

タイトル	第2章 有珠山噴火災害復興計画におけるCゾーン設定の経過と残された課題(<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(1))
著者	北倉，公彦
引用	開発論集，71：25-52
発行日	2003-03-31

## 第2章 有珠山噴火災害復興計画における Cゾーン設定の経過と残された課題

北倉 公彦\*

### 目次

はじめに

第1節 自然災害対策としての土地利用規制の法的枠組み

第2節 有珠山周辺の土地利用規制に対する考え方

- 1 北海道「復興方針」における考え方
- 2 北海道「基本方針」における考え方
- 3 関係市町の復興計画における土地利用規制の考え方

第3節 Cゾーンにおける土地利用現況

第4節 Cゾーン設定に関する北海道と3市町の協議調整経過

第5節 ゾーニングに対する3市町の対応の差

- 1 Cゾーン設定に関する3市町と住民との係わり
- 2 ゾーニングに対する3市町の対応の差

第6節 Cゾーン設定における残された課題

おわりに

### はじめに

2000年3月31日、有珠山は22年ぶりに噴火し、甚大な被害を受けるとともに住民は長期間の避難を余儀なくされたが、北海道は、噴火から1年後の2001年3月に、「2000年有珠山噴火災害復興計画基本方針」を策定した。これは、被害を受けた伊達市、虻田町及び壮瞥町の3市町がそれぞれ策定する復興計画の基本となるものであり、有珠山山麓の防災の観点から将来的な土地利用の区域設定の考え方も示されている。

ここでは、1995年9月に策定された「有珠山火山防災マップ」を見直すことを前提としながらも、その最終的な結論を待たずに土地利用を規制し又は誘導する区域を設定しており、今回の噴火等に対して防災対策を講ずる区域と、将来の噴火等に対して防災対策を講ずる区域に区分している。今回の噴火等に対して防災対策を講ずる区域は、被害の程度が大きいものからAゾーン、山麓崩壊等があった場合に泥流被害の危険性が高いXゾーン、Bゾーンに区分され、将来の噴火等に対して防災対策を講ずる区域はCゾーンとされている。

これはあくまでも北海道としての考え方を示したものであるが、今回の噴火による直接被害は比較的軽微であったにもかかわらず、将来の噴火等に備える区域が設定されたのは、有珠山

\* (きたくら ただひこ) 開発研究所併任研究員、本学経済学部教授

が比較的短い周期で噴火を繰り返してきた特性を考慮したからであり、火山と共生するまちづくりをめざしたからでもある。

最終的に区域を設定するのは関係市町であるが、とくにCゾーンについては、被害の程度が比較的小さかったものの、住宅地や農地が含まれていることから、住宅の移転と農業振興策をめぐって3市町の当局と住民の合意が得られず、現時点においても、まだ「Cゾーン」の確定には至っていない。

なかでも伊達市においては、市議会から北海道に対してゾーニングの抜本的見直しの要望が出され、長和地区連合自治会からは市に対してCゾーンの範囲の変更、有珠地区連合自治会からは反対署名付きの陳情書の提出などが行われており、恒久的な防災対策を講じようとする行政側と、直接の利害者である住民との調整の難しさを感じさせる。それをさらに難しくさせているのは、広範囲でかつ複合的な災害が予想される噴火災害などに対する土地利用規制と、その実行に関する法体系が未整備であることが大きな要因となっていると考えられる。

本報告は、自然災害対策としての土地利用規制に関する法的枠組みを検証した上で、土地利用規制区域の大部分を占めるCゾーンの設定について、北海道と3市町がどのような協議・調整を図り、市町は住民とどのように係わってきたかを整理した。次に、Cゾーン設定に関する3市町及び住民の対応の違いを考察し、その上でCゾーン設定に係わって残された諸課題を抽出してみたものである。

なお、3市町におけるCゾーンを含むゾーニングは、現時点では確定していないことから、本報告はその中間的なとりまとめといわなければならない。

## 第1節 自然災害対策としての土地利用規制の法的枠組み

1962年に成立した「災害対策基本法」は、それまでの災害対策が数多くの法律によって行われ、災害が起きた場合にその対策がばらばらで、防災行政が十分な効果をあげることができなかったことから、災害対策全体の体系化を図ろうとしたものである。その主な内容は、①. 防災責任の明確化、②. 総合的・計画的防災行政の推進、③. 災害等に対する財政援助、④. 災害緊急事態に対する措置であるが、従来の個別法はそのままに、不足している部分を補填したものであるから、本法は他の災害関係法律に対しては一般法として位置づけられ、個別対策は関係する諸法律に基づいて行われることになる<sup>1)</sup>。

なお、「災害対策基本法」においては、災害を第2条で「暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、噴火その他の自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害をいう」としており、本法が災害関係法令を包括したものであるという性格から、自然現象による災害だけでなく、火事や爆発など人為的な原因による大規模な災害を含めている。

しかし、これらの自然災害を含む大規模な災害を恒久的に防止するための基本となる土地利

用の規制に関しては、本法では何等規定していない。それは、前述のように土地利用の規制を含む具体的な対策に関しては、個別法に委ねるという性格によるものである。それでは、自然災害の恒久的防止の上で最も基本的な土地利用の制限に関して個別法はどのように規定しているかを次にみてみよう。

1958年に成立した「地すべり等防止法」では、第3条において「主務大臣は……都道府県知事の意見をきいて、地すべり区域及びこれに隣接する地域のうち地すべり区域の地すべりを助長し若しくは誘発し、又は助長し若しくは誘発するおそれのきわめて大きいものであって、公共の利害に密接な関連を有するものを『地すべり防止区域』として指定することができる」としている。そして、地すべり防止区域の管理は第7条によって都道府県知事が行うものとされ、第18条により地すべり防止区域においては、地すべりの防止を阻害し又は地すべりを助長、誘発する行為を禁じている。

また、1969年に成立した「急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律」では、第3条において「都道府県知事は……関係市町村長の意見をきいて、崩壊するおそれのある急傾斜地で、その崩壊により相当数の居住者その他の者に危害が生ずるおそれのある土地の区域を……『急傾斜地崩壊危険区域』として指定することができる」とし、第7条においては、急傾斜地崩壊危険区域内では都道府県知事の許可を受けなければならない行為を列挙して制限している。

さらに、1950年成立の「建築基準法」においては、第39条第1項で「地方公共団体は、条例で、津波、高潮、出水等による危険の著しい区域を『災害危険区域』として指定することができる」とし、第2項では「災害危険区域内における住居の用に供する建築物の建築の禁止その他建築物の建築に関する制限で災害防止上必要なものは、前項の条例で定める」としている。すなわち、「建築基準法」においては、災害危険区域の設定と建築物の建築の制限の具体的内容は地方公共団体に委ねているのである。

これらの個別法に共通するのは、極めて狭い地域における自然災害が想定され、土地利用規制も局所的な区域に対してだけに限られていることである。

本稿のテーマである火山噴火に対するものとしては、1973年に成立した「活動火山対策特別措置法」がある。第1条ではその目的を、「火山の爆発その他の火山現象により著しい被害を受け、又は受けるおそれがあると認められる地域等について、避難施設、防災営農施設等の整備及び降灰除去事業の実施を促進する等特別の措置を講じ、もって当該地域における住民等の生命及び身体の安全並びに住民の生活及び農林漁業、中小企業等の経営の安定を図ること」と掲げている。また、第2条では、「内閣総理大臣は、火山の爆発により住民等の生命及び身体に被害が生じ、又は生ずるおそれがある地域で、その被害を防止するための施設を緊急に整備する必要がある地域を『避難施設緊急整備地域』として指定することができる」とされている。

しかしながら、「避難施設緊急整備地域」に指定され、知事が第3条に基づいて定める「避難施設緊急整備計画」に盛り込まれる事項は、①. 道路又は港湾の整備、②. 広場の整備、③. 退避壕その他の退避施設の整備、④. 学校、公民館等の不燃堅牢化などに関するものに限られ

ており(第4条)、それらの整備は国及び都道府県が実施するものを除いては市町村が実施するとし(第5条)、それに対する特別な国の補助(第6条)と地方債の発行(第7条)などが規定されているにすぎず、整備計画の前提となる土地利用や土地利用規制に関してはまったく取り上げられていない。

有珠山周辺についても、2001年12月に「避難施設緊急整備地域」に指定され、北海道知事は「避難施設緊急整備計画」を作成し、2002年4月に同意を得ているが、そこでは、避難用道路などの整備計画が盛り込まれているにすぎない。

このようにみえてくると、我が国では洪水や土砂くずれなど自然災害が多発しているにもかかわらず、自然災害の恒久的な防止という観点から土地利用を制限する法律体系は未整備で、とくに火山噴火という広範囲で複合的な災害に対しては、積極的な土地利用制限のための法律体系はまったくないといえる。

しかし、火山噴火災害に対する恒久的な復興計画の前提となる土地利用規制のための法整備をしようとする動きはみられない。それは、憲法が保障する財産権を制約することになりかねない面を有していることのほかに、災害発生地域及び発生のおそれがある地域に居住し又は財産を保有している者は、それを承知でいるわけであるから、最終的には当事者の判断に委ねられ、国又は地方公共団体が積極的に土地利用規制をすることはできないと考えられているからであろう。

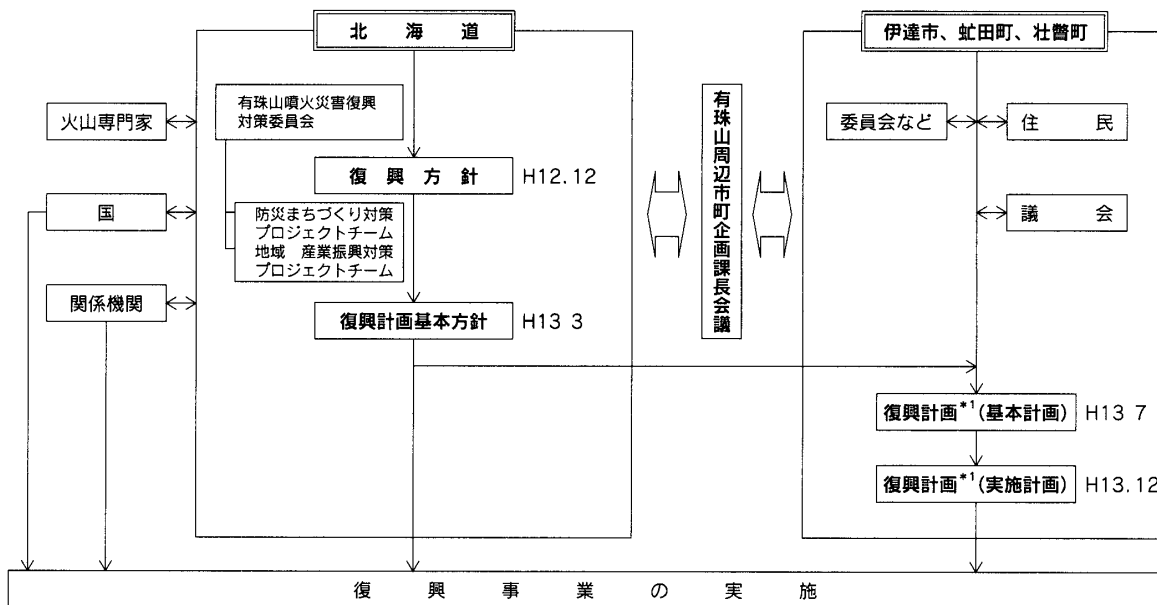
そこで、比較的短い周期で噴火を繰り返す有珠山のような場合には、恒久的な対策として土地利用規制が不可欠であるにもかかわらず、土地利用規制とその誘導策のための法整備がなされていないため、危険度に応じたゾーニングが難しくなるわけである。

