

東日本大震災とネットワーク論の再考

平 石 正 美

目 次

はじめに

- 1 社会ネットワーク論とガバナンス論の展開
- 2 阪神・淡路大震災と東日本大震災における政府対応の違いと課題
- 3 震災支援ネットワークにおける質の管理と複合性

おわりに

はじめに

震災のテレビ映像に釘付けになっている中で、自治体職員に代わり宅配便の運転手達が支援物資を手際よく効率的に運んでいる姿や、散乱した店舗の前でわずかに入手できた食料品や物資を被災者の人々に届けようと必死に頑張っている姿などは、全国民の心を打つものであった。

阪神・淡路大震災の時も思ったことであるが、大規模の災害に見舞われると人間が形成してきた社会的組織は機能不全に陥り、政府もある一定期間が経過したあとでなければ正常な組織活動に入れられないのだと再び考えさせられた。また、隣近所などの身近な人達の助け合いが生死の境を分かたため、コミュニティにおける「近助」⁽¹⁾のあり方が重要であることも再認識させられた。一方、政治は、大衆民主主義の特徴として、声の大きな意見や目につきやすい分野ほど政策に反映されやすい。結果として、社会の中で陽の当たらない弱い部分が取り残されやすく、後回しとなる。そこに光を当て社会的ニーズとして昇華させていく役割が、NPO やボランティアにあり、その役割や機能を高めていく

のがネットワークであると考えられる。

阪神・淡路大震災の時も、多くのボランティアが駆けつけ、様々な救援活動に当たり、「ボランティア」という言葉が社会に定着することとなった。同様に社会科学においても、公的組織や制度とは違った「社会ネットワーク」「NPO」「ボランティア」「ソーシャル・キャピタル」といった概念が政治生活の重要なアクターであることが、90年代以降繰り返し強調されてきた。

本稿では、今回の東日本大震災で多くの助け合いのネットワークを目の当たりにし人の絆に感動する一方で、政府の始動の遅さに憤りを感じた。しかし、政府の活動もつぶさに見れば、個々の制度や組織が協力し合いながら目的を達成しようとしており、これもある種のネットワークと言える。同じネットワークという手段や方法を用いながら、有効に働く場合や機能不全を起こす場合がある。本稿は、それはなぜかという問題意識に基づき、ネットワーク論と震災対応におけるガバナンスのあり方について論じていく。

1 社会ネットワーク論とガバナンス論の展開

こうした政府の震災対応のまずさや遅れに失望をした一方で、被災地には多くのボランティアが駆けつけ、支援活動を続けた。日本中が、被災の規模の大きさに驚き、テレビ等の映像を目の当たりにして、まさに「何かしなければならぬ」と感じ、日本中が「絆」を合い言葉にして支え合おうと、営利を追求する企業までも積極的に被災地支援を行っていった。

このような支援活動は、助け合いのネットワークであるが、半年が過ぎ、1年に近づこうとする中で、次第に日常の状態に戻りつつある。ネットワークは、単に結んだから、うまく機能するというものではなく、どのようにネットワークを組み、維持していくべきかの戦略やマネジメントが必要とされるのではないだろうか。次節では、ネットワーク論が、学問的にどのように受け止められてきたのかを概観する。

1) 社会学における社会的ネットワーク論の展開

社会学において「ネットワーク論」や「社会ネットワーク分析 (social network analysis)」⁽²⁾は、社会学自体が古くから「関係」に着目する学問であり⁽³⁾、社会構造を社会行為者をつなぐ紐帯として捉える考え方がある。社会学におけるネットワーク論の理論的展開を研究したリントン・S・フリーマンは、ネットワーク論の起源をオーギュスト・コントから紐解くなど、社会学の基礎理論として捉える研究が増えてきている⁽⁴⁾。

社会ネットワーク分析は、①社会的行為者を結びつける紐帯を基盤とする構造を直感的に分析する、②システマティックな経験データに基づく、③グラフィックなネットワークイメージを利用する、④数理的・計算モデルを利用するといった4つの特徴⁽⁵⁾を有している。そのため、社会学内外において広範囲に研究が進んでいった。

例えば、J・A・バーンズが1950年代に行ったノルウェーの漁村の階層構造の研究⁽⁶⁾やJ・C・ミッチェル編の『社会的ネットワーク』は、社会ネットワーク分析が着目される契機となった研究であり、アフリカの都市コミュニティにおけるネットワークの違いと、そこでの地域エリートの価値や規範がどう浸透していくかという過程や、集団内部の主導権争いを社会ネットワークの概念を用いて分析したものである⁽⁷⁾。

また、6人の知人を辿ることで、世界に知人のネットワークが繋がっていくという「六次の隔たり」の概念は、スタンレー・ミルグラム (Stanley Milgram) が1967年に行なった「小さな世界 (small world) 実験」から見いだされたものであった。この実験の中で、ミルグラムは、無作為に選ばれた個人間をつなぐには平均して5人が媒介者として存在すれば十分であることを明らかにした。一般的に社会科学の多くの研究は、社会の差別や巨大システム化による個人の疎外や社会との断絶が描かれるが、ミルグラムの研究によれば、われわれは「緊密に編み込まれた社会的織物 (a tightly knit social fabric)」⁽⁸⁾となる。しかし、われわれは普段の状態ではそれぞれが社会的な役割を常時認識しているものではなく、何らかのきっかけを起点としてそれが顕在化するではないか

と考えられる。西口敏宏は、社会システムの新陳代謝には、遠いネットワークに少数のバイパスを開けることで、新しい情報が多く入ってくるが、多すぎても消化できず、疎遠すぎても情報が活きないため、近いネットワークと遠いネットワークの絶妙なバランスのとり方が肝要だとする⁽⁹⁾。

ネットワーク論でよく知られているグラノヴェッター（Mark S. Granovetter）の「弱い紐帯の強さ」は、職を求めている人が、親族や友人といった強い紐帯からではなく、単なる知り合いのような弱い紐帯を通じて職の空き情報を得て成功していることを調査により証明した⁽¹⁰⁾。一般的に弱い紐帯は人々をコミュニティから孤立へと追いやり、社会的統合を弱めるものとして考えられてきたものであったが、反対に社会的なネットワークを促進する機能を持っていることが明らかにされたのである。

このような社会学による「社会ネットワーク分析」は、われわれの気づいていなかった様々なネットワークの役割や機能を再考させることになり、政治学や公共政策の分野においてもその有効性や可能性の面から関心が払われるようになった。

2) 政治学におけるネットワーク論とガバナンス論の収斂

政治学においては、「自由」「公平」「正義」などの政治理念をいかに政治制度として確立するかが課題であり、市民個人の要望や理想を民主主義に反映させるための制度論的思索が重要であった。また、個々人の要望を社会に反映させるにしても、多くの人々の意見が政治的に集約される仕組みである政党論⁽¹¹⁾や圧力団体論などが重要であり、これらが健全に機能することこそが民主主義の向上につながると考えられてきた。モンテスキューの三権分立も権力の濫用を防ぐための制度構造であったが、その抑制と均衡（check and Balance）自体が現代的文脈ではネットワーク構造であり、それらの部門システムを相互に機能させるためのネットワークである⁽¹²⁾と解される。

政治制度を補完し、影響力を行使する利益集団の研究で知られるトルーマン（D. E. Truman）は、価値や文化性に大きな違いがあるアメリカのような国では、

集団はその相互作用により、多集団の社会を形成することで、政治的安定化を図る役割を有していると解する。そしてこれらの利益集団も、利益が顕在的であるのか、潜在的であるのか、集団の存続に影響を与えるのかにより、顕在的利益集団、潜在的少数利益集団、潜在的多数利益集団の3つに分けることができ、様々な形態のネットワークがあることで社会の安定性に寄与している⁽¹³⁾と考える。個々人のネットワークによって形成された利益集団が社会的統合や政治的安定に不可欠であることは、その後の定説となっていった。

