

減災・防災への取り組み

■ 朝 長 則 男* ■

1. 佐世保市の概要

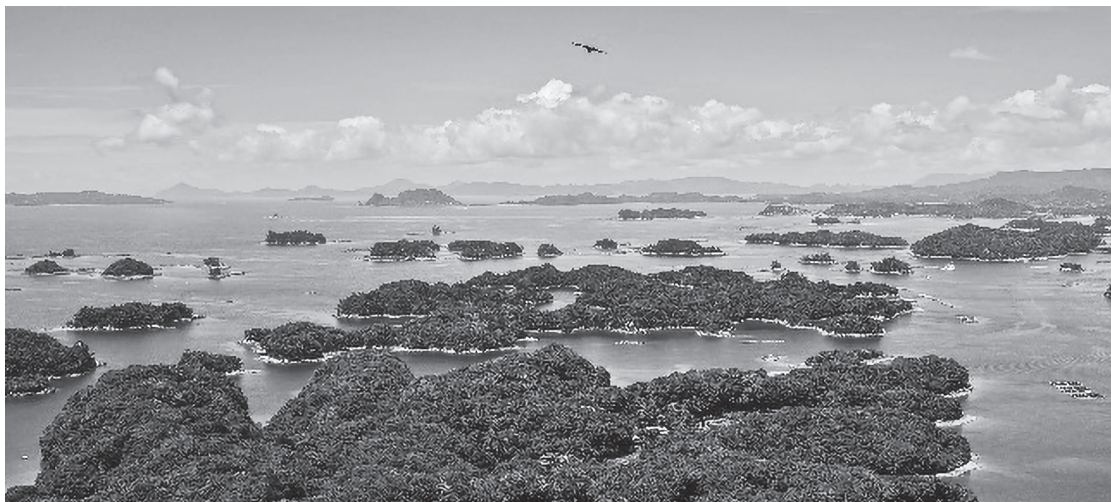
佐世保市は人口約25万人の長崎県北部の中心都市です。平成28年4月、より幅広い事務権限の行使を通じて行政サービスの充実を目指すため、中核市へ移行しました。今後さらに人口減少や少子高齢化が進展する中で、医療や交通、産業など、周辺自治体と連携して地域の社会・経済を支えていく必要があることから、県北地域や西九州北部地域の拠点都市として、自治体の機能や都市の魅力を高めながら、周辺市町との連携を通じ、市勢及び圏域のさらなる発展に向け



て歩みを進めています。

本市の歴史は泉福寺洞窟から明らかになります。約1万5千年前の石器が出土し、1万2千年前の層からは、世界最古の土器「豆粒文土器」が出土しました。明治初期までは、人口約4,000人の半農半漁の一寒村でしたが、明治19年に旧海軍の鎮守府が設置され

ると急速に発展し、明治35年に村から一挙に市になりました。戦後は平和産業港湾都市として発展し、「造船」・「炭鉱」を経て、現在は製造業とともに、県北地域の商業サービス業の中心となっています。



西海国立公園「九十九島」

*Norio Tomonaga 長崎県佐世保市長

また、1年を通して新たな企画やイベントが目白押しのテーマパーク「ハウステンボス」や、風光明媚な景勝地でありながら、豊富な地域資源と食文化など、市民生活に豊かさをもたらす西海国立公園「九十九島」などの観光資源を有するとともに、近年では、港湾整備に伴い寄港が急増する国際クルーズ船による訪日外国人観光客も増加しています。さらに、平成28年に認定を受けた二つの日本遺産（「鎮守府」「三川内焼」）や全国的な認知度を誇る佐世保バーガーなどのグルメを活用した観光振興を図るなど、毎年多くの観光客をお迎えする観光都市となっています。

2. 地勢

本市は、面積426.06km²を有しますが、平坦地に乏しく、市街地を取り囲むように、北は国見山脈から岐れた石盛山脈が連なり、東は国見山を主峯とする八天岳、隠居岳などからなる国見山脈がそびえ、西には将冠岳、弓張岳などの山脈があって、南は深く入り込んだ佐世保湾によって海に接しています。

また、斜面地の多い地形特性から危険な急傾斜地区が多く、全国トップクラスの土砂災害警戒区域の指定が見込まれ、平成30年1月末時点で、土砂災害防止法（土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律）による土砂災害警戒区域等の指定状況は、指定予定箇所全体の約6割にあたる4,040箇所（急傾斜地の崩壊3,705箇所、土石流335箇所）となっています。

また、土砂災害危険箇所である急傾斜地崩壊危険箇所は1,870箇所、そのうち被害想定家屋5戸以上のものが1,065箇所、地すべり危険箇所は238箇所、土石流危険渓流は846箇所となっています。

