

上越市地域防災計画見直しの基本方針（案）

1. 計画見直しの背景

（1）計画見直しの必要性

現行の上越市地域防災計画は、平成 17 年の市町村合併に伴い、平成 20 年 6 月に修正したものである。基本体系は、新潟県地域防災計画（平成 19 年 7 月修正）に準拠したものであり、地震被害想定を含む防災アセスメント調査や、国や県による市内 17 河川の浸水想定調査、県が平成 18 年度に実施した津波浸水想定調査の結果を始め、新潟県中越地震や中越沖地震の被災教訓・防災課題等も反映している。

しかし、平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災は、マグニチュード 9.0 という過去最大級の地震によって生じた未曾有の災害であり、死者・行方不明者が 2 万人に迫る記録的な被害をもたらした。特に岩手県、宮城県、福島県における死者の 9 割以上が津波によるものであった。

また、この地震と津波の発生によって、東京電力福島第一原子力発電所では、全電源が喪失し冷却機能が失われたことにより核燃料の熔融・水素爆発等が発生し、放射性物質の影響が広範囲に及んでおり、津波災害及び原子力災害への対応を始め、災害時の被害を最小化する「減災」の考え方を基本とする対策や体制の見直しが急務となっている。

（2）国・県の計画修正等の動向

昨年の東日本大震災発生以降、これまでに国の防災基本計画は 2 回（平成 23 年 12 月・平成 24 年 9 月）の修正が行われたが、中央防災会議 防災対策推進検討会議の最終報告を踏まえた修正を、平成 25 年中まで継続的に行うこととしている。

修正時期	防災基本計画の主な修正のポイント
平成 23 年 12 月	<ul style="list-style-type: none"> ・「津波災害対策編」の新設 ・東日本大震災を踏まえた地震・津波対策の抜本的強化 ・最近の災害等を踏まえた見直しの反映（避難所の生活環境改善 等）
平成 24 年 9 月	<ul style="list-style-type: none"> ・大規模広域災害への対策（災害に対する即応力の強化 等） ・原子力災害への対策（政府の原子力災害への対応強化 等）

なお、原子力災害対策に関しては、9 月に原子力規制委員会が設置され、防災計画を策定する際の専門的・技術的指針である原子力災害対策指針（平成 24 年 6 月の原子力災害対策特別措置法の改正により法定化）を今月中にも取りまとめるとしているが、引き続き、安定ヨウ素剤の予防的服用手順等を始めとした追加的な検討を進めるとしている。

新潟県では、東日本大震災と中越沖地震など近年発生した災害を踏まえ、本年 8 月に新潟県地域防災計画（震災対策編、風水害対策編、個別災害対策編、原子力災害対策編）を修正したが、9 月に行われた国の防災基本計画の修正等を踏まえ、再度の修正を行う予定としている。あわせて、津波災害対策についても、県が自ら実施した津波浸水想定調査の結果を踏まえた見直しを行うとしており、平成 25 年 1 月頃までを目途に、直近の国の動向を反映した全ての修正作業を進めるとしている。

2. 計画見直しの基本方針

(1) 基本的な考え方

今回の見直しは、上位計画である国の防災基本計画に基づき、かつ、県の地域防災計画と整合を図って行うものであり、“東日本大震災の教訓を踏まえた防災対策の強化・推進”を主たる目的とする。そのため、津波災害対策と原子力災害対策の独立・強化を柱とし、地震や風水害等の対策については時点更新を基本とする。あわせて、平成 23 年 7 月の新潟・福島豪雨災害や平成 24 年 3 月の板倉区国川地すべり災害など、当市における近年の災害経験等に基づく課題を踏まえた防災対策への反映も行う。

なお、国や県では、東日本大震災の教訓を生かした対策の追加や具体的な対応の在り方等についての検討を継続しており、当市においても、今年度末を目途に一定の見直しを反映した計画を策定するが、その後の国や県の動向等に応じて、順次見直しを進めることとする。

(2) 見直しに当たっての基本的視点

東日本大震災の教訓から、国の防災基本計画では、津波災害対応と原子力災害対応の抜本的な見直しを始め、災害の発生を完全に防ぐことは不可能であるとの認識の下で、その被害を軽減していく「減災」の考え方を防災の基本とし、人命の確保を最重視するとともに経済的被害ができるだけ少なくなるよう、様々な対策を組み合わせることで災害に備えることを目指すべきとされた。

