

CS 10

雲仙普賢岳の火山災害の復興に関する調査

村本建設（株） 正 員 ○久松健一
長崎大学工学部 正 員 高橋和雄

1. まえがき 雲仙普賢岳の火山災害は3年目に入っているが、まだ終息していない。平成5年3月現在、445世帯、2008人が不自由な避難生活を強いられている。噴火災害による被害は島原半島全域にも及び、観光、経済活動、農林水産業などの落込みで被害総額1356億円に達している。災害の長期化、警戒区域の設定とかつてわが国の災害対策で経験したことがない状況が続いている。行政は現行法の拡大解釈および弾力的運用で21分野94項目からなる救済対策、630億円の雲仙岳災害対策基金および島原市深江町の義援金基金などによるきめの細かい被災者対策を行ってきた。しかし、個人の被害が甚大でかつ災害の長期化により、本来の生活、生業に戻れないなかで、生活再建の道をさぐらざるを得ないなど厳しい状況に置かれている。このような状況のなかで、早期に復興計画を示すことが要求されたが、災害の規模が確定しないことおよび現地の意向が固まらないなどの要因が重なって復興計画の作成が遅れている。本研究では、復興を巡る諸問題を調査した結果をまとめて分析し、その結果を報告する。

2. 平成4年の復興への動き 復興計画の策定には、噴火終息後の土地利用がどのようになるかが前提となる。このためには、大量に堆積した土砂を制御する砂防計画が必要である。しかし、噴火の長期化および狭い土地を有効に使いたいという地元の意向が強いために、砂防計画の策定の時期は遅れた。島原市、深江町はまだ被災者対策に追われていたため、必要性は認めながら復興には着手できなかった。平成4年の梅雨を前に地元では、火砕流および土石流で被災していない家屋の土石流による流失が心配された。このような膠着状態のなか、建設省の砂防・治山施設計画基本構想が長崎県の計画として、2月22日に公表された。この構想は、平成4年1月末現在の噴火による堆積土砂7000万 m^3 を想定し、100年確率の降雨による被害をベースにしたものである。平成4年3月以降の赤松谷方向の土砂の堆積の進行および堆積土砂の増加で、砂防ダムおよび治山ダムの増設の見直しが行われた。また、砂防構想の水理模型が行われ、構想の効果の検証を行っている。さらに、国道57号線より海側の導流堤の詳細設計が行われている。この構想によって300戸が移転対象となっている。しかし、これらの砂防事業は、あくまで防災の立場からなされたものである。地域全体の復興策の基本となるべき施設であるが、土地利用や地元住民の意向、地域全体の復興計画がまだ出ていない状態で発表された。また、これら恒久対策とは別個に、長崎県は、導流堤予定地である平成3年6月30日の土石流による被災地に、土石流の緊急対策の1号、2号遊砂地（計12万 m^2 ）の造成、水無川の緊急連絡橋の建設が行われた。8月8日～15日に水無川で相次いで土石流が発生し、水無川流域で278の住家、非住家が被害を受けた。9月9日からの警戒区域の設定期限の21度目の延長の際、国道57号から海側の避難勧告が全面解除になり、国道57号より山側の地域の一部が警戒区域から避難勧告に緩和された。これに伴って、国道57号も全面的に通行を開始した。長崎県は、水無川上流の天神元町、札の元町にさらに第3遊砂地の建設や水無川本川の改修計画を公表した。第3遊砂地建設予定地には、宅地も含まれており、かつ借り上げでなく買い上げの要望がなされた。自立復興のめどをつけるために、早期に被災地の買い上げ価格の提示が住民から求められていたが、長崎県は12月22日、基準価格の形で提示した。さらに、12月23日に平成6年度の政府予算案で火山砂防事業の国の直轄事業が採択された。また、国道57迂回路「島原深江道路」の事業化などがなされている。

3. 住民の対応 行政と住民の復興に向けての説明会が幾度も開催され、住民は地区の意見をまとめて行政に要望書を提出した。水無川下流域のまだ家屋が残っているような所、例えば、安中地区や深江町大野木場地区では、水無川の堤防のかさ上げ、国道57号より山側の第3遊砂地の建設など緊急土石流対策を、又、水無川上流域のもう家が残っていないような所、例えば、上木場地区や雲仙岳噴火災害流焼失家屋被災者の会

