

2003年九州水害の社会学的研究 (1)

—太宰府市における開発とコミュニティ—

室 井 研 二

- I 問題の所在—狭義の防災と広義の防災—
- II 太宰府の都市化と都市政策
- III 国分区の開発、混住化、防災
- IV 都市防災と社会学の課題

I 問題の所在—狭義の防災と広義の防災—

2003年7月19日～20日にかけて九州一帯を記録的な集中豪雨が襲い、福岡県太宰府市、飯塚市、熊本県水俣市等で甚大な被害が発生した。以前、筆者はこの災害について太宰府市を対象に調査する機会を得た。その一応の成果は室井（2005）でまとめたが、その後、調査対象地に飯塚市を加え、現在は両地域の比較を念頭に置きつつ調査を継続している。本稿はこの調査の経過報告である。

最初にこの調査の分析枠組と本稿での検討課題について触れておきたい。

一般に災害の社会学的研究は2つのタイプに分類できる。1つは、災害直後の緊急期に焦点を当て、被害の内容や人々の避難行動、行政やコミュニティの災害に対する対応等をテーマとした研究である。これは災害社会学のオーソドックスな研究スタイルであり、テーマの性質上、実践的、政策科学的色彩が強い点に特徴がある。このような災害研究をここでは「狭義の災害研究」と呼んでおく。筆者も当初はそのようなスタンス、問題意識からこの調査研究に着手し、太宰府市に関してはすでに幾つかの成果を報告している。今後は飯塚市の災害対応過程について、太宰府市との比較という観点から、論考を試みたいと考えている。

他方、同じ災害研究といっても、防災対策の政策的提言を直接の研究目標とするのではなく、被災地域の社会構造や長期的な社会変動の分析に主眼を置いた研究もある。これは災害の研究というよりも、災害というフィルターを通すことで当該社会の存立構造やその問題点を逆照射しようとする志向性をもった研究である。ここではこのタイプの研究を「広義の災害研究」と呼んでおく。広義の災害研究は、災害直後の緊急期だけでなく、当該社会の平時の存立構造も研究の射程に入れているため、平時を前提に構築された既存の社会学諸理論（特に都市社会学）との相互交流、相互啓発の可能性が大いに開かれている点が特徴的である。また、防災に対しても、即効的ではないにせよ、より長期的な視点からそれへの貢献が可能である¹⁾と考える。

なお、付け加えるなら、広義の災害研究は、上述のような理論的意義をもつのみならず、ある程度長期にわたって調査を行う際には実際上の必要からも求められるものでもある。筆者の個人的体験を述べさせてもらうなら、災害から2年も経つと、「災害はもはや過去のもの」といった雰囲気支配的になり、「災害」だけを切り口とした調査は遂行しづらくなっていく。災害の種類や規模にもよるが、今回のよう

な一過的な豪雨災害の場合、災害からある程度時間が経つと、良くも悪くも地域の生活や行政業務は日常態に回帰し、被災地の関係者や行政にヒアリングを行っても、「何をいまさら聞こうとするのか」といった雰囲気に含まれることになる。つまり、災害という「危機」の局面と、ある程度時間が経った後の「平時」の局面を架橋するような問題の切り口の必要性を痛感させられ、そのような観点からテーマ設定の見直しを迫られたのである。

災害の社会学的研究において「狭義」と「広義」いずれの視点も重要であることはいうまでもないが、さしあたり本稿では後者（「広義」）の視点に立って論考を試みる。検討してみたいのは以下の論点である。

(1) 太宰府市の「開発」政策について理解を深めること。2003年水害で被害が集中したのは、太宰府市の中でも高度成長期以降に開発された比較的新しい住宅団地であった。特に調査対象地である国分区では、農地の宅地への転用が進む中で農業用水路の管理が困難になり、それが原因となって今回の災害以前から小規模な水害が頻発するようになっていた。つまり、今回の災害は偶発的な天災というよりも、開発規制の甘さによって被害が創出、増幅された面があり、その意味で人災的な性格を帯びていた。このことについては室井（2005）でも多少触れたが、太宰府市の開発政策の歴史的展開、中でも特に水の利用・管理様式がどのように変化してきたのかについて、より深く調べてみることにした。

(2) 太宰府市における「コミュニティ」形成（特に、自治体のコミュニティ政策）について理解を深めること。太宰府市、その中でもとりわけ国分区は、高度成長期以降、住民構成の混住化が顕著に進んだ地域である。そのため、新旧住民の融和（＝コミュニティの形成）が長年の懸案事項とされてきた。そして、このコミュニティ形成という地域課題は、太宰府市における自主防災組織の整備や防災行政を実効性あるものにしていくために、決定的な重要性をもっていると考えられる。地域社会の防災力は、狭義の防災対策だけでなく、当該地域が防災以外の分野も含めてどのようなコミュニティ的基盤を有しているかによって規定される部分が大きいのである。

なお、飯塚市については「中心市街地の活性化」の問題が防災対策面においても重要な意義をもつと考えているが、この点についてはまだ準備が十分に出来ていないため、別稿に期すことにしたい。

論述は以下の手順で進める。まず、太宰府市の全市的な開発行政、コミュニティ行政の歴史的展開を整理する。市（町）政の全体像を把握するためには「太宰府市（町）総合計画」がさしあたり便利であるため、主にそれに依拠して分析を加えてみたい。次に、太宰府市の都市化や一連の都市政策が住民の生活世界においてどのように受け止められていたのかを、国分区でのヒアリング調査で得た情報をもとに論述する。最後に、それらの分析を踏まえて、太宰府市における都市防災上の課題と都市社会学の課題について検討を加える。

