

第1回「(仮称)千葉県防災基本条例」検討会議 議事概要

「千葉県における防災対策の現状」及び「(仮称)千葉県防災基本条例の基本方針(案)」について、事務局から資料に基づき説明後、次のとおり質疑や意見をいただいた。

○ 基本方針にある県民の定義としてどういう人を対象にするのか。例えば、住んでいる人だけなのか、県外から働きにくる方や観光客の自助、共助をどうするのか。

事務局：県民については、県内に住所のある方だけではなく、例えば帰宅困難者対策であれば、県内への通勤者、住所は県外であっても県内の学校への通学者等も、責務という点で規定する必要があるが今後出てくると思っているので、住所要件だけで考えてはいない。

○ 県民という大きな枠の中で、どこの被災地でもボランティアなのか分からない人がいる。地域の安全性を踏まえて、県民と外来の方との目印を分かりやすく表示する方が管理上よろしいのではないか。

○ 県民という枠組みの中にも、住んでいる方、県外から勤めに来る方、観光客の方、いろいろ立場があり、それぞれやるべきことがだいぶ違ってくるので、あまり一括にしない方がよいという御意見だったと思う。

○ 町会の活動で避難所運営訓練を行うが、(県外の方は)何も持たずに来るだろうから、(町会費などを使って)提供された食べ物等をどの程度分けるかという問題を発言する方もいる。観光地で被災された方もいるので、区分するまではなくても、目印のようなものが要るか。

○ 基本方針案の中に帰宅困難者の話はあるが、避難所の話はない。しかし、避難所になった所に、帰宅困難者も来たりする。そういう意味では、避難所も(方針に)少し挙げておいた方がよいのかもしれない。

○ 県の条例ができれば、市町村は、それぞれ独自の規定や計画等を取りまとめていくことを、県では期待しているということによろしいか。

事務局：防災対策というのは、県あるいは市町村それぞれの役割分担もあるので、市町村も含めた上での県内の防災のあり方を、ここで謳っていきたいと考えている。市町村の防災部局とも意見交換をしながら、市町村についても一定程度の役割といったものを、この条例の中で規定していきたい。全体として県内の防災力向上を目指すということが究極の目的であるので、そのためにやはり県も市町村もあげて取り組んでいききたいというのがこの条例(の意義の一つ)と考えている。

○ 上下関係ではないので、多分いろいろ公助の部分を連携して強めていくというような表現になっていくと思う。

○ 県の条例で定めたことは、市町村に対してどれくらいの拘束力があるのか。例えば、

市町村において災害時要援護者の名簿整備や個別計画が進んでいないという問題がある。そういうことに対して、ある程度強制力を持って定めることができるのか。

事務局：先述のとおり、基本的には地方分権の観点から、市町村に対して強制的にというのは、適切ではない。ただ、いずれにせよ、県の方で市町村が行っている取組を支援していくという形で、災害時要援護者などの対策を行うことになると思う。

○ 企業のBCP作成には、温度差があるように思える。この条例に強制力や指導などがあるのか分からないが、企業と条例の関係をお聞きしたい。

事務局：事業者の位置付けも、この条例ではしたいと考えているが、強制は難しいと考えているので、BCPをはじめ様々な防災の取組について、例えば努力義務とか支援、奨励とか、何らかの形で規定をしたいと考えている。

○ 津波関係の新法（津波防災地域づくりに関する法律）だと、例えば、津波避難ビルに指定した場合は容積率の規制緩和など、国のインセンティブが少しあった。作るとコストばかりが増えてしまうのではなく、少しは良いことがあるようにしないと、なかなか難しい。BCPもそうだが、これは自分のためでもあり、事業者と住民が協力して、いろいろ制度を作るとか、そういうことはあるのだろう。

○ 大企業はBCPも防災計画も自前で作れると思うが、中小企業の中には自分達だけでは無理だということで進んでいないところも多い。折角、条例を作って促進していくなら、例えば工業団地のような中小企業が集まっている区画については共同で行政がまとめて支援するなどしないと、進んでいかない気がする。

