

郵便配達員に着目した発災時の情報伝達システムの提案

— 阪神・淡路大震災の状況からみた有用性と実現性 —

Communication System Using Postman and Post Office when a Disaster Occurs
— Realization and Availability of this Proposal in the Case of the Great Hanshin-Awaji Earthquake —

伊村 則子¹, 石川 孝重²

Noriko IMURA¹ and Takashige ISHIKAWA²

¹ 日本女子大学大学院人間生活学研究科生活環境学専攻

Division of Living Environment, Graduate School of Human Life Science, Japan Women's University

² 日本女子大学住居学科

Department of Housing and Architecture, Japan Women's University

This paper clarifies the conditions of information circulation after the Great Hanshin-Awaji Earthquake, and proposes a new communication system between postmen and disaster victims. Although it was difficult for people to obtain disaster information after this earthquake, they directly informed others of what they needed to know. From this, we got the idea of applying a daily postal service system to disaster communication. This is based on the proposition that people can obtain and send information through a postman when a disaster occurs. It is possible to cope with most difficult situations in a disaster using information which postmen receive during their daily work. The realization and availability of this proposal is supported by the Ministry of Posts and Telecommunications.

Key Words : disaster information, network, disaster victims, postman, post office, Great Hanshin-Awaji Earthquake

1. はじめに

阪神・淡路大震災での被災者の情報入手について、被災者の状況・被災程度・住宅形態・時系列による変化の4つの側面から分析したところ、それぞれの側面で利用した情報手段、情報ニーズ、問題点は多様であることがわかった。しかし、電話の途絶・輻輳、重要情報の避難所への集中・偏在、張り紙・広報車の不確実性などのこともあり、被災という混乱状況下で身近な通信手段や情報収集手段は機能しなくなるため、とりわけ災害弱者のニーズや被災者個人個人の情報ニーズへの対応が困難になることが明らかとなった。¹⁾ また、災害時に的確な情報を容易に得ることが困難な災害弱者にとっては、災害時という混乱状況下を想定して普段以上に身近で容易に情報を得る方法・手段が予め用意されることが望まれる。

したがって、災害時には一人一人のニーズに対応すること、そのためにも被災者と援助者あるいは非被災地の人たちの双方向の情報伝達システムが必要不可欠になる。実際、本震災下では人から見たり聞いたりした情報を教えてもらうなど、市民同志が有機的につながり伝達する方法によって、有効に情報をやりとりし、対処している事例もみられた。これをヒントに本研究では、平時から有機的につながり個別に情報をやりとりしている既存のシステムとして、郵便局の郵便配達システムに注目し、これを災害時に応用することを考え、システムの構想とその実現性について検討する。

昨年は本提案の概要を述べ、全体像を速報した²⁾。本論文では郵便のシステムおよび阪神・淡路大震災の郵政関係の状況を、郵政省のヒヤリングおよび文献3～15か

ら明らかにした。加えて、当地の郵便職員に対するヒヤリングから被災地郵便局の状況を明らかにし、エンドニーズ部分を中心に、本提案の有用性と実現性を検証した。

2. 郵便局を防災拠点とする情報伝達システムの構想

郵便局を災害時の情報拠点とする場合の特徴を表1に示す。

例えば郵便局舎に焦点をあてると、国営で全国均一の郵政事業サービスを提供する局舎(平成10年3月現在、全国で24,693局)は、郵政省独自の規準で設計・建設されるため、一定の耐震性がある。また局舎は各地で平均的に分散、立地している特徴がある³⁾ため、身近で全国的にもバランスのとれる必要がある防災拠点としての要件を有している。もちろん、郵便局は過疎地も含め全国3,232市町村全てに設置され、国民に最も身近な国の窓口機関として地域社会に定着している⁴⁾。さらに公的機関であるため、災害時に必要な個人を特定するような情報を扱うには適しており、近隣局からの応援態勢がとりやすい。

また、郵便業務のための独自の郵送ネットワーク、為替貯金・簡易保険業務のための通信ネットワークを構築しており、業務運行のための一定の災害対応能力も保有している。このネットワークを使って、被災地の状況を全国展開させることが可能である。

さらに、郵便配達員に注目すると、配達員は地域の地理状況などに詳しく、また集配郵便局には郵便物を各家庭に配達するための住居人の記録である配達原簿(道順ファイル)が整備されている。配達原簿は郵便局が独自に作成

表1 郵便局を災害情報拠点とする場合の特徴

項目	特徴
要員	①外務職員は地域の町並み・道路事情、居住者の事情に詳しい ②外務職員はオートバイの運転が可能な場合が多い。
配達原簿	①業務用として管轄区域の居住者の一覧となる配達原簿がある。(郵便区分細と一体または新型区分機に内在している。)
郵便局舎	①局舎は郵政省の独自の基準で一定の耐震基準を備えた強度をもつ。 ②局舎の設置基準はほぼ全国一律である。 ③全国には約24,700という多数の郵便局がある。 ④人口等を勘案して一定の範囲に郵便局が設置されている。(平均的な郵便局舎の距離は約1.1kmである。)
設備等	①業務用のオートバイ、自転車等がある。 ②業務用の駐車場、トラックの発着場がある。(集配局の場合)
ネットワーク	①業務用の専用線網である郵政総合情報ネットワーク(P-NET)が各郵便局に導入されている(全国約20,000の郵便局)。 ②業務用の専用放送である郵便局衛星通信ネットワーク(P-SAT)が視聴できる(全国約1,500の普通郵便局)。 ③業務用の被害集計システムとして、郵政省危機管理システム(P-EMS)を整備中である(全国約20,000の郵便局)。
その他	①公的(国の)機関であり、個人情報の保護の面で有利である ②各地域の郵便局は自治体との防災協定の締結を進めている ③大規模災害発生後、業務の正常化のために、道路の状況、居住者の状況等の確認を行う。 ④親しみやすい国の機関として地域で一定評価がある。 ⑤郵政局単位に衛星通信車載局(スペースポスト号)が各一台配備されている。

