

## 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

### 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

#### 第1節 避難組織の運営に関する理論的分析

発災直後から、被災者の多くは小中学校を中心とする特定の場所に集まりだした。おそらく、未明の中でのその行動は、「そこが指定避難所である」との明確な認識にもとづいたものではなく、日常的に形成された常識的避難行動の1つであったと思われる。

しばらくして、夜明けと共に避難組織の運営がスタートした。

#### 第1項 避難者集団の理論的位置づけ

避難所が中・長期的な生活復旧を支援するための拠点としての機能—いわゆる2次機能—を担うためにメンバー相互の地位と役割を構造化させた避難者集団を避難組織とよぶ。

従来、災害に伴う避難所には、避難者の安全と当面の衣食住を確保する—いわゆる1次機能—が想定されており、そこでの滞在期間はほぼ数日の範囲で考えられてきた。この場合、避難者は避難所の状況に個人として対応することが可能であり、避難所における単なる集合としての存在—ある意味では小規模な群衆—の一部にすぎなかった。また、避難所は運営されるものではなく開放される場所や建物として想定されてきた。

しかし、今回の震災では、避難所が2次機能を担わざるを得ず、避難者は避難所を運営する集団のメンバーとして、必然的に相互の地位と役割を分化し、明確化することが求められた。そのため、避難所の2次機能を担った避難者集団は、単なる集合や群衆以上に構造化された状態にあったと考えられる。そこで、この避難者集団を状態の概念としての組織としてとらえることにする。

実際に、われわれが調査したすべてのケース（第1章第3節参照）は、ビーアステッド（Bierstedt,R.,1957）が無組織集団から組織集団への移行に関してあげている漸次的尺度の7つの規準—（1）遂行すべき特定の機能ないし達成すべき目的を明瞭に持っている程度、（2）規範の明瞭度ならびに安定度、（3）集団内の地位、（4）権威の分化と明瞭度、（5）加入資格の差異、（6）所有財産、（7）名称および識別象徴類—をかなりの程度で満たしていると考えられる。

## 第2項 避難組織の集団的特徴

避難組織は、被災者の中・長期にわたる生活復旧－自らの心身の回復と避難所生活の安定、仮設住宅の確保・移転、損壊した住宅の再建、家業の立てなおし、負傷した家族の治療、そして、それらすべてに要する経済的手当などを含む長い道のり（矢守，1997）－を担う広域的な連携の中核として運営された。

この避難組織の運営に関するわれわれの分析では、リーダーを中心として役割を分化させた避難組織が施設スタッフやボランティア組織、あるいは行政組織との連携をはかりながら、被災者の中・長期にわたる生活復旧を支援したプロセスが多くの避難所に共通する枠組みとして得られている（第1章第2節参照）。

ところで、このように避難所における避難組織の運営プロセスを理論的に記述するのであれば、その運営プロセスを成立させた避難組織の集団的特徴についても記述しておく必要がある。

### 1. 一時性と定常性

避難者集団の集団的特徴については、従来型の1次機能を想定した避難所の場合、特定の状況において発生する偶発的ないし突発的な一時性にあると考えられる。しかし、今回の震災のように避難所が2次機能を担う場合、避難者集団には、自己制御的集団として比較的安定的で持続的な定常的側面が要求される。このため、理論的には、2次機能を前提とした場合の避難者集団は、一時的集団としてよりも、むしろ定常的集団に近いものとしてとらえた方がよい。つまり、避難者集団は偶発的ないし突発的に一時的集団として構成されるのであるが、2次機能が担えるのであれば、定常的な側面を有する一時的集団として成立する。

このように、避難組織に共通する運営プロセスを成立させた背景に定常的集団の特徴を想定することは避難組織を理論的に分析する上で重要な視点であるといえる。ただし、避難組織は時間的な展望上において、定常的集団ではあり得ない。したがって、避難組織の集団的特徴は期限を持つ一時性と、安定したメンバーシップと役割構造の分化という定常性にある。

### 2 定常性の認識と伝搬

われわれは、避難組織の初動の段階においてリーダーを選出することと避難所となった施設のスタッフが主導的な立場に立つことが、一時的集団に役割の分化と明確化を意識させ、避難者集団自らに定常的な側面

を認識させると考えている。

これは、初動の段階において避難者の意識の中に日常的文脈が残っていることを想定した考え方で、偶発的突発的な一時的集団の中に存在するサブグループとしての定常的集団（学校の職員集団がその典型）の存在を顕在化させることで、既存の定常的集団が持つ構造的特徴を避難組織全体に認識・伝搬させることを意図している。

