2012.2.21　第6回都市計画シンポジウム
「防災まちづくり」　講演

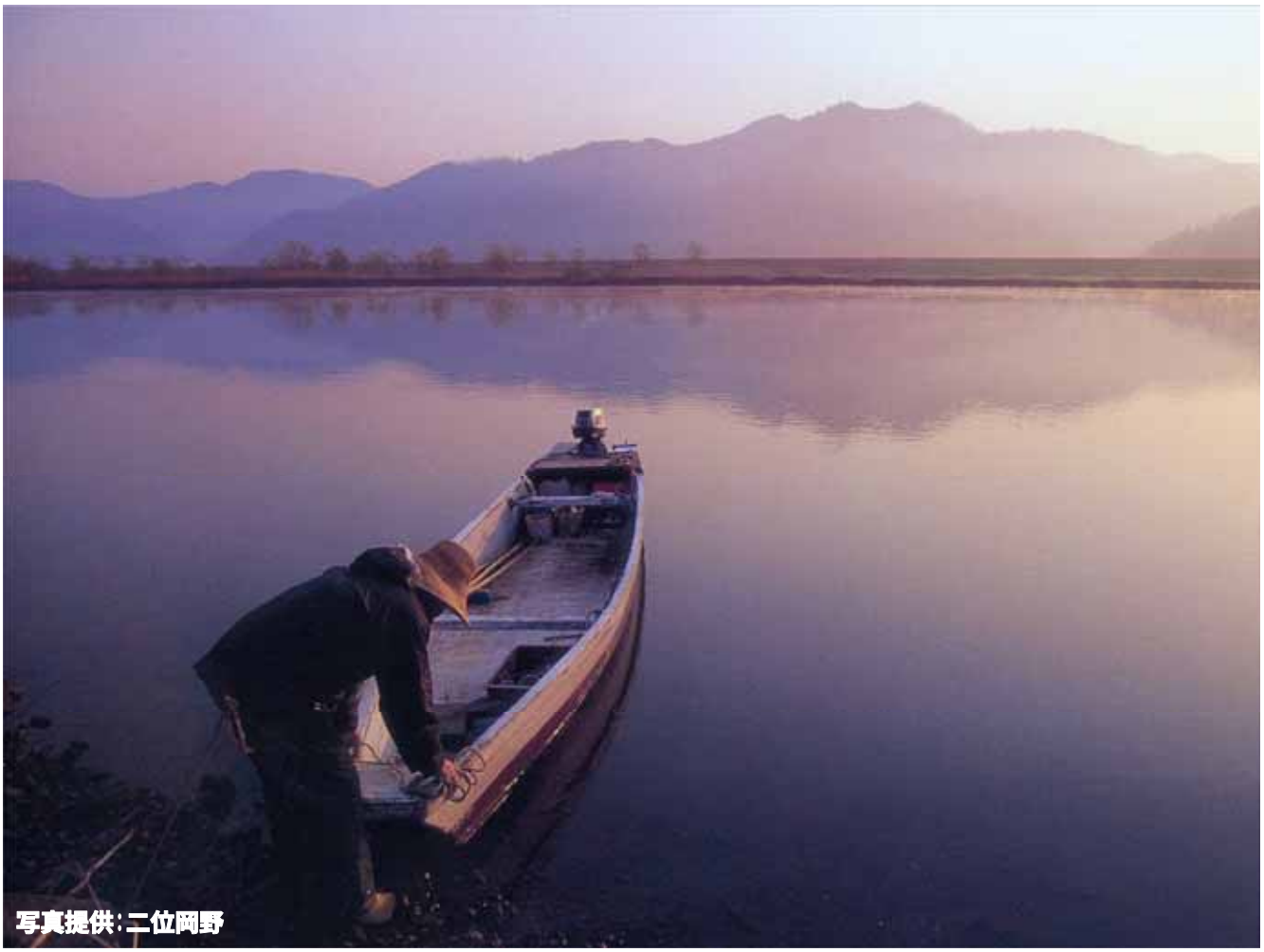
私たちはどのようにして台風災害と闘ったか

豊岡市長　中貝　宗治

TOYOOKA
コウノトリ悠然と舞うふるさと

写真提供：北星社（株）

豊岡盆地・円山川



写真提供：二位岡野

写真提供：兵庫県消防防災航空隊

まちは泥水の海に沈んだ（豊岡市江本）

堤防決壊により水流に押しつぶされた家屋（出石町鳥居）

各地で道路も崩壊（但東町平田　国道４２６号線）

土砂や木々が家々を襲った（出石町奥山）

写真提供：朝日新聞社

懸命の救助活動が続けられた

写真提供：朝日新聞社

避難所はたくさんの人々で溢れかえり

街は泥とゴミに覆われた

集められたゴミの山

駆けつけてくれた大勢のボランティア

バラの花が届く

＜人的被害＞

死　　者	7名
行方不明者	0名
負　傷　者	重傷者：23名　　軽傷者：28名

＜建物被害＞

全　　壊	333棟	530世帯
大規模半壊	1，082棟	1，104世帯
半　　壊	2，651棟	2，943世帯
床上浸水　（被害10～19%）	372棟	409世帯
（被害 9%以下）	173棟	178世帯
床下浸水	3，326棟	3，543世帯
一部損壊	292棟	292世帯
住家被害計	8，229棟	8，999世帯

