

雲仙普賢岳の火山災害における仮設住宅を巡る課題の調査

長崎大学工学部 学生員○清水幸徳
長崎大学大学院 学生員 中村百合
長崎大学工学部 正 員 高橋和雄

1. まえがき

平成3年5月から具体的な被害が生じていた雲仙普賢岳の火山災害では、火砕流および土石流による被害やその危険性から避難した地域住民が仮設住宅における長期間の避難生活を余儀なくされた。今回の災害では仮設住宅の建設などを規定した災害救助法に基づく被災者の救助に関する応急対策のあり方が、現代社会の生活様式には受け入れにくいことが判明し、災害救助法の適用の弾力化の他に、災害救助法の対象外の旅館・ホテルの借上げや客船の活用、仮設住宅の入居者に対しての食事供与事業やメンタルケアが実施された。

本報告では、雲仙普賢岳の火山災害における被災者用仮設住宅の住環境管理について述べる。

2. 集団避難対策

土石流による平成3年5月からの度重なる避難や、火砕流の発生による避難および6月7日からの警戒区域の設定に伴い、最大時島原市と深江町の人口の約4分の1にあたる住民10,394人(2,814世帯)は、体育館、公民館などに集団避難または他地区の個人で借用したアパートなどに避難した。集団避難対象者の多くは、体育館や公民館の狭いスペースでの生活が長期化した。島原市は、被災の程度によって避難者を分けて地域のコミュニティを尊重し、町内会単位に避難場所を設定した。また、島原市や深江町の職員は避難者に対してきめの細かい対応を行った。この対応が、今回長期間の集団避難生活をスムーズに行えた大きな原因の1つであった。さらに、今回の火山災害では被害は発生していない時点で、避難が長期化する見込みから5月29日には災害救助法が適用され、仮設住宅の建設が決定した。仮設住宅建設の間は、旅館・ホテルの借上げや客船が活用された¹⁾。

3. 仮設住宅の建設による応急的住居対策

(1) 建設の経緯

仮設住宅は、災害救助法の規定でスペースが平成3年当時標準タイプで1戸分平均26.4㎡(8坪)、建設費が限度額1,447千円と定められていたが、島原市の安中地区や深江町では、1世帯当たりの人数が多かったことと、長崎県の担当者が狭いと判断したことから基準面積、基準単価について現行法の弾力的運用を国に要望した。長崎県は法の運用如何に関わらず、事態に対応するために建設準備に入り、地元の市・町と協議を開始した。この結果災害救助法の特別措置として基準

表-1 応急仮設住宅と住環境の改善

項 目	内 容	実 施 状 況
建設と供与	設置戸数	希望者全員 1,455戸
	資力用件	なし、無償
	面 積 (一般基準)	26.4㎡→29.16㎡ (6畳、2間、台所、バス、トイレ付)
	単価基準	1,447,000円→2,235,000円
住環境の向上 (空室の利用)	設 備	クーラー、ヒサシの新設 (テレビ、冷蔵庫、洗濯機備え付)
	ゆとり対策	入室基準の緩和 (2人以下→1K、3～6人→2K、7人以上→3K) 1世帯2戸利用15棟 (間仕切り撤去工事)
	集会所の設置	会合、憩い、学習会用 9団地15棟19戸
	付属設備の設備	こたつ、電気毛布、扇風機、 乾燥機(市のみ、空室に設置)
その他	荷物置場	倉庫利用 (家屋の土石流被害の恐れ)
	街灯の設置	195仮設団地の設置

長崎県は、仮設住宅の入居希望者を把握する前の6月4日に島原市の壘丘公園に110戸、深江町の池平町民グラウンドに40戸の合わせて150戸の仮設住宅を発注し、6月8日から13日まで募集を行った。この間の入居希望者の申し

