

2003年7月九州北部地区集中豪雨災害の 被災状況と地域的対応

—太宰府市と宇美町の事例—

DISASTER IMPACTS AND SOCIAL RESILIENCE: FROM
THE CASE STUDIES OF THE FUKUOKA FLOOD DISASTER IN 2003

室井研二

Kenji MUROI

福岡国際大学国際コミュニケーション学部

1. はじめに

防災について考えるとき、大きく次の3つの視点が想定できる。第1は、行政・専門機関が果たす役割に着目する視点である。第2に、地域住民の自主防災活動に注目する視点である。第3に、ITや土木工学分野等の先端的な防災技術の開発・適用に注目する視点である。広義の防災対策はこれら3つの視点の総合から構築されていくべきと考えるが、私の専門領域は社会学なので、特に第1と第2の点、つまり行政と住民の活動（そして両者の役割分担）に視野を限定し、そのような観点から今回の豪雨災害の体験を振り返り、反省点や課題の抽出を試みることにしたい。

調査対象地は、福岡県太宰府市の国分区と三条区、および宇美町の下宇美区と障子岳二区である。いずれも今回の災害で被害が集中した地区である。これらの地区で2003年9月から12月にかけて、市役所・町役場の担当職員、行政区長、被災者、消防団員を対象にヒアリング調査を実施した。調査結果の詳細は別稿¹⁾にゆずることにし、以下ではその要点を列挙しておきたい。

2. 被災地の地域特性

(1) 開発と災害

最初に被災地の地域特性について触れておきたい。まず指摘しておきたいのは、今回の災害で住宅被害が集中したのがいずれも高度成長期以降に開発された新興住宅地域であったということである。太宰府市は太宰府天満宮とその門前町を中心に古い歴史的伝統をもつ観光都市、

宇美町は戦後の一時期まで炭鉱業で活況を呈した旧産炭地域として一般的に知られているが、いずれの地域も昭和40年代後半以降、福岡都市圏の膨張にともなってそのベッドタウンとしての性格を帯びるようになり、大規模な宅地開発が推し進められた。今回の災害で被害が集中したのはこれら比較的新しい住宅地域であり、なかでも太宰府市国分はその典型ともいえる地区である（表-1）。

	人 口	人口増減
1950年	11,972	—
1955年	13,246	1.11
1960年	13,913	1.05
1965年	18,452	1.33
1970年	26,155	1.42
1975年	36,553	1.4
1980年	50,273	1.38
1985年	57,737	1.15
1990年	62,402	1.05
1995年	64,913	1.04
2000年	65,011	1

国分区	1960年	1970年	1980年	1990年	2001年
	172世帯	400世帯	989世帯	1449世帯	2111世帯

表-1 太宰府市と国分区の人口動態

つまり、今回の災害は単なる自然災害というよりは、急激な宅地開発がもたらした人災的要素を多分に含んで

いる点が特徴となっている。例えば、国分區ではもともとは水田であった土地が宅地化され、住宅が密集するようになったことで、多少まとまった雨が降ると農業用水路の水が溢れて周辺民家が浸水するという事態が以前から頻出していた。また、住宅団地が造成された時期（1968年完成）は宅地造成法が改正される前であり、そのため排水溝の造りなどもきわめて貧弱なものとなっている。他の被災地区も、程度の違いこそあれ、そのような特徴が共通してみられる。そのような意味で、今回の災害は起こるべくして起こった災害であり、「開発と災害」という古くて新しいテーマが改めて問い直される出来事であったといえる。

(2) 過去の被災体験

今回の災害の被災地は、30年前（昭和48年）に起こった同様の集中豪雨災害の被災地域でもある。そして、今回の災害はそのような過去の被災体験が教訓としてあまり活かされなかった災害としても特徴づけられる。なぜ活かされなかったのか。

この点についてまず指摘しておきたいのは、人口流動という現代都市の基本的特質である。つまり前近代の地域社会とは異なり、現代都市は地域社会への人口の流入の激しさによって特徴づけられる。特に今回の被災地域は48年災害以後に入居してきた人たちが大多数を占める地域であり、そのため過去の被災体験が継承されていないことはいわば当然のことであった。付け加えるなら、役所における定期的な人事異動もそのような記憶の風化に一役買っているといえる。

