

## 第2節 組織安定期・組織縮小期のリーダー

ここでは、避難所が縮小していく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。

本節の記述は、清水・秋山・浦・竹村・西川・松井・水田・宮戸（1995）において面接調査した避難所リーダーのうち、所在が確認できた人を対象に実施した郵送による質問紙調査（発災7ヶ月後の1995年8月中旬）と現地における面接調査（発災1年2ヶ月後の1996年3月下旬）の結果に基づくものである。

質問紙の項目内容は、（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者数、（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項目である。

また、面接調査の質問内容は、（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、（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、であった。

なお、面接調査でわれわれは半構造化面接を行ったため、調査対象者に質問できなかった項目もある。回答者は質問紙調査が18人、面接調査が14人であった。2つの調査に重複して回答している人の分をまとめると、分析対象とした避難所は19カ所であった。両調査に回答している被調査者の回答は統合し、片方のみに回答している場合には、片方のみの回答を分析した。

### 第1項 避難所縮小にともなう避難所運営の変化の検討

まず、避難所の縮小化過程に関して、清水ら（1995）が類型化した避難所リーダーのタイプによる運営変化の差異と避難所規模（避難者人数）による運営変化の差異を検討する。

データの分析は、避難所リーダーの就任動機に基づくタイプ別および避難所の規模別に、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に関する項目への反応を整理・検討した。具体的には、避難所リーダーのタイプと避難所規模に基づいて各避難所を分類し、時系列的に運営内容をまとめた。

分析対象とした避難所の特徴は以下のとおりである。

仕事上リーダーが運営した避難所は、大規模（避難者700人以上）学校避難所が5カ所、中規模（避難者200～699人）学校避難所、中規模施設避難所、そして小規模（避難者199人以下）施設避難所が各1カ所であった。自発的リーダーが運営した避難所は、中規模学校避難所が1カ所、小規模学校避難所が4カ所であった。自然就任リーダーが運営した避難所は大規模学校避難所が2カ所、小規模学校避難所と小規模施設避難所、および小規模公園避難所が各1カ所であった。選出リーダーが運営した避難所は、中規模学校避難所が1カ所であった。

## 1 リーダーのタイプ別分析

### 2月中旬から3月上旬にかけて

全体的には、運営を避難者自治会に移行する傾向がみられた。仕事上リーダーが運営した学校・施設避難所では、避難所の運営業務と本来の業務との間の調整に苦慮し、リーダーが健康を損なう場合があった。教員・職員の本務復帰にともなって、とくに公共施設の職員は、避難者と施設利用者との板挟みになったり、行政の異なる部署から避難所継続と本来の業務再開の両方の要望を受けたりして、それらへの対応に苦慮した。自然就任リーダーが運営した学校・施設避難所では、部屋移動や退所に関する話し合いを行った。避難者の飲酒や精神的問題によって避難所内でトラブルが発生したり、避難者同士の考え方に違いが出始めた。また、自然就任リーダーが運営した公園避難所では、避難者の要求が多様化したほか、避難者の飲酒や精神的問題によるトラブルが発生したり、ボランティアが被災者といっしょに飲酒し、問題化した。自発的リーダーが運営した学校・施設避難所では、卒業式・入学式のために体育館を明け渡すことにともない避難者の移動が行われた際、トラブルが生じたり、避難所の中で働く人と働かない人との間でトラブルが発生するなど、避難者間や避難者と学校との対立もみられた。選出リーダーが運営した学校避難所では、運営をボランティアから避難者（避難者自治会など）へ移行した。この避難所では縮小期においてボランティアに余裕ができ、カラオケやボウリングに行って問題化した。

### 3月中旬から4月上旬にかけて

全体的にはリーダーの交代や組織の再編がみられた。仕事上リーダーが運営した学校・施設避難所では、運営を避難者リーダーに任せたり、避難者の少数化が問題になったため運営組織を新組織化したりした。また、アルコールや精神的問題が発生したところがあった。自然就任リーダーが運営した学校・施設避難所では、学生ボランティアが撤退することへ

