

武庫川流域委員会
委員長 松本 誠 様

武庫川流域減災対策検討会への意見書

2009年8月22日
委員 中川芳江

第7回武庫川流域減災対策検討会に向けて、提案および意見書を提出します。

1、減災対策案の骨子について

(1) 第5、6回の検討会で示された案の骨子について(第6回資料2-1&2-2)

5つの柱で示した内容(明記してはいないが「包含されている」「念頭においている」と説明された事項を含めて)が、3つの具体策において実現され得るのかの検証が必要です。

例えば、現状では、具体策1で柱の1と2が対応していることになっていますが、柱の1、2の全内容が具体策1の中で十分に実現できる枠組みになっていません。一例を挙げれば、柱1で上げられている「ハザードマップの改良」は具体策1の中のどの部分において誰によって推進されるのでしょうか。資料2-2スケジュールにおいても明確ではありません。現状の具体策1では「住民ワークショップをまわすこと」という目的に堕しかねないと懸念します。住民ワークショップは手段(手法)に過ぎず、計画段階(現段階)では柱で掲げた内容を達成しうる策になっているかを優先的に検討すべきです。他の柱についても同様です。

今回まとめようとしている内容は、検討経緯を共有しない後任の担当者に何代にもわたって引き継いで頂かねばならず、そのためにはポイントをしっかり押さえたドキュメント(計画)にしておく必要があります。

(2) 成長する仕組みを

特に減災対策の具体策については、進捗に応じて、消しこみ、及び、新たな課題への対応が求められてきます。柱はそのままとしても、具体策については、最低でも3~5年毎程度での、検証と改良を明確に盛り込んでおくべきと考えます。(2009年3月29日付提案書1(5)参照)

(3) 中~上流域での減災対策を

資料2-1、2-2として取り纏めてきたものは主として下流域(氾濫想定域)での減災対策です。中~上流域での対策については、異なる部分があります(2009年2月12日付提案書4(8)及び2009年3月29日付提案書2(11)参照)。

中~上流域での減災対策については、しっかりとしかるべき整理が必要です。

特に、支川、合流点、水害既往地に留意して重点化が必要と思われます。例えば有馬川合流点付近周辺での減災対策は重要と見なすべきです。この地点は、8月1~2日の大雨においても急激な水位上昇が記録されています(道場テレメーター水位で2.09m/1時間の水位上昇)。局地的大雨ゆえとはいえ、短時間でそれだけの流出があったことは、留意すべきです。

また、先般の台風9号被害に見るまでもなく支川における減災対策は、計画基準点を基準とした本川に注目する下流域とは異なる配慮が必要です。特に、局地的な豪雨による被害も想定し

- ・ 避難に許される時間が短い（急激な水位上昇が発生しうる）
- ・ 避難所までの移動が容易ではない（距離が遠い、移動動線が複雑など）
- ・ 土砂災害との2重被害

の点への留意の必要があると考えます。

同時に流域での貯留対策の推進は、言うまでもありません。

（４）協議会への議論の引き継ぎ方

案では、詳細な減災対策検討の多くを流域各市で構成するとされる協議会に委ねています。これまでの流域委員会で提案されてきた減災対策や、本検討会で提案されてきた具体的な減災対策には、今後の対策のヒントとなるものが少なからずあります。行政担当者が交代していくことを前提にして、これらのヒントをどのように協議会の議論に引き継いでいくのか、その方策を盛り込む必要があります。（2009年3月29日付提案書1（2）（3）参照）

2、減災対策案の詳細について

（１）資料2-1の柱1について

水害リスクを知るツール

必ずしもハザードマップの改良による実現に拘るものではありませんが、「家屋の脆弱性評価」は項目例として挙げて頂きたいと思います。家屋の脆弱性は計画論としての評価は困難としても、大水害事例による評価結果はすでいくつかの文献報告があり、住民がリアリティを持つために十分参照・紹介に値します。

（２）具体策1について

(a)「（仮称）地域防災力強化マニュアル」

モデル地区での取り組み状況をもとに作成するとされていますが、第三段階まで含めると3～4年以上を要する事業をもとに作成したマニュアルは、適時性に乏しくなる、作成するだけで利用されない、恐れがあります。「モデル事業 マニュアル作成」は行政の常套手段ですが、それらマニュアルはどれほど活用されているのでしょうか。どうしてもマニュアルが必要だとするのならば、恐らく最初のとっかかり（第1段階および第2段階の入るところまで）についてはないかと思われます。各地区の特性や状況は変数と割り切らなければ進め方の標準化（つまりマニュアル化）は不可能と思います。マニュアルについて再考下さい。

