

災害都市の復興過程とボランティア：島原ボランティア協議会の調査より

室井，研二
福岡国際大学国際コミュニケーション学部：教員：近代化論，都市社会学

<https://doi.org/10.15017/932>

出版情報：人間科学共生社会学．2，pp.1-15，2002-02-15．九州大学大学院人間環境学研究院
バージョン：
権利関係：

災害都市の復興過程とボランティア

— 島原ボランティア協議会の調査より —

室 井 研 二

要 旨

ボランティアの一般的な概念規定に関してはすでに多くの議論が行われているが、日本におけるその活動実態に関してはまだ解明の余地が多く残されているように思われる。本稿では、雲仙普賢岳噴火災害を機に結成された災害ボランティア団体の活動展開をモノグラフ的に叙述しつつ、地方都市という地域的文脈に注目した観点から、この団体の社会的成立基盤や活動スタイルについて検討を加えた。

全体の論旨は以下の通りである。島原では地方都市に特有の土着的な社会構造と近年における地域経済の衰退という地域課題とを背景に、主に自営商工業者を担い手とした地域おこし団体が被災前から組織されていた。そして被災前の島原のそのような社会文化的土壌、地域課題、地域活動は、被災後の災害ボランティア活動の展開過程とも無関係ではあり得ず、とりわけ最近になって、活動内容にみる被災前との連続性は顕著になりつつある。以上の分析を踏まえて、ボランティアの研究における歴史的、都市社会構造論的な観点の重要性を主張した。

キーワード：災害、ボランティア、コミュニティ

1 問題の所在

およそ10年前に雲仙普賢岳噴火災害が発生した際、被災地島原で「島原ボランティア協議会」という災害ボランティア団体が結成された。本稿ではこの団体の活動展開をモノグラフ的に叙述しつつ、次の点について検討を試みる。

第一は、日本の地方都市におけるボランティアの存立形態についてである。「ボランティア」は舶来製概念であるが、日本におけるその具体的な立ち現れ方は当然日本に特有の社会文化的土壌によって規定されるし、さらには日本社会の内部における様々な地域性によっても規定を受ける。本稿で着目したいのは、ボランティアのそのような日本の特殊性であり、地域的特殊性である。ボランティアを単なる新しい文化理念の問題や組織経営論的な問題に解消してし

まわす、日本におけるその活動実態、とりわけその地域社会構造的な性格規定の解明に資することが、第一の課題である。

第二に、そのようなボランティア団体の活動展開を追うことを通して、災害という危機に直面した地域社会の全体的な変動と復旧の過程についても、限られた側面ではあるが、言及しておきたい。このような作業はボランティアの活動展開の背景について論じる必要から行わざるを得なかったものであるが、それ以外にも次のような積極的意義がある。田中が指摘するように、災害という危機に直面することにより、地域社会のそれまで「見えなかった」局面が顕在化する場合がある。平時には見えにくいそのような局面にスポットを当て、そのような観点から「現代都市のかかえる構造や機能の問題点を再確認する」（田中 2001：143）ことがここでの狙いである。

なお、以上の二点を検討するにあたり、筆者は都市社会学的な観点や分析枠組みを重視した。この点についても少し説明しておきたい。筆者は、ボランティアという概念は都市社会学が伝統的に研究テーマとしてきた共同性や相互扶助といった概念と通底する部分が大いにあると考える。そしてそのようなボランティア「的」なものを社会構造的な文脈から分析するにあたって、都市社会学の方法や概念は大いに有用であると考え。しかし奇妙なことに、今日のボランティアをめぐる諸議論では、都市社会学の伝統的な研究成果が積極的に活用されることはそれほど多くない。いうなれば今日のボランティア論は、そこで用いられている概念や理論枠組みに関して、従来の都市社会学的研究と奇妙に乖離した状況にあるように思われるのである。

災害研究と都市社会学の関係についても同様のことがいえるだろう。現在の災害研究は実践的な防災対策を旨とした工学的研究が主流であり、都市社会学者が関与する余地はそれほど多くない。しかし災害研究も、研究対象を被災現場の短期的な防災対策だけに限定せず、都市の社会構造を被災前や被災後も含めてある程度長期的に視野に入れ、そのような観点から被災時における人々の社会的対応やその後の都市の復興過程を分析するなら、そのような研究は従来の都市社会学的研究とも十分接続可能である（田中 2001）。

ボランティアや災害を分析するにあたり、筆者が都市社会学的な観点を敢えて強調するのは以上のような理由からである。そのような意図がどれほど達成されているかは心許ないが、ともあれ以下で行う島原ボランティア協議会に関する事例分析では、被災の場面だけでなく、被災前の前史や被災後およそ10年にわたる島原の復興過程をも視野に入れ、そのような長期的な観点から「災害都市の復興過程とボランティア」について検討を試みてみたい¹⁾。

