

平成29年7月九州北部豪雨災害における 朝倉市の対応について

ACTIONS OF ASAKURA-SHI GOVERNMENT OFFICE TO THE 2017 KYUSHU-HOKUBU FLOOD DISASTER

梅田 功¹

Isao UMEDA

¹ 朝倉市役所 (〒838-8601 福岡県朝倉市菩提寺 412 番地 2)

1. 朝倉市の位置と概要

(1) 地形

朝倉市は福岡県の中央部に位置し、東西約 25 km、南北約 15km、総面積 246 km²で、南部に筑後川が東西に流れ平野を形成、北部は面積の 8 割を占める山林を形成し、その山間を急峻な中小河川が南北に走っている (図-1)。

(2) 人口・世帯等

朝倉市は、2006 年 3 月 20 日に甘木市、朝倉町、杷木町が合併して誕生、人口は約 5.4 万人、世帯数約 2 万世帯の地方都市である。

全国の多くの地方都市がそうであるように、人口は減少の一途をたどり、1985 年の約 6.5 万人から 30 年で約 1.1 万人減少している。



図-1 朝倉市の位置(国土地理院地図¹⁾に加筆)

2. 豪雨の概要

(1) 気象状況²⁾

7 月 5 日 5:55 には、島根県西部に大雨特別警報 (11:15 解除) が出されていたが、その要因である朝鮮半島南部から中国地方に伸びていた梅雨前線が午前中のうちに南下し、前線に向かって暖かく湿った空気が流れ込み、大気の状態が非常に不安定となった。このため、正午頃から夜遅くにかけて、筑後地方から大分県西部に伸びる線状降水帯が形成され猛烈な雨が降り続き、福岡管区气象台は九州で初めて大雨特別警報を 17 時 51 分に発表した。朝倉市では、15 時 38 分までの 1 時間にこれまでの極値を更新する 129.5mm、9 時間で 774mm を観測した (図-2)。

この雨量は、観測史上最大の記録である 12 時間雨量 707mm を上回るとともに、朝倉市の 7 月平均月間雨量の 2 倍を超える数値となった。

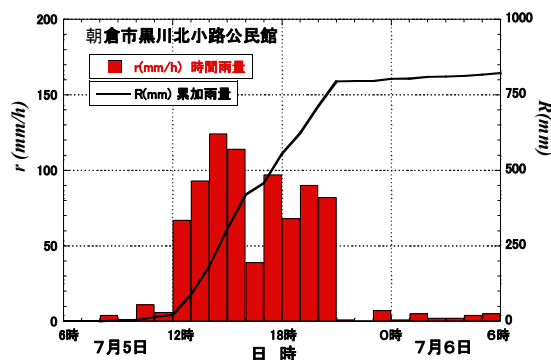


図-2 朝倉市黒川地区の気象状況³⁾



写真-1 被災直後の赤谷川（杷木林田）⁴⁾

(2) 被災状況

猛烈な雨は、山肌を巨大な爪がかき回したかのようになり、土砂崩れ約 450 ヶ所、発生土砂約 1,000 万³m³、流木約 21 万³m³を生み出し、中小河川の谷底平野に集中する田畑と家屋に甚大な被害を与えた（写真-1）。被害の大きかった一因として、花崗岩類や泥質片岩で真砂土等粘性が弱い地質であったことや河川が急勾配であったことが専門家からあげられている。

3. 災害対策本部の対応

災害対策本部の対応は多岐にわたり、総合的な記録や検証は、今後、市復興推進室で作成することとしている。ここでは、特に私が関係した部分について記載させていただくことを、ご了承いただきたい。

(1) 災害対策本部の設置

気象庁朝倉観測所の累計雨量が 100mm を超えた 14 時過ぎに土砂災害警戒情報が出された時刻と同時に災害警戒本部を設置、その 16 分後に雨脚が強くなるばかりの事態の悪化にあわせ、災害対策本部を設置した（表-1）。

