

特集

制度化される災害ボランティアセンターと叢生するサードセクター —阪神・淡路大震災の影響—

菅野 拓¹

Institutionalizing Disaster Volunteer Center and Developing Third Sector: The Impact of the Great Hanshin-Awaji Earthquake

Taku SUGANO¹

Abstract

The Great Hanshin-Awaji Earthquake of 1995, which drew attention as the “first year of volunteerism,” led to the institutionalization of disaster volunteer centers and the enactment of the Act on Promotion of Specified Non-profit Activities in 1998 and the emergence of the third sector, which was considerably behind that of other advanced countries. The volunteers and the third sector, which responds to disasters, have developed institutionally differently from volunteers and third sector active in other areas because of the characteristics of disasters, which “come only occasionally to a certain area.” Unlike the government, which responds in a hierarchical manner, the volunteers’ and the third sector’s disaster response is based on “coordination” to optimize the response according to the situation, and the system has been refined with each disaster.

キーワード：ボランティア，NPO，サードセクター，連携，調整

Key words: volunteer, NPO, third sector, cooperation, coordination

1. ボランティア・サードセクターの災害対応が近年一般化したことの特異性

近年、日本社会では災害対応にかけつけるボランティアや、NPOに代表される、公益的・共益的な活動を行う自律した民間組織から構成される経済部門であるサードセクター（アメリカではノンプロフィットセクター、イギリスではボランティアセクター、大陸ヨーロッパではサードセク

ターと呼ばれているもの）が災害対応を行うことが一般化してきた。特に東日本大震災以降の災害では、内閣府が「三者連携」として行政・社会福祉協議会（災害ボランティアセンター）・NPOの連携を積極的に唱道するなど、ボランティアやサードセクターをはじめとした多様な主体との協働による災害対応は、国・地方自治体に求められるものとなった。

¹ 大阪公立大学大学院文学研究科
Graduate School of Literature and Human Sciences, Osaka
Metropolitan University

そもそも、阪神・淡路大震災がおこった1995年が「ボランティア元年」と呼ばれるように、被災地外から駆け付ける多くのボランティアやサードセクターの組織が災害対応に参画することが一般化したのは、たかだか30年程度のごく近年であると考えられている。しかし、これは日本の特殊事情であることを理解しなければならない。なぜなら、先進諸国のなかで近代を通じてごく当然のように存在するサードセクターを、当然の存在であると思わなかった例外的な国が日本であり、結果として、サードセクターの組織のプログラムなどに参画することが通常であるボランティアを、個別の政策対象とみなしているからだ。

以下では、災害対応だけに限らず、日本社会のサードセクター全体の歴史について概観することから、阪神・淡路大震災をきっかけとして、サードセクター自体の叢生を招いたことをみる。その後、災害分野の特殊事情として制度化していった災害ボランティアセンターについて、その活動や歴史を概観し、東日本大震災をきっかけとして、多くのサードセクターの組織が災害対応に参画するようになったことを確認する。最後に災害ボランティアやサードセクターの災害対応における思想的・制度的・技術的実践である「コーディネート」の機能を確認したうえで、日本社会の災害対応全体にとって、ボランティアやサードセクターが災害対応に参画することの意味や課題を述べる。

2. 遅れてきたサードセクター

ここでは災害対応だけに限らず、日本の様々な分野に存在するサードセクター全体の大まかな歴史を見通してみよう。サードセクターのなかで災害対応を専門とする組織は少数にとどまり、平時は災害対応をしない組織がごく当然のように災害対応に参画しているため、サードセクター全体を視野に入れないと大局的な流れを見誤る^[1]。

日本社会ではNPOなどのサードセクターが拡大・発展した時期は1990年代以降と考えられ、欧米諸国に比較して、極めて遅かった。フランスでは、1789年の人権宣言に「結社の自由」が存在し

ないことに表れるように、国民国家以外のあらゆる中間団体を否認したため、サードセクターの法的基盤の確立が欧米の中で比較的遅かったが、それでも1901年には非営利組織（アソシエーション）の結社の自由が保障された（高村，2007）。しかし、日本においては特定非営利活動促進法（NPO法）が成立する1998年を待たなければならなかった。

