

仙台市地域防災計画(共通編、地震・津波災害対策編)中間案 概要

1. 見直しの背景

東日本大震災の発生

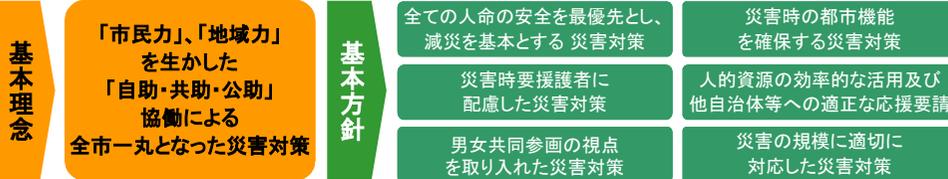
これまでの想定をはるかに超えた沿岸部の壊滅的な被害、広範囲でのライフラインの停止と燃料供給の途絶など、社会基盤への甚大な被害により、行政の限界と自助・共助の重要性、減災の考え方など多岐にわたる課題が浮き彫りとなる。

地域防災計画の見直し

- 自然の脅威を抑えることや被害を完全に防ぎきることはできない。
- 各々の事前の備えにより可能な限り被害を抑え、地域コミュニティの力を高め、支え合い、助け合うことで命と希望をつなぎ、日頃からの備えと連携・協力により、生じた被害を埋め、二次的な被害の連鎖を食い止めると同時に速やかな回復を実現する。
- 市民一人ひとり、町内会をはじめとする地域団体やNPO、企業、大学などのさまざまな主体と行政が連携・協働し、「100万市民の総合力による防災」の実現を目指す。

2. 計画の概要(共通編・総則)

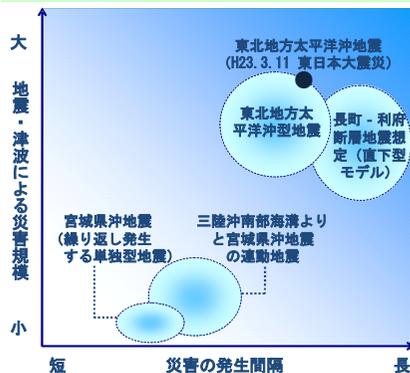
仙台市の災害対策の基本理念と基本方針(はじめに、第1章 第3節)



本計画の構成(第1章 第2節)

編・部	概要	章	内容
共通編	第1部 総則		計画の考え方や前提、災害に関する現状と課題、及び市民・市・防災関係機関が行うべき減災活動の概要について定める。
	第2部 災害予防計画	第1章 自助・共助 第2章 公助	市民や企業、地域団体等が行うもの 行政や防災関係機関が行うもの
地震・津波災害対策編	地震・津波災害発生直前から復興に至るまでの間において、市民・市災害対策本部及び防災関係機関等が行う対策に係る体制、措置等について定める。	第1章 自助・共助 第2章 公助	市民や企業、地域団体等が行うもの 行政や防災関係機関が行うもの

本市において想定される地震と災害規模(第2章 第2節)



本市に想定される地震に係る政府の長期評価や昭和53年の宮城県沖地震の被害、平成23年東日本大震災による被害、また、これまでわが国で経験してきた地震被害を考慮し、今後、本市に起こりうる地震の周期と地震・津波による災害規模を相対的かつ模式的に表すと左記ようになる。

【視点】

- 「災害規模」とは、地震や津波によってもたらされる人的・物的被害状況やライフラインの途絶状況などを判断基準として考えたものである。
- 各地震想定モデルはあくまでも想定であるため、「被害規模」はある程度の幅を持って表している。

本計画は、このうち最大の災害規模と考えられる東北地方太平洋沖地震クラスの地震において市民の命を守ることを第一に、数十年に一度程度発生する宮城県沖地震規模の災害についても効果的に対応することができる計画とする。