災害対策本部そして消防署には土砂災害警戒情報が発表された 14 時台から電話通報が増え始める。

通報の発信地は、今次災害の要因である「線状降水帯」と「中小河川の上流部からの山津波と氾濫」に同調する動きを顕著に示している。

表-1 災害対策本部と気象情報の 7 月 5 日の動き

13:14	大雨洪水警報
14:10	土砂災害警戒情報→災害警戒本部設置
14:15	避難所開設（市内 4 か所→順次全域に開設）
14:26	災害対策本部設置→避難勧告発令（市内全域）
15:30	避難指示発令（一部地域）
17:51	大雨特別警報
19:10	避難指示発令（市内全域）

表-2 朝倉市及び消防署への地区別・時間別通報件数

時間(台)	その他市内	蜷城	三奈木	高木	宮野	大福	朝倉	志波	久喜宮	杷木	松末	その他	計
12	1												1
13	3			1	4	2					2		12
14	13		1	5	3	2		2			7	1	34
15	24		11	3	10	4		1			3	11	67
16	6	1	10	5	7	9	2	1	2	3	2	5	53
17	7	3	4	3	3	13	8	5	5	9	7	5	72
18	3	4	2	6	10	11	9	5	13	8	3	3	77
19	2	15		4	20	9	5	11	22	7	13	1	109
20	2	12	1	3	8	15	3	14	13	4	18	4	97
21	1	7		3	4	6	6	8	8	2	15	1	61
22	2	11		2	3	1	4	7	3	2	9		44
23		7				7	4	4	3	2	2	2	31
その他													65
計	64	60	29	35	72	79	41	58	69	37	81	98	723

表-2 は市内のコミュニティを西から東に横軸とし、時間を縦軸としたものである。

14 時から 15 時台にかけ、西から発生した線状降水帯は、市内西部に位置する「その他市内」、そして山間部に位置する「高木」や「松末」地区からの通報が目立つ。

その後、通報は東に、下流部に移動することとなる。「蜷城」や「大福」は市内西部ではあるが、筑後川に面し、今回被災した筑後川支流の最下流部に位置することから、河川の氾濫が遅くかつ長時間にわたっている。

冒頭に記した東西 25km、南北 15km の地形がこのような現象を生んだものと考えられる。

なお、平成 24 年九州北部豪雨時を教訓に、市役所では電話が 4 回線しかない防災交通課の通報受付で対処できない場合を想定し、他の部署でも通報受付を「災害時電話受付メモ」として様式を統一し、集約することとしていた。

(2) 孤立者の救助

7 月 5 日深夜にも通報は相次ぎ、前述の通報の中にも多くの避難・孤立を連絡する通報があった。

雨が降り続き、夜間であったことから、捜索や孤立者の救助は 6 日早朝から行われた。

災害対策本部は、防災交通課 2 階にある会議室に深夜未明に移動し、自衛隊、警察、消防署、消防団など通常では一堂に垣間見ない職員が多数、集合したうえに、混乱の中、報道も自由に入室できる状況となっていた（表-3、写真-2）。

表-3 外部支援の状況

7/5	19:00	福岡県警察
	19:15	自衛隊派遣要請
	23:55	緊急消防援助隊応援要請
7/6	6:00	県警機動隊
	10:00	DMA T 応援



写真-2 災害対策本部の状況 (7月6日8時55分)

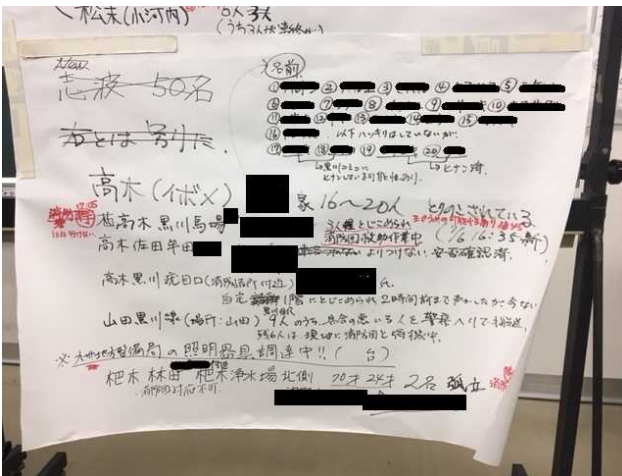


写真-3 孤立者を知らせるホワイトボード
(7月6日20時5分)

