

特集

地域資源と災害・防災

Community Resources and Disaster Reduction

横田 尚俊

YOKOTA, Naotoshi

(山口大学人文学部教授)

1. はじめに

社会学のなかでは、社会的資源とは、社会の維持や発展にとって有用な人材や物財、関係、知識などを示す概念として用いられる。すなわち、それは、人的資源（人材、労働力など）、物的資源（生産財、消費財）、関係的資源（威信、権力、制度など）、文化的資源（情報、知識など）など多様な資源を含んだ概念である。

人々が社会生活を営んでいく上で何らかの問題解決を図ろうとするなら、さまざまな資源を動員し、利用しなければならない。ごく単純に考えれば、動員・利用できる資源が豊富であればあるほど、問題解決はうまくいくといえよう。本稿でとりあげる災害・防災の問題についても、このことは例外ではない。

とはいえ、そのような資源をどの程度、どの分野に配分するかは、当該社会の経済発展の度合いや社会体制、イデオロギーなどに左右されるであろうし、それゆえ、すぐれて政治的な問題でもある。災害・防災分野に関しても、行政や住民、企業などが、どの部分にどの程度資源を配分したり、動員することができるのかは、外的、内的な諸条件によって異なってくる。また、概して、われわれがある問題を「解決した」と考える認識の度合いは、その「解決」への期待水準に左右されるが、現代日本のような豊かな社会においては、その水準が上昇こそすれ、容易に下降することはない。

近年、防災、防犯といった安心・安全の維持に対する人々の関心が高まってきているといわれるが、未曾有の行財政危機と新自由主義イデオロギーの浸透とが相まって、行政の限界と自助・共助がことさらに強調されるようになってきている。むろん、都市部を襲う巨大地震災害に備え、その被害を軽減するためには、行政の対策には限界があり、住民自身の自助や地域社会における共助が不可欠であるという指摘は、1970年代後半以降進められてきた東海地震対策のなかでもしきりに唱えられていたし、「戦後最悪の大災害」となった1995年の阪神・淡路大震災においても、共助の意義が再認識されることになった。

特にこの大震災では、若者を中心としたボランティアによる被災者支援活動に国民的関心が集まり、その後の日本社会における市民活動の隆盛と、市民活動による共助の拡大に対する期待の高まりを生み出す契機となった。だが、忘れてはならないのは、このような大災害に遭遇して、被災住民自身がまず対応を余儀なくされたのは、救出・救助、消火、避難といった緊急対応をめぐる近隣・地域社会での共助であった点である。

本稿では、地域社会における共助のありようや住民の自主的対応を可能にする諸条件を重要な地域資源(Community Resources)ととらえた上で、防災および災害時におけるその機能に改めて焦点を合わせる。以下で、具体的に地域資源として注目するのは、地域における被災経験と災害下位文化¹⁾(文化的資源)および、災害時の共助を促す地域社会の特質、あるいはコミュニティの特性(関係的資源および人的資源)に関して、である。これら地域資源が防災・災害対応に果たす機能を、近年、毎年のように各地で発生し、対策が急務となっている豪雨災害(水害)時の地域レベルでの緊急対応行動、とりわけ避難行動を中心に考察する。なお、災害事例に関しては、筆者の調査研究エリアの制約から、近年、西日本で発生した3つの豪雨災害をとりあげる。

そして最後に、都市部において、防災・災害対応のために、これらの地域資源を蓄積したり活用したりすることがいかにして可能なのかという点にも、都市コミュニティ論に即して触れてみたい。

2. 2003年九州北部豪雨災害における避難行動と緊急対応

2003年7月18日夜から19日早朝にかけて、福岡県内は、九州北部に停滞した梅雨前線の活発化により、記録的な集中豪雨に見舞われた。特に、太宰府市や飯塚市では、24時間で300mmを超える雨量となり、太宰府市では、土石流災害により死者1名が出た。また、飯塚市では、内水氾濫により、主に中心市街地で床上浸水の被害が相次ぎ、市全体で約2,000棟の住宅被害が発生した。

これに対して、福岡市や志免町の場合、雨量はさほど多くなかったが、御笠川上流部の太宰府市で記録的な集中豪雨が発生した影響もあり、博多区内の川沿いの地区で、19日早朝に、氾濫による浸水被害が生じた。災害後、筆者は、飯塚市の一部地区と福岡市博多区の4小学校区を対象に、住民リーダーへの聞き取り調査を行ったが、その結果と、室井研二による太宰府市、飯塚市の調査結果から、避難行動の特徴について明らかになったのは以下の諸点である(横田, 2004、室井, 2006)。

まず、警報伝達と避難行動との関係について見ると、大雨洪水警報が発令されたのは7月18日の22時から19日の0時30分頃にかけてであったが、太宰府市の一部区域などで自主避難の動きがあったものの、事前に自主避難が行われるということはほとんどなかった。警報が発令が夜遅くであったことや、警報が発令されても豪雨による災害の兆候を住民が実感しえなかったこと、さらに避難勧告が出なかったことなどが、その背景にあると考えられる。

