

日進市自治基本条例の検証について 危機管理（防災）について

1 過去の日進市自治基本条例の検証について

【平成24年10月31日付け日進市自治推進委員会答申資料より抜粋】

「危機管理」条項の追加について

現在、約1700自治体中、約250自治体で自治基本条例や同じ趣旨の条例が制定されています。本条例は、制定後5年が経過していることから、近年制定された（平成23年4月から平成24年4月まで）他市の条例と比較し、条例策定の傾向や本市との相違点について検証しました。その結果、特に、東日本大震災以降、「危機管理」に対する関心が高く、「危機管理」や「安全安心」についての条項をもつ自治体が増加傾向にあり、重要な事項であると思われまます。地域防災計画の見直し等、市の災害対策状況に合わせて、条例への追加について、今後も引き続き検討していく必要があります。

2 答申を踏まえた日進市自治推進委員会での危機管理に関する審議経過について

- 第3期第5回（平成24年10月31日）
防災体制について
- 第3期第9回（平成25年11月1日）
自治基本条例検証結果に対する見解について
- 第3期第10回（平成26年1月31日）
日進市防災体制について
- 第4期第2回（平成26年10月31日）
日進市防災体制について
- 第4期第4回（平成27年6月19日）
日進市防災体制について

＜主な意見等＞

- ・「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、カバーされていないのであ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。
- ・「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いでしょう。
- ・「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いますが、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、非常に良く出来ていると思いますし、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。
- ・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。
- ・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。
- ・日進市もようやく危機管理課ができ、災害対策本部も整備され、やる気にはなっていると思います。防災に関する予算もついています。情報や構え等については人的な部分で不足していることもありますが、体制がつけられてきたことは評価して良いのではないかと思います。

＜参考＞

制定当時の状況

こうした状況を打開するため、地域の特性や多様さにあわせてまちづくりを進め、「地域のことは地域で考え、決定したい。」という機運が高まってきた。

また、1995年の阪神淡路大震災では、被災地の救援、復興活動に、多くのボランティアが関わった。

行政だけでは対応できない状況においては、市民がその公的な役割を担った。

そして、近年、災害の分野に限らず、福祉や環境といった様々な分野で、いまままで行政が担っていた公的な役割を市民やNPO等が積極的に担うようになってきた。

こうしたことから、2000年(平成12年)の地方分権一括法の施行により、国が持つ権限や財源などを地方自治体に移行させる地方分権が制度的に推進されるようになった。

(平成19年度「参加と協働のための市民セミナー」第4講 レジюме抜粋)

日進市自治基本条例制定当時の市民向けのセミナーでは、市民参加意識の高まりのきっかけを阪神淡路大震災のボランティア活動とし、災害の分野に限らず、福祉や環境といった様々な分野で市民参加が盛んになったため、地方分権の進展、ひいては自治基本条例を制定する機運が高まったと説明しています。

このように制定当時から、災害(危機管理)の分野も重要な分野の一つとして考えられており、後述する日進市自治基本条例の前文や第6条にこの思いを規定していると考えられます。

3 危機管理に関連する条例中の条文について

○日進市自治基本条例【抜粋】

前文

略

今、わたしたち市民は、誰もが個人として尊重され、戦争のない平和な社会で、健康で快適かつ安全安心に、幸せに暮らすことができる日進市を守り育てていこう、そして、次の世代を担う子どもに引き継いでいこうと決意しました。

略

(平和的生存権)

第6条 市民は、穏やかな暮らしのもと、平和で安全に生きる権利を持ちます。

○前文の中で、安全安心に、幸せに暮らすことができる日進市を守り育てていくことを市民が決意しています。

○第6条の「平和的生存権」では、福祉、保健衛生、防災、防犯、交通安全等、さまざまな分野の施策や活動によって、広く市民の生命、財産が守られることを規定しています。

(権利の尊重)

第10条 前5条に規定する市民の権利については、公共の福祉に反しない限り、最大の尊重を必要とします。

(市長の役割と責務)

第13条 市長は、この条例を遵守し、市民の信託に応え、公正、公平かつ誠実に市政を運営し、市民主体の自治を推進しなければなりません。

略

(計画的な市政運営)

