

第 1 章

阪神・淡路大震災における避難所リーダーの研究

第1章 阪神・淡路大震災における避難所リーダーの研究

第1節 緊急対応期・組織形成期のリーダー

第1項 調査の背景

阪神・淡路大震災以前の避難所に関する研究においては、避難所生活上の問題点として「プライバシーのなさ」「過密居住」「食事の不自由さ」「健康上の問題」などが指摘されていた。これらの問題点の抜本的な解決は非常に難しいと考えられるが、従来の問題点を整理し、今後予測し得る問題点を挙げることによって、従来の避難所内で生じるさまざまなトラブルを最小限に防ぐことは可能ではないかと思われた。

阪神・淡路大震災による避難所においては、避難所責任者が「分配時のトラブルを防ぐために食料を避難者に公平に配る作業に多大な努力をしている」（毎日新聞1995.1.21.付大阪本社版夕刊）、「救援物資をいかに等分に配るかを一番の悩みに挙げている」（読売新聞1995.2.12.付大阪本社版朝刊）などと報道されたように、避難所責任者（またはリーダー）の担うべき役割は非常に大きなものであった。これらのリーダーは、トラブル防止に配慮していたとはいえ、避難所運営のすべてが必ずしも円滑に行われたわけではない。そのため、まず避難所の運営とそこで行われる援助行動の実態および円滑な避難所運営を行うために必要となる要因を探索し、明らかにするための調査が必要であると考えられた。

そこで、避難所運営を円滑化させるために必要な要因を明らかにする一連の研究の第1段階として、避難所リーダーを中心に、地震災害発災1ヶ月以内の初期の時点における避難所運営と援助行動の実態を明らかにすると共に、避難所リーダーに関わる要因にもとづいて避難所の類型化を行い、各類型にみられる特徴を検討することにした。

ここでは、避難所が形成され、運営が軌道に乗り始める2月中旬までの過程で明らかにされた避難所運営の諸側面について述べる。

第2項 調査における留意点

1 調査実施までの議論

調査実施までの間に2つの点が議論された。第1は、震災が進行中であり、調査が救助活動の妨げになる可能性があったことである。これをふまえ、救助活動の妨害になることを極力避け、避難所におけるリーダ

一のみから避難所の形成過程やリーダーおよび内外のボランティアの援助行動の実状を聞くにとどめた。第2は、ボランティアに対する調査を行うかどうかであったが、他の研究機関でも調査するという情報があったことと、復旧・復興後に遡及的な質問紙調査を行うことが可能であると考えられたため、今回の調査範囲からは除いた（ボランティアに関する調査は、1997年5月～7月に実施した。第3章第2節を参照のこと）。

2 調査実施時の留意点

調査実施時には、(1) 同一避難所に調査が集中することを避けるために、他の研究グループと調査地点を調整する。(2) 調査結果を学会発表などで公表することに関しては、すべての避難所リーダーに許可をとる（すべて許可済み）。(3) 調査が半構造面接であるため、社会心理学（とくに援助行動、ソーシャル・サポート）の研究経験を積んだ者が複数で面接にあたる。(4) 結果の記載にあたっては、被調査者のプライバシーの確保を第一条件としているため、避難場所や個人を本人以外は特定できないような記載方法をとる。(5) 聴取内容の客観性について、本調査では避難所リーダーにのみ面接しており、聴取内容の客観性には限界がある点を、結果の解釈時に考慮する。(6) 結果の一般性については、調査が短期間に行われ、調査時点も限定されているため、調査結果が限定されている点に留意して結果を読みとる必要がある（追跡調査でこの点を補足しつつある）。(7) 被災状況は現在進行形であり、現時点でもまだ進行中であるため、断定的な記述はできない。(8) この調査結果は、調査実施当時避難所のリーダーだった人や機関に早期にフィードバックする（すでにフィードバック済み）。以上の8点に留意した。

第3項 調査方法

1 調査の時期・地域・対象者

1995年2月11日から13日まで3日間現地に赴き、避難所のリーダー的立場の人やボランティア活動のリーダー的立場の人を対象に、直接面接法による調査を行った。1日目は、神戸市東灘区を中心とした地域。2日目は、神戸市中央区と灘区、3日目は、芦屋市と西宮市である。調査を行った避難所は25ヶ所であるが、複数の責任者に面接した場合もあるため、被調査者は計32名である。

