

朝倉市蜷城地区コミュニティにおける 平成29年九州北部豪雨時の対応

CORRESPONDENCE OF HINASHIRO COMMUNITY IN ASAKURA CITY DURING THE 2017 KYUSHU-HOKUBU FLOOD DISASTER

羽野 勉¹

Tsutomu HANO

¹ 朝倉市蜷城コミュニティセンター (〒838-0037 福岡県朝倉市林田242)

1. はじめに

2017年7月5日午後から「平成29年九州北部豪雨」により甚大な水害、土砂災害が福岡県朝倉市を中心に発生した。同市蜷城地区も64年ぶりの大水害（浸水被害）となった。その結果、住家被害は床上浸水158戸、床下浸水97戸（朝倉市調べ）に達した。さらに、基幹産業の「農業」の水稻、葉物野菜等施設園芸、花卉、苗栽培、酪農業等に壊滅的被害が多く見られ、農業用倉庫、納屋、農業用機械・器具（以下農業用倉庫等）も大損害を被った。農業用倉庫等は小規模のものが多く、り災証明調査対象とならないものも多数あり、実数の把握は出来ていない。

しかしながら、この大水害による人的被害は当地区では皆無であった。

これは、明治22年大水害の言い伝え、昭和28年の筑後川大水害を経験した人、また直近では平成24年九州北部豪雨の避難の教訓が活かされた面が多分に見受けられ、不要不急の外出抑制、避難のタイミングの見極めなど、地区内住民の危機管理意識の高さがうかがえる。

2. 背景

朝倉市は福岡県の中央部南付近に位置し、北部から東部にかけて700m～900m級の山並みが連なっており、そこに、福岡都市圏の水がめとして都市用水、工業用水、農業用水の供給を行っている江川ダム、寺内ダムや、現在建設中の小石原川ダムな

どがある。また、西部から南部は筑紫平野の一部を形成している。

その中で蜷城地区は（図-1）、朝倉市の南部に位置し狭い地区ながら、北から「佐田川」「桂川」「筑後川」の河川に挟まれた水田地帯である。標高は14m～17m程度で、周辺を3河川の堤防（標高22m～25m程度）に囲まれた鍋底のような低地であり、長年、河川の内水排除が課題となっている（写真-1）。

また、蜷城地区自主防災マップ（図-2）では、浸水深さが5m以上から1m迄の範囲内に全地区が入っている。地区内全体が青一色の浸水想定地区であり、朝倉市の指定避難所からは浸水の場合は対象外となっている。

主産業は水稻栽培、大豆、麦、野菜栽培、花卉栽培等の農業を基幹産業として、工場や商業施設等はない田園で、「水とともに生きる」をまちづくりの基本に据えてきた。

しかし、農業の集約化、大規模化、農業法人制度化等と、産業構造の変化により、若者は福岡市や久留米市へ働きに出て、それに伴いその近辺等の都市部へ人口の流出が続き、地区内の少子高齢化を加速、人口流出問題が喫緊の課題となっていた。

特に、平成24年、平成29年、平成30年と6年間に3度の浸水被害を受け、「水害常襲地帯」となった今、人口流出に歯止めがかからない状況である。

また、当地区は筑後川の北に位置することから江戸時代の昔から湿地対策に先人たちは苦勞してきた。

江戸時代には、「松岡家三代」の湿抜き事業などが行われた記録も残っている。



図 - 1 朝倉市蜷城地区の位置（国土地理院地図¹⁾ に加筆）



写真-1 朝倉市蜷城地区遠景（筑後川堤防から）



図-2 蜷城地区自主防災マップ

暴れ川「筑後川」と支流の佐田川、桂川の草刈、ゴミ拾い等の清掃活動を通して、河川環境を守りつづけて共存しながらの生活が重要となっていた。

3. 蜷城地区の経緯と対応

九州北部豪雨の正式名称は「平成29年九州北部豪雨」である。この豪雨は、福岡県朝倉市、福岡県東峰村、大分県日田市と2県の2市1村にまたがる地域に広範囲に発生した。時間の経過とともに豪雨の凄まじさを増し（図-3）、山間部では崩壊・土石流

被害が拡大するとともに、下流では中小河川の氾濫、河川堤防の決壊が生じ、谷底平野や河口周辺への流木や土砂堆積の被害を発生させた。

この時の気象状況は、線状降水帯が次々に発生し記録的短時間大雨情報も午後から深夜にかけて7度も発表されている³⁾。

蜷城地区では、大雨の時は、筑後川の水量と支流の桂川の水量の差（落差）により逆流が発生するため、逆流防止のため「長田水門」の操作を地区住民で行っていた。平成24年九州北部豪雨の際もこの操作を行い、地区内は約60年ぶりの大規模な浸水

