

<パネルディスカッション記録>

パネルディスカッション

「流域治水政策をどう進めていくか」

東京大学名誉教授	高橋 裕さん
京都大学防災研究所教授	多々納裕一さん
前信楽高原鐵道社長・元信楽町長	今井恵之助さん
東近江市葛巻町 防災委員	安井萬太郎さん
滋賀県知事	嘉田由紀子

<本講演録は、滋賀県において取りまとめたものです。>

○嘉田知事

高橋先生から90分におたるお話をお伺いしまして、まさに日本の戦後水害史、河川史の生き字引のお話をお伺いして、今日はみなさん得されたと思います。高橋先生ありがとうございました。

昭和22年のキャサリン台風のときに大学に入っていたら、昭和2年にお生まれですから86歳ということですね。実は昨日から今日、ずっと精力的に現場を見ていただきまして、さすが現場を徹底的に見られているからこれだけの理念を出していただけているのだなど、感激をいたしました。その中で「水害は社会現象である。水文現象、自然現象だけれども社会現象である」ということをかねてから訴えられ、そしてこれには国土の変貌、土地利用、社会発展と水害の被害の中身は深く関係しているということです。そして土砂災害防止法制定にまつわる先ほどの小淵総理と関谷大臣のお話は私ほどこも文字で見たことがないので、そういうことだったのかと、様々な大きな、あるいは新しい政策というのはああいう政治的な判断があったのだと思います。

そして、この土砂災害防止法のお話から一つの大事なメッセージをいただきました。被害が起きて死者が出てから手を打つのではなく、あらかじめ手を打とうということ今日の一つのテーマをいただいたのだと思います。実は今滋賀県が提案しようとしています、すでに議会のほうで出させていただきました流域治水条例は、被害が出る前に水害のリスクを予測して、それで手を打とうということですので、ある意味で画期的ではありません。ただ、そこでこれも高橋先生の大変大事なメッセージ、「住民のみなさん、一番関係する当事者のみなさまの理解をこそ得なければいけない」と。やはり情にきちんと答える政治をしなければという教訓もいただきました。

そういう中で、今日、本当に理想の方々が集まっていたなと思っておりますけれども、まず最初に今井恵之助さんから台風18号による被害についてということで、少し資料を準備いただいておりますので、今回の最新の被害状況、そして実は今日午前中高橋先生にも見ていただいておりますけれども、そちらから今井さまからご提案いただけますか。

よろしく申し上げます。

○今井さん

【スライド1】

改めましてみなさまこんにちは。ただいま紹介をいただきました、前信楽高原鉄道株式会社社長をこの6月までしております、事故のことを一切終わって社長を辞任させていただきました。そして元信楽町長は合併前の最後の町長として務めさせていただきました。それ以前、信楽町議会で17年間議席を預らせていただきました。議会に上がった時期に大戸川ダムの話がございまして、そのことから議会に上がり、長い間大戸川ダムに関わってまいりました。先ほど高橋先生の非常にわかりやすい、そして私たちの知らなかったこと、また今知事さんから言われましたように様々なご提案をいただき、本当に感銘を受けたわけですが、当時からダムに関わりまして高橋先生からは信楽町におけるメリットやデメリットを教えていただき、大戸川ダムができたときの信楽町の環境アセスメントを作っていました。それ以来のつきあいでございます。

今日は先ほど紹介いただきましたように台風18号で私の家も水害の被害を受けました。信楽町の商店街の真ん中にある住宅と店舗でございます。そのようなことから、今日はその被害についての報告をさせていただきたいと思っております。

【スライド2】

この写真は私の家の前から信楽川の上流を向いて写している写真ですが、今回の台風18号のときの写真はなかなか手に入らなかったもので、昭和57年の10号台風のときに撮った写真です。

左側が川で右側が道路で商店街が並んでいるわけでございます。今も風景としてはほとんど変わっておりません。それで過去に何回か水があふれましたので、商店街の前の道と川の間には堤防のかさ上げ的に壁をつくっております。先ほど聞きますとパラペットと専門用語で言うわけですが、コンクリートで約70cmほどかさ上げをしてその上に花壇を作っているわけですが、今回の18号ではこの花壇がすべて見えなくなって、全体が川になり、ここの直下流に橋があり、橋の欄干の下部分にあたりますと、一気に川の水が増えてきて、川がちょうどここでカーブしておりますので、この水が商店街の道路の中をずっと川のように流れていって商店街全体が床上浸水になったわけでございます。

【スライド3】

これが今回の台風の水がひいた後、先ほどの洪水が出ているときと同じ場所からたまたま撮ったわけですが、一番前におられるのが嘉田知事さんで、後日、見に来ていただきました。普段はこのような川でこちらにすごく砂が堆積しております、川幅がまだこれでちょっと広がったのですが、このへんにいけますと1m幅ぐらいの水しか流れないところになっておりまして、堆積で草が生えてきて、川の断面そのものが大変少なく

なっているような状況でございまして、今回はパラペットの上を超えてきたような状況で、大変過去にないような水であるような感じを受けました。

そして、商店街は個人の住宅と一緒にとなっておりますので、店舗のほうが浸かって、よそへ避難された方、2階へ逃げられた方、また商店街が少しさびれておりますので、商店を止められた方はほとんど家をつぶして建て替えられておりますが、そのときには過去の経験からすべて1mほど高く上げておられるのが現状であります。

【スライド4】

私の家のお茶の店でございます。道と並行して建てている建物で、過去の水害の経験から、この店舗は道と並行して建てているわけですが、この店の裏側に住宅とレストランを兼用した建物で、駐車場からずっと上げていますので非常に高い位置になります。水害の計算をして前の家よりも1m50cm上げて住宅兼レストランを建てました。

そのおかげで、今回は、前の店は浸水が55cmまで、ちょうどここに畳の一番の場があるのですが、この青いラインのここまで水に浸かって、ウインドウの中の品物もほとんど水に浸かりました。そのようなわけで店舗のところは浸かりましたけれど、住宅は幸い建て替える時に地を上げておりましたので、際のところまで水が来ましたが浸かることはなく、近所の人もうちまで、レストランのところまで避難をされて水が引くのを待っておられたという状況でございました。それは今日までの経験を生かして建て替える時は被害に合われた方はほとんどがそのように思いつかれるのが常識ではないかなとこのように思っております。

【スライド5】

これは今知事さんがおられたところから下流へ向いているところです。このパラペットの部分を超えてきました。超えてきますと、橋の欄干の部分に水が当たりますと水かさが一気に増えてきてこっちへあふれるのです。橋の下流部分と上流部分とで1mぐらいの水位の落差ができます。それでここに堆積したところに草が生えてまいりまして、これは水が引いた後でこの堆積がこのあたりまであったわけですが、これはずっと今の洪水で持っていかれて少し減ったわけではありますが、それで残っている部分が根の深い部分だと思えますが、ここに当たるのが早くなるのですね、堆積があるために。そうするとこの土砂によって、川幅はあるのですが、川の断面が非常に狭くなり、水位が上がるのが早くなってここに当たると、そういうふうにならぬように近所の人も含めて考えておられますので、水害の出る度に浚渫ができてあったら水がスムーズに流れて越してこなかったかもわからんというのが第一声で出たようなこととございます。そして同時に避難場所があるわけですが、長野地域全体を見ますと、高台は西北のほうが平均的に高いのですが、避難場所としては川向こうにずっと信楽川と大戸川との合流地点の先に信楽の旧役場、今甲賀市の支所ですが、そこが避難場所になっているのですが、そのへんは土地の低いところで水が前にたまっている。そこに行くのに非常に危険でありますし、避難場所という意味では適切な場所ではな

ということが今回の雨で如実に分かりましたし、この商店街の人もこちらに逃げていくのですが、実際問題この道は全然通れません。国道を水が流れてきてこちらへ来たトラックがここで立ち往生してエンジンがかからなくなって止まりましたし、そんな状況からしますとすぐ裏へ逃げれば、落差が1mほど違うと水は来ませんので高台のほうへ逃げるとい、そういうことも普段の訓練や経験から常に住民の方が知っていたり、そういう情報の交換をきちっとする情報のネットをしっかり確立することが、避難をスムーズにしやすい。また、今後の様々な形の参考になるのではないかなと思います。

