

都市政策

季刊 第82号 '96.1

特集 阪神大震災と地域の活動

災害とコミュニティ	田中国夫
震災と区役所活動の実態	大河原徳三
震災時の救援物資の配布	藤井良三
震災時のボランティア活動とその支援のあり方	岡野郁生
震災時の自治会活動	堂内孝夫
避難所と学校	永井逕一
震災時における生協の地域活動	河村修三

特別論文

イギリスの都市行政Ⅷ	高寄昇三
------------	------

行政資料

大都市直下型震災時における 被災地域住民行動実態調査研究報告書	総合研究開発機構
阪神・淡路大震災 神戸市立学校震災実態調査報告書	神戸市教育委員会

財団法人 神戸都市問題研究所

都市政策

第81号 主要目次 特集 阪神大震災と経済復興

神戸経済復興の基本戦略	新野幸次郎
神戸経済復興への提言	遠藤勝裕
阪神大震災の神戸経済への影響	三木徹也
神戸経済復興の方策	辻雄史
観光立都の可能性	石森秀三
神戸の地場産業の復興	山田一夫
流通産業の復興	脇本祐一

特別論文

イギリスの都市行政Ⅶ	高寄昇三
------------	------

行政資料

神戸経済復興委員会報告書	神戸経済復興委員会
--------------	-----------

次号予告 第83号 特集 阪神大震災による被害の状況と復旧活動

1996年4月発行予定

震災復旧と財政	高寄昇三
水道の被害状況と復旧活動	小倉晋
下水道の被害状況と復興計画	坂尻好朗
市民病院群の被害・復旧と復興に向けて	平野志郎
新交通システムの被害状況と復旧活動	斉藤恒弘
文化財等の被害状況と復旧	杉田年章

は し が き

近代化した大都市を直撃し、前例のない大きな被害を神戸市をはじめとする阪神・淡路地域にもたらした阪神大震災。その発生から早くも1年が過ぎようとしている。

今回の震災では、大規模な災害に対しては広域的、組織的な防災の初動体制には一定の時間を要することが改めて認識させられ、家族、近隣あるいは自治会等地域に根ざしたコミュニティを基礎とする救助、救援活動が改めてクローズアップされた。

行政としても地域に一番近い行政機関である区役所が、救援物資配布や家屋公費解体受付、り災証明書発行と義援金の交付、避難所の運営など様々な分野で活動を行い被災者救援の前線基地となった。

また、今回の震災では、長期にわたり学校が避難所として機能し、地域住民の生活の場となったことや平成7年が「ボランティア元年」といわれたように、震災後3か月間だけで延べ120万人以上のボランティアが被災地で地域に密着した被災者の支援活動を行うなどの特徴的な現象がみられた。

震災は、多くの人命を奪い、また、あまりにも甚大な被害は復旧を長期化させ現在も被災地に大きなダメージを与え続けている。しかし、震災をきっかけに大きく芽生えたり、注目されたものもすくなくない。そのひとつが「地域の活動」ではないだろうか。

地域コミュニティによる防災、地域のまちづくり活動、地域社会と学校、地域社会と行政・ボランティア・NPOの連携・協力ネットワークなど、この震災を契機として、ともに考えともに実践するという“協働”の理念による様々な新しい地域づくりが生まれてくることを期待したい。

特集 阪神大震災と地域の活動

災害とコミュニティ	田 中 國 夫	3
震災と区役所活動の実態	大河原 徳 三	14
震災時の救援物資の配布	藤 井 良 三	28
震災時のボランティア活動とその支援のあり方	岡 野 郁 生	43
震災時の自治会活動	堂 内 孝 夫	65
避難所と学校	永 井 遼 一	76
震災時における生協の地域活動	河 村 修 三	92

特別論文

イギリスの都市行政Ⅷ	高 寄 昇 三	105
------------	---------	-----

潮流

第4次神戸市基本計画 (119)	阪神淡路復興委員会報告 (121)
テクノスーパーライナー (123)	国連世界女性会議 (125)
特定優良賃貸住宅 (127)	神戸市東部新都心計画 (131)

行政資料

大都市直下型震災時における 被災地域住民行動実態調査研究報告書	総合研究開発機構	133
阪神・淡路大震災 神戸市立学校震災実態調査報告書	神戸市教育委員会	153

新刊紹介	188
------	-----

災害とコミュニティ

田 中 國 夫

(追手門学院大学人間学部教授)

1. はじめに

平成7年1月17日・午前5時46分。僅か10数秒の大地震が神戸市民の生死をわけ、一人一人の運命を大きく変えた。

その時、幸運にも即死を免れた人達はどのように行動したのか。そこにみられたさまざまな行動の中からその時の市民の救助・救援活動の実態を解明する調査を私達は試みた。その結果の詳細はこの「都市政策」82号の末尾に資料として掲載されている。調査を担当したのは(財)神戸都市問題研究所の高寄、片山、そして田中である。ここではその調査結果から地震発生直後、数時間という時間帯において決定的に有効な役割を果たした近隣コミュニティの実態を紹介しながら、そこでの問題について考察を試みたい。

おりしも、1995年10月、神戸市は第4次神戸市基本計画を発表した。その中で「地域を軸としたまちづくり」が重く位置づけられているので、少しふれておこう。

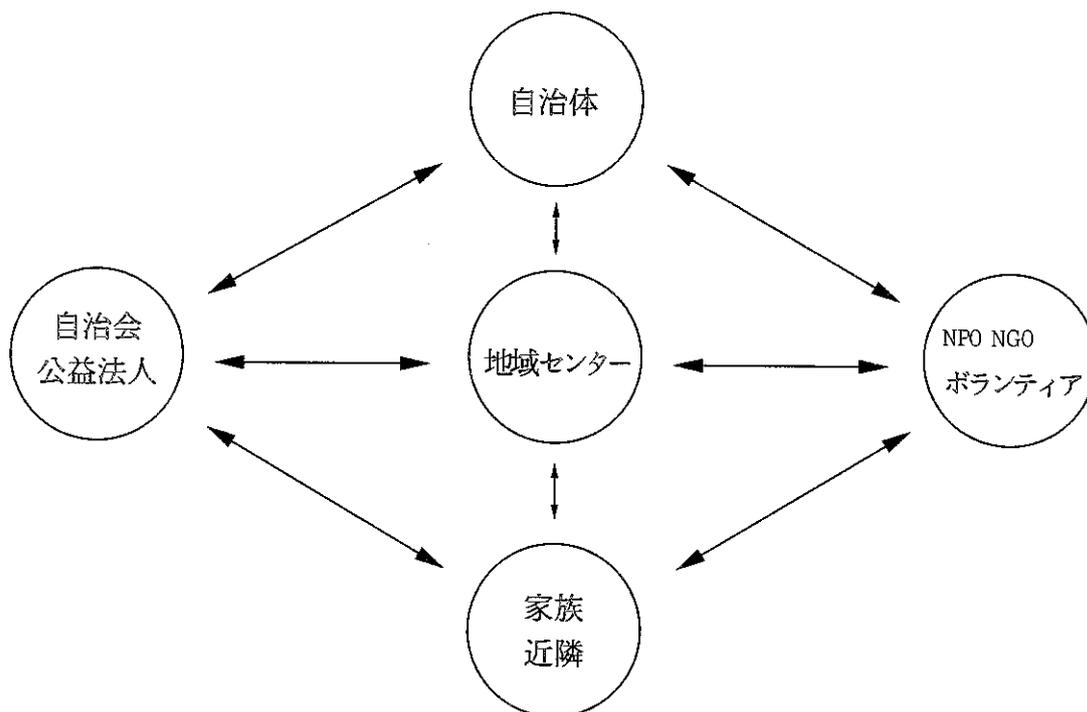
第4次基本計画の「主要課題と視点」(第4章)の中の「長期的政策課題」の重要項目の一つとして「地域を軸としたまちづくり」が設定されている。念のためその一部を紹介しておく。

“豊かでゆとりある市民生活の実現が求められる中、地域社会が市民の自己実現の場として見直されてきている。地域社会の重要性は、震災時の地域が主体となった救援活動によって、改めて認識させられた。今後、地域住民との参加と対話に加え、それぞれの地域の中で“協働”によるまちづくりを進めることを基本に据えながら、地域福祉活動と地域防災活動を一体的に進めるなど、地域社

会を育む人々のふれあいと交流を促進するとともに、地域の個性を生かすまちづくりを推進していくことが必要である。”

2. 近隣社会のサービスシステム

さきにふれたわれわれ3名の研究員がまとめた報告書（「大都市直下型震災時における被災地域住民行動実態調査」－以降、便宜上、「研究レポート」とよぶ－）の中で、われわれは、近隣社会のサービスシステムを第1図のようにまとめている。



第1図 近隣社会のサービスシステム

都市社会のシステムの中から防災システムを前提とした近隣サービスシステムをとり出し分類したものである。

第1が、政府、自治体などの公共システムでこれを担当するのは自衛隊、警察、消防等である。一方、福祉などの行政サービスを供給する一般的サービスシステムとして市役所、区役所、各種出先機関などがあげられる。

第2が、家族、親族、友人など個人対個人のネットワークで結ばれる個人システムである。この個人システムの中に企業とその社員及びその家族のような個人対法人のネットワークも含まれる。

第3は自治会、婦人会、老人会といった近隣社会システムと、医師会、建築士会、商工会という機能集団システムを含めた地域システムが想定される。

第4がNPO、NGOといった組織をもふくめたいわゆるボランティアシステムでここでは市民システムとする。

第1図の中心にある地域センターは人口5千人から1万人のサイズ（小、中学校区）をカバーするセンターで、学校（小・中学校）などの既存施設を活用して設置していく構想である。この地区センターにはあらゆる地域サービス機能を分担させ、福祉、環境、消費などで平素から地域との交流を深めていく。

ところで、こうした近隣社会のサービスシステムの中で災害に対応する救助、救援活動を最も積極的に行なったのが地域システム、つまり近隣の人達であったことが明らかにされている。次にその点について述べる。

3. 近隣住民の目ざましい活躍

我々の「研究レポート」は震災直後という混乱期での家族・近隣社会のきずなの強さをうきぼりにしている。震災当日、どの方面のことに最も強いかかわりをもったのかの問いには自分の家族のことが75.1%と高かったが、家庭内のこととともに25%の人達が地域での人命救出、救助に参加していることがわかった。近隣の人達の安否の確認には92.3%の人達がそれにかかわっている。地震発生後2、3日までの間に誰から（どんな集団から）助けられたかという質問に対して、近隣の人達から消火、救出で助けられたと報告した人が43.6%、避難所、各種サービスの提供などの救助を受けたとする人達な54.1%となっている。

次の手記は東灘区で近隣の人達に救出された人の手記の一部である。（4）

“「おーい、地震だ！危ない！早く起きろ！」地震当日、私は側にいた妻に声を掛けました。いつもならすぐ止まるので、今回もそうなんだろうと思っていました。ところが数秒たつと「ドシャッ」と天井が崩れてきて、私と妻は一瞬にしてその下敷きになりました。私は手も足も重圧で押さえつけられました。左手だけが辛うじて動いたので瓦をつかんで何とか外へ出ようと思いました。どうすることもできませんでした。……日が昇れば南か北の道路を誰かが通るだろう

と妻と二人で声を掛け合いながら待ちました。しばらくして足音がしたので、「助けてくれ、助けてくれ」と大声で叫びましたが、声が届かないのか足音は遠ざかって行きました。どの位たったのかわかりませんが、たぶん1、2時間後、近所の方々が私たちの叫び声に気づき助けに来て下さいました。私と妻は1階の座敷に寝ていたのですが、その座敷の上にどすんと2階が落ちてきました。どなたかが、「1階か2階か！」と叫ばれたので「1階」と答えると、何人かで瓦礫をかきだして私達をひっぱり出して下さいました。酒蔵（銘酒、灘の酒蔵のこと。筆者注）の方が私を背負って近所の会社のガレージまでつれていってくれました。私は背負われながら、助けていただいた皆さんに手を合わせました。……そのあと妻も助けだしていただきました。パジャマ姿でガレージに横たわっていると、皆さんが毛布や布団、セーターなどをご自分の家から持ってきて着せて掛けて下さいました。南面の酒蔵は全壊し、道路は瓦礫で埋まっていました。私は立ち上がることが出来ない状態でしたが、幸いにも妻はペシャンコの家から怪我ひとつせずに救出されました。……”

あの呪うべき瞬間のあとにくりひろげられた近隣の人達の必死の救出の状況と、近所の人達のあたたかい人間関係をほうふつとさせるドキュメントである。

次の川柳は自宅が全壊、隣人に助け出され長田小学校に避難中に詠まれたものである。

真っ暗な瓦礫の山に埋もれてた

明け方に隣人の声やっと助かる

永井乃理文さんという70歳、重度障害の方のその時発生した状況の冷静な判断と、隣人の方々に救出された喜びが素直に伝わってくる。この川柳は時実新子選、曾我碌郎編の川柳集（3）に掲載されたものである。

尚、西宮市では地震発生後、41件の火災があったが、そのうち近隣の住民たちが初期消火したのが80%であったことが報告されている。近隣住民の多様な活躍が目に見える。

4. 自治会はどう機能したか

ここまでは文字通り隣り近所の人達どうしの震災時でのすばらしい活動を紹介した。自治会という組織名での活動にはふれていなかった。ここで改めて「その時、近隣社会システムの代表格である自治会はどう動いたか」について述べる。

まず、自治会といってもいろいろで今回の大震災への対応でその中味が見事に露呈されたと詳細な分析を施しているのが倉田和四生関西学院大学教授である。倉田は平成7年10月刊行の「関西学院大学・社会学部紀要・第73号」ほか(1, 2)でコミュニティのタイプを3種類に分類している。第1のタイプは地域社会に自治会として存在するもののほとんど活動していない有名無実の地域組織体である。地域社会の住民の交流の程度をコミュニティ度と呼び、その最高のグレードを10点とするならコミュニティ度1と評定せざるを得ない地域社会である。第2のタイプは町内会という名の自治会はそれ程活発とはいえないが、地区内に老人会が組織され、かなり活発な活動をしており町内会はそれを支援している。近隣どうしのつきあいもそれなりにみられ、コミュニティ度は3点と評定される地域社会である。第3のタイプは公害反対運動、環境美化運動、福祉推進活動、街づくり推進活動と活発な活動の実績をもつ自治会である。勿論コミュニティ度は9点と判定される。

倉田は第1のタイプの自治会として過日の大地震発生と同時に大規模な地滑りが起り、民家14戸をのみこみ34名が死亡した兵庫県西宮市仁川百合野町のケースをあげている。隣人達の作業によって2人が3時間ほどの間に助けられたのみであった。警察や自衛隊という公共システムの組織が到着したのは地震発生当日の夕方であった。それ以後の作業は生き埋めになった遺体を掘り起こすことでしかなかった。

この仁川百合野町には自治会はあるにはあったが組織活動はなくアノミー状態にとどまっていた。高いコミュニティ度にまで凝縮させる努力を積み重ねなかった結果が大震災への無力さをさらけ出す結果を招いた。いたましいというほかはない。その後の百合野町について倉田は次のように報告している。

大惨事のあとの不安に耐えられなくなった住民の中の一人であるある高校の先生がボランティアとして「百合野通信」という通信の発行を始めた。最初は夫婦だけで各戸に配達していたが民生委員の女性、自治会のもと役員だったという人達の協力が得られて250戸の全戸に配達されるようになった。しかし、自治会の回覧板は遂に回ってこなかったと報告されている。34名の犠牲者を出した百合野町地区が自分達で考え行動する本来の近隣コミュニティになり、1日も早い復興の日を迎えられることを祈らずにおられない。

倉田のあげる第2のタイプの自治会について簡潔に述べよう。仁川百合野町3丁目といえば大正時代からの永い歴史をもつすばらしい住宅地であり、その町内会は都市住宅地の典型的な例とみてよい。ある程度の近所づきあいはあるがそれ程活発ではない。しかし、老人会、子供会を中心にある程度のコミュニティ活動がなされているという町である。しかしこの町内会の特色は会長以下会長夫人、長男ほか一家の人達の強烈な奉仕の精神と行動に支えられている点だと倉田は報告している。担当する所帯は約80世帯。その中で4名がなくなり、25世帯が全半壊している。しかし、これ程、激甚な被害をうけたにも拘らずこの会長一家の活躍によって大きな不安や混乱もなく乗り切ることが出来たというのが倉田の分析である。

5. 真価をみせた「街づくり協議会方式」

倉田は神戸市長田区真野地区の例をあげて第3のタイプとし、大災害に対応できる理想的なコミュニティと紹介する。さきのコミュニティ度では9ないし10点というところか。今回の大震災にこの地区住民のみせた対応の特徴を次の4点に見出だし称賛している(2, p.10)

第1の特色は次の例がそれをよく表している。救援物資を最初は各町内ごとに区役所から受取っていたものを、地区全体に一元化することに決め、それまで各町でもっていた物資をはき出させ、改めて全地区住民(連合自治会)に平等に配分させた。貴重な物資を前にしパニック寸前の状況の中でこれをなしとげさせたのは自治会がいきていたまぎれもない証拠である。つまり、自治会が会長

や一部の住民のものではなく住民一人一人から成る会員のものであったという特色をそこに見出すことができる。

第2の特色はこの地区では地区内に発生した火災を地区住民と地区内企業の消防団が協力し、4時間にわたる激闘の末、火勢をおさえることに成功したことがそれを表している。地区住民の日頃からの自分の町への強烈な愛着心がそうさせたというのが倉田の指摘である。

第3の特色はやはりこの町の自治会長や街づくり推進委員など幹部の献身的な努力をあげることができ、この街の指導者達の自尊心や率先垂範の秀逸さを倉田は称賛する。

第4は後にふれるが、1981年全国にさきがけて神戸市が制定した「まちづくり条例」による「まちづくり運動」を既に15年にわたって積みあげてきた実績の上にたつてこの災害にたち向かったという点である。1月17日のあと、早くも2月18日に「まちづくり推進会」が開かれまちづくり活動の継続が確認されている。推進会の事務局に復興に当たる部をおき、週3回まちづくり推進会議を開くという意欲的な活動がそれを示している。

ここで簡単に神戸市と「まちづくり条例」についてふれておく。神戸市の場合、1970年代の後半からインナー・シティ再生政策に取り組みはじめ1981年には全国にさきがけていわゆる「まちづくり条例」を制定している。その結果10余の地区で「まちづくり推進会」や「まちづくり協議会」が結成され、市民と市当局と専門家ないし事業者との協働によるまちづくりが進められ始めた。その結果、「まちづくり協定」や「地区計画」にまで発展させたところが生まれるに至った。

そうした方式による民主的で着実なまちづくりを積極的に進めてきた地区とそうでなかった地区のちがいが当然発生することになった。「まちづくり協議会」は神戸市内に1995年10月現在で70団体あるが、そのうち50団体が震災後新しく結成されたものであることがその実態をよく物語っている。6000ヘクタールに及ぶ神戸市内震災復興地区で「まちづくり協議会」や「まちづくり推進会」として組織化された面積はわずかに15%しかないのである（1995年10月現在）。

いうまでもなくさきにあげられた神戸市長田区真野地区はその最先進地区であったことは既に述べた通りである。いちいち町の名前をここではあげないが長田区で「まちづくり協議会」をもつ地区は多く、そのほとんどでは市と行政の衝突はなく、着実に、街の復興計画づくりを推進している。神戸市の東部地区には「まちづくり協議会」「まちづくり推進会」がすくない。被災地の復興プランをめぐって新聞紙上で「住民不在の市行政」という大きな見出しのもとに新聞ダネにされた地区のほとんどが「まちづくり協議会」や「まちづくり推進会」のなかった地区だといっても大きなまちがいではない。

市当局が一方的なサポタージュをしていたのではなく住民サイドにも自治的な街づくりへの意欲に難があった点をも勘案しないとフェアとはいえないだろう。ともかく、神戸市長田区の主体的、積極的な街づくりと神戸市東部地区の街づくりの推進には15年の落差が見られた点をこの際、市当局も市民もきびしく注目し反省の糧とすべきであろう。

6. 結びにかえて－「地域はもう一つの家族」－

未曾有の大地震によって破壊され瓦礫と化した家屋、街の中をとにかく貴い人命の救助、救援の行動に幸い生き残り得た自身の生命を賭して奔走したのは「近隣の人たち」であることがわかった。勿論、生き残った家族のメンバーがその人後におちるものでなかったこともあきらかになった。過日、神戸文化ホールでノンフィクション作家、沖藤典子さんが講演されたその講演のテーマ「地域はもうひとつの家族」というメッセージは震災が私達に教えてくれた悲しくもすばらしい真実であった。

ただ、残念なことにそれぞれの地域、まちに住む人の、平たくいえばつきあいかたにちがいがあった。せっかく、15年前、即ち昭和56年から神戸市当局が「都市計画」というかたいことばの代りに「まちづくり」というソフトなことばを使い名前と形だけの自治会ではなく、みんなで暮らし全体をふくめて人に優しいまちづくりをするための討議をする「まちづくり協議会」をつくろうと呼びかけたにも拘らず聞く耳をもたなかったまちが多かったのである。

こうして15年前から「まちづくり協議会」を生かしてまちづくりをしてきたまちと、全くこれらと無縁に生活してきたまちとの間に、大震災からのダメージへの対応のしかたや復興への立ち上がりに大きなちがいをみせたことになったのである。

震災以降の新聞の見出しや記事の一部を紹介する。

『神戸市の復興区画整理計画－強い住民の反対意見・××メートル道路「8割ノー」・要望強い、元のままの街に・9割が定住を希望・区画整理での整備をのぞんでいる3－4％（記事A）』

『区画整理案初の決定・連帯感バネに一步前進・減歩率9％に引き下げ・住民の切実さ反映・4公園4.5～6メートルの避難道路・福祉施設も検討・防火水槽も・協議会が市と取り交した確認書の要約（あすから縦覧）（記事B）』

『自分たちの街づくりへの第一歩・住民が独自の対案提出・ほぼ元の街へ再建をめざす・住民集会や意識調査の結果・地区内の道路は現状のまま・交通広場は不必要・減歩はゼロの基本姿勢確認（記事C）』

『住民組織「まちづくり協議会」・独自の「復興案」作成・提案権利用し提出・市事業計画に採用へ・元の町に早く戻したい住民の強いこの気持・住民の負担する減歩率は平均9％以下（記事D）』

ほとんどの人はこの4つの新聞記事見出しを一見して容易にどの記事が震災以前から「まちづくり協議会」のもとにまちづくりへの地道な努力を重ねてきたまちであるか判別されることと思う。

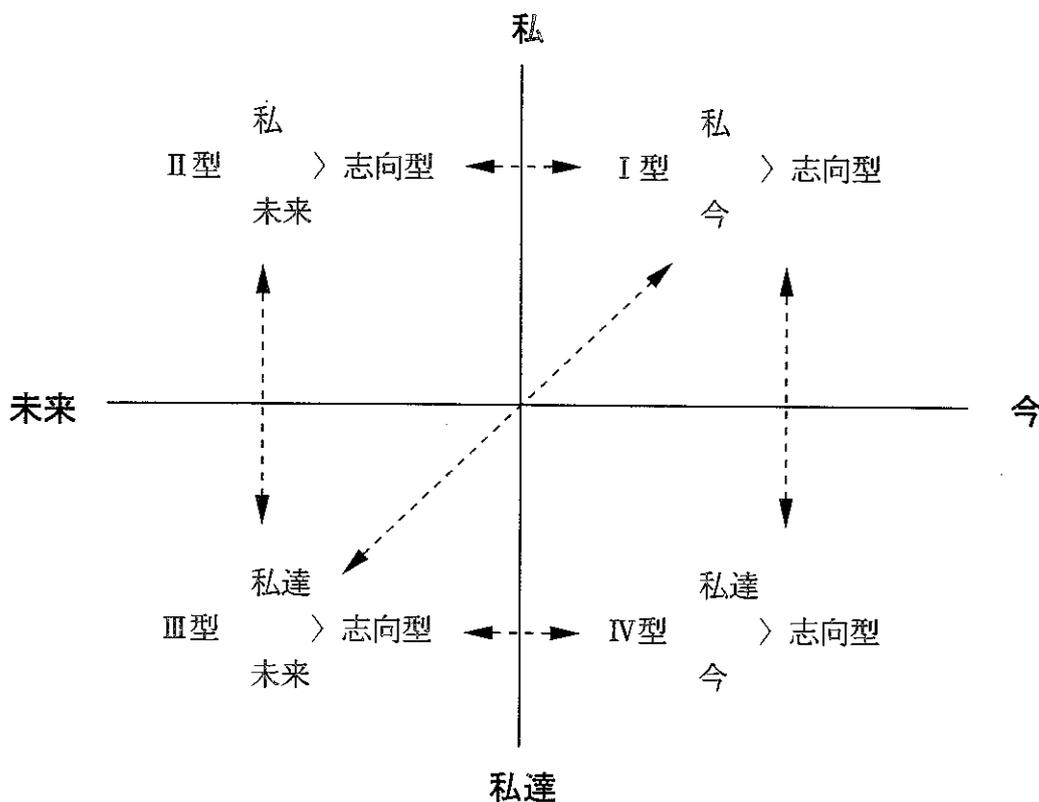
もはやあらためて説明するまでもなく復興の着実な歩みをはじめているのは記事B、記事Dとなって報道されたまちである。やさしく心豊かなまちにむけ

て、地元住民、コンサルタント、行政サイドの3者が10数年にわたって実践を重ねてきた成果が、新聞の簡潔な見出しにみごとに反映していることがわかる。

神戸大学工学部安田丑作教授の次の指摘は震災後のコミュニティづくりの際に最も肝に銘じなければならぬ点だと思う。

“それぞれの地域のまちづくりが当然わが町の再建であるわけですが、同時に神戸市民みんなの町の再建はどうつながるのかという発想が必要ではないか。どうも今の議論というのは、その地域、その町だけにも限定されており、そのあたりが気になるわけです。こんな広い公園、広い道路がなぜいるのか、あるいは減歩率がどうかといったことも、わが町だけの問題として考えるだけでは解決しない。事業計画というのは、決してそれだけで指定されたわけではなく都市構造の全体計画との絡みの中で部分計画のもっている意味をもう一度はつきりさせていく必要があると思います。”（5）

筆者は今、神戸市民は神戸の復興作業をめぐって第2図に示すような二つの市民の戦いの火中にあると考えている。



第2 神戸市民の4類型

安田の指摘はⅠ型(私・今志向型)市民はⅣ型の私達の今の町のことだけを考えずにさらにⅢ型の私達の未来の神戸を考えつつ、再び私達の今の町のことを考え、さらに自分の今のことを考えようではないかというよびかけだと考えている。

しかし、人間は自分達の未来(神戸の復興)のことまでとても考えられず、それどころか私達の町のことすら考えられないというのが現実ではないだろうか。別の表現に変えよう。共同体と個人の関係は解決の困難なそれこそ永遠のテーマであってほとんど一般的な解決はないものと考えてよいだろう。重点を共同体である自分の町、また神戸市におけば個人の生活は軽視されるし、個が優先されすぎれば自分の町、そして神戸市の発展を望めない。共同体である自分のまち、そして神戸市の発展と自分個人の両立という人間に特有の困難な課題に今、私達市民の一人一人はほんとうに悩みぬかなければならないのではないだろうか。

再びくりかえす。世界の人々の期待にこたえ、かつ、神戸市民も胸をはって誇れる神戸市への蘇生には、自分の住むコミュニティ、ひいては神戸市の復興目標と、自分個人の願望とを結合させることのできる市民によってのみ可能となる。社会心理学ではこのような人を社会的個人主義者(communal individualist)と呼んでいる。これに対し個人の願望のみにもとづいて行動する人を自己陶酔的個人主義者(narcissistic individualist)と分類している。明るく逞しい神戸市民は今、1月17日のあの一瞬以来、常にしのびよる深い苦悩と闘いながら社会的個人主義者を一人一人と増やしていく作業にとり組んでいると私はみている。

参考文献

1. 倉田和四生, 田崎義信, 篠原悦子, 奥田道大, 池上三樹子, 「コミュニティはどう機能したか, The Community<特集>地震災害とコミュニティ 111号, 1995.
2. 倉田和四生, 阪神大震災とコミュニティ活動, 関西学院大学社会学部紀要, 第73号, 1995, Pp.1-12.
3. 時実新子, 曾我礫郎編, 川柳集 わが阪神大震災-悲苦を越えて-大和書房, 1995, Pp.13-20.
4. 卯田信男, 新酒の香り, 阪神大震災を記録しづつける会編, 被災した私達の記録, 朝日ソノラマ, 1995, Pp.203-206.
5. 安田丑作, 震災復興と復興まちづくりをめぐる, 日本都市問題会議・関西会議会報, No.88., 平成7年10月, p.6.

震災と区役所活動の実態

大河原 徳 三

(神戸市中央区長)

1 震災直後の区役所

自宅から徒歩で2時間あまりかけて区役所にたどり着いたときはすでに10時を過ぎていた。その時点で副区長以下30数人の男性職員が出動していたが、主として被害が比較的少なかった西北神から山麓線づたいで車で来た者が殆んどであった。区庁舎には通常、福祉事務所、保健所合わせて約400人（男・女ほぼ半々）が勤務しているが、震災当日出動できたのは後の記録でみると86名にしか過ぎなかった。そのため、震災直後、区の常駐職員を学校避難所等へ派遣できなかったが、保健所がいち早く、保健婦の地域巡回を始め、常駐医療団を次々に避難所に派遣することができたのは救いであった。

(1) 区本部の開設と救援物資の対応

区本部は、区庁舎一階の福祉事務所に開設し、2月1日4階に移設するまでの激動の期間、昼夜を問わず活動の拠点となった。

初日の昼過ぎまでは、訪れる人も電話も少なく、市本部へ報告に行ったり、2、3の避難所に立ち寄りたりもしたが、区本部に帰ったときにはすでに騒然とした雰囲気につつまれていた。

震災当初、区本部の活動は、一つには、電話、来訪者の対応があった。つぎつぎにかかる電話の内容は、住民の安否確認や避難所の問い合わせ、電気・水道・ガス・道路・鉄道などライフラインの状況、炊き出し・救援物資などの受け入れ相談、避難所からの水・毛布・食料の要請などが多かった。来訪者は、自治会・婦人会など顔見知りの地域リーダーや学校関係者が多く、地域・学校の状況報告、物資の要請が主な中身であった。

さらには、マスコミとの対応、市本部や関係機関との連絡調整も頻繁に行われた。

職員には、現場主義で良識で判断するよう指示し、各自柔軟な行動をとったが、公園にテントを立てるのを認めてもよいか、遺体安置所をどこに増設するかなど判断にとまどうこともしばしばあったようである。

遺体安置所は、当初数か所の寺院で対応していたが、葺合警察署からの要請もあり、急拠、廃校となっている下山手小学校の講堂を新たに指定し、福祉事務所の職員3名を派遣した。職員から、子どもの遺体に母親が添い寝をしている光景を聞かされたときは、胸が締めつけられる思いであった。中央区では、下山手小学校ほか7か所の安置所において、126人の遺体が安置されたが地震当日から2週間後の1月31日には最後の遺体が引き取られていった。

区本部のもう一つの重要な活動に、避難所の開設と避難者数の把握、救援物資の受け入れと避難所への搬送があった。

震災当日職員を手分けして指定避難所の開設状況と避難者数を調べた。午後2時現在で30か所、6,000人という報告を受けた。

午後4時頃4,000個のおにぎり、いなりずしが第1便として区に到着した。6,000人を念頭に食料を搬送したところ、すでに避難所は倍以上に膨れあがっており、一部の避難所で、混乱が生じる結果となった。幸いその後、パン、弁当、乾パン、毛布、飲料水などの救援物資のトラック便が深夜にかけて続々と到着し、職員は不眠不休で、荷下し、積み替え、搬送作業に当たり、なんとか食料・毛布を翌日にかけて各避難所へ届けることができた。

避難所は、ピーク時96か所約4万人となったため、避難所を4ブロックに分け、課税・収税・福利・地域福祉・まちづくり推進課の男性職員に分担させ朝夕2回、飲料と生活物資を搬送し続けた。

この救援物資の受け入れ・搬送には、2月1日に給食業者による供給態勢が確立されるまで区の全精力をつぎ込んだともいえる。それにしても、震災直後から、多くの人達が炊き出しにかけつけ、全国各地から続々と救援物資が届けられたのには、感激するばかりであった。

(2) ボランティア・自衛隊による活動

今回の震災では、地域や避難所のリーダーをはじめ多くのボランティアの方々に随分お世話になった。その活動主体も自治会・婦人会・PTA・学生・企業・宗教団体など多彩で、活動内容も多岐にわたった。そうした活動の中で、ここでは中央区役所に集まった個人ボランティアの活動をとりあげてみたい。

この「中央区ボランティア」と称する人達は、震災当初は、通りがかりの人や地元の人達が多かったが、一週間を過ぎた頃には全国各地から集まった泊りがけの学生ボランティアが大半を占めるようになった。彼等のほとんどが個人単位の参加で、しかもボランティアの初体験者であった。5月までの登録者数は約4,000名にものぼり、ピーク時の2月中旬の週末には、区役所での宿泊者が150名以上、避難所での宿泊者も100名前後、日帰り50名以上を数え、1日の活動人員が300名を超えた。

有能でしかも長期滞在のリーダー群を得たこともあって、班編成による組織化が見事に進み、その活動も、救援物資の搬入・搬出、避難所への常駐ボランティアの派遣、避難所の巡回、炊き出し、ミニコミ紙“かわら版”の発行・配付、子供たち・お年寄りの心のケア（ハートほぐし隊）、街の清掃など実に多種多様なものとなった。中央区では当初避難所に常駐職員を派遣できなかっただけに、常駐ボランティアや避難所巡回班の若者が、ミニコミ紙や市の広報紙を配りながら、物資の要望や行政に対する質問・要望を持ち帰り、行政の救援活動を補ってくれたのは心強い限りであった。

区としても、当初からボランティアの受け入れを決め、宿泊スペースと食事の提供、ボランティアルームの確保、ファクシミリ・携帯電話・複写機などの提供を行ってきた。また、リーダーの要望に応じて、保健所による健康チェックやボランティア像についての大学教授の講演などの機会もつくり、相互の信頼関係が深まったことは誠に幸いであった。

ボランティア活動に並んで自衛隊の救援活動にもふれておきたい。

震災から4日目の夜、初めて4階の大会議室に管理職を集め今後の対応策を協議したが誰もが口数も少なく疲労困ぱいの様子をありありと感じた。

翌21日、前日、区の救援活動の協力申出のあった武田連隊長を訪ね、協力願いの来意を告げたところ、即座に「どうぞ何なりとおっしゃってください」という言葉に、厳しい状況の中で一筋の光明を見だし目頭が熱くなる思いであった。

早速、①夜間から早朝にかけての救援物資の受け入れ作業、②高齢者・障害者の病院・福祉施設への移送、③風呂・シャワーの設置④区庁舎内の転倒・散乱した書庫・ロッカーなどの復旧作業などを申し入れた。その対応はすばやかかった。区庁舎の復旧作業は当日に、高齢者などの移送は翌日から、救援物資の対応は、翌日から26日までを夜間体制で、27日から2月7日までを24時間体制で取り組んでいただいた。風呂支援については24日から新港第一突堤で海上自衛隊「さつま」の風呂・シャワーの設備が提供され、後に小野柄・港島小学校でも仮設風呂が設置された。

特に徹夜体制での荷降ろし作業は、単に職員の負担が軽減されたというだけでなく、これにより職員の勤務体制のローテーションに目途がつき、救援物資業務の班体制ができあがるなど区本部にとって大きな契機となった。これらの救援活動に対する被災住民の感謝の気持ちをこうべ市民文芸の中に見た。

「仮設風呂出て礼言えば寒風に焚く自衛官 挙手の礼する」

こうべ市民文芸1995年度第4号

2 り災証明書の発行と義援金の交付

1月30日、民生局から「り災証明書の発行と義援金の交付を2月6日（月）から実施する」との連絡が入り、2月2日説明会と同時に記者発表が行われた。

寝耳に水の突然の話であったが、区としては、とりあえず会場を磯上公園内クラブハウスに決め、り災証明書の発行は2階で、義援金の交付は3階で行うこととし、会場外に総合案内所を設置した。

初日、り災証明書・義援金に携わったのは、職員、応援職員、ガードマン合せて139名、班編成はそれぞれ5班体制をとった。

(1) り災証明書の発行

2月6日の当日、朝5時頃から会場に市民が集まり始め、列はどんどん膨れあがり磯上公園をぐるりと取り巻く状態となった。

業務開始の合図とともに、り災証明書を発行していったが、り災程度の判定に異議のある人は再調査を申し出た。特に、一部破損の判定を受けた人に再調査の申し出が多く、再調査の申し出コーナーは一日中とげとげしい雰囲気にも包まれた。

り災証明書は、住家のほか、店舗や法人の建物にも発行している。中央区においては、10月末現在、り災証明の発行件数は、8万5,000件にも達し、9区の中でも一番多く発行しているが、これは、スナックやスタンド等の飲食店や店舗などが多く集中しているためと思われる。

再調査は、2月13日から1班2人の10班編成で始めた。り災証明書の発行は、当初は義援金配分のためのものであったが、その後いろいろの施策が、全焼・全壊・半焼・半壊のり災証明書と結びついたため、再調査の現場では、一部破損からより上位のり災証明書を求める被災者に取り囲まれ、調査員が立往生することがしばしばであった。この間も調査件数が累積し、16班24人編成に組みかえたが、再調査の申し出はいっこうに減るようすがなく、本来業務の対応もおろそかにできず、職員の疲労も心身ともにピークに達した。何よりもつらかったのは、先の見通しが見つからないということであった。そうこうするうちに、市の対策本部から再調査の受付は4月7日を期限とするとの発表があった。かけ込み申込みで混乱はあったが、徐々に落ち着きを取り戻し、再調査の事務も山を超えた。再調査の結果、判定変更を21冊のり災台帳に修正記載するのも困難をきわめ、大変な作業量であった。

(2) 義援金の交付

義援金の交付でトラブルが予想されることがいくつもあった。そのひとつは、いわゆる事実居住者（被災した住家に住民登録をしていない者）の取り扱いである。当初は事実居住者は対象外としていたが、9日から「居住の事実を証明ができる書類がある」場合に限り交付する旨の見解が示され現場での対応も混雑をきわめた。

中央区においては、事実居住者の審査は特別窓口を設け対応したが、義援金支給を受けた一割強が事実居住者ということもあって、その確認と審査に膨大な人員と時間を要する結果となった。この審査を通じて、改めて、都市における居住者の実態と住民登録とは何かをつくづくと考えさせられた。

次にトラブルが多かったのが、世帯分離の問題である。例えば、親夫婦と息子夫婦が同一世帯の住民票に登録されているにもかかわらず、住民票が一緒でも、生計が別だから別々に支給してほしいと主張するケースである。また、義援金は住家被害に対してだけに限ったため、住家以外の店舗や倉庫が全・半壊したのに、なぜ支給しないのかとの苦情も多かった。

義援金の支給が延々と続いている最中、今度は、郵送受付による口座振込方式で兵庫県援護金・神戸市見舞金の支給を始めることとなった。中央区での3月13日からの申請書等の用紙配付は、初日1万4,000部、2日目8,000部、3日目5,000部と続き一週間で軽く3万部を超えてしまう状態であった。

申請書等の郵便物は、用紙配付の翌日から速くも一日2～3,000件届くようになり、またたくまに会議室は郵便物で埋めつくされ、机と椅子を廊下に並べ臨時の作業場をつくることとなった。

県・市見舞金の申請書等の開封、点検、審査等の事務もまた、り災証明書等の添付書類のないもの、添付書類を送り忘れたとって別々に書類を送ってくるもの、二重、三重に申請書を送ってくるなどその取り扱いに繁忙をきわめた。

り災証明・義援金等に関する事務は、限られた時間の中でケース・ケースを積み重ねながらの臨機応変の対応となったが、今後、万一のことを想定し、り災状況の調査方法や義援金の支給対象者の取り扱いなど事前に検討しておく課題があるように思う。なお、り災証明書の発行及び再調査は、市民課・課税課が、義援金の交付等は、福利課・収税課がそれぞれ担当した。

3 家屋の解体処理

(1) 市による家屋解体

震災直後、2～3日してから倒壊の恐れのある家屋の解体処理の声が区の本

部に入って来るようになった。しかし、当時区本部は避難所に救援物資を届けることで手一杯であり、解体処理の声に対応できる状況ではなかった。その後、一週間ほどしてから倒壊家屋の処理を市で行う方針となり、1月29日から受付を開始することになった。その通知が区にとどいたのは確か27日頃だったと思う。簡単な受付様式とQ&A、区のまちづくり推進課長が中心となり受付から現地調査までを実施する、市から応援職員も派遣する、といった内容のものであった。

どの程度申請があるかは蓋を開けてみないと判らない状況であったため、とりあえず当初3日間は、解体の願出書を配付し、願出書の受付は2月1日から開始することにした。

願出書の配付は、区庁舎2階の小さな会議室で行った。配付を始めるとすぐに長蛇の列ができ、それをさばくのが大変であった。あらかじめ用意した整理券を配付し対応したが、長い列ができたのは用紙を単に配付するだけでなく、説明を十分にしてから配付したためである。それが結果的には、後々の混乱をなくす意味でよかったと思う。

2月1日の受付開始には、神戸市都市整備公社からの4名の応援も加わった。受付は、中央区を東部と西部に分け、住宅地図に申請物件を落とし込む方法をとった。受付をした物件は、現地調査のうえ優先順位を決定し、処理していかなければならない。問題はその体制であった。各区連携し市の担当部局に人員の要望をした結果、市民局から4名の応援がついた。区独自に民間や市の外郭団体などからも数名の応援を得て、2月6日から調査に入った。

もう一つの問題は震災当初、業者発注制度が確立されていなかったことである。従って、危険度の高い物件の所有者から早く解体してほしいといった要望が多く寄せられたが、自ら業者に解体してもらって下さいとしか返答できなかった。その場合、解体費を所有者が業者に支払うことになるが、その経費が市から後日返ってくるのかといった質問がよくあった。当時まだ清算の制度がなく対応に窮したが、とりあえず業者の見積書、請求書、領収書等を保存し、解体前・解体中・解体後の写真を撮っておくよう説明した。

その後、業者発注制度が確立し、環境局にできた災害廃棄物対策室を通じて、業者発注ができるようになった。この制度による解体が軌道に乗り出したのは2月中旬であった。

その頃になると解体業者が全国から集まって来て、解体の売り込みも活発になってきた。2月20日には三者契約の制度が発足し、市の契約業者による解体制度と合わせて解体のスピードがアップしてきた。2月中旬から他都市の応援が加わり、調査から業者発注までかなりスピードがあがった。しかし、今度は解体による瓦礫の処分場不足が問題となった。布施畑の処分場までトラックが列をなし、一日一回しか処分場まで行けない状況であった。

現地調査は3月末にほぼ完了したが、4月以降新たな体制で解体処理を実施することとなった。この頃から権利関係の調整が困難な物件の処理や物理的に解体が困難な物件が目立ってきた。中央区の要解体物件は、4,500件、11月末現在で処理済物件は約85%で、残物件は約400件である。これらの権利調整の困難な物件を7年度末までにいかに処理するかが当面の課題のひとつである。

(2) 自衛隊による家屋解体

1月末、中部土木事務所長と2人で自衛隊の連隊長に面会し、倒壊家屋の除却作業を正式に申し入れた。積極的で好意的な返事はあったものの、当面、自衛隊で対応できる機器は、油圧シャベル4台、バケットローダ3台、クレーン3台、ダンプ5台程度で、せいぜい2階建木造ぐらいで鉄筋構造の建物の解体はむずかしいとのことであった。

当時は解体申請受付が始まったばかりであり、一般の解体はまだこれからというところであった。とりあえず試行的に解体できる候補地を偵察し、比較的権利関係が明確で、区役所からも自衛隊本部からも近い雲井通3丁目の数軒の家屋を選んだ。着手にあたっては申請手続き、近隣同意、NTT・関電・水道局等との調整、現場での工程管理など複雑な業務が予想された。当時は全職員が避難所、り災証明・義援金等の業務で忙殺され猫の手すらない状態であったが、区の係長2名を避難所業務と兼務させ、(株)オリエント・コーポレーション(オリコ)神戸支店から社員3名を長期出向していただき、とり急ぎ自衛隊解

体班を編成した。

1月30日最初の工事が始まるとまたたく間に情報が地域に流れ、結局、地域の協力もあって、雲井通3丁目から2丁目、1丁目へと街区全体を解体の対象とすることとなった。その後は、自衛隊による解体は、街区解体方式をとり、国香通・神若通、中山手3・4丁目へと対象を拡げていった。自衛隊の指揮命令系統はさすがにこういった緊急時には力を発揮する。現場の小隊長の命令一下迅速かつ丁寧な解体作業が見事に展開され、通常なら回収をあきらめるような状況でも手順をきわめて貴重品を掘り出す等、住民に与えた感銘は大きかった。解体作業終了後の住民から自衛隊への花束贈呈等感謝もひとかたならぬものがあつた。中央区の場合、この自衛隊解体班は、にわかづくりの官民チームではあつたが、自衛隊との連携は順調に進み、4月中頃までに130戸の解体実績をあげることができた。貴重な人材を派遣いただいたオリコでは地域における企業の責務という観点から社内的にも高い評価を得たようである。

4 避難所の運営と解消

中央区では、ピーク時4万人近い市民が避難所に集まり、その後、11月末70人を切りほぼ解消にいたるまでの10か月の間、危機管理とは何か、基本的な行政サービスとは何かという面で日々新たな課題とその対応に迫られてきた。

避難所の中でも、民間の学校、病院、会館などを提供された側では比較的早い頃から解消への動きがあつた。区として、本格的にその対応に動きだしたのは3月に入ってからのことである。紆余曲折はあつたものの、民間避難所は、避難者・提供者の相互理解のもとに4月頃から徐々に解消していった。

ここでは、避難所で最も典型的かつ多数を占めた学校避難所について、また、教育行政との併存が課題となつた4月以後を中心として記述してみたい。なお、4月以降、避難所の運営・解消については、収税課が学校避難所を、地域福祉課が、その他の避難所を担当した。

(1) 学校避難所の運営

学校避難所は震災直後いち早く解消されたものを除き、4月段階で市立校園

20か所が避難所併存の状態であった。

中央区では、震災以後4月になるまで避難所への常駐職員の派遣はできなかった。

そのため、避難所は学校及び住民、ボランティアの自主的運営に委ねられることとなり、一定の混乱を経ながらも、それぞれ運営上の組織化、ルールづくりが行われ、春には一応の安定をみた。この間における学校関係者や避難所リーダーの献身的な活動への感謝の気持ちは言葉につくせないものがある。

(運営上の類型化)

学校避難所をその管理主体の中心的存在はどこかによって、あえて類型化を試みてみると次の4つのパターンに分けられる。

A 地域リーダー主体型……………地域の自治会、婦人会、PTA役員など避難所外の地域住民が運営に従事し、主体的に携ってきたケース。行政と避難住民間での対立する場合などさまざまな局面で中立的な立場をとることができ、かつ避難住民からの信頼性も高く、指導性がある。運営面では最も円滑に運営されており、今後の防災行政の指針を示すように思う。

B 学校主体型……………施設管理者である学校職員が避難所運営についても主体的役割を果たしたケース。住民側からは、先生への敬意の念もあり、信頼性が高く運営も円滑に行われた。一方、教育実務の増大により、ボランティア等に管理主体を部分的に委ねた学校(C,Dのケース)は、後半とくに解消直前において住民とのトラブルを招くこともあった。

C 避難所リーダー型……………最も典型的な運営形態と思われるが、必ずしも明確なリーダーが現われるとは限らないが、すばらしいリーダーに恵まれたところも多い。

D ボランティア依存型……………外部から献身的なボランティアが入ってきて運営主体となったケース。当初は熱っぽい運営がなされたが、住民組織が育たない一面もあり、ボランティアの引き揚げに伴って運営に支障をきたすところもあった。

(区の職員派遣)

4月以後は、教育実務の全面再開に伴って、中央区でも学校避難所に常駐職員（原則9:00～21:00）を派遣することとなった。派遣職員は、避難所運営責任者として、また区対策本部との連絡調整者としての役割を果たしたが、その多くが他都市や他部局の職員があたり、その努力にも拘らず、長期に同じ人間を派遣することができなかつたため交替のたびに学校・住民から苦情があった。

現実には各避難所ごとに派遣職員の業務はさまざまとなり、避難所運営に係る比重にも軽重があった。既述の運営上の類型化との関連で派遣職員の役割を概略してみたい。

A型…学校側の了解のもとに職員の派遣はしなかつた。**B型**…学校との連繫が中心。学校業務の本格化に伴い派遣職員の役割分担の比重は高まった。**C型**…避難所リーダー。学校との調整が中心。**D型**…ボランティア引揚後は、運営責任をほぼ全て派遣職員が引き受ける結果となった。

(2) 学校避難所の運営から解消へ

避難所運営を時系列でみると次のとおりである。

① 形成期（1～3月）…震災発生以後、一定の混乱期を経て、運営形態、組織形成が図られ一応の安定を見る。物資供給も安定しボランティア活動もピークを迎える。

② 維持期（4～6月）…行政の職員派遣が始まり、行政の組織的な運営が開始される。5月上旬避難住民の個別面談を行い、世帯毎の実態を把握した。また、梅雨対策・夏対策など長期化に向けた対応を行う。

③ 自立促進期（7～9月）…仮設住宅の最終公募となる第5次募集の実施（7月上旬）をふまえ、避難住民の個別面談を実施、自立に向けての指導相談を行う。さらに、発表後、落選者、未申込者に対し、仮設住宅の斡旋についての個別相談を実施した。

8月以後は世帯ごとの指導が中心となり、対応も個別的なキメ細かい指導が必要となった。この間7月初めと末に2回に亘り「配食停止・避難所閉鎖」の予告を行い8月20日にこれを実施した。以後、仮設住宅の再斡旋や暫定的な受

入れ施設としての待機所（下山手小学校跡）への移転を促し、各避難所ごとの解消を図った。ちなみに、地域リーダー主体型（2校）、学校主体型（6校）の避難所は、それぞれ8月末に解消し、避難所リーダー型（6校）では、8月に3校、9月に3校、ボランティア依存型（6校）では8月に2校、9月に2校、10月・11月にそれぞれ1校が解消し、中央区における学校避難所の役割のすべてが終わった。

避難所は明確な法律や規則、制度に裏付けられたものではなかった。食事・物資の配付ひとつをとりあげても、極限状態の中で、裸の人間同士のぶつかり合いを通じ、ルールができ、組織がつくられた。つまるところ、避難所を支えたのは学校の先生、地域住民、避難所リーダー、ボランティアなど個々の人間であった。行政の人間もまた原点に戻り、個々の人間としてぶつかっていくところに最後の解決策があったような気がする。

今後は、仮設住宅の運営とその解消が新たな行政課題となろう。市として総合的な対応策が望まれる。中央区にも3,800戸に及ぶ仮設住宅が建設された。なかでもポートアイランドの3,100戸の大規模仮設住宅は大きな課題である。当面、区としては、福祉事務所、保健所と連携して、自治会活動やふれあいセンターの建設・運営を通じて、住民の生活の安定と健康の保持や生きがいに努めている。

5 復興へ向けて

3月の初め頃、中央区ボランティアの代表者から、子ども達を元気づける催しをしたいとの相談を受けた。区としても、総合運動公園の紹介、神戸新聞厚生事業団などへの資金協力の要請、広告代理店の大広を通じてディズニーランドのキャラクターの出演依頼（アンバセダー、ミッキー・ミニマウス等5体）などの協力を行った。5月14日の「わんぱくまつり」は、終日雨天にもかかわらず2万人を超える参加者を集め、カラフルな雨傘から見え隠れする子ども達のキラキラと輝いた目が印象的であった。この頃から、中止となった神戸まつりの代りに元町・南京町が意気込みを見せた「神戸5月まつり」メリケンパー

クでの「元気復興祭」が開催された。昨年8月に実施された「海の盆踊り」は、今年サブテーマを“追悼そして復興”とし、神戸新聞社・神戸市婦人団体協議会・中央区海の盆踊り実行委員会の共催で開催され、5万人を集める盛況ぶりで全国にもテレビ中継された。

復興イベントに並行して、復興へのまちづくりの動きも徐々にみられるようになった。自衛隊解体班により早期に解体が進んだ中山手3・4丁目地区では、2月10日に第1回の復興まちづくりの集会在持たれ、民間施行による約2ヘクタールに及ぶ区域のミニ区画整理等による一体的な復興をめざして勉強会や仮設店舗づくりが始まり、3月16日には「ええまちつくる中四復興新聞」が創刊された。研究会の事務所も仮設店舗の2階に併設し、ここで個別ヒヤリングも実施している。区も自衛隊による解体作業の段階から地域と深いかかわりを持ち、勉強会にも参加し、住民と一体となって積極的にまちづくりに取り組んでいるが、今後資金源をどこに求めるか、どの時期に事業部局に引き継いでいくかが課題である。

中央区内でもすでに多くの家屋が解体除却されている。これらの家屋の復興にあたり、従来のような木賃アパート、ペンシルビルではなく、耐震・耐火性に優れた住宅・店舗の建設を誘導し、また、より早く住民が区内に復帰できるための住宅施策や、人口急減のなかからよみがえるための商店街活性化施策が急務となっている。

中央区としては、区役所が持っている地域住民との直接的なつながりや、倒壊家屋・避難所データベース等の区管理情報を積極的に活用してよりわかりやすい広報広聴活動の推進に努めたい。そして地元住民とともに最適な事業手法を探り、事業化に向けての地元研究会づくり等を通じて、本庁各事業部局や民間活力の参加につないでいくため、新たに復興プロジェクトチームを編成し、これに取り組んでいくこととした。

最後にこの紙面を借りて、震災以来お世話になった方々、とりわけ地域リーダー、各種のボランティアの皆様、自衛隊・警察・消防や学校関係者、他都市や市の応援職員、そして福祉事務所・保健所・区役所職員のがんばりに心から

感謝を申し上げたい。

(追記) この小稿を起こすにあたって、震災下の区役所の実態をより忠実に反映させるため、関係課長会を開き、原稿の下書きを各担当課長にお願いした。下書きを集めると予定原稿量の3倍のボリュームとなった。

