

## 10. まとめと提言

### (1)砂防指定地利活用の開始直後

砂防指定地利活用構想が策定され、利活用が水無川下流域等で開始された直後の評価と課題を先ず述べる。この時点では、砂防工事が水無川下流域でほぼ終了し、水無川上流域や中尾川流域では基幹となる砂防えん堤が完成した段階である。したがって、砂防指定地の利活用が出来る場所は限定的で、試行錯誤の時期でもあった。

① 防災施設が設置される以前から検討された雲仙における砂防指定地利活用構想によって、防災施設の設置や安全の確保状況、維持管理、支援体制等が確認されながら、ふるさとの森、われん川の整備、旧大野木場小学校被災校舎の現地保存、農業研修所跡地の保存等が実現した。土石流・火砕流ですべてが失われた地域に、災害以前の生活の拠点やふるさとの思い出が保存されることによって、被災住民がふるさとで自宅を再建することや、コミュニティを回復させることに役立ったと評価されている。また、砂防指定地利活用はその後の砂防指定地外における災害遺構の保存や火山学習体験施設の整備のきっかけとなり、地域振興に役立ったと評価される。このような砂防指定地利活用の効果は防災事業の費用対効果の計測に加えるべき要素となりうる。このように雲仙における前例がない計画的な砂防指定地利活用は砂防事業にとっても重要であることから、雲仙での取組みをモデルケースとして再評価を行うとともに、砂防指定地利活用をマニュアル化し、他の地域でも砂防指定地利活用ができるシステムにすべきである。

② 砂防指定地利活用構想の策定に当たっては、自然環境との調和が十分検討されるとともに、砂防指定地利活用に関する住民対象の公聴会が実施された。したがって、利活用の内容・役割を示したゾーニングは地域住民に受け入れられている。しかし、具体的な利活用の仕組みについては、利活用の主体である地域住民に浸透しているとは言いがたいことがアンケート調査結果から判明した。砂防指定地利活用の仕組み、維持管理等を説明したパンフレットの作成や町内会等を対象とした説明会の開催等の情報提供を早い段階に行う必要性を示している。地域住民が主体となる砂防指定地利活用では情報提供が大きな柱となることを考えた計画作りが望まれる。

③ 砂防指定地は防災事業のために、公共買収した公有地である。したがって、砂防指定地利活用にあたっては、利活用に伴う利用料金の徴収や利益は想定されていない。つまり、砂防指定地の管理規則では、利活用に生産活動による収益は想定されていない。しかし、植樹やスポーツグラウンドに利活用するためには、除草、施肥等の日常的な管理を伴う。地域住民が利活用をしているため、町内会等の活動で管理は可能である。しかし、継続的な活動をするには、清掃用具、農機具、弁当等の活動費が必要である。その解決法の1つとして、砂防指定地内において牧草、薬草、お茶、はぜ等の植栽による生産販売や駐車場代の徴収による収益を公益的な用途目的に限り認めて、収益を町内会等の活動費に使用できるように砂防指定地の管理規則を一部緩和することも検討すべきである。

④ 砂防指定地の管理は、砂防設備の工事中には国土交通省で、工事終了後には長崎県に移管される。地方自治体の厳しい財源難の折、砂防設備に加えてこれまでの利活用施設の維持管理や、植栽の管理等が今後課題となってくる。

⑤ 砂防指定地の利活用はその性質上、住民参加が前提となる。この10年間の取組みを振

り返ると安中地区では安中地区まちづくり推進協議会、NPO 法人「島原普賢会」等を中心とする地域住民の積極的な活動が利活用ニーズを生み、関係機関の協力で利活用が実現している。また、今後も地域の関与が期待できるため、利活用で実現したわれん川や農業研修所跡地等の維持管理の目途が付いている。地域の復興やその後のまちづくりを支えたリーダーの存在によるところが大きい。説明会やワークショップ等の開催に加えて、リーダーの発掘や育成が必要であることを示している。安中地区の取組みは良い見本になることが期待できるので、文献（10）を参照して欲しい。

⑥ 雲仙における砂防指定地の利活用は、砂防工事が本格的に開始される時期に始まったために、施設整備と利活用を考慮した計画づくりがある程度可能であった。これによって災害遺構の保存や利活用を前提とした基盤整備が出来たことは評価される。さらに、砂防指定地利活用が、長崎県のがまです計画に位置づけられ、砂防指定地以外の場所での災害遺構の保存等による学習体験施設の整備が進んだ。これらは平成新山フィールドミュージアム構想としてまとめられ火山観光の柱となった。また、島原半島ジオパークの世界ジオパークの認定に繋がり、地域活性化に寄与している。

