

火山災害被災地の復興計画と住環境整備

(株)防災都市計画研究所 正会員 永野智文

1. はじめに 本稿は、雲仙岳噴火災害に伴い「集団移転」及び「被災地再建」という全く異なる復興を目指すことに帰着した2つの地区(島原市上木場地区及び同安中三角地帯。図1参照)を取り上げ、火山災害被災地からの集団移転、防災施設周辺地域の住環境整備等の問題点について考察したものである。

2. 火山災害被災地の復興手法 一般的に、被災地の再建・復興は集団移転か被災地再建かの選択を迫られ、大局的に見れば、集団移転は風水害や火山災害で、被災地再建は地震災害で検討、実施される場合が多い。前者の代表的事業手法が「防災集団移転促進事業」、後者のそれが「土地区画整理事業」及び「市街地再開発事業」であることは言うまでもないが、上木場地区では「砂防事業+集団移転」、安中三角地帯では「高上事業(任意事業)+区画整理」という、今までに例のない復興手法で合意形成が図られたことが特筆される。

3. 火山災害被災地からの集団移転の現状と問題点

(1)「全戸移転」が第1要件 火山災害の場合、他の災害以上に各世帯の災害危険度の認識に差異が生じやすく、全戸移転という要件で頓挫してしまう事例が少なくない(鹿児島市有村町等)。上木場地区での適用も、損失補償を伴う砂防事業の補填として結果的に受け入れられたに過ぎない(図2参照)。災害危険度の絶対評価が不可能である以上、移転合意者のみによる集団移転制度の創設が必要と考えられる。

(2)制約が多い住宅団地計画 全戸移転に合意が得られても、移転先とされる住宅団地への半数以上の入居という要件に苦慮する場合がある。その要因は、借地が前提であること、並びに原則として1区画120坪以下とされている点にある。さらに問題となるのは住宅団地の位置である。火山災害の場合、農漁村が被害を受ける場合が多いが、そのようなまとまりが良好な地域の人々は、潜在的に移転後も皆で生活したい(住宅団地に住みたい)という意識を持っているが、住宅団地計画が最終的に受け入れられず、止むなく自分で土地を探すことになる(図3及び図4参照)。集団移転における住宅団地計画の策定にあたっては、移転対象地区の実態を適切に勘案し、人々との十分な話し合いで立案していくことが求められる。

(3)自力再建(利子補給)が支援の前提 集団移転は、人々の自力再建を支援することが理念とされており、再建資金の借入れをした世帯への利子補給が直接支援の大部分を占めている。上木場地区の人々は、当初特別の法律による絶大な支援を求め、自らの集団移転要請を白紙撤回する等、かなり紛糾したが、結果的には砂防事業の実施、行政によるきめ細かい再建支援が

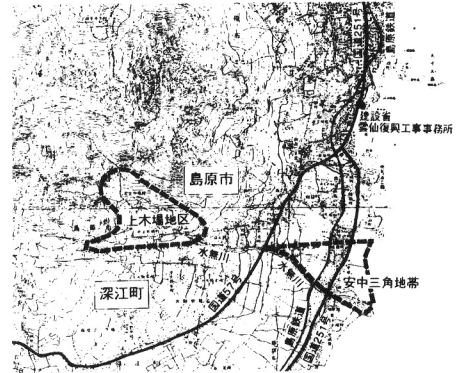


図1 対象地区の位置

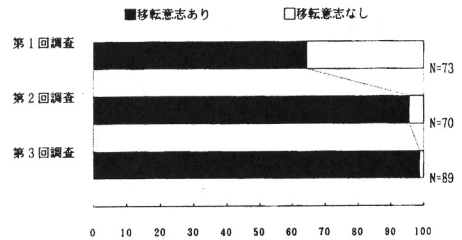


図2 移転意志の推移(上木場地区)

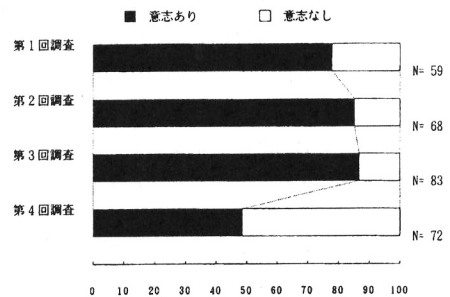


図3 集落形成意志の推移(上木場地区)

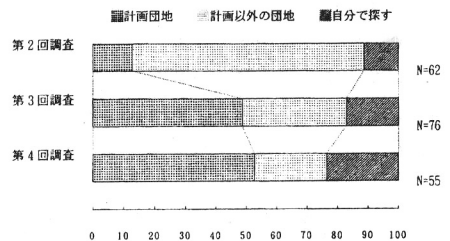


図4 移転先の希望の推移(上木場地区)

