

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

永松伸吾*・坪川博彰*・長坂俊成*

Field Survey Report of the Practices of Disaster Risk Governance in Response to 2007 Niigata Chuetsu-oki Earthquake

Shingo NAGAMATSU, Hiroaki TSUBOKAWA, and Toshinari NAGASAKA

Disaster Prevention System Research Center

*National Research Institute for Earth Science and Disaster Prevention, Japan
nagamatsu@bosai.go.jp, tsubokawa@bosai.go.jp, and nagasaka@bosai.go.jp*

Abstract

We recognized that there are some disaster correspondence activities of the governance type by the inhabitant's leadership which was different from the governmental leadership in Kashiwazaki City during the Niigata Chuetsu Oki earthquake, which occurred on July 16th 2007. The stricken area overlapped the area that had sustained a strong earthquake the Niigata Chuetsu Earthquake 2004. There were efforts not only revitalize the local economy of the stricken area but also to not interrupt the operations of local industries, such as the lunch pack project that was carried out by the fresh seafood dealer association of Kashiwazaki City. In addition, the effective activities of the neighborhood association and the communities of the City are have been supported by the background of the community policy of Kashiwazaki City since the 1970's.

Key Words : Disaster risk governance, Lunch pack, Gift economy, Community, Neighborhood association, Disaster volunteer

1. はじめに

平成19年7月16日午前10時13分に発生した新潟県中越沖地震（マグニチュード6.8）は、柏崎市をはじめとして、新潟県、長野県の一部に最大震度6強の地震動をもたらし、死者15名、負傷者2,300名余を出す大きな被害となった。住宅の被害も全壊約1,300棟、半壊約5,600棟を生じ、一部破損家屋は3万5千棟を上回った（平成20年1月7日付内閣府第31報による）。柏崎・刈羽発電所のごく近傍に発生した地震ということで、原子力施設の耐震性問題に大きな一石を投じた地震となったが、この震災の特徴として忘れてならないのは、およそ3年前の平成16年10月に、死者67名を伴う新潟県中越地震（マグニチュード6.8）により被災した地域が、短時日に再度被災したという点がある。さらに平成16年7月に発生した新潟・福島豪雨災害（死者16名）を含めると、中越地方ではわずか3年間に10名以上の死者を伴う自然災害に、3度も見舞われたことになる（表1）。

防災史上でも稀なこの事態は、わが国の災害対応技術の開発において重要な検証作業を提供する場となった。相次ぐ自然災害に対して、被災地では次々と災害対策の改善が進められてきたが、それらが今回の中越沖地震においてどのような効果があったのか、ここで包括的に検証されることの意義は大きいといえるだろう。

防災科学技術研究所の災害リスクガバナンス研究プロジェクトチームは、震災翌日より現地調査を開始し、災害直後の行政や住民自身、ボランティアらによる災害対応を調べるとともに、現地で実践された災害リスクガバナンスの事例に関する情報を精力的に収集した。ここでいう災害リスクガバナンスとは、「多様な主体の社会的な相互作用と社会ネットワークの形成による協働を通じて、災害リスクを協治すること」という長坂ら（2008）の定義に基づく概念である。

本稿で最初に紹介するのは、被災地自身の力で被災者や復興活動に必要な弁当の生産と供給を行う事業活動で、

* 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

表1 2004年以降新潟県を襲った3つの自然災害
Table 1 Three natural disasters which attacked Niigata Prefecture since 2004.

災害名	新潟・福島豪雨	新潟県中越地震	新潟県中越沖地震
発生日月	2004年7月13日	2004年10月29日	2007年7月16日
死者	15人	68人	15人
重傷者	2人	633人	329人
軽傷者	1人	4,163人	2,016人
住宅全壊	70棟	3,175棟	1,319棟
住宅半壊	5,354棟	13,808棟	5,621棟
一部破損	94棟	103,854棟	35,070棟
床上浸水	2,149棟	-	-

平成20年1月現在（消防庁および内閣府資料による：新潟・福島豪雨の被害は新潟県の部分のみである。）

「弁当プロジェクト」と名づけられたものである。このプロジェクトは被災地の経済的復興のきっかけを作るばかりではなく、精神的復興の支えとなることが期待される活動である。プロジェクトの効果がどの程度のものであったのか、被災後数か月程度では十分な検証が行われるには短い、今後も経過を見守りながら、この意義を検証する必要がある。

次に紹介するのは、柏崎市に31か所形成されているコミュニティによる自主的な災害対応活動の事例である。ここでコミュニティと呼ぶものは、基礎自治体（市町村）内の地区ごとに形成された自主的な住民活動組織であり、柏崎市では市民参加のまちづくり基本条例（柏崎市条例第6号、平成15年3月）において、「自主性と責任を自覚した市民で構成される地域社会の多様な集団および組織をいう。」と定義されている（第2条の6）。本稿では2つのコミュニティ災害対応例を紹介する。

一つ目は市の中心部に近い比角コミュニティに属する松美町である。ここでは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。二つ目は市の東部にある北条コミュニティであり、3年前の震災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という。調査の過程で判明してきたのは、柏崎市のコミュニティの活動背景には、30年以上の歴史を持つ同市のコミュニティ育成活動が大きな役割を果たしていることであった。これは昭和40年代より展開されてきた自治省によるモデルコミュニティ支援活動に端を発するもので、行政から自立した住民自身による高い自治意識が、防災にどのような影響を与えるのかを検証する点で、本災害には貴重な情報が含まれている。