＜災害ゴミ量＞　36，022．82ｔ

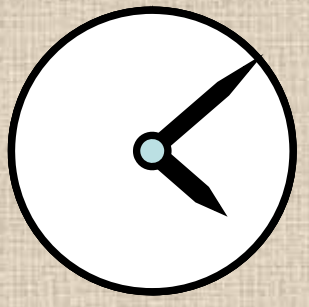
被害の状況（合併前の旧１市５町合計）

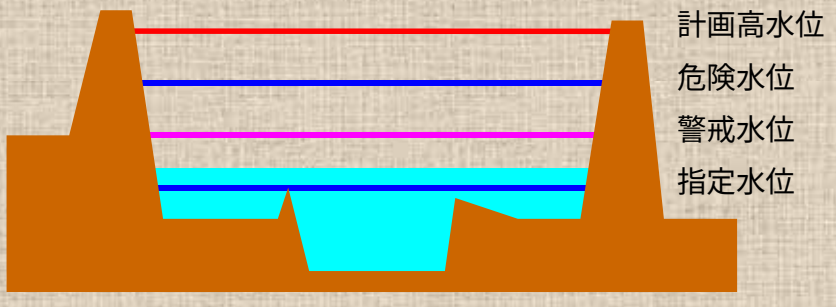
≪旧豊岡市における対応の検証≫

11：00　大雨、洪水、暴風、波浪警報

13：00　豊岡市災害警戒本部設置

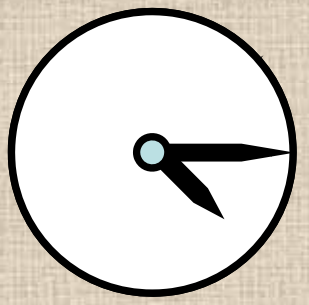
16：10　豊岡市災害対策本部設置

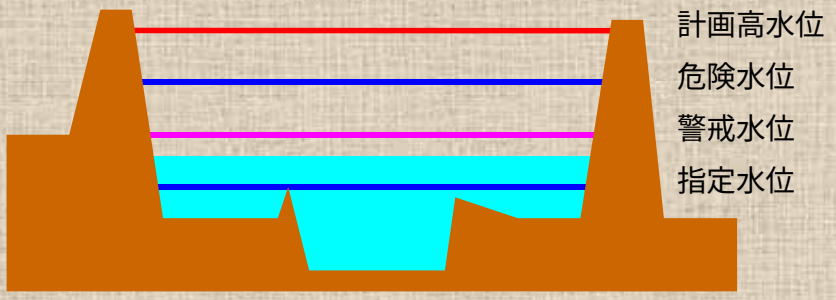




16：15　国土交通省から電話
「21：00には計画高水位を超える。」

・安全性の高い避難所をリストアップ
・老人、医療施設に避難準備



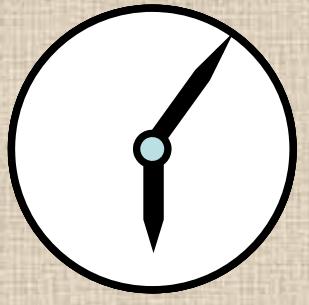


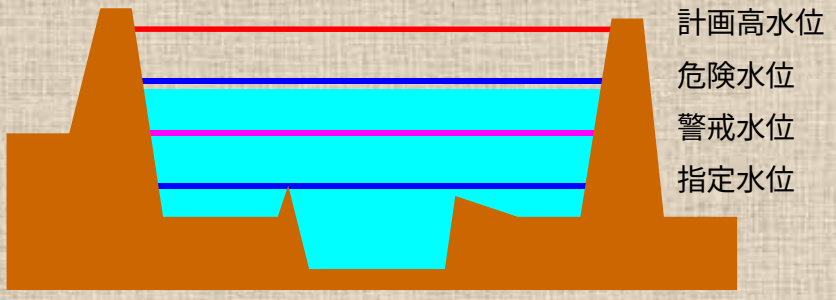
17：00　警戒水位突破

17：40　国土交通省から電話
「19：00には計画高水位を超える。」

18：05　避難勧告発令

（防災行政無線）「過去にない雨量。市内全域に避難勧告を発令する。」





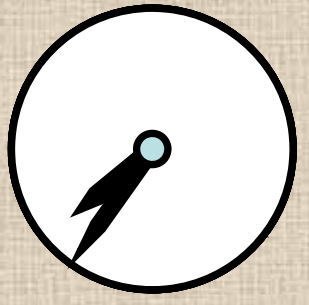
19:00　危険水位を大きく超える

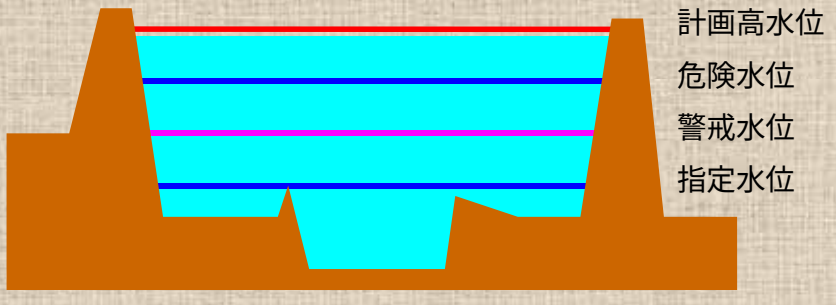
19:13　避難指示発令

19:20　国交省からポンプ停止依頼

19:27　六方排水ポンプを停止

19:37　八条排水ポンプを停止



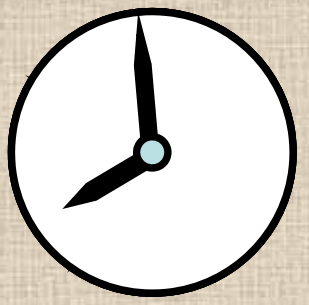


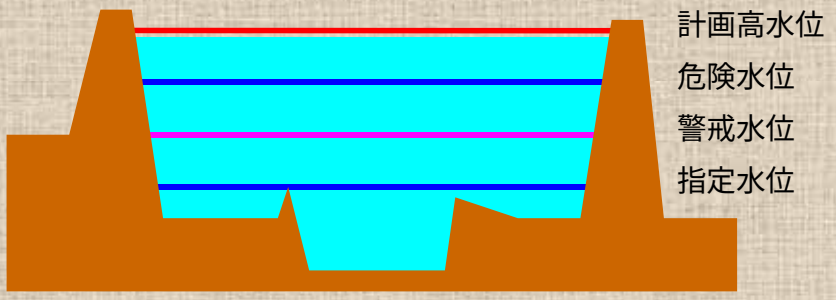
19：45　避難指示拡大（42,000人対象）

（防災行政無線）「排水ポンプを停止
しなければならない状況。」

19：50　一日市排水ポンプを停止

19：59　豊岡排水ポンプを停止

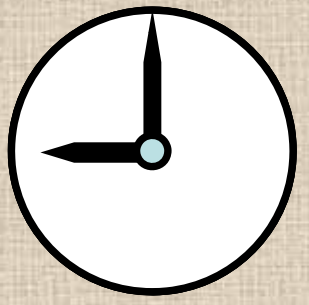




20：35
（防災行政無線）「危険水位を大幅に超え、
各所で堤防を越えている。
内水も急激に上昇する。」

〈市内各所で浸水被害拡大〉

21：00　円山川水位ピーク 8.29m



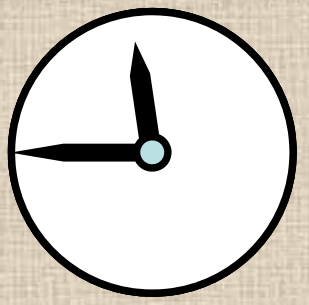
２３：１５　円山川右岸立野堤防決壊

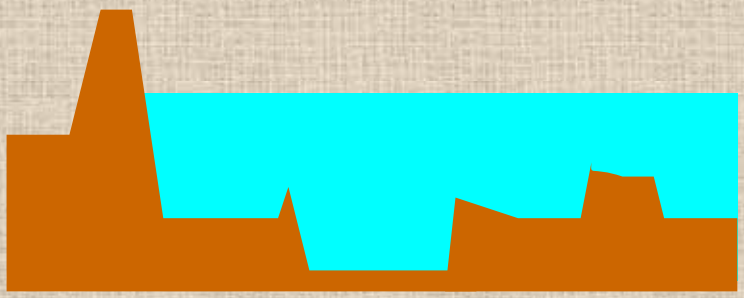
（２３：１３　消防団から決壊報告）

（２３：１７　消防本部が決壊現場を確認）

２３：４５
（防災行政無線）

「堤防が破堤。
水位が急上昇する。
２階以上の高所に避難を！」





舞鶴市由良川での「バスの上の37人」

3：45　市長放送

(防災行政無線)

「円山川本流と内水位があと15cm程度で同じに。その時点で水門を開く予定。私たちも全力尽くす。皆さんも頑張って！」

6：50　市長放送

(防災行政無線)

