

Title	阪神淡路大震災におけるボランティア活動の展開とその課題： 活動と事業のはざまで揺れる被災地ボランティア
Sub Title	The development process and problems of volunteer activity in the damaged areas of the Great Hanshin-Awaji Earthquake : volunteer groups experience a gap between their original and present scope of activities
Author	西山, 志保(Nishiyama, Shiho)
Publisher	慶應義塾大学大学院社会学研究科
Publication year	1999
Jtitle	慶應義塾大学大学院社会学研究科紀要：社会学心理学教育学 (Studies in sociology, psychology and education). No.50 (1999.) ,p.11- 18
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	論文
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN0006957X-00000050-0011

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

阪神淡路大震災におけるボランティア活動の展開とその課題

—活動と事業のはざまで揺れる被災地ボランティア—

The Development Process and Problems of Volunteer Activity in the Damaged Areas of the Great Hanshin-Awaji Earthquake

—Volunteer groups experience a gap between their original and present scope of activities—

西 山 志 保*

Shiho Nishiyama

Many volunteer activities emerged after the Great Hanshin-Awaji Earthquake in 1995. At present, volunteer groups at that time have changed their organizational structure into NPO and NGO style to expand their scope of activities. This transformation, however, has resulted in a decline of flexibility in volunteer activities. The purpose of this paper is to examine how these volunteer groups have developed their activities and how they are different from institutionalized NPOs through a case study of Hisaichi NGO Co-work Center in Kobe. The conclusions are as follows, 1) Volunteer groups extended their activities to provide support for earthquake victims who were excluded from welfare benefits, that is, volunteer groups gave earthquake victims the opportunity to keep close contact with their communities. 2) There are two reasons why volunteer-based activity is successful. First, volunteer leaders recognized the importance of giving job opportunities to earthquake victims, and, second, leaders undertook risks and responsibilities in the management process of the group activities. 3) By expanding the scope of their activities, volunteer groups have maintained public awareness that important social problems still remain unsolved in Kobe. 4) Activities managed by volunteer groups are temporarily organized and not institutionalized, so they more readily reflect the real needs of earthquake victims.

[目次]

1. はじめに
2. 被災地 NGO 協働センターの活動変遷
 - 2-1 仮設支援連絡会の設立と孤独死の発生
 - 2-2 ボランティアの苦悩と「孤独な生」の問題
3. 生きがいづくりへの展開
 - 3-1 ボランティア・リーダーの「気づき」と決断
 - 3-2 「まけないぞう」事業の展開
4. おわりに

1. はじめに

1995年に起きた阪神淡路大震災は、約6,300人という多くの犠牲者をだした戦後最大の大災害であった。このような大惨事の中で希望を与えてくれたのは、全国から被災地に150万人を越えるボランティアが集まり、「ボランティア元年」と呼ばれるほどの大きな活動を生み出したことである。被災者が、ボランティアの熱心な救援活動により助け出される映像は、それまでのボランティア活動のイメージを広げ、ボランティアを身近なものにしてくれた。震災後、5年近くたった現在では、救援ボランティアの活動をみかけることは少なくなった。しかし地元を中心としたボランティア団体は、多くの困難を乗り越え、有償性や事業化を取り入れたNPO(非営

* 慶應義塾大学大学院社会学研究科社会学専攻博士課程
(地域社会学・都市社会学)

利組織)やNGOへ展開させながら、被災者への支援を継続させている。このように自然発生的に集まったボランティアが組織化され、専門性を取り入れていく過程は、ボランティアが復興に伴い役割変化を遂げる過程として捉えることができよう。

そもそもボランティアとは、自由意思を意味するラテン語の *voluntas* を語源として持ち、「自ら進んで奉仕活動する人」の意味で使用されることが多い(小谷 1999: 24-27)。一般的には自発性や無償性という側面が強調されるが、近年ではボランティアの有償性や、社会や他者への働きかけに注目する定義もみられる(金子 1992, 田中 1994)。さらにボランティアはその活動内容によって、個人の自発性とその行動に属する個人的な分野に重きを置く「個人系」ボランティアと、社会との関わりを中心にする「社会系」ボランティアに分類できるという(田中 1998: 97-106)。「個人系」ボランティアとは、他者を助けたいという個人的な想いから始まり、個人が自発的に無償で行うボランティア活動のことである。これまで日本におけるボランティアは、この「個人系」を中心としたものが多く、①自発性(自主性)②社会性(公益性)③無償性(無給性)という3つの特徴で理解されてきた。しかしボランティア活動が盛んになり、課題が社会的になると、有給の専従スタッフを置いたり、事業化することによって、社会問題の解決主体やサービスの供給主体となるような組織へと変化することが必要となる。つまりボランティア団体から、より専門性の高い継続的なNPOやNGOなどの「社会系」ボランティアへの転換が必要となるのである。98年にNPO法案が成立したのも、阪神大震災後、継続的に社会的課題に取り組むような「社会系」ボランティアの需要が高まったためであった。