## 第2節 有珠山周辺の土地利用規制に対する考え方

### 1 北海道「復興方針」における考え方

北海道は2000年12月に「2000年有珠山噴火災害復興方針(以下、『復興方針』と略称)」を策定した(図1)。そこでは、この「復興方針」が、後に北海道が策定する復興計画基本方針の基礎となるものであると同時に、3市町の策定する復興計画に方向性を示すものであると、その性格づけを行っている。

その中から土地利用に関する記述を整理すると、基本理念としては、「今回の噴火によって受けた被害の回復と土石流や泥流による二次災害の防止を図るとともに、将来の噴火による被害をできるだけ少なくするよう、有珠山周辺地域における防災マップに基づく危険度に応じた土地利用区分を定め、効果的、効率的に諸施策を推進し、噴火を乗り越え、安心して暮らせる活力に満ちたまちづくりを進めること」としている。また、基本方針としては、「より安全を目指した土地利用を図り、将来の噴火による被害が最小限になるよう努める」こと、「過去の噴火から将来の噴火を想定し、災害に強い地域づくりを進める」こととしている。



- 復興方針：北海道が策定する復興計画基本方針の基礎となるもので、伊達市、虻田町、壮瞥町が策定する復興計画の方向性を示すもの（北海道が策定）
- 復興計画基本方針：北海道が広域的な観点から復興の方向性と施策の概要を示すもので、伊達市、虻田町、壮瞥町が策定する復興計画の基本となるもの（北海道が策定）
- 復興計画\*1：復興対策のための市町が策定する計画  
 (\* 1 伊達市は「防災まちづくり計画」)

図1 復興対策のフロー

資料：「2000年有珠山噴火災害復興計画基本方針（平成13年3月、北海道）」、p10。

さらに、基本的方向としては、「防災マップに示された災害予想区域においては、土地利用の規制などにより、できるだけ被害を少なくする対策を講じていく」こと、「土石流や泥流による災害の危険性の高い区域については、緊急に防災施設の整備を図るとともに、将来の噴火による被害の軽減を図るため、災害弱者施設（学校、病院、社会福祉施設など）や住宅はより安全な地域へ移転誘導を図る」ことが必要であるとしている。

ここで重要な点は、住民が最も関心をもつ区域内の住宅について、具体的な区域設定を提示しないままに、「より安全な地域へ移転誘導を図る」としていることであり、移転誘導のための施策は並行して検討していくとしながらも、「移転誘導」という強い表現で基本的方向を示していることである。このことが、後述するように3市町及び住民から反発を招く主たる要因であるといえる。

## 2 北海道「基本方針」における考え方

2001年3月に北海道は「2000年有珠山噴火災害復興計画基本方針（以下、『基本方針』と略称）」を策定した。「基本方針」では土地利用の基本的な考え方として、「有珠山周辺では土地利用が進んでいることから、噴火による様々な影響が考えられるため、防災マップに示された災害予想区域においては、土地利用規制などにより、できるだけ被害を少なくする対策を講じて

いく必要がある」としており、土地利用規制を行うことを明確にしている。「基本方針」が法律的根拠を何等持たないにもかかわらずである。その上で、土地利用の区域を設定については、「今回の噴火による被害の回復と土石流や泥流による二次災害の防止を図り、将来の噴火による被害をできるだけ少なくするとともに、効果的・効率的に諸施策を推進するため、有珠山周辺地域における防災マップに基づく危険度に応じた土地利用を定める」としている。すなわち、北海道は「復興方針」におけると同様に、危険度に応じた土地利用の区域設定をしなければ、効果的な復興対策を講ずることができないという姿勢を明確にしているのである。このことが、後述するように、住民側にはゾーニングが先行していると受けとられるのであるが、行政側にとっては当然のことである。

さらに、「土地利用の区域設定については、防災マップで示される『噴火により火口が形成される恐れのある区域及び山頂噴火に火砕流が到達する恐れのある区域』を基に、道路・鉄道・河川の状況、都市計画等による用途地域の指定状況などを勘案し、区域を定める」としている。具体的には、今回の噴火等に対して防災対策を講じる区域と、今回は被害は受けなかったが将来の噴火等に対して防災対策を講じる区域に区分し、前者は、今回著しい直接的な被害を受けた区域をAゾーン、今回は直接的な被害は受けなかったが山麓崩壊等があれば危険性の高い区域をXゾーン、Aゾーンに隣接する区域で今回の噴火で噴石が飛散した区域をBゾーンに区分され、後者は、将来の噴火により火口形成のおそれがある区域や火砕流に襲われる可能性のある区域としてCゾーンが設定されている（表1、図2）。

また、ゾーンごとに土地利用の方向と対策の概要が示され、A及びXゾーンでは、建築物を

表1 2000年有珠山噴火災害復興基本方針における土地利用の基本的考え方

区 分	今回の噴火等に対して防災対策を講じる区域			将来の噴火等に対して 防災対策を講じる区域
	A ゾ ー ン	X ゾ ー ン	B ゾ ー ン	C ゾ ー ン
区 域 の 設 定	今回の噴火の火口及び火口に近接する区域で、噴石及び泥流による直接的な被害が著しい区域	今回の噴火で直接被害は受けなかったが、山麓崩壊等による泥流被害の危険性の高い区域	Aゾーンに隣接する区域で今回の噴火により噴石が及んだ区域	ゾーニングの範囲のうちA、B、Xゾーンを除く区域
区域設定の必要性と対策の概要	現在の噴火活動で噴石が飛ぶ危険性がある区域又は泥流等による危険性が大きい区域であることから、全ての建築物を禁止する区域とし、緊急に建築物を安全な地域に移転させ、砂防施設等を整備する。	泥流など甚大な被害をもたらすおそれのある区域であることから、全ての建築物を禁止する区域とし、短期的に建築物を安全な地域に移転させ、砂防施設等を整備する。	市街地の安全性を高め、快適な市街地環境を整備するため、全ての建築物を禁止する区域とし、短～中期的に建築物を安全な地域に移転させ、市街地と防災施設との緩衝地帯として整備を図る。	将来の噴火に備え、被害をできるだけ少なくするため、短～中期的に病院、学校、社会福祉施設などの施設の移転を進める区域とし住宅については、安全な地域への移転を視野に入れ、そのあり方を検討する。 住宅の移転にあたってはその支援策を検討する。
区域の土地利用	防災施設用地 緑地（空間的利用） 災害遺構保存地 自然公園	防災施設等用地	防災のための緩衝地帯（広場、公園など）	商工業、農業、サービス業などの事業用施設及び役場支所など特定の公的施設など

資料：「2000年有珠山噴火災害復興計画基本方針（平成13年3月、北海道）」、p12。

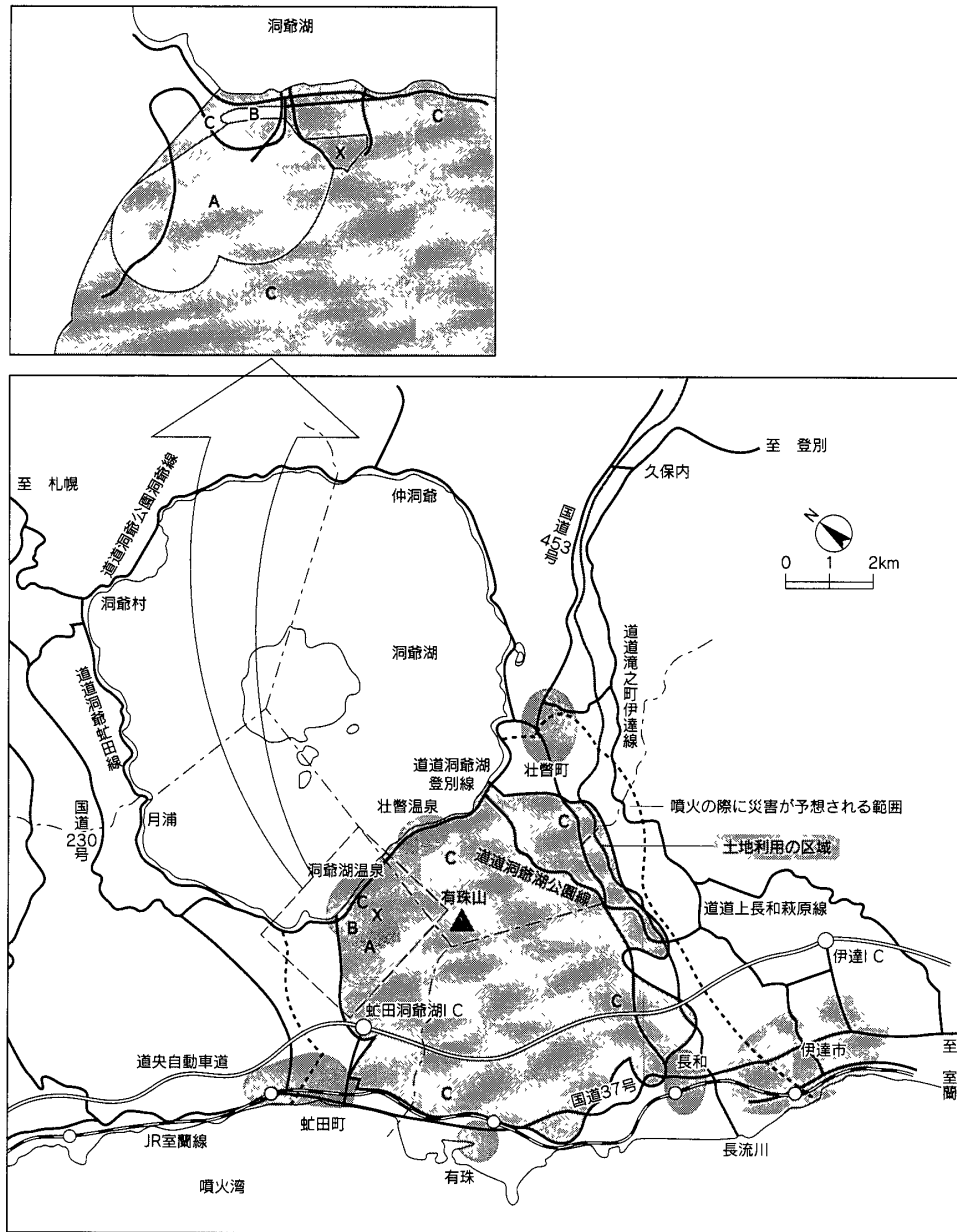


図2 北海道復興計画基本方針における区域設定

資料：「2000年有珠山噴火災害復興計画基本方針（平成13年3月、北海道）」、p13。

禁止することとし、緊急又は短期的に安全な地域に移転させること、Bゾーンでは、短～中期的に安全な地域に移転させることが基本とされている。将来の噴火に備えるためのCゾーンでは、「短～中期的に病院、学校、社会福祉施設などの施設の移転を進める区域とし、住宅については安全な地域への移転を視野に入れ、そのあり方を検討する。住宅の移転にあたっては、その支援策を検討する」としており、Cゾーンにおいてはすぐに移転させるのではなく、移転を視野に入れて短～中期的に住宅のあり方を検討することとしている。なお、「基本方針」にいう「緊急」とは1～2年、「短期」とは2～5年、「中期」とは5～10年をいうと、別途説明されている。





図3 新しい防災マップによる山頂噴火の危険区域予測図

資料：北海道防災会議地震火山対策部会火山対策専門委員会監修「有珠山火山防災マップ—新たなる備えのために（平成14年2月）」

そしてCゾーンの土地利用のあり方としては、「商工業、農業、サービス業などの事業用施設及び役場支所など特定の公的施設など」は許容しているものの、住宅は容認していない。すなわち、Cゾーンにおいては仕事場と住む場所を切り離れた「職住分離」を基本としているのである。

このように、「基本方針」ではゾーニングの概案を示すとともに、Cゾーンの住宅については「安全な地域への移転を視野に入れ、そのあり方を検討する」とし、「復興方針」における「移転誘導」という表現が大幅にやわらげられているが、「職住分離」の考え方をより鮮明に打ち出している。