したものであり、役所にある住民台帳と異なり、住民票がなくても郵便物が配達される限り記載される。

こうした郵便局の平時からのシステムである特徴や資源は、災害時の防災拠点としての他機関と比較した場合、有効なメリットであり資源となると考えられる。そこで、これらのメリットを活かした郵便局を防災拠点とする災害時の情報システムの流れをまとめたのが図1である。

これは、被災地と非被災地とのやりとりから、被災地内での被災者一人一人との対応も想定したシステムである。図1には阪神・淡路大震災で必要とされた情報¹⁾についても盛り込んであり、被災者の生の声が全国に伝わり、被災者ニーズに対応できるなど、阪神・淡路大震災で問題となった多くの事項を解決できるものとなっている。本システムのうち、被災地域内にある避難所や公共

施設から全国に向けての情報発受信については、阪神・淡路大震災以降様々な提案がなされており、それらを活用することで代替できる部分もある。例えば、神戸市が構築した災害対応を情報面から支援する「神戸市総合情報通信ネットワーク(こうべ防災ネット)」¹⁰⁾や、NTTが提案する自治体LANと非被災地や、被災地内でネットワーク形成が可能な場所(出張所、避難所となる公民館や学校など)との情報流通である。

しかしながら、情報機器類を用いたこのような提案は、情報を受信するにも発信するにも機器操作が必要なため、物的環境として機器が必要になるだけでなく、人的環境として操作方法を理解していることが必要となる。したがって、操作方法を習熟していない大多数の被災者、特に高齢者などの災害弱者が取り残されがちである。また、本震災級の地震が発生し大被害を受けた場合、避難所で生活するような集団の場合はまだ方法も考えられるが、戸建て住宅で生活する被災者など個人的な対応でネットワークへの情報流通に参加するのは大多数の被災者には難しい。したがって、これらネットワークに情報を供給したり、これらネットワークから情報を配給するための新たなシステムがエンドニーズとして求められる。そのシステムは災害弱者を含む被災者一人一人に対応可能でなくてはならない。そこで、本構想案のうち被災者一人一人に着目した郵便配達員を媒介とする情報伝達システムに焦点をあて、この部分に絞って考察を深めた。

3. 被災者一人一人と郵便配達員を結ぶ情報伝達システムの提案

郵政省を含めた郵便局全体のしくみと特徴を概括する。郵便局(平成10年8月現在、24,699局)には普通郵便局¹¹⁾と特定郵便局¹²⁾、簡易郵便局¹³⁾があり、それぞれ集配を行う集配局¹⁴⁾と行わない無集配局¹⁵⁾がある。これらの郵便局は郵政省を基点として12の管内に分ける地方郵政局および沖縄郵政管理事務所の管轄下におかれている。各郵便局は、地域事情(人口、行政区域、管轄の範囲、地

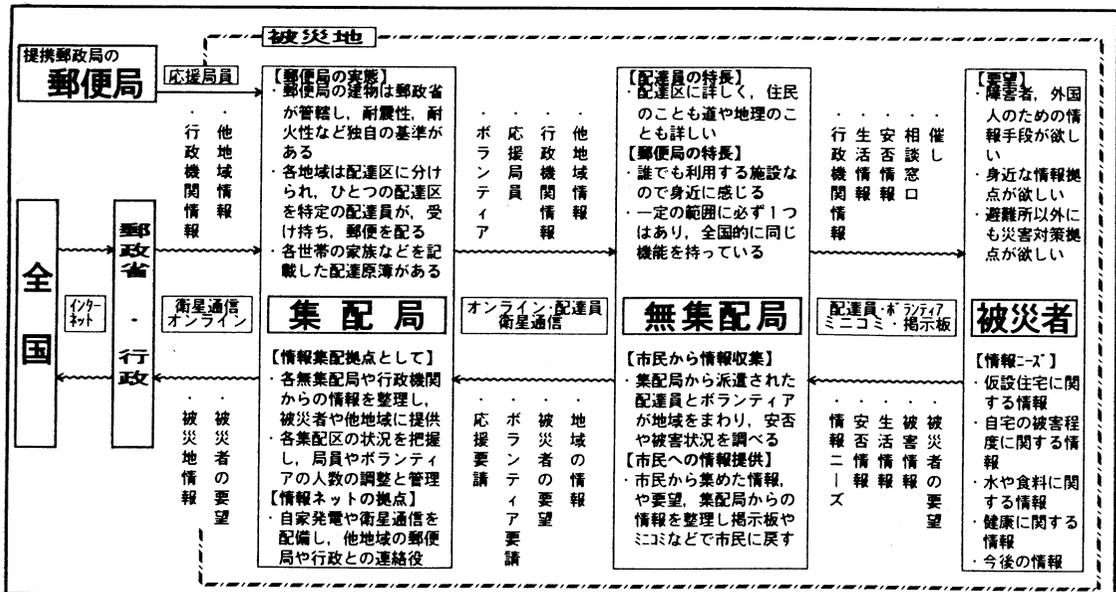


図1 郵便局を防災拠点とする情報の流れ

形など)を考慮して、郵政三事業(郵便、為替貯金、簡易保険)の業務が効率的に遂行可能なように設置されている。集配を行う集配局の一局あたりの平均外務職員数は、集配普通局で42.8人、集配特定局で5.4人(昭和60年現在)である¹⁷⁾。

次に、郵便配達の仕事について知る。各地域は配達区に分けられひとつの配達区を特定の郵便外務員(郵便配達員の正式名称¹⁸⁾)。以下、配達員と呼ぶ)が受け持ち郵便を配っており、通常で1区約1,500軒、1区あたり5人は通区¹⁸⁾し、一人は3区を通区している。3~4区でひとつの班を形成し、9~10人が配置されている。そのうち、4人が通常の配達、残りは速達担当や休暇要員となり、ローテーションを組んで郵便配達を行っている。これに補助として、ゆうメイト(アルバイト)が加わる。¹⁹⁾

