

## 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

全国で発生した大規模災害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>34</sup>に基づき、災害の予防等に必要の対策や、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。
- 市内では、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、近年、東日本大震災を始め、熊本地震や西日本豪雨等の大規模災害が発生しており、原子力災害への対策や、津波、洪水等の大規模災害への対応が課題となっています。
- このことから、全国で発生した大規模災害の教訓や、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

出典：上越市危機管理課



▲総合防災訓練



▲スクリーニング体験(放射性物質の付着検査)



▲ハザードマップ<sup>1</sup>

##### ▶ 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、職員の職階に応じた実践的な研修・訓練を実施し、災害対応の実効性を高めます。
- ・災害時の職員行動マニュアルや災害対応マニュアル、災害時情報連絡(テレビ会議)システム<sup>35</sup>、職員連絡メールを活用し、災害発生時に迅速な対応を図ります。
- ・地域防災計画<sup>34</sup>に基づき、各種災害の予防から応急対策、復旧・復興までを想定した体制を確保するとともに、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・軽減を図るため、各種ハザードマップを更新し、防災意識の啓発や自主防災組織<sup>4</sup>等による避難訓練での活用を図るなど、市民の自主的で迅速な避難行動を促進します。
- ・自然災害の発生時において、遅滞なく避難所を開設し、円滑に運営するため、周辺町内会や施設管理者と連携した開設・運営体制の強化や、備蓄品の計画的な更新に取り組みます。
- ・災害時において特に配慮を必要とする高齢者や障害のある人について、個別避難計画<sup>36</sup>に基づき、福祉避難所<sup>37</sup>への確実な避難を図り、安全・安心を確保します。

#### 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、国や県、関係市町村と連携し、実効性のある広域的な避難体制の整備を進めます。
- ・原子力災害の発生時に市民一人ひとりが的確な防護措置を取れるよう、放射線の基礎知識や屋内退避の必要性、避難行動における注意点などについての周知を進めます。

##### ▶ 目標

項目	現状値(時点)	目標(H34)
自主防災組織が水害等を想定して実施する防災訓練のうち、ハザードマップを活用した割合	—	100%
避難行動要支援者の個別避難計画作成率(町内会単位)	87.8%(H29)	100%
原子力防災における広域的な避難体制の整備	県の避難計画が未策定であり、広域的な避難体制が不十分である。	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

# 第3章 七つの政策分野の基本施策



## 1 防災・防犯分野

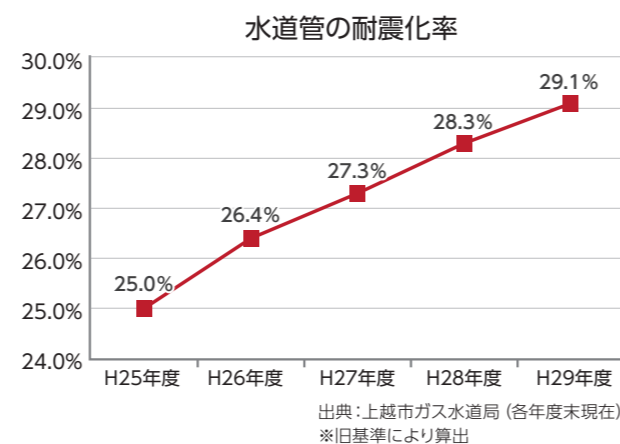
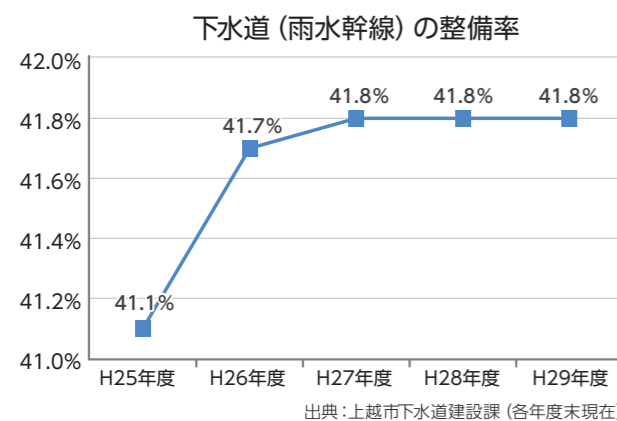
### 1-1-2 災害に強い都市構造の構築

