

都市政策

季刊 第92号 '98. 7

特集 阪神大震災からの復興と市民活動・ボランティア

- 震災復興期の市民活動団体と地方自治体 ……高 寄 昇 三
- 災害救援システムとボランティア活動の将来展望……渥 美 公 秀
- 被災地ボランティアの活動実態と分析 ……長 沼 隆 之
- 市民活動支援基金の意義と効果 ……今 田 忠
- 外国人生活支援と市民活動 ……金 宣 吉
- 市民活動とコミュニティービジネス ……村 井 雅 清
- 神戸市の市民活動支援施策の方向 ……大 麻 博 範

行政資料

市民活動支援について
- 市民事業研究会における ……神戸市復興推進懇話会
検討結果報告 - 市民事業研究会

震災後の神戸市における ……神戸都市問題研究所
市民活動の推進 神戸市市民活動研究会

財団法人 神戸都市問題研究所

都 市 政 策

第91号 主要目次 特集 阪神大震災からの復興状況

建築活動、人口の推移から見た市街地の復興	福 島	徹
雇用の復興状況と分析	杉 村	芳 美
被災地域経済の復興の現状と課題	畑 岡	啓 二 郎
都心業務機能の復興の状況と分析	矢 倉	豊 彦
	玉 城	逸 彦
震災復興における観光の状況と分析	大河原	徳 三
応急仮設住宅の現状と生活再建	高 橋	正 幸

特別論文

震災復興における夢野地区の地図訂正	樋 口	昌 平
-------------------	-----	-----

行政資料

震災後3年における復興の進捗状況 と取り組み	神戸市震災復興本部 総 括 局
神戸市行財政改善懇談会報告書 ～ 行財政改善への新たな提言 ～	神戸市行財政改善 懇 談 会

次号予告 第93号 特集 阪神大震災と廃棄物・リサイクル

1998年10月1日発行予定

阪神大震災後の廃棄物・リサイクル	学 識 経 験 者
阪神大震災と一般廃棄物処理	石 谷 隆 史
倒壊家屋の解体・撤去	伊 藤 雄 祐
災害廃棄物の処分対策	大 下 昌 宏
阪神大震災と汚水処理	神戸市建設局 下水道河川部
阪神大震災と環境保全	山 本 進
地域住民主体のリサイクル活動	相 川 康 子

は し が き

平成7年1月17日に発生した阪神・淡路大震災は、筆舌に尽くし難い惨事を神戸市をはじめとする被災地にもたらした。この震災では、安全神話の崩壊、戦後の我が国の危機管理、都市づくりなど様々なものあり方が問われた。

一方、震災を契機に多数のボランティアが全国から集まり、被災者の救援・支援活動が行われ注目を集めたことは記憶に新しい。その人数は兵庫県の推計（阪神・淡路大震災 一般ボランティア活動者数推計）によれば、地震発生後から約1年で延べ140万人にのぼり、平成7年は我が国の「ボランティア元年」とまで言われるようになった。忘れてはならないのは、被災者自身も、被害の軽微であった者だけでなく「みんなのために自分にできること」を真摯に考え市民活動・ボランティアに自発的に携わっていったことである。震災後の救援・支援では、行政の対応に関しその遅れや十分に行き届かない部分があることが指摘されたが、市民活動・ボランティアは機動的にサービスを供給してそれを補い、その役割は高く評価された。

震災後3年を経過した現在、被災地における市民活動は、震災以前からしっかりした活動基盤を持つ団体の多くが、安定した活動を継続しており、さらに、震災を経験したことで活動内容を発展させている事例がみられる。そして震災以前は市民活動に関わりのなかった市民が、様々な形で活動に加わることになり、震災復興の大きな原動力になっている。また、活動団体の支援を行う組織や、団体間の連絡調整を行う機関も生まれている。個々の団体においては法制度の不備や資金不足などの課題を抱えつつも市民活動の力は復興に不可欠なものとなっている。

だれもが安心して暮らせるまちとして復興し、そのモデルを示すことが、全国からの支援に対する被災地の使命であり、市民活動・ボランティアに対する期待は大きい。

特集 阪神大震災からの復興と市民活動・ボランティア

震災復興期の市民活動団体と地方自治体……………	高 寄 昇 三	3
災害救援システムとボランティア活動の将来展望……………	渥 美 公 秀	17
被災地ボランティアの活動実態と分析……………	長 沼 隆 之	29
市民活動支援基金の意義と効果……………	今 田 忠	43
外国人生活支援と市民活動……………	金 宣 吉	57
市民活動とコミュニティービジネス……………	村 井 雅 清	68
神戸市の市民活動支援施策の方向……………	大 麻 博 範	90

潮流

神戸エコカーレンタル事業 (103)	環境ホルモン	(104)
在外投票制度 (106)	茅ヶ崎市職員出向訴訟最高裁判決	(109)
被災者生活再建支援法 (110)		

行政資料

市民活動支援について……………	神戸市復興推進懇話会	113
— 市民事業研究会における検討結果報告 —	市民事業研究会	
震災後の神戸市における 市民活動の推進……………	神戸都市問題研究所 神戸市市民活動研究会	128

新刊紹介……………		144
-----------	--	-----

震災復興期の市民活動団体と地方自治体

高 寄 昇 三

(甲南大学経済学部教授)

1 救援ボランティアの分析

阪神大震災はボランティア元年といわれたように、日本におけるボランティアの評価を高め、ボランティアに実質的な活躍の舞台を提供した。たしかにボランティアの支援なくしては、被災地の救急・救援はなしえなかったといっても過言ではない。

しかし奔流のようなボランティアの活動は、救助・復旧から復興・再建への過程で、その組織化・専門化が求められていった。すなわち個人ボランティアからボランティア団体へ、さらにボランティア団体から組織・資金といった基盤のある市民活動団体への変貌が迫られていった。

政策的には阪神大震災の緊急・復旧期におけるボランティア活動を、平常・復興期における市民活動団体へと、如何に条件整備をして持続・発展さすかが課題となった。

まず阪神大震災の救急・復旧期におけるボランティア活動の状況をみると、次のように分析されている。

第1に、ボランティア層は、『阪神・淡路大震災におけるボランティアの実態調査』(阪神・淡路ボランティア活動委員会・平成8年3月=以下「実態調査」)によると、年齢別では、40歳未満が69%で、50歳未満が83%と、圧倒的に若年層である。

このことは自治会などと異なり、活動自体が魅力あるものでなければ、ボランティア層の確保はできないことを示唆している。

第2に、職業別では、先の「実態調査」では、生徒・学生が44%、会社員20

%, 主婦11%となっている。阪神大震災はたまたま冬休み中であつたので、多くの学生の参加がみられたが、将来的にはむしろ自営層(4%), 公務員(6%)などが、会社員とともに安定したボランティア要員として期待されるのである。

第3に、ボランティア活動の経験は、先の「実態調査」では「なかつた」が60%、「あつた」が40%と、未経験者が多い。また「個人として」の参加が50%で、「団体として」の参加が50%と、団体は個人を必ずしも包含していない。

このことは潜在的ボランティアは多いが、経験不足は否定できないことを示している。しかしその後支援活動を契機として団体化がすすんでいる。

第4に、活動団体について、先の「実態調査」でみると、ボランティア団体が44%で地域団体16%、企業8%、宗教団体6%、政治団体1%、その他25%であり、大学・労組などもふくめたあらゆる団体が参加している。

このことはあらゆる団体が、将来はボランティア活動の有力な担い手となることを示しており、企業ボランティアなどへの期待が大きい。それはボランティア団体の規模は、企業・組合・大学などをふくめた構成比でも30人以下が25%と、団体の規模は小さいからである。

第5に、ボランティア活動の経費を、先の「実態調査」でみると、旅費は81%、滞在費は60%と、個人が負担している。また「報酬・経費を受けたボランティア」について「ボランティアと考えるは」16%で、「考えない」が84%と、純粋無償ボランティアへの考えは強い。しかし継続的専門的活動をしていくには、経済的給付が必要となってくるであろう。

2 市民活動団体の状況

このような救急・復旧時のボランティア活動から推定できることは、潜在的ボランティア層は厚いし、広汎に存在する。しかしこれらのマンパワーを吸収し活用する市民活動団体の規模・能力は、比較的小さい。

むしろ大学・組合・企業などの既存団体のボランティアの活躍が目立つともいえる。このことは、市民活動地域支援システム研究会・神戸調査委員会『大

震災をこえた市民活動』(平成9年6月=以下「市民活動調査」兵庫県下416団体)によると、かなりはっきりとわかる。

第1に、団体の規約・会則のある団体は48%、会費制は52%と、事務局人員ゼロ33%、1～5人41%と、団体運営上の問題がある。

第2に、規模をみても、会員数1～49人26%、50～99人13%と無回答36%を除外すると、約6割をしめる。予算規模も10万円未満20%、30万円未満18%、50万円未満7%、100万円未満13%と、約6割をしめる。

第3に、このような団体の状況から「場所・資金・研修・情報」などの支援を期待する声があるが、「行政との関係」は、「ケースバイケース」36%、「積極的」27%「距離をおく」13%、「関係もちたくない」13%となっている。

「企業との関係」は「協力は必要ない」は26%、「資金・場所・物資・広告などの協力」は51%である。

全体としての社会的支援(内複数回答)となると、「社会的認知」35%(35%)、「資金」16%(33%)、「情報交換の場」5%(32%)、「安い事務局」7%(18%)、「企業寄付」1%(20%)である。

このような組織が未整備で基盤が弱い市民団体も、地域社会にとって貴重な団体であるが、全体として市民団体の発言力を強め、活動力を高めていくためには、社会組織としての強化策が必要である。

それは救急・復興期における活動は、救援物資の運搬、水汲みなどのいわば単純な労働力が必要であり、マンパワーの絶対的不足の状況にあった。しかし復興・再生期にはいと、まちづくり支援・訪問ケアなど組織的専門的な分野に、重点は移行していった。

このように支援活動が長期化・専門化・経常化するにつれて「被災者の自立を阻害する恐れ」「資金の不足」「ノウハウや技術の不足」「他のボランティア組織との役割分担」「地元の自治会などとの関係」などの問題が浮上してきた。¹

ここにおいてボランティア・市民団体は、みずからの組織強化と既存団体、ことに行政団体、民間企業、住民組織との関係調整が迫られるようになった。市民活動団体は地域社会におけるこれら団体の調整機能を期待されているが、

現時点ではそのような役割に対する社会的認知もなされていないしまた実績もすくない。

しかも市民活動団体が行政団体の補完団体として、社会福祉協議会のように地域単一団体として再編成されることは、その活力を喪失して市民団体としての存在価値がなくなるというジレンマがある。

3 住民組織と市民団体

これからのボランティア・市民団体の組織強化には、難問が前途に山積しているが、社会情勢としては支援法制の整備、税控除寄付金による財政強化、社会参加意識の醸成などによって、次第に環境は好転していくことが予想される。

むしろ問題は既存団体との関係であり、それぞれのボランティア・市民団体が独自の方針をもって対応していくことであろう。まず既存の行政補完・協力団体との関係である。地方自治体サイドからみると、地方自治体の組織はこれまでたしかに多様化をたどってきた。しかしそれは地域開発などの促進のための開発型の地方公社・第3セクターなどで構成された開発型複合企業（コングロマリット）であった。

これからの自治体にとって必要なのは市民サービス型の複合連携体制であり、ネットワークである。第1表のように、純粹の行政団体以外の市民的団体による準公共・公益サービス、共生サービスをどう供給していくか、現在はその発展途上にあるといえる。

第1表 地域サービスと供給団体

市民サービス	準公共サービス	共生サービス	準公益サービス	市場サービス
中央政府	地方公社	ボランティア	第三セクター	民間営利
地方政府	住民組織	市民団体	民間受託団体	企業法人
(警察消防)	(防犯救急)	(環境保全)	(福祉事業)	(商品販売)
(生活保護)	(地域福祉)	(国際交流)	(教育事業)	(サービス提供)
(義務教育)	(公社住宅)	(人権擁護)	(再開発事業)	(商品生産)

震災復興期の市民活動団体と地方自治体

まず市民活動団体・行政団体・住民組織の3者の関係をみると、第1に、ボランティア・市民団体は地域住民組織では対応できない、“共生社会創造型”“市民連携協調型”行政の担い手でもある。また地縁コミュニティ、行政協力団体などの機能低下に対して、ボランティア団体の成長はいちじるしい。伝統的な「血」縁や「地」縁とは異質の市民活動で、企業ボランティアの誕生もその1つである

市民団体は地域社会における‘共’の分野を分担し、地域住民組織のように‘公’の分野を行政と一緒に分担するのではない。

行政団体の肩代わりからパートナーシップの関係を保つことである。ボランティア活動はこれまで「官」が独占してきた「公」を打破し、「共」という公共・公益概念を生み出し、公共社会にかわり共生社会の創造をめざすものである。

すなわち行政・民間団体が対等な連携のもとに、公益を追求しようとする関係が求められるようになった。すなわち「協働」関係で、「協働」とは「役所と住民が、共に考え、共に汗を流し、共にリスクを負うという共通事業（活動）の担い手のなる」²といわれるように、行政業務事業を住民に委託するのではなく、行政と住民が協働して対応していこうとする方式である。

新保守主義が求めている「個人の自助・自立」に代わって、社会的な支援のもとでの「個人の自助・自立」という行政への対抗論理である。このように市民団体は地域住民組織とは、第2表のように異質の団体である。

第2表 地域住民組織とNPO・ボランティア団体

区 分	地域住民組織	NPO・ボランティア
組織目的	地域生活の共同ニーズ管理	地域社会の社会システム向上
組織原理	互助協力による義務的参加	共助協働による自発的参加
経済基盤	会費・行政補助金・委託費	基金・寄付・事業収益金
行政関係	下請・協力・補完関係	パートナーシップ関係
活動内容	地域管理・委任・親睦事業	社会貢献・自主・交流事業
構 成 員	地域リーダー・地域住民	専門的スタッフ・一般市民

このような点からみて、行政団体にとって市民団体は将来的には、不可欠な団体であるが、問題の1つは、住民組織もまた必要であり、無視できないのである。地域住民組織と市民活動団体の両方とも必要である。

地域行政サービスが拡大するにつれてコミュニティ行政のもとに、住民の自主的活動がみられるようになった。学校開放での住民運営、ゴミ減量化への地域組織参加、街灯の住民自主管理、コミュニティセンターの受託運営などである。

こうした住民活動が行政コストの軽減、行政サービスの改善、行政責任の追求、参加民主主義の向上に寄与するとみなされた。しかしコミュニティ活動も行政の補完・協力という色彩が強いが、自律的団体、行動的組織として変貌をとげつつあるのも事実である。

また阪神大震災でみられたように、大規模災害などの同時多発性のサービスのニーズには、行政は対応できない。即時に対応したのは、近隣社会であり自治会であった。少し遅れてボランティア団体が支援に駆けつけた。

避難所となった小学校の状況をもみても、自治会が結成され、ボランティアが協力するスタイルが自然発生的にできていった。また阪神大震災の仮設住宅でみられるように、地元自治会とボランティアとの連携・補完関係が不可欠である。³

すなわち自治会は防犯・防災など、地域社会の基礎的サービスを充実していくには、必須的団体であり、その意味ではボランティア活動は個別的サービスはできるが、平均的市民の自発的社会参加の精神を呼び覚ますには、地域包括的サービスの給付団体としての自治会の存在は無視できないのである。

もし住民がボランティア・市民団体のサービスに依存していけば、自立の機会と意欲を喪失してしまう結果となる。地域住民組織も「公」と「私」を接合し、「共」という領域を創出し、市民自身も要求依存型市民から自己行動型市民へ変身していくための不可欠の団体なのである。

4 まちづくり協議会と公営住宅入居者支援体制

つぎの問題は市民活動団体と行政団体との関係である。行政団体の支援策と都市政策 No.92

しては間接支援（法人化のための法制、租税の減免措置など）と、直接支援（助成金・人材・活動拠点提供など）があるが、問題は直接支援としての助成金・委託事業である。

行政団体との協力・支援のもとに、市民団体として組織強化をはかることは、市民団体の墮落として絶対に拒否すべき問題として理想的路線を堅持するか、行政支援をうけて基盤強化をはかっても精神的政策的に独自性をもっていれば問題ではないとする現実路線かの選択である。

震災復興期における市民団体の活動状況を見ると、第1に、2つに大きく区分できる。1つは仮設住宅の入居者に対する訪問活動である。あと1つは、まちづくりにおける住民協議会などへの専門家の参加である。

第2に、仮設住宅への訪問活動が行政団体からの補助でなく、民間の支援などによって展開されたのに対して、まちづくり活動の多くは行政団体の補助をうけて、有償ボランティアの形で展開され、対照的な実態を示した。

第3に、震災を契機としてボランティア・市民団体が設立された。当初は民間企業・団体の寄付金も多く確保できたが、次第に自立を求められ先細り現象がみられるようになった。

第4に、仮設住宅の訪問、街づくりの活動のいずれにおいても、行政団体・自治会の活躍がみられたが、第三者的ボランティア・市民団体の参加・協力が必要であった。

まずまちづくり協議会についてみると、震災前の昭和56年に制度は、「まちづくり条例」の制定にもとづいて発足している。

住民・行政団体は今日の状況では、利害対立関係にあるとみなされており、行政団体が専門的にアドバイザーとなることはできない。また対立関係でなくとも、行政団体が住民関係の内部にまで立ち入って利害調整はできない。そこで民間専門家が必要となるが、住民サイドはこれら専門家を雇用するだけの資力はない。

この解決策として行政団体が補助をする方式が編み出された。すなわち立場上、中立の建築アドバイザーが住民の意向をふまえて将来プランを描く作業を

分担する。しかも地域社会への貢献という意識から有償ボランティアで参加してもらえる。

このような回りくどい方式が採用されるのは、行政団体サイドとしても、住民がまちづくりに理解を深めて、事業協力の状態ができなければ、事業進捗は期待できないからであり、また基本的には住民・行政ともに、住みよいまちづくりをともに望んでおり、究極的には利害は一致している。

神戸市から「まちづくり協議会」へは、3年を限度に年100万円までを補助していた。また活動拠点として、平成7年に「こうべまちづくりセンター」が設立された。支援金も3年延長され6年まで行われるようになった。その実績は第3・4表のように、震災後はとくに活発に活用されていた。

つぎに仮設住宅のボランティア活動をみると、行政団体はケースワーカー・保健婦、さらに生活支援要員などの投入を行ったが、人数的に不十分であるのみならず、機能的にも臨機応変の対応ができない。

安否確認の訪問、官庁への申請書類の記入など、もろもろの生活支援が実際の生活には必要である。これらのサービスはどうしてもボランティア・市民団体に依存せざるをえないのである。

いいかえれば行政団体は、どうしても市民ニーズには即応できないのである。それは人数の問題ではなく、組織として動くとなると、機動性を欠き臨機に対

第3表 神戸市まちづくり協議会の設立状況（平成10年3月現在）

区 分	旧重点復興地域		旧促進区域		その他の地域		合 計	
	震災前	震災後	震災前	震災後	震災前	震災後	震災前	震災後
設 立 数	15	63 (58)	5	6	8	1	28	70 (58)
合 計	78 (58)		11		9		98 (58)	

注（）は区画整理地域内

第4表 まちづくりコンサルタント派遣事業実績（平成7～9年度実績）

区 分	共同化	マンション	複合	コーポラティブ	まちづくり	グループ再建	区画整理	すまい再建	継続	合 計
旧重点復興区域	93	8	2	26	5	42	—	—	—	176
旧促進区域	56	33	1	38	15	—	—	—	—	143
その他の地域	2	1	1	10	—	—	25	—	—	39
合 計	151	42	4	74	20	42	25	—	—	358

震災復興期の市民活動団体と地方自治体

応できないのである。さらに行政の中立性・公平性の問題がある。

たとえば買物の代行、税金の相談など、必要とわかっているにもかかわらず、1人にすれば全住民にしなければ不公平となる。健康管理・人間関係なども行政団体は、個人の生活にたぢいれない。ボランティアのほうがはるかに自由である。

行政団体は新聞で非難されるように、なにもしていなかったのではない。仮設住宅から公営住宅への転居にともなうて、第5表のように行政サービス体制を整えている。

そして各区単位で「恒久住宅生活支援プロジェクトチーム」を、区長のもとに結成し、まちづくり推進課長、生活再建担当主幹、保健課長、地域福祉課長、在宅支援課長が協力連携して対処することになっている。

それでもサービスはいきわたらないであろう。それは行政団体として不可避的なサービス団体としての欠陥を内蔵しているからである。要するに住民がもっとも必要とするサービスを選択し供給することができないのである。

そのような点からも、これら行政サービスを実質的に有効なサービスとしていくためにも、ボランティア活動が不可欠なのである。

第5表 災害公営住宅等の主要支援措置

(平成10年5月)

区 分	事業手法等	配置人数	備 考
一般施設			
民生委員児童委員	民間行政協力員	2178	1人当たり270世帯
保健婦	市職員	103	健康管理の訪問指導
ケースワーカー	市職員	201	1人当たり80世帯
生活援助員(L S A)	国庫補助	32	シルバーハウジング対象
友愛訪問グループ	ボランティア	1153	市単独事業
特別施策			
高齢世帯支援員	国庫補助	13	災害公営住宅対象
地域福祉活動コーディネータ	国庫補助	9	友愛訪問グループ結成促進
生活復興相談員	復興基金	57	災害公営住宅等での生活支援
健康アドバイザー	復興基金	72	訪問巡回健康相談

5 市民活動団体と行政団体

このような復興期の代表的ボランティア活動をみると、まちづくり協議会が行政の支援のもとに展開されているのに、訪問サービス活動はボランティア団体の自主的事業で行われている。

行政団体はこれらボランティア団体の支援よりも、直接処理方式でサービスの拡大・浸透を図ろうとしているが、仮に行政団体が非常勤としてボランティアを活用したとしても、民間ボランティアのような活躍は期待できないのではなかろうか。

一方、ボランティア団体サイドも、訪問活動が3年にわたると、個人の犠牲的精神による活動は疲労と限界がみえはじめ、さらに仮設住宅から公営住宅への転居がすすむと、公営住宅への入居者に対するアフターケアが必要となり、ボランティア・市民団体にも、転機が訪れようとしている。

地方自治体にとっても、震災によってせっかく芽生えたボランティア・市民団体の芽を、大きく育ていきたい意向は強く、神戸市でも平成10年度から市民活動支援課の設立をみている。

行政団体にとっても、まちづくり協議会への補助と同じタイプの補助を、サービス型の市民活動団体に支給すべき時期にきているのではなかろうか。ここに行政団体・市民団体ともに、今後、どのような関係を形成していくかが重要な課題となってきた。

このような関係をどうみるかである。第1に、ポスト産業社会においては、“公助・共助・自助”の組合せがより切実な課題となる。

地域社会として自治体に費用を税として支払うより、自分達が資金を持ち寄ってボランティア団体を創設したほうが、良質のサービスを的確に支給できる。地域社会として地方税を減免し、市民はボランティア団体に寄付をするか、労力を提供するようシステムを変更していけばよい。

現行制度ではいきなりボランティア団体への寄付を非課税として減税していくわけにはいかないので、地方団体が補助金・委託金・奨励金などの名目で、市民活動団体に還元していけばよい。さらに支援の安定化・継続性を確保する

ためには、市民活動団体基金を官民共同の出捐金で設定し、その運用の社会的公平・透明性を確保するため、市民参加の運用委員会を創設すればよい。

このような官民協力方式のボランティア・コープロダクションの積極的評価に対して、多くの疑問が提起されている。これらの運動は「自治体当局は、財政危機克服のためのカットバック・マネジメントの一環として、市民の『自助』を強調し、そのための目的意識的政策として、コープロダクションを位置づけた」⁴⁾と、行政サイドの便宜性が批判されている。

またこのような市民参加に対しては、「公私混合行政協働システム」による行政の市場サービス化であるとの批判は根強い。要するに形をかえた行政の協力団体化であるという危惧である。

しかしボランティア・市民団体は自治会とことなり、行政からの利益還元志向型の団体でない。したがって自己の能力の範囲内で自己流の活動を展開すればよく、行政団体からの包摂の誘惑をはねのけることはそれほど難しくはない。

6 市民活動団体の基盤強化

第2に、現実の問題として市民団体の組織強化の問題である。しかもボランティア・市民団体の成長は、社会組織として必然的な変質をもたらす。1つは、ボランティアも組織化専門化がすすむとコスト高となる。訓練費・税金・報酬費など間接人件費の増加である。2つに、市民サイドのサービス処理能力が高まると、行政委託がすすみ、団体内部で委託業務と純粹の自主事業の混合化がすすむ。3つに、行政との接触の増加は、行政からの包摂の危機にさらされるが、存続のためより行政との接触を深めなければならないことになる。

しかも現実のボランティア団体の活動には、寄付収入など社会的支援が不十分な現状では、業務委託費・補助金など行政団体からの財政支援は不可欠であり、困難な問題と化している。

イギリスにおいても、行政団体からのサービス委託は、「崇高な精神をもってボランティア活動に従事してきた市民にとって、団体運営のためとはいえ、行政の下請の如き業務委託に精励することは、ボランティア精神への冒瀆と映っ

た」⁵ のである。

イギリスのボランティア団体も「古い伝統的文化に固執するのか、新しい経営環境の変化に順応するのか、二者択一的な苦しい選択を迫られている」⁶ 状況にある。

しかしボランティア団体と行政との関係を、窮屈に考えることはないのではなかろうか。ボランティア団体は多種・多様であり、既存団体をふくめて、行政との対応は強制的なものでない。したがって行政に協力的な団体もあれば、行政と対立するボランティア団体・住民運動グループが存在してもよい。

地方団体としては、この際、思い切ってボランティア・市民団体への積極的支援を採用していくかどうかである。

この点、ある地方自治体などではすでに、資源リサイクル運動のための廃品回収に、1キロ数円で助成金の支出しており、10万都市で数千万円の巨額となる。受託団体サイドの自治会・婦人会などには、正当な対価として心理的抵抗感はない。

地域住民組織と市民活動団体とは同じに論じられないが、自主的活動に対する対価・奨励金とみなせば、行政団体からの経済的給付に拒否反応を呈することもないであろう。

助成金制度は多くの自治体で導入されている。横浜市の事例でみると、平成4年度から発足し7年度までで125団体4,000万円が支給されている。

第3に、行政からの支援なしに、市民団体の基盤強化が行われるように条件整備をすすめることが、ベストの方法である。このような幅ひろい市民の支援があれば、行政補助の受け入れも問題が発生しないといえるのである。

たとえば阪神大震災後、まちづくり支援の民間基金として、「阪神・淡路ルネッサンス・ファンド」が設立され、募金方式で資金が調達され、2年間の間に、4回、57件、3,230万円の助成が行われた。なお事務局は日本青年会議所会館内の財団法人まちづくり市民財団である。

それでも日本の市民活動団体への民間補助は少ないし、団体自身の資金調達能力も乏しい。イギリスのボランティア団体の収入は、第6表のように政府の

震災復興期の市民活動団体と地方自治体

第6表 イギリスボランティア団体の収支

(単位 千ポンド %)

項 目	金 額	項 目	金 額
事業的収入	1,470,082 (100)	寄付収入	1,586,829 (100)
事業収益	33,612 (3)	契約的寄付	112,978 (7)
物品販売	454,929 (31)	申告型税還付金	13,645 (1)
公共料金収入	261,028 (18)	遺贈	520,513 (33)
補助金収入	338,289 (23)	チャリティシップ	45,625 (3)
ヨーロッパアンコミュニティ	38,038 (3)	寄付	766,876 (48)
資産収入	246,473 (17)	募金	127,192 (8)
その他	97,713 (7)		
		合 計	3,056,911

注 上位500ボランティア団体の収入1991年度

資料 イギリス全国ボランティア協会「Charity Trends」1993年版 51頁

出典 高寄昇三「現代イギリスの都市政策」勁草書房 平成8年 414頁

寄付金の税控除、市民の遺贈などによって、寄付金収入が大きいのが、同時にボランティア団体自身の資金調達活動としての事業経営も活発である。ボランティア団体の基盤は、経済的にも精神的にも確立されているといえよう。

行政は非課税措置、法人化などの一般の施策を充実させていき、行政サイドからボランティア団体の自立的成長を支援するよう努力すべきであろう。問題は自治体が行政の中立性を侵し、非協力的ボランティア団体に不利益な処分をしないように、市民団体が十分に監視することが必要である。

第4に、市民団体は行政からの独立性がなければ、社会認知もえられず市民参加も低調におわるであろう。したがって行政の価値感、行政の原理に感染することのない市民的合理性をもった団体でなければならない。

これまで地域社会は自治体を中心にして、その周辺に協力団体が結びつくといった構成になっていた。しかし地域サービスにおいては、市民団体を中核にして構成される社会の改造されなければならない。自治体を頂点とする垂直的複合体から市民団体連合を中心とする水平的連携へと転換を図らなければならない。

そのためボランティア・市民団体が、社会的貢献度の実績を証明してきくことがもとめられるが、組織基盤が弱いというハンディのもとで苦難の道を余儀

なくされるであろう。しかも行政団体は外郭団体とか民間協力団体を育成していき、ボランティア活動へのコーディネート機能などを深めていくであろう。

したがって純粋のボランティア・市民団体にとっては、行政関連団体との競合・競争関係が発生し、雑多な団体が混在する星雲状況がつづくと予想される。しかし日本のこれまで傾向から、行政が自己抑制をもって民間団体を支援することより、関係団体の育成により精力を注ぐことが予測される。

しかしこれでは活力ある市民社会が創造できないので、行政体は“黒子”に徹し、市民活動を側面から支援し、税減免などの環境整備をすすめ、辛抱強く市民団体の成長を見守る姿勢が望まれるのである。

- 1 (財)21世紀ひょうご創造協会「震災復興における民間非営利活動に関する研究」平成8年3月10頁。
- 2 大森「地方自治」94頁。
- 3 阪神大震災における自治会の状況については、財団法人神戸都市問題研究所「大都市直下型震災時における被災地域住民行動実態調査」平成7年 NIRA研究報告書 No.950067号参照。
- 4 水口憲人「市民運動と行政」西尾勝・松村岐夫「講座行政学6」平成7年 東大出版会 257頁。
- 5 高寄昇三『現代イギリスの都市政策』勁草書房 平成8年 444頁。
- 6 高寄・前掲『現代イギリスの都市政策』446頁。

災害救援システムとボランティア活動の将来展望

渥 美 公 秀

(大阪大学人間科学部助教授)

ボランティア元年と言われて4年目を迎えた。災害時にボランティアが活動することは取りたてて不思議なことではなくなり、災害ボランティア活動は着実に大衆化¹⁾の兆しを見せている。ボランティアを含んだ災害救援システムについても、様々な試みが実践されている。例えば、緊急時に向けてボランティアとの連携を射程に入れたプランが準備され、平常時には地域防災力の向上に向けて既存組織の拡充とともに、地域で活動するボランティア活動への支援策等が講じられつつある。

しかし、ボランティア元年と言われてまだ4年目に過ぎない。ボランティアを含んだ災害救援システムの構築を急ぐあまり、やみくもに災害ボランティアを既存システムに組み込むというのでは、阪神・淡路大震災の教訓も活かされないままになってしまいかねない。災害救援システムとボランティア活動の将来展望を得るためには、今一度、災害救援現場の特性を整理し、ボランティア活動の意義を確認しておくことが必要だと考えられる。

本稿では、災害救援の現場に見られる諸特性を整理し(第1節)、災害救援システムを巧く作動させるために考慮すべき災害ボランティアの特性を考察する。まず第1に、災害ボランティアが持つ専門性を考察し、ボランティアと安心・安全な社会との関係を論じる(第2節)。第2に、平常時における災害ボランティア活動について地域組織との連携の事例を紹介し、ボランティアの即自的側面について検討する(第3節)。最後に、災害救援システムとボランティア活動の将来について展望を示したい(第4節)。

第1節 災害救援システムの諸特性

本節では、阪神・淡路大震災や日本海重油流出事故におけるボランティア活動の観察（e.g., 渥美, 1995; 小村, 1997）を通して見られた災害救援現場の特性を整理しておく。

災害救援の現場では、ジャズのような「即興」が生じている。ただし、ここでは「即興」という言葉から連想されがちな「場当たり」とか「思いつき」による災害救援を述べようとするのでは決してない。即興とは、その場その場の状況に応じて、事態を生成・更新し続ける過程を指す。

即興では、ルールを刻々と変化させる。例えば、子供たちの草野球を思い起こせばよい。子供たちは、広場に集まった人数が少ない場合などに、「三角ベース」にしたりして、人数の不足を補う。さらに、人数が減った場合には、攻撃側の子どもがキャッチャーとなって、キャッチャーフライは無効といったルールを新たに創り出す。こうやって、その場その場に応じて、自分たちで局所的にルールを変えながら、それに従って、楽しく遊んでいる。即興には、こういった意味でのルールの生成・更新が伴う。

即興というキーワードを念頭におきながら災害救援の現場の特性を整理しておこう。まず第1に、災害救援には、大筋でのストーリーはあっても、事の詳細を記したシナリオは用意されていない [固定したシナリオの不在]。災害救援では、発災直後から、人命救助を中心とする救急救命期、水・食料といった最低限の物資が必要となる緊急期、続いて、避難所等に入った被災者に対する救援物資や様々なケアの必要となる救援期、ライフラインが復旧していく復旧期、そして、地元行政が立ち直り、地域の復興に向けて動き出すとともに、被災者に対する息の長いサービスが要求される復興期といった大筋の展開は、災害毎にある程度共通である。しかし、各時期における活動内容には、その時々参加者（行政・企業であろうとボランティアであろうと）が、「計画を外れて」臨機応変に対処すべき事柄が多く、「予め、すべてを計画しておくことは不可能」である。

第2に、災害救援では、参加する諸組織・個人が、災害救援に関する情報や
都市政策 No.92

技術を持って、各々の持ち味を活かす必要がある〔参加者の実力への依存〕。行政機関は、防災計画といった形で周到な準備を整え、機能が復帰するにともなうて、その適用を求められる。企業も、被災地の現状に応じた人材・資材・資金の投入が期待される。また、ボランティア組織は、ボランティア活動に参加する個人を受け付け、ニーズのある場所を紹介するだけでなく、参加者の安全確保や撤退時期といったことに通じている必要がある。また行政・企業・ボランティア組織は、個人ボランティアやその他の参加者について心理面を含めて理解しておくことが肝要であろう。

第3に、災害救援では、参加する諸組織・個人が、全体のリズムや“間”を考慮しながら、活動していく必要がある〔“間”の重要性〕。要求されるのは、自他の活動を理解しながら、即興が行われている場全体をも同時に理解することである。災害救援に参加する組織は、他の組織の活動に関する情報を交換しながら、救援の現場全体を見渡して、活動の重複を避けたり、活動の欠けている部分を補い合うことによって、より効率的な救援活動を展開することが求められる。個々の参加者に関する情報と、場全体に関する情報が揃った時にはじめて、効率的、効果的な救援活動が可能になる。逆に、どちらかの情報が欠ければ、文字通り「間の抜けた」救援活動になってしまう。

第4に、災害救援は、被災者と一体となった活動である〔対象との不分離〕。災害救援では、被災者のニーズから乖離した活動には意味がない。例えば、被災地の復旧が進み、被災地住民による自力復興の兆しが見えた場合には、それまでの救援活動を、被災地住民に引継ぐことを考えなければなるまい。

第5に、災害救援においては、コーディネーターが必要であるが、コーディネーターは、固定している必要はない〔コーディネーターの流転〕。個々のニーズに応じて、次々とコーディネーターが代わっていく。現に阪神・淡路大震災の被災地では、数多くのボランティアコーディネーターが生まれては消え、消えては生まれることが繰り返されてきている。

最後に、災害救援では、平常時に顔の見えるネットワークを維持しておくことが必要である〔平常時の活動の重要性〕。平常時に、参加者どうしが気心の

知れた関係を築いているか否かによって、緊急時の救援の深みに差が生じる。災害救援に参加する行政、企業、ボランティア組織、そして何よりも地域住民が、平常時から情報交換を行い、互いの持ち味を知り合っていることによって、緊急時には、活動の重複が回避され、迅速な救援活動が可能となる。かといって、平常時から緊急時に向けて「防災、防災」と言い続けることの虚しさも認識しておかねばなるまい。平常時の活動により一層の工夫が必要となる。

即興という観点から災害救援現場の特性を捉えてみると、実践的には、「計画しすぎないこと」そして「いかに計画から外れていくかということ」を考慮しておくことが重要になる。一方、理論的には、ボランティアを含んだ災害救援システムの特性を一般的に論じておくことが必要になる。理論的考察については別稿(渥美,1998)に譲り、本稿では、今後の災害救援システムとボランティア活動を考えていく上で、平常時のボランティア活動と密接に関わる2つの特性—「参加者の実力への依存」および「平常時の活動の重要性」—に議論を限定し、そこから(災害)ボランティアの特性を考察する。

第2節 参加者の実力への依存—〈外部〉点検者としてのボランティア—

災害救援という即興の成否は、参加者の実力に依存する。ただし、「実力」の内容については、注意が必要である。本節では、災害ボランティアの「実力」について考察し、災害ボランティア(や様々なボランティア)がいかなる意味で安心・安全な社会に貢献しうるのかという点に議論を進めてみたい。

(1) 災害ボランティアの「実力」

災害ボランティアが身につけておくべき実力とは、何だろうか。災害救援システムの一員としての災害ボランティアは、災害や防災に関する専門性を高める必要があるとの議論が聞かれる。具体的には、災害ボランティアも、災害救援に関する基本的な法律や制度に関する理解を深め、自然災害のメカニズムなどについて知識を獲得しておくべきだという指摘である。確かに、今後このような専門性は求められていくであろうし、ボランティアに限らず、そもそも災害に関する情報を身につけることが重要であることに疑問の余地はない。しか

災害救援システムとボランティア活動の将来展望

し、被災地に救援に駆けつけたボランティアは、災害救助法に通じていたから、あるいは、活断層のメカニズムを知っていたから駆けつけたのだろうか。また、ボランティア組織も自然災害のメカニズムや法律を学んでいたからボランティアのコーディネートができたのだろうか。

もちろん、専門性という実力を軽視せよと言っているのではない。ましてや、今後の災害時に救援に参加するボランティアや災害救援を使命としたNPOが災害に関する知識を持たない「仲良し集団」であってよいというのではない。むしろ、災害救援という命に関わる活動を行うに当たって、災害ボランティアが災害に関する専門知識を身につけ、他の参加者（行政や企業）の持ち味を学んでおくことは必須である。しかし、災害ボランティアであるから災害に関する知識という実力を持つべきだというだけでは片手落ちである。災害に関する知識の有無とは無関係なボランティア活動の特性が見逃されてしまいかねないからである。

