

新潟県中越沖地震における柏崎市コミュニティによる 避難所運営の取組

Support Systems for Refugees by Local Communities of Kashiwazaki-city
in the Niigata Chuetsu Oki Earthquake

○紅谷昇平¹、福留邦洋²
Shohei BENIYA¹ and Kunihiro FUKUTOME²

¹人と防災未来センター

Disaster Reduction and Human Renovation Institution

²新潟大学災害復興科学センター

Research Centre for Natural Hazard and Disaster Recovery, Niigata University

In this study, the management system of the evacuation centers in the Niigata Chuetsu Oki earthquake were clarified by the interview investigation and the local inspection investigation. This study clarified the works of the local organizations called "Community" in Kashiwazaki City that actively took part in the support system for refugees by the interview investigation. This study showed the lessons for the local community to participate the managements of evacuation centers and refugees in future disasters.

Key Words : the Niigata Chuetsu Oki Earthquake, evacuation centers, community, disaster, citizen participation

1. はじめに

(1) 背景・目的

2007年7月16日に発生した新潟県中越沖地震では、住宅被害や余震への恐れ、ライフラインの途絶等により多くの被災者が、小学校やコミュニティセンター等に避難した。夏季に発生した地震であるため、密集して生活する避難所では暑さや衛生状態の問題が懸念され、様々な対策が取られたことが報告されている¹⁾。

中越沖地震の避難者が最大で約1万2千人だったのに対し、今後発生が予想されている大規模震災では、東京湾北部地震では460万人、東南海・南海地震で420万人と想定されている。避難者数及び被災地の広がりや全く異なるため、中越沖地震のような周辺からの応援には期待出来ない。自治体職員や自衛隊に頼るのではなく、地域や避難者による避難所運営が求められている。

本研究では、中越沖地震で避難所運営に活発に関与した柏崎市の地域組織「コミュニティ」にインタビュー調査を行い、地域が避難所運営・被災者支援に関与したプロセスや活動内容の実態を明らかにし、地域が避難所運営に参画するための条件、課題を示すことを目的とする。

(2) 既往研究との関係

阪神・淡路大震災については、柏原ら²⁾が施設の種類・規模からみた避難所の特徴について報告している。特に本研究の主題である地域の集会所や会館などの施設については、灘区の避難所調査より、岩崎ら³⁾は「地域集会施設型」と名付け、運営方式として特に「地域役職者リーダー」が多くみられたと報告している。また、小林ら⁴⁾も同じ灘区の調査から、地域集会施設のほとんどで自治会役職者がなんらかの形で避難所運営に関わっていたと報告している。一方、紅谷⁵⁾は芦屋市の地区集会所の調査から、避難者は近隣住民が多いが、運営は管理人・自治体職員が中心で自治会の関与は限定的な「地域密着・人的資源不足型」と分類している。また、2004年の新潟県中越沖地震では、水田ら⁶⁾が、多くの避難所は市

など公的施設職員が最初から最後まで運営していたが、神戸とは異なり、自治会役員が中心となって運営されている避難所が散見されたと報告している。

本研究は、これら既往の地域集会施設及び自治組織による避難所運営についての研究の蓄積に対して、柏崎市特有の制度であるコミュニティセンター及びコミュニティ協議会についての知見を新たに追加するものである。

(3) 方法

避難所運営の実態を明らかにするため、2007年8月に施設の種類、当初避難者数の規模、地域バランスを考慮して選択した避難所6カ所を訪問し、観察調査と運営所運営に携わった職員へのインタビューを行った。その後行政対応の状況を把握するため、2007年12月、2008年1月に新潟県及び柏崎市の避難所担当者にインタビュー調査を行った。

また、地域組織主導型の避難所運営・被災者支援の可能性を探るため、2008年2-3月、柏崎市の担当者からみて活発に避難所運営に参画していたとされる地元コミュニティ5地区の担当者に、当時の状況についてインタビューと資料収集を行った。

