

## 福岡県西方沖地震の被災農漁村コミュニティの対応 と相互扶助に関する考察

出口, 敦  
九州大学大学院人間環境学研究院都市・建築学部門

長, 聡子  
九州大学大学院人間環境学府都市共生デザイン専攻博士課程

伊藤, 夏希  
九州大学大学院人間環境学府都市共生デザイン専攻修士課程

<https://doi.org/10.15017/20674>

---

出版情報：都市・建築学研究. 9, pp.1-9, 2006-01-15. 九州大学大学院人間環境学研究院都市・建築学部門  
バージョン：  
権利関係：

## 福岡県西方沖地震の被災農漁村コミュニティの対応と相互扶助に関する考察

### Disaster Recovery and Internal Aid System in Rural Village Communities Damaged by West Off Fukuoka Prefecture Earthquake

出口 敦\*<sup>1</sup>, 長 聡子\*<sup>2</sup>, 伊藤夏希\*<sup>3</sup>

Atsushi DEGUCHI\*<sup>1</sup>, Satoko CHO\*<sup>2</sup> and Natsuki ITO\*<sup>3</sup>

This study aims investigation and recordation on the urgent recovery behaviors right after the earthquake in the struck farm villages and fishing villages, which are located in the West Ward of Fukuoka City, right after they were severely damaged by the West Off Fukuoka Prefecture Earthquake on the morning of March 20, 2005. Secondary, it aims to clarify how the communities acted immediately and how well the communities served as the internal-aiding systems inside these rural communities for urgent disaster recovery. Based on the analysis on these urgent behavior patterns, this paper suggests the factors of well organized actions in the emergency in the rural communities.

**Keywords:** Earthquake disaster, Disaster recovery, Farm village, Fishing village, Fukuoka City

震災, 災害復旧, 農村, 漁村, 福岡市

#### 1. はじめに

##### 1-1 調査の背景

2005年3月20日(日)午前10時53分に発生した福岡県西方沖を震源とするM7.0の福岡県西方沖地震では、福岡市を中心に震度6弱の揺れを観測し、局所的に大きな被害を被った<sup>1)</sup>。特に、3連休の中日の午前中であったこともあり、大半の被災者は自宅で被災したが、住宅の被害としては、福岡市玄界島の漁村集落、同市西区の農村・漁村集落や同市都心部等での被害が顕著であった。特に、玄界島の被害は集落全域に渡り、ほとんどの世帯は、地震発生から8ヶ月経た2005年11月時点でも、未だ仮設住宅での生活を続けている状況である。

被災した福岡市等の地域防災計画の見直しや、今後の突発的な災害に対する対応策検討のためには、被災した農村・漁村集落における被災直後の状況や個々のコミュニティの詳細な対応状況を整理する必要がある。そのため、被災直後の対応や復旧活動等の経験から得られた記録情報を必要とするが、今のところ、震災直後からの対応が迅速で、柔軟に対処できた点や、住民や地域組織等による集団行動や相互扶助活動が行なわれた点等の

一部が報道機関や行政から報告されたのみである。

地域が主体となった災害対応には即応性が期待でき、近年、全国的に緊急の課題として取り上げられる安全・安心な地域づくりにおける課題としても重要である。

また、突発災害時の住民、各種地域組織による対応の早さや組織的な行動力は、日常的なコミュニティ活動や住民同士の繋がり、自治会等の地域組織による地域活動等によって形成された地域の結束の強さと関係していると考えられるが、都市部よりも農村・漁村部では、コミュニティの結束の強さも継承されていることが一般に推測できる。しかし、実際の震災時における具体の対応を検証しないと、果たして農村・漁村集落のコミュニティが如何に機能したのかは不明のままである。

また、本震災後の対応の実態を調査することで、農村・漁村コミュニティが現実的に抱える防災上の課題も明らかとすることができるものと考えられる。

そこで、筆者らは今回の震災を突発災害時の地域の対応と実際の共助活動を検証する機会と捉え、福岡県西方沖地震で比較的大きな被害を受けた福岡市西区の漁村・農村を対象に、震災後の対応等に関する調査を実施した。こうした震災直後の実態の記録は、今後の防災対策の課題や方向性を示唆できる希少な資料にも成り得ると考えている。

\*1 都市・建築学部門

\*2 都市共生デザイン専攻博士課程

\*3 都市共生デザイン専攻修士課程



### 1-3 調査方法

調査は、地震後の6月～8月にかけて、市役所市民局の防災担当、西区役所、北崎校区公民館、調査対象町内の各町内会長および町内組織役員の方々、漁協関係者の方々を対象にヒアリング調査を行い、あわせて、被災状況等のデータ、記録の収集を行なった。

