

阪神大震災における既成組織のボランティア活動

— 参与観察と聞き取り調査 —

ハツ塚 一郎*

Volunteer activities by established organization members
after the Great Hanshin Earthquake - Hearing survey reports

Ichiro YATSUZUKA

要 旨

1995年の阪神大震災に際して、企業組織、公益団体、NGO団体という3系統の既成組織が、どのような救援ボランティア活動を展開したかについて、当事者に対する聞き取り調査を行い、その概要を整理した。「ボランティア元年」の語に象徴されるように、日本社会においては、阪神大震災を契機として、はじめて、広範なボランティア活動の興隆が起こったかの如き印象がある。しかし、阪神大震災に際しては、震災以前から存続している既成団体もまた、災害救援のために極めて重要な役割を果たした。今回調査した団体は、いずれも震災以前から活動を展開してきた先駆的な団体であり、それ故に、災害という緊急時にも、有効な活動を展開し得たといえる。また、震災以前から、ボランティア活動の興隆を導く社会的な条件が整いつつあったことも見て取れる。

はじめに

本稿では、1995年の阪神大震災において展開された、災害救援ボランティア活動のうち、既成組織によって遂行された事例に関する、聞き取り調査の記録を報告する。

本稿で言う既成組織とは、震災以前から存続していた、企業組織、公益団体、NGO団体等を指す。阪神大震災においては、新規に活動を開始したボランティアが注目を集めたが、既成組織による救援活動もまた、それに勝るとも劣らぬ有効性、重要性を持つ。膨大な既成組織に関し、本稿では、ごく少数の事例ではあるが、各団体当事者に対する直接的な聞き取り調査を行い、救援活動の経過と内実、及び、震災以前からの背景と、震災がそれら既成組織に与えた影響をまとめた。

本稿で報告するのは、企業組織4例（松下電器産業労組、東芝姫路工場、花王、コープこうべ）、公益団体2例（兵庫県社会福祉協議会、（財）とよなか国際交流協会）、NGO団体3

例（朝日ボランティア基地、大阪YMCA、西宮友の会）の、計9団体である。

各団体の属性も、活動の様相も多様ではあるが、震災以前から、日本社会において、ボランティア活動への関心と、それを興隆させるための諸条件が整っていたことを、各活動事例から読み取ることができる。

ただし、紙幅の関係により、本稿は、事例の報告にのみ集中している。本稿で報告した事例の詳細な検討、ならびに、理論的な考察とその概念枠組みについては、八ツ塚一郎・矢守克也「阪神大震災における既成組織のボランティア活動—日本社会とボランティアの変容」（実験社会心理学研究第37巻第2号、1997）を参照されたい。同稿は、本稿で報告した事例を基礎資料として作成されたものである。本稿執筆にあたって参照した各種資料・文献についても、同稿に一覧を掲載している。

1. 松下電器産業労組の事例（同中央執行委員A氏）〔括弧内は聴取対象者〕

震災直後からの経過

同労組は、震災以前から、障害者等の温泉旅行招待、緑化、工場周辺の清掃等の活動に精力的に取り組んでおり、ボランティア活動に対して、震災以前から一定の理解が得られていたと言える。ただし、今回のような大規模災害に対する救援ボランティアの経験はなく、かつ、当初は、被災地からの情報が錯綜・混乱していたことも手伝って、「何をしたらいいのか、正直戸惑っていた」。しかし、震災当日から、全国の労組支部より「労組として何もしないのか」との問い合わせが相次いだ。

当初、組合員有志が、行政側の物資供給基地となっていた神戸市外国語大学で、物資の仕分け、運搬作業にあたった。しかし、3つの理由から撤退を決意した。①交通アクセスが悪く、作業時間が十分とれない。また、組合員から申し出が殺到しているにもかかわらず、多人数を動員できない。②同大周辺は被害が小さかったため、同労組以外にも多くのボランティアを確保しえた。③全国から意気込んでやってきたボランティアは、被災者と直接接触せず、被災地も見えない環境下での後方支援活動に、物足りなさを感じた（「もっと困っているところ、我々が役にたつところがあるはず」）。

2月に入り、偶然の出会いから、同労組は、神戸市立魚崎小学校を活動の場とした。同避難所の運営方針が、同労組のボランティア派遣方針と合致したことで、両者は有機的な協力関係を結んだ。両者は以下のことを確認した。労組が派遣するボランティアは、地域にとってはあくまで「お客さん」であり、ボランティアが中核となって避難所を運営することは被災者の反発を招くのみならず、その長期的な復興をも阻害する。同時に労組側にも、地域の長期的な復興過程において中核的な役割を担うだけの体制はない。ただし、労組、より一般には企業ももつ、人的・物質的動員力は、避難所にとって大きな力となる。この結果、計画的に送り込まれる日替わりのボランティアが、本部長の指示の下、言わば「タスク・フォース」として、避難所運営組織に協力する体制が、整備された。

ボランティアに参加した人々は、全国の労組支部から動員された、同社組合員である。支部ごとに立てられた動員計画を執行部が調整した。会社側も同労組の活動を支援し、ボランティア保険の掛け金を負担した上、参加者の活動が1か月未満の場合は通常勤務扱いに、それを超える場合は、92年度から導入したボランティア休暇制度を利用した。

ボランティアは、同小学校において、救援物資の仕分け、搬送、炊き出しといった業務は言うに及ばず、地域全体の復興支援にもあたった。例えば、地域内の独居老人の実態調査、巡回

介護（ローラー作戦）、店舗開店状況調査、ミニコミ紙の製作などである。

ボランティア派遣体制についても、同労組は、独自のシステムを確立し効果をあげた。長期リーダー、3日間リーダー、当日リーダーの3種類のリーダーを設定し、このうち、長期リーダー（数人程度）は、2週間以上の期間にわたって、現地泊まりで活動した。避難所の対策本部との連絡調整役は、主としてこの長期リーダーが務めた。

その他にも、有力企業の労組であるがゆえに、人的動員力、企業からの経済的、制度的バックアップを背景として実現した活動が多数存在する。例えば、被災後2カ月後には、避難所の子供たち、高齢者を対象として、バスツアーを企画。丹波篠山にある同労組保養・研修施設へ彼らを招待し、入浴、リクレーションを楽しんでもらった。また、同社の事業そのものも、専門的な技術（電気配線、物資の在庫管理など）、各種装備（ワープロ、無線機、布団乾燥機、洗濯機など提供）の形で、避難所運営に貢献した。