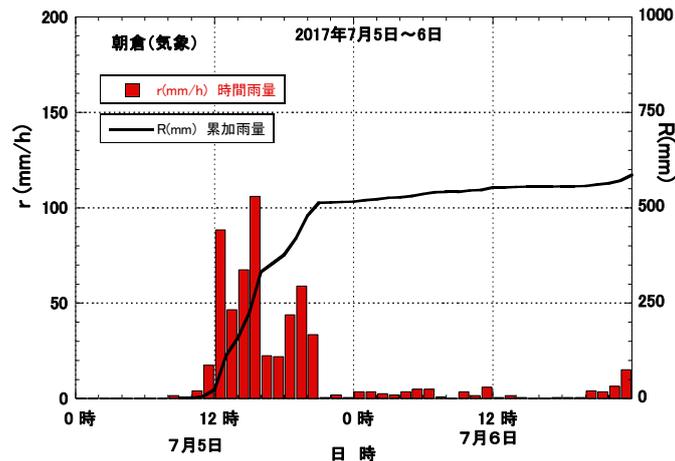


図-3 2017年7月5日～6日における気象庁朝倉観測所の時間雨量と累加雨量²⁾

被害を経験し、床上浸水3戸、床下浸水5戸、田畑の冠水が発生し、逃げ遅れ者等の救出に「自衛隊」「警察」「消防」などの救助活動を受けている。

このような災害を未然に防ぐため、ハード面では河川改修の要望活動が行われていたが、それとは別にソフト面で民生・児童委員を中心に「要支援者」リスト（高齢者対象）を平成23年に作成し、平成24年の九州北部豪雨では完璧ではないにしろ活用している。

平成29年九州北部豪雨被害は、従来の経験則や、言い伝えが適用できない「想定外」の特殊な側面が大いにある。

従来は「筑後川を見て」「南側、西側を見て」等目視で確認し危険性や避難を判断していた。

これは、地区内浸水被害発生のおほとんどが、内水排除の困難性から、南西方面の低地から雨水、内水が行き場を失い、滞留、排水できず徐々に浸水してきていたため、住民各自の合理的判断基準であったが、今回は、真逆の、北東部からの濁流による大規模浸水のため、何もできず、乗用車、軽トラック等の車両水没が数多く発生し、復旧・復興活動の妨げの要因にもなった。

また、今回は、24年の朝から昼間にかけての発生とは異なり、夕方から深夜にかけての発生であったこと、急に雨足が強くなったため、目視確認が出来なかったことがあげられるが、それよりまして、北側、東側から大量の水が勢いよく、濁流として流れてきたことに驚く住民が多かった。

災害前の気象状況は、6月下旬の田植え後、晴天続きで、農業用水の枯渇を心配するほどの状況であり、寺内ダムは貯水率が激減していた。そのため、7月6日に「蜷城地区渇水対策本部」を立上げ、今後の対応を協議する予定であった。

このように災害発生前の気象条件からすれば、水

害発生などはとても予想できる状況にはなかったが、7月5日突如として記録的な集中豪雨が朝倉市を襲い（図-3）、大規模な災害が発生するに至った。

この災害事象を時間経過とともに追ってみた。

(1) 7月5日

昼過ぎ、甘木方面（6kmほどの距離）で大雨が降り乗用車などが通行不能となる情報がコミュニティセンターに立ち寄られた方から提供はあったが、内容の詳細は得られなかったし、一過性のものと思いきわなかった。また、誤報に基づく情報もあったため大雨が降っていることは認識できたが、当地はまだ雨も降らず薄日がさしていたため、情報収集等の必要性は感じなかった。

その後、スマートフォンで大雨情報を確認したこと、蜷城小学校から甘木方面で大雨が降っているため「児童の保護者引き渡し」を行う旨の連絡があったため、地区内へ有線放送で広報を行うとともに、事務局長が地区内の巡回を行った。

この巡回時に、佐田川、桂川が増水していたため堤防から越水の危険性を感じ、消防機関へ連絡したが、話中で通じなかった。甘木方面の対応で忙しく通じないと思った。

その後、筑後川へ巡回するが、水位は通常よりやや低い程度であったためここでも危険性は感じず、その他の地区へ巡回した。

16時30分頃から、コミュニティセンター執務時間終了を前に2回目の地区内巡回を行うが、この頃は雨足が強くなり、桂川と荷原川合流部～福光地区に桂川からの越水を確認し、他地区を巡回するが、途中筑後川の水位が河川敷まで上がってきていることと、長田水門の状況を朝倉市役所（災害対策本部）へ電話するが通じなかった。

