

ボランティア・セクターの社会的役割

—阪神淡路大震災の事例を中心に—

栗 林 厚 子

Social function of Voluntary sector

—Some cases of Hanshin Awaji Earthquake—

Atsuko KURIBAYASHI

1. ボランティア・セクターの社会的役割

1-1 「ボランティア元年」の意味

阪神淡路大震災は、犠牲者 6308 人、全半壊家屋約 20 万棟、被害総額約 10 兆円という戦後最大の被害を出した。被災地の市民は極限状態のなかでも比較的、冷静で秩序正しく行動し、パニックにも陥らず、組織的な暴動や略奪も起こさなかった。また、国内外から延べ 130 万人以上のボランティアや NPO（非営利組織）、NGO（非政府組織）が被災地に駆けつけ「ボランティア元年」という言葉が生まれた。

今回の震災では 3 種類の民間ボランティアが救援活動を担ったといわれる。① 被災地の惨状をリアル・タイムの映像で見て、何か役に立ちたいというチャリタブル・インパルスにかられ、現地に押し寄せた外来ボランティア。その平均像はボランティア活動はこれが初めてという 20 歳代の学生であり、思いどおりの活動はできなかったが「人間の強さや弱さを見せつけられた」「人間の小ささとともにあたたかさを知った」「こんなにも助け合えるのだと気づいた」などの感想をもったという¹⁾。② 外来、地元を問わず、大量の個人ボランティアの受け皿として機能を果たした NPO や NGO などの市民活動団体。③ みずから被災者であると同時に被災者の自立を支援する地元ボランティア、および町内会などの地域の自治組織である。行政や行政系ボランティアが前例のない事態に機能不全に陥っているあいだ、従来とすれば行政の補完とみなされていた民間ボランティアが救援の主役となり、市民権を得たといつてよい。

この震災を契機としてボランティアのイメージが変化したといえよう。つまり、震災前のボランティアのイメージは、人の役にたつ——貧者を救う富者、弱者を助ける強者、また国や社会の役にたつ——国を守る志願兵、地域を衛る自警団といった「縦型」であったが、震災後は、困った時は相身互い、痛み分けの「横型」に変わったといえる。一方向性の救援である縦型のボランティアが「奉仕と犠牲の精神」で行われるとすれば、双方向性の救援である横型の

ボランティアは「相互扶助の精神」で行われる。ボランティアする側とされる側が主体と客体に分かれている縦型と対等にボランティアしあう横型の相違は、自治と自立の精神の有無であろう。従来、日本にはキリスト教の背景がないから、ボランティアが育たないといわれてきた。確かに欧米のボランティアがキリスト教に基づく社会のなかで発展してきたのは事実であるが、戦前からの地域社会や寺社の門徒のあいだに根づいている伝統的な互助組織や大正デモクラシー以来の民主主義に支えられた市民の自治意識、自立への意志がボランティアを盛んにさせた背景にあったことを見落としてはなるまい。

1-2 市民参加の一形態としてのボランティア

阪神淡路大震災ではボランティアが日本に突然、出現したかのようにいわれた。しかし歴史を遡れば、関東大震災のときも帝大の学生救護団は、大学構内の避難民にたいする食料配給、上野公園の避難民にたいするトイレ等の衛生改善、東京罹災者情報局での避難者名簿や死亡者名簿の作成などで大活躍した²⁾。この学生の救護活動は帝大セツルメント（会長は末広厳太郎）そして本所セツルメントへと発展していく³⁾。大正デモクラシーとよばれた時代は、セツルメント活動以外にも男子普選運動、労働運動、農民運動、協同組合運動、婦人解放運動など、現在の市民活動に発展していくさまざまな運動の萌芽がみられた。その後戦争に突入し、これらの運動は息をひそめるが、息をとめられたわけではなく、敗戦後の民主化の過程で新しい装いと担い手を得て蘇る。

GHQにより上からの民主主義が与えられ、まず、左翼の労働運動が民主化の担い手として登場した。敗戦から50年代にかけてのイデオロギー対立の時代には、ボランタリー・セクターの担い手である市民概念は、保守派の国民概念と革新派の階級概念のあいだで、圧倒されていたといえる。ついで60年代から70年代にかけて、高度経済成長から石油危機を経て低成長へと向かう利益民主主義もしくは大衆民主主義の時代には、イデオロギー抜き市民運動や住民運動が盛んとなる。つまり、60年の安保闘争、65年のベ平連を契機として市民概念が成熟し、70年代の公害反対運動、消費者運動、女性解放運動などを契機として市民概念が定着したといえる。そして80年以降の新保守主義の時代になると、市民概念は階級概念とともに輝きを失ったかにみえた。しかし、企業や行政と敵対するタイプの運動、不満や憤りをバネに、正義感や使命感を前面に押し出すタイプの運動は勢いを失ったかにみえたが、他方、地域のお年寄りの介護、食の安全性、ゴミのリサイクル、地域の外国人との交流、文化や教育、まちづくりなど日常の暮らしに密着した運動、仲間づくりやイベントを重視する文化的、社会的な自主活動が草の根で広がっていった⁴⁾。

阪神淡路大震災で地の底から湧きあがるように全国から駆けつけたボランティアの基盤を考えると、たとえば、障害を持つ者も持たない者も同じ地域で共に生活をしようという「ノーマライゼーション」を基本理念のひとつに掲げて活動する福祉分野のNPOとか、地球サミットで決議された「持続可能な開発」を基本理念のひとつに掲げて活動する環境分野のNGOな

ど、自立した市民が、少数者の視点から、多種多様な活動に、自発的に参加し、それがネットワークというかたちで草の根に広がりつつあることを看取することができる。それらの現れがいわゆる「ボランティア元年」であろう。今日、市民活動や市民参加の基盤をいかに整備していくか、そして日本において市民社会をいかに形成していくかが問われはじめている。

