

# 第 3 章

## 七つの政策分野の基本施策

1 防災・防犯分野	126
2 環境分野	138
3 健康福祉分野	148
4 産業・経済分野	162
5 農林水産分野	174
6 教育・文化分野	182
7 都市基盤分野	192



## 第3章 七つの政策分野の基本施策



### 1 防災・防犯分野

#### 1-1-1 大規模災害への対応力の強化

##### ▶ 施策の方針

東日本大震災の教訓や過去の災害経験等を踏まえ、様々な状況を想定した上で、関係機関と連携を図り、実効性のある防災対策や防災体制の構築に取り組み、大規模災害への対応力を強化します。

##### ▶ 現状と課題

- 市では、これまで災害等から市民の生命・身体、財産を守るため、地域防災計画<sup>20</sup>に基づき、災害の予防等に必要の対策、災害時の初動マニュアルの作成などを進めたほか、危機管理に関する職員研修、訓練を継続実施し、職員の災害対応能力の向上を図るとともに、関係機関との連携体制の強化に努めてきました。
- 近年、中越沖地震や長野県北部地震、新潟・福島豪雨災害、豪雪災害、板倉区国川地内地すべり災害、爆弾低気圧による暴風災害など、毎年のように人的被害を含む深刻な被害を及ぼす自然災害が発生しており、こうした災害の経験をいかした災害への対応力の強化が求められています。
- また、東日本大震災の発生を踏まえ、原子力災害や津波災害への対応が喫緊の課題となっています。
- 東日本大震災の教訓や過去の災害経験等を踏まえ、地域防災計画の着実な推進により危機管理能力の向上を図り、災害対応力を高めていく必要があります。

##### 近年の主な自然災害等の発生状況

災害区分	発生日月	災害の状況
風水害	平成23年7月30日	◆新潟・福島豪雨 7月29日付で災害救助法が適用 柿崎区大出口川沿線域、保倉川沿線域に避難勧告を発令 <被害> 住家被害: 床上浸水4棟、床下浸水62棟、一部損壊2棟 非住家被害: 全壊(流失)1棟、浸水被害123棟 農業被害: 流失7.20ha、埋没10.00ha、冠水155.00ha、浸水1,780.00ha 道路被害: 120箇所、林業被害:39箇所、河川被害:10箇所、土砂崩れ:1箇所
土砂災害	平成24年3月7日	◆板倉区国川地内地すべり 3月10日付で災害救助法適用 21世帯83人に避難勧告、5世帯20人に避難準備情報が発令 <被害> 住家被害: 全壊4棟 非住家被害: 全壊7棟 その他被害: 市道、農道、林道や上下水道等が被災
雪害	平成18年12月~2月	◆平成18年豪雪 1月8日付で災害救助法が適用 <被害> 人的被害: 死者4人、重傷者16人、軽傷者14人 住家被害: 全壊1棟、一部損壊4棟 非住家被害: 全壊24棟、半壊3棟、一部損壊7棟
地震	平成19年7月16日	◆中越沖地震 最大震度6弱(柿崎区ほか) <被害> 人的被害: 重傷者22人、軽傷者136人 住家被害: 全壊14棟、大規模半壊1棟、半壊62棟、一部損壊2,709棟 非住家被害: 1,827棟
	平成23年3月12日	◆長野県北部地震 最大震度5強(三和区) <被害> 人的被害: 重傷者1人、軽傷者3人 住家被害: 全壊2棟、大規模半壊2棟、半壊16棟、一部損壊201棟 非住家被害: 全壊11棟、大規模半壊2棟、半壊2棟、一部損壊51棟

資料: 上越市防災危機管理課



▲ 総合防災訓練



▲ 上越市民防災ガイドブック・避難所マップ等 (平成27年1月時点)

