

平成 24 年度第 3 回日進市自治推進委員会 議事録

日 時	平成 24 年 8 月 8 日 (水) 午後 2 時から
場 所	日進市役所本庁舎 4 階第 1 会議室
出 席 者	昇秀樹 (会長)、伊藤三郎 (副会長)、杉山知子 (委員)、神野建三 (委員)、 竹内由美子 (委員)、住田穂積 (委員)、黒須則明 (委員)、仲龍典 (委員)、 森内初美 (委員)
欠 席 者	なし
事 務 局	吉橋一典 (企画部長)、小林正信 (企画部次長兼企画政策課長)、 川合陸仁 (企画部主幹)、蟹江健二 (企画政策課課長補佐)、 柏木晶 (企画政策課係長)
傍聴の可否	可
傍聴の有無	あり (1 名)
次 第	1 開会 2 あいさつ 3 議題 (1) 自治基本条例の見直しについて 4 その他 5 閉会
配 布 資 料	資料 1 : 日進市自治基本条例と他市条例の比較表 資料 2 : 全国の自治基本条例の見直し状況 (平成 19 年 4 月~10 月施行) 資料 3 : 本市の自治基本条例に無い条文 (例)

発 言 者	内 容
事 務 局	1 開会
事 務 局	2 あいさつ (企画部長)
事 務 局	議題に入る前に資料の確認をさせていただきます。 (資料確認)
事 務 局	それでは、進行を会長にお願いします。
会 長	傍聴者が 1 名お見えになりますので許可してよろしいでしょうか。 (異議なし)
会 長	それでは、入室してください。 (傍聴者入室)
会 長	それでは、議題 (1) 自治基本条例の見直しについて、事務局から説明をお願いします。
事 務 局	資料 1~3 について説明 ・本市自治基本条例と最近策定された市 (18 市) の条例との比較について ・本市と同時期に施行された他市 (17 市) の自治基本条例の見直し状況について ・本市自治基本条例に無い条文例について
事 務 局	補足説明させていただきます。資料 2 (「全国の自治基本条例の見直し状況」) で

発 言 者	内 容
	<p>も分かりますとおり、条例に対する市民の認知度が低いことが課題としてあげられています。以前にも報告しましたが、本市においても、平成 23 年度に実施した市民意識調査の結果から、同様な傾向が見受けられますので、今後、広報紙やホームページなど様々な媒体を利用して市民への PR に努めたいと思っています。</p> <p>また、先程の説明にもありましたが、資料 1 下段の表「本市条例に無い項目」について、資料 3（「本市の自治基本条例に無い条文（例）」）に沿って、他市の条文について報告します。（資料 3 の他市条文を紹介）</p>
会 長	<p>ありがとうございました。それでは、事務局からの説明について質問はありませんか。</p>
委 員	<p>日進市の条例に無い項目として挙げられた「子どもの権利」については、日進市の自治基本条例第 15 条（市民参加）に規定されていると思います。また、「説明責任」については、自治基本条例第 21 条（開かれた市政運営）において、ある程度カバーされているのではないかと思います。</p>
会 長	<p>他市条例の何条の条文は、日進市の条例では何条に該当するか、またその条文でどの程度カバーされているか等、日進市の自治基本条例と他市条例とを比較して、本市条例に足りない部分を補足するように変更していく作業が、いつの時点かは別として必要だと思います。資料 1（「日進市自治基本条例と他市条例の比較表」）に整理してあるとおり、日進市自治基本条例には完全には入っていない項目がこのようにある。さらにその内、“部分的には触れているもの”と“全く触れていないもの”に分類し、本市にとって、その部分を条文に加える必要があるかどうかを検討していくこととなります。それは、それぞれの自治体によって、おかれている状況が異なるからです。例えば、先程の説明にありました「危機管理」について見直しを行った北海道美唄市は、東日本大震災で北海道も被害を受けている地域もあることから、緊急性の高いものとして条例に追加したのではないかと思います。また、出資法人等に対する指導について規定している大和郡山市は、市にとって、出資法人等に対する大きな問題を抱えており、「特出し」で規定する必要があったのではないかと思います。自治体によって状況が異なりますので、本市の自治基本条例に規定すべきものかどうか、緊急性が高いものかどうかという視点で見ていく必要があると思います。</p>
委 員	<p>「危機管理」については、全国的にも、特に中部地区にとっても重要なテーマです。日進市の自治基本条例のどこでカバーされているのか。もし、カバーされていなければ見直しを検討する必要があると思います。それぐらい、「危機管理」は市民にとって関心が深く、重要な事項だと思います。</p>
会 長	<p>事務局の考えとしてはどうですか。</p>
事 務 局	<p>今までは、国又は県における 2 連動（東海・東南海）を想定した防災計画がつくられていました。恐らく来年くらいまでに、3 連動（東海・東南海・南海）を想定した計画の見直しがされるのではないかと思います。それを受けまして、日進市の地域防災計画の見直しを進めていく予定です。現在は、災害時の「職員初動マ</p>

