

## 資料3 「災害弱者」と災害支援

阪神・淡路大震災以降の概念の広がりと対応の変化を中心に

(『日本都市学会年報 2000 / 都市とガバナンス』第34巻 2001.5.刊行) 掲載論文

早稲田大学「地域社会と危機管理研究所」 菅 磨志保

### 1. 本研究の概要

#### (1) 研究の視点

災害時、社会的弱者はより厳しい状況に置かれやすい。防災行政の領域では、従来からこうした特別な配慮を必要とする人達を「災害弱者」として概念化してきたが、阪神・淡路大震災においても犠牲者の半数以上が高齢者であり、災害時における弱者保護の必要性が改めて認識される事となった。

ところで今回の震災では、被災者ニーズやそれへの対応(支援)をめぐる「災害弱者」以外にも様々なキーワード 心のケア、生活再建、危機管理などが使われてきた。「災害ボランティア」もその一つである。個別のニーズに合わせた彼らのきめ細かな対応は、同時に、従来の防災計画から抜け落ちていた「被災者ニーズ」中でも潜在化しやすかった「災害弱者」の支援ニーズの存在を顕在化させる役割も果たすこととなった(菅・浦野・大矢根 1999)。

震災以降、多発する事故や自然災害を背景に、災害被災地におけるボランティア活動が常態化しており、全国各地で、さらには全国レベルでも、災害時に向けたボランティア団体のネットワークが構築されつつある。また、これらのボランティア達の多くが、行政サービスの届きにくい「災害弱者」を支援対象とする傾向があることも指摘できる。

こうした一連の動きの中で、災害ボランティアによる支援のあり方に関して 例えば、被災地域の住民との役割分担や、平常時における地域防災活動との連携、災害ネットワークの維持など多くの課題が浮上してきている。これら支援側の課題については徐々に検討が進められているが、他方で、彼らの支援対象となる「被災者ニーズ」についてはあまり検討されていないように思われる。

ボランティアによる災害支援のあり方を検討していく上でも、支援対象に対する理解を深めておくことが求められよう。そこで本年度の論考では、そのための手掛かりとして(ボランティアによる支援の対象とされやすい)「災害弱者」に関する基本的事項の整理を行っておくことにしたい。

#### (2) 本稿の構成

まず、従来から防災行政の対象として指定されてきた「災害弱者」という概念を確認した上で、阪神・淡路大震災ではどのような人達が「災害弱者」と言われたのか、またそうした一般市民の認識レベルで語られた「災害弱者」が、従来の概念とどう異なっていたのかについて検討する(2.)。続いて、この震災で「災害弱者」と言われた人達への対応がどのように行われ、その中でどのような問題が指摘されたのかを事例を通して検討する(3.)。そしてさらに、これらの問題を受けて、震災以降、災害弱者(とその支援)をめぐるどのような対策が講じられていったのかを、全国レベルで行なわれてきた防災計画の改訂や基礎自治体レベルの具体的な対策事例を通じて見ていく(4.)。最後に、震災以降の一連の取組み事例の中から、被災現場で生じた問題や制度面の限界を克服しうる要素を指摘し、災害弱者対策、ボランティア活動、地域防災活動を進めていくにあたって有用な知見を引出すことを試みたい(5.)。

#### (3) 資料の源泉

なお、以下の記述にあたっては、阪神・淡路大震災における災害ボランティア、及び復興支援ボランティア活動に関する研究(菅・山下 1996; 菅 1999; 山下・菅 1999)の中で、筆者が行ってきた

被災地でのヒアリング調査及び資料の収集・分析、行政・関係団体が発行した各種報告書等の収集・分析に加え、1997年から約3年間、筆者が携わってきた「災害ボランティア活動支援事業」<sup>1)</sup>のなかで行った行政機関、ボランティア関係団体・機関等へのヒアリング調査(東京ボランティア・センター 1998)や、各種行政資料の検討、関係団体との共催事業での経験(東京ボランティア・市民活動センター編 2000)などを基礎とした<sup>2)</sup>。

