

# 4

章

行政支援とボランティア、  
マスコミの役割

# 1 震災失業——再就職の見通し暗く

平成7年5月調査

阪神大震災による失業者は、零細企業の従業員やパートの主婦らにとどまらず、中堅以上の企業の社員にまで及んだ。震災から4カ月の調査は、こうした震災失業をテーマに実施。被災地のハローワーク（公共職業安定所）を訪ねた被災者を対象にしたアンケートでは、失業者のうち「100人から500人未満」「500人以上」の事業所で働いていた人は3人に1人の割合で、年齢的には30代から50代の働き盛りが65%を占めた。交通インフラや住宅だけでなく、大小の企業ビル・工場や店舗を広範囲にわたって倒壊させ、瞬時に大量の失業者をもたらした都市直撃型大地震のすさまじさが浮かび上がった。

▽アンケートは7年4月末から5月初めにかけて、神戸、西宮両市の3カ所のハローワークで、産経新聞記者による聞き取り方式で実施。設問は失業の理由、時期、再就職（仕事の再開）の見通しなど15項目。計204人（男性108人、女性96人）が答えた。

【平成7年5月のアンケート質問要旨】

- ◎震災前の自宅の所有形態は
- ◎自宅の被害程度は
- ◎（持ち家の場合）ローンがありますか
- ◎震災前に勤務していた事業所の規模は
- ◎震災によって、仕事にどんな影響を受けましたか
- ◎「失業した」「仕事ができない」と答えた人に。その理由は
- ◎いつ失業しましたか
- ◎失業後、一度でも再就職できましたか
- ◎どのくらいの期間、職探しをしていますか
- ◎再就職できない理由は
- ◎再就職のさいの職種の希望は
- ◎どうやって、生活を維持していますか
- ◎近い将来、再就職できると思いますか

## 職探し

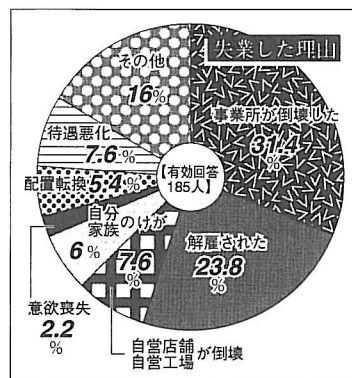
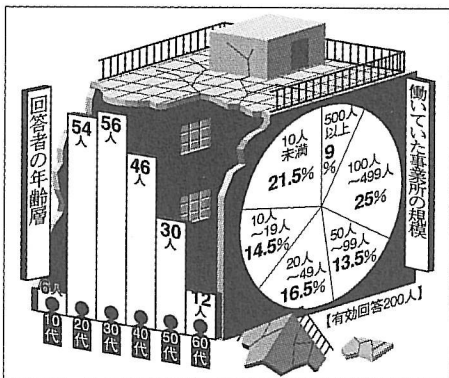
### 再就職はごくわずか

阪神大震災による雇用への影響をたずねた設問(有効回答203人)では、「失業した」と明確に答えた人だけで7割近い136人いた。さらに、「自宅待機」が13人、「本人や家族のケガなどで」仕事ができない」と答えた人も24人おり、実質的には大半が「震災失業」中とみられる。

失業理由のうち、最も多かったのは「事業所・自営店舗(工場)の倒壊」で、合わせて72人が選び、有効回答(185人)の39%を占めた。「解雇された」44人の中では、勤務先の建物は大丈夫だったが得意先の建物が崩壊して業績が悪化し、人員整理の対象になったケースが多かった。

震災前に勤務(経営)していた事業所の規模の設問(有効回答200人)では、「50人以下」の合計が半数を占める一方、「100人以上500人未満」が50人、「500人以上」も18人おり、両者を併せると全体の34%。零細企業の従業員だけでなく、中堅以上の企業に勤めていた多くのサラリーマンも仕事を奪われた実態を物語った。

地震の影響で失業した時期を調べると、「1月17日の震災発生直後」が78人で、有効回答178人の43.8%にのぼった。次いで「2月」の50人(28.1%)、「3月」の37人(20.8%)、「4月」の10人(5.6%)の順。ただ「震災発生直後」の比率が際立って高いからといっても、直後だけに失業者が集中したと単純に決めつ



けることはできない。直後に失業した人は、失業保険の給付期限もあって、調査時点の震災発生から4カ月後が切実な時期となり、職業安定所に多数つめかけたことも考えられる。7年2月以降に失業した人は、震災後の混乱の中にあつて、まだ再就職活動まで手が回らない状態にあつたのかもしれない。

とはいえ、「どのくらいの期間、職探しを続けているか」の設問では、「震災発生後ずっと」が56人(有効回答197人の28.4%)にのぼつた。これらを含めて、職探しが1カ月以上に及んでいる人は全体の4分の3を占めている。震災失業者の職探しが長期化していた。

調査ではまた、「震災失業後に一度でも再就職できたか」も聞いた(有効回答184人)。しかし、この問いに「再就職できた」と答えた人は、わずか21人(11.4%)。しかも、このうちの16人が解雇されたり、退職したりしていた。

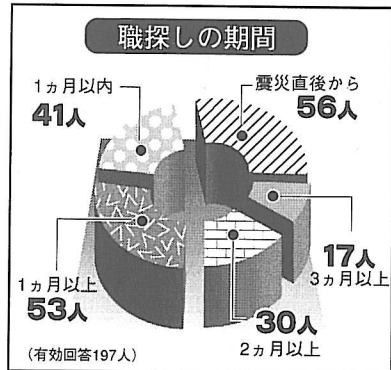
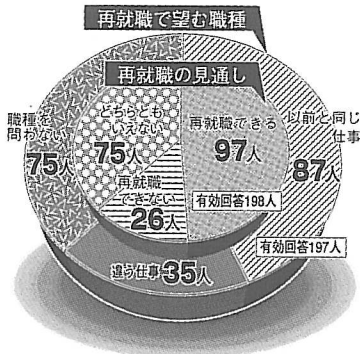
以上の調査結果からは、被災地の事業所が壊滅的被害をうけたか、まだ立ち直っていない状況がうかがえた。働く場所を奪われた人が、新たな仕事を見つけるのは容易ではない。

## 再就職の希望

### 漠然とした将来への希望的観測

慣れ親しんだ仕事から離れ、異業種に取り組むのは骨が折れる。したがって、

「再就職の際に望む職種」の設問では、「同じ職種」と回答した人が87人と最も多



かった（有効回答197人）。だが、今回調査の他の設問でも明らかになったように、震災失業者の再就職・仕事の再開は並大抵ではない。職業安定所では、そうした現実が一層敏感に伝わってくるようで、「職種は問わない」と答えた人も75人にぼった。

「再就職（仕事再開）の見通し」の設問（有効回答198人）では、半数近い97人が「再就職できる」と答え、「再就職できない」と答えた26人を大きく上回った。しかし、「再就職できる」と答えた人も具体的な再就職のメドがあるからではなく、再就職するんだという自己叱咤<sup>しつた</sup>を込めた回答ではないだろうか。漠然とした希望的観測といえるかもしれない。

震災失業は、過失や自己の都合といった個人的理由ではなく、あらがうことができない自然の力によるものである。同じ境遇の人が多数身近にいることで、行政の失業対策に希望をつないでいるともいえる。

「再就職できない」と悲観的な見通しを示した人が26人。「どちらともいえない」との回答は75人いた。問題はこの75人を、どう読み取るかだ。再就職（仕事の再開）に自信がもてない不安のあらわれと解釈すれば、両者併せると有効回答者の半数を超す。2人に1人は暗い見通しとも受け止められる。



