

日本災害情報学会
1999年 研究発表大会

(1999年10月15日)
(東北大学工学部)

日本災害情報学会

日本災害情報学会 1999 年 研究発表大会 プログラム

○ 印=講演者 講演持ち時間=13分(質疑込み)

午前の部 9時00分-12時00分 (座長:野竹正義 入江さやか)

A.防災行政・地震予知・火山災害・原子力

A-1 「防災力自己診断システムの構想」

○野竹正義(三菱総合研究所) 井野盛夫(静岡総合研究機構防災情報研究所)

勝俣忠男(静岡総合研究機構防災情報研究所) 木根原良樹、(三菱総合研究所)

A-2 「行政における防災情報システム」

○森岡千穂(建設技術研究所) 松尾一郎(建設技術研究所)

A-3 「行政の防災情報システムと住民」

○入江さやか(日本総合研究所) 加藤昌樹(日本総合研究所)

公文章三(明電舎)

A-4 「大規模災害時における市町村の広報活動に関する考察

—発災後24時間以内での広報活動の可能性—

○黒田洋司(消防科学総合センター)

A-5 「通産省災害情報システム検討委員会とその後における情報ボランティアの役割」

○水野義之(京都女子大学)

A-6 「液化化ゾーニングマニュアルの作成—国土庁の災害情報への取り組み事例—」

○西城祐輝(国土庁防災局) 岡山和生(国土庁防災局) 成田潤也(国土庁防災局)

A-7 「強震動即時警報システムの可能性」

○北代州平(東京大学地震研究所) 堀宗朗(東京大学地震研究所)

A-8 「上越市における地盤沈下警報システムとその情報伝達」

○陶野郁雄(国立環境研究所) 関谷一義(新潟県保健環境科学研究所)

A-9 「地震予知における防災モデルの提案」

○中川洋一(静岡総合研究機構防災情報研究所)

B-6 「阪神大震災時の住民情報の分析」

○三石博行（金蘭短期大学）

B-7 「平成10年8月那須集中豪雨災害における災害情報と住民の避難行動」

○福田充（常磐大学） 廣井脩（東京大学社会情報研究所）中森広道（日本大学）

馬越直子（東京都立大学） 紙田毅（東京工業大学）

B-8 「わが国の2級河川における治水問題と情報活用」

○河田恵昭（京都大学防災研究所巨大災害研究センター）

B-9 「雨量情報に対する認識について」

○牛山素行（京都大学防災研究所）

B-10 「神戸・新湊川溢水災害における情報提供の問題点」

○木村より子（京都大学）河田恵昭（京都大学防災研究所巨大災害研究センター）

B-11 「洪水氾濫に備える河川情報」

○片田敏孝（群馬大学）浅田純作（群馬大学）及川康（群馬大学）

（休憩 10分）

午後の部2 15時10分-17時00分（座長：中村功 渡部和雄）

C.メディア・災害支援・教育

C-1 「災害情報伝達のシナリオ・シミュレータ」

○浅田純作（群馬大学）片田敏孝（群馬大学）桑原敬行（群馬大学）

C-2 「災害用語に関する一考察」

○大西勝也（NHK放送文化研究所）

C-3 「ナウキャスト地震情報への取り組みとその利用可能性について」

○横田崇（気象庁） 桐山 孝晴（国土庁） 吉本 義幸（消防庁）

C-4 「高度ネットワーク社会の脆弱性-大阪NTT回線事故の社会的影響に関する調査研究」

○中村功（松山大学） 三上俊治（東洋大学） 福田充（常磐大学）

C-5 「災害ビデオの防災意識への影響（予備調査）」

○伊藤勝（江戸川大学）

阪神大震災時の住民情報の分析

—住民情報の発生、進化、消滅の過程を決定している要素—

Analysis of newsletters from residents published during the great catastrophe of the Hanshin-Awaji (Kobe) Earthquake

三石博行 Hiroyuki MITSUISHI

金蘭短期大学生活科学科 Department of Science of Human Living at Kinran College

ABSTRACT

As a result of the great catastrophe of the Hanshin-Awaji (Kobe) Earthquake, in our country, it is urged to establish the theory and methodology for the risk management of daily living information in a crisis situation. In reality, the necessity for the information increases according to the degree of the damages. However, depending on the proportions of the damages, the ability to release information decreases tremendously. In these situations, clearly, a special manual must be followed to release news in the disaster area in a rapid and adequate fashion. In order to create a practical and reasonable risk management manual, it is very important to understand the character of the information released in the event of a catastrophe. Based on the statistical analysis of the data obtained during the Hanshin-Awaji (Kobe) Earthquake, interactions between the release date of the first release of information ("resident-generated newsletter") and three factors (1. news source, 2. frequency of news release and 3. news duration) were investigated. The information contained in these "newsletters" can be grouped into three periods based on the analyzed data. The first, second and the third period information from residents can be characterized according to these parameters. In this paper, I would like to propose a model for the news release and emphasize the importance of the efficient coordination with the peripheral social assistance around the disaster area.

KEYWORDS

Aftermath of the Kobe Earthquake, The risk management of daily living information, The first release of information, The news source, The frequency of news release, The news duration, The first period of information from residents, The second period of information from residents, The third period of information from residents.

