

災害時における異組織間の連携 行政と市民社会組織の協働に向けて

同志社大学 文学部・社会学科 教授 立木 茂雄



プロフィール：たつき しげお 1955 年生まれ。78 年関西学院大学社会学部卒。同社会学研究科修士課程修了後、カナダ政府給費留学生としてトロント大学大学院に留学。同博士課程修了。Ph.D. 関西学院大学社会学部専任講師・助教授・教授を経て 2001 年 4 月より現職。共著『市民による防災まちづくり』（NHK 出版、98 年）、共著『震災の社会学 - 阪神・淡路大震災と民衆意識』（世界思想社、99 年）、編著書『ボランティアと市民社会（増補版）』（晃洋書房、01 年）、監訳書『民主主義の文法 - 市民社会組織のためのロバート議事規則入門』（萌書房、02 年）など。著者ホームページは www.tatsuki.org/。

1. はじめに

1995 年 1 月 17 日。阪神・淡路地方を襲った大震災。甚大な被害をもたらしたこの大災害が我々に提示してくれたことのひとつにボランティア活動がある。被災者自らが立ちあがったのをはじめ、全国から多くの人たちが救出に、さらには復興に向けたボランティア活動のために被災地に乗り込んだ。ここでの活動を契機に、日本でのボランティア活動のあり方、行政と市民組織との効果的な協働のスタイルなどがクローズアップされたといえる。

私自身も被災し、当時、私の勤務していた大学は被災地の真ん中にあった。そこで、学生たちのべ 7500 人をマネジメントして、ボランティア活動を実践してきた。その中で得た知恵は大きく三つあげられる。

ひとつ目は世の中を「公」と「私」だけでとらえるのではなく、あらたに「共」という概念を持つこと。行政だけが公共性を担うのではなく、ボランティアも「共」の領域から公共に参画するという発想だ。二つ目にはボランティアは自立的、自己完結的に活動するということ。三つ目にはボランティア自身が独自の組織を立ち上げること。これだけの知恵を身につけるのに、手探りではじめた我々はおよそ 3 ヶ月の時間を要した。

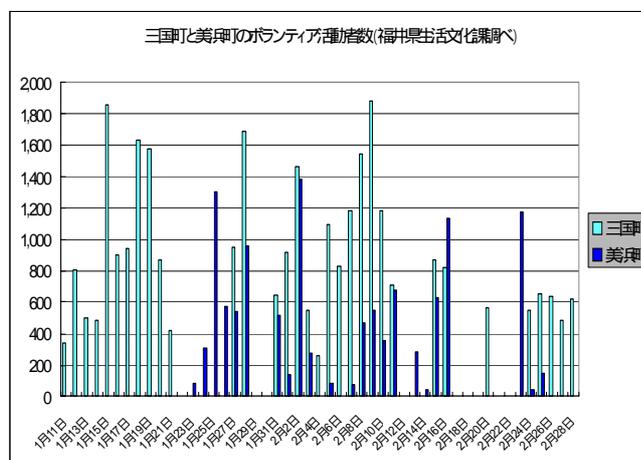
その後、蓄積されたノウハウは年月を重ね、今日までの間にさらに洗練され続けてきている。そのノウハウの有効性が実証されたひとつの例に 1997 年 1 月から 2 月にかけて日本海で発生した重油災害がある。

重油被害を受けた地域の福井県・三国町と美浜町をみてみよう。同じような被害を受けた地域でありながらボランティア動員数に大きな違いがある。

この違いのかぎを握るのが被災地・神戸で蓄積されたノウハウが伝わったかどうかということだ。

まず三国町の事例。1 月 7 日にナホトカ号の船首部分が三国町に漂着した段階でメディアがこぞって取り上げた。現地の映像が繰り返しニュースで流されたのだ。結果、同町役場には全国から「ボランティアに参加したいのだが」との問い合わせが殺到。電話回線を増

