

柏崎市のコミュニティと災害対応の課題

坪川博彰*・三浦伸也*・長坂俊成*・永松伸吾*・池田三郎*

Community Systems of Kashiwazaki City and Issues Regarding Disaster Response

Hiroaki TSUBOKAWA, Shinya MIURA, Toshinari NAGASAKA, Shingo NAGAMATSU, and Saburo IKEDA

**Disaster Prevention System Research Center*

National Research Institute for Earth Science and Disaster Prevention, Japan

tsubokawa@bosai.go.jp, s-miura@da2.so-net.ne.jp, nagasaka@bosai.go.jp,

nagamatsu@bosai.go.jp, s-ikeda@bosai.go.jp

Abstract

There were disaster response activities not only by the government, but also by the communities which were voluntarily organized by the residents of Kashiwazaki City when the Niigata-ken Chuetsu-oki earthquake occurred on July 16, 2007. This paper reports the considerations given regarding the difference between a community system and the traditional neighborhood association (Chonai-kai) in Kashiwazaki City, and how the emergency response affects the usual activities of the community.

Key Words : Earthquake disaster, Community, Neighborhood association, Mutual assistance, Risk governance

1. はじめに

平成19年新潟県中越沖地震の中心被災地となった新潟県柏崎市は、人口約9万3千人、世帯数3万4千戸の県下第8番目の都市である。同市には他市と異なる特徴として、旧自治省（現総務省）が推進したコミュニティ政策を契機にして始まった31のコミュニティ組織が存在しており、これが地域住民主体による災害対応活動に重要な役割を果たした点が挙げられる（坪川他，2008）。すなわち従来の地域防災力の中心的担い手であった町内会や自治会と比べて、コミュニティの存在はどのように働いたのか、また平時のコミュニティ活動が地域にとってどのような意味を持っており、それは有事にどう作用したのかという点は、災害リスクガバナンスのあり方を考える上で、きわめて重要な情報である。独立行政法人防災科学技術研究所では柏崎市と共同研究協定を締結し、同市が保有する震災対応に関する全記録の提供を受け、これを分析する機会を得た。同時に同市職員に対するインタビュー調査と、市民、町内会、コミュニティに対するアンケート調査を実施した。本編では、これらの調査結果に基づき、柏崎市のコミュニティと、その防災力へのかかわりや地域とのつながりなどの特徴を中心に、

リスクガバナンスの視点から災害対応全般について分析した。

2. 柏崎市のコミュニティ

柏崎市は昭和15年に市制が施行され、その後、昭和20年代から40年代にかけて周辺市町村を編入する形で市域を拡大してきた。現在の柏崎市は平成17年5月に市の南部に隣接する高柳町と、北部に隣接する西山町を編入し、442.7平方キロの広がりを持つ全国で238番目の面積規模の自治体となった。これは神奈川県横浜市にほぼ匹敵する大きさである。震災当時、柏崎市は31のコミュニティ（図1、表2）に分けられていた。このコミュニティは中心部分を除き、外郭部分は市の形成過程で編入された旧集落を単位とした地区となっている。

コミュニティの運営主体が住民であるという考え方は、昭和47（1972）年に市の東部に位置する中鯖石地区が自治省のコミュニティモデル地区に選定されたのをきっかけに、柏崎市の市制基本方針に位置づけられたものである。これを明確にするため、市では「柏崎市市民参加のまちづくり基本条例（平成15年3月20日、条例第6号）」を定め、コミュニティを「自主性と責任を自覚した市民

*独立行政法人 防災科学技術研究所 防災システム研究センター

で構成される地域社会の多様な集団および組織をいう。」と定義している。この 31 のコミュニティは、概ね小・中学校、校区単位に組織されており、それぞれに自主的な運営を担う「コミュニティ協議会」と呼ばれる組織を軸に活動を行っている。

コミュニティ協議会には、コミュニティ協議会長、コミュニティ主事、およびコミュニティセンター長がおり、各コミュニティ独自のルールで役員が選出され、コミュニティの各種事業を行っている。協議会長とセンター長とは別の市民が就いている場合が多いが、中には同一人物が担っているコミュニティもある。協議会長はコミュニティ運営の全般を主導し、センター長は施設としてのコミュニティセンター（以下コミセンと呼ぶ）の管理・運営を担っている。コミセンは旧公民館の施設を母体としてしているので、集会場、図書室、体育館の 3 点セットがほぼ整備されている。主事はコミュニティ業務に 8 時間従事する 8 時間主事と、5 時間従事する 5 時間主事とがある。2 種類の主事をともに置いているコミュニティが多いが、中には片方だけのコミュニティもある。なお、センター長と 2 種類の主事には市から手当てが支払われている。

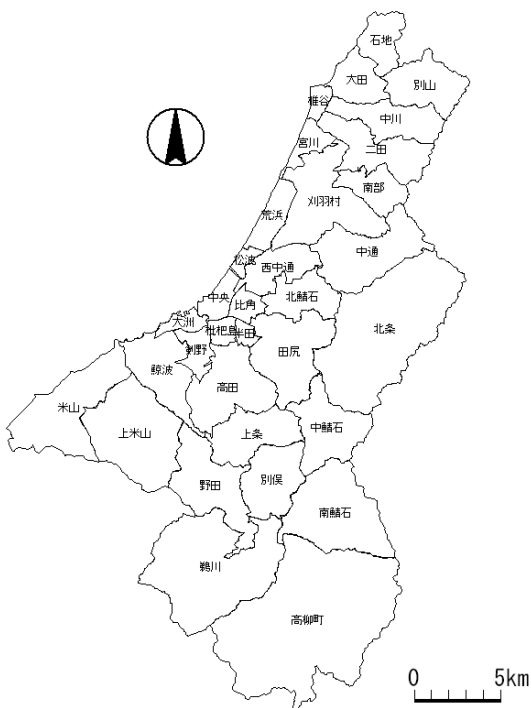


図 1 柏崎市の 31 コミュニティ（震災当時）

Fig.1 31 Communities in Kashiwazaki City.

柏崎市のコミュニティの特徴的なこととして、平成 15 年度より地域住民自身がコミュニティ計画を策定し、それに基づいてどのような地域づくりを目指すのかを住民自身で決定し、具体的な目標を立てて活動している点がある。その実践的活動の場として、コミセンは各コミュニティの重要な中心施設となっている。柏崎市ではコ

ミュニティ自身が策定したコミュニティ計画を実施するための費用として、一コミュニティにつき 100 万円を上限とする補助金（補助率の上限 9 割）を支出している。この補助金によりコミュニティでは地域課題解決事業、人材育成事業、地域固有資源等整備事業、地域活性化イベント事業などを工夫して実施している。実際に行われている主な事業を挙げると、①地域の安全・安心事業（自主防犯活動、自主防災活動）、②生きがい・子育て支援活動（趣味やスポーツ活動などの生きがい教室、育児支援サークルなど）、③地域活性化イベント（各種地域まつり事業）、④環境美化（川の清掃や植栽の管理など）、⑤人材育成（人材バンク事業、ボランティア事業など）などがある（図 2）。

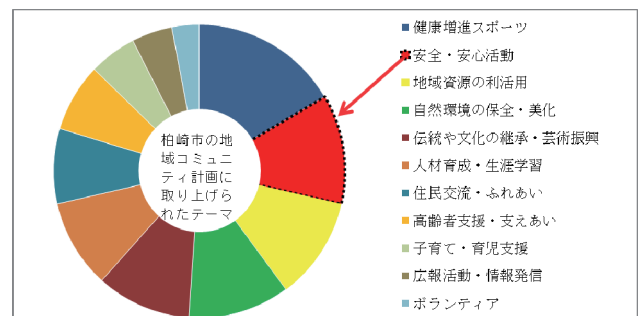


図 2 コミュニティ計画に取り上げられたテーマ

Fig.2 Community themes which residents consider important for regional planning.

3. 中越沖地震の際の避難所としてのコミュニティ

柏崎市の統計によれば、中越沖地震に際して開設された避難所の数はおおよそ 120 か所にのぼるが、そのうち実際に避難者を受け入れたのは 93 か所である。ピーク時の収容者数は 11,400 人を上回り、これは柏崎市の総人口約 9 万 4,000 人の 12% に相当する（昼間収容者数）。避難所の規模はさまざまで、もっとも収容者が多かったのは二田小学校の 900 名、ついで旧西山町にある市の健康施設である「いきいき館」に 780 名が収容された（図 3）。

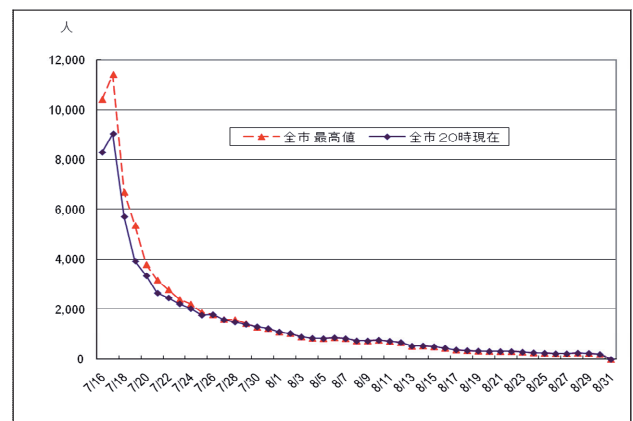


図 3 柏崎市の避難者数の推移

Fig.3 Changes in the number of evacuees in Kashiwazaki city.

