

協働連携のチカラで 「強くてやさしい安心社会」の実現を

■ 辻 重五郎* ■

◎謝辞

平成26年8月丹波市豪雨災害時には、全国からたくさんのボランティアの皆様へ駆けつけていただき、併せて、心温まる救援物資や義援金を頂戴致しました。この誌面をお借りし、ご支援いただきました全国の皆様に深く感謝申し上げます。

おかげさまで、平成28年5月末現在、兵庫県・丹波市復旧工事全373箇所について、着工率90.9%、完了率76.4%まで辿り着きました。年度内には370箇所の復旧が完了する予定でございます。また、復興の取り組みにおいても、被災農地に災害残土を投入、再は場整備後の大型栗園の整備事業、剪定枝等を活用したおいしい無農薬・無化学肥料野菜の量産化事業、女性が得意分野を生かした地域産業の創出など、災害前にはなかった地域再生の取り組みが始まっております。被災後2年を迎え、全国の皆様へ丹波市の復旧、復興が穏当に進んでいることをご報告し、心より御礼を申し上げます。

◎平成26年8月丹波市豪雨災害

さて、平成26年8月丹波市豪雨災害は、8月16日深夜から翌17日未明にかけて1時間に約100mm、



3時間で約200mm、24時間で400mm超という局所集中豪雨により、推計50万㎡に及ぶ大量の土砂と流木が流出し、山裾の住宅、集落や農地を浸水し、複合的な災害となりました。これは、8月15日から18日にかけて西日本に停滞する前線を低気圧が東へ進行し、南から暖かく湿った空気が流れ込んだ影響

で大気の状態が非常に不安定になり、兵庫県では北播磨丹波を中心に大雨となったことによります。

8月17日午前2時4分から4,575世帯12,286人に避難勧告を発令しましたが、残念ながら死者1名、重症1名、軽症3名の人的被害が出てしまいました。住家被害は全半壊69件を含み1,023件（住家以外1,781件）、林地等崩壊256箇所、うち人家影



写真1 豪雨により流下した車両

* Jyugoro Tsuji 兵庫県丹波市長



写真2 自衛隊，消防団による救出活動

響104箇所，流出土砂約50万 m^3 ，道路被害（落橋，法面崩壊，橋台洗掘等）29箇所，河川護岸崩壊等78箇所，農林業被害として農地1,610筆，農業用施設805箇所，作付不能約400ha，農作物252ha，林道（路体流出，法面崩壊等）21箇所，災害ゴミ3,011トン（通年の2カ月相当），断水1,564世帯，下水道管路流出3箇所延約117m，約108戸が使用不可，公営住宅への一時入居は最大44世帯123人，被害額94.9億円（人的，精神的，経済的被害は未計上）にのぼりました（写真1，2）。

◎「想定外」ではなく，「限界」の存在

市内には，人家に影響のある土石流危険渓流が

約600渓流あり，このうち80渓流に砂防えん堤が，土石流発生のおそれがある崩壊土砂危険地区が約270地区あり，このうち約190地区に治山ダムが，それぞれ整備・設置されております。これにより，特に被害の大きかった4重点地区（小学校区）においては，計9カ所で流下してきた土砂・流木を砂防えん堤・治山ダムが捕捉したことにより，下流の人家約170戸の被害軽減につながりました。

あらためて，防災施設の

価値を再認識したところでございます（写真3）。

しかしながら一方では，傾斜が緩い上，奥行きが短く，危険箇所外である「0次谷」において，流出した土砂が建物へ被害をもたらしたことは，今後の大きな課題です。表面上は浅く見えるが，実は深い谷であるかもしれないとなると，目視で斜面の危険度判定するのは不可能です。「0次谷」の数は計り知れません。市内1,500カ所以上にもなる危険箇所以外で，さらに「0次谷」対策が求められるとなると，これは「想定外」ではなく，現時点での「限界」といわざるを得ません。

また，非常時での迅速なコミュニケーション確保として，防災行政無線戸別受信機（聴覚障害者

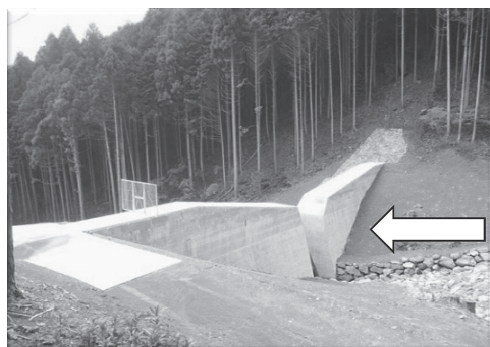


写真3 砂防えん堤が土砂・流木を抑止

世帯は無線ファクシミリ受信機）を市内全世帯に無料配備、屋外拡声器（トランペット）115機を設置しております。しかし、今回のような1時間100mmという強雨の際には、屋外拡声器は勿論ですが、屋内の戸別受信機でさえ、機器真下で耳をそばたてないと聞き取れない状態に陥りました。