私なりに、これらの体験や感性を踏まえながら、記録的な意味合いを含めて自分の考えをまとめてみたのがこの小稿である。

その意味で、説明不足のきらいはあるが、今後検討されるべき課題はたくさん含まれているように思う。

震災時の救援物資の配布

藤 井 良 三

(神戸市東灘区副区長)

はじめに

阪神・淡路大震災に直面し、市民の方々はもちろん、県庁・市役所といった行政機関、企業、組合・各種団体など社会を構成するあらゆる人々や組織が驚愕した。あまりの事態の大きさに、各人が何から手をつけていいか判らない状態であった。行うべき仕事が決まっている様々な組織も、事務所自体が壊れ、職員が被災し、電話など通信が途絶し、交通機関が麻痺し、機能しない状況となった。

普段、区役所は、税金の賦課・徴収、戸籍、住民票、国民健康保険、国民年金などさまざまな市民生活に密着した事務を行っている。また、区総合庁舎内の福祉事務所では、生活保護事務や高齢者・障害者など要援護世帯に対する支援事務を行うほか、保健所でも乳幼児の健康診断・保健婦による高齢者訪問、各種公衆衛生業務を行うなど市民生活の基本を支える重要な仕事を担当している。東灘区総合庁舎内には、消防署も併設している。

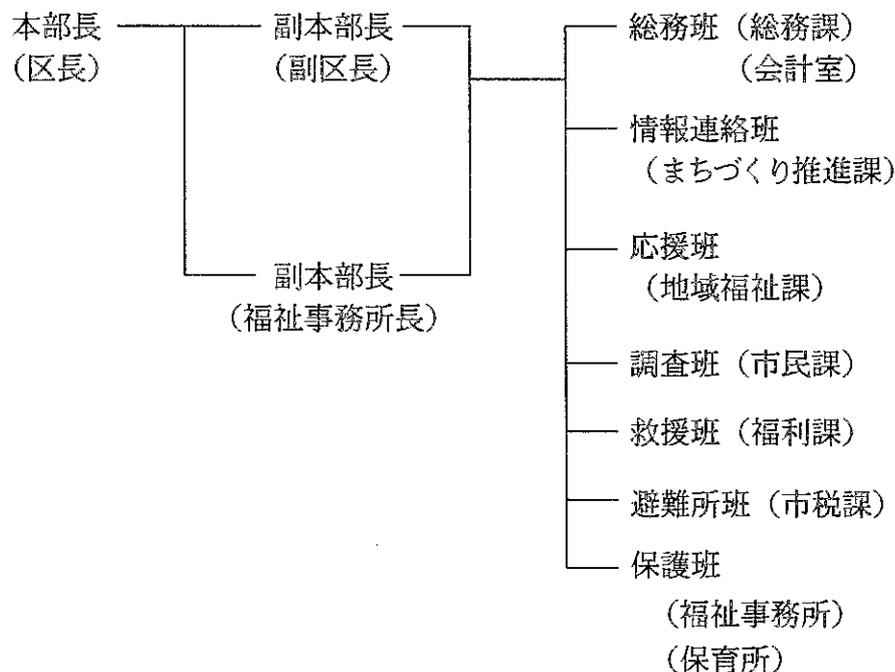
しかし、現在、区総合庁舎内で支えているのは、市民生活のごく限られた部分であり、市役所内部でも事務が各局・各セクションに分担され、各局は環境事業所、土木事務所、下水道管理事務所、港湾管理事務所、水道センター、交通営業所など多くの出先機関をもつ。これは、地方自治法に基づいて市役所が行っている事務についてであり、行政の仕事では、県庁・国やそれぞれの出先機関にさまざまな事務が任されているほか、さまざまな公的団体・民間企業・各種団体により、市民生活が支えられている。

これは、ごく当然のことだが、社会が複雑になり、都市が巨大になると平常

時でもこの仕組みが分からないときがある。これが、未曾有の大災害となると、社会全体がパニック状態になり、さらに混乱が生じる。

東灘区では、神戸市防災対策本部規程，神戸市防災指令規程，神戸市地域防災計画に基づいて、東灘区本部防災組織計画を策定している。この計画によると、市で災害対策本部が設置されたときは、区長を本部長，副区長・福祉事務所長を副本部長とする「災害対策本部東灘区本部」を設置する。（別表1）

別表1 災害対策本部東灘区本部の組織



本来、通常想定される程度の災害が発生すると、この「災害対策本部東灘区本部」が機能し、同時に区役所業務が普段と変わらず実施され、さらに市民生活を支えるさまざまな仕事が市役所の他のセクション、あるいは他の機関によって行われることになる。

今回の震災では、①電気・水道・ガス等ライフラインや交通網の遮断により想像を越える多数の市民が避難し、②家屋の倒壊、火災の発生により救急救命・救急医療活動の必要性が一斉に生じ、③倒壊の恐れのある家屋が市民の生命の危険を脅かし、倒壊家屋が道路を遮断したなど想定を越える事態が発生した。こうした状況に、電話が通じないといった情報不足の状態、交通機関の途絶により職員が出動できず、絶対的な人員不足で震災への初期対応を行わなけれ

ばならなかった。

区役所の位置づけについて述べると、例えば、「電話が通じない」「電気が来ない」といった問題は、NTTや関西電力で対処してもらわないと区役所では全く対応する術はない。また、同じ市役所の仕事でも、「水道が来ない」地域の状況把握・通水の進捗状況は水道局（市災害対策本部では水道部）でないと分からない。だが、こうしたことへの区役所への問い合わせは「区本部で何とかして欲しい」という形で殺到した。もともと、区役所は区民から見ると、どこまでの権限を持ち、どういった裁量権があるのか明確でない。前述した通り、区役所の所管する事務は市役所業務の中でもほんの一部だが、外部から見るとどこまでの事務が行われているのか分からない。ましては、こういった非常時には区役所がとてつもなく権限を有する機関であるとの印象が強くなる。

今回の震災で、区役所が計画にも事務分掌にもない役割を担うことにもなった。倒壊の恐れのある家屋の処理について、どの部署がどの様に対応するのかは神戸市地域防災計画では明記されていない。すでに家屋が倒壊し、道路をふさいで通行の障害になっている場合は「土木部（土木局）」、人命を脅かす場合は、救急救命活動として「消防部（消防局）」が、警察と連携を取りながら実施するのが素直な解釈となる。だが、今回の震災では、市民の方々はまず区役所に駆け込み、区役所が窓口とならざるを得ない状況となった。さらに、国は阪神・淡路大震災による倒壊の恐れのある家屋の解体処理につき、公費負担の方針を打ち出したため、家屋の解体処理が行政の仕事となった。そして、区役所がその受付窓口と処理業務の一部を任されたのである。この業務は地域防災計画にも事務分掌にもない役割分担となった。

当たり前の話だが、こうした未曾有の大災害を前に「区役所の仕事はここまででこれ以上は別の部署だ」などと言うわけではない。ただ、最初から想定されていないことが余りに多く起こり過ぎた。また、消防、警察、自衛隊などそれぞれは不眠不休のご活躍で大変ご苦労いただき、仕事は莫大な業務量があったが、本来の業務の延長線上であったともいえる。だが、区役所の場合、全く想定も行ったこともない前例のない仕事・状況が速射砲が放たれるように現れ、

こうした事態に立ち向かわなければならなかった。

神戸市地域防災計画で想定された食料・物資供給計画

神戸市地域防災計画では、第16節に「食料供給計画」、第17節に「物資供給計画」を定めている。同計画の「地震対策編」でもこの両節を準用している。

(1)「食料供給計画」の概要

まず、「食料供給計画」は、「災害時に住家の被害で炊飯のできない被災者及び応急救助対策要員に対する食品の給与と、必要な食糧の確保を期するための計画」である。実施担当部は別表2の通り。

別表2 食料供給計画

◎実施担当部

担 当 部	担 当 業 務
民 生 部	<ul style="list-style-type: none"> ・食料の調達に関すること。 ・その他被災者等に対する食品の給与についての連絡、調達及び指導に関すること。
区 本 部	<ul style="list-style-type: none"> ・食料の調達に関すること。 ・炊き出しその他による食品の給食に関すること。
市 民 部	<ul style="list-style-type: none"> ・生活協同組合コープこうべとの生活物資確保の為の協定に関すること。
経 済 部	<ul style="list-style-type: none"> ・生鮮食料品等の確保あっせんに関すること。 ・主食の確保あっせんに関すること。

この計画では、①対象者、②実施機関、③災害時の応急給食措置、④炊き出し、⑤経費の負担、についてそれぞれ規定し、米穀の卸・小売業者（東灘区内6業者）、米以外の主食販売業者（市内で1業者）、災害救助用副食・調味料在庫業者を列記し、「緊急時における生活物資確保の為の神戸市と生活協同組合コープこうべとの協定」に基づく調達を記述している。

同計画によると、「災害が発生し、通常の流通機関がまひ混乱したときは、」米穀、乾パンについて「直ちに応急給食の必要量を県知事に申請」する。炊き出し用米穀は、「指定小売業者（東灘区内5業者）から、所要量」を、乾パンは「食糧事務所長の発行する荷渡指図書により所定の場所で」、副食は、「必要に応じ、指定業者から」それぞれ調達することになっている。給食基準は1人当

たり 300グラム。給食方法は、「避難所に収容された者」に対しては、区本部長が、避難所ごとの管理責任者を通じて、その他の被災者に対しては、「災害救助協力員等の協力を得て直接給食するか」、「米穀小売業者を指定して行う」となっている。

(2)「物資供給計画」の概要

「物資供給計画」は、「災害時に被災者に対し、被服、寝具その他生活必需品を、給与又は貸与するための計画」である。実施担当部は別表3の通り。

この計画は、①対象者、②実施機関、③物資の調達、④物資の配給、⑤物資の貸与、⑥費用及び期間、⑦経費の負担、⑧備蓄物資一覧表、⑨即時調達物資

別表3 物資供給計画

◎実施担当部

担 当 部	担 当 業 務
民 生 部	<ul style="list-style-type: none"> ・物資の調達及び区本部への送付に関すること。 ・その他物資の供給についての連絡調整及び指導に関すること。
区 本 部	<ul style="list-style-type: none"> ・物資の調達に関すること。 ・物資の給与又は関与に関すること。
理 財 部	<ul style="list-style-type: none"> ・部及び区本部で確保の不可能又は困難な物資の調達、確保に関すること。
市 民 部	<ul style="list-style-type: none"> ・生活協同組合コープこうべとの生活物資確保の為の協定に関すること。

一覧表、⑩生活協同組合コープこうべからの調達から構成される。

同計画によると、物資の調達は、「災害の程度に応じ、必要とする物資をすみやかに調達」し、「状況により物資調達の応援を県、指定都市又は隣接都市に要請する」としている。物資の調達は、区本部長が行うとされるが、①「災害救助法に基づき県知事から送付される救援物資」、②「区本部長で調達が困難であるか又は大量に必要とする場合、その調達を民生部に依頼し、民生部は理財部に調達を依頼し、調達された物資」は除くとされる。物資の配給は、「被害の程度及び世帯構成人員に応じて配給」し、「迅速かつ正確に実施する」とされる。具体的には、区本部長が、「被災状況に基づき調製した「物資の給与状況」により災害救助協力委員、日赤奉仕団等の協力を得て配給する」。ま

た、「毛布、ムシロ等の応急物資を貸与するときは、貸与責任者（避難所管理責任者等）を定め」て貸与し、「貸与物資の散逸亡失汚損等の防止にあたる」としている。

この計画だと、備蓄物資は、毛布 1,810枚、ローソク 173本、ゴザ 52枚が9区役所に備蓄され、即時調達物資は布団 1,000組、外衣 5,000着のほか、兵庫県百貨店協会等に備蓄されている物資として肌着、タオル、鍋、釜、包丁、バケツ、茶わん、汁わん、皿、はし、石けん、ちり紙、歯ブラシ、歯磨粉などが列記されている。

(3)供給計画の遂行状況

区本部では、現実はこちらした食糧・物資供給にはならなかった。

まず、区役所では被災家屋数・被災者数など被害状況の把握が十分できなかったため、「応急給食の必要量」はすぐには把握できなかった。被災直後から、全国から救援物資が運送業者・自治体・各種団体・自衛隊などによって区役所に殺到したが、計画上の食糧供給ルートがどの程度機能して、どの程度任意の救援活動だったのか全くわからなかった。

物資供給計画の上でも、区本部長である区長が、県や指定都市等に物資調達を要請することは想定されていない。区本部は、物資の調達は民生部への依頼が中心で、全国から送られてきた想像を絶する大量の救援物資を被災者の方々へ配給することで精一杯であった。計画上での備蓄物資・即時調達物資では全然足りず、即時調達物資を備蓄しているはずの業者への連絡もつかず、状況も把握できない。

また、各避難所では「管理責任者」を通じて調達した食糧の供給がなされることになっているが、学校等の避難所には施設管理者はいても避難所の運営に関する「管理責任者」に食糧の供給を依頼できる状態ではなかった。そもそも計画上の「管理責任者」は、区本部が「建物及び収容者の維持管理のため」「派遣しなければならない」とされているが、120箇所、67,000人の被災者が避難所で就寝されている状況で「管理責任者」は区本部からのみでは到底派遣できない。（別表4）

区本部に送られてくる大量の救援物資は、災害救助法に基づくものか、市本部や県本部が調達したものか、個々の企業・自治体・各種団体により任意に寄付されたものか全くわからない。ただ、確認してからでないとは受領しないとかが、そういうやり取りをしている状況ではなかった。目の前に積み重ねられた物資を現実避難者の方々へ届けなければ、提供いただいた方々のご好意が無駄になって

別表4 東灘区避難所数・避難者一覧

平成7年1月18日現在

施設の種類	箇所数	就寝者数
大学・短大(寮含む)	4(4)	1,700人
高校(中学校併設含む)	7(7)	7,600人
中学校(小学校併設含む)	8(8)	11,300人
小学校等	15(15)	28,600人
幼稚園	10(0)	1,080人
保育所等福祉施設	12(0)	970人
地域福祉センター等	9(0)	1,040人
その他公立施設	13(2)	2,410人
地域集会所	19(0)	2,240人
公園	11(0)	1,850人
その他民間施設	12(0)	1,910人
合計	120(36)	60,700人

注) ()内は防災計画上予定していた避難所数(内数)

しまう。こうして本来、物流の拠点でない東灘区役所前が膨大な物資の物流拠点となった。

今回の災害時での東灘区役所の物資配給の現状

今回の災害では、計画どおり食糧や物資を供給することは不可能であった。また、災害関連で区本部としてなすべき仕事、区役所としてなすべき仕事も莫大な量となっており、食糧・物資の提供は、全体の中の一部の業務である。

神戸市災害対策本部規程によると、各区本部の事務分掌は16項目にのぼる。

東灘区本部は、東灘区役所・東灘福祉事務所職員約 450名で構成され、「区域に係る災害対策の総合調整に関すること」「区内の関係機関及び団体への要請その他連絡に関すること」をはじめ、被害状況・応急対策の実施状況等の把握、避難所の開閉・管理運営、食品の配給・救援物資等の配布、死体の収容・安置・処置、災害に関する諸証明の発行、災害に関する広報公聴などその事務は多岐にわたる。

(1)当初の物資配給の実情

全国各地からの救援物資は、震災当日から区役所に届けられた。救援物資といっても、市本部が要請したものか、任意で届けられたものか判らない。震災直後から区役所に出務した職員を中心に、とりあえず区役所前に物資を降ろす作業から始まった。程なく避難所を巡回してきた職員から各避難所がどのような状況か、何人いて何が必要かの報告が入ったので、その情報をもとに配送をはじめた。結果的には、区内の約5万の家屋が全・半壊の被害を受け、道路も至る所で通行できない状況だったが、そういった被害の全容がよくわからない状態での手さぐりの物資供給である。

この時点で、これだけの大災害なので災害救助法の適用は間違いないだろうと予測はできた。ただ、市本部とも連絡はとれず、被害が想像を越える甚大さで、対応できる職員が出動できない。神戸市地域防災計画や東灘区本部防災組織計画上のスタッフが揃っていたとしても、こうした事態には全く対応できない程度の状況で、絶対的な人手不足である。

こうした情報と体制が絶望的に無いなかで、物資供給が始まった。区役所前から各避難所への配送も大きな問題であった。配送手段がないのである。区職員以外に土木・造園・建築協力会や政治団体の車の協力を得て配送を開始し、あとで環境事業所の車や個人のボランティアなどいろいろな方々が配送に参加したが、一度出発すると渋滞に巻き込まれたり、迂回したりでなかなか戻ってこれない。バイクなどだと大した物資は運べず、配送作業は進まなかった。

次第に、運ばれる物資の量も増えてきたので、救援物資を運んできた業者に頼んで避難所に直接配送してもらった。遠方から長時間かけて渋滞の中をノロ

ノロ運転してやっと区役所にたどりついた運転手に、慣れない地理の土地で学校など避難所に行っていたのは大変気の毒であったが、非常事態ということで多くの方に快く引き受けていただいた。また、区本部からの物資が来ない小規模避難所からは、自治会の代表の方たちが救援物資を取りに来られた。区役所前で個々人に配布を始めると大混乱が予想されるので原則は個人給付はしないこととしたが、自治会単位でまとめて取りに来られる方にはお渡しした。避難者の状況もつかんでおられるし、必要なものも区役所前の在庫から判断して配送いただけただけなのでむしろ有り難かった。

(2)現実のさまざまな事態

区役所に届く物資がどういうもので、何時位に、どの位の量で届くか、全く分からず、物資が来てから現物を見て配送を考える状態であった。当然、送る側は区本部なり市本部に連絡をして受け入れを確認しつつ発送しているのであろう。ただ、現場サイドでは、国道2号線沿いに大渋滞で並んでいる車を順番に「さばいていく」ので精一杯で、果してどの車がどこから連絡のあった分か判断できない。電話も十分つながらず、電話がつながって連絡を受けた分も果していつ来るのかわからない。物資が目の前にきて、現物を見て判断せざるを得ない状況であった。

中には、「古着・雑貨などがいろいろ入っているダンボール箱を何百と積んだトラック。ただし、箱を開けてみないと何がはいっているのか外見上不明」とか、「運転手1人で岩清水数トンの入ったタンクを積んだ車、個々人への給水は時間的に無理で生活用水に使うのはもったいない」といったその時点では扱いに苦慮する救援物資もあった。

国道2号線に昼夜を問わず救援物資を大量に積んだ大型トラック等が長蛇の列をなし、避難所からはさまざまな食糧・物資の不足を訴える矢のような催促が続く。1月の寒い屋外で10トン車とかいった貨物自動車の荷物を積み降ろしする重労働を、いつ果てるともなく繰り返していく。物資配送を担当する職員はだんだん消耗していった。

マスコミも震災直後から区本部に取材攻勢をかけていた。「東京にいた方が都市政策 No.82



全国から送られた救援物資

現場で実務を執っているより情報を持っている」というのは正しい指摘かもしれない。各避難所の実態、被害の余りの甚大さを全国に訴えていただき、多大なご支援をいただいたことは感謝しなければならない。ただ、「区役所に救援物資があり余っているのに、行政の不手際で避難所に物資がいかない」といった報道も多く、現場を混乱させたところもある。殺到する救援物資を前に配送先を判断している職員に向かって、「あなたは、いま適当に配送先を決めましたね」と突撃インタビューするレポーターも現れた。何がいつどんな状態で到着するかわからない状態で 120箇所もの避難所に物資を供給している、こうした24時間の仕事を何日も行っている職員に対してはこれは過酷であろう。また、各避難所から「救援物資が足りないので、こういったものを送って欲しい」という報道が多く行なわれたが、具体的な配送方法までは言及できず、必要としている人に必要なものがきめ細かくは行き届かなかった。個人レベルで必要とされるもの、何十万もの被災者が求めているものを、全国への放送では同一に報道してしまうといった報道のあり方が問われるであろう。

一方では、救援物資を仕事で運送してきた運送会社の運転手が何人も、現場の状況を見るに見かねて「どうせ渋滞の中を帰るだけだから」といって、何時間も荷物の積み降ろしを手伝ってくれる。飛び込みで物資搬送に参加していただいた方も多く、災害時の緊急事態とは言え、さまざまな立場の人が過酷な状

況で共通の作業を行なうこととなった。

(3)物資搬送の仕組みづくり

避難所となっている施設や避難者の数の把握は、各避難所からの連絡で次第に明らかになってきた。被災直後から各避難所に市民の方々が集まり出し、指定43箇所の避難所のうち職員を派遣したのが28箇所、そうした職員からの報告や各避難所の施設管理者、リーダー、ボランティアなどからの通報が区本部に入りだした。各避難所の状況、おおまかな避難者数、必要とされている物資が組織的に区本部で把握できだしたのが震災後2日目からで、区本部独自の食糧・物資供給の仕組みが徐々にできつつあった。

3日目の朝から、各避難所ごとの避難者の数を基礎にした配給を始めることができた。当時、市税課中心の避難所班に避難所からの情報がはいる。避難所班で把握できた避難者数をもとに、福利課中心の物資班が各避難所への救援物資の配送を行う。ただ、当時何とか使用できる臨時電話は区役所3階の総務課にしかなく、庁舎の構造上の制約もあり、避難所班は3階の会議室、物資班の受入れの連絡を担当する「連絡係」は総務課内に置かれ、物資班の最前線である「配送係」は区役所玄関前、どこに何を配送するか指示をだす「指示係」は区役所玄関内に置かれた。

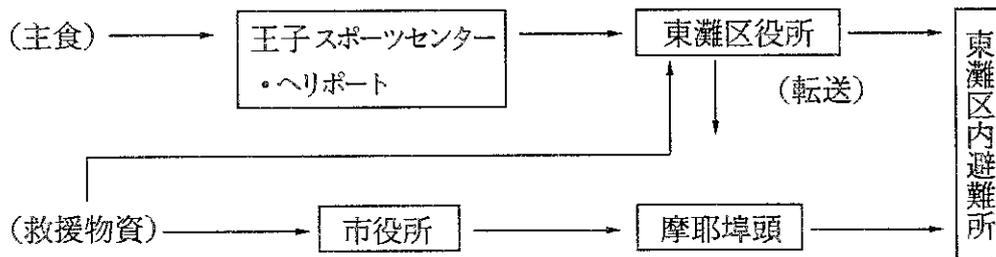
区役所玄関前は一般市民も出入りするので配送拠点としては適切ではなかったが、区役所の他の道路側のスペースは、遺体の搬送用として使用されており、区本部や避難所班・「連絡係」との連携を密にとるためにも区の庁舎外にも確保できず、区役所前が大量の物資の配送拠点となった。

(4)摩耶埠頭からの配送と業者による主食供給

1月21日より、隣接する灘区の摩耶埠頭の配送倉庫を拠点にした区内避難所への配送計画が実行され、震災後1週間目の23日からほぼ体制が整った。これによると、救援物資で市本部が受けたものは、この倉庫にストックされ、区内避難所に配送される。東灘区分は当初は都市計画局の職員が24時間体制で常駐し、配送業者、自衛隊、ボランティア等が実際の配送に当たった。定期的な主食（「おにぎり」「弁当」「パン」）は区役所で配送を行なうこととされ、区本部

に直接持ち込まれる物資も多く、小規模避難所への配送など細かい対応も必要だったので、区役所前での物資供給作業は続けざるを得なかったが、避難所からの物資要求をこうした配送倉庫に連絡することにより、大規模な避難所への大量の救援物資はここから供給されることになった。区役所前の臨時の配送拠点と異なり、車からの荷物の積み降ろしも効率的で、在庫スペースもかなり大きい。区役所前での修羅場のような配送作業は徐々に軽減されていった。

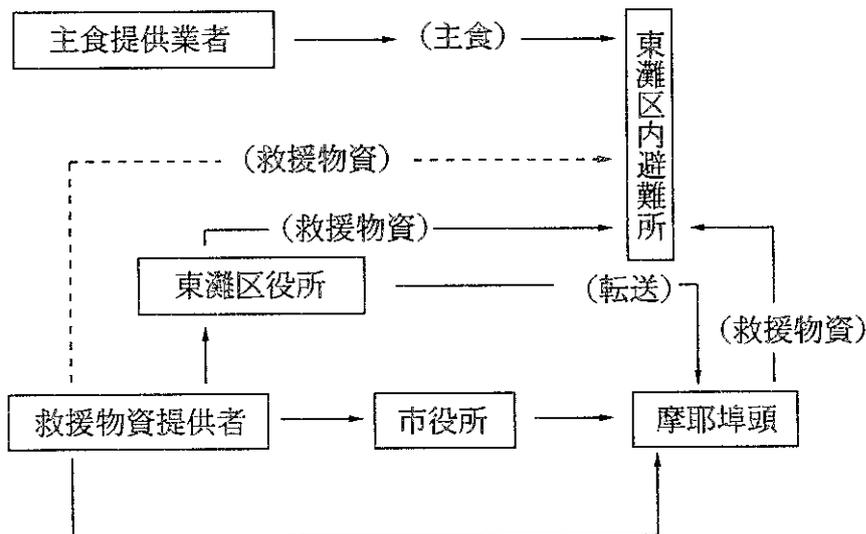
別表5 1月23日以降の救援物資・主食 配布ルート図



2月1日より、定期的な主食についても、区役所を経由せずに主食供給業者から直接、各避難所へ配送する仕組みになった。区本部は避難所からの情報をもとに民生部と業者へ情報提供することとなった。また、摩耶埠頭の配送倉庫での配送作業も運送業者に引き継がれた。

こうして避難所への物資搬送の基本的なやり方は決まったが、被害が余りに甚大で避難所への物資供給はこの後形を変えながら半年以上も続くことになる。

別表6 2月1日以降の救援物資・主食 配布ルート図



今後の課題

(1)物資拠点の確保

物資拠点としては区役所前は非効率的であった。集積・配送に適した物資の拠点をできれば区役所以外の場所に設置するべきだったであろう。現実にも物資を置く場所がなくなったため、近くの公園に一時的にストックするなどした。摩耶埠頭での配送がかなり効率的に行われたことを考えると、こうした拠点はあらかじめ想定しておくことが望ましい。この拠点は区役所に隣接していることが必要であろう。今回の災害時には、こうした代替の拠点を急きょ見いだすことができなかったが、その理由は①区本部に断片的にしろ入ってくるさまざまな情報を物資供給につなげる必要があったこと、②職員が24時間体制で物資供給の仕事にあっていたため、仮眠や食事のための場所が必要であったこと、③区役所が自衛隊や市職員の出動拠点となっており、現実には大量の物資が届き、区本部として区総合庁舎が一つのシンボルであったことによる。

(2)避難所への配送方法の検討

今回の震災直後から全国の方から大量の救援物資が届けられ、本当に助けられた。ただ、いったん区役所など拠点に集積してから、各避難所に送るやり方は積み降ろしの作業量が膨大過ぎる。他の都市では、行政ではこの仕事が手に負えなくなり、ボランティアのグループに依頼した例もあると聞いている。学校など大規模避難所へは、直接配送するやり方も今回の震災では考えられたのであろう。どこの避難所で現実には何が必要かは、各現場の方が状況をつかみやすい。情報と物を特定の場所に集中させるより、拠点を分散させる方がきめ細かい対応が可能である。現実にも独自にネットワークを持ち、物資を調達した避難所もあった。ただ、このやり方は、後でどこにどの程度物資が入ったか把握しづらいし、避難所ごとの水準を調整することが難しいという問題点もあるが、こうした方法を採用すべきであろう。

(3)避難所以外の被災者への配布方法の検討

被災地にあり、ライフラインを絶たれ、避難所にはいないが、現実には食糧や物資の調達ができない方々にどこで物資を渡すか問題になった。区役所など物

流拠点だと混乱を招くし、区内の方に配給するにはもっと小地域で渡す場所が要る。当初、原則として防災計画上の避難所と特に事実上避難者が多い避難所で渡すこととしたが、避難所によっては「避難所以外の方の分まで手が回らない」といった苦情が多く寄せられた。また、避難所のリーダーの考えから避難所の秩序を守るため、物資をかなり大量にストックするところもあった。個人が自分の家の近辺にいと、避難所にいくら物資を運んでも、避難所にいない被災者の手元には救援物資は行き渡らない。いつ、何が避難所に届けられるか分からない状況で、「避難所に行けば、こうした物資があり、もらう事ができる」と明確に言うこともできず、こうした大災害の直後に避難所に避難していない方々にどのようにして生活に不可欠な物資を渡すべきか、課題であろう。

(4)物資供給の基準の確立

救援物資はどんどん集まってきたので、被災者の方々にお渡しすべく努力を続けた。ここで、いつまで、どのような状況になるまで、どんな方に物資をお渡しすべきか問題となる。震災直後は、多くの方が着るものや食べるものさえもない事態におちいったため、こうした物資をできるだけ配布することでよかった。ただ、時間が立ってくると、ニーズが多様化し、自然と集まってくる救援物資だけでは対応できなくなる。また、例えば、一定の収入があり、自立が可能と思われる方でも避難所にいる限り給食を受け、物資も手に入るなどといった問題点も出てきた。自立して避難所から出て自力で生活している人からは不公平だとの声も多く聞かれた。こういった際の物資供給の基準は非常に難しい。

(5)行政と民間の協力

こうした大災害の際に行政だけでは物資供給の対応は無理である。民間業者、ボランティアなど民間の活力をうまく活用しなければならない。役所の組織・考え方のみでこうした災害に対応することはできず、基本的に行政で責任を持つべき領域と民間に任せの方がうまくいく領域がある。ただ、業者選定の際に「公正に」選んでいるかは役所としては問われるところであるし、ボランティアなど民間団体からはともすれば「行政の下請けだ」「本来は行政がすべき仕事だ」という指摘を受ける。未曾有の緊急事態だけに余りこういう議論をして

はいけないのだが、現実にはかなり大きな問題となる。

救援物資の配布について、主に緊急の対応の状況について概説したが、余りに多くのことが起こりすぎて十分には記述はできなかった。現場での対応は想像できないほど過酷で、いろいろな課題を残した。

物資の配布に限らず、今回の大震災により現実には直面したさまざまな問題を教訓として、今後の区の防災体制づくりを進める必要がある。区防災会議の定例化、確かな情報の伝達手段の確保、地域における防災支援拠点の整備、防災コミュニティづくりをはじめ、区役所の防災拠点としての総合機能の充実を図らなければならない。最後に、全国各地から沢山のご支援・励ましをいただいた方々にこの場をお借りして心からお礼を申しあげたい。

震災時のボランティア活動とその支援のあり方

岡 野 郁 生

(社福)神戸市兵庫区社会福祉協議会
(事務局長・神戸市兵庫区副区長)

はじめに

阪神・淡路大震災は、いまさら指摘するまでもなく、様々な面で多くの教訓を残したが、一方震災をきっかけに大きく芽生えたものも少なくない。あれほど多くのボランティアが被災地に殺到し、救援に大活躍したこともそのひとつであろう。兵庫県社会福祉協議会（以下社会福祉協議会を「社協」と略す。）の調べでは、震災後から3か月間に活動したボランティアは延べ120万人、1日平均では1万人以上のボランティアが被災地で活動していたという、まさに「ボランティア元年」といえるだけの実績を築き、多くの市民に勇気と希望を与えたことは言うまでもない。

兵庫区でも、もちろん地域住民が自主的に被災者の世話をするといった地域に根づいた助け合い活動は行われていたが、全国レベルで北海道から鹿児島までかなりの数のボランティアがやってきて、避難所や公園、倒壊家屋などの現場で被災者の救援活動にあたっており、その数は兵庫区役所で登録受付をしたものだけで千人を超え、それ以外に直接避難所に入って活動をしたものもかなりの数になると推定されることから、延べでは数万人のボランティアが活動していたと考えられる。

今回のボランティア活動の大きな特徴のひとつに、初めてボランティア活動に参加するといったケースがほとんどであったこと、それも学生を中心とした若年層が大部分をしめていたことがあげられる。これは、平成5年の中央社会福祉審議会の意見具申によれば、ボランティア活動をしている者は30人に1人であるのに対し、機会があればボランティア活動に参加したいという者が4人

に1人、さらに社会の一員として何らかの形で社会に役立ちたいと考えている人は国民の6割という調査結果から考えるに、潜在化していたボランティア活動への参加意欲が震災といった特殊な事態をマスコミ報道等により目の当たりにし、一気に顕在化したものということもできよう。しかし、ボランティア「初心者」ゆえ、被災者との関係で多くの混乱を引き起こしたこともまた事実である。これは、決してボランティア個人の問題ではなく、その受入体制が不十分であったことに起因するものであることは否定できない。

兵庫区は、大阪圏からの交通のアクセスが可能であり多くの死者を出した東灘区や、大火災に見舞われマスコミによりクローズアップされた長田区と異なり、AMDAやピースボートといった有力なNGOの活動が遅れていたことやYMCAなど地元にも有力な活動団体が少ないこと等から、(具体的には後述するが)ボランティアの受入体制に最も苦慮していた。このようななか、災害対策本部あるいは行政とは一線を画してボランティアの受入・支援体制である「兵庫区ボランティア対策本部」を構築し、さらに発展的に市内の他区にさきがけ兵庫区社協の機関として「災害復興兵庫区ボランティアセンター」を立ち上げることができたのは、東京都社協・都下社協、大阪市・区社協、北海道・東北ブロック社協を中心とした全国社協の100人を超える社協スタッフの支援の賜物であることをこの場を借りて改めてお礼申し上げたい。また、当初よりスーパーバイザーとして支援してくださった東海大学(当時は神戸山手女子短大)の宮城孝氏にも、厚くお礼申し上げる。

ボランティア支援活動の経過

兵庫区におけるボランティア支援活動の経過を時系列に分析してみると、概ね次のように段階分けすることができる。

第1段階は、震災直後から2月初旬までの、全国各地からのボランティアの登録や派遣依頼を区災害対策本部(以下「区本部」と略す。)が窓口を設けて実施したが、受入体制とそのコーディネートが不十分なためボランティアと行政、あるいは被災者との活動調整がうまくいかなかったことから時としてトラ

震災時のボランティア活動とその支援のあり方

ブルが起きたなど、様々な面で混乱していた時期である。

第2段階は、2月初旬から中旬にかけての、全国社協の応援職員による支援体制の整備を実施した時期である。様々な問題意識をもったボランティアたちを徐々に組織化し、救援並びに被災者の自立支援を行えるような体系をかたちづくっていき、区本部とは別の機関として機能するようになった段階である。体制としては、一般ボランティアの受け入れ、活動派遣を実施する「一般部門」と、在宅の要援護者の安否確認をローラーで実施し、そこからあがってくるニーズに対応する「在宅部門」で構成した。

第3段階は、2月中旬から3月上旬にかけての、ボランティア支援活動を展開していった時期である。「一般部門」では、徐々にではあるが、ボランティアの登録・受付からニーズに応じた派遣などの一貫したシステムをできるだけボランティア自身で運営し、社協スタッフはそのバックアップにあたるといった形で活動を展開していった段階である。

第4段階は、3月上旬以降の、ボランティア支援体制を地元社協へと移行していった時期である。社協の応援職員はあくまで「応援」であって、継続するものではもちろんなく、救援から復興へと息の長いボランティア活動が必要となってくるなか、その支援体制はやはり地元の機関が担っていくのは必然であるといえよう。ただ、移行するためにはボランティア自身が今後の活動のあり方を将来を見据えて検討する必要があることはもちろん、組織の問題や場所、財源の問題といった多くの難問があり、それらをクリアするために様々な努力がなされた段階である。

第5段階は、4月以降の、震災により活性化したボランティア活動を地域の復興のためにつなげていく過程であり、地域住民によるささえあい助け合うまちを築いていくために、その方向性については現在なお模索中である。

以上、震災時のボランティア活動の支援体制について時系列的に分類してみたが、前述のように最初に組織化したシステムである「兵庫区ボランティア対策本部」は、一般のボランティアのコーディネートを中心とした「一般部門」とひとりぐらし老人等の要援護者の安否確認とケアニーズへの対応を中心とし

た「在宅部門」で構成しており、それぞれについて評価や反省などは多くあるが、以下については主に「一般部門」について述べていきたい。また、今回コープこうべや連合、企業労組、三木市の各種団体など多くの組織が区本部に協力を申し入れ、救援活動に大きな成果をあげ高く評価されているが、この稿では個人ボランティアの受入れ・支援に重点を置くこととし、このような組織ボランティアについては割愛させていただく。

震災混乱期（1月17日～2月6日頃）

区本部（区役所及び福祉事務所で組織されている）では、避難者数や避難場所の確認・調査、救援物資の確保・配給、被災状況調査、被災死亡者の遺体管理などの業務に忙殺されながらも、神戸市災害対策本部でマスコミを通して実施したボランティア募集の名簿を1月20日頃受け取り、震災救援活動にボランティアの協力を求めることとした。その名簿により区本部での震災ボランティアの受入窓口（以下「区本部窓口」という。）として総務課で業務を行うこととしたが、その名簿は市本部でボランティアの申し入れに対しいったん受け付け、必要な場合に連絡のうえ協力要請をするといった形で作成されたものに過ぎなかったため、結局ボランティアを待機させるものであった。そして、区本部窓口では名簿に基づき電話でボランティアの協力を依頼していったが、受付から4～5日たって当初の熱い思いが冷めている状況に加え、仕事が始まっていたり都合が悪くなったなどのミスマッチが多く、コーディネート効率性は悪かった。

それでも1月いっぱい、市本部から回ってきたり直接来庁したボランティアを登録し、避難所を紹介したり救援物資の配給など行政の手伝いを依頼していたが、そのほとんどが初心者であるボランティアたちは多く集まるにつれ次第に集団化していき、その要求に基づき区役所1階案内コーナーや地下第2集会室などのスペースや機材を提供していくなかで、自然発生的なリーダーのもとに「兵庫区ボランティア」と称してその後独自に活動するようになり、区本部窓口の担当者がコーディネートできる状況からはかけ離れていった。

震災時のボランティア活動とその支援のあり方

この「兵庫区ボランティア」は当時毎日30～40人程度で、震災ボランティアの駆け込み先として機能しており、また窓口担当、人材担当、物資担当、調査担当など独自の工夫を凝らして活動を展開してきていたが、他方その組織体制やボランティアとしての意識の未熟さから、次のように課題が多かった。

まずひとつは、リーダーのあり方が確立しておらず、各個人が独自の判断で活動することによって被災者とのトラブルも生じたり、また被災者の不満を単に行政に要望するだけといった行動要求型の活動も目立って来るにつれて被災者に対して結果的に無責任な対応となるとともに、その対応にあたる行政窓口とも反目するような関係がしばしば見られた。

さらに、初心者が多かったことから、援助願望は強いもののそのための具体的な援助の方法となるとやはり問題が多く、個人個人がそれぞれの思いでバラバラに対応するなど組織体としての機能が発揮されなかったことなどがあげられる。

このような状況の一因は、東灘区や長田区のように有力なNPO、NGOが兵庫区にはいるのが遅れ、そのため素人集団である「兵庫区ボランティア」がボランティアの受入れ先にならざるを得なかったという事情もあろう。被災地にはいったNGO等は独自に拠点、財源、人材等を確保し、本部機能や後方支援体制を充実させて機能的な救援活動を自らの力で実施可能な範囲内で展開しており、さらに長田区などでは早くからピースボートなどが中心に区内で活動するNGOやボランティア団体との連絡会議的な組織もできていたと聞いている。

もっとも、兵庫区での状況が以上のおりボランティアの活力をうまく機能させることができていなかったということであり、その他直接避難所に入ったり、区内のあちこちで炊きだし等を実施していたボランティアについては、十分把握できておらず、大いに成果をあげていた団体も存在していたと考えている。

この時点での教訓・反省点としては、何といたってもボランティアの受付を実施しながらも、結果的にその多くの善意を活かせなかったことであり、この点

は痛恨の極みである。我々としても区で登録したボランティアに対し活動場所や機材のできるかぎりの貸与など側面支援に取り組んだが、何といたっても致命的だったのは市本部で受付をして区本部に名簿を渡すまでボランティアを待機させた、というシステムである。加えて、区本部では職員が被災者への対応に忙殺されていたことや、肝心のボランティアをコーディネートするだけの人材と経験、力量などを有した体制が確立していなかったため、このような結果になったと認識している。このような震災により混乱している最中に受入体制を直ちに立ち上げることは困難であるが、その必要性を十分認識し、今後の防災対策に反映していくことこそ、我々の責務であると感じている。

ボランティア支援体制の整備期（2月6日～2月中旬）

2月6日に、全国社協地域福祉部副部長、狛江市社協事務局次長、東海大学（当時神戸山手女子短大）宮城孝氏及び神戸市社協職員が兵庫区を訪れたことにより、兵庫区におけるボランティア活動支援は大きな転機を迎えた。彼らは、西宮等で社協現地本部を設置して活動してきたように、区本部（特に福祉事務所）と連携して在宅で要援護状態にある被災者への支援体制を構築することを提案したのだが、その際区本部職員より、ボランティアコーディネートの現状・問題点とその対応の必要性を強く説かれ、またコーディネートがうまくできていないためボランティアが被災者とトラブルを起こしている現場を目の当たりにするにつけ、兵庫区でのボランティアコーディネート体制整備の必要性を強く認識することとなった。

そして、全市的に対応が遅れていた在宅で要援護状態にある被災者の安否の確認やニーズの把握を進めたいとしていた福祉事務所と、ボランティアの対策に苦慮していた区本部の希望に沿い、関係者打合せのうえ①ボランティア支援（コーディネート体制の確立）、②ボランティア団体間の連携と組織化、③要援護者の実態調査とケア対応といった三つの方針をたて、東京都社協、大阪市社協、北海道・東北社協の派遣職員による体制づくりを進めることとなった。

コーディネート体制を確立するうえで、最も整理が必要であったのはいうま
都市政策 No.82

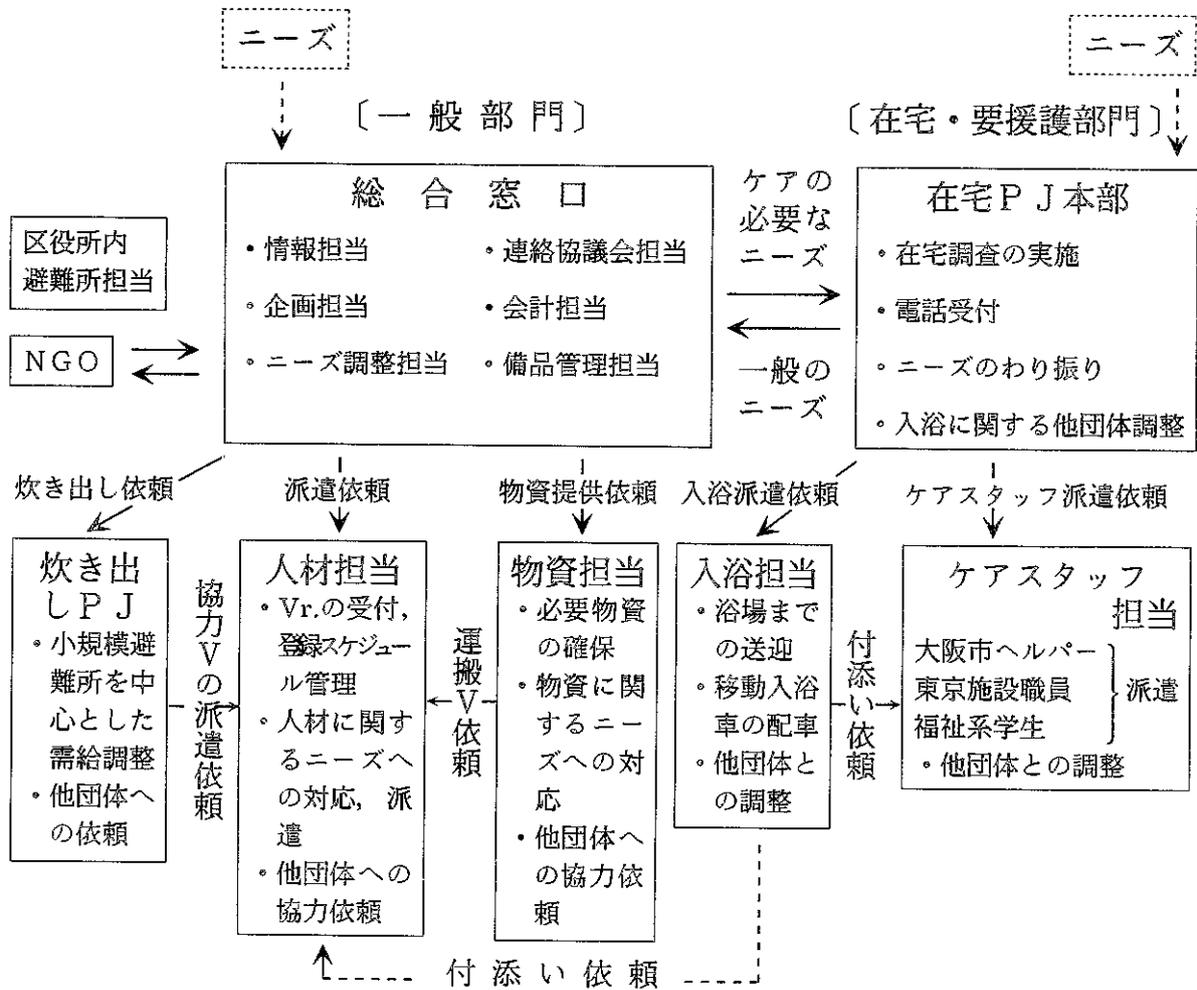
震災時のボランティア活動とその支援のあり方

でもなく「兵庫区ボランティア」である。このグループは前述のようにフリーで集まってきた個人ボランティアの集合体であって、行政を突き上げる形で組織化されたため、行政との間にも、また被災者との間でもトラブルが少なからずあった。このグループに対し、社協スタッフはこじれた行政との関係を解きほぐし、またボランティアと行政との相互協力による活動の実践等により、当初社協に対して強く持っていた警戒感を徐々に行政－社協－ボランティアの信頼関係に高めていったのである。特に要援護者の複合ニーズに対し、ケアニーズには介護スタッフがあたり一般ニーズにはボランティアの力を導入するなど、それぞれの特性や力量に応じたコーディネートの実践を経たことにより、ボランティアは自分たちの限界や専門職の必要性を感じるとともに、要援護者に自分の力が役立ったと満足感を得たことであろう。

具体的な体制整備の過程としては、彼らのこれまでの活動をベースにしてボランティア支援体制を体系化することを目的とし、彼ら自身の抱えている問題点である救援物資保管の見直し、ニーズ把握体制の確立、新たなボランティアの受付体制の確立などを整理し、行政、社協、ボランティアで数知れないミーティングを重ね、体制固めをしていった。そしてやがて、後述するボランティア連絡協議会での議論も経て、ボランティアコーディネートを中心に行う一般部門と要援護者の支援を中心とした在宅部門からなる「兵庫区ボランティア対策本部」へと結実していったのである。その拠点として、一般部門は湊川公園に設置された通称「たまねぎテント」に、在宅部門は区役所のガレージの一部を提供することとした。

一方、2月7日には区内で活動を始めつつあったNGO（曹洞宗国際ボランティア会（SVA）やADRA国際協力センター）やボランティア団体の初めての情報交換会が実施されることとなった。行政との協力関係を築き民主的に運営するため、福祉事務所を会議の場として提供し、区本部があいさつ、社協スタッフが議長が決まるまで司会をして進めるなか、互いの活動状況や課題についての情報交換を中心に行った。その中で「情報交換だけで意味があるか」との問題提起のもと、組織化について議論が深まり、団体間での相互協力を目

兵庫区ボランティア対策本部 システム図

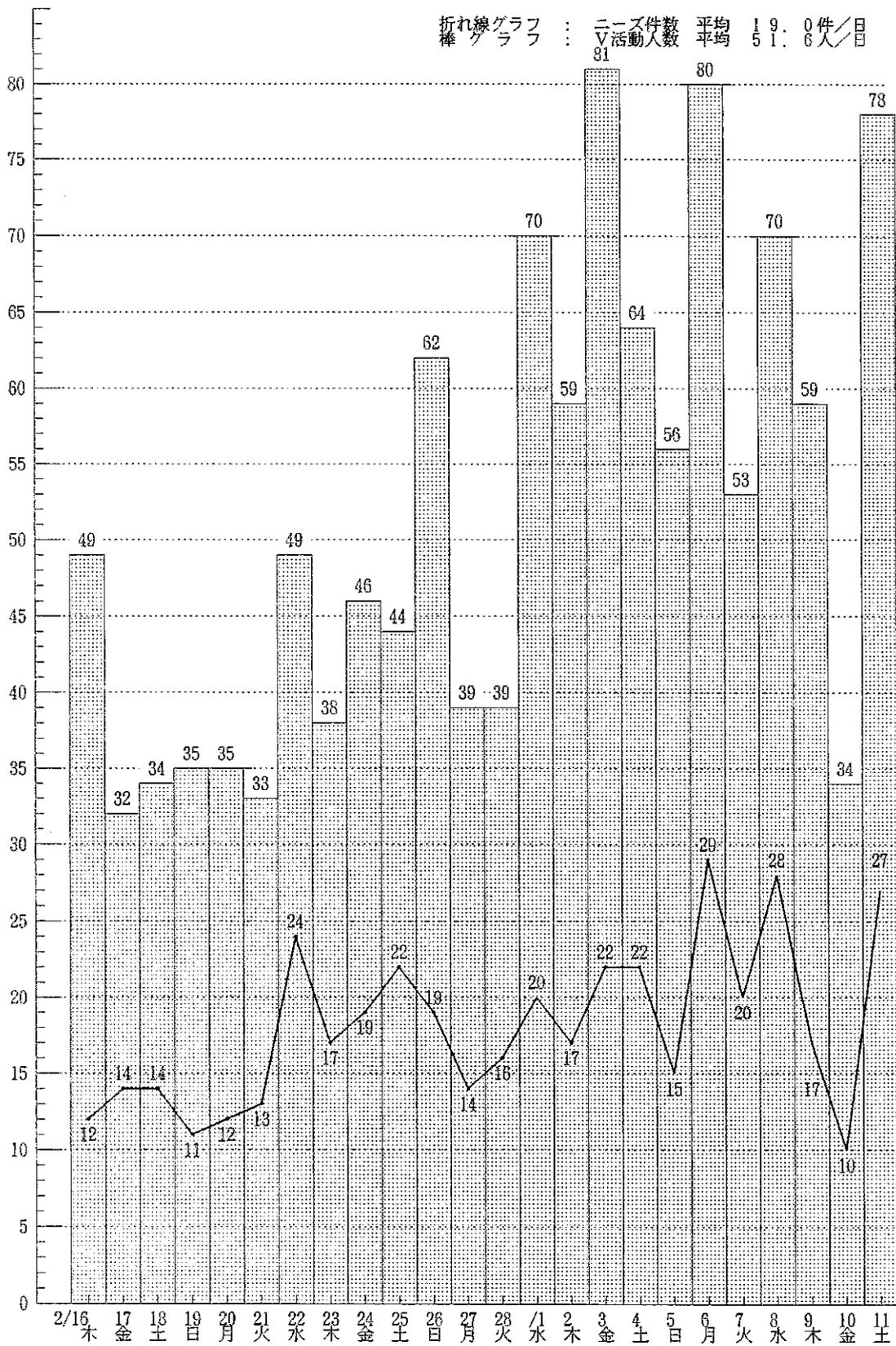


的とした「兵庫区ボランティア連絡協議会」を組織し、以降毎晩6時からミーティングを重ねることとなった。この協議会は、毎夜行政（区本部）、社協スタッフも必ず参加するなど、ボランティアとの協力体制の維持には不可欠の機関となっており、毎日情報の共有化と活動展開を議論してきたことは、その後の団体間での相互協力と活動プロジェクトの協働的实施に大きな意義があったといえる。

この時点で特筆すべきことのひとつは、これまで区本部で持て余し気味であった「兵庫区ボランティア」について彼らの意見を聞き反映させながら、組織体として有機的に機能できるよう調整していったことである。これにより兵庫区ボランティアの活動が被災者援助に大きな効果を発揮し、ボランティアの評価をこれまで以上に高めることができたと思う。

震災時のボランティア活動とその支援のあり方

「兵庫区ボランティア対策本部」活動状況

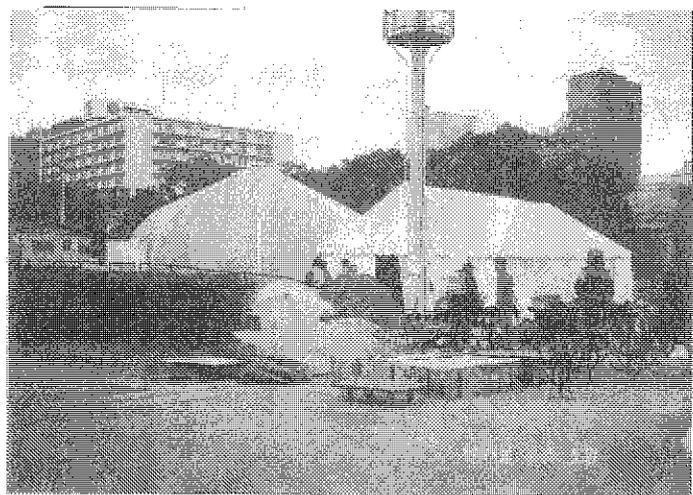


※ボランティア対策本部に寄せられるニーズに対応するボランティア活動のみのデータであり、区内の仮設トイレの清掃や避難所の手伝い、高齢者の話し相手等の活動人数は含まれていない。

もうひとつは、区内で活動するボランティアの活動調整、相互協力の場となる連絡協議会を組織化し、それに行政、社協も欠かさず参加していたことである。行政が把握しているり災証明や義援金の手続き、避難所の状況、ライフラインの復旧状況などをはじめとする各種情報を提供し、他方ボランティア活動の現状やボランティアで把握している各種店舗の開設状況、避難所での被災者の生の声など互いに情報交換しながら、現状の問題点や今後のボランティアのあり方を含め救援活動の方向等について突っ込んだ議論を重ねるなかで、互いの信頼関係を築いていったことは、その後の行政とボランティアとのパートナーシップのあり方を示唆したひとつの例として評価できると考えている。