キーワード

阪神・淡路大震災、生活情報の危機管理、情報源、初動情報日、情報頻度、情報発信日数、第一期住民情報、第二期住民情報、第三期住民情報、

はじめに

阪神・淡路大震災が示したように、我が国に於いては生活情報の危機管理は、多くの問題点を残していると指摘されている¹。災害時の生活情報の在り方を考えるとき、被害が大きくなる程に生活情報も比例して必要になる。同時に他方では被害の程度に比例して被災現場から情報発信能力や機能は失われる。それで震災直後に情報機能を罹災現地に求めることは困難になるため、生活情報の合理的で現実的な危機管理を作り出すためには、震災情報の性質を理解しなければならない。そこでこの論文で、阪神・淡路大震災時に発生した住民情報の事例を基に、住民情報の性質を決定している四つの要素、つまり情報源、初動情報日、情報頻度と情報発信日数の概念を定義し、初動情報日とその他の三つの要素との相関関係を分析し、住民情報を第一期住民情報、第二期住民情報と第三期住民情報の三段階に分類した。この分類を用いて阪神大震災時の住民情報の分析を行った。この分析を通じて、震災地の周辺の社会的機能との連携を前提にして情報発信機能を出すために必要な論拠を提案する。

1、災害時の生活情報危機管理への問題提起

震災直後、被災地では生活情報が不足した。そこで必要な情報を提供するミニコミ誌が自然発生的に創られた。それら自主的に発行され情報は、想発型の情報と呼ばれている。生活情報の危機管理を語る時、想発型の情報の在り方についての理解が問われる。まず、それらの問題の回答を得るためには、日常時と非常時の情報発信機能の違いについて考えなければならない。

災害直後に必要な生活情報の課題を語る時、その機能に関しては、行政やマスコミなどの通常時の社会的機能が果たすべき役割に関して問題が先ず立てられ、その危機管理の在り方とかその機能の義務に関する議論が当然課題となる。しかし、災害とは、それらの機能が正常に働かないことを意味している。そこで、危機管理を日常の社会機能の延長線上で想定する考え方に対して問題が投げられる。生活情報の危機管理に関する考え方を、阪神大震災時に実際にあった生活情報の発生、進化と消滅の事実の分析を通じて、出来る限り現実的に問題提起する中で、現在考えられるもっとも合理的な生活情報の危機管理の在り方を模索する必要がある。

例えば、被災地の現状に即し、罹災者が必要としている情報を提供する事が、災害時での合理的な生活情報の供給の形態である。そ

の意味で、マスコミや行政機関の供給している社会的機能に非常時の生活情報、つまり限定された地域の状況に適応した情報収集と発信の機能を求めることは、現実的には、その組織的機能や能力に於ても困難である。危機管理問題の一つとして震災時の生活情報の発信の機能や組織形成の課題が問われている。

被害が大きくなる程に生活情報もそれに比例して必要になるため、被災地が被災地の状況に適応した情報が罹災した現地から発生することが理想である。しかし現実には、被害の程度に比例して被災現場から情報発信能力や機能は失われるので、情報機能を罹災現地に求めることは、困難になる。通常の情報機能は非常時の状況に適応しない。同時に非常時に情報機能を罹災現地の機能に頼ることも物質的にも社会機能的にも不可能である。

2、情報紙の役割を決定している四つの要素: 情報源、初動情報日、情報頻度、情報発信日数

阪神・淡路大震災直後に住民組織の中から自然発生的に作り出された情報誌を分析することで、それらの情報誌の役割に関して分析を試みた²。

阪神・淡路大震災直後に発生した住民情報が示す性質は、それらの初動情報日と情報紙の性質とに何らかの関係があると理解されている。その関係を資料を横断的に観察する中で定性的に把握した。そのことは、状況が必要としている情報の供給の在り方が、情報発信の目的や、その情報発信を行う人々の利益によって決定されていると考えられる。しかし他方で、情報発信の主体の意図とは無関係に、状況が必要としている情報を発信しない限り、それらの情報が市民権や必要性を充たさないという現実によって厳しく規定されていることも現実である。つまり、情報源は情報活動の環境によって規定され、換言すると、情報源は被災の現状の必要性にそれらの情報活動の場を提供されている現実と、また、情報活動の形態は情報を提供する主体の意図によって発生するという二つの合い矛盾する現象が現実の情報活動の形態を決定している。

以上の考察から住民情報の分析を試み、その分析から、定性的に以下の現象が理解出来る。

- A、情報源と初動情報日との相関関係。つまり、震災から1ヵ月以内、つまり2月中旬以前に発生した情報は主にボランティア組織や既存の住民運動や組織など既に情報発信機能を持つ組織などによって出されたものが多く、震災から二ヵ月以降、つまり3月中旬以降に出された情報は震災情報に対して新たに住民組織の中から発信機能を所有したものが多くなる傾向にある。
- B、情報行為の活性度と初動情報日との相関関係。情報発信回数を情報提供した日数で割って得られる関係を、情報発信の頻度と定義する。その頻度と初動情報日との関係を取ると、震災から1ヵ月以内、つまり2月中旬以前に発生した情報発信の頻度は、毎日かそれとも一週間に2、3回の割合で出されてるものが多い。しかし、震災から二ヵ月以降、つまり3月中旬以降に出された頻度は、毎月1回以内の割合で出されているものが多い。
- C、初動情報日と情報活動日との相関関係。情報紙は、情報源の利益に即した、具体的な目的や意図があり、それらが情報行動を規定している。情報活動の発生的な現象、つまり情報の発生、進化と消滅の運動は、その情報源の在り方と状況との関係に規定されていると考えられる。言い替えると、情報活動の進化の形態は、情報活動が具体的な状況に選択されていることによって生じるし、その消滅は情報源が状況によってその合目的性を自己選択していることによって生じる。そこで、情報ははじめて出された日を初動情報日として定義して、その日からその消滅の日までの日数をさらに情報活動日と定義して、それら相関関係を求めることにする。例えば初動情報発生日が30日以内の、つまり震災から1ヵ月以内に発生した情報の、情報発信日数は少ない傾向を示すと考えられる。それに対して初動情報発生日が60日以上180日以内、つまり震災から二ヵ月以降、3月中旬以降から6月までぐらいに出された情報発信日数は、第一の傾向よりは長い傾向にあると考えられる。さらに、初動情報発生日が180日以降、つまり震災から半年近く経ってから、出された情報の活動日数は、以上に挙げた二つの傾向よりもより長くなる傾向にあると考えられる。つまりそれらを比較すると、一般に初動情報日が高い情報ほど、情報発信日数も短い関係にあることが定性的に理解されている。

