

## 市長講演

「H24. 7. 12 九州北部豪雨災害の被害状況と復興への取り組み」～災害に強いまちづくりに向けて～

熊本県阿蘇市長 佐藤 義興 氏

素晴らしい機会を与えていただきまして、本当にありがとうございます。

本日は、平成24年7月12日に発生した九州北部豪雨災害の被害状況と復興への取組について、お話をさせていただきます。

まず、熊本の阿蘇の方へ行ったことがある、あるいは、聞いたことがある、ほとんどの方が阿蘇をご存じかと思いますが、ちょうど、九州の中心部に位置する場所でございます。平成17年2月11日に、2町1村の合併によって誕生した、今、少子高齢化もあり、2万9,000人の人口ですが、農業と観光を主たる産業とする自治体であります。

早速、災害について話をさせていただきたいと思いますが、ちょうど阿蘇の地形も、今回の災害の要因となっておりますので、簡単にご説明させていただきます。

阿蘇地域は、外輪山だけで周囲が128キロメートルもあります。東京における山手線以上に広く、中央火口丘から北にかけて広がっているのが私たちの住む地域でございます。その外輪山の中で、古来より、いろいろなところから火口が噴火しておりました。それが思いきり陥没をした後、このような地形をつくっていますが、この中にはなんと約5万人の人々が生活をし、そして文化をつくり、歴史をつくってきました。それと同時に、鉄道が通っている、あるいは、国道が通っている、こんな稀な場所というのは、世界広しと言えど、また、カルデラがたくさんある中でも、阿蘇だけあります。このようなこともあり、今、世界文化遺産とか、世界ジオパークの登録に向けて頑張っています。カルデラの高低差は、上の方から人が住んでいるところまでなんと約300メートルもあり、大変急傾斜地になっています。

さて、発災当時の気象状況はどうだったんだろうか。実はこんな状態でありました。12日の未明から3時頃にかけて、もう既に100ミリを超える雨が降っており、なんとこの6時間の間に、7月の平年の降水量の80%に相当する459.5ミリもの雨が一気に降ってきました。先程、台湾の陳先生が言われましたが、台湾災害よりもその雨量は少ないわけでありますけれども、この時、積乱雲が繰り返し発生する「バックビルディング現象」が相次いで発生し、このような状態になってしまいました。その結果どうなったのか、それについては、動画でまとめておりますので、しばらくご覧いただければと思います。

----- (動画・要旨) -----

短時間に降った雨は、見る見るうちに川の水位を押し上げ、溢れ出た濁流は町も田畑も覆い尽くしました。山からの水も流れ込み、市の中央を流れる長さ27キロメートルの一级河川・黒川はほぼ全域で氾濫し、広範囲で浸水被害が発生しました。乙姫地区では、乙姫川などが氾濫し、国道57号も一時、川のような状態となり、途中で動けなくなってしまった車が相次ぎました。

阿蘇最大の温泉郷である内牧地区、こちらは住宅地でもあり、多くの住民が暮らす出湯の町ですが、大量の雨が一転させました。黒川の水が大量の流木とともに堤防を越え、温泉街に流入、道路が川と化し、住宅街を沈め、何百台もの自動車も逃げ場がなく、浸かったまま、多数の旅館、ホテル、店舗もひどく浸水し、観光・商工業に多大な損害を与えました。

小学校や中学校も浸水し、古城や尾ヶ石東部小学校、特に内牧小学校は児童の机ぎりぎりの水位まで浸水しました。校舎や校庭には、水が引いた後も泥土が蓄積し、運動場や教室が使えなくなり、不便な学校生活を強いられました。

7時35分、狩尾から赤水地区にかけても、普段水量の少ない黒川が氾濫し、あたり一面を濁流が襲いました。跡ヶ瀬地区にあるごみ処理場、大阿蘇環境センター未来館近くの橋には重さ約350キロほどもある牧草ロールが次々と流されてきて、濁流の恐ろしさを物語りました。山つきの集落は山から流れ出る水にも襲われ、狩尾地区も田んぼや家屋が浸水、尾ヶ石東部小学校周辺も湖のように姿を変えました。

