

自助・共助・公助の連携と協働を目指して

香川県防災対策基本条例の概要 -



平成19年1月

香 川 県

はじめに

香川県は、災害による被害が比較的少ない県でしたが、平成 16 年には、相次ぐ台風に伴う高潮や集中豪雨により、19 名もの尊い人命が失われ、住宅や農地、公共施設なども甚大な被害を受けました。

また、今後 30 年間に 50 パーセント程度の確率で発生すると予測されている南海地震は、非常に強い揺れや津波による被害が予想されております。

このような災害による被害を最小限度にとどめるため、昨年 7 月に「香川県防災対策基本条例」を施行しました。

この条例では、県民が自らの身は自らで守る「自助」、地域の安全を地域住民が互いに助け合って守る「共助」、行政による「公助」を基本理念として、県民・市町・県の役割分担等を定めております。

防災対策は、自助・共助・公助の連携と協働が重要であり、どれが欠けても、有効な対策になりません。県民・市町・県が、意識を一つにして防災対策を進め、災害に強く、安全で安心して暮らせる地域社会の実現を目指しましょう。

平成 19 年 1 月

香川県知事 真鍋 武紀

目 次

はじめに

1 条例の目的	1
2 条例の位置づけ	1
3 条例が対象とする災害、防災対策	1
4 条例の内容等	
(1) 条例の基本理念	1
(2) 防災対策の主体	2
(3) 県民、市町、県の責務等	2
県民の責務	2
市町の役割	2
県の責務	2
(4) 災害予防対策	3
県民による自助・共助の備え	3
ア 正確な防災知識と地域の危険度の把握 イ 自主防災組織の結成・参加 ウ 被害の発生・拡大防止 エ 備蓄品、非常持ち出し品の用意 オ 避難場所、避難方法の確認	
市町や県による自助・共助の支援	5
ア 住民の防災意識の啓発・高揚、防災知識の普及啓発 イ 地域の災害リスク情報等の提供 エ 自主防災組織の強化・育成	
公助の備え	6
ア 情報収集・伝達体制の整備 イ 避難体制の整備 ウ 公共施設の整備、点検 エ 地域防災力の強化 オ 医療救護体制の整備 カ 公衆衛生の確保 キ 輸送体制の整備 ク 他の機関との連携 ケ 職員への防災研修・危機管理体制の整備	
事業所と地域との連携	8
防災教育の充実	9
災害時要援護者の避難支援	9
災害ボランティア	10
帰宅困難者対策	10
(5) 災害応急対策	10
県民の避難行動	10
ア 避難の開始 イ 避難時の注意等 ウ 避難場所での行動	
自主防災組織による情報収集伝達・避難誘導・救出	
事業者の災害応急対策	11
市町及び県による情報収集、連絡等災害時応急体制の確立	11
(6) 防災対策の計画的な推進等	
市町及び県の防災対策の計画的な推進	12
県民等の防災対策の自主点検	12
防災訓練の実施	12
(7) 県民防災週間	12
条例作成に御協力いただいた方々からのメッセージ	13

1 条例の目的

災害に強い県づくりは県民すべての願いです。防災対策を効果的に行うためには、県民、市町、県といった防災対策の実施主体が互いに連携し、総合的・計画的に推進する必要があります。この条例では、各主体が防災対策を行うに当たり共有すべき基本理念を定めるとともに、主体ごとの責務、役割分担等を明らかにしています(1条)。

2 条例の位置づけ

現在、わが国の防災対策の体系は、災害対策基本法並びに同法に基づく国の防災基本計画及び地方公共団体の地域防災計画により行われています。この条例は、香川県において災害対策基本法を補完する法規範です。そのため、県の地域防災計画は、条例に規定する施策に沿って定めるものとしています(6条2項)。したがって、本県の防災対策は災害対策基本法とこの条例を車の両輪として進めていくこととなります。

3 条例が対象とする災害、防災対策

この条例における災害とは、地震、津波、洪水、高潮、土石流など自然現象により生ずる被害のことです(2条1号)。大規模な事故災害は、自助により被害を軽減することが困難なため、この条例では対象としていません。震災対策について定めた条例は、1都5県(東京都、埼玉県、岐阜県、静岡県、愛知県、三重県)で制定されていますが、風水害等を含む自然災害全般を対象とした都道府県条例としては、全国初の条例です。

また、この条例における防災対策とは、災害を未然に防止するために行う対策及び災害が発生した場合において被害の拡大を防ぐために行う対策です(2条2号)。すなわち、災害予防対策と災害応急対策です。災害対策基本法での防災対策は、災害予防対策及び災害応急対策のほか災害復旧までを含む広い意味であり、他県の条例においても、同様に規定しています。しかし、この条例においては、「災害復旧・復興対策」について定めていません。これは、災害復旧・復興対策を不要とするものではなく、この条例が被害を最小限にとどめることを目的としていることや、主に公助が求められる「災害復旧・復興対策」よりも自助・共助による災害予防対策、「災害応急対策」を特に重視しているためです。

なお、公助として行うべき「災害復旧・復興事業」には県や市町の地域防災計画、被災者生活再建支援法などに基づいて行うものがあります。

4 条例の内容等

(1) 条例の基本理念

これまでの災害の状況を考えると、被害を軽減するためには、災害対策基本法等に基づき公的な機関が行う防災対策だけでなく、県民が自ら行う防災対策が重要です。すなわち、県民一人ひとりが自らの身は自らで守り、地域の安全は地域の住民がお互いに助け合って守り、行政がこれらを支援する社会を実現することが重要です(前文)。