また、これ以外にも避難者のグルーピングや部屋割りの際に、校区や隣組など既存の枠組みの中でセルフ・カテゴライゼーション的な機能が期待できるものを用いることで、集団の一時性を希薄化し、定常性の顕現化を促進させることは可能であると思われる。

### 第3項 避難組織の組織的目標における2つの側面

ほとんどすべての組織は、それ自身をより長期にわたって存続させることを自明の目的として内包している（浦，1998）。

しかし、避難組織はそうではない。避難者が日常性を取り戻し、地域社会の中で自立できるように支援することをその組織目標とする避難組織が、それを達成するということは、その組織の存在理由がなくなること、あるいはもっと端的に言えば、メンバーがいなくなことを意味する。つまり、避難組織は被災者の中・長期にわたる生活復旧を担う広域的な連携の中核として、それ自身の縮小と解散を最終的形態とする目標の達成のために運営される組織といえる。

#### 1 マクロな視点とミクロな視点

ところで、この組織目標の達成には、実際的な問題としての避難組織に求められる2つの機能的側面を想定することができる。

まず1つは、被災者全体の自立を支援する課題志向的側面であり、もう1つは、被災者1人ひとりが自立を果たす体験的側面である。前者は避難組織をマクロな視点から見たもので、後者はミクロな視点から見たものといえる。実際には、前者が緊急かつ全体的な機能として求められるため、主要な活動の大部分を占めるが、後者も見過ごしてはならない。

このミクロな視点は、実際に避難所のリーダーシップを担った者のみならず、避難組織の運営に関する研究者にも十分であったとはいえない。避難組織の運営を理論的に記述したループモデルやトライアングルモデル（第1章2節および第2章第1節参照）もその例外ではない。大方のリーダーや研究者は課題志向的な側面に意識を集中させ、マクロな視点における避難組織の機能を遂行・検討した。そのため、避難組織の運営

プロセスは広域的連携とリーダーシップの移行に代表されるように、組織内および組織間の相互作用過程が、課題志向的な側面を強調した位相の転移プロセスとしてとらえられている。

できるなら、この2つの側面については、併存するプロセスとして明確に意識できる論理的な根拠とデータの裏付けを提出すべきであるが、残念ながら、われわれもこの点を十分に把握したとはいえない。今後の課題になってしまうのであるが、たとえば、避難組織に課題志向的側面としての位相（方向づけ→評価→統制）と体験的側面としての位相（権威への方向づけ→相互的方向づけ）がどのようにして現れるのかを再度検証し、リーダーシップと位相転移の関係を詳細に分析することで、併存する2つの側面を共に有効に機能させる組織づくりができるのではないかと考えている。このリーダーシップと位相転移の関係は、ハーシーとブランチャード（Hersey,P.&Blanchard,K.,1972）の「ライフサイクル理論」を典型とする状況論的な考え方であり、効果的なリーダーシップのあり方は集団の置かれた環境や状況に対応させて考える必要があるとの立場に立っている。

## 2 心を支援する立脚点の移動

事例的には、避難生活の中・後期には、個人に対する物質的な支援よりも、精神的な支援が重要になってくる。もし、ミクロな視点からの運営プロセスをもっと認識できていたなら、自立が困難になった避難者や本来の活動である「遊び」を奪われた子供たちに対して、われわれはもう少し組織的で制度的なサポートを為し得たはずである。

たとえば、自立が困難になった避難者やPTSDの症状を示す子供たちに対して、われわれがもっと保持すべきであった重要な視点は、自らの立脚点の柔軟な移動を可能にすることであったであろうし、そうした人々の立脚点も柔軟に移動できるように支援することであったであろう。

われわれは一般的に、4つの立脚点を持っているといわれている。第1は自分中心の立場であり、第2は相手の身になって考える立場であり、第3は自分と相手に共通する立場に立って考える場合であり、第4は自分と相手とを超えた上位の集団の立場から考える場合である。青井（1962）は、それらを Self, Alter, Common, Group の立場と名付けた上で、ふつうわれわれが立っているのは Self の立場であると述べている。そして、Self の立場で解決されそうもないときにはじめて Alter の立場に立って考え、それでもなおかつ解決されないとき、はじめて Common の立場、さらには Group の立場に移動すると考えている。そのため、1つの立脚点から他の立脚点への移動は、なんらの強制力もなく自発的に生じるものではなく、なんらかの意味での葛藤や圧力が必要であるとしている。

