

滋賀県防災対策の推進に関する条例案要綱に対して提出された意見とこれに対する考え方について

1 意見募集の結果

令和7年1月24日（金）から同年2月25日（火）までの間、滋賀県防災対策の推進に関する条例案要綱についての意見を募集した結果、1団体、2個人の方および2市から23件の意見が提出されました。

2 提出された意見(23件)

	意見者	条等	項 目	提出された意見の概要	修正の 要否	意見に対する考え方
1	団体	前文	前文	「本県は、比較的大規模な災害が少ない県と言われているが」との文で始まり、「県全体で災害に対する意識を高める必要がある」、そして「私たちは一丸となって災害対策に取り組むことにより」との文章で終わる前文は、議員提案であることから県議会のこれまでの認識の乏しさを吐露する趣旨だとしても、条例である以上、県の機関ないし県民の防災意識に誤認があるから、条例を制定することでこれを是正するのだとのようにも見え、不適切であると思われる。 前文の冒頭の誤認と思しき文を削除し、率直に過去の災害の例を挙げるとともに、琵琶湖西岸断層帯と南海トラフ以外にも大きな地震を起こす恐れのある活断層帯に囲まれており、そういう意味では大規模地震のリスクと隣り合わせに生活をしていることを強調すべきである。 また、条例は「意識を高める」のが目的ではなく、「防災の力量を高める」ことが目的でないか。さらに「私たちは一丸となって」という句の「一丸となる」ことの法的な意味も不明であり、「私たち」が県下の防災主体すべてを意味するとすれば、「一丸となって」は連携の前提となる各防災主体の自主性を尊重しないことにもなりかねないので、削除すべきである。	原案の とおり	前文1段落目は、災害が少ない県と言われる風潮を戒め南海トラフ地震等の発生も懸念されるため、平時から緊張感を持って備えておく必要があるという文意であり、御指摘の箇所を削除すると文意が弱まるため、原案のとおりとします。 また、発災時には公助だけではなく自助、共助の取組も重要であり、そのためにはまずは県民の意識を高めることが重要であると考えています。そして、「一丸となる」という表現は、自主性の尊重を阻害する文言ではなく、自助、共助および公助を相互に連携させて防災対策を進めるという理念を示した表現であるため、原案のとおりとします。
2	団体	前文	前文	県の防災対策の残された課題としては、受援体制、ライフライン途絶時の対応、災害関連死への対策の3つが挙げられている。能登半島地震の経験を踏まえるならば、今まで取り組まれてきた課題を含めて、「地域の防災力の向上」、「ボランティアの活用」、「スフィア基準に基づく救援対策」、「原子力災害への対応」も課題として挙げるべきである。	修正	残されている課題は限定されるものではないことから、御意見を踏まえ、以下のとおり修正します。 「受援体制、ライフライン途絶時の対応、災害関連死への対策等」
3	団体	第2	定義	災害を「暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、崖崩れ、土石流、地震、津波、噴火、地滑りその他の異常な自然現象により生ずる被害」といったように自然災害に限定しているが、福井県内の原子力発電所の区域の境界付近に一定の基準以上の放射線量が検出された場合には滋賀県は関係周辺県として原子力災害対策特別措置法10条に基づいて通報を受けることになっており、県は、地域防災計画「原子力災害対策編」で福井県に設置された原子力発電所が過酷事故を起こした場合の対応を定めている。三日月知事も「実効性ある多重防護体制の構築が道半ば」「安全性に対する県民の不安が払しょくされていない」と繰り返し発言しており、原子力災害が県において重大な災害であることを県、県民が意識していることに照らせば、原子力災害も含めるのは当然である。なお、2024年12月17日の特別委員会で審議されていた条例案では、災害の定義については「災害対策基本法…第2条第1号に規定する災害」とし、「放射性物質の大量の放出」(施行令1条)も災害の中に含まれていた。2025年1月24日の委員会で修正された理由は明確ではないが、いずれにしろ上記の理由から原子力災害も定義に含めるべきである。 また、埼玉県八潮市で発生した下水道管渠の老朽化に伴う陥没事故も、その規模や影響範囲から見て災害対策基本法の災害に該当する可能性がある。「多数の者の遭難を伴う船舶の沈没その他の大規模な事故」(施行令1条)を「災害対策基本法…第2条第1号に規定する災害」とすると定めており、下水道事故は含まれていないものの県地域防災計画には「事故災害対策編」が定められている。したがって、事故災害も「災害」に含めるべきである。	原案の とおり	「災害」の範囲については、様々考えられますが、本委員会では自然災害に対する備えに限定して、その対策を規定することとされたところです。 なお、原子力災害、事故災害等について、県が対策を講ずることを否定するものではありません。