そこで、この条例では、こうした自助・共助・公助の理念のもとに、県民、市町及び県が連

携・協働することを防災対策の基本として、「防災対策は、県民が自らの身は自らで守る自助を原則とし、自助を前提に地域の安全を地域住民が互いに助け合って守る共助に努め、市町及び県が公助を行うことを基本とし、県民、市町及び県が、それぞれの役割を果たし、協働して行わなければならない。」(3条)と定め、防災対策は、自助・共助・公助のすべてが必要であること、県民、市町、県の3者はそれぞれの役割を果たすとともに、協力して働かなければならないことを示しています。

(2) 防災対策の主体

この条例で定める防災対策の主体は、県民（自主防災組織、事業所、学校等を含みます。）市町及び県であり、それぞれの役割分担を「災害予防対策」と「災害応急対策」に分けて定めています。

なお、形式論ですが、自助・共助の重要性に鑑み、防災対策における「災害予防対策」、「災害応急対策」の章等において、市町及び県よりも県民等を先に規定しています。

(3) 県民、市町、県の責務等

県民の責務

県民は、自ら防災対策を行うとともに、地域において相互に連携して防災対策を行うよう努めるものとされています(4条)。県民は、自助の主体であると同時に自主防災組織など共助の主体でもあります。なお、この場合の県民には、人間だけでなく、事業所、学校などの法人や法人格を持たない団体も広く含まれます。

市町の役割

市町は、住民に最も身近な基礎的な地方公共団体として、災害から住民の生命、身体及び財産を守るため、県及び関係機関と連携し、災害に的確かつ迅速に対応することができる地域づくりに努めるものとされています(5条1項)。

また、災害対策基本法において、防災に関して市町村が処理すべき事務等は、市町村地域防災計画(災害対策基本法42条)に定めるとされていることから、市町は、この条例に定める施策を実施するに当たっては、それぞれの市町地域防災計画に定めて行うこととしています(5条2項)。

県の責務

県は、市町を包括する広域的な地方公共団体として、市町の防災対策を支援するとともに、市町及び関係機関と連携し、道路、河川、港湾等のハード整備や市町の区域を越えた広域的な対策など災害に強い県土づくり及びネットワークづくりに努めるものとし



ています(6条1項)。

(4) 災害予防対策

災害予防対策として、県民・自主防災組織・事業者が、普段からどのようなことに注意をして、災害に備えておくべきかを規定するとともに、市町及び県が行うべき災害予防対策を、それぞれ定めています。主な取組みについては、次のとおりです。

なお、建築物の耐震化など特に地震に関連するものもありますが、地震に対する対策は他の自然災害にも応用できると考えています。

県民による自助・共助の備え

ア 正確な防災知識と地域の危険度の把握

災害から自らの身を守り、また、地域を協力して守るためには、正確な防災知識を持つと同時に生活する地域の危険度を知っておく必要があります。

そのため、この条例では、県民は訓練や研修に参加することなどにより、地震、洪水、高潮などといった自然現象の種類ごとの特徴、予測される被害、災害に対する備え、災害時にとるべき行動に関する知識を習得するとともに、自らが生活する地域について、地形・地質、過去の災害記録、予測される被害等の災害情報を収集するよう努めるものと定めています(7条1項、2項)。

このような災害情報の収集等が円滑に行えるよう、不動産の譲渡等をしようとする者は、相手方に当該不動産に係る災害情報を提供するよう努めることとしており(8条)、また、市町は、住民に対して、災害や防災に関する知識の普及啓発や災害情報の提供などを行うこととしています(24条、25条)。

防災知識を習得するためには、防災パンフレットを読んだり、市町や県などが開催する防災講習会への参加、香川県防災センターで地震・暴風体験をするなどの方法がありますが、これらに積極的に取り組むことが求められています(7条1項)。

なお、自主防災組織も市町又は県が提供する情報等を活用して、あらかじめ災害が発生する危険性が高い場所及びその場所の危険度を確認するよう努めるものとされています(14条1項)。

イ 自主防災組織の結成・参加

自主防災組織とは、住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織です(災害対策基本法第5条2項、条例12条参照)。すなわち、地域の安全は地域のみんが助け合って守ろうという地域の連帯感に基づき地域住民によって自主的に結成される組織で共助の主体です。自治会、



町内会等を単位に設立されることが多く、災害時には、初期消火、避難誘導、救出・救護等の活動を行うものです。

この条例では、自主防災組織を防災対策の主体として、積極的に位置づけ、その役割を定めています。

まず、地域における防災対策を円滑に行うため、県民は、自助のみならず、自主防災組織を結成し、共助としての活動に積極的に参加するよう努めるものとしています(13条)。

自主防災組織の活動内容としては、地域の災害危険箇所、避難場所、避難経路等の確認・周知(14条)、災害時要援護者の避難支援体制の整備(15条)、地域住民の防災意識の啓発・高揚、地域防災力の向上を図るための研修等(17条)に努めるとともに、市町が行う避難勧告等の発表の基準、市町と自主防災組織との役割分担等について市町と協議し、事業者、公共的団体その他関係団体とも連携して、災害時に地域に密着した防災対策が円滑かつ効果的に実施されるよう努めるものとしています(19条)。

なお、自主防災組織が組織されていない地域にあっても、県民は相互に連携して、共助としての防災対策に努めるものとしています(4条)。

ウ 被害の発生・拡大防止

県民は、家屋の倒壊、落下物による負傷など直接的な被害の発生を防ぐために、建築物の耐震診断・改修、家具の固定化、窓ガラス等の落下・飛散防止、ブロック塀、自動販売機等の倒壊防止などの自らの備えを行うよう努めなければなりません(9条)。