などは、恒久的な住宅の確保、生活再建が出来るような移転補償、土地買い上げ価格の提示など、生活再建策について要望を繰り返した。これらの要望は、3号遊砂地の建設や、被災地の買上げ基準価格の提示など、被災者の要望がまとまっており、合理性があれば何らかの形で実現しており、各組織には地元の意見をまとめて、行政が動ける形に要望書をまとめるリーダーが必要である。これら被災者対策や土石流対策のほかに国道251号の片側2車線化や道路の高規格化、又、普賢岳の観光化など噴火終息後の地域の活性化が島原の共通認識となってきた。

4. 島原市災害復興検討委員会 噴火が終息した後の地域の復興計画は、砂防構想の他に、長崎県、国土庁などからいくつかの報告書にまとめられ、道路、地域づくり、防災まちづくりのメニューが出来ている。しかし、これらは地元の意向をベースにしたとはいいがたく、防災都市づくりの必要な施策を現在の技術レベルを背景に示したものである。被災地の土地利用の方針などが入っていない。また、島原市から国、長崎県に要望する場合も、復興計画がないと説得力がない。現に被災者が長期避難している中で、復興を全面に出すことも困難が伴うが、住民に一番近い立場にある市や町が復興策を作成することが不可欠である（図-1）。また現在の縦割行政の枠組みの中で、各セクションがばらばらに被災地に予算をつけることも整合性のある地域復興につながらない。島原市の復興計画の作成は、平成3年から議論され始めた。しかし、財政力の裏付け

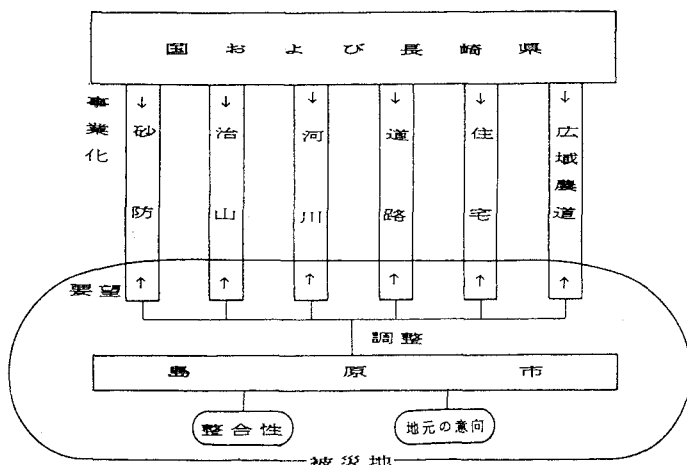


図-1 島原市の復興計画策定の背景

けがない自治体の事業の規模をはるかに超える金額となるため計画は具体的に進展しなかった。この間、島原市は災害復興課を平成4年1月に設立し、被災者の意向調査などを実施してきた。又、10月には島原市災害復興検討委員会の初会合が開かれた。計画策定のポイントは、次の6項目からなる。①地元自治体としての主体性を打ち出す。②復興関係者と有機的な連携を図る。③復興に対する考え方を早期に打ち出す。④市民全員参加の復興を目指す。⑤委員会が全面にたって計画を策定する。⑥事態の特殊性に配慮し、弾力的に事業化を推進する。又、計画策定の進め方を、基礎調査、基本方針の策定、基本構想の策定、基本計画の策定と4段階に分けて、逐次発表しながら行う方法であった。そして今回の災害の教訓と課題を基に復興の基本方針を生活再建、防災都市づくり、地域の活性化の柱を設定している。平成6年度を目標年次とした緊急対策と10年以内の達成を目標とした長期対策とで、復興対策を行っていくこととした。緊急対策としては、被災者の生活再建及び土石流対策を掲げ、平成5年3月現在、基本方針および基本構想の策定を終えており、3月末を目標に、関係機関との調整を行った後に基本計画を策定する計画でいる。計画の策定に当たっては、各種のアンケート、要望書、復興に向けての作文公募、地域団体の意見の聴取、専門家の参加を得た勉強会などから得られた情報も取りこんでいる。1月31日には、復興基本構想を住民に説明し、意見を聞くための島原災害復興シンポジウムが開催された。今が復興の正念場で、住民の意向が入れられる最後のチャンスといえる。今回の復興計画の策定に当たっては、被災者救済対策と復興計画が同時並行で進められている。しかし、被災者にとっては、生活再建の見通しが付かないため、被災者救済対策が最も切実な願いとなっている。

5. まとめ 復興の基本構想、住民の復興への提言、各種団体からの意見は講演時に発表する。