	意見者	条等	項 目	提出された意見の概要	修正の 要否	意見に対する考え方
4	市町	第2	定義	自主防災組織について、本市の自主防災組織活動カバー率は80.1%で、同組織のない自治会も多い状況です。定義を「自主防災組織等」として、組織が結成されていない場合は自治会等を含むなどしていただくことはできないでしょうか。	原案のとおり	自主防災組織が結成されていない自治会等については様々な結成されない事情があると勘案され、一律に防災訓練や物資等の備蓄を促すことは困難であると考えられるため、原案のとおりとします。ただし、共助を担う自主防災組織は重要でありますので、第9に基づき自主防災組織の充実が図られるよう、県の執行機関に対して要請します。
5	団体	第3	基本理念	災害対策の基本理念は、災害対策基本法2条の2に定めているところであり、要綱案に挙げられている項目もほぼそれに準じている。特に1号と2号は法律の条文を簡素化しているためにかえって法2条の2第2号の趣旨をわかりにくくしている。 そこで、災害対策基本法の理念にのっとり県が防災対策を策定したり、措置を実施したりする場合の「原則」を定めるべきである。たとえば、「包摂性(誰一人取り残さないこと。ジェンダーや年齢、障害、国籍などにかかわらず公正な支援をする)」、「地域の持続可能性(住み続ける権利、コミュニティの維持を優先して考慮する)」、「参加と透明性・説明責任の確保(防災計画、復興計画の策定、避難所の運営などに当事者・関係者に参加の機会を与え、説明し理解を得る)」などが考えられる。第5号の「基本的人権の尊重」の代わりに、防災に即して内容をブレイクダウンすることが必要である。スフィア基準の理念(災害の影響を受けた人々には、尊厳ある生活を営む権利があり、支援を受ける権利がある。災害による苦痛を軽減するために、実行可能なあらゆる手段が尽くされなくてはならない。)を原則として定めることが望ましいと思われる。	原案のとおり	本条例案の基本理念は、本条例に基づき措置を実施する上での原則を定めているものであり、これまでの委員会での議論を踏まえ、原案のとおりとします。
6	市町	第4	県の責務	条例の施行に当たっては、実際にどの程度の予算措置ができていくかによって、実効性が変わってくると考えます。つきましては、条例の施行に当たっては、予算措置がどの程度できているのか、明らかにしていただきますようお願いいたします。	原案のとおり	御意見を踏まえ、必要に応じ検討されるよう、県の執行機関に対して要請します。
7	団体	第5	県民の役割	前文に「県民が自らの安全を自ら守る自助や地域において相互に助け合う共助の取組も求められます。」との文を受けて3点にわたり、県民の努力義務が定められている。すでに、災害対策基本法7条3項に住民の責務に関する定めがあり、本項は、ほぼそれと同様の内容を役割として定めている。県は引き続き、「第4 県の責務」において責務を負うとされていることからすると、「責務」を「役割」とすることで、「前文」の「一丸となって」の趣旨を具体化するものと推察されるが、努力義務とはいえ分担責任を県民に負わせているように見受けられる。県が責務を負っている以上、県民に役割を押し付けるのではなく、災害対策基本法に定める責務を住民が果たすことができるように県が支援する趣旨の定めにすべきであろう。「第6 自主防災組織の役割」、「第7 事業者の役割」も同様である。 なお、「第8 防災教育および防災訓練等の実施等」、「第11 建築物の耐震改修および火災防止に係る取組」、「第12 地震保険等への加入」、「第13 物資等の備蓄」、「第23 円滑な避難行動等」、「第31 二次災害の発生の防止」にも県民の努力義務が定められているが、これらの項目についても上記のことが当てはまるので再検討をすべきである。	原案のとおり	上述のとおり、災害においては公助だけではなく自助、共助も重要であり、各取組に対する意識を高めることは重要であると考えていることから、原案のとおりとします。なお、全て努力義務のため、強制力を有するものではありません。

