

2 新潟県中越地震・新潟県中越沖地震の概要

・新潟県中越地震の概要

平成 16 年 10 月 23 日 17 時 56 分頃、新潟県中越地方の深さ約 13km でマグニチュード 6.8 の地震が発生し、川口町で震度 7、小千谷市、山古志村（現長岡市）、小国町（現長岡市）で震度 6 強、十日町市、堀之内町（現魚沼市）、中里村（現十日町市）、守門村（現魚沼市）、川西町（現十日町市）、越路町（現長岡市）、刈羽村、長岡市、栃尾市、三島町（現長岡市）、広神村（現魚沼市）、入広瀬村（現魚沼市）、で震度 6 弱を記録した。最大震度 7 を観測したのは阪神・淡路大震災以来であった。

●震源地



・被害の概況

この地震により、死者 46 名、負傷者 4,801 名、住家全壊 2,827 棟、住家半壊 12,746 棟、住家一部破損 101,509 棟の被害が発生したほか、合計で 64,894 人に避難指示・勧告が出され、最大で 103,178 人が避難した。

・新潟県中越沖地震の概要

平成 19 年 7 月 16 日 10 時 13 分、新潟県上中越沖の深さ 17km でマグニチュード 6.8 の地震が発生し、新潟県柏崎市、長岡市、刈羽村、長野県飯綱町で震度 6 強、新潟県上越市、小千谷市、出雲崎町で震度 6 弱、新潟県三条市、十日町市、南魚沼市、燕市、長野県中野市、飯山市、信濃町で震度 5 強を観測したほか、北陸地方を中心に東北地方から近畿・中国地方にかけて震度 1 以上を観測した。10 時



14分には、新潟県上中下越と佐渡に津波注意報が発表され、同注意報が解除された11時20分までに、柏崎で32cmなど、新潟を中心に秋田県から石川県の沿岸で津波が観測された。

