

豪雨災害における地域住民の共同的対応

—2003年7月九州北部豪雨災害における飯塚市と福岡市の事例から—

COMMUNITY RESPONSE PATTERNS

TO THE NORTH KYUSHU FLOOD DISASTER IN 2003

横田尚俊

Naotoshi YOKOTA

山口大学人文学部社会情報学講座（〒753-8540 山口市大字吉田 1677-1）

1. はじめに

2003年7月19日に九州北部を襲った豪雨は、各地に甚大な被害をもたらした。人的被害がさほど大きくなかった飯塚市や福岡市博多区においても、前者は「内水氾濫」と一部河川の氾濫、後者は御笠川の氾濫によって、家屋の浸水被害が大量に発生し、それぞれの被災地域において対応を迫られた。

本稿では、飯塚市および福岡市博多区の被災地域における住民の対応の一端を、主として6地域（飯塚市2地区、福岡市4地区）の住民組織リーダーに対する聞き取り調査から明らかにする。行政の対応や地域社会の特性、災害の時間的局面との関連で、それぞれの地域ごとにどのような対応、取り組みが行われたのかという点を整理し、地域防災力の向上という視点から、今回の災害で浮き彫りになった問題点・課題を抽出する。

なお、災害の時間的局面に注目する場合には、基本的に、被災直後の「緊急対応期」、その後の避難生活や被災地の後かたづけなど応急対応が必要とされる「応急復旧期」、被災者の生活再建や復興対策が具体化する「復旧・復興期」という区分にしたがう。今回の災害では、おおむね、浸水被害が生じた19日未明から夕方までを「緊急対応期」、被災地域の水が引いて以降、消毒や後片づけ、廃棄物の撤去等が行われたり、大半の避難生活者が自宅や市営住宅等に移動していった7月19日夕から8月初旬までを「応急復旧期」、それ以降を「復旧・復興期」と見なすことにする。

2. 豪雨災害の被害状況と行政の対応

(1) 飯塚市と福岡市における豪雨災害の被害状況

7月18日から19日にかけて福岡県内は、九州北部に停滞した梅雨前線の活発化によって、記録的な豪雨に遭遇し

た。太宰府市や飯塚市などでは、2日間で300mmを越える雨量を記録したが、特に、18日深夜から19日早朝にかけての集中豪雨が、土砂崩れや河川の氾濫、浸水などの被害を各地にもたらした。

飯塚市では、19日午前3時45分から4時45分までの1時間に、83mmという、1937年の観測以来最大の1時間降水量を記録し、中心市街地の広い区域で「内水氾濫」に基づく家屋の浸水被害が生じた。豪雨から約1か月後、8月14日現在の数字（飯塚市資料）をみると、同市の被害は、家屋の全半壊が2世帯、一部損壊が12世帯、床上浸水が2128棟、床下浸水が1056棟、負傷者が2人となっている。特に中心市街地に位置する商店街が大きな被害を受け、470店舗が被災し50億円を越える経済的被害が生じたほか、被災後、店舗の閉鎖や廃業が相次ぐなど、災害の深刻な影響が出ている¹⁾。

これに対して、福岡市における公式の雨量はさほど大きいものではなかったが、19日午前3時から7時頃にかけて、1時間に10～18mm程度の降雨を観測したほか、御笠川上流域の太宰府市における記録的な集中豪雨の影響もあって、主として博多区内の御笠川流域で河川の氾濫による浸水被害が発生した。市内の床上浸水は909世帯、床下浸水は850世帯にのぼった。

また、住宅地域のみならず、博多駅周辺など業務機能や商業施設が集積した中心市街地でも広範囲に冠水し、4年前の「6.29水害」と同様に、地下施設に水が流れ込み、地下鉄、地下街、ホテルなどで大きな被害が出た。福岡市内の公共施設も含めた非住家の浸水被害は、1157棟にのぼった。