他方で、1999年の「6.29水害」を経験した福岡市では、大雨洪水警報発令後まもなく(18日の22時35分に)災害対策本部を設置し、御笠川の水位上昇に注意を払うとともに、消防車による巡回を行い、19日未明、警戒水位に達した段階で、御笠川流域の自主防災会リーダーに注意を促す連絡を行っている。但し、自主防災会や自治会の役職者どうしで、周

困の状況や対応行動について連絡をとりあっている間に浸水が始まったため、行政からの情報伝達が早期の避難行動を促したとはいえなかった。被害が最も大きかった西月隈地区で避難勧告が出されたのは、すでに浸水被害がピークに達しはじめた時期（19日6時45分頃）であり、その情報も消防車から一部の住民に伝えられたに過ぎなかった。

つまり、大雨洪水警報が発令されたというだけでは、住民の自主的な避難行動はほとんど促されず、やはり周囲の状況の変化（危機が迫ってくる、あるいはすでに危機的状況にあるという認識）を待って、初めて人々は避難行動に移ったり、何らかの対応行動をとったのである。但し、河川（御笠川）の氾濫の場合には、警戒水位あるいは危険水位に達したという警報と避難勧告のような行動指示情報が併せて伝達されれば、人々に早めの避難行動を促す可能性があったと推測される²⁾。

他方で、集中豪雨による土砂災害、内水氾濫などに際して、行政がタイミングよく住民に避難勧告を出すことがきわめて難しいことも確かである。この災害における地域住民の自主的な対応はどの程度なされたのであろうか。

被災経験との関係で見ると、福岡市博多区の被災地域では、1999年の「6.29水害」の影響がいくつか見られた。たとえば、前回の水害では、マイカーの被害（水没）が顕著に見られたが、浸水が一部の区域で生じたことを知って、自主防災会や自治会のリーダー、有志住民などが声をかけ合い、マイカーを安全な場所に誘導するという対応が複数の地域でとられた³⁾。また、1973年の水害で甚大な被害を受けるなど、何度も御笠川の氾濫による被害を受けてきた西月隈地区では、（すでに氾濫が始まってからではあったが）自治会長が地区公民館の放送設備を利用して、安全な場所に避難するよう、住民への呼びかけを行っている。これらの事例を、災害下位文化の機能とまでいえるかどうかは微妙だが、被災経験が部分的に活用され、被害を軽減した対応事例があったことは確かである。

さらに、被災経験の有無とは別に、地域レベルでの対応にいくつかの特徴が見られた。甚大な被害が出た中心市街地からは離れているが、飯塚市の住宅地、二瀬地区東新町では、未明にもかかわらず、一部地区で浸水が発生したという報を受けて、町内会長が地区公民館の放送設備を使用して、公民館への避難を呼びかけた。さらに、会長ほかの役職者数名で、浸水被害の出た地区に駆けつけ、高齢者世帯を中心に安否確認を行い、20名を地区公民館まで誘導した。

これに対して、太宰府市のある土砂災害被災地では、避難先についての住民どうしの連絡はなされなかったし、地域の誰がどこにいるのかも掌握されず、避難行動は個別化していたという（室井、2006、10頁）。

被害の規模や災害の性質が異なる点を念頭に置く必要があるものの、それでも、両地区における避難行動パターンの相違は、当該地域社会の特性によってある程度説明することができよう。すなわち、前者の飯塚市東新町が、日常から声をかけ合うような近隣関係が存在し、山笠や盆踊り、敬老会など地域行事への住民参加が活発な「親交的コミュニティ」

であったのに対して、後者の地区は、ベッドタウン開発とともに人口が急増し、新旧住民の混住化が進んだ比較的新しい住宅地であった。

太宰府市の被災した地域では、宅地開発とともに人口増加が進む一方で、地区の自治会の役職層は「旧住民」が主導し、「新住民」の側は地域の諸問題への関心も概して薄く、住民間の融和が進んでいなかったと指摘されている。特に、被害が大きかった地区は、新来住層が多いところであり、近隣づきあいも少ない地域であった（同、2-4 頁）。これらの点から、被災地域社会の緊密度・統合度（コミュニティの特質）が、避難誘導をはじめとする緊急対応のありようを左右するという知見を提示することができる。

コミュニティの特質と地域住民の災害対応との関係について付け加えると、御笠川沿いで被害を受けた福岡市博多区の各地域でも、西月隈地区のケースも含め、自治会や自主防災会のリーダー、役職者が、地区の避難場所である小学校や公民館を開放したり、放送設備を利用して避難の呼びかけをするなどの自主的対応が見られた。これらの地域はいずれも都市部に位置しており、マンションやアパート、事業所などが混在している地区も存在するが、自主防災会の結成も含めて、これまで行政と連携をとりながら小学校区単位でのコミュニティづくりが行われてきた地域である。限定的な対応であったとはいえ、そのようなコミュニティづくりの蓄積が、住民の自主的、共同的な緊急対応を可能にしたひとつの要因ではないかという仮説が成り立つ。