日本が近代化していく過程で、現在であればサードセクターと呼ぶ活動主体は法律上想定されなかった。1896年に制定された民法では、営利法人制度が届出主義であったのに対し、非営利法人制度はなく、「公益国家独占主義」にもとづく「主務官庁制」として政府の許認可が必要な公益法人制度が設定された（星野，1998；初谷，2001）。例えば、「ゆりかごから墓場まで」というスローガンで福祉国家の在り方を決定づけた「ベヴァリッジ報告書」を示したウィリアム・ベヴァリッジが、ロンドンの貧困地区イーストエンドに設立された民間のセトルメントであるトインビー・ホールのソーシャルワーカーをしていたことに表れるように、サードセクターの組織として結社することを伴いながら、イギリスはチャリティこそが福祉国家の母型をつくる役割を果たした。金澤（2021）の言葉を借りれば、チャリティ抜きでイギリスを理解することは無謀である。これはヨーロッパ全体に言えることで、当時の日本はサードセクターの存在を理解しえぬまま近代化を推し進めた。

この状況はその後も変化がなかった。第二次世界大戦敗北後も許認可不要の非営利法人制度はつくられず、その必要性に社会全体が目を向けるきっかけが、「ボランティア元年」と呼ばれることになる1995年に起こった阪神・淡路大震災であった。

阪神・淡路大震災の影響のもと1998年に特定非営利活動促進法（NPO法）が成立し、また、2006年に実施された公益法人制度改革によって、上述した民法の規定が110年ぶりに見直されて「主務官庁制」が廃止された。先進国の中では相当に遅れたものの、サードセクターの法的位置づけが整うことで、ようやく自由に非営利法人を作ること

ができるようになった。

その後、サードセクターの組織は爆発的に増加した。代表的な例として、特定非営利活動法人(NPO 法人)数の推移をみると、制度を運用開始してから15年ほどで、5万法人を突破した。2023年における地域の分布をみると、10万人当たり72.8法人の東京都から20.2法人の熊本県まで都道府県によってばらつきはあるが、全国のほとんどの地域で10万人当たり30~50法人あり、また市部(市・特別区)と郡部(町村)で分布に大きな差はない。つまり、サードセクターは日本社会において急速にごく当たり前の存在になったと考えられる。

日本においてサードセクターは、制度的理由によって欧米に比べて遅れて叢生し、急速に一般化したことになる。この事実が一般的に理解できず、以下で見るように災害分野に特殊なちぐはぐさを生み出すことになったと考えられる。

2010年ごろからサードセクター政策全般の政府動向にも変化がみられる。それまでの国レベルでのサードセクター政策は、極言すると法人格と税制をめぐるものに限定されている。しかし分野によっては必ずしもサードセクター政策としてではなく大きな資金支援が実施されている。これは東日本大震災へのサードセクターの対応にも直接影響を与えている。具体的には、地方分権改革として実施された指定管理者制度などによってサードセクターの組織を支援する中間支援組織の基盤整備が行われた地域があったこと、「日本 NGO 支援無償資金協力」の創設に代表される開発協力の改革によって国際 NGO の基盤強化がなされたこと、介護保険法や障害者自立支援法の成立に代表される社会保障の改革から福祉分野や子ども支援分野の NPO が叢生・拡大していたことなどである。2010年以降は「新しい公共支援事業」、東日本大震災関係の施策、「休眠預金の活用」など、明確にサードセクター全体を視野に入れた「資金支援」が登場した。この流れを決定づけた出来事はサードセクターの災害対応が前景化した東日本大震災と言ってよいであろう。

3. 阪神・淡路大震災をきっかけとした災害ボランティアセンターの制度化

災害分野にみられる特殊なちぐはぐさについて確認したい。それはボランティアをめぐるものだ。

災害対策基本法などの内閣府の用法にみられるように、ボランティアという「個人」を元来意味する用語がサードセクターの「組織」にまで用いられるという異様な事態は、上述した法制を理由にサードセクターが「遅れてきた」歴史経緯抜きでは理解できない。誤解を恐れず言えば、諸外国では一般的にボランティアは教会やサードセクターの組織などの非営利の結社を通して活動するのだ。例えばアメリカでは、専門性を持ったサードセクターの組織が加盟する NVOAD (National Voluntary Organizations Active in Disaster) のようなネットワーク組織が存在し、災害時はこの機構を通じた団体間調整を行い、個人ボランティアの調整は個々の団体が行うことが基本である。これは、日本においても災害分野以外のボランティア・サードセクターについては同じだ。しかし、「ボランティア元年」の衝撃から、日本の災害分野においては、サードセクターの組織を介さずにボランティアの派遣を調整する独特の枠組みが形成されるにいたった。それが1995年以後に制度化されてきた「災害ボランティアセンター」だ。