特に、自助・共助の促進や防災意識の高揚等による地域防災力の向上を図るとともに、避難重視の対策を進め、可能な限り被害を軽減するため、地方自治体が主体となる防災対策の強化・推進に重点が置かれている。また、大規模な被害を受けた自治体の支援体制を強化するため、広域応援・受援体制の整備、医薬品や医療資機材の供給体制の確保、備蓄・物流対策の強化などが求められている。

したがって、これらの対応に主眼を置くとともに、近年の災害経験等も踏まえ、以下の 10 項目を計画見直しの基本的な視点とする。

【計画見直しの10の視点】

① 津波災害対策の強化・推進

今般の東日本大震災では、想定を超える津波により、東北地方と関東地方の沿岸部において甚大な被害が発生した。日本海側においても昭和39年（1964年）の新潟地震を始めとして過去に津波による被害が発生しており、今後も新潟県沿岸部を襲う津波の発生が懸念されることから、約40kmの海岸線を有する当市にあっては、津波災害対策の更なる充実・強化が必要である。

東日本大震災の後、新潟県が見直した津波浸水想定の結果に基づき、特に避難対策に重点を置いたハード対策（避難環境の整備など）とソフト対策（時間に余裕のない条件下での避難体制の構築など）を組み合わせた総合的な津波災害対策を推進する。

② 原子力災害対策の強化・推進

東京電力福島第一原子力発電所の水素爆発・核燃料溶融等の過酷事故によって、放射性物質の影響は、従来の「防災対策を重点的に充実すべき地域の範囲（EPZ）8～10km」を大きく越えて広範囲に及んだことから、原子力災害対策の重点地域の範囲も拡大されることとなった。

広域的な対応が必要となる原子力災害対応においては、県内の市町村や国、県、原子力事業者等との連携による防災体制を構築し、市民を被ばくから守りながら、計画的な広域避難を実現することに重点を置いた原子力災害対策を推進する。

なお、原子力規制委員会による、原子力災害対策指針の策定を始め、原子力安全のための規制や制度の見直しが行われていることから、動向を注視し、適宜、地域防災計画に反映していくことが必要となる。

③ 自助・共助の力を生かした防災対策の推進

災害発生直後の混乱期においては、行政による支援等（公助）が十分に機能しない場合があることから、自助・共助の力を生かした初期対応や備蓄、避難所運営などの災害対策の推進が必要であり、少子高齢化や核家族化が進む社会環境において、地域ぐるみの社会活動の一貫として、平時からの防災への取組の重要性が一層高まっている。

そのため、自主防災組織の設置・育成を推進するとともに、共助の中核となる防災リーダー等の人材育成を一層推進し、自主防災組織の機能強化を図る。また、共助による防災訓練の実施を支援し、災害発生時の迅速かつ的確な災害対応能力の向上を図る。

さらに、住宅の耐震化促進や家具等の転落防止措置等、家庭での備えの徹底のほか、教育現場においても、教職員や生徒・児童・園児の災害時の適正な避難行動など防災教育の充実を図る。

④ 避難所運営等における対策の拡充

当市の指定避難所は、合併前の市町村の避難所・避難場所をそのまま統合したものであり、耐震性が不足するもの、浸水想定区域や土砂災害警戒区域等に含まれるものがあるなどのリスクを抱えている。また、その数は333箇所と多く、特に初動期において避難所の開設と運営に市職員が関わるのが困難な状況にある。

そのため、災害種別を考慮した避難所指定の検討を行い、一次避難所と拠点避難所などの機能分担や福祉避難所の在り方を検討する。さらに、災害時要援護者や女性など避難生活に配慮が必要な人への対応や、避難生活の長期化も視野に入れた避難所の設備、備蓄、運営体制等を検討する。

⑤ 備蓄意識の高揚と物資配備体制の強化

災害発生直後の数日間は、行政による支援等（公助）が十分に機能しない場合があることから、災害発生後における被災者等の生活の安定を確保するため、各家庭や地域を主体とした最低3日分の飲料水・食料等の備蓄意識の高揚を図りながら、計画的な備蓄を推進する。

また、大規模災害により物資の運搬が著しく遅延したことから、物流環境が整わない被災自治体を支援する「プッシュ型」の物流支援が防災基本計画に位置付けられた。

そのため、被災生活に必要な物資を受け入れるための基幹的な備蓄・物流拠点の設置と運搬体制の構築など、物流体制の強化について検討する。

⑥ 初動体制の強化

平成23年7月の新潟・福島豪雨災害、平成24年3月の板倉区国川地すべり災害において、被害状況確認や避難誘導などの災害対策上の役割分担（災害時事務分掌）や、初動期の対応の流れが明確でなかったことから、迅速な対応に支障を来した場面があった。

