

# 大規模災害における避難組織運営に関する総合的研究

A Comprehensive Study of the Management of Emergency  
Shelter Systems After a Large Scale Disaster

平成 11 年 5 月

研究代表者：西道 実／松井 豊

共同研究者：清水 裕／田中 優／西川 正之／福岡 欣治／水田 恵三

## はじめに

4年の月日を経て、ようやく本報告書が上梓できた。阪神・淡路大震災を契機とする避難組織の運営に関して実施された研究活動の成果である。この研究成果をこのようなかたちにまとめることができたことにまず安堵するとともに、われわれの研究にご協力をいただいたすべての方々に感謝したい。大方は周知のことであるかもしれないが、災害時の研究活動には賛否両論がある。これはわれわれが所属する学界においても同様で、強力な推進力を持つ見解と攻撃的でさえある否定的な見解とが共存している。一般的には戦場におけるジャーナリストの活動と構図を同じくするものであるが、われわれの眼前には、ヒューマニティとアカデミックとの境界が被災地という現実の場で鮮明になることで、より顕現化した。結果として、われわれは被災者に対する学問的な貢献を決意し、社会心理学の学徒として、被災地で避難生活を送る人々と向き合う道を選択した。実際の被災地では、否定的な意見を耳にはしたが、われわれが接した被災者の多くがわれわれの活動を理解し協力してくれた。このことは、なにものにも代え難い大きな支えであった。ともすれば止まりがちなわれわれの背中をおしてくれたその温かな手にもう一度感謝を表したい。

本報告書の記述は純粋に学問的な立場から客観的に避難組織を分析している。読んでいただける方にはこの点を強調しておきたい。これまで、実験室実験や学生サンプルに慣れたわれわれにとって、筆舌に尽くし難い被災状況下での活動は、自らの学徒としての自覚を崩壊させるには十分すぎる経験であった。おそらく同様の活動を個々のメンバーが単独で行っていたならば、その歩みは確実に止まっていたと思われる。幸い、われわれには志を同じくし、自らの責務を果たすべく互いを温かく励まし合い、厳しく律し合う仲間がいた。その仲間の存在がわれわれから客観的な視点が消失するのをくい止めた。許されるなら、この仲間がこの研究に集ったことを喜び、そして、それぞれが区々なる事情を抱えながらも、この研究に持てる力のすべてを投入したことを誇りたい。

いま、被災地に目を向けてみると、発災直後の状況は一変している。次々に建造物が再建され、復興事業は猛烈なスピードで街の様子を美しいものに変えた。しかし、そんななかにも気がかりになることがいくつもある。その最たるものが個の論理に優先する公の論理である。発災当時、すべての人が同様に互いを気遣い譲り合った。そこには自己主張と同じだけ隣人の主張も尊重する共に生きる社会の原型があった。そこでの公は個と個が共によりよく生きるための公であった。ところが、共によりよく生きるための公はいつしか影を潜め、未だ発災時の状況から抜

け出せないでいる個は公から疎外されているようにみえて仕方がない。このように感じられる現実には、われわれの社会が未だ被災者に対して十分に対応する術を有していないことを物語る。本報告書の5つの章は、今回の震災時に得られた貴重な記録と知見を次代に残し、われわれの社会がいまから修得すべき事柄の1つとして活かされることを願って執筆されている。くわしくは、要約とそれにつづく各章の記述をお読みいただくとして、以下に簡単な概略を紹介させていただく。

本報告書は、広域災害時の避難所運営に関する社会心理学的研究の整理を意図してまとめられている。序章において、避難所のリーダーを調査対象者として面接調査をはじめた経緯が述べられ、つづく第1章で、その成果が報告される。第2章では、避難所の運営や避難所での生活、あるいはそれを支援したボランティアの活動に焦点をあてた心理学的研究が展望される。第3章は、避難組織の運営に関して、理論的分析とボランティアの視点からの考察を行い、避難組織のあり方に関する提言がなされる。終章では、被災地における心理学的研究のあり方について、われわれの活動を含めた検証と考察を行い、報告書を締めくくった。

これまでの道のりを振り返り、ご協力いただいた方々の当時の事情やお顔を思い浮かべると、われわれがこの研究の成果に関して謙ることは決して許されない。もし、この報告書に収められた成果が本質的に有益でないのなら、それはすべてわれわれ研究者一同の責任であり、われわれはご批判を甘受するとともに、この報告書に収めた成果をより発展的に今後も発信し続けることをここに誓うものである。

