュニティ運営に関する様々な会議については、議論の停滞が負の影響をもたらすとの指摘（5組織/18組織：27.8%）も注目に値する。たとえば住民から行政への不平不満が噴出したり、

5.1. 住民組織と行政との関係（連結型ソーシャル・キャピタル（SC）（Linking SC））

一旦意思決定したはずの事項につき、議論が繰り返される場合には、議事進行に遅れや停滞が生じるほか、議事進行が停滞すると、協議参加者の中から離脱者が生じるなど、負の影響が生じることも指摘された。なお、会議に出席しても特段の発言がないことや、形式的な回答に留まる場合がある行政職員に不満が寄せられた。そうした中、行政と住民組織の役員が定期会合を開いたり、会合の内容を住民に伝えるための広報誌の編集会議を開催する等、行政から住民への情報流通を改善する動きもみられた。

震災後の居住場所やコミュニティ形成の過程で生じてくる様々な課題を、一緒に試行錯誤しながら検討をし、助言をくれる仲間のような職員や、休日の住民行事等の非公式な場で交流したこと、（前二者は6組織/18組織：33.3%）さらには住民意見の反映が実感できたこと（7組織/18組織：約38.9%）が示された。

なお、住民組織の運営に関しては、基本的にボランティア活動として実施していることから、作業量、時間面での負担感を訴える意見が半数に上り、現在のペースでの活動の持続性に疑問が呈されている（9組織/18組織：50%）。一部住民組織からは、住民組織の運営に携わる者に対しては、最低限の交通費等、金銭的対価を確保するために、NPO等への見守りなどの委託事業等の委託費の規模でなくとも、行政等から運営経費を確保する必要があるとの見方も示された。

(2) 選択コーディングによる整理

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、下記図表28のとおり8つのカテゴリーが生成された。さらに、それらのカテゴリーは信頼の概念との関連性から4つのカテゴリー・グループに収束した（図表28参照）。なお、カテゴリー・グループを作成するにあたり、信頼の概念に関しては、プロセス・時間的变化（稲生、2010）、能力に対する期待、意図に対する期待とその下部概念である「人間関係の信頼」、「人格的な信頼」（山岸、1998）をもとに、分類を行った（図表15（pp17）参照）。

図表28：住民組織からみた、行政との信頼関係に影響を与えた要因のカテゴリー・グループ化

カテゴリー・グループ	カテゴリー	概念
連絡・関係 (プロセス・時間的变化)	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 行政から訪問
行政職員の姿勢 (意図に対する期待)	親近感 (人間関係的信頼)	行事等 非公式交流 住民目線上下関係
		対応・姿勢 (人格的信頼)
	住民の要求とその実現 (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	情報流通役員経由
	住民の負担感	議論の停滞負に作用 持続懸念（作業、資金）

(代表研究者作成)

5.1.2. 行政からみた住民組織との信頼関係

(1) オープン・コーディングによる分類

上記のような住民組織の認識は、行政側からはどのように捉えられたのだろうか。また、行政として、独自の視点から、住民組織との信頼関係に影響を与える要因があるとすればどのようなものであろうか。今回の聞き取り調査で、行政職員や副次的に支援団体関係者から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、下記の図表29のとおり、17の概念が生成された。

図表29：行政からみた、住民組織との信頼関係に影響を与えた代表的な概念一覧（n=18）

概念	代表的な語り
震災前からの関係	住民が主体的に動く根底には、行政と住民が対等な立場でまちづくりを行う、震災前から行ってきた「市民協働のまちづくり」が大きく影響している。(行政15) 行政は地域全体の健康づくり支援を目的に、数か月又は数年間のスパンで仕事をしている。震災後、極端に体調を崩した事例も把握し、どのように家族と連絡し、どこで受診をしてもらうか等の算段はしてあった。(行政3)
新組織設立支援	入居者の出身行政区はかなりバラバラであったので、再度、コミュニティ形成を行う必要があった。自治会設立にあたっては、知らない住民同士で互選はできないので、行政が事務局を務め、名簿等で準備会メンバーにお声がけした。(行政1) 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、私たち行政職員も積極的にサポートをし、自治会が立ち上がるまでは、足しげく現場に通った。(行政6)
行政から訪問	仮設住宅が建設されてから2年間、毎週1回は仮設住宅を訪問し、個々の住民の相談に対応（ネズミやハチの駆除等）し、関係を構築した。(行政8)
定期会議	発起人委員会は毎週夜に6回開催し、スピード感をもって進めようとした。(行政2) 行政が主催した懇談会で、協議会を立ち上げての新しいまちづくりを提案し、住民が提案に賛同した。役員全員で同じことを検討するのではなく、5-6人の少人数で専門部会を作っていた。(行政15)
負担増	避難所運営、罹災証明発行、仮設住宅の申込受付、集会所の管理に追われた。(行政8) 予算規模だけでも倍以上になり、今までにないかたちの復興、復旧業務が各セクションで急激に増えて、正直手が回らない部分があるだろうと思う。(行政14)
後手対応	公立病院や診療所が震災後も機能し、先生方や看護職が訪問を行っていたが、行政に十分な人がいなかった。(行政3) 行政への要求と行政で対応できることとの差が大きく、関係部局との調整が必要な事項もあった。(行政8)
住民目線尊敬	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、一緒に課題解決を行う対等な相手として尊敬の念をもって接してきた。(行政4) 行政は支援をして「あげる」という発想があるが、それではだめだと感じた。(行政8)
行事、非公式交流	自治会の祭り、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つながり、関係づくりもできていった。(行政12) 草刈りやへちまのカーテン設置等のボランティアでお手伝いし、自分の電話番号も教え、そのうち夏祭りに招待が来る関係になっていた。(行政8)

5.1. 住民組織と行政との関係（連結型ソーシャル・キャピタル（SC）（Linking SC））

不満等に背景説明	<p>準備会設立について、世帯のすべての満足を得ることは難しく、進め方に納得がいかない人に対しては別途説明していった。（行政1）</p> <p>行政が住民に対し、意思決定のプロセスを直接説明したこともあった。（行政15）</p>
本音で率直に語る	<p>行政も本気で話していることも理解してもらい、信頼関係を築いていった。（行政2）</p> <p>住民からの「避難所の運営に協力しているのに、行政は何をしているんだ」との批判に対し自分は「皆さんの活動には敬意を表するけれど、避難所は自主運営が基本でみんなで運営するものだ。だから今後も協力して欲しい」といいながら、信頼関係を構築した。（行政10）</p>
委託事業	<p>役所が施設を直営することは可能ではあるが人事異動がある。NPOの場合、熱意をもった人が継続して住民サービスを提供できる利点もあり業務委託した。（行政4）</p> <p>行政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。（行政3）</p>
人員増部署連携	<p>予算要求して人員の増強があったため、現場に足を運べるようになった。（行政12）</p> <p>部内の情報共有を図る意味で、担当部局の現場担当者同士で「グループ担当制」を作った。担当部局の幹部にも協議会に出席してもらった。（行政15）</p>
要望・疑問に対処	<p>時間を経るにつれ、施設面での要望の殆ど多くを実現していった。（行政8）</p> <p>住民が100人いれば100人の意見が100%まとまることはない。行政なので、どこかで線引きをせざるを得ない。地区会長会で賛同を得られるならば、概ね住民からの賛同を得たと判断することができる。（行政4）</p>
後方支援	<p>「地域のことは地域で」の運営は理想だが、それだけでは難しい。補助金等の情報提供等、制度的なことで後方支援を行い、バランスをとりながら関わっている。（行政4）</p> <p>行政としては自治会形成後は身を引き、制度面で側面支援をしている。（行政5）</p>
住民全員同意困難	<p>自治会準備会につき、すべての世帯の満足を得ることは難しく、納得がいかない人に対しては別途説明していった。（行政1）</p> <p>仮設住宅の中にも自治組織とも距離を置く住民も含め、様々な住民がいて、満遍なく支援を行う必要性があった。（行政8）</p> <p>住民が100人いれば100人の意見が100%まとまることはない。復旧工事の地元の費用負担発生も念頭に、地域の人たちのためには、早期に復興計画を確定させ、町を再生させなければならないと考えた。（行政4）</p>
議論停滞負に作用	<p>同じ話を繰り返し話が進まなくなると、途中で離脱する委員も出てきた。（行政2）</p> <p>住民が集まったとき、集会所運営、班長選定、町からの広報や回覧板等が話題になるが、なかなか実働者が現れず、規約が作れず、自治会活動も停滞し始めた。（行政10）</p>
地域問題は、地域で解決	<p>基本的には「自分たちの地域は自分たちで作る」ということで、各地区で自発的に自然な形で、被災者を受け入れてもらい住民同士で交流をしてもらっている。（行政11）</p> <p>行政の側で一方向的に自治会長を選任すると、後ほど「行政が選んだ責任がある」という不満が出て、住民が役割分担をするという次の展開にはつながりにくい。（行政15）</p>
公営住宅環境変化説明	<p>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。（行政1）</p> <p>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。（行政10）</p>

（聞き取り調査に基づき代表研究者作成）

第5章 震災復興における組織間の信頼関係

また、インタビューの中で指摘があったり、参与観察で確認された要因（図表30では「○」と表示）、指摘がなかったもの（図表30では無印）とに分類した。

図表30：行政からみた住民組織との信頼関係に与えた要因（n=18）

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
震災前 組織連携	○	○	○	○	○	○	○			○	○	○	○					
新組織 設立支援	○	○				○	○	○	○					○	○	○	○	○
行政から自 発訪問	○		○	○	○	○	○		○		○	○		○	○		○	
定期会議説 明会等	○	○		○		○	○	○	○			○	○	○	○	○	○	○
負担増			○			○	○	○	○		○		○	○		○	○	
後手対応			○				○	○	○				○			○	○	○
住民目線 尊敬				○	○		○	○			○	○		○				○
行事、非 公式交流				○			○				○	○						
不満等に 背景説明	○			○			○	×	○					○	○			○
本音で率 直に語る		○		○					×	○				○	○			×
委託事業		○	○	○	○	○	○	○	○		○		○	○	○	○		○
人員増 部署連携						○	○				○			○	○		○	
要望・疑 問に対処	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
後方支援	○	○		○		○	○	○	○	○				○	○		○	
住民全員 同意困難	○	○		○						○				○	○	○		
議論停滞負 に作用		○		○						○				○	○		○	
地域問題 は、地域で 解決		○	○	○			○	○	○	○					○	○		
公営住宅 環境変化 説明	○				○	○		○	○					○			○	○

【凡例】○：肯定的に該当、×○：改善

（聞き取り調査に基づき代表研究者作成）

調査時点（2015年5月－2016年8月）では、住民組織との関係は、震災前からの行政区・町内

5.1. 住民組織と行政との関係（連結型ソーシャル・キャピタル（SC）（Linking SC））

会等の住民組織を基盤とした住民組織との連携（12地区/18地区：約66.7%）と、新住民組織の形成支援（11地区/18地区：約61.1%）とを、同時並行的に進められている様子が確認された。

行政は、定期会合や説明会の実施（14地区/18地区：約73.7%）、自発的訪問（11地区/18地区：61.1%）等、集合的な場や個別の場で、委託事業等（14地区/18地区（直接の非常勤職員採用を含む）：77.8%）を通して、直接・間接に、住民要望に応えようとしている。

住民組織が行政との信頼関係に影響を与える要因があったとした、要望・疑問への対応、会議等での説明の柔軟性、一緒に課題解決については、以下の項目が示唆的である。まずは、震災に伴い行政側の負担が増加した、との指摘（10地区/18地区：55.6%）と、後手対応に回ったという指摘である（7地区/18地区：約36.9%）。他方で、すべての自治体で、住民からの要望は直接・間接的に受け止め対処をしているとのことであった。また、行政の中には、人員増（図表8から図表12（pp10-11）を参照）や部署間の連携を通して、住民の要望や質問に対し答えていこうとする地区もあった（6地区/18地区：約33.3%）。

より本質的に、住民等への不満に対し背景説明をした自治体（8地区/18地区：約42.1%）もある。本音で率直に意見を語るとした自治体（6地区/18地区：約33.3%）のうち、3地区では、会合当初からは住民とのコミュニケーションが改善したと述べた³。また、住民行事への参加・協力等、非公式な場でも住民と交流したことに触れた自治体職員（4地区/18地区：約21.1%）もいた。

その一方で、行政職員の意見の中で特徴的だったものは、公営住宅への入居とともに、住民を被災者ではなく通常の住民になることへの意識づけの必要性であった。例えば、これまでは公費負担であった仮設住宅の集会所の水道光熱費が住民組織負担となることや、入居後は通常の住民と同一の扱いになることを住民に説明したとのことである。こうした姿勢は、既存の地域団体（周辺の住民組織、社会福祉協議会等）との交流を深めることなどの環境変化が生じてくるとの指摘（8地区/18地区：44.4%）や、地域の課題は基本的には地域で解決するといった立場（9地区/18地区：50%）にも表れている。