一か所の避難所に収容された人数の分布（図 4）を作成してみると、500 名を越す避難所がある一方で 100 名に満たない小規模な避難所も数多く設置されていたことがわかる。避難所の種類は小学校や中学校など市の公立学校施設を利用したものが 32 箇所（34%）、コミセンを利用したところが 28 箇所（30%）、その他の施設（集会所、保育園、各種市の施設など比較的小規模なもの）を利用したところが 33 箇所（36%）であった。収容された人数を見ると、各施設で最も多かった収容者数を足し合わせたものでは、学校施設に収容された被災者が約 6 千 5 百人、コミセンに収容された被災者が約 4 千 7 百人、その他の施設に収容された被災者が約 3 千 4 百人である。

新潟県中越沖地震は 2008 年 7 月 16 日の午前 10 時 13 分に発生した。この日は海の日で休日であったことから、多くの市民が自宅にいて地震に遭遇する結果となった。表 1 は市の災害対策本部の各種記録から整理した震災発生当日（7 月 16 日）における柏崎市内の主な出来事のタイムラインである。最近発生した災害に対する行政の対応は阪神淡路大震災以来かなり改善されたが、市や県、国の対応よりも迅速に、コミュニティが避難所開設を判断しているところが特徴的である。

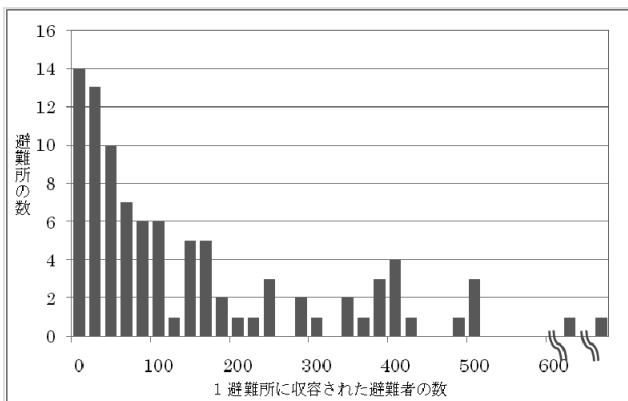


図 4 柏崎市の避難所の収容人数規模別分布

Fig.4 Distribution of the number of refugee shelters according to their capacity.

表 1 新潟県中越沖地震発生当日の主要タイムライン
Table1 Main timeline of Niigata-ken Chuetsu-oki earthquake on July 16, 2007.

時 刻	出 来 事
10 時 13 分	地震発生
10 時 30 分	別山コミセン避難所開設
10 時 37 分	東京電力柏崎刈羽原子力発電所から第 1 報。3 号機変圧器で火災発生
10 時 40 分	新潟県に対し自衛隊の派遣要請 二田小学校避難所開設
10 時 45 分	北条コミセン避難所開設、北鯖石コミセン避難所開設
10 時 50 分	住民への防災無線広報（第 1 報）

時 刻	出 来 事
	市職員に各コミセンへ行き確認を指示
10 時 53 分	柏崎市災害対策本部設置 コミセン単位で状況把握を指示
10 時 54 分	道路状況の把握を建設業協会に依頼
10 時 55 分	警察情報では人的被害なし
11 時 00 分	ガスの供給停止を確認
11 時 15 分	柏崎小学校避難所開設、北条小学校避難所開設。クリーンセンターの煙突に被害発生報告
11 時 20 分	別保コミセン避難所開設
11 時 25 分	高柳町事務所は大きな被害なしの報告
11 時 30 分	高田コミセン避難所開設、宮川コミセン避難所開設、比角小学校避難所開設
11 時 45 分	第 1 回柏崎市災害対策本部会議、荒浜コミセン避難所開設、半田コミセン避難所から現状報告
11 時 50 分	社会福祉協議会にボランティアセンター開設
12 時 00 分	中川コミセン避難所開設
12 時 10 分	原発 3 号機付近変圧器火災鎮火確認
12 時 15 分	毛布、ブルーシート、仮設トイレ不足の連絡
12 時 25 分	消防本部が新潟、長岡、小千谷に応援要請
12 時 30 分	東北電力より停電 23,000 戸の報告 市内道路に多数のひび割れ、段差あり、通行注意の呼びかけ 北鯖石コミセンでガス漏れ、閉鎖
12 時 50 分	各地のコミセンから状況報告が入る
13 時 05 分	市長が防災ヘリで状況確認
13 時 10 分	自衛隊本部到着
20 時 20 分	死亡者数を 7 人に変更
21 時 26 分	柏崎市長が防災無線で呼びかけ
22 時 00 分	自衛隊がコミセン 31 か所で給水実施。 被害状況：建物全壊 307 棟、怪我 551 名、ガス停止 35,000 世帯、水道停止 40,260 世帯、停電 24,800 世帯、避難所 77 か所、収容者数 9,859 名
22 時 40 分	柏崎市長が記者会見

4. アンケート調査結果からみたコミュニティ

前節までに述べたとおり、柏崎市にはコミュニティという市民の活動単位が存在している。今回は市民、町内会、コミュニティの 3 つの階層についてそれぞれアンケートを行い、被災状況や災害時の対応、平時の地域活動などを調査した。市民アンケートについては、住民基本台帳から 18 歳以上の市民 2,000 人を無作為に抽出して調査票を配布した。町内会については市内にある 302 の町内会長全員に調査票を配布した。その際、自主防災組織のある町内会（114 町内会）とない町内会（186 町内会）と

表2 柏崎市のコミュニティー一覧（震災当時^{*8}）

Table 2 Communities in Kashiwazaki City.

コミュニティー	人口 ^{*1}	世帯数 ^{*2}	高齢者数 ^{*3}	若年者数 ^{*4}	町内会数 ^{*5}	主事数 ^{*6}	年間コミセン 利用者数 ^{*7}
01 中鯖石	1,791	532	567	163	10	2	17,901
02 南鯖石	1,689	573	717	110	9	2	10,725
03 西中通	6,155	1,959	1,428	1,079	10	2	35,405
04 北条	3,740	1,157	1,312	762	21	2	15,744
05 松波	4,071	1,462	762	602	1	2	15,048
06 田尻	8,843	2,888	1,777	1,291	18	2	16,048
07 北鯖石	3,414	953	831	384	5	2	30,019
08 鵜川	188	97	101	0	11	1	25,980
09 比角	10,142	4,162	2,167	1,464	26	2	2,973
10 枇杷島	6,095	2,660	1,217	809	7	2	36,828
11 椎谷	207	79	93	11	1	1	21,258
12 野田	793	258	296	60	9	2	2,510
13 大洲	3,947	1,367	1,101	379	19	2	13,427
14 中通	1,765	511	597	175	9	2	20,672
15 宮川	450	177	166	22	2	1	11,705
16 半田	4,335	1,729	821	1,184	10	2	6,059
17 荒浜	1,249	446	367	131	1	2	25,747
18 高田	6,036	2,099	965	609	10	2	16,091
19 上条	1,155	331	429	100	6	2	20,521
20 別俣	555	160	207	36	3	1	12,223
21 米山	1,231	386	431	131	7	2	9,747
22 上米山	306	86	120	19	1	1	8,745
23 鯨波	1,448	458	391	174	3	2	4,822
24 中央	10,995	4,279	3,279	1,254	39	2	12,528
25 剣野	5,303	1,855	1,129	618	5	2	26,313
26 南部	739	236	274	72	5	2	21,131
27 石地	577	212	236	38	3	2	3,812
28 別山	957	296	308	85	11	2	7,635
29 中川	1,519	467	473	155	7	1	14,108
30 大田	492	166	178	28	3	1	-
31 二田	2,220	740	694	271	11	1	-
計	92,407	32,790	23,434	11,806	283	—	-

*1：平成17年国勢調査ベース。この他に高柳町地区2,241人。

*2：平成17年国勢調査ベース。この他に高柳町地区906世帯。

*3：65歳以上の住民数。他に高柳町地区1,014人。

*4：14歳未満の住民数。他に高柳町地区150人。

*5：他に高柳町地区19町内。

*6：主事には8時間/日勤務の8時間主事と5時間/日勤務の5時間主事とがある。

*7：コミセンを利用した延べ人数。中川、大田、二田のコミュニティーについてはコミセンの整備が遅かったため、この時点ではデータがない。

*8：2008年4月1日付で、市内32カ所目の高柳地区コミュニティー振興協議会（樋口峰造会長）が発足した。したがって2008年末時点でのコミュニティー数は32となる。

では、設問事項に一部差異を設けた。コミュニティについては 31 のコミュニティ協議会長にあてて調査票を配布した。市民の災害対応に対する意識と、町内会やコミュニティの責任者のそれとが地域によってどう異なるかを見ることも考え、市民アンケートには町内会コードを付けたものを配布した。各集団のアンケート配布数と回収数は表 3 のとおりである。アンケートは平成 20 年 2 月 21 日より 3 月 25 日の期間に実施した。アンケートの設問数は対象（市民、町内会、コミュニティ）により異なるが、おおむね 20 項目程度である。表 4 に主要な調査項目を挙げた。災害時の具体的な対応行動などについては類似の設問が設定されている。以下、アンケート調査から得られた住民主体の災害対応活動について特徴的な事項についてまとめる。

表 3 アンケートの配布数と回収数
Table 3 The number of distributions and collections of questionnaires.

