

機関番号：12601

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2007～2010

課題番号：19530432

研究課題名(和文) 固有なく生>を支える市民活動と地域形成に関する実証的研究

研究課題名(英文) Empirical research on the Voluntary Action Supporting Unique "Life" and the Building community

研究代表者

清水 亮 (SHIMIZU RYO)

東京大学・大学院新領域創成科学研究科・准教授

研究者番号：40313788

研究成果の概要(和文)：阪神淡路大震災後に端を発するボランティア活動のごく一部は、15年以上経った現在でも活動を継続している。それらの活動はずっと同じ組織で同じ活動内容だったわけではなく、様々な変遷を遂げてきている。状況に即した組織改編の基礎となるのは対象者のく生>に向き合おうとする揺るぎない理念と同時に徹底した個別ニーズ把握の姿勢であり、組織はこのニーズ充足の手段となっていることが明らかとなった。

研究成果の概要(英文)：Now some voluntary actions for sufferers which started with Hanshin-Awaji earthquake continue for fifteen years or more. These actions don't keep the invariable form of organization and don't keep the uniform activity. The volunteers change with social situations. The keys of the reformation of organization are the firm mission to support object person's "life" and the intention to try to find out their needs completely. It became clear that the formation of organization was the way to serve the client's needs.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2007年度	600,000	180,000	780,000
2008年度	600,000	180,000	780,000
2009年度	600,000	180,000	780,000
2010年度	600,000	180,000	780,000
年度			
総計	2,400,000	720,000	3,120,000

研究分野：社会学

科研費の分科・細目：社会学・社会学

キーワード：社会学・震災・ボランティア・市民活動・支援・実践知

1. 研究開始当初の背景

1995年の阪神淡路大震災に対する災害ボランティアの全国からの結集は「ボランティア元年」と称され、これを機に全国的に市民活動が興隆し、また活動を支える政策の展開(1998年の非営利特定活動促進法の制定など)も見られるようになった。これに伴い学術的調査研究も広がり、ボランティアやNPOを対象とした学会が設立されている。だが、これまでのNPO論の中心的成果は単純な市民セクター論や組織経営論に傾斜しており、

対象となる市民活動のミクロな活動実態の把握から彼らの実践の現代的な意義に迫る探求(活動一経営論)はほとんどなされていないのが実態である。

震災から10年余りを経て、なお神戸のボランティアの中には活動を継続させているものがある。なぜならば、数こそ減ったものの、問題を抱え続けている人が未だに存在し続けるからであり、ボランティア達は「最後の一人まで」とことんつき合う覚悟で活動しているからである。そこには徹底的に被災者

との対面的な相互作用関係に拘り、被災者それぞれの<生の固有性>を重視するボランティアの姿勢が見られる。

ところが、新自由主義的政策の導入に伴い、福祉領域に見られるような措置から契約への政策転換(介護保険制度や支援費制度の導入)、財政難に伴う公共政策の縮小がもたらす自己責任領域の拡大など、支援無しでは<生>が全うできない人々にとっては厳しい現実がここ数年立て続けに押し寄せている。これに伴ってボランティアも事業受託を行う活動体としての側面と、権利要求や制度改革を求める運動体としての側面との間で組織変容を迫られており、新たなフェーズに突入している現状がある。被災地でも震災後 10 年間の活動を経て、ボランティアは社会の構造的な問題に直面したのである。

2. 研究の目的

以上の背景に基づき、本研究では以下の研究を進めていく。

(1)これまで行ってきた 10 余年の調査研究を継続して、神戸でのボランティア活動を現場でヒアリングする。ここではボランティアの活動を社会的な立場から記録を続けながら、単なる人・物・資金の組織経営論ではない、活動実践とそれをとりまく環境的条件から導かれるボランティア組織論を現場から立ち上げるのが目標となる。

