

第7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月から毎年開催しており、今年度で第7回目を迎えます。

今回は、自らの防災対策だけでなく、東日本大震災を踏まえた広域災害支援のあり方や被災地の復興策についても意見交換を行いました。

第7回水害サミットの概要

1. 日時 平成23年6月7日(火) 15時～18時
2. 場所 毎日ホール(東京都千代田区一ツ橋1-1-1)
3. 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
4. 出席者 平成14年度から平成22年度において激甚な水害を被った市区町村長、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76市区町村長に呼びかけを行い、本年度は15名の参加がありました。

コーディネーター：松田 喬和(毎日新聞論説室・専門編集委員)

オブザーバー：関 克己(国土交通省河川局(現水管理・国土保全局)長)

出席者：三輪 茂(北海道 日高町長)

津谷 永光(秋田県 北秋田市長)

國定 勇人(新潟県 三条市長)

久住 時男(新潟県 見附市長)

牧野 百男(福井県 鯖江市長)

奈良 俊幸(福井県 越前市長)

望月 良和(静岡県 伊豆の国市長)

柴田 紘一(愛知県 岡崎市長)

中貝 宗治(兵庫県 豊岡市長)

來住 壽一(兵庫県 西脇市長)

大橋 建一(和歌山県 和歌山市長)

安東 美孝(岡山県 美作市長)

塩田 始(高知県 いの町長)

齊藤 守史(福岡県 飯塚市長)

宮園 昭一(鹿児島県 湧水町長職務代理者) (敬称略)

5．会議のテーマ

- (1) 市区町村の立場での広域災害支援のあり方
- (2) 被災を経験した自治体としての復興策の提言
- (3) 水害に強いまちづくり

6．会議の内容

実行委員会発起人代表挨拶

中貝豊岡市長： 水害を経験した私たちは、何の変哲もない日常が失われる苦しみが理解できる。このことを踏まえて東日本の被災地を支援していく必要がある。自然の脅威は突然やって来て、私たちを翻弄してただ去っていく。私たちはそのための備えをしていく必要がある。東日本の津波で亡くなった一人の命と、水害で亡くなった一人の命と全く変わらない。私たちは緊張の糸をさらにピンと張って、住民や関係機関と力を合わせて、命を守り抜いていく責任がある。今日はその出陣式になればと考える。

オブザーバー挨拶

関国土交通省河川局（現水管理・国土保全局）長： 震災の被害は大きいですが、これだけのデータが残った津波は世界的にない。データを徹底的に分析して検証し津波対策を進めたい。東北地方は過去何度も津波に遭ったが、高台への移転や避難などの対策の継続性も課題を残したのではないかと。水害も災害の場面は違うが本質は同じ。災害に対する思い、苦しみを災害対策のベースにしたい。

初参加自治体挨拶

安藤美作市長： 災害時に皆さんの話を参考にさせていただくため今回初めて参加した。美作市は、平成21年の台風9号によるゲリラ豪雨に見舞われた。雨量計もなく、あっという間に水が出てきて、530戸ほどが被害を受け、土砂災害で1名亡くなった。マスコミからの問い合わせが対策本部へ集中したことにより、マスコミとの間にトラブルがあったが、専用回線を1本設けそれ以外では対応しないということで暗黙の了解をとった。災害後の対応としては、市内各地に監視カメラと雨量計、そして主要河川の水位計を増設した。また、そのデータを基にして、この地域にこれだけの雨が降ると下流地域ではどのくらいの浸水が始まるという洪水のシミュレーションシステムを構築した。台風9号では尊い命を1名失ったが、二度と繰り返さないよう水害サミットを参考に頑張りたい。

- (1) 市区町村の立場での広域災害支援のあり方
- (2) 被災を経験した自治体としての復興策の提言

松田編集委員： 水害サミットでは、今まで治水だけではなく、利水、共水という一つの概念で話しを進めてきた。しかし、今度の大地震を前にすると、技術的な話だけではなくて心理的なもの、人間というのはどういうものであろうかということをも改めて問い直さなければならぬ惨状であった。それを踏まえながらこの会議を進めていきたい。まずは、豊岡市長の中貝さんから本震災の支援に関して話題提供願いたい。

中貝豊岡市長： 東日本大震災における行政の支援活動で、緊急消防援助隊や日本水道協会等のように全国的に組織化された団体は動きが非常に早いですが、それ以外の部署においては現地の情報が入らずに相当混乱したあげくようやく動き始めた実態がある。被災地は大変混乱しているため、豊岡市は現地の情報を待たずに重機やダンプと共に職員を派遣したが、より効果