対象	配布数	回収数（回収率）
市民	2,000	997（49.9%）
町内会	302	241（79.8%）
コミュニティ	31	23（74.2%）

表 4 アンケート設問の主な内容
Table 4 Main items in the questionnaire.

対象	主な設問事項
市民	・地域活動などへの参加状況 ・災害への考え方（不安や災害観） ・中越沖地震による被災程度、避難状況 ・市の災害情報の入手方法 ・地域での災害支援活動への関与 ・災害対応に対する評価 ・回答者の基本属性（フェースシート）
町内会	・町内会の災害対応活動の内容 ・災害時の住民への広報連絡状況 ・住民からの相談・問い合わせ状況 ・町内会としての防災への取り組み状況 ・町内会の運営方法、活動度、外部関係性 ・町内会のプロフィール ・自主防災組織の災害対応活動（自主防災組織のある町内会のみ）
コミュニティ	・コミュニティの災害対応活動 ・災害時の住民への広報連絡状況 ・コミセンに設置された避難所の開設や運営状況 ・コミュニティとしての防災への取り組み状況 ・コミュニティの組織運営方法、活動度、外部関係性 ・コミュニティのプロフィール

4.1 市民の助け合いはどこを中心に行われたか

市民アンケートで災害時の相互扶助の程度について尋ねた結果が図 5 である。「大いに取り組んだ」と「少しは取り組んだ」を合わせたものが 23% 程度である。全く取り組んでいないという回答も 37% あった。

市民がどの組織を通じて支援活動を行ったか（参加経路：重複あり）を尋ねたものが図 6 である。町内会が地域住民の支援活動の中心を担っていることがわかる。

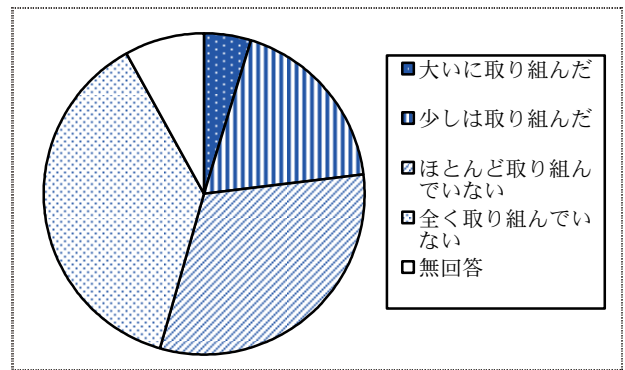


図 5 市民アンケートによる災害後の相互扶助への取り組み度（4 段階）

Fig. 5 Support activity survey results based on the questionnaire sent to the people after the disaster.

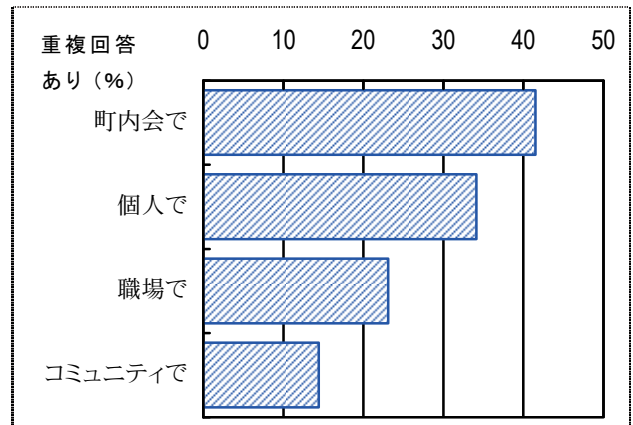


図 6 市民による被災者支援活動の参加経路

Fig. 6 How the people was induced to participate in the support activities of victims.

4.2 コミュニティは地域の何を支援したのか

前節では市民主体の災害時支援活動の中心は町内会組織を経由したことを述べたが、活動内容によりどう異なるかを調べた。設問では地域の支援活動を具体的に例示し、発災直後と地震から 1 か月程度の期間内で行われたものに分け、それぞれ町内会で取り組んだか、コミュニティで取り組んだかを尋ねた。これをまとめたものが表 5 である。「倒壊した家屋などからの救出活動」や「初期消火活動」は時間がたってからの活動には該当しないので、それを除いて比較すると、町内会を軸に取り組んだ活動と、コミュニティを軸に取り組んだ活動とは違

いが認められる。前者は「地域住民の安否確認」や「地域の被害状況の把握」, 「町内の見回り活動」が相当し, 直後の近隣関係からくる活動であり, 後者は避難所を通じた被災者支援(表中下線が引かれたもの)に中心があることがわかる。被災程度やコミュニティによる差はあるものの, 本震災に関しては避難所運営にコミュニティが重要な役割を果たしていたことがうかがわれる。

表5 町内会とコミュニティの支援活動内容の比較
(上段: 発災直後の活動, 下段: 1か月以内の活動)。

Table 5 Emergency activities of mutual-assistance in
Cho-nai-kai (neighborhood association) and community
(top: just after the disaster, bottom: during one month
after the disaster)。

主 体 支援活動	町内会	コミュニティ
倒壊した家屋など からの救出活動	20% —	9% —
初期消火活動	8% —	— —
住宅, 道路, 水道 などの被害把握	93% 93%	74% 52%
怪我人の有無や 住民の安否確認	95% 85%	74% 74%
避難所までの 避難誘導・手伝い	58% 49%	52% 52%
避難所の運営, 手伝い	64% 62%	<u>87%</u> <u>87%</u>
炊き出し, 食事の配布	62% 61%	<u>87%</u> <u>91%</u>
備蓄品や救援物資の 配布	71% 71%	<u>91%</u> <u>83%</u>
町内の見回り活動	93% 88%	57% 65%
高齢者や体の 不自由な方への支援	78% 72%	65% <u>74%</u>
在宅の被災者への 支援	59% 60%	<u>61%</u> <u>65%</u>
仮設トイレの設置	52% 55%	<u>70%</u> <u>70%</u>
市への連絡・要望の とりまとめ	84% 84%	<u>87%</u> <u>87%</u>
コミュニティ/ 町内会との連絡調整	76% 72%	<u>83%</u> <u>83%</u>
その他	14% 8%	9% <u>13%</u>

タイムラインに示した通り, 多くのコミセンが震災直後に避難所を設置したが, 避難所運営を経験したコミュニティ関係者が改善を要望した事項には以下のようなものがある。

- ・冷暖房設備や更衣室の設置
- ・電気機器を増設可能にするための容量アップ
- ・建物外に洗濯機などを設置できるよう外回りへの水道の設置
- ・資器材, 備蓄品などの保管場所, 救援物資の受け入れスペース
- ・駐車場の確保
- ・原子力災害に備えたマニュアルや設備

4.3 町内会とコミュニティの連携に関する課題

柏崎市では本地震に先立つ2年前, 全市の302町内会長に対してアンケートを実施している。この中で町内会とコミュニティについての課題も尋ねているが, 「コミュニティ組織への役員派遣」, 「コミュニティ行事への役員派遣」, 「地区運動会や敬老会などのコミュニティ行事への参加」, 「コミュニティ広報の配布」など, ほとんどの町内会はコミュニティ組織との連携を何らかの形で図っていることが分かっている。これまで述べたように, 柏崎市民は災害直後の緊急時では町内会が軸となって活動し, 避難所生活ではコミュニティが核となって活動するというすみ分けが行われていたことがわかった。しかしコミュニティがすべて満足のゆく災害対応ができていたわけではない。市(災害対策本部)とコミュニティと町内会の連携については我々が実施したアンケートの自由記述でも以下のような意見が寄せられている。

【町内会側からの意見】

- ・各町内会単位の防災会と, 地区コミュニティ全体の防災会組織を確立して連携のとれた自主防災会を
- ・近隣町内会との交流をもって, 合同でできることの共有化を図ったほうが良い。

【コミュニティ側からの意見】

- ・市—コミュニティ—町内会の連絡網の確立・整備。
- ・町内会, 集落単位の自主防災組織化支援をぜひコミセン対応にも配分してもらいたい。

柏崎市では, 度重なる災害対応の経験から, 大災害時の緊急対応の主軸をコミュニティに置きたいと考えているようである。今後, 市民の要望も踏まえた上で, どのような制度改善が行われるか注目される。なお, 住民の視点から見た行政, 町内会, コミュニティの災害対応に対する満足度については, アンケート調査を分析した第6編で詳述する。

