

第6回水害サミットの開催について

- 被災地からの情報発信

水害サミット実行委員会事務局

．はじめに

水害サミットは、全国の水害被災地の市区町村長が一堂に会して被災時の体験や反省、防災への提言などについて率直な意見を交換するための場として設けられました。

このサミットは、水害経験を通じて得た知見や課題について意見交換を行い、課題の解決に向けた取り組みを強化していくこと、水害経験の少ない他の市区町村長に情報発信することで、広範な防災・減災意識を高めていくこと、水害の防災・減災に向けた、河川行政・河川管理への意見・提案を行っていくことを目的として、平成17年9月から毎年開催され、第6回水害サミットは、平成22年6月8日に開催されました。

．第6回水害サミットの概要

1．対象とする市区町村

平成14年から平成21年において激甚な水害を被った市区町村、及び河川激甚対策特別緊急事業または河川災害復旧助成事業を実施している市区町村

68市区町村

2．主 催

・水害サミット実行委員会

水害サミット実行委員会発起人会

新潟県三条市長、新潟県見附市長、福井県福井市長、兵庫県豊岡市長

・毎日新聞社

3．日 時

・平成22年6月8日（火） 15：00～18：00

4．場 所

・毎日ホール（東京都千代田区一ツ橋1-1-1）

5．出席者

当日は、初参加の和歌山県和歌山市長を含め、全国から14市町長の出席がありました。また、全国の情報提供と治水対策の議論に加わっていただくため、オブザーバーとして国土交通省河川局長の佐藤直良氏に参加をいただきました。なお、会議のコーディネーターは、毎日新聞論説室・専門編集委員の松田喬和氏に務めていただきました。

第6回水害サミット参加者（敬称略）

コーディネーター	松田 喬和
オブザーバー	佐藤 直良
北海道日高町長	三輪 茂
岩手県一関市長	勝部 修

秋田県北秋田市長	津谷 永光
新潟県三条市長	國定 勇人
新潟県見附市長	久住 時男
福井県鯖江市長	牧野 百男
福井県越前市長	奈良 俊幸
長野県箕輪町長	平澤 豊満
静岡県伊豆の国市長	望月 良和
愛知県岡崎市長	柴田 紘一
兵庫県豊岡市長	中貝 宗治
兵庫県西脇市長	來住 壽一
和歌山県和歌山市長	大橋 建一
高知県いの町長	塩田 始

市町長以外の参加自治体

新潟県長岡市、福岡県飯塚市、鹿児島県湧水町

6. 会議のテーマ

- (1) 今後の浸水被害軽減のため必要な対策
- (2) 災害時に必要な情報とは？
- (3) 「共水」を意識した今後の「治水」対策について

7. 会議内容

- (1) 今後の浸水被害軽減のため必要な対策

【和歌山市長の事例報告】

平成21年11月11日豪雨時の和歌山市の状況

去年の11月11日の未明に、最大時間雨量が122.5ミリの集中豪雨に遭った。和歌山市は、過去20年これといった被害を受けていなかったため油断があった。

警報が出た2時46分には自宅にいたが、外はザアザア降りで警報を伝える防災行政無線の声がまるきり聞こえない。危機管理官に電話して、「どんな具合だ」ということを聞いたところ、「1時間くらいで雨雲は去る見込みである」ということだったのですぐには出勤しなかったが、市内の幹線道路が全部冠水して走れない状態で今度は出勤できなくなった。

4時の段階で93人しか出勤できず、対策本部を設置したのは4時48分だった。5時半で、本来出勤すべき354人のうち185人しか出勤できていない。7時になってようやく372人出勤した。こういう時にどうやって出勤するかというのは、大きな課題だ。私は結局、いちばん山の上を通る迂回路を探して、そこからようやく役所にたどり着くことができた。

被害状況

被害状況は、床上浸水613棟、床下浸水1768棟、死者が1人である。死者は、水路の様子を見に行き帰ってこなかった農家の人である。避難者も、24人くらいの人しか結局避難していない。公共施設の地下2階に配電装置が全部あったが、それが完全に冠水してだめになり、4カ月使用不能という状態になった。

J R 和歌山駅の地下駐車場の地下 2 階部分が水没して、止めてあった車 2 3 台が水没した。駐車場条例に免責条項がなく、全て賠償することになった。

時期的には稲刈りが済んでワラが田んぼの中に残してある状態であったため、ワラが水路をふさいでしまい、排水を妨げた。

地域住民の活動状況

地域の自治会と、出先の支所長が 4 時過ぎからずっと巡回して、ポンプの作動状況などを確認してくれた。自治会単位で被害情報を会長へ連絡したが、被害が大きいところは様子がキャッチできない。消防団が通行止め箇所等に立ち、二次的な被害を防いだ。