2. 事例1：柏崎弁当プロジェクト

2.1 「弁当プロジェクト」とは何か

「弁当プロジェクト」とは、災害発生後、被災者や災害対応・復旧にあたる人々向けの食事を地元被災者によって弁当として提供する活動を指している（永松, 2007b）。

通常、被災地では義援物資の提供や無償の炊き出しが行われ、あるいは被災地外部で製造された弁当が行政によって購入され被災者に提供される。これらは被災者にとって無償で当面の生活が可能になるという点では大変意味のある支援ではあるが、他方で被災した地元小売店や飲食業の仕事を奪うという弊害も、特に阪神・淡路大震災以降頻りに指摘されるようになった（Nagamatsu, 2002）（永松, 2007a）。

このような中、2004年10月に発生した新潟県中越地震では、小千谷市において大変興味深い試みが行われた（永松, 2006）。小千谷市では、地震発生から2週間後に、鮮魚商組合に加盟する仕出し業者らが連携し、かつ地元の大手米菓メーカーである（株）越後製菓まで巻き込み、最大8,000食の弁当を21社で提供することに成功した。もともとこの仕組みは、それまで小千谷市が新潟県を通じて発注していた被災者向けの弁当を、長距離輸送に伴う衛生面での問題から、市内業者に切り替えたいと考えたことがきっかけであった。しかし、被災して今後の営業再開に不安を感じていた地元業者にとっては、日々の仕事と収入が生まれるという副次的な効果があった。

ところで、このような仕組みは、決して制度化されたものでも、事前に予定されていたものでもなかった。あくまで小千谷市や関係事業者らの創意工夫で、自発的に生じたものである。このため、こうした仕組みが他の大規模災害においても一般的な妥当性を持つのかどうかはこの事例だけでは判断できない。筆者の一人（永松）は、次の大規模地震災害が発生した折には、小千谷弁当プロジェクトについての知識移転を行い、別の地域で実際にこの仕組みが機能するかどうかを検証する必要性を感じていた。

2.2 検証事例としての新潟県中越沖地震の位置づけ

このような中、2007年7月16日に発生した新潟県中越沖地震は、15名にも及ぶ死者が発生し、中越地震以降最悪の地震災害となったが、上記の検証を行う条件については非常に整った災害であった。

第一に、柏崎も小千谷市もライフラインへの依存度が高く、自宅の被害そのものよりも、ライフラインの途絶により多くの人々が避難生活を強いられたという意味で典型的な都市災害という点で酷似している。

第二に、中心的被災地である柏崎市は小千谷市から車で30分程度と、非常に近接しているということも好都合であった。小千谷で実際にプロジェクトに従事した人々が直接訪問し助言することが出来たことは、初めての技術移転の試みとしては大変有利な条件であった。今回は知識移転をする側もされる側も初めての試みであるが、ここでの知識移転の内容を分析することによって、

何がプロジェクトの実施にとって本当に必要な知識なのか、ということをはっきりさせることが出来るからである。

2.3 柏崎弁当プロジェクトの発端

地震が発生してから4日目にあたる7月19日に、筆者の一人(永松)と(株)魚沼水産の常務取締役が、(株)柏崎魚市場を訪問し、同社社長ならびに柏崎鮮魚商協同組合理事長、新潟県水産物商業協同組合事務局長の3名に対して小千谷での取り組みについて紹介した。

筆者は、ここでいくつかの点について説明した。

第一に、弁当プロジェクトが実現すれば、まとまった仕事が組合に生まれ、組合員の営業再開とその後の復興に希望を与えることが出来るということである。これは、プロジェクトのそもそもの存在意義を強調したということである。

第二に、利益は期待するなということである。儲け主義に走ると世間の理解も得られず、組合員内部で弁当の配分を巡る争いが生じかねない。実際問題としても、災害救助法の運用規定によれば、補助額の上限は3食で一人当たり1,050円となっており、新潟県や柏崎市による上乘せがなければ、夕食とはいえども一食400円~500円ぐらいの仕事にしかない。

第三に、柏崎・刈羽原発から微量の放射能を含む冷却水漏れがあったことに関して、地元産の魚介類や食材に対して風評被害が発生する可能性が高く、それを払拭するためにも地元で弁当を作って提供するという意味は大きいことである。これは、小千谷にはなかった特殊な条件であったが、特に柏崎魚市場にとっては深刻な問題でもあった。

プロジェクトの概要については、地震発生当日から現地入りした小千谷鮮魚商組合理事長らによって、彼らの何人かには伝えられていたようであった。柏崎鮮魚商協同組合ではすでに組合員の被害状況の把握を行っていた。それによると、多くの組合員が被災し、その片付けに奔走している状況で、今後の仕事のことを考える余裕がない事業者がほとんどであった。柏崎鮮魚商組合の理事長は、小千谷の取り組みについて話を聞き終わると次のように語った。「こんなアイデアがあるとは目から鱗だ。絶対に柏崎でもやる。俺が組合員を必ずまとめてみせる」。

2.4 柏崎弁当プロジェクトの概要

その後は、すべて地元の鮮魚商組合が主導してプロジェクトを実施し、筆者らによる直接的な関与は無かった。電話等による報告を筆者(永松)が受け、それなりにうまくいっているということは伝わって来たが、具体的な体制などについては良くわからないため、8月22日に再び現地を訪れて調査を行った。その結果、柏崎プロジェクトの全容が明らかになった。