5. インタビュー調査からみたコミュニティの災害対応

前述の通りコミュニティには規模や住民特性にかなりの差があり, また包含される町内会にも大きなばらつきがあることから, 同じ市内でも災害対応にはかなりの地域差があったと考えられる。今回は3か所のコミュニティについて, 主体的に避難所運営や住民支援活動を行ったコミュニティ関係者にインタビューを行い, その特徴を整理・分析することを試みた。以下順にその特徴を紹介する。

5.1 北条コミュニティの災害対応

北条コミュニティは市の北東部, 中山間地に位置する

コミュニティである。このコミュニティは2004年の新潟県中越地震の際に、柏崎市のコミュニティでは最も震源に近かったことから、死者こそ出なかったものの市内では比較的大きな被害を受けた。また山間地であることから道路の陥没などが発生し、いわゆる孤立状態になり、被害状況の把握に手間取った。さらには被災者への支援活動に地域差があったり、コミュニティに問い合わせが集中したり、対応の限界があるなどの課題が指摘され、その教訓からコミュニティ内の21町内会すべてに自主防災組織を結成させ、コミュニティ独自の災害対応ができる体制を整備しつつあった。今震災が発生した時点では21町内会のうち19町内では自主防災体制ができていた。このおかげでコミュニティとしての災害対応体制は非常に迅速だった。

北条コミュニティは柏崎市に編入される前は北条町として独立した地域だったため、旧集落のネットワークがまだ根強く残っており、それもまた災害対応に生かされたということもできる。自主防災組織も基本的には既存の町内会組織がそのまま兼ねる形で成立している。関係者にインタビューをした結果からは、平時から地域内で活動しているさまざまなつながりが、実は災害対応で有効に働いていたことがうかがわれた。その一つが北条人材バンクである。

北条人材バンク（北条地区助け合いセンター）は人口の3割を超える高齢者がいる現実と今後さらに進む高齢化を見据え、住民自身による地域での助け合いが必要という構想から地域内で自主的に開始されたもので、2002年4月から稼働しており、地域内での取り組みとしては新潟県初の事例である。支援活動には、①福祉（通院介助、車いす手伝い、高齢者の話し相手、簡易な介護など）、②家庭生活（使い走り、買い物、掃除、洗濯、調理、留守番など）、③屋内外作業（草取り、畑仕事、樹木の剪定、家屋の修理、屋根の雪下ろしなど）等が含まれる。料金は1時間500円という低廉なものに設定されている。支援メンバーに登録されている住民は約400人おり、今回の震災でも、地震の恐怖により息苦しくなった人や屋外避難で転倒した人が病院に行くのを介助したケースや、炊き出しや支援物資の配布、買い物や使い走りなどを、この活動を軸に行われた事例も多い。

北条コミュニティで独自に取り組んでいるもう一つの災害時体制の事例としては、災害時要援護者台帳の整備がある。現在は全国さまざまな地区で取り組みが行われているが、北条地区ではこれを先取りする形で制度をスタートさせた（手上げ方式、同意方式）。写真1はその台帳の書式である。地域の古くからのつながりがあると言っても、個人的な生活実態を他人にさらすのは抵抗がある。北条地区では各町内の有力者が、心当たりのある支援を必要とすると思われる高齢者などに、説得することもあったという。

北条地区にはコミュニティビジネスの先駆的な取り組み例として手作り惣菜事業として「北条ふるさと市場・暖々（だんだん）」が稼働している（写真2）。過疎と高齢化が進む中で地域の食料品店がどんどん少なくなってゆく現状にかんがみ、高齢者向けの総菜など気を配った食事作りを地元自身の手で支えるためのものである。このような活動が地域の連携の輪を支えているということができよう。

北条コミュニティの人材バンクや惣菜事業所「暖々」

北条地区 災害時要援護者登録申請書兼台帳				
申請年月日 平成 年 月 日				
申請者	氏名	住所		電話
登録者	ふりがな	性別	電話番号	生年月日
氏名		男・女		明・大・昭 年 月 日生
住所	〒949-		年齢	歳
要援護理由	① 一人暮らし高齢者 ② 高齢者世帯 ③ 在宅の要介護高齢者 ④ 身体障がい者 ⑤ 知的障がい者 ⑥ その他支援を必要としている方 ()			
緊急時家族等の連絡先				
ふりがな	性別	電話番号	登録者との続柄	
氏名	男・女			
住所	〒			
ふりがな	性別	電話番号	登録者との続柄	
氏名	男・女			
住所	〒			
向三軒両隣の支援				
氏名	住所	登録者との関係	電話番号	
* この台帳に関する情報は、災害時に地域の支援により、生命等の安全を図るものであり、個人情報の保護に留意し、厳重管理するとともに防災の目的以外使用しません。				
北条地区災害対策本部				
廃止 平成 年 月 日 理由 ()				

写真1 北条地区災害時要援護者登録申請書兼台帳

Photo 1 Application form prepared by Kitajo community for people who need support of the neighbors in a disaster.



写真2 北条コミュニティで運営している惣菜事業所「暖々（だんだん）」

Photo 2 Dan-Dan, the operation center providing side dishes in Kitajo community.

などの活動は、2002年に設立された「北条地区助け合いセンター」などの北条コミュニティの住民の主体的な取り組みがあったところに、2000年の地方分権一括法の施行に伴い、柏崎市では2003年に「柏崎市市民参加のまちづくり基本条例」が制定され、地区自治の転換が図られた。この年から「地域コミュニティ計画策定補助金（1年50万円を補助限度とし、2年間で100万円以内）」や、「コミュニティ管理運営事業補助金（センター長、8時間勤務主事、5時間勤務主事への人件費の補助）」などの地域づくりへの支援がコミュニティ施策となり、さらに、2005年度から地域コミュニティが自ら策定したコミュニティ計画の実践に要する経費の補助などを目的とした「地域コミュニティ活動推進事業補助金（年間100万円以内）」が支援制度として働いたことが、地区自治の自律性を高めたと考えられる。地域コミュニティを人的、財政的にバックアップするこれらの法制度をベースに、北条地区では地域課題の解決策として、2007年にNPO法人「北条人材バンク」が設立されたのである。地域コミュニティでは、これらの取り組みを通じて、形成された人的なネットワークや、組織を設立するにあたって必要な情報やノウハウが地域のナレッジとして蓄積されていき、平常時の地域コミュニティのガバナンスが高まり、北条コミュニティが包括的自治機能をもつコミュニティに転換していったと考えられる。このことが、リスクガバナンスの潜在力として機能し、中越沖地震発生時の地域コミュニティの迅速な対応に繋がったと考えられる。

5.2 比角コミュニティの災害対応

比角コミュニティは市の中心部に近く、中央、大洲、枇杷島のコミュニティとともに、中心市街地を形成している都市型のコミュニティである。北条コミュニティなどとは異なり、古くからの伝統やしきたりよりも、むしろ若い世代や会社員型の住民が多く、近隣関係の希薄化が懸念されているところである。

このコミュニティには特筆すべき特徴として域外のボランティアからの非制度的な支援が行われた点がある。2004年の新潟県中越地震を契機とした外部ボランティアとの縁が、今回の震災ではさまざまな形で生かされた。写真3は比角コミセンに掲示された地区内の被災家屋の位置を示したマップである。この判定は外部ボランティアが中心となり行われたもので、市の被災度判定や罹災証明の結果とはまた別のものである。比角コミセンは災害時の地区防災拠点として、さまざまな活動の中心的役割を担っていた。

比角コミュニティの災害対応の特徴として、若い世代を地元ボランティアに巻き込んだ取り組みが行われている点がある。今回の震災が夏休み直前だったこともあり、厨房での配膳や、高齢被災者住宅での後片付け、さらには大人が震災後のさまざまな手続きで忙殺されている間、小さな子供の面倒を見るなど、若い世代がさまざまな形で災害救援にかかわっている。これは都市型コミュニティの将来を考える上で大変参考になる活動である。なお比角コミュニティでも災害時要援護者について名簿を作成

して自主的な登録を勧めている。このフォームを写真4に示す。

比角コミュニティでは、災害後のコミュニティ活動を総括する催しとして、シンポジウム「生かそうこの体験、安全安心な町比角」を平成19年10月21日に開催し、それを含め震災対応をまとめた冊子を発行した（比角コミュニティ運営協議会：2008）。

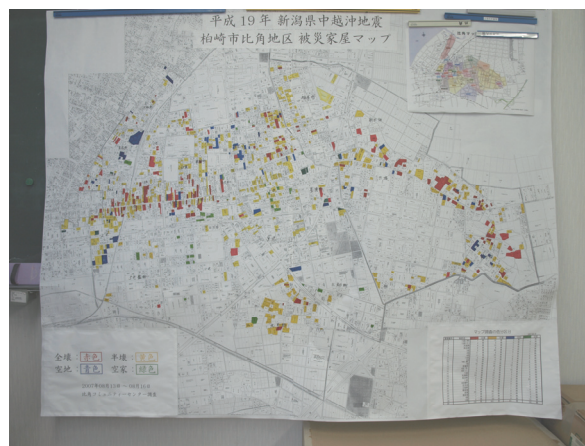


写真3 比角コミセン内に掲示された建物の被災状況

Photo 3 The map shows the distribution of damaged houses in Hisumi community.