また、「都市的生活様式」もこのことと密接に関係しているといえるだろう。一般に都市生活では地域問題の解決を行政・専門機関に依存する傾向が強まるが、そのことは逆にいえば地域問題に対する住民の当事者的関心の希薄化をもたらしがちである。聞き取りによる限り、48年水害の場合も、災害直後に県が主体となって砂防ダムが建設されたことで幸か不幸か住民の間に安堵感が広がり、住民の防災意識は急速に薄らいだようである。そのため、以後住民が共同して防災的取り組みに着手するということは一切なかった。都市的環境において住民の防災意識を高めることの困難さの一因として、現代に特有のこのような都市的生活様式の問題を押さえておく必要がある（逆にいえば、前近代の農村的社会では「山と水」の共同管理は住民自治活動の中核をなしていた）。

3. 災害対応過程

(1) 地域防災計画

2003年水害に対する地域コミュニティの社会的対応、特にそこでみられた問題点について、時系列に沿って整理しておこう。

まず指摘しておきたいことは、初動期の行政の対応、そしてその指針とされる地域防災計画に関し、多くの不備が露呈したことである。太宰府市と宇美町ともに、気象や被害状況に関する情報の収集・集約活動、各種専門機関や行政区との連絡・調整活動、職員の動員、被災者に対する避難誘導等、諸々の点で多くの混乱が生じた。これらの問題はマスコミでも取り上げられ、少なからぬ非難が寄せられたことは多くの人がご存知のことと思う²⁾。

しかし地域防災計画の不備とは、単に役所内での防災体制の不備にとどまらない。より本質的な問題は、この防災マニュアルが地元住民の間でほとんど周知されていなかったことである。つまり、太宰府市、宇美町ともに、現行の防災計画は市職員と専門のコンサルタントの間でとりまとめられたものであり、その作成過程に住民が参加することは一切なかった。そのため災害初動時には役所内の混乱以上に、役所と行政区の役割分担をめぐる混乱が鋭く顕在化した。この、「地域防災計画における住民の不在」という問題は、今回の調査で明らかになった大きな問題点である。現在、各自治体では防災計画の見直しが進められているが、この点の改善が視野に入れられた見直しなのかどうか、注視しておく必要がある。

(2) 避難行動

災害当日、被災者の避難行動はどのようなものだったのか。国分區で被災したO氏（会社員）は当時の様子を以下のように語る。

「午前5時頃、「ドーン」という衝撃音で目が覚めた。土砂、流木が家を取り囲み、ドアが開かない状況。消防署に電話したが、混乱していて対応がままならず、結局、「注意して自力で逃げるように」という指示しか得られなかった。窓から脱出し、比較的安全そうな近所の住民宅に2時間ほど避難させてもらった。避難経路は混乱し、急斜面の崖に梯子をかけて避難した人もいた。雨がおさまった8時頃になってようやく市の広報車がやってきて避難誘導を行った。それを受けて小学校に避難した。」

国分區は国分小学校が避難所になっており、付近の住民40人ほどがいち早く小学校に自主避難したようである。午前6時頃に雨がおさまってようやく車が動けるようになり、市や消防署の広報車が避難を呼びかけた。それに呼応して、住民200～300人が大挙して小学校体育館（国分地区の避難所）に押し寄せ、混乱した状況となった。

三条区の場合も状況はよく似ている。三条区で被災したN氏、Y氏（ともに主婦）によれば、当時の状況は以下のようなものだった。

「18日夜10時頃から雨が激しくなり、すごい音

で眠れなかった。災害情報はラジオとテレビから得ていた。翌朝5時頃、夜が明け雨も小降りになったので、車のサイドブレーキを確認するため表へ出た。すると家の前の小道を鉄砲水がはしった。義母から聞いた30年前の水害のことが脳裏をよぎり、「逃げなければ」と判断。すぐに家に戻り、荷物をまとめた。30分後、荷物を持って脱出しようとするが、その時にはすでに玄関前に土砂が堆積し、ドアが開かない。家の中に閉じ込められた状態になり、茫然自失の状態であったところ、隣家の主人が、「大丈夫ですか」と声をかけてくれ、それで気持ちを持ち直した。近所の方が玄関前の土砂を取り除いてくれたのでようやく外に出ることができた。しかし亭主が出張中で、その帰りを待つため、避難所には行かなかった。何をしてもよいのかわからず、とりあえず柄杓を手に取り、家に入り込んできた水を取り除くことに没頭した。家には高齢の義母と二人きり。ガス、電気は止まっていたが、電話は使えた。冠水した道路にプロパンガスが浮いており、異臭を放っていたので危険に思い、消防署に連絡し、除去してもらった。夫は午前10時頃帰宅。その後、夫の姉の家に避難した。」(N氏)

