

[成果情報名] 平成16年新潟県中越大震災における農村コミュニティ機能

[要約] 中越大震災では農村コミュニティが安全確認・確保機能、避難生活互助機能といった機能を果たしている。一方、ボランティアが農村コミュニティに受容されるためには、地域に入るタイミングとボランティアをコーディネートする仕組みが必要である。

[キーワード] 中越大震災、コミュニティ機能、仮設住宅、ボランティア

[担当] 農工研・農村計画部・地域計画研究室

[代表連絡先] 電話 029-838-7548

[区分] 農村工学

[分類] 技術及び行政 参考

[背景・ねらい]

平成16年新潟県中越大震災で被災した市町村では、阪神・淡路大震災における神戸市の場合と異なり、避難生活において農村コミュニティが大きな役割を果たしたと報道等で伝えられている。仮設住宅への入居はコミュニティ単位で行われたほか、多くの問題がコミュニティによって解決される一方、災害時に活躍するボランティアの受け入れのあり方も農村特有の問題が発生している。そこで、震災直後、避難所生活時、仮設住宅入居時において農村コミュニティが果たした機能を被災地自治体や住民への聞き取り調査等によって明らかにする。

[成果の内容・特徴]

1. 災害時に発揮されたコミュニティ機能を時系列的に整理すると、地震発生直後には 安全確認・確保機能が発揮され、次に避難所に落ち着いた段階で 避難生活互助機能、 資源公平分配機能、 義務公平負担機能といった平常時にも見られる相互扶助的な機能が発揮され、仮設住宅に入居して復興に向かうときに 自律的合意形成機能が発揮され、どのステージにおいても 情報収集・共有機能が発揮されている（表1）。
2. 小千谷市自治会長へのアンケート調査（2006年実施、有効回答66）の結果、70%の自治会が安全確認・確保機能を果たし、61%が情報収集・共有機能を果たしている（図1）。阪神・淡路大震災の神戸市では有効に機能した自治会は約3割というNIRA報告（1995）があり、これと比較しても中越大震災ではコミュニティが機能したといえる。
3. 阪神・淡路大震災の神戸市では、仮設住宅の入居においてコミュニティのまともりは配慮されず、高齢者や障害者といった社会的弱者を優先的に抽選で入居させる方式をとったため、社会的弱者の割合の高い特異な社会を新たに形成したといわれている。これに対して中越大震災ではコミュニティ単位で入居したため（図2）仮設住宅入居時においてもコミュニティ機能が発揮されている（表1）。
4. 2004年10月～2006年3月末までに延べ9万人以上のボランティアを被災地域全体で受け入れている。被災直後には治安悪化を恐れて「ボランティアお断り」を表明するコミュニティもあったが、被災直後の混乱期を抜け出すと、倒壊家屋のあとかたづけなど、コミュニティの避難生活互助機能を補完するようなボランティア活動へのニーズが高まっている。被災自治体ではボランティアセンターやその支所（事務局機能を果たす長期ボランティアが駐在）を設置するなど（図3）被災地住民のニーズとボランティア活動をマッチングさせる仕組みを構築している。

[成果の活用面・留意点]

1. 地方自治体が、行政機関・コミュニティ・ボランティア等からなる災害緊急支援システムを構築する際の参考になる。
2. 高齢者ばかりのコミュニティの中には、まとまって避難行動がとれなかったケースが見受けられる。こうしたコミュニティについては、自治体が予めその実態を把握し、自治体による安全

[具体的データ]