天井が落ちた病室から救助される被災者。震災直後は恐怖にさいなまれ、氣力を失った人も11月17日、神戸市西区の市立西市民病院

## 再就職できない理由

### 根強い地元志向

震災失業者が再就職できない理由は、満足または納得できるような求人がないことに集約される。

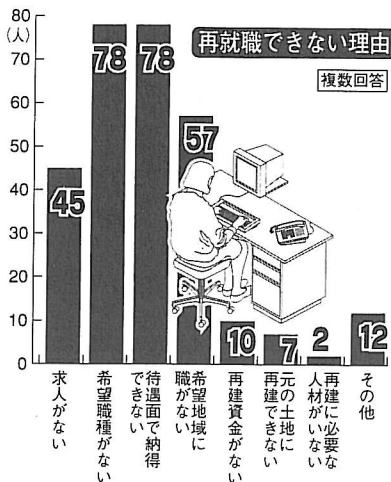
調査では、再就職できない理由を8つの選択肢から選んでもらった。「求人そのものがない」とした回答は45人いたが、「希望の職種がない」と「待遇面で納得できない」の回答がいずれも78人もいたことが注目される。震災失業者の希望と、実際の求人内容がかみ合わないといえる。

調査対象となった震災失業者には、勤務先の会社が倒壊したり、自分が通勤できなくなった事務職や営業職などの元サラリーマンが多かったが、実際の求人ではそうした職種は少ないようだ。

「希望する地域に職がない」を挙げた人が57人いたことにも留意すべきだろう。

今回の調査以前に、3回実施した被災地アンケート調査では、被災者の「元の場所に住み続けたい」といった地元志向が随所にみられたが、この傾向は震災発生から4カ月たった今回の調査時点でもなお強く、しかも仕事の面でも地元志向が強いことを物語っているといえる。

自営業者からも「元の土地に（店舗が）再建できない」（7人）など





崩れさった街並みに頭を抱える少年。巨大災害は仕事も奪った＝7年1月17日、神戸市長田区

の回答があった。仕事再開のネックになっているにしても、土地にこだわりたい心情がにじみ出ている。

## 生活維持

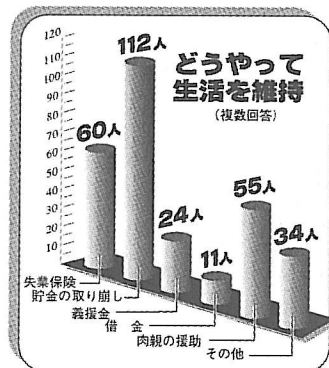
### 少ない失業保険への依存

収入の道が途絶えた震災失業者たちはどうやって生計を立てているのか。

生計維持の手段についての設問で、圧倒的に多かった回答は「貯貯金の取り崩し」で112人にのぼった(複数回答)。日本人の貯蓄率の高さは世界的に有名だ。阪神大震災では、国などの社会保障が十分でないにもかかわらず目立った社会不安が起きていない。その理由のひとつに、社会保障に頼らずに当面の生活を支えることができる程度の貯蓄があったことがあげられるのではないか。被災者たちがこれまでコツコツと積み立ててきた銀行預金が、生計だけではなく、心理的な安全弁になったといえる。

しかし、貯金の取り崩しにも限度があり、半年、1年と失業期間が延びれば、平穏な状態は崩れていく。街の復興と並行して雇用を創出していくことが急務だ。

「貯金」の次に多かったのは「失業保険」だが、60人とどまっている。ほとんどの回答者が震災前には仕事をもっていただけを考えると、予想外に少ない数字だ。これは、再就職すると失業保険は打ち切られるため、受給期間中は、あまり職探しに来ないためかもしれない。特例で給付期限は60日延長され、多くの入





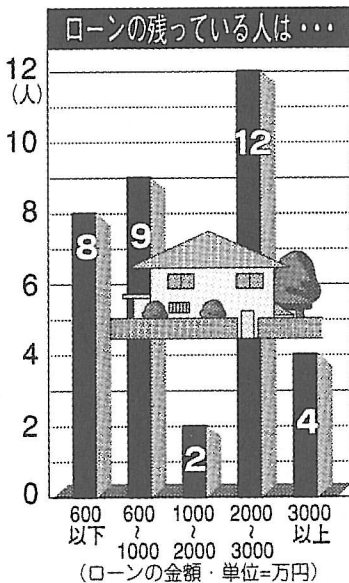
は150日間給付されるが、それが切れると、求職者が急増する可能性があった。他の生活維持の方法としては、「親や親類の援助」を55人が挙げたのが目立つ。みぞうの大震災が、肉親のきずなによる助け合い精神を駆り立てたようだ。

## 住宅ローン

### 残される深刻な負担

調査の回答者204人のうち、震災前は持ち家（親と同居も含む）に住んでいたと答えた人は約半数の98人。これらの人の多くの家が一部損壊以上の被害を受けたが、このうち「住宅ローンが残っている」と答えた人が38人いた。

1千万円以上のローンを抱えている人が18人で、半数に達している。うち、3千万円以上が4人だ。雇用が保障されていても楽な返済ではないのだから、震災失業者にとっては、きわめて深刻な負担だ。



## 2 震災と新聞——期待と注文

### 平成7年10月調査

震災から9カ月のアンケートは新聞週間と重なったこともあり、「阪神大震災と新聞」をテーマに、被災者に活字メディアの役割を問うた。震災をきっかけに、新聞の評価が「上がった」とした人は約42%を占めたが、逆に「下がった」人も約16%いた。若い世代と高齢の世代で求める記事の傾向が違いうことも判明した。被災者たちは震災発生直後に劣らず、震災ニュースの継続を願っていた。

▼アンケートは7年10月2日から5日まで、東灘、灘、中央、兵庫、西、北の神戸市内6区と、芦屋市、西宮市の仮設住宅のうち計12カ所、産経新聞記者による聞き取り方式で実施。「震災後、初めて新聞を読んだ時期」「注目した震災関連記事」「新聞の評価」など17項目について尋ね、10代～80代の200人から回答を得た。

#### 〔平成7年10月のアンケート質問要旨〕

- ◎震災後、1月17日の号外以降の新聞を初めて読んだのはいつですか
- ◎初めて新聞を読んだのはどこですか
- ◎新聞を初めて読んだとき、どんな記事に注目しましたか
- ◎新聞を読むまでは、どのような方法で地震情報を入手していましたか
- ◎ほぼ毎日、新聞を読むようになったのはいつごろからですか
- ◎毎日、新聞を読むようになって、地震関連記事の何に注目しましたか
- ◎震災後、新聞を再び購読するようになったのはいつからですか
- ◎購読紙は変えましたか、その理由は
- ◎新聞を毎日購読するようになって、どんな記事に注目していますか
- ◎震災を通して、新聞の評価は上がりましたか
- ◎どんな理由で上がりましたか
- ◎どんな理由で下がりましたか
- ◎今後、新聞は被災地にどんなニュースを伝えるべきと思いますか

## 新聞の評価

### デマ打ち消しに役

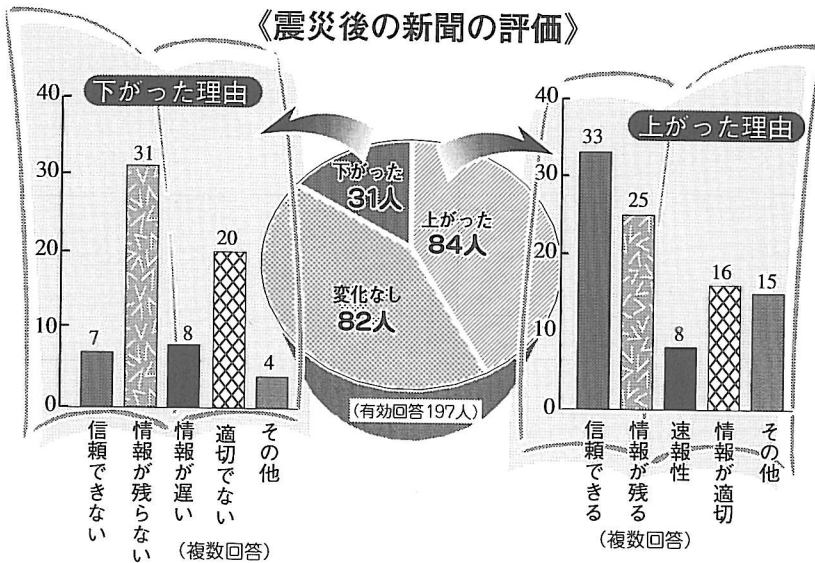
震災後、被災者は新聞をどう評価したのだろうか。発生から2、3日後かそれ以降に初めて新聞を手にしたという人が多かったにもかかわらず、「新聞の評価が上がった」と答えた人は84人と最も多く、約4割を占めた。が、「下がった」も31人で約16%いた。評価を上げた理由としては「情報の信頼性」を挙げた人が最も多かった。

