

阪神淡路大震災における相互扶助システム ～淡路・奥尻・島原事例の比較考察～

長 嶋 俊 介*

I 国際協力と災害対応と認識

1 国際協力と災害研究

阪神淡路大震災は、大都市直下型災害それも先進国での災害である。一見国際協力とは関係なさそうだがそうではない。先進国間の協力関係のみならず、都市災害は途上国のほうが深刻である場合もある。さらに大都市以外（淡路ほか）での地域被害・防災救援対応上の教訓もある。また本来自然災害による生活リスクへの対応には国境はない。人類福祉共通の課題である。生命系的全存在にとっても危機的状況の防止・回避・軽減・分散（リスク・コントロール）は重要である。すなわち自然災害とそのリスク管理に関する研究は、自然環境・人為的環境と人間、そしてそれらと生命系との相互作用の研究という意味では環境問題研究という側面も持つ。

国連地域開発センターによる、「自然科学と社会科学の両面の相互補完関係を確立する総合的な防災対策の研究」すなわち、フィリピン・ピナツボ火山（91年）、北海道南西沖地震（93年）、フィリピン・ミンドロ地震（94年）、コロンビア・パエス地震（94年）阪神淡路大震災（95年）調査や、「国際防災の10年」事業、防災人材ネットワークの形成事業、市民の災害認識を高める教育プログラムの開発事業などにみるように、防災・災害研究は直接的で具体的な社会（生活）開発・国際協力の課題である。

2 生活者の安全性・地域リスク管理（生活経営学と災害）

災害から生活を守るとは、個人・家族と地

* 神戸大学大学院国際協力研究科非常勤講師
奈良女子大学教授

域のそれぞれの次元があり、阪神淡路大震災で発災から救済・避難・復旧・復興の全ての過程で、それらが適切な対応可能性という意味で担保されていたか否かについて、丁寧にチェックしておく必要がある。例えば、予備的対応がうまく行かなかった「不担保リスク」の発生問題がある。すなわち現行保険制度のみでは深刻な震災困窮者救済に繋がらない、構造的問題も発生したのである…。

そもそも個人・家族の次元での生活リスク管理とは、その経営における本質的価値・根源的資源に関わるイクスポジア＝精神・肉体・経済・組織運営へのダメージの発生をコントロールすることである。対応法としては、通常は財務管理（移転＝保険など・保有＝自家保険など）とリスク・コントロール（上述）とされるが、生活次元では金銭にのみ限定することを避け、対応資源は生活資源の総体（生活保障資源）とその循環（相互扶助システム）に及ぼして考える必要がある。

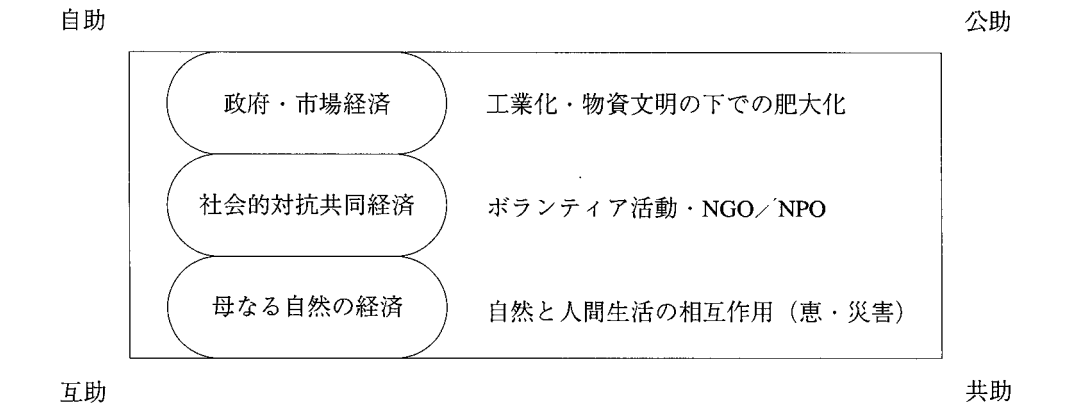
いま一つの基本的な生活単位である地域の生活リスク管理においても、同様であるが、イクスポジアは住民（個人・家族）の精神的肉体的な安全・安心・健康と地域文化、そしてそれを保障する、住民としての一体感（実体としてのコミュニティ）と、生活保障（相互扶助運営）システムで、その総体の保持と確保が各過程で課題となる。

そこで組み入れるべき資源（生活保障資源）は、カネのみならず、モノ（食べ物・栄養＝弁当症候群、被服＝マット・生理用品、施設＝ライフライン・トイレ・暖房・プライバシー

シー…）、サービス（高齢者・弱者ケア）、情報（発災・救援・避難情報、インターネット活用）、対人的資源（PTSDなどのココロのケア）、自然資源（防災自然空間・樹木、二次災害予防）などである（括弧の中は今回特に問題となったことの例示）。つまり〔第1図〕の内枠のように、生命系の経済視座に立ち、広義経済的な経営展開が必要となるのである。そしてそこで問われる相互扶助システムとは、同図の外枠のように、自助（個人・家庭内の対応＝家庭内調達資源と、経済財＝市場システムを利用した私的生活保障）・互助（関係者への権利義務関係による生活保障資源の調達）・共助（一方的関係＝第三者へのボランティアな生活保障資源の供与＝義援金・義援物資・ボランティアの労力とココロ配り）・公助（政府・行政機能による生活保障資源の供与）の相互調整とそのバランスの確保である。

このような広がりのある認識と対応は、発展途上国の伝統社会と地域経営を想定するときさらに重要となる。特に持続的発展、家族・親族・地域組織とその社会制度的な資源循環への配慮は重要である。

[第1図] 経済認識・災害認識・相互扶助体系 注)