また、次第に政治学は政策を決定するのは誰かという政策決定論や、どのような過程を経て政策が決定されるかという政策過程論が注目されてくるようになってくる。この分野でネットワーク論と関連深いのは、H・ヘクロ (Hugh Heclo) のイシュー・ネットワークとR・A・W・ロウズ (R. A. W. Rhodes) の政策コミュニティである。この違いは、ネットワークの形態と目的の違いの力点の置き方による。イシュー・ネットワークとは、政策過程がオープンであり、そこに相互依存性が低い性質を持つ多くの政策主体が政策の内容に影響を及ぼそうと参加する政策ネットワークである。「イシュー」それ自体の性格や内容によって、参加するアクターの専門性や規模が違い、また採られる方法論も違うダイナミックなネットワークでもある。それに対して、ロウズが主張する政策コミュニティとは、政策過程への参加者が限定的で、関係者の間に価値や成果の正当性を共有し、密接なコミュニケーションや内部ルールなどが存在するネットワークである。そのため、それは公式的な組織間のネットワークであり、長期間にわたって形成されてきた安定的ネットワークとなる。ロウズによれば、政策ネットワークは政策の作成・決定・実施という過程をめぐって「お互いに資源依存によって結び付いた組織の集合体あるいは複合体」として定義される。これらは、政策の形成や決定においてネットワークが、どのようにフォーマル、インフォーマルに形成され影響を与えるようになったか、その関係性を明らかにしようとする研究である⁽¹⁴⁾。なぜ、ネットワークを形成するのかという問題はヨハンセンとボレル (Roine Johansson & Klas Borrell) によれば、専門化と分化を進めていくのに効果があることと、合理化を図りやすくなり効率性に

寄与することであると指摘している⁽¹⁵⁾。ゲールズ（Patrick Le Gales）は、地域社会における政治空間は、その空間における様々なアクターとの連携をいかに確保するかが重要となっている⁽¹⁶⁾とし、ネットワークを組み合わせた新たな政治社会形成の必要性を述べる。

一方で、パットナム（R. D. Putnam）により世界の社会学者達が検討し始めたソーシャル・キャピタル（social capital）は、まさに地域社会やコミュニティにおける社会ネットワークである。パットナムは地域社会の協働活動や社会的紐帯が、ここ20～30年でかなり減少してきていることを実証的に示し、民主社会への警告を発するとともに、人の社会的なつながりが民主主義に貢献し、経済的な活性化にも寄与することを明らかにした。パットナムは、ソーシャル・キャピタルには民主主義の外部効果と内部効果があるという。前者の外部効果は、教会から趣味サークルに至るボランティアな集団は、政府に対する利害や要求を表明し、権力の濫用から自らを守ることになる効果である。内部効果は、構成員に社会的なスキルと協力する意識を涵養することになるとし、トクヴィルの表現を引用して社会的な精神や理解は「人々の互いに対する相互作用によってのみ引き起こされる」という⁽¹⁷⁾。

政治学で90年代以降積極的に用いられ、「協治」や「共治」と訳することもできるガバナンス（Governance）は、ネットワークを主体としていかに政治社会をガバニング（Governing）していくかという概念であり、キッカート（W. J. M. Kickert）によれば政府の限界（the Limit of Government）を打破するために出てきた概念である⁽¹⁸⁾。

キッカートは、政府のマネジメント形態には、大きく分けるならば古典的マネジメントとネットワーク型マネジメントの2つがあり、これからの社会は、いかにネットワーク型マネジメントを定着させ、可能性を開発できるかが課題であるとする。しかし、このマネジメントスタイルのどちらかを選択していきうということではない。社会のコアになるのは、制度構造や法規範であり、それらをスムーズに動かしていくために組織やネットワークなどがあり、社会環境の変化に合わせてそのバランスの舵を取っていくことが重要なのである。

図1 マネジメント2つの形態

| 次元 \ 形態 | 古典的マネジメント | ネットワーク型マネジメント |
|----------------|--------------------------|-----------------------------------|
| 組織構造 | 単一権限構造 | 権限分割構造 |
| 目標の構造 | 活動は明確な目標や明確に規定された問題に導かれる | 問題や目標は、多様で変化するものとして捉えられる |
| マネージャーの役割 | システムの統率者 | 仲介者、プロセス管理者、ネットワークビルダー |
| マネジメントが果たすべき役割 | 計画作成と組織プロセスの指揮 | 相互作用の統率と機会の提供 |
| マネジメントの活動 | 計画、デザイン、指導 | アクターと資源の選択、ネットワーク条件の設定、戦略的な複合性の管理 |

出所：Walter J. M. Kickert, Erik-Hans Klijn and Joop F. M. Koppenjan, *Managing Complex Networks*, Sage, 1997, p. 12.

ガバナンス論は、基本的に先進諸国が人口の構成や経済成長に一定の限界を見せ、右肩上がりの経済成長の下で政府の運営をしていくことに限界が見え始めたところから、社会の構成員の役割を見直し、新たな社会関係性を築いていくための統治形態の再検討として登場してきた。そのため、政府のあり方を研究する者にとっては、各アクターの役割と責任を明確し、協力や協働のネットワークをどうマネジメントしていくのが、共通する研究関心となっている。このようにネットワークは、社会学、政治学、情報科学、経営学、心理学、人類学、医学などほとんどといっても良いぐらいの多くの分野において近年注目されてきた基礎概念であり、その機能や理論化は今後とも進められるとしても、既存の問題への新たな視点や解決策に寄与する面は大きいと考えられている。

今回の大震災においてもボランティアの活動や企業等の支援活動は、政府や自治体の震災対応の限界や対応できない面を補うものであり、今後も継続させていかなければならないネットワークである。そのため、さまざまなネットワークが有効で、継続的に機能させていくにはどのような問題を解決し、対応していかなければならないかを、具体例を挙げて検討していくこととする。

2 阪神・淡路大震災と東日本大震災における政府対応の違いと課題

阪神・淡路大震災の発生時に政府の対応が迅速であったかと言えば、十分な危機対応とは言えず、政権への批判が続いたのも事実である。しかし、今回の東日本大震災の民主党政権の危機管理及び震災対応は、それよりはるかに問題を残したと考えられる。

ただし、マスコミの報道のようにすべて政府の責任にすることは、理性的でも論理的でもない。阪神・淡路大震災などの様々な危機管理を対応してきた佐々淳行は、危機管理には「ABCD 危機」⁽¹⁹⁾があり、ABC の危機は主に「公助」で行うべきであるが、D の Disaster は「公助」も必要ではあるが、「自助」「互助」に頼らざるを得ない部分が大きい⁽²⁰⁾という。こうした天災の場合は規模にもよるが、被災範囲が広範囲にわたり、救助支援を行う交通手段等が遮断され、初期対応ができにくいという側面がある。

また、アメリカの連邦緊急事態管理庁（FEMA : Federal Emergency Management Authority）のような特命組織を創っておけば、問題が少なくなるという意見も短絡的である。FEMA はカーター政権の 1979 年に創設された組織であったが、数年間は緊急事態管理の範囲や組織対応のあり方などに手間取っており、大きな権限と予算を与えたのに、十分な活躍をしていないと議会から批判を受けていた。それが、全米で知られるようになったのは 1989 年のロマ・プリータ地震（Loma Prieta Earthquake）と 1992 年のアンドリュー台風の救援活動からであった⁽²¹⁾。2003 年にはブッシュ政権により国土安全保障省の一部とされ、さらに政権のカトリーナ台風の対応の拙さからも批判されることになった。FEMA の創設当初から、このような問題発生対応型の組織の宿命として、権限の範囲や予算の規模のあり方が議会で問題視されてきた⁽²²⁾。日本においても、このような危機管理対応組織を維持することはコスト負担の問題もあり、喫緊の課題である社会保障改革や円高対策を対応したとしても、すべての政治課題を国民の期待値まで持って行くということにはなりにくい。