郵便配達員は郵便配達のために作成された配達原簿を元に配達し、配達員の担当区域が決まっているため、区域の道路状況や住宅構成、世帯、居住者など地域の状況を把握している場合が多い。

この郵便配達員の特性を活かした施策が既にいくつか実施されている。福祉分野では過疎地域での高齢者の在宅福祉を支援する「ひまわりサービス」²⁰⁾や、独居老人に対して声をかける「声かけサービス」²¹⁾があり²²⁾、市民の状況に応じて配達員と市民一人一人が対応し、地域と密着した関係を築きつつある。また、郵便配達員が毎日地域をまわっている特性を活かし、郵便業務上発見した道路破損状況などを自治体に報告する施策も行われ、地域を知る郵便配達員の情報が地元役に立っている。²³⁾

この平時での郵便配達員と市民との有機的なつながりを災害時に活用すれば、図2に示すような情報のやりとりが被災者と郵便配達員の間で構築できると考えられる。災害時には、郵便配達員は担当区をまわり、区域の被害

や住民の被災状況、安否確認、移転先など被災地住民の情報を集め、区域の郵便局に持ち帰る。また、被災地住民も知りたい情報や困っていることなどを郵便配達員に伝え、郵便配達員は被災者の要望として郵便局に持ち帰る。阪神・淡路大震災における被災者の情報ニーズには図2左上下枠内のように、避難、自宅の被害程度に関する内容、仮設住宅に関する内容、医療・ライフライン・交通、健康に関する情報など多岐にわたる生活情報があった。

これらの集められた情報は整理され、被災情報や被災市民の要望として非被災地へ伝えられ、その結果配達員は被災者に対し通常の郵便物の配達はもちろん、必要な救援物資の配達や生活情報などを伝えたり、高齢者など災害弱者に対応する。また、必要に応じて区域に有益な情報は区域内の郵便局に掲示して提供し、被災地外から戻ってきた情報についても区域住民に還元する。

以上のように、郵便配達員が情報や「もの」を直接被災者に渡し、コミュニケーションをとることによって、被災者や地域の実情にあった対応が可能となる。

4. 阪神・淡路大震災の状況による本システムの検証

(1) 検証方法

これまで述べた提案の有用性と実現性について、阪神・淡路大震災時の現場の状況から考えてみる。

まず、配達員と被災者とのやりとりの方法について、図2に示す「被災者←配達員<配達員が情報提供する場合>」「被災者→配達員<配達員が情報収集する場合>」に分けて、具体的な方法を整理し、各方法のメリット・デメリットを明らかにして考察した。それを表2に示す。