吉礼西自治会の防災・防犯隊が午前 4 時過ぎから班ごとに地域巡回をして、前代川のポンプ作動の確認と車両移動の声かけをした。これにより 1 0 0 台ほどの車両が浸水を免れた。

今回の教訓と課題

- ・ 職員の参集体制が機能せず、呼んでもなかなか来られなかった。
- ・ 通常の災害調査員の数では対応できず、調査に手間取った。
- ・ 建物などに被害が無いと激甚災害の適用が受けられない。
- ・ 夜間であり動いた方が危険との判断で、避難指示は出さなかった。

【参加市町長の意見】

- ・ 名刺大の大きさに折りたたんだ初動マニュアルを全職員に持たせている。
- ・ 浸水してから職員を参集するのでは遅すぎると思う。
- ・ 防災行政無線は各世帯につける必要がある。
- ・ わが市では、防災ラジオを各戸に 2 千円で領布した。
- ・ 一定の水位でサイレンが鳴るよう、浸水計とサイレンを連動させた。
- ・ 住民の役割を地域防災計画に記し、それらの合意形成を図ることが大切。
- ・ ハザードマップを作成したが、絵（浸水想定区域図）を表示するだけでなく、危険性を判断する一つの基準みたいなものも合わせて文書で出す必要があった。
- ・ FM ラジオの各戸配布が一番安く的確であると思い、現在計画中である。
- ・ 職員招集や避難勧告等は、空振りを恐れずに速めにする必要がある。
- ・ 警報段階での職員の待機命令では遅すぎる。注意報段階で職員の 24 時間の監視体制がいる。
- ・ 緊急参集用に全職員のメール登録を行っている。
- ・ ハザードマップを配布するだけでは活用が見込めない。併せて説明会を開く必要がある。
- ・ 地域事情に詳しい、地元の建設業者と詳細に渡る協定を結んでいる。
- ・ 地域防災力向上のために、自主防災組織の育成に力を入れてきた。

【松田コーディネーター】

配電設備はコンピュータも含めて地下においてあるケースが多く、これらが浸水すると回復に長期間を要す。都市災害の典型である地下街問題に対して、何か対応策はあるのか。

【佐藤河川局長】

水害を踏まえた地下街の建築規制を、法律で行うことは難しい。市町村で建築指導等をするときに、法律の規制ではなく推奨する等の一つひとつの積み重ねが大切である。また、公共施設の建替えや補修のときに、浸水しない場所に主要設備を配置するなどの気配りが必要である。

【松田コーディネーター】

各市町が抱えている共通の課題を整理すると、 トップが判断するための実態把握と住民への周知方法の確立、 空振り覚悟の早めの作動、 ハザードマップを作成するだけでなく、いかに使いこなすかのレベルアップなどの必要性にあったように思う。

次に、見附市長が、ダボスの国際会議でレポートされた内容についてご紹介願いたい。

【見附市長の報告】

先日、スイスのダボスで開かれた災害リスクに関する国際会議に出席し、水害サミットでの議論を踏まえた発表を行った。そこで、 必要な情報が何かということの整理、 その情報をどのような形で判断基準にするか、 判断したものを市民にいかん伝達方法で伝えるか、 伝わった市民がどのような形で避難所に行くか、この四つの段階について、いろいろな知恵がいま出ている。それに対するテクノロジーもいろいろなアドバイスでいま進んでいる。こんな話をさせていただいた。

(2) 災害時に必要な情報とは？

(3) 「共水」を意識した今後の「治水」対策について

【細見河川局治水課長の話題提供】

ゲリラ豪雨による浸水被害の頻発

東京の事例で、時間雨量 57.5 ミリという雨が降り、下水管工事をしている方 6 人が流され 5 人の方が亡くなった豪雨がある。このような豪雨は今の技術では予測が困難な現象だ。最近、地球温暖化の影響なのか、各地で観測されている。

ゲリラ豪雨への取組みには、ハード対策、ソフト対策があるが、ハード対策は財源的に限りがある。これからは、自助、共助というソフト対策を強化する時期にきている。

局地的な大雨や集中豪雨の観測強化

国交省は、降雨の観測レーダを既存の C バンドから、 X バンドに切替える取組みを行っている。既存の C バンドは、観測間隔は 5 分で 1 キロメッシュ単位で情報を得るが、X バンドは、1 分間隔で 250 メートルメッシュで雨量強度が測れる。X バンドは昨年度末までに、一部地域で整備が終わり、その実用に供するためにパラメータを調整しているところだ。そういったものがある程度できると、情報提供等の試行を始める段階である。

天竜川ダム再編事業の概要

国交省は、「共水」という観点で天竜川のダム再編事業を行っている。水力発電専用ダムの佐久間ダムに治水の機能も持たせることと、砂を自然の力を利用して海のほうまで運ぶという二つの目的をもったプロジェクトである。

