

フォーラム新桑名視察報告書

委員名： 愛敬 重之

視察先：長岡市（市民防災センター）

視察日時：平成 25 年 1 月 30 日

午後 1 時 30 分 ～ 午前 15 時 30 分

【中越大震災の経験を生かした防災体制の強化について】

<視察を通しての考察・参考となった事例・感想等>



中越大震災の概要

長岡市危機管理防災本部担当者から説明がありました。

- 名称：平成 16 年(2004)年新潟県中越地震
- 発生：平成 16 年 10 月 23 日(土)午後 5 時 56 分
- 震源・規模：北魚沼郡川口町地内 深さ 13km M6.8
- 各地の震度：(震度 7)川口町(計測震度計で計測を開始以来始めて震度 7 を記録)
(震度 6 強)小千谷市、山古志村、小国町
(震度 6 弱)長岡市、十日町市、栃尾市、越路町、三島町、堀之内町、広神村、守門村、入広瀬村、川西町、中里町、刈羽村

中越大震災の特徴

- ・ 大きい余震が多発
- ・ 地盤災害
- ・ 宅地を含む居住崩壊
- ・ 中山間地の災害
- ・ 地震と豪雪による複合災害

○新長岡市の合併市町村は 7.13 水害、中越大震災及び中越沖地震で被災

○旧長岡市は、北越戊辰戦争と第二次世界大戦の空襲でも市街地の約 8 割を消失

○長岡市章はフェニックスをデザインしています。



被災状況

(1)市内ライフラインの状況(地震後の被害状況)

電気：64,592 戸停電(個別を除き 10 月 27 日復旧)

都市ガス：ガス漏れのため、24 日午後 1 時 30 分より信越線の東側約 23,000 戸の供給を停止(個別を除き 11 月 3 日復旧)

水道：断水戸数 70,000 戸 管路破損 537 箇所(個別を除き 11 月 3 日復旧)

下水道：下水道の使用不能の世帯数 10,393 世帯(33,186 人)(個別を除き 11 月 5 日復旧)

電話・電話回線の輻そうにより、かかりにくい状態が発生(通信規制が最大で約90%)(個別を除き翌日復旧)



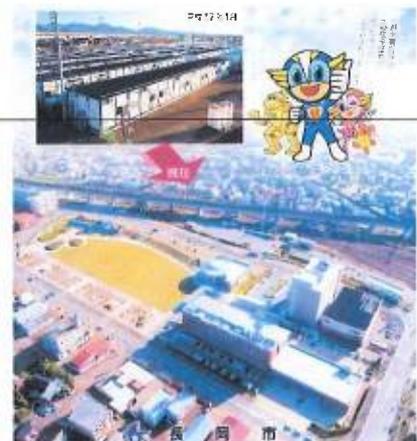
応急対策

(1) 職員の出勤体制及び災害対策本部の設置

震度	出勤体制	出勤内容	出勤職員
3~4	第1次出勤体制	地震情報、被害状況等の把握を主として実施	・危機管理防災本部 ・消防本部
5弱	第2次出勤体制	被害状況の把握、応急対策の実施他、職員は待機	・1次出勤体制職員 ・各部の部長・次長 ・各部長指定職員
5強以上 (消防:5弱)	災害対策本部の設置	災害対策本部を設置し、全職員で災害対策を実施	・全職員 勤務時間外に地震が発生した場合は、全職員への非常参集の命令は、地震の発生をもって発令されたものとし、自主参集する。
	大規模地震初動体制	第1局面(混乱期)での人命救出・救護を最優先とした応急対策実施。地震発生後2日間(48時間)を目安	
	一般体制	第2局面(回復期)、第3局面(復旧期)の応急対策実施	

(2) 長岡市が行った避難者支援対策の方針

- 初動期(発生時から3日目まで)
 - 住民の安全確保(避難所の開設、情報提供など)
 - 生活必需品の確保(食料、水、毛布など)
- 第2期(4日目から3週間程度まで)
 - 生活環境の改善(温かい食事、お風呂、畳など)
 - 生活基盤の確保(仮設住宅への入居など)
- 第3期(3週間日以降 6ヶ月間程度まで)
 - 本格的な生活再建への支援