以上三点に涉って示した性質を前提にして、初動情報日を基準にしてそれらの住民情報を三つに区分した。ここで、震災から1ヵ月以内つまり2月中旬以前に発生した情報を第一期住民情報、震災から二ヵ月以降つまり3月中旬以降から7月末日までに出された情報を第二期住民情報、そして震災から半年近く経って、つまり8月に入って出された情報を第三期住民情報と呼ぶことにする。これらの三つに区分した情報に関して、それらの共通した性質を拾い出し、そのその原因の分析を試みる。

3、第一期住民情報・生存のための情報紙の形態と役割

震災から1ヵ月以内つまり2月中旬以前の期間では、余震が続き二次災害の可能性があった。また、厳しい冬の気候の中で、被災者は生活の基本的な条件を失ったままの状態であった。ライフラインに関しては、1月23日に電気が完全に復旧、電話は1月31日にはほぼ完全復旧出来たが、水道やガスはまだ完全に復旧していない状態だった。さらに交通手段は、代用運転によって震災直後に切断された交通経路網を維持することは出来たものの、その完全復旧には至っていなかった。また避難所生活をしている人々が、緊急の仮設住宅に移動し始めた期間でもある。この期間は、生存のための生活情報や当座の生活のための情報が必要とされた³。

この期間に発生した住民情報を以下の表1に示す。

表1 第一期住民情報

1995年期間	日数	発行回数	頻度	情報紙名	発行組織名	地域	組織の種類
1月25日から3月2日	37日間	5回	5/37=0.16	診療中の医療機関リスト	東灘区医師会	東灘区	医師会
1月25日から3月9日	44	40	40/44=0.91	デイリーニーズ	ピースボート	長田区	外部NGO、ボランティア
1月27日から10月31日	280	26	26/280=0.09	ひなん新聞	神戸大学体育館避難所世話人グループ	灘区六甲台	学生ボランティア
1月27日から3月19日	52	7	7/52=0.13	ライフライン	さきがけ	中央区	政党
2月21日から96年9月まで	約570	16	16/570=0.03	てんとむらだより	兵庫区須佐野公園内阪神大震災救くろうぶ	兵庫区	ボランティア、NGO
2月31日から4月28日	85	30	30/85=0.35	中央なんでもかわら版	中央区ボランティア	中央区	ボランティア、NGO
2月7日から3月21日	43	5	5/43=0.12	阪神大震災救援活動情報	鈴木亨子氏個人	大田中学校避難所	ボランティア
2月8日から3月9日	30	25	25/30=0.83	物資、ボランティア、ライフライン、余剰、不足	情報センター	東灘区	ボランティア、NGO

この表から上記した3つの情報の性質に関して、第一期住民情報に分類された情報について具体的に分析を進めてみる。

情報源と初動情報日との相関関係であるが、この期間の情報源はボランティアやNGOが多く、4分の3を占めている。つまり、この時期の情報を組織出来たのは、罹災地ではすでに情報発信機能を持っている組織の人々か外部からそれらの機能や技術を持ったボランティアやNGOの人々であったと解釈できる。例外は、被災者であった鈴木亨子氏が、避難所の食事や救援物資に関する情報を発信したことである。これは被災者自身が自ら情報の発信者となった例である。

第一期の情報頻度は、0.5以上のものが全体の8分の3を占めている。多いものでは、ピースボートが罹災者へ生活情報を提供した「デイリーニーズ」の0.91、情報センターが東灘区に避難所の救援物資の情報を取り上げた「物資、ボランティア、ライフライン、余剰、不足」の0.83のように情報が殆ど毎日出されていたものがある。また、当時インフルエンザが流行していた当時東灘区医師会が提供した「診療中の医療機関リスト」は短い期間ではあるが0.16、中央区ボランティアが生活情報を提供した「中央なんでもかわら版」も0.31の情報頻度を示し、一週間に2から4回の割合で出されていることを示している。一週間に一回の情報頻度が0.14であるので、この第一期住民情報に分類したものの、半分が一週間に2、3回以上の割合で、4分1が一週間に1回ぐらいの割合で印刷されていたと考えられる。

この期間の情報発信日数は、インフルエンザが流行していたときに集中して東灘区医師会が提供した「診療中の医療機関リスト」は37日間、避難所に集まる救援物資の情報を提供し合理的に配分するための「物資、ボランティア、ライフライン、余剰、不足」は避難所連絡会議が組織されるまで30日間、「デイリーニーズ」は40日間、大田中学校避難所の救援物資や食料の供給に関する情報を鈴木亨子氏が個人的なボランティア活動で提供していた「阪神大震災救援活動情報」は43日間、「ライフライン」は52日間である。つまり、二か月以内の情報発信日数を示すものが全体の半数以上、8分の5を示している。

4、第二期住民情報・生活復旧のための情報紙の形態と役割

震災から二か月以降つまり3月中旬以降から7月末日までの期間には、余震の数はかなり減り、厳しい冬から春に気候が変化していく。ライフラインに関しては、4月11日にガスが、4月17日に水道が完全復旧した。また、交通手段は、部分的な復旧工事がなされ、多くの罹災者が緊急避難所から震災仮設住宅に移動する時期であった。行政の側から復興に関するプランが持ち出され始められたため、行政の示す復興計画に住民の将来の生活が問われた。住民の立場に立つ、住民指導型の復興計画の視点や概念が問題にされ始めた時期であったが、その未来の要請に対して、現実の状況はあくまでも生活復旧のための生活情報が必要されており、情報紙の主な役割は仮設住宅問題や生活条件や環境の復旧に関する課題が中心となっていた。