また、地震発生時の火災のような災害発生後の被害の拡大を防止するために消火器等の必要な用具を備えるよう努めるものとしています(10条)。

こうした取組みを促進するため、市町及び県は、自主防災組織や関係機関と連携し、講習会の開催、パンフレットの作成・配布など防災意識の啓発・高揚、災害・防災知識の普及に努めます(24条)。

エ 備蓄品、非常持ち出し品の用意

災害時、交通遮断等で必要な物資が入手できないことが予想され、また、情報が錯綜し混乱することが予想されます。そこで、食料、飲料水、医薬品その他の生活物資を備蓄するとともに、停電等に備えラジオなど正確な情報を収集する手段を用意しておき、避難の際にすぐに持ち出せるよう準備するよう努めるものとしています(11条)。食料等については、最低3日分程度の物資を県民それぞれが備蓄するとともに、常備薬などその人にとって必要なものは何かを考え用意しておく必要があります。その際、避難生活に必要な備蓄品と、避難に際しとりあえず持ち出す非常持ち出し品を分けて考えることが重要です。

また、自主防災組織も地域の実情に応じて必要となる資機材及び物資を備蓄しておくよう努めるものとしています(18条)。自主防災組織の活動内容に応じて、のこぎり、パールなどの救出資機材、炊き出し用品、食料などを備蓄するものです。

市町及び県も備蓄を行います。これは、住居倒壊などで県民が備蓄品を持ち出せないよう

な場合に備えての備蓄です(29条)。

オ 避難場所、避難方法の確認

災害時に円滑かつ安全に避難できるよう、避難行動について、県民自らあらかじめ備えておく必要があります。

まず、県民は、風水害や地震といった災害の種類に応じた避難場所、避難方法、家族との連絡方法等をあらかじめ家族等で確認しておくよう努めることとしています(7条3項)。避難場所については、市町が定めていますが、実際に避難場所まで危険箇所がないかどうか家族で歩いて確認することが望まれます。災害直後に電話が非常にかかりにくくなることが多いので、家族との連絡方法については、NTT や各携帯電話会社の災害伝言サービスの利用、離れた場所の親戚等を連絡先にするなどの複数の連絡方法を確保することが必要です。

また、自主防災組織でも地域で協力して、危険場所、災害の態様に応じた避難場所、避難経路、避難方法等を確認し、確認した情報を示した地図を作成し、周知に努めるものとしています(14条2項、3項)。

地域で助け合って避難するために、自主防災組織は、それぞれの地域で守るべき避難途中や避難場所等での行動基準をあらかじめ作成し、周知に努めるものとしています(16条)。

市町や県による自助・共助の支援

ア 住民の防災意識の啓発・高揚、防災知識の普及啓発

市町は、住民の防災対策の実施を促すため、自主防災組織及び関係機関と連携し、防災意識の啓発や高揚、災害や防災に関する知識の普及を図り、県は、市町による施策の実施を支援します(24条)。

具体的には防災パンフレット作成、講習会の開催などであり、県でも県幹部職員が自治会の会合などに出向いて行う出前懇談会の開催、香川県防災センターで暴風・地震体験コーナー等の運営などを行っています。

イ 地域の災害リスク情報等の提供

県民が自らの身を守り、また、地域を協力して守るためには、正確な防災知識を持つと同時に生活する地域の危険度を知っておく必要があります(7条)。しかし、専門的な情報については、住民だけでは入手が困難なものもあります。そこで、市町は、地域の地形、地質などの情報を提供するとともに、将来発生が懸念される災害をシミュレーションし、その結果を示したハザードマップ等などを作成し、住民に対して周知することとし、県は市町の取組みを支援します。また、災害の予測の手がかりとなるよう、過去の災害についても災害状況を記録し、公表します(25条)。

ハザードマップは、津波、高潮、洪水、土砂災害などの自然災害の予測される区域等を示した地図であり、地域の実情を踏まえ市町が作成しますが、県としても、市町のハザードマップ作成に必要な基礎データの提供など技術的な支援を行っています。例えば、震度予測図、液状

化予測図、津波浸水予測図、土砂災害危険箇所図、洪水浸水想定区域図、高潮基礎情報図などを提供しています。なお、ハザードマップについては、住民がこれ以上の災害は起こらないという誤ったイメージを持つことがないように、特に注意する必要があります。そのため、ハザードマップの正しい理解と活用方法についてしっかりと住民へ説明し理解を得る必要があります。

ウ 自主防災組織の強化・育成

自主防災組織は、地域の防災活動の要であり、市町は、住民による自主防災組織の結成及びその活動に対し、必要な支援を行い、県は、市町による施策の実施を支援します(26条)。具体的な支援内容としては、リーダー研修会の開催、資機材整備への助成などがこれまで行われています。なお、自主防災組織のリーダーの負担が大きくなる傾向があることから、自主防災組織のリーダーへの支援については、特に配慮するものと規定しており、市町としては、リーダーの精神的な負担ができるだけ軽くなるよう親身に相談にのるなどの配慮を行う必要があります。