の危機感が生まれ、運営に関して話し合いを持ったり、運営組織を再編するところがあった。自然就任リーダーが運営した公園避難所では、リーダーが交代した。また、避難者とボランティアがトラブルを起こした。ボランティアがいなくなって初めて自分たちで仕事ができるようになったと述べるリーダーがいた。自発的リーダーが運営する学校・施設避難所では、避難所解散への反発や妨害がみられた。2カ所でリーダーが交代していたほか、ボランティアと自治会との間でトラブルが発生し、自治会主導に切替えた避難所があった。選出リーダーが運営した学校避難所では、食中毒に配慮していた。

#### 4月中旬から6月下旬にかけて

全体的に食中毒予防措置が講じられた。仕事上リーダーが運営する学校・施設避難所では、避難所の閉鎖が議論され、避難者が閉鎖に抵抗したところがあった。この時期には地域ボランティアが運営の主体を担っていた。自然就任リーダーが運営した学校・施設避難所では、企業ボランティアの撤退後も円滑に運営された。ただし1カ所の避難所が解散した。自発的リーダーが運営した学校・施設避難所では、ボランティア撤退でトラブルが発生し、運営を自治会に委ねたところがあった。4月と5月に1カ所ずつ解散した避難所があった。

#### 7月上旬から8月下旬にかけて

仕事上リーダーが運営した学校・施設避難所では、5カ所が解散（1カ所9月解散）した。自発的リーダーが運営した学校・施設避難所では、学校運営正常化のため4月に解散した避難所で、政治団体や学校OBから抗議が続いた。7月に1カ所が解散した。自然就任リーダーが運営した学校・施設避難所では、7月から8月下旬に3カ所が解散した。自然就任リーダーが運営した公園避難所は、8月下旬に解散し、テント生活者が残ったが、12月までの約束を破って、公園内の建物の鍵を96年3月まで返さなかった人がいた。選出リーダーが運営した学校避難所は、7月に解散した。

## 2 避難所規模別の分析

#### 2月中旬から3月上旬にかけて

全体的に運営を自治会に移行する傾向がみられたほか、避難者間の人間関係やアルコールや精神的問題によるトラブルが発生した。大・中規模避難所では、教員・職員が徐々に本務に復帰した。この過程で、避難者の部屋移動にともなうトラブルが発生した。大規模避難所では、集団窃盗団や詐欺師、不審者の侵入があった。他方、中・小規模避難所では、

ボランティアの避難者に対する配慮を欠いた行動や避難者の飲酒が問題化した。また、小規模避難所では、避難者の要求が多様化した。

#### 3月中旬から4月上旬にかけて

大規模避難所では、避難者の少数化が問題化し、運営組織を改編したところがあった。大・小規模避難所では、学生ボランティアが撤退することへの危機感が生じた。とくに、小規模避難所では、リーダーの交代があったり、解散への反発・妨害があった。このような動向とは別に、ボランティアが多すぎて困るところもあった。

#### 4月中旬から6月下旬にかけて

大規模避難所では、企業ボランティアが撤退し、これに代わって地域ボランティアが避難所運営に貢献する傾向がみられた。行政が警備員をつけたところもあった。中規模避難所では、地域ボランティアが撤退したり、災害対策本部との交渉を市の職員に任せたり警備を職員から警備員へ移行したところがあった。小規模避難所では、解散の話し合いをしたり、ボランティアの撤退にともなうトラブル発生や解散への抵抗があった。

#### 7月上旬から8月下旬にかけて

避難所規模に拘らず解散した避難所が多いが、小規模避難所には継続しているところがあり、職員による警備から避難者による警備へと移行している。最終的には1996年3月に解散したところがあった。

### 3. 避難所運営の変化に関する考察

全体としては、2月中旬から4月上旬までにほとんどの学生ボランティアは撤退した。この動きに対応して、運営の主体を避難者の自治会に移行させる傾向がみられ、運営組織の再編やリーダーの交代が行われた避難所があった。したがって、就任動機に基づくリーダーのタイプによる避難所運営の明確な差異はこの時期以降ほとんどみられず、むしろ避難者数の違いによる差異がみられた。また、この時期には、人間関係によるトラブルやアルコール・精神的な問題によるトラブルが発生している。