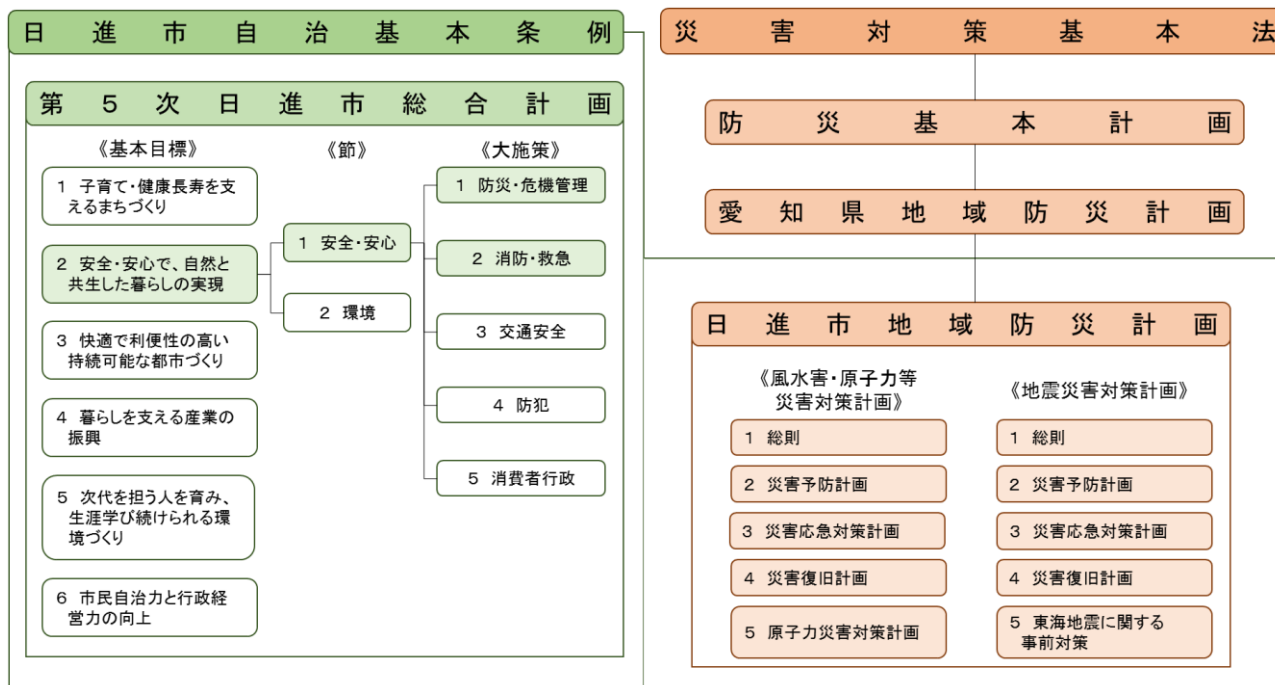
第20条 市の執行機関は、この条例に定める基本理念にのっとり総合計画を定め、総合的かつ計画的な市政の運営を行わなければなりません。

- 第 10 条の「権利の尊重」では、「平和的生存権」を含めた「市民の権利」は、他人の権利をお互いに認め合い尊重するなど、社会全体の利益を考慮する中で保障されることを規定しています。
- 第 13 条「市長の役割と責務」では、市長（市）の役割として、この条例を遵守し、市政運営を行っていくことを規定しています。
- 第 20 条「計画的な市政運営」では、市のまちづくりの最上位の計画で、長期展望に立った総合的、計画的な行政経営の指針である総合計画の策定義務を規定しています。この総合計画及び総合計画に基づいて策定される個別計画に基づき各種施策が実施されます。

このように、条例の中で、市民は、安全安心に、幸せに暮らすことができる日進市を守り育てていくことを決意し、市は、平和的生存権をはじめとした市民の権利を守るべく市政運営を行っていくことを規定しています。

これらの規定により、市は危機管理について責任を持って取り組んでいることを担保していると考えられます。

4 本市における危機管理に関する取組について



本市における防災、危機管理や消防、救急に関する各種施策については、自治基本条例に規定する第5次日進市総合計画に基づいて実施しています。

また、災害対策基本法第42条に基づき作成した「日進市地域防災計画」において、防災、危機管理の体制整備などの具体計画を定め、同法に規定される市町村の責務を遂行しています。

5 防災・危機管理の体制について

災害対策基本法

(市町村の責務)

第5条 市町村は、基本理念にのつとり、基礎的な地方公共団体として、当該市町村の地域並びに当該市町村の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該市町村の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施する責務を有する。