地域防災計画を実効性のあるものとし、的確な災害対応をするためには、災害対策上の役割分担と、初動期の対応の流れを明確化する必要がある。

そこで、災害時における庁内各部局の役割を明確にするとともに、初動期の対応の流れを災害対策マニュアルとしてとりまとめ、計画策定後、防災訓練の実施や実際の災害対応などを踏まえて検証し、初動体制の定着化を図る。

⑦ 避難勧告等の発令基準の明確化

当市では、水害や土砂災害などの避難を要する災害時において、住民の円滑な避難を実現するために、避難勧告等の発令基準を定めている。

しかしながら、特に、水害時の避難勧告等のタイミングや判断が難しく、また、市域が広いと、被害が広域に渡った場合に、発令のタイミングや

伝達が遅れ、住民の安全確保に支障を来たしかねない場面もあった。

そこで、人命の安全の確保に万全を期すため、現在の発令基準を再度チェックするとともに、それぞれの地域の実情にあわせた避難勧告等の発令基準を検討する。あわせて、津波災害や原子力災害における、新たな発令基準についても計画に位置付ける。

⑧ 多様な情報伝達手段の活用促進

今般の大震災では、これまで市町村における避難情報伝達の主軸となってきた防災行政無線（同報系）の被害が相次ぎ、機能の脆弱さが露呈した。

そのため、より確実に住民に災害を認知させ、避難行動につなげるための情報の伝達手段の多様化が求められている。

災害時における迅速かつ効果的な情報伝達を確保するため、不感地帯での連絡手段の確保を始め、全国瞬時警報システム（J-ALERT）の活用とともに、Web サイト、エリアメール、安全メール、ツイッター、CATV 等の多様な情報ツールの活用を検討する。あわせて、行政内部はもとより、県・関係機関との情報共有や協力体制の在り方について検討し、災害初動期の情報収集・伝達・発信体制を強化する。

⑨ 公共施設・ライフラインの耐震化、液状化対策の推進

今般の大震災では、ライフラインの寸断や液状化が、救急・救助活動を始め、被災者の生活にも多大な影響を及ぼした。

そのため、各種施設や学校、橋梁等の計画的な耐震化を、引き続き推進するとともに、液状化危険箇所の周知や液状化対策等を検討し、災害防止や被害の軽減を図る。

⑩ 救急・医療機関との連携体制の強化

原子力災害や大規模な災害において、重傷者を迅速・適切に治療できるよう、県、医療機関、救急部門との情報連絡体制を強化するとともに、被災状況に応じて救護所を設置し、災害医療コーディネーターを支援する。

