

医療系大学における  
災害支援の組織づくりとその課題  
—有珠山噴火災害支援活動から—  
**The Organizing of the Calamity Support  
and Its Subject in the Medical College**

堀 井 さやか  
Sayaka HORII

Mt. Usu in Hokkaido erupted for the first time in 23 years in 2000. At Tenshi college, the calamity support organization was started in response to calamity generating, and calamity support activities were performed.

Then, this reports activity from decision-making of calamity support of this college to calamity support dispatch first. Next, the structure and the function of a calamity support organization were evaluated and analyzed from the requirements for an organization, and the organization principle. And the subject of the production of an organization for the calamity support in a medical college was examined from the result.

Key words : calamity support  
decision-making  
organization

## I. はじめに

北海道南西部、洞爺湖南側にある有珠山が、2000年3月31日、23年ぶりに噴火した。この噴火では避難勧告がだされ最大でおよそ1万6千人の方々が避難の対象となった<sup>1), 2)</sup>。

札幌市にある天使大学（以下本学とする）ではこの有珠山の災害発生を受け、学長が意思決定し本学に所属する医療専門職の登録を初めて大学名で行った。本来、ボランティアは個人の自発的奉仕活動と言われるが、本学はボランティアを「愛を通して真理へ」という建学の理念を具現化するひとつであると捉え、個人のボランティアをサポートすることに決定した。登録の結果、災害支援の要請があり大学内に災害支援を支えるためのワーキンググループ（以下災害支援組織）が結成され、ボランティアの派遣とその後方支援活動が行われた。

この災害支援組織活動は本学が大学組織として初めて、災害支援組織を立ち上げた活動であった。医療機関ではなく、被災地外の大学がどのようにして災害支援組織をつくるのか記述されたものが少ないことからわかるように、本学の場合もまた、災害支援を大学組織として行う場合どのような組織構造・機能であれば良いのか模索しながらの活動であった。色々な事情を抱えながらも災害支援の側にたち、災害支援活動ができたことは大きな成果であったと考える。

筆者は幸いにもこの初めての災害支援組織づくりに、最初からメンバーとして参加する貴重な機会に恵まれた。被災地での具体的な災害支援活動についての報告はすでにされているが、この災害支援組織の立ち上げから組織活動停止までの経過や具体的な災害支援組織の評価については報告の機会が得られていなかった。そこで今回、本学の災害支援の組織づくりとその組織の評価を行ない、今後の大学における災害支援の課題に焦点をあてて報告したいと思う。

### 1. 目的

この報告の目的は、1) 大学の災害支援の意思決定から災害支援派遣までの活動を記述し、2) 本学の災害支援組織の構造・機能を組織要件、組織原理から評価・分析し、3) このたびの災害支

援のための組織づくりについての利点と今後の課題について検討する。

## 2. 意義

災害は、いつどのような災害が発生するかわからないところに特徴がある。そのためこの報告が防災から見た視点での災害に対する意識化や、様々な立場での災害支援に対する意見交換の題材となり、災害支援についての意識化をすすめられる機会となることを期待する。

またこの事例が災害に限らずボランティアについて考える機会となり、ボランティアには個人で登録する場合、組織で登録する場合という二つの区別だけではなく、その二つの中にも様々な法律・規定や活動、役割の違いがあることに関心が向き、幅広い論議ができる機会になることを期待する。ひいては医療系大学における災害支援活動の提案、災害時における大学の災害支援体制作りの一考察になることを期待する。

## II. 災害に関する文献検討と用語の定義

### 1. 日本における災害支援に関する文献検討

国連が90年代を「国際防災の10年」と位置付けて世界の各地で防災や危機管理の課題に取り組んでいたが、その後半になって日本では自然災害や人的災害が続発している<sup>3)</sup>。そのため特に阪神・淡路大震災以降、災害に対しての意識の高まりは目覚ましい。ここでは被災地外の大学における災害支援組織づくりに関する文献が少なく、本学が1995年以降の災害看護の文献、報告を参考にしながら活動したことを踏まえ、初めに災害看護の文献を中心に文献検討し、次に災害看護の文献から医療系大学の災害支援の取り組みに関係する報告や内容を紹介する。

#### 1) 災害看護文献の動向

災害看護に関係する文献レビューをするときに、日本看護科学学会の災害看護研究特別委員会が平成8年から10年度の活動で行った災害看護に関係する文献レビューがある。これは看護に焦点をしほり、看護者が書いているものからのレビューであるが、国内外161件の文献を分類した報告であり、最近の災害看護の動向を知るのに大きな手がかりなると思い引用したい。この報告では161件の文献のうち最も多かったものは災害体験のエピソードを書いたものや、災害による被災者の状況

や被災した環境状況を書いた報告書が125件あったと報告されている。ついで調査や疫学的調査について書かれている「研究論文」が12件、「マニュアル」の11件で、「法律・規制など」についてかかれた文献は1件もなかったと報告されている<sup>4)</sup>。

この結果は災害組織を立ち上げる際、文献検討した場合も同様の見解を得ていた。衝撃的な体験、災害状況の詳細についての報告がかなりあり、災害の条件が同じ、もしくは近似するものを選択することができ、その結果有珠山の被災地の状況を確認していなくても、事前に災害によって生じる可能性のある被災地での生活、身体の健康、生活環境のあらましを想定することができた。