なお、今回の噴火を踏まえた新しい防災マップである「有珠山火山防災マップ—新たなる備えのために」が公表されたのは、噴火から約2年後の2002年2月であり、「基本方針」が公表された約1年後である。しかも、防災マップにおける危険区域は、「基本方針」に示された土地利用区域の外側にも広がっている（図3）。

### 3 関係市町の復興計画における土地利用規制の考え方

伊達市、虻田町、壮瞥町の3市町は2001年7月に、名称は異なるものの相次いで復興計画を策定したが、次に、その復興計画において、土地利用がどのように考えられているかについて

みてみよう。

伊達市では被害が比較的軽微であったことから「復興計画」とはせず、「2000年有珠山噴火災害伊達市防災まちづくり計画」としており、「より安全をめざした土地利用を図り、将来の噴火による被害が最小限になるように努める」とし、防災マップを基本に土地利用の区域設定を行うとしている。

その区域設定については、「防災マップで示される『噴火により火口が形成される恐れのある区域及び山頂噴火による火砕流が到達する恐れがある区域』を基に、道路・鉄道・河川の状況、都市計画による用途地域の指定状況などを勘案し定める」とし、居住環境の整備についての基本的な考え方としては、「災害の危険性の高い区域にある学校や社会福祉施設などの災害弱者施設は、長期的な展望による安全な地域への移転を図る必要があるとしている。また、住宅についても「安全な地域への移転を視野に入れて、そのあり方を検討する必要がある」として、北海道の「基本方針」を引用した形で記載されており、土地利用の方向性に言及するにとどめられている。

虻田町は「有珠山噴火災害虻田町復興計画」を策定したが、そこでは「防災的土地利用の実施を推進」することとし、「とくに危険区域については火山防災対策強化地域として位置づけ」、「再噴火に備え、火山防災対策強化地域を設定し、ハード・ソフト両面から被害の軽減をめざす」としているものの、土地利用に関しては「防災的土地利用の実施を推進」する、「とくに危険区域については火山防災対策強化地域として位置づける」というだけで、土地利用区域の設定についての方向性は示されていない。

壮瞥町も「2000年有珠山噴火災害壮瞥町復興計画」を策定したが、計画の中では将来の噴火に備え、「防災マップに示された災害予想区域において、『基本方針』で示された土地利用の考え方にに基づき、長期的な展望で被害をできるだけ少なくする対策を講じていく必要がある」とし、北海道の基本方針に沿って土地利用規制を進めていく姿勢を明確にしている。その上で、Cゾーンを洞爺湖温泉と昭和山の一部、壮瞥温泉と滝之町の一部と明示しているところは、他の市町と際立った違いをみせている。建築物に関しても、「病院、社会福祉施設など弱者施設は将来的にも立地しない方が望ましく、住宅については、そのあり方を検討し、建替え時等に安全な地域への移転を視野に入れた支援策の創設や既存の制度の弾力的な運用を検討する必要がある」と具体的に記述している。

その後、2001年12月に3市町は復興計画の実施計画を策定したが、次に、その施策の体系と内容を整理してみよう(表2)。土地利用に関しては、いずれも土地利用区域の設定を明示しており、その他の施策については共通するものも多いが、各市町の特徴によって様々である。さらに、土地利用と居住環境の整備のための施策について整理してみると(表3)、伊達市では、「安全な地域へ移転を希望する住民」に対する施策を掲げ、Cゾーンにおいては希望する者に対して施策を講ずることとしており、そのために都市計画法に基づく市街化区域の拡大をあげている。虻田町では、直接被害を受けた住宅についての施策は講じようとしているものの、C

表2 3市町の復興計画（実施計画）における施策の体系と内容（防災、土地利用に関するもの）

項 目		施 策 の 内 容
1 より安全を目指した土地利用	(1) 防災マップによる土地利用	① 土地利用区域の設定 ② 公的施設等の移転・再配置（虻）
2 災害に強い地域づくり	(1) 防災施設等の整備	① 砂防施設及び治山施設の整備 ② 砂防施設の利活用の検討（虻） ③ 水位調節機能を有する河川管理施設の整備（壮）
	(2) 交通ネットワークの整備	① 被災道路の早期復旧と新ルートによる整備（虻） ② 非常時の避難路を確保するための整備（伊・虻） ③ 非常時の代替ルートの整備（虻） ④ 港湾・漁港等の整備 ⑤ 鉄道ネットワークの強化（虻）と交通ネットワークの構築（壮）
	(3) 観測・監視体制の整備	① 情報ネットワークシステムの構築の検討（伊・虻） ② 警戒避難体制の整備（虻） ③ 噴火予知・被害軽減についての研究施設の整備（壮） ④ 情報の共有化と観測・監視体制の強化（壮）
	(4) 防災拠点施設の整備	① 地域防災拠点施設の整備 ② 防災行政無線等の整備（伊・虻） ③ 避難所、ヘリポート、防災備蓄センターの整備（虻）
3 安全で快適なまちづくり	(1) 居住環境の整備	① 施設の安全な地域への移転の推進（虻） ② 住宅等の移転支援策の検討（伊） ③ 新たな住宅地の整備の検討（伊） ④ 既成市街地の再整備（虻）と安全な市街地の整備（壮） ⑤ 防災集団移転事業の実施（虻） ⑥ 緩衝緑地帯等の整備の検討（伊）
	(2) ライフラインの整備	① 上下水道施設の復旧と災害に強い施設の整備（虻） ② 災害に強い通信網の構築（虻） ③ 電気・通信事業者との連携の強化（虻） ④ 災害に強いライフラインの整備（壮）

資料：「有珠山周辺防災まちづくり計画（北海道、伊達市、虻田町、壮瞥町、平成14年6月）」及び各市町の復興計画等の実施計画から作成。ただし、伊達市と壮瞥町は平成13～22年度、虻田町は平成13～15年度である。

注：（伊）は伊達市、（虻）は虻田町、（壮）は壮瞥町、（伊・虻）は伊達市と虻田町に係るものであり、それ以外は3市町に共通のもの。

ゾーンにおける施策は示されていない。それに対して壮瞥町においては、防災マップに基づくCゾーンを設定することを明示した上で、土地利用計画の策定や住宅移転支援事業など具体的な施策を提示しており、復興計画の基本計画と同様に伊達市と虻田町の違いをみせている。

### 第3節 Cゾーンにおける土地利用現況

北海道の「基本方針」時点における3市町のCゾーンの土地面積は、全体で2,473haとされているが、市町別には伊達市が73%を占め、次いで虻田町が22%、壮瞥町が4.5%となっている（表4）。それぞれの市町の湖沼を除く総土地面積に対する割合についてみると、伊達市と虻田町が11%、壮瞥町が1%である。

3市町のCゾーンの土地利用現況は、全体では山林・原野などその他が62%と最も多く、次いで農地が33%、宅地が5%となっているが、市町によって土地利用の構成に大きな差がある。

表3 3市町の復興計画（実施計画）における土地利用と居住環境の整備のための主要施策

	項目	事業名	事業主体	事業概要	実施年度
伊達市	新たな住宅地の整備の検討	市街化区域の拡大（有珠・長和地区）	道・市	安全な地域へ移転を希望する住民のための新たな住居地及び周辺整備	平成15年度
		地籍調査	市	地殻変動により新たに調査すべき土地が出現したための調査（約30平方km）	平成15～16年度
		道営住宅整備事業	道	安全な地域へ移転を希望する住民のための受入用の道営住宅の整備	平成19～22年度
	住宅等の移転支援対策の検討	住宅移転支援制度	市	安全な地域へ移転を希望する住民に対し、住宅建設等への補助や土地の買取り、住居移転への補助を行うための活動火山対策特別措置法の改正等を国に求めている	平成19～22年度
民間賃貸住宅家賃補助制度		市	安全な地域へ移転を希望する住民が民間賃貸住宅に入居した場合の家賃の一部を補助する	平成19～22年度	
虻田町	安全な地域への移転の促進	既設公営住宅復旧事業	町	124戸再建築	平成12～13年度
		災害公営住宅建設事業	町	24戸建設	平成13年度
		清水団地建替事業	町	1棟12戸	平成13～14年度
		防災事業に係る移転住宅建設事業	町	泥流対策砂防事業に係る移転先住宅の建設	平成13～15年度
	防災集団移転事業の実施	防災集団移転事業	町	移転促進区域内の土地買上げ、住居移転に対する補助	平成13年度
土地条件図の住民への周知	有珠山火山活動災害復興支援土地条件調査	道	火山活動に伴う地殻変動や地表変動の履歴を明らかにした土地条件図を作成し住民等への周知を図る	平成13～14年度	
壮瞥町	より安全を目指した土地利用	土地利用の区域の設定	町	防災マップに基づく土地利用区域（Cゾーン）を設定する	平成13～15年度
	安全な市街地の整備	土地利用計画の策定	町	住宅市街地整備方針の策定、滝之町地区土地利用基本方針の策定	平成13～15年度
		新たな住宅地の整備	町	用地取得と宅地造成	平成13～18年度
		地籍調査	町	地殻変動により新たに調査すべき土地が出現したための調査	平成13～18年度
		既設制度の弾力的運用、新制度の創設	住宅移転支援事業	町	制度の検討と創設、基金制度の検討について、国及び道と連携を図りながら事業を実施

資料：1市2町の復興計画（実施計画）から作成。

注：実施計画の計画期間は、伊達市と壮瞥町は平成13～22年度、虻田町は平成13～15年度。

壮瞥町では農地が最も多く63%を占めるが、宅地は28%と3市町の中では宅地の割合が最も高いのに対し、虻田町ではそのほか76%を占め、農地は17%にすぎず、宅地は8%である。伊達市はその中間で、そのほか61%、農地が36%で、宅地は3市町で最も少ない2%である。

このうち、Cゾーン設定に関して問題となっている居住という観点から宅地と農地の合計でみると、3市町の合計ではCゾーン全体の38%を占めるが、壮瞥町では91%とそのほとんどを占めるのに対して、伊達市で39%、虻田町が24%となっている。これをそれぞれの市町の総土地面積に対する割合をみると、伊達市が14%、虻田町が11%、壮瞥町が6%であるが、人口が集積している宅地に限ってみると、伊達市で4%、虻田町が15%、壮瞥町では19%である。

「基本方針」時点においては、3市町でCゾーンには1,004世帯、2,182人が住んでいるとされているが、これは全世帯数の5%、全人口の4.5%に相当する（表5）。市町別にみると、世帯数では虻田町が最も多くて464世帯、次いで伊達市が342世帯、壮瞥町が最も少ない198世帯となっており、それぞれ市町の総世帯数の13%、2%、15%となっている。人口では、伊達市が905人と最も多く、虻田町が869人、壮瞥町408人となっており、それぞれの市町全体に

表4 北海道「復興計画基本方針」時点におけるCゾーンの土地利用現況（単位：ha、%）

区 分	総土地面積			宅地 + 農地				その他				
	面積	構成比	構成比	面積	構成比	構成比	宅地		農地			
							面積	構成比	面積	構成比	面積	構成比
伊 達 市	1,809	100.0	73.1	699	38.6	74.8	43	2.4	656	36.3	1,110	61.4
(市全体に占める割合)	17,024	(10.6)		4,912	(14.2)		1,026	(4.2)	3,886	(16.9)	12,112	(9.2)
虻 田 町	553	100.0	22.4	135	24.4	14.4	43	7.8	92	16.6	418	75.6
(町全体に占める割合)	5,118	(10.8)		1,257	(10.7)		287	(15.0)	970	(9.5)	3,861	(10.8)
壮 警 町	111	100.0	4.5	101	91.0	10.8	31	27.9	70	63.1	10	9.0
(町全体に占める割合)	9,951	(1.1)		1,752	(5.8)		161	(19.3)	1,591	(4.4)	8,199	(0.1)
合 計	2,473	100.0	100.0	935	37.8	100.0	117	4.7	818	33.1	1,538	62.2
(市町全体に占める割合)	32,093	(7.7)		7,921	(11.8)		1,474	(7.9)	6,447	(12.7)	24,172	(6.4)

