

# 杉並区災害時における相互支援に関する条例

杉並区危機管理室防災課長 高山 靖

## 1 はじめに

杉並区は、都心に近い住宅都市として早くから開発が進み、都市計画に見る用途地域でも住居系が約85%を占めています。

区では、平成15年「杉並区自治基本条例」を全国に先駆けて制定し、区民と行政が役割と責任を分かちあい協働する自治のまちなの実現を目指してきました。平成24年3月には、杉並区が良好な住宅都市としてさらに発展していくために、杉並区基本構想（10年ビジョン）を策定しました。基本構想では、「支えあい共につくる安全で活力あるみどりの住宅都市 杉並」を、私たちが目指す10年後の杉並区の将来像としています。そして、この将

来像を実現するために、5つの目標を設定していますが、その1番目として東日本大震災を踏まえた「災害に強く安全・安心に暮らせるまち」を掲げています。

## 2 条例制定に至った背景と経緯

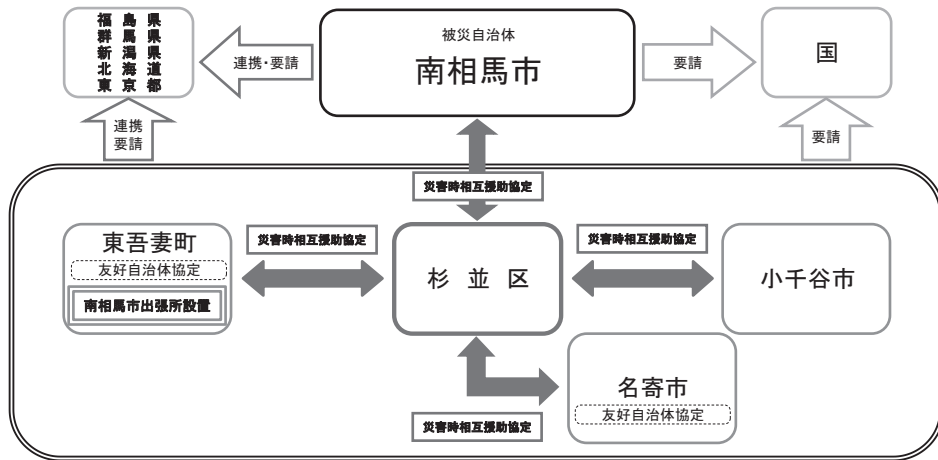
平成23年3月11日の東日本大震災では、杉並区と災害時相互援助協定を締結している福島県南相馬市は震度6弱の地震に襲われ、その後の津波により、多くの人や建物が流されるなど甚大な被害を受けました。さらに、福島第一原子力発電所の放射能汚染により今も住民は苦しめられています。南相馬市への支援は、杉並区の呼びかけにより当時災害時相互援助協定を結んでいた群馬県東吾妻町、北



大きな被害に遭った南相馬市内

杉並区は、大規模災害発生時に不可欠な基礎自治体間の連携による水平的支援の仕組みを充実・強化することを目的として条例を制定した。本条例は、支援に要する費用負担の考え方などを定めた全国初の条例で、従来の自治体間協定と異なり、条例化し法的根拠とすることで迅速かつ適切な支援を可能にする。

## 自治体スクラム支援



北海道名寄市、新潟県小千谷市の4自治体が、被災体験などそれぞれの自治体の強みを生かして避難者の受入れ、物資の支援、職員派遣などを連携、協力して進めてきました。

平成23年4月8日には、被災地である南相馬市を含めた5自治体で構成される「自治体スクラム支援会議」を立ち上げ、この新たな自治体間連携によって、災害時に有効に機能した水平的支援の仕組みをさらに推進することにしました。