震災後の経過

同労組は、直接的には、避難所運営を地元の人々に移管した4月30日に完全撤退する。しかし、組織的な関係が終結したのちも、個人レベルでの関係が継続している。例えば、何人かの組合員は、他のNGO組織などを介して、被災地での活動を継続している。

また他方で、単発的にではあるが、労組と地域、あるいは、労組と学校との協力関係が、震災ボランティアを契機に、新たに開始されている。言い換えれば、従来の、生産、（地域）自治、教育といった機能分担の枠を超えた組織体間の連携が模索され始めている。いくつかの事例を列挙しておけば、5月に避難所で催されたカラオケ大会、7月に開かれた地区の祭「甲南地区祭り」に、労組から人員や機器が提供されている。図書室再開時には、図書整理のボランティアが小学校を訪れている。さらに、9月には、魚崎地区の子供会のキャンプのために、同労組が再び施設を提供。また、魚崎小学校では、3月に「手作り乾電池教室」（正規の授業として）を実施し、同社の社員が講師を務めた。

2. 花王の事例（同生活科学研究所B氏）

震災以前には、「正直なところ、ボランティアは個人が趣味で行うもの」との見方が支配的であった。この点は、震災時のボランティア活動に対しても大きな影響を及ぼしており、同社の主たる支援活動は物資提供であって、人の派遣は小規模である。このように、未曾有の災害に際し、試行錯誤で救援ボランティアに取り組んだ事例が、企業体としては一般的であったと考えられる。なお、企業による物資支援は、表だって報道されることは少ないが、多くのボランティアの活動を支える重要な要因であったことは言うまでもない。

同社の対応は、社員への対応、販売店への対応、消費者（顧客）への対応、被災者への対応、の4つから構成される。社員については、地震当日から安否確認、被害状況の把握に努め、2日後からは、自宅が全壊、半壊となった社員に対して、寮、住宅、救援物資、義援金を提供した。また、販売店に対しても、社員と同様の支援を1月中に完了している。

消費者に対しては、地震当日より、各地の消費者相談窓口で対応を開始した。同社が衛生用品、清掃用品を扱っているため、品物を送ってほしい、使用法を教えてほしい（被災地内から）、救援物資として送るため入手方法が知りたい等の相談が、数多く寄せられた。これらの要望に対して、一部については、自前の「オートバイ便」などで直接対応した。

被災者への対応については、震災翌日に救援物資の送付を社内決定した。内容は、赤ちゃん用、大人用の紙おむつ、生理用品等であった。また、震災後約1週間は、大阪府、近畿通産局、

兵庫県業務課など、官公庁からの出荷依頼が相次いだ。総計で、赤ちゃん用おむつ、生理用品、洗剤、石鹼など、7万人分を出荷した。また、到着した物資のパッケージや、マスメディアを見た被災者が、一層の援助を求めてくることも多かった。

以上が、物質的支援の大略である。B氏によれば、2月初旬までは、「社内対応、および、官公庁に対する物資出荷に追われて」おり、人の派遣は2月12日から開始された。具体的には、西宮市役所対策本部を窓口とし、被災地を巡回して被害状況を調査する活動に、2人一組となったボランティアが従事した。派遣したのは、3月末までの平日であった。ボランティアは、社員から掲示板等を通して募集し、合計146人が参加した。業務の一環として処遇したが、ボランティア休暇等の制度がないため、大がかりな派遣は困難であった。

震災後、震災対策本部を発展させた震災プロジェクトを設置し、防災訓練実施の他、ボランティア派遣のあり方、ボランティア休暇制度の整備を、社内で検討することとなった。

3. 東芝姫路工場の事例（同工場地域センターC氏、D氏、E氏）

震災直後からの経過

東芝姫路工場は、1943年に創設され、ブラウン管、液晶モジュールなど、電子部品を生産している。従業員数約3,100人、姫路市の市街地を離れた内陸部に位置し、震災の直接的な被害はなかった。

被災直後、姫路工場では、救援物資の運搬を行った。工場には直ちに救援物資が集まった。しかし、道路が使えないことがわかったため、安全等を考え、トラックやバイクによる輸送は断念した。釣り好きの発案により、海上タクシーをチャーターし、ポートアイランドへ3日間で3往復、1日あたり600食のおにぎり、水や毛布、簡易トイレなどを運んだ。

その後、以前から関係のあった、知的障害者の作業施設「まほろば」から、神戸大学避難所での炊き出し活動への協力要請を受ける。1月22日、担当者が神戸大学を訪れ、社員の安全が確保できることを確認し、翌23日から活動を開始した。1日あたり1,000人分の調理済み食材をもって、毎日10人前後の人員がバスで神戸大学を訪れた。レクリエーションリーダーの有資格者や、毎日通ったバス運転者などが、作業の流れを把握し指示を出した。参加希望者が殺到したが、「物見遊山でもないし士気も下がる」ので、人員の数は絞り込んだ。当座の緊急的状況を乗り越えることが重要であり、また資金の問題もあるため、当初から活動期限を2週間と限定し、2月9日まで活動した。

姫路工場の特色－地域交流の経験

姫路工場の事例で特徴的なのは、工場周辺地域との交流が、長年にわたって継続されていた点である。姫路工場独自の「地域センター」が総務部に置かれ、工場を舞台とする行事、従業員によるボランティア活動、婦人会など地域住民との関係維持、などの活動が行われている。市街地内の住宅地に隣接して工場が立地していることから生じる、地域問題への対策、住民対策という側面も、そのルーツとして指摘できよう。しかし、その後の地域交流活動の展開、すなわち、物、金、人という経営資源をできるだけ提供し、地域との共生をはかるという姿勢は、結果として、「企業の社会貢献の推進」という昨今の風潮を先取りするものとなった。それはさらに、震災時における柔軟な活動をも可能にした。

