

タイトル	はしがき : 総合研究の目的と計画内容について(<特集・総合研究>自然災害に伴う地域変化と復興に関する研究 : 北海道・有珠山噴火災害地域を対象にして(I))
著者	小田, 清
引用	開発論集, 71: i-iv
発行日	2003-03-31

〈特集・総合研究〉

「自然災害に伴う地域変化と復興に関する研究 — 北海道・有珠山噴火災害地域を対象にして」

は し が き — 総合研究の目的と計画内容について

開発研究所長 小 田 清

1 噴火被災地の状況

周知の通り、北海道・有珠山は2000（平成12）年3月31日、1977年以来、23年ぶりに噴火した。噴火口（金比羅山火口群と西山西火口群）は道内有数の観光地である虻田町の洞爺湖温泉街に隣接し、その影響もあって避難住民は1万人を越えたのである。現在、噴火は沈静化しており、これに応じて、ほとんどの地域では避難解除がなされている。また、噴火直前にJR北海道の函館本線や道央高速道路、一部の主要道路等が通行止めとなった。その後、JR線や高速道路の復旧、陥没や隆起によって使用不可能となった国道の放棄と道道の国道への昇格による拡幅工事等も完了し、ライフラインの確保もようやく以前の状態に戻ってきている。そして、表面的には、観光産業や住民生活等はかなり落ち着きを取り戻してきているかに見える。

しかし、噴火口近くの住宅地には依然として住むことができず、未だに若干の住民がかつての居住地に戻ることができず、仮の住宅等で暮らすことを余儀なくされている。さらに、地域経済の主要な担い手である観光産業とその関連産業等は、「危険」という風評被害的な状況もあって入り込み客が急減し、幾つかのホテルは長期間の休業に追い込まれ、営業を再開したホテルは利用客室の縮小によって対応せざるを得なかったのである。これらに関連して、温泉街のメインストリートでは空き店舗も目立っている。従って、これらの状況を総合的に考えると、温泉街全体ではかなりの経済的影響が予想されるのである。

噴火の影響は日常的な地域住民の社会生活等の側面でも大きかった。病院や学校を含め幾つかの施設は仮設や全面移転を余儀なくされており、以前の状態を取り戻すためには相当の時間と費用がかかると思われる。このため、防災対策に伴う土地利用計画の見直し、強力な経済支援策の実施や地域の実状にあったインフラ整備と災害関連法の改正など、総合的な復興対策が求められているのである。

2 復興への動きと本研究の意義

本総合研究では、上述のような被災地の状況に基づき、解明しなければならない政策課題を

以下のように想定した。

いま被災地域に関して求められている政策課題は、被災地域の的確で科学的な現状の被害把握と恒久的で総合的な防災対策と地域振興策であろうと思われる。しかし、今日的には、被災地の実態分析とそこで発生しているあらゆる問題の把握、その解決策の提示に関しては、洞爺湖温泉街を中心とする観光産業の復興を中心に実行されているように思われる。他の諸側面に関しても、当面の緊急的な諸課題に対処することが急務となっており、その多くは個別的で単発的なものとなっているのが実状である。すなわち、有珠山噴火に伴っての地域経済・産業の動向とその中で抱える諸課題、住民生活や教育・福祉の変化、住民対応とボランティア、各種インフラ整備と地方財政への影響、公的支援策と様々な法的規制の諸問題などを主内容とした、総合的で学際的な調査研究とその対応策の提示は未だなされていないように思われるのである。これら被災地の諸問題を総合的に考え、それに応じた地域復興策の全体像をまとめることは、今後の予想される噴火への教訓としても重要であると思われる。