災害ボランティアは、防災システム・学術システムといった既存システムと連携しながらもシステムの外部（敵対という意味ではない）に存在することにこそ意義があるのではなからうか。ボランティアが行政をはじめとした既存システムの下請けや穴埋めではないと言われるのはそのためである。ボランティアに求められるのは、活動分野に関する専門知識もさる事ながら、既存のシステムに内在する論理に拘束されず、柔軟に想像力を働かせて臨機応変に対応していくという「実力」ではなからうか。だとすれば、災害救援におけるボランティアは、既存システムの提供する専門知識を参照して連携しながらも、あくまで既存のシステム外にとどまる「実力」が大切だ。実は、災害ボランティアは、既存システム外に存在する「実力」によって安心・安全な社会に貢献することができるのである。

（2）安心・安全な社会—〈外部〉点検とボランティア

災害ボランティア、および、その他の分野で活動するボランティアの特性について、安心・安全な社会との関わりを少し原理的に考えてみよう。

都市社会における安心・安全を考えていくと、ボランティアの特性（の1つ）

が見えてくる。都市社会の魅力の1つに選択肢の多様性がある。都市には、物、人、機会、情報といったあらゆる方面で多種多様な選択肢が存在する。都会には同じ機能であっても実に多様なデザインの物が溢れ、人々の意見は多様で様々な活動が許容される。同じ場所に移動するにも複数の交通手段があり、情報に至っては「洪水」というたとえさえ現実的である。

ところが、選択という事態には原理的な危険—“選択肢に内在する危険”，“原選択に伴う危険”—が伴っている。“選択肢に内在する危険”とは、選択の対象となる選択肢そのものに関わる危険である。例えば、緊急時に備えて貯水池を整備するか、井戸を整備するかという2つの選択肢を考えてみよう。井戸を整備することに決めて各地に井戸を掘っても、災害時に何らかの原因によって井戸水が使えなかったとしたら、井戸という選択肢が含んでいた危険が顕在化したことになる。

“選択肢に内在する危険”は、自然科学によって軽減できる可能性が高い。つまり、選択肢が同定できるのだから、その選択肢に含まれる要因を徹底的に分析することによって、「誤りのない」選択に近づける可能性がある。貯水池か井戸かという選択であるなら、分析すべき対象は同定可能であり、それぞれの長所短所について、いわゆる科学技術を総動員して点検精度を高めればよい。

一方、“原選択に伴う危険”とは、対象となる選択肢の背後で潜在的に行われている選択(原選択)に伴う危険である。例えば、貯水池か井戸かという選択には、「“貯水池か井戸”，あるいは、それ以外の全て」という選択が背後に潜在的に含まれている。「それ以外の全て」を含む事態から、貯水池と井戸という選択肢群そのものを選択することを原選択という。「それ以外の全て」には、選択されなかった事柄全てが含まれ、全く予想もできないような、あるいは、全く無縁だと考えられるような事柄が満ちている。全く無縁で予想できない事柄の集合を〈外部〉という。〈外部〉は通常、暗黙かつ自明の前提とされており、顕在化することはなく無視されている。したがって、〈外部〉に危険が存在しても、それに気づかない。その結果、何が危険であるかさえわからない。“原選択に伴う危険”とは、〈外部〉に潜在する危険に気づかない危険、

すなわち、何が危険かわからない危険である。都市社会のように選択肢の多様性が増大すると、“原選択に伴う危険”が増大する²。

“原選択に伴う危険”は、自然科学では軽減できない。何が危険かわからない危険に対処するのであるから、対象を同定することから始まる科学の視点はもはや有効ではない。“原選択に伴う危険”を軽減するためには、〈外部〉の点検を繰り返す、そこに潜在する危険を暴きつづける手段が求められる。

幸いなことに、現代の日本社会を見渡せば、“原選択の危険”を軽減する可能性が胎動している。ボランティアの動向である。ボランティアは、〈外部〉の点検を繰り返すことによって、“原選択に伴う危険”を軽減する。ボランティアは、現行の組織や体制との距離を臨機応変に変化させながら、既存の選択肢群そのものを懐疑の対象として、〈外部〉の点検を繰り返している。その結果、ボランティアは、常に「他でありえたかもしれない」という可能性を暴き出す。もちろん、ボランティアが点検を繰り返したところで、外部を点検し尽くすことは不可能である。しかし、多種多様な問題に取り組むボランティアは、臨機応変に〈外部〉を点検し、「他でありえたかもしれない可能性」を暴き出すことによって、危険を軽減することができるだろう。

災害ボランティア（および、他の分野で活動するボランティア一般）は、既存のシステムの外にあって、常に〈外部〉の点検をしていくことで安心・安全な社会に貢献できる。（災害）ボランティアがもつべき「実力」とは、〈外部〉を点検し、「他でありえたかもしれない可能性」を暴き出す実力である。したがって、災害救援システムを構築していくためには、災害ボランティアを既存のシステムに内在する論理にむやみに取り込まないようにしなければならない。

第3節 平常時の活動の重要性—災害ボランティア活動の即自的側面—

災害救援という即興の成否は、平常時の活動に依存する。したがって、平常時の活動を工夫していく努力が必要である。本節では、平常時に災害ボランティアが地域組織と連携して活動した事例を紹介し、災害ボランティア（や様々な

ボランティア)活動に見られる特性について議論を進めたい。

(1) 地域防災とボランティア

地域防災にとって最も大切なことは、地域への愛着と防災意識の持続である。地域防災では、自主防災組織、自治会、子ども会といった地域組織の拡充と地域で活動するボランティアとの連携は何よりも大切であろう。実際、阪神・淡路大震災の被災地でも、被災直後の救急救命期には、近隣での助け合いにより多くの被災者を救出できた。また、避難所でも地域組織によって運営が円滑になった例もある(e.g., 渥美・渡邊, 1996)³。

しかし、地域防災力を高めようとして地域に愛着を持ってと言ってみただけで、抽象に過ぎる。また、防災意識を持続せよと言ってみても、阪神・淡路大震災であれだけ被害を受けた被災地でさえ、それが難しいことは残念ながら明らかである。したがって、災害ボランティアにとって、平常時の活動が大切だとは言っても、地域防災力の向上を目指して防災訓練を展開するだけではない。むしろ、活動それ自体は直接防災を目指さなくても、活動そのものが楽しく、結果として防災力の向上になっているような活動が求められる。言い換えれば、地域を愛するなど身構えずに、地域に愛着を感じられる“仕掛け”，または、防災と意識せずに活動することが結果的に防災意識の啓発・持続につながるような“仕掛け”が必要となる。

地域への愛着と防災意識の持続を促しうる“仕掛け”の1つとして日本災害救援ボランティアネットワーク(NVNAD)の活動事例を紹介したい。「わが街再発見ワークショップ」⁴という活動である。「わが街再発見ワークショップ」では、地域の子ども会やボランティアの協力を得て、小学校1年生から高校生まで20名の参加者が、ボランティアとともに西宮市浜脇地区を歩き、“気になる”スポットを記録し、結果をもとに「わが街」のオリジナルマップを作成した。子供たちからは、「ひび割れた橋を改めて発見し落ちそうで怖かった」、「防犯連絡所という漢字がわからないのでひらがなをうってほしい」といった“発見”が寄せられ、地図に整理されていった。参加したボランティアからも、「子ども達の発見の一つ一つの場面で、“それは違うよ”と片付けしないでそれ

を見つけた理由に耳を傾けられたことが、結果的に私達の眼鏡をかけかえさせてくれるきっかけになった。」という感想も寄せられた。子供たちが活き活きと楽しげに活動する姿が印象的だった。

「わが街再発見ワークショップ」の意義は、参加者たちが、楽しみながら、“結果として”地域への愛着を育み、防災意識を高めたという点にある。地域への愛着と防災意識の維持という目標達成に向けて直接的な手段を講じる姿勢ではなく、むしろ地図作りという作業自体に楽しみを見出すことによって、結果的に目標が達成される。いわば、「防災と言わない防災」である。無論、発見した“気になる場所”をいかに改善していくかが今後の課題となることは言うまでもないが、住民が企画から当日の運営まで広く関わることによって、防災意識が自然と高められ、地域づくりにつながる可能性が秘められている。

平常時における災害ボランティアは、地域防災力の向上という目標達成に焦点を当てつつも、むしろ目標に関連した作業そのものを楽しむことを大切に、結果として目標の達成が促されるよう活動する。こういったボランティア活動（一般）は、目標達成の手段としての活動とは次元を異にする点で、実は、日本社会の趨勢を如実に反映している。

（2）近代システムの黄昏—即自的行為とボランティア

災害ボランティア、および、その他の分野で活動するボランティアと日本社会の現状との関係を少し原理的に考えてみよう。

阪神・淡路大震災当時、災害ボランティアは、ある種の違和感を持って見られていた。実際、当時の災害ボランティア活動は、それまでの災害救援とは何かが違うからこそニュースにも取り上げられたし、ボランティア元年という言葉も生まれたのであろう。

災害ボランティアに対する違和感は、日本の近代社会に対する違和感ではなかったか。災害ボランティア活動の様子は、生産力向上といった目標を設定し、その達成に向けて邁進してきた日本の近代社会の趨勢からは、ややもすると理解しがたい活動だと感じられたのではなからうか。この違和感は、日本社会が少しずつ、しかし、大きく変容しつつあることを反映している。

従来、いわゆる市民が参加する活動・運動は、何らかの政治・経済システムを変革しようとする運動か、あるいは、運動に参加することによって集団的なアイデンティティを確立しようとする運動だと捉えられてきた (e.g., 三上, 1998)。どちらの場合も、システムの変革やアイデンティティの確立といった目標を設定し、その達成のための手段としての“近代的な”運動である。ところが、ボランティアに活動参加の理由を尋ねても、また、筆者自身が活動に参加した体験からも、ボランティア活動と目標達成の手段という考え方とは必ずしもしっかりこないという実感がある。

日本の近代化 (あるいは、いわゆる近代化と呼ばれる現象すべて) は、集団の手段的側面—目標達成の手段として行われる行為 (手段的行為) の集合—を偏重し、即自的側面—行為それ自体に満足ないし価値実現を求める行為 (即自的行為⁵⁾) の集合—をできるだけ隠蔽しようとしてきた。もちろん、日本の近代化が即自的側面を全面的に無視したり抑圧的に隠蔽しようとしてきたのではない。むしろ、これまでの日本の経営は家族を加味した企業運営などを通して、即自的側面にも焦点を当ててきた。しかし、2つの側面のいずれを重視するかという場面では、手段的側面が強調されてきたことは否めない。

ところが、豊かな社会が到来した現在、手段的行為や手段的集団以外に、即自的行為や即自的集団が脚光を浴びることになった。しかも、即自的集団の典型である家族等に私化するのではなく、阪神・淡路大震災の被災地のようなパブリックな現場でボランティア活動という即自的行為を行うことへの抵抗が失せてきた。いわば、「やりたいから」「楽しいから」活動するというボランティア活動の側面が正面から認知されつつある。

ボランティア活動の即自的行為としての側面こそ、手段偏重の近代社会に違和感をもって迎えられたのだし、そこに近代社会からの脱却の兆しが垣間見える。無論、ボランティアやNPOが即自的行為のみを行うなどということはない。端的に言ってそれでは社会的な責任を果たせない。しかし、近代の終焉などと言われるように、手段的行為偏重の社会が黄昏を迎えている時だからこそ、せつかく見えてきた即自的行為を担う主体としてのボランティアを無駄にして

はならない。そして、災害救援や防災というともすれば手段的行為が全面に押し出されるような場面でこそ、むしろ災害ボランティアの即自的側面に配視すべきだと思う。

第4節 災害救援システムとボランティア活動の将来展望

本稿では、災害救援システムが即興的であって計画し尽くすことはできないこと、災害ボランティアの実力とは〈外部〉の点検を繰り返すことによって“原選択に伴う危険”を軽減することにあること、災害ボランティアは手段偏重の近代社会の黄昏の中で即自的行為として大きなうねりを形成しうることなどを論じてきた。本稿を終わるにあたり、災害救援システムとボランティア活動の将来について展望を示しておきたい。

災害救援システムとボランティア活動は、今後もより密接に関連付けていかねばならないと考えられる。しかし、災害救援システムとボランティア活動は、互いに取り込んだり取り込まれたりしてはならない。災害ボランティアは、既存のシステムに内在する論理とは異質な存在としてシステムの外部にある（敵対ということではない）ことにこそ意義があるからである。

災害救援システムとボランティア活動の将来を考えれば、災害ボランティアが既存システムとは言葉の厳密な意味で異質であることを積極的に認めなければならぬ。行政や企業もボランティア組織が異質であることを前提として連携を進めていく必要がある。既存のシステムに内在する論理でボランティア活動を捉えたり、連携しようとしたりするのではなく、〈外部〉点検者としてのボランティア、即自的行為を強調するボランティア活動を認知していくことが必要である。ボランティア活動への支援もこの意味においてあくまで間接的であることが望ましい。そうすれば、災害救援という即興もきっと巧く演じられると思う。

注

- 1 災害ボランティア活動が大衆化するということは、人々があまねくボランティアとして災害救援活動に従事するという意味ではない。災害ボランティアの大衆化とは、災害時におけるボランティア活動が、人々の関心の一部となり、ボランティアとして救援活動に参加することが取りたてて奇妙で異質なことでなくなるということである。
- 2 一見、選択肢の多様性が増大すると、全く無縁で予想できない事柄の集合＝〈外部〉は縮減するように見える。選択肢が多くなると〈外部〉が多様な選択肢にそれぞれ取り込まれ、その結果、〈外部〉は多様な選択肢によって埋め尽くされるように見えるからだ。しかし、これは〈外部〉を有限集合だと考えることから生じる誤謬である。〈外部〉は無限集合であって、選択肢の数が増えても決して埋め尽くされることはない。
- 3 例えば、西宮市安井小学校避難所では、体育振興会が避難所自治組織の早期立ち上げと、運営の円滑化に寄与した。
- 4 日本財団の助成を受け、主催：日本災害救援ボランティアネットワーク、協力：浜脇校区子ども会連絡協議会・市民ボランティアクラブで実施した。
- 5 手段的行為を中心として展開する集団としては企業が、即自的行為を中心として展開する集団としては家族などが、典型的だとされる。もちろん、あらゆる集団は手段的側面と即自的側面の混合物である。

参考文献

- 渥美公秀 (1995). ボランティアを組織するボランティア—阪神・淡路大震災における西宮ボランティアネットワーク (NVN) の事例—*Business Insight* 10, 108-125.
- 渥美公秀 (1998). ボランティア社会の行方 *組織科学*, 31, 27-35.
- 渥美公秀・渡邊としえ(1995) 避難所の形成と展開—西宮市安井小学校 神戸大学震災研究会編 阪神大震災研究Ⅰ 大震災100日の軌跡—被災, 避難, 困窮, そして復興へ—神戸新聞出版センター 82-90
- 小村隆史 (1997). 「ナホトカ号」重油流出災害に防災ボランティアの新しい形を見た—「重油災害ボランティアセンターの48時間」 *近代消防* 3月号 2-11.
- 三上剛史 (1998). 新たな公共空間—公共性概念とモダニティ—*社会学評論*, 48, 453-473.

被災地ボランティアの活動実態と分析

—神戸新聞社アンケート調査結果から—

長 沼 隆 之

(神戸新聞社社会部)

はじめに

震災から3年余りが経過した。復興への取り組みは、課題を残しながらも、着実に実を結びつつある。震災後の大きな成果として、「ボランティア元年」とも呼ばれたボランティアの活躍が挙げられる。震災直後から、全国の多くのボランティアが被災地に入り、被災者を支え、励まし、現在も活動を続けている。彼らの活躍は、特定非営利活動促進法案（NPO法案）成立の原動力となり、今後の国内外の大規模災害や、高齢化社会の進展に伴う貴重な人材として注目を集めている。

兵庫県の推計では、これまでに延べ180万人が被災地で活動した（昨年12月末現在）。復旧・復興の進展で、1日平均の活動人数は減っているが、被災者をめぐる状況は依然厳しく、ボランティアへの期待は根強い。一方で被災者のニーズの多様化など状況の変化に伴い、ボランティアの活動内容にも変化が起きている。

神戸新聞社は、震災3年前に、被災地で活動を続ける主なボランティア団体を対象にアンケート調査を実施、活動内容の変化や方向性、今後の課題などについて分析、掲載した。

結果を見ると、仮設住宅から復興住宅への移転が進み、各団体は介護や福祉を視野に、被災者支援から、より地域に根差した活動を模索していることが分かる。ほとんどの団体は、今後も被災地での活動を継続する意向を示したが、資金や人材の不足は深刻だ。今国会で成立した「非営利活動促進法案（NPO法案）」については、反対は少数だが、「賛成」「どちらともいえない」がほぼ

同数を占めた。しかし、先送りされた税制優遇措置の実現を求める声は双方に共通し、活動が長期化する中で、その支援体制の確立が求められている。以下、その内容について詳しく述べる。

調査の概要

アンケート調査は1997年12月に実施した。被災地で継続的に活動する主なボランティア83団体を選び、調査票を郵送および配布し、25団体から回答を得た。

対象団体（順不同、カッコ内は拠点所在地、名称はいずれも調査時）

コミュニティー・サポートセンター神戸（東灘区）▽住吉コープボランティアセンター（同）▽関学学習指導会（同）▽よろず相談室（同）▽神戸元気村（灘区）▽神戸大学総合ボランティアセンター（同）▽灘中央地区ボランティア（同）▽アジア・アフリカ環境協力センター（中央区）▽神戸YWCA救援センター（同）▽プロジェクト1-2（兵庫区）▽被災地障害者センター（長田区）▽阪神・淡路大震災「仮設」支援NGO連絡会（同）▽まち・コミュニケーション（同）▽週末ボランティア（須磨区）▽グループあばうと（垂水区）▽阪神高齢者・障害者支援ネットワーク（西区）▽ひまわりの夢企画（同）▽がんばろう！！神戸（北区）▽日本災害救援ボランティアネットワーク（西宮市）▽西宮地域助け合いネットワーク（同）▽都市生活地域復興センター（同）▽NPOシンフォニー（尼崎市）▽ボランティアチーム・ノースサイド（多紀郡丹南町）▽街づくり支援協会（大阪市）▽コリアボランティア協会（同）

調査項目

1) 活動内容

- イ 活動開始時期
- ロ 現在の主な活動内容
- ハ 反省点
- ニ 活動の継続について
 - 1. 3年で区切り
 - 2. 仮設住宅解消
 - 3. 仮設解消後も継続
 - 4. その他
- ホ 今後必要な活動

2) 活動継続への課題

- イ 資金
 - 1. 十分
 - 2. 何とか
 - 3. 足りない
- ロ 年間の活動費（概算）
- ハ 活動費
 - 1. 助成
 - 2. 寄付
 - 3. 自主事業
 - 4. その他

- ニ 人手の確保
 - 1. 十分 2. 何とか 3. 足りない
- ホ 拠点(事務所)
 - 1. 自己所有 2. 賃貸 3. なし
 - 4. その他
- へ 資金, 人手, 拠点の課題(記述)
- ホ その他の課題(記述)
- 3) NPO法案の考え方
 - イ 法案に対して
 - 1. 賛成 2. 反対 3. どちらでもない
 - ロ 法案への要望(記述)
- 4) ボランティアのネットワーク化
 - イ 今後の連携(記述)
 - ロ 検討中の取り組みなど(記述)

<表> ボランティア団体調査結果

(数字は団体数)

◆被災地での活動継続について

1 3年を区切り	0
2 仮設解消を区切り	2
3 仮設解消後も継続	9
4 その他	14

◆活動費用は何でまかなわれているか (複数回答)

1 助成金	20
2 寄付金	17
3 自主事業	11
4 その他	6

【年間の活動費】

10万円台	3
100万円台	9
1000万円台	4
1000万円以上	9

◆活動継続の課題

	資金	人手
1 十分足りている	0	1
2 何とか足りている	14	9
3 足りない	11	15

◆NPO法案について

1 賛成	11
2 反対	11
3 どちらとも言えない	13

以上の調査結果をもとに

- 1 活動の現状と継続への課題
- 2 地域との連携の模索
- 3 NPO法成立とボランティアの今後

ーの3つの観点について各団体の声を盛り込みながら、分析していく。

1 活動の現状と継続への課題

●7割が「仮設住宅支援」

調査結果は<表>にまとめたが、まず活動の現状から見てみよう。活動開始時期は、25団体のうち19団体が「震災後」と回答。震災を契機に生まれたボランティア団体が、現在にいたるまで活動の中核を担っていることが分かる。

主な活動内容は、約7割が「仮設住宅の支援」を挙げた。具体的には、仮設住宅の訪問、各種イベント開催、自治会活動の支援、復興住宅への引っ越し支援などを行っており、仮設住宅の居住者にとって、ボランティアがいかに重要な存在であるかが改めて裏付けられた。

仮設支援以外では、震災の教訓を生かし、ボランティアの人材育成・派遣やコーディネート業務など、全国レベルのネットワーク化を推進する「日本災害救援ボランティアネットワーク」や、県外・市外避難者の支援活動を続ける「街づくり支援協会」などの存在も注目される。

活動の反省点としては、「行政や他の団体との連携不足」（阪神高齢者・障害

者支援ネットワークほか)を挙げる団体が目立った。ほかにも、「コーディネーター能力の不足」(被災地障害者センターほか)や、「思いが先行し過ぎ、本来の活動目的が不明確になることが多かった」(プロジェクト1-2)、「支援の長期化に備える努力を怠っていた」(グループあばうと、都市生活地域振興センター)、「活動に地域住民を巻き込めなかった」(神戸YWCA救援センターほか)など、試行錯誤を重ねながら活動を続けてきた各団体の3年間の浮き彫りになった。

被災地でいつまで活動を続けるか、との問いには、9団体が「仮設解消後も継続する」と明確に答えた。

「復興まちづくりがなかなか進展せず、どの段階を区切りとすればいいのか考えあぐねている」(まち・コミュニケーション)といった声もあるが、「喜んでくれる人がいる限り、頑張りたい」(灘中央地区ボランティア)や、「被災地にとらわれず、福祉全般に関わっていきたい」(神戸大学総合ボランティアセンターほか)など、14団体が時期は明示しないが、長期的に支援を続ける意向を示した。



写真1 仮設住宅には多くのボランティアが訪れ、被災者に励ましの手紙を手渡した=98年1月10日、神戸市内

● 苦しい資金、人手

各団体は4年目以降の活動目標をどこへ置こうとしているのだろうか。

回答では、今後必要な活動として「地域コミュニティづくりの支援」を挙げ、回答者が目立つ。「仮設、一般住民の区別なく、人々が安心して暮らしていける地域づくりを進めたい」（コミュニティ・サポートセンター神戸）や「地域に根差した障害者福祉を」（被災地障害者センター）など、活動範囲を次第に広げつつあることがうかがえる。

このほか「精神面を含め、個人の生活再建をどうサポートできるのか」（まち・コミュニケーション）、「将来の災害に備え、被災地の教訓を生かしていくことが必要」（日本災害救援ボランティアネットワーク）、「手取り足取りではなく、人としての尊厳を持ち、自立の支援を」（街づくり支援協会）など、さまざまな問題意識を持ちながら、今後の活動について模索していることが分かる。

前述したように、ほとんどの団体が今後も活動を継続する意向を示しているが、悩みの種は資金と人手の確保だ。

アンケートでは、年間活動費は100万円台と1000万円台以上の二極に分かれたが、「十分足りている」と答えた団体は一つもなかった。行政、民間からの委託事業の増加を図る「コミュニティ・サポートセンター神戸」や、被災地の仕事づくりの一環として「まけないぞう」タオル事業を進める「阪神・淡路『仮設』支援NGO連絡会」（現在は「被災地NGO協働センター」に名称変更）などの例もあるが、活動費の多寡にかかわらず、資金のほとんどを助成金や寄付金に頼っているのが現状だ。

100万円台のグループの多くは活動費の半分を人件費が占める。「募金活動で集めた運営資金があと1年半で尽きてしまう」（よろず相談室）など訴えは切実。また「電話やファックス、コピー代がづらい」（ひまわりの夢企画）といった運営費への助成が少ない問題もクローズアップされている。

人手確保の問題も同様で、半数以上の団体が「足りない」と回答。特に中心スタッフとして、リーダーシップや調整能力のある人材の確保が急務となっている。「行政との情報交換と、ボランティアのすそ野を広げることが重要」（グ

グループあばうと)といった声や「ボランティア登録者が多忙すぎ、曜日を決めた活動が困難な状況にある。ミーティングや学習会への参加も少なく、共通認識のようなものが芽生えにくい」(住吉コープボランティアセンター)などの指摘もあった。

活動拠点(事務所)については、「賃貸」が15団体と最も多かった。民有地や市有地を借りるケースがほとんどだが、復興土地区画整理事業区域にかかり、移転を余儀なくされたり、復興の進展に伴い市有地からの移転を促されたりするなど、活動の存続にかかわるケースもある。

自宅を事務所代わりにしている団体も見られ、「経費的に事務所が持てない」(コリアボランティア協会)、「将来的には福祉の拠点にしたいが、資金不足でままならない」(都市生活地域復興センター)と漏らすなど悩みは深い。「事務所を提供した企業への固定資産税の減免を」「民間団体への助成制度の確立を」など、何らかの支援を求める声は共通している。

2 地域との連携の模索

●仮設住宅からの移転とボランティア

震災から3年間、多くの団体の活動の中心は、「仮設住宅支援」だった。仮設の入居は4月1日現在、2万1471戸で、ピーク時の半数以下になり、復興住宅への転居は急速に進んでいる。

仮設の暮らしは長期化、問題は深刻さを増しており、「よろず相談室」のメンバーは、「仮設に残された人々の不安は想像に絶する。あまりに厳しすぎて救援する側がひどく疲れてしまう」とも漏らす。

転換期を迎えた仮設の現状について、神戸市垂水区内の仮設住宅で、ふれあい喫茶を開いている「グループあばうと」は、アンケートにこう記している。

「仮設では1997年9月末に役員のなり手がなくなったことから自治会が解散した。区役所はふれあいセンターを閉鎖したため、『あばうと』は、他団体とともに運営協議会を作り、1カ月後にセンターを再開した。だが、1カ月休んでいる間に体調が悪化した住民がおり、たとえ週1回でも、生活のリズムを保

つ役割を果たしていたのに改めて気づいた」

仮設支援に携わってきたボランティアであればあるほど、「過疎化」していく仮設の今後と、復興住宅移転後の被災者が気にかかる。

「週末ボランティア」は「今後も頻繁に仮設を訪問、面接活動を続けたい」と回答したほか、多くの団体は、復興住宅でのかかわり方を模索している。復興住宅では、従来のコミュニティとの融合が課題になるほか、東部新都心（神戸市灘区、中央区）など新たな土地では、一からのコミュニティづくりが求められるからだ。

回答でうかがえるのは、地域コミュニティ全体に視野を広げ、高齢者や障害者福祉、介護、まちづくり、環境など幅広く活動していこうとするボランティアの姿勢である。

「都市生活地域復興センター」は「復興から福祉へ。地域住民も参加できる共有の場づくりを」とし、「NPOシンフォニー」は「復興住宅と地域住民の橋渡しができないか」と回答。多くの団体が今後の活動目標として「地域コミュニティ支援」を掲げた。

高齢化率が高い仮設住宅は、来たるべき超高齢化社会を実感させたが、現実に直面した被災地のボランティアは、そこから教訓をくみ取り、今後に生かそうとしている。

24時間体制の緊急通報装置として威力を発揮する「ベルボックス」を設置・運用している「神戸元気村」や、被災高齢者の仕事開発事業を手掛ける「コミュニティ・サポートセンター神戸」など、実践例も出始めているが、「がんばろう!!神戸」の堀内正美代表は、こう提言する。

「仮設住宅での自治会づくりは、コミュニティ形成を考える上で貴重な経験だった。復興住宅への移転の本格化に際し、ゼロから積み上げてきた仮設住宅での経験をもう一度見直してはどうか」

堀内代表は、復興住宅での住民主導の自治会づくりへ、「仮設支援でできたことよりも、できなかったことを生かす努力が重要」と指摘。そして「震災後、被災者は一時的に公共サービスから切り離されてしまった。それによって、お

互いに持てる能力を出し合った。これこそコミュニティーづくりの原点ではないか」と話す。

被災地では、ボランティアを受ける側だった高齢者が、ボランティアや地域貢献活動に携わるケースが増えている。各年代が持てる力を発揮し、地域に還元することで、「支援するーされる」関係にとどまらない、相互交流が可能になるのではないかと。



写真2 多くのボランティア団体が協力して実施している
引越しボランティア=97年7月5日、神戸市内

被災者支援から地域全体の支援へ。アンケート結果を見ても、多くの団体は行政や自治会、婦人会など既存の地域団体との連携の必要性を認識している。ボランティア団体と行政、社会福祉協議会、地元住民団体が連携した「市民版ひっこしプロジェクト」は、一つの先駆例になるのかもしれない。

一方で、こんな指摘もあった。「活動の内容が給食サービスやヘルパー派遣など福祉サービスに移行したとしても、受益者負担は困難な状況。かといって団体が負担し続けることもできない。ボランティアには限界がある、という認識を持つべき。ボランティアの果たすべき役割について問い直す必要がある」(神戸YWCA救援センター)。

堀内代表も「すべてはニーズから始まる。ボランティアの自己実現ではなく、ニーズを持った人々の自己実現を図るのがボランティア。できないことはでき

ない、ということが大事」と指摘。活動の長期化、普遍化には忘れてはならない視点だろう。

●ネットワーク化の模索

阪神・淡路大震災以降、ロシアのサハリンや中国雲南省、河北省など海外で大地震が発生、国内でも97年1月、ロシアタンカーによる重油流出事故が起きた。被災地の各団体もいち早く支援に立ち上がった。震災の教訓やノウハウは、各地での支援活動に生かされ、ボランティア同士のネットワーク化が進んでいる。

アンケートでは、ボランティア団体のネットワーク化について具体的な実践例や今後の検討課題などについて尋ねた。

身近なケースでは「入浴移送サービスを他団体と共同で行っている」（グループあばうと）や「他の団体と仮設住宅に安価に米を提供するお米プロジェクトを実施している」（都市生活地域復興センター）などの例が示された。

また「市外や県外に避難している被災者の支援へ、全国各地に呼びかけ、ネットワーク化を始めつつある」（街づくり支援協会）や「埼玉や滋賀の生協からボランティアが仮設住宅訪問に来ている」（住吉コープボランティアセンター）、「広島や佐賀のボランティアと協力し、復興住宅へ移った被災者に『元気メール』を送っている」（アジアアフリカ環境協力センター）など、被災地外の団体との連携も多い。

海外の大災害などへの支援では、「阪神・淡路大震災『仮設』支援NGO連絡会」が朝鮮民主主義人民共和国（北朝鮮）への食糧支援を実施したほか、サハリンや中国の地震にも対応。同連絡会は、東京、静岡、名古屋、福岡など各地のグループと「震災がつなぐ全国ネットワーク」を結成し、国内での大規模災害発生時に備えた取り組みも進めている。同ネットワークには、被災地の支援活動を通じ「顔の見える関係」を築いた各団体が結集、震災の検証として救援物資のあり方をまとめた冊子を発行している。

「日本災害救援ボランティアネットワーク」は、震災の教訓を元に、東海地方に大地震が発生した場合、関西からどのような支援ができるのかのシュミレー

ションを行い、三重、愛知、福井各県のボランティア団体とのネットワークを計画している。

しかし、ネットワーク化の課題はまだ多い。「西宮地域助け合いネットワーク」は「物資や情報を交換しあえるサポートセンターの開設を」とし、大阪の「コリアボランティア協会」は「神戸の地元には、支援活動の拠点があれば」とするなど、ボランティアセンターやNPOセンターの整備を求める声は強い。

このほか、「物資の配布は協力体制が必要」（週末ボランティア）や「障害者支援へ共同で基金づくりを」（被災地障害者センター）、「コミュニティづくりのマニュアル化はできないか。民間団体の活動が社会的に評価される基準を作れないか」（コミュニティ・サポートセンター神戸）など、活動の実態から出た指摘もあった。

活動の継続や効率的な支援には、各団体の連携は不可欠で、それを推進する人的、物的な支援制度や施設の整備が求められている。

3 NPO法成立とボランティアの今後

●評価分かれたNPO法

ボランティア活動など民間の非営利団体（NPO）を支援する「特定非営利活動促進法案」（NPO法案）が3月、通常国会で成立した。阪神・淡路大震災でのボランティアの活躍がきっかけとなり、立法化への機運が高まった。

NPO法は、災害救助や国際協力、医療・福祉など12分野の民間非営利団体に、都道府県知事の認証により法人格を与え、活動を支援する。各団体は「法人化で社会的に認知され、活動がやりやすくなる」と基本的に歓迎ムードだが、懸案の優遇税制が付帯決議で「施行後二年以内に結論を出す」と先送りされ、不満も根強く残っている。

アンケート調査を実施した時点では、同法案は参院で継続審議中で、法案に対する考え方や問題点、要望を聞いた。

回答では、同法案に対して反対の団体は少数だったが、「賛成」「どちらともいえない」がほぼ半ばした。双方とも同法案に満足しておらず、「賛成」側の

意見では、「まず成立させ、徐々に理想的なモデルに変えていく」（コリアボランティア協会）や「法人化で団体の信頼度が増す」（関学学習指導会）「法案成立で行政、企業、ボランティアのパートナーシップが高まれば」（阪神高齢者・障害者支援ネットワーク）など、法制化による社会的信頼度のアップに意義を見出そうとしていた。

「賛成」と回答しながらも、不十分さを指摘する意見も多い。「税制優遇措置の実現を」（日本災害救援ボランティアネットワーク）、「認証や立ち入り検査など自由な活動が行政に握られるのは問題」（コミュニティー・サポートセンター神戸）、「活動内容に制限を設けるべきではない。郵便料金や電気料金の優遇も必要」（街づくり支援協会）といった声だ。「実際に（活動が認められて）法人格が取れるのか」（西宮地域助け合いネットワーク）との懸念も寄せられた。

「どちらともいえない」と答えた団体も税制優遇措置の先送りへの不満は根強く、「税制の問題に踏み込まないままでは、国民の善意や市民の自発性の向上にはつながらない」（灘中央地区ボランティア）と指摘。また「ボランティア活動を制度の枠にはめようとするのではなく、だれもが気軽に寄付できるような制度を作るべきだ」（がんばろう!!神戸）や「行政の補完的役割を担うの



写真3 コミュニティー・サポートセンター神戸の被災者支援事業。NPO法は市民活動の促進につながるか=98年3月18日、神戸市内

では問題」(神戸YWCA救援センター)「法人化により自由な活動がしばらくはないように」(コミュニティー・サポートセンター神戸)と、行政の「管理」への警戒感も強い。

●期待と責任増すNPO

法人格取得には組織の整備が必要で、被災地のボランティア団体ですぐに法人格取得を考えているところは少ないと見られる。取得のメリットはどんな点にあるのか。法案成立を前提に、一年前から組織整備を進めてきた「コミュニティー・サポートセンター(CS)神戸」のケースを見てみたい。

CS神戸は震災後、高齢者や障害者、仮設住宅など支援活動を展開。1年余りで35の事業を展開、年間予算は約6000万円の団体にまで成長した。

活動の広がりに伴い、別に3つの団体を次々と発足させたが、いずれも任意団体のため銀行口座や電話の契約は、代表の中村順子さんの個人名義。CS神戸が事務所の賃貸契約をする際は、不安がる企業側を納得させるため常任幹事6人が契約書に判をつく「連判状」の提出を求められたという。

CS神戸は、任意団体では異例だが、兵庫県から被災地での雇用開発の委託事業を請け負っている。「活動するほど個人の責任が重くなる。私の運転免許証が唯一の信用の証明でした」と中村さんは苦笑する。「相手方も信用保証の点から法人格を望む。これからはCS神戸の名前で契約できるし、委託事業の増加につながれば、収入の安定につながる」と、法人格取得に期待を寄せる。

CS神戸も収入の半分は助成や寄付金に頼っている。税制優遇措置は先送りされたが、中村さんは「この2年は各団体が自らの活動を見直す宿題期間」ととらえる。

法人格取得により、社会的認知度が増すことで、ボランティアの活動範囲は広がり、今後は介護など福祉分野での活躍も増えるだろう。「第3の勢力」としての市民セクターへの期待は高まるが、一方で各団体も「個人商店」的な側面からの脱却が求められ、会計や運営面の透明性確保がより必要となる。

すでに各地のNPOセンターなどで法人格取得へ向けた勉強会が開かれ、動

きは広がりつつある。同法案の立法化に、各地のNPOが大きな役割を果たしたように、税制優遇措置の実現など残された課題の解決へ、NPOが積極的に参加する必要がある。法整備を契機にNPOが活動を充実させられるかどうかはNPO自身の課題であるといえるだろう。

おわりに

今回のアンケート調査を通じ、震災復興でボランティア団体の果たしてきた役割を再認識した。そして「震災は終わっていない」と、改めて感じた。

震災後、道路や港湾施設などハード面の復興は、急速に進み、被災地は何気ない日常を取り戻したかに見える。が、依然として各地に点在する仮設住宅は私たちに「震災」を何よりも訴える。

「仮設住宅は本来なら非日常的な光景のはず。だが、いつの間にか人々の目に日常的に映っている」。あるボランティア団体の代表の言葉だ。日ごろの彼らは決して華やかでも目立つ存在でもない。だがさまざまな課題に向き合いながら、被災者を、そして地域を確実に支えている。復興住宅への移転が進んでも、なお彼らの存在が大きく映るのはなぜか。検証は今後も必要だろう。

彼らの活動から何を学び取るか。今後の復興の進展や来たるべき超高齢化社会への備えに、ボランティアがより身近な存在として受け入れられ、活躍できることを願っている。

市民活動支援基金の意義と効果

今 田 忠

(阪神・淡路コミュニティ基金代表)

はじめに

未曾有の都市型災害として多大の被害をもたらした阪神・淡路大震災を教訓に、各方面で防災体制の見直しが進められている。防災を中心としたまちづくりの中で、従来とは異なった位置付けがなされているのが、ボランティアだろう。大震災のときには1日2万名とも言われるボランティアの方々が全国各地から駆け付けて災害救援に当たって頂き、ボランティアの数は延べ130万人に上ったと言われる。

このような状況から大震災を契機にボランティア革命が起こったとか、1995年がボランティア元年とか言われる。たしかに、災害時にこれだけのボランティアが活動したのは初めての経験ではあったが、日本におけるボランティア活動にも長い歴史があるのであり、突然ボランティアというものが現れたわけではない。ただ今回は災害が激甚であり、ボランティアの方々の人数も多かったために注目を浴びたのであるが、災害ボランティアと平時のボランティア活動は分けて考える方が良いだろう。

災害ボランティアの方々は非常事態が解消されるにつれて当然撤退されていき、ボランティアの数は激減しているが、震災後これらのボランティアの方々が中心となった団体がつくれ、さらにこれらのボランティア団体のいくつかは平時の市民活動団体へと移行しつつある。また震災前から活動していたボランティア団体も、震災を契機に活動内容の見直しを行いつつあり、コミュニティづくりあるいは市民社会の構築に向けて活発な活動を展開している。

