

郵便局窓口の「生活インフラ」的機能について

～災害時地域拠点としての可能性に関する考察～

通信経済研究部研究官（技術開発研究担当） 大村 紋子

キーワード

生活インフラ、災害復興、地域協力、地方自治体

概要

災害時における郵便局のサービスは、被災直後は救援物資配達も含めた郵便配達と地域情報提供のニーズが大きく、外務員を中心とした集配局の対応力強化が必要となる。一方で、復興過程における中長期的な時間軸で見ると、地区ごとに散在する無集配局が、情報交流拠点や生活再建の相談の場といった「生活インフラ」機能を果たす地域拠点となる可能性が多くある。

阪神・淡路大震災以降、災害時の一次責任を負う地方自治体は、その災害対策体制を変化させている。郵便局と地方自治体との間に防災協定の締結が進められたのも、このような変化のひとつに位置づけることができる。また、近年郵便局が災害時に地方自治体と連携して行った地域協力事例には、協定に明記されていない柔軟な活動も多く、多様化してきている。

地震被害想定にもとづく郵便局への地域協力ニーズを検討した結果、協定締結局全ての足並みを揃えた協力活動には困難が予想される。ニーズも地区ごとに異なると予想されるため、協定の精神にもとづいて、実際面では各局がそれぞれの対応能力にあわせて柔軟に地域協力活動を行い、郵便局窓口ネットワークの活用によって各局の活動を支援する方策が現実的である。

1 研究の背景と目的

1) 「郵便局ビジョン2010」と「生活インフラ」

平成8年の郵政審議会報告書である「郵便局ビジョン2010」では、郵政事業の公益性に主眼をおいてその展望を論じ、郵便局を「国民共通の生活インフラ（国民生活を下支えする基盤）」として位置づけた。

現在、郵政事業庁は2003年の公社化に向けて、より一層の効率化を目指している。郵政事業に限らず、「ビジョン」のとりまとめ以降の5年間で我が国を取り巻く経済社会状況は著しく変化した。

一方、平成12年12月に公表された「郵便のユニバーサルサービスのあり方に関する調査研究会報告書」では、郵便局の配達機能だけでなく窓口機能にも言及し、有珠山噴火災害を例に「非常災害

時の役割等地域コミュニティへの貢献」を挙げている。「生活インフラ」としての郵便局窓口の使命は依然として大きい。

2) 企業イメージとしての「生活インフラ」

近年、「生活インフラ」としての郵便局の活動は、防災協定、声かけサービス、金融・生活相談、こども110番、不法投棄通報、展示スペースの提供など業務の枠を超えた日常的な地域協力活動全般へと広がっている。これらの活動は各局のボランティア的独自施策と見られがちだが、「企業イメージの構築」という点で本来業務に役立っている点も見逃すことはできない。

民間企業との競争が激化している現在、郵政事業は業務効率化によるサービス向上を目指すと同時に、「生活インフラとしての信頼性」が重要なサービス選択の判断基準となることを踏まえ、公社化に向けた企業イメージの再構築の時期にある。このような背景のもと、「郵便局窓口施設の将来形態に関する調査研究」の一環の自主調査研究では「生活インフラ」的側面、とくに地域協力活動に関して窓口施設のあり方を論考した。同依頼研究が、窓口の店舗性に重点をおいた調査研究であったのに対し、本研究は全国に最も稠密に存在する公共施設である郵便局窓口の「生活インフラ」としての性格に着目し、その将来形態を展望することを目的としている。

2 阪神・淡路大震災被災地における実態調査

1) 都市災害の影響と地域社会の繋がり

災害は地域に新たな課題を生み出すだけでなく、平常時に埋もれていた潜在的課題を一気に顕在化させる¹⁾。

また、大規模自然災害は被災直後に人命や財産

を奪うだけでなく、地域生活を長期的に変質させる。地域経済を担う産業活動が影響を受け、地域社会全体のバランスが大きく変化する。

特に都市部では、平常時は個人が別々の目的をもってばらばらに地域内に共存しているが、災害時の厳しい環境下で住民と地域との緊密性は急速に強まる。郵便局と地域の繋がりも同じように変化するのだろうか。

調査研究にあたっては主に都市災害に着目し、阪神・淡路大震災の被災地において調査を行った。同災害に関する既往研究は豊富だが、今回は災害直後だけでなく復旧・復興期における中長期的な地域協力も視野に入れた時間軸を設定し、平常時に通底する地域協力活動の可能性について検討を行った。