2 島原の地域特性とボランティア協議会の前史

2-1 伝統・消費型都市としての島原

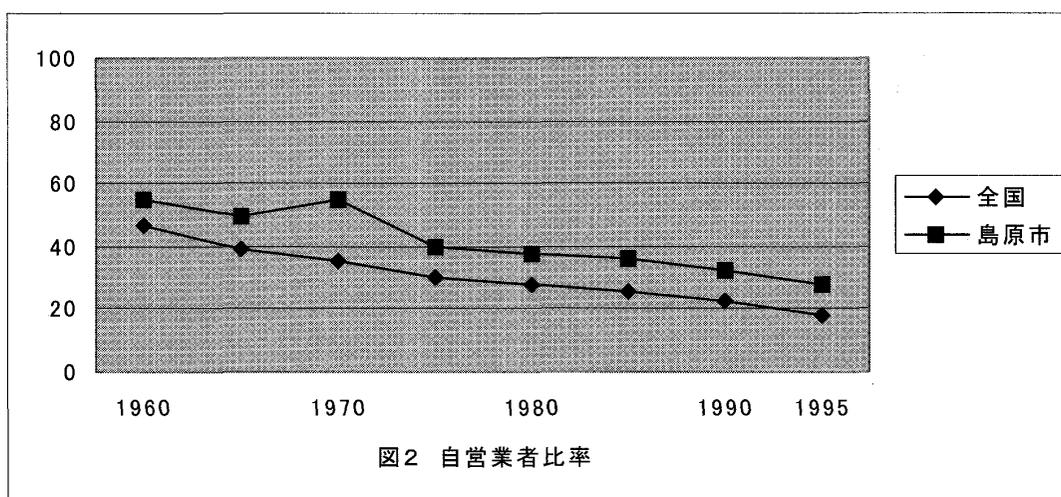
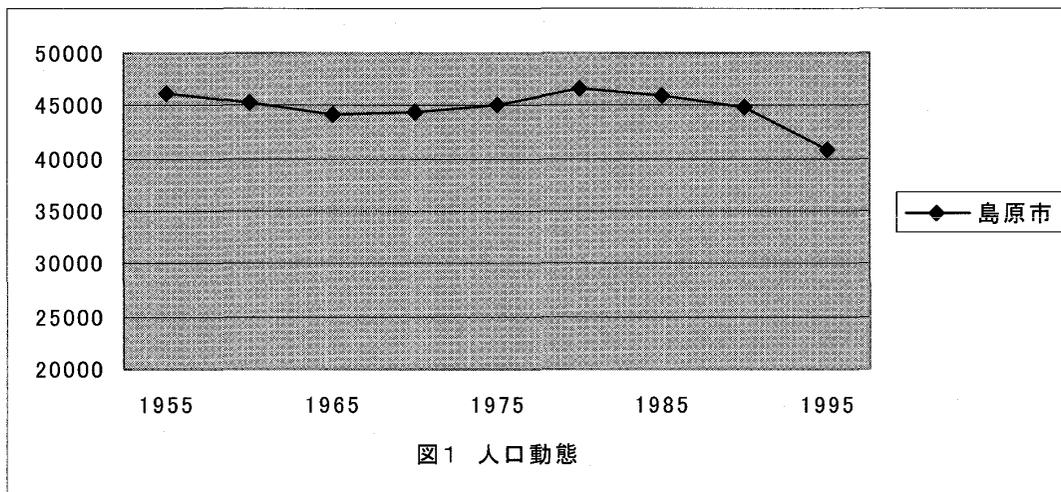
島原ボランティア協議会（以下、ボランティア協議会と略）は普賢岳災害を期に結成された災害ボランティア団体である。しかし全く新しい団体として成立したわけではなく、被災前か

らすでにあった「十七会」という地域おこし団体を母体として成立した点にこの団体の特徴がある。そして十七会の活動で培われた人脈や活動理念は、後のボランティア協議会の活動スタイルを大きく規定していくことになった。そこでボランティア協議会そのものの分析に入る前に、前身である十七会の活動と、十七会が結成される背景となった島原の地域特性について検討を加えておこう。

島原の地域特性という点に関し、筆者が依拠したいのがかつて倉沢（1968）や鈴木（1970）によって着手された都市類型論である。倉沢らは、日本では、農村から産業都市へと比較的単線的な発展経路をたどった西欧都市とは異なり、産業革命以前から城下町を中心とした封建都市がすでに成立していた場合が多いこと、近代都市化もそのような伝統的な都市社会構造の上に折り重なる形で進行し、様々なタイプの社会的重層構造を生み出したことを指摘し、そのような認識に基づいて日本都市の類型化を試みた。それは経済学の領域で日本経済の二重構造と呼ばれてきた事態が、都市社会構造の中でどんな意味をもつのかを明らかにする作業の一環であった。そしてそのような都市類型の中で一つの焦点とされるのが「伝統消費型都市」であり、島原もこのタイプの都市に属する。

伝統消費型都市とは前近代から城下町としての都市的伝統をもち、そのような下地を有していたが故に近代以降も大規模産業が移植されにくく、地方の政治・文化の中心として在来型の小規模商業を中心とした社会構造を堅固に維持し続けている都市のことである。これらの都市にももちろん大企業の支店をはじめとした近代セクターは進出してくるが、これら近代セクターに勤務する上層ホワイトカラー層は大都市の本社から派遣されてくる場合が多いため、地元の地域社会からは遊離した存在になりやすい。他方、在来の自営業者層は経済的には劣勢な立場にあるにもかかわらず、あるいはむしろそうであるが故に、地元名望家を頂点として縁故や町内会、商工会議所などを媒介に公的私的な人脈関係を緊密に組織し、またそのような形で地方政治における統一勢力を形成しやすい。このような事情からこのタイプの都市では経済の二重構造が政治的にはダイレクトに反映されず、全国的な都市化の趨勢に対しても一定の社会構造的自律性が保たれる傾向がある。

