

## 長崎豪雨災害より 20 年

長崎大学

高橋 和 雄

### 1. 長崎大水害の名称

昭和 57 年(1982)7 月 23 日の長崎豪雨による災害から今年(2022)は 20 年目にあたる。この災害は長崎県によって「長崎大水害」と命名されている。しかし、災害の実態としては中島川を始めとする河川氾濫による都市型水害と斜面崩壊、崖崩れ、土石流による土砂災害の 2 面性をもつ。特に、死者・行方不明者 299 人の約 90%は土砂災害による被災であった。このため長崎大学学術調査団では、「長崎豪雨災害」の名称を使った。

この方がより実態に近い名称であろう。気象庁によって命名された「昭和 57 年 7 月豪雨」は梅雨末期の典型的な集中豪雨で、短時間の降雨の強さは日本の観測史上最大級(1 時間雨量 187 mm)であった。斜面が多い長崎市では豪雨は一気に河川や低地に押し寄せ、河川氾濫と土砂災害が同時多発し、災害の発生形態は徐々に浸水する水害というよりも瞬時に発生する震災に近いもので、道路が冠水または寸断され、初動期には組織的な対応が取れなかった。

### 2. 長崎豪雨災害の特徴

長崎豪雨災害は、死者・行方不明者 299 人、被害額 3,150 億円、住家の全壊・半壊 1,538

棟、床上浸水 17,907 棟という大災害であった。直接的な原因は記録的な集中豪雨であるが、近代都市になってから長崎市では水害や地震の被害が少なく、初動体制を支える地域防災計画や都市構造の災害に対する備えが十分になされていなかったことが被害の拡大要因になった。さらに、ライフラインや車の使用、電話やテレビ・ラジオによる情報収集などに依存した私たちの現代の生活様式もまた災害の試練を受けていなかったことも見逃せない。このようなことを反映して、災害時の電話の輻輳、停電による情報の伝達や収集の遅れ、多量の自動車被害とドライバーの対応、ガス・水道などのライフラインの被害、ビル付属施設である地下動力施設の被害、地形に従順に作られた道路網に大きな被害が発生した。

長崎県内では昭和 32 年(1957)7 月諫早水害、昭和 42 年(1967)7 月佐世保水害のように豪雨災害が発生しており、長崎市に発生した場合の被害発生の際の警鐘が發せられていた。豪雨災害の発生頻度が高く、被害想定がしやすいにもかかわらず、特に対策は策定されていなかった。長崎市だけではなくこと災害には他人事のような対応が一般的であったといえよう。平成 7 年(1995)1 月阪神・淡路大震災以降は被害想定に基づいた

実効性がある防災計画の策定、ハザードマップや防災マップ等による情報の提供、自主防災組織の充実などが防災基本計画に明示されている。発生してから被害を最小限に食い止めることは当然であるが、予防対策の重要性を行政機関の関係者に今一度、認識して欲しいところである。

### 3. 防災都市構想の策定について

長崎県は災害直後に長崎防災都市構想策定委員会を設置し、防災都市づくりは単に防災性を高めるだけではなく、長崎経済の活性化、効率的な都市機能の発揮、快適な住環境の整備、住民の総合的な福祉の充実などが必要であるとの観点に立って、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目指した対策を検討した。この委員会で治水対策、斜面对策、都市整備、交通体系および防災体系に対する提言がまとめられた。提言をもとに中島川の眼鏡橋の現地保存と左右岸バイパスの設置、斜面市街地の住環境整備、災害に強い道路網の整備が進められると同時に防災行政無線の導入、土石流予警報装置の設置、自主防災組織の育成などの防災体制が整備された。この防災都市構想策定委員会はすべて公開のもとで開催された。当時としては異例でかつ画期的な取組みであった。また、ハード一辺倒の防災事業から脱却するきっかけとしても高く評価してよい。しかし、この委員会は策定後に解散し、各担当部署の事業として実施されたために事業の進捗度に差が出た。また、防災公園や集団移転事業などを盛り込んだ都市整備については事業制度がなか