【スライド6】

これは県で示されたハザードマップ的なものでございます。

ちょうど私の家がここでこのへんは長野地域でございますが、水害リスクを地図と合わせていただきました。信楽の庁舎が避難場所になっているわけです。ここが信楽高原鐵道の駅でございまして、こちらへ行けないと、こちらが山でこちらへんの方はこちらへ行くよりも高台のこちらへ避難するようもしくはこちらへ住むような形にしないと、川が増水してきた場合には橋が水に浸かっているような場合は逃げられませんか、たとえこちらへ逃げたとしても大変な浸水地域でございますので、普段のそうした訓練をしておく必要があるのではないかなと経験上わかりました。消防団の人は常に火災の訓練でいろんな形の地形もよく知っておられますし、こういうことも含めて消防団の方にもしっかりと覚えていただいたらありがたいことと思いました。実際に水防のときには消防団の方に警戒にずっと川に立っていただいで知らせていただいたという経緯もございます。

【スライド7】

これは川向こう側から私の家を写した今回の台風18号の写真です。これが見えていた橋です。ちょうど橋にあたって水が引いていくときの状況でございまして、このラインのところまで水があがり、この橋の上を超えて向こうへ水が流れていったわけです。そうすると、うちの住宅兼レストランは昔より1m50cmほど地上げしているのこちらへ来ませんでした。ぎりぎり2m手前ぐらいまで来ましたが、お茶の店は道に面しているの浸かりましたし商店街もずっと床上浸水しましたが、ここからきた水はこちら側の下流に向かって右岸のほうに水がどどんはけていって、手前側が低いので先ほどのマップでいう赤いほうへこの水も流れていったような状況です。ですから橋の欄干の下に水があたりますと、水かさが一気に上がり、橋の下側との1m以上の落差がつく。橋の上はこちらへあふれるというふうな状況になるわけです。

【スライド8】

これが先ほど言っておりました合併後の信楽地域市民センター、旧信楽町役場です。これが普通のときの広場の感じでございます。今回の写真でここに手すりがありますのでこのへんから写したのかなという感じがいたします。階段の前、市民憲章の立っている台が

写っているところです。このへんから前の道路が全部水浸しになってしまいました。あんなところに避難場所をつくっても行くに行けないじゃないかという声が一斉に上がったというような状況です。

ですからもう一度しっかりと見直しをしながら、避難場所のあり方や避難の方法、あるいは一時的に避難ができる場所がないか、全体的に地域が考え、そのことの情報をきちっと流し、同時に連絡するネットワークづくりが必要ではないかなという気がいたします。

そのようなことを考えますと、たまたま私の住宅の場合はレストランを兼ねてしておりますが、昭和49年に新築をしたときにかさ上げをいたしました。そのような意味で過去の経験が役に立ったなと思い知らされましたし、今後についても商店街のみならずそれぞれ考えなくては行けないなと思いつかれたと思います。

以上で今回の台風18号の経験上からの報告とさせていただきます。どうもありがとうございました。

○嘉田知事

どうも今井さんありがとうございました。本当に生々しい体験ですけれども、あらかじめ経験則の中で、地上げをしていたので、幸い今回は、今井さんのところも、お店の方は少し床上浸水になったけれども、住宅またはレストランの方は、かさ上げをして被害を免れたと。幸い信楽は今回も人的被害はなかったのですけれども、今日、高橋先生、現場を見ていただいてですね、戦後の社会状況変化の中で水害の様相も変わってきていると思うのですが、今回、信楽を見ていただいてどんな感想をお持ちでしょうか。あるいは今後、今井さんたちが、水害に強い地域づくり協議会などで進めていく中で、何かアドバイス等ありましたらお願いできますか。

○高橋さん

信楽川は、今井さんのお話にもありましたように、川の維持管理、特に河床が泥で上がっていたり、草が生えていたり、従来の概念でいうと維持管理が不十分、今回の雨量が減多にないような雨ですけれども。県の河川の維持管理費がどこの県でも減っている。河川事業費は、10年ぐらい前に比べて全国的に半分になっています。そして、維持管理費が減ると維持管理が十分にできないのみならず、維持管理をどうすれば有効であるかという技術が忘れられているのではないかと心配します。信楽川を河床整備していても、今回の雨ですと相当程度の被害は出たとは思いますが、これを教訓にして、今後、河床上昇を抑えることも含めた維持管理、大した費用ではないと思うので、県の河川の維持管理費も、減っているかと思えます。場所によっては、条件が整えば、草刈とか簡単な維持管理は、住民がやっているところもあります。そういうところもあって、郷土の川を大事にする心が、県の維持管理費を節約することにもなるし、ともに川を守ろうという気運が、今回の水害を契機として、盛り上がることを期待します。

○嘉田知事

はい、ありがとうございます。後程、私の方からも維持管理なり建設費の変遷は、ご紹介させていただきますけれども、建設事業費は90年代から比べるとかなり減っているんですが、維持管理費は逆に増やしております、90年代は13億円程度ですけど、去年、今年あたりは、20億円を超える予算を入れておりますが、今回、確かに大戸川まで十分手が回っていないというのは、事実でございますので、維持管理、県として力を入れていかなければいけないと思っておりますし、それから、まさに住民の皆さんに草刈とか、すでに十分やっていただいております、水辺みらいなり河川愛護ということで、いろいろやっていただいております。それは、また後程、ご紹介させていただくことがあると思います。

多々納さん、今の今井さんの発表を見ていただいて、地先の安全度マップをみると、避難所体制とかさまざまなリスクを知ることによって、これから、より安全な住まい方というのが、町で活用いただけると思うのですが、そのあたりのリスクを予見して対応するというようなところで、コメントございますでしょうか。

○多々納さん

もちろん、地元に住まわれている方はですね、いろいろなことを元々よく御存知だと思います。そういう中ですが、そうは言っても、地先の安全度マップというのを滋賀県では、全県に対して作られてきています。これは、高頻度の水害というものから、低頻度だけど大きな被害を出すものまで、いろいろのタイプのものについて、データを集められている例という、日本はそれほど数多くない、正直言ってここしか無いようなものではあるのです。その上に、実際にどういう避難所があるか、避難の仕方があるかというものをご組み合わせを考えてみるというようなことをしていただくと、実は、実際どういう対応ができるのかわかるということだと思います。先ほどの地図の中にもありましたけども、ああいうようなことは、このような地図がありますと、実際にできると。それともう一つ、滋賀県でやられていることという、水害の経験とかそういったものを集められています。そういったものを集められたうえで、それぞれの町でみなさん一人一人はいろいろ知識をお持ちかもしれませんが、一緒に何か考える、考えてみる場というのは、実は、それほど多くない。それが、実は、水害に強い地域づくり協議会というもので、ワークショップがやられている場合がありますけれども、そういったことができるようになる。というようなことだと思います。じゃあ、そうはいつでもですね。実際に地域の皆さんがですね、そういったことをやってみようと思われなくていけないので、おそらくこれを教訓にして、多くの地域でそういうような場づくりが進むことを期待したいと思います。

○嘉田知事

はい、今井さんどうでしょうか。今回の大水を教訓にですね、そして、地先の安全度マップも、ようやく数年かけて最新のものができていますので、それを活用して、それこそ避難体制をどうするとか、特に高齢化、あるいは一人住まいの方なんかも多いですね。

今回も消防団の方が、一人住まいの方を事前に救出したという話をずいぶんお伺いしましたけれども、長野の地区で今後、計画、避難計画とか作れるでしょうか。

○今井さん

マップを見せていただいて初めて、水の浸かる地域というのは、みな過去の経験から知っているのですが、どの辺が、一番たくさん浸かるかについては、みなわかっているようでわかっていなかった。あの地図で自分の住んでいるところの位置で、オーバーラップとか合わすことによって非常に理解度が高まり避難するときには、こっちやなということがわかったと思います。それでむしろ、先ほど知事からのあいさつでもありましたように水害に強い地域づくり協議会について、こうした機会にできることは非常にいいし、また、そのことによって避難場所や避難方法を考えていくべきということが、今わかったのではなかろうかと思えます。