その後、被災直後の地域の対応に関するヒアリング調査の結果を時系列に整理を行なった。なお、畑中町内は5町内の中では比較的被災状態が軽く、対応事項は少なかったために表2a、bの対象から外している。

## 2. 調査対象地区の現況と被害状況

### 2-1 対象地区の構成

調査対象の福岡市西区北崎校区は7つの町内から構成されている(図2)。今回は中でも被害が比較的大きく、避難勧告の出た1つの町内と住民の自主避難が行われた4つの町内を対象に調査結果を示す。これら5つの町内は、漁村地区である西浦浜町内と唐泊町内、農村地区である西浦岡町内と畑中町内、および比較的非常農世帯(いわゆるサラリーマン世帯)の多い宮浦町内に類別でき(図2、3、4)、集落の類型別に、被災状況と被災時の対応の概要を整理する。

### 2-2 漁村地区の現況と被災状況

#### (1) 現況と町内組織

唐泊町内は人口430人、世帯数144世帯、西浦浜町内は人口692人、世帯数207世帯の規模の漁村地区である(表1a)。町内組織としては、町内会の他に大きな組織として漁協が存在する。現在、漁業世帯の割合は減少しつつあるが、漁協の関係組織は命令系統がしっかりしており決断力、機動力があるため、漁協は今回の被災時においても大きな役割を果たした。

また、漁村地区には町内会、漁協、水上消防団、救難所(漁協の下部組織)と様々な組織が存在するが構成員が大きく重複しているため、組織同士のつながりが強く、今回の災害時にもそれぞれが連携して体制を整えていた。

#### (2) 被災状況(図3、4、表1b)

建物の被災状況と避難状況は、表1bに示す通りである。西浦浜町内では、3月21日午前8:45に裏山が崖崩れの恐れのあるために、一部に避難勧告が出され、8世帯24人が勧告に基づき避難した。その他は自主避難で、地震当日晩のピーク時で最大700人の避難者があった。

#### (3) 被災時の対応(表2)

被災直後に隣組長、民生委員、水上消防団、漁協救難所といった組織が自然に、あるいは町内の有線放送により呼び出され、安否確認や家屋等の被害状況の確認作業を行っている。

被害家屋の応急処置は、隣組を一つの単位として、住民総出で行われていた。漁村地区では漁業解禁日の延期が決定されたため、全体としてまとめて復旧作業を行うことが可能であったため、素早い対応に繋がったものと考えられる。

住民の自主避難に関しては、どちらの町内も行政の指定した避難所でない漁協関連施設を避難所として開設しており、掃除等の管理、運営も婦人会や救難所といった地域の住民の手によって行われていた。

今回、漁村地区では比較的まとまった対応が取られていたが、それは漁業という日頃の活動単位が集団であることや、漁村という密集した集落形態も影響していると考えられる。しかし、漁業に携わる世帯は年々減少傾向にあり、今回の震災においても、地区によっては町内会と漁協のどちらが主導するのかといった問題が生じたとのことである。様々な組織の存在する漁村地区では、各組織の役割分担と全体の体系づくりが課題であると言える。

### 2-3 農村地区の現況と被災状況

#### (1) 現況と町内組織

西浦岡町内は、人口501人、世帯数132世帯、農家世帯割合50.0%、畑中町内は人口200人、世帯数53世帯、農家世帯割合16.9%の規模の農村地区である(表1a)。

農村地区においては、町内会の地域役員、隣組長が中心となって対応を行っていた。今回、陸の消防団は漁村地区の水上消防団に見られたような自主的な動きは見られなかったが、町内からの指示により活動を行った地区も存在した。

#### (2) 被災状況(図3、4、表1b)

西浦岡町内は、半壊建物30棟の被害があったが(自治会長へのヒアリングによる)、町内公民館の施設が被災したために避難所として使用する事ができなかった。そのために、避難者はビニールハウスや車内への避難を余儀なくされた。また、畑中町内の避難者も、ビニールハウスに避難しており、避難者数は把握できていない。

#### (3) 被災時の対応(表2)

農村地区では、地震発生直後に自然と町内の公民館に地域役員が集まり、町内の見回りを行った。その後、地域によって高齢者世帯の見回りや堤の確認作業が行われた。しかし、農村地区では人々が様々な場所に分散していたため避難状況、被害状況の確認が難しくなっていた。