この時期は、都市防災美化協会（1992）によれば、形式的には復旧・

復興期にあたっている。しかし、現実の被災地は、復旧・復興期というにはほど遠く、仮設住宅入居の抽選がようやく始まった時期であり、緊急対応期・組織形成期の後期であると考えられる。

2 調査対象避難所の選定

1995年1月30日から2月7日までの間に、NIFTY-SERVEの震災ボランティアフォーラムにおいて、情報ボランティアにより把握されていた避難所と、神戸市外国語大学のWWW SERVERによる情報に含まれていた避難所の合計666ヶ所（神戸市垂水・西・北・須磨・長田・兵庫・中央・灘・東灘の各区計595ヶ所と芦屋・西宮・豊中の各市計71ヶ所）のうち、調査対象地域に含まれる避難所を選出し、さらにその中からさまざまな規模（避難者の人数による）や形態の避難所を選定した。

3 調査（面接）内容

あらかじめ質問票を用意し、調査者間で質問項目が異なるように計画した。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・他組織への要望、（5）周辺地域の特性、（6）責任者の特性、（7）今後の見通し、（8）学会発表・追跡調査の可否と連絡先、（9）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項目もある。

第4項 避難所とリーダーに関する基礎データ

25ヶ所の避難所に関する主な基礎データは、表1-1-1のとおりである。リーダーには、教員や被災前に定年退職した無職の中高年男性が多いが、女性も含まれる。機能面からみると、食料分配時のトラブルや住民とのトラブル、避難者間のトラブルが多いものの、ボランティアとの関係は、全般に良好であった。

本研究の後、阪神・淡路大震災の発災から約2ヶ月後の3月なかば（13日から25日まで）に、まちづくり計画研究所（1995）の避難所本部・ボランティア本部の運営システムとボランティア活動に関する調査が行われている。避難所運営に関して、神戸市、西宮市、芦屋市、尼崎市、洲本市、北淡町、一宮町の計704ヶ所の避難所のリーダーまたはそれに代わる人を対象に、直接面接方式による調査を行い、494ヶ所のリーダーから回答を得ている。この調査によれば、リーダーの年齢は「50歳代」

表1-1-1 25ヶ所の避難所に関する主な基礎データ

(1)物理的特性				
①避難所規模(避難者数):	0~99人...3	100~199人...6	200~699人...8	700~...8
②建物の属性:	小学校...10	中学校...0	高校...4	大学...2
			その他の学校...5	公共施設...3
③幹線道路の近さ:	沿道...11	非沿道...13	不明...1	
④地区特性:	住宅地域...18	商業地域...6	工場地域...1	
⑤周辺の被災程度:	多...9	中...10	少...6	
⑥避難所指定(あらかじめ):	あり...11	なし...9	不明...5	
(2)リーダーの特徴				
①リーダーの年齢:	10代...2	20代...1	30代...3	40代...8
			50代...7	60代以上...4
②リーダーの職業:	会社員...1	教員...8	学生...4	無職その他...12
③過去のリーダー経験:	あり...14	なし...8	不明...3	
④リーダー自身の被災状況:	全壊...4	半壊...9	被災なし...4	その他...4
			不明...4	
⑤リーダーの居住地域:	避難所の近隣...9	やや離れた地域...11	外部...4	不明...1
⑥リーダーの健康度(自己認知):	良好...11	普通...7	よくない...6	不明...1
⑦リーダーになった動機:	自発的...8	仕事の立場上...11	自然に...5	選出...1
⑧リーダー(組織運営上)としてのスキル:	ありそう...15	なさそう...5	不明...5	
(3)運営・組織内条件				
①本部の人数:	1~19人...13	20~39人...3	40~59人...1	60人以上...2
②組織の役割分担:	あり...17	なし...3	不明...5	
③被災前組織の構造の継続:	あり...13	なし...12		
④組織形成日:	当日...8	1~7日後...9	8日後以降...2	不明...6
⑤組織形成経緯:	トップダウン式...19	ボトムアップ式...2	その他...1	不明...3
⑥初期のリーダーシップスタイル:	トップダウン式...19	ボトムアップ式...1	その他...2	不明...3
⑦本部内労力負担の公平性:	良好...6	普通...10	不良...5	不明...4
⑧リーダーの交代:	あり...6	なし...18	不明...1	
⑨避難者とボランティアの役割分担:	あり...15	なし...8	不明...2	
⑩診療体制:	あり...17	なし...4	不明...4	
(4)対外組織との関係				
①避難所所有者との関係:	良好...14	普通...6	不良...4	不明...1
②行政との関係:	良好...5	普通...17	不良...3	
③組織ボランティアの有無:	災害ボランティア団体...2	他の団体...8	団体なし...13	不明...2
④自衛隊常駐の有無:	常駐...9	非常駐...15	不明...1	
⑤外部ボランティアの人数:	0~9人...9	10~29人...4	30人以上...6	不明...6
⑥外部ボランティアへの評価:	良好...10	普通...9	不良...3	不明...3
⑦情報ネットワーク:	あり...5	なし...10	不明...10	
⑧部外者への対応:	良好...17	普通...7	不良...1	
(5)機能評価				
①物資分配時のトラブル:	あり...9	なし...7	不明...9	
②食料分配時のトラブル:	あり...12	なし...4	不明...9	
③住民との関係:	良好...9	普通...11	不良...1	不明...4
④住民とのトラブル:	あり...10	なし...5	不明...10	
⑤ボランティアとの関係:	良好...11	普通...8	不良...4	不明...2
⑥ボランティアとのトラブル:	あり...5	なし...9	不明...11	
⑦避難者間のトラブル:	あり...8	なし...4	不明...13	
(6)リーダーの将来への見通し				
①リーダーの意欲:	高そう...21	普通...3	低そう...1	
②避難者への避難所内自立を促す姿勢:	良好...11	普通...7	悪い...3	不明...4
③将来への見通し:	あり...8	なし...10	不明...7	