3. 計画の内容

【共通編】第2部 災害予防計画

■市民・地域が行政と協働して行う防災対策

【市民の命を守る】

- 第1章 自助・共助
- 第1節 自助・共助による減災の重要性
 - 第2節 家庭や事業所で災害に備える
 - 第3節 「防災・減災」を学ぶ・伝える
 - 第4節 情報を入手する方法を知る・確保する
 - 第5節 安全を確保するための行動を確認する

【市民の命をつなぐ】

- 第6節 住民ネットワークで地域を守る
- 第7節 災害支援活動への理解と参加

■市民と協働して行う防災対策

【市民の命を守る】

- 第1節 避難体制の整備
- 第2節 津波災害の予防
- 第3節 帰宅困難者対策
- 第4節 情報通信体制等の整備
- 第5節 救急救護体制の整備
- 第6節 消防体制の整備
- 第7節 自主防災体制の整備
- 第8節 火災等の予防

【市民の命をつなぐ】

- 第9節 避難所運営体制の整備
- 第10節 災害時要援護者対策の推進
- 第11節 物資・資機材等確保体制の充実
- 第12節 廃棄物処理体制の整備
- 第13節 建築物等の安全化
- 第14節 地盤災害の予防
- 第15節 災害支援活動を支える体制の整備
- 第16節 教育・訓練の推進

■行政における防災対策

- 第17節 災害に強い街づくり
- 第18節 災害応急体制の整備
- 第19節 応急対応体制の整備
- 第20節 応援体制の整備

■災害に強い都市基盤の整備

- 第21節 ライフライン施設の災害予防

【地震・津波災害対策編】

第1章 自助・共助

■市民・地域が行政と協働して行う災害対応【市民の命を守る】

- 第1節 地震による被災をふせぐ
 - 第2節 災害情報を入手する
 - 第3節 適切な避難行動を行う
- ##### 【市民の命をつなぐ】
- 第4節 自主防災組織で活動する
 - 第5節 災害時要援護者を支援する
 - 第6節 避難所を主体的に運営する
 - 第7節 物資の円滑な供給に協力する
 - 第8節 交通・ライフライン等に関わる情報を入手する
 - 第9節 広聴相談を利用する
 - 第10節 災害支援のために活動する
 - 第11節 生活の復旧・復興に関する支援を利用する

第2章 公助

- 第1節 応急対策の流れ
- 第2節 災害対策活動体制
- 第3節 職員の配備・動員計画

■市民と協働して行う災害対応【市民の命を守る】

- 第4節 避難計画
- 第5節 津波災害応急計画
- 第6節 帰宅困難者対策
- 第7節 災害情報の収集伝達計画
- 第8節 災害広報・広聴計画
- 第9節 救急・救助計画
- 第10節 医療救護・保健・防疫計画
- 第11節 消防活動計画

【市民の命をつなぐ】

- 第12節 避難所運営計画
- 第13節 災害時要援護者への対応計画
- 第14節 物資供給計画
- 第15節 緊急輸送計画
- 第16節 廃棄物処理計画
- 第17節 二次災害の防止
- 第18節 災害支援活動のサポート

■行政における災害対応

- 第19節 燃料確保・供給計画
- 第20節 災害救助法適用計画
- 第21節 行方不明者の捜索・遺体の収容等に関する計画
- 第22節 応援協力要請(受援)計画
- 第23節 交通規制計画
- 第24節 応急公用負担

■市民生活を取り戻す社会基盤の復旧

- 第25節 文教対策計画
- 第26節 応急給水・水道復旧計画
- 第27節 電力施設災害応急計画
- 第28節 電気通信施設災害応急計画
- 第29節 ガス施設災害応急計画
- 第30節 下水道施設災害応急計画
- 第31節 交通施設災害応急計画
- 第32節 JR鉄道施設災害応急計画

■被災から立ち上がる生活再建支援

- 第33節 住宅応急対策計画
- 第34節 農林水産業対策計画
- 第35節 民生安定のための緊急措置に関する計画
- 第36節 公共施設等の災害復旧及び財政援助の確保
- 第37節 復興に関する計画