そして、立脚点が移動した結果、新しい洞察が生まれ、問題が解決されてしまえば、この新しい立脚点が Self の立場に統合され、それに対する新しい Alter の立場、Common の立場、Group の立場ができあがると考えている。

この見解にしたがえば、被災に伴う多くの問題の発生は、被災という事態によって、この立脚点の柔軟な移動が阻害され、Self に固着したまま移動不能になることに起因することが多いと考えられる。そのため、体験集団としての避難組織のプロセスが、被災状況下で Self に固着してしまっている立脚点を Alter や Common、Group の立場に移すことができるのなら、新しく獲得した立場からの洞察によって、個人は新しい対処方略を身につけ、これが現実の問題解決に機能するならば、個人は自信と自発性を回復させることができると考える。翻っていえば、この立脚点の移動を回復させる機能が体験集団としての避難組織のプロセスに期待される。

## 第4項 日常と非日常との文脈的連結

防災対策はそのこと自体を特殊な事柄として考えるのではなく、できる限り日常の生活と関連づけてとらえるべきであろう。

このスタンスは2次機能を担う避難所の組織的運営を考える際にも望まれる。そうでなければ、われわれが、いつ起こるかもしれない、あるいは、もしかすると遭遇しないかもしれない出来事について、考え、取り組み、備えるためのモチベーションを維持しつづけることは不可能に近い。諦観論の台頭や記憶の風化、備えの忘却という現象が待っていることは想像に難くない。

### 1 日常では意識されない避難所の運営

日常に実施される防災訓練レベルでは、避難組織の運営などまったく想定されていない。そのこと自体は当然であるのかもしれないが、もし災害対策として、なんらかの備えを想定するのであれば、人々を安全な場所に避難させるだけでことたれりとするのではなく、避難した人々が即座に避難者名簿を作成したり、いくつかの小グループにわかれて安否確認の準備をするなりするだけでも、少しは災害時の避難組織を意識レベルで想定することが可能になるのではないだろうか。

### 2 避難組織とプロジェクトチーム

日常では意識されないという点では避難組織の研究も同様で、日常の集団・組織研究と避難組織の研究とは切り離された感が強い。しかし、避難組織の研究も、平時は日常に存在する集団・組織に学ぶべき事例を求めた方がより生産的であるはずである。

そこで、避難組織を「一時的に集団を構成した所与のメンバーで組織される対災害プロジェクトチーム」として位置づける。これは、日常の文脈において一時的な横断的組織として構成されるプロジェクトチームを非日常の文脈における避難組織のダミーとし、そこである程度の理論的蓄積を行うことが現実的に有効であると考えたからである。

プロジェクトチームとは、機動的であることを大前提にして組織される集団で、その基本的性格として次6つ－（1）チーム編成の目的・課題が明確であること。（2）達成期限が限定された臨時組織であること。

（3）チームのメンバーは目的・課題の達成に適材たる専門家であること。（4）目標達成のための実行機関で、それに必要な実行権限は付与されること。（5）チームのメンバーはミッションを自覚し、年齢、地位、身分に関係なくチームに自己を投入すること。（6）チームはメンバーの主体的参加意識を基盤にして維持されること。－が想定されている（藤芳，1977）。また、このプロジェクトチームは従来の固定ボス＝タテボスに代わって、機動ボス＝ヨコボスによって流動的に効率的に運用されることになっており、この機動ボスは、マネージャーとしての地位が固定していない。それは組織上のポジションとしても、身分上においてもそうである。なぜならば、その特定のポジションを達成するために最適者が選任され、そのプロジェクトが達成されれば、そのチームは解散するからである（藤芳，1977）。

以上のように、表面的には避難組織とプロジェクトチームの集団的特徴は類似しているように思われる。特に、一時性と定常性とを持つ集団としては格好の事例であると思われる。そのため、理論的脆弱性は十分に承知した上で、あえて避難組織を一時的集団から派生するプロジェクトチームと位置づける。こうすることで、避難組織を単に災害時だけの特殊な集団と位置づけるのではなく、日常における集団・組織的な活動の中に関連づけることで、緊急時には有効に機能する集団や組織化のプロセス、あるいは組織の運営方法に関する知見を常に積み重ねることができるからである。

避難組織の目的は個々の被災者が非日常の中で日常性を取り戻し、地域社会の中で自立できるように支援することにある。これを、渥美（1996）は地域社会の一員であることを意識レベルに引き上げる集合性を確保することと表現している。

日常の知見こそが、非日常にある意識を日常に引き戻せるはずである。実証的な検討はいまからでも遅くはない。