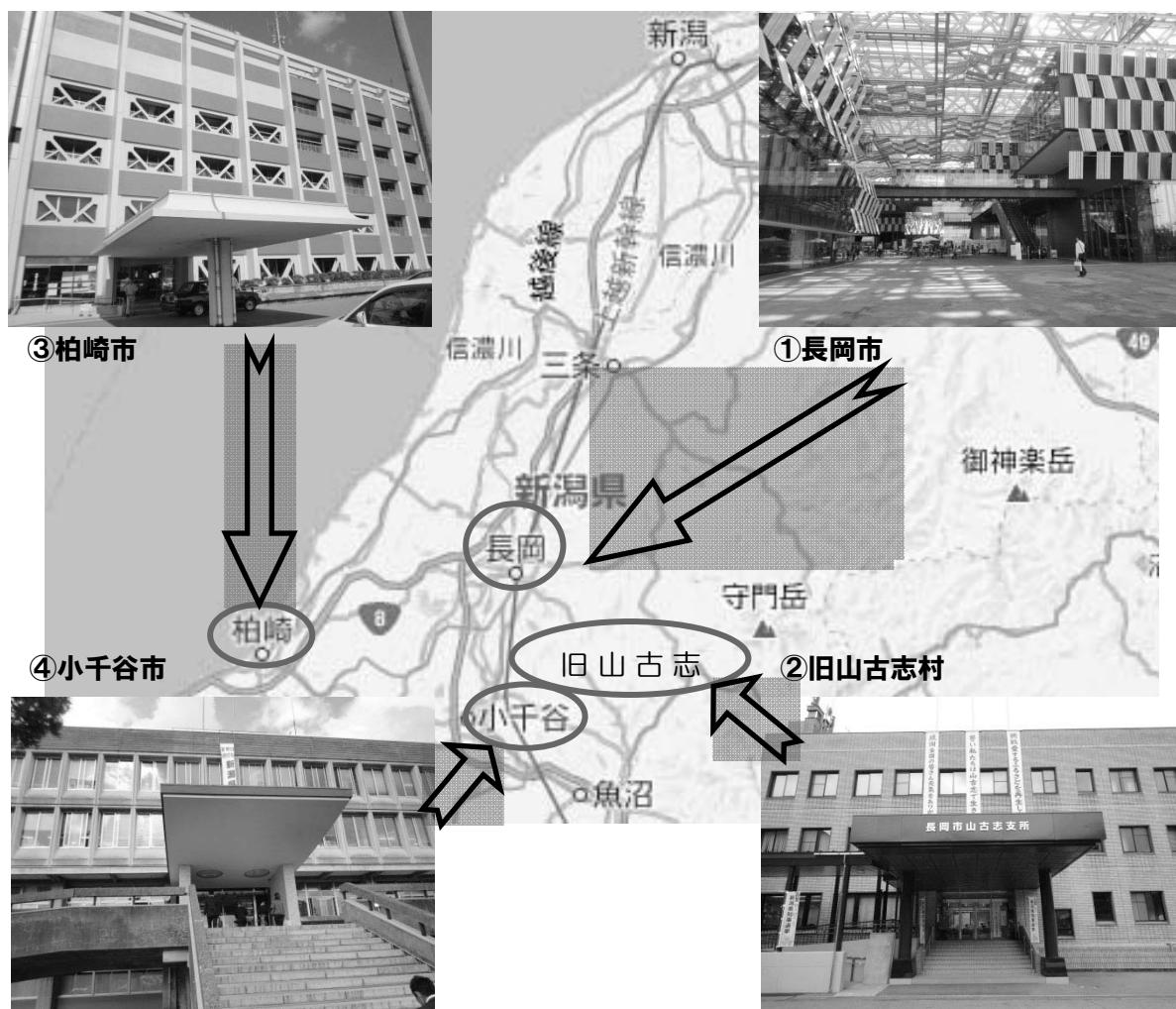
・被害の概況

この地震により、死者15名、負傷者2,345名、住家全壊1,319棟、住家半壊5,621棟、住家一部破損35,070棟の被害が発生したほか、合計で2,010人に避難勧告・指示が出され、最大で12,724人が避難所に避難した。

【参考文献等】

- ・平成17年版 防災白書
- ・平成20年版 防災白書

今回の訪問先



(1) 長岡市 ~公助の限界。それでもなお、できること~

訪問日 平成 24 年 10 月 10 日 (水)

対応者 危機管理防災本部 中村特命主幹、青柳総括副主幹

ア 市の概況

長岡市は、日本一の大河・信濃川が市内中央をゆったりと流れ、市域は守門岳から日本海まで広がる人口 28 万人のまちである。平成 17 年度に周辺 9 市町村、平成 21 年度に周辺 1 町と合併した。

戊辰戦争 (1868 年) と長岡空襲 (1945 年) で、2 度の戦禍に遭いながらその都度、長岡のまちは、「米百俵」の精神を受け継ぐ市民の力で復興を成し遂げてきた。中越大震災 (新潟県が使用を呼びかけている呼称) をはじめとした相次ぐ災害にも、「市民力」「地域力」そして「市民協働」のパワーで、新たな価値を生み出す「創造的復興」に取り組んでいる。

○人口：282,801 人 (平成 24 年 11 月 1 日現在)

○面積：890.91 km² (東西 42.6km、南北 59.3km)

イ 被害状況

(ア) 人的な被害

死者 6 人、負傷者 2,108 人

(イ) 火災発生状況 (10 月 23 日)

建物火災 5 件

(ウ) 建物の被害 (12 月 8 日現在)

全 壊	半 壊	一部損壊	計
1,395 棟	5,537 棟	42,587 棟	49,519 棟

(エ) ライフラインの被害状況

	地震後の被害状況
電 気	64,592 戸停電
都市ガス	市内全域供給していたが、ガス漏れのため 10 月 24 日午前 1 時 30 分に約 23,000 戸 (信越線の東側) 供給停止



下水道	使用できなかった世帯数 10,393 世帯 (33,186 人) ※被害延長 L=96Km
電 話	電話回線の輻輳 (ふくそう) により、かかりにくい状態が発生

(オ) 道路・河川などの土砂災害

区 分	被害数	主な発生地区
道路・河川など	1,849 か所	山本、栖吉、六日市、十日町、太田地区 ほか
林道・農道など	385 か所	栖吉、十日町、六日市、大積、宮本地区 ほか

(カ) シティホールプラザ「アオーレ長岡」

平成 24 年 4 月 1 日に、アリーナ・ナカドマ（屋根付き広場）・市役所が一体となった市民交流の拠点としてシティホールプラザ「アオーレ長岡」がオープンした。

災害対策本部の機能も強化されており、常設の災害対策本部室にはパソコン及びモニター、電話が設置され、市内 100 か所のライブカメラ（静止画）や河川や気象情報を見ることができる。

庁舎の耐震強度は高いが免震構造ではなく、災害により本庁舎に支障が生じた場合は、免震構造の消防庁舎に災害対策本部を設置する。



アオーレ長岡



長岡市の災害対策本部室



ウ 市の取組み

(ア) 避難所の運営について

長岡市は避難所として、支所・民間施設の他、保育園、小・中学校、高等学校、コミュニティセンター（※）等 100 か所を指定しており、中でも災害時に市職員が真っ先に赴き開設する拠点避難所を、地区防災センターとしている。

災害時における避難所運営委員会の円滑な運営のためには、日頃のコミュニティを崩さず、住民同士が話し合う自発的な運営が必要である。しかし、自助・共助が機能するために必要な住民同士のつながりは地域によって差がある。

長岡市は、住民同士のつながりの弱い地域について、運営開始当初は職員が強くかかわっていくことが必要であり、運営する過程で徐々に住民同士が顔見知りとなり、円滑な運営が行われると考えている。例えば新興住宅地ができて住民が増え、付近の小学校の避難所を地区防災センターに指定した場合、自治会役員自身がどのようにするか、主体的に考えてもらうことが大事であると考えた。そのため、市が避難所運営について説明し、一定のルールを押し付けるのではなく、まずは住民同士で話し合い、わからないことがあれば市役所に聞きに来るよう促した。

※コミュニティセンターとは

住民の地域活動への参加を促し、地域の豊かな人間形成や地域意識の向上を地区単位で行うことにより、「自分たちでできることは自分たちで行う」という『住民自治』の浸透・定着を目指し、地域施設（地区公民館、児童館、地区福祉センター、出張所・連絡所等）をコミュニティセンターとして統合したもの。（長岡市ホームページより）