設していたものの、回線がパンクし、職員は対応に追われ、行政業務はマヒ状態に陥った。



神戸で実際に災害時のボランティア活動を経験したリーダーたちはどうしたか。ニュース映像を見るなりそのまま現地に乗り込んだ。役場にあいさつに出向き、戸惑う職員に身をもってボランティアのノウハウを伝授していった。まず役場の人たちにボランティア活動とは、公共性を担う正当な活動であるということを理解してもらい、地元の組織である青年会議所に間に入ってもらい、行政の人員をあてにせず、自前の資源を使い、自分たちで活動して、自前の手段で帰っていく。原則的に日帰りで見地に入り、もし宿泊する場合には自分でその手段を確保した。さらに長期滞在できる先着のボランティアを中心に後続の受け入れ体制を自分たちで組織した。その後、全国に向けてインターネットでボランティアの募集を呼びかけるなどの活動もこの組織で展開した。行政から独立した、しかし公共性のある団体として活動することができたのだ。

一方の美浜町はどうだったか。ここにも三国町と同じように行政、地元組織があり、全国からボランティアもやってきた。しかし、被災地からのボランティア経験者が入らなかった。ノウハウを知らない行政、地元、ボランティアは、「三位一体」となって活動した。しかしそれ故に、それぞれの独自性が十分に活かされなかった。行政や地元側には、わざわざ来てくれるボランティアをもてなさなければという負担が生じた。そのため、本来の活動に加えて炊き出しや宿泊施設の確保といった作業にまで手をとられた。またボランティア側にもそれを期待する雰囲気があった。さらには途中で風評被害を恐れる行政や地元からボランティア活動を中止してくれという要望も出てきた。「三位一体」をかかげて活動してきたボランティア組織は、その要望を受け入れるしか他に手はなかった。ボランティアが自立的に活動しなかったために、市民活動の一番の強みである独自の多面的な価値観のもとに活動することができなかった。それは、美浜町にボランティア活動のノウハウが伝わっていなかったためなのだ。

2. 異組織間のパートナーシップを理解するための概念枠組み

ここでキーワードになるのが行政と市民社会組織とのパートナーシップである。どうすれば行政と自主防災組織、ボランティアや NPO、NGO といった組織が共に効果的に働く関係が可能になるのかということだ。

それには、まずそれぞれの組織の特徴を知ることが前提となる。そのことによって、それぞれの組織の強みを生かすことができる。社会学の分野では、それを知るために二つの軸を使って考察する（表参照）。

一つ目は組織がフォーマルかインフォーマルかということ。形式化された組織とそうでない組織という分け方だ。もうひとつは組織の構造がピラミッド型かネットワーク型であるかという軸だ。

表 異組織間連携の概念枠組み

	フォーマル組織	インフォーマル組織
ピラミッド型構造	行政機関(国・都道府県・市町村) 外郭団体	地縁型組織 (伝統的共同体)
ネットワーク構造	テーマ(アンメット・ニーズ対応)型組織(NPO/NGO)	草の根ボランティア(シーズ対応型)団体

フォーマル・インフォーマル組織の区別から見てみよう。フォーマル組織の典型には行政があげられる。業務は決まっており、その機能はひとつの窓口のひとつの業務と限定されている。サービスは等しく普遍的に提供しなければならない。組織に所属するためには何らかの資格が必要で集合志向が強い。

一方、インフォーマル組織としては自主防災組織や草の根ボランティア団体があげられる。業務や機能は限定されておらず、サービスは公平性にしぼられず、必要だと思われるところで提供する。地縁性、またはテーマ性で結ばれている。

基本的にこの2つは組織として大きな違いがある。それゆえにそれぞれ違った得意分野を持っているわけだ。

たとえば、阪神淡路大震災のときに、避難所に弁当を配布するという業務があった。この業務はフォーマル組織である行政にしかできない。まず大体の需要予測をして分業制で避難所に届ける。そこには専門的な技術や知恵の蓄積がある。ただ、日本の組織の場合、

ローテーションシステムによって3年ぐらいで人事異動があるため、その知恵があまり継続されないという問題点はあるが、基本的に職員はゼネラリストの組織になっている。

一方、規格化されないサービスは、ボランティアのようなインフォーマル組織の方が効果的に提供することが可能だ。分業ができないような業務や日常知や常識が活用できるようなケースでは効率的に対応できる。また活動が地域に根付いていることが多く、同じテーマを持って集まっているために知恵の引継ぎも確実に行われる。これが力となる。

