



# 灾害救助的社会学研究

印尼、中国、日本案例比较

## Sociological Research on Disaster Relief

A Comparative Study on Indonesia, China and Japan

伍国春 著

---



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

D57  
60

# 灾害救助的社会学研究

印尼、中国、日本案例比较

Sociological Research  
on Disaster Relief

A Comparative Study on Indonesia, China and Japan

伍国春 著



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

D57  
60

## 图书在版编目(CIP)数据

灾害救助的社会学研究:印尼、中国、日本案例比较/伍国春著. —北京:北京大学出版社,2014. 2

ISBN 978-7-301-23804-2

I. ①灾… II. ①伍… III. ①救灾-对比研究-印度尼西亚、中国、日本 IV. ①D57

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 019473 号

书 名: 灾害救助的社会学研究: 印尼、中国、日本案例比较

著作责任者: 伍国春 著

责任编辑: 陈相宜

标准书号: ISBN 978-7-301-23804-2/C·0982

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> 新浪官方微博: @北京大学出版社

电子信箱: [ss@pup.pku.edu.cn](mailto:ss@pup.pku.edu.cn)

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121  
出版部 62754962

印 刷 者: 三河市博文印刷厂

经 销 者: 新华书店

730 毫米×980 毫米 16 开本 12.25 印张 200 千字

2014 年 2 月第 1 版 2014 年 2 月第 1 次印刷

定 价: 29.00 元

---

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱:[fd@pup.pku.edu.cn](mailto:fd@pup.pku.edu.cn)

灾害或灾害过程往往更鲜明地刻画出灾区社会的思考方式、合作关系、人际关系、社会的有序或无序、社会结构以及组织性等。

——巴吉尼亚

## 前 言

笔者的灾害研究始于2003年的SARS。SARS在中国发生并传播到全世界,其本来有可能只是一种地方性传染病,但是由于人员流动的国际化,扩散到全世界成为跨越国界的灾害。SARS发生的时候,笔者朦胧地意识到一个问题,如果是在别的社会,SARS会酿成如此大的问题吗?

2004年发生的印度洋海啸是有史以来死伤人数最多的巨灾。同时,随着海啸录像在世界各国的反复播放,创纪录的捐款流入灾区。伴随着全球化的发展,灾害救援的全球化已经成为灾后援助中不可忽视的要素。2005年的卡特琳娜飓风让我们重新认识到,“灾害脆弱性同时存在于富裕的国家和贫穷的国家”<sup>①</sup>。

由于近年巨灾频频发生,各国蒙受了巨额经济损失。据EM-DAT资料统计,从1991年到2005年有报告的自然灾害带来的经济损失,从金额上计算美国(3649.4亿美元)最高,其次是日本(2088.8亿美元),中国(1723.6亿美元)居第三位,印度尼西亚(278.4亿美元)居第六位<sup>②</sup>。

越来越多的人达成了这样一个共识,“自然灾害是自然和社会的共同产物”<sup>③</sup>。从这一角度讲,减灾研究需要社会科学视角。我们不

---

<sup>①</sup> Cred Crunch, EM-DAT, 2005, <http://www.emdat.be/Documents/CredCrunch/Cred%20Crunch%203.pdf>, 2008. 12. 8.

<sup>②</sup> ISDR, <http://www.unisdr.org/disaster-statistics/top50.htm>, 2008. 12. 5.

<sup>③</sup> James K. Mitchell, 1999, *The Crucibles of Hazard: Mega-cities and Disasters in Transition*, The United Nations University Press. (= 2006, 中林一樹ほか訳「巨大都市と変貌する災害」古今書院, 3.)