「陸上自衛隊が到着。まもなく活動開始。県防災ヘリ、消防救助隊も到着の予定。」

円山川の湿地再生面積　現在１２５ｈａ

２００８年１０月１９日　市内円山川

＜総　括＞

・油断

・機能不全

・支えあう人々

台風２３号の教訓・・・

人間の力や努力を超えた
自然の脅威は必ずやってくる。

逃げる！

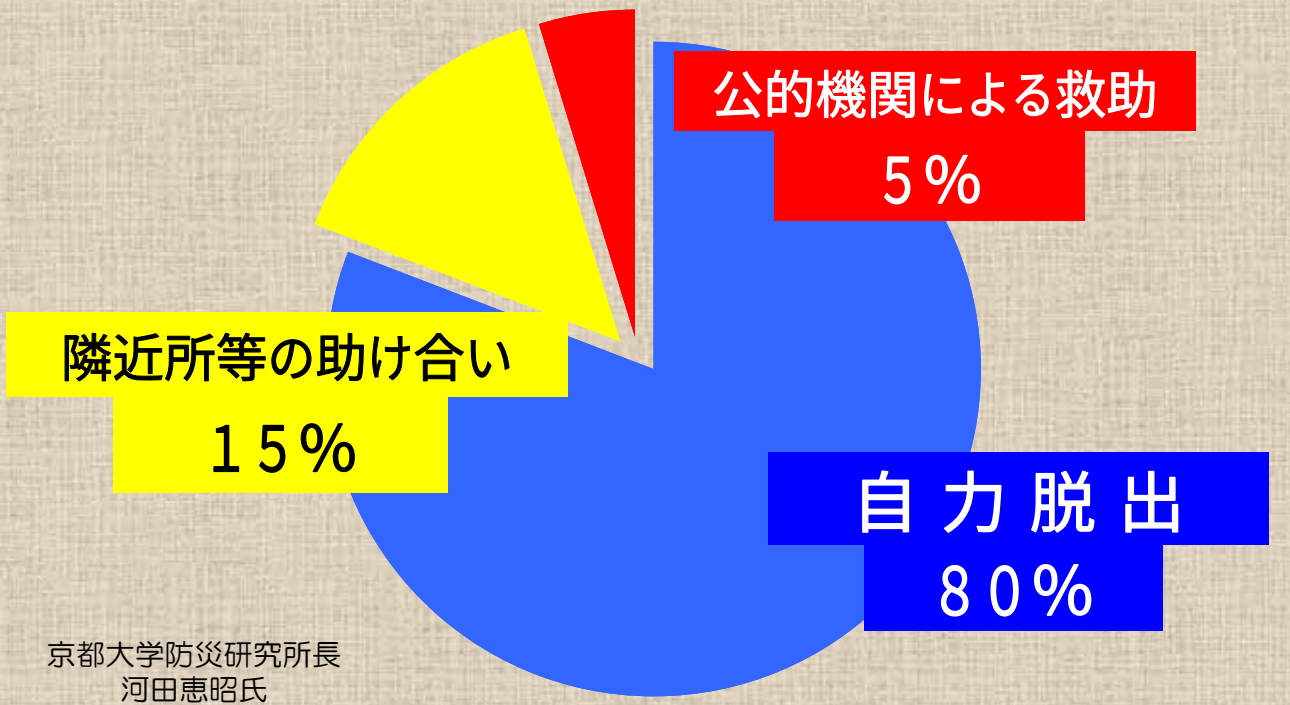
○正常化の偏見（正常性バイアス）

黄金の７２時間

Golden seventy-two hours

阪神・淡路大震災

閉じ込められた家屋からの脱出者＝16万5千人



京都大学防災研究所長
河田恵昭氏

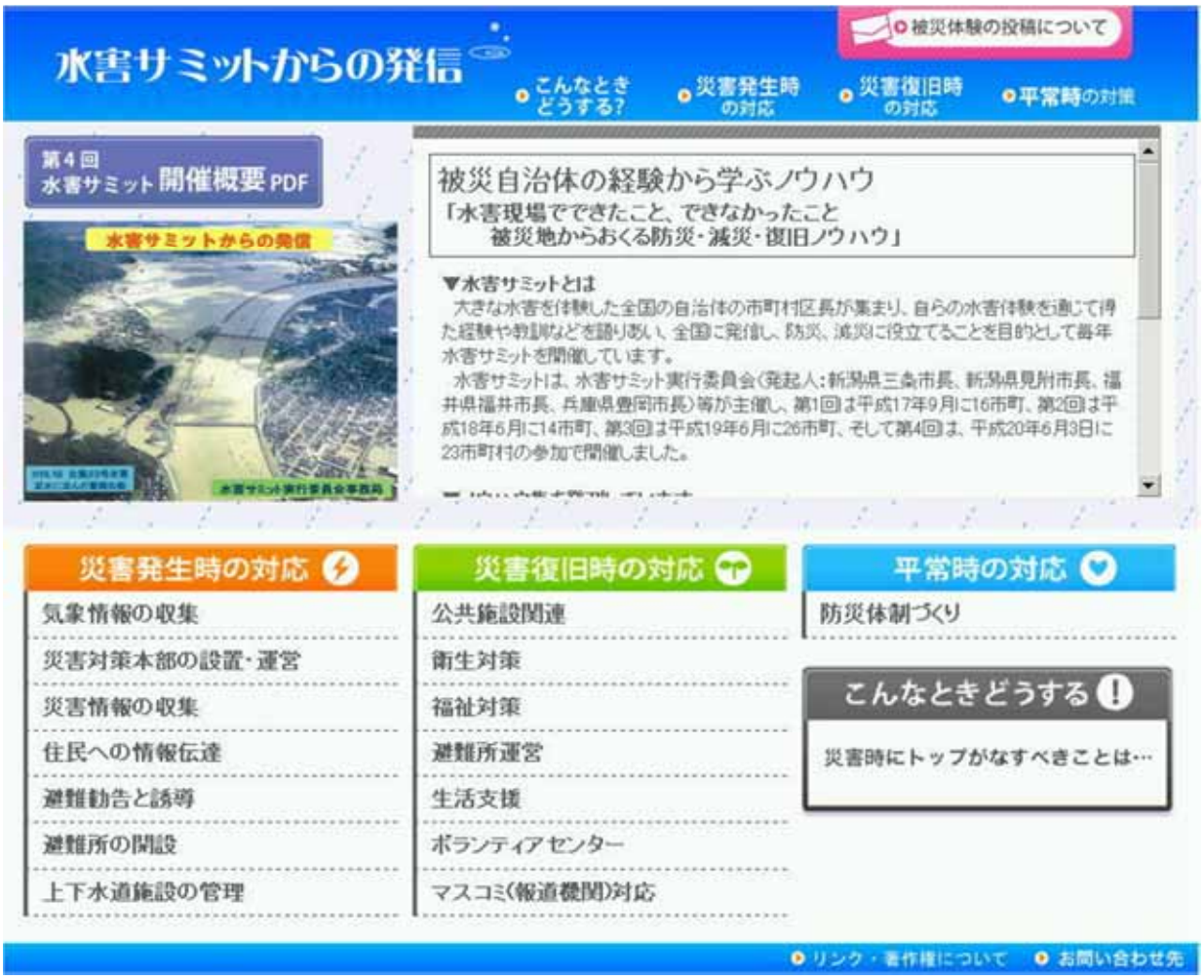
行政にも限界がある。

・自分の命は、
　自分で守る気構えを

・早めの避難を

人と人とのきずなこそが
人間を救う。

「孤立した。しかし、
孤独ではなかった。」
(市民の言葉)



＜台風２３号以降の市の取組み＞

- **放送マニュアルの作成**
- **防災監、防災課の設置**
- **自衛隊OBの防災監への採用**
- **ウェザーニューズ社との契約**
- **洪水ハザードマップの作成と全戸配布**
- **防災行政無線の全市整備（竹野、但東地域への拡充）**
- **携帯電話不通地区への衛星携帯電話の配置　etc.**

平成21年8月

台風９号に伴う大雨

上流での激しい降雨

深夜、台風23号を上回る水位の上昇スピード

あわや23号に匹敵する被害か!?

台風９号による被害

- **死者・・・1名**

- **建物被害 315棟**

  半　　壊　19棟（住家19）

  一部損壊　　2棟（住家　2）

  床上浸水　22棟（住家　2、非住家　20）

  床下浸水 272棟（住家66、非住家206）

私たちは
まだまだだ…

自助
共助
公助
のさらなる
強化が必要

- コミュニティＦＭを活用した防災啓発番組（防災ワンポイント）の放送

全18テーマ（75回放送）

