

Title	災害と組織
Author(s)	野田, 隆
Citation	年報人間科学. 5 P.79-P.95
Issue Date	1984
Text Version	publisher
URL	https://doi.org/10.18910/3879
DOI	10.18910/3879
rights	
Note	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

大阪大学人間科学部（一九八四年二月）
『年報人間科学』第五号 七九頁―九五頁

災 害 と 組 織

野
田
隆

災害と組織

はじめに

災害に対する社会学的関心について、研究史に沿って眺めてみると、大きく分けて二つのレベルがあると、

まず第一は、コミュニティ・社会のレベルである。社会学における災害研究の出発点として挙げられるプリンスの『カタストロフイと社会変動』^①は、ノバスゴシア州ハリファックスで起きた港の爆発で、以前は田舎町に過ぎなかつたものが、災害後に近代的都市に生まれ変わった例だが、ここでの関心は、「災害が惹起する社会変動」である。ハリファックスや、一六六五年のロンドン大火等、災害がポジティブな結果をもたらす例は多い。しかし、復興できずに衰退した諸都市も歴史の中ではよく見受けられる。ハースら^②は、「急速に成長しつつある都市は、被災後急速に復興するだろうが、変化せず停滞し、或いは下り坂にある都市は、被災後、極めて緩慢に復旧するか、或いは急激に衰えていく」とまとめているが、パーソン^③が示唆するように、(1)被害の規模、(2)被災しなかつた外部からの援助、(3)被災コミュニティ自体の社会的性格、(4)災害前後の被

災社会をとりまく社会的背景、といった要因を考慮する必要がある。

第二は個人レベルである。第二次大戦以降、一九六〇年代前半あたりまで、社会心理学的な関心に基づいて、所謂「非日常の人間行動」が研究されてきている。発災時に起こると信じられているパニックや略奪などが、実際に生じたという報告は極めて稀で、一時的に茫然自失になるにせよ、以降は合理的な行動をするということが報告されている。ミレットイラ^④によれば、現在、このレベルでの研究蓄積が最も多い。

第三は組織レベルである。一九六〇年代後半から、復旧効率といつた実用的見地からの組織の活動の実態、その有効性等、組織レベルでの研究に焦点が当てられてきている。緊急時における組織の有効性という関心は、組織の理論に引き付けて言えば、「タスク環境の不確実性の程度が違えば、有効な組織特性も異なる」という、コンティンジェンシー理論への関心を含蓄することにもなる。

最近では、研究者が関心をもつタイム・スパンは、発災前から、災害後の長期的影響に至るまでに拡がり、研究対象も多様化しているが、本稿では、オハイオ州立大学災害研究センターの諸研究を中

心にして、災害に対応する諸組織の、対応上に生じた問題に焦点をあて、まず、災害時に組織に何が起こっているのかを示し、次いで、とりわけ日本においては災害の主たる対応主体である「定置型組織」の構造上の特徴に立ち入って考察したい。

一、諸組織の直面する災害状況

諸組織の直面する災害状況とは、そもそもどのようなものであるか。

「災害」という語は、地震、台風等インパクトそれ自体を想起させやすいが、また、事実、災害の定義も当初は「コミュニティの諸資源や能力に過負荷をかける、突然の破壊的事件」というように、インパクトに注意が向けられていたが、被害を受ける社会がそこにあって初めて災害が成立する以上、「社会システムの多くのメンバーが、そのシステムから期待する生活諸条件を得られなくなったときに生ずる集合ストレス状況」というように、被災社会側の特性で捉えようとするのは当然である。

災害をある種の集合ストレスと考えるのは、物的損壊、人的被害等による対応能力の急激な減少と、救出・治療・物資供給等々の、災害によってさらに生み出された諸要請の急増が、同時に起こるからなのだが、それらの程度の違いは、災害因の性格と、当該社会の脆弱性によって、多様なものとならざるを得ない。そこで、ここでは「コミュニティ全体に広範な影響を与える自然災害」に限定

してみると、以下に挙げるような幾つかの特徴が、災害時に共通に見出されるようである。

(1) 災害因がコミュニティの外部に発生し、不可避と判断されていること。

外的脅威であることは、コミュニティ内に連帯感を形成しやすくし、その脅威が不可避と考えられていることは、当該脅威が「災害」と見做される重要な要因の一つである。災害と見做されるか否かは、緊急対応システムが作動する条件の一つでもある。ブラウンとゴールディングによれば、ニューヨークの何千人もの貧しい子供が鉛中毒になっても、その状況は災害として扱われず、緊急対応システムも作動しなかったという。責任の明確な政治的な問題だという認識が、当該社会にあったためだと、彼らは述べている。

(2) 災害の同定が容易だということ。

災害因が誰にでも知覚できるということは、次の対応のための動員を容易にし、対応上の調整においても、ポイントがはっきりしやすい。逆に、危機のソースが曖昧だと、行為コースも不明瞭になりがちである。

(3) 緊急に解決されねばならぬコミュニティワイドな問題が生ずること。

このことは、災害現場での協働を促進させることになる。何故それが解決されねばならないのが自明なため、動員や、活動をめぐるコンセンサスも得やすい。後述するタイプIVの集団の創発の条件の一つでもある。

(4) コミュニティ内にタスクの優先順位についての高いコンセンサスがあること。

従って、組織の人員は、そのコンセンサスからくる優先度の高いものへ動員され、逆に、各組織の私的なニーズに固執することを規範的に許さなくしている、と考えられる。タスクに限らず、一時的ながらさまざまなコンセンサスが生ずる¹³⁾。

(5) 自然災害は「現時点」に目を向けさせること。

少なくとも被災直後期では、過去の経緯、将来については脇へ置かれ、日常の利害関心から解放される。時間毎、日毎のニーズに注意が集中するのであって、過去や将来を案ずるのは、むしろ非現実的でさえある。このことは、協働の促進、連帯感の形成、また、愛他的精神の高揚に影響している。