##### ▶ 施策の柱

#### 1 危機管理能力の向上

- ・危機管理能力の向上を図るため、効果的な研修及び訓練を実施し、職員一人ひとりの判断力と行動力を養うとともに、初動対応の迅速化や防災拠点機能の整備を目指します。
- ・地域防災計画<sup>20</sup>に基づき必要な施策・事業を推進するとともに、災害時の職員行動マニュアル、災害対応マニュアルを作成し、災害発生時の迅速な対応を確保します。
- ・従来想定されていなかった新たな災害の危険性を認識し、対応策の調査研究を進めます。

#### 2 自然災害への対応力の強化

- ・地震、津波、風水害、土砂災害、雪害など自然災害による被害の未然防止または軽減を図るため、各種ハザードマップ<sup>50</sup>を作成・配布するとともに、異常気象等の情報を収集し、的確な情報提供を行います。
- ・自然災害の発生時において、遅滞なく避難所を開設するとともに、避難所における良好な生活環境を確保するため、備蓄食料のほか生活関連物資や避難所運営資機材の計画的な更新及び整備を行います。
- ・災害発生時に自力での避難が困難な人を支援するため、全町内会における避難行動要支援者の個別避難計画<sup>51</sup>の作成を進め、避難支援体制の構築を図ります。

#### 3 原子力災害への対応力の強化

- ・放射線による健康被害から市民を守るため、国や新潟県、関係市町村と連携するとともに、専門家を活用し、実効性のある広域的な避難体制の整備を進めます。
- ・柏崎刈羽原子力発電所に係る住民の安全確保に関する協定に基づき、定期的な原子力発電所連絡会の開催や発電所の現地確認等を行います。

##### ▶ 目標

項目	現状値(時点)	目標(H30)	目標(H34)
避難所運営資機材(発電機等の機能強化分)の配備が完了した避難所の割合	22.7% (H25)	100%	100%
避難行動要支援者の個別避難計画策定率(町内会単位)	33.7% (H25)	100%	100%
原子力防災における広域的な避難体制の整備	国や県、関係市町村と広域的な避難体制の整備を進めている。	国や県、関係市町村と連携した広域的な避難体制の整備が図られている状態	国や県、関係市町村と連携した広域的な避難体制の整備が図られている状態

# 第3章 七つの政策分野の基本施策



## 1 防災・防犯分野

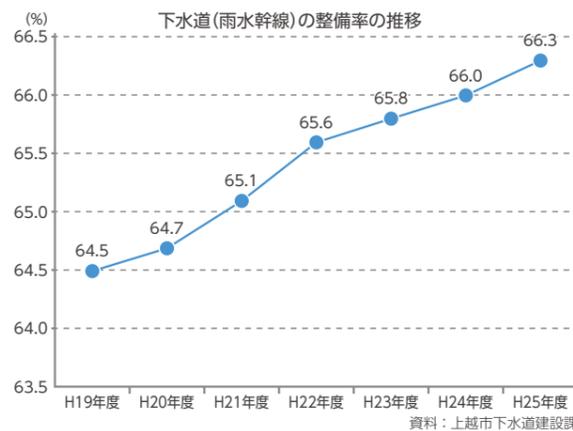
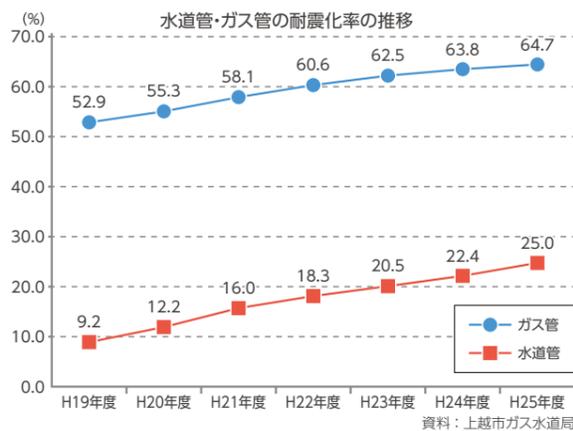
### 1-1-2 災害に強い都市構造の構築

