

6. 中尾川砂防指定地の利活用に関するヒアリング

中尾川下流域の砂防指定地利活用が平成 21 年から本格的に開始されている。平成 23 年 12 月 18 日に杉谷公民館において、中尾川利活用推進委員会の会長をはじめ 8 人のメンバーにヒアリング調査を実施した。

(1) 中尾川下流域の利活用の組織

中尾川下流域では、利活用を性格の異なる 2 つのグループが行っている。

「中尾川利活用推進委員会」は釘原大橋付近の遊砂地にある多目的広場の利活用をする組織で、事務所を左岸にある杉谷公民館に置いている。利活用推進委員会は杉谷地区内住民で組織する町内会連絡協議会、老人クラブ連合会および青少年健全育成協議会の代表者で構成される。

下流部の国道 251 号の扇田大橋から寺田大橋の間では、農業後継者 15 人で組織する「杉谷コスモス愛護会」がコスモス、菜の花、彼岸花等の植栽や桜の植樹と維持管理を行っている。利活用のために、農機具が入れるアプローチが設けられている。

(2) 多目的広場の利活用に関する国土交通省、島原市、長崎県との協定

① 中尾川下流部砂防指定地内整備に関する管理協定書（平成 19 年 3 月 1 日協定）

この協定は、国土交通省雲仙復興事務所、長崎県島原振興局および島原市が、中尾川砂防指定地内多目的広場の占有に関する管理協定を締結したものである。具体的には、砂防法ならびに長崎砂防指定地管理条例に基づいて、占有工作物の管理方法および管理の費用に関して必要な事項を定めている。この協定の対象となる占有工作物とは、中尾川下流の遊砂池のうち釘原橋上流部の多目的広場①区画（面積 12,300 m²）と釘原橋下流部の多目的広場②区画（面積 6,610 m²）で、島原市が整備したものをいう。

砂防事業執行上で必要が生じた場合には、島原市が利用規制を行い、雲仙復興事務所が砂防施設として優先使用するという利活用の原則が規定されている。島原市が占有工作物の新設、改築、維持または修繕を行う。土石流や洪水が発生し、砂防施設や占有工作物が被害を受けた場合の災害復旧については災害復旧が砂防施設に係わる場合には雲仙復興事務所が、砂防施設以外に係わる場合は島原市がそれぞれ行うとしている。島原市は、第三者への占有等行為は行わせないことや第三者に損傷を与えた場合は、島原市の責任において処理するものと管理の責任も明示されている。

長崎県は、砂防指定地の管理を国すなわち雲仙復興事務所が行っている現状においては、占有工作物の管理や費用負担に関する具体的な役割はない。島原市が占有工作物の管理を行うに当たって、島原市が事前に長崎県に協議し、また完了した場合は通知する。また、島原市が行う占有工作物の管理のうち、砂防施設の管理上特に必要があると認められるものについては、島原市に要請することができるとされている。ただし、この協定有効期間中に砂防工事が終了した場合は、この協定の雲仙復興事務所に関連する項は長崎県に引き継がれると明示されている。

② 中尾川下流部砂防指定地内管理要領（平成 19 年 3 月 1 日策定）

この管理要領は、島原市が砂防指定地内多目的広場の管理に関して必要な事項を定めたものである。ここでいう多目的広場とは、①区画（面積 12,300 m²）と釘原橋下流部の多目的広場②区画（面積 6,610 m²）に加えて、安全施設（防護柵、横断防止柵）およびその

他利活用に必要な施設を総称している。

多目的広場の総括的な管理主体は島原市であるが、具体的な日常の維持管理はボランティア団体等地域住民の協力を得て行う。その具体的な内容は

(a)利用者の安全を図るための多目的広場のパトロール

- ・施設の保守点検、・障害物の除去等利用者の危険防止のための応急措置、・自然保護、火災予防、利用案内等の指導、・管理状況の調査報告および災害等の緊急事項の調査報告等。

(b)多目的広場の維持管理等

- ・定期的な清掃、草刈り等

多目的広場における利用者の事故および風水害による被災等事故が発生した場合は、その対策は島原市が行う。特に、火砕流・土石流の発生あるいは発生のおそれがある等緊急時における多目的広場の管理については、島原市地域防災計画に定められている災害応急対策計画に沿って対応する。

