

巻頭言

“活かそう水辺，つなごう流れ” 水防災文化の伝承と普及に向けた地域からの取り組み

日本水防災普及センター理事長・摂南大学名誉教授
澤 井 健 二

水防災文化とは

近年，我が国では計画規模を上回る豪雨災害が頻発し，多くの人的・物的被害が続発している。このような災害を防止・軽減するには，その的確な予測と適切な対応が求められるが，一方で，幾多の災害を乗り越えてきた過去の歴史を振り返り，その知恵や伝承を活かしていくことが重要である。

河田 (1991) は早くからこれを「災害文化」と称し，その重要性を唱えている。1995年1月17日に発生した阪神淡路大震災の後，国は内閣官房に内閣危機管理監 (1998年)，内閣府特命担当大臣 (防災担当) (2001年) を設置するなど，重要な国策の一つとして防災 (減災) に取り組んできた。三上 (2000) は災害発生時の避難や復興において，土地の記憶や土地勘など，長い経験によって培われた地域と密着した知識や経験が，適切な対応につながる「防災文化」の重要な要素であると述べている。佐藤 (2006) は，災害を防止し，軽減するために培われてきた知識や技術，社会の構造，それらを伝承していくための教育システムなどの総体を「防災文化」と名づけ，防災を文化として定着させるための事柄について論じている。

2011年3月11日に発生した東日本大震災を受けて，国は2011年12月27日，災害対策基本法に基づく「防災基本計画」(中央防災会議)を見直し，「災害の発生を完全に防ぐことは不可能であるが，衆知を集めて効果的な災害対策を講じるとともに，国民一人一人の自覚及び努力を促すことによって，できるだけ被害を軽減していくことをめざすべきである」とした。松井 (2013) は，大災害に備えるためには，国民が防災専門機関への全面依存体質から脱却して，自主的な防災活動に万全を期すべく，「地域防災プラットフォームの構築」が急務であると述べている。

2015年9月に台風18号によってもたらされた記録的な豪雨により，鬼怒川が氾濫し，常総市では大災害となった。この水害を受けて，政府は大規模氾濫に対する減災のための治

水対策について再考することになり、同年12月には「水防災意識社会再構築ビジョン」が策定された。これは、頻発、激甚化する水災害に対しては、施設では防ぎきれない大洪水は必ず発生するとの考えに立ち、社会全体で洪水に備えようとするものである。取り組みは、まず国管理河川から進められ、さらに2017年1月に「中小河川等における水防災意識社会の再構築のあり方について」が答申された。答申では、気候変動や人口減少など中小河川等をめぐる現状等も踏まえ、「逃げ遅れによる人的被害をなくすこと」、「地域社会機能の継続性を確保すること」を目標とし、河川管理者、地方公共団体、地域社会等の関係者が相互に連携・支援し、総力を挙げて一体的に対応することが示された。

このような努力が始まった最中、2019年9月、台風19号が東日本を襲い、140個所で河川堤防が決壊するという未曾有の大災害が発生した。筆者らはこの災害を見るにつけ、大きな危機感を抱き、民間サイドから水防災意識の普及を促進するため、同年12月に「日本水防災普及センター」を設立した。本センターでは、水防災意識の普及を促進するために、水辺の保全と活用を包含した文化の伝承を目指しており、これを「水防災文化の伝承」と呼んでいる。「水防災文化」は地域に根差したものであり、これを伝承するには、地域でのきめ細かい活動が不可欠であるが、その手法がやがて全国に普及していけば幸いである。

水防災文化を伝承、普及させていくための手法

水防災文化の伝承は地域に根差したものであり、画一的なマニュアル化は困難なものではあろうが、各地域での取り組みをケース・スタディとして、お互いに学び合い、共有することは極めて有効である。1993年、全国水環境交流会が設立され、毎年シンポジウムが開催されるようになった。その流れは1997年からの「川の日ワークショップ」、さらに2007年からの「いい川・いい川づくりワークショップ」に引き継がれ、現在に至っている。河川文化を伝承していくにあたって、次世代を担う子ども達にそれらを伝えることは極めて重要である。1998年の河川審議会答申『『川に学ぶ』社会をめざして』に基づいて3年にわたって試行された「川に学ぶシンポジウム」は2000年に設立された「川に学ぶ体験活動協議会」に引き継がれ、2001年からの「川に学ぶ全国交流会」、2011年からの「川に学ぶ体験活動全国大会」に発展した。

近畿においても、ほぼ同じ時期にこのような運動が展開され始めたが、それに弾みをつけたのが1998年に活動を開始した「近畿水の塾」であり、2003年の「第3回世界水フォーラム」であった。私が勤務していた摂南大学では1997年に「淀川愛好会」が立ち上がり、1999年に「淀川流域水環境交流会」がスタートしたが、2005年より「近畿水環境交流会」に発展している。大阪府では「私の水辺」大発表会が2002年に始まり、2007年より近畿「子どもの水辺」交流会に発展している。各流域を単位としたネットワーク活動も盛んになり、

2000年には「由良川流域ネットワーク」、2003年には「寝屋川流域ネットワーク」、2004年には「桂川流域ネットワーク」、2006年には「琵琶湖・淀川流域圏連携交流会」、2008年には「大和川市民ネットワーク」、2011年には「武庫川流域圏ネットワーク」などが相次いで結成された。さらに2013年から始まった河川協力団体制度に基づく「河川協力団体全国協議会」の動きに呼応して、近畿では2016年に「河川協力団体近畿連絡会」がスタートし、2017年から毎年「近畿河川フォーラム」が開催されている。