2 市町村長は、前項の責務を遂行するため、消防機関、水防団その他の組織の整備並びに当該市町村の区域内の公共的団体その他の防災に関する組織及び自主防災組織の充実を図るほか、住民の自発的な防災活動の促進を図り、市町村の有する全ての機能を十分に発揮するように努めなければならない。

3 消防機関、水防団その他市町村の機関は、その所掌事務を遂行するにあたっては、第一項に規定する市町村の責務が十分に果たされることとなるように、相互に協力しなければならない。

(市町村地域防災計画)

第42条 市町村防災会議（市町村防災会議を設置しない市町村にあつては、当該市町村の市町村長。以下この条において同じ。）は、防災基本計画に基づき、当該市町村の地域に係る市町村地域防災計画を作成し、及び毎年市町村地域防災計画に検討を加え、必要があると認めるときは、これを修正しなければならない。この場合において、当該市町村地域防災計画は、防災業務計画又は当該市町村を包括する都道府県の都道府県地域防災計画に抵触するものであつてはならない。

2 市町村地域防災計画は、おおむね次に掲げる事項について定めるものとする。

一 当該市町村の地域に係る防災に関し、当該市町村及び当該市町村の区域内の公共的団体その他防災上重要な施設の管理者（第四項において「当該市町村等」という。）の処理すべき事務又は業務の大綱

二 当該市町村の地域に係る防災施設の新設又は改良、防災のための調査研究、教育及び訓練その他の災害予防、情報の収集及び伝達、災害に関する予報又は警報の発令及び伝達、避難、消火、水防、救難、救助、衛生その他の災害応急対策並びに災害復旧に関する事項別の計画

三 当該市町村の地域に係る災害に関する前号に掲げる措置に要する労務、施設、設備、物資、資金等の整備、備蓄、調達、配分、輸送、通信等に関する計画

3～7 略

日進市地域防災計画

(1) 構成と主な内容

ア 風水害・原子力等災害対策計画

構成		主な内容
第1編	総則	災害の想定、基本理念及び重点を置くべき事項、防災関係機関の事務又は業務の大綱等
第2編	災害予防計画	災害の発生に備えた予防対策等
第3編	災害応急対策計画	災害が発生した場合の応急対策等
第4編	災害復旧計画	被災地域の迅速な復旧に向けた対策等
第5編	原子力災害対策計画	原子力災害等が発生した場合の応急対策等

イ 地震災害対策計画

構成		主な内容
第1編	総則	大規模地震の被害想定、基本理念及び重点を置くべき事項、防災関係機関の事務又は業務の大綱等
第2編	災害予防計画	大規模地震の発生に備えた予防対策等
第3編	災害応急対策計画	大規模地震が発生した場合の応急対策等
第4編	災害復旧対策計画	被災地域の迅速な復旧に向けた対策等
第5編	東海地震に関する事前対策	東海地震注意情報が発表された場合、又は東海地震に関する警戒宣言が発せられた場合の対策等

(2) 日進市地域防災計画に記載される基本理念等（抜粋）

〇防災の基本理念〔総則／基本理念及び重点を置くべき事項より〕

災害の発生を完全に防ぐことは不可能であることから、災害時の被害を最小化し、被害の迅速な回復を図る「減災」の考え方を防災の基本理念とし、たとえ被災したとしても人命が失われないことを最重視し、また経済的被害ができるだけ少なくなるよう、災害に備える。

市を始めとする各防災関係機関は、過去の災害から得られた教訓を踏まえ、適切な役割分担及び相互の連携協力の下、それぞれの機関の果たすべき役割を的確に実施していくとともに、多様な主体が自発的に行う防災活動を促進し、市民や事業者、自主防災組織、ボランティア等と一体となって取組みを進める。また、女性や高齢者、障害者などの参画を拡大し、男女共同参画その他多様な視点を取り入れるとともに、科学的知見及び災害から得られた教訓を踏まえ絶えず改善を図っていくこととする。