1) 震災対応に見る危機管理の違い

ここでは阪神・淡路大震災と東日本大震災の主な震災対応を比較しつつ、政府の危機対応の主な違いを明らかにしておきたい。

阪神・淡路大震災は、1995年1月17日午前5時46分に明石海峡を震源としたマグニチュード7.3の地震であり、死者6,400人を超え、負傷者も4万人を超える兵庫県や大阪府に甚大な被害を与えた地震であった。それに対して、東日本大震災は2011年3月11日午後2時46分に宮城県沖の海底で発生したマグニチュード9.0という3つの地震が連動したものであり、死者・行方不明者合わせて2万人弱に及ぶ戦後最大の震災である。阪神・淡路大震災は、神戸市を始めとして兵庫県及び近県の自治体が被災した大地震であるが、東日本大震災はマグニチュードも大きく、その後の津波により沿岸部の地域に壊滅的な被害をもたらすこととなり、その被害の規模と範囲に大きな違いがある。

また、阪神・淡路大震災と東日本大震災の被災額の政府試算については、阪神・淡路大震災は約9兆6千億円であるが、東日本大震災では内閣府の防災担当の試算が約16兆9千億円、同じ内閣府の経済財政分析担当では約16兆円から約25兆円という試算になっている（図2参照）。さらに、東日本大震災は、福島原発の事故もあるため被害が拡大し、複合化している。

政府の震災発生後の対応はどうであったのだろうか。阪神・淡路大震災と比べても、今回の東日本大震災は非常に広範囲にわたって被災したことや、福島原発の事故も重なっているため、対応がスムーズにいかなかったことは割り引いて考えなければならないだろう。図2の東日本大震災と阪神・淡路大震災の対応比較を見ると、それほど大きな違いがあったわけではないのではないか、被災規模の違いを考慮すれば仕方ないことではないかと思えるが、対応の内容においては大きな違いがある。

そこで、多くの国民の目に映ったのは菅政権の震災対応の迷走であり、多くの識者も認めるところである。防災法制の第一人者である生田長人は、阪神・淡路大震災の場合、約1ヶ月後に「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」が成立しているが、東日本大震災では3ヶ月半後になってよう

図2 東日本大震災の被災額の政府試算

| | 東日本大震災 (内閣府(防災担当)) | 東日本大震災 (内閣府(経済財政分析担当)) | | 阪神・淡路大震災 (国土庁) |
|------------------------------------|-----------------------|---|---|-------------------|
| | | ケース 1 | ケース 2 | |
| 建築物等 (住宅・宅地、店舗・ 事務所・工場、機械等) | 約 10 兆 4 千億円 | 約 11 兆円 (建築物の損壊率の想定 津波被災地域： 阪神の 2 倍程度 非津波被災地域： 阪神と同程度) | 約 20 兆円 (建築物の損壊率の想定 津波被災地域： ケース 1 より特に大きい 非津波被災地域： 阪神と同程度) | 約 6 兆 3 千億円 |
| ライフライン施設 (水道、ガス、電気、 通信・放送施設) | 約 1 兆 3 千億円 | 約 1 兆円 | 約 1 兆円 | 約 6 千億円 |
| 社会基盤施設 (河川、道路、港湾、 下水道、空港等) | 約 2 兆 2 千億円 | 約 2 兆円 | 約 2 兆円 | 約 2 兆 2 千億円 |
| その他 | 農林水産 | 約 1 兆 9 千億円 | 約 2 兆円 | 約 5 千億円 |
| | その他 | 約 1 兆 1 千億円 | | |
| 総 計 | 約 16 兆 9 千億円 | 約 16 兆円 | 約 25 兆円 | 約 9 兆 6 千億円 |

注：ストックの区分は内閣府（防災担当）の推計で用いたものによるものであり、推計により若干異なる。

出所：「東日本大震災の被害額の推計について」内閣府（防災担当）6月24日発表
<http://www.bousai.go.jp/oshirase/h23/110624-1kisyu.pdf>

やく「東日本大震災復興基本法」が成立した。それも、中身は復興債、復興特別地域、復興庁と復興組織の規定が定められたにすぎず、なぜこんなに遅れたのか⁽²³⁾と訝っている。新聞やテレビの報道でさらに手厳しい批判が数多くされたことは、周知のとおりである。

一方、阪神・淡路大震災の復興でも、政府は対応が迅速でない、首相官邸の危機管理が不十分であるという批判を浴び、政府は万能ではないと留保しても、それでも今回の政府対応はあまりにも多くの課題を残したと考えられる。

阪神・淡路大震災復興の場合は、午前5時56分という日の出前に地震が発生し、防災無線も壊れたため、政府はテレビの映像でしか被災状況を把握することができずにいた。さらに、自衛隊への緊急出動要請権は県知事にあったが、知事自身も被災していたため、初動体制が遅れることになった。阪神・淡路大震災で復興に当たった石原信夫元副官房長官⁽²⁴⁾は、「東日本大震災は、午後2時46分に発生し、官邸の緊急災害対策本部の立ち上げも早かったのに、なぜ

図3 東日本大震災と阪神・淡路大震災の対応比較



注：本荘雄一「東日本大震災における被害額と国の財政支援」『都市政策』第146号，2012年1月，49頁の表を元に作成

その後の対応が拙いのか」を、当時と比べて次のような3つの問題点⁽²⁵⁾を指摘している。

まず、第1にリーダー本人の危機対応の認識と政府対応の姿勢に違いがあるという。当時の村山首相は、発災3日後に専任の震災対策担当大臣を任命し、現地に派遣して大幅な権限を与え、さらに各省の官房長クラスの実力者をつけた。しかし、菅首相は専任の担当大臣を決めず、また権限を渡すこともなく、自らが対応策を指揮したため、混乱に輪をかけることとなった。

第2に、政治家と官僚組織との連携の拙さを指摘している。民主党政権が発当初から政治主導を標榜し、政策決定から実施過程まで政務三役会議で行ない、官僚を排除した。新しい政策を決めるなら良いが、危機管理に当たって実務経験があり、実働部隊でもある官僚を排除し、地方からの要望も党の幹事長経由で吸い上げるようにした。そのため、政官の連携がうまくいかず、迅速で機動的な復旧体制が失われることとなった。

第3に、阪神・淡路大震災では財政力のある大都市部が被災したため、復興は自治体主導で進めることができたが、今回の大震災は、過疎と高齢化が進んでいる小規模自治体が多いため、国の財政支援を含めた対応が必要とされる。そのため、国は復興財源の確保と政治的なバックアップが不可欠となるが、民主党自体の足並みが揃わず、様々な基本決定が先伸ばされることとなった。

これらは、政権交代に伴う政策姿勢の違いや政策マネジメントのリアリティの違いでもあるが、自民党であれ、民主党であれ、どちらが政権を執っても、阪神・淡路大震災や東日本大震災を教訓として危機管理の基本ルールや基本的な組織編成のあり方については合意が必要であり、よりよい危機管理のあり方を今後とも検討していかなければならない。しかし、残念なことに、東日本大震災対応に関する15組織のうち、「原子力災害対策本部」、「原発事故経済被害対応チーム」、「緊急災害対策本部」、「被災者生活支援チーム」、「官邸緊急参集チーム」、「各府省連絡会議」、などの10組織が、「東日本大震災復興対策本部行政文書管理規則」⁽²⁶⁾に基づく議事録を未作成であることが報道されることとなった。

「ねじれ現象」による決定の遅滞や党利党略が優先されるならば、復興関連の諸決定を待ちながら、耐えている被災した人々の復旧・復興しようという気持ちも荒んでいき、日本の政治自体を否定することになりかねない。

2) 政権交代の意味と構造的な課題

翻って、政権交代がなぜ起きたのかを考えておく必要がある。自民党政権による日めくりカレンダーのようなリーダーシップの交代劇に嫌気をさしたとい

うのは大きいかもしれないが、日本経済の長期低迷、社会保障システムや財政問題などの問題の先送り、官僚主導の政策形成と写る国民のニーズとの乖離、小出しの政策による課題解決力の低下、行政改革の効果の見えにくさ、など問題点は数多くある。そうした中で、国民は、政権政党の末期的症状を目の当たりにして、民主党の政権交代を国民は選択したのであった。しかし、そこには政権交代だけでは、解決できない根本的な問題があった。