(2) 飯塚市と福岡市における行政の対応

1) 緊急対応期における行政の対応

飯塚市では、筑豊地方への大雨洪水警報発令（7月19日午前0時35分）から約90分後の午前2時に災害対策本

部を設置し、市職員の3分の1に招集を求める「第1次配備」を実施した。市の公式発表によれば、「第1次配備」で156名が、「第3次配備」（5時17分実施）で444名が参集したが、道路の冠水や浸水の拡大によって、職員の参集はままならなかった。消防本部には午前3時から6時までに200件近くの119番通報があり、宿直職員は電話対応に忙殺された。午前3時過ぎから職員の参集が始まったが、道路の冠水や消防本部敷地の浸水などにより、救急車の出動もままならない状況に陥った。

このため、被害情報の収集や伝達も遅れた。特に、住民に対する避難の呼びかけについては、消防団や町内会長に避難呼びかけの依頼を行ったが、最後まで警報サイレンを流したり、避難勧告を出すことができなかった。この点についての被災者の不満は強く、「早く注意情報や警報を流してくれたら、被害をもっと少なくしたり、危険な目に遭うこともなかった」との声も少なくない²⁾。

さらに、事前に水防計画が策定されていたが、そこで避難場所に指定された一部のコミュニティセンターや公共施設が床上浸水し、使用できないという事態も生じた。

予想を超えた豪雨と浸水被害に、飯塚市はほとんど即応態勢をとることができなかった。特に、甚大な被害が出た地区に警戒情報や避難勧告など十分な情報の伝達が行われなかった点で、大きな課題を残した。

一方、福岡市では、4年前の「6.29水害」を教訓に地域防災計画を見直し、即応態勢をとった。大雨洪水警報が発令された18日午後10時35分には災害対策本部を設置し、「第1配備態勢」を敷いて、85名の職員を招集した。その後、御笠川が警戒水位に達して10分後の19日午前2時50分には「第2配備態勢」（272人を招集）に移行し、さらに同川が危険水位に達した5分後の午前3時55分には「第3次配備態勢」（1427人を招集）に移行している。博多消防署が道路冠水調査のため最初に出動したのも、午前3時45分と早かった。

とはいえ、被害情報の収集・伝達においては課題も残した。たとえば、19日午前3時頃、市から御笠川流域の自主防災会リーダーに注意の呼びかけが行われているが、一部地域には呼びかけが行われなかった。また、最も深刻な被害の出たF地区（後述）では、午前5時50分頃、消防車による「自主避難」の呼びかけが行われたが、浸水により幹線道路沿いの一部しか回ることができなかったため、多くの住民に情報が届かなかった。何よりもF地区の被害情報が市災害対策本部に入ってきたのは、浸水被害が拡大し始めて約2時間後の6時45分であった³⁾。このため、F地区の住民の間では、被災後、警戒水位を知らせる迅速な注意情報や避難指示（勧告）が行われなかったことに対する批判や不満の声がきわめて強い。

福岡市の場合、雨量や水位などの河川情報をインターネットのHP上で公開したり、それら情報を携帯電話のメールで配信するというサービスも実施している。しかしながら、現状では、こうしたITでの情報伝達に限界があるこ

とも疑いない。他方で、同報無線や河川の警戒水位を知らせるサイレンなどの情報収集・伝達システムが整備されておらず、自治会や自主防災会など地域住民組織から情報を収集するしくみも確立していなかった。警報や避難勧告など災害情報の迅速な伝達が行政の大きな役割のひとつだと考えるならば、「7.19水害」はこの点で課題を残したといえよう。

そのほか、飯塚市と同様に福岡市内でも、一部の指定避難場所が浸水により使用できなくなるという事態が生じた。

飯塚・福岡両市の緊急対応を比較してみると、予想を超えた浸水被害に飯塚市はほとんど即応態勢をとることができなかったのに対して、福岡市は、消防の巡回等による情報収集に着手したほか、浸水地区の住民に対する避難勧告も実施するなど4年前の災害を教訓に対応したと一応いうことができる。但し、その福岡市でも、被害情報の収集や住民への避難勧告の伝達は必ずしもスムーズに行われたわけではなかった。