発 言 者	内 容
	<p>「ニューアル」を、この度の震災を踏まえたものにするよう、見直しに向けた検討を進めています。また、大災害を想定して、下水道管に直接つなぐ「マンホールトイレ」の増設、小中学校の体育館を避難所とした場合に必要となるパーテーション（仕切り）や敷物などの防災用品や備蓄品の確保を行っています。また、災害時の高齢者や障害のある方の避難先として、市内の福祉施設と協定を結び、福祉避難所として20ヶ所を指定しました。災害本部となる市役所の電源（発電・蓄電）についても対応を検討しています。このように、本市でも防災室が中心となって災害に強いまちづくりを進めています。日進市は、地盤が非常に硬く、2連動の想定ではありますが、災害時における家屋倒壊予想は8棟と少なく、また一番低いところでも海拔40mあり、津波の危険も少ないため、災害には強い地形であるといえます。</p>
会 長	<p>水害については大丈夫ですか。</p>
事 務 局	<p>河川については、ハザードマップがつくられており、天白川周辺の冠水予想区域等を示していますが、河川の付近は家屋が少なく大きな被害は想定されていません。</p>
会 長	<p>「危機管理」については、東日本大震災等の発生を踏まえ、日進市の憲法である自治基本条例に、本年の10月までにとは言いませんが、いつかの時点では加えた方が良いのではないかと考えています。ただ、今の説明では、日進市は地盤が固く水害も起こらないことから、自治基本条例に加える必要はないということでしょうか。</p>
事 務 局	<p>そうではありません。</p>
会 長	<p>現在、国や県においても具体的な策が見えていないが、今後防災計画の見直しが行われ、その計画が具体化された時、市としての防災に対する考えを示し、自治基本条例の中でどう表現するかを検討を進めていくということでしょうか。</p>
事 務 局	<p>結構です。</p>
委 員	<p>市の憲法である自治基本条例は、権力者や権限を持っている者に対する命令であるということですが、「危機管理」はその中に規定すべき事項ではないと思います。「危機管理」に関して、法律に規定していることによって非効率になる場合もあります。国レベルでよくある事例として、警察庁と消防庁の権限争いにより、1台で事足りる場合でも救急車とパトカーが2台出動することがある等です。例えば、自治基本条例内に、国の権限が分担されて非効率な部分について、市長の命令権限等により役割分担を明確にし、効率化を図ることができる規定を設けることで、先程の警察と消防の問題は解消できると思います。これは、「危機管理」に限定されるものではなく、今話題のいじめに関する教育委員会の問題でも言えることで、自治基本条例を盾にとり、権力者に対して適切な対応を求めることができると思います。</p>
委 員	<p>特にいじめの問題は、どのような形で規定できるかも含めて考えた方が良くも</p>

