

ボランティアを「市民力」へ

立木 茂雄 同志社大学文学部教授

大災害時には行政も被災者となる。にもかかわらず被災地では未曾有の課題が多種多様に出現する。阪神・淡路大震災では、150万人ものボランティアが公共的な機能を住民とともに担い、行政とのパートナーシップについて壮大な社会実験をした。その教訓をもとに、「市民が公共性を紡ぎ出す」活動について、市民・行政が留意すべき点を解説する。

ボランティアと行政組織：それぞれの特徴と得意とする課題

災害発生後、時間の経過に従って人や社会が取り組む課題は変化する。阪神・淡路大震災では発災から100時間（3～4日）までは「命を守る」、1000時間（約1カ月半）までは電気・ガス・水道・流通等の「社会フローの復旧」が課題となった。そしてこの時期に震災ボランティアが最も活躍した。

社会フローの復旧のため、行政はボランティアに従来の行政サー

ビスを補完する業務を求める。一方、ボランティアのなかには行政とは別の視点から付加的な社会サービスを状況に即応して組織化する取り組みに従事する団体も現れる。ボランティアと行政が協働するためには、まず両組織の違いを知ることが必要だ。行政機構は基本的にピラミッド型の組織である。仕事の進め方は感情に左右されず、職務限定的で、サービスは「等しくあまねく」提供することが求められる。資格や職能に基づいて組織に所属し、意思決定も組織志向である。一方、自然発生的に生まれるボランティア団体はネットワーク型の組織になることが多い。被災者への共感に根ざして一人が多くのことをこなし、「目の前の特定の個人」へのサポートを重視する。意思決定においては自己判断を重視する。組織の違いを知ることにより、それぞれの得意とする課題が明らかになる。

ピラミッド型の組織は定型（ル

ーチン）業務の処理に秀でている。分業制を敷くことで「専門知」が発揮できるからである。ネットワーク型の組織が秀でているのは、定型化や分業化ができず、対応の選択肢が多岐にわたるために前例の踏襲では対応できない業務の遂行である。「日常知」がボランティアの武器である。

ボランティア団体への中間支援

行政による定型業務もボランティアによる非定型業務も、被災者はそのどちらも必要とするが、行政とボランティア組織とは山荒らしのジレンマ関係にある。没交渉ではいられないが、あまり近づきすぎると行政の論理にボランティアが飲み込まれるか、深刻な排斥が生ずる。二者間で大きな力の差がある時、力の弱い側は「間に立つ（中間支援）者」を介することで対等な立場を確保できる。被災地でボランティアがその使命を果たすためには、第三者による中間支援が必要なのだ。中間支援の機能とは①仲介や斡旋を通じた資源調達機能、②確執が起りやすい当事者間での仲裁や調停機能、③ボランティアや行政を連携させてネットワークをつくることにより、ボランティアの公益性をかさ上げする機能、④局面の変化に応じてボランティア組織の立ち上げを支援する孵化（ふか）機能、⑤個々のボランティア組織の活動を客観的に裏付ける評価・調査・研究を行うシンクタンク機能である。

◆ピラミッド型組織とネットワーク型組織の特徴



注：(cf., Parsons, 1951; Litwak, 1985; Stacey, 1992; Romme, 1992)

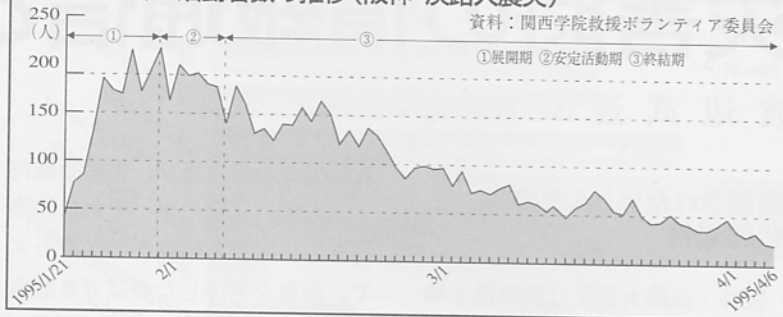
災害ボランティア活動の 三つの局面

災害時のボランティア活動は①展開、②安定活動、③終結という三つの局面（フェーズ）に分かれる。①は人員や資源を前線に配置する動員の時期である。人員は右肩上がりて動員される。②では、配置の終わった人員が安定して活動が維持される。③に入ると人員の動員は右肩下がりになる。