長岡市が独自に取り組んだ対策

- ケーブルテレビを活用して災害対策本部会議の生中継を実施
- 仮設住宅団地にディサービス機能(訪問介護、通所介護、訪問看護、配食サービス)を兼ね備えた施設を整備
- 在住外国人に対する支援策の実施

地元放送局による情報発信

■ケーブルテレビ(NCT)

①市災害対策本部会議(朝夕2回)の生中継(会議をマスコミに公開)

- 10月26日会議から録画放送を生中継に切替え
- 各部局長が報告する被害状況や対策と市長【本部長】が指示する内容を、直接、避難所や家庭で聞くことができた。
市民の安心感を醸成(行政への信頼を確保)

②市内各地の被害状況、イベント、復旧関連情報などを放送

地区別の被害程度を家庭・事業所で確認

FMながおか(80.7MHz)

当時、旧長岡市には、防災行政無線(同報系)がなかった。

①震災直後からニュース、生活情報等を配信

被害情報及びスーパーマーケット、入浴施設の開店状況、会社の状況、安否情報等を配信

②長岡市臨時災害対策用FM放送局の開設

避難生活を送っている被災者等に対し、災害対策情報や被災者の救援のための生活関連情報等きめ細かい情報を提供

臨時災害放送局にコミュニティFMを利用

③在留外国人向け放送を実施

- 1日2回放送、午後4時50分、午後7時50分
- 英語、ポルトガル語、中国語、やさしい日本語(約2,100人の外国人が在住)

④多言語音声素材の提供受ける。

・「FMわいわい」神戸市から被災地の外国人に向けて多言語の情報を放送するため、音声素材(mp3ファイル)の提供を受けた。

⑤見えるラジオの設置(災害時全国初)

- ・「FM新潟」が全国FM放送協議会を通じて、全国のFM放送局から集めて長岡市内の避難所など12カ所に設置
- ・市災害対策本部情報を「FM新潟」の協力によりデータ入力を行い、臨時災害対策用FM放送局が配信

仮設住宅団地におけるディサービスセンター(サポートセンター千歳)の整備

■目的

仮設住宅に生活する高齢者を対象にした「小規模多機能型サービス拠点」の機能を持ち合わせた施設として整備(災害救助法を適用した仮設住宅団地内の集会所として、国・県・市で合意。全国で初めて)