1-3 NPO 法案にみる市民活動の定義

近年、日本でも NPO、NGO などの活動が活発化するにつれ、欧米のように法人格が取得しやすく税制上の優遇措置を受けやすい制度を求める声が次第に高まってきていた。そこに、阪神淡路大震災がおき、ボランティア活動を含む市民活動の重要性が認識され、「市民活動促進法案」(NPO 法案)の成立への機運が高まったが、市民活動を信頼して認めるか否か、行政の管理下に置くか否かをめぐり政党間の対立が続き、今国会への提出は見送られることになった。このこと自体、日本における市民活動への公的認識の未熟さと市民(シビル)の力が現実的にはまだまだ弱いことを示している。しかし、市民活動をいかに社会的に位置づけるか、いかなる社会的役割を担う存在とみなすかは、市民社会の形成を考えるうえで重要である。そこで各党の法案をみていきたい。

まず ①「市民活動の定義」について、自民党案「公益の増進に寄与、通常要する費用以上の対価を受けない。保健福祉など7分野」、社民党案・さきがけ案「自主的な社会参加活動。非営利。社会福祉など17分野」、新進党案「市民公益活動を目的。非営利。教育など6分野」、共産党案「自発的な社会活動。非営利。」ついで ②「法人の要件」として自民党案・社民党案・さきがけ案は「宗教活動をしない。機関決定による政党、候補者の支援をしない」ことを共通に掲げ、自民は「政治上の主義・施策の推進をしない」をあげるが、社会・さきがけはこれに反対している。新進党案は「役員の3分2、会員の半数が主たる事務所のある都道府県に住む」ことをあげる。さらに ③「法人の設立」に関して、自民・社民・さきがけは「都道府県知事の認証」、新進は「知事の認可」であるのにたいし、共産党案が「法務省に届け出」である。最後に ④「税制優遇措置」に関して、自民・社民・新進・共産が「収益事業を除き、原則非課税」であるのにたいし、さきがけ案が「会費寄付金、補助金を除き原則課税」である⁶⁾。

自民党案は市民活動を公益増進に役立つボランティア活動に限定し政治活動を認めないのにたいし、社民党案・さきがけ案は市民活動をボランティア活動に限定せず政治活動も認めるという相違があるようだ。一般に市民団体は、法人格の取得に関しては主務官庁の許可制ではなく届け出制を、税制上の優遇措置に関しては税務署の承認で実施を望んでいるが、各党の法案はなかなかきびしいようである。本来、NPO 法案は、現行の法制度のもとでは、市民団体が、財団法人や社団法人のような公益法人になるには多額の資金と主務官庁の許可が必要であり、それができない多くの草の根の団体は、社会的にも財政的にも不安定な任意団体のままで活動を続けてきた現状を打破すべく提案された。しかし NPO 法案では、「公益性」についても事実上、行政が判断することになっている。これでは、行政の開発に抗議する自然保護団体

や歴史的景観保存団体、官官接待やエイズ薬害を追及する市民団体、アムネスティやグリーンピースなど「もうひとつの公益性」を主張する市民団体は未来永劫、草の根の非公益団体になりかねない。

なお本稿では、市民活動を次の3つの条件をもつものと規定しておく。「① 非政府性＝民間性、つまり政府、行政機関の一部ではなく、市民の自由な意志による活動、② 非営利分配性、つまり企業のように営利を目的とせず、事業活動で利益が出たときは、それをメンバーに分配しない活動、③ 公益性、つまり不特定多数の利益となる活動」である⁷⁾。ここで公益は、必ずしも「国益」「行政益」に限定されず、市民の多様な価値観に基づく複数の公益があってもよいとみなされる。また、少数意見が軽視され多元的意志ではない多数派の特定意志が反映されやすい議会制民主主義の欠点を補うための、直接民主主義の担い手である市民運動や住民運動も市民活動のひとつとみなされる。一方、ボランティア活動は「自立した市民が自己実現と新しい市民社会を創造する活動」と規定され、自発性、連帯性、無償性、先駆性などが特徴としてあげられる。

1-4 多元的な市民社会の形成をもとめて

阪神淡路大震災は、公平性や平等性に基づく行政（第1セクター）、営利性や効率性に基づく企業（第2セクター）だけでは、社会の多様なニーズに対応できないこと、そしてこの多様なニーズにたいし、市民活動を中心とするボランティア・セクターは、個別的に迅速に柔軟に対応できることを示した。ボランティア・セクターをノンガバメント＝政府・行政でもなく、ノンプロフィット＝企業・市場でもないセクターとして、つまり、残余カテゴリーとして把握するのではなく、本来、政府や企業と対等であり、それらとともに社会を運営する主体として把握することが今後は重要となろう⁸⁾。

思えば、戦後の復興、そして経済成長は戦前からの伝統的な行政主導型でなしとげられ、その行き着く先は、行政の肥大化、中央官僚への権限の集中であった。今日、その弊害が指摘され民主化の名のもとにあらためて、地方分権、規制緩和、情報公開などが求められている。阪神の被災地に山積みされている社会問題を解決するだけでなく、日本社会が当面している高齢化社会を心豊かに生き尊厳のある生活を可能とするためにも、地球的規模の環境問題を解決するためにも、国際紛争で生じる難民の人権を擁護するためにも、市民活動を社会的に支援する制度を確立する必要がある。市民活動は、原理的に行政や企業だけでは実現できない多元的な社会的役割を担う。また、市民活動は地域の民主化、地域社会の再構築という役割を担い、各地のこのような動きがネットワーク化されれば、日本社会のゆるやかな変革や国際社会で従来とは異なる積極的な役割を果たすことも可能となろう⁹⁾。

市民活動を中心とするボランティア・セクターは「中間集団」の機能を果たすといつてよい。一般に中間集団は、個人や家族と国家や全国組織の中間レベルに位置し、両者を媒介するボランティア・アソシエーションや職業集団や地域集団をさす。これらの諸集団は多元的な市民社

会を支える構造的基盤を形成すると同時に、官僚制の一方的な権力行使を防止し、民主主義を維持していくうえで重要な役割を果たす。権力の集中、巨大化、硬直化を是正し、参加の価値を強調していこうとすれば、中間集団の問題を避けてとおることはできないだろう。この点についてデュルケームは次のように語る。「二次的集団は、国家が個人に対して抑圧的とならないためには不可欠のものであった。そしていまや、国家が個人から十分解放されるためにも二次的集団が必要であることがわかる」¹⁰⁾。