公助の備え

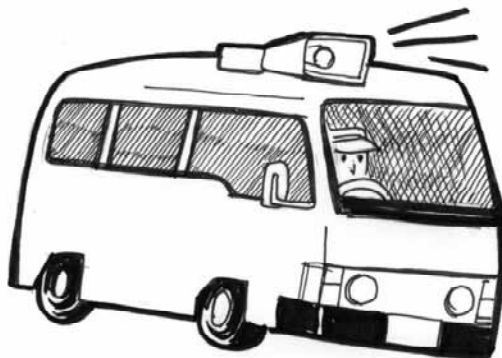
ア 情報収集・伝達体制の整備

災害時、防災関係機関が迅速・的確に応急活動を行うため、まず被災状況を把握しなければならず、また、住民に対しては的確な行動ができるように情報を迅速に伝達しなければなりません。

このため、市町は、災害時における住民への災害や避難に関する情報の伝達手段、住民からの災害情報、安否情報等の入手の手段をあらかじめ講じておくものとします(27条1項)。県も

市町及び関係機関との間で情報の入手や伝達のための手段をあらかじめ講じておくものとします(27条3項、4項)。

市町は、災害や、避難勧告・避難指示など避難に関する情報が対象地域の住民に防災行政無線、広報車、消防団、自主防災組織等を複合的に活用して、迅速かつ的確に伝達できるようあらかじめ体制の整備を行わなければなりません。また、孤立が予測される地域の情報伝達手段を確保する必要があります。



なお、災害時における住民への迅速な情報伝達手段として、報道機関の役割が大きいことから、市町及び県は災害時の情報提供についてあらかじめ報道機関と連携を図るものとしており(27条5項) 現在、県では、災害時における連絡方法、連絡内容について放送事業者とあらかじめ申し合わせを行っています。

イ 避難体制の整備

災害時において住民が迅速かつ安全に避難できるようあらかじめ体制を整備しておく必要があります。

市町は、自主防災組織と連携して、災害の態様、地域の特性に応じた避難計画（避難準備情報の発表等の基準、避難場所など避難に必要な事項などを定めた計画）を作成するものとしています(19条、28条1項、2項)。地域の実情を把握し、災害時に避難誘導等を行う自主防災組織と認識を共有するため、特に自主防災組織と連携することとしています。自主防災組織がない場合も、自治会、町内会など地域の意見を取り入れることが望まれます。

また、避難場所を円滑に運営できるよう、避難場所の所有者又は管理者及び自主防災組織と連携して、避難場所内の区割りやトイレなどの衛生、プライバシー保護等生活環境に配慮した行動基準を作成するものとしています(28条3項)。避難場所は地域ごとに設けられますので、地域の住民で結成する自主防災組織も、避難場所となる施設の所有者・管理者と市町との避難所運営の行動基準作成に参画するものです。この行動基準については、避難場所ごとに作成するものです。

これらの避難計画や行動基準については、市町が、自主防災組織や関係機関と連携して住民に周知するものとします(28条4項)。

なお、市町及び県は、避難の際、県民が備蓄品を持ち出せなかったような場合に備えて必要な物資を備蓄しておくものとしています(29条)。

ウ 公共施設の整備、点検

市町及び県は、災害時に避難場所等として使用される公共施設について、計画的な耐震化及び非常電源設備等の整備を行うものとします(36条1項)。また、道路、公園、河川、港湾等の施設について、防災上の観点から、定期的な点検を行うとともに、計画的に整備するものとします(36条2項)。

これらの公共施設については、施設の必要性及び緊急度に従い、優先順位をつけて計画的に整備します。

エ 地域防災力の強化

市町は、防災体制の整備、消防団の拡充その他の地域防災力の強化を図るものとします(30条)。

地域防災力とは、地域全体が持っている災害に対応する能力のことで、防災施設の整備状況、消防・防災体制の状況など有形無形のものが地域の防災力を構成しています。地域防災力の向上のためには、消防団、自主防災組織の充実などの対策が必要です。

オ 医療救護体制の整備

災害時において、迅速な医療活動を行い、県民の生命、健康を守るため、市町及び県は医療機関と連携して医療救護体制の整備を行うことが必要です。

市町は、医療救護計画を作成し、災害による傷病者への治療の拠点となる救護病院等を指定

するなど災害が発生した場合の医療救護体制を整備するものとします(31条1項)。県は、市町の医療救護体制を支援するため、救護病院等では対応できない傷病者に備えた広域救護病院の指定や、医薬品、医療器具等を確保するための体制など、広域医療救護体制を整備します(31条2項)。

カ 公衆衛生の確保

災害時において、感染症の流行を未然に防ぎ、被災者の健康状態を良好に維持するため、健康相談、食品衛生指導、栄養指導等の公衆衛生活動を行うための体制をあらかじめ整備する必要があります。そこで、県は、あらかじめ、市町と連携して、災害が発生した場合に感染症の発生の予防及びまん延の防止その他の公衆衛生を確保するための体制を整備するものとしています(32条)。

キ 輸送体制の整備

災害時に生活物資、資機材等を円滑に輸送しなければなりません。そこで、県は緊急輸送路の指定・周知、物流事業者等と災害時の協力に関する協定の締結など備蓄物資等の輸送体制を整備するものとします(33条)。

ク 他の機関との連携

災害時においては、市町や県の機関だけでは対応が困難となり、他の機関の人的・物的支援が必要となることがあります。それに備えて、市町は、他の市町、関係事業者等との間に応援等に関する協定を締結するなど災害時に連携して活動するための体制を整備するものとします(34条1項)

県も、県の機関だけでは市町の応急対策の支援が十分に行えない場合に備えて、あらかじめ、自衛隊、他の都道府県、関係事業者等との間に災害時における連携に関する協定を締結するなど広域応援体制を整備するものとします(34条2項)。