このように、地域社会の特質、あるいはコミュニティのありようは、情報伝達や避難誘導などを含めた地域の災害対応力を左右する重要な要因であると言える。そして、忘れてはならないのは、こうした地域レベルでの対応は、基本的に町内（単位自治会）の単位で行われているという点である。しかも、地域住民が日常から利用している地区公民館やその放送設備などが、避難場所や情報伝達手段として用いられ、自主的対応をとる上での有力な資源となったのである。

3. 2005 年台風 14 号災害における避難行動と緊急対応

2005 年 9 月 6 日から 7 日にかけて、九州北部を横断し、山口県北西岸を通過した台風 14 号は、西日本に大きな被害をもたらした。山口県には、6 日の午前 10 時 10 分に大雨・洪水・暴風・波浪警報が発令され、14 時頃から激しい豪雨となった。東部を中心に、7 観測地点で、300~400mm という観測史上最大の日降水量を観測し、6 日夕方から 7 日の朝にかけて、河川の氾濫（一部堤防・護岸の決壊、越水）や土砂災害が発生した。この災害により、山口県内では、山陽自動車道の法面崩壊により 3 名の死者が出たほか、負傷者 11 名、住宅被害約 2,000 棟という甚大な被害が生じた（山口県、2005、1-4 頁）。

特に、錦川流域において、河川の氾濫と大規模な浸水被害が発生し、中流域の美川町（当時の町名。現在は合併により岩国市の一部）で約 200 棟、下流域の岩国市でおよそ 2,000 棟の床上・床下浸水が生じた。

この災害における美川町住民の対応行動に関しては、東山真理子らの調査研究がある。それによると、今回の災害で、回答者の約7割が浸水被害にあっており、避難をした者は過半数（55.0%）を占め、特に60代以上の高齢者では7割が避難行動をとっている。避難した理由は、多い順に、「自宅や自宅周辺が浸水してきたから」（21.7%）、「避難勧告や避難指示が発令されたから」（20.0%）、「経験から危険になると思った」（13.8%）となっている。

また、美川町では、6日の17時45分から18時50分にかけて、避難勧告や避難指示が出されたが、それらいずれかの発令を知っていた者は回答者の約9割を占め、情報を入手した手段では、「防災無線」が約5割と圧倒的に多く、「自治会等」（20.5%）がそれに次いでいる（東山・山本・岩谷，2008，13-16頁）。

これらのデータを見る限り、全体に、①避難勧告や避難指示の情報がよく浸透しており、「防災無線」の果たした役割が大きいこと、②山村部という地域特性を反映して、自治会など地域住民組織による警報伝達も「防災無線」を補完する重要な機能を果たしていること、③避難勧告や避難指示を受けて、実際に避難行動をとった者の割合が同種の災害事例に比べると高いこと（同，12-13頁）、④避難行動のきっかけが、避難勧告などの情報を知って、という者と、実際に浸水が始まり危険を具体的に認知してから、という者との（つまりは早期避難者と遅れてからの避難者との）二分されていること⁴⁾、⑤高齢者には浸水が始まってから避難する者が多いこと、などを、主な知見としてあげることができる。

また、この調査研究で興味深いのは、被災経験と避難行動との関係である。美川町の錦川流域地区では、これまでも何度か氾濫・浸水が発生しており、それを反映してか、この災害以前に「洪水を経験したことがある」という回答者が7割を超えている。論文のなかでは、被災経験の有無と避難行動の有無とを直接クロスしたデータは紹介されていないが、全体として見ればそのような被災経験が避難行動率の高さにつながっている可能性がある。

他方で、この調査では、避難をしなかった者のうち、その理由として、避難の必要がなかったと回答した者に対して、「なぜ必要がないと思いましたが」と尋ねている。その結果、「過去にも似たような大雨が降ったが大丈夫だったから」という回答が多く見られ、過去の被災経験が、かえって実際よりも低い被害予測を住民に抱かせ、それが一部で避難行動の遅れにつながったのではないかと指摘されている（同，16-17頁）。

以上は、美川町での量的調査からの知見であるが、これに、筆者らが実施した、岩国市の被災地域における自治会リーダーへの聞き取り調査⁵⁾から得られた知見を付加しておく。

まず、岩国市（行政）の対応に簡単に触れておく。岩国市は、6日の12時20分に避難勧告を出した1地区を例外として、ほぼ18時頃から23時頃にかけて、11地区に避難勧告を、1地区に避難指示（7日0時25分）を、それぞれ発令した。この時間帯は、すでに浸