(2)新自由主義的な政策や政府の財政難などにより、ここ数年は要支援者のおかれた状況が厳しくなっており、支援ボランティアもこれに伴って組織変容等が迫られるなどの新たなフェーズに突入している。このような制度や構造の壁に遭遇したボランティアの活動状況を捉えるのも目標の一つである。

(3)ボランティアの現場が「地域」に一つの活動展開の可能性を見出している点に着目し、地域社会研究にボランティア理論を位置づけることを模索する。制度や構造は常に可視的なわけではなく、ボランティアが活動の中のある段階で遭遇する壁として立ち現れてくる。この瞬間を捉えてここから日常的制度の問題分析へと結びつけていく。

3. 研究の方法

研究方法は以下の通り。

(1)ボランティアの活動過程の記述と時期区分設定

調査対象となるのは当面は下記のボランティア団体である。

①特定非営利活動法人拓人こうべ

1995 年の阪神淡路大震災以来、被災障害者の支援の前線で活躍してきた「被災地障害者センター」の現在の組織名称が拓人こうべである。介護保険制度の導入という福祉制度の変更により、事業受託して障害者と向き合う事

業者としての面と、障害者を取り巻く生活環境の改善を訴えていく運動体としての面との間で、組織形態の再編を経験している。現在では障害者自立支援法の成立という新たな制度的変化に遭遇し、再度の組織変容を含めた対応に追われている。

②阪神高齢者障害者支援ネットワーク

この団体は 1995 年に神戸市長田区で立ち上がった「ながたネットワーク」に端を発しており、当初は仮設住宅での被災者の自立支援活動に従事していた。仮設住宅解消後も各地の復興公営住宅などに散った被災者高齢者・障害者が抱える困難に立ち向かうべく新たな活動を展開し、「地域」の重要性を訴えて様々な事業を実施している。

③被災地 NGO 協働センター

1995 年の阪神淡路大震災時に、ボランティアを行う組織間の情報交換ネットワークとして発足した「仮設支援 NGO 連絡会」を前身とする組織であり、組織形態を意味する「NPO」としてではなく活動内容としての「NGO」という名称に拘って継続している。被災を経験した市民という立場から、被災地 KOBE 発としての災害救援 NGO である「CODE 海外災害援助市民センター」の設立に深く関わり、市民社会を創るための活動を継続している。

以上の団体についてはこれまでの調査研究でもヒアリングを継続して活動概要は把握しているので、本研究では特に組織変容の時期に注目しながら活動過程の詳細の記述を進めていく。このための資料収集並びに入手済みの資料の分析を行うとともに、ボランティア活動自体は継続中であるので、現地でのヒアリング調査で新たなデータをこれに付け加えていく。

(2)社会状況や制度の変遷の整理とボランティアの組織編成原理の探求

介護保険法や障害者自立支援法等の法制定の過程、制度導入に関わる各ステークホルダーの対応等を遡って検討すると同時に、これらの制度が現場の当事者(要介護者・要支援者)にどのような影響を持つのかを具体的に検討する。そして、国家レベルの制度だけではなく、自治体レベルの制度も併せて把握し、これらを(1)と照合可能なように時系列に整理する。また、そのような社会状況の変化に対して各ボランティアがどのように組織を変化させてきたかを分析し、その編成原理の探求を行う。

4. 研究成果

(1)ボランティアの活動過程

本研究では特定非営利活動法人拓人こうべ、阪神高齢者障害者支援ネットワーク、被災地 NGO 協働センターの 3 団体を中心にヒア

リング調査を重ね、1995年以降の各組織の活動過程の記述に努めた。

①特定非営利活動法人拓人こうべ

「拓人こうべ」の前身は「被災地障害者センター」である。1995年の阪神淡路大震災発災後、小規模作業所のFaxネットワークを通じて被災障害者の実態が全国に伝えられ、各地の作業所等から応援の手が差し伸べられた。全国から集まったスタッフは当初は兵庫区内に事務所を立ち上げ、ここを拠点に障害者の安否確認や生活支援を展開した。その後拠点は移りながらも被災障害者との「顔の見える関係」を着実に築きながら、「支え合い」をキーワードに個別的な〈生〉を支え続けている。