図1は、このプロジェクトの実施体制をまとめたものである。このプロジェクトは柏崎鮮魚商協同組合が一括して、大量の弁当を受注する体制を構築した。同組合として実施するという意思決定が行われたのが7月28日の組合員らによる決起集会であった。その後、組合理事長の懸命な営業活動により、8月1日に東京電力から復旧

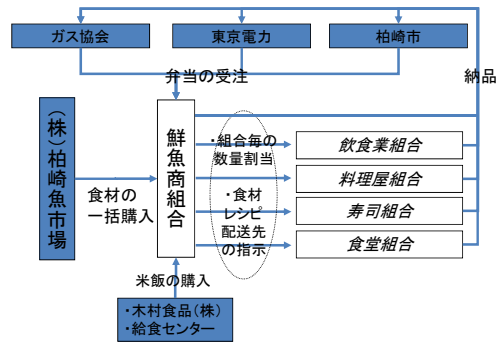


図1 柏崎弁当プロジェクトの体制図
Fig.1 Flow chart of Kashiwazaki Lunch pack project.

作業にあたる応援職員向けの弁当を受注することに成功した。受注初日はわずか350食であったが、8月3日には2,600食という大量受注があったため、市内の料理業組合、寿司組合、食堂組合などの協力を得て行われることとなった。8月6日から約2週間は東京電力より1,000食を受注しており、8月10日頃まで合計で4,000食弱を受注している。

鮮魚商組合は、弁当受注の窓口組織として、必要な個数分の食材を(株)柏崎魚市場から一括購入する。そして、それぞれの組合代表は、割り当て数量分の食材とレシピを魚市場で受け取る。製造された弁当は、事前に鮮魚商組合から指定された納品先に、それぞれの組合で配送してもらう体制を取った。

プロジェクト開始時には、電気と水道は復旧していたものの、まだガスが復旧していなかったため、いくつかの事業者はプロパンガスの機材を新たに購入するなどの投資を行っている。このため、米飯までも自前で行うことのできる業者は限られていたため、地元の食品企業などに一括して依頼していた。

鮮魚商協同組合は、被災者向けの弁当も8月13日から受注している。柏崎市では、新潟県を通じて手配したパンやおにぎりと平行して、自衛隊による炊き出しを全避難所で行っていたが、8月12日の自衛隊撤退と入れ替わる形で、地元業者による弁当に切り替えることとなった。但し、当初1,800食発注されたが、避難者の数は急激に減ったため、20日にはわずか380食まで落ち込んだという。これらについては、鮮魚商組合のみで十分提供できる数量であったことや、夕食の提供であるということで飲食業組合や寿司組合などの平常業務時間帯と重複することから、これらの組合には分担していない。受注した弁当数の推移と、ライフラインの復旧状況との関係性は図2に示されている。

このプロジェクトの仕組みは、後に詳述するように、小千谷のプロジェクトで見られた仕組みとはいくつか重要な違いがあるが、「被災事業者に仕事を生み出す」という重要な目標についてはかなりの程度達成されたと見て

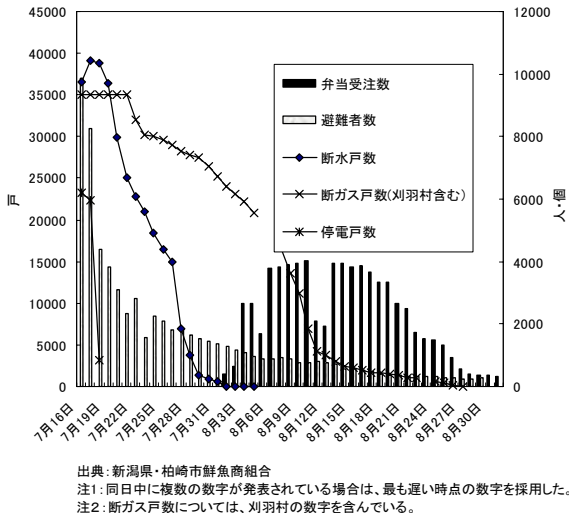


図2 弁当の受注数とライフライン復旧状況
 Fig. 2 Number of ordered lunch packs and recovery of lifelines.

良い。おおざっぱな計算であるが、8月10日時点で、累計で3万個弱の弁当を提供しており、一個700円で発注されているから、およそ2,100万円の業務になっている。その後も含めると、少なくとも3,000万円程度の経済効果はあったものと思われる。被災した事業者にとっては、こうしたまとまった仕事があることは何よりの復興の励みになったに違いない。

2.5 柏崎弁当プロジェクトの特徴

この柏崎弁当プロジェクトの特徴は、特に小千谷のプロジェクトと比較した場合、次の3点に集約できる。

第一に、全市を巻き込んだ体制を構築したという点である。小千谷のプロジェクトは鮮魚商組合のみで実施したのに対し、柏崎では鮮魚商組合を窓口として、寿司組合や飲食業組合等が参加した。このことは、単に弁当の供給能力を拡大しただけでなく、弁当プロジェクトそのものの公益性を担保する効果があった。