復旧作業に関しては、地区の規模に応じて、町内や隣組といった単位で活動が行われた。

住民の自主避難に関しては、町内役員が各町内の公民館や校区の公民館への避難を呼びかけたが、農業従事者の世帯は、日中の農地の維持管理業務もあるため、自宅

表1a 調査対象地区の現況注(3)

校区	町内	世帯数	人口	単身世帯 (割合)	65歳以上人口 (割合)	農業従事者 (割合)	農家数計			漁業従事者 (割合)	H7~H12の 転入者	
							専業農家	第一種兼業農家	第二種兼業農家			
北崎校区	西浦浜	207	692	32 (10.1%)	299 (25.1%)	172 (25.7%)	0	0	0	119	73/1161 (6.3%)	
	西浦岡	132	501				66 (50.0%)	27	20	19		0
	宮浦	97	231	38 (13.5%)	271 (28.7%)	49 (11.0%)	2 (2.1%)	1	1	0	2~3	
	唐泊	144	430				0	0	0	0	58	
	畑中	59	200				10 (16.9%)	5	3	2	0	
	小田	215	745	22 (12.2%)	143 (20.9%)	164 (41.7%)	65 (30.2%)	26	19	20	0 (0%)	51/671 (7.6%)
	草場	32	156	1 (3.2%)	41 (27.3%)	60 (36.6%)	26 (81.3%)	11	6	9	0 (0%)	2/146 (1.4%)

表2a 地震直後の市対策本部、西区役所、今宿出張所、および西浦浜地区のコミュニティの対応に関する記録

日時	市対策本部等の動き	西区		北崎校区 西浦浜(漁村)	
		西区役所	今宿出張所	地域組織	避難所
3月20日 (震災当日)	10:53 地震発生 M7.0 震度6弱 10:57 津波注意報発表(12:00注意報解除) 11:20 福岡市災害対策本部設置	11:25 西区災害対策本部開設(10名: 区役所職員6名、今宿出張所4名)		11:05 町内放送で津波注意報を放送 →避難を呼びかけ ・町内全員が高台の広場へ避難	
正午	12:40 自衛隊派遣要請、海上保安部へ協力要請 13:00 海上本部が玄界島へ巡視船派遣 13:15 災害対策本部会議(1回目) 14:36 自衛隊(連絡幹部)玄界島到着	12:35 西浦防署から連絡(玄界島で家 屋崩壊) ・西区全公民館に避難所開設を指示 ・西市民センターを避難所として開設		・教職員と民生委員で高齢者を中心 に安否確認 ・避難所(4ヶ所)の開設を決定 ・婦人会で昼食の炊き出し	・避難所(4ヶ所:西浦漁村センター、西 浦水産加工場、西浦老人憩いの家、西 浦水産消防署)開設
45:00	・災害対策本部会議(2回目) ・玄界島住民島外避難開始	・職員が次第に集まる ・毛布の備蓄確認(30枚)→各区へ提供 を要請 ・ブルーシート提供を本庁本部へ要請 ・区長より指示(北崎の情報を収集し、今 宿出張所の応援)	・校区担当職員が現地を訪れ、各町内 会長に被害状況確認開始 ・西浦で約700人が自主避難しているとの 連絡を携帯電話で受ける(警察から連 絡→西区役所→今宿出張所→校区担 当)	15:00 今宿出張所職員と協議のもと、 対策本部を漁協支所に設置(漁協と町 内会連携) ・隣組長と教職員が中心となって被災 家庭のシート掛け、瓦礫の片付けを本 部より指示 ・区からブルーシート90枚、土嚢200袋 支給	
18:00	・災害救助法適用決定 ・災害対策本部会議(3回目)	・広報車で自主避難の広報開始			
21:00	21:23 玄界島全島民避難を決定(市現地対 策本部)	・区長、総務部長が西浦漁村センターに 出発 21:40 本庁対策本部から連絡(西浦へ 弁当818食を直接搬送、西区役所へ200 食を搬送) ・西区役所に毛布120枚到着 21:53 玄界島全島民避難決定を本庁 対策本部より確認 21:55 玄界島地域担当職員より全島民 避難の連絡 22:35 西区役所に食料200食到着 ・九電記念体育館へ情報収集班4名を 配置 西区避難者:1,029名			21:15 西浦に毛布800枚到着  ・行政より毛布400枚が支給される ・行政より弁当が提供される 避難者:700名(4ヶ所)
3月21日 (震災翌日)	0:00頃 九電体育館では市民局から指示を受 けることを指示 1:00頃 朝食の弁当の必要数を確認(1,118 食) 8:45 避難勧告:西区西浦(4月8日16:30解 除) 10:30 災害対策本部会議(4回目)  15:05 避難勧告:中央区大名(3月23日9:00 解除) 17:35 自衛隊派遣要請 18:00 災害対策本部会議(5回目)	・職員集合  ・応急危険度判定開始		・教職員と警察が24時間体制で町内 をパトロール ・区からブルーシート400枚が配給され、 組長を通じて各戸へ配給 ・隣組長と教職員が中心となって被災 家庭のシート掛け	・保健士による診療所開設と家庭訪問に よる巡回検診  避難者:700名(4ヶ所)
3月22日 (震災2日後)	7:05 大雨警報発表(13:57解除) 10:00 避難勧告:中央区舞鶴(3月25日8:30 解除) 11:00 災害対策本部会議(6回目) 17:20 避難勧告:東区香住ヶ丘(4月7日8:30 解除)				避難者:700名(4ヶ所)