このころ、朝倉市朝倉地区、杷木地区では大災害

(土石流災害・流木被害)が発生していた時期であったが、情報は何ら得られなかった。

巡回途中、コミュニティセンターに残留していた職員へ、「自主避難者」が来られた場合の対応を次のように依頼した。

「基本は朝倉市の指定避難所を紹介するが、移動できない方や高齢者で要望がある場合は、コミュニティセンターへ避難してもらって構わない。」

また、コミュニティセンター駐車場へ自家用車の駐車依頼もあったため、そちらも「OK」として問い合わせに応じてもらうなどした。

19時30分を過ぎたころから地区内で増水のため避難できない旨の相談が相次いだ。道路が冠水し、自動車での避難行動は不可能と判断、消防署へ「119番」通報をしてもらうこととしたが、その時は災害が輻輳しているため対応できないとの説明が多かった模様である。

20時頃、朝倉市対策本部へ連絡がつくが、「手が回らない」旨とその場での避難行動をとるように連絡を依頼される。

21時頃、増水のため帰宅困難になった地区外の方を朝倉警察署員が保護し、コミュニティセンターに連れてこられ、避難困難者だけでなく、帰宅困難者もいることに気づき、今後避難者が増える予想をする。

なお、コミュニティセンターでは災害時の非常食「パンの缶詰」「非常用飲料水」「カンパン」「ビスケット」等150人分程度、保温用品「毛布」「アルミ蒸着シート」「タオル」等を50人程度分備蓄していたので、それらを活用してもらった。

22時頃、有線放送を使用し各家庭へ「避難と自宅の安全な場所への待機」の臨時放送を行った。

職員は、独居者、避難行動要支援者等へ電話により安否確認を行いながら避難を待つように連絡した。

この確認作業のための情報源は、通常のコミュニティ活動の月2回の「配食事業」、月1回の高齢者向けの「お茶飲み会」、乳幼児と母親向けの「びよびよ広場」などを通じて「顔を合わせる、顔が見える関係」を作りあげていたことが最大の要因であった。

またこれらの情報を得るための基になったのは平成23年作成の「要支援者」リストであったことは間違いない。

22時を過ぎたころから、朝倉市内の他地区の方から被害の確認や安否の確認などの情報が入ってくるが、地区外の災害状況など知る由もなく、地区内の巡回方法を探っていた状況であったが、6日1時頃、地区内の避難困難者を救命ボートで救出する旨の連絡を朝倉市役所から受ける。

(2) 7月6日

0時頃長田水門では、筑後川本流と桂川の水位がほぼ同じ程度となったが、その後、筑後川本流の水位が下がってきているとの連絡があった。

コミュニティセンター前の浸水は6日1時頃雨足も弱くなり小康状態となり、2時頃には水が引き始めているのが確認できた。

このため、筑後川の逆流等の危機的状況は過ぎたと判断したが、今後の雨量次第では、また警戒が必要な状況が続くと気を引き締めたところであった。

3時30分頃と4時頃の2回「避難困難者」の救出に係る有線放送を行った。

また、この時間帯に福岡県内の消防隊が救命ボートを持ち救出に来たこと(福岡県消防相互応援協定)で大きな災害が発生していることを感じたが、まだその程度の認識であった。

夜が明け始める4時頃からコミュニティセンター付近を廻るがいたるところで道路が冠水し、車での移動は困難な状況であったため、5時過ぎ頃から徒歩で、救出活動現場付近へ行った。避難困難者は救出されていたが、一時避難所の選定に手間取っている様子であったため、現場の指揮隊長へ蜷城コミュニティセンターへの搬送を願ひ、その後の指定避難所への移動方法については市役所と協議することとした。

6日6時頃には、ほぼ浸水の水が引いたが、平成24年とは比較にならないほどの大被害が発生していて、住居の浸水被害は予想がつかないくらい多く見られた。

道路の陥没やアスファルト損壊、田畑の冠水はどこでも見られた。また大量の流出ゴミ、土砂の大量堆積、酪農家の牧草ロールの大量流出など、異様な風景に変わっていた。

地区内では、自分で浸水被害の後片付けをしている方から、災害ゴミの集積場所の問い合わせが相次ぎ市役所環境課に問い合わせるも対応は出来ない状態であった。

一通りのことを片付け、コミュニティセンターのテレビを視聴すると、朝倉地区、杷木地区、東峰村、日田市の惨状が放送されていて、九州各県から緊急消防援助隊や自衛隊、警察機動隊などが派遣されていることが分かり、事の重大さ、甚大被害が初めて認識できました。