2. 阪神淡路大震災における市民活動の諸相

2-1 ボランティアとは何か：ボランティアリズムと相互扶助

ここでは、ボランティアリズムを生み出した自由教会運動の流れをくむボランティアとして「神戸 YMCA」と協同、すなわち相互扶助のボランティアとして「コープこうべ」を取りあげる。今回の震災では行政系ボランティア団体が機能不全に陥ったのとは対照的に、これらの地域に根づいた歴史も規模もある市民団体がそれ本来の力を発揮したといえる。また、神戸 YMCA とコープこうべをつなぐキーパーソンは賀川豊彦である。

2-1-1 「神戸 YMCA」

ボランティアの語源であるボランティアリズムには、voluntarism と voluntaryism の2種類がある。前者は、主知主義にたいし主意主義と訳され、人間の知性よりも意志を強調し、行為を条件への受動的適応ではなく「自由な意志」による選択的過程とみなす。後者は、キリスト教の「自由教会運動」から生まれ、国家や制度から「独立した存在」、政治や行政からの徹底した自立を意味する。この自由な意志と独立した存在という2つの意味を合わせもつのがボランティアリズムである。つまり、現実の社会から独立したオルタナティブな社会を創造しようとする自由な精神がボランティアリズムであり、その行為がボランティア活動といえよう¹¹⁾。日本におけるボランティア論の基本的問題は、ボランティアリズムの精神をもつ市民が少なく、地域社会には、権力や貨幣からも、血縁や地縁や職縁からも自由なボランタリー・アソシエーションが少ないということであり、他方、行政が官製、半官製のボランティアを育成しようとする傾向が強いことだろう。

阿部志郎・横須賀基督教社会館館長はボランティアリズムについて次のように語る。「ボランティアを支えるボランティアリズムとは、元来、国教として税金で維持される宗教制度から分離して、信者が自らの献金で宗教を支える意志を表現する宗教的用語である。教会と国家の関係において、国家の優越性を認めず、また国家から教会への援助を拒否し、教会は教会員によってのみ維持されるべきであるとの主張である。すなわちボランティアリズムとはプロテスタント教会の原理だといってよい。ボランティアリズムの思想を確立したプロテスタントは『ディッセントの伝統』に根ざしていた。ディッセントとは宗教上の権威、伝統、形式、特権にたいして『異議を申し立てる』ことにほかならない。この伝統が、労働組合、協同組合、セツルメントや社会事

業の働きを発展させたボランティア・アソシエーションを形成することになり、ここからボランティアの活動が展開されたのである」¹²⁾。

YMCA (1844 年創立) はプロテスタント系キリスト教青少年団体で、世界 130 ヶ国 2700 万人の会員をもつ。日本 YMCA (1885 年創設) は、英語やホテルなどを通じて国際社会との窓を開いたボランティア団体の老舗といえる。現在、国内に 171 ブランチをもち約 10 万人の会員を擁す。YMCA は関東大震災や伊勢湾台風の救援活動でも活躍し、災害ボランティアとしての経験と実績をもつ。関東大震災では、当時、神戸の葺合でセツルメント活動をしていた賀川豊彦がボランティアとして駆けつけた。『神戸 YMCA 百年』には「関東大震災の起こった翌日 (9 月 2 日)、神戸 YMCA は奥村龍三総主事を急遽京浜地方に派遣し、被害状況の調査にあたらせた。また、同じ日に神戸市内のキリスト教会の関係者を神戸 YMCA 会館に集めて震災救援事業を開始した。この時、臨時座長となったのが賀川豊彦で、彼は会議のあと直ちに東京に向い、同 3 日には救援物資を積んだ船が後続している」と記されている¹³⁾。一方、『東京キリスト教青年会百年史』には「上京した賀川豊彦の助力もあって、総合的な救護本部を設けたのは 9 月 5 日である。他のどの団体より早く機敏で組織立った動きができたのは、過去の軍隊慰問事業の経験が活かされたからである」と記されている¹⁴⁾。関東大震災の被災者を慰問した賀川は一旦神戸に帰り「2 枚の着物は 1 枚にしても、東京の兄弟達に送ってあげなければならない」といい、関西九州各地で義援金募集講演を行ったという¹⁵⁾。

YMCA がめざすのは被災者の「心の救援」である。今回の震災では「行政はライフ・ラインを復興させ、YMCA はハートラインをつなげる」というスローガンを掲げて活動した。震災直後、神戸の YMCA は「西神戸 YMCA」(長田区)と「西宮 YMCA」を前線基地、三宮の「神戸 YMCA」を後方支援とし、東京の西早稲田にある日本 YMCA 同盟が神戸の YMCA の救援活動を質量ともにバックアップした。神戸 YMCA は、大量の一般ボランティアを受け入れたり、大阪の「応援する市民の会」、神戸の「阪神大震災地元 NGO 救援連絡会議」、西宮の「西宮ボランティアネットワーク」に、スタッフボランティアや事務局を提供するなど民間ボランティア活動の中心的役割を担った。

神戸 YMCA と行政との連携は、長年にわたる地道な地域奉仕活動で築かれた信頼関係でうまくいったが、新しいボランティア団体との連携は必ずしもうまくいかなかったようである。神戸 YMCA の阪神淡路大震災救護活動報告『その時から新しい生き方が始まった』をみると、新しい生き方、すなわち新生という言葉には、被災地・神戸の新生だけでなく、転換点に置かれている歴史も規模もある市民団体としての自己変革についての願いが込められているようでもある。YMCA 同盟は、現在 20 年ぶりに基本原則の見直し作業を進めている。基本原則 (案) のなかには「私たちは、一人ひとりの人権を守り、正義と公正を求め、喜びを共にし、痛みを分かち合う社会をめざします」という文がある¹⁶⁾。これによると、YMCA がボランティア活動を通じて新たにめざしているのは、「分かち合う心」「共に生きる社会」の創造であるといえよう。

