

第2章 計画の基本方針

第1節 計画の方針

総-2-2

1. 基本目標

総-2-3

2. 防災施策の大綱

総-2-3

第2節 計画の運用

総-2-8

1. 計画の習熟

総-2-8

2. 計画の修正

総-2-8

第2章 計画の基本方針

第1節 計画の方針

地域防災は、市、関係機関及び住民等が一体となって防災体制の確立を図るとともに、災害に強いまちづくりを進めることにより、災害から住民の尊い生命と貴重な財産を守ることが目的である。

昭和49年に策定した佐倉市地域防災計画については、平成7年1月17日未明に発生した阪神・淡路大震災の教訓等を反映するために平成11年に大規模な修正を行い、その後、新潟県中越地震等の地震災害や平成16年7月新潟・福島豪雨災害等の大規模な災害の教訓等を反映するため、平成21年に修正を行ってきたところである。なお、平成20年に千葉県地震被害想定調査結果が公表されたことを受け、地震の被害想定を「元禄地震」を中心とするものから、より被害が甚大とされる「東京湾北部地震」に見直しを行った。

平成23年3月11日に発生した東日本大震災は、マグニチュード9.0という過去最大級の地震によって発生した未曾有の災害であり、東北3県を中心に広域かつ甚大な被害が発生し、佐倉市においても、液状化等の地盤被害により、住家等への大きな被害をもたらした。

また、記録の残る限り、関東大震災以来の大きな被害をもたらした地震災害であったことから、ほとんどの住民が初めて経験する災害であり、帰宅困難者の発生や福島第一原子力発電所事故を契機とする計画停電等の問題もあり、大きな混乱をもたらした。

本市では、低地の軟弱な地盤に形成された木造住宅市街地や、多数の人々が集まる大型商業施設の増加等により、地震や火災の発生によって複合的・広域的な都市災害が発生する危険性が増加している。また、台地における宅地開発等の地形改変による土砂災害発生の可能性や、もともと水害の発生しやすい低地の地形条件に加えて、市街化による内水水害の危険性の増大等、都市化の進行が災害の発生を助長している面もみられる。こうした、複雑多様化する災害発生の危険性に対処するため、市及び関係機関の防災機能の充実と、これら機関と住民・事業者等が一体となった防災体制の確立を図るとともに、都市基盤施設の耐震化・不燃化の促進、避難地及び避難路の確保等、防災基盤の整備を進め、都市の防災機能の強化を図る。

さらに、高齢化等による災害発生時の危険回避行動力の低下や、地域コミュニティの希薄化等による共助意識の伸び悩みが考えられるため、地域住民の連帯による防災意識の高揚を図る。

なお、各関係機関における防災対策の実施にあたっては、性別に限らず、多様化するニーズ等を踏まえ、様々な視点をもって対応することを基本とする。

1. 基本目標

～みんなでつくる『災害に強い安心・安全のまち－佐倉市』～

自助・共助・公助が連携して、災害に強いひとづくり・まちづくりを進めるとともに、災害に備えた防災体制の整備等、防災対策の総合的な推進を図る。

また、災害の発生を完全に防ぐことは不可能であることから、災害時の被害を最小化し、被害の迅速な回復を図る『減災』の考え方を基本理念とする。

2. 防災施策の大綱

(1) 防災基礎アセスメントの実施等

東日本大震災は、その被害規模が甚大であり、これまでの国の被害想定外であったことから、多くの指摘がなされているところである。このことから、国及び千葉県では、オーバーデザインとなることを恐れずに、あらゆる可能性を考慮して、最大クラスのことを想定するとしている。

知ることは、自助・共助・公助の取組みの根幹をなすものであることから、佐倉市においても、佐倉市の現状及び地域性に着目した防災基礎アセスメントを実施するほか、市及び関係機関の防災施策の基礎情報として活用を図る。