(a) 多目的広場の閉鎖および避難誘導

火砕流、土石流の発生あるいは発生のおそれがある場合は、速やかに多目的広場を閉鎖（入口に車止めによるバリケードを設置し、立入禁止の表示を行う）し、利用者がある場合は、安全地区へ避難誘導する。

(b) 伝達フロー

緊急時は、次により伝達を行う。

島原市（避難勧告等）→長崎県島原振興局→雲仙復興事務所

③ 中尾川下流部砂防指定地内維持管理に関する協定書（平成 20 年 12 月 11 日協定）

この維持管理に関する協定は、島原市と中尾川利活用推進委員会が、①管理協定と②管理要項に基づいて、具体的な維持管理に関わる協定を締結したものである。

島原市は、多目的広場の統括的な管理を行い、中尾川利活用推進委員会は、具体的な必要事項について維持管理を行うことになる(写真－1)。それらの管理分担表は付録表－1のように協議し、管理分担が決定している。表の実際の利活用に当たっては、使用の受付、使用許可・不許可、使用制限等の利用に関すること、緊急時の措置も管理業務として含まれる。このような維持管理の項目に対して、島原市が維持管理の実施状況の監督や次のような管理を行う。

- ・雲仙復興事務所および長崎県への災害等緊急事項の調査報告等、
- ・災害時の利用制限、
- ・多目的広場に設置している防護柵の補修、
- ・島原市が多目的広場利用のために新規に設置する仮設物および工作物の設計および施工。



写真－1 中尾川利活用推進委員会の看板
平成 23 年 12 月
高橋和雄 撮影

維持管理には費用が発生するが、管理費の負担区分はグラウンドの整備と付帯施設について、付録の表-2のようにまとめられている。初年度の平成20年度には必要経費を補助金450万円として交付し、その後は付録の表-2に基づいて運用されている。

使用の許可は使用責任者が中尾川利活用推進委員会に申請し、使用条件に抵触しないものについては、利活用委員会の判断により使用を許可する。多目的広場の使用料は徴収していない。

④ 中尾川利活用推進委員会会則（平成20年8月12日施行）

中尾川多目的広場の具体的な維持管理を行う地元の組織は、中尾川利活用推進委員会である。同委員会会則で事務所の場所、委員会構成、役員、委員、役員の任期、会議、会計、会計年度が定められている。委員会の経費は、負担金、補助金およびその他の収入をもって充てるとなっている。

(3) 利活用の規約

多目的広場の使用は、使用申請書に基づいて許可される。通常のスポーツグラウンド等の使用条件と同じである。ただし、安全のために、河川敷のフェンス内で必ず利用すること、多目的広場の維持管理担当者が居ないために運動広場の清掃や地ならしを必ず行うこととごみやその他の汚染もしくは廃棄物を捨てたり放置しないこと等の遵守事項を利用者に求めている。

(4) 杉谷地区の利活用が動き出した経過

- 平成5年6月23日、7月4日、7月16日 中尾川流域で火砕流、土石流発生
- 平成5年12月20日 中尾川水系に係る砂防計画の基本構想の説明会開催
- 平成6年1月 杉谷地区災害対策委員会発足
- 平成6年5月29日 中尾川導流工詳細計画発表
- 平成8年5月20日 中尾川導流工工事着手
- 平成8年12月15日 建設省による「明日のわが町の砂防空間を考える会」（公聴会）開催
- 平成10年5月29日 雲仙普賢岳砂防指定地利活用構想を発表
- 平成9年11月11日 千本木1号砂防ダム着手
- 平成12年3月26日 千本木1号砂防ダム完成
- 平成12年から15年 「雲仙普賢岳砂防指定地利活用方策検討委員会」において中尾川流域の利活用の長期計画を検討
- 平成14年4月 杉谷まちづくり協議会発足
- 平成20年8月12日 中尾川利活用推進協議会発足
- 平成21年3月3日 島原市を事業主体とした中尾川多目的広場完成・オープン

(5) 中尾川中・下流域の利活用の具体的内容

① 多目的広場（中尾川利活用推進委員会の維持管理）

多目的広場は中尾川の遊砂地に釘原橋上流部の多目的広場①区画（面積12,300㎡）と釘原橋下流部の多目的広場②区画（面積6,610㎡）の2箇所が現在整備されている。多目的広場①区画は通称Aコートと呼ばれ、グラウンドとしてグラウンドゴルフ、ペタンク、サッカー、ソフトボール等に多目的に利用できる。一方、多目的広場②区画は通称Bコートと呼ばれ、ゲートボール専用である。