	意見者	条等	項 目	提出された意見の概要	修正の 要否	意見に対する考え方
8	個人	第10	災害ボランティアの活動環境の整備等	防災に関する専門的な知識と経験を有する防災ボランティアとは、災害対策基本法5条の3でいう「ボランティア」とは異なるものか。	原案のとおり	災害対策基本法第5条の3に規定されているボランティアは「被災者の援護等のために自発的に防災活動に参加する者全般」を指しますが、本条例案要綱で規定する防災に関する専門的な知識と経験を有するボランティアはいわゆる「専門ボランティア」に限定しています。専門ボランティア以外のボランティアももちろん重要ですが、条例案の検討に当たって参考の一つとした2024年に台湾で発生した地震では、専門ボランティア団体が発災時に大変重要な役割を果たしており、そのことが早期の避難所設置等につながったことから、このような表現としています。
9	団体	第10	災害ボランティアの活動環境の整備等	ここでのボランティアは、専門知識を有するボランティアに限定されているが、災害発生時にはその直後から、専門知識を有しない様々なボランティアの力を結集することが求められるので、受援体制の整備を射程に入れて一般ボランティアを記載すべきである。 なお、現在、県社会福祉協議会が災害ボランティアセンターの事務局を担い、専門ボランティアの育成や調整は県の各課が担当しているが、現状では不十分であるから、新たな調整組織の設置を射程に入れて施策を提示すべきである。	原案のとおり	上述のとおり、専門ボランティア以外のボランティアももちろん重要ですが、条例案の検討に当たって参考の一つとした2024年に台湾で発生した地震では、専門ボランティア団体が発災時に大変重要な役割を果たしており、そのことが早期の避難所設置等につながったことから、このような表現としています。 なお、ボランティアの調整を担う組織の在り方については、必要に応じ検討されるよう、県の執行機関に対して要請します。
10	団体	第12	地震保険等への加入	県民にいきなり地震保険など保険への加入を求めているが、平常生活への復帰を自助に委ねすぎた条文であるように見える。加入を奨励する施策をとることはあってもよいが、努力義務とはいえ県民に義務付けるような条文は県の責務に照らせば違和感がある。それよりも「第32 災害復旧・復興対策」において、個々の県民に対する施策・措置をとることを県に義務付けるべきである。	原案のとおり	上述のとおり、災害対策においては、公助だけではなく自助、共助も重要であり、地震保険等の加入の意識を高めることは重要であると考えていることから、原案のとおりとします。なお、努力義務のため、強制力を有するものではありません。
11	団体	第13	物資等の備蓄	市町の備蓄についての記載が欠けている理由が不明である。県は市町に義務付けることはできないが、広域的自治体として市町の備蓄を支援する条文を置く方がよいと思われる。	原案のとおり	御指摘のとおり、地方分権の推進の観点から、県の条例で市町による備蓄を規定することは適当ではないため、原案のとおりとします。 なお、市町への支援は、県の責務に基づき、必要に応じて執行機関が実施することとなります。
12	団体	第14	事業継続計画の策定	事業者が災害時における事業継続計画をもつことは重要だが、それは個々の事業者の経営判断の問題であって、県が事業者に努力であっても義務付ける必要はない。かりに策定を求めるとしても、県がとくに災害救助・復旧において事業継続を必要とする事業とは区別する必要がある。	原案のとおり	上述のとおり、災害対策においては、公助だけではなく自助、共助も重要であり、事業継続計画の策定の意識を高めることは重要であると考えていることから、原案のとおりとします。なお、努力義務のため、強制力を有するものではありません。

