

# 協議会委員からの計画案に対する意見等及び事務局回答

資料3

項番	該当箇所		意見等(削除・修正・加筆案)	意見等の理由	意見等に対する事務局の考え方
	頁	行			
1	1		第1編第1章「総則」	枚方市は非核平和都市宣言(S57.12.21)をしています。又人権尊重都市宣言(H5.12.17)もあります。今回の枚方市国民保護計画との整合性をつけ加えていただければと考えます。	本市の非核平和都市宣言は、平和を希求し、核兵器の廃絶を願う市としての変わらぬ姿勢を内外に明らかにするため、市議会における議決を経て採択されたものです。この宣言にうたわれる理念は如何なる時も市の姿勢として貫かれるものですが、平和を希求する理念を示す本宣言と、そのような平和が不幸にして破られる方が一の場合における対応を定める本計画との間で、記述上の整合性を図ることは困難と考えられますので、国民保護計画の冒頭に掲げる予定の市長からのメッセージ「はじめに」の中で一定の整理を図ってまいります。  人権尊重都市宣言につきましては、謙譲の心を大切にし、お互いの違いを認めあっていくことを通じて、人権を尊重するまちづくりを進める市の姿勢を内外に明らかにするため、市議会における議決を経て採択されたものです。ここにおいてうたわれる理念につきましては、第1編第1章第1節の2「対象」において、「国籍を問わず保護の対象とする」としていることや、同編第2章の1に「基本的人権の尊重」の項目をおいていること等、その宣言内容の具体的実現を目指す記述が計画中の随所におかれていることから、改めて宣言との整合性を図る必要性は乏しいと考えますが、計画冒頭の「はじめに」の中でも一定の整理を図ってまいります。
2	8	9	第1編第1章第4節の2の(1)「計画の位置づけ」	「別途具体的実施手順を定める」とあるが、何の実実施手順なのかを明記しておく方がよいのではないかと(市が具体的に定めるべき手順は、5頁の図に依れば、「警報の伝達」「避難誘導」「安否情報収集・伝達」「救援事務」「警戒区域の設定と立ち入り制限」などの行動マニュアルであることを示すと思われる)。  「別に定める実施マニュアル」は、本協議会の審議の対象となるのが不明であるため、それを明らかにすると同時に、毎年見直しの必要な実務レベルのマニュアルだという性格をはっきりさせておく方がよいと思われる。 補足:この「実施マニュアル」が9つの基本方針を遵守しているかどうかを本協議会が点検する必要があるのかが不明だという意味です。	ご指摘を踏まえまして、第1編第1章第4節の2の(1)「計画の位置づけ」における記述を修正し、「…、本計画策定後、警報の伝達、住民の避難誘導、安否情報の収集及び提供、救援事務及び計画区域の設定など、各部署における業務(後掲第3編第1章 組織・体制の整備)に関する具体的な実施手順等を定める「実施マニュアル(仮称)」を作成するなどして、…」と記述を改めます。  この実施マニュアルは、関係法令等の改正や、本計画に変更があることに見直しを行う実務レベルのマニュアルとして考えており、本市ではこれを部署ごとに作成する予定ですが、このマニュアルは本市国民保護体制全体において重要な位置を占めるので、内容についての意見を求める等、協議会においても本計画に準ずる取扱いをお願いする予定です。