II 太宰府の都市化と都市政策

1. 「大宰府町総合計画」—都市化と開発規制の時代—

1969年の地方自治法改正により、全国の市町村で総合計画の策定が義務づけられるようになった。太宰府町（当時）でもそれを受けて1972年に最初の「総合計画」が策定され、以後、1982年、1987年、1991年、

2001年と4度にわたって改訂が行われている。以下では主にこの「総合計画」の変遷を手がかりに大宰府町(市)政の展開を概観するが、その前提として、高度成長期における大宰府の都市化について触れておきたい。

元来、大宰府は大宰府天満宮を中心とした観光都市としての性格を有しており、終戦後は観光業の振興が最大の行政課題とされていた。しかし高度成長期に入ると、福岡都市圏の膨張を背景に急激に宅地開発が進み、福岡市のベッドタウン＝住宅都市としての性格を強めていくことになる。当時の宅地化の様相を「地価」を1つの指標として垣間見るなら、1960年から1970年の間に大宰府町内各地の地価は数倍から数十倍に高騰している。ちなみに2003年水害で被災した国分区はこの時期に最も大規模な開発が行われた地区であり、地価も10年間に20倍に跳ね上がっている。また、1960年の時点では水田と畑の価格には大きな差があったが、1970年にはそのような価格差はほぼ消失しており、土地が耕地としてではなく、潜在的な宅地として評価されるようになったことが読み取れる。このような地価の変動が農地の宅地への転用を促し、以後、各所で住宅団地の造成が急激に進んでいくのである(大宰府市 2003:399-410)。

都市化の急激な進展に対し、町も政策的対応を余儀なくされることになる。当時の大宰府町政(中村義雄町政:1963~1971年)はこの点に関し、主に財政面への配慮から、「開発」を強力に牽引していく立場を明確にした。中村町長は「団地の造成」は「税源の培養」であるとの認識に立ち、「学校・観光・住宅」を「三つの柱」とする「人口倍增計画」を打ち出し、学校誘致と宅地開発が強力に推進された。中村町政のこのような「成長路線」はそれなりに実を結び、大宰府町の人口は1960年13913人、1965年18452人、1970年には26155人と、わずか10年の間に倍増することになった。財政規模も1955年には約5000万円だったのが、1971年には約10億円と飛躍的に拡大する。

しかしながら、人口の急増に対して公共サービスの整備が立ち遅れ、1960年代後半から議会では「人口倍增計画」に対する批判が強まっていく。財政事情も、確かに規模は飛躍的に拡大したが、それはかなりの部分投資的事業の拡大によるものであり、そのこともあって60年代後半以降、依存財源比率が自主財源比率を上回るようになり、中村町政は都市経営の面でも見直しを迫られるようになった。そのような情勢の中、バイパス建設と史跡保全をめぐる対立が町政の大きな争点となり、1971年選挙で建設推進派の中村町長は失脚する(大宰府市 2004:708-729)。

「大宰府町総合計画」が策定された1972年は、このようにそれまでの「開発路線」に対する見直しの気運が高まった時期にあたる。そのため、この「総合計画」では開発の抑制が基本理念とされている。その概要をまとめておこう。

まず町の現状認識として、福岡市の膨張を背景に、大宰府では衛星町としての宅地開発、交通整備が急速に進み、若年層を中心に人口が急増していること、そんな中、「一部無計画な宅地化によって、水路、道路等の生活関連施設の不備による無秩序な宅地化が進められている現実は見逃すことができない」(大宰府町 1972:6)ことが記されている。そして、立遅れている生活基盤を緊急に整備し、「都市づくりと住民生活環境の整備向上を図ることを主眼に整理したのが、この総合計画である」(1972:1)とされている。

以上のような総論に続いて「基本計画」の各論が展開されるが、ここではその中でも「コミュニティ」と「防災」に関する叙述に注目しておきたい。

まず、「コミュニティ」について興味深いのは、それが土地利用計画の基本理念として位置づけられている点である。無秩序なスプロールを防止するために住宅と生活基盤を計画的に整備することが大切であり、そのための規範的指針という意味合いで「コミュニティ」という言葉が用いられている。具体的には、

「コミュニティ」とは、「人口8000～10000人程度の規模」の区域を指し、「行政区画とは一致させるのが望ましい」とされ、これら各コミュニティの地区特性に配慮しつつ、各コミュニティの中に「郵便局、派出所等の出先機関、ショッピングセンターおよび通学区を中心とした近隣住区を配置する外、これらの機能が円滑に維持されるよう街路等交通施設及び上下水道の整備を進める」（1972：34）のがコミュニティ計画とされている。このように、この時期の大宰府町政において「コミュニティ」は開発規制を理念とした土地利用計画や基盤整備事業と密接に結びついたものとして解されていることをまず押さえておきたい。

防災行政については、(1)治山治水事業と、(2)消防団活動について言及されている。治山治水事業が必要とされる理由として、山地を中心とした乱開発と、それに起因する水害の増加が指摘されている。「主流である御笠川をみても山地開発等によって土砂が流入し、川床は著しく浅くなっており溢水等災害発生の原因となっている。さらに宅地化されたことによって集中豪雨等の流速が早く、いわゆる鉄砲水が多くなっている」（1972：45）。