ケ 職員への防災研修・危機管理体制の整備

災害時に、市町や県の職員が、迅速・的確に行動できるよう防災研修等を行うなどにより、職員の防災対応能力を高めるとともに、組織として、災害時に的確かつ迅速に対応できるよう初動体制など事前に危機管理体制を整備します(37条)。

事業所と地域との連携

事業所には、来客者、従業員等が所在し、災害時にその安全を確保することが第一です。また、災害時にその事業活動を継続することは、地域住民の生活を支えるのに不可欠であり、そのため、重要な業務を継続するための事業継続計画(Business Continuity Plan(BCP))を作成しておくことが必要です。

そこで、事業所において、災害時、来客者、従業員等の安全を確保するとともに重要な業務

を継続するため、事前に計画を作成し、防災責任者を定め、従業員に対する教育、訓練を行うよう努めるものとします(20条)。

また、事業所は、広い敷地や建物を有していることが多く、さらに、事業活動で培った組織力により災害への迅速な対応が可能であり、また、専門的な資機材やスキルなどを有していることから、避難場所の提供や避難の支援活動など地域住民や市町等が行う防災対策へ協力するよう努めるものとし(21条、22条)、事業所内のみならず地域の構成員としての防災協力活動が期待されています。

防災教育の充実

災害時に自らの安全を確保し、適切な行動をとれるようにするためには、子供の時期からの災害及び防災に関する教育が必要です。そのために、小学校、中学校、幼稚園、保育所の設置者又は管理者は、児童等に対する防災教育等の実施に努めるものとしています(23条)。

条例23条では義務付けしていませんが、高等学校、大学等においても防災教育は重要です。なお、体力的にも高校生、大学生等については、自らの安全確保はもとより、地域防災活動の担い手という観点からの防災教育を検討する必要があります。



防災教育については、防災知識等の習得にとどまらず、防災訓練を行うことで、一層、効果をあげることができます。

魅力的な防災教育を行うため、ゲーム感覚で行えるもの等の様々なメニューを研究していかなければなりません。

災害時要援護者の避難支援

高齢者、障害者等、災害時において避難の際支援が必要となる人々、いわゆる災害時要援護者の避難支援については、自主防災組織など地域の人々による助け合いが重要です。

そこで、自主防災組織と市町は、福祉関係等の機関と連携して、要援護者の避難支援を行うための体制を整備するよう努めることとしています(15条、28条5項)。

避難支援に必要な要援護者情報の共有については、個人情報の取扱いの関係で課題となっていますが、この条例では、災害時要援護者自らが自主防災組織など避難支援者に事前に避難の際に必要な自己の情報を提供するよう努めるものと定め(12条)、いわゆる「手上げ方式」による方法を示しています。これは、自助として当事者の自発的行動を期待しているものであり、「関係機関共有方式」、「同意方式」を否定するものではありません。

なお、市町は、関係機関と連携して、疾病等のために通常の避難場所では生活することができない住民が避難することができる施設、いわゆる福祉避難所を確保するものとしています(28条6項)。

災害ボランティア

阪神・淡路大震災で防災上の重要性が認識された災害ボランティア活動については、本県においても平成16年の台風災害で被災した家屋の片付け等の活動が行われたところです。

災害ボランティアに十分な力を発揮してもらうため、市町は、災害ボランティア活動に必要な場所、情報等の提供を行うことができるよう、あらかじめ対策を講じておくものとしています(35条1項)。また、市町及び県はボランティア活動団体と平常時から連携を図るとともに、ボランティア活動への参加の啓発、ボランティア活動を行うために必要な知識の普及・啓発を図るものとしています(35条2項、3項)。

なお、ボランティアは自分たちの地域に限らず他人に対して奉仕活動等を行うという点で、先に述べた自分たちの地域を守ろうとする自主防災組織と異なります。

帰宅困難者対策

災害は、自宅だけでなく職場や学校、外出先で遭遇することがあり、交通途絶のため帰宅が困難になることが予想されます。こうした事態に備えて、県民は、自宅だけでなく、職場等においても避難場所、避難経路、家族との連絡方法等を確認しておく(7条)とともに、帰宅までの経路、危険箇所も確認しておく必要があります。また、職場に携行食料等も準備しておくことがのぞまれます。

市町は帰宅困難者等へも交通の状況、地理情報等の帰宅等に必要な情報を提供するための体制を整備するものとしています(27条2項)。他県でみられるようなコンビニエンスストアとの協定も検討する必要があります。

(5) 災害応急対策

災害が発生した場合に被害を最小限度にとどめるために、自助・共助・公助の連携により迅速に対応すべきことを規定しています。

県民の避難行動

ア 避難の開始

災害時、県民自ら情報収集に努めることとし、市町が避難勧告等を発する前であっても周囲の状況等から必要と判断した場合は自主的に避難を開始します。また、市町から避難勧告・避難指示が発せられた場合は、速やかにこれに応じて避難することとしています(38条1項)。ただし、災害の状況によっては、避難することがかえって危険な場合もあり、このような場合は、どのような行動をとるか個々の人が判断する必要があります。また、このような状況を回避するために、空振りをおそれずに早めに避難勧告・避難指示を発する必要があります。

イ 避難時の注意等

避難に際して、車両を使用することは、消火、救急、救援活動の支障になり、また、交通渋滞のためかえって徒歩より避難が遅れるおそれもあるため、避難は徒歩が基本です。県民は、交通規則を遵守するほか、車両の使用を自粛し、災害応急対策に従事する緊急通行車両の円滑な通行の確保に協力するよう努めなければなりません(39条)。ただし、災害時要援護者等を円滑に避難させるために必要であり、交通の妨げにならないような場合は、地域の実情に応じて対応する必要があります。