このことは柏崎市から被災者向けの弁当を受注する際の大きな鍵であったように思われる。3年前の中越地震の経験と教訓に基づき、新潟県は地域経済に配慮して、災害対応の様々な場面で出来る限り地元の業者を使いたいという意向を持っており、柏崎市に対してもそのような配慮を求めている。弁当プロジェクトに柏崎市が加わった大きな理由の一つはそこにある。しかも弁当は一食700円で発注され、朝食や昼食分を考慮すると、国庫補助の枠を越える金額であったが、それについては県か市かで負担を行わなければならない。しかし、これについても、地元経済への配慮という大義名分があったからこそ許容できるものであったと思われる。そこにおいて、弁当プロジェクトが市内の飲食業の多くを巻き込んだ、公益性の高いものであったということで行政側にとって発注しやすい条件が整っていたのである。

第二の特徴として、組合間の調整を行うためのガバナンスシステムの構築である。関係者を多く巻き込めば、それだけ全体の調整が困難になることは言うまでもない。鮮魚商組合は、そのためにいくつかの巧妙な仕組みを構築していた。一つには、鮮魚商組合は、弁当の受注割り当てについては組合間の調整のみしか行わず、それぞれの事業者がいくつ製造するかは組合内部の調整に委ねている。組合間の調整についても、それぞれの組合の代表が毎日顔を合わせて決定する方法を採用した。ほとんどの事業所が、少しでもたくさんの仕事を請けたいという気持ちであったが、全体の受注数が減っているという状況を説明し、相互の話し合いで割り当てを決めたことで、割り当てを巡るトラブルは回避された。もう一つの工夫として、すべての弁当には製造者を明記するようにしたことによって、個々の事業者が食中毒対策に自覚を持って取り組むことになったという。例えば事業者が避難所に配達に行ったとき、担当者がいなければいったん持ち帰り再配達するというルールが徹底された。鮮魚商組合理事長によれば、弁当に自分の氏名が書いてあるから、絶対に食中毒は出せないという意識が徹底されたと分析するが、それに加えて、地元の業者が地元の被災者に提供するという構図も、個々の事業者の自覚を促す上で重要な要素であったと思われる。

第三に、行政の存在を全く前提としていないシステムであったという点である。小千谷のプロジェクトは、災害規模が大きく自衛隊の炊き出しでは十分ではなかったこと、市外からの弁当の調達についても調整が難航し、運送に時間がかかったという諸事情があり、むしろ行政側から地元で弁当を提供して欲しいという働きかけがあったことがそもそもの発端である。従って、行政からの働きかけが前提であり、それなくしてはプロジェクトはそもそも成立しなかったのである。しかし、柏崎プロジェクトでは、柏崎市から避難所の弁当を受注する以前から、ライフライン企業からかなりまとまった規模の弁当を受注していた。このことは、行政からの発注がなかったとしても、規模は小さくなるがプロジェクトとしては十分成立していた可能性を示すものである。この点は、極めて重要である。筆者(永松)はこれまで様々な場面で、災害対応に必要な資源を出来る限り地元のリソースを用いて行うように主張してきた。それは、地元の経済復興を下支えする効果があると同時に、地元へ復興への希望を与えるからである。しかし、それは必ずしも行政施策のみによって実現されるべきものではないのである。永松・林(2005)によれば、阪神・淡路大震災における復興事業の官民比率は3:7であるとされる。これによれば、むしろ災害直後の様々な活動は、民間によって行われているのが実態である。地域経済復興を促進させるための仕組みづくりにおいても、行政が協力しなければ出来ない枠組みではなく、行政と連携を指向しつつも、その存在を必ずしも前提としない仕組みの方がより一般的かつ安定的な仕組みとして機能するはずである。そのように考えると、柏崎のプロジェクトは、「弁当プロジェクト」が、

地域経済復興を視野に入れた災害対応の一般的な仕組みとして機能する可能性を示していると言えるのである。

これは何も食料に限った話ではない。地震災害に必要な物資は少なくない。これらを地元業者によって調達できる仕組みを、地域の組織が自ら構築して実施できるような体制を構築する必要がある。そのためには、従来必ずしも十分な認識がなされてこなかった地域経済の問題について、それぞれの地域においてリスクコミュニケーションがなされる必要があるだろう。

3. 事例2：柏崎市のコミュニティ防災活動

3.1 松美町内会の活動

新潟県中越沖地震がこれまでの地震災害と際立って異なる点は、前述のとおり被災地が3年前の新潟県中越地震による被災経験を持つ場所だということである。この被災経験が柏崎市の住民自身による災害対応に大きな影響を与えていることは容易に想像がつく。本稿で紹介する柏崎市松美町は柏崎市の中心部から東に2キロほどに位置し(図3)、東柏崎駅に近い。隣接する北斗町には今次震災でピストンリングの生産ラインが停止したため、日本の多くの自動車メーカーに影響を与えたことで話題になった株式会社リケンの柏崎工場があり、東側には、市を貫通する動脈である国道8号線が走っている。松美町(松美1丁目、2丁目)の平成19年6月末人口は1,243人であり、459世帯が生活している。

松美町では、全住民へのアンケート調査が二度にわたって町内会で企画・実施された(写真1)。最初のアンケート(第一次アンケート調査)は、地震から2日目の7月18日午後、町内に24ある各班の班長により全戸に配布された。



写真1 災害直後の対応を協議する松美町内会(関矢町会長のホームページより)

Photo1 Discussion for disaster response in Matsumi district just after the earthquake.