「兵庫区ボランティア対策本部」活動期（2月中旬～3月上旬）

この段階では、緊急救援ニーズはひとつとおり終了しており、社協スタッフによる安定的なボランティアの支援と、兵庫区ボランティアのリーダーが長期にわたったこと（ただし日々活動するボランティアの入れ替わりは相変わらず激しかった）などから、徐々にボランティアを中心とした活発な活動展開がみられた。拠点である「たまねぎテント」は約30㎡で、ボランティア（学生がほとんどである）の出入りが激しく、登録したボランティアはテント内掲示板に貼られたニーズカードを剥がし受付に申し出て活動に出向くほか、緊急ニーズについては「誰か手伝って！」の声に呼応して活動するなど、イメージとしては飯場のそれに近いものであった。



たまねぎテントと物資テント

活動としては、半壊家屋内の家財整理（赤紙家屋にはボランティアは立ち入らないよう注意していた）や物資の運搬、水くみなどのニーズに人材を派遣するほか、ボランティアの数に比べてニーズはそれほどでもないため、ボランティ

震災時のボランティア活動とその支援のあり方



本部の中は活気があふれている



ボードいっぱい依頼カードが

ア自らの創意と工夫で現地を歩いて情報収集をしながら活動を発掘していった。具体的には、「環境隊」と称して区内の公園や仮設トイレを掃除してまわる、あるいは避難所のこどもの遊び相手や高齢者の話し相手になる、り災証明に並んだ多くの人に温かいお茶を提供する、マッサージ師を確保して希望のある避難所を巡回するなどの活動を展開しているとともに、小規模避難所の炊きだしの需給調整や毎晩6時からの「兵庫区ボランティア連絡協議会」の運営など充実した活動内容であった。

この間、被災者の生活や行政の対応、各種支援制度の実施など状況が目まぐるしく変化するなか、常に社協スタッフと区本部職員とはボランティアの動きや「兵庫区ボランティア対策本部」をはじめ行政などそれを取り巻く状況など全体像の把握に努めるために、日々の活動を終了後6時から連絡協議会、8時頃から兵庫区ボランティアの全体ミーティング、9時頃から兵庫区ボランティアの各セクションの代表者によるスタッフミーティング、その後社協スタッフによるミーティングと、連夜遅くまで会議の連続であった。そのようななか、次のような問題が顕在化してきていた。

①今後の長期的・継続的なボランティア支援体制を検討する時期に来ており、現在の「ボランティア対策本部」の抜本的見直しが必要である。

②NGOは撤退時期を検討しはじめており、NGOが対応してきたニーズについて撤退後の対応を検討しておく必要がある。

③避難所の状況も、緊急避難の場から生活の場へと変化してきており、行政に対するニーズもボランティアに対するニーズも多様化してきている。

④ボランティアは全国各地から集まってきているため、入れ代わりも多くトレーニングも十分できていない。一方、地元ボランティアはそれほど増えていない。

このような問題に対処するため、関係者で協議したところ、前述のように今後、学校復帰による学生ボランティアの減少やNGOの撤退などを考慮し、この度の「災害」という特殊需要に対応し急きょ構築した「兵庫区ボランティア対策本部」から地元ボランティアの導入による生活ニーズに対応した継続的なボランティアセンターへの移行を徐々に進めていく必要があるとの結論に達した。(なお、要援護者の調査とニーズに応じたサービス提供を福祉事務所・保健所と連携して進めている在宅部門については、従来のおんしんすこやか窓口の機能にソフトランディングをはかっていくとともに、それでカバーしきれない非専門的なニーズについてはボランティアセンターで需給調整していく必要がある)

そのためには、地元ボランティアの発掘とそのトレーニングの実施による継続的活動者の確保、全国社協体制の縮小に伴う地元社協によるボランティアセンターへの移行を円滑に進め、運営していくために地元社協体制の緊急な整備が不可欠となっていた。

この時点で特筆すべきことは、救援から復興への過程の中で被災地社協の機関としてボランティアセンターを設立しようという方針を打ち出したことである。組織体制をはじめ、財源、拠点など何ひとつ具体的なことは見通しが立たないなかでの決断は、今にして思えばかなり無謀であったといえるかもしれない。しかし当時、ここまで盛り上がったボランティアの火を消したくない、全国の社協からの支援を今後につなげていきたいという強い思いと、逆に応援社協体制の撤退とともに支援体制を解消することは、これまで活動してきたボランティアの納得が得られないといった危機感による、確たる展望のないままの

決断であったといえる。

地元社協への移行期（3月上旬～3月末）

3月のはじめに、3月11日をもって全国社協は撤退するとの方針が決定された。我々にとっては、遂に来るべきものが来た、という感じであり、これまでから議論してきた「兵庫区ボランティア対策本部」の地元社協移行のための体制づくりが急速に現実味を帯びてきた。この点については、大筋では行政及び社協の間では合意に至っていたものの、兵庫区ボランティアをはじめとするボランティア連絡協議会のメンバーとは、十分議論したものではなかった。SVAなどのNGOは、当初より地元での支援体制を確立することを目的にしてきたため、連絡協議会ではむしろ推進の発言が多かったが、「初心者」が多く対策本部の拠点である「たまねぎテント」が宿泊の拠点（安全管理上問題があった）ともなっている兵庫区ボランティアにとっては、とても簡単にはいかない問題であった。しかし、全国社協の撤退を待たなくても、ニーズの動向等当時の状況から地元でのボランティアセンターづくりが求められていたことは明らかであった。当時の状況をまとめてみると、以下のとおりである。

(1) 当時のニーズの傾向

- ・避難所から仮設住宅への引っ越し手伝いのニーズが増えている。
- ・ライフラインの復旧に伴い水汲みニーズが減っており、また物資のニーズも店舗の再開等に伴い減っている。
- ・病院への通院介助や食事介助などの継続性が求められるニーズが増えている。

(2) 今後必要と予想されるボランティア

- ・3月下旬～4月中旬にかけて仮設住宅の入居が本格化し、兵庫区でも千件以上の引っ越しが予想されるための要援護者の引っ越し手伝いボランティア
- ・避難所の医療チーム撤退に伴う通院介助ボランティア
- ・避難所から在宅・仮設住宅への復帰に伴う主食確保のための買物ボラン

ティア

(3) 当時のボランティアの傾向

- ・学生ボランティアの長期活動が多い。
- ・一貫して西日本が少なく，東日本のボランティアが多い。
- ・神戸市内のボランティアが若干増えてきている。

このように，震災後1か月以上を経て物資調整の機能は役割を終えたこと，避難者の自立促進による炊きだしの役割の低下などが顕著となっている一方，災害に伴う仮設住宅への引っ越しなどのニーズが一時的に集中するものの，通院介助などの一般ニーズが増えてきているなど，一定の方向性が示されてきている。

一般的なボランティアセンターの機能に移行していくため，具体的には，遠方からの長期宿泊型学生ボランティア中心の自主運営や，玉ねぎテント等での宿泊は解消し，ボランティアは登録制で自らの責任で宿泊等の場所を確保するとともに，センターでは常勤のコーディネーターがニーズとボランティアをつなげる業務をつかさどっていくようなシステムづくりを構築していく必要があった。

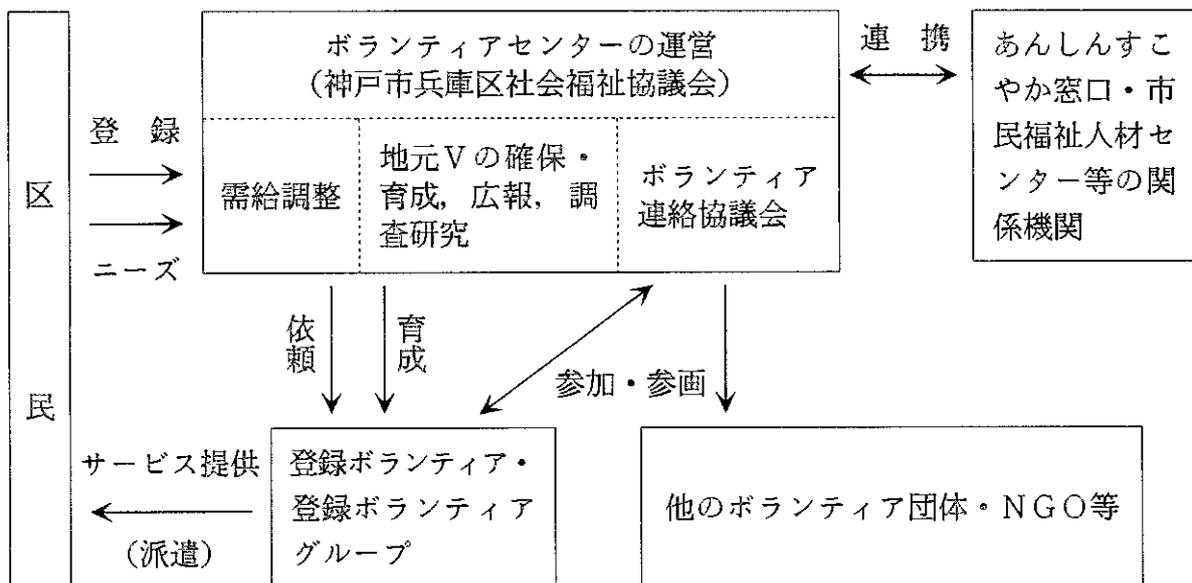
3月上旬のボランティア連絡協議会で，NGOからボランティアセンター立ち上げを支持する提案がなされ，参加者の間では「ボランティアセンターとは何か」についてかなり活発な議論が交わされ，社協スタッフへの質問が飛び交った。引き続いて実施した兵庫区ボランティアのスタッフミーティングでも，意見・質問が相次いだ。社協スタッフは問題を提起するのみで，自分たちで考えさせ，最終的にセンターの必要性を認識させるといった典型的なグループワークの手法をとった。このような緊急時対応のボランティアについては，その撤退時期の見極めがかなり難しく，加えてそのほとんどがボランティア経験がなかったことから玉ねぎテントを拠点とした「兵庫区ボランティア対策本部」の「ボランティアセンター」への発展的解消への理解は困難を極めたが，社協スタッフの懇切丁寧な説明と，「ボランティアセンター」を被災地に立ち上げ，自分たちのこれまでの活動を託することこそが，震災ボランティア活動に参加

震災時のボランティア活動とその支援のあり方

した成果であるという認識から、ようやく合意に至ったのであった。

そして我々は以上の体制を玉ねぎテントから早急に移行させるため、近隣に所在する児童館の一室を何とか確保し、コーディネーターとしてベテランの元福祉施設職員を確保するとともに、少なくとも3月いっぱいを期限として東京都社協にスーパーバイザーとしてのボランティアコーディネーターの派遣を要請し、全国社協の撤退する3月11日をもって兵庫区社協の機関として「災害復興兵庫区ボランティアセンター」を開設したのである。

以下はその際目指したボランティアセンターの機能（案）である。



この災害復興兵庫区ボランティアセンターが設置されて、これまでの外部援助型から地元機関主導型へと局面は大きく変化した。具体的には、主として被災地外からの援助ボランティアを緊急救援活動に活用するためのシステムから、地域に主眼を置いた長期的・継続的視点に立ったシステムづくりへと、その方向が大きく転換したのである。

この時期、区本部の兼務を含めて区社協職員は、これまでどちらかといえば応援社協スタッフに依存してきたわけであるが、その後はスタッフの力を借りながら自らボランティアセンターの基盤づくり進めていくなかで、特に次の点に留意しながら活動した。

第1点は、質の高いコーディネートを目指すということである。震災という

特殊な状態で、ニーズも複雑多様化し被災者のなかには「ボランティア慣れ」のため便利屋のようにボランティアの派遣依頼をしてきたり、また引っ越しや修理業者がつかまらないということでその代替としてボランティアを求めてくるような現象も生じている一方、家庭によその人をいれることや見知らぬ人の訪問に強い抵抗感を示すひとがまだまだ多いなか、ボランティアには活動に当たっての心構えなどを十分オリエンテーションするとともに、ボランティア活動の領域を見極め、専門サービスが必要なら専門機関につなげたりボランティアが真に必要でない状態なら別の機関（業者を含めて）をあっせんするなど、被災者にとって自立を重視し、一方ボランティアに対しては「やりがい」を阻害しないよう十分に留意して質の高いコーディネート体制を確立するよう努力した。

第2点は、活動を長期的に継続していくための基盤づくりである。ニーズの受付、アセスメントからボランティアの登録受付、派遣依頼、活動の報告まで一貫したコーディネートフローのマニュアル化を図るとともに、相談・登録・ニーズ・活動報告などの各種帳票づくりに取り組んだ。また、民生委員協議会をはじめとする地域団体への周知を図るほか、どのような機関がどのような活動を現在実施しているかといった情報の収集と整理、ボランティアセンターニュースやボランティア募集のチラシによる継続的活動のために欠かせない地元ボランティアの発掘、財源確保（当時運営費についての予算は確保されていなかった。）のための寄付金の募集などは、十分とはいえないができる限りの努力をしていった。

第3点は、学生ボランティアなどが学校復帰により減少していくなか、限られた人的資源で効率的な活動展開を図っていったことである。これは当時のボランティア連絡協議会のテーマのひとつでもあり、援助のターゲットを避難所から仮設住宅・在宅へとシフトし、各ボランティアグループの類似活動の統合によるプロジェクトの協働化を図るとともに、各機関での情報を整理してニーズの的確な把握に努めていった。当時区本部の避難所班の協力を得て実施した「各避難所におけるボランティア活動の状況調査」は、避難所の運営にどのよ

震災時のボランティア活動とその支援のあり方

うなボランティアがどのような形で関わっているかを調査したものであり、その結果、避難所の運営のかなりの部分は避難者が自主的に運営している状況であったのは、4月以降の活動展開をスムーズに進められたひとつの要因であるといえよう。

そして4月には、区役所にボランティア担当主査が発令され、その後ボランティアセンターの予算化、各区での立ち上げなどが急速に進められていった。前述した第5段階については、地域に根ざしたボランティアセンターをどうつくっていくかということがテーマとなるが、現在なお模索中であり、今回は震災時のボランティア活動の支援に重点を置くこととして、ボランティアセンターのあり方については紙面の都合もあり割愛させていただく。

災害ボランティアとその支援

以上、震災後の兵庫区におけるボランティア支援活動の経過を当時の問題点等も指摘しながら振り返ってみたが、兵庫区での活動を、災害時のボランティア活動支援という一般抽象的レベルに普遍化させることは困難ではあるが、支援のあり方及びその機能等について若干の考察を試みたい。

まず、災害発生後のボランティアの受入体制づくりであり、これをどのような形で構築するかが最も重要なことは異論ないところであろう。この体制は、行政の災害対策本部とは別の機関で設置し、行政は活動のための場所、機材等の提供など、側面支援に徹するべきであろう。ここでの主体はあくまでボランティアであり、それをいかに機能的にコーディネートしていくかが、受入体制づくりのキーポイントになる。そのために、コーディネートに熟練した専門スタッフをどれだけ確保できるかが課題となる。また、単に援助希望者を受け付けるだけでなく、普段からボランティア活動に多くの人材を親しませ、その人材をいかに緊急時に活用できるかという点も大きな要素である。

次にこの体制の機能について触れてみるが、第1点はボランティアの登録受付である。この受付は、前述のように多くの待機を生じさせたなどの問題が多くあったわけであるが、登録することにより市のボランティア保険に加入でき

るなど、活動を促進するうえで必要なものであったことも事実である。したがって、待機を生じさせないように受付することが重要である。

第2点は、ボランティアのスクリーニングとオリエンテーションの充実である。ボランティア活動をとおして若者どうしが出会うなかで、気分が盛り上がることも多々あるわけであるが、それを避難所等の被災現場に持ち込めば、被災者の感情を逆撫ですること十分考えられる。また今回、ボランティアが知りえた個人情報を見逃したり、あげくにはボランティアと称して挙動不審な者も現れた。この点を徹底しておかないと、被援助者にとってもボランティアにとってもその活動の阻害要因となるばかりでなく、場合によってはボランティア全体の信用の失墜にもつながりかねない。それを防ぐためには、前述のように、普段からボランティア活動の振興に努め、多くの人にボランティア活動の領域を熟知しておいてもらう必要がある。

第3点は、常に全体を俯瞰することとニーズの的確な把握である。そのためには、事務局機能を充実して、行政や被災生活の動きなど全体を把握するとともにニーズの的確な把握・整理に努める必要がある。単に避難所や在宅などから寄せられる個々のニーズにのみ対応することは、平常時ならともかく、災害時にはトータルとして機能しなくなることがある。全体の情勢を把握しながら、どのニーズが優先されるのかを見極め、個々の要請がなくても必要と考えられるところにはボランティア派遣のプロジェクトを立ち上げるなどのコーディネートを実践していく必要がある。特に、個人ボランティアを多く抱えていてはコーディネートが困難になるため、個々の援助プロジェクトを立ち上げるなかで徐々に組織化していくなどの工夫が必要になる。

第4点は、活用可能な社会資源のネットワークである。今回では、区内で活動するボランティアとのネットワークは多少なりとも築けたものの、児童館や保育所などの社会福祉施設をはじめ、企業、労組等の組織体等との関係は十分築かれていなかった。常時、どの社会資源がどのような機能を活かせるかを十分検討・把握しておくうえ、さらに日常の関係でネットワークを築くよう努力しなければならない。

震災時のボランティア活動とその支援のあり方

第5点は、地域住民とのネットワークである。今回でも被災地域で自治会長や民生委員などが地域におけるリーダーシップを発揮して、被災者の世話を奔走していたところがあり、それに対する支援はもちろんその活動状況の把握すら十分とは言えなかった。平常時の地域での取り組みを有事の際にも活用していけるよう地域住民の関係づくりに取り組むとともに、区全体としての救援活動が効果的に機能するようネットワーク化をはかる必要がある。

その他、機能としては「ボランティア求めています、やります」といったPR活動や学校等への働きかけによる地元ボランティアの発掘なども当然必要なことである。

そして、受入体制づくりに欠かせないのは、行政の支援であり、具体的には活動拠点、活動支援のための機材や財源の確保、保険の充実などである。災害時には、予測できなくて、しかも緊急な対応を迫られるニーズが少なくない。そのため、常に臨機に対応できるだけのボランティアを確保するための拠点（宿泊を含めて）が必要になってくる。また、今回の震災で特に活用されたのが自転車やヘルメット・無線などであり、コピーやファックスなどの事務機器と並んで活動のための機材をいかに確保するかが課題である。今回、区本部窓口では宿泊や食事のあてもなくやみくもに来神したボランティアへの宿泊等の手だてに翻弄されたこともある。宿泊も含めてボランティア活動は自己完結を基本と考えるべきだが、震災などでは困難な場合も多く、行政側にも積極的な支援が求められる。

さて、このような受入体制をどのような機関が構築していくのか、ということが問題となるが、今回ではNGOや大阪ボランティア協会のような団体、ボランティアグループ、社協など、様々な機関を中心として、多元的に存在した。したがって、どの機関がすべきだ、というものでなく、地域の状況等によりふさわしい機関が体制づくりをすればよいのであるが、各区での体制ということであれば、現在各区の社協でボランティアセンターが設置されたところであり、これがひとつの中核的な組織となるよう期待が高まっているということは間違いない。

おわりにあたって

以上、紙面には記述しつくせぬことも多く残してはいるが、兵庫区でのボランティア活動支援の経過を中心に、災害時でのボランティア支援について述べてきた。最後に、この取り組みを振り返って、感じていることを若干述べてみたい。

震災で職員はそれこそ不眠不休の活動を余儀なくされたわけであるが、そのなかで区社協専任職員の頑張りは目を見張るものがあった。他都市の多くの社協スタッフとの交わりのなかで、「社会福祉協議会」職員としての意識に目覚めたのであろう。また、応援に来てくれた東京都社協をはじめとする社協スタッフの専門性には驚きの連続であった。1週間ごとのローテーションでありながら、即座にコーディネーターとしての専門性を発揮し、ボランティア対策本部を切り回した技術は並大抵のものではない。社協として有事の際には相互に協力しあえるよう常日頃からの関係づくりが大事であることを痛感させられたと同時に、専門職の育成が社協にとっても行政にとっても大きな課題であると考えさせられた。それにしても、全国社協が市内でもこの兵庫区に応援に来ていただけなのは、行政にとっても区民にとっても幸運であったというほかない。

また、ボランティアと行政の関係についてその連携の難しさを痛感した。ボランティアは本来自由な活動であり、たとえばそこに困っている人がいるからその要望に応える、といった形で実施されるものなので、即座に対応が可能である。一方、行政は「公平性」が常に前提にある。そこに困っているひとがいても、全体的な見地から対応を行うことが公平であれば対応が可能となる。ところが震災時のような特殊事情の下では、全体の把握が困難であるため、「公平性」を前提とする行政が機能しにくくなってしまふのである。緊急事態により「困っている」という声が洪水のように寄せられ、市民は行政に超法規的な対応を望むわけであるが、このような非常時でも行政は独自の判断での対応はむつかしく、やはり法規や条例に則らざるを得ないため、または派遣できる十分な「手」もないために対応が困難になってしまう。それにくらべボランティアの活動は自由である。やろうがやるまいが、どこまでやろうが、全く自由な

震災時のボランティア活動とその支援のあり方

わけである。このように自発性ゆえに「不公平」（言い過ぎかもしれないが）となりうるボランティア活動と、常に「公平性」を基準とした一定のルールの下にサービスを実施する行政との協働をどう築いていくのかは、極めて難問であり、その間に立ってコーディネートを図っていくことこそ、社協に課せられた責務であると考えている。

最後に、蛇足かもしれないが社協の本来の機能である住民の組織化について少しだけ触れておきたい。これまで区社協として取り組みが遅れていたコミュニティオーガニゼーションを積極的に進め、小地域における住民どうしの支え合いの活動を促進していくことの重要性は一層見直されたと言ってもよい。さらに、区社協としては普段から面として地域をとらえ、そのネットワークを構築し、全体としてうまく機能させ連携していくことこそ、震災のような有事の際にも社協は機能的な活動ができるといえよう。この点については震災時の住民活動の検証と方向性の検討が必要である。

震災を契機に、ボランティア活動の推進とともに地域づくりをどう進めていけるか、復興に向けて社協の活動はまだ始まったところである。

（注）

- 1) 労働組合や生協などによる組織ボランティアは、学校や区役所などで整然とした救援活動にあたり、混乱期に大きな成果をあげた。その例をあげれば、兵庫県教職員組合は学校避難所に多数の人員を派遣し物資の配付をはじめ種々の支援活動にあたった。連合兵庫や自治労兵庫県本部は区役所での物資の搬送業務などを行った。コープこうべは区役所での義援金支給の補助事務に従事した。祥福寺僧堂の雲水達は小規模避難所を回り炊き出しなどを実施した。これらはほんの一例にすぎず、組織ボランティアの活動の全容については今後調査されることを期待したい。
- 2) 自治会長、民生委員、ふれあいのまちづくり協議会の役員などが地域ボランティアとして学校や地域福祉センター、あるいはテント村で避難者の支援活動を行ったり、地域での防火活動を実施した。今回の震災で住民組織がどのように機能したのか、その活動状況と問題点を検証し、災害時における地域住民組織の役割を検討することが今後の課題である。

<参考文献>

- ・宮城 孝「震災時におけるコミュニティワークのあり方を探る」(『日本社会事業大学社会事業研究所紀要』 近刊)
- ・『阪神・淡路大震災 福祉関係者による救援活動の記録』(社会福祉・医療事業団 平成7年3月)
- ・『ボランティア等活動状況ヒアリング結果(報告書)』(神戸市企画調整局 平成7年3月)

震災時の自治会活動

堂 内 孝 夫

(神戸市灘区自治会連絡協議会副会長)

はじめに

阪神直下型大地震の歴史を調べますと、最も近年の記録は、神戸の須磨寺と、西宮のえびす神社とに古文書があります。それは今から399年前の1596（文禄5）年7月です。同時刻に豊臣秀吉が伏見城で被災して、年号まで改元して慶長元年伏見大地震と日本史に記されているのは有名です。

それより古いのは810年前の1185（寿永4）年7月京都大地震と日本史に書かれ、大極殿が倒壊しています。直ちに8月に改元して文治元年となりました。兵庫県の山崎断層の直下型大地震の延長と云われています。

さらに古いのは1117年前の868（貞観10）年の播磨～山城の直下型断層地震があります。この地震は今年の阪神大震災と同じ断層が起したものと地震学者は考えています。直下型断層地震は約1100年周期が定説となっていますから、阪神間には3本の断層幹線が有る訳です。

今年の地震は須磨寺の末寺を倒壊させましたが、慶長地震には本堂と三重塔と仁王門とが倒壊しました。断層の場所が異なるのです。

阪神間の3大断層地震を年代順に並べると次の表の通りになります。

- ① 868（貞観10）年＝1995年（今年）
- ② 1185（寿永4）年＝2300年頃の予想
- ③ 1596（慶長元）年＝2700年頃の予想

阪神間の直下型大地震は約300年間は無いと予想されますが、安心するのは禁物です。宝塚以东の京都附近までは、まだ直下型地震のエネルギーが残っていると考えられます。

地震学会，天文学会，気象学会の会員である総合科学研究所長の正村史朗先生は最近の著書「兵庫南部地震は，なぜ発生したか」に於て「次は神奈川県～東京都（鶴川活断層）地震M7.4が10年以内に起こり，続いて南海道～山陽道（和泉～石鎚活断層）超巨大地震M8.3～8.7が約10年後に発生すると予測される。」と断言しておられます。

東京と関西との日本の政治経済の中心地で，阪神大震災M7.2の2倍が東京に，約50倍～約190倍のエネルギーの超巨大地震を西日本に受ける予測なのです。政府も各都道府県も民間も総力を結集して，この対策に取り組みねばならないと思います。

阪神大震災で得た教訓を是非活用して戴いたならば，私の喜びはこれに優るものはありません。
(平成7年10月記す。)

第1章 震災時の自治会活動

第1節 阪神大震災の発生直後

異様な地鳴りと予震とに眠りを覚まされた私は，ふとんと共に畳から約10cmも垂直に身体を跳ね上げられました。同様な垂直振動が3回あった直後に，更に大きな地鳴りを伴って南北には極めて大きく，東西にはそれよりは少し小さく，楕円を画く水平振動が激烈に続きました。

隣のふとんで寝ていた妻は，起きようとしてましたが，私は自分でも不思議な位に冷静でした。本能的に生死の境に在ることを自覚したからです。振動がとても大きいので起きられる状態ではありません。

「いま起きたら駄目だ。必ず怪我をする。ふとんを頭からかぶって身体を縮めてまもれ。」

「そんなことをしていたら，家がつぶれて死んでしまうよ。」

「この家は小さな平家だ。こんな地震では倒れない。」

地鳴りと共に附近の家の倒壊する音も響きます。それ以上に不気味なのは，自分の頭上で家の構造木材がギシギシと異様な音を立てることです。壁土は上から落ちてくるし，ガラスや陶磁器の割れる音が高く聞えます。

私の足の上には和筆筒が、妻の足の上にも洋服筆筒が倒れましたが、厚い冬ぶとんの中で足を縮めて、身体を小さくしていたので、怪我はありませんでした。

激震の時間は長く感じましたが、20秒位でした。この時に冷静に判断し得たのは、第1には1923（大正12）年9月の関東大震災の体験談を、その16年後の1939（昭和14）年に慶應義塾大学予科（旧制）に私が入学して以来、機会がある度に中年の人達から詳細に聞いていたことです。

第2には1946（昭和21）年12月の南海大震災（M8.1で関東大地震M7.9の2倍の強さ）を灘区で体験したからです。

第3には日本に地震の無い所は皆無だと考えた私は、地震学者の著書を10年以上をかけて多数読みました。参考文献として列記したいのですが、散逸したことをお許し下さい。更に建築の構造力学も良い指導者を発見して学びました。その人は小学校も旧制中学校も私と同じ学校の同期生の親友で、旧制高校から東京大学工学部建築学科（旧制）を卒業した一級建築士の田代正尚氏です。彼のおかげで地震に対して木造平屋建が倒れ難いことや、日本桧の弾力や、RC造の構造力学等を理論と建築経験の両面から私はかなり詳細に知っていたからです。

最後に第4番目には、1943（昭和18）年の学徒出陣で私は現役兵として陸軍に入営して、1946（昭和21）年に戦地から復員するまでの約3年間に、死生の間を無事に通り抜けた多くの体験が活きたと思います。死生の間には冷静に状況判断して、最も合理的な途を選び、努力したら生きる途があるのです。

気象台や他の専門家の発表によれば、最初の3回の垂直震動は「P波」と学問上呼ばれています。私の家はJR六甲道駅の東南の徳井町4丁目で、そのP波で地面が約60cmも垂直に動いたのです。その後の極めて大きな水平振幅の主要動は「S波」と学問上呼ばれ、水平に南北に約90cm、東西に約74cmもの楕円形に動きました。その為に南北のどちらかの方向に倒壊した木造家屋が多かったのです。

私の家は敷地内に3棟ありましたが、RC造（鉄筋コンクリート造）2階建

と、木造平家建と、木造2階建でした。結果としては、RC造2階建は大した損傷は無く、私の寝ていた木造平家建は半壊でしたが、結局解体撤去となりました。誰も寝ていなかった木造2階建は東北の方角へ完全に倒壊しました。

1995年（平成7）年1月17日午前5時46分の地震ですから、寒さは厳しい頃です。停電していますので、懐中電燈をさがすのに苦労しました。懐中電燈はなるべく枕元に置くことです。服装は平常から正しく整頓して置いていたので助かりました。これも昔の陸軍時代の体験です。

地震直後の屋内は少くともスリッパ無しでは歩けません。ガラスや陶磁器の破片等で危険なのです。被災者の中には自宅で足裏の怪我をしている人が多かったのです。

服装を整えて夫婦で戸外へ出ようとしても、玄関の戸は動かず、柱が基礎から外れて出られません。雨戸を開けようとしていたら、南のRC造の母屋の玄関が開く音がして、長男（46才）の声で、

「お父さん、お母さん、大丈夫か。」

と心配そうな叫び声です。

「2人共大丈夫だ。お前達は？」

母屋には長男夫妻と孫3人と合計5人が居るのです。

「長女を箆笥の下から助け出したが、怪我は無くみんな大丈夫。」

と嬉しい返事です。

長男は北100mに火災が見えるので、直ちに消火と救援に出発しました。消防団員ですから当然のことです。その活躍は第2節に書きます。

私は防寒衣に身を固め、登山靴をはき、丈夫な杖を持って、私が自治会長である徳井地区全域を巡察して状況判断をしようと考えました。

私の家の東に接して南北に走る幅27mの幹線道路の車道は通行できますが、歩道は倒壊家屋のために歩行困難です。南の国道2号線も幅27mですが同様です。幹線から横に入る幅6mの公道は倒壊した木造家屋で、自動車は全く通行不能ですが、歩行者でも通行不能の所があちこちにありました。道路上に倒壊した家の上を通れば、山あり谷ありで全く危険な状態でした。登山靴と杖が無

ければ歩行も困難でした。

北方のJRは高架線が殆んど全部倒壊して、その北の弓木町へは通行不能です。南の記田町の惨状も物凄く、その南の阪神電鉄の高架線も完全に倒壊しています。徳井地区の木造家屋の倒壊率は約80%と直感しました。

前例の無い大地震だと確認して、徳井地区に避難所を開設して、臨機応変の最善策を採るべきだと決心しました。

避難所として徳井会館を午前9時頃に開設しました。昭和44年に竣工した徳井会館はRC造り4階建てで、延面積740㎡で、大災害時には避難所に利用し得る設計でした。今度の震災でも大きな被害は無く、その雄姿に私は涙が出る程に嬉しかったのです。

徳井会館は17日の夕刻までに約200名の被災者を収容し、ピーク時には地域住民約1,500名と合計約1,700名の食事等の配給基地として活用されたのです。

第2節 消防団員の活動

私の長男は午前6時頃に消防団のヘルメットを着けて、自宅の北方約100mの火災現場へ走りました。戸外では都市ガスの臭が強く、引火すれば大火災になる可能性があります。周囲の木造2階建ての大部分は1階と2階との接合部が折れて倒壊しています。

火災現場では火元の2階建て文化住宅が倒壊して、すでに全焼状態です。1階の住民は後に8名全員死亡と判明しました。電話が不通の為に、近隣の人が車で灘消防署に通報に走った事を確認しましたが、その人の家も遂に全焼となりました。

私の長男は消防団歴21年です。灘区内に同時火点が4ヶ所以上ある場合には、灘消防署のポンプ車4台の能力の限界を越える事は熟知していました。神戸全市の大地震で、他の区からの救援は望み得ないし、周囲を遠望して火災の黒煙の数を見れば、10ヶ所以上も確認しました。

「消防車は来ない。もし来ても消火栓からは水道管破裂で水が出ない。」

と近隣の住民に説明をしましたが、近隣の住民は信じず初めの内は消防車が

来ない事に腹を立てていました。

火災現場の前の6 m公道に、塗装店の2 t車が車庫から地震の力によって3～4 m動かされて道を半分ふさいでいました。自動車の燃料に引火すれば塗装店のシンナーが爆発して大変な火災になります。塗装店は夜間は無人なので、近隣の人達と共に車のドアのガラスを破り、3人で押して火災から出来る限り遠ざけました。

次には消火作業です。水に頼れない時には燃える物を無くするか、空気（酸素）を断つより他は無いです。その為に防禦線を設定しました。風下側は大和公園の防火水槽から1線ホースで発動機を使って水をかけましたが、火勢が強く1線ホースでは消火できませんでした。

風上側では消防車が来ないと判明すると、近所の住民が眞剣に協力して消火作業を始めました。風呂に残っていた水をバケツリレーをし、消火器を持ちより、庭土をスコップでかけて延焼を防止できたのです。

風下側では防火水槽が空になると如何ともし難く、街区の端まで全焼しました。6 m道路の反対側の家の樋は溶け、窓は熱でひび割れました。車庫の車もフロントのプラスチック部分は溶けていました。然し幸にも延焼は免れました。住民の目的が一致して協力すれば、実に力強く動ける事を実感したのです。

結果として約5,000㎡の街区のうち3,850㎡が全焼して、午後1時頃に鎮圧しました。約7時間の奮闘でした。完全鎮火までは丸3日間も鉄骨造住宅の内部で火が燃え続けていました。

他の消防団員はそれぞれ各自の判断で分散して、人命救助をしました。

午後2時頃からは、国道2号線の徳井交差点の交通整理に第1分団員が当りました。停電で信号灯が作動しないので、交差点は混乱渋滞の極になっていました。

阪神間は高速道路の倒壊で43号線も不通となり、国道2号線が唯一の自動車道路となっていました。大阪市消防局の応援部隊だけが東から西への直進だったので通過できました。

大阪以外の全国からの応援部隊は、中国縦貫道路から六甲トンネルを南下し

て徳井交差点に来ます。ここを右折して神戸市役所へ向うのが大変に難しい状態でした。直ぐ200m南の阪神電鉄高架線鉄橋が落下して通行不能になっていたからです。

当時の混乱を想像して下さい。電話は不通、無線は混線して殆んど駄目でした。この交差点を右折した石川県応援隊が神戸市役所に到着して、灘消防署に配属の指示を受けて、再び灘区に到着したのは8時間も後でした。片道に約4時間を要したのです。これで自動車道路の混乱渋滞を理解して戴ければ結構です。平常時ならば片道20分も要しない距離です。無線電話が容量オーバーで使用不能となり、情報が伝達できなかった点を再検討して改善して戴きたいのです。石川県隊に8時間の無駄をさせなかったならば、人命救助にも消火にも大きな力を発揮できたものと残念でなりません。

第3日目に警備会社の警備員が徳井交差点の交通整理に来てくれて消防団員と交代しました。警察は電気が回復し交差点の信号が作動してから交通整理に来ました。天災時には地元の消防団員の努力が絶大な事を認識したのです。

その後は消防団は徳井地区の治安維持と防火の夜警と、避難所の徳井会館の運営に熱心に協力しました。消防団員の中には自宅が全焼したり、負傷したりして活動に困難な人もあり、当初の活動は4名でしたが、後に6名になり、徳井会館の運営は灘区中でも優れて順調にできました。

団員が中年の人達で、社会的な信用が厚く、思慮分別があり、健康な体力と経験と能力とを持っていたのは実に良かったと思います。徳井地区では自治会の構成会員の中に消防団員もあり、特に顕著な活躍をしました。

第3節 避難所徳井会館の運営

I. 前述の通り1月17日の午前9時頃に開設した徳井会館の避難所には、被災者が殺到しました。電気、水道、ガス等のライフラインは総て断絶していますので、RC造4階建の堅固な会館を閉切って寒さをしのいだのです。有難い事には、百貨店の催し売場で不要となったスタイロ畳を、数十枚も地元の運送業者が持ち込んでくれました。畳の無い部屋で利用して喜ばれました。

家が全壊してパジャマのままで素足で逃げた人は最も気の毒でした。昨日まで何不自由なく生活していた人が衣服が無く、ふとんや毛布が無く、履物が無く、生活用品が全く無いのです。その様な人達が200人以上もいる所へ、最初の日の夕刻に区役所から毛布が7枚配給になりました。配給の世話をしている消防団員の精神的な苦しみを察して下さい。どの様な人に配給すべきかを考えた結果、戸外で野宿している人の1部にしか配給できませんでした。

区役所の指定する遺体安置所は次々に満杯になりました。灘区で約840名、その内の徳井地区で約120名が地震で死亡されたのですから、遂に徳井会館の1階も遺体安置所にせざるを得ませんでした。遺体の多くは顔見知りの人達でした。区役所の指示に従って遺体搬送の手配もしました。

会館の1階は自動車の積み卸しに便利になっていますので、その後は救援物資の集積、貯蔵、分配に活用されました。

Ⅱ. 生活に先ず必要なのは「水」です。給水車が来ても、バケツもポリ容器も無い人が多いのです。最初の給水には容器が必要でした。飲料水を手で受けて飲むより方法が無い人達が多いのです。

私の自宅には大きな井戸があり、水質は良いのですが、地震の日から色が濁りました。私は自分で生水を飲んでも異常が無いのを確認しましたが、なるべく加熱して飲用する事を話して、地元の人達に提供しました。停電していてポンプが動かないので、ナベをツルベの代用にして水を汲みましたが、ツルベの様にうまく水が汲めないのが苦労しました。

生活用水の対策には灘区災害対策本部が、水中ポンプと、発動機と、ドラム缶1個とを持って来てくれました。成徳小学校正門前の高羽川の一部を堰き止めて、ポンプで水を汲み上げてドラム缶を満水にして、各自で水を持ち帰りました。水中ポンプは実に偉力がありました。

水運搬用ポリ缶は不足していたので、私の倒壊した倉庫の中へもぐって、長男が灯油用のポリ缶を数十個取出して貸出しました。

徳井会館では水道が止っているのです。便所を使用禁止として、戸外の土を掘って野外便所を造りました。然し避難者は屋内便所の大便秘器の中は盛り上って使

用不能にするし、道路の側溝はあちこちを大便だらけにしました。便所の掃除には避難所管理側が大変な苦勞をしたのです。

Ⅲ. 食糧は区役所から配給されましたが、最初の間はその量は極めて少なく、被災者は空腹にも苦しんだのです。特に北区の農家とPTAとが保有米を炊き出して握り飯を送って戴いたのには感謝の他はありません。

徳井地区には公園や空地でテント生活をしている人や、自動車で寝ている人や、半壊の自宅に住んでいる人も多いのです。徳井地区全部に消防団員が拡声器で登録を呼びかけたら、第1日目は900名、第2日目は1,100名、第3日目は1,300名、第4日目は1,500名、第5日目は1,700名となり、旧住所と震災後の新住所、性別、年齢を記入した名簿を作成しました。

区役所からは全国からの救援物資が配給されました。白米や野菜や他の炊事材料まで送られてきます。徳井神社の全壊した倉庫には、子供会のキャンプなどで使用した大きな鍋釜がありましたので、長男はそれを取り出して会館横の広場に運んで避難者が炊事場を造りました。材料のブロックや、燃料の木材は、倒壊家屋のものを使いました。

プロの料理人だった地元の人がボランティアで会館に来て、その人を中心にして婦人会の人達が手伝って、御飯を炊き料理を作って、栄養のある美味しい食事が出来て好評でした。

最初の頃は徳井地区へ配給される弁当は1,700名の人数の7割程度の数量が常でしたが、この炊事によって会館内で弁当の不足数を補って、徳井地域全部に1人残らず弁当が配給できたのは特筆できる事で、地域住民の協力があればこそ出来たと感謝しています。これは平常の自治会の地域活動が良かったからだと自負しています。

Ⅳ. 地元で診療所を全壊となった医師（私の60年前からの旧制中学同期生の親友）が、全壊の医院の中から医薬品を取出して徳井会館に来て、ボランティアで医療を奉仕してくれました。手持の薬品が少ないので、私の長男が保健所に問い合わせたら、保健所には救援薬品が充分にある由で、医師と車で同行して多種多量の医薬品を会館に持ち帰りました。そして会館事務室に薬品を常備し

て、御影の自宅から出張して日赤が来るまで約1週間余の間を医療奉仕してくれました。医師はそれを最後に、医院を廃業されました。人格者で名医でもあった立派な方の引退は惜しまれてなりません。

日本赤十字社病院医療奉仕隊が全国から交代して来られて、地域全部の住民の健康を見て戴いた事は実に感謝にたえません。徳井会館の1室を空けて医療室としました。1月19日夜から電気は回復していましたので、暖房は充分でした。医療隊の方はRC造で暖房完備に満足して、その部屋に宿泊して地域全部の医療を見て戴きました。倒壊家屋で負傷して壊疽くわじゆになっている老女を中央市民病院に入院させて助けたり、その他に命を救われた人は多いのです。4月中に終了しましたが特筆すべき事です。

V. 救援物資は他府県から送られて来ますが、運送中の交通渋滞で到着時刻は夜中になることが多いので、会館では徹夜しても24時間の待機が必要なのです。受領物資を朝までに員数を調べ、メニューを作り、各町ごとに分類する作業に10名余が必要です。

一方では各町の代表が手押車でこれを取りに来て、各家庭へ配達する係など多くの作業があります。これらの作業は当初の最も困難な時期は（朝食の後の午前中は生活用品の配給、午後は夕食分配準備、夜はミーティングと夜警）一家のお父さんの仕事で、システムが順調に作動してお父さんが会社へ出勤する様になると、高校や中学の息子達が引継ぎ、学校の授業が始まる頃になると、ボランティアの大学生が来てくれました。

前述した様に、国道2号線が渋滞していますので、中国縦貫道路が比較的に通り返く、全国からの救援物資は北区の神戸市消防学校などの敷地の広い施設に集積されていきました。だから避難所から必要な物資の有無を確認して受領に行けば、容易に配給が受けられる訳です。

私の長男は毎日灘区災害対策本部や県災害対策本部と連絡をとり、配給物資の確保に貨物2t車で出かける事になりました。避難所の側から積極的に行動する事により、避難所への配給物資の不足を補う事ができました。衣食住が徳井地区ではどうにか充足したのです。

VI. 春分が過ぎる頃にライフラインの最後のガスも完通して3月末が近づくと共に避難者の転居が始まりました。子供を小、中、高の学校に通学させている親達は、4月からの新学年の準備に努力したのです。避難所の中では衣食住は充足しても、子弟を勉強させる環境ではありません。その親達は中年の元気な人達ですから、生活力も経済力も持っていますので、新住所を自力で見つけて家族全部で移転して行きました。長年に渡って住みなれた徳井地区と学校とに再び帰って来ると私達に約束して、新住居に出発しました。どの人達とも忘れ難い別離でした。

結果として3月末には避難所徳井会館の収容人員は50人以下に激減しました。残った人達は小中高の生徒の殆ど無い家族、主として老人家族となったのです。VII. ボランティアの学生達も減少しますので、自治会としては反面に苦勞の多い時期を迎えました。4月1日から8月12日（土）まで4ヶ月半の間は、1週間を午前と午後と延14名の自治会役員が当番で徳井会館事務所に出勤して、外部や内部との折衝や事務に当りました。

6月2日告示で同11日投票の県会市会の地方選挙もあり、会館の2階ホールが投票所にもなりました。会館の避難者は約10世帯20名位になっていましたので投票も無事に終わりました。

仮設住宅の建築と、入居者の抽選、当選者の転居も大体順調に進行して7月末にはほぼ完了しました。8月上旬に大学生のボランティア達が集合して、旧交を暖めた会合を開きました。そして8月12日を以て徳井会館を閉鎖しました。盆の休暇の後には地震による会館の破損部分の修理工事が控えているのです。これで震災後の第1期は終わりましたが、次には復旧、更に以前にも増して立派な住み良くて安全な町の建設時期を迎えたいと願望しています。

避難所と学校

永 井 逕 一

(神戸市立東山小学校長)

避難所として学校が果すべき仕事の内容、期間などは今後、いろんな角度から検討され、明確になるであろうし、それを期待する。

本文では1月17日の震災発生後、本校の学校再開への取り組みと、避難者へのかかわりについて、日を追って振返ったものである。検討資料として俎上にのせていただければ幸甚である。

本校は兵庫区の中ほどやや北よりに位置し児童数368名（平成7年1月17日現在）、教職員25名、校舎は円型校舎と中館、東館からなり、運動場は都心部としては広い。

1月17日（火） 晴時々曇

自宅に火が入ったのを見とどけ自転車で学校へむかう。途中、長田区、兵庫区の惨状にあ然としながら、瓦礫の中を8時、学校に到着、運動場に多数の人達が避難して来ている。校門を学校開放委員の人が開けてくれたようだ。Y管理員がすでに登校しており、中館、東館を開けるように指示する。避難者に声をかけてまわりながら顔見知りと無事を喜び合う。PTA会長は頭から血が出ているが大事にならずすんだようだ。そんな中で本校児童に不幸があったことを知る……。

避難所に使えそうな教室を開けてまわったが、この日はほとんどの人が1階廊下や出入口付近、運動場でふるえながら過ごす。教室内や2階、3階は恐しくて入れなかったようだ。最終的に中館、東館の普通教室8、特別教室9が避難所となる。東館2階にある講堂は天井内張りから落下しているため使用できない。

避難所と学校

校内被災箇所、危険箇所を調べる。校舎周辺の犬走り全部破損、運動場に大きな地割れ3箇所、運動場周りのブロック塀亀裂、鉄棒、すべり台の支柱が傾きぐらつく、中館と東館の連絡廊下の壁、床、天井に亀裂、講堂の天井内張り落下、円型校舎と中館の通路屋根ずれる、運動場全体が沈下など。危険区域を立ち入り禁止にする。校舎内は背の高い戸棚類はすべて倒れる。特に職員室は金庫が倒れワープロ、コピー機など下敷き破損、ファックス故障、電話通じにくい、ガス、水道出ない。

児童の安否と被災状況を知るため、PTA会長と校区を見まわる。

本校児童、東山町1丁目でT兄妹（6年生と1年生）、湊川町10丁目でK（2年生女子）3名が死亡、保護者では1年生Iの父親死亡、あまりのことに言葉もない。合掌。福祉施設や高校などに避難の児童を励ます。公園や駐車場の車の中に避難している人が多い。

夕方、すぐ南の会下山地区に火災、NTTの電波塔倒壊のおそれありなどで、避難者数700名ちかくなる。

夕食100名分が届く、分配に苦慮したが校区の商店や市場から救援食料の差し入れがあり、老人と子供に優先して配る。

自転車や徒歩で出勤できた教職員5名で避難者へ対応する。問い合わせの電話、たずね人の来校者一晩中続く、教職員ほとんど不眠。

1月18日（水） 晴時々曇、寒い。

神戸市教育委員会来校、神戸市災害対策本部、兵庫区役所の連絡先わかる。

校区の商店、市場から差入れ、各地から食料などの救援物資が入りはじめる。受け取り、集積、分類、分配などに追われ、避難のPTA役員に協力を求める。

たずね人の来校者、電話続く、ゴミの処理、トイレの使い方を校内放送で呼びかける。

出勤できた教職員、6名（徒歩2名、自転車2名、単車2名。）

1月19日（木） 晴時々曇

プールの水をトイレ用に使用、水汲みの協力、火の用心を校内放送で呼びかける。

P T Aその他、地域団体役員の協力を得て、避難者の中から12名の係を選出、物資の分配などを依頼する。寒さのため電気器具の使用が増え、用量がオーバーする。

出勤できた教職員9名で・児童の安否と避難先調査。・校内危険個所の調査と応急処置。・避難者の世話。・電話、たずね人の応接など手分けして行う。児童の避難先不明128名、教職員不明2名。

1月20日（金） 晴のち曇り

避難者向け朝の定例放送をはじめ。校内危険個所連絡、タバコの吸いながら、ゴミ処理、トイレの水汲みを協力、物品の搬入分配は地域諸団体の役員やボランティアにお願いしている協力方を呼びかける。

各地から救援物資が届く、たき出しボランティア来校、道路事情のため夜中に着くことが多く、その都度、宿直者が起きて対応する。

市教育委員会より被災個所確認に来校。

教員校区内巡回、児童の安否を確認し励ます、安全指導をする。出勤できた教職員10名。学校再開にむけての取り組み案を作成する。

1月21日（土） 晴のち曇

出勤できた教職員12名で臨時職員会を開いて当面の取り組みを検討する。

- ①. 校区内外に避難している児童を励まし、元気づけるとともに所在を確認する。そのために「阪神大震災復興にがんばっている児童のみなさんへ・たより1」を作成し、それを配りながら地域訪問する（このたよりは以後7まで作成配布した）。係5名。
- ②. 登下校路の危険個所を確認する。係2名。
- ③. 校内危険個所等の確認し復旧する。係2名。
- ④. 避難者への対応、係3名。避難者の対応は「ゆっくり、念を入れて、ていねいに」を申し合わせる。
- ⑤. その他 ・校区に2個所の掲示板をつくり、学校再開の見通しなど学校からの連絡を掲示する。・教職員の通勤状況を調査する。・今後の日程計画をたてる。

1月22日（日） 雨

朝の放送，共同生活のルールとマナーを呼びかける。東山小学校児童へは連絡があるまで今のまま，危険個所に近よらない，家の人のてつだいをするなど放送する。

P T A役員O氏，I氏を中心に各教室から1名の世話係を選出，避難生活の管理運営を依頼する。第1回世話係会を開き，避難所生活のルールと係の仕事について下記のことを共同理解する。

- ①. O，I氏を世話係代表とする。
- ②. 物資の搬入連絡は世話係代表と教員が行う。
- ③. 搬入場所の指示は世話係代表が行う。
- ④. 搬入運搬作業は世話係全員で行う。
- ⑤. 分配方法，時間は世話係代表の指示により全員で行う。
- ⑥. 清掃，環境美化は世話係が呼びかけ，全員が協力する。
- ⑦. たずね人，電話の呼び出しは教職員が行う。
- ⑧. 避難者名簿を世話係が作成する。（住所，年齢の記入には苦情がでて氏名だけにする）。以上の件，世話係が自宅の復旧に帰っていたり，仕事に出たりして不在のことが多く，教職員の補助が必要であった。

地域訪問第1日，「たより1」を持参配布し，児童を励ます。

1月23日（月） 曇時々雨

朝の放送，危険個所連絡，トイレの使い方，水汲み協力などを呼びかける。

1年生Iの父親葬儀に参列，合掌。児童の避難先の受け入れ校より連絡が入りはじめ，対応に追われる。

地域訪問第2日，児童の居住場所名簿を作成する。

教職員の勤務時間帯を作成，通勤の状況などを配慮し，午前9時－①－午後3時－②－午後9時－③－午前9時，3交代とする。宿直3～4名。

1月24日（火） 晴

朝の放送「今日から寒くなりそうです。風邪をひかないように困ったこと，改善してほしいことは世話係へ申し出る。暮らしやすい生活を各部屋で相談し

てください。」仮設トイレ4基設置。

地域訪問第3日

教職員の出勤にあわせて午前11時より職員会，23名出勤。

1. 学校の現状確認

2. 学校再開にむけて今後の方針を話し合い，登校日を2月7日(火)とする。

(1) 児童への配慮事項

- ・登下校路の安全，・余震時の対応，・校舎内外の安全，・トイレの使い方，
- ・活動場所の確保

(2) 活動内容

- ・運動場に集合，人数確認，学用品有無を調査，近況を話し合う，スポーツをする，歌を唱う，おやつを食べる，など。

3. 教職員へ

避難者にはいろいろな人がいる。先生を好意的に見る人，そうでない人，学校の良さ，先生のがんばりを示めず時，結果はいつかはね返ってくる。皆んな疲れているがゆっくり，のんびり，むりをしない，時間は十分ある。「3日，3週間，3月，3年」の気持でかかわる。

4. 職員室に意見目安箱を置いて気のついたことを記入するようにする。

避難者数，昼間463名，夜500名。

1月25日(水) 晴

2年生Kの葬儀午前10時西光寺，参列，合掌。

地域訪問第4日，校区内危険個所のイラストマップ作成し配布する。

市内2小学校より応援，円型校舎内の復旧作業を依頼する。

プールの水減少，新湊川の水を補給してほしい旨，消防署へ依頼したが断わられる。トイレの水が心配。

避難者世話係会，午後5時より

- ・学校に来れず，自宅や避難先で心身ともに不安定な状況にある児童の様子を話し，学校再開の必要性和見通しを説明して教室移動について理解を求める。
- ・避難者事務所，物資の集積場所の移動を依頼する（円型校舎1Fから中館1

F集会室へ)。

- 電話5台，中館1F事務所前に設置，使い方，時間帯などの検討を依頼する。
- トイレの水汲み朝と夜2回を継続する。
トイレ一個所排水不能閉鎖。
- 食料の搬入協力依頼（午後11時まで）各教室で当番をきめる。
- 鳥取県より医療チーム常駐
- 教員の避難者係をT教諭とする（要望はT教諭へ）。

1月26日（木） 晴

地域訪問第5日

児童の所在，自宅125名，校区外避難144名，校区内避難69名，不明18名。

校内の応急復旧工事工務店に依頼。プールの水汲み用ポンプ工務店より借用，楽になる。

市内2小学校より応援，校内の復旧作業依頼。

教職員の通勤時間等調査確認。

1月27日（金） 晴午後一時しぐれ寒くなる

地域訪問第6日，地域での子供の様子から子供同士が楽しんで交流でき，切磋琢磨できる場としての学校の重要性をあらためて痛感する，一日も早く学校へ子供を集めたいと思う。