倒壊や附属物の落下等などの危険がある建物などからは、速やかに避難し、また、近づかないようにしなければなりません(40条1項)。こうした危険性のある建物などの管理者等は、災害時に必要に応じ当該建物などが危険である旨の表示を行うよう努めるものとしています(40条2項)。

ウ 避難場所での行動

避難場所の管理者等は、あらかじめ市町や自主防災組織等と協議して定めた避難所における行動基準(28条3項)に従って、市町及び自主防災組織と連携して避難所を運営し、また、避難所に滞在する者もその行動基準に従わなければなりません(38条2項、3項)。

自主防災組織による情報収集伝達・避難誘導・救出

自主防災組織は、地域防災の中核として、それぞれの地域において、災害情報の収集及び提供、避難誘導等を積極的に行うように努めるものとしています(41条)。

救出活動について、二次災害の危険性がある場合や自分の手に負えない場合は、専門機関へ連絡するなど自分の身を守ることを第一にしなければなりません。



事業者の災害応急対策

事業者は、災害時に備えた計画を事前に作成するよう努めることとしていますが(20条)、災害時において、事業者は、来客者、従業員等の安全を確保するとともに、地域防災の担い手として、地域住民、自主防災組織と連携して、情報の収集・提供、救助、避難誘導等を積極的に行い、地域住民の安全確保に努めるものとします(42条)。

市町及び県による情報収集、連絡等災害時応急体制の確立

災害発生時において市町及び県は速やかに情報収集・連絡を開始し、また、的確かつ迅速な避難、救助、医療等の応急対策が講じられるよう必要な応急体制を速やかに確立するものとし

ます(43条、44条)。そのために事前に危機管理体制を定めて、訓練を積んでおく必要があります(37条、48条)。

災害時、県は、市町から応急対策の実施について応援を求められたときは、自ら応援するほか、自衛隊、関係事業者に協力要請するなどして、速やかに対応します(45条)。

(6) 防災対策の計画的な推進等

市町及び県の防災対策の計画的な推進

市町及び県は、自助・共助をサポートする公助を着実に実行しなければなりません。

県は、県有施設の耐震化率など防災対策の数値目標を定めて公表します(46条1項)。さらに、県の防災対策の実施状況を定期的に点検することで、今後取り組むべき課題を明らかにし、その結果を公表するとともに、地域防災計画の見直しに当たり、その課題に配慮します(46条2項)。

また、県は市町の防災対策の実施状況について、定期的に報告を求め、公表します(46条3項)。

県民等の防災対策の自主点検

県民、自主防災組織、事業者及び学校等も、自らの防災対策を定期的に点検するよう努めるものとしています(47条)。点検に役立つチェックリストを県で作成し、以下で述べる県民防災週間の期間中に点検をお願いしたいと考えています。

防災訓練の実施

災害時に対応できるよう、県民、自主防災組織、事業者、学校等、市町及び県は、それぞれで防災訓練を行うとともに、相互に連携して総合的な防災訓練を実施するよう努めるものとしています(48条)。この訓練は単なるイベントにとどまるものであってはならず、このため、特に「災害に対応能力を向上させるため」と規定しています。

(7) 県民防災週間

この条例で示す基本理念の定着化を図り、県民の防災意識の高揚及び防災対策の一層の充実を図るため、毎年、条例の施行日に該当する日からの1週間(7月15日～21日)を県民防災週間として様々な取り組みを行うこととしています(49条1項、2項)。他県で「県民防災の日」が定められている例はありますが、「県民防災週間」を定めるのは全国初です。

県民防災週間において、県民等は自らの防災対策の一層の充実に努めるものとし、市町及び県は県民の防災意識の高揚のための活動の一層の充実を図るものとします(49条3項、4項)。

県民防災週間の時期は本格的な台風シーズン前であり、県民に対し、災害への備えの総点検を呼びかけるなど、自助・共助の取り組みの強化を中心とした施策を行いたいと考えています。

条例の制定に御協力いただいた方々からのメッセージ (香川県防災対策基本条例検討協議会委員(敬称略))

自助、共助、公助の助け合い社会で災害に備えよう

南海トラフの巨大地震が発生すれば、香川県民は総被災者、そして太平洋ベルト地帯も壊滅的被害を受けて、周辺からの救援も期待できません。その時、強いもの勝ち、早いもの勝ちの競争社会なら、災害は奪い合いの地獄になるでしょう。しかし、助け合い社会ならでは、自助、共助、公助の協働によって、被害を小さくすることができます。自然災害を防ぐことはできませんが、災害に備え、被害を軽減することは、私たちの務めなのです。香川県防災対策基本条例を出発点として、災害に強い郷土づくりを始めませんか。

(香川大学工学部教授(協議会座長) 長谷川 修一)

災害経験から備える知恵へ

“災害とは、社会機能の深刻な崩壊であり、影響を受けた地域がうまく処理するための、能力を超えるような広範囲な人・物質的・環境的な被害の原因となるもの”とされています。現在ある対応力を超えた現象と、広範囲な地域的な出来事を想定し、必然的に外部からの支援を要し、同時にどんなに準備がよい救援であっても全ての要求に応えることはできない状態が災害であると言えます。

私が経験した阪神淡路大震災はまさにそのような甚大な災害であり、保健医療の領域でも多くの外部からの支援が入りました。そして、災害直後から長期的な対応までの間の経験からは多くの教訓を得ることができました。長期にわたる避難生活では、これまでの災害時では取り上げられなかった高齢者や障害者、或いは乳幼児や慢性疾患を持つ方々等、災害時に特別なケアを要する多くの人々への対応が必要であることが、クローズアップされました。いわゆる心のケアが重要視され、心身両面のアプローチが有効であるということも大きい学びでした。

