



発行 全国治水期成同盟会連合会

東京都千代田区平河町2-7-5 (砂防会館内)
電話 03(3222)6663 FAX 03(3222)6664

編集・発行人 大場真弥
印刷所 株式会社白橋印刷所

会員(定価1部100円) その他一般(定価1部150円)
毎月1回15日発行

水害サミットが開催される

1. 主催 水害サミット実行委員会、毎日新聞社
2. 日時 平成17年9月27日(火) 14:00~17:30
3. 会場 砂防会館別館



水害サミット (毎日新聞提供)

目次

水害サミットが開催される — 災害時情報の共有化に向けて —	水害サミット実行委員会事務局	2
地方からの声		
深川の源風景「石狩川」に育まれて	全国治水期成同盟会連合会理事 深川市長 河野順吉	20
平成18年度税制改正に関する要望		22

水害サミットが開催される

— 災害時情報の共有化に向けて —

水害サミット実行委員会事務局：兵庫県豊岡市

平成16年は全国各地において集中豪雨や台風による激甚な水害が発生し、多くの尊い生命や財産が失われました。被災地の市町村長は、これらの災害のまっただ中で多くの困難な場面に直面しながらも的確な判断と決断を求められ、少ない情報と限られた手段を駆使し、被害を最小限に止めるべく陣頭指揮を執りました。

洪水の特徴、被害状況は個々に違うものの、同じ水害に苦悩した市町村長が集まり、水害を経て改めて浮かび上がる治水対策への思いを交流してはどうかと提案を行い、水害サミットを開催することになりました。

水害サミットの概要は以下のとおりです。

1. 対象とする市町村

平成14年から平成16年において激甚な水害を被った市町村及び河川激甚災害対策特別緊急事業又は河川災害復旧助成を実施している市町村

2. 発起人

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

3. オブザーバー

全国の情報提供をいただくとともに、治水対策に関する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に参加を依頼しました。

4. 目的

- ① 水害経験を通じて得た知見や課題について意見交換し、課題の解決に向けた取組みを強化すること。
- ② 水害経験の少ない他の市町村長に情報発信することで広範な防災・減災意識を高めること。
- ③ 水害の防止・減災に向けた河川行政・河川管理への意見・提案を行うこと。

5. 出席者

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)

出席市町村長：

郡 司 哲(北海道 門別町長)

松 川 誠(岩手県 旧・東山町長 一関市長職務執行者)

久 住 時 男(新潟県 見附市長)

馬 場 潤一郎(新潟県 栃尾市長)

酒 井 哲 夫(福井県 福井市長)

牧 野 百 男(福井県 鯖江市長)

有 塚 達 郎(福井県 美山町長)

徳 田 敏 夫(京都府 宮津市長)

小 西 英 雄(京都府 加悦町長)

中 貝 宗 治(兵庫県 豊岡市長)

柳 実 郎(兵庫県 洲本市長)

佐々木 龍(愛媛県 新居浜市長)

大 森 隆 雄(愛媛県 大洲市長)

塩 田 始(高知県 いの町長)

江 頭 貞 元(福岡県 飯塚市長)

秀 村 長 康(福岡県 穂波町長)

オブザーバー：

渡 辺 和 足(国土交通省河川局長)

司 会

谷 川 俊 男(兵庫県 豊岡市技監)

司会 ただ今より水害サミットを開会させていただきます。

それでは、サミットの開会にあたりまして、本実行委員会の発起人を代表しまして、豊岡市長の中貝宗治よりご挨拶を申し上げます。

発起人の挨拶

豊岡市長 発起人の一人といたしまして、ご挨拶をさせていただきます。

今日は全国からご参加いただきまして、心から感謝を申し上げます。また、渡辺河川局長



中貝豊岡市長

はじめ国土交通省の方々にもオブザーバーという形でご出席をいただきまして、感謝を申し上げたいと思います。

自治体トップの最大の仕事が危機管理になってきました。災害がごく当たり前のことになっています。しかしながら、正直、私自身も自分のまちが昨年被害に遭うまで、他のまちの経験に学ぶということをいたしませんでした。それは、おそらく日本のあちこちで同じような状況があるのではないのか。成功や失敗や教訓やノウハウがあるはずなのですが、それはそれぞれのまちの経験としてそのまま埋もれてしまっていていくというのが実態ではないかと思えます。これを何とか、一堂に会してお互いに話し合うことで、共通のものにしたい。そして、その共通にしたものを発信して、いつまた同じ目にあうかもしれない全国の人たちの参考に多少ともなれば……。そういう思いで今回の呼びかけをさせていただきました。

また、こういった試みをしていることを広く全国の人に知っていただきたい、今日の議論ができるだけきっちりと伝わるようにということで国土交通省を通じお話しをさせていただき、共同の主催者として毎日新聞社には加わっていただいておりますので、よろしく願いいたします。

司会 今日ご参加いただいております市町長様を私からご紹介させていただきます。

(紹介部分は略)

プログラムには福岡県の宇美町長安川博様を掲載しておりましたが、本日急遽ご欠席となりましたので申し添えます。続きまして、オブザーバーとして出席をお願いいたしております、国土交通省河川局

長渡辺和足様よりご挨拶をいただきたいと思えます。

オブザーバーの挨拶

河川局長 国土交通省河川局長の渡辺です。今日の「水害サミット」にオブザーバーとして参加させていただきます。

この会は、14年以降の洪水で大変大きな災害に遭われた市町村長様が中心と伺っております。今年につきましても既に日本に台風が3つ上陸しております。特に台風14号では九州を中心として非常に大きな被害がありました。全体で、死者・行方不明者27人、そのうち土砂災害で22人がお亡くなりになり又は行方不明だということで、大変大きな被害でした。ここ数年、日本国内外を問わず大きな災害が起きていると思っております。

今回、三条市長さん、見附市長さん、福井市長さん、豊岡市長さんが発起人となりまして、水害で甚大な被害を受けられた市町村長さんが一堂に会しまして、水害の経験を共有し、また、課題の解決に向けて取り組むということは、大変意義深いことだと思っております。私ども河川管理者といたしましても、水害を経験した皆様から、貴重なご経験、また、決断に当たってのいろいろなご苦労、ご苦悩などをお聞かせいただくことは大変意義深いし、ありがたいと思っております。また、水害の危険性はあるもののこれまであまり経験のないという市町村にとりましても、皆様方の貴重な経験というのは大変役に立つのではないかと思っております。私ども河川管理者といたしまして、災害の防止、また、できるだけ事前防止、事前対策ということも必要であり、水害に対してできるだけ安全な河川にするということ



渡辺河川局長

が大事だと思っております。

一方、ここ数年の災害で経験しましたように、被害を軽減するためには、避難とか水防とか災害時におきまして直接的な対応が非常に重要ではないかと思っております。今年の水害で私どもも感じたところがあります。昨年の水害に比べますと避難勧告が大変早く出された、また、その避難勧告に対して避難する方の割合、比率もけっこう高くなっていることです。これは、昨年の洪水被害を経験したという所でかなり避難が早くされたという理由があるかと思えます。ただ残念なことに、一部今年の台風でも、例えば多人数の避難する場所がないとか、特に土砂災害の場合、避難勧告を出してもなかなか避難をするための対応ができないとか、そういうご事情で避難勧告を躊躇されたという事例も見受けられておりますので、この辺りは何とかしないといけないのではないかと思っております。

洪水被害というのはあってはならないということで、できるだけ被害をなくす、又は軽減することが大事だと私は思っておりますが、それ以上に大事なのが、洪水被害の経験を次に生かすということです。被害にあった経験が次に生かされないというのが最もまずいのではないかと思いますので、今日のこういう場の議論を通じながら、お互いに経験を共有するとともに、また、いろいろな方々に対しまして、いろいろな市町村に対しまして、警鐘にさせていただければと思います。

司会 本会議の進行、あるいはまとめをしていただくのに、コーディネーターとして、毎日新聞論説委員の松田喬和様をお願いをいたしております。

松田様は、1969年(昭和44年)に早稲田大学卒業後、毎日新聞社にご入社され、福島支局を皮切りに、社会部、政治部デスク、横浜支局長などを歴任されまして、99年からは論説委員、専門編集委員としてご活躍されておられます。また、TBSの『ブロードキャスター』の政治コメンテーターとしてなど、ご活躍をされております。

〔会議の進め方〕

前半はソフト対策中心、後半はハード部門を中心に松田座長 毎日新聞の松田です。

この開催を前にして、私も豊岡と見附と三条の被災地を見させていただきました。どういう対応したのか、どうすればいいのか、何が必要なのか、ボランティアをどう受けとめていったらいいのか、いろ



松田座長(毎日新聞提供)

いろなことが未解決というか、共通化されていないわけです。「天災は忘れた頃にやってくる」と言われますが、その地域、地域にとっては忘れた頃なのですけれども、日本全国、世界全体を見てくれば、天災は忘れた頃ではなくて日常茶飯事に起こっています。たまたまそれが

点であって、それがそれぞれの地域、地域に限られてしまう。こういうサミットを開くことによって共通化を図り、できればここで大いに発信していただきたい。自治体の皆さんができるとすれば減災で、起こった災害をいかに最小限にとどめていくのか。国全体としては、国交省を中心にして防災をより高めていく。こういうことが必要なのだろうと思うので、この会議ではそうした2つの面を大きなテーマにして進めていきたいと思っております。