われわれの調査対象地である島原もこのような伝統消費型都市としての性質を色濃くもった地域である。島原は旧島原藩松平家の城下町として栄えた地域であり、近代以前から半島内の周辺地域（南高来郡）との間に一定の自律性をもった地域的分業体系を形成し、その消費拠点として位置づけられてきた。そのため近代以降も大規模な近代産業は移植されず、在来型の小規模商業を中心とした社会構造が堅固に維持されている。またそのような歴史的伝統を背景に、島原は、明治以降の地方制度改革で設定された行政区画とは無関係に、今日も島原半島を地域的単位とした地方文化の中心地であり続けている。



(『国勢調査報告書』、『労働力白書』より作成)

このことを統計データによって簡単に裏づけておこう。図1は人口動態であるが、島原の人口は戦後から比較的最近にいたるまでほとんど変動していない。地方の過疎化が全国的に問題となった高度経済成長期にも、島原市の人口はほぼ一定を保っているのである。図2は島原における自営業者層の比率である。全国平均と比較してその比率の高さが明らかであるが、単に人口比率が高いだけでなく、後で見ると島原には彼らを担い手とした地域組織や商業組織がインフォーマルな縁故関係とも折りあわさって緊密に組織されている。このように島原は伝統消費型都市としての伝統をもった土着的な地域社会として特徴づけられる。

2-2 地域経済の停滞と地域おこし活動の生成

しかし昭和50年代後半から島原のそのような土着的構造が揺らぎはじめる。モータリゼーションの進展を背景に、この頃から市周辺の南高来郡にもロードサイドビジネスが進出するようになったこと、また隣接する諫早市や長崎市との経済的競合関係が激化したことにより、島原市内の小売業は沈滞した状況に陥り、島原市の半島内での拠点性は低下するようになる(九州経

済調査協会 1994)。伝統消費型都市島原にも全国的な都市化の影響が遅まきながらも徐々に地域内に浸透してくるのである。

聞き取り調査によれば、地域住民の生活世界でもこの頃から都市化の影響が深刻に感得されていたようである。ボランティア協議会に関する後の論述との関わりで、ここでは特に島原の青年団活動について触れておきたい。上述した土地柄から島原では伝統的に青年団活動がさかんであり、地区組織に加えて半島を単位とした連合組織（団員数3～4千人）も組織されていた。地元の若者はこの青年団の活動を通して親睦と交流を深め、また青年団連合会を通して半島規模の人脈を形成していた。しかし昭和50年代頃から若者の生活行動の個別化、広域化が進むようになり、それに対応して地元青年団への参加者が激減するようになる。そのため青年団関係者は危機感を募らせるようになっていた。

しかし島原は不可逆的に衰退の途をたどったわけではない。マクロな経済情勢の影響を受けて従来の地域社会構造が揺らぎだした一方で、他方ではそれに対抗するかのようになり、昭和50年代後半にさまざまな地域おこし活動が叢生するのである。青年団OBの比較的若い年齢層（30～40代）の農業者、自営商工関係者が主な担い手となって、地域の名産品を開発したり伝統行事を復活させたり等々、さまざまな取り組みが着手された。もっとも、当時それらの活動は各団体ごとに個別に行われる向きが強く、団体間相互の交流は乏しかった。そこで青年団OBの有志数人がそれら諸団体の半島規模での大同団結を呼びかけ、昭和61年に「十七会」という地域おこし団体のネットワークが結成された。そしてこの十七会が、後のボランティア協議会の前身となるのである。

十七会では地域おこし団体のリーダーたちが寄り集まり、島原半島の活性化を旨とした会合が定期的に催された。この会の特徴として以下の点を指摘しておきたい。第一に、メンバーの間には包括的な親交関係が形成されていた。包括的とは、十七会の公式的活動以外にも、多岐にわたってインフォーマルな交流が行われている、という意味である。このことは上述した島原の地域特性や、この会の主な担い手が自営業者層であったことによるところが大きい。つまり彼らはJCや4Hクラブ、青年団活動や学校の先輩後輩関係など多層的な結びつきをもっており、十七会の活動もそのような土着的人脈を基盤として行われていた。半島規模のネットワークの結成にしても、すでにあった青年団の連合組織を下地にして可能になった面が大きい。このように十七会の活動スタイルは、「有限責任」を基調とした都市型アソシエーションとは対照的な、共同体的性質の強いものであった。

第二に、十七会には一般住民のみならず、行政職員や地方代議士も少なからず参加していた。彼らの間では、行政と住民という立場区分を前提とした提携が行われていたというよりは、もっとインフォーマルな、個人的な信頼関係を重んじた交流が行われていたようである。公式の会合の後にきまって開かれる懇親会では、住民リーダーと行政関係者が酒を酌み交わし、しばしば夜を徹して島原の将来について議論が行われた。そしてこのようなインフォーマルな交流を通して培われた行政との人脈は、後のボランティア協議会の活動展開を少なからず左右するこ