3 日本における伝統的な地域互助制度

国際協力の参考となる、互助を巡る日本における伝統制度については例えば困窮島＝共有地利用の自力更生機会の付与（参考文献）、社倉＝地域内の生活保障資源プール制度、貧者育ての山＝山を利用した自力更生機会の付与、ヌーフラジ親・所直り＝夜逃げ同然の困窮者を預かり育てる制度、山上がり＝共有地開墾型の自力更生、武家再生屋敷＝破産状態の者を上級武士が引き受け立ち直らせるもの等がある。親村小村の救済原理・火山噴火などでの避難者の長期大量受入れ（村・各家庭分散）・家人（ヤンチュー＝債務奴隷的な受入れで生活保障に当たるもの）・シマ社会（沖縄における水系を同一とする地域共同体）・門中制度（沖縄における親族組織で相互扶助的な機能も果たす）など多様に、互助的なネットワークが複層的にカバーする社会構造は、生活者を取り巻く集団による生活保障

責任の（構成員の応分の能力の範囲内での）遂行でもあった。

内容的にも、労力・物を持ち寄る・出し合うものから、金銭にシフトし、さらにそれらの多くが、自己責任的自立を可能とする経済環境の変化（自立的リカバリーの機会の拡大）と、意識・価値観の多様化（義務関係の解放と、自由主義、個人主義の台頭等）、家族を巡る民主化での身分的關係から人格的關係への移行（より自発的な対応の重視）、そして生活リスクを明示的・確約的にカバーする保障制度としての公助の台頭（生活保護、失業救済、公的年金、健康保険制度など）によりその存在意義の相対化が一層進展した。

これは、地域内の複合的縁（権利義務関係的支合）の崩壊をも意味する。互いが無責任な主体となるとき、このネットワークの欠如状態がさらに地域内リスクを増すことになる。例えば、今回の阪神淡路大震災で、都市部における初期対応（相互責任的救済と連携の齟齬、知識・技術・経験・情報・権限の欠如）と、避難所などでの自治組織の形成問題

注) H.ヘンダーソンの生命系経済認識をベースに、それら生活経済の全体を相互扶助体系でどの様にカバーするのかというした認識を示すものとした。

として問題が露呈することとなった。これに対する好対照の事例が、淡路地区において見られた。地域内ネットワークを再生するに当たって、内発的対応＝共助化と、地域内社会資源の確保としての共同体的機能の現代的刷新が求められる。

II 大都市災害と共助の基本問題

1 不担保リスクの発生原因

～奥尻・雲仙普賢岳などとの比較～

阪神淡路大震災以前の相互扶助システムは、問題点も多かった（特に被災住宅への保険適用と、被災者の居住環境の質＝ハビタートとしての配慮の不十分さ、公的な自立支援制度の在り方）が、それが生存権を脅かすほどの「巨大な不担保リスク（相互扶助システムの機能不全により生ずる困窮状態。自助＝保険・自家保険の役割限界の発生、共助＝ボランティア活動・義援金・義援物資などの役割限界、互助＝関係者による権利義務の関係による支援の限界、公助＝社会保障や公的支援など財政・公平性・前例慣行制約などで、担保してあったはずの扶助制度が各々そして相互に補い切れず、システム全体としても十分機能仕切れておらず、生活者が困窮状態に陥っている事態の発生）」として顕在化してきたのは、大都市災害なるが故のことであった。

その主たる理由は何であろうか。まずは、①近年発生した災害＝三宅島（83年）、伊豆大島（86年）雲仙普賢岳（90－97年）北海道南西沖（93年）などとのあまりにも規模の

違いが大きい。典型的には義援金総額と一人当たり額とのギャップ（共助対応限界の顕在化）自治体レベルでの裁量的対応余地の欠如（公助対応余地の限界）として現れた。それと②都市特有の問題（集合住宅居住者の再建合意リスクとコスト、サラリーマン＝新住民のローンへの依存度、ライフラインの過密状態からの点検・復興処理の困難さ、過密避難所・仮設住宅の近接地域確保困難さなど）が重なった。それと、③従来からあった保険適用問題（自助を支えるシステムの脆弱さ）すなわち、自助として当てにしていた火災保険等が、約款で免責となる「巨大地震などの天変地異」事由で、見舞金程度しか受け取れないという事態である（そして新潟地震以来、国家の指導で出来た地震保険では、住宅被害に対しての適応がされるが、それに関連した時差を伴う火災には、地震との直接の因果関係を理由として、適用されない事例が発生した。北海道南西沖事例でもなお係争中である。阪神淡路事例では、[第1表]のように10,000戸近い家屋焼失被害者がいる）。これへの抜本策としては、地震保険の規定改善、親保険機能に国家（さらに望ましくは国際機関）が関わるか大型共済基金を設定することが考えられるが、住宅共済案や自治体間の基金調整案以外に目立った動きは始まっていない。

[第1表] 阪神淡路大震災被災の規模・大都市型問題（代表的指標による検討）

住宅全壊188,068戸半壊227,591戸（北海道南西沖=601戸+408戸=313倍+558倍）

*火災=294件、焼失家屋 7,456棟（9,322世帯）

想定被害額住宅 5.8兆円（北海道南西沖=50.16億円=1156倍）

建築物等直接被害額=9.93兆円

義援金の少なさ（過去最大、国民の98%が拠出とのギャップ）

95/5末=1,636億円, 95/12末=1,730億円 45万所帯（@=34万円）96/2=追加 150億円配分

北海道南西沖=256億円（6.8倍）、雲仙普賢岳噴火災害=171億円（10.1倍）

借入金=限界（高齢者返済能力・二重ローン問題、破産処理の7年制約）

避難所（1995/1/23=1153ヶ所316,678人）

ライフライン 水道遮断=1,277,300戸, ガス停止=703,345戸,

停電=1,043,801戸, 電話不通=286,231回線

収入=震災失業者（高齢者・弱者の完全失業者化）4~11月職安=9,000（自力・断念=15,000人）

職安求職 95/4末兵庫=30,081人大阪=3,400人、95/8末≤2万人 95/11=9127

人口減少 1995/11/1=県（2.24%）12.4万人減、神戸市（6.4%）9.7（東灘3.4万人）万人減^{注)}

2 共助=ボランティア（義援金、義援物資、無償労力提供）の構造的問題

相互扶助手段としての共助=ボランティアは、①義援金、②義援物資、③無償労力提供に分かれるが、それらに共通する特徴は、資源供与者側の論理と都合の優先性にある。つまり、何らかの調整手段がないと、需給ギャップが常態的に発生する。望ましい対応は、a 正確かつ詳細な需要側の情報の提供、b 資源供与者側が無理なく（例えば対応可能な年間の金銭・時間予算内での預託=複数供与先への分配）・無駄なく（適時適切な移動・活動、物資の送付=効率的配分）対応出来るた

