

# 提言・指針



## 第1節

# 新たな防災体制の整備に関する提言

### 【作成の経過】

長岡市は7.13水害や中越大震災など、災害経験による教訓を生かした防災体制強化の取り組みとして、平成17年10月に防災の専門家で構成する「長岡市防災体制検討委員会」を設置した。ここでは災害時の事例研究の成果や新しい発想を取り入れた全国のモデルとなりうる防災対策の検討を行い、翌年の2月に同委員会から「新たな防災体制の整備に関する提言」を受けた。

防災体制強化に向けた指針の作成の基となった「長岡市防災体制検討委員会」による「新たな防災体制の整備に関する提言」（要旨）を示す。

### 【新たな防災体制の整備に関する提言（要旨）】

#### 1 基本構想

##### (1) 日常の中に非常時対応を織り込む

美しい蔵が火災時には耐火金庫に変身したり、普段の生活を支える町内組織が災害時には自主防災組織に変身するように、市民も行政も日常生活のあらゆる分野で、平常時のものや仕組みに非常時対応を織り込む「賢さ」を身につける必要がある。

##### (2) 我が家が避難所

「我が家が避難所、だから強く安全に」という措置を施した家は、人的・物的に被害を軽減させ、そして何よりも人命を救うという予防効果を発揮する。それは自分や家族のためだけでなく、いざという時の隣近所の避難所にもなり、災害後の行政の対応負荷も大幅に軽減させる。

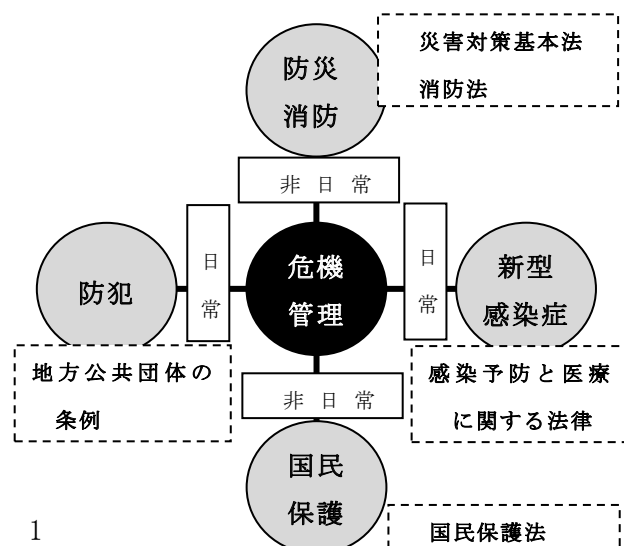
災害予防・減災のための自己努力が、3日間程度の自給・自立を可能にし、もっと大変な人々に力を結集するための「全市民が防災要員である」という思想にもつながる。

##### (3) 本提言が視野に置く防災・安全問題

子どもや高齢者をめぐる最近の犯罪や治安情勢の悪化には目を覆うものがある。

また、我が国でも危機管理意識が高まり、テロ攻撃や新型感染症も含めた対応が必要な時代である。

長岡市の防災体制は、こうした諸課題への取り組みも視野に置く必要がある。



## 2 長岡市防災体制の確立

### (1) 平常時部局体制を軸とした行政の防災体制づくり

災害時には、市の防災担当部局にあらゆる業務が集中しがちである。災害対応においては、各部局課が普段の業務で知り尽くしていること、その中で形成された人的ネットワークを生かして行うことが一番効果的である。したがって平常時業務を防災面からチェックし、それぞれが防災計画を作成し、災害発生時には即座に実行に移せる体制作りが必要である。

### (2) 災害対策本部長権限の支所等への委譲

東京都23区の1.35倍の面積を持つ新長岡市は、災害の様相も旧市町村ごとで全く異なったものとなる。そのため長岡市本庁舎の災害対策本部での一本化した対応は不可能に近い。災害対策本部は「本庁本部体制」と支所に設置する「現地本部体制」の2本立ての体制を前提とし、災害の規模によっては全権を支所等に委譲することが必要である。

### (3) 防災専門委員制度の創設

災害時に最も必要な「先読み対応」ができる各分野の専門家や研究者、実務家を含むタスクフォース（機動部隊）が迅速に立ち上る体制作りに取り組むことが必要である。その方策として、「防災専門委員制度」を創設することを提言する。

### (4) 基本は地域コミュニティ

防犯・交通安全・PTA・お祭り・レクリエーションなどに日ごろから活発に取り組んでいる地域コミュニティが、災害時にも大きな力を発揮した。企業や学校なども含めた地域のつながりをベースに、それぞれの地域の特性に応じた避難方式を設定するなどの自主防災計画を作成することを期待する。