(6) 社会的地位・差別の平準化が見られること。

「外的脅威がコミュニティの成員全てに」影響を与えると信じられることは、地位差、人種差別等の一時的な中断を促し、協働を促進する。しかし組織にとっては、権威構造の曖昧化を生むことがある。

(7) 成員の、コミュニティへの一体感を生むこと。

災害は、コミュニティ活動への参加の機会を提供するものでもある。普段は疎遠な近隣の人々が、協力して後片づけをし、被災者の救出に協力したりするわけで、連帯感を生み、協働を促進する。

もちろん(1)～(7)は相互に関連しあっているわけだが、概して言えば、発災後に生じた問題の規定、その解決の方向、その際の調整

においても、ポイントが明確でさしたる異論も無く、「我々」が共に通に被った災害に対して、「協力して」対処しようという、平常時と比べて、ある意味ではシンプルな状況と言ってよい。

二、災害に対応する諸組織

さて、このような状況の中で防災組織は、警告、救助・探索、死者のケア、衣食住等の一時的福祉、ライフラインの復旧、二次災害対策、緊急輸送の確保、秩序維持といった問題への対応を迫られるわけだが、その対応上で、組織は、資源動員、権限の調整やコントロール、コミュニケーション等において、平常時のパタンの変更を余儀なくされる場合がある。それは、当該組織のタスク環境に、大別して次の三点の変化が見られるからと考えられる。

(1) 不確実性の増大……とりわけ発災当初は、各組織にかかってくる諸要請の量・質が、部分的にしかわからない。また、自組織の対応能力、動員可能な諸資源についても、どのくらいのダメージがあったのかわからない。

(2) 緊急性の増大……その場で早急に処理しなければならない問題が増大する。時間の切迫は、意思決定量の急増と相俟って、通常の意味決定ルートでは間に合わない、という問題を生む。

(3) 自律性の低下……災害による破壊のための人・物・情報等の資源の量・質の低下、それに伴う相互依存の増大が見られる。

このような環境の中で見出される対応上の問題について、組織の

表 1

		タ ス ク	
		変 化 な し (Regular)	変 化 あ り (Non-regular)
構 造	変 化 な し (Old)	タイプⅠ (Established)	タイプⅢ (Extending)
	変 化 あ り (New)	タイプⅡ (Expanding)	タイプⅣ (Emergent)

Dynes R. R. & Quarantelli E. L. (1968) より¹³⁾

タイプを四つに分けて整理したい。表1は、発災前と後での、組織の構造と機能の変化の有無で類型化したものである。

タイプⅠは、定置型あるいは既存型組織と訳されている。構造も業務も変化しないとされるこのタイプは警察、消防、病院、地方自治体、電気・ガス・水道等のライフライン組織といった、平常時の活動を緊急時にも行なう組織を含んでいる。平常時の特徴として、専門化された業務、確立された権威構造、役割構造、コミュニケーション・チャネルなどをもち、「官僚制構造をもった複合組

成員が急増する中で遂行する際に生ずる多様な問題があるからである。

タイプⅢは、転置型あるいは伸展型組織と訳される。タイプⅠ、Ⅱと異なり、災害時の活動が予定されているわけではないが、タイプⅠの組織と連携し、補助的活動を行なう組織で、建設会社等が代表として挙げられている。成員の動員の困難さが、しばしば指摘されている。

タイプⅣは、創発型あるいは緊急表出型と呼ばれる。発災前には存在せず、緊急時が過ぎれば解体してしまうことの多い一時的な集団なのだが、その活動は、その後の全般的な災害状況に影響を与えるため、重要な意味をもつ、といわれる。被災現場での探索救助集団や、大災害時の初期に、主要組織の代表が集まって調整をする委員会型の調整集団等が挙げられる。このタイプの集団を生む条件として、(1)既存集団間の調整の欠如、(2)諸活動の全体的コントロールの欠如、(3)脅威の性質についての情報の欠如等が示されるが¹⁴⁾、このことは、集団創発が偶然的産物ではなく、コミュニケーションの危機対処、また、タイプⅠの組織の存続のメカニズムがあることを暗示している。

さて、以上の四類型に沿って、災害への対応上に生ずる諸問題を整理しよう。

I 定置型組織

構造も機能も変化が無いとされるこのタイプの組織も、厳密な意

織と呼べるもの¹⁵⁾を指す。そのタスクの専門性の故、排他的で、部外者の参加する余地は極めて限られている。組織への要請が平常時と同質なので、比較的、過大なストレスを経験しない、とされる。タイプⅡは、拡大型組織と呼ばれる。平常時から他者に期待され、また、自組織でも予定している活動を行なうという点で「正規の」タスクを、構造を大幅に拡大して行なう。赤十字、救世軍等に代表されるこのタイプは、災害時に最大のストレスを被る、とされる。それは、予定していたとはいえ、平常時とは全く異なるタスクを、

味で全く変わらないというわけではない。しかしながら、計画に無いタスクや、予定された人員補充をしてもなお処理しきれないタスクについて、なかなか対処しようとしにくいということも多くの研究が示すところであり、その意味で「定置型」と呼ぶことにしておく。