○嘉田知事

はい、今日は甲賀市の方も来ていただいていますので、副市長も。甲賀市としても実は、避難所の指定をするのは、市の方の仕事でございますので、市と協力していただいて、もちろん県も情報提供、それから職員も現場に張り付かせていただきますので、ぜひ信楽で進めていただければと思います。そして水害に強い地域づくり協議会を実質どうするかというのは、後程また、安井さんの方から具体的なお話をお伺いできると思います。

ここで、私の方から、今回の滋賀県流域治水の推進に関する条例案についてということで、少し時間をいただいて、中身のおさらいをさせていただきたいと思えます。

○嘉田知事

【スライド1】

資料の中に本日写すスライドの印刷物が入っておりますので、見づらところは、印刷物で確認いただければと思います。

【スライド2】

今、信楽の水の出方を見ていただいたのですけれども、実は、今回の台風18号は、600mmを超える戦後最大の降雨をもたらしております。こちらは、比良と鈴鹿、それと栗東のところは400mmを超えるというところで、信楽のあたりのところも300から400mmが2日間で降っております。近年は、先ほど高橋先生の話にもありました太平洋の水温が上がっているので、どうも台風がおかしくなっている。実は、この時の台風18号も大変、2日、3日と停滞をしたので、30ミリ40ミリの雨が長時間続いたということで被害が大きくなったわけです。今まで経験したことのない大雨が全国でも増えているということが、施設整備のみに頼る治水の限界があらわになっているという意味でもあります。

【スライド3】

そういう中で滋賀県が進める流域治水は、4つの仕組みからなっております。まずは、「ながす」、これは川の中で確実に「ながす」対策、「ためる」水をためる、それから被害を最小限に「とどめる」、それから「そなえる」という4つの政策をそれぞれ横串を刺そうというものでございます。目的はいかなる洪水にあっても、人命が失われることを避けることを最優先に、床上浸水など生活再建が困難となる被害を避ける。実は、今回でも床上浸水か床下浸水かで、ずいぶんと後の生活再建、また、生きる希望というのでしょうか、ここから立ち上がろうとするときに、やはり、床上浸水の場合のときは、大変しんどかったと聞いております。

というところでこのような4つの仕組みを手段として目的を定めているわけですが、今日の高橋先生のお話にもございました「治水事業の価値は、未曾有といわれる大出水時に、いかに流域住民の生命財産を保護したかにかかっている」と。つまり、立派な施設をつくる、これは手段であって、目的は、命と財産を守ることということです。

【スライド4】

先ほど信楽の例で一部地図を見ていただきました「地先の安全度マップ」、実は今までから、大きな川が氾濫をするハザードマップ（浸水想定区域図）というのは、平成14、15年から部分的にできております。滋賀県でも平成16年に日野川で最初にハザードマップ（浸水想定区域図）が作られましたが、ただ、自分の住まい、住民の立場からみると大きな川だけではないんですね。先ほどの信楽の例でも、小さな水路が溢れるとか、あるいは、そもそも土地が低いとか、あるいは、下水道が溢れるとか、農業用水路が溢れるとか、しかし、例えば、鉄道の盛土があったら、防いでくれるとかという形で、いわば、あらゆる溢れる源の情報を集めて、住民の立場に立って、自分の住む場所の安全性を見極めようというのが、この「地先の安全度マップ」でございます。このマップができることで、川の中の対策だけでなく、川の外の対策、自分たちが住むところ、住民の側から対策が立てられる。それは、高橋先生からもお話のありました、水害は社会現象であるということとも繋がってくると思います。ただし、この安全度の予測ができると行政は対策をとらないといけません。これも先ほど高橋先生のお話の中に、予見可能性があったかどうかで、水害被害なども行政の責任が問われるかどうかわかってきます。ですから地先の安全度マップを公表した以上、予見可能性が出たので、これは行政として手を打たなければいけないということでもあります。

【スライド5】

「ながす」対策です。川の中の整備、計画的・効率的に進めております。この「ながす」対策は、流域治水の中でも、根本的な対策であると考えておりますが、ここにありますように1998年に120億ほどあった補助河川改良事業費というのは、国の補助が入っている河川事業費です。単独河川改良事業費というのは、県単独の河川事業費ですけれども、いず

れにしる大幅に減らざるを得ない。実は、この時代、滋賀県の予算は6,000億円ありました。今、1,000億円減っています。5,000億円弱です。その間に福祉なども、どんどん増えているということで、整備費は減っておりますが、維持管理費は私の就任当時の13億円余りから、近年は20億円程度を入れておりますが、それでも、まだまだ不十分というのが、先ほどの大戸川の砂が取りきれないということのひとつの理由でもあります。

【スライド6】

滋賀県の予算ですけれども、投資的経費、つまりインフラ整備にかけられる予算は、653億円ほどしかありません。それで1割ほど河川に入れておりますけれども、公債費800億円、この公債費800億円の中には、かつて河川や道路を作った時の借金を返すお金でもあります。実は、この投資的経費の規模を大きくすると、子や孫の世代に公債費、借金の先送りをする事となりますので、ここも十分、少子高齢化の時代で、子や孫に借金つけ回しをしていいのかということも同時に考えていかなければならないと思っております。

【スライド7】

この「ながす」対策、基幹的な対策ですが、いかに技術、予算をつぎ込んでも、土木技術的に災害をゼロにはできません。実は、知事としては、「河川整備を完全にやり遂げて、絶対に水害が起こらない滋賀県にします」と皆さんにお約束できたら、どんなにありがたいことかと思いますが、残念ながら、事実は、そうはなっていない。となると、「水害を撲滅させる」とか、「水害をゼロにする」という不可能なことを口にするのは、逆に不誠実で、県民の皆様の命を危険におとしてみせようということにもなりかねません。滋賀県の河川整備の当面の目標、小河川、小さい河川では、10年確率、大河川では、30年確率ですけれども、台風18号では、かなりのところが戦後最大、あるいは観測史上最悪という雨が降ってしまいましたので、河川整備だけでは、足りないというのが事実でございます。そして、この流域治水では、実は、200年確率の降雨であっても命を守ろうという目的を立てております。この200年確率というのは、200年後やと、例えば、江戸時代から見て、200年が今ですから思いがちですが、先ほどのこれも高橋先生の話にありました、だいたい200年確率は、3世代のうちに、おじいちゃんから孫まで3世代のうちに被害にあう確率が39%ぐらいということですから、子や孫まで考えた時には、一度くらいあう恐れがあることもご理解いただきたい数字でございます。ちょっと誤解する数字ですけれども。

なぜ、200年かというのと、実は、500年、1000年と最悪の事態を考えてシミュレーションしましたが、もう200年以上は、それ以上悪くならないという最大の最悪の状態が滋賀県の場合に、200年であったということなんです。

【スライド8】

ための機能ですけど、これも農地などを含めて、あるいは、都市開発をする場合には、その施設の中で、例えば、公園・グラウンドに降った雨を貯めるということで、川への負担

を軽くするのが、「ためる」対策です。こども、都市部で特に重要視されておりまして、都市化がどんどん進むときに、アスファルトの町になっていくと、水が出て洪水の被害が増えるということですので、「ためる」対策も流域治水のひとつの方策であります。

【スライド9】

ふたつめは「そなえる」対策です。何があっても命を守る仕組み。これは、水害に強い地域づくり協議会というところで、避難体制を作り、そしていざという時に、どうしたらいいかということ、ワークショップなどで進めているものです。ちょうどここに地図がありますけれども、後ほどちょうど、安井さんの方にお話しいただく東近江市、旧蒲生町葛巻の状態、状況をご説明しております。

【スライド10】

「とどめる」対策ですけれども、「とどめる」とは被害を最小化するということで、大変大事なのは土地利用でございます。たとえば、これはちょうど大戸川の石居橋の、天神川が合わさるところですけれども、かつてから人々は、低いところは田んぼにして水を引きやすくしています。そして高台に住宅をつくっている。じつは、この大戸川のこの辺りは江戸時代に集落がありました。それを高台に移転しています。その時の言葉が水を避ける「避水移住」ということで、今この「避水」という言葉が死語になっているなと思います。治水は水を制御して治める、それにプラスして水を避ける「避水」という考え方も、逆に今の時代だからこそ大事ではないかとも思っています。つまり、まちづくり、住まい方の中に、「水の出方」を埋め込むということです。