3. 土砂災害防止への取り組み

1) 急傾斜地崩壊対策事業

全国的に集中豪雨や台風による大規模な土砂災害により、多くの尊い人命が失われていますが、幸いにも本市においては、近年では人命にかかわ



佐世保水害の状況（佐世保市立図書館所蔵）

る大規模な災害は発生していません。

しかし、過去には「佐世保水害」と呼ばれる大水害を経験しております。

昭和42年7月7日、東シナ海に北上した台風7号が、温帯低気圧となり、九州北部に停滞していた梅雨前線を急速に東北東に進み、10日早朝には鹿島灘に抜けました。

7月9日一日の降水量は232.5mmに達し、11時から14時までの3時間に186mmの降水量を記録し、死者29名、負傷者270名、被害総額74億3千万円に及ぶ未曾有の災害をもたらした災害救助法の適用を受けました。広島県、兵庫県などでも甚大な被害が発生しており、西日本における被害は甚大で「昭和42年7月豪雨」と命名されました。この災害を契機に、昭和44年6月に「急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律」が制定されています。

急傾斜地崩壊対策事業については、国の交付金による県事業と県の補助金による市事業で実施しながら鋭意整備に努めていますが、1地区に要する事業費が大きいこと、要望箇所が多いことなどにより、平成28年3月末時点で危険箇所1,065箇所に対する整備完了箇所は275箇所、整備率は25.8%という現状にあります。

また、全国で頻発する集中豪雨による土砂災害の発生に伴う市民の不安意識の高まりから、対策工事の相談依頼や要望件数が増加していますが、土地所有者の調査において、不在地主及び相続人が多数発生している土地が多く対応に苦慮しているところ です。

2) 災害関連地域防災がけ崩れ対策事業

平成28年6月19日から25日にかけて、前線や低気圧の影響で全国的に雨の中、西日本を中心に大雨となりました。本市では6月22日6時14分に大雨〔土砂災害・浸水害〕洪水警報、7時に土砂災害警戒情報が発表されました。8時に本市南部地域に避難準備情報、8時35分に市中心部と北部地域の一部に避難準備情報、8時50分には市南部地域に避難勧告を発令しました。翌23日の6時17分に大雨警報から大雨注意報に切り替わった時点で避難勧告を解除するまでの間に累計で99世帯228名が避難所へ避難されています。

6月22日2時から23日2時までの24時間最大雨量は242.5mm、6月22日7時11分から8時11分までの時間最大雨量は52.5mmを記録しています。

この集中豪雨による被害状況は、道路（国庫補助）災害14箇所、道路・里道・公衆用道路（単独事業）災害140箇所、河川・水路（単独事業）災害16箇所被害総額は約1億9千万円に上りました。

民有地の崖崩れなどは91箇所発生し、そのうちの2箇所が、激甚災害に指定されると「地域防災がけ崩れ対策事業」の採択基準を満たしており、当時の状況は次のとおりです。

河川課には住宅裏などの崖崩れの通報が相次ぎ、現地調査の対応に追われていたところ、南部地域の有福（55）地区については、日本放送協会（NHK 総合テレビ）でがけ崩れの発生状況が報道され、長崎県北振興局砂防防災課職員が現地調査に向かったとの連絡を受けました。3階建12世帯が入居している賃貸マンション裏の高さ20mの崖が幅12m、高さ16mの範囲で崩れ、1階2世帯の窓ガラスを壊して家屋内に土砂が押し寄せており、当市河川課職員が現地を訪れた時には、1階4世帯の居住者は怪我人も無く全員避難された後で、がけ崩れが発生した斜面は、消防局隊員の判断で緊急的な措置としてブルーシートで覆われていました。

事業申請に必要な資料を作成する際に、被災直後の写真は消防局で撮影しておりましたが、横断



有福（55）地区被災状況



杉谷地区被災状況

測量の写真などは、斜面が急峻のため危険を伴い困難であったことから、ブルーシートを設置した状況のものを受け付けていただきました。

北部地域の杉谷地区については、木造平屋住宅裏の高さ18mの崖が幅7m、高さ9mの範囲で崩れ、壁の一部を壊して家屋内に土砂が押し寄せている被害状況でした。居住者1名に怪我は無く近くの公民館に自主避難されていました。

7月に入り、県砂防課の助言や指導をいただきながら事業申請に向けた作業を始めました。また、万一、本事業に採択されなかった場合に備えて、「急傾斜地崩壊対策事業」での対策工事ができる