めの中間組織の形成、そしてc ボランティア組織間の（その他の相互扶助体系全体を見ての）役割調整による究極目的に照らした有効性の実現である。

現実にはそれにほど遠い事実が繰り返されている。義援金問題では、典型的な著しい災害間格差を生んでしまった。それを過去20年間の事例で見ると[表2]のようになる。それを問題を残した事例と見るかどうかである。義援金総額・義援金送付者負担額と被災者受取額との間での調整欠落的・構造的ギャップである。自発的に負担する限りにおいて発現する構造的な問題で、ニーズ情報が不正確であり、持続的受入れが困難で、災害毎・災害間の調整システムが機能しないだけの問題ではない。そしてその結果は[第3表][第

注) 三宅島、伊豆大島事例との比較は、長嶋[4]pp.26-36, 長嶋[5]pp.191-206 参照
特に、共助=義援金による生活復興は三宅島では大きな意義があった。

4表] [第5表] [第6表] にみるような、被災者への配分と関連事業における量・質両面での差異を生み、取り分け大都市災害固有の深刻な教訓を残した事態を生み出している。(なお自治体間の格差が、義援金送付先の供与者側の意思や正確な情報欠如による気まぐれにより発生しやすいので、[第4表] にみるような最低限の調整は許容されるべきである)。一人一人の善意を尊重する限り、すなわち強制や誘導を許容しない原則を貫くかぎり、この根本的な問題に対する有効な手立てはない。それをも許容した対策としては、災

害発生以前からのより大型のボランティア・義援金の創造(ただし現実的には大型災害に用途指定しない限り、「赤い羽運動」に見られるように、多様な生活福祉需要間の調整で災害部分のみに大型の未使用基金を留保しておくことには困難がある)か、第三者機関(NGO, NPO)による不足事態に対する規模に応じた呼び掛け・正確で中立的な情報提供と持続的調整が、唯一残された改善策である。共助(特に義援金)固有の本質的問題である。

[第2表] 主たる災害関連義援金総額(最近20年間)

1977年	有珠山噴火	46,000	(日赤募集のみ) 万円
1978年	宮城県沖地震	14,200	(同)
1982年	長崎大水害	230,000	
1983年	日本海中部地震	23,200	(同)
1983年	三宅島噴火	26,800	(同)
1984年	長野県中部地震	30,300	(同)
1986年	伊豆大島噴火	17,490	(同)
1991年	台風19号	10,600	(同)
1993年	釧路沖地震	7,700	(同)
1991年～	雲仙・普賢岳	2,330,000	*
1993年	北海道南西沖地震	2,590,000	*
1994年	北海道東方沖地震	300	(日赤募集せず)
1994年	三陸はるか沖地震	27,000	
1995年	阪神淡路大震災	17,630,000	(96年5月現在)

(出所)「雲仙普賢岳からの提言」(所沢新一郎、共同通信函館支局記者担当)より作成

注) *兵庫県幹部発言「島原・奥尻並みの配分には1兆円(5.7倍)」必要

[第3表] 義援金による住宅再建資金の格差（雲仙普賢岳、奥尻島事例の1/20）

阪神淡路	北海道南西沖	雲仙普賢岳 千円	[住宅復興助成金=全労災構想]	[地震災害共済] 再建補修
住宅損壊見舞金 100	住宅全壊見舞金 4,000	住宅全壊見舞金 4,000	自家・全壊 10.3 500	全壊㎡ =@17万円
持ち家修繕助 300	住宅所得費助成 8,000	住宅所得費助成 8,000	自家・その他 30.4 250	半壊 =50%上限
—	家具等購入費助成 4,000	家具等購入費助成 4,000	自家・全壊 6.9 200	一部損壊 =20%上限
—	仮設住宅転出費助成 1,500	避難住宅家賃助成 1,500	自家・その他 20.3 100	複数家族家財300万円
		仮設住宅からの移転費助成 50	万世帯 万円	单身100万円 半30%
計 400 (1.0)	13,800 (34.5)	10,080 (25.2倍)	68万世帯16,196億円	100㎡上限 月1,000円

[第4表] 基金等への配分比較 () 内は住宅再建助成額 万円

雲仙・普賢岳	233億円	北海道南西沖	259億円
県義援金基金	60億円	奥尻町基金	133億円 (700~800)
島原市義援金基金	43億円	大成町基金	6億円
深江町災害対策基金	26億円	瀬棚町基金	6.5億円(最高300)
被災者(直接配分等)	104億円 (550)	北桧山町基金	7.5億円(最高350)
		島牧村基金	5億円(最高450)

その他見舞金（道内1市27町2村・青森県）等うち12市町村が全額または一部受け取りを辞退

注1) 奥尻町基金は5年で取り崩しの予定、住宅再建助成額は、当初は雲仙事例を参考にして決定。寒冷地、高齢者比率、人口対策、津波・強風対策などの条件の差異に配慮(土地基盤・用地取得についてはさらに別途配慮)してのものと思われる。

2) 阪神淡路では指定義援金以外は直接各自治体に寄せられたものも全て兵庫県南部地震義援金募集委員会に集約し、自治体間の格差の発生を防いだ。広域激甚災害ならではの配慮である。