### (5) 民間流通在庫の積極的な活用

毛布・発電機・携帯トイレなど行政側で最小限備蓄しておくべきもののほかは、民間企業や各団体等と物資に関する供給協定等を締結し、流通在庫から避難所への物流も含め、民間企業や各団体等が持つ豊富な資源を最大限に発揮できる体制づくりが必要である。

### (6) 危険度レベルの導入

大規模災害や非常事態には、速やかに全住民・行政が災害時モードに移行し、緊急性のない動きはなるべく避けて、混乱を回避するような仕組みが必要である。

市長が一定の危険度レベルを宣言した場合は、たとえば学校などは自動的に休校とするなどの仕組みづくりの検討に取り組む。

### (7) 孤立を前提とした自立分散型のコミュニティの形成

中山間地集落等では孤立もありうるとの前提に立ち、燃料・発電機・水・食料などの集落備蓄や自然エネルギー活用の自立型電源システムの導入など、地区の特性に合わせた集落や街区

形成をし、大規模システム頼りきりのライフスタイルの転換を図る。これは地球環境への貢献にもつながるものである。

#### (8) 自動車等の有効活用

自動車や仮設テントを利用した一時避難は、プライバシーを保てる最高のシェルターである反面、「エコノミークラス症候群」という問題も引き起こした。今後の地方都市の地震でも、多くの被災者が利用することは確実であることから、自動車等利用の可能性と限界、危険性の回避方法や後遺症からの回復方法などを示した中での有効的な活用を図る。

#### (9) 地域コミュニティ放送の情報伝達整備

今回の地震ではコミュニティFMやケーブルテレビなどの地域メディアによる放送が、災害情報共有の大きな役割を果たした。今後は、緊急伝達の面でよりきめ細かく行うために、緊急割込み放送を含めた情報伝達体制の整備を一層進める必要がある。

#### (10) 災害時要援護者対策の推進

災害時要援護者（高齢者、障害者、乳幼児、外国人など）には、その多様な日常生活に応じた支援が必要である。一方、個人情報保護法により、家族や行政、地域社会の三者間で情報共有が進まないという課題もあるが、生命の安全確保を前面に出した福祉行政や福祉団体などのリーダーシップによる取組みの工夫が大切である。

また、被災地内支援だけで完結できない場合を想定し、災害発生直後から、迅速な外部への支援要請や連携、あるいは被災地外脱出（疎開）を検討する。

#### (11) 支援物資の国内標準づくり

全国各地から送られてくる災害支援物資は、非常にありがたかった反面、すでに充足している物資までが大量に送られてきてその処置に困る事態が発生した。災害時支援物資に関してはフォーマットとコードを定めて、それがない物資は送らない、受け取らないという体制づくりを行うための長岡発の国内標準づくりに挑戦する。

## 3 都市活力の維持・増進

### (1) 市民安全大学の開校－市民防災安全士の養成－

地域自主防災組織のキーマンとなる市民防災安全士を養成するため、教育や危機管理に関する専門教育を行う「市民安全大学」の開校、学問研究分野での拠点形成をめざす「防災安全学問研究コンソーシアム」の結成、長岡市の新しい技術と産業を生み出す「中越防災安全情報・技術産業振興協議会」の結成など、21世紀の日本の都市社会の防災・安全・安心を担う知と技術と人材の一大集積拠点の生み出しを図る。

この3本の柱を総合的に推進するため、長岡の産官学民のみならず周辺市町村、県、首都圏や阪神地域等の市民、研究者と連携して「中越防災安全推進機構」を立ち上げる。

## (2) 学生や研究者のまちなか拠点づくり

長岡市には、長岡技術科学大学、長岡造形大学、長岡大学、長岡工業高等専門学校といった高等教育機関や雪氷防災研究所などの特色ある研究機関が立地している。この優位性を生かすためには、市の中心部に学生や研究者が日常的に集まり、活動する拠点が必要である。これがまちの活力を生み、災害時にも大きな力になる。

# 4 条例

---

## (1) 「長岡市防災・安全・安心まちづくり条例」の制定

防災体制の課題解決に取り組むべき領域は福祉・教育・医療等多岐に渡る。今後は防災だけでなく、防犯、国民保護、新型感染症も含めたトータル的な危機管理のための条例制定に取り組む必要がある。