発 言 者	内 容
	知れません。
委 員	3.11 発生後、各自治体において「危機管理」について取り上げられるようになりました。日進市においても、防災管理体制の訓練として、災害時のシミュレーションを実施したと聞いています。日進市の地盤は、先程事務局から説明がありましたように強い方で、液状化や津波等の水害もなく、住民への強制避難は想定されていないと聞いていますが、「危機管理」について、条例までは必要がないとしても、防災に関する危機管理規程や命令等のルールづくりは進めた方が良くと思います。
会 長	他市条例との比較資料「本市の条例に無い条項」を見ると、「危機管理」の規程を設けている自治体が9市あります。一度機会をみて、「危機管理」を担当する総務課防災室から、これまではどのように市民の安全を守り、今後はどのように守ろうとしているのかを確認し、市の憲法に加えるべきか検討していきたいと思えます。
委 員	自治基本条例については、市民に関心を持ってもらえない、浸透しない等、市民への認知度が低いという大きな課題がありますが、「危機管理」を重視したものを加えたとなれば、市民に関心を持っていただくのに、非常に効果があると思えます。住民は、“大災害を万が一受けたときに自分たちはどうなるだろうか” “市は公的にどこまで助けてくれるのか” ということに非常に興味を持っています。
会 長	命あつての物種で、防災は一番の基本だと思います。先程話がありましたように、災害時の主な実行部隊として、警察、消防、自衛隊がありますが、自衛隊は国で、警察は県、消防は市町村の管轄となっています。平時であれば、時間をかけて三者間の役割分担等を調整すればよいと思えますが、災害時は調整に時間をかけることができませんので、一番住民に近く、現場の状況を把握している基礎自治体である市町村が、国、県、市町村の実行部隊をうまく活用して救命に当たる等の規定をつくるのが理想だと思います。その場合、「危機管理」という形で条例に加えるのが一番ふさわしいのではないのでしょうか。地方自治法にも、現場を預かる市町村が、国、県、市町村、NPO等地域の人材や資源を動員して、よりよいまちづくりを進めるとの規定があります。その日進市バージョンを、自治法よりも分かりやすく規定することも検討していけると良いと思えます。
委 員	「危機管理」は、地震など災害ばかりを想定したものではないと思えますが、3.11の大震災を受けて、東海、東南海、南海地震を想定した危機管理のあり方について規定するのは必要だと思います。ただし、日進市の自治基本条例も、長期間かけて多くの市民が参加してつくられており、非常に良くできていると思えますし、同時期に策定された他市の条例見直しの状況を見ると、見直しについてはもうしばらく状況を見ても良いのではないかと思います。
委 員	防災の「危機管理」というのは、“果たして自治なのか、役所の機能なのか” “役所の機能としては、どのような危機管理体制をもっているのか” という議論の方が、この条例に入れる、入れないという議論よりも先なのではないかと思います。

発 言 者	内 容
委 員	災害時においては、市役所は十分な対応をしてくれると思うが、最初の2～3日間は、個人及び地域で対応しなくてはならない状況になるだろうと思います。
委 員	災害時に、市役所職員が全員参集できるとは思えませんし、緊急時にどう対応するかについて決めておく必要があると思います。それが無ければ、2～3日後でも対応できないと思います。
事 務 局	「職員初動マニュアル」が策定されています。災害発生時の市職員の対応について、部署ごとに定めたものです。
委 員	例えば防災の日などに、訓練やトレーニング等を実施しているのですか。
事 務 局	非常参集訓練を、2度実施しています。
委 員	実際に災害が発生した初期段階は、自治会等地域での対応になると思います。大災害が起きた時は、消防車は出動できない、電気、ガス、水道は止まっている、消防や警察、市役所も来ないことが想定されるため、自分たちで守らないといけない。地域には指定された避難所があり、マニュアルでは市の職員が市内にある各地域の避難所に来て、中心となって避難住民の対応にあたることになっていますが、実際には来ることができないと思います。避難所に集まった地域住民の対応は、地域の集会所の責任者である自治会長などで対応にあたることになると思います。
会 長	東日本大震災の経験でいくと、平時の役付けと、緊急時に機能する者は全く異なるそうです。ある程度時間が経過し、落ち着いてくると平時の状態に戻るそうですが。
委 員	そのような、防災や危機、安全管理という場面で問題になってくるのが、先程の消防と警察、自衛隊の問題です。例えば自衛隊は、知事の命令がないと派遣要請ができず、ヘリコプターが飛んでこないということに成りかねない。私自身は、「危機管理」について、条例に入れる必要は無いと思ってはいますが、そのような時に、市長等が権限を持っている者に対して発言できるような規定を加えて、“このような時は、条例がこのように役立ちますよ”といった事例を紹介することは良いと思います。また、全国的な問題となっているのが放射能汚染です。市役所レベルでは、まだどの自治体も、対応について検討されていないと思います。
会 長	防災計画では、非常時はどこまでルールを定められるのか、または、定められないのかを含めて議論し、非常時と平時のルールを別につくる必要があるかも知れません。
委 員	現在、各地区で自主防災会を組織しています。初期の活動は、平時の啓発活動でしたが、現在は大災害が起きた時に、ある程度混乱なく対応するために、どのようなことを、どのように進めればよいかを整備して、理解の共有化を図っています。
会 長	町内会単位でシミュレーションをしておくだけでも、相当違うと思います。
委 員	具体的には、大災害があった時に、それぞれの地区で、自ら避難することが困難で、支援を希望する「要援護者」が登録されていますので、ある時間内や日数内

