

長崎防災都市構想の定着に関する研究

長崎大学工学部 学生員 ○松永博之

長崎大学工学部 正 員 高橋和雄

1. まえがき 昭和57年(1982年)7月長崎豪雨は、長崎市を中心に死者・行方不明 299人、被害総額3, 150億円という大きな被害をもたらした。長崎市の道路・河川などの基盤整備、まちづくりおよび防災計画において水害を十分に考慮していないことが、被害の拡大要因となった。このため、被害後、災害に強い総合的な都市づくりをハード・ソフト面から策定することを目的とした長崎防災都市構想策定委員会が結成され、総合的な治水対策の推進、安全な斜面空間の創成、安全で快適な街づくりの推進と都市基盤の整備、災害に強い基幹交通網の確立、住民と行政が一体となった総合的な防災体制の確立からなる5項目の提言がなされた¹⁾。これらの方針に基づいて、激甚災害対策特別事業をはじめ、各種の緊急事業によって、河川改修、急斜地および砂防工事、道路の建設などのハード面の対策、情報伝達体制および自主防災組織の育成などのソフト面対策が推進されてきた。平成4年(1992年)7月は、水害10周年に当たったために、各方面から防災都市構想の達成度と課題が検証された²⁾。ハード面の対策は、河川改修85%、ダムの整備60%、崖くずれ防災工事11.5%と整備が進んでいるが、一方では、災害体験の風化及び防災工事への過信から防災まちづくり、避難体制の維持、自主防災組織の育成などが困難になりつつある。これから長続きする防災対策を定着化させるため、新たな展開が必要とされている。このような試みの一つとして、岡田憲夫(京都大学防災研究所教授)らが「防災とまちづくりー防災への取り込みを日常生活にビルトインする」ことを提案している。本研究では、この研究の準準備として、自主防災組織の定着化、

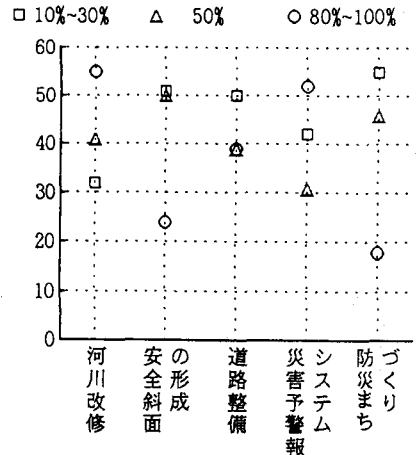
2. 調査の目的と方法 長崎市内 263の自主防災組織の代表者に「長崎水害10周年にみる防災意識の現状とこれからについての調査」(67項目)のアンケート調査表を郵送で配布した。平成5年1月18日時点の回収率は、60%である。アンケートの主な項目は、昭和57年7月長崎豪雨による被害と復旧状況、地区の状況の変化、防災マップの取り扱い、自主防災組織の現状と将来性、土石流予警報装置、防災行政無線、防災意識などである。

3. 長崎防災都市構想策定委員会の提言と目標の達成状況

「長崎大水害後、長崎防災都市構想委員会が長崎県によって設立され、防災都市づくりが提案されたことを知っていますか」

に対して61.6%が「知っている」答えて、「知らない」38.9% 図-1 水害後10年間での達成率の認識をかなり上回っている。自主防災組織の代表者にも最近の転入者(企業や国・県の宿舍など)がなることがあって、当時のことを知らないケースも増えている。防災都市構想がこの10年間にどの程度達成されたかの判断を求めたところ、図-1の結果を得た。「河川改修」が最も達成度が高いと答えており、ついで防災無線の導入などによる「災害予警報システム」が整備されたと評価されている。逆に、「防災を考慮したまちづくり」や「安全な斜面形成」については、まだ不十分とする判断がなされている。

4. 「防災マップながさき」の公表について 災害危険箇所の指定と地域住民への周知・徹底するための、危険地の公表には、時間を要した。長崎市は、水害10周年にあたる平成4年5月に「防災マップながさき」を公表した。山崩れ、崖くずれ、土石流および地すべりのおそれがある箇所を崖の高さや勾配、人家の被害戸数などの一定の基準のもとに決めたものである。危険箇所は、1964(土砂崩れ・崖くずれ1178箇所、土石



