

NPO 研究から捉え直す災害ボランティア

官民関係と制度化をめぐる問題提起に答えて

立教大学 コミュニティ福祉学部

准教授 原田 峻



1. はじめに——個人的な経験から

筆者にとって菅磨志保先生は、一回り上で災害ボランティア研究を切り開いた先輩社会学者であり、ご共著『震災ボランティアの社会学』¹⁾などから多くを学ばせていただいた。東日本大震災後には、広域避難の研究会でご一緒する機会も得た。今回の「ボランティア元年を振り返る」の特集企画にお声がけいただき、菅先生と往復書簡のペアを組ませていただいたことを光栄に思う。菅先生からの問題提起に入る前に、筆者も少しだけ個人的な経験を書かせていただきたい。

阪神・淡路大震災が起きた時、筆者は首都圏に住む小学4年生だった。画面越しの神戸の映像と、2か月後に起きた地下鉄サリン事件のニュースを見て、日本社会に何か大きな変化が起きているのではないかと、子供心に感じたことを覚えている。こうした1995年の原体験は、筆者が社会学に関心を持つことになった理由の1つだったように思う。学部後期課程・大学院修士課程では、『自立支援の実践知』²⁾を刊行された似田貝香門先生の授業や勉強会で、神戸のボランティア活動について教えていただいた。大学院博士課程から特定非営利活動促進法（NPO法）の研究に着手すると、関係者の方々から、阪神・淡路大震災を経てNPO法制定に至る市民団体の動きを度々聞かせていただいた。この作業と同じタイミングで東日本大震災が発生し、筆者自身もさいたまスーパーアリーナの避難所ボランティアをきっかけに埼玉県内の避難者支援に関わったり、福島・宮城の被災地を訪問したりしたことで、災害ボランティアについて見聞きしたことが一気にリアリティを帯びた。直接経験をしていない筆者にとっても、「ボランティア元年」は、何度も立ち返ることになる1つの原点となった。

そのため菅先生が冒頭で、「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」と書かれていることの意味を、筆者も理解しているつもりである。ただし東日本大震災前後にNPO・ボランティアの研究・実践に参入した筆者にとって、能登半島地震後の状況に菅先生ほど強い違和感を持たなかった気もする。この捉え方の違いについては末尾で改めて言及したい。

2. 災害ボランティアを取り巻く社会的要因

さて、菅先生からは今回、阪神・淡路大震災以降の「災害ボランティア」という社会的領域の形成と、中越地震や東日本大震災を経たその後の変化について、明快にまとめていただいた。「防災・減災」の研究者という限定付きで議論されているが、NPOや社会運動を専門する筆者にも馴染みのある議論であった。

菅先生は災害ボランティアの活動実践として、「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」という3点が挙げている。これについては、例えば藤井が、NPOのサービス供給を越えた社会的機能として、ボランティアなコミュニティ形成、ニーズに根差したイノベーション、社会問題の現場からのアドボカシー、という3点を挙げていることと一致しており³⁾、災害ボランティアに限定されないボランティア・NPOの重要な機能と言えるだろう。

また菅先生は東日本大震災以降の変化として、「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）との交渉力点が置かれ（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」という2点を指摘している。これも「NPOと政治」という問題系と重なるものであり、例えば岡本によれば、日本のNPO法人の多くが「公共性」を主張すると同時に「非政治的」存在として自らを位置づけたことで、「(ソーシャル・アクションに対比される意味での) ソーシャル・サービスに偏重したNPOの在り方」が再生産されてきた⁴⁾。仁平も、ボランティア活動をめぐる認識が「ボランティア・NPOと、政治・運動との間の隔絶を広げる方向で編成されてきた」ことを指摘している⁵⁾。

このように、災害ボランティアの意義と課題は、他領域のNPOや市民活動の意義と課題に重なるものである。筆者にとって興味深いのは、菅先生が災害ボランティアの意義と課題を、阪神・淡路大震災や東日本大震災という大災害を起点として議論を展開していることである。これに対して、上述の藤井はNPOの機能を議論する際に、1980年代以降の市民活動を素地として米国からNPO概念が輸入されたこと、NPOが「理念的な目標概念である市民社会・市民的公共性を実現していくための重要な担い手として、従来、期待されてきた」ことに言及している³⁾。あるいは「NPOと政治」の問題系の中で、岡本はNPO法人の多くが「官と密着した集票組織化への嫌悪」と『『反対運動』』としての大衆運動や市民運動と区別して、自らを建設的な存在として差別化しようとする志向性」を持っていたこと⁴⁾、仁平はネオリベリズム的統治性の進行によって、国家も市場も市民社会も「自己責任の下で合理的に行為できる強いアクター」であることが強いられるようになったことを指摘する⁵⁾。

つまり、災害ボランティアは日本の市民活動を取り巻く内在的・外在的な要因と密接な関係にあり、災害という出来事によって、その意義と課題を鮮明に浮か

び上がらせるのではないか。阪神・淡路大震災ではNPO・ボランティアの持つ社会的機能が先駆的に現れた一方で、東日本大震災後には2000年代に進行したNPOの様々な課題に時間差で直面したのではないかと感じるのである。以上を踏まえつつ、菅先生から提起していただいた2つの問いに移っていきいたい。

