

地域の話 石狩市

住民を主体とした防災の取り組み

平成23年の東日本大震災を受け、石狩市は防災対策の根本的な見直しを開始しました。石狩市は地域ごとに大きな特徴があり、起こりやすい災害も異なります。そのため全市を8つの地区に分け、住民の意向を反映した「地区防災ガイド」を作成し、その後も先進的な活動を続けています。住民を主体とした石狩市の防災・減災対策について、危機管理担当の二人にお話を聞きました。



石狩市総務部総務課危機管理担当
課長 佐藤 祐典氏



石狩市総務部総務課危機管理担当
主事 中内 翔兵氏

いざというとき本当に役立つ防災計画

——住民参加型の「地区防災ガイド」ができた背景についてお聞かせください。

石狩市では平成25年3月に「石狩市地域防災計画・水防計画」の全面改訂と同時に、「地区防災ガイド」の作成を行いました。きっかけは、東日本大震災を受けて「これまでの防災計画で本当にいいのだろうか?」という疑問が生まれたことでした。

石狩市は10年前の浜益村、厚田村との合併により、面積が約6倍となりました。合併前は大部分が平野でしたが、合併後は海岸線が全長80kmに伸び、山あり崖ありの変化に富んだ環境になり、地域によって住民の年齢構成や産業構造なども大きく違います。そこで、全市を8つの地区に分け、それぞれの状況に適応した防災ガイドを作ることになったのです。

これらの取り組みは、専門家として北海道大学大学院の加賀屋誠一特任教授(当時)による提言をもとに進められました。そうしたなかで、これまでの防災・減災対策から一歩進んだ「自助」、「共助」という考え方を大切に考えるようになりました。

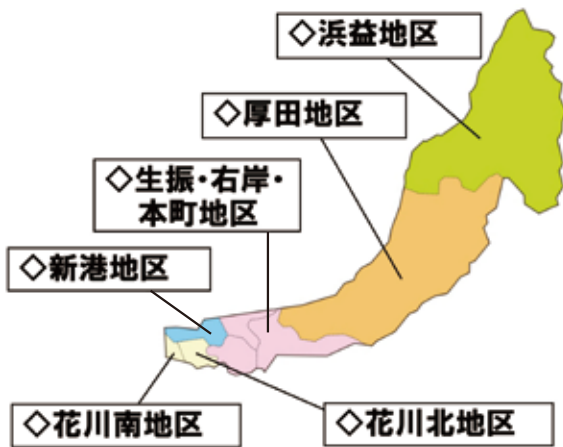
大規模な災害が起きた場合、市や消防などの行政機関

の対応にはどうしても限界があり、現場にすぐ駆けつけられないことがあります。そうしたときに、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互いに助け合う「共助」の行動が不可欠となります。もちろん住民の力だけではできない取り組みを公の力で行う「公助」も必要です。

「地区防災ガイド」では、これらの考え方を重視し、地域の防災力を高めることを目標に、各地区で住民を主体としたワークショップを何度も開催して意見をまとめました。

分類	地区名	自然特性の留意事項	社会特性の留意事項
人口 集積 地区	①花川北 地区	・海岸までの距離が 比較的遠い	・人口が集積している ・市外就労者が多い ⇒災害時に帰宅困難者が多く 出る可能性がある
	②花川南 地区	・平坦な地形である	
企業 立地 地区	③新港 地区	・海岸に近接している ・平坦な地形である	・企業が密集して立地している ・昼間人口(就労者)が多い ⇒災害時に帰宅困難者が多く 出る可能性がある ・港湾、物流基地機能が、災害時の 復旧において重要な役割を担う
農水 産業 地区	④生振地区	・海岸近接の居住地がある ・入り江状の地域では、 津波被害を受けやすい	・人口密度が低い ・分散型の居住形態となっている ・高齢率が高い ⇒災害時要援護者の割合が高い ⇒高齢者同士での支援体制構築 の難しさ(担い手の不足)
	⑤右岸地区		
	⑥本町地区		
	⑦厚田 地区	・河川に近い地域では、 河川氾濫の可能性がある	
	⑧浜益 地区	・山間部では、土砂災害の 可能性がある	

地区区分の考え方と各地区の特性



地区ごとに作成した防災ガイド。配布版は大きなカレンダーサイズで、壁などに貼って使用する。

ワークショップの開催(6箇所)

