



地域防災 パートナーシップの構築



北海道大学大学院
地球環境科学研究科教授
山村 悦夫

平成8年2月10日に発生した豊浜トンネル岩盤崩落を受けて、「豊浜トンネル崩落事故調査委員会」において6項目の提言がなされ、そのひとつに「地域防災体制や道路防災情報システムの構築」が示されました。この提言を受けて「岩盤崩落に対する地域防災調査委員会」が平成9年12月1日に設置されました。委員会の構成は次のとおりであります。

- 委員長 北海道大学大学院地球環境科学研究科教授
山村 悦夫
- 委員 文教大学国際学部教授(NHK解説委員)
伊藤 和明
- 委員 北海道大学大学院理学研究科教授
宇井 忠英
- 委員 京都大学防災研究所巨大災害研究センター長・教授
河田 恵昭
- 委員 東京大学社会情報研究所長・教授
廣井 脩

わが国を代表する地域防災・災害情報の研究者が集まり、6回にわたり全員の参加をいただいて岩盤崩落に対する地域防災のあり方について真剣な審議を行いました。平成12年3月2日に、「地域防災パートナーシップ」の構築が必要である旨の提言

を北海道開発局長に提出しました。

一般国道229号は、積丹半島から渡島半島の日本海沿岸を通過する唯一の国道として地域に密着した幹線道路であり、道路整備に対する地域の期待は非常に高いものでありました。奇岩を配した美しい海岸線の景観は観光の目玉であり、地域観光に大いに貢献いたしております。この国道で平成8年2月10日に豊浜トンネル岩盤崩落が発生し、不幸にも20名の尊い人命が失われました。また、平成9年8月25日に第2白糸トンネル岩盤崩落が発生しました。これらの災害により国道は長期間にわたり通行止めとなり、復旧までの間、地域住民は迂回路による生活上の不便を体験しました。

あれだけの大地震である阪神・淡路大震災でも、住民のなかに風化現象が生じてきており、防災研究者から住民の防災意識の衰退が警告されています。一般国道229号で発生した岩盤崩落事故を決して風化させてはいけません。一般国道229号はこの地域の唯一の国道で、地域の経済活動や地域住民の生活を支える重要な社会基盤施設であります。長期間の通行止めは、この地域の経済・社会生活に計り知れない影響を及ぼします。

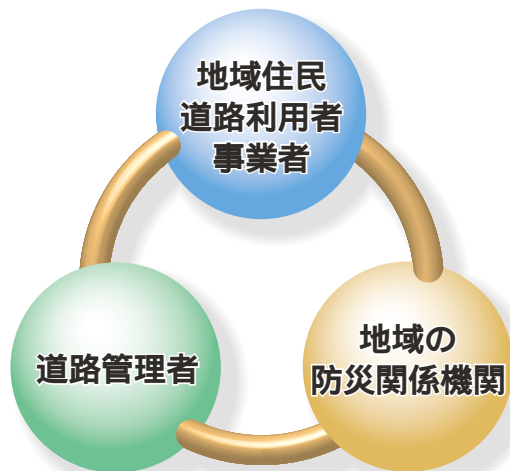


図-1 地域防災パートナーシップイメージ図

もちろん安全で安心な道路環境を提供するべく道路管理者などが防災対策工事や点検・パトロール等の対策を行っていますが、こうした対策のみで、急崖斜面の崩落や土砂流失等の自然災害による道路災害をなくすることは困難であるのが実情です。地域住民、道路利用者、事業者、支庁、市町村、警察、消防等関係者も、どのような道路環境になっているかの認識を高める必要があります。

平成9年6月の中央防災会議の防災基本計画では「防災とは、災害が発生しやすい自然条件下にあって…国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護する行政上最も重要な施策である」、「防災には…災害予防、災害応急対策、災害復旧・復興の3段階があり、それぞれの段階において国、公共機関、地方公共団体、事業者、住民等が一体となって最善の対策をとることが被害の軽減につながる」とされています。