[第5表] 被災者への配分比較

[被災者への配分]	長崎県	市・町	奥尻町=40.159億円	阪神淡路大震災(計算値)
死亡・不明者	150万円	750,450,150万円(市)	300万円 (5.94億円)	10万円×6300人以上 (6.3億円以上)
負傷者	—	—	50~100万円×122人	—
入院者	50万円	100万円(市)	—	5万円(全治1ヶ月以上)
住宅減失世帯	200万円	250万円(市町)	*400万円 (17.48億円)	10万円(一律) 43万 ⁱ (約430億)
住宅半壊世帯	125万円	125万円(市町)	250万円 (2.20億円)	県・市見舞金13~14万円
警戒地区世帯	32万円	42万円(市)	—	—
避難勧告世帯	27万円	37万円(市)	—	—
配分前に規制解除	5万円	10万円(市)	—	—
床下浸水・一部損壊	—	—	最高50万円×847世帯	—
避難家族(一人につき)	6万円	6万円(市)	—	保・幼新入生助成 1万円
避難児童 小学生(一人)	2万円	2万円(市町)	—	小学新入生助成 2万円
中学生(一人)	3万円	3万円(市町)	—	中高校新入生助成 5万円
高校生(一人)	5万円	5万円(市町)	—	高校生教科書助成 2万円
肉親死亡児童特別教育資金	—	—	—	100万円
要援護家庭奨励金	—	—	—	30万円(独居・要介護老人、母子家庭等)
警戒・避難勧告地区内農業商工業事業所	20万円	20万円(市)	—	—
法人	20万円(町)	—	—	—
個人	10万円(町)	—	300万円	—
店舗・工場 全壊	—	—	150万円	—
一部損壊	—	—	—	—
越年見舞金 全世帯	5年末=2万円	6年末=1万円	—	生活支援金10万円(住宅損壊の低所得者)
全世帯配分	5万円(町)	—	—	—

[第6表] 基金の支出内訳（被災者向け直接支給以外）1996年10月末

[雲仙・普賢岳] 233億円		[奥尻町] 190億円	[阪神淡路大震災] 1773億円 (計算値)
県義援金基金 (60億円) 平成6年度実績万円		基金積立 133	住宅助成金 573.9 32.4%
生活支援 (食事供与事業対象外世帯救済) 15,527		被災者への配分 約40	住宅損壊見舞金 450.9 25.4
家賃補助 (最大4万円、2万円まで全額) 26,500		災害復旧・防災対策 6	生活支援金 395.0 22.3
倉庫確保 (避難者荷物収容) 20,000		(救援物資、追悼式典、復興壁画等)	要援護家庭激励金 163.4 9.2
移転費助成 (仮設を出る者、世帯5万円) 2,900			災害市町配分 150.0 8.5
家財道具購入費助成 (最高150万円) 60,000		後継者育成基金 10	教育助成金 18.3 1.0
(70%) (中尾川への災害拡大をにらみ一部保留)		奨学・育英基金 1	重傷者見舞金 6.1 0.3
島原市義援金基金 (43億円) 6年度末万円			死亡行方不明者等見舞金 5.8 0.3
水道ホース 13740台 10,250			災害児童特別教育資金 5.0 0.3
自主防災組織設置補助金186町内会 13,299			未配分 5.0 0.3
降灰袋配布 290万袋 1,761			計 100.0
ボランティア協議会活動助成 900			
住宅再建助成 (市負担250万円) 65,342		700～800万円＝約44億円	*30万円 (一律＝約1290億円)
移転費助成 (仮設を出る者、世帯5万円) = (県)		30万円＝1.80億円	(持家修繕・賃貸住宅入居)
倉庫確保等助成 (上限2万円) 15,786			
家財道具購入費助成 (市30%＝最高150万円)		全戸150万円＝5.77億円	*－
住宅解体費助成 —		上限30万円＝0.1億円	
定住促進土地購入助成 —		上限100万円＝約2.5億円	
仮設住宅「憩いの家」半額負担 n.a.			
仮設住宅洗濯用乾燥機配備 n.a.			
降灰除去施設整備 (葉タバコ、茶) n.a.			
避難畜舎・ハウス借上助成 n.a.		共同利用倉庫整備助成＝約1.9億円	
被災果樹農家・苗木購入費助成 n.a.		共同利用漁船建造費＝249隻＝3.2億円	
マダイ、ヒラメ放流事業 n.a.		漁具購入費＝上限500万円＝2.3億円	
(住宅再建400件用資金留保) 約10億円		中小企業再開助成40～70%＝約2.8億円	
深江町災害対策基金 (26億円)		(上限4500万円)	
住宅再建助成 (町負担250万円) x210＝5.2億円			
家財道具購入費助成 (町30%)			
水道料金助成 (月1000円) 全世帯			
人材育成事業 (被災地視察等) 上限県内3万円、県外6万円		生涯学習センター建設＝5億円	
布団乾燥機、散水ホース、避難用リュック＝全世帯			
自主防災組織設置補助金＝設立10万円、活動助成10万円			
被災者用住宅団地購入助成 (土地開発公社に貸付)＝9.4億円			

注) * 公的支援もくしくは公的助成として、阪神生活再建の会は、全壊世帯500万円、復興神戸県民会議は住宅・店舗再建に500万円、被災者の生活再建支援に350万円をもとめている。

3 共助＝義援物資の構造的問題と対応

義援物資（モノの支援ボライティア）においても、大島・三宅島噴火事例においてもあった問題が今なお続いている。未調整、不要物資の未分類送付で、ニーズへのフィットに問題があるのみならず、保存性に問題があったり、再分類作業に大量の人手が必要であったり、さらにはそのまま廃棄しなければならない悪質物資の無差別的送付まである。

その後者の処分が奥尻事例で、誤解報道され、善意の物資焼却と報じられた（その作業に当時疑獄問題になっていた運輸会社が当たったとして、さらに心証の悪い印象を与えていたが、事実困った町当局に本土側で無償で協力した会社側のこれも「善意」の行動であった）。この時別の正確な事情報道がなされていたら、同じ問題は阪神淡路事例ではかなり改善されていたものと思われる。奥尻町の総括報告書の中で、実際に役立った支援物資と問題物資の内容が具体的かつ詳細に記録されている（三宅島事例で聞き取りした内容ルールと都市防災・被災グッズ

と全く類似である）。赤十字・北海道庁などから段階的に供与された物資（災害救援品＝毛布などのほか、日用品セットとお見舞い品セットがある。お見舞い品セットの中には缶詰類のほかウイスキー180gなども含まれている。それら）の詳細も記されている。それらは、初期義援物資として公的・準公的な備蓄がなされたり、緊急調達したものである。また、備蓄対策として小規模自治体としては、むしろ市場の流通機能を活用する措置（契約書の作成）などの対応策が示されている。

これらの情報の共有と、教育的措置による送る側のマナーの確保は、共助以前の迷惑防止問題である。つまり負の共助として位置付けるべきものである。物資をめぐる共助の水準向上にとり、本質的・根源的対策として、重要な位置付けをされるべきもの、勝手（迷惑）と自発（有効な貢献）の意味の違いの教育となる。阪神淡路事例も含めて、その要点を整理しておく[第7表]のようになる。

