

都市災害としての福岡県西方沖地震

人と防災未来センター 永松伸吾

平成 17 年 3 月 20 日に発生した福岡県西方沖地震は、福岡市を中心とし、少なくない被害をもたらした。特にほとんどの住宅が全壊または半壊した玄海島の様子は全国に放送され、玄海島の人々の暮らしの再建はこの地震における最大の関心事となっている。

しかし、忘れてはならないのは、この地震はまぎれもなく都市災害としての側面を有しているという点である。福岡市の人口は年々増加しており、平成 16 年 4 月の推計人口は 138 万人と、九州最大の都市である。その中でも最大震度 6 弱を観測した中央区には、福岡市内最大の繁華街である天神地区がある。天神は福岡市営地下鉄姪浜線、七隈線、西鉄福岡駅がそれぞれ接続し、加えて九州各地へと高速バスが発着するバスターミナルを有する九州の代表的交通拠点である。加えて大規模な商業施設が林立し、福岡県内に限らず九州一円からも買い物客を集め、その集客力は群を抜いている。三連休の中日だった平成 17 年 3 月 20 日は、いつも以上に多くの買い物客や観光客を集める予定だったに違いない。ほとんどの商業施設が開店し、レストランではランチの準備が整いかけ、街がようやく本格的に活動を開始しようとした午前 10 時 53 分、天神地区は何の前触れもなく震度 6 弱の猛烈な揺れに襲われたのである。

この地震は 1995 年の兵庫県南部地震以降、大都市を襲ったものとしては最大のものであった。兵庫県南部地震とはいくつかの類似点がある。第一に、いうまでもなく大都市を襲った地震であるということ、第二にプレート型ではなく活断層の活動による地震であるということ、第三にこれまで地震による被害をほとんど経験したことがない地域で発生したということである。

一方で、この福岡県西方沖地震を地震災害として捉えた場合、いくつかの点において阪神・淡路大震災と決定的に異なる特徴を持っている。第一は発生時間帯である。阪神・淡路大震災はまだ街が眠りから目覚める前、午前 5 時 46 分の出来事である。多くのビルが倒壊し、電車の高架橋は崩落、阪神高速道路は倒壊したが、不幸中の幸いは都心部にほとんど人がいなかったことだ。もしあの地震が昼間に起こっていたら、きっと災害の様相は全く違ったものになったであろう。しかし何がどう問題になるのかについての具体的イメージは実は誰も持ち合わせていない。これに対し、今回の福岡県西方沖地震は、前述の通り三連休の昼間に発生した。大都市におけるこれを考えるにあたって極めて貴重な教訓を我々に残してくれている。

第二に、津波注意報が発表され、被災地の人々は地震直後に津波の警戒を行う必要が生じたという点である。地震すらほとんど経験したこともない地域にとって津波など恐らく想定範囲外だったと思われたが、こうした地域において津波注意報が被災者の対応にどのように影響したかは興味深い点であった。

以上のような視点から、我々は天神地区にある商業施設を中心に、災害直後の対応に関して、福岡市消防局中央消防署、天神地下街開発株式会社、西鉄福岡駅、百貨店 2 件、ホテル 1 件、テナント系商業施設 1 件、商店街 1 件に対してヒアリング調査を行った。これによって得られた結果は以下の通りである。なお、ヒアリング先の選定に当たってはある程度天神地区を代表するよう配慮したつもりではあるが、例えば映画館などの娯楽施設、風俗店、オフィス系ビル等については含まれていない。このため本稿は天神地区における問題のすべてを網羅しているわけではない。

調査から得られた知見

1. 体感震度が施設によって異なり、それにより初動対応も異なる。

都市部では高層の建物が多く、人々の行動空間が垂直に分布している。このため、上層階にいる人々と地下にいる人々とは、体感震度が全く異なった。例えば地下街では引き続き平常通りの営業が行われていたのに対して、ある百貨店では高層階におけるイベント会場において、加熱中の食用油をかぶるなどにより複数の重傷患者が発生している。