【スライド11】

安全な住まい方とはどういうことか、とどめる対策ですけれども、典型的にみえるのが、昭和34年の9月26日伊勢湾台風の時に日野川の横で起きた水害です。こちら(スライド右)は平屋です。完全に屋根まで水につかってしまっています。こちら(スライド左)は2階家です。2階建てであれば、2階に避難空間を作ることができるということで、水害リスクの高い地域では、軒下まで浸水して避難空間がないような建物はできるだけ避けてください、逃げ遅れた時のために避難空間を確保しておきたい、それが今回の条例の「建築規制」の意味です。建築規制というと、罰則があるとか、あるいはここに住めないのじゃないか、と思っていらっしゃる方がいるかもしれませんが、安全に住んでいただくために手立てを作ってくださいというのが「建築規制」でございます。そして、安全な住まい方をどうするかということ、是非みなさんで考えていただきたいというのが、水害に強い地域づくり協議会で議論していただくことです。

【スライド12】

具体的には、条例案における建築制限とは、この図で見いただきますと、2階があっ

たら逃げることができます。1階だけだと逃げられない。それで、自分の家には2階がない。じゃあどこに逃げるか。避難できる場所を作ろうということで、たとえばここが避難所、ただし、この避難所に行くまでに、例えば高齢者で避難できるだろうか、歩けるだろうかということも、確実に、地先の安全度マップを見ながら、地域地域で避難計画をつくっていただきたいというのが、この仕組みでございます。

つまり、水害リスクの高い区域では、建物で対応するか避難場所に対応するか、これが建築制限の中身です。

この方向というのは、建築基準法第39条、そしてその背景は、先ほど高橋先生のお話にありましたように伊勢湾台風で大変多くの死者が出て、その後、避難体制も建築規制とセットで考えようということになったわけでございます。

このような形で、建物で対応するか避難場所に対応できるか、これをチェックさせていただくのが、条例の中で言っている建築制限というものでございます。

【スライド13】

その建築制限をかけるべき区域指定ですが、まず地域住民の皆さん、関係市町、県、学識者などで組織をした「水害に強い地域づくり協議会」、ちょっとなじみがないかもしれませんが、実はこの名前は、淀川水系流域委員会で、私は名づけの親の一人なんですけれども、当時、どういう委員会にしようかっていう時に、「洪水ポテンシャル低減化委員会」ってあったんです。「洪水ポテンシャル低減化」これはわかんないよねっていうことで、より住民にとっても意味の分かりやすい名前にしたのですが、じゃあここでどうするのということが、逆に伝えにくくなっているところもあるかもしれません。

方法としては、先ほどから申し上げておりますように、建物で対応できるのか、避難場所に対応できるのか、それぞれの地域で話し合いをしていただいて、そして避難場所を作る場合には市町の防災会議の承認を得て、地域防災計画に位置付けることによって、国の補助と県の補助、同時に活用できる仕組みにしたいと思っております。

つまり、地域指定することによって税金で支援をさせていただく根拠とするということでございます。

【スライド14】

具体的にどういう避難体制なり宅地の嵩上げなりがあるのかというイメージですけれども、宅地の嵩上げ対策促進事業ということで助成制度を県として作らせていただきますので、まちづくりの中でうまく活用していただきたいということです。

建築規制がかかる、区域指定、となるとかなりネガティブなイメージを持たれるということを現場で聞いております。危険区域はお嫁さんが来なくなるかもしれない、若い人が住まなくなるかもしれない、それに対しては、地域で話し合いをして安全に住まうことが将来への投資であるということで、今後、区域指定に関しての理解を深めていただきたいと思っております。

すこし長くなりましたが、私からの条例の説明は以上とさせていただきます。

○嘉田知事

この条例案については、9月議会で、「住民への事前説明が不十分」、また「住民への罰則規定」の理解が難しいのではないのか、そして「具体的な河川整備計画の策定」つまり川の中は県の責務だろう、その県の責務を十分に果たしているのかということ、この3点の課題が明らかになり、これまで、浸水危険区域として指定する予定の37自治会に説明にあがりました。その中でも、河川整備をしっかりと実施してから条例を制定すべきだというようなご意見もうかがっております。

安井さんと今井さんに、条例についての、率直な、批判を含めての意見・感想をお願いできるでしょうか。

まず、安井さん、いかがでしょうか。

○安井さん

私の方は早い時から自治会の役員として歳いった先輩の方から、水害の恐ろしさを常に教えてもらっておりました。葛巻町というのは、災害防御のための気持ちでいっぱいです。時には、日野川の施設建設、いろんな施設が日野川の中に設置されると、その時も反対の狼煙を上げて、反対や反対やとやってきました。ところが、反対だけでは、片方は何とかしたいと思う気持ちでおります。それだけではない、と思いましたので、なんとか、その機会に良い方法はないか、私らの方に良い方法はないやろかと考えて、対策というか、軽減する方法を取ってもらったことがたくさんあります。十分にそういう対策を取ってもろたらそれで安心ということではなく、先ほどから知事の方から話がありましたように、川の中の整備いわゆる「ながす対策」もやっていますと言っておられますが、私どもの方でも「ながす対策」が一番重要なポイントで、できるだけ早くやってほしいな、葛巻町の川の中をやってほしいな、という思いをしております。

のちほど説明いたしますが、「そなえる対策」については、自主避難などの方法を取っておりますので、今後も続けていきたいと思っておりますが、是非とも「ながす対策」についても、ご理解をお願いしたいと思います。

○嘉田知事

また後ほどスライドでご説明いただきますけれど、安井さんのお宅は、明治29年でかなり水につかり、蔵が1mぐらい嵩上げして、そのあとまた伊勢湾台風でも浸水があったということで住宅も嵩上げし、そして入り口のところがどうしても階段になってしまうので、おばあちゃんが車いすを使っていらっしゃるということで、バリアフリーの坂を作って、手すりまでつけて、素晴らしく「そなえた」暮らしをしていらっしゃるのですが、ちょっとそのあたり、安井さんの住宅の経験をお話ししていただくとありがたいのですが。

○安井さん

僕は昭和57年に家を建てました。その時に、後ほど出てきますけれども、法教寺川と前の県道との間で、何mぐらい違うのやろう、法教寺川より高くしたら水が浸かへんのと違うかなと思って、測ってもらいました。今日ここにその当時の大工さんも来てはりますけど。測ってもらったら、海拔で113mやなあ、それがわかったら、それ以上にして床上で浸かなんだらなんとなかなるやろう、こう思いまして、建て替えました。玄関を出ると石段になっています。おばあちゃんなら、毎日毎日石段って大変やないかと。そんなことから車いすにも便利ないようにスロープにしました。

○嘉田知事

すでに工夫をして住まいをしていらっしゃるようです。

今井さん、条例についていかがでしょう。

○今井さん

最初に条例について知ったのは新聞で知ったわけですが、特に、浸水危険区域における建築規制について、私だけでなく多くの住民のみなさんの関心がありました。その話題の中では、建て替え時に3m以上の嵩上げをしなければいけない、しかも罰則まであるやないかと、どういふことやねん、というような疑問が非常に多かったわけです。

さる10月31日、信楽で、住民説明会で初めて担当の方から条例の内容について聞かせていただいて、要するに、洪水時に自分の命を守るために、自分の住宅の中に、3m以上の水が来た時に逃げる場所を確保しなさいということでした。

嵩上げというと、地上げとイコールと考えて、3mも地上げをせなあかんのやというような誤解をする人も中にはいたのですが、県担当者からの説明を聞いて避難場所を設けるということが理解できたのではないかな、と思います。

