

# 東日本大震災におけるコミュニティの機能について ～いわき市沿岸域を対象として～

福島工業高等専門学校 学生会員○伊藤洋輔 加藤湧亮  
正会員 齊藤充弘

## 1. はじめに

2011年3月11日に発生した東日本大震災は、今日の地域コミュニティが抱えるさまざまな課題を露呈させた。震災により甚大な被害を受けた福島県いわき市では、地震発生直後に発生した原発事故も重なり、住民の自主的避難が相次いだ。そのため、災害発生時に機能すべきコミュニティが十分に機能せず、機能不全に陥ってしまった。このことは、災害発生後に最優先されるべき救援や避難の適切な誘導を困難なものとし、救援物資の供給を滞らせ、被災者である市民、行政ともに混乱が生じた。いわき市においては、震災後1ヶ月以上にわたり行方不明者数を把握することができずに「調査中」のままとなり、5月24日に県警調べでようやく48名と発表された。

本研究は、東日本大震災において自治会・町内会、NPO等団体がどのように機能したのかについて明らかにすることを目的とするものである。

## 2. 研究対象と方法

### (1) 研究対象

3月11日に加えて、4月11日、4月12日と震度6弱の地震が3度発生したいわき市においては、地震、津波、内陸部の地すべり、そして原発事故と複合災害の発生により、多大な被害がもたらされた。また、大震災より1年以上が経過すると、被災者の受け入れ自治体として他市町村からの避難者、支援者が多く流入し、日常生活を送っている。そのため、住環境や交通体系の整備とともに、買い物や医療・福祉等、日常生活における支援も多く必要とされている。そのため、震災後、市内にはNGOやNPO、ボランティア団体等市外からも多くの団体が入ってきて活動している。2011年3月11日以前においては、いわき市内においては70のNPO法人が認証されていた。それが2012年12月現在、94法人へと増加しており、震災後に申請・認証された法人が多いことがわかる。

そのような中で、いわき市は震災後に主に津波被害を受けた沿岸地域を対象として、震災発生時の避難行動や隣組、自治会をはじめとする地域コミュニティの現状を把握することを目的としたアンケート調査<sup>1)</sup>を実施しており、その実態にアプローチしている。

### (2) 研究方法

東日本大震災におけるコミュニティ・団体の実態を明らかにするために、第一に、いわき市の実施したアンケート調査結果をレビューした。具体的には、世帯向けと自治会向けに調査が実施されているため、両者の結果を調査項目に従って追分析したり、その関係性を分析したりすることを通して、実態について追究した。それにより、自治会として機能したこ

表1 アンケート調査の概要

|      |                                                                                                                                                                                                                     |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 対象   | いわき市内認証NPO法人(94法人)                                                                                                                                                                                                  |
| 調査項目 | 1. 震災発生に関して<br>・困ったこと、行った活動、できなかったこと、他の団体との連携、満足度、課題、他の組織・団体について、活動への影響<br>2. 震災発生以前について<br>・地域活動、防災対策、役に立ったこと<br>3. 今後のことについて<br>・今後新たに取り組むこと、他団体との関係、まちづくりの課題、行政に望むこと、震災発生時の活動<br>4. 法人について<br>5. その他<br>全5項目・22問 |
| 調査期間 | 2012年12月                                                                                                                                                                                                            |
| 調査方法 | 郵送配布・回収法                                                                                                                                                                                                            |

とや課題を把握した。その上で、第二に、いわき市内のNPO法人を対象として、アンケート調査を実施した。調査の概要を表1に示す。震災発生前後の状況と今後のことについて、震災発生前の状況と比較する形で調査項目を設定した。これにより、震災発生後のNPO法人の取り組みを明らかにするとともに今後のまちづくりの課題について追究していく。

## 3. 震災発生後の状況

### (1) 震災後の活動についての評価

震災後の活動について、その満足度をみると、「十分に満足できる」が回答割合7.9%に止まっており、「どちらかといえば満足できる」(同23.7%)、「どちらともいえない」(同39.5%)、「(もう少しできたと)不満が残る」(同28.9%)「大変不満である」(0.0%)となっている。これより、中間的な評価が多い形と

表2 震災後に行った活動

| 項目             | 回答割合 (%) |
|----------------|----------|
| 被害状況の確認        | 25.0     |
| 救助活動           | 0.0      |
| 初期消火活動         | 0.0      |
| 安否確認           | 10.0     |
| 避難誘導           | 15.0     |
| 高齢者・障がい者への支援   | 37.5     |
| 避難所の運営・手伝い     | 35.0     |
| 救援物資の配布        | 37.5     |
| 給水車等の手配        | 0.0      |
| 井戸水・水道水の提供     | 12.5     |
| 仮設トイレの手配       | 0.0      |
| 見回り活動          | 10.0     |
| 在宅被災者支援        | 25.0     |
| 防災倉庫の利用        | 0.0      |
| 行政への連絡・要望とりまとめ | 17.5     |
| 行政との連携         | 27.5     |
| 特に活動は行わなかった    | 25.0     |
| その他            | 15.0     |