既要研究减灾政策,还要研究社会的作用。灾害研究根据“是否为了防灾的目的[可以]①划分为狭义灾害研究和防灾研究”②。防灾研究是指“工科的或是应用型的研究”,比如,建筑物的抗震性、防灾设施或是人类的避难行动方式、预警系统的完善、危机管理等都属于防灾研究。狭义的灾害研究是指对“灾害发生时的社会或人类、城市”进行的研究③。

用灾害发生前/后这一时间坐标轴对灾害研究进行分类,可以分为“前卫的灾害研究”和“后卫的灾害研究”④。“前卫的灾害研究”的研究对象是“灾区灾害发生后的社会受灾、人类行动、生活重建、紧急时的社会应对、灾害恢复重建等”;与此相对应,“后卫的灾害研究”是“把灾害放到人们的日常生活中”进行研究。可将“前卫的”和“后卫的”灾害研究统合为“综合防灾”。“综合防灾”的本质是,“不断考虑将防灾中遇到的多元、复杂的问题放到自然环境问题或是其他所有的城市、社区问题框架中,概括式地”⑤探讨防灾。综上所述,灾害研究可以分为灾害管理和通过灾害研究社会等两个视角。本书特别关注紧急救助时的应对和日常社会之间的关联性,通过讨论灾害支援力求达到“综合减灾”研究之目的。

本书要探讨的是“共助支援系统”在紧急支援系统中的作用以及“共助支援系统”得以形成的社会条件。

灾害常常给灾区带来损失,但是,不同社会从灾害中恢复过来的“恢复力”也有所不同。恢复力,既有诸如印度洋海啸这样通过全球大量涌入灾区的援助从而实现恢复重建的例子,也有靠受灾社会自身积蓄的资源恢复的例子。

灾害已经不是“自助/共助/公助”单方的力量能够应对的,这是讨论的前提条件。本书将支持“自助/共助/公助”的各个社会系统分别

① □里为作者所加。

② 田中重好,2001,「阪神淡路大震災研究から都市研究へ」金子勇・森岡清志編「都市化とコミュニティの社会学」ミネルヴァ書房,142。

③ 田中重好,「阪神淡路大震災研究から都市研究へ」,143。

④ 田中重好,「阪神淡路大震災研究から都市研究へ」,144。

⑤ 岡田憲武,2007,「総合防災学へのPerspective」亀田弘行監修・萩原良巳・岡田憲夫・多々納祐一編著「総合防災学への道」京都大学学術出版会,10。

称为“自助系统”“共助支援系统”和“公助支援系统”，着眼于“共助支援系统”进行讨论。首先，讨论共助支援系统和受灾社会公助支援系统完善度之间的关系；其次，讨论介入共助支援系统的诸组织及其机制；最后，探讨形成共助支援系统机制的社会条件。

首先，为了探讨以上课题，笔者选取了印度洋海啸(2004年)、中国江西“11·26”地震(2005年)和日本中越冲地震(2007年)三个案例，在分别描述各个社会中公助支援系统的完善度之后，分析公助支援系统的完善度和共助支援系统之间的关系。

三个事例概述如下：印度尼西亚华人的案例是共助支援系统没有制度化的例子，其特点在于，在公助支援几乎为零的条件下共助支援系统发挥了中心作用；中国江西省的案例是公助支援系统不断完善条件下的共助支援系统的例子，其特点是公助支援系统发挥了作用，但是水平不高；中越冲地震是制度化的共助支援系统的例子，其特点是公助支援系统发挥作用而且水平很高。

其次，为了分析共助支援系统的机制导入空间轴，笔者将其分为局限于灾区的地方共助系统、区域性共助系统以及全球性共助系统。地方共助支援系统的主体是社区和地方 NGO；区域性共助系统的主体是连接灾区和非灾区的 NGO 以及非灾区的社区；由于灾害的规模，区域性共助系统有时延伸为全球性救助。笔者关注区域性共助系统，为明了每个案例的特征，以“创新型组织”和“准组织化”动员作为分析概念，分析区域性共助系统中各个组织的特点以及资源动员的特征。

最后，引入时间轴，追述受灾前的社会条件，在各个事例中探讨形成特定形态的共助系统的社会条件。另外，案例的选取限定在从紧急应对期向恢复重建时期转移阶段，主要收集了人员救助和物资/资金救助的资料，同时着眼于共助的制度化，讨论灾害的恢复力和共助制度化的关系。