しかし同時に、事業化を伴うNPOへ展開することは、財政的に政府の補助金に頼ったり、また組織の硬直化を促し、ボランティア活動がもつ柔軟性・革新性を減退させる危険性が高まることでもある。とりわけ日本の場合、NPO法人化に登録するためには、行政の認可が必要で、結局は行政の加護のもとに運営され、制度の枠内での活動を強いられることになる(山内 1999: 54)。実際に、現状の法システムのもとでは、法人化されたNPOと多数の市民団体の間に大きな壁を作っているといわれる(Salamon 1997=1999: vii)。

本稿で取り上げる被災地NGO協働センター¹は、震災を契機に設立され、国内外を問わず災害の救援活動を行っているNGOである。組織のメンバーは、主に地元

の人で構成され、常に少数者の側に立って活動することを目標にして、生活再生が困難な被災者を支え、彼らの声を代弁する活動を今日まで継続している。97年7月からは、被災者の生きがいづくり・仕事づくりに取り組み、被災者が製作したまけないぞうタオルを全国に販売するという事業化を開始した。この事業に特徴的なのは、NPO法人化を申請せず、あくまでNGOとしてのボランティア活動にこだわっている点である。

本稿の目的は、この被災地NGO協働センターが事業化するまでの活動過程から、①ボランティアがどのような経過を経て事業化へ向かったのかを明らかにすること、②ボランティア団体の事業化を通して、草の根的な市民活動とNPO法人化との距離がどこから生み出されているのかを検討することである。

2. 被災地NGO協働センターの活動変遷

震災後、復興に至る段階を分類すると、レスキュー中心の「緊急・救援段階(1-3月)」、被災者の生活を支援する「復旧・復興段階(4-8月)」、日常生活の再建を目指す「社会再生段階(9月以降)」と分けることができる²。このような復興過程の中で、被災者を継続的に支援するためには、ボランティアが状況に応じて役割変化するという「ボランティア自身の主体変容」(似田貝 1996: 58)が必要になった。しかし日本ではボランティアが、無償性・自発性・自己犠牲などの特徴で理解されてきたために、新たな課題が提起されるたびに、活動は危機に直面した。ボランティアがこのような危機を乗り越えるためには、従来のボランティア「入り口」論³を再構築し、状況に応じて自己変容する必要がでてきたのである。ここでは被災地ボランティアが、復興過程で孤独死問題に直面しながら役割を変化させ、事業化を選択するに至った過程を明らかにする。

2-1. 仮設支援連絡会の設立と孤独死の発生(1995年1月~96年6月)

震災直後のレスキュー段階には、全国から多くの自然発生的ボランティアがかけつけ、被災者の救援、救出、炊き出しなどを行った。この段階におけるボランティアの役割は、被災者が元気を取り戻すように積極的に関わりを持ち、彼らが「絶望の中から〈希望〉を見いだす勇氣」を与えることであった(似田貝 1996: 57)。このようなボランティア活動をとりまとめ、団体間の調整を目的として1月19日に結成されたのが地元NGO救援連絡会議であった。この連絡会議の主な仕事は、救援活動の現状把握、ボランティア志願者への対応、情報収集など

であり、2月にはテーマごとに6つの分科会が組織されている。

しかし復旧・復興段階になり、避難所から仮設住宅への移動が始まると、緊急活動を終了させ、解散したり、力不足で活動中止に追い込まれる分科会がでてきた。活動内容がレスキュー活動から被災者の生活支援へと変化するにつれ、組織の再編が必要となったのである。さらにこの頃から仮設住宅では、生活再生から取り残される不安、仮設住宅という新しい環境への不適應など、震災後の2次的ストレス⁴や復興格差から仮設住宅で被災者の自殺や孤独死の問題が発生した。孤独死とはマスコミの造語で、「一人暮らしの被災者が仮設住宅内で誰にも看取られずに死亡すること」という意味で使用されてきた。しかしこれは、現状を適切に定義したものではなく、ボランティアの中からも、孤独死の問題をより社会的に捉える必要性が指摘されるようになる。孤独死は圧倒的に高齢者が多く、とりわけ老人福祉法の対象にならない40-65歳までの働き盛りの男性が中心となっていた。しかも、彼らの多くは慢性的疾患をわずらう無職もしくは低所得の者であった。孤独死は、このような人々が医療機関もなく職場からも遠い不便な仮設住宅で暮らすようになった結果、社会から「構造的に生み出された」ものであった(生活問題研究会 1997: 83)。つまり孤独死とは「低所得で、慢性的疾患に罹病していて、完全に社会的に孤立した人間が、劣悪な住居もしくは周辺領域で、病気および、自死に至る時」(額田 1999: 137)の死として理解すべきものである。