第一次アンケートでの質問項目は次のとおりである。(括弧内は筆者の一人(坪川)による補足)

- ① 安否の確認
- ② 避難先または現在の居場所
- ③ けが(の有無)または身体の状態
- ④ 市の仮設(住宅)を希望するか
- ⑤ 手伝いを希望するか。どんな内容か
- ⑥ 主な被害状況

第一次アンケートは、住民の被災状況と対応要望を集約する調査であると同時に、町内会から住民に対する緊急対応情報提供の役割も担っていた。アンケートの前段で、飲み水や生活用水、食べ物などがコミュニティセンターで配布されていることが案内されている。

配布から1~2日で概ねアンケートは回収されたという(我々が訪問した8月22日時点では338通が回収されていた)。この第一次アンケート調査は、地震直後に被災者自身によって、被災か所や被災程度が語られている貴重な情報となっている。図4はその内容を被災か所別に集計したものである。

町会では特に支援が必要と判断された家庭には、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。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。比角コミュニティでは彼らに宿泊施設を提供したことから縁が出来たという。このような水平的なネットワークが災害前に形成されていたことは、中越地震による一つの実りと見ることも出来よう。

筆者らが松美町会長の関登氏に対し書面により質問を行い、得た回答によれば、ボランティア活動のなかで住民が喜んだ支援項目としては、



図3 松美町の位置(円内:東柏崎駅東側の国道8号線に接している:yahoo 地図より引用)

Fig.3 Location of Matsumi district (Encircled in red: East side of JR Higashikashiwazaki station, close to route 8).

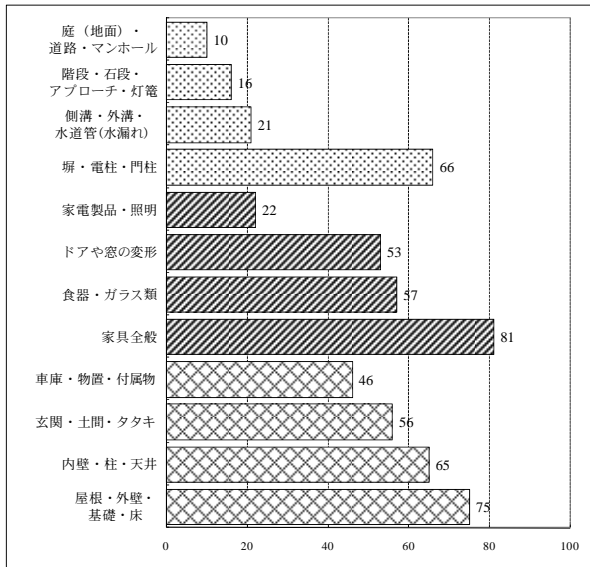


図4 松美町の第一次住民アンケートによる自宅の被災所
 Fig. 4 Damaged parts of residences pointed out in the first questionnaire survey to inhabitants of Matsumi district.

- ① 高齢者・一人暮らし・障害者などの家財道具の片付けやブロック塀の処理など。
- ② 災害弱者に対する市の一斉ゴミ回収時の搬出支援
- ③ 障害者に対する飲料水の配達(今回の震災では断水が長期に及び、水の確保の問題が注目された。)

などがあったという。一方でボランティアでは対処の難しかったものとして、

- ① 各種ライフライン(道路、ガス、水道)の復旧
- ② 水洗トイレの復旧
- ③ 入浴施設の確保
- ④ 必要な支援物資の手配
- ⑤ 情報の提供

などが回答された。困難だった項目はいずれも行政や専門家による関与が欠かせない性質のものであり、資格の必要な特殊な技術(例えば重機の操作)が求められたり、町内会の資源だけでは対処が難しいものが含まれている。幸いなことに松美町に駆けつけたボランティアの中に、重機の操作など専門技能を持つグループがあり、それが倒壊したブロック塀の撤去などに力を発揮したという話があった。松美町内に直接入ったボランティアグループは、社会福祉協議会が開設した市のボランティアセンターを通して派遣されてきたボランティアとは異なり、時間的に制約されずに活動したことについても地元住民には高く評価されていた。この点は今後柏崎市の震災ボランティア活動の全体像の把握を通じて解明される点であると考えられる。

注目すべき事項としては、行政から住民に適切な情報が提供されていなかったという指摘が関矢会長からあったことである。停電のため被災地全体状況の把握に行政が手間取ったのではないかと見られるが、災害時にお

ける行政の情報収集とその住民への提供という視点で、この震災においてどのような課題が明らかになったのかを検証しておくことはきわめて重要であろう。

第一次調査からほぼ1か月後の8月20日に、第二次アンケート調査が行われた。調査票には災害の実態把握と同時に復興に向けての行政への働きかけを行うという文言が盛り込まれ、町会としての災害対応の今後の改善につなげるものになりたいという意図が表れている。第二次アンケートの質問項目は次のとおりである。

- ① 健康状態
- ② 災害時の避難先
- ③ 住宅の復旧状況
- ④ 住宅での暮らし
- ⑤ 住宅復旧の見通し
- ⑥ 復旧に当たりボランティアの活用の有無
- ⑦ 保健師や医師の診断を受けたか
- ⑧ 援助物資で助かったものは何か
- ⑨ 援助物資で欲しかったものは何か
- ⑩ 住宅の主な被害状況(建物の損壊、内部の破損、車庫・物置の被害、石塀・ブロックの状況・その他)
- ⑪ 住宅周辺の被害状況(道路、側溝、マンホール、河川、その他)

筆者らはこの第二次調査の結果についても松美町会よりデータの提供を受け、自主防災組織とボランティアとの連携に関する効果や課題について、現在分析を進めている。

3.2 柏崎市北条コミュニティの活動

北条コミュニティは柏崎市の東部に位置し(図5)、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、



図5 北条コミュニティの位置(円内:信越線柏崎一長岡間に位置する。:yahoo地図より引用)

Fig. 5 Location of Kitajo community (Encircled in red: between Kashiwazaki and Nagaoka in Shinetsu railway Line).