上述した通り、阪神・淡路大震災が起きた1995年は「ボランティア元年」と呼ばれたが、ボランティアの動きは社会現象として注目されるとともに、多くの人が災害ボランティアに参加した。その結果、ボランティアという言葉について、自己犠牲や奉仕といったマイナスのイメージが付きまとう一部の人の奇妙な活動というそれまでのイメージが薄まり、誰でも気軽に参加できる肯定的なイメージが付与されるようになった(菅, 2011)。

それに伴い、行政とは異なる原理で多様な活動を展開するボランティアという存在を社会が認識せざるを得なくなった。法令によって災害対応に責任を持つ行政は災害対応に向かう社会の一面であるが、大規模災害被災者のニーズにもとづいて自発的に活動するボランティアも社会の異なる一

面である。阪神・淡路大震災をきっかけとして、「大規模自然災害が発生するとボランティアが来る」というのは行政上の常識となるほどに、社会に定着し、その手法も災害ボランティアセンターとして制度化していった。具体的には地方自治体と地元の社会福祉協議会などが協定を結び、災害時には「災害ボランティアセンター」を開設し、被災者のニーズとボランティアの自発性を結びつける調整を行うことは当然の事柄となり、多くの地方自治体でも防災計画上に記載される項目となった。

災害ボランティアの現場においては、従来から地縁関係をベースになされてきた相互の助け合いとは異なり、常に援助を与える側にいる不特定多数のボランティアとそれを受けとる被災者という一方的な関係が成立する。結果として、災害ボランティアによる「助け合い」は、他の被災地への「恩返し」という形で、支援を受けた被災者が次の災害ではボランティアとして支援する側に回っていくことで、救援活動が繰り返されることとなり、そのたびに仕組みの改善がはかられていった。

災害が起こるたびに多くのボランティアが来るが、その際、被災者のニーズとボランティアの支援の需給調整が問題となる。阪神・淡路大震災が起こる1995年より前から、地域において主に平時の福祉活動にかかわるボランティアの需給調整を担っていたのは各地の社会福祉協議会であり、ボランティア希望者を登録し依頼者とマッチングするという、そこで用いられた手法は「ボランティア・コーディネート」と呼ばれていた。1995年の阪神・淡路大震災をきっかけとし、登録手続きを省き、活動先の選定をボランティア希望者に委ね、より流動性を高めた災害版のコーディネート手法が開発された。大規模災害や事故のたびにこの手法が洗練させられ制度化されていったのが災害ボランティアセンターである。

阪神・淡路大震災以後の災害では災害ボランティアセンターの基盤整備に焦点があてられた。具体的には、以下のような課題を解決していくことになった。災害ボランティアセンターが被災地で信頼を得られなければ、被災者はニーズを寄せ

ない。そうなれば、ボランティアが来ても活動先を紹介できない。他方、センターに物理的な活動環境を整備できなければ、大勢のボランティアに活動してもらうことは難しい。災害ボランティアセンターが制度化していくなかで、ニーズとボランティアのマッチング機能を確保するだけではなく、「人を動かす仕組みを創ること」と「活動に必要な物理的な資源を確保すること」の2つの基盤整備が目指された。それは同時に、ニーズが寄せられるよう信頼を得るために地域の他の機関との関係を調整するとともに、災害ボランティアセンターを閉鎖していくまでの一連のプロセスをマネジメントしていくことが、運営に求められたということでもある(菅, 2011)。

災害の度に立ち上がる災害ボランティアセンターの運営の安定性を後押しするように、民間や政府によって様々な仕組みが創設され、災害ボランティアセンターはだんだんと制度化されていった。例えば、1998年に中央共同募金会によって災害ボランティアセンターの活動を支える災害等準備金制度が創設され、また、社会福祉協議会同士で職員を相互応援できる体制が構築されていった。また、2005年には日本経済団体連合会・中央共同募金会・全国社会福祉協議会などが「災害ボランティア・市民活動支援に関する検証プロジェクト会議」を設置し、これを母体として災害ボランティアセンターの運営にかかわる専門家を派遣する「災害ボランティア活動支援プロジェクト会議(支援P)」が活動することになった(菅, 2014)。

また、民間の動きに呼応するように、政府も個人として災害対応に参画する災害ボランティアについては着々と制度化していった。例えば、阪神・淡路大震災が起こった1995年に行政が防災ボランティアの環境整備に努めることを災害対策基本法に規定し、新潟県中越地震が起こった2004年に内閣府に防災ボランティア検討会が設置された。このような制度化の動きは最近も維持されている。例えば、内閣府は、令和2年7月豪雨以降の災害では災害救助法に規定される災害救助事務費から、災害ボランティアセンターの人件費等を支弁することを可能とした。大規模災害の度に行政と災害

