

地域防災計画・水防計画の改訂に関する提言 【 概 要 】

1. 地域における防災・減災対策の課題と基本的考え方

1-1 . あらゆる災害に対応するために

比較的頻度が高く小さい規模から想定外の規模の災害までを含めた、あらゆる災害に対応するために、これまでの計画、意識、行動を根本から見直さなければならない。

非常時の行動は、平常時の行動に依存すると考えられ、日常的に「安全・安心」につながる行動をすること、まちづくり・地域づくりの計画に目標・達成度評価の仕組み等も位置付けることが必要である。

1-2 . 防災・減災の考え方

災害に対応するためには、住民一人ひとりが万が一の時に備え、減災の取り組みをすることが重要になる。地域防災計画・水防計画を改訂するにあたり、非常時の対応だけではなく、日常的な減災活動や、啓発の取り組み、組織の業務継続計画や活動の在り方など、今までの地域計画・水防計画になかった視点から社会基盤のハード・ソフト両面の強化を意識した計画改訂をすべきである。

1-3 . 「自助」「共助」「公助」による防災・減災システムの構築

自分の命は自分で守る「自助」、自分で行動できる人々が率先して助けていく「共助」を住民が行うためには、災害時に必要となる避難所の指定や適切な情報提供、避難所に向かう道路や橋梁の整備・維持管理など、行政・関係機関の支援が必要であり、住民の力だけでは出来ないような防災・減災への取り組みについて、公の力で責任を持って取り組む「公助」が不可欠である。そのうえで、自分達の住んでいる地域では何ができるのか考え、行動を決定していくべきである。石狩市役所の職員対応については、災害支援などを経験した職員の声を参考にして職員がどう対応していくべきか計画し、職員の理解を深める必要がある。

2. 組織のあり方について

2-1 . 平常時と災害時の組織

役割をひとつの担当者・組織に任せたままで災害対応をしても、組織は疲弊し、活動を継続できなくなってしまう。組織として対応し、かつ持続可能な組織として活動するという視点は今までの計画の中では入っていなかった視点であり、これからの行政としての防災計画で大事な部分である。

2-2 . ICS（非常時指令システム）を用いた非常時の組織構築

（1）ICS（非常時指令システム）の考え方

このシステムの大きな特徴は、どのような規模や原因で発生した危機であろうと、ハザードに関係なく一元的で包括的な危機対応を可能にする組織運営の柔軟性にある。また、小規模なエージェントシステムが、そのまま大規模なシステムに拡大するという、同様な構造(フラクタル構造)の拡大として適用する点が特徴であり、状況に応じて組織規模を拡大・縮小させることが容易にできる。このシステムを活用することにより、災害規模により柔軟な組織構成を行い、交代システムを確立して長期間の災害対応も無理なく行うことが可能である。現行の地域防災計画にある組織作りの例や石狩市の現行組織を参考にした、柔軟な体制であることが望ましい。

（2）ICS（非常時指令システム）組織の構築を目指して

ICS 組織の構築には、たとえば避難所運営訓練を継続して実施する中で、役割分担をして災害時をシミュレーションする訓練を繰り返すなど、役割分担等の試行錯誤の上で、現状の行政・自主防災組織に導入できるような役割・機能を模索し、検討を繰り返すことが現実的であろう。まずはそのような取り組みを行えるように、地域防災計画・水防計画で位置づけることを求めたい。

2-3 . BCP（業務継続計画）の策定

石狩市においては、特に新港地域の企業等との協力体制の強化とともに、災害時にできる限り早期の復旧を可能とする対策を、平常時に進めておくべきである。企業は、従業員・顧客の安全を守るとともに、企業にとって中核となる事業を継続あるいは早期に復旧させるための BCP を策定する必要がある。企業の活動維持と災害時を含めた危機管理として、BCP の策定は今後の主な課題となるだろう。企業の BCP 策定には、行政による啓発や、事例紹介等の情報提供などを通じて支援することができるよう、計画の中でも位置付けると良いであろう。

一方、市役所等の行政機関や各種関係機関でも BCP の考え方は重要になる。ICS の考え方を含め、災害時に業務を継続できるような計画を策定することが望まれる。自助・共助をサポートしていく行政の役割や、災害時優先すべき業務、復旧していく業務の優先順位などを整理し、計画として位置付けておくべきである。

3. 災害時の情報伝達について

3-1 . 災害時の情報伝達

避難行動をうながすためには、住民に確実に情報を伝達することが重要であると考えられる。また、住民、行政などそれぞれが、日頃から情報網で脆弱な部分の確認・対策をしておくことが重要となる。行政は災害時、確実に情報の発信ができるよう、情報伝達方法の整備を行うべきである。例えば、帰宅困難者が見ることができるライブカメラの映像を含んだ防災ポータルサイトなど災害に強いツールの整備も必要になるであろう。