とりわけ、災害後中長期的ケアの大切さが保健医療職のみならず人々の共通認識となったことは、それまでの災害イコール救急と言う認識からの、大きな転換でした。私は、災害後の中期的支援の検討のために、災害後6ヶ月目の台湾や4ヶ月目のイランの調査経験がありますが、国が違い文化、宗教、価値観の違いがあっても、災害によって人々が受ける心身のダメージは同じであることを痛感すると同時に、その回復に大変なエネルギーを費やすことを再認識しました。突然の災害により家や家族、仕事を失い、その喪失から立ち直るにはそれなりのプロセスが必要であり、大きい困難を伴うものであります。その困難をより軽減するのが日頃の備えでしょう。一人一人が備えを意識することは確実に減災につながります。そのために普段から

減災のためのネットワークをつくるのが大切です。

また、災害時に行われる支援活動において、私たちは、専門家、ボランティアを問わず多くの貴重な経験をしています。しかしながら残念なことにそれが次に行かせるノウハウとして積み重ねられていない現状があることも事実です。香川県防災対策基本条例は、多くの貴重な経験を人々が分かち合える契機となるものではないかと期待しています。

(兵庫県立大学看護学部教授 井伊 久美子)

企業活動、又地域活動においても、中長期展望にたった、施策展開と人的資源の投入を図るのでありますが、地球の温暖化による異常気象、更には 30 年以内 50%確率による大地震の発生となりますと、誰しもが安心・安全を求めて何らかのアクションをおこしうるのは生きていくための必然的な行動でないかと思えます。

基本条例の目的にありますように、個々の動きでは力になりません。

体系的、組織的な活動になりますと何かのお手本が必要ですが、そのような意味においても、この「基本条例」は理にかなったもの！私たちの自主防災会も発展途上ではありますが、この「基本条例」を何度も読み返し、私たちの活動に肉付けを図り、地域の安全と近隣コミュニティとの連携も含めた防災活動に精進したいと思っています。

また、このようなカタチでこの基本条例に携わった委員の一人として、この条例の実践活動として、大いなる展開を図って参りたいと念じております。

(丸亀市川西地区自主防災会会長 岩崎 正朔)

平成 16 年の度重なる台風災害をひとつの契機として、このたび、香川県では防災対策基本条例が策定されました。ここでは、自らの身は自らで守るといふ、いわゆる“自助”の思想を原則に位置づけようということ、全面的に明文化したところに最大の特徴があります。

しかし、このような自助の重要性は、ともすると、防災対策がそれほど整ってなかったかつての状況では、あえて条例として明記するまでもなく、当たり前のことだったのかもしれない。先人からの伝承と経験をもとに、平時から災害へ備えるとともに、直面する災害進展状況に対して五感をフル活用して災害対応を迫られる状況は、まさに自助以外の何ものでもなかったと言えましょう。では何故、ここであえて条例化が必要なのでしょう。現代はそれほどまでにかつてとは豹変してしまったのでしょうか。

現代に生きる私たちは、防災施設整備や情報伝達環境整備などの進展を背景として、災害は行政が防いでくれるもの、災害情報は行政が伝えてくれるものと過信し、さらには自らの身の安全の確保までも行政に依存してしまう傾向にあるのではないのでしょうか。防災施設にはおのずと計画規模が設定されており、それを超える自然現象までには対応していないことは、近

年各地で多発する大規模な自然災害が奇しくも証明しています。それでもなお、行政は地域のより一層の被害軽減を実現すべく、防災施設の整備や安定的な情報伝達環境の整備を進めると同時に、災害時のみならず平常時から住民が備えを実行できるように、地域に存在する自然災害のリスク情報をできる限り提供してゆく方向になっています。しかしながら、これらの情報も、住民の皆さんの具体的な行動となって活かされなければ、全くの意味をなしません。平常時の備えや災害時の避難行動などは、個人の自発的な意思に基づき実行されるものであり、この部分がまさしく、条例に記される“自助”の精神に期待されるところです。無論、自助・共助・公助の連携によってより一層の効果が発揮されるものでありますが、とりわけ自助の果たす役割は大きく、このような意味で、この条例の策定は、国の防災基本計画や地方公共団体の地域防災計画などとは異なり、県民一人ひとりへのメッセージとしての意味合いが強いものとなっていると言えます。

本条例が、県民一人ひとりが災害に対する意識や態度をあらためて見直してみるきっかけとなり、それがさらなる被害軽減の一助となることを祈念致します。

(群馬大学工学部講師 及川 康)

全国で、香川県ほど温暖で災害が少なく、住みやすいところはないといわれてきました。それゆえ、県民の防災に関する知識というのはあまり持たれていませんでした。

でも、平成16年に相次いで台風が上陸し、多大な被害を受けました。避難場所である学校もダメージを受け、また、その避難場所までの経路さえ認識されていませんでした。まず、自分は自分で守らなければ行けないという気持ちがあって初めて防災についての認識が高まります。現在学校教育においても、子ども達の防災教育に力を入れているところではありますが、他県で津波警報が出たときに、子ども達が「避難しよう」と言ったにもかかわらず、大人が「まだ大丈夫」と言って阻止したケースが多々あったと聞きます。県民一人一人が防災意識を持ち、協力し合い、日頃から防災対策を考えていれば、もし何かが起きたときにあわてず行動ができると思います。災害はいつやってくるかわからないのです。