介護保険制度の導入に伴い、支援者への安定的なサービス提供のために介護保険事業を行政から受託するか運動体にとどまるかが組織内で真剣に議論され、結果的に1999年には「NPO法人拓人こうべ」を設立して同事業への参入がなされた。一方で行政の下請け化を防ぐために同時に「グループ拓人」なる運動体も立ち上げられ、以後この二枚看板を上手に使い分けることで状況に即応した活動を行っていった。

障害者福祉政策については、2003年に支援費の仕組みが導入され、措置制度から契約制度への転換がなされるようになった。ところが利用者の急増に伴う予算不足や介護保険との統合問題などが急浮上し、2005年にはサービス利用者にとって一定の負担を強いる障害者自立支援法が国会を通過することとなった。

障害者を取り巻く上記の状況変化に対して再び運動的性格を強化する必要が生じ、2007年には介護保険事業部門をそっくり他の社会福祉法人へ事業移管することとなった。現在は事務局体制が不十分なために活動を縮小しており、障害児の放課後の居場所を提供する「よりみちクラブ」の事業が中心となっている。

②阪神高齢者障害者支援ネットワーク

神戸市長田区において震災直後から要介護高齢者の緊急避難が問題となった。「阪神高齢者障害者支援ネットワーク」の前身である「ながた支援ネットワーク」は、高齢者や障害者を対象にケア付きの緊急避難所「サルビア」を開設することでこの問題に対応した。

この活動が一段落するとともに仮設住宅への入居が本格化する時期を迎えると、今度は仮設住宅における「孤独死」が問題とされるようになった。そこで神戸市西区の西神第七仮設住宅を中心に1995年6月より仮設支援を開始した。他に西区の3000世帯も活動対象とした。仮設住宅敷地内に拠点として「ふれあいテント」を設営し、以後24時間体制でボランティアが常駐することで被災

者の安心の拠り所となった。活動としては、入居者の安否確認、仮設自治会設立支援、ふれあい喫茶運営、ふれあい訪問などを展開し、1999年の仮設解消までの間、孤独死を3名にとどめた。

仮設住宅では問題を抱えた入居者が多く、認知症の増加も目立った。そこで仮設住宅1棟を改築し、グループハウスの開設も実施した。認知症に加え、虚弱症やアルコール依存症の人の入居もあった。

1999年に仮設住宅が解消されると、拠点を仮設にほど近い榎野台の民家に移し、グループハウス、デイサービスを引き続き行った。また、伊川谷駅構内に「伊川谷工房」を開設し、喫茶や仕事場機能をもった高齢者の拠り所として機能を果たすようになった。この後に榎野台を解消して伊川谷に拠点を一本化するとともに、2004年には須磨区の市営大池団地において高齢者の見守り活動を開始した。公営住宅の空き家を市から事務所として借り受け、相談活動を展開している。さらに集会室にて週3回喫茶事業を始め、高齢者の居場所作りを行っている。民生委員とも連携して、喫茶に顔を出さない高齢者などを中心に戸別訪問を行い、孤独死の防止に努めている。

ここでの活動の中心となるのは被災者、高齢者を「人として」向き合い、その「くらしを整える」ことを心がけることである。被災者一人一人の生活は異なるため、これをそれぞれきちんと掴まえるためには「聴くこと」が大切であるという。こうして、避難所段階、仮設住宅段階、復興住宅段階の全てにおいて、個別の〈生〉に向き合いながら活動を継続しているのである。

また、復興住宅段階への移行期において、先細りするボランティアの活動資金を下支えするために、市民の手で市民がつくる基金を構想し、「しみん基金・KOBE」の設立も行っている。これは次に示す被災地NGO協働センターとの共同事業である。