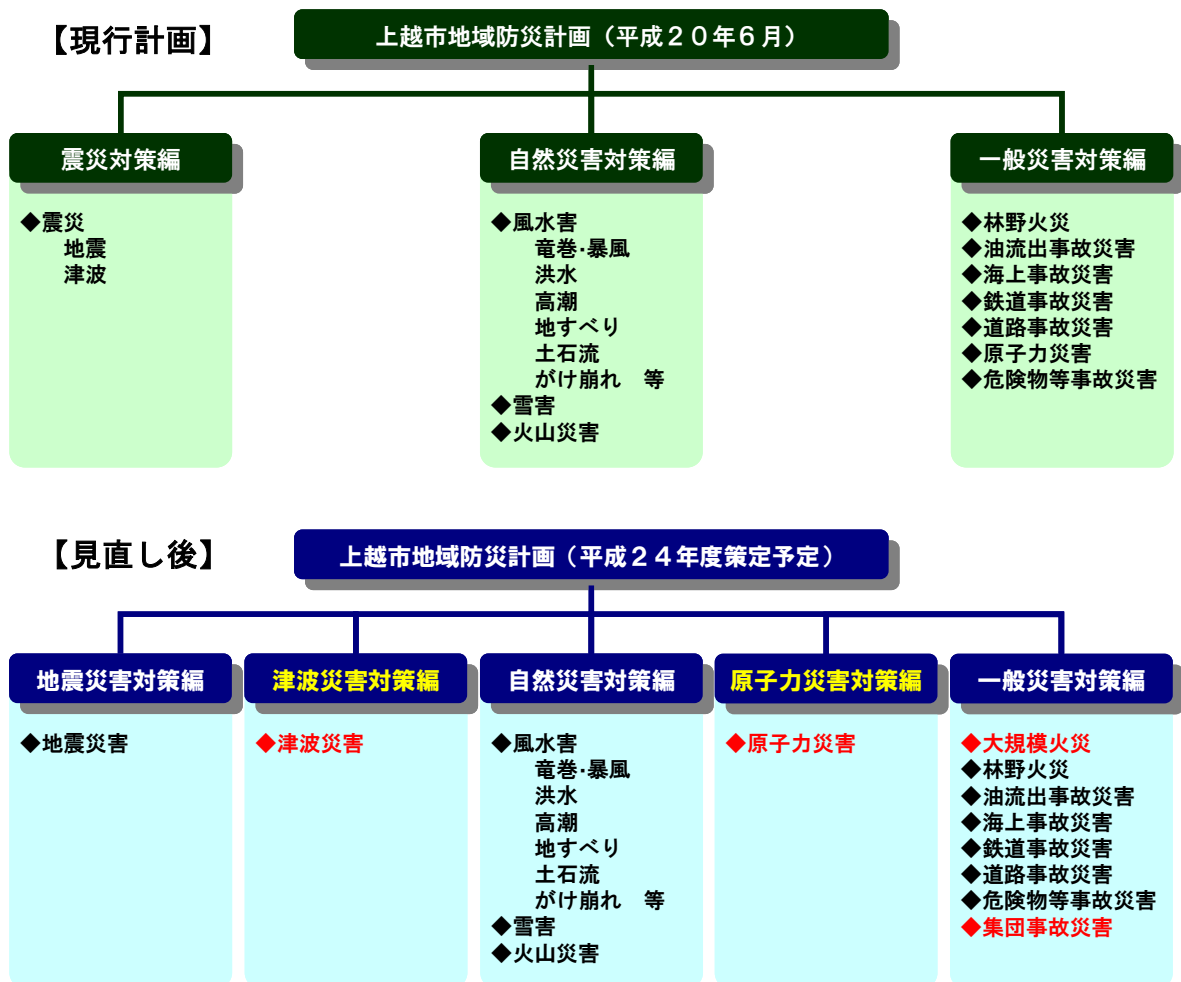
また、医薬品・医療資機材の調達・運搬体制や、DMAT（災害派遣医療チーム）等の広域医療支援の受入体制を検討する。

3. 計画の構成と各対策編の概要

現在の上越市地域防災計画は震災対策編、自然災害対策編、一般災害対策編の3編構成であり、震災対策編に津波対策、一般災害対策編に原子力災害対策が盛り込まれている。

今回の見直しでは、津波災害対策と原子力災害対策を独立・強化させるとともに、その他の各編についても上位計画との整合を図ることとし、計画の構成を、地震災害対策編（更新）、津波災害対策編（新設）、自然災害対策編（更新）、原子力災害対策編（新設）、一般災害対策編（更新）とする。

また、新潟県地域防災計画において、近年発生した災害を踏まえ、個別災害対策として、大規模火災対策、集団事故災害対策が追加されたことから、一般災害対策編において追加を検討する。



(1) 地震災害対策編 【更新】

現行計画の震災対策編から津波対策を独立させ、**地震災害対策編**に改称する。地震災害対策編の災害想定は、平成18年度の防災アセスメント調査による最大震度7の地震想定及び被害予測に基づき作成している。今回、上位計画において地震の想定は変更されていないため、現時点でもこの想定を用いることが妥当である。そのため、**防災基本計画や新潟県地域防災計画との整合を図った時点更新を基本とする。**

(主な内容)

- ・ 防災拠点やライフライン施設等の耐震化・液状化対策の推進
- ・ 自主防災組織の設置・育成の推進、防災教育・訓練の充実・強化
- ・ 避難体制の整備と避難所の運営の見直し
- ・ 災害時要援護者や女性に配慮した備蓄対策の推進
- ・ 救急・救助体制の整備・強化 等

(2) 津波災害対策編 【新設】

震災対策編にある津波対策を**津波災害対策編**として独立し強化する。新潟県が行った津波浸水想定の結果に基づき、特に避難対策に重点を置いた総合的な津波災害対策を推進する。

(主な内容)