水被害が拡大し始めていた時期に当たり、岩国市は同報無線網を設置していなかったため、5台の広報車と各地区の自治会長への電話連絡によって、これらの情報を住民に伝達しようとした。しかしながら、浸水区域の拡大により、広報車が回ることができたのは一部区域（おおよそ錦帯橋より下流側）に過ぎなかった。結果的に、これらの情報がどの程度住民に伝えられたのかは、各地区の状況と対応に左右されることとなった。

市内6地区（ほぼ自治会連合会の範囲）における住民の対応を調査データに基づいて整理すると、まず第一に、一部区域で市の広報車や消防団による避難勧告の伝達が行われたが、自治会ルートも含め、そうした情報が住民に広く伝達されたという地域はなかった。どの地区でも、災害状況の推移をうかがいながら、住民の避難や地域単位での対応が行われたといえる。

その上で、地域特性との関連で住民の対応を見ると、郊外住宅地域の性格を持った4地区（愛宕、御庄、藤河、川西）のうち3地区では、自治会レベルでの共同的対応はほとんど行われず、事態の急変に気づいた人々が個別ばらばらに避難したというのが実態であった。このため、同一地区内の住民の避難場所も複数に分かれるという傾向が見られ、避難場所での安否確認も十分に行われなかった。

これらの地区では、「日頃から近所づきあいがほとんどない」、「事前に指定避難場所を知っていた人は少ない」、「自治会への世帯加入率は7割くらいしかない」といった特徴が存在し、その意味で、2003年九州北部豪雨災害における太宰府市の被災地域と相似た地域社会の特性を認めることができよう。

これに対して、地域単位で、迅速かつ臨機応変の住民避難を促すことに成功したところも存在する。

たとえば、旧市街地に位置した住宅地である横山地区では、氾濫の危機が迫ったという住民リーダーの判断で、高齢者避難用にバス2台を派遣するよう市に要請したり（6日19時30分頃）、指定避難場所が遠く、そこまで行くのが危険であると判断して、地元の観光ホテルに住民の受け入れを要請し、そこを避難場所に設定するといった自主的対応をとっている。この観光ホテルに避難した住民は約800名を数えたが、これは地区人口の半数以上にのぼっている。横山地区に避難勧告（即刻、避難指示に変更）が出されたのは、6日の21時30分であったので、この地区ではそれ以前から、自治会組織を中心に、災害状況に即応した対応がとられていたといえよう。

ちなみに、横山地区自治会連合会には、この災害の3年前に防災部会（事実上の自主防災組織）が設置されており、今回の災害では、その役職者たちが中心になって活躍したという。

さらに、岩国市のなかでは村落部に当たる北河内地区守内（60世帯110人ほどの集落）では、自治会長を中心に、消防団員および消防団経験者、看護師などをメンバーとする自主防災組織を結成し、この年の3月に、比較的若いメンバーを補強するなどして再編して

いた。6日の夕方、そのメンバーが錦川の増水速度が尋常ではないことに気づき、リーダーに知らせたことから、組織を構成する4班の主要メンバーが招集され、警戒活動が開始された。

その後、増水の勢いが増してきたため、自主防災組織メンバーが手分けをして全世帯を訪問し、マイカーの高所への誘導と、地区集会所への避難を指示した。20時頃には住民40人が集会所に避難してきた。

さらに、指定避難場所の小学校に移動しようと試みたが、国道が冠水し、移動が困難なことが判明したため、組織のリーダーは、集会所にとどまるという決断をした。そして、集会所周辺で土石流の兆候などの異常がないか、自主防災組織メンバーが夜通し、警戒を続けたのである。集会所では、看護師のメンバーが、避難してきた高齢者の健康チェックを実施していた。

守内地区の対応は、行政からの情報がほとんど入ってこないなかで、自治会を基盤とする自主防災組織の力によって、早期の避難や住民の安全確保に成功した希有な事例といえよう。但し、たんに自主防災組織を結成していたから、地域でこのような自主的対応をとることができたというわけではなかろう⁶⁾。自主防災組織の基盤となっている集落が土着的なコミュニティであり、住民が地域リーダーの指示や決定を信頼していること、さらにそのように信頼を受けたリーダーが、消防団員や団員経験者、看護師といった災害場面で活躍することのできるメンバーを集めて組織を編成していたことが、このような自主的・共同的対応の背景をなしていると見ることができる。

また、先にとりあげた旧市街地・横山地区での地域住民組織を中心とした対応も、守内地区とはやや性格が異なるが、やはり安定した「親交的コミュニティ」を背景にしていたからこそ可能であったと考えられる。むろん、どちらの地区においても、こうした地域防災活動の経験が、今度はコミュニティの統合をさらに促進するという逆のベクトルを想定することができる。

以上のように、この災害においても、早期の情報伝達や避難行動と地域社会の特性（コミュニティのありよう）との間に一定の関係を読み取ることができるのである。

4. 2006年鹿児島北部豪雨災害における避難行動と緊急対応

2006年7月18日から23日にかけて、梅雨前線が活発化し、鹿児島県北部を中心に、多いところでは総雨量が1,200mmに達するような記録的豪雨が発生した。川内川流域では、5日間で例年の年総雨量の約4割もの降雨があり、堤防越水による浸水被害が広範囲に発生した。これにより、同川流域の3市3町で、死者5名（うち2名は土砂災害による）、負傷者9名、住宅被害約2,300棟の被害が生じ、約5万人に避難勧告等が出された。