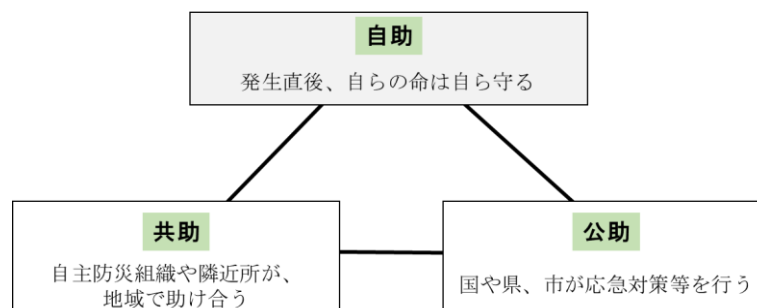
○市の実施責任【総則／各機関の実施責任と処理すべき事務又は業務の大綱より】

市は、災害対策基本法の基本理念にのっとり地域並びに地域住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、防災の第一次的責務者として、指定公共機関、指定地方公共機関及び他の地方公共団体等の協力を得て防災活動を実施する。

○防災協働社会の形成推進【災害予防計画／防災協働社会の形成推進より】

災害による地域での被害を軽減するためには、行政による公助はもとより、住民一人ひとりの自覚に根ざした自助、身近なコミュニティ等による共助が大切であり、国の「災害被害を軽減する国民運動の推進に関する基本方針」を踏まえ、社会の様々な主体が協働して災害被害の軽減に向けた防災活動を行う仕組みを構築していかなければならない。

市、住民、区、自治会、事業者、自主防災組織、ボランティア等はその責務や役割を認識し、お互い助け合い、協働して災害に対処できる防災協働社会の形成に努めることとする。



○市民の基本的責務【災害予防計画／防災協働社会の形成推進より】

「自らの身の安全は自ら守る」が防災の基本であり、市民はその自覚を持ち、平常時より災害に対する備えを心がけるとともに、災害の発生時には自らの身の安全を守るよう行動しなければならない。特に、いつでもどこでも起こりうる災害による人的被害、経済被害を軽減するための備えをより一層充実する必要がある、その実践を促進するよう、地域での働きかけ等に努めるものとする。

また、災害時には、初期消火を行う、近隣の負傷者、避難行動要支援者を助ける、避難所で自ら活動する、あるいは、国、公共機関、県、市等が行っている防災活動に協力するなど、防災への寄与に努めなければならない。

6 市や地域における防災・危機管理の現状について

(1) 自主防災組織

平成28年10月1日現在、行政区や自治会等を単位とした自主防災組織が38団体設立され、それぞれの自主防災組織が地域住民の防災意識の高揚、地域防災力の向上を図るため、精力的に活動していただいています。

市では自主防災組織の活動に対する支援として、交付金並びに資機材を支給しています。

地区名	自主防災組織の名称
赤池	赤池区自主防災会
浅田	浅田区自主防災会
梅森	梅森区自主防災会、日生梅森園防災会、梅森台防災隊
野方	野方区自主防災会
蟹甲	蟹甲区防災会
折戸	折戸区自主防災会
藤枝	藤枝区自主防災会、日進団地防災会、檀木団地自主防災会
米野木	米野木区自主防災会、 豊島台・日の出ヶ丘自主防災会、南山エピック自主防災会
三本木	三本木自主防災会、日進ニュータウン地区自主防災会、三ヶ峯台自主防災会
藤島	藤島区自主防災会
本郷	本郷区自主防災会
岩崎	岩崎神明自主防災会、梅ノ木自主防災会、市場町側竹ノ山自主防災会、御岳防災会、日進グリーンハイツ自主防災会、岩根自主防災会、芦廻間自主防災会、 竹の山自治会自主防災会
岩藤	岩藤区自主防災会
北新	北新区自主防災会
南ヶ丘	南ヶ丘一丁目自主防災会、南ヶ丘二丁目自主防災会、南ヶ丘三丁目自主防災会
東山	日生東山自主防災会、日東東山自主防災会、平子台自主防災会
五色園	五色園区自主防災隊
香久山	香久山区自主防災会
岩崎台	岩崎台自主防災会