スクラム支援会議」を立ち上げ、この新たな自治体間連携によって、災害時に有効に機能した水平的支援の仕組みをさらに推進することにしました。

南相馬市への支援を通じて、災害救助法をはじめ、さまざまな制度上の問題が確認されました。現行の災害救助制度は、被災道府県から他の都道府県への援助要請が基本であり、この要請がない中で基礎自治体間の支援は、国の財政措置の対象外になってしまいます。被災地支援で大切なことは、「支援できる人」が「必要な時」に「必要な支援」を行うことです。そこで、当会議では南相馬市への基礎自治体による水平的支援に加え、国に対する法制度や財政措置の見直しについての要望活動を行うことになりました。

### 自治体スクラム支援のあらまし

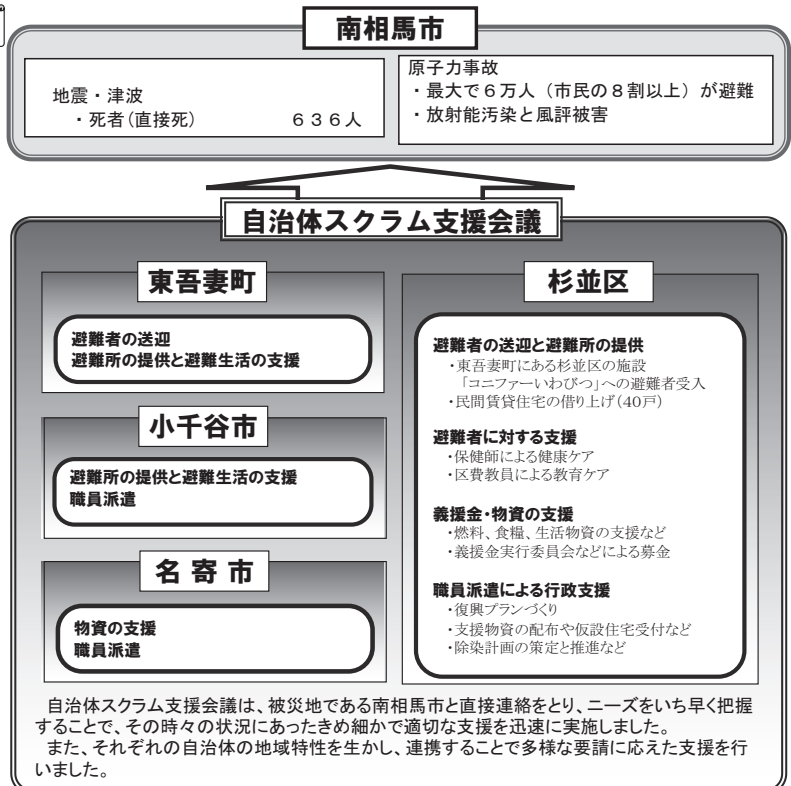
- ◆南相馬市との「災害時相互援助協定」の存在  
協定を結んだ自治体のどちらかが被災したときに、もう一方の自治体が支援を行うことを約束する仕組み
- ◆平成23年3月に、杉並区が「災害時相互援助協定」を結んでいた自治体  
・福島県南相馬市 ・群馬県東吾妻町  
・新潟県小千谷市 ・北海道名寄市
- ◆「自治体スクラム支援会議」

南相馬市を支援するために杉並区が他の3自治体に協力を要請

連携した支援を直ちに開始！

「自治体スクラム支援会議」の発足！（4/8）

継続した支援



自治体スクラム支援会議は、被災地である南相馬市と直接連絡をとり、ニーズをいち早く把握することで、その時々状況にあつたきめ細かで適切な支援を迅速に実施しました。また、それぞれの自治体の地域特性を生かし、連携することで多様な要請に応えた支援を行いました。

平成24年2月の「第5回自治体スクラム支援会議」では、東日本大震災のような、広範囲に被害が及ぶ「南海トラフ巨大地震」や「首都直下地震」などの大災害に備えて、基礎自治体の立場から被災自治体に対して迅速かつ的確な支援を行っていく仕組みとして、「災害時に相互支援を行うための条例」を当該議の参加自治体において同時期に制定することが確認されました。こうして、杉並区を含めた5自治体で、ほぼ内容を一にした「災害時における相互支援に関する条例」（以下「災害時相互支援条例」という。）が、平成25年の第1回区議会定例会で制定され、同年4月から施行されています。