2) 阪神・淡路大震災後の災害対策の変化

平成7年1月17日に発生した阪神・淡路大震災は地震災害として戦後最悪の被害をもたらしたばかりでなく、被災地の状況確認が困難だったために組織的な対応が遅れ、復旧・復興にあたっても予期せぬ課題が次々に顕在化した。災害対策基本法に示された法的な枠組みの変更はなかったが、同震災以降、被災地ニーズに応じて柔軟な対応が必要との反省から、実際の取り組みは大きく変化した。それは、トップダウンの指揮系統から現場ニーズに対応する支援体制へ、防災機能特化から平常時の環境改善へ、といった災害対応概念の変化であった。

具体的な現れのひとつに「地域資源の多目的活用」がある。教育施設である小中学校はその代表的な例である。小中学校の校庭は、以前から広域一時避難所として認定されており、体育館も数日間宿泊に使用されることがあった。しかし、阪

1) 阪神・淡路大震災から6年余りを経過した現在、被災地の住人口は戻りつつあるものの地域産業の回復は遅く、震災を契機に顕在化した高齢者問題は大きな課題となっている。

神・淡路大震災時には教室までもが避難生活場所として長期間利用された事実をもとに、災害時における学校施設の位置づけは大きく変わりつつある。

このように、従来の役割分担の考え方ではなく、各主体がそれぞれの対応能力の範囲で積極的に協力できることを模索し、密接な連携・協働を行う、との考え方へと災害対策は変化してきている。

3) 実態調査の概要

調査にあたっては、阪神・淡路大震災以降の6年間の復興過程を暮らしの特徴別に5区分した。すなわち、災害直後（発生後1週間）、復旧初期（～半年後・避難所生活）、復旧後期（～2年半後・仮設住宅）、復興期（～5年後・恒久住宅）そして平常期（現在）であり、グループ方式で各時期の生活行動、協力活動および業務についてヒアリング調査を実施した。

ヒアリング対象者は、災害時においてその一次的責任を負う地方自治体（市町村）、平素の窓口利用者である地域住民、郵便局関係者の三者とし、地域のニーズ把握と郵便局活動の実際を調査した。ヒアリング調査の結果、先に触れた震災後の意識の変化が、郵便局に対しても三者それぞれに生じていることが明らかになった。

4) ヒアリング調査結果：郵便局に対する評価と期待

調査は都市部5カ所および郡部1カ所で行った。被害の大きさや住民の郵便局利用頻度等によって調査結果に地域差が生じることを予想していたが、郵便局に関する意識や業務活動に都市部5ヶ所の地域差は少なく、むしろ局種別の差異が顕著に現れた。

集配普通局は災害直後において「非常救援物資および安否確認書状の配達」という本来業務があ

り、その重要性は局員、住民、地方自治体に共通して認識されている。また、復旧・復興期においても転居、避難生活が続く被災者にとって転居先の追跡や貯金・保険外務員による仮設住宅訪問は暮らしの支えとなっていた。行政による支援体制が、被災地全域に対する面的支援から地区レベルでの個別対応に移行しているこの時期、各戸訪問を持続した郵便局外務職員の存在は、ボランティアとは別の形で地域社会の見守り役であったといえる。

配達・外務業務を持たない無集配特定局は、平常時地域住民にとって最も近い存在であるにも関わらず、災害直後の印象は薄い。被災状況が激しく、局員の出勤もままならず、業務再開が遅れた局も多かったが、とくに利用者に不満の声はなかった。むしろ、緊急状況下で郵便局利用が必要なときは、まず業務時間やマンパワーにすぐれる集配局窓口を頼る傾向があることが明らかになった。都市部住民は平常時から複数の局窓口を使い分ける利用傾向があるため、と推測される。地方自治体にとっても無集配特定局の印象は薄い様子であった。しかし、周辺状況が落ち着きはじめる復旧・復興期は諸問題が地区レベルで差異化することもあり、「身近なまちの公務員」である無集配特定局に寄せる期待が大きいこともわかった。

その他、復興過程を通じて居住地を転々とするなかで、全国どこでも利用できる郵便局のネットワーク性を積極評価する住民の声も多かった。

3 近年の災害対応事例調査

平成12年に発生した三宅島火山災害、東海地方豪雨災害、鳥取県西部地震を例に、それぞれの被災地および避難者受入れ地域における郵便局活動の事例を調査し、阪神・淡路大震災において得られた教訓の反映実態、災害特性による対応の差異を検証した（表1）。