孤独死がマスコミによって盛んに取り上げられると、ボランティアが自治会と協力して、仮設住民の安否を確認する必要性が緊急に高まった。5月に7つ日の分科会として仮設支援連絡会(以下、連絡会と略す)が設立されたのも、仮設住宅での孤独死問題を受けてのことであった。そしてこの孤独死が、現在に至るまで連絡会の活動を継続させる原動力となっているといえよう。さらに仮設住宅には高齢化に伴う老人介護、生活ケア、自立支援など多くの問題が発生し、連絡会は設立当初から課題を抱えることになった。とりわけ生活再建が困難な高齢者、障害者、外国人などの震災弱者と呼ばれる人々は、緊急支援より、継続的な支援を必要としていた。そのため多くの自然発生的ボランティアは、ニーズに対応できないとして撤退し、現場で活動するボランティアのほとんどが地元住民となった。まさに「ボランティアも被災者」(「じゃり道」第16号 96/4/19)という状態になったのである。

また被災地が社会再生へと向かうのに従い、ボランティアの課題も被災者が日常生活を取り戻すための自立支援になった。連絡会も、被災者の自立支援のために「かせつ小屋」という勉強会を開き、自分達にどのような支援ができるのか議論を進めた。これまでのように被災者を救援対象として、ボランティアがすべてのことを引き受けてしまっただけでは、自立支援に限界があるのは明らかであった。むしろ被災者の自立を、被災者が独りで身近自立や経済的に自立することではなく、公的な保障やボランティアの支援を得ながら自分の生活様式を決定することと捉える必要がでてきた⁵。これは、ボランティアがあくまで側面的に位置し、サービスの選択や決定権を常に被災者に与えるということであった(「じゃり道」第7号 95/11/24)。

しかし行政の中からは、ボランティアの支援が、被災者の自立を妨げているという声も聞かれ、ボランティアは苦しい立場に置かれていった。実際に、震災から1年ほどたった頃から、活動を続けることが困難になり、ボランティアの必要性が問い直されることになる。

私たちはここ数ヶ月、活動において壁に突き当たっていると感じる場面が多くなります。教本のないボランティア活動は、まさに試行錯誤の繰り返しです(「じゃり道」第7号 95/11/24)

ここで連絡会は、これまでのボランティア活動を反省し、その役割を見直すことが必要だと考えた。まず連絡会が問題としたのは、「自分の限界を越えて仕事をしてしまう『燃え尽き症候群』的ボランティア」(阪神・淡路大震災地元 NGO 連絡会議 1996: 6)や、「自分の形にこだわり、我が道をいく」「ニーズを自分の観点からしか探せない」ようなボランティア(市民と NGO の「防災」国際フォーラム実行委員会 1995: 37)であった。前者のボランティアは、他人のためだけに行動する「自己犠牲的なボランティア」であり、後者は「ボランティアは特別なこと」という意識をもつ「自己満足的なボランティア」である。ボランティアが、自分の能力を越えて被災者を助けてしまっただけでは、自分の健康を壊してしまう。また自分のスタイルを他者に押しつけ、自己を絶対視する支援では、相手のニーズに対応できないことは明らかであった(草地 1995: 174)。つまり自己犠牲的あるいは自己満足的なボランティアでは、被災者を継続的に支援することが難しくなったのである。

ボランティアに求められたのは、被災者のニーズに耳

を傾け、彼らとの関係性の中で支援できる範囲を自己決定することであった。これはボランティアが被災者だけではなく、自己に対しても配慮することであり、ボランティアが被災者との関係の中で自立していくことを意味した（「じゃり道」第8号95/12/7）。つまり被災者の自立支援のためには、まずボランティア自身の自立が必要となったのである。連絡会は、研修会・学習会を行い、意識の向上とともにリーダーの育成をしたり、行政への提言のために専門的な意見をまとめる部会を作ったり、被災地外のネットワークづくりなどを通して、ボランティアの自立を目指していった（「じゃり道」第13号96/3/7）。またこれに伴って、会則を作ったり、会員制を取り入れたりして、対外的にも組織化の再編が進められた。この時、名称も阪神・淡路大震災「仮設」支援NGO（以下、「仮設」NGOと略す）と変名された。