ったために、調査に留まった側面もある。防災都市構想の進行管理に対する手段がなかったことは非常に残念であった。これを教訓に平成2年(1990)11月からの雲仙普賢岳の火山災害の復興計画の策定に当たっては、進行管理の重要性を機会あるごとに指摘してきた。長崎県が策定した島原地域再生行動計画(がまだす計画)には進行管理の委員会が残された。復旧や復興では既存事業制度だけでは実現しないプロジェクトや被災の拡大などにより新たな対策が必要とされ、かつ計画の実現性が高く要求されることから進行管理は重要である。現在、行政の各種計画には重点プロジェクト、実施年度、数値目標、第三者による点検評価、公表からなる進行管理が盛り込まれているのは当然の成り行きといえよう。

### 4. 被災者への対応

長崎豪雨災害では、被災者に対しては見舞金や義援金を使った支援および肉親を失った被災者への長崎市長の手紙を除けば、個人に対する公的支援やメンタルケアはほとんどなされなかったと言っても過言ではない。雲仙普賢岳の火山災害や阪神・淡路大震災のように長期にわたる避難生活や生業に戻れないといった問題が顕在化しなかったこともあるが、当時は公の部分の復興にしか目が向けられなかった。また、経済成長期にあたり、個人や親族でカバーできる余力があった時代でもあろう。

長崎豪雨災害から約10年が経過した平成3年(1991)10月に文部省科学研究費重点領域研究で「自然災害遺族に対する社会心理

学的援助の方策に関する研究」の一環として被災者遺族に面接調査を行った。災害の発生一葬儀一現在に至る過程で遺族の心理的苦痛・悲嘆を促進ないし軽減した要因とその作用に関与したことがらを抽出した。このインタビューを通じて10年経過しても遺族には災害の影響が強く残っていることと心理的援助の重要性を学んだ。この研究内容のある学会で紹介したところ、「こんな政治家を喜ばせるような調査はすべきではない」と批判を受けた。当時、「公→個人」・「物的→心理的」部分への配慮が少なかったことを反映しているともいえよう。

雲仙普賢岳の火山災害では個人への支援はコミュニティーでカバーできる部分が多かったが、阪神・淡路大震災ではシステムとして支援を行わざるを得なかった。

## 5. 災害の調査研究

私が自然災害に接したのはこの長崎豪雨災害が最初であった。事態の大きさに呆然としているところに災害調査が国、大学によって行われた。現象解析に必要な資料収集やパラメーターの計測、東海地震に備えた防災体制の検証などのさまざまな立場から調査がなされていた。災害のメカニズムや防災システムの検証は極めて重要であることは論を竣たないが、被災地の復旧や地域固有の課題、継続的な調査は地元の大学でなければ取り組めないことも学んだ。災害研究をリードする他の大学が長崎豪雨災害に関する科学研究費の申請を控え、長崎大学学術調査団に調査研究を任せていただいたことに感謝している。平成2年(1990)11

月からの雲仙普賢岳の火山災害や平成12年(2000)3月有珠山の噴火の際に地域に位置する大学の研究者が減災、復旧、復興に大きな貢献をしているように、災害研究では地域に位置する大学の研究者の存在は大きい。大学院大学化による研究業績の重視や大学の再編化によって防災の研究を弱体化させないことが大切である。