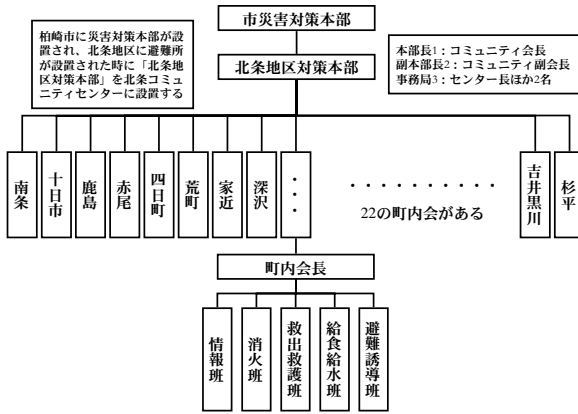


図6 北条コミュニティの防災連絡体制組織図
Fig.6 Disaster prevention communication network in Kitajo Community.

柏崎市では震源に近いコミュニティでもあり、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。図6に北条コミュニティの自主防災組織図を示した。同コミュニティは今回の震災に先立つこと10か月、平成18年秋にさまざまな関連機関と連携した防災訓練を行っている。

柏崎市のコミュニティ政策については次節で述べるが、コミュニティは防災や危機管理を中心課題とするための組織ではない。しかしながら地域問題を住民自身が主体となって解決してゆく議論の中で、2004年の中越地震による被災経験から柏崎市のコミュニティにも防災を地域課題に設定したところも生まれてきたわけで、それが今回の被災でどのような効果が現れたのかを検証する必要がある。

北条コミュニティにおける危機管理のひとつの成果として、要援護者の安否確認システムがある。個人情報保護が叫ばれる中で、全国的に地域による見守りは次第に難しくなっている。北条コミュニティでは災害時の要援護者登録システムがあり、今回の地震前に90名以上の登録者があったという。北条では本人からの申し出以外に、各町内会長からの届出（但し本人の了解を得たもの）も行われ、約7割の対象者がこのシステムに登録されているという。表2に北条コミュニティの要援護者台帳に登録されている情報を示した。幸いなことに北条コミュニティは今回の震災で大きな被害が出なかったが、このような非行政的活動により、地域固有の問題が地域住民自身の視点と力で解決されている事例は、非常に珍しいといえるだろう。

北条コミュニティではこのような有事の対策のほかに、固有の取組として、今後高齢者や要援護者が増えることを前提に、人材登録・派遣の仕組みを作っている。これは平時の生活の中で地域に必要な人材を地域で確保し、

表2 北条コミュニティの災害時要援護者リスト登録情報

Table 2 Registered information about the person who need the support at the time of disaster in Kitajo community.

申請者の属性	住所・氏名・電話番号
登録者の属性	氏名・性別・生年月日・年齢 住所・電話番号 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身体障害者、⑤知的障害者、⑥その他（ ）
緊急時家族等の連絡先	氏名・性別・電話番号 登録者との続柄
向こう三軒両隣の支援	氏名・住所・性別・登録者との続柄・電話番号

育ててゆくということにもつながり、行政支援などに依存しない自立的な地域づくりの活動として注目される。活動の内容としては、通常の家庭生活におけるニーズ（使い走り、買い物、掃除、洗濯、調理、保育、留守番など）、福祉支援（通院介助、車椅子の手伝い、高齢者の話し相手、病院への付き添いなど）、屋内外の作業（草取り、畑仕事、家屋や屋根の修理、雪下ろし、冬囲いなど）が含まれ、低廉な費用で支援が受けられる。この「北条人材バンク」の仕組みは、平成19年4月より非営利活動法人として登録・運営されている。

3.3 柏崎市のコミュニティ政策

このように市民が自ら地域の被災状況を把握し、ボランティアの支援も受けながらも自力で対処した背景には、柏崎市で進められてきたコミュニティ政策の存在が深く関与していると考えられる。柏崎市は日本のコミュニティ政策の中ではきわめて重要な位置にある基礎自治体である。同市に最初のコミュニティが設立されたのは昭和47（1972）年、市の東部にある中鯖石（なかさばいし）地区であった。これは当時の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、翌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ュニティセンター（略称：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、昭和60年までに全市の24地区でコミセンが整備されることとなった。柏崎市のコミュニティ政策のこれまでの流れをまとめたものが表3である。

平成19年8月現在、柏崎市は31のコミュニティ（センターの位置は図7参照）に区分されそれぞれに協議会組織（表4）が形成されている。前述のとおり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、市条例に定義が延べられている。

自治省が始めたコミュニティ施策は、総務省に引き継がれ、1980年代には特別交付税による推進地区施策がなされ、1990年代にはコミュニティを支えるリーダーの養

表3 柏崎市のコミュニティ政策の流れ(文献2より抜粋)

