

長崎豪雨災害から 30 年を振り返る

長崎大学名誉教授 高橋和雄

(1) はじめに

昭和 57 年 7 月 23 日の長崎豪雨災害¹⁾から今年で 30 年が経過した。30 年が経過して、復旧・復興のハード事業がほぼ終了し、当時課題となった土砂災害の総合対策、気象警報の詳細化・レベル化等のソフト対策もほぼ解決された。しかし、長崎豪雨災害を知らない世代が増えて、長崎豪雨災害の体験の風化が進んでいる。さらに、少子高齢化や過疎化の進展、地方都市の経済力の低下等で地域社会が弱体化してきている。一方、近年の豪雨の巨大化、頻発する地方都市での直下地震、高潮等への対応が求められ、地域防災対策の重要性が高まっている。このような災害環境の変化を踏まえて、長崎県内では長崎豪雨災害から 30 年の節目に災害の検証、災害伝承、地域防災の強化を目的とした各種のイベントがなされた。本稿では、長崎豪雨災害をレビューし、被災地の復旧・復興、国レベルの防災対策の導入、現状の課題および地域防災対策の新たな取組みを述べる。

(2) 長崎豪雨災害の概要

長崎豪雨災害で長崎市郊外の長与町役場で記録した時間雨量 187 ミリは、現在でも日本観測史上最高である。また、東長崎で記録した 3 時間雨量 366 ミリも平成 16 年時点では 3 位で、まさに記録的な集中豪雨であった。災害の形態として、市

内を流れる中島川、浦上川、八郎川等の河川氾濫と郊外部での土石流、斜面崩壊等の土砂災害が同時多発した。死者・行方不明者は 299 人に達し、そのうちの 87.6%は土砂災害によるものであった。また、出水による犠牲者の 40%は車で移動中の被災であった。被害額は約 3,153 億円で当時の長崎県の年間予算の約 70%に達した。

このような大災害になった原因としては、平地が乏しい長崎市を中心とした長崎県南部地方では人口の増大とともに、住宅地が斜面地に拡大したことや明治時代以降に大災害がなかったこともあって、土砂災害危険箇所の防災工事、都市基盤やライフラインの防災対策が不十分であった。この結果、中島川に架かる国の重要文化財眼鏡橋の半壊、交通施設やライフライン等の都市災害が発生するとともに、多量の車の被害、地下室の建物付属施設の冠水被害等の新しい型の災害が発生した。当時の防災対策は、ハード対策が中心で、土砂災害や洪水に対する認識の不足や警戒避難体制等のソフト対策が不十分であった。同時多発する災害に対して情報収集・伝達、職員の招集、避難勧告の発令等の地域防災計画が機能しなかった。

(3) 長崎防災都市構想による防災都市づくり

防災面から見た新しい都市づくりに向けて、ハード・ソフトの両面にわたる防災対策を検討する長崎防災都市構想策定委員会が長崎県によって設



写真-1 平成 18 年に完成した中島川に架かる
眼鏡橋付近のバイパス水路
(長崎県土木部河川課提供)

置された¹⁾。この委員会で単に防災都市づくりだけではなく、長崎の特性を活かした総合的かつ計画的な都市の復興を進めるための議論がなされた。委員会には専門家だけでなく地域団体の代表(住民、商工団体、議員)も参加し、しかもすべて公開で開催された、当時としては画期的な取組みであった。この委員会で総合的な治水対策の推進(国の重要文化財眼鏡橋の現地保存と中島川復興事業、緊急治水ダム事業等)、安全な斜面空間の創成(土砂災害防止対策)、安全で快適な街づくりの推進と都市基盤の整備、災害に強い基幹交通網の確立および住民と行政が一体となった総合的な防災体制の確立(自主防災組織の結成、防災行政無線の導入等)の提案がなされた。平成 24 年現在、浦上川水系の浦上ダムの治水ダム化を除いて復旧・復興に係る防災施設の整備はほぼ完成している(写真-1)。