表1b 調査対象地区の被災状況と非難状況<sup>注(4)</sup>

町内	被害状況調査 (自治会長より聞き取り)			応急危険度判定			避難勧告			避難所												
	全壊	半壊	瓦落ち	危険	要注意	調査済	対象者	避難者	最大避難者数	開設避難所	運営者	閉鎖日	指定避難所									
西浦浜	0	70	135	118	232	258	8世帯24人	8世帯24人	700	西浦漁村センター 西浦水産加工場 西浦老人憩いの家 西浦水難消防署	漁協	4/13 3/26 3/27 3/28	北崎公民館 北崎小学校西浦分校 北崎小学校 北崎中学校									
西浦岡	0	30	77												ビニルハウス 車中							
宮浦	0	18	50											45	北崎公民館		3/30					
唐泊	1(小屋)	0	36				29	85		232					30	唐泊漁村センター	漁協	3/27				
畑中	0	1	31																	ビニルハウス		
小田	0	0	120																			
草場	0	0	4																			

表2b 地震直後の西岡浦、宮浦、唐泊地区コミュニティの対応に関する記録

日時	北崎校区					
	西岡浦(農村)		宮浦(農村)		唐泊(漁村)	
	地域組織	避難所	地域組織	避難所	地域組織	避難所
3月20日 (震災当日)	<ul style="list-style-type: none"> <li>町内会長と地域組織役員が自主的に公民館に集合</li> <li>町内の被災状況の確認</li> <li>11:30 町内放送で隣組長や地域組織役員、消防団員を公民館に招集</li> <li>町民の避難場所、被災状況確認事項等を協議</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>町内放送で隣組長や地域組織役員を公民館に招集</li> <li>町内全家庭訪問</li> <li>町内放送で津波注意報発令を放送</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>水上消防団、救難所員を町内放送で招集</li> <li>水上消防団が自主的に被災状況確認</li> <li>漁協支所前広場に対策本部を設置</li> </ul>	
正午	<ul style="list-style-type: none"> <li>消防団員によって堤の点検</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>バス停駐車場に自家用車50~60台が集まり、車中避難</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>消防団が集合し、ガス・水道の確認、県道のがけ崩れの岩の撤去</li> <li>町内会長が再度町内を巡回し、被災マップを作成</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>町内会より高齢者の避難のために漁村センター開放を依頼</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>漁村センターに高齢者を中心に約50人が自主避難</li> </ul>
15:00	<ul style="list-style-type: none"> <li>西浦水防倉庫からブルーシート200枚を随時配給</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>15:00頃 町内放送でゴミの収集方法について連絡</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>炊事の出来ない世帯は北崎公民館へ避難</li> <li>ビニルハウス等へ各自避難</li> </ul>		
18:00	<ul style="list-style-type: none"> <li>組長に全戸安否確認を指示</li> </ul>					
21:00		<ul style="list-style-type: none"> <li>行政より各世帯へ1枚ずつ毛布が支給される</li> <li>全世帯、ガスの使用が禁止されたため、行政より弁当が提供される</li> <li>避難者:ビニルハウス、車中避難</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>避難者:20名(北崎公民館)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>避難者:28名</li> </ul>
3月21日 (震災翌日)	<ul style="list-style-type: none"> <li>8:00頃 町内放送で弁当の支給を知らせ、婦人会と町内会長とで組長を通じて全戸支給</li> <li>10:00頃 町内放送でブルーシートの支給を知らせ</li> <li>区からブルーシートが配給され、組長を通じて各戸へ配給</li> <li>11:00頃 消防団が土嚢を作り、消防団と地域組織役員で公民館のシート掛け</li> </ul>				<ul style="list-style-type: none"> <li>暖房設備として石油ストーブと石油の支給を受ける</li> <li>ブルーシート(20~30枚)と土嚢の支給を受ける</li> <li>被災ゴミは、分別して広場に集め、市で回収</li> <li>昼食から行政からの弁当支給を受ける</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>避難者:30名</li> </ul>
3月22日 (震災2日後)		<ul style="list-style-type: none"> <li>避難者:ビニルハウス、車中避難</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ブルーシート不足分を地域組織役員が戸別訪問して確認し、公民館から支給</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>避難者:20名(北崎公民館)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>避難者:21名</li> </ul>