この災害における住民の対応に関しては、いくつかの調査研究が行われているが、ここではまず、上流域の大口市・菱刈町・湧水町の住民を対象に行われた量的調査の結果から

明らかになった知見を整理する（野末・橋本・平原ほか，2007）。

この調査研究では、水害に対する準備状況、防災訓練への参加経験、浸水被害の有無と、避難状況、避難の呼びかけの有無との関係を、大口市内の小地区単位で比較分析している。

全体では、回答者の半数近く（45%）が浸水被害を受けており、災害時に「避難をした」者が7割近く（67%）、避難の「呼びかけがあった」と回答した者が8割近く（77%）を占め、概して、避難者率や避難勧告などの情報を聞いた者の割合はかなり高いと考えられる。地方小都市、農山村という地域の特性を反映して、避難の呼びかけを聞いた相手は、行政機関のほか、知人、近所の人、地区の班長という回答が目立ったようである。

小地区ごとの比較分析（3地区）では、浸水被害を受けた者の割合が低い2地区のうち、水害発生の可能性を予想していた人が多く、防災訓練への参加経験率も相対的に高い地区（下殿地区）では、9割超の人が避難をし、避難の呼びかけも聞いているのに対して、水害発生予想、防災訓練参加経験ともに相対的に低率の地区（川西地区）では、避難をした者は約3割で、避難の呼びかけを聞いた者は約半数という結果が指摘されている。直接的には、避難の呼びかけを聞いた者の割合が、避難者率の高さに影響を及ぼしていると考えられるが、2地区の差異は、事前の水害予測や防災訓練参加経験率とも関係しており、その背景には前者の地区（下殿地区）が水害常襲地区であり、住民の被災経験がこのような避難行動率や避難呼びかけ聴取率の高さに影響を及ぼしているのではないかという仮説が提示されている⁷⁾。

以上の上流域の調査結果に加えて、被災経験と避難行動との関係について、川内川下流域の被災地域における住民組織リーダーへの聞き取り調査⁸⁾から得られた知見を補足しておく。

薩摩川内市やさつま町の被災地区では、早いところでは7月22日の午前10時頃から昼にかけて、川内川の氾濫により浸水が始まった。行政から避難勧告ないしは避難指示が出たのは、薩摩川内市では13時55分以降であり、さつま町では、11時以降、虎居地区、川原地区に避難勧告・避難指示が発令された。これらの情報伝達が行われた頃には浸水が始まっており、また同報無線網や広報車、消防車による避難呼びかけが激しい雨音のせいで聞き取れないことも多く、住民の多くが状況の推移を見ながら自主避難することを余儀なくされた。

川内川流域では、1972年6月18日と7月6日に、今回と同様、梅雨前線の発達による豪雨によって堤防の決壊、氾濫が発生し、死者・行方不明者15名、家屋の全半壊・流失約830戸の被害が生じている。また、1993年8月初旬にも、二度の豪雨により、計1,100戸を超える家屋が浸水被害にあっている。このため、河床の掘削や築堤、鶴田ダム（1966年完成）の治水容量の変更などの対策がとられてきた（国土交通省九州地方整備局，2007，20-23頁）。

川内川下流域の被災地域において、こうした被災経験と今回の災害時における住民の避

難行動との間にどのような関係を見いだすことができるだろうか。浸水被害が大きかった薩摩川内市南瀬地区とさつま町虎居地区の対応状況から、この点について簡単に要点をあげてみる。

これらの地域では、消防団のメンバーや自治会（公民会）、コミュニティ協議会のリーダー・役職者などが、豪雨のなかで周囲の状況をうかがっていたが、川内川の急激な増水とともに、10時から11時頃にかけて浸水被害が瞬く間に広がり、徐々に水深も深くなっていったため、組織的な対応をほとんどとれなくなった⁹⁾。自生的に近隣どうしで「逃げた方がよい」と声をかけ合う動きはあったが、何よりも住民リーダーや役職者自身の避難開始が遅れる事態が生じたほか、結局、逃げ遅れて、家屋の2階や屋根で救出を待つことを余儀なくされる住民も続出した。虎居地区では、災害時の指定避難場所となっている地区公民館と周辺道路が浸水してそこに向かうことができなくなったため、別の避難場所へと移動せねばならず、混乱に拍車をかけた。

