

平成24年 11月22日

川口市長 岡村 幸四郎 様

川口市自治基本条例運用推進委員会

委員長 三宅雄彦



川口市自治基本条例の運用及び啓発について（平成24年答申）

平成21年12月4日付川総政発第55号をもって諮問を受けた川口市自治基本条例の運用及び啓発について、下記のとおり答申いたします。

一 はじめに

川口市自治基本条例運用推進委員会は、「川口市自治基本条例」（平成21年4月1日施行。以下「自治基本条例」という。）の運用及び啓発について、これまでに情報公開、行政手続、行政組織、町会・自治会制度をテーマとして取り上げ、調査・審議したうえで結論をまとめ、答申を行ってきました。

平成23年12月1日からは新たな委員を迎え、危機管理をテーマとして取り上げ、これまで7回の委員会を開催し、調査・審議を進め、以下のような結論を得たものです。

二 自治基本条例の運用について

【調査・審議の対象】

自治基本条例の運用を調査・審議するにあたり、これまでの方針を踏まえつつ、条例全体の実現を概括的一般的に検討するのではなく、個別条項の実施を検討対象とすることを基本的な方針としました。

委員会の中での意見交換の結果、昨年3月11日に発生した東日本大震災や、それに起因する東京電力・福島第一原子力発電所の事故により、市民の中でも特に注目が集まっていると思われる「危機管理」の問題を、今回の調査・審議の対象としました。

もちろん「危機管理」といっても、自然災害をはじめとして、大規模な事件・事故（テロ）、市施設や市主催のイベントにおける事故、健康危機（食中毒、インフルエンザ）、個人情報の漏えい、コンピューター犯罪など、幅広い内容が想定できます（自治基本条例第6条）。しかし、議論の時間的な制約もあることから、市民の中でもっとも関心が高いと思われる、自然災害に対する危機管理を中心に、調査・審議しました。

なお、自治基本条例が規定する事項は多くありますが、ある事項につき答申が言及しないことは、本委員会がそれを自治基本条例に適合していると認めることを意味するものではありません。

【危機管理における問題点】

まず、自然災害に対する市の危機管理施策に対する理解を深め、委員間における共通理解を深めることを目的として、ハザードマップを机上に広げ、実際に災害が起こった場合のシミュレーションを行うなど、2回にわたり市の担当者の説明を受けました。この説明を踏まえて議論をした結果、以下のような問題点が本委員会の中で共有されました。

- 自然災害の発生時においては、市民それぞれが自分自身を守るという意味での「自助」、市民同士が互いに助け合うという意味での「共助」、市が責任をもって市民を守るという意味での「公助」、これらがそれぞれの役割を果たし、危機管理の各段階で有機的に連携していくことが重要であり、とりわけ初動においては、自治基本条例において特に重要である「自助」と「共助」が有効に機能することが期待されること。
- しかし、危機管理において「自助」と「共助」と「公助」がそれぞれどのような役割をもつか、必ずしも明確に整理されておらず、また、そのそれぞれの役割が、市民に分かりやすい形で提示されていないように思われること。
- 危機管理における自然災害に対する市の役割は大きなウェイトを占め、市は現状においても様々な事業を展開しているが、「公助」に直接関連する市の施策そのものについては、おおむね自治基本条例の規定に従っていると思われること。
- しかし他方で、危機管理において特に重要な「自助」と「共助」が十分に機能していないように思われること。つまり、
- 「自助」の機能が十分でないのは、自然災害によりどのような被害が自分の居住する地域で生ずるのか、自然災害が起こった場合にどのような行動を自分とはとるべきなのかが明確でなく、それゆえに、市民それぞれが当事者意識を持ちにくくなっていることに、原因があると思われること。
- 「共助」の機能が十分でないのは、「共助」において町会や自治会が重要な役割を果たすにもかかわらず、本委員会が昨年検討したように、これらに積極的に参加する市民が減少するなど、町会や自治会の機能それ自体が弱まりつつあることに、原因があると思われること。

【危機管理の施策に関する提案】

これらのことから、自治基本条例の趣旨を守りながら、危機管理に関する問題を解決すべく、特に「自助」と「共助」が有効に機能することを目指し、以下のように提案します。

(1) 自助に関する方策

自治基本条例第6条において、「市民及び市は、自然災害、人的災害等の危機発生に備えて、危機管理体制を整備し、訓練を進めるものとする。」と定められているように、「市」が公的な危機管理体制を整備するだけにとどまらず、「市民」自らが個人レベルで災害に対する意識と備えを持たなくてはなりません。

これまでの答申でも指摘したとおり、どのような課題であれ、市民の「自治」の主役としての自覚を促すことが必要です。特に危機管理においては、市民一人ひとりが「自助」

の意識を高め、自らの役割と課題を理解し、各々の防災対策を進められるようにするために、市民の主体的な当事者意識を喚起することが必要となります。そのために市が行うべき施策として三点が必要と考えます。具体的には、

