

石巻市仮設住宅団地における NPO・自治会による復興支援の方針形成過程

大垣 俊朗¹・本田 利器²

¹学生非会員 東京大学大学院博士課程 工学系研究科社会基盤学専攻 (〒113-8656 東京都文京区本郷7-3-1 東京大学本郷キャンパス工学部11号館3F国際プロジェクト研究室)
E-mail:ogaki-t@ip.civil.t.u-tokyo.ac.jp

²正会員 東京大学大学院教授 新領域創成科学研究科国際協力学専攻 (〒113-8656 東京都文京区本郷7-3-1 東京大学本郷キャンパス工学部11号館3F国際プロジェクト研究室)
E-mail:rhonda@k.u-tokyo.ac.jp

東日本大震災の被災地である石巻市では、仮設住宅団地支援の活動の展開において、行政だけでは資源・情報の不足により対処が難しく、住民に接して活動するNPOの情報交換や協働を通じて支援方針を調整しており、地域ごとの状況の違いを反映しながら、支援活動を規定する上位の方針がNPO間で協議されて形成されている。本研究は、仮設住宅団地における自治体設立促進や支援ガイドラインの策定、社会福祉協議会との連携などの支援方針が形成される過程に着目し、局地的な情報に基づいて問題解決をするNPOの協議によって、共有可能な支援方針が協議・形成され、実際の問題解決に寄与する過程を明らかにする。NPO・自治会がネットワークを形成して情報共有・協働している状況を、社会環境の変化に適応するプロセスと捉え、インタビュー調査によって活動フェーズごとの活動状況と方針の協議について情報収集し、復興支援の方針形成におけるアクターの役割の違いなどを分析した。

Key Words : Disaster recovery, policy formation, temporary houses, NPO, social network, Ishinomaki

1. 背景

(1) コミュニティの適応プロセスにおける制度構築の重要性と社会関係資本の影響

近年、社会的リスクへの脆弱コミュニティの適応プロセスが重要¹⁾と考えられており、不確実性の高いハザード(地球温暖化・災害・貧困・テロなど)に対しては、事前の問題の予防、計画・命令だけで対処できず、コミュニティ・組織間連携・調整が必要である²⁾³⁾。コミュニティの連携や調整などの復興力に関して組織能力や制度構築が不可欠⁴⁾であるが、事前事後に形成される情報・資源の経路としての社会関係資本・社会ネットワークがそれらに影響している。災害復興過程では、政府による事前の予防や計画、事後の命令・制御だけでなく、復旧の過程で立ち上げる制度形成について、組織やネットワークといった社会関係資本の機能が環境に適応する過程として分析することは重要な課題である。

災害復興過程における組織形成などの社会関係資本の効果の重要性が指摘されている⁵⁾。また、従前の個人ネットワーク・地域愛着は緊急対応・非公式の支援行動に影響⁶⁾⁷⁾し、発災後のNGO・住民間のネットワーク構

築は、支援活動の効率・公平化を支える⁸⁾⁹⁾。さらに、NGOやコミュニティによる復興力の向上の重要性¹⁰⁾¹¹⁾¹²⁾や、NGOネットワークにおける中心性の高い組織の貢献も指摘¹³⁾¹⁴⁾¹⁵⁾され、仮設住宅コミュニティ支援における重要性が指摘されている¹⁶⁾。しかし、被災後の復興の制度形成におけるネットワークの形成・変化の要因や全体構造におけるアクターの貢献は明らかにされていない。

(2) 東日本大震災・石巻のNGOによる仮設住宅支援

宮城県第二の都市で平野部に位置する石巻市は15万人の人口を擁し、東日本大震災において、3,000人強の死者と漁業・加工業への甚大・広範な被害を受け、その復興は非常に重要な課題となっている。甚大な被害を受けた被災地では、状況の把握に必要な能力は行政の資源だけではまかなえず、非営利組織や企業の活力を利用する必要がある。また、NPOも単体では全体状況を把握できないため、NPO個々の活動地域や活動内容に焦点を絞って情報収集・問題把握・解決をおこない、協議を通して全体の方針や地域の特殊性を理解し、地域ごとの状況の違いを反映しながら、支援活動を規定する上位の方針が