同工場では、近隣住民など延べ8万人が参加する「東芝姫路祭り」のほか、球技大会、盆踊り大会、近隣小中学校を対象とする発明コンクールなど、各種イベントを定期的実施している。また、従業員によるボランティア活動として、地域の子供たちの一泊研修キャンプ実施、

従業員によるレクリエーションリーダー資格の取得などの活動がなされており、こうした経験は、震災時の炊き出しなどで活かされることとなった。

インタビューでは、「フィランソロピーという言葉が流行っているけれども、昔からやっていることでいいのだなと思っている」という発言が聞かれた。また、以前と比べて活動しやすくなったという実感があり、時代が変わりつつあるのを感じる、という。

4. コープこうべの事例（同生協研究機構 F 氏）

震災直後の対応の経過

コープこうべは、組合員約119万人、出資金約347億円、流通業者としては、全国上位20位の供給高（売上高）をもつ（約3,400億円）。その一方、地域住民の福祉向上を理念とし、高齢者等への生活支援、環境保護運動など、幅広い活動を行っており、ボランティアや地域活動の有力拠点でもある。

震災により、本部ビル全壊の他、ほとんど全ての事業所が被災、商品の損失、ホストコンピューターの損壊など、流通会社としての機能にも深刻な打撃を受けた。

しかし、被災当日、17日午前のうちには第1回の緊急対策会議が開かれ、倒壊した本部近くに緊急対策本部を設置した。「組合員と市民のために、必要なこと、できることから行動すること」を決定し、店舗を開いて物資を供給することを、最優先事項とした。

もともと、実際に各店舗を開業したのは、それぞれの現場の責任者の判断によるところが大きかった。電話も一切不通のため、本部からは、バイクや自転車をかき集めて、「とにかく店を開け」との指示を出すのが精一杯であった。それすらも、その日のうちにすべての伝令が帰り着けないほどの混乱状況であったという。

店長ほか職員は、「組合員のためにどうしたら一番喜ばれるか」という日常のモットーの通り、開店を最優先し、その結果、被災当日から、155店舗中97店舗が店を開いた。店の前にテントを設けて営業するなどの例も少なからずあり、被災から3日後には、ほとんどの店舗が営業を再開した。当座は、店舗の在庫のみを供給し、夜間に配送を行った。

共同購入については、コンピューター損壊により、受注、発注もできなくなったため、在庫をトラックに積んで巡回した。被災から2、3日の間は、各地区ごとに、担当者が、おにぎりの炊き出し、安否確認、電池やティッシュなど緊急物資の配給、などを行った。1月21日以降、訪問組合員を全戸訪問し、24日から、限定された品目で受注を開始した。

ボランティアの経過

コープこうべでは、震災以前から、組合員同士の助け合いという形式による、ボランティア活動の蓄積があった。これらの活動を基盤として、被災直後からただちに、ボランティアによる救援活動が開始された。震災以前から行われていた活動は以下の3種である。

「コープ暮らしの助け合いの会」は、有償での家事援助活動である。事前に登録している組合員の主婦を生協が仲介し、老人、障害者、妊婦宅などでの家事を行う。1995年末現在、奉仕登録が744人、奉仕を受けている人が489人である。

「コープふれあい食事の会」は、食事を通して高齢者と交流するという活動である。月に1回、生協店舗の集会室に組合員とお年寄りが集まって、実費500円で昼食を作り、食事を共にし、ゲームなどを行っている。

また、福祉施設や病院での手伝い、点訳などをはじめ、各種文化活動やスポーツなど、組合員のサークル活動が活発に行われてきた。これらのサークル活動は、組合員による自主的な運

営に完全に任されている。

こういった震災以前からの活動の蓄積は、震災という緊急事態において、安否確認、炊き出し等々、組合員の自発的な救援活動へとつながっていった。

こういった動きを受け、コープこうべ側も、ボランティアの需要と供給をとりまとめ有効に活用すること、さらにこれらの動きを永続化することを目指し、積極的な機構の改革を行った。1月26日、救援活動に参加したいという、多くの組合員から寄せられた声に応える形で「ボランティア支援窓口」が設置される。2月3日には、「コープボランティア本部」が、業務体制の一つに組み込まれる。これは、ボランティアの登録窓口、各種ボランティアのネットワーク化の拠点となることを目指したものであった。

さらに、コープこうべの8つの支部ごとに「コープボランティアセンター」が設置され、2月24日以降、本格的な活動を開始していく。各地域がそれぞれ主導権を握って、ボランティアを登録、コーディネートしていくという方針が明確に打ち出され、活動自体も、緊急救援的なものから、仮設住宅訪問など、地域福祉を主眼とする長期的なものへと移行して現在に至っている。コープボランティアセンターは、組合員以外の一般のボランティア希望者も受け入れ、登録している。それまで組合員のみに限られていたボランティア活動は、震災を契機として、組合や地域の枠を越える活動へと変貌しつつある。さらに「ボランティア基金」の設置、ボランティアセンターへの福祉活動の集中、ボランティアを動員しての地域老人給食サービスの開始など、ボランティアそのものを生協の事業の重要な軸に位置づけていく、一連の動きが始まっている。

他団体との関係

震災において、コープこうべとの連携や支援協力体制がみられた例として、以下の2つを挙げる事ができる。

第1は生協同士のネットワークである。コープこうべには、震災以降3月15日までに、全国の約100の生協から、延べ1万人に達する職員が応援に訪れた。これら各地の生協職員は、1週間程度ずつの交代で被災各地の店舗に泊まり込み、活動した。これらはみな、各地の生協からの自発的な応援であり、生協職員による支援は、店舗復旧のために非常に有効であったという。また、被災後2日目からは日本生協連合会が、各地の生協からの支援や募金などの取りまとめ窓口の役割を果たした。

数多くの生協から支援が集まった理由としては、数年前から、コープこうべが、全国の生協の研修生を受け入れていたこともあげられる。1、2年の単位で神戸に滞在し、土地鑑もある人々が、各地の生協から、率先して救援に訪れた。「こういう日頃からの経緯があったからこそ、かくも多くの人が訪れてくれたのではないか」という。