## 6. 国レベルの防災対策

長崎県を中心とした災害でいくつかの法律や制度ができています。昭和32年(1957)7月諫早水害ではマスコミ用語から「集中豪雨」という言葉が生まれ、「地すべり防止法」(1958年3月)が制定されるきっかけとなった。昭和42年(1967)7月佐世保水害と直後の呉市および神戸市で土砂災害が発生し「急傾斜地の崩壊に関する法律」(1969年7月)が制定された。昭和57年(1982)7月長崎豪雨災害では気象庁によって「記録的短時間大雨1 青報の新設」(1983年10月)が新設された程度で、人的被害が多かった土砂災害は抜本的な対象とはならなかった。斜面に人家が貼り付いた長崎市では安全な場所への移転が困難で現実的な土砂災害対策は取りにくいといった側面があったのも事実であろう(水山高久京都大学教授指摘)。建設省(現国土交通省)は、事務次官通達として、従来のハード対策にソフト対策を加えた総合土石流対策の推進を打ち出すきっかけとなった。平成5年(1993)8月鹿児島水害後に国や都道府県で斜面懇談会が設置され、新しい斜面対策が議論され始めた。阪神・淡路大震災後の平成9年(1997)7月出

水市の土石流災害から初動体制は明らかに迅速になり、現地対策本部に国の機関の専門家が派遣されるようになった。危険を周知するために土石流危険渓流に居住する世帯にダイレクトメールによる通知が試行された。このころから防災事業の限界が指摘され始め、土砂災害危険地の公表、警戒避難体制の重要性がより認識されてきた。このような潮流は平成11年(1999)6月広島災害の直後に土砂災害から安全を守るためには従来の防災事業に加えて抜本的に危険な地域に家が建つことを事前に防止する措置を取るという一歩踏み込んだ対応が取られた。その実現のためには法的措置が必要であるとして2001年4月よりいわゆる「土砂災害防止法」が施行され、現在全国で過去の土砂災害発生の資料を分析して避難の基準雨量の設定が行われている。この土砂災害防止法は行政と住民が情報を共有し役割を的確に分担する社会システムの構築を前提としている。この法律は画期的な制度であるが、土砂災害特別警戒区域の指定、建築物の規制、住宅移転の勧告などを実現するためにはまだ見えない部分も多い。内閣府に設置された「地域防災力」の評価方法の確立に関する調査」委員会で、土砂災害による被害を防ぐためのソフト面の対応である警戒・避難体制を主たる地域防災力の対象としてその計量化を試みられている。このような調査研究の充実が望まれる。

被災者の自立復興には個人への支援が必要であることが、雲仙普賢岳の火山災害の被災者対策の中で議論された。火山災害で住宅や農地などを失った住民が長期間避難生活を送る中で生活再建を自助努力で行う

ことは無理であり、九州弁護士会連合会を中心に住宅再建の公的支援が提案された。

しかし、自然災害による個人の復興は自助努力を原則とする現行制度の壁は厚く、雲仙普賢岳の火山災害からの個人の生活再建は全国から寄せられた義援金233億円や長崎県が創設した(財)雲仙岳災害対策基金によって実質的な支援が図られた。しかし阪神・淡路大震災では、災害の規模が大きく雲仙普賢岳での対策が役に立たなかった。九州弁護士会の提案は阪神・淡路大震災による住宅再建と連携して再び議論が盛り上がった。その成果として「被災者生活再建支援法」が1999年5月に制定されている。生活再建に必要な家財道具の購入を支援するもので支援額は最高150万円であるが、個人への公的支援制度の第一歩となるものである。国土庁の委員会では住宅には「公共性がある」との結論に達しているがその後の議論は進んでいない。これまで個人の住宅や生活の再建には防災事業用地として被災した土地を買い上げたり、土地区画整理事業による基盤整備のように公共事業で間接的に支えてきた側面がある。これは住民が生活再建するために必要なことであり、否定するものではない。しかし、このような方法には限界があり、これからは公共事業費の減少に伴って効率的執行が求められている。災害からの復興は個人の生活再建と安全の確保(防災)の両輪からなっている。個人の生活再建が地域の復興を早めることを考えると、個人の自立復興を早めることが全体として地域の復興に効果的であるのは明白で、個人の生活再建を直接支援するシステムが望まれる。