第1には、日本は、国民の要求をできるだけ反映することが民主主義だとする「経済成長型民主主義」が終焉していることを、認識していない社会であり、それを説得できていない政治である。成熟した民主主義は、少なくとも基本的な前提に関しては国民との合意が形成されている必要がある。例えば、アメリカで赤字財政を抑制するためにつくられた財政均衡法や予算均衡法などは、無制限な財政支出を抑える法律で、国民との合意でもある⁽²⁷⁾。最近では、EUが財政危機問題に対処するために、財政赤字の規模を「国内総生産比0.5%」に収めるように各国の憲法や法律への規定を求める新条約を準備している⁽²⁸⁾。また、政党マニフェストにしても、オランダではリップサービスにならないように、政府の経済政策分析局が公約を公平に評価する方法でマニフェストを公表している。

第2には、人口構造が少子高齢化し、人口減少社会へと向かっていることは、人口構造に比例した財政構造や政府の規模のあり方を変えていく必要がある。しかし、各政党は個別の改革を唱えるだけで、全体的な政治ビジョンがなく、また環境変動を受け止める政治メカニズムも機能しているとは思えない。行政改革が本来その意味で行われる必要があったが、行政改革は国民のニーズを変換する組織機構（行政）だけを縮小しようとしたために、国民のニーズの量はそのままであり、変換されないニーズを抱えた国民は不満を増幅させ、政府への信頼性はますます低下することとなった。

第3には、経済成長の構造的な問題であるが、日本経済を担ってきた輸出型産業が韓国や中国などのアジア諸国の追い上げを受け、次第にその位置を明け渡すようになってきたことである。その一方で、経済グローバル化の波を受け、

企業の多国籍展開はいつそう進み、産業の空洞化を生むようになってきている。これは、地方経済にさらなる打撃を生み、地方の余力を奪ってきている。

このような構造的な変化に対して、政治や民主主義はどのような方向性を指すべきか、解答を失っている状態であると言わざるを得ない。

3 震災対策ネットワークにおける質の管理とガバナンス

一般的にネットワーク論においては、ネットワークの量が増えれば効果が増幅するという「量の質的転換」が生じると考えられている。しかし、単に量を増やすだけで良いのだろうか、参加する人が増えれば良いのかを、検討しなければならない。

それではネットワークの質を決めると要素とは何であろうか。C・スケルチャー（Chris Skelcher）は、一般的なサービスの質を対象とした場合、「サービスの性格」「顧客との関係性」「利用者の権限範囲」「物理的な環境整備」の4つの要素があり、それらが総合化されたときに質の向上が認識される⁽²⁹⁾とする。ここでは、サービスの内容を中心として顧客との応答性や権限のレベルが、顧客のサービス満足度に影響を与えていくことを示している。

一方、スタイン・クリスチャンセン（Stein Kristiansen）は、途上国のビジネス起業プロセスを研究し、そこでのネットワークの役割を検討して、ネットワークの質を高める要素には、①関係性の数、②絆の強さ、③多様なネットワークの種類、④ネットワーク・ダイナミクス（Network Dynamics）、の4つがある⁽³⁰⁾ことを見出した。

「関係性の数」は、社会的関係性の数やネットワークの規模を意味し、ソーシャル・キャピタルや新たな社会ネットワーク構築において重要な資源となる。「絆の強さ」は、信頼や社会的関係に影響を与える密度ともいえる。「多様なネットワークの種類」は、社会において異なったネットワークが多くあることは、多元性や補完性を増幅することを意味する。ネットワークは絆を形成したり、解消したりを繰り返すものであり、それにより新たな人材の入

れ替わりをもたらす。「ネットワーク・ダイナミックス」は、ネットワークの形成・衰退の変化のスピードやそれによる構成員の入れ替わりを意味し、それが新しい知識や技術などをネットワークにもたらすという意味で重要な構成要素とされる。J・クーイマン（Jan Kooiman）も、政治社会は様々な階層における集約された要望が、アクター間の社会的相互作用により整序されていくものであり、社会自体が多様性とダイナミックスに基づいた複合的なものである⁽³¹⁾とネットワークにおけるダイナミックスの重要性を指摘している。

今回の大震災では、多くのネットワークが救援活動や復興作業に関わっている。そのため、どのようなネットワークがどのような支援活動を行ったのか、特徴的なものを取り上げ、ネットワーク論における要点を見ていくこととする。

1) 行政組織の災害時応援協定

阪神・淡路大震災では、被災地に自転車やオートバイなどでボランティアを駆けつけ、救援や救護、被災者支援を行うなど、多くの自発的な支援活動を行い、社会の中で善意のネットワークが十分機能することを周知させる端緒となった。自治体においても被災自治体への職員の派遣などを通じて、平時からの災害支援のネットワークのあり方が重要だという教訓を得て、その後多くの自治体が災害相互応援協定や災害援助協定など、災害時における相互支援の協定⁽³²⁾を結び、危機管理の一環として整備されていくこととなった。阪神・淡路大震災以前にも、このような災害支援協定はあったが、近隣自治体と協力して災害に対応するものが多かったため、地震や洪水のように周辺地域が広範囲に被災する際には役に立つものではなかった。そのため、自治体では地域間交流や姉妹都市交流で培ったネットワークを頼りに、地理的に離れた自治体との相互支援協定を締結していくこととなった。

都道府県間では平成8年に締結された「災害時の広域応援に関する協定」があり、**図4**のように全国を7ブロックに分けて支援する方式をとっている。一方、市町村自治体においては、**図5**のように物資、災害復旧、救急救護、放送要請、輸送などに係る応援協定を締結している。

図4 都道府県間の災害時の相互応援協定に関する協定の状況

| ブロック知事会名 | 北海道東北知事会 | 関東地方知事会 | 中部圏知事会 | 近畿ブロック知事会 | 中国地方知事会 | 四国知事会 | 九州地方知事会 | |
|----------|----------------------------|-----------------|------------------|-----------------------|-------------------|------------|------------------|---|
| 名称 | 大規模災害時の北海道・東北8道県相互応援に関する協定 | 震災時等の相互応援に関する協定 | 中部9県1市災害応援に関する協定 | 近畿2府7県震災時等の相互応援に関する協定 | 中国5県災害時相互応援に関する協定 | 広域応援に関する協定 | 九州・山口9県災害時相互応援協定 | |
| 構成都道府県 | 北海道 | 東京都 | 富山県 | 福井県 | 鳥取県 | 徳島県 | 福岡県 | |
| | 青森県 | 群馬県 | 石川県 | 三重県 | 島根県 | 香川県 | 佐賀県 | |
| | 秋田県 | 栃木県 | 岐阜県 | 滋賀県 | 岡山県 | 愛媛県 | 長崎県 | |
| | 岩手県 | 茨城県 | 愛知県 | 京都府 | 広島県 | 高知県 | 熊本県 | |
| | 山形県 | 埼玉県 | 三重県 | 大阪府 | 山口県 | | 大分県 | |
| | 宮城県 | 千葉県 | 長野県 | 奈良県 | | | 宮崎県 | |
| | 福島県 | 神奈川県 | 静岡県 | 和歌山県 | | | 鹿児島県 | |
| | 新潟県 | 山梨県 | 福井県 | 兵庫県 | | | 沖縄県 | |
| | | 静岡県 | 滋賀県 | 徳島県 | | | 山口県 | |
| | 長野県 | (名古屋市) | | | | | | |
| 最新の協定締結年 | 平 7.10.31 | 平 8.6.13 | 平 7.11.14 | 平 8.2.20 | 平 7.7.1 | 平 7.10.20 | 平成 7.11.8 | |
| 内容 | 応援の種類 | 物資等の斡旋等 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| | | 職員の派遣 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| | 要請の手続 | 電話等 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| | | 文書 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| | 経費の負担 | 有償 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 無償 | | | | | | | | |
| 幹事県(※) | 岩手県「広域調整道県」が定められている | 静岡県(関東知事会会長) | 三重県 | 和歌山県(構成県持ち回り) | 山口県(構成県持ち回り) | 香川県 | 長崎県 | |