#### ▶ 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、公共施設の耐震化や雨水幹線の整備、河川改修など都市基盤の整備を計画的に進めるとともに、居住環境の防災力を高め、市民の生命・身体、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推進します。

#### ▶ 現状と課題

- 市では、地震対策として、既存インフラ<sup>15</sup>の耐震化や耐震基準に基づく更新等を計画的に進めており、公共建築物については、旧耐震基準の建築物の耐震化や老朽化に伴う建替え・除却、長寿命化に取り組んできましたが、依然として耐震性が低い施設が存在しています。
- また、木造住宅については、耐震化への支援により一定の進展は見られたものの、旧耐震基準の住宅に居住される人の高齢化等により、改修への投資意欲や地震に対する防災意識が高まらず、耐震化工事が十分に進んでいない状態です。
- さらに、人口減少や世帯構成の変化により空き家が増加し、老朽化による被害の発生が懸念されます。
- 治山治水対策としては、荒廃山地や森林の保安、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、地域特性を勘案しながら治山対策に取り組んでいますが、治水対策については、近年の局地的な異常降雨により、市内各所において、河川の増水や宅地の浸水などの被害が発生していることから、市民から被害の解消・軽減に向けた要望が年々強まっています。
- このことから、過去の災害経験を踏まえ、引き続き、建物の耐震化や長寿命化、水道管の耐震化、老朽化した空き家の対策などに取り組むとともに、河川の適切な維持管理による保全や計画的な雨水幹線等の整備など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。



▲改修された河川(準用河川前川)



▲木造住宅耐震化促進パンフレット

#### ▶ 施策の柱

### 1 地震に強い都市構造の構築

- ・地震発生に伴う被害の軽減を図るため、主要な橋梁や下水道処理施設の耐震化、水道の基幹管路<sup>38</sup>の耐震化、ガス管の更新などを着実に進めます。

### 2 治山治水対策の推進

- ・浸水被害の防止・軽減を図るため、河川管理者や地元町内会と連携しながら河川施設や排水路等の維持管理に努めます。また、雨水管理総合計画に基づき、効率的かつ総合的な浸水対策を実施します。
- ・保倉川放水路と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。
- ・県と連携を図り、土砂災害に関する啓発活動や危険区域の巡視活動に取り組みます。

### 3 災害に強い居住環境の構築

- ・地震による住宅の被害を軽減するため、木造住宅の耐震診断の実施や耐震化に向けた市民等の防災意識の啓発に取り組みます。
- ・空き家の老朽化等による被害発生を防止するため、危険な空き家を町内会等と連携して把握するとともに、所有者への適切な維持管理と除却に向けた助言・指導等を行います。また、空き家が危険な状態にならないよう、利活用の促進を図ります。

#### ▶ 目標

項目	現状値(時点)	目標(H34)
下水道(雨水幹線)の整備率	41.8%(H29)	45.3%
水道管の耐震化率 ※変更後の耐震管基準	33.7%(H29)	39.0%
木造住宅の耐震診断数(市補助分、累計)	436件(H30.10)	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>10</sup>と消防団の連携を一層促進し、消防体制を強化することで、大規模火災や特殊災害<sup>39</sup>における被害の防止・軽減を図ります。

また、消防団の適正配置を進め、地域の消防力を確保します。

#### ▶ 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。
- 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資機材等を更新・整備し、災害時に迅速に対応できる環境整備を行ってきました。
- 一方、消防団員の減少と高齢化が進んでいる中、今後も地域の消防力を維持していくためには、団員の確保と消防団の再編が課題となっています。
- また、糸魚川市大規模火災を教訓に、市街地や家屋連担地域における大規模火災への対応など、多様な災害の発生や災害リスクの変化により、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。
- このことから、常備消防と消防団による消火活動の連携を強化するとともに、消防団の人員と消防資機材の適正配置を進める必要があります。