## 2. 「災害弱者」の概念とその変容

### (1)「災害弱者」の概念定義～阪神・淡路大震災以前

災害が発生した場合、その被害を最小限に食い止めるためには、情報をできるだけ速く正確に把握し、かつ安全な場所へ速やかに待避することが必要である。こうした一連の行動が取れなければ、それだけ災害の犠牲になる可能性も高くなる。1986年から87年にかけて立て続けに起こった福祉施設の火災では、「自力避難が困難」な高齢者・障害者が多数犠牲になり、弱者に配慮した緊急対策が必要であることが認識された。こうした事件が一つの契機となり、災害対策上、災害時にとるべき一連の行動に関してハンディキャップを持つ人は、「特別の配慮が必要」であるという観点から「災害弱者」として概念化されてきた。

『平成3年度版 防災白書』(国土庁)では「災害弱者」の概念を以下のように整理している。

自分の身に危険が差し迫った場合、それを察知する能力が無い、または困難な者

自分の身に危険が差し迫った場合、それを察知しても適切な行動を取る事ができない、または困難な者

危険を知らせる情報を受取る事ができない、または困難な者

危険を知らせる情報を受取る事ができても、それに対して適切な行動をとる事ができない、または困難な者

ここで定義されているハンディキャップの内容を要約すると、情報入手能力・発信能力にハンディキャップがある、または行動能力にハンディ

キャップがある、ということになる。このような概念に照らしてみると、具体的には、「心身障害者」や「傷病者」を始め、体力的に衰えのある「高齢者」、また日常的には健常者であっても理解力・判断力が乏しい「乳幼児」や日本語の理解が十分でない「外国人」、さらに一時的なハンディキャップを負う者として「妊婦」や当該地域の地理に疎い「旅行者」などが「災害弱者」の範疇に入ると考えられる<sup>3)</sup>。

### (2)阪神・淡路大震災における「災害弱者」の実態と概念の広がり

阪神・淡路大震災においても、多くの高齢者が犠牲となり、災害時における弱者保護の重要性が指摘された。しかしその一方で、この震災は、そうした保護すべき「弱者」の捉え方についても、従来の考え方に修正を迫るものであった。

上述した従来の「災害弱者」定義は、緊急対策という観点から、避難行動上のハンディキャップ＝「特別なニーズ」(林 1996)に注目したものであった。これに対し、未明に発生した阪神・淡路大震災においては、圧死により多くの弱者が犠牲となったものの、家族と一緒に居た場合が多く、避難の際、弱者が孤立して問題となる事態は比較的少なく、むしろ、その後の避難生活や住居・生計を再建していく際の「特別なニーズ」が問題となった。

暖房設備のない避難所では、多くの高齢者が寒さと栄養不良のために肺炎に罹り、次々と倒れていった(上田 1995)。介助者不足で、あるいは集団生活が困難なために、避難所を後にして壊れかけた自宅に戻って行った心身障害者も少なくなかった。また、視聴覚障害者や外国人には、配食の知らせをはじめ罹災証明書や仮設入居などの震災関連情報が届きにくかったことも指摘されている。

さらに、避難所が解消され住居や生計を再建していく段階に入っても、年金生活の高齢者など低所得者の多くは、自力再建の目処がたはず仮設住宅から出られない状態が続いた。また障害者の小規模作業所なども低家賃の老朽住宅に多かったため、倒壊して閉鎖せざるを得ない状況に追い込まれている。このように、「経済的な弱者」がより震災

のダメージを受けやすかったことも指摘されている(林 1996)。またこの震災では、住宅再建政策特に仮設住宅の供給によって生み出された「特別なニーズ」も存在した。仮設住宅の供給は、避難所の過酷な環境から弱者を保護するという目的でまず要援護者(高齢者・障害者等)に対して行なわれたが、供給された住宅の多くが被災市街地から離れた利便性の悪い郊外地にあり、かつ弱者仕様になっていなかったため、そこでの生活維持をめぐって様々な支援需要が噴出した(菅 1999;木村 2000)。仮設住宅での生活が破綻した究極の姿として「孤独死」が取りざたされたが、彼らも震災によって「構造的に生み出された」(生活問題研究会 1997)弱者であると見なされた。

このように、阪神・淡路大震災は、長期化する避難生活や復興・生活再建に至る過程のなかで「特別なニーズ」を抱える新たな“災害弱者像”を生み出してきたと言える(1.17 神戸の教訓を伝える会編 1996)。ではこうした人達の「特別なニーズ」に対して、どのような主体(支援者)が、どのように対応していたのだろうか。