(4) 気象警報・土砂災害等に関する国の対応

長崎豪雨災害時に指摘された大雨警報の予報区の細分化の必要性や「異常な雨であること伝えられるか」²⁾については、気象庁が直ちに導入できたのは昭和 58 年 10 月からの記録的短時間大雨情報

であった。その後平成 16 年 7 月新潟・福島豪雨の教訓等を経て、平成 22 年 5 月から大雨警報の市町村ごとの発表、平成 24 年 6 月からは「経験したことのない大雨」という表現が導入され、当時の課題が解決された。

人的被害の主要な原因となった土砂災害については、防災施設の整備に加えて、昭和 57 年 8 月に「総合的な土石流対策の推進について」と題する建設次官通達が出され、土砂災害警戒避難体制の整備をはじめとするソフト対策が導入された。この結果、土砂災害防止月間、土砂災害危険箇所調査・周知、土石流警戒避難基準雨量の設定等がなされた。平成 11 年 6 月広島市、呉市等の土砂災害をきっかけとして総合的な土砂災害防止対策が土砂災害防止法に基づいて実施されるようになった。長崎県で全国に先駆けて導入された土石流警戒雨量基準については、気象業務法に基づく土砂災害警戒情報として整備され、大雨警報(土砂災害)の発表後に出される情報として整備された。

(5) 建物地下階への浸水被害と車の水害

長崎豪雨災害の都市災害で新しく顕在化した問題として、建物地下室の浸水被害と車の水害の 2 つがある。これらの災害は長崎豪雨災害の一連の調査で実態は明らかにされたが、具体的な検討がなされるまでには時間を要した。建物地下階への浸水については、平成 11 年 6 月福岡水害時の三笠川の氾濫に伴う博多駅周辺の地下街や地下階への浸水被害が発生し、1 人が犠牲となった。このときから地下洪水という言葉が生まれ、対策が始まった。

水害時の車の機能と車の取り扱いは、長崎豪雨災害後、JAF(日本自動車連盟)によって冠水路走行テストで確認された。豪雨時の車の取り扱いがまとめられ、路面冠水が始まってからの車での避難が危険であること等が示された。その後も各地

に発生した豪雨災害で乗車中の被災が発生したが、具体的な検討には至らなかった。平成 20 年に首都圏で発生したゲリラ豪雨で、急激な出水により立体交差のアンダーパスが冠水して車の被害が頻発した。栃木県鹿沼市では女性 1 人が被災した。このときから、車の水害が注目されだし、冠水テストが繰り返し実施された。京都大学防災研究所の研究グループによって、地下階への浸水や洪水時の車についての本格的な研究が実施され、防災対策につながる多くの知見が得られた。

(6) 災害環境の変化

長崎豪雨災害から 30 年にして、その当時に指摘された課題の多くが前述のように解決され。しかし、時間の経過と長崎豪雨災害を知らない世代が増えたことから、災害体験が風化しつつある。災害後 10 年位までは、長崎豪雨災害時に近隣の協力が人的被害を防いだとの説明で自主防災組織の結成が可能であったが、今では通用しなくなっている。地方都市では少子高齢化と過疎化が進行し、地域防災を支える人材も少ない等のように地域が弱体化している。この結果、平成 16 年 7 月新潟・福島豪雨災害以降に高齢者の被災が顕著になっている。加えて、市町村合併による自治体の面積の増加と職員の減少、財源不足等で市町村の対応力も低下している。

短時間降水量の増加とともに、平成 23 年台風 12 号による紀伊半島の災害や平成 24 年九州北部豪雨災害のように、長崎豪雨に匹敵する豪雨が何時・何処で起こってもおかしくない状況にある。さらに、新潟県中越地震、福岡県西方沖地震、岩手・宮城内陸地震のようにマグニチュード 7 クラス、震度 6 強の地震が全国何処でも起こりうる状況にもある。このような状況と東日本大震災の教訓を踏まえて、災害時に機能する地域防災の再構築と減災の主体となる「自助」と「共助」とこれを支える「公助」のあり方が問われている。