平成11年5月

研究代表者 西道 実 松井 豊

# 目次

はじめに

要約	1
序章 研究の経緯	7
第1章 阪神・淡路大震災における避難所リーダーの研究	10
第1節 緊急対応期・組織形成期のリーダー	11
第2節 組織安定期・組織縮小期のリーダー	25
第3節 ケース事例	41
第4節 避難所リーダーの特徴と適性	59
第2章 阪神・淡路大震災における避難所に関わる心理学的研究の概観	68
第1節 避難所運営に関する研究	69
第2節 被災者の心理に関する研究	77
第3節 救援者の心理に関する研究—ボランティアを中心に—	97
第4節 応急仮設住宅運営に関する研究	119
第3章 広域災害における避難組織のあり方に関する総合的考察	128
第1節 避難組織の運営に関する理論的分析	129
第2節 避難組織運営に関するボランティア団体からの視点	135
第3節 広域災害時の緊急避難組織のあり方に関する提言	141
終章 広域災害における心理学的研究のあり方について	158
第1節 分析の方法と結果	159
第2節 広域災害における心理学的研究のあり方	163
引用文献一覧	168
関連文献リスト	174
謝辞	
所属と執筆分担一覧	

## 要約

この報告書は、われわれが、1995年2月からおよそ4年間にわたって行ってきた避難所リーダー研究の成果を集大成したものである。本書は序章、第1章、第2章、第3章、および終章からなっている。

### 序章 研究の経緯

この章では、まずわれわれが避難所リーダーを調査対象者として面接調査を始めた経緯が述べられる。最初の調査を含む第1次から第5次までの調査は、避難所の運営責任者、災害ボランティアとして活動した人たち、あるいはボランティア団体の責任者を対象に、面接ないしは郵送によって実施された。この章では、調査の概要とともに、実施に際してわれわれが留意した点、そして調査における問題点についても論じられる。

### 第1章 阪神淡路大震災における避難所リーダーの研究

本章では、われわれが展開してきた避難所リーダーの研究成果が紹介される。

第1節では緊急期・組織形成期におけるリーダーの活動や役割が考察される。この大震災において避難所リーダーの担うべき役割は非常に大きかった。彼らは避難所内のトラブル防止に留意していたが、運営のすべてが円滑に行われたわけではなかった。この節では、発災初期の避難所運営円滑化に必要な要因を明らかにするため、避難所リーダーにかかわる要因に基づいて避難所の類型化が行われ、各類型にみられる特徴が検討される。

第2節では、避難所運営組織が形成された後の安定期から避難所解散に向けて組織が縮小していく過程におけるリーダーの働きに焦点が当てられる。とくにリーダーのタイプ別に運営上の問題をみれば、避難者と施設スタッフとの関係は一様ではなく、関係の円滑さを欠くあまりトラブルが生じやすくなることがある。また避難所の規模によっても縮小期における問題は異なる。本節では、全体的にみれば、初期の段階で施設スタッフが運営の主体となり、自治会の組織化を指示しながら、やがては運営主体を自治組織に移行させていく形が最もスムーズであることが述べられる。

第3節では、避難所リーダーの実際の活動経過が、10のケースを中心に紹介される。各リーダーに対する面接調査と郵送調査の結果から、避難所開設の状況、各避難所の運営の方法、内部・外部ボランティアとの関係、さらには避難所を縮小していく過程での問題などが述べられる。

第4節では、避難所運営の中心となったリーダー自身に焦点が当てられる。どのような人が、避難所のリーダーであったのかを、リーダーの特徴として、彼らの性別、年齢、就任動機（リーダーになった経緯）などの属性と避難所の種別、規模などから考察される。ついで、彼らの経験から、彼らが語った「リーダーとしての経験」、および、「リーダーの適性（条件）とは何か」について報告される。

## 第2章 阪神・淡路大震災における避難所にかかわる心理学的研究の概観

ここでは、阪神・淡路大震災での避難所運営や避難所生活に関する研究、あるいは避難所運営にかかわったボランティアたちの活動についての心理学的研究が展望される。

第1節では、避難所運営に関する研究が紹介される。阪神・淡路大震災時の避難所における自治組織の形成過程・運営システム・運営の時間経過による変容過程・運営上の問題など、避難所運営に関する心理学的研究がおもに概観される。また、避難所の開設および解消にかかわる状況のほか、救援物資および食料の供給状況に関してもとりあげられる。