ボランティアの連携の重要性がうたわれ、その仕組みは着々と公式化されている。

このように制度化されてきた災害ボランティアセンターは、上述したように、他国はもちろんのこと、日本の災害分野に限らないボランティアやサードセクター全体からみても、相当に特殊なものであることに注意しなければならない。

4. 東日本大震災をきっかけとしたサードセクターの災害対応への参画

災害ボランティアセンターの制度化よりも、1998年に成立した特定非営利活動促進法をきっかけとして自由に非営利法人を設立可能になり、短期間でサードセクターが叢生したところ、阪神・淡路大震災の影響として、より重要な出来事であったと筆者は考える。実際に1995年以降、「ボランティア」という個人を含意する用語が急速に下火になり、「NPO」という組織を含意する用語のほうが新聞紙面ににぎわす(仁平, 2011)ことに表れる通り、その後の日本社会ではサードセクターが前景化していった。災害分野においてサードセクターの叢生が可視化された出来事こそ2011年の東日本大震災であった。また、企業活動において、社会的公正や環境などへの配慮を組み込み、従業員、投資家、地域社会などの利害関係者に対して責任ある行動をとるとともに、説明責任を果たしていくことを求める考え方であるCSR (Corporate Social Responsibility) の普及もあり営利企業による復興支援も本格化した。多様な主体が災害対応に参画していく基盤ができあがると同時に、災害ボランティアセンターも日本の災害分野に特殊な形で制度化されてきていた。その結果、政府の説明の仕方としては「行政・社会福祉協議会(災害ボランティアセンター)・NPO」、つまり、より一般的には「行政・ボランティア・サードセクター」の「三者連携」というなんとも奇妙な枠組みが災害分野に形成されるに至っている。他国や日本の災害以外の分野では、三者というと行政(ファーストセクター)・営利企業(セカンドセクター)・サードセクターの組織を指すことが通常であろう。以下ではサードセクターの叢

生が可視化された東日本大震災を事例に、サードセクターの活動や課題を確認したい。

上述した通り、1998年の特定非営利活動促進法の制定以後、東日本大震災が起こる2011年までに、政策分野ごとの行政改革の影響を受け、主に中間支援、国際協力、社会保障の分野で活動するサードセクターは、組織の量や組織ごとの事業規模を拡大させていた。

この実情が可視化されたのが2011年の東日本大震災であった。実際に大規模に活動を展開できたのが国際協力や社会保障分野の制度改革とともに平時から活動能力を蓄積してきた国際NGOや、要援護者への支援を担う福祉や教育といった分野のNPOであった。例えば発災初期3年のサードセクター全体の被災者支援・復興支援への支出の半分は国際NGOが占め、また国により普及が促されている「災害ケースマネジメント」開発の主要アクターは生活困窮者支援のNPOであった(菅野, 2020)。また、災害対応においてサードセクターの組織自体を支援する中間支援をどのように行うかを模索したことが、全国災害ボランティア支援団体ネットワーク(以下JVOAD)に代表される「災害中間支援組織(サードセクターの災害対応を支援し、他セクターを含めて適切な調整をする組織)」の議論につながっていく。

菅野(2020)をもとに、東日本大震災におけるサードセクターの組織の災害対応を概観しておこう。ここからわかることは、行政だけが災害対応を行う時代から、住民自体が組織を立ち上げ、被災地内外の多様なアクターも災害対応を行い、復興やその後の地域づくりに連続的に参画していく時代になったということだ。

復興支援活動を行ったサードセクターの組織は調査でリストアップできただけでも1,420団体にのぼり実際にはさらに多かったと考えられる。その活動は多様で柔軟であり、財政面の独自性も確保していた。東日本大震災への対応においてサードセクターの組織の復興支援活動への資金支出は3年間で少なくとも1,200億円程度と推計され、その多くは寄付金や民間助成金といった公費以外の資金であった。また、自主的に反応したサード