住民リーダーたちの証言によれば、主として中高年齢層の住民の多くは（そして何よりも、彼ら自身も）、水害で被災した経験をもっていたが、浸水したらとりあえず2階に上がって様子を見ればよい、あるいは浸水の状況を見ながら避難すればよい、と考えていた。しかしながら、今回の災害では、あまりに急に増水と浸水が進行し、みるまもなく床上まで浸かったために、「想定外」であり「これまでの水の出方とは全く異なっていた」（南瀬地区コミュニティ協議会リーダー）、「ごみやいろいろなものを巻き込みながら、波のように水がやってきたので、腰が抜けるほど恐ろしかった」（久住町自治会長）ということである。

被災経験や災害下位文化は、人々の迅速な避難行動を促したり、被害軽減に寄与したりするといわれるが、他方でそれは、同種の災害にのみ有効であり、未知の災害や、想定を超える規模の災害が発生した場合には、無効であったり、逆機能的に作用しうる、という点も、災害社会学の研究のなかでよく知られている（広瀬，1984，122頁）。鹿児島北部豪雨災害時に川内川下流域で生じた混乱は、後者の知見に当てはまるものであったといえよう。

5. まとめ

以上、近年、西日本で発生した豪雨災害をとりあげ、避難行動・緊急対応行動の特質、およびそれらへの影響因として、被災経験・災害下位文化と被災コミュニティの特質に焦点を合わせて考察してきた。最後に、本稿でとりあげた豪雨災害事例から、これら地域資源と避難行動や緊急対応行動との関係について要点をまとめてみたい。

近年、台風の来襲前に住民が事前に自主避難を行うという事例が増えてきてはいるものの、梅雨時の集中豪雨のようなケースでは、気象警報の段階で自主避難をする者は概して少ない。その意味で、避難勧告や避難指示が重要となるが、記録的な集中豪雨の場合、行

政側がそれらの情報を、住民が安全に避難するだけの時間的余裕がある段階で、しかも危機が迫っていることがはっきり理解できるようなメッセージ内容、手段によって伝達することは、かなり難しいといえる。

だが第一に、そのような場合にも、被災経験の活用やコミュニティ・レベルでの対応一つよりは地域資源の活用一しだいで、住民の迅速な避難行動や有効な緊急対応行動を促すことが可能である。特に、土着型の「親交的コミュニティ」、あるいは「自治的コミュニティ」の性格をもつ地域では、共助に基づいてそのような対応がなされる可能性も高くなる。自主防災組織の対応力も、基本的には、そのようなコミュニティの特質の関数であると考えられる。

また第二に、地域レベルでの対応を考える場合に、基本単位として重要なのは、町内や集落（単位自治会のエリア）といった小地域である。そして、日常的に会合や地域行事で住民に利用されており、しかも災害時の避難場所として使用できるような集会所や地区公民館、その放送設備などは、災害時に町内単位で対応する場合にきわめて有効な資源（コミュニティの物的資源）となる。

第三に、被災経験や災害下位文化は、住民の迅速な避難につながる場合もあるが、むしろ「災害への偏見」として機能し、逃げ遅れを生み出すこともある。未曾有の集中豪雨が災害を引き起こす事例が増えており、被災経験や災害下位文化の逆機能にも注意する必要があるとともに、防災対策上は、それらを地域住民が自己反省的に再構築できるような機会や取り組み（被災経験を検証したり、教訓として学習し直した上で、それらを地域で共有するような取り組み）をいかにして進めるかが焦点となろう。