「19日明け方から雨が強いことは気になっていた。午前5時に外を見たら特に異常はなかったが、5時半頃に再度見てみると道路から水や流木がブロック塀を越えて家に流れ込んできていた。電柱も揺れており、不安になって消防署に電話したところ、「どこかに逃げるように」と言われたので、子どもを連れてすぐに太宰府小学校に避難した。しかし太宰府小は高台にあり、むしろ危険に感じたので、すぐに帰宅することを決意。帰路、道路は土砂で埋まっていた。大変だったが、6時半頃に何とか家にたどり着いた。家の惨状に驚き、それからは土砂出しに没頭。午前11時頃市の広報車がやってきてサイレンで避難を呼びかけたので公民館に避難したが、そのときには雨もあがって特に異常もなさそうだったので、昼過ぎにはまた家に戻った。」(Y氏)

以上のヒアリングから確認できることは、被災者には山地崩壊などの前兆現象が雷と豪雨の音に阻まれてほとんど察知されていなかったこと、そのため災害は「寝耳に水」の事態として立ち現れたこと、緊急時の避難経路が周知されていなかったこと、ほとんどの街路が冠水し、土砂流木が流入して通行不能状態にあったため、避難行動自体がままならなかったこと、安全性の見地からみて避難場所自体が不適切なケースがあったこと、等である。行政の避難命令は事前にはでていないし、もし仮に避難命令の決定が行われていたとしても、それを果たして住

民に伝達し得たかは疑わしい。かなり時間がたってから避難誘導が行われたが、そのことが逆に混乱を生んだ面もある。これらの点はいずれも、今後改善に向けて取り組むべき防災課題といえる。

(3) 行政区（住民自治組織）

発災後の数日間、非常に混乱した状況の中で行政区の自治組織は区長を中心にめざましい活動を展開した。活動の内容は多岐にわたる。例えば、国分区では迅速に会議（評議員会、隣組長会議等）が重ねられ、区内の被災状況調査、ゴミ・し尿処理や土砂撤去に関する行政の補助作業、各種情報伝達活動等が精力的に繰り広げられた。三条区では、被災者が公民館でかなり長期にわたる避難所生活を送ったため、区長や区役員は避難所生活の支援活動（食事や寝具の確保、風呂の手配等）に奔走した。

これら行政区による自主的対応は、事前にマニュアルが定められていたものではなく、緊急事態に直面していれば自然発生的に展開したものである。幾つかの対応局面で行政との役割分担に混乱が生じたことは先述したとおりであるが、これら行政区による柔軟な対応が明文化された行政の防災マニュアルの限界を補う上で無視し得ない役割を果たしたことは強調しておいてよい。災害への対応という点で、住民自治組織が果たす役割の重要性が再確認されたといえるだろう。なお、これらの自主防災活動は4つの調査対象地でほぼ共通に確認され、地域間の差異はそれほど感じられなかった。

(4) ボランティア

阪神・淡路大震災以来、災害に対する応急復旧活動の担い手としてボランティアに対する期待が高まっていることは周知のことであろう。今回の豪雨災害でも、太宰府市国分区と三条区に30~40人ほどのボランティアが駆けつけ、地元住民と一緒に土砂撤去作業等に汗を流した。このボランティアの支援活動が災害復旧に対してそれなりの役割を果たしたのは確かである。彼らの活動は被災地域の住民からも概ね好意的に受け止められており、市の広報でもそれへの謝辞が大きく掲載された。しかしボランティアによる支援活動には以下のような限界、問題点も見出された。