資料：Cゾーンの面積は北海道からの聞き取り。市町全体の面積は各市町からの聞き取りで平成12年の数値。  
注：湖沼の面積は含まない。

表5 北海道「復興計画基本方針」時点におけるCゾーンの地区概要（単位：人、世帯、%）

項 目	世 帯		人 口		都 市 計 画		
	構成比	構成比	構成比	構成比	線 引 き	用 途 地 域	
伊 達 市	有 珠 地 区	152	15.1	385	17.6	市街化調整区域	白地
	長 和 地 区	190	18.9	520	23.8	市街化調整区域	白地
	計	342	34.1	905	41.5		
	(市全体に占める割合)	15,390	(2.2)	35,956	(2.5)		
虻 田 町	洞 爺 湖 温 泉 地 区	362	36.1	617	28.3	非線引き	商業、第二種住居、第二種中高層住居専用
	泉 ・ 入 江 地 区	102	10.2	252	11.5	非線引き	白地
	計	464	46.2	869	39.8		
	(町全体に占める割合)	3,550	(13.1)	8,352	(10.4)		
壮 警 町	洞 爺 湖 温 泉 地 区	75	7.5	105	4.8	非線引き	商業
	壮 警 温 泉 地 区	115	11.5	283	13.0	非線引き	白地
	昭 和 新 山 地 区	8	0.8	20	0.9	...	
	計	198	19.7	408	18.7		
(町全体に占める割合)	1,335	(14.8)	3,748	(10.9)			
合 計	1,004	100.0	2,182	100.0			
(市町全体に占める割合)	20,275	(5.0)	48,056	(4.5)			

資料：Cゾーンの世帯数及び人口は北海道聞き取り、市町全体の世帯数及び人口は市町概要による平成12年の数値。

占める割合で見ると、壮警町及び虻田町では10%程度、伊達市で2.5%である。

Cゾーンにおける土地利用に係わる地域指定等についてみれば、比較的居住密度の高い地区については、伊達市では都市計画法第7条第1項に基づく「市街化調整区域」に指定されており、「用途地域」としては白地である。虻田町では、線引きされていないものの、世帯と人口の多い洞爺湖温泉地区は、商業地域、第二種住居地域、第二種中高層住居専用地域となっている。壮警町では、昭和新山地区は都市計画区域に指定されていないが、洞爺湖温泉地区と壮警温泉地区は「非線引き」で、洞爺湖温泉地区は商業地域、壮警温泉地区は白地である。

農業振興法との関連では、1市2町とも農業振興法第6条の農業振興地域に指定されており、伊達市と虻田町のCゾーンの農地はほぼ全域が第8条の「農用地区域」に指定されているが、

壮瞥町のCゾーンの大部分については指定されていない。

また、Cゾーンの支配的な土地利用である農地で展開されている農業の面でも違いがみられ、噴火直前の2000年2月1日現在で調査された農業センサスの農業集落データから、その農業構造や営農展開の概要をみてみよう(表6、7)。なお、ここでは各市町のCゾーンに含まれる農業集落を、伊達市については北有珠、南有珠、若生、上長和、中長和、長和集落、虻田町は泉、入江1区集落、壮瞥町は壮瞥温泉集落とした。

伊達市におけるCゾーンは、市全体の縮図といえるほど類似の農業構造をもっており、専業農家と兼業農家がほぼ半ばずつで、兼業従事者の78%は恒常的勤務に就いている。戸当たり平均経営耕地面積は市平均の7割程度であるが、露地野菜と施設野菜を主体とする農業地域を形成している。

虻田町と壮瞥町においては町全体とはかなり違うものとなっている。虻田町においては専業農家の割合は町全体の59%の約半分の30%で、70%が兼業農家であるが、45%は第一種兼業農家で、専業を合わせた主業農家率は75%と、比較的農業主体の農家が多い。戸当たり平均経営耕地面積は町平均の半分程度の3.8haで、雑穀・いも類・豆類を主体とする農業を展開しているが、それはこの地域が大福、白花といった高級菜豆の古くからの産地となっているからであ

表6 3市町におけるCゾーンの農業概況

(単位：%)

項 目	単位	伊 達 市				虻 田 町				壮 瞥 町			
				Cゾーン農業集落				Cゾーン農業集落				Cゾーン農業集落	
		割合	割合	割合	割合	割合	割合	割合	割合				
総 農 家 戸 数	戸	575	100.0	186	100.0	76	100.0	24	100.0	197	100.0	12	100.0
自 給 的 農 家	戸	67	11.7	22	11.8	13	17.1	4	16.7	12	6.1	1	8.3
販 売 農 家	戸	508	88.3	164	88.2	63	82.9	20	83.3	185	93.9	11	91.7
専 業 農 家	戸	249	49.0	81	49.4	37	58.7	6	30.0	62	33.5	2	18.2
第一種兼業農家	戸	127	25.0	42	25.6	17	27.0	9	45.0	83	44.9	2	18.2
第二種兼業農家	戸	132	26.0	41	25.0	9	14.3	5	25.0	40	21.6	7	63.6
60歳未満男子農業専従者あり	戸	246	42.8	83	44.6	28	36.8	6	25.0	98	49.7	3	25.0
農 業 従 事 者	人	1,565	100.0	483	100.0	187	100.0	56	100.0	564	100.0	34	100.0
150日以上農業従事	人	978	62.5	297	61.5	120	64.2	29	51.8	362	64.2	13	38.2
兼 業 従 事 者	人	414	100.0	133	100.0	35	100.0	20	100.0	229	100.0	19	100.0
主に恒常的勤務	人	314	75.8	104	78.2	27	77.1	15	75.0	113	49.3	8	42.1
主に出稼ぎ	人	1	0.2	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
主に日雇・臨時雇	人	72	17.4	19	14.3	8	22.9	5	25.0	91	39.7	1	5.3
自 営 兼 業	人	27	6.5	10	7.5	0	0.0	0	0.0	25	10.9	10	52.6
経 営 耕 地 面 積	ha	3,326.2	100.0	765.9	100.0	531.3	100.0	92.3	100.0	1,162.8	100.0	43.5	100.0
田	ha	466.3	14.0	237.5	31.0	16.7	3.1	10.3	11.2	261.2	22.5	13.5	31.0
畑	ha	2,850.3	85.7	519.5	67.8	512.1	96.4	81.6	88.4	790.8	68.0	25.8	59.3
樹 園 地	ha	9.6	0.3	8.9	1.2	2.5	0.5	0.4	0.4	110.9	9.5	4.3	9.9
戸当たり平均経営耕地面積	ha	5.78	(100.0)	4.12	(71.3)	6.99	(100.0)	3.85	(55.1)	5.90	(100.0)	3.63	(61.5)

資料：農林統計協会「2000年世界農林業センサス農業集落カード」、2002年3月

注：Cゾーン農業集落は、伊達市は北有珠、南有珠、若生、上長和、中長和、長和、虻田町は泉、入江1区、壮瞥町は壮瞥温泉である。

表7 3市町における販売金額第1位部門別農家構成比（販売農家）

（単位：％）

販売金額第1位部門	伊達市		虻田町		壮瞥町	
		Cゾーン 農業集落		Cゾーン 農業集落		Cゾーン 農業集落
稲 作	9.6	16.7	7.9	25.0	15.1	50.0
麦 作	3.3	1.3	0.0	0.0	0.0	0.0
雑穀・いも類・豆類	6.8	6.4	52.4	50.0	45.3	12.5
工芸作物	2.3	0.6	1.6	0.0	0.0	0.0
露地野菜	49.4	50.6	15.9	10.0	5.6	12.5
施設野菜	9.8	16.0	1.6	0.0	9.5	0.0
果樹類	0.0	0.0	3.2	0.0	14.5	25.0
花き花木	5.1	4.5	3.2	5.0	1.7	0.0
その他作物	1.6	0.6	1.6	0.0	1.1	0.0
酪農・畜産	12.1	3.2	12.7	10.0	7.3	0.0
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

資料：農林統計協会「2000年世界農林業センサス農業集落カード」、2002年3月

注：Cゾーン農業集落は、伊達市は北有珠、南有珠、若生、上長和、中長和、長和、虻田町は泉、入江1区、壮瞥町は壮瞥温泉である。

り、これを原料とした「わかさいも」は銘菓として広く知られている。

壮瞥町では、専業農家率は18%と極めて低く、第二種兼業農家は64%を占めている。当然、農業従事者のうち年間150日以上農業に従事する基幹的農業従事者の割合は町全体よりはるかに低い38%しかなく、兼業従事者の52%が自営兼業、恒常的勤務が42%と、94%がいわゆる安定兼業である。戸当たり平均経営耕地面積も3市町の中では最も小さい3.6haであり、兼業しやすい稲作を主体に、果樹や露地野菜などの農業を展開している。

#### 第4節 Cゾーン設定に関する北海道と3市町の協議調整経過

北海道は、3市町の復興計画に関する事務を円滑に進め、かつ整合性のあるものにするため、関係市町の担当者レベルで「有珠山周辺市町企画課長会議（以下、『企画課長会議』と略称）」を組織し、北海道の方針を説明すると同時に、意見調整を行っているが、そこではCゾーンの区域設定と支援策が専ら中心課題となっていた。それは、A、B及びXゾーンは今回の噴火によって噴石や泥流被害を受け、あるいは山麓崩壊等による泥流被害の危険性が高い区域であり、住民もその必要性を目の当たりにし、建物の移転などに対しても相応の制度的手段が用意されているのに対して、Cゾーンに対してはそうではないからである。すなわち、Cゾーンは今回の噴火による直接的被害は軽微であるものの、将来の噴火に備えて防災対策を講じようとする区域であり、Cゾーンの住宅は安全な地域への移転を誘導しようとするものであるが、長期にわたって移転を支援する制度的手段がまったく用意されていないからである。

Cゾーン設定に関して3市町の考え方には、前述のように大きな差があるが、土地利用のゾー

ニングが初めて提起されたのは、2000年6月に開催された第1回企画課長会議においてであり、北海道から復興に当たっては土地利用区域を設定して諸対策を講じていくことが提案されたことにはじまる。北海道が「復興方針」を公表する半年前である。次に、「企画課長会議」を中心にCゾーンの設定についての北海道と3市町の協議調整経過を整理してみよう（表8）。

まず伊達市であるが、Cゾーンに含まれる有珠地区と長和地区は、今世紀に起きた4回の噴火でも大きな災害を受けていない上に、従来から市街化区域の拡大要望があり、土地資産の減価をおそれる声も強く、山麓噴火のおそれがある区域を拡大することは住民の不安を助長するなど、線引きそのものに住民の抵抗感が強い。したがって、市としてもCゾーンにおける土地利用の方向は、北海道の考え方を基本的には容認しながらも、住民の意向を反映する方向で北海道と調整してきており、ゾーニングして施策を講ずるよりも避難道路などのインフラ整備が優先されるべきとの姿勢をとっている。

また、火山の危険度は住民が最もよく知っているし、対策を講じるのは自治体であるから、ゾーニングの是非、設定は自治体の判断に任せるべきとの考え方を示している。さらに、住宅移転等の支援に関する法制度の整備がなされていない現状では住民合意は得られないとして、Cゾーン設定の見送りのないしは縮小を表明するなど、Cゾーン設定には終始、消極的である。

支援策についても、有珠地区と長和地区の市街化区域の拡大がゾーニング受入れの最低条件であるとして、住民要望を優先させているが、恒久的な防災対策として職住分離を基本としたCゾーンの設定も止むなしとする行政側が住民の要望や意見との板挟みになっていることがよくわかる。