(b)各ステップの進め方

住民参加のこの類のコーディネータ経験上からも、具体的な進め方や順番に複数の問題があります。（第1ステップ「住民の減災に対するニーズを抽出」、第2ステップの、の順番など）

少なくとも、「現状認識 課題の共通理解 対策の検討」という手順はここでも共通であるべきです。正しい現状認識も課題の共通理解もない状態に出される住民「ニーズ」は単なる「思いつき」ととどまり、本来ここで目的としたい検討にはあまり貢献しません。厳しい表現ですが、進め方を間違えると行政依存意識を助長することになりかねません。防災専門家からも指摘されるように「行政にあれをしてくれ、これをしてくれと言っているうちは地域防災は進まない」ことを念頭に置くべきです。

また、具体的な進め方について先駆的な取り組みを進めている尼崎市東園田地区の事例の参与観察から、次のような点が挙げられます。

- ・ 課題を絞り込んで「堤防」「水害」という共有できる課題で出発（「まちづくり」という出発ではない）。
- ・ 検討を進める過程で一人一人の価値観の相違は地域住民だからこそ強く出てくる。取組によって地域内での新たな軋轢を産まない工夫が必須。価値観の相違による軋轢が生じると参加者の日常生活が辛いものになりかねず、結果として減災対策推進の原動力が失われることになりかねない。具体的には「それぞれの個人には必ずしも共感しないとしてもこの点だけは共感できる」という共通理解が成立する事項に絞り込んで進める。
- ・ 個別課題に関心を持つ組織（例：藻川の堤防を考える会）と地域住民の誰もが（あるいは大半が）加入している組織（自治会等地縁組織、例：東園田町会）の機能（役割）分担を意識する。
- ・ 一連のプロセスによって、水害に対する漠然とした不安が情報を得て（学習して）自分自身での具体的な対応策が見えた時に安心につながると実感、という形で参加住民に気持ちの変化が生じている。この気持ちの変化は、参加者個人にとっては達成感とも言え、この蓄積が結果としてまちづくりに対する意識変化につながっていくと思われる。「漠然とした不安が、いろいろ知ってどうすればよいかが見えてきたときに、ああこれが安心につながるんだと感じた」「安心はまちの価値なんだと感じるようになった」（参加者の感想）

なお、これらのワークショップ実施ではまちづくりとして間口を広くして出発するほうが望ましい、との意見が第6回検討会で出されました。広範な課題設定で取り組むメリット（多様な人々の関与が期待できる）はもちろんありますが、私は上記事例の考察も踏まえ、減災対策に絞り込んだ課題設定から出発するほうが無難（住民にとっては敷居が低いという意味で）であると考えます。減災対策のためとは言え、減災対策に直接的に必須ではない価値観の住民相互の衝突は回避したいもので、それによって実質的な減災対策推進の実をとりたいと考えます。もちろん、いずれにしても当該地域住民の選択が優先されるものです。

(c) 具体策3について

「被害にあいにくい住まい方策への転換」

「被害にあいにくい」よりは「災害にしなやかな」あるいは「災害にしたたかな」とすべきと考えます。下流4市特に西宮・尼崎両市において武庫川の危機的な状況では「被害にあわない」ということ自体、ありえません。前提は被害にあわないではなく、災害にあうことを前提にしておくべきと考えます。

その上で、漠然としたまちづくりへの働きかけではなく、ここでの方向性は住まい方の転換です。「流域市と連携した住まい方の転換（へ）」くらいの意気込みを表題に示すことを提案します。

(2) 資料2-3について

現場をかかえる各市から出された課題は現実的で、これらの課題については具体的な解決策が求められます。ほとんどの点については第6回検討会席上で具体的に提案致しましたが、追加の提案を記しておきます。