### 3 . 被災地における「災害弱者」対応の実際

災害発生直後の緊急事態下では、「災害救助法」の枠組みの中で、全ての市民が「被災者」という単一のカテゴリでとらえられ、支援の対象とされる。そこには弱者に対して特別な待遇を行いにくい状況が存在する。また「災害弱者」と呼ばれる人達の中には、平常時も福祉行政の対象として支援を受ける者が多く含まれていると考えられるが、今回の震災において、被災地の福祉行政は、2 重の意味で彼らへの対応ができない状況に置かれていた。以下では神戸市長田区を事例に「災害弱者」対応の実際を見ていくことにしよう<sup>4)</sup>。

#### (1)緊急時における弱者保護の実際～神戸市長田区の事例

被災地の福祉行政が災害弱者に対応できなかった理由としてはまず、人員が絶対的に不足していたことが挙げられる。神戸市長田区福祉事務所の

場合、震災当日登庁できた職員は、公的人員(長田区職員、家庭奉仕員、公立保育所の保母、保健婦など)107名のうちの30%に過ぎなかったという。

加えて、災害対策における福祉行政の位置づけが弱者対応を阻む要因として働いた。神戸市の「地域防災計画」によると、通常、弱者対応を担当している民生局(当時)は、避難所の対応と救援物資の調達を行なうことになっており、実際それらの業務に忙殺されていた。また市内各区の福祉事務所は、区毎に設置された「災害対策本部」の「保護班」として遺体の収容・安置・処理を担当することが定められていた。900人以上もの犠牲者を出した長田区では、当初の10日間、福祉事務所の職員は膨大な業務に忙殺されることとなった。さらにその後も災害関連給付(義援金、生活福祉資金等)に関する煩雑で膨大な業務が待っていた。こうした状況の中、福祉事務所が普段対応していたケース(在宅の心身障害者、視聴覚障害者、生活保護の被保護者、独居・要介護高齢者等)は、殆ど放置されたような状態になっていたのである<sup>5)</sup>。

他方、こうした行政による対応の“穴”に気づき、災害弱者への支援を率先して行なっていたのが「災害ボランティア」であった。【図1】は、災害弱者のニーズを含む被災者ニーズの時系列的な推移とそれらに対応するボランティアの支援内容を概括的に示したものである。とりわけ、福祉専門職によるボランティア活動が広く展開され、放置すれば「震災関連死」(上田 1995)につながるような要介護高齢者の緊急保護を行い、弱者保護の重要性を広く呼びかけていった(cf.ながた支援ネットワーク 1997;似田貝 1999)。また、これら福祉専門職以外のボランティアも、災害弱者への支援に動いていた。長田区で活動した団体の中には、国際援助活動の実績を持つNGOが多く含まれており、そうした団体の多くが、当初から弱者への支援を念頭においた活動を展開していた(菅・山下 1996)。また、在日外国人が多いという土地柄から、

外国人への支援を目的とする団体も多く参入し、活動を展開していた(文 1996)。

しかしながら他方で、こうした団体から「要援護者を訪問して安否確認や支援をしたいので、その所在情報を提供して欲しい」と言われた区役所では、弱者本人のプライバシーを侵害するという理由で(行政の守秘義務)、断わらざるを得なかったとも言う。こうした「プライバシー問題」は他地域でも報告されており、現在も災害弱者への支援体制を考える際の大きなハードルとなっている。

## (2)復旧・復興期における生活支援

ライフラインの復旧が概ね完了した3月中旬頃、緊急事態が一応の終息をみると、災害弱者をめぐる状況も変わっていった。まず、それまで個別の支援に動いていた外来ボランティアの多くが撤収していったことである。さらに「防災指令3号」(全職員が24時間体制で配備)の解除をはじめ、行政による様々な災害関連サービスも縮小されていった。こうして、緊急時ということで拡張されていたサービスが縮小していく一方、崩壊した地域で孤立する高齢者の存在や、障害者・外国人の問題が新たな様相を伴い顕在化していった。また上述の通り、避難所から仮設住宅への移行が始まると、そこでの支援需要も膨れ上がっていった(菅 1999)。