2. 柏崎市における避難所運営体制

柏崎市や新潟県の職員や他自治体の応援職員を中心に運営がなされており、そこに専門家やボランティアが関わっていた。また、地震後すぐに夏休みになったため、学校施設や職員を避難所に充てられたこともプラス要因となった。自治体職員の応援が充実していたため、阪神・淡路大震災で見られたような避難者やボランティア地域による自治的な運営はあまり見られなかった。

柏崎市では、平成16年の中部地震後、避難所運営のマニュアルを作成し、震度5以上で各避難所2名ずつの担当職員が直接避難所に行き、カギを開けて避難所を開設する体制を定めた。中越沖地震では、市の担当職員、または施設職員などが避難所を開設し、被災者の受け入れを行った。

運営要員は、人事課が各部から職員を動員し、市民課において職員を避難所に配置する手配を行い、約 200 名の職員を約 80 力所の避難所に派遣した。18 日になって、市職員、県職員、県内市町職員の応援で運営する体制が軌道に乗ることになった。避難所全てに柏崎市職員が 1 名常駐する体制としたが、市の業務の大きな負担となった⁽¹⁾。

また県職員は、地震当日夜から応援に柏崎市に入り、3 泊 4 日または 2 泊 3 日のローテーションで業務についた。柏崎市の職員は毎日交替したため、避難所の状況を熟知できなかったことが、自治体・被災者側の双方から課題として指摘された。

3. 地域組織の運営への関与ー柏崎市のコミュニティを事例にー

(1) 避難所におけるコミュニティの位置づけ

中越沖地震で避難所として利用された施設種別を、避難者数が最大であった 2007 年 7 月 17 日時点の柏崎市についてみると（表 1）、コミュニティセンターが 28ヶ所、避難者数 3,934 名と、小学校を超えて最大であった。また「コミュニティ」と呼ばれる地元組織が、コミュニティセンターの避難所運営や被災者支援に関与していた。

表 1 柏崎市における避難所数・避難者数(2007/07/17)⁷⁾

	避難所数		避難者数	
	実数(ヶ所)	構成比	実数(人)	構成比
幼稚園	1	1.3%	30	0.3%
小学校	21	26.6%	3,350	29.5%
中学校	10	12.7%	1,771	15.6%
高校	3	3.8%	300	2.6%
コミュニティセンター	28	35.4%	3,934	34.7%
集会所	10	12.7%	348	3.1%
福祉施設	3	3.8%	1,185	10.4%
文化施設	2	2.5%	425	3.7%
不明	1	1.3%	5	0.0%
	79	100.0%	11,348	100.0%

柏崎市のコミュニティとは、コミュニティ振興協議会などの名称で呼ばれている小学校区単位の任意組織である。それぞれ体育館が併設されたコミュニティセンターを有しており、災害時の避難所に指定されている。コミュニティセンターは、平成 15 年より公民館と一体化し、地域のスポーツや文化サークルの拠点、放課後教室、高齢者への配食、地域のビジョンづくり・まちづくりなど幅広い活動が実施されているが、活動状況は地域の取組により異なる。センター長 1 名（非常勤）、主事 2 名（常勤・1 日 8 時間勤務と 5 時間勤務）の職員については、平成 15 年より柏崎市が人件費を負担している。

地域におけるコミュニティの位置づけについては、町内会代表者がコミュニティ振興協議会の会長を務め、地域自治のシステムの頂点になっている地区、コミュニティセンターの管理組織としての役割が強い地区の 2 種類がある。

今回、柏崎市職員へのインタビューにおいて、地域が活発に活動した事例として挙げられたコミュニティ 5 地区に対してインタビューを実施した。今回調査した各コミュニティの避難所運営、被災者支援の取組状況を表 2 に整理した。また、特に特徴的な事例として、都心部に位置する比角地区と中山間地に位置する北条地区の状況について記述する。