これまで有珠山は、ほぼ 20～30 年の周期で噴火を繰り返してきている。したがって、この時点での正確な実態把握と問題の指摘、具体的な諸方策の提起は、今後予想される再々噴火に対しての危機管理のノウハウを提供し、将来における持続可能な地域社会の構築に大いに役立つことになると考えられる。さらに後世の地域住民のために重要なことは、このような調査を通じて、現時点での被災地の社会・経済・文化・自然等、ありとあらゆる実態とその状況変化を正確に記録しておくことであろう。このような側面で地域に貢献することは、研究機関あるいは研究者集団の果たす社会的責任として重要であり、本総合研究はそのような役割と期待に十分応えるものになると考えられるのである。

以上のような地域の実状と既述した研究目的から、本総合研究では、今回の有珠山噴火によって極めて大きな打撃を受けた虻田町、直接的な被害はあまり受けなかったが、その影響は今日に至っている洞爺湖周辺の伊達市・壮瞥町・洞爺村の 1 市 2 町 1 村を対象に、地域社会全体がどのように変化し、そこにどのような問題が生じたのかを実態調査し、正確な現状把握をおこなう。それらの調査結果を踏まえ、防災先進地域との比較を含めながら、具体的な地域経済社会の復興、インフラ整備・防災計画と危機管理のあり方、法律的な諸問題への対応策等々を整理・提案することを試みたい。

3 研究計画の内容

(1) 従来の研究経過

自然災害は予知される場合もあるが、多くは地域や場所に関係なく突然に発生する。このため事前に考えられていた発生時の危機管理システムやそれに対応する防災ノウハウは、災害の種類や時期、発生場所・時間の違いによって、作成されたマニュアル通りには物事は運ばず、その多くはあまり役立たないのが実状であろう。特に、1990（平成 2）年 11 月に始まった長崎

県島原半島の雲仙普賢岳噴火と大火砕流の発生によって多くの死者が出たこと、1995年1月の阪神・淡路大震災の発生による大惨事はそのことを強調しているように思われる。また、災害発生時の地域復興対策も、公的支援法の画一的な内容を適用する限りでは、同様の結果をもたらすものと考えられよう。

特に、雲仙普賢岳の場合は4年以上もの長きにわたって噴火が続き、周辺市町村に甚大な被害を与えたが、危険性の残存によって、地域の復興対策はなかなか進展せず、地域社会(集落)の幾つかは解体の危機に遭遇したのである。また、阪神・淡路大震災の場合は、都市共同体そのものが崩壊したために、建造物等の物理的な側面では再建されたかのように見えるが、精神面を含めた日常生活面では、未だに多くの被災者は元の生活に戻れないでいるのである。しかし、政府や地方自治体、民間企業、多くのボランティアが行った各種の支援活動、激甚災害救助法に基づいた地域復興策等々は、その刻々の時系列対応や成果の検証などを含め、各種の『研究書』や『記録集』として、後世の人々に役立つようにまとめられ、防災ノウハウの重要な部分は広く一般に浸透しつつある。

このように考えると、各種災害の発生は避けて通れないが、発生時点での地域実態やその後の対応策のあり方は、これまで述べてきた先進地域の災害対策事例と比較しながら検証することは、極めて重要である。なぜならば、災害地域の実態を正確に分析し、それに基づいての総合的な復興策の提示と問題点の指摘は、それがそのまま、当該地域の防災マニュアルとなるからである。

(2) 研究計画の内容

本研究は、2001～02年度の2カ年計画で実施する。そして、最終的には防災に関する経済・社会・生活等々、各種の地域マニュアルを作成することを目的としている。しかし、このような側面での研究は未だ北海道地域ではなされておらず、特に学際的で総合的な防災研究はほとんど存在しないという状況であったのである。将来の周期的な噴火予想を考えると、早急に総合的なマニュアル化を図り、経済社会や地域の期待に応えることが望まれているのである。

このような自然災害に伴う被災地の災害実態とその復興策に関しての研究を進めるについては、最新の事例とその調査報告に当たることが重要である。最新の事例としては阪神・淡路大震災と長崎県・雲仙普賢岳の噴火が対象となり、それに関連しての調査研究が参考となる。

