

第2回釧路市強靱化計画有識者懇談会

議事要旨

1. 日 時 平成29年8月30日（水）

午前10時～午前11時40分

2. 場 所 釧路市役所 防災庁舎5階 本部会議室

3. 出席者

(1) 委 員：小磯委員長、金子委員、鈴木委員、畑委員

(2) 釧路市：岡本総合政策部長、中山防災危機管理監

太田基本構想主幹、大物専門員、平間主査、沼尻主任

4. 内 容

(1) 議事事項

- ・釧路市強靱化計画のたたき台について
- ・脆弱性評価について

5. 意見交換

(○は委員の発言、◎は座長の発言、●は事務局の発言、以下同じ)

◎ 第2回目の釧路市強靱化計画有識者懇談会になりますが、改めて強靱化計画の策定の意味について確認する。

いつ起きるかわからない大規模な自然災害に備えた対応として、従来は防災計画という政策レベルで議論していたが、ハードな対応だけではなく、我々がソフトな行動をしていく中に向き合う政策が必要ではないか、ハードに加えてソフトな平時からの心がけを見込んだ対応が必要ではないかというところで新しい政策スキームとして強靱化計画が出てきた。

しかしながら、東日本大震災から数年経過し強靱化政策の必要性への意識が次第に弱まってきている中で、釧路市が強靱化計画に取り組む意義は逆に大きいといえる。大規模な地震災害や風水害などの自然災害に向き合う姿勢を持つておく必要があるし、それに向けて計画に取り組む姿勢は大変評価される。ただし計画論として借り物ではいけない、釧路市独自の特性をこの計画にどのように生かすかが大変大事なところである。

本日の議論は、強靱化計画における脆弱性の評価、つまりリスクシナリオに向けての評価に対して、そこに釧路らしさをどう加味していくのかという所を

中心に、皆様方の日頃の生活感覚、市民感覚を率直にお話いただき、ご議論
いただきたい。

● 強靱化計画たたき台について説明

- ◎ 強靱化計画の基本目標について説明があった。釧路市としての特色を生かす
という観点である。

釧路市の目標としては、市としての政策の最上位の釧路市まちづくり基本構
想において、まちづくりの理念として提起されている「域内連関」のコンセプ
トを強靱化施策においても、しっかり受け止めて進めていきたいということだ
と考える。

「域内連関」は、地域のつながりや信頼関係が一層強まって、それが結果的
に防災を含む分野に大きな力を発揮する。この理念を強靱化計画の目標にも
しっかり組み入れて進めていくことが事務局の説明の趣旨だと思うが、必ずし
もそういう表現になっていない感じがする。要は人と人がいざという時に、ひ
とりで判断し行動するのは不可能であり、いかに地域の中で色々な形での結び
付き、繋がっていくのかが強靱化としても重要であり、大規模な災害があった
時の対応としても地域の大事なメッセージである。

釧路市としては、まちづくり基本構想の考え方と連動させながら、強靱化政
策を進めていけば、全国の強靱化計画にもない独自の政策プランになると思
う。

全国に色々な強靱化計画があるが、防災部門の部署が国の強靱化政策に合わ
せ策定したという色彩が強い。そうすると防災計画とあまり変わらなくなる。
組織的にいうと、防災の部署や土木・建設部門がプランニングするとそうな
る。総合政策・企画部門でのプランニングになると、かなりソフトの色彩が強
くなる。北海道強靱化計画の特色は、総合政策の部署が策定していることであ
る。札幌市も政策局、釧路市も都市経営課が策定している。そのような持ち味
を是非生かしてほしい。釧路市強靱化計画は道内で3番目の策定であり、その
特色を生かせる計画になるのではないと個人的には感じている。

- 「域内連関」の関係だが、有事や災害の際に信頼関係でつながっていること
で防災に役立つのは非常に大事なことだと思う。そのためにどのように信頼関
係や日頃からのコミュニティの醸成を成り立たせていくかがとても大切だと思
う。拠点都市としての強みを具体的に考えた時に、人間関係や交通関係になっ
てくるかと思うが、強みになる部分があると同時に脆弱な部分があると思う。

このような計画策定に関わる際にいつも思うが、この計画は誰が見るのだろうかということ。誰が見てもわかるものとして目標を掲げるということになるのか、それとも行政が見た時にわかるように作るのかで、表現の仕方が変わってくるのではないか。一人ひとりの市民に対してメッセージを発信するのであれば、わかりやすい噛み砕いた表現で作っていく事が大事である。