佐久間ダムは、流入量 9,200 トンに対して 6,300 トンを放流することによって、2,900 トンの治水容量を持たせる。また、天竜川の河口に年間 100 万トンしか出ていない土砂を 160 万トンまで増やすことによって、海岸の浸食を防ぐプロジェクトである。

宮崎県五ヶ瀬川の「共水」を意識した治水対策

宮崎県の五ヶ瀬川で平成 17 年 9 月に、床上浸水 920 戸というような水害がおこり、激特事業を約 200 億円かけて行った。

そのときの治水対策に市民の意見を取り入れ、緩傾斜河岸による多様性を創出した形で治水事業を行った。最近では、タケノコカワニナとか、クロシオガムシとか、タイワンヒ

ライソモドキ、こういった希少種が現れてきた。

補足説明

平成17年に水防法を改正し、河川管理者から洪水予報を地下街管理者に知らせ、地下街管理者は避難確保行動計画をつくり、それを地域防災計画に位置づけることとなっている。その地下街のある対象市町村数は81団体で、現在まで避難確保行動計画を策定されている団体は24団体である。

【松田コーディネーター】

この水害サミットが始まったころには、気象情報を中心に情報が首長に到達するのが遅かったり、入手が困難だったりしたが、現在ではより詳細なデータが手に入ろうとしている。これをどう使い、住民の人々にどう伝えていくかという一つの課題がある。もう一つの課題は、共水。細見課長からは、天竜川の既存の発電用のダムを、水害対策としての機能を備えたダムに改修している事例、また、五ヶ瀬川の激特事業のように住民の意見を取り入れた自然にやさしい改修工事についての事例説明があった。

この他、西脇市長、鯖江市長、豊岡市長、越前市長からも資料が準備されているので、順次ご説明願いたい。

【西脇市長の報告】

西脇市は、平成16年10月20日に台風23号で大災害を受けた。その後激特の指定も受け、来年に最終年度を迎えるという段階である。この間、住民との懇談会の中で、一緒になって安全な町をつくるためのシンボルとして堤防に桜並木を作ることになった。植えているのはみんな被災地の住民だ。

各自治体にとって避難勧告以上の情報を出すことは非常に悩むところである。西脇市では、橋梁ごとに水位の目安ラインを入れ、水位観測所のデータ、ポンプ場のデータと併せ、これらを判断材料とすることとした。

【鯖江市長の報告】

農業用水として河川から取水している水の管理が、重要な水害対策となる。鯖江市には、河川からの取水口が40箇所、排水口が110箇所、引込用の水門が170箇所等多くの水門を管理している。これらを、土地改良区、農家組合、耕作組合、用水組合、自治会そして行政とで、官民協働の管理体制を敷こうということで水防管理団体を結成した。

的確な気象情報を早めに出すために、注意報の段階で職員の24時間体制を配備し、水防管理団体に携帯メールで情報提供を行っている。

【豊岡市長の報告】

豊岡市はコウノトリの野生復帰計画の一環で、田や河川の湿地再生に取り組んできたが、平成16年の台風23号の後、国交省も含め一気に町の雰囲気は治水一辺倒に動いた。しかし、少し時間が経ってくると冷静さを取り戻して「どちらも大切だね」と折り合いがつけられ、治水と自然再生の両方が進むようになってきた。

激特事業を含めて、国交省によって河川敷に128ヘクタールの湿地ができ、現在そこにコウノトリの姿を見ることができる。また、乾田化により水路や河川と田の循環が断ち切られていたが、県と市の折半で水田魚道を市内110箇所に作ったことにより、ナマズの産卵が田の中で行われるようになった。

特別警戒地区に対して、3時間後予測水位など一定基準の水位予測から避難情報を発令で

きるよう、新たに「特別警戒地区避難情報発令基準」を設けた。これらの情報提供は、何時間後には何処どの道路まで水位が上昇するなど、住民がイメージしやすいよう工夫している。

また、市民の災害対応能力を高めたいため、7月5日からコミュニティFMを活用した「防災ワンポイント」放送を実施することとしている。出演者は水害、震災などの日本の第一人者を予定しているので、皆さんもインターネット放送でお聞きいただきたい。

【越前市長の報告】

福井県では、河川砂防総合情報システムが設けられ、10分単位で主要河川の水位が明らかにされるようになり、市はこれらの情報を元に避難情報の判断をしている。また、市の災害対策本部が設置された折には、17小学校区でも地区拠点基地が設けられ、市はここに職員を派遣し連携して活動を行うこととしている。更に、避難所を耐震診断を行う中で見直し、洪水だけでなく土砂災害ハザードマップも135町内全てでつくり終えた。