他校から宿直の応援はじまる。

区役所より係1名派遣，午前10時～午後4時まで駐在。応急復旧工事始まる。

1月28日（土） 晴

地域訪問第6日「たより2」配布。

復旧工事，運動場の整地，講堂天井内張り落とし，運動場ブロック塀撤去。

2月7日（火）の全校児童の登校にむけて，職員会を計画する。教職員の疲れが目立つ。

第3回避難者世話係会

- 世話係代表として，I，O両氏を再確認する。
- ボランティアに助けられている感謝の気持ちを要望。

- ・夜間物資搬入の手つだい各部屋5名。
- ・校内復旧工事が始まっている 注意を喚起。
- ・避難掲示板をよく見るように。

この会より、ボランティア3名、区役所係員が出席。

1月29日（日） 晴 冷え込む

夜、6年生T宅全焼、不幸が続く。

「たより3」を作成配布（2月7日登校日連絡）。

亡くなった3名の児童のことを全校児童にどう知らせるか迷ったが、大震災から10日余り過ぎて、震災による悲しいことやつらいこと、苦しいことを少しづつ理解していると思われる。「たより3」といっしょに号外（訃報）として知らせることにする。

登校にむけて、校内危険個所にアタックフェンスの設置を依頼する。

児童の教室を確保するため、天井の内張り落としが終ったあとの講堂を避難所にする件を検討する。暖房、スペース、照明、TV、など障害が多く、移動してもらえるか心配。

教職員の被災状況、全壊焼5名、半壊7名、全員無事。

1月30日（月） 晴 大へん寒い

職員会、震災後始めて全員がそろろう。

児童登校日のことについて1月24日の職員会の内容を検討し具体化する。

1月31日（火） 晴 この冬一番寒い日雪が舞う

文部省より校舎の危険度調査に来校。

揖保郡御津小学校（本校児童の避難受入れ校）より、餅をたくさん送っていただく。たより3、号外といっしょに児童に配る。

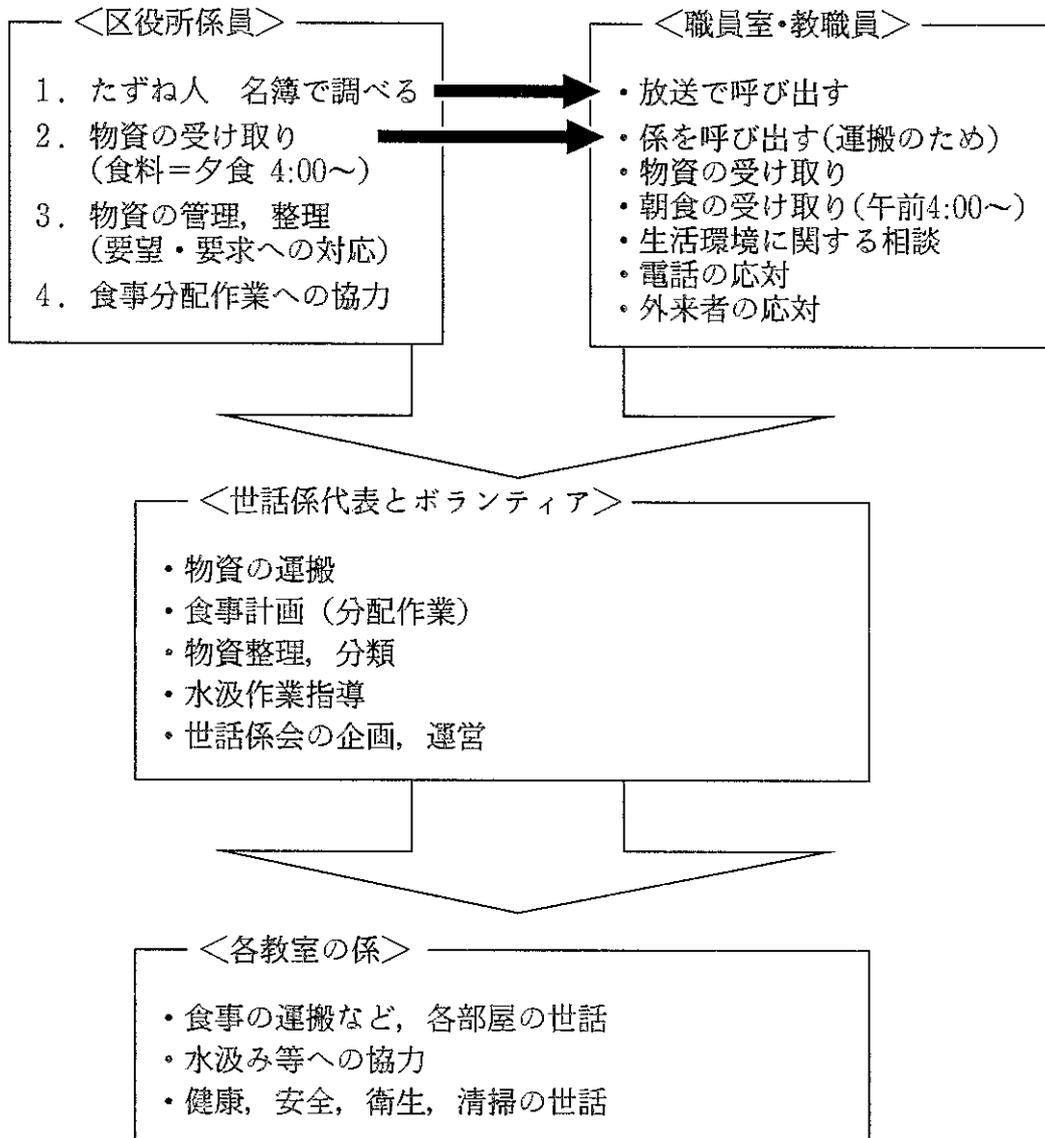
避難所の仕事内容、受け持ちを下図のように確認する。（図1）

2月1日（水） 晴

「たより3」と餅を持って地域訪問。

講堂を避難所にするため、天井内張り落としに使った足場を利用して、ナイロンシートで天井を低く張る、10のブロックに間仕切りをする、各ブロックに

図1 避難所の仕事と受け持ち



照明, コンセントの設置, 電気の用量を増やすなどを工務店に依頼する。

教職員の住居の破損状況がひどかったり, 通勤時間がかかりすぎて毎日出勤できない者7名。

2月2日(木) 晴時々曇り 寒さやや和らぐ

児童登校時の教室確保について検討する。

昼間と夜間の避難者数の差が大きくなる。仕事が徐々に再開され本来の生活のリズムが少しずつ回復しはじめたようである。

2月3日(土) 晴 寒い

本校区より養護学校へかよっていた、4年生S、避難先で亡くなり、午前10時より葬儀参列、合掌。

職員会

1. 危険箇所の復旧状況
2. 避難者の教室移動と児童の使用教室
 - ・中館の教室の避難者を講堂へ移動してもらう
 - ・中館1階集会室は避難者事務所と物資の集積室とする
 - ・1年は1・2組を1クラスにして家庭科準備室
 - 2年1組は児童集会室、2組は図工室を学級の教室とする
3. 再開にむけて

登校日Ⅰ 2月7日(火) 全員登校

登校日Ⅱ 2月9日(木) 5, 6年のみ環境整備と清掃等

登校日Ⅲ 2月13日(月) この日から継続して登校する

2月4日(土) 曇

P T A役員会を開く

・校内復旧状況、・避難者の教室移動と児童の使用教室、・登校日の日程、・登下校時の安全指導の補助などについて理解を求め、協力を依頼する。

避難者世話係会を5時半から開く。

1. 教室移動の件(中館から講堂へ。但し、プレイルームには老人が多いため、そのままにする)。期間2月5日～7日
2. 児童登校にむけて校内復旧と清掃。
3. 児童の学習場所へ立ち入らない(円型校舎と中館2・3階)。

以上、児童登校日について理解を求め、学習の場所としての学校機能の回復と児童との共同生活について協力を要望する。

4. 事務所の移転と開設時間を連絡する。

5. 事務所の仕事内容を整理する。

2月5日(日) 晴

避難所と学校

避難者，中館から講堂へ移動（163名），寒さ対策に追われる。毛布フトン，ナイロンシート，ベニヤ板，発泡スチロールを注文して分配する。

仮転出児100名

2月6日（月） 晴

職員朝会再開，出勤時間を考え10時から。明日の登校にむけて校舎内外の復旧作業。

運動場のたき火用のドラムカン移動，車の移動などを依頼。

講堂の寒さ対策として毛布100枚，カイロ350個搬入要請。

2月7日（火） 曇

児童登校日，出席数1年31名，2年36名，3年42名，4年40名，5年40名，6年59名，計248名，11時ひさしぶりの全校集会，子供の顔は笑っているが少ししずんでいる。学校は子供が居て学校，あたりまえのことをつくづく思う。明るい笑顔を早く取りもどそう。亡くなった4名の冥福を祈り黙祷する。

夜，講堂の避難者より苦情あり，各ブロックの広さ，人数，日照のことなど，部屋割りに学校がかかわりすぎた点反省する。

2月8日（水） 晴 暖かい

職員会で9日登校日の活動内容を検討，各教室の机，椅子合わせ，環境整備。

2月13日（月）～18日（火）の活動について話し合う。

学習よりも心身の安定回復のため，友だちと話し合う，遊ぶ，歌を唱う，絵をかくなどを中心にし，第一週のねらいを「児童の内面にある深い悲しみや恐怖などの不安をできるだけ発散させる」とする。（震災の作文や絵はむりに書かせない）などを決める。

避難者世話係会を臨時に開いて講堂の運営について話し合う。

2月9日（木） 曇

5，6年登校日，登下校の送り迎えをする。教室内の復旧作業をいっしょにしながら，子供とのかかわりを深め，心の安定につとめる。

午後，職員会を開き，下記のことを話し合う。

1. 無法化している町，信号無視の車，遊歩道を走る車，恐かつ事件など注意

すること。

2. 余震への対応を考える。
3. パニック化している子供の心の安定につとめる。
4. 避難者との共存生活を理解させる（皆しんどい、大人も子供も少しずつがまん、少しずつしんぼう）。

「たより4」を作成

2月10日（金） 晴

亡った4名の追悼式を計画する。

地域訪問，安全指導に心がける。

2月11日（土） 晴

世話係会だより発行（以後会の後毎回発行する。）

- ・新世話係代表にN氏とM氏を選出（前任者は避難所を出る）
- ・避難所の子供のために学習用とテレビ用の2教室を午後6時～9時まで開放，正しい使い方の指導依頼。
- ・東館1階トイレの排水がおもわしくない，使用を老人と足の不自由な人だけにする。
- ・2月13日から全校児童が登校します。共同生活をよろしく。など掲載。

2月12日（日） 曇夕方から雨

避難者カラオケ大会を音楽室で開く。

たき出し多数来校。

2月13日（月） 晴時々曇

安全指導を兼ねて朝の校区巡視をはじめ。

全校登校日，今日から，様子を見ながら毎日登校する。登下校時，安全指導のため，児童の家の近くまで教員が送り迎えをする。倒れかかった家，くずれた瓦礫の山，ぐらぐらする柵や欄干，走りまわる車など，校区は危険がいっぱいである。

全校朝会，今週の生活について話す，水道の出ないこと，トイレが十分使えないこと，不便な学校生活にがまんすることなど。

校外児童会による集団下校をする。

2月14日（火） 曇時々晴

4名の児童の追悼式，円型校舎1階に祭壇をつくり全校児童が色画用紙で花をつくり献花する。北斗七星の中の4星を4名になぞらえて冥福を祈る。

祭壇には，日毎に思い出の品が増え，子供たちが手を合わせていた。

2月15日（水） 晴

全校朝会，神戸の街の復興ぶりをよく見ておくこと，大人は力いっぱいがんばっている。それもよく見ておくこと，水が出ないし，教室も十分使えないががまんすることを話す。

午後職員会，第2週目のねらい「先週に加えて，日常の教育活動の状態に少しでももどれる週とする」基礎学力の充実を図る。

プールの水がいよいよ底をついてきた。

東館1階のトイレ排水溝がつまり使用不能となる。

2月16日（木） 曇

新一年保護者会，出席者28名，震災前の予定では42名であった。

ポチポチ，学習のおくれが話題になりはじめているようである。

2月17日（金） 晴時々曇 寒い

震災1ヶ月，正午，半旗をかかげて黙祷，避難者にも呼びかける。

避難者世話係会 6時30分より

- ・企画運営を世話係代表に依頼する。会議の進め方マニュアルを作成してわたす。
- ・避難所の中学生や高校生の運動場での遊びや，教室内で犬を飼う件，トイレの使い方を話し合う。

水道の復旧工事始まる。

2月18日（土） 晴時々曇

全校朝会，掃除をするとさあやるぞと元気が出る。教室をきれいにして来週から勉強にそなえる。町の復旧工事も瓦礫をかたづけ，まずきれいに掃除してから工事にとりかかっている。

「たより5」を作成配布する。

避難者間でトラブルあり，プライバシーのない生活のむづかしさを感じる。

2月19日（日） 晴

T兄妹の葬儀，参列し冥福を祈る。

2月20日（月）

全校朝会，揖保郡御津小学校より届いた作文を読む。感謝の気持ちを込めて返事を書くことを呼びかける。

兵庫区長と区校長会が避難所運営について対談。待望の水がやっと出る。

2月21日（火） 晴

卒業式委員会を開く，講堂が避難所になっているため式場をどうするか話し合う。6年生の保護者や担任は6年間過ごした学校で式をしたいようである。

教職員の通勤状態を調べて始業時間を検討する。

避難事務所の運営について，区役所職員の勤務時間帯にあわせて，再編成する。教職員がかかわる部分がまだまだ多い。教員は教育活動に全力を入れるべきだと思う。皆んな疲れている。

2月22日（水） 曇

三学期使用予定の教材が散逸してしまった。代金の支払いについて業者と相談する。

職員会

・生活時程表，・第3週の活動内容，・卒業式などについて話し合う。

2月23日（木） 晴

卒業式委員会を開き，運動場で式を行なうことにする。雨天時の対応について市教育委員会と相談する。

2月24日（金） 晴

朝の校区巡視，Kの家の前に花を供える。

避難者世話係会

- ・10日以上帰ってこない人がいる。
- ・午後10時以後の生活に注意。（話し声，足音）

・一人老人に声をかけるなど。

保健所より水道の水質検査。

2月25日（土） 晴

「たより6」を発行

2月27日（月） 曇時々晴

給食再開（簡易給食）

全校朝会，震災は皆んな少しづつ我慢，簡易給食ですが給食が始った。だんだん普通の生活にかえてくる。普通の生活のありがたさを味わおう。

3月3日（金） 曇

6年生保護者会，子供たちに必要な学力と学習のおくれの回復について話す。仮転出児童の事務処理に追われる。

世話係会日より発行

避難事務所の運営，ボランティア3人に助けられたがポチポチ自分達で自立できるように努力と工夫を要望する。

3月4日（土） 晴時々曇

村岡町よりダンプ2台分の雪のプレゼントが届く，雪遊びに興ずる。

3月8日（水） 晴のち一時雨

避難所の2年Kの母入院，世話をする家族がいないためKを子供ホームにあずける。

3月9日（木） 晴のち曇

朝の校区巡視のついでに子供ホームへ寄ってKをつれて帰る。退院した母と母子寮へ入居がきまる。

3月12日（日） 晴一時雨

午後7時頃，東山町10丁目で火事，6年Y宅全焼，不幸は更に続く。

3月13日（月） 曇一時晴

卒業式は運動場にテントを張って実施するように，市教育委員会より連絡あり。テント業者下見に来校。

3月15日（水） 晴

運動場の自動車、自転車を移動してもらおう。少しずつ元の学校にもどりつつある。

3月17日（金） 曇

世話係会 ・学校周辺の夜廻りをきめる。・避難者以外で泊りに来る人があ
るが世話係に届けること。・少し暖かくなってきた、各部屋を清潔に。

3月24日（金） 曇

第37回卒業式

「自分の目で探し、自分で考え、工夫し、学び、自分の答えを見つけて行動
する。そうゆう努力をする人になれ。」を餞の言葉とする。

避難者代表10名参列、卒業記念に図書券をいただく。

3月25日（土） 曇時々雨

平成6年度終業式

職員会で避難者への対応について礼を云い、今後の協力を依頼する。

4月1日から夜間ガードマンが駐在。

4月1日避難者数約220名、避難所はまだ続くがひとまず終りにする。

私たちの教育活動は年間計画に基づいて各月の予定をたて、それによって毎
日活動している。明日の計画があるから、安心して動けるし、一人一人の行動
がバラバラにならず、まとまりを持って一つの方向へ進んで行ける。

しかし、突然、今回のようなことが起きると明日の計画が無になってしまう。
予定や予測がつきにくい混乱状態で手探ぐりの学校運営と多数の避難者をかか
えた未体験の避難所運営を進めなければならない。ずい分注意して目配り、気
配りをしているけど何かどこかぬけている。何回も職員会や打合せ会を開いたの
は、現状認識を深め、共通理解を図り、教職員の意見や考えを吸いあげて、今
何をどうすれば一番良いか、判断しめあてを早く示めすためである。

これが不十分で教職員の連携がくずれかけたり、組織の機能がにぶったりし
た。しかし、どうにか今日までやってこれたのは、一つに、教職員の無私の働
きぶりである。教育活動外の仕事に対する不満や自分自身の生活を復旧しなけ
ればならないいらだちもあったと思うが皆んな本当によくやったと思う。

次に地域の人たちの協力をあげたい。避難所運営が比較的うまくいったのはPTAをはじめ青少協、自治会など地域諸団体の援助のおかげである。「地域とのつながりを大切に」とか「開かれた学校づくり」と日頃口では云っていたが、その大切さ痛感した。

また、避難の人たちが苦しい中で、時に出かかった不満をじっとおさえて耐え、学校に避難させてもらっている、学校は子供たちのものという気持ちを持ち続けていたことも忘れてはならない。

日頃、保護者や教職員など「良識あるバランス感覚の良い常識人」と云うこと話すが、これは文化だと思う。この度のことで、私がかかわった人たちの良識ある常識人としての行動に敬意を表し、文化の高さを誇りたいと思う。

11月20日現在、ようやく学校らしさを取り戻しつつあるが、避難者2名が残っており、修理工事も終わっていない。学校周辺の瓦礫は取り除かれたが、住宅の再建にはまだまだ時間がかかりそうである。約100名減った児童が帰ってくるのはいつになるかわからない。

震災当時、わりあい落ち着いているように見えた子供たちに、少しざわつきが感じられる。震災の後遺症や復旧作業に忙しい大人社会の反映かもしれない。

この震災で子供たちは何を失い、何を得たか、よく問われるが結論を急ぐ必要はない。失ったものを肥やしにして、きっと伸びてくれるだろう。

先日の音楽会で「空をめざして」皆んなで歌った。震災体験で生まれた歌だそうである。いい歌だと思う。あの歌声を信じたい。

震災時における生協の地域活動

河 村 修 三

(コープこうべ・生協研究機構課長)

はじめに

阪神大震災でコープこうべが受けた被災状況やこれに対する生協としての対応、活動の概況については、これまでに新聞・テレビなど多くのマスコミが取り上げ報道されているし、生協のトップが雑誌・機関紙等のインタビューに応じたり、論稿を寄せているので、それらをご覧いただくこととしたい¹⁾。ここでは、与えられたテーマに即しいくつかの活動事例を報告させていただく。

先に述べた報道やトップのインタビュー・論稿の内容の大半も、広い意味ではすべて生協の地域活動であり、地域対応であったといえることができる。地域の住民が自分たちの生活上の願いや期待を、みずから協同して組織をつくり、この組織を通して実現していくのが生活協同組合であるのだから、当然といえば当然といえることができる。

しかし本稿では、与えられたテーマをやや限定してとらえ、生協の店舗や事業所を拠点として、周辺地域や地域住民との接点で展開された組合員の活動や生協職員の活動の一端をレポートすることによって、震災時における生協の活動とその意義・役割について考えてみたい。

1. 地域コープ委員会の活動

コープこうべには震災当時(94年度)、101か所に地域コープ委員会の組織があり、約3,000人の組合員が委員として、店舗などを拠点にしながらそれぞれの地域の活動のかなめとして活躍していた。

生協の組合員活動はもともと自主的・自発的な活動として始まっており、コー

震災時における生協の地域活動

プ委員も自主自発の精神に支えられた活動をしていくことを基本にしていた。しかし、生協の機関としての決定にかかわる総代などに準じた役割を担って、生協の要請を受けて活動をしていくという側面も併せ持っていた。全面的にボランティアな組織あるいは活動とは言い切れない性格を持っていたわけである。

そのような性格を持つコープ委員会を中心にした地域の組合員活動であったこともあって、震災直後は生協の側から、各地域や地区の組合員諸活動は、一時中止するとの指示を出していたぐらいである。生協の事業活動などと連動した会議を中心とした活動も多く、物理的にも活動はとても無理だと判断したためである。(のちにすぐ、この指示は撤回)

ところが、震災の直後から、組合員の活動はまさに自主的自発的に始まっていた。被災の程度が比較的軽かった地域のコープ委員会を中心に、誰に言われることもなく、文字通り自主自発の被災者救援のための組合員活動が展開されていた。

加古川・姫路方面や神戸市北区、須磨区北部のコープ委員会がまず、店頭での募金活動や被災地域における炊き出しなどの活動に取り組んだ。1月の下旬から2月にかけて、他の地域も続々とコープ委員を中心にした救援活動に取り組んでいった。

また、合併前の播磨生協(本部・相生市、95年4月1日にコープこうべと合併)のコープ委員会もいち早く救援活動に取り組み、これらの活動を通して、期せずしてコープこうべの組合員との連帯のきずなを強めていくこととなった。むしろ、被災の激しい地域のコープ委員会のメンバーも、お互いの安否確認や困難な状況下、できうる限りの活動に取り組んでいた。

コープこうべの活動区域は、大きく8つの地区に分けられているが、ほぼその全地区にわたって、総代やコープ委員の方たちも多かれ少なかれ被災されており、ちなみに、震災1か月後の集計では、本人死亡5人、本人のケガ・入院15人、家族死亡17人、自宅全壊131人、同半壊184人という被災状況であった。総代・コープ委員合わせて3千数百人という中で、決して小さな数字ではない。被災を受けた仲間も少なくない中で、生協側の指示があったからではなく、職

員に言われたからでもない、ボラタリーな被災者救援のための組合員活動が、それぞれの地域でコープ委員を中心に展開されたわけである。

2. コープくらしの助け合い会の活動

コープこうべでは昭和58年(1983年)から、全国の生協に先がけて「コープくらしの助け合い活動」に取り組んでいる。

この活動は、創業の父・賀川豊彦以来の“愛と協同の精神”にもとづき「組合員相互の家事援助活動を行い、組合員の自助努力を支える自主的な相互扶助活動を地域の中に育てていくことを目的」としたものである。一般にいわゆるホームヘルプ活動である。

高齢者で、買い物や食事づくり・掃除などに援助を必要とする組合員と、これを援助する組合員とがそれぞれ援助会員、奉仕会員として「コープくらしの助け合いの会」を構成し、8つの地区のコープセンターを拠点に活動するコーディネーターを介して、有償の家事援助活動が展開されている。94年度末の実勢で、援助会員489人・奉仕会員744人である。ちなみにこの活動に対して、去る11月3日・4日の全国ボランティアフェスティバルにおいて厚生大臣表彰が授けられた。

さて、今回の震災でもっとも大きな被災を受けたのは高齢者であったが、高齢会員の多い助け合いの会のメンバーも例外ではなかった。奉仕会員やコーディネーターは震災の直後から、自分が受け持っていた援助会員の安否確認に奔走した。

須磨区のコーディネーター・Nさんの場合、自宅から直線距離で4キロ、歩いて1時間前後の圏内に住む25人の援助会員のコーディネーターをしていたが、1月17日の朝から、会員の自宅に電話を入れることに始まり、それから3日の間に25人の自宅をすべて訪問、安否確認をしまわったという。

自宅がペシャンコになっていて行方の知れない会員、家具の下敷きになり、その後老人ホームで肺炎になって死亡した援助会員のほか、1人が入院中、子どもや親類宅に身を寄せている人も少なくなかった。

訪問活動の一方、2月中旬には、被災の激しかった神戸市中央区・兵庫区・長田区・須磨区を活動エリアとする第6地区本部(神戸中コープセンター)のコーディネーター会議を開催、奉仕会員と援助会員の消息と実情調査に全力をあげることを確認した。援助会員のみならず、奉仕会員もどちらかといえば高齢者が多く、いずれの安否も気づかわれた。

3. ボランティアの活動

震災後の生協の地域活動として特筆すべきは、ボランティア活動であろう。

先に述べた「コープくらしの助け合いの会」の活動も、奉仕会員の活動に対して援助会員から心ばかりの謝礼が渡されるので有償ということになるが、基本的には組合員相互の助け合い、ボランティア活動である。これに限らず震災以前から日常の取り組みとして、多様な福祉ボランティアの活動が行われてきた歴史がある。さらに近年活発になってきた環境分野のボランティア活動など従来の活動に加えて、いわゆる震災ボランティア、被災者救援のためのボランティア活動を2月初めから本格的に開始した。

地域コープ委員が、生協の制度としての委員活動というよりも、震災後はボランティアとして活動し始めたように、組合員・住民からのボランティア志願が募る中、三木市のコープこうべ・協同学苑に移していた生協本部の機構の中に、「コープボランティア本部」が設けられた。2月3日のことである。

設立の目的は「このたびの激震によって壊滅的状况に陥った被災者の救援・復興に対し、コープこうべとしての組織的な支援体制を新たに構築し、“愛と協同の精神”の実践を、全組合員・全職員の英知を結集し推進していくセンター機能を果たしていくこと」である。また、当面の活動に終わらせるのではなく「中・長期的には、コープこうべが行政や多くの支援団体とともに、被災者のくらしの復興、そして『こうべ』の新しい街づくりと新しい価値観にもとづく生活創造への寄与の一翼を担う」ことも意図した。

1月17日の震災当日から、生協は、本来の物資調達・供給事業を通して、組合員・被災者の生活再建に資するべく全力をあげてきたが、一方ボランティア

活動は、組合員・被災者の生活再建に直接的に貢献していくこと、「今しかできない組合員のくらしの復興を助けていく支援活動を推進していくこと」をねらいとしたものであった。両々相まって、組合員・被災者の生活復興は早められるはずである。

ボランティア本部の設立につづいて、ただちに8つの地区本部すべてにボランティアセンターが設置され、必要なところには専任の職員も配属された。

震災後1か月を経た2月18日現在のボランティア登録状況は、従来の福祉ボランティアなどを除き、新たに登録された総数が1,105人、このうち、8つのボランティアセンターに登録された県内のボランティアが807人、県外が298人であった。むろん、組合員・非組合員の区別はなく、また、生協職員も含まれるとともに、全国の生協からのボランティア支援(人・車、物品提供など)のほか、協力企業からのボランティア支援(炊き出しなど)も得られた。現在(95年11月)では、くらしの助け合い活動の会員などを除いて、ボランティアの登録総数は約3,500人である。

2月18日時点の登録者の中には、①教員・保母24人②通訳20人③医療関係者(看護婦・士、薬剤師)など専門職もかなりいたが、2月から3月にかけて、各地区のボランティアセンターが取り組んだ主な活動内容は資料1の通りである。そのほとんどは、“素人”つまり誰でもできる活動内容であった。これらを一瞥すれば、被災者にどのようなニーズがあったのかを逆に推察することができよう。それを、もう少し具体的に示すと資料2の通りである。ほんの一例にすぎないが、ここからも、被災の激しかった地域の被災者をとり巻くきびしい生活状況を想起することができよう。

震災後10か月を経た現在、ボランティア活動は、震災直後の人命救助・被災者への衣食住の提供やそれに伴う救援物資の仕分け・配送などを中心とした活動から、時間の経過につれ、以下に掲げるように、被災者の自立生活に向けた支援や精神的ケアなど“息の長い”取り組み内容に移行している。

①仮設住宅や在宅高齢者への訪問活動②震災ニュースやくらしに役立つ情報の提供③仮設住宅などでの簡単な大工仕事や周辺の清掃・美化など環境整備④

子どもたちと遊んだり、心のケアを図るリフレッシュのための活動⑤高齢者や障害者のための引越し手伝いや家具の移動などの労働提供⑥被災者の自立支援に向けた各種イベント開催への協力、など。

一過性のものではない“息の長い”取り組みにしていけることは、コープボランティア本部設立の項で触れた通り、当初から織り込み済みのことであった。3月からは「コープボランティア募金」を設け、さまざま救援募金の中から、「コープこうべが行う被災者救援のボランティア活動のための資金にすることを目的」に特化した募金として整理し直した。95年8月末累計で約3,280万円の善意が寄せられたがこれに義援金や見舞金を加え、さらにコープこうべの福祉文化事業積立金から5億円を拠出し、これらを基金として、ボランティア財団設立の準備が現在進められている。

4. コープ店長の活動

震災当日の1月17日、生協の大小合わせて155の店舗のうち、100に近い店舗が休まずに営業、多くの職員が被災し、また、交通が途絶えて商品調達がままならない中で、組合員・被災者の“生きるための”生活物資の確保に少なからぬ力を発揮した。

しかし、JR住吉駅前の生協の本部建物が倒壊したほか、コープ六甲店など12の事業所が全壊するなど、被害の大きい地域では供給活動は困難をきわめ、営業した店舗の中でも、駐車場にテントを張っての仮設店舗も少なくなかった²⁾。17日に神戸市東灘区の生活文化センターに設けられた生協の緊急対策本部の指示も、直後は店舗に届かないという状況を強いられた。

そのような混乱した状況のもとで、「組合員のために」「被災者のために」を判断の拠り所に、多くの店長が、本部の指示を待つことなく独自の判断で、まさに「戸板に商品を並べる」手法で供給活動を開始した。そして店舗の日常の仕事のルールにはない緊急でしかも初めて体験する、さまざまな被災者からの要望に直面することとなった。これに応えていくために、不眠不休の活動がつづいた。そのような、店長や職員・パートタイマー、そして協力してくれた周

辺住民の震災直後の活動は、数多くの“ドラマ”を生みマスコミでも取り上げられたが、ここでは紙数の関係上、その一例として、コープ六甲アイランド店長の活動の一部を紹介する。

人工島である六甲アイランドには3,500世帯が住んでおり、新交通・六甲ライナーの橋ゲタが落ちたため、まったくの孤島と化してしまった。住民の水と食料の確保は、まさに死活問題であった。店舗近くに住んでいた当時の店長は、17日の早朝から「店の様子を見に行き、20～30分後に帰る」と家族に告げて家を出たが、結局、自宅に戻ることはできたのは、1か月後の2月16日であった。ほとんどの職員が出勤できず、散乱した店内の様子に1人茫然とする間もなく、17日午後から生協の店舗が島内の住民のための商品の提供、緊急物資の受け入れ・配布や炊き出しの拠点となったためである。

生協の店長の動きも早かったが、自治会や管理組合役員、デベロッパー企業の対応も早かった。まもなく、自治会などを中心に六甲アイランド災害対策本部が設けられ、生協の店舗と連携しながら、住民の救援活動に大きな力を発揮することになった。六甲アイランドには、大型小売店は2つしかなく、生協の店舗は住民にとって命の綱であった。

17日午後、自治会長らが店を訪れ、店内在庫商品を提供してくれるよう申し入れがあり、店長は躊躇することなく全面的な協力を約束した。店長自身、生協本部建物の倒壊を翌18日に初めて知るといような交通・通信の断絶状況の中で、本部に相談することはむろんでできず、独自に下した決定である。地域の組合員・住民のための組織である生協の成り立ち、店舗の性格から判断すれば、こうした緊急・非常事態時には、当然の対応と考えたからだという。

余震がつづく中、電気も通じず、店内は暗く散乱した商品などで危険なため、当初はバックヤードや組合員集会室を活用して、店長は自治会役員らと協力しながら、商品の運び出し、緊急物資の配布や炊き出しにと奮闘した。「最初の3日間が勝負」と自治会長は考えたというが、翌18日にはデベロッパー企業からのおにぎり1万食分なども届けられ、自治会・生協・企業の連携協力によって、心配されたパニックも起こることはなかった。

震災時における生協の地域活動

コープ六甲アイランド店が震災直後に果たした役割に対し、六甲アイランド災害対策本部は、島内のマンションに2月10日、「災害対策本部よりのお知らせ」を掲示して、コープの活動内容を住民に知らせて感謝の意を表した。店長が、ある種の団体によくありがちな売名行為を排し、生協の名がむやみに出ないよう配慮したため、届けられた商品が生協からのものとは知らない住民も少なくなかったと自治会役員が判断したからである。また1月29日に住民大会があり、この間の生協の取り組みに対して、住民から店長に感謝の言葉が贈られるとともに、3月25日にはコープこうべに対し、自治会から感謝状が贈呈された。

六甲アイランド災害対策本部は、その後3月に六甲アイランド復興委員会に改められ、住民・学校・企業など全島あげての新しい街づくりに向けての取り組みを進めている。コープの店長は、島内の40数社の企業を代表するかたちで副本部長に選ばれ、地域の中で確固たる位置を占めることとなった。六甲アイランドでは、今回のわずか20秒ほどの地震の間に、10年間分の地盤沈下が起こり、はからずも地盤が締まる結果になったといわれるが、自治会(住民)・企業・生協がスクラムを組んだ震災対応の活動を通して、住民同士のきずなも強く固められたということである。

むすび

以上、震災時の生協の地域活動について、氷山の一角しか報告できなかったが、このようなわずかな事例からも、今後の生協運動のあり方、特に、地域社会における生協の役割を考えていく上で、課題や教訓とするべきことがらは少なくない。2～3を提示して本稿のまとめてとさせていただきます。

まず何よりも、震災時の生協の活動を通して、地域社会における生協の役割、その重要性が大きくクローズ・アップしたことである。

地域コープ委員(会)の活動1つとってみても、震災後はボランティア同様の行動を示すことになったが、生協組織の中におけるそれぞれの地域での役割の重要性に改めて気づかされることになったと思われる。ともすれば、コープ委

員(会)と店舗周辺の一般の組合員との間に、「敷居が高い」という関係が生じがちであったが、震災後の委員(会)の活動は、地域の組合員に大きく開き、一体感を抱かせる活動であった。また、店長はじめ生協の職員も、店舗やみずからの仕事(供給活動)の大切さ、地域社会の中に欠くべからざる組織としての生協の重要性について、改めて認識することになった。

さらに、本稿では触れることができなかったが、当生協研究機構が、兵庫県長寿社会研究機構や奈良女子大学の研究グループとともに実施した2度にわたる組合員調査でも、「生協組織の一員(組合員)であることを再認識した」「近くにコープの店があることの大切さに初めて気づいた」「協同購入担当者の訪問によって本当に助けられた」など、地域における生協の役割の大きさを組合員サイドから裏づける声が数多く寄せられた。これもまた触れることができなかったが、震災直後に全国各地の生協からのべ約1万人の職員がモノ(商品)と車とともに応援にかけつけ、被災者救援に奔走した姿は、生協組織の連帯性と相まって、その社会的役割を強く印象づけた。

第二に、ボランティア活動の幅が広がり、画期を迎えたことである。それは、大きく地域に目が向けられ、地域社会にインパクトを持つ活動として持続している。先に述べた通り、震災直後のいわば第1ラウンドのボランティア活動の時期は過ぎたが、日常的で、より広範な人々が参加する息の長い取り組みとして発展しつつある。

震災後の県や市の復興委員会で共通して強調されたのは、震災で失われた美しいわが街を取り戻そう、美しい街を復興していこうということであったと聞くが、コープこうべではいま、震災後のボランティア活動の広がりを踏まえて、「美しい街づくり運動」を推進中である。震災前から事業所周辺で取り組んできたクリーン・キャンペーンや環境をよくしていく運動、行政と連携した花や緑を増やす運動などを集約しながら、店舗などを拠点に、組合員も生協職員も、子どもでもお年寄りでも誰でもが取り組めるボランティアな取り組みとして、以下の活動を柱に、広く地域住民に呼びかけて進めている。

①地域の公園や公共施設の清掃活動を内容とする「クリーン活動」②苗木や

花の種を配布する「グリーン活動」③家庭のゴミの減少を進める「家庭のゴミ見直し運動」など。

第三に、以上述べてきたことと関連して(またある一面では矛盾することのようであるが)、いまや120万世帯もが加入するコープこうべの社会的存在の重さを改めて噛み締めてみることである。平たく言えば、生協は組織の構成員(組合員)だけのものにとどまらない社会的存在になっていることが浮き彫りにされたということである。

コープこうべは本年4月1日に、西播方面を中心に活動していた播磨生協と合併し、名実ともに兵庫県内全域を活動エリアとした。淡路や但馬方面などまだ店舗のない地域も多いが、それでも県民世帯の60%を超える生協加入率である。まして、今回の震災で被災の激しかった地域は、古くからのコープこうべの活動地域であったところも多く、100%に近い加入率のところも少なくない。1月17日、生協の常勤役員が最初の緊急対策会議でまず論議し、確認したことは、「これから生協が開始する活動は、組合員だけを対象にするのではなく、被災者・住民一般に向けてのものである」、と聞かされたが、コープこうべの社会的位置を象徴する決定であったといえよう。

最後にひとこと。ちょうど本年9月にイギリス・マンチェスターで開かれたICA(国際協同組合同盟)創立100周年記念大会で、生協など世界の協同組合が共通の拠りどころにしている協同組合原則が改訂され、新しい原則が決定された。「組合員による民主的管理」などの原則と並んで、第7原則として「地域社会への関与」が重要な原則としてつけ加えられ、「協同組合は、組合員によって採用される政策を通じて、地域社会の持続可能な発展のために活動する」という内容が世界の協同組合運動リーダーたちによって確認された。

〔注〕

- 1 例えば『季刊消費』第3号(消費研究神戸フォーラム)1995年10月26日所収の増田大成「阪神・淡路大震災でのコープこうべの対応」。
- 2 店舗の営業状況(全店155店)

	1/17				1/18				1/31				2/20				
	◎	○	△	×	◎	○	△	×	◎	○	△	×	◎	○	△	×	
シーア デイズ	(3店は定休)				3				3	3			3	3			
コープ	13	28	11	32	19	45	9	11	70	2	7	5	72	4	6	2	
コープミニ	42		2	16	55		2	3	58			2	60				
コープリビングセンター コープホームセンター	2			3	3	1		1	4			1	4			1	
合計	57	28	13	54	77	49	14	15	135	5	7	8	139	7	6	3	
	(3店は定休)																

- ◎：全フロアオープン
- ：食品フロア等一部オープン
- △：店頭・駐車場での供給
- ×：供給不能

資料1

8つの地区ボランティアセンターが取り組んだ主な活動内容

- (1) 炊き出し・炊き出しのメニュー提供
- (2) 仮設住宅への救援物資の搬入
- (3) 引っ越し手伝い
- (4) 受験生の受け入れ
- (5) 救援物資の仕分け
- (6) 子どもの学習指導
- (7) 紙芝居・人形劇上演
- (8) 理容・美容カット
- (9) 募金活動(バレンタイン募金など)
- (10) 買い物手伝い
- (11) クリーン活動(まちの清掃)
- (12) 義援金分配、全壊・半壊交付はがきの宛名書き
- (13) 解体家屋の荷物整理

- (14) 仮設住宅の清掃
- (15) ゴミ箱づくり
- (16) 便利マップづくり
- (17) わらび座公演の手伝い
- (18) 入浴サービス同行
- (19) 商店街主催のチャリティーコンサート支援
- (20) カーボランティア(マイクロバスのピストン運転など)
- (21) 温泉ツアー受付
- (22) ボランティアの募集
- (23) 被災者の声を聞く地域総訪問
- (24) 障害者・乳幼児の入浴介護
- (25) コープ店内での買い物補助

資料 2

ボランティアセンターに寄せられたニーズ

(兵庫ボランティアセンターによる総訪問活動から)

〈須磨区〉2月14日(火)訪問

- ・家の中を片付けてほしい。(小寺町・男性)
- ・引越しの手伝い(男手)がほしい。(須磨区本町・女性)
- ・部屋の中の整理をしてほしい。(古川町・女性)
- ・昼食の炊き出しの応援をしてほしい。(飛松中・避難所)
- ・病気の避難者がおられ、配られる食事は固く・油っこく・冷たく、塩分が多い。何とかならないか。(須磨体育館・避難所)
- ・配られる食事はパンばかりで、温かいものが食べたい。(若宮小・避難所)
- ・夜間、倉庫の管理をしてくれる長期のボランティアがほしい。(東須磨小・避難所)
- ・家の修理の手がほしい。(若木町・女性)
- ・1人住まいなので、若い人手がほしい。(東町・女性)
- ・外科病院に入院しなければならない。昼間2～3時間のボランティアがほしい。
(外浜町・性別不詳)
- ・目が不自由なので手伝いがほしい。(須磨浦通・男性)
- ・寝たきりの夫と2人ぐらし。今のところは何とかがんばっているが、何か必要なときには手伝ってほしい。(衣掛町・女性)
- ・工夫しながら食事をしているが、生野菜や温かいものがほしい。
(西地区自治会館・避難所)

- ・新鮮な食べものが食べたい。(正覚寺・避難所)
- ・自衛隊の炊き出しが終わったので、温かいものが食べられないし、野菜不足なので、そうしたものが食べたい。(中島公園内テント・避難所)
- ・パン食が多いので、野菜など栄養のある食べものがほしい。
(南須磨住宅集会所・避難所)
- ・足が不自由なので、物資配給の列に並べないし、食事の用意もできない。病院にも行けず困っている。(戸政町・男性)

〈長田区〉 2月16日(木) 訪問

- ・水道復旧のメドが知りたい。(腕塚町)
- ・隣接する建物が倒壊しそうなので心配。仮設住宅に早く入居したい。(大橋町)
- ・身よりのない高齢者が安らげる場所が欲しい。(こまどりの家・避難所)
- ・ボランティアの数が不足している。継続してやってほしい。(三ツ星避難所)
- ・避難所にいる人には救援物資が行き渡っているが、自宅にいる者にも必要。
(海運町・女性)
- ・目的のハッキリしないボランティアにはとまどう。(駒栄保育所・避難所)
- ・体育館(避難所)生活でフラフラ。水不足のためカット野菜(洗ってる野菜)がほしい。
(東尻池町・男性)
- ・水が出ないので洗たくに困っている。(東尻池町・男性)
- ・何とかやっているが、実際に一番ほしいのはお金。(久保町・女性)
- ・家が倒壊していて中に入れない。困っているのになかなか市から来てくれない。
(庄田町・男性)
- ・被災者が多くて、しかも救援物資は少ない。炊き出しも少ないし、フロもない。ガスがまだ出ないので、カセットコンロ用のガスボンベの配給を多くしてほしい。
(真陽小・避難所)

〈兵庫区〉 2月16日(木) 訪問

- ・隣の家が崩壊している。ガレキを片づけてほしいが、どこへ言えばのか。
(浜中町・男性)
- ・身体障害者だが、入浴サービスを求めている。(浜中町・男性)
- ・被災証明の申告の仕方を知りたい。(吉田町・男性)
- ・救援物資は平等に渡っておらず、一部の物欲の強い人が徳をしている。本当に困っている者の実情を知ってほしい。(吉田町・男性)
- ・建物診断をしてくれる業者の連絡先が知りたい。(新開地・女性)
- ・とにかく情報がほしい。(湊町・男性)

イギリスの都市行政Ⅷ

— ボランティア団体 4 —

高 寄 昇 三

(甲南大学教授)

個人寄付による支援

ボランティア団体の財政は前号にみたように、公的セクターからの補助・委託金、さらに自らの財団基金からの収入が大きな比重を占めているが、それとともに個人ベースの財政支援も大きく、寄付・募金の獲得システムも多様にわたり、また、制度的にもかなり充実している。

まず個人寄付では街頭募金方法による支援は一般的にも熟知された方式であるが、租税減免方式を利用した個人寄付方式が、次第にひろがりつつある。

個人寄付による税の減免方式は3つある。1つは、雇用者、ボランティア団体、寄付提供者の三者が寄付を事前に行うことを取決める契約的寄付(Covenant)である。1988年に導入され、3年間以上継続して定額寄付を行うことが義務付けられている。

契約的寄付(Covenant)は一般的には給与控除で行われているが、預金から天引して行う預金型(Deposit Covenant)もあり、利子非課税の恩典が受けられる。

2つは、このような契約型寄付の変形で、年間600ポンド以上で給与から非課税で寄付ができる。この制度は1988年からスタートしている。

3つは、税減免還付方式(Gift Aid)である。1990年度から認められ、当初は600ポンド以上であったが、1992年から400ポンド以上となった。寄付を受け取った慈善団体が租税の還付を国税庁に請求することができる。なお非課税枠は5百万ポンド(約8.5億円)で、実質的に青天井に近い。

このような給与天引方式と租税減免方式とをセットにした財政支援方式は、第1表にみるように急速に拡大しつつある。

このような個人寄付のなかで伝統的に大きいのが、死亡にもとづく相続財産の寄付、すなわち遺産贈与である。遺贈は520百万ポンド（約884億円）、33%の収入を占め、主要収入項目の1つで、その目的別の内訳は第2表のとおりである。

第1表 給与天引寄付契約状況 (単位 百万ポンド)

区分	天引額	契約雇用者数	契約給与者
1987	1.2 (—)	1,800 (—)	50,629 (—)
1988	3.9 (225)	2,408 (34)	110,945 (119)
1989	7.3 (87)	3,566 (48)	180,818 (63)
1990	9.3 (27)	4,120 (16)	278,296 (54)
1991	11.5 (24)	4,218 (2)	296,251 (6)
1992	14.0 (22)	4,609 (9)	308,195 (4)

注 () は対前年度伸び率
資料, CAF *Charity Trends*, 1993, p76.

第2表 目的別遺贈 (単位 百万ポンド)

項目	金額
医療・健康	226.4 (44)
一般福祉	136.5 (27)
動物保護	71.5 (14)
海外援助	37.0 (7)
環境保全	27.1 (5)
その他	14.5 (3)
合計	513.0

注 () は百分比
資料, CAF *Charity Trends*, 1993, p12.

登録された慈善団体 (Registered Charities) の税の恩典は、先にみた3つの寄付恩典の資格に加えて、団体自身としては法人・所得・印紙・キャピタルゲイン、消費税 (Value Added Tax) が、原則として非課税である。また、固定資産税の8割減免が適用され、さらに自治体は残りの20%についても減免するかどうかの裁定権をもっている。

一般寄付 (Donation) はボランティア団体の普遍的収入であり、766百万ポンドと48%、約半分の収入を占めている。

日本にあって赤い羽根運動といった幼稚な方式しかないが、広く国民層に訴えかつ、組織的に寄付行為が行える契約寄付方式などが必要ではなからうか。この点をとってみても日本のボランティア団体の支援システムが未成熟なのがわかる。

募 金

ボランティア団体の収入でいわゆる街頭募金などによる収入は、全体の4%にしか過ぎない。しかし、街頭募金などの募金収入は、精神的な意味においてボランティア団体を支えるかけがえのない収入といえる。

さらに募金活動をつうじて、自他ともに自からの役割を認識し、社会全体のレベルアップに貢献していくことになる。ある意味で募金活動者はその団体のプロパガンダの使徒であり、組織拡大のパイオニアなのである。

募金活動は1939年の「家庭訪問法 (House to House Act)」, 1916年の「警察・工場法 (The Police, Factories Act)」, 1940年の「戦争チャリティ法 (The War Charities Act)」などで定められているがこれまで不正がみられた。

たとえば必要以上の資金が募金調達家によって留保されたこと、要するに寄付・協力者の提供金額・物品より少ない分しか財団にもたらされていなかった。チャリティ団体の名前を同意なしに、また関係なしに使用する詐欺的募金活動が少なくなかった。

募金 (collections) は比較的簡単でかつ低コストで基金を調達することができるが、街頭募金は少なくとも1ヵ月前に、当局 (主として警察) の許可をえなければならない。

募金推進者・団体の名前、目的、募金場所、募金活動家の人数、日時、品物か金銭などを申告する。不許可になれば14日以内に、総務庁へ提訴することができる。

募金者は16歳以上で当局の証明書を携帯し、バッヂをつけ、通行人に迷惑をかけないとか、募金箱には番号と封が付れていることなど、様々の条件がつけられている。また募金箱は責任者の面前で開封され、結果は記録され、最終的

には収支報告書を当局に送るよう義務づけられている。

このように募金活動の象徴ともいえる街頭募金は、制約を受けているが、それでも各団体にとって重要な要素として位置づけられている。

それは「募金調達従事者 (fundriser) は資金提供者とは常時、個人的接触はなくても、潜在的寄付提供者 (donor) が現場的体験をもち、人類的課題について明確な見解をもっている、真にふさわしい人としてコミュニケーションをしていくという考を抱いていなければならない¹⁾」といわれていることからわかる。

すなわち募金活動家に求められているのは、その募金事業に対する真摯な態度と深い理解である。すなわち「彼がボランティアか専門家であるかを問わず、人間らしくなければならない。自分が募金しようとしている事業について自分の個人的見解をもっていること、そして深く関与し理解していることが必要なのである²⁾」といわれている。

要するに募金に成功するか否かの鍵は、募金活動家の献身性にかかっている。したがって「新規募金活動家は本来の事業への貢献を深めるあらゆる機会が与えられるべきであり、古手の募金活動家は自己満足に陥り、信念をほころびているので再活性化させる方策を見出していかなければならない³⁾」といわれている。

このように募金活動家に崇高な信念に近いものが求められるのは、「組織と寄付者の間を固い永続的關係に保つためには、募金活動家は信頼に値する人でなければならない。募金活動とはその行動の性質からみても、信念を売る才能を要求されている⁴⁾」のである。

このことは一般的に顕名な財団・事業は別として、その事業が社会的に認知されていないのが普通である。したがって図解によって理解を求めるなどの工夫と技術が、募金活動家にも要求されるのである。「募金活動の成否は募金依頼をする活動家の数とタイプによる⁵⁾」「募金活動家の役割は資金提供者と資金受領者と橋渡し (channel) 役として活動すること⁶⁾」にあるが、それなりの経験と技術が前提条件となるのである。

少なくとも情報 (message) を幾度となく送り、わかりやすく理解してもらい、質問にこたえ、資金提供者には感謝の意を伝える機会主義 (opportunism) を募金活動家はフルに活用すべきである。ことにマスメディアの力は大きいことを認識すべきである。時によっては募金運動の専門家を採用すべきであるといわれている。

このように資金調達運動にまでもプロ化が浸透しつつあるが、通常このような専門家は年俸15,000~22,000ポンドか、募金額の1割がマージンとされている。

しかし、このようなプロ化に対して、「報酬の形態によっては募金活動専門家の忠誠心は分裂しはじめる。責任はその財団の福祉とか提供者へではなくなり、自分自身であり、自分自身の利益になってしまう⁷⁾」と、その精神的墮落が警告されている。

精神的純粋性からいえば、仮に失敗に帰するとしても、プロよりもアマによって寄付要請が行われるべきであるという意識は、根強いのではなかろうか。

しかし、素人による街頭方式では、限界があるので、さまざまの手法が編みだされつつある。商業的方式もその1つである。

商業的資金調達運動 (Commercial Promotion) は、大きな慈善財団にとっては歓迎すべき方策である。資金獲得のみでなく、名前自身もコストなしに、低いコストで民衆に浸透させることができる。双方に利益があるが、スポンサーシップ (Sponsorship) と違って関係は逆で、スポンサーの方が財団に接近してくるといえよう。

その1つとして、商品方式 (On-pack) がある。通常、商品に財団への寄付を明示し、販売額に応じて、寄付が行われる。

2つ目は、名称使用料 (Licensing) で、財団の名前が一般的 (household) であるとき、企業は自己の製品販売のためその名前の使用に関心を示す。特定の期間、場所、方法などによって財団名を使用する方法である。オリンピックなどのオフィシャル企業と同じシステムである。当初にその使用料が決定されるのが普通である。

3つ目として財団名入り商品販売 (Self-Liquidating Offers) がある。財団が必ずしも販売しないが、大量にさばけ大きな収益をえられる。もっとも販売に不成功であっても、財団のスローガンを書いたシャツなどが大量にさばけ、宣伝効果は期待できる。

1～4) Sam Clarke, op. cit, p.15.

5) Ibid, p.16.

6) Ibid, p.17.

7) Ibid, p.21.

