

## パネルディスカッション

### 「水害に強い地域づくりを目指して - 流域治水の推進方策」

京都大学防災研究所教授	多々納 裕一さん
兵庫県佐用町長	庵道（あんざこ） 典章さん
京都大学防災研究所教授	矢守 克也さん
住民会議座長	大橋 正光さん
草津市都市建設部副部長	岡村 寿昭さん
滋賀県知事	嘉田 由紀子

#### 嘉田知事

ではこれから、パネルディスカッションを進めさせていただきますけれども、私は知事というよりは研究者に戻ったつもりで、もちろん首長としての責任も踏まえて、進めさせていただきます。

前半、矢守様、もうここは先生をやめて“さん”でよろしいでしょうか。先ほどの矢守さんの生活防災のお話の中で、それぞれが多様な役割を果たすのが大事だということから、お互いに様々な役割を果たせるようにということで、大変大事な提案をいただきました。そしてまた、庵道様はお辛いでしょうね、本当に。よく今日、お越しいただいたなと思っております。本当にお辛いご経験をお話いただきました。そういう中から、このパネルディスカッション前半では、県で計画を作り上げております流域治水基本方針がどういう背景で出来たのかということ、基本方針の策定に関わっていただきました大橋さん、多々納さんから背景の説明をいただきます。併せて、草津市の条例に関わった岡村副部長さんにお話をいただきたいと思えます。そして後半では、今日お越しの皆さんがたぶん一番関心がある避難態勢などを含めてどう行動したらいいのか、より実践的な話し合いをさせていただきますと思えます。全体でトイレ休憩なしで16時半過ぎまでお願いをしたいと思います。

まず最初に、住民会議をまとめていただいた大橋さんに、その背景「水害は必ず起きる」という住民の覚悟を踏まえた上でどうしたらいいのかということで、今日の皆さんの資料の中に住民会議の報告書というものがございます。水色のラインの入っているものです。この報告書をまとめるにあたって、10回程度会合をしていただき、主に経験者の皆さんから住民としてのまとめをいただいたお話をお伺いしたいと思います。

大橋さんは皆さんご存じのように、近江八幡の市議会議員を五期なさいまして、議長、副議長そして今は農業委員長からお寺の総代まで、いろいろお願いをしようとする、いやこの日はお寺のこのおうちの800年祭があってということで、今日は大変ご多忙のところをお越しいただきました。ただ、お寺の総代までやってらっしゃる大橋さんだからこそ出来る活動かなと思えますので、そのあたりよろしく願いいたします。

大橋さん

ただいま紹介していただきました。私が自分なりに自己紹介も兼ねようかなと思ったんですけど、いきなり寺の総代の話まで出ましたので、お許しいただきたいと思いますが、お手元の冊子の問題を昨年一年間かけて、住民会議として提言書を作らせていただいた中身についてご説明をさせていただきます。基本的にはこの中に書かせていただいていますので、じっくりご朗読いただければと思うんですが、私の紹介を兼ねまして、この背景や議論の中身につまして、若干報告をさせていただきます。

私は先ほど紹介ございましたように、滋賀県のだいたい中央に位置する近江八幡市で日野川の沿岸に暮らしている者でございます。日野川は典型的な天井川で、古くから度重なる川の決壊で死者も発生しており、集落ごとに安全な場所に移動していたという経過もございまして、二線堤や霞堤、遊水地等々も点在している場所でございます。私の記憶の中では昭和34年災といわれているあの災害で、二箇所が決壊いたしまして、その濁流で田畑が飲み込まれていくあの姿は、今私らの目の前にもきちっと残っている現状でございます。今回の住民会議の背景でございますが、我々の住む滋賀県では、大小118本の一級河川が琵琶湖へと流れ込んでおります。しかし、周辺の山々から流れ出る川を相対として距離が短く、急流であり天井川となっているのも大きな特徴でもございます。また一方、滋賀県の歴史は、川の恩恵を受けながらも水害との戦いでもありました。どうすれば水害から命を守ることが出来るか、それぞれの地域で水害に対応する知恵や文化が生まれ、今日まで存在しているのが現実でございます。しかし時代の移り変わりと共に、人々が河川を利用する機会は激減し、近寄りがたい川へと変貌して参りました。かくして我々の先人たちは、洪水は河川の中のみを流れるものだと確信してまいりました。しかし、最近では気象変動や集中豪雨などによって全国的に水害が多発し、近代治水の技術をもってしても河川は氾濫するということを認識せざるをえない結果となりました。そこで私たち住民はどのようにして災害に備えるべきか、基本的な方法を示すため、流域治水検討委員会（住民会議）が開催されたのでございます。

その議論の中身でございますが、滋賀県の各地より集まりました10名の委員で構成されて、約一年間、流域治水を実現するために重要な、自助・共助・公助について議論を重ね、滋賀県水宣言として提言書を作成したものでございます。その中身については3頁・4頁に書かせていただいた樹木の根っこから、自助・共助が顕れておりますので、また後日見ていただけたらと思いますが、一つ目は、皆で伝え合うわかりやすい情報、すなわち、「水害は必ず起こる」との覚悟を持って普段からの備えや水防活動・避難行動ができるように、全ての人々が、地域の水害に関するさまざまな情報を確実に共有する。二つ目は、誰もが役割を果たす。内容としては、地域を構成する全ての人々が自ら備え、自ら判断し、自ら行動する。地域には、熱く燃える自主防災活動のリーダーの担い手がおります。その人たちとお互いに助け合い行動する。三つ目は、地域は地域で守る。信頼関係で結ばれたご近

所、自主防災を担う活発な組織、自主防災のルールを持ち、地域がどのような水害にあっても、自分たちで地域を守るという強い信念を持って取り組みを進める。四つ目は、社会と連携する。地域だけで守りきれない災害から地域を守るために社会とつながりを持つ。この4つの根っこが地域の防災力を高めるために必要と考え、水害から命を守る地域づくり等目標を育て、私たち住民は、水害は必ず起こるという覚悟を持って安全な避難場所を見て、防災組織が元気で先人の知恵と新しい情報が共有できる地域づくりを目指すものがあります。

一方、公助への期待といたしましては、4つの根っこに示すような自助・共助を促すとともに地域の防災力を高めるため、行政からの適切な支援により効果的な活動が可能になることから、住民の防災活動に支援すること、地域の安全性の質を高めること、特に河川改修のレベルを越える洪水が起こった場合にも人命が失われないほど大きな災害が生じないような河川管理・氾濫源管理を行うこと、さらに今後治水の進め方を決める場合には、住民と特に議論するなど、住民と行政が一体となって安全な地域づくりを進められる体制を整えることが、公助に求めることとして、提言書を作成したものでございます。細かくはその冊子を御朗読いただきまして、地域は地域で守るんだということで責任を持って、我々は行動していくということを提言させていただきました。

今後、県からのこれからの進め方につきまして、まだまだ時間が必要であろうかと思えますけれども、これから県の公助に対しても、期待を多くしているところでございます。私が住民会議の代表と致しまして、まとめてきた中身について、かいつまんで報告とさせていただきます。ありがとうございました。

#### 嘉田知事

どうも、大橋さんありがとうございました。この住民会議委員10名プラス、今日この後からお話をいただきます多々納さんにアドバイスをいただいたのですが、実は県の様々な審議会・委員会で募集をするときは、人数が足りないことが多いんです。しかし、この会には三十数名、手を挙げていただきました。そういう意味ではかなり関心を持っていたているのかなと思います。そのような中、まずは被害が起きたときに当事者からの目線でまとめていただいたのが、県からの県民宣言です。

こちらでもアドバイスいただきました多々納さんに、学識者部会でもお世話になりました。今日、滋賀県内の各市町から、ご参加いただいている皆さんもおられますが、学識者部会の方について、多々納さん、ご説明いただけますか。

#### 多々納さん

多々納でございます。私の方からは、学識者部会で議論いたしました内容についてご報告いたします。先ほど大橋さんの方から、住民委員会議の骨子のご説明がありましたが、すごく思い入れのある県民宣言ということで、私もずいぶん一生懸命やらさせていただきました。

たものですが、この中にもある「水害」という問題は、行政から何かをしていただいて、それによって施設整備をすればそれで済むという話でもないということを住民会議で強く意識して、自分たちが何が出来るのか、あるいは行政に何をしてもらおうと地域の中の力が生きてくるのかといったことについて喧々諤々議論した結果でございます。

