

南相馬市地域防災計画（災害予防計画・一般災害対策・震災対策・津波災害対策）（素案）の見直しの概要

I 今回の修正の概要

1 東日本大震災を踏まえた見直し

本市に甚大な被害をもたらした東日本大震災の教訓を踏まえ、「減災」の考え方を新たな防災の基本方針（平成 24 年度第 1 回南相馬市防災会議（平成 25 年 2 月 14 日（木）決定））とし、市民の生命を守ることを最優先として、国の災害対策基本法の改正や防災基本計画の修正、県の地域防災計画の見直し等を踏まえ、さらには、市民アンケート調査（平成 25 年 4 月 30 日～5 月 10 日実施）や市職員へのアンケート調査（平成 25 年 3 月 15 日～3 月 29 日実施）から得られた意見等を踏まえ、以下のとおり見直しを行った。

2 見直しの経緯

- (1) 内閣府東日本大震災時の地震・津波避難に関する調査（平成 24 年 4 月～10 月）及び県の災害対応調査事業（災害対応面談調査）（平成 24 年 10 月～平成 25 年 3 月）における本市に関係する部分を抽出し、その結果を検証することで得られた課題・教訓について反映した。
- (2) 国の防災基本計画の修正（平成 24 年 9 月 6 日）、災害対策基本法の改正（平成 24 年 6 月 27 日、平成 25 年 6 月 21 日）及び県地域防災計画の見直し（平成 24 年 11 月 29 日）について反映した。
- (3) 市職員へのアンケート調査（平成 25 年 3 月 15 日～3 月 29 日実施）及び市民アンケート調査（平成 25 年 4 月 30 日～5 月 10 日実施）の結果の検証により抽出した課題・教訓について反映した。

3 構成の見直し

上記「2 見直しの経緯」を踏まえ、次のとおり計画における構成の見直しを行った。

【災害予防計画 現行】

【見直し案】

第 2 章 第 2 節 情報収集伝達体制の整備 (省略)	第 2 章 第 1 節 災害応急対策への備え 第 7 業務継続計画【新設】
第 2 章 第 5 節 避難施設・体制の確立 (省略)	第 2 章 第 2 節 情報収集伝達体制の整備 (省略) 第 3 通信手段の周知【新設】
第 3 章 第 4 節 災害時要援護者の安全確保 (省略)	第 2 章 第 5 節 避難施設・体制の確立 (省略) 第 4 避難場所、避難所、避難路及び避難指示方法等の周知【新設】
第 3 章 外国人及び市外からの来訪者に対する防災対策	第 2 章 第 11 節 災害時相互援助協定の締結【新設】 第 1 自治体間の相互援助協力 第 2 民間事業者・団体との災害時援助協定 第 3 援助協定の公表 第 4 連絡体制の整備
	第 3 章 第 4 節 災害時要援護者の安全確保 (省略) 第 3 避難所における災害時要援護者支援【新設】 第 4 外国人及び市外からの来訪者に対する防災対策

【現行（震災対策災害応急対策計画）】

【津波災害対策災害応急対策計画 新設案】

第 1 章 応急活動体制	→	第 1 章 応急活動体制
第 2 章 情報収集伝達	→	第 2 章 情報収集伝達
第 3 章 応援の要請	→	第 3 章 応援の要請
第 4 章 応急活動対策 第 2 節 防災活動の実施	→	第 4 章 応急活動対策 第 1 節 防災活動の実施
第 21 章 日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防止対策推進計画 第 3 節 地震発生時の応急対策等 第 4 節 津波からの防護及び円滑な避難の確保に関する事項	→	第 2 節 津波からの防護及び円滑な避難の確保に関する事項

II 主な見直しのポイント

「南相馬市地域防災計画見直しの基本方針（平成 24 年度第 1 回南相馬市防災会議（平成 25 年 2 月 14 日（木）決定）」の「地域防災計画見直しの重点項目」を基本とし、さらには「1 東日本大震災を踏まえた見直し」及び「2 見直しの経緯」を踏まえ、次のとおり 10 項目を設定し、それぞれにおいて「見直しのポイント」を整理し、見直しを行った。