小学校区毎に設けており、生涯学習に関する事業等のコミュニティ機能や窓口業務・観光案内等の行政機能を持ち、災害時には指定避難所にもなっており、防災機能の充実が図られている。



(イ) 災害ボランティアセンターの立ち上げ体制、ボランティア受援体制について

災害時におけるボランティア活動者と、現地のボランティアのニーズを調整する機関として、NPOや個人ボランティアの協力を得て災害ボランティアセンターが設置される。

長岡市では、避難所運営委員会の委員にボランティアを含めず、コミュニティの継続を第一とすることとしている。

また、市の特徴的な取り組みとして、ボランティアバックアップセンターが設置され、被災現地から情報を収集し、被災地へ向かうボランティアに提供している。

(ウ) 備蓄について

地震災害については突発的に発生し、風水害のように気象予測ができないため、発災初期は公助が機能しにくい。中越地震発生時も、災害対策本部と地区防災センターとの通信は1日半の間途絶え、地区防災センター長の指示で災害対応がなされた。公助である備蓄の配給についても、必要な数の把握や配給等の自助・共助がないと機能しない。

長岡市では中越地震の経験から、食料の現物備蓄をせず、民間業者との協定による流通備蓄で賄うこととしている。なお、食料については年齢差やアレルギーの有無を考慮した備蓄が難しいため、市民自らが備蓄に努め、最低3日間は自力で生活するよう周知している。

(エ) 中越市民防災安全大学について

中越地震の被災経験を受け、研究教育機関を中心に行政・NPO法人等で構成する中越防災安全推進機構という組織が設立されている。この組織は中越市民防災安全大学という連続講座を開校しており、卒業生を中越市民防災安全士と認定し、地域コミュニティの防災安全活動の中核を担い、市民と行政等の仲立ちをする人材を育成している。

避難所運営委員会の円滑な運営には、このように主体的に関わりを持つとする住民の育成が課題である。

長岡市では、この大学の受講を自主防災組織の活動として認め、報奨金によって費用を補償している。また、自主防災組織に対する説明会の折に



は、募集ちらしを配布して防災リーダーの育成を促進している。

その結果、毎年 50 人ずつ卒業生が増えており、現在までに 300 人程度の中越市民防災安全士が自主防災組織等の中で活躍している。



中越市民防災安全大学の様子



卒業生たち

(オ) ホームページ「ながおか防災情報」について

ホームページの「ながおか防災情報」というページを広く市民に周知し、市民が普段からこのページを見れば常に災害情報が見られるという認識を広め、防災情報を日常化にしたいと考えている。

ながおか防災情報の画面

(<http://www.bousai.city.nagaoka.niigata.jp/>)

(カ) 支所（中山間地）について

長岡市は平成 17 年に中山間地の自治体（旧山古志村等）と合併したため、災害時には孤立集落の発生や、被害状況の把握に支障をきたす恐れがある。しかし、どこに孤立集落が発生するか想定することができないために決定的な事前対策はなく、発生次第、自衛隊を要請するしかない。

長岡市では、衛星携帯電話を各支所及び自治会長宅へ配備し、自治会長は多くが高齢者のため、災害時に円滑な情報連携ができるよう、年 1 回通信訓練を行っている。



エ　まとめ

中越地震の被災経験を受け、新庁舎建設、中越市民防災安全大学など、防災・減災対策が進んだ部分がある一方で、住民による自主的な避難所運営や中山間地の孤立集落対策のように、決定的な解決策が無い部分がある。

特に自助・共助を促進する防災対策については、地道な防災知識の普及を続けていくことが一番の解決策であると感じた。

また、災害時の職員の配備について、通常業務と災害時業務の差をなくすよう配備（保育士は発災時に保育園に配備する等）をし、あえて業務継続計画は策定しないものとしている。このような市の姿勢や、担当者と話をするうちに感じたこととして、被災経験を踏まえ、市独自の判断で防災対策をしていくという気概が感じられた。



(2) 長岡市山古志支所 ~孤立集落からコミュニティを学ぶ~

訪問日 平成 24 年 10 月 12 日 (金)

対応者 地域振興課 平澤主査、坂牧主査

ア 山古志の概況

新潟県中央部、古志郡にあった旧村名（山古志村）。現在は長岡市の南東部を占める地域。1956年（昭和31年）通称山古志「二十村郷」とよばれた種苧原（たなすはら）、太田、竹沢、東竹沢の4村が合併して、旧郷名をとつて1郡1村の山古志村となった。2005年（平成17年）4月長岡市に編入。棚田の灌漑（かんがい）用溜池（ためいけ）を利用した錦鯉の養殖が盛んで、品種改良により名産地として全国的に知られたが、新潟県中越地震で大打撃を受けた。牛の角突きの習俗は、国指定の重要無形民俗文化財。

