

長崎豪雨災害20年に見る防災対策の現状と課題

長崎大学工学部 フェロー○高橋和雄 長崎大学工学部 正員 中村聖三

1. まえがき

昭和57年(1982)7月23日の長崎豪雨(昭和57年7月豪雨)による災害から平成14年は20年目にあたった。この災害は長崎県によって「長崎大水害」と命名されている。しかし、災害の実態としては中島川を始めとする河川氾濫による都市型水害と斜面崩壊、崖崩れ、土石流による土砂災害の2面性をもつ。特に、死者・行方不明者299人の約90%は土砂災害で被災した。このため長崎大学学術調査団では、「長崎豪雨災害」の名称を使った。この方がより実態に近い名称であろう。斜面が多い長崎市では豪雨は一気に河川や低地に押し寄せ、河川氾濫と土砂災害が同時多発し、災害の発生形態は徐々に浸水する水害というよりも瞬時に発生する震災に近いもので、道路が冠水または寸断され、初動期には組織的な対応が取れなかった。各種の防災対策上の課題をこの災害は残したが、本報告では災害後の20年間を振り返ってみたい。

2. 長崎豪雨災害の特徴

長崎豪雨災害は、死者・行方不明者299人、被害額3,150億円、住家の全壊・半壊1,538棟、床上浸水17,907棟という大災害であった。直接的な原因は記録的な集中豪雨(1時間雨量187mm)であるが、近代都市になってから長崎市では水害や地震の被害が少なく、初動体制を支える地域防災計画や都市構造の災害に対する備えが十分になされていなかったことが被害の拡大要因になった。さらに、ライフラインや車の使用、電話やテレビ・ラジオによる情報収集などに依存した私たちの現代の生活様式もまた災害の試練を受けていなかったことも見逃せない。このようなことを反映して、災害時の電話の輻輳、停電による情報の伝達や収集の遅れ、多量の自動車被害とドライバーの対応、ガス・水道などのライフラインの被害、ビル付属施設である地下動力施設の被害、地形に従順に作られた道路網に大きな被害が発生した。

九州では豪雨災害の発生頻度が高く、被害想定がしやすいにもかかわらず、特に対策は策定されていなかった。長崎市だけではなくこと災害には他人事のような対応が一般的であった。阪神・淡路大震災以降は被害想定に基づいた実効性がある防災計画の策定、ハザードマップや防災マップ等による情報の提供、自主防災組織の充実などが防災基本計画に明示されている。

3. 防災都市構想の策定について

長崎県は長崎防災都市構想策定委員会を設置し、防災都市づくりは単に防災性を高めるだけではなく、経済の活性化、効率的な都市機能の発揮、快適な住環境の整備などが必要であるとの観点に立って、長崎の特性を活かした総合的かつ計画的な都市復興を目指した対策を検討した。この委員会で治水対策、斜面对策、都市整備、交通体系および防災体系に対する提言がまとめられた。この提言をもとに中島川の眼鏡橋の現地保存と左右岸バイパスの設置、長崎市の水道用ダムの治水ダム化、斜面市街地の住環境整備、災害に強い道路網の整備が進められた。と同時に防災行政無線の導入、土石流予警報装置の設置、自主防災組織の育成などの防災体制が整備された。この委員会は専門家だけではなく、地域団体の代表も参加しており、しかもすべて公開のもとで開催された。当時としては異例でかつ画期的な取組みであった。また、ハード一辺倒の防災事業から脱却するきっかけとしても高く評価してよい。しかし、この委員会は策定後に解散し、各担当部署の事業として実施されたために事業の進捗に差が出た。また、防災公園や集団移転事業などを盛り込んだ都市整備については事業制度がなかったために、調査に留まった側面もある。復旧や復興では既存事業制度だけでは実現しないプロジェクトや被災の拡大などにより新たな対策が必要とし、かつ計画の実現性が強く要求されることから、進行管理は重要である。現在、行政の各種計画には重点プロジェクト、実施年度、数値目標、第三者による点検評価、公表からなる進行管理が盛り込まれたのは当然の成り行きと言えよう。