2) 応急復旧期と復旧・復興期における行政の対応

次に、飯塚・福岡両市における応急復旧期、および復旧・復興期の対応を簡単にまとめる。

飯塚市では、中心市街地から水が引いた19日夕方以降、被害調査、消毒、避難所への水・食料・毛布等救援物資の配付、義援金受けつけなどの対応がとられていった。翌20日からは、民間業者やボランティアらと協力して、路上や公園等に集積した「水害ごみ」の収集を開始した。災害対策本部では、ホームページ上などで災害復旧ボランティア募集を行い、7月中だけで延べ985名のボランティアが参集した。また、産業廃棄物などの不法投棄が目立ちはじめ、被災地の住民から苦情が出たため、25日夜から不法投棄パトロールを実施した。

福岡市でも飯塚市と同様に、応急復旧期においては、避難所への救援物資の配付、消毒と廃棄物処理、市民からの義援金受けつけ、災害救援ボランティアの募集と派遣（7月20～25日に延べ172人）などの対応がとられた。

住民の生活再建や地域の復旧・復興にかかわる対応としては、両市とも、災害見舞金の交付や義援金の配分（用途決定）、災害援護資金の貸し付け、事業者向け低利融資、市県民税の軽減、水道料金の減額などの措置がとられている。また、福岡県内の3市2町には被災者生活再建支援法が適用され、全壊・全流失世帯に100万円を限度とする支援金の交付が可能となったが、被害認定や収入制限により、同法が適用される被災世帯はきわめて限られた範囲にとどまっている。

他方で、今回の災害は、行政による防災対策の見直しと新たな施策展開を生み出している。飯塚市では、排水機場の改良と新設により排水能力の4割アップに取り組むほか、職員の非常招集を大雨注意報の段階に早めること、警報時には河川パトロール班を巡回させること、市防災セン

ターに緊急時に備えた救命ボートを設置することなどが、豪雨災害から約2か月後に決定された。

福岡市では、御笠川・宇美川流域に800~1000m間隔で、異常水位を自動的に知らせるサイレンと市や区からの放送を伝達できる拡声器とを設置する予定である。また福岡県は、御笠川を対象に1999年の「6.29水害」以降実施されていた河川激甚災害対策特別緊急事業の見直しを行い、整備流量を毎秒730m³から890m³へと引き上げ、河道掘削や護岸工事の範囲を拡大するという事業計画の変更を行った。このように、今回の災害を教訓として、水害発生のリスクを低減するための防災対策は着実に進められている。

以上のような行政の対応の下で、被災地域の住民がどのような共同的・組織的対応をとったのかという点を、飯塚市、福岡市それぞれについて以下でまとめる。

3. 飯塚市における地域住民の対応

行政による緊急対応がほとんどなされなかった中で、飯塚市の住民はどのように対応したのだろうか。以下では、被災地域住民の対応として、中心市街地に位置するA商店街とB町の事例をとりあげる。

A商店街は、今回の豪雨災害で浸水被害の直撃を受けた中心市街地に位置しており、甚大な被害を被った。これに対して、B町は、被災の中心地域からはやや外れているが、約200世帯、500名が生活する一戸建て中心の住宅地区であり、そのうち22世帯が床上・床下浸水の被害に遭遇した。

(1)飯塚市A商店街における対応

飯塚市の中心市街地には7つの商店街組織があるが、A商店街はその中でも、アーケードが連なる3つの商店街の一角を形成している。被災前の時点で、約50の商店が軒を連ねていた。今回の豪雨災害では、暗渠化した旧河川(下水道)と明星寺川の氾濫によって全店が浸水の被害に遭い、うち2店舗は被災後営業の再開を諦めている。