この期間に発生した住民情報を下記の表に示す⁴。

表2 第二期住民情報

1995年期間	日数	発行回数	頻度	情報紙名	発行組織名	地域	組織の種類
3月12日から現在まで			1ヵ月に1回、0.03	どんぐり便り	どんぐりクラブ	灘区	学童保育運動組織
3月12日から現在まで			1週間に1回、0.03	ウィークリーニーズ	これらかの長田を考える会	長田区	地元NGO、ボランティア
3月13日から6月まで			毎日の電話サービス、1.0	ASHIYA 生活情報センター	ASHIYA 生活情報センター	芦屋市	地域住民のボランティア
5月10日から7月25日まで	76日間	6回	1ヵ月に2回、0.08	連絡会議ニュースから	尼崎被災者連絡会議事務局	尼崎市	地域住民運動組織、ボランティア

「どんぐり便り」は学童保育所の再建運動を目的に震災から2ヵ月経って発行された。発行日は決まってはいるが、平均して毎月一回の割合で出されている。1996年1月8日に倒壊した学童保育所の再建は可能になった。この再建によって、本来の情報紙の役割は終了した。第一期住民情報ではここで情報機能は消滅する。しかし、「どんぐり便り」はその後も毎月一回の割合で発行を続ける。つまり、「どんぐり便り」では情報発信主体は運動内部の人々で、それらの人々に取って学童保育は日常生活の中の一部であるため、その

活動の一部として、情報頻度 0.033 を示す 1 ヶ月に一回の定期的な情報行為があるであると解釈できる。また、情報発信日数はそれらの活動が日常的であるため初動情報日から現在まで持続することになると考えられる。

第一期に外部 NGO のピースポートが長田区に設立した「ディリーニーズ」の活動を通じて、「長田区の住民の中から罹災者に生活情報を提供するボランティアを組織して「ウィークリニーズ」を 3 月 12 日を初動情報日として一週間に一回の割合で発行する。情報発信主体は外部ボランティアから地元住民のボランティアに移行し、情報の内容は、罹災者の関心を持つ生活情報が主で、例えば初動情報日から、倒壊した家屋の撤去作業で発生するアスベスト粉塵の問題に関する情報が記載されている。これらの情報行為は、第一点目が生活復旧に関する情報と、第二点目は長田区の復興計画を住民の立場に立って進めるための情報を提供することである。このように情報源の目的は、明らかに日常生活の運動であり、生活復旧のための情報ボランティアとして機能している。「ウィークリニーズ」は地域住民運動化している長田を考える会の活動の情報機能であるため、情報頻度も一週間に一回と安定し、つまり 0.14 を示している。また、同様な理由から情報発信日数は情報発信日から持続している。

「ASHIYA 生活情報センター」は芦屋市の OA 機器販売会社「ダイナオックス」が本社ビルのショールームとそこにあるネットワークシステムや情報機器を生活情報のボランティアに開放して発足し、生活情報に関するデータベースを作り、市民の質問を電話で受け付け、それらの生活情報を提供したり、不足した情報を収集・整理した。その意味で、この生活情報提供活動は情報紙によるものとは異なり、情報源に関する分析を除いて、この情報紙の性質を分析する基準である初動情報日、情報頻度や情報発信日数に関する分析は出来ない。この 3 月の情報提供の行為は、窓口情報が 26.1%、住宅情報が 23.9%、イベントが 19.6%、ライフライン、交通が 17.4% を占めている。さらに 4 月は、住宅情報が 33.3%、窓口情報が 28.6%、イベントが 14.3%、福祉、教育、消費が 9.5% を占めている⁵。つまり、3 月と 4 月で提供した情報の種類に変化がある。ライフライン、交通に関する情報の必要性は 3 月から 4 月へは減少し、福祉、教育、消費に関する情報は逆に増加している。つまり、このことから、この時期に必要な主な生活情報は、窓口情報、イベント、ライフライン、交通や福祉、教育、消費等であり、それらは、第二期住民情報を特徴づける生活復旧のための情報を示すことが理解できる。

尼崎市の被災者の連絡組織を作るため尼崎被災者連絡会議事務局は「連絡会議ニュース」を 6 回発行した。この組織の目的は 8 月に達成され、尼崎被災者連絡会議事務局は生活再建住民会議事務局と組織名を変更して再スタートする。「連絡会議ニュース」の情報頻度は 1 ヶ月に 2 回で、0.08 を示し、情報発信日数は、「連絡会議ニュース」の初動情報日が 5 月 10 日で、その最終が 7 月 25 日の第 6 号であるので、76 日間となる。「連絡会議ニュース」の出した情報は、連絡会議の活動報告、避難所の現状報告、仮設住宅の設備改善、自治会作りの相談、ボランティア募集等などが主なものである。

これら第二期住民情報に分類した 4 つの例から考えられる情報の性質は以下のようにとまとめることが出来る。

- A、この期間の情報源は、ここで示してあるすべての例に於いても、ボランティアや NGO にしろ地域住民が主体となっている。この時期は、罹災地はすでに情報発信機能を持っている物理的条件と外部挿入されたそれらの技術が定着していると考えられる。罹災地域が情報発信の機能と技術を身に付ける事で、それらの情報機能は、被災者の生活再建運動の一部の役割を果たすことになったと解釈できる。
- B、情報頻度は、ASHIYA 生活情報センターの例を除いて以上示した 3 つの例から考えられることは、1 ヶ月 1 回から 1 週間 1 回のもので主で、0.14 から 0.03 を示している。つまり、地域住民主体の運動体は、その情報を定期的に出すことが可能になる。しかも、それらは生存するための生活情報のように短期間に必要な情報でなく、寧ろ生活再建のための情報や運動体や共同体の利益を守るための情報であるため、組織の運動として情報を発行されていることが、これらの情報頻度に反映されている。
- C、情報発信日数は、ASHIYA 生活情報センターと第三期住民情報に進化した「連絡会議ニュース」の例を除いては二つの例から、初動情報日から現在まで持続的に続いている。