▲消防出初式（市中パレード）



▲消防団活動（放水訓練）



▲（仮称）消防本部・上越北消防署庁舎のイメージ図

#### ▶ 施策の柱

### 1 常備消防体制の整備

- ・市街地や家屋連担地域における火災被害を防止・軽減するため、消火活動に必要な水利を確保するとともに、火災防御の技術の向上を図ります。
- ・災害の多様化や大規模化、市民ニーズの変化に的確に対応できる消防施設と資機材を確保するため、（仮称）消防本部・上越北消防署の整備を進めます。
- ・地域の消防力を充実・強化するため、常備消防<sup>10</sup>と消防団、自主防災組織<sup>4</sup>との連携を推進します。

### 2 消防団活動の推進

- ・将来を見据えた地域の消防力を確保するため、消防団の再編や消防資機材の適正配置を進めます。
- ・消防団員を確保し、消防団の円滑な活動を促進するため、団員の負担軽減等の処遇改善を図るとともに、消防団員の技術向上と士気を高める各種訓練を実施します。

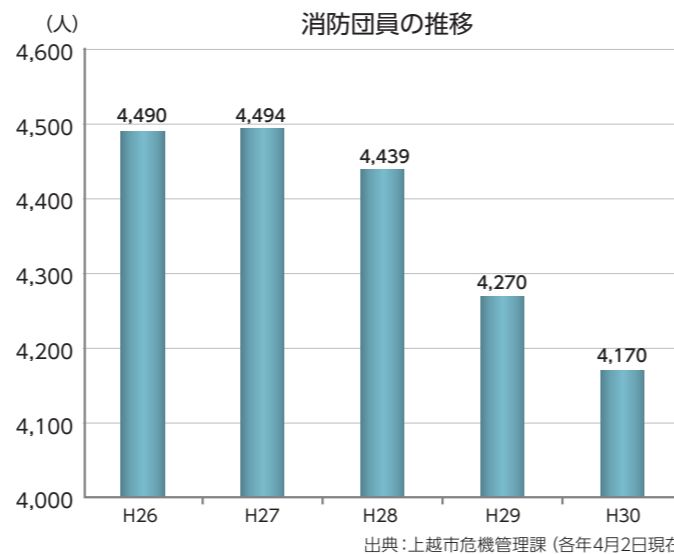
#### ▶ 目標

項目	現状値（時点）	目標（H34）
大規模火災や特殊災害 <sup>39</sup> への対応	常備消防と消防団との連携・役割分担の見直し(案)を策定(H30)	常備消防と消防団との連携・役割分担が確立されている状態
消防団の適正配置	人員と消防資機材の適正配置の方向性(案)を策定	人員と消防資機材の適正配置が進んでいる状態

消防団員の地区ごとの平均年齢

地区	平均年齢(歳)
合併前上越	38.2
安塚	47.1
浦川原	38.4
大島	46.2
牧	41.1
柿崎	36.6
大潟	35.7
頸城	38.3
吉川	38.6
中郷	38.7
板倉	35.8
清里	35.5
三和	33.9
名立	42.6
その他※	44.0
合計	38.6

出典：上越市危機管理課（平成30年4月2日現在）  
※消防団本部、女性消防団、市役所消防隊



出典：上越市危機管理課（各年4月2日現在）

# 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

市民一人ひとりの防災意識を高めつつ、共助<sup>11</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>4</sup>の活動を推進するとともに、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、自主防災活動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、これまで市民の防災意識の向上を図るとともに、自主防災組織の結成促進や、訓練マニュアルの配布等による防災訓練の実施支援、防災資機材の整備等への支援、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。
- こうした中、中山間地域の一部集落等では、人口減少や高齢化の進行等により自主防災組織の維持あるいは結成自体が困難となる地域も見られ、災害対応力の弱体化が危惧されます。
- このことから、自助<sup>11</sup>・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更に支援するとともに、活動が困難となっている地域の防災力を確保する必要があります。
- また、近年、全国で発生した自然災害では、自治体が出す避難情報の意味を住民が正しく理解していないケースや、“自分は被害に遭わないだろう”との思い込みにより、避難が遅れるケースがあったことから、市民一人ひとりが防災に関し正しい知識を持ち、適切な避難行動が取れるよう防災意識の向上を図る必要があります。



