

# 「北海道防災対策基本条例」改正の方向性について

## 中間取りまとめ

平成25年8月

北海道防災会議

北海道防災対策基本条例改正専門委員会

## はじめに

「北海道防災対策基本条例」は災害に強い地域社会を実現するため、平成 21 年 3 月 31 日に公布され、同年 4 月 1 日から施行されました。

条例附則では「5 年を経過するごとに、社会経済情勢の変化等を勘案し、この条例の施行の状況等について検討を加え、その結果に基づいて、必要な措置を講ずる」とされており、また、平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災により、防災を取り巻く社会情勢等が大きく変化していることなどから、平成 25 年 5 月 17 日に北海道知事から「条例改正の方向性」について、北海道防災会議に対し諮問がありました。

これを受け、北海道防災会議においては、同年 5 月 30 日に 10 名の専門委員からなる「北海道防災対策基本条例改正専門委員会（佐々木貴子座長）」を設置し、6 月から 8 月にかけて 3 回の会議を開催し、東日本大震災から得られた教訓や災害対策基本法の改正などを踏まえ、現状の課題や改正条例が目指す姿について検討を行い、今般、「中間取りまとめ」を作成しました。

今後、道内各地において、防災関係者を対象とした地域意見交換を実施し、さらに審議を深めた上で、「最終報告書」を取りまとめ、北海道防災会議への報告を経て、北海道知事に答申する予定です。

# 目 次

<b>改正条例の目指す姿</b> .....	<b>3</b>
<b>答申事項（案）</b> .....	<b>4</b>
<b>1 防災・減災対策における視点と姿勢</b>	
(1) 「減災」の徹底 .....	4
(2) 抵抗力と回復力を高める .....	5
(3) 防災の主流化の考え方の導入 .....	5
(4) ハードとソフトの組み合わせによる防災・減災対策の多重化 .....	5
(5) 多様な主体の視点の反映 .....	6
(6) あらゆる事態を想定した防災・減災対策の見直し .....	6
<b>2 地域防災力の向上 ～地域の活性化と担い手の育成～</b>	
(1) 地域コミュニティにおける防災力の向上 .....	7
(2) ボランティアやNPOの育成と受入体制の整備 .....	7
(3) 道・市町村における防災・減災対策 .....	8
<b>3 防災教育の強化 ～道民みんなで取り組む防災教育～</b>	
(1) 防災教育の充実強化 .....	9
(2) 災害教訓の伝承.....	10
(3) 防災・減災知識の普及啓発.....	10
<b>4 災害情報の充実 ～伝える情報から伝わる情報へ～</b>	
(1) 防災・減災情報の充実.....	11
(2) 情報の収集・共有・伝達の強化.....	11
(3) 被災者等への情報伝達.....	11
<b>5 条例の構成・その他の事項</b>	
(1) 災害復旧・復興.....	12
(2) 災害検証.....	12
(3) 複合災害への備え.....	13
(4) 財政措置.....	13

## 改正条例の目指す姿

### 災害に強くしなやかな地域社会の構築 ～北海道の災害文化の醸成～

海に囲まれ、広大な大地、北海道に住む私たちは、大災害に見舞われても、自らの命を自らが守るという強い意志を持ち、日々の生活の中で、常に防災・減災を考えた行動をし、地域において、様々な人や組織が互いに助け合う社会を創り上げなければなりません。

「災害に強くしなやかな地域社会」とは、災害の発生を防ぎきることは不可能であるとの基本認識に立ち、たとえ災害が発生しても、柳の枝のように折れることなくしなやかに受け止め、立ち直る地域社会を意味しています。

そのため、平常時、災害時を問わず、災害対策のあらゆる分野において、生命・身体を守りつつ、被害を最小化する「減災」の考え方を徹底するとともに、災害に対する抵抗力と回復力を高めるため、次の3つを「改正の柱」として条例改正を行います。

- 「地域防災力の向上 ～地域の活性化と担い手の育成～」
- 「防災教育の強化 ～道民みんなで取り組む防災教育～」
- 「災害情報の充実 ～伝える情報から伝わる情報へ～」

さらに防災・減災対策は「持続」させることが重要であり、自然環境や社会情勢の変化に対応するため、長期的・総合的な視点による「検証」の仕組みを創るとともに、道民の方々が無理なく続けられるよう、生活や地域社会の中に防災・減災の視点を取り入れる工夫などにより、「北海道の災害文化の醸成」を目指します。

## 答申事項（案）

### 1 防災・減災対策における視点と姿勢

防災・減災対策は、自助（道民が自らの安全を自らで守ることをいう。）共助（道民等が地域において互いに助け合うことをいう。）及び公助（道、市町村及び防災関係機関が実施する対策をいう。）の効果的な推進と道民、道、市町村、防災関係機関の適切な役割分担による協働に加え、次に掲げる事項を基本理念として行われるべきである。