NPO間で協議されて形成されている。石巻市では、NGOの仮設住宅支援の活動の展開において、対象となる自治会との情報交換やNGOの協働を通じて活動を調整している。地域ごとの活動の違いを巡っては、支援活動を規定する上位の方針や合意がNGO間で公式・非公式に交わされて形成されており、こうした方針自体がネットワークの形成にも影響していると考えられる。復興過程では、避難所、仮設住宅、公営住宅と環境が変わるたびに、自治体との公式な関係の整備、NGOとの日常的な協力、コミュニティ形成のインセンティブに変化がある。こうした過程での意思決定や態度形成は、地域住民・行政と団体の関わり、組織間の関係性などの社会構造に影響される。特に、137仮設住宅団地に避難している7,000世帯以上の被災者の支援に当たっては、各地で活動するNPOの物資提供やコミュニティ形成支援の貢献が大きいと考えられる。これらのNPOの活動について、情報交換や協働などの組織間連携は多様であるが、それらの連関性によって独自の活動が維持されるとともに、全体の方針が履行されている仕組みを分析することは重要である。互いに相互作用しあう、方針の普及とネットワークの形成過程は、復興の方向性や潜在能力を決定づける。そのため、NGO・自治会の形成するネットワークの動的特性や、制度形成におけるアクターの役割の変化を分析することが必要である。

2. 目的・研究手法

(1) 本研究の目的

本研究では、支援方針が形成される過程に着目し、局地的な情報に基づいて問題解決をするNPOの協議によって、共有可能な支援方針が協議・形成され、実際の問題解決に寄与する過程を明らかにする。特に、NPO間の情報交換や協働などの多様な社会関係・社会ネットワークが、それぞれ支援フェーズごとに支援方針形成に果たした役割を明らかにする。ここで制度形成とは、明文化された法制度・可視化された組織体系のみならず、行動を規定・持続する不可視な仕組み（文化・規範・信念・価値）も含む。石巻の災害復興過程においては、トレードオフ・問題解決の指針として共有されているもので、具体的には、他の団体や行政との協調・団体独自の方針の維持、自立の促進・依存の許容、などの普及と形成に着目する。社会ネットワークは情報交換関係、および協働関係を、フェーズごとに分析する。そして、フェーズごとの社会システムの発展や構造の変化についての分析社会学的に着目¹⁷⁾し、こうした社会ネットワークや制度・文化が相互作用して維持・進化^{18) 19) 20)}していく過程とし

て分析することで、文化や慣習を踏まえたうえで、NGO・自治会の自律的な活動を助長する情報収集・意思決定のシステムの構築²¹⁾について示唆を得る。

(2) 研究手法

仮設住宅支援に関して石巻市全体の団体に共有されている方針を制度として捉え、その形成過程において、個々の団体の活動内容や方針決定、団体間の情報交換や協働がどのように影響してきたかを、復興フェーズの変化も考慮に入れて動的に分析する。インタビュー調査（2011年12月、2013年1月、3月に実施：支援団体7団体・行政など）では、全体の方針に関する認識や、団体の活動内容、団体間の情報交換や協働およびそれらに対する認識を聞き取った。また、仮設住宅支援の団体間の連絡会である「仮設住宅サロン支援連絡会」（毎週開催）の議事録²²⁾を参考に、石巻市における支援方針の形成過程について分析した。NGOによる支援や自治会活動の発展過程について、特に支援活動開始から自治会連合設立まで（2012年6月～12月）のフェーズごとに記述する。そのうえで、支援活動に影響する資源提供、情報交換や協働といった、NGOおよび自治体間の社会関係について、社会ネットワーク分析も用いて整理する。

(3) 制度についての分析

本研究における制度とは、明文化された法制度・可視化された組織体系のみならず、行動を規定・持続する不可視な仕組み（文化・規範・信念・価値・方針）として定義する。これらは協議コストの低い効率的な対処策・モラルハザードの経験的な予防になっており、ローカルな環境を反映しており、社会構造による制約や影響を受けている。

石巻の災害復興過程においては問題解決の指針として共有および選択されている公式・非公式な規範である。例えば、他の団体や行政との協調あるいは団体独自の方針の維持、自立の促進あるいは依存の許容といったものである。具体的な活動としては、分野特化の活動や団体間での情報共有、相談の機会などは協調の方針に影響され、また、自立促進や依存の許容は、住民による自治の促進である自治会設立促進や物資無償提供、住民活動の権限移譲などである。

3. 石巻市の仮設住宅支援におけるNGOの情報交換

(1) NGO活動全体の影響

石巻市は15万人の地方都市であるが、3,000人強の死者と漁業・加工業への甚大・広範な被害を受けた。今年9

月現在でおよそ7,000世帯が仮設住宅に避難している。NGOは震災前の受け入れ協定に基づいて連絡会を設置、社会福祉協議会と連携して災害ボランティアセンターを運営してきた。また、復興支援協議会が分科会を設置して、分野ごとの支援活動の連携を図り、「石巻モデル」と言われる支援の調整のプラットフォームが構築された²³⁾。

