震災復興における周縁的インサイダーの意義と役割

今井良広（兵庫県）　金川幸司（静岡県立大学）

１．はじめに

東日本大震災の被災地では、周縁的インサイダーとして様々なアクターが復興まちづくりに携わってきた。本報告では、被災地でのインタビュー調査（2012～14 年）に基づき、ソーシャル・イノベーションやローカル・ガバナンスなどの視点から、周縁的インサイダーが如何なる過程を経て台頭し、震災復興にどのようなインパクトを与えてきたかについて検証する。

２．周縁的インサイダーの概念

W.マロニーら（Maloney et al., 1994）は、インサイダーをその地位・立場などから３つの類型－中核的、専門的、周縁的－に区分している。そのうち、‘周縁的インサイダー’（peripheral insider）は、政策決定者にとって協議対象であり、表面上インサイダーの地位を認められるものの、政策形成への影響力は限定的（あるいは皆無）な存在として規定されている。

M.テイラー（Taylor 2003）によると、ローカル・ガバナンスの構図において、多くの場合、コミュニティは周縁的インサイダーの地位にとどまる。一般に、コミュニティ・オーガナイザーとしての個人やコミュニティ組織は、意思決定機関から情報提供、協議を受けるものの、‘政策コミュニティ’（Rhodes, 1997）の外に置かれ、重要な意思決定に影響力を行使する機会は少ない。

３．東日本大震災の復興過程にみる周縁的インサイダーの活動

東日本大震災は、こうしたローカル・ガバナンスの構図に大きな変化をもたらす契機となった。被害が甚大かつ広域に及び、自治体機能の多くが失われるなか、ガバナンスの空隙を埋め、救援・復旧活動にあたったのは、周縁的インサイダーとしての既成コミュニティ組織であった。平時にはさほど活動的ではなかったコミュニティ組織も、危機に瀕してその機能を拡張し、コミュニティ内での情報の共有化を進め、内部の‘結束力’（bonding）強化を図った。また、地域、コミュニティの窓口として、救援物資の受け入れ・配布、ボランティアのマッチングなどにあたった。

復興段階に入ると、新たな周縁的インサイダーの出現がみられるようになった。被災後、災害ボランティアや災害支援 NPO のスタッフとして活動していた者や地元出身の復興推進員たちが地域、コミュニティで復興活動に従事し、なかには活動の組織化（社団法人、NPO の設立）を図るものも現れた。

そうした周縁的インサイダーは、地域、コミュニティの‘ゲートキーパー’（Allen, 1977）として、

救援・復旧時の支援を契機として結びついた外部組織・機関などから資金獲得、知識吸収、情報収集を図り、新事業展開や起業化支援に乗り出すこととなった。

また、周縁的インサイダーは復興推進員や事務局などの立場で、まちづくり協議会や仮設自治会連合会、その他地縁組織（契約会等）など、地域の協議・合意形成機関と関わりを深めていった。そして、‘境界連結者’として、そうしたフォーマルな機関とその周辺のインフォーマルな組織（外部専門家が参画する住民学習グループなど）との間を‘橋渡し’(bridging）する役割を担うようになった。

本格復興の段階を迎えた現在、周縁的インサイダーとして出発した組織のなかには、中間支援組織として地域での活動を拡大するものや、行政との協働事業や復興支援事業の受託者などの立場で行政のパートナーとなり、復興のまちづくりに深く関与するものも現れている。

また、そうした組織は新たな非営利セクター・ネットワーク（NPO 連絡協議会）の設置・運営や、行政との協働事業の枠組み構築、生産者と消費者の相互扶助ネットワークの形成など、地域の持続的発展基盤の形成に資する制度・仕組みづくりにも携わるようになっている。それとともに、ローカル・ガバナンスのメカニズムに‘連結’(linking）し、地域の意思決定に影響力を行使する立場を築きつつある。

４．考察

被災後台頭した周縁的インサイダーは、地域内でのゆるやかなネットワークの形成を促進し、熟議の場の創出や若年層の意見吸収などに貢献し、フォーマルな組織における課題解決や民主的な合意形成の実現に寄与した。また、外部アクターとの交流・連携を通じて、被災前には調達不可能であった資源を地域、コミュニティにもたらし、復興に向け多様な選択肢を生み出すうえでも大きな役割を果たした。

そしてその台頭は、自治体（行政・議会)、既成団体（商工会、漁協等)、地縁組織等で構成する旧来の‘政策コミュニティ’に立脚したローカル・ガバナンスの構造に変化をもたらしつつある。周縁的インサイダーとして出発した組織も、その発展とともに‘中核的インサイダー’としてローカル・ガバナンスの枠組みの中に構造的に埋め込まれようとしている。また、そうした組織が重層的、多元的な地域ネットワークのハブ、ノードとして機能することで、ローカル・ガバナンスの態様も、ヒエラルキーからネットワークへと変容しつつあるのが今日の姿である。

［参考文献］

Allen, J. (1977) “Managing the Flow of Technology: Technology Transfer and the Dissemination of Technological Information within the R&D Organization”, Cambridge: MIT Press

Maloney, M., Jordan, G. & M. McLaughlin, A. (1994) “Interest Groups and Public Policy: The Insider/Outsider Model Revisited”, Journal of Public Policy, Vol. 14, No. 1, pp. 17-38

Rhodes, R.A.W (1997) “Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability”, Maidenhead: Open University Press

Taylor, M. (2003) “Public Policy in the Community”, Basingstoke: Palgrave Macmillan