個々の事業者にとって重要なことは、こうした認識の差は一つの組織内で発生するという点である。ヒアリング記録にも記しているが、ある百貨店では店長が上層階におり、強烈な揺れを店長自身が体験したために、閉店の意思決定が素早くできたと述べた。加えて気象庁の発表震度にリンクして災害対応を計画するという点も、高層の建物を利用している組織では必ずしも適切ではない。

2. 津波に対する警戒を行った施設は無かった。

ヒアリングの限りでは、津波による被害の可能性を考慮して災害対応を行った組織は皆無であった。いくつかの事業者はこの理由について、津波注意報であり予想される波の高さは50cm程度であったから、と回答した。しかし、その後もいくつか会話を重ねてみると、そもそも津波がここまでやってくるのかどうか、津波に対してどう対処したら良いのか、ほとんどの事業者が全く具体的なイメージを持っていないということが判った。この地震のほぼ3ヶ月前にあたる2004年12月23日にはインド洋沿岸で大規模な津波災害が発生し、福岡の人々も実際の津波の映像を繰り返し目にしていたはずである。それにも関わらず、いざ自分の地域に津波注意報が発表されても、実際は何も行動を起こさなかったのである。

もちろん、福岡は大規模な津波を引き起こすプレート境界に面しているわけでもなく、津波に対する警戒感と事前の行動計画がなかったことはある意味当然とも言える。この経験が示すことは、ハザードそのものに関する知識があったとしても、それを自らの身に起こるものとして事前に対策を考えておかない限り、我々は何も行動できないということである。

3. エレベーターの閉じこめが発生し、保守管理技術者が来るまで救出出来なかった。

都市ならではの問題として、施設のエレベーター内で閉じこめられた事例がいくつか存在した。このような事態に対処可能なのは、エレベーターの保守管理技術者のみであり、通常彼らはその施設に常駐しているわけではなく、メーカー毎、地域毎に担当者が数名ローテーションを組んでサービスに当たっている。このため、震災などの影響で複数のビルで閉じこめが同時発生した場合、その救出にはかなりの時間が必要となる。今回の震災でも救出までに数時間かかったところもあったようであるし、もし満員の状態で閉じこめられた場合、乗客の消耗はもっと激しくなることが予想され、深刻な事態になったであろう。

4. 商業施設は安全確認が済むまで施設内を立ち入り禁止し、その結果大量の帰宅困難者が一時的に地域に滞留した。

ホテルも含めすべての商業施設では、地震後に営業停止を決定し、客の避難誘導を行った。避難誘導を行った理由の最も大きなものは、余震による二次被害の防止であった。このため、すべての施設では避難誘導後に一般の人々の出入りを禁止している。天神地区の数少ない広場の一つである警固公園には大量の帰宅困難者が滞留することになった。彼らは公園内に一カ所しかない公衆トイレに長蛇の列をなすことになった。また近隣のコンビニでは食料がすぐに売り切れ、多くの人々が空腹にも悩まされたという。いずれも商業施設が何らかの対応を行うことができればある程度解決しそうな問題ではあるもの、実際には何の対応も行われることは無かった。幸い天候も悪くなく、気候的にも猛暑期・厳寒期ではなかったことなどもあって、それほど問題が深刻化することはなかった。また高速バスを除く路線バスは運行を続けたこと、西鉄電車や地下鉄も午後には運行を再開したこと、などによって、帰宅困難者はまもなく解消した。結果的には帰宅困難者の問題は今回の災害対応で大きな注目を集めるほどには争点化しなかった。

しかし、今回の事実は様々な点について教訓を残している。第一に、エリアマネジメントの発想の必要性である。狭い空間に多数の人々が集う都市においては、大規模災害時の対応について、個々の事業者がばらばらに避難誘導をするのではなく、地域全体としての計画を持つ必要があるということである。通常都市では緑地空間が少ないため、ビルや地下空間なども有効な避難場所として計画がなされなければ、対応は困難であろう。実際に東京駅周辺の事業所らで組織される「防災隣組」では、地下空間に帰宅困難者を避難させる計画を作成しているし、神戸にある旧居留地連絡協議会防災委員会では、各施設管理者が帰宅困難者に一時的な避難場所を提供するよう要請を行っている。このような発想の必要性は今回の地震で十分証明されたといえ、今後も全国の各都市で積極的に取り組まれるべき活動である。

