

# 水害から命を守る地域づくり

## 滋賀県民宣言





## はじめに

我々が住む滋賀県では、大小約120本の一級河川が琵琶湖へと流れ込んでいます。しかし、滋賀県の周辺の山々から流れ出る川は総体として距離が非常に短く急流であり天井川となっている川も多く見受けられます。このような地形的特徴の中で滋賀の歴史は川からの恩恵を受けながらも水害との戦いでありました。「どうすれば水害から命を守る」事ができるか、水害に対応するための知恵や文化がそれぞれの地域で生まれ今日まで存在してきました。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、近寄りがたい河川へと変貌してきました。かくして、人々は洪水は河川の中のみを流れるものだと確信するようになりました。しかし、最近では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認識せざるを得なくなってきたのです。そこで私たち住民がどのようにして災害に備えるべきか、基本的な方向性を示すため流域治水検討委員会住民会議が開催されました。私たちは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8回の議論を行いました。この結果「皆で伝え合うわかりやすい情報」「誰もが役割を果たす」「地域は地域で守る」「社会と連携する」の4つの柱が地域の防災力を高めるために必要になると考え、「水害から命を守る地域づくり」を目標として決めました。私たち住民は「水害は必ず起こる」という認識を持ち、この目標の実現に取り組むことを決意いたしました。

県においては、河川改修等をはじめとした治水施設整備を引き続き努力して進めて頂くことは勿論ですが、この提言の趣旨を十分に活かして各種施策の推進に尽力されるよう提言します。

滋賀県流域治水検討委員会(住民会議) 座長 大橋正光



## 水害から命を守る地域づくり

— 滋賀県民宣言 —

### 目次

1 委員紹介	1
2 住民会議の流れ	2
3 住民会議からの提言	3
4 提言の内容	5

# 1 委員紹介

## 住民会議の位置づけ

滋賀県では、「流域治水基本方針※」の策定に向け検討を進めています。流域治水検討委員会（住民会議）（以下、「住民会議」といいます）は、この基本方針に県民意見を広く反映するため、県民が主体となって議論を行う場として設置されました。

### ※流域治水基本方針とは

流域治水とは、洪水に対して人命を守ることをまず第一の目的にし、いかなる洪水にあっても壊滅的な被害を防ぎ、そして被害をできるだけ少なくするための減災措置として、川の外、つまり人が住む流域での「ためる」「とどめる」「そなえる」対策を、それぞれの流域の実情に応じて組み合わせ、市町や住民のみなさんと協働して実施していくものです。このような各地域における対策の考え方や基本的な方向性を基本方針として取りまとめるもので、平成20年度末の策定を予定しています。

## 住民会議の委員紹介

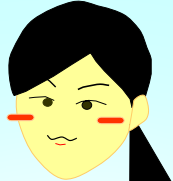
住民会議の委員は、一般公募により選ばれました。県内の様々な地域からいろいろな年代の10名が集まりました。また、京都大学防災研究所の多々納先生にアドバイザーとして参加していただきました。



いしづ ふみお  
石津 文雄  
(高島市)



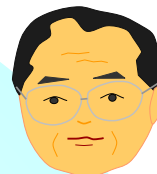
おおはし まさみつ  
大橋 正光  
(近江八幡市)



きたい かおり  
北井 香  
(大津市)



しばた よしひで  
柴田 善秀  
(長浜市)



すぎもと りょうさく  
杉本 良作  
(甲賀市)



なかい まさこ  
中井 正子  
(大津市)



なかむら せいじ  
中村 誠伺  
(野洲市)



なるみや じゅんいち  
成宮 純一  
(愛知郡 愛荘町)



はぐろ けいこ  
齒黒 恵子  
(蒲生郡 日野町)



まつお のりなが  
松尾 則長  
(彦根市)

### 【アドバイザー】



たたの ひろかず  
多々納 裕一

京都大学防災研究所／社会防災研究部門（教授）

(順不同・敬称略)

## 2 住民会議の流れ

住民会議は、全8回開催し、以下の項目について議論を行いました。

- (ア) 流域治水対策を推進するための「自助・共助における県民の役割」と「県民が公助に期待する事柄」について
- (イ) 流域治水の県民への普及と協働で取り組む方策について

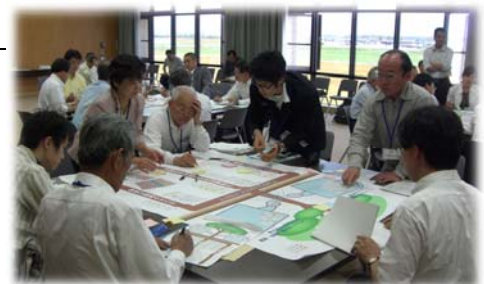


第1回 流域治水の必要性・意義の理解	
目的	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 会議の目的、趣旨を理解する。</li> <li>・ 委員相互の理解を深める。</li> <li>・ 流域治水の必要性、意義を理解する。</li> </ul>
内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 会議の趣旨・目的について</li> <li>・ 委員の自己紹介（会議への参加動機、会議への抱負など）</li> <li>・ 治水の現状と課題の説明（事務局より）</li> <li>・ これからの治水政策について（事務局より）</li> <li>・ 意見交換</li> </ul>

第2回 地域防災力の現状把握と課題抽出	
目的	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 滋賀県の地域防災力に関する現状を把握する。</li> <li>・ 対策を考える前提となる課題を抽出・整理する。</li> </ul>
内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 座長の選出</li> <li>・ 滋賀県内各地区の地域防災力の現状説明（事務局より）</li> <li>・ 地域防災力に関する課題の整理</li> </ul>