このような、復旧・復興期における長期・継続的な支援ニーズへの対応は、災害対策の枠組みの中で「被災者復興支援」として画一的に行われるか、あるいは平常時の枠組みの中で福祉行政によって行われることになる。そこにもやはり、弱者に対して特別な対策を講じにくい状況が存在していたが、今回の震災では、通常の福祉サービスを拡張させる形で、いわば「震災バージョン」ともいえるべき新たなサービスメニューが整えられていった。【表1】は、復旧・復興期の問題(被災者ニーズ)も含め、被災地における一連の問題とそれらに対するボランティアの対応を、時系列的な流れの中に位置づけ、概括的な整理を試みたものである。とくに仮設住宅への支援をめぐるのは、関係者の間で「来たるべき超高齢社会に向けた練習問題」という認識が

共有され、行政による施策、企業・ボランティア等の民間による支援を組み合わせ、入居者自身の自助努力を引出す方向性で、新たな生活支援の仕組み作りが試みられていった。なかでも被災者自身によるボランティア活動(友愛訪問やグループホームの運営など)は、高齢化社会を先取りした地域ケア・システムの試みとして、「震災」という枠組みを超えて、被災地内外で注目されている。

## 4. 災害救援の仕組みづくりと「災害弱者」対策

震災直後の被災現場では、災害対策の枠組みそのものや「プライバシー問題」などが災害弱者への対応を困難にする要因として働いていたこと、しかし復旧・復興期においては、ボランティアによる個別の対応と弱者のニーズをマッチングさせていく仕組みが徐々に作られていったことを見てきた。ではこれらの経験は、震災後に行われてきた一連の災害対策の点検・改訂の中で、どのような形で取り込まれていったのだろうか。ここでは緊急時における災害弱者(への支援)対策に焦点をあてて見ておくことにする。

### (1)地域防災計画の改訂にみる「災害弱者」対策

阪神・淡路大震災以降、全国の自治体で地域防災計画の策定・改訂作業が一斉に行われてきた(熊谷・佐藤,1997)が、上述のような教訓をうけて「災害弱者」への対応、及びこれと関連させる形で「災害ボランティア」の位置づけや受入れについて検討が進められてきた。

#### 「災害ボランティア」対策

「災害ボランティア」に関しては「専門ボランティア」と「一般ボランティア」に分け、それぞれの対応窓口を設置する方向で検討している自治体が多い。前者は災害時に必要とされる専門的技能の保有者(医者・建築家等)を実働要員として確保(動員)するという形で行われており、行政の各部局が、それぞれの業務と関連する民間業者・専門職(集団)を事前に登録する(協定を結ぶ)という形で進められている。他方後者は、発災後に駆けつける不特定多数の一般市民の受入れ体制づくりという形で進

められている。行政としては支援者の属性や人数を事前に把握できないため、彼らを実働要員として積極的に位置づけにくい。そのせいか窓口の設置のみに止まっている場合が多いことも指摘できる(cf.(財)消防科学総合センター 1997;菅・浦野・大矢根 1999)。

### 「災害弱者」対策

「災害弱者」対策としては、各地域の中にどのようなハンディキャップ(特別なニーズ)をもった人がどのように暮らしているのか等、その所在と態様を把握し、その上で非常事態が発生した場合に把握された弱者に対して誰がどのように対応するのかを決めていくという方向で検討されてきた。地域住民組織による相互扶助的な弱者支援体制を検討しているケースが一般的であるが、場所によっては地縁組織による支援体制が組めそうにない地域(夜間人口が極端に少ないオフィス街、隣人関係が希薄なニュータウン等)もある。また行政の関係団体をはじめ、域内のボランティア・市民団体同士を連携させていく形で支援体制を検討している自治体もあり、その場合、上述のような域外から来る不特定多数の「災害ボランティア」に災害弱者の支援を担ってもらう体制を考えているケースもある。しかし外来の「災害ボランティア」を導入する場合、上述の「プライバシー問題」が障壁となり、支援者と弱者のニーズをつないでいく仕組みを検討しにくい。また、こうした「災害ボランティア」は、「いつ・どんな人が・何人」来るのかを事前に把握できないため、責任ある体制が組めず、実効性という点からも問題の多い体制となりがちである。