1 津波災害対策の充実

東日本大震災では、これまでの想定をはるかに超える地震・津波であり、多くの方々が犠牲になられたことから、これまでの津波に対する意識を改めた津波対策の充実と強化が求められている。

このため、「あらゆる可能性を考慮した最大クラスの津波」と「比較的発生頻度の高い津波」の二つのレベルの津波の考えを基に、減災や多重防御の視点に重点を置き、住民等の生命を守ることを最優先とした、ハードとソフトの施策を融合させた総合的な津波対策の充実を図る。

- **主体的な避難行動の徹底**
津波による被害を軽減するためには、住民一人ひとりの迅速かつ主体的な避難行動が基本となることから、強い揺れや弱くても長い揺れがあった場合、又は大津波警報を見聞きした場合は、率先して避難行動をとることを徹底する。そのため、平時から津波襲来前に避難行動を取ることの重要性を周知・啓発し、住民等の防災意識の向上に努める。
- **情報伝達手段の整備**
住民の迅速かつ確実な避難に向けて、市防災行政無線、J-Alert（全国瞬時警報システム）、テレビ、ラジオ及び携帯電話等のあらゆる手段を活用し、津波警報等の情報が確実かつ繰り返し伝わるよう、多様な広報手段の整備を行うとともに、雑音に強い防災無線のデジタル化、個別受信機の配布及び市防災行政無線情報のメールによる配信等の対応も引き続き推進する。
- **避難支援者の安全確保**
津波災害における水防活動や救助、避難誘導等を行う防災業務に関わる避難支援者の被災を回避するため、津波到達時間を踏まえた、避難支援者の行動内容や退避の判断基準を取り決める。
- **安全な避難場所・避難路の整備**
津波からの避難は、安全な高い場所を目指すことが基本であり、最大クラスの津波による浸水想定区域や浸水深の状況を踏まえて、高台へ通じる避難路・避難階段の整備を推進する。
- **津波避難計画の作成**
津波避難計画の策定にあたっては、津波到達時間を想定し、避難のシミュレーションを実施する等の評価を行った上で、地形や避難場所の整備状況など地域の実情を踏まえるとともに、住民、自主防災組織、消防機関及び警察等の様々な主体の参画を得て検討を行う。
- **主体的な避難行動を取る姿勢を醸成する防災教育等の推進**
教職員に自然災害や防災教育に関する研修を行う体制を整備することによる防災教育を行う人材の確保や「通勤・通学中」、「勤務中・授業中」及び「女性・子ども・高齢者の割合が多い昼間」等、様々な時間帯を想定した防災訓練の実施、行政、学校、保護者、地域住民及び企業等が連携して災害時の対応や役割をあらかじめ確認しておくこと等により、防災教育等の推進を図る。

2 初動体制の強化

震災時には、参集基準の認識不足や、通常業務と震災対応業務が錯綜し、組織や人員体制が十分に機能しない状況が生じたことから、庁内における初動期の対応の流れと役割を明確にするとともに、より実効性のある計画とするため、マニュアル等の作成を含め初動体制の強化を図る。

● 参集体制の整備

非常参集体制の整備にあたっては、参集基準及び参集対象者の明確化、連絡手段の確保、参集手段の確保及び携帯電話など参集途中での情報収集伝達手段の整備を図る。

● 業務継続計画の整備

災害時の人員や施設、資機材、情報及び設備等の利用できる資源に制約がある状況下においても、適切な業務執行を行うことができるよう、必要な資源（職員、庁舎、電力、電話、市防災行政無線、情報システム及び食料等）の確保や適切な配分、指揮命令システムの明確化等について示した業務継続計画を整備する。