2-1-2 「コープこうべ」

ジョージ・ウィリアムズがロンドンで12人の仲間とYMCAを組織したのと同じ1844年に、マンチェスター郊外の工業都市ロッチデールで28人の労働者によりロッジデール公正先駆者組合が設立された。これが今日、世界101ヵ国、7億人の組合員を擁し世界最大のNGOでもあるICA（国際協同組合同盟、1895年設立）の源流である。日本の協同組合には農協、漁協、生協、全労済等が含まれるが、そのうち生協は単位組合数652、組合員数1800万人の国内最大の市民組織である。

阪神淡路大震災では、地元の生協「コープこうべ」がパニックや便乗値上げの未然防止に貢献したことが国の内外から高く評価された。これに力あったのが、神戸市との間で80年に締結されていた「緊急時における生活物資確保に関する協定」である。コープこうべといえば、日本の生協の草分け的な存在で、今や世界最大の生協であり、その供給高3500億円は兵庫県で1位、全国の流通業者のなかでも20位に入り、組織率60%、組合員115万人の巨大生協というイメージが先行するが、もともとはプロテスタント信者で社会事業家の賀川豊彦が「愛と協同」の社会づくりをめざし1921年に始めた運動である。今回の震災ではコープこうべも被災し、総額500億円という被害を受けたにもかかわらず、翌日から営業を再開し、組合員だけでなく一般市民のために商品を生供給する一方、協同購入用トラックで義援物資を配送したり、遺体安置所や罹災証明受付のために生活文化センターを提供するなど、行政と連携した救援活動も積極的に行った。また、全国118の生協から延べ1万人の支援者と物資を満載した900台のトラックが被災地に結集したばかりか、農協や医協なども救援活動に尽力した。震災は、協同組合に協同＝相互扶助という原点を想起させたといつてよい¹⁷⁾。

今回の震災における生協の対応は、危機管理の観点から全国の自治体の注目するところとなり、その後、緊急物資協定が各地で結ばれた。しかし、これらの救援活動は職員によって行われた組織活動が主体であり、一般組合員の自発的な組合員活動として行われたのではなかった。つまり、「一人は万人のために万人は一人のために」を標語として掲げる生協運動そのものの原点はボランティアであるはずなのだが、組織拡大の過程で、組合活動にボランティアが吸収されてしまったといつてもよい¹⁸⁾。しかし、今回の震災を契機として、組合員の地域における助け合い活動は自主的な互助＝共助活動という原則を復活させ、組合員以外の一般市民も参加してかつてない広がりを見せた。コープこうべの本部と各支部には、兵庫県内外から、組合員および組合員以外の一般市民や学生などのボランティアが集まり、安否確認、物資配給、炊き出し、家屋片付けなどの活動が始められた。このような新しいボランティアのうねりを、組織的に資金的に支援するため、1月下旬に「ボランティア支援窓口」が生活文化センター内に開設され、2月初旬に「コープボランティア本部」が、2月下旬に「コープボランティアセンター」が8地区に設置され、仮設住宅の訪問など継続的な活動を展開している。また、職員のボランティア組織「コープボランティアクラブ」も同センターに組み込まれた¹⁹⁾。

自立した市民が、ボランティア活動を通じて創造すべきオルタナティブな社会の原理のひと

つは「共生」であろう。共生とは競争と協同、すなわち相互扶助のバランスした状態をいう。関東大震災では、多数の朝鮮人とともにアナキストの大杉栄・伊藤野枝夫妻が殺されたが、阪神大震災では、在日韓国人と日本人が避難所で1つのカップラーメンを分け合う光景も見られた。大杉栄が訳したクロポトキンの『相互扶助論』は、生存競争、適者生存を強調するダーウィンの生物進化論を社会に適用しようとしたスペンサーの社会進化論、社会ダーウィン主義を批判して、大衆の自発的な協同による相互扶助の原理こそ社会進化の原因であるとした²⁰⁾。

今回の震災の教訓は、地域から世界へと広がる相互扶助運動が最大の危機管理であるということだろう。これをボランティアされる側からみれば、何か問題が起きたとき、まず個人や家族で解決を図り、解決できなければ地域を飛び越え、国家に依存するというかたち、つまり自助⇒公助ではなく、その中間の地域社会で助け合う「共助」の関係を築くということであろう。95年秋にマンチェスターで開かれたICA 創立百周年大会では、21世紀に向けて協同組合原則が改定され、「自治と自立」「コミュニティへの関心」が新たに加えられた²¹⁾。第2次流通革命など競争が激化する時代に生き残るためにも、営利企業とは異なる協同組合のアイデンティティを失ってはならないだろう。「共生の社会」を復興目標とする神戸市とともにコープこうべが掲げる「創造的復興」をなしとげるには、協同組合原則の実現に努めることによって、震災による個人レベルでの価値観の転換やボランティア活動を組織レベルに引き上げる受け皿となることが大切であり、行政との連携と同時に、町内会などの地域組織とも連携していく政策が必要となろう。

2-2 行政とのパートナーシップ：自立と連携

今回の震災では、ボランティア団体と民間企業との関係は、全国各地のボランティア・センターにボランティア・コーディネーターの派遣を求め、ポストイット方式で被災地の多様なニーズとボランティア2万人以上をつないで反響をよんだ「被災地の人々を応援する市民の会」(大阪ボランティア協会、大阪YMCA、地域調査研究所、経団連1%クラブなど17団体で構成)を例にあげるまでもなく、比較的良好といえよう²²⁾。しかし、ボランティア団体と行政との関係は実に多くの問題を投げかけたといってよい。行政との距離の置き方からボランティア団体を分類すると、理念を重視し距離を置くタイプと結果を重視し距離を置かないタイプに別れるといえよう。ここではその代表事例として「阪神大震災地元NGO救援連絡会議」と「西宮ボランティアネットワーク」(NVN)をとりあげる。

2-2-1 「阪神大震災地元NGO救援連絡会議」

「おのおの物のそして心の両面の10%をささげ、世界に平和 PEACE と健康 HEALTH をつくりだす人 HUMAN DEVELOPMENT を」という目的を掲げるPHD協会理事の草地賢一氏は「大規模な救援活動が起きてくることを予想し、またNGO活動後進国の日本の市民の手によるNGOが根付くことを願って」²³⁾、「神戸NGO協議会」(PHP協会、神戸学生青

