

表 4-1 長期避難住民に対する地域精神保健対策

1. 啓蒙・普及		
講演会活動	92年2月～95年3月	計12回
講話	92年6月～95年3月	計32回
健康小冊子	92年6月	4,000部配布
広報掲載	93年	
健康調査	91年12月～	計4回
2. 健康診断		
市	91年5月～94年6月	延べ7,402人
町	91年5月～93年3月	延べ1,455人
3. 保健婦の活動		
家庭訪問	92年1月～	
	市：698人，町：216人，県保健所：859人	
	計1,773人，(大多数は92，93年の訪問)	
健康相談	92年2月～	
	市：157回	
	町：197回	
4. 訪問相談員制度		
	92年6月～94年10月終了(最多時24人)	
世帯訪問回数	延べ22,593回	
5. 精神科医派遣制度		
	92年6月～	
精神科医による訪問指導	計99人	
6. 電話相談		
	92年2月～	計33件(94年3月集計)
7. その他		
市	「いこいの集い」	
町	「頑張れフェスタ」，温泉保養	

どが備わった支援内容と共に、①精神医学，心身医学，心理学，地域保健学などの医療関係者，②心身健康対策の施行決定権限を有する行政官，③被災地域の生活規範を熟知し，地域社会のニーズを代表できる有識者，④直接の当事者である被災住民の代表などから成る総合的な対策本部の設置が必要になる。

参 考 文 献

- 1) Austin LS: Organizing a disaster response program in one's home community. Responding to Disaster: A Guide for Mental Health Professionals (Austin LS, ed.), American Psychiatric Press, pp. 53-68, 1992.
- 2) Erikson K: Loss of communality at Buffalo Creek, Am. J. Psychiatry, Vol. 133, pp. 302-3

05, 1976.

- 3) 太田保之編著：災害ストレスと心のケア—雲仙・普賢岳噴火災害を起点に—。医歯薬出版，1996.
- 4) Ohta Y, Araki K, Kawasaki N, et al. : Psychological trauma and longitudinal course of psychiatric problems among evacuees of a volcanic eruption. *Psyc. & Clin. Neurosci*, Vol. 52, pp. 41-48, 1998.
- 5) Raphael B: When Disaster Strikes; How Individuals and Communities Cope with Catastrophe. Basic Books, 1986.

5. 災害復興振興計画

高橋 和雄*

5.1 まえがき

雲仙普賢岳の火山災害では，土地利用の前提となる砂防ダムや治山ダム計画の基本構想や島原地域の整備計画調査が行われて復興のメニューづくりが行われた。復興の基幹事業である砂防ダム，治山ダム，道路，住宅などの建設，河川改修，農地の基盤整備などは行政の縦割りのシステムで行われるために自己完結型になる側面をもち，各個の事業のみでは面的整備ができない。また，大規模災害時に地域の合意形成を各々の事業主体が行うことも不可能に近い。地元の土地利用や生活再建に関する意向を把握し，基幹事業を相互調整し，不足分を補完するには，住民に最も近い島原市や深江町が災害復興計画を作成することが重要である。また，被災者の生活再建や安全確保のための防災都市づくりだけでは，災害によって大きな間接被害を受けた地域経済の落ち込みを回復できない。復興事業へ投資がなされているうちに防災施設の利活用，災害遺構の保存，火山観光化なども取り入れた地域の活性化を同時に行う必要がある。地域の活性化には行政だけの力では無理であり，地域住民および各種団体の復興および振興への取り組みが必要である。

以上のような性格と特殊性を持つ災害復興計画，振興計画の策定を巡る課題を明らかにする。

* 長崎大学工学部

5.2 噴火直後の復興への動き（平成3、4年度）

長崎県は平成3年7月に雲仙岳災害復興室を設置して、21分野83項目（最終的に100項目）からなる国の対策のとりまとめおよび雲仙岳災害対策基金の創設を行なってきめの細かい被災者対策を立案した。しかし、ハード対策は行政の各事業部署で行うため、雲仙岳災害復興室がハード対策のとりまとめることにはならなかった。