第3回 対策の立案	
目的	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 整理した課題を基に、流域治水対策を検討する。</li> <li>・ 各対策案について、自分たちができることを考える。</li> </ul>
内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 現地視察</li> <li>・ 各課題に対して、対策案のメニュー出しを行う（ワークショップ）</li> </ul>

第4～8回 提言の作成	
目的	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 住民会議の成果として「流域治水基本方針」への提言を作成する。</li> <li>・ 会議の検討内容の発信方法について検討する。</li> </ul>
内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 対策メニューの整理・分類</li> <li>・ 提言案の作成</li> </ul>





## 水害から命を守る

水害は必ず起こるとい

- その① 安全な避難ができて
- その② 防災組織が元気な地
- その③ 先人の知恵と新しい情報を目指しま

### 知恵を広める (皆で伝え合う わかりやすい情報)

### 人をつくる (誰もが役割を果たす)

**(目指す姿)**  
「水害は必ず起こる」との覚悟をも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。

地域は、水害の備えに役立つ地域の情報・知恵(水害体験者の経験、地域の水害履歴、自主避難ルールなど)を一人でも多くの住民が共有できるように工夫する。

地域は、みんなで集まって情報を共有し、記憶の情報を形にして残す。冊子でとりまとめるだけでなく、看板などにして現場にも残す。

地域は、ハザードマップを住民自らの手で作ったり、図上訓練を行ったりする。

全ての人々が知識や情報を共有できるよう、様々な機会を利用してこれらの活動を実施する。

子どもたち、親たちの若い世代に知恵を広げる工夫をする。

住民自らが勉強し、地域での水害への備えに役立つ知識や情報を得る。

地域は、新たに地域に入ってくる人々に水害の危険や対応の知恵を伝える。

地域は、川を歩いたりして、川の状態を日常的に把握し、防災に役立つ情報を収集する。

地域は、川に関する市民活動や環境活動と連携し、災害に強い地域づくりを進める。

行政は、これらの活動が地域で展開されやすくなるよう支援する。

行政は、水害への備えに役立つ情報を地域や個人に向けて積極的に公表する。また、公表した情報を、一人でも多くの住民が活用できるように工夫する。

行政は、地域の安全度(危険箇所)、浸水予想、河川の整備状況・予定を公表する。

行政は、地域での水害への備えに役立つ情報に関する勉強会を支援する。

行政は、地域に向かっている出前講座などの啓発活動を繰り返す。

行政は、視覚や感覚にも訴える知識や情報の伝え方についての工夫をする。(防災紙芝居、水害標語日めくり、洪水位標など)

行政は、いつでも誰でも水害に関する情報を提供できる窓口を準備する。

行政は、学校教育や生涯学習の場を通して防災教育を推進する。

行政は、水防活動や避難に関する情報を、住民が実感を持ち切迫感を感じられるように、分かりやすく伝達する工夫をする。加えて、地域は、自らの判断で避難できるような独自の工夫をする。

行政が避難勧告などを出す場合は、緊迫感を持って命が危ないということを繰り返し伝える。

行政はできるだけ多様な伝達手段を用いて、情報が確実に伝わるようにする。(防災行政無線、インターネット、携帯電話、ホットラインの開設など)

地域は、避難などの情報を伝える独自の工夫をする。(例えば、地域にある半鐘・スコープ・太鼓などの音による伝達や、独自の連絡網を使って情報伝達を行うなど)

地域は、水防活動や避難の判断を自ら行う独自の工夫をする。(例えば、お地藏様などの分かりやすい目印を使って、水位をはかるなど)

**(目指す姿)**  
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と担い手があり、お互いに助け合う。

水害は必ず起こるという実感を持ち、普段から水害に備える人をつくる。

地域は、行政が出す情報(浸水想定区域図)などを利用して、実際の被害がイメージできる防災訓練を実施する。また、夜間や雨天など、多様な場面で防災訓練を実施する。

地域は、住民一人ひとりが、危険箇所や避難箇所を含めた避難の方法をしっかりと把握できるように、図上訓練を実施したり、自分たちの手で地域のハザードマップづくりを行う。

行政は、水害に備えられるように、これらの住民や地域に対して事前にきちんと情報提供をしたり、人材を派遣するなどの支援をする。

住民は、自分が住んでいる場所の水害履歴や浸水想定区域図などを参考にし、敷地の土台を高くするなど、水害に強い住まいをつくる。

地域は、環境保全の活動や環境学習、地域の祭りなどの地域行事と一緒に水防訓練や水害に関する学習会を楽しみ実施するなど、多くの人が参加しやすくなる工夫をする。また、普段参加しにくい立場の人々(例えば、女性やお年寄り)を含む住民全員が主体的に参加できるように配慮する。

住民は、携帯電話・ラジオ・杖・懐中電灯など、避難行動に必要な道具を揃え、使い方を学習しておく。

地域での防災活動の担い手を増やす。

地域は、自治会に所属していない人たち(学生・地元企業に通う人など)も地域でのさまざまな防災活動に巻き込む。

行政は、これらの地域の活動に対して、関係する組織(学校や企業など)に協力するように働きかける。

勤めに出る住民は、地域が危険な場合は、地域の防災活動を優先し地域に留まるように努める。

水害への心構えを持ち、地域を愛する熱いリーダーを持つ。

住民は、地域の先人たちの経験や地域の目指す姿を互いに語り、伝え合うことにより、地域への思いを持つ人を増やす。

行政は、地域の熱いリーダーを養成する手助けをする。

川の安全度を高める話だけにとどまらず、流域全体の視点からあらゆる対策を講じて、私たちの住む地域の安全度を高めること。そのとき、河川改修のレベルを超える洪水が起こった場合にも人命が失われるほどの大きな被害が生じないような河川管理・氾濫原管理を行うこと。