消防団については、団員確保が困難になりつつあることが課題に挙げられ、その原因として、大宰府の住宅都市化に伴って町外勤務者＝定時制市民が増え、消防団員としての適格者が制限されるようになってきていることが指摘されている。

付け加えると、大宰府町は総合計画を策定した直後の1972年と1973年に大規模な集中豪雨災害に見舞われている。この災害で被害が集中したのは、2003年水害でも被災した国分区と三条区であり、「両被災地ともに谷の出口まで住宅地が迫っており、従来は山であった箇所に住宅地が拡大していった場所である」（太宰府市 2005：171）。そのため、開発と災害の因果関係が町議会で厳しく問われ、これまで以上に開発規制の必要性が叫ばれることになった。その結果、町は1973年に宅地開発指導要綱（「開発行為に伴う関連公共施設の整備に関する指導要綱」）を制定し、宅地開発を行う際には事業者には道路、公園、貯水池、排水路等の「関連公共施設の整備」を義務づけ、無制限な開発を規制する措置をとった。治山治水事業についても一層の充実が図られ、以後、32箇所のダム建設や、近隣自治体と連携した大規模な御笠川改修事業等が着手されている。

以上見たように、この時期の町行政では何よりも開発規制が焦点されていた。コミュニティや防災もそのような観点から問題にされ、具体的な施策としても土地利用計画や開発規制要綱、治山治水事業の拡充といったハード面での事業に重点が置かれていた点に特徴がある。

2. 「第1～3次太宰府市総合計画」—ソフト面の事業の拡大—

「大宰府町総合計画」で打ち出された開発規制という政策理念は、その後、「第3次太宰府市総合計画」（1991年）まで基本的に踏襲される。しかしながら、コミュニティ行政における「コミュニティ」の意味が幾分変化するようになる。また、「第4次総合計画」（2001年）になると開発規制という理念自体も見直されるようになり、政策基調に少なからぬ変化が生じてくる。以下、これらのことについて整理しておきたい。

大宰府町は1982年に市制を施行し、それに伴って同年「第1次太宰府市総合計画」を策定する。それは「大宰府町総合計画」の政策理念を継承し、それをさらに推し進めようとするものであった。この点で注目されるのは、この「総合計画」から人口の総量規制が明記されるようになったことである。「人口の急激な増加は居住環境の悪化、都市破壊を引き起こす原因になりかねない」との認識から、「人口の総量に

限界を設ける必要がある」という方針が明確に打ち出されるのである。「太宰府市は、太宰府市という器にあった人口規模を設定し、無制限な人口膨張はさげなければならない。都市計画における市街化区域面積、上水道の給水能力、市財政力等から勘案して、本市の昭和65年における目標人口を70000人とし、それ以上の人口については抑制の方針で臨み、より効率的な都市整備を進めるとともに、行財政の合理的運営を確保する」（太宰府市 1982：10）。人口のこのような総量規制という方針、そして70000人という具体的な数値目標は、以後「第3次太宰府市総合計画」までほとんど同じ文言で繰り返されることになる。またそれと対応して、上水道の給水規制も実施されている。当時は人口の急増に対して水の供給が間に合わず、水源の確保と水の安定供給が市政の中心課題とされていた。そのため、20戸以上の世帯が入居する集合住宅への給水規制や、住宅団地造成業者から負担金を徴収すること等を定めた要綱（「太宰府市水道事業給水規制に関する要綱」）が制定されている。

基本施策について見れば、コミュニティ計画を理念とした土地利用計画、道路や上下水道等といったハード面での生活環境基盤整備に重点が置かれており、この点でも「町総合計画」と同様である。「第2次総合計画」（1987年）の頃になると大規模な宅地開発は減少するが、それでも「今後は、大・中型造成に代わり法的規制が少ないミニ開発の増加が見込まれ、その指導が課題である」との見解が示され、宅地開発指導要綱の運用強化によって対応する旨記されている。防災行政に関しても、山地や丘陵地への宅地開発が土砂災害、河川氾濫、宅地浸水等の都市水害を増幅させているとの現状認識が示され、ために開発規制や治山治水事業の推進が急務とされている点、町の時代の総合計画と何ら変わりはない。

しかしながら、市制施行以後の総合計画では「コミュニティ」の意味づけ方がそれまでと幾分異なってくる。上述したように、1982年の総合計画でもコミュニティは土地利用計画の指針として用いられているが、それに加えて、「都市化に伴う連帯意識の希薄化」という現状認識のもと、「新旧住民の融和と協調」を形成するための理念としてもコミュニティという言葉が使用されるようになるのである。つまり、「コミュニティ」はハード面での基盤整備に関してのみならず、ソフト（社会関係・文化）面での政策理念としての意味づけが付与されるようになる。そして、住民に社会的交流の場を提供するための各種公共施設（勤労者体育センター、老人福祉センター、働く婦人の家、運動公園、公民館等の集会施設等）の整備が目標として掲げられるようになる（1982：40-42）。