表1 近年の災害対応事例

	被害状況	災害の特徴	復興過程	災害共通点	郵便局の活動	特徴的活動
三宅島	H12.6~8月に大規模噴火、9月全島住民避難	火山災害 ・長期的、断続的 ・遠隔地への避難	・長期化する ・避難期および復旧、復興期の対策が必要	・被害状況に地域差あり ・各自判断による対応が必要	・島外避難時の小包引受を最終日まで受付 ・避難所にスペースポスト号派遣	・郵政局、村役場と密接な連携 ・避難先で持続的活動
東海地方豪雨災害	H12.9.11~12堤防の決壊、崖崩れの発生等により死者8名、行方不明2名。豪雨後も数日間冠水続く。	豪雨災害 ・予測に基づく準備が可能 ・堤防決壊など予想外の緊急対応あり	・災害後の立ち上がりは速い ・物的被害の視認性が顕著でないため被害甚大地域が目立たない	・初期連絡体制の錯綜 ・郵便局の存在をアピールすることによる安心感の醸成	・交通機関の乱れが続く中で配達業務早期再開 ・集配局にスペースポスト号派遣	・集配局と無特局が連携してボランティア活動 ・自治会活動との両立（無特局） ・被災証明交付代行（無特局）
鳥取県西部地震	H12.10.6 M7.3、震度6負傷者97名、400名余りが避難。	地震災害 ・突発的 ・事前準備が不可能	・物的被害の復旧に日数を要する ・初期情報収集に混乱	・郵便局に情報を求めるニーズ	・一部配達不能地域あり ・窓口業務停止局なし ・ATM等当日中に復旧。	・ひまわりサービス対象住戸へ自主的に安否確認活動（無特局）

いくつかの先駆的な地域協力活動事例が見られ、なかには既往調査研究で災害時における地域活動案として検討されながらも最終的には実現性が薄いと提案に至らなかった項目が含まれていた。

阪神・淡路大震災時に指摘された課題のうち、地方郵政局と郵便局の連携は確実に改善されていた。三宅島では、長期化する緊急状況の中で部会が団結して郵政局との情報連絡手段の一本化を図り、村役場との密接な連携など、徐々に適切な体制を整えていった。しかし、地震災害が発生した場合はこのような段階的対応が困難であり、いまだに初動時の連絡体制が課題となっている。

また、東海地方豪雨災害では郵政局所在地に近い名古屋市近辺が主な被災地だったこともあり、大勢の郵政局職員が現場に赴いて被害状況を把握し、対応策を講じる体制がとられた。しかし、被災地と郵政局の距離が離れている場合には、被害認識の「温度差」が生じることも考慮しなければならない。

各局の災害時協力の成果が地方郵政局の広報活動によって把握しやすくなった点も近年の変化の

ひとつである。地方郵政局が各局の小規模地域協力の重要性を認識して積極的に支援、周知するようになったため、これまで埋もれていた地域協力活動が掘り起こされた、と捉えることもできる。

上記3災害の調査対象時期区分は、災害直後および復旧初期に限定されているが、自治会活動や局種間の交流など、平常時の地域連携が初期行動につながっていることが明らかになった。