③被災地NGO協働センター

被災地NGO協働センターの発端は、1995年に仮設住宅における生活問題が顕在化する中で、仮設の支援を行う諸団体間の調整を図る中間支援組織である。当初は「仮設住宅支援連絡会」と称した。これは、震災直後から活動するボランティアの連絡調整のための組織（「阪神大震災地元NGO救援連絡会議」）が設立された際、その一つの分科会として成立したものであるが、やがて事務局機能に移して独立し、名称を「阪神淡路大震災「仮設」支援NGO連絡会」と改めた。ボランティアによる仮設支援活動にもかかわらず、仮設住宅の住環境は劣悪であり、孤独死問題は後を絶たなかった。やがて、被災者たちが仮設住宅

から災害復興公営住宅に移住する時期になると、ボランティア達も被災者を追いかけることができなくなる。1998年、「被災地NGO協働センター」と改称し、被災者のための仕事づくり(まけないぞう事業)を展開するとともに、行政に対する新たな政策提言を積極的に実施するようになった。

さらに、21世紀に入ると海外での災害救援にも活動を広げるようになった。2002年、被災地救援の市民活動団体を結んで「海外災害救助市民センター」を立ち上げた際には、被災地NGO協働センターがその事務局を担っている。「被災地責任」という独特の表現をとりながら、被災地神戸からの発信にこだわり、災害ボランティアのネットワーク化を図る活動を行いながら、政策提言活動を実施している。

組織としては、資金も徐々に減少し、スタッフも少しずつ減る中で、むしろ細々と活動を継続させているのが実態である。具体的な日常的事業内容としてはまけないぞう事業(タオルを象の形に加工するとともにメッセージを添えて販売)と寺子屋事業(テーマを決め、講師を呼んで行う啓発講座)を中心にしているが、ひとたび各地で災害が発生するとその初動から迅速に支援活動を展開する。国内では能登半島地震(2007)、中越沖地震(2007)、佐用町の水害(2009)、霧島連山・新燃岳噴火災害(2011)、東日本大震災(2011)などで、災害ボランティア活動を展開し、神戸の教訓から「一人一人を大切に」「最後の一人まで」といった精神で被災者個人と向き合い、支え合いによる新たな市民社会の構築を目指している。「足湯プロジェクト」などはその典型例で、こうした活動を通じて被災者の声を聴き取り、ニーズを発見して次の活動に繋げているのである。

(2) ボランティアの組織編成原理に関する考察

上述したように、それぞれの組織は社会状況の変化に対応し、また自身のおかれた環境的条件に即して、様々な組織形態の変化、或いは活動内容の変化を見せている。ここで確認できるのは、組織の立ち上がりを見ると震災を契機に被災者の生活支援という切実な課題に直面したボランティア達が、その活動を行う目的で集まって組織化がなされているということである。そして、この初期の活動においてそれぞれの活動の根底をなす理念(mission)が形作られ、実践の知が生み出されている。

被災地障害者センターでは被災障害者の救援という理念に沿って「支え合い」「顔の見える関係」「関係を切らない」「抱え込まない」「隙間と混在」といった活動上の実践知が生み出されている。こうした語は、社会状

況の変化に対応した組織改編時にも精神が活かされており、融通無碍に組織形態や事業内容を変えながらも、当初の理念には些かのぶれがないことに気づかされる。

阪神高齢者障害者支援ネットワークでも、「人として向き合う」「生活の全体を見る」「生活を整える」「最後まで生ききる」「つながりあわせる」といった実践知のキーワードとともに活動内容を変遷させている。それは、対象者の状況がそれぞれ異なるため、そこに真剣に向き合い、話を聴き、そこからその人の「くらし」を支える活動を展開している。だからこそ、避難所、仮設住宅、復興公営住宅と被災者が住む場所を変えていっても、目線を常に被災者に合わせて生活上の課題を見据えていた。そして、根底には被災当事者(やがては「被災者」から「高齢者」へと変わっていく)の<生>の孤独化を何とかして支えることで、孤独死を防ぎ、豊かな<生>を全うしてもらいたいという強い願望が存在し続けている。ここでも活動の理念は揺るがないのである。

