

## 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

### 第1項 調査の背景

阪神・淡路大震災における避難所は、何らかの形でリーダーとなった人物が中心となって運営されていたが、リーダーは、避難所となった施設で日頃から仕事をしていた職員や自治会の役員、地域活動の経験者、一般の地域居住者、高校生、ボランティアなどさまざまであった。また、避難所の運営には、多くの避難所において、被災地内外から駆けつけたボランティアの人たちも関わっていた。それらのボランティアたちが避難所運営をどのようにみていたのか、避難所リーダーの視点のみならず、ボランティアの視点からみた避難所運営の分析も必要と考えられたため、避難所に何らかの形で関わったボランティアが避難所運営をどのようにみていたのか分析した。<sup>1)</sup>

### 第2項 調査方法

阪神・淡路大震災の震災記録集や活動報告書などの文献から震災における援助活動に関わったボランティア団体（NGO・NPOを含む）を検索した。避難所に関与した35団体のうち、団体本部の所在地が明らかでない18団体に調査依頼状を郵送した。転居先不明や調査日程の都合がつかない団体と返答がなかった団体を除いた6団体を対象に、1997年4月から8月に、表3-2-1の10項目に関して半構造化面接を行った。面接は、2名以上の社会心理学研究者が被調査者の指定した場所で行った。被調査者の話の流れを遮らないようにしたため聴取できなかった調査項目もある。また、全被調査者に聴取内容の発表許可を得た。

避難所運営に関する項目（避難所運営に関する一般的な印象、運営の成功事例と失敗事例、運営成功の成否をにぎる鍵）を分析対象にし、調査対象団体の匿名性を守るため、全団体の結果を一括して集計した（表3-2-2～表3-2-4）。ただし、同一項目についての意見の数は団体による差異があるため、量的な検討はしない。

表3-2-1 調査質問項目

1. 被面接者の基本情報(氏名・現職) 2. 震災時の職と活動内容 3. 避難所(待機所)との関わり方の事実確認 4. 運営に関する一般的な印象(成功していたか・避難者の印象) 5. 運営に成功していた所と失敗していた所の事例の詳細 6. 発災後の時期別に避難所においてリーダーが行うべき事柄 7. 一般的に運営成功の成否を握る要因(組織・外的条件) 8. 広域災害時の避難組織のあり方に関する意見 9. 「避難組織に関する提言」への意見 10. 面接内容の発表許可
---

### 第3項 調査対象ボランティア団体と被調査者の特徴

団体Aは、ふだん地元で留学生対象のボランティア活動を行っており、被調査者は、その団体の責任者である。

団体Bは、ふだん海外でのボランティアを含めた活動を行う地元の団体で、被調査者はその責任者である。

団体Cは、他県に本拠地を持つ医療ボランティアで、被調査者は医師であり、役割別分科会の責任者の1人である。

団体Dは、他県に本拠地を持ち、ふだんはボランティア活動を行わない組織を一定期間だけ再組織化した災害ボランティア団体で、被調査者は事務局の副責任者である。

団体Eは、ふだん海外でのボランティアを含めた活動を行う地元団体を再組織化した災害ボランティア団体で、被調査者は避難所で活動したボランティアである。

団体Fは、青少年対象の活動を行っている、全国組織の団体であり、被調査者は支部の副責任者である。

### 第4項 回答内容

各質問項目への回答内容は「リーダーに関して」「避難所施設に関して」「コミュニティに関して」「ボランティアに関して」「社会的弱者への対応に関して」「その他」に大別された。以下に、表3-2-2～表3-2-4をまとめた内容を列挙する。

#### 1 リーダーに関して

教員が運営に関わっていた避難所の中でうまく運営されていた印象がある避難所は3割ぐらいであった。しかし、避難所運営には決断や整理が必要であるため、教員が関わる方が望ましく、とくに校長が柔軟な考え方を持っていたり、自ら判断して即応したり、差別なく対応したり、危機対応ができていとうまく運営されると考えられるが、教員本来の仕事も多いため、実際に運営するのは難しいと指摘された。住民代表に関しては、自営業の住民代表が外部ボランティアと連携して運営した避難所では、住民名簿などを管理し、代表は避難者全員を公平に扱っていた。昼間に避難所にいられる人で良識のある人（地域の人や納得している自治会長か若い人）がリーダーになり、若い人がサポートする体制が望ましいとされ、1人ではなくみんながリーダーになるべきとの意見もみられた。リーダーは、もめたときの対応など、トラブル処理の能力を