台風23号・被災地からのメッセージ

兵庫県豊岡市長

中貝宗治（なかがいむねはる）

プロフィール
昭和29年兵庫県豊岡市生まれ。昭和53年兵庫県職員、平成3年兵庫県議会議員を経て、平成13年から現職。
平成16年10月の台風23号により、一級河川・円山川（まるやまがわ）の堤防が決壊。市内ほぼ全域が冠水する未曾有の大災害の中、トップとして陣頭指揮を振るった。その後、大規模降雨災害対策検討会、安全・安心が持続可能な河川管理のあり方検討委員会など国の災害対策検討の場にも参画。現在(社)日本河川協会の理事を務める。

招待論文
Invited Paper

台風23号災害

豊岡市民にとって、2004年は大水害とともに記憶に焼きつく年となった。

死者7名、床上浸水以上5,164世帯、災害ごみ36,022トン（合併後の豊岡市の数字。被災は合併前）。その数字の背後に、市民の途方もない苦しみが横たわっていた。

私たちは2004年の台風23号にどのように翻弄され、どのように向き合ったのか。あの災害の経験を短く表現すると、油断、機能不全、支えあう人々、この3つの言葉に要約できる。そこには、私たちの痛恨の思いと教訓と希望が込められている。

あれから3年半が経過した。民間アパートを利用した応急仮設住宅への入居は72世帯、216人あったが、2006年11月末をもって解消し、道路、橋梁、河川、農地、農業用施設等の市の災害復旧事業も2007年8月末をもってすべて完了した。災害の爪あとは、私たちの日常からはほとんど見えなくなった。豊岡の希望の象徴であるコウノトリも空を自由に舞っている。私たちは、確かに立ち上がってきたのだ。

この間、市では、防災担当部署の充実、自衛隊OBの防災トップへの採用、職員の研修・訓練、危険情報の収集・伝達方法の改善、気象予報会社との契約、災害応援協定の充実、幼稚園・小学校・中学校における防災・減災教育のカリキュラム化、災害時要援護者登録制度の普及など、さまざまな防災・減災対策を進めてきた。有線放送設備しかなかった旧竹野町、旧但東町地域では防災行政無線を整備しつつある。再度災害の防止を目的とす