マスメディアの活用

街頭募金方法だけでは、金額的に限界があるのみでなく、募金の趣旨を十分に伝えることができない。そこで近年、注目を集めているのが、マスメディア、ことにテレビ・ラジオ、なかでも地方ラジオ放送局を活用した募金である。

1989年の法律によって、電波広告を慈善団が買って、募金活動を行ってもよいとの規制緩和 (De-regulation) が行われた。そしてこのようなマスメディアによる募金活動が好成績をあげるにいたって、改めてボランティア活動とメディアの関係が注目を浴びるようになった。

ただ戦略的には「募金活動・ボランティア要員の確保には、ローカルレベルが最適である。……しかし、政府に圧力をかけるには、全国レベルの新聞またはテレビ、ラジオで好視聴率の時間帯のインタビューがより効果的である¹⁾」といわれている。

このように目的によって利用するメディアも違ってくるが、さらに組織として統一の見解、達成目標、対応体制を明確にする必要がある。さらに組織としての良きイメージの形成、そして、ニュースとは何かというセンスを磨いておくことなど、メディア対策を怠ってはならない。

一体どんなメディアがあるのか、ダイレクトメール、電話にはじまって、ラジオ、テレビ、新聞、雑誌と各種にわたる。このうちどのようなメディアを利

用するのきわめてむずかしい。新聞に限ってみても、発行部数・性格はかなり異なる。

1990年でみると、大衆紙として Sun (3,893,282部), Daily Mirror/Recors (3,903,252部), Daily Mail (1,704,633部), Daily Express (1,599,240部), Daily Star (925,900部), Today (552,931部) となっている。

また専門紙についてみると、Daily Telegraph (1,078,084部), The Times (424,051部), The Gardian (423,155部), The Independent (411,626部), Financial Times (290,032部), London Evening Standard (505,579部) となっている。

さらに日曜大衆紙としては、News of the World (5,073,946部), Sunday Mirror (2,920,482部), Sunday People (2,583,244部), Mail on Sunday (1,910,633部), Sunday Express (1,678,035部) がある。また日曜専門紙としては、Sunday Times (1,161,485部), Sunday Telegraph (593,459部), The Observer (548,359部), Independent on Sunday (343,786部) となっている。

このような全国紙に加えて、無数の地方新聞・コミュニティペーパーがあり、慈善活動のPRのメディア選択は容易でない。

一般的には「もし一般大衆にメッセージを伝えようとするならば、タイムの長い社説よりも、サンの2・3行のコラムの方がより価値がある²⁾」といわれている。

このことは先の性格区分や発行部数をみてもわかることで、ボランティア団体にとってもそれほど難問ではない。しかし、このようなメディアを使った募金にあっても、固有の戦略が求められる。アピールの番組の時期・時間帯とか頻度・長さなどである。

また、問題としては募金の配分方法や不正行為などについては、十分に気を付けなければならない。そのために財務報告の一環として、そのお金がどこに流れたか明らかにしなければならない。

このようなさまざまな問題を内包しながらも、規制緩和もあったためか、ボランティア団体のPR活動費は急速に伸びている。第3表にみられるように、十数年で数倍の伸びとなっている。

第3表 慈善団体の広告費の伸び

(単位 ポンド)

団 体 名	1970	1975	1980	1984
Christian Aid	88,000	86,000	198,000	274,700
Distressed Gentlefolks Aid Association	19,000	36,000	78,000	75,700
Dr Barnardo's	61,000	138,000	203,000	247,500
Help the Aged	36,000	242,000	328,000	671,300
Imperial Cancer Research Fund	40,000	72,000	124,000	142,900
NSPCC	9,000	9,000	47,000	332,800
Oxfam	67,000	78,000	332,000	194,700
RSPCA	24,000	60,000	211,000	97,000

資料, Ken Burneet ed, *Advertising by Charities*, Directory of Social Change, 1986, p.7.

1 Maggie Jones, *Using the Media*, NCVO Publications, 1992, p.2.

2 Ibid, p.7.

ローカルラジオの活用

このようなマスメディア利用による募金で注目を集めているのが、ローカルラジオ局利用による地方ボランティア団体の募金活用である。利用料金が安いことに加えて、知名度の低い地方ボランティア団体にとって魅力あるメディアであるからである。

ローカルラジオ局による募金の実績は、古いデータであるが、1986年には4,756,050ポンドの現金寄付を受けている。BBCが2,119,050ポンド、ILRが2,637,000ポンドで、BBCの1局当り募金額は68,356ポンド、ILRの1局当り募金額は59,931ポンドとなっている。

なおこれらの数値は直接、放送局への募金であり、間接的な効果として慈善団体への募金、イベント開催収入などへの貢献は無視されている。

ローカルラジオはいうまでもないことであるが、特定の事業につき直接に訴えることができるという利点があるが、さらに様々の長所、恩典がある。

第1に「全国放送と違って、全国アピールアドバイス委員会 (the Central Appeal Advisory Committee) による規制を一般には受けない¹⁾」といわれている。要するに小廻りのきく募金活動ができる。

第2に、ローカルラジオであると否とを問わず、募金した収入に対する会計責任を問われているが、この点、ローカルラジオは比較的責任性を取りやすいシステムといえる。

第3に、「全国放送の5分間アピールと違って、多くのローカルラジオの訴えは、数週間、数ヶ月にわたって放送され、資金提供者への十分な対応ができる²⁾」といわれている。

最後に、「ローカルラジオ局の活動実績は年間におけるアピールの人数・頻度などを考慮した特異なものである³⁾」といわれている。

このようなローカル局の活動自身「コミュニティへの関心を一日中、釘づけにする素晴らしい方法⁴⁾」であり、「局のスタッフの社会的倫理感や一体性を促進さすというメリットを秘めている⁵⁾」ともいえるのである。

このようなローカルラジオ局の募集方法としては、次のような3つの方法が採用されている。1つは、大衆参加方式 (Mass participation) というイベント開催による募金方式である。ラジオでイベント開催を呼びかけ、イベント状況を放送することによって、イベント自身がアピールとなる。そしてこの方式は多くの市民を巻き込むのみでなく、地域社会にあって良きプロフィールを放送局は獲得することができる。

しかし、この方式は時間がかかり費用がいり、しかもスポンサーがつきにくいというハンディキャップがある。しかもこのようなイベントは年々、大きくなっていく。しかし、イベント自身が地域性の表れであり、運営しつづけるしか仕方がないのではなからうか。

方法の第2は、視聴者参加 (Broadcast-linked) 方式である。しかし、それは1回限りの参加ではなく、年間を通じて何回か、同じ行動を起すよう訴えるなど、番組参加でなく、番組に共鳴した市民グループなどに大衆参加を呼びかける方式である。1回の大々的なイベントでなく、地味な街頭募金などの統一

的行動が該当する。

第3の方式は直接寄付方式 (Direct Individual) で、ローカル局で直接視聴者に呼びかけ、電話などで寄付の申出を受ける方法で、オークションもその有力な方式である。時間が限られ、スタッフも数多くいる方法である。

このような募金活動をこれからも展開すべき理由として、「第1に、参加それ自身が喜びであり、楽しいものであり、市民は寄付から何かをえることができるのである。……第2に、参加を奨励する自身が、訴えの範囲を拡大することになる⁶⁾」といわれている。

しかし、このようにメディア利用の募金は効果的であるが、同時に高度なノウハウが必要であり、時によっては逆宣伝という危険があることを覚悟しなければならない。

第1に、どのようなメディアをどのように使うかである。経費の点からみても、ローカルラジオで午前8～9時の時間帯は30秒で200ポンドであるが、午後3時の時間帯では30秒でわずか1.5ポンドでしかない。

第2に、技術・戦略論とともに、基本的にはマスコミに対する警戒感を怠たらないことである。「一般大衆、多くの辛辣な批評は慈善行為なるものに懐疑的であり、余剰金を捻出したり、基金の不正使用をしている慈善団体を見つけるとは喜こんでいる。ジャーナリストは常にそのような事実の見張り番であり、全力でそれらを追跡している⁷⁾」といわれている。

要するに慈善はそれほど単純でないことを知っていなければならない。たとえば「人々は母子・父子家庭の問題には同情を示すが、より大きな慈善をというキャンペーンには憤りを感じず⁸⁾」のであるといわれている。

募金に眩惑され安易にメディアを利用すべきでないともいえる。「長期的には宣伝会社の利用は、自分でするよりコスト高になることがわかる。もっとも時間と面倒ははぶかれるが、マスメディアとの直接的関係の形成にあつての真の代行機関とはなりえない。PR機関というものは財団の事業への支持を呼びかけ、ジャーナリストの関心呼び込むといった知識も興味も熱情も持ち合せていないだろう⁹⁾」といわれている。

PR活動を積極的に活用しようとするならば、ボランティア団体も真剣に対応策を考えなければならない。「新聞・テレビと効果的に情報交換するために内部組織を組み込んでいかなければならない。ことに地方レベルの新聞・ラジオ・その他メディアとうまくやっていくこと、広汎なメディア関係者と接触し、慈善の思想を与えていくこと、……長期的には新しいアイディアを開拓することなど」¹⁰⁾が重要な課題といえる。

1～3 Diana Leat, *Broadcast Charitable Appeals, A Directory of Social Change publication, 1990, p.7.*

4 Ibid, p.39.

5 Ibid, p.40.

6 Ibid, p.49.

7 Maggie Jones, *op. cit, p.64.*

8 Ibid, p.65.

9・10 Ibid, p.74.

宝くじ方式への考察

募金方式としてユニークなのが、くじ方式である。従来、慈善団体に独占的に認められていたこの方式に、政府が国家くじ (National Lottery) を発行し、さらにその収益金を文化・スポーツ団体にも配布する方針を固めたために、大きな論争をみた。

基金募金の特殊方式であるくじ (Lottery) は、1976年のくじ・娯楽法 (Lotteries and Amusements Act) で、このようなくじについては条件が定められている。

1976年法は4つのタイプのくじを定めていた。いずれも一般的に小さなくじ (small lottery) と呼ばれており、娯楽くじ (Entertainments Lottery), 私的くじ (Private Lottery), 社会くじ (Society Lottery), 地方自治体くじ (Local Authority Lottery) である。

小さな私的くじとしては、休日やスポーツイベントに行われるくじがある。

プロモーターは売上金のなかから50ポンド以上を景品として与えてはならないし、現金は賞金として認められていない。

くじ券は会員に限り、広告もプロモーター側の施設内に限定されて、郵送での販売は禁止されている。

地方自治体が主催する地方くじは、営利団体が行ってはならないし、くじは1ポンドをこえてはならないし、費用は売上げ高の25%を超えてはならないなどの制限がある。

くじの主催者はいずれにせよ、チケットの売上げが1万ポンドをこえ、賞品・賞金が2,000ポンドをこえるときは、ゲーム局 (Gaming Board) への届出が義務づけられている。

このようなくじによってどれ程の収入をあげているか、小さなくじ (small lottery) は不明であるが、報告義務のある社会的 (Social Lottery) は855のケースで、純収入が15百万ポンドである。法律上は25%以上が収益となるよう定められているので、3分の1の5百万ポンドは純益と推計できる。

これらの small lottery に加えて、1993法で政府くじ (National Lottery) が、文化省の監督の下で発行でき、その収益金は文化財保護、芸術、スポーツ、福祉の目的に分配されるようになった。

政府はこれまで行っていなかった政府くじの発行のメリットとして「公共の利益、生活の質の向上に貢献する多くのプロジェクトの財源調達が可能となる」¹⁾ 「政府くじが一度発行されると、売上げの3分の1が有益な事業の利用財源として利用できることは、他の国々の一般的事例からいえる」²⁾ 「現在価格で1.5億ポンドに匹敵する売上げがあり、他国の国民所得ベースの推計からは30~40億ポンドの売上げができる」³⁾ と、指摘している。

このような政府くじの発行に対して、ボランティア団体としては、小さなくじからの収入を失う恐れがあり、さらに一般的寄付にも影響を与えるとして反対の意向を示してきた。これに対して政府は「大きな財団の意向は尊重するし、十分な考慮をそれらの意見には払う」⁴⁾、さらに National Lottery の利益は福祉にも配分されるので、ボランティア団体の利益は損わないとしている。

しかし、ボランティア団体側としては他のスポーツ団体などと同列に扱われることを大きな不満として、「慈善団体はこれまでくじを行ってきたのであり、もし適切なる配分方法の工夫がなされなければ、恩恵を受けられるかどうか保障の限りでない⁵⁾」と反論している。

それは政府原案ではくじ収益金の配分先は芸術、スポーツ、文化財などに限られていた。しかし、NCVOなどが議院活動(lobbying)を行い、慈善活動も追加されたという経緯がある。

国家くじは民間企業が行うが、その売上げに12%の税金をかけ、運営費12%、慈善団体配分金5.4%と既得権が認められ別配分となっている。そして慈善活動も含む公益活動(Good Causes)配分金21.6%、賞金49.0%となっている。

要するに慈善団体関係者の関心は、国家くじの導入によって収入が減るかどうかで、その推計は第4表のとおりである。

第4表 慈善団体収入の予測 (単位 百万ポンド)

区 分	推計 I	推計 II
くじ販売額	1500	3000
公益活動の収入	405	810
慈善団体の収入	81	162
くじ発売による慈善団体の収入減 (NCVO 推計)	124	232
ボランティア団体の純減	43	70

資料 Margaret Bolton, *The Lottery Gamble*,
NCVO Publication, 1993, p.28.

国家くじの導入は慈善団体が独占してきた地方くじなどに良い効果をもたらさないとの視点から、第5表のように地方くじの改正を求めている。

慈善団体関係者としては、「もしくじ運営者と慈善団体関係者がその成功を確実にするために協力するならば、くじは慈善活動にプラスに働くことを信じる⁶⁾」と希望的観測をもたざるをえなかった。

くじは「収入を極大化したいという欲望と社会的関心のバランスをもたらす⁷⁾」ことになるだろうともいわれている。

第5表 小規模くじの法改正案

(単位 ポンド)

区 分	現行制限	改正制限
発行限度額	180,000	1,000,000
一団体年間発行額	2,340,000	5,000,000
最高賞金額	12,000	25,000 or 発行の額の10%、いずれか大きい方
要登録くじの限度	1回10,000以上	1回20,000以上、あるいは全発行額250,000以上
発行費用	25%	30%
年間発行回数	52	制限なし

資料 Margaret Bolton : *The Lottery Gamble*, NCVO Publication, 1993, p.57.

しかし、いずれにしろくじの分野での慈善団体の独占は崩れたのであり、「ボランティア団体は国家くじの開始によって激化する基金集め競争に対応するために、募金活動におけるより専門化をすすめるべきである⁸⁾」と勧告されている。

そして共同くじなどによって「ボランティア団体はより大きなより魅力的な“小さなくじ”の運営，“小さなくじ”の収益を維持し、国家くじからの挑戦
 応えるべく対応していかなければならない⁹⁾」といわれている。

1～3 Home Office, *A National Lottery Raising Money for Good Cause*, Cm 1861 HMSO, 1992, p.1.

4 Ibid, p.6.

5 ACF (the Association of Charitable Foundations), *A Chance for Charities?*, ACF, 1992, p.1.

6・7 Margaret Bolton, *The Lottery Gamble: A guide to the National Lottery*, NCVO Publication, 1993, p.6.

8・9 Ibid, p.75.

潮流

第4次神戸市基本計画 阪神・淡路復興委員会報告 テクノスーパーライナー（TSL） 国連世界女性会議 特定優良賃貸住宅 神戸市東部新都心計画

第4次神戸市基本計画

1 策定の経緯

神戸市では、平成3年度の後半から新たな総合基本計画の策定に取り組み、平成5年9月には「世界とふれあう市民創造都市」を基本理念とする「新・神戸市基本構想」（目標年次：2025年）を市会の議決を経て策定した。その後、この基本構想の考え方を受けて、「第4次神戸市基本計画（以下「基本計画」という。）」「区別計画」の策定のため、市民参加のもとで原案を作成し、この原案に対する総合基本計画審議会の答申を7年1月13日に得、答申を踏まえて6年度内の計画策定を予定していた。

しかし、阪神・淡路大震災が起こったことにより、計画の発表を当面の間凍結し、この間、震災復興に速やかに取り組んでいくため、「神戸市復興計画」の策定を急ぐ

こととし、7年6月30日に策定するに至った。

「基本計画」は、この「神戸市復興計画」の精神を十分踏まえて、災害に強い都市づくり等の面から計画の補強を行い、2010年の長期ビジョンを9月を目処に策定すべきとする国の復興委員会の提言を受け、平成7年10月3日に最終的に確定させたものである。

2 計画の概要

- (1) 計画の役割としては、①行政の総合的指針であるとともに、②市民・事業者・市の総合調整を図る指針として位置づけている。
- (2) 計画の目標年次は2010年とし、概ね15カ年にわたる都市づくりの方向を示している。
- (3) 計画の構成は、以下のとおりである。

第1部	計画策定にあたって	計画の課題、基本指標等
第2部	安全で快適な都市空間の形成	地域別の施策体系
第3部	ともに築く人間尊重のまち	分野別の施策体系（5つの都市像）
第4部	福祉の心が通う生活充実のまち	
第5部	魅力が息づく快適環境のまち	
第6部	国際性にあふれる文化交流のまち	
第7部	次代を支える経済躍動のまち	
第8部	アーバンリゾート都市づくりの推進	分野横断的な重点プラン

(4) 計画の推進にあたっては、「中期計画」や部門別の「実施計画」で個々の施策を具体化し、基本計画の実効性を担保する。また、震災復興の進捗状況等、市政を取り巻く状況が流動的な中で、計画の柔軟で機動的な運用を図るとともに、進行管理を行うため、必要に応じて総合的点検を実施することとしている。

3 計画の基本指標

(1) 人口指標

全市の常住人口については2010年に170万人と設定しており、昼間人口の173万人に対応した自立的な都市を形成していくこととしている。また、本計画で新たに設定した「交流人口」は、昼間人口に買物客やビジネスで訪れる人などの来街者を含めた概念であり、1990年の167万人が、2010年には210万人にまで増加すると見込んでいる。

(2) 経済指標

経済成長率については、2010年に向けては全市で2.8%の成長率と設定している。また、就業者数は、1990年の70万人強から77万人程度に増加すると設定している。

4 計画策定の視点と主な施策

計画策定の5つの視点と計画の特色となる施策を示すと次のとおりである。

(1) 震災の教訓を都市づくりに生かす

復興計画の基本的視点である“都市の機能性とゆとりとの調和” “自然の恩恵・厳しさとの共生” “人と人とのふれあいと交流”という震災から学ぶべき教訓を「基本計画」の中で重視しており、施策としては、特に防災生活圏、防災都市基盤、防災マネジメントから構成される

「安全都市づくり」の視点を強調している。

(2) 都市の主人公である生活者の視点を重視する

市民が生活を営む上でゆとりや豊かさを実感できるまちをつかっていくため、市民の生活レベルや地域レベルの発想を生かすという視点を重視しており、施策としては、ともに考えともに実践するという“協働”の理念のもとに市民・事業者・市の協力・連携を推進するとともに、地域を重視した福祉や生涯学習のまちづくりを進めることとしている。

(3) 広域的・地球社会的な視野をもつ

市民の生活圏の広域化や地球社会化が進む中で、市域内の都市づくりの考え方だけでなく、広域圏・地球社会を視野に入れるという視点を重視しており、施策としては、隣接市町を包含する「広域生活圏」という圏域を設定し、近隣都市との交流を促進するとともに、海・空・陸の“みなと”を生かした国際化先進都市を目指していくこととしている。

(4) 神戸らしさを最大限に生かす

神戸がもつ国際性・先駆性・多様性という個性を生かし、都市の個性化を図っていくという視点を重視しており、施策としては、“マルチメディア文化都市づくり”や“20世紀博物館群”による独自の文化発信を進めるとともに、水とみどりのネットワークにより質の高いまちづくりを推進することとしている。

(5) 先導的なモデル都市をめざす

震災で都市の魅力や活力が低下している神戸の活性化を図るため、21世紀に向けて新たな施策展開をめざしていくこと

を重視しており、世界からも注目される“復興モデル都市”としての情報発信や、“神戸起業ゾーン整備構想”，“中国・アジア交流ゾーン構想”を推進することとしている。また、都市空間の分野では、自然との共生を図りながら都市機能や人口を適正に配置することにより、市域全体として均衡がとれ災害にも強い“多核ネットワーク型の都市構造”の実現をめざすこととしている。

5 今後の課題

「基本計画」に引き続き、7年度末までに「区別計画」の最終確定を行うこととしており、今後、両計画を一体的に推進し、全市的視点と地域的視点が調和した都市づくりの推進が望まれる。

また、これらの計画の実効性を担保するため、これらの計画の具体化を図る「中期計画」の策定が望まれるが、震災により危機的状況にある神戸市の財政状況の中で、計画の実現を図るためには、国・県との連携を強化し、市行政の創意工夫をさらに積み重ね、市民・事業者との“協働”を進めていくことが不可欠である。

阪神・淡路復興委員会報告

1 阪神・淡路復興委員会の設置

震災から1カ月後の2月16日、内閣総理大臣の諮問機関として設置された阪神・淡路復興委員会が第1回の会合を開き、総理から「阪神・淡路地域の復興のために国が講ずべき施策の基本方針及び基本方針に基づき講ずべき諸施策はいかにあるべきかについて、緊急に阪神・淡路復興委員会の意見を求める。」との諮問を受けた。委員長には元国土庁事務次官の下河辺淳氏、委員

には一番ヶ瀬康子東洋大学教授、伊藤滋慶應義塾大学教授、作家の塚屋太一氏、川上哲郎関西経済団体連合会会長、地元自治体からは貝原俊民兵庫県知事、笹山幸俊神戸市長が、特別顧問には後藤田正晴衆議院議員、平岩外四経済団体連合会名誉会長が就任した。

2 委員会提言の概要

委員会は緊急を要するものから特定のテーマを設定し、10月30日に報告をまとめるまで3回の意見及び11の提言を内閣総理大臣に提出している。2月から4月にかけては最も緊急を要する復興対策について、4月から8月には復興10カ年計画について、8月から10月には阪神・淡路地域の長期ビジョンについて検討が行われた。

(1)最も緊急を要する復興対策についての提言

2月28日には計画策定、住宅復興、がれき処理について3つの提言が出された。

【提言①】復興対策のための計画の策定と実施については、復興10カ年計画を早急に県・市を中心として策定すること、学識経験者、住民の意見を尊重すること、政府は復興事業予算の透明性及び執行の弾力性を確保すること等が、【提言②】住宅の復興については、3カ年10万戸を建設すること、低所得の人々・職を失っている人々・障害のある人々等の入居条件に特別の措置を講ずること、輸入品など資材の低価格調達を行うこと等が、【提言③】がれきの除去・倒壊家屋の処理については、港湾の復興において大規模ながれき等の処分のための措置を講じること、鉄・アルミは復興事業の建設資材としてリサイクルすること等が提言された。

3月10日にはまちづくり、神戸港の復興

について提言が出された。【提言④】まちづくりについては、地元の人々の理解と協力のもとに都市計画事業を慎重かつ大胆に実施すること、パソコン通信・インターネット等を活用して地元の人々にまちづくり情報を積極的に提供すること等が、【提言⑤】神戸港の復興については、特別整備事業を緊急に実施すること、六甲アイランド沖合に延長1,000メートルの仮設栈橋埠頭を数カ月中に緊急整備すること、上海・長江流域経済圏と阪神経済圏の交易を図るための港区の設置と中国人街の検討を行うこと等が提言された。

3月23日には経済復興と雇用確保、健康・医療・福祉について提言が出された。【提言⑥】経済復興と雇用確保については、起業家を支援して経済復興に新しい局面を創出すること、産学官の協力により国際的知識集約型の経済構造を構築すること、5万人程度に失業給付をする準備を整えること等が、【提言⑦】健康・医療・福祉サービスの正常化については、100日を目途に平常時における生活体制への移行を目指すこと、被災によるこころの痛みに対処すること等が提言された。

(2)復興10カ年計画の検討

4月からは長期計画である復興10カ年計画について検討が行われ、5月22日、6月12日、6月19日に3つの提言が出された。

【提言⑧】復興10カ年計画の基本的考え方については、県・市・町がそれぞれに主体的に実現可能性のあるものとして策定すること、前期5カ年において緊急かつ必要不可欠な施策を復興特別事業として位置づけること、10カ年を通じて特に重要な戦略的プロジェクト等を復興特定事業として確定

すること等が、【提言⑨】都市復興の基本的考え方については、都市復興は単に被災前に回復するにとどまらず未来に向けて夢と希望のあるものであること、都市防災のモデル事業としてライフラインのネットワークや緑の回廊を整備すること等が、【提言⑩】交通・情報通信については、神戸港の国際競争力を回復するため港湾荷役の24時間体制の恒常化や港湾関係料金の見直しを行うこと、総合的な情報通信ネットワークインフラを構築しマルチメディア社会の基盤整備を促進すること、高齢者等のいわゆる情報弱者にとっての利便性の確保に努めること等が提言された。

地元自治体は震災直後から復興計画の検討をはじめており、委員会の提言をふまえて6月から7月にかけて相次いで計画を策定した。地元の計画は委員会に報告され、7月18日に委員会から復興10カ年計画について意見が出された。これを受けて7月28日には政府の阪神・淡路復興対策本部によって復興に向けての取組方針がまとめられた。

(3)長期ビジョンの検討と復興特定事業の選定

その後もさらに討議を重ね、9月5日に長期ビジョンについて意見が出された。また9月13～14日には提言④にある国際フォーラムが神戸で実現し、国内外の専門家から多くの提言が出された。これらの意見、提言をふまえて10月10日に提言⑩がまとめられた。【提言⑩】復興特定事業の選定と実施については、それぞれの事業の主体を明確にし、主体となる事業体が着実に実施を促進するために国・県・市・町は必要な措置を講ずること、企業や非営利団体・専門性の高いボランタリーグループ等による復興特定事業で復興への貢献度の高いものに

は適切な支援措置を講ずること等を提言するとともに、委員会として「上海長江交易促進プロジェクト」、「ヘルスケアパークプロジェクト」、「新産業構造形成プロジェクト」、「阪神・淡路大震災記念プロジェクト」の4つを極めて意義のあるものとしてあげている。

3 復興委員会の意義と今後の課題

委員会は緊急を要するテーマから即決を基本に次々と提言を出し、これを受けて多くの事業が具体化されている。また緊急対策について国・県・市等の取組状況の報告を求めるなど、事業進捗を管理する効果もあった。提言⑤にある仮設栈橋や提言④にある国際フォーラムは既に実現し、提言⑩の復興特定プロジェクトについても11月17日、18日の両日、上海で「日中 上海・長江－神戸・阪神交易促進会議」が開催されるなど具体化に向けて動き出している。他の復興プロジェクトについてもさらに横断的な連携を高め、一つひとつのプロジェクトを着実に進めていくことが重要である。

これまで、復旧事業については公共を中心に国の積極的な支援のもとに事業が進捗しているが、復興段階では公共ばかりでなく民間の活力や市民の協力がより重要になってくる。委員会でも長期計画における事業について誰が主体となるかが重要な課題であると指摘されてきた。今後、国、地元自治体、民間のより一層の連携・協力の強化が重要である。

10月30日の報告をもって委員会は諮問に答えるという一つの大きな役割を果たした。現在、委員会は開かれていないが、グローバルな視点から復興を議論する場として今後もその活動に期待したい。

〱 テクノスーパーライナー（TSL）

1. テクノスーパーライナー開発の背景、経緯

21世紀に向けて我が国の経済の健全な発展のために、その基幹となる物流体系の飛躍的な進展が望まれているが、特に、物流の高速化、すなわち輸送時間の短縮など、物流の合理化が強く求められている。また、近年、高速性、利便性の視点から自動車輸送、航空輸送が急激な進展を見せているが、一方で地球温暖化や大気汚染等の環境問題、交通渋滞、さらにはトラック運転手の労働力不足などの問題が顕在化しており、幹線物流において、自動車輸送から環境負荷が少なくエネルギー効率も高い海運へのモデルシフトが緊急の課題となってきている。貨物を低コストで長距離・大量輸送できる海上輸送は、現在まで国内、国際輸送量の大半を占める重要な輸送手段として利用されており、今後ともその必要性は増大するものと考えられるが、他方、最近の荷主のニーズの多様化に伴い、超高速の海上輸送手段への期待も高まっている。このような超高速船が実現すれば、国際、国内の輸送構造が変革し、新たな海運輸送需要の開拓や多極分散型国土形成にも大きく貢献すると考えられる。

このような海上輸送を取り巻く経済的および技術的環境の下で、昭和63年、海運造船合理化審議会から、次世代を担う船舶の技術開発の推進が提言され、運輸省は平成元年度から、従来の船舶の2倍以上の速力で、航空機やトラックよりも大量の貨物を合理的な運賃で輸送できる新形式超高速船（テクノスーパーライナー）の研究開発に着手することになった。そして、世界的に

高水準にある我が国の造船技術を結集し、新形式超高速船の技術開発を行い、設計技術を確立することを目的として、運輸省の指導により鉦工業技術研究組合法に基づき、造船大手7社によるテクノスーパーライナー技術研究組合が平成元年7月に設立された。

また、運輸省では、関係各局・庁において、それぞれの専門的見地からT S Lへの対応についてソフト面、ハード面の調査・検討を進めるとともに、平成2年、「T S L省内連絡会議」を設置し、T S Lに関する総合調整を行っている。

2. テクノスーパーライナー開発の目標、現況

T S Lに関する開発については、総合的な輸送システムとして今世紀中の実用化に向けて進められており、そのアプローチは大きく2つに分けられる。

1つは、T S Lの機材の開発である。T S Lの性能の開発目標は、速力50ノット（時速約93km）、貨物積載量1,000トン、航続距離500海里（約930km）以上、波浪階級6程度（波高6 m程度）の荒れた海でも安全に航行でき、耐候性に優れていることの4項目である。研究開発は船体の支持方式により、水中翼船タイプの揚力式複合支持船型（F型）とホーバークラフトタイプの空気圧力式複合支持船型（A型）の2船型について行われ、いずれも平成6年度、実海域における模型船による実験を完了し、ハードとしてのT S Lの設計、建造に関する基礎的技術はほぼ確立された。

2つ目は、ソフトとして、T S Lの輸送システムの開発である。運輸省は、北海道と東京方面、九州と東京、大阪方面などの

ルートを想定し、2000年におけるT S Lによる国内輸送の潜在需要量を約1,500万トンと推計し、およそ50%が農水産品、食料品、雑貨などの生活関連品目が占めるとしている。

T S Lの輸送ルートや対応港湾は、T S Lの高速性が最大限に生かされ、輸送需要が安定して確保されるよう設定する必要がある。T S Lの対応港湾が備えるべき要件は、背後経済圏において輸送需要を安定して確保でき、陸上アクセスが容易であること、T S Lの高速性を発揮するため海上からのアクセス性が良いこと、ふ頭前面の水深や静穏度、背後のヤード面積が十分確保され、高速荷役が可能なシステムが整備されていること等である。

また、T S Lを活用した輸送システムとして、貨物の集配施設や荷役施設、コンテナ等の輸送容器などのハード面、集配体制や輸送スケジュール、ブッキング条件などのソフト面の調査研究が進められ、平成7年度には、いくつかの港で、A型実験船を対象に荷役実験が実施されている。

さらに、T S Lを利用した輸送サービスを実施していく上で、求められるサービスの形態、事業採算、運航形態、海運事業の問題点等、事業運営システムに関する調査も進められている。

3. テクノスーパーライナー開発の効果、課題

荷主にとって、輸送手段の選択肢は多い方が望ましいが、T S Lを活用した輸送サービスの特性は、輸送コスト、輸送時間の面で、既存の海上輸送と航空輸送の中間に位置するものであり、新たな輸送手段として

の魅力は大きい。昭和60年のプラザ合意以降、我が国の産業界では、生産拠点を東南アジア各地に展開する動きを見せており、この動きは最近の円高により更に増加すると見られる。

T S Lによる新たな輸送システムは国内物流に大きな変化を与えるだけでなく、このような国際水平分業体制を構築し、アジア経済圏のなかでのグローバルな企業活動を展開していく上での基盤としても、大きなインパクトとなる。

しかしながら、T S Lを利用する輸送システムの実用化には、まだ解決しなければならない課題も多い。主なものとして次のような課題が挙げられる。

第1に、コスト面の課題である。T S Lの提供する輸送サービスは、商業ベースで採算を確保しながら既存の輸送機関に対して競争力を持たなければならない。そのためには、安定的な貨物量の確保とトータルコストの低減が必要である。T S Lの船体建造費は1隻当たり120～150億円と言われている。ターミナル整備の初期投資も大きいことから、技術開発により船価や荷役機器価格の低減を図るとともに、需要が少ない初期段階での公的主体による整備、公的支援が求められる。

第2に、サービス面での課題である。ターミナルの24時間稼働や円滑な貨物のハンドリング等、高速輸送のメリットを最大限に生かすハード面、ソフト面のシステムについて検討する必要がある。また、具体的な航路や港湾の選定においては、ドア・ツー・ドアの輸送システム全体としての輸送時間の短縮を図る必要がある。ターミナルについては、コンテナ方式だけでなく、直接車

両が乗降できるフェリー方式、貨客併用など、船舶方式のバリエーションに対応する多様なターミナルの在り方について、検討する必要がある。国際輸送分野におけるT S Lの導入に対しては、各種書類処理、事務手続きの迅速化、情報システム整備、国際・国内航路の一体的運用等について検討する必要がある。

第3に、安全面での課題である。T S Lは従来の船舶の2倍以上の高速で航行するため、特に狭い水域や船舶航行の輻輳する海域において、大型超高速船の運航が一般船舶に与える影響や高速運航の安全性等については、今後、十分な調査、検討を要する。

国連世界女性会議

第4回世界女性会議が9月4日から15日まで北京で開催された。1975年メキシコ、1980年コペンハーゲン、1985年ナイロビ会議に続き、「女性の地位向上のためのナイロビ将来戦略」の達成状況を点検し、2000年に向けた「行動綱領」をまとめることを目的としてアジアで初めて開催されたものである。また、政府間会議に先立ってNGOフォーラムが8月30日から9月8日まで北京郊外の怀柔県で開かれ、あわせて190カ国4万人以上が参加する、国連史上最大の会議となった。

○国連会議と日本のあゆみ

国連会議で採択された行動計画に基づき、各国が国内の行動計画を作っていくことになるが、わが国では1975年メキシコ会議を受けて総理府に婦人問題担当室が設置され、国内行動計画を策定した。また、1980年に女子差別撤廃条約に調印して以来、民法や

国籍法の一部改正，男女雇用機会均等法，中学・高校での家庭科の男女共修の実施など，制度面の男女平等や推進体制が整備されてきた。

○NGO（非政府組織）フォーラム

NGOフォーラムとは，民間の個人や団体が集まり話し合うという会議で，日本ではNGOのメンバー4人が政府代表団として参加するなど，NGOの役割がますます大きくなっている。今回は女性たちのネットワークの強化と，次の10年間の課題を決めるとともに，NGOの意見を政府間会議に反映させることを目的に開催され，その活動は会議で採択された行動綱領に大きな影響を与えた。

NGOフォーラムでは，「人権」「平和」など13のテーマの下にシンポジウムや3,000をこすワークショップ（小集会）が開かれ，「女性に対する暴力」「従軍慰安婦問題」「女性と労働」「核廃絶」などさまざまなテーマで，国や地域を越えて語り合い連帯を深めた。また，ピーステントやアジア，アフリカなど地域別の友情テントでは終日多彩な催しが行われ，歌や踊りの輪が広がるなど交流の場となった。日本からは35都道府県と11指定都市からの派遣を含めて約5,000人が参加し，「平和」「高齢」「雇用」「男性との連携」などをテーマにワークショップやパネル展示などで交流を深めた。

○会議の意義と争点

今回の会議の意義として，政治的な東西対立がなく本当に女性問題だけを討議できたことが挙げられる。冷戦の囲いが崩れてから，国連は国のワクを越えて環境や人権など地球全体の問題について柔軟に取り組

めるようになった。そして1992年の環境会議，93年人権会議，94年人口会議，95年社会開発会議を受けての集大成として女性会議が開かれた。

しかしその反面，各国の宗教，文化，慣習，伝統，倫理観などによる女性のあり方について，考え方の違いが噴出した会議であった。

(1)女性問題をめぐる宗教・文化の対立

カイロの人口会議でクローズアップされた「リプロダクティブヘルス／ライツ」（性と生殖に関する権利——子どもを産むのか，産まないのか，何人産むのか，いつ産むのか，どんな避妊をするのか，家族計画はどうするのか），その考えを一步進めた「セクシュアルライツ」という，「女性という性の尊厳をどのように考えるか」については，宗教や慣習の違いにより激しく対立した。結局はセクシュアルライツという言葉は取り入れられず，リプロダクティブヘルス／ライツについても，50近くの国が留保（行動綱領全体には賛成だが，この部分については実行を約束しない）した。また，関連して親の権利と子どもの権利も大きな争点となった。

(2)貧困の女性化と発展の権利

途上国の要求の一つであった「発展の権利」——どんなに貧しい国・人でも一定の生活の質を保っていく権利がある——との関連で，開発援助や構造調整政策など経済のあり方が問題になったが，各国が出すODAとその国の予算の両方の20%は社会開発（生活向上）に向けることが合意された。

また，国連の統計によると，世界の貧困層のうち7割は女性で，男性に比べ教育訓

練の機会に恵まれず世界の非識字者9億6000万人の3分の2を占めており、そのため高賃金の職業は男性に独占され、女性は低賃金の職業につかざるを得ないという「貧困の女性化」現象がある。そのため、開発を進めるときには女性の視点からみていこうとする「開発と女性(WID)」の考え方が再確認された。

○会議の成果と今後の方向

政府間会議の最終日に全会一致で採択された「行動綱領」は300項目以上にのぼるが、暴力をはじめ貧困、教育、健康など12の重要問題領域で女性の地位向上を促進するための戦略目標と、そのために取るべき行動を具体的に提示した。例えば、「女性と経済」では、女性の経済的な権利と自立を促進することや、雇用の場におけるあらゆる差別の撤廃と、男女とも職業と家族責任の両立を促進することなどが明記されている。

権力と意思決定への女性の平等な参加を保証するための措置を講じることも掲げられているが、経済発展が目ざましく教育水準も高い日本で女性の地位が低い理由として、女性の社会進出が遅れていることがかねてから指摘されており、今後政策決定の場への女性の参画を進めることが課題の1つとなっている。また、「女性とメディア」では、バランスがとれた、固定観念にとらわれない女性の描写の促進と、意思決定への女性の参加が盛り込まれている。

また、「北京宣言」は、社会のあらゆる分野で女性のエンパワーメント・全面参加が平等、開発、平和の達成への基本であること、女性の権利は人権であることを強調し、男女平等に向けた行動に男性の参加を

促すとともに、政府として、すべての政策に「ジェンダー（男女の生物学的差異でなく社会的、文化的に形成された性による差）の観点を反映させることを誓っている。

女性会議を受けて各国は1996年中に行動計画を作っていくことになるが、わが国では、総理府男女共同参画審議会での審議を開始しており、来年夏を目処に答申を受け、年内に国内行動計画を策定する予定である。また、国連は2000年に行動綱領の達成度を検証する第5回女性会議を開く。

㊦ 特定優良賃貸住宅

1. 制定の背景

我が国の住宅事情は、量的には一応充足しているものの、1人当たりの住宅床面積が欧米先進国に比較して約2～3割下回るなど質的水準は依然不十分な状況にある。

特に、持家については、平均規模が約123㎡となるなど着実に質的改善が進んでいるが、借家については、平均規模は約46㎡と持家の半分以下になっており、大都市地域を中心に最低居住水準未滿居住世帯が多数残されるなど居住水準の改善が著しく立ち後れている。

特に世帯人員3～5人の標準的な中堅層については、これらの世帯が必要とする優良な賃貸住宅のストックが著しく不足している状況にあり、その改善が強く要請されている。

このような状況に対処するためには、新たな土地の取得を必要とせずに賃貸住宅を供給することができる民間の土地所有者等による優良な賃貸住宅の供給を促進するための施策を講ずることが有効かつ適切である。

こうした観点から「特定優良賃貸住宅制度」においては、民間の土地所有者等による賃貸住宅の供給について、建設に対する助成、家賃の減額に対する助成等を講ずるとともに、建設された住宅が公的かつ安定的に管理されるよう所要の措置を講じ、中堅層の居住の用に供する優良な賃貸住宅の供給を促進しようとするものである。

特定優良賃貸住宅制度は、立ち後れている借家世帯の居住水準の改善を図り、特に不足が顕著な3～5人世帯向けの良質な賃貸住宅の供給を促進するため、平成5年7月に施行された「特定優良賃貸住宅の供給の促進に関する法律」により、平成5年度より供給されている。

2. 特定優良賃貸住宅制度の概要

(1) 供給方式

- ① 民間の土地所有者等が建設及び管理を行うもの。(賃貸住宅の管理は、地方住宅供給公社等、農協、一定の民間管理法人等が行う。)
 - ② 地方住宅供給公社等が建設及び管理を行うもの。
 - ③ 中堅所得者等の居住の用に供する居住環境が良好な賃貸住宅が不足している場合において、地方公共団体が賃貸住宅の建設及び管理を行うもの。
- ①、②の供給方式については、知事による供給計画の認定が必要。
ただし、政令都市については、市長の認定となる。
- また、①の方式には、借上方式、管理受託方式等の方式がある。

(2) 助成措置

特定優良賃貸住宅制度における助成措置として、民間の土地所有者等による賃貸住宅の供給について、建設に対する助成、家賃の減額に対する助成等を講ずる。内容等詳細については、次表を参照。

(3) 特定優良賃貸住宅の建設

① 供給計画の認定

特定優良賃貸住宅の建設及び管理をしようとする者は、認定の申請を行う必要がある。

		都道府県(※1)の認定を受けて供給する		公共団体が供給
		民間主体による供給	地方公社等による供給	
建設費補助	補助対象	共同施設等整備費	全体工事費	全体工事費
	補助率等	国 1/3 市 1/3	国 1/6 市 1/6	国 1/3
家賃対策補助	補助対象	<ul style="list-style-type: none"> ・家賃と入居者負担基準額との差額 ・入居者負担基準額は原則毎年5%ずつ上昇 		
	補助率等	<ul style="list-style-type: none"> ・原則階層：国 1/2・市 1/2 ・裁量階層：国 1/3・市 2/3 		
	補助期間	住宅の管理開始から20年間を限度		
住宅金融公庫融資等	基本貸付額の増額 (公共団体の利子補給が条件) 充当率80%			
	公庫融資に対する地方公共団体の利子補給			
	当初5年間 2%	当初5年間 2%	11～20年間 1%	

※1 政令都市の場合は、市長となる。

認定の申請は、供給計画認定申請書及び添付書類を都道府県知事(政令市は市長)に提出して行う。

② 供給計画の認定

都道府県知事（政令市は市長）は、内容について審査し、賃貸住宅の戸数、規模、構造、入居者の資格、賃貸の条件等に係る基準に適合するものであると認めるときは、認定を行うことができる。

イ. 建物の要件

ロ. 賃貸の条件

- ・入居者は、原則として中堅所得者
- ・入居者は、公募・抽選で選ぶ。
- ・家賃は市場家賃を基本とする。

構造	耐火構造または準耐火構造
戸数	10戸以上
規模	1戸当たり50㎡～125㎡以下
設備	専用の炊事室、水洗便所、浴室の設備を備えること。

- ・敷金は3カ月以内とし、礼金は受領できない。

(4) 特定優良賃貸住宅の管理

① 長期修繕計画の作成

特定優良賃貸住宅については、良質な住宅が建設されるだけでなく、住宅の管理が適正に行われ、居住性能が維持されることが重要。

このため、あらかじめ特定優良賃貸住宅の長期的な修繕計画を作成し、供給計画の認定申請時に提出する。

② 点検・維持・修繕

特定優良賃貸住宅については、法定点検だけでなく任意点検を日常的又は定期的に行い、屋根・屋上の雨漏りの有無、外壁の区域内での有無等については、概ね2年を目処に行うこととされており、

この点検に基づき、修繕を行う。

3. 現状

平成7年1月17日に発生した兵庫県南部地震は、神戸市全域にわたり未曾有の被害を被った。そのなかで、神戸のすまいとまちの復旧・復興をすすめるべく「神戸市震災復興住宅整備緊急3か年計画」が定められ、その中に特定優良賃貸住宅の供給の目標戸数が、次のように位置づけられた。

神戸市域内10500戸

- ・神戸市分7500戸
- ・兵庫県分3000戸

これら住宅を大量に、かつ、緊急に供給するためには、大幅な支援が必要であり補助率アップ等の支援策が図られた。

※阪神・淡路大震災に伴う支援策

〔助成措置の拡大〕（例：民間供給型）

- ① 調査・設計計画費補助「復興基金より」
設計等に要する費用を1戸あたり20万円を限度として補助する。
- ② 共同施設等整備費補助
共用廊下・階段等の共同施設の整備に要する費用の4/5を補助する。
- ③ 防災関連施設整備費補助「復興基金より」
共同施設の整備に要する費用を限度として、防災性能を向上するために②の建設費の1/5を限度に補助をする。
- ④ 利子補給「復興基金より」
住宅金融公庫等の償還金に対し、一定利子補給の上乗せがある。

⑤ 家賃補助「復興基金より」

震災後に募集した住宅については、入居者の初期負担を軽減するための特例措置がある。

〔認定基準の緩和〕

一方、認定基準について震災復興促進区域内での敷地規模の縮小及び建替の場合における戸数の緩和等も行い、また、これ以外に住み慣れた地域に住み続けたい市民のために、従前居住者（一定の条件有り）の戻り入居を前提とした「特定目的借上公共賃貸住宅制度」を新設し、事業の促進を図っている。

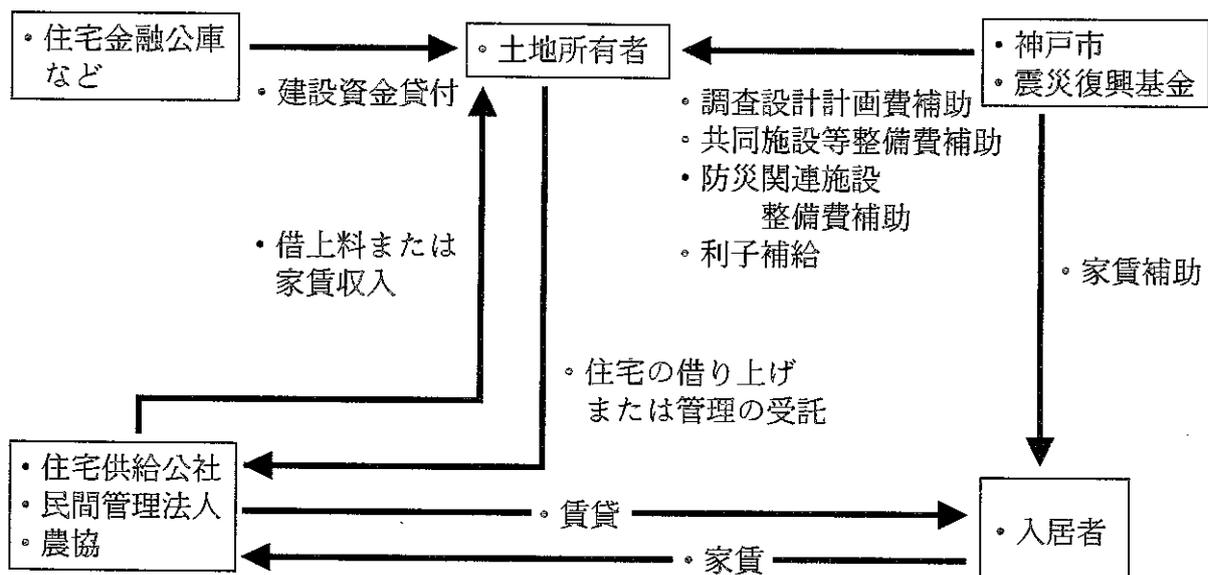
を早急に図らなければならない。

また、きたるべき21世紀にあっても誇ることのできる災害に強い活力ある「すまい・まちづくり」をすすめることが必要である。

4. おわりに

これらの制度、あるいは他の施策等を活用し、市民の理解と協力のもと早期建設・早期供給し、このような厳しい状況から一日も早く立ち上がり、失われたすまいとまちを取り戻し、市民生活の安定

「特定優良賃貸住宅」のしくみ



〱 神戸市東部新都心計画

I. 背景・経緯

神戸市灘区西部及び中央区東部の臨海部は、これまで製鉄業をはじめとする大規模工場等が多数立地し、神戸市の経済活動を生産面から支えてきた地域であった。

しかし、近年における社会・経済活動の変化の中で、工場機能の移転・停止等による遊休化が進み、土地利用転換等による土地の有効利用が求められた。

このような動きを受けて、当地区の新たな土地利用計画の検討を行うため、平成4年2月に「神戸市東部臨海部土地利用計画策定委員会」を発足させ、平成5年9月に同委員会より報告を受けた。その中で、当地区の「整備に向けた基本方針」として、

- ①魅力ある水際交流空間の創出
- ②周辺を含めた地域の活性化
- ③新都心の形成
- ④国際的拠点の形成

の4点の提言があり、神戸市ではこの方針に基づいて具体化の検討を進めてきた。

しかし、平成7年1月17日に発生した阪神・淡路大震災により、市街地の大半が壊滅的な被害を受けたことから、市街地の復興、特に失われた恒久住宅の緊急かつ大量の供給、及び産業等各種都市機能の受け皿となるプロジェクトの推進が、神戸市にとって最も重要な課題となった。

これらの状況に対応するため、「東部新都心計画」についても早急に推進することが必要となり、平成7年6月には、神戸市復興計画において計画対象区域全体（約120ha）を市街地復興の先導的役割を担うシンボルプロジェクトとして位置づけられ、早期の具体化が図られることとなった。ま

た10月には、第4次神戸市基本計画においても、新都心としての位置づけが行われた。

II 東部新都心計画の概要

東部新都心の全体計画としては、幅員40mをはじめとする道路や、公園、緑地等、都市機能導入のための基盤施設を計画的に整備するとともに、住宅の供給や、業務・研究・教育・文化機能等、様々な都市機能の導入を行うこととされている。特に、WHO（世界保健機関）神戸センターが、当地域に設置されることがすでに決定しており、東部新都心における核施設となるものと期待される。

具体的には、

・「業務・研究機能」

WHO神戸センターの立地と、それに併せた新たな業務・研究機能の導入、企業の本社機能及び関連企業の立地等を図る

・「国際・研究機能」

WHO神戸センター、兵庫国際センター、エメックスセンター等を核とする国際的な研究拠点の形成を図る

・「文化・教育機能」

美術館等の文化施設や教育施設、コンベンション機能等の導入を図る

・「居住機能」

被災した市民のための受け皿となる恒久的な住宅及びウォーターフロントに立地する21世紀に向けた新たな都心住宅の建設（全体計画戸数約10,000戸）を行う

・「防災拠点」

水際広場（面積 約 4.4ha）や

プロムナード（幅10m）を整備することにより、通常時は市民に開かれたウォーターフロント空間としての利用を図るとともに、災害時には防災拠点としての役割を果たす

等の機能を複合的に併せ持ち、また神戸の新都心にふさわしい、にぎわいのあるアメニティ豊かなまちとなるよう、総合的な整備を推進する。最終的には、居住人口約3万人、従業人口約4万人、交流人口約15万人の新都心が誕生する。

Ⅲ 事業化に向けて

東部新都心計画は、地域における新たな拠点を形成することにより、周辺地域の活性化等を図るという目的を持っており、市街地復興のシンボルプロジェクトとして早急に事業化を図る必要がある。このため、計画対象区域のうち生産機能等の遊休化が進んでいる概ね阪神高速道路以南の区域（約75ha）については、平成7年度内に土地区画整理事業に着手し、併せて特に緊急性の高い恒久住宅（約7,000戸）の建設を進める。また内陸部についても、住宅等をはじめとして、早期に整備を図ることとしている。

大都市直下型震災時における 被災地域住民行動実態調査研究報告書

総合研究開発機構（略称 N I R A）
（受託調査研究機関（財）神戸都市問題研究所）

要 約

1 研究・調査の目的

阪神・淡路大震災は都市社会システムにとって大きな試練であった。政府・自治体・企業そして近隣社会、いわゆる地域コミュニティにとっても、その真価が問われた。

殊に自治体は地域コミュニティ政策としていわゆる自治会活動の振興を図り、また、住民防災組織の育成も手がけてきたが、それらの機能が震災という異常事態のなかで十分に稼働したのかどうかである。

さらに個人・家族・コミュニティを中心とした都市社会システムが、震災時の救助・救援活動にあって、その他のシステムである政府・自治体・企業・ボランティアなどどのようなネットワークを組み、どのように震災時の救助・救援活動を展開していったか。これからの都市防災・救急活動にかけがえのない先験事例として検証されなければならない。

現在、全国の都市にあって自治会、さらには自主防災組織、地域防災センターなどを中心に震災時に備えているが、形式的整備と実際効果は別であり、マニュアルどおりには動かない。地域リーダーの決断、震災により自然発生的に形成された即製コミュニティの勇気、自発的に被災地に乗り込んでくる飛び込みボランティアの献身性に支えられてはじめて有効に稼働する。その意味で阪神・淡路大震災時の個々の自治会及び市民の体験は貴重なる指針となるはずである。

本調査・研究はこのような目的をもって被災市民へのアンケート調査・ヒアリング調査をベースにして震災時における最も有効かつ不可欠の都市システムとしてのコミュニティ防災システムの再編成を提案する。

コミュニティ防災システムは別に目新しい提案ではない。しかし、阪神・淡路大震災の体験に基づいた地域・地区センターの構想は、これまでの架空の災害を想定した構想に比して、より実践的であり有効な内容をもっている。

また、（財）神戸都市問題研究所は公的シンクタンクとして調査・研究を行ってきたが、本調査にあっては自治体サイドからみて地域・地区センターの効果的整備プロセス・選択肢

を提示していった。

2 アンケート及びヒアリング調査の結果

アンケートは1,200のアンケート調査票を配布し、368の回答を得た。回答者の属性は女性が76.4%、男性が23.6%と女性が多い。年齢はほぼ平均的に分布しており、地域も芦屋市が少ないが、西宮市、神戸市東灘区、長田区などの被災地からまんべんなく回答を得ている。

震災直後の混乱期にあっても、家族・近隣社会のきずなは強く、即製コミュニティ・ボランティアの活動は目ざましかったといえる。

アンケートでは震災当日どの方面のことに最も関わり合ったかについては、家庭のことが75.1%と最も高い、次に割合が高いのは地域・近隣のことで14.8%となっている。勤務先は3.8%に過ぎない。

震災当日の行動は、家庭内のこととともに4人に1人が地域での救出・救助に参加している。

この数値が高いか低いかの判断はむずかしいが、地震発生日における地域・近隣でどのような行動をしたかについて、安否の確認92.3%、物資の確保39.5%という回答があり、一般市民の地域社会への姿勢は前向きといえよう。

震災の日、生活の拠点をどこに求めたかは、自宅が61.1%、学校などは18.4%と、いわゆる避難所に拠点を求めたのは5分の1以下である。

このことからいえることは5分の4の市民は、地域コミュニティ活動への余力を残していたのであり、この点、自治会などは十分にその力を引出し切れなかったのではなかろうか。

地域・近隣での救急、災害復旧で必要だと思われる物資は何かという質問に対し、水、食料等日常生活物資が84.2%であったのは当然であるとして、発光機、発電装置49.7%、消火器、消火用水槽26.4%などとなっており、このことから地域への道具類の配置は不可欠であろう。

情報不足も深刻で、防災・救急、災害復旧で役にたった生活情報は何かから得られたかという質問に対し、地震発生後1～2日までは、ラジオが68.2%と最も高かったが、いわゆる口コミなどによる近隣の人達からの入手が65.5%で次に高かった。しかし、行政から直接という回答は2.5%、ミニコミ紙も0.8%と低く全体としては機能しなかった。この点、コミュニティFM放送など公共チャンネルの確保がのぞまれる。