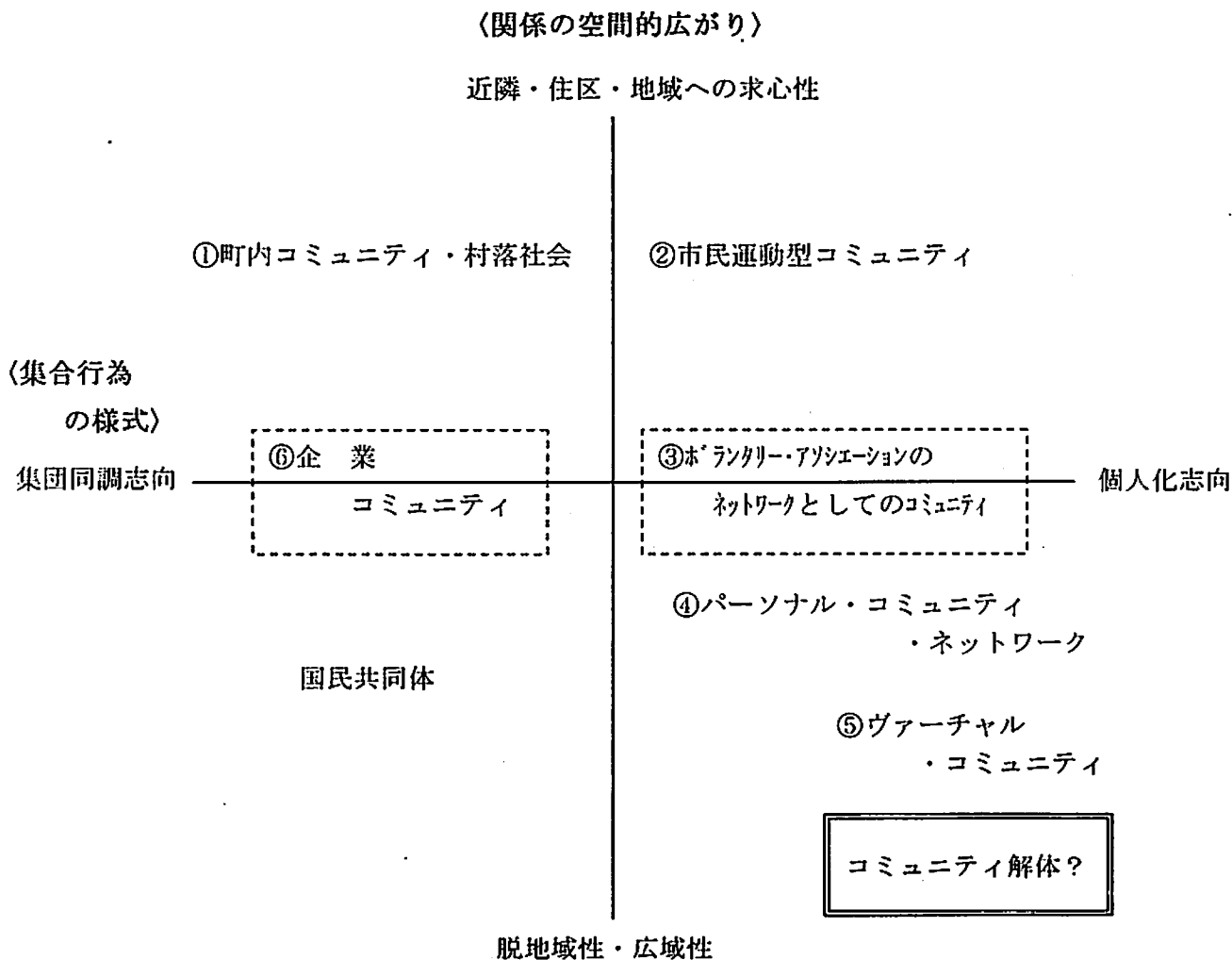
ところで、以上のうち、土着型の「親交的コミュニティ」に蓄積された諸資源（近年、流行の言葉を用いればソーシャル・キャピタル）や、「自治的コミュニティ」の資源動員力が、災害後の緊急対応期や応急復旧期における対応力・互助機能を規定したり左右したりするという知見は、これまでの災害研究（雲仙普賢岳災害や阪神・淡路大震災などに関する社会学的研究）においても指摘されてきた（鈴木編，1998、浦野，1996、横田，1999、今野，2001）。本稿でとりあげた豪雨災害は、福岡市の事例（2003年九州北部豪雨災害）を除くと、概してそのようなコミュニティが成立しやすい地方小都市の事例に偏しているが、最後に、人口流動化が激しく、都市的生活様式が深く浸透した大都市における（防災）コミュニティ形成という論点にも、補足的に若干触れておきたい。

この点について、森岡清志は、新しい問題処理システムの構築という視点から、住民同士が知り合いになったり仲良くなったりすることをコミュニティ形成と考えるべきではなく、「公共的領域の問題処理を担うシステムの内部に住民参画を実現し、それによって住民自治の拡大をめざすことが最重要」だ（つまり、住民同士のネットワーク形成はその結果である）と指摘している（森岡，2008，285頁）。そして、狭い町内を越えて展開される市民活動の隆盛を視野に入れるなら、特に中学校区や連合町内会・自治会レベルでのコ

コミュニティ空間に対応した問題処理システムの形成が最も重要な課題だと述べている(同, 291頁)¹⁰⁾。これは、都市における自治的コミュニティづくりの新たな原則を提示したものだといえる。

とはいえ、コミュニティ形成の目標や基準には、やはり、住民同士のネットワークという地域の関係的資源(ソーシャル・キャピタル)を豊かにすることが含まれているのではないだろうか。コミュニティ論の変遷をたどりつつ、住民同士のネットワーク形成という視点から議論を整理すると、現代都市においては、概して、人々の「個人化志向」と「脱地域性・広域性」のベクトルが強まっていき、「問題処理」のネットワーク(集団)や親睦・趣味のネットワークなどが個別化・断片化し、多層化しているといえる(図1の③~⑤)。

図1 コミュニティ・モデルの諸類型



それらのネットワークを、重要な問題処理（防災）のために、いかに、またどのような形で、結びあわせていくことができるか（そして地域のソーシャル・キャピタルを豊かにしうるか）が、現代の都市コミュニティ論やコミュニティ行政の戦略的焦点をなすとも考えられるのである。

附記：本稿は、2009年11月21日に、九州大学医学部百年講堂で開催された「第8回都市水害に関するシンポジウム」（社団法人土木学会西部支部、地域防災研究会主催）における筆者の研究報告（「豪雨災害における地域住民の避難行動とその特質」）に加筆・修正を行ったものであり、平成20～22年度科学研究費補助金基盤研究(C)「土砂氾濫を伴う浸水被害の早期警戒避難システム構築に関する研究」（研究代表者 橋本晴行）に基づく研究成果の一部である。