また、条例の目的であります「住民の生命財産を守る」ためには、行政の役割と、住民の役割の連携が重要だということは言うまでもありません。

条例に「治水」という冠がついています。高橋先生のお話にもありましたが、戦国時代の為政者も治水対策については非常に知恵を注いでいたということですし、水を治めることは国を治めるとか政を治めると言われるように、たいへん重要視をされてきました。条例を作るとなると、政治や行政の果たす役割は、大変大きくなっていくのではないかと、そういう意味で、治水対策事業における行政の責任も同時について回ってくるということも思います。

手段についても、いろいろと掲げられていますが、今日まで、こうした手段については、時代時代に合った形で、ダムに至るまで様々な対策が取られてきて、あまり今までの状況と変わるものではないと思うのです。霞堤とか遊水地であるとか昔からあったので。しかし、異常気象が起こることによって、災害が多く発生している状況を思う時、今回の条例案は、洪水に対する、たいへん危険あるいは重要性を、あらためて住民の皆さんをはじめ、

行政の皆さんにも再認識を促す意味は大変大きいのではないかと考えております。

○嘉田知事

ありがとうございます。

具体的に区域指定をするにあたっては、「水害に強い地域づくり協議会」で避難対策などを十分協議することが重要だということで、東近江市葛巻では、すでに、「まるごとまちごとハザードマップ」ということで、電信柱にここまで水がくるかもしれない、過去はここまできました、ということをしている。かなり協議会の活動も進んでいます。この間の台風18号では、自主避難をされ、避難するときにはどういうことが問題なのかということも実践していらっしゃると思いますのでこの実践の実態を、安井さんの方から、ご説明いただきます。

○安井さん

【スライド1】

あまり上手に話しすることができませんが、どうぞお許しいただきたいと思います。

【スライド2】

葛巻町は一級河川の日野川と法教寺川に挟まれた位置にあって、昔から大雨が降ると、日野川の堤防が決壊するとか、法教寺川から越水して決壊と、常に洪水の心配をしてまいりました。明治時代については、日野川の堤防も法教寺川の堤防も、今ほどになかったのではないだろうか、と思っています。この図に表れておりますとおり、200年に1度の大雨によって浸くというところは、特に葛巻の裏側のところに発生しております。葛巻町では3m以上に該当する住宅は幸い無かったわけです。

【スライド3】

私は平成21年度に、日野川中流左岸地区のワーキンググループに参加させていただきました。これには東近江市葛巻の住民として参加し、平成23年度から葛巻町の住民によるワーキンググループを立ち上げ、6回行ってきました。

【スライド4】

平成22年2月には、県から水害の状況やその当時に被害についての聞き取り調査がなされ、老人の方が中心に10の方が参加し、水害にあった回数やその時期、水害の予兆方法や避難方法など、当時の状況を伝えました。

また、平成22年7月には、県や市の方により、葛巻の草の根ハウスで河川出前講座を行いました。子供から老人までの幅広い住民の方々に、「大雨が降った場合の浸水深さの話」「避難の方法」などの話を住民の方々にしていただきました。私からは、水害経験の伝承として、過去の水害経験を今の若い世代や子供たちに話しました。

明治29年、旧朝日野村のとき、日野川でもかなりの大雨が降ったそうです。昭和28年の台風13号でも日野川が決壊したときは、5歳でした。昭和34年の台風7号では、たくさんの場所で決壊し、広い範囲で浸水しました。

平成23年2月には、水害についての図上訓練をしまして、避難方法や避難での問題点などを話し合いました。地図に問題点などを記入したシートを張り出し、グループ毎で話し合いました。そのときに課題となったのは、避難場所の問題でして、葛巻町からは、蒲生北小学校まで1.6kmもある、近くに高台らしきものも無いということが分かり、非常に問題となりました。

平成23年度には、日野川大橋に簡易の量水標や周知看板を設置してもらいました。安吉橋との水位の関連性を説明する看板も作ってもらいました。

【スライド5】

平成24年度には、「まるごとまちごとハザードマップ」を設置しました。200年の確率の大雨でどこが浸水するかの看板を電柱に設置しました。

平成24年10月と平成25年10月に、水害を想定した避難訓練を実施しました。今年10月に行った訓練は、その前月の9月に台風18号があったこともあり、今までできなかった訓練も行うことができました。台風での結果が生かされたと思います。実際に台風18号の時には、120名の方が、自主避難をされましたことに特徴があると思います。これは、今まで繰り返し行ってきた訓練を踏まえ、自治会長さんの判断で「これは逃げないかん」と言うことになり、避難が実施されました。

【スライド6】

これからは写真が続きます。これは聞き取り調査のときで、右側の写真は、昔ここまで浸水したことを説明しているものです。

【スライド7】

出前講座の写真で、子供らも参加し浸水の図面などを見て県から説明をしてもらいました。私からは、若い世代へつなぐため、昔の洪水の説明をさせていただきました。

【スライド8】

平成23年2月の図上訓練です。県や市の方たちと一緒に図面に問題の箇所などの付箋をはるなどの作業をしました。

【スライド9】

日野川の堤防に、周知看板を設置していただきました。安吉橋と日野川大橋との水位を関連付けしてもらい、安吉橋は、県で水位を観測されています。パソコンやテレビでその水位を見て、葛巻の付近の日野川は、このあたりまで水が来ていることが分かるように関

連付けしてもらいました。

【スライド10】

避難訓練を行った後、今までに浸水した高さをみんなで見てもらいました。右下の写真は、どんな標示板がいいのか、みんなで投票したものです。投票の結果、一番右の写真の看板になりました。上の看板が200年に1度の雨で浸水する高さ、実際の伊勢湾台風で浸水した高さを示しています。

【スライド11】

これは、9月の台風のと看、安吉橋の水位を時系列に表している表です。

安吉橋は、9時30分くらいに最高水位を示しておりかなり水位が高くなっていました。葛巻では、安吉橋より若干早くたくさんの方が流れてきます。

【スライド12】

これが、葛巻付近の法教寺川の状態です。日野川の水かさが増えて、法教寺川の水が日野川に流れなくなった。法教寺川の水が逆に戻ってくる状態になり、停滞水位となって法教寺川の堤防を越水し出した。写真右側の堤防から水があふれ出し、葛巻町へその水が流れてくる状況になりました。竜王町の川守地先で浸水し始めました。

【スライド13】

そんなこともあり、蒲生北小学校の体育館へ避難したわけ看。台風のと看だったので自動車での避難になりました。

【スライド14】

葛巻町の周りは、濁水でいっぱいになりました。堤防で囲まれた範囲は浸水を免れましたが、その周りは水だらけになりました。写真の奥は竜王町のカントリーエレベーターです。

【スライド15】

それから、住民有志が自主的に法教寺川の越水に伴って「土のうを積みに行かなあかん」と言うことになり、一生懸命になり土のう作りなどの作業を行いました。

【スライド16】

写真は土のうを積んだ状況です。もっと上手にすればよかったです、なにぶん少数での作業でしたので。

【スライド17】

日野川の状況です。日野川も大雨により、すごい量の水が出ております。

【スライド18】

今後のためにと、住民の皆さんに聞き取りし、台風18号時の課題をまとめてみました。たくさんの課題があります。いろんな問題がでました。

【スライド19】

聞き取りした結果を抜粋してみました。例えば、「土のうの数が足りず、量販店へ買いに行った」「小学校の鍵は、支所には置いてなかった」「避難所に必要な道具や食料がなかった」「要援護者への配慮も必要」「車での避難は安全か」など。

避難を呼びかけても「2階でよい」と言った意見、一方では早めの避難には対応してくれた。市と連携した避難が必要といった意見がありました。

【スライド20】

9月の台風18号時の対応を踏まえた、今年10月に行った避難訓練の様です。左下の写真のように、避難完了を示す印や、情報伝達の訓練も行いました。

【スライド21】

今後は、避難訓練の充実を行っていきたいと思います。以上でございます。

○嘉田知事

安井さん、ありがとうございます。ここ数年にわたる地域の活動結果を15分の時間でまとめていただきました。

多々納さん、高橋さん、今のお二人のお話を伺いまして、実は条例の中で、区域指定につきまして様々な問題なり意見もありますけれど、この後、「水害に強い地域づくり協議会」のような、住民主体の取組をどう進めていけばいいのかについて、コメントやアドバイスをいただけませんかでしょうか。