人口は、1,218人、世帯数472世帯、面積約40km²

※平成24年長岡市住民基本台帳地域別人口・世帯数より

イ 新潟県中越地震における被害状況（長岡市山古志提供資料より）

（ア）山古志の震度

震度6強

（イ）人的被害

- 死者 5人（震災時の住民登録者数2,167人）
- 負傷者 25人

（ウ）建物被害

- 全壊 297棟（震災時の世帯数690世帯）
- 大規模半壊 69棟
- 半壊 204棟
- 一部損壊 103棟

（エ）斜面崩壊等

- 地すべり 324か所、約300ha
- 河道閉塞による水没面積 約34ha



(才) 産業被害

- ・錦鯉 約20万匹が死亡、野池120haが流出・埋没
- ・畜産 牛114頭が死亡（内：闘牛31頭）、牛舎倒壊21頭

(力) 仮設住宅入居者数

- ・人数 1,779名
- ・世帯数 690名

(キ) 道路、農林業被害

- ・国県道 寸断25か所、土砂崩落135か所
- ・市道 損壊率30～100%
- ・農地 流出・埋没525か所（124ha）



現在も河道閉塞の痕跡を残している

ウ 調査にあたり

新潟県中越地震により山古志が大きな被害を受けた原因を考えると①内陸直下の地震で、局地的に大変強い揺れが生じた。②日本有数の地すべり地帯に発生したため、地形崩壊が著しく、道路の寸断、がけ崩れなどにより災害復旧に時間と大きな労力を必要とした。③山間地の災害のため、被災状況の把握に時間を要した。④二次災害の危険もあることから、集落全住民の長



期避難を余儀なくされた。そのためストレスにより震災関連死が多く発生した。⑤豪雪地帯でもあるため、雪により被害が増大するケースがあった。

このようなことを原因と推測し、行政と住民との関わりについて調査を行った。

工 調査概要

(ア) 通信手段について

震災時、山古志では、道路が閉鎖され完全孤立状態になった。その際、電気、ガス、水道が寸断され通信は輻輳（ふくそう）していた。

山頂から携帯電話で連絡すると繋がった。震災時における連絡手段の確保を教訓として、集落への通信設備を整備した。（衛星携帯電話の導入）なお、通信訓練は、山古志支所が主体となり年1回以上行っている。

(イ) 自主防災組織について

山古志における自主防災組織率は、震災前、未編成であったが、震災以降、14集落全てにおいて、自主防災組織を結成し100%となった。

自主防災組織が結成された理由として、震災以降、防災意識の高まりが考えられる。行政としての取り組みは、自主防災組織支援による補助率の増額を行った。

また、自主防災訓練について、JAXAと衛星通信訓練を行い、独立行政法人防災科学研究所等の協力の基、災害対応シナリオに基づく孤立集落震災対策訓練を実施した。

単位自主防災組織における訓練については、催物の際に、炊き出し訓練を実施したり、他のイベントに併せて消火器の取扱訓練などを実施した。

訓練が主体ではなく、生活の中に防災訓練を取り入れていた。

また、震災の起きた月日になると、自然と体験者から震災体験談があり、震災の教訓を震災未経験者に伝えている。

(ウ) 食料備蓄について

災害時に備える食料備蓄については、山古志も同様、今回調査訪問した他市においても備蓄について必要性を感じている市はなかった。



理由としては、震災時、直ぐに食料や資機材等、必要な物資が届いたことや、平成 16 年に起きた新潟県中越地震、平成 19 年に起きた新潟県中越沖地震と、二度の被災経験をした際に、食料に困らなかつた点がある。

また山古志では、農村地のため食料には困らないといった理由もあった。長岡市で食料備蓄を行っていないことについて、職員と住民との意見も一致している。このことは、震災時の被害が局所的であったため早急な援助を受けられたことも推測できる。

しかしながら、首都圏で大規模な地震が発生したとなれば、交通網が遮断され、受援護物資が遅延することも考えられる。

また、広域応援体制として、震災時、早期に食料を含む、物資援助の体制整備をすることは重要である。

なお、備蓄についての教訓として、支援物資が大量に届くことから建物面積が広く、大型車も容易に通行できる、導線を確保した受援体制が必要である。

(エ) 回転翼航空機について

中山間地の山古志は、震災時、14 ある全集落で孤立が発生した。2 日目に自衛隊の回転翼航空機等から、当時の全住民 2,167 人が翌年、合併を予定していた長岡市内に避難した。

その際、平常時の着陸では考えられない、狭い場所での着陸を行い、救出した経緯がある。避難については、人間を対象に行っていたため、牛やペットなどの動物は犠牲になった。

(オ) 避難所について

震災当初、路上で煮炊きを行い、一夜を過ごした。避難所生活では、共同生活等のストレスから体調不良を訴える住民が多く発生し、コミュニティの重要性が認識された。

のことから、ストレスの軽減を理由とし、集落ごとに避難所をまとめたため、大型バスを借り避難所を入れ替えた。



オ　まとめ

山古志において、住民と行政の間で、常日頃から顔の見える関係を築き、コミュニティが良好であることが伺えた。

中山間地の集落では、隣近所でいても、家と家との距離が離れていることが多いことから、災害時の共助を考えると、住宅密集地区よりもコミュニケーションが重要だと感じていた。

行政と住民との関わりとして震災時、山古志においては、行政として災害に立ち向かっている姿勢を、情報として流す事により、地域住民が感じ双方協力体制の基、対応を図った。

山古志支所の職員の話しでは、マニュアルに沿って動くことは、原則であるが、災害はマニュアルどおりに行かないことを二度の震災で痛感し、自ら考え能動的に動くことが必要だと話していたのが印象的であった。