4月中旬から6月下旬にかけては、食中毒予防措置が講じられたほか、企業ボランティアや地域ボランティアが撤退している。7月から8月下旬にかけては、ほとんどの避難所が解散し、待機所や元避難所へと移行している。この解散にともなうトラブルがほとんどみられないのは、避難者数が少ないためと思われる。就任動機に基づくリーダーのタイプ別

では、自発的リーダーが運営した学校・施設避難所で、避難場所の移動にともなうトラブルをはじめとして、6月下旬までトラブルが発生している。このタイプのリーダーの下では避難者と施設スタッフとの関係がスムーズでないことが多く、このことが他のタイプと比較してトラブルが多い原因ではないかと考えられる。

避難所の規模別にみると、2月中旬から3月上旬にかけては、大・中規模の避難所で、学校・施設の再開による避難場所の移動にともなってトラブルが発生している。また、大規模避難所には不審者が侵入している。これらは、避難所規模の大きさが原因と推測される。他方、中・小規模の避難所においては、ボランティアが遊びに行ったり避難者と飲酒したことが問題化した。これらの避難所では避難所規模に比してボランティアの数が多く、仕事に余裕ができたためと解釈される。

3月中旬から4月上旬にかけては、大規模避難所で避難者の退所による少人数化が問題となり、運営組織を見直している。大規模避難所の場合、中・小規模のそれよりも多種多様の課題を抱えており、作業量も多い。そのため運営組織の規模が大きく、多くの人々が運営に携わっていたと考えられる。ところがこの時期に多数の退所者があったため、中・小規模の避難所に比べて大幅に運営組織を縮小しなければならず、そのために組織構成自体を改める必要があったのだろう。

3月中旬から6月下旬にかけては、小規模避難所では避難所閉鎖への反発・妨害がみられた。そこは、本務再開のため早目に解散を考えた非指定避難所であった。非指定の中規模避難所の中には、居心地がよいため仮設住宅を申込まない人が多数いたところもあった。7月上旬から8月下旬にかけては、規模の大小にかかわらず、ほとんどの避難所が解散し、待機所・元避難所へと移行している。

総論として、3月から4月に運営が大きく変化しており、学校の行事による影響の大きさも考える必要があるだろう。

なお、本研究のサンプルに、リーダーの就任動機と避難所規模の共変関係がみられるが、実際の分布の割合との対応は不明なため、結果の一般化には注意が必要であろう。

## 第2項 リーダーシップ機能についての検討

阪神・淡路大震災の避難所の運営に際してはさまざまなタイプの組織化がなされた。たとえば、避難者の自治組織が中心となったところや施設スタッフが中心となったところ、あるいはボランティア団体が中心となったところなどがその代表例である。ただし、こうした組織化のタイプはさまざまであっても、暗中模索の状態、試行錯誤的に運営されて

いたことはすべての避難所運営に共通する問題であったのではないだろうか。

いったいわれわれは避難所をどのように組織化し、運営すべきであったのだろうか。

## 1 リーダーシップ機能の連携と移行

前項で、われわれは就任動機の基づくリーダーのタイプ別に、そして避難所の規模別に、避難所縮小にともなう避難所運営の変化を時系列的に整理し、まとめた。そこでのリーダータイプ別の避難所運営の経緯をみれば、避難所の円滑な運営には、施設スタッフや外部ボランティア団体から避難者自治会、さらに地域ボランティアへと進む、運営主体のスムーズな移行が鍵になっているように思える。とくに、避難者の自治組織をいかに早い段階で作る、この組織が施設スタッフと協調しながら、外部ボランティアの力を借りて運営を主導していくかが重要になっている。この自治組織は、避難者によって自主的に作られることもあれば、施設スタッフや外部ボランティアの指導で作られることもある。それらの中で、避難所運営の経緯が最も安定していたは、まず最初の段階で仕事上リーダーによって運営組織が立ち上げられ、やがて避難者自治組織へと移行していく場合であった。