明らかになるにつれて、集団移転への合意形成が図られた。集団移転以外の再建支援が財源的に可能な場合、早急に生活再建対策の全容を明らかにし、情報提供によって再建に向けた人々の不安を早急に回避することが、集団移転をはじめとする復興対策の円滑な合意形成、事業推進につながることを忘れてはならない。

4. 防災施設周辺の住環境整備のあり方 島原市安中三角地帯とは、砂防事業区域（導流堤）と水無川に囲まれた約91haの広大な地域の通称である。この地域の復興への動きは、平成4年8月の土石流災害を契機として始まった。

(1) **高上げの発意** この災害によって、水無川寄りの3町内会は多数の家屋被害を受けた。その後水無川の河川改修が公表されたが、これに該当しない区域の人々は、故郷の再建のため、移転を含めた何らかの復興対策の実施を市へ働きかけた。市は、復興計画策定の中で総合的に検討することを約束したが、移転（補償）を伴う公共事業の適用は難しいとの見解を示していた。そのような状況下、地元3町内会は故郷に再び住み続けることを決意し、その方法として地盤の高上げを要請するに至った。復興基本構想を検討中であった市は、この地元の強い決意と要請に応え、復興計画の一つの目玉として安中三角地帯の全面高上げを表明した。

(2) **事業化への試み** 安中三角地帯の高上構想を盛り込んだ島原市復興計画は、平成5年3月末に確定されたが、高上げの実現方策（事業手法、財源確保、工事計画等）は其中ではほとんど検討されなかった。事業化を危ぶむ声は内外に少なからずあった。しかし、地元や市当局の高上げに対する熱意は、国や県の支援も手伝って「土捨て」による高上げ手法を見出し、事業採算、土砂確保等にも目処がたったことから、民公協力のもと事業化手続きが丸2年がかりで進められた。

(3) **高上事業の意味するもの** 高上事業は、土石流に対する防災的観点は持ち合わせておらず（この地域の安全性は、砂防事業等の防災事業によって確保される）、計画論的には、高さ平均5mの堤防群に囲まれる地域の環境（地盤）条件の向上が第1とされている。さらに重要なことは、家屋残存世帯の補償費捻出の手法として発意されたことが特筆される。

5. まとめ 火山災害被災地からの集団移転は、防災集団移転促進事業のみでは合意形成が困難であり、他の公共事業の導入や事業制度自体の見直しが望まれる。また、防災事業等の面的公共事業の対象外となった被災地等の復興を推進する新たな事業制度の創設、ないしは既存事業主法との連携（東京都のスーパー堤防整備事業等が一例）も有効と考えられる。

出典：島原市「島原市復興計画・改訂版」平成7年3月

国土庁防災局・㈱防災都市計画研究所「雲仙岳噴火災害復興対策支援調査」平成7年3月

上木場復興実行委員会「上木場地区の復興に関する意識調査結果報告」平成3年11月、他

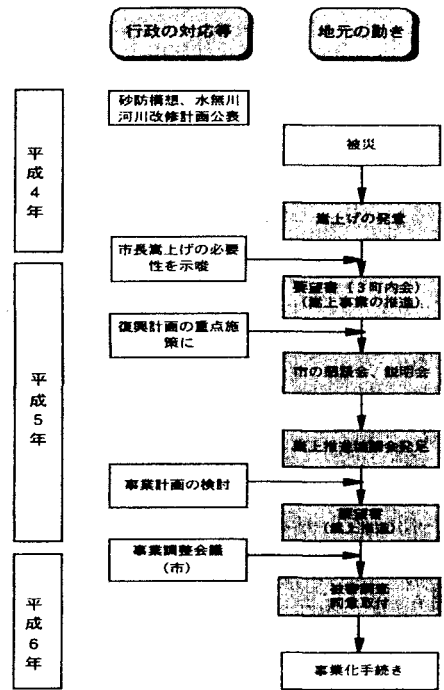


図5 高上事業の実現化プロセス

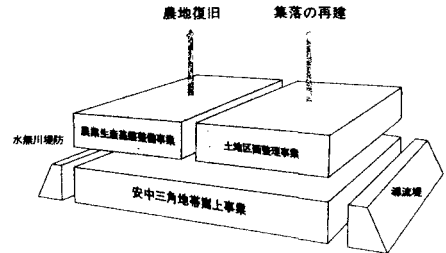


図6 高上事業のイメージ

事業主体	島 原 市		
事業年度	平成6年度～ 平成10年度	第1工区	平成6～7年度
		第2工区	平成6～7年度
		第3工区	平成7年度
		第4工区	平成9～10年度
		第5工区	平成8年度
事業費	約135億円		
嵩上げ面積	約93 ha		
嵩上げに必要な土量	約365万㎡		

図7 高上事業の概要（平成7年1月現在）