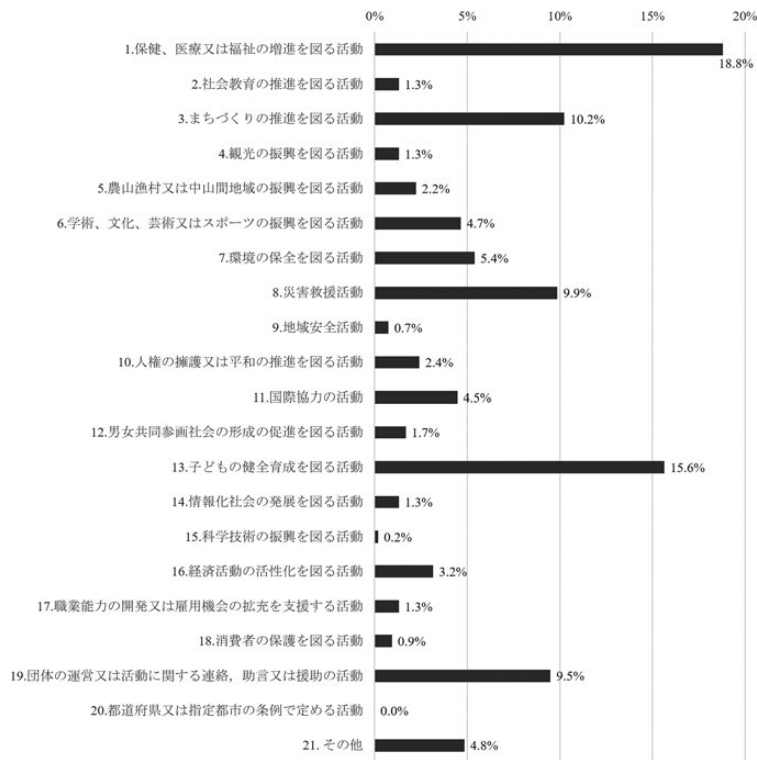


図1 東日本大震災に対応するサードセクターの組織が最も重視する活動分野 (資料：菅野，2020)

セクターの組織は、特定非営利活動法人、任意団体、一般法人といった特定非営利活動促進法成立以後に設立された組織が主流を占めた。被災地では震災後に新規の組織が設立され、東日本大震災によって生じた諸課題に対応していたが、1団体あたりの活動資金の規模が大きい国際NGOの分布を主な要因として、活動資金全体の2/3は関東の支援団体が支出していた。

サードセクターの組織の活動分野は被災者支援を中心としながらも多様で、必ずしも災害救援に特化しているわけではない(図1)。活動内容は時期に応じた諸課題に対応しつつ、柔軟かつ多様に変化していった。2013年10月以降はまちづくりや地域福祉にかかわるような、必ずしも災害対応とは言い切れない活動が主流を占めていた。また対応への支出の多くは被災3県においてなされているが、市町村レベルで見ると、三陸海岸の沿岸

市町と東北唯一の100万人都市である仙台市において多くの資金が支出されていた。ただし、支出の主体は前者では被災3県以外の組織が多くを占めたのに比べ、後者では9割が地元組織であった。

まちづくり協議会などの住民間の合意形成を行う組織という市町村レベルよりミクロなコミュニティレベルでも、サードセクターの組織の存在感は高まっていた。ただし自治会や町内会といった、行政窓口とつながりが深い既存の地縁組織に取って代わるわけではなく、住民自治の一部を担い、また活発化させるアクターとして、地縁組織と並存していた。

つまり、災害対応に参画するサードセクターは、旧民法下の公益法人ではなく、主に特定非営利活動法人や一般法人などの新しい法人格から構成され、グローバル・ナショナル・ローカルから、よりミクロなコミュニティまで、空間的スケールの