#### 【スライド2】

それとも関連しまして、この学識者部会では、先ほどの住民会議の方でもいろいろありましたが、知恵を広めるとか、みなで伝え合うわかりやすい情報とか、“人をつくる”の中にも若干出てまいります。情報というものが非常に重要だというような議論が出てきます。これは何かと言いますと、自分たちで何か対策をとるといった場合に、まずどこが危ないのか、あるいはどこが若干安全なのか、私たちはどういう危険にさらされているのかということを知らないことには何も出来ないし、住民会議の中にもありますが、「川の中の対策」だけではなくて、それ以外の対策もするというのが流域治水だということでございますので、そうするとそういったものがどういう形で効果を持ってきたのかということも調べることが必要だということで、まず最初に、基本として、「地先の安全度」という言葉で示しますけれども、どこがどれだけ危ないかということ調べようと。次はそれに対して調べたものをちゃんと皆さんにわかってもらう、私たちも理解できるように提示してもらう、さらに必要であればこれに対応して、土地利用や建築に関する規制とか誘導などを法制度として検討できないかと。あるいは、それだけ出してこの先にあとは何も無いでは困ってしまうので、先ほども矢守先生の「生活防災」、まさに生活防災だと思うんですけども、それを理解した上で、じゃあ実際にどういう行動をとるのかということ。これは住民だけでも出来ません。行政と言っても県だけでも出来ないし、市町村も、さらには国にも一緒入っていただいて、そういうところでの協議会っていう場づくりの必要性、あるいはそれを実際に行動に移していくための計画づくりの必要性を打ち上げまして、最後はこれらが実施されていたことと、「地先の安全度」がどのように関係するかを検証していきましょう。こういったことを併せてご重視いただきたいということを提言させていただいております。

#### 【スライド3】

この「地先の安全度」、先ほどから出てきてる言葉なんですけど、私はリスクマネジメントの授業もしてるんですけど、リスクというのは頻度と強度の関数ですと言うんですね。頻度っていうのは年に何回くらい起きるかという起きやすさの程度を表しますし、強度というのは、これが起きたときどの程度の被害が出るのかということです。そこで、一番気になるのは、この強度のところ、人の命がなくなる、あるいは財産を失う。他にも色々あるかと思いますが、ここではこの2つの議論に集中して、地先の安全度の議論をいたしました。人の命が脅かされるものにどういうものがあるかということで、家屋が流されるとか、家屋が水没するなどが考えられるということで、これをまず一つの指標とします。もう一つは財産を失う場合は、もちろん床上浸水や床下浸水などが起きるわけですが、これはい

ろいろな状況、確率、頻度で起きるわけですから、被害率の期待値、ちょっとわかりにくいのですが、そこに木造家屋があったとした場合に、どの程度の損害率が出てくるか、いわゆる公正保険料と致しますけれども、そういうものを出してみましようということになっています。

#### 【スライド4】

重点施策における「地先の安全度」の評価とは、命の危険と資産の危険を表すためのある場所での評価です。ここに家があるとした場合に、この家は大きな川あるいは横を流れる水路の氾濫によっても浸かりますし、この流域内に降った雨によって浸かるかもしれない、下水道が溢れるかもしれない。こういったことを全部評価していただくことをお願いしまして、実際滋賀県の方でやっていただきました。そうすると、各地点において家屋の流失はだいたいこの場合だと200年に1度ぐらい、床上浸水は50年に1度ぐらい、床下浸水なら10年に1度ぐらい、起きるかもしれないというような評価が出来るようになるわけです。こういったものがそれぞれの場所で見れますから、これが「地先の安全度」の評価になります。

#### 【スライド5～7】

それを一枚で全てを表現できませんので、それぞれごとに書いていきます。例えば、床上浸水の発生確率とか、家屋水没の確率とかです。これを見ると怖いですね、濃い色の部分は10年に1度とか30年に1度とやってところなんです、そういったところが水没する可能性もあるというところが見えます。それから、これはあまり見えませんが、家が流されてしまうというようなものが評価されます。

#### 【スライド8】

先ほど言いました資産のリスクでは、この図を最近見せてもらってビックリしたんですが、1,000万円の家であるとした場合に、1%を超えると保険料として年間10万円以上払わないといけない。そういう地域がこの図における黄色の部分と考えると、黄色以上の範囲ってけっこう大きいですよ。そういう意味では、こういうところは資産的にいろいろ難しいものがあるのかなと思ったりします。こういった情報を知った上でどこに住むのか、そこに住むのであれば住むときの住まい方を考える、例えば実際にやられてますけれども家の地盤高を少しあげてやるといった対策をやってみたいだったりするのは必要かと思えます。

#### 【スライド9】

これらの情報はまだ完全には公開されていないと思いますが、2011年の春に公開される予定であるというふうに聞いています。今、既にこのパンフレット等の作成、配布等の準備は進められていて、自治会ごとに整理・配布するということになっているようです。また、こういうものについては閲覧可能ですし、開発等の時にもお使いいただけるということになっているようです。ですが、こういった情報があるだけでは結局何にもなりませんので、これを上手く使っていただいて、あるいは住民の方々にもむしろこういった情報

を積極的に見せてくれと言っていたら、上手な活かし方を考えていただけたらいいと思います。このような情報は全国で滋賀県にしかありません。従って、これはものすごく大事なものであるため、活かしていただきたいと思っています。

【スライド10】

規制に関して若干だけ触れますと、提言させていただきましたのは、人の命を亡くさないということなので、こちらの2つ（家屋水没と家屋流出）の事象、家屋が水没するとは水深3m以上を、家屋流失というのは家が流されるような水の力があるということで、 $2.5\text{m}^3/\text{s}^2$ 以上と指標が決まっています。そのような状況が200年に1度のところまで起きないということを前提としています。この場合には、県で新しい建築の規制というものをかけてはどうかという提言をさせていただいています。10年に1度くらいまでのところで床上浸水が起きるというところに関しては、これも通達等がありますので、新規の市街化区域への編入の禁止ということを提案させていただければどうかと思います。こうすると、何かがそこにあるんだということ、どういう問題があるかということが規制を通じてわかりいただけるだろうと思います。

【スライド11】

具体的なイメージになりますけれども、ある地域で10年に1度以上の赤い色がついているところは床上浸水が発生するということです。こういうところが市街化区域に入れないということになるんですが、今これは田んぼといったところが非常に多いというふうに聞いています。しかし、これを無視して、先ほど矢守先生のお話にありましたけれども、危ないところに施設が建ってしまったたり、住宅地開発が始まってしまったたり、そういったことがあるといけないので、こういった情報をきちっと出していただくといいと思っています。

【スライド13】

こちらの方では、先ほどの家屋が水没する、あるいは流失するときの場合ですが、若干そういったところが見えます。こちらも同じように田んぼになっておりますけれども、こういうところでは建築物を建てないというような規制が必要かと思っています。

【スライド15】

実際、既存の建築物があるところでもこのような箇所があるようですが、こういった箇所では先ほども議論がありましたように、水害に強い地域づくり計画を作ってください、出来るだけ安全に住んでいただくための施策を行政と住民の皆さんとが共同して作っていただくことで対応していくということ、一つの考え方として提案させていただいております。また、その最後のところで、今まで出てきた議論、施策に関して、最終的には「地先の安全度」がどう向上したかということを見ながら、一生懸命進められていく流域治水の施策の取組の効果も見ていくことも今後必要になってくるのではないかと思います。

以上で報告を終わらせていただきます。ありがとうございました。（拍手）

嘉田知事

どうもありがとうございました。

次に、草津市都市建設部副部長の岡村さんに、草津市はまさに先行的に建物が被害にあわないようにということはもちろん、財産の被害を防ぐという事で取り組まれている地域防災の取組のご説明をお願いいたします。

岡村さん

草津市の岡村でございます。それでは、地域防災の観点から草津市の取組の一つの事例といたしまして、平成 18 年に制定いたしました草津市建築物の浸水対策に関する条例と、市民と協働で作成いたしました洪水ハザードマップにつきまして、簡単に説明させていただきます。

【スライド 2】

これは、平成 18 年制定当時の考え方を示したものでありまして、先ほどから住民会議や学識者部会の先生方からの説明がありましたが、四年前に考えた構図だということで見ただけならばと思います。

当時からヒートアイランドやゲリラ豪雨等の状況と河川等のハード事業の限界といったことが社会的な背景としてある中で、平成 18 年に草津市がモデルとなりまして、浸水想定区域図を作成し公表することになりました。そういった中で、一方的な公表でいいのか、またこの機会に行政として何か出来ないのかといった発想のもと、特定建築物の浸水対策に関する届出制度を規定しました建築物の浸水対策に関する条例を施行いたしまして、また河川が氾濫した場合に想定される浸水範囲や避難場所、避難経路を示した洪水ハザードマップを公表しました。