[第7表] 私的な義援物資送付・配布の基本

- ①受け取り後の配分を考えて、中身を分かりやすく表示する。
- ②そのままでは日持ちしない物を送るときには、長期保存に耐えられる状態にして送る。通常以上に輸送時間、配送時間が掛かる。またビン類は壊れやすい。
- ③衣類はサイズ・男女性用・老人子供用別などを明記する。可能な限り、それらごとにまとめた単位で送る。上着類は作業着（トレーナー、スウェット類）防寒具類以外は、それぞれに好みがあるのでさほど役立たない。ましてや古着類は、混乱現場での追加作業とゴミを増やすのみである。ただし、下着類は（清潔な物、出来れば新品、特にメーカーの贈ったものは）サイズが多少不揃いでも、喜ばれる。
- ④特定者の購入・調達困難物資（＝生理用品、離乳食、老人用品など）については、正確かつ具体的な情報の発信が大切である[今後インターネットなどでの相互調整が期待される]。

- ⑤避難所での生活で喜ばれるもの（固形燃料、バーベキューセットなど）もある。
- ⑥弁当などの支給について、「弁当症候群」が発生した。冷たく、メニュー変化に乏しく、かつ栄養が偏った。とくに野菜・魚・汁物不足と、揚げ物・カロリー過多である。ビタミン・ミネラル（特にカルシウム、鉄分など）不足の長期化は、避難者・救援者ともに深刻な身体的・精神的ストレスとなり、病気の原因となった。これらを補うには多様な方法があるが、関連物資・施設の供与や支援は大切である。
- ⑦トイレ問題への改善策として、簡易・ポータブルものも開発されている。マンホール利用臨時施設も公的・準公的に措置されるであろうが、当座の対応が適切に成されることが、水洗トイレの時代に生きるものの健康管理上、取り分け大切である。
- ⑧水の簡易浄化装置や、水・整理食塩水（スポーツ飲料類）のペットボトルは、有益。
- ⑨本来発災以前に準備すべきものだが、サックなどにつめた避難用品セット。（伊豆大島 事例では、帰島後再避難に備えて、各家庭でも改めて準備した。避難所での不足物資の経験、共同生活による特別な必需品＝喉対策など長嶋[4][5]参照。）最低限の共通品目や様々な工夫については荒川じんべい[9] 参照。
- ⑩移動手段として、バイクやマウンテイバイクは荒れ・輻輳する道路条件の下では有効である。ナップサックは、移動運搬手段として有効であるばかりか、高層住宅における水の運搬用としても効果があった。また、野焼きや瓦礫除去作業による粉塵被害防止のマスク類も、第1次避難後の生活期間に必需品となった。これらは都市固有の必需物資である。

4 共助＝無償労力提供の構造的問題と対応

災害対応の、ボランティア活動は、雲仙普賢岳・奥尻・阪神淡路の被災事例において、近年我が国でも注目されるものとなってきた。奥尻事例では、全域的被害（役場近辺地域の一部を除く）の離島事情もあり、宿泊・食料手当てなどの受入れ態勢が整うまで待機してもらい、以降義援物資の整理や運搬・移動などの労力提供の協力等を得た。官との調整での秩序のある、しかし在来型活動であった。

阪神淡路事例では、官との調整の枠を越えた活動が始まる。それほど広域的でかつ多様な需要（官の対応限界を越えた、規模と内容）

があったためである。とりわけ阪神淡路大震災における大規模・広域的・中期的な参加層の出現は我が国の歴史に残る画期的な出来事であった。しかし初期的対応にありがちの経験的に改善可能な問題のほかに、構造的問題点も露呈した。そこで、ボランティア組織の形成と、連絡網の形成、さらにはそれらをつなぐ調整組織の形成へと進んだ。NPO組織間で行ったものと（淡路では被害が軽微で島内でのボランティアを総括すべく連絡組織が洲本に形成された）、役場で福祉・ボランティア経験のある人がオーガナイザーとして総括し調整を行った事例（一宮町）もある。

ボランティアが相手に迷惑になる場合があ

る。受入れ条件を必要としない措置が最善で、奥尻での受入れ教訓を活かした奥尻町の北淡町における対応は模範事例である。①野営道具・自炊食料を持っていく、②ニーズを熟知し戦力となる専門の人材を派遣する（医師、保健婦）、③外部者・ボランティアだからこそ出来る被災者特有のココロのケアに当たる（奥尻では余りにも皆が事情を知りすぎて、気の毒がり敬遠していたことが、かえって重い負担になった事例に鑑み、外部の中立的存在の保健婦が聞き手となり、とことん付き合いココロの負担の軽減に協力した）。④医師などの場合、現地のスタッフと密接に連絡し、あくまでも補助者としての役割に徹する。⑤同じ被災経験者としての立場と気配りを活かす。被災者側も遠慮のいらぬ対応が可能である。⑥その後も長期にわたり、関係を続け、相互の親睦を図りながら、友好交流が続いている。そのことは、長い時間を掛けての相互支援でもある（なお両町は北淡町制40周年の96年3月姉妹都市提携をし、交流を持続的なものとした）。

ボランティア活動で、問題となった最大のポイントは、本質的無責任性・気まぐれ・専門性の欠如である。その是正には、情報＋NetWorking＋訓練＋組織育成＝NGO／NPOの組織的調整主体支援（教育・経験・人材・運営費・情報組織連帯）の対応が必要である。また、ボランティア固有の役割とは何かの自己認識と相互理解そしてその組織内での反省的検討（する側の立場を離れ、受けて側から考えてみる）が重要である。なお、ナホ

トカ号原油流出事故（96年）では、その経験を活かした組織的対応能力の形成と、情報を活用しアロケーションの無駄が改善され、その欠点が一部是正された。しかし、その社会的機能のわりには、その認知度はまだ不足しており、そのレベル向上・参加経験人員の確保（その予備軍教育と人員確保）には重要な意義がある。NPO・NGOの海外支援面（災害時のみにとどまらない共通事項・内容がある）、あるいは各国内NPO・NGOのレベル向上協力面（同様災害＋ α ）などの国際協力面でも、今後検討の求められる重要テーマである。