持っていることも重要であり、大局的見地や判断力を持たないリーダーは望ましくないと考えられていた。

表3-2-2 避難所陰影に関する一般的な印象

<p>&lt;リーダー(教員)に関する内容&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"><li>●学校の先生も千差万別で、(避難所運営が)教員の職務でないと言う人もいたし面倒をみる人もいた。</li><li>●校長は、「前例がない」などと堅かった。教頭の方が柔軟で理解があったため、校長より教頭に相談に行った。</li><li>●校長が柔軟な人で(協力体制が)うまくいった避難所もあった。小学校の先生は、授業の再開や生徒の安否確認で手いっぱい、組織作りは後になった。</li><li>●学校避難所では先生の機能が沢山あるため、先生が運営するのは難しい。</li></ul> <p>&lt;リーダー(住民代表)に関する内容&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"><li>●A小学校は、地元住民代表がリーダーで、ボランティアの責任者(外部から来た人)が連携。初代リーダーは自営業の40歳代の人で、自然発生的にリーダーになった。6月に仮設住宅へ移った。2代目のリーダーも自営業の50歳代の人。代表が変わっても、雰囲気は変わらなかった。このリーダーは、行政と活発に折衝した。</li><li>●住民名簿は住民(被災者)代表が管理。名簿はボランティアの中の信頼できる人が作り、暗号化した。</li><li>●代表(リーダー)は、避難者全てを公平に扱っていた。</li></ul> <p>&lt;避難所施設に関する内容&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"><li>●学校には水・トイレ、放送設備、調理設備、スペースがあるが、公民館にはそれがない。学校では放送設備があるため、情報が被災者に伝わる。また、運営や建物の保守や人の世話を組織的にする感じだった。しかし、公民館には常駐の人が居なかった。</li><li>●学校が避難所になるのは1カ月くらいにして区切っておかないとまずい。学校によっては生徒が自分の学校に通えず学年によってバラバラに通学する事態が起きた。</li></ul> <p>&lt;コミュニティに関する内容&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"><li>●どの避難所にも避難物資の調整や情報を集約するための世話役的な人がいた。避難所によって住みやすさに違いがあった。</li><li>●コミュニティの中の自治能力があるかどうかの違いがあった。</li><li>●避難者間のトラブル処理は、責任者が間に入るとこじれる場合があったため、ひどい場合は警察に介入してもらうことにした。代表(責任者)もたまたま代表になっただけで地域に戻ればまた顔を合わせるため。</li><li>●避難所ではコミュニティが出来上がっていると後から入りにくい。既得権を主張する人もいる。行き場のなくなった人の居場所がない。</li><li>●同じコミュニティの人が集まったところ(避難所)は安定していた。</li><li>●自治会は、お年寄りだったため、誰がリーダーシップをとるのかオロオロしていた。</li></ul> <p>&lt;ボランティアに関する内容&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"><li>●代表(リーダー)には当初、「ボランティアが前に出てくるべきではない」という雰囲気があったが、3月半ばくらいから考え方が柔らかくなった。当初はボランティアが1日100-300人いたが、4月以降は10人になり、避難者と対等な関係になった(仲間として認めてもらった)。</li><li>●ボランティアが完璧に支援し、被災者が何もしなくてよかったことが、かえって(被災者のためにならず)逆効果だった。</li><li>●当初ボランティアはリーダーの下働きで、賞味期限切れのものを食べていたが、しばらくすると「一緒にいるのだから一緒に食べよう」と言ってくれた。</li><li>●1月18日・19日くらいに直接避難所を視察した。1月下旬から2月いっぱいまで落ち着いた。ボランティアの仕事が避難所へ移った。ボランティアはリーダーだったかも知れない。</li></ul> <p>&lt;社会的弱者への対応に関する内容&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"><li>●医療福祉、災害弱者の面倒をみている避難所と見ていない避難所があった。</li><li>●お年寄りに負い目があり、遠慮していた。周囲の配慮が欲しい。</li></ul> <p>&lt;その他の内容&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"><li>●名簿づくりを提案したが書かない人がいた。書けなかったのかも知れない。</li><li>●医療ボランティアとのコミュニケーションはできていた。</li></ul>
--