事務局：企業の場合、企業の事業活動を継続するというBCPになるかと思うが、その点については、県庁の場合は商工労働部でBCPに関する様々なセミナーやアドバイス事業などを実施している。工業団地などの希望をまとめて研修会を開催するというようなことに対する支援は行っているところであり、企業の皆さんのお考え次第で共同で策定するような方向の検討は可能かと思う。

○ この条例の内容としては、事業者であれば、事業継続計画、BCPではなくて、どちらかという防災計画のようなものを支援するとか、人命優先の所に焦点を絞った内容になるという理解でよろしいか。もしBCPも入れるのであれば、防災計画をきちんとやった上でのBCPという考え方もあるとは思うが、BCPばかりでは、従業員や顧客のことが疎かになってしまうのが問題かと思う。

○ BCPには2種類定義がある。広義のBCPだと、業務継続や事業継続以外に初動の防災対応も入っているものがあり、それであれば両方含んでいる。狭義のものだと、初動の災害対応はあまり入らない。これを考えているなら、あまり広げ過ぎだという話だったと思う。

事務局：事業者についても、まずは防災対策という観点からの取組をこの条例では位置付けたいと思っているが、本来的な業務の継続も、復興に関して当然影響を及ぼす部分か

と思う。特に防災部門だけに限定することなく、BCPという観点での位置付けにできたらと思う。

- 津波に対しては、ハード対策のみでは限界があったためソフト対策の強化を図る、とのことだが、このソフト対策というのは、具体的には防災教育という意味か。

事務局：一言で言ってしまえば、避難を軸としたソフト対策ということが言えると思うが、そのためにはやはり正しい津波に関する知識という点での防災教育も必要であり、どこに逃げたら良いかという適切な情報の提供も必要。また、津波に関する警報を正確に迅速に伝えるといったことを含んでソフト対策という位置付けをしている。

- 津波で被災したので聞きたいが、避難だけではなくて、例えば土地利用の規制はできないか。他県の条例に土地利用についても明言しているところもあったと思う。避難だけでは犠牲者は減らないと思うので、ソフトと言っても土地利用のことも、街づくりも絡めて、条例に入れた方がよいのでは。緊急的にやらなければならないのは避難だと思うが、長い目で見ると土地利用や住まい方も考えていくべきではないか。

事務局：ここで言うハードと言うのは一般的には防潮施設、防波堤等を意識して記載しており、今お話いただいた土地利用については、どちらかと言うとソフトに入るものと思われる。その部分について入れた方がよいという御意見をいただいたので、規定できるのか、できないのか、検討させていただきたい。

- 津波対策でどういう想定をするかにより、具体的に土地利用をどうしていくかという問題があるが、これはまた津波新法との関係がある。既に国で決めた法律があり、県はハザードマップを作ったりいろいろなことをやる訳だが、市町村が土地利用も含めていろいろ考えなさいというような内容だったと思う。そういう国の法律との関わりを、少し整理しなければいけないと思う。

土地利用の問題だけではなくて、地域防災計画は災害対策基本法で決められているもので、県も市町村もしっかりと作らなければならない。地震防災戦略は、また別の法律（地震防災対策特別措置法）に基づいて、地震が来るまでの間にどうやって被害を減らすかという観点で作られている。それとは別に、今度は基本条例を作ろうとしている。この関係を少し整理していただいて、条例ではこの領域までやろう、他のものはここに任せよう、としないと両者が被ってくる。

地域防災計画は作っているが、条例は作っていない県もある。なぜ作らないかと言うと、地域防災計画の実行計画としてアクションプランあるいは地震防災戦略を作る、それで十分ではないかという意見も強いからだ。さらに条例を作ってどういう意味があるのかという議論があって、作っていないところもある。ただ、それで十分かと言うと、まだ課題も残されていて、今までの計画や対応ではうまくできないところもある。

基本線は自助・共助・公助の役割分担をしっかりとやって、特に自助をやってもらうために条例を作るという話だったと思うが、他の法律や対策とどういう関係にあるのか整

理していただいて、もう一度位置付けていただければ分かりやすいと思う。

- 地震防災戦略等と条例の関係がどのようになるのか気になる。地震防災戦略は、東京湾北部地震の死者と経済被害を半減させることが目標で、そのための対策だったと思う。東京湾北部地震だと東側はほとんど被害がないので、あまり対策が進まない気がする。それだけではなく、いろんな災害があるので県全体で自助に取り組んでいくというのが条例の位置付けであれば理解できるが。