Table 3 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市政の重点施策のひとつに取り上げられ、全市各地区のコミュニティセンター兼公民館の施設整備計画が策定された。
1974	「コミュニティ柏崎方式を探る」を主題とする市公民館研究大会で、柏崎市におけるコミュニティづくりの基本原則が確認される。
1977	市内地区コミュニティ組織の連絡協議体として、柏崎コミュニティ連絡協議会が結成される。
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」を大会主題として研究協議がなされる。
1998	第25回柏崎市コミュニティづくり研究集会において「公民館とコミュニティの連環」が提唱された。 コミュニティの地域間格差の是正、在り方等について検討する必要性から「コミュニティ研究委員会」が発足
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。
2002	柏崎市コミュニティづくり30周年記念事業が実施される。
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。

表4 柏崎市のコミュニティ一覧(文献1による)

Table 4 31 Communities in Kashiwazaki City.

番号	コミュニティ	協議会の名称
1	中鯖石	中鯖石地区コミュニティ振興協議会
2	南鯖石	南鯖石地区コミュニティ振興協議会
3	西中通	西中通コミュニティセンター運営協議会
4	北条	北条地区コミュニティ振興協議会
5	松波	松波地区コミュニティ振興協議会
6	田尻	田尻地区コミュニティ振興協議会
7	北鯖石	北鯖石コミュニティ振興協議会
8	鵜川	鵜川振興協議会
9	比角	比角コミュニティ運営協議会
10	枇杷島	枇杷島コミュニティ振興協議会
11	椎谷	椎谷コミュニティセンター運営協議会
12	野田	野田コミュニティ振興協議会

番号	コミュニティ	協議会の名称
13	大洲	大洲地区協議会
14	中通	中通コミュニティ振興協議会
15	宮川	宮川コミュニティ振興協議会
16	半田	半田地域コミュニティ振興協議会
17	荒浜	荒浜コミュニティ協議会
18	高田	高田コミュニティ振興協議会
19	上条	上条地区コミュニティ振興協議会
20	別俣	別俣コミュニティ振興協議会
21	米山	米山地区コミュニティ振興協議会
22	上米山	上米山地区コミュニティ振興協議会
23	鯨波	鯨波地区振興協議会
24	中央	中央地区コミュニティ振興協議会
25	剣野	剣野コミュニティ振興協議会
26	南部	南部コミュニティ振興協議会
27	石地	石地地区コミュニティ振興協議会
28	別山	別山地域振興協議会
29	中川	中川地区コミュニティ振興協議会
30	大田	大田地区コミュニティ振興協議会
31	二田	二田地区コミュニティ振興協議会

柏崎市コミュニティセンター位置図

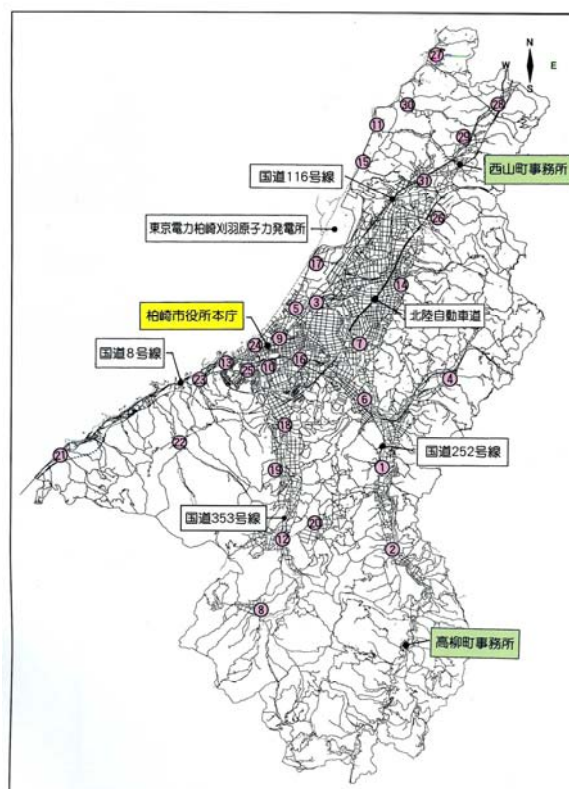


図7 柏崎市のコミュニティセンターの分布(番号は表4と対応する)

Fig.7 Locations of Community Center in Kashiwazaki City (number in circle corresponds to Table 4).

成のための経費についても交付税に参入されるようになった。平成3年の地方自治法の改正により、町内会などの地縁団体についても法人格が取得できる制度が導入され、平成16年の地方自治法改正では市町村内の一部に地域自治区と呼ばれる自治組織を設けて住民の意思をより反映した地域運営を試みる事が可能になった。現在、総務省では市町村合併と合わせて地域コミュニティをより活性化させることで、安全、安心なまちづくり活動を推進することに力を入れている。これらの取組の成果が具体的な形となって効果を発揮する、一種のムーブメントとなる事が期待される。

コミュニティの今日的解釈については、デランティの著作(2006)が非常に示唆に富む内容を提示しており、とりわけグローバル化がもたらした個人個人の社会的不安定性が、帰属意識や連帯感を希求するという側面は、柏崎市に限らずコミュニティ防災活動を調査している中でも最も実感できるものであった。しかし現代のコミュニティは過去に私たちの社会が築きあげてきた地縁的な繋がりを越えたものとして存在しており、災害時のような一種の極限状況の中で、それがどう作用したのかについては、十分な研究がなされていない。地方分権改革が進む中で、新しい市民社会が各地で形成されつつある。徐々に自治コミュニティの輪が広がる中で、防災に関する課題が地域でどのように解決されてゆくか、注視してゆく必要がある。