表1 震災時におけるコミュニティ機能（小千谷市十二平・川口町相川：2004年10月～2005年3月）

避難生活ステージ	地区名	コミュニティが機能したと見なされる活動	機能の種類
地震発生直後	十二平	・三叉路に9戸が集まった。山の上に2戸が逃げたが、三叉路に集合した方の住民が懐中電灯を振り回して迎えにきて集落全戸（11戸）が合流した。それから公民館に行き1夜をすごした。	安全確認・確保
	十二平	・道路が寸断されていたため「早めに脱出しなければいけない」と判断し、橋の三叉路に「SOS」を描いた。	安全確認・確保
	相川	・耐雪設計の車庫に班単位に避難した。	安全確認・確保
避難所生活時	相川	・毎朝8時に朝礼を行った。	情報収集・共有
	相川	・地区独自に炊き出しを行った。	避難生活互助
	相川	・仮設住宅に入居できるまで避難家族を車庫や公民館に収容し続けた。	避難生活互助
	十二平	・マイクロバスを借りて、集落全員で区長の嫁の実家に風呂を使いに行った。	避難生活互助
	相川	・支援物資を地区の人口割りで平等に配分した。	資源公平分配
	相川	・自衛隊の炊き出し等に対応するため各班1日1人の労働力を供出するように当番制（徴兵制と呼ばれる）とした。	義務公平負担
仮設住宅入居時	相川	・地区ごとに連絡長体制（連絡長→班長）を構築した。	情報収集・共有
	相川	・一斉除雪（途中で抜ける人は地区の代表に断って抜けること）	義務公平負担
	相川	・一斉除雪（高齢世帯等の不参加を認める）	避難生活互助
	十二平	・元の集落に帰るか帰らないかを6回議論を重ねてきたが、3月上旬に集団移転を正式に決めた。	自律的合意形成
	十二平	・移転先のどの区画に配置されるかは、くじ引きで決める。	資源公平分配

十二平地区（11戸）は山間部の避難指示区域、相川地区（91戸）は河岸段丘上の避難勧告区域

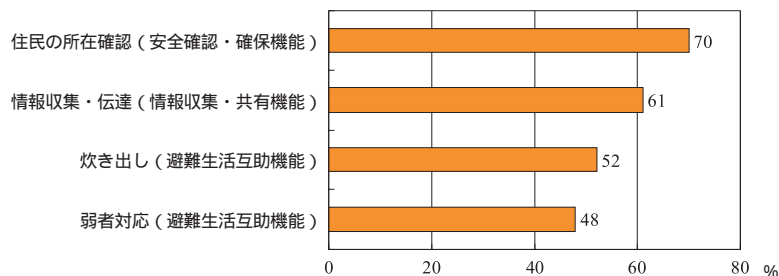


図1 町内会の活動（小千谷市町内会長アンケートから）

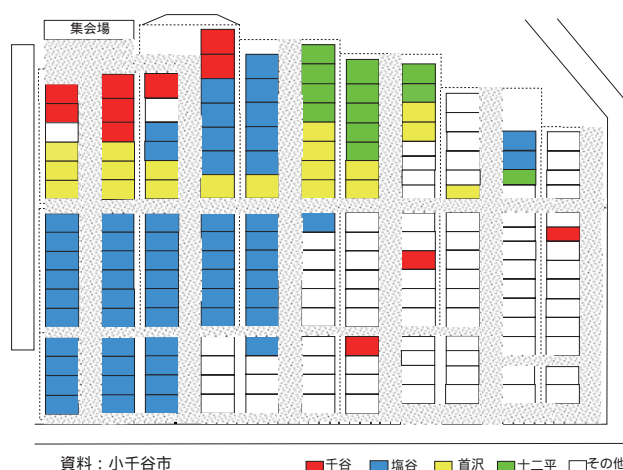
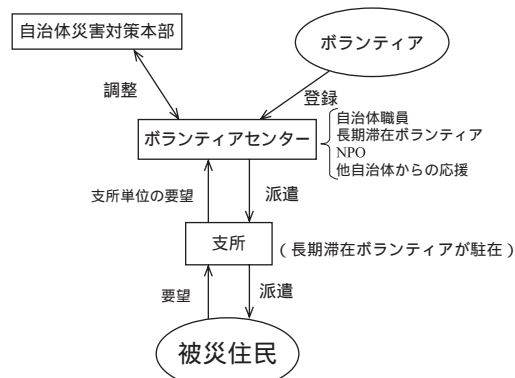


図2 仮設住宅の入居状況（千谷第1応急仮設住宅2005年4月14日現在）



川口町災害ボランティアセンターの組織体制から

図3 被災住民ニーズとボランティアをマッチングさせる仕組み

[その他]

研究中課題名：農村地域の活力向上のためのマネジメント手法の開発

実施課題名：災害時におけるコミュニティ機能の実態解明

実施課題 ID：413-a-00-003-00-I-06-7305

予算区分：高度化（中越再建）

研究期間：2005～2006年度

研究担当者：福与徳文、有田博之（新潟大農）

発表論文等：1）福与徳文ら（2007）「中越大地震における農村コミュニティ機能」農業土木会誌 75（4）：11-15