的に支援活動を行うなら、都道府県などの広域団体のコーディネートが不可欠である。また、関西広域連合は頑張っているが、やはり東北地方は遠い。豊岡市から1週間職員を派遣しても、そのうち2日間は移動時間で非常に効率が悪い。効率性を考えると、被災地を抱える都道府県が当該都道府県内の被災していない市町村をコーディネートし、その不足分を他の都道府県・市町村が補完するという仕組みづくりが必要だと感じている。政府は、日本をどう復活させるか。東日本をどう復興するかということを考えている。しかし、一人ひとりの被災者は自分の生活を復活させたいと思っている。一人ひとりの復活の総和がたとえば南三陸町の復活であり、ひいては宮城県の復活である。復興・復旧の一つの大きな柱は、この小さな単位の積み重ねでしかない。

松田編集委員：被災地の復興とは、普段の生活を取り戻すこと。それには、上からの目線と下からの目線というか、虫の目と鳥の目見たいなものの違いが出てきている。そこをうまく調整していかなければ、建物は建ったけれども人が住まないとか、いろいろな不合理な実態が出てくる。中貝さんの意見を問題提起に、皆さんのご意見を伺っていきたい。

津谷北秋田市長：市町村同士で災害協定を結んでいる場合は、直接被災地の市町村に物を送ったりするが、市民ボランティアを派遣しようとしても県同士のコーディネートがうまくいっていないため、現地で何をやったらよいかかわからないというような状況がある。今回の震災は、支援体制をどこがコーディネートするのが課題であった。

安東美作市長：遠方の支援をするためには前線基地が必要。各県に1カ所ずつ予め定めておけば、各自治体はそこをめぐって応援に行ける。被災地からの情報もそこに集めておけば支援にも有効でないか。

塩田いの町長：被災地でがれきを焼かないから置く所がないというのが実態であった。だから基地もできない。やはりスペースを確保することが大事。また、道路を早く復旧すれば、災害の復興が早くなる。

來住西脇市長：北播磨は5市1町あるが、それぞれに水道協会から派遣要請があった。その時に我々は、北播磨でチームをつくり順番に支援に出向いた。1市1町だけで対応するのではなくて、地域の中で連携をとりながら応援をすれば口数は非常に少ないという経験をした。

松田編集委員：今回の震災では、消防とか給水、自衛隊、警察官等、自己完結型の組織は比較的早く動けた。被災地で居住スペースを確保するとか食料を確保するのではなくて、それを全部持っていけるシステムがあるところは動きが早い。前線基地は大事であり、広域の災害では支援のコーディネートが必要だ。もう一つは、阪神・淡路大震災以降自治体同士の横のつながりできている。横の広がりも効率的にしていかなければ援助が十分に行き届かなくなるのではないかと皆さんの意見を聞いて私はそう思った。

久住見附市長：見附市では、4万3千人の市で500人という被災者を受けいれている。被災者には寝たきりの人、病気の人、出産間近な人がいて、どう対応するかということが大変難しかった。これらにうまく対応するためには、防災協定を結び実際に訓練をしておく必要がある。今回は改めて自治体間のネットワーク持っている自治体とそうでない自治体で大きく変わってくるのではないかと思った。

國定三条市長：私たちも、10万5,000人の人口規模に対して、800人近い被災者を受け入れている。三条市に対して豊岡市さんからランドセルの寄贈を受けたり、三重県菟野町さんや津市さんからは、避難所運営に職員の派遣をしていただいた。支援に関する制度づくりは大切だが、初動態勢は災害協定などによるお互いの市町村長さん同士の信頼関係の中で構築していくことに実行性があると思う。また、被災者に対して徹底した信頼関係を構築していくために、

実務的あるいは合理的に思わせるような言動は一切差し控えて、「とにかくおもてなしをする。」ということだけに専念した。空きアパートへの誘導なども頃合いを見計らって、「そろそろ長期戦に備えてアパートに移っていくようなことをやりませんか。」というように、信頼関係を構築してから提案しないと受け入れていただけない。被災者の受入をしている三条市も、見附市さんも、国から「仮設住宅をつくれ。」と言われた時期があったが、アパートはストックがたくさんあるわけだから、仮設住宅をつくるよりは、はるかに効率的で、財政的にも軽減される。今ではまた、見附市長さんの力強い交渉により、粘り腰によって、アパート入居に対して国が5万円までは出してくれるようになった。最後に、今回の東日本大震災を通じて感じているのは、被災地以外の自治体が支援をしやすいフレームワークというものとは徹底的につくっていく必要があるのではないのかということ、いま痛切に感じているところである。