### (2)基礎自治体における「災害弱者」対策の試み

このように、被災現場の経験から得られた教訓を取り込みながら、防災計画の策定・改訂作業が進められてきたわけであるが、残された課題も少なくない。まず「プライバシー問題」が依然として弱者への支援体制を整備していく際の障壁となっていることが挙げられる。

この問題については、災害時に支援を希望する弱者のみ申請・登録してもらい、本人の了承を得る

形で(「プライバシー問題」に抵触しない形で)支援体制を検討しているケースもある(中野区の「手挙げ方式」等)。しかし、災害時の混乱した状況の中で、誰がどのように登録者を救出・支援するのか、また申請しなかった弱者への対応はどうか等に関して十分に検討されているケースは少ない。また仮にそうした体制が(紙の上では)整備されたとしても、実際の災害時にその体制が有効に機能するか否かを確認することも難しい。これらの点が課題として残されている。

他方、支援体制を検討する前に、まず予測される被害を算出することから始め、さらにその結果を平時の弱者支援にも活かしていくといった試みも行われている。1997年から台東区社会福祉協議会に設置されている「災害弱者対策委員会」の取り組みがそれである。当区は阪神・淡路大震災で甚大な被害を受けた神戸市長田区と地域特性が(特に「インナーシティ問題」を抱えている点で)類似しており、そのことが区内の福祉関係者の問題意識を喚起させ、委員会の発足につながったと言う。この委員会では、社会福祉協議会に登録しているボランティア団体の有志によって、まず(1)都の被害想定を区内の各管区(全11管区)ごとに指定避難所の人口構成を算定していく作業が行われ、同じ区内でも管区によって避難人口に占める高齢者・乳幼児などの弱者の割合がかなり異なること、また避難所に入らず(入れず)被災市街地で避難生活を営むであろう人達にも支援が必要になるであろうことが明らかにされた【図1】。続いて、(2)障害種別に把握されている「災害弱者」の名簿から各管区毎の弱者人口を算定し、それを地図上にプロットしていくという作業も行われてきた。個人名を伏せてその所在のみを地図上に落とすという方法を採用することで、「プライバシー問題」を担保しながら、地域内の支援ニーズを明らかにしている点が注目される。自治会・町内会レベルですで行われてきた「防災マップ」の基礎自治体編とも言えよう。また、台東区では平成10年度に地域防災計画の改訂が行われているが、その過程で、この「災害弱者対策検討委員会」から一連の検討結果に基づ

く提言が行われ、その中の幾つかが計画に盛り込まれたことも記しておきたい。

さらにこの委員会では、数値に基づく検討だけでなく、実際に機能しうる「実態」としての支援体制づくりも行われてきた。具体的には、各管区に設置されている区の出張所をキーステーションとした地域ケアシステムの構築(サービス主体相互のネットワーク化)であり、それは2000年4月から導入された介護保険制度に基づく福祉サービスの供給体制とも絡める形で進められている(大塚2000)。こうした台東区の実践は、災害時の緊急事態を想定しながらも「日常時」の弱者支援の体制強化を通じた「非常時」対策である点が特徴的である。

## 5. 「災害弱者」対策の課題と展望～「非日常」から「日常」を点検する

災害弱者への支援体制を整備していくにあたって、最初の障害となる「プライバシー問題」は、「非日常のための対策を行なうことで、日常生活上のリスクが発生する」という側面から生じているように思われるが、この点に関連してもう一つ、災害弱者対策の障害となる状況が存在している。すなわち、「日常」生活の中で「非日常」的な事態への対策を進めていくことの難しさである。(災害弱者対策に限らず)災害対策は「災害時」という特別な状況下で発動されるものであり、とりわけ一般市民の意識の中では、日常生活と切り離して考えられがちである。そのことが対策を後回しにする心理的な要素として、また予算配分の優先順位が下位に置かれる要因として、働く。

加えて、「非日常」を強調し、非常事態のみを想定した支援体制では、実効性という観点からも限界がある。そもそも日常的に行わない事を急に非常事態下の混乱した状況下で行うこと自体、限界があるし、また阪神・淡路大震災の事例が示すように「対策」を担う主体が被害を受けて対応できない事態に陥ることも考慮に入れておかなければならないからである。