A商店街で異変が起き始めたのは午前4時頃であった。50店舗のうち大半の経営者とその家族は、職住分離によりA商店街内に住んでいなかったが、店舗兼住宅に居住する店主たちは、雨の降り方と雨漏りの激しさに異常を感じ、表通りの様子をうかがうなど警戒していた。そのうち路面の隙間部分から水が吹き出しはじめ、30分後には茶色い水が商店街に流れ込んできて、みるみるうちに水量が増大していった。店主たちは、各々、店内の商品を高所に移動するなどの対応をしていたが、あっという間に床上浸水の状態となり、2階に避難したり、平屋の店主はタンスの上に上がって身の安全を確保したりした。朝7時頃が、最も水位の高い時間帯で、1.6~2m程度まで浸水したのではないかと。

その後、次第に水は引き始めたが、午前10時の段階で

も水の高さはなお1mを越えており、自由に移動するのは難しい状態であった。この間、被災した店主たちは、行政から何の情報も得ることができなかつたし、警戒のサイレンが鳴るのを聞くこともなかつた。被災現場にいた店主からの携帯電話による連絡で、10時を回った頃から、自分の店の様子をうかがいに來る人も始まった。

また、山笠の「流」を構成する町内の若手メンバーが、救命ボートを利用して、店主たちとその家族の安否確認に動いたり、飲料水の提供を行ったりした。彼ら若手メンバーは消防団分団の主力メンバーでもあり、自主的に救援に駆けつけてきた。午後になって水はかなり引き始め、17時頃ようやく水はなくなった。この間、A商店街には、地元大学の学生や青年会議所のメンバーなどが救援ボランティアとして訪れ、後者は、翌日まで2日間にわたって、おにぎりや飲料水などの差し入れを行っている。

翌日以降は、低地に残った水の排水作業や、家財、使い物にならなくなった商品の後片づけ、消毒などの応急対策が、行政と被災者、「流」(消防団)のメンバー、さらにはボランティアによる共同作業により進められていったが、A商店街の被災者を中心とした組織的な取り組みは、むしろ復旧・復興期以降に、大きな展開を見せていく。それは、明星寺川下流域で被災した10町内の「流」の役職者を中心に組織された「7.19大水害被害者の会」(以下、「被害者の会」と略称)の活動である。被災から約1か月半後の9月6日に結成されたこの組織の目的は、「今回のような水害を二度と起こさない」ために、水害の全体像と原因、行政の対応について検証し、防災対策の強化・改善を図っていかうというものである。各町内に5~10人の世話人を置き、活動費用はすべてカンパでまかなう形を取っている。10月には市当局に呼びかけて、「対話集会」を二度開催し、行政側の緊急対応の不備や明星寺川の改修計画、ポンプ場の新設計画等に関する質疑と討論を行ったほか、義援金の使途をめぐる要望書(義援金の一般財源化に反対し、被災者のために使用するよう求めた要望書)を提出するなど、主として飯塚市の災害行政を対象とした働きかけを行ってきている。

「被害者の会」は、被災した事業者が中心となって結成したボランティアな運動団体であり、「流」の役職者が発起人や世話役を務めており、さらに地元高校出身者のネットワークが組織の中核を形成している。したがって、地元自治会や商店街振興組合などの地域集団とは無関係に活動を行っている。発足当初は、行政の緊急対応や防災対策の不備など行政責任を追及する活動を中心に行っていたが、11月には行政職員とともに、被災地の明星寺川上流域や排水機場の視察を行うなど、上流域における宅地開発をはじめとした水害の根本原因を探ったり、行政とともに防災対策の改善・強化への取り組みを進めるなど、次第に学習・提案型の活動に重点を移している。緊急避難場所の見直しや、水害に備えた救命ボートの各町内への準備、ポンプ場などへのテレビモニターの設置、上流域への遊水池

の整備、といった要望を市に提示しつつ、市民・住民の間で、高齢者単独世帯等の防災面でのケアなどに取り組んでいけるようなネットワーク（災害 NPO）の結成を目指して、活動を進めている。

(2)飯塚市B町における地域住民の対応

B町は、飯塚市の中心部からやや北西に外れた二瀬地区（旧・二瀬町）に位置する住宅地域である。二瀬地区には、約2万人の人口が居住し、23の単位町内会が存在する。B町は、それら単位町内会のひとつに重なるエリアであり、二瀬地区の中では今回の災害で最も大きな被害を受けた地域である。