平成3年10月には、島原地域整備計画委員会が長崎県によって設置され、ハード対策を中心とした島原地域の砂防、河川、道路、都市計画等についての整備計画の検討に入った。縦割りの行政システムのなかで島原地域の整備を一元的に行うために、長崎県が窓口になって各セクションの協力のもとに計画づくりを行う体制作りを目指した。しかし、行政の枠組みを離れて総合的な計画作りをするまでには至らなかった。各行政のセクションは島原地域に必要なメニューを作るに留まった。このような中で、先ず土地利用の判断の基礎となる砂防計画が必要なことおよび地元の意向が決まらなると計画が決まらないことも判明してきた。

島原市は、平成4年1月に災害復興課を設置し、復興計画の策定に向けて被災住民の意向調査を開始した。

5.3 ハード対策の提案（平成4年度）

復興計画の策定には、大量に堆積した土砂を制御するための砂防・治山施設計画が必要である。砂防・治山施設計画基本構想が、平成4年2月に公表された。この構想によって約300戸が移転対象となった。地元の長崎県は、この構想を基本として具体化に向けて準備を開始した。自立復興の目的をつけるために、早期に被災地の買い上げ価格の提示が住民から求められていたが、長崎県は平成4年12月22日基準価格の形で提示した。さらに、翌23日に平成5年度の政府予算案で火山砂防事業の直轄事業が採択された。4月に砂防工事を担当する直轄の建設省雲仙復興工事事務所が開設された。

5.4 島原市復興計画の策定（平成4年度）¹⁾

以下に述べる復興計画の関連を図5-1に示す。

（1）復興計画の必要性

噴火が終息した後の地域の復興計画は、砂防構想の他に、長崎県などによりいくつかの調査が行われ、道路、河川、地域づくりおよび防災まちづくりのメニューが出来ていた。しかし、これらは地元の意向をベースにした計画とは言い難く、防災都市づくりのために必要な施策を現在の技術レ

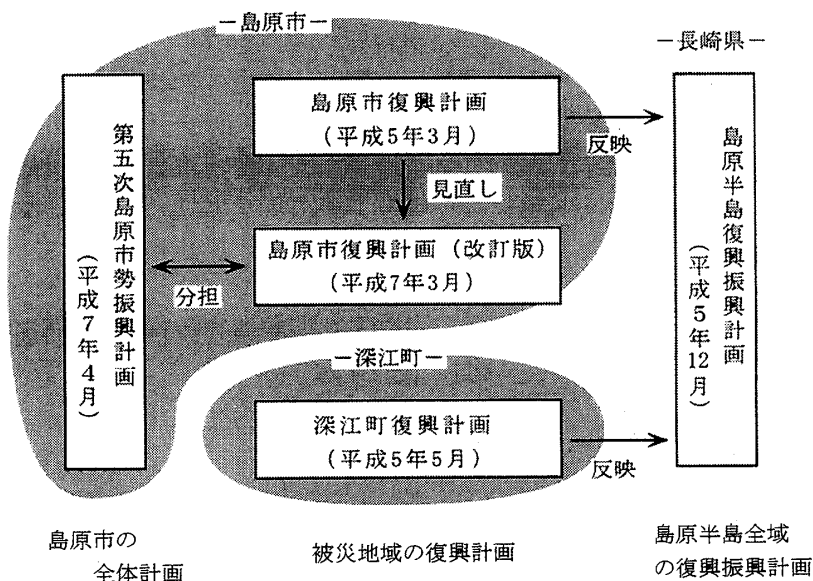


図5-1 噴火災害に対する各種復興計画の関連

ベルを背景に示したものに留まっていた。被災地の土地利用の方針および生活再建計画が入っていない。また、島原市から長崎県および国に被災者対策を要望する場合も、今後の復興の方針がないと説得力がない。どのように地元を再建したいかがないと個別の基盤整備も進まない。現に被災者が長期避難している中で復興を前面に出すことも困難が伴うが、住民に一番近い立場にある島原市や深江町が復興計画を作成することが不可欠である。市町村レベルで復興計画を独自に立案する制度はないが、地元の住民の意向を受けながら、被災地の土地区画整理事業や防災集団移転事業を行う必要がある。これらの計画は市町村で策定し、都道府県や国と協議して決定される。このため市町村が復興計画を策定することが望ましい。過去には、昭和58年三宅島噴火で溶岩流による被害を受けた三宅島阿古地区復興計画が三宅島村によって策定されている。