虻田町は、将来の噴火災害に備えるための土地利用の規制には理解を示しながらも、火砕流や火砕サージのおそれがある範囲によってCゾーンを設定することに対しては消極的な姿勢を貫いている。これは、洞爺湖観光協会がCゾーン設定は理解できないとしていることや、情報提供の不足などを指摘しており、洞爺湖温泉地区の観光産業への影響が大きく、理解を得ることが難しいと判断しているからである。また、比較的居住密度の高い入江地区や泉地区が含まれているが、住民には土地資産価値の減価への懸念が強く、合意を得ることは難しいと判断しているからである。

これらのことから、北海道に対し具体的な支援策を示さない限り、合意が得られないことを強調し、Cゾーン区域の縮小や土地利用誘導のための支援策の法制度的整備がなされるまでの延期を要請している。

それに対して壮瞥町は、将来の噴火災害を見据え、防災マップとの整合性を図るためにもCゾーン設定が必要としており、地殻変動が予想される区域もゾーニング対象区域とすべきとするなど、当初からゾーニングには積極姿勢をみせている。その背景には、Cゾーン設定予定区域の91%が宅地と農地であり、町全体の15%の世帯数と11%の人口をかかえていることに加えて、この地域が明治期の四十三山や昭和新山などの隆起による影響や被害を受けてきたことがある。



表 8 Cゾーン設定に関する北海道と3市町との協議等経過

年	月 日	協 議 等 の 概 要
2000年	6月22日	道と1市2町が「有珠山周辺市町企画課長会議（以下『企画課長会議』）」を設置し、復興に当たっては土地利用区域を設定して諸対策を講じていくことを確認。
	7月26日	第2回企画課長会議で、道は防災マップの危険度に応じた土地利用のゾーニングの素案について提案。 伊達市：有珠地区は有史以来噴火災害はなく、有珠山と共存した土地利用の知識は住民の方が詳しい。ゾーニングで施策を講ずるより避難道路などのインフラ整備が重要。 虻田町：温泉地区における土地利用のゾーニングは優先施策であるが、道の提案では混乱するおそれあり。 壮瞥町：今回の噴火により町全体の土地利用を再検討する時期にきた。地殻変動による影響地域もゾーニングに含めてほしい。
	8月23日	第3回企画課長会議で、道は山麓噴火を想定してA～Dゾーンを設定したい旨を提案。①、防災マップの災害予想区域との整合性、②、火山専門学者の意見聴取、③、Dゾーン設定の必要性、④、土地利用のあり方と表現方法などについて検討することとする。
	9月14日	第4回企画課長会議において、前回の検討事項について市町の意見を聴取。 伊達市：区分はAとBだけでよい。Cゾーンは住民合意困難。山麓噴火のエリア拡大は住民不安を助長する。 虻田町：今後の泥流被害や将来の噴火災害に対する防災対策を基本としたゾーニングは必要。AとBは了承できるが、Cゾーンについては町の防災計画における「噴火災害危険区域」との整合性が問題。 壮瞥町：将来の噴火災害を見通した検討が必要であり、山麓噴火だけを想定したのでは長期的視点に立っているとはいえない。防災マップとの整合性がとれなければ住民説明ができない。土地利用のあり方とともに政策誘導策についても検討すべきであり、具体的実施手法がないならCゾーン設定の意味なし。 その上で、土地利用のあり方については、防災マップの見直しを含めて火山専門学者の意見を聞くこと、ゾーニングの設定については、防災マップの見直し結果を踏まえて行うこととし、区域内の規制の内容、移転手法等について改めて検討することを確認。
	9月26日	「北海道防災会議地震火山対策部会火山対策専門委員会（以下『火山専門委員会』）」が開催され、有珠山防災マップの見直しを決定するとともに、道から有珠山周辺の土地利用の考え方について説明。
	10月25日	臨時企画課長会議を開催し、ゾーニングとくにCゾーンの設定と取扱いについて協議・調整。 洞爺湖温泉観光協会復興特別委員会構成員と意見交換会を開催（観光協会側の意見は以下） ① A・Bゾーンは理解できるが、Cゾーンは理解できない。 ② 洞爺湖温泉町の復興、まちづくりに関する住民への情報提供がなく、行政に不信感を抱いているので、今後は自治会代表も交えた意見交換会を多く開催すること（以後、数回意見交換会開催）。
	12月14日	火山専門委員会が開催され、シミュレーション結果（災害予想区域図基礎資料）の報告と次の事項の提言。 ① 有珠山火山災害予想区域図のシミュレーションを新たな防災マップとして活用する。 ② 今後、道及び関係市町が連携して防災マップを作成するものとし、火山専門委員会として引き続き助言。 ③ 今回の災害予想区域図の範囲については、防災対策や避難体制の強化が必要。 ④ 危険度に応じて土地利用の規制、誘導を行う区域を設定する等の対策が必要（山頂噴火による火砕流が到達する範囲についても土地利用を考えるべき）。 ⑤ 災害弱者施設は、より安全な地域へ移転誘導する必要がある。 火山専門委員会の提言を踏まえ、山頂噴火と火砕流が到達するおそれがある範囲を土地利用規制区域に含めることについて、3首長と協議（各首長の意見は以下）。 ① 経過説明なしで火砕流の到達範囲も規制区域とすることは住民影響が強すぎるから、出し方や表現方法を慎重にしてほしい。 ② 住民には線引きには強い抵抗感があり、線引きは止めてほしい。 ③ 山頂噴火による火砕流の到達範囲をCゾーンとすれば、住むところが限られてしまう。 ④ 区分は当面の復旧復興区域と長期的に取り組む区域を分ける必要があり、A・BゾーンとCゾーンを別な仕切りができないか。 ⑤ 土地利用の考え方とともに、政策的に移転制度の創設も含めて国に働きかけていかなければ、将来の噴火災害に備えた対策として意味をなさない。土地利用の誘導のためにはある程度の条件提示が必要。 ⑥ 科学的根拠に基づいて危険とされたところについては、行政としても危険であることを説明する責任あり。 ⑦ 現実に応じた対応も必要である。有珠地区は20世紀の噴火では降灰も噴石も飛んできておらず、今回の避難は人災だという住民もいる。 ⑧ 23年前とは時代背景も状況も異なる。火砕流到達区域の人口は減少してきており、今後も減少していくから性急な対応は住民の大きな反発をかうことになる。 ⑨ 段階的な対応や、表現をやわらげて誘導するなどの対応も必要ではないか。
	12月22日	第5回企画課長会議で道は、防災マップ改訂の基礎となる災害予想区域図に基づき、山頂噴火による火砕流本体が到達する範囲を土地利用区域とすることを提案（それに対する意見は以下）。 伊達市：災害予想区域は平成7年に作成された防災マップで住民は十分承知している。ゾーニングは自治体の自主判断に任せるべき。有珠地区と長和地区からは市街化区域の拡大要望が出されており、市としても計画的な土地利用をしていくので、あえてゾーニングの必要はない。 虻田町：火砕流到達範囲及び噴石の及ぶ全域をゾーニングすることは容認できない。山麓噴火の影響範囲の再考と珍小島地区の除外を要望する。 壮瞥町：国や道及び市町が移転誘導策を講じなければ、住民説明はできないし理解も得られない。
	12月27日	道は、「2000年有珠山噴火災害復興方針（以下『復興方針』）」を公表。

第2章 有珠山噴火災害復興計画におけるCゾーン設定の経過と残された課題

年	月 日	協 議 等 の 概 要
2001年	1月15日	道は、3市町にゾーニング案を提示。
	1月18日	道は、壮瞥町長と洞爺湖温泉観光協会に「復興方針」を説明。地元からは、住宅を移転誘導するための具体的な支援策がない中でCゾーン設定には反対との意見が多数出る（以下の各市町等への説明においても同様）。
	1月19日 ～25日	道は、虻田町議会、壮瞥町議会、伊達市長、伊達市議会に対し「復興方針」を説明。
	2月	(伊達市は、道の「復興方針」を踏まえ住民説明会を開催)
	2月15日	道は、「有珠山周辺地域の土地利用のゾーニング（整理案）」を提示し、3市町の意見を聴取。 伊達市：住宅の移転誘導のための法整備がない段階では住民の合意が得られないことから、ゾーニングはA、B、Xだけとし、法整備が行われた段階でCゾーンを設定する。 虻田町：区域設定されれば土地の資産価値が低下するし、住民の合意形成のためには補償や助成など誘導措置が法的に整備されなければならないから、それまでの期間はCゾーンを設定の必要性を広く認識させ、将来の噴火災害をできるだけ少なくするように利用させていくべき。 壮瞥町：土地利用に一定の制限を加えることは必要であるが、Cゾーンについては移転整備のための制度がなく、住民の理解を得ることは難しい。共済制度や基金などの創設について国、道、町が協調して取り組むべき。
	2～3月	(伊達市の市議会及び連合自治会から道及び市町に対しゾーニングの見直し、反対等の要望・陳情)
	3月8日	北海道議会における質問に対して知事は、「防災マップに基づく災害予想区域の危険度に応じた土地利用区分を定め、住宅の移転にあたっては、その具体的な支援策を地元の市や町と協議検討を進める」と答弁。
	3月27日	第6回企画課長会議で、道から土地利用区域の設定を含む「2000年有珠山噴火災害復興計画基本方針案」を提案。
	3月30日	火山専門委員会において、有珠山周辺地域の土地利用（ゾーニング）の考え方について了承を得る。 道は、「2000年有珠山噴火災害復興計画基本方針（以下『基本方針』）」を公表。
	4月	(1市2町は、それぞれ道の基本方針を踏まえて住民説明会を開催)
	4月27日	第7回企画課長会議で、住宅の移転支援策について検討・協議（以後、6月17日の第14回企画課長会議まで本件に関して7回開催）。
	6月12日	3市町の復興計画策定に係る土地利用のゾーニングについて、基本的考え方を聴取。 伊達市：Cゾーンを噴石の及ぶ範囲に縮小するなど、道に対し再検討を要請する。有珠・長和地区の市街化区域の拡大はゾーニング受け入れの最低条件となっており、道が直接住民説明を行うことが必要。 虻田町：将来の噴火災害に対応できるような土地利用の考え方は理解できるが、Cゾーン設定については、土地評価が低下するなどの反対意見が強く、住民合意が得られる状況にない。具体的な支援策を示さなければ合意は得られない。 壮瞥町：基本方針に示された土地利用の考え方の必要性は理解するが、1市2町の認識を統一する必要がある。有珠山周辺の将来ビジョンを具体的な施策とともに提示することが肝要であり、その中で土地利用を検討すべき。報道により移転のイメージが払拭されていないため、区域設定に関する基本的な考え方について住民に周知させることが必要。Cゾーンについては、移転に対する具体的な支援策を提示し、展開していく必要がある。
	7月11日 ～19日	(壮瞥町が「2000年有珠山噴火災害壮瞥町復興計画」、虻田町が「2000年有珠山噴火災害虻田町復興計画」、伊達市が「2000年有珠山噴火災害伊達市防災まちづくり計画」を策定)
	7月23日	(「復興計画」策定に伴い1市2町の首長が共同記者会見)
8月2日	国の「第1回有珠山噴火災害復旧・復興対策会議」が開催され、知事及び3市町の首長から住宅移転支援に対する法制度の創設や既存制度の弾力的運用などを要望。	
10月25日	(住宅の移転支援に関して内閣府防災担当と協議。本件に関し2002年7月26日までに6回実施)。	
2002年	1月25日	「第1回有珠山周辺地域におけるCゾーンの取り扱いに関する会議」で、下記Cゾーンの土地利用対策を検討。 ① 住宅については安全な地域への移転を視野に入れて、そのあり方を検討すること。 ② その支援方策として、防災マップと土地利用方針等の普及啓発、移転支援制度の検討、住民の意識啓発、法令による規制・指導（建築確認、開発行為、宅地建物取引、都市計画等）を行うこと。 ③ 普及啓発のための説明資料の作成、説明会の開催などを行うこと。
	2月25日	(「有珠山火山防災マップ」公表)
	3月5日 ～7日	(3市町において、それぞれ「有珠山火山防災マップ」の住民説明会を開催)
	3月28日	「第2回有珠山周辺地域におけるCゾーンの取り扱いに関する会議」で、防災マップの公表にあわせてCゾーンの具体的な線引きを行うことは3首長の合意事項であること、支援策を講ずるには支援する範囲と対象を明確にする必要があることから、道路や河川などにより線引きを行うことを確認。
	5月1日	「第3回有珠山周辺地域におけるCゾーンの取り扱いに関する会議」で、住宅の移転は強制ではなく、自己責任、自己判断を基本としたものであることなどを明確にした普及啓発用資料やマニュアルの作成などについて検討。
	6月	道及び3市町は、普及啓発用資料として「有珠山周辺防災まちづくり計画」を作成。