もっとも、これらのすべての自治体が恒久住宅の入居をもって、即座に支援を打ち切る訳ではなく、新設の住民組織から相談があれば運営等の相談に応じたり、新たな集会所の備品購入支援、コミュニティ運営費補助等、後方支援を行っている自治体も多い（11地区/18地区：61.1%⁴）。

なお、住民組織の持続的運営との関連で住民組織関係者から指摘があった、住民組織役員等に対する少額規模の資金援助等を行っていく必要性に関しては、調査時点では行政関係者からの言及はなかった。

(2) 選択コーディングによる整理

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、図表31のとおり9つのカテゴリーが生成された。さらに、それらのカテゴリーは信頼の概念との関連性から4つのカテゴリー・グループに収束した（図表31参照）。

³ すべての自治体が住民の苦情・不満対応で、説明に迫られていた訳ではなく、淡々と問題提起と課題解決を済ませた事例もあり、また聞き取り調査の中では、特段話題に上らなかった場合もあるので、数値と割合の表示はあくまでも参考としての位置づけで掲載した。

⁴ これらの母数となる地区には、災害公営住宅へ移転が開始または完了していない地区も多く、実態上は、ほとんどの自治体で、移転後の自治会に対し、何らかの後方支援が行われているともみられる。

図表31：行政からみた、住民組織との信頼関係に影響を与えた要因のカテゴリー・グループ化

カテゴリー・グループ	カテゴリー	概念
連絡・関係 (プロセス・時間的变化)	住民との関係	震災前組織連携
		新組織設立支援
	連絡の頻度	行政から自発訪問
		定期会議説明会等
	負担増で後手対応	負担増
		後手対応
行政職員の姿勢 (意図に対する期待)	親近感 (人間関係的信頼)	住民目線・尊敬
		行事、非公式交流
	対応・姿勢 (人格的信頼)	不満等に背景説明
		本音で率直に語る
住民の要求とその実現 (能力に対する期待)	体制強化	委託事業
		人員増部署連携
	要求実現	要望・疑問に対処
		後方支援
主体的住民の一体性	住民の一体感	住民全体同意困難
		議論停滞負に作用
	住民主体の解決	地域問題は地域で解決
		公営住宅環境変化説明

(代表研究者作成)

住民組織からみた、行政との信頼関係に影響を与えた要因（図表26 (pp36-37) 参照）に比べ、行政からみた住民組織との信頼関係に影響を与えた要因（図表29 (pp40-41) 参照）では、概念のレベルでは、特に復興公営住宅の自治組織等の新たな住民組織設立に関与したこと、住民目線で住民を尊敬している点、本音で住民と向き合っている点、仮設住宅と公営住宅との環境変化を指摘する点が多かった点が特徴的であった。またカテゴリーのレベルでは、住民組織の不満であった、負担増で対応が後手に回りながらも、体制強化に努めた点、そして住民主体の解決が必要とする点が特徴的であった。

5.2. 住民組織と支援団体との関係（橋渡し型ソーシャル・キャピタル (SC) (Bridging SC))

次に、住民と支援団体との信頼関係のネットワークや規範としてのソーシャル・キャピタルである、橋渡し型SCに関する調査結果から明らかにする。まずは住民組織からみた支援団体との信頼関係に関する調査結果を説明し、その後で、支援団体からみた住民組織との信頼関係の調査結果を示す。

5.2.1. 住民組織からみた支援団体との信頼関係

(1) オープン・コーディングによる分類

住民組織と支援団体との関係につき、住民組織側からは支援団体との信頼関係の捉え方を見定める。なお、支援団体の支援を受けることなく、自治体とのみコミュニティ形成を行ったとする例外的な地区を、調査結果のサンプルから外す一方で、震災後に採用された非常勤職員が日常的なコミュニティ形成支援を果たした地区では、支援団体の機能と同職員の機能の多くが重複することから、同地区の事例をサンプルに加えることとした (n=17)。今回の聞き取り調査で、住民組織や副次的に行政から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、下記の図表32のとおり、18の概念が生成された。

図表32：住民組織からみた、支援団体との信頼関係に影響を与えた代表的な概念一覧 (n=17)

概念	代表的な語り
震災直後からの人的・物資支援	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B) がれき除去、花火の打ち上げのための協賛金の支出、震災から4年が経過しても、月1回仮設住宅でのお茶っこサロン開催でお世話になった。(住民組織D)
ハード面合意形成	支援団体関係者が、若い子育て世代のお茶会に顔を出し、誘ってもらったことがきっかけで、公園部会に子育て世代の女性が集まってきてくれた。(住民組織G)
組織形成長期展望	自団体が生まれたときから、関与・助言してくれ、自分たち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。(住民組織N) 支援団体はいつまでもいないので、「おんぶにだっこにしてくれるな」「自分たちで自治会を運営していきなさい」等、的を射た厳しい発言もあるが、知らないことがあると相談に乗ってもらい、本当に感謝している。(住民組織I)
違和感	支援団体については、最初「この人たちは何」との違和感を覚えたが、実際に話して、いろいろと教わるうちに、壁もとれてうまくやっていた。(住民組織I) 住民には「地域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」という不安の声もあり、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、担当職員が非常にうまくとりまとめてくれた。(住民組織H)
親しみやすさ	自らが中心になるわけではなく、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。(住民組織J) 趣味の話や、地域の交流会にも来てくれて、豚汁を一緒につくって交流し、お茶飲みをする等、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)
イベント住民交流	役員会や朝の清掃、休みも夏祭りに参加してくれるので話しやすくなった。(住民組織C) 玉こんにゃくや流しソーメン、仮設住宅の清掃支援、焼きそばの屋台の支援を、毎年頂いた。またサロン活動等の行事のおかげで、月1回、住民同士が顔を合わせる機会が設けられた。(住民組織F)
面白い・ワクワク	支援団体のワークショップ「●●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。ある程度、自治体や支援団体の人が入ってくることによって、新しいアイデアが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)

第5章 震災復興における組織間の信頼関係

支援上下矛盾	<p>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。(住民組織J)</p> <p>NPOが支援という名を借りて活動をしているが、実際に支援を受けているのは地元の人間ではなかったりする。ある程度、住民が自立できたら、それ以上の「支援」は失礼である。(住民組織K)</p>
住民目線	<p>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)</p> <p>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。(住民組織E)</p>
返報性・対等な協業者	<p>仮に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、支援団体は自らが中心になるわけでもなく、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。(住民組織J)</p> <p>地元の人が「大したことはない」といって分からない食材が、実はすごく魅力的だということを、商売として気づかせてくれた点が大きかった。(住民組織M)</p>
助成効果実感疑問	<p>助成金狙いの団体もあった。月1で活動しているとの「足跡」を残しただけで、「金の切れ目が縁の切れ目」という団体もあった。(住民組織E)</p> <p>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。地域が食い物にされている。(住民組織K)</p>
団体都合優先	<p>支援団体の担当が頻繁に交代するたびに、どの世帯でも何度も同じ話を聞かれた。緊急雇用創出事業で雇われていた支援団体の支援員の教育訓練の場になっていたことを知り、非常に不愉快な思いをした。(住民組織E)</p> <p>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。(住民組織J)</p>
一生懸命	<p>一生懸命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。(住民組織D)</p> <p>担当者の方々が休日返上でまちづくりに熱心に関わってくれて、熱意をもって溶けこんでいった。話し合いに一生懸命に関わってくれて感謝している。(住民組織I)</p>
事務局・広報支援	<p>震災以降、縁の下の力持ちとして、挨拶状の作成や計画立案等で支援してくれた。(住民組織D)</p> <p>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。(住民組織I)</p>
会議進行支援	<p>支援団体はファシリテーターとして、会議の中で、自分たち住民が疑問や不安に思っているところを「ああでもない」、「こうでもない」と導いてくれ、それを何度も継続する中で、信頼関係が生まれてきた。(住民組織G)</p> <p>当初、支援団体は事務局として、議事進行や議事録作成等を担ってくれていた。(住民組織N)</p>
知識・外部情報の提供	<p>自分が希望する「日本一のコミュニティ」は極めて高い理想を協議会でスムーズに提案ができたのも、自分の考えをポイントを捉えて提案してくれた支援団体のおかげだったと思う。(住民組織B)</p> <p>支援団体は、地域を外から見た視点や、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。(住民組織L)</p>
対行政翻訳調整	<p>支援団体から派遣してもらった人材は、行政などの担当部署や担当者に密に報告、連絡、相談をする大切さを実践的に教えてくれた。(住民組織N)</p> <p>非常勤職員が入ってくれて、住民と同じ目線で要望を聞き、1か所できちんとまとめてくれることで、行政と話がしやすくなった。(住民組織C)</p>

5.2. 住民組織と支援団体との関係（橋渡し型ソーシャル・キャピタル (SC) (Bridging SC)）

高齢者訪問	<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。(住民組織P)</p> <p>行政から支援団体が受託し、高齢者対応を行っている。勤務時間は役所と同様、月－金8:00－17:00まで。しかし、実際に課題が生じるのは土日夜間。(住民組織Q)</p>
-------	---

(聞き取り調査に基づき代表研究者作成)

また、下記のとおり、インタビューの中で指摘があった要因（図表33では「○」と表示）、指摘がなかったもの（図表33では無印）とに分類した。

図表33：住民組織からみた支援団体との信頼関係に与えた要因（n=17）

地区	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q
震災直後の人的・物資支援		○	○	○		○					○	○	○	○	○	○	○
ハード面合意形成		○			○		○		○			○				○	
組織形成長期展望	○		○					○	○	○	○	○	○	○		○	○
違和感				○			○		○	○	○	○					○
親しみやすさ			○	○	○	○			○	○		○	○				
イベント住民交流		○		○	○	○	○		○				○	○	○		
面白い・ワクワク		○		○	○	○		○	○	○		○			○		
支援上下矛盾			○							○	○	○					○
住民目線			○	○			○	○	○	○			○			○	○
返報性・対等な協業者										○		○					
助成効果実感疑問	○			○	○		○				○						○
団体都合優先					○			○		○	○						○
一生懸命			○				○		○								
事務局・広報支援		○		○			○		○	○			○	○			
会議進行支援				○		○	○		○	○				○			
知識・外部情報の提供		○	○	○	○			○	○	○		○				○	
対行政翻訳調整			○	○	○		○	○	○	○			○	○			
高齢者訪問		○			○	○									○	○	○

(聞き取り調査に基づき代表研究者作成)

住民組織と支援団体との関係は、震災直後からの仮設住宅期の住民組織への支援（10地区/17地区：約58.8%）、ハード面でのまちづくり合意形成（6地区/17地区：約35.3%）や、恒久住宅

第5章 震災復興における組織間の信頼関係

を前提とした、ソフト面での自治（協議会）組織の立ち上げや、長期ビジョンの形成支援（11地区/17地区：64.7%）の三つに大別される（以上、活動の重複はある）。

一部の住民組織にとって、支援団体の存在は、最初は何らかの違和感をもって受け止められている（7地区/17地区：約41.2%）。他方で、親しみやすさが関係性を構築する上で重要だともされた。（8地区/17地区：約47.1%）

そうした中で、支援団体との信頼関係に肯定的に作用した活動内容は、イベント・住民交流の支援（9地区/17地区：約52.9%）、住民組織の事務局・広報支援（7地区/17地区：約27.8%）、会議進行支援、震災直後の人的・物的支援、高齢者訪問（後三者、6地区/17地区：約27.8%）であった（以上、重複回答可能）。

また支援団体との信頼関係を左右する要素としては、住民目線の支援、知識や外部情報の提供、行政との調整支援、面白くてわくわくする活動（以上、9地区/17地区：約52.9%）で、均等に分かれた（以上、重複回答可能）。

他方、支援団体による支援のうち否定的に作用した要素として、寄付や助成金等、何らかの資金的支援を得て活動している支援団体の活動の効果への疑問（6地区/17地区：約35.3%）、団体の支援活動の都合を地区の事情よりも優先させることへの反感（5地区/17地区：約29.4%）が強く出された。このような団体支援に対する住民の不満や反感は、住民組織から提起されただけでなく、今次調査の対象先の支援団体（5地区/17地区：約29.4%）でも触れられるところがあった。

団体からの支援が、「支援をした」「された」という上下関係を生んでしまう葛藤や、住民の支援依存を生んでしまうことへの危惧（5地区/17地区：約29.4%）と、そうした矛盾を解消するためのパートナー・協業者としての位置づけを求める地区（2地区/17地区：約11.8%）があった。なお、支援団体関係者に対し、何らかの親しみを表現した住民組織関係者も一定数いた（5地区/17地区：約29.4%）。

(2) 選択コーディングによる整理

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、図表34のとおり7つのカテゴリーが生成された。さらに、それらのカテゴリーは信頼の概念との関連性から3つのカテゴリー・グループに収束した（図表34参照）。