る国、県の治水対策も進んでいる。

しかし、なおなすべきことは、多い。改めて台風23号を振り返り、豊岡から見えてきた課題について述べたい。

2004年10月20日

2004年10月20日夕刻。降り続く雨で円山川が急激に増水。午後6時5分に避難勧告を発令し、午後7時13分、避難指示へと切り替えた。

ひょっとしたら雨が止むのではないかという淡い期待を打ち砕くように、雨は降り続けた。午後7時半前に職員が顔中に脂汗を浮かべながら「市長、排水機を止めてもいいか」と判断を求めてきた。これ以上内水を円山川本流にかい出すと堤防が危ない。排水機の設置者である国土交通省が一定水位に達したら排水機を止めるという内規に従って管理者である市に停止を求めてきている、というのだ。堤防の決壊は、場所によっては死者の発生を意味する。ほかに選択肢はなかった。

私は排水機の停止を指示し、内水位の上昇によって円山川の左岸側も右岸側も、まちは水浸しになった。

それでも雨は止まない。円山川も支流の出石川も危険水位を大きく超え、川の水は各所で堤防を越えて人々の里に向かって流れ込んでいった。

災害対策本部の恐ろしい緊張の中で、時間はあっという間に過ぎていく。

午後11時過ぎ、ついに円山川本流の堤防が決壊。暗闇の中で濁流が市民を襲った。決壊現場のすぐ側では逃げ遅れた市民が屋上から助けを求めていた。自衛隊、海上保安庁、兵庫県にヘリコプターの出動を要請したが、「夜間、暴風雨の中。出動できない」

「人の命がかかっているんです！」

当時の助役が泣きながら再度出動を要請したが、答えは変わらない。ひたすら朝が来るのを待つほかなかった。テレビをつけると、舞鶴で水没したバスの上で豊岡市役所と豊岡病院組合のOBたちが助けを求めていた。こちらも祈るよりほかはなかった。

悲鳴のように鳴り続ける電話……。

夜明け前。給食センターで炊き出しのおにぎりをつくるべく、女性職員らを荷台に乗せたトラックを悲愴な気持ちで送り出した。

21日の午後、国土交通省のヘリコプターに乗って、泥の海に沈んだ自分のまちを見た。変わり果てた姿であった。みんな本当に怖かっただろうなという思いが込み上げてきて、胸が詰まった。同時に、心の中で叫んでいた。

「こんちくしょう、負けるもんか！」

叫び続けないととても心を保てないような光景が目の前に広がっていた。

以来、そう叫びながら走り続けてきた。しかし、叫んでいたのは私だけではなかった。市民も同じように「負けるもんか」と叫んでいた。そして、全国からの支援や声援に励まされながら、歯を食いしばって、力を合わせて頑張ってきた。

あんなにひどい目にあったのに、おかげさまで翌年春には卒業式を迎えることができ、入学式を迎え、田植えをすることができた。お盆が来て、収穫ができ、秋祭りを行うことができた。

これらの事柄は、毎年繰り返されるごくありふれた行事にすぎない。しかし、私たちがあの台風で失ったものは市民のありふれた、普通の、しかし大切な日々の暮らしであったから、一つひとつの行事をこなすたびに、私たちは復旧・復興を確認し合い、本当に喜んできたのである。

失われた日常

災害対策の目的は「国民・市民の生命と財産を守る」ことにある、とよく言われる。もちろん、間違いではない。しかし、私の実感にはそぐわない。

災害から守られるべきものは何であるのか。逆にいうと、私たちは、災害によって何を失い、何を取り戻そうとするのか。

台風23号によって木々はなぎ倒され、野山は崩れ、田畑は泥で埋まり、道路や川は壊れて、海もごみで覆いつくされた。そして市民の大切な命と日常も失われてしまった。命は取り戻すことはできない。私たちが懸命に取り戻そうとしたのは、「日常」である。財産は、私たちの日々の暮らしの重要な構成要素だが、すべてではない。

朝起きて、家族で「おはよう」と声をかけ合い、ご飯を食べ、「行ってきます」と言って、それぞれ

の仕事や学校へ出かける。その何の変哲もないごくありふれた日常が失われて初めて、私たちはそのかけがえのなさに気づく。一緒にご飯を食べる家は失われ、仕事や学校に行く道も途絶し、職場も学校も被災して動かない。人々は突然「見慣れた景色」から「見慣れない景色」の中に放り出され、大きな不安と激しいストレスに苦しんだ。

災害ごみも大量に出てきた。市民は、頭の上からつま先まで泥だらけになりながら、家の中のごみを運び出した。しかし、それらは、本当はごみではなかった。あの台風に襲われるまで、市民の日々の暮らしを支えた家財道具であり、心と思索を支えた書物であり、思い出の詰まったアルバムなどであった。それらは経済的価値に着目すれば「財産」であり、災害によってその経済的価値は失われたが、それだけではない。市民が失ったのは、それらに支えられた「日々の暮らし」であった。そして、被災者はもとの暮らしに戻ることを強く望み、本人も地域も行政もそのことに努力を傾注したのである。

失われた命

命についても、一言触れておきたい。台風23号によって豊岡では7人の命が失われた。この数字をどう見るか。阪神・淡路大震災では6,434人の命が失われた。他国の大津波では、22万人以上もの命が奪われた例もある。

数はもちろん、決定的に重要である。死者の数は少ないほうがいいことは言うまでもない。死者の数が多いと、より大きな喪失感がまちを覆い、立ち上がる気力を阻害する。

しかし、実は、7人の死、6,434人の死、22万人の死というものは存在しない。存在するのは、7人の一人ひとりの死、6,434人の一人ひとりの死、22万人の一人ひとりの死である。その一人ひとりにかけがえのない命があり、愛する家族や恋人がいて、夢や希望があったはずである。そのことに思いを寄せて初めて、私たちは7人の死、6,434人の死、22万人の死というものの恐ろしさを実感できるのではないか。