まず、皆さんが最も関心の高い危機管理ですね。川に対する行政や住民の意識をいかに向上させるかというようなことから、災害が起きたときの行政からの情報発信、住民からの情報収集、そのためにはどう行動し何が必要だったのか、何が求められているのか。それから、こういうことをやってうまくいったが、こういうことが欠けていたためにうまくいかなかった。それぞれの苦悩と、苦渋に満ちたお話もここで披露していただいて、それを共有化していきたい。それから、自治体としては、住民の安全、安心のために取り組む体制作りをどうやっていくのか。これを前半でやっていきたいと思っております。

後半部分はどちらかといえばハード部門で、河川の改修や遊水機能の確保など、河川行政がさらに進めていかなければならない課題、災害を経験して、そこで何を行政サイドに提案していきたいのか。そういうことを議論すると同時に、さらに盲点となっているような部分にお気づきだったら新たに提案していただいて話を進めていきたいと思っております。

また、出席できなかった首長さんからの意見書というのが来ていますので、要約した部分をご紹介いただきたいと思います。

出席できなかった市町長からのメッセージ

司会 それでは、メッセージの要点だけをご紹介しますのでさせていただきます。

新冠町ですが、国、道、市町などの情報伝達等の十分な連携が必要であるというご意見です。

伊豆の国市ですが、昔の狩野川台風という非常に大きな打撃を被ったものがあるのですが、それがだんだんと薄れてきているという危機感を持たれています。

伊勢市ですが、災害復旧と河川改修は最重要課題である、ただ、災害復旧に際しては、自然環境に配慮した整備をする必要がある。また、国・県・市町村が役割分担して、水系の一体的整備をするべきであるとご提言されています。

西脇市ですが、森林や農地の保水機能に着目すべきだということです。また、災害対策本部機能を強化されたり、市民への情報伝達の充実に取り組み、災害時の要援護者について、支援班と収容班を新たに設置されるなど、災害を教訓に進められております。

徳島市ですが、避難勧告基準の策定でありますとか、あるいは河川等の現地監視員の配置や、市民、コンビニエンスストアに災害情報収集協力員を依頼するなど、災害時の情報伝達、避難誘導等の議論を進められております。

高松市ですが、市民への情報提供、避難勧告、災害対策本部体制等に反省点があったとのこと。リアルタイム情報伝達手法を導入しておられます。また、民間企業との応援協定も締結されております。

福岡市ですが、地下空間の浸水による犠牲者、あるいは公共交通機関の不通があったということです。課題としましては、市街地の河川への雨水の流出抑制でありますとか、情報伝達、あるいは自主防災組織や自治連合会などの緊急連絡体制の確立が急務であると提言されております。

また、併せて今年9月に被災されました急遽お声がけをしました延岡市からメッセージをいただいております。

過去のデータを基に実施された水害対策の有効性が本当にいいのかと少し心配になってきているとのこと。これまでの河川の常識や水害対策の標準というものを見直す必要があるのではないかとご提言をされています。

松田座長 それでは、特にソフト部門ということでそれぞれの意見をいただきながら進めたいと思いま

す。

司会 国土交通省さんから、災害の情報を少しご説明いただきたいと思います。

今年の主な水害の報告

河川局 本年の国内外の主な水害の状況について、簡単にご紹介を申し上げます。

【台風14号の概況】

台風14号です。9月初旬に日本に上陸いたしました。主に九州の東部、四国、中国地方西部に大変異常と言っていいほどの雨をもたらしました。九州では1,000mmを超えるような降雨をもたらせ、台風の進行も大変ゆっくりした速度であったというのが特徴でした。

【平成17年台風14号により計画高水位及び危険水位を超えた1級河川】

この14号によりまして計画高水位を越えた1級河川が、九州で5つ、四国で1つ、近畿で1つあり、大変高い水位が発生したということです。

【台風14号による出水状況（大淀川）】

中でも大きな被害を生じたのが、宮崎市を流れております大淀川です。計画高水位を最大で53cm、12時間にわたって超過し、大変高い水位が長く続いたということで、支川の水が本川に排水できなくなる、いわゆる内水氾濫が多く発生いたしました。

【台風14号による出水状況（五ヶ瀬川）】

宮崎県北部の延岡市を流れております五ヶ瀬川です。こちらのほうも、計画高水位を最大67cm上回りまして、6時間にわたって超過し、堤防を越水して浸水被害が生じました。

【台風14号による出水状況（球磨川・上流部）】

九州の西を流れる球磨川です。川辺川ダムが計画されている水系ですが、中流部に人吉という盆地がありまして、元々降った雨が集まり易い、水害の起き易い地形条件です。その人吉の地点で計画高水位を超過いたしております。

【台風14号の接近に伴う集中豪雨による出水状況（神田川等・東京都）】

台風14号の少し前に、東京の神田川の流域で1時間に100mmを超えるような、異常と思えるような強度の降雨が生じました。この神田川の流域につきましては元々都市水害の多発した所です。環状7号線の道路の下に地下調節池を建設してございまして、1期2期の工事はほぼ供用が可能な状態でしたので、ここに42万m³の洪水を貯留したわけですが、

それでも3,000戸を超えるような浸水被害が生じたということです。

【台風14号による主な土砂災害箇所の概要】

土砂災害も、九州の大分、宮崎、鹿児島で多発いたしまして、死者19名、行方不明者3名というような、痛ましい災害となりました。

【台風14号による大規模土砂崩壊箇所（人的被害無し）】

特に特徴的なのは、大規模な土砂崩壊が発生したことです。2級河川の耳川の水系で、崩れた土砂により一度川が閉塞し、その後、それが決壊したというような状況も発生しております。鰐塚山の大規模崩壊、これにつきましては、500万 m^3 の土砂が崩壊したと言われております。

【台風14号による土砂災害で明らかになった課題】

今回の土砂災害では、災害時の要援護者、高齢者の方の死者・行方不明者の割合が高かった、あるいは、道路の寸断、孤立化が多発した、大規模な斜面崩壊が多発したということが特徴ではあったと思っております。

【ハリケーン・カトリーナの特徴】

海外に目を転じますと、ハリケーン・カトリーナがありました。ハリケーンは、アメリカでカテゴリーというレベルに1から5というように分けておるようですけれども、最大のカテゴリー5に発達をしたということです。試算によりますと、このハリケーンによる被害の総額は約22兆円であったと言われております。

【ニューオリンズにおける被害と政府の対応】

ニューオリンズの町の特徴ですが、ポンチャートレーン湖とミシシッピ川にはさまれた非常に低い所です。人口が48万余ですが、70%が海拔以下の土地であったということです。ここに高潮が7メートルから8メートルの高さで押し寄せ、全体が堤防で守られていますが、その堤防が19カ所で破堤したという報道があります。この災害に対応するために623億ドル（約7兆円）の補正予算が成立という報道もございました。

【ニューオリンズにおける高潮事業の状況及び復旧作業の状況】

ニューオリンズを守る高潮の堤防は、カテゴリー3のハリケーンに対応することを目標として堤防整備を行ってきたということです。今回のハリケーンはカテゴリー5ということで、能力を超えるような大きな高潮であったということです。また、整備に

つきましては、近年は非常に予算も抑制されて、事業の遅れが生じていたということも報道されておるところです。

【避難等のソフト対策】

松田座長 誰しものが、「まさかあのアメリカで……」と思います。発展途上国であればしばしば見られる光景ですし、中国なんかでも年中起きているわけですが、まさかアメリカであのようなことが起こるとは思わなかったのです。天災というのが本当に身近な問題で、世界的に見れば毎日起きていると言っても過言ではないという状況だろうと思います。

今日は首長としての経験者ばかりがここに集まっているわけですから、特にソフト部分を中心に、皆さんの体験談等、それから「自分たちはこういう試行を繰り返してきた。それが非常に良かった。」とかというものを含めて語っていただきたいと思いません。

情報の収集と避難勧告・避難指示

見附市長 「7・13」とよく言われている水害にまともであったという町です。多少避難勧告が早かったかという形でマスコミに取り上げられました。客観的に避難勧告にしても判断できる仕組みは何だろうか1年間考え続けました。その中で、今年6月28日にも同じく豪雨に遭いました。私どもは避難勧告の前に避難準備情報というのを準備いたしておりましたが、今度はそれを発令しなかったということが逆に取り上げられました。近隣の市町村が避難準備勧告を発令する中で、なぜ見附市が発令しなかったのかという指摘がありました。

私どもの川は刈谷田川という川で、上流が栃尾市になっています。刈谷田川の性格をある程度考えてみました。その結果、今回、分析にあたり約5つのステップで考えさせていただきました。

必要な情報というのは何で、それをどのように入手するかというのを1つの段階。そして、入手した情報をどのように分析して判断するのかということ。2つ目。3つ目として、その情報をどのように市民に発信して伝えるのか。4つ目が、発信した情報を聞いた市民がどのような形で避難をしたらいいのか。そのあとはケアと避難所をどういう形にしたらいだろうかというのが続きますが、当面、緊急事態のときにこの4つのことを整備し、ハード、ソフトという面で考えてみました。

今度の6月28日の夜の段階で、刻々と入っている情報に対し、私どもは避難情報を発令したらいいのか、どうすれば良いのかを考えました。去年の場合はまったくこれがありませんでしたが、1年かけてこういう情報が入る形になりました。その面では、今回は私ではなくても、私どものスタッフでも同じ判断ができたのではないかと考えております。