込みは島原市 998 件、深江町 467 件の合計 1,455 件あった。このため、これに対応する戸数について建設が決められたが、排水処理、インフラなどの条件を満たす建設地の選定に時間がかかった。用地は公園、グラウンドなどの公有地を第 1 として建設が進められたが、公有地には限りがあり大幅に不足した（全体の用地の 20%）。このため結果的に農地を中心とする民有地が多く借上げられた（全体の用地の 80%）。

用地の確保は島原市と深江町が担当し、長崎県が仮設住宅を発注した。2 年間のリース契約で最終的に 1,505 戸（うち寄贈分 50 戸）が建設され、11 月 28 日に仮設住宅への入居が完了した。

仮設住宅には、テレビ、冷蔵庫、洗濯機といった電気製品およびクーラーが長崎県から貸与され、また台所用品（まな板、洗面器、など）および寝用具（敷布団、シーツなど）は、島原市や深江町が給付した。

(2) 仮設住宅の居住性

島原市の仮設住宅は 2 戸単位で建設されたため、隣の声が聞こえてプライバシーが完全に確保出来ないことが長期間使用する場合の問題として指摘された。また、集会所がないことなどにより、地域の連帯コミュニティが失われた。さらに、体育館などの集団避難生活よりも先の見通しが立たない仮設住宅の生活の方がストレスが大きいことが後述の長崎県保健予防課の調査で報告されている。

その他にひさしがないことなど構造上使いづらいことも指摘されたが、特別基準でひさしなどが取り付けられた。また、冬場には仮設住宅が密集しているため火災時に延焼の心配があり、長崎県は石油ストーブを使用しないよう呼びかけ、代替品として電気カーペットと電気コタツを配付した。

災害救助法による仮設住宅の供与期間は 2 年間であるが、災害の長期化・拡大に伴い、避難解消の目途が立たないため、仮設住宅の使用期限である平成 5 年 8 月になっても、撤去は不可能となった。このため、長崎県が、必要な戸数について基礎の補強工事を行い、さらに使用を 2 年間延長した。仮設住宅の撤去は平成 4 年 11 月から始まり、平成 7 年 12 月 25 日に完了した。

(3) 仮設住宅の環境改善と空施設の活用

仮設住宅周辺には、公民館などの集会所、公園などのように人が集まる場所がないため、入居時から老人の憩いの場、会合場所などに利用するための集会所の設置要望がなされた。これにより、避難勧告の解除に伴い仮設住宅の空き部屋を集会所として利用することが認められた。また、仮設住宅の空室を利用したゆとり化対策がなされ、1 世帯が 2 戸利用できるように、仮設住宅の間仕切り撤去工事がなされた。平成 4 年 9 月 9 日以降水無川下流域の避難勧告が大幅に解除されたが、土石流の発生のおそれから、家財道具の置き場所を確保したい世帯については、仮設住宅の空室を倉庫として利用することが認められた。

4. 被災住民の健康相談

(1) 精神保健対策

避難住民の健康相談で、ストレスに起因すると思われる不眠、頭痛などの訴えが多かったため、医師などを対象にした精神保健講演会が平成 3 年 9 月に開催され、健康対策への活用が呼びかけられた。また、平成 3 年 11 月のストレス度の調査では、何らかのストレスを感じている避難住民は 67%と多く、災害などがない他の地域に比べて相当多い結果が得られた。長崎県と長崎大学医学部は、ストレス度が高い住民に対する保健婦による個別訪問活動を実施して、特に老年層の心の安定を取り戻すよう努めた。さらに、平成 4 年 6 月には地元医師会、長崎県などが協議して、多くの住民の悩みや相談を受けられるように、訪問相談員事業が実施された。平成 4 年 6 月には第 2 回健康状態調査が実施され、この結果によると第 1 回の調査と比較すると何らかのストレスを感じている避難住民は 58%とやや改善しているものの、いまだ多い状態が続いた。

5. まとめ

その他の項目については講演時に発表する。

参考文献)

- (1) 高橋和雄, 中村百合, 清水幸徳: 長期化した雲仙普賢岳の火山災害における住環境管理, 第 1 回都市直下地震災害総合シンポジウム論文集, pp. 315~318, 1996, 11