第2は行政との関係、なかんずく行政側との緊急物資調達協定である。この協定は、2度の石油ショックの後、1980年に神戸市、93年に尼崎市と結ばれたものであり、緊急時には物資を組合員以外にも供給し、物価高騰やパニックを防止することを取り決めている。もともと災害を想定してのものではなく、また物資を配送することも考えられてはいなかったが、この協定が被災に際して役立った。

協定に基づき、被災当日には職員を神戸市役所に派遣、配送センターと連絡を取って物資を輸送した。最終的には被災地全域に対応し、物資の半数ほどは無料で提供している。被災から4、5日経過し状況が落ち着いて以降は、原価での提供とした。

この協定はその後注目を集め、各地で同様の協定が結ばれつつある。もっとも、協定として細かく定められた物資の品目・数量は、被災地では、実際には役立たなかった。したがって、

今後は、緊急時には物資の支援を行うという取り決めだけを交わし、柔軟に状況を判断して対処するという形式が望ましいのではないかという意見が聞かれた。

5. 兵庫県社会福祉協議会の事例（同ボランティアセンターG氏、H氏、社会福祉情報センターI氏）

阪神大震災と社協

社会福祉協議会の設立は、厚生省に対するGHQの提案にまで遡る。その業務・事業は、「時代時代の福祉課題（社会問題）の解決」である。設立当初は、公衆衛生、環境美化など、最近では、社会の高齢化に対応して在宅福祉サービスなどがメインの事業にありつつある。

社協は、昭和26年に制定された社会福祉事業法に基づき社会福祉法人の認可を得ている、「住民主体」を原則とする民間団体である。ただし、その性質上、地方官公庁との結びつきが強いことも事実である。

阪神大震災では、被災地である神戸市の神戸市社協と兵庫県社協が、対応の中心となった。震災に関わる社協の取り組みについては、「全国組織であることを活かした」と評価する声がある一方で、「活動の立ち上がり、柔軟性に課題が残る」とする見解もある。たしかに、震災直後は、社協の職員、施設、さらに母体となる行政機関が被災したことから、社協の活動は、いくつかのボランティア団体、NGO団体に比べて立ち遅れた。しかし一方で、兵庫県社協が確立した「ブロック支援体制」、仮設住宅支援のための「ふれあいセンター」などには、社協の組織力、専門性がいかんなく発揮されている。また、神戸市社協の傘下にある区社協には、震災をきっかけとして「ボランティアセンター」が設置され、民間の個人ボランティアを統轄する重要な役割を果たした。

「ブロック支援体制」とは、支援にあたる被災地外の社協が、「コーディネーター（人）、モノ、サービス」を、タイアップした被災地の社協を通じて被災者に提供する仕組みである。例えば、芦屋社協には、加古川社協が窓口となって東播磨ブロック南部の社協が支援にあたる。また、老人介護を日常の主要な活動としている社協は、移動入浴車を被災地に投入し入浴サービスを実施する。被災地外の提携組織と被災地内の団体（支部）が連携を組む体制は、全国的な組織をもつ企業ボランティアでもしばしば見られた形態である。

「ふれあいセンター」は、地域により形態は若干異なるものの、大規模な仮設住宅建設地域に作られた集会所である。仮設住宅で結成された自治会の拠点、行政相談の窓口、入居者の憩いの場として機能している。こうした拠点づくりの必要性は認識されていたものの、中小のボランティア団体ではなかなか実現できないことが多い。この点で、行政組織との連携の下、これを実現させた社協の力は評価されてしかるべきであろう。

また、神戸市の各区役所には、神戸市社協、各区社協の尽力で、新たに「ボランティアセンター」が設置された。これは震災直後、ボランティア希望者が役所に殺到したにもかかわらず、コーディネイトを十分に行えなかった経験を踏まえて設立されたものである。設置された時期も経緯も区によって異なり、早いところでは3月中、遅いところでも6月には設置されている。いくつかのセンターには、各地域で一般のボランティアとして中心的な役割を担った若者が、そのまま（臨時）職員として採用されているケースもあり、従来の社協の慣行にはない実践を見据えた人事配置がなされている点は重要であろう。

社協とボランティア団体の連携へ向けて

G氏によれば、「社協はパテミたいなもの」である。「ふだん、行政機関はいろいろな分野

で住民サービスを展開している。しかし、福祉の領域を中心として、行政だけでは対応しきれない部分（隙間）が必ず出てくる。それをカバーするのが社協の役割だ。今回の震災では、行政が大きな打撃を受けたため、住民との距離が大きく開いてしまった。それに巻き込まれる形で、両者の仲介を果たす社協も、少なくとも初期の対応には立ち遅れた（隙間が広がりすぎ、パテでは修繕できなかった）、というのがG氏の理解である。

社協に対する評価、批判のいずれも、ある程度の真実を含んでいる。行政機関と太いパイプをもつ社協に一日の長が認められる部分、逆に、純粋な民間団体としての各種NGOがその能力を発揮できる部分、双方が存在する。また、阪神大震災のような大規模災害の場合、その対応は月あるいは年単位の長期にわたる。したがって、それぞれの長所短所を生かして、時期別に分業体制を敷くことが必要となる。

相互協調体制の確立へ向けて、社協そのものが、震災を教訓として大きく変わりつつあることは注目される。特に、これまで必ずしも密な関係になかったNGO団体、ボランティア団体との連携が積極的に模索され、そのための事業の一部はすでに実行に移されている。

例えば、95年6月に同協議会が主催した「ボランティア・フォーラム」は、有力NGO団体との関係を構築する契機となった。また、震災後、県社協が一般ボランティアの窓口として設置した「学生ボランティアセンター」（8月～9月）の事業を通して得られた成果の一つは、社協と一般のボランティア団体がコネクションをもてたことだとG氏は語っている。他方、県社協情報センターでは、近隣のさまざまなボランティア情報を交流させるコンピュータネットワークを作る構想も持ち上がっている。

このような、ボランティアの供給側と需要側を結びつける機能は、従来から社協が担ってきた。しかし、不特定多数のボランティアを受け入れる体制は整っていなかった。社協がこれまで把握していたボランティア団体は、比較的小規模で、しかも、特定のテーマ（点字サークル、地域の寝たきり老人の介護など）をめぐって地道に活動を続ける団体を中心だった。一方、不特定多数のボランティアの窓口は、大きなNGO団体に委ねていた。