これはどういう事かと言いますと、上流の刈谷田川ダムです。そのダム流入・流出、そして平均の水位、そして緊急時にはどのくらいの水位まで来たら緊急放流になるか。そのために、今の雨量でいくと何時間もつのか。そういうのが自動的に出るようにしました。上流から下流まで、今回その必要な所6ヵ所の自動水位データが入る形にしました。

もう1つは気象情報ということで、刈谷田川、刈谷田川ダムに影響するような山脈に対するピンポイントの気象情報が24時間入る形にしました。これが一連の形で1枚のページに入ってくるようになりました。私どもは、ピーク段階でも刈谷田川に限って言うともまだ70時間くらい、要するに避難準備勧告をするまでは余裕があると内部で分析しました。判断する場合に非常に客観的にものが見えるという形が多少できたのではないかと考えています。

今後も「防災」をまちづくりの大きな柱に位置付け、防災グッズの準備に併せて自主防災組織や町内で助け合う「防災ファミリーサポート制度」の充実を図ります。緊張感ある防災訓練を継続し、定期的に市民に「災害」を体感してもらうことが極めて重要ではないかと考えています。

避難勧告のタイミングと情報収集・伝達

豊岡市長 「水害対策でハード面での努力をしても、必ず人間の努力を上回るような自然の脅威はやってくる」ということを覚悟しなければいけないだろうと思います。そうすると、市のトップとしては、むしろそういう危い所には、「とにかく逃げろ！」と言うことだと思っております。早く逃げてもらおう。そのためにどういう仕組みをつくる必要があるのかということが大変大きな課題だろうと思います。

私も昨年、実は避難勧告の事前マニュアルにある基準に達する前に避難勧告を出しました。したがって、事前のマニュアルからいくと早かった、でも圧倒的なスピードで水位が上昇しましたので、事態に照らして見ると遅かった、ということだろうと思います。したがって、事前にどれだけの確に早く情報

をつかむかという仕組みを作る必要があります。それと、私も自分の目の前の川を一生懸命見ていたけれども、もっと上流の状況というのは正直言って十分目を向けていませんでした。私が午後6時5分に避難勧告を出しましたが、上流にある隣町の出石は、既に3時50分に避難勧告を出していました。私はそんなことはまったく知らずに、自分まちのことだけを考えていた。そういう意味では、水位の予測であるとか、あるいは、現にどこの水位がこうなっているということだけではなくて、現実には、上流の事態をきちっと把握して、全体として判断する必要があるのかなと思います。

それから、避難勧告を出すときに私が非常に悩んだのは、むしろ避難してもらおうと怖いのではないかと考えていました。平均的な、全体的な状況というのは比較的まだ分かるとしても、個々のことは分かりませんから、避難勧告を出したときにもう遅すぎる地域があります。そうすると、責任を取れるのかが大変怖かったんですね。そういった悩みを持たないというためにも、できるだけ早く逃げてもらう仕組みが必要だと感じました。

さらに、避難勧告というある刺激的なものを出すより前に、避難の必要性が高まっているということを知ってもらうようにする必要があるだろうと思います。あとで災害心理学の本を読んでも「人は逃げない」。これはむしろ常識なんですね。ですから、逃げてもらう仕組みというのは、「人は逃げないものだ。」ということを前提にして、その人たちをどう動かすのか、市民の気持ちを高めていくような情報の出し方も私たちはテクニックとして学ぶ必要があると思います。

夜の11時13分に円山川の堤防が決壊という第一報



江本地区冠水状況（兵庫県豊岡市）

が消防団から入ってきました。しかし、私はそれを信じられませんでした。越水と決壊は決定的に違いますので、そこを確認しろと言いました。なぜそこを迷ったかという、9時台に別の場所で堤防が決壊したという情報がありましたが、確認してみたら実は誤報でありましたので、消防団から情報が入ってきても信じていいか分からなかったのです。誰の情報を信じていいのかということは非常に悩むことでして、事前に情報の出し手と受け手の間に信頼関係がないと正確な情報が入ってきても分からないということがあります。そこで、消防団に情報の担当がおかれることになりました。私たちはそういう専門の人からくるのだからというので信頼できるという仕組みを、今やっと作ったところです。

また、災害の記憶を忘れないためにも、ハザードマップや防災読本を用いた地域学習や学校教育も必要だと思います。

土砂災害の危険もある

宮津市長 昨年の台風23号で最近にない被害を受けました。1つは河川の氾濫です。市街地の真ん中に大手川という河川がありますが、この河川が警戒水位1 m50cmのところを、最高水位3 m87cmとなり、2,500戸の住宅が浸水し、非常に大きな災害となりました。

もう1つ、1カ所で大きな土石流があり、ここで死者が2名出たということです。

反省点ですが、まず情報伝達がうまくいかなかったということがありました。実は、瞬間最大風速で46.8mという風であり、雨も降ったわけですので、防災行政無線とか広報車では家の中にいる人に情報が届かなかったということです。

もう1つは、土石流と申し上げましたけれども、宮津市には土砂災害の危険箇所というのが390カ所とそれに対する雨量観測所というのが4カ所あるわけです。4カ所の雨量観測所の状況で390をどう判断するかというような、1つの問題がありました。土砂災害に対する情報が京都府からファックスで送られてきましたが、それをどの時点でどう判断するのかというのが非常に難しかったということです。安全をいうなら390カ所全部に避難勧告を、ということになるわけですが、そこまではやれないというのが行政としての判断でした。そういう面では、気象情報をどのように分析し、それをどう住民に伝えるか。あるいは、避難勧告をするのか、しな

いのか。こうした判断について大きく反省する部分があったということです。

土砂災害の危険箇所390カ所について「防災マップ」をつくりました。10地区に分けて、「ここはこういう危険がある箇所です。」というのをマップにして各戸に配布しておりました。そこに注意事項等も書いていましたが、平和なときには一向にそれが気にならないというのが実態なのだろうと思います。それがまた1つの反省点でしたので、今回、「避難マニュアル」を作り、住民自らにしてもらいたいというようなことと併せまして、こちらからの情報伝達についてはこうしますと。それから、こういう条件になったときに避難勧告をいたします、これはどういう方法で伝達しますというようなことをまとめました。

私どもも、現在異常気象と言われるのが本当に異常なのかどうか、これからはもう異常でなくなるのではないかという思いがいたしております。地球温暖化が進んでいけば、河川改修等も前提条件そのものを見直さないといけないということになりますから、やはり地球温暖化の防止というのがやっぱり一番大切なことではないかと思っています。

地域コミュニケーションが大切

美山町長 足羽川の中流が氾濫いたしまして、昨年の7月18日、歴史上初めてというような大きな災害に遭いました。足羽川が氾濫するとともに、後ろの谷川、砂防河川的な川も氾濫して、土石が流れてきたというのが昨年の豪雨の様子であります。

私どもは、防災訓練を毎年地区を変えて行っているのですが、どちらかというとお祭的な訓練となっていました。しかし、今回の水害1年を迎えての訓練は、水防訓練という形で非常に真剣そのものであります。町内の約6割の方が避難訓練にも参加していただけて、非常に意識が高まったことを知ることができました。

昨年の7月18日は、家で新潟豪雨のニュースを聞いていた時期です。新潟では、右岸と左岸で避難の状況が異なっていた、避難勧告を出しても住民があまり従わなかった、というような報道を聞いておりました。美山町では、18日未明、6時5分に第1の避難勧告をいたしました。そういうものが頭にあっただけでしょうか非常にスムーズに避難をしていただけて、ほとんどの方が避難箇所に到達することができました。

もう1つ私どもが大変喜んでいるのは、地域コミュニケーションが非常にすばらしいということです。どこにお年寄りが、どの部屋にいるのかまで分かるような状況、また、避難をしても、「〇〇がいないですよ」ということがすぐ分かるような区長等がいたことが人身災害の非常に少なかったことの理由の1つかと思えます。

足羽川に並行してJR越美北線というローカル線が走っており、何本も鉄橋があります。そのうち、美山町内で4本、福井市内で1本、合計5本の鉄橋が流されました。その主な原因は、土石が流れてきたほかに、流木が山から流れてきたことによります。流木が橋げたにかかって、その橋げたを崩すという状況がありました。

私は山の役割というのは何だろうと思えます。見た目には緑鮮やかな、非常に美しい景色をもった山々が並んでおりますけれども、荒れ放題ということでもあります。間伐しても、山にそのまま放置している。それが今度の豪雨で川に流れ着いたとも言われております。山の整備が大切ではないだろうかと思えます。

また、上手に避難をするということも災害を小さく受ける手立てではないかと思っております。

初期体制の取り方

鯖江市長 7月の福井豪雨に引き続き台風23号と大変大きな災害が3ヶ月に2回もきたという、そういった大きい災害を受けたわけであります。

中小、小規模河川は、だいたい1時間50mmに耐えるような1次改修が済んでいますが、整備が終わった河川でも災害は起きるのだというようなことをまず知っていただくようなことを言っております。それから、山地にしても、農地にしても、宅地開発でとにかくすぐに水が来る。今までの常識ではなくして、大きな雨があつたら水はすぐ来るのだというような徹底を行っています。