松田編集委員： 横のつながりは、それぞれの市町村が独自に進めて行くよりも、属人的に結ばれたものが、一番スムーズで円滑な運営ができるのではないかという三条市長さんのご指摘があったが、これに関して何かご意見はないか。県とか国からの支援だけではなくて横の支援というのを結んでいる市町村があったら、その例を教えていただきたいと思うが。

三輪日高町長： うちの町は競走馬の生産地であり、広い牧場も厩舎も揃っている。市でそういう施設を借りて、南相馬市に対して馬の受け入れを50頭単位、100頭までは、受け入れることにした。うちは日高地区から全国に競走馬が行っているということもあって、馬の関係について優先的に考えようということで進んでいる。

奈良越前市長： **越前市は、原子力発電所の立地自治体でも隣接の自治体でもないが、市境**まで敦賀の発電所からは12キロ、ほぼ全域が30キロ圏内という位置にある。日本の原子力行政は、「発電所から大量の放射性物質が放出されることはない。」という前提に立っており、原子力防災をしなければならないEPZ（Emergency Planning Zone）というエリアについては8キロないし10キロと位置付けられている。越前市のように12キロ圏内というところには、原子力に関する国の指針も指導も資器材の配備も全く何もないが、今回の事故を通して大変大きな課題を突き付けられている。越前市は、福井県でいちばん製造品出荷額が多いモノづくりの町で、世界的企業もたくさん立地している。そういった企業が、原発に近いことを理由に、国内で新たな投資をするか、国外で事業展開すべきかという議論をしている。また、中貝市長さんにご指導いただいて、今年の秋に兵庫県以外では初めて越前市でコウノトリの放鳥が計画され、コウノトリを呼び戻す農法、無農薬・無化学肥料の米づくりに取り組んでいるが、原発の近くだというだけでイメージダウンということになってしまう。原子力防災を強化したい。

宮園湧水町長職務代理者： 私どもの町も18年に未曾有の水害を受け全国各地から支援をいただいたことから、どうしても支援をしたいということで、いち早く庁舎内に支援対策会議を設けた。しかし、鹿児島端にあるため、付き合いのある市町村も自治体もなく非常に苦慮した。そういった中、わが町も加盟していた「ふるさとの川整備事業認定自治体全国協議会」というのがあって、その幹事である福島市から認定自治体のほうに、「支援物資を送ってほしい」という直接の要請があり支援を行うことができた。

望月伊豆の国市長： 私どもも、対策本部をつくって、東北地域に対して何ができるかを検討してきた。しかし、発災後出発した消防組合等からの報告によると相現地に入ってもやる事が進まず、県に連絡しても的確な情報がなかなか取れなかった。「全国あやめサミット」という協議会で多賀城市さんとお付き合いがあり、直接の連絡は取れなかったが、山形の長井市さんに中継を頼んで物資などを支援させていただいた。また、市内の建設業組合の業者が行ってがれきを除去したし、クリーニング機械会社はクリーニングを行い、製薬会社は、薬を提供して

喜ばれた。先ほどもお話があったように、お互いに連携があるところの救援が早いと感じた。災害支援について、どこでどういうふうにコーディネートをしていくのかというのは大変重要な事だと思う。

松田編集委員： ほぼ時間が来たので前半の部分はこれで終了し、次のテーマに移りたい。皆さんが発言された中でも、やはり「横の連携」というものの重要性が浮かび上がり、それをもうすこし効率的、そしてシステムティックにできないかという課題が見えてきた。私たちはこの大震災をもう一度災害というものを見つめ直す一大契機にしなければならない。2部ではもう少し水害というものに絞った形で論議を進めて行きたい。

(3) 水害に強いまちづくり

松田編集委員： 第1部では、東日本大震災に対する広域の支援体制、広域の災害に対する対応の仕方というものを中心に論議してきたが、第2部では、水害サミットの原点である、「水害にどう対応するのか」ということを中心に論議を進めていきたい。見附市の久住市長さんからまず問題提起をしていただいて、それを踏まえて論議していただきたい。