- ・ 津波防災教育と防災訓練の促進
- ・ 津波に強いまちづくりの推進（主にハード対策）
- ・ 災害時要援護者に配慮した津波避難体制の構築
- ・ 津波情報伝達体制の構築
- ・ 備蓄・物流体制の強化・推進 等

(3) 自然災害対策編 【更新】

平成24年5月に茨城県つくば市で発生した竜巻被害の後、国・県の災害の定義に竜巻が加えられたが、当市の現行計画では竜巻・暴風も想定災害と位置付けている。その他の災害想定の変更への対応も含め、**防災基本計画や新潟県地域防災計画と整合を図りながら、所要の見直しを基本とする。**

(主な内容)

- ・ 竜巻等突風対策の内容に関する国や県の対策との整合
- ・ 河川の浸水想定区域の変更や土砂災害警戒区域の指定への対応
- ・ 大雪に対する防災力の向上方策の検討 等

(4) 原子力災害対策編【新設】

一般災害対策編にある原子力災害対策を編として独立し強化する。市民を被ばくから守りながら、計画的な広域避難を実現することに重点を置いた原子力災害対策を推進する。

(主な内容)

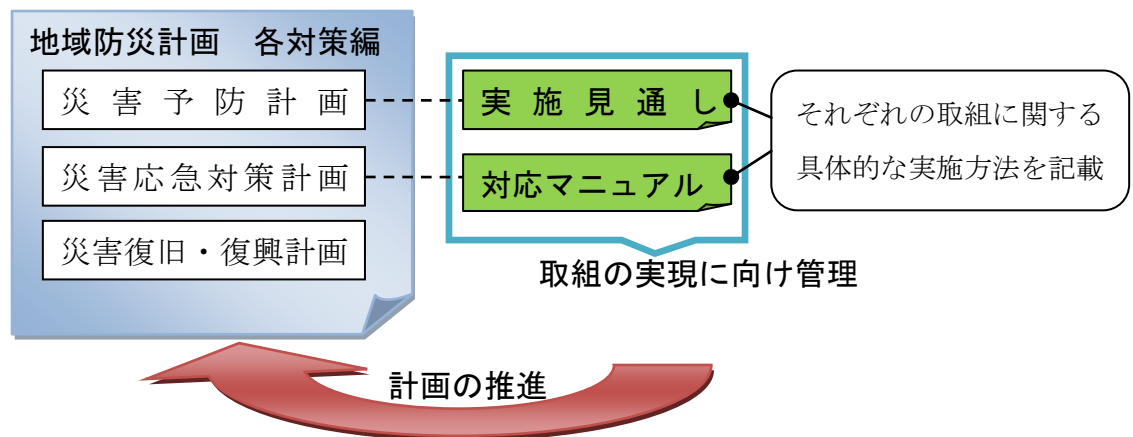
- ・原子力災害対策を重点的に実施すべき区域の設定
- ・原子力事故発生初期段階における連絡体制・初動体制の確保
- ・原子力発電所からの距離・方位に応じた実効性ある広域避難体制の構築
- ・原子力防災に関する平常時からの対策の充実 等

(5) 一般災害対策編 【更新】

原子力災害対策の部分を書き換えるとともに、新潟県地域防災計画に追加された大規模火災対策と集団事故災害対策の追加を検討する。

4. 計画の実効性を高める仕組みの構築

- 災害対策本部体制及び業務分掌を見直し、初動体制を始めとする役割分担を明確化する。
- 災害予防計画の進捗管理実施や対応マニュアルの作成により計画の実効性を高める。



5. 計画の見直しスケジュール及び今後の進め方

(1) スケジュール

平成 24 年	10 月 22 日	第 1 回 防災会議 …見直し基本方針の確認	
	10 月下旬	計画素案（たたき台）の作成	（上越市）
	11 月上旬	<u>計画素案（たたき台）の点検</u>	（関係機関、上越市）
	～12 月中旬	計画素案作成	（上越市）
	12 月下旬	パブリックコメントの実施	
平成 25 年	1 月下旬	<u>パブリックコメント意見の反映</u>	}（関係機関、上越市）
	～2 月中旬	<u>計画最終案の調整</u>	
	2 月下旬	第 2 回 防災会議 …計画の決定 新潟県知事への報告	

(2) 見直しの体制について

今後、2 回目の防災会議に諮る計画最終案の作成に向け、「幹事」（防災会議の所掌事務に関し委員を補佐するための実務担当者）を設置し、会議又は文書協議により具体的な作業を進める。

※当面、上記スケジュールの下線部の作業を担当する。