

災害ボランティアの主体形成

官民関係と制度化の狭間で

関西大学 社会安全学部
准教授 菅 磨志保



1. はじめに——既視感と違和感

2024年元日に能登半島地震が発生して間もなく「ボランティアは被災地に行くべきではない」というメッセージがネット上に発信されていった。さらに、ボランティアが「勝手に」現地入りしないよう、オンライン登録システムが整えられ、公的機関の統制の下、活動が行われていった。2011年の東日本大震災の後も、2020年以降のコロナ禍でも似たような光景を見てきた。確かに、安全な活動環境を提供しにくいことや、大勢の受入れが被災地の負担になることへの懸念はあるだろう。しかし、それだけではないはず。何かが違う…と思いつつ、29回目の震災周年祈念日を迎えた。阪神・淡路大震災では、誰が・何に・どう関わるのかを、市民が主体的に決めていたように思う。

阪神・淡路大震災後を一つの契機とするNPO法の制定とその改正をめぐる市民活動の主体形成や¹⁾、原発避難者支援に関する研究をされてこられた原田峻先生は、こうした現状をどう見ておられるだろうか。市民活動研究、社会運動研究から、災害分野のボランティア・市民活動がどう見えるのかお尋ねしてみたい。

以下ではまず、私がこの研究に取り組むきっかけとなった体験と問題意識をお伝えした上で、原田先生への「問い」につなげたいと思う。

2. 個人的な体験から

災害ボランティアとの出会いは29年前の阪神・淡路大震災だった。当時、私は横浜に住んでいて、「あの揺れ」は経験しなかったが、両親の実家が共に神戸市内にあり、地震が起こる直前の冬休みも神戸で過ごしていたので、他人ごとではなかった。

震災から1カ月後、被災した祖父母宅を手伝うた

め、しばらく神戸に滞在した。毎日すべきことは沢山あったが、外を歩いていると「ボランティアさん」と呼び止められ、頼みごとをされた。誰か困っている人がいたら、見知らぬ人同士でも声を掛け合い、助け合った。何のため・誰のためなど考える前に体が動いた。一緒に協力して問題を解決していく過程で不思議な連帯感も生まれた。

被災地では、行政職員でも企業の社員でも、本来業務を離れて、被災地・被災者のために何かをする人はみな「震災ボランティア」と呼ばれていた。別の言い方をすれば「震災ボランティア」になれば、誰でも違和感なく、目の前の問題に関わっていくことができた^①。「ボランティア」という言葉の意味が拡大し、「ボランティア」という言葉が新たな現実を生み出していることも感じた。この活動の実態と概念の広がり把握して記録に残しておかなければいけない——と思ってしまったことが、現在につながる、「ことの発端」だったように思う。

3. 「災害ボランティア」という社会的領域の形成——「市民活動」「防災・減災」の改革の中で

神戸から戻った私は、当時大学院で取組んでいた研究を一旦離れ、神戸で知り合った災害社会学者が集まる他大学の研究会に参加させてもらうことにした。そこで「震災ボランティア」の活動実績記録を収集し、その実態を把握しようという（今思えば）無謀なことに取り組み始めたのだが、同時に「震災ボランティア」の活躍が様々な議論を生み、それが阪神・淡路大震災という災害への対応を越えて、新たな現実を生み出しつつあることも気になっていた。

実際「震災ボランティア」のをめぐる議論は、当時

の日本社会、とくに「防災・減災」「市民活動」という社会的な領域に大きなインパクトを与え、それぞれの法制度の改革を促しながら、新たな実態を生み出してきたと思う。

まず、「震災ボランティア」の活動は、「市民活動」の領域において、ボランティア・市民活動団体を社会的主体として位置づけ、その活動基盤を強化していく運動を大きく加速させた。

こちらは、正に原田先生がご著書『ロビイングの政治社会学』²⁾で詳細に分析されているので割愛するが、震災ボランティアの活動スタイル——生活者の多様な視点から、支援の隙間に落ち込んでいる問題を発見し、他者とつながりながら協働で問題を解決していく——は、災害以外の社会問題にも有効であるとして注目され、市民活動の基盤整備を進める運動に大きな追い風を与えた。そして、震災から3年後の1998年、NPO法（特定非営利活動促進法）が制定、これと並行して、NPOの運営を支援する中間支援組織（NPOサポートセンター、市民活動支援センター等）が各地で創設されていった。「震災ボランティア」に対する評価を、市民活動の社会基盤整備へとつなげていく運動が「市民セクター」の形成に果たした役割は大きかったと言える。

もう1つの社会的領域「防災・減災」においても、市民の力を生かした体制改革が進められた。

震災は、従来の日本の災害対策・防災体制（ハード対策による被害抑止と行政による一元的な対応）の限界を露呈させ、その基本的な考え方に修正を迫った。平等原則の下、全体が把握できないと対応し難かった行政に対して、ボランティアは目の前の問題に柔軟に対応していった³⁾。こうした柔軟な対応の背景にある分散型の意思決定、効果的な現場対応を可能にする組織運営、「減災」という考え方は、防災行政に示唆を与えていたと考えられる。