先ず、阪神・淡路大震災に関してであるが、その研究は多数に上る。学際的で総合的な研究書としては、神戸都市問題研究所編『震災復興の理論と実践』勁草書房、1996年、立命館大学震災復興研究プロジェクト編『震災復興の政策科学——阪神・淡路大震災の教訓と復興への展望』有斐閣、1998年、都市防災と環境に関する研究会編『地震と都市ライフライン——システムの診断と復旧』京都大学学術出版会、1998年、兵庫県震災復興研究センター編『大震災いまだ終わらず——5年間の国と自治体の復旧・復興施策を問う』2000年があげられよう。また、神戸市等の公的な復興記録誌としては、神戸市震災復興本部総括局復興推進部企画課編『阪神・

淡路大震災・神戸復興誌』2000年、総理府阪神・淡路復興対策本部事務局編『阪神・淡路大震災復興誌』2000年がある。

雲仙普賢岳の噴火に関しては、鈴木広編『災害都市の研究——島原市と普賢岳』九州大学出版会、1998年、長崎大学「火山と災害」教育研究グループ編『火山——雲仙普賢岳がもたらしたもの』長崎出版文庫、2000年を参考にした。また、公的な復興報告・記録書としては、長崎県総務部消防防災課編『雲仙・普賢岳噴火災害誌』1998年、が優れている。そして、このような文献研究と並行して、大きな災害発生地域の防災計画や地域振興策の事例を学ぶために、神戸市や島原市での実態調査を行う。この他の災害地域としては、北海道奥尻町（奥尻沖大津波地震）、北海道美瑛町・上富良野町（十勝岳噴火）、伊豆諸島の大島や東京都の三宅島などがあげられ、北海道に隣接する海外地域では、1998年におけるロシア・サハリン州オハ地域の大地震などが挙げられ、これらの地域についても可能な限りで実態調査を行いたい。

次いで、有珠山噴火地域の具体的な研究内容についてである。中心的な研究対象地域としては、最大の被災地域である虻田町を前提とするが、噴火に際して様々な影響を受けた伊達市・壮瞥町・洞爺村も含めて、災害が発生する以前の地域実態と災害発生後の地域変化を正確に把握する。そして、噴火前後の地域状況比較から、そこで発生しているあらゆる問題を把握する。特に、土地利用に関連する地域経済・産業の変化、日常生活や医療福祉、学校教育などの変化、住宅・道路等のインフラ整備、義援金の配分や災害対策基本法の諸問題などを中心に実態調査を行い、研究目的に接近するための基礎研究を行う。

この実態調査と分析は、当初の目的に沿った総合研究として、大枠では以下のような4つの分野において進められる。しかし、個々の研究者の追求すべき問題関心にも配慮し、それぞれの研究報告は個別論文としての性格をも併せ持つ内容となる。

①災害地域の歴史・現状分析と経済復興問題

（対象地域における噴火の歴史と地域経済・産業の変化を中心に）

②地域社会・生活・教育への影響と復興問題

（医療・福祉・教育等の施設移転と住民・生徒のケア問題を中心に）

③復興に伴うインフラ整備と財政負担問題

（住宅・道路、ライフラインとしての物流対策と財政支援問題を中心に）

④復興に伴う行政・法的問題

（義援金配分問題や災害対策基本法の問題点を中心に）

以上を踏まえながら、個別課題での解明内容について全員で討議し、設定した研究目的との整合性を図りながら、地域の正確な現状分析・被害状況とそこから引き出される基本的な問題点、具体的な復興策への考え方を報告書にまとめる。そして、これをもとにして、可能であれば調査対象地域の住民に対し、公開で報告会を行いたい。また、この報告書は、後世の地域住民に貢献する「災害記録集」としての性格をも併せ持ち、一般にも広く利用してもらうために印刷・出版が可能な内容でまとめ、公刊（2004年度文科省科研費申請予定）を実現したい。