【スライド 3】

左側が琵琶湖の浸水想定区域図でございます。右側が草津市の浸水のおそれのある区域図になっております。草津市におきましては、JR や国道 1 号線の上を流れておりました天井川である草津川による浸水被害を解消するため、国や県のご尽力により念願の新草津川が平成 14 年に共用されたことによりまして、草津川の浸水対策は大きく前進いたしました。新草津川の整備に伴い、新草津川が水位情報指定河川に指定され併せて琵琶湖湖南流域水害に強い地域づくり協議会におきまして、草津市をモデルとして草津市および上流の金勝川、琵琶湖、野洲川を含めた浸水のおそれのある区域図が作成されました。

【スライド 4】

この写真のイメージは、琵琶湖河川事務所の方で作成されたものでありまして、JR 草津駅東口駅前の浸水イメージの写真であります。草津全域の中で南側、下の部分ですが、白い部分が見受けられますが、他の草津川以外の天井川や一般河川、水路等の安全度は今のところ評価されていないこととなっております。つまり、今回のテーマでもございます流域治水の観点からしますと、全区域が対象とはなっていないことから十分ではないという

ことで、先ほども話がありましたように(「地先の安全度」が)2011年春に公表されるということもありますので、その点につきましては、今後行政の課題として認識しているところ です。

【スライド5】

続きまして、条例の仕組みについてであります。一般的な市の責務や市民等の責務に加えて、特定建築物を指定いたしまして、浸水のおそれのある区域の内外を問わず届出の対象とし、その対策を義務づけいたしました。ただし、罰則等の規定は設けておりません。特定建築物とは、防災活動拠点施設としての市役所や避難所を定めております。届出の対象といたしましては、特定建築物に加えて一般建築では区域内で地下室を設ける建築物や高さ31m以上でかつ非常エレベーターを設置する建築物につきましては、届出を定めているところでもあります。

【スライド6】

この絵は、高層建築における浸水をイメージしたものでございまして、このような建築物では、一般的にエレベーターを設けるとともに、地下には非常電源設備や電気室、受水槽、ポンプ室等が設けられています。この建物が浸水しますと、地下にいる人の人命はもちろんのこと、ほとんどの設備が使用できなくなり、エレベーターも利用できない、水も使えない、当然トイレも使えない状況になります。復旧するまでの住民の方の、特に高齢者や体の不自由な方の待機生活の負担は多大なものとなります。また、大規模な水害となると広範囲にわたりますので、行政の救援も限界があります。こういった場合に防水壁等の事前対策で、大きな被害は回避できるものと考えております。

【スライド7】

この写真は、条例施行にあわせて、対策のモデル事業として市庁舎への地下への浸水を防ぐために地下の駐車場や電気室等の入口部分のスロープに防水板の設置を行ったものです。設置は短時間で簡単にできるものではありません。

【スライド8】

次に、この条例に関する指導がどの段階で入るのかを示したものです。まず、一定規模の宅地開発や施設建設においては建築確認前の開発事業に関する指導要綱等の時点で、浸水に対する事前指導を行っております。そして次に、建築確認申請時に対象となる建築物につきましては、この条例に基づく届出をしていただき、指導・助言を行っております。このように市といたしましては、出来るだけ早い段階で浸水のおそれのある区域の情報提供に努め、設計に反映させていただくよう努めているところです。

【スライド9】

これは市で作成しました、草津市の洪水ハザードマップです。市内を4ブロックに分割したもので、そのうちの一枚です。洪水時の浸水の深さや避難所、避難経路を明記しております。このハザードマップは本日パネリストとして同席されております、京都大学防災研究所の多々納教授ご指導のもと作成したものでございまして、最初に災害に強い地域を



つくるため、自分に出来ること、地域で出来ることを学び、そして、地域を実際に歩いて確認した後で避難場所や避難経路についてみんなで考え、マップにさせていただきました。

【スライド10】

これはその一部を拡大したところなのですが、避難所や避難経路を明示しております。一部上の方で×のところにあるのは避難所なのですが、草津市の場合は防災計画の中で一定地震を想定した避難所ということで指定しておりまして、明示しているように浸水の深さが50cmから1mの部分になります避難所については、洪水ハザードマップでは×で明記をしているところです。

【スライド11】

以上がこれまでの経過を説明してきましたが、ハザードマップや対策条例により災害について気づき、理解し、行動に結びつけることが危機管理、つまり減災につながるものと思っておるところです。しかし、条例やハザードマップは作成したら終わりではなく、むしろそれからの方が大切であると認識しているところで、先ほど言いましたように2011年の浸水の公表の関係もございませけれども、マップの見直しも含め、行政として行うべき事をしっかりやっていきたいと考えております。以上、まことに簡単ではございますが、草津市の取組の一つの紹介とさせていただきます。ありがとうございました。(拍手)

嘉田知事

どうもありがとうございました。では、パネリストのみなさん、テーブルの方にお戻りいただけますか。ただ今の大橋さん、多々納さん、そして岡村さんの発表を聞いていただいて、まず、矢守さん。どうでしょうか。先ほどの生活防災の観点から、御三方の内容についてのコメントをまずいただけますか。

矢守さん

ありがとうございます。御三方の発表を聞かせていただいて、また、その前の庵造さんのお話も伺って、私なりに感じたことを二点だけ、せっかくの機会なので申し上げたいと思います。

一つは、「自助、共助、公助」というキーワードについて、私ちょっと先ほど少々かみついたという一言申し上げました。この3つの言葉、たまたま先頭の一文字ずつを取ると某政党の名前と同じなんです。自民、共産、公明となっていて。しかもだいたいこの三党はあまり関係がよろしくなかつたりします。同様に、「自助、共助、公助」という言葉を、防災に関係する方は皆さん口にされるんですけど、便利な言葉なのでこれさえ言っておけば大丈夫というようなところがあって、安易に使われます。しかし、これをどのように実際に形にしていくのはとても難しく、直接的には多々納さんがおっしゃった場づくり、計画づくり、そして、私ゲームなんかをつくっている者として付け加えさせていただくなら道具づくりといいますが、この自助、共助、公助を考えていく上での、また具体

的にある地域で考えていくための場づくり、計画づくり、道具づくりというのはすごく重要だと思います。今日、大橋さん、それから岡村さんからご報告のあった内容も、こうした観点を踏まえた重要な実践として聞かせていただきました。これが一個目です。

それから、二つめは、ちょうど今、道具づくりと申し上げましたし、かなり多くの発表あるいはご報告の中に地図、マップが出てきましたので、それに関連したコメントになります。偶然なんですけど、私の父が地図の研究者で古地図を研究していましたことから、子どもの頃から家中に地図が満ちあふれていました。それで、私、地図にはちょっとうるさいところがあります。今日重要だなと思いましたが、地図を英語にすると map なんですけど、map という言葉には「地図を書く」という意味もあって、mapping とも言いますね、いわば「地図を書くこと」あるいは「地図すること」とも言えると思います。最後の岡村さんも「地図が出来て終わりではなくて」ということをおっしゃいましたし、庵造さんのお話の中にも同じ趣旨のことを確かおっしゃっていたと思います。過程、プロセスが大事と資料にも出ていましたね。地図、map そのものが重要なのではなくて、「地図すること」「mapping すること」、特に一枚の地図を巡ってどれだけ多くの方がそこに集っているか、その「地図すること」を通して今まで出会っていなかったような人たちが、どれほど協力して一つのことを為すような場になっているかということが大事だと思います。こういう事を言うと理系とか工学系の先生に怒られるのですが、地図にどこまで精度を盛り込むかとか、破堤をどこに想定するかでこんなに地図が変わるとか、そういった議論をよくされているのですが、私のような文系の人間から言うとあんまり重要とは思えないことも多いです。どんな地図をつくってもその地図、たとえば、ハザードマップがほとんど家庭で読まれていないとか、地域で一回も使われていないということがよくあります。これは非常に残念な事で、どのようにその地図を巡って活動が始まるかという事の方が、地図そのものの精度や内容よりも大事だなと思います。