が2割強(23%)でもっとも多く、以下「40歳代(17%)」、「20歳代(12%)」、「60歳代(11%)」、「30歳代(7%)」の順に多い。リーダーの職業は、「当該施設の管理者」が2割強(23%)でもっとも多く、以下「市

・区の職員（13%）」、「無職（12%）」、「自営業（12%）」、「学生」「会社員」（共に8%）の順に多い。リーダーになった経緯は、「施設の管理者（18%）」と「自然に（17%）」が共に2割強で多く、以下「町会などでリーダー的な役割をしていた（経験）」「役所の派遣」（共に7%）、「選ばれた」「前のリーダーから引き継いだ」「自ら志願した」（共に5%）の順に多い。避難所の種類は、「学校（53%）」が5割強でもっとも多く、「集会所（36%）」がそれに次ぎ、「公園・空き地（6%）」は1割以下であった。

本研究において調査対象とした避難所は、リーダーの年齢、職業、就任動機、避難所の属性（種類）など、特徴的な避難所がほぼ網羅されていたと考えられる。

第5項 調査により知り得た避難者の時系列的行動

時系列的な避難行動をみると、発災直後は倒壊家屋にとり残された人や生き埋めになった人の救出が行われ、同時に避難所への避難も始まっている。午後には救援物資が届き始めた地域もあったが、地域差が大きかった。分配をめぐる当初はかなりの混乱もあったが、被災者が自律的に行動し、混乱は早い時期に収束したようである。これは都市防災美化協会（1992）の結果とも一致する。調査により知り得た、避難者の時系列的行動をまとめた表1-1-2は、複数のケースを組み合わせて構成したものであり、単一のケースの記述ではない。

第6項 災害対応組織の類型

災害対応組織の類型としては、クアランテリ・ダイネス・ハス（Quarantelli, Dynes, and Hass）1966（秋元・浦野,1982による）による分類が一般的である（表1-1-3）。本研究の結果、クアランテリら（1966）の類型Ⅲに該当する避難所が12ヶ所、類型Ⅳに該当する避難所が13ヶ所あった。しかし、類型Ⅲに関しては、施設の職員が調整にあたるものの、厳密な意味ではⅡとⅢとの中間に位置するものと考えられる。類型Ⅳに該当する避難所は、さらに細分化が可能で、今回はリーダーとなった被災者の形式的要因から独自の類型化を試みた（表1-1-4）。