5.2. 住民組織と支援団体との関係（橋渡し型ソーシャル・キャピタル (SC) (Bridging SC)）

図表34：住民組織からみた、支援団体との信頼関係に影響を与えた要因のカテゴリー・グループ化

カテゴリー・グループ	カテゴリー	概念
関係性 (意図に対する期待)	感情的な結びつき (人間関係的信頼)	違和感
		親しみやすさ
		面白い・ワクワク
	住民との交流 (プロセス・時間的变化)	震災直後の人的・物資支援 イベント住民交流
支援の効果 (能力に対する期待)	住民組織基盤支援	事務局・広報支援
		組織形成・長期展望
		対行政翻訳調整
		知識・外部情報の提供
	合意形成支援	ハード面合意形成
		会議進行支援
効果	助成効果実感疑問	
支援団体の対等姿勢 (意図に対する期待)	支援団体の態度 (人格的信頼)	一生懸命
		住民目線
		団体都合優先
	対等性 (人間関係的信頼)	支援上下矛盾
		返報性・対等な協業者

(代表研究者作成)

5.2.2. 支援団体からみた住民組織との信頼関係

(1) オープン・コーディングによる分類

上記のような住民組織の認識は、支援団体側からはどのように捉えられたのだろうか。また、支援団体として、独自の視点から、住民組織との信頼関係に影響を与える要因があるとすればどのようなものであろうか。今回の聞き取り調査で、支援団体や副次的に行政職員から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、下記の図表35のとおり、14の概念が生成された。

図表35：支援団体からみた、住民組織との信頼関係に影響を与えた代表的な概念一覧 (n=18)

概念	代表的な語り
行政委託依頼	協議会の運営支援と災害公営住宅の住民自治活動把握が委託業務であった。(支援団体vii) 行政が主導で形成された、住民代表、多数の支援団体等で構成された連合組織で、住民の生活の情報発信に無償で携わった。(支援団体iv)
住民会議への参加	自治会役員会に出席し、行政職員とともに毎月、予算計画や収支計画、定期総会に向けてのスケジュール管理を行った。(支援団体vii) 自分は、住民同士が議論をする場を町内会が持っていたので、町内会長に「話を聞かせて欲しい」とお願いしたことが縁で、参加した。(支援団体v)

第5章 震災復興における組織間の信頼関係

住民組織要請	住民組織の幹部の親族と、自団体の代表者が、知り合いだったことをきっかけに、まちづくり計画のとりまとめへの支援を打診された。(支援団体vi)
キーパーソン関係	自治会長はバイタリティがあるとともに、みんなの話を満遍なく聞き、工夫して何とかうまくやってくれる。自分が「お願いするとご負担かな」と遠慮しようとしても、「大丈夫、やるからやるから」と軽く言って対応をしてもらえた。(支援団体viii) (自治組織の)幹部の方は、地元の間人でもあり、行政や地域のキーマンともつながっていて、自分の自治体の歴史や地域課題にも詳しく、自分自身の取り組みとしてしっかりと取り組まれていた。(支援団体vi)
個別住民と対話	日常の何気ない会話から、地域の人々が何を思い、何を感じているのかを汲み取り、あまりに表出しない問題や課題に気づき、それに応える努力を怠らない姿勢を、住民の方々は見て評価して下さり、信頼関係が築けていけたと実感。(支援団体xiv) 会議が終わった後の世間話で、ワン・オブ・ゼムではなく、一人の相手として尊重していることをお伝えし、相手が思っていることを聞く姿勢をとった。(支援団体xv)
震災以降の人・物支援	重機をもって入ってがれき除去を行い、その後、地元団体がもっていた、農地の復興を大学生が行っていった。(支援団体ii) 小学校で炊き出しの提供を行ったのが最初の支援だった。(支援団体xiii)
イベント交流事業	自治組織が安心して暮らす力をつけるためには、「まじめな自治組織づくりの話し合い」と、楽しめることの両方が必要。それが住民との信頼とやる気につながる。やる気がなければ信頼が生まれず、信頼がないとやる気も生まれない。(支援団体iii) 役員会等の会議に出るだけでなく、地域の人たちと一緒に敬老会やお祭りの準備をお手伝いしたときに、何か受け入れられたような、距離が縮まったような感じがして、「地域の人に受け入れてもらった」と思う瞬間があった。(支援団体xvii)
ノウハウ提供	自団体は、助成金申請や会計面の助言や、広報面の支援、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。(支援団体xi)
正確な復興情報や知識の提供	正しい情報を全員で共有し、事業の理由や背景を学ぶ機会が必要。これまでのお茶会では、復興などに関する新たな情報を提供することにしていた。(支援団体ix) 行政には、防潮堤工事や危険区域の跡地利用等、ハード面での課題の住民説明が求められた。自団体が調整し、毎月、行政に協議会に出席してもらった。(支援団体ii)
行政翻訳調整	復興のプロセスでは、住民間、住民と行政との間にコミュニケーション不足によるすれ違いや対立が生まれることがある。自団体の活動は住民間や住民と行政との間の関係を取り持ち、つなぐ役割を果たしていると思う。(支援団体ix) 行政と住民とはどうしても対立構造になってしまい、連携は難しい。その間に入って調整する支援団体の役割が必要となる。行政と住民双方からの信頼を得るには、両者に対し「間違えていることは間違えている」、「(相手方が)できないことはできない。それは無理だ」ということをはっきりと述べること。(支援団体vii)
支援・非支援配慮 協業意識	自団体は復興の自立支援を行っており、本当の復興は被災地で資金が循環することなので、近所で飲食店が営業を再開した時点で、炊き出しを止めた。(支援団体xiii) 自分たちも住民を支援対象として見ている限り、地域住民が誇りを回復させることは難しいとも認識した。例えば、苗を植えて収穫して、餅や、しめ縄と一緒に作るなど、プロセスを共にすることが大切だと感じた。(支援団体iv)

5.2. 住民組織と支援団体との関係（橋渡し型ソーシャル・キャピタル (SC) (Bridging SC))

住民と歩調合わせ	<p>地域によって、仮設住宅時代にどの程度の経験が蓄積されたか、周辺地区のコミュニティの力量などを、見極める必要がある。(支援団体iii)</p> <p>外部支援者からの無理強い、「外から来て地域のことは分からないのに」との反発を受けかねない。そこで、住民の方々を主役に立てて「自分はどのような町にしたいかを、若い人に説明してもらおう」という方式をとった。(支援団体vi)</p>
住民決定実現後援	<p>議論は住民の方々に「当事者意識」をもって頂くために、住民の意見を支援団体が吸収し、具体的に住民と一緒に行動し、信頼関係を高めていった。(支援団体ii)</p> <p>住民は、話を聞いてくれる安心感や、自分が提案したことが、設計図や提案に反映されたことで、希望が出てきたと述べていた。(支援団体iii)</p>
支援団体考え伝達	<p>住民に対し「住民ができることを行政に依頼すると『圧力団体』になる」と述べ住民ができることと行政に依頼することの分担を考えるよう促した。(支援団体vii)</p> <p>地区にもメリットがある等、地域の皆さんの事情に合わせたかたちで、われわれの思いをや団体として大切にしていることを伝えた。(支援団体xv)</p>

(聞き取り調査に基づき代表研究者作成)

また、インタビューの中で指摘があった要因（図表36では「○」と表示）、指摘がなかったもの（図表36では無印）とに分類すると、図表36のようになった。

図表36：支援団体からみた住民組織との信頼関係に与えた要因（n=17）

	I	Ii	Iii	Iv	V	Vi	Vii	viii	Ix	X	Xi	Xii	xiii	xiv	Xv	Xvi	Xvii
行政委託依頼				○	○		○	○	○						○	○	○
住民会議への参加					○		○				○		○	○	○		○
住民組織要請						○											
キーパーソン関係	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
個別住民との対話	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○		○	○	○	○
震災以降の人・物支援	○	○	○							○	○	○	○	○			
イベント交流事業		○	○	○	○		○		○	○			○	○	○	○	○
ノウハウ提供											○	○	○	○			
正確復興情報知識提供	○	○	○		○	○	○		○			○	○				
行政翻訳調整	○	○			○	○	○		○		○		○		○		○
支援・非支援配慮 協業意識		○		○	○		○			○	○	○	○	○			
住民と歩調合わせ	○	○	○		○		○		○	○		○	○				

第5章 震災復興における組織間の信頼関係

住民決定実現 後援		○	○		○	○	○		○	○	○			○	○	○	
支援団体考え 伝達	○	○	○		○	○	○	○		○	○	○	○		○		

(聞き取り調査に基づき代表研究者作成)

支援団体が住民組織と関係をもったのは、震災以降のボランティア又は物資支援（8地区/17地区：約58.8%）、行政からの委託事業や依頼、または支援団体から行政への働きかけ（8地区/17地区：約58.8%）、住民組織から支援団体への直接依頼（1地区/17地区：約5.9%）であった。また多くの支援団体がイベントや交流事業の準備や実施などを通し、会議参加だけでは深まることのない、住民組織との信頼関係を深めていったと述べている（12地区/17地区：約70.1%）。これらを通して、すべての支援団体が住民組織のキーパーソンとの関係を確立している。

また、復興事業関連の情報提供を勉強会（防潮堤などのハード事業、災害公営住宅に関する事業）の形で رفتり、住民にとって行政からの情報提供が遅く不十分で、住民間で不正確な噂が生じる場合に、可能な範囲で正確な情報提供を行う努力をする支援団体（9地区/17地区：約52.9%）や、対立的となりがちな住民と行政との関係を調整する支援団体（10地区/17地区：約58.8%）もあった。

支援団体の殆どは、キーパーソンと知り合う前後に、住民一人ひとりとの対話を行い、関心や不安を聞く機会を設けている（15地区/17地区：約88.2%）。他方、住民組織からは、こうした「御用聞き」で支援・非支援の関係が継続し、結果として住民依存になってしまう危惧も示された。

この点に関し、支援団体の半数以上は、団体による支援が「支援」「非支援」の関係を生んでしまったり、住民の当事者性を奪ってしまう危険性、さらには「金儲けのために活動しているのではないか」といった批判を招きかねないことを理解していた。その上で、住民と一緒に事業を作ること（9地区/17地区：約52.9%）や、直ちに事業を展開するのではなく、住民とのペース合わせの必要性（9地区/17地区：約52.9%）に言及している。他方、インタビュー調査の中で、こうした時間がこのようなプロセスにスピード感が合わない支援団体が、独自の活動を展開し、時に住民組織と緊張関係になってしまうことを述懐する団体も複数あった。

これらを踏まえた上で、支援団体は、住民に情報提供や、相談、お願いごとをしていくなどして、結果として住民自身が動きだすようなきっかけを与えつつ、住民が当事者性を失わない形で、住民の行動を後押しした（11地区/17地区：約64.7%）とともに、すべてを住民におもねるわけではなく、団体の考えを住民組織に伝えている支援団体（12地区/17地区：約70.6%）もみられた。

(2) 選択コーディングによる整理

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、図表37のとおり7つのカテゴリーが生成された。さらに、それらのカテゴリーは信頼の概念との関連性から3つのカテゴリー・グループに収束した（図表37参照）。

図表37：支援団体からみた、住民組織との信頼関係に影響を与えた要因のカテゴリー・グループ化

カテゴリー・グループ	カテゴリー	概念
関係性 (プロセス・時間的变化)	関係形成経路	行政委託依頼
		住民会議への参加
		住民組織要請
	関係形成相手	キーパーソン関係
		住民と個別対話。関心不安等、聴取
支援活動 (能力に対する期待)	住民支援	震災以降の人・物支援
		イベント交流事業
	住民組織基盤支援	ノウハウ提供
	行政との関係調整	行政翻訳調整
		復興関連正確情報知識提供
	支援団体の対等な姿勢 (意図に対する期待) (人格的信頼)	対等性
住民の意向尊重		住民と歩調合わせ
		住民決定の実現を後押し

(代表研究者作成)

住民組織からみた、支援団体との信頼関係に影響を与えた要因（図表34（pp49）参照）に比べ、支援団体からみた住民組織との信頼関係に影響を与えた要因（図表37参照）では、概念のレベルでは、復興関連の正確な情報や知識の提供が特徴的であった。またカテゴリーのレベルでは、住民組織が支援団体との感情的な結びつきに言及することが多かったのに対し、支援団体側は誰と関係を築いていったかという点に言及する点が対照的であったといえる。そして、支援団体のカテゴリーとしては住民の意向の尊重や、行政との関係調整が、住民組織との関係性を示すという点で特徴的であった。

5.3. 行政と支援団体との関係

最後に、行政と支援団体との信頼関係につきみていきたい。本研究では、ソーシャル・キャピタルの存在を、住民組織を中心とした地域コミュニティにあるものとの前提で研究を行っているため、ここでは、ソーシャル・キャピタルの理論ではなく、あくまでも組織間の信頼関係に与えた影響をみていくこととしたい。

5.3.1. 行政からみた支援団体との信頼関係

(1) オープン・コーディングによる分類

行政は、契約関係や住民との会合以外でどのような点で、支援団体との信頼関係を考えているのだろうか。今回の聞き取り調査で、支援団体や副次的に行政職員から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・アプローチのオープン・コーディングによる分類でとりまとめると、図表38のとおり、12の概念が生成された。