※太字が平成27・28年度に新たに設立された自主防災組織

【主な表彰歴】

防災功労者 内閣総理大臣表彰
 防災功労者 防災担当大臣表彰
 愛知県防災貢献団体表彰

五色園区自主防災隊（平成28年）
 日東東山自主防災会（平成28年）
 御岳防災会（平成28年）

(2) 防災推進委員

市民参加によって災害に強い防災都市づくりを総合的に進めるため、「防災推進委員」を委嘱しています。

防災推進委員は、次のいずれかの要件に該当し、市と協力して地域防災の発展、推進に積極的に関わっていただける自発的意欲のある市内在住の方をお願いしています。

- ア 「防災危機管理者」もしくは「防災士」の資格を有する者
- イ 過去に愛知県が開設した防災カレッジを修了している者
- ウ あいち防災協働社会推進協議会主催の防災・減災カレッジを受講し、「防災リーダー」の資格認証を受けた者
- エ その他、防災に関する深い知識と経験を有する者であって市長が適当であると認める者

具体的な活動としては、地域防災訓練の実施指導や防災意識普及啓発活動、防災研修会への参加などのほか、防災出前講座の講師などを務めていただいています。

平成28年10月1日現在、33名の防災推進委員が活動しています。

(3) 小学校区単位での地域合同総合防災訓練

防災協働社会の形成、推進を図るため、平成24年度から毎年拠点避難所となる小学校を会場に、迅速な避難及び避難所の開設、市民の防災知識の習得、防災意識の高揚を図ることなどを目的として、地域の様々な団体及び関係機関と合同で防災訓練を実施してきました。

平成28年度をもって、小学校区での開催が一通り終了することから、次年度以降はより実践的な、地域主体で避難所運営ができるような訓練形式を検討していきます。

訓練概要

参加機関	区、自治会、自主防災組織、防災推進委員、小学校PTA、家庭教育推進委員会、アレルギーの会、災害ボランティアコーディネーターの会、名古屋学芸大学、消防署、警察署、自衛隊、消防団、NTT、中部電力、東邦ガスなど
訓練内容	無線伝達訓練、救出救助訓練、消防防災車両見学・解説、応急担架作成・骨折応急手当訓練、土のう積み訓練、初期消火訓練、消防車放水体験、バケツリレー、マンホールトイレ展示、消火栓接続体験、はしご車乗車体験、けむり体験、炊き出し訓練、防災ビデオ上映、非常持ち出し品紹介、家具転倒防止啓発、ボランティアセンター開設・活動紹介、AED・三角巾取り扱い訓練、災害伝言ダイヤル教室、避難所開設訓練・資器材解説など
開催実績・開催予定	【平成24年度】東小学校 【平成25年度】相野山小学校、香久山小学校 【平成26年度】梨の木小学校、北小学校 【平成27年度】南小学校、赤池小学校 【平成28年度】西小学校、竹の山小学校

(4) 災害時応援協定

特に大規模災害が発生した場合において、必要となる物資や人的支援の確保等を円滑に行うことができるよう、あらかじめ市内外の事業所や他自治体等と様々な分野において協定を締結しています。

協定締結状況（平成28年10月1日現在）

協定の種類	相手方
行政相互応援	尾張東部広域行政圏協議会の構成市町（瀬戸、尾張旭、豊明、日進、東郷、長久手）、国交省中部地方整備局、福島県川俣町、長野県木祖村、岐阜県山県市、三重県志摩市
情報収集・伝達・発信に関する支援	日進郵便局、日進市防災ハムクラブ、中部ケーブルネットワーク（株）、ヤフー（株）
応急対策業務支援	日進建設業協会、日進建築士グループ、（社）愛知県公共嘱託登記土地家屋調査士協会、（社）愛知県産業廃棄物協会、日進造園組合
応急資器材等供給支援	（社）愛知県エルピーガス協会中央支部愛豊分会、東海レンタル（株）、（株）アクティオ
避難所運営（福祉避難所）・提供支援	医療法人清水会、（社福）日進福祉会、（社福）愛知三愛福祉会、（社福）名東福祉会、（社福）きまもり会、（学）日進ベタニヤ学園、（社福）日東保育園、（社福）中日新聞社会事業団、（社福）あかいけ寿老会、（社福）薫徳会、（株）セレスポ
医療救護支援	日進市薬剤師会、愛豊歯科医師会、日進市開業獣医師会、東名古屋医師会日進支部
生活物資・食糧等提供支援	あいち尾東農協、コカ・コーラセントラルジャパン（株）、（株）カーマホームセンター日進竹の山店、（株）ユニー香久山店、コーナン商事（株）、生協法人生活協同組合コープあいち〔他市町連名〕
災害ボランティアセンター運営	（社）日進市社会福祉協議会
ライフライン・廃棄物	県内全市町村・組合等、（財）中部電気保安協会、（株）安川電機名古屋支店
その他	中電興業（株）、テルウェル西日本（株）、（株）ゼンリン、豊田市、愛知県