表1-1-2 調査より知り得た避難者の時系列的行動

<p>1日目(1月17日)</p> <p>①地震発生直後: 家や家具の下敷きになった人の救出。対岸(海難救助)を活かして生き埋め者の救出。避難所への避難が始まる。やむを得ず施設を壊すケースも複数あった。</p> <p>②午前中: 大学生が部員の安否を確認しに来てそのままボランティアになったケースもあった。学校がいっぱい、公園へ車で避難した人もいた。</p> <p>③午後: ある市の職員が公立学校に駐留した(3日間)。個人的な差し入れや救助物資が届き始める。物資の分配が混乱し互いに奪い合うケースもあった。1200人に対して300しか物資が来ない避難所もあった。公立学校・公的施設で深夜まで避難者への安否確認の電話が鳴り続けた。学校の職員が来たところでは、避難者の名簿づくりが始まったところもあった。</p> <p>2日目(1月18日) 学校では遺体の管理を委任されるところもあった。配給が来始める。学校教員が駆けつけた中には組織ができ始め、名簿作成、班分け等を始めたところもでてくる。LPガス漏れによる避難勧告が出た地域もある</p> <p>3日目(1月19日) 自衛隊と機動隊が常駐し始める。</p> <p>4日目(1月20日) 複数の公立学校に企業ボランティアが入る。公立学校に地域の医者が入る。校長が過労のため入院したことで住民に自治意識が芽生えたケースもあった。</p> <p>7日目(1月23日) 学校の教職員は学校の運営に力を注ぎ、避難所の運営は市に任せるという動き。避難者の自治組織も形成された。</p> <p>11日目(1月27日) 報道では、ボランティアは十分足りているとしていたが、外部ボランティアが念のため現地に来てみると、特に避難所間の連絡が全くできていず、混乱していた。一旦戻り、組織を編成し、4カ所に連絡をとりあいながらローテーションを組んで常駐。学校で、自衛隊の忠告により、避難者を班分けする。</p> <p>14日目(1月30日) 公立学校では授業が再開され始め、他の避難所への移動者が出てくる。</p> <p>16日目(2月1日) 公園の避難所でボランティアが初めて入ったところがある。授業を再開した公立学校では避難者を体育館へ移動させる。避難場所のホテルが営業を再開し、他の避難所へ移動したケースもあった。</p> <p>26日目(2月11日) 公立学校で自衛隊の炊き出し終了。パソコンの技術を活かしボランティアネットワークの開設を準備し始める。</p>

表1-1-3 クアランテリラ(1966)による災害対応組織の類型

<p>①類型Ⅰ: 規制型組織……正規の業務として災害活動が予定されている高度の専門性と組織性を持つ組織。</p> <p>②類型Ⅱ: 拡大型組織……Ⅰと同様に正規の業務の一環として災害活動に関わるが、その業務が平常時において、いわば潜在化しているところに基本的な性格がある。</p> <p>③類型Ⅲ: 伸展型組織……正規の業務としては災害活動は予定されていないが、その組織の能力の面から、Ⅰに属する諸組織や機関と連携することにより、一定の機能を遂行する企業またはサービス機関を指す</p> <p>④類型Ⅳ: 緊急表出型組織……業務として災害活動に関係はなく、その場限りの性格を持つ集団で、小規模な一時的・自発的集団であるところに特徴がある。</p>

表1-1-4 避難所の形式的分類

(1)施設職員主導型(Quarantelliらの類型Ⅲ):従来の施設をそのまま使用し、職員中心に避難所を維持している型
①機能分散型:職員が中心だが、ボランティアなどにうまく機能を分散させている型
②一極集中型:機能が施設の長であった人に引き続き集中している型
(2)創発型(Quarantelliらの類型Ⅳ)
①自治会中心の地域コミュニティ主導型
②外部ボランティア主導型
③自治会+ボランティア共同型
④突発型:主導的地位になかった者が様々な経緯でリーダーになり、運営している型
⑤混在型:①~④の機能が混在している型

第7項 各避難所類型のケースの概要

各避難所類型ごとの代表的なケースの概要は、表1-1-5のとおりである。地震後2週間経過後あたりから、学校再開など行政側の問題で被災者の移動が行われている。しかし、今回の調査の限りでは、それによる混乱はなかったようである。われわれの調査時点では(発災後26日目)、仮設住宅への移動が始まり、将来への不安と展望が交錯し始めていた。避難所類型では、施設職員主導型の機能分散型が、各種トラブルが少なく、比較的安定して運営されており、以下施設職員主導型の一極集中型、創発型の自治会中心の地域コミュニティ主導型、外部ボランティア主導型、自治会・ボランティア共同型、突発型、混在型の順番に安定性が低下し、指示系統や連絡の不徹底など、混乱した部分が存在していると判断される。