事務局：平成 21 年度に作成した地震防災戦略は、東京湾北部地震の人的・経済的被害を半減するということが策定したものであるが、具体的にそのための対策として講じているものは、必ずしも東京湾北部地震のみに有効なものではなく、例えば耐震化であるとか緊急輸送道路の問題であるとか、どこで地震が起きた場合であっても減災という意味で有効なものと考えており、条例も含めて地域防災計画、地震防災戦略というのは連携を図って、県内全体の防災力の向上に資するものと考えている。

- この条例（の基本方針案）の中に書いてあるが、地域防災計画による施策がより一層の実効性を持つというのは、まさにその通りと思う。実効性を持たせるためにどうやるか、長らく議論があり、阪神（淡路大震災）では特に、計画はあったが実効性はないのではないかと、言われた訳だ。地震防災戦略も被害想定をただけでは対策に結びつかないので、耐震化がこれだけ進めばこれだけ被害を減らせるはずだと、期限を決めた目標設定にしたところが、まさに実効性を持たせる書き方になっている。それ以外で実効性を持たせるとなると、条例の中で何を柱にすべきかが大きな問題になる。

例えば、津波対策は自助・共助が中心になると思うが、アンケート調査で、津波が来るとは思っていなかった、避難しなければいけないとも思っていなかった、そこに来てしまったということがある。防災教育をしていると思うが、来年同じ調査をしたら、一体どのくらい上がっていくのか、そういう実態を捉まえて、更に強力に何かをやらなといけない。何か実態を捉まえて、P D C A サイクルを回すことになる訳だが、対策が実際どれだけ進んでいるか、どれだけ意識をきっちり持っていていただいているか。

自助についても、やはり行政の方で自助が進むような仕組みを作っていないと、多分なかなか進まない。要援護者の個人情報の問題をどうするかを解決しないまま、手上げ方式と言ってもなかなか手をあげないという問題がある。

だから実効性というのは、それをブレイクスルーしなければいけない。そういうことをするにはどうしたらいいのか、各論に入らないと実効性の問題は解決できない。条例の中にどこまで、どういう形で踏み込めるのかが重要と思うので、是非考えてほしい。

- 地域防災力の向上を目指すとなると、どうなったら良いのかが分かりにくい。実効性を持たせるという意味では、P D C A サイクルの C のところで、県が継続的に定期的にどこまで向上しているのか状況をきちんと把握していくことが必要。定期的にやっては公表するという県もいくつかあったと思う。そういう視点は入れていかないと、これを

しましうばかりだとなかなか進んでいかない気もするので、定期的に確認をしていくということ盛り込んでいただけると良い。

- 実効性を持たせるのは非常に重要なことだが、具体的にはなかなか難しいと思う。一例を挙げると、視察で名取市に行って分かったのは、今もほとんど何もない状態。(市全体で)千人ほどの方が亡くなったが、地震の揺れが原因ではなく、全員が津波で亡くなったと聞いている。亡くなった方はまさか津波が来るとは思わなかったようである。実際にその場に遭遇しないと、どう行動したらよいか分からない。分かるためには、現地に行って話を聞くとか、DVDを見るとか、現地の人に来てもらい実際の生々しい話を聞くとか、いろいろ方法はあると思う。テレビや新聞等を見て大変な状況だと分かっているても、実際行ってみると全然感覚が変わる。そういうことが必要なのではないか。
- 災害はほとんど体験できない。したときにはもう遅いので、想像力を相当たくましくしないといけない。津波の場合、今まで日本では、津波が怖いということを示す映像はほとんどなかった。今回非常にたくさん集まったので、うまく活用することが必要。防災教育の領域は非常に重要。

災害対策の重要な点は継続性である。起きた直後に盛り上がることも重要だが、みんな忘れた頃にやってくる訳だから、忘れないできちんとやっていこうという継続性の理念や継続的にやる仕組みそのものも入れておく必要があると思う。