- ・まずは河川の着実な維持管理を行う(河川環境も考慮)。次に地域の実情に応じた河川整備を実施する。
- ・源流における森林整備を強化する。遊水地機能を持つ公園の整備や各戸への雨水貯留タンク等の流域内貯留・浸透施設を設置を促進する。
- ・露堤や二線堤、水害防備林など先人の知恵を活かした河川管理・氾濫原管理を実施する。
- ・街中で急激な破壊を生じさせないように堤防強化を積極的に実施する。
- ・危険箇所での土地利用規制や建築指導を行う。

命の危険が迫ったときに、住民と水防活動団体がよく事前の準備を充実すること。

- ・地域の危険度(河川の流下能力やはん濫特性など)を把握するように事前条件などもあわせて示し、それ以外の結果も生じる可能性があるように、(視覚化するなど)分かりやすい形で情報提供と、実効性のある水防訓練・情報伝達訓練を実施する。
- ・避難の準備や判断が確実・迅速にできるように、防災行政無線等の情報伝達手段を整備し、水防活動に必要な資機材を提供する。
- ・緊急時の災害時要援護者の避難を考慮し、社会福祉協議会等との連携・自助・共助で手に負えないような事態が発生してしまった場合にも対応



# を守る地域づくり

という覚悟をもって

難ができる地域づくり

元気な地域づくり

い情報を共有できる地域づくり

目指します。

## 組織をつくる (地域は地域で守る)

## 仲間をつくる (社会と連携する)

(目指す姿)  
社会と連携し、地域だけで守り切れない災害から地域を守る。

地域外や異なる目的を持つ団体と協力体制をつくる。

地域は、周辺の企業や事業者による水防活動の応援、避難所としての利用、物資の支援などのための連携体制を築いておく。あらかじめ訓練なども一緒に行う。

行政は、地域の防災活動と、これらの企業や防災組織との連携が進むように働きかける。

地域は、物資の支援や避難所の相互利用について、流域間、上下流・左右岸での自主防災を担う組織間の協力体制を取り決めておく。

同じ目的をもつ団体とのネットワークをつくる。

地域は、先進地域のリーダーを招いて講演してもらうなど、同様の活動をしている地域や団体同士で交流し、学びあい、高めあう機会を作る。

行政は、これらの地域の活動に対して、交流の場づくりなどを通して、より活発な活動を促す。

## 公助に求める事柄

(目指す姿)  
信頼関係が結ばれたご近所、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れるような取り組みを進める。

災害時に助け合える、信頼関係が結ばれたご近所をつくる。

住民は、地域のお祭りや運動会などの行事に参加して、日ごろから互いにコミュニケーションをとるようにする。

住民は地域で共に行動する機会をつくる。(例えば、字の行事や草刈り、料理教室に参加するなど。)

自主防災を担う活発で持続的な組織を持つ。

熱いリーダーや担い手を中心にして、自主防災を担う組織を構成する。

状況により、組織づくりに行政が直接関与する。

行政は、川づくり会議などの場を継続して設けることなどにより、防災に燃える熱い組織・グループの形成を促す。災害時に誰もが地域の助け合いに貢献でき、また、それぞれが逃げられることのないように、県内の全ての地域に自主防災を担う組織をつくり、全ての住民がその組織に参画するように促す。

自主防災を担う組織は、自分たちのレベルアップや活性化を図るために、流域間や上下流域での活動の交流を行う。自主防災を担う組織は、仲間どうしでの歴史を調べたり、川で遊ぶなど、楽しみながら継続的に活動できる工夫をする。

行政はこれらの活動を助成するなどして、より活発な活動を促す。

行政は、河川沿いで連合して防災組織を作るなど、人口の少ない過疎地においても防災組織ができるよう支援する。

行政は、地域での活動が適切に評価される仕組みをつくる。よい活動がゆめやかに認められ、組織の活性化に繋がる仕組みにする。

自分たちの地域を自分たちで守るための、水防活動、避難、助け合いのルールを持つ。

防災を担う組織は、各戸アンケートや社会福祉協議会・民生委員などと連携することで災害時要援護者を把握し、安心して逃げられる場所(普段通っている福祉施設や病院)、避難を支援する担い手を決めておく。

地域は、普段から、水防活動や避難の判断を自分たちでも行えるように地域内で協議し、ルールをつくっておく。

行政は、これらの地域の活動に対して、自分たちの地域を自分たちで守るためのルールづくりを住民とともに検討する(地域独自の判断の目安づくりや自主的な情報伝達方法、災害時要援護者の避難支援方法など)。

地域での災害への備えを整える。

自主防災を担う組織は、必要な道具を事前に準備しておく(例えば、半鐘、土のう、掛矢、ポートなど)。

行政は、必要な道具に関する情報を提供したり、自主防災を担う組織が必要な道具の調達を可能とする支援を行う。

地域と行政は、水害への対策として上流の植林など、森林保全の取り組みを行う。

水防活動団体が危機対応を効果的に行える

治水の進め方を決める場合には住民とともに議論をするなど、住民と行政が一体となって、安全な地域づくりが進められる体制を整えること。

を把握するように努め、積極的に公表する。なお、公表時には計算も生じる可能性があることを明示する。また、幅広く適切に情報が共有される形での情報提供と、積極的・継続的・対話的な普及活動を実施する。