表1-1-5 各避難所類型のケースの概要

- ①施設職員主導型・機能分散型：住宅街の北側に位置する学校。被災当初は若干の混乱もあったが、自宅が被災したにもかかわらず、校長と教頭がすぐに駆けつけ、教員を中心とした組織がすぐに再編成される。続いて、付近の住民や企業（近隣に社宅がある）から救援物資が送られてくる。また、避難していた住民や近所のボランティアの組織が自然発生的にできあがっていく。教員は次第に生徒を中心に考えることが可能になり、外部ボランティアは、内部のボランティア組織が面倒をみることとなる。内部のボランティアは女子高校生が中心。
避難所に市議会議員もおり、被災者の苦情を直接市議会に訴えることができ、被災者と行政とのつなぎ役になっていた。この避難所では自治組織相互の連帯は強く、かえって今後離れ難くなるのではないかと心配するほど。外部からの来客は内部ボランティアが対応し、必要と判断した場合にのみ校長や教頭に取り次ぐというルートができていて、校長や教頭の元気の良さが強く感じられた。
- ②施設職員主導型・一極集中型：ボランティアリーダーに面接していたところ、補足説明をする人が臨いたので直接話を聞いたところ、その学校の教頭先生だった。ここでは、他県からの教員の応援や、消防団、地域の自治体の応援などがある上、出身者の高校生ボランティアなどがあるものの、様々な業務が教頭に集中しているようで教頭は立っているのもやつの様子。面接中も外部ボランティア団体への対応に追われていた。一方、ボランティアの元気の良さが目立っていた。形式的には問題はないようであるが、印象としては避難所の様子はやや雑然とした感じで、統制系統が完全ではない印象だった。
- ③-1創発型・自治会主導型：指定避難所ではなかったが、多くの人達が避難してきたので、避難所リーダーが学校に鍵を開けてもらった。リーダーは自治会の副会長で、自分がやらなければという強い意識を持っている。自ら行政との連絡を行い、リーダーシップを発揮している。他国籍の方がいるが分け隔てなく平等に扱われている。
- ③-2創発型・地域コミュニティ主導型：避難所リーダーは老人荘の世話役的な人で避難所には指定されていなかったが、被災者が大勢駆けつけたため、リーダーが役所に行って鍵を開けてもらう。避難者は老人だけではないが、自治組織ではなくリーダーの指示に従っている。外部ボランティアの人には、直接避難者と交渉して援助してもらっているという
- ④創発型・外部ボランティア主導型：この学校では、当初教員が避難者を統率していた。外部ボランティアである被面接者は東京におり、地震1週間後の報道では、ボランティアは充足しており、むしろ多くて困っているということだったが念のために来てみると、避難所相互の連絡ができておらず、物資に偏りも見られた。そこで一旦東京に戻りチームを組んで避難所に入った。まず、命令系統を組織したうえ、海外ボランティアの経験から体力の限界を考慮し、ローテーションで1週間ごとに現地派遣者を交代させた。1カ所にボランティア本部を置き、4カ所の避難所相互で連絡を取り合い、物資や医療で均衡をとった。ボランティアは全て被災者の面倒を見るのではなく、引き際が肝心という。また、避難所間の連絡を取り合わない行政の対応の問題点を指摘していた。
- ⑤創発型・自治会+ボランティア共同型：1000人近い被災者がいる。当初は被災者の組織があったが、外部ボランティアが2週間後に入る。以後はこれらが組織を構成するが相互の連絡が十分ではなく、トラブルもある。④のケースと比較すると、この外部団体はもとも、組織的に援助するボランティア団体ではないようで、その点で組織の運営に弱点があるように思われる。
- ⑥創発型・突発型：それまでの援助やリーダー経験がほとんどないにもかかわらず、今回、突発的に避難所リーダーになったタイプ。リーダーは高校生で、避難所近くに住んでいたが、自分の高校の体育館(3-4年前に建設されたため、安全だと思った)の鍵を教師に頼んで開けてもらった。大人がしっかりしていないため、自分がリーダーになったという。この学校の教師は、マスコミが来たときだけ目立とうとするが、他は何もやってくれないと批判する。念のために大人のサブリーダー的な人にも面接したが、口を濁した言動が多く、はっきりしなかった。なお、他の避難所に行った際、この高校生の同級生が「あいつは普段おとなしく、どちらかといえばいじめられタイプやで」と評価していた。
- ⑦創発型・混在型：これまでのタイプが混在している型である。この学校では、被災者が窓を割って入るという混乱した状態の後に職員が駆けつけるという経緯で始まっている。本部はボランティアと被災者の代表で運営しており、学校は本部の指示や連絡を避難者に伝える役をしている。リーダーが存在せず、指示が混乱している様子がうかがえる。