

雲仙普賢岳の火山災害の被災地の復興の現状と課題

長崎大学工学部 正員○高橋和雄

1. はじめに 平成7年3月に雲仙普賢岳の噴火活動の停止が確認され、警戒区域が大幅に解除された。また、平成6、7年には、土石流被害が発生せず災害の応急対策は終了し、本格的な復興に向けての動きが始まった。また、災害の長期化・拡大をもとに見直された島原市災害復興計画の改訂および市勢振興計画が平成7年3月に策定され、復興のアウトラインと地域振興策がまとまった。一方、これまでの応急・緊急対策で市町および県で一体となって取り組んできた行政の枠組が通常の行政のルールに戻っている。市町から県の担当部署を経て国へ要望する形となっており、復興対策全体をコーディネートする部署がない状況になりつつある。しかし、地域復興には各々の災害復興事業の推進だけでは不十分であり、面的整備が必要である。本報告では、島原市を中心とする災害復興と振興の現状と課題を述べる。

2. 防災施設の整備状況 平成5年の土石流・火砕流被害の拡大に伴って導入された土石流の応急・緊急対策が完了し、恒久対策の段階となっている。平成7年10月28日に水無川1号砂防ダムの起工式が行われ、3年後に完成の予定である。当面は除石を行い容量を確保しながら安全を確保する対応が図られる計画である。警戒区域の解除に伴って、上流域の恒久対策も可能になりつつある。現在の砂防計画の基本構想は噴火活動が活発な時期に策定されたものである。現状の土砂流出のメカニズムなどが総合的に検討されて、2号ダム以後の施設計画が策定されるものと思われる。平成6、7年は流出土砂量は少なかった。しかし、この2年間は小雨傾向にあったため流出土砂量を見直すには時期尚早と判断される。今後1、2年の間に全体の施設計画を策定し事業の全体像を示すことが望まれる。平成7年1月17日の阪神・淡路大震災の復興事業が開始され、国の財源も限度があるため島原への復興財源の確保が大きな課題となることも予想され、地域一体となった取り組みが必要である。

3. 災害復興・振興計画の課題 平成7年3月に島原市復興計画の改訂版が策定され、中尾川流域における計画立案を中心に水無川流域を主対象とした第1次計画の見直しが行われた。この復興計画の改訂によって復興の課題が整理されたことは評価できるが、詳細な計画内容および実現方策が策定されていない計画が含まれている。既存の事業手法や制度、あるいは整備母体がなく、整備方針が決まらないためである。平成5年に策定された第1次災害復興計画では、安中三角地帯の嵩上げ事業がこれに相当したが、地元、市、県と一体となった取り組みのもとに、国の支援が得られ着手されている。今回の改訂版においても同様な取り組みが必要と判断しているが、行政内部の体制が通常体制に戻りつつあり、市町の担当部署から県の担当部署に上げていくというシステムで処理されるため横の連絡・調整ができにくくなっているように感じている。災害対策と同様な体制が災害復興についても是非とも必要である。具体的には

(1)水無川流域の面的整備 防災施設内、その周辺および安中三角地の一体整備計画が必要である。個々の復興事業の調整と防災施設周辺部の住環境整備手法の策定が中心となる。

(2)火山観光化構想のような事業主体が複数の部署となる課題の実施計画 火山観光化の実現には島原市や深江町のほかに周辺の複数町が関係し、また、行政内部では経済部観光課、教育委員会、建設省など複数の部署・省庁に股がる。現在、島原振興局を中心に調整が行われているが、この他に基本的な考え方、事業主体、全体の整合性などを客観的に検討する県庁内部の特別チーム、たとえば炎の博覧会の実施のように特別な担当を置くか、雲仙岳復興室に担当を置くことが必要である。

(3)砂防指定地利活用の方策について 雲仙普賢岳の砂防指定地は水無川流域で約240ha、中尾川流域で約200haに達する。今後、砂防施設が整備され、土石流の発生が減少するにつれて砂防指定地の利活用に対するニーズが高まることが予想される。建設省雲仙復興工事事務所は「雲仙普賢岳砂防指定地利活用方策検討委員会」を設置し、周辺地域の安全性が十分高まった場合を前提に地域のニーズを踏まえた利活用のあり方を