◎ 誰に対してのメッセージなのか、行政の施策につながる中身が中心であれば、行政のプロに向けてのメッセージでもいいと思うが、市民の行動に結びつかなければ意味がない。計画の立て方も含めて、わかりやすさを意識していく必要がある。市民の参加を得ていくような取り組みがあれば、是非分かりやすいメッセージを出してほしい。

○ 基本的にはハード部分を中心とした内容になってくると思うが、例えば避難勧告が出て、なかなか避難をしない人がいるというようなソフト部分に関する事は域内連関の中でのコミュニティによる結束が重要になると思う。

過去にまちづくり基本条例が策定されたけれども、それを意識している市民がどれだけいるか。それと同じレベルで考えて、市民に対するアピールをどのようにしていくかが重要である。常に情報発信し続け、こういう場合はこのように避難をする、まとまってこういう行動をするというような、そういう具体的な考え方を含めて強靱化になってくるのだと思う。

○ 域内連関というのは地域のコミュニティ、人とのつながりが出来上がっていないければ、組織立っての部分が出来ないという話だと思う。このあたりを域内連関でどう作っていくのか。基礎が出来ているのであれば次のステップを進めて構わないが、現在、地域町内会などのコミュニティの脆弱さが出てきているのであれば、そこを再構築するという基礎の基礎をまず重点的にやっていかなければいけない。

そのうえで大規模災害から地域の経済的機能を守る、自分たちが被災した時にどのように地域ネットワークを確保するのが重要である。また、復興に関する部分は、国や道などとの連携をいかにスムーズに作っていけるかが重要だと思う。

◎ 皆さんから話をお聞きして、特に「域内連関」と地域の繋がりということをどう強靱化計画に反映させるのかという方向は大事だと思う。具体的施策をどういう形で取り組んでいくのが大事である。例えば町内会の活動がかなり弱

くなっている。日常忙しい方の参加がなかなか見込めない状況下でしっかりとした町内会のコミュニティの力を持つこと、いざという時には役に立つのであれば、しっかり手を伸ばして強靱化セクションとして機能させていく、そういう姿勢が無いと絵に描いた餅になってしまう。

十数年前に十勝沖地震があつて釧路地域にもかなりの被害があつたが、釧路市は死傷者ゼロだった。それまでに大規模な地震を何回も経験をしているので、致命的な被害が出ないしっかりとした対策がとられているという評価の声を道外で聞くことがあつた。この伝統が釧路市における強靱化政策の重要な精神であろう。釧路市の良い意味での伝統をきっちり評価し、さらに発展させていく部分が釧路らしい計画づくりにつながると思う。

もう1点、行政内部の繋がりや連関力の強化が一番大事である。これが縦割りでバラバラになっていることの脆さ、それを克服していくことが強靱化政策の大事なテーマだと感じている。

例えば、道路の陥没というのは、今のデータ探査技術では予見すること出来るため、事前に察知して修復していけば低コストで修繕できるが、それがどうして出来ないかという、管理部門が分かれているからである。都市交通の地下鉄部門の持っている情報、下水道管理部門の情報、道路管理部門の情報が各都市バラバラで、各部門の予算とかの話では無くトータルでそれをどうするか強靱化政策の大事なところである。

強靱化政策として、行政の縦の構図に横串をきっちり入れて、強靱化という横断的な視点で施策を見直していく部分は大事なところ。

であれば、そういう経験を生かした釧路市強靱化計画というなかで、プランニングだけではなく、各部門の共通部門で仕組みとして体制を一体化していく取り組みもどこかで持ってほしい。

● 脆弱性評価について説明

◎ 本日欠席している委員より事前に意見を伺っているとのことなのでご紹介ください。

● 意見を紹介させていただく。一つはリスクシナリオについてであり、北海道強靱化計画に沿って策定しているとのことだが、カテゴリー1の人命保護で、1-2火山噴火・土砂災害と1-3津波災害では多数の死傷者の発生と表現している。他の部分では多数という言葉が無く、表現が強いのではないかと、北海道の表現とあわせていることは理解をするが、地域で起きる被害の大きさと、

釣り合わないということもあるので、その辺を検討してみたらどうかとのご意見をいただいている。

また、もう一点、全体的な意見として、この強靱化を進めていくときに10年後20年後の人口や、市の施設規模も考えて、今あるものを全て直すのでは無く、将来的な人口の推移も考えて整備をする視点も必要、この2点についてご意見をいただいている。