しかし、どれも状況の詳細な記述はあるが研究論文が少なく、過去の災害と比較検討したものや、災害支援や災害を系統的に分析したものが少なかった。加えて災害支援組織がその災害をどのように解釈、判断すべきかを導くような災害支援のアセスメントツールになるようなものもほとんどなかった。特に「法律・規制など」に関するものが1件もない結果については、災害看護の領域に限らず少なかった。このたび各施設がどのような法的立場や法的責任において災害支援に取り組んでいるのか、文献で情報を得るのが困難であった。立場の違いや支援方法の違いは、法的背景の違いによることも大きいので必要な情報であった。このように災害の報告、資料に偏りがあるのは、佐藤氏が述べているように「災害という出来事をその都度対応することが精一杯で良しとしたり、災害が看護として体系づける必要性を提示するに迫られていなかった」<sup>5)</sup> のかもしれない。

しかしこれからは災害に関して理解を深め支援策に柔軟さと具体性をもたせるには、災害支援に対しての知識体系をつくりや系統的に取り組むことが必要と考える。災害状況の詳細な説明もこれからは、災害支援が組織や個人の立場、どちらの立場からでも活用されやすく、しかも不足がない情報の提供が望まれる。それにはただ詳細に記述するのではなく、系統だった整理されたものが期待されると考える。

## 2) 医療系大学の災害支援の取り組みについて

過去の災害をみると阪神・淡路大震災や地下鉄サリン事件他、医療系大学が災害支援に加わり大きな活躍をしている報告<sup>6)、7)、8)、9)</sup>がある。その多くは被災地にその大学があるか、もしくはそ

の災害に何らかの形で深く関与していたものであった。また災害支援での直接的な支援活動についての報告はあるが、災害支援の体制作りを大学組織がどのように行っていたかを示すものはほとんどなかった。

このことは災害支援における医療系大学の役割や機能を明らかにすることや、被災地と被災地外からの援助の違いを整理することが、これからの研究課題に繋がることを示唆している。また災害発生前からの地域での大学が担える防災システム開発にも繋がるかもしれない。現在災害看護特別委員会が、災害看護学の体系化に向けて災害看護ネットワークを立ち上げている。「ネットワークの構築は、災害時に起動する潜在的な力を蓄えることになり、平常時の情報交換はそれぞれの意識を高め、災害への感受性を高めることになった」<sup>10)</sup>と報告されている。このような動向からも医療系大学における災害支援の参加と役割の意義は大きいと考える。

## 2. 用語の定義

- 1) 災害支援・災害支援活動とは、被災者の方や地域への直接的な支援活動から、支援活動を行う人を支える支援組織の活動も含む広義の意味で用いる。
- 2) 組織とは、「特定の目的を達成するために、諸個人および諸集団に専門分化された役割を与え、その活動を統合・調整する仕組み。または、そうして構成された集団の全体。また、それを組み立てること」<sup>11)</sup>。「組織とは、複数の組織成員の有機的共働によって、より効率的に共通の組織目標を達成することを通じて、各組織成員の得る個別効用を極大化させるための集団」<sup>12)</sup>である。
- 3) 災害：日本の災害対策基本法（1961年法）によると、災害は、「暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、その他の以上な自然現象又は大規模な火事、もしくは爆発、その他その及ぼす被害の程度において之に類する政令で定める原因による被害」<sup>13)</sup>と定義する。また災害を人間中心、社会中心の現象であることを重視する立場から、災害は「人と環境との生態的な関係における広範な破壊の結果、被社会がそれと対応するのに非常な努力を要し、被災地域以外からの援助を必要とするほ

どの規模で生じた深刻かつ急激な出来事である」<sup>14)</sup>とも定義する。更にエリクソンによる社会心理学的視点から、災害を「突然にしかも効果的な対応が不可能なほどの力をもって、個人の心的防衛機構を破滅させる精神的打撃（個人的心的外傷）と共に、人間関係の絆を断つほどの社会的な生活組織への打撃（集団的な心的外傷）をもたらす出来事である」と定義する<sup>15)</sup>。

### Ⅲ. 方法

#### 1. データ収集方法

対象は有珠山噴火災害発生に伴い、初めて天使大学に組織化された「天使大学有珠災害ボランティア対策ワーキンググループ」とその活動であり、その調査対象はワーキンググループ（以下災害支援組織とする）の会議事録と、ワーキングメンバーであった筆者が個人的にまとめたその活動経過記録である。

注：本学は、短期大学と大学からなる。学部の種類は短大、大学も同じで、看護栄養学部の1学部からなり、看護婦(士)・保健婦(士)養成の看護学科と管理栄養士養成の栄養学科の2学科で編成されている。尚、短期大学には専攻科があり、保健婦(士)・助産婦の教育を行っている。(専門科目の教員の多くは、大学・短大共通である)またこの他に教養教育科があり、両学科の共通の教養教育科目を担当している。災害支援組織は、これら所属の教員と職員で構成された。

#### 2. 期間

ボランティアを2000年4月3日(3月31日の災害発生から3日後)に北海道看護協会と伊達市対策本部に登録してから、災害支援組織の活動を停止した2000年6月26日までの期間のうち、この報告での分析対象期間は、ボランティア登録から災害支援の派遣を実施する4月11日までの期間とする。