検討中である。土石流に対する安全確保が第一であるが、利活用は災害復興計画および市勢振興計画において学習、体験の場、観光資源として重要な位置を占めている。火砕流、土石流災害の被災地の保存、砂防指定地内の施設およびオープンスペースの利用についての地域のニーズを把握するとともに、管理運営についても十分議論することが必要である。地域内の合意、自治体内の調整、自治体間の調整などの多くの課題が残っている。利活用に限らず、災害復興、振興計画は将来を決める重要な課題であり、単年度では時間が足りない。時間をかけた議論が望まれる。

(4)防災センターの設置 噴火活動の停止、警戒区域の縮小に伴って陸上自衛隊の撤収に続き、今後災害対策本部の解散があるものと考えられる。しかし今後も島原市においては土石流に対する警戒や眉山の崩壊に備えた対応が必要であるため、これまでの危機管理体制の一部は維持されるはずである。そのためには、常設の災害対策本部としての機能と住民啓発用の設備や防災機材の備蓄の機能も備えた防災センターの整備の検討を早急にすべきである。

(5)自主防災組織の育成・強化 島原市の自主防災組織は平成4年度に全市的に結成され、結成率は100%となっている。著者のこれまでの3回のアンケート調査によれば、自主防災組織の活動については評価が分かれている。形式的に結成されているが、具体的な活動をするまでには至っていない組織がかなりあることが予想される。自主防災組織の育成・強化のために、リーダーの育成、地域住民の参加および行政の支援が重要視されている。具体的な支援事業を行う時期にきている。

(6)復興推進会議(仮称)の設置 復興全体をコーディネートするため、市、町、長崎県および国の機関(建設省、長崎営林署)が一体となって取り組めるような復興推進会議(仮称)の設置する。実務レベルよりも意志決定ができるレベルが望ましい。

4. 平成7年12月時点における住民のニーズ 火山噴火活動の停止や阪神・淡路大震災を踏まえて噴火活動が活発な時期に策定されたこれまでの防災計画および復興計画を見直すべきかどうかについて自主防災組織の会長を対象にアンケート調査した。このアンケートの中間集計結果によれば、砂防ダム、治山ダムなどの防災施設および道路については現在の計画のまま進めるべきだという意見が多い。また、復興財源の確保が重要になるとの認識も高い。砂防指定地の利活用や噴火による被災家屋などの保存についてはまだ関心が低いようである(表-1, 2)。

5. おわりに 島原市では、災害応急対策から本格的な復興の時期を迎えている。噴火による被災者の生活再建、安全の確保が第一優先であるが、以前より安全で快適な地域づくりのチャンスでもある。今が将来に向けて重要な時期で、各方面の積極的な対応と協力が望まれる。

表-1 噴火活動が終わったとすると、今後の災害復興に向けて重要なことはどのようなことですか

N = 92人(複数回答)		
項	目	人数
諫早方面への地域高規格道路の早期実現		75
砂防計画の早期完成		74
眉山六溪の抜本的な土石流対策		62
国、県、市町の復興財源の確保		57
災害対策本部に代わる土石流や山体を監視する防災センタ-の設置		52
川地に対する地元の協力		49
島原市・深江町の災害復興計画に挙げられた火山観光化などの地域振興策の一本化・調整		43
商工業の活性化対策		41
水無川流域および中尾川流域全体的の視点からの整備		40
農林水産業の基盤整備		33
自立再建が困難な被災者に対する新たな支援策		30
島原市の中心市地街(大手広場、アーケード街)の再整備		28
今回の噴火による被災家屋、火砕流跡などの保存		17
導流堤、砂防ダムの学習および体験の場への開放		16
その他		3

表-2 水無川1号砂防ダムより上流の砂防ダムの施設計画について

N = 91人		
項	目	人数
現在の計画をそのまま進めるべきだ		59
もっと大規模な工事にすべきだ		26
計画を抜本的に見直すべきだ		3
もっと規模を縮小して行うべきだ		0
その他		3