表3-2-3 避難所運営の成功事例と失敗事例

<p><b>【成功事例】</b></p> <p>&lt;リーダーに関する内容&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>●幼・小・中学校の先生は7割くらいの学校で(運営に)関わっており、そのうちうまくやっていたのは3割くらい。先生がタッチしない避難所もあった(ただし、初期は先生も一緒にやっていた)。管理的だと駄目</li> <li>●B小学校では最初に来た行政の人がよかった。</li> </ul> <p>★C小学校</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>●1月17日午後～18日に区内の人が入ってきた。教員が教室に人を入れ、物資を配布した。しくみを書いて各教室でリーダーを決め、19日夜には引継ぎをしていた。保護者による会も作った。</li> <li>●教室の人は、地域の非避難所の人にも配るしくみを作った。</li> <li>●活動に関しては、17日の夕方くらいから記録をとっていた。</li> <li>●校長の危機対応ができていた。</li> </ul> <p>★D小学校</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>●校長がリーダーで、教員組合の人、地域自治会の人、ボランティアをまとめていた。リーダーは自分で判断して対応し、即応していた。危機の時に自分の責任で対応していた。</li> </ul> <p>★E中学校</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>●校長は、同じ国の人同士を同じ所に避難させた。差別無く行動した。</li> </ul> <p>&lt;コミュニティに関する内容&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>●地元の住民が入っているところはうまくいった。</li> </ul> <p>&lt;ボランティアに関する内容&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>●ボランティアの申し出をそのままさせるというやり方でないと駄目かも知れない。</li> </ul> <p>&lt;避難所施設に関する内容&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>●建物があり、職員がいるところは強かった。個人ではできない。</li> </ul> <p><b>【失敗事例】</b></p> <p>&lt;リーダーに関する内容&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>●立ち上がりのリーダーがリーダーシップをとりがち。リーダーが怒り始めるところもあった。物資を運ぶために空間を空けたいが空けてくれず、殺気立っていた。残っていた人は嫌な雰囲気なため家に帰った。</li> <li>●被災者の中の1人がリーダーになるのではなく、みんながリーダーになるべき。</li> <li>●(リーダーには)良識がないといけない。役割のある人がリーダーになって、アシスタントには若い人がなってサポートするのが良いのではないか。</li> <li>●F小学校の常駐ボランティアは上手に運営できず、3月半ばに追い出された後、被災住民が役割分担を決めた。気性の荒い人が多く下町的で、地域的な問題があった。</li> <li>●リーダーが交代して市の職員になり、「何でも上に」という人が来たところは、自治的に処理していたものが崩れていった。</li> <li>●現場レポートの中では、大局の見地や判断力を持たないリーダーが来たとき、「ため込む」「他へ融通しない」「足りない」と腐らせるなどが生じた。治安がゆらいでくるのはつまらない。</li> <li>●G高校は暴力的な支配。レイプがあったり、施設を傷つけたり、無法状態で占拠された。学年がバラバラに他校へ授業を受けに行ったり、混乱しているところもあった。</li> </ul> <p>&lt;ボランティアに関する内容&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>●A小学校の場合には、ボランティアが完璧にケアしてしまったため、被災者が自分たちで何かしようというところがなかった。</li> <li>●ボランティアしていた市民団体と自分達のボランティアがバッティングした。</li> </ul>
---

## 2 避難所施設に関して

建物がある避難所の方が有利であると考えられていた。学校と公民館の間では、設備面の差異や常駐者の有無などの差異があり、常駐の職員がいる学校避難所の方が有利で、教員が関与するとうまく運営される

と考えられるが、とくに校長が危機に柔軟に対応できる人物であるか否かが重要視されていた。また、学校の場合、正規の機能を回復させるために、避難所としての使用を1ヶ月くらいに区切る必要があるとも指摘された。