第1に、災害が起きてからボランティア活動が行われるまでに約1週間の時間を要したことである。太宰府市では数年前に地域ボランティアの育成・派遣業務を担う官民共同の団体（太宰府市民ボランティア促進会）が結成されている。この団体が存在したおかげで今回のある程度組織的なボランティア派遣が可能になったといえるが、反面、この団体は普段の活動において行政区と連携を有しておらず、また現行の運営方式では手続きに拘束される部分が多いため、それが派遣の遅延を招いたといえる。被災地で最も人手が必要とされるのはいうまでもなく被

災直後の時期である。この点で、地元行政区による支援活動と比較してボランティアの活動に大きな限界があったことは否めないし、また、それら住民自治組織とボランティア団体の日常的なリネージュをいかに構築していくかという課題を残すことになったといえるだろう。

第2に、ボランティアの参加に明確な地域格差が生じたことである。残念なことに、宇美町にはボランティアの来訪はまったくなかった。このことは、宇美町は大宰府市と違ってボランティアの育成・派遣団体が組織されていなかったという構造的要因にもよると考えられるが、それ以上にマスコミ報道のあり方が作用したように思われる。つまり、今回の災害で宇美町でもかなり大きな被害が出たにもかかわらず、マスコミは宇美町の被害状況についてほとんどまったく取り上げなかった。九州地区で最も読まれている西日本新聞の7月19日夕刊から8月中旬までに掲載された災害関連記事をピックアップしてみたところ、宇美町について触れた記事は皆無である。一般にボランティア（特に若者のボランティア）の動向はマスコミ報道のあり方によって大きく左右される。宇美町はどちらかというところと社会的な認知度が低い地域であり、そのため報道対象から外されたと思われるが、そのことが宇美町にボランティアが訪れなかった要因となったのではないか。あくまでも推測の域を出ないが、宇美町の調査で一番痛感させられたのは災害報道の地域格差であり、それと対応したボランティア参加の地域的偏りであった。

(5) 被災者の生活再建

災害から数週間が経過して道路・交通や避難所生活の支援といった応急的対応段階が一段落すると、次にはより長期的な展望をもった諸問題、具体的には、被災者の生活再建、砂防・治山ダム建設をはじめとした各種防災事業、自主防災組織の整備、といった課題群が浮上してくることになった。

まずは、被災者の生活再建状況について整理しておこう。周知の通り、現行の災害対策基本法では被災者に対する個人補償は原則的に認められていないが、補助的な支援法制は幾つかある。その代表的なものが災害救助法であり、太宰府市はその適用を受けたが、その支援内容は金融・税制上の優遇措置に関わるものがほとんどである。住宅再建のための直接的な現金給付は、①県と市が給付した災害見舞金（家屋全壊世帯9万円、半壊世帯5万円）、②行政区が自主的に行った募金活動による見舞金（全壊世帯約5万円、半壊世帯約3万円）、③被災者生活再建支援法による補助、④各地から寄せられた義援金（700万円程度）の配分、である。調査を行った時点では③と④の配分額は不明であったが、すべて合わせても被災者が手にした住宅再建資金は数十万円程度と推測され、受けた損失額と比較するなら微々たるものといえるだろう。

被災者に対する公的な経済支援をどうするかという問題は今に始まった問題ではないが、古くて新しい問題であるといえるだろう。今回の災害の規模ではこの点での法改正は現実的には不可能であろうが、今回の災害には人災的要素（行政の森林管理と流木災害の関連性）があったと認識されているため、被災者に心情的なわだかまりを残したのは確かである。

(6) 防災事業と被災者運動

防災事業については国分區で治山ダム、三条区で砂防ダムと監視センサーの建設・設置事業等の着工が決定された。しかしこの防災事業の作業日程や安全性をめぐり、国分區の被災者と行政の間で大きな軋轢が生じた。

もともと被災者は初動期における行政の対応の遅れに不満を募らせていたが、その不満は7月末に市が開催した住民説明会で爆発した。その後、国分區の被災者有志は被災者組織を結成し、署名活動や要望書の提出、地方議員を介した議会への働きかけ等、精力的な被災者運動を展開していくことになった。

被災者組織の行政に対する要望は、①被災民家付近に残された土砂・流木の迅速な撤去、②第三者機関によって災害原因の調査を実施すること（そこに行政責任がなかったかの究明）、③建設が予定されている防災施設の安全性についての科学的説明、などに集約できる。被災者側は二次災害に対する恐れから何よりも①に対する緊急な対処を要望したが、市の側は予算面での法手続きや事業効率上の理由からそれに対して前向きな回答を提示することができず、事態は紛糾することになった。

