

# 雲仙普賢岳噴火災害の犠牲者と行政計画

早稲田大学 中村清美

本報告では、住宅地への初の警戒区域の設定、被災の長期化・全域化といった特徴的要素を指し「前例のない災害」と言われた長崎県雲仙普賢岳噴火災害において、市街地への被害拡大を防止するための砂防計画によって締切堤の中に取り残されることになった杉谷地区をとりあげる。

自然災害の災禍に見舞われた被災地域では、次の災害に備えた防災事業が行なわれる。災害の規模が大きくなればなるほど、砂防計画の範囲も規模も比例して大規模化する。そして、通常優先されるのは防災施設によって守られるものの社会的重さと規模である。つまり、保護される、保全される対象が人や住宅、公共施設の数が多ければ多いほどこの範囲が優先して防災対象、つまり優先して守られなければならない対象となるのである。

本報告で取り上げる島原市中尾川流域の杉谷地区の南千本木、北千本木、上折橋は、1990年11月に198年ぶりに噴火した雲仙普賢岳災害において、火砕流と土石流で被災し、島原市市街地への被災拡大を防ぐための砂防計画によって移転対象となった地域である。人びとは、繰り返される警戒区域の設定/解除、避難勧告の発令と解除の中で、生活の場を転々とし、最初の避難から集団移転によって入居可能となるまでの10年間、生活再建のためにさまざまな問題に向き合ってきたのである。もともと高齢化や過疎化といった課題を抱えつつも、分校や町内会活動を通じて人びとのつながりが強かった地域である。被災が中尾川流域にも拡大しつつある状況でも、これらの地域は町内会の役員が主体となって、行政へ警戒区域の見直し提案や夜間の避難時の高齢者の救出などの災害対応をとってきた。それでも、噴火災害の44人目の犠牲者が出てしまうのである。

島原市街地への被災拡大を防ぐための砂防計画によって、この地域の人々は大きくは2つの問題に対峙することになる。それは、同じ町内会で砂防計画区域内に含まれる地域と外れる地域を抱えた町内会が集落の分断を余儀なくされた「外れる問題」と、計画区域内に含まれることによって「ムラをたたむ」「家をたたむ」という安易に受け入れ難い「含まれる問題」であった。そして、これら2つの問題とともに砂防計画自体が持つ長期性の問題が町内会と住民に与えた困惑と苦悩があった。この砂防計画自体が持つ課題について、行政も町内会の意向を最大限汲み取る「行政判断」という手段を用いて応えてゆく。

人々は、災害は天災だが、このまま締切堤の着工が遅れば人災となることを恐れ、「ムラをたたむこと」「家をたたむこと」という二つの受け入れがたい問題を受け入れたのである。最終的に、「島原市街地を守るために自分たちが犠牲になる」という大義をかかげて、移転を受け入れるのである。

本報告は、島原市街地を守るための砂防計画によって、集落がかかえることになったふたつの問題、「外れる問題」と「含まれる問題」への人びとの対応を通じて、砂防計画がもたらした集落への問題を人びとはどのような論理で乗り越えたかを明らかにするものである。