私の話の中で紹介させていただいた四万十町の興津というところで、ある施設の高地移転が実現したという例は、そういう意味で、あの地図づくりがきっかけとなって、大きな活動が展開していったことが大事です。地域の自治会、しかもそれほど関係が深くなかった三つの自治会がお話しをし始めた。そして、何より大人が動き始めた。話があっちこちいって恐縮ですけど、大人だってもちろん気づいていたと思うんですよ。この保育所は危ないと、こんなところにデイケアがあるのはおかしいとか。だけど、「なかったこと」にしてしまう訳ですね、「見て見ぬふりをする」というか。だけど、子どもはそれを暴露してしまうので、大人も取り組まざるを得なくなったのだと思います。そして、それに応えられた町の方も立派だったと思います。そういうことで、子どもたちが作った一枚の地図をめぐるって実際に事が動いてくる、そういう地図こそがいい防災マップではないのかなと思います。事務局の方のご説明を通して、滋賀県でもたくさんそういった実践が始まっていることは承知しておりますので、今後は是非滋賀県でも伸ばしていただきたいなと感じました。

嘉田知事

どうも、二つのコメント、ありがとうございました。そうですね。自助、共助、公助がそう読めるんだと。自助、共助、公助がどうしても便利なので、これをスローガンの言っていれば非難を受けない。私も議会の答弁で使いましたのでどきっとしているのですが、これをどうやって完璧な形にするかという場づくり、計画づくり、道具づくりについて。それから二点目は地図、マップ。マップはingをすることが大事だというご提案というか、質問をいただきましたので、今ほどの御三方の方には、後ほどそれぞれの視点から少しご発言をいただきたいと思います。

庵造さん、今の御三方のお話、大橋さん、多々納さん、岡村さんの話を聞いていただいて、本当に切実な立場でおられる方として、コメントなりアドバイスがとおりでしょうか。

庵造さん

防災に関する情報というお話で、事前にここは危険ですよ、危険度が高いですよといったことを自分の生活の中で知るということ、情報を発信していくこと、これは今行政として、いわゆるハザードマップということでもどこでも取り組んでいます。兵庫県においても、既に私たち水害前にこの地域までは何cmぐらいの水が浸水する可能性がありますというハザードマップを各戸に既に配っております。

嘉田知事

それは災害の前もあったわけですね。

庵造さん

災害の前にあったんですよ。

嘉田知事

それは役立ちましたか。

庵造さん

それがなかなか役立たない。つくられたものをただ各戸に自治会を通して配っても、過去に被害を受けた方、経験した人は当然関心が高いので確認としてここは危ないなというのは分かる。ただ、そうじゃない方にとって自分のところが黄色く塗られている、いやまったく白地になっているということは、見たとしても多分生活の中でいつも考えているわけではありません。ですから、それを皆さん一緒につくるという事が必要で、その情報をさらに自分のものにする、地域のものにしておくという地域の取組が大事だということです。先ほど言いましたように、災害前に合併をして地域が非常に広くなったことや、過疎

化が進んで地域力が非常に弱くなってきている、田舎においても地域の絆が非常に薄くなってきていることから、防災だけではなく防犯や医療の問題、福祉の問題なども含めて地域の再構築をしなければいけない。そういったことから、地域づくりをしていく、地域づくりについて話し合っていく協議会をつくって取り組んでいた矢先に、今回の災害は起こりました。そういったことを踏まえ、自分たちの地域をもう一度自分たちで見直して、しっかりと本当に危険度なりリスクを捕らえなければいけないと思います。これまでのハザードマップというのはただ色が塗ってあるだけで、先ほど先生が言われたように、リスク、危険度の確率といったところまでは踏み込んだのは凄いなと思うんですが、そういうものまで滋賀県は発表されるようですが、まだ兵庫県の場合はそうではありませんので、そういう取組をしております。私どもでは「支え合いマップ」という言い方で呼んでいますが、災害時の避難も含めて、またそういう言い方はよくないと言われるのですが、今回の災害でも亡くなられた要援護者の方への援護をどうするかという、普段から生活の中でやはりちゃんと備えていく、支え合いマップづくりというのを地域のみんなでつくろうという取組をしております。

それから、情報については災害時にどう情報を発信していくのか、お互いその情報をどのように評価するかという普段からのコンセンサスがないと、なかなか活用できません。災害はそれほど起こるわけではないし、支え合いマップにしても皆さんが評価をしておかないといけない。災害が起きたときにも情報をどのように評価するか、過大評価しすぎてしまうと危険な場合もある、それからそういう評価を全くしないとまた危険になる、その辺りの評価のしかたもきっちりとコンセンサスをつくっておくことが大事ななと思います。

嘉田知事

かなり切実に現場でご苦労されている点をお伝えいただきました。「支え合いマップ」っていいですね。まさにまちづくりにおける基本ですね。すいません、そのサンプルを。はい。また、これ、皆さん参考にさせていただきたいと思います。今の矢守さん、庵造さんのお話を受けて、まず大橋さん、どうでしょうか。

大橋さん

我々住民会議の中でも議論してきた内容が、今庵造町長さんもおっしゃったように全く肌で感じていただいていることが伝わってくるなと思いました。私どもも委員会の中で言っていてまいりました。ハザードマップというのは行政が作成して、自治会を通じて配布するだけで、本当に自分たちのものになっていない、地域のものになっていないということで、後でどこに置いたかなという状態になって、それを活用もできていないままになっているのが現実ではないかなと。だから、ハザードマップをつくるのであれば、地域と協議を重ねて、また集落ごとにハザードマップを議論しあう、熟知しあって、どうあるべきかと、本当にこのハザードマップは適切なのかどうか議論して、修正するところは修正して地域

のものにしていくということが必要ではないのかと。そうでなければ、どんな立派なハザードマップをつくってもらっても、自分たちのものになっていないと何もならない、そのことが一番大事ではないか、こんな感じがいたします。

#### 嘉田知事

はい、大変大事なご指摘をいただきました。マップのことが出たので、少し展開をさせていただきたいのですが、メンタルマップというのがあります。頭の中にマップをつくる。矢守さんがマップにこだわっていらっしゃるとのことでした。最近、少し古いのですが、「地図が読めない女、話が聞けない男」という本がありました。どうも、このマップというのは性別とか年齢とか職業によって紙の上にある方向を、実在の暮らしのアナログの世界に移すという癖、男女なり年齢なり教育により違いがあるのかなと思われませんが、その辺りも後半議論していただきたいなと思います。

多々納さん、どうでしょう。今の矢守さんと庵造さんのお話を受けて。

#### 多々納さん

矢守先生の話の中で、二つ言われましたが、一つめの計画づくり、場づくり、道具づくりという点で、道具づくりのところは言いそびれていたなと思って聞いていました。実は、滋賀県の方では、これは知事も出ておられますが、淡海の川づくりフォーラムというのをされています。これは住民会議の中でも議論をしたのですが、いろんな活動を住民の方々が既にやられていると、そこでいろんなものが開発されるけれども、それは地域の中で見えていなかったり、あるいは他の人達と共有できていなかったりします。そういった活動を発表したり、あるいは議論したり、あるいは褒めてもらうことで、インセンティブみたいなものに出来るといいねという取組です。徐々にそういうところで出来ていくような道具づくりの仕組みはつくりられているのかなと思っています。

また、マッピングの議論も非常に重要で、ただ僕はもう一方で思うのは、マッピングまでいいけれど、出来た後の話をやっぱりしなければいけなくて、草津市さんの方でもおっしゃっていましたし、随分昔の言い方でいうと情報をマッサージするとか言っていたのですが、情報をもっただけではわからなくて、しみこむまで体に入れてこないといけません。それは自分のものとして使うものにするためにです。草津市さんの取組の中でもあったんですが、こういった情報を見た時に避難する場所があまりないねと言ったら、別のところで民間のところに交渉してお願いして、出来たらマップに載せたりするんです。これは住民の皆さんと一緒にやったから出来たことだと思います。ただ、それがその後どうなったのか、この辺りは非常に興味があるところではあるのですが。この川づくりフォーラムにしても、あるいは他の地域での活動にしても、住民会議の提言を出してからほぼ二年近く経ってきたので、住民会議の提言において要望されている「水害に強い地域づくりのコーディネーターを設置する」といった辺りのお話が、僕としては興味があるし、本当に

キーなのではないかと思ったりしています。ただ、土木事務所の方でもその様な対応をしていただけるような事務分掌の変更もあったということも聞いていたりしまして、徐々にその辺りも進んでいるのかなと思います。とにかく、いろんな手を使って、行政の方や住民の方が混然とやられる、一緒の方向に value を share しながら進めていけるような仕組みづくりが大事だなと思います。