とになる。

要約しておこう。島原では、伝統消費型都市に特有の共同体的諸関係と、そのような共同体的諸関係が近年になって揺らぎだしたことに對する危機感とが、青年団OBの旧中間層をおもな担い手として、十七会という地域おこしネットワークの結成を導いた。島原が単に共同体的な社会であったということだけでなく、遅まきながら都市化の影響にさらされてそのような共同体的秩序が動揺し始め、そのような中で地域活性化の試みが意識的に模索されるようになっていた、という点が重要である。実際、十七会のメンバーは共同体的な活動スタイルを継承しつつも、自分たちよりも年輩の世代を中心とした町内会・部落会の活動には幾分批判的であり、一定の距離を置いた活動を志向している向きが強い。そしてこのような十七会の活動理念や活動スタイルは、後のボランティア協議会の活動にも連綿と引き継がれていくのである。

3 島原ボランティア協議会の活動経過

さて、十七会が通常の地域おこし活動を続けていた矢先、平成3年6月に雲仙普賢岳大火砕流災害が発生する。地域社会の危機に直面した十七会は、通常の活動を一時中断して被災者に対する支援活動に乗り出すことを決定し、急遽そのための新たな団体を結成する。それが「島原ボランティア協議会」である。以下、これまでみてきた前史との関係に留意しつつ、ボランティア協議会の活動を時系列に沿って整理しておこう。

3-1 被災直後の社会的対応

被災直後におけるボランティア協議会の活動について、まず指摘されるべきはその活動の迅速さである。ボランティア協議会は災害発生後わずか二日後に結成された。緊迫した状況の渦中にあったため規約も会員名簿も残されていないが、およそ20名ほどが連絡を取り合って臨機応変に活動を開始した。この時期の活動は被災住民の一時的な避難場所や荷物保管場所の確保、空き家情報の提供、避難所の清掃など、おもに被災者の住居生活にかかわる支援活動が行われた。また、佐賀や熊本など近隣地域の地域おこし団体から十七会の諸団体に救援物資が送られてきたため、それらを避難住民や市の災害対策本部に届ける作業なども行われた。

緊急事態の中で何のマニュアルも用意されていないにもかかわらず、このように迅速な対応ができたのは、島原の土着的な地域風土や十七会の活動で培われた分厚い地縁的人脈がうまく機能したからであるといえる。実際、被災直後のこの時期にボランティア活動に携わったのは、十七会のメンバー以外の人も含めて地元住民がほとんどであった。そして彼・彼女らを活動に駆り立てたのは地縁を基礎とした自然な相互扶助感情であり、ことさらに「ボランティア」といった観念が意識されていたわけではない。マスコミの報道では若者を中心とした外来ボランティアが注目を浴びたが、彼らが島原を訪れるのはもう少し時間が経ってからである。また、行政の対応も地元住民によるこのような自生的対応に対して大幅に遅れをとった。

被災から数週間というのは時間としては非常に短いため往々にして見過ごされやすいが、被災者の救援ニーズが最も集中するのはこの時期である。そしてこのような緊急時の社会的対応という点に関し、「地域」という空間的な範囲が重要な意義をもったこと、さらには伝統消費型都市に特有の土着的な社会構造が大きな潜在力を発揮したことは記憶されて然るべきである。災害という危機が平時には「見えなかった」局面を照射する面があるとするなら、このこともその一つに数えられるだろう。

3-2 「災害ユートピア」状況

普賢岳災害はマスコミで大々的に取り上げられたこともあって、夏休みに入ると学生を中心としたボランティアが大挙して島原に押し寄せた。またそれとほぼ期を一にして、島原では被災者救済のための全市的な住民運動が沸き起こった。被災からおよそ二年間にわたるこの時期、奇妙な表現だが、島原は活気にあふれた雰囲気包まれた。それは「災害ユートピア」（野田 1995；田中 2001）ともいうべき現象であった。もちろん災害がもたらした被害は深刻であったが、それまで全国的にはあまり注目されることのなかった地域に多くのボランティアやマスコミ関係者が押し寄せたこと、また共通の被災体験によって地域住民の間に個別利害を越えた相互連帯感が高揚したことで、この時期の島原は異様な熱気に包まれるのである。このような雰囲気の中、ボランティア協議会は外来ボランティアの受け入れ窓口として、また住民運動の一構成団体としてめざましい活躍をみせる。

ボランティア協議会が外来ボランティアと共同で行った活動は、被災家屋の土砂撤去作業や全国から送られてきた救援物資の仕分け、配送等である。芸能人や大学の文化系サークルも多数慰問に訪れたため、コンサートや演芸会の手配等も行われた。平成4年1月に仮設住宅の独居老人が自殺するという事件が起きてからは、メンタル面での支援活動にも力が入られるようになり、学生ボランティアを中心とした仮設住宅の訪問や、専門家の指導のもとに電話カウンセリング等の取り組みが行われた。ボランティア協議会の事務所はこれら外来ボランティアの宿泊施設としても利用され、汗臭さと熱気に包まれた。来る側も迎える側も初めての経験で、戸惑いや混乱ももちろんあったが、その非日常的な雰囲気は一種の「祭り」にも似た活況を呈した。

これら外来ボランティアとの交流を経験したことは、ボランティア協議会のその後の活動展開に大きな影響を残すことになった。全国から支援を受けたことへの感謝と恩返しの気持ちがメンバーたちに深く刻印され、それが活動継続に向けての新たな原動力となっていくのである。このことは、それまでどちらかといえば「内向き」の活動スタイルを基調としていたボランティア協議会に生じた大きな変化といえる。