また、豊浜トンネル崩落事故調査委員会報告書の提言においても、「自治体や地域住民は、地域情報を良く熟知し、地域内道路を常時利用することから、地形の異常や変化を敏感に察知していることが多い。したがって、地域住民に道路状況を監視する道路モニターの役割を担ってもらい、異常現象を察知した場合に迅速に道路管理者へ連絡する地域防災体制を構築する」ことを提言しています。

当委員会では、大規模岩盤崩落等の災害に関して、道路管理者の行う防災対策工事などを始めとする取り組みを進めるとともに、地域住民(住民・道路利用者・事業者)も防災に積極的に協力していただく「地域防災」の視点が不可欠と考え、地域において地域住民、防災関係機関、道路管理者がそれぞれの役割を果たしながら、お互いが緊密に情報交換し、連携して防災にあたる「地域防災パートナーシップ」という概念を新たに打ち出しました。

「地域防災パートナーシップ」は聞きなれない言葉かもしれませんが、たとえば、あなたがいつも利用している道路がなにかおかしいと感じた時、道路管理者や防災関係機関に通報することにより迅速に災害を予防することが可能となります。また、災害が発生した時に、地域の道路管理者と防災関係機関の連携がスムーズに行われたら、被害を最小限に抑えられます。このような考えから提唱されたのが、住民・道路利用者・事業者、道路管理者および支庁・市町村・警察・消防等の地域の防災関係機関の3者が図-1と図-2のように、互いに握手をし、連携・協力しながらそれぞれの役割を果たすことを目的とするのが「地域防災パートナーシップ」です。

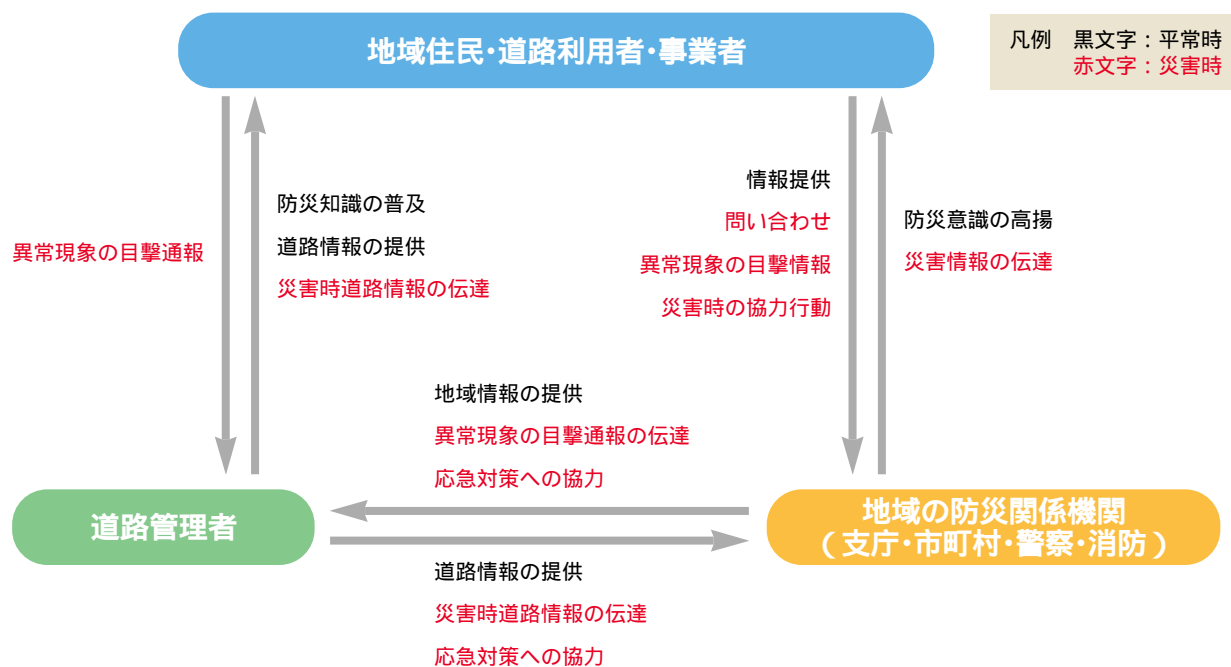


図-2 地域防災パートナーシップ図(岩盤崩落に対する地域防災調査報告書、平成12年3月より)