発 言 者	内 容
	に連絡がない場合は、所在の確認や救出活動を行う等のしくみづくりを進めています。
委 員	これだけ大きな話題となり、各市が条例に取り入れているということは、自治基本条例の理念として、「市民の権利と責任」、「市の権利と責任」、「議会の権利と責任」とあり、「危機管理」は市の責任としているからではないでしょうか。
会 長	現時点で、自治基本条例である自治体の憲法に「危機管理」を入れていない自治体の方が比較多数です。ただ、入れている自治体が出てきている。入れ方でも、先程紹介のあった北海道美唄市の「まちづくり基本条例」の危機管理の条項は、第1項で一番に市民の対応、2番目にコミュニティの対応、3番目に市役所の対応という構成になっています。大和郡山市は、憲法というのは権力者に対する命令であるということを強調して、市は何をするかという市の対応のみ規定しています。所沢市は、第1項で市の対応を規定し、第2項で市民の対応について規定しています。三者三様で、同じ「危機管理」を規定するとしてもスタンスが違う訳です。日進市において、「危機管理」について、条例に入れるかどうかもありますが、入れるとした場合この3パターンの内どれを採用するのか。又は、第4のパターンをとるのかということを考えて、最終的な判断をすることになります。このテーマは、イデオロギー関係なしに、命を守ることとして共通に考えることです。自治体の憲法として市民に何の役に立つのかと問われたときに、訴えやすいテーマではあるかと思えます。
委 員	現在の災害に対する市民の意識は非常に高いです。先程事務局からの説明がありましたが、行政よりもっと深刻に考えていると思います。行政としては、非常に費用もかかる事ですし、どの程度の災害が想定されるか等を予測することも重要なことだとは思いますが、市民の意識は、次はさらに大規模な地震が起こる可能性があり、その時はどうしたら良いのか不安なのです。
委 員	私たちの自治会では、3年前から防災についてのアンケート調査を行っています。震災前は防災についてあまり関心がありませんでしたが、現在は近い将来大地震が起きるのではないかという危機感を持っている人が増えています。このようなことから、私たちの地域では、災害時の対応について、回覧板と隣組を生かした「向こう3件両隣」を防災体制のルールにしています。また、市による地域の防災会への補助についても、区や自治会等によって対応が異なるので、市の防災担当に確認したいと思っています。
委 員	私も最近感じているのは、防災組織は「向こう三軒両隣」で助け合うしくみが、住民の中に定着することが一番望ましいと思っています。自治会の役員に対応を任せるのではなく、近所の住民同士で協力し合う体制ができれば、東日本大震災のような大規模な災害が起きても、ある程度対応できるのではないかと思います。
委 員	大変難しいことだと思います。ですから、自治基本条例施行後5年経過し、ようやく委任条例も整備されたので、これから皆さんに自治基本条例の理念をどうしたら知ってもらえるか、考えていきたいと思っています。

発 言 者	内 容
会 長	自治基本条例で予定していた委任条例は、今年度で全て整備されます。その事が市民にとって、どのような意味を持つのか。例えば、市民参加及び市民自治活動条例ができたなら、市民参加がしやすくなる。また、住民投票条例で、市民がどうしても問題だと思ったことに対して、住民投票という手段をとることができる。そのようなことを、積極的に広報してほしいと思います。最低限予定していた条例がすべて完成し、そのことで市民の声が市役所に通りやすくなった。そのような武器を、市民は手にすることになったということについて、広報紙やホームページだけではなく、様々な機会を通じて、周知していただきたいと思います。
委 員	市民参加及び市民自治活動条例は10月から施行されますが、8月18日に完成フォーラムが開催されます。このような機会を増やしていく必要があると思います。今回のフォーラムは、行政からの一方的な説明形式ではなく、市民が自主的に参加して、少人数ごとのグループに分かれ、それぞれが持っている課題について話し合いをするものです。何かを決めるのではなく、皆の意見を様々な角度から出してもらおうというフォーラムが開催されます。是非参加してください。
委 員	自治基本条例第15条の「参加と協働」を見ると、誰でも自由闊達に参加することができるかとされていますが、一方で、団体登録をしなければならないとあります。市民参加というのは団体競技ではありません。1人1人が自主的にやっていることを、色々な形でサポートしていくことが、徐々に大きく膨れ上がって、それが団体になるものです。条例上では、団体登録しないと、実際にはうまくいかないような読み取りができてしまう。
会 長	それは、自治基本条例の何条何項ですか。そのような表現がもしあったとしたら、どのような文脈でその表現が使われているのか確認して、必要があれば直した方がよいと思います。基本的に、市民は1人であっても、色々な形で市政に対して意見が言えなければならないと思います。もし条文内にそのような表現があったら事務局に連絡していただき、また議論したいと思います。
委 員	自治基本条例第16条第2項に、市民はNPO等によるコミュニティ活動やボランティア活動を通じて実施するとあります。個人という概念ではありません。あくまでもNPO等によるコミュニティ活動、ボランティア活動など、ある程度のグループ性がないと活動ができない規定になっていると思います。市民参加及び自治活動条例の規定で、活動内容等についてすべて検証していく必要があるため、個人の活動まで評価対象とすると件数がかなり増えるため、団体活動に絞っているのではないのでしょうか。