4 地震被害想定による地域ニーズと協力可能性

近年、地方自治体はハザードマップなどによって想定被害を公表し、住民の防災意識向上と他主体との連携模索を図っている。

A市の地震被害想定に基づいて地域ニーズを把握し、調査で得られた知見を一般化、災害対応の一次責任者である自治体との連携方策を検討した。

1) A市の概要と災害対策

①市街地の状況

首都圏に位置するA市は昭和40年代から急激に市街化が進んだ中規模都市である。市域面積は約

48km²、人口は約43万人（H2 現在）で、市域は河川によって2分されている（図1）。

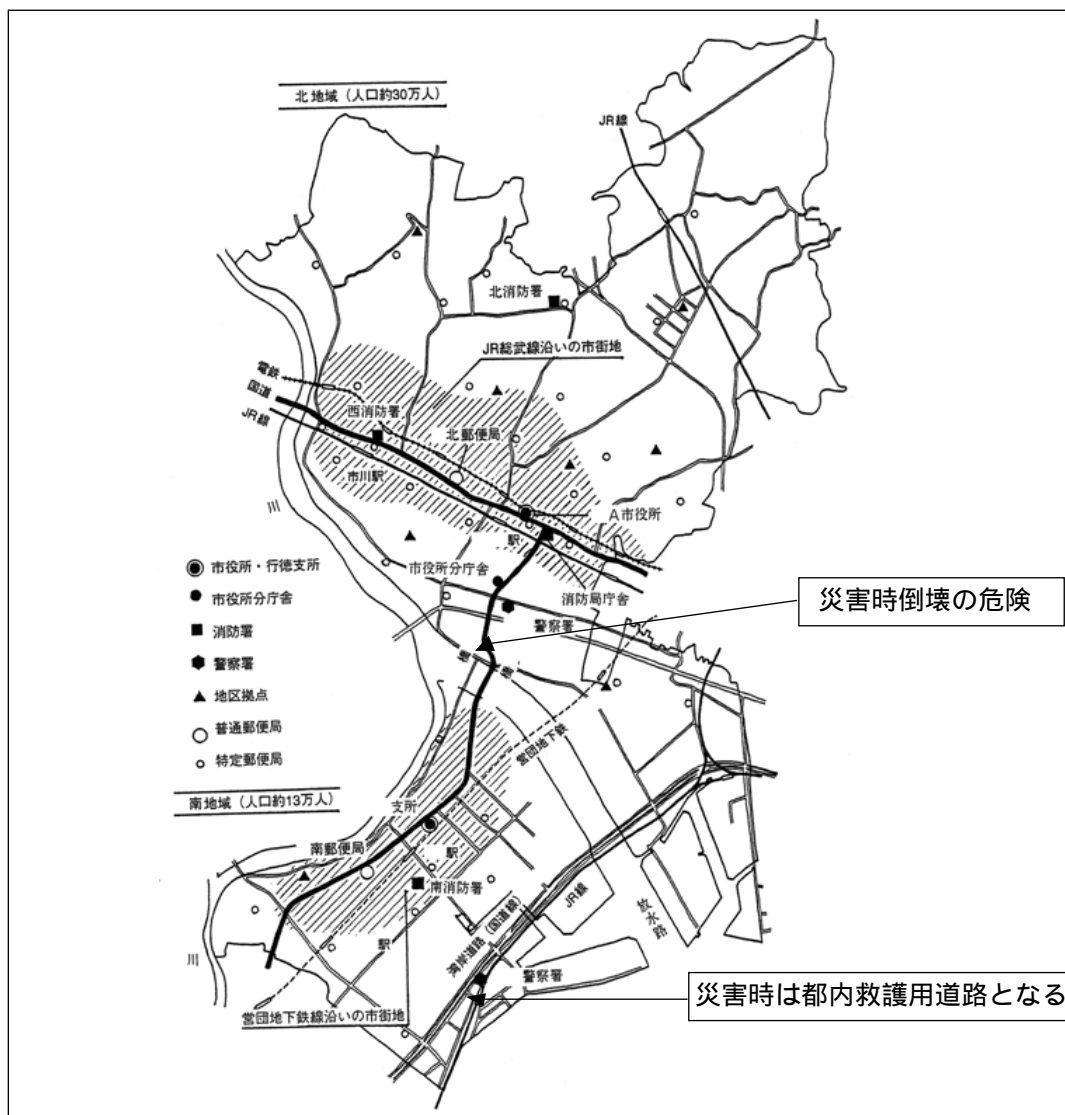
市街地は、2分された北地域のJR線沿いと南地域の地下鉄線沿いが中心となっており、人口の多くもそこに集中している。特に、昭和40年代に埋め立てられた南地域は、市街化の勢いが激しく、市域の全人口の約1/3（面積比では約1/4）が居住している。現在も市の人口は増加を続けており、特に南地域での人口増加が激しい。

道路基盤は、北地域では国道、北地域ではバイパス道が主要道路となっているが、その他の骨格

道路は少なく、総じて未整備な状況である。南北地域を直接結ぶ橋は2つあり、他に湾岸道路が存在する。

同市には、2集配普通局と33無集配特定局が立地している。2普通局は、それぞれ南北地域に位置し、いずれも主要道路に面しているが、駅からは少し離れ周囲に主要公共施設や防災施設が存在しないエリアに位置している。特定郵便局はJR線沿いと地下鉄線沿いの人口が集中するエリアに多く集まっている。