#### ▶ 施策の方針

過去の災害経験等をいかし、地震・水害・地すべり災害等の大規模災害の発生に備え、計画的に公共施設の耐震化、雨水幹線の整備、河川改修等の都市基盤整備に取り組むとともに、居住環境の防災力を高め、市民の生命・財産を災害から守るための施策を展開することにより、災害に強い都市構造の構築を図ります。

#### ▶ 現状と課題

- 市では、地震対策として公共施設の耐震化と長寿命化、木造住宅の耐震化への支援などに取り組み、治山治水対策として荒廃山地や森林の保安に努めるとともに、雨水幹線の整備や河川等の維持・改修等を進め、地すべり防止区域において、地すべり巡視員による土砂災害の兆候の早期発見に努めるなど、当市の地域特性を勘案しながら、災害に強い都市構造の構築を図ってきました。
- 公共施設については、昭和56年度以前の旧耐震建築物の耐震化と老朽化に伴う建替えや除却等を進め、全体として耐震化率は向上していますが、依然として耐震性が低い施設が現存しています。また、木造住宅についても、一定の進展は見られたものの、耐震化工事が十分に進んだ状態には至っていません。
- また、近年ゲリラ豪雨が頻繁に発生しており、河川の安全対策に関して、地元住民の要望が年々強まっています。
- このことから、過去の災害経験等を踏まえ、災害に強い都市構造の構築に取り組んでいく必要があります。



▲ 校舎の耐震化 (高田西小学校)



▲ 改修された河川

#### ▶ 施策の柱

### 1 地震に強い都市構造の構築

- ・地震発生に伴う災害被害の防止または軽減を図るため、計画的に公共施設や橋梁等の耐震化を進めるとともに、用途が廃止され、倒壊等の危険性が高い施設等について、早期の除却に努めます。

### 2 治山治水対策の推進

- ・浸水被害の防止または軽減を図るため、河川管理者や地元町内会との連携を強化し、河川施設の維持管理に努めるとともに、過去の浸水実績等を踏まえ、普通河川や排水路等の修繕・改修整備を実施します。
- ・保倉川放水路及び儀明川ダムの早期建設に向け、国県への要望と連携を強化します。
- ・新潟県と連携を図り、土砂災害に関する警戒区域の指定の推進や啓発活動、地すべり防止区域における巡視活動に取り組みます。

### 3 災害に強い居住環境の構築

- ・災害への備えを強めるため、耐震化が必要な建築物について市民等への周知、指導を行うとともに、木造住宅の耐震性の向上や老朽化した空き家の対策を推進します。
- ・豪雪地域に暮らす市民の屋根雪事故の防止を図るため、克雪住宅整備を推進します。
- ・新潟県、地域住民との連携を図りながら、海岸侵食対策に関する事業を促進します。

#### ▶ 目標

項目	現状値 (時点)	目標 (H30)	目標 (H34)
下水道(雨水幹線)の整備率	66.3% (H25)	66.9%	67.6%
水道管の耐震化率	25.0% (H25)	29.8%	33.7%
ガス管の耐震化率	64.7% (H25)	67.9%	70.3%
木造住宅の耐震診断数 (市補助分、累計)	396件 (H16~H25)	520件	620件

## 第3章 七つの政策分野の基本施策



### 1 防災・防犯分野

#### 1-2-1 消防体制の整備

##### ▶ 施策の方針

常備消防<sup>23</sup>と消防団の連携を促進していくために必要な支援を行い、消防体制の一層の強化を図ります。また、消防団の機能を踏まえ、消防本部とともに常備消防機能の整備と再配置について検討します。