また、住民・事業所等が佐倉市の危険度について把握することにより、日頃からの備えについて推進が図られるよう、市は、防災基礎アセスメントの十分な周知を図る。

(2) 災害に強いまちづくりの推進

市をはじめ関係機関は、都市の防災基盤の強化を図るため、防災基礎アセスメント調査結果等を踏まえ、市街地の耐震化・不燃化、都市基盤施設の防災機能の強化、防災空間の確保等、災害に強い安心・安全なまちづくりを計画的に推進する。

(3) 防災活動拠点の整備等

東日本大震災においては、防災活動拠点となる庁舎等が被害を受けたことにより、災害対応業務に大きな影響を及ぼすといった事態が報告されている。

佐倉市においては、庁舎や学校施設の耐震化は終了していることから、今後は防災拠点としての機能確保のための整備をさらに進めることとする。

また、防災活動拠点として、十分な機能を果たすためにも停電時における電源の確保は必要不可欠であることから、非常用電源の設置についても推進する。

(4) 地域防災力の向上

大規模な災害においては、発災直後の住民ひとりひとりの自覚や行動が生死を分ける結果にもなり得る。平時から正しい知識を持ち、住民自らが考え、行動することの重要性を再認識し、「自らの命は自ら守る」とする自助の取組みの強化を図る。

東北3県においても日頃の防災教育の充実により人的被害を軽減させることができたとの指摘もなされていることから、家庭や地域、教育現場等と連携し、災害を乗り越える力を身に付けるという視点をもった幼少期からの防災教育の充実を図る。

このほか、住民は、災害教訓等を風化させぬよう伝承し、防災意識の向上に努める。

また、過去の大規模災害から、地域とのつながりが重要であることが明らかとなっている。阪神・淡路大震災では、建物の倒壊等により生き埋めになった被災者を地域住民が協力して救助する等、救命に大きな成果をあげているほか、東日本大震災でも、避難行動や避難生活に地域のつながり、地域の力が大きく貢献しているところである。

社会構造の変化により、地域コミュニティの弱体化が叫ばれ始めているが、「自分たちの地域は自分たちで守る」といった共助の考え方の重要性を再認識し、自主防災組織の設置促進及び自主防災力の強化に努める。

なお、自主防災組織の活動については、一部の役員に任せればよいというわけではなく、住民ひとりひとりが共助の精神をもって、積極的に活動への参加協力を行うことが必要不可欠であることから、住民ひとりひとりに対し、自主防災組織の活動への積極的な参加について求めていく。

(5) 民間団体・企業等との連携強化

阪神・淡路大震災以降、行政機関と民間団体・企業との協定締結による連携強化が進んでおり、佐倉市でも、物資・燃料供給に関する協定や、支援協力に関する協定、避難輸送に関する協定等、様々な分野での連携が進んでいる。

これらの連携の輪を広げていくことにより、社会の一員でもある民間団体等の力を最大限に発揮するための取り組みを進めていく。

(6) 災害に備えた組織づくりの推進

佐倉市においては、これまでも風水害により災害対策本部を運用したことはあったものの、東日本大震災では、福島第一原子力発電所事故に因る放射性物質の影響や計画停電対応、市内の被災者支援、東北3県への支援等、これまでに経験したことのない、様々な事象への対応を行ってきたところである。

このことから、佐倉市災害対策本部閉鎖後においては、新たな事象への対応及び復旧・復興支援業務を実施するため、災害復旧・復興本部を設置する。

このほか、市をはじめ関係機関は、総合的な防災対策を推進するため、平常時から防災に係る組織体制の整備・充実を図るとともに、災害時の災害対策活動を迅速かつ的確に実施できる組織体制、職員の配備体制及び参集体制を災害規模に応じて整備する。