また、現在の縦割り行政の枠組みで、各セッションが別個に被災地に予算をつけることも整合性のある地域復興につながらない(図5-2)。地元の自治体による復興計画の策定が不可欠である。

(2) 復興計画策定のプロセス

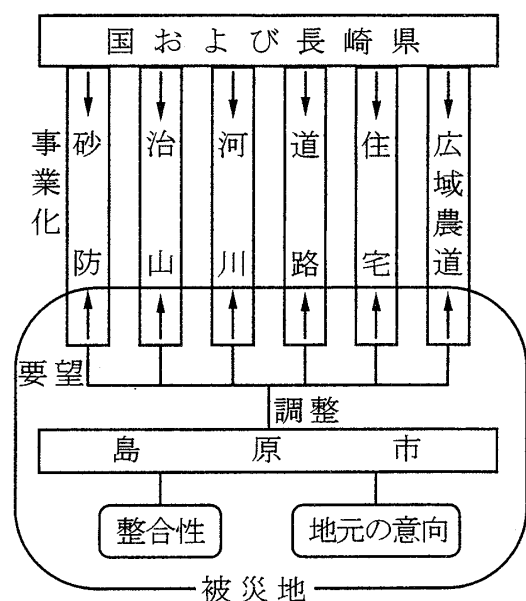


図5-2 島原市が復興計画を作らなければならない理由

復興計画は、行政組織の横断的な枠組みのなかで、しかも国・長崎県との調整および住民の意向を把握しながら作成される必要がある。このため、復興計画の策定は、島原市災害復興課が窓口となり、専門家、町内会、地域団体および行政機関の代表から構成された島原市災害復興検討委員会を設置して、全体のとりまとめを審議した。この結果、被災地の状況を十分に把握した計画づくりが進められた。また、島原市も市民の声を聞くといった姿勢を崩さなかった。

災害復興検討委員会で示された計画策定のポイントは、次の6項目からなる。

- ①地元自治体としての主体性を打ち出す。
- ②復興関係者と有機的な連携を図る。
- ③復興に対する考え方を早期に打ち出す。
- ④市民全員参加の復興を目指す。
- ⑤委員会が前面に立って計画を策定する。
- ⑥事態の特殊性に配慮し、弾力的に事業化を推進する。

今回の噴火災害の復興計画は被災者の意向の把握のみならず、復興関係者との連携、早期に作成する必要があることから、委員会にこのような役目が設けられた。復興計画策定のプロセスは、基本方針、基本構想、基本計画の順に作成された。短期間で策定するため、途中経過を示しながら、地域、長崎県および国との調整および専門家の意見を聴取した。復興計画の必要性を関係者は十分認識していたため、その策定はスムーズに行えた。

(3) 復興計画の主要内容

今回の災害の教訓と課題を基に復興の基本方針を生活再建、防災都市づくりおよび地域の活性化の3本柱に設定した。島原市の復興計画の策定は、国や長崎県の既定の復興事業を地元の自治体として相互調整するとともに、生活再建、防災都市づくり、地域の活性化などの観点から体系的に調整し空白領域を補完し、地域にとって整合性のとれた復興を目指すものである(図5-3)。これによって、土地利用計画の作成、都市計画の見直し、新集落の形成などによる面的整備、防災施設内の有効利用、砂防施設周辺の観光施設整備、避難計画および自主防災組織の育成をきめ細かく行うこと