Ⅲ 公助と互助の役割と実績

1 公助の役割とその問題点

公助の理念の基本と運用の在り方に抜本的な見直し求められたのも今回の震災においてである。公助の基本原則は、公共性にあり、運用の基本は公平性にある。

何をもって公共性・公益・社会正義と考えるのか、そこに多分に裁量の余地がある（住専問題はその典型例である）。正義の理論は、原始契約論仮説から考えられるが、国家摩擦や国家間紛争、そして社会経済システム認識が脱イデオロギー化した現在においては、公共財や政府・国家の機能に関しても、平和・人権・生存という基本的認識や、安全・安定・福祉などという基礎的・制度的環境論としての再考察も必要な時代を迎えている。社会の安定化装置としての「政治」、市民社会・市民生活の夜警としての「国家」を措定

するとき、大規模災害に対する危機管理は国益そのものであり、公共性そのものである。シビルミニマムの救済論が、「国は豊かでも、この国の民は貧しい（阪神にて、ボードリアル）」といわれるこの国にあっては欠落しているのである。

「個人の私有財産の形成に国家は関与しないのが資本主義社会の原理である。」という論理は、厳密には全ての公的支出の原理とはなっていない。被災者生活支援は立ち直りのための、支度金的なもの以上ではなく、生活扶助的な性格に近い。むしろ今回、一人当たりが少なくても、総額としては巨大となる財政支出を必要とする事情にかんがみ、ひいた例外的な原理原則に近いのである。また後述するように、行政運用の論理としての、公平性・合規性・前例主義もそのありかたで数々問題が発生した。緊急事態、目の前の被災者救済という状況理解と判断は、通常の行政姿勢そのもののあぶり出しとなったのである。

2 公助の実績とその問題点

公助の実績としては、①通常行政、従前の制度（②危機管理③避難救済④災害復旧）、⑤弾力的裁量措置、⑥新規措置の各段階がある。

①通常行政で問題になったのが、公平性の自縄自縛問題である。「全員に平等に」を考えると、公共施設の使用制限（学校などの施設・炊事施設等利用禁止、受入れ制限・閉鎖）や、義援物資の分配を遅延させたりした。杓子定規の、誤った行政措置であることは誰の目にも自明である。緊急事態における、救済

措置に対応する、行政の本来の使命、役人の市民を遠ざけるオカミ意識の残滓、本来の市民の「権利」の優先性についても考えさせられる事例が各地で同時的に発生した。

②従前の制度（危機管理）＝中央政府の危機管理、初動救済措置の失敗は内閣に深刻な教訓を残した。単に情報管理・連絡網問題にとどまらず、官邸の意思決定問題・国家や国防とは何かについての基礎認識にも及ぶ問題が問われた。

③従前の制度（避難救済）＝ライフラインの切断は、被災者救済と災害拡大の防止にも制約となった。救急・消防・警察の「生活防衛の公共システム」は、セキュリティ機能を果たせず、その間に被災被害は拡大した。東海・関東型の想定が、インフラ面にも及んでいたら、交通規制が初期から適切だったら…の、if想定で比較するとき、救済されたはずの想定規模との格差は都市部において、深刻な問題を残した。それは、担当者のココロの傷としても残った。（奥尻事例では、自衛官と、司令は私人として初期救援に参加し、公組織的には役場に駆け込んで道からの指示要請を受けてからの対応とした。後述する淡路事例では消防団員の獅子奮迅の活躍で、人命救済後、被害拡大を防止し、またその後もかなりの期間にわたり救援部隊の指揮・誘導・調整に尽力した。）

④従前の制度（災害復旧）＝災害復旧事業は、原則として原状回復である。しかし復興＝ $+ \alpha$ を想定した復旧と、耐震構造面での最低限の補強が前提となった。ただ、不況経

済回復、重要中心地域、公共事業（総額重視型）政策などの事情は、この地域の回復の機動力として作用した。公＞民の復旧プロセスは、「民の困窮」「直接救済の遅れ」との間で矛盾的と見えるほどのものであった。

⑤弾力的裁量措置＝自治体レベルでは、ソフトや福祉面でかなりの独自事業は可能である。しかしあまりにも被害規模の大きさと、公共事業優先的・株式会社型都市行政で有名な地域としての方針転換は容易ではなかった
[第8表] 税制上・生活支援の優遇・特例措置

[税制優遇措置]

所得税 軽減免除限度額引き上げ 全額免除 300万円→500万円

1/2 軽減 450万円→750万円 1/4 軽減 600万円→1000万円

地価税 全壊＝3年間免除

地方税 資産損失額を、94年損失金とし95年度以降個人住民税の雑損控除

固定資産税・都市計画税

被災家屋などに替わるものの取得＝減額

課税対象償却資産に替わるものの取得＝課税標準の減額

[生活支援特例措置]

公営住宅への転居 3年以内を限度に住民票を移さずに入居可能

県外在住被災者

（将来戻ることを条件）家賃補助＝1/2（上限3万円）

（一時的）県外就職活動資金貸付＝利子3%上限100万円償還期限5年

（半年以上）被災者雇用県外事業者奨励金＝一人当たり50万円

生活復興資金 無利子貸付＝償還期限6年＝上限100万円（将来300万円）

（全半壊中低所得者）

3 互助の役割・実績とその問題点

互助は関係者による（そのため、権利義務的な関係を持ちやすい）相互扶助である。今回震災のような不担保リスク発生状態の下で、頼るべき存在として改めて表てに出てき

た。（その反対事例が福祉優先的な五色町などのきめ細かな裁量的救済措置である）

⑥新規措置＝個人（財産形成）救済をしないという、かたくな措置は、将来に想定される巨大都市（地震）災害への不安を国民に植え付けている。僅かな追加措置としては[第8表]のように税制上・生活支援の優遇・特例措置や災害者住宅などへの特例的家賃制度の適用があるが、これはこれとして評価に値する措置である。

たのが互助（でありそして共助）であった。血縁＝親族（生活を共にしていない家族を含む）、地縁＝地域共同体内組織や仲間組織（友人、知人）、社縁（会社内組織）などは、かつては個人と家族を覆う社会の安定化装置