二瀬地区は、1960年代までは比較的大きな炭鉱とともに栄えたが、閉山後は人口流出が進み、地区の中心部に位置する商店街も次々とシャッターを下ろし、かつての商業地としての面影はすでに消えている。近年では、高台に新興住宅団地の開発が進み、新旧の住宅地域が混在する形になっている。その中で、B町は、一戸建てを中心とした古くからの住宅地域に含まれる。

B町では、7月19日未明からの豪雨で浸水被害が発生し、午前2時半頃、被害の出た組の長から町内会長に、「腰まで水が来ているので救援に来てほしい」という旨の電話連絡が行われた。町内会長はそれを受けて、午前3時頃地区公民館の放送設備を利用して、「避難が必要な人は公民館に避難してほしい」という内容の呼びかけを行った。この呼びかけは、町内3か所のスピーカーを通して行われたが、深夜で熟睡している住民も多く、必ずしも情報が十分に行き渡ったわけではなかったようである。

B町の町内会長は同時に市役所にも電話を入れ、豪雨の状況や市の対応について情報を収集しようとしたが、市では宿直が対応するのみで、必要な指示や情報は得られなかった。そこで、会長と役職者数名とで浸水被害の出た区域に駆けつけ、高齢者世帯を中心に避難の呼びかけを行い、20名を地区公民館まで誘導した。

19日の夕方には水が引き、市役所から公民館に、毛布、弁当、米など救援物資の供給が行われた。町内会は、避難所となった公民館の管理・運営に当たり、婦人会が中心となって避難者のための炊き出しも行われた。また、町内会では19日夕に運営委員会を開催し、地域の被害状況と対応すべき事項の確認を実施した。そして、早いところでは、専門の業者による浸水家屋からの尿尿の汲み取りなども開始された。

翌20日からは、廃材等の撤去や家屋の消毒などの応急復旧作業を、行政および専門業者と地域住民とが協力しながら進めていった。特に、浸水被害にあった高齢者世帯の畳あげや家財の片づけなどについては、町内会の役職者を中心とする住民有志で自主的に取り組んでいった。また、27日には、50名のボランティアとともに廃材の本格的撤去に着手したほか、翌28日には、被災した22世帯に、町内会から独自の水害見舞金を配付している。公民館の避

難所は7月中に解消し、B町における応急復旧への取り組みは、ほぼ7月末から8月初旬で一段落を迎えた。

浸水被害が町内の一部地域に限定されていたとはいえ、行政からの情報や指示もない中で、B町では地域住民の相互扶助に基づく緊急対応が迅速になされたといえよう。自主防災組織が結成されていたわけではなかったが、日常から声をかけあうような近隣関係が生きており、町内会による高齢者世帯の名簿づくりや、社会福祉協議会を中心とした「いきいきサロン」（2か月に1度の高齢者の交流行事）などが実施されていた。また、地区公民館の管理・運営は地元町内会に任されており、ふだんから放送設備も頻りに利用されていた。山笠や盆踊り、敬老会、年末の餅つき大会といった地域行事への住民参加も盛んな「親交的コミュニティ」だったのである。

こうした日常からの取り組みが、いざというときに高齢者世帯に駆けつけ避難誘導をしたり、避難所運営や被災家屋の後片づけといった愛他的な応急復旧に取り組んだりするようなコミュニティの土壌を育ててきたと考えることができる。被災から約1か月後に開催された地区の盆踊りでは、被災者から「災害の時にはお世話になった」と、通常より多額の寄付が町内会に寄せられたというエピソードも、B町における愛他精神の存在を象徴している。