- 防災教育は、やはり小さい時から体に覚えさせることが大事だと常々思う。私は空襲による爆弾投下を体験した。6年生の時は近所に爆弾が落ちて2軒吹き飛んだ現場を見た。戦争ってこんなむごいものなのかと、未だに忘れない。そういう実際の体験はなかなかできない。ビデオ等の防災専門の教育を学校でやった方が良い。また、毎週朝礼の時間に突然空襲警報で所定の場所に逃げ込むという避難訓練をやっていた。地震のようにいつ来るかわからないものに対して、時間の無駄かもしれないが、やはり体に覚えさせるのが一番早い。子供なので早く覚える。板橋区の学校ではそういうことを定期的に行っている。子供の時からそういう教育をやると、大きな災害があっても、我が身、我が命を自分で守ることに、何らかプラスになるのではないか。

事務局：防災教育は、特に防災意識の高揚という点で重要な項目であり、県では平成19年度辺りから、教育委員会と連携して小中高それぞれの段階に応じて防災教育を進めている。また、今年予算がつき、特に東日本大震災における映像などを中心にDVDを作成して、来年度以降の学校教育の現場で活用することを考えている。

- 自主防災組織の話だが、柏市の中では私たちの町会の活動は実効性があり、いざ災害が起きた時に機能する自主防災組織だと思っている。3.11を受けて、自主防災組織の結成が結構多く、町会と別の組織を作るようになってきているが、組織を作ったが何をやって良いか分からない、という問合せが非常に多い。何が起きるかを想像しないと、自主防災組織はごく普通の活動になってしまう。それが続くと参加者がいなくなり、どう

したらよいか、という問い合わせがある。

私たちの町会は、発災したら（何が起こるのかを時系列で考え、）まず自分の身を守るための啓発活動、家族の安否確認、近所の安否確認、柏市では防災福祉K-N e tという災害時要援護者の安否確認事業による安否確認、被害があった時に救助活動をするためのノウハウなど 10 年間活動をしているが、まだ終わらない。いまは（町の災害対策）本部で情報をどのように整理するかという訓練をしている。

自主防災組織の活動の充実と簡単に書かれてしまうが、もう少し具体的な言葉にしないと文字だけで終わってしまうのではないかという気がする。

- 共助の部分、市町村と県が連携しながら、実効性のある自主防災組織の活動をどうやって促進していくか、何か具体的に考えているものはあるか。

事務局：やはり発災時において自主防災組織の役割というのは非常に大きいと考えているが、数字的なことを申し上げると、いわゆるカバー率も決して千葉県は全国レベルで高くない状況であるが、カバー率が全てを表している訳ではないとも思っている。一義的には市町村が各地域との連携を図りながら防災意識の高揚を図り、なおかつ具体的な発災時の対応等についても特に訓練等を通じて活性化していただく必要がある。条例上どう位置付けるかというのは、まさにこれからの話で、本当に実効性のある条例にするためには、その一つの大きな主体としての自主防災組織についても、特に市町村から意見も伺いながら、規定については工夫していきたい。

- 実効性のある自主防災活動をしようと思ったら、地震や津波、被害の情報が大事だと思う。3.11の地震の時、新聞やテレビ、ラジオは、全国的に大まかな話は言うが、近所（蘇我）の情報はなく、ただ遠くで爆発している音だけが聞こえ、非常に不安になった。的確な情報があれば動揺しないと思うが、情報が地域の自主防災活動をやっている人達に下りてなかった。折角、条例を作るなら、災害が起きた時に、即座に県なり市なりで情報を吸い上げて、住民にきちんと情報をフィードバックできるように、そういうのも考えてもらえればと思う。
- 非常に大事な御指摘だと思う。自助と言っても、自分だけで全部被害の状況や避難をしなければいけない状況かどうか判断するのは、非常に難しい訳だから、常に的確な情報を流さなければいけない。それが公助の役割であるが、恐らくできていなかった実態があるので、きちんとやれるようにしてもらわないといけない。自助を言うのは簡単だが、自助ができるための必要な情報とかを、きちんと県なり市町村で提供すると言ってあげないといけない。それがまさに連携なのだが、そこができていないという御指摘でもあると思う。
- 3.11の発災時に、県庁で救援物資のリーダーとしてお手伝いさせていただいた。3月21日から10日間、県庁まで届けてくれる人が結構いらして、水がかなり送られてきたが、被災地で水は足りているから要請がなかった。同じ時期に浦安で水が出ないという

