

都市の リスクマネジメント

第105回

地域防災計画、防災・減災マネジメント 防災条例（2）

跡見学園女子大学教授

鍵屋 一



自治体政策と条例化

自治体の計画は、原則として首長の権限で作成することができ、延期したり、変更したりすることも容易である。これに対して、条例は議会審議というプロセスを経て制定される法的根拠を有するので、簡単には変えられず、計画に比べると重要度のレベルがずっと高い。

一般に、自治体が独自の地域課題に対応した政策を決定し、実施するためには、これを法的に裏付ける条例を制定することが望ましい。自治体の政策は、それを条例で規範化することで、確固たる法的基盤を持ち、議会の審議による民主性の確保という正統性を持つこともできるからだ。

防災条例の行政的意図と効果

防災減災マネジメントを実現するためには、防災条例を制定することが重要である。その防災条例を制定する狙いと効果は、行

政的には次のようなものが挙げられる。

（1）目標・理念を明確化する

政策の基本を定める条例には、抽象的な目的の他に、達成すべき目標とこれを裏付ける理念が必要である。言い換えれば、条例を定めることで、どういう公共的課題を、どういう考え方（理念）で、どの程度まで解決するのか（目標）が明らかになるのである。

（2）長期的な政策実施の法的担保となる

条例の目標を達成するための個別の施策は、常に説明され、評価され、住民ニーズや社会情勢の変化に合わせて微調整される。条例の目標が達成されない限り、政策が長期的に継続されることは法的に担保される。自治体が個別の政策をすべてやめるときには、その根拠となつている条例を廃止しなければならず、大きな法的責任が生じる。

（3）適正な行政手続きを法的に保障する

条例には、政策の方向性や重要な施策が示されるが、抽象的な規定にならざるを得ない。そこで、付属機関や住民に意見を求

めたり、具体的施策について説明をし、進捗状況を報告したり、政策評価を公表するような行政手続きを条例に定めることで、法的に保障することができる。

（4）組織、予算、制度を担保する

自治体は、実際には組織、予算、制度がなければ動けない。条例は、自治体の中では最も強い正統性を持つ法的規範なので、自治体内部で組織をつくったり、予算や職員を確保したり、あるいは新たな制度を設けるための強力な根拠となる。

住民参加の法的保障と効果

（1）住民参加の法的保障

災害対策基本法をはじめ、災害関係の一般的な法律では、自治体の政策は首長に権限が委ねられ、住民が主体的に参加する仕組みは十分ではない。そこで、住民参加を進めるためには、自治体が独自に住民との連携の在り方を定め、制度として保障していかなければならない。

Risk Management

「条例」は平和都市宣言などの理念や目標の「宣言」と違って、法的に人々や組織を拘束する。また、条例は自治体や住民にとって具体的な制度、基準として機能する。例えば、住民への情報公開や政策評価、説明責任、審議会を設置などを具体的に定めることができる。

(2) 条例制定への住民参加の効果

住民が自助、共助で自ら担う部分が大きい防災に関しては、条例の制定過程にはできるだけ多くの住民が参加することが重要だ。例えば、審議会などの組織を設けて公募委員を入れる。住民アンケートや中間報告、パブリックコメントの募集などで住民の関心を高める。住民とともに時間をかけて条例づくりをすること自体が、条例の実効性確保に役立つ。

条例を施策に生かす

防災条例が出来ただけで、地域防災力が向上するわけではない。条例に基づき、戦略的、継続的に政策を展開する必要性がある。住民に分かりやすくするために、簡潔で明瞭な地域防災に関する基本方針が必要である。例えば、板橋区防災基本条例では、当初、重点的施策の方向性として次の3点を掲げていた。

(1) 防災ひとづくりの推進

防災ひとづくりとは、防災の決め手とな

る「人間の災害対応能力を高める」ための実践的な教育訓練、講座・研修などの取り組みである。防災ひとづくりを進めるためには、区民、事業者が自ら意欲を持ち、継続的に防災に取り組むことが大切である。特に、小中学校での防災教育、訓練により、習慣化することが望ましい。

(2) 防災まちづくりの推進

災害時に住宅が倒れず、火災から守られれば、人命は失われない。また、コミュニティも継続し、スムーズな復興が可能になる。そのために、まちの安全点検とともに、復興準備としての防災まちづくりを進めることが求められる。

(3) 災害時要援護者等への施策

板橋区の防災施策では、高齢者や障害者など、災害時要援護者を安全に保護することを重視する。日常生活から要援護者に配慮した行動を取ることで、災害時にも必要な対応を取るようになる。

なお、板橋区は、東日本大震災後の平成25年3月に、重要施策に「備蓄・調達」「避難者等の多様な避難行動への対応」「医療救護体制の充実」「帰宅困難者対策」「業務継続計画」を加える条例改正を行っている。

防災条例制定で

防災減災目標達成を

自治体の防災減災マネジメントとは、首

長や議会を交えて防災減災の目標を定め(〇〇年後に想定被災者を〇〇人に減らす、など)、これを実現する施策を各部署が立案し、年度ごとにモニタリングしながら施策の調整・変更を行い、自治体を挙げて目標実現を図ることである。

目標が達成されなければ、首長の責任となり、住民に対する説明責任が生じる。

それには、防災減災マネジメントを条例化して法的拘束力を持たせることが重要である。これにより、防災減災マネジメントは防災減災目標を達成する重要なエンジンとなる。

筆者プロフィール

鍵屋 一 (かぎやはじめ)

1956年秋田県男鹿市生れ。早稲田大学法学部卒業。板橋区防災課長、板橋福祉事務所長、福祉部長、危機管理担当部長(兼務)、議会事務局長等を経て2015年3月退職。京都大学博士(情報学)。2015年4月跡見学園女子大学観光コミュニティ学部教授。法政大学大学院・名古屋大学大学院兼任講師。内閣府「災害時要援護者の避難支援に関する検討会委員」など政府委員。内閣官房地域活性化伝道師、(一社)福祉防災コミュニティ協会代表理事など。著書に『図解よくわかる自治体の防災・危機管理のしくみ』『福祉施設の事業継続計画(BCP)作成ガイド』など