庵造さんがおっしゃったお話でものすごくいろいろな事が頭に入ったのですが、中でも一番気持ちに入ってきたのは、災害時の情報は受け手が理解しないと何も役に立たないということです。コミュニケーションというのは、誰かに言った時に相手が、皆さんが聞かれたことが全てなんです。だから、いくらどんなものを出しても、相手に分かってもらえないと何にもならない、そういう意味で庵造さんのおっしゃる通りなんです。そのためのきめ細やかさとか、あるいは逆に自分たち（受け手側）がどのように取りに行っているのかということもあります。それで、無いことにしておこうという話にしておくと、すぐ無いことになってしまうのが災害時の情報で、雨が降っているがまあいいでしょうと思ったら、大丈夫になってしまいます。だけど、それが結果として非常に危ない事態を招くかも知れないので、その辺りの理解だとか知識について、皆さん方との行動計画をつくられる中で考えていただければいいかなと思います。

#### 嘉田知事

私はいつも物や情報を「自分化」しないといけないと言います。「自分化」、これは嘉田オリジナル用語なんです。自分のものにするということです。それぞれがどうやって自分の物にしていくか、先ほどの男女の違いや年齢、職業などの違いも想定しながら、実は行政も情報を出さなければならないのですが、行政は情報の出し方が苦手というか下手なんです。行政用語で満ちあふれていて、暮らし言葉・体言葉にならないのです。その辺りも今日の後半で、どうすれば情報を自分化できるように暮らし言葉・体言葉にできるかを議論できたらよいなと思っております。

岡村さん、今のお二方のお話を伺ってコメントどうでしょうか。草津の方で。

#### 岡村さん

そうですね。マッピングという話がある中で、情報出すのが行政は下手だという話がでしたが、行政は、例えば浸水の区域図が出来たのはいいのですが、これを出すと結局は公共事業が遅れているのではないかという話になるのでなかなか出しにくい、今までは。しかし、今は、情報公開の時代なので出すべきであるという中で、草津市は、先ほども話にあったように、草津川なり上流関係の地図は公表しているわけですが、その他の中小河川も含めた地図は公表しておりませんし、市民の方々が今の地図を見られたら、自分のところは「白いので大丈夫かな」と思っても、実はそうではないんだという差・ギャップもあり難しいところかなと思います。

それと、条例を作ったときに私は建築部局におりましたし土木もかじっているのですが、草津市の場合、例えば 20 数ミリの雨で河川に関する電話がかかってきます。なぜかという、大きな河川でなく、小さな河川で詰まりが発生している。それは地域コミュニティにも通じると思うのですが、近隣の方がその河川の詰まりをとっていただければ、土木の計算上の数字は流れるとは思うのですが、詰まりで流れないので、さらにどんどん詰まって行って、床下浸水・床上になってくる状況が多分あるのではないのかなと思います。計算上には現れない評価のところをコミュニティでなんとかしていただければ、行政も助かる。ちょっとずい話ではありますが、行政も正直に生きようと思うと、そのようなお願いする時代なのかなと、個人的に思います。

嘉田知事

「行政も正直に生きる」何かいいですね。形式でいきがちな行政で正直に生きるという。今日のキーワードになるのかなと思います。岡村さん、建築の浸水を防ぐための条例は、平成 18 年 9 月に制定されてから 4 年が経ったのですが、何件くらいあり、どのような対応をされているのか、少し教えていただけますか。

岡村さん

建築関係ですと、届出は民間も含めまして 12 件くらいありました。開発関係はかなりの数にのぼっておりまして、統計はとっておりませんが年間 50 以上の開発の件数がございます。その中の 1 件の中には宅地開発何十件も含まれておりますので、件数的にはかなりものになっておると思います。結局は、建築の設計時点ではなく、土地をさわる開発の時点でできるだけ情報を提供してなんとかしていただきたいと指導しているし、開発業者だけでなく、エンドユーザーの方にも情報が適切に伝わるように指導は進めていると思っております。

嘉田知事

また、草津市さんの方で、経過をまとめていただければと思います。実は県として、いよいよ行政部会などを経て、基本方針を発表しながら、来年の春「地先の安全度マップ」を出しますが、全国初の「地先の安全度マップ」なので、どのような反応があるか県としてもまだビクビクドキしているところです。そのためにも今日みなさんに正直な情報なりご意見を伺いたいと思っております。草津市さんにもご経験をお願いしたいと思います。

これから、後半の議論に入っていきたいのですが、今ほど申し上げましたハザードマップは作って終わりなのではなく、逆に作ったところが次の出発。そして作るプロセスが大事だということ。この背景にはリスクをどう共有するか。ちょっと個人的な思いなのですが、淀川水系流域委員会が始まった時だったでしょうか、平成 13 年ごろに、当時の先鋭的

な河川部長が淀川ハザードマップを出しました。200年に一度ということで、大阪の中心部、特に地下が真っ赤になるんです。これを出したときに当時の市の幹部の方が「これを出されると、まず大阪の地価が下がる。」そして「経済活動ができないから」というので、ずいぶん抵抗がありました。たった10年前の話なんですね。そのあと、枚方市がハザードマップを作るときも、ずいぶんと4年5年かけてようやく公表されました。「苦情がくるんではないだろうか。」「地価が下がる」などの心配をしながら、枚方市さんは数年かけて議論して発表したけども、1件も問い合わせがなかったんですね。枚方の職員はびっくりしておられたそうです。それだけ関心がなかったんですね。ハザードマップのリスク情報をどのように開示するかということが、大変大きな行政としての課題ではないかと思います。

そういう中であっての「地先の安全度」、さっき多々納さんが言っておられたように、結局今までのハザードマップは、誰かがどこかで第三者的に作ってくる。それに対して今回の滋賀の「地先の安全度」は「私」にとって「私の家から」という安全度マップなんです。ここは何気ない言葉のようですが「地先の安全度」をしっかりと県下全域で出したのも、滋賀県が初めてだということです。

では、そういう中でいざじゃあどうやって行政としても住民としても情報をうまく活用していくかということをご後半の議題にさせていただきたいと思います。その後半に入る前に、会場のみなさんから、先ほどの矢守さん、庵途さんの講演も含めて、ご質問などございましたら2,3お伺いしたいと思います。挙手をお願いします。お名前も合わせてお願いします。

#### 参加者1

大阪から来ました と申します。先ほどハザードマップの話が出ましたけども、ハザードマップのことを正確に説明していただける人は、ほとんどおられないですね。国交省の職員でもほとんどわからないのじゃないですかね。それは、まず洪水そのものが引き延ばし洪水が使われてます。あくまでも仮定の洪水です。それと、破堤点。破堤するという場所が、どこが破堤したのかがわからないんです、あの地図。どこが破堤するかもわからない。2キロ間隔で破堤したと仮定して川の水面と同じ高さになった水面が出ているんですよ、地図は。ですから、必ずしも浸水してそこまで浸水するとは限りません。水の総量なんです。水は無限大ではないですから、破堤して具体的に溢れる水は、さらに流れていきます。ですから、大阪が真っ赤になってる浸水想定図ですね。「どこが破堤したんだ？」と聞くと「枚方の・・・」というところで止まってしまいました。破堤点がわからないというか不定なんです。数が多いんです。そういうものでは、実際に住民が理解することはほとんど不可能です。ですから、あのままではどうしようもないものです。ましてや、浸水が6メートルにもなります。そんなことありえません。だから、その地図に書いてある現象は、絶対に起こらないと、私はよく他でも言っています。そういうものだということを理解した上で、浸水想定図というものをもう一度考



え直さなければならぬと思います。

嘉田知事

はい。まあ、その辺は先ほど、破堤地点をどうするかとか、水量は。すごい圧力が増えるような議論になると思うのですが、どうでしょうか。

多々納さん

少なくとも、滋賀県で今やっているものは、先ほど言われた浸水想定図を作る作り方とは全く違います。流量も降雨の作り方とか、細かく言いますといろいろあるんですが、破堤の所だけで申し上げると、破堤というの、疎通能力を超えたところで初めて水が出てくるのですが、そこを超えるか超えないかは上から順番に計算していった中で見ていくことになっていまして、越流量も出て行ったものが入ってくるということでやっているはずだと思います。だから、通常やるような浸水想定区域図の場合はどちらかという非常に大きな水害が起きたとした時の最大包落をとっているんですが、滋賀県の方は最も起きやすい状況を1つパターン描いたものを各確率ごとにやりまして、それを各確率毎に合わせたものを図に表している。ですから、通常ハザードマップ等でみるものに比べると、ずいぶん小さくなっているのではないかと思います。詳しいことは、事務局に聞いて頂いた方がより詳しくわかると思います。