#### 3. 分析方法

本学の災害支援組織の会議事録と筆者が個人的に記録していた活動経過記録をデータとし、災害支援の決定からその活動の停止までの経過を記述した。記述については、データが災害支援組織の活動を母体としたものであるため、メンバーの一部の方に事実確認をした。

分析は、日本看護協会が出している「災害支援ナースの後方支援」<sup>16)</sup>と「災害支援ナース活動と

方法」<sup>17)</sup>で示されている支援過程を参考に、災害支援の過程にそって内容分析した。次にその過程を以下の様に時系列で名前をつけ分類した。1) 災害発生から災害支援を意思決定した時期、2) 意思決定から災害支援要請があるまでの時期、3) 災害支援派遣のための準備の時期、4) 災害支援派遣の実施と後方支援の時期、5) 災害支援活動停止の意思決定した時期、6) 災害支援停止への活動時期、7) 災害支援組織活動の停止時期の以上である。ただしこのたびの報告では災害支援組織の立ち上げから実際災害支援が可能となる組織の評価をする妥当な時期として、この災害支援の過程1)から4)までの分析結果に限定し第1次報告として行う。

### Ⅳ. 結果

ここでは災害支援の意思決定から災害支援派遣までの活動を前述の分析方法から分類した災害支援過程にそって記述する。

#### 1. 災害発生から災害支援を大学として意思決定した時期(災害発生から3日目)

まず初めに有珠山噴火災害発生に伴い、学長が災害支援を理念の具現化という前述の理由から決断した。早速、災害について詳細な情報収集が行われた。その結果災害発生から3日後、北海道看護協会、伊達市対策本部に医療専門職(看護婦、保健婦、助産婦、管理栄養士)のボランティア登録を行った。(この時期本学は、短期大学の運営をしていたのと同時に大学を開学させたばかりで、新しく採用された教員も多く、大学組織としてはまさに動き出したばかりの時期であった。)登録後すぐに教授会にてボランティア登録と、災害支援組織結成の意向が報告された。教授会で承認が得られたことで、大学としての災害支援が正式に意思決定された。

更にその4日後、教授会災害支援組織の結成案が承認され、最初の災害支援組織が発足した。この意思決定に対して、個人的には以下のような意見も寄せられた。1) 同じ北海道民であり地元での災害を支援するのは当たり前である、2) 災害支援は、医療系大学の地域貢献として当然である、3) 大学開学間もないこの時期に災害支援を登録するのは、十分な支援体制がとれない可能性があり、被災地への迷惑を危惧する、4) 災害支援の

必要は理解できるが、実際に体験したことがないので果たして本当に災害支援できるのか不安であるなどであった。また災害支援組織内では、大学として災害支援を行う意味が個人の災害支援活動とどこに違いがあるのか、模索していた。

## 2. 意思決定から災害支援要請があるまでの時期、 (2000年、4月3日から4月8日まで)

災害支援組織の役割は、災害支援活動を具体的に進めるための組織運営であった。その組織構成は学長を組織長とした直属の組織であり、両学科長、看護学科2名、教養科1名、栄養学科2名、専攻科1名の教員で構成された合計7名だった。またその人選は、海外協力隊の経験やNGOの経験を通してボランティア経験のあるもの、阪神・淡路震災など災害時のボランティアの経験があるもの、またボランティアに理解や関心があり、この活動に具体的に協力可能であるもの、地域栄養活動の経験のあるもの、管理栄養士、看護婦、保健婦などが各学科、科より選ばれた。メンバーは、各自で被災状況や過去の災害や災害支援についての情報収集を行った。しかし災害支援組織が役割遂行するには、今後どのような活動が必要となるのか、取り組む優先順位もわからず暗中模索していた。

## 3. 災害支援派遣のための準備の時期

(2000年、4月9日)

朝、伊達対策本部より翌日からの管理栄養士の派遣要請がある。早速、メンバーが召集され、災害支援派遣のための準備が始まった。以下具体的な準備として審議、決定した内容について述べる。

### 1) 派遣者の決定

災害支援の組織から管理栄養士の要請の資格があり、地域栄養の経験のある適任者が選出され、本人の同意のもと決定した。次いで災害時のセルフケアや、過去言われてきた災害時のボランティア心得について組織内で一緒に文献学習した。

### 2) 身分保障

大学は災害派遣における大学としての仮の身分証明書を発行し、この活動を大学の災害支援派遣とした。災害支援に行く場合、災害援助中におきる事故やトラブルの可能性は否定できない。通常、個人のボランティアの場合それは全て自己責任とされているが、運用可能な保険はボランティア保険だけである。この災害支援活動は大学が登録し大学組織での活動である性質上、災害支援中の事

故は労災扱いになるのが妥当と判断されたこと、またボランティア保険だけでは実際には確実な災害補償ができるとはいえないことから派遣扱いとなる。この身分保障の決定により初めて、それまで災害支援組織内でも曖昧であった有珠山噴火災害支援が、個人のボランティア活動と何が違うのか明らかになった。通常、ボランティアは無償の奉仕活動と理解されているが、派遣となったことで災害支援に要する費用の支給や日当、休日の活動に対する振替休日の運用が保証されるなど身分保障が具体的になった。