▲ハザードマップ<sup>1</sup>を活用した町内会の危険箇所の確認



▲自主防災活動<sup>4</sup>（炊き出し訓練）

#### ▶ 施策の柱

### 1 市民一人ひとりの防災意識の向上

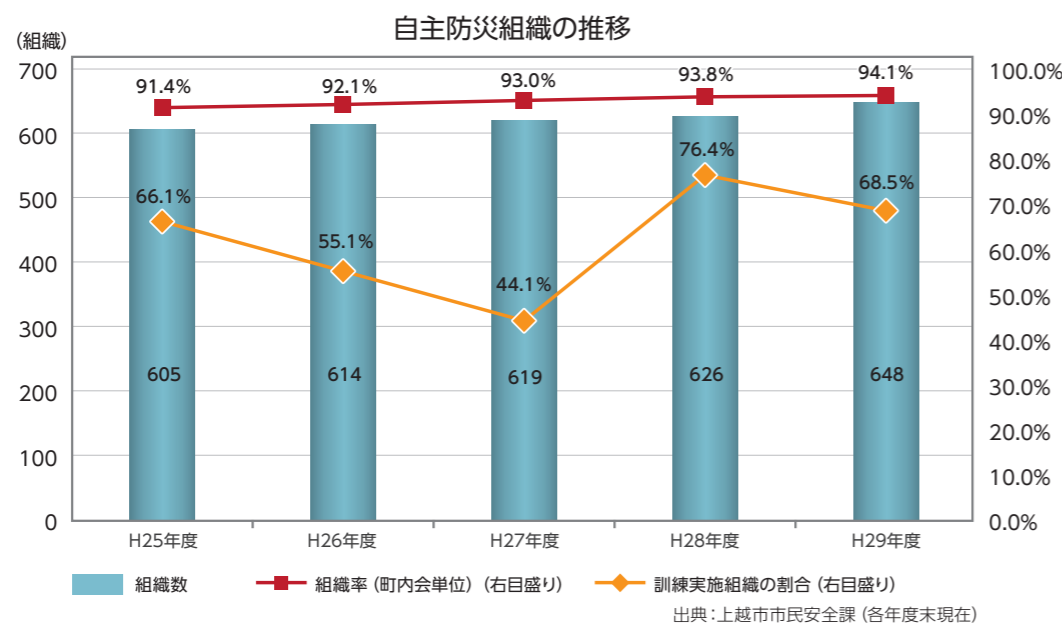
- ・自分の住む地域の災害リスクへの理解が深まるよう、ハザードマップ等を活用し、想定される災害の種類や被害の及ぶ範囲などに関する情報について周知・啓発を図ります。
- ・近年頻発する大地震や集中豪雨等の自然災害から身を守るため、市民一人ひとりが減災に取り組むとともに、危険が差し迫った時に適切な避難行動が取れるよう、防災に関する知識と意識を高めます。

### 2 自主防災活動の推進

- ・共助<sup>11</sup>による地域防災力の維持・向上を図るため、防災士会等と連携し、自主防災活動を支援するとともに、災害に関する適切な知識と技能を有する人材を育成します。
- ・高齢化の進行等により自主防災組織の維持や結成自体が困難な地域に対して、自らの命を守る方法の周知や住民同士で助け合える体制づくりなど、地域の実態を踏まえた取組を支援します。
- ・地域で想定される災害について、防災ガイドブックやハザードマップを活用して理解を深める取組を進めるほか、ハザードマップを活用した訓練の実施を推進するなど、適切な避難行動を促します。

#### ▶ 目標

項目	現状値（時点）	目標（H34）
安全メール <sup>40</sup> の登録件数（累計）	11,088件（H30.10）	22,000件
自主防災組織の組織率（町内会単位）	94.1%（H29）	97.0%
毎年防災活動を行う自主防災組織の割合 ※訓練を行った組織の割合	68.5%（H29）	100%