(2) 各コミュニティの取組事例

■比角コミュニティ

比角コミュニティセンターでは、地震後、センター職員が建物のカギを開け、被害を確認したところ大きな被害が無かったため、散乱した物品を整理した後、講堂に避難者を受け入れた。また、2007 年 11 月に市の総合防災訓練を比角地区で実施予定であったため、防災の取り組みも進めていたところであり、比角地区安全会議規則により、比角地区災害対策本部を設置し、防災計画に基づく支援活動を行った。避難所では、集まった比角コミュニティセンター役員と市職員とで被災者の受け入れを行った。また、コミュニティセンターで活動をしている団体・個人が「厨房ボランティア」として、炊き出しを行った。

比角コミュニティセンターの特徴として、施設内に独

表 2 柏崎市の 5 地区における取組状況のまとめ

	比角地区	北条地区	田尻地区	北条地区	荒浜地区
開設・運営	センター職員が解錠。事前にセンターの各部の役員に災害対応の役割を決めていた。	センター職員が解錠。ガス臭がしたので、コミセンから小学校に避難所を移動した。	センター職員が解錠。当日は、市職員 2 名とセンター職員 2 名で対応した。	センター職員が解錠。地域、被災者のことが分かるセンター職員を中心に運営した。	センター職員が解錠。職員を中心に運営。
地域の支援活動	地震後、直ぐに機能したのは 5 町内会程度。町内会会長が、地域の避難者の必要食料数を把握し、各町内会で配布。炊き出しは、厨房ボランティアが実施した。	初日は、救助や高齢者、妊婦対応を行う。翌日以降、地域に対しても炊き出しをボランティアと町内会で配布。地域全体の対策会議を開催し、アンケートや食事を配布した。	3 日目に町内会長を集めて、地区の災害対策本部を設置した。配食や掃除のボランティアを町内会で募り、地区の避難所に派遣した。町内会を通して地域の配食を実施した。	地区災害対策本部を設置。翌日に、町内会長を集めて、聞き取りを実施した。3 日間は、地域が自力で炊き出しをし、各町内会の集落センターで配布した。	住民有志で炊き出しをし、地域にも配布。地域支援は、子供会、青年会、育成会、老友会などと連携し取り組んだ。区長会議が開催され、災害対応について話し合われた。
役だった地域資源	停電せず、井戸水が使えた。平成 19 年の市の総合防災訓練の準備を進めていた。震災前からボランティア団体とつながりがあった。	貯水タンク、プールの水や山の湧き水を利用。避難所運営マニュアル作成のため地域で話し合っていた。	防災について、安全・安心特別部会を作っていた。各避難所に派遣したボランティアを通じ、情報が集まった。	コミュニティが設立した総菜店や人材バンクが、炊き出しや助け合いに有効だった。中越地震の被災経験があり、地域の防災体制を整えていた。	お祭りや漁協のイベントで炊き出しをした経験があり、センターに炊き出し用道具、テント等があった。井戸水が利用できた。原発事故訓練の経験があった。
課題	小学校に対して、地域が上手く支援できなかった。	避難所運営ルールについて、被災者と運営者で対立があった。町内会からコミセンに情報が伝わらなかった。	近隣から食事を取りに来る人の人数が読めなかった。学校は運営体制が別で、地域としての関わり方が難しかった。	地区が広く連絡が取りにくい。無線等の伝達手段が重要である。	電話と fax が共用であり、どちらか分からず困った。

自のボランティアセンターを設置した点がある。2004年の中越地震の際に関係が出来た外部ボランティア組織が、7/17に比角地区に入った。7/20にボランティア中継基地を設置し、地域の役員と外部ボランティアがペアになって地域をローラー作戦で回り、被災者のニーズを聞くことで、被災者が安心してボランティアに仕事を頼むことが出来た。

