

## 茅野市災害に強い支え合いのまちづくり条例

区・自治会の役員の高齢化、区・自治会活動への参加意識の低下など、地域コミュニティ活動の基本となる地縁的なつながりが徐々に希薄化してきている。茅野市では、地域コミュニティ活動を充実していくために、市民一人一人が、日頃から住民同士の身近なつながりを大切に、お互いの顔が見える関係づくりに取り組んでいく必要があるとし、「茅野市災害に強い支え合いのまちづくり条例」を制定した。

## はじめに

茅野市では、平成20年（2008年）11月の57406人をピークに人口減少が続く、老年人口比率も増加しています。市内の一部の区・自治会<sup>①</sup>では、高齢化率が40%を超えているところも出てきました。また、市民のライフスタイルや価値観は多様化しており、地域活動への参加意識の低下に伴い、区・自治会に加入しない市民が増加しています。未入区者の増加は、地域コミュニティ活動の衰退を招く大きな要因の一つとなっています。人口減少、高齢化の進展により、今後、ますます地域から人が減り、地域コミュニティ活動を担う若者が姿を消していくと、現状の区・自治会活動を維持することすら難しくなることが予想されます。

そこで、茅野市では、平成23年度から区・自治会を中心とした地域コミュニティ活動の在り方について、市民の皆さんと意見交換、議論を始めました。

## 1 入区条例の検討

平成19年4月～23年4月の市長と語る会<sup>②</sup>では、多くの会場で「区に入ってくれる人が少ない。」「未入区の人の対応に苦慮している。」といった御意見が出されました。そこで、平

成23年度のまちづくり懇談会では、より多くの市民の皆さんに地域コミュニティの在り方について関心を持っていただき、議論していただくための投げかけとして、区・自治会への加入を努力義務として定める「入区条例は必要か？」をテーマとし、平成24年度まで2年間かけて意見交換、議論をさせていただきました。そこでは、「入区を義務付けることができないのであれば、単なる絵に描いた餅であり、意味がない。」といった御意見や「努力義務であっても、入区に関する決まり事は必要だ。」「入区、未入区はあくまで個人の自由だ。」など様々な御意見をいただきました。

## 2 災害に強い支え合いのまちづくり条例へ

茅野市で入区条例を検討している間、日本各地で大きな災害が頻発しました。平成23年3月の東日本大震災や同年6月30日に県中部を襲った震度5強の地震、台風やゲリラ豪雨などによる水害、土砂災害など日本各地で住民の生命や財産を脅かす災害が起きました。茅野市でも平成24年、25年と連続して豪

茅野市危機管理室防災対策課  
課長補佐兼防災対策係長

柳沢 正広

雨災害が発生しました。このような災害が発生する都度、地域の安全・安心、人や地域の助け合いと支え合い、人と人との絆の大切さ、そして、これらを築く地域コミュニティの大切さを認識させられました。

平成24年度には、区・自治会に関するアンケート調査を実施しました。そこでは、入区・未入区にかかわらず8割を超える方が「防災・防犯面において地域のつながり、支え合いが必要だ。」と考えているという結果が出ました。

そこで、平成25年度には、茅野市として、  
・コミュニティの充実が、必要不可欠である。  
・入区を義務付ける入区条例の制定は難しく、理念条例である入区条例を制定しても、入区のきっかけにはなりにくい。

・コミュニティの形成には、住民共通の利害が動機となる。  
・現代では、防災面でのつながりが共通の利害となる。

といった観点から、防災に関する地域での活動を充実させ、支え合いのまちづくりを進めていくことを通じて、コミュニティ活動の充実へとつなげていくため、災害に強い支え合いのまちづくり条例を制定するという結論を出しました。

### 3 条例制定に向けた住民との意見交換

災害に強い支え合いのまちづくり条例は、防災に関する自助、共助の取組を充実させることが大きな目的になるため、地域における防災活動の受け皿となる自主防災組織（茅野市の組織化率はほぼ100%）や市民の皆さんへの情報提供、意見交換が重要になります。そこで、平成26年の6月から7月にかけて、市内の10地区の区長会との意見交換会（11回）を行い、条例制定に至った経過や条例の基本的な考え方を説明し、多くの御意見をいただきました。