本书由三编六章构成。第一章，讨论迄今为止的相关研究，在探讨了灾害研究的文献之后给本研究定位，并且在第一章中描述了研究的分析框架和关键概念。第二章到第六章分为三编，是实证研究部分。第一编印度尼西亚部分由一章构成，讨论了印度尼西亚班达亚齐华人救助何以有效。第二编为中国部分，由两章构成。在第三章中探讨了中国公助防灾系统的建设，第四章通过考察江西省“11·26”地



震,讨论了在中国处于完善中的公助防灾体系是如何发挥作用的。第三编日本部分,由第五章和第六章构成。第五章讨论了日本的公助支援系统的建设及其特征,并且考察了以阪神淡路大地震为契机,新的志愿者这一救援主体的登场。第六章,关注中越冲地震后的减灾志愿者中心,明确日本共助支援系统的机制以及其得以形成的社会条件。最后在终章,总结了本研究的结论。



# 目 录

## 第一章 既有研究和研究课题 / 1

### 第一节 既有研究 / 1

### 第二节 研究设计 / 14

## 第一编 印度尼西亚部分

## 第二章 印度尼西亚华人的灾害支援 / 27

### 第一节 亚齐海啸受灾情况 / 27

### 第二节 亚齐华人 / 29

### 第三节 公助支援系统的应对 / 36

### 第四节 华人避难和支援 / 44

### 第五节 小结 / 51

## 第二编 中国部分

## 第三章 中国防灾减灾制度的完善 / 57

### 第一节 完善防灾制度 / 57

### 第二节 新的危机管理理念 / 63

### 第三节 中国社会变迁和灾害应对主体的变化 / 75

## 第四章 江西省“11·26”地震的灾害应对 / 83

### 第一节 江西省“11·26”地震和受灾情况 / 83

- 第二节 灾区防灾制度的完善及应对 / 86
- 第三节 共助支援系统的应对 / 94
- 第四节 决定共助支援系统存在方式的社会条件 / 103
- 第五节 小结 / 106

### 第三编 日本部分

#### 第五章 日本防灾制度的完善 / 111

- 第一节 日本防灾制度的完善 / 111
- 第二节 新的共助支援系统的萌芽 / 122

#### 第六章 中越冲地震震中的共助支援系统 / 136

- 第一节 中越冲地震受灾情况 / 137
- 第二节 共助支援系统的组织 / 139
- 第三节 共助支援系统的结构 / 146
- 第四节 支持共助支援系统的社会条件 / 150
- 第五节 伴随日本社会变迁的共助支援的制度化 / 156
- 第六节 总结 / 159

#### 结 语 面向共助支援的理论化 / 161

- 第一节 从空间轴的探讨 / 162
- 第二节 从时间轴的讨论 / 164
- 第三节 共助支援系统保持活力的条件 / 167

#### 主要参考文献 / 171

#### 后 记 / 187

# 第一章 既有研究和研究课题

本章主要梳理关于紧急应对的既有研究。下面根据研究视角的不同进行分类讨论,第一节梳理既有研究,第二节提出本研究的框架。既有研究可分为从系统论角度开展的灾害研究、从组织应对角度开展的研究、紧急社会系统中关于行政<sup>①</sup>应对和社区应对的研究、从“公助·共助·自助”角度进行的研究、有关紧急支援系统的事例研究。在明确本研究的位置以及课题之后,笔者提出了本研究的分析框架。

## 第一节 既有研究

### 一、从系统论角度开展的灾害研究

有学者指出“系统论在早期灾害研究中运用最多”<sup>②</sup>。有关灾害的定义往往因研究手法不同而异。从系统论角度看,灾害被定义为“由于突然作用于社会系统导致的大规模的不良变化”。换言之,“社会系统在平时维持了均衡,当外力或内部因素作用于其上导致损伤时就叫作灾害”<sup>③</sup>。

系统论从现代社会系统复杂化的视角,强调社会受灾复杂化这一

---

① 在中国和日本案例中,依照各自使用习惯,中国案例使用“政府”,日本案例使用“行政”。

② Kathleen J. Tierney, “From the Margins to the Mainstream? Disaster Research at the Crossroads,” *Annual Review of Sociology*, Vol. 33, 2007, p. 505.