多目的広場には、水道、簡易トイレ、清掃用具等を収納する保管庫、ベンチ等は配置されているが、電源設備はない(写真-2)。駐車は釘原橋の近くの右岸側の通路から入った橋梁の下が利用できる。

③ 下流部の高水敷(杉谷地区コスモス愛護会等の維持管理)

中尾川の下流部には流路の両側の河川敷に散策道と花壇等に活用できるスペースがある。利活用するには面積が広いことから、中尾川の改修の段階から農機具がアクセスできる進入路2箇所が設置されている。扇田大橋周辺から下流は長崎県、上流は国土交通省の管理であるが、現在は上流だけが一部利活用されている。国土交通省管理の中尾川は砂防指定地で砂防法による管理と元々の河川法による管理が重なって運用されている。除草はトラクターを使用して7月と12月にして実施している。草を細かく切断する必要があるが、機械の数が不足し、人力でも行っている。作業に当たって、燃料費6万円が長崎県から草刈支援費として支給されているが、1日で使い果たし、不足しているとのことであつた。杉谷地区コスモス愛護会は、設立時に長崎県からNPO支援事業で50万円の支援を受け、機械等の整備を行ったが、その後は6万円の活動費の支援のみで、不足分は手弁当で活動している。

下流部の流路工は散策路を目的にしているため、当初からフラワーランドの計画があつたが、土壌が悪く、種を蒔くだけでは育たない。花を育てるためには、表土を30cm程度入れ替え必要がある(写真-3)が、町内会やコスモス愛護会のようなボランティアだけでは整備することは無理のようである。扇田大橋の上流の両岸300m区間に彼岸花、寺田大橋近くの菜の花が植えられている。寺田大橋近くでは表土の入れ替えが終わっている。彼岸花や種子は長崎県と島原市から支給されている。また、島原市から苗の支援もなされているようである。桜も両岸近くに植えられているが、桜の葉が周辺の水田に入るとのクレームもあり、約30本の植樹で終わっている。杉谷地区コスモス愛護会はボランティアとしての立場なので、芝桜公園をつくる会のような有料会員の募集、長崎県からの支援、満



写真-2 多目的広場の倉庫、トイレ
平成23年12月
高橋和雄 撮影



写真-3 客土を入れた菜の花畑
平成23年12月
高橋和雄 撮影

開時の入場料の徴収による活動費の確保は予定していない。

中尾川の散策路や河川堤防上の道路では、散歩やジョギングをする地域住民も多いので、整備に向けた地域と島原市の連携した取組みが望まれる。島原市は総合計画等で砂防指定地の花いっぱい計画があるので、芝桜公園に続いて整備計画を作成して欲しい。

(6) 多目的広場の利用実績

多目的広場のAコートは、杉谷老人クラブ連合会が毎週水・土曜日午前中にグラウンドゴルフに、木曜日午前中にはペタンクに年間利用をしている。この他の時間には町内会の他に市内の協会やスポーツ団によって、ゲートボール、ペタンク、サッカーに利用されている。この他、地域行事である鬼火焚きや健康ウォークラリーにも活用されている。

ソフトボールチームにも声をかけたようであるが、多目的広場の近くには島原第四小学校の運動場で十分として、利用を希望しなかったという。平成 22 年度の利用実績によれば、163 回 4,374 人が使用した。多目的広場のBコートは杉谷老人クラブ連合会が年間を通じて、ゲートボールに使用している。平成 22 年度の利用実績によれば 346 回 7,000 人が利用した。平成 22 年度の利用総数は、11,374 人であるが、平成 24 年には 15,000 人に達する見込みという。杉谷地区では、多目的広場は十分に利活用され、設置の目的を果たしているといえよう。

(7) 多目的広場等の利活用に当たっての基盤整備上の課題。

砂防指定地の利活用は、基本的には雲仙復興事務所は場所の提供、島原市は仮設構造物の整備であるために、使用者の利便性等への配慮は最低限に留まっている。日常的な管理は中尾川利活用推進委員会が実施しているが、資機材や維持管理費が少ないことから負担を減らすことが長続きする利活用の前提となる。利活用して見えてきた課題を聞いたところ、次のようなことが挙げられた。