参加者1

その辺の説明が、住民にはわかりにくいと思うんですね。

嘉田知事

はい。それは、いずれの情報も将来リスクに関しては、「こうこうこういう条件のもとにあったときにこうです」、「ちょっと条件を変えた場合はこうです」という形でわかりやすく出す。これは行政の方の責任だと思います。はい、どうぞ。

参加者2

奈良県からきましたと申します。今のことに関連してちょっと行政の河川管理者にお聞きしたいのですが。実は、大阪府の和泉市のハザードマップを見ました。そうしますと、そこに描かれていることは、いわゆる外水、つまりその川の河道から溢れた場合の浸水条件であって、内水は含んでおりませんと書かれてありました。この点は、みなさん共通した観点でやっておられるわけでしょうか。

嘉田知事

はい。大変大事なご質問をいただきました。先ほど多々納さんの図の中に「地先の安全

度」というのは、川があふれるだけではなく下水道が溢れるかもしれない。農業用水路が溢れるかもしれない、ということもふまえているので内水も想定しているということなんです。

その辺はどうでしょうか。多々納さん。

多々納さん

「地先」といってる限りにおいては、河川管理者が誰であるかは関係ありません。国交省さんが管理されている河川であろうが、滋賀県さんが管理されている河川であろうが、草津市さんが管理されている河川であろうが、それはみんな含めたものでないと、リスクとは言えないし安全とも言えないということですから。滋賀県さんには大変無理を言いまして、下水道や小さい水路も全て含めて氾濫の話を取り扱ってもらっています。そういう意味で、全国でもここしかないというデータが出来上がっておりまして、将来的には他の府県でもされるのではないかなと期待しております。

嘉田知事

これは、一級河川の管理者としての知事としての発言なのですが、本当に不自由なんです。一級河川だけではないんです。まさに先ほど言ったように、農業用水路は土地改良区。そして下水道は、公共下水道ですと市町ですね。それから、普通河川もありますが、それは市町です。それから先ほど岡村さんが言うておられたように、想定する水路と違うことが本当にたくさん起きるんです。ゴミがたまっている、そのゴミをちょっとどければ水は流れるのに、それをどけないがゆえに広がる、まさに水は生きていますから。ですから、縦割り行政ではダメです、横つなぎにして権限委譲してくださいと国土交通省に言うのは、まさに今のような知事としての限界を感じての切なる願いなのです。しかし、これは今、民主党さんが地域主権改革をどこまで進めてくれるかという、行政の話になっております。

他、どうでしょうか。せっかくの機会ですから。出来るだけパネリストのみなさんに係わる質問をお願いしたいと思います。

参加者3

大津市から参りました、と申します。先ほど、矢守先生がお話しされました、小学校の生徒に教育の一環として、地震計だとかそういうのをあてがわれて、実際に調べさせて、自然の変化とかを自然と覚えさせるようなことを言われました。それで私感じたのですが、私も80歳を超えまして、昔の人は、大橋さんも御苦労なさった中で、先人の方がいろいろな災害に対しての貴重な言葉を残していかれて、それによって昔の人は注意することは注意してやってこられたのですが。今私も歳をとって、私は今までの方に琵琶湖の気象について「こんな風が吹いたらこうなる」とか、いろんな話を聞かされてきましたけど、今は子どもにそんな話を出来る人もいないし、また情報化時代になっ

てそんな話は必要ないといわれる方が多いのです。私は、小さい子供らにでも地域の危険性を、佐用町の町長さんの先ほどのお話も小さい時に聞かせておいて、「こういう災害が起きるのかなあ」という記憶を持たせて啓発に向けての勉強を、まあいえば、人間以外の生物でも夕立が降ると雨蛙が鳴くような自然とを感じるような教育をできないかなあと、思っておるんですが。琵琶湖におきましても、天候でもやはり昔の人は「なだれ風」やとか「おしょらへんな雨」やとか「辰巳風」やとか、現在通用せんような言葉を聞きましたけど、気象の変化とか前線の通過とか南東の風になって、今でも私の頭の中に残っているのですが。そういう教育を子ども達にもしていただけないかと思うのですが。

嘉田知事

ありがとうございます。

矢守さん。生活防災の中に先人の知恵とか防災文化というのは役立てられないかということですが、どうでしょうか。

矢守さん

質問というか、コメントいただいてありがとうございます。今、ご指摘いただいたことは、100%その通りだと賛成します。非常に重要なことで、特にわずか少し前、10年前、20年前にも水害があったわけですね。佐用町でも、今回が初めてという部分もあったにせよ、全てが初めてではなくて、平成4年にも水害があったという話もありましたように、それ以前に遡ると類似のケースというのは出てくるんです。私が紹介した都賀川もそうで、わずか数年前にほとんど同じようなことが、実は起こっています。しかし、阪神・淡路大震災などで住民の多くの方が入れ代わったということもあって、うまく伝わっていないという事情があります。そういう意味で、今ご指摘のような少し前の出来事をその地域で確実に伝えていくという、以前ならあたりまえのように出来ていたことが出来なくなっていることが、地域の防災力を非常に弱体化させてというのは、ご指摘の通りだと思います。

その上で、もう一言だけ申し添えさせていただくのならば、特に子ども達にアプローチする時にはそこにもう一工夫必要だと思われま。最近では、それこそ現代的な道具が色々できています。例えば、携帯電話を持っていると、その場所を感知するしくみ(GPS)を利用して、ある場所に行った時にはその場所に関する情報がたちどころにとんでくるようにすることも可能です。たとえば、今ここでは「3年前にこういう交通事故があった」とか、「2年前に側溝が溢れていた」とか、そういった情報を必要な場所でキャッチできるようにすることもできます。そういったハイテクはハイテクで利用しながら、ご指摘のような古い知恵を活かしていくということを試みていかないといけないと思います。ご指摘ありがとうございます。

嘉田知事

はい。その通りだということです。

大橋さんのところでも、それこそ日野の池田本町の地域の方でいろいろ伝えてこられ、こないだは半鐘をならしていただきましたけど、その辺りはどうでしょう。

大橋さん

今、半鐘の話がでましたが、それは置いておきまして。今、大津の方がご指摘されましたように、住民会議を地域でやったときに水害経験者の方から、「堤防が破堤する時は上流へ上がったらかん。下流へ下がれ」と聞きました。これは鉄則らしいです。我々は決壊した場合に下へ下がるというのは、川下へ行くのですから怖いです。大津の方がおっしゃられたように昔の知恵というのはやはり伝えて行かなあかなあ、というのは感じております。

それと、知事の言われた半鐘の話なんですけども、前のシンポジウムがあったときに、自分のところの地域でいわゆる避難する時の鐘、半鐘と言っているんですが、みんなに「避難しなさいよ」とか「集落に集合しなさい」とか、そういうことを鐘で伝達するんです。その鐘の打ち方、今日、私持ってきておるんですけども。

嘉田知事

それ、ちょっと見せて頂けますか。実は鐘の打ち方が図になって神社に貼ってあるんです。滋賀県内各集落に太鼓だったり鐘だったりして。「トーントントン」とか「ドンドン」とか。先ほど大橋さんに写真を見せて頂いたのですが、各集落に、例えば同じ鐘でも「コーンコーン」だと「会議のお知らせ」だとか「コンコンコン」だと「火事」だとか。「水害」だったらもっと早くとか、ならし方が昔から地域に伝達されています。意外と今の機械音よりもよく通じるんですね。それを今度実験してくださいとお願いしているのですが。大雨の時なんかは、意外と防災無線が聞こえなかったなど聞きますので。かつての先人の知恵を活かすというのは、大事なことだなあということ。

大橋さん

これは、昭和34年の伊勢湾台風の時の災害日誌です。これは本当に貴重なものです。これ、1、2とありますが、地域で自分の所の鐘が鳴って、それから浸水していったら6メートル浸水しているんですね。それを克明に毎日毎日約1ヶ月書いておられる記録が残っているんです。これは地域の防災力として生々しいものなので、これはきちっと伝えていきたいという思いです。これは言葉で語るものではないです。この時は「三重県の方に通過したとラジオ放送では言っているが、それを終えた頃に鐘が鳴り出した。生涯忘れられない姿だった」と克明に残っております。言って頂いたら参照させていただきます。