図1 A市市街地状況と郵便局の位置



②地震被害想定

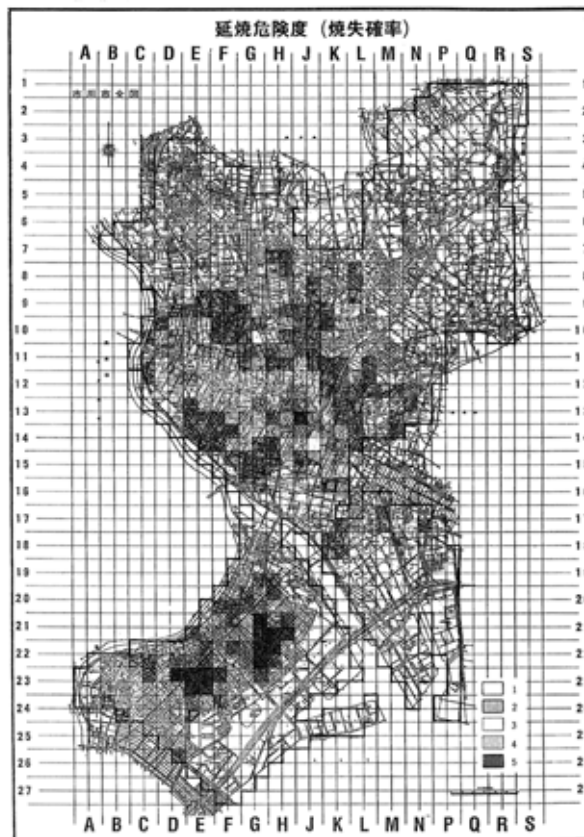
A市による詳細な地震被害想定結果によれば、市域の中央部から南部にかけての沖積層が厚い埋没谷周辺地域を中心に甚大な被害が予想されている(図2)。

図2 沖積層図



なかでも火災による被害が最も深刻であり、道路基盤が未整備なまま市街化され、現在も古い木造住宅の密集市街地となっているJR線の沿線地域と、埋立当時の住宅や小規模な飲食店が多い地下鉄線の沿線地域は、延焼火災が発生する可能性が極めて高くなっている(図3)。また、埋立地である南地域はライフライン被害も大きく、被災生活の困難が予想されている。

図3 延焼危険度予想図



③防災対策の取り組み

このような地域状況に加えて、広域応援が都心部に集中した場合は自立的な活動体制を確保する必要があることなどから、A市の防災対策は、医療、消防など対策分野別に5つの災害対策本部を設ける他、「南本部」を地理区分で独立させ、9つの「地区拠点」を中心とした活動体制を敷いている。これは市域を9分し、各地区に設ける災害対策本部の出先機関のことで、地区ごとの対策ニーズに応じたきめ細かな災害対策を実施するため、市民への物資供給や情報提供、各種相談窓口などの被災者支援を計画している。

また、発災時には医師会等4団体の協力を得て、市内の12小中学校に医療救護所を開設し、初期の応急医療活動を実施する体制としている。

④防災対策の課題

「地区拠点」への距離は平均2.6kmに1カ所であり、交通機能が麻痺した状況では、高齢者などが相談に行くには遠すぎる距離である。また、応急医療のニーズは災害時の極めて早い段階から発生するが、そのニーズの把握、受入可能な医療機関の周知といった情報伝達手段が未整備である。拠点数の拡充についても施設・人員の確保が困難となっている。

このように、住人口とニーズの多様性に対してA市の行政対応力は施設・マンパワーともに不足している。そのため、同市では他主体との効果的な連携によってこれを補おうとしており、郵便局の協力が実現すれば大きな支援となる。

2) A市における郵便局の活動の検討

①A市内郵便局の現在の地域活動

A市内の全郵便局は、集配局を窓口としてA市と「災害時における協力に関する覚書」(いわゆる防災協定)を交わし、災害時における連携を図っている。覚書の内容はA市地域防災計画にも記載されている。

また、集配局外務職員による《安全パトロール》活動が実施されている²⁾。

②今後の地域活動の可能性

上述のような市内の地域ニーズを鑑みると郵便局による災害時地域協力活動としては災害情報の提供・周知が可能性として考えられる。

具体的には、まず集配局外務員による医療救護所の開設情報・生活支援情報といった市の災害対策情報周知や地域情報、被災者の生活ニーズ情報の市への連絡が挙げられる。これは「市」と「市民」の緊急情報連絡役として《安全パトロール》