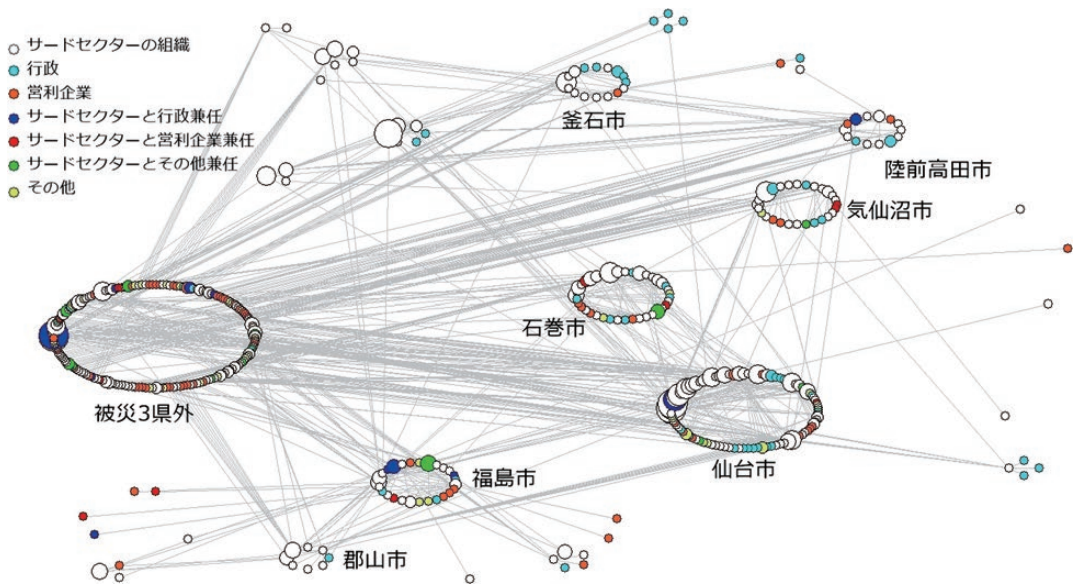


図2 サードセクターの社会ネットワーク (2016年6月23日時点)

注：1つの正円は1人の人物を表し、正円の大きさは指名された数を反映している。正円は地域ごとに楕円状に配置している。正円同士をつないでいる線が社会ネットワーク。(資料：菅野, 2020)

いずれにおいても、一定の役割をおびたものとして存在し、課題に自ら対応しつつ一定の規模で解決を担うようになったと考えられる。同時に、その対応には地域差が存在していた。

この地域差を規定する最も大きな要因は、全国に張り巡らされるサードセクターの社会ネットワークのなかで、その地域がどのような位置を占めるかであった。サードセクターの社会ネットワーク自体、資源や情報を効率的に伝播できるよう、多くのつながりをもつハブがごく少数存在する「スケールフリー・ネットワーク」として自生的に形成されている(図2)。スケールフリー・ネットワークは、少数のハブにつながりが集中するため、ランダムな攻撃に対し頑強で、情報伝播が早いという構造特性をネットワーク自体がもつ(Barabási & Albert, 1999)。スケールフリー・ネットワークの代表はインターネットだ。この特性のおかげで、大規模なリンクをもつ検索サイト(Google など)がハブとなり、わずか数クリックのうちに、世界に10億以上あるウェブサイトの中から、目的にかなうウェブサイトにとどり着くことができる。また、いくつかのウェブサイトが

サーバーエラーなどで利用不能になっていたとしても、インターネット全体の構造が維持される。Google や Amazon という膨大なリンクを持つハブの存在こそがインターネットの便利さの決め手である。同時に、仮に悪意をもったハッキングなどで有名検索サイトが利用不可能になった際、様々な混乱が生じることが容易に想像できる。ハブを選択的に除去すると、その情報伝播が早いという構造特性が失われてしまうのだ。サードセクターの社会ネットワークも、インターネットとよく似た構造で、ハブが存在することから情報の伝播性が高く、効率的に知識や資源のシェアが可能である。つまり、ハブは問題に応じて、人と人をつなぐことで、知識や資源を動員する要となっている。問題を明確化させ、様々な個人や組織もっている知識や資源をつなぎ合わせ、解決策を生み出すことを促進している人物こそ社会ネットワークのハブなのだ。

災害対応における課題に対する解決策を、多くの資源を引き付けながらうまく創出していく地域には、全国のサードセクターとつながりを持ちながら、同時に、地元のサードセクター・行政・営

利企業などともつながりを多くもつ、ネットワークのハブとなる人物が複数存在していることが多い。このような社会ネットワークのハブが地域に存在するためには、行政がサードセクターの中間支援組織を支援するなど平時の協働行政が重要であった。逆にうまくいかない地域は、社会ネットワークのハブが存在せず、様々なセクター間の調整ができない地域であった。課題を課題として捉えられなかったり、課題を解決するための資源を引き付けられなかったり、課題に対してセクター間で協力せずにアプローチしていたりするため、うまく解決策が創出できないようだ。社会ネットワークを通して資源や情報をシェアしながら課題に向かうサードセクターの特性を地域でうまく使うための要の役割がハブとなる人物で、彼・彼女らは次に取り上げる「コーディネーション」を高いレベルで行っている。

東日本大震災においてサードセクターの活動が前景化したことから、国・地方自治体はボランティアとの連携に努めることが、2013年に災害対策基本法に規定された。それは同時に、主として個人を意味するボランティアという概念に、組織を意味するサードセクターが包含されて法律に規定されるという異様な事態でもあった。災害ボランティアの制度化が先行し、サードセクターの叢生と災害対応への参画が遅れるという日本の災害分野に特殊な歴史的経緯を踏まえると、この事態が理解できる。