そして何より、夜間、集中豪雨に対する避難勧告発令の難しさも痛感致したところでございます。

◎被害を最小限に抑えられたのは、連携協働のチカラ

このような状況の下で被害を最小限に抑えられたのは、自助・共助・公助による連携協働のチカラに他なりません。自ら危険を感じて、あるいは集落、隣近所同士による避難の呼びかけや避難行動などは、上述の防災施設や防災行政無線というハードだけでは対応できなかった点をカバーしました。また、自治会長を主として、その後の安否確認や周辺状況の確認を行っていただいたおかげで、消防団員や警察官がスムーズに現状を把握することができ、被災以降の迅速な救助活動等につながりました。「公助頼りではなく、自分自身や自分が住む地域を守りたいという自助や共助の考えから起こった地域住民の自発的な行動」（関西大学社会安全学部安全マネジメント学科・越山都市防災研究室）が被害を軽減したことは、平成26年8月丹波市豪雨災害の経験と教訓として継承するに値します。

そして、応急復旧（対策）においても、連携協働のチカラがスクラムし、早期応急復旧を実現しました。8月18日には早速、応援協定による兵庫県、県下・近隣市町村、建設業協会等多くの支援が始

まり、全国から駆けつけていただいた23,000人にも及ぶボランティアの皆さんのご尽力により、みるみる失われた日常が復活しました。インフラが破壊され、平時のやり方が通用しない被災直後は臨機応変さが求められ、一人当たりの作業量は低いものの、多数の人を動員して進める人海戦術が実に効率的でありました。何よりボランティアの皆さんの奮闘する姿こそが、被災者の皆さんには最高の応援であり、頑張りにつながったものです。仮に、障害物撤去から救援物資配布などまで応急復旧すべてを行政が担わなければならなかったとしたら、現在、このように高い復旧工事進捗率は確保できませんでしたし、それ以前に、早晚限界を迎えていたのではと推測します（写真4）。

◎リアリティに立つ

現在、年間おおよそ1,000件に及ぶ土砂災害が、ほとんどの都道府県で発生しています。本市の地盤は堅固といわれ、市島町での人的被害を伴った土砂災害は80数年ぶりと仄聞しますが、視点を変えれば、80数年間、これほどの豪雨は発生しなかったからではないかともいえます。そもそも我が国は雨が多く、山が多く、川が多く、地震が多



写真4 流入した土砂の除去ボランティア

く、リスクエリアに暮らす人が多いという、世界でも有数の土砂災害が多い国です。砂防の仕組みで違いはあるかもしれませんが、時間100mmもの降雨が襲った場合、同じような被害が出る可能性はどこにもあります。特に近年、時間雨量100mm以上の降雨の頻発と降雨パターンの変化を見ると、「強雨の時代に生きている」ことから目をそらすことはできません。

全国の9割を超える市町村に52万箇所以上の土砂災害危険箇所があり、保全対象人家5戸以上の土砂災害危険箇所だけでも、整備率は非常に低いものです。本格的な人口減少社会を迎え、長引く景気低迷や行財政改革など、全国的な社会情勢の変化を踏まえると、「防災施設整備によってのみ、土砂災害を防ぐことは費用と期間に制約があり、困難である」という現状認識に立たなければなりません。ハード対策、ソフト対策の組み合わせに、さらに地域が連携協働のチカラを発揮し、被害を少しでも小さくする対策への転換を強く意識しなければなりません。

◎連携協働のチカラで「強くてやさしい安心社会」の実現を

本市では、被災後、手づくりハザードマップの更新自治会が4倍に増え、防災訓練事業の実施件数は1.6倍に増えました。丹波市防災メール登録者数、非常食、救出救助用具購入、自主避難所運営備品等購入事業への取り組みも増え、防災意識は確実に高まっています。また、市民アンケートでは、「災害前より地域での助け合いやつながりが強まったと感じるか」との問いに、11%の人が「思う」、31.9%の人が「やや思う」と回答されています。高まった防災意識と地域での助け合い、つながりを組み合わせれば、連携協働のチカラはさらに強固なものになり、次なる二次的災害現象においても被害を最小限に抑えられるはずです。

自然の力はすさまじく、複雑で意外性に満ち、扱いにくいものです。絶対に人々の思うようにコントロールし、克服することはできません。一時的自然力により急傾斜地の崩壊や土石流、地滑り

などの二次的災害現象が起こっても、「土砂災害」にはしない。いくら「大雨」であっても災害に至らず「豪雨」にはしない。二次的災害現象は起こるであろう前提で、人命だけは守る視点からの取り組みを地域ごとに行う。その最初の一步は、地域の状況を地域のみならず共有することではないでしょうか。まちづくりの最も重要な視点の一つは、一人ひとりが自分の暮らしとまちがどのように関わっているのかを意識することであり、少子高齢化の課題の多くは地域で課題解決が求められるものです。土砂災害軽減への取り組みを通じ、地域の出来事に関心を持つ人が増えれば、連帯感も生まれ、地域ごとの安心確保につながり、「強くてやさしい安心社会」の実現につながるものと確信します。

最後に、被災時に自助・共助の力が働いた背景には、自治会長に限らず地域内の住民同士がお互いの名前や顔を知った間柄で、住民同士で声をかけやすい環境にあったことが挙げられます。また、普段から小学生の登下校見守りボランティア等が活発に行われてもいました。普段できないことは、緊急時にはなおさらできないことを考えると、普段のつきあいが減災につながったといえます。土砂災害解消を目指しての取り組みのヒント、きっかけは、案外、私たちのすぐ近くにあるように思います。