それから2つめは、条例では建築基準法第39条の災害危険区域制度を活用しようということですが、そのあたりの法律の持っている意図と言うことも含めて、この2点について多々納さんコメントいただけませんか。

○多々納さん

コメントさせていただきます。まず1点目ですね、住民の皆さんが主体となってということですが、私の最初の話でも触れておりましたが、流域治水基本方針をつくる前の話ですが、住民会議を行いました。そこの中では色々な意見が出ました。意見では当初は「県はけしからん」「治水施設の整備にお金を使っていない」など色々な意見が出ましたけれど、その上で「そうは言っても、やっぱり溢れたあとは、誰が面倒見てくれるのか」という意

見がありました。やはり、「自分たちが出来ることは何なのか」と言うことに話が進んでいきました。

その先に話として住民会議、あるいは地域での水害に強い地域づくり協議会をどう進めていくかということがあったと思います。そうした議論の中で最初に教えてほしいこととして「どこが危ないかがわからん」と言う話があったわけです。

地先の安全度マップで、自分たちが住んでいるところから見てどれだけ安全かと言うことを知っておく必要がある。

その次に、どういった対応をするか、県はどうしてくれるのかとした話もありました。住民さんたちが色々するにしても、県は「どこまで、何を」してくれるのか、市町村は何をしてくれるのか、そうしたことを話し合う場がないのでは、ということになりました。

そうしたことを話し合う場となるのが、「水害に強い地域づくり協議会」であり、今設置されている協議会には、関係する市町村の副市長が会長になっていただいている。市町村の方たちが中心になっていただいている協議会でもありますし、県からも河川だけでなく、都市計画や福祉、防災担当も参加いただいております、非常に広い取組になっています。こうした場をいかにうまく使うか、もう始まっていますけれども、こうした仕組みへこれから魂を入れて、実際の仕事をしていくことが大切と私は思います。

建築基準法第39条の災害危険区域ですが、どこが危ないかということは地先の安全度マップがあるわけで、規制まで必要かということは住民会議でも意見がありました。いろいろ話を進めると「『危ないところはやっぱり危ない』ことは言っていかなければいけない」との話も住民会議でありました。規制の話も会議でありまして、住宅を購入するときに「どこが危ないか」と言うことを教えてくれるかと言うと、教えてくれないのですね。重要事項説明書というものがありますが、規制でもない限り重要事項説明書に書き込めないと言うことが当時の見解でした。次に話を続けると開発のときに委員会があり、先ほどの高橋先生の話にあった本家・分家問題のとおり、本当は危ないところに建ててはいけませんが、分家は危ないところに建てるから被害を受ける。危ないところがはっきり分かるようにしなくてはならないのではといった議論がありました。開発許可を出すのは市町村ですが、どこが危ないかという資料が無いということになるわけです。やはり地先の安全度マップはどうしても必要になってきます。その上で、本当にここは危ないぞということで建築を止めることができると言う、止めることができないんですよ。今の法律では。

だから、そうした事まで考えると何らかの規制について考えなければいけない。建築基準法第39条は住まい方の問題について規定しているので、安全に住めればよいということが条件になります。そういうことで、先ほどの知事の説明のとおりなのですが、住み方を工夫するという観点で対応できますし、多くのおみなさんは実際に対応されているのですよね。水害に強い地域づくり協議会の中で、ここまでの高さで宅地を上げました、それであれば道路は低すぎるから道路を上げていかなければいけない、それが出来れば安全な避難路が確保できる、と言うような方向に進んで行ってもらえればと思います。

○嘉田知事

ありがとうございます。今の多々納さんの説明にあった住民会議ですが、みなさんの資料の中に冊子が入っています。「水害から命を守る地域づくり滋賀県民宣言」、住民会議の報告書ですが、これを見ていただきますと、平成20年12月のちょうど5年前に多々納さんにもご指導いただきながら、大橋正光さんが座長となっただき、この資料の3ページに「水害から命を守る地域づくり」ということがまとまっています。このあたりに住民の皆さんの欲しい情報、ほしい仕組みが出されたものが基本方針、条例につながってきたという背景であります。

高橋先生、いまの住民主体の取組、また、災害危険区域制度を活用することについていかがでしょうか。

○高橋さん

危険なところを「知らせる」「知ってもらう」ことは、災害対策、特に避難を考える場合、きわめて重要です。それでも今の話を伺うとかなり進歩したと言う感想です。昔は、あるところで水害があったあとに行き、例えば今回の水害の水位を電柱に示したいと言ったところ、大変な抵抗がありました。昭和50年代の話です。つまり「ここは危険だ」と言うと、住民の方たちは「それではすぐ対策を示せ」と言われます。「対策もないのに危険なことだけ言うのはけしからん」という気風が強かった。今から考えると滑稽な話ですが、その時は電柱の後ろの方になるべく目立たないようにして掲示するという妥協案でした。リスク情報の開示を言うと、「では対策を示せ。対策もないのになぜ言うのか」と言われる時代がありました。工夫して危険であることを知らせること、「従来の災害以上のものが今後来る」ということがみんなの常識になることが大事ですね。

○嘉田知事

高橋先生の講演の中で最後に「国土愛」と、つまり、災害を知りながら、それでもこの地域に住み続けるんだというのが愛情、国土を愛するということが一つのメッセージではないかと思えます。

実は、今でも「知らせたら困る。知らせるんだったら対策をとれ」という声は大変強くいただいております。それゆえ、あまり世の中が変わっていないところもございますが、ここの根っこところは、実は日本が大変立ち遅れているのです。「リスクを知らせてみんなを守ろう」といういわば住民参加型の民主的な政策づくりというところは日本は大変遅れています。残念ながら、「行政がダム作る、河川改修やる」それで「全部命は行政にお預けします」というふうになってしまったのが、高度経済成長期以降の状況かと思えます。

それでヨーロッパはどうかということについて、最後に多々納先生に、ヨーロッパ、特にフランス・イギリスの例を見ながら、別にあちらが進んでいるというわけではなくって、ちゃんと命を守る覚悟でP P Rという制度も作っておりますので、大変時間が迫っておりますけれども、多々納先生、解説いただけますでしょうか。

○多々納さん

時間が迫っておりますので、すぐに本題から始めさせていただきたいと思います。

【スライド1・2】

「海外における流域治水」とのタイトルにしているのは、実は、流域治水というのは、滋賀県だけのものではないということです。河川管理から流域管理へという流れというのは、先ほど高橋先生がおっしゃいましたけれども、日本は河川管理にある程度成功した国かもしれません、しかし、ほかの国では、河川だけで守れないことは最初から知っていますから、流域での対応をやってきています。アジアの国でももちろんそういう国はあるのですが、先進事例というわけではないのですが、参考になるかなということで、フランスとイギリスの例をご紹介します。

【スライド3～10】

滋賀県の例は時間がないので省略します。

【スライド11】

名古屋では、伊勢湾台風の後で、建築基準法第39条の災害危険区域制度による規制をいち早く行っています。ここでも、安全な住まい方というものを、例えば、3.5m以上に居室があればそれでいいです、というような話をしています。

【スライド12】

フランスですが、フランスは土地利用計画と災害保険を中核とした流域治水政策、あるいは流域管理というものがなされています。ここで土地利用計画というのは、災害抑止計画、PPRと通常言われるもので、リスクに対する計画に盛り込まれた規制を反映します。これは保険と連動していきまして、災害保険の支払実績やPPRの策定状況が免責金額に反映するようにすることでインセンティブを与えています。

【スライド13・14】

ここで、その経緯を見ますと、日本と決定的に違うのは、フランスでは治水は河岸の所有者の責任です。政府に責任があるのは、自然災害予防と建築認可との統合化のところです。これは、災害リスクがあるとわかっている場所で被害が発生した場合は、政府の責任となります。ここに家を建ててよいと許可をしますから、許可をしたところで災害が起きると政府の責任となる。そうすると政府はどうするかというと、土地利用計画の中で建築に制限をかけます。

それを救済するという観点もあって保険というものができています。いろいろな仕組みがありますが、「Barnier法」が1995年に制定されています。火災保険の保険金額の12パ