また「震災ボランティア」の活躍は、ボランティアを新たな災害対応主体として計画に位置付けていく動きを促した。まず、震災で明らかになった防災課題

を踏まえて「防災基本計画」が改定され、これを受けて全国の自治体で地域防災計画の改定が進められていった。その中で「災害ボランティア」を受け入れる部署が明示されると共に、災害時に役立つ専門技能をもつ人を「専門ボランティア」として登録する制度が作られていった。その後、災害ボランティアの受け入れ体制は、社会福祉協議会（社協）が平時のボランティアセンター（VC）の機能を拡張させる形で、「災害VC」を開設し、資金・人材等、活動体制の基盤が強化され、社協の災害VCを地域防災計画に位置付ける自治体が増えていった。

こうして1995年の活動は、「防災・減災」「市民活動」という社会的領域の改革に影響を与え、両者の中に、「災害ボランティア」という存在を位置づけさせることを通じて、2つの領域の接点に新たな社会的領域を創り出してきたように思う。そして、震災からの復興過程や、その後の被災地・被災者支援の活動が、市民セクターの形成に影響を与え、市民セクターの形成がまた、災害支援の活動基盤強化につながっていたように思う。

4. 防災・減災における「災害ボランティア」

私自身は、どちらかというところ「防災・減災」という領域の中で、災害対応を担う新たな主体という側面から「災害ボランティア」をめぐる一連の経緯——阪神・淡路大震災から中越地震を経て東日本大震災とその後——を見てきたのだが⁴⁾、改めて、災害ボランティア活動の実践を見ていくと、

- ① 他の主体が対応していない問題を発見・発信し、対応の穴を埋めていく、
- ② 問題に関わる者同士をつなぎながら、対応の仕組みを創り出す、
- ③ 変化する社会情勢や災害被害に合わせて創った仕組みに変更を加えていく、

といった、災害事例を超えて共通する活動プロセスが見いだせるように思う。そして、この反省的な活動プロセスこそ、災害以外の分野の活動とも重なる市民活

動の特徴ではないかと思う。

ただ、近年、災害の激甚化・多発化を背景に、活動資源の確保や活動の効率化が重視され、ボランティアの主体性や多様性を尊重し、それを力にしていくという市民活動の特性が生かされ難くなっている現状もあるように思われる。冒頭で述べたような災害ボランティアに対する言説も、こうした現状に作用しているように思う。

そこでもう少し、東日本大震災以降の、「災害ボランティア」の領域で起こってきたことを振り返ってみたいと思う。

2013年6月、災害対策基本法が改正され、ボランティアに関して、以下のような内容が加わった。「(第五条の三) 国及び地方公共団体は、ボランティアによる防災活動が災害時において果たす役割の重要性に鑑み、その自主性を尊重しつつ、ボランティアとの連携に努めなければならない」

従来の「災害ボランティア」は、災害VCを介した一元的なシステムを想定し、そこで活動する個々人も、災害対応経験の薄い個人がイメージされてきた。しかし、東日本大震災の現場では、専門性と資源動員力を持つ民間企業や国際協力 NGO 等の統率された組織が活躍した。政府も、こうした民間組織と連携関係を構築していくために、従来の災害対応体制の変更を検討してきた⁶⁾。

他方、市民セクターでも、政府と対等な関係を構築し、災害時に必要な情報収集力と資金調達力を備え、セクター間の連携を促進する常設の災害中間支援組織の創設が検討され、2016年、NPO 法人として「全国災害ボランティア支援団体ネットワーク (以下、JVOAD)」が創設された。

さらに、内閣府と JVOAD の間で連携協定が締結され、各地の NPO サポートセンター等の中間支援組織を、官民連携を推進する新たな主体として位置付けていく動きも出てきた⁷⁾。

一方、東日本大震災を契機に、災害 NPO 等の組織による活動に対する資金助成が大幅に増え、説明責任が

果たせる民間団体に資金が集まるようになり、災害 NPO の専門化も進んだ。

こうした組織的な活動の基盤強化や他のセクターとの連携、資源配置の議論が進む中、2020年以降のコロナ禍では感染拡大抑止の観点から、ボランティアが被災地に入ることが規制されると同時に、デジタル化が進み、個人ボランティアは、インターネット上に開設されたサイトに登録し、マッチングされて初めて活動への参加が許されるといった受動的な立場に置かれるようになってきた印象もある。

こうした状況は、個性・多様性を尊重し、創意工夫によって問題解決の新たな回路を作っていくという、市民活動が本来持っている力を削いでいる側面もあるように思われる。

ここで、これまで述べて来た「災害ボランティア」の活動実践の特徴を、NPO・市民活動論の枠組みから見ていくと、

- ① 「サービス提供」の側面が注目され、実践上の課題としても、支援活動の最適化や活動基盤を強化することが重視されてきたこと、
- ② 「政策アドボカシー」に関しては、支援活動に必要な権限（災害対応への参加と位置づけ）と、資源の獲得をめぐる内閣府（防災行政）との交渉力が置かれ（支援者支援）、被災地・被災者のエンパワーは災害関連法制に詳しい実務家に委ねてきた、