資料：北海道及び3市町の資料及び聞き取りにより作成。

しかし、北海道が基本方針に示した土地利用の考え方、Cゾーン設定に同調しつつも、移転整備のための制度がないことから、Cゾーン設定に対して住民合意を得ることは難しいとしている点は他の市町と同様である。反面、ゾーニングや土地利用の考え方について、3市町の認識を統一する必要性を強調しており、ゾーニングに消極的な伊達市や虻田町と考え方の違いをきわだたせている。

このように、住民の生命、財産を守らなければならない行政側としては、長期的視点からは住宅は安全な地域に徐々に移転させ、居住と職場を分離する方式が望ましいと考えていることは共通しているが、3市町の北海道への対応には大きな違いをみせている。

20～30年で噴火を繰り返す有珠山山麓地域においては、将来の噴火災害に備えて、できるだけ危険性の高い地域に生活の拠点である住宅を配置しないのが望ましいことに異論を唱える者はいない。しかし、その一方で火山噴火という広範囲で複合した被害をもたらす災害に対する復旧と、将来起こり得るであろう被害を未然に防止するための基本である土地利用規制に対する法制度は未整備で、その上に、望ましい土地利用を誘導する具体策が法制度として確立していない現状では、財産権と居住権を主張する住民との間に、考え方や対応に違いが出てくるのは当然である。

このように、3市町は将来にわたる防災の観点と住民要求の板挟みになりながら、Cゾーンの具体的設定に苦慮しているが、2000年12月の第5回企画課長会議において北海道は、ゾーニングの考え方を住民に説明するのは関係市町の義務であること、土地利用を明確にしないと復興計画が成り立たないことを訴え、Cゾーン設定に積極的になるよう働きかけている。

その後、3市町はそれぞれの立場や意見の違いを持ち続けながらも、2001年7月にはそれぞれ復興計画を策定し公表したが、7月23日に3首長は共同記者会見を行っている。そこでは、①. 3市町が一体となって復興に向けた取り組みをアピールし、災害に強いまちづくりを推進する決意を内外に明らかにするため、噴火災害が予想される区域の土地利用のゾーニングを行うこととし、全国のモデルとしたい、②. 区域設定による課題も多く、Cゾーン区域の住宅移転に対する支援策は現在の法制度ではなく、国などに法制度の創設や既存制度の弾力的運用を要請したい、③. 将来の噴火による被害をできるだけ少なくするよう、的確な手立てを講じておくことが行政の長の責務であり、住民の理解と協力を願う、との談話を発表している。

この間の2002年6月には、北海道と3市町は自己責任と自主判断を基本とした住民への普及啓発に向けて、共通の認識と対応のための実務担当者用の「有珠山周辺防災まちづくり計画」を発行した。そこには、Cゾーン設定に関する想定問答が用意されているので、Cゾーンの土地利用規制に関するものを整理してみよう<sup>2)</sup>。

まず、「Cゾーンに住み続けることは可能か」との問に対しては、「Cゾーンは、将来の噴火に備えて建て替えなどの機会に、安全な地域に移転してほしいと考えている地域であり、強制的に移転させるものではない。危険性を承知の上で住みたいという場合は行政としてそれを阻むことはできない」として、移転が強制ではないことを強調している。また、「何故、住宅移転

が望ましいのか」との問に対しては、「一般住宅は自己の責任で判断すべきものであるが、将来の噴火等により生活の拠点を失えば、被災後の生活再建がより困難になるとともに、高齢者や幼児の避難の問題、長期にわたる避難所や仮設住宅での生活の影響等を考慮すると、安全な地域に移転することが望ましいからである」との答を用意し、「Cゾーンで住宅建設する場合に制限はあるか」との問には、「住宅建設は基本的に自己責任において判断されるべきものであり、都市計画法や建築基準法等による新たな土地利用規制や建築の制限はしない」としている。これらの行政側が用意した答のベースになっているのは、住む住まないは住民の自由意志であり、最終的には自己責任ですべてを行うべきものであるということである。

その後も、北海道と3市町の担当者レベルでの協議調整は継続されているが、伊達市及び虻田町もCゾーン設定は止むなしとの方向に固まってきており、協議の中心は住宅移転に対する支援策に移ってきている。しかしながら、住民と3市町側がCゾーン設定の前提としている支援策については、北海道も納得させる具体性をもったものを提示することができず、ゾーニングは大幅に遅れ、現在でもそれができていない。

## 第5節 ゾーニングに対する3市町の対応の差

### 1 Cゾーン設定に関する3市町と住民との係わり

ゾーニングの具体的作業は3市町に委ねられるわけであるが、Cゾーン設定に関する住民との直接的な係わりは、2000年12月に北海道が「復興方針」を公表したときから具体的になる。その経過を各市町別に整理しておこう。なお、「復興方針」においては、北海道は区域設定の考え方を提示しただけで、具体的な区域設定は公式には示していないが、北海道と3市町の事務レベルでは具体的な区域設定の協議が重ねられており、協議の過程で示された設定区域は3市町の住民説明の必要性から地元提示されていく。これは、具体的な説明を求める住民に対する情報公開という面では当然のことといえる。

伊達市においては、北海道から「復興方針」についての正式な説明を受けたのが2001年1月19日であり、そこでは、Cゾーンは山頂・山麓噴火及び火砕流到達予想範囲のうち、市街化区域及びJR室蘭本線から海側を除いた区域とされていた。また、その1週間後の1月25日には伊達市議会にも説明があった。これを受けて伊達市では、2月5日に有珠地区、6日に長和地区の住民説明会を開催し、Cゾーン設定の考え方や区域、対応策などの説明を行った。住民にとっては、これが初めてのCゾーン設定に関する説明であった。

以来、市議会や住民の活動は活発化してくる。2月9日には市議会の連合審査会が開催され、ゾーニングのメリットやデメリット、対象となる戸数・人口・面積などについて市側に説明を求めており、有珠連合自治会からは「Cゾーン境界線を高速道路とする」旨の要望書が市に提出された。13日には、市議会からゾーニングの抜本的見直しの要望書が提出された。

そして22日には、長和地区連合自治会からゾーニングの「白紙撤回」を求める要望書が提出

された。その理由としては、①. 20世紀の4回の大規模な噴火においても降灰被害はあったものの、火砕流や火砕サージによる被害は受けていないこと、②. 支援策が明確に示されていないこと、③. 防災マップはまだ見直されておらず噴火も終息していないこと、④. Cゾーンとされた場合の住民への悪影響が甚大であること、⑤. 同じCゾーンでも長和地区は危険性の極めて低い地域であること、⑥. 今回のCゾーン設定は行政指導による住民への押しつけであることなどがあげられている。

また、有珠地区連合自治会（8自治会）は3月23日、有珠山周辺のゾーニングについて反対する陳情書を地区住民数を上回る1,352人の署名付きで市長に提出した。その内容は、①. 有珠地区の市街化区域の拡大（市街化調整区域の縮小）は有珠地区発展の最重要課題であるが、Cゾーン設定はあらゆる面で阻害要因となること、②. 避難道路の建設等の防災対策が優先されるべきで、Cゾーン設定が先決という考え方は受け入れられないこと、③. 住民の納得が得られるような進め方をするべきであることなどである。

このような中で市は、広報誌への掲載、北海道大学大学院地震火山観測センターの岡田弘教授の講演会や議員と市の意見交換会の開催などを行ったほか、3月30日には長和地区連合自治会役員、4月2日には有珠地区連合自治会会長らに北海道の修正案を説明している。さらに、有珠地区については4月16日と19日、長和地区については20日と23日に説明会を開催している。

その後、伊達市の復興計画である「防災まちづくり計画」の策定に向けて、7月17日に有珠地区、19日に長和地区で説明会を開催し、地域振興策を中心に住民意向を聴取した。これを受けた有珠地区連合自治会は8月1日、「防災まちづくり計画案」に対する公開質問状を市長に提出したが、住民側の基本姿勢は、Cゾーンの設定には反対であるが、それとは別に避難対策は講ずべきだというものである。その質問と市側の回答を整理してみると（表9）、Cゾーン設定に係わる主な質問としては、①. Cゾーン設定に至る住民との合意形成、②. 土地評価額の低下の補填、③. 固定資産税の評価額、④. 市街化区域の拡大などであるが、それに対して市側の回答は、住民との合意形成に関しては政治的判断であることに理解を求めるだけで、その他の質問に関しても国や道に打開策を要請するとしているだけである。

さらに、11月19日には有珠地区から、27日には長和地区から振興策等に関する要望書が提出されており、有珠地区と長和地区では要望に若干の違いがあるが、Cゾーン設定に直接関係するものを列記すれば、設定区域の土地買上げ制度、移転先の確保と費用の助成、土地の担保価値減少への支援、固定資産税の減免、市街化区域の拡大（有珠地区は海側への拡大、長和地区は50戸の連担団地の編入）と宅地開発などであり、その他には各種農業振興策、防災対策があげられている。さらに「防災まちづくり計画実施計画」については、11月から12月にかけて地区別に説明会が開催され、市議会にも12月17日に説明されている。

虻田町においては、北海道から「復興方針」についての正式な説明が伊達市と同じ2001年1月19日になされているが、住民説明会はもたれていない。しかし、5月7日に洞爺湖温泉地区、

表9 有珠地区連合自治会による「防災まちづくり計画案」に対する公開質問状と伊達市側の回答の概要  
(Cゾーン設定に関する事項について)

公開質問状の概要	伊達市側の回答の概要
計画案は、いつ、何をもって「地元住民の合意を得た」と判断したのか。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・道のゾーニング案については、地元説明会で明らかにした「地域の振興対策が具体的に示されない限り受入れられない」との方針を道に訴え、協議を重ねてきた。</li> <li>・虻田・壮瞥町長とともに道と協議した結果、平成14年度が地域復興事業の山場であること、これまでも3市町が足並みをそろえて行動してきたことなどから、区域設定を受け入れ、国や道に要望していくべきであるとの政治的判断を下した。</li> <li>・これ以上道との協議を先延ばしにしても3市町としては得策でないとの苦渋の選択をした。</li> </ul>
陳情書及び署名を重く受け止めているとのことであるが、それがどのように具現化されているのか。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・6月までは地元説明会での意見や陳情書、署名簿を厳粛に受け止め道と協議を進めてきた。</li> <li>・その後、3市町が一体となった要望活動の必要性が強く認識され、土地利用の区域設定が整理されない限り要望事項の実現は難しく、この時期を逃すと財政的な支援は受けられないので、地域の振興策や防災対策が大幅に遅れることが危惧される。</li> <li>・噴火対策を他の公共事業に優先して、早期に実現するために苦渋の選択をした。</li> </ul>
防災まちづくり計画の説明会の前に住民の意向に沿えなかったことについての説明会があって然るべきでは。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・本来なら最終判断をした時点で地元説明をあらゆる手段で実施すべきであったが、国や道の復興に対する行動が急変した環境をご理解いただきたい。</li> </ul>
Cゾーンが設定されれば土地の評価が下がるのは明らかであり、目減りはどう対処しようとしているのか。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・評価額の低下は現状ではわからないが、市街化調整区域なので影響は小さいと思われる。</li> <li>・不動産を担保に融資を受ける場合、目減り分は市として損失補填を検討したい。</li> <li>・現行では損失分の財政的な支援制度がないので、道とともに協力を要望していく。</li> </ul>
Cゾーンが設定された場合、固定資産税はどうなるのか。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市が不動産鑑定士に依頼して地区ごとに鑑定価格を算定し、それをもとに評価額を決定するが、3年ごとに見直しをしており、今回は平成15年度である。</li> </ul>
市街化区域の拡大はできないのか。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・将来的に移転を希望する者の受入先は同じ有珠地区で検討しており、市街化区域拡大の決定権者である道と協議を行っている。</li> <li>・市街化区域の拡大は、平成16年度に行われる室蘭圏都市計画の見直し時期になるので、位置や面積などについて地域の意見を聞きながら、実現に向けて全力を傾けていく。</li> </ul>