図表38：行政からみた、支援団体との信頼関係に影響を与えた代表的な概念一覧（n=18）

概念	代表的な語り
実質直接関係なし	住民との懇談会には、参加を希望した支援団体が同席したが、行政から参加を求めた訳でも、特にアドバイスをもらうこともなかった。（行政2） 震災復興の核になる行政と住民の対話にNPO等が間に入ることはなかった。（行政13）
契約関係	行政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。（行政3） 委託事業が終わった後も、継続的にお茶会が行われる等、支援団体は、地域住民とお付き合い頂いているので、うまくいったと思っている。（行政5）
住民関連会合接触	「（復興公営住宅の）入居者顔合わせ会」に来てもらって以降、住民会合でご協力を頂いた。（行政1） 最初の導入部の行政がNPOを紹介することで終わりだと思う。紹介した後は、受託したNPOが自らの判断で住民との関係をつくっていく。（行政15）
目的、方向性の共有	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。行政が思い描いている活動内容であり、共通認識を持てているところである（行政1） NPOと、行政や地域住民の間では共通するもの（例えば、子どもの健全育成等）がないと交われない。「政策提言」を主とすることも理解できるが、そのスキルを実際に行動に移すことができれば、よりよい社会形成に繋がると考える。（行政12）
地縁組織連携必要	公営住宅や防集への支援は、当初は良いかもしれないが、支援団体がいつまでも存在する訳ではないし、支援団体が支え続けることがベストかどうか、疑問がある。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。（行政1） 行政、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行政の側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。（行政7）
熱意	NPOの場合、熱意をもった人が継続して住民サービスを提供できる利点もあり業務委託した。（行政4） わざわざ県外から来て、そして寝食忘れて自分たちのために支援してくれていると思えば、それは信頼関係ができます。（行政17）
住民目線	非常勤職員の方々には現場を尊重して、同じ住民という視点で動いてもらっていて、行政の立場を「翻訳」してもらっている。（行政6） 支援団体が住民に寄り添ってきたことで実現できたことも多数あった。（行政13）
業績・名声より黒子	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」に徹する。地域のことを真剣に物事を考えているので、お仕事を任せられると感じた。（行政4） NPOの方々の思いだけだと住民の方々が離れる。日参り腰を据えて取り組み、住民の方々にかわいがられ、その思いとつながったところで評価が定着した。（行政13）
住民間や行政との対話促進	行政や都市計画の専門家の言葉は、住民にとっては非常に理解しづらく、関心も持ちづらく、「規制」は住民の反発も出やすいことから、支援団体に委託し住民と行政の橋渡し、議題調整、議事録作成等の事務局業務を調整してもらっている。（行政9） 外部支援者が入ることによるメリットは、行政職員では言いにくいところを第三者の意見として言ってもらえるところにある。（行政10） 仮設住宅の支援を行っていた支援団体が、公営住宅に関する懇談会を始めるにあたり茶菓を提供してもらって以降、深く支援に入ってもらっている。（行政18）

5.3. 行政と支援団体との関係

行政住民バランス	支援団体が住民に肩入れしたい気持ちも分かるが、委託事業の仕事として作業してもらっていることも理解してもらいながら、行動してもらっている。(行政9) 行政と協働しやすいのは、理論家で社交的で、行政の立場や、自らの立場、住民の立場をたてて調整できる方だと考える。(行政16)
事業実施推進能力	特産品の商品開発等についても、県の助成金等、自らも動いて助成金を獲得し、支援制度を活用していた。(行政13) 従来のやり方を変えるのは、やはり若い力しかないと考え、個性が強く「押し寄せ」の部分もあって良かったと思う。(行政15)
外部ノウハウ提供	NPOなどが入り、行政区ごとにこれまで以上に独立して自由な行動が少し取れるようになり、パソコンの使い方を教えてもらって発信し、ネット販売ができるようになった等、様々なツールを教えてくれたところは、非常に評価している。(行政3) 地域誌作成、お茶っこ、イベント開催を形成する上で、アイデアを出してもらったり、力強い原動力を与えてもらう等、大変お世話になった。(行政12)

(聞き取り調査に基づき代表研究者作成)

また、インタビューの中で指摘があった要因(図表39は「○」と表示)、指摘がなかったもの(図表39は無印)とに分類すると、図表39のとおりとなった。

図表39：行政からみた支援団体との信頼関係に与えた要因 (n=18)

行政事例	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
実質直接関係なし		○					○			○		○						
契約関係	○		○	○	○	○		○	○				○	○	○	○		○
住民関連 会合接触	○	○			○	○	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○	○
目的、方向 性の共有	○		○	○	○	○					○		○			○		
地縁組織 連携必要	○		○	○	○	○	○	○		○	○				○	○	○	
熱意				○		○							○				○	
住民目線		○	○	○	○	○	○		○				○	○				
業績・名声 より黒子				○	○	○		○					○	○				
住民間や 行政との 対話促進					○			○	○		○		○		○			○
行政住民 バランス	○		○	○		○		○	○					○		○		
事業実施 推進能力	○		○	○	○								○	○	○			○
外部ノウ ハウ提供			○	○												○	○	

(聞き取り調査に基づき代表研究者作成)

第5章 震災復興における組織間の信頼関係

まずコミュニティ形成に関して、行政が支援団体との間で住民関連の会合で挨拶や簡単な情報交換を行った以外は、特段の連絡や調整が行われなかったとする事例が一定数存在した（4地区/18地区：約22.2%）。

コミュニティ形成関係で行政が支援団体と関係を持つのは、住民を交えた会合や何らかの契約関係（他部署等、間接的な契約や、非常勤職員の採用も含む）（以上、12地区/18地区：約66.7%）であり、契約関係をもつことで行政は支援団体と定期的な会合を持ち意思疎通が図られるとする意見もみられた。

行政としては、支援団体の考え方として①目的や方向性の共有（恒久住宅移転後の周辺地域との融合など）、②行政が抱える制約や背景事情等を踏まえ行政と住民とのバランスに配慮ができる点（8地区/18地区：44.4%）、③住民目線での業務（以上、7地区/18地区：約38.9%）、団体の名声や利益のためではなく、④住民のために黒子に徹すること（6地区/18地区：約31.6%）、⑤熱意を持っている（4地区/18地区：約21.1%）が挙げられた。

能力面としては、専門性や実績を住民との柔軟な対話姿勢に変えるなど、住民同士の対話を促進する能力や、活動の実行能力（以上、8地区/18地区：約44.4%）が指摘された。

なおコミュニティ形成にあたっては、特に公営住宅の移転が始まったり、これから迎えようとしている地区を中心に、行政からは支援団体が周辺自治会、社会福祉協議会、地区ボランティア等の地縁組織との連携が必要になるとの認識も示された（12地区/18地区：約66.7%）。

(2) 選択コーディングによる整理

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、7つのカテゴリーが生成された。さらにそれらのカテゴリーは信頼の概念との関連性から4つのカテゴリー・グループに収束した（下記図表40参照）。

図表40：行政からみた、支援団体との信頼関係に影響を与えた要因のカテゴリー・グループ化

カテゴリー・グループ	カテゴリー	概念
関係の有無 (制度的信頼)	関係なし	実質直接関係なし
	関係あり	契約関係 住民関連会合接触
ビジョン共有	ビジョン共有	目的、方向性の共有
		地縁組織連携必要
支援団体の姿勢 (意図に対する期待)	熱意	熱意
	住民優先	住民目線での支援
		業績・名声より黒子
	住民・行政関係調整	住民間や行政との対話促進
行政住民バランス		
能力的信頼 (能力に対する期待)	能力	事業実施推進能力
		外部ノウハウ提供

(聞き取り調査に基づき代表研究者作成)

5.3.2. 支援団体からみた行政との信頼関係

(1) オープン・コーディングによる分類

前述のような住民組織の認識は、支援団体側からはどのように捉えられたのだろうか。また、支援団体独自の視点から、住民組織との信頼関係に影響を与える要因があるとすればどのようなものであろうか。今回の聞き取り調査で、支援団体や副次的に行政職員から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、下記の図表41のとおり、11の概念が生成された。

図表41：支援団体からみた、行政との信頼関係に影響を与えた代表的な概念一覧（n=18）

概念	代表的な語り
住民信頼が基本	<p>行政区長から行政に対し「自団体と連携している」と伝えられたことも大きかった。（支援団体ii）</p> <p>行政の委託事業の場合は、「行政の手先」とみ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）</p>
実質直接関係なし	<p>協議会の場には、行政職員は同席していたが、自団体との直接の打ち合わせはなく、行政から委託を受けたわけでもない。（支援団体Vi）</p> <p>緊急雇用の委託事業で行政担当者と関係があったが、特段、仮設住宅でのコミュニティ形成の在り方等について直接意見交換をしたわけではない。（支援団体Xi）</p>
委託事業	<p>行政が自団体に事業委託したのは、地域で支援活動をしていた支援団体が淘汰され、自団体が「実働部隊」として認識されたこともあった（支援団体ii）。</p> <p>委託事業は上下関係でみられてしまう。地域の人と一緒に活動しようとする「自団体が撤退した後はどうするんだ」と言われてしまった。（支援団体Xii）</p>
行政への情報提供	<p>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、行政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）</p> <p>常に行政との情報共有を行うことで、行政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）</p>
業務推進上、信念を言及	<p>単に行政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基に、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）</p> <p>行政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）</p>
行政の背景事情理解	<p>行政には行政の都合があり、また「やりたいけれど動けない」というジレンマがある。そこを問い詰めると良好な関係は築けない。（支援団体xii）</p> <p>行政職員と話をする中で、行政がどのような思いで仕事を進めているかを理解し、事業の進行がうまくいかない理由は、必ずしも自治体の責任ではなかったりすることを理解していった。（支援団体ix）</p>
定例打ち合わせ	<p>仮設住宅支援の受託時は、月1、2回、行政に定例報告を行っていた。（支援団体X）</p> <p>自団体主催の仮設住宅住民向けのお茶会に、必ず町の職員の方にも来て頂き、災害公営住宅の計画など、何かしらの説明をして頂いた。（支援団体ix）</p>
定型業務実情相違	<p>行政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も、受託者は行政が求めた「型」どおりに業務を行わざるを得なくなる。（支援団体iii）</p> <p>契約で会議回数が絞られると、形式的なものにしかならない。コミュニティ形成の場で相手にしているのは地域の人で、実際は臨時役員会が開催される。厳密に言えば増額変更を行うべきだろうが、それもできないので、委託仕様書に書いていないことも行うこととなる。（支援団体vii）</p>

第5章 震災復興における組織間の信頼関係

現場感の共有	<p>行政や団体等の立場でなく、皆で一緒に顔を合わせ、一筋縄にいかない問題を考え工夫しながら進めてきた、プロセスや土壌が結構大きかった。(支援団体viii)</p> <p>現場感がある行政職員には、自組織の行動についても、筋が通った説明も行えるし、けんかを行うこともあった。(支援団体iv)</p> <p>行政の方がもっと現場に来て現状を見てくれれば一番良い。(支援団体X)</p> <p>行政は行政の立場で発言することは理解できるが、現場に来てくれないと信頼関係は多分崩れていく。まず行政担当者は現場に来ることが大切。(支援団体vii)</p>
担当者との関係	<p>行政の担当者が、震災復興にかけるフィロソフィーやミッションを強く持ち、所掌範囲を超えた仕事を行おうとした点が、信頼関係につながった。(支援団体iv)</p> <p>震災関連で外部応援職員の方が「規定上許されるかどうか」ではなく、やって楽しいかとか、やって得られるものがあるかという視点から出発して、ルールは工夫しようっていうようなアプローチをとってくれたことが大きかった。(支援団体xv)</p> <p>震災直後は意思決定も早かったが、「頭越し」に調整されて面白くない現場の担当者も多い。実働部局の理解が得られないと、話が進まない。(支援団体xiii)</p>
行政関与と自主性	<p>行政には圧倒的な力があり、情報の非対称性もある以上、住民側につかないとバランスが悪い。(支援団体iii)</p> <p>行政との協働で事業が広がる可能性もあれば、様々な法的根拠や縛りで行動範囲が狭まり、計画していた事業と違う形になってしまうことがある。(支援団体xiv)</p> <p>行政は住民組織やNPOと少し距離を置いた方が良いかもしれない。「公のルール」が前面に出ると、住民は委縮し、NPOは自由が利かず動けなくなる。(支援団体xiv)</p>

(聞き取り調査に基づき代表研究者作成)

また、インタビューの中で指摘があった要因（図表42では「○」と表示）、指摘がなかったもの（図表42では無印）とに分類すると、図表42のとおりとなった。

図表42：支援団体からみた行政の信頼関係に与えた要因（n=17）

	I	Ii	Iii	Iv	V	Vi	vii	viii	Ix	X	xi	Xii	Xiii	Xiv	Xv	Xvi	xvii
住民信頼が基本	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
実質直接関係なし			○			○					○						
委託事業	○	○			○		○	○	○	○		○	○	○	○	○	○
行政への情報提供		○						○						○			
担当者との関係		○		○	○		○	○	○				○	○	○		○
行政の背景事情理解	○	○					○		○		○		○	○	○	○	○
定例打ち合わせ	○	○			○		○	○		○	○	○		○			○
定型業務実情相違			○				○		○	○		○		○	○		
現場感の共有	○	○		○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○

