

1. まえがき

平成3年から7年までの雲仙普賢岳の火山災害で被災した島原地域では、火砕流や土石流で被災した水無川流域と中尾川流域の砂防指定地に砂防えん堤、導流堤および導流工などの防災施設が順次建設され、安全度の向上が図られた。

砂防指定地とは砂防施設を設置する防災用の事業用地として公共買収した土地であり、砂防指定地内においては、砂防法に基づき土砂の流出を助長する一定の行為が禁止もしくは制限されていた。しかし、雲仙における550haにも及ぶ広大な砂防指定地は、一部に雲仙天草国立公園に指定される自然環境を有する地域を含んでいる。また、地域住民の生活の場にも近接することから、土石流の発生が減少した平穏時には地域住民や自治体から、地域の振興に役立つ砂防指定地の利活用のあり方が求められた。

そこで、砂防設備の目的を損なわず、安全の確保を十分考えた上で、地域のニーズにできるだけ応えたとともに、緑の復元や砂防指定地周辺の地域計画との整合性のとれた利活用を目指した雲仙普賢岳砂防指定地利活用構想がまとめられた。これに基づいて水無川流域と中尾川流域の利活用が順次なされていった。砂防指定地の利活用は一般的には防災施設の整備終了後に施設が配置されない場所を活用してなされるが、雲仙では防災施設がまだ十分に整備されていない時期から利活用が検討され始めた。これによって、防災施設の建設と利活用が同時に検討され、利活用が地域の活性化やコミュニティの回復に寄与してきた。しかし、利活用の主体はあくまで砂防指定地を利活用したい地域住民・団体（町内会、NPO、組合など）である。砂防指定地の管理者である国土交通省九州地方整備局雲仙復興事務所（以下：雲仙復興事務所、国土交通省あいは国）（工事中のみ、建設後には防災施設は長崎県に移管され、長崎県が管理）は利活用のための場を提供するだけで、利活用や利活用施設の維持管理の主体ではない。河川における河川敷のグラウンド利用や公園利用と同じ取扱いである。すなわち、国土交通省は利活用を支援するために砂防指定地内の整地程度の基盤整備しかできない。また、砂防指定地は公有地であるため、個人に利益をもたらすような利活用はできない。一方、広大な砂防指定地内のグラウンドや植栽した樹木を管理するためには、地域住民だけでなく、行政の支援が必要である。このような利活用の制約を考慮しながら、雲仙では砂防指定地の利活用が進められ、地域の復興やコミュニティの回復に寄与してきた。

砂防指定地内にすべて防災施設が建設されることは考えられず、余ったスペースを平穏時に有効に使うことは地域振興の観点からも重要である。さらに、災害復興を進めるに当たって、受益者となる地域住民が防災事業、砂防学習に関心を持つことにもなり、事業の展開上にも効果があると判断される。雲仙の砂防指定地の利活用に見られる砂防施設の計画段階からの本格的な利活用は全国的にも例がなく、今後の国内における砂防指定地の利活用の参考になることが期待される。また、砂防指定地の利活用の課題を明らかにしておくことは、今後のほかの地域におけるスムーズな利活用に必要である。

本報告書では、平成7年度から平成16年度までの10年間にわたる雲仙普賢岳砂防指定地利活用構想の策定と整備計画の経過とその内容を砂防指定地の利活用に係わる委員会での議論や関係者へのヒアリング調査をもとに先ずまとめる。

利活用の開始段階では、利活用の前提条件の整理に重点が置かれ、砂防事業がまだ進捗

していないことから利活用できる場所も水無川下流部の導流堤付近に限定された。その後、水無川流域に加えて中尾川流域の砂防事業の進捗から水無川および中尾川の上下流域において、利活用が本格的に始まった。利活用の現時点の状況を把握するために、主として平成 23 年度に現地調査を行った結果を次にまとめる。

雲仙の砂防指定地の利活用で最初に実現した火砕流で被災した旧深江町立大野木場小学校被災校舎の現地保存は、災害遺構の保存のきっかけとなった。災害遺構の保存や学習体験施設は島原半島で平成新山フィードミュージアム構想にまとめられ、島原半島ジオパークの基礎となった。島原半島ジオパークは火山地のジオパークで火山災害と復興等の火山との共生をひとつの柱にしている。砂防指定地の利活用も島原半島ジオパークの一環として取り組む新しいニーズも生まれてきた。また、砂防指定地の利活用は、前例がない状況で整備計画や維持管理計画が策定されたため、実際の利活用の実績を踏まえて適宜見直していく必要がある。さらに、砂防施設の整備が終了の時期を迎え、利活用できる場所が確定してきたので、新たな利活用のニーズに対応できる環境となってきている。国土交通省は、雲仙普賢岳砂防指定地利活用懇話会を設置して、利活用の課題の整理と今後の利活用のニーズを掘り起こしている。広大な砂防指定地を効率的に維持管理するためには、利活用による維持管理は必要である。直轄による砂防工事が終了した後には、長崎県が維持管理を引き継ぐことになっていることから、砂防指定地の利活用をスムーズに引き継いでいくことを検討する時期を迎えている。このようなことから、研究代表者は、中尾川利活用推進委員会や安中まちづくり推進協議会等の利活用の母体となっている組織へのヒアリング調査、国土交通省へのヒアリング調査、現地調査、新聞報道記事等の資料の収集を行った。これらの結果から、利活用の現状と課題、利活用に関する評価、今後の利活用のニーズ、今後の検討課題等について述べる。