その後、いただいた御意見を参考に、条例の素案を作成し、同年8月下旬から11月中旬にかけて市内の全ての区・自治会を対象に意見交換会を実施するとともに、まちづくり懇談会（計12回開催、895人の市民の皆さんが参加）でもこの条例についてテーマの一つとして設定し、多くの市民の皆さんと意見交換を行いました。特に、区・自治会を対象とした意見交換会は、2か月半の期間で40回開催し（複数の区・自治会合同での開催もありました）、市内95の区・自治会に説明会へ参加していただき、800人近い市民の皆さんと直接意見交換を行うことができました。実際にお話を聞いていくと、それぞれの区・自

治会で抱えている問題や課題、自主防災組織に対する考え方などは千差万別であり、「入区、未入区」といった入口での議論に終了するところもあれば、自主防災組織の活動に対し不安を抱いていたある区では、その場で防災訓練への指導を求めてくるところもありました。この意見交換会では、現場の生の声を聞くことができ、条例制定後の運用面において非常に参考になり、防災に関する行政の意識も住民の意識も、大きく変わる転機となりました。

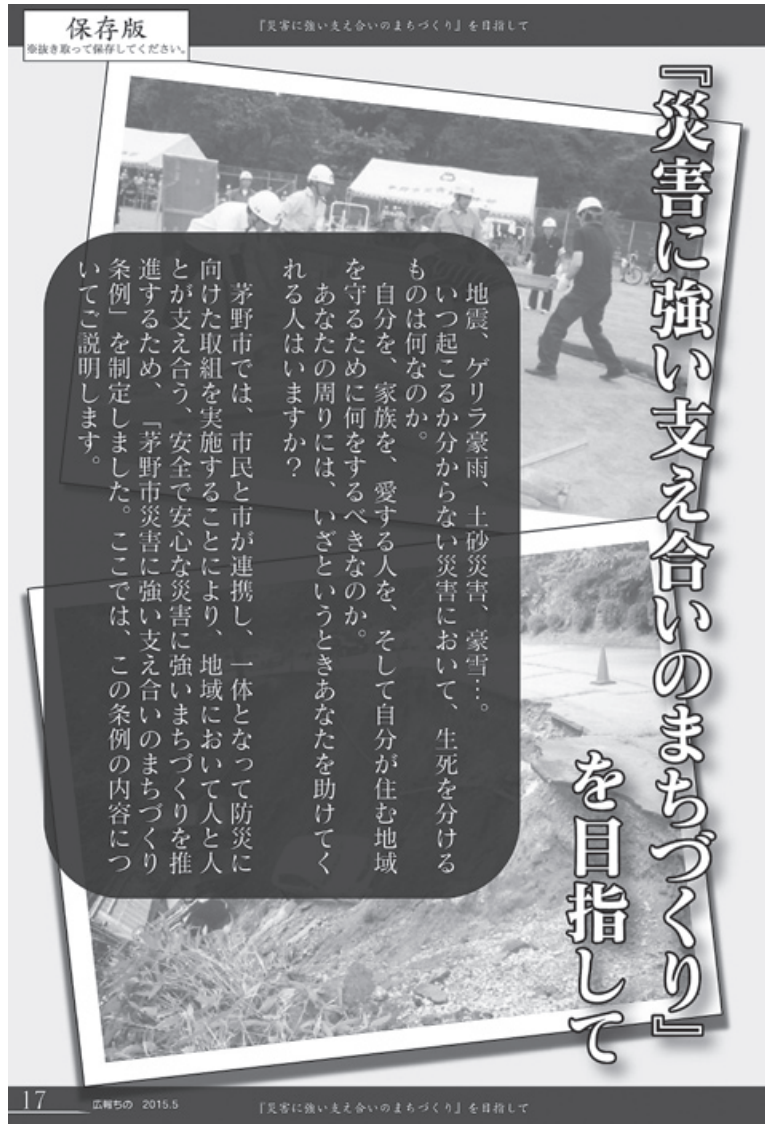
区・自治会との意見交換会終了後、条例案をまとめ、平成27年1月から2月にかけてパブリックコメントを実施し、平成27年3月議会へ条例案を提出、全会一致で可決され、3月30日公布、4月1日施行となりました。