被災者組織と行政の交渉は膠着状態が続いており、今後どのような展開を見せるのかはまだ予断を許さない部分があるが、以下のような理由から局面の打開や新展開を期待することは難しいように思われる。第1に、市は9月末をもって災害対策本部を解散した。そのため市の側で被災者の要望を集約し総合的に検討することが実際的に困難になっている。第2に、そしてこのことがより本質的であると考えられるが、被災者の交渉窓口と事業の実施主体とが乖離していることである。被災者との交渉の矢面に立っているのは市であり、行政区も両者の仲介役を担っているが、今回の防災事業の実質的な実施主体は県であり、県には住民や行政区が交渉するための制度化された窓口が用意されていない。そのため住民説明会での議論そのものが空回りに終わる傾向がみられるのである。この点については、行政区からも市に対して苦情が寄せられている。ともあれ、今回の被災者運動は県レベルの事業に住民の意向を反映させることの難しさという問題を浮上させたといえる。一般論的には、防災事業の裁量権をもっと基礎自治体に委譲させ、地域住民が防災事業に対して身近に関心をもち関与できる社会的仕組みをいかに構築するかが、今後の課題といえるだろう。

(7) 自主防災組織

太宰府市では今回の災害に対する反省から、役所内に今後の防災対策に関する検討委員会が設置された。そこで中心的な課題とされているのが自主防災組織の整備である。しかし自主防災組織については、行政側の「上から」の働きかけに先行して、行政区独自の取り組みが進められている。国分区の取り組みを紹介しておきたい。

国分区では今回の災害の初動期に市との役割分担や情報伝達に多くの混乱が生じたことへの反省を踏まえ、区長が中心となって区の防災計画を作る作業が進められている。防災計画の中核に置かれているのが自主防災組織の整備であり、その概要は図-1のようになっている。

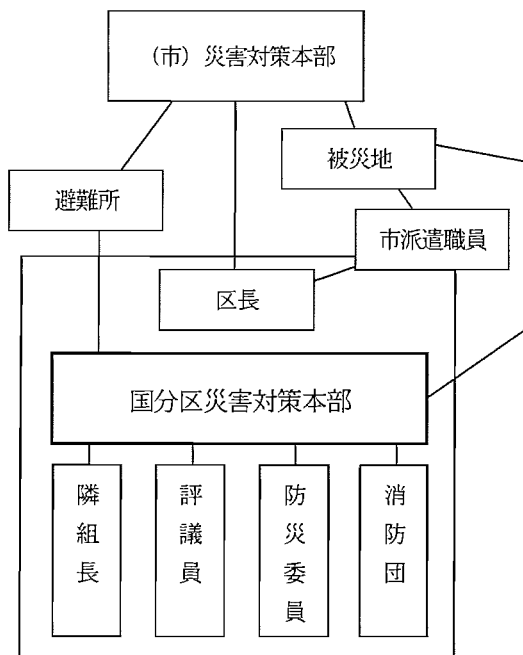


図-1 国分区自主防災組織

まず注目されるべき点は、災害の緊急時に、市の災害対策本部と連動させる形で、区独自の災害対策本部を設けることが定められたことである。第2に、区の災害対策本部に消防団を取り込み、組織化することが図られている。これまでは区の活動と消防団活動は別個に行なわれていたが、そのような体制を見直し、地域防災活動を効率化することが狙いとされている。第3に、区の自治組織の中に、10 隣組程度のエリアに1名ずつ、専門の防災委員を配置することが検討されている。区の範囲をさらに細分化することで、より行き届いた被害状況把握が目されている。

これらの構想が実際の災害時にうまく機能するかどうかは未知数である。実際、国分区長からの聞き取りによれば、国分区はサラリーマン世帯の集住地区であり、多くの世帯主が日中は地域に不在であるため、専門の防災委員を設置しても平日日中に災害が勃発した場合にはそれ

がどの程度機能するか心許ない、等の懸念事項も少なくないようである。このように問題もあるが、自主防災をめぐる国分区の取り組みは「草の根」自治の先進事例として大きな評価に値すると思われる。