嘉田知事

また是非、流域治水の水害の写真と記録の中に入れてください。特に日野川などは上流が深いので、雨が鈴鹿の山に降ってから 4 時間から 5 時間、最下流まではもっとかかります。そのようなところも、先人の人の情報が必要です。併せて水の出方が速くなっています。昔は 5, 6 時間だったのに。・・・あ、ありました。ちょっと見えにくいかもしれませんが、こうやって情報である鐘をどうついたらいいかというのが、絵になっておりまして、これに従って人がたたくと火災信号だとか、山災（山の災害）だとかを分けて、受け手の方に理解をされるので、情報が通じるということです。

会場の皆さんからもご意見をいただきました。

庵造さん、避難の情報をどういう段階で出してどのように受け止めて頂くかでご苦労いただいたかと思うのですが、今日は市町の担当者の方もおられまして、どうやって避難情報を伝達をして、そして住民側からしたらどこにどうやって避難をしたらいいのか、だれといつ、そしてその時に何を覚えておいたらいいのかを含めて、少々生々しい思いも含めて問題提起をしていただいて、それぞれの立場からご意見をいただきたいのですが、いかがでしょうか。

庵造さん

では、まず情報の伝達方法について。私ども、先ほどお話ししたように佐用町が合併して旧町で防災無線という行政無線を兼ねた無線放送を持っております。あと、新町になってそれを 1 つに統合して防災無線ということで、通常は毎日、町からのお知らせということで使っております。災害時にはその防災無線を通して、防災情報を伝達するということになっております。ただ、今回の水害でそれがきっちり伝わっているかということ、後からの調査で 40% ぐらいの人しか聞いていなかったということがわかりました。災害の段階では地域の皆さん方、今日おこしの方は地域の役員をされている方が多いんじゃないかと思いますが、そういう方は皆さん屋外へ出て、それぞれの地域の防災対策で走り回っておられるので、そういう方にはなかなか情報が伝わらないし、そういう情報伝達の方法そのものも非常に難しい。また、一番適切なときに適切な情報が流せたのかということ、これは災害の検証の中では、後から当時の全てのことを全体的に見て、また時間の関係なしに検証ができるのでわかるんですが、当然佐用町も防災計画というものを作っております。ただ、先ほども「ものや情報を自分のものにする」、例えば個人のものだけでなく行政においてもしっかりと行政のものにしているのかということも非常に大事です。私どもは平成 16 年に大きな災害をうけて、平成 17 年に合併をしたのですが、16 年災害の時は幸いにも人的な被害がでなかった。いろんな課題はありましたが、その時のハード的な対策はそれに合わせてやってきたが、避難とか災害時のソフト的な対策について十分にフォローができなかったのが反省点です。平成 17 年に合併して非常に町域も広くなって、その中で職員の入れ代わりもありますし、平成 18 年の合併時の事務的な煩雑な中で、防災計画をつくりまし

た。それは、委員会でも立派な物だと評価されるものです。いわゆる自分たちの手作りで作ったものが町全体に合わせて作っておりますから、たくさんのことを網羅したものです。ですから、専門的なコンサルにお願いをして作らざるを得ないということですね。しかし、実際の災害に遭ったときに、どう判断するかというのはその場で判断をしなければならない。それは、これまでも経験則に則ってやってこれたし、その時点では、これまでの経験が判断の基準になってた部分があります。あと、それぞれの地域においても、地域の中で皆さん方が集落・自治組織での対応を支えていたのですが、急激な雨が降って、急に増水して水が流れてきたという状況の中では、情報が混乱しますのでなかなか情報の分析はできません。行政の側としては、計画はできていたけれども、あの状況下で分析する体制も、役場という組織の中での職員の体制もできていなかった。これは県においても同じで、兵庫県であっても阪神大震災の時に純粋な専門の人というのは、一人か二人しかいなかったということです。今では、防災課というのは80人くらいの体制で、兵庫県の場合には強力な防災体制がひいてあります。佐用町の場合は、町の合併で防災担当の職員は兼務で一人。課の中に係があって、課長がおりますけども一人。情報が入ってきて、防災の情報を伝えたり放送したり、連絡を受けたりします。もちろん課長なり他の者も補助に入りますけども、「責任をもって」というのはなかなか難しい、そういう状況だったんです。今まではその状況で進んできたんです。それは佐用町だけではなく他のほとんどの町でも同じ状況だった。その中で、なかなか正確に地域ごとの情報は発せませんし、検証でも避難勧告を出すのは、きめ細かく地域ごとの勧告を発するべきだと提言もうけていますけども、そうするためには地域から入ってくる情報をいかに分析して出していくか、という流れは行政だけでは出来ない。だから、地域の方が自分たちでその場で最終的に判断して頂かなくては的確なものを出せない。ハザードマップも、深さだけの問題だけではなく、その地域に水が流れているか、浸かっているかどうかで危険度が全く違うんです。そういうことは、通常生活している200メートル、300メートルの範囲のことを、自分たちでしっかりと頭に入れておくことと、ハザードマップとを合わせて考えていかなければいけないと思います。

#### 嘉田知事

庵道さんのご経験から、役所の中も住民も一人一人が判断できないといけないという、まさに矢守さんの生活防災ということにかかってくると思います。今日の先ほどの講演の中で「Join and Share」「参加をして共有しよう」というところです。その時に大変大事なメッセージ、今日は矢守さんはお出しにならなかったのですが、「ダブル・バインド メタ・メッセージ」、ちょっと硬いんですがこれは矢守理論のエッセンスです。いろいろな情報、例えば、「避難をしろ」などの避難情報があるということを期待していると、「避難情報がないければ、避難しなくてもいいんだ」と逆に理解をしてしまう。これが「ダブルバインド」ということだと思うのですが、矢守さんいなかでしょうか。実践的に情報を使うときには、こういう「ダブル・バインド」のことも含めてより全体として賢く一人ずつ判断しなくて

はいけないということを迫られているのではないかと思うのですが、その辺りをご説明いただけたらと思います。

矢守さん

はい。「ダブル・バインド」の話はなかなかややこしくなってしまうのですが、簡単に言いますと、こんなことです。「こういうことが起こったら××避難所に避難してください」という情報を、私たち住民は30年間聞かされ続けてきたわけですが、逆に言うと行政は発信し続けてきたわけですが、大事な点は、人間が発するメッセージというものは、文字通りの意味以外にもたくさんのことを伝えているという点です。今の場合を例にとると、「××川が破堤して危険があるから××避難所に逃げてください」という情報は、文字通りではそういうことを言っているのですが、こういう形式のメッセージを何度も何度もやりとりされると、その背後で、「なるほど、避難というのは行政の指示を待ってするものだ」とか、「情報というのは行政が出すものだ」とかいったメッセージも一緒に伝わっているのです。これを「メタ・メッセージ」といいます。表に出ているメッセージの裏側についているメッセージという意味です。メッセージと一緒にメタメッセージも一緒に聞いていることになります。

私は、それが昨今問題になっている「情報待ち」であるとか「行政依存」であるとかの問題を起こしている原因だと考え、最近論文を書きました。それを知事に読んで頂いて、今ご紹介頂いたわけですが、以上のように、行政が出す災害情報というのは、実は非常に微妙なもので、なかなか出し方が難しいのですが、基本原則として「わたしは出す人。あなたたちは受ける人ですよ」という構図をできるだけ克服するような情報生成と発信のあり方が重要です。「みんなで情報を探して、みんなで発信して、みんなで受信して、みんなで使う」というスタイルを構築する方向で災害情報について考えていくことが非常に大事ではないかということです。よろしいでしょうか。

嘉田知事

そういうことですから、生活者としての事実なり自己判断ということですよ。そのあたりで、大橋さんから先程来いろいろお話をいただきましたが、大橋さんのグループの動きはまさに実例です。

大橋さんから最後に少し、議論をまとめて、これから地域としてどのように考えておられるのかお話しいただければと思います。

大橋さん

今、町長さんのほうも、避難勧告というのは地域が一番大事だとか指摘されたんですが、まさに我々は実感しております。私たちのところではないのですが、同じ近江八幡市の中では、平安時代に作られたお地蔵さんを目安にしているところがあります。「お地蔵さんの