地域防災計画には、佐用町の被害を教訓に必要なに応じて2階等への避難を行うことも位置づけたが、住民にどう応用させるかが課題である。避難勧告や避難指示の発令はできるけれども、住民が的確な行動ができるかとなると、まだまだこれから準備が必要だ。

越前市には、外国人が3%以上いるため、これを防災計画に位置づけ、地域FMではポルトガル語、中国語での放送も行っている。しかし、緊急時にどれだけ対応できるかはこれからの課題である。

【参加市町長の意見】

- ・外国人割合が6%と高いため、日本語・中国語・ポルトガル語・英語の4ヶ国語で記載した防災チェックブックを全戸に配布している。
- ・市民が川に馴染みながら、どう危険回避するかということの啓発が必要である。
- ・災害時に頭が痛かったのが、ボランティアへの対応の遅れと、報道関係者への対応だ。
- ・吉野川の上流で、国交省と林野庁で砂防堰堤の上流の人工林の間伐を行っている。この取組みは、底性植物を増やしダムや河川の濁水を無くすことにつながっている。
- ・わが町には、仁淀川という四万十川以上の清流があり、これを観光資源としたい。
- ・既存の訓練では、災害対策本部を作るまでの訓練ができていなかったため、ゼロから災害対策本部を作るまでの訓練を行ったが、これが意外と時間がかかった。

【佐藤河川局長コメント】

私はほとんどメモを取らない人間だが、今日は3枚もメモを取った。霞が関にいと、頭で考えて紙をまとめる傾向にあるが、各市町の皆さんは実践的にひとつひとつ、悲惨な災害を受けた後、その教訓あるいは体験を具体的に形にされている。皆さんの教訓・体験を全国に共有できるように常に働きかけをしていかなければならないと感じている。

また、いざ災害がおこった後、「共水」という考え方で、災害を単に復旧するのではなくてよりよい環境、生活環境につなげていくことが大事である。

各市町の皆さん方のお話を伺って、不幸な出来事があったとしても、それをバネにして、一つひとつプラス方向へ志向されており、私どももすごく励まされた。

(4) 松田コーディネーターのまとめ

第6回を迎えた水害サミットは、当初から見るとずいぶん進化を遂げてきた。自助、共助という概念が出てきて、地域コミュニティをどうつくっていくかが課題となってきた。

経済と共水というものが相矛盾するものではなくて、調和を保てる。あるバランスをとってくれば経済のコスト面を考えても、決してマイナスだけではない。これは、コウノトリだけではなくて、トキの佐渡でもやはり同じような現象が出てきている。これはやはり、自然に学ぶ、自然に戻るといような人類の原点みたいなものをもう一回見つめ直す必要があるのではないか。

水害サミットの最初の段階では、「右往左往しながらも、とにかく私はこういう苦勞をしました」「こういうふうな災害に襲われたときにどうすればよいのか」という問題点を主にテーマとしてきたが、徐々にテーマが深まってきて、地域コミュニティ、更にはグローバル化ということに対してどう対応していくのか。これは、いま日本社会が抱え込んでいろいろ問題点というもの一つの解決の糸口みたいなものがここで提示されつつあるので、ここに参加した首長さんの中には、やはりそれを実践的に自分たちの自治体でやってみようというような新しい動きが出てきている。これもやはりこの水害サミットの思わぬ効果ということになるのだろうと思う。

被災自治体や国交省では、水害という災難を受けながらも、そこから立ち直っていく過程で、ただ復興するだけではなく何らかのプラスアルファをつけていこうという動きがしばしば見られるようになり、これが我々の目指したものの一つではないかと思っている。

．おわりに

水害サミットも6回目となり、今回新たに和歌山市から参加がありました。第5回までの積み重ねは、見附市の久住市長によって、スイスダボスで開催された災害リスクに関する国際会議で発表されるなど、国内のみならず国外にまで情報発信されるまでになりました。

一方、避難勧告や避難指示を出すタイミングについては、短時間で急激な浸水や水位の上昇が発生し得る大雨時には、あらかじめ指定された避難場所への移動が必ずしも適切でない場合もあるため、依然難しい課題として首長を悩ませています。今後は、自助、共助、公助の中でも特に自助、個人の自主判断能力の向上等についての取組み強化が求められています。

今回は、共水の観点からも議論されましたが、佐藤河川局長や松田コーディネーターのコメントにもあったように、災害を単に復旧するのではなくて、それをバネによりよい生活環境につなげていくことが大事であると改めて感じさせられるサミットとなりました。

本サミットは、参加自治体の平素からの取組みと情報交換によりどんどん進化を続けており、これらの情報を全国に発信することが減災の一助となれば幸いです。

おわりに、第6回水害サミットの開催にあたり、ご多忙の中にも関わりませず、全国の情報提供と適切なご助言をいただきました国土交通省河川局長様をはじめ治水課の皆様方に厚く御礼申し上げます。