一セントが災害保険に入りますが、その中の0.5パーセントがBarnier基金に入ります。それを使うと、移転とか嵩上げのための資金が提供されます。

【スライド15・16】

それでは、フランスの中でどれくらいのエリアで土地利用規制が行われているか、PPRを作っているかということ、実は全部のエリアをカバーしていませんが、結構なエリアで作られています。作るときに住民の意見が反映されます。

先ほど知事がおっしゃっていたことと同じですね。危険区域をどう指定するかは、住民の皆さんと相談して決めます、ということです。

どういう基準で設定しているかということ、既往最大または100分の1の水害に対して、浸水深が1mとなるような地域、ゾーン青では建築が認められません。薄い青のゾーンでは住めますけど制限されます。これはパリの例です。

【スライド18】

あと、不動産売買時に告知義務があります。これは昔どういう災害があったか、履歴を告知する義務です。

【スライド19】

予見可能かつ深刻な洪水リスクがある場合に限って、国は土地の収用を宣言することができまして、建築物の収用に協力する人に対しては、リスクが高くて、公的予防措置の費用が財産価値を上回る場合に限って、財産や移転費用を補償します、という結構制限的な部分もありますけど、川の話で個人財産への補償を認めています。

【スライド20】

フランスの場合は、PPR、いうなれば方針がきちんとあると、不動産の話であったり、都市計画に反映したり、保険に反映したり、周知等の措置がとられます。

ただ、避難の話はここではあまり出てこないのですよね。命の話は実はあまり出てきていない。日本において命というものは非常に重要な問題だということで、いろいろ工夫をしています。

【スライド21】

フランスではPPR、災害対応計画という別システムの体系でしたが、イギリスでは通常の都市計画の体系の中で規制が入ります。国の方針、PPS25が示されてまして、これに基づいて自然災害に対する土地利用規制が行われることとなります。

【スライド22】

これはロンドンの例ですけれども、環境省がこのようなエリアに水害リスクがあります

よということを公表しています。これはテムズ川ですね。

ゾーン1、ゾーン2、ゾーン3というのは、それぞれ1,000分の1以下、あるいは100分の1以下なのか、それ以上なのか、というくらいの分類しかない。

【スライド23】

そこでは用途規制が入ります。例えばゾーン3ですが、100分の1よりもリスクが高ければ、議論の対象となります。議論とは何かというと、そこに住宅を建てることを提案すると建築許可が要ります。許可においては、そこでなければいけないか、という議論をします。そこでなければいけないということが通れば建てられますが、ほかにも場所があるということになればそちらに行ってくださいということになります。そういう手続をすべて行っていくということになります。

より災害時の脆弱性が高い施設の場合は、災害の頻度が低い状態でも、この議論をすることになります。

【スライド25】

イギリスと日本の保険業界で似ているのは、保険が完全に民営化されています。

保険業界と政府が協定を結んで何をしているかということ、保険業界は洪水確率75年以下の場所にある住宅等に水害保険を提供するということになっています。日本でどうなっているかということ、どんなところでも水害保険に入れます。これは住宅総合保険の付帯保険で入れます。そういう意味で言うと、保険業界は心が広いということでしょう。

【スライド26】

こうしてみてきますと、国が方針を示して、都市計画を通じて、あるいは保険を通じて住民が安全に住んでいただけるようコントロールしています。

各国とも、災害リスク情報の提供は行っていますし、それは国あるいは公共の責務となっています。日本でそれがきちんとできているのは滋賀だけです。

次に、各国とも、川の中の対策にとどまらず、川の外の対策も当然実施してきています。

そして、いずれの国も、リスク情報を提供した次の段階としては、土地利用の規制が出てきています。ただ、規制をする場合に、先ほども規制をして後は何もしてくれないのかという話がありましたが、そこはやはり考えているからリスク情報を出すわけですね。

したがって、リスクに対して、何かできないのか、逆に規制の緩和をしないと有効な手立てがとれないということもあるかもしれません。特に、一時避難所の整備というような話というのは滋賀県が先行的に行っている話として、できていく必要があるのではないかと考えています。

○知事

多々納先生ありがとうございます。短時間でまとめていただいて恐縮でございます。

今のお話は、基調講演で高橋先生の方から、明治29年の河川法のと看に、川の中に閉じ込める政策こそが河川治水の要諦であるということて連続堤防を築くという政策を日本がとってきて、川の中の河川局と、川の外の都市計画や農業管理との関係が切れてしまっていた、ということが、過去100年の日本の河川政策の特色だったのだらうと思います。それで川の中だけでどうにかしていかなければならないから、無理にダムをつくって水を貯めようというところが、ダム治水の一つの背景なのかな、ということを感じております。

そういうところで、最後に、高橋先生、多々納先生、今井様、安井様の方から、ひとことずつ、今日のまとめを1分程度でお願いできますでしょうか。会場の方からの質問も取らせていただきたいと思ひますので。

安井さんからお願いできますか。

○安井さん

話を聞いておると、やっぱりそれでも区域指定の問題についてこだわりますね。自分のところが水が浸いて価値がないと言われると、指定を受けるのは困るなあと思ひます。

指定をしていったときには、行政の側が、県も含めて、また住民も含めて努力していく、解除に向けて、何とかよい方法がないか、そういう方向で力が欲しいなと思ひます。そうでないと、浸くところがいつまでも指定区域になってしまうということはいやだと思ひます。

○知事

大変率直なご意見ありがとうございます。今井さんどうでしょうか。

○今井さん

いずれにしても住民の皆さんの理解と合意が必要なことてございます。しかし、住民の中でも、将来のためということがわかっていても、現実問題とのギャップで、どうしても、わかっているのだけれどもわかろうとしないということになる。特に、3m浸水に対応する避難場所を確保するにも、すぐできる場所と、できない場所・時間がかかる場所もある。また、河川整備についても、財政の問題とかいろいろな形で、必要とわかっていても時間がかかる。時間がかかる中で、この異常気象のときに、果たして時間的に間に合うのか、ということが内心にあります。そういうことからすれば、目に見えるような形での水害に強い地域づくり協議会にも期待しますし、目に見える形での対策をソフト面でもハード面でも同時並行で行っていくべきです。例えば、地域に消防団や自治会で住民による防災組織を立ち上げ、連絡方法等を目に見える形で作って対応していく、また、河川整備計画においても、川の断面が狭いところから順に行うとか、川の性質、砂の流れの多いところから順番にやるとか、もう一度基本的なところを見直しながらやっていく、そうした取り組みが目で見えて初めて、住民と行政が官民一体となってやる機運が盛り上がって行く、そのことが大事と思ひます。

○知事

ありがとうございます。多々納先生、いかがでしょうか。

○多々納さん

河川整備がまず進まなきゃいけないというご意見をよくお聞きしますが、私も防災研究所から来ていますから、河川整備が進んでいくことが重要だと私も思います。ですが、滋賀県の予算を先ほど見ていただいたように、投資的経費は600億円であり、そのうち60億円、10パーセントを河川関係に使っている。これを倍にしたとしても、6000億円が必要となる滋賀県の10年確率での河川整備を達成するのに50年かかっちゃいます。もともと100年かかるものの予算を倍にしても、その代わり道路が進まなくなりますよね。いろいろ他の痛みも出ますよと。そういう状況の中で、50年が必要になる。じゃあ50年経つまで待つておくのか。僕が気になるのはそちらの方です。50年というのは長いです。100年はもっと長い。その間にここが危ないということがわかっているのに何もしない。そういうことはやってはいけないことではないかと僕は思っています。

せめて危険なところがわかったなら、その場所に対して特別な措置ができる仕組みを入れるべきだと思います。例えば、国の制度では、集団移転ができるためには、やっぱり災害危険区域指定をしなくてはならないのです。東北の被災地においてもです。言い方を変えれば、何らかここは特別なところである、何らかの線引きをしないと、特別な対応はできない。そう考えますと、その対応をするところの基本となる条例の議論が今なされているところで、私自身としては、特に危ないところに、いかに他の地域に比べてより避難あるいは命を守るために必要な対策を入れるための仕組みを作っていく、そういう観点から危険区域という名前はよくないかもしれないけれども、建築基準法でそう規定しているから名前は仕方がないのですが、そういう区域を受け入れていただいて、より安全な方向に地域を持っていくために、是非とも水害に強い地域づくり協議会を進めていっていただきたいと思います。