5. 「コーディネーション」という思想的・制度的・技術的実践

行政機関は大規模災害時、特に被災者支援について計画通り活動できないことが多い。社会問題として災害を捉えた場合、環境問題や貧困など他の社会問題と比較して「ある地域にたまにしかこない」ことが特徴である。そのため、ある地方自治体が何度も大きな災害を経験することはまれで、誤解を恐れず言えば、構造的に素人にとどまらざるを得ない人が災害対応を行うことになってしまう。くわえて、物資の供給、医療・福祉サービス、避難所・仮設住宅などのシェルターやハウジング

の支援など、被災者支援にかかわる財・サービスの供給の大部分は、平時には民間組織が市場や準市場を通じて実施しているため、行政機関にノウハウが蓄積されていない。また、対応するのは一部の地域にとどまるため、世論が形成されず、適切な法改正がなされてこなかったことも大きい。そのため、被災者支援にかかわる混乱は、戦後ずっと継続している(菅野, 2021)。この混乱ゆえ、サードセクターやボランティアの災害対応の主戦場は、ずっと被災者支援の領域である。

この混乱の制御を狙い、阪神・淡路大震災以降、行政機関以外の災害派遣医療チーム(Disaster Medical Assistance Team, 以下, DMAT)、ボランティアやサードセクター、営利企業のCSRなど、個別の個人・チーム・組織の自発性にもとづく活動が活発化した。被災者のニーズは刻一刻と変化していくため、体制は計画できたとしても、対応は状況に合わせて最適化しなければならない。そのため用いられるのが「調整」「コーディネート」「コーディネーション」と呼ばれる手法だ(以下ではコーディネーションを用いる)。例えばDMATの活動メカニズムは都道府県域において災害医療の調整を担う「災害医療コーディネーター」を中心としつつも、それぞれのチームごとの判断に基礎をおきつつ、チームや資源を最適化させていくコーディネーションである。上述した通り、災害ボランティアは「災害ボランティアセンター」を中心としたコーディネーションで最適化している。この2つの「コーディネーション」は阪神・淡路大震災をきっかけに模索され洗練されてきたものだ。

また、東日本大震災以降は、サードセクターでもコーディネーションが模索されている。全国域のコーディネーションを担う組織の代表がJVOADであり、防災基本計画においても地域のコーディネーションの機関として「災害中間支援組織」を位置づけ、その設立を促進している。

コーディネーションの取組そのものは、あらかじめ災害に備えて計画されたものというよりは、現場合わせでつくられた色合いが濃い。もう少し丁寧に表現すると、災害時のニーズに様々なアク

ターが自発的に反応しながら、実際の作動確認を災害ごとに経験し、その結果を様々なアクターが学習することで、それぞれの領域において必要な体制や備えを平時につくり出してきた。災害ボランティアセンターの制度化はこの典型例である。

コーディネーションの体制の肝は平時からの関係性である。信頼が伴う顔の見える関係を平時から築くことで、アクター同士が取引する際取引費用を減らすことになる。災害時のように不確実性が高い状況では、あいつの話は信頼できるといった形で信用照会済みの情報が最もコスト効率の高い有用な情報となるためだ。また、特定のアクターが恒常的に学習して知識を増加させていくことで専門性を社会として培い保有することにもつながる。

思想的に見るならば、コーディネーションをベースとした災害対応は、ヒエラルキカルに縦割りでの対応を計画していく行政に典型的な災害対応と、レッスフェールの的に需要を満たすように財・サービスを供給していく平時の市場での対応との中間的な在り方である。また、制度的に見るならば、取組自体は現場ニーズにもとづく最適化こそが重要なので、事前計画としては体制の整備が模索される。実際の技術については、災害というたまにしか起こらない出来事についての専門性が必要となるため、属人的な側面が必然的に伴う。災害ボランティア業界、サードセクター業界のみならず、DMAT 業界にもコーディネーションの要となる有名人が見いだせるはずだ。なぜなら、他の事象に比べ相対的に低頻度でしか発生しない災害に対応するための専門性は、ある特定の人物たちにしか蓄積されないためだ。彼・彼女らが平時から培う信頼をベースに形成される社会ネットワーク、つまりは人のつながりを介して、資源や情報を動員し、さらには、情報を評価し活用することが、災害ごとに異なるとともに刻一刻と変化するニーズに対する効率的な対応となるからだ。

上述したようなコーディネーションのメカニズムをしっかりと理解できているかは別として、内閣府が「三者連携」として行政・ボランティア・サードセクターの連携を積極的に唱道し、多様な