年センター、神戸 YMCA など 8 団体で構成)を母体に「阪神大震災地元 NGO 救援連絡会議」を組織した。救援連絡会議は 1 月 19 日に神戸 YMCA に仮事務所をおき、2 月 28 日に毎日新聞神戸ビルに事務所(無償貸与)を移し、被災地のボランティア団体の連絡調整、および政府・自治体、民間団体などとの交渉窓口となった。救援連絡会議に結集した 160 のボランティア団体は、神戸、阪神、大阪を中心に全国各地の団体を網羅しており、その種類は準公共団体、財団法人、社団法人から新規組織、避難所ボランティアまで多彩をきわめていた²⁴⁾。

活動内容としては最初 6 つの分科会、① 在日・滞日外国人の救援、② 公的避難所に入らない、入れない人々への救援物資の調達、配給、③ 復興と行政(3 月 17 日の行政の一方的な都市計画決定にたいする市民の対案・提言づくり)、④ 保健・医療・福祉(避難所の高齢者、障害者のケア)、⑤ ボランティア、⑥ 情報ネットワークが発足した。これらのうち時間の経過につれ、物資供給分科会は終了し、ボランティア分科会は震災・活動記録室に変わり、⑦ 仮設支援のネットワークのように新たに組織された分科会もあった。ボランティア活動の中心は、救命・救出、救援段階での「チャリティ」から、復旧段階では被災者間の貧富の差の解消をめざす「社会的公正」へと変化していった²⁵⁾。「震災・活動記録室」の詩人、季村敏夫氏は「復興はできうる限りの想像(創造)力を駆使し、より弱い人、社会的に最も弱い少数者にまで寄りそって進まねばならない……この阪神大震災を、特定の地方を襲った惨事にとどめることなく、このことで明らかになった実にさまざまな社会問題(居住や生存権の問題、雇用、防災、在日外国人との共生、緊急医療の在り方など)を通し、人類全体の体験にまで深めていくこと」を試みるという²⁶⁾。

救援連絡会議の草地代表は「私の友人は、ボランティア活動の性格は『いわれなくてもやる、いわれてもやらない』と表現する。この『いわれなくても』やるというのは、親とか教師とかからいわれて、あるいは『会社』からとか『行政、政府』からいわれて、しぶしぶ何かするのはではなく、まったく自主的、自発的、自由に必要と思われる公共の利益になることを実践する、ということである。と同時に自分の判断で『いわれても』しないという自律性がボランティアの精神である」という²⁷⁾。行政とボランティア団体との関係は「サポート・バット・ノーコントロール」が理想であるが、現実には行政から資金面での支援を受けると、必然的に管理、監督、監視を受ける傾向にある。これは市民の自発性に基づくボランティアにとって自殺行為に等しい。それゆえ、ボランティアは行政からの支援も受けないし、逆にボランティアが行政を支援することもない。ボランティア団体が行政と対等な立場で、行政とは異なる視点で、地域の問題を解決していくことが、草の根民主主義につながる。そして「ボランティア社会は一朝一夕に出現するものではないだろう。それだけに、政府は自らをのみ『公共＝パブリック』な団体と考えるのではなく、市民が形成する『公共＝パブリック』こそ市民社会の中核として尊重しなければならない」という²⁸⁾。

2-2-2 「西宮ボランティアネットワーク」(NVN)

NVN は、市民ボランティアの会、日本ボーイスカウト大阪連盟、ガールスカウト日本連盟大阪府支部、西宮 YMCA、応援する市民の会、朝日ボランティア基地など 13 団体で構成され、1 月 31 日に西宮市役所の地下 1 階に事務局を開設し、2 月 1 日に発足した。2 月 3 日に開かれた第 1 回 NVN 代表者会議には、1 構成団体として「西宮市」も出席し以後、官民一体となって被災者の救援活動を行った。NVN の活動内容は、① 被災者の救護と安全確保、衛生管理、② 避難所の全作業と保安、③ 救援物資（食品、日用品全て）の集積と発送、④ 被災者の要望や相談の行政との仲介、⑤ 避難所以外の被災者の支援活動、⑥ 被災者の毎日の状況調査、⑦ 市の行政業務の円滑化の応援などである²⁹⁾。

NVN の核集団は「ボーイスカウト」であり、ネットワークは行政とボランティアの両方にいた。「そなえよつねに」(Be Prepared) を標語とし、「神と国王とに私の義務を果たします」「常に他人を助けます」「スカウトのおきてを守ります」のちかい (Scout Oath) をし、国際的で平和的な野外活動団体として知られるボーイスカウト³⁰⁾は、大量物資の仕分けに関しては 5 万人規模のサマー・キャンプ（世界ジャンボリー）の体験に基づくプロでもあり、指令なしで動けるリーダーを全国から動員することができた。民の善意である救援物資を官の手を一切借りずに分配したのが NVN であった。

NVN の伊永勉代表によれば「いわれなくてもするが、いわれてもできる」が NVN のモットーであり、ボランティアの行政支援（例、ボランティアの受付や派遣、救援物資の搬入、仕分け、搬出など）と行政のボランティア支援（例、余震特約付障害保険への加入、救援ボランティア活動参加証明書の発行など）による「西宮方式」を確立した。ボランティアが行政の対等なパートナーとなるためには、両者に信頼関係がなければならない。そのため NVN では、市の職員に被災後初めて 1 日帰宅してもらい、その間、役所の仕事を全てボランティアが引き受けた。非常時の被災者の救援のみならず平常時の高齢者の介護など、公共的な役割を担う行政とボランティアの連携は時代の要請といってよい。市民は納税者で行政サービスの受益者という役割だけでなく、行政の対等なパートナーとして、社会を運営する役割もあるはずである。

NVN に研究者として参加している渥美公秀・神戸大学助教授は「NVN の活動の目的をひと言で言えば、地域復興の早期化及び住みやすい街づくりのために市民と行政のパイプ役となる」ことである³¹⁾。また、「NVN の活動姿勢は、住民と行政との対立構造を自明の前提とする人々からは、ともすれば『行政の下請け』などと非難されるかもしれない。だが、これらの批判は全く当たっていない。NVN の立場は、行政とボランティアの自立的協力体制による住民自治の確立、という言葉に集約できよう」という³²⁾。