防災行政無線等の情報入手手段を充実させる。

社会福祉協議会等との連携体制を強化する。

しまった場合にも対応できるように、緊急的な救助体制を確立する。

- ・住民と行政が一体となって安全な地域づくりに取り組める組織(川づくり会議など)を設置する。
- ・住民と行政とで互いの関心事が共有できるように、住民と行政とのパイプ役となる“水害に強い地域づくり”のコーディネーターを設置する。
- ・行政職員が、自分たちも地域の一員であることを自覚し、住民との対話の中で何ごとでも“できません”ではなく、“一緒に考えましょう”と言える行政風土を創造する。
- ・行政は、年次計画を立て、上記の取り組みを着実に実施すること。

## 4 提言の内容

### 『水害から命を守る地域づくり』～滋賀県民宣言～

#### 提言の背景と目的

滋賀県には、日本一大きな湖である琵琶湖があり、約 120 本の一級河川が琵琶湖に注いでいます。これらの河川は、昔も今も、日々の生活や農業に使う水として、私たち県民の生活に寄り添って流れ続けています。滋賀県では、川の水を分け合って使うための地域での決まりごとや、農業の中から生まれた水に感謝する行事など、地域の水を大事に使う文化が今でも息づいています。昭和 40 年代には住民による琵琶湖の水質浄化のためのせっけん運動が巻き起こるなど、私たち滋賀県民は、大切な琵琶湖を預かる者として、高い環境意識を持つと言われていました。

現在、滋賀県の人口増加率は全国 4 番目で高い水準が保たれています（統計局 HP より、人口増減率 0.52%、平成 19 年 10 月 1 日現在推計人口）。昔からの文化や組織を受け継ぐ生活圏がある一方で、新興住宅地の拡大など、新しい生活圏が広がり県土を変化させています。昔ながらの文化・知恵が残されながらも新しい生活が混ざり合っている、これが、「今の滋賀」の特徴と言えるかもしれません。特に、人口流入の多い都市域などでは、自分が住んでいる地域が実際に水害にあった経験があることや水害の危険が高いことを知らずに住む人々もたくさんおられることが指摘されています。また、農山村地域などを中心に過疎化が進み、地域内の助け合いだけでは水防活動や避難が困難になってきていることも指摘されています。

また滋賀県では、昭和 20～40 年代までに、伊勢湾台風をはじめ大きな水害をうけてきましたが、近年では、多くの人失われるような大規模な被害は生じておらず、そのことがかえって人々の水害に対する危機感や関心を薄くしてきているようです（図-1, 2）。また、気候変動の影響のためか、集中豪雨が頻発化してきています。洪水規模の増大やその頻度の増加も懸念されています。その一方で、行政が行う河川整備には限界があって、すべての洪水を川の中に閉じ込められないということは、既に私たちの共通の理解となっています。すなわち、「水害は将来必ず起こるという覚悟」を持つことが県民一人一人に求められているのです。水害が起きるという前提に立てば、そのときの被害を最小限にとどめる対策こそが重要となります。最も避けたい被害は人の命が失われることです。そこで、私たちは、「覚悟を持って水害から命を守る」ことを目指すことにいたしました。この目的を達成するためには、河川改修のように川の中に水を閉じこめる治水だけでは十分でなく、自助や共助による地域の備えや、流域全体を視野にいれたさまざまな対策が総合的に実施されなければなりません。すなわち、従来の「治水」の枠を超えた「水害から命を守る地域づくり」を推し進めて行くことこそが重要であるという結論に至りました。そして、この目標の実現に取り組む決意の表れとして、「水害から命を守る地域づくり—滋賀県民宣言—」と呼ぶことにいたしました。

事象	死者	全壊	半壊	床上浸水	床下浸水
昭和28年13号台風	43			9,390	29,284
昭和34年7号台風	4			2,434	17,081
昭和34年伊勢湾台風	16			5,920	19,816
昭和40年梅雨前線・台風	3			1,662	12,282
平成2年19号台風	1			180	
平成7年5月豪雨					53
平成13年7月豪雨		1	9	4	387

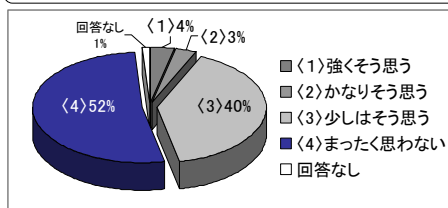


昭和34年伊勢湾台風による浸水状況(野洲市小雨)

図-1 滋賀県の水害史

#### 県政モニターアンケートの結果

問:あなたは、今のお住まいが今後10年以内に洪水による被害を受けると思いますか？



出典) 県政モニターアンケート(H20.2)回答結果 回答者数: 247人

■洪水による被害を受けるとは「まったく思わない」人の割合が約5割

図-2 洪水の可能性についての意識



### 「水害は必ず起きる」という覚悟をもつこと

#### 川の水は必ず溢れる

近年、滋賀県では多くの人命を失うような大きな水害は起きていません。しかし災害は忘れた頃に必ずやってきます。「水害から命を守る地域づくり」を進めるためには、何よりもまず、水害に対する油断をなくすこと、水害は将来必ず起きるという覚悟を持つことが大切であると考えられます。