4. 見直しのポイントと概要 【共通編】第2部 災害予防計画

大規模な地震災害からの「減災」を考えたとき、行政や防災関係機関だけでなく、市民や企業、地域団体等も、それぞれの役割を果たし、「自助・共助・公助」が互いに補い合い、連携し合って災害対策を進めていくことが重要です。

この「災害予防計画」は、それぞれの事前の役割や取組みを示したものです。各主体は常日頃からこの計画に示された取組みについて、訓練等を通して習熟を図って備えるとともに、防災意識の向上や顔の見える関係づくりに努め、災害発生時に適切な行動に繋げていくことが必要です。

本計画は、防災対策を進めていく上で重要な取組みとなる「自助・共助」の章と「公助」の章の大きく2つに分かれています。

第1章 自助・共助【新規】

「第1章 自助・共助」では、市民や地域が命を守るため、命をつなぐために事前に行わなければならない「市民の命を守る」と、「市民の命をつなぐ」に分けて記述するとともに、関連する公助の取組内容も併せて紹介しています。

項目	内容	節	ページ	
●市民・地域が行政と協働して行う防災対策				
市民の命を守る	自助・共助による減災の重要性	市民や企業、地域団体等は、行政とともに、それぞれの役割とその自覚を持ち、主体的に地域の減災に取り組むこととした。	1	35
	家庭や事業所で災害に備える	市民や企業、地域団体等は、自ら実施できる家庭や事業所のハード面の備えを理解し、市の取組みと連携しながら、自主的に地震による被災を防ぐための備えを行うこととした。	2	36
	「防災・減災」を学ぶ・伝える	市民や企業、地域団体等が平時から学んでおくべきソフト面の備えを理解し、市の取組みと連携しながら発災時の被災を軽減する方法を学び、伝えることとした。	3	46
	情報を入手する方法を知る・確保する	市民や企業、地域団体等は、平時から発災時に必要な災害情報の種類や入手方法を確認し、入手手段を確保することとした。	4	47
	安全を確保するための行動を確認する	市民や企業、地域団体等は、発災時に迅速かつ適切な行動をとるために必要な備えを確認し、平時からの学びや訓練等によって身につけておくこととした。	5	48
市民の命をつなぐ	住民ネットワークで地域を守る	地域団体等は、発災時に地域の安全を確保するため、組織的に共助を行うことの必要性を理解し、平時から住民ネットワークを構築して様々な取組みを行うこととした。	6	53
	災害支援活動への理解と参加	市民等は、災害時のボランティアやNPO等の活動や支援の方法を理解し、市民による被災者支援活動への参加に努めることとした。	7	62

第2章 公助

項目	内容	節	ページ	
●市民と協働して行う防災対策				
市民の命を守る	避難体制の整備	避難所・場所の位置づけを明確にし、災害時の避難体制の整備を図ることとした。 設備の耐震化、停電時の電源の確保など指定避難所機能の拡充を図ることとした。 ●津波避難、帰宅困難者に関する避難施設等の整備推進 ●必要に応じ市民センター、コミュニティ・センターを、指定避難所、または避難所を補完する「補助避難所」として整備 ●社会福祉施設を、災害時要援護者を受け入れる「福祉避難所」として整備 ●防災対応型太陽光発電システムの整備等、避難所機能の拡充	1	65
	津波災害の予防	東日本大震災の津波被害等を踏まえた津波避難エリアを設定し、津波避難施設、避難道路を整備することとした。また、情報伝達手段を拡充するとともに安全管理基準等に基づく広報体制を確保することとした。 ●津波避難エリアを示した「津波からの避難の手引き（暫定版）」の作成、市民への周知 ●堤防機能を備えた道路のかさ上げや避難施設、避難道路の整備促進 ●「緊急速報メール」の配信開始など、住民への情報伝達体制の拡充	2	70