- 地域防災活動、防災教育の推進に係る市民に対する意識の醸成というなかで、勉強会にも参加しない、学校教育を受けてきても伝えられないとか、なかなか周知するのは難しい。単身高齢者などへの丁寧な周知の方法を具体的に示したほうが良い。
- ◎ 民間企業のBCPに関しての支援策、状況把握などは今どのような感じか。
- BCPに関しては、経産局のホームページで簡単にできる方法があるということ、リーフレットを使いながらお知らせしている。災害があった時に、いち早く復旧する意識を皆さんある程度持っていると思う。
- ◎ BCPに真剣に取り組んでいる民間の議論というのは質が高い。いざという時に本気で向き合うための議論や積み上げが大切である。釧路の各企業が、それぞれ自分自身の防災として取り組んでもらうためのプランニングという趣旨で連携した対応をお願いしたい。
- 脆弱性の分析・評価のところは、今現状こうなっている部分は丁寧に書かれている。これをもとにして、次の施策だと思う。
リスクの項目がこれだけ沢山あるので仕方ないのかと思うが、読みやすくなる工夫が何かできることはないのかと感じた。
先ほど意見のあった人命の保護のところの多数の表現は必要ないと思う。
- ◎ 今の指摘は大事なことで、強靱化計画というのは、大震災の後すぐ策定が始まったので、リスクシナリオとか、あってはならないとか、新しい挑戦をして作り上げた部分があり、分かりづらさがあれば、分かりやすいプランニングとして、ブラッシュアップしていく試みも良いのではないかと思う。いい意味で時間も経過しているので少し釧路らしい独自の計画づくりにチャレンジすれば良い。多数という表現は釧路の強靱化とすればここは外してもいいと思う。

○ 人命の保護のところ、住宅・建物等の耐震化で住宅の耐震化率 81.4%となっているが、この基準となっている出典・根拠を知りたい。新耐震以降の基準に合った住宅が、全体の 81.4%まで高くなっている点を疑問に感じた。

公営住宅・学校等の耐震化に関しては、特に学校等は避難所に使われることが多いことを考えれば評価されていいと思う。

避難場所等の指定や整備は課題が色々あり、広域避難所、津波時の避難所、避難所と表現される際に、一般市民の受けるイメージは、何があってもそこにいけば助かるというものであり、誤解を生じると思う。誤解がないように、火事を伴う災害時は公園に逃げるのは有効だが、津波が発生する時に低地に逃げても何の意味もないと伝えなくてはいけない。防災教育も含めどのように伝えていくことが有効か考えないといけない。

また福祉避難所の数やトイレの問題も非常に深刻になってくるので、その取り組みも検討していただけるとありがたい。仮設住宅についても緊急時の設置やその用地の確保についての考え方を平時に考えておくべきではないか。

緊急の輸送を考えた時に、特定空き家の問題があり、幹線道路に面し非常に目立つところにある。空き家が大きな災害の時に交通の支障になることは明らかであり、補助金等を導入するなど行政としても関与すべきと感じる。

防災教育の推進について、自主防災組織が色々と活動していることは理解しているが、幼少期からの防災教育が非常に重要だと思う。小さいころから刷り込まれたものは大人になっても消えず、子どもに教えたことは家庭内で大人にも伝わる。教育の場面でこのような取り組みを釧路市として行っていただきたい。

食料の備蓄については市民からも不安だという声が聞こえる。防災庁舎にストックがあり非常時に搬出すると聞いているが、食料備蓄の態勢として、各地に分散してあるほうが良いと思う。避難所にはある程度の食料の備蓄があるとよいのではないか。

◎ 今の質問に対してお答えいただきたい。

● 耐震率は、釧路市耐震改修促進計画に搭載している数値であり、その内容は確認してお知らせする。緊急輸送道路整備の部分で話のあった老朽家屋の部分は、民間建築物の老朽化対策で記載している。

○ 住宅ではないものについてはどうなっているのか。例えば、例えば商業ビルなど。

● 商業ビルなどについては、行政の対応としては、多くの課題があるところ。私有の財産としての権利もあり、行政としても指導・勧告や相談に応じているが、解決が難しい現状である。

