

防災対策基本条例を中心とした 防災関連条例の意義と課題

監修…小樽商科大学商学部企業法学科教授 石黒 匡人
筆者…札幌地方自治法研究会
吉田 博

はじめに

東日本大震災から3年余り、復興はなお途上にあり、地震列島の危険性も変わっていない。自治体の災害への備えと対策は万全だろうか。そこで、最近増えてきた防災関連条例の意義と課題について、関連の法や条例を踏まえながら検討したい。

1 防災を取り巻く法

災害関係法令の中心にある災害対策基本法は、市町村を中心に規定されている。災害対策は自治事務であり、応急対応の第一次責任は、市町村にある。避難勧告や警戒区域の設定等は市町村が行い、国・都道府県は補完的な役割を果たす。また、市町村に地域防災会議を設置して、地域防災計画を策定することを義務付けている。計画の内容としては、災害の予防、警報発令、避難、救助等の災害応急対策、災害に関する設備、物資、備蓄等を挙げており、災害時及び発災前の対策を

体系的・網羅的に規定している。

2 防災対策基本条例

こうした中、自治体が独自に策定する防災対策基本条例の意義とは何だろうか。従前、防災は消防行政の枠組みの中で捉えられてきたが、自治体全体の総合行政として、自ら取り組むことの重要性が明確になってきた。この条例は、防災対策に関する基本理念と関係主体の責務を踏まえ、具体的な行政や市民等の役割と義務等を定めた自治体の法規範であり、安全なまちづくりを進める宣言と捉えることもできる。

現在、都道府県、政令指定都市、特別区の約半数のほか、約20市町村が条例を制定している。市町村では、昭和55年に千葉県市川市が制定した「震災予防条例」が嚆矢とされる。また、阪神・淡路大震災を契機として、東京都渋谷区が「震災対策総合条例」、横浜市と神戸市が対象を犯罪や事故にも広げた「市民の安全の推進

条例」を制定した。その後、平成14年に東京都荒川区、板橋区が制定した各条例は、震災に限定しない災害の対策と各主体の責務及び予防から復興までを規定する初めての総合的な対策条例となった。特に板橋区の防災基本条例は、自らのことは自ら守る「自助」、地域社会全体で地域を守る「共助」、行政が区民の安全を確保する「公助」を条例に明記し、その後続く条例のモデルになった。

各防災対策基本条例の一般的な規定項目は次のとおりである。

前文

定義

基本理念 自助、共助、公助
責務（役割） 県、県民、事業者 市町村

基本的事項 予防対策（自主防災組織、ボランティア、防災教育、防災訓練、備蓄物資など）、
応急対策（避難場所など）、
復旧・復興対策

などの4項目の個人情報規定していた横浜市は、改正法の施行に合わせて電話番号などの連絡先や、避難指示等が必要とする理由など7項目に追加する条例改正を行った。

4 自治基本条例等との関係

「自治体の憲法」とも言われる自治基本条例等に災害対策や危機管理条項を設けた市町村は現在、全体の約1割と少ないが、増加傾向にある。最初に規定したのが大阪府箕面市の「まちづくり理念条例」（平成7年）で、平成13年に「まちづくり基本条例」を制定したニセコ町は、当初は規定が無く、平成17年の改正で追加した。

この後、登別市、三重県名張市、東京都三鷹市などが、自治基本条例に危機管理条項を設けた。だが、自治基本条例を直接の根拠とする防災対策基本条例は確認できなかった。

一方、議会基本条例の中で、危機管理条項を有する市町村は、全体の数割に過ぎない。災害対策の指揮権は首長にあり、「緊急時に指揮命令系統を統一しなければ混乱を生じる」との意見もあるが、災害時に市民の生命財産を守る活動は、議会としても重要であり、平成23年に山口県防府市が関係条項を最初に盛り込んだ。札幌市議