まず災害発生時は初期体制ですので、「1集落に必ず1つの自治防災組織を作ってくれ」と言っています。もう1つ大きな点では、宅地開発によって雨水の保水機能とか遊水機能がまったく無くなっているわけですし、それを近隣の市町と連携して総合的な治水対策を作るという方向で動いております。

それから、情報の迅速性、正確性が非常に大事だということで、反省点を踏まえて地域防災計画を見直しにかかっています。情報の伝達手段ということ

で、デジタルの同報無線の整備とか、FM放送局との防災協定とか、あるいは携帯電話等、多機能な情報伝達手段というものを整備しているわけです。

災害を身近に感じて、災害と共生とまではいきませんが、共生できるような地域づくり、そういう体制づくりをやっていききたいなと思っております。

刈谷田川ダム の効用

栃尾市長 新潟・福島 の豪雨 のときだったのですが、降る地域が限定されているらしいですが、500年に1度くらいというような大変な集中豪雨がその地域にあり大変な被害を受けました。

見附市の上流になるのですが、私どもの中心を流れている刈谷田川の小さい多目的ダムです。これが午後の2時まで、要するに流入分を流すのではなくて、通常放流している分だけで止めて、あとの分は全部そのダムにためたということで、栃尾市においては刈谷田川の被害というのは最小限に抑えられました。

その意味で、私どもは、刈谷田川についてはダムのおかげで心配しなかったのですが、ほかの1級河川等については一番上流で、職員が全部川の水量を見ると瞬時にある程度危険なのかどうかという判断ができるものですから、すぐ避難勧告を出しました。防災訓練のときに足の悪い人とかお年寄りの自力でなかなか避難できないような方々を全部把握しておりましたので、消防の皆様方、あるいは市の職員が車を出して、そういう方々については避難をしていただいたということで、普段の訓練なり、お互いのコミュニティーと申しますか、町内会長さんを主としました実態把握というものがこのたびは非常に役に立ちました。これからも充実をさせなければならぬと思っております。

下流は大被害となりましたが、やはり貯水ダムのない川の水が下流に一気に押し寄せるものですから、そういう形になったということです。あとのハードの部分と絡むと思いますが、参考にさせていただければと思います。

防災マップのつくり方

旧・東山町長 岩手県の一関市ということでありまして、合併によりまして、私は職務執行者を仰せつかったものであります。

「ダムは要らない」という県知事さんもおるようですけれども、北上川にダムが4つぐらい整備され

て、そのおかげで自分たちは水害がなかった。私も14年に災害を受けています。その前の平成2年、10年とあるわけですが、14年にしても10年にしても、もしダムがなかったら相当な水害になっていたであろうということからすると、ダムというのは大変な機能を発揮してくれたということです。

「逃げるが勝ち」ということがありますけれども、まず水害から逃げることです。まったく水害経験のない集落の方々は、「水害なんて絶対にありえないのだ」という信じ方なのです。ところが、大変な瞬間的な鉄砲水で、「それ、水が来たぞ」というときには、もう逃げ場を失っているというような状態でありました。早速、次から次と情報を発信し、救助の対応を取った結果、1人の犠牲者も出ませんでした。その後聞いてみると、「次に防災無線が発信されたときには、一番先に逃げる」とのことでありました。

それから、10年を経験してマップを作ったのですけれども、突発的な極地の雨に対する経験がなかっただけに、マップを配布しても、それを活用したという人が何%もないというのが現実です。ですから、マップを作るためには地理的条件とかそういうものを知っている地域の人の意見を聞くことが大切です。公務員の発想でマップを作るのではなく、その問題は何かということを追及しながらやっていると、やはり「絵に描いた餅」のマップになってしまうということが大きな反省点でありました。

今、国と県と町村が砂鉄川一体を整備しておりますが、権利者がいないのもあるわけです。法的に処理するのに半年以上かかるので、何らかの形でスムーズに事業ができるよう国で考えていただければと思います。

安心、安全に暮らせるために、今後においては、やはり行政だけに頼るのではない、自分たちの地域は自分たちで守るのだという、そういう意識が大事だろうと思います。

北上川は石巻まで注いでおりますので、毎年、北上川流域の人々が河口に行っておみ処理をするなどのボランティアを行っています。お互いに感恩多謝の念が通じるような、みんなで己のために汗を流しながら他人のために涙を流すような、そういう社会の構築に努力しようという機運が水害を契機に蘇ってきていると感じています。

ダムで流木を止め災害を小さくした

門別町長 実は、雨量が80mmを超えたときには直ちに交通止めをするということで、国道については交通止めになりました。ところが、隣町に行ける迂回路がある。それを通って行くために北海道が管理している道道に入り、制止を振り切った結果、車ごと流されて死者が3名出たというようなことです。その後、国と北海道、町村も情報を共有するということがこれも整備されましたので、こういうミスは今後ないだろうと思います。

ただ、国はなかなか通行止めを解除しないのです。北海道も道道の管理責任を問われるものですから同じです。

ダムも同じです。絶対に事前放水はしないんです。私は、「前もって4時間とか5時間前から少しずつ200でも300tでも上乘せして放水しておけば安全でしょう。」と言うのですけれども、それができない。これは行政の欠点だと思っております。

それともう一つ、夜中に地滑りで送電線が切れたために停電し、情報も伝わる方法がなかったんです。さらに、携帯電話も使えない地帯です。北海道の防災ヘリが、朝4時半くらいに飛んで、それがNHKで全国放映され、ひどい状況になっていることを私たちが朝のニュースで知った。停電になれば情報は入ってこないのです。真夜中ですので、それぞれ危険でしょうけれども家から避難しなかったことで、逆にいえば濁流に流されなかったという形です。真つ暗闇で避難させることの危険性、そういう判断は非常に難しいなと思います。ですから今、それぞれの拠点の自治会の会長さんとか、小学校、学校、公共施設に衛星電話を配置して、衛星電話を使って情報交換をするという対応も取りました。

初めての経験をして、情報伝達ということでもそれぞれ特殊性があることが初めて分かる。この教訓は生かしていくことになると思います。

今回の中で、私たちの地域では時間雨量にして35mm以上、3時間から4時間で150mmを超えると地滑りが起きることが実証されたと思います。そういう基準で私たちはマニュアルを作っているとしております。植林した所、天然林、広葉樹、針葉樹、区別なしに滑っておりますから、これは雨量です。短時間に一定量が降ったときには地滑りが起きるのだということが北海道の特性なのだと分かります。そういうことを教訓にしてきちんと伝え、また、今回を教訓にして、沢の出口付近には、小沢の

あるところには家を建てないというようなことも指導していきます。マップを作る以前に、地域ごとにこういうことは避けないとだめだということをしちんと伝えていく必要があると実感をいたしました。

もう1つ、実は、国が管理している1級河川の沙流川という大きな川があり、多目的ダムが1つあります。二風谷ダム湖。このダムで流木を止めたことによって私どもの町では被害が少なかった。今回の大きな被害の原因は、土砂崩壊によりまして一面に流木の山になったということで、橋も道路もどんどん決壊していったというようなことが実態でしたので、ダムの必要性についても痛感しているところで

客観的な指標による避難指示

加悦町長 野田川は河口部分から順次改修ができておりますが、私の町から上流についてはまったく改修されていないということでして、今回の災害はその未改修部分に集中しました。改修ができていた下流部分についてはまったく被害がなく、端的に河川整備ができていた所とできていない所の差が出たという特徴があります。

いろいろな反省点がありますが、第1点としましては、避難命令と申しますか、そういう難しさをつくづく感じたところです。6時前くらいに大々的な水害が発生いたしました。その2時間前の4時ごろに災害対策本部と地元の役員の皆さんと一緒に危険な箇所を巡回した段階では勧告を思いとどまりました。ただ、堤防の横にある府営住宅とその近くの所については、小範囲ではありますが立ち退いてもらう必要があるだろうということで、避難勧告をしました。その後、水が役場の所に到達したという状況で、急いで音声告知情報——有線テレビの関係なのですが——で広い範囲の皆さんに避難勧告をしました。さらにサイレンも吹鳴いたしまして危険な状況を知らせたという状況ですが、避難勧告の難しさをつくづく感じております。

最初に出した避難勧告の住宅の方なのですが、とりあえず車だけをちょっと高いところに移動され、その帰りに足をすくわれて亡くなりました。そんなことで、あまり直前の避難命令というのはかえっていかんのかなと、そんな反省もしているわけです。

避難命令のあり方ですが、もっと客観的な形で避難命令が下せるようなことにしないといけないということで、ここまで水が来たら避難命令だと誰にで

も分かるような形にしました。どういう方法かと申しますと、河川のブロックに夜でもよく見えるよう赤とか黄色でペンキを塗りまして、この水位だったら避難勧告だという形での客観性ある指標を作って、防災マップでお知らせをしました。

情報伝達手段については、CATVの音声告知情報を中心に考えていましたが、未加入の世帯もありますし、また、機械の調子なんかで十分な伝達ができないということもありますので、各自治会の自主防災組織とも相談して対応をすることにいたしました。情報伝達については複数のものを考えていかないといけないと思っております。

避難場所につきましては、地震で避難する場所、それから水害で避難する場所について色分けし、今年の8月には避難訓練を行いました。その場合は、誰が避難場所に到達していないとか、きちっと名簿確認もいただいて、避難訓練としての一定の成果は上げたのではないかなと思っております。