##### ▶ 現状と課題

- 市では、妙高市と共に上越地域消防事務組合を組織し、必要な消防職員の配置と技術の向上に努めるとともに、消防資機材の整備を進め、常備消防力の強化を図ってきました。
- また、非常備消防では、消防団員の技術の向上と士気高揚を図るための訓練や、消防団活動を円滑に行うための消防器具置場等を計画的に更新・整備し、消防団が災害時に対応できる環境整備を行ってきました。
- 近年、多様な災害の発生や災害リスクの変化などにより、大規模災害や特殊災害への対応の強化が求められています。
- また、消防団による消防力は確保できているものの、地域によっては消防団員の高齢化が進んでおり、災害発生時に速やかな対応が困難となることが懸念され、新たな団員の確保が課題となっています。
- このことから、市が必要な支援を行い、常備消防・消防団の機能分担と連携を促進するとともに、常備消防機能の整備と再配置について検討する必要があります。



▲ 消防ポンプ操作訓練



▲ 水防訓練



▲ 消防出初式の様子

##### ▶ 施策の柱

#### 1 常備消防体制の整備

- ・多様な災害や災害リスクの変化に対応するため、上越地域消防事務組合消防本部及び妙高市と共に、両市の地勢、人口分布など、あらゆる角度から検証し、常備消防<sup>23</sup>機能の整備と再配置の検討を進めます。
- ・常備消防と消防団、市防災部局の連携と適切な役割分担の下、消防防災体制の強化を図ります。

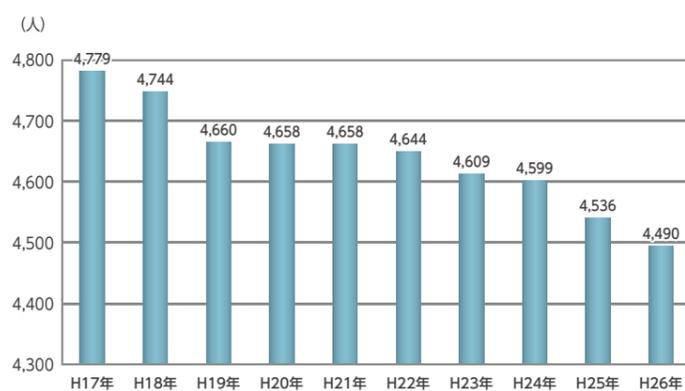
#### 2 消防団活動の推進

- ・消防団員の技術向上と士気高揚を図るため、消防大会や消防点検などの各種訓練を実施するとともに、自主的な活動を推進します。
- ・消防団員を確保し、消防団の円滑な活動を支えるため、消防団活動に対する職場等の理解の向上に取り組むとともに、計画的に消防器具置場、消防備品等の更新、整備を進めます。

##### ▶ 目標

項目	現状値 (時点)	目標 (H30)	目標 (H34)
常備消防機能の整備と再配置	整備と再配置の方向性が未定 (H26)	整備と再配置の方向性が決定	整備と再配置に着手
消防団員数	4,490人 (H26)	4,590人	4,590人

消防団員数の推移



※各年4月2日現在

資料：上越市防災危機管理課

消防団の地区ごとの平均年齢

消防団の地区	平均年齢(歳)
合併前上越	36.7
安塚	43.5
浦川原	36.4
大島	42.5
牧	39.1
柿崎	35.4
大湯	33.7
頸城	36.3
吉川	36.6
中郷	36.8
板倉	34.1
清里	34.0
三和	32.1
名立	39.9
その他	51.7
合計	36.8

※H26.4.2時点

※「その他」は、消防団本部、女性消防団、市役所消防隊

資料：上越市防災危機管理課

## 第3章 七つの政策分野の基本施策



### 1 防災・防犯分野

#### 1-2-2 地域防災力の維持・向上

##### ▶ 施策の方針

自助・共助<sup>21</sup>の力をいかした防災対策の中核となる自主防災組織<sup>22</sup>の設置・育成に取り組むとともに、自主防災活動の中心を担う防災リーダー等の人材育成や組織の機能強化に取り組み、地域防災力の維持・向上を図ります。