この条例は、これまで首長の判断でそれぞれの自治体が行ってきた被災地支援について、より緊密な自治体間連携を図りながら実効性のあるものとし、また、相互に支援を求めることができる日常的な関係づくりを進めて、区の災害対応力を高めることを目指しています。

内容は、支援活動の基本的事項を定めたものですが、支援に要する経費負担についても明確にすることで、いざというときに迅速かつ適切な支援活動が実施できるものとしています。

### 3 条例の構成と条文の解説

前文は、本条例を制定する趣旨及び理念を明らかにするために置いています。

第1条は目的規定、第2条は用語の意義を定めています。

第3条は、相互支援の推進について定めています。

●区長は、相互支援についての具体的な方策をあらかじめ定めるものとするほか、相互支援に関する協定を締結する区市町村を確保し、協定先自治体との交流の促進に努めるものとしています。

第4条は、災害時の支援の要請について定めるもので、区長が区以外からの支援が必要と認めるときは、協定先自治体に対し支援を要請するものとしています。

第5条は、協定先自治体への支援に関する規定を定めています。

●区長は、被災した協定先自治体からの要請に応じ、防災備蓄物資の供与や職員の派遣等の支援を行うものとし、その際は、被災した協定先自治体の負担を軽減するため、主体的に被災状況及び必要な支援について把握するよう努めるものとしています。

第6条は、他の協定先自治体との連携について定めています。

●区長は、被災した協定先自治体の支援を行うときは、他の協定先自治体に対し、連携した支援を行うことを要請することができるものとし、その際には、支援の内容や規模等について必要な調整をしなければならぬこととしています。また、区が協定先自治体から協定の締結等をしている区市町村が被災し、これに対する支援の要請を受けたときは、必要な支援を行うことができるものとしています。

第7条は、費用の支弁及び負担についての規定です。

●区が被災した協定先自治体に対して支援を行うときは、支援に要する費用を区が一時的に支弁するものとしています。次に、区が他の協定先自治体に対して、被災した協定先自治体への連携した支援を要請し、要請に応じた協定先自治体から費用を支弁したときは、協議の上、当該費用を区が負担することができるものとしています。また、区が、協定先自治体からの要請に応じ、その自治体と協定を結んでいる他の区市町村に対する支援を行うときも、支援に要する費用を支弁するものとしています。いずれの場合も、依頼してきた協定先自治体等と協議の上、区が当該費用を負担



することができるとしています。

第8条は、区民等の支援活動に対する援助の規定です。

●区民又は区民の所属する団体が協定先自治体等の被災者を支援する活動を行うときは、必要な援助を行うことができることとされています。

本条例では、事前の対策の策定が円滑な相互支援実施のための基本事項であることを明記しています。東日本大震災の経験からもわかるように、被災地では、職員も被災し、行政機能が著しく低下し、必要な支援内容を明確にしていくことさえ十分にはできなかったという実態がありました。被災地が迅速で的確な支援を受けるためにも、事前の準備は必要不可欠です。基礎自治体は、あらかじめ他の自治体からの応援職員の住宅や従事業務の想定、物資の受け入れ態勢と供給方法、そして、それらを担当する部署の明確化などを整理しておく必要があるものと考えます。

支援に要した費用は現在の法制度では、原則として被災した自治体が負担することになっていて、「法令で定められているもの」については、そうした仕組みを前提とせざるを得ません。したがって、本条例では、支援に要する経費のうち、まず、被災自治体