ホワイトボードだけではならず、壁に模造紙を貼り付け、大きな文字で集落や氏名を書きだして情報を掲示した(写真-3)。捜索活動・孤立集落の解消には、個人情報が必要になるため、報道の入室制限を7月6日午後未明に実施した。

7月6日は、孤立集落の多くが通行不能であり、自衛隊の道路啓開の必要があったこと、また少雨状態にあったものの、気象状況や被災状況からヘリコプターの着陸が困難であることなどから、多くの孤立者が被災地に取り残されることとなった。ただし、人工透析の必要な孤立者等については、ヘリコプターによるホイスト救助を行うとともに、残された孤立者には水・食料が運ばれた。

防災交通課には、孤立者の家族や知人が、孤立者の状況、集落の状況など情報収集に多数見えた。

7月7日は晴天ならずともヘリコプターの着陸救助に支障はなく、345人の孤立者は一斉に解消された。

胸をなでおろす一方、孤立者の中にも避難所にも

表-4 安否不明者等の確認経過

報道発表時間	死者	安否不明者	合計
7/8 7:00	8	11	19
7/8 12:00	10	27	37

安否のわからない方(以下「安否不明者」という。)の新たな救助・捜索活動が大きな任務となった(表-4)。

また、孤立者についても、新たに一人集落の方が取り残されているとの通報を受けた。(その方は7月10日自宅近くで遺体で発見された。)

(3) 安否不明者の捜索

安否不明者をどう特定するか、誰もが経験したことのないその作業について、どう進めていくか、困惑することとなった。

しかし、この時点での安否不明者は朝倉地域1人以外はすべて杷木地域に限定される状況であることは確定的であったことから、7月7日夜から明け方にかけて杷木支所との電話連絡で確認作業を進めた。

杷木支所は職員10人のうち杷木地域在住職員7人で地域の事情に精通している強みがあり、この時点で電話による災害受付リストが存在し、95件が未確定ながら安否不明の可能性のある方を把握していた。

確認方法は、在住するコミュニティへの確認とあわせ、職員の知人・友人を通して行うというもので、先駆的ではないかもしれないが、地縁色の強い、しっかりした地域の力、絆があってこそその作業と感じた。

確認作業途中に深夜に入り、連絡を取れない状況となったため、翌8日朝から確認作業を再開、杷木支所から安否不明者26人という想像以上の数字の連絡を受けた。よって、8日12時時点での安否不明者は朝倉地域の安否不明者1人を含め、27人が確認されることとなった。

それまで、災害対策本部では11人しか把握できていなかったこと、あまりの多さに愕然としたこと、そしてこれを市長や職員そして外部からの支援団がいる災害対策本部にどのように説明するか、報道に対し説明するにあたり、確証が持てるのか、とてつもない不安を感じたことを強く覚えている。

あわせて、後日になってのことだが、報道から聞かれたこととして、安否不明者の氏名の公表をしない理由を問われることが多くあった。

2年前に豪雨災害があった広島市の場合、被災6日後に公表されている。

一般的に、行政が安否不明者の氏名を公表することは、安否に関する情報が報道を通じ集められることで、安否不明者をより正確に絞り込むことができ、搜索を円滑に進めることを期待して行われると思われる。

また市の個人情報保護条例では「個人の生命、身体又は財産の安全を守るため、緊急かつやむを得ないと認められるとき」は外部提供ができるとしている。

今回の朝倉市の場合、不明の状況や事情は家族や行政だけでなく地域内で、被災3日後には、すでに共有されている状況であった。

そのため、本人に身近な家族や地域の人々が被災により安否不明になっていることを認識している中、あらためて情報提供を求めるために行われる安否不明者の氏名を公表する意義はないことから、氏名の公表は実施することはなかった。