● 職員初動マニュアルの整備

災害時に適切な応急対策等の対応が図れるよう、職員の具体的な行動手順を考慮した職員初動マニュアルを整備する。

3 情報収集・伝達の機能強化

災害時に県や防災関係機関との連絡が相互に迅速かつ確実にできるよう、情報伝達ルートの多重化及び情報収集・連絡体制の明確化等による体制の整備に努める。また、住民等に対して、必要な情報を確実に伝達し、共有されるよう、市防災行政無線や携帯電話メール等による多様な情報伝達手段の整備を行う。

● 情報収集手段の確保

県、防災関係機関と相互に災害規模や被災情報等を共有するために情報収集・連絡体制の整備を図るとともに、衛星携帯電話、衛星通信、インターネットメール及び市防災行政無線等の通信手段の整備等により、民間企業、報道機関及び住民等からの情報等の多様な災害関連情報の収集体制の整備を行う。

● 住民への情報伝達体制

住民等への情報伝達手段として、市防災行政無線等の無線系（戸別受信機を含む。）の整備を中心に、携帯端末の緊急速報メール機能、ソーシャルネットワークサービス、ワンセグ放送、カーナビ及びカーラジオ等を活用して、警報等の伝達手段の多重化・多様化を推進するとともに、住民が自ら情報を入手できるよう、これらの手段の活用方法の周知を図る。

● 災害時要援護者に対する避難のための情報伝達

災害発生時に災害時要援護者が円滑かつ安全に避難を行うことができるよう、情報の伝達にあたっては、高齢者や障がい者等にもわかりやすい言葉や表現、説明などによる的確な情報の伝達、同じ障がいであっても、必要とする情報伝達の方法等は異なること及び高齢者や障がい者に合った必要な情報の選択などに配慮する。

4 地域防災力の向上

災害時における被害を最小化するためには、行政による「公助」だけでなく、自らの命、安全、財産を守る「自助」、地域の安全は自分たちで守る「共助」の取り組みが重要であるとともに、さらには「自助」・「共助」の強化と併せ、「公助」としての防災情報の提供や防災意識の啓発等の役割が求められることから、「自助」・「共助」・「公助」が一体となって地域防災力の向上を図る。

● 防災知識の普及促進

防災知識の普及啓発にあたっては、地域、事業所、家族及び個人の一人ひとりが日ごろから心がけておくべき知識として、各種災害の性格とその危険性を知り、災害時にとるべき行動を知識として身につけ、平時における備えを万全とするよう、防災に関する教育を実施する。

● 自主防災組織の育成、強化

研修会や講習会等の開催を通じて、自主防災組織リーダーの育成を図るとともに、地域における防災訓練の実施や防災資機材の整備等に対する必要な指導・支援を行い、自主防災組織の育成・強化を図る。

● 防災訓練の充実

災害の種類、時間及び場所等の組み合わせによる様々な状況を想定し、住民、関係機関及び市が連携した実践的な訓練を実施することで、自助・共助・公助が一体となった防災力の向上を図る。

5 災害時相互援助協定の締結

大規模事故発生時は、市だけで災害対策を実施することは不可能であり、職員の派遣や医療救護、物資の供給及び住民避難の受入れなどについて、自治体間の協力や民間事業者などと協定を締結し、連携して災害対策を実施する。

● 自治体間の相互援助協力

協定の締結にあたっては、近隣の市町村だけでなく、同時に被害を受ける可能性が少ない市町村との協定締結を推進する。また、友好都市などで既存の交流関係が確立している場合は、職員派遣や物資等の支援、避難者の受入れ等についての協定の締結を推進する。

● 民間事業者等との相互援助協定

民間事業者に委託可能な災害対策に係る業務（被災情報の整理の支援、支援物資の管理・輸送、廃棄物の処理及び医薬品の提供等）については、あらかじめ、民間事業者等との間で協定を締結しておくなど、民間事業者のノウハウや能力等を活用する。