① ゲートボール場への浸水

多目的広場のBコートすなわちゲートボール場と中尾川の右岸側の通路の間には側溝はない。多目的広場への連絡路や多目的広場横の散策路から雨水がゲートボール場に流入するため、大雨時に土砂流入による堆積や侵食が発生し、その度にゲートボール場の修復が必要となっている。中尾川推進委員会では土嚢を積んで浸水を防いでいる(写真-4)。島原市に側溝の設置の要望を提出し、関係者も確認に来ているが、実現していない。側溝がないことが維持管理上の最大の課題といえる。なお、多目的広場のAコートは散策路より高いので、浸水のおそれはない。



写真-4 ゲートボール場の横の侵食状況
平成 24 年 3 月
高橋和雄 撮影

② 転落防止柵の増設

東側の法面に転落の危険がある箇所が 1 箇所あるため、柵を増設して欲しいと島原市に要望したが、維持管理は地元できるように回答があっ

た。

④ 杉谷地区から多目的広場へのアクセス

杉谷公民館から多目的広場には、釘原橋を渡って右岸側から通路を降りていく遠回りの経路を使っている。左岸側にも中尾川への通路はあるが、中尾川の水路があるために、多目的広場には近づけない(写真-5)。利活用推進委員会から、水路に飛び石の設置の要望を雲仙復興事務所に伝えているが、まだ実現していない。遊砂地区間の河川には勾配があり、飛び石が設置しにくいので、工夫が望まれる。



写真-5 飛び石の必要な箇所
平成 24 年 3 月
高橋和雄 撮影

⑤ 中尾川への侵入通路

中尾川の多目的広場や散策路に入るために、歩行者用の階段とトラックターなどの車の進入路があるが、菜の花を植える場所付近の河原大橋との寺田大橋の間には車の進入路がない。地域から要望が出されているが、まだ実現に至っていない。

⑥ 電源

中尾川の多目的広場には、照明や放送に使うための電源はない。島原市に要望しているが実現していない。近くの電柱や道路照明柱から引けないかと地元では考えているが、保安や管理母体の違いなどから、調査をしないと実現しないと考えられる。

(8) 多目的広場の維持管理の問題

多目的広場を維持管理するには、清掃、除草、トイレトペーパーの補充、利活用施設の補修などの経費と労力が必要である。維持管理の経費は、平成 21 年 6 月から配分された雲仙復興事務所、長崎県および島原市からの 5,000 円の負担金、計 15,000 円のみである。この負担金だけでは、維持管理費が不足することが現在の最大の課題である。中尾川利活用推進委員会では、使用料徴収が出来ないかと考え始めている。また、研究代表者は各種の地域団体やNPO等の支援事業も活用できると考えている。町内会を母体としているので、NPOへの組織化や安中地区との利活用の一本化は考えていないようであった。

(9) 中尾川上流域の利活用等

中尾川上流域の千本木地区では、千本木 1 号砂防ダムの袖部の卒業の森等の植樹を除いて、具体的な利活用計画はない。焼山の湧水の活用、地層等のジオサイトとしての活用が挙げられている。ヒアリングによれば、上千本木地区は、自然のままで手を入れずに残して欲しいという声もあった。千本木地区の被災した北千本木町、南千本木町、上折橋町の住宅地図は締切堤の下に、上折橋町の住宅地図は下折橋に移転した折橋神社の前に設置されているが、元の場所には説明版等は設置されていない。また、被災した千本木地区の鉄骨建物や上折橋地区の住宅等も積極的には保存されていない。

さらに、中尾川流域と水無川流域を結ぶまゆ山ロード脇に桜を植栽し、桜道路にしたい

との話もあった。現在は 20 本が植えられているが、安中まちづくり推進委員会と連携して取組み、桜の里親を募ることを考えているようであった。

(10) 杉谷地区の災害伝承

杉谷地区で取組んでいる災害伝承や防災教育について聞いたところ、平成 25 年に杉谷地区は被災 20 年になるので、地区全体で取り組みたい。記録をまとめ、島原第四小学校とも連携し、防災教育に取り組むとともに自主防災にも活用したい。島原市は噴火中には、自主防災組織の組織率は 100%であったが、現在は低下しており、地域住民の町内会加入率は 80%程度である。



写真－6 移転した上折橋町の住宅地図
平成 23 年 12 月
高橋和雄 撮影