また、自助・共助による取組が困難となっている地域の防災力の確保に努めます。

##### ▶ 現状と課題

○市では、地域防災計画<sup>20</sup>に基づき防災ガイドブックやハザードマップ<sup>50</sup>を配布し、市民の防災意識の向上や自助の取組を支援するとともに、自主防災組織の結成促進、防災訓練や防災資機材の整備等への支援、自主防災訓練マニュアルの配布、防災士の養成などを通じて、共助の取組の促進を図ってきました。

○また、地域住民への情報伝達や防災関係機関との連絡体制を確保するため、防災行政無線や防災ラジオの整備・配備を行ってきました。

○こうした中で、中山間地域の一部集落などでは、高齢化の進行が自主防災活動の担い手不足と活動の減退につながり、組織の維持あるいは結成自体が困難となる状況も見られ、災害対応力の弱体化が懸念されます。

○こうしたことから、自助・共助の力をいかした防災対策の中核となる自主防災組織の活動をさらに支援していくとともに、そうした取組が困難となっている地域の防災力を確保していく必要があります。



防災資機材の取扱訓練と点検



▲災害時に必要な資機材を保管する防災倉庫

##### ▶ 施策の柱

#### 1 自主防災活動の推進

- ・自助・共助<sup>21</sup>による地域防災力の維持・向上を図るため、特に高齢化が進む地域における自主防災組織<sup>22</sup>の結成を促進するとともに、自主的な防災訓練、防災士を活用した取組などを支援します。
- ・大規模災害時における自助・共助による防災活動の重要性について、市民の理解を深めます。

#### 2 防災資機材の整備

- ・地震、火災、水害等による被害の防止及び軽減を図るため、自主防災組織の平常時の活動や災害発生時の初期消火活動、救出救助活動などに必要な資機材整備を支援します。

##### ▶ 目標

項目	現状値(時点)	目標(H30)	目標(H34)
自主防災組織の組織率(町内会単位)	91.4% (H25)	100%	100%
毎年訓練を行う自主防災組織の割合	66.1% (H25)	100%	100%

## 第3章 七つの政策分野の基本施策



### 1 防災・防犯分野

#### 1-3-1 防犯対策の推進

##### ▶ 施策の方針

犯罪のない安全で安心な地域社会を実現するために、上越市防犯の日を中心とした地域ぐるみの防犯活動を推進するほか、「犯罪被害に遭わない」、「犯罪を起こさせない」環境づくりを進めるため、警察機関や防犯協会との連携強化を図り、防犯体制を強化します。

##### ▶ 現状と課題

- 市ではこれまで、地域ぐるみの防犯力向上のため、防犯フェアや出前講座等の防犯啓発活動を実施し、全国的に多発している振り込め詐欺に代表される特殊詐欺の被害防止や鍵かけの励行などに努めるとともに、暴力団の排除の推進に関する条例<sup>52</sup>を制定し、市民ぐるみで暴力団排除に取り組んできました。
- また、複雑・多様化する消費者トラブルに対応するため、関係機関との連携を強化し、相談体制の機能充実を図るとともに、情報提供や学習会の開催を通じ、消費者の自主的な行動を支援してきました。
- 一方で、依然として児童・生徒への声かけや不審者事案が発生しているほか、特殊詐欺事件は件数、被害額ともに増加傾向にあります。また、送り付け商法や劇場型勧誘<sup>53</sup>等の悪質商法についても複雑化、巧妙化により、相談件数と被害額が増加傾向にあります。
- このことから、市民ぐるみ、地域ぐるみの防犯力の向上を一層図るとともに、警察を始めとする関係機関との連携を強化し、新たな手口で複雑・多様化する犯罪から市民を守る取組を進める必要があります。



▲ 児童防犯教室



▲ 児童の登下校の見守り

##### ▶ 施策の柱

#### 1 多様化・巧妙化する犯罪への対応

- ・多様化する犯罪に対応するため、日ごろから犯罪情報を発信し、市民への注意喚起に努めるとともに、上越市防犯週間や出前講座等の機会を捉え、具体的な犯罪例や対処方法を紹介します。
- ・複雑・巧妙化する特殊詐欺、消費者トラブルに対応し、被害を防止するため、関係機関との連携の強化や相談員の質の向上に取り組めます。