第2節では、阪神・淡路大震災における被災者、とりわけ避難所生活者が当時おかれていた状況、および避難者個々人の行動およびストレス・健康を含めた心理的側面に関する実証的な研究・報告について概観される。まず最初に、地震発生の直後から避難所に至るまでの心理的・行動的反応と避難時の行動についての研究結果が紹介された後、避難所での被災者の心理・行動を、避難生活にともなう不安やニーズ、避難者の自助的行動を含む援助活動、避難所内での対人関係などに関する諸研究の結果が述べられる。そして最後に、避難者のストレスあるいは心身の健康状態に関する諸研究が概観され、避難者がおかれていた状況が厳しいものであったことが論じられる。

第3節では、阪神・淡路大震災における避難所に関連して活動した救援者、とりわけボランティアに焦点が当てられ、主として心理学的観点から行われた諸研究が概観される。最初に、活動したボランティアの人数、活動内容などその概要について概観される。そして、ボランティアが活動を始めた経緯や動機、さらに活動を通してのコストや成果、満足度などのボランティア個々人の心理的・行動的側面に関する研究の概要が述べられる。さらに、ボランティアを中心とする救援者にとっての災害ストレスの問題を論じた研究が概観される。そして、最後にボランティア団体あるいは組織の活動と指摘された問題が論じられる。

第4節では、避難所での避難生活から、自立・復興へ向かうつぎの段階として位置づけられる「応急仮設住宅」について報告される。まず、応急仮設住宅について説明がなされ、ついで、阪神・淡路大震災における応急仮設住宅に関する研究が概観され、最後に、応急仮設住宅の運営

に関連する研究として、応急仮設住宅における「ボランティア」と「自治会」（田中，1998），そして，その存在があまり注目されていないと思われる「遠隔地仮設住宅」に関する研究（田中，1998；田中・高木，1997）が紹介される。

### 第3章 広域災害における避難組織のあり方に関する総合的考察

この章では，広域災害時での避難所運営に関する理論的分析，ボランティアからみた避難所運営，そして最後に広域災害時の緊急避難組織のあり方が提言される。

第1節では，避難組織の運営に関する理論的分析が行われる。まず，避難者集団にみられる特徴をその成立プロセスから把握することで，その集団的特徴を明らかにした。つづいて，避難組織の目的をマクロな視点とミクロな視点の両方から記述し，この2つの目的的側面が併存することの重要性を述べた。さらに，避難組織に関する研究が日常における既存組織に対する研究からも可能であることと，あえてそうすることの重要性が展望されている。

第2節では，ボランティアの視点からみた避難所運営が分析される。ここではおもにボランティアに対する調査の結果が考察される。たとえば，発災以前から施設に常駐している職員，とくに学校の場合は教員が関与するとうまく運営されること，校長が危機に柔軟に対応できるか否かも重要であること，さらには，リーダーには地域の人が納得している自治会長か若い人で，トラブル処理能力があり，昼間に避難所にいられる人が就任し，他の若い人がそれをサポートする体制が望まれていることなどが，ボランティアの視点から述べられる。また，乗っ取る形になったり，地域に合ったやり方がわからないため，他地域から来たボランティアにリーダーをさせるべきではないと考えられていること，そして日頃からの地域の人間関係が重要であることなどが指摘される。

第3節では，われわれ研究グループの研究結果と理論的分析に基づいて，広域災害時の緊急避難組織のあり方に関する提言が述べられる。まず，防災リーダー制度の設立，防災システムの見直し，ボランティアとの連携，市民を巻き込んだ防災活動を提言する。ついで，避難者自身による避難所運営を始めとする避難組織の運営に関する5つの原則を提示する。最後に，避難所リーダーの課題を整理し，避難所運営マニュアルの例を示す。

### 終章 広域災害における心理学的研究のあり方

ここでは，報告書を締めくくるにあたり，広域災害時の被災地における心理学研究のあり方について考察される。考察にあたり，避難所リーダーへの郵送調査や面接調査の結果が分析される。被災地において調査を実施するにあたっては，郵送や留め置き調査ではなく，個別面接調査

を基本とし、被災地内外の研究者が連携して実施する必要性が指摘される。また、結果の公表にあたっては、被調査者のプライバシーの保護に留意し、結果を被調査者にフィードバックするだけでなく、今後生起する問題に関するフィードフォワードを行うことが必要であると指摘される。

以上の通り、われわれは、5つの章を通じて、4年間で集積してきた研究成果と文献資料を広く紹介するとともに、これらに基づく広域災害時の避難組織運営のあり方を提言する。