今回の土石流の恐ろしさを象徴しているのがこの写真です。大分と熊本を結ぶJ R豊肥本線の線路、波野の「坂の上トンネル」の出口では、長さ約1.5キロメートルのレールが土砂で外へ押し出されていました。蟻<sup>とぐろ</sup>局を巻くレール、このほか、沿線での被害が約100カ所に上り、J Rの復旧には約1年を要しました。

九州北部豪雨は多くの家屋を襲い、生活の糧となる農地をも飲み込んでいきました。田畑が2,000ヘクタールも被災し、キャベツやイチゴなどの農産物や畜産業など、その被害額は245億円に上りました。農地も農具も浸かり、呆然とたたずむ人々、目の前の光景になすすべもなく、立ち尽くすしかありませんでした。山腹崩壊は334カ所、早朝5時頃から6時30分にかけて、一の宮地区に集中して発生し、阿蘇外輪の山腹が随所で崩れ落ち、土石流となって集落を飲み込みました。

一の宮町三野地区では、4時58分、至るところで土砂が流れ落ち、一の宮町手野地区では、家が潰され、数メートルもの巨岩や流木が集落を襲いました。また、一の宮町坂梨地区では、

5時30分に山津波が唸りを上げて迫ってきました。さらに、福岡集落では、ものすごい音とともに、広範囲に土砂が崩落し、6人の方々の尊い命が犠牲となりました。九州北部豪雨は、阿蘇市の災害史上最大と言える規模で、死者・行方不明者合わせて22名、重症者1名、多くの尊い命と大切な財産を奪い去りました。

----- (講演・再開) -----

映像で見ていただいたとおり、これが今回の私たちの被害状況でありました。外輪山麓の地域には集落がありますが、人的被害が多く発生する結果となりました。その要因は3つ上げられると思っています。

1点目は先程申し上げましたように、相当量の雨が集中的に降ったこと、7月の平年降水量の約8割もの雨が6時間のうちに降ったということです。

2点目は、阿蘇特有の火山灰の土壌であることです。溶岩でできた岩盤の上に火山灰が堆積した薄い地層で成り立っており、この火山灰土を地元では、黒墨土くろぼくどと呼んでおりますが、多量の水分を含みやすく、膨張しやすい、そして崩れやすい、そんな傾向があります。さらに、戦後の国の植林政策によって、育ちが早く根入りの浅い杉がたくさん山々に植えられました。特に、現在は木材価格の低迷や後継者不足によって、手入れが行き届かなくなっており、これも大きな被害につながった原因であると思っています。

3点目が特殊な地形です。カルデラ地形は、外輪山とその山麓の内部部分の高低差が約300メートルあり、急傾斜地であります。そんな地形において、先程のような状態が起こったということでもあります。

そんな激甚災害を経験しながら、特に私たちが思ったことは、いわゆる各種法令が生活再建を非常に妨げているということです。まず第1に、自然災害が原因であっても、農振法を簡単には外すことができない。自分の土地でありながらも、家を建てることができない。農業の振興を大事にしよう、そして農家を大事にしていこう、後継者を大事にしていこう、そんな農政の取組であるけれども、いざ、奮い立って、また農業を続けようという時、その自分の土地に家が建てられないという制限が非常に残念でなりません。

2つ目としては、仮設住宅への入居期限が2年という点であります。東日本大震災とか、阪神・淡路大震災については、特定非常災害ということですが、この認定を受けなければ入居期限を延長することはできません。でも被災者の方々からすれば、同じように財産も失くし、尊い人の命も失くして何もかも無くなってしまった。そんな時、たった2年で果たして生活再建ができるのだろうか。高齢化が進んでいます。そして農業も非常に厳しい中、借金をかかえ農

業経営をやっている時、この資本は、お金はどうするんだ。また現在、この災害の地域において、再建をし、家を建てようと思っても、2年、3年ではまだまだ工事中の箇所ばかりで、そのような状況下でその場所が、果たして安全が確保されるようなことになるのか。そうしたこともはっきりとわからないのに、2年で出ていけというのは、あまりにも酷ではないだろうか。やはり、ある程度の時間というものを十分に持たせてあげないといけないのではないかと思っております。

