

第4回釧路市強靱化計画有識者懇談会

議事要旨

1. 日 時 平成30年2月5日（月）
15時30分～17時10分
2. 場 所 釧路市役所 防災庁舎5階会議室A
3. 出席者
 - (1) 委 員：金子委員、小磯委員、鈴木委員、高橋委員、畑委員（五十音順）
 - (2) 釧路市：市長、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) 市長挨拶
 - (2) 議事事項
 - ・釧路市強靱化計画（案）について
 - ・釧路市強靱化計画 推進事業及び事業指標について
 - (3) その他
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）

 - ◎ 第四回、有識者懇談会としては最終となる。計画についてはパブリックコメントが終わり、最終的にどう進めていくかという点を意見いただきたい。
 - 強靱化計画案について説明
 - ◎ 前回の懇談会での意見、パブリックコメントの意見、その結果や内容についての説明および概要版の説明についての報告があった。委員から意見をいただきたい。
 - 港湾空港の効果の部分について、文言を付け加えていただき感謝する。釧路の港湾は、耐震旅客船岸壁もあるので、その活用について強靱化計画に反映されて良かった。住民の地域コミュニティについては、町内会、学校、それ以外にもコミュニティが色々あるので、コミュニティ全般に色々な情報が行くような広がりがあって欲しい。

◎ 地域ぐるみと記載はあるけれども、幅広い地域のコミュニティに対して、情報伝達できればという趣旨の意見である。その点については今後も検討いただきたい。

○ 地域レベルで作る強靱化計画としては、色々なものを盛り込みながら当初の基本的な考え方であるハードとソフトという形で両方とも踏み込んだ計画になっている。強靱化計画というのは災害対策基本法から始まる地域防災計画のなかで、3・11があったことで強靱化という視点で防災計画を見直すことだと考える。そのため、新しい考えが数多く入っている訳ではない。新しいものが入っていないからこそ、今までの防災計画を強靱化という視点でもう一度ふるいにかけて、どのように実行するのかがポイントである。開発局ではタイムラインという防災計画に関連して事前に何を行動すべきなのかを検討する取組を進めている。災害時に何をするのかを考えることで関係機関の対応が変わり、市民の対応が変わるものである。変わるためのタイムラインを動かすことで、今まであった防災計画や強靱化計画もより良いものになると思うので、その両輪が必要と感じる。

感想としては、コミュニティが大事なキーワードだと思う。最近ではコミュニティが崩壊しているという話がある。昔に比べると冠婚葬祭を含めて地域社会が担ってきたものがなくなっているため地域コミュニティが無くなるのは当然である。しかしながら、防災という観点からのコミュニティの再生ということはある得るのではないか。そのためには、地域に関わらず、学校であればPTAや親のコミュニティ、その他にも色々なコミュニティがある中で必要なコミュニティに対して情報提供していくことが大事である。また、進め方の一つの指標として、具体的な数値が後程出てくると思うが、その点について伝える。先日、北海道による防災計画の死者の想定に係る委員会に出席した。そこでは、色々な仮定のもとに数字を出しているものの、その仮定を説明しないと数字が独り歩きしていく。数値が正しいものであったとしても人が死なない訳では無く、その数値が独り歩きしないようにいかにメッセージを発信するのが、計画を出していくポイントとなる。

最後に、強靱化計画を出すと市が強靱化してくれると思われることが一番良くない。市民も含めて私たちが強靱化していくという気持ちをどう醸成していくのが、市役所も含めて市民の課題だと感じる。

◎ 指標の部分は、今後の計画をどう進めていくのかという議論になるので、推進事業および事業指標について事務局に報告願いたい。

● 推進事業及び事業指標について説明

◎ 事業指標と推進事業について個別分野それぞれの事業の評価は難しいと思うが、委員の意見をいただきたい。

○ 人命の保護について、有事の際に避難所の安全が確保出来ているかという部分について触れられていないのでないか。応急危険度判定制度があるが、大地震時に危険度判定せずに避難所を開放するというのは大変危険なものであると思うが、その点について確認したい。

● 大規模災害後に避難所の安全性が確保されているか応急判定士による確認が必要という点については、学校等の避難施設についてはPFIなどの取り組みにより新耐震の機能を確保している。想定を超える災害があった時には、避難所を所管している担当が確認をしたうえで開設するということになる。すぐに専門家の判断を仰ぐ体制をとることは難しく、ある程度の時間確保が必要になると考えられるので本部体制の確立とともに対応する。

○ 応急危険度判定というものは、耐震化をした建物についても行われる必要がある。他の自治体では応急危険度判定の資格を持っている所と協定を結んでいる事例もあるので、今後検討していく必要があるのではないか。

また、特殊建築物の点検報告がなされているのか、点検は義務ではあるが、なされていない施設もある。大地震では火災が発生するのが実情なので今後推進事業として検討していただきたい。