### 3) 災害支援費用の確保

派遣となったことで被災地までの交通費や被災地での宿泊費などは、通常の派遣と同様に大学規定に準じて保証された。また支援活動に必要な物品の購入については、予算化されていない突然のものであったが払い出し可能な金額のため必要経費として賄われた。

### 4) 勤務調整

災害支援が大学からの派遣となったことにより、個人のボランティア活動に職場が協力し勤務調整するとの意味合いではなく、派遣者を捻出するための職場内での勤務調整となり、所属組織内では積極的に調整が進められた。

### 5) 災害支援組織の構成の見直し

これまでの教員だけの組織では対応困難となり、事務人員の増加と組織図を作成し、運営管理、緊急時の連絡調整、命令指示システムの明確化を行った。(図1参照)

### 6) 派遣期間の決定

第1回目の派遣期間は6日間とした。6日間とした理由は、(1)被災地までの移動時間が迂回路を使うために長時間かかるために、2~3日間の援助では具体的な活動時間の確保ができない、(2)阪神・淡路大震災やその他のボランティアの経験から、初めての災害支援の場合、出向く方にも被災地でリアリティショックがあり、場になじむのに情報収集を含めて時間を要し、最低1週間単位での派遣が妥当である、(3)また同じように過去の災害支援の活動から、平日と休日では被災地での若干の動きの変化が予想された。被災者の避難場所の移動や、新たなボランティアの被災地到着に伴いボランティア同士の情報交換の可能性がある。更には災害発生後まだ日が浅く被災地での支援がまだ整備されていない時期と判断し、関係諸

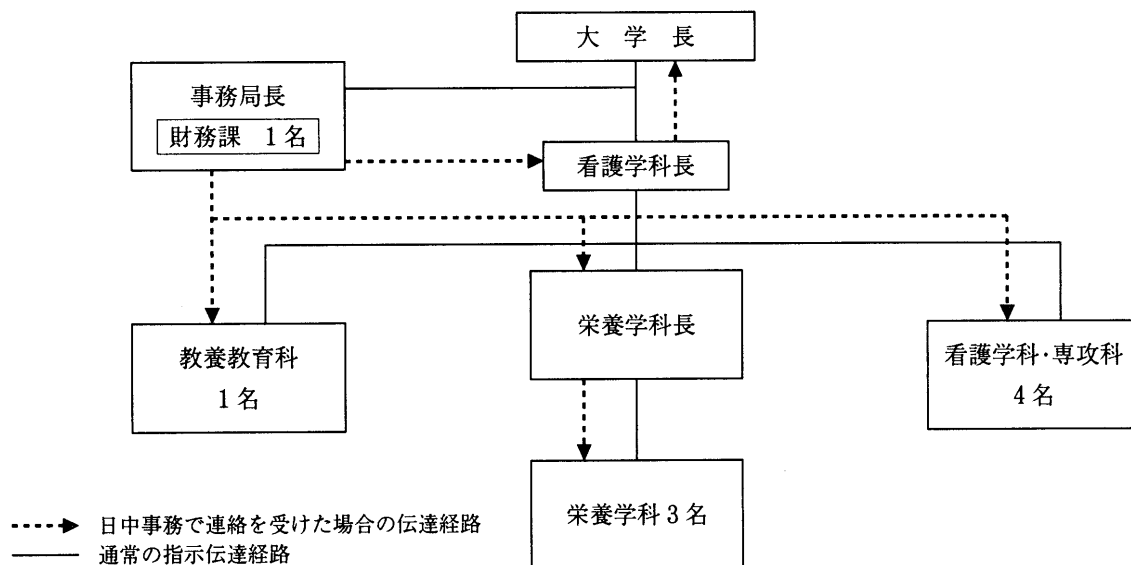


図1 災害支援組織図

機関への連絡調整が比較的つきやすい平日を活動日の中心とし、休日を移動日にあてたい、(4) 加えて初めての災害支援での支援後の疲労や支援後すぐに通常の教育活動に復帰することに配慮し、この期間を最長期間とし支援活動後に振替休日を利用して2日間の休息を行えるようにした方が良いのではないかというものであった。

#### 7) ボランティア活動マニュアルの作成

国内のこれまでの災害状況や災害支援の報告書を参考に、(1) ボランティアへのオリエンテーション (ボランティアの心得、災害支援におけるリスクマネジメント)、(2) 現地までの交通利用ルート、(3) 派遣に際しての必要物品リストと購入、(4) 派遣時の大学災害支援本部との連絡方法、(5) ボランティア連絡ノート、(6) 派遣後のフォローアップ、(7) 災害ボランティアに関する文献などで構成し、内容を吟味し作成した。またマニュアルにそって(6)以外の項目は実施し、更に派遣の準備をすすめた。

#### 4. 災害支援派遣の実施と後方支援の時期

(4月10日)

4月10日、第1次派遣開始となった。第1次の派遣期間が決まると今後の派遣に対応する専門職のローテーションが検討された。今後支援が長期化する場合、両学科とも実習の開始時期と重なることが予想され、事前に大学教員以外での派遣要員の確保が必要となった。そのため近隣の病院や、同窓生に協力依頼し、ボランティア名簿の作成を開始するとともに、派遣の具体的なローテーショ