このように「コミュニティ」という言葉はハード面の事業とソフト面の事業にまたがって用いられるようになるが、時が経つにつれ、後者の意味合いで用いられる比重が増えていく。土地利用計画との関連での「コミュニティ」に関する叙述には「第3次総合計画」（1991年）までほとんど変化がなく、全体として簡略化されていくのに対し、ソフト面でのコミュニティ事業に関してはより踏み込んだ言及がなされるようになっていく。例えば、「第3次総合計画」では「コミュニティ（地域づくり）」に独立した章が与えられ、小学校区単位でのコミュニティ施設の整備、コミュニティ行政に関する行政内部での役割分担の明確化、小学校区を単位とした「コミュニティ協議会」（仮称）の設置推進の必要、等が指摘されている（太宰府市 1991：109）。

なお、細くなるが、「第1次総合計画」でコミュニティの目標として示された「新旧住民の融和と協調」という文言が、「第2次総合計画」以降、「市民の融和と協調」と微修正され、新住民と旧住民という住民層の区分に触れられなくなっている。代わって、「第3次総合計画」から、コミュニティ形成の新たな担い手として「ボランティア」という言葉が散見されるようになる。後で見ると、実際の地域自治の現場では「新旧住民の融和と協調」は現在でも依然切実な重みをもった問題なのであるが、第2次以降の「総合計画」の文面からは、都市化に伴う混住化という状況認識は全くといっていいほど見出せなく

なっていく。

以上見てきたように、第1次～3次の太宰府市総合計画では、町の時代に示された開発規制という政策理念が基本的に維持されている。もっとも、改訂を重ねるにつれて計画全体の中でソフト面の政策が占める割合が増え、「コミュニティ」もそのような意味で解される傾向が強まっていく。しかしながら、太宰府市の総合計画がより本格的な方向転換を遂げるのは、2001年に策定された「第4次総合計画」からである。

3. 「第4次太宰府市総合計画」—成長路線への回帰—

それまでの総合計画と比較して、「第4次太宰府市総合計画」には以下のような変更点が見出せる。

(1) 人口抑制策から人口誘導策への転換

これまでの「総合計画」が「快適な環境を保持するため、人口の総量に限界を設ける必要がある」という認識から、人口の上限を70000人とする方針を堅持してきたことはすでに見たとおりだが、この方針が撤回されるのが「第4次太宰府市総合計画」である。この計画では「活力ある魅力的な都市の創造を図っていくため、平成22年における目標人口を72000人とする」とされ、人口の目標数値が上方修正されるとともに、そもそも目標自体が人口の「抑制」から「誘導」へと方向転換している（太宰府市 2001：14）。

市が人口の受け入れに積極的な態度をとるようになったのは、新たな水源が確保できる目途がついたとされているためである。2007年に新しいダムが完成予定であり、近年では海水淡水化事業も着手されている。そしてそのことを根拠に、これまで実施されてきた要綱による給水規制は1999年に緩和され、2002年には廃止されるに至っている。上水道の給水量は一貫して増加しているにもかかわらず（太宰府市の最大給水量：1967年2400 m^3 /日→1980年9317 m^3 /日→1999年15440 m^3 /日）、それを抑制するのではなく、新たな水源の開発によってさらに増加させようとする方針が明確になってきたといえる（2007年度の計画給水能力：26400 m^3 /日）（2001：123-125）。

(2) ハード事業における「コミュニティ」の消失

これまでの「総合計画」では土地利用計画やそれに立脚した基盤整備事業が基本施策の冒頭に置かれ、施策全体の中で占める比重も最も大きいのが常であった。そして土地利用計画の理念に掲げられていたのが「コミュニティ」であった。ところが「第4次総合計画」ではそれらハード面の事業に関する叙述は後方にまわされ、計画全体の中で占める割合も著しく減少している。そして、土地利用計画の基本方針から「適正な人口規模」や「コミュニティ」の文言が消え、代わって「景観」や「観光客の利便性」といった言葉が強調されるようになる（2001：111）。

太宰府市では1999年に国立博物館の設置が決定され、2005年開館した。まちづくりのための資源として大きな期待が寄せられている。また、2003年には「太宰府市景観形成基本計画」と「緑の基本計画」が策定され、景観・環境行政に力が注がれるようになっていく。上述の文言の変化は、このような動向を反映しているといえる。それと関連して、主に観光客を対象とした道路の整備事業が現在精力的に推進されている。他方、居住者を対象とした事業としては、新たな住宅団地の造成とそのための区画整理事業、それと連動したJR新駅の設置事業が目玉となっている。この新しい住宅団地の造成事業は、「第4次総合計画」における将来人口の上方修正の具体的根拠をなすものである。

(3) 「コミュニティ」のソフト政策への純化

上述したように、「第4次総合計画」から土地利用計画における「コミュニティ」は姿を消すが、ソフト事業における「コミュニティ」は市政の重点的な「戦略プロジェクト」へと昇格している。

「コミュニティ」が必要とされる社会背景として指摘されているのが、「地方分権」、「高度情報化」、「高齢化」といった「時代の潮流」である。つまり、「地方分権時代にふさわしい市民意識」の醸成、「地域情報ネットワークの整備」、「高齢化社会に対応した相互扶助意識の高揚や生涯学習の推進」といった課題群との関わりで、「地域コミュニティづくり」の必要性が説かれている。また、「コミュニティ」形成の担い手として、「ボランティア」、「NPO」といった言葉がこれまでになく多用されているのも特徴的である。