マスメディアの中で新聞という活字メディアには「記録性」という特性がある。つまり情報をストックできるという特長から、何度も見直して情報を再確認できる。

震災直後のデマが飛びやすい状況の中で、誤った情報を打ち消すという役目を果たした可能性も考えられ、これが「信頼できる」という評価につながったのだろうか。

ところが逆に「下がった」とした人の理由は「情報が残らない」という。これはむしろ、「いったん問題になり、紙面をにぎわしたことが長続きしない」という意識と解釈したい。問題をフォローしきれない体質を指摘する声はアンケートの現場でも

### 《震災後の新聞の評価》



多く聞いた。

注目すべきなのは、評価が「上がった」とした人たちと「下がった」と答えた人たちとの年齢層と性別。両方とも40歳未満の比較的若い層で、性別では男性が多かった。

つまり、活字メディアに対する要求度が高いのは40歳未満の男性。新聞に対する期待が「上がった」「下がった」という、表裏の結果としてアンケートにでたと考えられる。

震災後初めて新聞を見た際、「事態の大きさに驚いた」と答えた人が全体の半分以上いたことを考え合わせると、新聞というメディアが被災地にもたらした影響は大きく、「これからどのように生活を再建しようか」と悩んでいた一家の大黒柱が、新聞に期待していたことが浮き彫りになった。

## 注目記事の変化

### 被害から生活情報へ

アンケートでは、新聞を軸に震災発生から現在までの時間を再構成する作業を試みた。被災者が震災発生後、初めて新聞を目にした時期／避難所や職場などで毎日、新聞を目にするようになった時期／新聞を再び購読するようになった時期——の3時期に分けて、その時々での注目した記事を分析してみた。

時期的には、初めて新聞を見たのは全体の半分程度の被災者が4日以内。1週



阪神高速神戸線の高架橋倒壊に巻き込まれて転落寸前のバス＝7年1月17日、神戸市東灘区

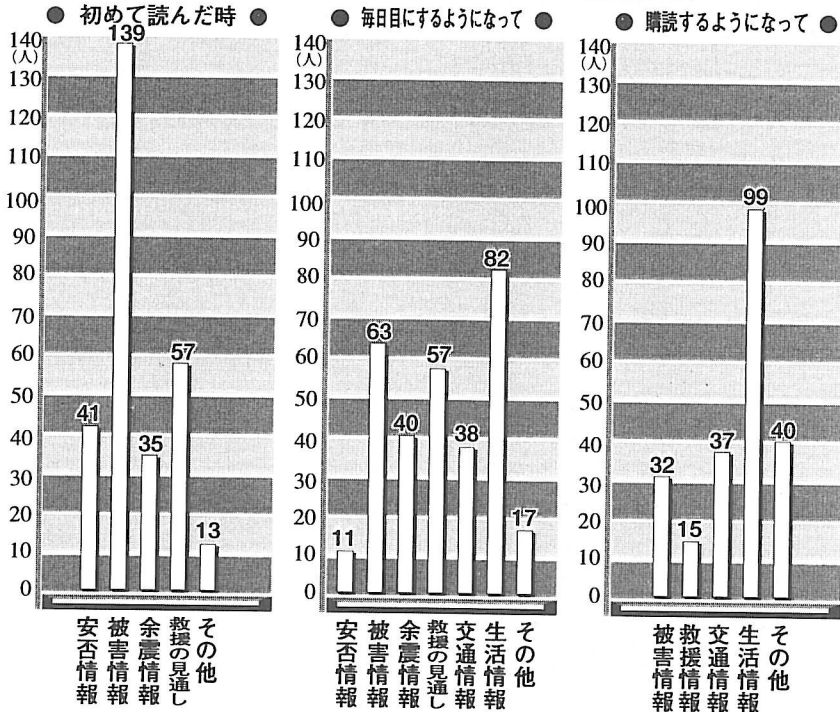
間たつと、4分の3が新聞を目にしている。初めて目にした場所は、ほとんどの場合、避難所だ。毎日、目にするようになった時期は1月下旬から2月にかけて。再購読し始めた時期は、震災発生から3カ月から半年後が最も多かった。

この時間の流れでは、初めて見た時期が「震災直後」、毎日目にするようになった時期が「避難生活」、購読するようになった時期が「自立への行動」と当てはめることができそうだ。注目した記事は、当初は「被害情報」が最も多く、続いて「救援活動の見通し」、さらに「安否情報」と続く。時間を追うに従って「被害情報」と「安否情報」は減り、「生活情報」や「交通情報」などにニーズが高まっている。

今回の調査の対象は仮設住宅に住む人たちだ。ほとんどの人の自宅が、全壊もしくは大きな被害を受けたと考えられる。こういった人たちが震災の直撃を受け、逃げた

## 注目した記事の変化

(複数回答)



避難所で「自分の取り巻く環境を把握」するために新聞を手に取り、どの程度の範囲で被害が出たのか「正確な情報」を求めていたようだ。この時にはまだ「生活をどうしようか」というレベルではなかったことがよくわかる。

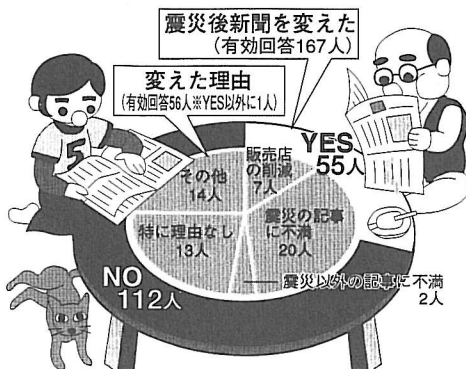
時間がたち、生命の危機はとりあえず去った後は救援物資などの情報や毎日の生活に必要な情報が求められるようになった。仮設住宅に移ると、交通情報などを含んだより多様な生活情報が求められるようになった。その後、最もニーズが高いのは「生活情報」。仮設住宅を生活の場所にせざるを得ない状況で、これまで考えていなかったような問題にぶつかっていることが考えられた。

この期間の新聞を振り返ってみると、当初は被害を知らせるニュースが多く、続いて生活情報や復興のニュースなどが多くなってきた。基本的には新聞は読者のニーズにこたえたといえそうだ。

意外だったのは、安否情報のニーズが低かったことだ。震災当初は安否情報の必要性が叫ばれたが、新聞の場合、いったん名前を載せた人の再掲載が少なかったことや、テレビやラジオが当初から繰り返し行っていたこと、さらに震災発生が未明で、家族の連絡が比較的つきやすい状況だったことが影響していると考えられる。

一方、「購読していた新聞を変えましたか」という質問に対し、「変えた」人は55人、「変えていない」人は12人。変更した人の割合を世代別にみると、20〜30代が44.0%、40〜50代が26.8%、60代以上で34.1%だった。

20〜30歳代の若い世代で高率になったのは、日常的に新聞記事に対して他の世



代よりも厳しいチェックの目をもっているため、とみられる。さらに、各世代を通じて最も自立に向けた努力を続けているのもこの年齢層。震災情報を厳選し、生活の復興に役立てていく姿勢が垣間見えた。

購読紙の変更理由の内訳は、「地震関連記事に不満」が20人とその他の理由を引き離し、トップ。「販売店が消滅」7人／「地震関連以外の記事に不満」2人／「特に理由はない」13人——などが続いた。