と言えるかもしれない。

東日本大震災以降、災害 NPO・NGO が、政府との交渉の中で、災害対応における新たな役割を獲得してきたことは、意義あることだったと思う。一方で、市民活動の主体形成という点では、ボランティア・市民活動が本来持っている力を発揮できる環境整備、主体形成だったのかという点は、疑問に思うところもある。

5. おわりに——「問い」たいこと

29年前の阪神・淡路大震災後の活動は、制度改革のきっかけを提供し、市民社会の形成も促してきた。そして、その震災復興の過程では、「市民社会」の実現といった目標を掲げ、自らの活動実践を検証する議論の場が設けられ、そこで得られた知見を広く発信していたように思う。また、被災地での活動ではないが、災害に関わる支援活動として、東日本大震災後の広域避難者支援、コロナ禍の市民活動などにおいても、潜在化している問題を多様な視点で発掘し、独自調査に基づいて発見し、提供するサービスに生かしながら、さらに政策アドボカシーにもつないでいくことで「主体性」を獲得していく活動が展開されていたように思う。

市民セクターを構成する NPO・市民活動団体の重要な役割は、多様な人々の社会参加を促し、その多様性を生かした活動環境を確保していくことだと思う。それが市民社会を強くし、災害時、多様な市民を受入れ、被災者のニーズにつないでいく調整能力の向上につながるのではないか。そして、多くの参加は、多様な視点から問題を発見する力や、その問題を解決するための回路を作りだす力も生み出してきた。こうした活動の中に、現状を打開するヒントがないかとも思うのだが。

市民活動や社会運動について研究されてきた原田先生に、現状をどう考えたら良いのか、災害分野における市民活動の主体形成をどう見たらよいのか、以下の2点についてお尋ねしてみたい。

1つ目の問いは、災害分野における市民活動・NPOと、防災行政との関係構築(三者連携などの官民連携)について。上述の通り、とくに東日本大震災以降、官民が歩み寄り、連携関係が構築されたことで、災害ボランティアが関われる被災者支援の領域は広げられたと思う。ただ、官と適切な距離を取りながら、市民活動の主体性・独立性を確保した活動を維持していくことは簡単ではない。市民活動の主体形成や、政策アドボカシーという観点から、災害分野における官との

関係づくり・交渉の仕方をどう考えたら良いのか。問題点や限界だけでなく、可能性や展望はあるのだろうか。災害分野の活動が見落とししている大切なこと等があれば、ご教示いただきたい。

2つ目の問いは、活動の個別性・多様性の確保をいかに図っていくかという点について。災害 NPO の専門化が進み、活動基盤が整備されたことも大きな前進だと思うが、その一方で、支援活動の効率化・最適化を図り(活動内容・手続の標準化やデジタル化)、活動基盤強化を追求していくことが、個別性や多様性を生かした活動をし難くさせている側面もあるように思う。専門化と制度化は避けては通れないことだと思うが、その中でいかに個別性・多様性といった価値を尊重していくことができるのか、先生のご研究の中で、お考えがあればお伺いしてみたい。

補注

- (1) 支援活動は、支援する側の意思・主体性に基づいて行われるため、それが必ずしも被支援者が望んでいる支援ではなかったり、場合によっては害を及ぼすことも、阪神・淡路大震災では問題視された。ボランティア・市民活動における重要な論点ではあるが、本稿では扱えなかった。また別の機会に論じてみたい。

参考文献

- 1) 原田峻 (2022) 「NPO の歴史的 position」 出口剛司・武田俊輔編『社会の読解力<文化編>』新曜社。
- 2) 原田峻 (2020) 『ロビイングの政治社会学——NPO 法制定・改正をめぐる政策過程と社会運動』有斐閣。
- 3) 早瀬昇 (1996) 「災害ボランティア」『年報自治体学研究』Vol.9, 良書普及会。
- 4) 菅磨志保 (2015) 「災害ボランティア——助け合いの新たな仕組みの可能性と課題 (第3章)」 荻野昌弘・蘭信三編著『3.11 以前の社会学』生活書院, pp.90-121。
- 5) 菅磨志保 (2018) 「JCN は何を目指したのか」 JCN 編『東日本大震災支援全国ネットワーク (JCN) 検証報告書 (2011-2015)』 pp.43-46。
- 6) 内閣府 (2015) 「大規模災害時におけるボランティアの広連携に関する意見交換 提言」
<https://www.bousai.go.jp/kyoiku/bousai-vol/product/proposal.pdf>
- 7) 内閣府 (2018) 「防災における行政の NPO・ボランティア等との連携・協働ガイドブック——三者連携を目指して」
https://www.bousai.go.jp/kaigirep/kentokai/bousai_volunteer_kankyoseibi/pdf/h3004guidebook.pdf