＜災害時要援護者登録申請書＞				
町内会長・民生委員・比角コミセン 様（提出先に○印）				
私は避難が必要な災害が発生した時、地域の支援を受けたいので下記内容について登録いたします。				
登録年月日 平成 年 月 日				
町内名	班	町内会長名	連絡方法 電話 FAX	
◎災害時要援護者				
住所		自宅電話		
(ふりがな)				
氏名		(男 女) 年齢 () 才		
◎緊急時家族等の連絡先				
氏名		続柄 ()	電話 (職場・携帯等)	
氏名		続柄 ()	電話 (職場・携帯等)	
◎地域支援者 (助け合う仲間) ～隣近所の方をお願いを～				
氏名		住所	電話	
氏名		住所	電話	
◎担当民生委員名			電話	
◎特記事項～援助に關わる要望がありましたらご記入を～				
この申請書に關わる情報は、災害発生や訓練の時以外に使用したり、他に情報を流したりすることを禁止します。				
申請者			氏名 印	

写真4 比角地区災害時要援護者登録申請書兼台帳

Photo 4 Application form prepared by Hisumi community for people who need support of the neighbors in a disaster.

比角コミュニティの災害時対応を見ていると、都市型コミュニティが持ついろいろな問題点を、さまざまな工夫で乗り越えていることがわかる。若い世代にとって町内会やコミュニティ協議会の地道な活動は、関心が持てない問題であることは、どこの地域でも共通する悩みになっていると思われる。柏崎市内でも年齢層の若い人が比較的多い比角コミュニティでも、そのけん引役となっているコミュニティ協議会の活動中心も、すでに現役を退いた世代が担っており年齢層が高い。しかし比角では子育て世代のネットワークや、中学生のボランティアなど、若い世代を繋ぐ工夫をしている。これらは地域防災力を考える上で大いに参考にされるべきだろう。

5.3 北鯖石コミュニティの災害対応

北鯖石コミュニティは北条コミュニティと比角コミュニティの中間に位置しており、都市型と中山間地のいずれの性質も併せ持っている地区である。この地区は北条や比角と異なり、社会福祉協議会との連携も含めボランティアの支援がほとんど活用されなかったこと、地域に昔からある町内会、総代会組織の延長線で被災者への支援活動を行った点に特徴がある。

震災直後からコミセンには関係者が参集し、避難所の開設準備を始めた。しかしここでひとつ大きな問題が生じた。それは北鯖石コミセンでガス漏れが発生したことである。このため避難所を向かいにある北鯖石小学校に急遽移すことにし、地域の災害対応の中心はそちらに移った。ここで7月22日まで避難生活を送ることになる（その後はガス漏れを処置したコミセンに避難所が移される）。北鯖石地区は地区内の公設避難所が1か所だったので、前回の震災の時よりも住民の安否確認は容易だったという。



写真5 北鯖石コミュニティセンター
Photo 5 Kita-Sabaishi Community center.

コミュニティの関係者とのインタビューで印象的だったのは、町内会長などの働きが素早くなされ、それはマニュアルに従って行われたわけでもなく、ごく自然に安否確認をしようという形になったことである。一方で地域にいた障害者を抱える高齢者家族への支援については、このネットワークでは気づかれず、たまたまその家族を

知っているコミュニティ組織の役員が思い出したために助かったというような例もあった。また自衛隊の給食支援が7月19日から開始されたこともあり、住民側ではボランティアな働きがほとんどなされなかったという。この点では比角とは非常に対照的である。

5.4 統計からみたコミュニティ

これまで述べたようにコミュニティと一口にいっても様々な実態がある。本節では公表されている柏崎市の基本的な統計（表3に収録したものも含む）から、コミュニティの特徴を簡単に確認してみた。

まずコミュニティごとの人口規模と高齢人口比率（総人口に占める65歳以上の人口割合）の関係を見てみたものが図7である。本節で紹介した比角、北条、北鯖石の各コミュニティの位置づけがおおむねわかったと同時に、大規模なコミュニティほど高齢化率が低く、小規模なコミュニティほど高齢化率が高いことがわかる。

先に紹介した柏崎市が実施した町内会長へのアンケート調査（平成18年）でも、302町内会の規模をみると圧倒的に小さな町内会が多い（図8）。災害の規模や性質に

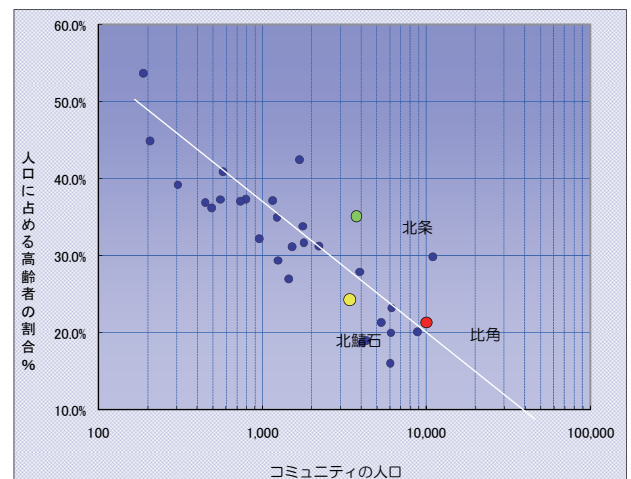


図7 柏崎市のコミュニティの人口規模と高齢人口比率
Fig.7 Relationships between the aged and the population living in the communities of Kashiwazaki City.

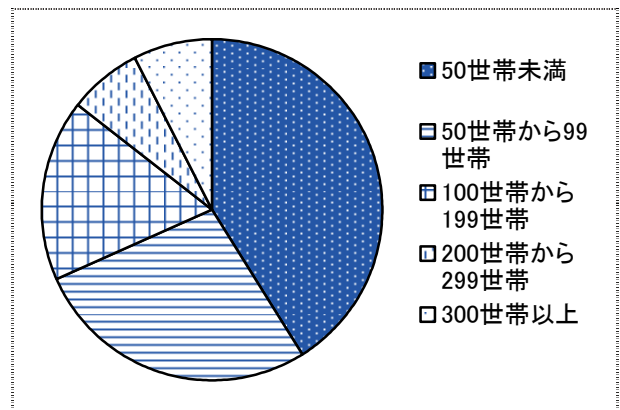


図8 柏崎市の302町内会の規模
Fig.8 The size of 302 Chonai-kai (neighborhood associations) in Kashiwazaki City.

よっては単一町内会だけでは対処が難しい場合も考えられ、その点では避難所がコミュニティ組織を軸に回ったように、さまざまなガバナンスが機能することが必要なことが実感できる。

5.5 日本におけるコミュニティ政策の系譜（表6）

5.5.1 新地域社会構想としての「コミュニティ」

日本におけるコミュニティ政策の出発点は、国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会報告「コミュニティ生活の場における人間性の回復（1969年）」である。このなかでは、コミュニティを「生活の場で、市民としての自主性と責任を自覚した個人及び家庭を構成主体とし、地域性と各種の共通目標をもった開放的で…多様化する各種の住民欲求と総意を実現する集団」と位置づけ、旧来の地域共同体とは異なるものとしてコミュニティ構築の重要性が訴えられた。これが契機となり全国各地で様々なコミュニティ政策が展開された。

その中で先導的な役割を果たしたのが旧自治省（現総務省）である。旧自治省は1970年度に「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」を公表し、1971年度から1972年度にかけて全国で83か所のモデル・コミュニティ地区を指定した。これ以降、日本の自治体で「コミュニティ」というカタカナ用語が使われるようになった。しかし、この「コミュニティ」は概念として曖昧なものであり、それまで使われていた「地域社会」を使わず、「コミュニティ」という用語を何故用いたのかについては考察しておかなければならない。1970年以前には「コミュニティ」という言葉を使わずともその実質である都市の「地域社会」の研究が行われており、その延長線上に「コミュニティ論」が登場するわけであるが、そこには明らかに質的な転換があり「コミュニティ」という用語を用いることの日本的文脈があったことを見落としてはならない。この「コミュニティ」は、「新地域社会、市民地域社会、近代的地域市民社会」という日本語訳が該当する。その特徴は、構成員が近代的市民意識を持っていることと、開放的であることであり、コミュニティの育成とは単なる地域社会の整備といった意味ではなく、未来の地域社会はかくあるべきだとするユートピア的なねらいを持っていた。ここでいう近代的市民意識とは「コミュニティの構成員は社会のルールを厳守すること、権利の主張には責任がとれない行政サービス要求には負担がともなうことを認識すること。」であり、住民がこうした意識に目覚めれば要求を政治や行政に反映させることができる。こうした点を自覚し、行動する人の集団が新地域社会だとした。ここに理想的な意味での地域レベルでのガバナンスの萌芽をみることができる。この「コミュニティ」の問題提起は、高度成長期の急速な都市化と、これに伴う既存の地域社会の変容がその背景にあり、このような期待概念（社会目標・政策課題）として「コミュニティ」が打ち出されたのである。

5.5.2 包括型とテーマ型のコミュニティ

1970年代のコミュニティ政策は、新しい地域コミュニティを再構築することの必要性が認識され、包括的かつ

総合的に地域の諸政策課題を住民自らが解決していく基盤を構築していくという視点から包括型コミュニティが重視された。この時期のコミュニティ政策は、地域住民のコミュニティ活動の拠点となるコミュニティ施設整備に重点が置かれた。市区町村はコミュニティ施設の整備を中心に行い、コミュニティ活動・計画は、あくまで住民の主体性に任せるという理念が根底にあったからであるが、コミュニティ施設の整備のみにとどまるケースもあり、「コミセンコミュニティ」という批判もあった。この旧自治省のモデルコミュニティ指定は73年度一杯で打ち切られたが、三鷹市や柏崎市などいくつかの自治体ではコミュニティ施策をとる契機となった。

表6 日本における主なコミュニティ政策
Table 6 History of community policy in Japan.