● 強靱化計画は自然災害全般として書いているところである。計画の性質上、具体的な火災の部分など全てを網羅できるものではないが、市としては取り組む。

◎ その点は問題意識を持って計画との整合性を含めて進めてほしい。

- よく研究しながら計画を策定した点については一定の評価をしたい。計画の特性上、細部にこだわると大筋が見えづらくなってしまう。今後はコミュニティの部分において、市民との共有に際し、町内会や学校のほか、趣味の会やロータリーなど様々な集まりに対して周知していく努力が必要であり、啓蒙活動を途切れることなく続けていくことが重要となる。また、避難場所についても、想定を上回る災害時には実際使えるかどうかは未知数なので、そのような場面での対応についても啓蒙活動が重要になる。

- 事業指標について、この指標は努力目標なのか、現実味のある数字として出されたものであるのか確認したい。各種防災訓練の参加者数280人から2,000人にと出ているが、2,000人にどういう意味を持っているのか、何回実施してどれくらいの参加者がいれば目標に到達するのか説明して欲しい。また、防災意識を実施する授業を実施する小中学校が100%とあるが、数字の絶対数では無く、質的なことも今後関わってくる。難しいとは思いますが、最低限1回はやったうえで中身も深めるといったメッセージ性も考えてほしい。数字が独り歩きしないように、行動に繋がる数字の使い方が必要になる。

- 事業指標については、5年間で全てが達成できるというものでは無く、長期スパンを持っているものもある。特に住宅の耐震化率95%は国の目標と同一であり、5年間で達成は難しいが、国や北海道と足並みを揃えている数値を置いている。また、年1回や100%という目標は、今後はメッセージをどう出せるかを考えていきたい。目標については、担当課と調整のうえ設定しており、努力目標もある。

- 事業指標で防災訓練の参加者数が現在280名しかいないことに驚いた。新聞では各地域で訓練を実施したことが記事に出ているが、今後は地域エリアごとの企業を巻き込んだ避難訓練をしていくような仕組みを作らないと数が増えていかないと感じる。

水道管の耐震化のような低い数値の部分の考え方はどうなのか。また、経済活動の機能維持や、迅速な復旧復興は指標が一つしかなく、もう少し指標を増やすことはできなかったのか。

● 防災訓練の参加者数280名については、28年度の実数を出したものである。28年度は連続台風の襲来があり防災総合訓練が中止、阿寒・音別の総合訓練も中止ということで、地域の防災訓練のみと、極めて少ない数値となった。今年度については、防災総合訓練に約1,000名、先日行った津波避難訓練では約170名、夏季に行った洪水避難訓練に約200名、その他にも阿寒・音別で避難訓練を実施している。28年度は平年とは違う状況があったことから、注釈を加えるなどの工夫を行いたい。

◎ 各種計画の中で、成果を具体的な数字で示すことが求められているところではあるが、個別にその数字をきちんと構築していくことは大変難しい作業である。計画を専門にしている立場からいえば、例えば釧路のように基準となる数値がほかの地域と比べて高い数値であれば、それをさらに高めていくのは至難の業である。一方で、取り組みが弱く今後推進するものであれば目標も立てやすい。その部分を抜きにして数字だけで議論していくというのは計画として難しいところ。しかしながら、達成されているものを書くのは計画論としては難しい。今後も議論のプロセスがあったうえで数字を示していくことを要請したい。全体として乱暴な数字が多ければ計画論として問題なのでそういうことの無いようにして欲しい。

そういった点を踏まえて、防災訓練の参加者数について、イレギュラーな数字であればその旨を示したほうが良い。また、限られた市の取組の中で防災訓練の参加者数を飛躍的に伸ばしていくことは難しいことであり、飛躍的な数字を設定するのであれば、施策の裏打ちやメッセージを示していくことが必要となる。これは他の計画でも同じような議論があることから、その思いで取組を進めてほしい

○ 多数の者が利用する建築物の耐震化率を10ポイント上げるとあるが、民間の建物も含まれているのか。また、強制力を持つものなのか。

7-1-2に地籍調査の実施とあるが、地籍調査と限定してもよいのか。例えば登記所備付地図整備事業に関連した取組を今後進める時に、施策プログラムには地図について触れているが、やらないと誤解を招く恐れはないのか。

● 多数の者が利用する建築物については、民間も含まれている。95%の目標は国や道の目標と整合を図り設定している。地籍調査については、項目としては北海道の強靱化計画と整合を図って記載しているが、推進事業として必要に応じ関連する事業を幅広く進めていく。

- ◎ 強靱化計画というのは、東日本大震災を踏まえた政策として取り組むものであり、北海道内では、北海道、札幌市のみが計画策定しているなか、地方都市の釧路市が取り組むというのは、大きな決断であり、政策としての判断だと感じる。計画論としては進行形であることから、これまでの意見を踏まえながら進めていただきたい。強靱化計画全体としての最後の感想を聞かせてほしい