「第4次総合計画」では「コミュニティ」の現状に対する評価もこれまでと比べて幾分肯定的になっている。「市民の社会活動への参加状況は、市民間の連帯意識の希薄化や社会的無関心派の増加等の社会現象を背景に、必ずしもよい状態ではないものの、「まちづくりは市民参加で」という意識や「機会があれば地域社会活動に参加したい」という意向を持つ人々も徐々に増加しつつある」とされ、市民のまちづくりへの参加意識が高まりつつあることが指摘されている(2001:55)。

まとめると、「第4次総合計画」において「コミュニティ」はソフト面の政策に純化し、そのような形で「総合計画」の中でその比重を高めつつある。「コミュニティ」が「地方分権」「情報化」といった新しい時代動向との関連で位置づけられるようになったのも特徴的であり、逆に言うと、混住化を背景にした「新旧住民の融和」といった古くからの課題に対する言及はまったく見られなくなる。

(4) 防災行政における開発規制の観点の後退

これまでの総合計画では必ず言及されていた、災害と開発の関係に関する叙述が見られなくなるのも第4次総合計画からである。また、防災の「基本方針」から治山治水事業が消え、それに代わって、地域防災計画の充実、防災意識の向上、自主防災組織の整備等が強調されるようになる。防災行政においても「ソフト」面の施策が占める比重が著しく増加し、逆に言うと、開発規制的な観点は著しく後退するようになる。

要約するならば、第4次総合計画以降の大宰府市政には全体として成長路線への回帰とでもいえるべき傾向が明確に見出せる。「コミュニティ」も開発規制という理念との結びつきを消失し、社会的連帯の育成というソフト面の施策に純化していく。さらにいえば、そのようなコミュニティ行政そのものにしても、混住化や「新旧住民の融和」といった古くからの問題が十分に消化されないまま、地方分権化や高齢化を背景とした福祉ボランティアの育成といった新しい課題とのかかわりでのみ、その意義が説かれるようになった印象を受ける。開発規制という従来の観点到代わって、それと似たような含意を伴って新たに浮上してきたのが環境・景観行政であるが、大宰府市の環境行政は観光業の振興と深く結びついており、住宅や生活環境基盤の整備事業とは内的な関連を有していない。以上のような意味で、第4次総合計画とそれ以前の総合計画との間には少なからぬ断絶が見出せるのである。2003年7月19日の水害はそのような政策動向の中で発生した災害である。

Ⅲ 国分区の開発、混住化、防災

これまでは全市的な政策動向を政策資料に依拠して瞥見してきたが、以下では対象を国分区に限定し、国分区における開発過程、自治運営、防災面の取り組みについて、主にヒアリングデータに依拠して跡付けておきたい。

開発 国分区は太宰府市の開発行政の典型ともいえるべき地区である。現在でこそ国分は2128世帯（平成15年現在）を数える市内最大の行政区であるが、戦前は50戸ほどの農家から構成される純農村集落であった。農業をする条件は決してよいものではなかったらしい。瘠せた砂地が多く、当時は水利技術も未熟で往々にして水不足に悩まされた。また、幸か不幸か田畑は史跡地と重なっており、ちょっと土を掘り返せば瓦等がゴロゴロ出てくることも農家にとっては悩みの種だった。農作物の取量も他の地区に比べて少なく、「国分には嫁にやれない」といった風評もあったらしい。そのため、田畑は売りたいくても売れないというのが実情であった。

土地が売れるようになるのは昭和30年代からである。その背景に、前節で触れた福岡都市圏の膨張やそれに伴う地価の上昇があったことはいうまでもない。当初はまだ田は売れず、区に5町あった畑地がまず売却された。畑地がなくなった昭和40年代から田や山林も売れるようになった。田が売りにくかったのは、価格が畑地よりも低かったことに加え、区の水利組合や農事組合から規制があったためである。田を売ると隣接する他の農地に影響が出るため、「水路は残すように」等いろいろ注文がついた。しかしいずれにせよ、大勢として、国分の農家は貧相だった草葺の家を増改築する資金にするため、田畑や山林を積極的に売却した。売却に際しては区画整理等の方法はとられず、ある程度まとまった土地を業者に売り、その土地の造成は基本的に業者の裁量に委ねられた。

混住化と自治 以上のような宅地開発の結果、国分区の人口は急増し（図1）、住民構成において地付き層（旧住民）と来住層（新住民）の混住化が進むことになる。現在では、新住民のサラリーマン世帯が圧倒的多数を占め、人口に占める旧住民の割合はおよそ5%程度にすぎない。

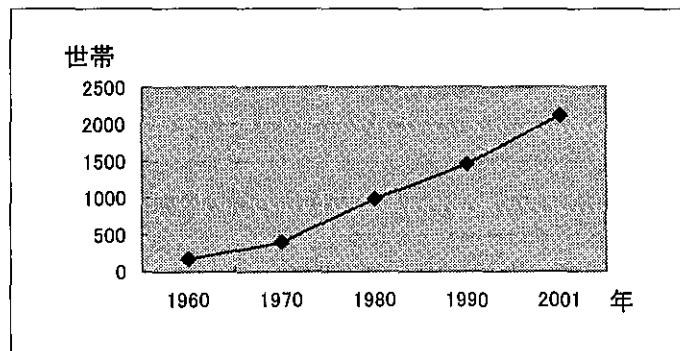


図1 国分区の人口動態

しかしながら、自治活動の担い手という点では旧住民が主導的な役割を果たしてきた。国分区の自治運営は市長の委嘱を受けた区長を頂点として、評議員（会）、隣組（長）へと連なる位階的組織のもとに進められているが、区長と評議員のポストは旧住民によって占められるのが常であった。また旧住民は独自に農事・水利組合や氏子組合を組織しており、これら土着の集落組織も区的意思決定に少なからぬ影響力