4. 被災者への対応

長崎豪雨災害では、被災者に対しては見舞金や義援金を使った支援および肉親を失った被災者への長崎市長の手紙を除けば個人に対する公的支援やメンタルケアはほとんどなされなかった。雲仙普賢岳の火山災害や阪神・淡路大震災のように長期にわたる避難生活や生業に戻れないといった問題が顕在化しなかったこともあるが、当時は公の部分の復興にしか目が向けられなかった。また、経済成長期にあたり、個人や親族でカバーできる余力があった時代でもあろう。

被災者の自立復興には個人への支援が必要であることが、雲仙普賢岳の火山災害の被災者対策で議論された。火山災害で住宅や農地などを失った住民が長期間避難生活を送る中で生活再建を自助努力で行うことは無理であり、九州弁護士会連合会を中心に住宅再建の公的支援が提案された。その後も運動が続けられ、成果として「被災者生活再建支援法」が平成 11 年 5 月に制定されている。生活再建に必要な家財道具の購入を支援するもので支援額は最高 150 万円であるが、個人への公的支援制度の第一歩となるものである。国土庁の委員会では住宅には「公共性がある」との結論に達しているがその後の議論は進んでいない。これまで個人の住宅や生活の再建には防災事業用地として被災した土地の買上や土地区画整理事業による基盤整備のように公共事業で間接的に支えてきた側面がある。これは住民が生活再建するために必要なことであり、否定するものではない。しかし、この方法には限界があり、これからは公共事業費の減少に伴って効率的執行が求められている。災害からの復興は個人の生活再建と安全の確保(防災)の両輪からなっている。個人の生活再建が地域の復興を早めることを考えると、個人の自立復興を早めることが全体として地域の復興に効果的であるのは明白で、個人の生活再建を直接支援するシステムづくりが望まれる。

5. 国レベルの防災対策

長崎県を中心とした災害でいくつかの法律や制度ができています。昭和 32 年 7 月諫早水害ではマスコミ用語から「集中豪雨」という言葉が生まれ、「地すべり防止法」が制定された。昭和 42 年 7 月佐世保水害と直後の呉市および神戸市で土砂災害が発生し「急傾斜地の崩壊に関する法律」が制定された。長崎豪雨災害では気象庁によって「記録的短時間大雨情報」が新設された程度で、人的被害が多かった土砂災害は抜本的な対象とはならなかった。建設省は、従来のハード対策にソフト対策を加えた総合土石流対策の推進を打ち出した。事実、長崎市に斜面市街地が多く、かつ土地利用が厳しく、住宅移転も困難であるため、警戒避難体制、危険地の公表、土石流予警報装置の設置などのソフト対策が導入された。現在でも 4,844 ヶ所も急傾斜地崩壊危険箇所数を抱えている。箇所数が多いだけでなく、長大斜面が多いために整備率は 15.6%と全国平均(24%)を下まわっている。平成 5 年 8 月鹿児島水害後に国や都道府県で斜面懇談会が設置され、新しい斜面对策が議論され始めた。平成 9 年 7 月出水市土石流災害後から危険を周知するために土石流危険渓流に居住する世帯にダイレクトメールによる通知が試行された。このころから防災事業の限界が指摘され始め、土砂災害危険地の公表、警戒避難体制の重要視されてきた。この潮流は平成 11 年 6 月広島災害後に抜本的に危険地域に家が建つことを事前に防止する措置を目的として、2001 年 4 月より「土砂災害防止法」が施行された。この法律は行政と住民が情報を共有し役割を的確に分担する社会システムの構築を前提としている。この法律は画期的であり、ハード事業と併せて総合的な土砂災害対策が出来ることが期待される。

半島地域や離島が多く、災害脆弱性を持つ九州では、砂防ダム、治山ダムなどの防災施設の整備、急傾斜地崩壊危険箇所の防災工事や災害に強い道路網の整備と安全なまちづくりが今後とも必要である。公共事業費の縮減に伴い、整備が遅れることになる。事業費の確保とともに、1箇所あたりの建設コストの縮減、危険箇所の絞り込み、優先順位などにより効果的な整備が一層求められる。また、これから九州では急激な人口減と開発圧力の減少は確実である。ここ 4、5 年前から中・高齢層が斜面や周辺部から病院通いや買物に便利な平地の市街地内のマンションに住み替え始めている。また、斜面地と土地利用に余裕が生まれつつある平地が連携した住環境整備の模索が長崎市でも検討され始めている。

6. まとめ

車の被害、建物付属施設の被害などは講演時に発表する。