の近くに居たいという意識があり、多くの被災者はビニールハウスや車内に避難をし、避難所の開設は行われていない。そのため、各人の避難場所の把握、連絡事項の伝達には非常に時間を要している。

農村地区は、農業という日頃の活動単位が個人であること、更には、その性質上、自宅から離れたくないという心理が働くことから、避難場所が分散しやすく、全体の把握や情報の伝達が問題となった。また、漁村に見られたような水上消防団や救難所といった起動力のある組織が存在しないため、一層の自主防災組織の充実が求められる。

## 2-4 非営農地区の現況と被災状況

### (1) 現況と町内組織

宮浦町内は、人口231人、世帯数97世帯の規模で、営農世帯割合2.1%と他地区に比べ、非営農世帯（サラリーマン世帯）の割合が大きい町内である（表1a）。同地区では、町内会を中心に地域役員が主に対応を行っており、住民による自主的な対応はほとんど見られなかった。

### (2) 被災状況（図3、表1b）

半壊18棟の被害を受け、一部の住民が校区の公民館に避難した。

### (3) 被災時の対応（表2b）

当地区では地震直後、町内会長による有線放送で地域役員の収集を行ったが、集まったのは半数ほどであった。その後、集まった役員で町内全家庭の訪問、住民の安否確認が行われた。

町内の被害状況の確認等も町内会長の指示により当日の内に実施されたが、その応急処置は各個人で行われた。住民の自主避難に関しては町内の公民館が海岸側に立地していて、津波の恐れがあるとの判断から、避難者は全員同地区内にある校区の公民館に避難した。

## 3. 地域における相互扶助

災害時には被災状況の的確な把握や現場での即応性ある対応が重要であり、これらを誰が中心となり、どう対処するかが問題となる。これらの点に着目し、今回の震災時の復旧活動における住民や地域組織による相互扶助と日常の地域コミュニティの関係を以下にまとめる。

### 3-1 地域の組織体制

#### (1) 町内会単位の組織体制

北崎校区は、町内会単位の繋がりが非常に強く、各町内には様々な自治組織が存在しており、漁村と農村とで構成組織が大きく異なる。特に漁村では漁協や水上消防団といった漁業関連の組織が大きな役割を果たしている。

このような地域組織が今回の震災の復旧活動でも大き

な役割を担った。各町内の地域組織や組織のリーダーが中心となり、地震直後の安否確認や家屋の被災状況の確認、有線放送による住民への情報伝達、また常会等での復旧活動に関する住民の合意形成等が自主的に行われた。漁村や農村では地域住民の多くが職業を共にしており、普段から強い結束を形成していることが、突発災害時の連携ある対応に結びついたと考えられる。

特に、校区内で最も被害の大きかった西浦浜町内（漁村）では、地震当日の昼頃には、漁協を拠点に漁協長を本部長とした西浦浜地区の災害対策本部を設置し、漁協を中心に町内会、水上消防団など様々な地域組織が連携体制を整えていた（図5右）。この点、漁村における住民同士の繋がりの強さや、地域の多くの世帯で構成される職業組織の対応の早さが窺える。

農村町内では、同業者の組織としての農協は、複数の町内にまたがるより広域的な組織であり、その点で町内と漁協の規模がほぼ重なる漁村とは対応が異なってくる（図5）。実際には、農協はビニールシートを所属する各町内に配布する等の活動を行なっている。

また、ほとんどの町内で、各町内の被災情報の集約や役員の特機場所として機能する地域組織の拠点が地震直後に地区の公民館や漁協等に設置された。一方で西浦岡町内（農村）では、西浦岡公民館自体が大きな被害に合っており、地域組織の拠点や住民の避難場所として利用できない状態であったため、地域組織による総合的な対応