災害緊急対応や復興にあっても、地方自治体だけでは資源や情報が不足し、最適な対応が難しい状況で、大きな方針は市が決定するものの、ニーズや人員配分など地域ごとの状況は、市や社協のみ、あるいはNGO単体では把握できず、NGOと住民のローカルな関わりを通して情報収集され、ネットワークで共有されて決定された。NGOも全体の最適化・意思決定を図る資源はなく、また特定の地区と密接な関係を構築しながら、問題点を掘り起こしていき、円滑に活動を進めるのを主眼に置いており、関係の密度・持続・集中が信頼ある活動に重要であった。従って、団体個々の当初の情報交換・方針決定は極めて局所的なものであったが、NGO同士の情報交換や連絡会での報告で全体に共有され、市全体の方針の形成に影響するため、ネットワーク構造に依拠していると考えられる。

仮設住宅の問題は、居住環境・孤独死などがあるが、阪神大震災の経験も踏まえ、自治体設立やコミュニティ形成支援で対処する方針が取られた^{24) 25) 26) 27)}。本研究でも、コミュニティ形成や自治体設立に関する支援や、団体間の調整に着目した。自治体設立の推進、仮設住宅間での支援の偏りの是正、社会福祉協議会との連携などの課題や、組織間調整（活動予定共有・ガイドライン策定）に関する取り組みや主張を対象とした。こうした方針は、行政が認識する前に特定のNPOが問題解決をする過程で、課題が共有されて、多様な解決策が普及していくことにより共有されている。

以下、石巻の全体の支援活動の変遷をまとめた（表1）。石巻市では震災直後から仮設住宅への入居が始まったが、市が運営管理室を設置し、8月になってNGOの仮設住宅支援が正式に許可された。それまでは、避難所や地域の支援でのローカルで密な社会関係での情報に基づいてNGOは活動を進めていたが、仮設サロンの支援連絡会が毎週開催されると、地域の支援の偏りについての共有や、コミュニティ形成の活動事例報告が行われ、関連する地域・分野の情報が入ってくるようになった。

また、住民とNGOの間で自治会の重要性についての認識の差異がある地区が報告されたり、集落ごと移転して慣習的な連絡・意思決定体系がある郊外団地に比べて、多様な人が集まる市街地でのコミュニティ形成が難しい

ことなどが共有された。さらに、物資の無償提供についての方針も様々であったが、市の地元経済への配慮や、自立に向けて、無償提供を停止する決定も共有された。12月には、複数のNGOが継続して支援していた団地の自治体設立をきっかけに、近隣の仮設住宅自治会での勉強会が行われ、その後仮設住宅自治会連合へと発展、自治体設立のノウハウや問題の共有に影響を持つようになった。2012年に入って仮設住宅支援カルテが作成されたり、運動会が実施されるなど、地域支援を超えた情報交換・交流が行われるようになった。現在までに、NGO連絡会は50回、自治会連合ミーティングは9回開催されている。

表-1 石巻の全体の仮設住宅支援活動の変遷

2011年	3月	震災直後から仮設住宅入居開始
	7月	市が仮設運営管理室を設置・支援枠組決定
	8月	NGOが仮設住宅支援を開始
		ローカルな社会関係での情報交換に依存
		仮設サロン支援連絡会
		(毎週:情報共有・活動事例報告)
		活動分野・地区を超えた情報交換が活発に
	9月	自治会重要性の認識差(市街地・郊外)
	10月	自治会設置の遅れ指摘
		自治体設立, 自立の方針共有
	11月	物資無償提供を停止
	12月	仮設住宅自治会連合結成(毎月MTG)
2012年	3月	仮設支援カルテ作成
	7月	仮設住宅合同運動会を実施
		NGO連絡会50回, 自治会連合MTG9回開催済
		(調査・連絡会議事録より作成)

このように、石巻市の方針決定に加え、NGOがローカルにおける密な活動と情報収集を行い、フェーズごとに変化するネットワークを通じて支援活動を調整することが重要であった。NGOのネットワークを通じた活動調整が重要であることは明らかだが、全体の最適化を図る資源がないNGOが、特定の地区との密接な関係を構築しながら問題点を把握、円滑かつ持続的な活動を行う中で、ローカルな情報を収集し、それを全体に共有しているというプロセスがみられた。従って、フェーズごとに地域や分野の連携が広がっていく環境変化に応じて、自己組織的に形成されるネットワーク構造の評価をすることが、システム構築に関する適切な知見を得るために重要である。