今回この「香川県防災対策基本条例」を制定するにあたり、私も検討委員の一人として、参加させていただきました。この条例は、県民のみなさんが災害に強くなるための第一歩だと思います。今後この条例を基に、自らが防災について考えていくことが大切だと思います。

(高松市PTA連絡協議会会長 児玉 令江子)

「これを読んだことがありますか？」私は香川県防災センターを訪れるお客さんに時々防災に関する講話をしておりますが、高松市内の自治会や婦人会、老人会の皆さんなどが来たときには「わが家の防災ハンドブック(保存版)」を見せて冒頭の質問をするのです。「はい、あり

ます」と答える人は何パーセントだと思いますか？

このハンドブックは、平成8年に約一千万円の費用で作成し、高松市内の全世帯に配布した保存版の防災リーフレットで、21ページの内容は、地震、台風・洪水、火災などの知識と備え、もしものときの心得や応急手当、自主防災活動、非常持ち出し品や備蓄品、避難場所のほか前年に発生した兵庫県南部地震の被害者の声などです。

質問の結果は残念ながら、「読んだことがあります」という方は1パーセント以下です。保存しているという方はさらに少なくなります。また、昨年9月香川県が各戸に配布した62ページの保存用防災パンフレットについても、全く知らないという方が5割を超えていました。

平成16年の台風災害時の避難の呼びかけに際し、「どこへ避難したらいいのだ、急に言われてもわからん、前々からちゃんと広報しておくべきだ。」とお叱りの多数の電話が高松市の災害対策本部にあったと聞きました。防災センターへ来るほとんどの人が、防災のパンフレットや非常持ち出し品・備蓄品のコピーなど一揃い全てを持ち帰ります。避難情報システムはどこで受付するのかと聞く人もいます。県、市のパンフレットには災害に関するあらゆる事柄が詳しく載っていたにも拘わらずです。防災マップを欲しいという人もいます。住んでいる地域の危機情報を網羅する防災マップは住民自らが作るから意味を持つのです。行政から配布したマップは殆ど読んではくれないでしょう。

なぜこんなことになるのでしょうか。それは住民に具体的な危機意識が無いからではないでしょうか。あるいは自分だけは災害が除けて通ると思っているからではないでしょうか。つまり、如何に優れた防災に関する情報も住民にそれを受け入れる危機意識というレセプターがないと素通りしてしまうのです。

災害対策の基本である「自分の命は自分で守る」ことの重要性を正面に打ち出した香川県防災対策基本条例が真に実効性を発揮する為には、私の経験から言えばまず、住民個々の具体的な危機意識が不可欠です。危機管理のエキスパートの佐々淳行さんも危機管理のスタートは危機あるいは危険の具体的な予知予測であるといっています。

(香川県防災センター長 佐伯 眞作)

阪神・淡路大震災が残したものはなんだろうか。

戦後50年目に経験した大震災……。この大震災をきっかけに、あらゆる面で新しい時代にふさわしいものの見方が大きく変わりました。

阪神・淡路大震災の1995年は「ボランティア元年」ともいわれています。

大震災をきっかけに国民の多くがボランティア活動を身近に感じ、はっきりとしたイメージを持ったようです。

ボランティア活動の新しい時代が始まり、「自主性」を基本としたボランティア活動の原点も見えてきました。

K O B E以降「災害=ボランティア」の構図は、出来上がってきています。

防災標語にもなっている「自分の命は自分で守る」は、自分で考え、自分で決め、自分で行動するしかない。しかし、「人間がひとりでは生きていけない」という当たり前のことも教わりました。

つまり「支え合い」が必要なのです。

自分との支え合いを繋ぐのが「情報」ではないでしょうか。あらゆる分野、状況において「情報公開」を徹底することが「命を守る」ことにつながります。

自分のおかれている立場、自分にできること、何が求められているのか考え行動するためには、「情報」を手に入れることが不可欠です。

自然に人と人が支え合うためには、そうした助け合いや支え合いを普段からきちんとやっていく文化と日頃からの知恵や情報の備えた人と人の繋がりこそ「災害に強いまち」であり、市民自らが自分たちの暮らしやまちを考え、行動していくまちなのです。

(社会福祉法人香川ボランティア協会副理事長 平尾 満知子)

「香川県防災対策基本条例」堅苦しい名前の条例を作っても絵に描いた餅に終わるのではと思っていました。

日頃、自分のことは自分で！！手助けの必要な人がいれば可能な限りできることをする。県、町等公の機関が動いて身近な所へ来るのは復旧の場面になって。目の前の状況を理解して対応するのは、家族、近所同士が早く対応できると思っています。

自主防災組織の必要性を広め、災害時の現場で対応できる人材を数多く育成し、また、県民の多くが防災に意識を持ち、常にまさかのときを考えて行動できるよう、自助・共助・公助の役割分担を果たし協力して動く体制をそれぞれの自治会だけでなく、組割、向こう三軒両隣へと、小さな小さなグループまで意識を持って動ける人の輪を広げてゆけたらと思っています。

(池田町婦人防火クラブ会長 平間 美恵子)

自助・共助・公助の連携と協働を目指して
香川県防災対策基本条例の概要 -
平成 19 年 1 月

香川県防災局危機管理課
〒760-8570 高松市番町四丁目 1 番 10 号
TEL:087-832-3187 FAX:087-831-8811
<http://www.pref.kagawa.jp/bosai/>
(香川県の防災情報の総合ポータルサイトです。
この冊子や条例全文を掲載しています。)