(1) さて、このタイプの組織は、不確実性の増大に対処するため、情報収集等、環境のモニタリングを活発化させる。そのため、管理部門の人員もオペレーション部門に回り、オペレーション部門は拡大することになる。情報収集時の問題は、定置型組織に限ったことではないが、①量の増大、②質の低下、③処理の遅れ、等が見られる。多くの情報が多数の情報源から入ってくるのは、通常の伝達手段がオーバーロードないし使用不能となることで、以前の経験から生ずる非公式チャネルや、配置換えによる臨時の担当者の非公式チャネル等が生じ、また、事態の緊急性から、通常の伝達パタンの途中を飛び越えて入ったりするからでもある。かくして、内容自体とても信じられないような情報が、以前は知らなかったさまざまなソースから、臨時の担当者のような不慣れな中継点を通じて入ってくることになる。加えて、送り手は、正確さより速さを優先しがちで、さらに主観的判断を混じえるため、情報の質の低下を著しくさせる。組織側は、どれが正確な情報なのか判定できないため、偵察隊を編成して現地向かわせたり、移動無線局の設置等、通信手段の確保を試みる一方、自組織の実働可能な対応能力の把握、必要な資源の調達等、現存対応能力の範囲内でのみ「フル回転」してゆく。

(2) 緊急性の増大は、通常的意思決定パターンでは間に合わなくさせ

る。例えば、被害情報が殺到する中で急を要する要請がある場合、上司と相談している暇は無いし、上司も電話の応待で必死である。いったん電話を切っては次にいつ連絡がとれるかわからないという状況では、その場で判断を下す以外にない。そのため組織は、役割分担を明確にするようになり、例えば食料担当は、それだけに活動を絞り、その担当者と直接の上司の二名で意思決定する。このように実質的な意思決定点を下方に移動させ、決定スピードを速めるように構造を変化させてゆくことになる。

第二に、緊急になるほど、調整よりコントロールが重視される。就中、組織連関係において観察されるのだが、どの組織（部門）がイニシアチブをとるのが明確でない場合には、調整の余裕も無いため、有効なコントロールを欠いたままであることが多い。

(3) 自律性の低下といっても、このタイプの組織は、所有資源も多く、資源調達ルートも熟知していて、資源構造レベルは、他に比べて比較的安定している。警察や消防などの緊急度の高い活動を行う組織は、他と連絡をとり合う余裕もなく、かえって自律的な対応をする場合もある。概して、組織は対応能力の維持を図り、実行レベルのコントロールを強めるため、本部機能を強化し、集権化に向かうとされている。また、災害フィールド全体の相互依存の必要性が高まるにせよ、自組織の本来のタスクと直接には関係ない活動は、緊急時が過ぎれば引き受けたがらない、すなわち、他機関・組織の期待に逆らっても、自組織の組織境界を維持しようとする、ということも観察されている¹⁷⁾。

II 拡大型組織

人員の急激な増大は、監督者一名に対する部下の数の増加によるコントロールの問題を生むだけではない。発災前にはオペレーション部門にいた正規の人員は、殺到したボランティアのコントロールに回る等、新しいポジションへ移る。一方、ボランティアの人々は、当該組織との以前からの関係、有している技術などまちまちで、結局、全員が、新しい不慣れた社会関係に巻き込まれてゆく。

(1)このタイプの組織によって知覚される不確実性は、定置型組織より更に著しいものとなる。警察や消防のような情報収集ルートが無いこと、電話等通信手段の破損により、コミュニケーションが大幅に制限されること、一方、組織サイズの増大は、可能な相互作用パターンを等比級数的に増大させるが、それらの非公式チャネルの中から適切なものが選択できないでいること、ボランティアの多くが素人に近いため、専門用語等の理解に難があり、誤情報の発生や情報自体の消滅が生じやすいこと等が、環境のモニタリングを困難にさせている。このような、組織へのインプットをめぐる不確実性もさることながら、組織内のそれも著しいものがある。ボランティアのもつ知識・技術がまちまちなため、成員の有効性が問題となる。彼らは組織への帰属感も低いので、赤十字の腕章をつけて飛び出していくと、その後どこで何をしているのかわからないし、有効なコントロールもできない。また、タスク自体の曖昧さも指摘されている。「被災者の医療、看護に関する援助」といっても、必要物資の供給から、被災者についての他者への情報提供まで多様な活動があ

るため、何をどこまでやればよいのかが曖昧なままとなってしまふ。普通に考えれば、組織サイズの増大は分業を促すことになるうし、それは調整の必要を生み、権限レベル数の増加を生むことになる。しかしながら拡大型組織では、この権威構造がなかなか発展しないことも観察されている。これも組織の不確実性を高めているといえよう。

(2)権威構造の発展が抑制されるのは、拡大型組織のもつプランが、単なるタスク配分のみで調整機能に対する関心が低いこともあるが、創発的パターンが制度化されるだけの十分な時間がないということが重要である。緊急性の増大という状況の中、新しいポジションの権限についての知識がないというような場合、発災前のコミュニケーション内での社会的地位が、権威・権限のベースとして受容され、そのまま横すべりして組織に入ってくることもあるからである¹⁰⁾。また、直接的な決定を迫られている人々は、必要な情報や、決定についての打診のパターンを知らないにも関わらず、決定しなければならぬ状況下に置かれる場合がある。その際、この決定が、自組織の所有している資源や対応能力についての明確な知識なしになされてしまふという¹¹⁾。この決定者は、組織としての対応の責任を負っていない人であることが多く、以上のことは、意思決定過程を分散させ、下位単位間の調整を困難にさせることになるう。

(3)コミュニケーションに生ずる一時的コンセンサスが、私的なニーズに固執することを許さなくしていることを前に触れたが、このことは、組織の協働を促し、組織境界が曖昧になりやすいことも示唆してい

る。また、そもそも役割の不明確な、帰属感の低い一時的な成員に對する有効なコントロール手段を持たないため、組織境界は相互浸透しやすく、そこからくる自律性の低下は、さらに強くなる。拡大型組織に限らず、物・情報の過集中も自律性を低下させる要因である。問い合わせや、援助の申し出等の殺到は、結果として組織の傳達機能を麻痺させてしまうし、使い古しの衣料等、使用に耐えぬものの混在した大量の「援助物資」が運び込まれると、その対応に、施設や人員を割かれてしまうからである。