石巻市の仮設住宅支援を取り巻く制度は、NGO・自治会の適応的な活動・情報伝達によって自己組織・階層的に形成(メゾ)されており、甚大な被害を受けた石巻市全体および市街地や集落など地区の社会環境に適応(マクロ)、かつ個々の自治会での問題対処に寄与(ミクロ)していると考えられる。従って、全体の状況を踏まえて、NGOの方針形成を分析するとともに、個々の地区の問題解決との関連も整合的である必要があ

る。次章では、個別の支援活動と支援方針の形成について考察する。

(2) 個別の活動の展開と方針形成

NGOによる仮設住宅団地の支援状況の概要をまとめた(図1)。これら個別の支援については、協議会の仮設サロン支援連絡会で2011年11月初めて情報が共有された。石巻市街地では複数の大きな団体が横断的に支援をしている地区もあるが、被災規模が大きいため継続的な支援ができず、単発の物資支援・イベントが乱立している団地もある。雄勝・牡鹿といった半島の遠隔地では、特定のひとつの団体が集中的に支援を行っている。北上川の遡上氾濫の被害を受けた河北地域では、石巻市街地とは別の複数の団体が継続的に支援している。

市街地と郊外では、団地自体の入居形態も異なっており、支援の進捗も差がみられる。浦が被害を受けて集落ごと移転した団地では、旧来の人間関係や情報共有・意思決定の体系を維持しており、一般的にコミュニティ活動も盛んである一方で、市街地は様々な地域からの入居者がいるため、まず人間関係の構築が難しく、コミュニティ活動や自治会設立さえも困難があるという指摘もあった。このように、NGOと各団地のローカルな関わりは、団地の特徴や、NGOの活動方針・資源に応じて、それぞれ異なっている。

例えば、渡波地区を支援する団体は、避難所支援からの継続で同地区を支援している。一方で万石浦など周辺地区でカーシェアリング協会が促進した自治会連合結成には関与していない。また、河南地区の支援を行っている団体は、集会場の鍵の貸出について市と協議し、実現させた。他団体と協議することはなかったが、その成果が報告されることによってほかの地区でも集会場の利用が進んだ。最近、この団体は渡波地区を支援する団体と共同でコミュニティ形成のための住民向けのお茶会を開催した。これは、ボランティアなどの人員不足を補う目的ではなく、マンネリ化した活動の見直しのきっかけとするためと捉えている。

このように、人的資源を投入できた時期は、かえってそのやりくりのために団体間で人員提供などの協働が行われていたが、現在は、活動の縮小に伴って、より効果的な支援を創出するためのきっかけづくりとして、団体間の連携が行われるようになった。団体間の連携が、活動に関する資源の調整から、活動の多様性を創出するための環境づくりとしての議論に転換していったことも、同様の論理が働いている。

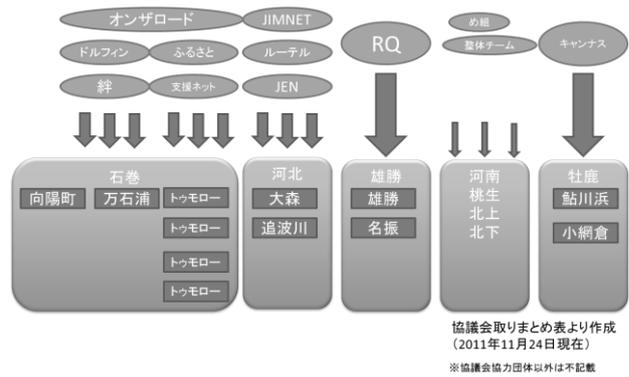


図-1 NGO支援活動の全体図

図2はNGO21団体と、仮設住宅138団地の具体的なネットワークで抽出したものであり、支援が広範なNGOもある一方、支援が重複する地区や、ひとつの団体の支援に頼っている地域も見られる。