への負担軽減を図るという視点から、応援する自治体が必要な経費を「支弁」し、迅速な支援を実施することとしています。その上で、「法令に定めのあるもの」を除いた経費についてどちらが最終的に「負担」するかについては、国からの財政措置の状況やそれぞれの自治体の実態等を踏まえ、自治体間で協議して決めようという仕組みにしています。

#### 4 条例を推進するためのこれまでの取り組み

条例第3条の自治体間の相互支援を推進するために、杉並区は東日本大震災以降に自治体間の相互援助協定の拡充を進めてきました。平成23年には、東京都青梅市と武蔵野市、さらに平成24年には福島県北塩原村、山梨県忍野村、静岡県南伊豆町と災害時相互援助協定を締結し、現在9自治体と協定を締結しています。協定締結にあたり、締結先の自治体とは区立施設があったり、住民同士の交流があったりなど日頃からの関係に基づいた協定の締結を進めてきています。

平成24年9月には、杉並区と災害時相互援助協定を締結している自治体の首長が集まり、相互支援体制の充実を進める宣言を採択しました。宣言には、「災害時での相互支援体制の充実」、「住民・団体・事業者を含めた

日常的な交流の充実」、さらに「水平的支援体制を促進するための災害関連法制度の改正と充実を国に求める」という内容が盛り込まれました。

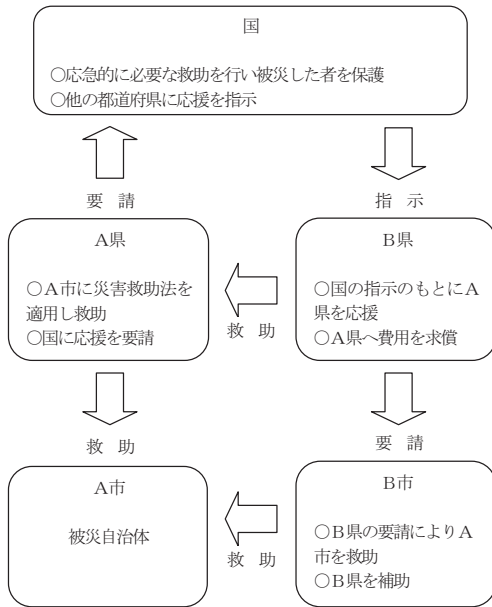
平成25年6月には、福島県北塩原村において「第7回自治体スクラム支援会議」を開催しました。災害時に迅速かつ適切に支援が行えるように、支援と受援の具体策についてあらかじめ確認を重ねるなど、平時の準備に努めること。また、災害発災時においては、各自治体は、できる限りの援助を行うことなどを各自自治体が確認し、「災害時相互支援に関



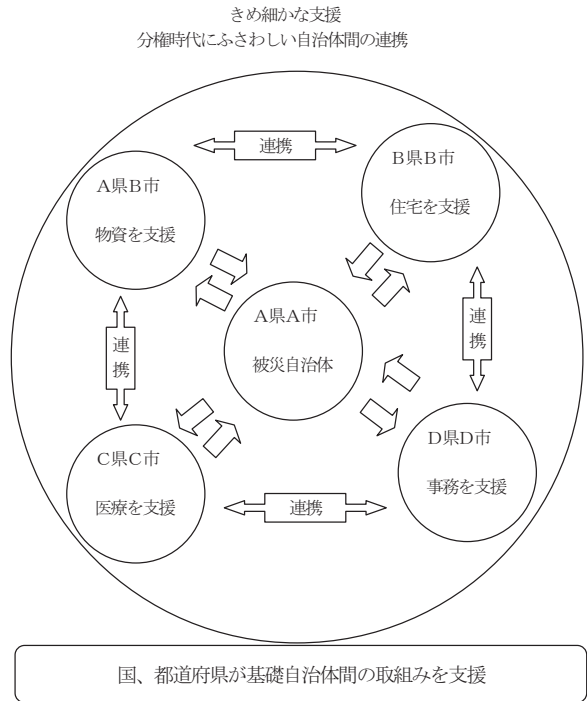
第7回自治体スクラム支援会議

災害に対する「今までの支援」と「自治体スクラム支援」

今までの支援  
(垂直の支援)