次に、阪神・淡路大震災の郵便局の状況について、ヒ

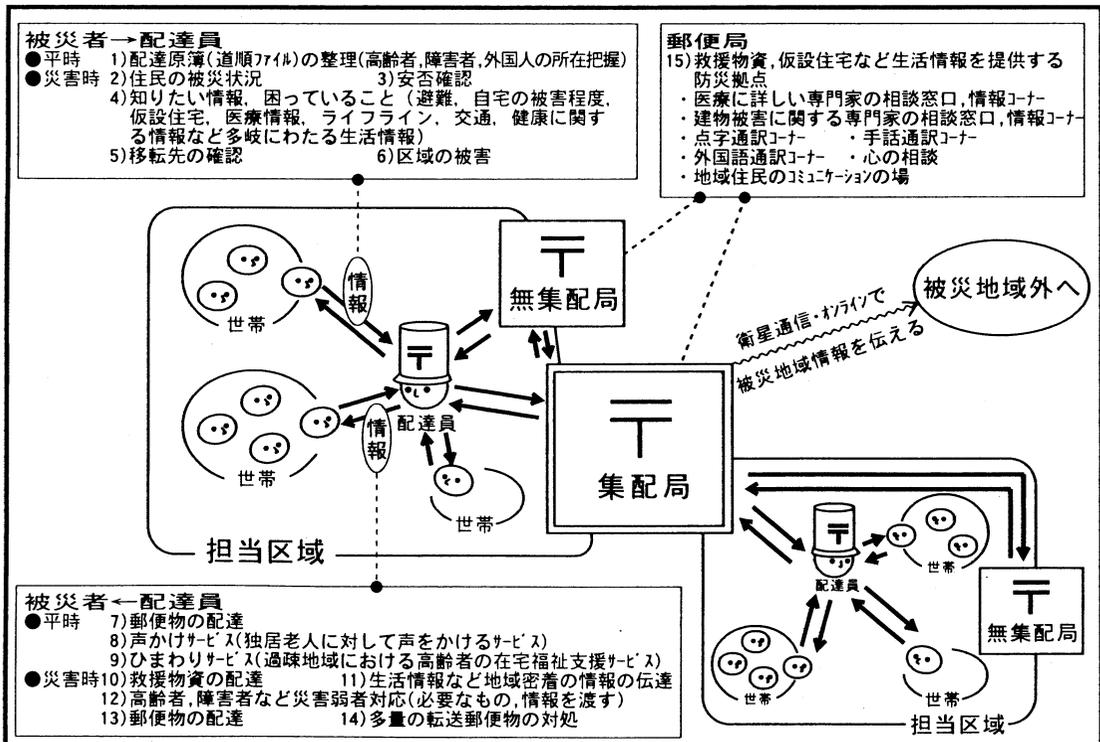


図2 被災者一人一人と郵便配達員を結ぶ情報伝達システム

表3 主な各局舎の被災状況・職員状況

局舎について	神戸中央郵便局(地域区分局) 神戸市中央区柴町6丁目2番1号	長田郵便局 神戸市長田区細田町7丁目1番40号	灘郵便局 神戸市灘区大石東町3丁目2番8号
局舎の被害状況	<ul style="list-style-type: none"> 旧:SRC造,昭和42年竣工,地上5階,地下1階,延床面積16,705㎡ 一部損傷 局舎フロアの東側2スパン(全体の約2割)が使用不能 各階事務室の壁面がはがれ,亀裂発生 窓ガラスの約50%が破損 ポストはビル倒壊のため,185本中29本が使用不能 職員の自宅 全壊全焼51,半壊半焼37戸 郵政局建築部は常時2名が泊まり込んで現地で判断 1/18朝 建設会社が復旧工事(東西に耐震壁の工事)を実施 2/25 修復工事完了(東側2スパンの使用禁止) 	<ul style="list-style-type: none"> 旧館:解体:SRC造,昭和36年竣工,地上3階,地下1階,延床面積7,690㎡ 新館:現本館:RC造,昭和55年竣工,地上3階,地下1階,延床面積6,573㎡(うち仮庁舎2,762㎡) 一部損傷 局舎の約3分の2が使用不能(窓口及び主要な事務室)。使用不能部分は1階発着口,2階第二集配事務室,3階年賀郵便予備室,食堂 ポストは119本のうち12本が使用不能 職員の自宅 全壊全焼32戸(内ゆうメイト6戸),半壊半焼30戸(内ゆうメイト6戸),一部破壊31戸 	<ul style="list-style-type: none"> RC造,昭和53年竣工,地上2階,地下1階,延床面積6,498㎡ 局舎はほぼ100%使用できた 水道が出なかったが,地下にある防水槽から水をパイプで汲み上げて使用した
人的被害	死亡:なし ケガ:14人(勤務中4人,在宅中10人)	死亡:なし 負傷:1人(通勤中),配偶者・父母の死亡4名	
業務等の復興状況	<ul style="list-style-type: none"> 局舎の一部損壊により65地域区分業務は,新大阪局・大阪小包局に移管し,その他の郵便業務は神戸中央局で執行 4/7 65区分業務を移管し,一部完成した仮局舎(業務棟)で実施。運送便は平常ダイヤに復帰 6/19 仮局舎(柴町窓口棟・脇浜町業務棟)の全面完成に併せて,神戸中央局が全面移転し,全業務を開始 	<ul style="list-style-type: none"> 1/20 近畿郵政局建築部より重点対策局に指定 1/21 近畿郵政局建築部により構造調査 1/23 本省建築部により旧館解体正式指示 1/24 旧館部分立入禁止 2/8 本館・新館切離工事 2/9 旧館閉鎖 4/28 神楽町仮設(作業棟)完成 局舎の一部損壊により,集配課を兵庫局予備室に移転し,通常配達業務を執行,その他の郵便業務は長田局で執行 5/1 仮局舎(神楽町分室)を設置し,郵便・集配業務を開始(兵庫局での業務は終了) 11/20 旧館の取壊し部分に仮局舎を設置し,全業務を開始 	<ul style="list-style-type: none"> 1/17より業務運行する 2/6には業務運行回復
局内の様子	<ul style="list-style-type: none"> 1/17午前9時には窓口を開け平常通り業務を行う。1/21~大阪小包集中局に到着していた救援小包が一斉に搬送され,1/28~は1万個を越えて到着するようになる 	<ul style="list-style-type: none"> 1/18~1/20迄は何もなく速達のみ配達。1/21から郵便物到着,忙しくなる。1/27は小包到着がピークとなり7,000個到着。1/21に「S」マークを開設したが,地震後1週間は静かであった。それ以降はどんどんお客さんが増え,対応が大変となる 	<ul style="list-style-type: none"> 被災直後は速達郵便物を配達し,1週間後は静かであった。1週間後の1/24頃からお客さんの方から郵便物を取りに来たり,証明書確認などで混雑が始まる
職員の状況	<ul style="list-style-type: none"> 集配課については1/17当日は約130人中18人,1/18には半数の70人程度が出動し,1/19,20ともに同じく70人程度が出動した。1/23にはほぼ全員出動した 職員居住地別状況は,全711人中神戸市445人62.5%,芦屋市6人1.0%,西宮市22人3.1%,県内202人28.4%,他府県36人5.0% 	<ul style="list-style-type: none"> 集配課については1/17当日は74人中14人出動し1/18は13人,1/19は26人,1/20は22人,1/21は28人となり,1/23には全体の7割以上が出動した 長田区を除く西方面居住者が約74%。東方面居住者が約16%であり,比較的交通機関の回復が早かった西方面の居住者が多かった。長田区居住者は約10% 	<ul style="list-style-type: none"> 集配課については1/17当日は78人中約15人が出動し,翌日1/18には30人が出動する。震災後1週間ではほぼ全員が揃った
応援職員の状況	<ul style="list-style-type: none"> 震災1週間後から応援が来るようになり1/21~1/29に合計720人が応援に来た 地域区分業務がなくなったため,その仕事をしていた郵便部の職員を他の仕事に回した 	<ul style="list-style-type: none"> 1/21に21人が応援に来たのを皮切りに,2/16迄延べ1,574人,単人員1,316人応援に来る。ピークは1/29で315人であった 	<ul style="list-style-type: none"> 1/24~27 京都から毎日20人程度(同じ人)が応援(1/24のみ垂水からも応援あり),1/28~1/31は大阪より毎日177人の応援が来た

あたりから,救援物資が被災地に大量に入り忙しくなったが,被災地外からの応援もこれにあわせるように投入されたため,忙しくなる4日~1週間以降は,応援を受けながら本提案を継続することも可能である。

本震災では,平時は神戸中央郵便局で行っている地域区分業務を,翌日1月18日には被災地域外へ移管した。¹²⁾ その結果,通常郵便物は新大阪局を経由して,小包郵便物は大阪小包郵便局を経由して処理され,地域区分が済んだ郵便物が21日頃から一斉に被災地へ入った。これは視点をかえると,被災地域の状況を考慮した郵便物のコントロールが可能であるということでもある。例えば,1月20日以降,神戸市災害本部宛小包は,大阪小包局から直接市の指定場所に直送され,大阪小包局を配達先とみなして開箱するなど超法規的処置が行われた。また,長田郵便局では局舎がつぶれ,交通機関もマヒし運送が難しいため,郵便物を送れず,救援物資を中心に大阪小包郵便局や新大阪郵便局で約1週間ストップした。