## 震災直後のメディア

### ラジオ・テレビが中心

震災直後は、停電によって電話が通じず、テレビも見ることができなかった。新聞も届かない所が多くなり、発生当日の7年1月17日、被災地以外の地域では大震災発生ニュースが全国レベルで流れていたにもかかわらず、肝心の被災地では状況が把握できないケースがあちこちであった。

これを「情報の真空化」と呼んでおく。停電の修復は発生翌日の1月18日には、神戸ですでに半分ほど進み、24日にほぼ復旧。それとともに、テレビやラジオを中心に被災地でもニュースが流れるようになった。

ほぼ全地域で、日々の新聞が届くようになったのは震災後1週間の1月24日ごろ。それまでは、どんなメディアが中心だったのだろうか。最も多いのがラジオ(89人)とテレビ(88人)。続いて口コミ(39人)、自ら歩いて確認(30人)——という順番



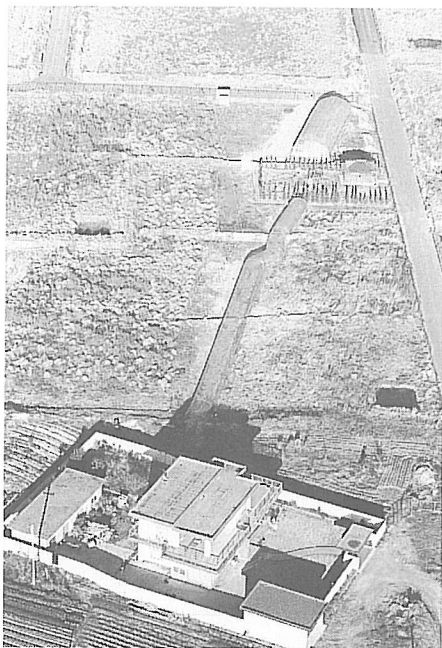
だった。

避難所では早くからテレビを設置して終日つけっ放しにしていった所が多かったことからわかるように、今回の震災で、テレビの果たした役割は大きい。

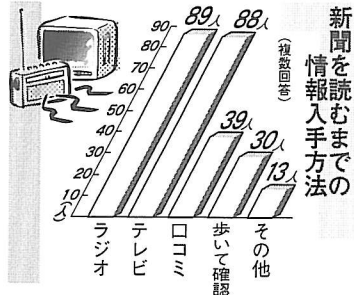
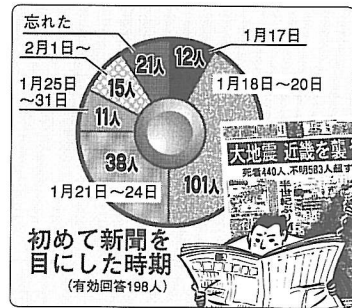
注目すべきなのはテレビで情報を入手していた人とラジオで情報を入手していた人の年齢構成だ。

テレビは60歳以上が約6割。40歳未満が9%。これに対し、ラジオでは60歳以上が5割で、40歳未満が15%。アンケート回答者の年齢構成のほとんどが高齢者だったことを考え合わせると、ラジオを利用した人のほうが若い方にシフトしている。

これは「自分で歩いて確認した」と答えた人のうち、40歳未満が3割強で60歳以上が3割と比較的若い世代が多いのと符合する。高齢者は避難所でテレビを見ていたが、若い世代はラジオを聞きながら付近を歩いて情報収集していた、とも言える。ラジオのほうが「行動的なメディア」だったともいえそうだ。



阪神大震災の震源となった野島断層11年1月6日、兵庫県北淡町



### 3 被災者支援制度——認知されず

平成10年7月調査

阪神大震災の被災者に対しては行政のさまざまな支援制度が設けられた。平成10年5月には被災者支援法も成立した。が、こうした支援制度を被災者自身、知っていたのだろうか。震災から3年半のアンケート調査ではこの点を中心に被災者に尋ねた。その結果、2割以上がよく理解していなかった。制度を必要とする被災者にもその内容をきちんと知ってもらうための方策の必要性が浮上した。

▼アンケートは10年7月に、神戸市内の仮設住宅の入居者303人を対象に面接方式で実施。被災者支援のために設けられた制度の認知度や活用度などを聞いた。

- 【平成10年7月のアンケート質問要旨】
- ◎今、持病や障害はありますか
  - ◎介護の必要な家族がいますか
  - ◎持病や障害がある方、または要介護の家族がいる方は、通院やリハビリをしていますか
  - ◎通院やリハビリをしていない理由は今、一番心配なことは
  - ◎仮設住宅の住民が減り、一番気になることは
  - ◎生活の状況は
  - ◎生活を切り詰めていますか
  - ◎近い将来、行政は仮設住宅を解消する意向ですが、あなたの考えは
  - ◎仮設住宅を出られない理由は
  - ◎恒久住宅の家賃はどの程度を考えていますか
  - ◎被災者支援制度のうち、くわしく知らないものをすべて選んでください
  - ◎ふだんから話をする機会があり、信頼できる人はいますか
  - ◎行政に最も望むことは何ですか
  - ◎被災地の復興はどのくらい進んだと思いますか
  - ◎同様にご自身の生活の復興は

## 複雑な支援制度

きちんと届かない情報

行政によるさまざまな被災者支援策が講じられ、不十分との厳しい指摘を受けながらも国の被災者支援法が成立した。が、これらの制度は種類が多いうえ、条件などがそれぞれ異なり内容が複雑。それだけに、仮設住民のかかりの人が内容をきちんと把握できていないようだ。

被災者支援制度について聞いたところ、「くわしく知らない」と答えた人の割合は、「生活再建支援金」（高齢世帯や要援護世帯に100万円程度が支給される）が19％、「中高年自立支援金」（中高年などに支給される）が40％、「生活復興資金貸付金」（実質無利子）が28％、「生活福祉資金貸付金」（仮設住宅から恒久住宅への引っ越し費用など、実質無利子）が36％だった。

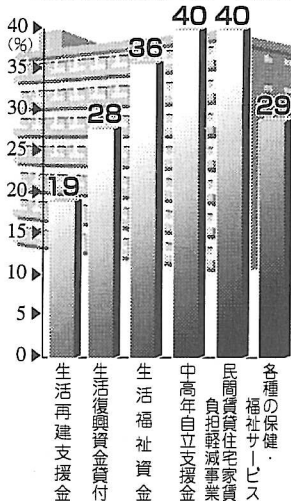
特に持病や障害のある人では、そうでない人に比べて制度をよく理解していない人の割合が高い。「生活再建支援金」「生活復興資金貸付金」「民間賃貸住宅負担軽減事業」などについては10ポイント以上の開きがあった。病気や障害の影響で、社会との接触が少なくなりがちなためとみられる。

一方、「今一番心配なこと」を「お金の問題」とした人は全

### 支援制度の認知度

（くわしく知らない人の割合）

■複数回答（数字は％／アンケート計303人）



体の43%と最も多かった。にもかかわらず、資金などの支援制度の情報がきちんと届いていない。

これらの情報を教えてくれる可能性のある「普段から話をする機会があり、信頼できる人」を尋ねると、「身内や知人」(55%)、「近所の人」(45%)という回答が圧倒的に多かった。

持病や障害があるために、医療・福祉関係者との信頼関係を築いている人が多いためか、「主治医」(37%)、ボランティア(11%)、ヘルパー・訪問看護婦(10%)など、医療・福祉関係者を挙げる人も目立った。