災害直後の問題で一番困りましたのは、家庭から出たいろいろな不要物品です。不燃物処理場も災害に遭いましたので、どこかに一時置き場が必要になります。ちょうど大駐車場がありましたが、災害時には必ずそういう広場が必要だなと痛感いたしました。

いかに逃げるかがポイント

洲本市長 私は「いかに逃げるか」というところにポイントを絞ります。「避難勧告」「避難指示」、これは言葉が大変難しいです。市民からは、『勧告』と『指示』では『勧告』のほうが厳しいようだ。きつようだ」という声さえ聞いております。ですから、あのような場においてはもっと分かり易い言葉、「避難を勧めます」「避難を命令します」が良いのではないかと。アメリカは「避難命令」ですね。ですから、刺激的な言葉でもいいんじゃないかなと思えます。停電なんかでなかなか情報を伝達しにくいときは、昔ながらの半鐘を鳴らし続ける、サイレンを鳴らし続ける、こういう刺激的方法、原始的な方法をやはり見直さなければならぬのではないかと思っています。

それから2点目は、やはり日ごろから仲良くし、「逃げようかな、どうしようかな」と戸惑っている人の背中を押してやる。背中を押すためには、日ごろから仲良くしておかないといけないなと思えました。

3点目は避難場所であります。なんとなしに公の場所を避難場所としておりましたが、民間の事業所、あるいは民家であってもしっかりした所、「ちょっと避難させてくださいよ」という一時的な仮の避難場所。これを、私のところではいま推し進めています。

危険箇所は事前に把握

新居浜市長 8月18日から10月20日の23号台風まで、60日くらいで6回、災害救助法の適用も3回。死者が合計で9名。実は、全国で一番死者が多かったという昨年の通算の状況でした。

その中で教訓が3点あります。1点目は、科学的な、客観的な予見予知。2点目は、情報の収集と伝達。3点目は、要援護者対策。

科学的な予見予知というのは、新居浜市も危険箇所が200カ所くらいありますが、数が多いために諦めてしまっているというところがありますので、その200カ所を点検して、昨年はその中から最終的には30カ所に絞って、雨が降ったら見回りをすることにし、それと、国土交通省、愛媛大学の専門家をお願いして、そのチェックをしてもらいました。

2点目の情報の収集と伝達は、そういう危険箇所を絞り込んで、そこに避難勧告を出すということです。避難勧告を発令するかどうかを判断する基準を数値化して、連続雨量、前日の雨量、2パターンに分けてその時点で避難勧告を出すかどうかを協議するというを必ずするようにしました。今年の14号台風では、その時点で避難勧告準備情報を出しました。このように、避難勧告準備情報をその絞った地区に対して出していくというようなことをやっております。それと、情報を受けるほうは1カ所、出すほうは多チャンネルということで、受け手である本部の体制を集中的に行いました。情報発信のほうは、我々には防災無線はありませんが、ケーブルテレビ、あとは民間テレビ・ラジオの協力依頼等を行いました。ケーブルテレビでは、去年は私が出たのですが、2時間おきに生放送で庁舎内から災害放送を市民に伝達する、道路情報なんかも含めて行うというようなことをやっております。

3つ目の要援護者対策です。高齢者、障害のある方々、そういう方々にどう避難してもらうかということに尽きると思いますので、避難勧告を発令したときに、そのデータを持っている福祉部が電話連絡をする。避難できないという方には、消防団等に連

絡して、避難をしてもらうというような対策を取っております。本来、これは自主防災でやってもらうのが一番いいのですが、昨年の段階では20%ほどの結成率しかありませんでした。今は60%くらいに1年間で増えてきましたが、地域でできるまでは、市で体制を取ろうとしています。あと、特養とか障害者施設の社会福祉法人と協定を結びまして、要援護者を社会福祉法人で避難させていただくようにしています。

新居浜市は、立川地区という、河川の全国大会で表彰された自主防災の組織がありまして、そこでは、雨の日、夜、昼、すべてのパターンで要援護者をどう避難させるかという取り組みができています。それだけすばらしいところが市内にあっても、市内のほかの地域ができていなかったということがありましたが、教訓にして、とにかく自助、共助、公助の役割を果たしていただくようにということをやっております。

あと小さい工夫は、ごみカレンダーの片側に災害の避難場所とか災害の情報を入れて全戸に配るということです。ごみカレンダーは必ず台所に張ってかれているから、その片面を使います。あと、去年の避難所の問題のときには仮設を建てずに、民間社宅、国家公務員住宅とか、そういうところを借り上げて、そこに避難者の方に入らせていただく。災害救助法の適用を使わずに、所得制限とかそういうことなしに我々の裁量でやっていただくというようなことができました。これは民間の協力ができないのですが、事前に約束事しておくことで、ある程度の対応ができるのではないかと思います。

ハザードマップを機能させよう

大洲市長 去年の台風16号ですが、避難勧告をいつの時点で出すかということが問題になりました。今年の場合、避難勧告のタイミングの問題、情報伝達の手段をどうするのか、自主防災組織等ができていない実態がありましたので、それをどうしていくか、そんな諸々を考えました。それから、ハザードマップについては、作ってはあったわけですが、なかなかそれを見てもらっておらず機能していなかったもので、マップそのものに問題があるのではないかとということで、今回作りかえたわけです。危機管理室というものも作りました。

ハザードマップですが、今回は非常にタイミングよく説明会、研修会をやっておったものですから、

わりあいうまく機能したのではないかと考えております。

水防サイレン。これの使い方もうまくやらないといけないということです。それから、広報誌を通じて防災危機管理のシリーズをずっと掲載しております。これも、普段からしておきませんといざというときになかなか認識できませんので、やっております。

自主防災組織、うちも大変結成率が低い状況でしたので、とにかく組織を作れということで進めております。とにかく組織を作って地域のみんが事に当たるといふ体制を作っていこうじゃないかということにしております。

避難勧告のタイミング、これも一番大切で大事だと思いますが、今回、私が留意しましたのは、NHKをはじめマスコミを通じて、ラジオ放送やテロップをどんどん流していただくようにしました。非常にそのことが機能して、人災事故は一切ございませんでした。車もほとんど浸からずに、早め、早めに退避をさせて良かったのではないかと考えております。

それから、あとの防疫とかごみとかという問題も大きなものがあります。

町の防災会議で対処

いの町長 私の町は、「浸水する町」と自覚をしております。浸水をいかに防ぐか、ソフト部門でどういったことができるか。まずは職員が情報を共有するという防災会議です。この防災会議の中で、いままでに何をしていたのか、これから何をするのか、災害がすんだ後にどうするのか等をポイントにやっております。

情報は、当然として雨、ダム水位がメインになってきます。防災カメラもつけております。「どこそこが浸かっていますよ」といったところが、地域の住民がパソコンを開ければ分かるようになっております。自主防災組織につきましては、消防の受令機、無線の受令、聞くだけのやつをリーダーのところへ置いておりますので、いま消防が何をしているかといったものが分かります。そして、避難勧告はこの間の14号でも出しましたが、避難勧告をする前に危ないところは連絡しています。そして、消防団をはり付ける。これで人命に影響がなかったかなと思っています。

情報発信と情報収集が基本

飯塚市長 まずは行政からの情報発信。住民からの情報を収集するために何が必要かと、こういったことが基本にあります。

平成15年7月19日、観測史上最大の降雨によりまして大きな被害を受けました。午前3時、時間雨量が80mmという豪雨がありまして、その後も断続的に降り続けました。私も自宅から市役所までは、通常であれば15分で行くのが、3時間も4時間もかかった。着いたところ、職員はまばらしか来ていない。それから、通信手段の電話もまずパンク状態。防災用の無線の数も少ないといったことから、市民からの救援要請、あるいは災害対策本部からの指令が届き難い、そういった情勢でありました。市内各地で、地元の方々、あるいは消防団員、職員等が地域ごとに救援活動はしておりますが、その情報は対策本部に一部しか伝わってこないといった状態でした。

これらの教訓と反省ですが、市内の河川7ヵ所に監視カメラを設置して、国、県の情報と一元化の下で市内河川の監視を行うとともに、水防計画を見直しまして、大雨の注意報が発生された時点で担当職員2名を配置、警報で警戒本部、職員70人体制にしました。そして、水位の状況により市内の河川に無線スピーカーつきの車両を配置しまして、地元迅速な情報提供と情報の収集ができるシステムを作っています。

また、市民の皆さんの迅速、自主的な避難を啓発するためのハザードマップを配布いたしておりますが、内水の被害想定や高齢者等の災害弱者住居等も入ったものに改める必要があると感じています。そして、今後デジタル化されたテレビにおいて水位情報等が即時に発信できればと思っております。

初動体制の遅れを痛感

穂波町長 15年7月19日未明の集中豪雨水害の教訓として、国土交通省、県、飯塚市と連携を保ちながら、浸水対策連絡協議会・遠賀川部会で調査・研究・検討を重ねています。

そのときの被害から初動体制の遅れとか、あるいは不備等々を痛感しています。早速防災会議等を開催する一方、全職員に災害応急マニュアル冊子配布して、全職員の意識の統一を図って、さらには初動体制のスピード化を確立するため、全職員に一斉通報が可能な緊急通報招集システムを導入したりしながら今後の大雨に対応していこうとしています。