(3) 災害後

水害後の対応については、生活環境の回復、感染症予防、災害ゴミの撤去、堆積土砂の撤去などに対する情報発信、災害ボランティア要請の説明などを消防団分団長などと災害把握を兼ねて地区内巡回を

行うが、朝倉地区、杷木地区の惨状を知るにつれ、「自分のことは出来るだけ自分でする」こととし、行政に頼らず、自助、共助で乗り切ろうとする地区住民の方々が多く活動されていた。

7月下旬には地区内の手つかずの災害ゴミを一掃すべく、地区内災害ボランティアを募り、ボランティア約80名、トラック等30台近くを動員して、清掃活動を行った。この時は、あまり浸水被害を受けていない地区が管理されている約2反の雑種地をゴミ集積場所として一時借用することができ大変助かった。

NGO等の災害ボランティアの方は、災害発生直後から、状況把握のため当地区へ入られ、調査確認してもらっていたが、要請がなかなか上がってこない、何度か心配されコミュニティセンターへ来られた。先述の朝倉地区、杷木地区、東峰村、日田市の惨状と比べればとの思いで、「自分のことは出来るだけ自分でする」等の理由により固辞される方が多かった。

しかし、最も被害が多かった福光の古江区では区会長さんが中心となり、災害ボランティア受け入れの態勢を整えて頂くことができ、古江区内で重機ボランティアをはじめとして多くの方に長期にわたり活動していただき生活環境の復旧が出来たことに感謝しています。

4. 教訓

蜷城地区は昭和28年の大水害を経験し、日本赤十字社を通じて、日本国内だけでなく、世界中からご支援を受けた。それに報いるため、蜷城小学校は昭和29年2月に青少年赤十字に加盟して65年が過ぎています。

この青少年赤十字活動の一環として毎年6月26日(昭和28年筑後川大水害の日)「水害記念学習会」を祖父母学級と併せて実施し、「地域の人」が講師となり、「先人の知恵、水害の教訓、防災意識の高揚、災害時の対応」等を学び続け、今日に至ります。

現在蜷城地区は510世帯、1,720人程度の人口ですがその半数以上の方は、老若男女を問わず、この学習会に参加し、水害を経験した人は当時を語り、経験していない人はその時のことに思いを寄せる機会となっています。

また、毎年7月には蜷城地区自主防災会主催の防災学習会を行い、防災について「防災関係者」が講師として、その時々話題になっている防災の話、避難の話などをして頂き、冬季の文化祭では防災コーナーを設け、今までの記録写真、新聞の切り抜きなどを掲示して災害を忘れない、災害が常に身近に

あることを認識する取り組みを行っています。

判断力の差は「情報収集力」の差ということを経験した。今回の九州北部豪雨では痛感しています。

コミュニティセンターで事務の仕事をしているが、災害発生した場合、自らが出向き情報を収集しなければ、地区内の災害状況の把握は出来ない。また、地区住民も必要な場合は「119番」「110番」に通報しコミュニティセンターを頼りにはしていない。

今回も大規模な災害でありながら、コミュニティセンターで仕事をしては、大雨情報や、避難情報、その他必要な情報を確認できませんでした。次の日ようやく落ち着きを取り戻し初めてテレビ等でこの災害を知ることとなりました。

確かに今回の大災害では、小さな市町村では人的要因で情報を発信する能力に欠けることも事実ですが、最低限、防災行政無線、防災メール等で、テレビやラジオで情報を知るように、連絡するだけでも有用であると思われました。

現在は個人情報保護制度の意識が普及し、地区住民の被害や負傷の有無などの情報提供はあまりなく、災害時の個人情報保護制度は使いづらい。

要配慮者、避難行動要支援者等のデータ、リストは必要だが、それを誰がきちんと運用出来るかも今後の課題として残る。

データ、リストがあっても冠水地帯では避難支援などは出来るはずもなく、救出のプロと救命ボートの到着を待つだけになる。

今回の水害で特に有用であったと感じたのは、約50年近く前からある有線放送設備である。現在の加入率は93%近くあり、常日頃から通常の一般広報連絡手段としての重要度が高く、高齢者等は特に頼りにされていて、災害時などはそれから流れる情報に耳を傾けていたようである。