拡大型組織は、赤十字を例にとれば、(1)成員の不定性、(2)下位單位間關係の不明瞭さ、(3)権限ラインの曖昧さ、(4)シンボリックな目標、(5)境界の不鮮明さ、(6)グローバルな組織、といった特徴をもつのだが、このような不明瞭な組織を如何に分析するのかが、まず問題となろう^②。

III 転置型組織

このタイプをテーマにした研究は、残念ながらほとんど見られない。その理由として考えられるのは、まず第一に、このタイプの組織の成員は、他組織の成員と混ざって補助的な活動をするため、他組織と明確に区別できぬ場合が多いということ。第二に、転置型組織という以上、その集合的実体の関心があるのであり、諸個人の活動に関心があるわけではない。従って、ボイスカウトが、災害時に伝令として重要な役割を果たす場合でも、それが「彼」の活動である限り、ここでの関心とはならない。この区別の難しさが挙げら

れる。さらに、このタイプの組織の活動は、災害の主たる対応要素ではなく、一時的で数も少ないことから、等閑視されやすいということも考えられよう。

今までのところ、転置型組織の特徴として、(1)平常時から公衆サービス志向をもつ。(2)災害時に何かするだろう、という文化的期待がもたれている。(3)成員の凝集性が高い^③。の三点が挙げられているに過ぎない。

さて、非常に動員が困難とされるこのタイプの組織は、不確実性の増大の結果、平常時の活動を停止せざるを得ないだろう。外部との連絡は、電話が使用不能なため困難である。まず、僅かなスタッフ、自組織の被害査定を行なうのが精々であろう。しかしながら事態の緊急性から参加が動機づけられ、動員可能となる場合もある。この緊急性はまた、定置型組織の活動への要請をもたらすことになるが、そのタスクは、プログラムにない創発的なものであること、無線等の緊急時の伝達手段をもたぬこと、その活動が義務ではないため、全く成員の愛他的精神に頼らざるを得ないこと等が相俟って、自組織の成員を有効にコントロールすることが困難であろう。一方、現場での活動は、定置型組織の傘下での補助的活動なのだが、これも、定置型組織によって有効にコントロールされることが少ない、とされている^④。

いずれにせよ、全く未開拓な分野の一つである。

IV 創発集団

ごく簡単にこのタイプの特徴を前述したが、パーは「諸組織の災害への対応がどのように集団創発と関わるのか」という視点から、集団創発を喚起する危機状況について、詳細に論じている²³。簡単に列挙すれば以下のようになる。

(1) 不適切な組織間調整……(a)情報の共有の困難さ。(b)タスクの重複あるいは除外。(c)平常の伝達手段の使用不能、不適切さ。(d)諸組織の原子化。

(2) 権威構造の崩壊……(a)権限をもつ者の役割放棄。(b)司令部が災害現場にないこと。(c)権限の正当なベースが曖昧なこと。

(3) 対応能力を超える要請……(a)組織自体の損傷。(b)極端なタスク量の増大。(c)創発的タスクの発生。(d)防災計画の欠如。(e)対応組織数の不足。

以上の要因と集団創発が相関するという結果は、創発集団が、当該社会システムの補償装置であることを明示している。すなわち、災害の対応主体である定置型組織は、自組織の遂行能力・一貫性を維持しようとして、現存処理能力以上に対処しようとしなのだが、またそうすることで、自組織に責任が集中するリスクを回避するのだが、このような「生き残り行動」とひきかえに減ずる当該社会全体の対応能力を補完する機能を果たしていると言える。従って、主として(1)、(2)によってもたらされる不確実性に対し、情報収集機能をもった探索救助集団や、組織間調整やコントロールに携わる調整集団の創発が挙げられ、緊急性の増大や(3)によって生ずる「落ちこ

ぼれ課業」を果たすために、探索救助集団やオペレーション集団が発生する。自律性の低下については、相互依存関係の調整主体となる集団の創発の要因となろう。

さて、次に創発集団の存廃の問題だが、大抵は、直接の緊急時が回避されるにつれ、消滅してゆく。既存組織で対応可能となるまでに要請が減少すること、時間の経過とともに調整パターンや権限関係が安定してくること、復旧するにつれ、成員も元の職場に戻るだろうこと等からである。それでは存続する場合だが、直接の緊急期を経てもなお、(1)する仕事があり、(2)人員を含めて資源が確保され、(3)その活動の正当性を得、(4)従って、他組織との相互作用がパターン化し、公式化するようになり、(5)内部も調整され、当初未分化な集団が構造をもつようになる、ということには想像に難くない。これらは、フォレストに従えば、次のような要因に左右される²⁴。(1)創発集団のサイズ、(2)創発集団に参加する以前に、各成員の関与していた相互作用パターン及び成員の属性、(3)目標へのコミットメント、(4)環境側からのインプットの変化。

つまり、組織サイズの大小が構造化に相関し、人員は、以前知っていた相互作用パターンや手続きを集団内に持ち込もうとし、またその属性は、役割配分時に有効だろうとする。目標へのコミットメントは、タスク領域を特定しやすくし、意思決定や行為のフレームワーク作りの一助となるが、環境からの要請の変化によっては、新しい目的を掲げようとする。また、環境からのインプットを識別する構造構成要素も必要だ、というわけである。

以上、オハイオ州立大学災害研究センターの諸研究から、災害に対応する組織について整理を試みた。多少便宜的にはあるが、まとめれば表2となる。

三、定置型組織の構造上の特徴

ところで、前節の整理の中で一つ問題なのは、一方で、意思決定量の急増によって、意思決定構造が決定スピードを速める方へ変化し、ヨリ低いレベルで決定されるようになるという分権化傾向が観察されながら、他方で、自律性低下に対応して有効性確保のためコントロールを強化する、といった集権化傾向が見出されている点である^⑧。定置型組織は、とりわけ日本では災害の対応主体であることもあり、この点について少し立ち入って考察しよう。