「自分たちの地域なり自治会なりで、水害が起こるという可能性を認識するということが非常に大事だと思います。」



「ITV を活用し、河川の激流を写していたテレビ報道があったが、視覚に訴えるなどによって動機付けを行うことで、水防に対する意識を高めるきっかけを作ることが重要です。」



#### 洪水対策に完璧はない

行政も、洪水対策として河川改修などを行っています。しかし、どんな雨にも耐えられるような川にすることは、現実的に不可能です。さらに、土地利用の高度化や行政の財政悪化などによって進捗が思わしくないのが現状です。

「行政の計画しているもので、今できていないものは今後もできない可能性もあります。そういうことを住民一人一人が思っていかなければならないんじゃないかと思っています。」



#### 最近まで洪水に対する備えや知恵があった

高度経済成長が始まる昭和 30 年代あたりまでは、各地域に水害から身を守るための備えや知恵が大きな役割を果たしていました。そこには、水害は必ず起こるという覚悟があり、人の命を失わないためのルールがあったのです。そして今、これらをもう一度見直すことが求められています。

「例えば昭和 34 年の台風で日野川の増水時、大雨警報が出て自治会役員が全員招集され交代で川の水位を確認して、地域で決めている一定の水位に達すれば、その時点で役員が町内全域に手提げの鐘を打ち鳴らして意志を伝達するなど、地域で一定のルールがあった事が印象に残っています。」



#### 地域のことは地域で守ろう

少し昔までは多くの地域に「地域のことは地域で守る」という意識が強く根付いていました。また、今日でも、地域の防災活動をすべて行政に頼っているのは、いざというとき適切に行動できるようになれないでしょう。どんな洪水からも命を守るためには、私たちは、改めてこのことを肝に銘じて行動しなければなりません。

「いざというときは、自分たちの住んでいるところは自分たちで守らないかんと感じました。そして、どのような避難をすればよいか、自分たちで考えないかんなという想いがすごく強いんです。字や地域全体が助け合って、命を守っていかなければならないと思います。」



#### 地域づくりの 3 つの目標

「水害から命を守る地域づくり」を進めていくために、以下のように地域づくりの 3 つの目標を定めたいと思います。

【その①】 安全な避難ができる地域づくり

【その②】 防災組織が元気な地域づくり

【その③】 先人の知恵と新しい情報を共有できる地域づくり

### 【その①】 安全な避難ができる地域づくり

水害で人の命を失わないためにはどうすればいいかと考えたとき、重要なのは安全な避難ができることです。そのためには、私たちが「危ないときには避難しなければならぬ」という意識を持つことが必要になります。さらに、地域で避難するためのルールと道具を持ち、水害に備え、いざ水害に襲われたときに自ら判断して安全に行動できるような地域づくりをしておくことが重要です。

「行政が避難指示を出される前にですね、「危なそうぞ」というときに、地域で避難をしようと決めて逃げるようにすれば、非常にスムーズにいくのではなからうかと思えます。」



「水害から人の命を守るということを考えたとき、どういうルールでそこへ避難するか、どういう時点で避難するか、その点が非常に重要になるという感じがします。」



### 【その②】 防災組織が元気な地域づくり

私たちは、命を守る方法を議論していく中で、地域全員の安全を守るためには、個人の力だけではどうしても限界があることを改めて認識しました。やはり、地域が一丸となって水防活動や避難行動を行うことで大きな効果が生まれます。そのとき、地域にある防災組織が非常に重要な役割を果たします。ですから私たちは、地域の中で防災組織が元気に継続できるような仕組みをしっかりと考えていく必要があると感じました。これからは今まで関心の少なかった人を巻き込み、将来にわたって楽しみながら真剣に防災について考える、そんな組織づくりが必要なのではないのでしょうか。

その地域の組織や各種団体との連携なんかもそうなのですが、やはり継続ということがなかなかないように思われるんです。ないからこそ、逆にこうした地域防災の部分については継続性のある組織をつくって継続して、今何も起こらないときに水防について議論し合うという会議を各地域でやってほしいなと思います。



「自主防災組織の会長が自治会長だと1年交代のため継続に支障をきたすこともあります。」



「そんなときは、ルール(規則)を作って組織的に自主防災会の機能が発揮できるようにしておかなければなりません。」

### 【その③】 先人の知恵と新しい情報を共有できる地域づくり

地域には今もなお、水害に対する備えにつながる先人の知恵が数多く残されています。これらは、水害時に危険な箇所、普段からの備え、いざという時の対応方法など、水害から命を守るために役立つ知恵なのですが、少しずつ忘れられ始めています。一方、行政は、川の安全度、洪水時の水位、はん濫特性など、水害時に役立つ新しい情報を多く持っていますが、私たち住民がうまく活用できているとは言えません。そのため私たちは、水害から命を守るために、これらの先人の知恵と新しい情報とをしっかりと共有し、活かしていくことが大切だと考えています。

「過去の知恵、先人の知恵というものを大切にしないではいけないと思います。また、昔の知恵などを活かして、自分たちのものにしていくという思いが大事なのかなと思っています。」



「最後に何か頼るものが機械だというのが私はとても不安です。やっぱり最後は、その人が判断するっていうふうなものが絶対に必要だと思いますし、そういう話の中では大橋座長のおっしゃっているお地藏さんの水位を見て、避難の目安にしたんだという話は、それこそ一番わかりやすく、身近にあって、ビジュアルモチベーションははっきりわかるものだと思うんですね。なので、何かその地域でそういう目安っていうのを、関心のない地域でも何かつくろうと思ったら、それはつくれると思うんですね。そこに、例えばハザードマップだとか、そういうふうな行政が出す情報というものと合わさったら、もうちょっと効果的なんじゃないかな。」