	意見者	条等	項 目	提出された意見の概要	修正の 要否	意見に対する考え方
13	団体	第15	公共施設の整備等	要綱案の公共施設の整備等は災害時における被害の最小化を目的としたものであるところ、埼玉県八潮市の道路の陥没事故は、公共施設である下水道管渠そのものの老朽化等が災害の原因となることをあらためて認識させるものであった。したがって、災害に「事故災害」も含まれるべきことを前提として、公共施設の「適切な維持管理」や「計画的な整備」については老朽化等が災害の原因とならないようにするためにも行うことも明記すべきである。	原案の とおり	上述のとおり、本条例案において災害の定義の中に事故災害は含まれないことから、原案のとおりとします。 なお、適切な維持管理や計画的な整備の中に老朽化対策も含まれています。
14	市町	第17	要配慮者の保護	以下のとおり修正すべきではないか。 1 県は、要配慮者のうち、災害が発生し、また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避難行動要支援者の生命または身体を災害から保護するため、個別避難計画（災害対策基本法第49 条の14 第1 項に規定する個別避難計画をいう。）の作成の支援、要配慮者に配慮した物資の備蓄その他の必要な措置を講ずるものとします。	原案の とおり	本項目では避難行動要支援者を対象とする個別避難計画の作成の支援だけではなく、要配慮者に配慮した物資の備蓄など要配慮者全般の保護を定めたものであるため、原案のとおりとします。
15	個人	第17	要配慮者の保護	条例案要綱は、「要配慮者の個別避難計画の作成の支援」としているが、災害対策基本法（以下「法」という。）は、要配慮者のうち、（中略）特に支援を要するものを「避難行動要支援者」として規定し、市町村長に対して避難行動要支援者の把握と「避難行動要支援者名簿」の作成を義務化した。また令和3 年には市町村長に対して避難行動要支援者の避難支援等について実効性のある具体的な「個別避難計画」を作成するよう努力義務化した。ところで、個別避難計画の作成について、居住市内の作成率は3 %である（昨年9 月現在）。 作成率が低い理由は多々あると思うが、条例案要綱にも示されているように自助、共助を強調するあまり個別避難計画を作成する主体が自治会等（自治会等任せ）になっていないか（本来、市、福祉や保健などの関係者、自治会等地域が協力して作成するもの。）。また個別避難計画の作成に要する経費（実費負担等を含む。）への財政支援が全く反映されていないことなども一因と思われる。 そのほか、法は、市町村長に対して避難行動要支援者名簿情報を「消防機関、都道府県警察、民生委員、市町村社会福祉協議会、自主防災組織その他の避難支援等の実施に携わる関係者」に対し、提供することを求めている。 現状は自治会、民生委員への提供にとどまっており、避難行動要支援者が自治会未加入者の場合は自治会には提供されていない。災害時に避難支援が機能するかなど検証が必要と思われる。 （注）名簿情報の提供は、地域防災計画に定めるところによる。 そこで、条例案要綱について、 ○要配慮者すべてを対象に個別避難計画の作成の支援をしようとしているのか。 ○個別避難計画の作成の支援について必要な措置を講ずるとは具体的にはどういうことをいうのか。	原案の とおり	要配慮者全てを対象にする趣旨ではなく、あくまで災害対策基本法で作成が努力義務となっている避難行動要支援者に対する個別避難計画の作成の支援を定めています。 個別避難計画の作成の支援は要配慮者の生命または身体を保護するために必要な措置の例示の一つとしてあげていますが、具体的には県から市町へ先進的な事例などの情報を提供することが考えられます。

	意見者	条等	項 目	提出された意見の概要	修正の 要否	意見に対する考え方
16	個人	第17	要配慮者の保護	自治体は、避難行動要支援者名簿登録に関しては「申請主義」をとる傾向がある。高齢者、障がい者、要介護者等に寄り添った対応ができるよう自治会や民生委員等と連絡をとって申請のアドバイスをするなどの対応が望ましい。自治会等と連携することにより、名簿登録申請をしていない漏れた要配慮者の把握に繋がる。 （注）福祉関連の手続きでもみられるように、支援を必要とする者自身が申請をためらったりすることが多々ある（恥ずかしい、迷惑をかける、外出するのが大変、人に知られたくない、申請の仕方が分からない、申請することを知らないなど）。	原案のとおり	御意見を踏まえ、必要に応じ検討されるよう、県の執行機関に対して要請します。
17	個人	第18	災害情報の収集および伝達に係る体制の整備	居住市内に「警戒レベル3相当情報」が発令された際、範囲があまりにも広く避難すべきなのか、避難行動要支援者を避難誘導すべきなのか判断に迷うことがあった。災害情報の提供（発令）のあり方について検討・工夫が望まれる。	原案のとおり	御意見を踏まえ、必要に応じ検討されるよう、県の執行機関に対して要請します。
18	個人	第23	円滑な避難行動等	自主防災組織は、避難誘導等その他の必要な措置を講ずるよう努めるとしているが、条例案要綱に基づいて避難誘導等に携わった県民が死傷した場合は、法の損害補償、災害に際し応急措置の業務に従事した者等に係る損害補償条例、市町村条例のいずれを適用するのか。	原案のとおり	災害弔慰金の支給等に関する法律に基づく市町の条例、災害に際し応急措置の業務に従事した者等に係る損害補償条例いずれも要件に合致する場合には支給されることとなりますが、適用されるかどうかは個別具体的に判断されることとなります。なお、損害補償条例に基づき補償される場合には、災害弔慰金は支給されません。
19	団体	第33 第34	推進体制の整備 財政上の措置	要綱案ではなく、準備中の条例案（特別委員会2025年1月24日審議）では、「第33 推進体制の整備」「第34 財政上の措置」にかかる条文を置く章を「第5章 雑則」との名称にしている。「雑則」は、技術的事項・手続的事項など、法制度全般に関しながらも基本的事項とまでいえない細かな事項を定める条文をまとめて置く章などに用いられる法律用語である。「第33 推進体制の整備」「第34 財政上の措置」は防災における県の責務の重要な柱であることを照らすと、これらを「雑則」と一括することは、条例で定めることの意義を骨抜きにするものである。「雑則」という表記は採るべきではなく、「第5章 推進体制の整備等」とすべきである。	対応済	令和7年1月24日の委員会においても同様の意見があり、条例案を「第5章 推進体制の整備」「第6章 財政上の措置」と変更しました。
20	団体	—	—	定期的に条例の施行状況を、県防災計画の実施状況と合わせて評価して、今後の進捗などを把握する旨の見直し規定を置くべきである。	原案のとおり	本条例は防災対策の基本方針を示すものであり、見直し規定を設けなければならない特段の理由はないことから、原案のとおりとします。 御指摘のとおり取組状況などの把握は重要ですので、条例の施行後は適宜執行部の取組状況を監視および評価していきます。