この点で印象的なのが、ボランティア・コーディネイトの方針転換である。従来は、既成のボランティア団体に登録してもらい、センターを訪れたボランティア希望者にそれを紹介するという、言わば「待ちの姿勢」が残っていた。しかし、震災後は、センター自らが、イベント、ボランティア体験・研修会を企画するようになった。

人事面でも新たな動きがある。先に触れたように区社協に設けられたボランティアセンターには、一般のボランティア・リーダーが職員として採用されている。震災時、県社協に本部を間借りした朝日ボランティア基地のリーダーH氏が、県社協の正式職員となるなど、同協会のボランティアセンターでは職員数が一挙に倍増した。

6. (財) とよなか国際交流協会の事例 (同事業課長J氏)

とよなか国際交流協会の概要

同社協は、1993年、地域の国際化を目指して開所した豊中市の外郭団体である。この種の国際交流団体が存在するのは、全国の約3,300の自治体のうち300程度、大阪府下では、大阪府等を初め、8つだけである。同協会は、正職員4人（95年4月）と、決して大規模ではないが、「全国的に見て、特に活動が活発との印象がある協会の一つ」とであるという。

こうした協会では、職員の多くが市からの出向者で占められ、それが行政機関との連携に効力を発揮すると同時に、活動の独自性・柔軟性を阻害する原因にもなっている。しかし、同協

会では、事業の内容は、事業課長であるJ氏に任されている。J氏は94年2月より同協会入りし、それ以前は、アムネスティに10年間勤務した実績をもち、現在も、いくつかのボランティア団体、NGO団体の要職を兼務しているNGO畑の出身者である。

日常の事業は、3つに大別される。第1は外国人（在日韓国朝鮮人や新規訪日（在日）者）への支援である。具体的には、日本語講座の開催、各国の郷土料理の会を通じた交流の促進、ホームステイ先の斡旋などである。第2は、人権教育、人権啓蒙活動である。この点が、同協会の大きな特徴である。これは母体となる豊中市の市政方針とも関連している。第3は、国際協力だが、これは「緒についたばかり」とのことである。

こうした活動を支える組織体制上の特徴は、「行政、一般ボランティア（一般市民）と、その間に立つプロパー（協会）との3者関係がうまく機能している」（J氏）点である。とりわけ、「国際ネットワークとよなか」と呼ばれる16のボランティア団体の連合体が、活動の中核として活躍している。これらは、ほとんどがボランティアによる任意団体であるが、主として主婦層、学生層に支えられて、従来から活発な活動を展開してきた。大阪大学、大阪外国語大学等、外国人留学生が多い地域性も反映している。

震災時の対応の経過

同協会は、当初、1月21日に大規模な国際交流イベントを企画していた。また、同協会が位置する豊中市は、さほどの被害ではなかったように思えた。これらのことから、「当初は様子見の感じだった」。しかし、イベントの中止を正式決定、そのための残務処理を2日で終えた19日からは、先の16団体を中心に、「われわれも何かしなくては」との思いを胸にしたボランティアたちが、拠点である協会ビルに集合してきた。

それを受けて、20日に、「兵庫県南部地震外国人被災民救援活動実行委員会とよなか」を旗揚げ、この日一日をかけて、協会としての支援方針を決定した。この際のキー・パーソンは、J氏と同委員会委員長に就任したL氏（16団体の一つ「国際交流の会とよなか」代表）である。決定した方針は、「日常の活動経験を生かして、被災地の外国人に的を絞って救援をしよう」であった。「この決定内容は、自分たち自身が被災地の真ん中にいたとすれば、あるいは、豊中市そのものが大きな被害を受けていたことを承知していれば、変わっていたかもしれない。つまり、自分たちは、被災地からは距離があるということを踏まえて、上のような特化した救援目標を立てた」とのことである。

具体的には、被災した外国人の下宿先（住居）の斡旋が主要なボランティア活動であった。しかし、さまざまな言語の案内チラシを作成するだけでも多大な労力を要した。この点は、「日常の協会活動の反省点でもある」。普段の活動が多くイベントに追われ、そのほとんどが結局日本語、せいぜい英語を中心とした運営になる。イベントの数を半分にしても、多言語化のための体制を整えたいとのことである。さらに、被災地内に、かつ、長期にわたって借用できる部屋（住居）を確保すること自体が非常に困難でもあった。日常の活動でぶつかる問題と同様、いったん決定に至った斡旋話が、入居者の国籍を聞いたとたんにご破算になるケースもあったという。しかし一方で、自費で自宅を改造し、入居者用の小部屋を確保してくれた人もあった。

こうした震災時の活動を支えたのは、3つのボランティア層であった。第1は、協会スタッフ、および、上述の16団体の活動を通して従来から同協会の国際交流ボランティアに取り組んできた人々である。主婦中心で、「良くも悪くもアマチュアリズム」がその活動を支える。計画性がない、伝達性が乏しいといった欠点も目につく一方で、とにかく熱心で、長年の経験から、「ねじ込むところ、引くところ、心得ている。」第2は、震災時に新規に駆けつけてくれ

た市民ボランティアで、20～30代が中心である。第3は、伝統的な地域社会型のボランティアである。同協会ビルの1階が地域の集会所になっていることから、ここを拠点としたPTA、町内会、ロータリークラブ、ガールスカウトなどからの動員があった。ただし、活動の主体は、あくまで16団体が中心であった。これは、活動の特殊性に起因するところ大である。すなわち、外国人を対象とした支援は、コミュニケーション上の制約等、誰にでもすぐに行けるといふ種類の活動ではない。実際、活動の主力となったのは、国際結婚している人、(東南アジアからの)難民、留学生などで、ふだんから16団体で活動している人々であった。多言語、多文化での救援活動は、日常の活動(経験)がないと不可能とのことである。