このような震災時の社会ニーズを支えたのが、公的システム、個人システム、地域システム、市民システムであった。なかでも市民システムのボランティアの評価は高いが、ボランティアが災害復旧等において活動の中心的役割をになっていくべきと考えているのは8.4%で、行政や地域コミュニティの補完として考えているのが86.1%と圧倒的に高い。

一方、自治会が震災時機能したとの回答が31.4%であるのに対して、機能しなかったと

する回答が61.5%と約2倍となった。このように評価が分かれたのは、各自治会にあって日常的活動の蓄積があり、人的ネットワークがしっかりしているところとそうでないところの差であったといえる。

しかし、いずれにしろ自治会の機能強化、再編成が求められる。このため後にふれる地域・地区センターによる活動拠点の形成などが効果的といえる。

それは震災時の同時多発的災害に対応する救助・救援には地域システムが不可欠であるからである。地震発生後（2、3日までの間）に誰から（どんな集団から）助けられたかという質問に対して、近隣の人たちから助けられたとするのが、消火、救出などの救助で43.6%、避難場所、サービスの提供などの援助で54.1%と消防・警察・自衛隊から助けられたとする回答より高い。

ボランティアもこのような緊急サービスには弱く、それぞれ14.3%、22.6%とそれほど高くない。

しかし、震災復旧、復興に対する期待となると自治体・政府・企業などに期待する比率が高まってくる。生活資金・住宅の提供では政府機関62.8%、自治体41.1%、会社等勤務先21.3%となっている。

このことは震災における救助・救援サービスも時間の経過、ニーズの変化に応じて、各社会システムの機能分担があり、それがそれぞれ高い水準をもって有効に組み合わせられることが何よりも必要・不可欠の条件となる。

3 地域ネットワークの将来像

地域ネットワークはどうあるべきか、ヒアリング調査やアンケート自由意見欄記載の被災者の具体的体験に基づいた内容からその将来像を探ると次のような点があげられる。

第1に、震災直後は住民相互の自力活動が重要となる。近隣社会ベースのマンパワー・資材をどう動員するか。平時の対応が成否の鍵を握っている。

第2に、近隣社会では即製コミュニティ・地域内ボランティアなどの活動がかけがえのない救助・救援システムである。平素の学校・企業・社会教育の水準で左右される。

第3に、企業・公益法人などのボランティア活動は巨大な動員力をもったネットワークで、これらを平素から組み込んだ近隣システムを形成しておくべきである。

第4に、地域外からの援助の受入れについても、地域社会のネットワークのいかんが、その援助活動が円滑・有効にできるかどうかの鍵である。

第5に、一般の自治会にとって活動の拠点がなかったことが、活動の水準低下を招き、またボランティアも活動の中心地がなく苦慮することになる。

第6に、地域コミュニティ・ボランティアの活動のキーポイントは人的ネットワークに基づく相互の信頼感であり、この相互ネットワークのあるところでは即戦即決体制ができた。

自治会でも震災時に機能したところは人的ネットワークが確立していた。

第7に、消防団など専門的準公務員などの活動が地区では目立ったが、平素から各分野にわたって準公務員、職能的ボランティアといったリーダー的市民（例えばS L (Safety Leader)）の育成・配置が不可欠である。

4 地域・地区センターの形成

阪神・淡路大震災にあって市民の地域社会への献身性、市民的連帯感は強かったが、行政はもちろん地域社会自身はそのエネルギーを十分に活用できなかった憾みがある。

行政・地域近隣社会の対応が上滑りで、住民組織活動が形骸化しないために、地域・地区センターを設置していくことを提案する。

その施策によって「行政の地域への回帰」を浸透させるとともに、地域住民の「地域社会への参加」を促すためである。

第1に、人口5,000人～1万人で地域センター（小・中学校）、人口500人～1,000人で地区センター（保育所、幼稚園）を設置する。学校などの既存施設を極力活用して設置していく。

第2に、地域・地区センターにあらゆる地域サービス機能を分担させる。福祉、環境、消費などで、平素から地域との交わりを深めていく。

第3に、地域・地区センターのマンパワーは十分に存在する。例えば公務員としては教員・保母・ケースワーカーなど、準公務員・ボランティアとしては消防団員・ホームヘルパー・自治会役員などである。

第4に、地域・地区センターの運営を通じて、平素から各団体のネットワークを充実させていく。

各地で住民防災センター・組織の整備がすすんでいるが、濃厚な地域ネットワークに支えられた有効なシステムへと成長していくためには、地道な近隣地域社会活動の積み重ねしかないのである。

第1部 コミュニティ防災体制の研究

第1章 震災と都市社会のシステム

この調査は、都市防災システムとして最も有効かつ実践的な救助、援助等のネットワークを、どう形成していくかを調査したものである。

都市社会のシステムは複雑に交錯しているが、防災システムを前提とした近隣サービスシステムを、一応、次のように分類することとした。

第1が、政府、自治体などの公共システムで、具体的な救急システムとしては自衛隊、警察、消防である。このような救急システムに対して福祉などの行政サービスを供給する一般的サービスシステムとして市役所、区役所、各種出先機関などがあげられる。

第2が、個人システムで家族、親族、友人など個人対個人のネットワークである。さらに、個人システムの中に社員及びその家族と企業とのかかわりのように個人対法人のネットワークもある。

第3が、地域システムともいべきネットワークで、自治会、婦人会、老人会といった近隣社会システムと医師会、建築士会、商工会といった機能集団システムとに分けられる。

第4が、市民システムともいべきボランティアシステムで、NPO、NGOといった組織も含まれるであろう。

日本の都市社会について考えてみると、防災などに関するシステムはほぼ全面的に公共システムに依存してきた。唯一の例外が消防団という準公共システムで、専門・組織ボランティアとしてかなりの活動がみられた。

阪神・淡路大震災では都市社会システムにおける防災・救急などのサービス機能が改めてクローズアップされ、再編成による強固かつ有効なシステムづくりが求められているのである。

阪神・淡路大震災で最も有効であったシステムは、近隣住民グループ、自発的ボランティアであった。例えば政府・自治体がどのように詳細な住民データを保持していたとしても、近隣の人々の安全確認の呼び声には及ばなかった。人命救助も同じで、地域システム、市民システムは万能でないにしても、緊急時に最も有効かつ即応的なシステムであったことを改めて認識しなければならない。

近隣社会のサービスシステムは第1図にみられるように、地域センターを中核として自治体・自治会・ボランティア・家族の連携・協力ネットワークを形成していくことであろう。

しかし、災害時の救急・救出活動に限れば、第1にどのシステムにあっても万能かつ完全でない。第2図にみられるように震災のケースでは時間とともに役割も変化し、より日常的でフォーマルなサービスに移行していく。

第2に、近隣システムも救急医療サービスといった専門的行為、また、救出困難なケースにあっては、専門知識もなく機材もないためあきらめざるをえなかった。

そのため将来、一般近隣システムとして救急医療の訓練、救命機材の常備といった救急サービスのレベルアップが求められる。

それは消火活動をみてもわかるように、消防車自体が火災現場に到着できないからであり、しかも初期消火となると近隣防災活動によるしか方法はない。多くの地域で住民によるバケツリレーで火災を消しとめた事例が多くみられる。

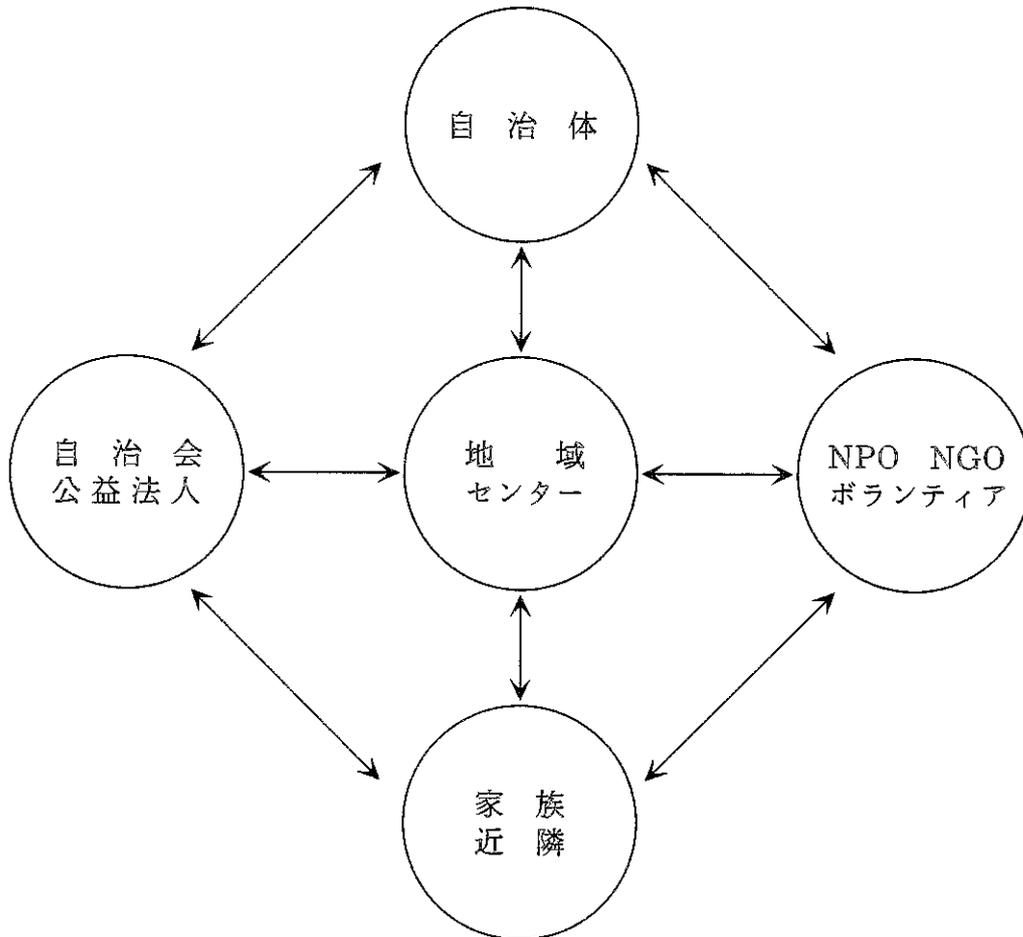
注目すべきは最初の少なくとも2・3時間は家族・近隣社会の自力救助・防災しか期待できないことである。ボランティアの救援活動も早くても1～2日後からであり、消防・警察も出動しても同時多発の急場に対応できなかった。

要するに高難度防災・救急サービスは専門集団に期待するにしても、それすらも災害時には余り大きな期待は禁物で、近隣社会における防災活動のレベルアップがより重要であ

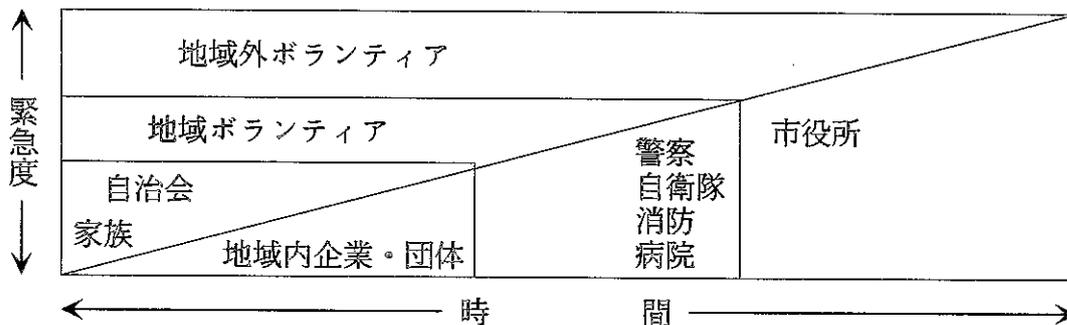
る。

このような近隣社会システムが最も有効なシステムであることを、アンケートの回答分析をベースにさらにアンケートの自由意見欄やヒアリング調査の内容を加えて具体的に検証し、近隣社会システムにおける救助、防災さらには一般サービスシステムの再編成への方向づけを試みることにする。

第1図 近隣社会のサービスシステム



第2図 地域サービスと時間による役割分組



第2章 公共システム

今回の阪神・淡路大震災での公共セクターに対する評価は低い。巨額の資金と多数の人員を擁した公共セクターが、それに見合ったサービスを震災時に提供できなかったことから、改めて公共セクターの役割分担の再編成が迫られるのである。

第1に、「行政の対応の遅さを実感した」というのが市民の共通の認識であろう。なぜ初動対応に遅れたのか。それは日常的行政のなかで災害に備えた他の行政機関などとのネットワークが少なかったからであろう。

卑近な事例として自衛隊との訓練がなかったことがあげられる。そのため到着が遅れ「警察や消防・自衛隊は何も助けてくれなかった」「生き埋めになった人を近所の人が協力して助けた」というのが、市民の平均的な評価である。

第2に、行政は臨機応変の対応が必ずしもできなかったのではなかろうか。「教室を開放していただいて助かった」「開放してくれず夕方まで運動場で過ごした」と相反する対応がみられる。

第3に、行政は対応が遅れただけでなく実際サービスにも手が回らなかった。「市や区は何もせず口だけ」、食料・物資の配給にしても「家に残っている者には届かず、同じ被災者でも差が生じた」「救援物資は元気な者だけが手に入れるのでいやになった」などという意見も目立つ。

震災によりあらゆる行政ニーズが一気に噴出し、平時であっても処理困難な状況となるのに、震災で自治体自体が被災し機能低下しており、対応能力をはるかに越えていた。日常事務の何百倍という行政ニーズが発生したとき、行政は対応よりも機能麻痺に陥ってしまうであろう。この点からいえば公共と非公共のネットワークが当初から想定され、それによってニーズを処理するシステムが形成されていかなければならない。

第4に、情報の不足を、市民は行政の責任として批判を加えている。「避難場所、給水車、建物安全検査」などあらゆる情報不足が発生していた。

東灘区の例では震災2日間は手書きの広報紙をはり出し、1月22日から手書き広報紙をコピーして区内に伝達、配布する体制をとったが、配布の人手が不足し、ボランティアの協力をえて細々と行われた。

ただ平均的な市民は近隣自治会からの情報もなく「高齢者が孤立状態で心細い」状態におかれたのである。このような情報砂漠という空白を埋めたのがボランティアによるミニコミ紙であったが、避難所などに限られ、一般的伝達機能としては限界があった。新聞・テレビ、電話すらも不十分な状態で行政情報のみが頼りという緊急時にどう各戸伝達するのか、解決しなければならない課題として突きつけられた。

市民は停電のなかラジオ放送を唯一の頼りにしていたが「災害情報ばかりで生活情報がなく」困ったという声も多い、結局、平素から行政は「コミュニティFM」の1チャンネルを確保するか、緊急時の場合の優先・独占放送とかのシステムを確保しておくべきであろう。

また、情報の不公平も無視できなかった。「自宅にいたので情報を得られなかった」という苦情は多い。仮設住宅申込みなど避難所にいれば早く確実に情報が得られるので、より多くの人が避難所に留まった。自治会、避難所との情報ネットワークが必要であろう。

第3章 個人システム

大都市においては、個人の生活が重視され、家族、親族による相互扶助機能は低下していると一般的には言われている。しかし、今回のアンケート調査の結果によれば、救急、救助に当たって家族、親戚を頼りにした割合が高かった。ただし、家族・血縁に過度に依存する救急・救助システムには限界がある。

第1に、阪神・淡路大震災は大都市直下型で、大阪、播磨地方のみでなく神戸市内でも西北神地域が被害から免れた。このため市民のなかには避難が可能になり親類を頼ることができた点を考慮しなければならないが、一般的には地理的に近接していれば、同じような被害を受けている可能性が大きい。

第2に、親戚宅等に一時的に身を寄せた市民もいたが、多くの市民は2～3日後は自宅などに帰ってきている。住宅事情も悪く、親戚宅等での共同生活はおたがいに不便もあり、精神的ストレスも厳しかったからであろう。

また今回の震災では、企業が自らの社員及びその家族の救済を行い、災害時において企業と社員のつながりの強さが発揮された。「3日目には食料・衣料・薬・ガスボンベを投入してくれた」という意見にあらわされているように、物資の提供の他見舞金・社宅の提供など強力かつ迅速な救援が行われた。

しかし、このように恵まれた救済・援助を受けたのは一部の大企業の社員・その家族に限られており、過大評価してはならないであろう。

第4章 地域システム

人命救助、消火、避難誘導など第1次的サービスとしては、近隣社会における地域システムの活動が大きかった。

しかし、アンケート調査・ヒアリング調査の結果によると従来、地域社会の中核的存在として自認してきた自治会への評価は大きく分かれ、むしろ震災時に防災・救急、災害復旧の過程でその機能が十分発揮されていなかったとする意見が多く、近隣社会のシステムとしての再編成が迫られるのである。

まず都市社会において地域連帯感が存在するのかが疑問視されてきたが、今回実施したアンケート調査の近隣への関与、例えば「安否の確認」、「救出、救助、避難の行動」などの結果から都市における近隣社会の連帯感は意外と強かったと分析できる。殊に集合住宅など「救助してくれたのは同じアパートの名前も知らない隣人」というように、暗黙の社

会的連帯，市民協力の精神的土壌は豊かであったといえる。

次に近隣システムとしての自治会の役割・評価は，ボランティアの活躍，生協の支援などに比べて揺らいでいる。その原因を探ることが大きな課題と考えられるが，そのために震災前の自治会の現状を神戸市市民局発行『住民自治組織実態調査報告書』（平成6年3月）を用いて分析しつつ自治会の課題を検討してみることとする。

第1に，自治会の状況をみると，規模別では第1表のように51～200世帯が中心で概して規模が大きすぎて，震災時に有効な活動ができなかったと思われる。殊に救出活動などは10～20世帯が中心で行われ，自治会としてまとまった活動は難しい。もちろん自治会の規模・地域によって差があるので，効果的な活動をした自治会もあるが，自治会が組織として活動するのは緊急事態が去って物資の確保・配布などのやや日常的活動ベースに戻ってからである。なお，自治会は第2表のように班・組という下部構成を持っておりで4～9班といった構成が回答数では $\frac{1}{3}$ を占める。

第2に，アンケートやヒアリング調査によると，自治会の対応も地域によって十分機能したところとそうでないところで大きな差が生じたようであるが，その背景を考えると，平素の自治会の活動内容・組織に問題があるのではないかと思われる。

1つめは，活動内容の上位20位は第3表のとおりで，「募金の協力」が第1位となっており，「防火・防犯・防災活動」も第4位となっているが震災時には弱かった。

地域から遊離しているとはいえないが，募金など地域活動と直接関係のない事業があまりにも多過ぎるように思われる。

2つめは，役員構成にあって，第4表のように代表者の年齢が高く，50歳代以上が大半である。職業は第5表のように無職が多いが多種多様である。しかし，当番制で担当する

第1表 自治会加入世帯数

加入世帯数規模	回答団体数	(%)
	1,534	
50世帯以下	263	17.1
51～100世帯	347	22.6
101～200世帯	393	25.6
201～300世帯	243	15.8
301～500世帯	136	8.9
201～700世帯	52	3.4
701～1000世帯	26	1.7
1001～1500世帯	22	1.4
1501世帯以上	18	1.2
無回答	34	2.2

第2表 自治会構成班数

構成班数規模	回答団体数	(%)
	1,534	
0班	4	0.3
1～3班	61	4.0
4～6班	270	17.6
7～9班	201	13.1
10～12班	146	9.5
13～15班	105	6.8
16～18班	79	5.1
19～21班	38	2.5
22班以上	144	9.4
無回答	486	31.7

第3表 自治会の活動内容

活 動 内 容	回答団体数	(%)
① 募金の協力	1307	85.2
② ゴミのマナーの指導・啓発	1100	71.7
③ 害虫駆除剤の配布・散布	1034	67.4
④ 防火・防犯・防災活動	993	64.7
⑤ 街路灯の設置・管理	988	64.4
⑥ 溝、河川、道路などの清掃	987	64.3
⑦ 慶弔の世話	972	63.4
⑧ 敬老会、敬老の日の記念行事	810	52.8
⑨ 盆踊り	688	44.9
⑩ ラジオ体操	675	44.0
⑪ 路上駐車追放運動	663	43.2
⑫ 住民生活に関する陳情・要望	613	40.0
⑬ お祭り	511	33.3
⑭ 公園などの管理	504	32.9
⑮ 献血活動、住民検診	495	32.3
⑯ 旅行、施設見学会	486	31.7
⑰ 子ども会の育成	455	29.7
⑱ 青少年健全育成活動	441	26.8
⑲ 不用品の回収及び交換会	426	27.8
⑳ 犬・猫の飼育の啓発	388	25.3

(注) 回答数 1534団体

年齢が若い会長は地域との人的ネットワークが不十分であり、震災時には地域の顔役的役員が平素の人的コネクションをいかして、役割分担を即決して救護・救援活動を効果的に行った。

3つめは、運営の問題で、自治会が考える「活動面で困っていること」は第6表のとおりで、「役員のなり手が無い」がトップである。その理由は役員の負担が重いため後継者が見当たらないためで、その「後継者育成」としては第7表のように「役割分担」「参加意識の向上」が高い。

このように自治会は構成的に大きな欠陥・ハンディを内包しているが、それにもかかわらず少なからぬ自治会が緊急事態の下で見事な地域防災・救助活動を展開することができた。その最大の理由は平素から「まちづくり協議会」など実質的な活動を通じて自治会の

第4表 自治会代表者の年齢

代表者の年齢	回答団体数	(%)
	1,534	
29歳以下	12	0.8
30～39歳	86	5.6
40～49歳	216	14.1
50～59歳	340	22.2
60～69歳	469	30.6
70～79歳	273	17.8
80歳以上	54	3.5
無回答	84	5.5

第5表 自治会代表者の職業

代表者の職業	回答団体数	(%)
	1,534	
会社員	387	25.2
会社役員	141	9.2
公務員	100	6.5
自由業	46	3.0
自営業	244	15.9
農林漁業	54	3.5
主婦	123	8.0
無職	343	22.4
その他	67	4.4
無回答	29	1.9

第6表 活動で困っていること

項 目	回答団体数	(%)
① 役員のなり手が無い	759	49.5
② 参加者が少ない	474	30.9
③ 活動の指導者がいない	382	24.9
④ 集会や活動をする場所が少ない	316	20.6
⑤ 他からの依頼業務が多い	243	15.8
⑥ 新しい活動の選定に困る	198	12.9
⑦ 経費がかさむ	191	12.5
⑧ 新旧住民の交流が図りにくい	177	11.5
⑨ 活動中の事故やケガの不安	125	8.1
⑩ 未加入者が多い	63	4.1
⑪ その他	76	5.0
⑫ 別に困っていない	228	14.9
⑬ 無回答	102	6.6

(注) 回答数 1534団体

活動能力、近隣社会のネットワークづくりが行われていたことに注目しなければならない。

例えば、猛火から地域協力によって消火に成功した地域ではリーダーの存在に加えて、年末の餅つき行事の釜で炊き出しをするとか、自治会積立金で米を調達するなど平素から

第7表 後継者育成等

項 目	回答団体数	(%)
① 役割分担をする	688	44.9
② 参加機会を増やし意識を高める	657	42.8
③ 動きやすい人が役員になる	365	23.8
④ 日常的に人材発掘に努める	200	13.0
⑤ 若い人で組織をつくる	172	11.2
⑥ 会の活動を魅力化する	128	8.3
⑦ 選挙で適任者を選ぶ	116	7.6
⑧ 特定の人を養成する	81	5.3
⑨ 役員を中心に研修会を開く	77	5.0
⑩ その他	41	2.7
⑪ わからない	61	4.0
⑫ 無回答	148	9.6

(注) 回答数 1534団体

自治会の活動が熱心で、資金的にもしっかりしていたといえる。

逆に、自治会の機能麻痺の発生した地区では、自治会はあったが、平素の活動が募金・ごみ収集といった地域住民との点的接触が中心で、「日常からの交流がないと緊急時の協力もしにくい」という欠点が露呈した。

震災を契機として近隣住民組織の再評価が行われているが、官製的自治会では十分に機能することは期待できないし、自主的コミュニティで十分能力を培うまでにはいたらないであろう。

自治体と近隣コミュニティが不即不離の関係を保ちながら、相互に共通目的のために協力しあうシステムをどう育てていくか、その自治体と住民組織の水準の問題といえる。

第5章 市民システム

今回の阪神・淡路大震災でボランティアの活動が際立ち、「ボランティア元年」とさえ評価されているが、ボランティアを過大評価も過少評価もすることなく、如何に正当に評価し、社会システムの一環として位置づけていくかが求められている。

更にボランティアが地域社会にあって有効に活動していくためには多くのシステムの整備が不可欠である。

今回ボランティアの8割が学生であったといわれている。また即製ボランティアともいふべき初体験者が多かった。今後、第1に、ボランティアが日常的・恒常的活動母体とし

て成熟していくためには事務局の強化，日常的活動の発掘などによって，より安定的かつ強固なシステムへのテコ入れが望まれる。殊に専門技能ボランティアの育成が急がれる。

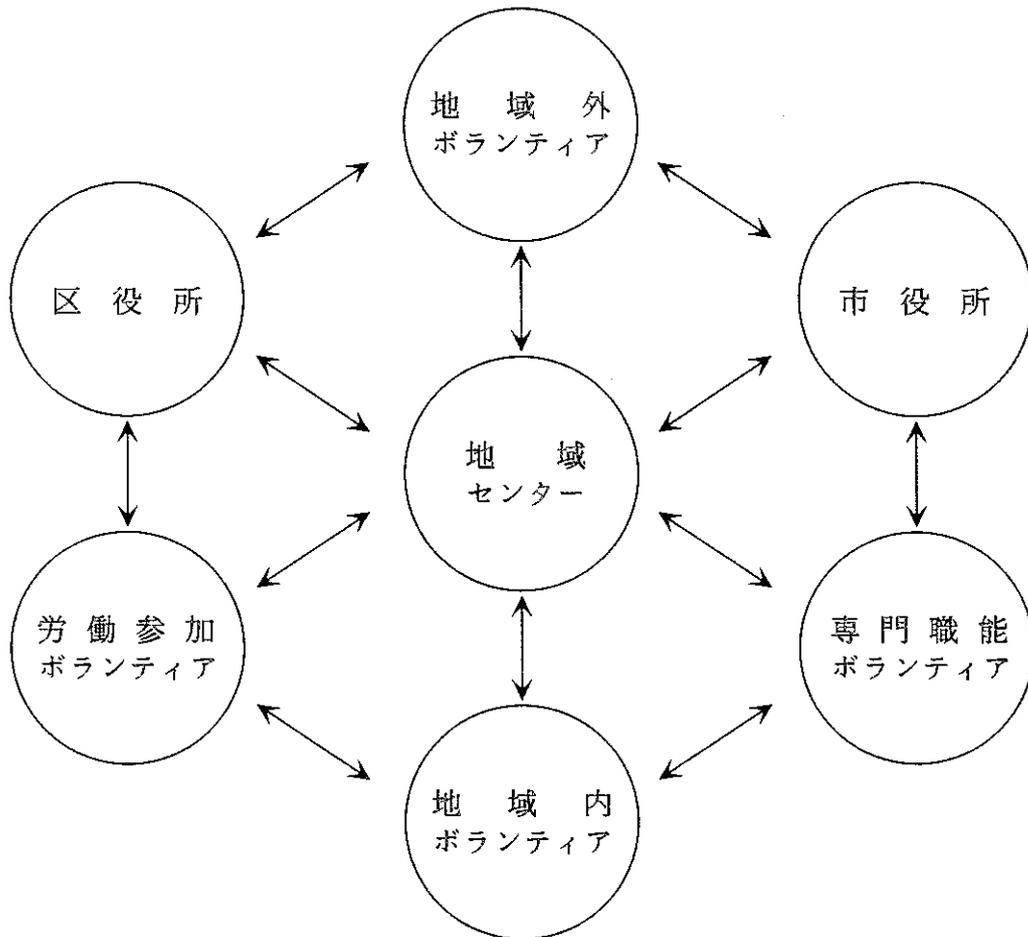
そのような意味ではコープこうべ（生活協同組合），YMCAなど市内法人団体のボランティアの存在，活躍は力強い存在であった。

また，ボランティアを個人に限定する必要はない。「全国規模の会社が奥尻，釧路などの経験を活かした迅速な救援活動を行ったことに感心した」という感想にみられるように，企業のボランティア化が目立った。避難所から溢れた人への社宅の提供，食品会社の食料提供など企業は多くの援助サービスを惜しまなかった。

第2に，ボランティア活動が目立ったが，ボランティアの受入れが円滑に行われ，有効にそのエネルギーが投入されたわけではない。現場の受入れ能力の限界，混乱もみられた。

今後，YMCA，生協，地域内企業，大学，ボランティア団体事務局など拠点的ボランティア受入れセンターが平素から後述する小学校などの地域・地区センターと共同的活動をつうじてネットワークシステムをつくっておく必要がある。そして地域・地区センターを核とした緊急時のボランティア受入れシステムとして稼働しなければならない。すなわ

第3図 ボランティア受入れシステム



ちボランティアは通常、市役所、区役所、各種団体本部へ登録を行うが、地域・地区センターからのボランティアニーズを受けとめて分担を決めていくべきである。

東灘区役所の事例では震災後、1週間で5,000人以上の登録を済ませてもらっている。それ以外にほぼ同数のボランティアが区内で活動したと推定されている。

ただ、地域・施設でのニーズとボランティア活動が完全に一致したとはいえず、ミスマッチが発生した例もあった。

第8表 ボランティアの活動

活動項目	活動内容	専門技能型
避難所等の救急サービス 被災者等へのサポート 地域ニーズ等の調整・維持 行政救急業務への応援	炊き出し、緊急物資の仕分・配送 引っ越し手伝、買物手伝 地域ローラー訪問、ゴミ収集 義援金分配、広報紙配布	応急手当 街づくり協議 建物危険度判定 ボランティア受入れ

第8表のようにボランティアといっても千差万別であり、ボランティアを有効に近隣社会のニーズにドッキングさせるためには、それなりのコーディネーターが必要であり、ボランティアの力を熟知した上での対応が求められる。

第6章 地域・地区センターの形成

震災を体験した市民は、「町内のどこかにいつも食料、水の災害用の備蓄があれば良い」と願い、防災・救急のための地域の拠点が必要との共通認識を持った。現に東灘・灘区には財産区による自治会会館があり、それが避難所及び救援活動センターの本部として大きな効果を発揮した。しかもこれらの会館は地域の人のみの避難所であり小学校などの一般の避難所よりはるかにまとまりのある体制をとることができた。更に「人命救助にあって近隣の人々が最も効果的であった」のが被災者の偽らざる実感である。このような近隣活動をサポートしかつ向上させることが、地域行政にとって避けて通れない緊急課題である。

震災時においてはこれまでみてきたように公共システムは十分に稼働せず、個人システムには限界があり、市民システムも1～2日後からの救援となると、地域システムの再編成、近隣社会における市民意識の涵養こそ最後の拠り所となる。

ただ近隣社会の再編成にあっては、公共という全体的社会へのあいまいな協力・同調や住民的利益の追求という利己的意欲への埋没であってはならない。“共生”という市民的共通利益の擁護・向上といった新しいパブリックの理念の下での市民生活利益の確保でなければならない。

このような“共生”という新しいパブリックの下で、地域・地区センターを核として生活防衛・維持・向上という基本方針を固め、その上で発生する様々な課題の解決に自治体

と市民が協力していくしか道はないのである。

このため第1に、この地域・地区センターの機能としては、地域のあらゆるサービスニーズにこたえるべきである。

具体的には防災センターとしてのみならず、在宅サービスセンター、文化センターなどの機能をもつべきである。そうでなければ機能の充実を図れないし、行政コストの割高も避けられない。各機能別に地区センターを設置することは事実上不可能であり、地域サービス総合センターとして位置づけるべきである。

そして地域サービスのあらゆる活動のベースキャンプ的役割を地域・地区センターが担い、地域活動は第9表のように縦割の地区の役員、活動家が、横割のネットワークを形成し、集団指導のようなシステムで地域サービスを展開していくべきである。

それぞれの能力に応じて、その任務にふさわしい市民がその機能を分担すべきで、自治会が統括するとか、行政が画一的システムを地域に強要することは自粛すべきである。住工混合地区と新興住宅地とではニーズは異なるし、住民構成も違うので、地域の自主性に任すべきである。自分達の町の安全は自分達の手で高めていくという原則を貫くべきである。行政は呼びかけを行い必要な情報、費用は支出するが、決定はあくまで地域自決主義で運営すべきである。

第9表 地域・地区センターの機能と住民の役割分担

区 分	消防団	クリーン委員	ホームヘルパー	まちづくり コンサルタント	消費学級	自治会
地域防災	○					○
地域環境		○		○		
地域福祉			○			○
地域開発		○		○		
地域消費					○	
地域生活	○		○		○	○

第2に、地域・地区センターが震災時に有効に活用されるためには、地域組織が平素からセンターを拠点に内容のある地域活動を展開している必要がある。

救急・救助については地域・地区センターは第1次サービスステーションとしての役割を果たす必要があるが、「地震翌日の18日に自衛隊の人が10人きていただいたが遅過ぎた」という被災者の言葉に表されるように、少人数、軽装備でも早くというニーズにどうこたえるかである。そのため消防庁は消防団に加えて「災害救援ボランティア」の養成を目指

して「セーフティリーダー（SL）」の登録を検討中と伝えられている。今回の震災時も消防団の果たした役割は大きく、地域防災には消防団、SLなどの支援が不可欠である。

この地域・地区センターの形成のためには、行政能力の限界もあるが、費用効果の点からみて戦略的に次のような点が考えられる。

1つめは、地域・地区センターはあらゆる地域ニーズにこたえる拠点として可搬式ポンプなどの備品・資材を備えておくべきであるが、殊に井戸の付設は必須といえる。

今回のアンケートでも地域での救急、災害復旧に必要な物資として需要の高かった発光機などの照明装置も、青少年の野外活動とか地区の盆踊りなど平素の地域活動にも利用できるもので、有効に活用できる備品の1つであろう。

更に消火槽も雨水をためた方式の装備を付設すべきで、倒壊家屋などにより道路がふさがれ、消防車の到着が遅れても十分対応できる水を確保しておくべきである。

2つめは、地域サービス情報を蓄積し、日常サービス、緊急サービスに対応できるシステムを形成しておくことである。

地域に所在する企業、自治会等の地域組織、ボランティアの地域貢献システムを開発しておく必要がある。例えば医療システム、物資配送システム、防火システムなどについてである。今回の震災で脚光を浴びた長田区の真野地区にあっても地域内企業の所有する消防ポンプ車、貯水槽などがあって初めて地域消火活動も可能となったのである。

このようななかで、近隣社会全体としての福祉・環境・文化そして防災・救急体制を向上させていくことが必要であるが、特に個人については改めて自主自立生活防衛の意識向上を図っていかなければならないだろう。例えば、各家庭に対しても最低2～3日の水・食料、更に備品（ハンマー、ノコギリなど）を、より安全な場所での保管をすすめる。さらに理想的には井戸を家庭でもつことが望ましい。

3つめは、公的施設たる地域・地区センターといっても能力に限界があるので、地域内のすべての潜在的施設・人材・知識・資金を動員・利用するシステムを形成していくことである。

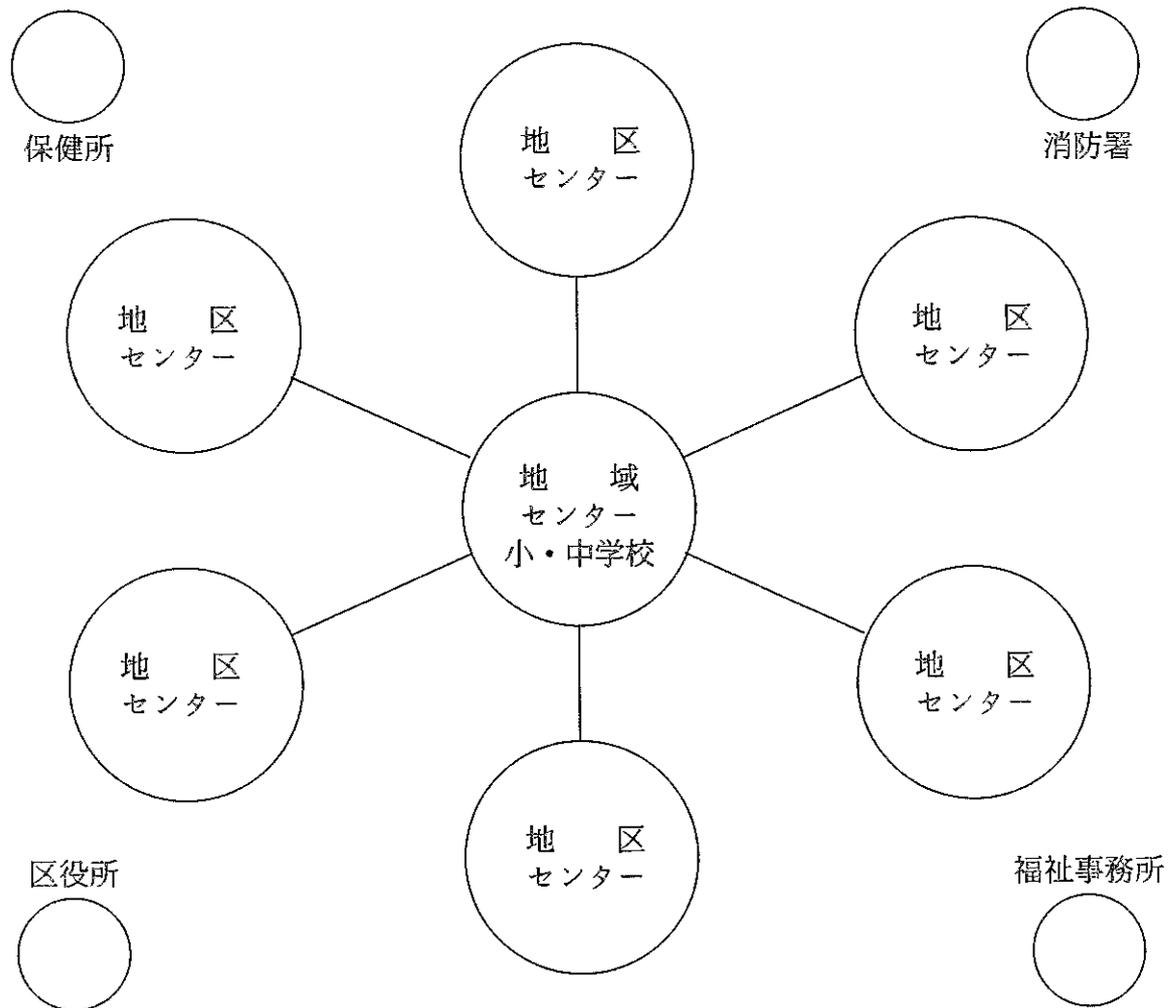
更に地域・地区センターは、このような地域内防災・救急のボランティア資源（resources）の活動拠点であるとともに当然、地域外ボランティアの基地としても利用されるべきである。今回の震災では地域外ボランティアと区役所、避難所などとの間にスペース提供、機材利用をめぐってトラブルが発生したが、より開放的な施設である地域・地区センターが地域外ボランティアの基地として望ましい。

地域・地区センターの配置としては既存施設の転用・活用を基本にし、早急なる目標達成を目指すべきである。人口5,000人～1万人を単位に地域センターとして小中学校を位置づけ、この地域センターを中核に保育所、幼稚園、児童館、老人いこいの家などを極力活用して人口500人～1,000人を想定した地区センターを配置する。この地区センターに消防機具などの倉庫、井戸を併設する。第4図はその配置図である。

また、地域・地区センターの設置についてはかなりの候補施設がある。神戸市内には小

学校178（市立173）校，中学校103（市立84）校ある。保育所158（市立88）か所，幼稚園195（市立79）か所など，第10表のような施設のなかには既存施設の整備・拡充で十分に対処できるものもある。

第4図 地域・地区センター配置図



なお，新規に施設を整備する場合には，地域・地区センターの用地の確保，建設費の調達に，現行の地方財政システム，市民協力の点からみてかなりの困難をとまなうので，実現性からみて次のような戦略を実施上にあって配慮すべきである。

1つめは，公共施設の建設にあって補助対象事業は可能最大限の用地・建築スペースをとり，建設後，地域防災・福祉・文化センターなどの機能を付設すべきである。

2つめは，土木事務所，清掃事務所なども立地条件からみて必要とみれば，地域・地区センターを併設すべきである。単独の施設よりも複合施設の方がサービスセンターとしての機能は増幅され強化される。これまで公的施設は機能を重視してきたため参加型地域サービスから隔離・遮断されて建設・運営されてきた憾みがある。

地域・地区センターの機能を支え，活動に参加する人員は公私にわたって幅広い人員が

第10表 地域・地区センター予定数

施設	総数	市立	その他
中学校	103	84	19
小学校	178	173	5
幼稚園	195	79	116
保育所	158	88	70
地域福祉センター	103	99	4
老人憩いの家	116	87	29
老人デイサービスセンター	57	18	39
合計	910	628	282

(注) 教育施設は平成6年5月1日
福祉施設は平成6年4月1日時点
(資料) 神戸市統計書 平成6年版

存在する。例えば公務員・準公務員などをとりあげてみても、地域・地区センターでの活動に参加できる人員は第11・12表にみられるように潜在的マンパワーとしてはかなりの人数が存在する。

第11表 地域・地区センター関連公務員

種別	人数	備考
ケースワーカー	201	平成7年5月
保母	972	平成5年3月
幼稚園	317	平成6年3月
小学校	4310	平成6年3月
中学校	2659	平成6年3月

第12表 地域・地区センター関連準・非公務員

種別	人数	備考
ホームヘルパー	2544	
消防団員	4000	
民生委員	1985	
自治会役員	1534	

(注) ホームヘルパーは市民参加型の登録ヘルパーを含む

地域・地区センターが都市社会における一般市民の地域サービスへの参加意識を高め、実効性のあるシステムとするため、徹底した近隣社会主義を貫くべきである。

1つめは、論議の多い地区担当職員制度（区の職員を中心に、テーマに応じて一つのチー

ムを組んで、一定の区域を受け持ち、その地域を総合的に担当する制度）であるが、地区センターなどサービスの拠点には制度が実施されれば地区担当職員を優先して発令すべきである。

2つめは、行政サービス関連職員も地域制を尊重すべきである。もっとも各専門分野ごとの委員等の任命は消防団のように可能な限り地域の人を当てていく。在宅サービスのホームヘルパーも同じく地域制で発令すべきである。それらをまとめるセンターとしての機能を地域・地区センターとその職員が分担するシステムとすべきである。

3つめは、広く人材を求めて近隣活動への参加意識を高めていく政策指向をもって人選に対処していくべきであろう。

地域活動が充実していけば、災害時でも威力を発揮するはずであり、消防団依存型のシステムを創設する必要はない。即製コミュニティのようにある程度の精神的土壌があれば、活動人員に事欠かないはずである。ただ多少の訓練と機材が備われば、もっと有効に活動できるであろう。

第3に、地域・地区センターの運営・管理は地域住民の自主性・指導性が発揮できるシステムにすべきである。そこで自主的市民精神を養う活動拠点として位置づけるべきである。

ただ地域・地区センターの役割はこれまでみたように複合施設としてかなりの機能を分担し、しかも公私機能が混合する施設となるので、住民組織の連合体に管理委託する形式となるであろう。この形式は既に全国各地で億単位の委託料が支出されているが、団体間のトラブルなどもあり、運営上も円滑さを欠きかねない。したがって自主的運営上の問題をどう解消していくかが問題となる。

今回の震災に限らず、市民参加・主導、市民の意思に基づいてという意見が主流を占めているが、平素からの地域活動が不可欠の前提条件となる。地域・地区センターの運営を市民参加・主導型で行い、市民がその信託にこたえられる小さな実験を積み重ねることが重要である。

第2部 阪神・淡路大震災による被災市民の意識と行動に関する実態調査結果

- I 調査の趣旨と目的 <省略>
- II アンケート調査の概要 <省略>
- III 調査結果の分析・評価 <省略>
- IV アンケート調査票 <省略>
- V アンケート自由意見 <省略>
- VI ヒアリングの結果 <省略>

（本資料は、総合研究開発機構からの研究受託により、(財)神戸都市問題研究所が実施し

た研究成果報告書の一部を総合研究開発機構の転載許可を得て掲載したものです。なお、本報告書は、総合研究開発機構より、N I R A研究報告書No.950067「大都市直下型震災時における被災地域住民行動実態調査」として出版されています。）

阪神・淡路大震災 神戸市立学校震災実態調査報告書

神戸市教育委員会

I 目的と方法

1. 調査目的

本調査の第1の目的は、1995年1月17日の兵庫県南部地震によって生じた、神戸市立の学校園における幼児・児童・生徒、教職員の被害、及び学校園の主要な施設、設備等の被害の実態を明らかにすることである。今回の震災は、神戸市の学校園に広範かつ甚大な被害をもたらした。神戸市の今後の学校教育の復興を考えようとするとき、学校園が受けた被害の実態を明らかにすることは不可欠な作業であろう。のみならず、今回の被害の実態は、神戸市に限らずわが国において学校防災のあり方を検討するための、貴重な基礎的資料となると考えられる。

本調査の第2の目的は、震災後の復旧過程において神戸市の学校園、教職員の果たした役割を明らかにし、今後の防災計画における課題を明らかにすることにある。今回の震災によって生じた特徴的な現象は、長期にわたり学校園が避難所として機能したことである。防災とは、災害因によってもたらされる被害を最小化することを目的とした試みであり、その範囲としては災害に対する予防的措置、発災時の応急対処のみならず、災害からの復旧過程をも含むものと考えられる。今回の震災は建築物やライフライン、さらには基幹交通網に甚大な被害を生じさせた。このような状況下で、地震後、数多くの学校園が避難所となり、教職員がその運営に関与した。地震後の復旧過程で学校園、教職員が担った役割の実態とそこから指摘できる防災上の課題は、これからの学校園、地域、さらには神戸市の防災計画を策定する上で貴重な教訓となるに違いないと思われる。当然このような実態の分析も、上に述べた学校被害の解明と同様、神戸市のみならず地震防災に取り組もうとするわが国の他都市、他地域に対しても、得難い教訓になるものと思われる。

2. 調査内容

調査内容は、主要8領域によって構成されている。すなわち、①震災による教育活動へ

の影響、②施設の被害、③設備の被害、④幼児・児童・生徒の被害と現状、⑤教職員の被害と活動、⑥避難所としての学校と教職員の関与、⑦ボランティアと避難所運営、⑧震災経験に基づく教育課題や防災対策に関する校園長の意識、である。

3. 調査手続き

(1) 調査対象

調査は、神戸市立のすべての幼稚園、小学校、中学校、高等学校、盲・養護学校を対象とした。ただし、定時制を併設している高等学校については施設・設備の被害状況等は全日制と全く同一であるので、調査票をあわせて1票とした。

調査対象校は、幼稚園70園、小学校173校、中学校82校2分校、高等学校12校、盲・養護学校6校、計345校であった。調査票は全数回収された。

(2) 調査票の配布・回収

調査票は、神戸市教育委員会によって配布回収された。配布は校園長宛に平成7(1995)年6月19日になされ、回収期日は6月28日であった。したがって、調査項目のなかには、記入日現在の状況等をたずねるものが含まれているが、これはこの時期についての回答である。また期間をたずねた質問に関して、「現在まで」とする回答はすべて6月28日として処理している。

4. 報告書の作成

本報告書は神戸市教育委員会の委託を受けて、鳴門教育大学学校教育学部 佐古秀一及び大阪大学人間科学部 植田義幸が執筆した。本報告書のⅡ～Ⅴについては佐古が担当し、Ⅵ～Ⅸは植田が担当した。全体の調整、および総括(X)は、両者が検討を行い、佐古がとりまとめた。

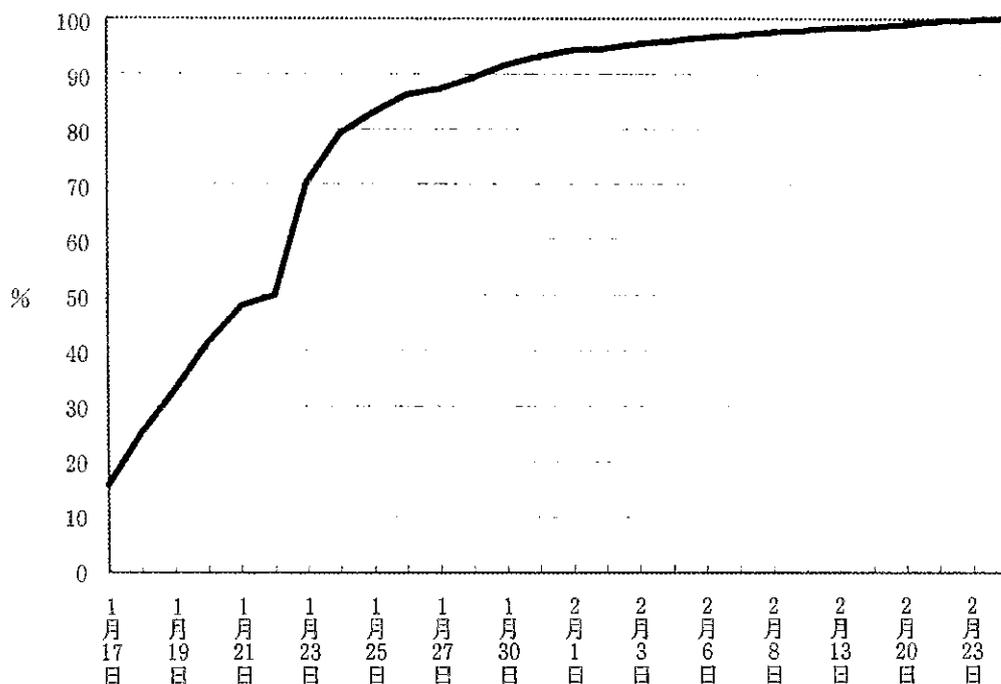
Ⅱ 震災による教育活動への影響

1. 幼児・児童・生徒の安否確認

今回の震災において、多くの学校園で教職員が地震後の初期段階で直面した共通の課題は、児童の安否を確認することであった。各学校園でいつごろまでに幼児・児童・生徒全員の安否確認ができたのかを、図Ⅱ-1に示した。この図は、幼児・児童・生徒全員の安否確認ができた学校園の累積比率を示している。これによると地震当日の1月17日に確認できたとする学校園は、54校(15.7%)である。1月22日の時点でおよそ半数の171校園

で安否確認がなされている。さらに1月23日には新たに70校で幼児・児童・生徒の安否確認がなされているが、これは同日が第1次の学校園再開日であったことによるものであろう。この時点で幼児・児童・生徒の安否が確認できた学校園は約70%である。幼児・児童・生徒の死亡や負傷、あるいは家族の死傷、さらには校区外への避難などの幼児・児童・生徒側の要因の他、教職員の被災などのため、震災初期の段階で幼児・児童・生徒の安否を確認することが困難な学校園があったことがうかがえる。

図Ⅱ-1 幼児・児童・生徒安否確認日



2. 教育活動の再開と学校教育への影響

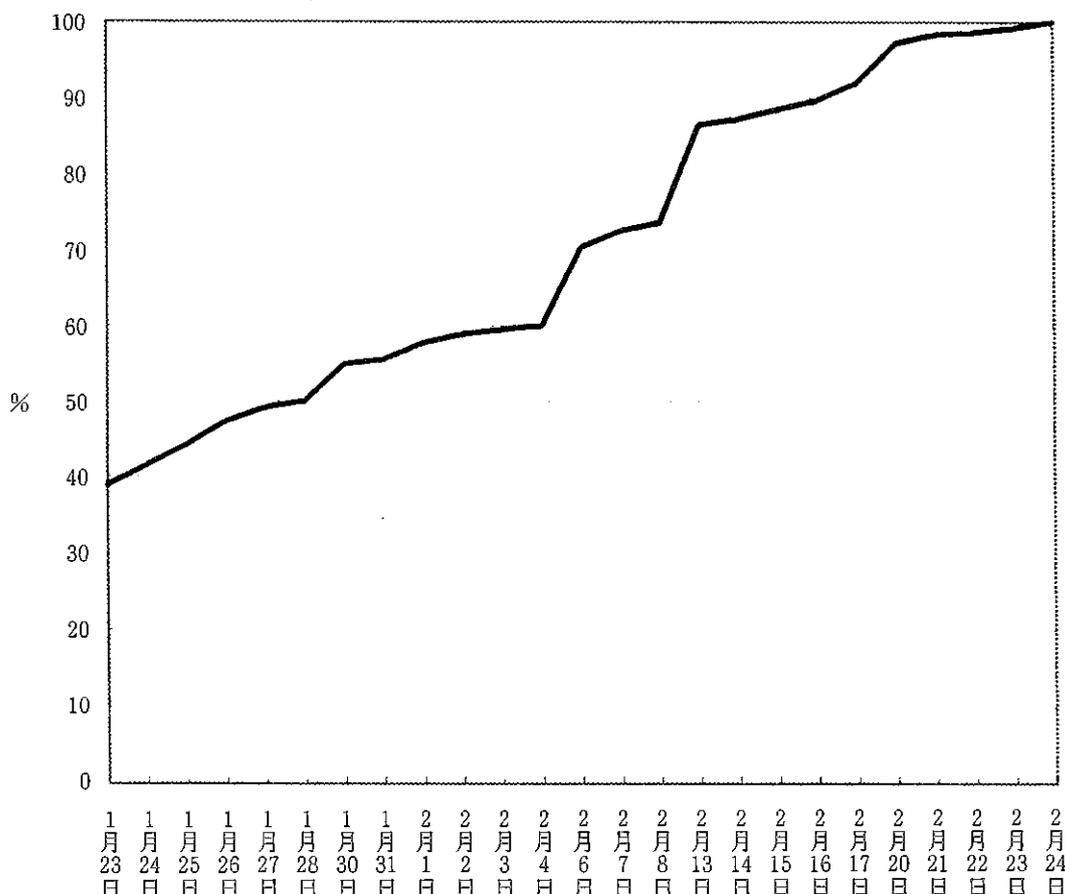
(1) 学校園再開までの日数

1月17日の地震発生以後、学校園は教育活動を再開するために、さまざまな課題に直面することになった。幼児・児童・生徒、教職員の人的被害をはじめとして、学校園の施設・設備の被害、ライフラインの崩壊、避難所となったこと、あるいは幼児・児童・生徒の生活環境の激変など、教育活動を再開するための障害は幾重にも学校園にのしかかった。ここでは学校園がこれらの困難を克服して、教育活動を再開するまでにどれほどの期間が必要であったか、実態を検討してみよう。