この点も、災害対策を行なう際の盲点となりや

すい。「いかに支援を行なうか」を考える前に「どの程度被害を受け、動けなくなるのか」を想定することが必要である。これが第3の課題である。

行政による災害対策、あるいは地域住民同士又はボランティア団体による地域防災活動においては、対策が発動されるべき事態に陥った場合、対策の実施を担当する主体が速やかに対応する(できる)という前提のもと組立てられていくことが多いように思われる。実際、地域レベルで行われる防災訓練の多くは、参加者が「集まった」ところから開始され、住民がいかに対応する(支援活動を行う)かを実践するケースが殆どである。都内の社会福祉協議会のボランティア・センターが「防災ボランティア・登録バンク」を設置するための検討会を開いた際、登録希望者の多くが高齢者であり、「自分が災害弱者になるのでは」と首を傾げながら参加していたという事例もある。

上述した台東区社会福祉協議会の事例は、まず被害想定からはじめており、しかもその想定が日常生活圏により近いレベルで出されている点で評価できる(東京都全体で何人犠牲者が出ると言われるより、あなたの住む某地域で何人犠牲者が出ると言われる方が現実味がある)。

また、被害想定を算出するプロセスで明らかになった問題を、日常的な問題との関係を常に見据えながら検討していった姿勢も注目しておきたい。こうした台東区の実践は「非常時の特別な対策」というよりも、「日常生活」をトータルに見てその中で「安全でより過ごしやすい暮らし」を阻害する要素を取上げ、対策を講じていく形で進められており、それは、対策の実効性を高めるという観点からも評価できるものであると言えよう。実際、防災機能に特化させた特別な対策を講じるよりもむしろ、教育・福祉等といった他の分野における日常的な取組みの中に一メニューとして防災機能を組み込んでいく方が効果的であることも指摘されている(東京ボランティア・市民活動センター 2000)。例えば、「防災福祉コミュニティ」構想(倉田 1999)のように、コミュニティ活動と地域福祉活動と連携させた防災のとりくみ事例や、ボランティアによ

る「防災と言わない防災」(渥美・加藤・鈴木・渡邊 2000)の取り組み等がその具体的事例として挙げられよう。

介護保険制度の導入に伴う在宅生活を営む要  
援護者の増加は、地域の中で潜在的な危機を抱え  
た生活者の増加につながっている。その意味でも  
「日常」生活における不測事態への対応をもっと考  
えていく必要があるように思われる。災害という  
非常事態を想定することは、日常的にも存在して  
いるが、見え難い問題を顕在化させる「ツール」と  
しての機能も持っているように思われる。他方、介  
護保険制度とほぼ同時期に成立した「特定非営利  
活動促進法」(通称 NPO 法)は、高齢化社会における  
介護者不足をはじめ様々な社会的問題に対する有  
効な処方箋として、ボランティア・NPO への注目  
を高めている。とりわけ近年多発している事故や  
災害の被災地において、活躍する姿が注目を集め  
ている。しかし、こうした市民による自発的な活動  
を無批判的に礼賛するのではなく、彼ら自身が活  
動対象をどのように設定してきたのか、また結果  
としてどのような役割を果たしてきたのかを点検し  
ていく作業も必要であるように思われる。

本稿では、阪神・淡路大震災の事例に限定して、  
また時間的にも災害初期の緊急期に焦点をあてて  
論を行ってきたが、今後は他の災害被災地にお  
ける取り組み事例や、復旧・復興時に出てきたニーズ  
とボランティアの関わりについて、またそうした  
復興期のニーズと対応の実態と、非被災地におけ  
る日常的な地域活動との接点について検討を進め  
ていきたいと考えている。

## 注

1)具体的には「東京ボランティア・市民活動センター」の専門員として、1997年に当センターが設置した「災害ボランティア活動支援システム研究委員会」の事務局を務め、阪神・淡路大震災の被災地でのヒヤリング調査、東京都内の市区町村に対する防災対策に関する調査などに関ってきた。また1998年以降は民間の団体・機関との地域防災力の向上に向けたワークショップにも関わってきた。

た。

2) 本稿の事例の中には、筆者がこれまでに公表してきた論文・調査報告の中で取上げたものも含まれている。ここでは特に早稲田大学文学部のホームページ(学術情報データベース「災害の社会学的研究への招待」)上で公開されているデータと重複する部分があることをお断りしておきたい。