次に住民運動について触れておこう。普賢岳の度重なる噴火によって安中地区を中心に多数の住民が家屋を失い、また住居被害を受けていない地区も警戒区域が設定されたことで多くの農家や商工業者が生計の途を閉ざされた。そこでこのような難局を打開するため、被災者団体

と商工関係諸団体が共同体制を組み、平成3年8月に全市的な住民団体（「島原生き残り復興対策協議会」）が組織された。市内のおよそ40団体を網羅するこの大がかりな住民組織は、以後、災害補償を目して活発な請願活動を繰り広げていく。

ボランティア協議会もこの住民運動の一翼を担うことになった。災害ボランティアとは何の関係もないこのような住民運動にボランティア協議会が積極的に関与したのは、いうまでもなくこの団体の前身（十七会）の性格によるところが大きい。もともと十七会は自営商工業者を中心とした団体であったため、会長の宮本氏をはじめ協議会メンバーと地元商工会関係者の間には太い人脈が築かれていた。また、地域の危機を救うことを目的とした生き残り会の活動は、地域おこしという十七会の活動理念とも少なからず通底する部分があった。そのためボランティア協議会にとってこの住民運動は従来から行っていた活動の延長線上にあるものとして受けとめられたのである。

この時期の生き残り会の活動は、後述する後の活動と比較するなら、被災者の救済が第一の目標に掲げられていた点、行政との共同歩調はとられず住民単独で活動が進められた点に特徴があった。そして被災直後の異様に高揚した共同感情のもとに運動が進められたことも特徴的であった。ボランティア協議会もこのような雰囲気の中、署名活動やその集計作業に精力的に取り組んだ。生き残り会は平成3年10月、平成4年1月の二度にわたって陳情・請願のために上京するが、その際にはボランティア協議会のメンバーも同行し、結果的に600億円の災害対策基金という成果が獲得された。

被災からおよそ二年間のボランティア協議会の活動は以上のようなものである。それは災害以前からの活動や人脈を基盤としつつも、災害という危機によって創発された「緊急社会システム」（田中 2001）といった様相を強くもつものであった。そのため活動は明確な方針や展望が立たないまま進められたといえるが、外来ボランティアとの交流によって「外部」との連帯感が醸成され、また地域社会の危機に直面したことで「内」に向かつての共同体意識も先鋭化したことで、この時期のボランティア協議会は異常な熱気や使命感のようなものに包まれた。そしてボランティア協議会のそのようなめざましい活躍は行政の目にも留まるところとなり、救援物資の仕分け等の業務委託と引き替えに市から平成4年以降3年間にわたって助成金が支給されることになった。それにより、当初から最大の懸念であった活動財源が一応確保されることになった。

3-3 模索期

しかし被災3年後あたりから、ボランティア協議会の活動は沈滞した状態に陥っていく。発災からある程度時間が経過したことで、公的機関による制度的な災害対策が軌道にのるようになり、そのためインフォーマルな緊急支援システムの存在余地がなくなってきたためである。例えば、被災家屋からの土砂撤去作業等はボランティアの手を離れ、国や県による長期的な防災事業の一環に組み込まれることになった。被災者も公的機関へのアクセスを通して個別に生

活再建を志向するようになり、以前ほどボランティアの支援を必要としなくなった。それに対応して外来ボランティアの来訪も減少するようになり、一時の災害ユートピア状況も沈静化した。このように一定の時間を経て都市機能が日常態へ回帰していったことが、良くも悪くもボランティア協議会を存続の危機に陥れたのである。

このような状況の中、しかしボランティア協議会はねばり強く活動を継続した。かつて非常時の中で経験された社会的連帯の感動が協議会メンバーに深く刻印され、それが活動継続に向けての使命感のようなものを醸成していたためである。しかし具体的に何をなすべきかに関しては暗中模索の状態にあった。およそ平成5年から8年にかけて、ボランティア協議会は活動の模索期にあったといえる。

しかし事後的に振り返るなら、この時期、ボランティア協議会のその後の活動展開を決定づける幾つかの契機があった。第一は、他地域で災害が発生したことである。第二は、行政との提携が強化されたことである。第三は、活動を継続するにあたり、災害ボランティア活動だけでなく、災害以前から行われていた地域おこしの取り組みにも目が向けられるようになったことである。第三の点については次節でみることにし、ここでは前二者の点について順を追って整理しておこう。

平成5年7月に北海道奥尻島南西沖地震、平成7年1月に阪神大震災と、島原の災害以後、日本では立て続けに大規模災害が頻発したが、これら他地域での災害はボランティア協議会が活動継続を決意する大きな契機となった。ボランティア協議会のメンバーはこれらの災害が起きるとすぐに現地に赴き、被災現場の救援体制がきわめて未整備であること、島原での経験をこれら他地域での災害救援活動にも活かしていく必要があることを痛感するのである。もともとメンバーの間には「全国から支援を受けた恩返し」といった気持ちが強くあったこともあり、以後、ボランティア協議会は他地域での災害救援活動に活動の重点をシフトさせてゆく。そしてこのような「外」に向けての活動は、やがて全国の災害ボランティア団体のネットワーク化事業へと発展していくことになる。