6 避難誘導體制の強化

震災時には、避難場所のわからない人や病人・歩行困難者との避難により苦労をした住民もいたことから、災害時に早期に避難が行われるよう、避難所・避難経路などをあらかじめ指定し、日頃から住民への周知徹底を図るとともに、災害時要援護者、学校や施設等における避難誘導方法の確立を図る。

● 災害時要援護者の避難体制の整備

災害時要援護者の避難や安全確保について、平常時から災害時要援護者の情報を把握するための避難行動要支援者名簿の作成を行うとともに、個別の打合せによる避難支援個別計画の策定に努める。

● 学校等の避難体制の整備

学校等が保護者との間で、災害発生時における児童生徒等の保護者への引渡しに関するルールをあらかじめ定める。

● 避難状況の把握

平常時から行政区長や自主防災組織リーダー等との連絡方法を定め、避難時において住民の避難状況の確認を行う。

● 避難所・経路の周知

住民が迅速な避難を行えるよう、平常時から広報紙、パンフレット及びハザードマップ等の活用やピクトグラム*や多言語表示の掲示板による避難所や避難経路、避難方法等の周知を図る。

※：「絵文字」「絵単語」等と呼ばれ、表現対象である事物や情報から視覚イメージを抽出・抽象化し、シンプルな図記号によって表したものの

7 避難所の管理運営方法等の強化

避難所の生活において、プライバシーの確保や入浴施設の設置、施設・トイレの衛生環境、住民の健康管理対策、避難所の運営等及び避難所設置直後から期間ごとに様々な問題が生じた。

また、災害時要援護者や子供、高齢者及び女性等の異なるニーズへの配慮も求められたことから、災害による避難所生活に備えた施設・設備の整備や避難所又はその近傍での備蓄施設の確保、さらには住民が相互に助け合う主体的な運営を行うための支援等による、避難所の管理運営方法等の見直し、強化を図る。

● 自主的な避難所運営の推進

避難所の運営は自主防災組織やボランティアの協力を得るなどして、住民による自主的な運営に移行するよう、その立上げや避難所生活のルール作り、避難所運営に対して支援を行う。

● 避難所の運営

避難所の運営にあたっては、良好な生活環境を確保するため、プライベートの確保、男女のニーズの違い等男女双方の視点の追加、女性の参画及び子供・高齢者等の災害時要援護者への配慮等に留意する。

● 避難体制の整備

医療・救護を必要とする高齢者、障がい者等に対して、医療・救護活動のできる避難所に避難させるものとする。また、状況に応じて、避難所から福祉避難所への緊急入所や医療機関への緊急入院等が円滑に行えるよう、相互協力体制を確立する。また、在宅での避難生活を与儀なくされた災害時要援護者の方に対しても、自主防災組織や市職員等による見守りを充実させるとともに、必要に応じて、福祉避難所等への緊急入所ができる体制を確立する。

● 健康管理体制の確保

避難所等の不慣れな環境で生活する住民の心身の健康を維持するため、医師やカウンセラーによる巡回等の支援体制を整備する。

8 備蓄意識の高揚と調達供給体制の強化

震災時には、家庭や避難所における備蓄が不十分であったことで生活物資の不足が生じたという震災の教訓に加え、大規模災害が発生した場合には物資の調達や輸送が平常時のようには実施できないということ想定し、初動対応に必要な量の物資を備蓄するほか、災害時に円滑な物資の供給が行われるよう、国、県及び民間事業者等との物資調達・輸送体制を整備しておく。

● 各家庭における備蓄の推進

各家庭による飲料水・食料等の備蓄意識の高揚を図り、7日分以上*の備蓄を推進する。
※南海トラフ巨大地震対策検討WGの報告において、推奨される家庭用備蓄量は7日分以上とされた。