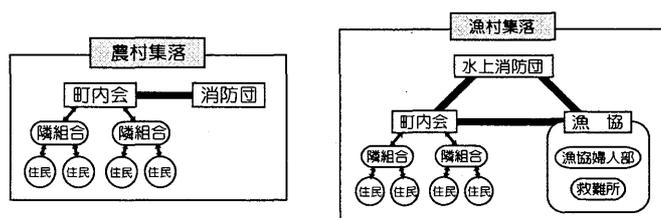


図5 調査対象地区の農村（左）と漁村（右）の一般的な地域組織体制

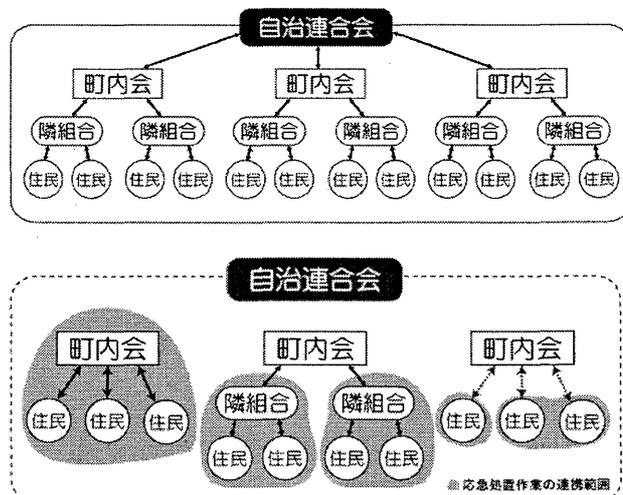


図6 日常の組織体制（上）と今回の震災対応時に見られた地域組織体制のパターン（下）

や他地区との情報交換、連携体制を整えることが難しく、加えて住民の避難場所も集約できなかったため、避難者への対応も地域全体で包括的に行うことが困難であった。

#### (2) 校区全体の組織体制

北崎校区の各町内会は、北崎校区自治連合会としてまとめられている(図6上)。今回の震災では、実動的な復旧活動については町内単位の町内会や漁協、婦人部等の地域組織が大きな役割を果たし、自治連合会は情報の集約、行政対応等の調整役を担った。また、北崎公民館が校区全体の拠点となり、地震当日の夕方からは市職員が常駐し、町内会長等が緊急連絡や情報収集、行政への相談を行う場所や支援物資の分配所として利用された。しかし、北崎校区の災害対策本部が設置されたのは震災後1週間程経ってからであり、この対応の遅れが校区全体での包括的対応や町内の間で連携した活動の障害となった。

以上より、町内単位の地域組織は地域の特性に合わせた確に運営されていたが、校区全体の総合的な対応を見据えた組織体制づくりが十分であったとは言えない。校区内の町内同士の連携ある対応や、校区単位の支援体制を執る行政に合わせた組織体制づくりも即効的な復旧には重要であり、今後は校区単位での対応・復旧支援にも目を向けた防災対策が必要である。

### 3-2 被災状況の把握

震災時には被災状況の的確な把握が重要である。北崎校区各町内においても地震直後に地域組織の役員が自主的に集合した後、まず町内の被災状況調査を行っており、地区によって被害の大きさに差はあったものの、どの町内も地震当日に一通りの被災状況の把握を完了させていた。また地域の職種の違いによって、漁村では水上消防団による被災状況確認への対応が早く、農村では堤の見回りが早急に行われた。

次に、被害状況別に地域の対応を見ると、被害の大きかった地区では、地震当日は避難者への対応に追われ、町内の被災状況や避難状況の把握を行うに留まったが、比較的被害の小さかった地区では被災家屋等の応急処置作業を当日の内に始めた地区も見られた。また、町内にとどまらず、校区全域の被災状況の把握についても町内の被害の大きさによって異なり、被害の小さかった草場町内(農村)では、他地区への復旧作業の協力の申し出や食料の提供が行われた。

今回の震災では、各町内とも地域組織を活用した自主的な被災状況把握への対応が早く、このことが避難者や被災家屋等への即効的対応に繋がったと言える。また今後は、校区全体での連携ある復旧支援のため、校区全体での情報共有化のシステムを整える必要がある。

### 3-3 被災家屋等の応急処置作業

被災家屋等の応急処置作業は、地区の被害の大きさや町内世帯数によって対応の早さや作業での組織体制に大きな違いが見られた。

まず、比較的被害の小さかった地区では地震当日又は翌日には被災家屋等の応急処置作業を始めており、町内世帯数の少ない地区では、町内会長が中心となって全戸総出の作業を行い、町内世帯数の多い地区では、隣組合ごとに組長が主導的に対応し、町内会長は各隣組合を統括する役割を果たした(図6下)。これらの地区では職業を共にしている世帯が多く、地域組織の統制力が強いいため、日常の地域の結束が強く、緊急時にも早急の集団行動が可能であったと考えられる。一方で、漁業や農業を営む世帯が少なく、地域住民同士の繋がりの希薄な地区では、被災家屋の復旧作業は個人での対応が基本であり、部分的に隣近所で協働していた(図6下)。