項番	該当箇所		意見等(削除・修正・加筆案)	意見等の理由	意見等に対する事務局の考え方	
	頁	行				項目等
3	10		第1編第2章の5 「国民の協力」	「国民」の「協力」は依然としてわかりにくい。保護の対象としては国籍を問わないので、協力をお願いする場合も国籍を問わないのか。「援助についての協力」だけが強制にわたらないのか？	消防も警察もみな国民だが、それぞれ職務として避難誘導を行ったり協力したりするわけで、この項でいう「国民」として想定していないとの説明だったが、それならばここでいう「国民」の範囲を明確にしておいた方がよいと思われる。ただし、これは枚方市試案だけの問題ではないため、府として統一した文言を考えた方がよいかもしれない。	<p>第1編第1章第1節の2「目的」にもありますとおり、本計画は国籍を問わず保護の対象としていますので、援助について協力を求める場合も当然国籍は問いません。また、この場合も協力要請が強制にわたらず、あくまで自発的なものによるという原則は該当します。</p> <p>また、国民に対する協力の要請については、強制にわたらないことが原則ですが、救援に関する措置の実施のために必要な物資や土地の確保のように代替物や代替手段によって十分な効果を上げることが困難である場合に限り、要請を前置の上、例外的に収用や無断使用等の手段を許しているもので、この場合は、自発的な協力に基づく「援助についての協力」とは異なると考えられます。</p> <p>国民の範囲につきましては、試案の第1編第3章第1節の10「住民の協力」に掲げる4つの協力のタイプのそれぞれが、法条文上「措置の援助についての協力」と規定されており(各々第42条、70条、80条、115条に規定)それぞれの措置について、警察や消防、市の職員といった直接の実施主体が別に想定されているため、これらの者が協力を求められる「住民」に含まれることはないと考えられます。</p> <p>その上で、第1編第2章の5「国民の協力」の項に、4つの協力タイプについての記述を加筆したり、「協力」の語に「自発的な」を前置するといった、「国民の協力」に関する記述についての一連の修正を加えることで、計画上、「国民の協力」の内容や位置づけがさらに明確となるようにします。</p>

項番	該当箇所		意見等(削除・修正・加筆案)	意見等の理由	意見等に対する事務局の考え方
	頁	行			
4	11		<p>第1編第2章の6 「指定(地方)公共機関の 自主性の尊重その他の特 別な配慮」</p>	<p>自主的に判断するものであることに「留意する」とは運用的に何をすることなのか？本編では触れないにしてもマニュアル編では留意の手順を明確にしておく必要があると思われる。(互いに「先方がやってくれると思っていた」ため、調整課題という認識すら生まれずに放置されることがあるため)</p> <p>一例をあげれば指定公共機関の中には府消防協会も入っているが、自主的に判断されては市としては困る側面があるのではないかと本試案では消防団の職務遂行に少なからぬ期待が読み取れるが、留意しては初動に遅れをとる危険があるのではないかと要するに、留意の仕方が問題になるだろう。</p>	<p>大阪府消防協会は、消防団員の教養訓練に関する事業、消防団及び消防団員並びに消防功労者の表彰、防火防災思想の普及に関する事業、消防団員の福利厚生に関する事業、殉職消防関係者の祭祀などを行う財団法人で、各自治体の消防団を指揮又は所轄するものではありません。各自治体の消防団については、あくまで市町村長が指揮する(法第62条)ことになっています。</p> <p>指定公共機関及び指定地方公共機関として指定された法人は、自ら国民の保護に関する業務計画を作成するとともに、その業務について、国民の保護のための措置を実施することになります。その実施に当たっては、国及び地方公共団体から提供される情報も踏まえ、武力攻撃事態等の状況等に即して自主的に判断し、最も適切な措置を取ることが前提となっています。</p> <p>なお、指定(地方)公共機関等が行う国民の保護のための措置は、関係機関との連携の下、国民の理解と協力を得ながら実施すべきものであり、そのためには、その内容について定める業務計画を知らしめておく必要があることから、指定(地方)公共機関は、国民の保護に関する業務計画を作成したときは、速やかに指定公共機関にあっては関係都道府県知事に、指定地方公共機関にあっては関係市町村長にこれを通知し、かつ、公表する(法第36条第5項)となっていますので、各指定地法公共機関から通知される業務計画との整合を図りながら、本市における実施マニュアルの整備を行ってまいります。</p>
5	14		<p>第1編第3章第2節の1の表</p>	<p>その他の住民の避難に関する措置の実施とあるが、その他の住民とはどのような人たちを指すのですか。府の項目6にも同じく使われています。</p>	<p>この場合の「その他の」は、直後の「住民」にのみかかるものではなく、「住民の避難に関する措置」全体にかかるものです。「その他の」というのは、前に表示された語句が後に表示された語句の一部に含まれる場合に用いられます。</p>