2-2. ボランティアの苦悩と「孤独な生」の問題 （1996年7月～96年11月）

震災から1年半ほど過ぎると、ほとんどの社会システムが再建され、仮設住宅で営まれていた非常時の生活も、次第に日常へと変化し始めた（「じゃり道」第20号96/6/20）。仮設住宅では、近隣関係のつきあいを広げ、生活の基盤を築き上げる人々がいる一方で、日常生活へ移行できずに、家の中に閉じこもる人が多く残された。さらにこの時期に、仮設住宅から公営住宅への移動が始まると、復興格差はますます広がっていった。しかし行政の対応は、被災者のケアを最優先させたものでは決まらなかった。96年7月には、仮設住宅の解消を目的として、家賃低減の総合プログラムが決定されたが、そこに明記されていたのは、今後5年間は家賃を補助すること、仮設居住者を優先すること、さらにこのような個人補償によって、98年までには仮設住宅が解消されるということであった。このプログラムは、仮設に入っていない県外避難者が非常に不利になったり、たった5年で被災者の自立を促していたり、また高齢者にはわかりにくい手続きである点など、実際には多くの問題を含んでいた（「じゃり道」第21号96/7/4）。そして何よりも、これまで築き上げたコミュニティを壊し、再び新しいコミュニティを作り上げるという重い負担を被災者に課すものであった。

さらに公営住宅への移動に伴い、将来に対する不安感から、体調を崩す人が増え始め、孤独死や自殺も減どころか、増加の一途をたどった。9月に行われたGHQ（精神健康調査）によると、ストレスを感じる被災者が67%、ボランティアが52%と、被災者とボランティア

ともにストレスの限界に達していたことがわかる。とりわけ生き延びてもいらずに死んでいってしまう孤独死を抑止できないボランティアの苦悩はかなり深刻であった。

これまでボランティアは、被災者と「関わり」をもつことで、孤独死問題を解決しようと尽力してきた。「仮設」NGOの一参加団体である阪神高齢者・障害者支援ネットワーク代表の黒田氏は、被災者との接し方に対して次のように述べている。

大切なのは相手を人間としてどれだけ認めているか、相手にどれだけ寄り添うことができるかということです。人間対人間の関わりとして、それまでの生き方を尊重しなくてはなりません（98/7 黒田氏インタビュー）

看護婦であった黒田氏は、自分の経験を振り返り、相手と人間対人間の「関わり」をもつためには「立ち止まる姿勢、気配り、目配り」が重要だと考えた。ここでいう「関わり」とは、相手を認め、相手に寄り添うことであり、相手の言うことをそのまま受け入れることではなかった。むしろ自分が相手の呼びかけに耳を傾け、それに対して行動をとるような関係を意味している。例えば、仮設住宅に住んでいる老人に、「薬を飲んでますか」と呼びかけた時に、飲んでいないことがわかるとする。「関わり」をもつとは、被災者に呼びかけるだけではなく、どうすればよいかを一緒に考える作業まで含むという（黒田氏）。黒田氏は、ボランティアとの「関わり」を通して、被災者が自分の生活を見直すことを期待したのである。つまりここでいう「関わり」とは、ボランティアと応答関係を形成することで、被災者が自分の存在意味を再認識することだと理解できよう。現実問題として孤独死の解決に対しては決定打がなかったため、多くのボランティアは、個別訪問や安全確認を通して、このように被災者と「関わり」をもつしか方法はなかった。

このような状況の中で、孤独死を「孤独な生」から捉えることが提起された（全体会議事録96/10/9）。「孤独な生」とは、「一人で生きている人間」（黒田氏）のことであり、人との関わりがないのではなく、社会保障の制度から除外され、社会とのつながりが断ち切られた結果、「社会的に孤立状態になる」ことであった（生活問題研究会1997:82）。これまでボランティアは被災者と積極的に関わることで、彼らが孤独になることを阻止するように努めてきた。しかし被災者の「心の中までマンツーマンで入れない」（村井氏）という現実を考えると、

もはやこのような方法で問題を解決するのが困難なのは明らかだった。むしろ被災者自身がボランティアの支援を得ながら社会との関わりを持ち、生きがいを見つけるような「社会的自立」を実現していくことが重要となった。これに対してボランティアができることは、被災者の意見を拾い上げ、問題を生み出している原因を社会に示していくことであった。つまり法制度の対象外にいる人々の声を拾い上げ、それを社会に提示していく「声なき声の代弁者」（全体議事録 97/3/12）となることだった。そしてこのようなボランティア活動の方向転換は、「仮設」NGOのリーダーの「気づき」と決断によって事業化へと向かうことになった。

3. 生きがいづくりへの展開

3-1. ボランティア・リーダーの「気づき」と決断 (1996年12月～97年3月)