これらのボランティア団体あるいは市民活動団体が直面している非常に大き

な問題が活動資金の不足である。本稿ではこのようなボランティア活動や市民活動を資金面で支える市民活動支援基金の意義と効果に関連づけつつ、市民活動の意義と効果を考えてみたい。なお、ここでボランティア団体と言うのは、サークル的なゆるやかな人の集まりのことを念頭に置いており、市民活動団体と言うのは、規約があり組織としての意思決定のルールが定められており、代表者が定められているような団体を念頭に置いているが、それほど厳密に区別しているわけでもないので、以下からはとくに区別する必要が無い限り、市民活動団体と総称することにする。

市民活動の現状

市民活動あるいは市民活動団体を定義するのはなかなか難しい。市民という言葉についての理解が人によって異なるからである。このことは衆議院で「市民活動促進法」として審議されてきた法案が、参議院において「特定非営利活動促進法」に法律名そのものが修正されたことにも、よく示されている。特定非営利活動促進法の目的は「ボランティア活動をはじめとする市民が行う自由な社会貢献活動としての特定非営利活動の健全な発展を促進し、もって公益の増進に寄与すること」である。ここでも市民、ボランティア活動、社会貢献活動、公益とは何かは曖昧で、都道府県が認定することになっている。依然として行政管理型の法律であるとして批判されるところであるが、法の是非はここでは問わない。また、経済企画庁が行った市民活動団体レポートの対象となった市民活動団体とは「継続的、自発的に社会的活動を行う、営利を目的としない団体で、公益法人でないもの」である。

つまり、市民の自発的な活動であること、公益性・社会性があること、営利を目的としないことの3点がキーポイントであると言える。この3点の判定は現実には容易ではないのだが、そのことは別にして、経済企画庁のレポートにより市民活動団体の現状を見てみよう。このレポートは、都道府県で把握している市民活動団体85,786団体から1万団体を抽出し、回答を得た4,152団体について分析を行ったものである。

市民活動支援基金の意義と効果

これによると、活動分野は表1のように高齢者福祉が最も多く、次いでまちづくり・村づくり、障害者福祉の順になっている。またこれらの団体の財政規模は表2のとおり、半数近くが年間支出100万円未満で、1,000万円を超える団体は2.5%に過ぎず、規模は極めて小さい。

全国社会福祉協議会では全国のボランティア・センターで把握しているボランティア団体の数を毎年調査公表している。これは福祉関係だけであるが、これによるとボランティア団体数は8万程度で、1980年当時に比べ著しく増加しており、震災前において既に6万団体を超過していた。前述の市民活動レポートの数字とも併せてみると、全国で10万程度のボランティア団体・市民活動団体が活動していると見て良いだろう。

表1 市民活動団体の活動分野

活動分野	%
高齢者福祉	36.8
まちづくり・村づくり	33.1
障害者福祉	29.1
自然環境保護	24.6
その他社会福祉	22.4
青少年育成	20.6
健康づくり	19.7
教育・生涯学習指導	17.4
芸術・文化の振興	16.5
リサイクル	15.3
児童・母子福祉	14.6
交通安全	12.6
災害の防止・災害時の救援	12.6
国際交流	11.4
スポーツ	11.2
市民活動支援	10.9
公害防止	9.6
女性	9.5
消費者問題	8.1
観光の振興	7.4
人権	7.4
犯罪の防止	7
国際協力	6.1
平和の推進	5.7
医療	4.7
学術研究の振興	2.4
その他	2.5
無回答	1.2

経済企画庁調べ

表2 市民活動団体の財政規模

年間支出	%
10万円未満	21.2
10万円～30万円未満	13.3
30万円～50万円未満	5.9
50万円～100万円未満	7.2
100万円～500万円未満	9.2
500万円～1000万円未満	2.1
1000万円～5000万円未満	2.1
5000万円超	0.4
無回答	38.5

経済企画庁調べ

表3 ボランティアの現状

ボランティア団体数

年月	1980.3.	1994.3.	1995.3.	1996.3.	1997.4.
団体数	16,162	60,738	63,406	69,281	79,025

ボランティア活動者総数

単位:1,000人

年月	1980.3.	1994.3.	1995.3.	1996.3.	1997.4.
活動者数	1,603	4,997	5,051	5,313	5,457

全国社会福祉協議会調べ

市民活動のタイプと機能

第2次世界大戦後は資本主義諸国でも公益性・社会性のあるサービスを提供するのは行政の役割であると考えられ、福祉国家への道を歩んできた。少なくともBHN (Basic Human Needs) については、政府が責任を持つものとされてきた。日本ももちろん例外ではなく、憲法第25条で「①すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。②国は、すべての生活部門について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に務めなければならない」と定められている。それと同時に第89条で、「公金その他公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない」と定め、民間福祉に国が介入するのを禁じた。

これらの憲法の条文を受けて、1951年に社会福祉事業法が定められ、公的な福祉サービスは社会福祉法人が行政の措置委託を受けて提供するものとされてきた。そのことが少なくとも福祉の分野では公益性・社会性ある市民活動の発達を阻んできたとも言える。しかしサービスの多様性および効率性の点で措置委託制度が行き詰まってきており、現在、社会福祉事業法に再検討が加えられている。また介護保険法の関係もあり、行政の out sourcing の受け手として市民活動団体に期待がかかっている。これは世界的な流れでもあり、最近は各国で行政サービスが行き過ぎ政府が肥大化して財政を圧迫しているところから、市民活動に対する関心が高まっている。日本で行政が市民活動に関心を持っているのはこの点だけであるのかもしれない。

しかし市民活動には様々なタイプがあり、そのタイプや活動内容によって社会的役割や活動を支える資金のあり方が違う。市民活動のタイプとしてもっとも一般的なのは、事業型あるいはサービス提供型である。福祉関係・青少年育成などが分かり易いであろうが、介護や家事サービスを提供したり、教育・研修を実施したり様々なイベントを開催したりするような活動である。このうち、行政の out sourcing の受け手としての活動は言わば行政代行型であるが、事業型あるいはサービス提供型がすべて行政代行型であるわけではない。

公益性・社会性のあるサービスのなかには、行政が提供出来ないサービスあるいは行政が提供すべきではないサービスがある。行政代行型ではなく、行政とは別の価値観に基づき多様なサービスを提供し多元主義社会の実現を目指す活動で、例えば文化活動とか民間国際交流などは、権力を背景とする行政が関与すべきものではない。むしろそれが市民活動団体の本質であり使命である。行政補完型および独立型の活動と言ってよい。

また市民活動には、代弁型、アドボカシー型の活動もある。アドボカシーというのは政策提言と訳されることが多いが、様々な社会的問題解決に向けて代替案を提示し広く社会に訴え、キャンペーンを行ったり啓蒙活動を行ったりすることである。環境保護活動の場合、清掃活動をしたりするのはサービス活動と言えるだろうが、環境問題の重要性についての啓発活動はアドボカシー

である。薬害問題のような場合は、当事者と支援者が一体となって活動することが多い。被災地と言えば公的保障についてのキャンペーン活動などはアドボカシー活動と言える。具体的な法案を提示することは政治活動になると思われるが、線引きは難しい。政治活動もちろん市民活動であるが、特定非営利活動促進法の対象からは除かれている。

市民活動を活性化するには、様々な形で市民活動を支援する支援型活動も重要である。市民活動を支援する組織は、情報、ボランティア、活動資金と言った様々な資源の仲介を行うのでインターメディアリ(仲介組織)と呼ばれるが、最近はより幅広くインフラストラクチャー・オーガニゼーション(基盤組織)と呼ばれる。本稿のテーマである市民活動支援基金も基盤組織の一種である。

もちろん一つの団体が様々なタイプの活動を行っているところも多い。

市民活動の資金源

市民活動団体の活動資金は大別すると、会費、事業収益、公的補助金、民間の寄付金・助成金になる。

このうち会費は団体の活動がどれだけ幅広い支持を得ているかのバロメータになるもので、市民活動団体としては、まず第一に会員増強に努めなければならない。

市民活動団体もサービスを提供する以上、事業収益の確保に努めるのは当然であるが、どの程度事業収益が得られるかは活動のタイプによって大きく異なる。行政サービスの out sourcing の受け手となる場合は公的資金が収入の中心となる。この場合、公的資金といっても補助金の形で公的資金が支出される場合やサービスの対価を行政が支払う場合など様々な形態があり得る。後者の場合は市民活動団体側の取り扱いは事業収益となる。

市民活動でも、行政とは関係無く独自のサービス提供を行う場合は、コミュニティ・ビジネスとして限り無く営利企業に近付いていく。阪神・淡路大震災の被災地でもボランティア団体からコミュニティ・ビジネスに転進していく動きが多く見られる。コミュニティ・ビジネスについては本誌の別稿で詳述され

るので多くは触れないが、コミュニティ・ビジネスとはSocial Needs(社会的ニーズ)に応える市民参加型事業と定義したい。これは最近ヨーロッパで注目されている社会的経済の概念に近い。社会的経済とは、EU の定義によれば、「営利を優先しない人間優先の経済体、結社の自由、民主的意志決定、行政からの独立、利益配分の公益性といった性格をもつ事業体による経済活動を指し、具体的には主として協同組合、共済組合、非営利組織 (association と foundation) で構成される。」

ヨーロッパでは社会的経済が成長性あるサービス業として、その雇用吸収力に期待が寄せられており、日本でも市民活動の一つの形態として自主的参加原理によるコミュニティ・ビジネスの発展が望まれる。兵庫県では、昨年3月に「新需要創造型」ベンチャー創出に関する報告書を発表し、そこでコミュニティ・ベンチャーという概念を打ち出し、各種の支援策を提案している。県の提案は報告書を見て頂くこととして、コミュニティ・ビジネス発展の条件としては、市民活動団体リーダーの事業家としての起業家精神 (Entrepreneurship) が何よりも重要であることは言うまでもないが、それと同時にコミュニティ・ビジネス発展の基盤整備がなされなければならない。

その基盤としては、経営指導とかコンピュータ技術の指導のような技術的支援 (Technical Assistance) と並んで資金的支援が重要であることは言うまでもない。コミュニティ・ビジネスは、その立ち上げのためのベンチャー・キャピタルおよび運営のための融資制度がなければ、成功は覚束ない。兵庫県には財団法人兵庫県中小企業振興公社の「新産業創造キャピタル制度 (NECCS)」があるが、できればアメリカの Angel のように、思い切って投資を行える民間の資金が欲しい。

また、コミュニティ・ビジネスに対する融資制度も欲しい。現在世界的にこのような小規模融資 (Micro Credit) が発達してきており、日本でも永代信用組合が市民活動団体のプレオタナティブと提携して市民バンク制度を設け、現在ではそれが東京都内の信用組合のネットワークである「東京市民バンク融資制度」に発展してきている。残念ながら兵庫県ではまだその種の市民バ

ンクは存在しない。

寄付金と助成金の区別は曖昧だが、一般的には寄付金は使途を限定しない支援資金、助成金は特定のプロジェクトに対する支援資金を意味すると言ってよいであろう。しかし企業会計や税務会計では寄付金という用語が用いられるから、企業や個人からの支援金は寄付金と呼ばれ、財団や基金といった助成専門機関が支援するものが助成金と呼ばれる場合が多い。

助成財団の中には、企業が設立したもの、行政が設立したもの、個人が設立したもの、その混合形態、公営競技の収益を財源とするものなど様々なものがある。助成財団は資金提供者の属性によって財団の性格が微妙に異なり、それぞれ独自の助成プログラムに従って活動しているが、市民活動を助成対象としている助成財団は少ない。

市民活動のタイプと資金のあり方

市民活動の資金をどのように確保するかは、活動内容と活動のタイプによって異なる。

経済企画庁では、これらの市民活動がどのような行政支援を必要としているかについての調査も行っているが、これによると表4のように活動に対する資金援助への期待が非常に大きい。

表4 行政支援ニーズ

活動に対する資金援助	76.4%
拠点となる場所の確保・整備	49.2
必要な備品や器材の提供	47.9
能力向上のための研修	44.5
市民や企業への広報・普及活動	40.0
事故に対する保険制度	34.3
活動の場・機会の提供	28.2
行政に関する情報の提供	26.9
情報が得られる仕組	13.0
評価・表彰制度	12.7

経済企画庁調べ

この調査は、行政を通しての調査であるから、このような設問になり、このような回答になったものと思われるが、実は市民活動団体が行政から資金援助を受けることについては、活動内容と活動のタイプによって、妥当であるかどうかを検討しなければならない。このことは、市民活動の社会的意義・役割をどのように考えるかと言う基本問題に関連している。

行政代行型活動は当然公的資金によるべきものである。とくに憲法第25条に言う健康で文化的な最低限度の生活を営むためのサービスを市民活動団体に委託するのであれば、市民活動団体の経費は100パーセント行政が負担すべきである。阪神・淡路大震災の被災地において、最低限度の生活保障をボランティア団体に委ねるのであれば、その経費は行政負担であるべきであり、民間資金に依存するのは憲法違反とさえ言える。

事業型あるいはサービス提供型で、行政代行型ではなく行政補完型あるいは独立型でしかもビジネス化が難しいもの、例えば法定外福祉や環境、文化などあるいは支援型活動については、事業収益は多くは望めないから、行政からの補助金や民間の事業助成金・寄付金への依存度が高くなる。

また、代弁型、アドボカシー型は非政府・非行政の立場がかなり強く、行政の財政支援に馴染まないから、民間資金への依存度が高くなるであろう。このような活動について行政から財政支援を得ることは、市民活動団体の独自の価値観を主張出来なくなるので、行政からの財政支援を得ることは望ましいことではない。

最近、行政が市民活動の支援センターを設立する動きが見られる。市民活動のインフラストラクチャーが整備されること自体は望ましいことには違いないが、そのために市民活動が選別されるようなことがあれば、かえって市民活動の発達を阻害することになる。ハードのみを行政が整備し、ソフトは民間資金で行うのが良いだろう。

このように、市民活動には行政の支援が望ましいものと行政支援は望ましくないものがあり、また、この中間に様々なタイプがあり、行政と民間がパートナーシップを組むのが望ましいものも多い。それぞれの活動タイプに応じて相

応しい支援の在り方があるのであるが、先に述べたように市民活動の本質が多様な価値観の実現であり、また行政に対する代替案の提示であるから、それを支援する資金も市民から提供された多様な資金であることが望ましい。

民間資金

日本で市民活動団体に対してどのくらいの民間資金が流れているかについては、実は分からない。アメリカでは Giving USA という報告書が毎年発表されているが、日本では、そのような統計は整備されていないからである。企業の寄付金の額、助成財団や公益信託の助成金額、共同募金の金額、公営競技からの助成金の金額等の総額はある程度つかめるのであるが、それらの金額には学術研究や技術開発に関する寄付金・助成金、産業分野への寄付金・助成金や社会福祉法人その他広義の公益法人に対する寄付金・助成金、各種奨学金も含まれる。また企業の寄付金の統計には政治献金も含まれている。個人の寄付金は所得税の寄付金控除申告を行った額は分かるが、総額はよく分からない。なおアメリカでは個人の寄付金が多いと言われるが、アメリカの個人寄付の半分強は教会への献金である。日本でも神社仏閣を始め、宗教団体への寄付金はかなりの額に上るものと推察されるが、その実態は闇の中である。

これらの民間資金のうちどの程度の金額が市民活動助成に回っているかは不明であるが、金額はあまり多くはないであろう。

市民活動団体の多元主義実現の機能あるいは代替案の提示機能を高めていくためには、民間資金による活動支援を強めなくてはならない。最近ボランティア活動に対しては理解が進みボランティア礼讃とさえ言える状況になってきているが、ボランティアをコーディネートしながら組織を運営していく市民活動団体を支える資金の重要性についてはまだまだ認識が乏しく、市民活動団体に効果的に寄付を行う仕組みも無い。

アメリカにインディペンデント・セクターという組織がある。日本のNPOセンターのモデルになった組織でアメリカでの非政府・公益活動促進を図る組織であるが、このインディペンデント・セクターでは10年以上前からギブ・ファ

市民活動支援基金の意義と効果

イブというキャンペーンを実施している。これは一週間に5時間のボランティア活動を行い、所得の5パーセントの寄付を行おうというキャンペーンである。このように、ボランティア活動は寄付行為が伴わなければ効果的な活動にならない。日本でも経団連ワン・パーセントクラブが所得の1パーセントを寄付しようと呼び掛けており、社会貢献白書によると1996年6月現在、法人会員268社、個人会員998名である。アメリカに比べて税金が高く、寄付金に対する税制優遇措置が限られている日本で寄付を増やすのは大変な努力を要するが、寄付の行き先がよく見えれば、日本でも寄付をする人も増えると思うのである。

そのためには市民・企業から寄付金を受け入れ活動団体に助成を行う、寄付者と寄付を受ける団体をつなぐ組織が必要である。経団連ワン・パーセントクラブは情報の仲介のみで、資金は直接取り扱っていないが、そのような情報だけでも有益であることは言うまでもない。資金を直接取り扱い、仲介する組織として終戦直後から共同募金が行われており、大きな役割を果たしてきたが、最近は伸びが鈍くややマンネリ化していることは否めない。また、共同募金は福祉関係に限られており、市民活動全般は助成対象とはなりにくい。

そこで市民が市民活動を資金的に支援する仕組みとして注目されるのがコミュニティ財団である。コミュニティ財団は市民個人や企業が出捐者の名前を冠した基金を設定し、コミュニティ活動やコミュニティ活性化のための研究に助成を行うもので、アメリカを中心に各国で普及してきている。日本でも1991年11月に大阪コミュニティ財団が設立され、活動している。

被災地での支援基金

阪神・淡路大震災の被災地では、幾つかの基金が市民活動に対する助成を行っている。もちろんこの他にも全国レベルの財団や企業による支援も少なくない。

1. 公益信託神戸まちづくり六甲アイランド基金

この基金は六甲アイランドに関わりのある積水ハウス(株)とP&Gが共同委託者となっている公益信託で、「神戸市における国際的かつ文化的なコミュニティづくりに資する事業や活動」に対する助成を行っている。この基金は震災

の前から六甲アイランド内の活動を対象とし計画されていたものであるが、震災後の1996年7月に神戸市全域を対象とする基金として設立され、1996年度、97年度の2年度で38件3,000万円の助成を行った。

当基金は地域的には神戸市に限られていること、国際的かつ文化的活動に限定していることなど、活動の幅はやや狭いが、趣旨に賛同する市民からの寄付も募っており、市民が市民活動を資金的に支える仕組みが組み込まれている。

2. 神戸文化復興基金（アート・エイド・神戸）

震災直後の1995年2月10日に神戸市の海文堂書店の島田誠社長の呼び掛けで、芸術関係者緊急支援を目的に設立された。芸術家がチャリティ活動により芸術家を支援するという考え方で、その他の寄付金等も併せて基金を設け、基金の管理組織として神戸文化復興基金が設立されている。当基金は緊急支援から始まったため任意団体であるが、将来的には公益信託に組織変更する計画である。

設立から1997年3月までの活動実績は主催事業・助成事業併せて3,600万円である。

3. 阪神・淡路コミュニティ基金

阪神・淡路大震災は未曾有の都市型大災害であったところから、モーターボート競争関係者が一致協力して大震災の復興に役立てるため、モーターボート特別競争を開催し、その収益で阪神・淡路大震災復興支援資金を設け、主として運輸関係の諸団体に助成を行ってきた。その額は平成7年度分51億円、平成8年度分20億円の合計71億円に上ったが、平成7年度分から8億円を受け入れ、「被災市民の心身のケアに対する事業」を行うために、1996年5月20日の設立発起人会議の議決に基づき阪神・淡路コミュニティ基金が任意団体として設立された。

設立の趣旨が震災復興であるから、基金とは言いながら基金を取り崩しながら助成を行い、3年間で事業を終了する。今後、災害等が発生した場合、市民活動を民のロジックにより支援する組織として、モデル的なケースにしたいとの考えで設立されたものであるが、設立されたのが震災後1年4か月後であった

から、災害救援そのものよりも震災を契機に高まってきた市民活動を定着させることにむしろ重点を置き、アメリカのコミュニティ財団にならった助成活動を行うことにした。

当基金はモーターボート特別競走の収益金から拠出されたもので、コミュニティの市民や企業からのものではないが、活動の中身としてはコミュニティ財団と同様なものとしたいの思いからコミュニティ基金と名付けたのである。

なお、助成事業の他、金額的には少ないが市民活動団体のスタッフの研修や民間公益活動の機能についての啓発事業等を自主事業として実施している。

設立以来1998年3月までの助成実績は80件、3億4千万円である。

4. 阪神・淡路ルネッサンス・ファンド (HAR基金)

震災後の1995年9月、住民主体の復興まちづくりを支援するために設立された。当基金は(財)まちづくり市民財団の中の HAR 基金特別委員会が運営する形をとっており、(財)まちづくり市民財団が窓口となって、広く募金を募っている。当基金は設立後5年間で活動を停止する。

設立から1997年6月までの助成実績は、57件、3,235万円である。

5. (財)阪神・淡路大震災復興基金(災害復興ボランティア活動補助制度)

(財)阪神・淡路大震災復興基金は、1995年4月被災者の救済・自立支援、被災地域の総合的な復興を目的として設立された。形は財団法人であるが、設立者は兵庫県と神戸市で実質公的機関である。事業内容は非常に多岐にわたるが、その一つに災害復興ボランティア活動補助制度がある。助成実績は1995年度1,803件、1億489万円、1996年度2,232件、2億1,086万円である。

上記の基金はいずれもコミュニティ財団に類似した理念もしくは機能を持っている。このうち3.4.5.の基金は、震災復興のための臨時的な機関であるが、震災復興自体まだまだであり、これらの基金が活動を停止すると被災地の市民活動は急速に縮小せざるを得なくなってくる。被災地での市民活動はこれからの日本社会の動きを先取りしたものとも言え、被災地での市民活動が定着化していくことが日本の市民活動全体の発展のためにも重要な意味を持つ。

そのためには、助成機関も恒常的なものが必要で、企業市民を含めた市民が

被災地でのコミュニティ財団の設立に積極的に取り組むことが望まれる。コミュニティ財団で活動助成だけではなく、コミュニティ・ビジネスに対する出資や融資を行えば、全国に例のない新しい形の市民活動が生まれることも期待出来る。

大阪コミュニティ財団は大阪商工会議所が中心となって企画し、商工会議所および大阪府・大阪市が設立時の基金を拠出した。経済界および行政の理解と協力を大いに期待したい。

参考資料

浜園研吉「コミュニティ財団の一考察」、『兵庫地域研究1996.5.』, 神戸新聞情報科学研究所

経済企画庁編『市民活動レポート—市民活動団体基本調査—』, 1997.4., 大蔵省印刷局
兵庫県『地域産業活性化計画策定調査報告書—“新需要創造型”ベンチャー創出を目指して—』, 1997.9.兵庫県

公益法人協会『民間公益セクターの全体像—民間公益セクター全体像把握のための予備研究報告書—』, 1997.10.公益法人協会

相川康子「コミュニティ・ビジネスにかんする一考察」、『兵庫地域研究1997.11.』,
神戸新聞情報科学研究所

外国人生活支援と市民活動

金 宣 吉

(神戸アジアタウン推進協議会)

はじめに ～多民族の住む神戸周辺～

震災直前の兵庫県下罹災都市法適用地域10市10町における外国人住民の数は、8万39人、阪神大震災の被害の大きかった阪神地区は、日本でも有数の外国人住民の多住地域であった。

外国人住民の阪神地区への居住の歴史は、古くは神戸開港に伴う外国人居留地の開設に伴う欧米人と彼らとともに移住してきた華僑にはじまり、その後もロシア革命時の亡命者、真珠貿易を扱うインド人の移住等、国際都市ゆえの歴史があった。

外国人住民の中で最も多数者である在日韓国・朝鮮人の移住は日本の朝鮮植民地支配にはじまり、特に増加したのは戦時体制下の労働力不足を補うため実施された在日韓国・朝鮮人の港湾、重工業への就労であった。戦後は神戸の港に入っていたゴムを材料としたゴム靴（後のケミカルシューズ）製造に在日韓国・朝鮮人が多く関わっていた西神戸への移住と、阪神間の開発に伴う土木・建設従事者の増加等、いくつかの要因が重なり震災前、阪神間には前述の被災地域だけで5万5,913人も在日韓国・朝鮮人が、この地域に住んでいた。

また他の地域とくらべてこの地域（特に神戸）に多いベトナム人は、ベトナム戦争後国外へ脱出したボートピープル（難民）たちの定住センターがあった姫路から職を求めて移住してきており、震災前には被災地10市10町に975人（内神戸に759人）が居住していた。

これだけ多くの外国人住民が、生活していたのは都市としての仕事の多さもあるが、この地域が持っていた神戸の居留地の歴史も含めた国際化の歴史が考

えられるかも知れない。

阪神大震災と外国人住民

・被害を分けた劣悪な住環境

阪神大震災による外国人死亡者数は1995年5月11日時点の県警発表で174人、この数字を日本人と死亡率で比較した場合、外国人住民の死亡率は1.5倍以上の数字になる。

外国人住民の死亡率が高い原因としては、外国人住民の多い下町（長田区など）が特にひどい被害地域になったことや、外国人高齢者や留学生など、経済的に恵まれない状況にあった層が住まざるえなかった老朽住宅の多くが地震で破壊されたことが大きな要因と思われるが、外国人住民が歴史の中でおかれてきた社会からの排除の歴史にも目を向けなければならない。

低所得者層にとって安全な住宅であった県営、市営といった公営住宅に外国人住民が住めるようになったのは、特例を除いて1970年代後半以降であり、それ

震災による外国人の犠牲・外国人死亡者数（199.5.11）

市区町名	韓国・朝鮮	中国	ブラジル	ミャンマー	アメリカ	フィリピン	アルジェリア	オーストラリア	ペルー	計
神戸市東灘区	5	4	8	3	1	0	0	0	0	21
灘区	10	7	0	0	0	0	0	0	0	17
中央区	4	18	0	0	0	1	0	0	0	23
兵庫区	5	1	0	0	0	0	0	1	0	7
北区	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
長田区	54	5	0	0	0	0	0	0	0	59
須磨区	13	1	0	0	0	0	0	0	0	14
垂水区	3	0	0	0	0	0	0	0	0	3
西区	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2
尼崎市	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
西宮市	6	4	0	0	0	0	0	0	0	10
芦屋市	3	0	0	0	0	0	0	0	0	3
伊丹市	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
宝塚市	0	0	0	0	1	1	0	0	0	2
その他	5	2	0	0	0	0	1	0	1	9
計	112	44	8	3	2	2	1	1	1	174
死亡率(%)	0.2	0.35	0.43	0.61	0.1	0.19	25	0.29	0.22	0.23

※日本人の死亡率0.15%

までは国籍条項によって外国人住民は公営住宅に入居する事は許されなかった。

住宅を取得する際に大きな財源とされる住宅金融公庫が、外国人住民（永住資格者）に利用の窓口を開いたのは1979年、国際人権規約批准という外圧によるものであった。

外国人住民の住宅改善が、遅れた原因は公的な制度からの排除と民間賃貸住宅に根強くのこる外国人への排除の問題がある。

震災から4年を迎えた今日においても、仮設から恒久住宅へ移る外国人住民の多くが、外国人という理由だけで、民間賃貸住宅から入居を断られる事例が続発している。

今後の国際化を考える時、被害を分けた外国人住民の劣悪な住環境をいかに改善していくかを考える視点が必要である。

・深刻な雇用問題

先にふれた住宅の問題ともう一つ外国人住民にとって大きな課題は、仕事の問題である。神戸の在日韓国・朝鮮人にとって大きな産業であったケミカルシューズ関連メーカー450社のうち85%が全壊・焼失（日本ケミカルシューズ工業組合の調べ）に見られるように外国人住民を取り巻く雇用は、深刻な状況を抱えている。

現在、ケミカルシューズ関連メーカー、周辺事業者の大半が事業を再開しているが、生産量は震災前の60%にも満たないといわれ、在日韓国・朝鮮人だけでなく業界で職を得ていた在日ベトナム人達にも影響が及んでいる。

新たな仕事を探すにしても日本全体が深刻な不況に陥っている現況では、新たな職自体がない上に、在日ベトナム人達のように生活歴の短い外国人住民には、日本語の壁という問題もあり、あらたな就業への道は厳しい。

また、日本の雇用システムと出身国のシステムの違いによる誤解がトラブルを生んでいる事例も多く見られる。たとえば雇用・労災保険や健康保険、年金という制度への理解がないため、外国人住民が雇用主から賃金を搾取されていると感じたり、どうしても日々の稼ぎを優先するため、何の保障もない仕事に

つく傾向も見られる。

結果、事業所が倒産したり、解雇された場合も失業保険や退職金もなくいきなり路頭に迷うといったケースも多く見られ、また不安定な日雇いの労働に回帰していくという悪循環に陥っている。

雇用主の方も外国人住民を3K、4K（きつい、きたない、危険、給料が安い）労働に従事する臨時雇いとして考える傾向があり、家族を抱えた外国人住民に対する理解が低く、近年報道でたびたび取り上げられる外国人犯罪報道や資格外外国人労働者雇用に対する罰則の情報だけが意識化され、隣人として仕事を求める人への対応ではなく一段低い人間に接するような事例が見られる。

私に関わるNGO外国人救援ネットや神戸定住外国人支援センターに寄せられた相談にも賃金が払われぬといった問題や、退職時、会社が受け取りの保険金を天引きされていたり、面接時に本人の能力や適性に全く関係のない外国人蔑視の質問をされ不採用とされるといった問題が起きている。

特に雇用が深刻な被災地においては、外国人の就労の問題は今後さらに深刻になっていくと思われる。

・外国人高齢者を取り巻く厳しい状況

阪神大震災の被害の特徴としては従前より高齢者への被害の集中が検証されているが、外国人高齢者（主として在日韓国・朝鮮人、中国人）が抱える独自の問題としては、国民年金からの除外の歴史の問題がある。

外国人住民への国民年金加入が認められたのは1982年（難民条約批准による社会保障制度の改正）、日本人に比べはるかに加入が遅れただけでなく、改正時に在日韓国・朝鮮人高齢者達への適及措置が全くとられなかったため外国人の高齢者は、国民年金に加入したくてもできない状態が現在においても続いている。もう一つの年金である厚生年金においては、そもそも加入しているような安定した企業に在日外国人高齢者達は採用されていない。

そのため外国人住民の大半が年金に加入していない。今回の地震において生活困難な重度の障害をおっても外国人住民の大半は、障害年金を受けることも

できない現状にある。

また国民年金発足時に設けられた年金未加入者に対する老齢福祉年金からも外国人高齢者は除外されており、老後の生活保障において外国人住民は、著しく弱い立場に立たされている。

日本の国民年金財政は、現在掛け金財政だけでは足りず国庫から支給総額の3分の1が補填されており、将来の国庫負担率は2分の1になると予想されている。

外国人住民も国民年金を支えている税金に対しては全く同等の義務を課せられている。同じ義務を負いながら外国人高齢者には社会保障の平等さえ守られていない。

同じ仮設に暮らすにしても年金があると無しでは、雲泥の差がある。

年金からの除外だけでなく、外国人高齢者は教育の機会も貧困のため受けられなかった者が多く、日本語の読み書きさえ満足にできない非識字者が多く存在する。文字が読めない書けないことで、情報を制限され本来受けることのできる権利から除外されることも少なくない。

外国人高齢者には、外国人ゆえの厳しい状況が存在している。

このように従前からの外国人住民を取り巻く問題は、震災による被害に対して明らかに差をつけており、外国人住民をより過酷な状況に追いやっている。

しかし一方、厳しい現実は、一朝一夕で変わるものではないが、震災後生まれた助け合いの精神は少しづつではあるが広がりを作って来ている。

避難所や民族学校での国籍を超えた助け合いの精神は、8言語の放送局であるFMわいわいの誕生や神戸定住外国人支援センターや外国人救援ネットに代表される外国人支援活動の発足、神戸市の長田地域で街づくりに外国人住民のもつアジアの文化をいかしたアジアタウン構想が生まれるなど未来に向けた活動を生んだ。

行政機関もまた外国人無年金高齢者への自治体独自の救済措置として阪神間の各市や神戸市が独自の補填措置を実施し、今年度からは兵庫県もまた各市の援助を始めている。

震災から4年目を迎えたいま、過去の克服を含んだ新しいまちづくりが始まっている。

あらたな街づくり

・長田の街をアジアの街に ～マイナスからプラスの発想へ～

外国人の多い阪神間の中でも特に外国人住民の多住地域であった長田区は、被災地のインナーシティの中でも特に高齢化率が進み人口も減少、地場産業の衰退による経済の停滞といった問題を抱えている。震災前、人口13万人のうち28か国1万人をこえる外国籍住民の暮らす関西でも有数の外国人住民の多住地域は、日本の都市のなかにある下町の典型であり、従来は公害や住環境の悪さ、外国人多住の実体が街の評価としてはマイナスとされ、若者達が街を去り、子どもの減少、高齢者の独居といった問題を生んでいた。

街の衰退は、社会的弱者である外国人住民にさらに厳しい状況を生みだし、放置すれば犯罪の多発や空洞化といった都市のスラム化に進むかもしれない。一度スラム化した街を再生するためには膨大なエネルギーが必要であることは世界各国のダウントウンが実証している。

いかに街を再生させていくかは、外国人住民の問題ではなく日本全体の抱えている課題といえる。

この長田の街を再生、復興させる取り組みとして震災直後より、地場産業であるケミカルシューズの復興をめざした「くつの街ながた構想」と長田の多文化性をいかした「アジアタウン構想」は、将来の長田にとって有益な構想として認知されつつあった。

特にアジアタウン構想は、従来マイナスとされてきた外国人多住の実体を多文化の溢れる街の魅力として定義し、アジアの特性を活かした商、工、住の活性化をはかり、さまざまな立場の人が互いに理解、尊重しながらともに生活していけるまちづくりとして画期的な構想であるといえよう。

アジアタウンを巡る動きとしては、民間の有志によって1996年1月に「神戸アジアタウン推進協議会」が設立され、大規模なイベントや街の標識の多言語

化に取り組んできたが、1998年1月1日には、神戸市が復興区画整理事業地域の一つである新長田駅北地区に「神戸アジア文化交流タウン」の実現と地元の要望を受け「シューズギャラリータウン構想」への協力を表明、街の復興に向け大きな動きが始まっている。

行政も取り組みを公表した「アジアタウンづくり」が、地域住民やいまだ元の街に戻れない人たちからも歓迎されるような構想になっていくためには、ランドデザインや区画整理というハードの視点だけでなく、将来の街に必要な中味（ソフト）について、外国人住民と日本人のふれあいを見据えた計画が必要になってきている。

・共存・共栄の街づくり

アジアタウン構想は、日本社会の認識が自らをアジアと意識していないため、構想が世界各国にあるような住民の大半が1民族で占められる形のいわばゲットー的な街と誤解されることも多いが、街のコンセプトとしては、多民族が尊重しあい各々の文化や特性を経済的にも文化的にも高めあい共存、共栄をめざす全く新しい発想にたったまちづくりである。

まちづくりの実現に向け私見となるかもしれないが、いくつかの具体的課題を示したい。

①街の多言語と多言語発信コーディネート機能の整備

外国人の多住地域である長田に大震災が襲った時、緊急時に言葉が通じず大切な情報を得られず困った実体があった。

このような長田の街の地域性を教訓としここに住むすべての人が住みやすい街作りを目指し、まずは街の中の情報源の多言語化が求められる。

多言語化を行うことにより、日常における円滑なコミュニケーションを進めると共に非常時の避難・誘導をスムーズにする防災上の効果もある。また、日頃からアジアらしさを感じられる標識に地域住民が接することによりお互いの文化を理解していくことにつながると共にアジアらしさを街の魅力・個性とし

て育み、街を活性化していく第一歩になると考えられる。

同時に多言語化推進の準備過程で蓄積される情報、ノウハウ、システムと地域新聞社や多言語コミュニティFM放送という地域資源をリンク活用することで、今後日本全国の自治体で需要の高まる多言語化システムの先端地域としての機能を充実させることも長田の未来像を考えるにあたって重要なファクターと考えられる。

②アジアの店ネットワークの構築と常設化

アジアタウン推進協議会が主催行事や他団体から要請を受けたイベント等に紹介を行い、その後も適宜募集したアジア店舗のネットワークは、将来のアジアタウンの大きな財産として輪を広げている。

アジア関連の出店者がイベントに出ることは、イベントにとっても出店者にとっても利益のあることであり、それだけでなく実際に食や物販を通してのふれあいが実現できるという交流の視点にたってもいい結果を生んでいる。

これらの経験も踏まえアジアの店を多くの人が集まる所に常設化することによりアジアの文化をアピールし、アジアに対する理解、興味を深めていくことが出来ると考えられる。

出店者のネットワークを、構築することでアジアタウンにふさわしい出店予備軍の育成と経済的にも人的にも不足がちな層への支援が実現できる。

ネットワークの形成とアジア店舗の常設化の実施が、アジアの文化をビジネスに活かすことの一つのモデルケースになり、他の外国籍住民の社会参加を促進する役割を担うことが出来る。

③アジアの緑による景観づくり

アジアタウン構想にとって、景観を整備していく事業は、区画整理事業の一環に早期に取り入れる必要がある。特に震災前から問題とされた長田には緑がないという課題に対しては「杜の下町構想」に代表されるさまざまな提案がなされているが、街の緑化にアジアの緑を活用した計画も必要だろう。

町並み整備には時間がかかる、緑を増やすことは生き物を育てることであり、緑化計画の実施の経過の中で、地域のコミュニティづくりを実践していくための様々な事業の実施（例えば小学校の理科の事業と提携するとか、地域の緑を巡るウォークラリーを企画するとか、管理を障害者作業所に頼んで、それをサポートする一般ボランティアを募集して交流を図るなど）が必要である。

緑の管理をしていくなかで、コミュニティーが出来上がってきたら、その人たちを中心に市民の考えが活かせる公園作りができ、緑を通した国際交流が出来るかもしれない。

④アジアの文化、芸術活動の活性化

長田には従前から韓国・朝鮮文化を紹介する活動が幅広く展開されていたが、震災後は、支援、激励も含めさまざまな国や民族の文化活動も実施されている。

街づくりにおいて文化活動や芸術は切り離されるものではなく、アジアタウン推進協議会も音楽、舞踊の披露、民族衣装のファッションショーの開催、写真コンテスト、写真展の開催、アジア映画の上映、各国の子どもの遊び、玩具の紹介も行ってきており、また長田ではこの3年間ベトナム人コミュニティーを中心に東アジアの祝日にあたる旧正月を祝う集いも開催されている。

これら現在、点としてしか開かれなかったアジア文化活動をさらに各国のメモリアルデーの催しを盛り込みながら量的にも継続性においても拡大し、点を線、面に変えていくことが可能である。