久住見附市長： 国の防災基本計画に「企業防災」の条項が入り、企業も地域の一員として支援すべきだとなった。福島から3企業を受け入れ200人の雇用が守られた。また水害対策では、群馬大学の片田教授の協力を得て「逃げどきマップ」を作成した。これは、今まで住民に対して一律に水平避難を求めてきたところだが、それぞれの住宅の立地する環境や構造により、水平避難だけでなく垂直避難も選択肢と加えるべく、ハザードマップをバージョンアップしたものである。また、ハード整備としてほ場整備を行い、田んぼで20cm水を余分に貯めることができるような、水位、排水をコントロールできるようにした。

松田編集委員： いま見附市長さんから、田んぼの畦を高くして貯水するという提案があった。これを含めて、ハードの重要さというのを再認識させられた。今まで治水から利水、そして共水へというように概念を変えてきたわけだが、東日本大震災を経験し、共水というものはハード面の充実が基本であることを改めて認識した。「日本人全体が、戦後に匹敵するような大震災後を経験し、新しい時代、エポックになるのではないか」という考え方もある中、国土交通省から、「水害に強いまちづくり」ということで、東日本大震災を含めてどうやっていったらよいのか。いまもう一回求められるハード面の役割ということをご説明いただきたい。

森北治水課長： 「水害に強いまちづくり」についてご説明させていただく。まず豊岡市を流れる円山川では平成16年10月に台風23号で災害が発生し、環境に配慮した復旧ということで、川の容量、断面積を大きくするための掘削を行ったが、その際に水深の浅い湿地帯を造りコウノトリの採餌環境を創出した。また、宮崎市では、平成17年に大水害を受け条例を制定して指定地区内の建築制限を行っている。その中での建物等については、たとえば地盤をかさ上げて高い所に家屋を建てるなど、水害に強いまちづくりを行っているという一例がある。最後に、宮城県石巻市で検討されているものを紹介する。一つは、海に近いところを非可住地として、防潮堤、道路、盛土で津波を防御する。そして、住居とか学校、病院についてはその奥の方で守る。もう一つは、高台に囲まれた漁村集落を高台にそのまま集団で移転を図って安全・安心を確保し、低いところは非可住地とする。こういった復興の考え方が今検討されている。

松田編集委員： 皆さん方いずれも水害にあった地域の代表者であるので、どんなことがいま進められているのか、それを紹介かたがた、ご意見を述べていただきたい。

牧野鯖江市長： 今水害に対しては、遊水地や雨水幹線などハード整備以外には抜本的な解決策はない。しかし、雨水幹線を1本やると1億円くらいかかるので、玄関の防水板の設置や

家のかさ上げに対して補助をしている。これらはみんな単独事業なので起債が使えるようにしてほしい。また、公共施設に非常階段をつくるとか、屋上に避難用の施設を整備することなどに防災事業債みたいなものを使えるような制度を考えていただきたい。

大橋和歌山市長： 今回の大津波警報で、16地区に対して避難勧告を出したが、避難したのは880人と少なかった。また避難した体育館が寒いという理由で、影響力を持った防災リーダーが数百人を連れて、海に近い暖かい避難場所に移動してしまったという二つの教訓的なことがあったので、避難訓練をやり直さなければいけない。

齊藤飯塚市長： 平成15、20、21年と水害で大きな被害が出た。中心市街地が空洞化して、郊外に商業施設が移り、田畑がコンクリートで固められ保水力が無くなっている。学校のグラウンドや公園を掘り下げて調整池にする取組みを進めている。また、250から500の貯水タンクを配備した家庭に2分の1の補助を出している。調整池に比べれば遥かに調整量は少ないが、市民の意識啓発として取り組んでいる。

柴田岡崎市長： 3年前の豪雨で被害が出た。水田が一旦水を貯留する役割は非常に大きいことから、二十年以上前から市街化区域の水田を埋め立てないでそのままにしているところには、固定資産税を減免している。

松田編集委員： 皆さんのお話を聞くと、ソフトとハードの総合力の大切さがよく分かる。今度の大地震を見ても、防災に対して住民の認識が高いかどうかによって被害に大きな差が出ている。最後になるが、第2部の問題提起をしていただいた三条市と見附市でまとめをお願いしたい。

國定三条市長： 我が市の総合防災対策アドバイザーである群馬大学の片田先生が釜石市のアドバイザーもやっている。釜石の学校に通っていた小中学生は全員助かっている。その親の世代も犠牲者が少なかった。まず子どもたちから広げていくことが効果的であると考えている。釜石事例を、私は成功事例だと思っている。