これらの市民ネットワーク活動では、防災だけでなく、水辺の保全と活用が広く取り入れられており、共通した願いは次世代への「水辺文化」の橋渡しである。私共の活動のキャッチフレーズは“活かそう水辺，つなごう流れ”で、「活かそう水辺」は人々が水辺に近づき活用するとともに、水辺の自然や生き物に目を向け、人間をも含む有機的な繋がりや命が活かされ続けることを願っている。「つなごう流れ」は、上下流の連携はもちろん、対岸や地域間の連携、分野や立場の異なる人々の連携、世代を超えた歴史・文化の継承への願いである。

河川，水防，地域・都市が一体となった流域治水への転換

土木学会（2020）では、2019年の台風19号災害を受けて、今後の防災・減災に関して次のように提言している。（以下、ほぼ提言要旨原文のまま）

『これまでの流域全体のバランスを考えた治水事業の蓄積により、全般的には治水安全度が飛躍的に向上してきた一方で、地域の氾濫リスクは実感しにくく、水害に対する認識も薄れつつある。しかし、大河川でさえ年超過確率1/30～1/50程度の安全度にも達しておらず、地方の中小河川はさらに低い安全度である。水害に対して脆弱な地域を多く抱える中、高齢化や人口減少で水防活動・避難は一層困難となっている。そうした中、これからの治水計画に求められるのは、流域全体を見据えた視点である。防災対策に大胆な投資を進めると共に、流域全体を俯瞰した強靱性の高い国土づくりと、地域のリスクに応じた効率的な国土利用への転換が求められる。国、都道府県、市区町村、自治会等の地域コミュニティ、民間企業および国民が協働し、実際の計画・事業を担う土木技術者・土木技能者等が専門的な知見と能力を発揮させ、地球温暖化を見据えた国土計画を再構築する時に来ている。

流域治水は、流域の自然を適度に保全・活用しつつ、河川管理者が治水対策を実施し、地方自治体が保水・遊水機能を有する土地の保全・整備、二線堤や輪中堤等の施設整備、内水排除のための下水道整備、氾濫リスクのより少ない場所への都市や住宅の誘導、災害危険区域設定、防災集団移転事業の推進などを行い、地域コミュニティや住民が円滑な避難体制を構築するという、自助・共助・公助の総力をあげた治水の総体である。流域治水では、氾濫リスクに応じて段階的な治水安全度を設定した、多段階防御設計を基本とする。

そのため、現状あるいは将来の整備状況において、どの程度の降雨で、どの領域がどの程度氾濫するのかという氾濫リスクを、解析・観測技術とデータを駆使して特定し、新たに「多段階リスク明示型浸水想定図（仮称）」を作成することで、長期的には居住地を安全な場所に集約することを目指す。なお、流域治水を実施するには、各流域の将来像及びそれに向けた取り組みを具体的に協議する、大規模氾濫減災協議会のような組織が重要である。

自然環境の保全、親水、利水、文化の継承等とのバランスも考えたハード対策の徹底に加え、氾濫リスクが高い場所を特定した上での重点的対策を優先すべきである。こうした治水事業に加え、氾濫リスクの高い地域では、地域の状況とニーズを踏まえた上で、氾濫リスクの差異を前提としたまちづくりを行う。並行して、保険システムをはじめとした種々の市場メカニズム等を通じた対策を講じ、「災害危険区域」を指定するなどして、居住の制限も行うべきであろう。一方では、流域の状況を俯瞰しつつ地先・広域の水防体制を強化し、避難計画を再考する必要もある。いずれにせよ、気象庁、国や県等の河川管理者、自衛隊、市区町村、報道・放送機関、水防管理者や地域コミュニティー、民間企業および個人等、関係する主体の間での話し合いを習慣化し、子供たちをはじめとする一般市民への防災教育を通じ、川について知る機会を増やしておかなければならない。

強韌性の高い国土づくりと、地域のリスクを踏まえた戦略的な国土利用を進めるためには、最重要の河川整備への投資と共に、氾濫を抑える流域対策、および氾濫リスク評価等に基づき氾濫に備える流域対策を深化（原文では進化）させ、ハード・ソフト両面で地先・広域の水防を行う必要がある。それに加えて、氾濫リスクに基づくまちづくり・住まい方の改善等による被害軽減を進め、地域・都市政策と治水政策が一体となった「流域治水」の実現に向けた重点的施策の実施が求められる。』

滋賀県では2014年に流域治水の推進に関する条例ができ、その挑戦が始まっている。日本水防災普及センターにおいても、この提言を支持し、活動を開始している。

参考文献

河田恵昭：都市災害の特質とその巨大化のシナリオ - 災害文化論事始め -，自然災害科学 Vol.10 No.1，1991.

佐藤忠信：防災文化について，自然災害科学 Vol.25 No.2，2006.

松井一洋：地域防災プラットフォーム構想，広島経済大学研究論集，第35巻第4号，2013.

三上俊治：「防災文化」再考，消防防災科学センター 情報 No.662，2000.

土木学会台風第19号災害総合調査団：台風第19号災害を踏まえた今後の防災・減災に対する提言～河川，水防，地域・都市が一体となった流域治水への転換～，2020.