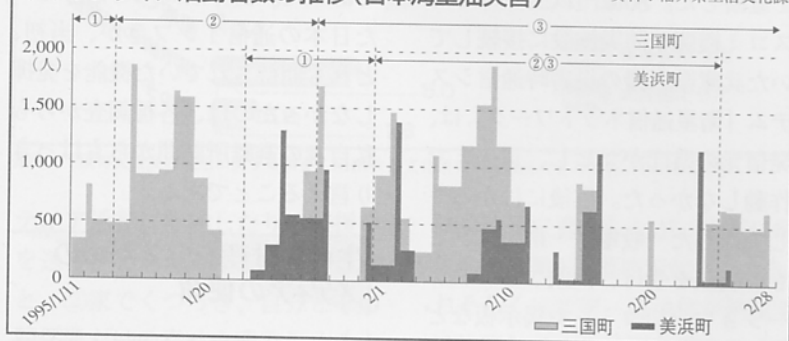
機を見るに敏であること。とりわけ災害ボランティアでは、活動を始める前に終わるタイミングを考えておくことが大切である。終結期には、疲労と活動停滞感からスタッフ間で感情的な確執が表面化するためである。素早い撤収により、無用な焦燥感やスタッフ・バーンアウト、被災地への居座り（現実への帰還拒否）シンドロームを予防できる。

上のグラフは、阪神・淡路大震災での関西学院救援ボランティア委員会のボランティア動員の推移と、MSD（移動標準偏差）法により活動局面の区分を示したものである。下のグラフは、1997年の日本海重油災害における福井県三国町と美浜町のボランティア動員数を示したものである。特筆すべきは三国町のグラフである。三国町では阪神・淡路大震災のボランティア・マネジメントに熟達したリーダー（神戸ベテランズ）が駆

◆ボランティア活動者数の推移（阪神・淡路大震災）



◆ボランティア活動者数の推移（日本海重油災害）



けつけ、マネジメントのノウハウを伝授した結果、関西学院や美浜町と比べて展開期が短縮され、安定期が長期間保たれた。そのことが如実にグラフに現れている。

神戸ベテランズの ノウハウ

神戸ベテランズのノウハウとは煎じ詰めれば以下の三つであった。①世の中を「公」と「私」に「共」を加えた三象限からとらえる。ボランティアは「共」の領域から公共性を担う正当な社会的活動である。②救援ボランティアに志願する者は被災地の資源に頼るのでは

なく、自立的・自己完結的に活動する。その前提で活動を組み立てよう。③先着・長期滞在ボランティアは後続ボランティアの受け入れ体制づくりを進める。人事・労務管理がボランティアを受け入れる組織の主要業務と心得る。

「(行政に)言われなくてもするが、言われてもしない」という故草地賢一（阪神大震災地元NGO救援連絡会議代表）の言葉はボランティアの主体性を見事に言い表している。でも、組織化されなければ意味がない。自律するとともに連帯する志が、ボランティアを被災地社会の市民力にするのだ。

取材ノートから 見出された隣人

「震災の日、穴があったら入りたかった」。そう神父は語った。キリスト像だけが奇跡的に焼け残ったことで有名になった、下町の教会。神父は震災前、地域にほとんど知り合いがいなかった。あの日、つぶれた隣の家の人を助けようとしたが、呼ぶべき名前を知らなかった。ところが、周りはみんな隣近所の名前を呼び合っていた。「○○ちゃん、生きてるか？」愕然とし

た。やがて、地域のまちづくりが始まった。声をかけられて、集会に出るようになった。友達が増えた。あだ名で呼ばれるようになった。教会の聖堂も町の人の手で再建された。正確には集会所だ。教会は日曜日に集会所を借りてミサを行う。

「建物がきれいになって、道路が広くなったとしても、住んでいる人のことを知らないまちは、豊かじゃない」

震災前、おしゃれな帽子をかぶっていた神父は、今は首にかけたタオルを片時も外さない。本当の復興が来るまでは。彼のこだわりだ。

（毎日放送記者 田中智佐子）