■機能

通所介護、訪問看護、訪問介護、配食サービス、介護予防プログラム、各種相談、地域交流

■運営体制

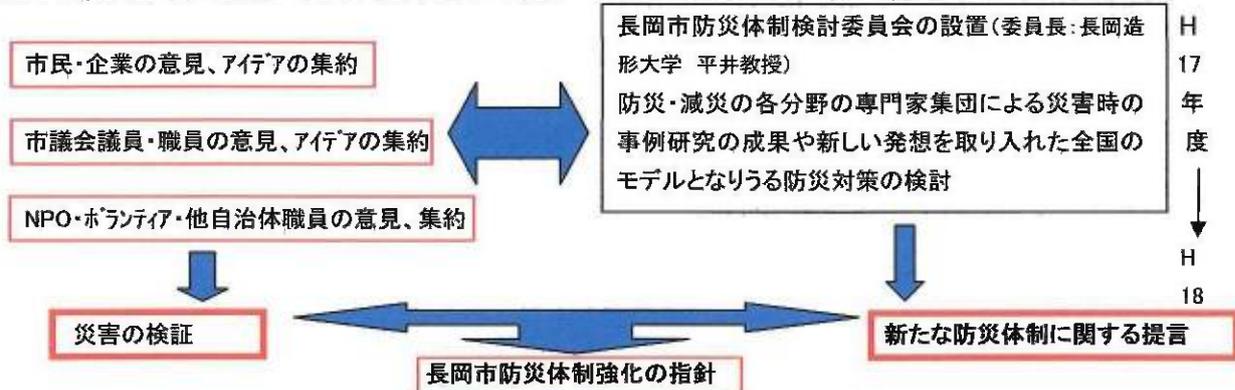
社会福祉法人に委託、スタッフ6名、24時間体制

開所:平成16年12月4日⇒閉所:平成18年12月13日

■利用者数

各種サービスを利用した延人数は、21,487人

長岡市防災体制の強化に向けた取り組みの流れー日本一災害に強い都市(まち)をつくるために



防災体制強化の指針「5つの柱」うち主な取り組みの事例 ←平成 18 年度→

1. 地域防災計画の見直し⇒(1)「救援物資」・人命に関わる状況化において
2. 各種災害対応マニュアルの作成
3. 市民向け防災パンフレットの作成
4. 災害情報伝達体制の整備
5. 避難所環境の整備
6. 中越市民防災安全大学の開講

・いつ来るかわからない
 ・どれくらいの量かわからない
 ・何がくるのかわからない
 個人からの救援物資に頼るわけにはいかない
 「災害発生時直後における個人からの救援物資は受け取らない。」を明記する
 最近は、「救援物資は、被災地を襲う第 2 の災害」といわれている。

2 各種災害対応マニュアルの作成

- 1 本庁・支所が一体となった災害対応を目指す。
 - ・ 市民対本部設置・運営マニュアル(震災・津波編/風水害編)
 - ・ 市民対本部事務局長マニュアル(震災・津波編/風水害編)
- 2 避難所開設マニュアル
- 3 物資調達・救援物資対応マニュアル

支所長も市長に代わって、避難勧告等の発令が可能(合併による広域化に対応し、緊急時は、直ちに市長に報告)
 本庁と支所間のテレビ会議システムの整備
 カメラ付き携帯電話によるテレビ電話機能の積極的活用

中学校の防災教材の作成
 中越大震災から得た教訓をもとに、何卒学び、今後どのように生かすかを考える。
 ・ H17年度末、各学校に配布
 ・ ① 小学校(中学年)、② 小学校(高学年)、③ 中学校の3冊編

3 市民向け防災パンフレットの作成

市民が、地域力の強化を期し、日本一災害に強い都市をつくりたい

- ・ 被災経験から得た実践的な対応策
- ・ 家庭や地域で災害に備えるため、各種災害に応じた役立つ知識、対応
- ・ 自主防災会の育成、強化
- ・ H18年度末、全世帯及び各町内会長等に配布

7.13水害の教訓を生かして洪水避難地図(洪水ハザードマップ)

- ・ 市内を4分冊、H20.4に全世帯に配布
- ・ 信濃川を含む13河川を対象に作成
- ・ 被災覚醒者及び外国人(3か国)用を、H20.7に配布

土砂災害ハザードマップ
 市内7地区を対象し、H18～H21に配布

津波ハザードマップ
 寺泊地域を対象に、H21.6に全世帯に配布

4 災害情報伝達体制の整備

(1) 緊急告知FMラジオの無償貸与及び緊急割り込み放送 (FMながおか)

緊急告知FMラジオ

- 避難勧告等の緊急放送時には、自動的に電源が入り、最大音量で長岡市役所等から直接放送して市民に対して、災害情報を提供する。
 - ・ 1台約8,500円、H18～H23 約1万台
 - ・ 町内会(3台)、災害時連絡網(関係者)、民生・児童委員、コミュニティセンター等に配備
- 屋外拡声機の整備
 FMながおか⇒現在25基、防災行政無線(同報系)⇒現在148基(7支所地域)

(2) 衛星携帯電話の配備
 土砂災害、豪雪等による孤立対策等のため、支所及び集落等に配備
 H18-16台(本庁、支所等)、H19-37台(集落)、H22-5台(集落) 計58台
 地区防災センター(避難所)との情報連絡手段の確保(市役所から半径4km以上) H23-17台(集落の維持管理上、圏内のコミセンに配備)