年	コミュニティ政策等
1969	総理府国民生活審議会調査部会答申「コミュニティ生活の場における人間性の回復一」
1971	「コミュニティに関する対策要綱（自治省）」 コミュニティ研究会発足
1971	中央社会福祉審議会「コミュニティ形成と社会福祉」
1971	社会教育審議会「地域社会における生涯教育のための公民館の活用」
1973	73年度で自治省のモデルコミュニティ指定打ち切られる。
1983	コミュニティ推進地区施策等
1992	「認可地縁団体」制度
1993	コミュニティ組織・機能の強化
2000	地方制度調査会「地方分権時代の住民自治のあり方及び地方税財源の充実確保に関する答申」
2004	「地域自治組織」制度（地方自治法改正（平成16年）等）

5.5.3 自治的コミュニティと地域ガバナンス

1980年～90年代は、コミュニティ政策のテーマが個々の個別分野に展開・深化していった時期である。テーマ型コミュニティの特徴は、まちづくり・地域福祉・地域防災・生涯学習等、公共分野における個別の政策テーマに特化していることである。この代表例として、「まちづくり協議会」の登場がある。神戸市において、阪神・淡路大震災を契機として、まちづくり協議会が中心となって、住民主体のまちづくりが各地域で展開されたのは記憶に新しい。

2000年代のコミュニティ政策は、コミュニティレベルにおける公共分野を、地域住民が主体的かつ総合的に担うという総合化の方向に向かっている。98年のNPO法の

成立や協働の拡がりにより、再び包括型・総合型のコミュニティ政策が展開されている。多種多様な個別の政策テーマを重視しながらも、地域の共通課題に係る政策形成・決定をコミュニティ自らが担うという、地域住民による自治の視点が強化されたコミュニティ、すなわち、自治的コミュニティとして展開されている。地域社会に存在する町内会、自治会、NPO、民間企業、行政、ボランティアなどのさまざまな主体が連携し、地域社会を協治する地域ガバナンスの展開がみられるようになっている。災害問題に関して言えば、町内会を単位にした自主防災会が形成され、小中学校区のPTA、中小企業者、各種サークル活動グループ等による協働が、環境や福祉問題等と連携した活動としてみられるようになった。

5.5.4 柏崎市のコミュニティ政策（表7）

柏崎市に最初のコミュニティが設立されたのは1972年、市の東部にある中鯖石（なかさばいし）地区であった。これは前述した旧自治省のモデルコミュニティ政策に同地区が選定されたためであった。73年には生涯教育とコミュニティプランが市政の重点施策に加えられ、コミュニティごとのコミセン兼公民館の整備計画が策定された。この計画に従い、1985年までに全市の24地区でコミセンが整備された。なお、1974年に柏崎市のコミュニティづくりの基本原則が「柏崎方式」として確認されていることは、その後の柏崎市のコミュニティ政策にとって重要な意味をもった。2003年には、コミュニティと公民館が一体化され、公民館長がなくなりコミュニティセンター長が新設された。

震災当時、柏崎市は31のコミュニティに区分され、それぞれに協議会組織が形成されている。同市のコミュニティ理念は、地域住民主導型のまちづくりの基礎であり、市条例にもその定義が記されていることは本編の冒頭に述べたとおりである。

表7 柏崎市のコミュニティ政策

Table 7 History of community policy in Kashiwazaki City.

年	出来事
1971	中鯖石地区が自治省のモデルコミュニティ地区に指定される。
1973	生涯教育とコミュニティプランが重点施策に、全市各地区のコミセン兼公民館の施設整備計画策定
1974	市公民館研究大会（主題「コミュニティ柏崎方式を探る」）で、柏崎市のコミュニティづくりの基本原則が確認される。
1977	柏崎コミュニティ連絡協議会結成
1986	第37回新潟県公民館大会が開催され、「公民館とコミュニティづくりの関係を考える」が主題として協議される。
1998	「公民館とコミュニティ連環」が提唱された。「コミュニティ研究委員会」発足。
2001	コミュニティ研究委員会から「柏崎市における新しいコミュニティの理念と提言」が報告される。

年	出来事
2003	コミュニティと公民館の一体化
2006	地域コミュニティ計画が各コミュニティにより策定され、まとめられる。

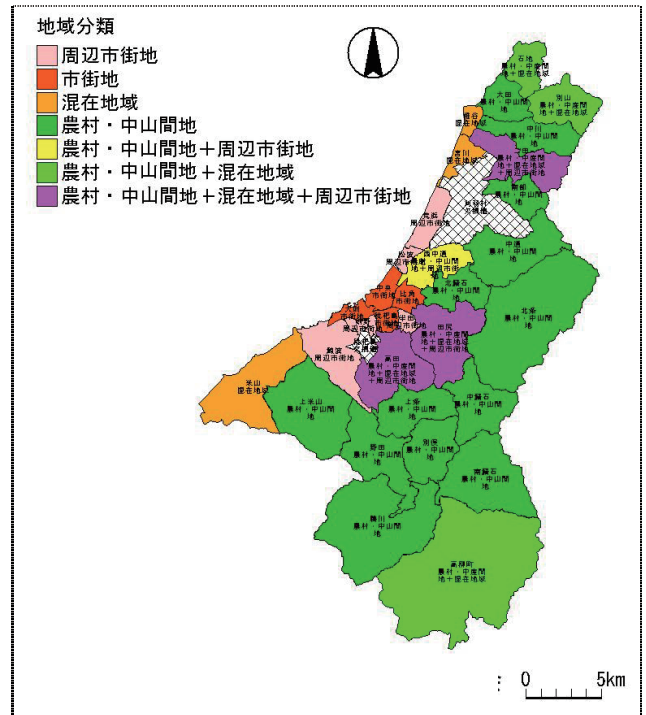


図9 柏崎市のコミュニティの地域分類

Fig.9 Regional cluster of communities in Kashiwazaki City.

5.6 潜在力としてのコミュニティ力

本編で紹介した柏崎市の3つのコミュニティの潜在力としてのコミュニティ力を、ここで総括してみよう。まず市の東部にある北条コミュニティは、3年前の中越地震を契機に整備された自主防災組織の防災連絡網が迅速に機能し、住民の安否確認がスムーズになされたコミュニティである。1971年に刈羽郡北条町から柏崎市に編入されたコミュニティで、農村・中山間地である。比角コミュニティは市の中心部に近く、町内会の自律的な判断で地域住民の被災状況確認と、これに基づく共助活動と外部ボランティア活動への繋ぎが行われた中心市街地のコミュニティである。そして、北鯖石コミュニティは、市街地から農村、山間地に遷移する農村・中山間地域に位置するコミュニティで、1955年に柏崎市に編入された。地域リーダーの強いリーダーシップのもと、安否確認や避難所運営を行ったコミュニティである。

潜在力としてのコミュニティ力を考えるにあたって、コミュニティ力を構成する要素を考えた場合、コミュニティは、基本的に「もの」、「人びと」、「心」、「行事」の四つの要素から成り立っていると考えられる。鈴木（1986）は多くの学説を検討した結論として、実態と

してのコミュニティの構成要素を、モノ（自然的、人為的）、ヒト（組織体、個人）、ココロとした。これを今野（2001）はモノ（自然的・人為的な環境や施設）、ヒト（組織体、個人の人間関係とその活動）、ココロ（文化や市民意識などのコミュニティ意識）の三つとして整理したうえで、金子（1989）が鈴木に倣って物財、関係、意識の三つを基礎としつつも、これに行事（イベント）を加えたことに注目し、もの（物的資源）、人びと（組織）、心（住民のコミュニティ意識）、行事（地域活動）の4つを、コミュニティの構成要素として提唱している。この4つの構成要素からの分析は、われわれの調査内容とも整合性がとれるので、コミュニティの災害対応の分析にも有効であると考えた。（図10）

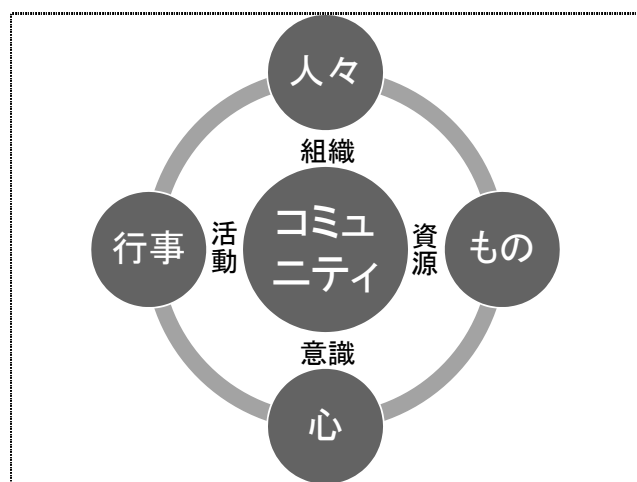


図10 コミュニティの4つの構成要素

Fig.10 Four components of the community system.