項目	内容	節	ページ	
市民の命を守る	帰宅困難者対策	災害時に一斉帰宅をさせないための取組みを促進するとともに「一時滞在施設・場所」や徒歩帰宅者の支援体制の整備を図ることとした。 ●企業としての「自助」（一斉帰宅をさせないための備蓄の取組み等）の啓発 ●交通結節点における「一時滞在場所」の確保 ●徒歩帰宅者の支援のための「帰宅支援ステーション」の活用検討 ●帰宅困難者等に対する情報提供支援等の検討	3	73
	情報通信体制等の整備	多重無線の整備及び行政情報ネットワークの二重化を検討することとした。インターネットの様々なサービスを活用するなど、災害情報の伝達体制の高度化を進めることとした。	4	75
	自主防災体制の整備	自主防災組織等による活発な防災活動、地域の防災・減災力の向上を図るため、地域防災リーダーの養成を促進することとした。 中高層住宅における災害時の安否確認や物資搬送の迅速な実施に向け、自主防災組織の結成、地域との連携を促進することとした。 ●地域防災リーダーの養成・バックアップ体制の整備 ●マンション等における自主防災活動の推進 ●自主防災組織、婦人防火クラブの育成指導	7	87
市民の命をつなぐ	避難所運営体制の整備	避難所運営は地域団体、避難者、行政、施設管理者がそれぞれの役割を果たし、協働して行っていくこととした。 避難所運営委員会による自主的な運営体制への早期移行を図るとともに、委員会の構成については女性の参画に十分配慮することとした。 常日頃から災害時の役割や行動などについての協議や訓練など「顔の見える関係づくり」を支援、推進することとした。 地域における避難所のグループ化など、地域での協議による避難所の効率的な運用を推進することとした。 ●新たな避難所運営マニュアルの策定と地域ごとの協議を踏まえた各地域版マニュアルの完成 ●平常時における行政、地域団体、施設管理者の密接な関係の構築 ●地域における避難所のグループ化	9	93
	災害時要援護者対策の推進	災害時要援護者情報登録制度を推進し、地域団体等との連携強化を図り、災害時の情報伝達や避難支援体制を構築することとした。 ●「仙台市災害時要援護者避難支援プラン」に基づく地域ごとの避難支援体制の構築 ●在宅要援護者に対する情報提供、物資供給を行う仕組みづくり	10	96
	物資・資機材等確保体制の充実	家庭内での備蓄の促進及び避難所のニーズに迅速に対応できる物資集配拠点を整備するとともに供給システムを構築することとした。 ●家庭内での備蓄の促進及び啓発 ●公的備蓄の数量、品目の見直し ●障害者等に配慮した備蓄の見直し ●物資配送拠点の整備と民間事業者を活用した配送システムの構築	11	99
	災害支援活動を支える体制の整備	災害ボランティアの定義等を現状に合わせて明確化した。また、平常時から行政機関と仙台市社会福祉協議会及びNPO等支援団体とのネットワークを構築することとした。	15	117
	教育・訓練の推進	自主防災組織と学校、社会福祉協議会など地域団体との連携、帰宅困難者対策など共助を促進するための啓発を図ることとした。 学校における防災教育を再構築し、家庭、地域との連携強化を促進することとした。 行政と地域とが顔の見える関係を構築し、円滑な避難所運営体制の整備を図ることとした。 ●市民向け防災講座等の開催 ●「地域防災リーダー」の養成及び活動のバックアップ ●新たな防災教育の充実 ●職員の災害対応能力の向上を図るための研修の体系化とノウハウの継承	16	121
	●行政における防災対策			
災害応急体制の整備	燃料確保体制の整備や災害発生後の業務継続体制を確保するための事業継続計画の策定を行うこととした。	18	130	
応急対応体制の整備	防災拠点となる施設の耐震化や連絡体制の強化を図るとともに、大規模災害時の広域的な災害対応の拠点となる広域防災拠点についての整備を検討することとした。	19	133	
●災害に強い都市基盤の整備				
ライフライン施設の災害予防	施設、設備の耐震化、供給ライン等の多重化など防災体制の強化を図ることとした。	21	137	