NVN は 1996 年初頭に、「日本災害救援ボランティアネットワーク」(NVNAD) を社団法人として設立しようとしている。その設立趣意書の表紙には「1995.1.17 あの日」の衝撃を過去のものとして忘れたくない。西宮方式と呼ばれる行政と民間の一体化した救援活動から近未来の

『災害危機管理』に対する提言と実践を継続したい」と書かれている。その目的は「災害から日本の国土と市民の生命並びに財産を守るため、国内外のボランティア団体（FEMA、米国赤十字社、AMDA、日本赤十字社）等とネットワークを形成し、行政機関と連携を保ちながら災害発生時における速やかな被災者の救援体制の確立と復興活動を支援すること」である³³⁾。

2-3 社会参加から政治参加へ：市民運動型法律づくりと住民運動型まちづくり

震災から1年半、孤独死83人、自殺者50人以上で災害関連死を含めた死者は7千人におよぶ。日本は公共施設復興第一主義で被災地の住宅復興は遅々として進まない。しかも、復興した住宅では階層格差や地域格差があらわになっている。震災で約20万戸が全半壊したのに、復興住宅はわずか3万8千600戸しか供給されない。今回の震災では、兵庫県政や神戸市政の総与党体制のため議会がほとんど機能せず、知事も市長も責任を問われることがなかった。被災地の不幸は、被災者の立場にたつ政党や首長が不在であることだろう。市民はみずからの手で復興への具体的な対案を提示することで政策立案過程に関与しつつある。ここでは、被災者公的支援のための市民立法を提唱する「大震災『声明』の会」と町内会をベースとしたまちづくり運動に取り組む「鷹取東復興まちづくり協議会」をとりあげる。

2-3-1 「大震災『声明』の会」

作家の小田実氏、神戸大学の早川和男名誉教授、弁護士の伊賀興一氏など被災市民が集まって「大震災『声明』の会」をつくり、96年3月21日に兵庫県庁で記者会見をして、「阪神・淡路大震災被災地からの緊急・要求声明」を発表をした。それによると「大震災による被災地の復興は道路や建物の復興ではない。まして人工島の造成や海上空港の建設ではない。人々が安心して住める社会をつくること、それが復興である。大震災から14ヵ月、被災地を厳しい寒さと絶望感が覆っている。震災で住宅や事業所を破壊され、肉親を失い、職を奪われ、生活基盤を失った被災者は、まだ多くが住み慣れた地域から遠く離れた仮設住宅、公的施設の片隅や公園のテント、身内・知人宅等で見通しのない不安の日々を送っている」とし、アメリカのFEMAの迅速な現金や住宅支給の例をあげ、政府と自治体にたいし、① 乱開発の即刻中止、② 公的援助金（全壊500万円、半壊250万円）の支給、③ 公営住宅の建設と住宅再建に貸付、④ 福祉と医療の拡大強化などを要求した³⁴⁾。この声明への賛同者は、故丸山真男氏をはじめ、加藤周一氏、久野収氏など1万人を超えた。「声明」の会有志は4月19日に上京し、土井たか子衆議院議長（当時）などに声明を手渡し、「緊急集会 阪神・淡路大震災の被災者に公的支援を！」を開催した³⁵⁾。

災害救助法第23条には、「金銭を支給してこれ（救助）をなすことができる」という規定があるが、実際には活かされず、阪神淡路の被災者には民間の義援金からわずか24万円が支給されたにすぎないことは周知のとおりである。これにたいし「声明」の会は、5月29日、市

民発議による市民立法「大震災による被災者の生活基盤の回復と住宅の再建等を促進するための公的救助法案」(略称「生活再建救助法案」)を発表した。その前文は「社会は市民によって構成されている。我が国は『主権在民』を基本とする民主主義・市民国家である。市民はつねに自らの生存・生活を守り、自らの社会の民主主義政治の形成、維持に対して必要な法制度を発議する権利と義務を有する。立法府と行政府はその発議を受けて、そうした法制度を確立し、実現する責務がある」とし、第1条(目的)「この法律は、前文に基づき、大災害において、被災地域に住居を有していた市民の生活と居住の被害に対し、国と自治体が、その生活再建を支援し、住宅の再建・確保を促進するための公的援助資金の給付などを行うことを目的とする」以下、第2条(大災害と被災者の)定義、第3条、公的支援措置の種類、第4条、実施機関、第5条、財政措置、第6条、不服申立てという構成になっている³⁸⁾。この法律案は国会議員全員に郵送されたが、賛成の返事はわずか17人だけだったという。

「声明」の会有志は7月17日に再上京し、「緊急集会第2弾 市民立法で公的援助を」を開催した。「声明」の会事務局の山村雅治氏は、事務局を芦屋に置いたのは全半壊9割死者442人という芦屋の被害の酷さを知ってもらう、つまり、社会的弱者だけが被災者になるのではなく、中流意識をもつ誰でもが被災者になりうることを知ってもらうためでもある。「声明」の会の目標としては、現在の被災者である神戸市民と未来の被災者になるかもしれない都民が連帯して、日本の社会を「人間の国」として再生すること、そして「民主主義」を再生することだという。また、兵庫県被災者連絡会の河村宗次郎氏は、問題は被災者のなかに「お上意識」があることだと指摘する。この「官尊民卑」を市民みずから克服しないと、行政は基本的に棄民、愚民政策を変えはしないという。今、市民自身がその主体性を問われているのである。

2-3-2 「鷹取東まちづくり運動」

震災から100日たった頃「阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク事務局」が『阪神大震災復興市民まちづくり』第1号を出し、現在第5号を数えた。市民参加型まちづくりの息吹を伝えるまちづくり通信や行政の配布資料をまとめた通信である。市民参加のまちづくりをしている地域は全国に多々あろうが、地域に密着したまちづくり通信を本にしたのは神戸が初めてではなかろうか。つまり震災後の神戸では、まちづくり協議会が各地区ごとに結成され、大量の通信(1号では18種、5号では77種)を発行したのである。市全体からみれば、まちづくり協議会新結成にいたらない地区のほうが圧倒的に多いであろうが、この通信の発行で他の地区にもまちづくり運動が広がるかもしれない。この通信のなかには、神戸の市民の復興への強い意志とエネルギー、そして震災で芽生えた自治や直接民主主義の息吹が反映している。