(3)小括

飯塚市では、職員の非常招集や被害情報の収集、住民への情報伝達など、行政の緊急対応がほとんど機能しない中で、住民は豪雨災害への対応を迫られた。

浸水による被害が大きかった中心市街地（中心商店街の地域）では、職住分離の進行によって居住者が減少しており、未明の災害に対しては、店舗兼住宅で生活する店主とその家族が、被害の推移を見ながら各自で状況を判断し、緊急に対応するほかなかった。A商店街の場合、被害の大きさを知り、郊外に住居をもつ商業者たちが各自の店舗に駆けつけ始めたのは、浸水のピークを過ぎた7月19日の10時頃であり、「流」のメンバーを中心とする救援活動が始まったのもその頃であった。災害に対する住民・商業者の組織的な対応は、むしろ「被害者の会」の結成と取り組みに見られるように、復旧・復興期以降に行われた。そこでは、災害の被害拡大に対する行政責任の追及や義援金の使途をめぐる要求、今回の災害を教訓にした防災対策の改善・強化への要望など、行政を対象にした運動型の取り組み（住民運動）が焦点となった。

これに対して、旧産炭地時代からの住宅地域であるB町においては、特に防災対策をとっていたわけではなかったが、既存の町内会をベースに、被害情報の伝達や浸水した地域の高齢者の避難誘導など、緊急時の共同的対応が迅速に行われた。比較的古くから居住する中高年齢層が多く、日頃から近隣づきあいの盛んな「親交的コミュニティ」が形成されていたことが、緊急対応期から応急復旧期にかけての組織的対応の基盤となったと考えられる。B町では、

復旧・復興期以降、地域（町内会）として、行政に義援金の使途や治水事業、防災対策強化等の要望を出すという活動は行われていない。むしろ全体的には、今回の被害については、めったに起こらない集中豪雨で生じた自然災害なのだからやむを得ない、という意識が住民の間で支配的である。

B町は今回の豪雨災害の周辺地域であり、被害状況と被災程度の違いが、A商店街とB町との対応の相違をもたらしたと考えられるが、同時に、独立の気風や権利意識の強い商業者を中心とする中心市街地と、古くからの住民が多く近所づきあいの盛んな「親交的コミュニティ」との相違が、それぞれの異なった取り組みの背景にあると考えられる。

4. 福岡市における地域住民の対応

福岡市内では、特に御笠川流域の博多区内で河川の氾濫に伴う浸水被害が大きかった。ここでは、主として小学校区を単位とした自主防災会リーダーや自治会役職者への面接調査から得られたデータをもとに、御笠川流域の4小学校区における住民の共同的・組織的対応（主として、自主防災会や自治会レベルでの対応）についてまとめる。

福岡市では、防災・コミュニティ行政の一環として、阪神・淡路大震災の翌年である1996年から、小学校区（自治連合会）単位で自主防災組織（自主防災会）づくりが進められてきた。その際、ターゲットとされた災害は、大規模地震災害である。今回の水害が発生した時点（2003年7月19日現在）で、市内144校区中、40の組織が結成されているという状況であったが、4地区ではすべて自主防災会が結成されていた。

なお、4地区の地域特性について一言触れると、各地区とも、マンション・公営住宅などの集合住宅と一戸建て住宅が混在した、都心に比較的近い住宅地区（一部は住商・住工混在地区）である。4地区とも、戦後、一貫して市街地化が進行してきたが、近年も中高層マンションの建設が進んでおり、F地区以外の地区では人口が漸増している。

以下では時期区分にしたがって、住民の共同的・組織的対応の要点を簡単に整理する。

(1) 緊急対応期における地域住民の対応

4地区とも、ほぼ午前4時頃から御笠川の氾濫に伴う浸水が始まり、またたく間にその範囲が拡大していった。特に御笠川に近接した地域で被害が大きかったが、4地区の中では最上流部に位置するF地区で、床上浸水や家屋の損壊など最大の被害が生じた。

ほぼどの地区でも、住民（特に自主防災会や自治会の役職者）は御笠川の異常に気づき、7月19日の午前4時頃から被害状況や対応方針について連絡をとりあっているが、浸水の拡大が早く、組織的な対応をとる余地はきわめて小さかったようである。市から避難勧告は出たものの、

すでにそのときには浸水被害が拡大し始めており、避難勧告の情報自体も十分に行き渡らなかった。このため、住民は家屋の2階や公民館などに自主避難をしたり、近隣同士で声をかけあったりしながら対応した。