肩のここまで水がきたら避難しなさい。ここまできたら危ないですよ。」と、お地蔵さんを目安にしている。地域での危険性というのは熟知、地域で大昔から知っておられる。私たちの地域では、34年災の時もそうなんですが、先人達は川の水がどこまで来ているか見に行くんです。日野川というのは43km、フルマラソンほどあるんです。私とこの集落は、下から12、13kmのところですから、30km上の日野の綿貫山が頂点なんです。そこで雨が降っているのかいないのか、それでピークなのかそうでないのか、あるいは下っているか、それを判断して、自分の所は日野から約30kmなのでだいたい三時間半から四時間かかる、ならば四時間後にピークになるな、という用意をしたんです。今はその道中が住宅開発などされ、側面がコンクリートになっていますので早いです。二時間から二時間半でくるようになりました。ですから、地形的な状況などをしっかり把握せずに、一蓮托生であれだけ水が来たら避難だという指令を出すのはいかがなものかと。だから、昔の知恵を借りながら、また、現在の変わりつつある現状を把握し、適切な避難命令を出すというのが大事ではないかと思います。

先ほど庵造さんがおっしゃったように、200m、300m、もしくは1km、2kmの範囲内で生活している中で熟知して、先人達の知恵を借りながら、新しい情報を取り入れながら、そこで地域がどうあるべきか議論を進める中で変わってくるのではないかという気がしません。

#### 嘉田知事

ありがとうございます。私もそのお地蔵さんを何度も見に行ってるんですが、こうやって何百年も川を見続けてきたお地蔵さんを見て、地域の方が川と関わってきた、それが先ほど大津の三上さんがおっしゃったように、なかなか次の世代に伝わらないので、学校の方でも伝えていただきたいと思います。

岡村さん、草津市さんは先駆的にやっていただいているんですが、ますます今新住民も増えて過密化していく中で、市としてこの流域治水への取組への決意や方針などをお願いしたいと思います。

#### 岡村さん

なかなかそう大層なことは言えないのですが、今皆さんの意見を聴いていて、県の方でもこれから宅地や建物の規制をやっていこうという話もございますが、やはり憲法の財産権の侵害、我々も条例の検討の時にその話を伺いました。言うのは簡単ですが、規制のハードルがある中で、今日も佐用町の町長さんのお話なども聞かせていただきますと、教育というか人づくりが大切なのではないかと、それがコミュニティレベルでの防災につながっていくというところに行き着くような気がしました。ですから、草津市もそういった面での進め方を考えていきたいと思いました。



嘉田知事

どうもありがとうございます。

多々納さん、県の方はこれから流域治水基本方針を住民部会、学識者部会、そして行政部会で積み上げていただいて、いよいよ来年は全体公表から条例化まで持って行きたいという段階なんです、少しアドバイスをいただければと思います。

多々納さん

条例化されるという事なので、私としてはやっとならぬ頃がやってくるのかなと非常に楽しみにしております。ただ、行政部会でいろいろ難しい問題、今憲法の話もありましたが、いろいろ難しい問題もあるかと思えます。あると思えますが、川づくりの話と流域の中での対応の話と一緒にしてしまって、話をぐちゃぐちゃにしないという事がおそらくポイントだと思います。議論の場をつくるためには、いずれにしても流域内の対応や地域づくり、あるいは人づくりや組織づくりはすごく大事な話なんです。これを放っておかないようにサポートしていく条例を滋賀県でつくっていかれると思えますし、活動もされていくと思えますので、そういったところを是非進めていただきたい。

施設は施設でまたいろいろあると思えますが、きちっと考えていただくような別の仕組みを考えていただければいいと思えます。一つだけお願いがありまして、今滋賀県でやられている中では水害に強い地域づくり協議会が、国土交通省琵琶湖河川事務所さんと県が主として事務局となりながら、各市町のみなさんが主体的に、中核となつてつくっておられる協議会がありますが、今やっとならぬ住民の皆さんが入っていただくようないくつかのパイロットプロジェクトが動き始めています。それは、各地域での水害に強い地域づくり計画をつくることを少しずつ始められる枠組みなんです、これを是非とも進めていただいて、住民の皆さんと行政の皆さんと一緒に安全な地域づくりを本当に考えていける、あるいは実施していけるアクションも進めていただけるといいなと思えます。また、今回のワークショップがそういう機会になれば、とても幸せだとも思えます。よろしくお願ひします。

嘉田知事

ありがとうございます。しっかりとまとめていただき、また宿題もいただきました。もう時間も迫っておりますので、私の方から三点申し上げたいと思えます。

一つは人中心、人間重視の治水はどうあるべきか、まさに大変なご苦勞をいただいた中で庵造さんの経験を自分化させていただきながら、自分化する時の理屈、理論は今日矢守さんの生活防災というところで、人間中心の暗黙の心理まで含めて人間重視の治水というのは大事なんだと。これは治水というより、どうやって川や水とつきあうか、それはどうやって災害も含めて自然という存在とつきあうかということなんだと思えます。

それから二点目は、地域の中で地先の安全度と言いましたが、まちづくり、地域づくりの中に入れ込むことの大切さ、先ほど庵造さんがふれあいマップと言っておられた、今日

論文のコピーをお配りしていますが、生活環境主義を基調とした治水政策論、この中でも滋賀県内の自治会の調査をさせていただきますと、防災対策の指標の高いところは運動会やお祭りをきちんとやっているところです。先ほどマップの話がありましたが、数年前に彦根のある集落に行った時に運動会に走る方向を避難する方向でやるんだそうです。そうすると、どの方向が避難の方向かというのを体が覚えるそうです。川から反対の方向に逃げるように、運動会の走る方向は川から避難する方向に。まさに紙の上で書いた地図をメンタルマップの中に埋め込む、その仕組みが運動会の行事の一つになっているんですね。見事だな、これこそが生活者の知恵、防災文化だと学びました。ですからお祭りや運動会を大事にさせていただきたいと思います。

そして三点目は、行政として命と地域を守るために土地利用規制などに踏み込まないといけないですが、これは決して北風路線にはしないということです。規制をするのではなく、情報、リスクを回避する手段を皆さんがとっていただければどうぞ開発してください、という土地利用規制にしたいと思います。例えば、ここは何メートル、あるいはこういう強度で水が来るかもしれないと言ったら、自分のところで土盛りをする。昔ありましたよね。今でも日野川の辺りにはありますが、ちゃんと土盛りをして石積みを組んで、先ほどの庵道町長の絵の中にも古い集落のところは石盛りしてあって床上浸水になっていないのですね。あれはちゃんと埋め込まれているんだなということで、自分で備えて自分で避けるという建設計画、これは草津市さんがやろうとしている事ですが、そういうことを入れ込んでいただいたら開発も OK ですよという、北風路線ではなくて太陽路線でということで、滋賀県の流域治水の条例は前に進ませていただきたいと思います。ちょっと時間がおしてしまいましたけれども、改めまして、主催者として今日半日遠いところから、庵道町長さん、お越しいただきましてありがとうございました。また、矢守さんには生活防災という新しい考え方、でもそれは決して遠い話ではなくて私たちが日々生活者として感じていることを理論化していただいたので、すぐにでも join & share、これは実践できると思います。大変ありがとうございました。また、大橋さん、見事ですよね。何の打ち合わせをしていなくても、体に生活防災がしみついておられるという事でこれから次の世代を育てていただければと思います。そして、岡村さんのところは、草津市さんが先駆的にやっけていただいている、この流域治水、是非とも県としても広げさせていただきたいと思います。そして、多々納さん、住民部会から学識者部会、そしてこれから行政部会、防災研究所の方からまたいろいろご指導をいただけたらと思います。これで最後の挨拶、御礼とさせていただきますが、今県の方は先ほども申し上げましたように、河川に投入できる予算、ここ 10 年ほどで 1/4 程度になってしまっております。それならもっとお金を入れたらいいじゃないかと言われるんですが、義務的経費は日々増加をしております。介護保険、また国民健康保険、毎日のように新聞を賑わせております。人間重視と言った時にやはり福祉にある程度の予算を入れなければならない、そして琵琶湖の環境保全にも。今滋賀県の 5 千億の予算の中で県が独自に使える予算はたった 2 百億なんです。後は全部義務的経

費。その 2 百億を先ほどの河川の対策にも、琵琶湖にも入れなければならないということで、決して逃げるわけではないのですがこれ以上かつてのように毎年何百億も河川整備に入れられないという中で、命を守り、そして財産を守る流域治水の仕組みをみなさんとともにしっかりと組み上げていきたいと思っております。今日のシンポジウムはそのための一つの蓄積にしていけたらと思っております。半日じっくりとおつきあいいただきまして、また近畿圏全域からお越しいただいているようでございます。関西広域連合の中でも出来るだけこの流域治水の仕組みを、知事同士でも共有しながら、琵琶湖淀川水系から新しい河川政策を提案していきたいと思っております。本日は長い時間おつきあいいただきましてありがとうございました。御礼とさせていただきます。ありがとうございました。(拍手)