● 物資供給体制の強化

基幹的な備蓄・物流拠点の設置と集中備蓄又は避難場所の位置を勘案した分散備蓄を行う等、物資の調達・輸送が困難な状況を想定した、物資の供給体制の構築、強化を図る。

● 官民連携による物資調達・輸送体制の強化

災害時に円滑な物資の供給が行われるよう、国や県と物資の要請体制や調達体制、輸送体制等の供給の仕組みを整備するとともに、民間事業者と物資の供給や輸送等に関する協定の締結を推進する。

● ニーズに対応した物資供給体制の強化

女性や乳幼児、高齢者等の災害時要援護者のニーズを踏まえた、生活必需物資等の供給体制を整備する。

9 災害対策本部と庁内体制の強化

想定外の災害にも対応できる体制等が整備されていなかったため、応急的な対応が中心となり災害対策本部が組織として機能しなかったことや、災害対応業務等が本部事務局に集中し、事務局としての機能を十分に果たすことができなかったことから、災害対策本部組織体制の見直しとその中核的な役割を担う本部事務局の情報収集や指示伝達等の機能強化を図る。

● 災害対策本部事務局機能の強化

事務局に業務や情報が集中したことで、本来の事務局としての機能を果たすことができなかったことから、災害対策本部組織の見直しや機能の強化を図るとともに、各部署が実施すべき役割を果たして組織的な応急対策が実施できるよう、職員配置や各部署が行う災害対応業務等の役割を明確にすることで、事務局機能の強化を図る。

● 災害に即応できる職員の育成

すべての職員が災害対策本部の一員であるという意識を持って応急対応に従事するとともに、災害に即応できる防災リーダーや専門性を備えた職員の人材育成を図る。

10 公共施設・ライフラインの強化

公共施設やライフラインの被災は、安否確認、住民の避難及び救命・救助等の応急対策活動等に支障を与えるとともに避難生活環境の悪化をもたらすことから、行政、教育及び医療機関等の公共施設や電気、ガス及び上下水道等のライフラインの耐震化等の補強対策、機能不能時の代替機能や修復体制の確保等の予防措置を図る。

● 防災上重要な公共施設の強化

市庁舎を含め、防災上重要な建築物とその設備に対しては、災害時に災害対策本部の拠点や住民の避難所等としての機能を果たすため、耐震性の確保や非常用設備の整備を図る。

● ライフラインの強化

上下水道、電気、ガス及び通信等のライフラインについては、災害時の応急対策を実施するためには必要不可欠であることから、その耐震化を図るとともに、ライフライン系統の多重化、代替施設の整備等による代替性の確保を進める。また、被害を受けた際の迅速な復旧を行うための体制も整備する。

III 個別マニュアルの作成

本計画に基づき、災害対応を円滑に実施するため、主要な応急対策業務についての具体的な行動手順等を定める行動マニュアルについては、今後災害対策を実行する関係部署別に定めるものとする。現時点で想定される行動マニュアルについては、別資料9を参照。

IV これまでの検討経過と今後のスケジュール

南相馬市地域防災計画見直し庁内検討委員会幹事会（平成25年12月12日(木)開催）、南相馬市地域防災計画見直し庁内検討委員会（平成25年12月16日(月)開催）、平成25年度第2回南相馬市防災会議（平成25年度12月20日(金)開催）及びパブリックコメント（平成26年1月7日(火)～27日(月)実施）により得られた意見等を反映し、平成25年度第3回南相馬市防災会議（平成26年2月25日(火)開催予定）において策定する。

12月12日(木)	第4回南相馬市地域防災計画見直し庁内検討委員会幹事会
12月16日(月)	第4回南相馬市地域防災計画見直し庁内検討委員会
12月20日(金)	平成25年度第2回南相馬市防災会議
1月7日(火)～27日(月)	パブリックコメント
1月31日(金)	第5回南相馬市地域防災計画見直し庁内検討委員会幹事会
2月7日(金)	第5回南相馬市地域防災計画見直し庁内検討委員会
2月25日(火)	平成25年度第3回南相馬市防災会議