流 672箇所、地すべり 114箇所)に達する。長崎市内を便宜上7分割した1万分の1の地図に、危険箇所の他に、避難所、警察署、消防署、国・県・市の防災関係機関、救急病院、補給水源などが表示されている。長崎市は、このマップを各自治会に1部配布した。各自治会における取り扱いは、各自治会長の判断に一任された。危険地を公表すると、地域のイメージと地価の下落につながりかねないとする地権者からの反発が懸念されたが、長崎市ではトラブルは発生していない。この各自治会に配布された「防災マップながさき」に目を通した自主防災組織の代表者に、その後どのようにしたかを聞いた。「各家庭への回覧」や「自治会の掲示板や地区の掲示板に掲示」などの手段によって84.1%が地域の住民に提示した。また、この防災マップを何かに使ったかどうかを聞いたところ、48.1%が「活用した」と答え、「自治会

での避難計画の見直し」や「自主防災組織の活動の見直し」などに活用した。水害10年目に長崎が防災マップを発表したことについて、「ちょうどよい時期」55.8%、「もっと早く発表してほしかった」44.2%と評価が分かれた。防災マップの公表は、自主防災組織と行政の話し合いのキッカケとなることが期待され、避難所や避難路の見直しなどに活用すべきである。

5. 自主防災組織の現状とこれからについて 自主防災組織は長崎の場合自治会を母体としている。長崎市の自治会は722で、自主防災組織は263である。長崎市は日見地区などを中心に、さらに自主防災組織を育成する計画であるが、最近結成は進んでいない。水害体験の風化により、自主防災組織が地域住民の防災対策の一つの重要な役割を果たすといった考えが、通用しなくなりつつある。現状の自主防災組織も「参加者の平均年齢の高齢化」、「住民の参加の少なさ」、「リーダーがいない」などの問題をかかえており、新たな活性化策を必要とする時期にきている。自主防災組織を今後も続けられるかどうかを聞いた結果を5年前の調査³⁾と比較すると、図-2の結果を得る。「確実に続けられる」との回答が半分以下になり、市や地域住民、周辺の自主防災組織との連携などを前提に「多分続けられるだろう」の比率が高まっている。

6. 防災意識の向上や風化防止策について 災害に対する住民の意識は、災害体験の風化、防災工事への過信、都市生活による自然との隔離などによって風化する。しかし、想定規模を越える豪雨や地震などに備えて、災害体験を地域の共通の財産とする工夫が望まれる。「防災意識の向上や風化防止対策として、重要と思われること」を2つ選んでもらったところ、図-3の結果を得た。災害の映画・ビデオ・スライド、防災関係者の話などの要望が高い。これらは、チャンスをつくれば、いつでも実現することがらである。防災マップの活用は3位で、まだ住民に浸透していないようである。

7. まとめ 防災行政無線、土石流予警報装置などの情報伝達システム、防災教育などは講演時に発表する。

参考文献 岡林隆敏：長崎県の豪雨水害と自治会・自主防災組織の防災力，平成2年3月

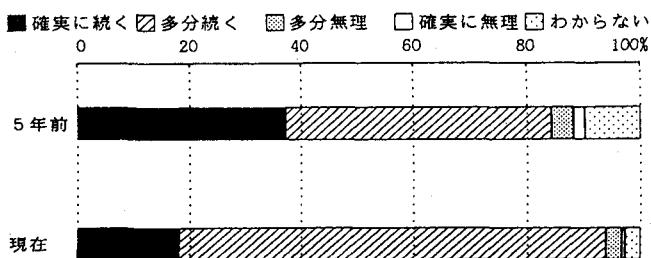


図-2 5年前と現在における自主防災組織の持続の可能性

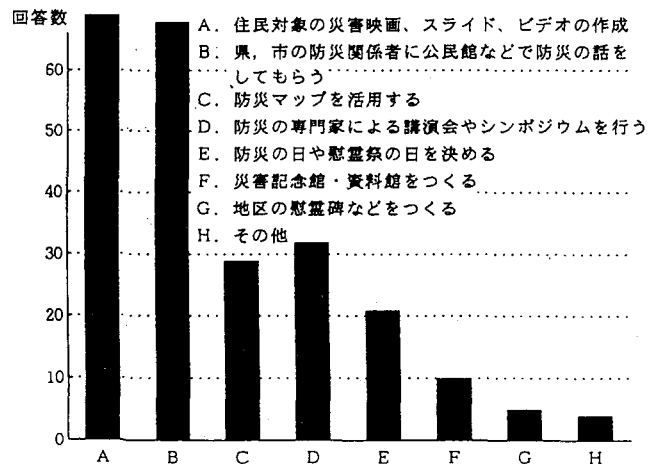


図-3 防災意識の向上と風化防止対策