職員が能動的に動くことで、地域住民から信頼され、相乗関係でコミュニティが形成されていくと感じた。

また、防災訓練が主体ではなく、生活の中に自然と防災が取り入れられる取り組みを行うなど、工夫されていたのが印象的であり、防災力の向上が自然と図られていると感じた。

＜コラム＞ 山古志村、たった1日で全員避難

平成16年10月の新潟県中越地震では、各地で尊い命が失われましたが、その中で山古志村全員避難の迅速さは、特筆に値するでしょう。

勿論、各防災機関の協力による救助、救出にも最善が尽くされました。それ以上に際立ったのは、村長さんの「2,168名の村民の内、5名が避難の説得に応ぜず残留する。その他には、行方不明者はいません！」との言葉でした。あの様な非常事態下で極めて正確に状況を掌握できていたのです。

その秘密は、各集落で行政のお手伝いをしてもらっている区長さんでした。普段から、住民の動向を完全に把握し、その情報が間違いなく村長さんの下に集まつてくる！という仕組み、伝統が正に村を救ったのです。

これこそ、生きたコミュニケーション、そして、全員避難成功は地域コミュニケーションの勝利だったのではないかでしょうか。

都会では無理だよ。いえいえ、懐かしき故郷ほど親密なコミュニケーションは、一朝一夕には得られないでしょうが、日々の挨拶が街を救うかもしれませんよ。さあ、今がスタートの時です。

平成19年3月総務省消防庁消防大学校発行
自主防災組織づくりとその活動自主防災組織教育指導者用教本より引用





長岡市山古志支所前にて写真左から 高橋（事務局）
櫻井（秦野市） 須藤（中井町） 花本（相模原市）
福田（平塚市） 田中（事務局）

【参考文献等】

- ・独立行政法人防災科学技術研究所 リスク情報と地域防災



(3) 柏崎市 ~経験から学ぶこと~

訪問日 平成 24 年 10 月 11 日 (木)

対応者 市民活動支援課 政金課長代理、佐藤係長 (コミュニティ係)

市民課 横田課長 (避難所の担当)

防災・原子力課 松田課長代理 (防災係長)

市社会福祉協議会担当者 (災害ボランティアを担当)

ア 市の概況

柏崎市は、新潟県のほぼ中央に位置し、新潟市まで84km（北陸自動車道で1時間30分）、首都圏東京へ約300km（北陸・関越自動車道で約3時間）、また、関西圏大阪へ約520km（北陸自動車道で約5時間10分）の距離にある。

人口91,451人（平成22年国勢調査）、世帯数34,104世帯（平成22年国勢調査）。

地域の南西から東部一帯にかけて、米山（992.6m）、黒姫山（891.0m）、八石山（518.0m）の山系とその支脈によって囲まれ、北西方向は、延長42kmにおよぶ海岸線で日本海に面し、面積は442.70km²を有する。

市のほぼ中央部を2級河川である鶴川が小支流を合して、また鰐石川が北部から流下してくる別山川と合流し日本海に注いでいる。この3河川の下流域には柏崎・刈羽平野が開け、水田地帯を形成している。

海岸線の南西部は、火山活動により海底から隆起した米山の山麓が急激に日本海に落ち込んで出入りの激しい磯浜海岸となり景勝を成している。

一方、北東部はなだらかな砂丘が続き、海岸は遠浅になっており絶好の海水浴場となっている。

新潟県中越沖地震では、震度6強の揺れに襲われ、人的被害は、死者14人、負傷者1,664人（重傷217人、軽傷1,447人）、建物被害は、全壊1,114棟、大規模半壊675棟、半壊3,879棟、一部損壊22,583棟であった。

このほか、ライフライン被害として、ガス停止30,978戸（復旧42日後）、断水40,260戸（復旧19日後）、停電23,300戸（7月16日時点。復旧2日後）、公共下水道被害40.4km（復旧26日後）があり、ピーク時（7月17日）には、82か所の避難所に11,410人が避難した。