地域のリーダーをいかに探すか

流域委員会の傍聴参加者や、リバーミーティングの参加者は武庫川への何らかの関

心の高い層と言えます。参加者の中には、早急に減災対策を進める必要のある地域に在住の方々もおられるはずです。そこで、過去のこれらの参加者に広報し、地域防災の手がかり人材発掘を目的とした減災研修会の開催が考えられます。研修会では、減災について基本的な理解について専門家の講演 + 班毎のワークショップ程度の簡単な内容として、終了時点で、今後お住まいの地域での防災の取組に関わって頂けそうな方々に自己申告して頂くことで、リーダー候補を探します。あくまでも住民として主体的に動いて頂けることが重要ですので、現住地での今後の関わり、という点は重要です。

3、 8月1～2日の大雨から

今回の大雨は、リアルタイムな水位・雨量の公表データ (<http://www.river.go.jp/>) でインターネットでも即座に把握できたとおり、流域全体での大雨ではなく流域全体から見れば局地的な大雨でした。にもかかわらず本川沿いで避難勧告も出されたことを重く受け止め、今回の大雨から減災対策に汲み取るべき事項は以下の通りと考えます。

- ・ 支川および合流点付近での重点的な減災対策（前述の通り）
- ・ 局地的大雨で計画基準点では問題なく流下できても、相対的なハイリスク地では被災する可能性が高いことから、そうした相対的ハイリスク地での減災対策の重点化
- ・ 被災経験者でも避難所への移動が遅れる（移動できない・移動しないなど）要因分析とその対策

4、 平成 21 年台風第 9 号災害の検証と対策への反映

限られた情報から断じることが避けられるべきと思いますが、報道情報から察する限りにおいても、避けられたはずの死、救えたはずのいのちがあったと思われます。

今次の状況は、まさに大雨という自然現象が、水害という社会現象になった典型例といえましょう。

いかなる想定外の大雨であったとしても最悪の被害（死者）だけはなんとしてでも回避すべきです。地震と異なり予知でき逃げる時間もまだある大雨で、人命を失ってはならないのです。2度と水害で死者を出さないために、最低限以下の点に留意して検証と減災対策への反映を徹底して下さい。これこそは行政にしかできないことです。

- ・ 死者発生 of 要因分析
（2004年7月13日新潟豪雨災害の分析によると、移動困難な高齢者が自宅等で死亡、避難途中屋外での死亡（高齢者に限らない）、河川近くで家屋倒壊で死亡、の3パターンが認められたと報告されている。今回も該当しているのではないかと。特にこのパターンは確実に救えたケースである。専門家の検証を望む。）
- ・ 上記要因を取り除くために考えられる具体的対策

そして、これまでも何度も強く提案していますが、以下の3点は必須事項として具体の減災対策に必ず取り入れられるよう計画して頂きたいと思っております。

- ・ 垂直方向への避難の確保（2009年3月29日付提案書参照）
- ・ 「避難」とはリスクから遠ざかる（避ける）行動のこと。決して避難所に移動することだけが避難ではないことの徹底。（第6回検討会）
- ・ すでに浸水が始まっている時の具体的避難方法の徹底（浸水開始後には避難所へ移動しない）（第3、4、5回検討会）

膝程度の浸水深でも歩いての移動は5分間程度もしくは100m程度がせいぜい（防災専門家）で、夜間であればなおさら移動には困難が伴います。特に子供は恐怖で普段のように動けません。大人にとっても流水の力は想像するよりはるかに激しく強く、足にはさまざまな物（ぬるぬるやごわごわ、硬いもの柔らかいもの様々）が流れてきて当たります。衝撃に驚いて足を少しでも上げれば、それだけでよろめきます。濁って何も見えない足元や足裏では、水が渦を巻き足元が定まりません。水害時の避難移動は、乾いた地面を歩くのとは全く違うのです。

武庫川の減災対策においても早めに避難所等へ移動するか、手遅れであれば、屋外を平行移動せず階上や垂直方向へ移動する避難行動を徹底すべきです（家屋倒壊の危険性のある場合を除く）。

また今後の課題として、地方分権の進捗に伴い、基礎自治体間の財政状況の余裕の有無や課題認識の強弱で減災対策の差が出てくる点について（すでに出ているのではないかと感じますが）、流域としてはどのように対応すべきか検討する必要があります。

最後に、台風第9号災害で亡くなられた方々のご冥福をお祈りし、災害にしなやかなまちとして復興されることを心から願います。

以上