その後、安否不明者の搜索活動は延べ5万人を超える搜索従事者数を数えたが、いまだ2人の不明者を残した状況となっている。

4. 復旧・復興

自衛隊の支援を受けた中での行方不明者の搜索は毎日2,000人から3,000人を動員し行われたが、7月24日で一旦の区切りとなり、自衛隊は必要があるときに駆けつける体制をとることとなった。

また、当初の1,000人を超える避難者数も仮設住宅への入居が進むなど、一定の進展が見られる状況下、復旧・復興への取組みが急務となってきた。

(1) 住民の声

8月9日19時、ある小学校の体育館で、コミュニティから市に対する申し出による、住民への被災状況や復旧についての説明集会在初めて開かれた。

被災者の多くは、被災当初は途方に暮れ、将来への失望や不安が強い中、次の段階では、自然災害というやり場のない怒りを行政に矛先を向けるのは、至極当然のことではあると考えていたが、ここで初めて目の当たりにすることとなった。

冒頭の市長あいさつに対する怒号ややじが飛び交うとともに、市長を現場で見ることがない市民の怒りの声、インフラ整備を担当する部署への容赦ない質問、当然、災害復旧事業査定前の担当部署は答える術がない時期であるのだが、住民は容赦ない。

市長は、現場に行くことはもちろん、報道に積極的に対応することで、災害対策本部が昼夜問わず努力している姿を伝えようとしていたことは、役に立

ったのか、疑問をもたされた場面でもあった。

(2) 行政の姿勢

これほどの規模の災害に経験のない朝倉市は、今までの被災地の事例や応援・支援をいただいている関係機関からのアドバイスをもとに、行政が復旧・復興の議論を一本化できるよう組織化することとした。それが8月7日に設置した「平成29年7月九州北部豪雨災害復旧・復興推進本部」である。

設置規程第1条は、「平成29年7月九州北部豪雨からの復旧・復興（以下「復旧・復興」という。）を推進するため平成29年7月九州北部豪雨災害復旧・復興推進本部（以下「本部」という。）を設置する。」ことを目的とするところであり、所掌事務として「第2条 本部は、次に掲げる復旧・復興に係る各課の所掌事務について、総合的に把握し、調整を行うものとする。①被害状況等の把握に関すること。②インフラの復旧に関すること。③被災住民の生活再建の支援に関すること。④被災地のコミュニティの再生に関すること。⑤産業（観光、農林水産業、製造業等）の再生・振興に関すること。⑥その他被災地域及び周辺地域の復旧・復興に関すること。⑦前各号に掲げる事務のほか、対外的な窓口及び関係機関との連携に関すること。」と、市全体の災害対応を推進することとなった。

また、市長をトップに部長級の職員で構成、事務局は、今まで災害対応をしてきた防災交通課から切り離し、市全体の企画部門を所管する総合政策課が受け持つこととなった。

このことで、重心を避難者対応や搜索活動などの初期対応から行政全体がシフトチェンジするということを内外に認識させることができたと感じた。

(3) 復興計画と復旧・復興推進協議会

復旧・復興推進本部を中心に、今後の方針を打ち出すため、おおむね10年後を見据えた復興計画を年度内に策定することを目標とした。これにあたっては、県内に事例がないものの、内閣府が定める「復旧・復興ハンドブック」を参照しながら骨子を作成することと並行し、支援をいただける学識経験者や専門家探しに迫られた。

学識経験者については、福岡県に相談しながら、この災害に対し支援団を組織している九州大学にお願いすることとなった。

一方、住民の声を反映できなければ計画は絵に描いた餅になってしまうことから、意見の聴取についてどう行っていくか、またその意見をかみ砕いて具



写真-4 第1回三奈木地区復旧・復興推進協議会
(H30年9月22日)

体的にしていくか、議論していった。

まず、全壊が1戸でもあった8コミュニティで地元主催の地区別復旧・復興推進協議会の設置をお願いした(写真-4)。また被害が深刻な地区では、住民が自主的に集落会議を開催し、より密度の濃い意見をいただくことができた。