次に行政との関わりについてみておこう。生き残り会の活動が災害対策基金という成果を勝ち取ったことは先述したが、噴火災害は予想以上に長期化したため商工関係者が被った経済的打撃は深刻さを増していた。そこで平成5年9月、生き残り会は活動を再開する。この新生生き残り会の活動は、以前の活動と比べると、構成団体から被災者団体が離脱して専ら商工関係者中心の活動になった点、そして彼らと行政との緊密な連携のもとに活動が進められた点に特徴があった。以前の活動が被災直後の急進的な雰囲気を経験を基調としたものであったとするなら、今回の活動は都市機能がある程度正常化したことを背景に、現実主義的な路線が選ばれたといえる。ボランティア協議会もこの住民運動に引き続き加わり、結果的に災害対策基金の1000億円への増額が実現された。

島原ではこの頃から被災者を対象とした救済対策は一段落つき、今後はもっと長期的、全体的な地域復興を考える必要がある、といった気運が醸成されだしていた。「救済から復興へ」

といったスローガンがこの頃から新聞や行政パンフレットに散見されるようになるのである。生き残り会の以上のような路線転換もこのような雰囲気を反映したものであったといえるだろう。そして以後、そのような復興対策において行政の果たす役割が大きくなっていく。生き残り会は基金の増額実現をもって活動を休止するが、そこで実現された官民一体の活動は今度は行政主導のもとで再編、継続され、そのような体制のもとで平成8年に災害対策基金の運用をめぐる事業計画、「島原地域再生行動計画」（通称「ガマダス計画」）が策定されるのである。ガマダス計画はそれまで県や市町村で個別的、応急的に行われていた復興政策を一本化し、半島全体を視野に入れた総合的、長期的な展望が掲げられた点に特徴があった。それは単なる災害からの復興政策というよりも、被災前から勘案されていた産業振興策に災害復興対策が上乘せされた感の強い事業計画であった。この計画以降、島原の地域政策において被災前からの連続性が顕著になってくる。

このような情勢の中、ボランティア協議会は行政との提携を深めていくことになった。ボランティア協議会は生き残り会の活動に引き続き、ガマダス計画策定に向けた事前協議にも民間団体の一つとして参加する。被災後の災害ボランティア活動が評価されたことに加えて、この会が被災前から行ってきた地域おこし活動が行政の側から認知されていたためである。特に会長の宮本氏は青年団、J C、十七会と各種地域活動のリーダーを歴任した人物であり、長年にわたるそのような活動を通して行政との間に太い人脈が形成されていた。被災後だけでなく、被災前から積み重ねられてきた活動実績や人脈が、この時期のボランティア協議会と行政の提携を下支えしたことに注意しておく必要がある。ともあれこの事前協議の結果、ボランティア協議会はガマダス計画のプロジェクトの一つ、「ボランティア団体のネットワーク化推進事業」の事業主体に選ばれることになり、活動経費に対して災害対策基金から助成金が支給されることになった。この財政補助は、平成7年以降収入が途絶えていたボランティア協議会にとって、活動を継続していく上で大きな意味をもった。

3-4 組織と活動の再編

平成9年から12年にかけて、ボランティア協議会は組織形態と活動内容の両面において次のような変化を遂げた。第一に、ボランティア協議会は平成11年にNPO法人を取得し、国の認証を受けた公式の民間団体へと組織的に改編された。第二に、会の活動内容がより多面的な広がりをもつようになった。各々について整理しておきたい。

組織的改編 ボランティア協議会がNPOの取得に踏み切ったのは、これまでの長期にわたる活動の中で、任意団体では社会的信用を得にくいことや、活動を継続するには財政的限界があることが痛感されるようになったためである。もっとも現行のNPO法案には税制の優遇措置は盛り込まれなかったため、メンバーの間には幾分落胆もあったが、活動の継続に少しでも役立つのならとの思いから法人取得に向けて迅速に行動が起こされた。

組織形態が変化したことで、ボランティア協議会にどのような変化が生じたのか。まず指摘しておきたいことは、行政による活動管理が強まったことである。確かに、国家から認証を得たことは協議会メンバーにとって少なからず発奮材料になったし、活動のチェックを受けるようになったことが活動の継続を支えている面があることは否定できない。しかし、活動報告に関する文書手続きの煩わしさや束縛感によく指摘されたとおりであり、それがメンバーに暗黙の重圧を与えていることも確かなのである。その時々状況に応じて柔軟に活動を展開していくというよりも、あらかじめ自治体に提出された活動スケジュールに沿って事業を消化することに汲々とする、といった雰囲気が生みだされつつある。

しかし組織形態が変化したといっても、会の人員面に関して目新しい異動が生じたわけではない。NPO法人を取得した後も、メンバーの過半数はもと十七会の会員で占められており、それゆえ以前から行われてきた地域おこし活動の延長線上に現在の活動が行われているといえるだろう。メンバーの大半が自営業者であり、青年団やJC関係者が多いのも十七会の時と同様である。NPOというのとかくその「新しさ」が強調されがちだが、ボランティア協議会の場合、メンバーの社会的属性や活動スタイルについてみるなら、このように過去との連続性が強くみられ、伝統消費型都市としての地域性が依然色濃く反映されていることに注意しておく必要がある。