ケネディ^⑨は、警察署の権限構造が軍事組織をモデルにしているとしつつも、次の三点によって、その硬直性を免れているとする。(1)下級人員にある程度の自律性を与えることを意図的に試みている。(2)警察の仕事の性質上(パトロール等)、密接な監督がされにくい。(パトローلمانにとって一日の大半は彼の上司から離れているため、彼自身が第一の意思決定者となる。) (3)現代の警察の伝達システムは、

表 2

	タイプ I (Established) 定置型	タイプ II (Expanding) 拡大型	タイプ III (Extending) 転置型	タイプ IV (Emergent) 創発
特徴	<ul style="list-style-type: none"> 警察・消防・病院、基幹サービス業等 平常時の活動を緊急時にも行なう 官僚制構造…役割・権威・伝達構造の確立 タスク専門性のため部外者を排除 現存処理能力以上に対処しようとし無い。 	<ul style="list-style-type: none"> 赤十字、救世軍、民間防衛軍等の諸支部等 平常時とは異なる活動だが、それが以前から期待され、予定している。 組織サイズの急激な増大 	<ul style="list-style-type: none"> 建築会社、デパート、ボイスカウト等 平常時とは全く異なる予定していない活動 動員が困難 	<ul style="list-style-type: none"> 調整集団・探索救助集団 既存組織の対応能力ではカバーしきれないタスクについての活動 一時的存続
不確実性の増大	<ul style="list-style-type: none"> 環境のモニタリング →オペレーション部門の拡大 (配転による) 	<ul style="list-style-type: none"> 適切な伝達チャンネルが選択できない。 ボランティアの有効性、帰属感のなさ 要請の量、質→タスクの曖昧さ 	<ul style="list-style-type: none"> 平常時の業務・活動の停止 (自組織の被害査定) 	<ul style="list-style-type: none"> 情報収集機能をもった探索救助集団の創発。 情報、活動の仲介・調停機能をもつ集団の創発。
緊急性の増大	<ul style="list-style-type: none"> オペレーション部門の意思決定量の増大 →意思決定構造の変化 (決定点の下方移動) 	<ul style="list-style-type: none"> 新しい権限パタンの発展の抑制 →発災前の社会的地位の横すべり 未調整なままでの下位レベルによる意思決定 	<ul style="list-style-type: none"> 参加の動機づけ (成員の愛他的精神) 	<ul style="list-style-type: none"> 被災者救出・救急医療等の探索救助集団の創発
自律性の低下	<ul style="list-style-type: none"> 資源調達ルート相対的安定性 組織の対応能力の維持 →本部機能・コントロールの強化 →組織境界の維持 	<ul style="list-style-type: none"> 人・物・情報の過集中問題 (資源の制御可能性の低下、相互依存の増大) 成員のアイデンティティの希薄さ →組織境界の相互浸透 	<ul style="list-style-type: none"> タイプIの傘下での補助的活動 (但し、タイプIによって有効にコントロールされることは少ない) 	<ul style="list-style-type: none"> コミュニティ全体の活動の調整に携わる集団の創発 (不適切な組織間調整、) (権威構造の曖昧さ)

伝統的な権限のラインの途中をカットしている。(直接の上司を飛び越えて、通信司令室とパトロールマンが連絡しあう) しかも、この通信司令室の職員は、通常、高位位ではない。伝統的な階層的権限モデルに比せば、指令やタスク配分が、権限構造の遙かに下位でなされているのである。そして彼は、「もし警察がリジッドな権限構造をもつなら、災害のような極めて多様な状況では、意思決定が困難か、さもなければ麻痺してしまうだろう。パトロールマンが、あるルール内で自律性を持つているような権限構造のパターンは、現実の災害下の諸条件にヨリたやすく適合できよう」^②と、直截にその特徴を述べている。

伝統的官僚制論のホールマークのように見做されていた市役所にしても然りである。ブルーレット^③は、市の公共事業部の部内各課が、機能的に自律していて、調整の必要があまりなく、専門職ということと資源量の多さと相俟って、かなりの程度まで組織構造を変えずに対処できる、とする。

総合病院においては、そもそもプロフェシヨナル組織と官僚制組織の混合形態であり、二元的な権限構造をもつ傾向がある^④ので、伝統的な官僚制概念では捉えられない。

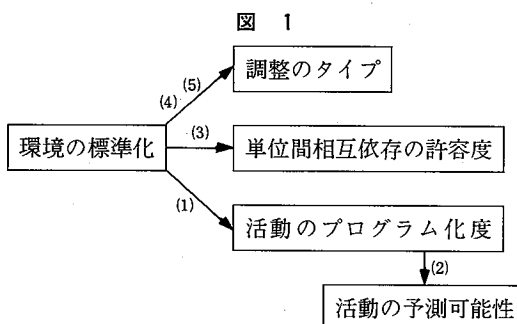
いずれにせよ、定置型対応を示す組織は、官僚制という語が想起させるほど、諸部分間がタイトな連結をしていないということとは、このタイプの組織が、構造をあまり変えずに対処できる理由の一つと考えられる。なぜなら、ルースに連結されたシステムは、ある程度環境の変化を下位部門で吸収できるため、全体構造に直接響かな

いからである^⑤。換言すれば、意思決定点を下位に移すことで、環境の変化を下位部門で吸収しつつ、その間、比較的安泰な上部が、全体としての活動の有効性を確保しようとして動き出す、と言えるだろう。しかしながらここでは、「官僚制か、さもなければルースカップリングか」というのではなく、組織構造の中核たるプログラムをみることで理解を試みたい。