## 第2節

# 長岡市防災体制強化の指針

### 1 指針の役割

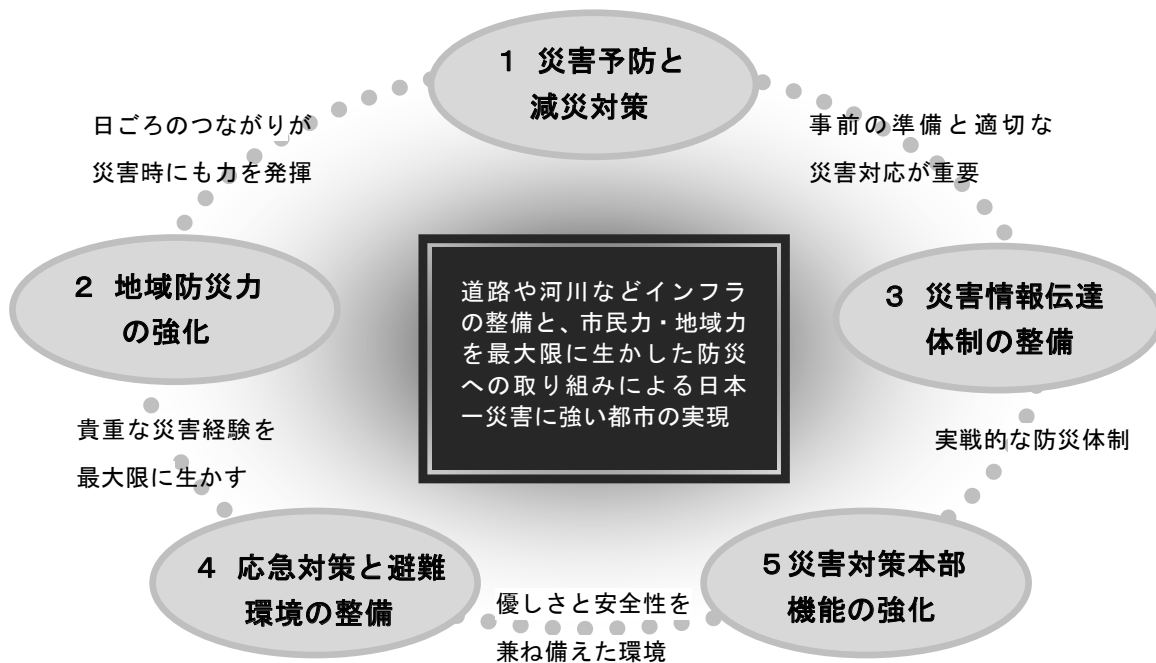
「長岡市防災体制強化の指針」は、「新たな防災体制の整備に関する提言」を踏まえ、市民、企業等民間団体、学術研究機関、行政などが力を合わせて防災体制を強化していくための5つの柱と早急に着手すべき主な取り組みをまとめたものである。

今後は、この指針に基づき、長岡市地域防災計画の見直しや各種マニュアルづくりを行うとともに、市民力・地域力を最大限に生かした具体的な取り組みを進め、「日本一災害に強い都市(まち)づくり」を目指していく。

### 2 指針の構成

#### ◎長岡市防災体制強化の指針 5つの柱

- (1) 自分や家族を守るために災害予防を施し、被害をできるだけ小さくする「災害予防と減災対策」
- (2) 日ごろの地域のつながりが災害時にも大きな力を発揮する「地域防災力の強化」
- (3) 災害情報を市民に迅速かつ的確に伝達する「災害情報伝達体制の整備」
- (4) 万が一に備え、住民が安心して避難できる「応急対策と避難環境の整備」
- (5) 平常時の業務やネットワークを活用する「災害対策本部機能の強化」



### 3 長岡市防災体制強化の指針 5つの柱

#### (1) 災害予防と減災対策

我が家の耐震補強や家具の固定など、事前の耐震、耐災の取組を行うことは、物的被害を軽減させ、何よりも人命を救うということにつながる。

—我が家が避難所 だから強く安全に—これを長岡市が目指す防災のキーワードとし、災害予防と減災対策に重点を置いた取り組みを進める。

<主な取り組み>

- ①耐震診断や耐震改修に係る補助金制度の導入
- ②地域単位の地盤調査費用補助事業の実施
- ③水道施設耐震化計画による耐震水道管の採用などライフライン（水道・電気・ガスなど）の強化
- ④地すべり・がけ崩れ防止や堤防強化など山地や河川の安全確保
- ⑤幹線道路や集落へのアクセス道路網の整備
- ⑥小中学校の校舎や体育館の耐震補強
- ⑦予防と減災に重点を置いた「市民防災のしおり」の作成
- ⑧防災・安全・安心まちづくりのための条例の制定