次に被害の大きかった地区では、地震当日は避難や被害への対応は個別に行われ、隣組合ごとの集団での被災家屋等の復旧作業は2日目以降に開始された。加えて、これらの地区では高齢者世帯を中心に、個人や隣組合による対応だけでは復旧の困難な世帯に対しては、ボランティア団体による人材支援が導入され、町内会長や民生委員等が住民からの支援要求を集約し、これに合致したボランティアの分配が行われた。特定のボランティア組織を介して人材が派遣されており、ボランティア活動に関しても町内で統制が取られていた。

以上より、日常の地域の結束の強い地区では、突発災害時にも迅速かつ組織的な対応が実行され、地区復旧の即効対応が可能であった。また、被害が大きく、地域のみでの復旧の困難な場合は、地区でボランティア等の支援を受けることも必要であると言える。

### 3-4 避難場所と避難生活

被害の大きかった地区を中心に、住民避難が生じており、避難状況や避難場所に関しては、漁村と農村とで大きな違いが見られた。

まず、漁村では津波警報発令後の避難への対応が早く、特に外海に面する地区では発令直後、漁協が有線放送等によって発令情報を周知させ、住民全員が近くの高台へと避難した。この町内では、町内世帯の半数が漁業を営んでおり、普段の住民同士の繋がりが強く、災害に対する危機意識も高かったため、震災時の連携体制が早急に整い、的確な対応が可能であったと言える。また漁村センター等が避難場所として利用され、漁協と町内会とが連携して自主管理を行った。漁村では漁協の組織力が強く、避難生活支援や復旧活動等についても漁協の指示系統に基づき行われた。

一方、農村では津波に対する危機意識が低く、有線放

送で避難を呼び掛けた町内においても、避難した者はほとんどいなかった。また、自家用車内や個人のビニルハウス内へ避難した人が多く、町内で避難者に対し包括的に対応することが困難な状況であった。

また今回の震災で、避難場所に関する行政と地域との考え方の違いが明確となった。行政の防災対策では校区の公民館が一時避難所、小中学校が収容避難所として位置づけられているが、実際には各町内の公民館や集会所、漁村センターなどが避難所として利用され、自家用車内や個人のビニルハウスへ避難した住民もいた。これは、町内によっては校区の公民館である北崎公民館が距離的に遠いこと、被災者心理として自宅近くに避難したい、都心と違い外にいれば安全だと思う人が多いことなどが理由として挙げられる。行政側の視点からだけでなく、地域の特性や地理条件に即したきめ細かい避難所の選定が必要である。また、避難生活の支援、管理については行政だけでは対応の遅れや支援の行き届かない範囲が生じてしまうため、住民の協力や住民による自主管理が不可欠である。

#### 4. 行政による支援と役割

突発災害時、被災地域の総合的対応を行うための行政の役割は大きい。今回の震災時にも、市役所、各区役所、出張所等では住民の避難や復旧活動に対し、包括的な被災情報の集約、対応の調整、また支援物資の収集や分配、避難所の管理等、様々な支援を行っていた。

北崎校区での行政による支援や役割を整理すると、まず住民避難については、実際に避難所として利用された施設の大部分が市施設ではなかったため、全ての避難所が地域で自主管理され、行政の役割は食料や支援物資の調達、提供、調整が主であった。食料については防災対策として市と食品会社とが事前協定を締結していたため、地震当日の夜から弁当が提供された。また、北崎公民館と最も被害の大きかった西浦浜町内(漁村)の漁協には行政職員が常駐し、被災情報の集約、住民や地域組織からの要望の調整等が行われた。加えて、被害の大きかった地区では全戸を対象に避難生活の状況や今後の生活の見通し等の聞き取り調査が行われた。

復旧作業の資材については、初期段階では個人対応や水防倉庫の備蓄資材が用いられたが、不足分については行政や企業等からの支援物資が用いられた。行政は物資の提供だけでなく、支援物資の調達、分配等の調整役も担った。

以上より、突発災害時には、行政は現場からの被災情報や支援要求を集約・整理し、これらに適した対応を導き出し、誰がどう対処するかを的確に判断・実行するという調整役としての役割が大きい。また、これら震災直後の支援と共に、行政には支援物資供給先の企業との協