3. 「官との適切な距離」について

菅先生からは第一に、「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」という問いをいただいた。前提として確認したいのが、官と民の関係および民と民の関係をめぐって、分野を超えて直面するジレンマである。

一方では、「ガバメントからガバナンスへ」の流れの中で、政府、企業、NPOなどによる水平的なネットワークが出現しているが、公的／私的セクターの間の領域や責任の所在の曖昧化や、多様な主体によるガバナンスの結果として所与の支配構造の補完、といった課題が指摘されてきた⁶⁾。筆者らによる埼玉県の広域避難者支援の研究で明らかにしてきたのも、順応的なローカルガバナンスの構築過程と、そこで浮かび上がった責任の曖昧化、調整者の不在、過去の経験・組織文化の経路依存といった課題であった⁷⁾。

他方で、NPOが政策形成への影響力を高めることで、アドボカシー団体が著しく寡頭的になり、専門化した利害を追求するという問題も海外で指摘されている⁸⁾。筆者によるNPO法の研究でも、「市民活動を支える制度をつくる会（シーズ）」などの運動団体が局面に応じたロビイングを行って要望を反映させていった反面で、東京のシーズなどに権限や資源の多くが集中していたことが明らかになった。ただしこれはシーズが意図したものではなく、NPOセクター内部でどのように代表を選出し、どのように合意形成を進めるのかというコンセンサスが取れないまま、結果として寡頭制と過重負担が進行したと解釈できる⁹⁾。

このように、災害分野に限らず官と民、民と民で複雑なパワーバランスが形成されており、これらを解き明かすことが、菅先生からの問題提起に答える第一歩だと考えている。その上で「可能性や展望」について、筆者が実施してきた NPO 法、避難者支援、コロナ禍の研究からヒントとなりそうなものを挙げてみたい。

まず、NPO 法のロビイングは上述の通り中央のシーズが先導したが、議論の過程を逐一公開し、分野・地域を超えた多くの市民・NPO も参加した。NPO 法の制定・改正過程を通して、各々が抱く法人・税制度への要求や「公益」「非営利」をめぐる理念の相互理解が進展したのである⁹⁾。「官との適切な距離」を議論するために、こうした情報公開と市民参加が必要になるのではないかと。ちなみに菅先生は第二の問いで「デジタル化」の弊害を挙げているが、NPO 法の制定過程では行政の監視への対抗という理念で情報公開が盛り込まれて、改正過程で利用しやすいデータベースの整備が進められた¹⁰⁾。デジタル化にも功罪あり、市民がいかに活用するかが重要だと考える。

次に広域避難者支援の研究で、筆者は埼玉県と愛知県の実例を比較分析したことがある。愛知県では、東日本大震災以前からの災害対応や協働のルール作りを背景に、官設民営のセンター設置、被災者名簿の活用、市町村との継続的な連携などが展開した。これに対して埼玉県では、震災以前からの災害・協働経験に乏しく、最大で7千人以上の避難者を抱え、県庁が緊急避難所の運営に追われるなか、ボトムアップで避難者支援が立ち上がって、時に県庁と緊張関係を持ちつつ結果的に愛知県と類似した支援メニューを提供した¹¹⁾。災害対応を問わず官との距離も地域ごとに多様であり、ローカルガバナンスの初期条件とその後展開を地域間で比較することで、「官との適切な距離」の可能性を探るのではないだろうか。

さらに筆者は、コロナ禍における市民団体のアドボカシー活動を調査した際に、積極的に国・県・市に要望活動を実施した埼玉県内の福祉系 NPO 法人を事例に取り上げた。同団体の聞き取りから、要望書の背後

にはコロナ禍以前からの不当な扱いへの憤りがあったことや、国よりも県、県よりも市のほうが政策達成を得やすかったことを明らかにした¹²⁾。「官との適切な距離」は国／都道府県／市区町村の位相によって異なるものであり、団体にとって「官」が各局面でどのような存在として立ち現れているかを分析することで、見えてくるものもあるのではないだろうか。

4. 「活動の個別性・多様性の確保」について

菅先生からは第二に、「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」という問いをいただいた。筆者であれば因果関係を逆転させて、「個別性・多様性といった価値を尊重するためには、いかに専門化と制度化を進めればよいのか」という問いに言い換えたいと思う。この点も NPO 法と避難者支援の研究から示唆を考えてみたい。

まず NPO 法では、「個別性・多様性の尊重」と「専門化と制度化」はそもそも不可分であった。なぜなら、NPO 法の立法運動の中心を担ったシーズは 1994 年の設立時点で「互いに思いやり、助け合う社会、そして一人ひとりの意志と生き方を大切にす社会、市民が公共政策の決定に参加しやすい社会、そして国境を越えて、市民同士が協力できる社会」の創造を掲げており、その手段として「法制度や税制度などの社会環境を改善し、将来にむけての市民団体の発展と成長を促進」という目標を設定していたからである。その後の政治過程と運動のせめぎ合いを経て、NPO 法の条文では、「市民」による自由な活動であること、非営利であっても無償ではないこと、行政主導の「公益」の増進ではないこと、情報公開のかわりに行政の監督を最小限に抑えること、政治上の政策の推進等を認めること、などが保障された⁹⁾。これらはいずれも、