5. 今後に向けた対策等

平成29年九州北部豪雨では、想定外の水害に見舞われた。今までの経験則が通用しないものであったが、平成24年九州北部豪雨の記憶が新しい時に発生したため、不用不急の外出等がなく、いきなりの増水であったが水平避難が不可能と判断された方は、自宅内の安全な場所への垂直避難も行われていた。

現在、自主防災マップは各戸へ配布が終わっているが、それだけでは不十分で、避難ルートの作成、「組内・門内」といった小規模(5~10戸程度)のコミュニティを活かし、官製に頼らない顔の見える関係の要配慮者等の把握、各種資格、特技を持った人の把握(人材バンクみたいなもの)を行い、地

区自主防災会で情報を共有し、必要な人を必要な場所で活動をしてもらうべく事務作業中である。

また、避難所の運営に関しても、「非常食」等は備蓄してきたが、災害弱者に対しては未整備であるためそちらの対応も急ぎたい。

コミュニティセンターの横には保育所もあり、乳幼児用の「アレルギー対応食」もあることが確認できたこと、専門的に対応できる方の存在は大きい。

大規模災害発生時でも全地区が被災するとは限らないため、地区内の災害ボランティアを簡単に招集できる方策も考えたい。

情報、広報面では現在運用している有線放送設備には同報系防災行政無線が連携されているが、朝倉市が合併発足して旧市町の運用主体の違い、経過年数、耐用年数等の問題で朝倉市から設備譲渡され今後金銭面での補助や助成が受けられなくなっているため、今後はそれに代わる有用な広報手段を講じる必要がある。また同報系防災行政無線は屋外では聞こえにくく、雨、強風の時はほとんど役に立たなく、かろうじて屋内にある有線放送スピーカーを共用している家庭だけに聞こえる。これも問題がある。

ライフラインについては、飲料水は「井戸水」ガスは「プロパンガス」のため早期復旧の目安はつけやすく、電気については平成3年9月に台風17号、19号と2度も襲来し、地区内全域が長期の停電を経験したことから、家庭用の発電発電機を所持した家庭が2～3割ある。これを融通し合い最低限の電気を使用して復旧を待つことが出来ることと、平成3年以降九州電力の送電網の改編で長期の停電は発生しにくい状況になっている。

水害・水災の避難・誘導対策に重きを置けば当地区では地震・台風災害には万全でないが対応できる力があり、「自助」「共助」の意識も高いと思われる。

「公助」に対しては、発災直後の対応は難しいことを、不平不満はあってもある程度理解している人が多いのがあるがたい。

ただ、行政に対しては「サイレントピープル」の対応には万全を期してもらいたい。

6. おわりに

蜷城地区は、60数年間で、大水害3回、台風被害2回を受け、その時々でより良い避難方法や、自助、共助を実行してきている。

平成30年も西日本豪雨が発生し2年連続で水害の被害を受けたが、前年の経験が活かされ、早期の指定避難所への避難、乗用車等の高台への移動などの行動があった。また垂直避難のため「蜷城小学校」を一時避難所として使用できるようにもなった。



写真-2 蜷城地区唯一の一時垂直避難場所「蜷城小学校」

防災には、ハード事業も大切ですが、早急に、簡潔に対策を立てるにはソフト面の充実を図ることが大切ではないでしょうか。

私たちは地区の小さな「蜷城小学校」が中心に毎年水害の体験を後世に語り続け、人命の大切さ、人に感謝する心、「気づき、考え、実行する」精神を育みつけ、「地域住民」は、一人一人が防災意識を持ち「自助・共助・公助」をそれぞれが出来る範囲で実行し、他人を思いやり、自然（水とともに）との共存共栄を目指し、まちづくりを行っていかうと考えています。

謝辞：昨年の九州北部豪雨の際は、日本全国から各種ボランティア組織の方をはじめ、警察、消防、自衛隊、各市町村職員の方など救援の手を差し伸べていただき、多大なご支援、ご協力に感謝しています。また、心温まる義援金、お見舞金なども被災者の生活支援に活用させていただいています。心から感謝申し上げます。

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) 気象庁：過去の気象データ検索、
<https://www.data.jma.go.jp/obd/stats/etrn/index.php>, 2018.
- 3) 気象庁：災害時気象報告—平成29年7月九州北部豪雨及び6月7日から7月27日までの梅雨前線等による大雨等—, 2018.

(2018. 10. 12 受付)