96年の終わり頃から、「仮設」NGOのリーダーの村井氏は、孤独死の発生をきっかけとして、被災者が社会との関わりをもつためにはどうすればよいか悩んでいた。そして被災者に就労、仕事の機会を作ることの重要性に気づいたという（全体会議事録 96/10/9）。孤独死に多いのは、働き盛りの40-50代の男性であった。村井氏は、同じ世代の被災者の生きがいを考えるにつれ、実はこれが自分の問題と深く関わっていることに気づいた。つまり自分の生きがいを通して、彼らの生きがいを考える重要性に気づいたのである。村井氏にとって働くことは「社会の役にたつこと」であり、これによって社会との関わりを感じる事が自分の生きがいになっていた。そして被災者も仕事をもったら、自分と同じように生きがいを感じてくれるのではないかと思ったという（村井氏）。これは村井氏が、支援するボランティアとしてではなく、被災者と同じ生活者としての自己を取り戻したことであり、自分自身に対する「気づき (awareness)」であったといえよう。

しかし、被災者に仕事を与えるといっても、どのような仕事を作ればよいのか全くわからない状態であった。行政は被災者に対して、わずかな資金を援助するだけで、自助努力で自立することを求めている（「じゃり道」第31号 96/12/5）。さらにこの頃までには、カンパや会費などの「仮設」NGOの主な財源は減少し、深刻な資金不足が予測された。このような苦しい状況の中で、ボランティアが「仕事」を作るためには、モノ作りのような非常に小さなことから始めるしか選択肢はなかった。村井氏は、小さなモノ作りという活動によって、被災者が

社会との関わりを感じる必要があると考えた。ただし、この活動が「仕事」づくりとして成立するかわからなかったし、またこれが被災者の生きがいにつながるかは全く予測できなかった。つまりボランティアが新しく活動を始めることは、どこまで被災者を支援できるかわからないという不安とリスクを引き受けることだったのである。ここで村井氏が行ったのは、自分達の行う小さな「仕事」に大きな社会的意味があると価値づけることであった。

普通に働いている人が、お金を稼ぐことは社会にとって必要なことである。また無償で働くボランティアも社会にとって必要である。このように考えると、社会に対して働くという意味では、有償も無償も同じことだ（98/7 村井氏インタビュー）

つまりこれは、お金を稼ぐことを仕事と考えるのではなく、有償、無償にかかわらず社会の役にたつ働きを、全て意味のある「仕事」として捉えることであった。このように考えることで、被災者が社会との関わりを感じるかもしれないという希望を、「仕事」づくりの中に見出したのである。

さらに村井氏は、希望をもつことによって、ある大きな決断をしていった。それは自分達が、被災者の生きがいづくりに対して責任を引き受けるという決断であった。専門家が専門的知識によって決定される責任とは異なり、ボランティアが被災者に対してもっている責任には範囲基準がない。つまりボランティアは被災者に対して、人間として無限の責任をもっているといえる。そのためボランティアが新しい活動を始めるには、被災者に対して責任を引き受ける範囲を決定しなくてはならない。村井氏の決断とは、被災者の生きがいづくりまでは自分達で責任を持ち、これにつながるような活動を始めることであった。また新しく活動を始めるためには、団体の貴重な人材と時間とお金をそこに投資しなくてはならない。つまりリーダーの決断とは、被災者に対する責任のみならず、事業化に伴うリスクも引き受けるという重要なものだったといえよう。

このように孤独死をきっかけとして、ボランティア・リーダーが社会的孤立状況にある被災者に「仕事」を与える重要性に「気づいた」こと、また被災者の生きがいづくりまでは責任をもつという決断をしたことによって、「仕事」づくりが開始されることになった。ここでの「仕事」づくりは、被災者が社会（支援者）との関わりを

感じ、社会の中で被災者が自立することを目的としたものであった。そして約半年間の議論の末、この「仕事」づくりは「まけないぞう」事業として具体化されることになる。

3-2 「まけないぞう」事業の展開（1997年4月～）

震災3年が過ぎた97年頃から、次第に被災者の生きがいづくり・「仕事」づくりが「仮設」NGOの中心テーマの一つになっていく。4月には「ボランティアと被災者という関係から一歩踏み込む」（全体会議事録97/3/12）という理由から、共生・共創センターが設立されている（名称も被災地NGO協働センターに変名された：以下、NGOセンターと略す）。この計画には、被災者の職づくりである共同作業所、生の声を拾うための医・保・福の相談所、全国からの支援を集めるためのリサイクルショップ、生きがいづくりのための被災者グッズ販売などが含まれていた。とりわけ、被災者が社会との関わりを見つめるための「仕事」づくりは、後方支援者という第三者の参加によって成立するものであり、これは営利性を伴う事業化によってのみ実現可能であった。つまりここでの営利性とは、利益の最大化ではなく、第三者を活動に取り込むための手段として意味づけられるものであった。これによってボランティアは、被災者とボランティアという関係に社会（支援者）を参加させ、被災者が社会の中で自立することを目指したのである。またこの頃から、NGOセンターの活動資金が減少し、独立した事業展開を進めなくては、行政の補完的役割に陥る危険性がでてきた。これを避けるためには「有償スタッフを中心とした事業体のようなものを作り、後方支援まで巻き込む収入確保の方法を模索しなくてはならなかった」（村井氏）。つまりこの時点でボランティアを中心とした活動体から、営利性を伴う事業体へと転換する必要性が高まったといえよう。