マーチとサイモン^⑥は、環境から組織へのインプットに偶発性・

変動性が少なく、予測可能性の高い状態を「状況の標準化」と呼んでいる。状況という語は環境に置き換えてもさし支えあるまい。以下、彼らの議論を拾ってゆくと、(1)環境の標準化が進むほど、活動のプログラム化が進む。(2)活動のプログラム化が進むほど、活動の予測可能性は高くなる。(3)環境の標準化の程度が高いほど、下位單位間相互依存の許容度が高くなる。(4)環境がより安定的で、予測可能であればあるほど、計画による調整への依存度が大きくなる。(5)環境がより変動的で予測不能なほど、フィードバックによる調整への依存度が大きくなる。等が挙げられる。(図1)

ところで、マーチ、サイモンにどって、「プログラム」は重要な概



念の一つである。意思決定の常軌化されたパターンであるプログラムは、「満足原理」での選択(探索)過程が短縮され、刺激が、直ちに体系化された反応のセットを喚起するものである。すなわち、環境からの刺激に、いちいち適切な反応を探索する必要がない。このことも単位間相互依存の許容度を高めている。

プログラムは、自由裁量の余地を否定するものではない。プログラムは喚起ステップと実施ステップに分けられるが、環境が不確定、不安定な場合、実施ステップに自由裁量が含まれることになる。高度に自由裁量のあるプログラムは、目的のみが規定されていて手段が自由裁量となるプログラムである。また、プログラムが探索活動を含むとき、あるいは個人の記憶内にあるときも、自由裁量の余地がある。高度にプログラム化されているタスクと、そうでないものとは、前者が選好されやすく、時間の切迫度が高いほどこの傾向が強まるため、プログラム化されていない活動を生起させるには、(1)プログラム化されていない活動の目的の明確化——この活動用の資源を配分し、既存プログラムによる代替案を拒否し、プランニング単位を創設すること。(2)活動を推進させるための締切時間の設定。が挙げられていることも加えておこう。

マーチ、サイモンのような一連の議論は、災害時における定置型組織の組織行動に対しても、一定の説明力があると考えられる。

平常時における、定置型組織への環境からのインプットは、そのタスクの性質上、偶発性・変動性が相対的に高いのだが、一方、災

害時におけるそれは、平常時と同質の要請であり、資源構造も比較的安定している。従って、知覚される環境の変化度は、他のタイプの組織に比して相対的に低いと考えられる。このことから、(1)そもそも偶発性の高いタスクを処理するプログラムを有しているため、自由裁量の余地がある。(2)要請が同質であることもあり、プログラム化度が比較的高いままで対応可能である。(3)単位間相互依存の許容度が高い。(4)各プログラムは他組織に比して、プラン調整への依存度が大きい。(5)タイムプレッシャーから、新しいプログラムの探索が抑制される。等が導出されよう。

これらは、本節冒頭の問題にひきつけていえば、(1)、(2)、(3)によって、ある程度の下位レベルへの分権化が許容され、(2)、(4)によって、平常時並とはいかぬまでも集権性が維持され、また、(5)と、「外部から期待されている遂行能力の維持」のため、プログラムが維持され、結果として、現存対応能力以上には対処しようとしな、と考えることができるのである。

四、課題

アメリカにおける研究知見がそのまま日本にあてはまるとは考え難いが、今後、日本での経験的研究を積み重ねていく上で、少なくとも以下に挙げるような点には留意せねばなるまい。

まず第一に、「災害時になされるべき活動が一見明瞭なため、「いかなる対応が有効なのか」といったオペレーショナルな問題が中心

に研究されてきた観があるが、アメリカの諸研究が指摘するほど、災害はシンプルな状況ではないだろう。復旧過程ひとつとっても、もつとポリテイカルな特質が複雑に絡んでいるのが常である。例えば、昭和五二年、北海道の有珠山の噴火の際、避難命令の解除の時期をめぐって、警察、道、被災地の首長、地元観光業者との間に相当の軋轢のあったことが報告されている。また、避難先の小学校等で結成された避難者自治会が、行政サイドとパイプをつないで、利益代表的側面を帯びると、それまで親類等に避難していた人々も、わざわざ不便な避難所へ戻ってくることも観察されている^②。タスク・プライオリティといっても、残骸の片づけ等には地元政治家の介入も見られるし、また、復旧過程を通じて、住民と行政との不協和音にも留意する必要がある^③であり、組織の対応を研究する際、もつとポリテイカルな現象に目を向けなければならない。これと関連して、法・制度が災害の対応にもたらす影響や、災害が法・制度にもたらす影響についても考慮する必要がある^④。

第二に、組織のタイポロジーについてであるが、日本では地域防災計画が比較的高度に準備されているため、例えば転置型対応を示す組織でも、動員の困難さはアメリカほどではないだろうし、創発的な調整集団よりは、防災計画に基づいた調整集団が出現している。このことは、防災計画による、構造・機能の予定された潜在的变化を考慮する必要を生むのであり、この点については、バルドーが修正モデルを提示している(表3)。この類型は、ある一組織の反応の類型という面を強調するものでもある。VからIへ移行する過程や、あるタスクが、

表 3

		機 能		
		顕在的	潜在的*	創発的
構 造	顕在的	I	II	III
	*潜在的	IV	V	VI
	創発的	VII	VIII	IX

Bardo J. W. (1978) ^⑤

*「潜在的」というのは、変化が「計画」によって予定されているということ。

ある時点で、当該組織の構造・機能のどの次元に位置しているのかを明確にすることができ、時間軸を導入することで、当該組織の短期・長期の変動の記述を可能にすることができるようである。