2006年に策定した豊岡市地域防災計画は、計画の基本理念を「みんなの力で命と暮らしを守る」と定めている。「生命」という抽象的なニュアンスを持つ言葉ではなく、心臓がドクドク動いている一人ひとりの「命」に目を向けるべきである、という考えからである。

復旧と復興の考え方

阪神・淡路大震災からの起ち上がりに際して、兵庫県は、マイナスをゼロにするだけの「復旧」とは異なるものとして「創造的復興」という考え方を据えた。もちろん「復旧」であっても、多かれ少なかれ何らかの改善は行われる。しかし、まち全体が破壊されており、しかも被災前のまちが大きな課題を抱えており、そのことが被害を大きくした一因だとすると、「復旧」ではなく「創造的復興」として、新しいまちづくりを進めようとすることは、ひとつの見識である。

他方、豊岡では、水害からの立ち上がりに際して、「復旧か復興か」といった議論は全くといっていいほどなされなかった。私たちは、ひたすらもとに戻ろうとした。あえていえば、「復旧」とは道路や橋、建物や機械など壊れたものを直してもとの機能を回復することであり、「復興」とは失われた大切なものを取り戻すことであった。そして失われた大切なものとは、市民の日常であった。その意味で、私たちが強く意識したのは、被災前の過去との断絶や過去からの飛躍ではなく、継続であった。

その理由は、豊岡の被害が、まちの形まで破壊され尽くすほどの甚大さではなかったことと、被災前のまちの課題が被害を大きくしたという認識がそれほど強くなかったからだと思われる。大きな被害をもたらしたのは、異常な降雨と豊岡の地理的特徴であり、加えて治水対策が途上にあって不十分であったことだとする認識が一般的であった。問題は全体としての「まちづくり」にあったというよりも、治水という分野に限定されたものにあったという認識である。

もちろん、豊岡が「まちづくり」としての課題を抱えていなかったわけではない。円山川の堤防決壊によって特に大きな被害を受けた地域は低地であって、昔からしばしば水害に見舞われてきた。しかし、治水対策の進展によって人々の居住が広

がり、そのことによって治水対策がさらに進められ、その安心感の上に立ってさらに居住が広がるという繰り返しがあった。そのような繰り返しは賢明なものとはいえない。そもそも豊岡盆地全体が低地であって、人々は、水害にあいやすい土地柄を受け入れ、水害と戦いながらもここで暮らしてきたのである。豊岡の中でも水害にあいやすい地域の伝統的家屋の中には、石垣を高く積んでその上に家が建てられている例が多いが、そのような自然と付き合う知恵を忘れていることが大きな問題であった。ちなみに、合併後策定された豊岡市の基本構想には、大水害の教訓を踏まえ、「まちづくりにのぞむ基本姿勢」として「自然に抱かれて生きる」が第一に掲げられている。

余談になるが、まちづくりとしての「創造的復興」に関しては、合併によって同じ豊岡市となった出石町と城崎町の経験が興味深い。

出石は、いまなお江戸時代の城下町の風情を残しており、2007年12月には、国の重要伝統的建造物群保存地区に選定されているが、実は1876年（明治9年）の大火で町の3分の2が焼失している。したがって、いまの町並みは、「城下町」と言いながら、多くは明治時代につくられたものである。しかし、当時の人々は、江戸時代の町割を踏襲し、建築様式も江戸時代の伝統を受け継いで町を再建したことがわかっている。ここでは、まちづくりとしての「復興」とは、失われたものを取り戻すことであり、もとに戻すことであったと言える。

城崎温泉の町並みも木造3階建ての旅館街で日本的情緒を強く持っているが、1925年（大正14年）の北但大震災で一度塵灰に帰している。町の再建にあたって、防災対策として道路と川の幅を広げ、川と道路の段差を広げるために土を盛り、類焼を一定程度に食い止めるために数箇所に鉄筋コンクリートの建物を配置している。この点では、「復興」にあたって新しい要素を導入しているのであるが、基本的考え方としては、もとの位置にもとの温泉(外湯)を建て、城崎の情緒を取り戻す、というものであった。土地が狭いという制約もあって、震災前と同様、木造3階建ての町並みが再現されている。

この出石と城崎温泉の例では、当時の人々が自分たちの町にとって大切なものは何かという明確な意識を持っていて、復興とは何かについて迷いを持っていなかったことをうかがわせる。自分たちの地域の歴史や伝統に対する強い誇りを感じさせられる。

豊岡からのメッセージ

（1）危機管理に関する市町村の実態

a.　繰り返される失敗と批判

毎年、国内のどこかで大規模災害が発生している。それは、日本全体としては決して珍しいものではない。しかし、個々の被災市町村にとっては多くの場合初めての経験か久しぶりの経験であり、市町村職員にとってはさらに多くの場合初めての経験か久しぶりの経験である。いわんや市町村長にいたっては、ほとんどの場合職務上「初めての経験」であり、災害発生の前後を通じて、どう対処すべきか確信が持てず、右往左往しているのが実体である。そして、毎年のように、「避難勧告が遅かったのではないか」といった批判が繰り返されている。

経験の頻度については、国土交通省の調査がある。それによると、2002年から2006年の5年間に激甚な水害を経験した52市町村のうち、記録の残っている範囲内で初めての被災である市町村は24市町村(46.1%)あり、以前にも激甚な被災経験のある28市町村でもその平均は、「27年ぶり」である。

b.　共有化されない「経験」

自らの経験がなくても、他者のそれを学ぶことはできる。しかし、被災経験は教訓として共有化されていないのが実態である。

私自身の経験に照らしてみても、自らが被災する前は、各地の惨状をテレビや新聞で見て、「気の毒だ」と同情し、見舞金を送ったり応援を出したりしながらも、正直なところ他地域での災害は所詮他人事であり、他地域の災害から学ぼうという姿勢はそれほど強いものではなかった。

また、被災経験のない住民の関心は、多くの場合平時の地域振興や教育・文化等防災・減災以外の分野にあり、トップの関心も防災・減災以外の分野に向けられがちである。結果として、災害対策は、予防としてではなく、事後対策として悔いとともに行われることになる。