しかしボランティアが事業化を始めるといっても、営利企業と同じ方法を選択することは不可能であった。事業化を始めるためには、その内容が「社会から評価されるだけのボリュームと質をもつ」（村井氏）こと、つまり気軽に、どこでも、誰でも参加することができ、また活動の目的と内容が社会からの共感を得ることが必要であった。これはボランティア団体が、事業化の成果を被災者の生きがいや生活再建と結びつけ、その活動内容が社会から評価されるように自立していくことを意味した。つまり事業化は、ボランティア団体が自立し、その活動が社会から承認されることによって成立するものであったといえよう。

ここでNGOセンターが考案したのは、全国からタオルを募り、被災者がそれを雑巾にして販売するというタオル運動であった。これは被災者のための小さな「仕事」づくりであると同時に、支援者がタオルを通じて震災のことを思いだし、被災地とのつながりを感じる可能性を持つものであった。さらにこのタオルが、ゾウの形に作り替えられたことによって、「まけないぞう」事業へと展開することになった。まけないぞうは、一頭400円で販売され、制作を担当する人に100円の手間賃、190円がタオル以外の材料費・制作費・輸送費などになり、残りの110円から郵送料を差し引いた額がセンターの活動財源となっている。製作に取り組んでいるのは、主に仮設住宅や災害復興住宅で生活している人や長田区のケミカルシューズの縫製場で働く30～70代の女性である。制作者の収入は多い人で月に10万円、平均すれば3～5万円ほどの収入になっており、内職として取り組んでいる人が多い点が特徴である。

「まけないぞう」事業は、97年7月に開始されてからわずか2年間で8万頭を越えるぞうを販売している。これを1年間に換算すると、年間約1,600万円の平均総事業収入となり、ボランティア事業としては非常に高い収益を上げていることになる⁷。しかし事業は、非常に安価な商品の取り引きを対象としており、これによって被災者が経済的に自立することは困難である。つまり「まけないぞう」事業は、被災者の生きがいづくりを目的とした活動であり、継続的な収入の確保というよりは、被災者が社会の中で新しい生活を切り開いていくまでの過渡的な活動だといえよう⁸。本稿では、この過渡的な事業によって、ボランティアが重要な問題を提起しているところから見た。そこで次に「まけないぞう」事業の意義を検討し、これがNPO法人化とは大きく異なることを明らかにしたい。

4. おわりに

被災地ボランティアが様々な困難に直面しながら、状況に応じて役割変化し、事業化するまでの過程を明らかにした。

被災地NGO協働センターが、被災者の支援を継続している背景には、仮設住宅に発生した孤独死問題があった。孤独死とは、独りで生きていることではなく、社会とのつながりが断ち切られた結果、孤立状態に置かれることであり、いわゆる「孤独な生」から生み出されたものだといえる。これに対してNGOセンターは、被災者がボランティアの支援を得ながら、積極的に社会との関

わりを持ち、生きがいを見つけることが必要だと考えた。そして事業化によって被災者とボランティアの関係を支援者（社会）に対して広げ、被災者が社会の中で生きがいを感じるようなしくみを作り上げようとした。つまり事業化の過程は、被災者の生きる権利を擁護しなければならないというボランティアの「思い」が実現される過程であったといえよう。ここでいう「思い」とは、増加し続ける孤独死に対して何もやってくれない行政に対する怒りと、自分達が何とかして被災者を支えなくてはならないという悲しみを含んだものと考えることができる。このようなボランティアの「思い」が事業化と結びついたのは、ボランティア・リーダーが被災者に「仕事」を与える重要性に「気づき」、事業に伴うリスクと被災者に対する責任を引き受ける決断をしたためであった。リーダーが、ボランティアの「思い」を団体の使命感(mission)へと転換させた結果、事業化が開始されることになったのである。さらに重要なのは、ボランティアが事業化という実践活動によって、被災地にまだ重要な問題が残されていることを、社会へ問題提起（プロブレマティック）している点である。この事業化により、多くの支援者が被災地に問題が残っていることを再認識し、さらに自分達の地域で新しく支援活動を始めたケースもある⁹。つまり事業化は、ボランティアが法制度の枠外にいる被災者を支えるだけでなく、被災者が抱える苦悩とニーズを社会へ提示する重要な意味をもっているといえよう。