#### 2 地域防犯力の向上

- ・犯罪を未然に防ぐため、警察を始め地域防犯活動の中心的役割を果たす上越市防犯協会、妙高地区防犯協会と連携し、地域ぐるみの積極的な防犯活動を支援します。
- ・暴力団の排除の推進に関する条例<sup>52</sup>に基づき、市民とともに暴力団の排除を進めます。

##### ▶ 目標

項目	現状値(時点)	目標(H30)	目標(H34)
刑法犯認知件数	1,350件/年(H25)	1,280件/年以下	1,215件/年以下
消費生活出前講座の参加者数	530人/年(H25)	560人/年	580人/年
地域防犯力の向上に向けた講習会・研修会の参加者数	8,136人/年(H25)	8,600人/年	9,030人/年
地域での防犯活動に参加したいと思う市民の割合(市政モニターアンケート)	78.0%(H25)	84.0%	90.0%
犯罪への不安を感じない市民の割合(市政モニターアンケート)	26.0%(H25)	30.0%	34.0%

# 第3章 七つの政策分野の基本施策



## 1 防災・防犯分野

### 1-3-2 交通安全対策の推進

#### ▶ 施策の方針

交通事故のない安全・安心なまちを実現するために、園児から高齢者までを対象とした交通安全教室や啓発活動に取り組み、とりわけ、高齢者ドライバーに対する交通安全教育を強化します。

また、カーブミラーや街灯を整備・維持管理することにより、交通安全対策の一層の推進に取り組みます。

#### ▶ 現状と課題

○市ではこれまで、交通ルールの遵守や運転者のマナー向上のため、園児から高齢者までを対象とした交通安全教室、啓発活動を実施し、交通安全への意識の高揚を図ってきたほか、カーブミラーや街灯、標識等の整備・維持管理に取り組むことで交通安全の確保を図ってきました。

○市内の交通事故全体の件数は減少傾向にある一方で、交通事故死者数に占める65歳以上の高齢者の割合は高い水準で推移し、また、高齢化の進行により、高齢者の運転免許保有者、高齢者ドライバーが増加しています。

○このことから、市民への交通ルールの遵守や運転マナーの向上を図るための啓発活動に取り組むとともに、増加傾向にある高齢者ドライバーによる交通事故の防止に取り組む必要があります。



▲交通安全啓発活動



▲小学校交通安全教室



▲平成26年度新潟県JA共済小・中学生交通安全ポスターコンクール入賞作品 (JA・JA共済連新潟提供)

#### ▶ 施策の柱

##### 1 交通安全意識の啓発

- ・基本的な交通ルールの指導と浸透を図り、交通事故をなくすため、警察、交通安全協会、安全運転管理者協会などの関係機関と連携し、園児から高齢者まで対象に応じた交通安全教育や啓発活動を実施します。

##### 2 交通安全活動の推進

- ・安全な交通環境を確保し、交通事故を防止するため、国、県、市などの道路管理者と連携してカーブミラー等を整備します。
- ・保育園、各学校、老人クラブ、子供会、町内会などの各団体の交通安全活動を推進するため、交通安全教室等の運営相談、指導者派遣などの支援を行います。

#### ▶ 目標

項目	現状値 (時点)	目標 (H30)	目標 (H34)
交通事故発生件数	665件/年 (H25)	635件/年以下	600件/年以下
高齢者が起こす交通事故発生件数	141件/年 (H25)	134件/年以下	127件/年以下
児童・生徒の登下校中の交通事故発生件数	11件/年 (H25)	10件/年以下	9件/年以下
交通安全対策に満足している市民の割合 (上越市市民の声アンケート)	35.4% (H25)	38.0%	40.5%