まず、図Ⅱ-2は、全校園の再開日の累積比率を示したものである。1月23日に再開した校数数は134校(38.8%)である。これ以後徐々に再開校が増加し、1月28日までに、全校園のおよそ半数にあたる172校が再開している。2月6日に新たに36校が再開し、再開率は70%をこえた。さらに2月13日には44校が再開し再開率が86.4%に達している。そし

て、2月24日に全校園が再開している。

図Ⅱ-2 学校園再開日の累積比率（全校園）

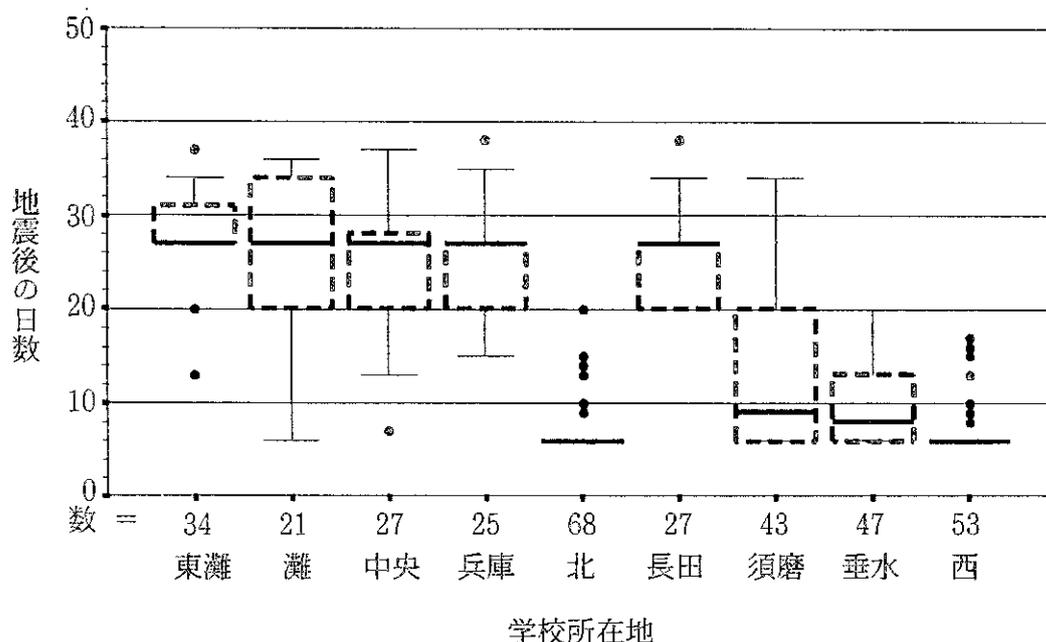


地震発生以後の学校園再開までに要した日数を学校園所在地（区）ごとに集計したものが図Ⅱ-3である。この図は、再開に要した日数の順に学校園を並べ、その分布を箱ヒゲ図と呼ばれる方法で示したものである。点線で囲んだボックスの下辺が最短日数校からかぞえて25%目にあたる学校園の位置を、上辺は、75%目にあたる学校園の位置を示している。したがって、このボックス内に各区の半数（50%）の学校園が入ることになる。ボックス内の横実線が中央値を示している。ボックスから引かれた縦線とその終端の横線は、ボックスの長さの1.5倍以内の学校園の分布を示し、その範囲をはずれた学校園は、点で示されている。

この図によると、所在地ごとに学校園再開までに要した日数に相違があることがわかる。まず、北、西の2区ではそれぞれ6～7校を除いて1月23日(すなわち7日目)に再開している。これに対して、東灘、長田、中央、兵庫、灘の各区の学校園では再開までに相当の日数を要したことがわかる。東灘区では地震後13日目に再開した学校園が1校あるものの、半数の学校園は、地震後27日から31日目の再開となっている。灘区では地震後20～35日の間に半数の学校園が再開し、中央、兵庫の両区では、地震後、20～26ないし27日後に半数の学校園が再開している。須磨、垂水両区では、1月23日に再開できた学校園が相当数み

られるものの、それぞれ34日目、20日目に再開した学校園がみられる。このように再開までの日数をみても、今回の震災の影響が地域によってあるいは学校園によって大きく異なっていたことがわかる。

図Ⅱ-3 学校再開までの日数



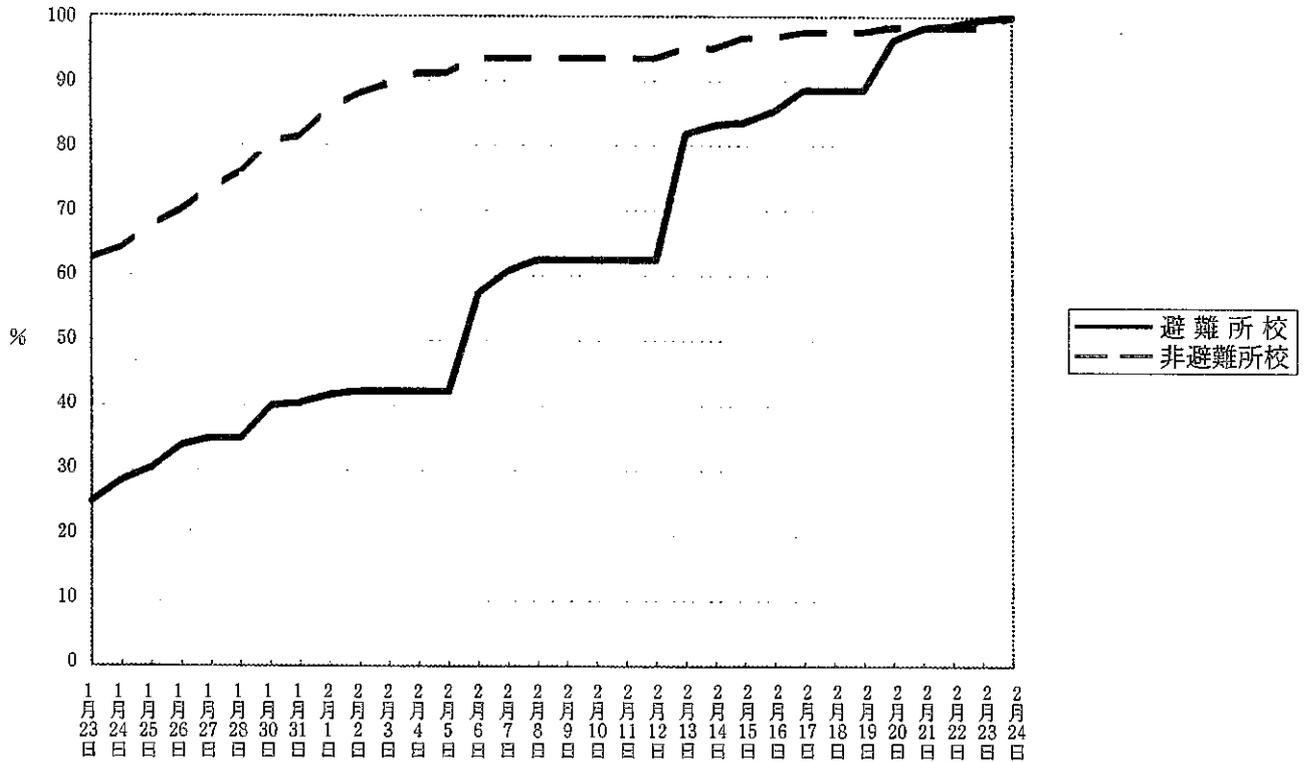
次に学校園が避難所となったか否かによって学校園再開日がどのように異なるかを、図Ⅱ-4に示した。避難所となった学校園（避難所校）とそうでない学校園（非避難所校）とでは、学校園再開日に関して明瞭な相違が認められる。非避難所校では、1月23日に60%をこえる学校園が再開している。その後徐々に再開する学校園が増加し、1月30日には80%をこえ、2月4日には90%をこえる学校園が再開している。一方、避難所校では1月23日には、およそ¼の学校園（25.2%）が再開したに過ぎない。避難所校の半数以上が再開できたのが、2月6日であり、その後2月13日になって80%をこえる学校園が再開している。避難所校の90%以上の学校園が再開したのが、2月20日である。避難所となった学校園は、避難所としての機能を果たさざるを得なかったというだけでなく、学校園のみならず地域の被害も相対的に大きかったと予想される。このような状況で学校園は教育活動の再開に大きな困難を抱えていたと考えられる。

(2) 再開日登校率と授業開始日

学校園再開当日の幼児・児童・生徒の登校率及び再開後授業を開始した日について、表Ⅱ-1と表Ⅱ-2に示した。

再開日当日の登校率については、8割以上の幼児・児童・生徒が登校したとする学校園が213校であり、残る40%程度の学校園では、再開日の登校率が8割に満たない状況であった。一方、授業の開始は、再開日当日からが205校、2日目からが78校であり、およそ80%の学校園では再開後2日目までには授業が何らかの形で行われている（表Ⅱ-2）。しか

図Ⅱ-4 避難所校・非避難所校別 学校園再開日



しながら、授業の開始が学校園再開日から5日目に降にずれ込んだ学校園が32校あり、学校園の再開後相当の期間授業が開始できない状態が続いた学校園があったことがわかる。

これら再開日当日の登校率ならびに授業開始日と学校園が避難所となったか否かのクロス集計を行った結果を、表Ⅱ-3、表Ⅱ-4に示した。避難所にならなかった学校園（非避難所校）では、再開日の登校率が8割以上の学校園が80%をこえている。これに対して、避難所になった学校園（避難所校）では50%程度にとどまっている。また避難所校では、4～8割の登校率の学校園が40%以上にのぼっている。

表Ⅱ-1 学校園再開初日登校率

	校数	比率 (全校園比)	有効 比率
2割未満	5	1.4	1.5
2～4割	11	3.2	3.2
4～6割	51	14.8	14.9
6～8割	62	18.0	18.1
8割以上	213	61.7	62.3
回答なし	3	.9	Missing
Total	345	100.0	100.0

表Ⅱ-2 学校園再開後授業を始めた日

	校数	比率 (全校園比)	有効 比率
初日から	205	59.4	60.1
2日目から	78	22.6	22.9
3日目から	23	6.7	6.7
4日目から	3	.9	.9
5日目以降	32	9.3	9.4
回答なし	4	1.2	Missing
Total	345	100.0	100.0

表Ⅱ-3 避難所校・非避難所校別再開日登校率

(上段校数 下段比率(%))

再開日登校率	避難所校	非避難所校	計
2割未満	3 1.4	2 1.6	5 1.5
2～4割	8 3.7	3 2.4	11 3.3
4～6割	46 21.4	5 4.1	51 15.1
6～8割	49 22.8	12 9.8	61 18.0
8割以上	109 50.7	101 82.1	210 62.1
計	215	123	338

(回答なし 7校)

授業の再開日についても避難所校と非避難所校の間に相違が見られる(表Ⅱ-4)。避難所校では初日からという回答がおおよそ50%にとどまっている。これに対し非避難所校では70%をこえている。5日目以降とする学校園も避難所校では27校(12.5%)にのぼっている。先に報告したように(図Ⅱ-4)、学校園再開日についても避難所校は非避難所校よりも大幅に遅れている。これらのことから避難所校では学校園再開の遅れのみならず、授業の開始に関しても立ち遅れる傾向にあったことがわかる。

(3) 授業の欠時数

震災によって第3学期の授業にどの程度の欠時数が生じたかを、表Ⅱ-5～表Ⅱ-8に示した。全校園の結果によると、小学校低学年では、50時間以内とする学校が64校(37%)であり、51～100時間が60校(34.7%)、101～150時間が45校(26.0%)となっている。欠

表Ⅱ-4 避難所校と非避難所校の再開後授業開始までの日数
(上段校数 下段比率 (%))

再開後授業 開始までの 日数	避難所校	非避難所校	計
初日から	113 52.3	90 74.4	203 60.2
2日目から	58 26.9	19 15.7	77 22.8
3日目から	16 7.4	7 5.8	23 6.8
4日目から	2 .9	1 .8	3 .9
5日目以降	27 12.5	4 3.3	31 9.2
計	216	121	337

(回答なし 8校)

時数の分布でみると、低学年より中学年、高学年で当然のことながら欠時数が多くなる傾向を示している。さらに中学校高等学校になると欠時数が増加し、およそ¼の学校で、151時間以上の欠時となっている。教育課程の中で未修了の内容の補完が、とりわけ中学校高等学校で深刻な課題であるといえよう。

欠時数について、避難所校と非避難所校との比較を行ったものが、図Ⅱ-5～図Ⅱ-8である。結果は明瞭であり、小学校の場合、低、中、高学年とも欠時数が101時間をこえる学校は、ほぼ避難所校に集中している。また、中学校高等学校に関しても同様に、欠時数が151時間をこえる学校はほとんど避難所校に集中している。避難所校における学校の教育活動への影響が大きいことが示されている。

表Ⅱ-5 欠時数 (小学校・低学年)

	校数	比率	有効比率
50時間以内	64	37.0	37.0
51～100	60	34.7	34.7
101～150	45	26.0	26.0
151～200	4	2.3	2.3
Total	173	100.0	100.0

表Ⅱ-6 欠時数 (小学校・中学年)

	校数	比率	有効比率
50時間以内	19	11.0	11.0
51～100	83	48.0	48.0
101～150	49	28.3	28.3
151～200	20	11.6	11.6
201時間以上	2	1.2	1.2
Total	173	100.0	100.0

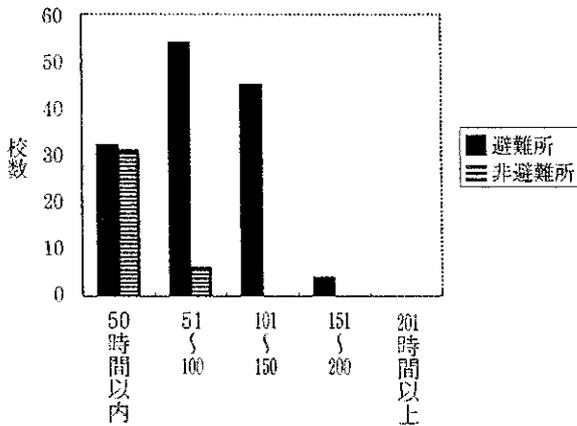
表Ⅱ-7 欠時数（小学校・高学年）

	校数	比率	有効比率
50時間以内	11	6.4	6.4
51～100	81	46.8	46.8
101～150	48	27.7	27.7
151～200	29	16.8	16.8
201時間以上	4	2.3	2.3
Total	173	100.0	100.0

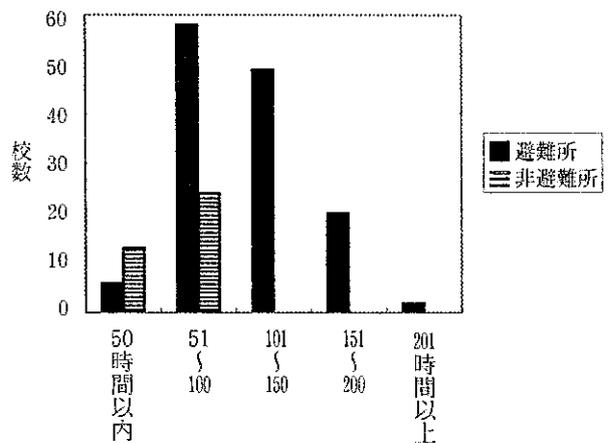
表Ⅱ-8 欠時数（中学校・高等学校）

	校数	比率	有効比率
50時間以内	2	2.1	2.2
51～100	31	32.3	33.7
101～150	33	34.4	35.9
151～200	22	22.9	23.9
201時間以上	4	4.2	4.3
回答なし	4	4.2	Missing
Total	96	100.0	100.0

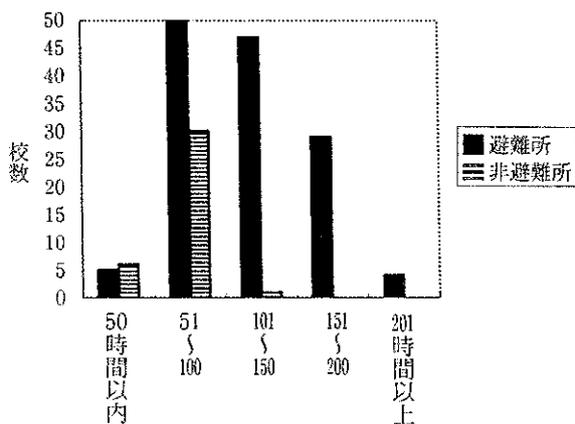
図Ⅱ-5 避難所校・非避難所校別欠時数（小学校低学年）



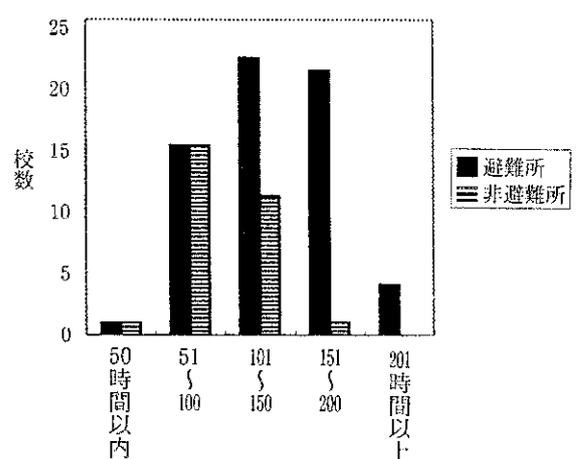
表Ⅱ-6 避難所校・非避難所校別欠時数（小学校中学年）



図Ⅱ-7 避難所校・非避難所校別欠時数（小学校高学年）



表Ⅱ-8 避難所校・非避難所校別欠時数（中学校・高等学校）



(4) 通学の安全確保

学校園の教育活動の再開にとって、学校園内の安全管理はもとより幼児・児童・生徒の

通学路の安全を確保することが求められる。今回の震災の場合、表Ⅱ-9に示したように、半数をこえる学校園で教職員を通学路に配置して安全の確保をおこなっている。教職員と保護者の協力、あるいは保護者等の引率によって安全を確保したとする学校園の比率は、これより下回り、通学路の安全確保に関しても教職員を中心としてなされていたことを示している。なお、3割程度の学校園では、子どもの自主性にまかせたとしている。

表Ⅱ-9 登下校の安全確保（複数回答）

	校 数	比 率 (全校園比)
教職員の要所配置	181	52.5
保護者との協力	136	39.4
保護者の引率	111	32.2
子どもの自主性	111	32.2
その他	74	21.4

(5) 保護者からの再開の要望

表Ⅱ-10は、学校園再開の要望を受けた日を集計したものである。「受けなかった」とする回答が最も多く、194校（有効回答校に占める比率 57.2%）であった。要望を受けたとする学校園では、1月20日までに受けたとする学校園が38校、1月21日から25日までの学校園が41校、1月26日から31日の学校園が35校となっている。

学校園再開の要望は、早期に再開できなかった学校園ほど強かったのではないかと考えられるが、この点の実態を明らかにするために再開日によって学校園を3分し、それぞれの再開要望日を集計した。これを表Ⅱ-11に示した。再開日による分類は、校園数ができるだけ等しくなるようにした。具体的には①1月23日再開、②1月24日～2月6日再開、③2月7日以降、に学校園を分類した。学校園再開の要望を受けなかったとする比率に注目してみよう。1月23日までの比較的早期に再開した学校園では、再開の要望を受けなかつ

表Ⅱ-10 保護者から再開要望を受けた日

再開要望を最初に受けた日	校 数	比 率 (全校園比)	有 効 比 率
1月17日～20日	38	11.0	11.2
1月21日～25日	41	11.9	12.1
1月26日～31日	35	10.1	10.3
2月1日～10日	25	7.2	7.4
2月11日～20日	4	1.2	1.2
2月21日以降	2	.6	.6
受けなかった	194	56.2	57.2
回答なし・非該当	6	1.7	Missing
計	345	100.0	100.0

(回答なし 6校)

たとする比率が74.4%となっている。しかしながら、再開日が2月7日以降となった学校園では、要望を受けなかった学校園は32%にすぎず、 $\frac{2}{3}$ をこえる学校園で保護者からの要望が寄せられていたことがわかる。再開の遅れた学校園に対して再開の要望が多く寄せられたことは当然としても、これらの学校園は、同時に再開に関して多くの障害を抱えていたことが考えられる。再開が遅れた多くの学校園では教育組織として必要な条件を欠きながら、保護者の要望に直面していたといえる。

表Ⅱ-11 学校園再開日と再開要望日

(上段校数 下段比率(%))

	再 開 日			計
	1月23日	1月24日～ 2月6日	2月7日～	
再開要望を受けた日	26	8	4	38
1月17日～20日	19.5	7.5	4.0	11.2
1月21日～25日	6	19	16	41
	4.5	17.9	16.0	12.1
1月26日～31日	1	13	21	35
	.8	12.3	21.0	10.3
2月1日～10日		2	23	25
		1.9	23.0	7.4
2月11日～20日	1		3	4
	.8		3.0	1.2
2月21日以降		1	1	2
		.9	1.0	.6
受けなかった	99	63	32	194
	74.4	59.4	32.0	57.2
計	133	106	100	339

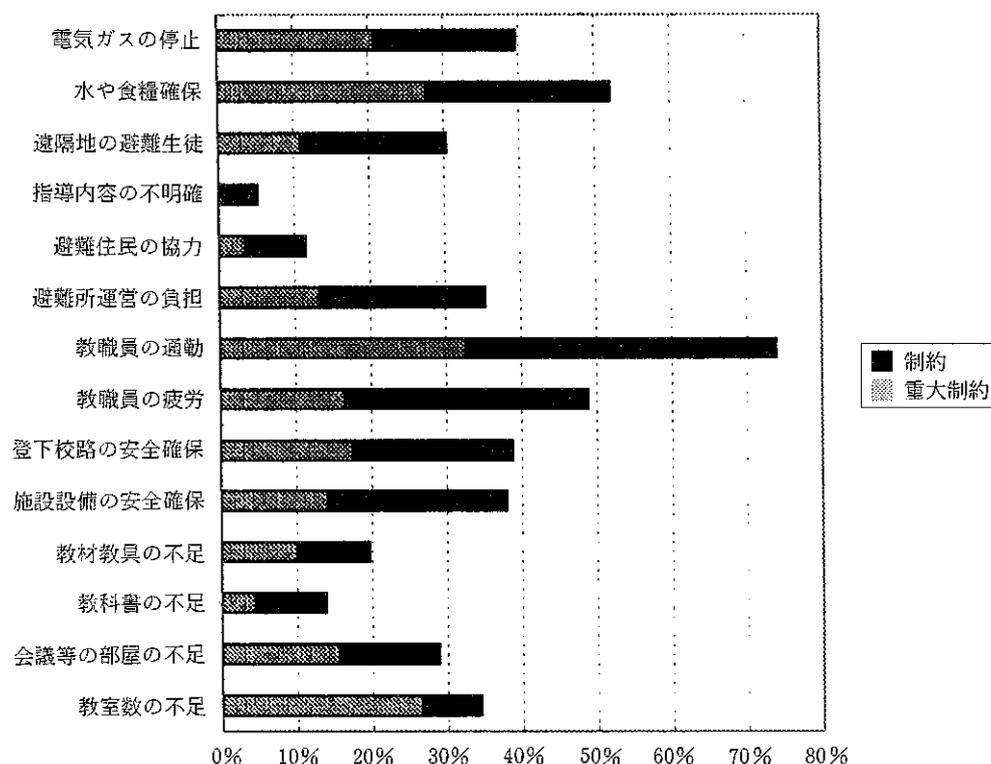
(回答なし 6校)

(6) 教育活動再開の制約

学校園は、施設・設備の欠如、ライフラインの崩壊、教職員の疲労、等さまざまな制約条件をかかえながら、教育活動再開へ踏み出さねばならなかった。教育活動再開に関して学校園がどのような問題を抱えていたのかについて、図Ⅱ-9に示した。これは、14項目の制約条件に対して、教育活動再開にとって「重大な制約であった」と「制約であった」とする回答の比率を表示したものである。

全校園の結果から、「重大な制約」と「制約」を合計した比率では、第1位が教職員の通勤、次いで水や食糧の確保、教職員の疲労、の順である。また、重大な制約とする回答に限ってみると、第1、2位はこれと同様であるが、第3位は教室数の不足となっている。

図Ⅱ-9 教育活動再開の制約条件（全校園）

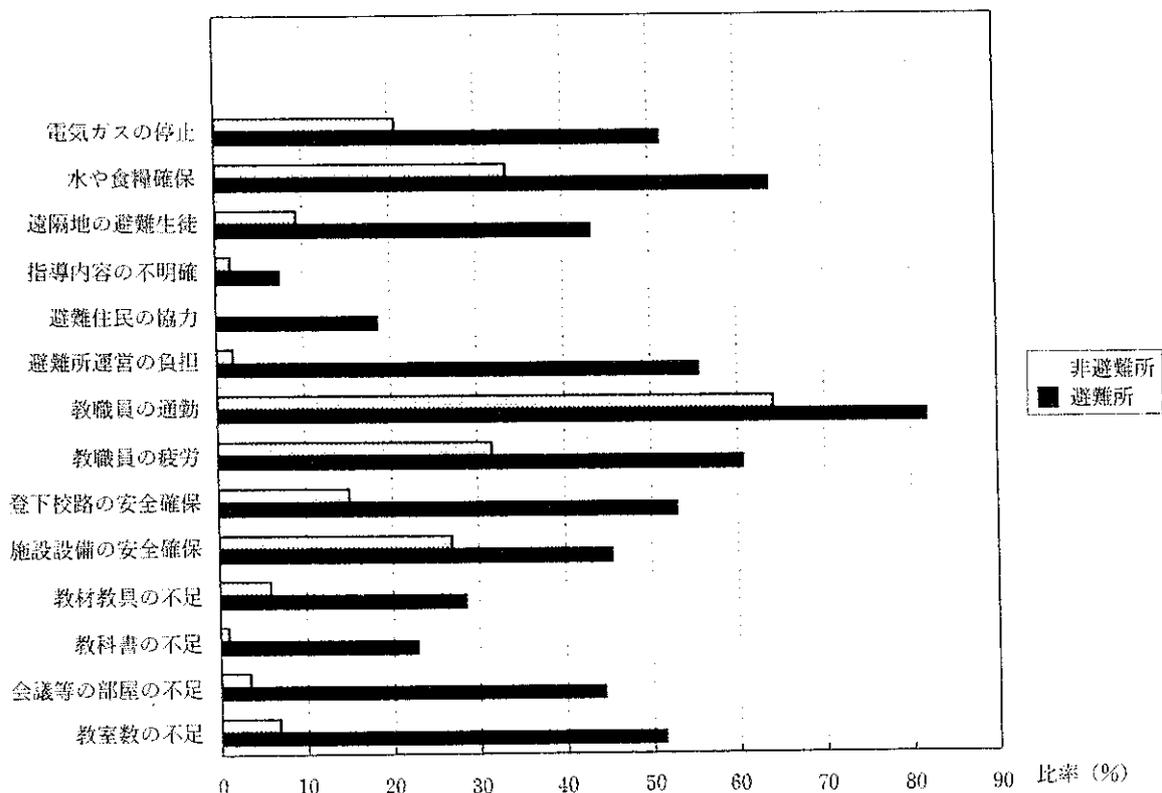


図Ⅱ-10では、避難所校と非避難所校とに区分して、「重大な制約であった」と「制約であった」を合計した比率を比較している。

いずれの項目に関しても避難所校で制約であったとする回答が非避難所校を上まわっている。特に避難所校で制約であったとする比率が50%をこえる項目をその比率順に列举すると、①教職員の通勤（81.9%）、②水・食糧の確保（63.9%）、③教職員の疲労（60.7%）、④避難所運営の負担（55.6%）、⑤登下校路の安全確保（53.9%）、⑥教室数の不足（51.4%）、⑦電気ガスの停止（51.4%）、である。非避難所校でも60%の学校園が①教職員の通勤（64.2%）を制約要因としてあげているが、それ以外に50%をこえる項目はない。非避難所校で30%をこえる項目は、②水・食糧の確保（33.6%）、③教職員の疲労（31.6%）、である。避難所校、非避難所校いずれもが、交通網の寸断による教職員の通勤方法の確保が共通した問題であったといえる。しかしながら、これ以外の項目では、避難所校と非避難所校との相違はきわめて明瞭であって、避難所校の過半数の学校園では、ライフラインの崩壊、教室数の不足、登下校路の安全確保、避難所運営の負担及び教職員の疲労等、学校園の運営を支える基本的な物的、人的条件の欠落に直面しながら教育活動再開を模索していた、といえる。

また、再開日によって学校園を3分しそれぞれの制約条件の回答を集計した結果を図Ⅱ-11に示した。学校園再開日による学校園の区分は、表Ⅱ-11と同様であり、①1月23日再開、②1月24日～2月6日の再開、③2月7日以降の再開、の3群に分けている。いずれ

図Ⅱ-10 避難所校、非避難所校別制約条件

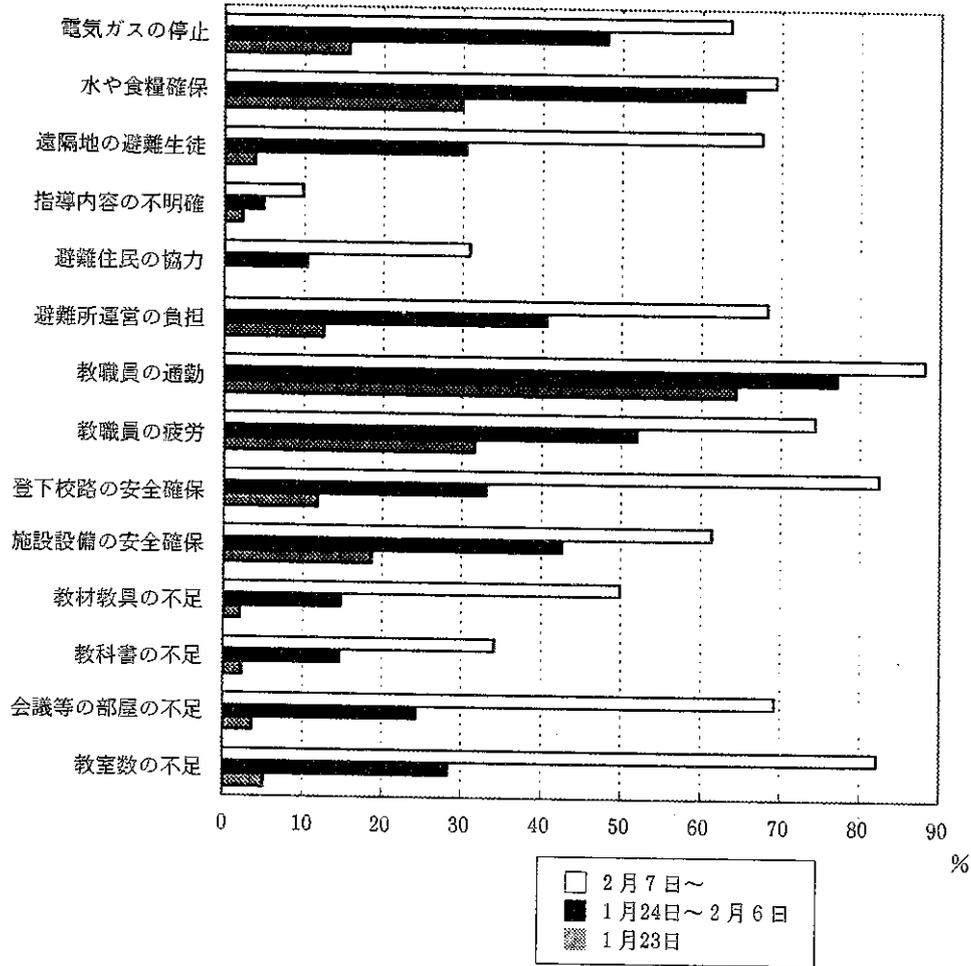


の項目についても、再開日が遅れた学校園ほど、制約条件として指摘する比率が高くなる。再開が2月7日以降になった学校園の8割以上が、①教職員の通勤（88.1%）、②登下校路の安全確保（82.4%）、③教室数の不足（82.2%）、を制約条件としてあげている。この他にも④教職員の疲労（74.3%）、⑤会議室等の不足（69.3%）、⑥水・食糧の確保（69.3%）、⑦避難所運営の負担（68.4%）、⑧遠隔地の避難生徒への配慮（67.6%）、⑨電気ガスの停止（63.7%）、⑩施設設備の安全確保（61.4%）、が60%以上の学校園で制約条件として指摘されている。再開が2月7日以降になった学校園が他の2群の学校園と比較して顕著な相違を示す項目は、教室数の不足、会議等の部屋の不足、教材教具の不足、登下校路の安全確保、遠隔地の避難生徒の配慮、等である。この結果から再開が遅れ2月7日以降になった学校園では、教室や会議室など教育活動に不可欠な部屋の確保や子どもの安全、さらには教材教具の確保等、学校教育を遂行するための基本的な条件整備が困難な状況にあった、といえる。

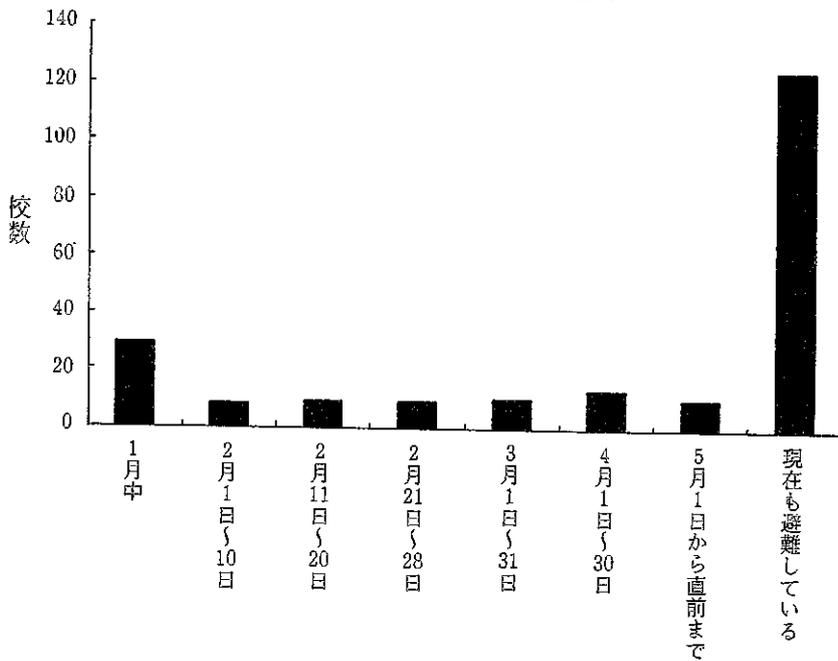
(7) 避難住民滞在期間

この図で示されているように、記入日現在で依然として避難住民が滞在している避難所校数は、125（避難所校の有効回答比で58.7%）である。学校と避難所との共存が、震災後5ヶ月以上経過した調査時点でも、全校園の1/3以上で続いている。

図Ⅱ-11 学校園再開日と制約条件



図Ⅱ-12 避難住民滞在期間



- III 施設の被害〈省略〉
- IV 設備の被害〈省略〉
- V 幼児・児童・生徒の被害と現状〈省略〉
- VI 教職員の被害と活動〈省略〉

VII 避難所としての学校と教職員の関与

1. 避難所としての学校の状況

(1) 震災直後の学校園

学校園が避難所として使われた割合を区別に見ると、東灘、灘、兵庫、長田、中央区ではいずれも高い割合で避難所として使われたことがわかる。一方、北区や西区では3割程度の学校園が避難所として使われたにとどまる。そして市全体では6割強の学校園が避難所として使われている。さらに、東灘、灘、中央、兵庫、長田の5区について学校種別に避難所となった割合を見ると、幼稚園では半数程度であるが、小、中、高、盲・養護学校ではほとんど全てが避難所として使われていることがわかる。(表VII-1、表VII-2)

表VII-1 区ごとの避難所率

(上段は校数, 下段は比率(%))

	東灘	灘	中央	兵庫	北	長田	須磨	垂水	西	全体
避難所になった	31	18	23	23	22	25	30	33	13	218
	91.2	90.0	85.2	92.0	32.4	92.6	69.8	71.7	25.5	63.9
避難所には ならなかった	3	2	4	2	46	2	13	13	38	123
	8.8	10.0	14.8	8.0	67.6	7.4	30.2	28.3	74.5	36.1
計	34	20	27	25	68	27	43	46	51	341

(回答なし 4校)

表VII-2 東灘、灘、中央、兵庫、長田区の校種ごとの避難所率

(上段は校数 下校は比率(%))

	幼稚園	小学校	中学校	高等学校	盲・養護学校	全体
避難所となった	11	68	30	8	3	120
	55.0	98.6	90.9	100.0	100.0	90.2
避難所には ならなかった	9	1	3	0	0	13
	45.0	1.4	9.1	.0	.0	9.8
計	20	69	33	8	3	133

多くの学校園が夜間は施錠しており、今回の震災のような時刻に地震が発生した場合、住民が避難してきても学校園に入ることができないことも考えられる。表VII-3によれば、学校園の敷地内に入らず、周辺の道路や公園に避難住民がいたという回答も20.9%とかなりの数になる。また、たとえ校舎内に入っていた場合でも、表VII-4に見られるように、「ドア・ガラスを壊して」避難住民が入ったという回答がある。ただし、校舎内に入らなかったのは「余震の恐れがあるから」ということもあり、「入らなかった」＝「入れなかった」を必ずしも意味しない。

表VII-3 教職員が到着した時に避難住民がいた場所（複数回答）

	校数	回答総数中の比率	回答校数中の比率
校舎内	53	22.6	25.1
運動場	68	29.1	32.2
周辺道路、公園等	44	18.8	20.9
その他	69	29.5	32.7
	234	100.0	110.9 (回答校数 211)

表VII-4 避難住民が校舎内に入った方法

	校数	有効比率
学校施設開放管理者が鍵を開けた	20	40.8
非常災害に備えて鍵を預けていた近隣の人が開けた	3	6.1
ドア・ガラス等を壊して入った	17	34.7
その他	9	18.4
計	49	100.0

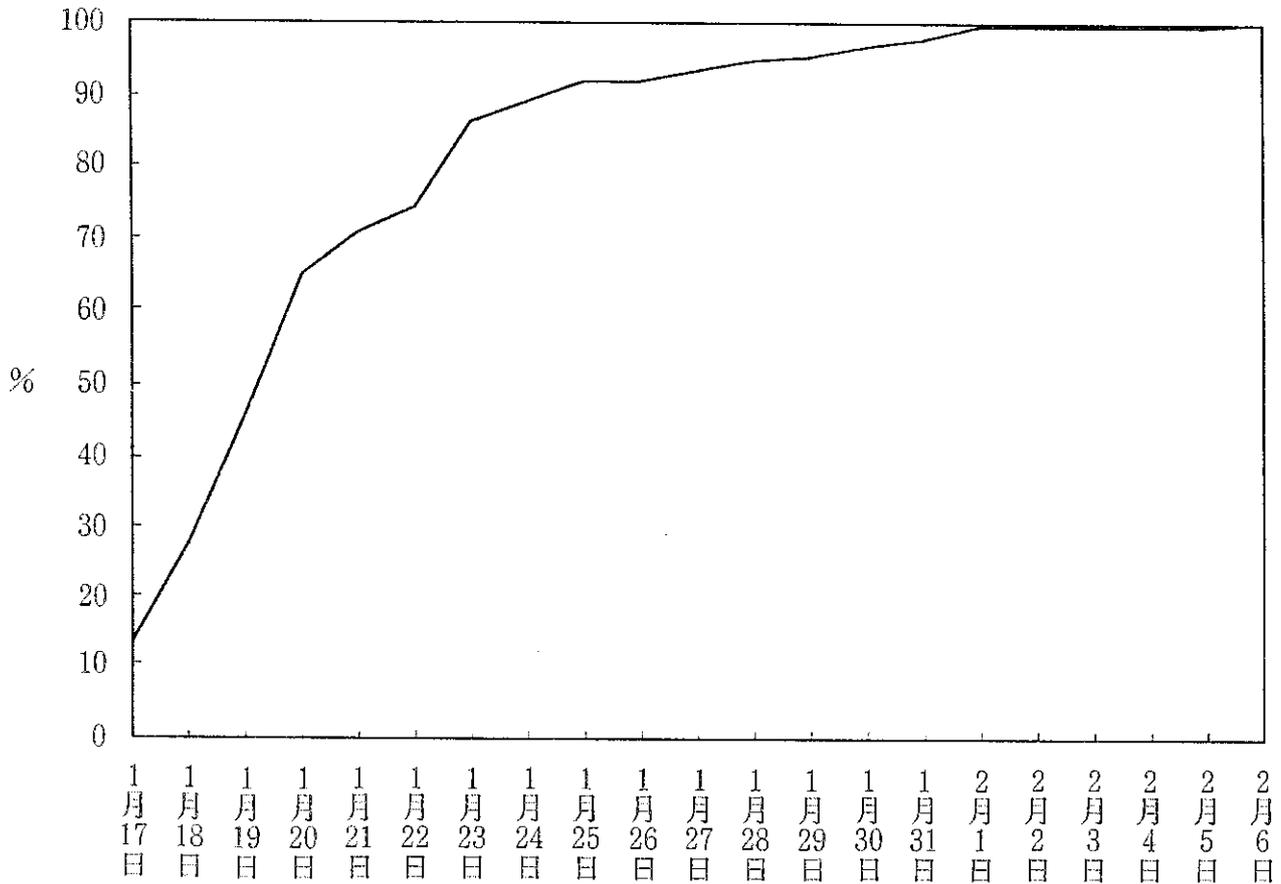
(2) 避難住民の把握

避難住民の名簿については、地震発生後3日（1月20日）以内に64.9%が作っていたものの、最も遅い学校園では2月6日までかかっている。また、避難所校の数（218校）よりも名簿を作ったと答えた学校園（205校）は13校少ない。避難住民の数や滞在期間が限られていたため、名簿作成の必要がなかった学校園があったようである。名簿の作成月日に回答していない学校園を選び、避難住民がいた期間を調べてみると（表VII-5）、名簿を作成していないと答えた学校園のほとんどでは避難住民は1月中にいない。避難住民の数が数名程度と少なく、名簿の必要がなかった学校園もあったようである。

2. 避難所運営と学校園

(1) 自治組織の形成

図VII-1 避難住民名簿の作成日（累積比率）



表VII-5 名簿作成月日に回答がない学校で避難住民がいた期間

	校数	有効比率
1月中	15	71.4
2月1日～10日	2	9.5
2月11日～20日	2	9.5
2月21日～28日	1	4.8
4月1日～30日まで	1	4.8
無回答・不明	2	Missing
計	23	100.0

避難住民の生活が軌道に乗るまで、避難所運営のリーダーとして校舎長、教頭、その他の教職員の少なくともいずれかが活動したと答えた学校園の数は178校であった。避難所として利用された学校園は218校であったから、81.7%で教職員がリーダー的な役割を担ったことになる。また、表VII-6からわかるように、校舎長や教頭がその任に当たることが多かったことがうかがえる。

避難住民による自治組織は、1月中にできたと答えた学校園が51.9%と半数をこえてい

表VII-6 避難所運営の指導的役割（複数回答）

	校数	回答総数中の 比率	回答校数中の 比率
校園長	116	35.9	54.0
教頭	94	29.1	43.7
その他の教職員	37	11.5	17.2
市職員	23	7.1	10.7
ボランティア	5	1.5	2.3
避難住民リーダー	32	9.9	14.9
その他	16	5.0	7.4
計	323	100.0	150.2 (回答校数 215)

表VII-7 自治組織ができた時期

自治組織ができた時期	校数	有効比率	累積比率
1月17～20日	44	21.0	21.0
21～25日	52	24.8	45.7
26～31日	13	6.2	51.9
2月1～10日	8	3.8	55.7
11～20日	5	2.4	58.1
21～28日	1	.5	58.6
3月以降	16	7.6	66.2
できなかった	71	33.8	100.0
計	210	100.0	

るが、一方で最後までできなかったという回答も33.8%で3分の1を占める（表VII-7）。自治組織が比較的早期に形成された避難所とできなかった避難所に分極化していることがわかる。

このような自治組織の形成時期と、地震発生直後の避難所で指導的役割を担っていた人物との関係を、表VII-8に示した。これは、自治組織が比較的早期（1月25日まで）にできた避難所と、3月以降にできたかまたはできなかった避難所を取り上げ、それらの避難所で地震発生直後に誰が指導的役割を果たしていたかを集計したものである。これによると、早期に自治組織が形成された避難所では、当初から避難住民のリーダーが指導的役割を果たしていたという傾向があるのに対し、自治組織の形成が遅かったあるいはできなかった避難所では避難住民自らのリーダーという回答は少なく、市職員が指導的役割を果たしていたという回答の割合が高くなっている。また、校園長、教頭、その他の教職員という回答は、これら3つを総合的に見ると自治組織形成の時期とはさほど明確な関係を示していない。避難住民のリーダーが指導的役割を取っていれば早期に自治組織が形成されやすいということは容易に予想しうる。これに対して市職員が関与した場合には、自治組織の

形成は早期に行われていない場合が多いことが示唆される。一方、学校園の教職員が指導的役割をはたしたことと自治組織の形成時期とは明確な関係を示さない。避難所の運営に関するこれらの相違について、より具体的な事例の分析が必要であろう。

表VII-8 自治組織形式の時期と初期のリーダー
(上段は校数, 下段は比率(%))

	1月25日までに 自治組織形成	3月以降に形成または 形成されず	計
校園長	54 56.3	40 46.0	94 51.4
教頭	34 35.4	48 55.2	82 44.8
その他の教職員	17 17.7	13 14.9	30 16.4
市職員	3 3.1	17 19.5	20 10.9
ボランティア	3 3.1	1 1.1	4 2.2
避難住民のリーダー	30 31.3	2 2.3	32 17.5
その他	10 10.4	4 4.6	14 7.7
計	151 (回答校数 96)	125 (回答校数 87)	276 (回答校数 183)

自治組織形成の契機に関しては表VII-9で示したように、教職員の指導による回答が最も多く、この点でも教職員のはたした役割が大きかったことが示されている。また、表VII-10から、教職員が当初の指導的役割を果たしていたと答えた学校園のうち、約6割程度の学校園で教職員の指導が自治組織の形成の契機になっていることがわかる。一方、避難住民自らの手によって自治組織が形成されたという回答は36校(26.3%)であるが

表VII-9 自治組織の形成の契機

	校数	有効比率
避難住民によって	36	26.3
教職員による指導	80	58.4
市職員による指導	7	5.1
ボランティアの指導	5	3.6
その他	9	6.6
回答なし・非該当	81	Missing
計	218	100.0

(表VII-9), VII-10から, 当初の避難所運営が避難住民のリーダーによってなされた場合でも, 自治組織の形成に関しては教職員の指導によってなされた学校園が30%程度あることがわかる。

表VII-10 自治組織の形成の契機と当初のリーダー

(上段は校数, 下段は比率(%))

契機	当初のリーダー							計
	校園長	教頭	その他の 教職員	市職員	ボランティア	避難住民 リーダー	その他	
避難住民 によって	18	10	6	3	2	19	2	36
教職員に よる指導	23.4	18.2	22.2	30.0	50.0	63.3	16.7	26.3
市職員に よる指導	50	35	18	2	0	9	6	80
ボランティア	64.9	63.6	66.7	20.0	.0	30.0	50.0	58.4
その他	2	2	1	4	0	0	0	7
	2.6	3.6	3.7	40.0	.0	.0	.0	5.1
	2	4	1	1	2	0	1	5
	2.6	7.3	3.7	10.0	50.0	.0	8.3	3.6
	5	4	1	0	0	2	3	9
	6.5	7.3	3.7	.0	.0	6.7	25.0	6.6
計	77	55	27	10	4	30	12	137
	56.2	40.1	19.7	7.3	2.9	21.9	8.8	100.0

(2) 自治組織と学校園との関係

自治組織の運営に対する教職員の関与について見ると, 教職員が主体になっているという回答は避難所校のおよそ2割程度である(表VII-11)。

また, 学校運営に対して自治組織が協力的であったとする回答が90%近くあり, 非協力的であったという回答は少ない(表VII-12)。自治組織と学校との連絡調整を行う場や機関は7割以上の学校園で設けられている(表VII-13)。連絡調整機関の設置時期について図VII-2に示した。これによると, 1月末までに設置された学校園が70%をこえている。しかしながら, 学校差が大きく, 地震発生当日に設けられている学校園があるのに対し, 4月半ばにようやく設置された学校園も見られる。

表VII-11 自治組織への教職員の関与

	校数	有効比率
できるだけ関与せず	20	14.5
補助的な業務	82	59.4
教職員主体	29	21.0
その他	7	5.1
回答なし・非該当	80	Missing
計	218	100.0

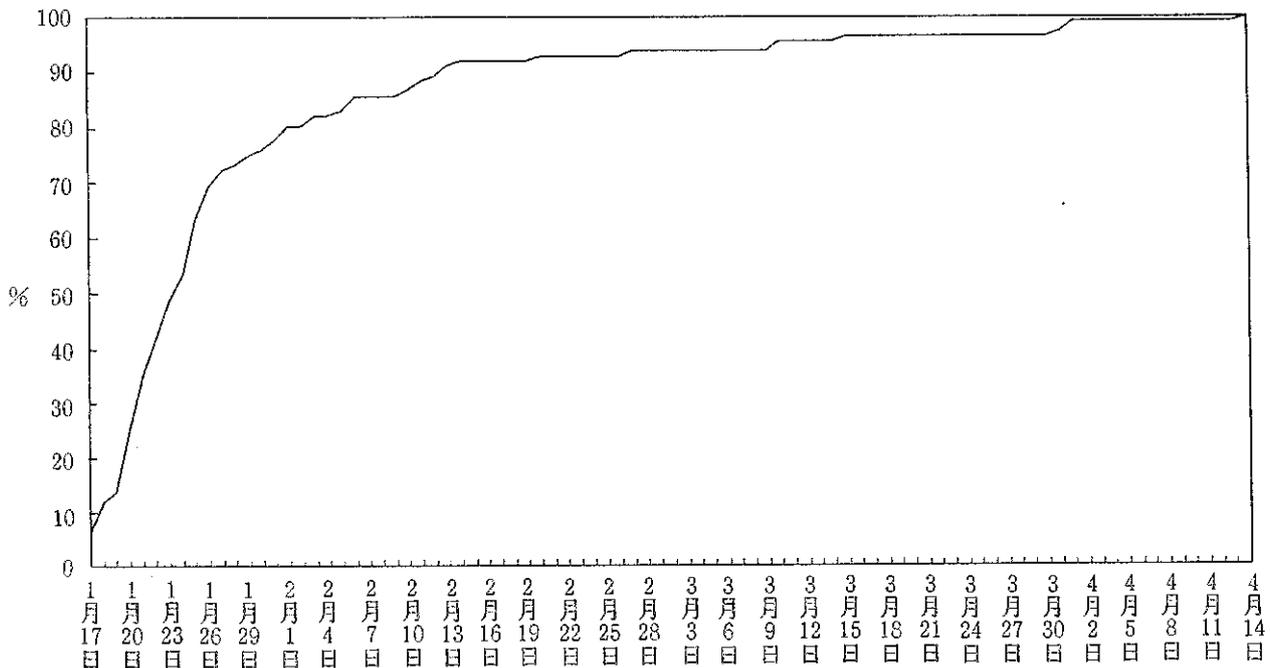
表VII-12 自治組織の学校運営への態度

	校数	有効比率
協力的	125	89.9
どちらともいえない	12	8.6
非協力的	2	1.4
回答なし・非該当	79	Missing
計	218	100.0

表VII-13 自治組織と学校との連絡組織の設置

	校数	有効比率
設けた	105	73.4
設けていない	38	26.6
回答なし・非該当	75	Missing
計	218	100.0

図VII-2 自治組織と学校の連絡組織の設置月日



(3) 避難所の設営と割り振り

避難所として利用できる場所とできない場所とを分けた学校園も多かったようである (VII-14)。「行わなかった」という回答は3.3%であり、実際にできたかどうかはともかく、ほとんどが避難所として使わない区域を設ける必要を感じていたことになる。また、その作業を実際に行ったのは、校園長をはじめとする教職員であり、学校以外の人振り分け

たという回答は7校であり、全体の3.7%にすぎない（表VII-15）。制限された場所については、校園長室や職員室という学校運営上必要な場所という回答が多かった（表VII-16）。

表VII-14 避難所用場所の振り分け

	校数	有効比率
行った	190	89.6
行わなかった	7	3.3
行おうとしたができる状況でなかった	15	7.1
回答なし・非該当	133	Missing
計	345	100.0

表VII-15 避難所用場所の振り分けを行った人（複数回答）

	校数	回答総数中の比率	回答校数中の比率
校園長	106	55.8	57.9
教頭	65	34.2	35.5
その他の教職員	12	6.3	6.6
市職員	1	.5	.5
避難住民	1	.5	.5
その他	5	2.6	2.7
計	190	100.0	103.8 (回答数183)

表VII-16 避難所としては使わなかった場所（複数回答）

	校数	回答総数中の比率	回答校数中の比率
校園長室	170	19.3	89.0
職員室	171	19.4	89.5
保健室	120	13.6	62.8
理科室	120	13.6	62.8
コンピュータ室	87	9.9	45.5
給食室	117	13.3	61.3
その他	96	10.9	50.3
計	881	100.0	461.3 (回答校数 191)

避難所本部の設置場所を表VII-17に示した。すでに表VII-16で報告したように、校園長室や職員室は避難場所としては除外して確保したという学校園が多数であった。他面では半数以上の学校園ではそのどちらかを避難所本部として利用したことがわかる。