③ 秋元律郎·太田英昭,1980,『都市と災害』学文社,8.



特点。因此，一旦灾害发生，受灾“通过复杂的社会系统作媒介，不断以多样的、预想不到的连锁形式重复出现”<sup>①</sup>。其连锁以二次受灾的形式表现为“社会性连锁”<sup>②</sup>，而且具有“受灾的机械性的继续”以及“波及性和间接受灾”的特点<sup>③</sup>。从系统论角度讲，受灾扩大的理由在于社会变迁，即世界经历着“由农村型世界到城市型世界的转化”<sup>④</sup>。比如，在印度尼西亚班达亚齐发生的海啸和在中国四川发生的地震，毋庸置疑后者二次受灾的波及性更强。城市化的进展导致社会系统的复杂化，这是二次灾害具有波及性的原因。有时，“日常没有被意识到的‘系统的脆弱性’会由于灾害等机会的连锁反应增强灾害的复合性，从而导致危险的增强。”<sup>⑤</sup>这意味着由于系统的复杂化，受灾表现为复合性连锁。“灾害在进化。即使是同一自然现象，由于社会变迁，受灾情况也会有很大变化。”<sup>⑥</sup>

时间在灾害研究中不可忽视。“灾害过程通常可以看作一个社会系统解体、随之而来的紧急社会系统启动，再向日常社会系统恢复的过程。”<sup>⑦</sup>紧急社会系统的功能在于“一边发挥代替功能，一边使既存的系统恢复”<sup>⑧</sup>。灾害导致社会系统被破坏的形式有“三种：停止运动、负担过重和破损”<sup>⑨</sup>。日常社会系统被破坏将导致市场或行政服务全部或部分停止运行，有时即便社会系统重新运行，但是由于紧急期特有的需求增加，因破坏程度的不同，有时增加的需求也无法得到满足。此时，紧急系统的重要功能在于“处理功能，即处理大量从外部

① 浦野正樹，2005，「都市社会のリスクとその変容—直近の生活危機から恒常的な不安の沈潜化へ—」藤田弘夫・浦野正樹編著「都市社会とリスク」東信堂，332。

② 田中重好，2001，「阪神淡路大震災研究から都市研究へ」；田中重好，2006b，「復興における支援のあり方」木股文昭・田中重好・木村玲玖編著「超巨大地震がやってきた」時事通信社。

③ 梶秀樹・塚越攻編著，2007，「都市防災学 地震対策の理論と実践」学芸出版社，13—17。

④ Mitchell，“The Crucibles of Hazard,” p. 15.

⑤ 浦野正樹：「都市社会のリスクとその変容」，333。

⑥ 吉井博明，2007c，「迫られる巨大自然災害への対応—首都直下地震と東南海・南海地震」大矢根淳・浦野正樹・田中淳・吉井博明編「災害社会学入門」弘文堂，193。

⑦ 田中重好，「阪神淡路大震災研究から都市研究へ」，135。

⑧ 野田隆，1997，「災害と社会システム」恒星者厚生閣，9。

⑨ 田中重好，2007a，「共同性の地域社会学」ハーベスト社，44。

流入的‘救援’等资源”<sup>①</sup>。因而，对支援系统的研究包含在紧急系统研究中。不过，紧急系统受到关注不仅关系到日常社会系统的恢复，还会有“和日常社会系统异质的新要素产生”<sup>②</sup>，从而带来超过恢复的变化。

“异质”要素是指，紧急时的救援大多是无偿的、临时性的。而且，“新的要素”通常会由于个案的不同而不同，阪神淡路大地震时新的要素是志愿者。当时，志愿者的支援作为紧急支援系统的新要素登场，研究表明它的活动新在“补全功能和开发功能”<sup>③</sup>。