資料：伊達市資料から作成。

8日に入江・泉地区で説明会が開催され、復興計画策定前の6月13日には洞爺湖温泉地区、14日に入江・泉地区で説明会が開催されている。この中で、町側はCゾーンに対して、「学校や社会福祉施設などの災害弱者施設は、将来移転を計画していく。個人住宅は今までどおり居住できる。別な場所へ移転を希望する者に対しては支援策を検討していきたい」との考え方を示している。これに対して説明会では、次のようなやりとりがされている。

その一つ目は、「ゾーニングと新たに見直された防災マップが異なるのが理解できない」という質問である。これに対して町側は「ゾーニングは危険度に応じた土地利用区分であり、防災マップは予測される噴火の性質、規模、危険区域の予想範囲、噴火時の心構えなどを示したものである」と説明している。この説明はゾーニングと防災マップの違いを説明しているものの、現実の線引きが何を根拠にされたものであるかを説明しておらず、住民の疑問に対して十分な答にはなっていない。

二つ目は、「西山火口に近い泉地区の一部が除かれ、そこより遠い入江地区がCゾーンなのは何か、都市計画区域が除外されているのは何か」という、具体的区域設定に関する質問である。これに対して町側は、「泉地区の住宅団地付近は防災マップによる山頂噴火の火砕流本体の到達予想範囲に入っていないし、山麓火口の範囲外でもある。しかし、入江地区は、今回の噴火で西山火口ができたことから山麓火口の想定範囲が拡大され、Cゾーンも高速道路まで拡大された。また、ゾーニングに当たっては道路、鉄道、河川のほか、都市計画用途区域の指定

状況等を勘案して設定しており、用途区域にある入江地区の農協団地付近と JR から海岸よりが区域外となった」と回答している。

三つ目は、「マスコミでは、町はゾーニングを容認したとされているが、現状はどうか」という質問であり、それに対して町側は「将来の噴火災害に対応できるよう適切な土地利用をする考え方は理解できるが、具体的な支援策や振興策が提示されていない段階では受入れることはできかねる」と、町としてはゾーニングを受入れたわけではないことを改めて表明している。

四つ目は、「Cゾーン内での建物の建築や土地売買に規制がかかるのではないか」との質問であり、これに対しては、「このゾーニングは法に基づく規制ではないので、これまで同様、建築基準法、自然公園法、農振法など現行法律の下で行われていくから、ゾーンが設定されても今までどりの生活ができる」としながらも、移転に対する支援策に関しては、「住宅の建て替え時に移転を希望する者に対して、移転の支援策や地区の振興策を具体的に検討していきたいというのが北海道の考え方である」として、施策の実現は北海道に委ねられているとの立場をとっている。

また、「Cゾーン設定反対」という意見に対しては、北海道にも報告してきたが受け入れられなかったとし、今後の具体的な支援策について北海道と協議していくと答えるにとどまっている。

このように、Cゾーン設定に関して住民は疑問や不満を町側にぶつけ、それに対して町側から納得がいく明確な回答が得られているとは思えないが、伊達市のような具体的な住民行動はとられていない。

壮瞥町においては、2001年1月24日に北海道から「復興方針」についての正式な説明を受けたが、伊達市のように住民説明は行われていない。しかし、「基本方針」が公表された後の4月2日に、昭和新山地区と壮瞥温泉地区を対象に別々に説明会が開催され、3日には壮瞥温泉団地と洞爺湖温泉地区を対象に開催された。3回の説明会の参加住民は、それぞれ11名、17名、18名である。町側からは復興計画やエコミュージアム（火山災害遺構整備）構想とともに、北海道から提示された土地利用案についての説明が行われたが、Cゾーン設定に関しては、その考え方についての疑問のほか、Cゾーンの具体的な明示の要求などが出されたものの、Cゾーン設定そのものに対する積極的な反対意見は出ていない。また、住宅を建てた場合の扱い、移転補償や固定資産税軽減など具体的な支援策を提示することが要請されている。

その後、町の広報誌で復興計画や土地利用の区域設定に関する考え方を掲載したり、通常の行政懇談会を開催するなどしてはいるが、Cゾーン設定に関してはとりたてて住民説明会などは行われていない。それは、国や北海道の具体的な支援策が打ち出される前に住民説明をするよりも、その提示があった後に開催した方が効果的であると考えられているからである。また、これまでのところ、住民による区域設定の見直しや反対等の具体的な行動はとられていない。

なお、3市町の住民には土地価格の低下を懸念する声強いが、それに対して市町の担当者は、全国的な地価低下の中では以前より低下していると思われるが、売買事例がほとんどなく、

表 10 伊達市及び壮瞥町のCゾーン周辺の基準地価の推移 (単位：円/m<sup>2</sup>、%)

市町	住 所	区分	特 徴	平成10年	平成11年	平成12年	平成13年	平成14年
伊達市	長和町279番5外	工場	農地の中に工場等がみられる新興工業団地	3,700 (100.0)	3,700 (100.0)	3,700 (100.0)	3,700 (100.0)	3,700 (100.0)
壮瞥町	壮瞥温泉81番15外	住宅	一般住宅、旅館等が混在する湖畔沿いの住宅地域	16,000 (100.0)	16,000 (100.0)	16,000 (100.0)	14,500 ( 90.6)	14,200 ( 88.8)
	滝之町242番7外	住宅	一般住宅等が立ち並ぶ利便性のよい住宅地域	10,900 (100.0)	10,900 (100.0)	10,900 (100.0)	10,900 (100.0)	10,900 (100.0)

資料：北海道「北海道地価調査書」各年版（7月1日現在）。

注1：虻田町は調査地点が変更され、Cゾーン周辺で連続データがとれない。

2：( ) は噴火前の平成11年を100とした割合。

それがCゾーン設定によるものかどうかはわからないと答えている。そこで、7月1日現在の北海道地価調査結果から、Cゾーンに近い地域の基準地価の推移をみると(表10)、伊達市の長和地区では噴火前とまったく変化がなく、壮瞥町においても滝之町は変化がないが、壮瞥温泉地区では噴火前の平成11年に比較して、噴火後の平成13年以降は1割程度地価が低下している。しかし、全道的に基準地価が低下している状況の下で、市町の担当者がいうとおり、噴火の影響であるかゾーニングの影響であるかは判然としない。

## 2 ゾーニングに対する3市町の対応の差

前述のように、伊達市及び虻田町と壮瞥町の間には、北海道が提示したゾーニング案とくにCゾーンの設定に対する対応には大きな違いがみられるが、この対応の違いは何に起因するものなのかは非常に関心をもたれるところである。

一般的に指摘されているのは、市町理事者の有珠山噴火災害対策に対する認識の差であり、ゾーニングに積極的な壮瞥町には、北海道大学の有珠山火山観測センターがあり、常日頃からそこの連絡が密で情報交換も盛んに行われており、噴火災害に対する認識や理解が深いこと、四十三山や昭和新山など溶岩ドームの形成による地殻変動を直に経験していることなどがあげられている。しかし、伊達市及び虻田町の理事者等の有珠山噴火災害に対する認識には、必ずしも壮瞥町と大きな差があるとは思われない。この辺りについて、有珠山の観測と地元3市町との関係を長くもってきた岡田弘教授は、各種報告の中で次のように語っている。

ハザードマップに反対であった当時の虻田町長(岡村正吉)は、1991年の雲仙岳噴火災害、1993年の北海道南西沖地震災害後の1994年8月に、洞爺湖温泉で初めての火山防災講演会を開催し、「復興だけにとらわれず、ぼつぼつ次の噴火に備えて勉強をはじめよう」と訴え、ハザードマップを受け入れる時代になったことを説明し、「方針を変えてくれました」。伊達市の前の市長(阿部政康)も、「いつまでも復興にこだわっていないで次の噴火を考えていこうと、周辺自治体が一致してハザードマップをつくれる準備ができました<sup>3)</sup>」と。また、虻田町や伊達市は1995年10月に、壮瞥町とともに「昭和新山生成50周年記念国際火山ワークショップ」も開催している。



このように、伊達市及び虻田町の前首長が、近い将来に予想される有珠山噴火災害に対して前向きな姿勢をみせていたことは事務レベルまで浸透していたはずであり、行政の連続性からしても、これほどの対応の違いが出てくると思えない。

あえて要因を探せば、市町当局と住民との関係が考えられる。住民との係わり方の違いの第1は、有珠山噴火に対する住民への啓蒙活動の違いである。その一つとして壮瞥町では、災害に強いまちづくりのための催しが継続的に行われており、2002年11月にもフォーラムが町主催で開催されている。また、2000年からは有珠山噴火防災に関する情報提供を継続的に行っている。さらに、子供達に対しても、1983年から教育委員会が中心になって昭和新山の生成、有珠山の噴火などを学習する機会を継続して設けており、そこで学習した子供達が今回の噴火災害時には成人に達し、冷静な判断ができたものと考えられる。

これに関して岡田弘教授は、壮瞥では「子供向けの配慮という点で非常に注目される取組が行われている」と語っている<sup>4)</sup>。また、今回の避難についても、「壮瞥町の方々は、避難という言葉が出たときから、冬物までトランクに詰めて、どうせ避難命令が出たら1カ月は続くだろう、ことによると何カ月になるかもしれないと考えたそうです。洞爺湖温泉ではそれほど思い詰めた人はいなくて、紙袋一つだけで着替えもなかった方もいて、そういう地域差はかなりはっきり出たようです」と、地域による対応の差を語っている<sup>5)</sup>。

住民との係わり方の違いの第2は、人口規模による住民と行政の密着度の違いである。すなわち、3市町とも日頃から行政懇談会などをブロック別に開催しているが、伊達市の人口は36,000人、虻田町は8,400人に対して、壮瞥町は3,700人で、町長自ら懇談会に出席して直接話し合うなど、住民との接触の機会は多く、また密着度も強くなり、町側の考え方が住民によく伝わったものと考えられる。このことは、壮瞥町における住民説明会の出席者が極めて少なかったことにもあらわれている。すなわち住民は、噴火災害対策に関心がないのではなく、具体的な支援策が示されていない段階では、改めて説明を求める積極的な理由がなかったと考えられるからである。

しかし、これまで述べてきた理由だけで、壮瞥町と伊達市及び虻田町の対応に差が出たとは考え難い。そこで、前述の各市町のCゾーンにおける土地利用現況、農業概況及び過去の噴火災害の影響を改めて整理してみたい。

まず、土地利用現況についてみると、伊達市ではCゾーン区域面積が1,809 haと3市町の中では最も広いが、その61%が山林その他であり、農地は36%、宅地は3市町の中では最も少ない2%しか占めていない。その上、宅地が分布する区域は市街化調整区域に指定され、有珠地区では噴火以前から市街化区域の拡大が懸案事項とされてきており、今回の噴火災害を契機に移転を希望する者への受け皿として、市や市街化調整区域の変更の権限を有する北海道に対し、その実現を強く迫っている。言い換えれば、市街化区域の拡大をCゾーン設定の交換条件としているともいえる。