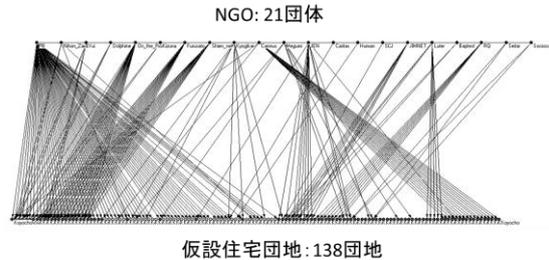


図-2 NGOと仮設住宅の支援-被支援ネットワーク関係

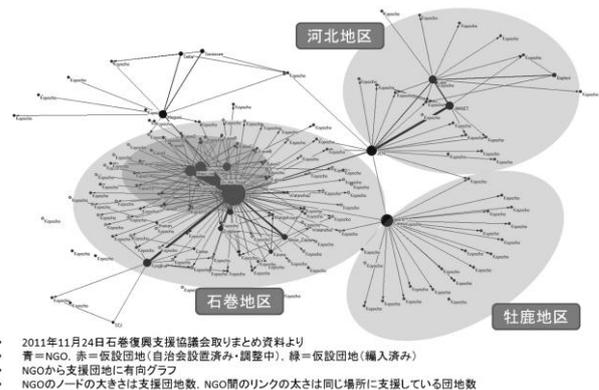


図-3 NGOと仮設住宅支援-被支援ネットワーク関係と地域分布

このネットワーク図を展開した図3を参照すると、石巻地区では団体の連携が始まり、特に全体に物資支援をしている団体がネットワークのハブになっていることがわかる。また、牡鹿では単体のNGOが支援しており、河北では複数のNGOでまんべんなく支援を行っている

ことがわかる。この時点では自治会間の連携や協働はまだ把握されておらず、反映されていない。また、自治体連合ができる前ですので、情報交換も盛んではなかった。このネットワーク構造は典型的なcore-peripheral、中心周辺構造となっている。Bodinらの研究に基づく、この集権的な構造化におけるperipheralな自治会は、環境変化に対するセンサーとなっていて、ローカルな環境仮設住宅に関する問題や住民の意見をNGOに報告する機能を持つ。中心部に位置する石巻市のNGOらは、市役所や外部団体からの情報を受け取れる立場にあり、意思決定をしているが、ここに自治会の参加がみられない状況が続いていたと言える。自治会連合の設立によって、自治会の意思決定が、市全体の方針に影響すると考えられ、今後の研究課題である。

(3) 活動方針の形成

NGO連絡会の議事録から、支援方針や中心的な課題、取り組みについての変遷を整理する。2011年8月に開始された仮設サロン支援連絡会での主題と方針の変遷については以下のとおりである(表2)。まず仮設住宅支援の枠組みが共有され、社会福祉協議会などとの協調が確認された。また、現在支援地域の仮設住宅団地が抱えている問題を共有し、住民の声を集め始めた。その後、コ

ミュニティ形成についての各団体の活動事例報告が行われるようになった。ここで、状況の異なる様々な地域の問題や取組の多様性が共有された。その後住民とNGOの自治会に対する認識の差などが報告され、自治会設立を目標としてコミュニティ形成活動を行なう方針を共有した。同時に、被災者の自立とNGOの支援の継続の問題も共有され、地元経済の復興や物流の回復についての意見をまとめ、仮設住宅での物資の無償提供を停止することになった。また、仮設住宅の支援の全体像が可視化され、支援の偏りが認識されて解決のための活動を行なうようになった。それぞれのNGOが持っている情報は、2012年3月に作成された仮設カルテに記入され共有されていった。支援の不足などを、他地域の団体も確認できるようになった。さらに、仮設住宅での自治会の設置が進んだため、NGOは自治会運営のサポートに力点を置いていった。最近では、支援のガイドラインを作り、状況に応じた活動の公平なありかたや、モラルについて歩調を合わせていく動きがある。これらの指針の形成に当たっては、NGOらが関わっている団地の状況、問題への対応、情報のやり取りを踏まえて意思決定をしており、ローカルなかかわりが全体に波及して、市としての制度を形成する仕組みがあると考えられる。