久住見附市長： 私どもは平成16年の水害から毎年防災訓練を行っているが、43,000人の人口の25%以上が6年間参加し続けている。訓練に際しては、学校の子どもたちをいかに巻き込むかということにこだわった。また、合理的な避難所の設定についてもまだまだ改善の余地がある。避難所をエリアごとにバランスよく配置することや、半年以上住める環境を備えることが整理するポイントであると考えている。

中貝豊岡市長： 自助・共助・公助のうち、自助にはほとんど手をつけてこなかった。行政は、避難情報をエリア全体に出すことしかできない。しかし、そのエリアには、逃げたほうが助かる確率が高い人もいるし、逃げずに2階にいたほうがより確率が高い人もいる。その判断は個々人がしなければいけない。その覚悟をまず住民に求め、生き残る災害対応能力を高めるためのアドバイスをすることが必要だと思う。昨年度、日本の第一人者をお願いして、FM放送と防災行政無線で、地震、水害、土砂災害で1回5分の防災ワンポイント放送を行った。今度はそれをもっと簡潔にまとめて冊子で出そうと思っている。それから国交省へのお願いだが、日本の治水対策費はずっと削られてきているが、災害にあったところには手厚い予算がつき、結果として予防的な河川費というのは激減してきている。今後、そこのところへの配慮をお願いしたい。

松田編集委員： これで一応皆さん方の討議は打ち切らせてもらって、ここで国土交通省の関河川局長から、この一連の討議を聞いた感想とコメントをいただきたい。

関河川局(現水管理・国土保全局)長： 災害の実態を踏まえた思いやアイデアをもらった。最大規模の災害から守ることがこれからの防災の基本。荒川などでも津波が観測され、東京で

も避難場所などの再点検が必要だ。今後、巨大津波に対して海岸堤防と避難などを組み合わせていかに減災するかが大きな課題。大臣の指示で全国の地方整備局などから延べ1万7000人が東北の支援に入った。海沿いの被災地に向けた道路15本を5日で開通させた。地域の建設業の役割が大きかった。

松田編集委員： 本日は、被災体験に基づいてどう災害を防いでいくのか。仮に起きたとしたら、いかに減災していくのかという点について非常に貴重な意見が出された。ぜひ、関局長以下国土交通省の方々には、これからの建設行政に大いに生かしていただきたいと思う。また、皆さんのご意見を聞いていて、改めて横の連絡、連携、そして最終的には市長さん同士のフェース・トゥー・フェースの関係がどれほど重要かというのがよくわかったと思う。去年のテーマが「共水」だとすれば、今年のテーマは「横の連携」。基礎自治体がいかに横に連携していくかというのが本日の一つの教訓だろうと思う。このことを、この場から発信することにより、災害に強い国、強い地域、強い自治体につくり変えていく。その発端がここにあるとすれば非常に幸いである。

・国民的啓発のための新聞掲載

平成23年7月5日の毎日新聞朝刊に特集記事を掲載した。(別添)

また、同年7月4日の毎日新聞社説にも水害サミットが取り上げられた。(別添)

・まとめ

今年度の水害サミットは、「広域災害支援のあり方」や「被災地復興策の提言」をテーマに掲げました。これは当然、東日本大震災を意識したものでした。

しかし、「災害を話題に検討する会議として、時節柄、震災・津波は避けて通れない」という思いの一方で、大震災を話題の中心に据えると「水害」サミットの方向性がずれてしまうのではないかと、という危惧も実行委員会としては感じておりました。

この際、『(震災に対する)広域的な支援のあり方や復興策への提言などについて、過去の「激甚な水害被害」体験を共有する自治体ならではの何かが出てくるはず』との松田コーディネーターの御助言も得て、テーマとして掲げ、踏み出すこととなりました。

結果として、今現在、各自治体が震災被災地に対して行っている支援について、また復興支援策について、様々な切り口から議論が進み、自らの被災体験を通じてのあるべき姿が投影されるなど、非常に実りあるサミットになったと考えております。

オブザーバーとして参加された関河川局長以下、国土交通省の皆様からも、「水害に強いまちづくり」について国の考え方をご紹介いただくとともに、サミットでの議論の中身を真摯に受止められ、一緒になって取り組むという姿勢を示され、この繋がりにおいても意義深いものがありました。