【地震・津波災害対策編】

この「地震・津波対策編」は、災害が発生した際に必要な行動を示したのですが、突発的な災害に対して普段から意識していない行動をとる判断で行うことは難しいため、常日頃からそれぞれの役割や取組みの内容を十分理解し、災害発生時の行動をできるだけ具体的にイメージしておくことが必要です。

本編は、災害対策を進めていく上で重要な取組みとなる「自助・共助」の章と「公助」の章の大きく2つに分かれています。

第1章 自助・共助【新規】

「第1章 自助・共助」では、市民や地域が行うべき取組みと災害発生後にまず行わなければならない「市民の命を守る」とその後に行う「市民の命をつなぐ」に分けて記述するとともに、関連する公助の取組内容も併せて紹介しています。

項目	内容	節	ページ	
●市民・地域が行政と協働して行う災害対応				
市民の命を守る	地震による被災をふせぐ	市民は、緊急地震速報の利用方法を理解し、緊急地震速報時における適正な行動に努めることとした。	1	1
	災害情報を入手する	市民や企業、地域団体等は、市や関係機関からの災害情報について、いざというときの被害の予測、的確な判断を行うため、事前に入手方法などを確認し、発災直後からより的確な情報手段の選択を行うよう努めることとした。	2	3
	適切な避難行動を行う	市民は、入手した災害情報に基づき、災害の内容、規模、特に津波浸水のおそれの有無などを考慮し、適切な方法により迅速に避難することとした。	3	5
市民の命をつなぐ	自主防災組織で活動する	地域は、災害時における自主防災組織の役割等を理解し、「共助」の重要性を認識した活動への協力に努めることとした。	4	10
	災害時要援護者を支援する	地域は、災害時要援護者への支援ルールを理解し、「共助」を中心とした迅速、的確な支援を行うよう努めることとした。	5	12
	避難所を主体的に運営する	地域は、避難所における行政、地域団体、避難者、施設管理者の役割や運営ルールを理解し、地域団体や避難者が避難所運営の中心を担うこととした。	6	14
	物資の円滑な供給に協力する	市民や地域は、物資の供給は被災により食料や生活必需品が入手できない方々への支援であることを理解し、限られた物資の円滑な供給に協力することとした。	7	20
	交通・ライフライン等に関わる情報を入手する	市民や企業、地域団体等は、市民生活に欠かせない情報を欲しいときに常時適切に入手できる手段を把握し、被災後の不安や混乱を早期に解消することとした。	8	21
	広聴相談を利用する	市民や企業、地域団体等は、相談に応じた問合せ窓口やその内容を理解し、効率的な運用に協力するとともに、早期の不安解消を図ることとした。	9	23
	災害支援のために活動する	市民等は、ボランティアの受入れ等のルールを理解し、積極的な参加を通して、効果的な被災者支援活動に協力することとした。	10	24
	生活の復旧・復興に関する支援を利用する	市民や企業は、復旧活動等に関する行政からの様々な支援制度を理解し、早期の生活復旧を図ることとした。	11	25

第2章 公助

項目	内容	節	ページ	
応急対策の流れ	「公助」の冒頭で、災害発生後に実施すべき各種応急対策の時間的目標を整理して示した。	1	27	
●市民と協働して行う災害対応				
市民の命を守る	避難計画	避難勧告等発令に伴う避難誘導に加え、災害時の市民の避難に関する誘導を地震と津波に書き分け整理した。また、地震時の住民の避難行動について理解しやすいようにフロー図化した。 災害時要援護者の避難支援は、「共助」による避難誘導を基本とし、支援が困難な場合は、行政が必要な支援を行うこととした。 ●地震災害時の避難誘導の整理 ●住民の避難フローの整理	4	44
	津波災害応急計画	津波発生時の住民の避難行動について、理解しやすいようにフロー図化した。広報活動隊の安全確保などの活動要領を整理した。	5	52
	帰宅困難者対策	一時滞在施設・場所への避難誘導や交通情報の提供などの支援体制を整備した。	6	61
	医療救護・保健・防疫計画	医療機関において物資不足が長期化する場合は、供給ルートの確保に努めることとした。 他都市からの応援の受入れ調整が理解しやすいようにフロー図化した。	10	79