の延長線上に位置づけることができる。

無集配局は、現在の防災協定では災害時の地域協力における位置づけが余り明確化されていないが、市域にまんべんなく散在する特性を活かし、9つの「地区拠点」補助機能として、情報連絡窓口となる可能性がある。前述のヒアリング調査によれば、局長・局員は情報提供、相談受付といった「取り次ぎ」に徹すればよいことがわかっており、負担は過大ではない。A市による「地区拠点」の拡充は困難なため、特定局がその補助機能を果たした場合、その支援効果は大きい。災害直後の緊急情報だけでなく、無集配特定局には中長期的な生活支援情報等の提供、生活再建資金や福祉対策、住宅再建に関する相談窓口となる潜在能力がある。

また、無集配局の稠密な拠点性と集配局外務員の機動力とを絡めることで、「地区拠点」もしくは市役所内災害対策本部との情報連絡体制が確保できる。

③郵便局の地域協力への動機づけ

このような地域協力の方策は、過大でない負担の範囲内で現実的である。郵便局にとっても1.地域の事業所としての責任明示、2.公務員としての安心感を活かした活動、3.各郵便局の独自性アピールといった動機づけが考えられる。

④郵便局本来業務の運行確保

一方、郵便局本来業務とくに配達業務は最も優先すべき課題である。交通網の遮断が予想される南地区において業務運行を実施するには、職員の通勤経路確保と応援職員の補充方法が課題となる。地震災害が発生した場合、A市に隣接する市区でも同等以上の被害、職員不足に悩まされる恐れがある。A市内集配局は地域協力を模索するととも

2) 安全パトロール：郵便局外務員が配達中等に道路の陥没など市街地の危険箇所を発見したら、局員がすぐに消防局に連絡し、消防局は関係部局に連絡をして、迅速に応急措置を行うシステム。

に、自局の業務能力確保の方策を練る必要がある。通常、業務上の連携は少ないが、近隣無集配局職員の応援は効果が大いだろう。

3) A市との連携にあたっての問題点と解決策

前述した防災協定では全局一致の地域協力がうたわれているが、実際の大規模災害に際しては、市内全局の足並みが揃わない恐れがある。駅前繁忙局と相談業務の多い住宅地の局では事業経営面での位置づけが異なるほか、局舎の構造や職員数などが災害時の対応能力に影響するため、現在の組織体制では全局一律の協力活動は実現性が低い。解決策としては、ある程度実際面での足並みの不揃いを許容し、対応可能な小規模地区レベルで優先的に連携を実施することが挙げられる。例えば局独自の判断で「災害時協力局」を看板の掲示で表明し、近隣住民や「地区拠点」との連携を図る。近隣の利用者に「災害時はここにすれば情報があり、ケアが受けられる」ということが安心の材料として理解され、平常時にも地域情報の拠点となって集客力が向上すれば、業務上の営業効果も期待できる。

このような連携を具体的に進める方法として、神戸市の「防災福祉コミュニティ制度」にみるような自主参加型の地区別「ミニ防災協定」の仕組みがあれば、よりスムーズに局単位の参加判断ができる³⁾。実際に同制度に参加している神戸高丸局・神戸坂上局では地域の防災運動会に参加するなど、平時の地域活動に取り組んでおり、このような顔の見える交流は災害時協力を大きな効果をもたらすものと考えられる(図4)。

図4 郵便局の防災福祉コミュニティへの参加



神戸高丸郵便局提供

4) まとめ

A市における検討では「地域特性に応じ、局ごとにできる範囲で柔軟に地方自治体と連携を行うことが郵便局の地域協力活動の成否を左右する」と想定された。災害時には全組織的な対応にこだわらない、地区別・局ごとの小規模で柔軟な連携体制が望まれる。これはヒアリング調査においても強く指摘された。

A市のような防災協定は全国1,872の市町村(平成11年現在)で締結されており、郵便局と地方自治体間の合意形成は既に防災協定によって担保されている。しかし、この協定を生きたものにするには、その後実際の活動に向けて具体的に取り組みを協議し、実行に移していく平時のコミュニケーションが重要である。

近年、図2、3に見るような被害想定図、いわゆるハザードマップを作成し、公表する地方自治体が増加している。各郵便局が事前に危機管理および地域ニーズ把握を検討するための材料は整いつつある。