項番	該当箇所		意見等(削除・修正・加筆案)	意見等の理由	意見等に対する事務局の考え方	
	頁	行				項目等
6	18		第1編第4章	本編で記載する必要はないと思われるが、マニュアル編では市内の対応資源の布置状況を示した方がよいと思われる。	とくに、上記のような「配慮する者」向けに利用可能な資源リストである。120頁「基礎的資料の準備」と類似した指摘だが、府との連携なしで用意できる者のリストが欲しい。別の箇所で「データベース化をはかる」とあるので、それに対応する予定なら、それでも可。	本市計画策定後に作成する実施マニュアルの中に収録する予定です。
7	18		第1編第4章	大規模集客施設、木造密集家屋等の社会的脆弱性の布置情報は、公開しない情報として整備しておくことは考えているか？	項版6で述べたように第4章の目的を考えると必要な情報という面もある。しかし取り扱いの難しい情報という側面を併せ持っているため、判断が難しい。	それらの情報項目が、公開及び取扱いについて慎重な検討を要することはご指摘のとおりですが、その有用性も併せてかんがみまして、大規模集客施設と生活関連等施設について、その簡潔な概況を計画に掲載する形で整理を行います。
8	21		第1編第4章第3節 「人口分布」	11頁の7に「特に配慮する」者をわざわざ列記したので、市として、特に配慮する者の現在状況を記述した方がよい。	高齢者と外国人に関する記述しかないのはバランスを欠いているように思われる。避難にあたって配慮すべき者・状況等の現状を事前把握することが第4章の目的と考えられるため。	第四章はあくまで市の社会的特徴を示したものであり、人口分布の項目に高齢者数と外国人登録者数があるのは、これらの項目が人口動態の指標として一般的であるためですが、ご指摘に従いまして、本市計画における基本方針との整合を図るために、これらのデータについて可能な限り整理を行うとともに、同章に係るその他のデータについても、さらに拡充を図ります。
9	30		第1編第5章第2節の2 「各事態例と主な被害」	「市の計画が対象とする事態」を記す章だから、(1)のA～Eの中からあり得ない事態を削除してはどうか。	市内に限定すれば(1)はすべてあり得ないが、市外で生ずる事態に市として対象とする意味とすれば、別の表現を考えた方がよいと思われる。	ご指摘に従いまして、本市の現状と適合的でない記述部分について、変更や削除を行います。

項番	該当箇所		意見等(削除・修正・加筆案)	意見等の理由	意見等に対する事務局の考え方	
	頁	行				項目等
10	46		第2編第1章第2節の1「市国民保護対策本部の設置」	「本部長」の代行順位規定が必要である。	市長不在時が想定されていない。過去の事例として「避難指示は市長が出す」ことになっているから出張中の市長に連絡が取れるまで避難指示が出せなかったという例もある。	指揮伝達系統及び指揮順位の指揮体制を本市計画に追記します。
11			上記に関連して(各所)	「市は」「市長は」で始まる文言の統一的整理と同時に、「市長は」で始まる分の一部を「市対策本部長は」にした方がよい。(平素の備えは「市長」、非常時では「市対策本部長」で統一すればよいのでは?)	この種の文言の解釈は、制定時から時間が経つと次第に硬直化する傾向があるため、将来の誰が読んでも明快に理解できるようにしておく方がよい。上記実例参照。	主語が「市」である場合と「市長」である場合との区別につきましては6月13日に送付させて頂きました「計画に対する質問についての情報共有」においても説明させて頂いたところです。  「市長」と「市対策本部長」につきましては、保護措置の中には対策本部を未設置の場合でも講じなければならなくなることが予想されるものもあり、主語を明確に区別することが困難な箇所もありますが、ご指摘の趣旨を踏まえて、できるだけ整理を行います。
12	47		第2編第1章第2節の1の(4)のイ「職員の配備」	市外に居住する職員の登庁体制に関する規定は、マニュアル編等で別途定めるのか?	自然災害の場合でも登庁不能なことがあり、避難所に直行する計画をもつ自治体もある。	ご指摘の通り、職員の登庁体制については、実施マニュアルにおいて定める予定をしています。