—— ワークショップはどのように進めていったのですか？ 問題やご苦労などはありましたか？

ワークショップでは、その地区でどんな災害が想定されるか、どこに避難するか、避難の方法をどうするかなど、住民の代表の方々に話し合っていました。その際、私たち行政は過去の災害状況など必要となるデータを提供させていただき、また専門的な知識を持つ外部ファシリテーター（議事進行役）等も活用しながら、「できるだけ口を出さない」という形をとっていました。皆さんが自分たちのこととして防災・減災を考えられたことが、この取り組みの大きな特徴の一つであり、よかった点だと思います。

ワークショップには様々な立場の方が参加するので、いろいろな意見が出ます。実は、最初のころは「防災は行政の役目だろう」という意見が多く出ました。しかしワークショップを重ねていくうちに、自分たちで行動しなければいけない、という意識が高まってきました。主婦の方、消防の専門の方、病院や学校、幼稚園の方など、それぞれに経験や知識を持ち寄って何度もコミュニケーションを重ねるうち、お互いの理解も深まり、最終的には一つの方向にまとまっていきました。その結果として、本当に住民の皆さんの共感が得られる防災ガイドを作り上げることができました。ここまで住民が主体となった活動は、道内ではあまり例がないのではと思います。

「地区防災ガイド」は、すべてのスタート

—— 防災ガイド完成後の町内会・自治会の防災訓練など、より具体的な活動についてお聞かせください。

ワークショップを行っていくなかで「計画を作るだけでなく、体を動かしてガイドを活用した訓練を行い検証しよう」という意見が出てきました。このようなガイドブックは、作って終わりというものではありません。実際に訓練を行うと「計画ではこう考えたけれど上手くいかなかった」ということが数多く出てきます。それを見直し、繰り返しフィードバックし、よりよい防災計画を作ること、また、実際に自分たちの身に付けていくことが何より重要です。

石狩市では平成25、26年の2カ年かけて、市内35ヶ所全ての収容避難所ごとに訓練を実施し、合計4,342名の市民が参加しました。

また、これらの訓練を参考とし、地域が訓練を企画・実践する上でのポイントを丁寧にわかりやすくまとめた「地域で実践!防災訓練虎の巻」というマニュアルを作成しました。訓練の流れを記録したDVDと一緒に配布し、町内会の役員の方々などに見ていただき、できるだけスムーズに取り組めるよう工夫しました。これを活用して継続した訓練を実施してほしいと思っています。



「地域で実践!防災訓練虎の巻」



地区での避難訓練



避難所での炊き出し訓練



救急応急訓練



マンホールトイレの組み立て

実際に訓練を行ってみるとスムーズにいく地区といかない地区がありました。もちろんそれがわかることも訓練を行う意義の一つだと思います。こうした防災訓練を行うと、町内会の性格がはっきりと表れてきます。お祭りでも運動会でも、地域の行事に自主的に協力して取り組むところは、防災訓練もたいへん上手いきます。リーダーの方がいて、ふだんからコミュニケーションがよくとれている地域は結束力が強いです。つまり「防災力」＝「地域力」といえるでしょう。

また、訓練実施後、地区ごとにアンケートを実施したのですが、全体の8割の方から「訓練をやってよかった」「これからも続けたい」「地区での訓練は必要」と積極的な回答が多く寄せられ、成果は確実に上がっています。

同時にこれからの課題も見えてきました。例えば、参加者が高齢者中心だったので、これからは地域を支えていく若い年代や子どもたちをどんどん巻き込み、今後につなげていこうにしたいと考えています。

「石狩市業務継続計画(BCP)」の取り組み

——平成27年3月に「石狩市業務継続計画」を策定していますが、こちらはどのように進められたのですか？

石狩市では大規模な災害に備え、市役所機能が低下する中であっても、市民の生命・身体及び財産を保護し、市民生活への影響を最小限とするよう、迅速に災害対応業務を開始するとともに、最低限の行政サービスを維持しつつ、可能なかぎり早期に通常業務を復旧させることを目的に、予測がつかず、かつ大規模な被害が想定される地震災害について「石狩市業務継続計画(BCP)【地震災害対策編】」を策定しました。今回が初めての策定でもあり、とにかく試行錯誤の連続でした。