ンが生まれ、災害対策本部へ連絡した。

また派遣要員とは、携帯電話で情報提供や交換が続けられ、また交代要員の準備をすすめながら、後方支援を開始した。

## V. 考 察

大学組織の中に災害支援組織という小組織が作られたこと、そしてその小組織が災害支援という目的のために組織として機能できたかという点が医療系大学における災害支援組織づくりとその課題の手がかりになると考える。つまり小組織である災害支援組織の組織構造と組織機能の評価が、災害支援組織づくりへの示唆に繋がると考えた。そこで今回は、組織の機能や構造の評価の視点として、組織要件と組織原理から評価し分析したいと思う。その結果災害支援組織が組織としての条件を満たしていることが確認できたなら、次にその組織の目的である災害支援が組織目標としてどのように組織と関係し、組織行動と繋がっていたのか考察したいと思う。その過程から、今回の災害支援の利点や、課題について検討したいと思う。

#### 1. 災害支援組織のつくりの要素となるもの

組織づくりの要素とは何かを考えるのに、まずは災害支援の過程に沿いながら組織とは何か  
 1) その組織要件や、2) 組織原理から考察する。ここでいう組織要件とは、波頭の「共有化された組織目標」と「合理的な分業・協働によるシナジー」<sup>18)</sup>を指す。

### 1) 組織要件

本学の組織構成要員は、医療専門職の資格をもった教員とその他の専門性をもった教員や職員からなり、教育機関という意味合いからは学生も構成員とも考えられる特徴がある。通常本学は、「愛と通して真理へ」という組織（大学）理念のもと専門職の育成という目的において、複数の組織成員が有機的協働によって組織目標を達成すべく運営されている。それが有珠山噴火災害発生を受けて組織長であるが学長が、大学としての災害支援を意思決定したことにより理事会や教授会承認をへて、有珠山噴火災害支援が組織決定（災害発生から災害支援を意思決定した時期）となり、災害支援組織が結成され活動が開始された。

これを組織要件から見てみると、災害支援活動が大学組織全体の組織決定により共有化された組織目標となっていることがわかる。大学という大きな組織においてその個人の価値観は多様化し、各成員の労働の質的变化・差異があるだろう。しかし災害支援活動が組織決定であり、組織の共有化された目標であれば、組織の構成員が有機的に組織を機能させることが可能となる。またこのたびの場合、その組織の目的は文字通り噴火災害支援が目的であった。災害支援という場合、自ずとその対応は被災地への素早い対応が求められる。その意味において有珠山噴火から3日後の学長の意思決定は、その後の災害支援の組織決定までの時間に大きく影響を与えるものであったと考える。有珠山噴火災害が他の噴火災害に珍しく完全に噴火予知がされ、被災地での避難対策が早期から検討されていた場合、災害発生からいつまでに災害支援を意思決定するのが妥当なのか、また本学のように被災地外からの災害支援活動は、いつから活動開始するのが被災地との連携において有効なのか今後の検討が必要と思われる。

また災害支援組織では、この共有化された組織目標はどうであったか考えると、組織からの派遣であることが明確化されたことに大きな影響があったと考える（災害支援派遣のための準備の時期）。それまで漠然と災害支援を考えていたのが、有珠山噴火災害支援のために安全かつ有効に派遣を送りだし、具体的な支援活動の展開を後方支援することという目標で共有化された。時間的経過で見ると必ずしも組織決定時すぐに組織目標が共有化されたわけではない。まずは大学組織内での共有

化があり、災害支援組織では災害支援のためのボランティアが大学からの派遣という身分保障が決定してから共有化が進んだと振り返る。被災地の状況がまだ災害発生間もないことや、情報入手困難や情報量がすくなかったため具体的イメージがもてなかった背景からも、災害支援時の組織づくりは意思決定が遅れやすい。そのため組織目標の共有化がどのように行われるかはとても重要なこと考える。

また組織目標の中身や目標達成の方法が医療専門職の派遣という、医療系大学組織においてとてもわかり易い、共有化されやすいものであったことも組織づくりの要素として重要と考える。しかし実際には、大学の組織決定があっても組織構成員の個人レベルでは、前述に紹介したように災害支援に対して様々な意見があり、必ずしも全学一致で組織決定の意図を理解・同意していたとはいえない。1997年、第17回日本看護科学学会で「災害時看護ニード調査ネットワーク」をテーマに災害看護ネットワーク校参加者による交流セッションがもたれた。その報告によると大学内での災害看護への取り組みが災害に対しての意識の違い、担当者の選出が困難でなかなか大学全体によるものにはなりにくく、まだ個人的な参加の取り組みが多いことが報告されている<sup>19)</sup>。ましてや災害支援の緊急性の高い被災地ではなく、被災地以外から支援を行う場合、その活動の必然性は個人のとらえでも違うことが予想され、その組織目標の共有化がいつ、どのような命令指示系統で行われるか、組織内のコミュニケーションの成熟にも関係すると考える。

以上のほかに別の組織要件として合理的・協働によるシナジーがどれだけ行われているかという点があるが、災害支援組織が実際その点においてどれだけ機能的であったかについては判断できない。その理由はもともと災害支援組織の構成員の数にどれだけ妥当性があったのかと、その分業を担う役割の明確化が曖昧であったからである。初めての体験で全てが模索しながらの作業であったため、一体どこに問題が生じているのか、その判断の指標となるものがなかったために評価しづらかった。ただ頻回に会議を行うことで組織内の情報をできるだけタイムリーに共有し活用しようとしていたことが、実践的であったと思われる。しかし災害支援の長期化や、教育機関としての大学