このほか、日進市の消防事務を管轄する尾三消防組合は、他の消防事業の組織と消防相互応援協定を締結し、上水道業務を管轄する愛知中部水道企業団は、他の水道事業の組織と水道災害相互応援協定を締結しています。

(5) 市民への情報伝達

ア 防災サイレン

平成25年度に、東海地震警戒宣言の発令や避難勧告等大規模災害などの危機の切迫を市民にいち早くお知らせするため、防災サイレンを市内6箇所を設置いたしました。

【設置場所】

東小学校・相野山小学校・竹の山小学校・西中学校・市民会館・三ヶ峯給水場

イ 防災情報ブログ

平成26年3月13日、ヤフー株式会社と「災害に係る情報発信等に関する協定」を締結し、YAHOO! JAPANのサイト上に「日進市 防災情報ブログ」を開設しました。

これにより、地震や台風・洪水などの災害に対し、ヤフー株式会社の運営するサイト上において、市内の被害発生状況や避難に関する情報等について迅速に提供することが可能となりました。

なお、平常時には、地域における防災活動についての紹介や防災への備えに関する情報などを掲載するとともに、災害時指定避難場所等についても地図上に表示しています。

7 消防・救急の体制・現状について

常備消防 ——— 尾三消防組合（日進市・みよし市・東郷町）
└—— 日進消防署・日進西出張所

非常備消防 ——— 日進市消防団（14分団）

（1） 尾三消防組合

- ・受講者のレベル、目的に合わせ、様々なコースの救命講習を実施しています。
- ・防災訓練において、初期消火訓練等を通じて防火意識の啓発に努めています。
- ・現在、豊明市、長久手市の消防本部との広域化の可能性について協議しています。

（2） 日進市消防団

条例定数 273名 団員数 223名
（平成28年4月1日現在）

【主な活動】

火災現場での常備消防の後方支援、定期的な水出し訓練・中継訓練、資機材点検、火災予防運動による防火啓発、年末夜警巡回など

【主な表彰歴】

平成21年度 消防功労者消防庁長官表彰
平成25年度 愛知県表彰
平成27年度 消防庁消防団等地域活動表彰

8 他市における危機管理に関する条項について

(1) 危機管理条項の内容について

本市と同時期（平成19年度）に施行した市及び平成25年4月1日以降に施行した市の条例に記載される危機管理条項の内容については、主に以下の3つに分類されると考えます。

①市は、災害等の緊急時に備え、市民の生命、身体及び財産の安定性の確保及び向上並びに総合的かつ機能的な危機管理の体制の整備に努めなければなりません。

②市は、市民及び関係機関と相互に連携し、協力しながら、市民が安全で安心して暮らせるまちづくりの推進に努めます。

③市民は、緊急の事態等の発生時に自らの安全確保を図るとともに、互いに協力し、助け合うよう努めなければなりません。

これらの内容は、前述の日進市地域防災計画の中で、防災の基本理念、市の実施責任、防災協働社会の形成推進、市民の基本的責務として、明記されています。

(2) 日進市と同時期に施行した市の危機管理に関する見直し状況について

本市と同時期（平成19年度）に施行した19市の中で、危機管理条項がない自治体は11市ありますが、これまでに危機管理条項の追加の見直しを行った自治体はありません。

9 まとめ

日進市自治基本条例では、前文で、市民の誰もが個人として尊重され、健康で快適かつ安全安心に、幸せに暮らすことができる日進市を守り育てていくことを決意表明しています。また、第6条で、福祉、保健衛生、防災、防犯、交通安全等、さまざまな分野の施策や活動によって、広く市民の生命、財産を守ることを規定しています。このように、市民、行政両方の立場から危機管理に対応していくことが述べられています。

さらに、自治基本条例に規定する第5次日進市総合計画及び日進市地域防災計画の中で、危機管理に関するより具体的な施策等を規定し実施しております。

このように、市民の安全安心の確保、危機管理に対する取組を実施することが十分に担保されており、自治基本条例を改正する必要はないと考えています。

今後も、自治基本条例の理念に基づき、市民の安全安心を確保するため、様々な災害に的確に対応する危機管理に関する具体的施策を着実に展開していくことが、一番重要であるものと考えます。