神戸のまちづくりといえば、長田区真野が全国的に有名である。真野は、神戸市が市内各地で強行する区画整理をとともう大規模な都市開発のモデルではなく、敗戦後、放置されつづけたインナーシティの木造長屋をコンクリの集合住宅に建て替えたり、売りに出た土地を行政が

買い取り、公園や福祉施設をつくったりする修復型まちづくりの先駆的モデルとして、また行政主導・住民支援型でも、自治体・企業・住民による協議型まちづくりでもなく、住民主導・行政支援型まちづくりとしても有名である。「真野地区まちづくり推進会」は1966年からの公害反対運動をきっかけに結成され、緑化推進、公園設置、保有所誘致運動や、お年寄りの給食、入浴サービスを行ってきた。その中心は80年に40歳代の人々により組織された「同志会」であり、建築家の宮西悠司氏がコンサルタントをしている。今回の震災で、真野は15年間のまちづくり運動で培った人と人とのつながり、地域社会での助け合いの延長線上で、自衛消防団が消火活動をしたり、お年寄りにも救援物資を公平に分けたり、ボランティアの受入れ窓口になったりした³⁷⁾。

一方、今回の震災で、いわば区画整理事業のパイロットケースとして脚光を浴びたのが長田区野田北部地区、鷹取東まちづくり運動である。真野（約2400世帯）では、死者17人、全壊家屋約15%だったのにたいし、野田北部（約1200世帯）では死者41人、全半壊家屋は約90%におよんだ。「今回の区画整理案は震災後、建設省の圧力によって従来の神戸市の都市計画案をもとに、神戸市都市計画局と建設省が国の補助金をいかに出させるか、案出したものである」といわれる³⁸⁾。都市計画の担当者にすれば、これまでやりたくてもできなかった都市計画案をこの機会に実施したいと思うだろう。被災者にすれば、地震、避難所、仮設住宅、都市計画で合計4度殺されるといわれるぐらい、立ち退き、減歩、建築制限をとまなう区画整理の与える影響は過酷だった。被災者は補助金をもらうためのまちづくりを望んではいない。鷹取東の人々は「地震は百年に1度の不幸だが、それは新しいまちをつくる百年に1度のチャンスでもある」といい、3月17日の都市計画決定直後から、都市計画法などの勉強会を始め、7月には8町内をまとめて「鷹取東復興まちづくり協議会」をつくり、9月には「下町のうおいとやすらぎ」をまちづくりのコンセプトにし、減歩率を9%に抑え、公園、道路、共同ビル化などを盛り込んだ計画案で行政と交渉し、合意している³⁹⁾。

この地区のまちづくり運動の進展が目ざましかった理由として次のことが考えられる。①町内会の旧リーダーが地震で避難し、かわりに40歳代後半から50歳代前半の新リーダーが登場した。つまり、行政依存の地域名望家型のリーダーから行政から自立した問題解決型のリーダーへの移行がなされたこと、②住民運動に理解のある建築家の森崎輝行氏がコンサルタントとなり、区画整理や再開発の説明のみならず、オルガナイザーとして8町内を組織するのに指導力を発揮したこと、③世代交代したリーダーたちは、まちづくりにプラスになると判断すれば、行政とも住民とも折り合う現実的な思考の持ち主だったこと。彼らは住民の実利を基準とし、行政に抵抗もすれば協力も利用もする。あくまで運動側がイニシアティブをとり、行政をまち再建のパートナーにしようとする⁴⁰⁾。

町内会というと一般的に、①加入単位が世帯、②一定地域居住にともない自動的加入、③その機能は包括的、④行政末端の補完機能を遂行、⑤旧中間層を主力とし保守的な政治支配の基盤であるとみなされる傾向がある⁴¹⁾。しかし、70年代の革新自治体の支持基盤が町内会

であった場合もあるから、町内会＝草の根保守主義の温床というわけでもなかろう。また、真野のように自衛消防団をもっていた地区は市の消防車が来るまえに消火しているから、行政の補完機能を果たすのは自立性がないからだとはいえず、むしろ逆であろう。鷹取東まちづくり運動のリーダーの特徴は地元で商売をする旧中間層であり、お客である住民が地域に戻れるまちづくりをしなければ商売が成立しないという利害もあるが、損得拔きの郷土愛に基づくまちづくりの執念も強いのである。リーダーたちがまちづくり、換言すれば、地元住民の複雑な利害を調整し合意を形成していくという政治ボランティアをしている理由は、震災前までは一番価値のあった家族を亡くし、自宅や店舗や家財を失ったのみならず、家族や近所の人を瓦礫のなかから救出できなかった自責の念、水がなく火事を消し止められなかった無念さがあるように思われる。以上の例を見ても、震災を契機に古い価値観を転換し世代交代した町内会が、まちづくり運動を通じて、地域の民主化に果たす役割は決して小さくないだろう。

3. まとめ

本稿では、ボランティア活動も市民運動や住民運動もボランタリーな市民活動とみなし、市民参加により多元的な市民社会を形成していくことが、ボランタリー・セクターの社会的役割であるとした。現代の日本には阪神淡路大震災にかぎらず、これまでのように行政、企業、政党、労働組合などでは、効果的に取り組めない問題が原理的にも現実的にも発生してきている。これらの社会問題を解明し解決して民主主義を実質的なものとしていくためにも、また今日の先進国の共通課題とされる、生産と効率至上主義の価値観、男性優位の社会、人間と自然との分断などを克服し、人間の生き生きとした総体を回復すること、つまり自己実現のためにも、市民活動を中心とするボランタリー・セクターの果たす役割は大きいといえよう。