(7) 情報伝達体制・手段の強化

東日本大震災において佐倉市では、地震発生直後より、佐倉市内各所において発生した被害情報の収集や必要な情報発信を行ってきたところであるが、電話回線の混線や防災行政無線（移動系）の輻輳（ふくそう）等により、職員間の情報伝達が十分に行われなかったという問題が生じたことから、通信手段の多様化や自転車等の人的手段による情報伝達も含めた情報伝達手段のリダンダンシー（多重化による代替性）を確保する。

また、住民に対する情報発信においても、佐倉市防災行政無線（同報系（固定系））は、音声による住民等に対する情報伝達手段であることから、屋内にいる住民等に対して十分な情報伝達を行うことは困難である。

このため、市は、株式会社広域高速ネット二九六（ケーブルネット296）による緊急情報放送のほか、エリアメール、緊急速報メールやメール配信サービスの普及、ホームページやSNS等による情報提供を進める。

また、「臨時災害FM放送に関する協定」に基づき、株式会社広域高速ネット二九六の協力のもと、大規模な災害発生時には、早急に開設の許可を得て、広報を行うこととしていることから、臨時災害FM放送について周知を図る。

このほか、自主防災組織や自治会・町内会等との連携による広報の仕組みづくりについての検討も推進する。

(8) 支援物資等供給体制の強化

東日本大震災におけるライフライン被害においては、佐倉市東部を中心とする断水が大きな問題となったところである。断水への対応にあたっては、千葉県や協定機関からの飲料水の提供や給水車による給水活動の実施を行ったところであるが、最も効果的であったのが防災井戸を活用した給水活動であった。

このことから、防災井戸の設置促進といった「ハード対策」と災害時においても確実に使用できる体制を整備する「ソフト対策」の両面について、推進する。

食糧等の備蓄については、災害発生直後の3日間程度は、自助による対応が基本となる。ただし、備蓄物資が失われてしまった等の全壊・全焼等世帯については、自助による対応が困難であることから、これら被災者用に佐倉市として、食糧備蓄を行っているところである。しかし、この備蓄食糧についても、3日分に止まっていることから、災害の規模が大きく、復旧までに時間を要する場合にあっては、佐倉市の備蓄食糧のみでは、対応が困難であり、支援物資等の供給を受ける必要がある。

このため、佐倉市では、流通業者との間に協定を締結することで食糧等の確保を行うこととしているが、災害時におけるリダンダンシー（多重化による代替性）を確保するため、市内又は近隣市町に生産拠点を置く企業等との協定締結についても推進する。

また、食糧等の供給にあたっては、供給先の確保のみならず、受け入れた食糧等の物資を迅速かつ的確に必要な場所に届けることが必要不可欠であることから、受け入れた食糧等の物資の仕分け等の受け入れ体制の整備についても推進する。

なお、受け入れ体制の整備においては、災害ボランティアの協力が有効であることから、災害ボランティアセンターとの連携についても強化する。

このほか、東日本大震災において、庁用車や非常電源用の燃料の確保について困難が生じたことから、燃料確保の手段について強化を図る。

（９）要配慮者の安全確保

東日本大震災においては、死者の多くを高齢者が占め、また、障害者が一般の人に比べて高い割合で犠牲になったことが推察される等、高齢者や障害者等の災害時に支援を要する人々の犠牲が多く、避難生活においても特別な配慮が必要となっている。

東日本大震災を含む、過去の災害の教訓を踏まえ、平成25年6月21日付けにて、災害対策基本法が改正され、要配慮者のうち、災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合に自ら避難することが困難な者であって、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要する者（「避難行動要支援者」という。）の名簿の作成等について新規に規定がされたほか、災害対策基本法の改正を受けて、「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」（平成18年3月）を全面的に改定したものとして、平成25年8月には、「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」（令和3年5月改定）が示されたところである。

避難行動要支援者対策については、実際には、近隣住民の支え合いによることでしか達成できないと言っても過言ではなく、地域防災力の向上と合わせ住民一人ひとりの理解を得るよう努めていく必要がある。