このような対処により,被災地の郵便局だけでなく,行政の負担も減ったといえる。したがって,郵便物量や郵送方法など意味のあるコントロールを計画的に行えば,本システムの実施がさらに可能であることがわかる。

b) 職員確保について

阪神・淡路大震災では実際に職員がどれくらい出勤できたのであろうか。神戸中央郵便局では郵便配達を行う集配課は当時約130~140人いたが,震災当日1月17日に

は18人程度,翌18日には半数の70人程度が出動し,その日以降も半数の職員は確保でき,1週間後の1月23日にはほぼ全員が出動した。震災当日に集まった職員はすべきことがなく,夕方には家に帰らせている。¹²⁾ 大被害であった地域にある長田郵便局でさえ,局全体職員211人中,発災当日1月17日は45人が出勤し,18日は47人,19日は3分の1にあたる70人,1週間後の23日には半数を超える158人(集配課は7割を超える62人)が出動した。¹³⁾ 灘郵便局では1月17日は集配課の職員は約2割が出動し,翌日は約4割,1週間ではほぼ全員が揃っている。¹⁴⁾

この背景として,神戸中央郵便局では,1月18日頃に単車を職員の通勤用に貸し出しており,その結果1月19,20日頃から出勤がうまくいき,職員確保に役立った。また長田郵便局も機動車を貸し出している。

3章で述べたとおり,平時の業務ではローテーションを組んで郵便配達を行っているため,配達員全員のうち配達1区あたり50%の配達員が通区し,通常の配達は約40%の配達員が行う。制度化されていない中でこれだけの職員が参集している状況を鑑みると,法や制度を整えれば,本提案を震災2日目以降から実施することが可能ではないかと考える。

c) 応援職員制度の導入について

神戸中央郵便局では,応援が入るまでは土日も含めて他部署の職員が配達を手伝っている。救援小包が一斉に搬送された1月21日以降は,応援が投入された。応援に

きた近隣の郵便局職員は水筒・弁当持参、単車に乗って来たが、平常業務で使用している単車という「足」ごと来ることができ、被災地で応援として十分に効力を発揮した。特に大阪市南部の局から来た応援部隊は配達区別分担を指定するなどの事前準備をした上で来たため、効率よく業務をこなした。1月21日～29日までの応援は総合計720人におよんだ。¹²⁾

長田郵便局でも同様であり、応援が来る1月21日までは局内の貯金・保険の職員が郵便配達を手伝い、速達郵便物のみ配達した。21日以降に来た応援職員は小包要員とし、1月21日～2月16日の応援は延べ1,574人、単人員1,316人となった。¹³⁾同様に灘郵便局の応援も他地域の応援職員が来るまでは自局の職員が郵便配達を手伝い、1月24日～27日は京都から同じ人が約20人、1月28日～31日は大阪から同じ人が177人が応援に来た。⁴⁾

以上のように、被災地郵便局は郵便局が忙しくなる時期に合わせて応援を受け入れ、応援職員が威力を発揮している。この背景として、他地域の郵便配達員でも、地図さえあれば遜色なく配達できるという特徴がある。¹¹⁾したがって、震災時の郵便配達には応援職員を、被災市民とやりとりするのは平時から親しんでいる当地の郵便配達員とするなど、棲み分けをすることも可能である。平時から郵政局単位で提携の郵便局を決めておくことで、業務運行にも支障が少なくなるものと考えられる。

d) 業務負担の軽減について

上述したように、神戸中央郵便局で行っていた地域区分業務を震災翌日には被災地域外へ移管したため、神戸中央郵便局にはほぼ2フロア分のスペースと要員にゆとりができ、壊れた局舎2スパン分のカバーと小包の作業所などが震災直後の早期の段階に確保できた。¹²⁾今回のように、地域区分局の業務を近隣の郵便局で肩代わりすれば、被災地の負担を減らすことができ、本提案の実施の可能性が高まることになる。

(4) 郵便職員の区域や住民の状況把握からみた可能性

(図2 2, 6について)

平時からの住民とのなじみを活かして、本震災では住民本人から直接の被災状況を聞いたり、近隣の人から転居先を聞いたりしている。また、地域の被害については、郵便配達のために郵便局員自身が調べている事例がある。このように、本震災では自然発生的に、郵便配達員が被災住民や地域の被害に関する情報を収集している。

例えば、神戸中央郵便局の第三集配課Sさんは、ほとんどの家屋が倒壊した自分の配達区へ行ってみると、壊れた家の周りを人が行き来しており、その家の人が見に来ていた。長く配達して知っていたので、声をかけて居場所を聞き、転居届を書いてもらったり、かわりに書いてあげたりしている。¹²⁾

また長田郵便局では、1月24日には倒壊焼失など区内状況を色別で地図に表示している。配達時に区内地図を持たせて、区内道路、家屋等の被害状況と避難等の状況を調査し、帰局後必ず計画担当者に報告させた。配達できる地域が否かの早期把握は、以後郵便物配達業務の能力を大きく左右した。¹³⁾

さらに、灘郵便局においても1月20日頃に配達可能箇所の詳細なリストを作成している。倒壊家屋が道路をふさぎ、容易に歩けない状況の中を一軒一軒訪ね歩き調べた。その際に、郵便職員だとわかると皆が集まって来て、自分の居場所を次々に話すだけでなく、「隣の人は大阪の娘さんの所、住所・・・に避難したから転送してあげ

て欲しい」と話しかけてくる事例もあった。⁴⁾本震災では郵便配達業務のために地域の被害状況を独自に調べたが、将来的には郵便局で把握した地域の状況を他の機関と共有することが考えられる。