自治体スクラム支援  
(水平の支援)



する宣言（北塩原宣言）を採択しました。そして、8月には、「自治体スクラム支援会議」担当者会議を東京都青梅市で開催しました。会議では、南相馬市や小千谷市の担当者が改めて被災実態や受援経験を詳しく語りました。また、相互支援の具体化を図るために、杉並区が今年度修正予定の地域防災計画で検討している被災した場合の受援策の内容を発表し、その後意見交換を行いました。

杉並区では、東京都の新たな被害想定や地域防災計画の修正を受け、区域防災計画の修正作業を現在進めていると

ころです。東日本大震災以降、大きくクロスアップされた女性の視点に配慮した避難者対策などの検討を進めるとともに、災害時相互支援条例の相互支援策の具体化の検討も進めています。

具体的には、相互支援体制を円滑に進めていくためには、情報収集・提供体制の確立に向けた災害対策本部機能の強化に取り組む必要があります。災害対策本部の混乱を避け、支援物資や応援職員の受入れを効率的に行うためには、応援受入れのための総合窓口を設置することなどを区域防災計画の内容に盛り込むべく作業を現在進めているところです。

自治体スクラム支援会議参加自治体それぞれの防災担当が情報を共有し、前記のような取組みを一緒に進めることで円滑な受援体制の構築が今後進んでいくものと考えます。

5 結びに

最後に、改めて災害時相互支援条例の目的を整理します。5つの自治体が同時に条例を制定とした目的は、大きく2つあります。

第1には、住民や議会での議論を通し、被災地支援についての合意を形成しながら、「被災した自治体の住民の惨状を見過ごさず、できる支援に全力を挙げる」という住民の総意と決意を固め、広く内外に表明することです。

第2には、支援しようとする自治体が躊躇なく支援活動を踏み出すために欠かせない災害救助法改正の動きを進めることです。住民に最も身近な自治体が「水平的支援」を主体的に進める意思と決意を示すことで、現在の防災関連法制度の仕組みの不備を修正し、国の制度改正に一石を投じることです。

水平的支援を真正面に掲げ、支援の根拠を明確にした条例は、全国的にもまだほとんど見受けられません。条例がしっかりとその役割と機能を果たせるように、条例を同時に制定した5自治体とともにしっかり相互支援の取組みを今後進めていきたいと考えています。

なお、相互支援体制拡充のための新たな相互援助協定の締結先自治体については、杉並区が被災した場合に有効な支援が得られる、または被災地に有効な支援が行えることが重要なポイントになると考えます。わが国に存在する複数の巨大地震エリアと自治体の位置や行政規模（人口、財政等）を選定の基準としていく必要があります。さらに、都内から多方向に伸びる基幹自動車道に近いこと等も考慮する必要があると考えます。

本条例は、全国でも先駆的な仕組みであり、杉並区としてはこの取組みが、国の現行の災害対策の法制度を変えるきっかけとなることを大いに期待するところです。

●第32号（2013年2月発売） 定価1,200円（税込）

・特集 再生可能エネルギーと自治体の取り組み

再生可能エネルギー事業における自治体の役割  
再生可能エネルギーの固定価格買取制度について  
再生可能エネルギー事業の先進事例

・CLOSE UP 先進・ユニーク条例

京都市伝統的な木造建築物の保存及び活用に関する条例について

・トピックス

地方自治法の一部を改正する法律（平成24年8月公布）の概要について  
地方公会計整備の現状とそれへの見方



商品に関するご照会・お申込は、株式会社 ぎょうせい（フリーコール（通話料無料））  
TEL: 0120-953-431 FAX: 0120-953-495 URL: <http://gyosei.jp>  
受付時間：月～金 9時から17時 Web 案内