最近、ボランティア団体から事業体への転換を、NPO（非営利組織）論や市民事業体論として取り上げる傾向がある。NPOとはアメリカの制度を基盤として生まれた用語であり、日本の非営利組織とは性質が異なる。田中はこのような相違をふまえ、NPOの日本版として事業を伴うボランティア団体を市民事業体と呼び、「非営利であり、公益性をもっているが、何らかの金銭のやりとりがある事業体・団体」と定義している（田中 1994: 133-134）。これは単発型・イベント型のボランティアから、コーディネート能力と事務局機能を備えた継続型・持続的なボランティアへ展開するに伴って成立する組織形態だといえる。もちろんNPOにも、行政の仕事を代行するタイプ、行政の仕事を補完するタイプ、あるいは市民的発想から生まれるタイプなど、様々な種類がある。しかし事業化したボランティア団体が、すべて制度化された市民事業体やNPOを意味するわけではない。

ボランティア活動が展開されるにつれ、有償化や事業

化を取り入れながら、短期的な活動から継続的な活動への転換が必要となることは既に述べた。しかしボランティア活動よりも、事業が優先してしまえば、もとの活動目的から大きく逸れてしまうだろう。日本のNPO法は、民法の特別法として位置づけられ、その登録には行政の認可が必要であるため、組織の活動内容は制限される。しかも要件を満たした団体が法人格を獲得するのみで、税制上の優遇措置等はまだない。つまり現段階でNPO法人化することは、政府の制度的枠組み内での活動に限定され、活動よりも組織の運営や経営などの事業優先になる危険性が高まることだといえよう。

NGOセンターの場合、「まけないぞう」事業によって活動の資金を集めるとか、個人への利益分配を問題としたのではなかった。事業の目的は、あくまで被災者の生きる権利を擁護し、社会や行政に対して被災者のニーズを問題提起することであった。そのためNPO法人への登録に対して慎重な姿勢をとっている。NGOセンターのように、常に被災者のことを考えて活動している団体は、ボランティア活動体とNPO法人化との狭間で揺れ動いているのである。

現在、非営利セクターが主要な社会サービス供給主体となっているアメリカでは、NPOが大きな危機に直面しているといわれる。それは、かなりの財源を政府に依存したために起きた財政危機、民間企業との競争による非営利性の危機、NPOに対する信頼度の低下などである。サラモンによると、非営利セクターが危機に陥ったのは、「NPOが一般市民の期待や規範から逸脱した行動様式をとるよう誘導され、強制された」ためだという。つまり期待と現実の間に矛盾が生じたということである。そしてその結果、「NPOは、政府とともに人々のニーズに応える一方、奉仕すべき顧客やコミュニティのためではなく、みずからの利益のために唱道し、あるいは組織の運営を支える予算やプログラムを擁護するような、不愉快なポジションに置かれる」ことになり、市民活動とNPOが離反してしまったという（Salamon 1997 = 1999: 76）。さらにサラモンは、あくまで非営利セクターを市民社会の中心(center)を担うものと位置づけ、国家や市場とのパートナーシップによって、危機を乗り越えることを提起している。しかし国家制度の枠内では、市民組織の活動範囲が限られることは明らかである。実際に日本でも、既に法人化したNPOと、法人格やその他の権利を持たない草の根市民団体の間に溝ができているといわれる。

本稿で取り上げたボランティアの事業は、制度的枠組

みに入ることで継続性を保障するものではなかった。被災者が仕事をもって経済的に自立する、あるいは生きがいをもって新しい生活を切り開くまで過渡的に成立しているものである。つまり制度化によって安定した中心的(center)地位を得るのではなく、あえて不安定で一時的な辺境(margins)に位置する活動だといえる。しかしウオルチも指摘するように、中心ではなく辺境の活動の方が、公的な議論や我々の生活に対して重要な問題を提起し、新しい方向性を生み出す可能性をもっているように思われる(Wolch 1999: 25-35)。それは辺境の活動が、既存の体制に対して独立した立場に位置するために、革新的な見解を示すことが容易だからである。重要なのは、事業化を取り入れながら辺境の活動にこだわり、制度化との狭間で葛藤しているボランティア団体に注目することであり、その活動が社会に対してもつ意味を明らかにしていくことだと思われる。そしてこれが市民社会を再構築する可能性をもたらす作業となるのではなからうか。

(注)