また、地区別復旧・復興推進協議会には、総合政策課だけでなくコミュニティに在住又は出身の管理職が、対応職員として帯同することで、意見を言いやすい、意見を具体的に質しやすい環境を整えた。

復興計画の策定にあたっては、集落単位あるいはコミュニティ規模など地域で議論し、九州大学に指導いただき、国や県など関係機関と調整を進めながら、あわせて3月議会を見据えて策定しなければならない。

この敷かれたスケジュールを実現化するため、総合政策課のみならず、河川、道路、農地、住宅、土砂・ゴミ撤去など多くの部署が、初めての災害対策にかかる課題を消化しながら、計画策定に一丸となり取り組んでいった(図-3)。

今後、基本的には、復興計画に基づく事業の推進を図ろうとするものであるが、復興計画の進捗管理を行いながら、実施された事業の復興計画における位置づけをきちんと整理し、住民と共通認識することが必要と考える。

(4)二次災害対策

梅雨は毎年必ず来る。地震と大きく異なる点である。年末に補助災害復旧事業の査定が終了し、本格的に設計に入ろうとする年が明けた1月16日、災害復旧関係機関定例会を立ち上げた。これは、国、県、市の災害復旧事業者が、2週間に1度、定例的に寄り合い、情報や課題の共有、事業推進にかかる事務の均一化など災害復旧について意見交換をしていくことを趣旨に設置した。

この第1回の会議において、「次期梅雨前対策」を議題にかかげた。各機関からの異論ない意見は、「本格復旧は間に合わない。応急復旧でできる限りの手は尽くす。それでもハード対策には限界がある。ソフト対策が急務。」であった。