## 目標とする地域づくりを実現していくために（4つの根っこ）

### 【1の根っこ】 知恵を広める（皆で伝え合うわかりやすい情報）

水害で人の命を失わないためには、水害の危険に対して全ての人が普段から備え、いざ水害が起こった時には、適切な避難行動をとれるようにしておくことが重要です。このためには、先人の知恵と新しい情報を共有し活用することが必要となります。

具体的には、水害の備えに役立つ地域の情報や知恵を共有する仕組みを地域の中に作り上げること、水害に役立つ情報を行政は積極的に公開するようにし、住民による活用を促すようにすること、さらに、避難や水防活動に関する情報をわかりやすく伝達する工夫をすることなどが挙げられます。その際、住民が実感を持ち、切迫感を感じられるように情報を伝える工夫をすることや適切に避難できるように地域自らが工夫することなどが望まれます。

#### ■地域は、水害の備えに役立つ地域の情報・知恵（水害体験者の経験、地域の水害履歴、自主避難ルールなど）を一人でも多くの住民が共有できるように工夫する。

- 一地域は、みんなで集まって情報を共有し、記憶の情報を形にして残す。冊子でとりまとめるだけでなく、看板などにして現場にも残す。
- 一地域は、ハザードマップを住民自らの手で作ったり、図上訓練を行ったりする。
- 一全ての人が知識や情報を共有できるよう、様々な機会を利用してこれらの活動を実施する。
- 一子どもたち、親たちの若い世代に知恵を広げる工夫をする。
- 一住民自らが勉強し、地域での水害への備えに役立つ知識や情報を得る。
- 一地域は、新たに地域に入ってくる人々に水害の危険や対応の知恵を伝える。
- 一地域は、川を歩いたりして、川の状態を日常的に把握し、防災に役立つ情報を収集する。
- 一地域は、川に関する市民活動や環境活動と連携し、災害に強い地域づくりを進める。
- 一行政は、これらの活動が地域で展開されやすくなるよう支援する。



#### ■行政は、水害への備えに役立つ情報を地域や個人に向けて積極的に公表する。また、公表した情報を、一人でも多くの住民が活用できるように工夫する。

- 一行政は、地域の安全度（危険箇所）、浸水予想、河川の整備状況・予定を公表する。
- 一行政は、地域での水害への備えに役立つ情報に関する勉強会を支援する。
- 一行政は、地域に出向いて行って出前講座などの啓発活動を繰り返し行う。
- 一行政は、視覚や感覚にも訴える知識や情報の伝え方についての工夫をする。（防災紙芝居、水害標語日めくり、洪水水位標など）
- 一行政は、いつでも誰にでも水害に関する情報を提供できる窓口を準備する。
- 一行政は、学校教育や生涯学習の場を通じて防災教育を推進する。



#### ■行政は、水防活動や避難に関する情報を、住民が実感を持ち切迫感を感じられるように、分かりやすく伝達する工夫をする。加えて、地域は、自らの判断で避難できるよう独自の工夫をする。

- 一行政が避難勧告などを出す場合は、緊迫感を持って命が危ないということを繰り返し伝える。
- 一行政はできるだけ多様な伝達手段を用いて、情報が確実に伝わるようにする（防災行政無線、インターネット、携帯電話、ホットラインの開設など）。
- 一地域は、避難などの情報を伝える独自の工夫をする。（例えば、地域にある半鐘・スコープ・太鼓などの音による伝達や、独自の連絡網を使って情報伝達を行うなど）
- 一地域は、水防活動や避難の判断を自ら行う独自の工夫をする。（例えば、お地蔵様などの分かりやすい目印を使って、水位をはかるなど）





## 【2の根っこ】人をつくる(誰もが役割を果たす)

地域の全ての人々が、普段から水害に備え、いざ水害が起きた時には、自分たちで判断し自分たちで行動できるような社会を目指します。このために、地域全体で日頃から水害は起こるという実感を持てるよう、実際の被害がイメージできる防災訓練を心がけ、防災訓練に多くの人が参加できるような工夫を行っていく必要があります。また、道具を揃えることや水害に強い住まいを作るなど自分達で普段からできる備えをしっかりと行うことも重要です。

また、普段から地域に担い手がいないと、防災活動を行うことが困難になります。いざというときに、人材を確保できるような仕組みを作っておくことがポイントとなります。さらに、組織には熱いリーダーは欠かせません。その地域を大切にしたい思いを持つ、そのような人材を育てる仕組みも地域で備えておく必要があります。

### ■水害は必ず起こるという実感を持ち、普段から水害に備える人をつくる。

- 一地域は、行政が出す情報（浸水想定区域図）などを利用して、実際の被害がイメージできる防災訓練を実施する。また、夜間や雨天など、多様な場面で防災訓練を実施する。
- 一地域は、住民一人ひとりが、危険箇所や避難箇所を含めた避難の方法をしっかりと把握できるように、図上訓練を実施したり、自分たちの手で地域のハザードマップづくりを行う。
- 一住民は、携帯電話・ラジオ・杖・懐中電灯など、避難行動に必要な道具を揃え、使い方を学習しておく。
- 一住民は、自分が住んでいる場所の水害履歴や浸水想定区域図などを参考にして、敷地の土台を高くするなど、水害に強い住まいをつくる。
- 一地域は、環境保全の活動や環境学習、地域の祭りなどの地域行事と一緒に水防訓練や水害に関する学習会を楽しく実施するなど、多くの人が参加しやすくなる工夫をする。また、普段参加ににくい立場の人々（例えば、女性やお年寄り）を含む住民全員が主体的に参加できるように配慮する。
- 一行政は、水害に備えられるように、これらの住民や地域の活動に対して事前にきちんと情報提供をしたり、人材を派遣するなどの支援をする。