- 危機管理や災害対策のための告知や啓発を行うにあたっては、必要事項を単なる「情報」としてではなく、災害の発生や事態の深刻さを具体的に伝える「メッセージ」として、しかも、老若男女、誰でも容易に理解できる「シンプル」なものとして、発信するように努めること。例えば、
 - ・地域特性や災害の種類を考慮したリアリティある防災情報の、各地域へのオーダーメイドの提供、
 - ・防災にあたって市民一人ひとりが「自助」として行うべきことの明確化、
 - ・従来の広報手段にとらわれないメディア特性に配慮した広報体制の確立、など。
- 危機管理や災害対策にあたり、市民一人ひとりが、自らの役割や課題を自ら発見できるようにするために、日ごろから「自ら手を動かし、足を動かす」機会を設けるように努めること。例えば、
 - ・各家庭で、その地域やその家族の事情を考慮しながら、避難場所や連絡手段や備蓄食料などを、相談しながら手書きで書き込める「パンフレット」の作成と配布、
 - ・各地域で、その町会や住民たちが、その地域の地理情報や住民情報などを実地で確認しながら、共同して手づくりで作成できる「コミュニティ・カルテ」の促進、など。
- 未来の川口の担い手でもあり、子ども会などで地域を活性化させる契機の一つともなっている、子どもたちの教育に、危機管理や災害対策の観点を取り入れ、これにより子どもたちを「巻き込む」ように努めること。例えば、
 - ・上記のような、インパクトがありシンプルな情報を小中学校の防災訓練などで活用するなど、学校教育における防災教育の強化、
 - ・小中学校における防災教育の成果を世帯単位でも話題にし、意識できるような課題を設定するなど、防災教育を家庭に浸透させるための工夫、など。

(2) 共助に関する方策

自治基本条例第8条において、「市民は、互いに助け合い、自治を実現するものとする。」と定められているように、同じく第9条第1項において、「市民は、町会、自治会等の地縁による団体及び自主的に形成された市民団体による活動を通じて自治を実現することができる。」と定められているように、まずは危機管理における「共助」の中心を担う町会・自治会等の地縁団体を活性化することが必要です。

災害時の公的、準公的な支援や情報の活用には限界があるとすれば、危機管理における「共助」の中心的な受け皿は、現状では町会・自治会に期待せざるをえません。阪神淡路大震災、新潟県中越沖地震及び東日本大震災などの過去の大震災においても、公的な救助より、むしろ隣近所による「共助」、いわゆる「絆」による助け合いの役割が大きかったと報告されているところです。しかしながら、これまでの答申でも指摘したとおり、本来その自発的な意

志が尊重されるべき任意団体である町会・自治会に、危機管理の具体的な施策を直接に求めることは、適切ではありません。このことから、市が行うべき施策として、町会・自治会の機能強化を間接的に進める施策が必要と考えます。具体的には、

- 町会・自治会が、危機管理や災害対策の担い手として、個人情報など市民の権利に配慮しながらもより多くの人々を救済するべく、より実効的に機能するための環境を作るように努めること。例えば、
 - ・町会・自治会と密接な関係にある自主防災組織や防災リーダーの支援と育成のための施策の強化、
 - ・行政による施策の死角になりやすい「災害弱者」等への支援のために、民生委員などの地域で活躍する人材と、町会・自治会が連携できるような条件の整備、など。
- 上記の災害対策の機能を担うところの、町会・自治会という組織そのものをより強化するように努めること。例えば、
 - ・災害対策はもとより、町会・自治会がもつ市民生活における重要性をより積極的に告知し啓発するなど、町会・自治会の加入率の向上のための施策の推進、など。
- ライフスタイルの多様化により、町会・自治会に所属しない住民が増加していることにも配慮して、町会・自治会を構成する住民に限定されない、より開かれた災害対策や危機管理の体制の構築に努めること。例えば、
 - ・訓練という形式にとらわれない、誰でも気軽に参加できるような防災関連フェアなどの地域単位での実施、
 - ・「向こう三軒両どなり」のような古くからの近所づきあいを活性化させ、共助による緩やかな最小単位の組織（スモールコミュニティ）の構築の支援、など。

三 自治基本条例の啓発について

これまでの答申でも指摘したとおり、自治基本条例の運用については、まず自治基本条例の趣旨を市民に理解してもらうことが必要と言えます。とはいえ、条例制定からまだ期間が経過していないこと、また、条例が制定されたことを市民が実感できる場面が少ないことからすれば、自治基本条例の啓発において様々な限界があることも事実です。

しかしながら、まちづくりのかたちを定める自治基本条例それ自体が、市民自らがまちづくりに関心を持つこと、市民自らが市政に主体的かつ積極的に参加することを求めています。そうであればこそ、上記のような限界にもかかわらず、自治基本条例の趣旨を広く市民にいか浸透させるか、市政に対する市民の「当事者意識」をいかに涵養するかが、市が引き続き積極的に取り組むべき課題であると思われます。

四 その他

以上のような自治基本条例の運用及び啓発について議論する中で、テーマの選定や、答

申方法、さらに自治基本条例そのものや、本委員会の在り方についても議論となりました。具体的には「本委員会の着地点はどこにあるのか」「条例の見直しを図る委員会ではないのか」といったものです。

本委員会が発足して3年が経過し、自治基本条例に規定される市民参加条例、協働推進条例が平成24年4月1日に施行され、残る市民投票条例についても、平成25年4月1日の施行が予定されています。すなわち、平成25年度には自治基本条例の体系が完成することとなります。

これらのことから、本委員会の調査・審議は次の段階として、上記の自治基本条例の体系の在り方、さらには、「自治基本条例運用推進委員会の在り方」について議論する時期に差しかかっています。例えば、委員の任期、会議回数、答申の在り方、常設型という開催形式など、委員会の在り方そのものを見直し、検討することが必要かもしれません。この点については、今後、本委員会において検討していきたいと考えます。

以上