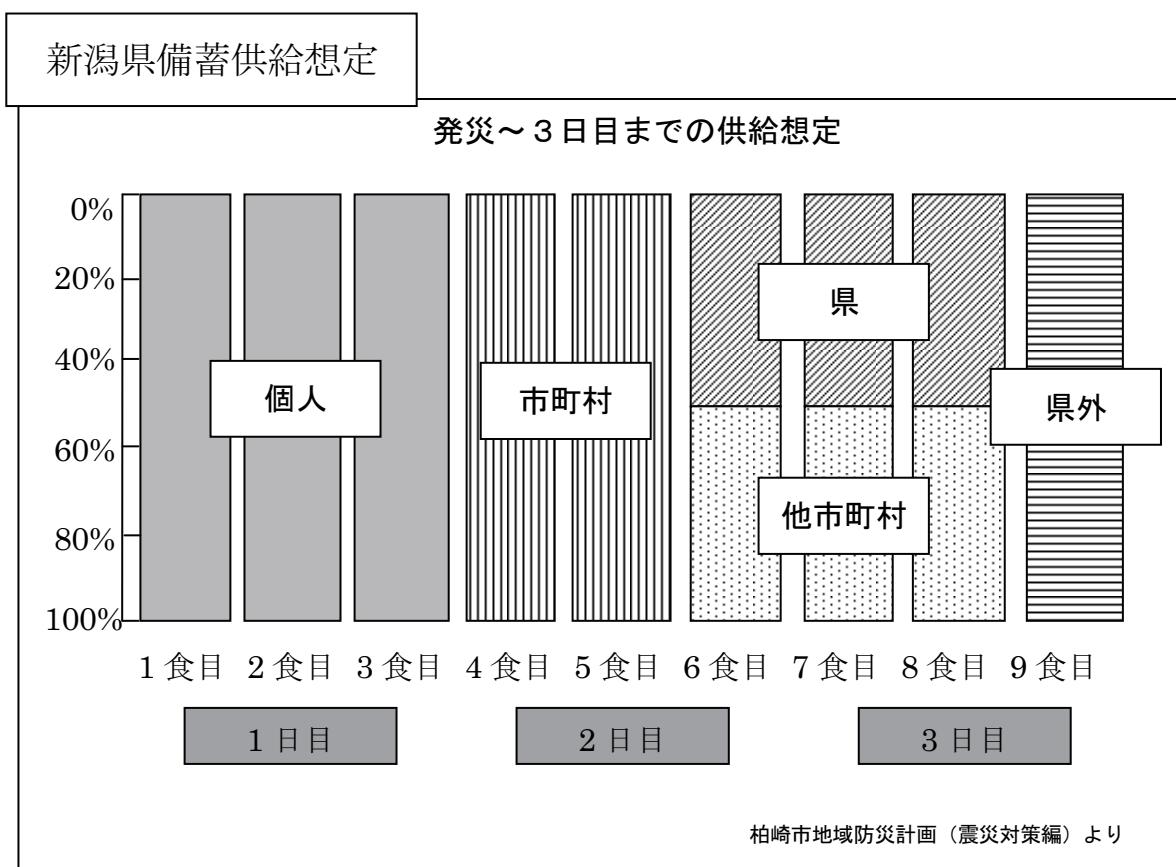


イ 調査概要

(ア) 食料の備蓄について

大地震が発生した場合における大きな課題の一つに食料の確保がある。

新潟県では、個人に3食分の備蓄をお願いし、その他、被災エリアの市町村が、2食分を被災者へ提供し、被災エリア外の市町村は、1.5食分の備蓄物資を被災エリアの市町村へ支援することとしている。



これを受け、柏崎市では、市町村が備蓄すべき2食分について、新潟県が示す中越地域における地震被害想定の避難者の割合（約10万人／約80万人）から、柏崎市の人口約90,000人に対して約23,000食を備蓄している。

しかしながら、今回訪問した中越地方の自治体に共通して言えることは、食料備蓄の必要性については、それほど感じていないということである。

平成16年の新潟県中越地震や平成19年の新潟県中越沖地震の際には、



早期に食料や水の支援物資が市役所に届いている。しかも、市役所裏の倉庫ではスペースが足りず、近隣の体育館のほか、民間の倉庫を借りるほどの大量の支援物資が寄せられた。

この2つの地震では、被害が中越地方に限られていたことも背景にあると考えられるが、その地域で想定される地震の震源や規模、道路被害の状況等も勘案しながら、それぞれの地域に合った備蓄計画を立てることが必要である。

なお、柏崎市では、新潟県中越沖地震での経験から、物資の集積場所をあらかじめ定め、物資の「受入れ」と「払出し」の担当を一本化することや個人からの支援物資は受け付けないこと（不要なものまで送られてきてしまうため。）としており、これらの点も参考したい。

さらに、支援が必要な物資については、災害対策本部から外部にどんどん情報を発信した方がよいという話も印象に残った。

(イ) ボランティアセンターの設置について

平成23年3月11日に発生した東日本大震災の被災地においても、多くの災害ボランティアが活躍したが、被災自治体においては、その受入体制をあらかじめ整備しておく必要がある。

新潟県中越沖地震の際、柏崎市社会福祉協議会では、午前10時13分の地震発生後のわずか1時間足らず、午前11時にはボランティアセンターを設置していた。

震災の当日だけで電話で200～300件、メールで200件ほど問い合わせがあり、その翌日には、飛び込みで150人ほどの災害ボランティアが訪れ、ボランティアセンターの看板の作成から行っており、いかに事前準備が必要か分かる。ピーク時には、約1,000人の災害ボランティアが柏崎市を訪れ、その6割以上は市外の人であったとのことであった。

現在、柏崎市社会福祉協議会では、市災害対策本部が設置された場合には、自動的にボランティアセンターを設置し、その後にニーズ調査を行うこととしている。



また、災害ボランティアに対する市民の反応として、柏崎市では、もともとボランティアに対する市民の意識が薄く、「わざらわしい」と感じる人が少なくなかったが、2回の被災を受け、若干は変わったと感じるという話があり、受け入れる市民の心情にも配慮する必要があると感じられた。

(ウ) 避難所の運営について

柏崎市内の避難所として、約300か所の公共施設を指定し、そのうち小中学校及びコミュニティセンターには、鍵保管職員として職員2名を配置している。

新潟県中越沖地震では、避難所において、避難者が「お客様」的になってしまったとの反省もあり、31か所のコミュニティセンターにおいて避難所運営組織の立ち上げを図っているが、自ら組織を立ち上げているところもあるものの、地域により、避難所運営に関わろうとする市民意識の格差が大きいとのことであった。