平生互助が大切

福井市長 災害の場合に市町村長の責任はきわめて大きいと、このことを痛切に感じました。行政としては精一杯やったつもりですが、やはり市の責任を強く求められることになるわけです。住民は市町村を一番頼りにしたいと思えますし、市もやっていかなきゃならないと痛感いたしましたわけであります。

2つ目は、国、県、又は各市町村、また、それぞれの機関がどう連絡しあって、集中的に責任あるところへ情報を提供するかどうか、このことが非常に大事だと思います。

並行して、携帯電話等既存の情報ネットワークによる連絡網の構築や洪水準備情報の提供、防災情報システムの再構築を進めていきたいと思えます。

それから、「避難勧告」や「避難指示」という言葉がありましたが、「避難命令」についても、法上検討していただきたい項目です。

災害を受け、私も、地域の皆さんとの関係を深めていくということが大事だなと思えました。福井もかなり災害を受けたのですが、死者は1人もいなかった。これはなぜか。自衛隊も、警察も、消防も、それぞれの機関が一生懸命救助に当たりましたが、自治体の役員が、あるいは民生委員が活動した結果です。平生互助が大切です。

もう1つ申し上げますと、中学生、高校生、特に高校生はちょうど夏休みに入りましたので、全員がボランティアに出たのではないのでしょうか。大学生ももちろん来ていただきました。そういった子どもたちがボランティアにて復旧の経験をしたことは非常に良かったと思えます。

松田座長 ボランティアという前向きな形で、日本の希望みたいな形で締めくくっていただきました。このあともう1つ残されている河川行政に対する要望を含めた意見交換会をしていきたいと思えます。

松田座長 少なくともソフト部門についての問題点というのは、いくつか集約されてくるのだらうと思うのです。

客観的なデータの収集、住民への伝達、それから3番目に、避難する場合に要介護者を含む弱者をどのように安全な場所に避難させられるのかという点だと思うのです。

最初に、客観的なデータをどう取ってきているのか。具体的な説明をお願いします。

客観的なデータとしての気象情報・ダムの情報

見附市長 情報の収集ということですが、まず1つは、気象情報です。民間情報手法には5km四方でピンポイント予想ができるというのがありましたので、そこと契約をして、24時間私どもの川、刈谷田川に影響すると思われる山脈の雨量についてチェックできるようにしました。去年の7・13のときに、約2週間ですけれども、50数回、2時でも3時でも雨が降ったら答えてくれました。これが、今はデータで入っております。

2つ目はダムの情報。今は、インターネットで流入量、流出量、水位というのが自動的に入っている。そして、私どもの刈谷田川で6ヵ所の水位が10分ごとに自動的に入ってくる。そこが全部入ってくるようになりました。上流の市の雨量と、自分のところの雨量、この5つが自動的に入ってくるというものを、私どもが今情報としています。

それから、職員又は消防団が行って携帯電話で危険箇所の映像を送り、本部で見られる仕組み。あと、防災カメラを必要なところにつける。もう1つは、企業、団体にも声をかけて、各企業から現場を見て報告して欲しいという情報ネットを作った。これが、情報収集という意味で1年間やってきたところであります。



刈谷田川の浸水状況（新潟県見附市）

松田座長 それから伝え方ですね。去年の災害の教訓を踏まえて、豊岡市長さんから、「人間は逃げないというのが心理だ」とおっしゃっていましたが、それをどう動かすのか、逃げさせるのかという点を中心にお話願います。

スムーズに避難してもらう情報伝達方法は？

豊岡市長 そういう意味では、私なんかは失敗した例なのですが。1つは、あんまり頻繁に情報を伝えていませんでした。ときどき情報を入れて、いきなり「避難勧告」だったものですから、受け取る側としてはなかなか実感を持って受けとめることができなかつたということがあると思います。それと、私は避難勧告を出すときに、職員にわざわざ、「冷静に伝えろ」と言いました。高齢者のことが頭に浮かんで、「パニックを起こされて骨でも折られたら」との思いで言ったのですが、あとで災害心理学の専門家に聞くと、「パニックというのはアメリカ映画がつくり出した神話である。人は滅多なことでパニックにならない。むしろ緊迫感を持って伝えたいほうがいいんだ」と、こういうことでした。

実は、NHKの「あすを読む」という中で、豊岡の失敗と鹿児島のある町の成功例というのを2つ並べてもらって、本当だなと思いました。絶えず頻繁に情報を出して行って、危険がどんどん高まってきているよというのを言って、最後に「避難勧告だ！」と言うと、みんな「それーッ」と逃げているんですね。そういう巧みな放送の仕方というのを磨かなければいけないということと、情報は正確に、できる限り頻度よく出していくほうが良いと思います。

松田座長 情報を客観的につかんで、そして、住民が客観的に自分の地域、自分が置かれている立場というのを自覚できるようなことができたとすれば、今度はどう避難していくのかです。

1つは、「地震と水害は違うのだ。避難場所というのは変えろ」と。それから、「なんでも公的な施設というのではなくて、民間の施設でもいいじゃないか」という提案があったと思います。民間に委託するというか、民間に依頼するというのは、これは事前にやるのですか。

民間施設も避難場所に

洲本市長 昨年10月20日に被災しまして、この4月から現地調査をしています。「この辺であつたら本当に公の施設がないなあ。この民間の事業者にお願いしたらどうかなあ。」と、いまそういうリストを作成しております。それが出来上がった時点でお願いし、防災地図に載せていこうという考えであります。

松田座長 それは実際にもう既に交渉しているのですか。委託契約みたいなものを結ぶわけですか。数

としてはかなり増えそうなのですか。

洲本市長 一部はしております。でも、まだ公表の段階には至ってはいません。数は増えそうです。また、県立施設にはもうお願いに行っています。

松田座長 市だけじゃなくて県も使う、ある面では国も使う、民間も使うと、こういうことになるわけですね。

それから、災害の後のごみの処理、それから衛生管理ですね。ここはどのように処理しますか。

ゴミ・泥処理とボランティアの有難さ

福井市長 災害を受けた翌日だったと思うのですが、美濃加茂市長さんから手紙が来まして、ごみの問題が一番の課題だということでした。福井市では、これも1つの決断ですけれども、分別をなくして、全部のごみを公園へ持ってきてくれとしました。とにかく、空き地があつたものですから、そこへ全部集結した。ごみの分別をなくして1カ所に集結した後、完全に分別をしました。

それから、自治体間の協力ということですが、近隣の各市町村から大変なご支援をいただきました。本当に1週間ほどで出ているごみがなくなってしまった。後で次から次へと出すものについては、これは自前で、ボランティアのご援助をいただく中でやったわけです。

もう一つは泥ですね。その泥をどう処分するか。これも、空き地が1つあつたので、そこに穴を掘りまして、そこへ全部泥を入れた。それは第1次的なものですから。その泥をまた別な所へ持って行って処分をするというようなことです。

泥とごみ、これは本当に皆さん方のご支援と、集積する土地があるといいなということを経験いたしました。

松田座長 ごみで新たな対応策というか、考えられることは何かありますか。

旧・東山町長 私どもは石灰工場から早速使うだけの消石灰は提供してもらって、水害翌日から全部各家庭に無料配布して、消毒の一環として協力してもらつたということがあつたりして、伝染病的なものは発生しませんでした。

ごみ処理には若い人が積極的にボランティアで出て、小中学校の生徒も出て水害処理に当たつたということで、忘れかけていたことが呼び戻された一面もありました。

ケアのためにもゴミ処理を迅速に

新居浜市長 とにかく早くごみを処理するということが落ち着く地域を取り戻すための一番手だということで、もちろん分別もなしに集めました。とにかくまず災害後、一番にやらなければいけないのは、ごみを片付けるということで、その地域を落ち着かせる、人の気持ちを落ち着かせることに一番通じます。ごみがいつまでも残っていると非常にイライラしてしまうということを実感しましたので、素早いごみの収集をするというのが、衛生面からもそうなのですけれども、災害直後の問題だと思いました。

災害が起こるまでは、土石流災害もあり、宅内の土砂は個人、道路上は公というような考え方があったのですが、それを言っていると全然片付かないので、結局、宅内土砂も公の行政で依頼したところでやったというようなことになりました。

ただ、連続して災害が起こっていて、災害救助法を受けた災害と、災害救助法を受けない災害が一連で起こったときに、法律の適用、適用じゃないというようなところで違いが出るということの苦労がありました。

松田座長 ボランティアをどう受け入れていったらいいのか。どううまく活用していったらいいのかというの、いろいろな市町村でいろんな問題が起きているだろうと思うのです。このボランティアの受け入れというのは、ある程度制度として確立している市町村もあるのですか。

新居浜市長 災害直後に、社会福祉協議会が災害ボランティアセンターを立ち上げました。災害直後は、社会福祉協議会のボランティアセンターと新居浜市の水害対策本部と二元体制でスタートして少し混乱しましたので、途中から、社会福祉協議会の災害ボランティアセンターに一元化しました。