被災地NGO協働センターは、中期以降は組織形態の大きな変化はないものの、その活動内容にはやはり時期ごとの変化が見られる。だがそれも、「最後の一人まで」「何でもありや」「十人十色」といった彼らの実践語に支えられた活動理念を考えると、極めて合理的な変化として理解することができる。

従来の組織論は、人・金・物の動きに注目し、それがどのように編成されるかという点に関心が払われてきた。特にボランティア活動の組織論においては、現代社会においてボランティア活動が重要な役割を果たしていることを前提に、いかに活動を持続させるかという点に関心が集中し、ともすれば活動の中心となるはずの理念を度外視して存続ありきの議論がなされてきた。ところが、本研究で見えてきたボランティア活動は、時には自らが規模を縮小させることも厭わずにそれぞれの理念を大切にしてきた。このような理念中心(mission oriented)の編成原理が、ボランティア活動の論理となっているということは、ボランティアを理解する上でも極めて重要な要素であろう。

(3) 残された課題

本研究ではボランティア活動がその理念に基づいた実践知を生み出していること、そしてそれは言葉のみならず、組織編成にも及ぶことを確認したが、災害ボランティアの事例をみると、その組織編成はもう少し複雑である。というのも、ボランティアたちが被災地などで活動を展開する以前に、そのような活動を支える中間的、或いは後方の支援体制が必要となるということである。例えば、東日本大震災においても、津波被害にあった三

陸方面に対するボランティア活動が本格化するには、前線基地として「遠野まごころネット」という拠点の整備を待たねばならなかったが、この体制が確立するまでは一般ボランティアは現地入りを自重気味であったといえる。

ボランティアが前線でその力を発揮するためには、それを支えていく環境整備が極めて重要な意味を持つ。このような中間支援、後方支援の論理とその組織論の解明については本研究の範囲ではまだ不十分であり、積み残された課題として指摘しておく。

もう一点、阪神高齢者障害者支援ネットワークの事例を中心に、ボランティア活動が地域コミュニティと一体となって展開されることが、特に日常的な社会においては重要な意味を持つということについて見てきたのだが、このような動きが既存の地域住民組織とどのように組み合わせられていくのかについてはまだ十分な知見が得られてはいない。というのも、社会全体の高齢化に従って、高齢者の見守り活動のようなボランティアが地域内に必要であることまでは認識されるようになってきているが、その実践的な課題についてはまだ社会の側で十分な把握がまだできていない現状がある。この点についてもさらに研究を重ねるべき課題といえよう。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計1件)

①三井さよ, 生活をまわる／生活を拓げる—知的障害当事者の自立生活への支援から, 福祉社会学論集, 査読有, vol.7, 2010, 118-139

[学会発表] (計1件)

①佐藤恵, 犯罪被害者支援の市民活動, 日本犯罪社会学会, 2009年10月17日, 北九州市立大学

[図書] (計1件)

①似田貝香門・佐藤恵・清水亮・三井さよ・西山志保, 東信堂, 自立支援の実践知—阪神・淡路大震災と共同・市民社会—, 2008, 342p.

6. 研究組織

(1) 研究代表者

清水 亮 (SHIMIZU RYO)

東京大学・大学院新領域創成科学研究科・准教授

研究者番号: 40313788

(2) 研究協力者

佐藤 恵 (SATOU KEI)

桜美林大学・リベラルアーツ学群・准教授
研究者番号: 90365057

三井 さよ (MITSUI SAYO)

法政大学・社会学部・准教授
研究者番号: 00386327

西山 志保 (NISHIYAMA SHIHO)

立教大学・社会学部・准教授
研究者番号: 50402087