### ■地域での防災活動の担い手を増やす。

- 一地域は、自治会に所属していない人たち（学生・地元企業に通う人など）も地域でのさまざまな防災活動に巻き込む。
- 一勤めに出る住民は、地域が危険な場合は、地域の防災活動を優先し地域に留まるように努める。
- 一行政は、これらの地域の活動に対して、関係する組織（学校や企業など）に協力するように働きかける。



### ■水害への心構えを持ち、地域を愛する熱いリーダーを持つ。

- 一住民は、地域の先人たちの経験や地域の目指す姿を互いに語り、伝え合うことにより、地域への思いを持つ人を増やす。
- 一行政は、地域の熱いリーダーを養成する手助けをする。

### 【3の根っこ】 組織をつくる(地域は地域で守る)

地域全体を守るには、個人でできることには限界があり、地域で一丸となって行動することが大切です。地域での行動を効果的に実施するためには、適切に防災を担う組織が地域に存在することが重要です。しかし、まだ組織のない地域、あるいは残念ながら形骸化してしまい、実際の活動が行われていない地域もあります。そういった地域に活発で持続的な組織を作らなければなりません。さらに、充実した活動を実施するためには、組織に所属しない人にも水防に関する情報を伝える仕組みが必要でしょう。

また、自主防災を担う組織の活動を活発にし、持続性を持たせるための取り組みも重要です。例えば、自分たちのレベルアップや活性化をはかるために交流活動を実施したり、楽しみながら継続的に活動できるように歴史を調べたり、川で遊ぶなどの工夫などが挙げられます。さらに、水防活動や避難、助け合いのルールを自分たちで作るなど、独自の工夫も重要です。自治会のみならず、社会福祉協議会や民生委員などと連携することで、災害時要援護者の方も安心して避難できるようなルールづくりをすることも重要です。

#### ■災害時に助け合える、信頼関係で結ばれたご近所をつくる。

- 一住民は、地域のお祭りや運動会などの行事に参加して、日ごろから互いにコミュニケーションをとるようになる。
- 一住民は地域で共に行動する機会をつくる。(例えば、字の行事や草刈り、料理教室に参加するなど。)

#### ■自主防災を担う活発で持続的な組織を持つ。

- 一熱いリーダーや担い手を中心になって、自主防災を担う組織を構成する。
- 一行政は、川づくり会議などの場を継続して設けることなどにより、防災に燃える熱い組織・グループの形成を促す。災害時に誰もが地域の助け合いに貢献でき、また、それぞれが逃げ遅れることのないように、県内の全ての地域に自主防災を担う組織をつくり、全ての住民がその組織に参画するように促す。
- 一行政は、河川沿いで連合して防災組織を作るなど、人口の少ない過疎地においても防災組織ができるよう支援する。
- 一状況により、組織づくりに行政が直接関与する。
- 一自主防災を担う組織は、自分たちのレベルアップや活性化を図るために、流域間や上下流間での活動の交流を行う。
- 一自主防災を担う組織は、仲間どうして川の歴史を調べたり、川で遊ぶなど、楽しみながら継続的に活動できる工夫をする。
- 一行政は、これらの活動を助成するなどして、より活発な活動を促す。
- 一行政は、地域での活動が適切に評価される仕組みをつくる。よい活動がみんなに認められ、組織の活性化に繋がる仕組みにする。



#### ■自分たちの地域を自分たちで守るための、水防活動、避難、助け合いのルールを持つ。

- 一地域は、普段から、水防活動や避難の判断を自分たちでも行えるように地域内で協議し、ルールをつくっておく。
- 一防災を担う組織は、各戸アンケートや社会福祉協議会・民生委員などと連携することで災害時要援護者を把握し、安心して逃げられる場所(普段通っている福祉施設や病院)、避難を援護する担い手を決めておく。
- 一行政は、これらの地域の活動に対して、自分たちの地域を自分たちで守るためのルールづくりを住民とともに検討する(地域独自の判断の目安づくりや自主的な情報伝達方法、災害時要援護者の避難支援方法など)。



#### ■地域での災害への備えを整える。

- 一自主防災を担う組織は、必要な道具を事前に準備しておく(例えば、半鐘・土のう・掛矢・ボートなど)。
- 一行政は、必要な道具に関する情報を提供したり、自主防災を担う組織が必要な道具の調達を可能とする支援を行う。
- 一地域と行政は、水害への対策として上流の植林など、森林保全の取り組みを行う。

## 【4の根っこ】仲間をつくる(社会と連携する)

いざという時に協力できる団体と普段から連携体制を作っておくことは重要です。例えば、周辺の企業や事業体と連携体制を築いておき、水防活動や避難時の協力ができるような体制を作ることなどが考えられます。また、地域相互間で、避難時の物資や避難所の協力体制を作り上げておくことも有効でしょう。

また、地域の外には同じ志を持つ団体がたくさんあります。そういった団体と議論する場を設けネットワークを作っておくことは、水害時に互いの心強い助けになるはずです。

### ■地域外や異なる目的を持つ団体と協力体制をつくる。

- 一地域は、周辺の企業や事業体による水防活動の応援、避難所としての利用、物資の支援などのための連携体制を築いておく。あらかじめ訓練なども一緒に行う。
- 一地域は、物資の支援や避難所の相互利用について、流域間、上下流・左右岸での自主防災を担う組織間の協力体制を取り決めておく。
- 一行政は、地域の防災活動と、これらの企業や防災組織との連携が進むように働きかける。