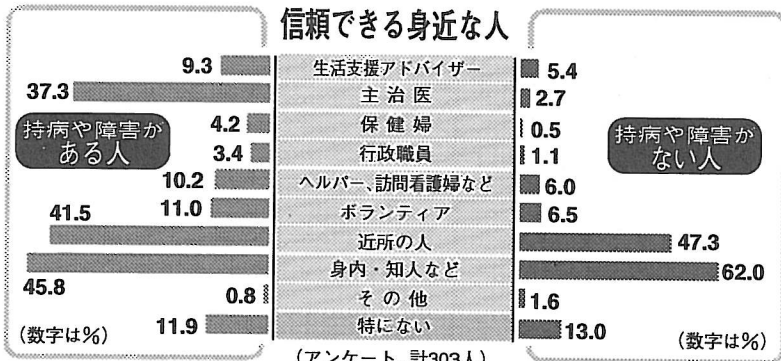
それは家族に要介護者がいる人も同様だ。介護を通じて福祉関係者やボランティアと接触することで、さまざまな情報が入ってくると思われ、各種の制度についての認知度は、要介護者が家族にいない人よりも高い。

調査結果では、持病・障害がある人ほど情報が伝わりにくい傾向があり、こうした人々が日頃から接して信頼関係を築いている主治医や医療・福祉関係者やボランティアらを通じて情報提供する方法も考える必要がある。

ただ、「普段から話す機会があり、信頼できる人は特にいない」という孤立した人は仮設住宅の住民の13%にのぼる。何らかの方法で支援の手を差しのべられないものか。

人数はそれほど多くないが、「行政に最も望むこと」として「生活資金の公的援助」や「公営住宅の整備」よりも「被災者支援制度や福祉サービスなどの情報提供」を選んだ人が21人いたことに注目すべきだ。

### 信頼できる身近な人



わかりやすいパンフレットをつくったり、行政窓口を充実したりするのはもちろん、必要な人に必要な情報を伝える工夫がもつとあっていいだろう。

## 仮設住宅の将来

### 元氣のでる仕掛けが必要

今回の調査時点で、2カ月後に、行政が仮設住宅の住民の転出先を決めることにしていた。そのため、この調査では、仮設の住民自身が「仮設の将来」をどう考えているのかも問うた。

調査結果では、「解消もやむを得ない」(39%)、「仮設住宅を統廃合してほしい」(14%)を合わせて半数を超えたが、「当分はこのまま住みたい」という人が47%と最も多かった。

中でも65歳以上の高齢者は現状維持を望む傾向が強い。「このまま住みたい」という人は、若い世代では3〜4割にとどまったのに対し、高齢者では56%に上った。

調査段階で震災から3年半が経過していた。やっと慣れてきた生活環境や人間関係を手放したくない、という気持ちもあるのだろう。仮設住宅ではボランティアが訪ねてくれるし、同じ境遇の友達もできたので寂しくない、という人も少なくなかった。

仮設住宅を出られない理由としては、「希望の公営住宅に当選しない」(57%)



震災後に行われた区画整理には被災者の反発もあつた。11月15日、兵庫県北淡町

が最も多く、「転居に必要な資金がない」(25%)と続く。公営住宅などの受け皿が整い、資金の補助制度などをうまく利用することで、かなりの人が仮設住宅から恒久住宅に移ることができると思われる。

これを裏付けるように、行政に最も望むことは、「資金援助」(43%)と「公営住宅の整備」(27%)が大半を占めた。

しかし、75歳以上の3人に1人は「新しい環境でやり直す元気がない」と回答。住宅という器だけでなく、精神面でのサポートをはじめ、自分自身で復興に向けての道を見いだしてもらいたくても、「元気が出る仕掛け」は必要だ。

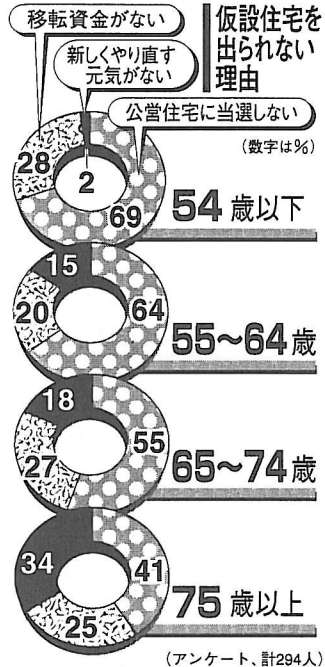
一方、恒久住宅の希望の家賃は、ほとんどの人が月額5万円以下を希望しており、1万〜2万円(26%)、2万〜3万円(33%)、3万〜4万円(34%)という内訳。年齢を重ねるほど、あるいは持病や障害のある人ほど、安い家賃を希望している。

㊦——— 主な支援制度

【生活再建支援金】

被災した高齢・要援護世帯に対し、仮設住宅から恒久住宅に移転した後、

総額100万円程度を支給



【中高年自立支援金】

被災した中高年世帯に対し、恒久住宅に移転した後、所得や年齢に応じて支給

\*被災者生活再建支援法成立によって、右記の2制度は「被災者自立支援金」に一本化。年齢や所得に応じて計37万5千〜120万円を支給（問い合わせは兵庫県生活復興推進課）

【生活復興資金貸付】

年間総所得金額が690万円以下の被災者（全半壊）に、300万円を限度に無利子貸し付け（同）

【生活福祉資金】

低所得・要援護世帯等に低利で貸し付け。仮設住宅から恒久住宅に引越す際の費用を50万円まで無利子で貸し付ける特例制度も（問い合わせは各市の社会福祉協議会）

【民間賃貸住宅家賃負担軽減事業】

被災者が民間賃貸住宅等に入居した場合、家賃の一部を補助（問い合わせは各市役所の担当窓口）

【保健・福祉サービス（お年寄りの介護など）】

（ホームヘルプサービス）家事、介護の手伝い。所得に応じて1時間あたり無料〜940円

（デイサービス）送迎して養護、入浴、給食などを提供。1回700円。減免



震災間もなく行われた統一地方選。被災者の期待は大きかったが、117年6月11日、神戸市東灘区の仮設投票所

あり（神戸市の場合）

ほかに訪問入浴や在宅ねたきり者向け歯科診療、機能訓練教室、介護手  
当なども（問い合わせは各市・区役所の窓口）

## 4 ボランティア支援

平成11年1月調査

阪神大震災の被災地には、全国だけでなく、世界中から多くのボランティアが入り、被災者の支援に動いた。それまで、わが国では根づいていないとはいいがたかったボランティアの存在がクローズアップされ、「ボランティア元年」のことばも生まれた。が、時間の経過とともに、被災地で活動するボランティアは急激に減少した。ボランティアに対する被災者のニーズにも変化が起きた。災害時にはどんな支援が必要で、時間が経ってからはどんな支援が求められるのか。震災から4年の調査は、この震災ボランティアの活動のあり方を被災者の視点から分析

【平成11年1月のアンケート質問要旨】

- ◎あなたが実際にボランティアから受けた支援と、必要とした支援（受けなかつた支援も含む）の内容を
- ◎ボランティアとのかわりの中で不快な経験をしたことはありますか？
- ◎「はい」と答えた方に。どのような点ですか
- ◎現在、被災地でボランティアの支援は足りていると思いますか
- ◎あなた自身はボランティアの支援がほしいですか
- ◎震災以前、ボランティア活動に参加したことはありますか
- ◎震災以後、ボランティア活動に参加しましたか
- ◎現在、ボランティア活動に参加していますか
- ◎機会があれば、ボランティア活動に参加したいと思いませんか
- ◎あなたは現在の生活に満足していますか
- ◎被災地の復興はどのくらい進んだと思いますか
- ◎同様にあなた自身の生活の復興は？



した。

▽アンケートは11年1月、神戸・阪神間と淡路島の仮設住宅や災害復興公営住宅などに住む被災者501人に対し、面接方式で実施した。

## ニーズの変化

### 直後にニーズが高かった情報提供

被災者らはボランティアからどんな支援を必要とし、実際にはどんな支援を受けたのか。時期によって必要とした支援の内容も異なってくるため、①震災直後の3日間、②その後の避難生活の期間、③仮設住宅や自宅に移ってから、④現在(11年1月時点)——と時系列に沿って4段階に分けて質問した。