5 総括；災害時の各主体の取り組みと協力方策

冒頭で触れた阪神・淡路大震災以降の災害対策の変化を主体別に整理する。

3) 国土交通省「歩いて暮らせる街づくり」構想や神戸市「コンパクトシティ」構想など、阪神・淡路大震災以降、防災・防犯・福祉等の生活テーマを小学校区規模のコミュニティ単位で捉える考え方が進められている。

①地方自治体

地方自治体は阪神・淡路大震災以降、自らの対応能力不足をどのように補うかを真剣に検討するように変化している。特に都市災害においては、被害範囲が広く、地区ごとの被害格差が大きいという特性から、自治体は地区内当事者による自主的な取り組みの後方支援役へと自らの立場を変えつつある。郵便局にも「地域の事業所」としての参画を求めている。

②地域住民

住民によるまちづくり活動が盛んな神戸市だけでなく、震災後被災地では住民の地域活動が活発化した。日ごろのつきあいが希薄な都市部でも、復興過程において個人では解決できない地区レベルの問題解決のため、住民同士あるいは住民グループと自治体の間で話し合いが進められた。

また、NPO法成立などにより非営利地域組織の発言力、実行力は社会的認知度を増している。個別差、地域差はあるものの、自治会のような従来型地域組織に代わる新たな形が育ちつつある。とくに地域住民利用に多くを負っている無集配特定局は、このような新しい地域組織の動向を的確に把握する必要がある。

③地域事業所

阪神・淡路大震災以降、民間企業の事業所や商店街の地域協力活動は顕著になっている。災害という、地域属性に大きく関わるリスクへの対処手法として地域協力はもっとも効果的である。また、災害時だけでなく、例えば環境問題対策に見るように、地域問題は官民間問わず全主体が当事者であり、説明責任・参画責任を負っているというという考え方も浸透しつつある。郵便局にも「地域の事業所」としての地域への関わり方が問われてい

る。

6 既往研究による地域協力提案の実現可能性検証

既往調査研究で示された地域協力提案のうち、既の実現された項目があったことを踏まえ、他の未実現提案に関して改めて検討した。

1) 水、食料、生活必需品等の備蓄・配給活動

災害の特性及び規模の大きさに応じて適宜判断し、本来業務の延長線上で判断すべき事柄である。一方で被災地では災害救援物資の無料化が非効率、不要な物品の送付につながる、との指摘が多い。その対策は検討課題のひとつである⁴⁾。

2) 災害情報拠点としての活動

郵便局側の認識は浸透していないが、情報発出および共有に関する活動は住民・自治体に共通して最も大きなニーズであった。非常時において不確かな情報が錯綜している中、地域で業務を行っている郵便局員に「身近な公務員」としての信頼を寄せる面が大きい。通信および交通手段が限定された地域では、情報提供は大きな価値を持つ。とくに、さまざまな情報の交通整理役として、被災者に落ち着きと有益な情報をもたらす存在と期待されている。

阪神・淡路大震災当時に比べ、現在はインターネットをはじめとする安否確認・生活支援情報の提供手段等の通信網の整備が飛躍的に進歩している。しかし、電話、電力等の回線が不通になっている状態での「口コミ情報」「掲示板情報」「配付資料情報」の重要性が低下するものではなく、この点において郵便局が貢献できることは多々ある。

4) 既往研究では、救援物資に一定の基準(品種、サイズの統一、物資名および数量の明記等)に適合したもののみを無料化して被災地へ送る「制限付き無料化」や、被災地に必要とされる救援物資を「救援ゆうパック」として販売して料金免除対象とする、などの対策が提案されている。

3) 一時避難所や地域ボランティア活動などの拠点
避難所としての空間提供については先行事例があり、災害の規模および対応能力に応じて各局の独自判断にゆだねられる。ただし、施設開放を行う場合は、平常時から災害時想定利用者との交流を図っていないと、行き違いが発生する恐れがある。

7 おわりに：「生活インフラ」としての小規模局

1) 小規模局窓口の将来像

調査の結果、局種と窓口規模によって「生活インフラ」としての可能性も変化することがわかった。無集配特定局のなかでも特に小規模局は、大規模災害直後には端末の断絶やマンパワー不足により、本来業務を通して地域支援を行うことは困難であり、また地域住民も集配普通局を利用する傾向があることが明らかになった。その一方で、小規模局ほど平常時の地域との繋がりが強く、局長・局員との「顔の見える」コミュニケーションが培われている場合が多いため、「情報の交通整理」など地域協力への期待は大きい。平常時・災害時を問わず、地区レベルの「生活インフラ」活動は、とくに小規模局に期待されているといえる。