災害が起こった場合、市役所の業務は普段の業務から一変します。そこで、まずは必要な業務をすべて列挙し、その中で優先順位をつけ、そこでの課題にどう取り組むかを考えていきました。

大地震で市役所庁舎もダメージを受け、職員が庁舎に来たときに、まず何をしなければいけないか。上司や先輩

がいなくても、これをやらなきゃいけない、ということをおぼろげに確認しておく。部署ごとにやるべきことをすべて順序立てて確認しておく。こういったことは、緊急時にやろうと思っただけでできることではありません。普段から、各業務のマニュアル作りや、応援に来てくれた人にバトンタッチする場合の資料作りをしておくことなどが必要です。災害が起きてから何か調べようと思っても、電話もインターネットも使えません。何をしようか考える「ムダな時間」をできるだけ排除し、少しでも早く市役所の機能を復旧することが第一です。そこで、「できるときに、できるだけの準備をしておこう」ということで、その1歩目としてBCPを作り上げたわけです。

東日本大震災で被災した東北の自治体の中で、唯一BCPを策定していた仙台市に行って直接お話を聞き、アドバイスなども受けました。そういった先進事例や、内閣府のガイドライン、石狩市地域防災計画をミックスさせ、さらに漏れがないかを確認し、最終的に1,240の業務を抽出しました。それらに優先度でS、A、B、C、Dのランクをつけ、3時間以内に行う、1日以内に行うといった順位をつけています。

「こんなに多くの業務があるのか」と驚きもしましたが、まだ足りない部分もあると思いますし、今後も追加・

修正を繰り返していかなければなりません。これは先ほどの「地区防災ガイド」と同様です。また、こうした策定の過程を他の自治体や企業の参考にしていただければと思います。策定レポートを市のホームページで公開しています。



地域の防災力向上にむけて

— 今後の防災・減災に向けた取り組みについてお教えください。

今回のBCP策定は、あくまでも課題を抽出したところまでですから、今後は庁内の各部署でそれらを実際に行う準備をすることが必要です。今年度は庁内それぞれの部署で、優先順位の高い業務の中からいくつか選択し具体的な対応策を立てることを進めています。

また、作って終わりではなく、定期的に見直しをしながら、

各所管で今後もずっと対策を積み上げていくこと、PDCAサイクルを導入した取り組みが重要です。

市民の皆さんについては、「地区防災ガイド」をもとに、さらに防災・減災の意識を高めていただき、地域の防災力を

つけるように自主防災訓練を行うなど積極的な取り組みを進めていくことが目標です。

平成25、26年と訓練をしたなかで、防災についての課題や問題点も新たに出てきました。そういった中で、今年の10月11日には1,000人規模の「石狩市総合防災訓練」を行う予定です(10月11日は悪天候のため、10月18日に延期して開催しました)。当日は、「石狩市防災ひろば」に消防や自衛隊、警察などの関係機関が一堂に集結するほか、市民の方も参加して普段できない高度な防災訓練を行います。また、石狩、厚田、浜益の3カ所の中学校をサブ会場とし、避難訓練なども行う予定です。かなり大規模な訓練であり、こうした機会は非常に重要だと思います。

防災・減災の活動は、今後も住民の皆さんの意見を聞きながら、繰り返し地道に取り組んでいくしかありません。災害についての法律や制度も時代とともに細かく変わっていますので、そういった情報も丁寧にお伝えし、「自助」・「共助」を大切にしながら、「自分たちに何ができるか」を常に考えていただけるよう、私たちもがんばっていきたいと考えています。

また、石狩市は平成26年5月に地域の防災力の強化を図るため、地域の防災リーダーとして中心的な役割を担っていただける方を「石狩市防災マスター」として認定する制度を設けました。昨年度は15名が認定を受け、今年度は9名増えて24名になります。

今後は、各町内会に少なくとも1名は「石狩市防災マスター」がいるように働きかけ、地域の防災リーダーとして活躍していただきたいと思っています。

地域には、消防OB、警察OBの方など、いろいろな分野で経験を活かしていただける方がたくさんいらっしゃいます。私たち行政は、そういった志の高い皆さんの活躍する場をつくり、応援しながら、一緒に防災力の向上を目指していきたいと思っています。

(この記事の取材は、平成27年9月24日に実施しました)