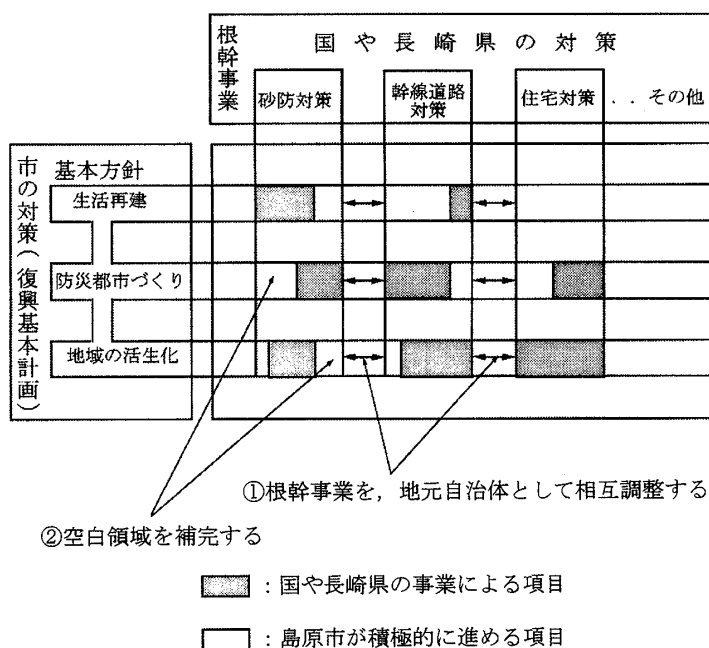


図 5-3 島原市の復興計画策定の考え方

が可能となる。このような復興の3本柱はその後の阪神淡路大震災の被災地神戸市や有珠山噴火の被災地虻田町の復興計画でも採用されている。

復興計画は、被災者の生活再建、防災都市づくりおよび地域の活性化が同時並行で実施される内容となっている。地域の活性化が災害復興と同時に行われようとした。被災者対策が終わって、島原への関心が薄くなった段階では、復興に対して投資が行われにくいと判断したためである。

緊急対策として、被災者の生活再建および土石流対策を掲げた。島原市の災害復興計画は、地元の意向を市民のみならず、国および長崎県に伝える重要なものである。また、完成度も比較的高いものであった。このなかには、安中三角地帯の全面嵩上げなどの大プロジェクトも含まれている。

5.5 安中三角地帯嵩上げ（平成4年度～平成12年度）

安中三角地帯とは水無川と導流堤の間に囲まれた三角形の地区である。水無川や導流堤の計画区域に土石流が発生した場合に甚大な被害を受ける可能性があった。このためまだ被害を受けていない住宅が多数あるものの、避難勧告が解除され

た時点でも多くの住民が避難していた。土石流に対する安全性が確保されるまで避難生活を続けるしかないという住民が多かったが、噴火活動の状況から推察すると砂防事業や水無川の治水事業の完成時期は不透明であった。そこで、三角地帯の恒久的な安全の確保と砂防・河川工事にあわせた地域の環境整備のため、地区全体の嵩上げが提案された。嵩上げ地区を土石流堆積土砂の土砂捨て場として活用すれば、堆積土砂を嵩上げ用土砂として利用できる。大量の土砂の処分が可能で運搬公害が少なく、かつ効率的である。また、土捨料を家屋補償に活用できるために生活再建にも役立つ。安全確保とこの地区の被災者対策の両面を満たすアイデアが発案された。

その後、平成5年4月に始まる土石流で多くの家屋が被災し、住民の不安が的中した。安中三角地帯は公共事業用地としての買収予定外の地域であり、行政による買い上げが現行システムでは困難である。安中地区に住み続けるには全面的嵩上げが不可欠と住民も認識してきた。このように、住民の要望がまとまり、行政の支援によって土地の嵩上げが行われる復興計画が地域の意向としてほぼまとまった。嵩上げ後、面的整備のため土地

区画整備事業や農地災害関連区画整備事業を行う方針がである。防災のための嵩上げ事業を支援する制度がないままに建設省および長崎県の協力によって島原市の事業としてスタートした。水無川や導流堤に堆積した土砂を嵩上げに使用する計画で、約400万 m^3 の土砂の搬入による嵩上げが5年程度で完成する見込みでスタートし、平成12年3月に竣工した。