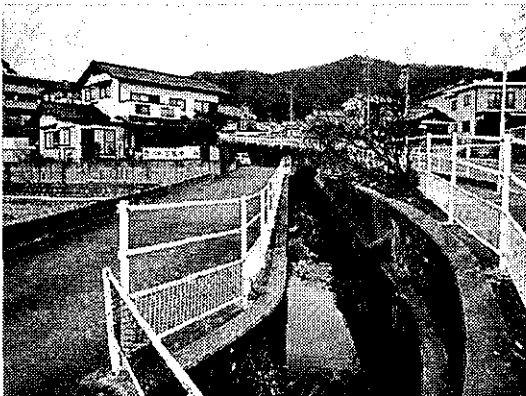
をもっている。このような旧住民主導の運営体制は、開発後およそ40年経った現在も基本的に変わっていない。

役員のメンバーが旧住民に固定化しがちだったのは、役員の選出が慣例的に役員（＝旧住民）同士の互選や推薦によっていたことに加え、新住民の側も区の活動に積極的には関わろうとしなかったためである。国分区における住宅団地の開発は宅地造成という形で行われ、住宅の建設は個別的、漸次的に進められたため、新住民の間で地域的な共同意識は醸成されにくかったのではないかと、このことであった。いずれにせよ、地区の清掃や街灯管理、地域行事の運営等は専ら旧住民層によって担われてきた。区内の生活道路にしても、比較的最近まで農道を兼ねていたため、その整備は旧住民の手に委ねられた。

旧住民と新住民の間で軋轢が生じることは基本的になかったらしい。旧住民の側が新住民を表立って排除することはなかったが、何となく互いに遠慮しあう雰囲気があり、それが現在に至るまで相互の交流を妨げている、とのことであった。もっとも、軋轢がまったく生じなかったわけではなく、この点で興味深いエピソードを2、3聞いた。例えば、以前、区で公民館の改築を行った際、その建築費を区民から区費として徴収したが（持家層1000円／年、借家層500円／年）、そのことに対して新住民（特に借家層）から「どうして払わなければいけないのか」という異議申し立てが寄せられたという。また、10年ほど前にはマンション建設をめぐる騒動が起きた。旧住民が売却した土地に12階建てのマンションが建設される予定であったが、それに対して周辺に住む新住民有志が建設反対運動を起こしたという。反対の理由は、日照権、交通量が増える、水が涸れる等様々であったが、中でも文化財としての大宰府の歴史的景観が損なわれることに対して特に強い懸念が示されたらしい。この騒動には市が調停に入り、階数を7階建てに変更することで折り合いがついたが、居住歴が浅く地域との関わりも薄い住民層が地域の文化的伝統を守るために運動を起こしたという点で、きわめて興味深いものである。

以上のように、国分区では都市化に伴って人口が膨張する中で社会層の分化が生じ、住民構成の面でいわば二重構造の様相を呈している。それは、すぐ後で触れるように、国分区内におけるエリア的な住み分けという形でも顕現している。住民間でこれまでそれほど深刻な摩擦は顕在化しなかったとはいえ、「新旧住民の融和」は国分区において長年の地域課題であったといえるだろう。とりわけ近年、旧住民層の高齢化が進み、従来のような運営体制を維持していくことが困難になりつつあり、この課題は一層切実さを増しつつあるといえる。

防災 農地・山地の宅地化が進んだことで、国分区では2003年の水害以前から小規模な都市水害が頻出するようになった。国分区における災害常襲地区は大きく2つあり、1つは山地との隣接部に開発された



農業用水路



山地との隣接地

住宅団地、もう1つは農業用水路沿いの住宅地である。これらはいずれも高度成長期以降開発された、新住民の集住地区である。

山地に隣接する住宅団地（国分5丁目）は、今回の水害で大規模な住宅被害が集中した地区である。四王子山の山肌を間近に控えた急傾斜地に細い街路が入り組み、その周囲に住宅が密集している。排水溝も狭隘で、豪雨になると道路が冠水することがしばしばであった。

聞き取りによれば、この団地の造成は民間業者によって行われたが、造成の仕方があまりにお粗末だったので、土地を売却した旧住民の側から苦情が申し立てられたそうである。しかし業者側が聞く耳を持たなかったため、旧住民は市に働きかけ、市から業者に何らかの規制が行われたとのことであった。造成に金をかけなかった分、宅地は安価で売りに出され、そのため買い手も多かったそうである。