5、第三期住民情報・復興計画に対する意思表示として情報紙の形態と役割

震災から半年近く経って、つまり 8 月 1 日以降は、ライフラインや交通機関の復旧は完全に終了し、仮設住宅への罹災者入居も進み、多くの避難所が閉鎖され、8 月 24 日に災害救助法に基づく避難所の廃止を決定され避難所として臨時的に機能していた小・中学校が通常時の体制になっている。行政は復興計画を具体的に進めるために、「ひょうごまちづくりセンター」等の復興事業を推進し具体的な活動を始め、震災で打撃を受けた地場産業の再建支援の試みが積極的に取組まれる。

従って、この時期に初動情報発信した住民情報は、第一期の生存や当座の生るための生活情報や第二期の生活復旧や再建のための生活情報を伝達するという役割よりも、行政の震災復興計画の情報やそれをめぐる住民の意見に関する情報の伝達、コミュニケーションが中心となっている。それらの情報は地域の自治会や住民運動などの活動の一貫として発行されているものである。また、この時期に仮設住宅に多くの被災者が移住したので、仮設住宅の生活環境改善に関する情報が必要とされ、仮設住宅の人々の生活条件の改善や仮設住宅以後の住宅問題に関する生活情報もそのために発行されている。

以上、第三期住民情報と定義した 8 月 1 日以降の期間の社会的状況とそれに対応した住民情報の定性的性質を前提にして、この期間に発生した住民情報の例を下記の表に示す。

表3 第三期住民情報

1995年期間	日数	発行回数	頻度	情報紙名	発行組織名	地域	組織の種類
8月8日から 1996年8月9日	1年間	51回	51/365= 0.14	神戸復興新聞	神戸復興新聞社	東灘区	地元ボランティア
8月15日から 10月21日	67	3	3/67= 0.05	新中央なんでもかわら版	中央区ボランティア情報部	中央区	地元ボランティア
8月から 現在まで			1ヵ月1回 0.03	住民会議ニュース	生活再建住民会議事務局	尼崎市	地域住民運動組織 ボランティア
9月から1997年 7月	2年10ヵ 月間	34	1ヵ月1回 0.03	長田かはら版	長田ボランティアセンター	長田区	地元ボランティア
1997年9月から 1999年1月	2年 5ヵ月間	23	1ヵ月1回 0.03	復興かはらばん	被災者復興支援会議	長田区	復興支援運動、住民運動
999年6月から現 在まで			1ヵ月1回 0.03	新復興かはらばん	被災者復興支援会議II	長田区	復興支援運動、住民運動

第1期住民情報として取り上げた東灘区の情報センターは、その後その地域に集まっていたボランティアを中心に「神戸復興新聞」として進化する。この新聞は有料で、第2号からすでに500部が購読されている。情報源は東灘区に居住している学生ボランティアを中心にする人々で、初動情報は震災から6ヵ月と25日経過した1995年8月8日で、「神戸復興新聞」の情報発信日数は一年間で、情報頻度は0.14、つまり約1週間に1回の割合で発行されている。復興を課題とした記事が殆どで、住宅問題、企業再建や復興の課題、罹災者の救援や復興に関する法律の説明等が記載されている。

「新中央なんでもかわら版」は、第1期の住民情報として活動していた「中央なんでもかわら版」が進化したもので、「中央なんでもかわら版」を発行していた中央区ボランティアの人々によって1995年8月15日に作られている。この情報紙は、罹災者へ盆踊りなどのイベント情報の提供や仮設住宅問題など重点の置いた情報など、罹災者への生活情報提供の救援活動を課題にしていた「中央なんでもかわら版」との違いが示されているものの、情報紙は、情報発信日数が3ヵ月と6日で、その間に3回発行されている。つまり、情報頻度は約1ヵ月に1回である。この情報は、3回の発行で終了したのか、それとも他の情報発信活動として進化したのかは現在不明である。

8月に尼崎被災者連絡会議事務局から生活再建住民会議事務局と組織名を変更し、それまで出されていた「連絡会議ニュース」の第6号までのバックナンバーを受け継いで、第7号「住民会議ニュース」として9月1日から発行する。「住民会議ニュース」の発行は不規則で、1995年12月には1ヵ月に3回出されているが、1996年は1月から3月までは発行されていない。初動情報日の1995年9月1日の第7号から1996年4月1日の第13号までの平均を取ると、情報頻度は1ヵ月に1回、つまり0.03を示している。情報発信日数は情報発信日から持続している。「住民会議ニュース」は、生活再建住民会議の活動と紹介、住宅相談、仮設住宅の改善と自治、イベント、被災者救済制度や保険、ボランティア等である。

長田ボランティアセンターが1995年9月から発行している「長田かわら版」は、仮設住宅の罹災者の権利を守るための運動のために作られた情報紙で、情報源は地域ボランティアであるが、情報発信日数は仮設住宅の廃止される1997年7月まで、2年10ヵ月続き、情報頻度は1ヵ月1回、つまり0.03を示した。この情報紙には仮設住宅に住んでいる人々のための生活情報、住宅情報、イベント、コミュニケーション等の記事が記載されている。