運営という両輪の車を回しながらの災害支援の特徴から、今後はぜひ災害支援組織の構成や運営に関してある程度の指標が必要と思われる。

## 2) 組織原理

組織には、組織原理というものがある<sup>20)</sup>。(1) 指令の統一原理、(2) 必要な権限の原理、(3) 責任継続の原理、(4) 組織中枢性の原理、(5) 例外の原理、以上5つの原理である。ここではこれらの原理のうち(1)から(4)の原理が、災害支援の過程においてどのように働いていたか考えたい。

医療専門職が災害支援を行うとき個人で行う場合も、組織からの派遣で行われる場合も共通するものがある。まずどちらも自由意志が基本にあり災害支援に参加するわけだが、災害支援活動の前に登録が必要になる。登録後その要請のもとで支援活動が開始され、支援内容が具体化するのであるが、そこには情報の指示命令系統、緊急連絡体制の理解、情報の提供、交換が発生し、自ずとライン組織の中に組み込まれたうえでの活動になる。

「災害支援要請があるまでの時期」は、組織の構成員が選出された時期であった。この時期選出された構成員はもちろん災害支援組織自体組織としては生まれたばかりで、判断がかなり不安定に揺らいでいた時期であったと考える。何故なら第一に組織構成員全員が大学としての災害支援組織活動が初めてであること、第二に有珠山の噴火状況が依然活発で刻々と変化しており、中でも溶岩ドームの形成がすすみ、今後の活動によっては新たな噴火や泥流発生の危険が予測され大規模な二次災害の危険性が予断ゆるさないうちであったこと、第三にこのような状況をふまえて災害支援の責任を重く受け止めていたことがある。以上のような時期にあつて災害支援組織が実際、災害支援活動をできなくなったかということ、被災地の要請に応えるため早い対応を実践できていたと考える。

(1)「指令統一の原理」とは、仕事の過程で多くの人と接触してもその人の責任は、その人の上司一人に責任があるのであって、その上司の指示を最終のもののみをなすことを意味するが、何故災害支援組織が活動できたかの理由にこの指令統一の原理が有効に働いていたと考える。災害支援組織の運営が大学組織とは別に、学長から直接に学科長や事務局長に繋がっていることで指令系統が一本化され、情報の行き来に時間を要しなかった。また必ずどのセクションでも直属の上司がおり上司

の指示が最終情報とみなすことができた。組織の活動を前進させるにはこうした判断、指示の一本化や情報の集約が効果的に機能していたと考える。そのため栄養学科、看護学科、教養科の三つの組織からの選出で組織されていても、組織活動の統合、調整が図られたのではないかと考える。このことは、「災害支援の準備の時期」にも同様にいえる。

(2)「必要な権限の原理」とは、特定業務の責任が部下に委任されるときに部下への権限の委譲<sup>20)</sup>のことをさす。「災害支援の準備をする時期」は、最も短時間の間に多くのことを守備よく準備することが求められた時期であった。しかし実際は、どれも初めてのことで何からどのように着手すれば良いのかわからない時期であった。それにも関わらず、なぜ短時間で準備が可能になったか考えると、組織員の全員がこれまでの何らかの経験を生かしながら様々なことに着手し、その際に上部からの権限の委譲があり自由に協議や提案、調査や準備ができたからではなかったかと考える。例えば派遣期間を6日間と決定したが、これは一方的に上からの命令で決められたのではない。組織のメンバーが日程を提案し、自由な審議のもと承認され決められた。妥当な日程を調整するために、権限の委譲がされ任せられた活動であった。またその採択に従って、その後の災害支援計画も決められていったのである。災害支援必要物品のリスト作りも同じように行われた。災害支援に出かけるのに手ぶらで出かけるわけにはいかない。支援活動のためには最低限必要な物品がある。しかし組織の活動としては、物品リスト作りの前に物品購入の予算確保をどのようにどこから行うかという課題があった。初めての災害支援に一体幾らの金額が妥当な準備資金なのかどのような準備まで整えておくことが妥当なのか一切検討がつかなかった。過去の災害支援の文献資料を参考にしたくても災害支援の予算算出、準備資金額までは報告もない。それで物品購入の担当者が購入リストの内容を過去の災害支援報告や保健婦活動、ボランティアの経験から検討しリストアップした。同時に学科長が財務課と協議し、災害支援が派遣になったことを受けて必要経費が認められ、購入出来た経緯がある。

更に物品の購入だけに限らず、(3)「責任の継続の原理」からこのようにして準備したものを被災



地でどのように管理し、また活動後いつどこで次の派遣者に引き渡すのか、また実際に活動を始めてから新たに必要になったものについてどのように追加するかなどについても検討し、最終的には災害支援活動終了後の保管や管理についても提案を出している。組織から特定の機能の責任を委任されたことで、自身の責任を軽減するほうはないと自覚し、責任の継続が行われている。