3つ目の災害救助法にしても、避難所の食事代、なんと1日1,010円です。そして避難所のいろいろな経費、これが300円です。今の生活様式と暮らしの中で、果たしてこの金額でうまくやっていけるだろうか。とてもできません。心のケアもありますし、ストレスも、また健康の問題もあります。だから思い切って、これ以上かかっても構わない、とにかく被災をされた、心に傷を負った人たちは、まずストレスを解消させ、心の病を治すことが大事だということで、必要になった経費部分については、全て市で賄うことにしました。

次に4つ目の災害査定についてですけれども、状況に応じて柔軟に行うべきだと思っております。この九州北部豪雨により被災したのは、阿蘇地域だけではなく、熊本市もそうでした。福岡も、そして大分も同じように激甚災害を受けました。そんな時、国から、査定官が2ヶ月あるいは3ヶ月したらやってきます。その間、職員はまだ一生懸命に復旧活動をやっておりますし、業者もなかなかいない中で、設計書をしっかりと作成して、その査定官に見せなければならない。とてもじゃないけれども、できるはずがありません。ですから、私は次年度にまたがっても、状況に応じたきちんとした査定を行って、その被災者の方々の復旧のためにやっていただくことが本当の支援ではないだろうかと思っております。まだ災害対応の状態の中、査定官が来て査定をしていきます。でも少し落ち着いてみると、ここの田んぼもここの山も、そこもあそこも災害に遭っているじゃないかということがわかり、続々と住民の方々が私どもの役所にお見えになります。けれども国・県の方は、「もう査定は終わりました。もう終わった後だから、あとは自分たちの自治体の方で予算を組んでおやりください。」と、こうしたことが現実としてありました。結果として自治体において経費負担をしなければいけない、そんな問題が今起こっております。

5つ目に挙げておりますとおり、工事現場もそうであります。河川にしろ、道路にしろ、あるいは、治山にしろ、砂防にしろ、ここに縦割りの弊害というものができております。住民の皆さんからすれば、国の管轄であろうと、県の管轄であろうと、市の管轄であろうと、そんなことは関係がありません。安心な地域を早く復旧させていただきたい、私が思うのはその一

心であります。

大きな土砂災害が発生し、山腹の方から土砂がなだれ込んでまいりました。そうすると復旧は、治山は林野庁、砂防については国土交通省、そして農地については、その自治体であったり、あるいは農林水産省が対応したりと、分かれた単体で行われることになる。一つの災害なんだから、そんなことではなくて、一体となってその災害対策をするということが、よりスムーズにスピード感を持った対策につながっていくのではないだろうか。住民の人がここをこうしてほしい、あるいは、ここはこうやってほしいと言っても、「いや、そこは私たちの管轄ではありませんから、どうぞ市のほうに言ってください。」と、そんな声をたくさん聞きましたし、災害を受けた皆さん方からすれば、居ても立っても居られない気持ちであったと思います。

まだまだありますが、今日は、この5項目だけを皆さん方にお話をさせていただきました。

次に、激特事業の中の河川改修についてですが、スライド11枚目にありますこの赤い太線部分は非常に山腹崩壊の激しかったところですが、黒川河川流域についてはほとんどの箇所がこのような浸水状態であり、これから河川改修を実施することとしております。加えて、遊水地、輪中堤をつくり、また、宅地の嵩上げも行われています。しかし、その事業を行うには、その地域を「災害危険区域」として指定し、市が条例を制定しなければこの工事を進めることができません。でも、その理解がまだなかなか得られておりません。そんな状況で、今進んでいるところでもあります。

スライド12枚目のこの黄色い部分のところですが、これは平成2年に、同じように災害が起こった場所です。ここだけではありません。まだこちらの方もずっとありますけれども、砂防堰堤をつくってもらったおかげで、このように直下の集落とか、田んぼなどへの被害をうまく食い止めることができました。でもこの時、こんな地形の中で、今後どこが崩れるかわからない、そんなことはもう既に予想されていたわけでありまして、今の状況では、崩れた箇所しか工事をすることができないということになっているようでもあります。これはあまりにも不親切ではなからうか、やはり、この外輪の地形を見て、至る所で崩れるような状態でありまして、24年経って、このような大きな災害があちこちでまた発生したわけでありまして。ちなみに、ここでは6名の方が残念ながら亡くなってしまいました。予算の関係もあると思います。けれども、どういう危険がある区域だということを、少々長期的でもいいから、しっかりと地形の調査をし、そして時間をかけてでも、こうした危険区域についてはしっかりと工事をしながら、より安全性を高めていくことが大事であると思っております。