○ 空き家は民間住宅以外にも、色々な建築物が含まれているのか。

● 空き家の部分については、特定空き家という限定されたところの対策、計画になっている。商業ビルなどの大型の商業施設はこの部分には入っていない。

◎ 商業ビルの部分については、ご意見ということで。

● 避難所の表現だが、現在、津波の時の避難場所と、比較的長期にわたる避難所についてはホームページやハザードマップで周知しているが、まだ浸透していない所もある。間もなく津波に関する国の新たな想定が出され、それに基づいて北海道が修正地域を出す予定だが、その後に避難所等の見直しを検討する予定なので、その際にわかりやすい周知方法についても考える。それについては、脆弱性評価にも記載している。

食料等の備蓄品の保管場所については、市役所防災庁舎の他、市内の14ヶ所に拠点に保管している。また、津波避難施設にも保管しているものもある。ただ、市民の皆さんにも自助として最低3日分ご自分で用意していただく、地域のコミュニティの中で助け合う。行政として用意する。この三つが機能することが重要であると考えている。

◎ 強靱化施策の意味で考えていくと、例えば緊急輸送道路の整備がある。緊急時に使用する道路整備は大事だが、先ほど問題提起した地下埋設物維持管理ということでは、路面の陥没を防がなくてはならない。大規模地震が起きた時の緊急輸送道路で道路陥没が起きると、緊急輸送の機能を果たせない。従って、緊急輸送道路の整備に関しては道路陥没対策についてもリンクさせていくことが強靱化という施策では横断的な視点として大事なところである。

あと2点、多様なエネルギー資源に係る釧路の炭鉱技術については、太平洋炭鉱の閉山で、それを何とか釧路に残していこうということで存続したもので

ある。我が国の非常時において、石炭はエネルギー供給を担う。石油も原子力も駄目という時に、国内に炭鉱を残すという理念は強靱化の考え方につながる。釧路の計画なので、石炭技術の継承が広い意味でのバックアップ機能になるし、国にとっても釧路にとっても大事なことだというメッセージにつなげてほしい。

もう一点、これから施策プログラムを検討していくが、縦の部分の整理と同時に、横串のエッセンスと加えるということと、目標として域内連関を掲げている以上、人と人のつながり、コミュニティの強化、そこにつながる施策を強靱化計画に載せていく議論してほしい。

その点が釧路らしい強靱化になると思う。

○ 関心のない市民にどう防災意識を持ってもらうかという部分の取り組みがなかなか難しい。うまくいかないという分析ができるとうい。

◎ 非常時を考えるというのは難しい。そういった意味では他の地域や今までの経験を心構えに結びつけて施策を考えていくことが大事。

○ 「域内連関」の取り組みが非常に有効性を持つと考える。先ほど事務局から話があったが、自助の気持ちが非常に大事で、自助に取り組むためにどのように伝えていくかが非常に大事だと思う。自分の命をどのように守れるかということ、防災教育として学校や地域で関わっていくということも非常に大切であり、市だけでは財政的に難しいという防災に係る部分を、何か別な方法で、財政的な援助を受けながら整備を行っていくということも考えた方がいいのではないか。

地域として防災に対し自分たちの命を守るための仕組みを作っていくということ、域内連関で達成できるようにしていけば非常に素晴らしいものになる。

◎ 強靱化に関しては、非常時だけの議論をしているとなかなか難しい、北海道強靱化計画の重点化の検討では、非常時にだけ役立つ取り組みや施設よりも、非常時に役に立ち、平時においてもより効果が高いもの、そのようなものを優先的にやるべきとしている。そういうメッセージを出さないといけない、そのメッセージは道の駅の議論にも出ている。道の駅は、平時には色々な形で観光者に情報を提供しているが、道の駅に行けば何か情報があるという平時の際の意識が、非常時になった時にそこに行けば防災の情報もあるのではという意識

につながる。従って道の駅は、防災時の情報網をしっかりと発信でき、最低限の防災機能もそこに集約しておくこと、平時の論理と非常時の論理をうまく組み合わせた仕組みになる。

これから日本は人口減少で財政力もない、限られた財源の中で非常時に向き合うための大事な知恵だと思う。非常時だけの津波に備えて事業費の大きな高い防潮堤を作ることに対する同意を得ることは難しくなっている。それよりは防潮堤は小さくても、その後ろに公園を作り樹木を植え、緩衝地帯を作ること、災害をかなり防ぐことができる。そういうまちづくりの発想の中に域内連関というコンセプトを組み込みながら計画を作り上げていくことが大事ではないか。そういう考え方を忘れずに取り組んでほしい。

6. その他

- ・次回日程について事務局より説明。

7. 閉 会