※平成18年4月現在

出所：総務省消防庁『緊急物資調達の調整体制・方法に関する調査検討報告書』平成19年3月、61頁

図5 地方自治体と公共機関等との応援協定の締結状況

(平成22年4月1日現在)

| 区分 | 団体数 | 放送要請に関する協定 | 救急救護に関する協定 | 輸送に関する協定 | 災害復旧に関する協定 | 物資に関する協定 | その他 |
|------|-------|------------|------------|----------|------------|----------|-----|
| 都道府県 | 47 | 47 | 45 | 43 | 46 | 45 | 42 |
| 市区町村 | 1,750 | 378 | 683 | 376 | 1,052 | 1,125 | 580 |

出所：総務省消防庁『平成22年度版 消防白書』平成22年、98頁

それでは、災害時の相互応援協定はどのような構造になっているかを、大阪府が締結している「近畿2府7県危機発生時の相互応援に関する基本協定」(平成18年4月26日締結)⁽³³⁾から検討してみる。この基本協定の構造は、①協定の趣旨、②応援主管府県(被災した府県と応援する府県のマトリクス)、③応援の種類、④応援要請の手続、⑤応援経費の負担、⑥緊急派遣、⑦物資等の携行、⑧資料の交換(関連情報の交換)、⑨訓練、となっている。

阪神・淡路大震災の時にも、問題になったのは、応援経費の負担である。この協定の第5条にも「応援に要した経費は、原則として被応援府県(被災した府県)が負担する」と明記されており、被災した自治体が応援を受けると、それに費やされた経費は被災した自治体自身が負担することになるという規定である。被災の程度にもよるが、自治体全域や役所機能自体が崩壊するような場合、この規定は現実的なものではないと考えられる。防災や復旧・復興の法の趣旨からは、基本的に自治体の本分として自治事務とならざるを得ず、また災害対策基本法においても、第1対応者は市町村であり、対応できないことを都道府県が補完し、国が補完することとなっている。今回の復興基本方針においても「復興を担う行政主体は、住民に最も身近で、地域の特性を理解している市町村が基本」であると示されている⁽³⁴⁾。しかし、壊滅的に被災した自治体が独自の力で復興していくことは困難であり、国を含めた日本社会全体の助けや支援が必要なのは当然で、事後に国から経費の一部は交付税措置されると分かっている、制度改善の必要性を感じる。

今回の大震災で被災した地域の自治体に共通する特徴は、漁業などの第1次産業を中心とした自治体が多く、高齢化や過疎化が進んでいることである。日本の自治体は、1980年後半から、コストの削減やサービス体制の縮小、職員数の削減などの行革を行い、それは限界にまで達しており「乾いた雑巾を絞る」ようなものだと言われている。また用いられた改革手法も、企業経営手法やコスト削減手法を用いたNPM(New Public Management)や民営化が中心であり、PPP(Public-Private Partnership)という住民との協働を組み込んだ手法であっても、代替可能な企業やNPOが多く集まる都市部自治体なら有効であ

るが、地方の農山漁村でかつ財政力の弱い自治体においては対応できにくい手法であった。唯一対応できた政策は市町村合併であったが、これも組織的な一体性を発揮して効果がでるようになるためには数年～10年単位の時間がかかるものである。

つまり、行政対応力が弱い自治体が多い地域である東東北地方が大震災が襲い、インフラやコミュニティ、そして産業基盤を破壊した。そのため、地域再生を自治体独自の力だけで行うことは難しい。

一方、市町村レベルの相互防災支援協定は、より多角的な協定ネットワークを締結し、さらにそれらのネットワークがうまく機能するようなマネジメントが必要となる。仙台市が被災前の平成22年度に締結した防災協定⁽³⁵⁾は、自治体間協定、自治体・公共機関協定、自治体・企業間協定、自治体・企業組合協定など様々な団体や企業と、計109もの協定を結んでいた。その内容の数も、自治体間相互応援協定(6)、放送及び広報要請協定(14)、通信利用協力協定(7)、消防相互応援協定(19)、施設復旧支援協定(28)、物資供給協定(22)、輸送協力協定(2)、医療救護協定(5)、その他(6)と多岐にわたっている。これほど多くの協定を結んでいるのは、市町村ほど協定の相手先が、個別具体的な業務を行う企業や組織と結びついているので、それに合せてネットワークの数を増やさざるを得ず、さらに現場に適合した実務型協定にしなければならないからである。今回のような大規模で甚大な災害の場合に、このような防災協定の役割は重要となるが、ネットワークの質やマネジメントの面からは、いくつかの課題が明らかになる。

まず、第1に協定相手が多岐に渡っており、定期的なネットワークの維持管理がどの程度できるかである。行政組織のような同じ組織の場合には、ニクラス・ルーマンの「条件プログラム」と「目的プログラム」⁽³⁶⁾が基本的な組織編成原理となり、その組織の行動原理はほぼ同じであると理解できるが、他の分野の組織では共通理解を維持することは難しい。企業であっても業種や企業形態によって行動の原理に違いはあるし、同じ業種の企業でも国が変われば、経営文化も変わる。ネットワークの担当者でも、異動で配置転換になれば、いま

まで良好であった民間企業などとのネットワークが途絶えることもある。まして、いつ起こる分からない震災やリスクを、高い意識レベルで維持管理していくことには一定の限界がある。

第2に、ネットワーク自体のマネジメントが問題となる。例えば、ネットワーク自体についても、「結合の程度」「分散・集中の程度」「紐帯の強さ」「連帯性の程度」「閉鎖・開放の程度」などによる違いがあり、それによりネットワークの機能も違ってくる。当然、ネットワークの相手方との役割や機能も違ってくる。そのため、ネットワークを使い分けたり、維持管理することは、多くの経験知に基づかなければならず、それらのネットワークを活かすためには最適化を図るリーダーの存在が不可欠となる。さらにリーダーとネットワーク・マネジメントについてのノウハウの蓄積や法則化も必要となる。

第3に、協定相手の地理的多様性の確保である。比較的小規模な災害においては、近距離の協定相手が有効に働くが、今回のような広範囲で大規模な災害の場合には、協定相手ともども被災しており、相互応援協定自体が機能しなくなる。そのため、地理的にも近距離型、中距離型、遠距離型のネットワークをバランスよく整備することが必要となる。仙台市が締結した109に及ぶ防災協定から見れば、この3タイプの協定の中で、遠距離型の協定を結んでいたのは、「東北地区六都市（県庁所在都市）災害時相互応援に関する協定」「18大都市（東京都と政令指定都市）災害時相互応援協定」「仙台市・山形市消防相互応援協定」などの行政機関とであった。若干、全国展開しているスーパーマーケットやデパートとの協定もあるが、わずかである。

第4に、協定内容と災害支援の総合性との関係がある。市町村は、相互応援協定や防災協定を、より具体的に、機能しやすいように内容を決定していく。災害に対して十分な支援体制が整っていれば、細分化した問題や課題ごとに対応が可能であるが、発災の直後や不十分な体制で対応している場合、何でもできることはやらなければならない、具体性や明細性ではなく、総合的な対応が重要となる。このような問題への対応は、同質的なネットワーク管理だけではなく、面的にトータルなネットワーク管理が必要となる。