そのためには、文化活動を推進していくための具体的な場所、それらを展開していくためのコーディネート機能が求められている。

震災後、神戸市が策定した神戸市復興計画の中の西部市街地復興計画にも位置づけられている「国際ボランティア文化交流センター」の整備も含め、長田のアジア文化交流事業の発信拠点の整備が望まれる。

またアジアらしさを竹細工、煉瓦づくり、色調も赤や緑、金字といったステレオタイプ化されたものではなく、また植民地の面影にも通じる懐古主義に終わらせないあらたなアジアらしさを表現する芸術活動の営みも望まれる。

50年、100年後にも対応できるアジアの躍動感をアート・ペインティングやタイル、街灯、花壇やモニュメントに取り入れ、アジアらしさを全く新しい視点で見直す必要もある。芸術活動には演劇や陶芸、もの作りまで幅広い分野が考えられるが、街に新しいアジアを感じられる芸術があふれることはアジアタウンに必要なと考えられる。

さいごに

日本全体の景気が深刻化する中、被災地のまちづくりを従前の広告代理店、デベロッパー主体の一過性の「街づくり」で進めることは、中味だけでなく費用対効果の面でも疑問点が多く見られる。

かといってアジアタウン構想のような特色ある街づくりを行政と地元が推進するには多くのアイデアや運営ノウハウを外部から導入せざるえない現実があるのも事実である。

アジアタウン構想に対してはまったく新しい事業ゆえに多種多様な解釈がなりたち、安易に第2の「南京町」に構想を落ち着かせればインナーシティ問題の厳しい長田にとって、本当の意味での価値ある姿にならないかもしれない。

被害の激しかった長田は利便性の高い場所であり、新しい産業を担う人材を生み出す大学など教育機関とも至近の距離にある。専門的な技能、知識を習得する機関（靴学校など）も整備していくことでさらに発展することもできる。

街の可能性を引き出すためにはあらたな動きである市民活動の意義は大きいだろう。

しかし従来の外国人問題に取り組む市民活動の「かわいそうな人たち」に施しを行うことで成り立っていた活動ではなく、震災で生まれた助け合いの精神が21世紀に向け、外国人住民だけでなく地域に新たな仕事を生みだし、あらたな住民を呼び戻す力を作り出す活動へ脱皮すべき時期が来ている。

被災地の市民活動は、今後の社会の扉を開ける十分な資格と可能性を持っており、アジアタウン構想実現にあたり、事業を担う主体としてアジアタウン推進協議会等の市民活動が推進機関として活動できる社会の実現が望まれる。

阪神・淡路大震災は天災であるが、被害をわけているのは人の心の壁にあるのかもしれない。今後の復興には、もとの街や社会に戻すだけでなく外国人住民への不平等を是正するとともに外国人住民の力が発揮できる本当の意味での街づくりが求められている。

市民活動とコミュニティービジネス

村 井 雅 清

(被災地NGO協働センター代表)

はじめに

阪神・淡路大震災の被災地では震災以降、「コミュニティービジネス」という言葉が急激に人の口の上ようになってきています。むろん、この言葉は地震とは関係なく使われており、地域に根ざしたビジネスという意味で英国風に「コミュニティーベースド・ビジネス」と呼ぶ研究者もいました。このコミュニティービジネスが震災を境に、多くの震災ボランティアグループの中で盛んに唱えられるようになったのは、それに見合った活動が生まれてきているからであり、さらにこうした発想に新しいビジネスとコミュニティーの環境を求めようとする動きがこの地で高まっているからです。

ただ、コミュニティービジネスについては、まだはっきりした定義もないようですし、研究者や研究機関によってばらばらです。どうも違いのポイントはせんじつめるとコミュニティービジネスが営利を目標とするのかどうかにかかっているようです。それ以外の点では、表現上の微妙な差異は別にして「地域にある資源を活用し、地域のニーズをみたすビジネス」という点で一致できるのではないのでしょうか。この場合も、「地域」の範囲などでは議論があるところですが、私はとりあえず、生活エリアを地域と見なして論を進めていきます。

そうした前提で、本稿はコミュニティービジネス的活動に取り組み始めているグループの動向を紹介し、市民活動との関連において当面の課題を考えていきます。

「まけないぞう」運動

私たちが運営する「被災地NGO協働センター」は昨年から「一本のタオル運動」と「まけないぞう」事業（資料1）を進めています。

この運動の始まりは、被災者からの提案をサポートしているボランティアグループの方がよろこんで受け入れたという特異なケースかもしれません。当初は被災者の仕事探し事業として各家庭からタオルの提供をお願いし、そのタオルをミシンでぞうきんにして商品化する仕事をスタートさせていました。ぞうきんの市場価格はけって高くなく、中国製のぞうきんなどに押され気味です。しかし、簡単な製造工程で、だれでもが参加できる製品というのはいろいろ種類があるわけでなく、参加しやすい点に着目したもので必ずしも100%満足してぞうきんづくりに取り組んだわけではありませんでした。

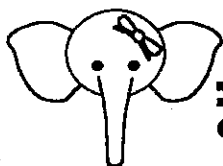
このぞうきんの縫製作業中に、参加していたあるお年寄りの女性が「新しいタオルでぞうきんを縫うなんてもったいない。こうすればぞうの形になっておもしろいのね」と、空いた時間に手先を器用に動かしてタオルをあっという間に長い鼻と大きな耳のあるぞうの手ふきに変えてしまいました。タオルの約半分が折り紙のように巧みに折り込まれて、ぞうの頭の部分となり、残りはロングスカートをはいたぞうのようになって、手をふく部分となっています。

「あれ、これってかっこいいじゃない」。女性ボランティアが大きな声で感心して見せました。一緒に作業していた仲間たちやボランティアが一斉に注目しました。そうか、だれが考えてもぞうきんを縫うよりも、タオルをぞうの手ふきにする方が楽しそうだし、付加価値も高そうなことは分かります。「方向転換」—ボランティアリーダーはすぐにそう決断しました。

「なにくそ、負けないゾー」と、被災者の気持ちとボランティアの気持ちを合わせて製品名を「まけないぞう」としました。

こんなきっかけでまけないぞうは誕生しました。生産の状況はあとで詳しく述べますが、1頭の小売価格は400円、製作を担当する人に100円の“手間賃”を払い、糸代、ボタン代、リボン代等の材料費や製作管理、搬送、輸送代などを差し引いた残りがボランティアグループの活動費となります。いまおよそ50

(資料1)



まけないぞう

▼「まけないぞう」タオルは?

西宮市の仮設住宅に住む方のアイデアで生まれたものです。ぞうさんをかたどったかわいい手拭きタオルです。

▼被災地の仕事づくりとして

震災の影響で職をなくした人たちがたくさんいます。何度も何度も働くこととチャレンジするけれども、仮設と勤務地が遠く離れていて通いにくい、仮設に住んでいるということなどで採用されず、こんな繰り返し、やがて仕事をやる意欲を奪っていきます。

そんなときに、仮設住宅のおばちゃんのアジアで、「まけないぞう」タオルが誕生しました。このタオルを作って下さる方には制作費を支払います。多い人では月5万円近くの収入になり、作っていて楽しく、やりがいのある仕事に発展しています。仕事というものは、本来このように楽しくて、かつやりがいを感ぜられるものでなければならぬと思うのです。

さらに作られた「まけないぞう」を回収し、包装作業をし、そして消費者に送るという過程で、それぞれの仕事が生み出されます。「まけないぞう」の売り上げは、それぞれの作業に携わる人にも分配されます。

一人一人の力があつまって、価値のある仕事が提供でき、少しでも生活の再建に役立つという、こんな大きなスケールにつながることは、関わる人全てが楽しくなれるのではないのでしょうか。

そしてこんな仕組みと方法を、KOBÉのように災害が起きたときに、いつでも使えるものに育てていきたいと考えています。

▼「まけないぞう」と収益の流れ

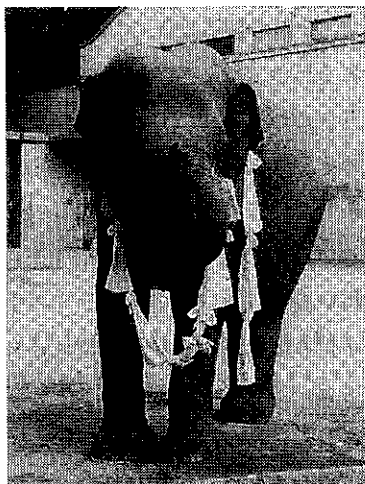
「まけないぞう」に用いられているタオルは「一本のタオル運動」で全国のみなせまから寄せて頂いたものです。これは新品のタオルを被災者の仕事づくりに役立てようと、被災地のボランティアグループが呼びかけたものです。寄せられた新品のタオルは被災者のもとに届けられ、できあがった製品を全国のみなせまへ販売していきます。

400円の定価のうち、100円が制作者の直接の収入となります。また190円がタオル以外の材料費や製品の輸送などにかかる経費として使われます。残りの110円から郵送料を引いた額が仮設NGOの収入となり、被災地支援のために行われている様々なプロジェクトの活動資金となります。

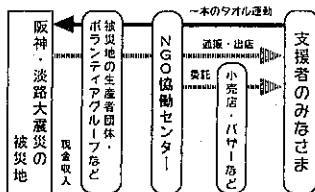
王子動物園のぞうさん

まけないぞうを応援しています!!

(まけないぞうを愛したインドゾウ「スゼちゃん」
神戸市立王子動物園で撮影)



「まけないぞう」の仕組み



支援活動の資金として活用

「まけないぞう」のお申込・お問合わせ先は
被災地NGO協働センター

〒650-0044 神戸市中央区東川崎町7-2-6
TEL 078-681-7392 FAX 078-685-0071

▼3年目の被災地の中で

神戸市内のボランティア団体が「一本のタオル運動」を始めました。これは新品のタオルを全国のみならず寄せさせていただき、それを被災者の仕事づくりに役立てようとするものです。

▼被災地の仕事づくりへ

はじめは雑巾に仕立てるつもりで試作品をつくっていたのですが、西宮の仮設住宅のおばちゃんのアイディアから、ぞつさんをかたどった手拭きタオル、「まけないぞう」タオルが誕生しました。

このタオルを作って下さる方には制作費を支払います。多い人では月5万円近くの収入になり、作っていて楽しく、やりがいのある仕事に発展しています。仕事というのは、本来このように楽しくて、かつやりがいを感じられるものでなければならぬと思うのです。

▼息の長い支援活動を

仮設住宅から新居へ移っても、生きがい・仕事・人のつながりなど、人々〜くにお年寄り〜の暮らしの建て直しには想像以上の長い時間がかかります。息の長い支援を続けるためには、何時でも何処でも誰にでも気軽に参加できる、そんな活動が必要です。

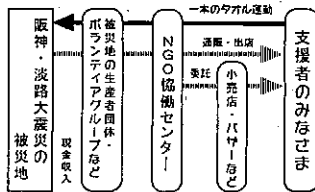
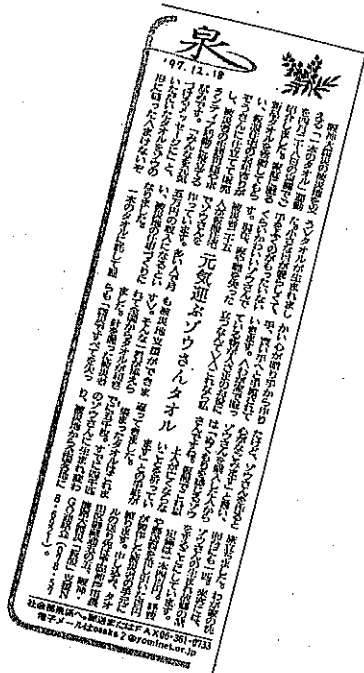
一人一人の力が集まって、価値のある仕事が提供でき、少しでも生活の再建に役立っていく。「一本のタオル」がこんな大きなスケールにつながるとすれば、関わる人全てが楽しくなれるのではないのでしょうか。

そしてこんな仕組みと方法を、KOB Eのような災害が起きたときに、いつでも使えるものに育てていきたいと考えています。

▼寄せられた「一本のタオル」は

集めているタオルは新品のものです。みねさまから寄せられたタオルは被災者のもとに届けられ、できあがった製品「まけないぞう」タオルを全国へ販売しています。

400円の定価の内、100円が制作者の直接の収入となります。また190円がタオル以外の材料費や製品の輸送などにかかる経費として使われます。残りの110円から郵送料を引いた額が仮設NGOの収入となり、被災地支援のために行われている様々なプロジェクトの活動資金となります。



一本のタオル運動 にご協力下さい

「一本のタオル運動」の送り先・お問合わせ先は
被災地NGO協働センター

〒650-0044 神戸市中央区東川崎町7-2-6 TEL 078-681-7392 FAX 078-685-0071

人の被災者の人たちがこの製作に従事しており、多い人で1カ月7万円、平均すれば3万～5万円の収入になっています。この活動がコミュニティービジネスといえるのかどうかは議論のあるところかもしれませんが、こうした経験をベースにコミュニティービジネスについて考えてみます。

コミュニティービジネスとは

コミュニティービジネスは、先行地のイギリスやスモールビジネスの発展の著しいアメリカでは、産業構造の転換の大波の中で生まれた新しいビジネスタイプとなっています。とくにイギリスでは鉄鋼、石炭などの基幹産業が大きく後退したために地域社会の核産業をなくし、不況、失業増などの社会・経済危機を乗り越えるために1970年代後半にスコットランドで登場したのがコミュニティービジネスと呼ばれるものだったのです。約10年後には、コミュニティービジネスの総数はスコットランド全土で100を超え、現在は120以上になっているといわれています。コミュニティービジネスで働く人は1100人、その総事業収入は約500万ポンド（10億円）以上にのびます。さらにイギリス全土では、1990年代半ばで400以上のコミュニティービジネスが活動し、その総事業収入は約3000万ポンド（60億円）に達するという報告もあります。

これに対して日本では産業活動をコミュニティービジネスと分類すること自体が新しく、耳慣れない印象ですが「地域の資源を使って地域のニーズを満足させるビジネス」と定義すれば、大分県から始まった一村一品運動に代表される村おこし・まちおこし運動の多くはコミュニティービジネスといえるでしょう。都市型のコミュニティービジネスの例としては時間外保育所、給食サービス、ホームヘルパー、リサイクルショップ、健康食品生産・販売などがあげられます。しかし日本の社会でコミュニティービジネスが認識されるには、日本産業の構造転換についての処方箋が明確にならないかぎり、単なる“はやり”としか受け取られないのではないのでしょうか。

まけないぞう事業と一本のタオル運動

さて先に紹介したまけないぞう運動に話を戻します。

被災地NGO協働センターが行っている「一本のタオル運動」と「まけないぞう」事業は、被災地の生きがいづくりとして推進しているのです。前述したようにまけないぞうの製作者（被災地に住む人）には1頭100円を支払っています。その材料となるタオルは全国に「一本のタオル運動」で呼びかけ、寄付してもらったものです。個人をはじめ町ぐるみ、学校や企業、さまざまな団体が精力的に集められ、今年の4月10日現在で約30000本が集まっています（資料2）。タオルに同封されてくる手紙を読むと、震災後3年以上が経過したにもかかわらず、まだこんなにもたくさんの人たちが被災地KOBÉのことを心配してくださっていることを知ることができます。また小・中学校の取り組みでは「一本のタオル運動はボランティアの始まり」ということで、被災地外のみならず被災地内でも拡がりつつあります。資料2及び資料4に明らかですが、「一本のタオル提供件数」も「まけないぞうタオル購入件数」（資料4）も被災地である兵庫県がそれぞれ第1位、第2位であることは注目すべきデータではないでしょうか。

こうして全国から寄せられたタオルからかわいいぞうの形をした手ふきタオルが生まれます。製作者は被災地に住む人と限定しており、仮設住宅や災害復興公営住宅でくらしている人、そして震災で大きな打撃を受けた長田区のケミカルシューズの縫製場（通称ミシン場）で働く人たちが担っています。昨年7月にスタートし、本年4月21日現在で約2万2千頭を出荷（資料3）、3万頭を突破するのは時間の問題です。1年間に換算すると4万5千頭になり、1頭400円の商品ですから年間1800万円の総事業収入になると見込まれます。とりあえずまけないぞう事業はコミュニティービジネスというよりコミュニティーづくりのためのミニビジネスといえるのではないのでしょうか。

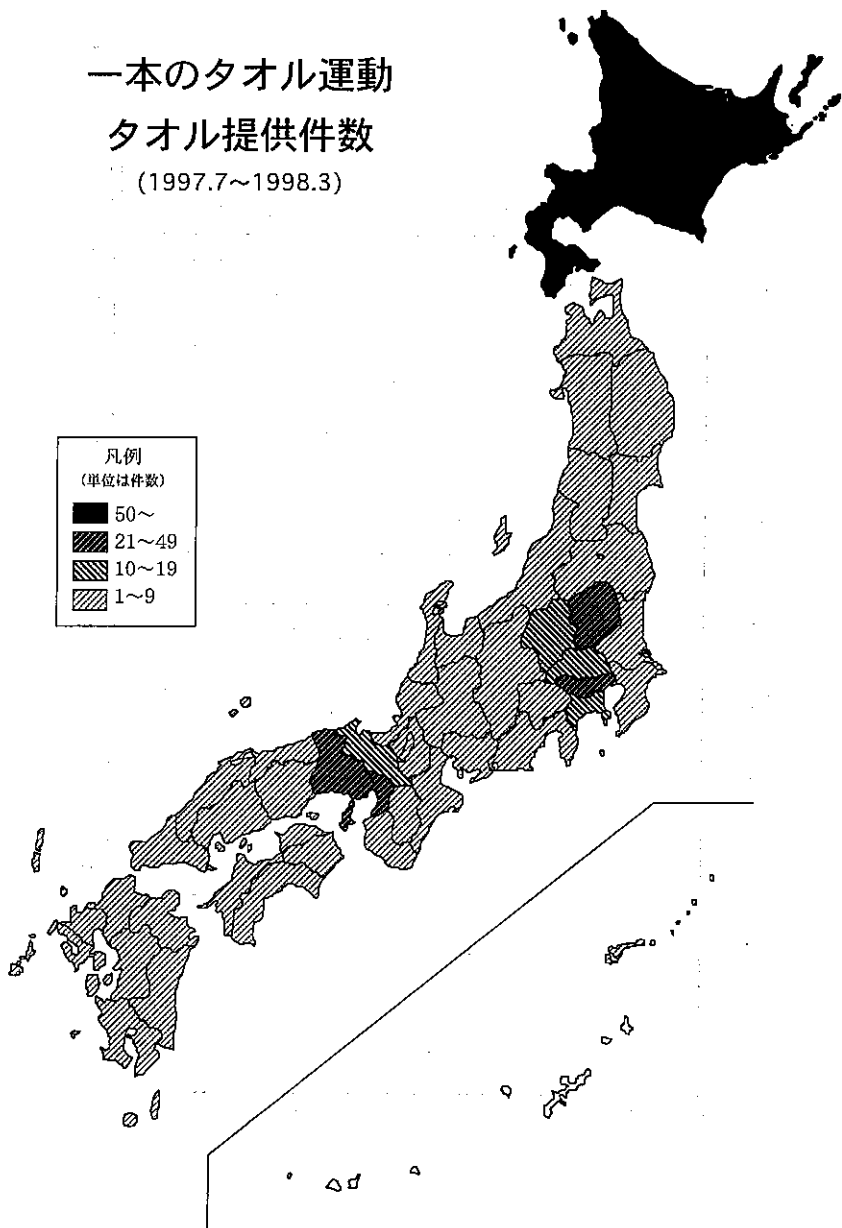
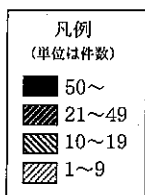
ちなみに先のイギリスの例から計算すると1事業所年間平均収入は1500万円となります。ただこの数字は十数年にわたって積み重ねられた結果としての年間総事業収入ですので、まけないぞう事業はわずか1年でそれを越えたことに

(資料2)

一本のタオル運動 タオル提供件数 (1997.8~1998.3)

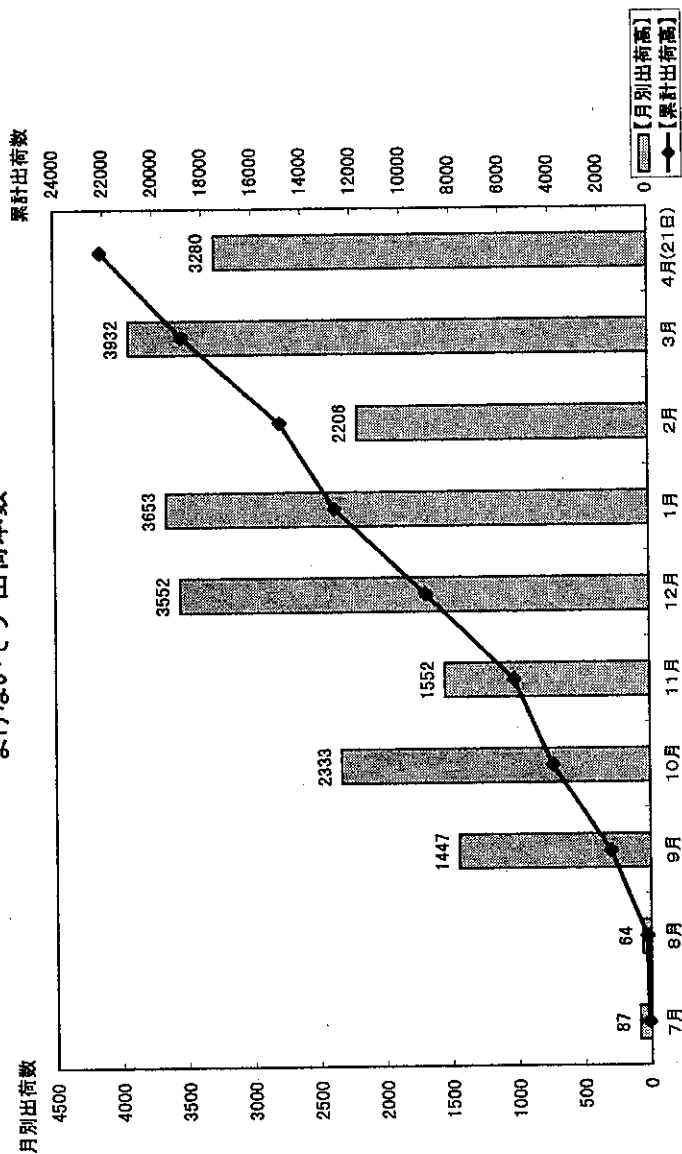
	97-8	97-9	97-10	97-11	97-12	98-1	98-2	98-3	total	
北海道	1	1			1	80	28	7	118	北海道
青森								1	1	青森
岩手							6	2	8	岩手
秋田						1			1	秋田
宮城						1	1	1	3	宮城
山形							2		2	山形
福島							4	2	6	福島
茨城				1			2		3	茨城
栃木					1	1	13	17	32	栃木
群馬						1	3	8	12	群馬
埼玉				1	2	2	5		10	埼玉
千葉			1	2	1		1	3	8	千葉
東京	1			1	5	3	9	10	29	東京
神奈川			3		3	1	2	7	16	神奈川
山梨								1	1	山梨
長野					1		1		2	長野
新潟				1			3	2	6	新潟
静岡				1			1	1	3	静岡
愛知			1	1		1	2		5	愛知
岐阜			1		1				2	岐阜
三重							1	1	2	三重
福井				2	1				3	福井
石川							1		1	石川
富山							1		1	富山
滋賀					1	3			4	滋賀
京都				1	4	2		3	10	京都
大阪		1	3	1	20	4	8	2	39	大阪
奈良					1	1	1		3	奈良
和歌山		1	1	1	1	1	2	1	8	和歌山
兵庫			2	3	9	1	5	3	23	兵庫
岡山			1		2				3	岡山
鳥取								1	1	鳥取
広島					1	3			4	広島
島根								1	1	島根
山口							1		1	山口
香川				1			2		3	香川
徳島				1	1	1			3	徳島
愛媛					2	1		1	4	愛媛
高知				1					1	高知
福岡			1	2			1	5	9	福岡
佐賀							1		1	佐賀
長崎								1	1	長崎
大分						1			1	大分
熊本				1					1	熊本
宮崎							1		1	宮崎
鹿児島								1	1	鹿児島
沖縄									0	沖縄
合計	2	3	14	22	58	109	108	82	398	合計

一本のタオル運動 タオル提供件数 (1997.7~1998.3)



(資料3)

まけないぞう・出荷本数

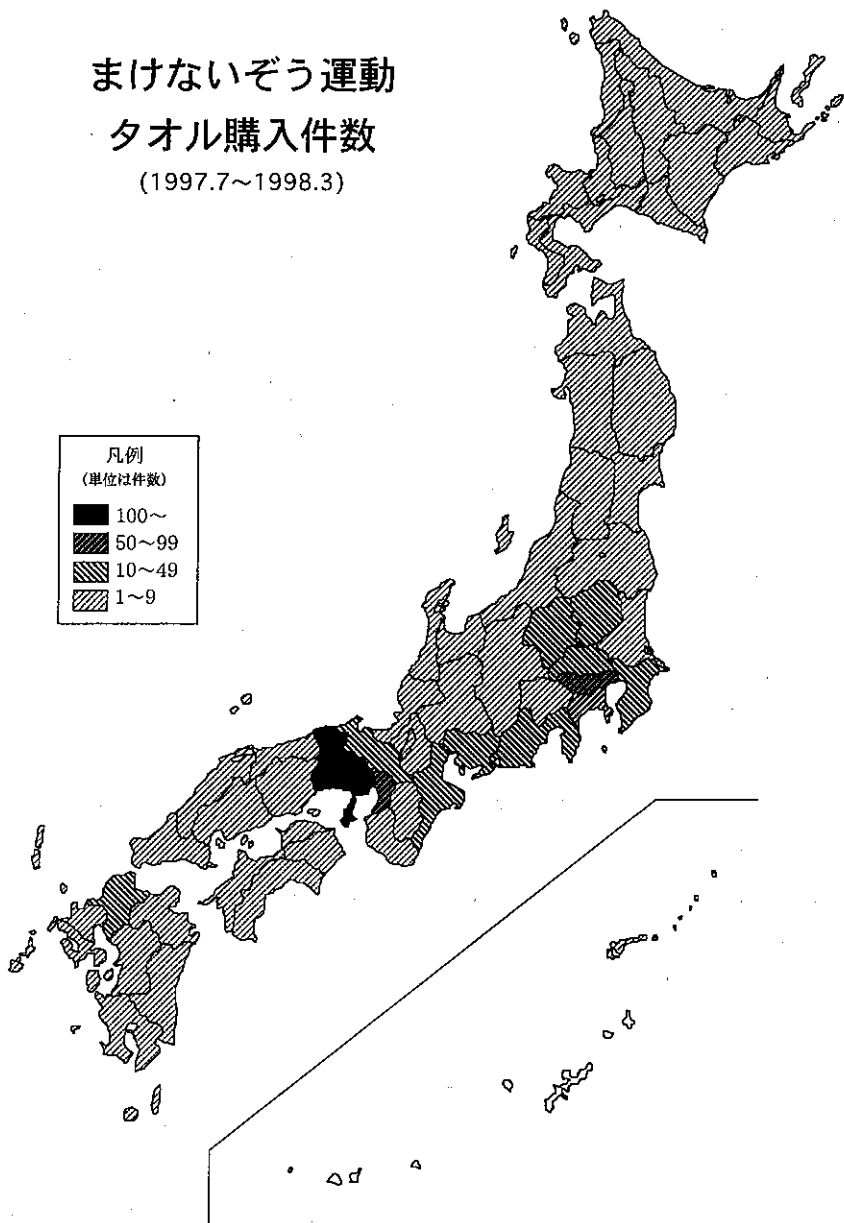


(資料4)

まけないぞう運動 タオル購入件数 (1997.7~1998.3)

凡例
(単位は件数)

■	100~
▨	50~99
▧	10~49
▩	1~9



なるのです。製作者はいま約50人程になっています。先にも紹介しましたがが多い人で1カ月に7万円を稼ぐ人もいますが、まだ内職の域を越えていないのが現状です。もともと収入よりどちらかといえば「生きがい」を見いだす手作業として取り組んでいる要素もこの事業の特徴です。

「愛」キーワードに全国に広がる

次に継続性のある事業といえるかどうかを検証してみます。まず資料2を見ると「一本のタオル」は沖縄県を除いてすべての都道府県から送られて来ており、小・中学校のボランティア運動のきっかけにもなっています。また「まけないぞう」購入者は全国の個人をはじめ、福祉の店・生協・リサイクルショップ・クリーニング取次店・ガソリンスタンド・酒屋・婦人会・寺院などさまざまな団体や業種で取り扱われています。このように年齢層や業種の垣根なしに広がっている実情から考えると、当面の継続性は保障されたようなものです。さらに何よりもこの事業が支えられているのは、人に対する思いやり、支え合う気持ち、感謝の心、いわば「愛」というキーワードが手から手、人から人、心から心へと伝わっていることなのです。

こうして考えてみますと「まけないぞう」事業はやはりコミュニティづくりの為のミニビジネスといえます。

これから新たな展開が望まれているのは「まちづくり」「まちおこし」型のコミュニティビジネスではないでしょうか。当センターが展開している「まけないぞう」事業が、「まちづくり」のためのお役に立てればと願っています。「一本のタオル運動」と「まけないぞう運動」は、いってみれば小さな小さな愛を紡ぐ運動ともいえます。

まけないぞう事業は価値観の転換を図る

こうして「まけないぞう」事業が広がっているのは、「助け合い」の気持ちや「思いやり」の心が手から手へ、人から人へ、心から心へと伝わって行き、被災地からは喜びと感謝の心が「まけないぞう」に乗って届けられるというキャッ

チボールが行われていることが極めて重要だといえるのです。また工夫をすれば一人ひとりが家に閉じこもっているのではなく、グループになって一カ所に集まり、ワイワイ言いながら作業することで、小さなコミュニティが生まれます。製作の場が“井戸端会議”のようになっているのです。作業をしながら胸の中で「これが社会に参加することなのかな」という感じが持てて、そこが出発点となって自立し連携する市民になるならば素晴らしいことではないでしょうか。またまけないぞうを取り扱っていただいている団体や店舗は全国に広がっており、中にはその地域のマスコットとなっている例もあります。

さらに、ある小都市の「くらしを考える会」は、「日ごろのボランティア活動として老人ホームや病院に行っており、その人たちでまけないぞうをつくって、商品そのものを寄付したい」と申し出られました。まけないぞうが被災地支援ばかりでなく日常の活動にも生かされ、一石二鳥の活動になると喜んで下さっています。このスモールビジネスとしてのまけないぞう事業は、ビジネスの形を取りながら、まさにモノから「心」に価値観の転換を実現しているのにほかならないでしょう。

この事業は全国紙4紙をはじめ地方紙10紙、さらにラジオの全国中継にも取り上げられました。1頭わずか400円の商品がいま日本全国にうねりを起こしています。この原因は何なのでしょう。繰り返しになりますが、それは「人間」と「心」を動かしているからなのです。阪神・淡路大震災で共感した「人間」としてよかった」という実感は、実は被災地のみにとどまらず、全国の「人間」「心」に波及しているのです。

市民活動は何のために、誰のために必要か

さてここで市民活動とコミュニティビジネスとの関連について考えてみます。直接的にはこの両者は関係がないわけですが、被災地にあっては好むと好まざるとにかかわらず両者は強い結びつきがあります。それはおそらく二つの背景があるからなのです。

そのひとつは、被災者の生活再建—被災地のボランティアグループは言葉使

いの違いはありますが、すべてのグループがこのことをテーマにしているはず
です。一を実現するには、収入の伴う仕事に従事するのが非常に重要だとい
うことをみんなが理解し、その方向でいろいろな道を探り続けているからこそ、仕
事もしくは働く場としてのコミュニティビジネスに関心を持たざるを得ない
という事情があります。

もうひとつの背景は、ボランティアグループ自体の存続に関わる問題です。
被災者支援を続けていますが、その活動資金が枯渇し始めています。企業や寄
付財団などあらゆる情報を集めて資金援助を求めています。活動を盛り立て
るというよりも、水準を維持するのがやっとというのが正直なところです。被
災地のボランティア活動を支援するために時限活動をしている阪神・淡路コミュ
ニティ基金には、多くのグループが支援を得ようと日参しています。こんな状
態であっても、活動を絶やしたくないと考えれば、不安定な寄付だけでなく自
前で資金を稼ぐ方法を考えなければなりません。それがまたコミュニティビ
ジネスへの関心を高めるのです。

「市民活動促進法」の問題点

市民活動団体とその活動を支える財政基盤の問題は、被災地でなくとも切っ
ても切り離せない課題なのです。被災地にあっては資金がないといって活動を
やめてしまえば、たちまち被災者の生命・健康にかかわる緊急事態が発生する
心配がまだまだ強いという特別な理由が色濃く残っている点が、やや他地域の
ボランティア活動と条件が違うのかなと思います。それほど大きな差異では
ないかもしれません。

市民活動を進めやすくするという目的でこのほど成立した特定非営利活動促
進法（以下促進法という）は、阪神・淡路大震災以降のボランティア活動が成
立に大きく影響した法律です。

この促進法の成立に際して、識者の談話が新聞などに紹介されましたが、そ
の中に「これで社会に認知されたので、活動がしやすくなる」と歓迎のコメント
がかなりありました。しかし筆者は決してそう楽観はできないのではないかと

と考えています。法人格を取得すれば、契約の主体になれたり、これまでならグループの代表者の個人名義と個人責任でしか対処できなかった事柄が、グループの名前で対応できる点は一定の意義を認めるものですが、財政面で状況が好転するかどうかはきわめて不透明です。例えば法人格を得たとしても寄付金がいままで以上に集まるものではないだろうし、そのグループに多数の市民がボランティアとして参加するわけでもないでしょう。

この促進法を主管する経済企画庁が事前に行った調査によると、成立に熱心な団体を規模別に見ると「年間事業費が5千万円以上の団体では6割以上にも達しているが、100万円未満の団体では1割以下の団体しか期待してない」という結果がでていました。要するに小さな財政規模の団体にとっては促進法があるが、なかろうがどちらでもいい話なのです。

そして震災後のボランティア活動を担ってきたのは、規模の面ではその8割が小規模団体であるのが実情です。被災地においては、こうした草の根の団体が活躍の主体となっているのです。震災直後の避難所での炊き出し活動から始まり、仮設住宅での個別訪問活動、最近では取り残されつつある仮設住宅に配食サービスを始めた団体もあります。この団体は当初から主婦を中心にメンバーにしていますから法人格を取得することは難しいし、経理を公開できるように管理しなさいというのは物理的に無理な話なのです。もちろん「不特定多数のもの利益の増進に寄与することを目的とする」団体である以上、経理の公開をはじめ説明責任は必要となるでしょう。しかし要は活動の中身であり、内容が充実していればいづれ社会から支持されると信じたいと思います。

むしろ促進法の成立によって市民活動に対する社会の目が一律的になって、どのグループにもマネジメント能力や経理の透明性も要求するようになると、そのことは悪いことではないとしても、人材がそろっていない小規模団体では日々の活動にマイナス影響が出てくることすら予測されるのを心配します。

また、行政が法人格取得団体のみを施策の対象として選別するのであれば、社会に大きな誤解を生み出す原因になるかもしれません。そして新たに起業化していくコミュニティービジネスの育成を妨げる“道具”になっては何にもな

りません。

促進法成立までの議論では、法人格の取得と税制優遇措置が中心となり、肝心の市民活動とはどうあるべきなのか、何のために、誰のために市民活動が必要なのかについては十分な議論がされていなかったのが現実であり、成立ギリギリの所で自民党は法案の名称から「市民」を取ることを要求し、推進派はそれに応じてしまった経緯があることは記憶に新しいでしょう。市民活動を議論する上で大切なのは、実はこの部分ではないでしょうか。

市民活動、二つの課題

以上をふまえて、これからの市民活動の担い手は以下の二つの事柄を考えていかねばならないでしょう。

ひとつは新たな公共性の概念の確立であり、もうひとつは社会や行政の中で認知される存在になるにはどうすればよいか、ということです。

一点目の課題については促進法でいう「不特定多数のものの利益の増進に寄与する団体」という法律上の規定の裏には民法でいうところの「公益性」が見え隠れするのです。一般に言われている「公益」というのは、「官」が判断する「公益」である場合が多いように思えます。しかし本来「公益」とはそれを共有する側の市民・住民自身が判断するものだと思えるべきではないでしょうか。もちろんそれは「不特定多数のものにとっての利益」ということになるでしょう。「民法第34条」「民法第35条」でいう「公益」についても、この促進法の議論の中で見直しが迫られていることから考えると、市民が新しい公共性、公益性の概念を確立することが、極めて大きな課題となります。

二番目には「社会や行政の中で認知される存在にならなければならない」という課題は実は大変重要であることを、市民活動団体は十分に認識しなければなりません。阪神・淡路大震災以降のボランティア、NGO/NPO活動は、それを見事に形のあるものにしつつあると評価されています。例えば「助け合い」「支え合う」コミュニティーづくりとして仮設住宅での「ふれあい喫茶」「配食サービス」「入浴サービス」「個別訪問」、さらには医者や看護婦という専

門家ボランティアによる「介護・看護サービス」など活動を積み重ねてきました。その結果仮設住宅住民からは高い評価を受けてきました。このことは仮設住宅から災害復興公営住宅に移行した、特に被災高齢者の多くの声が証明しています。「誰も知らない新しい地域より、仮設住宅のような長屋的なくらしがいい」といっていることからわかるのです。

コミュニティーづくりに力を注いできたことが、期せずしてその働きがビジネスとして将来、熟度を増していく可能性となっているところです。

また災害復興公営住宅でのコミュニティーづくりのために「市民版ひっこしプロジェクトチーム」というものが結成されました。このチームには当センターも加盟しており、被災地の6割ほどのボランティアグループが入っています。このチームがモットーにしていることは、ただ引越のお手伝いをするだけではなく”生活そのものを移行するお手伝いをする”ということです。仮設住宅から災害復興公営住宅へ引っ越しされる方は、ほとんどが震災前に住んでいた地域に戻れません。新たな地域で新しい人間関係をつくり、くらししていかなければならないのです。そこでこのチームは引越し先のコミュニティーとその公営住宅のある地域コミュニティー（既存の自治会や婦人会等）とをつなぐ作業をしています。

この活動からも見えてくるのは、結局こころ豊かなコミュニティーづくりのために各々のボランティアグループが工夫しているということです。またこの活動が画期的なのは、行政とのパートナーシップを図りながら活動している点です。そのひとつは兵庫県が展開する県民ネットとの連携であり、もうひとつは神戸市が約20年前から展開してきた「愛の輪運動」との連携です。まさに行政や社会から認められたものとしてこの活動は展開しているのです。他にも震災後のボランティア活動の中で、同じように社会や行政から認知を受けている活動も少なくありません。