表3-2-4 避難所運営成功の成否を握る鍵

<p>&lt;リーダーに関する内容&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● どういうリーダーであればよいかは一概に言えないが、リーダーシップをめぐって、いろいろもめたときに機転と対応が重要。</li> <li>● 校長が「前例がない」と言わず、柔軟だとうまくいきそう。</li> <li>● 代表は、昼間に居られる人で、できるだけ若くバイタリティのある人がよい。自治会長が代表になるか、できるだけ若い人がなるとよい。</li> <li>● 目についた人を持ち上げてリーダーにしても、地域の人が納得していればよいのでは。</li> <li>● 先生が関わる方が無茶苦茶にならないのでは。決断や整理が必要ではないか。</li> </ul> <p>&lt;ボランティアに関する内容&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● ボランティアが避難所リーダーの配下に入ってあげる。そうしないとボランティアが避難所を乗っ取った形になる。</li> <li>● 避難者から依頼があれば(外部から)人を呼んでくる(という形式が望ましい)。</li> </ul> <p>&lt;コミュニティに関する内容&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● (被災時に被災者は)外部から入った人の言うことは聞かない。日頃から地域自治会と交流をすべき。</li> <li>● 日常的な近所づきあいや、自治会運営に協力的な人がどのくらいいるかがカギではないか。外の人(ボランティア)は、どう言っても結局は外へ帰る。外の間人が言い過ぎると喧嘩になり、外へ帰っていく。(組織運営の)やり方が地域に合っていて、避難者が納得していればよいが、(やり方が地域に合っているかどうか)外部からの人ではわからない。</li> </ul>
---

### 3 コミュニティに関して

同じコミュニティの人が集まった避難所は安定していたが、コミュニティが出来上がってしまうと入りにくく、後から避難する人の行き場がなくなってしまうなどの問題があると指摘された。また、日頃からの近所づきあいや自治会運営への協力が重要であると考えられていたが、自治会関係者が高齢で、だれがリーダーシップをとるかで混乱していたところもあった。したがって、日頃から地域の人間関係を重視しつつ、非常時には体力のある若い人がリーダーとなって動けるような体制を作っておく必要があるだろう。

組織運営の方法に関しては、やり方が地域に合っていて、避難者が納得していればよいが、やり方の適合具合は他地域から来た人にはわからないと指摘された。避難所においては、ボランティアはリーダーではなく、リーダーや避難者のサポート役に徹する必要があるといえよう。

### 4 ボランティアに関して

複数のボランティア間の調整が困難である点や、被災者を消極化させてしまう過剰な支援の問題が指摘された。また、ボランティアの申し出はそのままさせた方が望ましいが、ボランティアが運営した避難所で

はうまく運営できずにボランティアが追い出された避難所もあった。ボランティアがリーダーになるのではなく、リーダーの配下に入らないと、避難所を乗っ取ったような形になると考えられていた。

ボランティアは避難所リーダーではなく、リーダーや避難者のサポート役になることが期待されているといえる。ただし、避難者自身ができることまで過剰に支援しないよう注意する必要がある。

## 5 社会的弱者への対応に関して

避難所による格差があり、お年寄りが遠慮している避難所もあった。周囲の配慮が欲しいとの指摘がされている。この点も、日頃からの地域コミュニティの問題と関連していると考えられるが、行政からのサポートも望まれる。

### 第5項 避難所リーダーに対する調査結果との対応

ボランティア団体に対する調査においても、清水・水田・秋山・浦・竹村・西川・松井・宮戸（1997）の避難所リーダーに対する調査結果と対応する形で、学校の教員が避難所運営に関わるとうまく運営できると考えられていた。ただし、教員など避難所になった施設職員の本来の仕事への復帰を考えると、初期には職員が関わり、次第に避難者（地域の代表）とその配下のボランティアに運営の中心を移す形が望ましいと考えられており、避難所運営における連携組織の移行に関する西道・秋山・浦・清水・竹村・田中・西川・福岡・松井・水田・宮戸（1996）の避難所運営における連携組織の移行モデル（ループモデル）（第1章第2節を参照のこと）と対応していた。また、リーダーに関しては、田中・秋山・浦・西道・清水・竹村・西川・福岡・松井・水田・宮戸（1996）において指摘されたリーダーに求められる適性（第1章第4節を参照のこと）とほぼ同様な内容が考えられていた。さらに、地域で災害時の避難所リーダー要員を確保したり、コミュニティを活性化させる必要性など、緊急時の避難組織の運営に関する、松井・浦・西道・清水・田中・西川・福岡・水田（1997）の提言内容（第3章第3節を参照のこと）とも対応しており、これまでの避難所リーダーを対象とした研究結果を裏付ける結果が得られている。

### 脚注

1. 本節の内容は、清水裕・西道実・田中優・西川正之・福岡欣治・松井豊・水田恵三 1998 阪神・淡路大震災の避難所リーダーの研究（9）－ボランティア団体の視点からみた避難所運営－日本社会心理学会第39回大会発表論文集，336-337.）を加筆修正したものである。