担当者との関係		○		○	○		○	○	○			○	○	○	○		○
業務推進上、信念を言及	○		○	○	○		○		○			○	○	○	○		
行政関与と自主性	○	○	○				○			○			○		○		

(聞き取り調査に基づき代表研究者作成)

すべての支援団体は、住民との信頼関係を活動のベースとするとしていた。

また、支援団体の殆どが、行政との関係で何らかの委託事業を受けており（13地区/17地区：約82.4%）、行政との打ち合わせや会合等、定期的な接点があることや、半数を超える支援団体から、行政と住民の間のバランスをとる必要性や、行政の背景事情にも理解を示す発言もみられた（10地区/17地区：約58.8%）。

他方で、行政が住民組織やNPO等の支援団体との関係をもつ際には、どうしても上下関係になりがちで、その関与が大きくなれば住民組織や支援団体が委縮するといった意見や、「委託事業者は『行政の手先』とみられかねない」、「自主性が阻害されてしまう」といった意見が指摘され（7地区/17地区：約41.2%）、業務を円滑に遂行する上で、必要なことは自らの知見や経験に基づく信念を主張するとしている（10地区/17地区：約58.9%）。

そうした中で、支援団体にとって行政との信頼関係に影響を与えた要素としては、行政職員の「現場感」に関するものであった。行政職員とのプロセスの共有と現場感の有無（15地区/17地区：約88.2%）、委託契約などで行政が求める定型業務と実情の相違（7地区/17地区：約41.2%）が、行政との関係に影響を与えたとする。

これらの関係性の中で、実際にコミュニティの実情に合わせた対応をとる場合には、行政との調整を試み、その調整が難しい場合には、契約外の非定型業務として、別途対応するとの言及や、ある団体関係者は「スーパー公務員」の役割を指摘する。スーパー公務員は、支援団体からの提案を「規定上許されるかどうか」ではなく、やるべきことや新しいアイデアを実現するために、「既存の規定をどのように解釈し、実現するか」を模索するアプローチであるともされた。

これに対し、ある行政職員からは、支援団体が頻繁に地域事情を説明し、問題提起もしてくれる「顔が見える関係」なので、行政からもお願いをすることもあるとの指摘がなされた。究極的には、担当者がどのような関係性を築いていけるか（11地区/17地区：約64.7%）という点も重要であった。

(2) 選択コーディングによる整理

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6つのカテゴリーが生成された。さらに、それらのカテゴリーは信頼の概念との関連性から3つのカテゴリー・グループに収束した（図表43参照）。

図表43：支援団体からみた、行政との信頼関係に影響を与えた要因のカテゴリー・グループ化

カテゴリー・グループ	カテゴリー	概念
住民優先	住民との関係	住民信頼が基本
関係の有無 (制度的信頼)	契約関係の有無	実質直接関係なし
		委託事業
	意思疎通	定例打ち合わせ
		行政への情報提供
行政との相互理解 (人間関係的信頼)	行政への理解	担当者との関係
		行政の背景事情理解
	行政の現場実情理解	定型業務・実情相違
		現場感の共有
	団体の自主性	業務推進上、信念を言及
		行政関与と自主性

(聞き取り調査に基づき代表研究者作成)

行政からみた支援団体との信頼関係に影響を与えた要因（図表38（pp54-55）参照）に比べ、支援団体からみた住民組織との信頼関係に影響を与えた要因（図表41（pp57-58）参照）とは、委託契約の有無が関係性に影響を与えていた点、住民を基本に考える点で行政も支援団体も一致していた。

概念レベルでは、行政が支援団体に対し住民との関係性の調整を期待する一方、支援団体からみて行政はNPOや住民組織より圧倒的な力をもつため、住民やNPOの自由を縛りかねず、また「行政の手先」となることへの警戒から、団体や住民組織の自主性への意識がみられた点が対照的であった。

またカテゴリー・レベルでは、行政が支援団体に対し、地縁組織との連携性の必要を指摘したのに対し、支援団体は行政による現場の実情理解や、団体の自主性確保の重要性を指摘していた点が特徴的であった。

第6章 協働がコミュニティ形成に与えた影響

本章では、震災復興のコミュニティ形成に関する、行政・住民組織・支援団体による個々の取り組みと協働が、住民組織によるコミュニティ形成に如何に影響を与えたのかを明らかにする。具体的には、住民組織が行政との関係で得てきた連結型ソーシャル・キャピタル（連結型SC）、住民組織が支援団体との関係で得てきた橋渡し型ソーシャル・キャピタル（橋渡し型SC）が、それぞれ、住民組織が活動するコミュニティがもつ結束型ソーシャル・キャピタル（結束型SC）に与えた影響を見ていきたい。

6.1. 行政との関係：連結型SCがコミュニティ形成（結束型SC）に与えた影響

第4章、第5章で確認したように、住民組織と行政との関係性が問われた場面は、第一に、仮設住宅での住民からの住環境改善や、駐車問題、ゴミの不法投棄等、住民による暴力事件等のトラブル対応への要望、第二に、ハード面での震災復興まちづくりの合意形成、第三に、恒久住宅を前提とした、ソフト面での住民組織の形成と周辺地区を含めた広域的な交流の醸成であった。

その中で、住民からの要望や意見に対する反応が確認できること、住民の課題を一緒に試行錯誤できる姿勢、休日の住民事務等の非公式の場で交流があったことなどが、信頼関係に、肯定的な影響を与えた一方で、住民意見に対して消極的、形式的な対応に対しては否定的な影響がみられ、概して、行政職員の応答性に左右された。

これは、原科の参加の5段階モデル（原科、2001；原科、2005；原科、2010、下記図表44参照）の議論との関連が指摘される。住民からの意見聴取だけで回答がない場合（②「意見聴取」）、住民の要望があっても形式的な回答（③「形だけの応答」）では住民の納得は得られず、「意味ある応答」が必要となってくるということである。

図表44：参加の5段階モデル（再掲）



仮設住宅での住民からの各種の改善要求に対しては、震災直後の作業量の膨大さや人員不足などから、対応が後手に回り形式的であったことについて、住民からの不満が提起された。これに対し、行政からは住民からの批判・陳情に向き合い、人員増強・体制整備を行う一方、時間をかけて住民からのその改善要求や対応に答えていき、最終的には住民組織から提起された、仮設住宅の住環境やトラブル対応を行うようになった。こうした住民からの問題提起と行政の不満への対応がなされた場合には、連結型SCが発揮され、コミュニティ内の厚生が向上するという、結束型SCに肯定的に作用した。

第6章 協働がコミュニティ形成に与えた影響

ハード面での震災復興まちづくりの合意形成に関し、行政は専門的な知見をもつ支援団体に、会議進行や議事録作成等を委託事業として出しながら、住民による合意形成を図っていった。仮設住宅期と同様、住民と行政との信頼関係は、行政による回答の迅速さ、対応の柔軟性、分かりやすさ、住民目線で一緒に考えられるかどうかであり、原科の参加の5段階モデル（原科、2001；原科、2005；原科、2011）で指摘された、「形だけの応答」以下の対応か、「意味ある応答」を行うか次第であった。その結果、地区計画区域内における建築物の制限に関する条例の制定という、原科の参加の5段階モデルの「⑤パートナーシップ」に該当するレベルまで、協働のレベルが高まった地区もあった。

これらの一連の過程の中で、行政と住民の間で意思疎通が行われた場合には、互いに相手に対してどのような要望が実現可能かどうかの「相場観」をつかめてくる様子が伝わった。一連の会議の場面で、住民と行政との間や、住民同士の意見のやりとりで膠着状態が生まれた場合に、会議の進行に否定的な影響がでることを認識する住民リーダーや、行政職員が出た場合には、議論の進行に肯定的な影響が出ることを確認された。

復興公営住宅のソフト面での住民組織の形成に関しては、行政が主体的に説明会や準備会・世話役人会などを開催する等、自治会形成までは行政から積極的に関与し、連結型SCを形成していった。しかし、復興公営住宅入居や防災集団移転を終え自治会を形成した後は、行政は住民組織の自立と他地区との公平性を重視する観点から、行政は住民組織への支援からは一定の距離を取るようになっている（通常時の連結型SCへの回帰）。

もっとも、公営住宅でのコミュニティ形成（結束型SCの醸成）は住民組織も行政も手探りであり、住民組織の長などがコミュニティ形成上の課題に直面した場合には、行政職員に相談するケースもみられる。

6.2. 支援団体との関係：橋渡し型SCがコミュニティ形成（結束型SC）に与えた影響

第4章、第5章で確認したように、住民組織にとって支援団体との関係は、最初は何らかの違和感をもって受け止められていたが、その後、親近感を感じる関係へと転化するケースも一定数みられた。

住民組織・支援団体の双方が信頼関係を高めたと共通に認識した活動は、震災直後の人的・物的支援、イベントや住民交流の場の支援、住民目線での支援、行政との関係調整であった。行政にはない支援団体独自の要素としては、知識や外部情報の提供、面白くてワクワクする支援という要素が肯定的に評価されている。これらは橋渡し型SCの肯定的側面と見ることができる。

住民組織にとっては、行政と地域住民だけの意見交換だけでは新たな発想を得ることに限界があった。そうした中、支援団体との橋渡し型SCを形成することにより、外部の専門家等の知見や発想・考え方、復興事業に関する知識を分かりやすく、一緒に試行錯誤しながら学ぶ機会を得たことで、コミュニティ形成に取り組む上で面白いことや、ワクワクすることへとつながり、結果的に結束型SCを強化する効果もみられた。

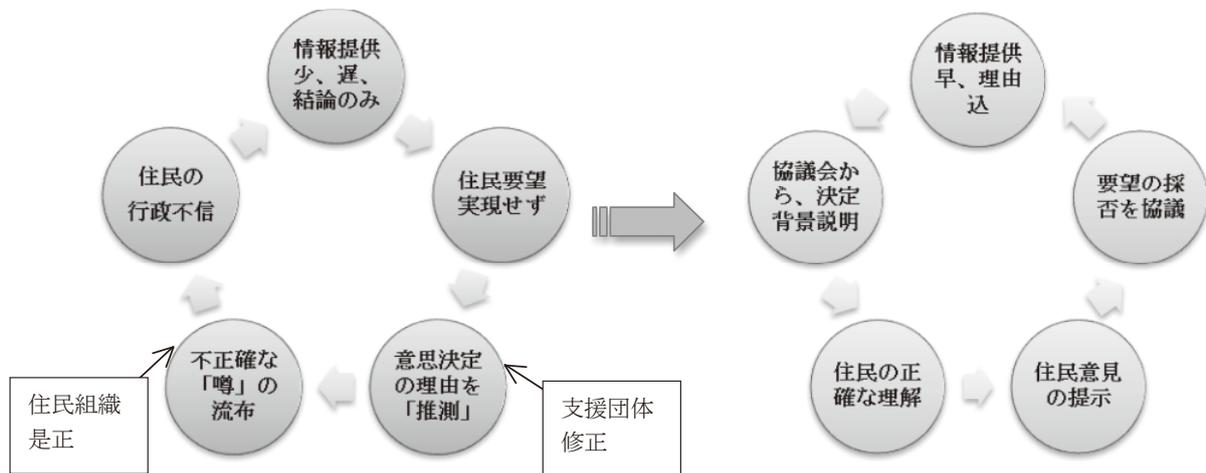
他方で住民組織と支援団体との関係に否定的に作用した要素として、寄付や助成金等の支援を得て活動している支援団体の活動の効果への疑問、団体の支援活動の都合を地区の事情よりも自団体の活動を優先させることへの反感、「支援する・される」の関係や住民依存の関係性継続への危惧であった（橋渡し型SCのダークサイド）。

6.2. 支援団体との関係：橋渡し型SCがコミュニティ形成（結束型SC）に与えた影響

コミュニティ形成にかかわる支援団体の多くは、支援と受援のバランスを考え、住民一人ひとりとの対話に時間をかけながらも、住民が無理なく行動する主体へと変わるための工夫をこらしており、結果的には住民の信頼性に否定的な影響をもたれない形の活動を行っていた。

また行政、住民、双方の立場を知る支援団体や行政の関係者からは、行政と住民が対立構造になりやすい背景として、行政・住民双方の情報の授受の方法が指摘された。具体的には、行政は確定的な情報しか出せないで、どうしても少なめにかつ遅れがちになりやすく、結論のみしか伝えないとされた。その一方で自身の要望の実現の成否に関心をもつ住民は、行政の決定の背景事情を知らないまま、行政の意思決定の理由を憶測し、その決定に関する憶測や噂が拡散するとされる。その結果、行政不信がさらに深まり、さらに行政が情報提供を少なく、遅くなってしまおうという悪循環のメカニズムである（図表45参照）。これは山倉（1993）が「情報の多義性」として指摘するように、情報の伝え手である行政と受け手である住民との間で、情報の意味が異なってしまうものであり、結果として不信が増幅してしまうメカニズムである。