被災経験を経ても、その地域により考え方方が異なる状況である中、被災経験のない自治体において避難所運営組織を立ち上げ、さらに被災時に自主的な避難所運営ができるよう啓発を図っていくことは、困難を極めるが、安定した避難所運営を目指すためには重要なことである。



訪問時の様子



(エ) 要援護者支援について

「災害時要援護者」という言葉は、平成 16 年ごろから特に言われ始めており、新潟県中越沖地震の際、柏崎市では、災害時要援護者の名簿を作成しておらず、その安否確認に 1 週間くらいかかってしまったとのことであった。

その後、平成 22 年度に手上げ方式で名簿を作成し、自主防災会、民生委員、消防団にその名簿を配付している。

(オ) コミュニティ組織について

柏崎市では、昭和 46 年に旧自治省のモデル事業として「コミュニティ振興協議会」を設置しており、市を 31 の区域に分け、それぞれの「コミュニティ」ごとに「コミュニティセンター」が設置されている（市が設置し、地域が運営）。

防災活動を含めた、様々な地域活動が、この「コミュニティ」単位で行われており、災害時の避難所は、各コミュニティセンターを中心として、それぞれのコミュニティ内の公共施設が設定されている。

神奈川県の自治体には「コミュニティ」がないため、地域活動を行う単位と、避難所の単位が一致しない場合が多いが、コミュニティ組織は、そういういった点を含めた、様々な面での地域形成に役立っていると言える。

(カ) 津波対策について

柏崎市は、約 42 km に渡る海岸線を持っており、津波対策として、平成 22 年度にハザードマップを作成している。

これは、平成 18 年における新潟県の想定を基にしているものであり、東日本大震災後における新たな被害想定に基づき、改めて津波ハザードマップを作成することとしている。

柏崎市では、海拔表示のほか、浸水想定のシミュレーションを行っており、津波被害が想定される自治体では、参考となるものである。



ウ　まとめ

柏崎市での調査の中で感じたことは、震災を経験した地域の強さと、防災対策の難しさである。

食料や物資の備蓄体制や災害ボランティアの受入体制などは、過去の震災での経験に裏打ちされた明確な計画が作成されており、被災経験のない自治体において、想定された被害を基に作成するものとは、その重みに違いを感じられた。この点、大いに被災経験のある自治体から学ぶべきである。

一方、地域の防災体制や避難所の運営に関しては、被害の状況やそこへ関わる“人”により流動的な面があることから、被災経験があっても、マニュアルを一律に作成するようなやり方では対応できない難しさがある。

これらの点では、その地域に合った、柔軟な防災対策が必要であり、自助・共助から公助につながる対策を、自治体と住民とが、常に話し合っておく以外に方法はないと感じられた。

【参考文献等】

- ・柏崎市市勢概要（平成23年度）
- ・柏崎市地域防災計画（震災対策編）



(4) 小千谷市 ~そなえ~

訪問日 平成 24 年 10 月 11 日 (木)

対応者 危機管理課 危機管理係 渡辺係長

ア 市の概況

新潟県の中央部に位置し、信濃川が中央部を還流、河岸段丘と中山間地に展開する田園都市です。

○市制施行：昭和 29 年 3 月 10 日

○人口：38,592 人 (平 23 年 3 月末)

(震災当時 40,702 人)

○世帯数：12,686 世帯 (平 23 年 3 月末)

(震災当時 12,317 世帯)

○面積：155.12 km²

イ 被災状況等について

(ア) 死亡者 19 人 (内市民 17 人)

(イ) 負傷者 重傷者 120 人・軽傷者 665 人・計 785 人

(ウ) 家屋被害 全壊 622 棟 (5.71%) 大規模半壊 370 棟 (3.40%)

半壊 2,386 棟 (21.89%) 一部半壊 7,514 棟 (68.94%)

無被害 7 棟 (0.06%)

(エ) 孤立地区 21 地区・431 世帯・1,472 人

(オ) 避難所 避難所数 136 か所・避難者数 29,243 人

(カ) 救援食料 42,680 食 (ピーク時)

(キ) 避難勧告 29 か所 (地区)・532 世帯

(ク) 火災・その他

○火災 住宅 1 件 (2 棟)

○床上浸水 20 棟 床下浸水 31 棟

※斜面崩落に伴う河道閉塞で、洪水による浸水被害があった。



ウ 災害対応活動

(ア) 「混乱期」－発災～3日間程度－

- ・初動救出救助
- ・初動医療救護
- ・初動通信設備
- ・初動情報収集
- ・避難所の開設
- ・避難者の把握
- ・非常食、飲料水、生活物資の確保と給付
- ・緊急輸送路、避難路の確保
- ・ヘリポート設営
- ・ボランティアの受入

(イ) 「収集期」－4日目～10日目程度－

- ・被害調査（り災判定）
- ・危険度判定
- ・ライフラインの応急復旧
- ・し尿、災害ゴミ
- ・教育施設の応急復旧
- ・総合窓口の設置
- ・生活相談窓口の設置
- ・住民への情報提供
- ・避難生活計画