- 市民にどのように啓蒙していくかということが計画の鍵となる。絶え間ない啓蒙活動を行うことによって市民意識を醸成していくことが大切である。内容としては、市民がパニックにならないように計画の幅を広げてもらいたい。
計画づくりに携わり色々と勉強になることも多かったことから感謝申し上げる。

- 多くの市民の方がこの計画を理解できる状況になることが望ましく、内容をやさしい言葉で噛み砕いて伝えるとともに、強靱化計画を理解することで一人一人が命を守ることの大切さを感じていくことを望む。

- これからは、市民の目に触れ心の中に残るようにしていくことが大切。今後は、できるだけ色々な防災の行事を行うことが必要。海岸線の住民だけではなく、川沿いや、内陸でも災害が起きることは想定されることから地道に取組を進めていく必要がある。
実際、釧路は地震が多い、津波が起きると言われながらも本気になれない、自分が生きているうちは起きないと思いつつも変な確信を持っているところもあるので、いつ起こっても訓練によって冷静に対処できることを目指して欲しい。

- 昨年12月に気象庁からマグニチュード8を超える地震が釧路沖に起きる可能性があるとの発表があった。すでに話題に上らないが、その点はしっかり押さえて計画を進めていくことが大切である。
この強靱化計画の大きな特徴としては、域内連関というまちづくりの言葉が計画の中に埋め込まれていること。地域防災計画は発災後の計画だが、強靱化計画は平時の備えを中心とした、まちづくりの視点を併せ持つソフト・ハードの両面とあるのがポイントで、防災と言っても毎日防災のことを考えて生きていくわけにはいかない。行政や市民が毎日考えているのはまちづくりや、普通の生活である。下水道の整備率もそうだが、毎日の生活を良くすることが防災

の時に役に立つ。災害の後の話では無く、それまでの一連の流れがきっちり続いていくということが強靱化の神髄だと思う。そのことから言えば、この強靱化計画は、域内連関という言葉が入っただけで全国の強靱化計画と比べ別物になったと感じる。防災と言うと市民は構えてしまうので、防災では無くまちづくりを進めることが、ひいては、この市を強靱化するというスタンスでこれを進めてもらいたい。強靱化という言葉は難しいが、この言葉をまちづくりに置き換えて、平時の中からの計画を実施していただきたい。

- ◎ 最後に私も感想を伝える。縁あって北海道、札幌市、そして釧路市で強靱化計画に携わったことをうれしく思う。自然災害の多い日本において、自然災害に向き合い経済活動を進めていくことが、非常に大事なことと感じる。

1959年伊勢湾台風により5,000人以上が亡くなる災害がきっかけに災害対策基本法が制定され、それから災害に対するプランニングが始まった。取り組みが進む中、1995年の阪神淡路大震災という想像を絶する災害があり、2011年には東日本大震災の津波被害、そのような流れの中で強靱化計画が出来た。

この計画の本質は二つある。一つは、それまでの防災というのは政府の責任において守りきるという部分であったものが、守れない災害もある中で致命的な被害だけはくいとどめなければならないという議論になったこと。もう一つは、非常時のために膨大な投資を出来る余裕は無い中で、平時のシステムにおいても有効で、なおかつそれが非常にも役立つという創意工夫をいかに醸成させていくのかという議論になったこと。これが強靱化計画の本質である。そういった意味では、後者の部分において、釧路市まちづくり基本構想で域内連関をコンセプトにするという、地方の都市計画としても非常にユニークな取組を進めていくこととなり、その連動で今回の強靱化計画が出来たということは、最大の特徴ではないかと思う。しかしながら、これは概念であり、具体的にどう進めていくかというのは、市だけでは無く、地域の皆さんや、我々のような関わった人を含めて捉えていく必要がある。

また、日頃の取り組みの中で大切なのは、先ほどのコミュニティや防災訓練を含めた広い意味での教育である。東日本大震災において、釜石市では、いわゆる釜石の奇跡という、ほとんどの小中学生が被害にあわない事例があった。それは小中という教育の中に防災という教育する側も受ける側も含めて熱心に取り組んできていたことであり、そういう良い意味での先進の地域に学び本物にして欲しい。それが、10年後、20年後、あるいは直近かもしれない大規

模な災害が起きた時に地域の資産になるのではないか、そういったとことに今回の強靱化計画が繋がればと思う。

- 最後に一点伝えたい。昨年12月政府の調査委員会においてM8.8以上の巨大地震が起きるといふ報道発表があつたが、現在、市のハザードマップはM9.1想定で作成しており、その想定をもとに防災と減災の取組を進めているところ。そういう点も含めて市民の不安を取り除いていくように周知等を進めていきたい。

(総合政策部長挨拶)

6. 閉 会