表2 仮設サロン支援連絡会：議題・方針の移り変わり

日付	回	議事
2011年8月10日	第1回	①仮設運営管理室の説明 ②社会福祉協議会による仮設支援枠組み説明(サポートセンター・見守り隊・サロン事業の協議会への委託) ③各団体の支援予定説明
8月19日	第2回	①参加団体確認のサロン活動委託＝鍵管理、見守り隊との連携②社会福祉協議会による支援予定説明③各団体の支援予定確認④「つぶやき」集約
8月26日	第3回	①つぶやきシート確認の活動状況確認・連携の重要性確認・津波集会所開放(オンザロード)協力の呼びかけ
9月2日	第4回	①仮設住宅実態調査報告(専修大宇津ゼミ)＝自治会の必要性を感していないところが9割、コミュニティ形成の遅れから「福祉・ヘルプ」が徹底などの問題、NGO間との認識の差も確認
9月9日	第5回	・表れづりワークショップ・事例紹介：右巻復興支援ネットワーク・見守り隊活動予定：社協＝呼びかけの確認・仮設のトリセツ共有
9月16日	第6回	事例紹介：オンザロード＝コミュニティ形成・風除け防止・見守り隊活動予定：社協
9月23日	第7回	事例紹介：JIM-NET＝お茶っこ・見守り隊活動予定：社協・気仙沼市支援体制紹介＝一覧表作成の困難
9月30日	第8回	事例紹介：足湯・ピースポット情報誌発行
10月7日	第9回	事例紹介：め組JAPAN・見守り隊活動予定：社協
10月14日	第10回	事例紹介：右巻ふるさと復興協議会・寒さ対策の情報提供
10月21日	第11回	事例紹介：プロジェクト結
10月28日	第12回	自治会について(阪神の事例報告)＝リーダーの選定、および集まりの困難②開成地区について、立ち上げ目録についての確認、河北はもとの自治会でまとまる、桃生・河南のおちゃっこでは話題に不らず男性の協力が必要、社団など派のつながりで自治会継続→自治会形成につながるサロン活動という目的を共有
11月4日	第13回	仮設住宅の物資支援
11月11日	第14回	仮設住宅の物資支援Ⅱ→物資支援を控え生活・地元経済自立促進(無料配布を行わない方針)
11月18日	第15回	仮設住宅支援の問題点＝メンバーの固定化、アクセスの困難、自治会形成への困難、人員の不足
11月25日	第16回	年末年始の活動確認
12月2日	第17回	団地ごとの支援の偏り
12月9日	第18回	団地ごとの支援の偏り
2012年5月18日	第38回	「仮設カルテ」(活動内容履歴・団地情報のフィードバック)→仮設カルテの報告
6月14日	第39回	内閣府職員参加、「仮設住宅くらしの手引き」の意見聴取・NPO/NGOお茶っこ開催
6月28日	第40回	東松島復興協議会の報告 11団体参加・選好確認(自治会は新設または編入で決定、地元自治組織に編入したが上手いかず団地単独で設立を検討している所も、コミュニティ形成は難易知りになったが同じメンバー、高齢者がほとんど。) 今後の支援活動＝自治会連合・支援団体・社協の意見共有→「自立」(社協は自立を呼びかけにくい)
7月26日	第43回	夏のイベント行事共有「川開き祭りの歴史
8月23日	第45回	ボランティア体験
9月6日	第46回	仮設住宅自治会連合へのサポート
9月27日	第47回	今後想定される問題：寒さ対策・水道管凍結・絶望死→心のケア・支援活動の記録・物資の無料配布団体は自立・地元経済の阻害
10月11日	第48回	「支援活動のガイドライン」策定の話し合い(迷惑団体、不要な支援などのヒアリング、9日の「開成ネットワーク会議」内容に基づいて)→「被災地の現状と実際に行われている支援内容のミスマッチを解消すること」や、「市民の自立の妨げになるもの、地元の商売の邪魔になるものを権力控えてもらう」
10月25日	第49回	「支援活動のガイドライン」何人かの人に「たき台」、出上らかった四通りの案を精査、内容は以前から何度が話題にあがっていた事で異論はない。・問題はどのように、まとめるか？読んでもらえない事には作っても意味がないので、そこが難しい。次の連絡会までに、この日にいただいた意見を加味して、完成の一手前ぐらいまでに持って行く予定



(4) 自立を巡る制度形成と社会関係

自立を巡る問題に対する対処としては以下のものが挙げられる。まず物資無償提供の取りやめ（2011年11月協議会決定）は、避難所・仮設住宅を支援しているNGOから、被災者の自立促進・地元経済復興のために、無償提供に疑問が呈され実現された。また、自治会形成について、石巻市では遅延でしており、阪神大震災での孤独死問題・自治会未結成率の高さを認識し、コミュニティの意思決定仕組みづくりの問題意識が芽生え、農村・沿岸集落（浜・浦）での寄合の慣習に基づく意思決定・連絡の円滑化に対し、市街地での情報伝達の円滑化、会則決定・会費徴収のコストからの設立先延ばしの問題への取り組みが進んだ。また、地元組織への権限移譲・コミュニティ活動の自主的な運営の促進については、外部のNGO組織から、活動の主体を住民や地元の社会福祉法人などに移行する動きがあり、こーぶの福祉施設などが、近隣の仮設住宅を対象に活動したり、カフェを無料でなく料金徴収制とし、住民管理にするモデルも見られたが、ストレスや内部の人間関係から困難、被災者同士のケアによる被災者間での格差の課題、失敗した避難所もあり、導入にためらいも見られた。しかし、権限を住民に委譲して、自治会設立を達成した事例が増えるにつれ、知見が共有されて、市全体としての自治会設立が促進されていった。