2) 企業の震災支援とネットワーク

企業やNPOなどの災害支援活動は、行政の制度として行うネットワークと比べれば、自発的でインフォーマルなネットワークとして位置づけることができる。

【民間企業の自主的な支援活動と社会貢献活動】 テレビや新聞で報道されたヤマト運輸の被災現場での活動は、今回の支援ネットワークの特徴をよく表している。宮城県気仙沼市は、津波で壊滅的な被害を受け、約6,000人が避難所で生活することとなった。市が管理する支援物資集積センターには、全国の自治体や企業から送られてきた物資を毎日避難所へと配送しているが、送られてきた物資が山積みされていき、配送効率が非常に悪かった。毎日40～50台のトラックが出入りして物資の受け入れだけで手一杯で、それを分類や配送経路などに不慣れな自治体職員と自衛隊員が行っていた。ヤマト運輸のドライバー30人が、震災から6日後にボランティアで手伝い始めたことで、飛躍的に配送効率が上がっていった。当初は本社からの指示を受けたものではなかったが、その後本社では積極的に支援しなさいという指示を出している。また、本部では現地のドライバーの声を聞き、配送可能な交通網を独自に判断し、できるだけ被災者の元に物資を届けようとして、現場主導の「救援物資輸送協力隊」を組織した⁽³⁷⁾。このような活動は、組織というよりは人道的な主体的活動であり、本社からの指示は企業の社会貢献や社会的責任（CSR：Corporate Social Responsibility）を発揮したものと言える。

また、建設土木機器で有名なコマツグループは、全国で稼働していない建設機械、フォークリフト、仮設ハウス、発電機などを、被災地ではすぐに必要となると社長判断で即決し、自治体へと無償貸与という形で送り、さらに、追加でその支援枠を拡大している。

その他、企業では以前からボランティア制度を導入するところもあったが、この震災をきっかけに導入するところも増え、その活動休暇期間を増やしているところも多くなった。例えば、三井物産は年5日間から10日に増やした。また、NECは「プロボノ」⁽³⁸⁾というボランティア支援活動を導入している。

その他にも、多くの企業が自分たちの本業の強みを活かした支援活動を行っていることは、枚挙に暇がないほどである。

企業がこのような社会貢献を積極的にするようになったのは、コーポレート・ガバナンス（企業統治）やコンプライアンス（法令遵守）が求められるようになり、ステイクホルダーや一般市民に受け入れられる企業像の変革が求められるようになったことが寄与している。そのため、企業では社会貢献室や地球環境室などの専門組織を創り、企業の社会貢献レポートなどを公表し、さらには企業がNPOや社会貢献に寄与する活動に投資する社会責任投資（SRI：Socially Responsible Investment）⁽³⁹⁾まで、展開するようになってきている。

3) NPOの震災支援とネットワーク

【支援物資のマッチングネットワーク】 阪神・淡路大震災では、インターネットが日本で普及するきっかけ⁽⁴⁰⁾となったが、東日本大震災でもツイッター等のITが評価されることとなった。その中でも注目されたのが、ITの特徴を活かして双方向性の仕組みをつくったNPOや関係者達のマッチングネットワークである。その活動をしている団体の一つに「ボランティアプラットフォーム」がある。これは、いわき市の避難所から「偏った食糧だけでは病気になる」というSNSへの書き込みを受けた兵庫県加古川市のIT会社の社長が、サイトを立ち上げたのが発端となった。仕組みは、必要な物資を必要な数だけマッチングさせる機能を持ち、そこに不足物資の種類や量をどこに送ればよいか明示され、情報は随時更新されるようになっている。それまでは個人が被災地に物資を送ることができなかったが、それを可能にする仕組みとなり、その後、NGOの「ボランティアプラットフォーム」へと継承されていった⁽⁴¹⁾。

【NPOのネットワーク化】 NPOやボランティア団体は、阪神・淡路大震災の時も重要な役割を果たし、富山湾の重油流出事故など多くの場面で活躍してきた。しかし、今回の東日本大震災のような広範囲で、大規模な災害においては、個々のNPOや団体が独自の支援活動をしていても支援できない地域が出たり、支援の効率性が低下するなど問題がでてくる。そのため、全国の災害支援関係

の NPO・NGO 等民間団体が連携をとって支援するために、結成されたのが東日本大震災支援全国ネットワーク⁽⁴²⁾である。このように、NPO や支援活動を行う民間団体などをネットワーク化する活動も増えてきたことは、今回の震災支援の特徴でもある。

【復興のための市民ファンド】 日本の NPO の草分け的存在でもあり、NPO 全般の支援も行ってきた「日本 NPO センター（特定非営利法人）」は、「市民社会創造ファンド（特定非営利法人）」と協力して、「東日本大震災現地 NPO 応援基金」を設置し、市民・企業・財団等からの寄付によって救援や生活再建のための活動を行う現地の NPO 等を資金的に応援している。また、公益社団法人「企業メセナ協議会」は、被災地を応援する芸術文化活動や被災地の有形無形の文化資源を再生していく活動に対して「芸術・文化による震災復興支援ファンド」を設立して、支援している。さらに、NPO や企業等による被災地の中小企業の復興のために多くの市民復興ファンドがつくられ、市民の何かの役立ちたいという気持ちと被災地の地場産業の再建への気持ちをつなぐネットワークをつくっている。これらの小規模融資や支援形態は、クラウドファンディング（Crowd Funding）やマイクロファンド（Micro Fund）と言われている。

その他、NPO だけでも書ききれないほどの支援活動があり、さらには芸人・ミュージシャンやスポーツ選手などの支援活動、数人のグループでのボランティアなど、多くの支援活動が被災地で行われた。

また、危機管理体制上当然のことではあるが、自衛隊による救助活動や瓦礫の撤去なども長期間に渡り続けられた。様々な問題があるために、多くの作業が手作業でなされ、被災した人々も感謝の拍手を送っていたことは、その苦労を物語ったものでもあった。女性隊員のきめ細やかな視点から、避難所の支援の声も報道やネットで全国に伝わるようにもなったことも、制度的なネットワークの一部ではあるが、そこには血が通った活動が存在していることを示すものであった。つまり、ネットワークは単に関係だけのネットワークではなく、具体的な作業まで含んだ重層性を持っていることが分かる。さらに、アメリカの「ともだち作戦」などの海外からの支援活動も展開された。まさに、これら

の展開は、多元的で複合的なネットワークの必要性⁽⁴³⁾を痛感し、隣近所の助け合いなどのコミュニティの重要性も嘯みしめることとなった。

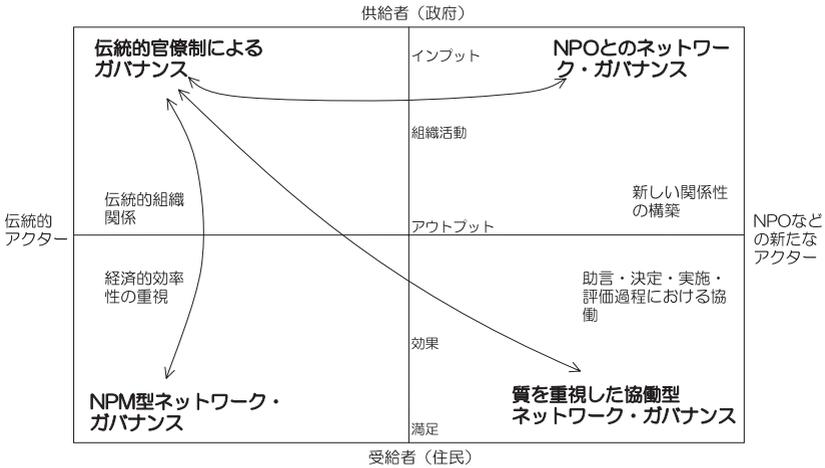
4) ネットワーク論とガバナンスの収斂

ネットワーク論は、基本的に社会的関係性による社会の構造化を目指すものであり、政治学の新たな統治形態を目指すガバナンスとは類似の性格を持ちうる。伝統的ガバナンスにおいては、議会・行政・司法という伝統的な部門が相互に協力し合いながら、社会課題に対応していった⁽⁴⁴⁾。しかし、社会が成熟していくとニーズが多様化し、さらに多元化し、既存の政治制度の資源や組織・人員だけでは問題の解決が難しくなっていく。