安中地区町内連絡協議会内のまちづくり委員会などが主体となって、嵩上げ後のまちづくりの具体的な構想をまとめた。

5.6 深江町復興計画（平成4年度）²⁾

島原市と同じく、生活再建、防災まちづくりおよび地域振興を3本柱としている。地域振興では、深江町では農業を主産業としてきたが、今回の噴火災害を逆利用して、防災施設周辺部の観光施設の整備を積極的に推進する計画で、この中に砂防指定地内における火砕流で被災した大野木場小学校の現地保存構想が含まれていた。このため、建設省と深江町に設けられた委員会で保存に向けての検討が行われた。この委員会で被災校舎の現地保存が決定され、被災校舎の初期整備と維持管理の主体は深江町、校舎の周辺整備の主体は建設省と決定された。

5.7 長崎県島原半島復興振興計画（平成5年度）³⁾

噴火災害の長期化とこれに伴う直接・間接的被害の拡大は、被災地のみならず島原半島全域にわたって、経済活動の低下などをもたらした。そこで、島原半島全体の経済的な復興と火山を活用した地域の振興を図るため、長崎県は島原半島復興振興計画を策定した。この計画は復興部門と振興部門の2本柱になっており、このうち復興部門はこれまでの国、長崎県および島原市、深江町の復興計画をまとめたものである。この計画で、安中三角地帯の嵩上げ事業が長崎県によって認められた。振興部門では火山観光化の推進、大型イベントの開催、広域交流の促進およびイメージアップ対策などの「にぎわいのあるふるさとづくり」の

推進が挙げられている。ここでも、火山観光化が長崎県の計画として認定された。

5.8 噴火停止以降の復興状況（平成7年度～）

平成7年国勢調査によると、島原半島全体の人口は火山災害前の平成2年と比較して約9,000人減少している。また、噴火災害による被害額は2,299億円であり、そのうち商工業の間接被害が全体の67%を占めている。噴火災害による経済の停滞から脱却するために、波及効果の高い対策が望まれて火山観光化が具体的に議論され始めた。

火山や防災施設を学習・体験や観光の場として活用する火山観光化は、地域の活性化の柱として島原市および深江町の復興計画や長崎県の復興振興計画において、構想が示されていた。しかし、この時点では事業主体、実施年度および財源負担は明らかでなかった。そこで、長崎県経済部観光課は火山観光化を実現するための検討を開始し、平成7年6月に「火山観光化推進基本構想」をまとめた。この基本構想を管轄する部署が長崎県庁内にないため、長崎県島原振興局の呼びかけで島原半島火山観光化推進協議会が結成され、官民一体となった受け皿づくりが検討された。

同じ頃、水無川・中尾川流域の砂防指定地利活用についても議論が始まった。火山観光化に砂防施設内外において、学習体験の場として利活用の項目が入っていた。この他にも、砂防指定地内の建物、噴火災害の遺構、樹木などの保存が出てくることも予想されたので、建設省は委員会を設置して、砂防指定地利活用の考え方と利活用イメージをまとめた。

5.9 島原地域再生行動計画の策定⁴⁾

長崎県は平成8年を本格的な復興元年と位置づけて、島原半島全体を視野に入れた島原地域再生行動計画（がまだす計画、がまだす：島原地方の方言でがんばるという意味）を策定した。噴火継続中に策定された島原市、深江町および長崎県の復興計画を基本としながら、幅広い事業を対象に、事業主体、実施年度、財源負担などを明らかにした。国、長崎県および島原半島内の市町はもちろ

ん民間をも含めた総合的かつ具体的な行動計画を策定するために、官民一体となった策定体制を構築して議論を重ね、27重点プロジェクトからなる計画が策定された。この計画で、島原火山科学博物館の建設、土石流災害遺構保存公園の整備、道の駅の整備などの計画が策定された。