(5) 自治会設立と自治会連合結成～万石浦の事例

万石浦仮設住宅団地（2011年6月入居：137世帯）は、市街地にありながらNGOのカーシェアリングを活用して自治会を設立し、その後の自治会連合設立に貢献した。以下、桃生出身の自治会長のインタビューを基に整理する。2011年6月の入居直後は「互いに知らないまま」であった状態から、7月に財団法人日本カーシェアリング協会（複数の仮設住宅団地にカーシェアリングを導入、運営組織化を支援）によってカーシェアが導入された。その運営のための加入者の組織化と、広報活動による住民との関わりが深まり、8月にはお茶会の開催と清掃活動が開始される。自治会の運営に関する世話人会が発足したのちに、石巻市からの自治会設立の依頼を受け、カーシェアリング運営グループを中心役員として、NGOの支援を受けながら会則の決定を行ない、自治会を設置した。また、近隣3自治会による阪神大震災の自治会長の勉強会の開催と同時に、自治会連合設立の必要性が認識され、12月に自治会連合が設置される。自治会の設立状況については、市からのformal/verticalなサポートだけでは不十分で、石巻市・地区の状況や、団地の規模・住民の社会関係など結合型社会関係資本に影響される一方、

個々のNGOとの関わりという橋渡し型SCに影響され、その後の制度を形成・普及させている。こうして、万石浦の自治会設立の活動は市全体に波及するとともに、NGOとの活動調整を促進させていった。

表-3 万石浦仮設住宅団地の自治会設立プロセス

2011年6月	「お互い知らないまま」(自治会長・桃浦出身)
7月	NGOによるカーシェアリング導入 運営のための組織化
8月	広報による住民との関わり お茶会開催・清掃活動の開始
9月	団地の世話人会の開始 市から自治会設立の依頼
10月	カーシェアリング運営グループを中心役員に自治会設立 (会則決定・役員選出)
12月	近隣3自治会勉強会(阪神経験者) 自治会連合結成に参画

4. 協働関係の影響

2011年の救援期においては、地域に張り付いているNPOに対する人員提供の形で協働関係が成立しており、NPOの特性が活かされる活動は展開されなかった。大きなNPOが資源交換のハブを担い、意思決定の中心にあり、ネットワーク構造は中心-周辺的な構成となっている。しかし、2012年に入ると自治会連合も形成され、多様性に対応した支援を実現するため、知識ベースでの協働が開始された。資源の提供という見える形での協力でないため、団体間での信頼関係が重要であるが、協議会を通して活動の報告を継続していたこと、それに加えて、知見の交換や個人的な感情や不満を伝え合う関係性が培われていたことが、信頼関係の向上につながっていた。

こうした創発的な関係は、地域ごとの支援会議や、分野ごとの分科会と言った、行政やトップダウンで管理しやすい体制だけではなく、非公式に結合されていったと考えられる。支援活動内容など情報交換や協議についてのフラットで公式な関係性と、支援の取り組みに対する懐疑的な意見を共有する関係性は異なっている。しかし、すべての情報交換が公式に行われないうことで、それぞれの団体の活動の独自性や態度が保存される状態となっている。ネットワークの多重性が一方では公式の方針へのコミットメントを可能にしながら、もう一方で活動の多様性を地域に応用しながら継続していくことで、適応的な支援の発展が行われている。また、関係性が固定化したり、公式な関係のほかに支援団体との連携が取れない自治会などでは、自治会設立が行き詰まったり、団体としては活動の転換が難しくなる例も見られる。地域での支援経験の蓄積だけでは、災害復興のような資源依存から知識依存へと移行する環境には対処できないため、多

重なネットワークを通して、従来活用されなかった冗長的なネットワークを利用した活動に転換する環境を整えていることが重要であった。

5. 結論

本研究によって、甚大・広範な被害を受け、多数の避難者が仮設住宅団地で避難生活をしている石巻市においては、支援活動を行なうNGOによる局所的なかかわりを通した情報収集に基づく、市全体の支援方針の決定という制度形成が行われていることが明らかになった。

今後は、ローカルな仮設団地での問題解決の事例との連携と、問題解決を通した方針の強化、およびNGO間や仮設団地間での情報の共有と方針の普及について調査・研究し、定性的な分析から制度形成のモデルを構築して分析することが必要である。