定の締結等の事前の防災対策や、震災後の生活の自立支援、心のケア等、長期的な対応を視野に入れた支援を行う必要がある。

#### 5. ボランティア団体の支援と役割

震災発生の翌日、福岡市社会福祉協議会は福岡県社会福祉協議会と協働して、福岡県災害ボランティア連絡会や福岡市NPO・ボランティア交流センターなどとの連携のもとに福岡市災害ボランティアセンター(以後ボランティアセンター)を設置した。復旧支援を担うボランティアのほとんどがボランティアセンターを介して派遣され、ボランティア活動やボランティア団体は組織的に運営された。北崎校区でも、被害の大きかった町内にボランティアが導入され、町内で統制のとれた復旧支援が行われた。

また、企業による物資・人材支援も行われ、支援物資に関しては地震直後から被災地へ直接届けられ、北崎校区でも各避難場所へ飲食物や生活必需品が提供された。行政では対応の難しい、専門性を活かした人材支援も実施され、建築士ボランティアによる家屋の相談、医師ボランティアによる診察等が行われた。このように企業ボランティアには、行政による支援の行き届かない範囲や専門性を活かした活動、早急な対応が期待される。

一方で、地域外からの過剰な支援は自立した生活を復旧する際の妨げとなる危険性も孕んでいるため、今回の震災でも北崎校区のいくつかの町内でボランティア等の支援を断った経緯が確認できた。

#### 6. おわりに

漁村・農村を対象に震災直後の地域における対応を調査した結果、日常的な地域内の繋がりやの違いが震災後の対応の即応性・即効性に影響していることが認められた。迅速かつ的確な対応が執られた地区の調査から得られた、震災後の自立的な地域の復旧活動がうまくいくために必要な条件は、以下の通りまとめることができる。まず、地域の復旧のためには、各個人が「個」の要求を満たすことよりも先に、「公」のために対応することが重要である。

また、突発災害時には、住民の様々な支援要求に対し、地域で如何にして組織的に対応するかが課題となる。よって、地域の防災対策として主導的権限の所在を明確にし、日頃から地域組織と住民との関係を密にすることで組織内の住民間の関係を確立し、地域全体の組織間の連携体制を整えておく必要がある。

更に、地域で出来ることと、地域だけでは出来ないこととの明確な判断を早急に下すことが即応性ある対応には重要である。地域で出来ることについては地域組織間の役割分担や分担範囲を明確にし、行政やボランティ

ア等の地域外の支援を借りる場合は、地域での対応が難しい部分に限ることが地域の自立的な復旧に繋がる。

#### 謝辞

本調査は、(財)福岡アジア都市研究所および(株)アーバンデザインコンサルタントと共同で行なった。ヒアリングや情報・資料提供等に応じていただいた西区北崎校区の地域の方々、同地域の公民館、福岡市西区役所の方々、および関係者の方々に厚く御礼申し上げます。

#### 注

- (1) 本稿は、文献5)に発表の内容に最新の調査結果を加筆して速報的に発表するものである。
- (2) 2005年3月24日時点の福岡市建築局による調査データによる。
- (3) 2000年国勢調査および2000年世界農林業センサスによる。
- (4) データは、福岡市役所のヒアリングによる。

#### 参考文献

- 1) 清水洋: 緊急地震観測による福岡県西方沖地震の特徴

について、西部地区自然災害資料センターニュース 震災フォーラム in 九大特集号, No. 33, pp. 3-6, 2005

- 2) 青木俊幸, 鹿戸明, 佐々木嘉彦: '78宮城県沖地震調査報告 近郊農村地区における被害と対応—その1. 被害の実態—, 日本建築学会大会学術講演梗概集, pp. 1259-1260, 1979
- 3) 鹿戸明, 青木俊幸, 佐々木嘉彦: '78宮城県沖地震調査報告 近郊農村地区における被害と対応—その2. 復旧における生活対応—, 日本建築学会大会学術講演梗概集, pp. 1261-1262, 1979
- 4) 西田和美, 重村力: 阪神・淡路大震災における都市—農村関係からみた救援・復興過程 北区「八多ふれあいセンター」事例に, 平成11年度日本建築学会近畿支部研究報告集, pp. 465-468, 1999
- 5) 長聡子, 出口敦: 地震の被災対応における地域社会の役割 —福岡県西方沖地震での漁村・農村の対応を通して—, 2005年度日本建築学会大会(近畿)農村計画部門+特別研究部門パネルディスカッション資料「震災直後の居住支援を考える 農山漁村集落の災害復旧支援 その1」, pp. 56-59, 2005

(受理: 平成17年12月1日)