○知事

はい。名前のことは、フランスの制度では「注意区域」となっていましたね。ということで、名前は工夫、熟慮の余地があるなど思っております。

高橋先生、最後にどうでしょうか。

○高橋さん

今日のはもっぱら水害の話ですが、日本が災害大国であること、例えばイギリス、フランス、ドイツなどと比べて、日本は様々な大災害を宿命的に受けており、日本の国土の自然条件や社会条件が厳しい。私も十分に研究したのではないですが、その国土に関する教育が、義務教育においても、社会教育においても欧米に比べて貧弱だとつくづく感じていま

す。この機会に、滋賀県民のみならず、全国民が、日本が災害大国であること、インフラ整備の上で不利な点がたくさんあることを義務教育においても社会教育においてもしっかりと教え、それが国民の常識になる、そういう基盤があつてこそ、新しい施策を進める素地になると思います。

○知事

ありがとうございます。3.11の地震・津波災害で「釜石の奇跡」と呼ばれた群馬大学片田先生の取り組み、釜石の小中学生に「まずは逃げろ」ということを、確実に10年近く継続して、身に覚えてもらっていたので、その教えが子供たちを救いました。自分たちだけではなく、仲間もみんな、高台の方へ逃げました。これは「奇跡」というより、ちゃんと埋め込んできておられたということで、改めて教育の大切さを教えていただきました。

私は災害の問題でいつも申し上げるのですけれども、子や孫の命が守られてこそ、親も年寄りも生きる力が出きますので、まずは子や孫が自らを守ることが大変大事ではないかと思います。

そんなところで、少し時間を残させていただいておりますので、会場から2、3、ご質問をお受けしたいと思います。

1人1問で、どなたへの質問かわかるようにしていただけますか。挙手をお願いします。恐れ入りますが、もしよろしければ、所属をお願いします。

○質問者1

農林業をしております。

地域指定を行政が行うのであれば、住宅の固定資産税の無税化をして欲しいと思います。

○知事

固定資産税は市町の所管で、県ではないのですが、地域指定をするならばその分固定資産税を配慮して欲しいということですか。

○質問者1

そうです。水害を受ける部分に対して、無税にして欲しいです。

○知事

すでに今家がある場合には、そのリスク等を踏まえた、ある地価の水準がありますね。

○質問者1

水没する部分に対して、無税にして欲しいです。避難できる2階部分は課税対象でも、1階部分は水没するのだから無税にして欲しいです。

○知事

税で配慮して欲しいというご意見でしょうか。この辺りは随分難しいところがあるのですけれども、税の公平性・透明性というところから。

○質問者1

それは、先ほどの高橋先生の武田信玄が無税にしたという話と矛盾しませんか。

○知事

武田信玄の時代はかなり為政者の権限が強い時代ということで、今知事としてここでお答えをしかねますけれども、税で何らかの配慮ということをご意見として伺わせていただくということによろしいでしょうか。

○質問者1

はい。

○知事

大変重要なポイントだと思います。
次、いかがでしょうか。どうぞ。

○質問者2

水郷水都全国会議の者です。

高橋先生にお教えいただきたいのですが、東北の震災で藤沼ダムというため池が決壊して、8名の死者・行方不明者が出ました。福島県の報告書によりますと、地震がひどかったから決壊したというような結論になっているのですが、先生がおっしゃった「水害は社会現象である」というお言葉に非常に感銘を受けたのですが、先生の著書の中でこのことを非常に詳しく書いたものがあればお教えいただきたいと思います。

○高橋さん

農業ダムのことは聞いてはおりますが、特にそれについて特化して書いた本はありません。

○質問者2

一般的に「水害は社会現象である」ということについて書かれた本で結構です。

○高橋さん

「水害が社会現象である」という直接の表現ではないとしても、その趣旨はいろいろな本で書かせていただいております。知事に先ほどご紹介いただいた「川と国土の危機」と

いう岩波新書で、去年、日本が災害大国であることを書かせていただきました。「水害のみならず災害は社会現象である」ということは私の基本的理念であり、それは今日お話ししたとおりです。

この本以外でも、それについて書いた本はいくつもあります。さしあたりはこの「川と国土の危機」、あるいは絶版になりましたが、先ほどもご紹介いただいた「国土の変貌と水害」という昭和46年に出した岩波新書、あるいはちょうどそのころに、共著ですが「災害論」というタイトルで奥田穰さん・佐藤武夫さんと3人で勁草書房から出た共著があり、その時代には大変珍しい本で、そこではまさに「災害は社会現象である」という前提で書き尽くしております。

○知事

藤沼ダムのごことで少しコメントですが、福島県須賀川市の藤沼ダムが決壊して下流で集落のみ込まれて、確か7～8人が亡くなっておられるのですけれども、今回の3.11大震災ではあまりニュースになっていないのですが、少し調べさせていただきました。

昭和20年代に一斉に農業用水ダムができます。そのときの技術水準などの課題があると思います。亀岡に平和池という農業用ダムが昭和25年にできて、そして昭和26年にあふれて亀岡の篠町で70数名の方が亡くなりました。そこと関係があるのではないかということで、亀岡の方が藤沼ダムに行かれて情報交換をされておりますので、そのあたりも調べていただければと思います。

ただ、一つ言えるのは、ダムというのは、昭和20年代に建設された農業用ダムも含めて、50年・60年経つと老朽化する。特にため池ダム・農業用ダムは高いところにあるんですね。ですから、万一破壊すると大変な被害が起きるということで、農業用水を管理している土地改良区なり、水利のところには、滋賀県の方でもため池の防災のことを強く言っております。

他に最後のご質問をいただけますか。

○質問者3

大津市の者です。

高橋先生か多々納先生から、維持管理費の削減というか、減少傾向があって、住民が草刈等をやっているというお話があったと思います。県の予算も大変厳しいということで、それをすべて行政に頼るのは確かにおかしいな、と思いますので、住民が何らかの形で予算減のところを対応していくというのがこれからの流れかなと思うのです。具体的にもっと住民がどういったことをできるか、どういったことをしているか、草刈はその一つだと思うのですけれども、事例などをお話いただけたらと思います。

その辺りは安井さんや今井さんもお詳しいかもしれないのですが、どなたかにお願いしたいと思います。

○知事

どうでしょうか。今のご質問に対して、今井さんの方からお願いします。

○今井さん

信楽町においては、年に1回大戸川あるいは信楽川といった県管理の大きな川に出て、草刈を一斉にやっております。

そのときに川の状況を見て、浚渫などをして欲しいかと思いますが、土を除去するのは一般住民ではできませんので、草刈だけをやっております。

○知事

安井さんの方からありましたらお願いします。

○安井さん

こちらの方も一緒に、年に2回ほど河川愛護の活動を行っています。

○知事

川普請という言い方で、ほとんど滋賀県内で川のあるほとんどの集落でやっております。「川普請」・「川づくり」・「河川愛護」ですね。典型的に大きいのは、彦根に芹川がありますが、そこでは1,000人が出て一斉に、1年に1回やっております。

県としては、住民の方では木を切るところまではできますが、それを運び出すとか、土砂除去まではできないので、そこは県の方も協力して県下全域で進めていただいていると思います。

4時45分の時間になってしまったのですが、今日は、子供たちや若い人は少ないのですが、実は2月16日に「淡海の川づくりフォーラム」というものをさせていただきました。そこでは、住民の皆さんの参加、そして何より、防災学習というか、子供たちに危ないところを知ってもらってということは県としても力を入れていきたいと思いますので、最後に、この命を守る仕組みというのは、子供にこそ自覚をして欲しいということで、一つのメッセージとさせていただきますと思います。

大変長い時間をいただき、少し予定の時刻を過ぎてしまいましたけれども、改めて今日の4人の皆さんに拍手で感謝をお示ししたいと思います。どうもありがとうございました。