これら第三期の住民情報紙の性質は以下のように整理することが出来る。

- 第三期住民情報の情報源は、第二期と同様に地域ボランティアや地域住民運動組織のものと、震災復興を目的に組織された集団とがある。例えば、「新中央なんでもかわら版」を出した中央区ボランティア情報部は、中央区ボランティア組織の中で生活情報や地域情報を発行する専門的な機能が形成されたと考えられる。「長田かわら版」を出した長田ボランティアセンターも地域ボランティア運動体である。「神戸復興新聞」を出した人々は東灘区を中心にして特に避難所のボランティアとして動いていた人々で、この新聞を編集した中心人物は大阪大学大学院の学生であった。また、多くの学識経験者や専門家をメンバーに取り入れて住民サイドの復興計画案や行政の情報を「復興かわら版」として提供した被災者復興連絡会議は、後者の分類、つまり震災復興を目的に組織である。
- この期間に発行された情報紙の情報頻度は、1ヵ月1回と長田ボランティアセンターや被災者復興連絡会議のように定期的に情報を提供したもの、神戸復興新聞のように1週間1回のものがある。従って、頻度は0.03から0.14の範囲を示す。
- 第三期住民情報紙の平均的な情報発信日数は、情報源のよって大きくと三つに区分される。第一点目の「神戸復興新聞」の活動日数は一年間である。その情報誌が継続しなかった理由は情報源にあると思われる。つまり、情報源が情報紙を発行する目的で、つまり有料であっても生活再建や復興活動に関する専門的な情報を提供する目的で、学生ボランティアがそれらの機能を担った、そのためその情報誌は状況の変化に対してその機能を変化させ、対応する機能を持っていなかったと思われる。また、第二点目の出した「長田かわら版」の活動日数は情報紙の目的に決定されている。つまり、その活動目的は仮設住宅に移住した罹災者に体する生活改善情報や復興計画に関係する情報であるので、その条件が存続している限り、情報紙の成立条件が充たされており、逆にその状況が変化することで情報紙の任務も消滅すると考えられる。その情報発信日数は、情報源の長田ボランティアセンターの目的とそれを必要として状況によって決定されていると解釈出来る。さらに、第三点目の「復興かわらばん」は、それらの組織の目的

と状況との関係でその組織は進化するため、情報発信日数は、復興運動の質的变化と運動組織の進化に規定されていると思われる。

- D、以上の分析を通じて、この第三期住民情報の性質は第二期住民情報のそれと重なり合っている。その原因は、それらの情報紙の性質と言うよりも寧ろ、それらの情報紙の分類を決定するための期間の区分によって発生したと解釈される。つまり、第二期を震災から二ヵ月以降から7月末日までの期間に分類し、第二期を震災から半年近く経過してした8月1日以降の期間に分類した。しかし、例えば「新中央なんでもかわら版」や「長田かわら版」に見られるように第二期の性質を示すとされた生活復旧のための情報紙の形態と役割は、ここで第三期に区分された半年以上の期間にも存続することになる。しかし、震災から2年後に発生した「復興かわら版」のような復興計画に対する意思表示として情報紙は、この期間の分類の定義に即した内容、つまり生活情報よりも寧ろ復興計画に関する情報を提供している。

6、各期間ごとの住民情報紙の比較分析と住民情報紙の分類モデル

以上の議論を通じて、住民情報を三つの期間に分類し、それぞれの期間ごとに、初動情報日、情報源、情報頻度と情報発信日数に関する要素を取りだし、それらに関する分析を行った。そこで、この三つの分類に即して、つまり住民情報の性質を理解するための議論を進めるための分析を通じて、それらの期間ごとの性質を比較検討することで、さらに詳しく点検してみる。

以下、今までの議論を前提にして、それぞれの期間に生じた代表的な住民情報に関する性質を拾い出して表4に纏めた。

表4、各期間の情報を構成する要素の比較

	第一期住民情報	第二期住民情報	第三期住民情報
期間区分の基準	生存のための情報機能	生活再建と復旧への情報機能	復興計画への意思表示機能
初動情報日	震災から1ヵ月以内	2ヵ月以降から3ヵ月以内	6ヵ月以降もしくは2年以降から
情報源	外部NGO、外部ボランティア	地域NGO、地域ボランティア	地域住民組織、地域ボランティア
情報頻度	毎日1回から週2、3回、 1から0.3	1週間1回から1ヵ月1回、 0.14から0.03	1週間1回から1ヵ月1回、 0.14から0.03
情報発信日数	9日から85日間	90日間から継続中	1年間から継続中