北条、比角、北鯖石の3つのコミュニティについて、4つのコミュニティの構成要素、もの（物的資源）、人びと（組織）、心（住民のコミュニティ意識）、行事（地域活動）から分析すると次のようになる。

5.6.1 もの（物的資源）

「もの（物的資源）」は、集会所や公園、生活道路、医療施設や児童・高齢者の福祉施設、文化施設など、社会的共同消費手段がその中心となり、行政のコミュニティ施策のターゲットとなってきたものを指している。コミュニティの「もの」を代表する集会所についてみると、北条が100人～500人未満、北鯖石が500人～1,000人未満、比角が1,000人～4,000人未満にひとつの集会所がある。平成18年11月の町内会アンケート調査をみると、中心市街地には、集会所のない町内会が約半数あるのに対し、農村・中山間地の町内会の94パーセントに集会所がある。中心市街地は農村・中山間地と比較して、コミュニティの集会所が十分ではないことが分かる。

5.6.2 人びと（組織）

「人びと（組織）」は、住民のコミュニティ活動のベースになる人間関係のネットワークや組織、集団、地域公認の団体の側面であり、小地域の社会構造、生活構造の

部分に相当している。近隣関係や、地域の団体やボランティア・グループなどの、人と人がつながるための組織づくりの側面を指す。地域づくりには、情報の共有と組織をつくっての共同の活動が重要な要素となる。

北条コミュニティは、前回の新潟県中越地震の際には死者こそ出なかったものの、柏崎市では最も震源に近いコミュニティで、建物や道路に大きな被害が生じた。この被災経験から北条コミュニティでは独自の防災ネットワークを作り上げた。これはコミュニティに含まれる全ての町内会が参加する形のもので、きわめて組織的なものである。また、同コミュニティには、高齢化などの地域課題を解決する住民企業室や人材バンクなどの専門推進室が置かれていることは前述のとおりである。

北鯖石コミュニティは、発災時はコミセンの主事を中心に行われた。地域リーダーを中心に行われており、組織的な対応ではなかった。専門部会（地域部会、子供部会、福祉部会、健康部会、学習部会）が一般的なカテゴリーで分けられている点が、北条との違いである。避難所マニュアルも、発災時には参照されておらず、地域リーダーの陣頭指揮のもと、災害への対応がなされた。

比角コミュニティは、1万人ほどの非常に大きなコミュニティであるため、コミュニティ単位ではなく、町内会単位で災害対応がなされた。町内会では、町内会内部だけでなく、災害直後に駆けつけた域外ボランティアグループに緊急の対応を依頼した点は、他の町内会、コミュニティと異なる点である。この域外ボランティアは、前回の震災時に川口町や山古志村など主に山間地への支援に来たメンバーで、和歌山や富山、静岡などのボランティア組織である。

また、3つのコミュニティの自主防災組織の組織率についてみると、北条、北鯖石は80%以上の組織率で、比角は30～50%である（図10）。これは、中心市街地のコミュニティを構成する町内会の取り組みの度合いに差異があり、コミュニティもこれを調整できていないためである。差異が生じる要因として、町内会長のリーダーシップや構成員の共同体の意識が薄いことがあげられる。

5.6.3 心（住民のコミュニティ意識）

「心（コミュニティ意識）」は、コミュニティ活動を担っている人たちの、また、コミュニティ活動のフォロアーである住民一般の、連帯意識やコミュニティ活動に関わる成熟した市民意識を指している。

町内会アンケート調査によると、地域活動上の問題としては、全体として「後継者不足」、「各種活動参加者不足」、「リーダー不足」と人的な問題や参加者不足をあげた町内会が多い。比角コミュニティがある市街地やその周辺地域では、「住民間の希薄化」が問題になっている。また、地域課題、町内会活動等に対して住民の合意形成については、北条や北鯖石が該当する農村・中山間地域や混在地域では、概ね地域の課題について共通理解が得られており、合意を得ていると感じている町内会が約54%であるのに対し、市街地および市街化区域では約40%と、共同性や共同意識は農村・中山間地域や混在地

域が市街地より高い。

5.6.4 行事（地域活動）

「行事（地域活動）」は平時のコミュニティ活動そのものであり、組織を通じて小地域の人的、物的資源を動員する生活様式の部分に相当する。地域の課題に即して自分たち自身で問題を処理したり、要望を行政に対して働き掛けて実現する、場合によっては心の痛みを分かち合う集会やイベント、さらに自分たちの日常のまとまりを維持するための楽しみを分かち合うイベントや地域行事の実施も地域活動に含まれる。

コミュニティの平時の地域活動について調査したものが図12および表8である。回答は各設問に対して5段階で評価するものであったが、比角はさまざまな点で、北鯖石や北条とは異なっていることが予想される。これに対するより詳細な分析は第3編に報告されているのでこちらを参照されたい。

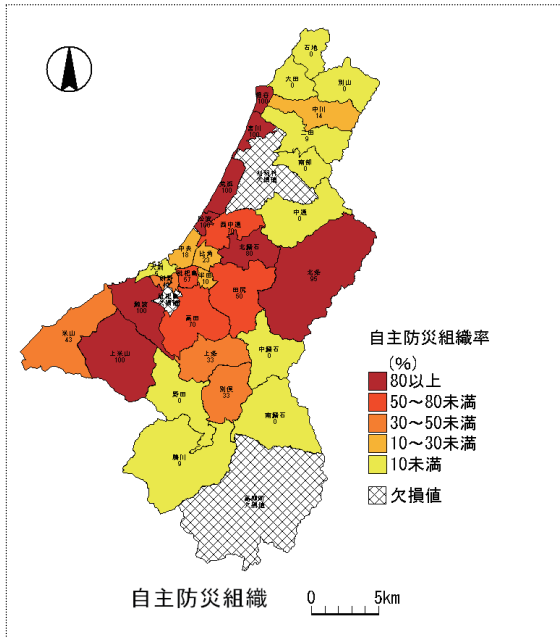


図11 震災前のコミュニティ別自主防災組織結成率

Fig.11 Organized ratio of selfhelp groups in each community before earthquake disaster.

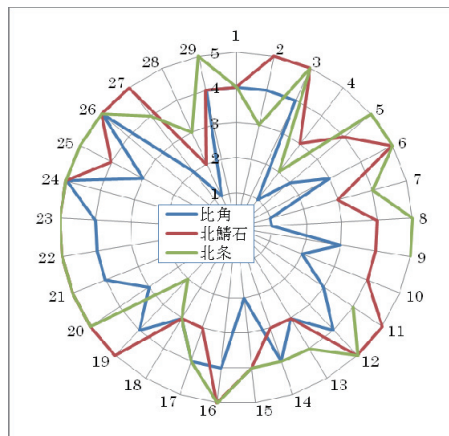


図12 比角，北鯖石，北条コミュニティの平時の活動（番号は表8の各項目に対応）

Fig.12 Normal activities of communities in Hisumi, Kita Sabaishi, and Kitajo.

表8 コミュニティ協議会関係者の平時の活動と意識（柏崎市の全コミュニティの平均値（右端列）より低いところをブルーにしてある）

Table 8 Activities and consciousness of the peoples in the three communities at normal times (blue colored items is lower than the average score in Kashiwa City.)