	意見者	条等	項 目	提出された意見の概要	修正の 要否	意見に対する考え方
21	団体	—	—	国においては令和8年度設置をめざした防災庁のあり方について、外部有識者で構成する「アドバイザー会議」を設置して検討が行われている。その検討結果は、今後の自治体の防災対策に大きな影響を与えるものと考えられる。石破総理大臣自身が施政方針演説で災害時の国際基準「スフィア基準」にも言及するなど国の災害対策の在り方が根本的に変わろうとする時期に、本年3月に条例を制定することはあまりにも拙速であると言わざるを得ない。条例要綱案の内容には急を要するものは見当たらない。 また、県民から広く意見を聴く手段の一つである今回の意見募集そのものを否定するものではないが、このタイプの意見聴取の方法は県議会と県民との間の一往復の意思疎通に終わってしまうので、様々な問題について認識を共有し、それぞれ「県民の意識を高める」という県議会の条例制定の意図を県民が十分に汲み取ることは困難である。公聴会を開催するなど県民の間で防災についての理解と議論を深める努力を行うべきである。	原案のとおり	本条例は議員提案条例ですが運用は条例制定後執行部で行われます。委員会では速やかに条例を制定し、防災対策を進めていくことが重要との考えから、議員活動や他事例を通じて体感した課題等を委員間でスピード感を持って議論を重ね、必要な対策を条文化してきました。本条例の制定を受け、今度は執行部側が執行に当たり計画等を調整し施策を進めていくこととなります。本条例の制定に向けて必要な意見聴取は行っており、指針となる条例の制定を早期に進めて、施策の執行段階でも県民の意見を反映し調整していくことで、より効果的な防災対策を推進することができると考えています。
22	個人	—	—	個人情報の保護に関する法律69条は、「行政機関の長等は（中略）利用目的以外の目的のために保有個人情報を自ら利用し、又は提供することができる」としている。行政機関は、個人情報保護に過度に敏感な考え方をするなどにより、民生委員等の活動のベースともなる支援が必要と思われる方（障がい者、要介護者等）の情報が適切に提供されていないのが現状である。支援が必要な方の情報提供について前向きな検討が望まれる。	原案のとおり	御意見を踏まえ、必要に応じ検討されるよう、県の執行機関に対して要請します。
23	個人	—	—	阪神淡路の経験しました。垂水区で被害は少なく、2週間ほど水道ガスが止まったと思います。カセットコンロとやかんが沸かせるストーブで凌ぎました。中途半端に被災をすると自助共助に頼るしかありませんでした。YouTubeで元自衛官の方がAkikinnJAPANチャンネルを見てとにかく体力をつける事が生き延びる事と話しておられた事に深く感銘を受けました（水を運ぶのも道路が凸凹になり車が使えなくて歩くにしても誰かを助けるにしても体力頼りです） そう言った部分を広報して欲しいです。 それと、琵琶湖の活断層の地震があった場合に津波にはならないのか疑問を持っております。滋賀県は海がないので津波に関心が薄い気がします。出掛けた先で地震が起きた際に逃げ遅れて津波にのまれてしまうのではないかと。 トイレの備蓄も7回/日の計算をすると3人家族で1日21個必要になります。 ありきたりな広報ではないものを望みます。	原案のとおり	御意見を踏まえ、必要に応じ検討されるよう、県の執行機関に対して要請します。