会基本条例第5条は「議会は、災害が発生した場合においては、（中略）必要な予算を迅速に決定し、必要に応じて関係機関との連携を図るための組織を設置するなど、災害からの復興に向け積極的な役割を果たすよう取り組むものとする。」と規定した。愛知県豊田市の防災基本条例は、議会の責務として、被害情報の収集、市長と協力した市民への情報発信などを規定している。

5 災害対応力を高める

各自治体では、災害対応能力の向上を目的とする条例制定も相次いでいる。災害時の通常業務の縮小・停止に対応する「事業継続計画」（BCP）は、地域防災計画に基づいて策定することが多いが、住民に直接関わる行政サービスや、公の施設に関わる特例を定めるため、条例形式が望ましいと考えられる。箕面市の「災害時特別宣言条例」は、自治体の通常業務及び施設等の一斉休止・休館や契約、処分等の期限延長を規定している。また、愛媛県や岡山県の防災対策基本条例等は、民間事業者による事業継続計画の策定を努力義務とした。

東京都の「帰宅困難者対策条例」は、帰宅困難者対策に関する知事、

都民、事業者の責務を明らかにした。一方、徳島県の「南海トラフ巨大地震等に係る震災に強い社会づくり条例」は、活断層上における公共建築物の建設を避けることを規定している。福井県の「災害ボランティア活動推進条例」は、災害時におけるボランティアの位置付けを条例で初めて規定している。

災害時の自治体相互応援も重要な課題だ。東京都杉並区は「災害時における相互支援条例」（平成25年4月1日施行）を制定。名寄市、新潟県小千谷市、群馬県東吾妻町、福島県南相馬市も、同時の同一の名称で条例を制定した。支援経費の支弁などを定め、自治体間連携を効果的に進める方法として注目される。自治体相互の応援は、自立した「地方政府」の活動としても重要となるだろう。

6 課題と今後について

大災害の都度、法や制度が変更され、自治体が対応に追われるケースもあるが、地域ごとの災害特性を踏まえた対策が常に求められる。特に市町村合併で行政区域が広域化した自治体では注意が必要だ。また、防災の所管は総務部門だが、道路や河川の災害対応は建設部門、福祉部門が要支援

防災週間
個別事項 災害時要援護者支援、帰宅困難者支援など

3 法改正への対応

災害対策基本法の第二弾改正（平成25年6月21日公布、同26年4月1日施行）では、多様な主体による自発的な防災活動の促進（自助、共助、公助）と、被害の最小化（減災）が基本理念に盛り込まれた。前者は、防災対策基本条例に盛り込んだ自治体が先導してきた。

また、避難行動要支援者（従来の災害時要援護者）名簿の作成を市町村に義務付け、平時には本人の同意を前提に消防機関や民生委員等に提供することとした。ただし、条例に特別に定めがある場合は、同意が不要となる。本人同意については、防災対策基本条例で規定している場合はもちろん、個人情報保護条例に根拠がある場合にも不要になると考えられる。「震災対策条例施行規則」で氏名、住所

者等を担当するのが通例であろう。高齢者や障がい者の見守り活動は福祉部門が担当しているが、消防等との密接な連携も不可欠だ。

また、地域行事と一体になった炊き出し訓練など、日常生活を通じて地域の安全度を高めていく「生活防災」が注目されている。例えば、日常的な通学路の点検は、避難経路の安全確保や住民の交流促進、迷惑駐車対策にもつながるだろう。しかし、こうした平時と緊急時をつなぎ、自治体の組織の縦割りを取り払った総合的観点がなお不足しているのではないだろうか。

東京都中野区では「地域ささえあい活動の推進に関する条例」に基づき、町会を単位とした支え合いネットワークを通じて要支援者支援を日常的に行っている。こうした取組は、災害多発時代を迎える中、さらなる拡大が求められるだろう。まちづくりと防災が一体となった取組の根拠として、防災対策基本条例等の制定が今後も増加することが期待される。

PROFILE

吉田 博（よしだ・ひろし）氏
昭和54年札幌市役所入庁。現在、北区役所勤務。自治、地方財政、地域の国際化などについて関心を持ち研究を進めている。