項目	内容	節	ページ	
市民の命をつなぐ	避難所運営計画	避難所の開設基準を整理し、行政及び施設管理者の役割を明確化した。また、市と連絡が取れない場合の応急措置として地域または施設管理者が避難者を収容できることを明確に示した。 避難所運営は、地域団体、避難者、行政、施設管理者がそれぞれの役割を果たし、協働して行うとともに、これらで構成する「避難所運営委員会」による運営を基本方針として示した。また、災害時要援護者や男女のニーズ等に配慮した運営管理に努めることとした。 避難所担当職員の本業は、区本部との情報伝達、避難所内の問題解決に向けた区本部等への要請と調整とした。 ●避難所担当職員の位置づけ、避難所開設の基準の整備 ●各市区、避難所担当職員、施設管理者の措置の整理 ●マニュアルに基づく避難所運営委員会の活動の整理	12	93
	災害時要援護者への対応計画	自宅から避難できない地域等で把握している要援護者等に対して、地域団体等の協力を得て安否確認や情報提供等の支援の拡充を行うこととした。 ●定期的な安否確認、災害情報の提供 ●必要に応じた食料等の物資の供給	13	102
	物資供給計画	災害発生後48時間以内は、備蓄食料の配給を行うこととした。 長期間、食料購入ができない状況において、自宅から避難できない要援護者や妊産婦等に対して、地域団体等の協力を得て、必要に応じて巡回配付等を行うこととした。 被害が甚大である場合の物資集配拠点の運営について整理し、理解しやすいようにフロー図化した。	14	106
	廃棄物処理計画	がれきと屋敷等解体ごみ処理について整理し、理解しやすいようにフロー図化した。また、震災によるごみ発生量推計方法の見直しを行うこととした。	16	118
	二次災害の防止	宅地、建物の応急危険度判定の制度内容を明確化し、2つの判定作業における情報共有を行うことにより作業の効率化を図ることとした。 避難所等の安全確認を行う施設管理者に対して、技術的支援ができる体制整備を推進することとした。	17	125
	災害支援活動のサポート	各局の支援に関わる専門ボランティアについて、派遣、支援に係る調整窓口等を明記し、災害時の調整の円滑化を図ることとした。 ●各専門ボランティアの窓口の整理 ●受入れ・支援体制を概略図に整理	18	132
	●行政における災害対応			
	燃料確保・供給計画	災害時の燃料不足に迅速に対応するため、関係機関との情報共有、協定に基づく要請等、燃料確保・供給の流れについて整理した。	19	136
応援協力要請(受援)計画	応援要請発動基準と目安を整理するとともに、応援の要請、活動調整、待機場所等の確保など災害対策本部における対応を明確化した。 各部が所管する協定に基づく応援の要請についての留意点を整理した。	22	147	
●市民生活を取り戻す社会基盤の復旧				
文教対策計画	災害時の下校や保護者への引渡し体制について明確化した。 学校の対策として、児童生徒の心のケア、障害のある児童生徒への配慮を行うこととした。また、文化財に係る災害時の対策を明記した。	25	160	
応急給水・水道復旧計画	応急給水体制を整理するとともに、応急復旧については設定した期間内に完了させるよう作業体制の確立等を実施することとした。 管路の優先復旧順位を設定し、応急復旧計画を策定することとした。 災害拠点病院、指定避難所、社会福祉施設に対して優先的に応急給水を行うこととした。	26	165	
●被災から立ち上がる生活再建支援				
住宅応急対策計画	プレハブ仮設住宅建設をはじめとする応急仮設住宅の制度運用について明確化した。	33	181	
民生安定のための緊急措置に関する計画	仙台市あて義援金は、仙台市災害義援金配分委員会設置要綱に基づき配分内容の決定を行うこととした。 地盤に係る住家の被害認定については、国の指示に基づき行うこととした。 り災証明書の発行業務については、大規模災害時においても迅速・適切に実施できるよう職員の派遣体制等を整備することとした。	35	191	