図表45：行政と住民の情報流通を巡る不信構造の循環とその脱却



（複数の関係者⁵からの聞き取りを基に代表研究者作成）

こうした負のサイクルにはまると、行政と住民との意思疎通がうまくいかず、合意形成も進まなくなる。

この負のサイクルを抜け出し、行政の情報を住民に正確に伝達するための工夫として、支援団体や住民組織関係者、行政から、以下のような取り組みが聞かれた。

その取り組みとは、①支援団体が行政や住民組織とも調整の上、住民組織役員に対し、住民が必要とする情報の「方向性」を事前提供し、行政の施策の考え方についての住民組織の「推測」が異なる場合には、それを是正したケース、②住民協議会組織の代表者が、会議に出席した住民組織の関係者に対し、出席しなかった住民にも意思決定の結果を正確に伝達する義務を負うと注意喚起をするケース、③住民協議会関係者（行政、住民、支援団体）の間で、広報誌掲載の編集会議を行い、意思決定理由の背景を掲載し、正確な情報を伝達しようとするケースであった。

⁵ 住民組織G、支援団体V（2016年5月16日）、支援団体IX（同年5月24日）、住民組織B（同年5月17日）、行政14（同年5月17日、28日）からの聞き取り調査に基づく。

第7章 まとめ ー本研究からの示唆と今後の展望ー

本章では、研究から判明してきたことを明らかにしたい。

本研究は、東日本大震災の震災復興におけるコミュニティ形成に関する、行政・住民組織・支援団体の協働関係を明らかにすることを目的とした。本章では本研究で明らかになったことや、そこから得られた示唆、そして本研究に関する今後の展望を述べることとする。

7.1. 本研究で明らかになったこと

まず、本研究で明らかになったことを列挙すると次のとおりとなる。

- ①震災復興のコミュニティ形成は、必ずしも行政・住民組織・支援団体が三位一体で取組むもの（図表18（pp25）参照）ではなく、住民が行政組織とだけ、または支援団体とも、個別に関係を構築しながら進める場合があった。
- ②住民組織と行政の信頼関係は、必ずしも二項対立ではなく、住民要望に対し、規則や予算の中でできることを住民組織と模索し、意思決定の背景を含め、意味ある回答を迅速に行えるかどうか次第であった。
- ③住民の住環境や生活環境の厳しさがある中、住民は復興に関する行政の意思決定情報を要望する一方で、行政は震災復興に関連する作業量の増加と、意思決定や住民への情報伝達に遅れ、かつ、決定事項のみを伝達するという中で、住民組織と行政との間の意思疎通に齟齬が生じやすかった。
- ④支援団体の震災復興のコミュニティ支援は、一方的な支援提供ではなく、(i)住民一人ひとりの対話を通し、(ii)住民自身が理想を考え、(iii)行動することを後押しし、一緒に試行錯誤しながら実現させていくという、地道で時間がかかる「黒子の支援」であった。
- ⑤住民が自らのコミュニティに関し、主体的に考え行動する上では、震災復興事業にかかる行政の考え方について、正確な情報が必要である。行政と住民の間でそのような場が設けられる場合もあれば、支援団体が設ける場合もある。
- ⑥また、支援団体が住民に対し先事例の情報を提供する場合は、行政が実際の施策として実施できるかどうかの検討や調整も必要となる。行政も現場感やプロセスを支援団体や住民組織と共有し、一緒に試行錯誤していくことで、既存の制約の中で何ができて何ができないかを一緒に模索できる場合は、コミュニティ形成につき有意義な議論が行える。

7.2. 先行研究との異同点

次に、本研究と先行研究との共通点と、新たに得られた知見を示すこととする。

7.2.1. 先行研究との関連

- ・震災復興のコミュニティ形成において、住民組織が行政に求めたのは、原科（2001）の5段階

参加モデルのうち、「意味ある応答」であった。震災直後を中心に、5段階モデルの初歩的な段階である、行政による「情報提供」や「意見聴取」もままならない場合には、住民は不満を募らせた一方、「意味ある回答」を行った自治体では、パートナーシップにまで行政と住民の関係性が昇華した（上記②に関連）。

- ・組織間の信頼関係については、全般的に相手の行動の予測可能性を示す「よく知ることによる信頼」（山倉、1993；Stephen, 2005）や時間の経過に伴う信頼（稲生、2011）がみられた。行政や住民組織の支援団体との関係では、山岸（1998）が指摘する「能力に対する期待」もさることながら、自分の利益より他者の利益を尊重し、義務を果たすといった「意図に対する期待」に対する信頼が重視された（上記②、④に関連）。
- ・自治会や町内会の機能に関する先行研究との関係では、震災復興のコミュニティ形成過程においては、自治会等（準備会を含む）は、住民の意見集約や要望伝達（参加機能）や、ルールや規範づくりがみられた。他方で、自治会や町内会に期待される、地域問題の解決や、住民生活の豊かさといった機能については、現在進行中の取組みであった。
- ・コミュニティで個々の住民が持つ「役割感情」の醸成は、行政が直接関知するのではなく、住民組織の長が見つけたり、支援団体が側面支援する形で提供されていった。しかしすべてのコミュニティでそのような「役割感情」の醸成に至る訳ではなかった。
- ・支援団体と住民組織との信頼関係構築に貢献した、支援団体による「黒子の支援」は、稲垣（2014）が述べる、「寄り添い型サポート」（足し算のサポート）と、「事業導入型サポート」（掛け算のサポート）の知見と一致するものであった（上記④に関連）。
- ・ソーシャル・キャピタルとの関係では、支援団体による水平的な支援が外部からの情報や知見を提供できるという橋渡し型SC（Putnam, 2000；Szreter & Woolcock, 2003）の議論と合致するものであった（上記⑤に関連）。
- ・行政と支援団体との協働に関しては、委託契約では支援団体の自由や裁量が縛られる場合があるとの指摘は、先行研究で述べられていたことと同様であった。

7.2.2. 新たな知見

次に先行研究とは異なり、本研究で得られた新たな知見を次のとおり列挙する。

- ・組織間協働を議論する上で、信頼関係は、能力に対する期待や意図に対する期待（山岸、1998）、プロセスや時間的变化（稲生、2010）によって左右されるともされる。実際にそれらの要素もあったが、行政と住民との信頼関係に影響を与えたのは、震災復興に関する行政の情報をいかに正確に住民が望むタイミングで提供するかということであった。
- ・震災以降の復興状況が極めて不透明な状況の中で、自らの住まいに関わる極めて重要な情報につき、行政から住民に十分な情報が提供されない場合には、住民間にうわさが生じ、行政との関係にもコンフリクトが生じやすい状況が生まれたことは、新たな知見といえる。
- ・震災時の組織間協働を分析する上では、「正確な情報が出そろい、十分な理解が得られれば、被災者は最良の判断をする」（上原、野崎、2013：36）との前提に立ち、組織間コミュニケーションにおける情報の多義性の課題への対処の方法として、直接の情報伝達の重要性（山倉、1993）が指摘された。本研究では、震災復興の過程で、支援団体が間に入って、住民と行政の間の情報の流れを整理することの重要性を指摘した。
- ・行政と住民組織や支援団体との関係性は、資源依存論（Pfeffer & Salancik, 1978）的に見ても、資金提供の有無や行政が持つ権力との関係で、「上下関係」で捉えられがちである。しかし、

実際には、行政が住民組織が持つ正当性や情報、支援団体がもつ専門的知識や情報、時間に依存する場合も存在した。

- ・行政と住民組織との関係性をみるときに、「資源依存論」が指摘する「資源」や権力の範囲を、資金などに留めるだけでなく、正当性、知識、情報、時間にまで広げてみた場合には、上下関係にはとどまらない、様々な視点が提供されることとなる。
- ・なお、今回の調査では、行政職員の中には、住民一人ひとりと同じ目線で関係構築を図り、住民要望に積極的、迅速に関わる職員、支援団体との支援ネットワークを構築するために東奔西走した職員、規則や予算的制約の中で何ができるかを住民組織や支援団体と模索する職員が多く存在した。住民もまた、行政職員とともに、震災復興上のコミュニティ形成を行政とともに手探りで進めていた様子もあった。
- ・行政と住民組織との関係は、歴史的背景や行政との圧倒的な資源差から単に「上下関係」とみられがちである。しかし、震災復興のコミュニティ形成での行政と住民のコミュニケーションは垂直的な側面を持ちつつも、水平的な側面もみられた。
- ・住民組織と支援団体の関係については、震災前の共有時間の蓄積に基づくSCがなければ困難であるとの先行研究もみられたが、震災後5年間の活動を通し、住民との信頼関係や橋渡し型SCを長期的に蓄積させた事例が出てきていることは、新たな知見であった。
- ・結束型SCに比べ肯定的に捉えられがちな、外部支援団体との橋渡し型SCに関しては、外部支援団体が自らの都合を優先させたり、「支援・被支援」の上下関係や、支援への依存関係を生む場合があることに、行政や住民組織双方から否定的な見解が示された点は、橋渡し型SCのダークサイドもみられた。
- ・行政と支援団体との協働のうち、委託契約に関しては、従来型の定型委託業務とは異なり、コミュニティ形成といった人間関係が大きく左右するため、契約内容と実情の乖離が生じやすく、行政職員が現場に足を運び、その実情を把握する必要性が確認された。

7.3. 実務的な示唆

それでは本研究は、震災復興におけるコミュニティ形成について、行政、住民組織、支援団体に対して、どのような示唆を与えられるだろうか。各々検討することとしたい。

7.3.1. 行政にとっての示唆

- ・平素から、住民組織との間で、意思疎通のルートを確立しておくことが望まれる。今回の調査でも、「伝統的コミュニティ」の中でも、特に、震災前の住民組織と関係性を構築できていた行政の地区では、住環境に対する不具合等の問題はあったとしても、意思疎通や情報提供に関し、住民組織の長から強い不満を示されることはなかった。
- ・しかし、何らかの事情で意思疎通のルートが確保されていないまま、災害を迎えた場合や今後のまちづくりの方針が明確にならない場合には、住民たちにとっては、自らの暮らしや住まいがどのような状況になるのか不確かな状況になる。住民は暮らしや住まいに関するフラストレーションや不安が募る。行政からの情報提供が限定的な場合には、住民間のうわさが行政と住民との関係をさらに難しくしかねない。
- ・そうした事態を回避するためにも、特に「新設コミュニティ」のような、様々な背景をもつ住

民が新たにコミュニティを形成する場合には、住民や支援団体の対応を専属とする部署や職員を設け、住民との意思疎通、情報伝達の経路を一元的に確保しておくことが望まれる。

- ・行政職員の中には、上記のとおり、フットワークが軽く、住民組織や支援団体とも柔軟なコミュニケーションを行える人材も存在する。行政の責任者としての発言には責任が伴うため、意思疎通が形式的にならざるを得ないが、こうしたコミュニケーション能力の高い職員を、住民対応専属部署に配属することも一案であろう。
- ・支援団体との関係では、コミュニティ形成支援という、当初契約とは異なる事態が想定される非定型的な事業を、定型的な委託事業に切り替える難しさがある。しかし、単に委託事業者による報告書提出だけでは、委託事業者の実情をきちんと把握できるとは限らない。コミュニティ形成の現場には報告書の文字情報にはしきれない、重要な情報が存在する。住民のコミュニティ形成の現場に足を運ぶことで、委託事業者を監督するとともに、契約内容の妥当性も検証でき、柔軟な変更契約に対処でき、さらには財政当局や議会答弁にも説得力が増すことになると思われる。
- ・もっとも、行政職員は震災復興の大幅な業務増と人員不足で現場に足を運べない事情や、仮に現場に足を運べたとしても、一人何役もこなして過剰負担を強いられる自治体職員もいた。だからこそ、住民や支援団体対応の専属部署や住民専任職員の配置が必要となる。
- ・「新設コミュニティ」に関しては、支援団体への委託事業も利用されている。他方で委託事業への過度な依存は、中長期的には、橋本が指摘するように、自治体が住民ニーズの掘り起こしや制度や政策立案機能までも持てなくなってしまう恐れもある（橋本、2013）。

7.3.2. 支援団体にとっての示唆

- ・住民組織との関係では、住民組織が単に支援されるだけの存在になることは決して望ましいものではない。住民組織と一緒に行動していくためにも、支援団体の活動内容は住民組織と協議しながら、住民と一緒に考え行動してもらえよう活動となることが求められる。
- ・支援団体は自らの事業報告会と質疑応答の場を一般向けに定期的に開催することで、住民組織や行政にとどまらず、地元の関連団体や一般の住民との信頼関係を強化することが可能となろう。
- ・行政との関係は、住民主体のコミュニティ形成に関しては、会議の場での接触か委託事業を通じた業務報告と意見交換であろう。委託事業の運用に関しては、定型業務になじまないコミュニティの実態をいかに委託事業の仕様書に近づけるかということである。
- ・行政も変更契約のための調整や、財政当局、議会、上級官庁への説明責任等の調整を必要とする組織である。行政との委託契約を結んだ支援団体は、行政担当者とともに意思疎通を取りながら、担当者に自団体の活動や問題意識を理解してもらう必要がある。その上で、住民主体のコミュニティ形成の現場の事情が移ろいやすい点につき、行政担当者がその上司や財政当局、議会や上級官庁をも説得できるような形で、行政に提供していくことも求められよう。