図5 都市災害の復興は長期にわたる
(阪神・淡路大震災後最後の仮設局・神戸桜口局)



2001年2月撮影

また、他主体の連携方法にも局種別の違いが明らかになった。通常、普通局が地方自治体とのパイプ役であるため、独立性の強い無集配特定局は「地元の協力パートナー」として認識されにくい。しかし、この独立性は「防災福祉コミュニティ」や自治会活動などへの参加に際し、事業体の一支店としてではなく一事業所として独自判断できる柔軟性にもつながっている。

2) 特定局の長所を活かした独自活動事例

先に触れたような窓口における情報提供や相談の「取り次ぎ」行為を再定義し、日常サービスとして全面的実施を始めた郵便局がある。

出雲西特定局長業務推進連絡会に所属する71の特定局(集配・無集配)は、平成13年1月より「あなたのまちのアクセスポスト」活動を開始した。これまでも窓口を持ち込まれることの多かった通常業務以外の暮らしの相談事に対し、できる範囲でアドバイス、または電話による照会を行って専門家や関係機関に質問内容を取り次ぐ、というサービスである。年金、介護、健康など想定される相談用件別に連絡先を記載したガイドブックを作成し、局が各自内容を充実させていくこととなっている。

この活動において注目すべきなのは、郵便局が随時行ってきた「生活インフラ」的側面を可視化し、看板を掲げることによってこれまで以上の積極的な取り組みを表明した点である。専門的な知識を持ち合わせなくても、局長・局員が暮らしの相談の仲介役となることで問題点が整理され、関係機関の対応もスムーズになることが予想される。また郵便局にも暮らしのニーズが蓄積されていくことで営業面でのメリットも少なくない。このような日常的な地域活動の持続は災害時の対応にも大きく影響すると考えられる。

3) 「生活インフラ」と地域ニーズへの対応

ヒアリング調査によれば、営業時間外の災害に際し、小規模局では局に一番早く到着する局長に判断の多くが委ねられた。営業時間中の災害にあっても、地域協力の成否を決定するのは局長の平時の局運営姿勢ととっさの判断であるといえよう。言うまでもなく、判断の中には「生活インフラとして期待されていないこと」や「対応能力の

及ばないこと」の冷静な見極めも含まれる。

災害時には、全局が足並みを揃えてユニバーサルサービスを提供することは困難だが、郵便局ネットワークの強みは窓口業務を再開できない局を他局が補完できる点である。そのうえで、各局が近隣のニーズに合致した柔軟な協力活動を行うことが、業務面、地域協力面双方からの地域全体へのユニバーサルサービスの実現となるだろう。

- ・ 郵政審議会 [1996] 『郵便局ビジョン2010』
- ・ ユニバーサル研究会 [2000] 『郵便のユニバーサルサービスの在り方について (報告書)』
- ・ 神戸都市問題研究所 [2000] 『阪神・淡路大震災 - 神戸の生活再建・5年の記録 - 』
- ・ 石川孝重 [2000] 『文部省科学研究費特定領域研究 発災対応型都市情報管理システム：阪神・淡路大震災における郵便システム調査』
- ・ 官房企画課 [1999] 『郵便局の全国ネットワーク機能を活かした災害関連情報の提供の在り方に関する調査研究会 報告書』
- ・ [1996] 『阪神・淡路大震災 赤いポスト白書』白川書院新社
- ・ CS神戸 [2000] 『コミュニティ事業とネットワーク型共同事業』
- ・ 東京郵政局 [2000] 『三宅島噴火災害への取組・中間報告』
- ・ 東海郵政局 [2000] 『東海豪雨による被害と復旧を振り返って』
- ・ A市 [1996] 『A市総合防災基礎調査 地震被害想定等調査総合報告書』
- ・ 上田耕蔵 [2000] 『地域福祉と住まい・まちづくり』学芸出版社
- ・ 神戸市復興・活性化推進懇話会 [1999] 『「コンパクトシティ」構想・調査報告書』
- ・ 高寄昇三 [1999] 『阪神大震災と生活復興』勁草書房

本調査にご協力いただいた関係各位にこの場を借りて御礼申し上げます。

本稿についてお気づきの点、ご意見等ございましたら下記までお寄せください。

a-oomura@soumu.go.jp