主体との協働による災害対応を地方自治体に求めているのは、混乱する被災者支援にコーディネーションによる対応を促すことであると解釈できる。

6. 必然的な社会の変化としてのボランティア・サードセクターと災害分野の特殊性

以上で見てきた通り、1995年の阪神・淡路大震災がきっかけとなり、日本の災害分野にのみ特殊な形で災害ボランティアセンターが制度化されるとともに、1998年の特定非営利活動促進法の成立を後押しし、他の先進国に相当に遅れてサードセクター自体の叢生を日本社会にもたらした。他国の状況や持続可能な開発目標 (Sustainable Development Goals, SDGs) が求められるような世界情勢を見る限りにおいて、サードセクターおよびその活動に参画するボランティアが様々な領域で活動していくことは同時代的な必然であり、それを無視して様々な政策を行うことは無謀である。ただし、災害ボランティアセンターの制度化は日本の災害分野にのみ現れた特殊性でもあり、場合によっては他分野との軋轢を引き起こしかねないものでもある。例えば地域の社会福祉協議会が災害ボランティアセンターを運営することが多いが、平時から行っている地域福祉の活動を災害時に拡幅・継続することと、災害時に臨時的に実施される災害ボランティアセンターは人員や時間といった資源が競合することになる。日本の災害分野の特殊性を踏まえた議論が必要である。

また、行政を中心にヒエラルキカルに計画を立て縦割りで実施していく従来の災害対応とは異なり、サードセクターおよびその活動に参画するボランティアの災害対応の思想的・制度的・技術的実践は、ニーズにもとづき様々な資源を組み合わせることで即興的に対応するコーディネーションである。大規模災害のたびにサードセクターやボランティアはコーディネーションのメカニズムを洗練させてきた。

平時の暮らしにかかわる財・サービスを供給しているアクターの多くはサードセクターを含めた民間組織であるが、被災者の暮らしにかかわる

財・サービス供給の専門性を持たない行政がヒエラルキカルに対応することになっている現在の法制度が、被災者支援の混乱を継続させている主要因である(菅野, 2021)。ただし、どんな領域でもコーディネーションによる災害対応が効果的なわけではない。実際には消防・警察・自衛隊などによる救助や道路・河川の復旧といった、平時から行政機関が専門性を保有していることからヒエラルキカルに財・サービスを供給したほうが効率的な領域と、多くの被災者支援のように平時から専門性を保有する民間組織がコーディネーションによって財・サービスを供給したほうが効率的な領域とが存在する。この2種類の供給方法をどのように組み合わせるかが今後の災害対策の課題であろう。

補注

[1] 以下の内容は、近刊にて詳述する。菅野拓：遅れてきたサードセクターの叢生と政策-協働か下請けか、社会運動か制度への回収か、政策と市民(土山希美枝・深尾昌峰編)、ミネルヴァ書房。

引用文献

金澤周作：チャリティの帝国-もうひとつのイギリ

ス近現代史, 岩波書店, 2021.

菅磨志保：日本における災害ボランティア活動の論理と活動展開-「ボランティア元年」から15年後の現状と課題-, 社会安全学研究, No.1, pp.56-66, 2011.

菅磨志保：災害ボランティアセンター, 増補改訂版 日本ボランティア・NPO・市民活動年表(大阪ボランティア協会ボランティアリズム研究所監修, 石田易司・他編), 明石書店, 2014.

菅野拓：つながりが生み出すイノベーション-サードセクターと創発する地域, ナカニシヤ出版, 2020.

菅野拓：災害対応ガバナンス-被災者支援の混乱を止める, ナカニシヤ出版, 2021.

高村学人：アソシアシオンへの自由-〈共和国〉の論理, 勁草書房, 2007.

仁平典宏：「ボランティア」の誕生と終焉-〈贈与のパラドックス〉の知識社会学, 名古屋大学出版会, 2011.

初谷勇：NPO 政策の理論と展開, 大阪大学出版会, 2001.

星野英一：民法のすすめ, 岩波書店, 1998.

Barabási, A. L., & Albert, R.: Emergence of scaling in random networks, *Science*, No.5439, pp.509-512, 1999.

(投稿受理：2024年11月13日)

要 旨

「ボランティア元年」として注目された1995年の阪神・淡路大震災をきっかけとして、災害ボランティアセンターが制度化された。また、1998年に特定非営利活動促進法が成立し、先進諸外国から相当に遅れてサードセクターが叢生した。災害対応を行うボランティアやサードセクターは「ある地域にたまにしか来ない」という災害の特性から、災害対応以外の分野と異なる制度的発展を遂げた。また、ボランティアやサードセクターの災害対応は、ヒエラルキカルに対応する行政とは異なり、状況に合わせて対応を最適化させる「コーディネーション」を通して実施され、災害のたびにその仕組みを洗練させてきた。