# 第3章 七つの政策分野の基本施策



## 1 防災・防犯分野

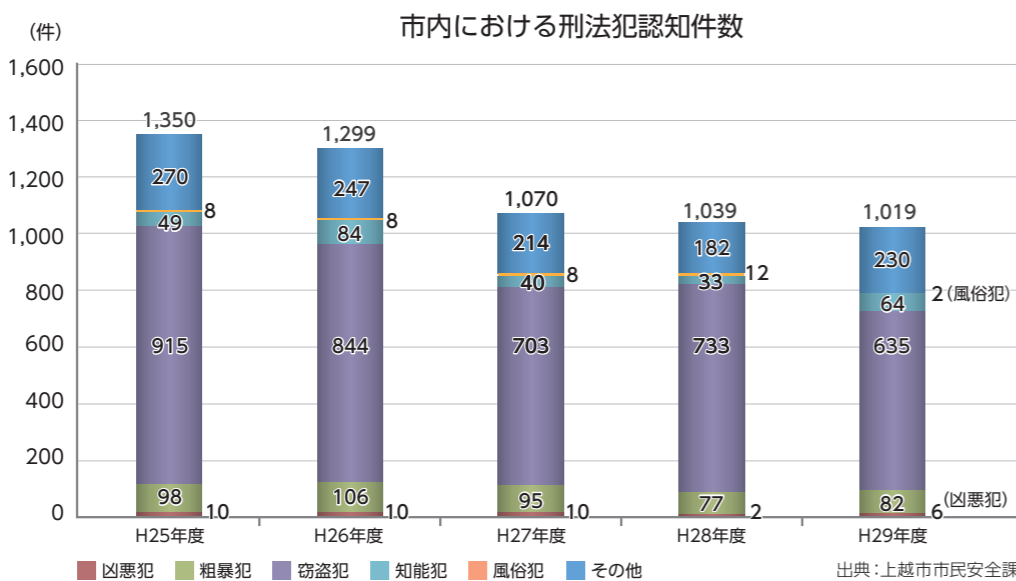
### 1-3-1 防犯対策の推進

#### ▶ 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、市民一人ひとりの防犯意識の向上と、「地域の安全は自ら守る」という地域ぐるみの防犯活動を推進するほか、警察機関や防犯協会と連携し、「犯罪に遭わない」、「犯罪を起こさせない」環境づくりを進めることで、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、安全教室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>41</sup>に基づき、市民ぐるみで暴力団排除に取り組んできました。
- また、多様化・巧妙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、情報提供や学習会などの開催を通じ、市民の自立的な消費行動を支援してきました。
- 一方で、依然として児童・生徒が被害対象となる不審者情報が多く寄せられているほか、特殊詐欺犯罪は劇場型勧誘<sup>42</sup>等による手口の巧妙化や新たな手口により、被害が後を絶たない状況にあります。
- 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、多様化・巧妙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。



▲消費生活出前講座



▲地域の見守り活動

#### ▶ 施策の柱

### 1 多様化・巧妙化する犯罪への対応

- ・市民が犯罪から自らを守ることができる知識を習得し、多様化・巧妙化する犯罪に対応するため、警察や関係団体、地域と連携しながら、安全教育指導員<sup>43</sup>や地域安全支援員<sup>44</sup>等による教育・啓発活動を実施します。
- ・消費者トラブルによる被害を防止するため、関係機関と連携し、情報提供と出前講座を行うとともに、市民の相談に適切に対応します。
- ・特殊詐欺犯罪などへの対策を推進するため、老人クラブや高齢者団体への出前講座や、高齢者世帯の訪問などを行います。

### 2 地域防犯力の向上

- ・犯罪を未然に防止するため、上越市防犯週間に合わせた全市一斉防犯活動を推進します。
- ・地域の見守り活動が活発化するよう、町内会や学校、上越市防犯協会、妙高地区防犯協会等と連携し、地域ぐるみの防犯活動に取り組みます。
- ・暴力団の排除の推進に関する条例<sup>41</sup>に基づき、引き続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 (H34)
刑法犯認知件数	1,019件/年 (H29)	985件/年以下
消費生活出前講座の参加者数	178人/年 (H29)	580人/年
高齢者世帯への訪問により防犯に対する意識の啓発が図られた世帯数	2,488世帯/年 (H29)	2,500世帯/年かつH31-34の合計で10,000世帯
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)	78.8% (H29)	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)	31.3% (H29)	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