実際、応急復旧の範囲で、最善の策を尽くしていただいた。被災前の河川断面を確保するため埋塞土

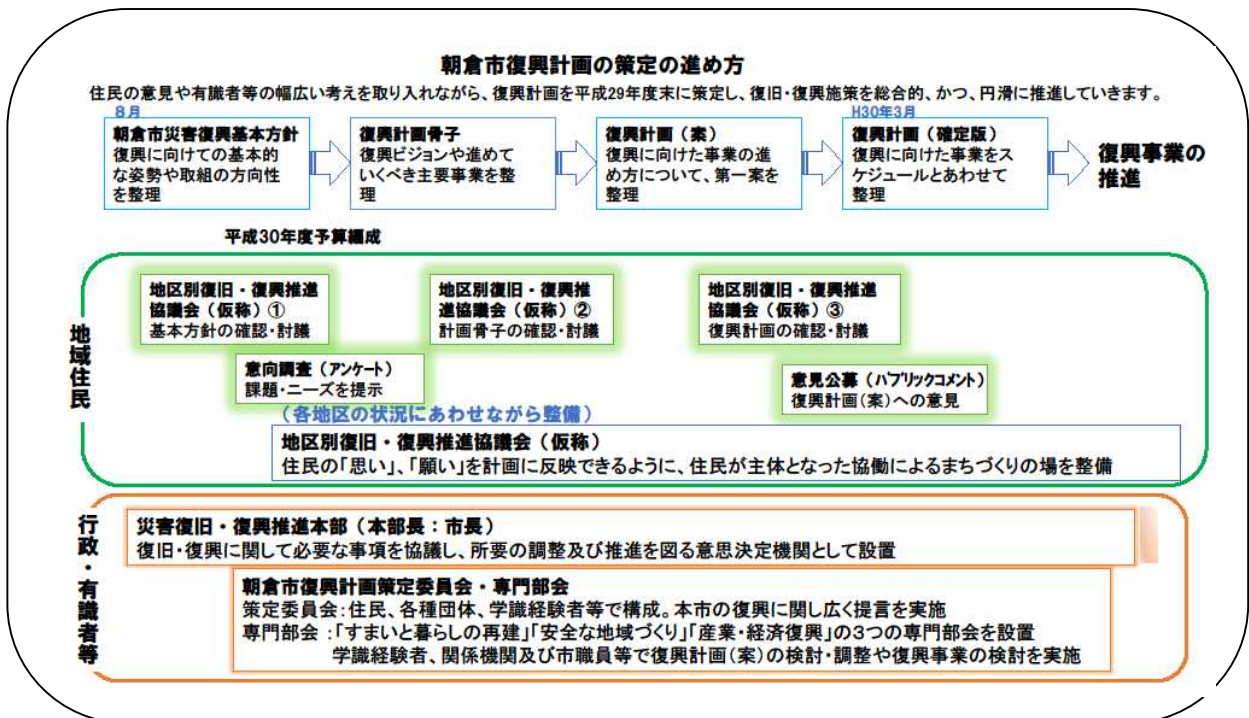


図-3 朝倉市復興計画の策定



図-4 朝倉地区自主防災マップ

砂や流木の撤去、大型土のうや強靱ワイヤネットの設置のほか、家屋に被害を及ぼす恐れのある流木の撤去など、梅雨直前まで様々な応急措置が施工された。

ソフト対策は市が中心に進め、今年の梅雨は人的被害を出さないことを目標に取組みを進めた。

コミュニティごとにある自主防災マップ(図-4)に昨年の被害状況等を盛り込み、被害を及ぼす恐れのある範囲は今まで以上に拡大していることを住民に知ってもらうこととした。

屋外拡声器の声は聞こえないとの意見に対して、避難指示や勧告は声だけでなく、サイレンでお知らせし、聞き取りやすくした。

地盤が脆弱な状態にある昨年の被災地域は、避難基準を一段階前倒しで発令し、早期の避難を呼びかけた。

国や県の協力で、河川監視カメラや水位計が設置され、情報も知りうるようになった。

住民も、行政も、関係機関も有事に備え訓練を実施した。

できる限りの策を講じた結果、平成30年7月豪雨においては、福岡県内で3人の人命が失われ⁵⁾、朝倉市においても、農地・農業施設18億円、公共土木施設15億円など大きな被害は出たものの、幸いにも人的被害を出すことなく、梅雨を含め、難を逃れることができた。

5. おわりに

「災害は忘れたところにやってくる。」幼いころ、誰もが教わった言葉は、今では教訓とは言いがたいほど、天変地異は現実のものとなっている。

平成3年台風17号19号で死者1人、平成24年7月九州北部豪雨で死者1人、地震でもない限り、こ



写真-5 疣目集落(平成29年10月19日撮影)

れらの災害が最大のものと誰もが理解していた。

しかし、わずか5年後にそれをも凌ぐ災害は襲ってきた。

けれども、写真-5にある高木地区疣目(いぼめ)集落の住民は、災害の現実を見て、また過去の災害の教訓から人命を失わずに災害を乗り越えた。

15戸のうち全壊9戸、全壊の多くは土石流に呑み込まれた。しかし、住民は平成24年の災害のあと、大水がきたら高台の家に逃げることを避難訓練で約束し、それを実現できた。

住民が経験をつないだように、私たち行政は、業務継続計画(BCP)、災害の記録や検証、災害対応マニュアルなど様々な取組みを引き継いでいく必要がある。

それらを所管・関係する職員として、今後の業務を全うし、私たち行政も、住民に負けないよう今回の経験を次の災害につないでいけるよう精進しなければならない。

最後に、今回の災害にあたっては、全国の皆様から、人的支援、物的支援あらゆる面から応援していただき、厚くお礼申しあげまして、筆を拭わせていただきます。

参考文献

- 1) 国土地理院：地図・空中写真閲覧サービス、<http://mapps.gsi.go.jp/maplibSearch.do#2>, 2018.
- 2) 福岡管区気象台：災害時気象資料—平成29年7月5日から6日にかけての福岡県・大分県の大雨について(速報)一, 2017.
- 3) 国土交通省：川の防災情報, <http://www.river.go.jp/>, 20123.
- 4) 甘木・朝倉消防署提供：2017.
- 5) 福岡県：平成30年7月豪雨災害の被害状況等について, <http://www.pref.fukuoka.lg.jp/press-release/h30-7saigai.html>, 2018. (2018. 10. 12 受付)