阪神淡路大震災は「モノはいらない、大切なのは人と人とのつながり、コミュニティの助け合いである」といった価値観の転換を被災地の人々にもたらした。「ボランティア元年」とは、ある意味で、私化された市民が公共性をとりもどす試みの始まりともいえる。問題はそれを個人レベルにとどめることなく、組織レベルにまで高めていくことであろう。つまり個々人の私的領域を相互に結びつけたり、私的領域と公的領域を媒介する自立したボランタリー・アソシエーションを地域社会に形成していくことである。今後の課題としては、生協やYMCAなど歴史もあり、地域に根づいたボランタリー・アソシエーションと伝統的な町内会などとの関係、また新しい市民運動や市民活動団体との関係を調べ、現代の日本社会におけるボランティアの拡大阻害要因を考察すること、およびボランティア・ネットワークの組織化の条件をさぐることなどである。

1996年9月15日脱稿

註

- 1) 朝日新聞, 1996年1月11日
- 2) 野田正彰『災害救援』岩波新書 401, 1995年, PP. 69-73
- 3) 宮田親平『だれが風を見たでしょうボランティアの原点・東大セツルメント物語』文芸春秋, 1995年
- 4) 山口定他編『市民自立の政治戦略』朝日新聞社, 1992年, PP. 11-13
村松岐夫他著『日本の政治』有斐閣, 1992年, PP. 79-87
- 5) 高島通敏『日本政治の構造転換』三一書房, 1994年
久野 収『市民主義の成立』春秋社, 1996年
- 6) 朝日新聞, 1996年4月19日, 6月16日, 8月3日
- 7) 電通総研編『NPO とは何か』日本経済新聞社, 1996年, PP. 24-25
- 8) 『経済セミナー特集: いま NPO に注目』日本評論社, 1995年10月号, NO. 489, P. 15
- 9) 『市民公益活動基盤整備に関する調査研究』総合研究開発機構, 1994年, PP. 4-5
経済企画庁国民生活局編『個人の自立と社会参加』大蔵省印刷局, 1995年
- 10) エミール・デュルケム, 宮島喬・川喜田喬訳『社会学講義』みすず書房, 1974年, P. 134
- 11) 『ボランティアネットワーク』東京ボランティアセンター, 1996年2月号, NO. 173, P. 4
- 12) 阿部志郎他著『日本人と隣人』日本YMCA 同盟出版, 1981年, P. 201
- 13) 『東京青年』東京キリスト教青年会, 1995年2月号, 第520号, P. 1
- 14) 斉藤 実『東京キリスト教青年会百年史』(財) 東京キリスト教青年会, 1980年, PP. 176-177
- 15) 『愛と協同の志ーコープこうべ70年史』生活協同組合コープこうべ, 1991年, P. 29
- 16) 『The YMCA』日本キリスト教青年会同盟, 1996年2月号, No. 547, P. 4
- 17) 『生協運動緊急特集: 阪神大震災から立ち上がる生協』日本生協連合会, 1995年3月号, NO. 516
『にじの友緊急特集: 阪神大震災 協同の力, かく発揮されり』コープこうべ, 1995年3月号, VOL. 343
『こーぶらいん特集: 大震災を乗り越えて』コープ出版株式会社, 1995年3月号, NO. 112
『CO・OP 緊急特集: 大震災のなか, 地域のために自治体と連携し救援活動をすすめる生協』1995年3月号, VOL. 44
- 18) 『揺れる大地に人々の協同を一あすの震災にそなえる』地域と協同の研究センター, 1996年, P. 107
- 19) 『コープボランティア100日の記録』コープこうべ, 1995年
- 20) ピョートル・クロボトキン, 大杉栄訳, 現代語訳=同時代社編集部『相互扶助論』, 同時代社, 1996年
- 21) 『レインボーレポート特集: 協同組合原則が変わる』コープこうべ生協研究機構, 1995年3月号, 第2号
『週刊金曜日特集: 協同組合原則改定の意味を問う』株式会社金曜日, 1995.9.1, 第88号
- 22) 「震災ボランティア『阪神・淡路大震災 被災地の人々を応援する市民の会』全記録阪神・淡路大震災地の人々を応援する市民の会, 1996.5.1
- 23) 柏木宏監修『災害ボランティアとNPOーアメリカ最前線』朝日新聞社, 1995年, PP. 199-200
- 24) 本間正明, 出口正之編著『ボランティア革命』東洋経済新報社, 1996年, PP. 33-35
- 25) 朝日新聞社編『阪神・淡路大震災誌ー1995年兵庫県南部地震』朝日新聞社, 1996年, PP. 422-424
「『震災・活動記録室』中間報告」阪神大震災地元 NGO 救援連絡会議「震災・活動記録室」1995.8.1
- 26) 朝日新聞, 1996年7月30日
- 27) 酒井道雄編『神戸発阪神大震災以後』岩波新書 397, 1995年, PP. 172-173
- 28) 柏木 宏監修『前掲書』PP. 203-204
- 29) 本間正明, 出口正之編著『前掲書』P. 160
- 30) 田中治彦『ボーイスカウト』中公新書 1266, 1995年, P. 37
- 31) 西宮ボランティアネットワーク『ボランティアはいかに活動したかー震災60日もうひとつの阪神大震災記録』日本放送出版協会, 1995年, P. 176
- 32) 朝日新聞社編『前掲書』P. 418
- 33) 日本災害救援ボランティアネットワーク『NVNAD 設立趣意書』P. 4
- 34) 「阪神・淡路大震災被災地からの緊急・要求声明」チラシ, 1996.3.21

小田 実『被災の思想 難死の思想』朝日新聞社, 1996 年

35) 「大震災『声明』の会 報告 I」パンフ, 1996.5.21

36) 「市民立法で公的支援を!!」チラシ, 1996.7.17

小田 実他「被災者公的援助のための『市民立法』を提唱する」『世界』岩波書店, 1996 年 10 月号,
pp. 90-91

37) 阪神復興支援 NPO 編『真野のまちづくりと震災からの復興』自治体研究社, 1995 年

38) 野田正彰『わが街—東灘区森南町の人々』文芸春秋, 1996 年, P. 233

39) 神戸新聞, 1995 年 9 月 10 日

40) 岩崎信彦「都市解体と再生の社会学—阪神大震災から見てきたこと」『第 68 回日本社会学会大会報告
要旨』1995 年, P. 440

41) 倉沢 進・秋元律郎『町内会と地域集団』ミネルヴァ書房, 1990 年, P. 6

中川 剛『町内会—日本人の自治感覚』中公新書 591, 1980 年, P.121