飯塚市長 先ほどのボランティアとか近隣自治体との対応、これは災害対策本部の渉外係、市の職員が対応しました。そうしないと、命令系統がはっきりしないわけです。

〔施設整備等のハード部門〕

松田座長 先ほど問題に出た、一元化ということですね。

河川局長の渡辺さんもおられるので、陳情という形ではなく、河川行政一般に共通するような地元から見た場合のあり方、そういう意見があったらお願いします。

治水事業も組み入れた地域再生交付金

鯖江市長 私のところで今、広域的な治水計画を立てようとしています。地域再生交付金みたいな省庁の垣根を越えた制度ができましたが、治水事業も組み合わせて、事業を制度的に仕組んでいただくような方法があったらと思います。

災害前にダム容量を確保できないか

大洲市長 いつも市民が「ダムをもっと空にしておいて、調節してくれたらいいのに」と言います。県営のダムが発電も兼ねたダムですから、穴が開いていないということがあります。

足羽川ダムの期待

福井市長 足羽川の上流にダムがないことが将来大変な不安を持ち続ける要因になると思います。この足羽川ダムは、我々下流域にとっては最後の砦というようなそういう期待もいたしておりますので、ぜひよろしく願いいたしたいと思っております。

美山町長 美山町の中流域にダムということで、40



足羽川左岸破堤状況（福井県福井市）

年来ダムの話があります。地元の反対などもありまして、その代替ダムを検討するというので、上流にダムを作るといふことの協議が九頭竜川流域委員会の中で協議されておりましたけれども、今度の水害で、それで果たしていいのだろうかということになっています。どうか結論を早く出していただいて、安らかな生活を送ることができるよう努力していただきたいと思います。

水害が起きたということで、今、河川の改修が行われております。改修にはどうしても土地の買収が含まれますが、けっこう私有地が河川敷の中にあります。河の中央まで私有地になっているような凶面もあります。私は、河川敷は少なくともすべて国有地にしてはどうかと思います。中には田畑をつくっている人もいらっしゃいますけれども、そういうことを禁止するとか、そういう強力な指導をお願いできないものかと思っております。

山林の管理をしっかりと

いの町長 私はダム管理について本当に感謝しております。大渡ダムがありますが、利水分だけを残して、あとは全部空にしてくれます。それでもちこたえた地域です。

それと、流木の話がありましたけれども、小学生を集めて炭を焼き、配布する。炭焼き体験といったこともやっております。そうして少しでも流木の処理をしていただいているというのが実態です。また、ダムの上流にある山に放置林が多くあります。林野庁の話だと思いますが、国土交通省としても林野庁に働きかけていただきたいと思っております。

ダム操作の弾力的運用

門別町長 ダムの話が出ました。ダムを空にしないで、前の日に行ったらもうダムは満杯だった、ダムのせいで避難勧告が出たと住民は取ります。8月ですからまだ利水の分があるということも分かりますが、管理している開発局のほうに弾力的に運用していただきたいとお願いをしております。15年の分で、今回、二風谷ダムはモデルケースで但し書きの弾力運用をして事前放水が認められるというルールができ、今年はそれを運用していただいています。しかし、やはり住民サイドとしては思い切った運用、地域でできることは地域に任せてもらいたい。全国一律管理はやめていただきたい。ダム管理の部分も、地域ごとにしていただきたい。弾力運用を是非して

いただきたいと願います。

河川改修は一律基準でなく地域の特性を考慮して

見附市長 現在は一律の基準で河川改修が進められていますが、流域の特性を考慮し、遊水地の整備や市街地の雨水対策についても国としての方向性を示して欲しいと思います。

避難勧告・避難指示のタイミングとスムーズな避難
河川局長 いろいろお話がありまして、私どもとしても大変参考になりました。

最初に話のありました地域再生交付金の議論ですね。今ありますのが、下水と港湾と道路と、この3つなんですね。道路なんかの場合は、農道と林道とうちの道路と、港湾については、漁港と港湾。下水道については、国土交通省の下水道と集落排水とそれから合併浄化槽。この予算がそれぞれお互いに融通して使えるような予算をつけるというような制度ができたところですね。この制度にかかわらず、我々としても柔軟に考えていきたいと思っておりますので、いろいろご相談ください。農水のほうで対応するのか、国土交通省で対応するのかを全部含めまして、相談に乗りたいと思っております。

河川に関する情報、雨の情報とか水位の情報ですね。例えば国の管理の河川において、国にはかなりいろいろな情報があるわけですね。避難とかそういうことを目安としまして、どこまで河川の水位が上がってきたからこれは危ないよとか、そういう情報が一番大事なはずなんです。ですから、国の河川であれば国、特に河川の事務所ですね、それから、県であれば土木事務所になるかと思っておりますけれども、いろいろ地域ともご相談させていただきながら、どの段階になったらそろそろ避難の指示とか勧告を出したらいいんじゃないでしょうかというところのご相談をぜひさせていただきたいと思っております。我々の情報もぜひ使っていただきたいし、また、ご相談を持ちかけていただければと思います。逆に私どもからもご相談を持ち掛けたいと思っております。

ダムのことです。1つは、新しくダムを造るケースなのですが、これから新しくダムを計画するということになりまして、今では河川整備基本方針というのがあります。それを作った上で、河川整備計画というのを作ります。この河川整備計画というのは、いろいろな皆さんの意見を聞いて、それで作っていくという格好になります。これから具体的

なダムの計画がぜひ必要だというものにつきましたは、私どもとしても河川整備計画の中で位置づけができるのかどうかということを地元ともよく相談しながら、調整しながら進めていきたいと思ひます。

それからダムの管理の話が出てまいりました。ダム管理につきました、昔と違い今はかなりレーダー雨量計等で雨がどう移動してきますよとか、それからテレメーター等で瞬時にいま雨がどこに降っていますよということが分かる状況になってきています。そういう状況を踏まえたときに、もう少し効率的に、もしも更に雨がたくさん降りそうだったら事前に少し放流できないかとか、そういうことはぜひ考えていきたいと思ひます。しかし、実際に多目的ダムの場合には、我々が勝手に下げるといふわけにもいかないところがありますので、相談をしながらやっていくという格好になるかと思ひます。すぐにルールとしてやるというわけにはなかなかないところがあるのですけれども、利水者の方々と相談しながら、そのときの降雨の状況等を見定めながら、できるだけ治水効果が上がるような運用については考えていきたいと思ひます。

それから、全体を通して少しコメントさせていただきたいのですけれども、先ほど避難勧告とか避難

指示の議論がありました。やはり一番大事なのは、そのタイミング、それからスムーズな避難ということだと思います。タイミングをうまく図るところが大事かと思ひますが、そのためには情報が一番大事だろうと思ひます。危険になるのか、ならないのかという情報が一番大事なものです。そういう意味で、やはり我々と一緒によく相談していただき、水位情報とか雨の情報とかをうまく活用していただいて、判断をしていただければと思ひているところです。

特に、先ほどありました避難地ですよ。私どもでは、災害の種類ごとに避難する場所を変えたハザードマップを各市町村さんにぜひ作っていただきたいということで、今年度に水防法の改正をさせていただきました。どのようなハザードマップを作っていったらいいのかということ、我々と県と市町村と一緒に考えていきたいと思ひます。

いずれにいたしましても、私どもとしては、河川改修だけではなかなか災害は防げないと思ひます。その中で、やはり防災という観点と減災という観点と両方大事だと思ひておりますので、河川改修と、それから地域の方々のお力と一緒にになりながら、ぜひ安全な地域作りに努めていきたいと思ひます。

水害サミットに出席した自治体の水害被害状況

市 町 名	最近の主な豪雨災害	死者・不明者数	浸 水 戸 数
門 別 町	03年8月の台風10号	3	181
旧 東 山 町	02年7月の台風6号	—	555
栃 尾 市	04年7月の新潟・福島豪雨	1	514
見 附 市	〃	—	2,045
福 井 市	04年7月の福井豪雨	—	11,187
鯖 江 市	〃	1	981
美 山 町	〃	2	313
宮 津 市	04年10月の台風23号	4	2,485
加 悦 町	〃	1	266
洲 本 市	〃	5	3,148
豊 岡 市	〃	7	10,332
大 洲 市	04年8月の台風16号	—	205
新 居 浜 市	04年9月の台風21号	5	1,970
い の 町	02年9月の台風15号	—	244
飯 塚 市	03年7月の福岡豪雨	—	3,510
穂 波 町	〃	—	1,050

(毎日新聞提供)

〔ま と め〕

松田座長 防災と減災というものをどうタイアップしていくのかというのはこれからの課題だと思います。

皆さんの意見を集約すると、災害時には、①避難情報を出すための客観的なデータの収集方法と、その分析方法 ②災害の現状、さらには避難情報の住民への伝達方法 ③避難先の確保や介護を必要とする人々の避難方法 等が求められました。さらに、災害ごみの処理、ボランティアの受入れ方法等も主要ポイントであり、災害時に威力を発揮する地域コミュニティの形成が何より重要と指摘されました。個人的見解ですが、被災体験を持つ首長から貴重な証言と助言を得た水害サミットの成果を礎に「減災学」とでも言うべきジャンルが確立できればと願っています。

最後に、主催者の福井市長さんから今後の方針を含めた締めくくりのご挨拶をいただきたいと思います。

体験の共有化のための会議の継続

福井市長 私から提案を一ついたしましたして締めくくりとさせていただきますと思います。

異常気象等の発生がだんだん多くなってきております。そういう状況の中で昨年の災害があり、今年も九州を中心に被害を受けたわけでありまして。これが恒常化といいますか、毎年このような形になるだろうと当然予測される場所ではありますが、災害をまだ受けていない市町村等もあるわけです。今回の水害サミットが初めてですが、我々災害を受けた市町村がいろいろと災害の経験、あるいはその中からいろいろと問題点を出し、どう解決していくかということなどを語り合うということは非常に大事だと