そのため、市場における企業や社会におけるNPOやボランティアなど、新たなアクターを模索し、新たな社会形成を図ることになる。そこでは、それぞれのセクターにおける特性が働いているので、企業は効率性や生産性を高める方法や技術を有し、NPOやボランティアは自発性や補完性を有している。1980年代以降、先進諸国でニーズと財政の不均衡の拡大、行政組織の肥大化と機能不全などが顕著となり、民間企業の効率化手法を導入したり、民間企業に公共部門の管理運営を任せるNPM型のガバナンスが流行することとなった。しかし、この手法においても市場原理を優先するがゆえに、市民（顧客）優先とは言っても利潤を重視する傾向が出てきてしまう。そのため、ダンハルト（J. V. Denhart & R. B. Denhart）は市民やNPOを巻き込んで課題や問題を共有し、解決策を模索していくことで、新たな民主主義のあり方を模索していくべきだ⁽⁴⁵⁾という。したがって、NPM型ガバナンスにおいても市民へのサービスの質を高めるためには、ネットワークの多様性や選択の幅を維持していく必要があり、そのネットワークをコーディネートしていく必要がある。

また、NPOやボランティアを公共サービスの補完システムとして位置づけていく方法が、多くの国々で様々な分野で取り入れられているが、その活動に依存しすぎてはいけなく、かつ支援する仕組みもなくてはならず、そこにネットワーク・マネジメントの難しさがある。これを、L・サラモンは「ボラ

図6 ネットワーク・ガバナンスの新たな戦略



注：この図は、Christopher Pollitt & Geert Bouckaert, *Quality Improvement in European Public Services*, SAGE, 1995, p. 163 の概念図を参考に作図した。

「セクター間の失敗」と称し、NPOの不十分性、偏重性、温情主義、アマチュア性に関連する問題である⁽⁴⁶⁾とする。ネットワーク・ダイナミックスは、ネットワークの質に貢献するとされるが、さまざまなNPOやボランティアが入退室するのを効果的にマネジメントするには、ネットワークの量や絆の強さ、そして代替的なネットワークの存在がなければならず、そのためのバックアップ体制も必然のものとする。

図6は、このようなガバナンスの方向性や戦略を概念化したものであるが、ガバナンスの形態が進化していくというのではなく、各ガバナンスの主体間の役割分担と調整を、コストと効果のバランスをとりながらダイナミックに行っていく考え方を図示したものである。伝統的官僚制によるガバナンスは、正当性や強制力を有し、重要なコアネットワークであると考えられる。もし、この政府官僚制の正統性を否定し、ネットワークだけによるガバナンスや市場だけによる社会形成を図ろうとするなら、それを失うことの問題や再構築するコストは計り知れないものになると考えられる。ネットワーク・ガバ

ンスは、コア機能や役割分担を明確にしながら、そのネットワークの効果が高まるように制度資源とのコーディネートを図り、新たな機能分担を緩やかに進めていくことである。政府や自治体ができにくいことは、NPOやボランティアが補完的役割を果たし、NPOやボランティアが政府に伝えにくいことは、仲介役となるインターメディアリーが調整していくというように分節的能動性が必要となる。このような環境設定や条件の違いによるネットワークの有効性については、さらなる計量的なネットワーク分析が必要となってくる。

阪神・淡路大震災と東日本大震災を比べると、今回ボランティアに出向いた人数は約半数でしかないことが全国社会福祉協議会の調査で明らかになっている。被災の状況や交通機関の問題、原発事故の問題や余震等の危険情報の多さなどが影響したものではないかと考えられるが、共通していることは時間とともに災害という非日常性が、次第に日常性へと変わり、次第にボランティアの数が減ってくることである。これをボランティアの不十分性やアマチュア性と言うことはできない。皆が何らかの仕事であったり、学業なりを持っているからである。つまり、時間の経過とともにボランティアの形態、方法、そして、新たなニーズと助け合い制度や支援とのマッチング策を提示していかなければならないのである。

おわりに

今回の震災で明らかになったのは、ヤマト運輸のドライバーのように本来の組織業務とは違って、ボランティア的な精神を発揮したところに課題解決の糸口と突破口があり、自衛隊の女性隊員の気づきが避難所の女性の課題対応につながったことである。情報やネットワークの重層化とそのネットワーク自体の自律性（自己組織性）を高めることが、課題解決の糸口になった。

今回の政府の対応にしても、ボランティア担当を置いたものの、権限と手足となる組織・人員がなければ、ネットワークをうまくガバナンスしていくことはできない。被災現場で働くボランティアも、長期にわたれば現場のニーズと

リソースを適切に結びつけるようになり、それが新たな調整の組織単位（unit）となる。これを山岡義典は、「水道を例にとるならば、取水の仕組みがあり、貯水の仕組みがあり、配水の仕組みがある」とし、設備や配管は中間支援組織の役割である⁽⁴⁷⁾という。これらの役割がネットワークであり、例えとしての水だけではなく、生活全体が社会ネットワークとなってくる。明らかなことは、政府や自治体だけでは、震災の復旧や復興は無理であり、多くのネットワークと協力しながら、あるべき地域社会像を模索していかなければならないことである。

その段階において、よりネットワークの質が高まるようなガバナンスが必要となってくることは明らかであるが、具体的な方策はネットワークの形態と組織化、ネットワークのリソース管理と権限の付与、ネットワークの複合化と代替性の調整、などに求められてくる。これらの考え方は、社会の動き方としてある程度は理解できる部分があるが、自分は自分の仕事を持っているのだから公共的な問題は公務員の役割だとする古典的分業観のもとでは、生きてこないであろう。したがって、われわれ自身の意識変革と、ネットワーク社会に合致した柔軟で複合的な制度設計が必要であると思われる。

震災のような困難な状況においては、様々な問題が一緒になって噴出してくる。本稿は、この状況において、震災復興に必要なあり方をネットワーク・ガバナンスの面から指摘したにすぎない。今後とも、内容の充実に努めていかなければならず、それが復興の新たな方策やネットワークにつながれば幸いである。

注

- (1) 災害対応は、公助・互助・自助と言われるが、それに加え隣近所の身近な人同士の助け合いを「近助」としている。山村武彦「社会全体で社会の安全を支える仕組みを」『ガバナンス』No. 126, 2011年10月号, 32頁。
- (2) 日本においてはネットワーク論, 社会ネットワーク, ネットワーキングなど

究対象などに合わせて表現を使い分ける傾向があるが、社会学においては「社会ネットワーク分析」として定着している。

- (3) 平松・鶴飼他編『社会ネットワークのリサーチ・メソッド』ミネルヴァ書房, 2010年, 4頁。
- (4) リントン・S・フリーマン著・辻竜平訳『社会ネットワーク分析の発展』NTT出版, 2007年。
- (5) 辻竜平, 同上書, 199-204頁。
- (6) 大谷信介『現代都市住民のパーソナル・ネットワーク』ミネルヴァ書房, 1995年, 19-20頁。
- (7) J・C・ミッチェル編『社会的ネットワーク』国文社, 1983年。
- (8) Stanley Milgram, “The Small-World Problem” *Psychology Today*, No. 1, 1967, pp. 61-67. 野島信司編『リーディングス ネットワーク論』劉草書房, 2006年, 117頁。
- (9) 西口敏宏『遠距離交際と近所付き合いー成功する組織ネットワーク戦略ー』NTT出版, 2007年。
- (10) Mark S. Granovetter, “The Strength of Weak Ties”, *American Journal of Sociology* 78, 1973, pp. 1360-1380. 野島信司編『リーディングス ネットワーク論』劉草書房, 2006年, 123-158頁を参照。
- (11) モーリス・デュヴェルジェ著, 岡野加穂留訳『政党社会学 現代政党の組織と活動』潮出版社, 1970年; ジョヴァンニ・サルトーリ著, 岡沢憲英, 川野秀之訳『現代政党学 政党システム論の分析枠組み』早稲田大学出版部, 1980年。
- (12) Christopher Koliba, Jack W. Meek and Asim Zia, *Governance Networks in Public Administration and Public Policy*, CRC Press, 2011.
- (13) 森尾忠憲「政治過程論の批判的検討ーD.E. トルーマンの政府概念をめぐるー」流通経済大学論集 12 (4), 1978年, 3頁。
- (14) 拙稿「公共政策の管理とネットワーク」『現代日本の地方自治』北樹出版, 2011年, 180-183頁参照。ヘクロは Hugh Hecllo, *Issue Networks and Executive Establishment*, in A. King eds., *The New American Political System*, American Enterprise, 1978を参照し, ローズは R.A.W. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity, and Accountability*, Open University Press, 1997を参照した。
- (15) Roine Johansson & Klas Borrell, *Central Steering and Local Networks*, *Public*

Administration, 1999, vol77, no. 3, p. 591.