とはいえ、単位自治会やその下部組織（組）においては、いくつか組織的で共同的な対応がとられた。たとえば、F地区のある自治会では、リーダーが公民館の放送設備を用いて、住民に避難の呼びかけを行っている。また、多くの地区でマイカーを安全な場所（少し高くなった公園や小学校校庭など）に移動するよう呼びかけを行い、2つの地区では、自治会の役員らが車の誘導に当たっている。1999年の「6.29水害」で、浸水によりマイカーに大きな被害が出た教訓を活かした対応であった。こうした緊急対応は、地域住民が日常から公民館や学校を利用しており、それらの施設管理に地域住民組織が深く関与しているがゆえに可能となったといえよう。

近隣レベルで行われた障害者や高齢者の避難介助（2地区で実施）も含め、今回の災害における共同的な対応は、町内コミュニティ（その中枢組織としての自治会）の日常的な人間関係や取り組みの延長線上で展開されたものと考えられる。これに対して、校区を単位とする自主防災会は、公式にはあまり機能しなかったというのが実状である。

(2) 応急復旧期、復旧・復興期における地域住民の対応

応急復旧期には、家屋からの泥の排出、家財の整理や後片づけ、消毒、廃棄物処理などの取り組みが各世帯・事業所単位で行われたが、これらについてのルール徹底や、消毒や廃棄物処理、ボランティア派遣、見舞金申請などをめぐる行政との連絡・交渉の窓口となったのは自治会組織であった。

復興期には、行政に対して河川改修工事に関する要望や説明会開催の要請、防災対策の見直しなどが、自主防災会、あるいは自治連合会単位で行われている。特に被害の大きかったF地区においては、家屋の補修や家財・マイカーの新規購入などに関する補償措置、見舞金の増額、公共料金の減免、警戒情報・避難勧告の迅速化、河川改修工事の早期完成などをめぐって、2つの単位自治会と自治連合会（校区）との連名による嘆願書が、8月下旬に、福岡県と福岡市に対して提出された。しかしながら、情報伝達体制の整備と河川改修工事以外の、生活補償や見舞金をめぐる要望に対しては、「現行の貸付制度の活用を…」という回答が提示されただけであった。数百万円単位の補修費用を捻出せざるをえなかった被災住民は、この回答に大きな不満を抱いているが、嘆願書の提出以降、目立ったアクションは見られない。

F地区の住民の中には、戦時中の国策で強制的に（現住地に）移動させられたという記憶とともに、戦後何度も水害に遭遇し、そのたびに行政に河川改修の要望を提出してきたが、またも大きな損失を被ったことにやりきれない気

持ちを抱えている者も少なくない。古い木造アパートが今回の水害により滅失したため、いくつもの空き地が生じ、借家層の転出が相次いでいる。水害後の復興まちづくりのために、住民と行政とが協力しあって、何らかの取り組みを行う必要がある。

(3)小括

福岡市では、未明から早朝にかけて浸水被害が生じた地域に避難勧告が出されるなど、行政は4年前の災害の教訓を生かして対応した。しかしながら、今回被害が生じた御笠川流域の4地区に関していえば、自主防災会に連絡が行われた地区とそうでない地区とがあり、また、最大の被害が出たF地区に避難勧告が出された頃には、浸水被害がすでに拡大し始めていた。こうした中で、4地区の住民は、それぞれ被害状況を確認しながら、自主的に避難や家財の移動などの緊急対応に取り組んだ。

校区単位で組織された自主防災会においては、下部組織である各町(単位自治会)の間で、被害情報を交換したり、避難勧告を伝達するなどの緊急対応がとられたが、住民への情報伝達や障害者・高齢者の避難介助、公共施設の開放、マイカーの誘導などの共同的対応は、それぞれの町内で独自に行われた。これらは、4年前の水害を教訓にしながら、コミュニティの日常的な取り組みの延長線上で行われたといえ、自主防災会が公式に機能する場面は、復旧・復興期における行政への要望伝達などに限定された。