人間はひとりでは生きて行けない

こうして被災地では震災から生まれた市民の活動が大きく発展しようとして

いるのは何故でしょうか。それはこの阪神・淡路大地震で被災者もボランティア、NGO/NPOも次のことに気付いたからではないでしょうか。「人間はひとりでは生きていけない」こと、お互いが「助け合い」「支え合う」ことがこれからの社会に必要なこと、さらに新しい市民社会の形成には参画する市民自身が「自立」していなければならないことに気付いたのです。

震災の年の12月から毎年1回、「市民とNGOの『防災』国際フォーラム」が開かれてきました。今年1月15～17日に開かれた第3回フォーラムでは「市民がつくる復興計画」(案)を発表し、参加者とともに議論をしました。その後、議論を受けた作業が続いてきましたが6月中に完成します。この「市民がつくる復興計画」の中でも「自立とは支え合い」と提言しています。

私たちは震災でお互いが「支え合い」「助け合う」ことが必要だということに気付いたのです。でも同時に一人ひとりが「自立」をし、「自律」しなければならないことも感じてきたのです。私たちは今まで、あまりにも行政や企業そしてまわりの人たちに依存しすぎてきたのではないのでしょうか。また大量生産・大量消費という経済システムを追いかけて、あまりにも「モノ」にこだわってきた結果が、人災ともいえる甚大な被害に及んだといえるのではないのでしょうか。今私たちは従来の生活スタイルを見直さなければならないのです。それはきっと「モノ」へのこだわりから「人間」へのこだわりに価値観を変えることであると確信します。

先に触れた「市民がつくる復興計画」は、その基本的な考え方(理念)として、「私たちは、敗戦から立ち上がるために、ひたすら生活の豊かさをめざし、さまざまなことがらを後回しにして、階段を上がりつづけてきた。まだまだ豊かさを手にしていないとあせり、つぎつぎとモノを求め、他の人よりもよい生活があるはずだと押しのけ、競い合った。そして、あの日、私たちが見たものは、戦後50年の虚像ではなかったか」。また「これまで、都市の活性化とは、大規模開発や再開発によってビル群を建設したり、大規模住宅団地を造成するなどのハード中心の開発事業で、経済効率優先、都市の機能分化が主軸になっていた。(中略)大規模主義からの脱皮と新しい産業構造を組み立てるためには、

まず第一に、都市生活の価値観を変え、農業や漁業など一次産業の仕事を見直したい。さらに、コミュニティービジネスづくり、下町の国際性を生かした新しい観光都市づくりに発想の方向を切り換えたい」と掲げています。

市民セクターの確立が課題

被災地では復興プログラムが進み、被災者を取り巻く環境は非日常から日常へと戻ってきているように見えます。しかし気を付けなければならないのは、どんなに努力をしても健康問題を抱えていたりなどの理由から一人立ちできない人がいることです。一般的には多数者の幸福を追求していくのが普通かもしれませんが、ここで私たちは立ち止まって考えなければいけません。多数者の幸せが一定の水準を確保されている社会にあっては、そこでなおかつ多数決の原理を振り回すと、少数者の課題は視界から消えてしまうおそれが濃厚になります。そこでは多数者を優先することから少数者を大事にする方向へ社会原理を切り換えなければなりません。私たちボランティアが常に少数者の側に立って活動をする必然がここにあるのです。復興プログラムの進展が、結果として少数者を置き去りにしてしまう心配があるからです。

これからの市民活動が「人間」とその「心」にこだわった活動をめざす背景はこんな考え方に根ざそうとしているからです。それが「官」でも「企業」でもない「市民」セクターの担うべき分野です。そして常に少数者の側に立ち多様な価値観を認め合うことから、新しい公共性の概念が生まれてくるのではないのでしょうか。そのことを社会が認め支持することにより、従来の「官」と「企業」のセクターで築いてきた社会構造の中に「市民セクター」という第3セクターがしっかりと構築されると確信するのです。

市民が責任を持って主体的に社会に参画する行動を起こしていけば、新しい公共性の概念は自ずと生まれてくるものであり、「官」主導の社会システムがいまさまざまな分野で行き詰まりをきたし破綻寸前の様相を示している点からも「市民セクター」の立ち上がり期待されています。全国の主要都市で「NPOセンター」や「市民活動支援センター」が生まれています。これをさらに

うねりとしていくことが必要です。

ここで「市民」と「官」が共同でつくりあげた“公共性”の事例を紹介してみます。

横浜市内に「かながわ県民活動サポートセンター」という施設があります。これは文字どおり県民活動を支援するために神奈川県がつくった施設です。1996年4月20日にオープンしました。ここの運営の中で画期的な二つの事例を挙げてみたいと思います。

一つはこのセンターの「施設利用のルール」ができたのは、オープンしてから何と1年2カ月もたってからのことでした。公共の施設を開設する場合、施設管理者がオープンに先立ってルールを決めてしまうのが通例です。このセンターでは利用者に決めてもらうという徹底した民営方法を取ったために1年2カ月の時間を要したのです。一見すると、緩慢な規律のない進め方と受けとめられるかもしれませんが、「利用者」の立場に立てば、これこそが本来の姿であり、仕組みであるわけです。神奈川県にとってまったく新しい施設であれば、どんな人がどんな目的で利用するのかが明確ではないはずで、通常は、明確でなくとも類似施設の調査などによって設置者は、管理のための管理規則をつくってしまいがちなのです。新規施設であればあるほど、姿の見えない利用者の希望や期待をつかんだうえで、規則を設けるという考え方は非常に新鮮に映るのです。公設民営の理想的な例であり、まさにこういうことが新しい公共性ではないでしょうか。忍耐を持って対応した県はじめ職員の方に敬意を表します。

二つ目は、県民活動を支援していく役割として「アドバイザー」を設置することになった時、県が主導で動けば簡単に設置できるところを敢えて30団体に集まってもらい「利用者で考えて下さい」と投げかけ、約半年後にアドバイザーの役割・必要性等が議論の末、利用団体の側で整理され提案されてきたことです。当然このような経緯で選ばれてくるアドバイザーは県民活動を担う団体とスムーズな関係が成立し、結果的には県民活動の支援と推進のために大きな役割を果たすことになります。これが「市民」と「官」とのパートナーシップと

いうことでしょう。

こうしていくつかの地域で市民参画型の「市民活動支援センター」がつくられようとしているのは確かです。行政改革や地方分権が議論されており、徐々に市民分権の形が創造されようとしています。被災地でも改めて考え直さなければならないのは「市民の役割」とは何なのかということであり、そのことを考え実践する中で「市民セクター」が確立されると思うのです。

コミュニティービジネスがポイント

さて、先に紹介した「市民がつくる復興計画」は従来の経済偏重からの脱皮を提言しています。理念として「今までの暮らし方、ライフスタイルの見直し」が原点になっている。その第一は環境に配慮したライフスタイルを確立することだ。これはまちづくりや産業のあり方につながってくる。今までのような産業構造には、地球が耐えられないところまで来ていることを認識しなくてはならない。」と掲げています。そして「大規模生産型企業より多極分散型、地域密着型企業の方が成長性が高いと見てよい。」と述べています。要するに地域産業を担っていくスモールビジネスやベンチャービジネスを支援していくことが、産業構造とくに都市の産業構造を転換させ、その道筋に市民社会形成への重要な一里塚があるということを示しているのです。

大きなことはできないが…

当被災地協働センターは「私たちは大きなことはできません。ただ小さな愛を持ってやることはできます。」という精神をモットーに、これからもこの事業を推進・発展させていきます。「小さな心」と「小さな愛」がこうして無数につながって行き、相互にキャッチボールをする中から、支える側と支えられる側の立場が時間や場所によって入れ替わり、交代していき、さらにそこから社会への主体的な参画が意識されて「自立」へと展開されて行くことを願っています。

ここで「まけないぞうを育てる会」について紹介します。

まけないぞうは先に述べたタオルをぞうの形に加工した手ふきのことですが、まずユニークなのは、この会の会員は名称を“飼育係”といい、募金などは“エサ代”と表現していることです。この会の目的は大きく分けて二つあります。一つは被災地NGO協働センターの活動にボランティアに参加すること、もう一つは「まけないぞう」の製作・販売に協力し、「まけないぞう」を育てていくことです。うれしいことにこの会の飼育係の半分は「まけないぞう」の製作者で構成されています。製作者自身が、まけないぞう事業を育てようとしているだけでなく、NGOが呼びかけるボランティア活動にも参加していこうという意識があるのです。被災地NGO協働センターの活動を、まず小さな小さな社会（コミュニティ）が認知し、育てようとする試みがいま始まったのです。まけないぞうをつくっていくらかの収入を得ればよしとしない、志が芽生えているのです。つくるだけでなく、つくる運動そのものに参画していきたいという気持ちが大きく育ってきていると、私たちも非常に心強く愉快的気分となってきます。

コミュニティービジネスは「時間外保育・託児」という主婦のビジネスとして起業されるケースが多いようですが、この「まけないぞうを育てる会」も主婦が中心になっており、この活動からコミュニティービジネスへの展開が大いに期待されます。

白い象は愛を運ぶ!?

最後にこんな話を加えて終わります。

『仏教では“白い象”というのは普賢菩薩の乗り物であり、文殊菩薩と並んで釈迦仏の脇侍として慈悲を司る菩薩です。普は普遍、賢は善の意で一切諸仏の理・定・行の徳を備えて、その徳が法界に普くことを普といい、至順にして善を調べていることを賢といいます。文殊は獅子に乗り、普賢は“白い象”に乗ると経典に示されています。私たちにとって“白い象”はまさに慈悲の心を乗せてくれる大切な乗り物です。つまり“白い象”を手にするると慈悲の心を持ちうる人となりうるのではないのでしょうか。』と被災地のある寺院の住職さん

は説明し、この運動を応援して下さいます。

本当に“白い象”が小さな愛を運んでくれるような気がしています。

神戸市の市民活動支援施策の方向

—「市民事業研究会」の報告を中心に—

大 麻 博 範

(神戸市震災復興本部
総括局復興推進部長)

1 はじめに

震災時には、多くのボランティア団体が全国・全世界から神戸に駆けつけ、また、被災を受けた市民自らも、救援・救助活動をはじめとする多様な活動を展開するなど、市民活動がかってない盛り上がりを見せ、被災後の市民生活の安定に大きく貢献した。

その後の復旧・復興の過程においても、ボランティア団体を中心に、仮設住宅や高齢者等への支援活動が継続されている。また、被災者の生きがいづくりなどを事業として進める市民事業が展開されるなど、被災者の生活再建において、多様なニーズに柔軟に対応できる市民活動団体の支援が大きな力になっている。

市民活動をめぐる全国的な最近の動きとしては、「特定非営利活動促進法」が本年3月に成立し、1年以内に施行される予定である。また、各地で、市民活動の議論が盛んに行われており、地方公共団体においても支援策の検討等がなされている。

その一方、震災から4年目に入り、企業や個人など民間からの支援が期待しにくくなっており、神戸市内で活動するボランティア団体をはじめとした市民活動団体の多くが、活動を継続するための資金、場所、情報、人材等の活動資源の不足に悩んでいる。

神戸市では、震災時の地域での助け合い等を教訓に、安全で安心なまちづくりを進めるため、平成10年1月17日に「神戸市民の安全の推進に関する条例」

を施行した。この条例では、市・市民・事業者が役割を分担し、さまざまな地域活動に取り組むことによって、災害や犯罪、事故に対応できる良好なコミュニティづくりを目指している。

このように、だれもが安心して暮らせるまちとして復興するためには、市民活動の力が不可欠であり、こうした視点に立って、震災を機に高まったボランティア意識や活動を定着させるため、企業・市民の協力を得ながら、市民活動団体が抱えている課題の解決に早期に取り組んでいく必要がある。

本稿では、神戸市の市民活動支援施策の方向性について、庁内の関係部局の職員によって構成する「市民事業研究会」での検討結果を中心に紹介する。

2 震災時のボランティア活動の教訓・課題と現状の取り組み

(1) 震災時の対応状況

災害発生直後より、全国から多数のボランティアが駆けつけ、多様な活動を展開した。災害発生後、医療団を始めとするNGOなどの団体が、いち早く現地入りをし、独自で活動を展開したのを皮切りに個人で被災地に駆けつけたボランティアも多数にのぼった。

神戸市では、被災翌日の1月18日未明に、「救護ボランティア窓口」を災害対策本部内に設置し、医師や看護などの専門職をはじめとするボランティアの受付を行った。その結果、1月22日には一般のボランティアを含め7,200人に達したために登録を中断した。その後も申し入れが続き、3月8日に窓口を閉鎖するまでに約11,500人の方が登録した。

なお、被災後の被災地全体におけるボランティア活動人数は、兵庫県の調査によると、5か月を経過した時点で延べ約122万人にのぼっている。神戸市内では、2月28日までに市が直接把握している人数は、延べ約10万人であった。

震災ボランティアの特徴としては、ボランティア活動を経験したことがない人や学生など若い世代の参加が多かったことを挙げることができる。また、地域住民相互の助け合い活動や、専門技術を生かしたボランティアの救援活動、企業の社会的貢献活動が展開されたことも挙げることができる。

このような震災直後のボランティア活動に対する行政支援としては、各区において、庁舎の規模や被害状況によって異なるが、活動拠点として区役所庁舎の一部やプレハブ建物の提供や、仮眠施設、通信・事務機器、食事の提供などを行った。また、ボランティア活動中のけが等に対応するため、神戸市が加入する「救護ボランティア傷害保険」を開設した。

(2) 教訓と課題

今回の震災では、日本において前例をみない規模のボランティア活動が展開され、行政では対応することが困難であった分野や個別的支援活動において、ボランティアが被災住民の生活と心の支えに果たした役割は非常に大きかった。しかし、その活動を支援する上で様々な問題が出てきた。

一つは、ボランティア活動に対応できる窓口やシステムが整備されていなかったため、コーディネーターの不足などが生じ、様々な混乱がみられたことである。たとえば、震災直後から神戸市がボランティアの受付・登録を行ったが、ボランティアの登録待ちなど適切な対応ができなかった。また、震災直後は被災状況などの情報やボランティア活動に関するニーズの把握や情報提供ができなかったこともあり、全国のボランティア団体等に必要な活動要請を行うことができなかった。

その他、今回参加したボランティアはトレーニングを積んだ団体から、初めて経験する個人ボランティアまで幅広く、また活動調整を行う経験豊富なコーディネーターが殆どいなかったこともあり、ボランティア相互、または行政との連携を図る上でトラブルが一部に発生した。

(3) 現状の取り組み

この震災時の教訓を生かし、平成7年10月に策定した「神戸市総合基本計画」では、ボランティア活動の自発性や自律性を最大限に尊重し、行政とボランティアとの対等な立場での協力関係を築く中で、ボランティアが活動しやすい環境づくりを進める必要があると定めている。

これを受けて、ボランティアが活動しやすい環境を整備するため、様々な施策に取り組んでいる。その一例を紹介する。

①区のボランティアセンターの開設

平成7年度に、ボランティアの活動拠点としてボランティアセンターを各区の社会福祉協議会に開設した。ボランティアセンターにおいては、各種情報の提供、ボランティア講座の実施、登録や活動紹介などの事業を展開し、被災者の多様なニーズにきめ細かく対応する活動を支援している。

②ボランティア活動助成制度

区社会福祉協議会は、地域ボランティア活動助成、仮設住民や一人暮らし老人を対象とした地域見守り活動に対する助成など、地域福祉活動に対して資金的な支援を行っている。

また、兵庫県・神戸市が設立した「阪神・淡路大震災復興基金」においても、被災者の避難生活・自立支援を目的とするボランティア活動に要する経費の一部を補助している。

③こうべボランティア情報システムの導入

各区のボランティアセンターにおけるコーディネート機能の強化や市民への情報提供等を図るため、平成8年度に、市民福祉人材センターや各区ボランティアセンターに登録されている情報を全市的に共有する「こうべボランティア情報システム」を導入した。

④こうべすまい・まちづくり人材センターの発足

平成7年度に、復興のすまい・まちづくりを支援するため、まちづくりセンター内に「こうべすまい・まちづくり人材センター」を開設した。開設の背景には、住宅の再建・まちづくりに係わる相談に対応する窓口が必要となったことや、専門家の技術的支援が不可欠であったこと、ボランティア的に地域で支援にあたっていたコンサルタントに何らかの形で支援を行う必要があったことなどがある。

⑤人材育成

市民福祉大学、こうべ市民安全まちづくり大学、神戸市シルバーカレッジ、まちづくり大学などで、人材の発掘と育成を行っている。

⑥社会貢献休暇制度の導入

社会貢献活動の重要性や被災自治体として、多くのボランティア支援を受け付けた経緯等を踏まえて、市職員のボランティア活動を促進するため、平成9年1月から社会貢献活動休暇制度を導入し、外郭団体においても同様の制度を順次導入している。

3 市民活動の状況と課題

(1) 震災以前の市民活動

神戸市では、昭和50年に市社会福祉協議会内に「ボランティア情報センター」を開設するとともに、福祉協力校の指定やワークキャンプなどの啓発活動を実施するなどボランティア活動の環境づくりに取り組んできた。また、学校開放、まちづくり協議会、友愛訪問活動、ふれあいのまちづくり、神戸クリーン作戦、水辺保全など地域住民が参加したまちづくりが全国に先駆けて実施されている。さらに、昭和50年代後半から、神戸ライフケア協会、コープこうべくらしの助け合い活動、ファミリーサービス活動など有償ボランティア活動が展開されてきた。

(2) 市民活動への参加経験や意向の現状

神戸市全世帯アンケートのフォロー調査として、神戸市民の特性や意識、要望を把握し、施策推進のための基礎調査とするため、平成9年9月～10月に、20歳以上の市民（市外避難者を含む）5,000人を無作為に抽出し、意識調査を実施した。

その調査結果において、市民活動への参加経験や意向などについてみると、まず市民活動への参加経験は、回答者の54.8%が何らかの経験があると答えている。活動分野別では「生活・環境関係」、「地域コミュニティ関連」、「児童青

少年育成」への参加経験が多い。

また、回答者の64.6%が何らかの市民活動への参加意向をもっている。環境・資源保護など環境関連の分野では今後も参加意向が高い(38.9%)ほか、参加経験は現在のところ余りないが、今後の参加意向が高いものとして「保健福祉関連」(27.7%)などがある。

このように、市民活動については、これまでから地域組織に対する各種支援施策を展開してきたこともあり、他都市と比べると非常に意識が高くなっている。

さらに、活動支援について、「情報」(25.4%)、「場所」(23.6%)、「資金・税制」(46.0%)に重点を置くべきとの意見が多いほか、「教育」「休暇」に対する支援の要望も高かった。

(3) 市民活動団体の現状と課題

市内におけるボランティア団体等の市民活動団体数については、正確に把握できていないが、関連資料を用いて見てみると、現在各区のボランティアセンターに登録している団体は約600団体ある。このほとんどが被災者支援や福祉関係のボランティア団体である。

また、まちづくり関係の団体(まちづくり協議会)が約100団体、地球環境の保全団体40団体、男女共同参画を目指す団体(生活学習センター関係)が約140団体、子どもの健全育成を目的とする団体(青少年会館関係)が約150団体となっている。

一方、「市民活動地域支援システム研究会・神戸調査委員会」が発行した『グループ名鑑「兵庫・市民人」'97』(平成9年6月発行)によって、所在地が神戸市内にある市民活動団体数を把握すると257団体であり、その設立年次を見ると、平成元年以前が99団体、平成に入って設立された団体は158団体で、そのうち震災後の平成7年1月以降の設立団体は98団体あり、震災を契機に多くの団体が結成されたと推測される。

被災者の救援活動として発足した団体は、「震災後の神戸市における市民活

動の推進」(財神戸都市問題研究所,平成10年1月)によれば,被災者のニーズに合わせて組織や活動内容を柔軟に変化させながら多様な展開をしていることがわかる。そのなかでも,社会的弱者,外国人の生活支援活動,コミュニティづくり活動などが注目される。

その一方で,個々の団体においては法制度の不備や,期間限定の基金終了後の資金確保の問題,暫定利用の事務所の立ち退き問題,人材不足問題などから,活動の継続や事業の発展の可能性が制約されている。その結果,時間の経過とともに活動の継続が困難となりつつある。

4 市民事業研究会報告の概要

震災復興に関する緊急・不可欠な課題について意見提言をいただく場として,平成8年度に設置した「神戸市復興推進懇話会」において,市民活動団体に対する支援策を早期に検討することや,市民の多様なニーズへの対応,働く場の拡大という視点から市民事業について検討することが提言された。

これを受けて,庁内に,関係部局の職員と,オブザーバーとして参加いただいた関西学院大学社会部の鳥越皓之教授によって構成する「市民事業研究会」を設置した。平成5年度と6年度にかけて,神戸市の「政策研究プロジェクト」の一環として,神戸市の施策とNPOの関わりについて検討を行ったが,「市民事業研究会」では,この検討成果を踏まえ,また,前述のように市民活動団体が現在抱えている課題を考慮しながら,市民活動をより一層促進するための支援の在り方などについて検討をした。以下では,その主な検討結果について紹介する。

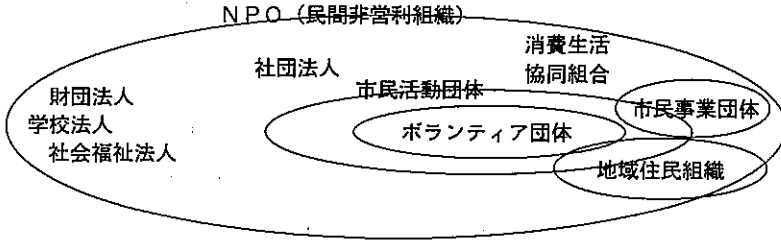
(1) 市民活動とは

当研究会において,「市民活動」とは,市民による自発的な非営利目的の社会的活動と定義した。

NPO(民間非営利組織)という全体があって,その中に財団法人や社団法人,学校法人,社会福祉法人などとともに,市民活動団体を位置づけた。また,

市民活動団体の概念の中に、ボランティア団体や、市民事業団体、地域住民組織などがあるととらえた。

(市民活動の概念のイメージ図)



(2) 支援施策の基本的方向

① 支援の意義

神戸では、震災を契機として、市民活動への参加意欲が高まり、市民の手による身近な問題の解決の道が広がっている。また、地域社会において、復興のまちづくりや、防災・防犯、福祉、生活環境など様々な問題を解決し、地域社会の発展を促進するためには、行政や地域住民組織のみでなく、地域住民組織と連携した市民活動団体の活動が重要であるとする。

他方、市民活動には「しごと(雇用)」や「はたらき(労働)」の側面があり、生きがいとゆとりのためのしごとづくりと、はたらきを通じた社会とのつながりの確保という点で、高齢社会における新しい働き方として有意義であるとする。

さらに、行政依存型福祉国家の限界が明らかになってきた現在、行財政改善に取り組むとともに、その一環としてアウトソーシングを進める必要がある。すなわち、「小さな政府」の要請に合わせ、行政や企業の枠にとられない第3の事業主体として、市民事業などの市民主導型サービス供給システムを位置づけることができる。

②支援対象

基本的には、「神戸市域で行われる自発的な非営利目的の社会的活動」を支援の対象と考える。

その際、次の点について考慮する。まず、特定の団体と特定の活動を結びつけた団体支援ではなく、あくまでもその活動の性格や意義に主眼をおいて支援する。また、「特定非営利活動促進法」により法人格を取得した団体に対し支援するとともに、「特定非営利活動促進法」による法人格取得を希望しない団体や、限定列举されている活動に該当しない分野のものについても、神戸市独自の支援のあり方について検討する。

③支援の基本方針

(a)協働のまちづくり

市民活動団体は独立して存在意義を有するものであって、市民活動団体を行政補完的なものと見なして過剰な干渉を行うべきではないと考える。また、行政施策の客体としてではなく、対等な立場でのパートナーシップを構築する。

(b)間接的支援

行政による直接的支援は、画一的で柔軟性に欠け、またかえって、活動の自立性や自主性を阻害する恐れもある。このため、行政による支援は、情報や場の提供、人材の育成など社会的な環境づくりといった間接的支援を中心とする。

(c)中間団体に対する支援

行政と市民活動を結び、市民活動団体の運営支援や市民活動に関する連絡調整・援助を行う中間団体の機能を強化するため、中間団体の支援を行う。

(d)市民事業支援に対する配慮

さまざまな活動形態があるなかで、神戸の市民事業は被災地におけるしごとづくり・生きがいづくりを重視する点で、携わる側にとって有意義であるとともに、受け手にとっても、有償サービスによるきめ細かい柔軟・迅速な責任ある対応が期待できる。また、将来の超高齢社会において、新しい働き方を提案するきっかけとなる可能性が見込まれる。

そこで、震災復興推進と21世紀のライフスタイルの考察にあたって有効と思

われる市民事業が神戸で育っていくように、特別に支援策を検討する。

④支援方策の体系づけ

今後、検討を進める市民活動に関する支援方策について、以下のように整理した。

- ・ネットワークの構築（全庁的・対外的な所管部署（総合窓口）の設置等）
- ・支援センターの整備（（仮称）市民活動促進センター等）
- ・資金助成制度の創設（市税の優遇措置、基金等）
- ・市民事業への特別支援
- ・啓発・人材育成（表彰制度等）
- ・ボランティア憲章（条例）の研究等

（3）主な支援施策の具体化に向けた検討

支援施策のいくつかについて、その具体化に向けて以下のような検討を行った。

①総合窓口の設置

市として、全庁的・対外的に「市民活動担当」となる部署を新設し、市民活動支援に向けた施策の総合的展開を図る。その担当業務としては、支援センターの整備・コミュニティ基金の研究等総合的な支援策の検討、市民活動に関する調査・研究、市民活動についての啓発、各局・各区との連絡調整などが考えられる。

②支援センターについて

市民活動団体への支援のなかで中心的な役割を果たすセンターとして、（仮称）市民活動促進センターの設置を検討する。このセンターは、市民活動を支援する総合的なセンターとしての役割を果たすとともに、分野別支援センターや地域支援センターのコーディネート機能を支援し、活動の総合調整を行う。

また、福祉・まちづくりなど、専門的分野に対する市民活動への支援は分野別支援センターが担い、地域的な市民活動や草の根的な市民活動への支援は、地域支援センターが行うことで、それぞれのセンターを機能分担する。

(a) (仮称) 市民活動促進センターの整備

単独で、新設するのではなく、既存の分野別支援センターを活用して整備する。このことにより、分野別支援センターとの連携や市民活動団体へのマネジメント力の共有化を図りやすくなると期待できる。

このセンターが担う機能としては、市民活動の拠点として、利用しやすい場を提供する活動拠点機能、市民活動団体等相互の交流及び市民活動団体等と行政・企業との交流の場を提供する交流拠点機能、市民活動に関する情報の収集・提供機能、団体の運営等に関するノウハウを提供する相談機能、ボランティアコーディネーターの育成などの人材育成機能、関係行政機関・各種支援センター・各種市民活動団体との連絡調整機能などが考えられる。

(b) 分野別支援センターの充実

市民活動の分野は多様でしかも非常に専門特化したものが多いので、これを一つのセンターが総合的に支援することは事実上不可能である。一方、一つの市民活動団体が必ずしも、一つの分野だけの活動を行うわけではない。

したがって、各分野別支援センターは、(仮称)市民活動促進センターの調整の基に、他分野の支援センターとの連携の強化を図りながら、それぞれの分野の特性に応じた幅広い対応を推進していくことが必要である。

(c) 地域支援センターの充実

地域的な活動を行う市民活動や草の根的な市民活動の支援、及び機能中心の市民活動と地縁中心の市民活動の連携を促進するためには、地域支援センターの役割が必要である。

将来的には、分野別支援センターが各地域に支所のような形で展開し、また、区のボランティアセンターの充実強化によって福祉活動だけでなくその他の分野を含めて市民活動を支援していけるようにし、それらが連携して地域支援センターに機能転換していくことが望ましい。

③資金助成

(a) 市税の優遇措置

被災市民のくらしの一日も早い再建のために、被災者の支援活動を行い、

「特定非営利活動促進法」によって法人格を有する市民活動団体に対し、市税の優遇措置を検討する。

(b)市民活動支援基金の設置

中間団体を育成するための資金助成の仕組みとして、行政・事業者・市民の三者の出資により基金を設置することが望まれる。

(c)コミュニティ財団の設立支援

コミュニティ財団は、まちづくり活動の支援策として「神戸市復興計画」及び「神戸市総合基本計画」で位置づけられており、市民団体の活動を財政面で支える助成機関として設立支援を検討する。なお、コミュニティ財団とは、多数の篤志家から寄附を受けて、多数の基金を設け、市民活動団体等に助成事業を行う仕組みの財団を言う。

地域における市民団体の活動を地域の市民・事業者・行政が一体となって支えていくという趣旨から、神戸市内での活動を主な対象の一つとした財団を設立支援することが望ましいと考える。

④市民事業団体への支援

(a)事業委託・共同事業

行政からの事業委託・共同事業は市民事業団体の財政基盤の安定化と行財政改善の促進につながる。市民事業団体と行政とのパートナーシップの関係を維持しながら、市民事業団体の持つ情報や技術を生かせる分野において行政としての公平性や公共性を損なわない形で、団体に事業を委託していくことが考えられる。

委託先の検討については、効率性・市民参加の程度・先駆性などを考慮し、委託期間を明確にしたコンペ方式が考えられる。

(b)融資制度

市民事業団体の事業立ち上げ資金や運転資金について、現在、融資制度がないため、中小企業向け融資の対象者の範囲の拡大などを検討する必要がある。

⑤市民活動の啓発

市民活動団体の認知度を向上させるため、行政としても各種啓発措置を講じ

ていくとともに、市民活動参加者に対する表彰・顕彰制度などの充実が考えられる。

5 おわりに（今後の取り組み）

以上見てきたように、震災を契機に市民活動が活発化し、震災復興において市民活動が大きな役割を果たしているが、その一方で、活動環境が悪化してきている。このような現状を踏まえて、平成10年度に、市民活動団体の総合窓口となる課として、市民局に「市民活動支援課」を新設した。今後、前述の「市民事業研究会」での検討を考慮しながら、市民活動団体の活動内容や活動上の課題などについて、実態調査を実施するとともに、その結果を基に、市民活動団体が安定的・継続的に活動することができるよう、活動拠点の整備や被災者支援・復興支援の市民活動に対する市税の優遇措置など、総合的な支援策を早急に検討し、実施可能なものから順次具体化を図る予定である。

このように、神戸市としては、活動主体にとって活動しやすい社会環境を整備するなどの市民活動団体に対する支援を行うことにより、震災を契機に高まったボランティア意識や活動の定着を図るとともに、本格復興に向けて、地域における市民、事業者、市による「協働」のまちづくりを推進したいと考えている。

潮流

神戸エコカーレンタル事業 環境ホルモン 在外投票制度 茅ヶ崎市職員出向訴訟最高裁判決 被災者生活再建支援法

〳 神戸エコカーレンタル事業

1 経緯

神戸エコカーレンタル事業構想の原点は、神戸市が平成8年度から通産省の補助を得て進めてきた「神戸市地域新エネルギービジョン」策定のための調査をすすめてきたことにある。この取り組みを進めて来た中で、平成9年度から通産省において新エネルギー普及促進のための新しい補助事業が準備されていることが明らかとなり、この制度を活用した新しい事業の検討がなされた。具体的には、市民や事業者エコカーを体験してもらうことにより、環境貢献に参加できる場を提供するとともに、震災で打撃を受けた神戸のイメージを回復し観光復興に資する新しい事業をこの補助事業を活用して官民の協働により進められないかの検討がなされた。神戸市は、震災で財政的に非常に厳しい状況にあり、また、事業の性格からも、純粋な民間会社でもこの補助事業が適用されるかが大きなポイントであったが、通産省への事前の打診により、純粋な民間会社に補助をすることでも良いとの感触が得られた。また電気自動車（EV）がどの程度の実用性を持っているのかを把握する必要から、電気自動車の使用企業へのヒアリングや、試乗などの検討が行われ、その結果市内に利用を限定すれば十分に営業することは可能であるとして事業

が進められることとなった。

2 神戸エコカーレンタル事業研究会と事業会社の設立

神戸エコカーレンタル事業を進めるに当たって、補助金を利用することもあり、また、新しい民間事業を幅広い企業の支持の元で進めていきたいという考えから、「公開性」、「透明性」が基調とされた。神戸エコカーレンタル事業研究会という公開の場で事業参加社が募られ、研究会の開催には、神戸商工会議所の協力も得て、500社以上の企業に案内が行われた。その結果、平成9年11月中旬の第1回神戸エコカーレンタル事業研究会には94社の参加があり、研究会で行われた出資意向のアンケートでは、22社が出資を検討しても良いとの回答があった。出資意向のある会社の中から、本事業の核となる幹事会社を選出されることとなり、(株)パソナとオリックス(株)が幹事会社に出資された。幹事会社は、研究会参加各社に出資、協力を募り、平成10年1月下旬を期限に出資を応募した。時間的な制約からとりあえず8社のみが出資し、資本金7千万円で「株式会社神戸エコカー」が設立された。

現実に会社が設立されたことの意義は大きく、その後多くの企業から出資あるいは協力の申し出が相次ぎ、自動車メーカー4社を含む35社からの出資により資本金が2

億円に拡充され、平成10年4月6日「株式会社神戸エコカー」は、日本初のエコカー専門のレンタカー会社として、営業を開始している。

新会社の初仕事は、明石海峡大橋を通過して、神戸市立王子動物園から徳島市立動物園にプレゼントするキリン等の動物をエコカーの行列により搬送を行った。

新会社は、平成10年秋までにまず電気自動車40台を導入し、それ以外にも、ハイブリッド自動車や天然ガス自動車などの導入も予定している。将来的には100台規模のエコカーを扱うことを目標としている。この車を観光客に利用してもらうとともに、環境貢献に参加したい一般市民や市内の事業者にも利用してもらおうとしている。すでに、市内には国と神戸市の補助を得て相当数の充電設備が設置されている。また、エコカーは公共駐車場の割引なども受けることができるようになった。このようにハード、ソフト両面からの利用促進のためのサポートがなされている。エコカーと宿泊がセットになった旅行商品も企画されるなど、民間との多様な連携も進んできている。

3 おわりに

官が提唱し民間が事業を実施するという新しい方式により事業がスタートしたことの意義は大きいものがある。神戸の復興において、単に元に戻すというだけでは限界にきており、新しい事業の展開が必要であるとの指摘がなされている。この事業は、その意味でも一つの可能性を示唆している。さらに、今後神戸にとって重要な事業分野の一つとして「環境、エコロジー産業」の重要性が指摘されているが、この点でも本事業の未来への可能性は大きい。そしてもう

一つ重要であるのは、自動車というもののもつ裾野の広さである。環境、観光、自動車という分野を横につなぐことのできるこの事業の可能性は大きい。

神戸エコカーレンタル事業研究会は約100社のネットワークがあり、この広がりを神戸復興の一つのモデルとして、また官民の協働のモデルとして発展させていくことが期待されている。

環境ホルモン

1 環境ホルモンとは

ホルモンとは、下垂体、甲状腺、副腎、卵巣、精巣などの内分泌腺が遠隔の標的細胞に働きかける際に放出するシグナル伝達分子のことで、動物の成長、生殖機能及び恒常性等を調節する重要な役割を果たしている。主なホルモンとして、男性の精巣などから分泌されるアンドロジェン（男性ホルモン）、女性の卵巣などから分泌されるエストロジェン（女性ホルモン）、副腎皮質ホルモン、甲状腺ホルモン、成長ホルモン、膵臓のランゲルハンス島から分泌されるインシュリンなどがある。

環境ホルモンとは、「動物の生体内に取り込まれた場合に、本来、その生体内で営まれている正常なホルモン作用に影響を与える外因性の化学物質」の総称で、「外因性内分泌攪乱物質」といわれるものである。

人類は、これまで数多くの化学物質を人工的に製造し、さまざまな利便性を享受してきたが、化学物質の中には、環境中に放出された後に、環境中に残留し、環境汚染を引き起こしたり、さらに環境汚染のみならず、人の健康に影響を及ぼすものがある。これまで、ある種の農薬や殺虫剤、PCB

類などがその例であったが、この環境ホルモンも、新たに重要な課題として、世界的に注目されてきている。

2 環境ホルモンの種類

環境庁が設置した「外因性内分泌攪乱物質問題に関する研究班」の中間報告では、現在、環境ホルモンの疑いがある化学物質として、①ダイオキシン類、②PCB類、③DDT等の殺虫剤、④有機スズ（船底塗料等）、⑤アルキルフェノール類（界面活性剤等）、⑥ビスフェノールA（合成樹脂の原料等）、⑦フタル酸類（塩化ビニル樹脂の可塑剤等）等の約70物質があげられている。

3 環境ホルモンが本来のホルモン作用を攪乱するメカニズム

体内における正常なホルモン作用のプロセスを大別すると次のとおりである。

①内分泌腺においてホルモンが合成・貯蔵され、必要時に血中に放出される。

②放出されたホルモンは、本来ホルモンが結合すべき細胞にあるレセプターを認識し、それと結合して活性化される。（ホルモンとレセプターは、鍵と鍵穴の関係に例えられる）③その後、DNAに働きかけ、機能蛋白を合成することによって本来の機能を発揮する。

環境ホルモンの作用メカニズムとしては、本来ホルモンが結合すべきレセプターに環境ホルモンが結合することによって、本来のホルモンと類似の作用がもたらされる場合や、逆に作用が阻害される場合等、遺伝子が誤った指令を受けることが指摘されている。多くは、女性ホルモンと同様の働きをする。

4 環境ホルモンによる影響

環境ホルモンによる影響としては、これまで、イボニシ（巻き貝）の雄性化、ワニの雄のペニスの矮小化、ニジマスの個体数の減少など、野生生物の生殖機能異常、孵化能力の低下等が多く報告されているほか、人に対しても、かつて多用された合成エストロゲン（女性ホルモン）が乳がん等の悪性腫瘍等を引き起こすという医学的に確かな知見がある。さらに、男性の精子数の減少、前立腺がんや精巣がんの発生等との関係についての報告もあり、この環境ホルモンに係る問題が、生物生存の基本的条件に関わるもので、世代を超えた深刻な影響をもたらすおそれがあることが懸念されている。

5 環境ホルモンに係る課題

このように、環境ホルモンに関しては、人や野生生物への影響を示唆する科学的報告が多くなされているものの、これまで、環境ホルモンという視点からの調査研究は極めて限られていたこともあり、報告された異常と原因物質との関係、作用濃度（従来の毒性や発がん性を作用させる濃度より低い濃度で作用すると言われている）、そのような異常が発生するメカニズム等、環境ホルモンに係る科学的知見に関しては未だ十分には明らかにされていない状況にある。