第三に、災害は、短期間に組織連関係の展開を観察する機会を提供するものでもあるということ。定置型組織については、それらとの計画された、あるいはされ

ていない創発的な、多様な連関をみることで、このタイプの組織的対応の日本的特徴が見出せるかもしれない^⑥。また、平常時にはほとんど接触のなかった組織同士の連関係も見出せるのであり、いずれにせよ、災害時の組織連関は、今後の大きな課題の一つである。アメリカにおいても、幾つかの分析モデルに従って研究されつつあるのだが、ある組織連関フィールドを分析する際、少なくとも、調整主体の特性と、諸組織間における資源状況を見逃がすわけにはゆくまい。調整主体が、集権的なコントロールを保障するような権威や資源を持つ場合と、持たぬ場合では、組織連関フィールドの調整パターンは異なっている。また、個別組織では諸要請を果たすだけの資源がない場合、当の資源を所有している他組織を探索し、資源動員を企てることになる。つまり、ある意味では資源動員連関といえる。とすれば、どの組織が

どんな資源を所有しているのか、災害時にその資源に付与される意味がどう変わるのか、等も留意せねばならないだろう。

本稿では、発災後の緊急の対応期に絞って整理を試みたが、発災前の社会システムの特性と災害との関係、発災後、長期的にみた復興過程の問題等も含めて、触れることのできなかつた問題もなお多い。これらについては紙幅も尽きたので、別稿に譲ることとしたい。

注

- (1) Prince, S. (1920) *Catastrophe and Social Change: Based Upon a Sociological Study of Halifax Disaster*. New York: Columbia Univ. Press.
- (2) Haas, J. E., Kates, R. W. & Bowden, M. J. (1977) *Reconstruction Following Disaster*. MIT Press.
- (3) Barton, A. H. (1969) *Communities in Disaster: A Sociological Analysis of Collective Stress Situations*. 安倍北夫監訳『災害の行動科学』学陽書房、一九七四。
- (4) Mileti, D. S., Drabek, T. E. & Haas, J. E. (1975) *Human System in Extreme Environments: A Sociological Perspective*. Colorado Univ. (表4参照)
- (5) *Established Organization* の訳。山本康正(一九八二)『災害と組織』広瀬弘忠編『災害の社会科学的アプローチ』新曜社所収、による。既成型組織とも訳されている。(秋元律郎(一九八二)『災害期における緊急社会システムと組織対応』社会科学討究27巻2号)なお、第二節の組織分類で並列した訳語は、この二氏による。
- (6) Thompson, J. D. & Hawkes, R. W. (1962) 'Disaster, Community Organization and Administrative Process' in Baker, O. W. & Chapman, D. W. (eds.) *Man and Society in Disaster*. Basic Books, New York.
- (7) Barton, A. H. (1969) *op. cit.*

表4 災害研究成果分類表

システム レベル	時 期 区 分						
	準備期 ／調整	警 報	衝撃以前の 初期行 動 (動 員)	衝撃直後の 短期的行動	救援・復旧	復 興	計
個 人	96 (7)	93 (7)	87 (6)	162 (12)	50 (4)	31 (2)	519 (37)
集 団	16 (1)	28 (2)	30 (2)	77 (6)	15 (1)	17 (1)	183 (13)
組 織	25 (2)	11 (1)	8 (1)	126 (9)	43 (3)	9 (1)	222 (16)
コミュニティ	104 (7)	4 (0)	8 (1)	129 (9)	72 (5)	45 (3)	362 (26)
社会(国家)	56 (4)	4 (0)	7 (1)	27 (2)	12 (1)	6 (0)	112 (8)
国 際 間	1 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1 (0)
計	298 (21)	140 (10)	140 (10)	521 (37)	192 (14)	108 (8)	1,399(100)

() 内は%

1399の仮説・命題の分類

Mileti et al. (1975) p.13.

(8) 多くの論者がほぼ同様の分類次元を示している。(1) 衝撃の範囲、(2) 衝撃の強度、(3) 衝撃の生起の速さ、(4) 期間、(5) 頻度、(6) 予測・制御可能性など。

(9) 例えば、広井修(一九八二)「都市の災害」東京大学新聞研究所編『災害と人間行動』東京大学出版会所収、を参照。

(10) 災害の過程を大きく(1)前災害期、(2)災害期、(3)後災害期に分けた場合の(2)に当たる。災害過程を、前災害期、警告期、直後の反応、組織化された反応、長期的復旧・後災害期、の五つに分ければ、(2)は「直後の反応」から「組織化された反応」までを指し、緊急になされるべきな対応が中心となる。

(11) Quarantelli, E. L. (1976) 'Community Conflict: Its Absence and Its Presence in Natural Disaster', *Mass Emergencies* Vol. 1, pp. 139-152. 参照。

(12) Brown, M. & Goldin, A. (1973) *Collective Behavior: A Review and Reinterpretation of The Literature*. Goodyear Publishing Company.

(13) 平常時の来院手続きや、「適切な服装を」といった規範は無視され、官僚制組織でも「文書」はもっと後回しで、口頭で指令が伝えられる。また、資源動員の正当性をこの組織がもつのか、と問うたことも含めて、おぼろげな「暗黙の了解」が成立している。

(14) Dynes, R. R. & Quarantelli, E. L. (1968) 'Group Behavior Under Stress: A Required Convergence of Organizational and Collective Behavior Perspectives', *Sociology and Social Research*, Vol. 52, pp. 416-429.

(15) Quarantelli, E. L. & Dynes, R. R. (1977) 'Different Types of Organizations in Disaster Response and Their Operational Problems', *Disaster Research Center Preliminary Paper* 41.

(16) *ibid.*, pp. 10-12.

(17) 定置型組織については、次の文献を参照。

Bardo, J. W. (1978) 'Organizational Response to Disaster: A Typology of Adaptation and Change', *Mass Emergencies*, Vol. 3, pp. 87-

104.