次に、ピラミッド型とネットワーク型をみてみよう。

ピラミッド型組織には行政や伝統的な共同体の中での地縁組織があげられる。この組織を考えると、日本の伝統社会でどのようにして公（オオヤケ）というものがつくられてきたのかという話と関係する。

戦前までの伝統的なイエ制度を例に出そう。組織の一番下は家族だ。そこではそれぞれが私（ワガクシ）だが、家長は家族を代表すれば公となる。その家長が地域の寄り合いに出るとその長にぶら下がれば私に代わる。その長がさらに上の組織に出て行くと、その長もまた私に代わり、その長の傘下に収まる。そうやってピラミッド構造が形成されていく。日本のピラミッド型組織を考える上でかぎとなるのが、公というのは常に上から付与されるという考え方を戦前から持ってきたということだ。

一方のネットワーク型組織では、どうやって公、もしくは公共性というものを構築していくのか。こちらも、最初の単位は私という個人だが、帰属する団体があるわけではなく、その場に居合わせた多様な個人が話し合うことを通じて公共というものを生み出していくのが特徴だ。

たとえば、イラクの復興支援をしているジャパン・プラットフォームという団体がある。NGO 団体や行政、経団連、学者ら多用なステークホルダーが集まって形成され、外務省のODAの資金7億円を使って活動している。アフガニスタンの場合は5億円の資金が投入された。これだけ国の予算がおりたということは、活動に公共性があるとみなされたからだ。アフガニスタンのときには、国会議員が復興支援会議にNGO参加をやめさせるために圧力をかけたことが問題になった。ここでは、国の予算は国会議員が決めるのではない。多用なステークホルダーが集まることによって公共が担われるのだという議論が明確になったのだ。

また、変化に対する考え方も対照的だ。ピラミッド型組織の場合、基本的にシナリオに基づく危機管理という考え方をする。マニュアルを持つということだ。マニュアルにはもしこういうことがあればこうしなさいという「if then」的発想なものが列記されている。基本的に過去と現在の和として未来があると考えているので世界は予知可能というのがこの組織のマネージメント戦略だ。だから、もし実際に起こったことが目標からずれていた場合には補正する、フィードバックの発想だ。

それに対してネットワーク型組織は、変化に対して危機対応という戦略をとる。危機対応は即興劇であるという世界観に基づいている。世界は複雑系で、わからないことに関し

ではその場で自己組織的に対応すればいい、すなわち機能を付加していけばいいと考えているわけだ。これは、近未来のシナリオを共有するフィードフォワードの発想だ。

3. 異組織間の協働を実現するためには

このような違った組織の協働を可能にするための知恵として、日本社会には武道という非常に高度なテクノロジーがある。柳生新陰流の中に出てくる言葉に「切人刀（せつにんとう）」と「活人剣（かつにんけん）」という言葉がある。

切人刀というのは、身体の大い者が力任せにぶった切る剣のことだ。ところがこれは百戦百勝ではない。なぜか。相手が死に物狂いでまったく理にかなわない動きをした場合、いくら達人でも対応できない場合があるのだ。

そこで、百戦百勝するために考えられたのが活人剣というテクノロジーだ。これは、相手に理にかなった動きをさせるといふ剣法だ。つまり相手に思う存分動いてもらう。そうすれば相手は理にかなった（運動方程式に縛られた）動きをする。そうすると、こちらは相手の行動が予測できるようになる。

これを組織間の協働にあてはめると、相手に理にかなった行動をしてもらえるように働きかければよいということだ。活人剣の本質は、即興劇のイメージだ。知らない者同士が役割もあまり決めずにその場で舞台を共有する。過去、現在、そしてすぐ直近の未来にかけてドラマの筋が見えないと何をしたいのか行為者はわからない。必要なのは行為者たちの振る舞いを一定程度秩序づける約束事としてのドラマの筋だ。そして、直近の未来で、私たちはこうなっているだろうという筋を共有しながら現在の行動を修正するという考え方、つまりフィードフォワードの発想が必要なのだ。