他方、被災自治体も自身の失敗や教訓を積極的に外に発信し「共有財産」にする努力を怠ってき

た。そして惨憺たる苦しみの中から得られた知恵やノウハウも、やがて時の経過とともに、当該自治体からも失われてしまう。

そして、いつも「初めての経験」が繰り返される。

2007年6月、豊岡市が実質的事務局となって、激甚な水害経験を持つ自治体を対象に、現場で得られたノウハウ、反省、教訓についてアンケート調査を行い、得られた内容を整理分類して「水害現場でできたこと、できなかったこと　被災地からおくる防災・減災・復旧ノウハウ（水害サミット実行委員会事務局編、ぎょうせい）」として出版した。この本は、防災の実務関係者から高い評価を得たが、このことは、逆にいえば、それまではこのような取り組みが希薄であったことを物語っている。

c.　トップは危機管理の素人

「経験」の共有がなされず、防災・減災への実質的な関心も小さい一方で、体系だった危機管理の訓練を受けていない多くの自治体トップは、大規模災害に関する危機管理において全くの素人と言って過言ではない。

そしてその市町村長に避難勧告や避難指示等、住民の命にかかわる権限が任されているのである。また、被災によって壊滅状態になっている住民の「日常」を取り戻す重い責務も、市町村長に課せられている。

d.　職員も危機管理の素人

したがって、市町村長を専門的立場から補佐する組織や職員がいることが望ましいが、小規模の自治体では防災・減災専門の組織を設けることは困難である。

私自身の経験からいえば、災害発生後、職員は実にたくましく、住民から罵声を浴びせられる場面でもよく耐えて、士気高く働く。普段から住民と直接に接し、かつ自らもコミュニティの一員として活動をしている彼らの「自治意識」がなせる業ではないかと思う。

しかし、職員は、その多くは普段は窓口の住民票交付や観光振興や子育て支援など、災害とは無縁の業務に従事していて、いざというときに災害対策に従事することになる。

さらに、もともと市町村の守備範囲外の事柄もある。例えば、平時に砂防や治山の業務を担当していない市町村には、砂防や治山に関する専門的知識も経験も存在せず、したがって、土砂災害に関する避難勧告・指示やその解除等に関するノウハウは存在しない。日常の管理ノウハウがなければ実効性のある災害対策は難しいし、災害対策のノウハウがなければ実効性のある日常的の管理は困難である。

(2) 訴えたいこと

a.　市町村長の責務

では、避難勧告や避難指示、そして災害からの立ち上がりは誰が指揮すべきなのか。私は、やはりそれは第一次的には市町村長が行うべきであると考えている。

自然災害は、ある具体的な自然的・社会的状況の中で発生する。したがって、その具体的状況を知る者、あるいは迫り来る危機の中ですばやく知り、判断しうる者こそが避難勧告や避難指示等の責任を負うことが効率的であり、また身近なリーダーの言葉が住民には最もよく届きうるからである。

加えて、災害によって人々の日常が失われている事態とは、それを支える住宅、学校、職場、道路、河川、田畑、森林、海等さまざまなものが失われている「総合的事態」であり、そこからの立ち上がりにもまた「総合的対策」が求められる。個々の復旧事業は個々の管理者が行うとしても、このような事態には縦割りでなく総合行政としての市町村が総括的に当たることがふさわしい。

とするなら、全国の市町村長は覚悟を決めて、防災・減災対策を進め、危機管理体制を整えていかなければならない。近年の大水害や地震の頻発、大地震の高い発生確率などを考えると、それは喫緊の課題である。

b.　課　題

改めて台風23号とその後の歩みを振り返り、また各地の被災状況等を見で、特に重要だと考えるのはつぎの5点である。

①　体系的な危機管理研修の仕組み

自治体トップを対象とした体系的な危機管理研修の仕組みを早急に整えることが不可欠である。現在でもさまざまな機関が危機管理や防災・減災の研修を行っているが、いずれも内容的にトピックス的なものにとどまっているように思える。また、たまたま関心を持つトップが自発的に受けて

いるにすぎない。危機管理、災害対策の基本、危機管理概論のようなものが構築され、かつもれなく首長が訓練を受けるような仕組みがつくられることが強く求められる。

職員の研修や意識改革は、もちろん不可欠であるが、市町村の防災・減災・災害対策については、あまりに課題が多い。この状況を戦略的に打破するためには、まずトップの意識を変えることが有効である。

② 住民の自立と連携の強化

どんなに小さな自治体であっても、すべての情報を行政が把握することは不可能である。また大規模災害時には、すべての被災現場に行政が直ちに駆けつけることは不可能である。行政にも限界があることを率直に住民に伝え、「自らの命は自ら守る」、「自分たちの地域は自分たちで守る」という気構えを持つことを強く求めるべきである。そしてその上で、情報収集や救出・救援等での行政と住民の連携を強めるべきである。

自然の力は圧倒的に大きく、私たちの力はあまりにも小さい。大規模災害に襲われたとき、誰かの陰に隠れて災害が過ぎ去るのを待つことは不可能である。行政も住民も地域社会も企業も、それぞれ自らが災害と直接向き合わなければならない。とするなら、私たちはそれぞれが技を磨き、備えを充実させながら、互いに連携するほかはない。

③ 行政間の連携強化

大規模災害は、国にとっては毎年のように、都道府県にとってはたまに、市町村にとってはごくまれに起きている、と言える。このことは、大規模災害対策の経験とノウハウ・人材が市町村より都道府県に、都道府県より国に蓄積しうるし、現にすることを意味している。

他方で、災害に第一次的に向き合うのが市町村だとすると、大規模災害時(発生の前後)に国、都道府県、市町村の連携をいかにスムースに図るかが重要であり、特に市町村をサポートする体制が重要である。国や都道府県は、自ら管理する河川に関する情報や土砂災害に関する情報等を適切に市町村に伝え、かつ適切なアドバイスも行うべきである。また、いざというときに連携がうまくいくためには、日常的な情報交換や合同訓練が行われる必要がある。

関連して、最近、地方分権推進の立場から、一つの都道府県内を流れる一級河川の管理を都道府県に任せるべきであるとの意見がある。あの恐ろしい水害を経験した立場から言えば、そのような考え方はリアリズムに反する見解であり、賛成できない。災害を起こしうる河川の日常的管理と河川が引き起こす災害への対応は連続的・一体的であることが重要であり、災害の発生頻度と災害対応ノウハウ・人材と費用負担能力に応じて管理権限の配分がなされるべきである。