発 言 者	内 容
会 長	これは、第 15 条と第 16 条がセットになっており、第 15 条の「市民参加」は、もちろん 1 人でもできると書いてありますが、第 16 条の「市民自治活動」が、確かに 1 人でもできるのではないかと問われればそうかも知れません。ここでいう市民自治活動というのは、コミュニティであったり、NPO であったり、複数の団体で行う活動だという前提で第 16 条は書かれています。だからと言って、第 15 条が否定されるものではないので市民参加は可能ですが、個人による市民自治活動もあるのではないかということについては、要検討かも知れません。条例には、5 年以内に検証することになっていきますので、まずそちらの作業を優先して進めていき、その後で、例えば市民参加について、自治基本条例ではどのように定められ、その一方で委任条例である市民参加及び市民自治活動条例や住民投票条例がどのように定められ、それがうまく機能しているのか、制約があるのかということ、10 月以降に検討していきたいと思えます。
委 員	市民参加及び市民自治活動条例は 10 月 1 日から施行となりますので、これから色々勉強をしていきたいと思えますが、まずは、自治基本条例の市民への認知度を上げるため、周知を行ってきたいです。
委 員	言葉の整理が必要であると思えます。例えば、先程の市民参加及び市民自治活動条例の団体活動についても、個人の活動まで含めずとも、団体活動のみとすれば良いというような、評価する基準を設ければ問題ないと思えます。
会 長	コミュニティの定義についても意見があったと思えます。基本条例でのコミュニティの定義には NPO も含まれており、一般の市民感覚としてはどうなのか。条例について検証していく中で、このような指摘もあったということ、10 月の答申に入れ込み、その上で、コミュニティを地縁活動だけに限定して、機能型の NPO については別の言葉にするかどうかは、10 月の答申が終わった後で検討していくという方向で進めていきたいと思えます。
事 務 局	自治基本条例には委任条例は 7 つあり、それについてはこれまで検証しておりませんので、今後この委員会において、検証をお願いしたいと考えております。
会 長	この 10 月の答申は、このようなことを検討し、今後さらにこのようなことを検討していくという答申になるのではないかとと思えます。答申後は、それぞれの項目について、“このように変えたらどうか” “このように解釈したらどうか” など、丁寧に議論していきたいと思えます。(市民参加及び市民自治活動条例の完成フォーラムチラシを見て) また、今後このような時は、必ず自治基本条例もセットでお願いします。
事 務 局	9 月 15 日号の広報に、「住民投票条例」についての記事を掲載しますが、その際には自治基本条例の内容についても PR をするように予定しています。
委 員	答申に、今回出た課題を盛り込むことは可能ですか。
事 務 局	検証の結果出てきた課題について、答申に入れ込むことは可能だと思えます。次回までに答申案をつくって皆様に議論していただきたいと思えます。
委 員	先程の「危機管理」についてですが、他市の条例を見ると、二連動、三連動とい



発 言 者	内 容
	うのは関係なくて、このような文言を入れて条項をつくり、今後具体的な部分については、県の防災計画に合わせて議論してはどうですか。
会 長	2つの考え方があると思います。実態がなく理念だけでつくる場合と、実態が7割から8割あって、それを追認してつくり、不足する残りの2割から3割努力する場合があります。日進市は後者のタイプですので、改正についてもこのスタイルを踏襲するのが法律としては良いかと思います。根っこがあるものを、より強化する。緊急性があれば別ですが。
事 務 局	防災については非常に興味のある内容だと思いますし、今後の検討課題でもありますので、10月以降には、防災室の職員から「防災計画」や「職員初動マニュアル」「BCP」等について説明をしたいと思います。
会 長	他に意見はありませんか。それでは次回は、最初の答申のたたき台を事務局に用意してもらい、それについて検討していきたいと思います。また、時間があれば「防災」等テーマごとに議論していきたいと思います。
事 務 局	次回は、9月21日（金）午後2時から予定しておりますのでよろしくお願いいたします。次々回は10月31日（水）を予定しております。
会 長	それでは、以上で第3回自治推進委員会を終了させていただきます。
	（閉会 16時00分）