これらの各期間の住民情報紙を構成する5つの性質の比較表を通じて、以下のように問題点を整理し、住民情報の発生論的性質を理解するための議論を進める。

- A、初動情報日の分類と住民情報の期間区分に関しては、初動情報日を日数を基準に、つまり震災からの経過日数を基準に、住民情報の性質を分類した。以上の分析から考えて、はじめに決めた三つの分類を基準を取ることによって、住民情報の性質のパターン化が進むと考えた。しかし、この分類を進めて問題になったことは、第三期住民情報の初動情報日の決定に関する基準である。それははじめ6ヵ月以降としたが、現実の分析ではここに示されている事例からは2年以降にする方が住民情報の性質の特色を明確にするための分類が可能になると考えられた。つまり、初動情報日からの住民情報の区分は、震災の大きさ、生活再建や復旧の早さ、さらに復興政策実施のスピードなど、言い換えれば震災被害の大きさとそれに対する社会システムの経済的、政治的対応力によって異なることを意味している。しかし、ここで使われた期間の区分の基準、つまり、生存のための生活情報発信の機能をもって発生する住民情報を第一期住民情報として、生活再建や生活環境、社会システムの復旧に関する生活情報の伝達を目的として発行される住民情報を第二期住民情報として、さらに行政などの進める災害復興計画や政策の情報を公開したり、それに対して住民の意思表示を示す機能を持つ住民情報を第三期住民情報として分類したことによって住民情報の性質がより特徴的に分析できたと解釈出来る。
- B、初動情報日と情報源の相関関係から、震災から時間が経過するにつれて、震災直後の生活維持や生活再建や震災復興の情報を発信した組織や運動体は、被災地外部のボランティアから被災地の人々に移行する現象が確認できる。第一期では、殆どが外部から情報発信機能、人材や技術を導入して、住民情報が発信した。しかし、第二期から、それらが地域によって担われることになる。つまり、災害直後は、正常時に生活情報を提供していた情報機能、つまり企業、行政やマスコミなどの情報機能が正常に働かない。同時に、被害の程度が大きくなればなるほど、被災現場から情報発信能力や機能は失われる。そのため、情報機能や技術をアウトソーシングすることによって、罹災地に必要な情報を発信することが可能になり、その情報活動を通じて、情報発信の機能や技術が被災地に移植される。また、震災から日数が経ち通常時の社会システムの機能が回復することで、情報発信機能が回復し情報は罹災現地から発信されるようになる。つまり、罹災日から時間を経ることで、次第に情報源は外部の人々から地元の人々に移行する現象が発生すると解釈出来る。そこで第三期では、被災地住民が情報発信の主体、情報源となっている。
- C、初動情報日と情報頻度の相関関係から、震災から時間が経過するにつれてそれらの頻度は少なくなっていく現象が確認できる。つまり、第一期では、罹災者は生存のための生活情報を毎日のように必要としているため、毎日一回の生活情報発信が要求され、頻度は1に近くなる。しかし、第二期になると、生活再建や復旧に関する情報が主流を占めるため、少なくとも毎週一回の生活情報が発信されることになる。第三期になると、主な情報は、これからの生活条件を決定する行政の復興計画の情報で、それに対する住民の提案や批判になるため、それまでの期間に主流を占めていた生存に関係したり生活再建に関係する生活情報の割合は減ると解釈できる。
- D、初動情報日と情報発信日数の相関関係から、震災から時間が経過するにしたがって、情報発信日数は多くなる現象が確認できる。生活再建や震災復旧の速度と情報源の活動目的の二つの要素に、この現象は大きく決定されていると思われた。つまり、第一期で

必要とされる情報は、生存のための生活情報である。その情報源は、情報機能を失った被災地の救援活動を目的にした外部ボランティアやNGOの組織となる。阪神大震災では、巨大な生産力を誇る日本経済と罹災地周辺の社会システムに支えられ、飲料水、食料や避難所などの生存に必要な生活物資や生活条件が素早く確立したので、震災から1ヵ月から2ヵ月以内という短い期間で、それらの役割が必要とされなくなった。第二期で必要とされる情報は、主に二つの情報発信日数のパターンを示す。第一番目は、外部ボランティアから地元ボランティアに移行した情報源が取り組む情報発信日数が90日間ぐらい継続するものである。その原因は、震災復旧が進み、ライフラインや交通機関の機能が回復したり、罹災者の避難所から仮設住宅建設への移住が進んだりして、生活環境の再建や生活条件の復旧に関する生活情報の必要性が希薄となり、情報源の目的も同時に消滅していくからであると考えられる。第二番目は、情報源が情報市場の状況に合った情報提供の機能を持ち続けるため、情報活動日が現在まで継続し続けると解釈される。第三期で必要とされている情報は主として長期間に渉る震災復興に関するものであるため、第一期や第二期のそれよりもより長い情報発信日数を示す。また、この情報発信日数も二つのパターンを示しと解釈される。つまり、第一番目のパターンは、その復興事業が完了するまで活動日数が継続するもので、第二番目のパターンは、情報源の組織的な再スタートがある場合に生じるもので、その組織再編まで情報発信日数が継続する。但し、この場合、情報活動の基本的な目的は変わらないため、情報紙の役割は原則的に変化しないと解釈できる。

7、三つの期間を通じての情報機能の発生的現象

住民情報の発生、進化と消滅の過程をここで住民情報の発生的現象と呼んできたが、この発生的現象に関する考察を進めるために、三つ期間に即して、住民情報の発信主体と住民情報紙の変化を以下の表にする。

表5、情報源と情報紙の進化

組織の変化	第一期住民情報	第二期住民情報	第三期住民情報	現在
ピースボートから 地元ボランティア	ディリーニーズ	ウィークリニーズ	ウィークリニーズ	ウィークリニーズ
中央区ボランティアから 中央区ボランティア情報部	中央なんでもかわら版	中央なんでもかわら版	新中央なんでもかわら版	
東灘区情報センターから 神戸復興新聞編集部	物資、ボランティア、ライフライン、余 剰、不足等の情報	情報センター発行情報	神戸復興新聞	
尼崎被災者連絡会議事務局 から生活再建住民会議事務局		連絡会議ニュース	住民会議ニュース	
被災者復興支援会議から 被災者復興支援会議Ⅱ			復興かはらばん	新復興かはらばん

情報紙の進化が第一期の「ディリーニーズ」から第二期の「ウィークリニーズ」に涉って生じた現象は、外部 NGO から地元ボランティアへの活動主体の進化に伴うものである⁶。この地元ボランティアは、「ウィークリニーズ」の発行号数を変化させながら、第三期の情報機能を担い続ける。

外部 NGO や地元ボランティアが発行していた「中央なんでもかわら版」は、情報発信日数の増加に伴って地元ボランティアが中心となり、第一期から第二期への住民情報スタイルを取りながら被災者の生活情報紙としての機能を発揮し続ける。だが、第三期になってその役割は問われ、同じボランティアが「新中央なんでもかわら版」を発行する。しかし、その情報紙の発行回数は3回で終わることになる。この情報紙は状況の変化に適応できず情報活動を維持できなかったものと解釈できる。