④ 予防的対策の充実

毎年のように発生する大水害に対し、被災地の復旧と再度災害防止のための対策は、近年しっかりとなされるようになっている。このことは評価できる。しかし、残念なことに、わが国の河川整備費は年々縮減される傾向にある。しかも、その枠内で被災地への対策が行われるため、結果として予防的対策費が減少するという極めて憂慮すべき事態となっている。平成20年度予算における予防的河川整備費は、平成8年度のわずか47%である。極端な言い方をすると、被災しないと治水対策が行われないといった状況に陥りつつある。

幸い豊岡では、河川激甚災害対策特別緊急事業で円山川水系の治水事業が進められているが、本当のことを言えば、その姿をあの災害の前に見たかったというのが正直な気持ちである。

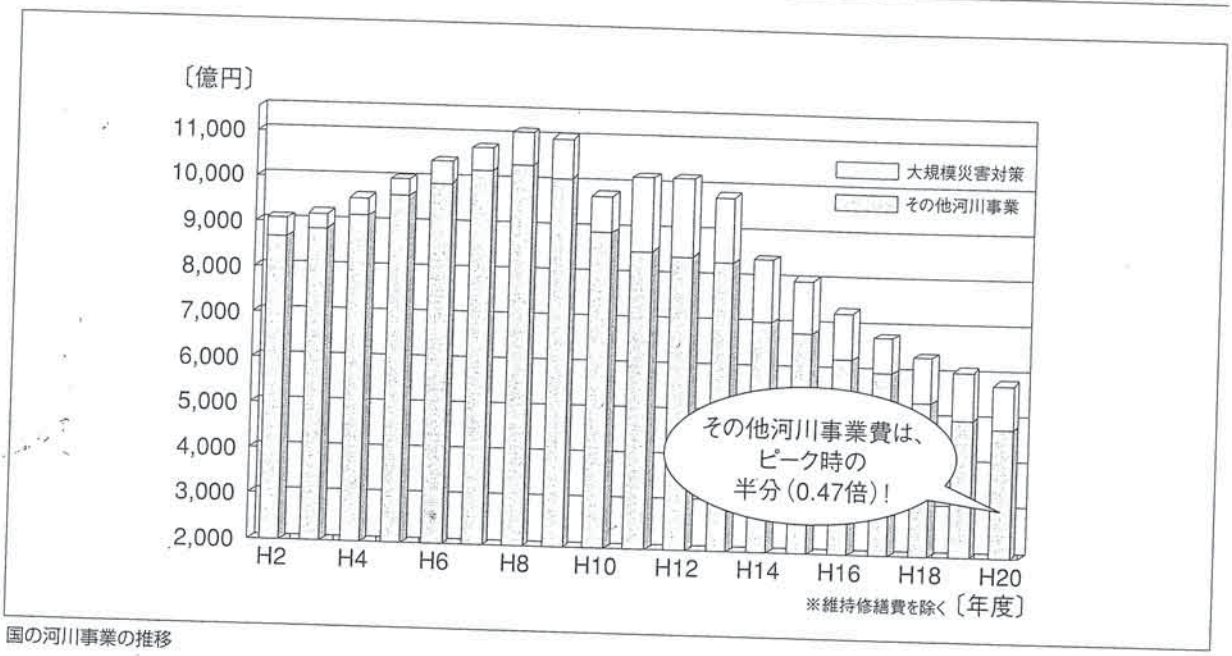
事後対策より予防的対策のほうが、はるかに効果的・効率的である。予防的対策の充実が求められる。

⑤ 交通ネットワークの整備

台風23号では自衛隊も緊急消防援助隊も道路を使って豊岡にやってきた。消防の応援隊を万歳で迎え、手を合わせて見送った市民もいた。交通ネットワークは、救援に来てもらう「道」であり、逆に救援に行く「道」である。

それだけではない。阪神・淡路大震災で日本の交通は大打撃を受けた。新幹線も山陽本線も私鉄も高速道路も主要国道も被災地に集中していた。東西交通がかろうじて保たれたのは、JR播但線や山陰線、国道9号や播但連絡道路、伊丹空港等があったからである。

台風23号でも、自衛隊が姫路から豊岡を目指してやってきたが、一般道路が冠水し手前で足踏みをしていた。豊岡に辿り着けたのは、円山川の桜堤の上を通ることができたからであった。



国の河川事業の推移

南海、東南海、東海地震が30年以内に起きる確率が極めて高いといわれている。首都直下も同様である。そのとき被災地のみならず、交通途絶によって日本中が大打撃を受けるだろう。

被災地に救援に行く「道」、被災地を迂回して東西交通・南北交通を確保する「道」、そのいずれに関しても、「あれがだめでもこれがある」という多様でしなやかな交通ネットワークの構築を急がなければならない。危機管理の「道」の整備もまた急務である。

被災地責任

台風23号による大水害の発生から1年が経ったころから、「被災地責任」ということを考えるようになった。豊岡は、たしかに災害復旧・復興を成し遂げてきた。立ち上がってきたのは私たち自身である。しかし、私たちだけで立ち上がってきたのではない。国、県、市町村をはじめ、全国の多くの方々の支援をいただき、励まされながら私たちは立ち上がってきた。

とするなら、ご恩返しの意味も込めて、私たちの経験、失敗と成功、反省と教訓について全国の人々に発信する被災地としての責任がある。

そのような考えから、例えば最近激甚な水害に見舞われた市町村に声をかけ、年に一度、トップが被災経験と教訓等について語り合う「水害サミット」を開催し、あわせて被災地からの要望を国に伝えてきた。また、水害現場で得られたノウハウについても、一冊の本にまとめ、出版したところである。

今後とも、豊岡の被災地責任を果していきたいと考えている。

支えあう人々

あの大水害で二日間水に閉じ込められたある市民が、こんなことを言っている。「孤立した。しかし孤独ではなかった」

夫婦二人で心細い夜を過ごした。しかし翌朝早く、近所の人がいかだに乗って食料と水を届けてくれた。水が引き始めると、隣近所、地域での助けあいが始まった。やがて遠くから友人たちもやってきた。孤立をしたが、決して孤独ではなかった。

日々の暮らしの中で築きあげられた人と人の絆こそがいざというときに人間を救う。そのことが、豊岡市民があの災害で得た最大の教訓であると、私は思う。