仕事上リーダーの下で円滑な運営が行われた避難所では、学校職員が運営の主体となると共に、職員の呼びかけであるいは自主的に避難所自治会組織が生まれ、外部ボランティアが支えるという安定したトライアングルが形成されていた。やがて避難所は本来の学校としての機能を取り戻し、職員も通常の業務に戻り出すと、避難者自治会がその中心的役割を果たした。もちろん外部ボランティアは運営主体を支える重要な働きをするが、彼らはいつまでも避難所に滞在できるわけではない。また、時間が経過するにつれて自立をめざし、避難所を去る人たちが出てくる。場合によっては自治会リーダーが退所することもあった。この段階に至ると、退所した人を含む地域内のボランティアによって避難所運営が支えられることが必要になってくるようである。

先にも述べたように、避難所によっては自主的に自治会が組織されたり、外部ボランティアの指導で組織されることもある。この場合、施設スタッフや行政との関係がうまく保たれていれば大きな混乱はないが、そうでない場合には、避難所の本来の機能を回復していく過程で避難者とのトラブルが生じる可能性がある。また、自然就任リーダーの場合、自発的リーダー以上に、施設スタッフとの関係が悪い場合が多く、この種のトラブルが深刻になった避難所もあった。

以上の点を考えれば、初期の段階で施設スタッフ（その多くは学校職

員であるが)が運営の主体となりながら、避難所自治会との連携をはかり、自治会の組織化を指示する、そして運営主体をその自治組織に移行していき、職員本来の業務に戻る、という過程が縮小期における避難所運営の最もスムーズな形と思われる。

## 2 ループモデル

さて、つぎにわれわれは、上述の議論を発展させる目的で、避難者との広域的な連携（施設スタッフ・災害ボランティア・地域ボランティア・行政組織との連携）に焦点を絞って調査データを分析することで、避難所運営に関する組織化と広域的な連携のあり方を検討する。

調査データから各避難所の広域的な連携の実態を把握するために、外部組織との連携の状況と問題点を整理した。表1-2-1は連携の状況を簡略化して示したものである。結果として、つぎの5つの問題点を指摘することができる。

表1-2-1 各避難所の連携状況の一覧

避難所No.	Type	施設	外部	地域	行政	交代	解散
1	自発		○	○	○	無	7/20
3	自然		○			有	8/31
4	自発		○		○	無	8/20
6	仕事	○	○	○	○	無	8/20
7	仕事	○	○	○			8/17以降
8	自発	○	○			無	4/16
11	自発		○			有	8/20
13	仕事	○	○		○	有	8/31
15	自然		○	○		有	7/31
18	仕事	○	○	○	○		8/11以降
20	自然		○			有	5/28
24	仕事	○	○	○	×	無	2/28
28	仕事	○			×	無	7/30
30	仕事	○	○	○	○		8/7以降
31	自発					無	6/
33	仕事	○	○		○		7/30
36	仕事	○	○	○	○	有	9/20
37	自発		○	○		有	8/27

Typeは就任動機にもとづくリーダータイプ、施設は施設スタッフ、外部は外部ボランティア、行政は行政組織、交代はリーダーの交代、解散は避難所の解散日時、をそれぞれ示す。  
西道ら（1996）より

- (1) 避難所リーダーの選出に関するルールは存在していない。  
どの避難所にもリーダー的役割を担っている者がいるものの、その就任のプロセスは種々雑多であり、明確なルールはみられていない。
- (2) 開設期間が比較的長い避難所においてリーダーの交代が多い。

避難所の運営に関しては1人の人間がリーダーシップを取り続けることは難しい。リーダー自身の職業や個人的な状況の変化，さらにはストレスなどのために，長期に渡って避難所リーダーを続けることはそれほど簡単ではない。

(3) 個々のボランティアには活動の期限がある。

3月後半に学生ボランティアの一斉に引き上げが多くみられ，避難所運営に支障が生じるケースがみられた。また，個人のボランティアは数日から1週間が多く，企業のボランティアは労働組合などの組織的な活動が支えになっており，休暇制度などを含め個人の活動に対する企業の理解や支援は十分ではないようである。つまり，同一のボランティア組織や個人を長期的に期待するのは難しい。