災害の発生から工事完成に至るまでの流れ

災害発生	6月22日
↓	
激甚災害の告示	8月18日
↓	
申請の準備及び事前協議	9月1日～2日
↓	
国への申請	9月16日
↓	
国からの採択通知【補助率1/2】	11月16日
↓	
平成28年12月長崎県議会及び佐世保市議会において補正予算による事業費と明許繰り越しの議決	県議会12月21日 市議会12月21日
↓	
長崎県災害関連地域防災がけ崩れ対策事業補助金交付申請	12月22日
↓	
県の公布決定【補助率1/4】	12月22日
↓	
・有福(55)地区測量調査設計業務委託契約 ・杉谷地区測量調査設計業務委託契約	平成29年2月2日
↓	
・有福(55)地区がけ崩れ対策工事契約 ・杉谷地区がけ崩れ対策工事契約	平成29年8月10日 平成29年8月18日
↓	
工事完成	平成30年3月予定

ように斜面範囲を広げて、関係地権者から土地の寄付などの同意書の取りまとめ等の手続きも同時に進めました。

平成28年6月6日～7月15日の梅雨前線に伴う

豪雨被害を激甚災害に指定することが8月15日に閣議決定され、8月18日に激甚災害（本激）として公布・施行されたことで、11月16日「地域防災がけ崩れ対策事業」の採択を受け、工事を実施しています。災害発生から工事に至るまでの手続きは左表のとおりです。

本事業を実施するにあたり、ご尽力いただきました国土交通省砂防部、長崎県砂防課、県北振興局砂防防災課、地権者及び地元関係者の皆様に感謝申し上げます。



有福（55）地区施工状況



杉谷地区施工状況

4. 防災，災害対応の現状と今後の取り組み

本市は、長崎県内で2番目に広い自治体で、市中心部から約50km離れた五島列島最北部の宇久島など有人離島が4島あり、市内でも地域によって降雨の状況なども全く違う場合があるため、災害警戒にあっては幅広く情報収集を行う必要があります。

地理的には平坦地が少なく斜面地にも住宅が広がっており、背後が急傾斜地である住宅も多くあるため、多くの地区は、自然災害の中でも特に土砂災害を警戒する必要があります。

避難勧告等の発令については、地域防災計画のほか「佐世保市避難勧告等の判断・伝達マニュアル」に沿って、気象庁や長崎県河川砂防情報システムなどの各種情報を活用しながら、躊躇せず発令することを旨とし、早めの避難を呼びかけています。

情報伝達手段として、平成24年度に防災行政無線の整備が完了し、以後、難聴地域対策での整備を含め、現在、拡声子局を573箇所設置していますが、豪雨、暴風時の屋内では、放送内容が伝わりにくいため、「災害情報配信メール」（登録制）やテレビのデータ放送、テレホンガイドなど伝達手段の多重化を図っています。また、情報発信においては、「やさしい日本語」を使用し、判りやすい表現になるよう留意しています。

目下の課題は、防災行政無線の補完手段の市民への周知とメール登録者をいかにして増やすかということで、各種団体・機関や自治会などにも機会あるごとに登録依頼を行っており、今後もこれを推し進めていきます。

本市では、昭和42年に29名が亡くなる豪雨災害がありましたが、以降現在まで50年間、人命が失われる自然災害にはあっておらず、地震についても2005年の福岡西方沖地震と2016年の熊本地震で震度4がそれぞれ1回観測されましたが、それ以上の記録はありません。

「佐世保市は災害が少ないまち」ということが

できますが、それゆえに市民の災害に対する心構え、備えが希薄になっていることも否定できないため、自分の身は自分で守る「自助」や地域内での「共助」の精神を根付かせることに腐心しています。

市内には611の町内会があり、また、地区公民館を拠点として、町内会を中心として地域内の各種団体が集まって設立された地区自治協議会が27団体あります。町内会を単位として結成された自主防災会は382組織で、結成率も全国平均を下回り、また結成後の活動についても全体的に活発とは言えない状況です。

そのようなことから、平成29年度から地域防災の核となっていたく方を育成するため「防災リーダー養成講座」（定員80名／年）を開始しました。また、市内にお住いの防災士の有資格者を地区自治協議会に紹介する取り組みを行ったり、地区自治協議会を単位とした地域型防災訓練を従前よりも開催回数を増やして行ったりしています。今後、自主防災会の結成促進と並行して活動の活性化を図っていくことに注力する必要がありますし、地域を自分たちで守っていくための地区防災計画策定を行政が支援していくことも必要になります。

平成28年4月に発生した熊本地震への対応の反省もあり、同年10月に九州市長会の中に防災部会が設けられ、管内で大規模災害が発生した時には、被災自治体をその他の市が連携して迅速に支援する仕組みが構築されつつあります。

その一環として、統一したフォーマットで受援計画を策定することも進められており、本市においては、平成27年9月に策定した業務継続計画の深化と併せて策定することとしています。

5. 最後に

災害対策はハード整備だけに頼ることはできません。行政、地域、個人が、それぞれの役割を自覚するとともにそれが実行できる体制を構築し維持していくための継続した取り組みが必要であると考えています。