同じく火砕流や降灰で荒廃した国立公園雲仙の復興を目指すとともに魅力アップを図るために、平成9年3月に環境庁および長崎県によって雲仙ルネッサンス計画が策定された。

5.10 まとめ

本章で得られた課題をまとめると

(1) ハード対策の立案に比べて復興計画の着手に時間がかかった。早急に復興計画に取り組めるよう火山地域では、ハザードマップおよび噴火のシナリオをもとに被害想定を行い、地域防災計画に復興計画の章を設けておくことが必要である。

(2) 面的な整備や火山観光化など行政の複数の部署に股がる事業などについては、復興全体をコーディネートする部署のリーダーシップが不可欠である。災害対策本部のように復興を一元的に取り扱う部署の位置付けをすることが必要である。

(3) 災害が長期化して、被害が地域全体に及んだため、地域全体を見据えた復興対策が必要になった。特に、商工業に噴火の影響が見受けられるが、

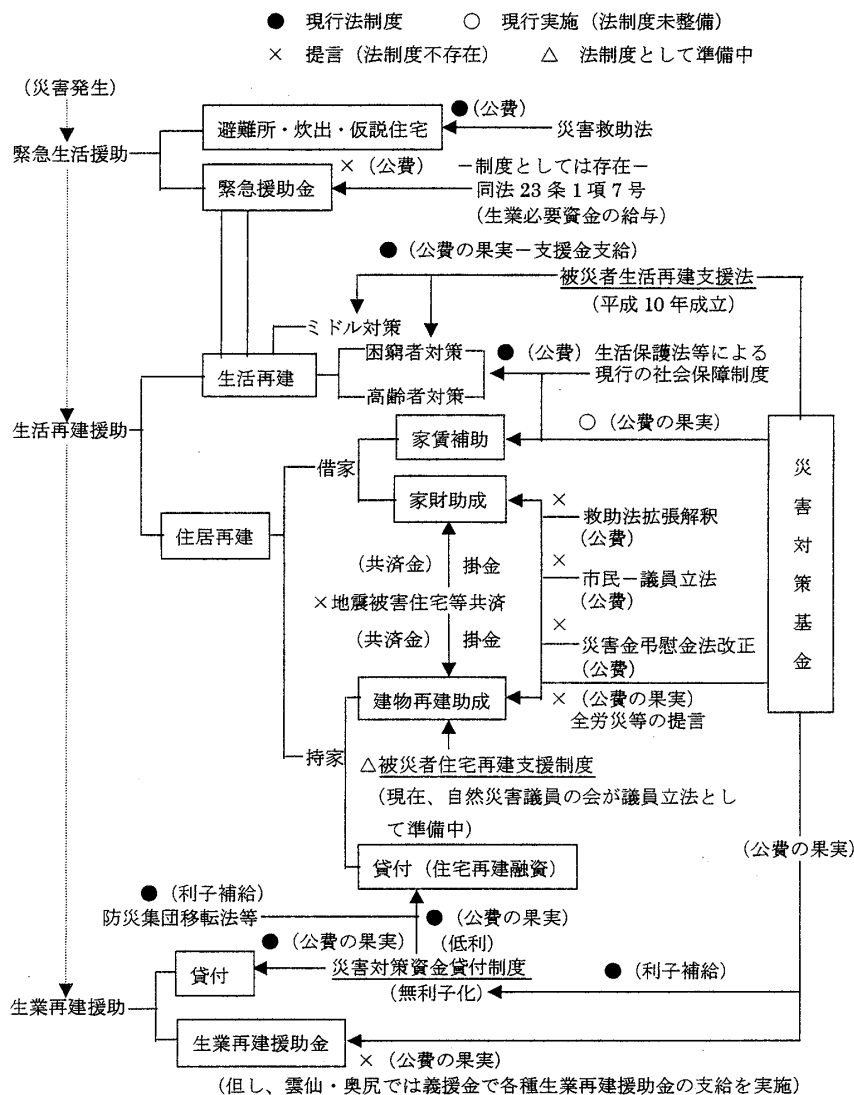


図 6-1 被災者個人に対する直接的災害援助

効果的な方法がないのが実態である。

(4) 復興計画のうち、安中三角地帯の嵩上げは事業制度がないままに開始されている。安全のための都市再生の事業制度が少ないのも事実であり、嵩上げを含めた事業制度の充実が必要である。

- 2) 深江町：深江町復興計画，全 153 頁，1993.5.
- 3) 長崎県：雲仙岳災害・島原半島復興振興計画，全 195 頁，1995.12.
- 4) 島原地域再生行動計画策定委員会等：島原地域再生行動計画(がまだす計画)，全 133 頁，1997.5.

