

はじめに

平成 19 年 7 月 16 日に発生した新潟県中越沖地震は、柏崎市と刈羽村を中心に死者 15 名、負傷者 2,300 名余、住宅全壊約 1,300 棟を出す被害をもたらした。災害直後に東京電力柏崎刈羽原子力発電所の変圧器施設から火災が発生し、マスコミで生中継されていたにもかかわらず被害状況がなかなか発表されなかったことで、原子力発電所に対する国民の信頼が大きく揺らいだことは記憶に新しい。さらに発電所の敷地に関する地盤調査や余震観測などを通じて、敷地のほぼ直下に活断層が存在していた事実が確認され、地震国日本の原発の地震対策や、地震動予測地図の検討にも大きな見直しを迫ることになった。平成 20 年 9 月末の段階で、柏崎刈羽原子力発電所の運転再開のめどは立っていない。

このように原発震災とさえいわれた中越沖地震であったが、一方で中心被災地であった柏崎市では住民が主体となって被災者への支援を積極的に行っていたことはあまり報道されていない。柏崎市は国の推進するコミュニティ政策のモデル地区の一つに選定されていることもあり、被災後に救助活動や非常に迅速な避難所開設などが行われたことは、これからの日本社会が迎えるであろう少子高齢化という大きな社会変化の中で、われわれが例外なく取り組まねばならない地域防災力の低下を阻止するために、重要なヒントが数多く含まれている事例であったと考えられる。独立行政法人防災科学技術研究所では、災害直後の現地調査から始まり、柏崎市役所との共同研究協定を提携したことを契機に、市の各担当部署の責任者へのインタビュー、市が作成した各種震災対応記録の分析や、被災コミュニティ関係者への聞き取り、さらには柏崎市民、町内会、コミュニティへのアンケート調査などを通じて、この震災について多角的な分析を行った。その中には地域住民の情報源として活躍した地元のコミュニティ FM 放送局である FM ピッカラの放送内容の分析も含まれている。本報告書はそれらの結果をもとに、災害記録として研究に活用できる形に取りまとめたものである。以下に各章の内容を簡単に述べる。

第 1 編「新潟県中越沖地震災害の特徴」では、この震災全般の特徴、注目点、社会的意味、課題などの概要を整理し、災害時系列（タイムライン）によりその経過を概観する。第 2 編「柏崎市行政の災害対応と課題」では、柏崎市の行政職員への聞き取り調査、アンケート結果などに基づき、この震災に対する初動期を中心に基礎的自治体の災害対応の実態と課題について分析した。第 3 編「地域防災力の実証的把握の試み：柏崎市民アンケートによる分析」では、平成 19 年新潟県中越沖地震で被災した柏崎市民への質問紙調査により、柏崎市民が被災生活の質をどのように評価しているのかについて分析を行った。またその結果が帰属コミュニティによってどの程度説明できるのかを分析することによって、地域防災力を実証的に評価した。第 4 編「柏崎市のコミュニティと災害対応の課題」では、行政の災害対応記録や基礎的な社会統計データ、コミュニティ関係者へのインタビューなどからコミュニティ主体による避難所運営の実態や、代表的な 3 コミュニティの共通点や相違点などを分析した。第 5 編「コミュニティ FM による災害放送の実態と今後の課題」は、地元のローカル FM 放送局である FM ピッカラが、災害時にどのような放送を行い、それは市民や行政にどのような影響を与えたのかを分析したものである。

本調査は、さまざまな関係者にお世話になった。柏崎市役所の関係者、各コミュニティの関係

者、地元鮮魚商組合の関係者、NPO 関係者、そのほか数えられないほど多くの方々のおかげでこの研究が実施できた。ここに記して謝意を表すとともに、被害に遭われた多くの市民の方々におかれては、早期の再建が実現することを祈念申し上げたい。なお本報告書の内容については、執筆者がすべての責任を負うことを申し添える。

平成 21 年 1 月

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

新潟県中越沖地震調査メンバー

長坂俊成 (防災システム研究センター 主任研究員)

臼田裕一郎 (防災システム研究センター 研究員)

永松伸吾 (防災システム研究センター 研究員)

坪川博彰 (防災システム研究センター 研究員)

池田三郎 (防災システム研究センター 客員研究員)

三浦伸也 (防災システム研究センター 客員研究員)

調査協力者

小田淳一 (株式会社 社会安全研究所)

安倍 祥 (株式会社 社会安全研究所)