- (16) Patrick Le Gales, 'Urban Governance and Policy Networks,' *Public Administration*, vol 79, no. 1, 2001, p. 167-184.
- (17) ロバート・D・バットナム『孤独なボーリングー米国コミュニティの崩壊と再生ー』（柴内康文訳），柏書房，2006年，415-416頁。ロバート・D・バットナム『哲学する民主主義ー伝統と改革の市民構造ー』（河田潤一訳），NTT出版，2001年参照。
- (18) Walter J. M. Kickert, Erik-Hans Klijn and Joop F. M. Koppenjan, *Managing Complex Networks*, Sage, 1997, p. 3.
- (19) 「ABCD 危機」のうちの A は「核・放射能」の Atomic, B は「細菌ウィルス性疫病」の Biology, C は「毒ガス化学兵器」の Chemical, D は「天災」の Disaster である。
- (20) 佐々淳行編著『自然災害の危機管理』ぎょうせい，2001年，24頁。
- (21) FEMA のホームページ等を参照。http://www.fema.gov/about/history.shtm
- (22) 災害などの危機が発生しない限り，その活動は世の中の目にとまらないし，組織の活動範囲以上の危機が発生すれば役不足と批判され，活動すべき危機が起きない平時においては無駄遣いの組織と批判されることになる。そのため，FEMA は危機管理において事後対応ではなく，事前対応が重要だとして洪水保険のような制度を創設し，洪水危険地帯の家屋を安全な場所に移築させる事業などを行ってきた。
- (23) 生田長人「今回の震災の特徴と災害法制のあり方」『ジュリスト』No.1427, 2011年8月，7頁。
- (24) 石原信夫元内閣副官房長官は，1952年地方自治庁（その後の自治省で，現在の総務省）に入庁し，1984年に自治事務次官に就任し，1987年に竹下内閣の事務方のトップである内閣副官房長官に就任し，阪神大震災時の村山内閣まで7つの内閣の副官房長官を務めた。その後，筆者が勤めていた（財）地方自治研究機構の理事長に就任し，筆者も阪神大震災当時の事情を直接聞いており，重要なオーラル・ヒストリーであると考えられる。
- (25) 石原信夫「政・官と地方が一体となったスピードのある対応が不可欠」『月刊ガバナンス』ぎょうせい，2011年10月，16-19頁。
- (26) 平成23年6月21日に東日本大震災復興対策本部長である菅総理自身が決定した規則である。筆者自身が，阪神淡路大震災後の復興において神戸市や兵庫県を調査し，その際神戸市の広報課長に「阪神・淡路大震災は，単なる自然災害

ではなく、人災も加わった複合災害です。日本中の都市問題がここに集まっていますので、研究して行ってください」と言われた。今回の問題は単なる失態ではなく、経験を検証することと共有することの重要性からすれば、真逆の方向性であると言って良い。

- (27) 国家財政においては一般会計と特別会計の違いのように、単年度で把握できるものと、年金会計のように積立をして別会計で運用するものなど多くの会計制度がある。アメリカにおいても一般予算を On Budget といい、一般会計から除外するものを Off Budget と区別しており、予算を統制することは政治学や行政学の主な関心事でもあった。A・B・ウィルダフスキー（小島昭訳）『予算編成の政治学』勁草書房、1972年；山口二郎『大蔵官僚支配の終焉』岩波書店、1987年；真淵勝『大蔵省統制の政治経済学』中央公論社、1994年など。
- (28) 日経新聞朝刊、2012年1月29日1面。
- (29) Chris Skelcher, *Managing for Service Quality*, Longman, 1992, p. 13.
- (30) Stein Kristiansen, Social Networks and Business Success, *The American Journal of Economics and Sociology*, Vol 63, No. 5, Nov. 2004, pp. 1154-1156.
- (31) Jan Kooiman ed., *Modern Governance; New Government- Society Interactions*, Sage, 1993, ch. 4.
- (32) 自治体が相互協定を結ぶことになったのは、昭和49年に杉並区の少年野球チームが当時の原町市（現在は南相馬市）のチームと親善試合を行ったことが始まり、原町市の市制50周年を記念して相互協定が結ばれたが始まりであると言われている。
- (33) 大阪府地域防災計画関連資料集（平成22年修正）<http://www.pref.osaka.jp/kikikanri/siryou/index.html>
- (34) 本荘雄一「東日本大震災における被害額と国の財政支援」『都市政策』第146号、2012年1月、44-45頁。
- (35) 仙台市防災協定一覧表に基づく分類である。<http://www.city.sendai.jp/soumu/kouhou/bousai/>
- (36) ニクラス・ルーマンは、ある条件Xが発生したら行為Yを行うことを「条件プログラム」と呼ぶ。これは火事が発生したら消火活動を行うというものである。一方、「目的プログラム」は、一定の目的と手段を選択する際の諸条件を設定し、その中で状況に応じた対応を執行者に委ねることである。ニクラス・ルーマン『法と社会システム』（土方昭監訳）、新泉社、1974年、211-212頁。

- (37) 日経新聞朝刊 2011 年 3 月 27 日, 7 面「大震災企業はどう動いた」。
- (38) 語源は「公共善のために」を意味するラテン語で、企業がボランティア活動を支援する形態の一つである。NEC では、7～8 人のチームを作り、就業時間以外で NPO などの組織戦略や中長期の経営計画などを指導している。
- (39) 社会責任投資は、谷本寛治編著『SRI と新しい企業・金融』東洋経済新報社、2007 年、に詳しい。
- (40) 阪神・淡路大震災でインターネットが日本で知られるようになったのは、防災無線や固定式電話回線が被害を受けた中で、生きていた回線は当時の学術情報ネットワークとしてのインターネット回線であった。そのため、神戸市の櫻井広報課長（当時）が被災の情報をインターネットで伝えたことで、世界に日本の被災状況が発信され、外国から多くの救援隊の派遣の申し出を受けることとなった。
- (41) 日経新聞 2011 年 5 月 4 日朝刊 30 面。
- (42) 東日本大震災支援全国ネットワークの活動内容は、<http://www.jpn-civil.net/> を参照。
- (43) 須藤修『複合的ネットワーク社会』有斐閣、1995 年を参照。
- (44) 政治制度における各部門が協力し合って、統治内容を良くしていくことを、狭義の「ガバナンス・ネットワーク」と呼んでいる。Christopher Koliba, Jack W. Meek and Asim Zia の前掲書を参照のこと。
- (45) 拙稿「NPM と市場化テスト」前掲書、122 頁参照。Janet V. Denhart & Robert B. Denhart, *The New Public Service*, M. E. Sharp, 2007.
- (46) 拙稿「ガバナンスと NPO」前掲書、10 章参照。L. M. Salamon, *Partners in Public Service*, The John Hopkins University Press, 1995.
- (47) 山岡義典「救援期から生活再建期に向けての民間支援の課題」『ジュリスト』No, 1427, 2011. 8. 1-15, 88 頁。