参 考 文 献

- 1) 島原市：雲仙・普賢岳噴火災害島原市復興計画，全 225 頁，1993.3.

6. 火山災害等と被災者救済法

福崎 博孝*

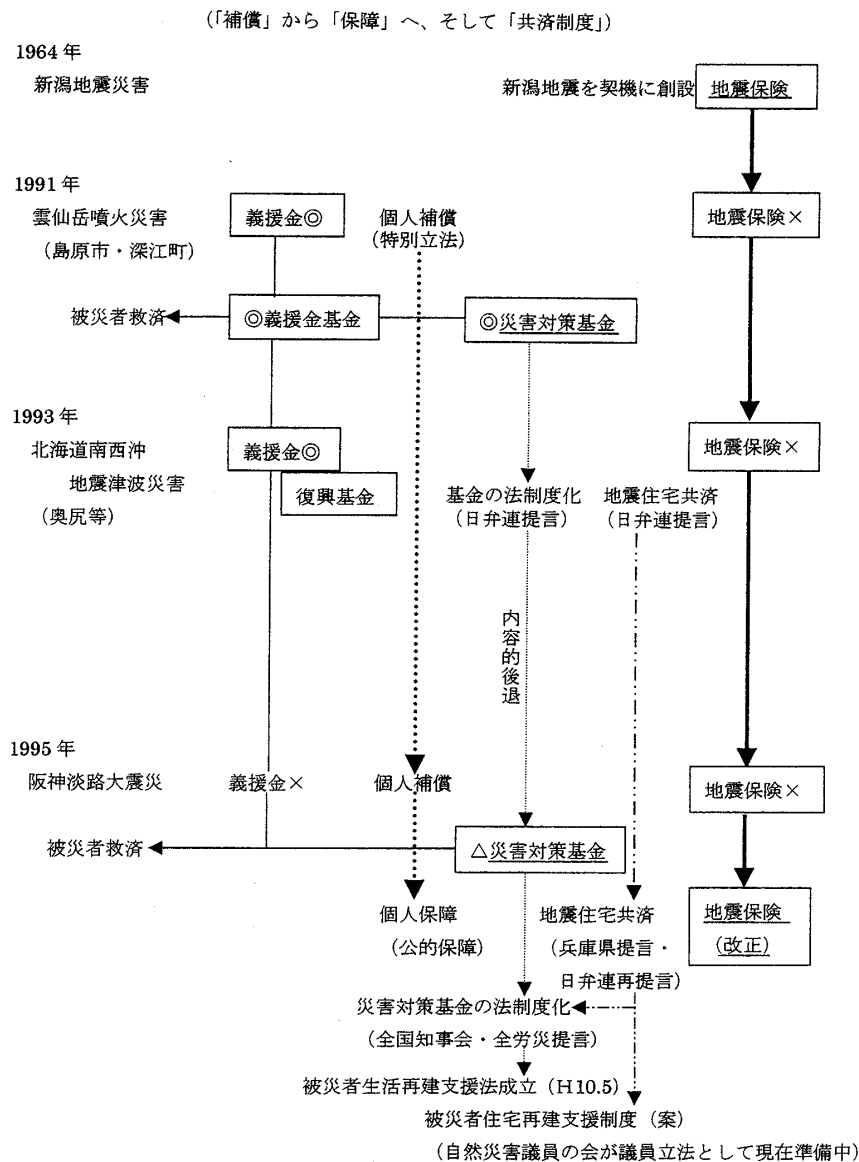


図 6-2 制度と議論の流れ

* 弁護士 (福崎法律事務所)