また、これらの物質の規制状況としても、例えばダイオキシン類については、「大気汚染防止法」や「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」によりゴミ焼却施設等の主要な発生源が規制対象とされたものの、環境ホルモン作用という観点が特別に考慮されたものではないことから、今後の科学的知

見の集積・整理状況等を見極めつつ、再度検討を加えていく必要がある。

6 今後の対応方針

このような環境ホルモンに係る問題の重大性に鑑み、環境庁では、この度、「環境ホルモン戦略計画 SPEED '98 (Strategic Programs on Environmental Endocrine Disruptors)」を策定し、現時点での環境ホルモン問題についての環境庁の基本的な考え方及び具体的な対応方針を次のとおり取りまとめた。この計画に基づき、平成10年度から、総合的な調査・研究が開始される。

(1) 基本的な考え方

- ①行政機関—学術研究機関—民間団体の連携の下での調査・研究の推進
- ②国際的な調査研究協力及び情報ネットワークの強化
- ③化学物質による汚染の防止対策の再点検
- ④関係する行政分野との密接な連携の確保

(2) 具体的な対応方針

- ①環境汚染の状況や野生生物等への影響に係る実態調査の推進
- ②試験研究及び技術開発の推進
- ③環境リスク評価、環境リスク管理及び情報提供の推進
- ④国際的なネットワークの強化

環境ホルモンの問題は、科学的研究の分野においては未だ緒に付いたばかりで、科学的には不明な点が多々残されている。しかし、これまでの科学的知見が指し示すように、人や生態系に取り返しのつかない重大な影響を及ぼす危険性ははらんだ問題である。

このため、本問題への対応に当たっては、我々の世代のみならず、後世代に健全な環境を引き継いでいくため、今を生きる世代が英知を尽くし、可能な限りの対策を総合的に講じていくことが求められる。

在外投票制度

1 はじめに

海外に長期滞在する日本人に対し、選挙権を与えるための公職選挙法改正案が成立し、早ければ平成12年にも在外投票が実現することとなった。

選挙権は成年に達したすべての日本国民に保障されている。(憲法第15条、公職選挙法第9条)。しかし、従前の日本では、国内に住所を有さないことにより選挙人名簿に登録されていない者は、投票することができない(公職選挙法第21条、第42条)こととされているため、国外に居住する日本国籍を有する者は、国政選挙に関しては、選挙権がありながらそれを行使する機会が与えられていない実状があった。また地方選挙に関しては、住所要件があるため、選挙権自体がない。

国際化の進展に伴い、国外に居住する者は、年々増加し、外務省の統計によれば、昭和60年に約48万人であった海外在留邦人は、平成2年には、60万人を突破し、平成8年10月現在で、約76万人に上り、有権者は約56万人と推定されている。これら増え続ける海外在留邦人にも可能な限り選挙権の権利行使の機会を保障する制度を創設することが求められていた。

2 制度導入までの経緯

在外投票制度については、昭和58年に、衆議院内閣委員会において「在外公館の名

称及び位置並びに在外公館に勤務する外務公務員の給与に関する法律の一部を改正する法律案」に関し、「海外に在留する邦人の選挙権行使ができるよう、早急に適切な措置を講じること」との附帯決議が行われ、政府において検討が行われることとなった。

在外邦人に選挙権を与える公職選挙法一部改正案は、昭和59年に国会に提出されたが、実質的な法案審議が行われることなく昭和61年の衆議院解散により、審議未了で廃案となっている。この改正案は、永住者を除き海外に3ヶ月以上在住する20歳以上の日本国民の投票を認め、投票の対象は補欠選挙を除く国会議員の選挙であった。そして国外転出後5年未満の者は最終居住地、5年以上の者は本籍地の市町村選挙管理委員会の在外選挙人名簿に登録し、投票は在外公館で行うというものであった。

その後、平成6年には衆議院において「海外在住日本人投票制度の法制化に関する陳情」が採択されている。

なお、平成4年のいわゆる第3次行革審の答申においても在外投票制度の早期導入が取り上げられている。

平成8年には在外投票制度を求めて運動を行っていた海外在留邦人で組織する「海外有権者ネットワーク」のメンバーら53人が、海外に住む日本人に選挙権を与えていない公職選挙法は憲法や国際法に反するとして、国を相手取り、公職選挙法の違法確認と国政選挙に参加できない不利益に対する国家賠償を求めて、提訴が行われ話題となった。

平成9年に入り、3月に神戸市会において、「海外在留邦人の選挙権行使の実現を求める意見書」が採択され、地方自治法第

99条第2項の規定により内閣総理大臣等に意見書が提出されている。国会では、新進党・太陽党の両党が「在外選挙法案」を共同提出し、5月には、自民党、社民党、新党さきがけの与党選挙制度協議会で公職選挙法の改正案要綱が合意され、6月に政府の「在外選挙法案」が国会に提出され、審議が行われることとなった。その後与野党の歩み寄りが行われ、法案の一部修正があり、最終的に平成10年4月24日の参議院本会議において可決、成立した。

3 在外投票制度のあらまし

(1) 対象とする選挙：衆議院議員及び参議院議員の選挙(当分の間、比例代表選挙に限定)

(2) 対象者(在外選挙人名簿の被登録資格) 年齢満20年以上の日本国民で、引き続き3ヶ月以上その者の住所を管轄する領事官の管轄区域内に住所を有する者

(3) 在外選挙人名簿

① 市町村選挙管理委員会は、在外選挙人名簿(永久名簿)を調製

② 被登録資格を有する者は、管轄の領事官を経由して、市町村選挙管理委員会に在外選挙人名簿の登録の申請を行うことができる。

③ 市町村選挙管理委員会は、在外選挙人名簿の登録をしたときは、在外選挙人証を交付する。

(4) 在外投票

① 在外公館投票

A 投票は、在外公館の長の管理する投票を記載する場所において行うことを原則とする

B この場合、在外選挙人名簿に登録されている選挙人は、選挙の公示又

は告示の日から原則として選挙の期日前5日までの間に、在外公館の長の管理する投票を記載する場所において、在外選挙人証を掲示して投票を行う。

② 郵便投票

A 一定の地域(在外公館投票が困難な地域として別に定める地域)に居住する者は、郵便による投票を行うことができる。

B この場合、在外選挙人名簿に登録された選挙人は、その住所地(在外選挙人証に記載)で投票用紙の送付を受け、投票用紙に自ら記載し、外封筒の表面に署名をした上で、登録市町村の選挙管理委員会の委員長に対し、投票所閉鎖時刻までに投票管理者への送致ができるように、郵便で送付しなければならない。

③ 帰国投票

在外選挙人名簿に登録された選挙人は、市町村選挙管理委員会で、不在者投票の手続きに準じて、投票を行うことができる。

(5) 在外選挙人名簿登録の抹消

市町村選挙管理委員会は、在外選挙人名簿に登録されている者について、死亡、日本国籍の喪失を知ったとき、又は国内での新たな住民票の作成から4ヶ月経過したときは、直ちに在外選挙人名簿から抹消する。

(6) 施行

①在外選挙人名簿の登録に関する規定は、公布の日から起算して1年を超えない範囲内において政令で定める日から施行

②在外投票に関する規定は、公布の日から起算して2年を超えない範囲内において政令で定める日から施行

4 今後の課題

改正案の原案にあった、「将来、帰国の意思を有する者」という要件は、国会での修正により削除された。当面、在外投票の対象とする選挙の範囲が、衆議院と参議院の比例代表選挙に限られることとなったため、国会の特別委員会で、衆議院の小選挙区や参議院の選挙区については可及的速やかに在外投票の対象とする内容の附帯決議も行われるなど在外邦人にとっては、十分な制度にはなっていないという。ただし、国際的には、欧米をはじめ世界54カ国(平成9年1月現在)で既に在外投票制度は導入されており、日本もようやく不十分なながらも制度が創設され、在外邦人の投票権が実現することになる。

今回の法改正は、制度の大枠を定めたに過ぎず、今後実施方法の詳細が政令等で定められる予定である。郵便投票を導入する地域と在外公館で投票する地域との線引きをどうするのか、選挙実施時期の海外での情報提供の方法、解散から40日以内に投票が行われる衆議院選挙の場合の郵便投票に関する時間的な問題、在外公館での選挙事務など投票実施までに解決すべき課題は多い。また、今回の制度は有権者が市町村選挙管理委員会上に登録して初めて投票が可能となるため、世界各国の有権者に制度を周知徹底していく必要がある。今後、一人でも多くの国民が参政権を行使できるよう、様々な課題を解決し、より良い制度にしていくことが求められる。

■ 茅ヶ崎市職員出向訴訟最高裁判決

1 概要

茅ヶ崎市長は、茅ヶ崎商工会議所との間で、市職員を同商工会議所に派遣する旨の協定を締結し、同協定に基づき、市職員Aを茅ヶ崎市職員の職務に専念する義務の特例に関する条例（以下「本件免除条例」という。）2条によりその職務専念義務を免除したうえで、同商工会議所に派遣した。

派遣職員Aは、派遣期間中、茅ヶ崎商工会議所専務理事に就任してその職務に従事する他、茅ヶ崎市理事として月1回程度、茅ヶ崎市の政策会議に出席していたが、その給与は全て同市が負担していた。

これに対し、茅ヶ崎市の住民は、長期恒常的に他の団体等の指揮命令の下に、その職務に従事するような職員の派遣は、法の許容しないところであり、また本件は条例上職務専念義務を免除すべき場合に当たらないから、本件派遣は違法である。従って、派遣職員Aに対する給与支給は違法な公金支出であるとし、茅ヶ崎市長に対しては上記支出相当額の損害賠償を、茅ヶ崎商工会議所に対しては上記同額の不当利得返還請求を、それぞれ請求する住民訴訟を提起した。

一審横浜地裁判決（平成5年4月28日）は、①本件職員派遣に際してなされた職務専念義務免除は地方公務員法35条、本件免除条例2条に違反する、②派遣職員Aに対する給与支給は地方自治法204条、204条の2、地方公務員法24条、25条に違反する、として住民の請求を認容した。

これに対し、二審東京高裁判決（平成6年8月24日）は、①職務専念義務の免除は市長の裁量に委ねられ裁量権の範囲を超え、

またその濫用にわたらない限り違法とはならないとし、本件職員派遣についても違法とはいえない、②給与支給についても、派遣が適法であり、違法とはならない、として一審判決を取り消し、住民らの請求を棄却した。

2 最高裁判決（平成10年4月24日）

最高裁（第2小法廷）は、職務専念義務の免除について、処分権者がまったく自由に行うことができるわけではない。公務員が全体の奉仕者として公共の利益のための職務に専念しなければならないといった地方公務員法に定められた公務員の理念の趣旨に反するような場合は違法となりうる、との一般的な基準を示した。

その上で、今回の派遣について、市の不振な商工業の進展を図るという目的達成との具体的な関連性が明らかにされねばならないとして、派遣先の商工会議所の業務内容や派遣職員の具体的な職務内容と市の商工業振興策との関連性について、十分審理し、公益上の必要性から派遣が地方公務員法の趣旨に反しないかどうか判断すべきだ、と指摘した。

こうした判断から、最高裁は、住民らが敗訴した東京高裁判決を破棄し、審理を東京高裁に差し戻した。

3 地方公務員の外部団体への派遣

複雑多様化する住民ニーズに応えるために、外部団体を活用することが非常に適している場合が多くあるが、外部団体への地方公務員の派遣のための一般的制度は未だ確立されていない。

そもそも、地方公務員は、全力をあげて職務に専念しなければならない（地公法30条）とされ、その勤務時間及び職務上の注

意力のすべてをその職責遂行のために用い、当該地方公共団体がなすべき責を有する職務にのみ従事しなければならない（地公法35条・職務に専念する義務）。従って、地方公務員が、外部団体の事務に従事する場合には、この職務専念義務との抵触が問題となる。

また、一方で、派遣される職員の利益（身分・処遇）保護も十分に考慮しなければならない。

そこで、一般に地方公務員を外部団体へ派遣する方法としては、①職員をいったん退職させて外部団体の事務に従事させる、②地公法27条2項の規定に基づく条例により、派遣期間中、休職とする、③地公法35条の規定に基づく条例により、派遣期間中、職務専念義務を免除する、④職務専念義務を免除しないまま、職務命令により、外部団体の事務に従事するよう命ずる、という4つの方法が用いられているのが現状であり、全国で約3万4千人が公益法人や第3セクターへ派遣されていると言われている。

4 今後への影響

これまで、上記④の場合については、町職員の森林組合への派遣に関する最高裁判決（昭和58年7月25日）があり、単なる職務命令のみによる職員派遣は、派遣先の業務が当該地方公共団体の事務と同一視でき、かつ、職員に対する地方公共団体の指揮監督が及んでいるといった極めて限定的な場合に限り許される、との判断が出されている。

③の場合については、今回が初めての最高裁の判断であり、注目されたが、職務専念義務の免除について、市長の裁量に一定の枠をはめる判断が示され、今後、職員派

遣の要件は、相当厳しく、派遣の必要性や派遣先の団体の性格、業務等を公益性の観点から十分検討する必要があるといえる。今回の最高裁の判断の基礎には、地方公務員には、地方公共団体の本来の業務に専念する義務がある以上、地方公共団体以外の業務に職員が従事することについて、極めて慎重でなければならない、といった考え方があるものと思われる。ただ、今回の判決は、あくまで③の場合についての判断であり、②の場合についての判断基準は、自ずから異なるものと思われる。従って、各地方公共団体が職員を派遣する場合には、派遣先の公益性等の検討と共に、派遣の形態を十分慎重に検討する必要がある。

この判決を受けて、自治省では、「地方公務員制度調査研究会」で、制度全体の見直しの一環として、改めて将来の職員派遣のあり方を検討することとしており、成果が期待される。

なお、現行法上、地方公共団体がその職員を外部団体に派遣する制度として、地方公務員等共済組合法18条1項、地方公務員災害補償法13条1項、自治法252条の17第3項、外国の地方公共団体の機関等に派遣される一般職の地方公務員の処遇等に関する法律、によるものがある。

㉑ 被災者生活再建支援法

自然災害による被災者に対し、その自立した生活の開始を支援するため、生活再建支援金を支給する制度を創設した「被災者生活再建支援法」が、平成10年5月、国会で成立した。

1 背景

わが国は、地形的要因等により災害を受

けやすく、毎年のように風水害、地震・火山災害など様々な自然災害が多発し、甚大な被害が生じている。そのため、国はこれまで各般にわたる災害対策に関する制度の整備を図ってきた。

自然災害により被害を受けた個人に対しても、災害救助法に基づく救助や災害弔慰金の支給等に関する法律に基づく災害弔慰金・災害障害見舞金の支給、あるいは各種資金の貸付など支援が講じられている。

しかし、平成7年1月に発生した阪神・淡路大震災は、戦後未曾有の大災害となり、生活の基盤を破壊された被災者のなかには、自力のみでは自立した生活を開始することが極めて困難な方が少なくない。

この阪神・淡路大震災の教訓をふまえ、被災者の生活を迅速かつ弾力的に支援することにより、一日も早い被災者の生活の立ち上がりを図ることが極めて重要な課題となっており、このため法制度の充実が求められていた。

2 経緯

阪神・淡路大震災後、内閣総理大臣により設置された「防災問題懇談会」が、平成7年9月、全国の地方公共団体が一定額を拠出して被災者の支援を行う基金の制度を創設することについての検討の必要性を提言した。

また平成9年4月には、兵庫県及び神戸市をはじめとする被災10市10町が共同で、住宅再建のための共済制度と、被災者の生活再建の基金制度の2本柱からなる「総合的国民安心システム」を提言した。

さらに、平成9年7月、全国知事会において「地震等自然災害による被災者の自立再建を支援する災害相互支援基金の創設に

関する決議」が行われた。

一方、被災者に公的資金を求める市民グループの運動が活発となり、これをきっかけとして超党派議員による法案が平成9年5月に、また野党3党共同提案の法案が同年12月に国会に提出された。そして、平成10年4月、自民党案をもとに6党共同による法案が国会に提出され審議が行われた。

3 内容

まず、対象は、暴風、豪雨、地震、噴火など異常な自然災害により、その居住する住宅が全壊した世帯、その他これと同等の被害を受けたと認められる世帯である。

次に、支援金は、収入が500万円以下の世帯に対しては最高100万円を、また収入が500万円を超え700万円以下で世帯主が45歳以上の世帯、収入が700万円を超え800万円以下で世帯主が60歳以上の世帯、または収入が500万円を超え800万円以下で要援護世帯に対しては最高50万円を支給する。

支援金の財源は、都道府県が積み立てる「被災者生活再建支援基金」の運用益を充て、国が給付金の半額を補助する。

そのほか、自然災害により住宅が全半壊した世帯に対する住宅再建支援のあり方については、必要な措置を検討する旨附則で規定されている。

なお、この法律は来年度以降の自然災害が対象であり、阪神・淡路大震災には適用されないが、現在復興基金を活用して実施されている「生活再建支援金」等を含めて、本法の生活支援金に相当する程度の支援措置が講じられるよう国は必要な措置を講じる旨附帯決議がなされている。

4 評価と課題

自然災害による被災者の生活再建を支援

するための恒久的支援制度が確立されることとなった。

ただ、支援金はあくまで被災者の自立した生活の一助となるもので、附則に定められた住宅再建支援の検討も含め、今後政令で定めることとなっている法の具体的な運用について、整備すべき項目は多い。

また、阪神・淡路大震災の被災者に対しては、一日も早い生活再建が求められており、附帯決議で示された行政措置の具体的実施を早急に行うとともに、住宅再建や事業者支援など残された課題への適切な対応が望まれる。

1. はじめに－市民事業研究会発足まで

(1) ボランティア元年

震災直後、神戸には全国各地から人々が集まり、さまざまな分野でボランティア活動に従事した。さらに、被害の軽微であった地域に住む人だけでなく、少なからず被害を受けた人までもが、「自分にできること」「みんなに必要なこと」は何かを考えながら真摯に行動した。その結果、ボランティアは特別な善意の持ち主が特別に犠牲を払ってするものではなく、だれもが自分のできる範囲で少し工夫すればいい、人のためになると同時に自分の生き甲斐や楽しみにもなる、ということに多くの人気がついてきた。

(2) 新しい課題への対応

こうして震災を機に、草の根運動の広がり、NPOという存在の認知、さらに地域でのサービスを事業としてすすめる市民事業の展開が進んだ。一方で、どこでどんな支援が必要とされているのかというボランティア希望者からの問い合わせや、ボランティアを紹介してほしいという被災者からの要望、ボランティアの活動状況に関する情報や各種助成・補助などについての対応は混乱をきわめ、反省点を残した。また、神戸市復興推進懇話会ではボランティアやNPO活動の広がりにあわせて、支援策を検討するようとの提言を出しており、行政としてまとまった対応をする必要が明確になってきた。

(3) 市民事業研究会の発足

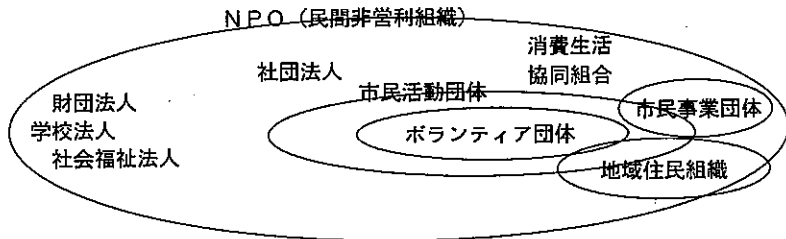
これらの状況をふまえながら、より多くの活動主体にとって活動しやすい社会環境を整備するとともに、なかでも市民事業に焦点を当て、神戸で育てていくことを目標として市民事業研究会を発足させた。折しも、特定非営利活動促進法が成立し、各地でも議論が盛んに行われているところである。多大な支援をうけ、さまざまな活動が盛り上がった神戸だからこそ、市民活動が市民にとって新たな希望の芽となり、全国に誇れるような財産となることを期待したい。

2. 市民活動の現状

(1)市民活動とは

一般には「市民による自発的な非営利目的の社会的活動」を広く「市民活動」と定義する。

(概念イメージ図)



※「市民事業団体」……地域のサービスを事業として行う。有償だが、サービスに一定の責任が担保されるとともに、供給側が報酬を得ることで活動を続けやすくなる利点がある。市場よりも低料金で提供し、利益を構成員で分配しないため、営利目的ではない。

(2)活動の現状

現在の活動実態について、各種の関連調査結果をもとに紹介する。

①『市民活動団体基本調査報告書』（平成8年度 経済企画庁）

調査対象団体を「市民活動団体＝継続的、自発的に社会的活動を行う、営利を目的としない団体で、公益法人（社団法人、財団法人等）でないもの」として、活動団体の実態について全国的な調査を行った。

(a)調査の方法

都道府県で把握している団体のうち1万団体を無作為に抽出、郵送によるアンケート調査

○有効回収数：4,152件

○アンケート調査時期：1996年11月～12月

(b)主な調査結果

○活動分野：「社会福祉系」の活動が多い(37.4%)。

○活動歴：最近10年間（1986年以降）に活動を開始した団体が半数近く(43.6%)、特に「社会福祉系」「国際協力・交流系」でその割合が高い。

○財政：規模は10万円未満の団体が約1/3を占める(34.5%)。収入は会費が1/3、補助・助成金が1/3。

○行政支援：何らかの支援が必要と考える団体がほとんど(81.0%)。資金(76.4%)、

活動拠点(49.2%),物(47.9%),研修(44.5%)について特に必要と感じている。

○法人格の必要性: 全団体の11.8%が必要と回答, 財政規模の大きい団体ほどその傾向が強い。また、「国際協力・交流系」は他の分野よりもその割合が高い。

②『兵庫の市民活動実態に関する調査報告』(平成9年 市民活動地域支援システム研究会・神戸調査委員会)

市民活動を現に行い, または支援する立場にある民間の有志により調査委員会を結成し, 兵庫県下で活動する団体(個人含む)を対象に団体概要調査を行った。

(a)調査の方法

兵庫県内の市民活動団体リストをもとに1,100団体を抽出, 郵送によるアンケート調査

○有効回収数: 416件

○アンケート調査時期: 1997年1月～2月

(b)主な調査結果

○活動分野: 1団体が平均して4～5分野で活動。「地域・まちづくり」「障害者」「環境・エコロジー」の活動が多い。

○活動歴: 1990年以降の設立が過半数を占め(51.0%),次いで1985～1989年(15.9%)と, 新しい団体が多い。

○財政: 規模は10万円未満の団体が最も多く(20.0%),全体に小規模のところが多い。

○活動支援: 「資金」(28.1%), 「人」(25.7%), 「情報」(15.6%)不足に悩む団体が多いが, 即行政の支援を求めるものではなく, ケースバイケースと考える傾向が比較的高い(35.8%)など, 外部との関わり方については意見が分かれた。

○新制度の必要性: 法人格付与や税制上の優遇など, 新制度を必要と考える団体が過半数を占める(52.2%)が, 現在のNPO法案については, 問題がある(33.6%), よく知らない(54.8%)など評価としてはやや厳しい。

③『市民意識調査』(平成9年度 市民局)

神戸市民全世帯アンケートのフォロー調査として, 神戸市民の特性や意識, 要望を把握し, 施策推進のための基礎資料とする調査。市民活動への参加経験や意向について調査した。

(a)調査の方法

20歳以上の神戸市民(市外避難者含む)5,000人を無作為に抽出, 郵送によるアンケート調査

○有効回収数: 2,827件

○アンケート調査時期: 1997年9月～10月

(b)主な調査結果

- 参加経験：「生活・環境関連」，「地域コミュニティ関連」，「児童青少年育成」への参加経験が多い。
- 活動の中心：男性では70歳以上，女性では40歳代の参加者が多い。
- 参加意向：環境・資源保護など環境関連の分野では今後も参加意向が高い(38.9%)ほか，参加経験は現在のところ余りないが，今後の参加意向が高いものとして「保健福祉関連」(27.7%)などがある。
- 活動支援：「情報」(25.4%)，「場所」(23.6%)，「資金・税制」(46.0%)に重点を置くべきとの意見が多いほか，「教育」「休暇」に対する支援の要望も高かった。

④『震災後の神戸市における市民活動の推進』(平成9年度 都市問題研究所)
総合研究開発機構の助成研究として，市内の市民活動実態について把握し，支援策検討の基礎資料とするための聞き取り調査を行った。

(a)調査の方法

グループ名鑑「兵庫・市民人'97」(市民活動地域支援システム研究会・神戸調査委員会)に掲載されている神戸市内で活動している団体の中から選定。震災以前から活動している団体の震災後の活動状況，および主として震災を契機に結成され，現在も復興支援活動を継続している団体の活動状況について，ヒヤリング調査を実施。

- 調査件数：28件
- ヒヤリング調査時期：1997年7月～9月

(b)主な調査結果

- 活動分野：被災者の救援活動として発足した団体が，組織や活動内容を柔軟に変えながら多様な活動を展開。なかでも社会的弱者，外国人の生活支援活動，コミュニティづくり活動などに注目。
- 課題：リーダーへの負担集中や会員不足の問題，期間限定の基金終了後の資金確保の問題，暫定利用の事務所の立ち退き問題など，基本的な活動資源に悩む団体が多い。
- 活動支援：行政からの情報提供，事業委託への要望が高い。行政で解決できない問題に取り組んでいるという点で，行政とのパートナーシップに期待。支援センターを設置する場合は民営方式での希望も聞かれた。
- 新制度の必要性：契約や社会的信用の面から，1/3は法人格取得に前向きだが，事務の煩雑化に対する懸念や，税制優遇なしの現法案では無意味とする意見もあった。

3. 支援の現状

(1) 主な分野別支援センター

① 市民福祉人材センター

こうべ市民福祉交流センター内。福祉分野での就労に関する相談・情報提供や、ボランティアに関する広報・啓発、こうべボランティア情報システムを活用した各区ボランティアセンターの支援など、全市的なボランティア活動の振興を図る。

② 区ボランティアセンター

各区総合庁舎内等に区社会福祉協議会が設置。ボランティアに関する情報提供、相談・登録、ニーズの需給調整などを行う。

③ まちづくりセンター

（株）神戸市都市整備公社内。まちの再生や建築物の共同化・協調化に取り組む住民組織の活動を支援するため、まちづくり関連の相談業務や情報提供、人材登録、コンサルタント派遣などを行う。

④ 神戸市青少年会館

趣味・スポーツ・ボランティアなどの青少年のサークル活動のための部屋や物品の貸出しを行う。会館の運営にボランティアが参画する「会館リーダー制度」を実施。

(2) 資金助成

① 各種基金（主なもの）

○ 阪神・淡路コミュニティ基金

モーターボート特別競走の収益金から拠出された阪神・淡路大震災復興支援基金の一部を受け入れて設立。コミュニティにおける被災市民の自立支援、新しい市民社会建設に向けて先駆的・実験的な活動に取り組むボランティア団体等を、3種類の助成プログラムにより支援する。

○ 阪神・淡路ルネッサンス・ファンド（HAR基金）

（株）日本青年会議所が設立した（株）まちづくり市民財団の特別基金。都市計画決定された地区以外の区域を対象に、復興まちづくりに取り組む地元組織の活動と、それに協力する専門家を支援する。

○ 公益信託神戸まちづくり六甲アイランド基金

六甲アイランドに拠点をおく企業が、神戸市における国際的・文化的なコミュニティづくりに資する事業や活動を助成する公益信託を設定。国際コミュニティづくり、文化的な都市環境づくり、広報・調査・研究活動を対象に資金助成を行う。

○ 神戸文化復興基金（アート・エイド・神戸）

芸術活動を通して被災した人々に勇気と慰めをあたえ、神戸の文化を復興することを目的として設立。各種芸術活動への助成や文化事業の主権、それに先立って被災芸術家

への緊急支援などを行った。

○阪神・淡路大震災復興基金（災害復興ボランティア活動補助制度）

兵庫県・神戸市による被災地域の総合的な復興対策の一つとして、被災者の避難生活・自立支援を目的とするボランティア活動に要する経費の一部を補助する。

②社会福祉協議会による助成

区社会福祉協議会による地域活動ボランティア助成、仮設住民やひとりぐらし老人を対象とした地域見守り活動に対する助成など、地域福祉活動に対する支援の一環として資金的な支援を行う。

③市による直接助成

国庫補助事業にもとづく数百万円規模の助成から、草の根活動に対する助成、イベントの運営費補助など、その規模・分野・種類は多岐にわたっている。

(3)情報提供

①こうべボランティア情報システム

市民福祉人材センター及び各区ボランティアセンターにおいて、ボランティア情報のネットワーク化、コーディネート機能の強化を目的として、登録ボランティア（個人・団体）に関する情報を容易かつ迅速に提供する。

②分野別支援センターによる広報・啓発・相談

(4)人材育成と啓発

①市民大学

市民福祉大学、こうべ市民安全まちづくり大学、神戸市シルバーカレッジ、KOBENV環境大学等、現在は分野別に設置・運営されているが、今春より「あじさい市民大学」として共同募集を開始する。

②生涯学習市民講師登録制度「KOBEMANAびすとネット」

③各種研修・講座の開催

④ボランティア休暇制度の実施

⑤ふれあいのまちKOBENV・愛の輪運動

4. 支援施策の基本的方向

(1)支援の必要性

このような活動と支援の現状を踏まえ、神戸における市民活動の意義と支援の必要性を明らかにしたうえで、支援の基本方針を定める必要がある。

①市民活動の意義

神戸では震災を契機として、「ボランティア元年」と評されたように市民活動への参加

意欲が高まり、市民の手による身近な問題の解決の道が拡がっている。また、非常時における地域での助け合いや社会参加の重要性が再評価されたが、今後はさらに地域防災・防犯のための安全・安心のまちづくりを進めていく必要があり、地域コミュニティの役割が増大するものと思われる。

他方、市民活動には「しごと（雇用）」や「はたらき（労働）」の側面があり、生きがいとゆとりのためのしごとづくりと、はたらきを通じた社会とのつながりの確保という点で、高齢社会における新しい働き方として有意義と考える。さらに、行政依存型福祉国家の限界が明らかになってきた現在、行財政改善に真剣に取り組むとともに、その一環としてのアウトソーシングを進める必要がある。すなわち「小さな政府」の要請にあわせ、行政や企業の枠にとらわれない第3の事業主体として、市民事業などの市民主導型サービス供給システムを検討すべきである。

②活動環境面での課題

資金・場所・人材・情報など基本的な活動資源の不足から、時間の経過とともに活動の継続が困難になり、活動が行き詰まりつつあると思われる。特に、まもなく期間が終了する基金助成や土地・事務所の暫定利用については今後の展望が明確でなく、深刻な状況になることが見込まれる。

③庁内体制の課題

現在は各部署が分野ごとにそれぞれ支援制度や事業を実施しており、複数分野で活動する団体にとっては手続きが煩雑になりがちなか、市民活動に関する一般的な問い合わせに対応できる部署がなく、市民サービスの上で問題がある。また、市民にとって最も身近な窓口となる区役所のまちづくり機能の充実も必要となる。

④体系的な支援の要請

複数の分野・広範な地域で活動する主体にとっては、分野ごとに各部署の窓口と連絡をとらねばならないことや、国・県・市の所管が不明確であることなどが大きな負担となり、総合的な支援と明確な役割分担が求められている。

(2)支援対象

基本的には、「神戸市域で行われる自発的な非営利目的の社会的活動」で「支援を求めもの」であれば支援の対象と考える。

①活動支援≠団体支援

特定の団体と特定の活動を結び付けた団体支援ではなく、あくまでもその活動の性格や意義に主眼を置いて支援する。

②特定非営利活動促進法により法人格を取得した場合

「支援対象から除外されるべき性格でないことが明らかになった」という意味をもつと解し、その活動に応じて支援する。

③特定非営利活動促進法による法人格をもたない場合

法による法人格取得を希望しない団体の活動や、限定列挙されている活動に該当しない分野のものについても、活動のために必要な一定の条件をそなえていることを要件に「登録団体」として支援対象とするなど、神戸市独自の支援基準について具体的に検討することが必要である。

(3)支援施策の基本的方向

①支援の基本方針

(a)協働のまちづくり

市民活動団体は独立して存在意義を有するものであって、行政補完的なものとみなして過剰な干渉を行ってはならない。また、行政施策の客体としてではなく、対等な立場でのパートナーシップを構築する。

(b)間接支援

行政による直接支援の場合、管理・干渉の方向に解釈されることがある一方で、活動の自立性や自主性を阻害する恐れもあることから、情報や場の提供、社会的な環境づくりといった間接支援を主体とする。

(c)中間団体に対する支援

行政と市民活動を結び、市民活動団体に対する支援を行う中間団体の機能を強化するため、中間団体の支援を行うことが望ましい。

(d)活動環境整備

○当面の課題：ネットワークの整備－庁内体制

支援センターの整備－（仮称）市民活動促進センター

啓発・人材育成－ボランティア教育、実務研修

○中長期的な課題：資金助成制度の整備－市民活動支援基金、コミュニティ財団

ボランティア憲章（条例）の研究

なお、これらの施策の検討にあたっては、国・県・市の役割分担を明らかにし、それぞれの領域に応じた支援施策を展開することが必要である。

(e)市民事業支援に対する配慮

さまざまな活動形態があるなかでも、神戸の市民事業は被災地におけるしごとづくり・生きがいがづくりを重視する点で、携わる側にとって有意義であるとともに、受け手にとっても、有償サービスによるきめの細かい柔軟・迅速な責任ある対応が期待できる。また、将来の高齢社会において、新しい働き方を提案するきっかけとなる可能性が見込まれる。

そこで、震災復興推進と21世紀のライフスタイルの考察にあたって非常に有効と思われる市民事業が神戸で育っていくように、特別に支援策を講じる。

②ネットワークについて

(a)全庁的・対外的な所管部署（総合窓口）の設置

(b)各局区間の連携確保

- (c)区役所のまちづくり機能の充実
- (d)既存事業・制度の整理検討

③支援センターについて

- (a)（仮称）市民活動促進センターによる総合的な支援
- (b)分野別支援センターと地域支援センターの充実
- (c)支援センター間の連携・相互利用
- (d)既存施設・遊休施設の活用

④資金助成について

- (a)市税の優遇措置の実施
- (b)市民活動支援基金の設置検討
- (c)コミュニティ財団の設立支援
- (d)基金方式によらない新しい資金運用方法の研究

⑤市民事業への特別支援

- (a)広報紙上での活動情報掲載
- (b)支援センターでの利用可能情報の拡大
- (c)事業委託・共同事業による支援
- (d)融資制度の研究

⑥啓発・人材育成

- (a)体験学習などによる教育・啓発（社会的な理解の促進）
- (b)人材育成と活用（市民参加の促進）
- (c)活動主体に対する実務研修（マネジメント技術の向上）
- (d)ボランティア休暇等の充実（企業社員・官公庁職員等の地域貢献推進）
- (e)表彰・顕彰制度の充実

⑦ボランティア憲章（条例）の研究

神戸における市民活動の意義・位置づけを宣言するため、市民ボランティア憲章（もしくは条例）の制定について研究する必要がある。対外的に神戸市としてのスタンスを明らかにし、市民に対して一定の方向性を示すものとして、また、活動に対する公的な承認となりうるなど、有意義な面も多いが、他方、活動の選択の幅を狭めたり、管理的な意味合いに取られるなど、本来自由で柔軟な活動を結果として型にはまったものにしてしまう不安が残る。実際に活動に携わる市民の側から、自らの理想やあるべき活動の姿について活発な議論がなされ、その上でまとめられることが望ましいだろう。

5. 主要な支援施策の具体化に向けた検討

(1) 総合窓口の設置

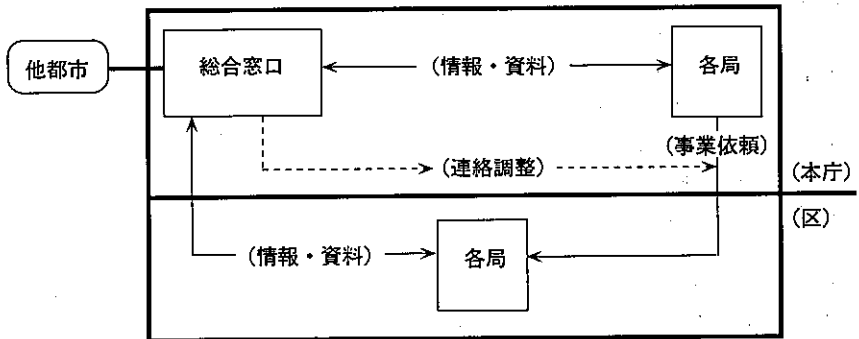
① 概要

市として全庁的・対外的に「市民活動担当」となる部署を新設し、市民活動支援に向けた施策の総合的展開をはかる。

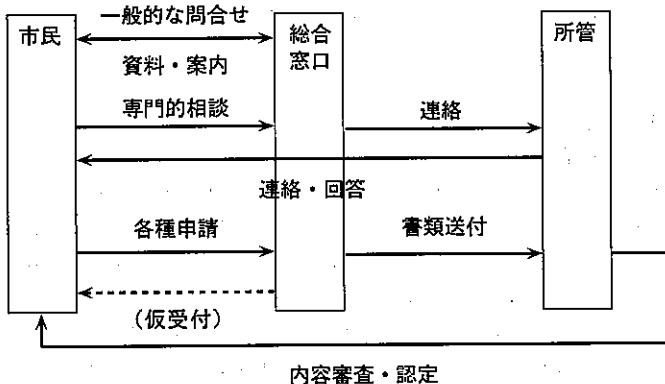
② 担当業務

- 支援センターの整備、コミュニティ基金の研究等総合的な支援策検討
- 市民活動に関する調査・研究
- 市民活動についての啓発
- 市民活動法人認可業務に付随する事務
- 各局・各区との連絡調整

(事務の流れ図① 庁内ネットワークの形成)



(事務の流れ図② 各部署の連携による市民への対応モデル)



③課題

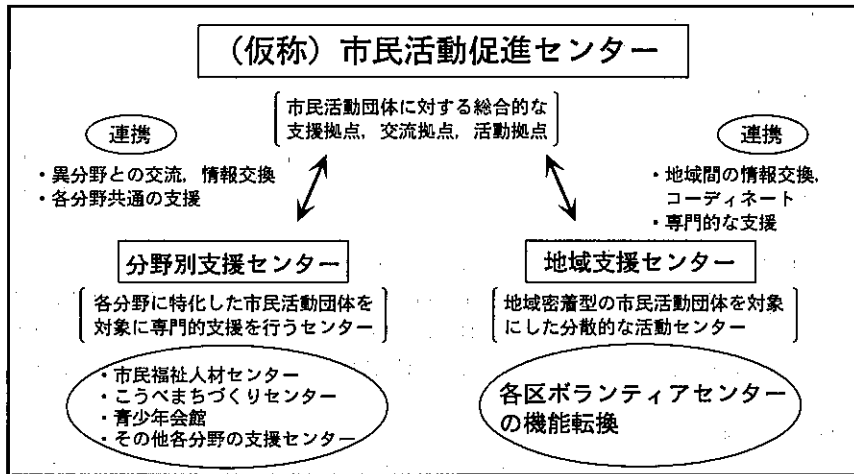
- 市民活動団体の現状をどのように把握するのか。
- 新たに整備される（仮称）市民活動促進センターとの機能分担をどうするのか。
- 市民活動法人認可業務などの具体的な業務内容が不透明である。
- 協働のまちづくりを推進するにあたり、新しい市民活動団体と既存の地域住民組織との連携をどのように図っていくか。