同協会そのものは、神戸市をはじめ被災地の中心からは、距離的に離れていた。そこで、日常の活動を通して協力関係にあるYMCA、YWCA、震災後発足したNGOの連合体(NGO連絡会議)などを通して、活動をPRした。ただし、そうしたルートを介さずとも、ロコミ、マスコミだけで、処理量を超えるほどの照会があった。この点、いくつかのNGO団体関係者の言を総合すれば、NGO団体の中では、既に「業界地図」ができあがっており、例えば、「外国人については、とよなかの国際交流協会に」などという流れが成立しているらしい。こうしたネットワークは、殊更に連携図、組織図で明示されているわけではないが、大きな実効性を有している。また、協力関係が明文化されていないが故に、責任転嫁の必要もなく柔軟な対応が可能であり、この点が震災時には功を奏したのであろう。ただし、業界地図には対立、競争関係も描きこまれており、「あの人(団体)には協力できない」などとNGO関係者が口にするのを耳にしたのも事実である。

震災後の経過

同協会の震災関連の活動は、4月上旬で終息した。その後は、斡旋、提供した住宅について、若干のフォローアップを行うとともに、全国の国際交流協会から寄せられた(使途決定を委託された)募金の配分などを実施した。

さらに重要な点は、既成の「第3セクター団体」として一定の実績をあげていた同協会そのものが、震災時の活動を教訓として、組織改革、活動の見直しに着手している点である。同協会は、災害を通して、ボランティアに関する日常的教育活動、トレーニングの重要性を実感したという。J氏は「研修なくして、ボランティアなし」「これからは、ボランティアも選び、選ばれる時代」とも語っている。協会では、災害以前にも、ボランティアの登録制をとっていたが(400人)、これは災害時にはそれほどうまく機能しなかった。その主たる原因を、J氏はトレーニングの不足にもとめている。そこで、震災後、ボランティア研修会を新たに開始している。

いずれにせよ、今後、「国際交流のためのコアセンター(フルタイムの専従職員がいる)として機能していくのが同協会の目標」とのことである。同協会は、行政の外郭団体として、行政とのつながりを確保する一方で、独立した人格をもつ法人としての独自性、柔軟性をも発揮し、官と民の間を繋ぐ役割を担っていこうとしている。

7. 朝日ボランティア基地の事例(同基地「みんなで遊び隊」隊長H氏)

朝日ボランティア基地は、朝日新聞大阪厚生文化事業団が中核となった震災ボランティア団体である。巨大新聞社を背景にもつ同団体は、一面では企業ボランティアであるが、他面では、震災以前から、産官民の狭間で種々の文化事業(講演会の開催など)、ボランティア活動(子どもキャンプなど)を推進してきた既成NGO団体と見ることもできる。企業、個人から寄せ

られていた多額の寄付金（震災後半年間で約3億円）、豊富な人的・物質的資源を有効利用しえた点が、彼らの大きな特徴である。これらの資金は、同基地の活動のための直接経費、H氏ら専従のスタッフの生活費のほか、行政による支援体制からは漏れがちな無認可福祉施設の復興資金（仮設作業所の建設など）に充てられた。

厚生文化事業団は、西部事業団、大阪事業団、中京事業団、東京事業団の4つの事業団をもつ巨大な組織であり、さらにその上部に朝日新聞社本体が存在し、最終的な意思決定は大阪、東京の社長が行う。ただし、同基地は、直接的には大阪事業団の活動であり、その中心人物は、事業課長のM氏である。同基地は、1月24日に立ち上がり、H氏をはじめ、NGO、ボランティア業界から活動の経験者を中心メンバーとして迎え、さらに、親会社のPR力をフルに活用して一般の新規ボランティアをもその傘下に組み込んだ。

注目すべきは、大量の援助物資の仕分け、搬送や、「みんなで遊び隊」等の独自活動に、ボランティア初心者を迎える場合の組織化の形態である。同基地は、その本拠を大阪市の厚生文化事業団に据え、前線の活動拠点を、神戸市中央区と西宮市に置いた。その上で、新聞上のPRに応じて参集したボランティア初心者を、直接被災地に送り込むのではなく、いったん本拠地に集結し、活動の説明、講習、トレーニングを実施、その後前線に派遣した。本災害では、ボランティア初心者の洪水、コーディネーターの不足がとくに指摘されている。この点、同基地は豊富な経験者を後方支援拠点でのトレーナー、前線でのリーダーに配置することで巧みな運営をしている。

H氏が「みんなで遊び隊」のリーダーとして所属した神戸側の拠点は、兵庫県社会福祉協議会が入る建物の一隅を間借りしたものであった。H氏は、このときの交流を機に震災後、県社協の正式職員となる（社会福祉協議会の項を参照）。H氏自身も当初、自らがリーダーを努めるボランティア団体を中心に独自の救援活動を実施していた。「それらが一段落して、さて次にどのような活動を」と思いめぐらせていた折に、M氏から、朝日ボランティア基地への、中核メンバーとしての参加を打診された。H氏は、受諾の条件として、1円以上の金を自分に払うこと、生命保険を掛けることの2点を要求した。「自分としても、さまざまな有償ボランティアの予定をすべてキャンセルして臨まざるをえない。それに代わる財政的見通しがたたないと、本腰を入れて震災ボランティアに関われる自信がなかった」と、H氏は回想している。

注目に値するのは、同基地に億単位の寄付金が寄せられた事実と、それらの資金が、H氏のようなベテランのボランティアの活動資金に充当された事実である。日本においても、生産共同体としての企業から、賃労働に対する給与が消費共同体としての家庭に向かって流れるという構図が、着実に変容しつつあることが、この事実にも反映されている。

H氏は、震災1週間後の1月24日、朝日ボランティア基地に入った。そのとき、M氏は、「こういふときだから楽しくいいことをしよう。眉間にしわを寄せて助けにやって参りましたが、という態度はやめよう」とH氏に語った。震災直後の混乱の中、他の救援団体が物質的な支援だけで精一杯であったこの時期に、同基地は、早くも「お年寄りと話し隊」「みんなで遊び隊」など、精神面のケアを志向したいくつかの部隊を結成し、広範な活動を開始する。H氏は、「みんなで遊び隊」の隊長となり、同時に、全体の統括者であるM氏の補佐的役割を果たした。同基地には、震災前からさまざまな団体がボランティア活動に取り組んできた「強者」が参集しており、多くの新しい交流、協力関係がそこに生まれた。活動の方針をめぐる葛藤もたびたび生じたが、いったん方針が決まれば、ベテランボランティアの集団として、阿吽の呼吸で各々の役割を果たすことができたという。