5 避難所(学校体育館等)環境の整備

阪神の小・中学校(7校)に、H17-18年度の2か年計画で整備

出入口にスクリーン設置
 体育館にテレビ・電話・LEDの照明設置
 水飲み場に自動水出し機設置
 L.P.カスの出入口設置
 トイレの洋式化

東中学校で新たな試み「学校を避難所として使いやすく」

(災害を想定して設計された先進的な校舎)

1 体育館と校舎の間に屋根付き広場 ⇒ 雨や曇りでも、支援物資の搬入、ケガ人の搬送や仮設トイレの設置等が可能(約360㎡)

2 体育館の間に給食室 ⇒ 炊き出し用の食事を迅速に提供する場所を確保

3 避難エリアと教育エリアを分離 ⇒ 避難者と生徒がお互いに活動しやすい。

2校目は、宮内中学校 H22、23年度(2か年計画)で建設

※私は、この4項目情報伝達体制の整備。5項目避難所となる細かな配慮に注目しました。

6 中越市民防災安全大学の開講



平成18年度に、大学を開講

- 1 開講期間 7月～11月の5か月間に26講座
- 2 対象者 高校生以上の長岡市民等、定員50人
- 3 受講料 1人15,000円(学生7,500円)

- 「中越市民防災安全士」の認定(地域の防災リーダーの養成)
- 市民安全ネットワークの形成
1年間で60人が卒業すれば、10年間で600人
- 中越市民防災安全士会の設立

地域に根ざした防災活動を展開

現在 235名を認定



地区防災センター関係者会議の開催

- 中部大震災時、避難所開設は、町内会等で、運動会等を行い、日頃からの見える関係づくりをしていたところが、スムーズに出来たと書かれている。
- 日頃から、顔の見える関係づくりが大切である。
- 地区防災センター(教護所と避難所を兼ねる。)52
その他の指定避難所 193 計 245か所
- 地区防災センター関係者会議の開催(長岡地域)
 - 1 時期：毎年 5月中旬、1時間30分程度
 - 2 参加者：正副地区防災センター長、小・中学校長、コミュニティセンター長及び事務局(関係部関係員) 計 約160人
 - 3 内容
 - ①自己紹介、②避難所の開設、運営方法及び災時本部との連絡方法等の説明、③その他

中越沖地震(中越震災から2年9ヶ月後に)

発生日時・規模:H19. 7. 16 10:13頃 深さ 約17km 規模 M6.8

計測最大震度:長岡市、柏崎市、刈羽村 6強

発生日時・規模:H19. 7. 16 15:37頃 深さ 約23km 規模 M5.8

計測最大震度:長岡市、出雲崎町 6弱

シビックコア地区整備制度とは

地域の特色や創意工夫を生かしたまちづくりを支援する国土交通省の制度であり、地域の人々の安全で豊かな生活を支える国の施設、地方公共団体の施設及び民間の施設が連携して、そこに暮らす人々の利便性の向上を図るため、関連する都市整備事業との整合を図った計画を策定し、努力と臨機応変のある拠点地区の形成を推進するものである。(国土交通省:平成9年3月創設)

シビックコア整備計画が策定された地区

全国では、19地区で計画が策定されており、長岡市は、17番目の計画として、平成17年11月に国土交通省から同意を得た。
冠に、「防災」と名が付く、シビックコア計画は、全国で長岡市が初めてである。
この制度の対象となる市町村は、国が定めている「先行施設整備10か年計画」により、国の建築物の整備が予定されている都市である。

震災当時、防災シビックコア地区に応急仮設住宅



避難戸数 459戸
入居戸数 449世帯
入居者数 1,226人
(平成17年1月31日現在)
防災シビックコア地区のほぼ全域に建設した。



入居開始(H16.11.24-12.2)

千歳地区の空撮(北側から見る。)