虻田町のCゾーンは伊達市に次ぐ553 haであり、山林その他が76%を占めるが、洞爺湖温泉

街とその周辺の住宅地及び噴火湾側の入江地区や泉地区など住宅が比較的密集している地区が含まれているため、観光振興との関連や新たな市街地形成の困難性が大きいことから、Cゾーン設定に慎重にならざるを得なくなっているものと思われる。

それに対して壮瞥町は、Cゾーンの区域面積が111haと最も小さいものの、宅地や農地の割合が91%に達し、なかでも宅地は28%を占め、洞爺湖温泉地区、壮瞥温泉地区、昭和新山地区などの観光地を抱えながらも、中心市街地も防災マップでは火砕サージに襲われる可能性がある区域とされており、恒久的な防災対策としてCゾーンを設定せざるを得ない状況にある。

農業の面でも、伊達市ではCゾーン区域の農業構造や農業生産の形態が市内他地域と同じであること、虻田町では比較的農業主体の農家が多ことが農家要求の実現の面で困難を多く抱え、Cゾーン設定に慎重になる要因となっているのかもしれない。反面、壮瞥町においては、経営規模が零細で、通作や兼業がしやすい稲作が主体となっており、安定兼業が支配的であるなど農業以外に軸足がおかれていること、その上、大部分の農地は農振法に基づく農用地区域とはなっていないなど、思い切った対応がしやすい面があるのではないかと考えられる。

また、過去の噴火災害の影響では、伊達市では、今世紀の4回の噴火でも降灰以外に大きな被害を被っておらず、噴火前に予兆がある有珠山の特性から、避難対策の充実がCゾーン設定に優先するとの考え方が強く出てきているのである。虻田町においては、今回の噴火の際、町民のほぼ全員が避難を余儀なくされたこともあり、噴火災害の実体験の裏返しとしてゾーニングに過敏になっているとも考えられる。

それに対して壮瞥町は、防災マップでは山麓噴火が起こる可能性のある区域が広く、四十三山や昭和新山など溶岩ドームの出現による大きな地殻変動を経験していることもゾーニングに大きく影響しているものと考えられるのである。

このようにみえてくると、復興計画等におけるゾーニングに対する3市町の行政側の対応の違いは、表面的には行政側の姿勢によるとみられがちであるが、Cゾーンとされた区域の土地利用や農業構造の現状、過去の噴火災害の影響が複雑に絡み合っただけで住民意見や要望に反映し、それが対応の違いとなってあらわれていると考えられるのである。

しかしながら、壮瞥町においては、これまでのところは住民のコミュニケーションが比較的よくとれ、Cゾーン設定に関して行政と住民との間に深刻な対立関係が出ていないからといって、大きな波乱もなく具体的にCゾーンが設定されるとはいいきれない。それは、これまで地殻変動や噴火災害を目の前にし、かなりの有珠山噴火に対する情報と知識を得ている壮瞥町の住民は、Cゾーン設定に伴う支援策が具体的に提示された時に、支援策との関連でCゾーン設定の判断を下そうとしているように思われるからである。

したがって、国や北海道をはじめ3市町が具体的な支援策を提示した時、具体的なCゾーン設定が大きな問題となる点では、伊達市や虻田町と同じ状況にあると考えられ、むしろ、支援策の内容しだいでは伊達市や虻田町よりCゾーン設定が紛糾するおそれさえ予想されるのである。

## 第6節 Cゾーン設定における残された課題

Cゾーン設定に際して地域住民から出された不満や意見を集約すれば、①. ゾーニング案の提示の仕方、②. ゾーニング案に対する疑問、③. ゾーニングに伴う具体的な支援策の欠如ということになる。以下、これまでの行政側の対応から、残された課題について論及したい。

第1のゾーニング案の提示の仕方とは、一つは、北海道が「復興方針」や「基本方針」において提示したゾーニングの考え方やゾーニング案が行政側による「押しつけ」であるとの受けとり方であり、住民合意の下に設定されたものでないというものである。二つ目は、Cゾーン区域が今回の噴火を踏まえて見直された新しい防災マップである「有珠山火山防災マップー新たな備えのために」が公表される1年以上も前にゾーニング案が提示されたことである。

いずれも、地域住民が不満や疑問をもつのは当然ともいえるが、当面の復興と将来にわたる恒久的な防災対策を早急に実施しなければならない北海道が、危険度に応じた土地利用区分をしない限り、有効な対策を打ち出せないという立場にあることも十分に理解しなければならない。また、ゾーニング案を住民に提示しつつ具体的な線引きをすることが理想的であることは異論を挟む余地はないが、直接的な利害を受ける住民の声を吸い上げながら、その作業を進めることは事実上、非常に難しい。そこで、北海道と地域住民の間で3市町が苦悩する訳であるが、これに対しては、行政側の適時的確な情報開示と地域住民との対話の積み重ね以外に有効な答が見出せない。

第2のゾーニング案に対する疑問としては、新しい防災マップと提示されたCゾーンの食い違いである。例えば、防災マップでは火砕流本体に襲われる可能性のある区域は室蘭本線より噴火湾側に広がっているのに、Cゾーンは鉄道より山側に設定されている(前掲図3参照)。この他にも部分的に食い違うところがある。

これは、行政側が微地形のほか、鉄道や道路、河川、居住密度や形態により線引きをしたためであり、理由を明確にすれば避けられた疑問である。したがって、ゾーニングの説明は行政側だけで行うのではなく、火山科学者に住民説明の協力を求めるべきではなかったかと考えられる。

確かに、北海道は新しい防災マップを作成した「北海道防災会議地震火山対策部会火山対策専門委員会」にゾーニング案を説明し、その審議は経てはいるものの、ゾーニング案の決定が同専門委員会で正式に行われておらず、手続的には行政側の判断で設定されたものとされ、住民にも火山科学者の立場からの説明が行われていない。そのような役割が同専門委員会には付託されていないのかもしれないが、少なくとも火山科学者の協力を得て、住民説明が行われるべきではなかったかと考えるのである。

第3のゾーニングに伴う具体的な支援策の欠如は、本地域のCゾーン設定に際して決定的な問題である。前述のとおり、広範囲で複合的な火山災害に対する土地利用規制と、それに伴う誘導策や支援策についての法制度的整備はまったくなされていない。災害が予想される区域に

「住む住まない」は、自己責任と自主判断に委ねられるというのが行政側の基本姿勢であるが、法律的裏づけをもたないにせよ、土地利用規制を打ち出した以上は、具体策を早期に提示するのは行政の責任である。とくに、Cゾーン内の住民が建て替え時や希望する時期に、より安全な地域へ移転する際の助成措置の実現は非常に難しいが、国への働きかけと同時に、北海道と3市町が協力して独自の方策を見出だすべきではなかったかと思われる。

おそらく、北海道もこれほどまでにゾーニングの決定が遅れるとは予想しなかったであろうが、その最大の原因は具体策の遅れであり、2003年度中に目途をつけたいとしているようであるが、いかにも遅いとの謗りは免れない。また、住民も行政は法令に基づいて行動をとらなければならない立場であることを認識し、現行の法制度が不備であるなら、行政と一体となって政治的な解決策を探る努力もされてよかったですのではないかと考える。

もう一つ残された課題として、マスコミへの対応がある。すなわち、北海道が「基本方針」を公表すると同時に、マスコミは一斉に「職住分離」方式を強調したことから、Cゾーンの住民に対して強制移転のイメージをうえつけ、必要以上の混乱を招き、住民との溝を必要以上に深めた要因の一つであると市町の担当者は指摘している。

マスコミ側にいわせれば、行政側の情報提供の不足と住民に対する適時的確な情報開示と説明の不足が原因であると反論するであろうが、結果的には冷静な報道姿勢を欠いたということとはできる。行政とマスコミの対応のあり方は、引き続き検討されなければならない重要課題の一つである。

## おわりに

数10年ごとに噴火を繰り返す有珠山周辺地域では、火山と共生しながらも将来の被害を最小限に食い止める対策が必要であることは、住民が最もよく理解しているはずである。また、行政側も国民もそれに異論を挟む者はいない。しかしながら、そこに居住する者にとっては、財産と生活がかかっており、いかに恒久的な防災対策であるとはいえ、無条件に受入れられるものではない。それを熟知する3市町も住民との板挟みになりながら、北海道とともに努力を積み重ねてきている。

しかしながら、住民要望を最大限に取り入れつつ、噴火災害という広範囲で複合的な被害を恒久的に防止するためには、余りにも法制度が未整備であることを我々に教えてくれ、また、行政側と地域住民との係わり方についてもいくつかの教訓を残してくれた。

北海道は、2003年度中に支援策の目途をつけたいとしているようであるが、そのためには、遅くとも2003年の夏には3市町は、ゾーニングを決定しなければならないことになる。残された期日は多くはないが、地域住民が納得するに近い具体策が実現し、現実的なゾーニングがされてほしいものである。

災害が予想される区域に「住む住まない」は、自己責任と自主判断に委ねられるとすれば、

そのことを住民に周知させ、3市町と住民との話し合いの結果、現在のゾーニング案とは異なる域設定がされることも止むを得ないのではないかと考える。その際、重要なことは、最善ではないが、住民と行政の現実妥当な次善の策であったことを、何らかの形で記録にとどめ、マスコミにもそのことを徹底させておくことが肝要である。

具体的な支援策の提示が遅れ、それに伴ってゾーニングも遅れてしまったが、ある意味では、そこに住む人々にゾーニングの意味と課題を認識させるに必要な時間であったと考えるべきかもしれない。

いずれにしても、108の活火山を抱える我が国において、恒久的な噴火災害に対する法制度が未整備であることが最大の問題であり、噴火災害を想定した土地利用規制から、その誘導策、避難、復旧・復興に至る総合的な法制度の確立が基本となるのではないかと考える。このことについて、(株)社会安全研究所長の木村拓郎も、事前の防災から、避難中の支援、復旧・復興まで一貫して対応できる「火山防災対策基本法」の制定を提案しているが<sup>6)</sup>、筆者も同感である。

本稿とりまとめに当たり、伊達市総務部防災対策室、虻田町有珠山噴火災害復興対策室及び壮瞥町総務課及び企画調整課の方々には、各種情報の提供と説明をいただいた。また、北海道総合企画部有珠山火山活動災害復興対策室からは丁寧な説明と貴重な情報をいただいた。特記して感謝申し上げたい。本稿は、これらの情報を筆者なりに整理したものであるが、不適切なところがあれば筆者の責任であることを念のためお断りしておきたい。

注1 [1]、p 18～19。

注2 [6]、p 55。

注3 [7]、[8]、p 30、[10]、p 6。

注4 [8]、p 38。

注5 [9]、p 29～30。

注6 [9]、p 35。

#### 〔参考文献〕

〔1〕 防災行政研究会編集「災害対策基本法解説」、ぎょうせい、1999年4月

〔2〕 北海道「2000年有珠山噴火災害復興基本方針」、2001年3月

〔3〕 伊達市「2000年有珠山噴火災害伊達市防災まちづくり計画」、2001年7月

〔4〕 虻田町「2000年有珠山噴火災害虻田町復興計画」、2001年7月

〔5〕 壮瞥町「2000年有珠山噴火災害壮瞥町復興計画」、2001年7月

〔6〕 北海道、伊達市、虻田町、壮瞥町「有珠山周辺防災まちづくり計画」、2002年6月

〔7〕 岡田弘「自然災害と地域連携—有珠山噴火からのメッセージ」、地域づくりフォーラム『自然災害と地域の連携を考える』基調講演資料。

〔8〕 座談会「ハザードマップをどう生かすか」、予防時報188号、1997年

〔9〕 座談会「2000年の火山活動と対応を検証する」、予防時報204号、2001年

〔10〕 座談会「火山とともに生きる—2000年有珠山噴火から学ぶ」、『日本林学会北海道支部論文集、第49号』、2001年