# 序章

## 研究の経緯

## 序章 研究の経緯

### 1 項 調査の概略

1995年地震発生約3週間後から現在（1998年10月，継続中）までに継続的に第5次までの調査を行っている。まず，その調査の概略を示すと以下のようなになる。

#### 第1次調査

面接調査，1995年2月11日から13日。調査対象地域は西宮市，芦屋市，神戸市東灘区，灘区，中央区であり，学校や公的施設が避難所となっていた。25カ所の避難所のリーダーやボランティア活動のリーダー的立場の方32名が対象となった。

#### 第2次調査

郵送質問紙調査，1995年8月中旬から下旬にかけて。第1次調査の対象者に対して避難所のその後の運営や閉鎖状況について郵送でたずねた。避難所17カ所，被調査者17名であった。

#### 第3次調査

面接調査，1996年3月下旬。第1次調査の対象者に対して特に避難所閉鎖期におけるリーダーの役割について調査した。避難所16カ所が対象となり，16名が対象となった。

#### 第4次調査

面接調査 1997年5月中旬から8月上旬にかけて。避難所に関わったN G Oなどボランティア7団体のリーダー7名が対象となった。

#### 第5次調査

面接調査 1997年7月下旬から。これは，第1次から3次調査までに対象になった方の追跡調査と，長田区，兵庫区，中央区で避難所となった学校のリーダーに対する拡大調査を含んでいる。拡大調査では，1次から3次で神戸市の東側地区しか調査できずにいた点を補うものである。

以上の調査の結果を主に避難所リーダーの避難所運営に焦点を当てて，（1）1995年社会心理学会，（2）1996年社会心理学会，グループダイナミックス学会，（3）1997年社会心理学会で発表してきた。（1）は避難所運営に関しての初期段階，（2）は中期及び閉鎖期，（3）は避難所運営に関しての提案である。

## 有識者調査

面接調査 1999年4月5日。防災研究者に、広域災害時の避難所運営に関する意見をたずねた。詳細は本報告書第3章第3節を参照されたい。

## 第2項 面接方法・内容

### 第1次調査に関して

あらかじめ質問票を用意し、調査者間で質問項目が異ならないように計画した。主な質問項目は、(1) 避難所の現況、(2) 避難所の運営方法、(3) 責任者(リーダー)となった経緯、(4) 運営上の問題点(5) 他組織への要望、(6) 周辺地域の特性、(7) 責任者の特性、(8) 今後の見通し、(9) 学会発表・追跡調査の可否と連絡先、(10) 事後評定である。なお、質問は150項目ほどあるが、時間の関係や被調査者の事情を考慮して聞かなかったものもある。

### 第2次調査に関して

郵送調査は、(1) 被調査者の属性、(2) 避難所退所時期、理由とその時の避難所数、(3) 避難所解散時期、(4) 避難所運営の変化、(5) 避難所での問題点、(6) 印象に残ったこと、(7) 避難所での経験、(8) 行政・マスコミへの意見、(9) 調査に対する意見の9項目からなる質問紙法で行った。

### 第4次、5次調査に関して

面接調査は、(1) 被調査者の属性、(2) 避難所開設時の状況と運営組織の形態、(3) 避難所退所時期、(4) 避難所解散時期、(5) リーダーの経験、(6) リーダーの適性(条件)、(7) 運営上のトラブル、(8) 組織化と独裁的行動、(9) 他所との比較、(10) 入所時期による既得権の異同、(11) 地域活動と防災体制、(12) 避難所縮小化過程とリーダーの役割・トラブルの質的变化、(13) 避難所と仮設住宅との関連、(14) 研究・調査への感想、(15) ボランティアへの感想、(16) マスコミ・行政への感想の16項目からなる半構造化面接を行った。

## 第3項 報告書の作成

今回の最終報告書に先立って、われわれは、中間報告と位置づける、本を出版している。松井豊・水田恵三・西川正之編著 「あのとき避難

所は」ブレーン出版 1998年3月刊である。これは、第3次調査までの結果をまとめたものであり、その内容は、1章．阪神・淡路大震災の被災状況，2章．避難所の実態，3章．避難所リーダーたち，4章．震災時のインフォーマルな援助，5章．災害時のボランティア，6章．仮設住宅の運営，7章．組織論から見た広域災害時の避難組織，8章．避難所の運営モデル，9章．避難所リーダーのマニュアル，10章．災害研究のあり方，11章．震災関係研究文献である。