

IV-81

豪雨災害による被災都市の防災都市構想とその達成に関する研究

長崎県土地開発公社 正 員○北原雄一

長崎大学工学部 正 員 高橋和雄

1. まえがき 昭和57年7月23日、長崎県は未曾有の集中豪雨により死者、行方不明合わせて299名、被害総額3,154億円を越えるという大惨禍を受けた。今回の災害は、山地崩壊、土石流などによる被害が多く、急傾斜地崩壊防止対策、土石流による災害の防止、気象情報、災害情况等の情報収集伝達、住民の避難体制などの面で多くの教訓を残した。それ以前の長崎市街地は、それ程災害による大きな被害を受けた事がなく、災害に強い街と思われがちであった。そのため、これまで都市構造に防災性を考慮した計画等は皆無であった。被災後、災害に強い総合的な都市づくりを目的とした防災都市構想策定委員会が結成され、昭和59年3月報告書を作成した。引き続きその報告書の提言を実施するための施策を担当機関が調査、研究を行なった。本研究では、防災都市構想策定報告書および各機関の調査、提言が復旧および現在の街づくりの中でどのように生かされているかを体系的に整理し、その達成度を調査して問題点を明らかにするものである。

2. 長崎防災都市構想策定委員会の

目的と概要 長崎県知事より「昭和57年7月23日の長崎大水害を踏まえて、総合的防災対策の上に立った長崎の都市づくりはいかにあるべきか、」という諮問がなされ、防災面からみた新しい県土、都市づくりを進めるため、関係行政機関、学識経験者、諸団体等の参加を得てハード・ソフトの両面にわたる防災対策を検討することとして、この委員会が設置された。まず、市民の関心と呼んだ眼

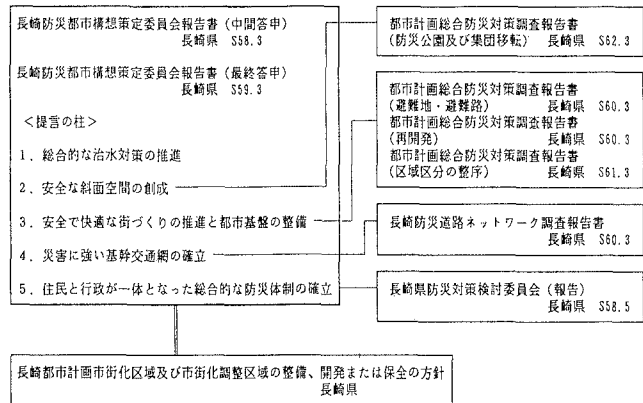


図-1 長崎防災構想の提言とその具体化のための調査、報告

鏡橋の現地復旧問題、中島川、浦上川など緊急に対応すべき治水対策について、昭和58年3月に中間答申をだし、次に、銅座川対策、土砂災害に対応する斜面对策を審議し、続いて基幹道路、都市計画についての防災対策を個別に審議し、昭和59年3月最終答申をまとめた(図-1)。

3. 各報告書の主な調査、提言とその実施例 各機関は長崎防災都市構想策定調査報告書の五つの主な提言を受けて、表-1のように昭和60～62年にかけて各調査報告書を作成した。具体例をまとめると、

(1) 治水ダム化…洪水流量の低減を図るために治水ダム化の促進の必要があり、中島川上流並びに、浦上川上流の本河内、西山、浦上の各ダム、特に本河内高部のアースダムについては老朽化が激しいため早急な改修が必要であるとし、昭和58年より「長崎水害緊急治水ダム事業」として工事を急いでいる。

(2) 中島川復興事業…中島川沿いは、長崎のもつ独自の雰囲気をかもしだし、加えて市民の憩いの場ともなっているので、中島川改修にあたっては景観に十分配慮するとともに新しく架け替えられる橋は、住民の意向も踏まえ、可能な限り石橋とし、車道橋についても周囲の環境に配慮すべきである。重要文化財眼鏡橋は、市民の意向と模型実験の結果を踏まえ、現存位置に望ましいと答申で提言した。このため、中島川の掘削、一部拡幅、右岸バイパス化、拡幅部分の代替橋（石橋6橋）などの事業を行なった。

(3) 土石流危険渓流対策…長崎の豪雨により長崎県下において発生した土石流、崖崩れ、地すべり等の土砂災害の箇所は大小合わせて4,457箇所にのぼったが、このうち砂防等激甚災害対策特別緊急事業、緊急急