## (2) 地域防災力の強化

日ごろから活発なコミュニティ活動を行っていた町内会や自主防災会などは、災害時も大きな力を発揮している。このことから、地域コミュニティを基本とし、隣近所の日常の結びつきが災害時にも生かせる仕組みづくりを進めていく。

<主な取り組み>

- ①地域の防災リーダーとなる「中越市民防災安全士」を育成する中越市民防災安全大学の開設
- ②町内会や自主防災組織が行う活動を支援する「防災モデル事業育成支援補助金」の実施
- ③自主防災組織の設立や運営に役立つ「自主防災会結成と活動の手引き」の作成
- ④自主防災組織による手作りの住民避難計画の作成と訓練の実施
- ⑤防犯・福祉・教育・子育てなど地域のコミュニティ活動を生かした防災の仕組みづくり
- ⑥中高校生や団塊世代の地域防災活動への参画の推進
- ⑦災害時に大きな力となる学生や研究者が集うまちなか拠点づくりの推進

## (3) 災害情報伝達体制の整備

災害の被害を最小限に食い止めるためには、災害情報を迅速かつ的確に収集伝達することが大切である。コミュニティFM放送の受信エリア拡大を図りながら、市民それぞれのニーズに対応した効果的な情報収集伝達体制の整備を進める。

<主な取り組み>

- ①FM緊急割込み放送や緊急告知FMラジオを活用した情報伝達体制の整備
- ②既存の同報系無線の有効活用
- ③防災ヘリや人工衛星を活用した現地情報の収集伝達
- ④NPOと連携した効果的な情報収集伝達の整備（地域SNS・住民安全ネットワークなど）
- ⑤ホームページ「ながおか防災情報」による安否確認や災害発生情報等の伝達
- ⑥洪水ハザードマップ（浸水想定図や避難地図）の作成
- ⑦土砂災害ハザードマップ（がけ崩れや地すべり発生の恐れがある区域を示す地図）の作成
- ⑧半鐘や回覧板・電柱への張り紙（チラシ）など昔ながらの（ローテクによる）情報伝達の有効活用



#### (4) 応急対策と避難環境の整備

大規模地震など、万が一の場合に備え、住民が安心して避難できる環境づくりを進める。また、住民、学校や企業が一緒になって取り組む避難対策を進めていく。

##### <主な取り組み>

- ①地域、学校、行政などの協働による血の通った避難所運営
- ②地域住民と介護保険事業者や福祉団体等が連携した要援護者の安全確保に向けた体制づくり
- ③非常用発電機・毛布・携帯トイレなど全市的な災害物資の配備
- ④避難所のバリアフリー化、通信設備（テレビ受信や電話用配線）、更衣室や授乳室の整備
- ⑤指定避難所以外（町内公民館・神社など）の避難者に対する支援
- ⑥住民と動物と一緒に避難できる避難施設の設置
- ⑦身近な避難先としての自動車やテントの活用
- ⑧新たな市民防災・災害対応拠点となる「長岡防災シビックコア地区」の整備や集配拠点としての国営越後丘陵公園の活用
- ⑨分類コードなどを用いた「災害時支援物資の国内標準づくり」
- ⑩民間流通在庫の積極的な活用による物資調達体制の確立
- ⑪道路寸断など孤立を前提とした、集落単位での備蓄

#### (5) 災害対策本部機能の強化

行政の災害対応力向上も、防災体制強化に向けた重要な取り組みのひとつである。平常時に市の各部署が持つ専門知識や人的ネットワークを最大限に生かした防災体制づくりを進め、本部機能の強化を図るとともに、現地対策本部が迅速に対応できる体制づくりを進めていく。

##### <主な取り組み>

- ①平常時の業務や人的ネットワークを生かした行政の防災体制づくり
- ②本庁（本部）と支所（現地対策本部）による、2本立て本部体制の確立
- ③長岡市地域防災計画の見直しと、各種災害対応マニュアルの作成
- ④先読み対応ができる各分野の専門家による「防災専門委員制度」の創設
- ⑤大規模災害時に、市民や企業の活動を抑制し、混乱を回避する「危険度レベル」の設定
- ⑥災害現場のリアルタイム情報を伝えるテレビ携帯電話など、映像情報を活用した体制の整備
- ⑦携帯電話メールを活用した職員参集体制の確立
- ⑧アマチュア無線のネットワークを活用した本部の情報収集体制づくり