一方で課題として、地元の比角小学校の情報がコミュニティに伝わらず、支援が不十分であったことがある。比角小学校では、コミュニティとは別の動きとして地震3日目から地域の子供育成会のメンバーが運営支援に入り、放課後クラブなど子供関係のグループを通じて地域のボランティアを集めたが、コミュニティセンターのボランティア中継基地からの派遣が出来なかった。また、外部からボーイスカウトのグループが支援に入り、一時、市職員は常駐せず、地域と外部のボランティアグループのみで避難所運営した時期もあった。しかし、市と運営側での話し合いが不十分であったこと、またボーイスカウトのメンバーが3日間程度で交替したことから、再び市職員が運営に参加することになった。

■北条コミュニティ

北条地区は、中越地震で大きな被害を受けた地区であり、その際には地区での被害情報の集約や被災者ニーズの集約が出来なかった。そこで、中越地震後は、全町内会自主防災組織を整備し、コミュニティ協議会の会長をトップとする体制が整えられ、地区内の連絡体制や要援護者マップ等が整えられ、2006年10月に大規模な防災訓練をした所であった。

そのため、防災訓練から9ヶ月後に発生した中越沖地震では、被害状況報告や物資の要望などの情報が、地震後2時間以内にコミュニティ本部に集約された。また、全町内会長による防災会議を必要に応じて開催し、被災者の生活支援に向けた情報交換や支援活動を行った。

北条地区の特徴として、コミュニティが設立した「暖暖」と言う総菜屋や、NPO法人の人材バンクが機能し、地震直後から炊き出しを実施することができ、また被災直後の救援活動（通院介助、片付け、悩み相談など）の人手に充てることができた。

4. 地域主導型の避難所に向けた考察

(1) 避難所の体制

今回調査した5カ所のコミュニティセンターでは、全てセンター職員が解錠している。また、地域の被災者への要援護者支援、安否確認、配食などの対応においても、日常的に住民とのコミュニケーションが取れているコミュニティセンター職員や町内会が中心になっていた。日替わりであった柏崎市職員については、市との連絡窓口としての役割が中心であり、周辺地域への支援や必要食事数の把握は困難である。避難所運営、被災者対応については、地域が主体となることが望ましいと考えられる。

任意団体であるセンター職員や町内会役員にとって避難所運営は本来業務ではなく、負担が非常に大きいにも関わらず、手当等は支給されないボランティアである。災害時については、公務員に準じた位置づけにするなど、施設職員の処遇、過労・事故への対応等の事前決定が必要である。

(2) 地域の体制

事前に災害対策本部を位置づけていた北条や、地震後に設置した田尻、既存の会議で災害対策を話し合った荒浜などパターンは様々だが、町内会・コミュニティによる災害対策についての地域の会議が開催されており、地域の被災者情報の集約や支援情報の伝達に機能した。

地域の情報収集や配食、避難所の清掃などについては、町内会や育成会等の地域組織を通じて地域ボランティアを集めていた。阪神・淡路大震災の芦屋市の地区集会所と異なり、柏崎市では、コミュニティセンターと町内会組織との関係が密であったことがプラスであった。

外部ボランティアも災害時に有効であるが、5箇所のうち比角地区でのみ効果的に機能した。比角地区では「震災前から関係がある」、「地域に詳しい町内会役員とセットで活動する」、「同じボランティアが長く地域に関わる」体制ができたためと考えられる。