在考察紧急支援系统的新要素时，“灾害的全球化”<sup>④</sup>问题不容忽视。“近年来，很多灾害超越了国际的、国家的、地域或是其他的正式的政府界限”<sup>⑤</sup>。比如，2003年的SARS发生在中国，扩散到加拿大，波及很多国家。本来SARS可能只是局限于某一地区的传染病，却演变成全球性的公共卫生事件。Quarantelli指出，类似这样的跨越了行政或政治界限的灾害，是今后灾害研究的重要课题。<sup>⑥</sup>

## 二、关于组织应对的研究

灾害社会学研究一直致力于研究“灾前、灾中和灾后的个人、家庭、组织、社区以及社会行动”<sup>⑦</sup>。早期灾害社会学家认为：“灾害是在高度紧张之下发生的组织性以及集合式的行动。”<sup>⑧</sup>

① 野田隆，「災害と社会システム」，9。

② 田中重好，「阪神淡路大震災研究から都市研究へ」，135。

③ 山下祐介・菅磨志保，2006，「ボランティアの育成と組織化—平常時と非常時」岩崎信彦・矢澤澄子監修「地域社会の政策とガバナンス」東信堂，136。

④ 田中重好，2007b，「スマトラ地震とコミュニティ」浦野正樹・大矢根淳・吉川忠寛編「復興コミュニティ論入門」弘文堂，235—244。

⑤ E. L. Quarantelli, “A Social Science Research Agenda for the Disasters of the 21<sup>st</sup> Century: Theoretical Methodological and Empirical Issues and Their Professional Implementation,” in Ronald W. Perry and E. L. Quarantelli, eds., *What is a Disaster? New Answers to Old Questions*, Xlibris Corporation, 2005, p. 378.

⑥ Ibid., p. 378.

⑦ E. L. Quarantelli, “Disaster Research Sociohistory of the Field,” *Encyclopedia of Sociology*, Gale Group 2000, p. 683.

⑧ E. L. Quarantelli, “The Criteria for Evaluating the Management of Community Disasters,” *Disasters*, Vol. 21, No. 1, 1997, pp. 39-56.





社会学家把集合行动论以及组织论应用于灾害研究,始于1950年到1954年间芝加哥大学的The National Opinion Research Center (NORC)的项目。这一时期的灾害研究得到军队资助,其主要研究目的是想弄明白美国市民在核战争和生物战争中的行为方式。在研究初期多个学科参与研究,但到后来就变为社会学家主持、其他学科协作的模式。其后,军队对灾害研究失去兴趣。20世纪50年代后半期,美国科学院设立The Disaster Research Group(DRG),以社会学者为中心,由NORC的人员原样运营,但在1963年停止运营。同年在俄亥俄大学,设立了The Disaster Research Center(DRC),后在1985年移到特拉华大学,一直延续到今天。<sup>①</sup>

20世纪60—70年代,灾害研究注重创新规范理论。日本学者认为,创新规范理论对灾害研究的贡献在于其“对危机状况下的行为或是组织、社会结构的创新变化过程进行对比,不仅提供了新的关于个人/集合体/集团水平的创新行动的分析视角,也提供了组织或是社区水平的结构创新或结构变动进行讨论的理论框架”<sup>②</sup>。进而,“依据创新规范理论说明社区变动”,扩大了灾害研究的视野。<sup>③</sup>

20世纪70—80年代以后,“组织论的视角与集合行动论结合”,提供了新的灾害研究的理论框架。<sup>④</sup> 尝试新的研究“以作为行动主体的既有组织或创新集团所显示的组织特性为轴,注重灾时制度性活动和非制度性活动的交叉展开”<sup>⑤</sup>,并对诸组织进行分类整理。具体为着眼对比灾前和灾后有组织构造和功能变化,把灾害应对的组织分为四种类型。警察或消防等属于类型Ⅰ(常设型组织),红十字会等是类型Ⅱ(结构扩大型组织),教会属于类型Ⅲ(机能扩大型组织),类型Ⅳ(创新型组织)<sup>⑥</sup>是灾前没有的组织。

① E. L. Quarantelli, “Disaster Research Sociohistory of the Field,” p. 681.