		比角	北鯖石	北条	柏崎市平均
1	また大きな地震があるかもしれないと考えていた	4	4	4	2.41
2	地震以外の災害についても話し合ったことがある	4	5	3	3.50
3	防災対策についても議題にしばしば上る	4	5	5	3.73
4	地震当時の会長は選挙で選ばれた	1	3	2	2.11
5	会議の議事録は必ず作成している	2	4	5	3.63
6	会議の出席率は高い	3	5	5	3.86
7	会議で意見が分かれ議論になることがよくある	1	3	4	2.77
8	会議は公開で行っている	1	4	5	3.24
9	役員は数年ごとに入れ替わる	3	4	5	4.00
10	新しく転入してくる住民との接触の機会がある	2	4		3.00
11	役員同士の懇親の機会は多い	3	5	4	3.77
12	広報紙や便りをために発行している	4	5	5	4.48
13	外部の専門家からアドバイスをもらうことがよくある	3	3	4	2.95
14	ボランティアや市民団体と協力することがよくある	4	3	4	2.91
15	市内近隣コミュニティと連絡や協力をするがよくある	2	4	4	3.64
16	地区内の町内会との連絡や協力はよくできている	4	5	5	4.36
17	遠方コミュニティや町内会と連絡や協力をするがことがある	4	3	4	2.50
18	地域の企業や事業所、商店街等の協力を受けている	3	3	3	2.77
19	民生委員との連絡はまめに行っている	4	5	2	3.61
20	サークル活動などと協力することがよくある	3	5	5	4.09
21	学校のPTAとの連絡や協力はよく行っている	4	5	5	4.09
22	新しい企画や試みに常に取り組んでいる	4	5	5	3.91
23	お祭りなどの活動を行っている	4	5	5	4.32
24	行政への陳情や要望をよく行っている	5	5	5	3.59
25	地区内の利害の調整をよく行っている	3	4	5	3.09
26	コミュニティは地域の問題解決に主体的に取り組んでいる	5	5	5	3.68
27	コミュニティと行政の役割分担は明確である	2	5	4	3.05
28	町内会等を經由せず、直接持ちかけられる相談が多い	1	2	3	2.95
29	この地震で失ったものもあるが、得たものも大きい	4	4	5	4.14

表9は各コミュニティがこの震災に際して連絡を取り合った組織について尋ねたものである。これを見ると、各コミュニティの性格が端的に表れていて興味深い。

表9 震災後にコミュニティが連絡を取り合ったところ

Table 9 Organizations with which communities have kept in touch after the disaster.

組織	比角	北鯖石	北条
柏崎市	○	○	○
警察・交番・駐在所	○	○	○
消防本部・消防署	○	—	○
消防団	○	○	○
自衛隊	○	○	○
近隣の町内会・自主防災会	○	○	○
他のコミセン	○	○	—
学校などの避難所	○	○	○

組 織	比 角	北 鯖 石	北 条
ボランティアセンター	○	—	○
町内の住民	○	○	○
民生委員	○	○	—
社会福祉協議会	—	—	○
市外、県外のコミュニティ、町内会	○	—	○
その他	—	—	—

6. コミュニティ FM 放送局の活動

FM ピッカラ（76.3MHz：コールサイン JOZZ4AC-FM）は柏崎市に本社を置くコミュニティ FM 放送局である。同社は災害直後から地域向けの災害情報を発信し続けた。その内容には市からの防災無線はもちろん、地域の商店の開店（再開）状況や、物資の配給箇所、自衛隊や各種団体による炊き出し時刻など、被災者の目線からの情報が含まれていた。そのためテレビなど中央の放送局では伝えられないきめの細かい情報が歓迎され、地元では被災者が最も頼りにしたメディアであったと言われている。地震から約1週間後の7月24日に臨時災害放送局の申請を行い、翌25日から8月25日までの1か月間、市の北部方面向けに別周波数（長岡に中継局を増設）で災害放送を行った。職員は交代しながらも41日間ほぼ休みなしで放送を継続した。外からコミュニティ FM 放送経験者の応援は受けたものの、リスナーからもたらされる情報に含まれる地名などがわかりにくいこともあり、地元スタッフでないと電話対応などは困難だったようである。

FM ピッカラが放送した内容の情報源について実際に放送したスタッフに確認したところ、基本的には①災害対策本部の発表内容（防災行政無線が割り込みで入ったものと、スタッフが読みあげたものとがある）、②市民からの声、③スタッフの確認情報の3種類しかないということであった。①は基本的には防災無線の内容と同一であるが、市役所とピッカラとの間で、きちんとした情報の確認のルールはできていなかったようで、コミュニティ FM 局に行政に対する苦情を寄せるリスナーも多かったようだが、局から災害対策本部への電話連絡は殆ど出来なかったという。②は市民から携帯電話やメールなど、さまざまな経路で情報が寄せられたという。しかしながらその内容は確認できないものも多く、アドレスが明示されているものについては相手を信じるしかないという状況だったようである。インタビューで最も印象的だったのは、災害対策本部もコミュニティ FM 局も、いずれにも大量の情報があつたにもかかわらず、災害直後の混乱の中ではそれらを十分に整理して相互に利用することはできなかったことである。五月雨式に情報は発信されているが、それが体系的に整理され災害の全体像を描くことは極めて難しいという実態が分かった。

放送された記録テープから情報を大きく分類すると4カテゴリー程度に分けられる（表10）。これらの情報の特性を踏まえて、効果的に被災者支援に結びつけるには

どうするか、今後検討が必要である。

コミュニティ FM 放送は兵庫県南部地震を契機に、地域に地元密着型の緊急時情報を伝える手段として注目されたが、出力が弱いこと（規制緩和されても20W以下、一般的なFM局は数百Wである。）や聴取範囲が狭いことから民営では経営基盤が安定しにくいことなどの課題が指摘されている。このため行政との共同出資による第3セクター経営を行うところも少なくないが、FM ピッカラは完全民営であり、災害時の臨時放送のようにコマーシャル収入が入らない時期が生じることは、経営上厳しいという実態も聞かれた。

表10 FM ピッカラが発信した情報の種類

Table10 Types of information provided by FM Pikkara.

カテゴリー	主な発信元	特 徴
災害情報	気象庁、行政	余震、二次災害の発生など。注意情報に結びつける必要がある。
注意情報	行政（防災無線）	避難勧告、余震注意、ガス漏れ注意など。
被害情報	行政、現場レポート、市民	犠牲者情報、倒壊家屋数、火災情報、道路不通情報、水道断水情報など。
生活情報	行政、市民	ライフライン回復、商店への物資到着、自衛隊の風呂開設など。

7. おわりに

柏崎市の31コミュニティ（当時）にはそれぞれに特色があり、平時よりユニークな活動を行っているところも少なくない。一例を示すと、前報（永松ほか：2008）で紹介した比角コミュニティに属する松美町会では、全住民を対象として被災状況や支援希望の有無や内容などを班長が中心となり調査し、外部ボランティアの効果的配分や活用を行ったが、この町内会では地域の環境美化の一環として小河川の清掃活動や、若者も巻き込んだ祭りを通じて平時よりさまざまな世代の人的交流を行っている。このような地域の連帯が行われやすい雰囲気が醸成されていたことが、今回の災害対応に大きな役割を果たしたことは異論がないであろう。しかしまだその定量的評価の手法は確立されていない。今後の継続調査で各コミュニティの平時の活動、歴史的形成過程、住民特性などさまざまな情報を分析し、地域防災力を支える地域の力について解明できるよう努力したいと考えている。

謝辞

今回の調査は、柏崎市との全面的な研究協力の下で行われた。同市の職員の方々には情報提供のみならず、長時間にわたるインタビュー調査にご協力いただいた。ま

た取材させていただいた北条，比角，北鯖石の各コミュニティ関係者からは，災害対応に関する貴重な情報や資料をご提供いただいた．アンケートデータの集計，分析には（株）社会安全研究所のスタッフ，および筑波大学の石橋絵美氏，杉安和也氏にご協力をいただいた．ここに記して謝意を表する．

参考文献

- 1) 比角コミュニティ運営協議会安全安心な町比角部会（2007）：7.16 中越沖地震と震災シンポジウム報告書，平成 19 年 12 月．
- 2) 金子勇（1989）新コミュニティの社会理論．アカデミア出版会，246-247, 261-263．
- 3) 柏崎市（2007）：災害時行動調査（概要）平成 19 年（2007 年）新潟県中越沖地震への初動対応，平成 20 年 3 月．
- 4) 柏崎市市民生活部支援課（2006）：町内会アンケート集計結果，平成 18 年 11 月．
- 5) 柏崎市・柏崎市コミュニティ推進協議会：柏崎市のコミュニティ．
- 6) 今野裕昭（2001）：インナーシティのコミュニティ形成－神戸市真野住民のまちづくり－，東信堂，47-49．
- 7) 永松伸吾ほか（2008）：2007 年 7 月新潟県中越沖地震にみる災害リスクガバナンスの実践事例に関する調査報告．防災科学技術研究所研究報告 No.72, 25-34．
- 8) 永松伸吾ほか（2008）：地域防災力の実証的計量化の試み－柏崎市における社会調査より－．日本自然災害学会学術講演会講演概要集，177-178．
- 9) 鈴木広（1986）：『都市化の研究』，恒星社厚生閣．142-143．
- 10) 坪川博彰ほか（2008）：2007 年新潟県中越沖地震における柏崎市のコミュニティと災害対応－避難所運営におけるコミュニティのガバナンス機能調査－．日本自然災害学会学術講演会講演概要集，117-118．
(原稿受理 2009 年 1 月 6 日)

要 旨

平成 19 年新潟県中越沖地震では，行政による災害対応のみならず市民自治に立脚したコミュニティを軸とした住民自身による災害対応がなされた．これはこれまでの町内会や自治会を単位とした災害対策とどう異なるのか，またそこにはどのような課題が残されているのか．コミュニティ政策の流れを含めて考察を行った．

キーワード：地震災害，コミュニティ，町内会，共助，リスクガバナンス