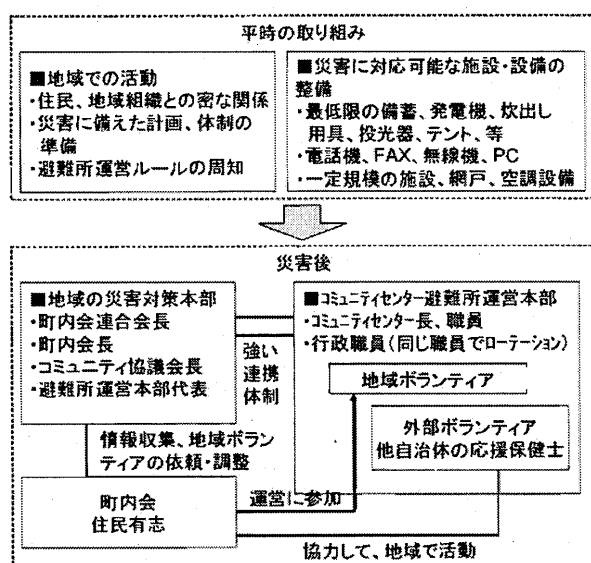


図1 中越沖地震における柏崎市のコミュニティを参考とした地域参画型の避難所運営・被災者支援スキーム

(3) 施設・設備

コミュニティセンターや地域組織が大鍋や調理器具、発電機、テント等を有しており、地域イベントやお祭りでそれらの利用経験があったため、すぐに炊き出し等が実施できた。また、阪神・淡路大震災の芦屋市の地区集会所と比べても、柏崎市のコミュニティセンターの数や施設規模は充実しており、避難所としては有利であった。

一方、被災直後は、各町内会の情報をコミュニティセンターに伝える設備が無かった⁽²⁾。また、避難所のバックヤードとして、パソコン、fax、電話等の設備や保健士・運営職員の部屋が必要であるが、体育館ではバックヤードの設備が確保しにくかったことが課題として指摘されている。

(4) 避難所運営の事前準備

中越地震で大きな被害を受けた北条地区は、その経験に学んで対策をしていたことが、また比角地区や北鯖石地区、荒浜地区でも、地震や原発事故に対する対応体制を事前に検討していた準備がプラスになった。

避難所により配布する物資・食事の量・内容が異なり、被災者からのクレームとなっていた。食事の配布方法に

ついても避難所や時期により異なるルールを適用せざるを得ず、混乱を生んだ。避難所間での格差は避けられないことや、提供可能なサービス水準、食事の配布方法、配給停止・避難所閉鎖のタイミング等について事前に住民に周知し、災害時の不満や苦情を抑える工夫が必要である。

また中越沖地震では阪神・淡路大震災とは異なり避難者自らが、主体的に運営組織に参加した事例は無かったが、今後の巨大災害では、避難者にも運営参加してもらう必要があるだろう。

5. 阪神・淡路大震災・芦屋市地区集会所との比較

柏崎市のコミュニティセンターの状況を、阪神・淡路大震災時に芦屋市地区集会所 12ヶ所のうち 8ヶ所を調査した調査結果⁹⁾と比較したのが、表3である。

芦屋市の地区集会所の場合は、運営体制に避難者が参加していた施設もみられ、混乱の中、様々な体制がとられていた。また、当初行政職員のみで運営していた地区集会所が2ヶ所あったものの、約2週間後から避難者との対応のため施設管理者が運営に参加しており、施設管理者が大きな役割を果たした。一方、地域の町内会の関与は限定的であり、積極的な地域支援は行っていない。

柏崎市コミュニティセンター、芦屋市集会所は、共に公民館機能を有する地域の施設であるが、施設や運営体制を比較すると、柏崎市のコミュニティセンターは、「体育館・講堂を有し施設が充実している」、「施設管理者が地元のコミュニティ協議会である」、「コミュニティ協議会と地域の様々な組織とが日常的に顔見知りである」、「1ヶ所当たりの平均対象人口が約3千人と少ない」、「事前に避難所に指定されている」などの特徴を有する。また被災規模も異なっており、同じ地域集会施設であっても、このような特徴の違いが、災害時における対応の違いにつながったと考えられる。