東灘区情報センターが避難所の救援活動のために発行した情報は、第三期になって「神戸復興新聞」に進化する。しかし、その情報源が学生ボランティアであり、震災復興運動体とその情報提供活動の母体になっていなかったため、一年間でその活動は終了する。

尼崎被災者連絡会議事務局が出した第二期住民情報の「連絡会議ニュース」は、地元被災者の組織化を目的が完了するまで発行され、生活再建住民会議事務局として再スタートし、新しく「住民会議ニュース」を発行する。

長田区の被災者復興支援会議が活動したのは、震災から2年を経過してからで、その情報の殆どが生活再建支援や復興計画に関するものである。それが被災者復興支援会議が活動から2年5ヵ月を経て被災者復興支援会議Ⅱとして、「活動する会議をめざす」ことや復興や生活再建の計画や運動を「具体的に提案する」ことをスローガンに挙げ再スタートする。第三期内での情報紙の進化が起こる原因は状況に適応する機能を獲得するための組織的変化であると解釈される。

以上の分析から、住民情報を必要として状況が情報源とその活動形態を選択するために生じており、そのため震災時での住民情報や生活情報は発生的な性質を示すと解釈できる。住民情報の発生的形態に関する理解が生活情報の危機管理を考える場合に必要となる。

8、まとめと問題提起・住民情報誌の発生的形態と災害時の生活情報危機管理

第二期や第三期の住民情報は、生活再建、復旧や復興のための生活情報を提供する役割を担い、震災から時間も経っているため社会的にも情報機能は回復しており、また情報源も地元のボランティア活動によって担われているため、生活情報の危機管理の課題に当てはまらない。それに比べて生存のための生活情報発信の役割を果たしている第一期住民情報は、被災の程度に比例して必要となるが、

他方では震災の被害が大きくなる程度に、その情報発信機能は失われるので、第一期住民情報の在り方を議論することが、震災時の生活情報の危機管理を考える課題を提供するものと理解できる。

今までの震災時の住民情報の分析を通じて想定できる危機管理にかんする考え方を以下に述べてみる。

- A、情報スタイルは初動情報日によって決定されている。例えば、緊急を要し生存にかかわる生活情報は、震災発生時に近くなる程それに比例して量的に多く必要とされ、初動情報日とその情報内容を決定することになる。生存するために重要な情報は、阪神大震災の例で示されているように、震災直後なるべく早く出す必要がある。そのためには、被災地の情報機能に頼ることは出来ない。情報発信の機能、情報活動の人材や技術を、震災周辺地域から外部挿入することがもっとも現実的な解決手段である。
- B、情報源は震災の程度が大きい程、被災地の住民や被災地の行政機能やマスコミに頼ることは不可能になるため、被災地周辺の NGO やボランティアが隣接する被災地の救援活動に取り組むことが、もっとも合理的な災害救助の社会システムを構築することになる。
- C、単に地域ごとに震災時の対策のマニュアルを作るだけでは生活情報の危機管理は不十分である。さらに、周辺地域のボランティアや行政機能との危機管理に関する連携を作りだし、相互に援助出来る社会システムを構築することが必要となる。
- D、災害時の住民情報でもっとも重要な第一期住民情報はすべて想発型の情報の形態を取っている。想発型の情報を作り出す主体は、NGO、ボランティアや住民運動である。つまり、地域住民の自治活動や民主的な住民運動が、災害時の生活情報発信の文化的土壌を作り出していると解釈できる。それらの住民主導型の運動を文化として維持していく社会システムが、生活情報の危機管理を作り出す土台として必要となる。
- E、生活情報の危機管理に関する社会情報論の課題を展開するためには、期間毎の住民情報に含まれている生活情報の質を定量的分析し、さらに詳しく、住民情報の性質をマイクロ分析する必要がある。

注釈

¹ 廣井脩 「災害時の生活情報をどう伝えるか」、国民生活 95/5月号、1995年5月、PP64-69

² 既に神戸大学人文社会科学図書館に所属する「震災文庫」に収録されてい、震災直後から一年間に発紙された地域住民やボランティアが発行したミニコミ誌やパンフレットの資料のを活用する。

³ 阪神・淡路大震災調査研究特別委員会準備委員会、委員今井範子、野田隆 「阪神・淡路大震災に関する関西支部(被災地域)会員アンケート調査報告 [その2] - 自由記述式による- 日本家政学会誌、Vol 46 No.11 (1995)、pp1101-1109

⁴ この期間に発生した情報の中に、「たきび」などの教会や宗教団体の出した情報紙も数々あったが、それらの宗教団体の情報紙に関してはここでは分析対象として記載しなかった。何故なら、情報主体が持つ利害性によって情報行為は決定されているため、それらが持つ宗教的な集団利害性が先行する可能性が否定できないからである。政治政党の「さきがけ」が出した「ライフライン」は、情報主体が政治的な集団であったのだが、それらがその政治的利害とは別に「ライフライン」という情報紙名でも明らかなように、状況が必要としている生活情報を提供することを寧ろ目的にしたのであった。しかし、利益集団が、その集団構員の共通する利害を課題にして情報紙を出す場合には、その情報誌で取り上げられる課題が、必ずしも被災状況が必要としている情報提供得を課題にする住民情報紙と同じ内容になるとは限らない場合もあると考えた。しかし、この考え方は一般化することは出来ない。例えば、「どんぐり便り」のように、住民運動的な要素を持つ場合には、それらの住民組織の情報紙では、被災現実から要求される情報が記載される場合がある。

⁵ ASHIYA 生活情報センターボランティア 「ASHIYA 生活情報センター ボランティアの記録」、43p、1995年6月、

⁶ 関根みい子 デイリーニュース縮刷版」 東京、あらばき協働印刷所、1999年2月、105ページ