地震が起こったのは早朝であり、また非常に寒い季節であったが、表VII-18を見ると、各避難所では火災を最も警戒していたのだろうことがわかる。危険な石油ストーブやカートリッジ式コンロが比較的多くの学校園で持ち込みや利用が禁止されている。

表VII-17 避難所本部の設置場所

	校数	有効比率
職員室	93	47.4
会議室	14	7.1
普通教室	6	3.1
多目的ホール	1	.5
校庭テント	8	4.1
校園長室	15	7.7
玄関ロビー	6	3.1
その他	53	27.0
回答なし・非該当	22	Missing
計	218	100.0

表VII-18 利用・持ち込みを禁止したもの（複数回答）

	校数	回答総数中の比率	回答校数中の比率	避難所数中の比率
石油ストーブ	136	28.3	78.6	62.4
電気暖房器具	75	15.6	43.4	34.4
カートリッジ式コンロ	98	20.4	56.6	45.0
電熱器	85	17.7	49.1	39.0
冷蔵庫	55	11.5	31.8	25.2
その他	31	6.5	17.9	14.2
計	480	100.0	277.5	(回答校数 173)

(4) 避難住民の学校教育への参加と協力

避難住民と学校教育との交流についての回答結果を表VII-19に示した。避難所になったという回答は218校であったから、最も多い「学校行事への参加」でも40.4%にとどまっている。これらの項目のいずれかに該当し何らかの交流があったと答えた学校園は、97校、避難所校の44.5%であった。

避難所として校園長室や職員室は利用を制限した学校園でも学校再開、授業の再開など

表VII-19 避難住民と学校教育との交流

	校数	避難所校中の比率
学校行事への参加	88	40.4
教材作成など補助	6	2.8
登下校の安全確保補助	12	5.5
授業への参加	13	6.0
物資や情報の提供	37	17.0

に伴って普通教室や体育館などから避難住民に移動してもらう必要が出てくる。マスコミ等では様々な理由によって避難住民の移動が円滑に進まない場合があるとも報じられることがあった。この点に関して学校側はどのように捉えているのであろうか。表VII-20によれば、強い反対が示されたという回答は4校、比率にして2.3%、批判的な意見が上がったという回答は12校、6.9%である。むしろ、積極的な協力があつたという回答が96校と半数以上を占めている。

表VII-20 教育活動の再開と住民の移動

	校数	有効比率
強い反対が表明された	4	2.3
批判的な意見が表明された	12	6.9
消極的であつたが反対や批判なし	63	36.0
積極的な協力を得た	96	54.9
回答なし・非該当	43	Missing
計	218	100.0

3. 避難住民からの要請

震災後に要請があつたものや問い合わせを受けたものを示したものが表VII-21である。地震直後から3日間では、食料、水の要請が多く、多数の避難所校では生存のために必要な物資の確保が緊急の課題となつていたことがわかる。地震後1週間目（1月24日）頃では、食事内容の要求や問い合わせが多く、次いで入浴設備、医療施設となつている。さらに2週間目頃には、入浴設備についての要求や問い合わせが回答校の半数をこえるようになり、要求・問い合わせの比率は、食事内容、入浴設備、病人等のケア、の順になつている。住宅に対する要求や問い合わせ、さらに学校再開の問い合わせも2週間目頃には増加してきている。これに対し医療設備の比率は1週間目頃と比較して減少している。

表VII-21 震災直後に要求・問い合わせがあつたもの（3つまで選択）

	校数	直後		3日間		
		回答総数中の比率	回答校数中の比率	回答総数中の比率	回答校数中の比率	
食料	165	31.8	83.3	150	29.1	73.5
飲料水	166	32.0	83.8	165	32.0	80.9
寝具	96	18.5	48.5	83	16.1	40.7
衣類	8	1.5	4.0	16	3.1	7.8
暖房器具	31	6.0	15.7	39	7.6	19.1
電話	35	6.7	17.7	40	7.8	19.6
医薬品	16	3.1	8.1	22	4.3	10.8
救助道具	2	.4	1.0	0	0	0
	519	100.0	262.1	515	100.0	252.5

表VII-22 1週間から2週間で要求・問い合わせがあったもの（3つまで選択）

	1週間		2週間			
	校数	回答総数中の 比率	回答校数中の 比率	校数	回答総数中の 比率	回答校数中の 比率
入浴設備	82	19.4	45.3	102	22.3	56.7
医療施設	74	17.5	40.9	44	9.6	24.4
食事内容	138	32.6	76.2	126	27.6	70.0
住宅	16	3.8	8.8	40	8.8	22.2
学校再開	12	2.8	6.6	28	6.1	15.6
家財収納場所	2	.5	1.1	11	2.4	6.1
電気容量の増加	38	9.0	21.0	38	8.3	21.1
病人等のケア	61	14.4	33.7	68	14.9	37.8
	423	100.0	233.7	457	100.0	253.9

4. 避難所での教職員の活動

(1) 避難所での教職員の仕事

表VII-23は避難所の運営について教職員が行った活動の期間について平均、標準偏差、最小、最大日数、およびその仕事を教職員が行った校園数と避難所となった学校園（218校）に対する割合を示している。従事校園数の比率で見ると、外部からの問い合わせ、避難所の見回り、トイレなどの清掃、水の調達・搬送、苦情の応対や調整、食料の調達・搬送、の順で高く、60%以上の避難所校でなされている。

一方、その従事期間で見ると、遺体の安置や搬送、近隣の住民の救出などは比較的早期に終わっているが、水の調達・搬送を除くその他の仕事は全て最長162日間行われている。この162日という数字は震災発生から調査時点（6月28日）までの日数であり、調査時点でまだ行われていたことを示す。水の調達・搬送については水道が復旧したことにより調達や搬送をする必要がなくなったため他の食料や医薬品の調達や搬送に比べて従事期間が短くなったのではないと思われる。平均日数で見ると、避難所の人間関係の調整や苦情の応対や調整は長期化する傾向にあり、90日をこえる。避難住民の生活維持に関する仕事について平均日数をみると、食料の調達・搬送がおよそ39日、水の調達・搬送が18日、医薬品の調達・搬送が24日、トイレなどの清掃が33日となっている。

(2) 区役所本部との連絡

震災後3日間の区役所対策本部との連絡については、電話が最もよく用いられている。しかしながら、むしろ62.6%の学校園しか電話連絡ができなかったことに注目すべきではなかろうか。区役所職員が連絡に来たとする学校園が回答校の中で半数近くを占めている。また、教職員が出向いたとする比率も20%をこえている。

表VII-23 避難所での教職員活動の期間（数字は日数、（）内は避難所校中の割合）

	平均	標準偏差	最小	最大	校数 (%)
遺体の安置や搬送	3.55	3.15	0	14	29 (13.3)
近隣の住民の救出	1.17	1.27	0	6	23 (10.6)
けが人などの応急処置	16.71	37.97	0	162	70 (32.1)
食料の調達・搬送	39.05	40.56	1	162	141 (64.7)
水の調達・搬送	18.43	16.32	0	83	149 (68.3)
医薬品の調達・搬送	24.44	34.49	1	162	68 (31.2)
トイレなどの清掃	32.59	41.42	1	162	155 (71.1)
避難所の見回り	81.53	60.55	1	162	173 (79.4)
外部からの問合せの対応	83.21	57.70	1	162	190 (87.2)
人間関係の調整	91.40	62.27	3	162	116 (53.2)
苦情の応対や調整	90.29	61.27	1	162	146 (67.0)
自治組織の運営や仕事の指導	75.40	59.33	2	162	122 (56.0)

表VII-24 区役所本部との連絡（複数回答）

	校数	回答総数中の比率	回答校数中の比率
電話	132	40.9	62.6
教職員が出向いた	48	14.9	22.7
避難住民が出向いた	15	4.6	7.1
ボランティアが出向いた	7	2.2	3.3
区職員が連絡に来た	100	31.0	47.4
その他	8	2.5	3.8
連絡はとらなかった	13	4.0	6.2
計	323	100.0	153.1 (回答校数 211)

VIII ボランティアと避難所運営〈省略〉

IX 校園長の意識

1. 子どもに対する震災の影響

子どもが得たものについて第3位までの選択を求めた結果を表IX-1に示す。4分の3の校園長が1番目に「命の大切さ」を挙げている。2番目、3番目に挙げられている分も合わせると、86.7%の校園長がこの項目を挙げていることになる。その次には「助けあう心」(65.8%)「家族の絆」(55.4%)が続いている。表IX-2は、第3位までに選択された比率を合計し、避難所校と非避難所校別に集計したものである。避難所校では非避難所校と比べて、「家族の絆」や「人とのふれあい」の選択率が高くなる傾向にある。一方、「ボラン

ティア活動の素晴らしさ」や「物の大切さ」については非避難所校で選択率が高くなる傾向にある。被災状況のちがいが、あるいは避難所生活の経験の相違がこのような回答に反映しているものと思われる。

表IX-1 震災体験から子どもたちが得たもの（全校園）

	1番		2番		3番		計	
	度数	比率	度数	比率	度数	比率	度数	比率
命の大切さ	258	75.0	28	8.1	13	3.8	299	86.7
ボランティア活動の素晴らしさ	1	.3	24	7.0	42	12.3	67	19.4
生きるたくましさ・勇気	10	2.9	40	11.6	31	9.1	81	23.5
家族の絆	37	10.8	115	33.4	39	11.4	191	55.4
人とのふれあい	6	1.7	34	9.9	57	16.7	97	28.1
助けあう心	29	8.4	89	25.9	109	32.0	227	65.8
物の大切さ	2	.6	14	4.1	44	12.9	60	17.4
その他	1	.3	0	0	6	1.8	7	2.0
	344	100.0	344	100.0	341	100.0	1026	300.0

表IX-2 震災体験から子どもたちが得たもの（3つの選択の合計）

	避難所校		非避難所校		計	
	度数	比率	度数	比率	度数	比率
命の大切さ	185	84.9	110	89.4	295	86.5
ボランティア活動の素晴らしさ	32	14.7	31	25.2	63	18.5
生きるたくましさ・勇気	52	23.9	28	22.8	80	23.5
家族の絆	136	62.4	55	44.7	191	56.0
人とのふれあい	69	31.7	28	22.8	97	28.4
助けあう心	144	66.1	81	65.9	225	66.0
物の大切さ	29	13.3	30	24.4	59	17.3
その他	4	1.8	3	2.4	7	2.1
	651	298.6	366	297.6	1017	298.2
	(回答校数 218)		(回答校数 123)		(回答校数 341)	

震災を契機にして最も力を入れるべき教育活動については、やはり「防災教育」が最も多い。また、前の問に対応して、「福祉教育」「ボランティア教育」「道徳教育」という回答も多くなっている。また、避難所校よりもむしろ非避難所校で防災教育に力を入れるべきだという回答が多いのに対し、避難所校では福祉教育に力を入れるべきであるという回答の比率が相対的に高くなっている。

避難所となった学校園もならなかった学校園も相当程度の授業時数が欠けており、学力面への影響を心配する声も出ているが、校長・園長の意識ではどうなのだろうか。表IX-4によると、7割以上の校園長は震災前後で基礎学力に変化はないとしている。しかし、避難所校では27.6%が劣っていると答えているのに対し、非避難所校では10.1%とその比率は低い。もちろん、避難所になったから学力が劣るようになったと考えるのは早計であ

表IX-3 今後力を入れるべき教育内容（複数回答）

	避難所校		非避難所校		計	
	度数	比率	度数	比率	度数	比率
防災教育	106	49.3	68	58.6	174	52.6
ボランティア教育	36	16.7	26	22.4	62	18.7
福祉教育	58	27.0	10	8.6	68	20.5
地域学習	15	7.0	3	2.6	18	5.4
道徳教育	23	10.7	14	12.1	37	11.2
健康教育	8	3.7	4	3.4	12	3.6
その他	17	7.9	6	5.2	23	6.9
計	263	122.3	131	112.9	394	119.0
	(回答校数 215)		(回答校数 116)		(回答校数 331)	

るが、客観的な調査を行う必要もあるのではないだろうか。

生活態度についても同様の傾向がある（表IX-5）。8割以上の校園長が変わっていないと答えているが、避難所校では「悪くなっている」という回答の比率が高くなっている。これについても更に慎重に調べる必要があるかもしれない。

表IX-4 基礎学力の変化

	避難所校		非避難所校		計	
	度数	比率	度数	比率	度数	比率
劣っている	60	27.6	12	10.1	72	21.4
変わっていない	144	66.4	98	82.4	242	72.0
良くなっている	1	.5	2	1.7	3	.9
わからない	12	5.5	7	5.9	19	5.7
計	217	100.0	119	100.0	336	100.0

表IX-5 生活態度の変化

	避難所校		非避難所校		計	
	度数	比率	度数	比率	度数	比率
悪くなっている	28	13.0	4	3.3	32	9.5
変わっていない	169	78.2	107	88.4	276	81.9
良くなった	11	5.1	7	5.8	18	5.3
わからない	8	3.7	3	2.5	11	3.3
計	216	100.0	121	100.0	337	100.0

2. 防災拠点としての学校のあり方

学校が避難所として利用されたり、教職員の相当数が救援活動に携わったりしたことに對して、校園長はどのような考えを持っているのだろうか。表IX-6、表IX-7にその結果

を示した。

まず、避難所になったことについては、避難所校と非避難所校を合計すると、「学校園は避難場所に指定されており、やむを得なかった」とする回答が最も多く、次いで「人道上、当然であった」が多くなっている。これら避難所となったことを肯定する回答を合計すると、73.2%になる。他方、「教育活動に大きな支障となった長期の学校園避難所のあり方は、避けるべきであった」という回答もおよ4分の1の校園長が選択している。

教職員が避難住民を支援したことに対する意見についても同様な回答傾向が見出せる(表IX-7)。「公務員として当然のことであった」が最も多く、次いで「ボランティアや多くの人々が支援するなかで、教職員が支援活動をするにはやむを得なかった」の回答が多い。しかしここでも、長期にわたる避難所運営に教職員が関与せざるをえなかったことを問題視する回答が3割以上見られる。

なお、これらの意見については避難所となったかどうかによる差は小さい。

表IX-6 学校が避難所となったことについて

	避難所校		非避難所校		計	
	度数	比率	度数	比率	度数	比率
人道上当然	70	34.5	34	29.8	104	32.8
やむを得ない	81	39.9	47	41.2	128	40.4
長期の学校園避難所のあり方は						
避けるべきであった	51	25.1	28	24.9	79	24.9
避難所にすべきでなかった	0	.0	2	.6	2	.6
わからない	1	.5	3	1.3	4	1.3
計	203	100.0	114	100.0	317	100.0

表IX-7 教職員が避難住民の支援をしたことについて(複数回答)

	避難所校		非避難所校		計	
	度数	比率	度数	比率	度数	比率
公務員として当然	100	46.1	52	42.6	152	44.8
やむを得ない	76	35.0	46	37.7	122	36.0
長期化は避けたかった	72	33.2	43	35.2	115	33.9
支援活動は避けたかった	10	4.6	4	3.3	14	4.1
わからない	2	.9	1	.8	3	.9
計	260	119.8	146	119.7	406	119.8
	(回答校数 217)		(回答校数 122)		(回答校数 339)	

今後の学校園の活用については、「地域社会の核として、学校教育に支障のない範囲であれば、積極的に活用されることが望ましい」とする回答が多数を占めている。

今回の経験から防災拠点として特に必要なものを、第1位～第3位までを選択させたが、ここでは第3位までに選択された数を合計して表IX-9に示した。最も選択数が多かった

表IX-8 今後の学校の活用のあり方に対する意見

	避難所校		非避難所校		計	
	度数	比率	度数	比率	度数	比率
学校教育に限定	1	.5	3	2.5	4	1.2
生涯学習等の教育的活用のみ	34	15.9	14	11.8	48	14.4
市民の自主管理運営による利用	25	11.7	9	7.6	34	10.2
支障のない範囲で積極的に活用	154	72.0	92	77.3	246	73.9
わからない	0	.0	1	.8	1	.3
計	214	100.0	119	100.0	333	100.0

表IX-9 防災拠点としての学校に必要なもの（3つまで選択）

	度数	回答総数中の	
		比率	回答校数中の比率
生活必需品の備蓄	177	17.1	51.3
トイレ、浴用施設等の整備	131	12.7	38.0
通信設備の充実	135	13.1	39.1
避難所運営マニュアルの整備	158	15.3	45.8
地域との日常交流	92	8.9	26.7
動員体制の確立	42	4.1	12.2
一般行政との役割分担の明確化	181	17.5	52.5
一般行政からの人的支援	66	6.4	19.1
ボランティアの積極活用	14	1.4	4.1
円滑な教職員間の関係	31	3.0	9.0
回答なし・非該当	6	.6	1.7
計	1033	100.0	299.4 (回答校数 345)

表IX-10 防災拠点としての学校に必要なもの（3つまで選択）

	避難所校		非避難所校		計	
	度数	比率	度数	比率	度数	比率
生活必需品の備蓄	119	54.6	55	44.7	174	51.0
トイレ、浴用施設等の整備	85	39.0	46	37.4	131	38.4
通信設備の充実	78	35.8	55	44.7	133	39.0
避難所運営マニュアルの整備	92	42.2	64	52.0	156	45.7
地域との日常交流	55	25.2	36	29.3	91	26.7
動員体制の確立	20	9.2	21	17.1	41	12.0
一般行政との役割分担の明確化	124	56.9	55	44.7	179	52.5
一般行政からの人的支援	54	24.8	11	8.9	65	19.1
ボランティアの積極活用	7	3.2	7	5.7	14	4.1
円滑な教職員間の関係	17	7.8	14	11.4	31	9.1
回答なし・非該当	3	1.4	3	2.4	6	1.8
計	654 (回答校数 218)	300.0	367 (回答校数 123)	298.4	1021 (回答校数 341)	299.4

のは、「一般行政との役割分担の明確化」であった。これと並んで「水、食料、毛布、医薬品など生活必需品の備蓄」、次いで「避難所運営に関するマニュアルの整備」であった。また、「電話、パソコン等による通信設備の充実」も40%近い選択比率であった。

避難所校の校園長の回答と非避難所校の校園長の回答を比較すると、「水、食料、毛布、医薬品等の生活必需品の備蓄」、「一般行政との役割分担の明確化」、「一般行政からの人的支援」については、避難所校で選択率が高くなる傾向にある。他方、「避難所運営マニュアルの整備」に関しては非避難所校で高くなる傾向にある。このように避難所校では、避難住民の生活を直接支えるための物的、人的条件の整備を求める意見が強い。

X 総括

本調査の集計・分析を通して、神戸市の学校園が経験した震災の実態がいくつか明らかになった。ここでは、これまでの調査の集計に基づき、①幼児・児童・生徒への影響、②避難所としての学校の実態と課題、③学校の被害と防災上の課題、④学校の防災組織、防災体制の課題、について考察をすすめたい。

1. 幼児・児童・生徒への影響

地震は幼児・児童・生徒に死傷者を出しただけではなく、震災後の幼児・児童・生徒の生活環境を変容させている。同居家族が死亡した幼児・児童・生徒は400名をこえている。1ヶ月以上の長期にわたり避難所生活あるいはテント生活を経験した幼児・児童・生徒数は3000人をこえている。

地震後5ヶ月を経過した調査時点でも、多数の幼児・児童・生徒の心に影響を及ぼしていることが明らかになった。専門家の治療を受けているものの他、恐怖や精神的不安定など何らかの影響があると判断された幼児・児童・生徒の数は、およそ3200人であった。すでに述べたようにこの数は学校園が把握できている限りでの人数であって、これ以外にも地震の恐怖や震災の衝撃から未だ十分に立ち直れていない幼児・児童・生徒は相当数残されていると予想される。

また、調査時点で、居住地の変更等によって校区外から通学する幼児・児童・生徒数はおよそ3600人にのぼっている。このような校区外からの通学者の中には市内のみならず市外や県外からの通学者も含まれており、長時間の通学時間を要する児童・生徒がいることを示している。震災後学校園が再開したとはいえ、学校園によっては必ずしも幼児・児童・生徒の学習する環境が十分に回復したとはいえない状態が続いているといえる。このような校区外からの通学は、被災程度の大きい地域の学校園で多数生じていると考えられる。したがって、全市的規模で見ると、学校園の施設や設備の被災程度や使用可能性の相違と

相まって、被災程度の大きい地域の学校園とそれほどでもなかった学校園との間で、幼児・児童・生徒の学習面での格差がさらに拡大する可能性が考えられる。

他方、調査結果からも今回の震災からの教訓として、①命の大切さ、②助け合う心、③家族の絆、を多数の校園長が指摘している。幼児・児童・生徒の学習環境を整備するとともに、幼児・児童・生徒が震災体験を将来にわたって生かしていくカリキュラムの開発や指導の展開に期待したい。

2. 避難所としての学校の実態と課題

今回の震災の特徴ともいえることは、学校園が長期にわたり避難所となったことであろう。これにより学校園は、教育活動と避難所運営との両立を求められることになった。主として避難所校と非避難所校との比較した結果に基づいて、避難所校の実態と課題について考えてみることにしたい。

(1) 教職員による避難所業務の遂行

調査結果からも明らかになったように、教職員の避難所運営に関する業務は、避難住民の生活確保、外部との応対、避難住民の人間関係の調整や組織化等、多様な内容を含みかつ長期にわたっている。避難住民の自治組織が形成され、同時に避難住民数が徐々に減少するとともに教職員の負担は軽減されたとはいえ、避難所において教職員のはたした役割がきわめて大きかったことは、今回の調査からも明確に示されている。

非避難所校の教職員も支援をしたのであるが、それでも、避難所校における教職員の負担は大きかった。地震以後3月31日までの宿泊日数を見ても、教職員の宿泊数は非避難所校と比較しても多くなっている。避難所運営の負担あるいは教職員の疲労が学校園の教育活動再開の制約条件として過半数の避難所校で指摘されていることも、今回のように避難所運営を教職員が担ったことが、反面で教育活動再開に影響を及ぼしたことを示唆している。

学校園の教職員が避難所校の運営を長期にわたって担ったことは、今後検討すべき問題を残した。今回の調査結果から、避難所となった学校園の校園長が防災拠点としての学校に必要なものとして多く選択したものが、「生活必需品の備蓄」とならんで「一般行政との役割分担の明確化」であった。この結果は、避難所運営に教職員の労苦が大きかったことを物語るとともに、今回の経験から学校園がどこまで避難所運営を担うべきか明確にすることを求める声が学校現場では強いことを示している。同様に校園長の意見として、学校園を避難所としたことに対して、人道上当然とする回答とやむを得ないとする回答を合計すると70%をこえるが、「教育活動に大きな支障となった長期の学校園避難所のあり方は避けるべきであった」とする意見がおよそ1/4あったことも、避難所運営と教育活動との両立がきわめて困難であった経験を反映しているものと思われる。

これらの調査結果から、運動場や校舎等、学校園が保持している物的資源のため学校園が防災拠点として機能せざるを得ない状況があるにしても、単に物的な諸条件の整備や防災対策だけでなく、その運営に関する責任と組織体制に関しても今後検討し整備しておく必要性を指摘できるであろう。この際、避難所として学校園が長期に機能せざるを得ない場合においても、教職員が幼児・児童・生徒の教育環境を整え、教育活動に労力を振り向けることができるよう配慮することが必要ではないだろうか。

(2) 避難所校での教育活動の制約

上水道、ガスなどのライフラインの復旧が遅れる中で、学校園を再開せざるを得なかった避難所校も多数あった。また、教室数の不足を教育活動再開の制約条件として指摘した学校園は、避難所校で50%をこえている。避難所校では教育活動を支えるまさに基本的な条件が欠落した状態にあったことが調査結果からも明らかになった。同時に上に述べたように、教職員は避難所運営に携わりながらこのような困難な状態で教育活動を再開せざるを得なかった。避難所校は、学校園再開日も非避難所校に比べて遅れているばかりでなく、教職員が教育活動に専念できた時期に関しても遅れる傾向にあった。例えば非避難所校の50%の学校園で教育活動に専念できた時期は、1月31日までであるのに対して、避難所校では、およそ2週間後の2月15日となっている。同様に、75%の学校園が教育活動に専念できたとする時期では、非避難所校が2月13日、避難所校が3月1日となっている。

これらのことは児童・生徒の授業時間の欠時数に反映していると思われる。非避難所校と比べて避難所校の欠時数が大きくなっている。校長の意見でも、欠時によって幼児・児童・生徒の知識面で学力に変化が生じている（劣っている）とする比率は、避難所校(10.1%)より避難所校(27.6%)で高くなっている。

避難所校は、物的条件及び人的条件のいずれに関しても困難な状況に直面してきており、さらにこのことが幼児・児童・生徒の学習に及ぼした影響も無視し得ないと考えられる。

3. 学校園の被害と防災管理の課題

今回の地震は、地域によっては震度7という激しい揺れをもたらした。このため、神戸市の学校園は、21校園(27棟)で被害甚大のため立て替えが必要になったほか、多大な被害を受けた。今回の実態調査からも、激しい地震動による施設・設備の被害の大きさが示唆された。校舎の耐震性能を向上させることは当然であるが、今回の調査から明らかになった被害と防災上の課題について指摘しておきたい。

第1には、講堂・体育館における天井落下の発生比率が高くなっている点である。報告された講堂あるいは体育館の天井の落下あるいは損壊は、40%以上の学校園に及んでいる。講堂や体育館の安全性に関して点検を行うとともに、損壊状況の事例を収集した上で、これらの場所で被災した場合の避難方法についても検討を加えるべきであろう。

第2には、校舎出入口付近や運動場の被害が少なくとも30%をこえる学校園で見られたということである。通常学校園では地震の揺れがおさまった後、教室から校庭への避難を想定して避難計画が立案されている。今回の地震は授業時間外であったのでこのことは現実の問題としては顕在化しなかったのであるが、校舎出入口の破損や運動場における亀裂などが生じた場合を想定して、避難方法を考慮しておくことが必要であろう。

第3は設備・備品類の落下、転倒状況である。落下転倒数でみると、各種の書棚、書架の合計は2500をこえ、ロッカー、テレビは1000をこえている。コンピュータも800余の転倒落下が報告されている。また、危険物が収められている理科準備室の薬品棚の転倒も100をこえている。これらの中には、校舎の被害が著しく確認不能な一部の学校園は含まれないので、被害総数はおそらくこれを上回ると考えられる。このような結果はたしかに震動の激しさを物語る実態といえるのであるが、他面でこれら膨大な数の転倒落下が生じたことに関してこれまでの防災対策の不備がなかったか点検すべきであろう。例えば、1982年に実施された「学童に対する防災教育のあり方に関する研究」（昭和57年度文部省科学研究費補助金自然災害特別研究報告書、研究代表者：金子照基）では、全国6都府県の防災対策を比較している。これによると、「ロッカー・戸だな等の落下・転倒・移動の防止」を実施している比率は、兵庫県ではおよそ24%にすぎない。これに対して静岡ではほぼ70%、東京でもほぼ60%の実施率となっている。この調査結果は府県単位の集計であるので、神戸市の状況とは相違しているところもあろう。しかしながら、地震災害を想定した対策が、関東、東海地方と比べてこれまで手薄であったことは予想できる。今回の被害状況を再検討し、学校園内の各種の設備、備品について、転倒落下の防止対策を講じておくことが必要であろう。

4. 学校防災組織、防災体制の課題

学校園の防災組織、あるいは防災体制の問題として、第1に震災後の教職員の初動体制をあげることができる。今回の地震は早朝に発生したにもかかわらず、およそ95%の学校園では、午前9時までに教職員が学校園に到着している。しかしながら、それ以前の初期的な時点では、教職員の学校園到着時刻に地域差が認められる。午前6時～8時の時点で教職員が到着した比率は、市の西・北部地域で高く、中央区、灘区、東灘区、という東部地域の学校園では低くなっている。これらの地域の学校園では、震災による交通網の寸断の影響が西・北部の学校園よりも大きかった、と考えられる。この傾向は地震後の出勤率にも認められ、1月17日、及び20日の出勤教職員の比率は、北区、西区等の市の西・北部で高く、東灘、灘、中央の各区で低くなっている。特にこれらの地域で避難所となった学校園では、限られた教職員で初期の避難所運営にあたらざるを得なかった、と考えられる。

第2には、学校と一般行政との関係である。すでに述べたように、今回の震災の経験から防災拠点として学校園を考える場合特に重要なものとして第3位までに選択された比率

で最も高かったものは、「一般行政との役割分担の明確化」であった。今回の震災では避難所運営が教職員によって担われる例が多かったとはいえ、学校の立場からは今回のような避難所運営のあり方を必ずしも肯定するものではないことを調査結果は示唆している。特に、学校園が教育活動の再開やそのための準備が要請される局面に移行するにつれ、教職員は避難所運営と教職本来の業務との重複した役割の遂行を要求されるようになったといえる。災害時に学校園が避難所となるにしても、いかなる業務をいつ頃まで教職員が担うべきか、一般行政の果たすべき役割はどのようなものか、について検討を加えるべきである。たしかに災害時には予想されない事態が生じ計画通りに事態が進行しないことが考えられるが、災害時の避難所運営の基本的な計画を策定するためにも、今回の経験に基づき学校園や教職員の役割と一般行政がなすべき役割とを検討しておく必要がある。

（本資料は神戸市教育委員会の委託により、鳴門教育大学学校教育学部 佐古秀一及び大阪大学人間科学部 植田義幸が執筆した報告書の一部を掲載したものである。）

新刊紹介

近代市制と都市名望家

新修神戸市史「行政編Ⅰ 市政のしくみ」

これからの安全都市づくり

戦後沖縄経済の軌跡－脱基地・自立経済を求めて－ 現代イギリスの地方財政

■ 近代市制と都市名望家

本書は、大阪市政を事例として考察された研究である。明治維新から昭和初期の地方政治・行政に関与した400人余の活動を大阪市会、帝国議会の議事録等の資料により克明にあとづけ、都市の名望家層の手から近代的行政スペシャリストとしての官僚政治家＝市長へと権限が移行していく過程を描出している。

近代日本法制史を専門とする著者はかつて大阪市史の編纂委員の任にあり、近代都市史の研究に比べて「市制」史の研究が遅れていると感じたことから、「市制」に着目したという。戦前の大阪市に実施された都市制度（市制）を都市名望家との関連で究明し、あわせて国家統治機構の体制的、構造的考察をおこなっている。

◇ 第1章「市制特例撤廃運動と都市名望家」

明治22年市制が施行されたが、東京・京都・大阪の3市には市制特例が敷かれた。市長は府知事が、助役は府書記官が、すなわち内務官僚が兼務した。従って、市の行政執行機関の市参事会で勢力をもつ名誉職参事会員の主たる構成員である都市名望家層は、同じくメンバーである市長・助役に影響力を行使して自己の意向を反映させることが難しくなっていたのである。

この市制特例の撤廃をめぐる都市名望家、政党、官僚等の政治的ダイナミクスを、地

方制度＝国家統治機構の枠組を念頭に置きつつ、論述している。

◇ 第2章「明治44年市制・町村制改正と地方改良運動」では、地方改良運動は、それを推進した内務官僚ら政府の意図としては、単に農村制度（町村制）の改革だけにあっただけではなく、都市制度（市制）の改革にもあったこと、そして両者は密接不可分に展開されなければならない政策・法であったこと、したがって、広い意味で捉えるならば、明治44年市制・町村制改正（市町村の法人性・権能・負担の範囲を明確化し、市の執行機関を参事会から独任制の市長へ改める）も、また当然に地方改良運動の中軸をなす重要な一環をなすとしている。そして大阪市における市政改革運動を中心に、明治44年市制・町村制改正を要請した動きを探る。

◇ 第3章「池上・関大阪市政の制度的基盤」

明治44年市制、大正10と15年、昭和4年の各市制改正について検討し、市参事会、市会の権限が弱まっていく一方、市長の権限が拡大強化されていく動態をとり上げる。

この過程で、大都市における名望家の性質の変貌があり、市会議員就任についても時代の要請から政治の知識、能力を十分備えていることが条件になっていく。市長・助役等都市行政官僚にも相応しい資質・能力が求められ、これを備えた近代的な意味

での池上・関らの市長のリーダーシップが、(近代的) 制度的基盤の上に花開いたとするのである。

本書は、都市化・工業化・マスデモクラシーの進展に伴いM. ウェーバーのいう名望家支配が崩壊する様を日本の大都市を舞台に丁寧に記述した優れた政治過程論とも言える。是非一読をお勧めしたい。

（ 山中永之佑 著 ）
（大阪大学出版会・ 8,240円）

■ 新修神戸市史

「行政編 I 市政のしくみ」

新修神戸市史は、古代からの通史を扱う「歴史編」、主として明治以降の動きを各分野別に詳述する「産業経済編」「生活文化編」「行政編」の4編からなり、各編4巻計16巻の構成で、現在までに歴史編 I 「自然・考古」・III 「近世」・IV 「近代・現代」、産業経済編 I 「第一次産業」の4巻が既刊され、本書はその5巻目にあたる。

「行政編」の4巻は、「市政のしくみ」「くらしと行政」「都市の整備」「経済活動と行政」と題し以後順次発行の予定であるが、行政の各分野について4巻を構成するというスタイルは、通史のなかで行政の対応を記すといった他のほとんどの市町村史の流れとは一線を画す意欲的な試みとなっている。

本巻は行政編の第1巻目として市政の根幹部分に光を当てる。8章立てになっており、その内容を簡単に紹介すると、まず第1章「地方自治制度の変遷」で、地方自治制度をめぐる全国的な制度の変遷のなか、神戸市の誕生や市域を中心とする地方制度などについて概観したうえで、第2章「歴

代市長の施政」では、初代市長の鳴滝幸恭氏から前市長の宮崎辰雄氏までの13人の歴代市長が市をとりまく様々な状況のもとでどのように対処してきたかその主要施策をまとめ、第3章「人口と市域」では、明治22年市制施行当時、概ね現在の中央区・兵庫区の区域をもって発足した神戸市が都市膨張・都市計画事業の進展や国際港都としての発展を期するために行った合併、さらには埋立による市域の拡大過程を明らかにする。

次に、第4章「市の機関と行政組織」では、市制施行後、平成元年までの100年間における自治権の拡大と産業化・都市化に伴う仕事の分野の拡大や仕事の能率的な運営等を目指して行われる組織の変化、さらに交通・通信の発達によって求められる広域行政への対応、市庁舎の変遷や外郭団体の活用などを、第5章「人事行政」では、明治憲法と日本国憲法下での職員の位置づけの変化を採用・給料・人事・服務・研修などの各分野を通じて明らかにし、第6章「財政」では、明治・大正・昭和（戦前・戦後）におけるそれぞれの時代背景とともに、自治制度の変遷などに伴う歳入・歳出構造の変化や行政改善への取り組みなどを折り込みながら、幾度かの危機を乗り越えてきた神戸市財政の歩みを一般会計を中心にたどる。

さらに、第7章「選挙と議会」においては、議決機関である議会の変遷と活動を、また執行機関である市長の選任についての変遷などについて概説的に叙述し、第8章「住民組織と参加」で神戸市における隣保組織形成にいたる特徴とその性格の変化、市政への参加などについて述べる。

本書は、その性格上事実を明らかにすることを優先し、評価については読者に委ねるという立場を取っているが、それ故に図・表・参考資料を使った記述は読みやすく、激動の時代に先人たちが描いた軌跡から未来を学ぶという意味で行政関係者はもとより、ひろく一般市民にも一読をすすめたい。

(新修神戸市史編集委員会編)
神戸市 6,000円)

■ これからの安全都市づくり

「安全」という言葉が、現在ほど、重みのあるものとして多くの人に意識されている時期は少ない。阪神・淡路大震災による甚大な被害をまのあたりにして、自分の住まい、職場、あるいは街が、安全・安心なのかどうか、誰しも身近な問題として真剣に考えたに違いない。また、同時に、当然のことながら、この震災の教訓を踏まえて、これからの都市が安全であるためには、どのような課題があり、いかに対策を講じていくべきか、その具体的な検討・提案が強く求められているであろう。本書は、日本都市計画学会関西支部及び同支部が母体となって組織された「震災復興都市づくり特別委員会」が編纂した、まさに、安全な都市づくりのための具体的な検討・提言である。

編者は、震災直後から、延べ 1,100人を越える全国的なボランティアを組織し、建物の被害実態調査を実施後、その調査結果の集約・分析まで膨大な作業を精力的に処理しており、本書における被害状況の把握は、具体的かつ精緻であり、それに基づく検討・提案には迫力がある。

本書では、大きく、3つの観点からの提言がなされている。第一には、都市インフ

ラのあるべき方向について。第二に、都市の生活空間を支えつつ防災機能を担うオープンスペースのあるべき条件について。そして、第三には、より広域的な観点で都市ならびに都市圏のあるべき姿・形（構造）についてである。また、これに加え、「関西圏の新たな都市・都市圏構造づくりに向けて」をテーマとした総合的なディスカッションの内容を採録することにより、全体にわたる考え方の接点を解き明かそうとしている。

都市インフラは、道路・鉄道・港湾・空港・上下水道・電気・ガス・電話等の都市基盤施設であり、さまざまな都市活動や市民生活を支えている。本書では、まず、地震発生時のインフラの状況について綿密に分析を行ったうえで、地震に強いインフラ施設整備のための課題を整理している。そして、インフラの中でも、特に道路を取り上げ、防災を考慮した整備・管理についての検討を加えている。さらに、都市インフラがライフライン（都市生活を営むうえでの命綱）であり、その確保の重要性、あり方等について考察を重ねたうえで、地震に強い都市インフラ実現のための具体的な提言を行っている。

公園・学校を代表とするオープンスペースについては、震災直後の段階から、緊急・応急、そして復旧・復興の段階にいたるまで、その果たした役割は極めて大きかった。そして、今後、オープンスペースの担うべき機能やあり方について、「安心環境づくり」という基本理念のもとに提言を行っている。さらには、視点を都市圏まで広げ、国土構造・都市構造のあり方として、多核ネットワークの実現を提言する等、新たな

都市圏構造づくりの条件についても整理している。

本書は、検討のベースを関西圏の実態に置いてはいるが、課題の整理、提言等は十分に一般性を持つものであり、これからの安全都市づくりに向けての貴重な参考書として、是非一読を薦めたい。

(日本都市計画学会関西支部
震災復興都市づくり特別委員会 編著)
学芸出版社 3,502円)

■ 戦後沖縄経済の軌跡

一 脱基地・自立経済を求めて一

戦後50年の節目の年にあたり、改めて沖縄のあり方が議論されている。このような中であって、琉球大学教授や沖縄振興開発金融公庫副理事長、沖縄振興開発審議会会長など経済学者、政策金融の責任者、各種審議会の会長として活躍してきた著者による戦後沖縄経済に関する論文集が刊行されたことは、きわめて時宜を得たものである。

本書は、財政、通貨金融、産業、観光、物価、失業、対外収支、基地、都市、地域離島、環境、福祉、交通など広い分野にわたり、戦後の沖縄経済の軌跡をたどるものとなっている。

本書を通じて流れている著者の基本的な問題意識は、日本の近代化、工業化、都市化の反省を踏まえ、沖縄が米軍の基地に依存した経済からの脱却と自立経済の確立をどのように図っていくかということであり、日本の繁栄の陰で広大な軍事基地を背負わされ、大きく立ち遅れた沖縄経済の振興を、恵まれた自然環境に充分配慮し、沖縄の地域特性を十分に生かし、住民本位で進めていかなければならないという主張である。

著者は沖縄経済の振興のために、国が沖縄振興開発特別措置法の制定とそれに基づく沖縄振興開発計画と沖縄振興開発金融公庫の設立により、財政援助を進めたことの意義を評価しているが、平成7年の阪神・淡路大震災からの早期復興にも、特別法の制定による強力な財政支援が検討されてしかるべきではないかという感想をもったことを正直に申し上げておきたい。

なお、1章をさいて、沖縄経済開発の原則について宮本憲一氏と、円切り上げと沖縄経済について宮崎義一氏と、沖縄問題とナショナル・ミニマムについて内田忠夫氏といった日本を代表する経済学者と著者との対談が収録されているが、沖縄の日本復帰前後の重要な課題と鋭い問題意識がひしひしと迫ってくるものになっており、時代を超えた貴重な資料となっていることも本書の魅力と言えよう。

宮本憲一教授が、いみじくも指摘されているとおり、沖縄経済について関心をもち、政策提言も含め、発言をしてきた経済学者は、著しく少ないといわざるを得ない中であって、沖縄の自立をめざし、沖縄の立場にたった研究と発言を一貫して行ってこられた著者の論文の集大成ともいえるべき本書の価値はきわめて大きいと言えよう。

地域開発について関心をもたれる方や沖縄問題に興味をもっておられる方にとっては、見逃すことのできない貴重な文献として、是非とも一読をおすすめするものである。

(久場 政彦 著)
ひるぎ社 4,000円)

■ 現代イギリスの地方財政

今日、地方分権に関する議論が盛んである。のぞましい中央政府と地方自治体との関係はどうあるべきか、日本の制度を前提とした狭い視野で議論するのではなく、各国の状況を学び、それを教訓としてこれからの地方自治のあり方を考えていかなければならない。

本書は、経済学者であり過去に地方自治体職員としての実務経験も有する著者がイギリス1年間の滞在の研究報告としてまとめたものである。イギリス地方自治体の実務者のヒアリングを行い、豊富な文献と統計資料を駆使し、実際の税財政システムの分析にもとづいて、イギリス地方財政の構造分析、制度改革の行財政効果の評価、そして財政運営の実態解明を試みている点に本書の大きな特徴がある。

アングロ・サクソン時代に早くも自治の制度が生まれ、さらに19世紀に近代的な地方自治制度が確立した「地方自治の母国」と呼ばれるイギリスにおいて、1979年に誕生したサッチャー保守党政権の一連の改革による地方税財政制度改正の功罪を中央政府・地方政府間の対決を軸に鋭い切り口で論評している。

本書の構成は、4つの章よりなる。第1章「地方財政の構造と改革」では、イギリスの中央、地方財政の構造的性質を日本の地方財政との相違をベースに分析し、その全体像を紹介し、次章以下の内容の理解を深められるものとしている。

第2章「地方税の構造と改革」では、イギリス地方自治体の唯一の地方税で資産保有税であるレイトの廃止、ポールタックス（人頭税）であるコミュニティ・チャージ

の導入とそれによる混乱、挫折、メジャー政権によるカウンスル・タックスへの移行など改革のハイライトである税制改革を具体的なデータによる住民負担分析などを用いて詳細に論じている。

第3章「財政調整制度の変遷と改革」では、財政調整制度の系譜とレイト援助交付金の改革、包括交付金方式の導入、ポールタックスの導入に伴う新しい財源調整制度としての歳入援助交付金（RSG）、非居住用レイト（NDR）の譲与税化などを取りあげている。

第4章「地方財政の運営と改革」では、地方債許可制度、公営住宅売却政策などによる資本支出抑制、強制競争入札の導入による合理化政策を用いた中央政府の統制を考察している。

著者は、改革がイギリスの地方自治の育成を辛抱強くめざすという政策志向はなく、労働党支配の自治体勢力の去勢化を図る政党利害のみが先行したものであり、結果として経済政策のみでなく、地方財政における市民自治の定着にも失敗したとして厳しい評価を下している。

地方自治の発展に対する著者の強い思いが感じられる読後であり、極めて実証的で示唆に富む研究書である。ぜひ一読をおすすめしたい。

（ 高寄 昇三 著 ）
（ 勁草書房 3,000円 ）

編 集 後 記

* 今回も今後の都市行政を考えていく上で様々な教訓を残した「阪神大震災」の特集である。テーマは「地域の活動」を取り上げた。震災により注目されたコミュニティによる救助・救援活動とまちづくり活動について追手門学院大学田中教授に執筆していただき、区役所が震災時に果たした役割の全体について神戸市中央区大河原区長に、区役所の震災時の活動のなかで救援物資の配布についてとりあげたものを神戸市東灘区藤井副区長に、社会福祉協議会の視点から震災時のボランティア活動とその支援のあり方について神戸市兵庫区社会福祉協議会岡野事務局長に執筆していただいた。また、震災で大きな被害を受けた地域の自治会活動を神戸市灘区自治会連絡協議会堂内副会長に、避難所となった学校の対応について神戸市立東山小学校永井校長に、震災時の生協の地域活動などの取り組みについてコープこうべ・生協研究機構河村課長にそれぞれ事例を紹介しつつ執筆していただいた。

* 特別論文として、甲南大学高寄教授に「イギリスの都市行政Ⅷ」として寄付や募金などによるイギリスのボランティア団体の活動資金の調達について執筆していただいた。

* 行政資料には、今回の特集に関連したもので、当研究所が総合研究開発機構より調査研究受託したコミュニティ防災に関する報告書等を掲載した。

都市政策バックナンバー

- | | | | |
|------|----|-----------------|--------------|
| 第71号 | 特集 | 神戸ハーバーランド | 1993年4月1日発行 |
| 第72号 | 特集 | 都市とイメージ | 1993年7月1日発行 |
| 第73号 | 特集 | 産業構造の再編成 | 1993年10月1日発行 |
| 第74号 | 特集 | 地球環境と都市 | 1994年1月1日発行 |
| 第75号 | 特集 | 高齢者と資産 | 1994年4月1日発行 |
| 第76号 | 特集 | 都市鉄道と地域開発 | 1994年7月1日発行 |
| 第77号 | 特集 | エコポリス | 1994年10月1日発行 |
| 第78号 | 特集 | マルチメディア | 1995年1月1日発行 |
| 第79号 | 特集 | 阪神大震災と神戸市復興への提言 | 1995年4月28日発行 |
| 第80号 | 特集 | 阪神大震災と応急体制 | 1995年7月1日発行 |
| 第81号 | 特集 | 阪神大震災と経済復興 | 1995年10月1日発行 |

☆年間予約購読のおすすめ

書店にて入手困難な方は、当研究所へ直接お申込みください。

予約購読の場合、送料は当研究所が負担いたします。

季 刊 都 市 政 策

第82号

印 刷 平成7年12月20日 発 行 平成8年1月1日

発行所 財団法人神戸都市問題研究所 発行人 高 寄 昇 三

〒651 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号(神戸商工貿易センタービル18F)

振替口座 01130-1-75887 電話 (078) 252-0984

発売元 勁 草 書 房

〒112 東京都文京区後楽2の23の15

振替口座 00150-2-175253 電話 (03) 3814-6861

印 刷 田中印刷出版株式会社

地方公務員のための総合月刊誌

月刊 地方自治職員研修

● B5判 130頁 定価780円 毎月18日発売

〈特集〉 毎号地方自治の最先端の動きを鋭い視点で取り上げる総力企画。

〈地方の眼〉 第一線のジャーナリストが地域のホットなテーマを検証する好評企画。

〈ネットワーク〉 全国各地の最新の施策を盛りだくさんに伝える最新施策速報版。

〈ケースに学ぶ実務演習〉 行政・人事・財務・税務・福祉の事例研究

●昇任試験対策講座

係長主任論文／行政課題論文／短縮事例演習／憲法／行政法／地方自治法／地方公務員法／組織管理／人事管理／事務管理／財務管理／政治社会事情／経済事情／労働事情／首都事情／知能分野／資料解釈



公職研

東京都千代田区神田神保町2丁目14番地 電話03-3230-3701 FAX.3230-1170

地方自治を語るみんなの広場!!

〈予告〉

月刊

自治

1995.12 定価500円(本体485円)

フォーティ

VOL 435

特集：EROPA東京総会(1)

EROPA東京総会を開催して	黒澤 宥
1995年EROPA東京総会の概要	
－「アジア・太平洋における行政の新たな潮流	
－地方分権の推進－」	福山 嗣朗
基調講演	
－日本における地方分権の推進－	西尾 勝
アジア太平洋地域における行政学と分権	
－エロパ東京総会・全体会報告を中心に－	中邨 章

編集 自治大学校・地方自治研究資料センター
(〒106) 東京都港区南麻布4-6-2
電話 03 (3444) 3283

発行所 第一法規出版株式会社
(〒107) 東京都港区南青山2-11-17
電話 03 (3404) 2251 振替口座東京3-133197

地方自治ジャーナルブックレット

No.11 パブリックアートは幸せか

山岡義典 編著

定価1,200円

*近年、自治体によるパブリックアート設置事業が日本各地で行われている。しかし、それらパブリックアートは、果たして適性な場所に設置されているのだろうか？ 全国各地の事例を通して考察する

No.12 市民がになう自治体公務

パートタイム公務員論研究会 著

定価1,400円

——パートタイム公務員論序説——

*週休二日制や深夜労働者の増加など労働形態の変化に伴い、行政に求められるサービスも変わってきた。9時～5時、土・日閉庁の「役所の常識」を通すか「行政サービスの充実」を計るか！？職員必読の1冊。

No.13 行政改革を考える

山梨学院大学行政研究センター 編

定価1,200円

*行政改革の考え方、進め方を「行政スタイルの変革」の視点からわかりやすく整理。山梨学院大学研究センター第5回公開シンポジウムの記録。

No.14 上流文化圏からの挑戦 (仮)

山梨学院大学行政研究センター 編

予価1,200円

*過疎・高齢化・農林業の衰退等に悩む全国700あまりの河川上流域自治体。再生のために何をなすべきか。山梨県早川町との共催シンポジウムの記録。

編集・発行 (株) 公人の友社

〒112 東京都文京区小石川5-26-8 久堅パークサイドビル

電話 03 (3811) 5701・FAX 03 (3811) 5795

宮崎神戸市政の研究

高寄 昇三 著

神戸市政に半世紀にわたって、実践的都市経営を展開した宮崎神戸市政の総合研究のシリーズである。神戸市政のメルクマールともなった企業的都市経営は、批判と賞賛の両極端からの論評があったが、本研究によって、実証的分析、理論的構築にもとづいてその全体像が解明されるであろう。

都市経営は単なる都市行財政の効率化・収益化ではない。都市政策の実現のためのかげがえのない手段として、市民自治、公共経済、都市環境の確立をめざして展開された。この研究によって地方自治、都市建設に全く新しい理念、政策・技術が提示されていくことになり、改めて宮崎神戸市政の真価を知ることになるであろう。

『宮崎神戸市政の研究—企業的都市経営論—』

(第1巻) 平成4年2月刊 6,180円

『宮崎神戸市政の研究—公共デベロッパー論—』

(第2巻) 平成5年1月刊 7,210円

『宮崎神戸市政の研究—行政経営の展開—』

(第3巻) 平成5年8月刊 7,210円

『宮崎神戸市政の研究—都市経営者の実像—』

(第4巻) 平成5年10月刊 6,180円

※ご購入は書店または神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

—— 勁 草 書 房 ——

新修神戸市史

第5巻好評発売中

A5版 全916ページ 定価6,000円

わかりやすく、くわしく、あたらしい 神戸の歴史

第5巻「行政編Ⅰ 市政のしくみ」

内 容

第1章 地方自治制度の変遷

第2章 歴代市長の施政

第3章 人口と市域

第4章 市の機関と行政組織

第5章 人事行政

第6章 財 政

第7章 選挙と議会

第8章 住民組織と参加

明治—大正—昭和末 市政施行から変動の一世紀神戸市行政の歩みをたどる。

行政編続刊

Ⅱ「くらしと行政」Ⅲ「都市の整備」Ⅳ「経済活動と行政」

「歴史編Ⅰ自然・考古」「産業経済編Ⅰ第一次産業」「歴史編Ⅲ近世」「歴史編Ⅳ近代・現代」も好評発売中（各定価5,000円）

新修神戸市史は「歴史編」「産業経済編」「生活文化編」「行政編」の4編で構成され、各編4巻、全16巻を刊行予定。

編集 新修神戸市史編集委員会

発行 神戸市 新修神戸市史編集室（神戸市文書館内）

〒651 神戸市中央区熊内町1丁目8番21号 TEL078 (232) 3437

神戸市内の書店で発売中！

直送ご希望の方は（財）神戸都市問題研究所までお申し込みください。

〒651 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号

（神戸商工貿易センタービル18F）TEL078 (252) 0984

神戸都市問題研究所出版案内

都市政策論集

- | | | |
|--------|-------------------|----------|
| ☆第1集 | 消費者問題の理論と実践 | 定価 2700円 |
| *☆第2集 | 都市経営の理論と実践 | 定価 2200円 |
| *☆第3集 | コミュニティ行政の理論と実践 | 定価 1700円 |
| *☆第4集 | 都市づくりの理論と実践 | 定価 2600円 |
| ☆第5集 | 広報・広聴の理論と実践 | 定価 2500円 |
| ☆第6集 | 公共料金の理論と実践 | 定価 2200円 |
| ☆第7集 | 経済開発の理論と実践 | 定価 1700円 |
| ☆第8集 | 自治体OAシステムの理論と実践 | 定価 2000円 |
| ☆第9集 | 交通経営の理論と実践 | 定価 2000円 |
| ☆第10集 | 高齢者福祉の理論と実践 | 定価 2200円 |
| *☆第11集 | 海上都市への理論と実践 | 定価 2200円 |
| ☆第12集 | コンベンション都市戦略の理論と実践 | 定価 2500円 |
| ☆第13集 | ファッション都市の理論と実践 | 定価 2500円 |
| *☆第14集 | 外郭団体の理論と実践 | 定価 2500円 |
| ☆第15集 | ウォーターフロント開発の理論と実践 | 定価 2500円 |
| ☆第16集 | 自治体公会計の理論と実践 | 定価 2500円 |

都市研究報告

- | | | |
|-------|-------------------------|----------|
| ☆第5号 | インナーシティ再生の
ための政策ビジョン | 定価 3000円 |
| ☆第6号 | 神戸／海上文化都市への構図 | 定価 3500円 |
| ☆第8号 | 集合住宅管理の課題と展望 | 定価 2000円 |
| ☆第9号 | 地方自治体へのOAシステム導入 | 定価 5000円 |
| ☆第10号 | 民活事業経営システムの実証的分析 | 定価 4000円 |

※ ご購入は書店または神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

*は品切れ

季刊 都市政策 第82号 ISBN4-326-96106-6 C3331 P650E

発売元 **勁草書房** 東京都文京区後楽 2 の 23 の 15 定価 650円
振替口座00150-2-175253 ☎03-3814-6861 (本体 632円)