キーワード：東日本大震災、コミュニティ、NPO法人、まちづくり

連絡先：〒970-8034 福島県いわき市平上荒川字長尾30 福島工業高等専門学校建設環境工学科 TEL 0246-46-0830

なっている。

「震災後に実際に行った活動」（複数回答）の回答者数に占める回答割合をみたものが表 2 である。これをみると、「高齢者や体の不自由な方への支援（避難の手伝い、避難所での支援等）」と「備蓄品や救援物資の配付」について回答者数に占める割合が 37.5%と最も高くなっている。次いで、「避難所の運営、手伝い（炊き出し、食事の配付等）」が同じく 35.0%、「行政との連携（救援物資の受取り等、行政とのパイプ役）」（同 27.5%）となっている。このことより、震災後においては、災害弱者の支援や避難所の運営、物資の受け取りや配布など、多岐にわたっていたということがわかる。

このことについて、先にみた震災後の活動についての満足度により、その平均回答数をみてみると、全体の平均が 3.1 である中で、「十分に満足できる」が 3.3「どちらかといえば満足できる」が 3.7、「どちらともいえない」が 3.0、「（もう少しできたと）不満が残る」が 2.6 となっている。複数の活動を行う中にあって、満足していると評価している団体において、活動しているという回答数が多い形となっている。その一方で、「倒壊した家屋からの救助活動」や「初期消火活動」、「給水車等の手配」、「仮設トイレの手配」、「防災倉庫の利用」についての回答はみられず、活動の範囲外であったということが出来る。

また「震災発生後に、地域からの要請があったり必要性を感じたりして、団体として活動を行いたいと思ったものの、できなかったこと」についてみると、回答者数に占める割合が 30%で最も高いのが「特に活動は行わなかった」であり、次いで「高齢者や体の不自由な方への支援（避難の手伝い、避難所での支援等）」（同 27.5%）、「在宅の被災者への支援」（同 20.0%）となっている。

## （２）震災後の活動の変化

「震災後の活動の変化」についてみたものが、表 3 である。これをみると、「特に変わらない」の回答割合が 35.0%と最も高く、次いで「積極的・自主的に、より多くのことに取り組んでいる」（同 32.5%）、「新たな活動への要請が多くなり、取り組んでいる」（同 30.0%）となっている。これより、震災後には新たな分野も含めより多くの活動に積極的に取り組んでいる NPO 法人が多いことがわかる。さらに、周囲からも NPO 法人に対するより多くの要望が寄せられており、期待されているということが出来る。

「今回の震災を経験して、貴団体として今後新たに取組もうとしていること」についてみてみると、「防災マニュアルの見直しや作成」を回答者の 40.0%があげており、最も多くなっている。次いで、「水や食料、簡易トイレ等の災害用備蓄の拡充」（同 27.5%）、「住民の情報や支援要望を収集する手法や方策」と「近隣町内会との連携や協力体制の強化」（ともに同 20.0%）となっている。このことより、震災後は防災に関する取組みへの意識が高まっており、また他の団体等との連携・協力についても意識が高まっているということが出来る。

表 3 震災後の活動の変化

| 項目                      | 回答割合 (%) |
|-------------------------|----------|
| 特に、変わらない                | 35.0     |
| 従来の活動への要請が多くなり、取り組んでいる  | 10.0     |
| 活動機会が少なくなった             | 15.0     |
| 新たな活動要請が多くなり、取り組んでいる    | 30.0     |
| 活動を休止している               | 2.5      |
| 活動要請があるが、取り組むことができないでいる | 5.0      |
| 積極的・自主的により多くのことに取り組んでいる | 32.5     |
| その他                     | 12.5     |

表 4 今後のまちづくりの課題

| 項目                  | 回答割合 (%) |
|---------------------|----------|
| 地域住民が避難等で分かれて住んでいる  | 30.0     |
| 地域の震災復興の大よその計画がみえない | 42.5     |
| 失業等、地域住民の収入が不安定     | 12.5     |
| 放射能等の環境問題           | 55.0     |
| 地域住民の高齢化の進行         | 30.0     |
| NPO等団体活動のための資金不足    | 35.0     |
| NPO等団体活動のための情報不足    | 17.5     |
| 他のNPO等団体との連携が弱い     | 15.0     |
| NPO等団体活動のための指導者が少ない | 10.0     |
| その他                 | 5.0      |

## （３）今後のまちづくりの課題

「今後のまちづくりの課題」（3 つまで回答）についてみたものが表 3 である。これをみると、「放射能等の環境問題」が 55.0%の割合を示しており、半数以上の NPO 法人が回答している。次いで、「地域の震災復興の大よその計画がみえない」（同 42.5%）、「NPO 等団体活動のための資金不足」（同 35.0%）となっている。この結果は、先行調査における住民や自治会向けに実施した調査結果と同じ傾向にあり、いわき市内における共通の課題であるということが出来る。

## 4. おわりに

本研究の成果として、以下のことをあげることができる。

第一に、いわき市内の NPO 法人を対象として、震災直後の活動状況を明らかにすることができた。被災者支援や避難所の運営にみるように、その活動は多岐にわたっているということがわかった。

第二に、震災後の NPO 法人の変化について明らかにすることができた。震災以前と比較して、積極的・自主的により多くのことに取り組むように変化している法人が多く、また地域からの多岐にわたる要請も多くなっており、期待されていることがわかった。

第三に、防災の視点を取り入れた今後のまちづくりの課題を明らかにすることができた。

震災直後やその後新たに取組むようになった内容の多くは、本来は自治会等のコミュニティが機能すべき内容が多くなっている。今後は、同じ地域内の組織・団体どうしの連携・協力関係を構築し、防災・減災にむけた活動をすることが求められる。

## （参考文献）

1) いわき市、平成 23 年度地域コミュニティ震災実態調査 アンケート調査結果報告書（2012）