Brouillette, T. R. (1970) 'The Department of Public Works: Adaptation to Disaster Demands', *A.B.S.*, Vol. 13, No. 3, pp. 370-379.

Dynes, R. R. & Aguirre, B. E. (1979) 'Organizational Adaptation to Crisis: Mechanism of Coordination and Structural Change', *Disasters*, Vol. 3, No. 1, pp. 71-74.

Hage, J., Aiken, M. & Marret, C. (1971) 'Organizational Structure and Communication', *American Sociological Review*, Vol. 36, pp. 860-871.

Kennedy, W. C. (1970) 'Police Departments: Organizations and Tasks in Disaster', *A.B.S.*, Vol. 13, No. 3, pp. 354-361.

Kreps, G. A. (1978) 'The Organization of Disaster Response: Some Fundamental Theoretical Issues' in Quarantelli, E. L. (ed.) *Disasters: Theory and Research*. Sage Publications, pp. 65-85.

Perry, R. W., Gillespie, D. F. & Milet, D. S. (1974) 'System Stress and the Persistence of Emergent Organizations', *Sociological Inquiry*, Vol. 44, No. 2, pp. 111-119.

Ross, G. A. (1978) 'Organizational Innovation in Disaster Setting' in Quarantelli, E. L. (ed.) *Disasters: Theory and Research*. Sage Publications, pp. 215-232.

Warheit, G. J. (1970) 'Fire Department: Operations During Major Community Emergencies', *A.B.S.*, Vol. 13, No. 3, pp. 362-368.

など。

(18) Quarantelli, E. L. & Dynes, R. R. (1977) *op. cit.*, p. 26.

(19) *ibid.*

(20) 拡大型組織の代表として、赤十字や救世軍がよく挙げられるが、赤十字は、地方レベルと国レベルではそれぞれ独自の構造をもっているし、ボランティアといっても訓練された人々と、飛び入りの人々とは異なる。救世軍にしても、ボランティアや市民防衛軍との公式化された結合関係をもっている点であり、この点では、個別組織をとり囲む独特の

ンテキストに注意を促すことになるのだが、組織サイエンスの急激な増大に伴う問題は共有される、と考えられる。この点については以下の文献を参照。

- Adams, D. (1970) 'The Red Cross: Organizational Sources of Operational Problems', *A.B.S., Vol.13, No.3*, pp.392-403.
- Ross, J.L. (1970) 'The Salvation Army: Emergency Operations', *A.B.S., Vol.13, No.3*, pp.404-414.
- Stoddard, E.R. (1969) 'Some Latent Consequences of Bureaucratic Efficiency in Disaster Relief', *Human Organization, Vol.28, No.3*, pp.177-189.
- など。
- (21) Quarantelli, E. L. & Dynes, R. R. (1977) *op. cit.*
- (22) *ibid.*, p.10.
- (23) Parr, A. R. (1970) 'Organizational Response to Community Crisis and Group Emergence', *A.B.S., Vol.13, No.3*, pp.423-429.
- (24) Forrest, T. R. (1978) 'Group Emergence in Disasters' in Quarantelli, E. L. (ed.) *Disasters: Theory and Research*, Sage Publications, pp.106-124.
- (25) 山本康正 (一九八二)「災害後の組織間調整」東京大学新聞研究所編『災害と人間行動』東京大学出版会所収、一八一—二頁。
- (26) Kennedy, W. C. (1970) *op. cit.*
- (27) *ibid.*, p.356.
- (28) Brouillette, T. R. (1970) *op. cit.*
- (29) Quarantelli, E. L. (1970) 'The Community General Hospital: Its Immediate Problems in Disasters', *A.B.S., Vol.13, No.3*, pp.380-391.
- (30) ルースに連結されたシステムが環境変動に抵抗力があるというのは、「下位単位で吸収できる」ということと、全体システムを障害の波及から保護することによって「障害発生部分の修復を困難にすることがあり、所謂「蜥蜴のしっぽ」にして、全体システムが保護される」という二面的な意味がある。田中政光 (一九八二)「ルースカップリングの理論」組

織科学、夏季号五九—七五頁参照。また、氏によると、全体システムにとって重大な障害が発生しても「全体システムが事の重大さを知るには、影響力が……弱められすぎており、全体システムが必要な行動を起こすには、時間が経過しすぎてしまう」場合を指摘しているが、同様のことをペローは「スリーマイルアイランドの原子力発電所の事故から「ルースに連結されたシステムは警告を覆い隠してしまふ」と述べている。Perrow, C. (1981) 'The Normal Accident at Three Mile Island', *Society, Vol.18*, pp.17-26. 参照。このことは「災害誘発要因としての組織に目を向けさせるが、本稿では取り上げない。

- (31) March, J. G. & Simon, H. A. (1958) *Organizations*. John Wiley & Sons Inc. 土屋守章訳『オーガニゼーションズ』ダイヤモンド社一九七七年。
- (32) 関清秀(代表)(一九八二)「有珠山噴火に伴う社会変動と環境影響測定法の開発に関する試験研究」昭和五四—五五年度文部省科学研究費試験研究(一八一〇〇六)。
- (33) Bardo, J. W. (1978) *op. cit.*
- (34) 例えば、昭和五八年五月の日本海中部地震時、秋田市は災害対策本部を設置したのだが、本部自体の活動は、「受付窓口」に過ぎなかった。情報収集や全半壊の調査まで、市消防が行ない、本部に寄せられる市民からの各種要請は、平常時の担当各課へ連絡し、そこで対応させるようにしていたのである。秋田市のみならず、通常、地方自治体の災害対策本部は実働部隊をもっていない。「足」が無いため、自前の情報収集も難しい。そこで、実行レベルを担当する組織を包絡する形での組織連関が見られることになる。

※ A.B.S.=American Behavioral Scientist