(ウ) 「回復期」－11日目程度以降－

- ・ライフラインの復旧
- ・仮設住宅等の確保と供給
- ・災害ゴミ等の処理
- ・り災証明書発行
- ・義援金の受入
- ・小中学校の再開
- ・被災者生活再建支援制度の活用
- ・復旧事業計画、予算付け
- ・復興計画の策定



下水道の堀山が液状化により沈下



倒壊した家屋



工 調査概要

(ア) 初動体制

17時56分の地震発生から約45分後の18時40分に災害対策本部が設置される。

計画では庁舎4階大会議室に設置することとなっていたが、庁舎にも被害があったことから、市役所に隣接する消防本部前の駐車場へテント2張りを設営し、災害対策本部とした。

その後、余震が治まった21時30分に市庁舎1階の食堂へと移設した。

「地震の発生」(H16.10.23)

時刻	17:56	17:59	18:03	18:07	18:11	18:34	18:57	19:45
震度	7	5強	5強	5強	6強	6強	5強	6弱

「市職員参集状況」

時刻	18:40	19:00	21:00	24日8:30
一般職他(444人)	62人		163人	247人
消防本部(70人)		66人	68人	

(イ) 初動対応の課題

・情報収集と伝達

設備：屋外受信局2局、移動型防災行政無線（車載型20基、携帯型38基）

課題：地震に対応できる防災無線が必要。

電話回線がパンク状態となることから、災害時優先電話・衛星携帯電話が有効である。

・避難所の設置

計画：基幹避難所12か所（職員配置）、避難所52か所

課題：公の施設42か所、町内集会施設18か所、民間施設76か所、
計136か所に設置され、把握が困難であった。



・要援護者対応

計 画：避難誘導は、自主防災組織・町内会・消防団・民生委員等で実施。

課 題：安否確認の困難性。

特養・老健・ケアハウス・障害者施設の受入協定が必要。

(ウ) 避難所

新潟県中越地震では、特に大きな余震が多く、そのために家が壊れていなくても外へ避難する人が多かった。しかしながら、当日の夜は、ほとんどの避難所を設置できなかった。

現在、避難所の鍵当番として2名配置しており、職員がいる避難所では、運営を職員が行うこととしているが、住民主体で運営することが望ましいと感じている。しかしながら、大地震となると、他の地域へ避難することとなってしまい、多方面からの避難者が加わることにより、コミュニティが崩れて“地域で”という意識は薄くなってしまう。

情報伝達方法については、食糧配給に併せてプリント等により配布した。震災後は、コミュニティFM対応ラジオを全戸配布するとともに、衛星携帯電話を配置している。

(エ) 職員の対応

翌日には救援物資が届いたが、膨大の量で多くの職員が対応に追われた。現在は、配置場所を定めるとともに運送会社との協定を結び、管理をお願いすることとしている。

また、救援物資については誰（何処）から、何を、いくつ頂いたかを記録した方が良いと感じた。後日、お礼や公表ができなくなってしまう。

り災証明のための調査（約16,000棟）に、市職員、応援市町村職員のほか保育士も動員した。（保育園は休園）

証明書の発行は4日間を指定したが、義援金のために非常に混雑し、毎日2～3時間待ちとなってしまった。



才 防災集団移転事業

小千谷市では6地区の集団移転が行われた。そのなかでも、先行的な集団移転として挙げられているのが十二平地区の移転であるが、住民が主体となり行政が後押しをするような形で実現した事業である。

この背景には、土地柄地域のコミュニティが取れていたこと、仮設住宅への入居についても地区の全員がまとまって同じ仮設住宅へ入居しており、日頃のコミュニティ機能が継続されたことに加え、強力なリーダーシップをとる人物がこの中にいたこと、更には建物更生共済に全戸加入していたことで、金銭的負担が少なかったことが功を奏したといわれている。

カ おぢや震災ミュージアム「そなえ館」

中越大震災の体験を活かした防災学習拠点として、小千谷市学習センター「楽集館」内に平成23年10月開館した。館内は、発災から3時間後～3日後～3ヶ月後～3年後的小千谷市の様子を写真パネルや再現ブースにより展示しており、これから防災に対して、どのような“そなえ”が必要かを、市民が語る体験談と教訓を基に学べるようになっている施設である。



発災から3日後、ビニールハウスを避難所として利用していた、当時の再現をしたブース



写真パネルの展示コーナー



キ　まとめ

小千谷市では、震災前46%程度であった自主防災組織が、震災後94組織、100%の組織率となった。これは、防災意識の向上と共にコミュニティの重要性が認識されたものであると考えられる。

大地震において、発災直後の行政は情報収集や支援のための準備に時間を要し、住民全体への支援は後手となることを痛感した。

特に新潟県中越地震では、孤立地域も多くコミュニティ機能の大切さを学び、そなえから始まり災害が発生した直後の**自助・共助**の大切さ、行政はこれを自然な形で浸透させることができるか、また、そのためにはどのような支援（**公助**）ができるのかを考えなければならず、その後の生活や復興への支援についても、地域主体性を尊重し行政がこれを後押しするという形が、早期復興への大きな鍵となるのではないかと思った。