平常時の円山川（兵庫県豊岡市）

思いますので、このような貴重なサミットを今後とも続けていくということをご提案いたしたいと思っております。

松田座長 皆さん行政のトップとして、非常に厳しい災害に遭われて、その経験から、どう減災していくのか、どう防災していくのかというようなご意見を互いに貴重な体験を持ちながら交換でき、この会の当初の目的というのは一応達したとは思っています。

一人ひとりが考えるだけではなくて、一堂に会して意見を出し合えば、いろいろな盲点や自分が見落としている部分というのも浮き出てくるわけです。それから、先ほどから提案があったように、いろいろな最新の試みをいろいろな地域で、いろいろな首長さんがおやりになっているわけです。それを共通化できれば、よりスムーズな形での防災、減災というのが全国的に展開できる。展開できればそれだけ、貴重な財産も、命も守ることができるというようになってくるのだらうと思います。

本当に長い間ご協力ありがとうございました。

地方からの声

深川の源風景「石狩川」に育まれて



全国治水期成同盟会連合会理事

深川市長 河野 順 吉

時にやさしく、時に厳しく

北海道の母なる川「石狩川」は、源を大雪連峰に発し、旭川市内を流れ、深川市内に至ってようやく緩やかな流れとなります。その後、石狩平野を分け日本海へと注いでいきます。

明治25年「石狩国雨竜郡深川村」として誕生した深川市。先人の英知と開拓精神により、厳しい自然を克服し、今日の深川の礎が築かれました。その歴史は、まさに自然との闘いであり、とりわけ河川の氾濫を治める歴史と言っても、過言ではありません。

「暴れ川」の異名をとる石狩川の氾濫は、その被害面積の経過を北海道開発局の資料によってみると、明治37年に12万3,900ヘクタール、昭和7年に13万6,700ヘクタール、同36年に5万2300ヘクタール、同50年に2万400ヘクタールと、雨量に大差がないのにその面積が減少しており、「治水」が充実して

きた結果といえます。

しかし先人たちを苦しめた河川は、一方では豊富な水と肥沃な土地を北の大地にもたらしています。深川村誕生と時を同じくして、石狩川の支流「音江川」沿いの湿地で水稻の試作に成功。当初の耕作技術は、本州での経験をもとにしたもので、寒冷地では思うような収穫には結びつかない状況でしたが、様々な努力の結果、本州米に匹敵する食味に優れた品種が登場し、北海道の良質米生産地としての地位を確立したところです。

豊かな恵みに生かされて

明治以前の石狩川では、サケ・マスのほかにヤツメウナギなどが捕獲されたとの記録があります。明治時代に入ると、河川でのサケ漁に制限が加えられる一方、孵化事業が開始され、石狩川本流に遡上する量を把握するため、本市にも昭和19年に捕獲場が設置されました。

2年間の調査で、相当数の親サケの遡上が確認されましたが、その後河川環境やサケを取り巻く社会状況の変化などで、サケの遡上は見られなくなってきました。しかし近年は、河川の水質改善の指標としてサケを川に戻そうとの運動が盛んになり、遡上の障害となっていた旧花園頭首工に魚道が設置され、サケにも住みよい川に変わりつつあります。

「川の内側から川を見て体験し、石狩川に対する愛情を育む」という趣旨で発足した会「下覧権」という地域づくりの会があります。地域への愛着を持つには地域のことを知ることが必要ということで、



石狩川護岸工事（大正時代）



石狩川音江捕獲場（昭和19年）



川下りのようす

毎年7月の第2土、日曜日に石狩川を下るイベントが開催されます。川に浮かぶものなら何でも良く、カヌーの他に、筏などで下る人もいます。

また、川の恵みに感謝する「石狩川の日」には、流域の48市町村で「石狩川クリーンアップ作戦」が行われます。私も、スポーツ少年団の子どもたちや多くの市民のみなさんとともに河川敷のごみを拾いました。

市民とともに災害に備える

市街地を大きく蛇行して流れる石狩川には、深川の源風景となっている深川大橋が架かっています。

明治25年、現在の大橋付近に渡船が設置。さらに大正6年には、深川船橋となって便利にはなったものの、冬期間は川が凍り使用できず、氷橋が設置され冬の風物となっていたようです。しかし、増水時には危険な状態になることも多く、沢山の人身事故が発生。大正10年、9人の通行人が濁流に投げ出されるという痛ましい事故を契機に、架橋の早期実現に向け運動が再燃。昭和5年に架橋決定、翌年開通し盛大な渡橋式を挙行され、2,000人余りの児童が

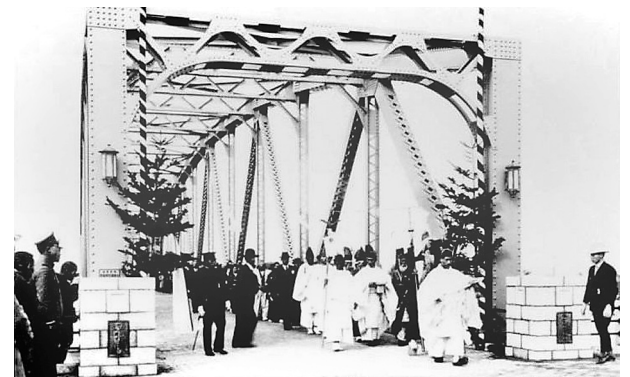
旗行列と祝歌を歌って町内をめぐり歩いたとのことです。

その後、深川橋は交通量の増加と車両の大型化で橋上交差が不自由となり、現在の深川大橋へとその役目が引き継がれました。

地域の防災力を高め、市民生活の安定を図ることを目的に、深川市洪水ハザードマップを本年6月に作成し、全世帯へ配付しました。行政による各種施策の公助、地域による共助、そして市民一人一人による自助の精神と役割を理解し、統括的取り組みを図り、市民とともに災害に備えることが重要と考えます。

さらに本年7月に深川市の防災訓練を兼ね、石狩川開発建設部や近隣町などの防災関係機関・団体が参加する石狩川洪水危機管理演習を実施しました。大規模な氾濫を想定し、指揮部と演習部に分かれ、防災担当者の危機管理対処能力向上と住民参加による防災力・防災意識向上のために行いました。

当日会場のテレビから流れるニュースでは、リアルに洪水状況が放送され、インターネットに接続されたパソコンでは河川の水位が上昇し、緊張感が増していきます。本番さながらの状況のなかで行った



旧深川橋の渡りぞめ（昭和6年）



ロールプレイング方式による訓練

演習は、午前10時30分から6時間にも及び、職員をはじめ参加者全員が災害に対する認識を新たにしたところであります。

おわりに

市の様子が一望できる国見公園からは、ゆったりと流れる石狩川とともに一面に広がるきれいに整備された田園風景を見ることができます。長年にわたる治水整備のおかげで安心した米づくりができ、北海道有数の米どころとなりました。

本市の災害のキーワードは「水」といっても過言

ではありません。水とともに生き、水に育まれながら、私たちは暮らしています。今後も石狩川と上手につきあいながら、ふるさとの美しい環境を、市民の皆さんとともに守り続けていきたいと思ひます。

経 歴

平成 6 年 10 月 深川市長に就任

現在 北海道治水砂防海岸事業促進同盟会長

平成 15 年 6 月 全国治水期成同盟会連合会理事に就任

平成18年度税制改正に関する要望

全水連は、9月27日付で自由民主党に対し、平成18年度税制改正に関する要望書を提出いたしました。

今後自由民主党におかれましては、党税制調査会の日程にあわせて、党国土交通部、国土・建設関係団体委員会合同会議においてヒアリングが行われ、11月から党税制調査会において取りまとめられることとなっています。

平成18年度税制改正に関する要望

治水対策の推進のため、次のとおり税制の改正を要望いたします。

水防協力団体に係る特例措置を創設すること。
(所得税・法人税・相続税)

(理 由)

水災防止対策を推進するため、新たに水防活動を行うこととなる水防管理者から指定された水防協力団体（公益法人）に対する寄付金について、法人税の別枠損金算入等の優遇措置を講ずる必要がある。

特定都市河川流域における雨水貯留浸透施設に係る特例措置の適用期限を延長すること。
(固定資産税)

(理 由)

都市化の進展に伴い発生している内水被害の軽減等に対処するため、特定都市河川浸水被害対策法に基づき指定された特定都市河川流域内において、都道府県知事等の許可を要する雨水浸透阻害行為を行う場合、その対策工事として設置される雨水貯留浸透施設の償却資産部分については、固定資産税の課税標準を2分の1に軽減するための上記措置を講ずる必要がある。

高規格堤防整備に伴う建替家屋に係る特例措置の適用期限を延長すること。(不動産取得税)

(理 由)

高規格堤防の整備に係る事業の用に供するため使用された土地の上に建築されていた家屋について移転補償金を受けた者が、高規格堤防特別区域の公示のあった日から2年以内に、当該土地に従前の家屋に代わる家屋を取得した場合にあっては、不動産取得税の課税標準から従前の家屋の価格を控除するための上記措置を講ずる必要がある。