「みんなで遊び隊」の具体的な活動は、被災した子どもたちの遊び相手になり、また悩みの相

談に応じることである。併せて、各種のイベントをも企画した。例えば、3月19日には、「朝日こども広場」を開催し、1,000人を超える子どもたちが集まった。ふだん遊んでいる公園や遊園地を奪われ、避難所や仮設住宅で「大人しくする」ことを求められている子どもたちに、心から楽しめる空間を提供しなかったのだという。これらの活動のしめくりとなったのが、3月に企画された王子動物園無料開放で、動物舎の広場を借り切って、同基地のスタッフ、ボランティアたちが、3日間総出で子どもたちの相手をした。

西宮の基地は3月には終結したが、神戸では、その後も「遊び隊」の活動は、非公式に継続する。震災後、新たな交流が生まれたケースも多い。一度に多くの人々を相手にする災害ボランティアにおいても、このような「プライベートな関係をあとにして残していくことが重要だ」というのがH氏の信条である。現在、県社会福祉協議会に勤務するH氏は、社協としても、「一人一人の関係から、家族へ、地域へと広がるような活動を目指したい。初めから、天下りの何かをやるというのではなくて」と、その抱負を語ってくれた。

8. 大阪YMCAの事例（同主任N氏）

震災直後からの経過

震災当日の午後5時には、緊急対策会議が開かれ、大阪YMCAとして何らかの行動を起こすということは、ただちに決定された。具体的な活動は、以下の2方面で展開された。

第1は、各地YMCA間の連携である。全国組織である日本YMCA同盟と連絡し、人員や物資、資金等を取りまとめ配分した。被災地以西YMCAからの救援活動は、西神戸YMCA（長田区）を拠点とし、被災地以东のYMCAからの救援活動は、大阪YMCA、西宮YMCAを拠点とした。これら各拠点には、国内外のYMCAからスタッフが応援に駆けつけ、種々の活動のリーダーとなって活躍した。

救援活動では、従来からの地域との関係が、活動の成否に大きく関わったという。例えば、西神戸、西宮では、拠点となる施設があり、また日頃から、婦人会、老人会、子供会などと密着して地域活動を行ってきた。このような蓄積や条件が整っていた地域では、緊急時でも、地域と連携しての救援活動を十分に展開できたとのことである。

第2は、他団体との連携で、「阪神淡路大震災被災者を応援する市民の会（応援する市民の会）」を通しての活動である。被災直後、大阪ボランティア協会、地域調査研究所など数団体と連携して結成された市民の会は、経団連加盟の企業からも資金、物資などの援助を得て、活動を開始した。市民の会の拠点は西宮、芦屋、東灘に置かれ、これらの拠点に被災地外部からのボランティアが集結、ここで得た情報をもとに被災各地での活動へと乗り出していくことになる。市民の会の活動は、5月14日に収束するまでの間、のべ2万4千人の参加を得ている。

YMCAや市民の会に集まった人々は、いずれもボランティアは生まれて初めてという人々が大多数で、その多くはいわゆる「指示待ち族」であったともいう。そのため、現地では、これらの人々を的確に配分し監督できるコーディネーターの不足が深刻な問題となった。当初、日本青年奉仕協会やYMCAの内部から専門のリーダーを数十名派遣したものの、あまりにも多くのボランティア希望者が殺到したため、到底捌ききれなかった。そのため、あらかじめ給水や物資運搬等の作業ごとに希望する人員を登録させ、必要な人数が集まるごとにチームを編成して、専門ボランティアが指示を与えるという形式に切り替えた。そして、このような一般参加者の中から、順次能力のある人を選び出してはリーダーの仕事を任せた。この方法は、活動開始から1週間程度で軌道に乗った。この間、大阪YMCA、大阪ボランティア協会などと

ともに、後方支援の拠点となり、救援物資の需給の整理のほか、ボランティアの教育、訓練などを行った。

日頃からの関連団体との連携は大きく役に立った。YMCAは、普段から、医療関係のボランティア団体、点訳ボランティア団体、法廷通訳の援助団体など、それぞれ専門的な活動に特化したボランティア団体と連絡をもっている。そのため、震災時の救援においては、新たな必要が生じれば、これら経験や技能を有するそれぞれの団体と役割を分担し、それぞれが持ち味を生かし労力を軽減しあう活動が可能であった。

震災以前からの状況と震災後の変化

震災以前の大阪YMCAの状況として、インタビューでは、団体が大きくなりすぎ、そのため「運動」と「事業」の対立が生じたことが挙げられた。大阪YMCAは、予備校教職員なども含めるとスタッフ数は2,000人を越える。YMCA本来の「運動」（本来YMCAが目的とする地域に根ざした弱者支援活動）のみならず、「事業」（組織自体を維持運営していくための、予備校運営、駐車場経営など）にもかなりの比重を置かなくてはならないのである。

大震災は、組織としてのYMCAのあり方にも大きな見直しを迫るものであった。そもそものYMCAの目的である「運動」の側面が、震災を契機として大きく高揚したのは間違いない。またその一方、一種必要悪とも見える「事業」の側面、あるいは組織が大きくなりすぎたという側面を、肯定的に再評価するきっかけともなっている。

第1に、良くも悪くも大手ボランティア団体であるYMCAは、関連する種々のボランティア団体、特に小規模な団体や、地域に根ざした団体に、様々な支援を提供したり、連絡を取り合うという関係にある。こういったネットワークの結節点となり、様々な小規模団体の活動を支えていくという役割を、YMCAは積極的に担おうとしている。これと関連して、いわゆるコーディネーターの養成など、ボランティアを支援していくボランティアとしての役割も、今後の活動の主軸へと位置づけられている。

第2に、企業や行政といった、全く異なった分野の団体との連携を深めようとしている。特に企業との関係は、震災の数年前から深まりつつあった。まず、経団連内部の社会貢献に関する学習会「1%クラブ」が接点となり、相互の連絡が始まった。その後、企業関係者、NGOやNPOのスタッフ、マスコミ関係者など、雑多なメンバーによって「市民公共楽団」という集まりが結成され、企業の社会貢献についての勉強会が開かれるなど交流が深まっていた。このような連携の動きは、震災後一層深まろうとしている。