震災直後の3日間にボランティアから実際に受けた支援は「炊き出し」(306人)と「飲料水の運搬」(291人)が突出して多く、「衣料品の提供」(129人)、「救援物資の仕分け・配布」(115人)などが続いた。

「炊き出し」と「飲料水の運搬」はその後の避難生活でも多く、6割の人がこれらの支援を受けており、ニーズも高かった。電気、水道、ガスなどが整備され、自宅や仮設住宅に移った後は、これらの支援は提供量、ニーズともぐっと減った。

特筆すべき点は、今回の調査では「身内や知人の安否確認」と「被害状況や被災者支援制度などの情報提供」に対するニーズが特に震災直後、非常に高かったことだ。被災者が必要とした支援は、「飲料水の運搬」(148人)や「炊き出し」(124



被災地には多くのボランティアが集まった  
7年5月23日、神戸市兵庫区



震災直後の被災地で、飲料水を運ぶ少女。ボランティアの飲料水運搬のニーズは高かった＝神戸市内

人)をしのいで、「安否確認」(164人)と「情報提供」(158人)が多かった。しかし、実際に支援を受けられた人はその3分の1しかおらず、実際の支援とのミスマッチが目立った。震災1カ月時の調査では、避難生活で抱える不安の質問で安否情報のニーズは低かったが、ボランティアへの期待という観点からは逆に高かったようだ。災害時の支援といえばモノや作業に目が向きがちだが、「情報支援」の重要性も見せつけた。

「情報提供」はその後の避難所や仮設住宅、自宅での生活が始まってからも、必要度が最も高い支援項目の一つだった。

必要なボランティア支援としては「話し相手」や「交流の場づくり」などが挙げられている。

震災はたいいていの家族が全員自宅にいる早朝の時間帯に起きたが、もし親子が離れている昼間に今回のような震災が発生すれば、安否確認や離れた地域の被災状況などに対するニーズは飛躍的に増えるはずだ。こうした状況も視野にいたれた対策を考えていく必要がある。

今回の震災でも避難所で名簿を作ったり、支援情報を張り紙で知らせるなどの活動が見られたが、情報通信機器の進歩にともない、パソコンや携帯電話などを駆使した「情報支援」の方法も生まれそうだ。

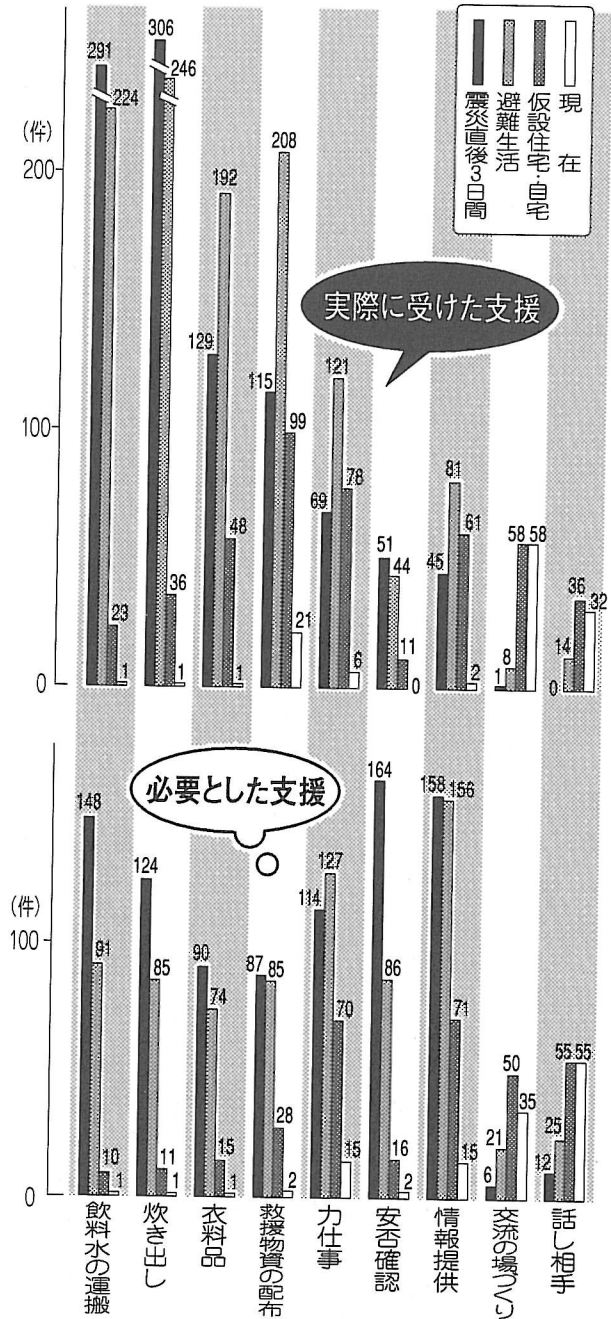
このほか震災直後から仮設住宅の生活が安定するまで、



被災者を激励しようと、ボランティアによる  
コンサートもしばしば開かれた117年3月4  
日、神戸市長田区の若松公園

「力仕事」も重宝された。今回のアンケートでも100人以上が何らかの形で支援を受けている。

震災直後は、倒壊したり屋根かわらが崩れた自宅に雨よけのシートをかけたり、崩れた自宅から荷物を搬出するなど被災者の財産保全にボランティアがひと役か



った。倒壊した自宅から仏壇や位はいを取り出したり、倒れた墓石を元に戻す、といった仕事も高齢者らに喜ばれた。

その後、避難所に畳を敷きつめたり、足が不自由な人のため仮設住宅の玄関やユニットバスの段差に踏み台などを設置するなど、被災者の住環境の整備にボランティアが活躍。避難所から仮設住宅、仮設住宅から恒久住宅への引っ越しでも力になった、という。

## 必要な支援

### 継続したケアが不可欠

歳月とともに被災地のボランティアは減ってきたが、依然ボランティア活動は続けられている。調査では、被災者の4人に1人が「ボランティアの支援が不足している」と回答し、調査時点でもボランティアの支援がほしいと思っている人が17・2%いた。

特に、65〜74歳の28・0%、75歳以上の46・8%が「支援がほしい」と答えており、手厚い支援が求められる。仮設住宅の住民／自宅が全壊・全焼した人／自己や家族が死傷した人——の3グループでは、2〜3割の人が支援を必要としていた。

支援が必要な状況を物語るように、仮設住宅の住民や死傷者がいる人は、現在の自分の生活に対する満足感が低い傾向にある。3割の人が「不満」と回答し、



震災で倒壊した墓石。ボランティアによる整備には高齢者からの感謝の声が集まった17年1月17日。兵庫県西宮市

「満足」と答えた人は4分の1だった。それ以外のグループでは半数以上が「満足」と答えたことを考えると、満足度はかなり低いといえる。

こうした調査結果からも、高齢者／仮設住宅の住民／自分や家族に死傷者があった人に対しては特に、今後とも継続的な支援が必要だといえる。

求められている支援の内容としては、「話し相手」（55人）が最も多く、「交流の場づくり」（35人）、「通院の付き添い」（18人）などが続いた。実際に受けている支援を尋ねると、「話し相手」や「通院の付き添い」を受けている人の数は、必要としている人の数を下回っており、支援の量が不足していることがわかる。

一方、「ボランティアとかかわりの中で不快な経験がある」と答えた人は106人おり、不快な点として「やってあげている、という態度」「支援が公平でない」（いずれも37人）などが挙げられた。ボランティア側にも自覚が必要といえるだろう。

### 被災者のボランティア参加

#### 参加意欲は半数以上にある

被災地では、外部から来たボランティアだけでなく、住民内でのボランティア活動も数多く見られた。がれきの下に埋もれた隣人を助け出し、自分たちで炊き出しをした。仮設住宅でもひとり暮らしのお年寄りの安否確認などが行われてきた。こうした経験を通じ、被災者のボランティアへの意識や参加状況はどう変わったのだろうか。