(2)支援センターについて

市民活動団体への支援のなかで中心的な役割を果たすセンターとして、（仮称）市民活動促進センターの設置を検討する。このセンターは、市民活動を支援する総合的なセンターとしての役割を果たすとともに、分野別支援センターや地域支援センターのコーディネート機能を支援し、活動の総合調整を行う。

また、福祉・まちづくりなど、専門的分野に対する市民活動への支援は分野別支援センターが担い、地域的な市民活動や草の根的な市民活動への支援は、地域支援センターが行うことで、それぞれのセンターを機能分担する。

（イメージ図）



①（仮称）市民活動促進センターの整備

単独で新設するのではなく、既存の分野別支援センター（例えば市民福祉交流センター、まちづくり会館など）を活用して整備する。このことにより、分野別支援センターとの連携や市民活動団体へのマネジメント力の共有化を図りやすくなると期待できる。

(a)機能（例）

- 活動拠点機能

市民活動の拠点として、利用しやすい場の提供

○交流拠点機能

市民活動団体等相互の交流および市民活動団体等と行政・企業との交流の場の提供

○情報収集・提供機能

市民活動に関する情報の収集・提供

情報誌の発行、ホームページの開設

○相談機能

団体の運営等に関するノウハウの提供

○人材育成機能

ボランティアコーディネーターの育成

○連絡調整機能

関係行政機関・各種支援センター等との連絡調整

各種市民活動団体との連絡調整

(b)運営方法

(仮称)市民活動促進センターの運営は、行政が直接行うのではなく、中間団体（たとえば市社協など）に委託し、学識経験者等もその運営に何らかの形で参加するような方法が望ましいと思われる。

②分野別支援センターおよび地域支援センターの充実

(a)分野別支援センターの充実

分野別支援センターは、その分野における必要な機能の拡充や、支援センターのない分野での新設を検討するなど、それぞれの分野の特性に応じた幅広い対応を推進していくことが必要である。

市民活動の分野は多様でしかも非常に専門特化したものが多いので、これを一つのセンターが総合的に支援することは事実上不可能である。また、一つの市民活動団体が必ずしも一つの分野だけの活動を行うわけではないので、各分野別支援センターは、(仮称)市民活動促進センターの調整のもとに、他分野の支援センターとの連携を強化する必要がある。

(b)地域支援センターの充実

地域的な活動を行う市民活動や草の根的な市民活動の支援、及び機能中心の市民活動と地縁中心の市民活動の連携を促進するためには、地域支援センターの役割が必要である。現在、各区の社会福祉協議会で福祉活動を中心としたボランティアセンターを開設している。

将来的には、全市施設であることの多い分野別支援センターが各地域に支所のような形で展開できることが望ましいと考える。また、福祉活動だけでなくその他の分野を含めて市民活動を支援していけるよう、区のボランティアセンターを充実強化し、それら

が連携して地域支援センターに機能転換していくことが求められる。

(3)資金助成

市民活動団体への資金助成については、団体の自立性、主体性確保の観点から、直接的支援よりも間接的支援の方が重要であると考えている。

①市税の優遇措置

被災市民の暮らしの一日も早い再建のため、被災者の支援活動を行う特定非営利活動促進法に基づく法人格を有する市民活動団体に対し、市税の優遇措置を検討する。

②市民活動支援基金の設置

中間団体を育成するための資金助成の仕組みとして、行政・事業者・市民の三者の出資により基金を設置することが望まれる。

③コミュニティ財団の設立支援

コミュニティ財団は、まちづくり活動の支援策として神戸市復興計画及び神戸市総合基本計画で位置づけられており、市民団体の活動を財政面で支える助成機関として設立を検討する。

コミュニティ財団とは、多数の篤志家から寄付を受けて、多数の基金を設け、非営利団体等に助成事業を行う仕組みの財団をいう。コミュニティ財団の特徴は、企業財団や個人財団とは異なり、それぞれ独立した複数の基金を一つの理事会、事務局が一括して管理・運営するもので、企業や個人が単独では財団をつくることのできない小口の寄付額でも、コミュニティ財団に基金を設置するだけで、自分の財団を設立した場合と同様に、その志を実現できることである。

国内では大阪コミュニティ財団があるが、地域における市民団体の活動を地域の市民・事業者・行政が一体となって支えていくためには、地域ごとに財団を設立することが望ましい。

コミュニティ財団の設立の検討にあたっては、次の点について詰める必要がある。

(a)設立主体

国内初である大阪コミュニティ財団は、大阪商工会議所が中心となって設立されているが、兵庫県下でどこが主体となるか。また、神戸商工会議所、兵庫県、神戸市等の運営への協力体制も課題となる。

(b)財源

経済環境の厳しいなか、基本財産や運営資金としての財源をどう確保していくか。

(c)主務官庁

コミュニティ財団の場合、寄付者の志す社会貢献の範囲が広く、公益法人の許可を受けるにあたって特定の省庁に絞るのが困難である。

(d)税制上の優遇資格取得

特定公益法人の認定を受けるのが困難など、コミュニティ財団が税制上の優遇措置を

受けるのは難しい。

なお、現在、兵庫県下におけるコミュニティ財団の設立に向けて、「コミュニティ・ファンデーション研究会」（新野幸次郎会長、神戸市からは市民局長が参加）が研究を続けており、平成10年3月に基本構想を提示する予定である。この研究会での検討を踏まえつつ、地域の市民団体の活動を地域の市民・事業者・行政が支援する組織として設立を目指す。

(4)市民事業団体への支援

①事業委託・共同事業

行政からの事業委託・共同は市民事業団体の財政基盤の安定化と行財政改善の促進につながる。

市民事業団体の持つ情報や技術を生かせる分野で、行政としての公平性や公共性を損なわない形で、団体に事業を委託していくことが考えられる。

委託先の決定については、効率性・市民参加の程度・先駆性などを考慮し、委託期間を明確にしたコンペ方式で行う。

市民事業団体への委託・共同の可能性のある事業としては、次のものが考えられる。

- 調査研究
- 公の施設の管理運営
- まちづくりアドバイザー、コンサルタントの派遣
- 在宅福祉サービス
- 公園ワークショップ
- 国際理解のための市民講座 等

ただし、任意団体に対しては、直接事業を委託するのは実際の事務手続き上難しいため、将来的には（仮称）市民活動促進センターの体制が整えば、市から同センターに事業を委託し、そこで「登録団体」を対象とした事業コンペを実施するなどの方法を検討しながら、可能な分野から、事業を委託する。

なお、事業の委託等により市民活動団体の自主性や独立性を阻害したり、行政の下請団体化しないように、市民事業団体と行政とのパートナーシップの関係を維持しなければならない。

②融資制度

市民事業団体の事業の立ち上げ資金や運転資金が必要な場合には、市民事業に対する融資制度がないため、個人の預貯金か個人融資で対応するしかない。

このため、中小企業向け融資の対象者の範囲の拡大などを検討する必要がある。

(5)市民活動の啓発

市民活動に対する社会的な認識は未だ十分であるとは言えず、このことが、市民活動団

体に対する寄付等社会的支援・市民活動参加者の不足など、市民活動の発展にとって支障となる事態をもたらしているものと考えられる。

市民活動団体の認知度を向上させるため、行政としても各種啓発措置を講じていくとともに、市民活動参加者に対する表彰・顕彰制度などの活用も考えられる。

平成10年1月
神戸都市問題研究所
神戸市市民活動研究会

第1章 神戸市における市民活動の高まり

1.1 市民活動の社会的意義

戦後のわが国では、市民の社会参加活動に対する意識が次第に高まり、様々な分野で市民活動が活発化してきた。特に1990年代に入ってから、社会福祉、教育・文化・スポーツ、国際交流・国際協力、まちづくり、環境保全、保健医療、人権・平和など幅広い分野で市民活動が顕著にみられるようになってきている。

平成7年1月の阪神・淡路大震災では、多数のボランティアが被災者の救援・支援活動を行い、市民活動の盛り上がりは極限に達した。その人数は兵庫県の推計によると、震災発生後から1年9か月で延べ150万人にのぼっている。兵庫県が避難所で活動したボランティアを対象に行った調査(平成7年3月)によると、ボランティアの年齢は30歳未満が7割で、特に学生が約6割を占めており、さらに今回の活動者の75%が今後も何らかのボランティア活動に参加したい意向を持っているという結果が現れている。

市民による自主的・主体的な活動の特徴としては、①新しいニーズを発掘し、それに対して先駆的、冒険的な活動を実践できる、②多様な価値基準に柔軟に対応することができる、③行政や企業とは異なる第三者の立場から意見を表明して世論を喚起したり、行政や企業が各々の都合にとらわれがちに行動することを監視する役割が期待される、④新しい自己実現の場を提供する役割を果たせること、などがあげられる。

このような特徴をもつ市民活動が、緊急時の救助・救援活動において、大きな力を発揮した。一例として、震災発生当日の神戸市における人命救助の状況についてみると、地域住民が結成していた消防団が救出した人数は、消防署員からなる消防隊員が救助した人数をはるかに上回り、しかも救助した人々の生存率も高かったことが報告されている。

住民の自主的なまちづくり活動で全国的にも有名な神戸市長田区の真野地区では、震災直後に地区内で発生した火事に対して、住民のバケツリレーと地元企業の消火隊の協力によって奇跡的ともいえる消火活動を行った。震災2日目には16の自治会を束ねた災害対策本部を結成し、救援物資の配布など避難者への救援活動の体制を整えた。また、地元企業も自社の体育館を直ちに避難所として開放するなど、大きな役割を果たした。このような迅速な対応は、30年に及ぶまちづくり活動で住民相互、住民と地元企業との日常の付き合い

いがしっかりしており、その蓄積が見事に発揮されたことによるものと評価されている。

大震災のような事態には、一地方自治体の力には限界があり、人と人とのつながりや日常時の地域活動・ボランティア活動や企業の社会貢献活動がいかに重要であるかが再認識されることとなった。それと同時に、今回の震災ではいくつかの分野で、従来の市民活動だけでは問題の解決が困難であることも教えられることになった。

1. 2 神戸市における協働の取り組み

神戸市においては、昭和49年策定の「人間都市神戸の基本構想」から市民参加重視の行政を進めており、平成7年10月策定の第4次基本計画においても、「市民の高い自覚と、主体的な取り組み」すなわち協働の理念を生かした都市づくりを目標に掲げている。神戸市におけるこれまでの市民参加、協働の取り組みの変遷をみてみると、次のようである。

昭和30年代後半から、公害問題の激化を機に高まった住民運動、公害反対運動は、地方自治体レベルでの市民参加のきっかけとなったといわれる。神戸市においても、住工が混在した長田区の真野地区での公害追放運動が、その後の地域福祉、街の緑化、コミュニティ施設づくりなど、住民主導のまちづくり活動へと発展していった。また、長田区の丸山地区においては、幹線道路をめぐる激しい住民運動が、後にコミュニティボンドによるコミュニティセンターの整備など独自のコミュニティづくりにつながっていった。

昭和43年には、地域を活動基盤とする社会教育団体である「神戸市婦人団体協議会」を中心に身近な地域の課題を共に考え、解決に向けて行動するため、行政との対話の場として、「婦人市政懇談会」が始められた。昭和45年からは全国に先駆けて、「全世帯アンケート調査」が実施され、調査の回答を通じて全ての市民が市政に対して発言、意志表示をする場を積極的に提供することになった。

昭和40年代後半には、自治省のモデルコミュニティ事業が始まり、各自自治体においてコミュニティ行政への取り組みが始まった。神戸市でも、市民参加の基盤としてコミュニティ行政に特に力を入れた。昭和43年に策定された、学校を地域社会のひとつの核施設として位置付けようという「学校公園構想」のモデルとして、高倉台小学校が建設され、その後の学校開放と住民の自主管理に道を開いた。

この時期にはコミュニティ行政と並んで神戸市の市民参加行政の特徴である、市民・事業者・行政の三者合意方式による、公害行政、消費者行政が進められた。公害防止行政においては、市と企業の間で締結する公害防止協定に住民も参加、署名し、監視権限を行使できるものとした。消費者行政においても、神戸市婦人団体協議会の消費者教育部会を母体とした「神戸市消費者協会」等の広汎な市民活動が展開され、行政・企業・市民の役割分担方式によって問題解決を目指す「神戸市民のくらしを守る条例」が制定された。

一方、この頃から市民レベル、あるいは地域レベルで様々なまちづくり活動がみられるようになる。自然の生態系の中のゴミ問題や公害問題の解決を図るために始められた神戸クリーン作戦は、コミュニティレベルのまちづくり活動として展開され、美化活動から「都賀川を守ろう会」などの河川愛護活動、河川公園づくり活動が生まれた。

昭和50年代には、専門家を交えて独自の考え方を提案するという、市民活動の新たなパターンが一部の領域で広がってきた。神戸市では、コミュニティづくりの中で、真野のまちづくり事業など、再開発や環境整備を中心としたまちづくり事業を住民参加によって進められるよう、昭和57年に全国に先駆けて「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」（いわゆる「まちづくり条例」）が施行され、兵庫区の新開地、東灘区の岡本のまちづくりなど住民主体のまちづくりが促進されることとなった。

市民福祉行政の分野では、昭和52年に制定された「神戸市民の福祉をまもる条例」において、福祉のあるべき姿を「市民福祉」としてとらえ、その担い手として行政のほか、市民・事業者を含めて位置づけ、社会的連帯に基づく福祉への積極的な参加を求めている。

昭和50年代後半には、高齢化、国際化、地球環境問題等を背景に、市民の自主的・社会的活動が広がりを見せ、地域福祉サービスの実践や身近な地域の環境改善に向けてのまちづくり等公共セクターと市民、企業が対等のパートナーとして取り組む「協働」の考え方が注目されるようになった。この時期には、「神戸ライフ・ケア協会」、「こーぷくらしの助け合いの会」等の民間非営利組織が設立され、住民参加型在宅福祉サービスの活動が開始されるなど、市民の中から地域を越えたネットワーク型の活動が生まれ、単なる市民参加から一歩進んで、市民が主体となり、行政とのパートナーシップを求める動きがみられるようになる。

神戸市でもこうした流れを受け、この10年の間に、市政アドバイザー制度の導入、区の個性を伸ばすまちづくりの推進など新しい取り組みがなされている。なかでも、「ふれあいのまちづくり事業」は、コミュニティを基盤とした協働型の地域福祉の充実を図るべく、全市的な事業として展開されることとなった。

以上のように、神戸市では全国に先駆けて市民参加、市民活動を市政の中に活かすように努めてはきた。しかし、今回のような大規模な震災では、被災者の救援や支援、その後の震災復興において市民生活のニーズを充たしていく上で、従来の方式のみでは不十分な点が多いことが明らかになった。

財神戸都市問題研究所が行った「大都市直下型震災時における被災地域住民行動実態調査」（平成7年10月）によると、震災時の救援活動において、自治会が機能したと回答したのは約3割であるのに対して、機能しなかったとする回答は約6割であった。先述の真野地区の事例のように、住民主体のまちづくり活動の蓄積のあるところは、人的ネットワークがしっかりしているため、緊急時にも素早く対応することができたが、地域によっては、自分たちの住む町内における日頃の住民間のつながりが薄く、緊急事態が発生しても、自治会が組織的に即座に活動することができなかつたところが多い。

大規模な災害を想定していなかった地域防災計画が十分に機能せず、初動対応において混乱がみられた行政と、即座に機動的な活動をすることができなかった自治会等の狭間で、ボランティアが柔軟性、機動性をいかんなく発揮することとなった。

震災が教訓となって、住民自身が地域でのコミュニケーションの重要性を痛感し、多く

の地域で自主的な安全まちづくりの取り組みが開始されている。神戸市においても、地域の自主防災力を強化するため、住民自治組織の活動を支援するとともに、市民・事業者・市の協働により、地域福祉活動と地域防災活動を総合的に取り組む「防災福祉コミュニティ」の育成を進めつつある。

第2章 震災後の神戸市における市民活動の現状

2.1 震災後の神戸市における市民活動の実態

従来の市民活動組織が震災という事態に十分に対応できなかったこともあって、震災後は実に多数の活動団体が結成されることとなった。

「市民活動地域支援システム研究会・神戸調査委員会」（委員長・倉光弘己神戸大学経営学部教授）は震災1年後に兵庫県下の市民活動団体を対象に実態調査を行っている。同委員会が作成した「グループ名鑑『兵庫・市民人』」（平成9年6月）に収録されている神戸市内での活動団体は257団体あり、その設立年次をみると、1989年以前が99団体、1990年代が158団体で、その内震災後の1995年1月以降に設立された団体は98あり、震災を契機に多くの団体が結成されたと推測される。

ここでは、震災以前から活動している団体の震災後の活動状況、震災後に活動を始めた団体の現況、特徴などについて、いくつかの事例を挙げながらみる。

2.1.1 震災前から活動している団体の状況

(1) 震災による活動の変化

震災以前から活動している団体は、震災でどのような影響を受けたのであろうか。

震災直後の混乱していた時期は、活動メンバー自身が被災して動けず、被害の大きかった地域では活動拠点が被害を受け、団体としての通常の活動ができなかったところが多い。少人数で活動していたグループの中には、中心メンバーが活動を続けられなくなり、解散したところもある。

しかし、震災以前からしっかりした活動基盤を持ち、着実に活動をしていた団体の中で、震災後も会員の減少やスタッフの交替などマイナスの影響を受けながらも、以前どおり安定した活動を続けているところが多く見られる。震災でメンバー各自が様々な救援ボランティア活動に携わり、これまで以上に結束が強まった団体もある。特に高齢者、障害者、児童などの社会的弱者支援の活動、まちづくりに関わる活動を行っていた団体は、震災を経験して従来の活動の必要性・意義を再認識し、活動対象の拡大に努めたり、新たな事業に取り組む事例も見られる。その一例をあげると、次のようである。

〔事例1〕

神戸における代表的な住民参加型在宅福祉サービス提供団体である「神戸ライフ・ケア協会」（昭和57年3月設立）では、震災直後は活動者、依頼者ともに3分の1程度に減り、回復までには1年余りを要したが、その後、活動時間数は順調に伸びており、平成8年度は延べ約43,000時間に及んでいる。震災前の平成5年秋から、高齢者・障害者世帯に加え、

一部の地区で、新たに産前産後や母子・父子家庭での子育て支援事業（すくすくケア）を開始した。震災後、特に被害の大きかった東灘・灘区において、若い母親たちから、混乱の続く暮らしの中で出産、子育てに対する不安の声が多く寄せられ、この地域でもすくすくケアを始めるきっかけになった。子育て世帯への支援事業は、高齢者のホームヘルプサービスと異なり、短期間に集中してボランティアが必要になるため、依頼者の要望に全面的に応えられないことも多い。ニーズの多様化に対応して、どのように援助内容を広げていくかが課題とされている。

〔事例2〕

震災で本部ビルが倒壊するなど多大な被害を受けたコープこうべでは、有償の家事援助活動を行う「くらしの助け合いの会」や「ふれあい食事の会」などのボランティアグループに約3,000人の組合員が参加していた。震災直後からそれぞれのグループが特性を活かした活動をすすめる一方、各地の組合員による自発的な救援活動が活発になってきたことから、コープボランティア本部を設け、兵庫県下の8つの地区にコープボランティアセンターを開設した。センターには約4,000人のボランティアが登録し、グループづくりがすすめられるとともに、活動内容も被災者支援から地域の福祉施設の援助などに広がりつつある。さらに、大きな広がりをもせた助け合いの活動を、広く社会の協同互助の活動に高めていくため、平成8年2月「コープともしびボランティア振興財団」が設立された。

〔事例3〕

災害遺児、病気遺児等に奨学金を貸与し、心のケアや教育指導を行ってきた「あしなが育英会」（平成5年4月設立）は、東京を本部として全国的な事業活動を展開していたが、震災遺児の同時多数の発生により、特に被災地への支援の必要性を認識し、東京以外で初めて神戸に事務所を開設した。奨学金貸与については、震災遺児に対する資格認定や事務手続上の便宜的特例措置を震災4日目に決定した。また、震災遺児や遺族への心のケアなどの支援の必要を認識し、会則を改正し、従来より行っていた心のケア事業の対象を奨学生に限定せず、すべての年齢の子どもから遺児の家族にまで広げること、奨学金貸与の対象も災害遺児・病気遺児に限定せず、震災遺児などあらゆる原因による遺児にまで拡大することを決定した。さらに、新たな事業として、米国の遺児ケア施設をモデルに、神戸における震災遺児の心の癒しの施設として、デイ・ケアセンター「レインボーハウス」の建設を計画し、その実現に向けて努力を続けている。

〔事例4〕

住民組織と商業者組織が連合して結成された「北野・山本地区をまもり、そだてる会」は、昭和56年より、地区白書やまちづくり計画の作成、不法看板等撤去運動、花と緑を増やす運動などを行っていた。震災では異人館が大きな被害を受けたことから、歴史的な事柄や資料を収集・整理する「まちの記憶を引き継ぐ運動」を震災前に比べてより一層広範に展開するため、募金活動による「異人館基金」を創設したが、今後具体的なまちなみ保全事業に取組んでいく計画である。

以上はいずれも、従来活動を基本に、事業内容や対象を拡大している事例であり、特に〔事例3〕の「あしなが育英会」は、震災を契機に組織を拡大した事例として注目される。また、募金活動を伴う新たな事業への取り組みがみられるが、これは震災という非常事態の発生で被災地が社会の注目を集めたことから、その実効性を期待できたという面があり、それをうまく活用しているといえる。

この他、震災以前とは全く異なる分野に活動を拡大した事例もみられる。環境保護目的でフロン回収活動を行っていた「リスポンス協会」が震災直後に被災者救援活動のため、「神戸元気村」を発足させ、現在も引き続き「リスポンス協会神戸元気村」として震災復興支援活動を続けているのはその一例である。

震災が活動の活性化の一つのきっかけにはなったが、時間の経過とともに、震災以前の状態に戻りつつあるという事例も見られる。

〔事例5〕

'85ユニバーシアード神戸大会に関わった介助ボランティアが集まって発足された「アクティブKOB E」（昭和61年設立）では、震災前は活動が必ずしも活発とはいえなかったが、震災をきっかけに、車イスマップの作成に本腰が入り、グループの活動全体も活性化した。車イスマップ作成事業を持ったことで、公私の補助・助成金を受けることができ、事業規模も伸びたことは特徴的である（震災前約10万円→8年度約160万円）。震災を経験したことで、メンバー各自が高齢者、障害者の立場に立って、福祉社会全体を考える転機とはなったが、震災後2年を経過した頃から再びマンネリ化に陥り、今後の活動方針をどのようにしていくか模索中である。

(2) 震災後の問題点

震災のマイナス面の影響として、会員が減少したまま回復していない団体は積極的な会員募集が必要となっており、震災後2年余りの間に会員数が回復した団体でも、事業の拡大に伴い活動者が不足し、すべてのニーズに応じきれないという傾向がみられる。

活動財源の面では、会員の減少で運営が苦しくなっているところがみられる。また、震災後新たに設置された基金や助成制度は、既存の福祉サービスを提供する活動等は対象とせず、被災者支援、復興支援などの事業やイベントを助成対象とするものが多くなっており、既存の福祉サービスを提供する団体の中には、不公平であるという指摘もある。

2.1.2 震災後に活動を始めた団体の状況

(1) 活動者の特徴

震災後に活動を始めた人たちは、実に多種多様である。

一つは、震災以前は全くボランティア活動に縁のなかった人たちが、大災害に直面しても立ってもらえず被災者の救援・支援活動に携わり、団体を結成した例である。神戸市在住・出身の人に限らず、震災直後に被災地外から駆けつけ、そのまま神戸に居住の場を見つけ、活動を続けている人もいる。

仮設住宅が設置されたことで、その周辺地域の住民の有志がグループを結成し、仮設住

宅入居者支援活動を行っている事例が多くみられる。活動者の中心は、地元の主婦、シルバー層であるが、付近の大学の教職員・学生によるボランティアや、精神薄弱者の施設に通所する人たちが、仮設住宅で何か役立つことをしたいと、清掃支援等を行うグループを設立しているケースもある。

被災者自身も自分たちの住む地域のこと、あるいは自分たちの生活の改善に関わることを考えざるを得なくなり、活動を始めている。震災以前から、地域でまちづくりを考える組織として存在していた「まちづくり協議会」が、震災後、飛躍的に増加したのは象徴的である。(平成9年12月末現在 100団体、うち震災後の設立は72団体)震災後はこれまで地域のまちづくりにあまり関わっていなかった若者層や、自治会の役員以外の住民がまちづくり活動に参加する傾向がみられる。

そのほか、被災労働者が共同で雇用の機会をつくりだすことを目的に労働者企業組合を設立したり、被災者の実態調査や行政への要望活動を主な活動とするグループも設立されている。

専門家集団も震災直後から活動を開始した。建築家、まちづくりコンサルタント等を中心とするまちづくり支援ネットワークや、精神医療・精神保健従事者による、「震災後の心のストレス相談センター」の開設などの例である。

被災者救援活動を行っていた地元の大学生の有志により、大学内のボランティア活動の活性化と地域コミュニティへの貢献を目的に、学内でボランティア団体が相次いで設立されている。これまでの活動は、仮設住宅訪問や仮設住宅での各種イベントの企画・運営などが多いが、「神戸大学総合ボランティアセンター」のように、震災関連の活動に限定せず、地域のニーズに応えるボランティア活動を支援する機関も誕生している。また、地元の大学の研究者の間では、震災復興関連調査や研究が盛んに行われ、専門分野を超えた研究者、学生間の交流が活発になりつつある。

研修受講生が活動を始めた事例もみられる。例えば在宅介護の講座で知り合った仲間が救援ボランティア活動をする中で、高齢者や障害者を恒常的に支援できる組織の必要性を痛感し、在宅福祉サービス団体を設立している。

一方、従来から市民活動を展開していた団体のリーダー層が中心となり、これまでの活動で蓄積したノウハウやネットワークを活かし、震災復興の支援を目的とする新たな活動団体を設立した事例もみられる。その一例を紹介する。

〔事例6〕

「東灘・地域助け合いネットワーク」は、先に述べた「神戸ライフ・ケア協会」のコーディネーターを中心に、震災以前から東灘区で活動していた地元ボランティア団体と全国的なNPOが連携して発足された。被災者の救援活動はもちろん、通院介助などの福祉的なニーズにも対応し、その後、仮設住宅での生活支援や移動集会所「茶話やかテナント」、在宅高齢者を対象としたふれあい交流事業などのコミュニティ活動を展開している。「地域助け合いネットワーク」はその後、連合などの支援を得て、「中央」「西」とエリアを拡

大している。さらに、「東灘・地域助け合いネットワーク」の活動を母体として、後に述べる「コミュニティ・サポートセンター神戸」が開設されることとなった。

以上のように、震災以前は市民活動に接点をもたなかった人たち、あるいは関心はあっても実際の活動にまで至っていなかった人たちが、震災をきっかけに活動の場に登場するとともに、震災以前から活動している人たちのニーズを発見して新たな活動を始める創造性や幅広いネットワークが、震災時の救援活動やその後の復興支援活動の大きな力となった。

(2) 活動内容の特徴

ア. 高齢者、障害者、外国人の生活支援

震災では高齢者、障害者などの社会的弱者、外国人が特に大きな痛手を受けた。

生活の基盤を失った高齢者、障害者が優先して入居した仮設住宅は、高齢者が7割を占めるところもあるなど、「超高齢化社会の縮図」といわれている。大都市の一角に出現した超高齢化社会に対して、既存の福祉サービスの担い手だけでは、とてもケアが十分のできる状況ではなかった。ここで、前述したような様々な団体が仮設住宅入居者の生活支援活動に携わることとなった。

こうした仮設住宅支援活動は、被災者が仮設住宅から恒久住宅に移行するのに伴い、息の長い地道な活動に変わりつつある。今後の活動方針をどのようにするのか明確にしているところと、いつまで活動を続けるか、まだ方向性を決めかねている団体とが混在している状況にある。活動方針を明確にしている団体の中では、震災で住まいや職業を失い、生活意欲を失っている中高年層や障害者の生きがいづくりに目を向けた活動を展開している事例がいくつかみられる。その一例を紹介する。

〔事例7〕

「阪神高齢者・障害者支援ネットワーク」は、医師や看護婦など専門家の多い団体で、西区の大規模仮設住宅を拠点に住民の健康管理から生活支援、ふれあいセンター支援に象徴されるコミュニティ支援など仮設住宅の住民生活に総合的に関わっている。仮設住宅から恒久住宅へ移行した要援護者の訪問活動も行いながら、今後は高齢者の生きがいづくりにつながるような場として、「ナーシングホーム」をつくることを目標にしている。

〔事例8〕

「コミュニティ・サポートセンター神戸」は、平成8年10月、震災で多大な被害を受けた神戸市東部及びその周辺において、地域の活性化と高齢者、障害者を中心とする地域住民の生きがい創出を支援することを目的に開設された。この活動はアドリエ工房を設置し、ボランティア活動やコミュニティ事業に従事するグループに対し、機会、拠点、運営方法、資金などを提供し、各々の自立活動を促進しようというものである。高齢者・障害者、震災失業者が、それぞれの持つ技能を生かした事業に携わることで、少額の収入を得ながら生きがいを見つけられることを目指している。

〔事例9〕

被災地の30のボランティア団体が参加する連絡会で、主に仮設住宅の支援を行っている

「阪神・淡路大震災「仮設」支援NGO連絡会」が中心となり、長田区に開設した「共生・共創センター」では「被災地の仕事づくり」の取り組みが始められた。仮設住宅の主婦の発案で、「一本のタオル運動」で全国から寄せられた新品のタオルでゾウをあしらった手拭き「まけないぞう」という製品を作り、販売するというものである。定価400円のうち100円が制作者の直接の収入になり、材料費等の経費を除いた残りが同連絡会の活動資金に充当される仕組みで、各地の仮設住宅の高齢者などが制作にあっている。多い人では月5万円近くの収入になり、やりがいのある仕事になっている。

外国人の被災に関しても、震災以前の外国人の置かれていた状況がより分かりやすく、震災を機に現れたといわれている。すなわち、震災以前の神戸市には、国際友好・親善、国際協力を目的とする市民活動団体は多数存在し、活発に活動していたが、他方、在日外国人や神戸に居住することになった外国人を支援する民間の組織はあまり目立った活動をしていなかったということである。震災後は「NGO外国人救援ネット」「㈱エフエムわいわい」、「神戸定住外国人支援センター」のような在日外国人の日常生活を支援する組織が相次いで設立された。また、在日外国人の多い地域の特色を生かしたまちづくりを推進するための団体も発足し、外国人と日本人の共生という視点からのまちづくりの調査、提言活動を実施している。

さらに、震災以前にはみられなかった動きとして、ボランティアの運営による「建築技能アカデミー」の開設があげられる。これは不足する建築技能者を育成することを目的とする新しい技能養成システムで、平成8年10月の開講以来、1年間で延べ約210名が受講している。この受講生の年齢層は15歳から64歳までと幅広く、その半数は震災で自宅が被害を受けたり、職場が被害を受けて失職したりしていることがアンケート調査から推計されている。ここでの技術の習得が働く場所の確保につながり、神戸の復興に貢献するものと期待されている。

イ. コミュニティづくり支援活動

〔事例10〕

震災記録の収集や被災者への情報提供等を行っている「震災・活動記録室」では、災害公営住宅の募集にあたっての情報提供として、各地域のボランティアに呼びかけて、住宅別の「周辺案内」と「手作りマップ」を作成した。このプロジェクトには、仮設住宅で支援活動やまちづくり支援活動に関わっている20団体が、それぞれに関わりの深い地域を担当したほか、公営住宅の近くに住む地元の人たち多数が参加し、住宅周辺の住環境を実際に自分たちの足で歩いて調査し、それを基にマップが描かれた。このマップ作りは新たに公営住宅に入居する人への情報提供とともに、地元の人たちが取り組みの中心になることで、彼らが地域を見直す機会になることへの期待が込められている。

また、公営住宅への移転にかかわるものとしては、以前から引っ越しサービスを行っていた「がんばろう!!神戸」の呼びかけにより、「市民版ひっこしプロジェクト」が結成された。各地域のボランティアがネットワークを組み、引っ越しを手伝うだけでなく、送り

出しと受け入れを連携して行い、新しい地域の生活をサポートしようという試みである。

このようにボランティア団体が仕掛け役となり、新たなコミュニティづくりへの取り組みが始められつつある。

ウ. 活動団体の支援を行う組織

震災後に設立された団体の中には、地域の活動団体への支援やボランティアのコーディネート・育成の機能を担う団体が現れている。

〔事例11〕

仮設住宅等での支援活動から、市民による市民のためのコミュニティづくりに向けた活動を展開している市民ボランティアネットワーク「がんばろう!!神戸」では、平成8年9月、自立を目指す市民の広場「mik SPACE・V(ミックスペース V)」を開設した。ここでは「がんばろう!!神戸」から生まれた様々な分野のボランティアグループおよび地域の団体の活動拠点、共同事務局を併設しており、地域住民団体の交流を促進し、地域活動団体への支援を積極的に推進することを目指している。

〔事例12〕

「被災地障害者センター」は、兵庫県下の障害者支援活動を行っていたボランティア団体41団体の連携で、被災障害者の救援・支援を行うセンターとして設立された。障害者の地域・在宅での生活支援のため、ボランティアのコーディネート、育成、ボランティア講座の開催を行い、定期訪問・休日夜間の対応を含む支援のシステム化に努めている。ボランティアを紹介できない期間は、専従スタッフが直接援助を行い、有償の移送サービス事業も実施している。また、障害者が地域で自立して生活していけるよう手助けする事業に力を入れており、小規模作業所など、自主的な活動を行っている地域拠点の体力アップのための調査研究、地域ネットワークづくりによる共同事業の具体化に取り組んでいる。

このほか、上記〔事例8〕の「コミュニティ・サポートセンター神戸」も、高齢者・障害者のコミュニティ事業などに対するサポートを行っており、このような中間支援組織的な機能を持つ団体の一例に挙げられる。

エ. 団体間の連絡調整を担う機関の出現

震災時に多くのNGO・ボランティア団体が活動した中で、特徴的なのはこれらの団体の連絡調整の役割を担う機関として、「阪神大震災地元NGO救援連絡会議」という横断的な組織が結成されたことである。この連絡会議は、国際協力の分野で活動実績のある財団法人PHD協会などが主体となって設立されたもので、救援活動を行う団体間で定期的に会合を持ち連絡調整を行うだけでなく、行政に対する要望活動や情報交換を行った。このような連絡会議の活動により、外国人支援活動の中から、在日韓国・朝鮮人向けのFM放送と東南アジアや南米出身者向けのFM放送が統合された「FMわいわい」が生まれ、また市民とNGOの防災国際フォーラム開催の原動力となった。

この連絡会議で結成された分科会の中から、先述のような在日外国人支援を行う「NGO外国人救援ネット」と、「阪神・淡路大震災「仮設」支援NGO連絡会」が独立し、現

在も被災者支援活動を続けている。

神戸市外の事例ではあるが、西宮市内で活動していたボーイスカウト大阪連盟などの団体及び個人ボランティアが結集して結成された「西宮ボランティアネットワーク（略称：NVN）」は連絡調整を担う機関の典型例といえる。NVNは震災直後の混乱期に、ボランティア統括事務局として、西宮市とボランティア団体とのパイプ役となり、ボランティア活動と行政の活動の連携をサポートする役割を果たした。その後、「日本災害救援ボランティアネットワーク（NVNAD）」と団体名を改め、活動内容を将来の災害時救援に備えるものに特化し、災害救援に関わる諸団体が予めネットワークし、効率よく救援にあたることを目的とした連絡会「NAD関西」を設立し、その事務局機能を担当している。

(3) 活動財源の特徴

市民活動団体の活動財源というと、行政からの定額の助成金と会費などで賄うのが一般的なスタイルであった。震災後に設立された団体の活動財源をみると、寄付金及び民間の助成金の割合が多いことが注目される。その要因として、震災という非常事態で全国からの寄付が集まりやすかったこと、被災地での草の根ボランティア活動が企業や助成財団の理解を得られたこと、さらに震災を契機に、被災地でのボランティア活動や復興支援活動を行う団体を対象とした新たな助成制度が設けられたことがあげられる。

以下で、震災後に創設された助成制度の種類と特徴を整理してみる。但し、これらの助成制度や基金は神戸市内の活動団体に対象を限定したものではない。

ア. 震災復興支援の公的な助成制度

震災復興関連のボランティア活動を主な対象とする公的な助成制度としては、(財)阪神・淡路大震災復興基金の「災害復興ボランティア活動補助」制度及び同基金の補助を受けて実施されている「生活復興県民ネット」による「フェニックス活動助成事業」がある。

「生活復興県民ネット」は兵庫県民、各種団体、ボランティアグループ、企業等で形成されるネットワークで、被災者を元気づける運動や仮設住宅から恒久住宅への“引っ越し手伝い運動”を提唱、展開している。また、その構成団体や被災者の自主グループ等が、被災者の元気回復や生活再建を応援する際の活動経費を助成している。被災者を元気づけるためのイベント、仮設住宅住民の引っ越し支援活動、県外居住の被災者への支援活動などを対象としている。

イ. 震災復興支援の民間基金

震災復興支援のために設立された期間限定の民間基金としては、「阪神・淡路コミュニティ基金」及び「阪神・淡路ルネッサンス・ファンド（HAR基金）」がある。

「阪神・淡路コミュニティ基金」は、震災復興支援目的で開催されたモーターボート特別競走により拠出された阪神・淡路大震災復興支援資金の一部を受け入れて、平成8年5月に設立された。存続期間は当初から3年間に限定されており、使いきりの基金という異例のものである。この基金は、ボランティア活動そのものではなく、先駆的・実験的な活動に取り組む民間公益団体・ボランティア団体の支援に主眼をおいている。3年以内に合

計8億円を助成するという計画で、助成額に上限や下限はなく、随時申請を受け付ける柔軟な条件であるが、事業計画が不十分であったり、書類の不備などで、申請しても採択されないケースも多い。設立後1年半の助成実績は約1億9千万円余りに留まっており、今後の用途について検討が始まっている。

「阪神・淡路ルネッサンス・ファンド（HAR基金）」は、復興まちづくりに取り組む様々な地元組織の活動と、それに協力する専門家を支援し、住民主体の復興まちづくりを進めることを目的に、(財)まちづくり市民財団の特別基金として平成7年9月に設立された。助成対象地域は被災地域のうち、原則として都市計画決定された地区以外のいわゆる白地地域である。住民の自主的なまちづくりプランづくりの活動や外国人を含めたコミュニティを立て直す活動、全国に震災と復興を伝え、記録する活動など幅広い活動に助成している。「住民主体の復興まちづくり支援」という基金の趣旨から、個人の寄付に重点を置いた募金活動を行い、平成8年度は団体寄付を含め約1,900万円の実績をあげている。また、申請者の参加のもとで公開方式による審査を行っているのも特徴である。