もっとも、今回の災害が起こるまで、国分区において水害対策が最も喫緊の課題とされていたのは用水路沿いのエリアであった。もともと豪雨などで用水路から溢れた水は周辺の田に貯水されていたのだが、宅地化が進んだことで道路の冠水や住宅への浸水が問題化するようになった。従来、用水路は農事・水利組合によって管理されてきたが、農地売却後は水路の改修も土地所有権との関わりで従来のやり方では対処不可能になってくる。そのためこの水害対策に関して旧住民層はさじを投げ、市に対して防災対策の要望書を幾度となく提出するようになる。とくに1982年にこの用水路上流に小学校が開校され、児童の通学路が水害に巻き込まれる危険性がでてきたことで、市も何らかの対策を講じざるを得なくなったが、具体的な解決策は見出せず足踏み状態が続いた。そんな中、1999年に新住民（A氏）から区長が抜擢されるという異例の事態が起こる。A氏の区長就任は、彼が元県職員として国分区の農業技術指導に携わり、そのような形で新住民としては例外的に旧住民層と交流をもち、信望を得ていたことで実現した。ともあれ、A氏はそのような職務経験を活かして水害対策にも乗り出し、独自の用水路埋設事業案を考案、2002年に農事・水利組合と連名で市に要望書として提出する。市もそれを受け入れ、3年計画で用水路改修工事を実施することを決定した。今回の水害はそんな矢先に発生した災害であった。

IV 都市防災と社会学の課題

2003年7月19日の災害からおよそ半年間、太宰府市（国分区）は非常に混乱した状態に陥った。しかしその経緯については別稿（室井2004；2005）で詳論したので割愛し、ここではその後太宰府市でとられた防災対策について検討を加え、それとの関わりで今後の研究課題を提示しておきたい。また、都市社会学についても若干の考察を試みる。

防災対策 これまでに太宰府市で実施された防災対策事業は大きく3つに大別できる。

第1は、治山・治水事業である。災害後、県が事業主体となって治山ダム等各種防災施設の建設が行われた。国分区でも2基の治山ダムが新たに建設された。市の所管では河川改修事業が主なものである。太宰府市の河川改修事業は災害関連事業の指定を受けたため、損壊箇所の復旧だけでなく、危険箇所の全面改修が進められている（総事業費15.36億円）。また、国分区の被災地では被害の遠因が市も関与した宅地造成の杜撰さにあったとの認識から、市に対して地区の道路・側溝を改修するよう要望が出されており、現在それをめぐって住民有志と市の間で交渉が進められている。

第2は、地域防災計画の見直しである。発災時、太宰府市の初動対応には多くの不備、遅れが生じ、マスコミや議会で厳しい批判にさらされた。そのため市は各種防災マップを作成し被災地に配布したほか、

注意報の段階で職員の一部を召集させる等、地域防災計画の見直しを進めている。

第3は、自主防災組織の整備である。区長会で区長を対象にそのための働きかけが行われ、現在44行政区のうち6つの区で組織が結成されたとのことである。国分区でも災害後、区長が中心になって緊急時の連絡網や対処方法を一覧にした防災マップが独自に作成され、区民に配布されている。

さて、以上のような各種防災事業は、本稿の冒頭で触れた言葉を用いるなら「狭義」の防災対策である。通常、「防災」というとイメージされるのはこれらの事業であろうし、それを充実させていくことが重要であることはいうまでもない。しかしながら、本論を通して見てきたように、今回の災害が発生するにいたった伏線は狭義の防災対策の枠におさまらない奥行きを有しているのも明らかである。特にこの点で、近年の太宰府市の都市計画が全体として「開発促進」型へと転換を遂げつつあることは注目されるし、そのようなマクロな政策動向を防災の観点から捉え返しておく必要があるといえる。また、コミュニティ形成（＝混住地域における新旧住民の融和）という既存の地域課題も、ソフト面での防災対策を実質化させていく上できわめて重要な意味を有している。国分区で自主防災組織が結成されたことを先述したが、その後、実際に活動を展開しているのは区の中でもごく一部の地区にとどまっている。道路・側溝の整備事業も、区の事業というよりは、該当するエリアに住むごく一部の住民のみによって、そのための交渉が行われているというのが実情である。つまり、国分区での防災事業・活動は実質的には区内の一部のエリア・住民によって散在的に展開しているにすぎず、区の事業という形では展開し得ないでいる。その背景に横たわっているのが、住民間、特に「旧住民」と「新住民」の間での日常的な意思疎通の希薄さ、合意形成の困難さ、という古くからの問題なのである²⁾。

研究課題として問題になるのは、以上のような問題認識を今後どのように深めていくか、ということである。この点に関し、筆者は国分区の住民を対象に計量的な意識調査を実施することにした。国分区の住民は今回の災害の経験を開発や都市計画との関連でどのように意味づけているのか、住民のそのような意識・選好は現実の市政の展開とどのような齟齬と連続性を有しているのか、国分区におけるコミュニティ形成の条件とはどのようなものであり、またそれは当該地域の防災対策を講ずる上でどのような含意を持ち得るのか、等々がさしあたって解明してみたい論点である。同様の意識調査は飯塚市でも実施する予定であり、それとの比較を踏まえて、当該地域の実情に合った防災のあり方やそのための条件、直面する課題を具体的に提示することが最終的な研究目標である。

都市社会学

(1) 都市社会学に関して論及しておきたい論点の1つ目は、コミュニティ論についてである。周知のように、コミュニティ論とは高度成長期の人口の流動化を背景に、新たな地域社会形成のノルムや条件をテーマに展開された一連の議論のことを指す。それは当時のコミュニティ行政とも連動し、「コミュニティ」は政策用語としても注目を浴びた。研究の焦点とされたのは、目指すべき地域意識・地域的共同性のあり方やその社会属性的条件の分析であり、心理や人間関係といったいわばソフト面の現象に主眼が置かれていたといつてよいだろう³⁾。