表3 柏崎市と芦屋市の避難所比較

	阪神・淡路大震災 芦屋市 地区集会所 (調査対象 8 施設)	新潟県中越沖地震 柏崎市コミュニティセンター (調査対象 5 施設)
人口	86,630 人(1994 年)	93,753 人(2007 年)
施設数	12ヶ所	31ヶ所
人口/ヶ所	7,219 人/ヶ所	3,024 人/ヶ所
平時の体制	管理人(市嘱託)	職員 3 名、協議会
施設	洋室・和室	会議室、和室、体育館等。
避難場所	廊下、ロビー、洋室、和室	体育館中心 (一部和室等を利用)
開設(解錠)	市職員開設 3ヶ所 管理人開設 2ヶ所、 避難者開設 3ヶ所(無断で解錠し、施設内に侵入。)	全て施設職員
開設後の運営体制	行政職員 2ヶ所 (2月より管理人が参加) 管理人 1ヶ所 管理人+行政職員 3ヶ所 管理人+行政+避難者 1ヶ所 避難者 1ヶ所(新設直後で管理人が未定)	全て施設職員+行政職員

6. まとめ

中越沖地震は、地震の規模は必ずしも大きなものではないが、避難所の運営は、迅速性の点からも、マンパワーの点からも、自治体職員だけでは困難であり、地域の協力が不可欠であることを示した。

中越沖地震において地域が参画したコミュニティの事例より、有効な資源としては町内会等の組織やコミュニティセンター職員等の人材があり、課題としては地域内での連絡手段が少ないこと、避難所運営ルールの違いが混乱を招いたこと等を示した。

地域が避難所運営に参画するためには、事前の取り組み、地域や施設の組織の協力、最低限の設備・施設の準備が、条件として必要である。そのためには、災害発生前に自治体、地域組織が一体となり、準備を進めておく必要があることを示した。

なお、本調査は限られたケーススタディに基づくものであり、導き出された教訓については限界があることには留意すべきである。避難所は、被災者の生活を支える重要なファクターであり、今後も、災害の種類、規模、季節、地域等による違いについて、様々な災害における教訓を蓄積する必要があるだろう。

謝辞

本調査においては、各コミュニティの職員の皆様、新潟県、柏崎市の各担当者様にご協力いただきました。また菅磨志保先生(大阪大学)から避難所研究についてのアドバイスをいただきました。記して、心より感謝の意を表します。

補注

- (1)平成 18 年 4 月 1 日における柏崎市の職員数(一般行政部門)は 674 名である。この中には、災害対応が必要である防災、土木、農水、衛生、保育園等も含まれている。この人員数から、最大で 100 力所を超えた避難所に人を派遣することになると、2 交替制と考えても避難所数の 2 倍の人数(約 200 名)が必要となる。これは、一般行政部門の約 30% となり、通常業務への影響が大きかったと考えられる。
- (2)柏崎市では、中越沖地震後、各コミュニティ等に無線機を設置した。

参考文献

- 1) 紅谷昇平「避難所運営についての実務的教訓：新潟県中越沖地震の事例より」, 2007 年地域安全学会梗概集 No.21, pp.19-22, 2007
- 2) 柏原士郎・上野淳・森田孝夫「阪神・淡路大震災における避難所の研究」(大阪大学出版会), 1998
- 3) 岩崎信彦・藤井勝・小林和美「避難所運営のしくみと問題点」, 大震災 100 日の軌跡, pp.122-134, (神戸新聞総合出版センター), 1995
- 4) 小林和美・池田太臣・中野伸「神戸市灘区における避難行動の地域的展開」, 苦闘の被災生活, pp.33-50, (神戸新聞総合出版センター), 1997
- 5) 紅谷昇平「阪神・淡路大震災における地域施設の避難所としての利用に関する研究」(京都大学大学院修士論文), 1996
- 6) 水田 恵三、堀 洋元、西道 実、他「新潟中越地震後の避難所の研究」(尚絅学院大学紀要) Vol.54, pp. 63-76, 2007
- 7) 新潟県災害対策本部「避難所開設状況」(午前の値)
- 8) 紅谷昇平、福留邦洋「災害時における地域主導型の避難所運営・被災者支援システムの可能性」日本建築学会, 2008 年度大会(中国)学術講演梗概集, 2008