として重要な役割を果たしていた。個人は家族に守られ、家族は地域と互助システムに守られていたものが、次第に市場システム利用型の自立・自助と、社会保障制度などの公的福祉＝公助に置き代われ、趨勢としては、互助は頼るべきものというより、形式的・予備的なものとなって来ていた。

今回の都市型震災でなおかつ表に出てきた実態と実績（淡路は後述）は次の通りである。①避難先として親戚は重要な位置を占めた。しかし、長期（実子の家でも）滞在は、遠慮と軋轢を生み、一次・緊急避難先としての機能以上ではなかった。

②一人当たり義援金が少なかったのに比べ、見舞金の総額は、各段に上回った。相対的に頼るべき存在となった。被害者もより重い親戚被害者に見舞金を送っている。気兼ねのない見舞金として会社関係＝共済の評価は高い。公務員・大学関係者で100万円近い例も少なくない。

③親戚の物心両面での支援が心強かったとする意見が多く、大都市といっても（相対的）近辺地域に居住する阪神域の特徴が見られる。見舞い金同様、より深刻な親戚への直接支援活動に向かった（互助だが見るに見兼ねて動いた）被災者も少なくない…。

（以上詳しくは日本家政学会阪神・淡路大震災調査研究特別委員会[10]参照）

Ⅳ 淡路島の被災から復興までの状況 ～都市地域と非都市地域との比較～

発災から復興（現在進行中）までの経緯で、数々都市部との相違点がある。毎1ヶ月淡路地域を訪れたが、その詳細を記述する紙面のゆとりがないので、各段階ごとの要旨・箇条書きの項目を以下と〔第10表〕にまとめた。

1 発災時においては、断層直上にもかかわらが、人的被害が少なく、対策本部設置も迅速で、役場等での資材手当ても迅速的確になされた。鳴門大橋の交通遮断がなかったせいで、地域外支援ルートも確保で来た。地域内でも被害の少ない地域が相当あり、初期対応にゆとりができた。また、住居が複数棟ある暮らし方で倒壊していない棟もあり、それがリダンダンシー（冗長性）としてのゆとりを生んだ。

2 救助・救援において、消防団員の役割は特筆すべきものがあつた。また各職責（商業、地域マスコミ、役場、郵便、建築業者など）に応じた顕著な地域貢献が見られた。葬式などもすぐに完了し、斎場では都市部（東灘他）からの受入れもした。また、地域外からの支援体制も迅速かつ組織的になされた。

3 仮設住宅の設置、避難所の解消も他よりも早い時期に完了した。ただし、産業被害は、漁港被害、海苔作業（加工作業の水確保）、釘煮（労力・炊場）、ビワ（袋付け労力）、観光（風評被害）などで、産業対策も兼ねて補助金付き被災者温泉宿泊も企画された。

4 復旧・再生では、都市生活者に比べ

て預貯金を多く確保する生活のためか、また相応の担保物件もあり、倒壊家屋の再建着手も早く、区画整理未決定地域ですら、多くの者が住宅再建に踏み切っている。理由は、高齢者にとり時間は貴重で、公的決定を待つ間に「寿命が来る、待てない」という意見に代表される事情がある。各種公共工事や、被災者住宅の建設も順調であった。一宮群家地区の再開発計画の手順は、民主的で模範的な事

[第10表] 淡路島の被災状況

～防災から復興までの都市地域（阪神）と非都市地域（淡路）との比較～

1 被災risk発生＝[発災] basic-security & safety-conditions（生命・状況情報）

①死者57、重傷108、軽傷1,119

②全壊 3,438世帯、半壊 5,325世帯

③一部損壊 15,980世帯・非住居 4,754棟

④火災 1 件

⑤消防職員 214人消防団員14,258人

⑥災害対策本部1/17=6:10 ～8:00 6:10＝津名町6:30＝北淡町東浦町7:00＝五色町緑町8:00＝一宮町洲本市淡路町三原町 9:00＝南淡町 13:00西淡町（死者零） ⑦離島性＝都市ガスの規模の経済性からの遅れ（洲本唯一被害4人）

⑧産業被害＝水・電気＝海苔、釜・労力＝イカナゴ（クギ煮）、労力＝ビワ、

⑨長期＝観光[同じ島内でも状況が全く異なる]＝外部に情報伝わらず南部観光に大打撃 ⑩長期＝水源（灌漑措置確保、井戸＝一部給水車／畜産用有料）3年

*住み方＝棟が多く冗長性redundancyの生活構造（全棟全壊にいたらない家が相当存在）

その後も同一敷地内に複数家族受入れ、他棟で生活持続

2 救助・救援＝[非常時] rescue & basic-human-needs & health

①自主防災組織＝消防団迅速生き埋め救済・その後も陣頭指揮・救援引受組織・地元の専門リーダー的役割・交替・家庭職務より地域優先

②救助情報＝非匿名社会・状況認識・対処行動

③職責状況認識＝消防団・役場・設計士・建築業者・小売業者・地方新聞・役場間応援 ④橋・海路効果＝香川徳島岡山その他四国・和歌山＝ボランティア・物資自衛隊派遣・資材入手（岡山水島＝ビニールシート・四国）

例である。北淡富島地区の混乱は、行政手順問題の他、鰻長屋的な旧住居・小土地所有、大地主などに関わる歴史的背景もあった。

5 復興（現在進行中）と、明石大橋完成とが重なり、地域変革を迎えようとしている。高齢化・都市化・架橋島化・復興の波に対して、地域アイデンティティ、文化・福祉・アメニティなどに関して違和感なきヒューマン・エコロジーの新生の在り方が問われている。