そんな思いの中で、阿蘇のこの災害に関する検討委員会をつくってもらいました。その中で

いろいろとご意見が出てまいりましたが、その結論として、なんと、「早目の避難をするように」というようなこともありましたし、「ハード面には限界がある、逃げるのが一番なんだ」というものでした。結局、これが市民に発した最終的な言葉でありました。

このような状態の中、現在、国土交通省によるスマートフォンでのツイッターやビッグデータを活用した土砂災害情報収集あるいは情報の提供手法などの実証実験に取り組んでおりますし、今、お二人の市長さんからお話がありました自助・共助・公助、それから自主防災組織の構築とその充実を図っております。地域に住んでいる人々がいかにお互いに連携をしながら、できることは自分たちでしっかりと協力し合いながらやる、そのことは当然どの自治体にも求められていることでもありますし、そこに住んでいる人たちにとっても一番大事なことだと思っておりますので、お二方の自治体と同じように、社会福祉協議会や教育の場、そして自治体の中において、いざという時のマップづくりを進めているところであります。

そして「早目の避難」の定着というものも我々は進めております。昨年、ちょうど1年かかりましたけれども、命を守る最も大切な手段を定着させる「予防的避難」にしっかりと取り組みました。これは、大雨の予報が出たら、明るいうちに避難をしていただくものですが、当然、警報発令の前でありますので、あまり雨が降らなかった時もあります。空振りの時もありました。でも、これを恐れてはいけません。そんなことを繰り返しながら、防災と避難意識を高めていく継続性の中で、あの場所へ行ったら安心できる、あるいは、電話やテレビなども備えた心のよりどころになるような地域防災拠点施設の整備を現在計画しているところであります。

また、ソフト面でも、さらに充実した対策を講じていきたいと思っておりますし、道路の寸断等により自衛隊が入れない、あるいは、いざという時に救助もできないというようなことがありました。そのような危険区域には避難道路の整備を進めるなど、市民の避難意欲を高めながら、今、一つ一つその形をつくりつつあります。

将来にわたる治水工事についても、先程申し上げましたように、河川改修の長期計画の中で確実に実施していただくよう、諦めることなく、国や県に対してしっかりとお願いをしていきたいと思っております。

さらに、阿蘇は景観が良いということもあり、その景観の良いところに、砂防堰堤のようなコンクリート状の壁をつくってしまう、これは、せっかく世界文化遺産を目指している地域でもありますので、自然に配慮し、景観にもうまく溶け込むような工事を行っていただきたいということを県に申し上げ、かつ、流路工についても、そこに出た自然石を活用しながら景観整備等が図れるよう計画を進めているところであります。

まだまだ、たくさんお伝えしたいことがありますけれども、阿蘇もいつまでも復旧・復興ばかりに集中しているわけにはいきません。時は動いている。前に進んでいる。世の中は待ってはくれない。だから、その復旧や復興と一緒に、活力のある社会をつくっていかねばいけないという思いで、世界文化遺産や世界ジオパークへの登録、草原特区、そして今話題になっておりますJR九州のクルーズトレイン「ななつ星 in 九州」の受け入れなどを行いながら、農・観・商の振興、地域の活性化に向けた取組を進めています。

こんな素晴らしい景観の中で火山がつくり出してきた清冽な水、景色、いろいろな農産物、これらは誰が向き合いながらつくり出してきたのだろう。そう、そこに住む人が自然と向き合いながら共作をしてきたのです。景観が良いから、豊かな資源があるから、それは一つの主役であったけれども、これからの地域の活性というのは、むしろ、住んでいる人たちが大きな主役ではないだろうか。もう一つの主役として人が輝く、そして人が輝くことによって必ず人が集まってくる。そのことによって、この地域がさらに活性化し、災害で受けた大きな傷を少しずつ埋めながら、みんなが協力をし合い、復興から未来へ向かって羽ばたく阿蘇をつくっていかう、そんな思いで、昨年の秋から、阿蘇のブランド「然」(zen)というものを展開させていただいております。