傾斜事業等はすでに完了している。

表－1 調査、報告の主な項目とその実施例

報 告 書	主 な 調 査 、 提 言	提 言 の 実 施 例
長崎防災都市構想策定委員会調査報告書	・ 総合的な治水対策の推進	・ 治水ダム （中島川、浦上川、雪浦川、中尾川） ・ 中島川復興事業 ・ 土石流危険渓流対策（鳴滝川、芒塚川、浦御川、その他）
都市計画総合防災対策調査報告書 （防災公園・集団移転）	・ 防災公園（避難地）候補地の設定 ・ 集団移転事業に係わる候補地の設定 ・ 基本的構想の検討	
都市計画総合防災対策調査報告書 （避難地・避難路）	・ 避難路の整備 ・ 避難地の整備 ・ 新規提案手法の提案法と法体系上の問題の指摘	
都市計画総合防災対策調査報告書 （再開発）	・ 安全で快適街づくりの推進と都市基盤の整備の検討 ・ 都市防災、再開発の方針 ・ モデル地区再開発計画 ・ 長崎市における再開発制度活用の方針 ・ 現行再開発制度に関する考察と提言	・ 市道三原町浜平町線（計画） ・ 長崎市宮中河内団地建替基本設計（計画）
都市計画総合防災対策調査報告書 （区域区分の整序）	・ 市街地形成のあり方を都市機能、経済、環境の面から調査、検討 ・ 災害に強い街づくりの方向付け	
長崎防災道路ネットワーク調査報告書	・ 防災道路ネットワークの提案 ・ 災害に強い道路の整備 ・ 各種提案路線の防災道路事業の提案	・ 一般国道34号線日見バイパス
長崎県防災対策検討委員会（報告）	・ 災害情報の収集及び伝達体制の強化 ・ 避難体制の確立 ・ 災害危険箇所の指定と地域住民らの同意徹底 ・ 被災地における民主安定対策の強化 ・ 防災訓練の実施	・ 建設省雨量レーダー活用 ・ 自主防災組織の育成 ・ 防災関係機関相互の専用回線の設置 ・ 長崎県防災行政無線におけるFAXの導入 ・ 危険地区ごとの土石流予警報装置の設置促進
長崎都市計画市街化及び市街化調整区域の整備、開発または保全の方針	・ 都市計画の目標 ・ 土地の利用方針 ・ 市街地の開発及び再開発の方針 ・ 交通体系の整備の方針 ・ 自然的環境の保全及び公共空地系統の整備の方針 ・ 下水道及び河川の整備方針 ・ 都市防災に関する方針 ・ 住宅の建設の方針	・ 長崎市西浦上地区優良住宅地段階整備誘導計画報告書 ・ 住環境整備方針策定調査報告書

（４）長崎防災道路ネットワーク調査報告書の提言を受けた一般国道日見バイパスの工事が開始されている。

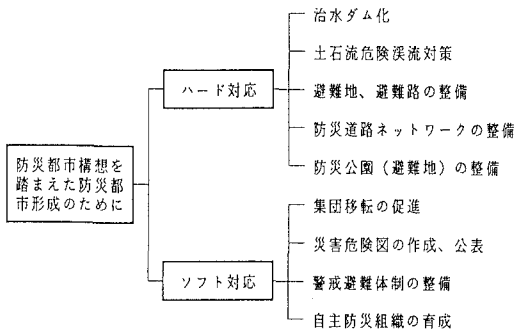
（５）答申の内容は、施策の他に、都市計画において市街化および市街化調整区域の整備、開発、保全のあり方に取り入れられている。例えば、長崎市内の斜面の住環境整備および防災道路の計画がある。

（６）長崎県防災対策検討委員会の提言によって、情報伝達や避難体制が整備され、自主防災組織の育成や土石流予警報装置の設置がなされた。

防災都市構想を踏まえた防災都市づくりの主な柱をハード・ソフト面から分類すると図－２となる。

４．まとめと考察 （１）防災都市構想委員会は、基本構想を答申後解散し、以後各関係機関が個別に立案もしくは事業化している。このため、防災都市構想の達成は検証されていない。防災都市構想を推進する部署が必要である。（２）激特事業を除いては、防災の整備は、予算の制約もあって、あまり進捗していない。地方の自治体の防災事業に対して、国からの支援制度の充実が望まれる。

謝辞 本研究を行うにあたって、長崎県及び長崎市の担当者の方々に大変お世話になったことを付記する。



図－２ 防災都市構想のハード・ソフト面の対策