長岡防災シビックコア地区 案内図

所在地:長岡市千歳1丁目ほか地内(旧国鉄長岡操車場跡地)、規模:約11.5ha



長岡シビックコア地区には防災面や地域コミュニティー広場として重要な施設と分かりました。
大変素晴らしい施設だったので紹介いたします。



長岡市民防災センターの1階は全天候型運動広場、支援物資の一時集積所、子育ての駅「ぐんぐん」と「子育ての駅」と「市民防災」の拠点機能が融合した全国初の施設です。桑名市も「生涯学習施設」・「子ども子育て施設」の複合施設の建設が陽だまりの丘で進んでいます。少しでもこのような工夫が欲しいものです。では写真で中を紹介します。



←2階からすべり降りる(すべり台)
大きく開放もでき、避難所としても利用可能。子どもが遊べる「砂場」もあり。床面は陸上競技場に使われるゴムチップを利用。
2階に設置してあり自動販売機です→震度3以上で緊急地震速報警報が鳴るタイプです。(徹底してます)





子どもたちと一緒に防災活動を行います。



子どもたちと一緒に防災活動を行います。



子どもたちと一緒に防災活動を行います。

災害時

災害発生時に、迅速に避難するための避難経路を確認し、避難場所を確認します。



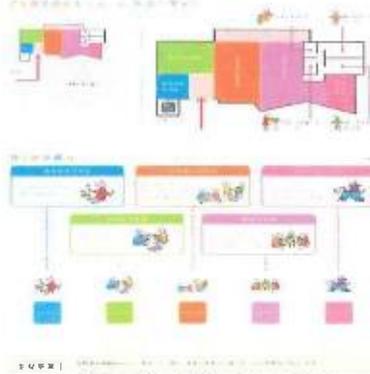
災害発生時に、迅速に避難するための避難経路を確認し、避難場所を確認します。



災害発生時に、迅速に避難するための避難経路を確認し、避難場所を確認します。



子どもたちにも非常に分かりやすい表示方法と、緊急地震速報が流れる自動販売機の設置です。子どもたちに自然災害の恐ろしさを伝える良い方法かと思いました。



1 市民防災の拠点

■コンセプト

- ◆平常時 → 防災学習・研修拠点施設
- ◆災害時 → 災害対応拠点施設

【防災学習・研修拠点施設(平常時)】

- 防災学習・研修
- 防災体験
- 防災相談・相談
- 防災関係団体等の活動拠点



長岡市消防本部

～防災拠点 × エコロジー～

長岡市消防本部は、防災拠点として、市民の安全と安心を確保するために、最新の防災設備を導入し、防災拠点としての機能を果たしています。また、環境に優しいエコロジーな設備を導入し、持続可能な防災拠点を目指しています。



最新の防災設備を導入し、防災拠点としての機能を果たしています。



最新の防災設備を導入し、防災拠点としての機能を果たしています。

最新の防災設備を導入し、防災拠点としての機能を果たしています。

災害時

最新の防災設備を導入し、防災拠点としての機能を果たしています。



交流広場 ～にぎわい × 駐屯拠点～

防災拠点としての機能を果たし、市民の安全と安心を確保するために、最新の防災設備を導入し、防災拠点としての機能を果たしています。



最新の防災設備を導入し、防災拠点としての機能を果たしています。



消防本部ではロビーで免震構造のダンパーとアイソレータが見れます。

(まとめ)

長岡市は、新潟・福島豪雨災害・中越大地震・中越沖地震と大きな災害を経験しており、防災・減災のノウハウを多く持っていました。

素晴らしい拠点を防災エリア限定ではなく地域コミュニティの場としてうまく施設を利用していると思いました。

桑名市でも既存施設をうまく利用してこのような防災拠点施設を造って欲しいと思いました。

子どもたちに伝承する方法など「見える化」の工夫など参考になると思います。

避難所になる小中学校の体育館では避難所になる為の工夫など参考になりました。

後、桑名市もこれから情報伝達方法では努力は必要かと思われます。

以上