災害対策基本法の改正以前より、市内の自主防災組織、自治会・町内会等やその他の団体においても災害時要援護者対策として、先進的な取り組みが進められてきたところであり、これら取り組みを尊重したうえで、災害対策基本法に基づく避難行動要支援者対策について、推進を図る。

次に、避難所等においては、高齢者や障害者のほか、難病患者、乳幼児、妊産婦、性的少数者（LGBT等）、外国人等を含めた要配慮者に対し、より居住性の高い避難スペースを提供するといった対応のほか、福祉避難所の開設、福祉施設等への緊急入所等といった対応を行う必要があることから、これらの要配慮者対策についても、推進を図る。

なお、支援対策の整備にあたっては、佐倉市地域福祉計画等と連携がとれるよう調整を図る。

(10) 帰宅困難者等対策の推進

東日本大震災では、主要駅を中心に多くの帰宅困難者等が発生し、佐倉市においてもＪＲ佐倉駅や京成佐倉駅を中心に鉄道の不通による帰宅困難者等が発生した。

佐倉市では、これら帰宅困難者等の対応として、近隣の避難所の開放を行ったところであるが、災害の規模によっては、近隣の避難所に受け入れるという対応のみでは十分な対応を行えない可能性が考えられる。このことから、災害発生時における基本原則（むやみに移動を開始しない）の周知・徹底を図ると同時に、交通事業者との情報連絡体制の確立、佐倉市内における学校、事業所等に対し、生徒、従業員等を留める、生徒や従業員等用の備蓄をする等の対策を促すことにより、帰宅困難者等対策の推進を図る。

なお、一斉帰宅行動を抑制するためには、家族等との安否確認手段が確保され、かつ周知されていることが必要である。このため、災害用伝言ダイヤル１７１、災害用伝言板（web１７１）、ツイッター・Facebook等のSNS等、通話に頼らない安否確認手段について、平常時から体験・活用を通じて、発災時に利用してもらえるよう広報・啓発を行うとともに、企業や学校等、関係機関における家族等との安否確認手段のルール化を促進する。

また、駅や大規模集客施設、各企業等に対する情報提供のあり方等、帰宅困難者等への支援策の強化を図る。特に、避難行動要支援者にも位置付けられる日本語の理解が十分ではない外国人に対する情報提供についても推進する。

市は、県や関係機関の協力のもと、佐倉市内駅周辺帰宅困難者等対策協議会を設立し、情報連絡体制の確立、一時滞在施設の確保、帰宅困難者等の安全確保、安全確保後の徒歩帰宅支援等のテーマを中心に対策を検討・実施していく。

(11) 男女平等参画の視点

東日本大震災では、避難所において女性用の物資が不足する、授乳や着替えをするためのスペースがない等、女性への配慮の必要性が改めて認識された。

このことから、避難所の運営をはじめとした男女のニーズの違いが生じる対策の実施にあたっては、男女平等参画の視点をもって対応することを基本とする。

第2節 計画の運用

1. 計画の習熟

市及び関係機関は、この計画の遂行にあたって、それぞれの責務が十分に果たせるよう、常に図上訓練、実践的訓練等によってこの計画の習熟に努めるとともに、住民・事業者等への周知を図るため広報・啓発活動に努める。

2. 計画の修正

佐倉市防災会議は、佐倉市地域防災計画を現状に即したものにするため常に検討を加え、修正する必要があると認める場合は、佐倉市地域防災計画を修正する。

修正の手順については次のとおりである。

- ① 市は、修正に係る資料等を整備する。
- ② 市は、整備された内容に係る資料を取りまとめ、佐倉市地域防災計画修正案を作成する。
- ③ 佐倉市防災会議は、佐倉市地域防災計画修正案を審議するとともに、パブリックコメントを実施し、佐倉市地域防災計画の修正を決定する。
- ④ 佐倉市防災会議は、佐倉市地域防災計画を修正したときは、その要旨を公表するとともに、千葉県知事に報告を行う。