(4) 行政の個別対応は十分ではなかった。

行政に対しては，初期の段階で，「全く対応できなかった」「連携できなかったとの批判が多い。行政組織も被災しており，個別の対応は十分でなかったようである。

(5) 最終的には避難所に高齢者など社会的弱者が残った。

避難所からの自立は個人的な事情や経済的状况に左右される部分が大きく，避難所での生活期間は比較的高齢者の方が長くなっている。

以上に述べた問題点を考慮すれば，理念型としてつぎのような組織化と連携のプロセスが考えられる。

- (1) 震災直後は施設スタッフが避難者と連携し，避難者の組織化を促進しながら避難所を運営する。
- (2) この時期の避難所リーダーは避難者および施設スタッフのいずれでもよいが，1人のリーダーが有効に機能できる期間は1ヶ月程度と考えるのが妥当であろう。
- (3) つぎに，施設スタッフは本来の業務に復帰する必要があるため，避難所の運営を災害ボランティアに引き継ぐ方がよい。ただし，大学の休暇期間という特殊な時期を除けば，1つのボランティア組織が有効に機能できる期間は1ヶ月程度と考えるのが妥当であろう。
- (4) 施設スタッフが本来の業務に復帰し，避難者と災害ボランティアで避難所の運営ができるようになれば，災害ボランティアは自らの在留期限と周辺地域の復興状況にあわせて，地域ボランティアへの役割移行をはかる必要がある。
- (5) 地域ボランティアは周辺地域の復興にあわせて，できる限り日常の文脈の中で避難所と連携していく。この前提としては，日常の文脈の中に社会的弱者に対する支援体制が確立されている必要があるため，地域ボランティアは高齢化社会に向けての活動とも連動して，社会的弱者の支援体制を確立する必要がある。



(6) 行政はボランティア等の組織が緊急的な対応を担ってくれている間（この間は90日を限度に考えるのが妥当）に長期的支援体制を準備し，恒久的に避難者と連携する。

図1-2-1は以上の考えを図示したものである。今後，何らかの災害において避難所が開設される場合，時間の経過と共に連携すべき組織を移行させることと，行政以外の組織には連携するための最適な「時期」と「期限」があるという認識を持つことが重要になるのではないだろうか。

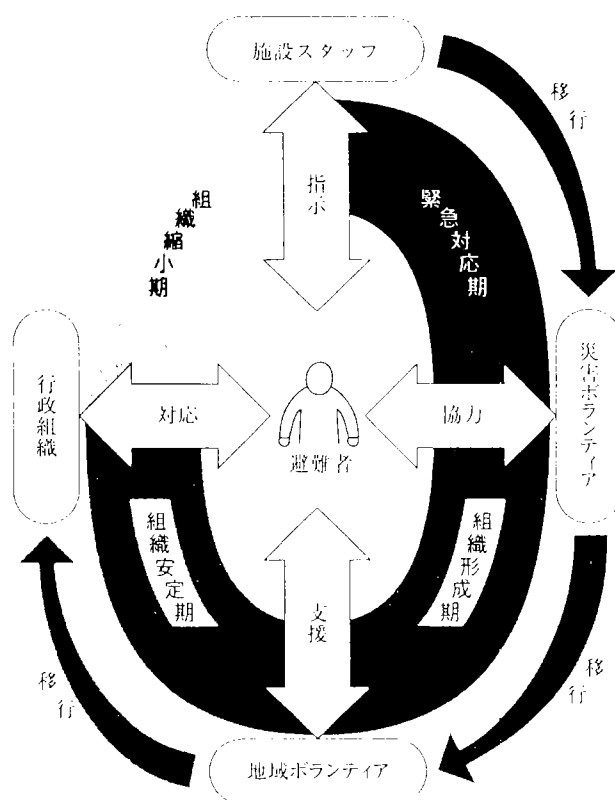


図1-2-1 避難所運営における組織化プロセスと連携組織の意向モデル  
(ループモデル)

### 第3項 避難所閉鎖時におけるトラブルの検討

阪神・淡路大震災の直後に生まれた避難所は，災害救助法に基づいて，1995年8月20日に一応の解散が行われた。それ以前には仮設住宅への移動が円滑に行われていないことがしきりに報道され，7月の段階においても，通勤できない，知り合いがいないなどの理由で避難所は半分もなくなればよいと予想されていた。しかし，8月20日当日，神戸市内には196カ所の避難所が継続し，6672人の避難者がいたものの，避難所の閉