日本のコミュニティ育成活動は防災を第一の目的としたものではない。地域関係、隣人関係が希薄になることにより地域の課題を地域自身が解決できなくなる事態を避けるため、まず人びとの関係作りから始めることで地域を活性化させるという思想があった。これは大変息の長い取り組みであり、拙速に効果を求めることはできないものである。本稿で紹介した柏崎市の事例もまた、長い時間の中で評価されるべきものであろう。

4. まとめ

柏崎市の地域防災計画第2章災害予防計画(震災対策編)では、「震災等の災害が生じた場合、普段からの住民の主体的な意志に基づく共助社会ができていくか否かが被害状況及び復旧において大きな差となって現れるので、日常的な地域コミュニティづくりの取り組みが重要である。」との認識に立ち、町内会単位の日常的な相互扶助活動や小地域単位(数町内会や小学校区程度)のネットワーク的な相互扶助活動に基づく地域コミュニティづくりの重要性を指摘している。そこでは、社会福祉協議会や民生委員(以下、社協等)による地域コミュニティづくりの支援活動が要請されている。

しかしながら、今回調査対象とした北条コミュニティでは、社協等による平常時の地域コミュニティづくりや災害時の救援・復旧に対する支援活動については、ほとんど語られなかった。本稿ではあまり言及しなかったが、コミュニティ組織が平常時に自ら高齢者向けの惣菜・弁当事業を創業し、また、通院介助や日常生活を支援する人

材バンク事業を創業しNPO化するなど、むしろコミュニティが社会起業を支援する地域のインキュベーターの役割を果たしている実態が把握された。これらの事業は、今回の災害時にもコミュニティ組織と連携し要援護者への炊き出しや通院介助などで復旧活動に貢献している。最初に紹介した柏崎の弁当プロジェクトも、行政が主導しない産業セクターのネットワークによって地域経済の復旧に貢献する災害リスクガバナンスの実践事例といえよう。このように地域社会のガバナンスを担う主体が多元化しつつある中で、当研究プロジェクトでは、今後とも、地域社会の運営や課題解決に必要な包括的な自治や多元的な社会的ネットワークに基づく課題解決のあり方と地域防災力を高める方策について、さらに研究を深めてゆきたい。

謝辞

今回の調査に関して、柏崎市鮮魚商組合理事長 関信雄氏、松美町会長 関矢登氏、北条コミュニティの江尻東磨会長を始めスタッフの皆様には大変お世話になりました。また同市市民生活部市民活動支援課の方々には、柏崎市のコミュニティ施策に関して多大な情報を提供いただきました。ここに記して謝意を表します。

参考文献

- 1) ジェラード・デランティ (2006) : コミュニティ—グローバル化と社会理論の変容。NTT 出版。
- 2) 柏崎市 : 平成18年度市勢概要
- 3) 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。
- 4) Nagamatsu, S. (2002) : 'How Much was Donated after 1995 Kobe Earthquake?' Proceedings on Seventh U. S. National Conference on Earthquake Engineering, Boston (CD-ROM).
- 5) 永松伸吾(2006) : 新潟県中越地震 : 地元業者の連携が守った地域経済 : 「贈与経済」と「市場経済」のはざままで(新潟県小千谷市)(シリーズ災害列島を生きる⑩—自治体に託された教訓), 月刊ガバナンス, 66, 82-85.
- 6) 永松伸吾 (2007a) : 新潟県中越地震発生直後の小千谷市における贈与経済の発生メカニズムと経済復興に与える影響に関する分析, 計画行政, 30(1), 109-116.
- 7) 永松伸吾・林敏彦 (2005) : 阪神・淡路大震災からの経済復興と復興財政の機能について, 震災復興と公共政策, DRI 調査研究レポート, 7, 40-59.
- 8) 永松伸吾(2007b) : 地震に負けるな地域経済 : 小千谷・柏崎発「弁当プロジェクト」のススメ, 防災科学技術研究所災害リスクガバナンス研究プロジェクト。
- 9) 長坂俊成他 : 災害リスクガバナンス研究の戦略と方法, 日本リスク研究学会誌, 17-3, 2008 (投稿中)
- 10) 関矢登(松美町会長)のホームページ : <http://www.13.ocn.ne.jp/~sekiya-n/index.html> (2007/11/08)

(原稿受理 : 2007年11月21日)

要 旨

2007年7月16日に発生した新潟県中越沖地震では、3年前の新潟県中越地震の被災地とオーバーラップする形で被災した柏崎市において、行政主導の災害対応とは異なる、住民主導によるガバナンス型の災害対応活動が行われた。柏崎市鮮魚商組合が行った弁当プロジェクトは、被災地の経済復興という意味だけでなく、地元の産業の継続意欲を引き出す効果が認められた。また柏崎市の町内会やコミュニティ単位で行われた災害対応活動は、前震災による経験が糧となっていることはもとより、1970年代からコミュニティ政策の先進的取り組みを行っている柏崎市の社会的背景が重要な要因となっていることがわかった。

キーワード：災害リスクガバナンス，弁当，贈与経済，コミュニティ，町内会，災害ボランティア