#### (1) 「減災」の徹底

災害の発生を防ぎきることは不可能であるとの基本認識に立ち、災害対策のあらゆる分野で予防対策、応急対策、復旧・復興対策等の一連の取組を通じて、生命・身体を守りつつ、被害を最小化する「減災」の考え方を徹底するべきである。

##### <説明等>

平成25年6月の災害対策基本法の一部改正において「災害が発生した場合における被害の最小化及びその迅速な回復を図ること」という「減災」の考え方が明確化されたこと、また、北海道地域防災計画において既に「減災」を基本方針としていことから条例においても「減災」の考え方を導入する必要がある。

「減災」は災害対応以外の行政分野においても実施する必要があるとともに、自助・共助・公助のすべてにおいて実施する必要がある。

「減災」は予防対策のみならず、「応急対策」「復旧」「復興」の災害に関するすべての時間軸において徹底する必要がある。

被害の発生を完全に防ぐという「防災」の考え方も重要であるとともに、「生命」、「身体」のみならず、道民の「財産」を災害から保護するという道の責務に変わりはない。

## **(2) 抵抗力と回復力を高める**

防災・減災対策は、災害による被害を抑止する「抵抗力」と、災害から迅速に立ち直るための「回復力」を高めることを総合的に推進することにより実施すべきである。

### **<説明等>**

災害に対する社会の脆弱性を克服するため、ハード対策・ソフト対策の両面から、災害に対する「抵抗力」を高める必要がある。

たとえ災害により被害が発生した場合においても、災害から迅速に立ち直り、災害による社会的影響を少なくするための「回復力」が必要であり、組織や地域の災害対応能力を強化する必要がある。

防災・減災対策は、自助、共助、公助をバランスよく組み合わせて総合的に実施する必要がある。

## **(3) 防災の主流化の考え方の導入**

あらゆる分野・事業について「防災・減災」の観点から点検を行い、必要な資源を割り当てるなど、「防災の主流化」を図ることにより、災害に強い地域づくりを進めるべきである。

### **<説明等>**

防災担当部署だけでなく、あらゆる分野や事業について、「防災・減災」の観点から総点検を行い、ヒト・モノ・カネなどの必要な資源を割り当てる「防災の主流化」を推進する必要がある。

公共施設や社会基盤（道路や港湾等）の建設、さらにはまちづくりについても防災・減災の観点から点検する必要がある。

## **(4) ハードとソフトの組み合わせによる防災・減災対策の多重化**

防災・減災対策は、各主体がハード対策とソフト対策を適切に組み合わせることにより、多重化するべきである。

### **<説明等>**

防災・減災対策を推進するためには、建築物の耐震化や防災施設の建設等の「ハード」対策と都市計画、土地利用施策、防災教育、防災訓練等の「ソフト」対策を適切に組み合わせる必要がある。

災害に対しては一つの対策で被害を防ぎきることは困難であり、各主体における防災・減災対策の多重化が必要である。

## **(5) 多様な主体の視点の反映**

防災・減災に係る意思決定過程等において、男女両性の視点に立つとともに、災害時要援護者、旅行者など多様な主体のニーズを踏まえた防災・減災対策に取り組むべきである。

### **<説明等>**

避難所の運営や各種計画の策定など防災・減災に係る意思決定過程等において、男女両性の視点に立つ必要がある。

災害時要援護者（高齢者、障がい者、乳幼児、妊産婦、傷病者、外国人等であつて、災害時の避難等において援護を要する者）に配慮する必要がある。

災害対策基本法の改正により「要配慮者」「避難行動要支援者」が規定されたことから文言の整理が必要である。

観光地である北海道においては、「旅行者」の視点が重要である。

## **(6) あらゆる事態を想定した防災・減災対策の見直し**

あらゆる事態を想定し、最新のデータや知見を防災・減災対策に反映させるため、防災関係機関や研究機関との連携を強化し、速やかな対策を実施できるように努めるべきである。

### **<説明等>**

ゲリラ豪雨や竜巻など過去にはあまり見られなかった気象災害や、今後新たな事象が発生した場合にも迅速かつ適切な対策を実施する必要がある。

北海道（十勝～根室沖）で発生が危惧される「500年間隔地震」をはじめとする「日本海溝・千島海溝周辺の海溝型地震」など切迫性の高い地震について、広く道民に周知する必要がある。

最新のデータや知見を防災・減災対策に反映させるため、防災関係機関や大学、各種研究所、試験場などの研究機関との連携をさらに強化する必要がある。

## 2 地域防災力の向上 ～地域の活性化と担い手の育成～

### (1) 地域コミュニティにおける防災力の向上

地域の防災力を高めるため、自主防災組織や地域の学校・事業者など地域コミュニティによる取り組みが重要であることから、防災・減災活動を通じた地域の活性化と豊かな人間関係づくりを推進するべきである。