また(4)組織中枢性の原理から考えると、組織の構成員がもう少し多かったほうが良かったのではないかと考えられる。小組織のために情報の伝達は早く統合も順調であったと思われるが、人数が多ければそれだけ情報量や活動量も増え機能的であったと思われる。大学で行う災害支援の場合、学生に不利益のない順調な大学運営と災害支援の両輪の車がまわることが条件であるのであれば、余計に個人の負担を少くし責任や業務の分担がすすめられるのが望ましいと考える。

以上のように組織要件、組織原理から評価したが、曖昧で分析が十分にできないものがあつた。これは分析の対象としているデータが災害支援の派遣までの時期に限定していることに影響を受けているかもしれない。

## 2. 医療系大学の災害支援のための組織づくりについての利点

今回、なぜ災害発生から間もない時期から、しかも大学としては初めての新学期を向かえたばかりのあわただしい時期に災害支援ができたのか考える時、このたびの災害支援活動が個人のボランティア登録ではなく大学組織で登録したことが災害支援を後押ししたのではと推察される。例えば個人で支援活動をする場合について考え、比較して考えたいと思う。

大概はまず災害支援の登録先の選択、決定から始まり、次に家族や友人に了承を得て、自分の支援方法(専門性)を明確にし、実質の活動計画を移動日を含め算出し登録する。支援要請を待ちながら職場との調整(災害支援活動中の職場の取り扱いや出張、有給休暇の使用、職務専念義務などの確認)をし、自衛手段をどうするか保険の有無、支援活動中の身分(所属)の確認を行ない、現地のアクセス先の確認する、更には支援活動に必要なもの、自衛に必要なもの、生活に必要なもの、情報源として必要なものなどを全て自分で用意し、現地に着任次第、災害支援活動のオリエンテーショ

ンなしに全て自己判断し活動を開始しなければならない。活動中の情報入手や、支援の判断も自己判断がかなり求められることが多い。

今回の大学災害支援組織の働きは、個人のボランティアが一人で行なわなければならない支援活動開始前の全ての準備を組織で行えたことが利点と考える。教育活動をしながら、初めてのボランティア活動を準備するのは負担の大きく、困難が予想され、具体的な支援活動を難しくしたことが考えられる。その意味では災害支援組織が支援活動の準備を行い、後方支援を行うという役割分担したことが災害支援サポートできたのかもしれない。

## 3. 医療系大学における災害支援組織づくりの課題

### 1) 組織風土と災害支援組織作りの関係

災害支援組織活動を進める過程で度々、組織内でも災害支援に対する個人の意識の違いやボランティアに対する認識の違いがあつた。更に災害が悲劇に繋がりやすいことからややもすると災害援助に関心があるかないか、援助できるか出来ないかがその個人の背景を無視して、その個人を善人か悪人かのラベリングになり兼ねない倫理的な問題に繋がる特徴も見られた。このたびの報告では、災害支援の組織決定を受けて大学組織内では、どのような災害や災害支援に対する意識をもっているのか意識調査はしていない。組織風土がその組織成員の行動様式に大きな影響を与える重要なファクターであるとするれば、その組織風土が成員の行動様式に機能的・効果的にフィードバックされるような組織風土づくりが求められるかもしれない。特に災害支援組織は、大学という組織の中に新たに作られた小組織であるために組織間の影響は大きく予想され、組織間の組織風土の関係は重要であったと考えられ、今後の検討課題と思われる。

### 2) 災害支援の身分保障について

このたびの災害支援活動は大学からの派遣扱いとなり、それを受けて身分保障が決められた。しかしその身分保障が災害支援というボランティア行為に根ざしたものと考えるとき矛盾が生じる。自由意志のもとに災害支援に向かう個人の意思と派遣命令のもとに向かうのでは意思決定に大きな違いがあるだけでなく、災害という特殊な場に向かう性質状本来であれば参加か辞退か自由意志が何より守られるはずであるが、その点が今後危惧される。このたびの有珠噴火災害での派遣は自ら

参加を意思決定した方たちであるが、今後の災害支援の場合、個人の自由意志が大学の組織決定の場合にどこまで保証できるのか検討課題と考える。この報告では派遣の実施と後方支援の時期までしか対象期間としていないが、是非、次回の報告では災害支援組織活動停止時期までを分析し、改めてこの課題について検討したい。

また身分保障についてはいつの時期までを保証するのか期間の設定が曖昧であった。被災地で支援活動中に事故にあった場合は派遣である以上労災扱いになるのだが、その説明が派遣者にいつ、誰がどのように行うか災害支援組織の活動内容として曖昧であった。加えて支援活動後の休暇や災害支援をするための休暇については、派遣となったことで曖昧になった、審議されていない。一般企業などのようにボランティア休暇についての検討も課題であろう。

### 3) 医療系大学の地域貢献について

災害支援はこれまで赤十字社や自衛隊の支援が中心であったが現在は、行政職から医療専門職まで様々な職種と多彩なボランティアの協働での活動が多く報告され変化している。そのような時代のニーズからも医療専門職の育成の場であり、有資格者の在籍する医療系大学の地域貢献は期待されるかもしれない。必ずしも直接被災地へ出向いての災害支援ではなくても、災害時に専門性を発揮できるような大学だからできる災害支援の方法があるかもしれない。また防災の視点から地域への啓蒙活動や関係諸機関との連携による災害時の危機管理づくりにも貢献できるかもしれない。当然、将来災害支援の一線に立つだろう学生たちに災害支援のスピリットや具体的な実践活動ができるようなりソースの提供も求められるかもしれない。また医療系でありながらも、実際医療機関とは異なる組織の特徴から大学だからこそできる災害支援活動に医療機関とは違ったユニークさを展開できるかもしれない。