(7) 30 年目の検証とこれから

長崎豪雨災害から 30 年を契機に長崎県内では、第 30 回土砂災害防止「全国の集い」in 長崎(国土交通省、長崎県)、長崎大水害 30 年シンポジウム(長崎県、長崎市等)や長崎大水害諫早市飯盛地域 30 周年の集い(同実行委員会)、防災マップづくり(長崎市)等のイベントが開催された。さらに、新聞・テレビ等のメディアの 30 年の特集も企画された。著者はこれからの企画の多くに係ったが、長崎豪雨災害の状況の説明、資料の保存先、災害後の復旧・復興の経過の情報の提供に多くの時間を割いた。災害資料や報告書の管理がなされていないために、当時の状況を調べにくくなっていることを痛感した。具体的な形で災害体験の風化が現れているといえる。

イベントの開催時に活用するために、長崎豪雨災害の体験を次世代に引き継ぐための長崎豪雨災害の被害と復旧に関するパネルや映像の作成、諫早市飯盛地域の災害時の住民や消防団員の動き再現した寸劇の創作、元消防職員・消防団員等を活用した水害語り部の活用等がなされた。これらの講演会等を通じて地域の防災マップづくりや水害語り部事業の有効性、地域のリスクを把握し、地域防災活動に結び付ける市民防災リーダーの活用の有効 1 生等が確認された。さらに、長崎市山内地区の念仏講まんじゅう配り等の地域防災活動の先進例の掘り起こしがなされ、地域の絆の重要性とこれを防災活動に結び付ける公助の役割が議論された。

著者は、長崎豪雨災害から 30 年の取組みの方向性は正しいと評価しているが、これを一過性にしないことが重要であると考えている。そのために、自助、共助、公助の各主体の役割分担と連携を明確にする長崎県防災基本条例の制定、実効的な地域防災計画にするための長崎県防災会議の構成員の見直し、総合的・横断的な防災行政の推進が必要であると考え、提言している。また、長崎

豪雨災害の体験や教訓を将来に伝えるために、市街地での冠水深等の表示・被害状況を示す陶板の設置や災害資料収集と電子化による公開等も必要と考えている。

(8) 地域防災の新たな動き

長崎県内の自主防災組織の組織率は、平成 23 年 4 月現在 44.5%で全国 45 番目である。長崎豪雨災害の教訓から長崎市が自主防災組織の育成を開始し、被災地や海岸部等の孤立しやすい地域では、組織率は 70%程度になったが、その後の結成は増えていない。また、既存の自主防災組織や地域独自の取組みも当時の経験者が高齢化して活動の継続に課題がでてきている。長崎県も阪神・淡路大震災以降に自主防災組織を全県で育成することを地域防災計画の重点事項にして数値目標を決めて取り組んできたが、1 年に数%程度の伸びに留まっている。

以上のような課題を解決するために、長崎県は長崎県防災推進員(自主防災リーダー)養成講座を平成 21 年から毎年開設している。受講者は市町村の防災部門、ボランティア組織、福祉施設、自治会、学校等の職員である。講座で防災士を取得した有志によって防災士の組織化が進められており、自主研修等を通じて専門性が発揮出来る態勢が少しずつ整ってきている。長崎市は市民防災リーダー養成講座を開催し、自治会に市民防災リーダーを数人戦略的に配置しようとしている。



写真-2 地域防災マップづくり
(長崎市防災危機管理室提供)

防災意識が高い市民防災リーダーを中心として自治会内の防災講話の企画、地域防災マップづくりの呼びかけと実施(写真-2)、救急隊員の道案内の活動等の自主防災組織の結成につながるボトムアップに寄与している。また、自主防災組織が結成された自治会では、市民防災リーダーが災害時要援護者の支援体制の整備や避難訓練の実施等の専門性が高い部分を担う等の予想外の効果もでてきているという。地域防災マップの作成も参加した住民の防災意識の向上に役立つことは確認されている。このような地道な取組みが防災・減災には不可欠と言えよう。

参考文献

- 1)中央防災会議災害教訓の継承に関する専門調査会編：1982 長崎豪雨災害報告書、全 286 頁、平成 17 年 3 月