3) しかし白書では、ここで示された「災害弱者」の性格が、決して固定的なものでなく、高齢人口の増加や在日外国人の増加に伴う諸制度の整備によって今後、時代と共に大きく変化し、「災害弱者」という概念すら適切でなくなることに留意している。

4) 神戸市長田福祉事務所の対応に関する以下の記述は、筆者が97年6月に当事務所の職員に対して行なったヒアリング調査及びここで入手した各種資料・報告書に基づいている。神戸市長田福祉事務所の対応については、高澤・加藤(1998)も参照されたい。

5) とはいえ、従来の対象者に全く対応しなかった(できなかった)わけではなく、発災後1週間経過した頃から各セクション(精神障害、身体障害、生活保護等)毎に一人ずつ職員が張付き、安否確認・訪問支援のための準備(名簿の整理や人員拡充等)も徐々に行っていたと言う。

## 引用・参考文献

- 渥美公秀・加藤謙介・鈴木勇・渡邊としえ「災害ボランティア組織の新たな展開」神戸大学<震災研究会>編『大震災5年の歳月』神戸新聞総合出版センター、2000。
- 1.17 神戸の教訓を伝える会編『阪神・淡路大震災被災地“神戸”の記録』ぎょうせい、1997。
- 浦野正樹・大矢根淳・土屋淳二編著『阪神・淡路大震災における災害ボランティア活動』早稲田大学社会科学研究所・研究シリーズ36号、1996。
- 文貞実「社会的弱者への救援活動」『阪神・淡路大震災における災害ボランティア活動』早稲田大学社会科学研究所・研究シリーズ36号、1996。
- 大矢根淳「コミュニティ防災の新たな構想に関する一考察」『情報と社会』江戸川大学紀要、1999。
- 大塚明「防災を自分たちのものに」東京ボランティア・市民活動センター編『市民主体の危機管理』筒井書房、2000。
- 木村明子「応急住宅の需給と入居移動に伴う社会的課題」『被災者の住環境提供・管理システムに関する

---

研究』文部省科学研究費 総合科目研究助成、2000 .  
熊谷良雄・佐藤貴茂「阪神大震災前後を中心とした  
都道府県地域防災計画の比較研究」『地域安全学会  
報告論文集 No.7』、1997 .

倉田和四生『防災福祉コミュニティ』ミネルヴァ書房、1999 .  
国土庁『平成3年度 防災白書』、1992 .

(財)消防科学総合センター『地方公共団体における災  
害ボランティア対応に関する調査研究報告書』平成8  
年度自治省消防庁調査委託費、1997 .

自治省消防庁『南関東地域地震防災対策に関する  
調査研究平成3年度報告書』、1992 .

菅磨志保・山下祐介「行政の対応と災害ボランティア」  
『阪神・淡路大震災における災害ボランティア活動』早  
稲田大学社会科学研究所:研究シリーズ 36号、1996 .

菅磨志保「仮設住宅におけるボランティア」『阪神・淡路  
大震災の社会学2』昭和堂、2000

菅磨志保・浦野正樹・大矢根淳「大都市災害の諸相  
とボランティアを含めた災害救援システムの構想」東京ボ  
ランティア・市民活動センター編『研究年報'98』、1999 .

生活問題研究会編『孤独死』、1997

高澤武司・加藤彰彦編『福祉における危機管理』有  
斐閣、1998 .

多賀直恒・村上正浩「地域防災計画の基本構造の現  
状分析」『地域安全学会報告論文集 No7』、1997.

災害ボランティア活動支援システム研究委員会編『大都市災  
害とボランティア・ネットワーク』東京ボランティア・セン  
ター、1998.

東京ボランティア・市民活動センター編『市民主体の危機管  
理』筒井書房、2000 .

林春男「災害弱者のための災害対応システム」神戸都市  
問題研究所『都市政策』第84号、1996 .

似田貝香門「専門職ボランティアの可能性」『看護教育』  
医学書院、1999 .

山下祐介・菅磨志保「緊急支援システムと災害ボランティア」  
『阪神・淡路大震災の社会学1』昭和堂、2000 .

早稲田大学文学部ホムレージ「災害の社会学的研究  
への招待:災害の社会学的影響に関するレポート」

<http://www.littera.waseda.ac.jp/saigai/index.htm>