ところで、何故、今このような即興劇モデルが協働に必要とされるのかについて、確認しておきたい。日本の伝統的な社会では、公は上から下に下りてきて、私は公に奉仕しなければならないという構造があった。この体制は戦後も存続し、公が組織の上位の権威からトップダウンで公共性が付与される形式を引き継いできた。一方、戦前の反省のもとに個人（ワタクシ）の権利の尊重は、戦後民主主義の基本となった。その結果、世の中に、公と私の部分しか残らなくなり、中間構造の共同体部分が弱体化した。公共的なことはすべて行政に任せてしまう。本来は共同体ですべきことも公に転化してきた。私（ワタクシ）は私的な利益の追求だけに専心していればいいというのが戦後民主主義のある種の考え方だった。従って、公共を紡ぎ出すのは、行政や地縁型組織といったピラミッド構造の同型的な組織であり、相互の行動について不確定な要素は、ほとんど入り込む余地がなかった。

その状況が阪神・淡路大震災の直前まで続いた。しかし、あの震災の中での動きから、実は公と私の間にある共の領域こそが人の命を救うというような一番公共的な部分を支えているのだという意識が生まれてきたと思う。阪神・淡路大震災で NGO を束ねたリーダー

の草地賢一氏は当時、こんなことを述べている。

「ボランティアという言葉のひとつの意味合いというのは、行政はここまでやりなさいと。しかし、ここからは私たちがやりますとか、あなた方はここまででいいですよというふうなことを対等に話をしていく。そういう能力やセクターとしての自立が日本の社会の中では十分に育っていない。極端に言えば、政府という第一セクター、企業・事業者という第二セクターだけでこの 130 年間の国づくりが行なわれてきた。その中で市民セクターとかボランティアセクターは今後、対等で自立した、そして成熟した能力を持たなければならない」

社会学では、人の公的な精神を高めるための要因として多様な社会圏に属することをあげている。たとえばただ単に行政マンというのではなく、あるときは企業の仕事をし、あるときはボランティアを。またあるときは趣味の会に属する。私・個人であるという圏を複数持っている人の集まりであればあるほど公共性が生まれるという理論だ。草地氏の意見を社会的に解釈すると、公的な精神というのは多様な関係者がそこで納得するまで議論することで公共性が紡ぎ出されるということだ。

異なった組織がうまく連携できるためにはうまく距離のバランスをとることも必要だ。そこで重要になってくるのがそれぞれの組織を互いに結びつける中間支援者の存在だ。組織と組織の間に力の差がある場合、力の弱い者が中間支援者を介することで対等な立場を確保することができる。そのことによって、自主防災組織、ボランティア、NPO などがそれぞれの力を存分に発揮できるのだ。

すでに消防であるとか市民安全といった分野では、行政と市民組織を結ぶ中間支援活動が展開されている。たとえば行政と自主防災に代表される地縁型の組織で作られた協議会のようなイメージだ。しかしながら、基本的にまだ日本の社会では、「公」と「私」の間に距離があるため、今後「共」というものをさらに強めていくことが大きな課題である。

今後ますます公共の担い手は多元化していく。異組織が連携するためには、先ほど述べた活人剣の思想、すなわち相手が理にかなった行動を取るように、こちらから働きかけていくことだ。それにはまず自らが異組織を信頼する勇気と、異組織間にわたって相互運用性の高い言語や体制を共有化することが不可欠だ。

4．結論

以上のことをふまえ、今後、起こりうる多様な災害に対して、我々はいかに危機対応していくか。公、共、私の各領域が協働を通じて一元的に活動するためのかぎを握る四点を紹介して、まとめとしたい。