活動の多面化 もともとボランティア協議会は地域おこし団体を母体とした団体であるため、被災後の活動も災害ボランティアというシングル・イシューにとどまらず、生き残り会への参加にみられるように、活動の幅を広げる傾向をもっていた。そして発災からかなりの時間が経ち、市や県の施政方針が応急的な災害対策から長期的な復興政策へと転換するにともない、ボランティア協議会においても従来の地域活性化を旨とした活動への意欲が再燃するようになり、そのような形で活動内容がより多面化する様相を帯びてきた。以下では(1)近年のボランティア協議会の活動内容と、(2)それら諸活動と行政との関係について整理しておきたい。

まず、災害ボランティアに関していえば、活動の拠点は地元島原よりもむしろ、島原の「外部」に向かうようになった。先述したように、奥尻や阪神での活動経験を踏まえて、災害ボランティア団体の全国的ネットワークを組織しようとする構想が浮上するようになり、そのような動きが着実に成果をあげつつあるのである。具体的には、平成10年頃からそのようなネットワークを推進するための「準備会」が結成され、そこで事前協議が重ねられた結果、平成12年に災害ボランティアの全国組織、「全国災害救援ネットワーク」が発足した。そして後に有珠山噴火災害が勃発した際には、このネットワークを活かした救援活動が精力的に行われた。かつて全国から支援を受けたことに対する「恩返し」の気持ちが、このような形で実を結びつつあるのである。もっとも、協議会のメンバーはこのような「外」に向けた活動だけでなく、地元島原に災害文化を根づかせようという意志も強くもっており、そのための活動（防災に関する講習会等）も地道に行われている。しかし、被災から時間が経つにつれて住民の防災意識

が低下する感があることは否めず、これら地元での活動に対する住民の反応は今ひとつといったところである。

さて、近年になってボランティア協議会が災害ボランティア以外の活動にも乗り出すようになったことは先述した通りであり、その主だったものとして、「島原半島合併研究会」と「雲仙百年森づくりの会」の活動が挙げられる。合併研究会は地方分権推進法が制定されたことを背景に、平成10年に行政の呼びかけで結成された官民共同の研究会であり、ボランティア協議会にも参加依頼が寄せられた。かつての十七会の活動が行政の側から認知されていたためである。ボランティア協議会のメンバーはこの研究会で主導的な役割を担っており、これまでに広域合併に関する住民の意識調査や他地域への視察活動等が行われている。森づくりの会はボランティア協議会会長の宮本氏の発案で平成10年に結成された会で、普賢岳への植樹事業を主な活動内容としている。普賢岳に緑を取り戻すことで地域の復興に弾みをつけ、さらには人間と自然との共生について考えを深めていこう、というのがこの会の活動理念である。この会とボランティア協議会とは、組織としては別立てであるが、事務所は共同でメンバーもかなり重複しているため、実質的には同一組織とみなされている。この森づくりの活動は島原の学校関係者から高い評価を受けており、学生の参加者が多いのが特徴となっている。最近ではその功労が評価され、環境庁やマスコミから表彰を受けた。このように近年のボランティア協議会は災害ボランティアの活動に加えて、十七会以来の地域づくり活動も射程に入れるようになり、活動の裾野を広げつつある。

次に、行政との関係についてみておこう。これまでみてきた諸々の活動は、財政面で行政に依存している部分が多い。災害ボランティアのネットワーク化事業は、活動方針としては民間主導が謳われているが、財政的にはガマダス計画からの補助にほとんど依存している。合併研究会も運営経費は県からの助成で賄われている。森づくりの活動は行政とは独立に会費制で進められているが、現在、多額の赤字を抱えている。NPO法人取得後、ボランティア協議会でも会費制がとられるようになったが、会費による収入は微々たるものである。振り返れば、発足当初からボランティア協議会の活動の盛衰は行政からの助成金の有無によって規定される側面が大きかったといえるが、そのような傾向が近年になってより顕著になってきているといえるだろう。財政面以外でも、NPOへの改組が組織の運営面でよかれあしかれ行政の介入を強めることになったことは先述した通りである。

行政との提携は今後さらに緊密になることが予想される。ガマダス計画の一つに災害記念館の建設事業があり、開館後の運営にボランティア協議会も携わることが決定されたのである。このように行政との提携を深めることは、一方で活動の継続性、安定性を確保するうえで有益であるといえるが、他方では活動の自立性が制約される弊もあり、その点については協議会メンバーの間でも危惧されている。しかし行政との結びつきを強めることで、逆に行政に対するより積極的な働きかけが可能になる面もある。近年、協議会会長の宮本氏はこれまでの活動実績をかわれて知事の諮問機関である県政長期構想検討委員会の委員に選ばれることになり、そ

のような場でボランティアやNPOの支援策について積極的に提言を行っている。ボランティア協議会の今後を占う際、行政との提携関係が益々重要性を帯びてくるであろうことは予想できるが、果たしてどのようなパートナーシップが取り結ばれ、またそれがどのような活動展開を帰結するのかについては、依然予断を許さない状況といえるだろう。

4 まとめにかえて

ボランティアというと一般的には抽象的な市民意識の理念がイメージされがちだが、その具体的な立ち現れ方は特定地域のもつ地域的要因に規定されて多様でありうる。島原ボランティア協議会の場合、この点に関して注目したい地域的要因は、島原という地方都市の歴史性であり、また、中央との関係における経済的周辺性である。