医療系大学における災害支援の組織づくりは、その災害支援組織の機能や構造、そしてその所属する組織風土と密接に絡み合いながら、実はその組織づくりにどのような要素があるかにより、他の医療機関とは異なる災害支援の様々な可能性を導くのもかもしれない。

## VI. 結 論

大学の災害支援の意思決定から災害支援派遣までの活動を記述し、本学の災害支援組織づくりの過程を分析し、このたびの災害支援のための組織作りとその課題について検討した結果以下のことが示唆された。

1. 大学組織の中に災害支援組織をつくる場合、その組織内で災害支援を大学で行うという組織目標が組織決定を通して共有化されることが重要である。
2. 災害支援組織内で組織目標を共有化していくときには、災害支援について大学組織がどのような判断や立場を規定するかによってその方向性が影響を受ける。
3. 災害支援組織が機能的にその個別以上の活動成果を出すには、災害支援組織の所属する大学組織の判断、規定が明確であることや、財務と効率の良い連絡情報の交換ができる指示命令系統がライン化されている組織構成であることが望ましい。
4. 災害支援組織は組織要件を満たし組織原理が機能していることが必要である。
5. 災害支援という特徴から今後災害支援組織をつくる際の課題として、大学組織と災害支援組織との組織風土や災害支援に関する倫理的配慮、また災害支援を派遣とした場合のボランティア性をどこに置くのかという点で検討課題がある。

## VII. おわりに

最後に、有珠噴火災害支援にご協力いただいた全てのかたに感謝いたします。またこの報告をするにあたり、ご協力いただいた有珠山噴火災害ワーキンググループのメンバーの方々、そのほか多くの方に紙面をお借りして深謝いたします。

## 引用文献

- 1) <http://www5.hokkaido-np.co.jp/syakai/usu/usu2000/usu2000-2.html>  
北海道開発のホームページ
- 2) <http://www5.hokkaido-np.co.jp/syakai/usu/usu2000/usu2000-2.html>  
北海道開発のホームページ
- 3) 南 裕子：日本看護科学学会 災害看護研究特別委員会 平成8年度～10年度活動報告書, 1, 2000
- 4) 佐藤貴美子：平成8年～10年度活動報告書, 7, 日本看護科学学会 災害看護研究特別委員会, 2000
- 5) 前掲論文4)：7
- 6) 南 裕子：被災地における看護大学の支援活動－兵庫県立看護大学の活動から, 看護, 47(8), 46-57, 1995
- 7) 田中克子, 上野昌江, 末原紀美代：大阪府立看護大学・阪神・淡路大震災救援活動－看護活動の実際(その1), Emergency Nursing, 8(9) 801-808, 1995
- 8) 南 裕子 他：阪神・淡路大震災 その時看護は VII 教育の場における看護活動, 日本看護協会出版会, 1995
- 9) 財津秀子：学生とともに震災を乗り越えて, 看護管理, 6(3) 158-165, 医学書院, 1996
- 10) 片田範子：平成8年～10年度活動報告書, 13, 日本看護科学学会 災害看護研究特別委員会, 2000
- 11) 松村明：大辞林, 三省堂, 1988
- 12) 波頭 亮：組織雪溪概論 戦略的組織制度の理論と実際, 産能大学出版部, 3, 2000
- 13) Gunn, S. w. a: The scientific Basis of disaster medicine: A new discipline 山本保博訳：災害医学の学術的論拠－新しい理念, 救急医学, Vol. 15, 1721-1725, 1991
- 14) 前掲書13)：1721
- 15) 太田保之編：災害とストレスと心のケア, 12-13, 医歯薬出版, 1996
- 16) 日本看護協会：災害支援ナースマニュアル, 日本看護協会, 16-17, 1998
- 17) 前掲書16)：22-23
- 18) 前掲書12)：10
- 19) 伊藤ひろみ：平成8年～10年度活動報告書, 31, 日本看護科学学会 災害看護研究特別委員会, 2000
- 20) Dee Ann Gillies: Nursing Management, 矢野正子監修訳, 看護管理, 124, HBJ 出版局, 1986
- 21) 前掲書20)：21

## 参考文献

- 1) 市江和子他：日本赤十字愛知短期大学における緊急・災害時の連絡体制づくり, 日本赤十字愛知短期大学紀要 5(3), 433-446, 1998
- 2) 濱口清子：災害ネットワーク③；自治体の場合, 看護, 48(15), 151-156, 19996
- 3) 山本光昭：わが国の災害医療体制の現状と今後の展望, 病院 54(9), 839-841, 1995
- 4) 山本保博：緊急医療体制と指揮系統の整備, 臨床外科, 51(13), 1525-1530, 1996
- 5) Penelope Patrick, BS, Sne Anne: Letters to the editor, The Red Cross and COC's Natural Disaster Sureveillance System, American Journal of Public Health, 82(12), 1690, 1992
- 6) Howard Simpson: A support line that restores confidence Crisis interervention after a major disaster, Professional Nurse, 1, 220-222, 1992