さらに長田郵便局では、貯金の外務員も1月26日に顧客へ挨拶廻りに出かけ、1月30日に区内を調査し、2月14日に再度営業活動を兼ねた区内調査を行っている。¹³⁾

このように、郵便配達員が地域状況を調査し把握することは比較的容易であり、本来業務の郵便配達にとっても必要な情報である。実際、道路破損状況を自治体へ知らせる施策¹¹⁾は既に実施されており、行政と共有できる情報を相互交換する制度を防災面でも構築する必要がある。他の機関と事前に協議し連携をとれるようにしておけば、情報を有効活用できるものと考えられる。

(5) 配達原簿(道順ファイル)の状況からみた可能性

(図2 1, 5, 12, 13, 14について)

平時から行っている配達原簿(道順ファイル)の整理により、担当地域の住居人を把握している。これは震災後によされた転居届にしたがいが継続され、かなりの精度のよさで郵便物の転送が行われた。

例えば本震災での事例をみると、神戸中央郵便局では、1月20日から転送届を受け付け、2月中旬には1日当たり1,200～1,500件の受付(普段の20倍)となり、平成7年3月末までの転出、転入の届は26,200件に達し、毎日の郵便物のうち転送処理をするものは2～3%が、20～30%に急増した。¹²⁾その結果、震災後の住所の把握状況は優れており、各方面から感謝された。例えば、デパートが民間宅配業者や自己配達ルートで発送できなかったお中元のカatalogを郵便局で出したところ、全部あるいはほとんどが配達され、また、奈良薬師寺では、2月中旬にお見舞いの手紙を送ったところほとんど配達され、感謝されたなどの事例がある。¹³⁾このようなことは、公的機関の各種書類送付に際しても同様であり、例えば、税務署が所得税確定申告用紙17,780件を平成7年3月1日に発送したところ、ほとんど帰り戻りがなく、また、神戸市は市外転出者の半分の5万人は住所がわからないまま郵便だけが届く状況が続き、転送を1年で切られると困る状態だったと神戸市幹部は述懐している。¹³⁾

この配達原簿を利用して災害時には高齢者であるとか、障害をもつ人であるとか、日本語に不自由な外国人であるなどの情報と合体できれば、将来的には優先的に救出や援助が必要な人がわかるなど、発災すぐに有効活用することができると思われる。

本震災で郵便局が被災者の移転先情報を唯一把握する機関であったことについて、広く行政などで使えないかと感じた人が当時の関係者に多い。¹²⁻¹⁵⁾本震災では神戸中央郵便局は避難先名簿を市役所から入手し配達に役立てたが、上記の公的機関の現状も考えあわせると、情報の相互交換が必要になる。事前に協力体制が整っていれば、より効果的な利用ができたと思われる。

(6) 平時からの配達員と地域の関わり方からみた可能性

(図2 7, 8, 9, 12, 13について)

郵便配達などの平常業務の他に、先に述べた平時からの取り組みである「声かけサービス」や「ひまわりサービス」¹⁰⁾は、高齢者が多く人口の少ない地域では郵便配達員と地域住民が顔見知りであること、郵便配達員は毎日地域を巡回していることを利用した施策である。

神戸市は人口の多い都市部であるが、ヒヤリングによ

ると、平時に配達員が住民と顔見知りかどうかについては、「マンションは全然わからないが、商店街はわかる。一般家庭ではお年寄りばかり」とコメントしている。郵便局には郵便以外の貯金や保険のセクションにも外務職員がおり、平時のつきあいから独り暮らしをしているなど地域の人を深く知っている場合が多い。例えば神戸中央郵便局では、1月18日に保険の営業ができる状況ではなかったため、保管していた勸奨用物品などの物品を全部集めて、手分けしてお客様のお見舞いに行った。まだ訪ねる人が少ない時期だったので「よく来てくれた」と喜ばれたり、物品ではタオルがありがたがられたり、意識して訪ねた独り暮らしの人の話し相手も2時間するなど、地域の人に歓迎されている。¹²⁾これらの事例は、配達員から被災者に情報・必要品を提供する方法に相当するが、本震災では自然発生的に行われている。

この事例が示すように、日頃のつきあいを活かして独り暮らしの人を優先的に訪ねるなど、災害時には被災者ニーズを把握し、災害弱者などの援助が必要な被災者に対して、情報や「もの」の受け渡しが行われた例がある。制度を整えた上で実施すれば、阪神・淡路大震災で問題となった避難所へ行けず在宅のままとなった災害弱者に対しても対応可能であり、避難場所に左右されるのではなく、被災者一人一人の顔がみえる形での対応が可能となる。特に高齢者や過疎地域などの人口の少ない地域において、本提案はより効果が発揮されることになろう。

(7) 被災者の情報ニーズと配達員からの伝達の可能性

(図2 4, 11について)

長田郵便局では、2月10日～3月31日の間、郵政局が相談コーナーを開設した。また、保険の職員は2月に入ると積極的に避難所へ訪問活動を開始し、郵政に関する各種のお知らせをしている。¹⁴⁾このような相談コーナーを、市民が生活に必要な内容にまで拡大できれば、本提案である市民がその時に必要な医療や住宅、法律などの情報を提供することが可能である。

また、神戸中央郵便局では、いろいろな取り組みを行い、ポートアイランドの仮設住宅用に手づくりの「生活情報マップ(絵地図)」を作成・配布したり、その他にも表札やカレンダーを配布する^{12, 15)}、¹²⁾など、郵便局員が被災市民側へ出向いて行く事例ではあるが、市民と郵便局員とのやりとりが行われている。将来に向けて、市民生活を手助けする機関として、郵便局の存在が平時から市民に認識されるようになれば、発災時には市民の方から郵便局へ情報を求めて来るようになると考えられる。

また、本震災では災害救助法適用地域に所在する郵便局前にある掲示板を、平成7年1月25日～2月16日の間、被災地域における住民間の連絡等に役立てるため、インフォメーションボードとして提供した。¹⁴⁾しかし、発災後1週間は郵便局に人がほとんど来ていない事実を鑑みると、発災直後の段階に十分活用されたとは言いがたい。今後は、郵便局の場を活用することを、平時から市民に対し広報しておく必要があり、災害時に郵便局へ行けば生活情報が得られるなどの社会的な認識が形成されることで、小学校と同じ距離に設置されている郵便局を発災直後から市民が集まり利用することも期待できる。