伝統消費型都市としての歴史的伝統をもつ島原では、現在でもそれに対応した土着的社会構造が比較的安定的に維持されている。しかし他方では、近年になって島原のそのような地域社会構造は中央主導の都市化の影響を受けて沈滞した状況に陥り、地域の活性化が意識的に模索されるようになってもいた。ボランティア協議会の前身である十七会は、このような地域的文脈において誕生した団体であった。十七会の活動が主に自営商工業者を中心とした旧中間層によって担われていたことは、島原のこのような地域特性を社会階層面で反映しているといえる。

噴火災害後に結成されたボランティア協議会の活動も、被災前の島原のそのような社会文化的土壌、地域課題、地域おこし活動と無関係には展開し得なかった。確かに被災後の短期には、ボランティア協議会の活動は「緊急社会システム」の創発といった様相を強く帯びており、これまでにない新しい取り組みが突発的に生みだされていった。それらの中の幾つかは現在も継続され、成果を挙げつつある（特に、災害ボランティア団体のネットワーク化事業）。しかし長期的なスパンから回顧するなら、今日のボランティア協議会の活動は、被災前から行われていた地域おこし活動との連続性を強めつつあるといえるだろう。実際のところ、今次の災害は被災前からの地域課題を棚上げにするというよりは、むしろその問題に一層拍車をかけたといえるし、とりわけ被災からある程度時間が経過し、行政の施政方針が「被災者救済」から「地域復興」へと転換するに対応して、ボランティア協議会の活動における被災前からの連続性はより明確になってきたといえる。

このような特徴をもったボランティア活動が、幾多の困難に直面したことは事実である。活動の重点を災害ボランティアに置くのか、地域おこしに置くのかについては協議会メンバーの間でもしばしば見解が対立した。また、「地域おこし」や「ネットワークング」といった活動は、活動の性質や範囲において町内会等のオーソドックスな地域自治活動とは相容れない面があるため、それらの諸団体とはうまく連携がとれず、ボランティアは島原ではやや「浮いた」感があることも否めない。またそうであるがゆえに、ボランティア協議会は行政との提携に傾斜していかざるを得なかったといえなくもない。しかし他面では、災害ボランティア活動がシ

ングル・イシューとしてではなく、従来からの地域おこし活動に上乘せされる形で進められたことで、活動の長期にわたる継続が可能になっていることも事実である。それに行政との関係にしても、確かに財政や組織運営に関して行政からの介入が強まってきている面があるが、他方では土着型社会特有の面識を重んじた人脈関係を戦略的に活用し、行政に対して積極的な働きかけが試みられてもいる。

以上のようなボランティア協議会の活動スタイルについてここで早急に評価を下すことは控えるが、次のことは言い添えておきたい。それは日本でボランティアについて論じる際に、「地方」という文脈に注目することの大切さである。というのは、一般にボランティアの概念は(1)個人化が進んだ大都市圏における新しい共同性のあり方として、(2)個人の意識の持ち方に注目した観点から啓蒙的、心理主義的に論じられる傾向が見受けられるためである(例えば、自発的な奉仕精神の大切さといったような)。しかし地方都市島原での調査から浮かび上がってきたボランティア「的」なものの姿は、そのような通念的ボランティア像とは明らかに異質であり、そこでの行為様式は、主客関係を前提とした「奉仕」や「慈善」よりも、日常生活に埋め込まれた「互助」を基調とするものであった²⁾。そしてそのような互助のあり方を規定するのは、意識の持ち方といった心理的要因よりも、地方都市に特有の歴史的、社会構造的、そして地域経済的条件であったといえる。ボランティア協議会の活動は地方都市に特有のこのような構造的脈絡を基盤とし、それに接ぎ木する形でボランティアという新しい理念をどのように摂取していくか、その絶え間ない試行錯誤の過程として特徴づけられるのではないか。いずれにせよ、大都市(そして欧米社会)に傾斜した通念的なボランティアのイメージを相対化し、日本におけるボランティア行為の歴史的、社会構造論的な性格規定を解き明かしていく上で、「地方」に着目することには少なからぬ現代的意義があるように思われる。

注

- 1) 紙面の制約から以下のモノグラフは必要最小限の叙述におさえてある。詳細な内容については室井・山下(1998)、室井・山下(2001)を参照して欲しい。
- 2) この点については、鈴木(1987)の分析が示唆的である。

文 献

- 倉沢進, 1968, 『日本の都市社会』, 福村出版
- 九州経済調査協会, 1994, 『島原市経済社会の現状と課題 — 島原市勢振興計画基礎調査報告書』
- 室井研二・山下亜紀子, 1998, 「ボランティア協議会の活動経過」(鈴木広編, 『災害都市の研究』, 九州大学出版会)
- 室井研二・山下亜紀子, 2001, 「島原ボランティア協議会の10年を振り返って」(『災害ボラン

- ティアの風』, NPO法人島原ボランティア協議会)
- 野田正彰, 1995, 『災害救援』, 岩波書店
- 鈴木広, 1970, 『都市的世界』, 誠信書房
- 1987, 「ヴォランティア的行為における“K”パターンについて — 福祉社会学的例解の素描 —」(九州大学文学部紀要『哲学年報』46号)
- 田中重好, 2001, 「阪神大震災研究から都市研究へ」(金子勇・森岡清志編著『都市化とコミュニティの社会学』, ミネルヴァ書房)