項番	該当箇所			意見等(削除・修正・加筆案)	意見等の理由	意見等に対する事務局の考え方
	頁	行	項目等			
13	64	8	第2編第2章第3節の1 「避難誘導の流れ」	府知事からの「指示」がない事態の場合について、「1 避難誘導の流れ」の(3)としてここで規定した方がよい。	64頁の図は、知事からの通知がないと何もできないように見えるため。	市長は、避難の指示が未だなく、且つ住民の生命、財産を守るための危機回避の措置が必要であるとみとめられる場合、計画案の61頁に掲げる「退避」の指示を出すこととなっています。「避難」は都道府県域を超えるような広域的な危機回避行動と想定されており、市町村単独でその可否について判断することは困難であるため、緊急避難的な措置として、「退避」の措置が想定されているものです。なお、国民保護法第16条第4項の規定に基づき、市長は知事に対し、避難の指示を行うよう要請することもできます。
14	65		第2編第2章第3節の3 「避難住民の誘導」	65-66頁における避難誘導のイメージは、時間的余裕が十分な場合に限られる。結局のところ避難実施要領をいかに定めるかに依るが、集団を単位とする避難以外の方法を規定する必要がある。	集団単位の避難は、集団がそろわないと避難行動が開始されないという弱点があるため、緊急の場合はかえって危険な方法とみるべきである。消防庁の避難実施要領案では緊急避難に対してあまり現実的と思えない。	P66の第2編第2章第3節の3の(1)のウに、緊急の場合には集団によらない避難を行うことを記載していますが、その具体的な方法については、避難実施要領のパターン作成上の留意事項として検討してまいります。

項番	該当箇所		意見等(削除・修正・加筆案)	意見等の理由	意見等に対する事務局の考え方
	頁	行			
15	65	第2編第2章第3節の3 「避難住民の誘導」	「避難住民」という語は、市内在住の避難を要する住民等に加えて、当市に避難してきた住民も含むのか？	市外に住民を避難させる場合・市外からの避難住民を引き受ける場合の救援業務の引き継ぎについて、66頁の「関係機関との連携」イによって今後定める、という理解でよいかという趣旨での用語の確認です。次章の「救援」とも密接に関わります。	<p>武力攻撃事態等において、住民の避難の要否の判断や要避難地域及び避難先となる地域の決定は、国(対策本部長)の責任において行い、対策本部長から関係都道府県知事に対して避難措置の指示を行うこととされています。(法第52条関係)</p> <p>他方、当該都道府県の区域における具体的な住民の避難の方法については、国と地方公共団体との役割分担にかんがみ、各都道府県の特性を踏まえて最も適切な判断を行うことができ、また、当該都道府県の区域における措置を広域的観点から調整することができる都道府県知事が決めることが適当であると考えられるため、都道府県知事が、住民に対して避難を指示することとされています。</p> <p>都道府県知事は、要避難地域に所在する避難住民の数、当該地域の地理的特性、避難経路の候補となる道路の状況、避難住民の運送手段の状況等を総合的に勘案し、当該都道府県の区域における具体的な避難の方法を示して、住民に避難を指示することとされています。(法第54条関係)</p> <p>市町村長は、都道府県知事からの避難の指示があったときは、直ちに避難実施要領を定めなければならないとされており、避難実施要領では、避難の指示では示されないより詳細な事項、具体的には、「避難の方法に関する事項」として集合場所、集合時間、具体的な避難住民の運送手段や避難経路など、「避難住民の誘導に関する事項」として職員の配置のほか、職員間の連絡手段、関係機関との調整に必要な事項など、「避難の実施に関し必要な事項」として避難施設の名称、所在、連絡先など避難先地域の情報、携行品・服装等に関する注意事項、追加情報の伝達方法などを定めることとなります。(法第61条関係)</p> <p>従いまして、66頁の「関係機関との連携」イの調整は、上記「避難先地域の情報」等に関して行うものと考えています。また、この場合の避難住民は、基本的には市内在住者が対象になると考えていますが、「救援」の場合は、市内・市外の避難住民が対象となります。</p>
16	72	第2編第3章 「避難住民等の救援」	この章で述べられる救援は受け入れ先がすることなので、仮に枚方市民が市外に避難したとき枚方市のすることではない、という理解で良いのか？	逆に言えば、流入してきた避難住民はすべて当市が救援の責務を負うということかという再確認の質問です。「たらい回し」状態になることは避ける必要があります。	ご見解のとおり、避難民に対する救援に関する措置は、受け入れ先において対応することとなります。