[注]

- 1) 人々が警報や危機が迫っているという情報を得て、実際に避難行動を起こす上では、被災経験が大きな影響を及ぼすとわれている（廣井編，2004，149-151頁）。また、被災経験が一定の地域の住民に共有されたり伝承されたりして、防災知識や災害時の行動指針、防災対策、さらには災害に備えた日常時の生活様式として文化的に蓄積されているような場合に、それらを災害下位文化と呼ぶことがある。災害下位文化が、住民の迅速な情報伝達や避難行動を促した事例は、田中二郎らの日本海中部地震に関する研究などで明らかにされている（田中・田中・林，1986）。
- 2) この災害の後で、宇美川、御笠川流域の10か所に、水位に連動した緊急情報伝達用サイレンが、新たに整備されている。
- 3) むろん、マイカーの避難が住民の避難行動と重なれば、後者の支障となるという事態も考えられ、このような対応への防災面からの検証も必要であろう。
- 4) 但し、現実には、避難勧告や避難指示が発令された際にすでに浸水が始まっていたというケースも存在したであろう。
- 5) この調査は、山口大学人文学部社会学調査実習（2005年度後期）の授業のなかで、当時の受講生とともに、同年11～12月に実施された。調査対象は、岩国市6地区、美川町3地区の自治会リーダー、および岩国市役所、美川町役場（当時）の防災担当者である。
- 6) この災害前の時点で、岩国市内において、自主防災組織が結成されていたところはわずかであった。その意味で、自主防災組織がすでに形成されていること自体が、コミュニティの活動度の高さの反映だと解釈することが可能であろう。
- 7) 但し、この仮説を説得力をもって提示・検証するには、データの丹念なクロス集計が必要である。
- 8) 2006年12月から翌07年2月にかけて、薩摩川内市、さつま町の防災部局担当者と、薩摩

川内市南瀬地区、倉野地区、久住町、さつま町虎居地区の住民組織リーダーに聞き取り調査を行った。

9) 災害後、この急激な増水と浸水被害は鶴田ダムの緊急放流によるものだったのではないかと、という住民の不信感が広がり、豪雨時のダムの放流のあり方に批判が集まった。それを受けて、2007年2月に、河川管理者、および下流域自治体の首長や住民代表、学識者などがメンバーとなり、「鶴田ダムの洪水調節に関する検討会」が設置されている。

10) 但し、本稿で述べているとおり、豪雨災害への共同的対応の単位としては、町内や集落といった小さな地域空間がかなり重要な意味を持つ。広域化へのベクトルの下でコミュニティ形成を図るとしても、やはり町内レベルでの「問題処理システム」構築という視点が欠かせないだろう。

〔文献リスト〕

- 浦野正樹, 1996, 「都市コミュニティの再認識」『すまいろん』季刊 1996 冬号
- 国土交通省九州地方整備局, 2007, 『川内川水系河川整備計画(原案)』同整備局
- 今野裕昭, 2001, 『インナーシティのコミュニティ形成』東信堂
- 鈴木広編, 1998, 『災害都市の研究—島原市と普賢岳—』九州大学出版会
- 田中二郎・田中重好・林春男, 1986, 『災害と人間行動』東海大学出版会
- 野末真史・橋本晴行・平原壮・横田尚俊・松永勝也, 2007, 「2006年鹿児島県北部豪雨災害における被災者の避難行動・災害意識について」『日本災害情報学会第9回研究発表大会予稿集』
- 東山真理子・山本晴彦・岩谷潔, 2008, 「山口県美川町において2005年台風14号により発生した水害に関するアンケート調査」『時間学研究』第2巻
- 廣井脩編, 2004, 『災害情報と社会心理』北樹出版
- 広瀬弘忠, 1984, 『生存のための災害学』新曜社
- 室井研二, 2006, 「2003年九州水害の社会学的研究(2)」『香川大学教育学部研究報告 第1部』第126号
- 森岡清志, 2008, 「地域社会の未来—コミュニティ行政の限界と新しいコミュニティ形成—」同編『地域の社会学』有斐閣
- 山口県, 2005, 『平成17年台風14号災害記録』山口県
- 横田尚俊, 1999, 「阪神・淡路大震災と〈コミュニティの再認識〉」岩崎信彦・鶴飼孝三・浦野正樹ほか編『復興・防災まちづくりの社会学(阪神・淡路大震災の社会学3)』昭和堂
- , 2004, 「豪雨災害と地域社会」橋本晴行研究代表『2003年7月九州豪雨災害に関する調査研究』平成15年度科学研究費補助金(特別研究促進費(1))研究成果報告書
- , 2008, 「災害研究からみた都市コミュニティ論」田中滋子編『地域・家族・福祉の現在』まほろば書房