7.3.3. 住民組織にとっての示唆

- ・今回の調査で明らかになったことは、住民組織自体が行動するか否かが、コミュニティ形成に大きく左右するという点である。行政も支援団体も、住民組織に対して一定度の支援を行うものの、そうした支援がさらに充実したものにするためには、住民組織自体が自らの意見を述べ、行政や支援団体に働きかけることが不可欠である。
- ・今回の調査でも、住民組織自身が考え行動していくことで、仮設住宅や復興公営住宅での住環

境や生活環境の改善、住民交流行事に左右し、公園、集会所、道路、画地、街なみの復興計画、災害公営住宅の設備の改善にも影響することが明らかになった。

- ・行政や支援団体との関係は永続的なものではなく、恒久住宅への移転に伴い、仮設住宅期までと同様の支援を受けられなくなる可能性も高い。仮設住宅期までに培った、支援団体との関係性を維持する努力も必要となる。住民組織の中には、震災以降にでき上った支援者とのネットワークを今でも生かしながら、地域外との住民交流を深めている地区もある。
- ・住民組織は、役員の力量や意欲といった属人的要素で、その盛衰が決まりがちである。しかし属人的要素に任せた組織運営は不安定になりやすい。
- ・イベントなどの地区行事は、地域住民の関心や能力に気づく機会や、次のイベント等の端緒ともなり、人材発掘や住民組織の役員の負担軽減にもつながり、持続的な地域づくりに資すると考えられる。

7.4. 本研究の限界

本研究は宮城県内18地区の事例を対象に、東日本大震災から5年間、住民組織と、行政、支援団体との間で主としてコミュニティ形成に関しどのように意思疎通が行われ、信頼関係を高めてきたかを明らかにしようとしたものである。

しかし、定量調査のような多数のサンプル数をもって厳密な因果関係を立証したものではなく、また反対に少数の特徴的な事例を特定のケース・スタディとして深く分析するものではなかった。さらにはインタビュー時点での各地区の復興の進展が多様となる中で、インタビュー対象者が回答した「コミュニティ形成」はその内容や時期（緊急支援、仮設住宅、復興まちづくりの合意形成、復興公営住宅入居後の自治組織形成）も多義的となった。これらの状況の中でデータの収集拡大と分析の収斂化のバランスを図っていくことは至難の業であり、カテゴリー同士の関連性の提示を含め、「理論的飽和化」（木下、2003）といえるまで、十分に収斂化させたわけではない。理論化とモデル化は今後の課題としたい。

しかしながら、本研究は、宮城県という一定の地理的な範囲の中で、過去5年間のコミュニティ形成の過程でどのようなことが起こり、住民組織、行政、支援団体の間で、どのような背景で、組織間の信頼関係が浮沈を経たのかにつき、一定程度は明らかにすることができた。

7.5. 今後の研究課題

最後に、本研究との関連で、今後の研究課題として、①本研究データの収斂化とモデル化、②組織間関係を扱う対境担当者（Boundary Spanner）、住民組織や支援団体、コミュニティ全体の持続的経営（人材面、資金面）につき、③住民組織の経営、④社会的企業、⑤タウン・マネジメント組織（Town Management Organization：TMO）を挙げておきたい。

第一に、本研究の理論的な精緻化である。本研究で聞き取り調査から得られた膨大なデータの整理を行うにとどまり、複数の概念を収斂化させたカテゴリーや、カテゴリー・グループの結果、組織間関係をどのようにモデルとして提示するかが今後の研究課題として残っている。

第二に、震災復興のコミュニティ形成の文脈における、組織間関係を実質的に左右してきたの

は、組織を代表して、組織内外の情報や資源の交換や取捨選択の役割を担う対境担当者 (Boundary Spanner) (山倉1993、Williams 2002、立木2016) や、ストリートレベルの官僚 (Lipsky, 2010) である。また、ボランティアという「異文化」な存在を受け入れるにあたって、よく顔を知られた地域の人が「つなぎ」、「学習」していくことも大切とされる (松井、2011)。これらの支援団体や住民組織の対境担当者やストリートレベルの官僚の役割と機能を分析していくことで、コミュニティ形成における組織間の情報や資源、情報の多義性の整理など、より正確に理解できるだろう。

第三に、復興まちづくりの住民合意の形成過程について、合意形成論の観点からのさらなる分析も必要だと考えられる。例えば、Susskind & Cruikshank (2008) や、松浦 (2010) は、合意形成の中でのステークホルダーを明確にすることや、ファシリテーターの重要性、合意したことの確認など、重要な要素を示している。

第四は組織やコミュニティの持続的運営に係る視点である。今回の調査を行った住民組織の関係者の半数はその負担感や、人口の減少などから住民組織の持続可能性について何らかの課題意識を示している。

住民組織の役員のなり手不足に関しては、時間的負担や精神的負担、仕事に支障が生じるといった課題や、組織として人材育成機能がないことなどが示されている (石栗、2016)。住民組織は、役員の力量や意欲といった属人的要素でその盛衰が決まりがちであることを踏まえ、住民交流の機会を増やし一緒に仕事をこなす中で、多様な人材の関心や能力とを、状況に応じて組み合わせることが求められる。また近隣地区との広域的な連携と役割分担 (2007、中田)、NPOや社会福祉協議会、大学など、地区外の組織との橋渡し型のSCを構築していくことが、結果的に役員の負担感を減らし、人材の発掘にもつながっていくようにも思える。また、自治会・市民団体・行政の役割分担を総合的に把握している、兵庫県神戸市の月見山自治会の事例 (中田、2007)、3年間の話し合いを経て、高齢者を活動主体として活動に招き、安全・安心、福祉、教育等の活動を結合させ、住民全戸加入を実現させた山形県東置賜郡川西町のNPO「きりりよしじまネットワーク」の事例 (伊藤、2011) など、地元根付き、住民自身が総合的な住民サービスを提供する体制づくりについても、今後の研究課題としていきたい。

資金面と活動面でのバランスの持続性に関しても、住民組織も支援団体も組織としての活動を維持する上で、欠かせない視点である。行政からの委託事業や補助金などに依存する場合には、どうしても行政との上下関係に位置づけられる中で、持続的に地域を「経営」していくための、社会的企業、タウン・マネジメント組織 (Town Management Organization) の経営に関する研究も今後の研究課題としていきたい。

謝 辞

本研究の調査にあたっては、数多くの宮城県内の自治体、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。今回の調査結果でお話を頂いたすべての内容を概念化、カテゴリー化する中で、皆様から伺ったお話を再度、思い起こし、実に中身のあるお話を伺えたと感じた。他方で、結果的にそのすべての内容を網羅し収斂できた訳ではなく、まだまだ整理の工夫の余地はある。今回の調査の中で頂いたご知見を今後の研究の中でさらに生かしてまいりたい。

また代表研究者は、2013年10月から2016年3月までの2年半、宮城県庁で復興支援の仕事に携わる機会を得た。その中で、毎週復興支援の現場に赴き、基礎自治体、支援団体、住民組織の活動を視察し、これらの関係者の方々と復興に関する意見交換をさせて頂いた。また宮城県庁の中でも、上司、同僚の方々と震災復興につき意見交換をさせて頂いた。これらの経験は、本研究の背景事情の理解を深める上で非常に貴重な経験となった。そのような貴重な経験を積ませて頂いた、宮城県庁や支援団体、住民組織の方々にも厚く御礼申し上げたい。

さらに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たい。

なお、本研究報告書は、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代表研究者に帰するものであることは言うまでもない。

最後に、本研究報告書を執筆する機会を与えて下さった、全労済協会による寛大なご支援に深く感謝の言葉を申し上げて、本研究を締めくくることとする。

参考文献

- 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
- 伊藤修一郎（2010）「ローカル・ガバナンスの現況と公共サービスへの効果」、辻中豊、伊藤修一郎編著『ローカル・ガバナンス－地方政府と市民社会－』、木鐸社、205-221
- 伊藤嘉高（2011）『災害「弱者」とコミュニティ』、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
- 稲垣文彦他（2014）『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（2011）『ソーシャル・キャピタル入門 孤立から絆へ』、中公新書
- 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トビリティ』、今川晃、牛山久仁彦 & 村上順（Eds.）.（2007）. *分権時代の地方自治*. 三省堂、75-89
- 今里茂（2008）「住民に信頼される自治体とは？」『ガバナンス』84、20-22
- 上原正裕、野崎隆一（2013）「自治体・専門家・住民－まちづくりの担い手として」平山洋介、齊藤浩編『住まいを再生する 東北復興の政策・制度案』岩波書店、25-42
- 大森彌（2009）「ガバナンス時代の自治体職員像」『ガバナンス』100、26-28
- 風見正三（2015）『ソーシャルビジネスによる震災復興モデルの創造～志の連鎖に基づく協同社会の提案～』全労済協会公募研究シリーズ④⑩
- 金子勇（2011）『コミュニティの創造的探究』新曜社
- 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
- 栗本裕見、橋本理（2012）『福祉NPOと地域自治組織の連携システムに関する調査研究』全労済協会公募研究シリーズ②⑥
- 公益財団法人 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～』
- 小池治（2011）「協働力を育てるための人材管理」『地方公務員月報』576、2-13
- 国土交通省住宅局住宅総合整備課他（2012）「災害時における民間賃貸住宅の活用について【被災者に円滑に応急借上げ住宅を提供するための手引き（本編）】」<http://www.mlit.go.jp/common/000232197.pdf>（最終アクセス：2016年8月9日）
- 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
- 佐藤竺（1990）『地方自治と民主主義』、大蔵省印刷局
- 齋藤純一（2013）『コミュニティ再生の両義性－その政治的文脈』、伊豫谷登士翁、斎藤純一、吉原直樹『コミュニティを再考する』、平凡社新書、15-46
- 新川達郎（2009）「『ガバナンス時代』の地方政府改革－協働型ガバナンスからの展望」『ガバナンス』100、29-31
- 田尾雅夫（2011）『市民参加の行政学』、法律文化社
- 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
- 武岡明子（2012）『住民と住民組織』、柴田直子、松井望編「地方自治論入門」ミネルヴァ書房、17-32
- 立木茂雄（2016）『災害と復興の社会学』、萌書房

参考文献

- 中田豊（2007）『地域分権時代の町内会・自治会』、自治体研究社
- 中田実、小木曾洋司 & 山崎夫（2009）『地域再生と町内会・自治会』、自治体研究社
- 辻中豊、伊藤修一郎（2010）『ローカル・ガバナンス－地方政府と市民社会－』、木鐸社
- 富野暉一郎（2007）「住民に信頼される自治システムの構築」『ガバナンス』、72、20-22
- 内閣府（2016）『平成27年度 東日本大震災の被災地におけるNPO法人等による復興・被災者支援の推進に関する調査』
- 内閣府経済社会総合研究所編（2005）「コミュニティ機能再生とソーシャル・キャピタルに関する研究調査報告書」、研究会報告書no15
- 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、2014年、317-326
- 西寺雅也（2010）『自前の政策づくりを行う職員たちの「自立」』『ガバナンス』、115、30-31
- 野呂拓生（2011）『自立的コミュニティの経営と運営』、財団法人東北活性化研究センター監修 山田晴義・コミュニティ自立研究会編著『地域コミュニティの再生と協働のまちづくり』、115-170
- 橋本理（2013）『非営利組織研究の基本視角』、法律文化社
- 原科幸彦（2001）「市民参加の五段階」日本都市計画学会設立50周年記念ワークショップにおける講演、早稲田大学、東京、2001.11.17
- 原科幸彦（2005）「公共計画における参加の課題」『市民参加と合意形成－都市と環境の計画づくり－』、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
- 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『双書 持続可能な福祉社会へ：公共性の視座から 第1巻 コミュニティ 公共性・コモンズ・コミュニタリズム』、勁草書房
- 松井克浩（2011）『ボランティアと防災実践活動』、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、191-210
- 松浦正浩（2010）「実践！交渉学－いかに合意形成を図るか」、ちくま書房
- 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
- 宮定章（2007）「御蔵の事例」、浦野正樹、大屋根淳、吉川忠寛編『復興コミュニティ論入門』、弘文堂、112-117
- 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39(1)、10-15
- 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
- 山倉健嗣（1995）「組織間関係と組織間関係論」、横浜経営研究、16(2)、166-178
- 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－地域の時代の町内会・自治会・コミュニティ』、自治体研究社
- 吉原直樹（2000）地域住民組織における共同性と公共性. 社会学評論、50(4)、572-585
- 吉原直樹（2001）『町内会の構成と機能』、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、39-64
- 吉原直樹（2015）『帰属としてのコミュニティ 原発被災コミュニティのひとつのかたち』、似田貝香門、吉原直樹編「震災と市民 連帯経済とコミュニティ再生1」、東京大学出版会、207-225