ことなので、送ったらどうかと県の方に提案したが、浦安市と県との話し合いがうまくいかず、結局最後は浦安ではなく（他の）被災地に送ったという問題が現実にあった。大きな原因は、運賃をどうするのかということ。そういうことをもう少し政府等がきちんとしたルートをしっかりと指示することにより、労働の無駄も省けるし、困っている人に最低限の物が送られると思う。

- 何かから命や地域を守るかという前提として、やはりハザードマップや被害想定をきちんと広く県民に周知すると入れていただけるとありがたい。その上で、教育なり訓練に繋げていかないと、何かから身を守るのか分からないままに闇雲にやっても、多分守れないのではないかと思う。
- 自助の前提として、住んでいる所、あるいは勤めに行っている所の危険性、どういうリスクがどの程度あるのかは、やはり個人では難しいので、これは行政でやる。県の役割は大きいのではないかという御意見だったと思う。

事務局：御欠席の方から事前にコメントをいただいたので紹介する。内容は以下の8点。

①条例策定は、大変意義のあることと評価した上で、一步踏み込み、災害時の公助の限界についても「無理なことは無理」と明記。②公と民の役割分担について、災害直後、公の出来ることは極めて制限。災害後の民の力を引き出すには、災害前の取組が重要。そのために、「自助・共助を支え、大きく育てる公助」として、災害前に公が実施すべき事項について、条例では明記することを期待。③条例の対象について、県民、民間企業以外に、病院、福祉施設など、重要インフラとなる社会機能についても記載すべきかを検討してはどうか。④条例の具体的な活用方法、防災意識啓発への活かし方について戦略立案を進めるよう期待。⑤耐震化について、道路に面した構造物等は時には凶器に変わるので、その安全確保を図ることも県民の重要な責務、何らかの記載をしてはどうか。⑥帰宅困難者等対策について、帰宅困難者が一斉に帰宅することから、緊急車両の通行を妨げるなど、リスク要因であるという視点も重要。⑦都道府県レベルの相互助け合いが非常に効果を発揮。「被災時には、外部の自治体との応援を早急に受け入れる」、「一方、他の自治体が被災した場合には、いち早く応援に駆けつける千葉県（自治体/企業/市民団体等）を目指す」という記述があっても良い。⑧民間を含む早期再建、事業再開（事業継続）の重要性について。長期的な災害対応や災害復興は、公的部門だけの役割ではなく、病院、福祉施設、民間企業等が、早期に事業を再開し、各々の役割を果たすことが必要。災害が発生しても、力強く立ち直る、しなやかな（レジリエントな）地域社会を、千葉県全体（産官民）として実現するという、民間部門を含めた復興過程の重要性についても検討すべき。

- 今日はそもそも対象とする災害の範囲についての議論はまだしていない。地震津波だけでよいのかというところではなく、もう少し幅広くなると思う。

主体や県民の範囲の問題を少し整理していただく。どこまで条例で対象とするのか。

他の様々な法令や計画との関係で、どういう位置付けになり、他との関係でどういう意味があるのか、少し整理していただきたい。

基本のところ、実効性の問題、継続性の問題、連携という問題があって、連携というのも非常に難しいテーマである。そういうものに対する基本的な考え方も書いておく必要があると思う。例えば、行政のBCPは、災害時こういうサービスをするを書いてあるが、意外とできない。市町村は特にできないことが多く、県も結構建物に被害が出て、福島県庁のようにそもそも県庁の建物がやられて、準備をしていなかったため、大変混乱をした事例がある。行政のBCPも含めて、実効性の問題をきちんとやる必要がある。言葉だけではなくて、実態を伴った形でやる必要があるのではないかな。

今日の項目の中で抜けていた避難所の問題、あるいは防災教育はあまり入っていなかったと思うが、いくつかの項目で議論すればするほど（項目が）増えてくる。それぞれどこまで条例に入れるか、一応項目出しをしていただくことが必要。

事務局の方で今回の論点を整理していただいて、次回もう少し具体的な条例の形のものを検討したい。3回目には条文までいく必要はないと思うが、報告はかなりしっかりいただかないといけないと思う。あと2回議論する機会があるので、今後こういう形で内容を議論していきたいと思っている。

以上