(8) 安否確認としての情報活用の可能性

(図2 3について)

郵便局を利用した安否確認では、被災地域外から電話による照会が多く、郵便局長の判断・取扱いで答えた事

例が数件あった。¹²⁾これは、日常の郵便局との関わり方によって、郵便局なら被災地のことを詳しく知っているかもしれないと想起した市民がいることの表れである。現在の法体系では、郵便等の配達により知り得た情報を郵便配達以外の目的に用いることはできないが、発災時に避難先住所情報などを地域の住民や自治体等で活用する制度を整える必要がある。

5. おわりに

本論文では、市民一人一人から国全体までを包括した災害時の情報伝達システムの提案として、被災者個々すなわちエンドニーズに焦点をあてて検証した。阪神・淡路大震災の分析から、人と人とが有機的につながり、情報をやりとりすることが大切であるという知見をふまえたものである。既存システムである郵便局を活用し、その有用性と実現性について、主に阪神・淡路大震災下での被災地の郵便局の状況から論じた。その結果、次の点を明らかにした。

1. 郵便配達員が平時業務から得た地域の特徴や住民の家族構成などの情報が、災害時にはその場その人に応じた適切な対応を可能にする。これを基に、特に被災者個々への情報伝達に着目したシステムを提案した。
2. 郵便配達の状況では、震災2日目からの活動が可能であり、被災地へ郵便物が入り窓口が混雑する間は比較的余力があり、本提案の実施が可能である。本来業務が忙しくなる可能性以降も、応援を受けながら継続することが可能である。また、被災地域の状況を見ながら、被災地へ入る郵便物量や郵送方法など意味あるコントロールを計画的に行えば、被災地域の負担が減り、本提案実施の可能性がさらに高まる。
3. 職員確保の側面からは、事前に法や制度を整える必要があるが、自局内の職員と他地域からの応援職員の投入により、本提案を稼働させることが可能である。郵便配達員は他地域でも地図さえあれば遜色なく配達できるという特徴がある。また、応援や業務移管については、平時から郵政局単位で提携の郵便局を決めておくと、業務運行についても支障が少なく、被災地域の負担を軽減できるものと考えられる。
4. 本震災では自然発生的に実施されたが、地域と住民を知る郵便配達員が、発災直後に地域の状況を把握することは、本提案の骨格である。さらに、収集した情報は郵便局のみならず行政などの他機関と共有することも考えられ、既に行われている道路破損状況を行政に知らせる施策から考えても、このような制度を災害時へ応用することは実現可能であろう。
5. 平常業務である配達原簿の整備は、震災時も続けられ、多量の転送届に対応した。その結果、郵便局が被災者の移転先情報を唯一把握する機関となった。この配達原簿を利用して、災害時には、高齢者や障害者、日本語に不自由な外国人であるなどの情報と合体させ、将来的には優先的に救出や援助が必要な人がわかるなど、発災すぐ有効活用ができることよい。自治体などの行政と事前に相互協力の制度を整えば、よりスムーズで効果的な利用ができることになる。
6. 郵便システムは全国一律であることから、都市部で高齢者をはじめ災害弱者など援助が必要な被災者に対して、情報や「もの」の受け渡しが可能となる。特

に、過疎地では地域の実情にあわせて、「ひまわりサービス」「声かけサービス」の施策が既に行われている状況を鑑みると、本提案は過疎地域などの人口の少ない地域でより効果が発揮されることになろう。

郵政省においても、阪神・淡路大震災をきっかけに、「21世紀を展望した郵便局ネットワーク及びそのサービスの在り方並びにその実現のために講ずべき方策」³⁾が議論され、郵便局の役割が検討された。その最終答申³⁾によると、郵便局を3つの拠点「情報の拠点・安全の拠点・安心の拠点」として考え、安全の拠点の中に郵便局を防災拠点とする実現のビジョンが示されている。郵便局を非常時の地域住民の生活を支える拠点として位置づけられており、防災拠点の芽生えがみとれる。

郵便局を地域社会全体の中で防災機関として位置づけ、本提案をより確実なものにするには、郵便局が担う機能・役割・責任の詳細を、平時から関係諸機関と検討し、明確にしておく必要がある。そのためには、郵便局単位での地域防災会議の参加も要件となろう。地域防災会議への参加状況を調べると、都道府県防災会議の委員には地方郵政局長および地方電気通信監理局長が構成員になっている¹¹⁾³⁾が、地域の中央郵便局長が構成員として指名され出席している例¹¹⁾⁴⁾は少ない。防災面において関係諸機関との平時からの関係強化の一貫として、地域防災会議に郵便局単位で参加するには、十分な社会的コンセンサスを獲得し、地方公共団体の条例改正等の制度的枠組みを変更する必要がある。既に地方自治体との防災協定締結¹¹⁾⁵⁾が半数以上の地方自治体と実施されている。例えば東京都の場合、大都市特有の問題である帰宅困難者対策が必要であり、370万人といわれる通勤・通学者が帰宅する際の休憩所として、飲料水やトイレ等を提供することが盛り込まれている。このような地域の事情を考慮した防災協定の締結を契機に、関係諸機関との相互協力を一層進める必要がある。

本提案は有用性と実現性の高いシステムであり、阪神・淡路大震災での問題点の多くが解決でき、特に、被災者個々（エンドユーズ）に有益であることを示した。

なお、本調査は郵政大臣官房企画課「郵便局の全国ネットワーク機能を活かした災害関係情報の提供の在り方に関する調査研究会」の一環として筆者らが行ったものである。ご協力戴いた皆様に深謝する。