- 1) 1995年5月に設立された仮設支援連絡会は、活動展開に伴う組織化により、96年3月には阪神・淡路大震災『仮設』支援NGOに、さらに98年3月には被災地NGO協働センターに変名されている。
- 2) 復興過程の分類は、似田貝(1997)に依拠している。
- 3) 草地(1995: 179-180)によると、これまで日本のボランティアは、行政の補完として位置づけられ、無償性・自発性、自己犠牲などの角度のみで捉えられてきたという。しかし阪神大震災をきっかけとして、市民社会の担い手となるようなボランティア活動の理論化が必要となった。
- 4) 住まいや仕事を失い、行政からの十分な支援もない中で、元の生活を取り戻すのは並大抵のことではなかった。周りが復興するようになると、次第に自分だけ取り残されていくという思いが強くなる。被災した直後のストレスを直接的に受けた1次的ストレスと考えたとき、このように生活再建していく過程で受けるストレスを2次的ストレスと考えることができる(NHK神戸放送局 1999: 65)。
- 5) 最近では、障害者の自立運動において、このように日常生活で他者のケアを受けながら、自らの人生や生活のあり方を自己の責任において決定したり、生活様式を選択するような行為を自立と定義する考え方がある(定藤 1993: 8-9)。ここでいう被災者の自立も、他者にケアされながら自分の生活を選択するという意味に近いように思われる。
- 6) 本稿では、貨幣で価値がはかれる仕事に対して、有償・無償にかかわらず、社会に対する働きを「仕事」と示すことにする。これは清水(1982: 187-198)のいう「労働の自主管理」に通じるものがあると思われるが、この点に関しては今後検討したい。
- 7) ボランティア・リーダーの村井氏は、この「まけないぞう」事業をコミュニティ・ビジネスの要素をもった活動として位置づけている(村井 1998)。コミュニティ・ビジネスとは、「地域にある資源を活用し、地域のニーズを満たすビジネス」と定義できる。とりわけ村井氏は、営利活動を含んでいても、コミュニティのためにおこなうビジネスの重要性を指摘している。
- 8) 「まけないぞう」の今後の課題は、被災者の経済的自立を如何に実現するかということである。また作り手は圧倒的に女性が多いため、男性の生きがいづくりをどうするかという問題も残されている。
- 9) 98年8月頃から、甲府や千葉では、小さなまけないぞうを作り、被災者を応援する「パオの会」が設立されている。

(参考文献)

- NHK 神戸放送局(1999)『神戸・心の復興—何が必要なのか—』NHK 出版。
- 「仮設」支援NGO連絡会(1995~1997)『じゃり道』準備号~第44号。
- 金子郁容(1992)『ボランティア—もうひとつの情報社会—』岩波新書。
- 草地賢一(1995)「市民とボランティア」酒井道雄編『神戸発阪神大震災以後』岩波新書、165-188頁。
- 小谷直道(1999)『市民活動時代のボランティア』中央法規。
- Salamon, L., 1997, *Holding the Center: America's Nonprofit Sector at a Crossroads*. The Nathan Cummings Foundation. (山内直人訳・解説, 1999, 『NPO最前線』, 岩波書店)。
- 市民とNGOの「防災」国際フォーラム実行委員(1995)『くらしの再建へ「いま」見すえて』市民とNGOの「防災」国際フォーラム報告書。
- 定藤丈弘(1993)『障害者福祉の基本的思想としての自立生活理念』定藤・岡本・北野編『自立生活の思想と展望』ミネルヴァ書房、2-21頁。
- 清水正徳(1982)『働くことの意味』岩波新書。
- 生活問題研究会(1997)『孤独死—いのちの保障なき「福祉社会」の縮図—』調査報告書。
- 田中尚輝(1994)『高齢化時代のボランティア』岩波書店。
- 田中尚輝(1998)『ボランティアの時代—NPOが社会を変える—』岩波書店。
- 額田勲(1999)『孤独死』岩波書店。
- 似田貝香門(1996)「再び『共同行為』—へ—阪神大震災の調査から—」環境社会学会『環境社会学研究』第2号 vol. 2, 50-61頁。
- 似田貝香門(1997)「災害ボランティアと『市民社会』の再生—サブパース・スピークアウト—」第70回日本社会学会シンポジウム報告。
- 阪神淡路大震災地元NGO連絡会議(1996)『大きなうねりへ』報告書。
- 村井雅清(1998)「市民活動とコミュニティビジネス」神戸都市問題研究所『都市政策』第92号、68-89頁。
- Wolch, J., 1999, 'Decentering America's Nonprofit Sector: Reflections on Salamon's Crises Analysis', *Voluntas*, Vol. 10, No. 1.
- 山内直人編(1999)『NPO データブック』有斐閣。
- 本研究は、95年7月から継続的におこなわれている神戸調査[研究代表者 似田貝香門(東京大学大学院人文社会学系研究科教授)]の一部である。