結社によって「個別性・多様性の尊重」を実現しようとする、「専門化と制度化」の模索だったと言える。

次に避難者支援においては、近年、「被災者一人ひとりに必要な支援を行うため、被災者に寄り添い、その個別の被災状況・生活状況などを把握し、それに合わせてさまざまな支援策を組み合わせた計画を立てて、連携して支援する仕組み」である「災害ケースマネジメント」が注目を集めている¹³⁾。筆者は各県の広域避難者支援の実践家との対話から、災害ケースマネジメントの意義を実感しているが、そのためには平時からの官民連携と災害時の初動対応が重要となる。これもまた、「個別性・多様性の尊重」を保障するための「専門化と制度化」の試みと言えるだろう。

菅先生の指摘の通り、2000年代以降に様々な分野で過度な「専門化と制度化」が進展し、1990年代に描かれた理想とかけ離れた側面もある。ただ、「個別性・多様性の尊重」と「専門化と制度化」はトレードオフではない。直面する法律・制度や日々の実践の中で、「個別性・多様性の尊重」のために「専門化と制度化」をいかに設計するのかを問い直し、制度の改正に働きかけていくことが重要なのではないだろうか。

5. おわりに——世代間の対話と継承に向けて

今回の往復書簡では菅先生と十分に議論し尽しておらず、補注の「支援活動の害」にも言及できなかった。続きはぜひ次の機会に譲るとして、最後に別の観点も考えてみたい。冒頭で筆者は、菅先生と筆者の世代に言及した。「ボランティア元年」をどの世代で経験したかが、実践家にも研究者にも少なからぬ影響を与えている気がするからである。例えば米国ではパットナムが、「20世紀後半の3分の1を通じた米国における市民参加の低下はその多くが、著しく市民的な世代が、コミュニティ生活への組み込まれ方の少ない数世代（その子や孫）に置き換わったことに起因する」と指摘している¹⁴⁾。この点を念頭に置くと、日本では1990年代に「著しく市民的な世代」が登場し、災害ボランティア・NPOを牽引したと言えるのではな

いか。それから30年が経過し、社会情勢の変化とともに当時のリーダー世代が引退を迎えており、「ボランティア元年」の熱気を再現するのは難しいのかもしれない。他方で、東日本大震災や能登半島地震でも様々な団体によって長期的な支援が展開されており、今では「ボランティア元年」を知らない次の世代も登場している。日本の災害ボランティアやNPOは今後どのように展開していくのか。世代間の対話と継承に向けて、菅先生と引き続き議論できれば幸いである。

参考文献

- 1) 山下祐介・菅磨志保 (2002) 『震災ボランティアの社会学——〈ボランティア=NPO〉社会の可能性』ミネルヴァ書房。
- 2) 似田貝香門編 (2008) 『自立支援の実践知——阪神・淡路大震災と共同・市民社会』東信堂。
- 3) 藤井敦史 (2010) 「NPO とは何か」原田晃樹・藤井敦史・松井真理子『NPO 再構築への道——パートナーシップを支える仕組み』勁草書房, pp.1-25。
- 4) 岡本仁宏 (2011) 「NPO の政治活動の活性化に向けて」『ボランティアリズム研究』Vol.1, pp.3-12。
- 5) 仁平典宏 (2011) 「ボランティアと政治をつなぎ直すために——ネオリベリズム以降の市民社会と敵対性の位置」『ボランティアリズム研究』Vol.1, pp. 13-24。
- 6) 吉原直樹 (2002) 『都市とモダンシティの理論』東京大学出版会。
- 7) 西城戸誠・原田峻 (2019) 『避難と支援——埼玉県における広域避難者支援のローカルガバナンス』新泉社。
- 8) Theda Skocpol (2003) *Diminished Democracy: From Membership to Management in American Civic Life*, University of Oklahoma Press. (=河田潤一訳 (2007) 『失われた民主主義——メンバーシップからマネジメントへ』慶應義塾大学出版会。)
- 9) 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。
- 10) 原田峻 (2022) 「NPO の歴史的な位置——NPO 法制定・改正過程における主体性の変遷に着目して」出口剛司・武田俊輔編『社会の読解力<文化編>——生成する文化からの反照』新曜社, pp. 89-110。
- 11) 原田峻 (2022) 「広域避難者支援の成果と課題——埼玉県と愛知県の比較から」『地域社会学会年報』Vol.34, pp. 87-101。
- 12) 原田峻 (2023) 「コロナ禍における市民活動のアドボカシー——要望書の比較分析を中心に」『東海社会学会年報』Vol.15, pp. 5-18。
- 13) 津久井進 (2020) 『災害ケースマネジメント◎ガイドブック』合同出版。
- 14) Robert Putnam (2000) *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster. (柴内康文訳 (2006) 『孤独なボウリング——米国コミュニティの崩壊と再生』柏書房。)