補注

- 注1：自宅から公的機関までの平均距離は、郵便局は小学校と同じ1.1kmで最も近く、ついで公民館1.3km、警察署・交番1.4km、市町村役場2.1km、消防署2.3kmである⁷⁾。
- 注2：都市の中心部等に立地する、比較的大規模な郵便局をいう。平成10年8月現在、1,309局ある。
- 注3：特定郵便局長を長し、全国のどこにでも立地する比較的小規模な郵便局をいう。平成10年8月現在、18,791局ある。
- 注4：郵政大臣が郵便局の窓口で取り扱うべき事務を地方公共団体、農協等の団体及び一定の資格を有する者(個人又は法人)に契約により委託し、この受託者がその委託事務を取り扱うために設置する郵政窓口機関で、主として都市部以外の地域に設置される。また、平成2年11月からは4大都市の中心部に大都市型簡易郵便局(シティ・ポスト)が19局設置されている。平成10年8月現在、4,599局ある。
- 注5：郵便、為替貯金、簡易生命保険等の窓口業務を行うほか、郵便物をポストから取り集めたり各戸に配達する事務を行う郵便局で、積立貯金や簡易保険料の集金事務も行う。平成10年8月現在、4,918局ある。
- 注6：郵便物の取り集めや配達、貯金保険等の集金を行わず、専ら郵便、為替貯金、保険年金等の窓口のみを行う郵便局をいう。平成10年8月現在、19,781局ある。

注7：郵政省資料による。

注8：その区域を知っていることをいう。

注9：平均の状況であり、神戸市内の郵便配達もこれに準じる。ヒヤリングによる。

注10：過疎地域において高齢者が安心して暮らせる地域社会づくりに資するため、郵便局、地方自治体、社会福祉協議会等が協力して生活サポートシステムを構築し、在宅福祉サービスを支援するもの。郵便局が主体となって実施する施策は、郵便外務職員による郵便物配達の際の励ましの声かけサービス及び郵便物の集荷サービスであり、生活サポート協議会(仮称)等との共同施策は、小学生からの励ましメッセージのお届けや生活用品等の注文受付および配達である。平成10年9月末現在112市町村で141郵便局が実施している。

注11：郵便局の職員が郵便集配業務上で発見した道路・橋・トンネル・ガードレール・カーブミラー・道路案内表示板等の損傷状況等を正常な業務運行に支障のない範囲で地方自治体等へ情報提供(提供される情報は地域の事情等を反映して一律ではない)を行う(原則は文書で行う。電話やFAXで通報)もので、平成10年12月末現在、1,835市町村、2,846郵便局で実施し、3,224件(平成10年4月1日～12月末日)の情報提供を行っている。神戸市や三木市でも実施されている。

注12：ヒヤリングによる。

注13：災害基本法第2条第4号、郵政省設置法第6条第1項、昭和37年8月6日総理府告示第25号による。

注14：例えば、大阪府地域防災会議委員に大阪中央郵便局長が、兵庫県地域防災会議委員に神戸中央郵便局長が、和歌山県地域防災会議委員に和歌山中央郵便局長が指名され出席している。

注15：地方自治体と郵便局の間で災害時における相互協力を定める協定をいう。平成8年4月に大阪府泉佐野市と泉佐野郵便局との間で締結されたのを最初に、これ以降全国にその動きが拡大し、平成11年2月現在約1,872の地方自治体と郵便局の間で締結され、全国の自治体の半数以上の数となる。協定の内容は各地域の課題をふまえ一律ではないが、主なものは特別事務の取扱や施設や用地の相互利用、被災住民の避難先や被災状況等の情報の相互提供などである。東京都も東京郵政局と平成10年6月に締結し、大都市特有の問題である帰宅困難者対策について、郵便局の果たす役割が期待されている。

引用文献

- 1) 伊村則子、石川孝重ほか：災害時の情報伝達システムに対する提案—その1 阪神・淡路大震災における情報の実情—；—その2 被災者との有機的なつながりに着目した情報拠点としての郵便局—、日本建築学会大会学術講演梗概集(関東)(都市計画)、pp. 843～844；845～846、1997年9月。
- 2) 伊村則子、石川孝重：郵便配達員に着目した情報伝達システムの可能性、地域安全学会論文報告集、No. 8、47、pp. 248～251、1998年10月。
- 3) 郵政審議会：郵便局ビジョン2010 国民共有の生活インフラ—情報・安心・交流の拠点へ—最終答申、1997年6月。
- 4) 郵政省：阪神・淡路大震災職員体験記集、1996年2月。
- 5) 郵政省：阪神・淡路大震災対策等の記録、1996年1月。
- 6) 白川書院新社編集：「阪神・淡路大震災—赤いポスト白書」、白川書院新社、1996年2月。
- 7) 郵政省：インターネットホームページ「郵便事業の役割」[通信白書平成10年](1998年7月17日現在)。
- 8) 長征社編：大震災 市民編1995、長征社、1996年5月。
- 9) 郵政省：郵便事業概説、きょうせい、1984年。
- 10) 郵政省大臣官房企画課監修：地域とともにあゆむ郵政省平成10年度地域振興関連施策集、国際通信経済研究所、1998年2月20日。
- 11) 郵政省大臣官房総務課監修：日本の郵政 平成11年度版、郵研社。
- 12) 神戸中央郵便局：阪神・淡路大震災 神戸中央郵便局の一年—被災局から次の被災局への手紙—、神戸中央郵便局、平成8年3月。
- 13) 長田郵便局：阪神・淡路大震災 その時、私は・・・体験記と業務運行状況誌—、長田郵便局、平成7年11月。
- 14) 近畿郵政局：「阪神・淡路大震災」活動報告書、近畿郵政局、平成8年1月。
- 15) 郵政省郵政研究所：その時、企業は—そして、郵便局は地震最前線からの教訓—阪神・淡路大震災の経験を踏まえて—、平成7年8月。
- 16) 神戸市市民局市民安全推進室：「こうべ防災ネットワーク(神戸市総合防災通信ネットワークシステム)」パンフレットより、神戸市広報印刷物登録平成10年度第183号。

(原稿受付：1999.6.24)