以上のように、砂防指定地を利活用することは、地域住民が防災施設に関心を持つためにも、また砂防や火山の学習体験、防災教育の場、ひいては火山観光の場として地域の活性化にも重要であることが示された。さらに、地域住民と行政が協働した公共事業の見本となる内容を持っている。防災事業の費用対効果の向上、防災施設の必要性の説明、住民参加のあり方、地域と一体となった防災施設の維持管理等のあり方にも関係していることも学んだ。

## (2) 砂防事業が進んだ時点

平成 3 年 6 月 3 日の火砕流災害から 20 年目を迎えた平成 23 年には、雲仙における砂防事業の進捗率は 90%以上を超えた。これによって、砂防指定地の利活用が出来る場所が確定してきた。この間に水無川下流域のみならず中尾川下流域、県管理の砂防指定地でも熱心な利活用がなされようになってきた。また、550ha にも及ぶ広大な砂防指定地を良好に、効率よく維持管理するためには、砂防指定地の積極的な利活用が必要なこともはっきりしてきた。雲仙復興事務所は雲仙普賢岳砂防指定地利活用懇話会やワーキンググループを設置して、課題の整理と掘り起こしをしており、時宜を得た必要な取組みである。国土交通省による砂防工事が終了した場合は一般的には長崎県に砂防指定地や砂防施設の管理を引き継ぐことになるので、この点を考慮した利活用ものあり方も求められている。本調査による現地調査やヒアリング調査で分かったことや考えられることを以下にまとめる。

① 砂防指定地利活用の整備計画を作成する段階では、前例や実績が少ない状況で整備計画が策定された。また、具体的な活用が見えない状態での広場や遊歩道の簡易な整備、植栽の場の整地、アクセスのための入口の整備等がなされた。実際に利活用して見ると維持管理や利便性等から、基盤整備にも課題ができています。たとえば、利活用している広場の浸水・土砂流入を防ぐ側溝や排水溝の不足、車の進入路がない場所、飛び石の不足、駐車スペース等である。これらは、ワーキンググループでの現地調査等で検討できると考える。

② 砂防指定地の利活用を行う主体は町内会等を母体として地域に密着した取り組みをしているが、活動資金の確保、維持管理、他の活動主体との連携、行政との連携を考えると、利活用組織の組織化が必要と考える。

③ 砂防指定地の利活用は、利活用を整備・提供する雲仙復興事務所、利活用のための整備や管理を行う島原市、将来利活用を継承する長崎県の連携の下に進められている。3者の定期的な協議の場による課題の整理が必要になっている。

④ 砂防指定地を利活用するに当たって最大の課題は除草・清掃等の維持管理費を中心とする活動費の確保である。行政の負担金・NPOへの除草などの支援金等で一部支援を受けているものの、基本的にはボランティア活動である。一方では、芝桜公園をつくる会のように、会員の募集や見学時の環境保全・維持管理協力金や駐車時の維持管理協力金を徴収するグループも生まれている。町内会を主体とする利活用団体でも、利用者から維持管理目的の協力金の徴収や植栽によって活動費を確保する検討も行って欲しい。長崎県や島原市の自治体は、総合計画や都市計画マスタープランに砂防指定地の利活用による地域活性化を入れて、支援制度等を充実させて欲しい。雲仙復興事務所も道路沿いや危険な場所を除いて、安全な場所での除草を町内会やNPO等に委託し、維持管理費相当を支援する仕組みを工夫して欲しい。

⑤ 雲仙における砂防指定地の利活用は、地域住民や地域の強い希望から島原市および深江町の復興計画に盛り込まれて、国土交通省、長崎県、島原市および深江町、地域の連携の下に役割分担しながら実現したものである。これまでの経過を見ると、地域復興・再生、地域の活性化および地域振興に寄与してきたと評価できる。砂防指定地の利活用は、国土交通省の主導で実現したものではないことは明白である。砂防指定地の利活用はこれから本格的になるが、単発的なイベントと異なって長期間にわたって続くことになる。砂防指定地の利活用の新しい段階を迎えているので、この点を踏まえた利活用のあり方を関係者で検討すべきである。

⑥ 島原市の水無川および中尾川の下流域は、緑が回復し、自然豊かな地域に戻りつつある。しかし、水無川の本川は土石流対策として深く掘り下げられ、川床はコンクリートで固められたままである。近年になって、水無川の国道251号から下流には水が流れていることが確認できる。国道251号の下流側の水辺を整備すれば、河川環境の改善に役立つと期待される。