項番	該当箇所		意見等(削除・修正・加筆案)	意見等の理由	意見等に対する事務局の考え方	
	頁	行				項目等
17	74		第2編第3章第1節の3の(2)のア 「避難所の開設、管理運営」	避難行動にも関連するが、武力攻撃事態であったとき、攻撃国出身の外国人がいた場合の保護の仕方は一般住民と同じなのか？それとも別に避難所を用意するのか？	市としては、知事の指示に従うことになると思われるが(追加議定書関連なので)、府に検討しておいてもらった方がよいと思われる。	現在のところ、攻撃国出身の避難民を対象に、特別の様態の保護を行うことは予定しておりません。「避難所運営に係る問題」として、今後、府とも協議しながら検討してまいります。
18	81		第2編第3章第2節 「安否情報の収集・提供」	(計画試案の)83-88頁にある各種フォーマット(様式1~5号)は自然災害時でも同じ様式か？もし異なるのであれば共通化する必要がある。	生ずる問題によって使う書式が違うという煩雑さは危機管理に不適切であるため。	計画試案に掲げるそれらのフォーマットは、法第94条乃至第96条の規定に基づき、総務省令「武力攻撃事態等における安否情報の報告方法並びに安否情報の照会及び回答の手続きその他の必要な事項を定める省令」で定められた様式です。  消防庁では、安否情報事務を効率的に行うために平成18年度中に安否情報システムを構築し、平成19年度から運用を開始する予定で作業を進められています。また、今後、自然災害時における安否情報システムの活用も含めて安否情報システムのあり方について、検討していく予定をされています。
19	81		第2編第3章第2節 「安否情報の収集・提供」	様式の記述はマニュアル類の方ではないのか？この部分だけ詳細さが突出しているような印象を受ける。	単に体裁の問題ともいえるが、本編に記載したままだと様式を変更するたびに協議会の審議事項になる可能性があるがそれでよいか(人権に直接関わるため軽微な変更と見なされない可能性がある)。	安否情報に係る様式を計画に掲載しているのは、府国民保護計画の例に倣ったものですが、今後、これを計画末尾に新たに設ける「資料編」へ転載する予定です。なお資料編は、法律や条例、様式やデータなど、協議会における直接の審議の対象とはならない資料のみを掲載する予定です。
20			全体として - 危機管理室への希望	本計画と災害対策基本法によって、原因がなんであるかと市内で一定規模以上の被害を被ったときには、その情報収集をして、場合によっては、知事の指示の有無にかかわらず避難・救援を実施することが必要となったわけですから、危機管理室としても、本試案で実際に動けるのかを今一度確認して欲しいと思います。	たとえば、ある集客施設で人がばたばた倒れているという連絡が消防から入ったとき、従来であれば、これだけでは何のアクションもおきないが、「原因は不明」と伝えられたら、その後どうするかを円滑に庁内に指示できるかという点検です。「結局熱射病らしい」という報告ならその体制が終了するでしょうか、「光化学スモッグ」だったらどうか、また、「異臭がするが関係あるかはわからない」とか、現場近くの住民から「ドーンという音が聞こえたがなんなのか？」と連絡があったとか、原因不明のまま10人、20人と増え続けた場合はどうするのか、	災害対策基本法が対象とする自然災害や、国民保護法が対象とする武力攻撃事態等以外の危機事象に対処するため、本市では平成16年7月に「枚方市危機管理指針」を策定し、同指針に基づいて各部署が危機管理対応マニュアルの作成作業に取り組み、全部署合わせて106項目にわたる危機管理対応マニュアルを整備し、様々な危機事象に対応できる体制整備に努めています。