参考文献

- 1) Adger, N. (2003). Social capital, collective action, and adaptation to climate change, *Economic geography*, Vol.79, Issue 4, 387-404.
- 2) Comfort, L.K., (1994). Risk and Resilience: Inter-organizational Learning Following the Northridge Earthquake, *JOURNAL OF CONTINGENCIES AND CRISIS MANAGEMENT*, Volume 2 Number 3
- 3) Berkes, F., (2007), Understanding uncertainty and reducing vulnerability: lessons from resilience thinking, *Natural Hazards*, 41:283-295
- 4) Norris, F.H., Stevens, S.P., Pfefferbaum, B., Wyche, K.F. & Pfefferbaum, R.L.(2008). Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities, and Strategy for Disaster Readiness, *American Journal of Community Psychology*, 41:127-150
- 5) Dynes R.R. (2006), Social capital: Dealing with community emergencies, *Homeland Security Affairs*, Vol. 2, No. 2
- 6) Beggs, J.H., Haines, V.A., & Hulbert, J.S. (1996). Situational Contingencies Surrounding the Receipt of Informal Support, *Social Force*, Vol.75, No.1, 201-222.
- 7) Chamlee-Wright, E., & Storr, V.H., (2009). "There's no place like New Orleans": Sense Of Place And Community Recovery In The Ninth Ward After Hurricane Katrina, *Journal of Urban Affairs*, Volume 31, Issue 5, 615-634
- 8) Nakagawa, Y., & Shaw (2004), Social Capital: A Missing Link to Disaster Recovery, *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, Vol.22, No.1, pp.5-34
- 9) Murphy, B.L. (2007). Locating social capital in resilient community-level emergency management, *Natural Hazards* Vol.41, 297-315.
- 10) Aldrich, D. (2012), Building Resilience: Social Capital in

- Post-Disaster Recovery, The University of Chicago Press.
- 11) Lindell, M.K. & Karterz J.D.(1987), Planning for Uncertainty: The Case of local Disaster Planning, *Journal of the American Planning Association*, 53:4, 487-498
 - 12) Folke, C., (2006), Resilience: The Emergence of a perspective for socio-ecological system analyses, *Global Environmental Change*, 16:253-267
 - 13) Bodin, O., & Crona B.I. (2009). The role of social networks in natural resource governance: What relational patterns make a difference?, *Global Environmental Change* 19: 366-374
 - 14) Bolin, R., & Stanford, L., (2007). Shelter, Housing and Recovery: A Comparison of U.S. Disasters, *Disasters*, Vol.15, No.1.
 - 15) Moore, S., & Daniel, M., (2003), International NGOs and the role of network centrality in humanitarian aid operations: A case study of coordination during the 2000 Mozambique floods, *Disasters* Volume 27, Issue 4, pages 305-318, December 2003
 - 16) Johnson, C. (2007). Impacts of prefabricated temporary housing after disasters: 1999 earthquakes in Turkey, *Habitat International* 31: 36-52
 - 17) Bearman, P., & Hedstrom, P. Ed. (2011). *The Oxford Handbook of Analytical Sociology*, Oxford University Press.
 - 18) Tsai, Wenpin (2001), Knowledge transfer in intraorganizational networks: effects of network position and absorptive capacity on business unit innovation and performance. *The Academy of Management Journal*, Vol. 44, No. 5. (Oct., 2001), pp. 996-1004.
 - 19) Banks, D., & Carley, K. (1996). Models for network evolution, *Journal of Mathematical Sociology*, Vol. 21(No.1-2), 173-196.
 - 20) Centola, D., González-Avella, J.C., Eguíluz, V.M., & Miguel, S. (2007). Homophily, Cultural Drift, and the Co-Evolution of Cultural Groups, *Journal of Conflict Resolution*, 51: 905
 - 21) Okada, N., & Gopalakrishnan, C., (2007). Designing new institutions for implementing integrated disaster risk management, *Disasters*, 31(4): 353-372
 - 22) 石巻復興災害復興支援協議会・仮設サロン支援会議議事録(第1回～第18回)、ブログ報告(第19回～第50回)
 - 23) 中原一歩(2011), 奇跡の災害ボランティア「石巻モデル」, 朝日新書
 - 24) 山崎丈夫(2009)「地域コミュニティ論—地域分権への協働の構図(三訂版)」, 自治体研究社
 - 25) 中川幾郎(2011)「地域自治のしくみと実践」, 学芸出版社
 - 26) 中田実・山崎丈夫・小木曾洋司(2009)「地域再生と町内会・自治会」, 自治体研究社
 - 27) 吉井忠寛, 大矢根淳, 浦野正樹, 「復興コミュニティ入門」(シリーズ災害と社会 第2巻)(2007), 弘文堂