3-2. 適正な情報提供

できる限り、情報の信頼性や正確性を高め、住民の適切な行動に繋がるように情報提供側は検討しなければならない。避難準備情報は要援護者等が避難開始をしなければならない段階、避難勧告は避難開始をしなければいけない段階、避難指示は前兆現象の発生、切迫した状況から人的被害の発生する危険性が非常に高いと判断された状況など、具体的に行動基準を示し適切な行動を可能にすることが必要である。また、情報の受け取り側である住民の意識として、避難勧告や指示が発令された際には速やかに避難するような意識の醸成・啓発が大切になる。石狩市の「東日本大震災の被災地派遣職員へのアンケート結果」において、支援者に対する情報提供の必要性、迅速性、正確性などについての意見が見られる。効率よく円滑な支援を受けるためにも適正な情報提供は必要である。

3-3. 戦略的避難情報の提供

迅速な情報提供を行い、住民に避難行動を促すため、過去の水害現象と降雨状況を参考にして時々刻々と動的な状況変化の情報を伝えるなど、戦略的な避難情報の提供を検討する余地がある。また、これまでの被災経験、日頃の住民活動等は地域で異なり、避難情報に対して反応に差がでると考えられるため、住民特性に応じた普段からの情報提供、教育等を含めて考える必要がある。また、地域においても自然特性や社会特性を考慮した取り組みが必要である。

4. 災害の事前準備段階から対応段階、復旧段階まで

4-1. 事前準備段階について

(1) 防災教育の強化について

事前準備段階から減災を意識し、日常的かつ継続的な活動を行い、防災・減災について意識するような取り組みを行うことが必要である。特に小中学生への防災教育を計画に盛り込み、正しい知識を持った中学生がコミュニティにおいて有益な活動を行えるよう、活動に参加できる体制をつくる必要がある。

(2) 避難訓練について

避難訓練は、小中学校による合同避難訓練、学校と地域が一体となり訓練を実施することで、非常時に連携して共助活動を行える状態が作られる。また、河川が全域に存在している石狩市の地勢を考えれば、市民の他都市への広域避難や、大規模災害による他都市からの被災者受け入れ準備も必要である。周辺市町村と協力しながら広域的避難訓練を行うことは検討の余地がある。

(3) 広域的な業務協力体制について

大規模災害時には、他の自治体・企業・医療機関などを含めた広域的な関係機関の協力のもとで、防災、医療、福祉の専門分野が連携し、具体的な支援方法をあらかじめ検討しておく事が必要である。被災の状況によっては、市役所の機能が壊滅し業務の一部を他団体に委任しなければならない状況になる可能性もある。他都市との協力体制については、同時に被災する可能性の少ない遠方都市との防災協定の締結などといった協力体制を構築することが重要になる。また、被

災地に対する職員の派遣体制など災害時にどのようにして支援をするのか、派遣職員やボランティアなどの受け入れなど災害時にどのようにして支援を受けるのか、体制を整えることが考えられる。

(4) 日常的な防災活動について

日常的に住民、行政それぞれが脆弱な地域・施設・構造物等の危険箇所の点検・確認を行うとともに、避難所・避難ルートについても平常時から確認することで、マップを含めた計画が随時更新されていくような仕組みができることが理想である。

(5) 要援護者の支援について

要援護者のリストを作成し、援護システムの構築とシミュレーションを行うことを防災訓練のなかに組み込んでいくべきである。

4-2 . 対応段階について

(1) 適正な情報提供と適切な行動について

適正な情報提供を行うためには、避難勧告等発令判断基準・伝達の検討が必要である。過去の災害記録や災害想定、危険箇所の特徴などの情報を参考に、明確な基準を検討すべきである。また、適切に行動するためには、住民一人ひとりが避難行動意識と危機管理意識を常に持ち、行政としても住民に求める行動を周知する必要がある。

(2) 避難所の管理運営について

避難所は、立ち上げや管理運営の方法などについて、地区で職員と共に話し合い、長期避難にも対応できるシステムを構築することが望まれる。避難所での物資についても供給・配備のみでなく、支援物資の受け入れ体制、配分計画なども検討する必要がある。

(3) 心のケアについて

心のケアについても、被災者のみでなく、災害に関わる幅広い人に対し、PTSD やうつ病等の発生が予想され、長期間・広範囲に渡るサポートが求められることからボランティアや医療関係者等との連携を考えておくべきである。

4-3 . 復旧段階について

ライフライン復旧、仮設住宅建設、がれき除去、災害ごみ対策など、復旧段階においても異なる対応ごとに手順・フローを計画に示すことを求めたい。