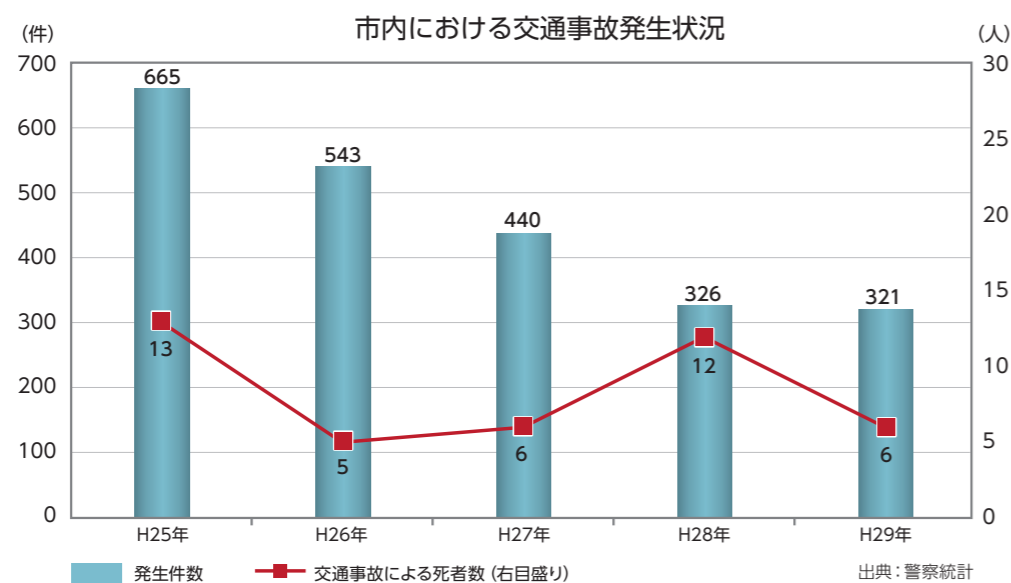
##### ▶ 施策の方針

交通事故のない安全・安心なまちを実現するため、子どもから高齢者までを対象とした交通安全教育や啓発活動に取り組み、とりわけ、高齢者の加害・被害事故の防止に向けた交通安全教育を推進します。

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めます。

##### ▶ 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、子どもや高齢者を対象とした交通安全教室や啓発活動を実施し、交通安全への意識の高揚を図ってきました。
- また、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。
- これらの取組を進めてきたことにより、市内の交通事故全体の件数は減少傾向にあるものの、65歳以上の高齢者の人身事故の割合や交通死亡事故の割合は依然として高い水準で推移しています。
- このことから、市民へ交通ルールの遵守や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、依然高い割合にある高齢者の加害・被害事故の防止に取り組む必要があります。



▲春の全国交通安全運動



▲高齢者交通安全教室



▲小学生交通安全教室

##### ▶ 施策の柱

#### 1 交通安全意識の啓発

- ・市民が交通事故から自らを守り、安全に行動することができる能力・知識の向上を図るため、警察や関係団体、地域と連携し、各季の交通安全運動や広報・啓発活動、実践と体験で学ぶ交通安全教室を実施します。
- ・高齢者が関与する事故の抑止に向け、高齢者を対象とした教室や啓発活動、世帯訪問等を実施します。

#### 2 交通安全活動の推進

- ・保育園、学校、老人クラブ、町内会等が交通安全活動を推進していけるよう、安全教育指導員<sup>43</sup>や地域安全支援員<sup>44</sup>を各団体が開催する交通安全教室等へ派遣します。
- ・安全な交通環境を確保し、交通事故を防止するため、各道路管理者や地元の町内会等と連携し、必要なカーブミラーや街灯等を整備するとともに、適切に管理します。

##### ▶ 目標

項目	現状値 (時点)	目標 (H34)
高齢者世帯への訪問により交通安全に対する意識の啓発が図られた世帯数	2,488世帯/年 (H29)	2,500世帯/年かつH31-34の合計で10,000世帯
高齢者が起こす交通事故発生件数	67件/年 (H29)	62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)	32.7% (H30)	40.5%