太宰府市(町)の総合計画でも「コミュニティ」がキーワードとされていたことはすでに見たとおりである。しかしながら、当初そこで「コミュニティ」という言葉は開発規制を理念としたフィジカルプランニングの意で用いられており、コミュニティ論におけるコミュニティとはかなり異質なものであった。コミュニティ論的な意味でコミュニティという言葉が使われだすのは市制施行以後の「総合計画」からであり、以後改定を重ねるにつれ、そのような意味で使用される傾向が強まっていく。しかし逆に

言えば、それは「コミュニティ」から土地利用を中心としたフィジカルプランニングの要素が捨象され、また開発というマクロな経済情勢への批判的関心が後退していくプロセスであったともいえる。そして同様の弊が、コミュニティ論、そしてコミュニティ論からパーソナル・ネットワーク論へとつらなっていくその後の都市社会学の理論的潮流に関しても指摘できるのではないか。太宰府市の事例は、コミュニティ計画におけるフィジカルプランニングとソーシャルプランニングの統合という都市社会学の現代的課題を、いわば反面教師的に照射しているように思われる。

(2) 玉野は日本都市社会学の戦後の展開を鳥瞰した後、1980年代を境に研究史に断絶が生じていることを指摘している。

「1970年代までの重要な研究テーマや課題が、1980年代以降まったく継承されないという奇異な現象を生んでいる。たとえば、コミュニティ行政による市民意識の変化や都市自治の進展という重要な課題が十分に消化されることなく、高齢社会と福祉コミュニティの形成へとテーマが移ってしまうなどの現象である。すなわち、都市社会の構造変容のあり方が十分に検討されないままに両者の断絶が前提され、問題設定やテーマの選択自体も新しいものに衣替えされつつある」（玉野 1998：42）

筆者もこのような見解に同意するものであるが、同様のことを、太宰府市の総合計画に記されている内容と、ヒアリング調査を通して知った住民の社会的世界の現実とのギャップという形で痛感させられたことを付言しておきたい。既述したように、国分区では「旧住民」と「新住民」の意思疎通の希薄さや合意形成の困難、宅地開発における生活環境基盤整備の不備やそれに起因する都市水害の頻発といった古くからの問題が、現在も重要な課題であり続けている。しかしながら、「総合計画」の書き方ではこれらの問題はあたかも解消されたかのような印象を受ける。当初掲げられていた「新旧住民の融和」という課題はその後「地方分権時代にふさわしい市民意識の醸成」へと変更され、それとの関わりでボランティアやNPOの意義や役割が強調されるようになる。あるいは、開発規制や生活環境基盤整備といった項目が時とともに後退し、それに代わって「環境」や「景観」を冠した諸施策が浮上する、といった事態である。ボランティアにしる、環境にしる、それら新しい課題の意義を否定するつもりはないが、新しい課題の影に隠れて、古くからの課題が等閑に付される傾向が見出せるのである。「新しいものと古いものの同時的共存」は社会学の古典的テーゼであるが、都市研究は今一度このことの重みを真摯に受け止めておく必要があるのではないだろうか。

注

- 1) 「広義」の防災研究という着眼は、辻（1998）、長田（1999）、田中（2001）から示唆を受けたものである。
- 2) このことは自主防災組織の整備に関してのみならず、災害後結成された被災者団体の活動の顛末との関わりでも重要な意味をもった。室井（2005）を参照のこと。
- 3) コミュニティ論の代表的業績として、奥田（1983）等を参照。

文献

- 太宰府町, 1972, 『大宰府町総合計画』.
- 太宰府市, 1982, 『大宰府市総合計画』.
- 太宰府市, 1987, 『第2次大宰府市総合計画』.
- 太宰府市, 1991, 『第3次大宰府市総合計画』.
- 太宰府市, 2001, 『第4次大宰府市総合計画』.
- 太宰府市, 2003, 『太宰府市史 環境資料編』.
- 太宰府市, 2004, 『太宰府市史 通史編Ⅲ』.
- 太宰府市, 2005, 『太宰府市史 通史編Ⅰ』.
- 室井研二, 2004, 「2003年7月九州豪雨災害の被災状況と地域的対応—太宰府市の事例—」(科研費特別研究促進費(1)『2003年7月九州豪雨災害に関する調査研究』(代表:橋本晴行)).
- , 2005「混住地域の災害—2003年7月九州豪雨災害を事例に—」(『地域社会学会年報第17集〈ローカル〉の再審』, ハーベスト社).
- 奥田道大, 1983, 『都市コミュニティの理論』, 東京大学出版会.
- 長田攻一, 1999, 「阪神・淡路大震災と社会学のパースペクティブ」(『阪神・淡路大震災の社会学第3巻』, 昭和堂).
- 玉野和志, 1998, 「都市社会論の変遷と都市の構造変容」(倉沢進先生退官記念論集刊行会編, 『都市の社会的世界』).
- 田中重好, 2001, 「阪神淡路大震災研究から都市研究へ」(金子勇・森岡清志編, 『都市化とコミュニティの社会学』, ミネルヴァ書房).
- 辻勝次, 1998, 「震災研究のなかから」(『地域社会学会年報第10集 シティズンシップと再生する地域社会』, ハーベスト社).

(付記) 本稿は文部科学省科学研究費補助金(若手B、課題番号17730330)の研究成果の一部であり、生涯学習教育研究センター主催で2006年7月に開催予定の公開シンポジウムの資料となるものである。