- 若林直樹 (2007) 日本企業のネットワークと信頼：企業間関係の新しい経済社会学的分析. 京都大学
- 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
- Aldrich, D. P. (2012). *Building resilience: Social capital in post-disaster recovery*. University of Chicago Press
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224
- Dynes, R. Russell (2005). *Community Social capital as the primary basis for resilience*, Disaster Research Center Department of Sociology/Criminal Justice University of Delaware Research Center Preliminary Paper #344
- Eggers, W. D., & Goldsmith, S. (2003). Networked government. *Government Executive*, 35(7), 28-33.
- Gazley, B., & Brudney, J. L. (2007). The purpose (and perils) of government-nonprofit partnership. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 36(3), 389-415
- Gazley, B. (2008). Beyond the contract: The scope and nature of informal government-nonprofit partnerships. *Public administration review*, 68(1), 141-154
- Gazley, B. (2010). Why not partner with local government? Nonprofit managerial perceptions of collaborative disadvantage. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 39(1), 51-76
- Hillery, G. A. (1955). Definition of community (=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)
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy*, 30th ann. Ed.: dilemmas of the individual in public service. Russell Sage Foundation.
- MacIver, (1917). Community (=邦訳 中久郎・松本通晴監訳「コミュニティ」ミネルヴァ書房、1975年)
- Nishide ,Yuko. (2009). *Social Capital and Civil Society in Japan*. Tohoku University Press, Sendai
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (1978). *The external control of organizations: A resource dependence approach*. NY: Harper and Row Publishers
- Putnam, Robert D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York : Simon & Schuster (=邦訳 柴内康文訳『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)
- Snavely, K., & Tracy, M. B. (2000). Collaboration among rural nonprofit organizations. *Nonprofit Management and Leadership*, 11(2), 145-165
- Robbins, S. P. (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)
- Szreter, Simon and Woolcock, Michael (2003). Health by association? Social capital, social theory and the political economy of public health, *International Journal of Epidemiology*, 33: 1-18
- Salamon, L. M. (1987). Of market failure, voluntary failure, and third-party government: Toward a theory of government-nonprofit relations in the modern welfare state. *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, 16(1-2), 29-49
- Susskind, L., & Cruikshank, J. (2008). コンセンサス・ビルディング入門：公共政策の交渉と合意形成の進め方. 有斐閣 (原著2006年)
- Daft, R. (2001). *Organization theory and design*. Nelson Education. (=邦訳 高木晴夫訳「組織の経

■ 参考文献

- 「営学－戦略と意思決定を支える」ダイヤモンド社、2002年)
- Weisbrod, B. A. (2009). *The nonprofit economy*. Harvard University Press
- Williams, P. (2002). The competent boundary spanner. *Public administration*, 80(1), 103-124

〈執筆略歴〉

中尾 公一（なかお こういち）

1973年生。筑波大学第一学群社会学類、東北大学大学院経済学研究科博士課程前期修了。修士（経済経営学）。

外務省、被災地での教育支援NPOを経て、2013年10月から2016年3月まで、宮城県庁の復興支援専門員。

現在、東北大学大学院 経済学研究科 博士課程後期に在学中。専門は経営学、非営利組織論。

〈主な論文、著書〉

- 「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、2014年、pp317-326（査読あり）
- 「被災地のNPO」、東北大学大学院経済学研究科 地域産業復興調査研究プロジェクト『東日本大震災復興研究Ⅳ「創造的復興」は果たせるか、4年目のレビュー』、pp220-241、2015年（分担執筆）
- 「NPO活動－NPOはいかに被災地を支援したか」、東北大学大学院経済学研究科 地域産業復興調査研究プロジェクト『東日本大震災復興研究Ⅱ東北地域の産業・社会の復興と再生への提言 復興過程の現実に向き合い、地域の可能性を探る』、河北新報出版センター、pp220-241、2013年（分担執筆）
- 「災害ボランティア」山内直人・田中敬文・奥山尚子編『NPO白書2013』、大阪大学NPO研究情報センター、pp48-56、2013年（分担執筆）

佐藤 翔輔（さとう しょうすけ）

1982年生。日本学術振興会 特別研究員（DC2）を経て、京都大学大学院情報学研究科博士後期課程修了。博士（情報学）。現在、東北大学災害科学国際研究所・助教。専門は災害復興学、災害社会情報学。

〈主な論文、著書〉

- 「東日本大震災における「見える復興」を目指した復興広報活動に関する実態調査・分析－宮城県内の被災自治体を対象にして－」地域安全学会論文集、No.24（査読有り）
- 「徒歩と自動車を組み合わせた津波避難計画の策定－宮城県亘理町での実践－」土木学会論文集B2（海岸工学）、Vol.70、No. 2、I_1371-I_1375、2014.11（査読有り）
- 「災害時の『生きる力』に関する探索的研究－東日本大震災の被災経験者の証言から－、地域安全学会論文集、No.23（電子ジャーナル）、2014.7（査読有り）
- 「超広域災害に立ち向かう－東日本大震災での住民参加・組織型フィールドワークの試み－」、『災害フィールドワーク論』（「FENICS 百万人のフィールドワーカー」シリーズ第5巻、木村周平、杉戸信彦、柄谷友香（編））、古今書院、2014.9（分担執筆）

「震災復興過程のコミュニティ形成に係る行政・
NPO等・地域住民の協働：宮城県をケースに」

2016年12月

発行 ■ 一般財団法人全国勤労者福祉・共済振興協会
〒151-0053 東京都渋谷区代々木2-11-17
ラウンドクロス新宿5階
TEL: 03 - 5333 - 5126
FAX: 03 - 5351 - 0421

印刷 ■ 太平印刷株式会社

全労済協会「公募研究シリーズ」既刊報告誌

(所属・役職は発行当時です。)

- ⑥③ 『関東大震災復興における賀川豊彦とその同労者の取り組みに見る地域形成の視座の検討』 2016年12月
千葉大学大学院人文社会科学部研究科特任助教 伊丹 謙太郎
- 本研究では、賀川豊彦の思想、とりわけ「協同組合」を軸としたその思想の展開と賀川本人だけではなく、彼とともにいろいろな先端的社会事業に取り組んだ労働者達の活動、エピソードをまとめている。とくに、1923年の関東大震災という時代背景を起点として賀川同労者たちの実践が、そして賀川本人の思想がどのように変化していったのかを確認するよう試みている。
- ⑥② 『社会的企業による職縁の再構築機能：「絆」組織における"Co-Production"と"Relational Skills"』 2016年12月
東洋大学経済学部教授 今村 肇 (研究代表者)
- 現在、日本人の人間関係は希薄になりつつあるといわれているが、本研究では、日本と西欧との制度・文化の違いを前提にしつつ歴史的な側面も含めた比較を行ない、「絆」組織として、従来いわれていたようなNPO・社会的企業などのサードセクターに限らず、政府・地方自治体や営利企業も含めた水平的な「連帯」を実現することによる、「職縁」を通じた再構築の方向を探っている。
その中では、若者の自立支援において「職縁」という視点で支援を行っている3つの組織に対して調査・分析も行った。
- ⑥① 『社員による企業ボランティア参加に関する現状と課題』 2016年11月
東京大学大学院学際情報学府 文化・人間情報学コース博士後期課程 小林 智穂子 (研究代表者)
- 近年、地域でボランティア活動を行う社員を奨励・支援する企業が増え、公共の福祉に寄与しようとする人々は増加傾向にある。本研究では、従業員参加型の社会貢献活動モデルを示した上で、活動に参加した社員本人、企業、NPOにインタビュー調査を行った。そして、現状と課題を抽出し、勤労者と社会双方の福祉をいかに実現するか、その条件を考察した。
- ⑥④ 『中間支援組織調査を通して見た日本の労働統合型社会的企業 (WISE) の展開と課題』 2016年11月
立教大学コミュニティ福祉学部教授 藤井 敦史 (研究代表者)
- 労働統合型社会的企業 (WISE) は社会的課題の解決に取り組み、社会的包摂を目指す担い手として注目されている。本研究では、日本のWISEの展開過程においてその中核を担ってきた中間支援組織に着目し、ホームレス支援等の課題に取り組む各組織にヒアリング調査を行った。そして、多様な機能を発揮している中間支援組織の実態を明らかにした。
- ⑥⑤ 『東日本大震災被災地における水産業中小企業と地域雇用の再生 —釜石・大槌地域の事例より—』 2016年10月
岩手大学人文社会科学部准教授 杭田 俊之 (研究代表者)
- 東日本大震災で津波被害を受けた岩手県の釜石・大槌の沿岸地域を対象として、水産業中小企業と地域雇用再生に向けた調査をした。産業・生活・コミュニティの基盤は、震災前から持続可能な条件が失われつつあり、震災が崩壊を決定的にした。単純な復旧がありえない状況の中で、新たな条件を探り生産現場を動かし、家庭と地域事情との両立のあり方を探していく。
- ⑥⑧ 『低所得労働者の社会的包摂に対する価値の評価と包摂のための社会保障制度設計』 2016年10月
東京大学大学院工学系研究科技術経営戦略学専攻 特任助教 赤井 研樹 (研究代表者)
- 本研究では、労働者のあり得るべき未来を見据え、社会から排除の対象となりやすく、社会的孤立に陥りやすいと考えられる低所得労働者を対象に、どのような労働環境への選考が高いのかを調べるために選択型実験法を用いて、労働環境を構成する諸要因への支払い意思額を推計した。

⑤7 『社会的排除状態の拘束性：若年層パネル調査による検証を通じて』 2016年10月

公益財団法人世界平和研究所・主任研究員 高橋 義明

- 本研究では、1990年代以降の欧州における「社会的包摂」に関する議論の高まりとともに相対的貧困率等の指標が開発されてきたのに対し、日本においてはこのような指標の具体的な検討が進んでいない実態に鑑みて、社会的排除状態が時間を経ても解消しない「拘束性」の観点から若年層に焦点を当てて指標の有効性を検証している。

⑤6 『多様な就業形態の仕事の質に関する実証研究』 2016年9月

一橋大学大学院商学研究科准教授 島貫 智行

- 本研究では、日本における「正規雇用」、「非正規労働」、「派遣労働」の就業形態について「労働者にとっての仕事の望ましさ」を示す「仕事の質」という観点から検討し、非正規労働や派遣労働の問題を論じる際には、仕事や労働条件を多面的に捉えた上で、その問題が労働契約と雇用関係のいずれによるのかを踏まえることが重要であると説いている。

⑤5 『分権型福祉国家・福祉社会の確立に向けて 一地域共同体・福祉の構築一』 2016年9月

慶應義塾大学経済学部教授 駒村 康平

- 本研究では、日本が高齢化・人口減少社会に突入する中での社会保障制度の持続可能性、格差・貧困の拡大する社会における社会問題や生活困窮問題について着目し、その克服への地域互助の可能性について調査・分析を行った。

⑤4 『高齢法改正に伴う人事・賃金制度の再構築と社会保障制度のあり方に関する研究』 2016年9月

高千穂大学経営学部教授 田口 和雄

- 本研究では、政府の高齢者雇用法施策の変遷について概観するとともに、高年齢者雇用確保の主要な制度である継続雇用制度を導入している日本を代表するリーディングカンパニー3社の事例調査をもとに、2013年4月に施行された改正「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律」が企業における60歳代前半層の高齢者雇用施策に与えた影響を明らかにした。

⑤3 『障がい者の雇用と企業の新しい人的資源管理システム 一特例子会社24社の事例分析一』 2016年9月

高知県立大学社会福祉学部講師 福間 隆康

- 身体障がい者の雇用促進に向けて義務付けられた実雇用率が2002年に法改正された。特例子会社の障がい者の実雇用率を、親会社だけでなく子会社・関連会社の全体で算定することが可能にされ、雇用率を引き上げやすくなった。雇用率を義務として見るのではなく、障がい者を戦力と考えらる雇用管理とはどうあるべきか。障害者従業員が自立できる雇用システムとはどのようなものか、一定の明確化がされた。特例子会社24社の事例分析から明確化を試みる。

⑤2 『社会連帯における子育て支援の役割機能 一幼稚園・保育所・認定こども園の役割機能一』 2016年8月

川村学園女子大学講師 手塚 崇子

- 保育所の待機児童問題や子育ての孤立化など、子育てに関する問題が山積する中、本研究では福井県の永平寺町・鯖江市・小浜市の3つの市町村の事例について、保育者・保護者・施設・地域などで聞き取りおよびアンケート調査を行い、それぞれの連携の実態と課題を明らかにした上で、社会連帯による地域の子育て支援に必要な人材や連携の方法を考察した。

⑤1 『地域産業創造の三点セットとその可能性 一震災復興の手がかりとして一』 2016年7月

代表研究者 東北福祉大学教授 齊藤 幹雄

- 本調査研究では、雇用の場の創出をはじめとする震災被災地復興への道筋について考察した。「地域産業創造の三点セット」と称する概念図式・分析視角によって、地域産業の課題と方向を示した。「三点セット」とは、天然資源、技術力、流通（マーケティング力）を指す。三点セットをもとに、被災地復興を含めた全国各地の地域産業の可能性について考察した。

全劳济协会