その一方で、考慮すべき第2の教訓は、事業所にとって施設内に帰宅困難者を受け入れるということとはそれほど簡単なことではない、という事実である。地震の直後からすべての商業施設で避難誘導を行ったのは、単にお客の安全を守るという意味だけではなく、施設内でのけがやトラブルによって施設管理者の責任が問われることを避けたい、という事業者側の論理があるからに他ならない。一旦施設から出てしまえば、後はお客がどう困ろうと事業所の責任ではない。ある事業者はインタビューの中で、たとえ外が雨だろうが炎天下だろうが同じように避難誘導をしたらどう、と答えた。これは事業者の本音であろう。

前述の旧居留地連絡協議会では、帰宅困難者の受け入れについて会員企業に要請をしてはいるものの、協定などによってルール化しているわけではない。そこまでの責任を会員企業に求められないからである。前述のエリアマネジメントの過程において、当該地域の民間事業者同士で、被災者に施設開放するための自発的合意が形成できるかどうか、注意深く見守る必要があるであろう。そしてこうした合意が困難な場合は、例えば公的な避難所としての位置づけを施設に与える代わりに、その耐震化等に公的な補助を行う等、何らかの政策的介入が必要となるかもしれない。

5. 商業施設は天神地区のイメージ低下を恐れている。

商業施設の対応は、マスコミによって報道されなかった部分が多い。ある商業施設では「天神が怖い街であるというイメージが定着することが怖い」という話を聞いた。また別の商業施設では、「地震後高齢者が店に足を運んでくれなくなったように思う」とも聞いた。

ある都市が危険な地域であるレッテルを貼られることは、その地域の経済にとってマイナスにはなってもプラスになることはない。例えば2002年にミュンヘン再保険会社によって発表された世界の大都市の自然災害リスク指数では、東京－横浜エリアが突出して1位であり、3位に大阪－神戸エリアがランクインされた。指標の求め方にやや恣意性を感じなくもないが、外資系の企業の中には、これにより日本への投資を躊躇する動きもあったと聞く。その当否は別としても、これからの経済環境において都市の安全性とは、その都市の魅力を形成する重要な一要素であるといえるだろう。このような認識の高まりは、その都市で活動する企業による自発的な対策を促進する可能性を秘めている。

6. 商業施設は一日も早い営業再開を目指したが、百貨店とテナント系商業施設では営業再開に関しての態度が異なる。

調査の過程で気がついたことは、百貨店とテナント系商業施設では営業再開に対する態度が異なっているということである。天神を代表する3つの百貨店（天神岩田屋、福岡大丸、三越福岡店）はいずれも地震の翌日から営業を再開しているのに対して、テナント系商業施設（天神コア・ソラリアプラザ・ソラリアステージ）はいずれも翌々日からの営業となった。このような違いが生まれた理由は、施設管理者が営業母体との関係にあると思われる。すなわちテナント系商業施設の場合は、閉店による収益減は主に入居者の負担となるため、施設管理者側は閉店の意思決定が比較的容易であり、その分施設の安全確認に時間を使うことが出来たと思われる。しかし百貨店系は閉店による損失がそのまま自らの収益を減らすこととなり、早期に開店したいという意識はテナント系施設の管理者よりも強い。このため比較的短期に施設の安全確認を済ませ、営業再開にこぎ着けたものと思われる。

しかし、両者とも一日も早く営業を再開したいという思いには変わりはない。こうした民間事業者の早期復旧の取り組みは、被災者が日常生活を早期に取り戻す意味でも極めて重要である。これまで述べて来た民間事業者らによるエリアマネジメントは、それ自体重要なことではあるが、これにより民間事業者の早期営業再開が阻害されることがあってはならず、またそのような計画は決して機能しないだろう。災害時の事業者の社会的責任をどこまで求めるのか。この点は今後もより議論を重ねてゆく必要があると思われる。