被災地の復興イベントにはボランティアの若者の姿が目立つ。11年1月17日。神戸市長田区

震災以前、「ボランティア活動に参加したことがある」という人は19・1%だったが、震災後は29・9%に増加。自ら被災しながらも、3割の人がボランティア活動をしていたことになる。

しかし、現在も活動している人となると12・2%にぐっと減る。震災以前の数字を下回るが、これは「震災以前、活動に参加したことがありますか」と過去の経験を聞く設問だったためかもしれない。参加状況はほぼ震災前の状態に戻ったと考えていいだろう。

一方で「機会があればボランティア活動に参加したい」という人は56・5%にほり、意欲の高さをみせつけた。震災でボランティアの支援を受けたり自ら活動に参加した経験が、参加意欲を持つきっかけになったと考えられる。こうした潜在的な力をうまく生かすシステムができれば、ボランティア活動はもっと盛んになるだろう。

年齢別に見ると、震災前のボランティア参加率は、35〜44歳が23・3%、44〜54歳が30・6%と中年世代で高く、その他の世代は10%代に止まっている。現在も同様の状況だ。

ところが、震災以後は若年層の方がよくボランティア活動に参加しており、24歳以下では50・0%、25〜34歳も40・8%に上った。

日頃は中年パワーがボランティア活動を支えているが、非常時には若手パワーが発揮されたといえそうだ。今回は被災者が対象だったため、中年世代は自分の家庭の生活復興に手をとられたとも考えられる。



がれきの撤去を手伝うボランティア 117年3月10日

機会があればボランティア活動したいと考えている人も、44歳までの世代では7割近くに達し、75歳以上の人も28・9%が意欲を示した。

一方、意外だったのはボランティア活動への参加率や意欲など全項目にわたり、若干ながら男性の方が女性より割合が高かったことだ。今後のボランティア活動の方向性を示す興味深い結果である。

### ㊦——岐路に立つボランティア

震災後、被災地では多くのボランティア団体が生まれ、物心両面から被災者を支えてきた。が、復興が進み、仮設住宅が消えゆくなか、ボランティア団体は大きな岐路に立たされている。実際、「何をやりたいのか、はつきりさせなければ続かない」という危機意識も見え隠れする。現在も被災地で活動するボランティアたちは多くの悩みや課題を抱える。

兵庫県西宮市の阪急西宮北口駅に近いビルの1階。約30平方メートルの小さなスペースに衣類や雑貨が所狭しと並べられている。商品はすべて市民からの寄付。リサイクルスペース「くるりん」は、震災を機に生まれたまちづくり支援グループ「プロジェクト結ぶ」の事業のひとつとして8年10月にオープンした。

「震災で全国から届いた救援物資の有効活用と、リサイクルの仕組みがなかったことが出店のきっかけ」と専従スタッフの高橋倫恵さん（36歳）。固定客も増え、毎月の売り上げは50〜80万円と安定、うち1割を自然災害



基金として積み立てている。だが、男性の参加が少なく、「もつと地域活動に目をむけてほしい」と悩みを訴える。

「プロジェクト結ぶ」は被災地のニーズから生まれたさまざまな活動が協力しあい、緩やかなネットワークを組むグループ。組織化はしていない。現在、くるりんの運営や仮設住宅の訪問など16プロジェクトがあり、毎月延べ約300人が動いている。しかし、今春には取り組むプロジェクトを7つほどに集約し、それぞれが完全に独立して活動する予定だ。

結ぶ代表の石井布紀子さん（32歳）は「各プロジェクトが頑張っているのは確か。だけど、最終的な責任の所在はあいまいなところがあつた」と打ち明ける。

車の使用方法など「優先順位」を巡り、ささいなことでプロジェクト間のトラブルが目立ち、ネットワークの崩壊の危機すら出てきた。「活動を続けるなら、各プロジェクトで『自分たちがいつたい何をやりたいのか』を考えてもらう。そのためにはそれぞれを独立させ、『結ぶ』自体は市民活動の支援の場として残せればそれで良い」と石井代表は結論を出した。

また、神戸市東灘区を拠点に高齢者らの自立や市民活動を支援している「コミュニティサポートセンター神戸」（CS神戸）は10年12月下旬、「特定非営利活動促進法」（NPO法<sup>※</sup>）に基づき法人化申請した。

これまでに高齢者を対象にした生きがいづくりや行政の委託事業など46プログラムを実施。中村順子代表（51歳）は「震災を機によくやく市民活

※NPO法「特定非営利活動促進法（NPO法）」とは

阪神大震災をきっかけに平成10年3月に成立し、同年12月1日に施行。従来、法人格を認められていなかったボランティア団体や市民団体などの任意団体に法人格を与えて、活動を支援するのが目的。法人格取得により、活動資金を得るための寄付活動や助成の申請がしやすくなるほか、事務所の賃貸契約などが法人名で可能になる。対象は災害救援、国際協力など12項目の活動分野のいずれかを目的にするなどの規制もある。法人格取得は一つの都道府県にある団体はその都道府県知事へ、二つ以上にまたがる場合は経済企画庁長官に申請する。法人格を取得した団体は主として「社会的信用を得られる」との理由をあげ、「責任の所在がはっきりする」「団体として契約できるようになる」「国や地方自治体との契約も可能になる」などの理由をあげている団体もある。一方で、申請を見合わせている団体も多く、「法人格をとると社会的責任がついてくる。その責任を果たせるかどうか。申請を急ぐよりも、地域社会で信頼されるように自分たちの活動を高めていくことが先決」とする団体もある。

動が動き出した感じ。市民活動を永続させるには私たちのような中間組織が必要。活動を続けるにはしっかりと基盤作りが欠かせない。法人化は社会的に認知される一方、責任は重くなる。将来像を持った事業の展開こそが課題」と話す。

一方、「震災で行政にすべてを任せられないことが明らかになった。市民一人ひとりの自覚と責任能力を高めるために、市民活動が重要な役割を持つ」と指摘するのは神戸市長田区に拠点を置く「震災しみん情報室」の実吉威代表（33歳）。これまで、市民団体同士の仲介や行政への提言活動などを行ってきた。「震災直後は目の前のニーズに対応すればよかったが、復興が進むにつれ、ニーズは多様化している。長期的な活動をするには各団体が独自のテーマと専門性をはっきり持たないといけない」（実吉代表）。過渡期にある震災ボランティアたち。これからの「存在意義」を模索し続けている。

（平成11年1月16日付朝刊から、関係者の年齢は当時）



震災を教訓に消火器を点検する主婦ら（8年1月、神戸市兵庫区）



ボランティアの活躍の舞台になった仮設住宅だが、入居者の減少で、活動自体も変化を余儀なくされた＝神戸市内の仮設住宅

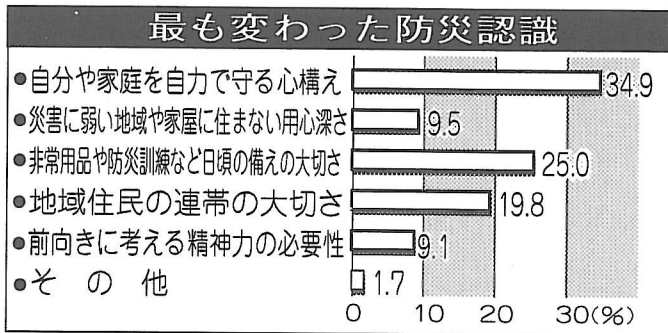
㊦ 防災意識の変化——根づく防災意識

阪神大震災の被災者の防災意識は震災以後、どのように変化したのだろうか。平成10年10月、神戸市内と阪神間で被害が大きかった地域で、被災者300人に面接方式でアンケートを実施。8割は震災を機に防災意識が変化し、過半数が非常用の飲料水や食糧を家庭で用意していた。震災から3年9カ月の時点だったが、教訓は被災地に根づきつつあった。