⑤1/18合同葬＝迅速葬儀不明解除＝スケール＋アクセス＋地域内外人の動員体制
＝東灘から船で骨焼きに来る（＝現在港島仮設居住者）

⑥地元ミニコミ（OnionPress）＝特集情報／マスコミ（神戸新聞号外淡路版）
＝B5版上質紙＝地域情報＋生活情報（都市他県経由時間・内容）

⑦一時廉価商品が大手販売店から消える

⑧客船臨時宿泊（豪華・余震なし）

⑨簡保医療船

⑩疎開児童受入れ・義援金物資発送＝相対的ゆとり

3 避難＝[非日常／異日常] refuge&rehabilitation <対人的資源>

①福祉の町＝五色町＝一番早い仮設住宅設置＝2/2＝12日目防風措置、

津名町一期＝2/7完成＝社会的弱者優先 cf.神戸市＝大規模悪平等主義

②北淡町＝95/4＝640人全員入居（600戸）、ただし独居老人相部屋入居間仕切り生活問題

③「鮎屋」早期再開の意義＝憩空間・食事 cf.鮎[異日常]

④既存自治組織健在＝仮設自治組織＝不要 cf.宝塚旧又は新住民（混住地区が問題）

⑤ゲートボール場付仮設住宅＝東浦町

⑥風呂利用＝温泉招待一部自治体負担（洲本）、準公共施設（北淡簡保センター石鹼タイル）

⑦在宅ケア破綻老人ホーム満杯

⑧役場職員応援派遣・郵便体制

⑨観光不入逆手＝淡路人形座新外題挑戦

⑩地域内＝ボランティア再組織化ネットワーク

4 復旧・再生 [日常再生] rebuilding renewal

<調和>安定・安全・安心 / 生＝ライフの質

①過疎への拍車懸念＝老人用公営住宅確保問題（高齢地域の再生問題）

②手順＝一宮郡家町商工会緊急被害調査2月初め＝経営者9割開店意欲

／83店舗＝42全17半24一部／25.4億円／津名町大型店…2月上旬プレハブ仮設店舗島外地主

2/21役場＝401世帯アンケート 4/25復興拠点ゾーン地権者

5/12まちづくり委員会ワーキング（第1回）…地主家主経営者（死者10, 全壊1032, 半壊813）

用地確保 cf.地権・居住者＝土地建物所有者構造（都市）役場すぐ前

③区画整理建物補償・減歩＝北淡富島＝防災道路への反対＝都市道路と都市型住居地域像への反
発＋トップダウン意思決定、港・橋＝ベッタウン構想

④一宮町文化財「住田家」修復不可能6000万円収蔵品保存

⑤瓦産業（基幹産業）イメージ対策

- ⑥町営住宅木造から鉄筋に
- ⑦広域消防体制
- ⑧天候による孤島化対策常時測候＝防災情報網
- ⑨資産・借入力≦淡路暮方
- ⑩生活保障資源system

5 復興 renaissance（興し＝＋α）自己実現

活気＝夢・希望・勇気＝故郷原風景（違和感のない創造）

- ①fresh-start 自己・地域・社会への希望・展望・自信＝地域興し自分興し
- ②被災の積極克服・個性・情報発信＝野島断層等（逆手）博物館・被災企業誘致
- ③総合的地域私生活自立＝肉体・精神・経済・生活技術・市民的・親自然的
- ④都市との同一問題＝若い労働力・人口バランス／下町らしさ＝長田問題
- ⑤新しいcommunity 関係創造＝共commons・ゆとり・日常的・人間的豊さ
- ⑥友好・連帯＝奥尻との縁（医師派遣、姉妹提携＝北淡町）形成と連携復興
- ⑦島独自の流通機構（レタス、カーネーション＝交通マヒ＝特定大都市ルート依存）
発展的安定的経済基盤
- ⑧CATV,inter-netへの期待＝地域生活・防災・双方向・認知・対処情報回路確保
- ⑨中国四国連絡橋（明石大橋）＝違和感なき社会・郷土変革への細心なる気配り雇用調整（フェリー企業）地域変革（都市との直接接続）
産業調整（新規分野・参入＝競争激化）新住民・別荘利用者・行楽利用者との調整
- ⑩国家的・社会的調整による生活リスク管理＝相互扶助体系の総合的創造的革新
（システムの失敗の排除・NPO認知と調整）

[参考文献]

- [1] 九州弁護士連合会・長崎県弁護士会『雲仙普賢岳からの提言』1996年
- [2] 奥尻町『北海道南西沖地震奥尻町記録書』1996年
- [3] 北淡町『阪神・淡路大震災、北淡町の記録』1997年
- [4] 長嶋俊介『リスク・マネジメントと生活設計の方法』山口県貯蓄推進委員会1988年
- [5] 長嶋俊介『豊かさの生活学』PHP研究所1990年（大島・三宅島事例）
- [6] 長嶋俊介「奥尻の津波被害と行財政」『会計検査資料』373,1996年12月,PP.31-35
- [7] 長嶋俊介「阪神淡路大震災および事後への対応としての相互扶助システム」『トータル』ヒューマン・エコロジー研究所 22,1996年,pp.239-250
- [8] 長嶋俊介「淡路島の復興状況」『会計検査資料』377,1997年 3月,pp.50-54
- [9] 荒川じんべい『大震災から家族を守る』中央公論1995年

- [10]日本家政学会阪神・淡路大震災調査研究特別委員会「日本家政学会関西支部（被災地域）会員第2次アンケート調査報告 [その2] ～震災1年後の調査～」『家政学会誌』Vol.47, No.12, 1996年12月, pp.87-92

Mutual-Support System in the Hanshin-Awaji Great-Earthquake ～ Comparative Study between Awaji, Okushiri and Unzen ～

Shunsuke NAGASHIMA *

Abstract

The rescue process in the Hanshin-Awaji Great-Earthquake, was very much different between urban and rural. In the rural area, community defence organization against fire and disasters, by community members, was successfully activated. There were also significant differences between urban and rural even in the continuous processes, refuge, temporary dwelling, reconstruction, renewal and renaissance. There was a kind of poverty in the urban stricken sufferers, still near surroundings of them were covered with tough affluent society. Even then, the highest level donations and volunteer workers, especially young students and first experiencers from here and there, were collected. Market mechanism using insurance for risk management securing their property, could not work well, in such huge scale disaster. Then the mutual - support system needed to be examined totally.

Public-support system also confronted against many sufferings and errors, and could offer less benefits to the citizens than expected.

Therefore by utilizing comparative data, we analyzed what were the facts, and what were the differences between, in the case of Hanshin-Awaji, Okushiri and Unzen.

* Adjunct Lecturer, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University.
Professor, Nara Women's University.