5. まとめ—地域防災力向上の視点から—

飯塚市と福岡市における行政と地域住民の対応について、調査に基づく知見を整理したが、最後に、今回の水害を契機とした地域防災力の向上という視点から、両市に共通する若干の教訓と課題を抽出したい。

第一に、住民の適切な緊急対応行動を促すためには、災害警戒情報や警報、避難勧告など、行政機関による迅速な情報伝達が必要である。今回の災害では、概してこれらの情報が、行政から住民に効果的に伝達されなかった。情報伝達にかかわるハード部分の整備とともに、警戒情報や避難勧告などを適切に伝達できるよう、地域ごとの被害状況を迅速に収集するしくみを確立すること(たとえば、自主防災会や自治会などから情報収集できるような体制の構築)が行政には求められる。

第二に、地域住民の緊急対応行動の共同的基盤は、町内のような小さなコミュニティであり、特に防災組織が結成されていなくても、日常的に「親交的コミュニティ」が維持されている場合には、避難の呼びかけや高齢者・障害者に対する避難介助など、人的被害を小さくするための共同的・組織的対応が可能であるという点があげられる。日常的な活動を通じたコミュニティづくりへの地域住民の取り組みと行政によるそれらの支援は、地域防災力の基盤をなすものといえ、専門的な防災対策という観点からも、依

然として重要な意味をもっているといえよう。

第三に、自主防災組織の機能と意義をどう位置づけるべきか、という点である。福岡市の被災地においては、自主防災会が校区単位で結成されていたが、今回の災害に対して公式に対応する事例はあまり見られなかった。未明の突発的災害に対応する余裕がなかったからだとも考えられるし、校区全体に被害が及んだケースが少なく、各町内での対応が最も有効であったからだともいえよう。その意味で、組織の単位を校区(自治連合会)よりも小さい各町内(自治会)に置いた方がよいのではないかという考え方もありうる。

少なくとも、自主防災組織を、地域住民の災害や防災に対する知識や関心を深める場として再構築していく必要性があるのではなからうか。たとえば、自主防災会において、今回の災害の教訓をあらいだしたり、地域の危険か所のマップづくりを実施したり、今回の災害を教訓とした一部避難場所の見直しを行うなど、行政と住民との協働に向けた取り組みを進めていく必要がある。

自主防災組織づくりが行われていない飯塚市でも、「被害者の会」は、新たな防災組織の結成を視野において、今回の災害から教訓を学習しようとしており、その意味で、「被害者の会」の問題提起や提案を行政が柔軟に受け止め、協議の対象にしていくなれば、住民と行政とが協働しながら地域防災力を高めていくための契機となるだろう。

最後に、災害からの復興への取り組みをどう進めていくかという点がある。被災者生活再建支援法が制定・改正され、被災者の生活再建への公的支援が広く関心を集めるようになったが、「生活補償」的要素をもった制度の拡大にはなお賛否両論がある。とはいえ、福岡市F地区のように、災害後の家屋補修に各世帯が多大な費用を支出せざるをえず、家屋の滅失に対して手を打つことができないため、空き地が広がっているようなケースでは、「復興まちづくり」の視点から公的な支援策(たとえば住民合意の下で空き地の公有地化を図る、など)が検討されてもよいのではなからうか。住民参加の復興まちづくりに、過去および今回の災害から教訓を汲み取る学習活動や地域福祉活動などを連結・包摂するならば、地域防災力の向上に資するところ大であろう。

参考文献

- 1) 山本晴彦・岩谷潔「2003年7月18日から19日にかけて発生した福岡豪雨の特徴と浸水被害」『自然災害研究協議会西部地区部会報』第28号、自然災害研究協議会西部地区部会、2004年、123頁
- 2) 「視点論点 想定外の雨量 行政パニック」『西日本新聞』2003年8月10日付朝刊
- 3) 「検証福岡7.19水害」(4)(5)『西日本新聞』2003年8月4、5日付朝刊

(2004.5.19 受付)