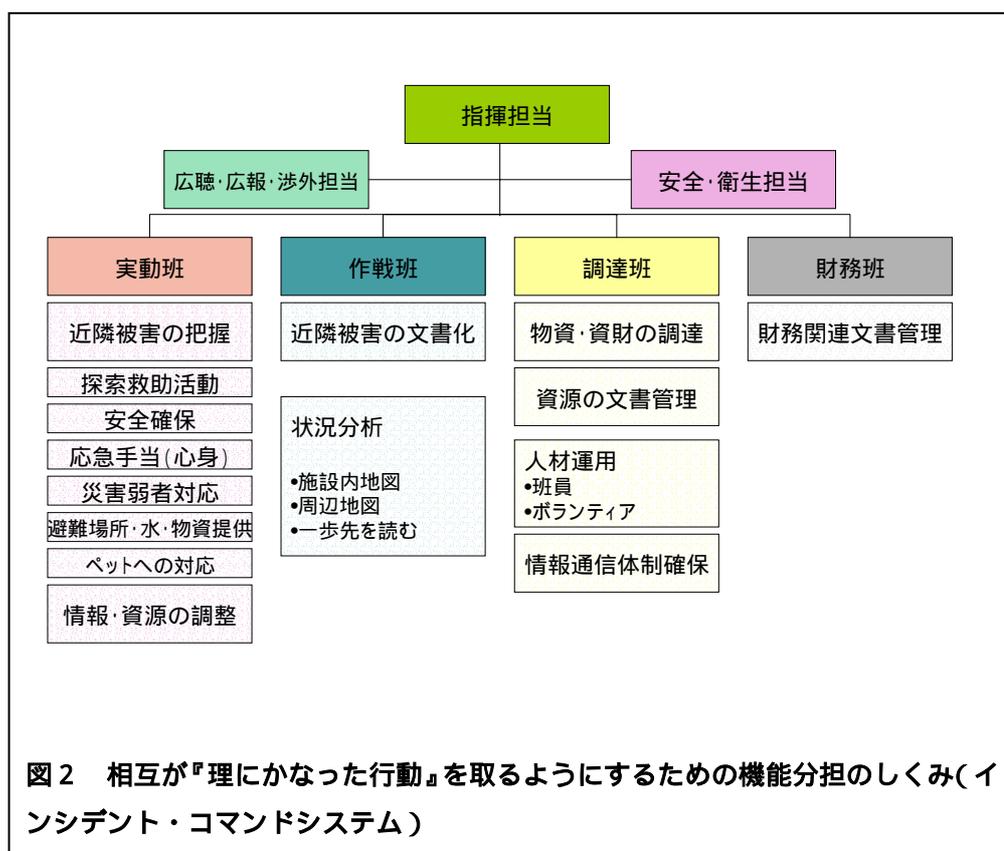
1) 行政は、自主防災組織など地域組織に引き続き積極的にアプローチをするべきである。たとえば自主防災組織との間に協議会機能を強めて中間支援機能を発揮するべきだ。ただし地域防災活動に住民を巻き込むというよりは、住民の地域活動の諸側面に防災の側

面を入れ込む方が効果的だ。また行政の側も消防や市民安全といった分野だけではなく、多様なジャンルの専門家がかかわっていくべきだ。ハザードマップ作成だとか KJ 法だとかさまざまなワークショップのノウハウを住民組織に伝えるような中間支援もできる。行政だけでなく NPO も加わることでさらに機能は強化される。

2) 公共性は、多様なステークホルダーの参画から紡ぎ出される。多用な個人、組織、部局が参加することによって個人の多義性と集団としての多様性が保証される。その多様性によって公益性がかさ上げされることにつながる。

3) 行政は NPO、NGO、ボランティアと平時からの長期的な信頼関係につとめること。またその団体の特性をよく理解した上で関係を強化していく。また両方の組織にお互いの気質がわかる人間がいることも必要だ。

4) お互いが理にかなった行動を取るようになるための機能分担のしくみ(図2)をつくることだ。そしていざというときには、災害時の共通オペレーションシステムとしてのインシデント・コマンドシステム(ICS、一元的危機管理体系)が公、共、私で相互運用されるしくみを作ることが大切だ。



参考文献

1. 清水 博 『生命知としての場の論理 柳生新陰流に見る共創の理』中公新書、1996年.
2. 立木茂雄 「ボランティアを市民力へ」 『あした起きてもおかしくない大地震』(イミダス特別編集) 集英社、2001年7月
3. 立木茂雄編著 『ボランティアと市民社会 公共性は市民が紡ぎ出す』(増補版) 晃洋書房、2001年, 82-83.
4. 立木茂雄 「市民活動」 『Imidas2004』 集英社、2003年, 1045-1050.
5. www.tatsuki.org/