「防災に対する認識は変わりましたか」との設問に「はい」と答えた人は78%。防災への認識として最も変わった点としては、「自分や家庭を自力で守る心構え」や「非常用品や防災訓練など日頃の備えの大切さ」などを挙げる人が多い。しかし、本人や家族に死傷者がいる人に限ってみると、半数が「地域住民の連帯の大切さ」を挙げた。

震災前と被災経験が生々しい震災直後と、3年9カ月の時点に至る防災意識の変化を比較するため、定期的な買い替えが必要な「飲料水・食糧」の備蓄状況を質問。用意している人の割合は震災前の8%が震災直後に56%に急増、3年9カ月時点も51%と若干減りはしたものの、まだまだ維持されていた。

同様に、懐中電灯の準備、家具の固定、災害時の家族の集合場所の取り決め、指定避難場所の認知、地震保険の加入などの項目についても、震災前と比較して大幅に整った。それなりの出費を伴う「地震保険への加入」



も震災前の8%から25%に増え、被災地での地震保険の普及ぶりをうかがわせた。

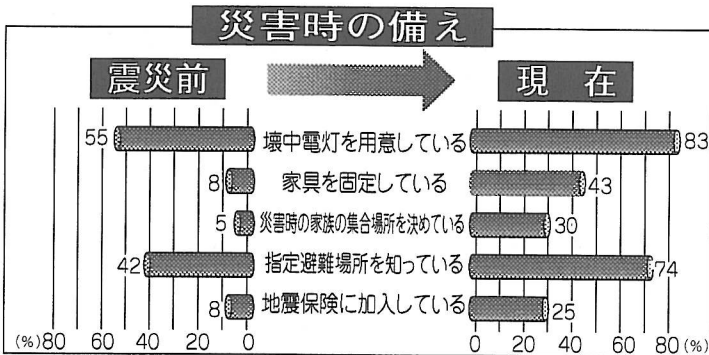
被害の程度によっても防災意識の変化に差が見られた。本人あるいは家族に震災での死傷者がいる人は、死傷者がなかった人に比べてすべての項目で現在の実施率が高かった。特に「家具の固定」や「地震保険の加入」の項目では、死傷者がいる人の実施率はそれぞれ83%、50%で、死傷者がいない人の倍以上。その違いがきわだった。

全壊・全焼、半壊・半焼など自宅が大きな被害を受けた人も同様に、より災害への備えを整えている傾向がみられた。年齢によっても実施率にばらつきがあり、30代半ばを境に年齢が高い方が災害への備えを整えていた。

また、行政の防災情報や取り組みについて、「関心がある」という人は震災前は12・0%に止まったが、75・6%と飛躍的に増えた。

外国人被災者

震災から2年半が経過した平成9年7月には、震災を経験した外国人104人（うち88人は当時、学生）と神戸・阪神間、淡路島の仮設住宅に住む日本人101人を対象にアンケートを実施した。震災では約200人の外国人も犠牲になったが、このアンケートのうち、外国人（在日韓国・朝鮮人を除く）



被災者がだれの援助を受け、どこから必要な情報を得ていたのかを分析してみた。このアンケートには神戸YMCA、神戸大、関西学院大の協力を得た。

震災を契機に、外国人が抱く日本人、あるいは日本政府に対するイメージに変化が見られた。

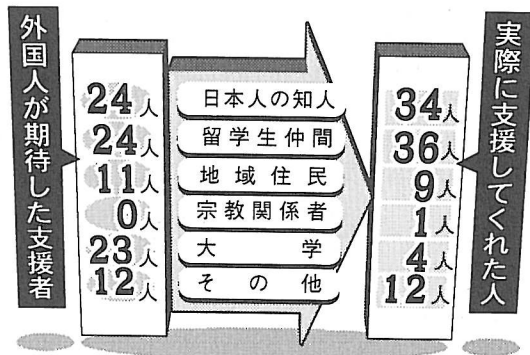
「震災後、日本人に対する見方が変わったか」の問いに対して43・9%が「良くなった」と答えている。「悪くなった」は4・9%、「変わらない」は51・2%だった。

「震災で困ったとき、だれが助けくれたか」の設問で、4人に1人が「日本人の知人」と答えており、日本人から支援を受けた体験が、イメージの向上につながったようだ。また、メディアで伝えられたボランティアの活躍ぶりなども、プラス評価に影響していると考えられる。

ところが、日本政府に対する見方はやや厳しい。

「悪くなった」が32・3%で、「良くなった」(24・4%)を上回り、「変わらない」は43・3%だった。これは、「日本政府や兵庫県、神戸市の援助は納得のいくものだったか」との設問とも連動する。「いいえ」と答えた人が55・9%で、「はい」(44・1%)を上回り、日本政府に対する不満感がうかがえる。

震災当初、政府の危機管理、緊急対応に対する批判を伝える報道も少なくなかった。長期にわたって、被災者が避難所や仮設住宅で生活している



当時の現状も、政府へのマイナスイメージを高めた要因の一つとみられる。一方、異国の地で大地震災に見舞われた外国人被災者たちはだれの援助を最も期待したのか。

調査対象の大半が学生であったことから「留学生仲間」「日本人の知人」を挙げる人がそれぞれ25・5%にのぼった。

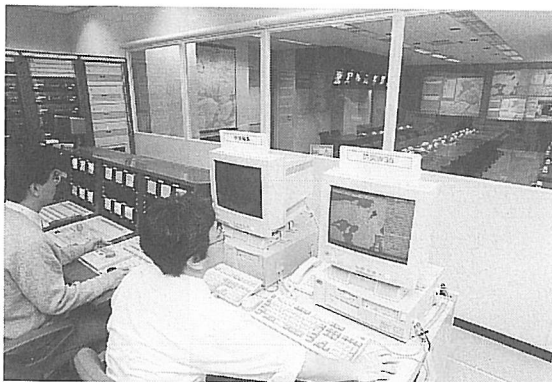
友人・知人と並んで外国人学生が援助を期待したのは、実際に通っている「大学」(24・5%)だ。アンケート回答者の7割が大学・大学院生だったのが理由。留学生たちの受け入れ機関であり、震災以前から、日常生活のアドバイザー的役割を果たしてきたと考えられる。

しかし、実際に助けてくれたのはだれかと問うと、「大学」と答えた人はわずかに4・2%。が、実際の援助は「日本人の知人」「留学生仲間」で7割を超え、「大学」と回答したのは4・2%。留学生を受け入れる大学側に課題を残す結果となった。大学が留学生たちの期待にこたえられなかった現状を浮かび上がらせた。

外国人学生たちが実際に助けてもらったと感じているのは「留学生仲間」(37・5%)であり、「日本人の知人」(35・4%)。地域住民に助けられたという人も9・4%いた。

いざというときに頼りになったのはやはり人の輪。近隣のコミュニティが留学生を支えていたようだ。

人的な支援とともに、震災時に最も必要なのは情報。被害状況や交通情



設備を充実させた兵庫県の災害対策室。外国人への情報発信強化が求められた119年1月10日、神戸市中央区の兵庫県庁

報、住居、救援物資、ライフラインに関することなど、必要な情報は限りなくあった。ことばのハンディを持つ外国人被災者は一体、どこから情報を得ていたのか。震災当初、行政の外国人に対する情報提供の手薄さを指摘する声が相次いだ。が、今回の調査結果もそれを裏付けた。

「必要な情報をどこから入手したか」の問いに対し、「テレビ」が30・3%と圧倒的に多く、次いで「知人」(27・3%)、「ラジオ」(8・1%)。「行政」を情報源にしていた人はわずかに3%にすぎず、「入手できずに困った」と答えた人も8・1%いた。

阪神大震災を教訓に、各行政機関は、外国人に対する情報提供のあり方を見直す作業が進んでいる。が、災害時に迅速な対応を行うためには行政と外国人とが、ふだんの生活の中でつながりを持つことが大切。留学生を受け入れている大学側と行政とが協力しあって、緊急時の体制づくりを確立していく必要がある。