また、市町村及び道は地域の防災リーダーの育成を図るとともに地域コミュニティにおける防災力を向上させるため、必要な措置を講ずるべきである。

#### <説明等>

災害に強くしなやかな地域社会をつくるため地域コミュニティの維持・活性化が重要である。

「自主防災組織」に代表される地域が支えあう仕組みをつくる必要がある。

市町村及び道は「地域防災マスター」など地域の防災リーダーの育成や地域が自主的に活動できるよう必要な措置を講ずる必要がある。

### (2) ボランティアやNPOの育成と受入体制の整備

応急対策や復旧対策におけるボランティアやNPOの果たす役割は大きく、道内におけるボランティアやNPOの育成支援と災害時における道内外からの受入れ・調整を円滑に行うための体制をあらかじめ整備すべきである。

#### <説明等>

ボランティアやNPOの活動は、その自主性を最大限尊重する必要がある。

社会福祉協議会やNPOを中心とする「災害ボランティアセンター」の設置や「災害ボランティアコーディネーター」の養成、調整を円滑に行うための体制をあらかじめ整備すべきである。

災害発生時にはボランティアやNPOに対し、適切な情報発信が必要である。

### **(3) 道・市町村における防災・減災対策**

道は、防災・減災に係る組織体制の強化を図るとともに、災害時に必要な事務・事業を継続することができるよう、事前に代替施設の確保や必要な計画の策定に努めるべきである。

道は、大規模な災害が発生した場合における、道内外に対する支援の計画の策定に努めるべきである。

道は、災害発生時に、市町村、防災関係機関と連携し、救助、医療その他の災害応急対策を実施するために必要な体制を速やかに確立し、よりの確に災害応急対策を実施すべきである。

市町村においては、道と連携しつつ主体的に取り組むべきである。

#### **<説明等>**

道は、すべての職員の防災・減災意識の向上を図るとともに、防災・減災に係る庁内組織全体の強化を図る必要がある。

道は、災害発生時においても行政機能を継続させるため、代替施設の確保や業務継続計画（BCP）を策定する必要がある。

道は、大規模な災害が発生したときに道内外から人員派遣や物資の供給を受ける「受援計画」や、他の地域への「応援計画」などを策定する必要がある。

現行条例では災害応急対策に関する記述が少ないため、基本的な事項については条例に盛り込む必要がある。

### 3 防災教育の強化 ～道民みんなで行き組む防災教育～

#### (1) 防災教育の充実強化

防災教育においては、例えば「釜石の奇跡」が示すように、日ごろの防災教育での学びを生かして、主体的に行動し、自らの命を自ら守ることをはじめ、正しい防災・減災知識、日ごろの備え、災害時の行動、ボランティアの必要性などを学ぶことができるよう、家庭はもとより、幼稚園、保育所、学校、地域、職場等さまざまな場面において充実強化を図るべきである。

#### <説明等>

「津波でんでんこ（津波が来たらでんでんばらばらに逃げる）」の教えが多くの命を救った「釜石の奇跡」が示すように、形だけではない、命を救うことに原点をおいた防災教育を行う必要がある。

幼少期からの防災教育は重要であり、家庭はもとより、幼稚園、保育所、学校においても取り組む必要がある。その際は、災害の脅威を強調するだけでなく、遊びの視点を取り入れるなどの工夫が必要である。

ボランティアの必要性や地域での支えあいを育む「福祉教育」や「企業における防災教育」も重要である。

## (2) 災害教訓の伝承

過去の災害から得られた教訓を確実に後世に伝えるため、教訓を記録に残すとともに、家庭での教えはもとより、防災教育、語り部などにより、次世代に受け継ぐよう努めるべきである。

### <説明等>

過去の災害から得られた教訓やノウハウ、先人の教えなどを確実に後世に伝えることにより、我々の子孫を守る必要がある。

災害を検証し、教訓化し、記録に残し、防災教育などにより後世に伝える仕組みづくりが必要である。（「検証」については、「5(2)災害検証」に記載）

「奥尻町」や「岩手県野田村」の事例のように「語り部」などにより次の世代に繋げていくことが必要である。

## (3) 防災・減災知識の普及啓発

防災・減災知識の普及啓発においては、すべての道民が無理なく取り組めるよう、生活や地域社会の中に防災・減災の視点を取り入れるなどの工夫や防災訓練により、防災・減災意識を高めるよう幅広く啓発するべきである。