地域防災パートナーシップが構築されまると、平常時には地域において総合的で一貫した防災施策の実施や、より充実した道路情報、防災情報の地域住民や関係機関への提供が図られます。災害時には地域住民や関係機関等からの異常現象の目撃通報等の情報・技術・資材が災害対応に生かされます。パートナーシップという新しい観点を取り入れることによって、地域の総合的な防災力が向上し、道路管理者が行う防災工事や点検等の防災工事とあいまって、道路災害の被害低減に大きく貢献します。

地域防災パートナーシップの構築のためには、道路情報・防災情報の公開を前提として、地域住民・防災関係機関等が協力するための体制や防災情報を共有するための情報伝達の仕組みを整備し、風化しないように防災意識の高揚を推進することが必要です。

地域防災パートナーシップを構築するための施策項目としては次の項目を検討しました。

(1) 道路防災組織の設置

沿線地域住民・地域の防災関係機関・道路管理者が情報を共有し、共通の認識に基づいて総合的な地域防災対策を実施していくことを目的とした、防災関係機関等の連携組織を設立することが必要です。具体的には、道路防災連絡協議会の設立が挙げられます。

(2) 地域住民・事業者等との連携

異常現象および災害発生を迅速に把握するために、地域住民・道路利用者・輸送業者等の得た異常現象の目撃情報を、道路管理者に迅速に通報する体制を整えることが必要です。また、NTT等のライフライン企業・建設業者・地域メディアなど防災に関係する事業者と災害時の対応や情報伝達にかかわる協力体制を構築することが必要です。具体的な施策としては、住民組織との連携や、輸送業者との情報提供体制の整備、コンサルタント等との災害時協力体制、道路防災エキスパートの活用などが挙げられます。

(3) 道路管理者の災害対応計画の充実

道路管理者の災害対応の充実を図るためのマニュアル等の整備や、地域からの異常現象の目撃通報等を迅速に災害対応に活かすための体制整備等を行うことが必要です。また、災害情報提供

の充実を図るために、対象道路環境を地理情報システム(GIS)に入力し、平常時のハザード・マップの作成・更新や災害時の被害予測に迅速に対応できる体制を整えることが必要です。

(4) 防災情報伝達システムの構築

防災関係機関相互において、災害時等の情報伝達を迅速に行うために、多様な情報伝達ルート の確立や適切な伝達媒体の選択について、検討・整備を行うことが必要で、具体的な施策として、地理情報システム(GIS)を活用した地域の防災関係機関間の緊急通信システムの構築が必要であります。

(5) 地域への道路情報伝達方法の検討

正確かつ迅速な道路情報を地域全体で共有するために、平常時から地域住民ならびに防災関係機関へ情報を提供する方法・システムの検討を行う必要があります。また、迅速に災害の発生を伝達するために、地理情報システム(GIS)に基づく防災無線、インターネットや地域メディア等の活用も含めて、災害情報を地域住民へ広く伝達するためのシステムを検討することが必要です。

(6) 通行車両への道路情報伝達方法の充実

災害時に災害発生地点への車両進入を防止し、迂回路等の避難行動を喚起するために、災害情報等をすみやかに通行車両へ伝達する方法・システムを充実することが必要です。具体的施策としては、路側放送・道路情報板等による情報提供や、ラジオ、カーナビゲーションやmap-i等のメディアの活用が挙げられます。

(7) 道路管理支援システムの構築

道路管理および防災関連業務に必要な情報をデータベース化し、地理情報システム(GIS)を活用して、必要な情報を検索できるようにするなど、道路管理支援システムの構築を早急に整備することが必要です。

このような地域防災パートナーシップの構築は、道路管理者の防災対策と相まって地域の災害に対する安全度をより一層高めることにつながるもので、道路管理者のみならず、地域住民・道路利用者・事業者および支庁・市町村・警察・消防等の地域の防災関係機関の一層の協力を期待いたします。