当初は震災後の緊急支援を目的として設立されたが、恒久的な文化支援の方向へ転換しつつある基金として、「アート・エイド・神戸」の「神戸文化復興基金」がある。この基金は、チャリティ芸術活動による収益金や寄付金を原資に、被災芸術家への緊急支援や、文化芸術活動によって復興支援活動をするボランティア団体や企画に対する助成、支援を行っている。当初は緊急支援が目的で、基金を取り崩していたが、今後は市民の生活基盤としての芸術文化基盤の確立を目的とした活動を目指している。

ウ. 震災復興支援に限定しない民間基金

助成対象を震災関連の活動に限定しない民間基金としては、「コープともしびボランティア財団」及び「公益信託神戸まちづくり六甲アイランド基金」が設立されている。

「コープともしびボランティア財団」は、先述の〔事例2〕でも紹介したように、コープこうべが、震災を契機に大きな広がりを見せたボランティア活動をより振興し、市民活動として定着させることを目指し、設立されたものである。コープこうべの福祉文化事業積立金の拠出（5億円）のほか、地域の組合員の募金や震災時の全国からの支援金を基本財産とし、主に福祉分野のボランティア活動に助成している。

「公益信託神戸まちづくり六甲アイランド基金」は、六甲アイランドに関わりの深い民間企業2社（積水ハウス、P&G）が、地元貢献策として震災前から設立を検討していたもので、神戸市における国際的かつ文化的なコミュニティづくりに資する事業や活動を助成することを目的としている。外国人との交流事業、街灯の設置、緑化などが具体的な対象であるが、被災外国人の生活支援活動や震災復興まちづくりの記録など震災復興関連の活動も助成対象となっている。

2. 2 震災後の神戸市における市民活動の特徴

震災の被災地では、高齢者・障害者のケア、住宅、まちづくり、雇用問題など様々な問題が一挙に表面化し、それらに直面した市民一人一人が、行政に頼っているだけでは迅速

な問題の解決が望めないことを認識し、自分たちの力で何とか解決の糸口を見いだそうと行動を起こし始めたといえる。

震災以前は市民活動に積極的に関わっていなかった人たちが、新たな活動団体のリーダーや中心メンバーとして活躍している。また、大きな被害を受けた地域を中心に、地域コミュニティの重要性を再認識した住民が、自主的なまちづくり活動を活発化させている。ここには市民が主体となって、だれもが安心して暮らせるまちとして復興しようという気運が感じられる。このような市民活動の盛り上がりは、新しい市民社会の構築への第一歩になるのではないだろうか。

震災後は特に、団体間の情報交換、連絡調整を担う団体が結成され、自主的なネットワークが形成されつつある。このようなネットワークの定着も新たな市民活動のエネルギーになるものと期待される。

活動内容の面では、震災失業者や高齢者がお小遣い程度の収入を得ながらやりがいを見いだせるような仕事づくりをサポートする活動や、障害者が地域で自立できるよう支援する活動が目される。高齢者や障害者を「施設や自宅で介護する」という発想から、一歩進んで「地域社会で生き生きと過ごせるような事業を提供する」という形の支援の方向に進みつつあることは、超高齢化社会を目前に控えたわが国における市民活動の方向性を示すものと思われる。また、市民活動団体の連携による、新たなコミュニティづくりへの取り組みがみられる。これは震災で日頃からのコミュニティの重要性が再認識されたことから、市民活動団体が自治会など既存の地縁団体とも協力し、市民主導の地域コミュニティづくりをすすめていこうという意識の高まりの現れといえよう。

活動財源の面では、震災後相次いで市民活動を支援する基金が設立された。震災関連の活動に限定しない永続的な基金はその一部ではあるが、「阪神・淡路コミュニティ基金」がNPOやボランティア団体の組織強化につながるような先駆的・実験的な事業やコミュニティ活動を定着化、日常化させることを目的とする団体に着目した助成を行っていること、さらに「HAR基金」が市民による草の根型の募金活動を積極的に実践し、実績をあげていることなどは、これまでにはあまりみられなかった動きであり、このような策地が震災を契機に形成されたことは歓迎すべきであろう。

第3章 震災後の神戸市における市民活動の課題と展望

第2章で述べたように、震災を経験した神戸市においては、震災以前から活動している団体が活動内容を発展させたり、震災を契機に活動した多数のボランティアの中から安定した組織を整えた着実な活動も生まれている。

しかし、個々の団体は様々な課題を抱えている。法制度の不備、活動資金や人材の不足などにより、活動をいつまで続けられるかわからない、あるいは事業を発展させたくても限界があるなど、不安を持つ団体がある。また、震災を機に目的を一にする人々が団体を結成したものの、その活動が一定の使命を終え、時間の経過とともに解散したり、活動が

下火になっていく団体も数多く見られる。

行政は、このような市民活動の実態を把握し、震災を機に高まったボランティア意識や活動を定着させるため、企業・市民の協力を得ながら、これらの課題の解決に早期に取り組んでいくことが望まれる。

3. 1 行政・企業・市民活動団体のネットワークの形成

3.1.1 ボランティア活動参加者の確保

震災復興支援活動においては、まちづくりや外国人支援などの分野で学生、勤労者、定年退職者など幅広い層の参加がみられる。またメンバーの大半が勤労者層で、週末を中心に仮設住宅訪問活動を行っているようなグループもみられる。そして震災後、これまで市民活動に関わっていなかった人たちがリーダーあるいは事務局スタッフとして積極的に活動していることが注目される。

他方、在宅介護サービスや心のケアなど専門的な知識や技術、事前の研修が必要となる日常的な活動においては、ボランティア活動参加者の中心は依然として地元の主婦層という団体も多い。緊急時に設置されたボランティアセンターに登録してはいるが、平常時には全く活動していないという人もかなり多いようである。

震災後、ボランティア講座に学生層が参加したり、震災復興支援を目的とする民間基金や活動団体に、予想以上の個人寄付が集まったりというように、一般市民のボランティア活動に対する意識の高まりがみられる間に、市民意識をさらに定着・促進させるような施策を講じるべきであろう。

市民活動に対する一般市民の理解を高めるためには、まず行政自身が市民活動団体に対する理解を深めることが必要である。また、行政との情報の共有を望む団体も多く、情報交換・交流の場が必要であろう。行政と市民活動団体、あるいはテーマによっては企業も含めた情報交換会議を定期的開催することが考えられる。

このような日常からの交流を図りながら、行政が市民活動団体の活動意義を積極的に認知していく姿勢が必要である。例えば震災関連のイベント開催時などに、市民活動を一般市民に広く紹介、発表する場を設ければ、活動団体にとっては励みとなり、また市民活動に対する一般市民の理解も深まり、参加者の拡大にもつながるものと思われる。

市民のボランティア活動を活発化させるため、東京都板橋区では平成9年4月、全国で初めてボランティア活動推進条例を制定した。震災で目覚ましいボランティア活動が展開された神戸市においても「ボランティア憲章」を制定するなど、行政・企業・市民が一体となってボランティア活動の推進を図っていくべきであろう。

3.1.2 団体間のネットワークの形成

震災前に活動があまり活発ではなかった団体が、震災後一時期は盛り上がりを見せたにもかかわらず、再び元に戻りつつあるという事例を先に紹介した。しかし、このような団体であっても、何らかの市民活動団体間の横のネットワークが形成されれば、活動が活性化するのはないだろうか。また、被災者支援活動では、前述のように自主的なネットワー

クが形成されつつあるが、このようなネットワークとは接点をもたない活動もある。

例えば各区のボランティアセンターが中心となって、センターに登録している団体が定期的に顔を合わせられるような場を設定すれば、活動の展開や人材育成のノウハウなどについての情報交換につながり、新たな活動の発展のきっかけになるのではないか。

このように行政は、団体間のネットワーク形成に一定の支援を講じることによって、市民活動の促進を図ることが望ましい。

3. 2 市民活動促進のための環境整備

3.2.1 活動財源の確保

市民活動団体は、事務局運営経費の節減に努めながら、各種助成団体への助成申請、寄付募集、会費制の導入、イベントや研修会の開催等による事業収入の確保など、それぞれ工夫をこらして活動経費を捻出している。しかし震災後、企業や個人の寄付金、民間の助成金を順調に得ることができた団体であっても、いつまでもその状態が続くとは限らない。既に活動資金の不足で活動の継続を断念した団体もみられる。

一方で、本来行政の下請けではなく、自発的に活動を行う団体への行政の支援・助成はその方法や程度をよく吟味する必要がある。最近行政側も財政状況が非常に厳しく、市民活動への助成制度の拡充を期待することは難しいと考えられる。

行政・企業・市民が連携して市民活動を促進するための資金的支援のあり方を検討することが急務であろう。第2章でみたように、「阪神・淡路コミュニティ基金」では、市民活動団体の企画能力、運営能力の向上をサポートするような事業への支援を重視している。このような基金の助成の趣旨を活かし、それを受け継ぐ形の市民活動支援基金を行政・企業・市民の三者の出資により設置することが望まれる。草の根型の募金活動を積極的に実践している「HAR基金」の事例は、今後の資金確保の仕組みを考える上で参考になる例といえる。

また、行政から市民活動団体への事業委託は、団体の事業収入の確保につながり、その実績の積み重ねによって、団体に対する社会的信用も高まることが期待される。実際に具体的な事業を想定して、事業の受託を望んでいる団体もあり、行政の柔軟な対応が望まれる。

3.2.2 総合的な支援のための拠点づくり

市民活動を支援する組織として、既に神奈川県が、駅前の交通至便な地に比較的規模の大きい施設「かながわ県民活動サポートセンター」を開設し、好評を博しているのを先例に、全国各地の自治体で市民活動サポートセンターづくりが検討されている。

神戸市においても、「市民活動支援センター」の設置が検討されつつあるが、新規に施設を建設するのではなく、既存の施設を活用することが現実的とされている。その際、限られたスペースでの支援拠点を有意義なものにするためには、その機能を十分整理するとともに、運営方法についての工夫が必要であろう。

支援センターが担う機能としては、①活動拠点・交流拠点、②情報の収集・提供、③人

材育成支援、などが考えられる。

活動拠点として、作業室や印刷機、ロッカー等の活動支援機器類を十分に設置し、専用の事務所を持たない団体に対して、事務所代わりに利用してもらうことが考えられる。さらに、活動団体が連絡会議を開催したり、様々な団体が自由に交流することのできる場を提供することで、活動団体同士のネットワークづくりにつながることを期待される。

情報提供機能としては、市民活動団体の活動内容、実績を正確に把握し、こうした情報を蓄積し、一般市民や企業、さらには市民活動に対する助成を行う企業財団等に向けて市民活動団体の情報を提供することが考えられる。また、市民活動に対する助成を行う企業財団等の情報を各種の市民活動団体に提供することも考えられる。市民活動支援センターが、助成を希望する活動団体と企業財団等の相互の情報を発信し、コーディネートする役割を担うことが期待される。

現在、市民活動団体においては、資金の不足と並んで、人材の不足も深刻な課題となっている。リーダーに業務が集中したり、スタッフの不足で事業の拡大ができないなどの問題である。これに対しては、市民に対して活動情報を積極的に提供することで、新たな人材が活動に参加する機会を増やすほか、コーディネーターや団体の運営に携わる専門スタッフの研修の充実、運営ノウハウを持っている団体と立ち上がり期にある団体との人事交流等を図り、コーディネーターの養成に取り組むことが重要である。

このような活動団体の組織運営の強化につながるような支援の機能を充実させるためには、民間のコーディネーターを登用するなど、行政とともに、ノウハウを蓄積している市民活動団体などが中心となって運営を行っていく方法を検討すべきであろう。運営方針の決定に際しても、利用者の意見を十分に反映させる仕組みを採用すべきである。

3. 3 今後の展望

これまでみたように、震災後の神戸市では、真に課題に直面した市民一人一人が意識を持って始めた市民活動が展開されている。被災者の生活再建には、多様なニーズに柔軟に対応できる市民活動団体の支援が大きな力となっている。だれもが安心してくらせるまちとして復興し、そのモデルを示すことが、被災地神戸の使命であり、そのためには、このような市民活動の力が不可欠である。

行政の責務は、市民活動の自主性、自立性を尊重しながら、活動しやすい環境づくりに取り組んでいくことである。行政が市民活動団体とともに震災復興という共通の目標実現に向けて協力していくためには、先ず行政はどの分野でどのような市民活動が展開されているのかを把握し、その存在意義を認知するとともに、日常からの情報交換により、良好な関係を築いていくことが重要であろう。また、市民活動団体の側も行政とともに主体的により良い都市づくりに取り組んでいるという意識を持つべきである。

震災後3年を経過し、転機を迎えている団体も多くみられる中で、神戸市としてもできる限り早く、市民活動の促進を図る施策に前向きに取り組んでいくべきである。

(本研究は、総合研究開発機構の助成により行われた)

新刊紹介

地方自治の先端理論 公共事業と地方分権 震災復興の歩み—産業と都市の再生— サンフランシスコ都市計画局長の闘い 災害都市の研究—島原市と普賢岳—

■地方自治の先端理論

戦後50年を経て、これまでの日本を支配してきた様々な社会システムが制度疲労をおこしその見直しが進められている。

地方自治も例外ではなく、政府の地方分権推進委員会の答申にみられるように、地方分権に向けての取組みが行われている。

しかし、本書の編者は、地方自治は地方行政にとどまらず、地方政治、地域経済、都市経営等を含む学際的で多角的な分野であって、その地方分権のあり方は答申にあるが如く「行政組織内の権限を中央の官庁から地方の自治体へと移管する」ことだけでは解決しないとみる。そして、従来からの国と地方の事務の二分論を伝統的パラダイムであると批判し、地方自治の現場においては両者は区分することが出来なくなっているという。

本書はこのような視点に立って、地方自治に関連して新しく生起している諸問題について、専門分野を異にする研究者による論文がまとめられたものである。

相互に独立した内容となっている各章の内容を要約すれば、／序章は編集の趣旨を述べると共に、国に先行する地方における高齢化社会の出現、外交政策の地方への直接的影響、公共財源不足がもたらす地方での調達の重要性という新たな状況の到来が、自治体の取扱う領域を国家社会の基本政策

の先行的立案、外交問題、公共財源の調達に拡大していることを指摘する。／1章はハードとソフトの完成したシステムが次々と老朽化し、社会にリスクが蔓延する社会を「危険社会」と名づけたU・ベックを引用し、日本は危険を内包した「危機社会」にあるととらえて、自治体の危機管理のあり方を説く。／2章は冷戦の終焉による国際環境の変化によって、NGO(非政府組織)とともに自治体の国際貢献の意義の高まりを指摘し、その事例と課題を考察する。／3章はオールドカマー(定住外国人)とニュー・カマー(一般外国人)の二種類の外国人住民に対して、自治体が現在直面している諸問題を考察する。／4章は自治体の公的資源・能力と増大する地域福祉ニーズとのギャップを埋めるためには、コミュニティ・ケアに基づくサービス供給体制の多様化が避けられないとし、そのための一方法として、ボランティア団体の支援、強化の方法を検討する。／5章は日本におけるオンブズマン導入の例として、「市場開放問題苦情処理制度」と「沖縄県行政オンブズマン相談室」を紹介し、オンブズマン制度が機能する条件と自治体における役割を考察する。／6章は地方行政における情報化の進展状況と今後の課題を論じる。／7章は教育情報の公開非公開を例に、「自己情報コントロール権」と位置づけられたプライバ

シー権について、自治体における保護のあり方を論じる。／8章は要綱行政の限界に関する判例を紹介するとともに、その法理論的限界をクリアするために、まちづくり条例が法律に積極的に抵触する場合以外はその規制が許されるとする「特別意義論」を提唱する。／9章は公経営における意思決定援用のためのOR（オペレーションズ・リサーチ）とシュミレーション・ゲーミングの生成と展開を紹介し、意思決定能力開発の手法としての有効性と限界を考察する。／10章は日本の中央・地方財政の垂直的不均衡を指摘するとともに、オーストラリア・カナダにおける州の自主財源の多寡とその連邦との関係、日本の地方消費税創設の意義を論じ、地方の自主独立財源の充実強化を説く。／11章は地方分権に伴うアカウントビリティー（会計責任又は説明責任）の改善のために、財務会計（普通会計）制度の改善、財政情報の公表義務制度の拡充、監査委員制度の充実強化を指摘する。／12章はISO（国際標準化機構）による環境管理・監査に関する国際規格の承認を契機に、これまでの展開の経緯と自治体における環境管理・監査のあり方を論じる。

本書の対象はこうように広範囲に及んでいるため、編集の趣旨に必ずしも合致しない箇所もあるが、政策の立案・遂行に携わる者は関係分野の先端理論を知るために、該当する章を一読しておく必要があろう。なお、各章の論文はどれも最近の理論を比較的簡明に解説しているので、一般の読者も全体を通読すれば地方自治一般にかかわる最近の理論的な動向を知ることができる。

（日本地方自治研究会編）
勁草書房 本体 4,400円＋税

■公共事業と地方分権

バブルの崩壊後、幾度となく繰り返されてきた政府の景気テコ入れ策の中で、公共事業は、安易な予算のばらまきと批判を浴びながらも依然として大きなウエイトを占め続けている。

また、公共事業はその多くが地方で実施されるが、地域住民のニーズより実施官庁や業界のバランスが優先されてきた結果、社会経済環境の変化にもかかわらず、数年来、事業別のシェアもほとんど変化がないことが指摘されている。今年4月に発表された総合経済対策においても、公共事業は、情報通信や環境など装いに一部工夫を凝らしてはいるものの従来型の道路・橋などが中心となっている。

本書は、これまでの経済成長を目的とした政府主導の公共事業から地域住民の生活を下支えする地方分権型の公共事業へと転換が求められているとの基本認識に基づき、戦後日本の公共事業を中心とする地域開発の歴史を社会資本論の視点から分析し、分権型財政システムを基礎とした公共事業のあり方の解明を試みたものである。

まず序章「21世紀をむかえる公共事業」では、本書のこのような論点を明らかにするとともに、スミスやベティといった著名な経済学者の公共事業に関する問題提起についても考察している。

その上で、第1章「社会資本論の展開」では、公共事業を最も広義にとらえた社会資本として位置づけ、マルクス、クラーク、オコンナーの諸説を紹介している。それらを踏まえて、宮本憲一氏をはじめとしたわが国における社会資本研究について考察している。このあたりの議論は、経済学、と

りわけマルクス経済学に馴染みのない読者には、やや難解な部分といえよう。

次に第2章「経済成長と地域開発」では、戦後復興期と高度成長期における社会資本投資について検討している。著者によれば公共事業は、これらの時期を通して、次第に国家的管理と経済成長の戦略的手段としての色彩を強め、国の権限を強化しながら地域開発を進めるための手段となっていくと指摘する。

また、第3章「財政危機と公共投資」では、高度成長期が終わり、低成長期に移る中での財政危機の発生と国債の大量発行などを論じたあと、80年代前半の公共投資縮小論と国と地方の財政関係の変化、80年代後半からの生活重視の新社会資本論についても考察している。

さらに第4章「地域の視点と地方分権」では、人間の生活の場としての地域社会を作り上げていくための地方分権の推進と地域の不均衡発展の問題、経済学の視点からの地方分権論、機関委任事務の動向などを取り上げている。

最後に終章「地方分権型公共事業の可能性」では、住民の公的欲求の拡大に伴う生活基盤整備と情報・インフラ整備へのニーズを地域で受け止め、地域が主体となり取り組むことが、21世紀にむけての公共事業の進むべき方向であり、地方分権型公共事業であると論じている。

公共事業の見直しも地方分権も現下の重要な課題であり、両者の新たな関係を模索した本書の刊行は、まことに時宜を得たものといえるが、これが実は25年前からの幾つかの論文をまとめたものであるとは驚きである。ここからもこの問題に関する著者

の深いそして一貫した問題意識を感じ取ることができる。

（加藤 一郎 著）
日本経済評論社 本体 3,600円+税

■震災復興の歩み—産業と都市の再生—

阪神・淡路大震災は、人口や産業活動が密集する現代都市を襲った直下型の地震によるものであったため、従来の災害救助法等が想定する緊急的・個別的な対応では解決できない問題が生じることになった。震災から既に3年半ほどの年月がたとうとしているが、産業や住宅など、一部では復興が思うようにはかどっていない分野がある。一部の地場産業や港湾の関係では、従来から抱えていた構造的な問題があるため、単に施設・設備の復旧や、融資等の金銭的支援だけでは回復が困難なことが明らかになってきている。また、住宅に関しては、民間マンションのように、再建が大規模改修かで居住者の意見が分かれ立ち往生している例があり、制度面での課題が指摘されている。

これまでの復興の歩みに関しては、ハード面では、道路や港湾施設の早期復旧、公営・公団住宅の大量建設など、回復に目を見張るものがあった。しかしながら、今回の震災によって露呈された産業の構造的な問題、住宅再建の制度的な問題など、社会のシステムに関しては、試行錯誤をしながら一定の改革は行われつつあるものの、その進捗は遅れている。このため、ハードが早期に復旧しても、産業活動や市民生活の回復については多くの課題が残されている。今後、被災地での復興を進めていく上では、

大規模な震災からどう立ち直っていくかを、社会システムの対応の面から検討していくことが重要と思われる。

本書は、関西学院大学の学長指定共同研究「阪神・淡路大震災共同研究」の研究成果の一部をなすものであり、産業・経済、住宅に関連する部分をまとめたものである。内容は、経済復興と住宅復興の総論の他に、被災地の自治体の財政、淡路瓦産業、ケミカルシューズ産業、灘酒造企業、神戸港、産業ネットワーク、被災者に対する公的支援、戸建て持ち家住宅、被災マンションについてそれぞれ章を割いて分析している。

各章で取り上げられているテーマは、いずれも今回の震災によって、今までの制度では限界があることを指摘されている分野である。そして、震災後、復興への取り組みの中で、新たな動きが出ていることも紹介されており、今後社会がどのように震災に対応すべきか、示唆に富むものである。

各章とも独立しているのだから、読者の興味ある部分から拾い読みすることが可能であるが、データも豊富に使われており、各章とも簡潔にまとめられた中に綿密な調査と研究に基づいていることが伺われる。

外見上の復興が収束に向かう中で、ともすれば震災の教訓として社会システムの改善の必要性が残されていることが見失われがちになる風潮がある。そういう意味でも、この時期に本書が出版されたことはまことに意義あるものである。また、本書の続巻も引き続き公刊される予定であり、阪神・淡路大震災の教訓を後世に残す貴重なシリーズになることが願われる。

（長岡 豊 編）
知碩書院 本体 3,500円＋税

■サンフランシスコ都市計画局長の関い —「都市デザインと住民参加」—

サンフランシスコという都市は世界に名だたる観光都市であるとともに、はじめて都市の成長管理を盛り込んだダウンタウン計画、オフィスの総量抑制を実現した住民発議（イニシアチブ）、徹底した住民参加プロセスを用いたミッションベイの開発計画、あるいはギラデリスクウェア、フィッシャーマンズポートなど優れたデザインの再生型プロジェクト等都市計画の世界でも教科書のトップを飾る都市である。

しかし、整備された制度や施策、事業の紹介は数多くあるものの、それを実現していく組織の問題やその決定プロセス、特に行政がどのような理念と活動でこれをサポートし、あるいは対決してきたのかはあまり明らかにされてこなかった。近年我が国においても、住民参加の重要性が叫ばれるようになったが、根底を支える民主的な仕組みを解析しなければ実のあるものにはならない。都市計画の制度もそれをコントロールする組織や意志決定の仕組み、力の構造が重要であり、それが全く異なる日本でできあがった形のみを真似ても定着は難しいであろう。

本書は行政内部で都市計画をになうトップの立場にあった人物による、いわゆる回顧録である。広範な背景や状況を丁寧にもといた上で、自らの携わった都市計画での活動を語っている。しかし、それは単なる事例研究書に終わらず、プランナーとしての著者の思想や生々しい人間関係、ふつうは水面下の出来事として明らかにされない原案作成の作業やロビー活動、数々の住民の顔が直接見える厳しいやりとりの所産

として語られており、ある種の共感や爽快感をささ覚える物語となっている。

構成は全12章からなり、著者の都市計画局長としての8年間の活動を中心に、時代的制度的な背景を分析解説しながら進んでいく。特に第2章では、サンフランシスコ市の都市計画に関わる行政組織や政治構造、意志決定の仕組みが語られている。本書あるいはアメリカの都市計画を理解するための基礎的知識として必須のものが、意外にここまできちんと解説したものはなかったのではないだろうか。読者はこの書によって都市計画局が市長部局から切り離された都市計画委員会のもとにある組織であることや、アメリカ独特の憲章都市という概念、住民発議という直接民主主義的手法について、あるいは欧米では一般的であるが、役所の重要ポストが公募やヘッドハンティングによって決定されるという雇用制度の相違や個人的なプロフェッションこそを第1の基盤とする思想など我が国の諸制度や慣習とは大きく異なる背景をきちんと理解することができる。巻末の倉田直道氏による解説には、補足的に更に詳しく背景や組織が記されており理解を深めることができる。非常に簡潔にまとめられており必読である。

なお、各章の扉には、訳者によりそれぞれの章の概要が解説されており本書のボリューム感に圧倒されずに読み進む助けとなっている。

この種類の書は文芸作品と異なって原文の表現に忠実に（あえて原文を類推しやすいうようにと意図するほどでもないのだろう）訳そうとするあまり、非常に読み進みにくいものになっているものが多い。本書

の場合も翻訳家としてのプロが携わっているわけではないし、著者の言い回しを無視していただろに意識するのはどうかと思う。しかし、本書の場合フィクションとして一般の読者にもおもしろく読める（読んでもらいたい）内容でもあり、そのためにはもっとこなれた読みやすい文章を目指してほしかったと思う。また複数の翻訳者の手になることから、全編における表現（言い回し）の統一感といった点でも調整を図る余地がまだあるように感じた。

我が国においても再開発、まちづくりなど事業や住民活動に関して種々の書物が発刊されてきたが、行政内部の取り組みをつづった類書はまだ多くない。日本の行政は組織を基盤とした匿名性に貫かれており、固有名詞の活躍する世界ではないというのが建前だが、押し寄せる国際化、情報公開の流れの中ではこうした書の登場がそろそろ望まれているのかもしれない。

その意味からも、本書は確かに類を見ない書として都市計画に携わる多くの専門家、特に地方自治体で都市計画やまちづくりに携わる行政職員にとっては最も興味深い内容であり、貴重なテキストになるだろう。

アラソ・ジェイコブス著
葦原 敬 ほか訳
学芸出版社 本体 3,000円+税

■災害都市の研究—島原市と普賢岳—

1990年11月に始まった長崎県雲仙普賢岳の噴火は、4年以上にわたって長期化し、また広域化し、長崎県島原市および南高来郡深江町を中心とした周辺市町村に大きな被害をもたらした。

本書は、この前例のない災害を契機に島原市に何がおこったのかをコミュニティ・

レベルに視点を据え、都市社会学的観点から解明しようとしたものである。特に、町内会、自治会やボランティア協議会、市民諸団体の総連合の組織と活動に焦点を据え、都市再生のプロセスを余すことなく分析した共同研究の成果である。阪神・淡路大震災との関連についても詳細に言及し、さらに特質すべきは、調査データとして災害の前後で市民意識の変化を縦横に、実証的に解明しているが、災害前にたまたま市民意識調査が行われていたことにより比較分析が可能となった偶然が社会科学的分析を可能とする一つの大きな要因となっていることである。

本書は、序章において、島原市という「災害都市」がいかにこの災害に対峙し、これを乗り越えていったのか、そしてその結果コミュニティにどのような変動がみられたのかを主要なテーマとして、分析のための準備作業として、この災害の特徴並びに諸問題を確認し、そこから導き出される社会学的論点、分析方法を考察している。

本書の姿勢として、災害にかかわる諸個人の視点はできるかぎり言及をひかえようとしながらも、コミュニティ・レベルの事象は基本的には個人の集積であるとの考えから、リアリティを補うためとして、調査の家庭で接した幾人かの被災された方々のポートレートを描いている。

本論の分析は、あくまで集団や機関、行政都市など個人を越えた社会的レベルの水準で行われるとしながらも、あえて被災者のポートレートを最初に記載したのは、生活の経済的再建と同様に、災害によって金銭では修復不可能なものを失ったことによる精神的打撃がどのようなものであるかを

理解し、それを支援、克服するための社会的条件について考察することが非常に重要なことであるとの認識によるものであると記している。しかしながらその点は、本書では汲みつくされていないことを意識しながら読み進めてもらいたいとしている。

この研究は、1992年から1997年の間に延べ171機関、209名という膨大かつ丹念な調査に基づいたものであり、コミュニティ研究でこれほど長期でかつ多くの集団・人の調査は前例がないのではないか。その意味からも本書は単に災害都市のコミュニティの再生という観点だけでなく、現在の各自治体が問題として認識しているコミュニティの再生、あえて言えば「まちづくりのなんたるものか」を考えるうえにおいても貴重な研究の書であるといえる。

しかも、個人の視点を排除しようとしながらも、コミュニティの本質はあくまで個人のためのコミュニティであり、個々人のより良い生活のためのコミュニティであらねばならない、そのためにコミュニティはどうあるべきか、という命題が根底にあるように見受けられた。

本書は、専門家や行政に携わる人だけでなく、地域の構成員としての住民である個々人にとっても地域とは何か、“自分”と地域との関係をどのように考えていけばよいのかについて、訴えてくるものがあり、新鮮な感慨をもたらしてくれる書である。是非一読をおすすめする。

鈴木 広 編
(九州大学出版会 本体 6,600円+税)

編 集 後 記

※ 今回の特集は「阪神大震災からの復興と市民活動・ボランティア」をテーマとして取り上げている。阪神大震災を契機に全国的な注目を集めた被災地での市民活動・ボランティアについて学識経験者や実際に活動に携わっている方々などに論文の執筆をお願いした。

被災地の震災復興期の市民活動団体と地方自治体について甲南大学の高寄教授に、災害救援システムとボランティア活動の将来展望について大阪大学の渥美助教授に、被災地ボランティアの活動実態と分析について神戸新聞社社会部の長沼記者に、市民活動支援基金の意義と効果について阪神・淡路コミュニティ基金の今田代表に、外国人生活支援と市民活動について神戸アジアタウン推進協議会の金氏に、市民活動とコミュニティビジネスについて被災地NGO協働センターの村井代表に、神戸市の市民活動支援施策の方向について神戸市震災復興本部総括局の大塚復興推進部長にそれぞれ執筆いただいた。大変お忙しい中原稿を書いていただき厚くお礼申し上げたい。

※ 市民活動・ボランティアが特別なものではなく日常のものとなる市民社会の到来により被災地の復興が進むことを皆が願っている。

都市政策バックナンバー

- * 第79号 特集 阪神大震災と神戸市復興への提言 1995年4月28日発行
- * 第80号 特集 阪神大震災と応急体制 1995年7月1日発行
- * 第81号 特集 阪神大震災と経済復興 1995年10月1日発行
- 第82号 特集 阪神大震災と地域の活動 1996年1月1日発行
- 第83号 特集 阪神大震災の被害状況と復旧活動 1996年4月1日発行
- 第84号 特集 阪神大震災後の新地域防災計画 1996年7月1日発行
- 第85号 特集 阪神大震災と神戸港の復旧・復興 1996年10月1日発行
- 第86号 特集 阪神大震災後の生活再建 1997年1月1日発行
- 第87号 特集 阪神大震災後の神戸の産業復興 1997年4月1日発行
- 第88号 特集 阪神大震災後の民間住宅再建 1997年7月1日発行
- 第89号 特集 阪神大震災と広域応援活動 1997年10月1日発行
- 第90号 特集 阪神大震災後の神戸の安全・安心まちづくり 1998年1月1日発行
- 第91号 特集 阪神大震災からの復興状況 1998年4月1日発行

☆年間予約購読のおすすめ *は品切れ

書店にて入手困難な方は、当研究所へ直接お申込みください。
予約購読の場合、送料は当研究所が負担いたします。

季 刊 都 市 政 策

第92号

印刷 平成10年6月20日 発行 平成10年7月1日
発行所 財団法人神戸都市問題研究所 発行人 高 寄 昇 三
☎651-0083 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号(神戸商工貿易センタービル18F)
振替口座 01130-1-75887 電話 (078) 252-0984
発売元 勁 草 書 房
☎112-0004 東京都文京区後楽2の23の15
振替口座 00150-2-175253 電話 (03) 3814-6861
印刷 田中印刷出版株式会社

Q and A

わかりやすい介護保険読本

B 6 判 定価 (本体1,600円+税) 自治体介護保険研究会編著

- いよいよ介護保険制度が動き出します。介護保険制度は、時代の大きな流れである地方分権の一環でもあり、自治実践の好機でもあります。
- この機会に、担当者はもちろんですが、より多くの自治体職員・市民がこの制度の立ち上げに関わってほしい。そんな願いを込めて書き上げられた本です。
- 一問一答の形式で編集されていますので、読みたい設問を簡単に選べますし、短時間で要点を把握することができます。グループ勉強、研修に最適です。

(株)公人の友社 〒112-0002 東京都文京区小石川5-26-8

電話 03-3811-5701(代)・FAX 03-3811-5795

震災復興住宅の理論と実践

(財)神戸都市問題研究所 編

—都市政策論集 第18集—

A 5 版/192頁/定価 (本体 2,500円+税)

ISBN 4-326-96027-2 C3331

震災から3年が経過した神戸は、都市基盤の道路、港湾施設等の復旧が順調に進んだ反面、今なお仮設住宅等で厳しい生活を送る被災者は少なくない。高齢者、低所得者等を考慮した公営住宅ほか全82,000戸の恒久住宅供給の推進、民間住宅再建への多様な支援策等復興住宅の基本政策を論ずるほか、マンション再建、街区整備を視野に入れた住宅の共同・協調化、財政・法律問題等に及ぶ。

- | | |
|-------------------------|------------------------|
| I 復興住宅の基本政策 | 6 復興まちづくりにおける共同・協調住宅再建 |
| 1 住宅復興の政策的展開 | |
| 2 住宅復興の現状と課題 | III 復興住宅と財政的・法的課題 |
| 3 公的住宅の供給と公的支援策 | 7 震災復興公営住宅と財政 |
| II 復興共同住宅の再建 | 8 住宅復興と私法上の課題 |
| 4 マンションの再建 | 9 住宅復興と公的規制 |
| 5 神戸市住宅供給公社によるマンション再建支援 | |

※ご購入は書店または(財)神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

— 勁 草 書 房 —

普及職員研修

臨時増刊号No. 58
総合特集シリーズVol.31
通巻425号1998

新・やさしい 法令用語の解説

◎
小島和夫[著]

法令用語の正しい知識が
21世紀の活力ある！
自治体を支える！

定価1680円
(本体1600円)



公職研

〒101-0051 東京都千代田区神田神保町2丁目4番地
Phone:03-3230-3701~5 Fax:03-3230-1170 Email:shokuin@fb3.so-net.or.jp VYG06242@niftyserve.or.jp

地方自治を語るみんなの広場

【月刊】

自治フォーラム

1998.7 VOL.466

定価560円 (本体533円)

〈予告〉

特集：中小企業と地域経済

視 点	中小企業と地域経済の活性化	清成 忠男
解 説	地方公共団体の地域経済対策	北里 敏明
	中小企業の経営革新の在り方	上田 向祥
	伝統的地場産業の戦略	田中 利見
	地域産業創出に果たす研究機関の役割	稲生 信男
	地域商店街の活性化と地方公共団体	望月 照彦
事 例	地域経済振興を目指す「いわて起業家大学」…(財)岩手県高度技術振興協会	
	ネットワーク「中小企業都市サミット」	木村 潤一
	空き店舗の活用や商人塾でよみがえる商店街	山梨県甲府市商工会議所
	大学との連携による企業支援	滋賀県工業技術総合センター
エッセイ	自治大OBが語る地方自治	赤崎 義則
地方行政 事例集④	地域における行政課題の解決手法としての条例	鳴田 謙二

編 集 自治大学校・地方自治研究資料センター
(〒106-0047) 東京都港区南麻布4-6-2
電 話 03 (3444) 3283

発行所 第一法規出版株式会社
(〒107-8560) 東京都港区南青山2-11-17
電話 03 (3404) 2251 振替口座東京3-133197

神戸都市問題研究所出版案内

都市政策論集

- | | | |
|--------|-------------------|------------|
| *☆第1集 | 消費者問題の理論と実践 | 本体 2700円+税 |
| *☆第2集 | 都市経営の理論と実践 | 本体 2200円+税 |
| *☆第3集 | コミュニティ行政の理論と実践 | 本体 1700円+税 |
| *☆第4集 | 都市づくりの理論と実践 | 本体 2600円+税 |
| ☆第5集 | 広報・広聴の理論と実践 | 本体 2500円+税 |
| ☆第6集 | 公共料金の理論と実践 | 本体 2200円+税 |
| ☆第7集 | 経済開発の理論と実践 | 本体 1700円+税 |
| ☆第8集 | 自治体OAシステムの理論と実践 | 本体 2000円+税 |
| ☆第9集 | 交通経営の理論と実践 | 本体 2000円+税 |
| ☆第10集 | 高齢者福祉の理論と実践 | 本体 2200円+税 |
| *☆第11集 | 海上都市への理論と実践 | 本体 2200円+税 |
| ☆第12集 | コンベンション都市戦略の理論と実践 | 本体 2500円+税 |
| ☆第13集 | ファッション都市の理論と実践 | 本体 2428円+税 |
| ☆第14集 | 外郭団体の理論と実践 | 本体 2428円+税 |
| ☆第15集 | ウォーターフロント開発の理論と実践 | 本体 2428円+税 |
| ☆第16集 | 自治体公会計の理論と実践 | 本体 2428円+税 |
| ☆第17集 | 震災復興の理論と実践 | 本体 3496円+税 |
| ☆第18集 | 震災復興住宅の理論と実践 | 本体 2500円+税 |

都市研究報告

- | | | |
|-------|------------------|------------|
| ☆第8号 | 集合住宅管理の課題と展望 | 本体 2000円+税 |
| ☆第9号 | 地方自治体へのOAシステム導入 | 本体 5000円+税 |
| ☆第10号 | 民活事業経営システムの実証的分析 | 本体 4000円+税 |

※ ご購入は書店または神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

*は品切れ

勁草書房

季刊 都市政策 第92号 ISBN4-326-96116-3 C3331 ¥619E

発売元 **勁草書房** 東京都文京区後楽 2 の 23 の 15 定価(本体619円+税)
振替口座00150-2-175253 ☎03-3814-6861