またその一方で、大阪YMCAでは、震災時の体験をもとに、地域との関係を重視し、地元で根ざした活動を改めて活性化しようとしている。例えば地域の自治会、婦人会などと普段から行動をともにし、「ごく当たり前の人々が気楽に参加できるような活動」を日常的に展開していくことが、今後の重要な方針となっている。

9. 西宮友の会の事例（総リーダーO氏、震災対策リーダーP氏）

友の会とは、雑誌「婦人之友」（1903年、羽仁もと子により創刊）の愛読者がつくっている団体で、昭和5年に発足した。海外7を含め、全国に194の友の会があり、会員数約3万人を数える。家庭の変革が社会変革の第一歩であるとして、家庭生活の合理的改善を唱えた羽仁もと子の理念を継承し、今も活発な活動を展開している。近畿地方には16の友の会があり、被災地では、西宮のほか、神戸にも友の会がある。各会は独自に活動するものの、全国組織として東京に中央部が置かれており、毎年全国大会も開催されている。

友の会各会の最小単位は、それぞれ4～12人のメンバーで構成され、日常的な活動を行っている。定期的に集まって、衣食住や子育て、家計についての勉強会、情報交換、「羽仁もと子 著書集」の購読などを行っている。また会員の多くは、例えば長年にわたり、家計簿をつけるなどの実践を続けて来た（そのおかげで、被災後の生活設計を立てるのが容易だった、という声も多い）。

また、講師を招いての講演会や外部向けの講習会、会内での研究発表会なども定期的に行われている。西宮、神戸とも、「友の家」という名称の、ホール、学習室、調理施設などを備えた建物を有しており、活動の際の拠点として活用されている。

震災直後からの経過

西宮友の家自体は、特に大きな被害はなかった。友の会としての震災に関連する活動は、1月19日、友の会近畿部の中央委員が、状況把握のため西宮友の会を訪れた時点から始まる。近畿部からは、必要な物資をリストアップしてほしい、という申し出があった。当初は「何をお願いしていいのかわからない」という状況だった西宮友の会は、周囲から支援を受けるだけでなく、自らも救援活動を積極的に展開していった。

西宮友の会として最初に行ったのは、友の家の一部を避難所として開放することだった。大きな被害を受けた周辺の住民が、次々と入れ替わりながらも常時10人前後滞在し、非公認の避難所として3月20日まで継続した。この間会員は交代で宿直に当たった。

1月20日以降、友の会の全国的なネットワークを通して、救援物資が集まってきた。大量の物資は、大阪の友の家を拠点として集積され、ここから西宮友の家へ運ばれた。食料、布団、食器などの物資は、友の家や各拠点の会員宅で、近隣住民に無料で配布した。

被災後4日目からは、友の家の電子レンジなどが使用可能だったため、近隣への炊き出しを開始した。さらに、炊き出しをロコミで聞いた別の避難所から依頼を受け、定期的な炊き出し活動を展開していく。2月6日からは、近隣の小学校避難所で、毎週3日間、200食の夕食の炊き出しを行った。さらに2月20日からは、会員が避難していた芦屋の避難所でも炊き出しを開始した。かくして、週3回、毎回500食分の炊き出しを、3月下旬頃まで継続して実施した。「普段の活動で勉強していたことが、材料の分量や栄養バランスなど見当をつけるのに役だった」とのことである。また、これらの活動にあたっては、全国友の会からの資金援助などがあった。物資のみならず資金の面でも、不自由を感じることはなかったという。また、これら救援活動により、日頃の活動について、家族や周囲の人々の理解が深まるという効用もあった。

2月以降も物資の配布を行っていたが、3月に入り、仮設住宅などを訪問してのチャリティーセールという形式に切り替えて現在に至っている。このセールでは、友の会会員が物資の運搬や会計などを分担し、収益は次回のセールに回して、売り上げの多い物品の購入などに充てている。さらに、お茶やお菓子を出してお年寄りと話をしたり、常備菜を持参するなど、チャリティーから仮設住宅の訪問ケアへとその性格を変えて行きつつある。介護付き仮設住宅で月1回食事会を開くなどの活動が継続されている。

行政との関係

西宮友の家は避難所となっていたが、被災直後の混乱期にあったため、行政と連絡を取ることではできなかった。また、1月21日、西宮市にボランティア登録に行ったものの、その後も連絡がなく、非公認避難所のまま独自に活動を続けた。その後、避難所としてさらに人員を収容できるかどうかという問い合わせが市側から来たが、その時にはもはや、避難所としては満杯で対処できなかった。

その後、避難者の一人が仮設住宅に入居することになったのをきっかけとして、市の仮設住

宅対策室を訪問した。このとき応接した市職員から、「市だけではできないこともあるから手伝ってほしい」と要請されたのがきっかけとなり、市との連携が始まった。

行政としては、「物資は全員に行き渡らないと不平等になる」という原則を遵守せざるを得ないため、このころ行政の物資集積所（西宮体育館）には、配布できない物資が相当量死蔵されていた。これらの物資を直接配布するかわりに、友の会に活用してほしい、という依頼を受けた。「私たちなら、ボランティアだから、不平等と言われても謝ればすむ」と考え、必要としている人々にこれらの物資を配布する作業を引き受けた。

謝辞：インタビューに快く応じて下さり、貴重な資料を提供して下さい、諸団体・組織の担当者の方々に、心よりお礼申し上げます。また、矢守克也先生（奈良大学）、杉万俊夫先生（京都大学）、ボランティア団体「震災・活動記録室」（神戸市長田区）の皆様、実験社会心理学研究編集委員会と審査者の方々に、この場を借りてお礼申し上げます。

Summary

A number of volunteer groups, which sprang up after the Great Hanshin Earthquake to help victims of the killer earthquake, were sustained not only by spontaneous volunteers who rushed there individually but by members of established organizations. They came from established organizations, such as (a) industrial organizations, (b) semi-governmental non-profit foundations, and (c) non-governmental organizations. To give an outline of the movement, and to clarify the backgrounds of it, intensive interviews were conducted with participants in the organized relief activities. The results showed that a social condition which was necessary to the effective volunteer activities had been ready before the earthquake in Japan.