② 土屋淳二,1999,「災害社会学における集合行動論的視座の展開」岩崎信彦ほか編「阪神・淡路大震災の社会学第1巻被災と救援の社会学」昭和堂,337.

③ 土屋淳二,「災害社会学における集合行動論的視座の展開」,339.

④ 土屋淳二,「災害社会学における集合行動論的視座の展開」,340.

⑤ 土屋淳二,「災害社会学における集合行動論的視座の展開」,340.

⑥ 原文为 emergent groups,译成中文为“创新型组织”。

表 1.1 在社区危机中可能出现的四种类型的组织

		功能	
		没有变化 (Regular)	有变化 (Non regular)
结构	没有变化 (Old)	类型 I (Established) 常设型组织	类型 III (Extending) 功能扩大型组织
	有变化 (New)	类型 II (Expanding) 结构扩大型组织	类型 IV (Emergent) 创新型组织

笔者根据 Quarantelli(1997:44),并参考高梨(2007:91)制作。

根据 R. Dynes 的分类,不仅新的组织自发地出现(emergent responses[创新型应对]<sup>①</sup>),也有很多既有组织开展非日常的活动(extending responses[开展功能扩大型应对])。即使被期待(established and expanding responses [开展平常以及结构扩大型应对])的组织,在日常活动中,也不得不面对本质的变化。<sup>②</sup>

R. Dynes 和 E. L. Quarantelli 关于灾害关联组织的研究,“广泛提供了灾害应对系统的基础知识”<sup>③</sup>。关于灾害组织的研究,“创新型组织的行动和[组织间]应急调节是一大特点”<sup>④</sup>。一般认为,灾害规模越大,卷入灾害应对的组织越多,组织间调节越重要。<sup>⑤</sup>

Drabek 和 McEntire 梳理了 1984 年以后 15 年间的灾害社会学研究,指出“灾害研究很大的特点在于对调节创新型行为开展的研究”<sup>⑥</sup>。由于“伴随更深刻的灾害潜在性和卷入主体数扩大的倾向,不仅未来组织间调节将更困难,而且调节对于减灾、备灾和恢复重建活

① []内是笔者加入的内容,以下同。

② Gary A. Kreps and Susan Lovegren Bosworth, “Disaster, Organizing, and Role Enactment: A Structural Approach,” *Disaster*, Vol. 99, 1993, p. 431.

③ 浦野正樹, 2007a, 「脆弱性概念から復元・回復力概念へ」浦野正樹・大矢根淳・吉川忠寛編「復興コミュニティ論入門」弘文堂, 35.

④ Thomas E. Drabek and David, A. McEntire, “Emergent Phenomena and Organizational Coordination in Disasters: Lessons from the Research Literature,” *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, Vol. 20, No. 2, 2002, p. 197.

⑤ Quarantelli, “The Criteria for Evaluating the Management of Community Disasters,” 1997; Drabek and McEntire, “Emergent Phenomena and Organizational Coordination in Disasters,” 2002.

⑥ Drabek & McEntire, 2002, p. 197.

动将更重要”<sup>①</sup>。伴随组织间调节重要性的增强,组织间调节的问题不仅存在于灾后应对,也存在于灾前和恢复重建中。

不过正像研究者指出的,“否定灾害调节必要性的组织非常少”<sup>②</sup>,很多组织强烈认识到组织间调节的必要性,但是由于“行政和个人集团(private group)利益、任务、目标不同”<sup>③</sup>,因而对组织间调节的理解各不相同。另外,“相对于日常突发事件,一般部门或是机关没有充足的应对灾害的资源,灾害经常需要第三者和各个层次行政的帮助,从而开展多重应对活动”<sup>④</sup>。即使一个机关的资源较充足,也需要其他多数合作者。