4. まとめにかえて

以上、今回の災害に対する地域コミュニティの対応過程を概観してきたが、そこで指摘した問題点のほとんどは実はすでにこれまでの災害研究で繰り返し議論されてきた問題である。管見によれば、従来の災害研究（社会学的研究）における主要論点はおおよそ以下のようなものである。①いわゆる「都市」災害は経済性・効率性をノルムとした都市開発に伴う生態系破壊と関連性を有していることが多いこと、その意味で災害の生成局面そのものが人為的に創出されている側面をもつこと、②災害の被害面に関していえば、都市の生活インフラは複雑にネットワーク化された諸機関の機能的複合体によって構成されているため、災害による被害も連鎖的に波及し大規模化する傾向があること、③災害に対する社会的対応力という点では、都市的生活様式の普及は地域住民による共同的問題解決の低下を招き、行政・専門機関への依存を強めざるをえないこと、また行政・専門機関にしても、前例主義や法手続きへの拘束といった事情から、災害といった突発的事態への対処には大きな限界を抱えていること、等である。また、近年では阪神淡路大震災の研究などから、④災害による被害が特定の社会階層に集中する傾向があること、いわゆる「災害弱者」の問題も注目を集めているといえる³⁾。今回の災害では幸いにも④と②の問題は顕在化しなかった（②については危険性があったが）といえるが、①と③については従来から指摘されてきた通りの問題がほぼそのまま立ち現れたということができよう。高度経済成長期の頃から繰り返し議論されてきた問題がほとんど改善されることなく、再び現出したという点こそが、今回の災害調査で痛感させられた最も基本的な反省点である。

災害対応面に関する個別的、実践的な課題についてはすでに本文中で適宜言及したが、最後に災害研究のもう少し一般的な課題について付け加えておきたい。それは、防災について考える際に指針とすべき「知識」の問題である。

知識には幾つかの位相がある。筆者は今回の共同調査プロジェクトに参加する機会を得たことで、日頃交流のない自然科学系の研究者と交流の機会をもつことができ、自身の専門領域がもつ視野の限定性を再確認させられると同時に、思った以上に問題関心が共通していることもわかり、その意味で大きな啓発を受けた。災害・防災研究における自然科学的知と社会科学知の交流と統合をもっと進める必要があること、それが指摘しておきたい

第1点目である。それに加えて今回の調査で何よりも痛感させられたのは、防災対策におけるローカル・ノレッジ（「現場の知識」）がもつ重要性である。今日、ソフト面での防災対策をめぐる議論では先端的な防災情報技術の開発・適用が話題とされる場合が多く、それはそれで重要な課題ではあるが、それと同時に再評価されるべきは、地元住民が当該地域の地形、人脈、慣習、団体組織等にもっている暗黙知であり、そしてそれらが緊急時の対応において果たしている役割の大きさであろう。災害研究にはそれらローカル・ノレッジを掘り起こす作業、そしてそれを科学的、専門的な知見とリンクさせ、さらには現実の政策へと反映させていく視点なり営為が求められているのではないか。従来の災害研究ではこれら幾分性質を異とする諸知識—科学的知、ローカル・ノレッジ、政策的知—の統合が十分には追求されてこなかったように思われ、その点の改善の要を最後に付言しておきたかった次第である。

参考文献

- 1) 室井研二, 「2003年7月九州豪雨災害の被災状況と地域的対応—太宰府市の事例—」(科研費特別研究促進費(1)(課題番号15800010), 代表:橋本晴行, 2004)。
- 2) 『西日本新聞』2003年8月4日付朝刊「検証福岡7.19水害(4)」などを参照のこと。
- 3) 災害の社会学的研究の代表的なものとして、『現代都市政策VI 都市と公害・災害』(岩波書店, 1973); 『現代のエスプリ181号 都市と災害』(至文堂, 1982); 岩崎信彦他編『阪神・淡路大震災の社会学(全3巻)』(昭和堂, 1999); 田中重好, 「阪神淡路大震災研究から都市研究へ」(金子勇・森岡清志編, 『都市化とコミュニティの社会学』, ミネルヴァ書房, 2001); Mark Pelling, *The Vulnerability Of Cities*, Earthscan Publications Ltd. 2003, 等を参照のこと。

(2004. 5. 19 受付)