### <説明等>

防災・減災に関心の薄い人たちに対する意識の向上や関心を引く工夫が重要である。

教える人と学ぶ人の役割が柔軟に入れ替わり、共に作り上げていく「協働的实践」の防災学習が必要である。

例えば「住まいの整理整頓」や「家族の外出先の相互確認」「地域のイベント」など生活の中に防災・減災に関する活動を生活全体の中にしみ込ませる「生活防災」の考え方が有効である。

道民等は地域で開催される防災訓練に積極的に参加する必要がある。

「防災の日(9/1)」、「津波防災の日(11/5)」、「防災とボランティアの日(1/17)」や「北海道南西沖地震が発生した7/12」などを活用して道民の機運を高める工夫が必要である。

## 4 災害情報の充実 ～伝える情報から伝わる情報へ～

### (1) 防災・減災情報の充実

市町村・道・防災関係機関は、防災・減災対策に必要な情報を様々な方法で、分かりやすく、道民等へ積極的に周知するべきである。

#### <説明等>

ハザードマップ、各種計画、各種マニュアル、パンフレットなどを作成し、防災・減災に関する情報を充実させる必要がある。

防災・減災情報については、作成にとどまらず、道民等へ積極的に周知するとともに、印刷物やインターネットなどにより道民等が必要な時に入手できるようにする必要がある。

### (2) 情報の収集・共有・伝達の強化

市町村・道・防災関係機関は、応急対策時において必要な災害情報や被害状況等の収集・共有と伝達を強化し、相互に連携して災害応急対策を実施するため、体制を予め整備するべきである。

#### <説明等>

大規模災害に対しては、防災関係機関が情報共有し、連携できる仕組みづくりが必要であり、常に新しい技術や施策を導入する必要がある。

### (3) 被災者等への情報伝達

災害時において、被災者等へ情報を迅速かつ確実に伝えることができるよう、情報伝達手段の多重化・多様化の推進を図るべきである。

#### <説明等>

災害時には、被災者はもとより、情報を必要とするあらゆる人や地域に迅速かつ確実に情報を伝える必要がある。

災害時には、「ラジオ」「テレビ」「有線放送」「ワンセグ放送」「新聞」「広報車両」「インターネット」「防災行政無線」「電子メール」などあらゆる広報媒体を活用する必要がある。

東日本大震災では「電子メール」や「ツイッター」が有効であったように、時代に対応したツールや技術を活用する必要がある。

## 5 条例の構成・その他の事項

### (1) 災害復旧・復興

災害の復旧においては、災害の再発生を防止するため、原形復旧に止まらず、必要な改良復旧を行うなど将来の災害に備えることができるよう、被害の程度を十分検討し、適正かつ速やかに取り組むべきである。

また、大規模な災害からの復興においては、地域住民の意見を十分反映させるなど、将来にわたって安全な地域づくりを円滑かつ迅速に推進するべきである。

#### <説明等>

現行条例では復旧・復興に関する規定がないが、災害対策に関しては、予防対策、応急対策、復旧・復興までを一連のサイクルとしてとらえ、復旧・復興の基本理念を条例に盛り込む必要がある。

復興の仕組みや事前復興の視点も重要である。

### (2) 災害検証

大規模災害などに対して、これまでの個々の機関による検証だけではなく、長期的な視点や関係機関の連携などを総合的に検証する新たな仕組みを創り、検証結果を的確に防災・減災対策に反映させるべきである。

#### <説明等>

これまで各機関が個別に行っている検証は重要であり、今後行う必要がある。

検証においては、「ハード対策」と「ソフト対策」双方の視点が重要である。

例えば「有珠山噴火」や「北海道南西沖地震」のような大規模災害については、個々の検証のほか、発生から5年、10年などの「長期的な視点の検証」や、関係機関の情報共有や連携など「総合的な視点の検証」が必要である。

災害を検証し、教訓化し、記録に残し、防災・減災対策に反映させる仕組みが必要である。

「各種計画(Plan)」、「実際の災害対応(Do)」、「検証(Check)」、「各種計画の修正(Act)」によるPDCAサイクルを確立する必要がある。

### **(3) 複合災害への備え**

同時又は連続して複数の災害が発生する「複合災害」について、ひとつの災害が複数の災害を誘発することを認識し、原子力災害を含むあらゆる事態に対する対策を実施すべきである。

#### **<説明等>**

東日本大震災では地震が引き金となり、津波、コンビナート火災、原子力災害など「複合災害」が発生したことから、あらゆる事態に対応する対策が必要である。

### **(4) 財政措置**

道は防災・減災対策に関する施策を推進するため、必要な財政上の措置を講ずるよう努めるほか、その他の施策についても防災・減災の視点による検討が図られるよう努めるべきである。

#### **<説明等>**

道は防災・減災の推進のため一定の投資をしていく必要がある。

財政難の中、効果的に防災・減災を推進するため、様々な制度や施策を活用するなどあらゆる視点から検討する必要がある。