组织间调节能否成功更在于其促进要素。据 Drabek 和 McEntire 的研究,组织间“调节常常建立在灾前理解上,计划、训练和联系能促进调节”<sup>⑤</sup>,事先的准备能够促进组织间调节;还有研究认为“灾害发生后必须做点什么的新的规范和价值,不仅促进了独立的创新型集团(emergent groups)的诞生,而且促进了由很多组织构成的创新型复合团体间网络(multiagency networks)的形成”<sup>⑥</sup>。

迄今为止的关于组织间关系的网络分析,“重点指出既存组织间的关系,很难说充分地论证了新的网络的构筑或是与之相适应的组织结构的变化”<sup>⑦</sup>。在阪神淡路大地震后形成了灾害时的新的组织间网络,可以确认有平时网络应用型、扩大网络应用型和新的网络建构三种形式<sup>⑧</sup>。关于组织应对研究,在 9·11 之后特别是“对创新型组织的功能扩张或是功能进展的研究,创新型组织的生成实现过程或是在

① Drabek & McEntire, 2002, p. 214.

② Quarantelli, “The Criteria for Evaluating the Management of Community Disasters,” 1997, p. 48.

③ Ibid., p. 48.

④ Drabek & McEntire, 2002, p. 204.

⑤ Ibid., p. 198.

⑥ Ibid.

⑦ 土屋淳二,「災害社会学における集合行動論的視座の展開」,343.

⑧ 土屋淳二,1996,「被災地外からのボランティア活動」早稲田大学社会科学研究所都市研究部会「阪神・淡路大震災における災害ボランティア活動」,125—126.

其背景下的共有意识的产生过程的研究,都受到了关注”<sup>①</sup>。有研究在紧急支援系统分析中引入组织应对的四种类型<sup>②</sup>,但是,其主要关注的仍是对正式组织的分析。

总之,通过对灾害组织应对的既有研究的追溯,可以看到关于灾害组织应对的既有研究,特别是关于创新型组织的部分,对创新型组织间网络形成研究得不够充分,存在新的组织网络和既有组织的关系性没有解决的课题。因此,有必要就紧急支援系统进行研究,通过事例来分析创新型组织网络的形成和既有组织间的关联性。

### 三、紧急社会系统中的行政和社区研究

上一节分析指出从组织应对的角度看,紧急社会系统中存在多种多样的主体。关于行政和社区应对的研究也是灾害研究中的重要课题。

首先,灾害应对需要行政的理由在于“即使是经历过自然灾害,个人或是个别组织灾后负担过大,往往无法独自应对”<sup>③</sup>。行政应对的结果由于情况不同,也有成功和失败。其根本在于官僚制规范(Bureaucratic Norms)和危机规范(Emergent Norms)的不同。官僚制规范指政府为应对危机而作的准备,由如下四个要素构成:①有明确的抑制灾害、减轻灾害、灾害应对以及灾害重建政策等四个阶段的应对;②有明确的灾害应对的正式组织结构;③在灾害应对系统中有明确分工,尤其是伴随行政级别的不同而明确不同功能;④公共机关的行动遵循正式的政治和手段以及程序等。危机规范表现出了受灾者对政府应对灾害的期待。行政规划和受灾者需求之间有时存在差距,这种差距的大小是救援成功与否的决定性要素<sup>④</sup>。其次,进行灾害应对的不仅是行政,“灾害管理组织属于公共组织中比较新的形态。数世纪

① 浦野正樹,2007c,「災害社会学の岐路—災害対応の合理的制御と地域の脆弱性の軽減」大矢根淳・浦野正樹・田中淳・吉井博明編「災害社会学入門」弘文堂,37。

② 野田隆,1997,「災害と社会システム」恒星者厚生閣。

③ Sandra K. Schneider,“Governmental Response to Disasters: The Conflict between Bureaucratic Procedures and Emergent Norms,”*Public Administration Review*, Vol. 52, No. 2, 1992, p. 135.

④ Ibid., pp. 136-137.