### ■同じ目的をもつ団体とのネットワークをつくる。

- 一地域は、先進地域のリーダーを招いて講演してもらうなど、同様の活動をしている地域や団体同士で交流し、学びあい、高めあう機会を作る。
- 一行政は、これらの地域の活動に対して、交流の場づくりなどを通じて、より活発な活動を促す。

## 公助に期待すること

水害から命を守る地域づくりを進めるためには、自助・共助はもちろん重要ですが、それでは十分ではありません。そこで、私たちは行政が行う公助に対して、「①私たち住民の防災活動を支援すること」、「②私たちが住む地域の安全性の質を高めること」、を求めます。

### ①私たち住民の防災活動を支援すること

住民会議での議論を通じて、水害から命を守るためには自助・共助（住民の防災活動）が重要であるという共通の理解が得られました。また、地域の防災活動に対して行政からの適切な支援があれば、より効果的な活動が可能となることが明らかになりました。地域防災力を高める「第1の根っこ」から「第4の根っこ」では、私たちの自助・共助を促す公助についても提言しています。これらは大変重要であるにも関わらず、公助として力点が十分に置かれていたとは必ずしも言えません。そのため、私たちは行政が行う公助に対して、「第1の根っこ」から「第4の根っこ」に示すような“自助・共助を促す公助”の充実化を求めます。

### ②私たちの地域の安全性の質を高めること

これまで行政は、地域の安全性を高める役割を果たしてきました。しかし、気候変動の影響や周辺地域の被災状況を見ると、県内の安全性が十分とは言えません。したがって、財政難の中にあっても、今後も着実に地域の安全性を高める施策を進めることを求めます。これまで治水と言えば、ともすれば河川改修などの川の中の対策に限定して議論されることが多かったのではないのでしょうか。もちろん、すべての洪水を川の中に閉じ込めきれるのであればそれに越したことはありません。しかし、住民会議での議論を通じて、川の中の対策だけで水害を防ぎきれないことも明らかにされ、それは既に私たちの共通の理解になっています。このようなことから私たちは、地域の水害に対する安全性を高めるために、次の事項を公助に求めます。



■川の安全度を高める話だけにとどまらず、流域全体の視点からあらゆる対策を講じて、私たちの住む地域の安全度を高めること。そのとき、河川改修のレベルを超える洪水が起こった場合にも人命が失われるほどの大きな被害が生じないような河川管理・氾濫原管理を行うこと。

- 一まずは河川の着実な維持管理を行う(河川環境も考慮)。次に地域の実情に応じた河川整備を実施する。
- 一源流における森林整備を強化する。遊水地機能を持つ公園の整備や各戸への雨水貯留タンク等の流域内貯留・浸透施設の設置を促進する。
- 一霞堤や二線堤、水害防備林など、先人の知恵を活かした河川管理・氾濫原管理を実施する。
- 一街中で急激な破堤を生じさせないように堤防強化を積極的に実施する。
- 一危険箇所での土地利用規制や建築指導を行う。



■命の危険が迫ったときに、住民と水防活動団体が危機対応を効果的に行えるように事前の準備を充実すること。

- 一地域の危険度(河川の流下能力やはん濫特性など)を把握するように努め、積極的に公表する。なお、公表時には計算の前提条件などもあわせて示し、それ以外の結果も生じる可能性があることを明示する。また、幅広く適切に情報が共有されるように、(視覚化するなど)分かりやすい形での情報提供と、積極的・継続的・対話的な普及活動を実施する。
- 一実効性のある水防訓練・情報伝達訓練を実施する。
- 一避難の準備や判断が確実・迅速にできるように、防災行政無線等の情報入手手段を充実させる。
- 一水防倉庫の整備、水防活動に必要な資機材を提供する。
- 一緊急時の災害時要援護者の避難を考慮し、社会福祉協議会等との連携体制を強化する。
- 一自助・共助で手に負えないような事態が発生してしまった場合にも対応できるように、緊急的な救助体制を確立する。



■治水の進め方を決める場合には住民とともに議論をするなど、住民と行政が一体となって、安全な地域づくりが進められる体制を整えること。

- 一住民と行政が一体となって安全な地域づくりに取り組める組織(川づくり会議など)を設置する。
- 一住民と行政とで互いの関心事が共有できるように、住民と行政とのパイプ役となる“水害に強い地域づくり”のコーディネーターを設置する。
- 一行政職員が、自分たちも地域の一員であることを自覚し、住民との対話の中で何ごとも“できません”ではなく、“一緒に考えましょう”と言える行政風土を創造する。
- 一行政は、年次計画を立て、上記の取り組みを着実に実施すること。





針江大川

【表紙写真】

災害写真左：昭和34年伊勢湾台風により天野川が破堤し、濁流が民家を襲う／山東町（現米原市）  
災害写真右：昭和28年台風13号により野洲川が破堤し、舟で避難する人々／兵主村（現野洲市）



滋賀県

滋賀県流域治水検討委員会（住民会議）

【事務局】

滋賀県土木交通部 流域治水政策室

〒520-8577 大津市京町四丁目1番1号

TEL:077-528-4291 FAX:077-528-4913

e-mail: ryuiki@pref.shiga.lg.jp

URL: <http://www.pref.shiga.jp/>