### 4 条例の内容

茅野市災害に強い支え合いのまちづくり条例は、前文からはじまり、全6章、29条で構成されています。

#### 【前文】

前文では、条例の本則上では表現しきれない、この条例を制定する基本的な考え方や目的などを記載しています。



# 『災害に強い支え合いのまちづくり』 を目指して

地震、ゲリラ豪雨、土砂災害、豪雪…。いつ起こるか分からない災害において、生死を分けるものは何なのか。  
自分を、家族を、愛する人を、そして自分が住む地域を守るために何をするべきなのか。  
あなたの周りには、いざというときあなたを助けてくれる人はいますか？

茅野市では、市民と市が連携し、一体となって防災に向けた取組を実施することにより、地域において人と人とが支え合う、安全で安心な災害に強いまちづくりを推進するため、「茅野市災害に強い支え合いのまちづくり条例」を制定しました。ここでは、この条例の内容についてご説明します。

## 【目的】

本条例は、防災に関する地域の活動を充実させ、日頃から隣同士の顔が見える関係を築いていくことにより、災害に強い支え合いのまちづくりを実現していくことを目的としています。

## 【基本理念】

災害に強い支え合いのまちづくりは、市民、

事業者、自主防災組織、市がそれぞれ行う「自助」「共助」「公助」の取組を、お互いに連携し、協力して進めていくことを基本理念としています。

## 【自助の取組】

大きな災害が起こった場合、何よりもまず自分や家族の身の安全を確保することが重要になります。自分が助からなければ、周りの

人を助けに行くこともできません。そのためにも、自分のことは自分で守るため、市民の皆さんや事業者の皆さんに日頃から取り組んでいただきたい事項を列記しています。

## 【共助の取組】

同時期に広範囲にわたり被害が及ぶような災害が発生した場合、市や消防、警察機関などによる救出・救護・救援活動等が被災者のもとに届くまで、数日を要することがあります。そのような場合、何よりも頼りになるのは、同じ被災現場にいる地域の人になります。発災直後の安否確認から救出・救護活動、避難生活など、同じ地域で暮らす人々と力を合わせて協力・連携していく必要があります。

災害が起こったからといって、必ずしも急に見ず知らずの人と助け合い、支え合いができるわけではありません。日頃から近所付き合いが行われ、顔が見える関係が築かれていれば、いざというときスムーズに助け合い、支え合いを行うことができます。そのためにも、市民の皆さんには、自分が住んでいる地域で果たすべき役割や責任を自覚することが重要になります。その上で、日頃から地域における諸活動に積極的に参加し、隣近所とのつながりを作っていく必要があります。ひいては、それがいざというときの地域の防災力

# 特集 自治体における地震防災対策



## —地域で支え合う安全・安心なまちづくり—

茅野市は、市民と市とが連携、協力し、地域において人と人とが支え合う、安全で安心な災害に強いまちづくりを推進するため、「茅野市災害に強い支え合いのまちづくり条例」を制定しました。  
「自助、共助、公助」の取組を強化し、それぞれの連携を図ることで、地域の力を引き出す災害に強い支え合いのまちづくりを進めます。

**支援します！**  
このマークがついている自助・共助の取組に関し、市が財政的・人的な支援を行います。



災害が発生した場合、又は災害が発生する恐れが高い場合、行政の判断がその後の対応の成否を大きく左右します。市として適切・的確に判断ができるよう、危機管理体制等の強化を行います。

ハード面	ソフト面
<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 防災行政無線のデジタル化による情報収集・伝達体制の整備</li> <li>□ 計画的な河川改修</li> <li>□ 避難所のバリアフリー化</li> <li>□ 計画的な防災資器材・備蓄品等の整備</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 防災専門職員（自衛隊OB）による自主防災組織活動への支援</li> <li>□ 分かりやすい避難勧告等の発令基準の策定</li> <li>□ 保育園・小中学校における防災教育の充実</li> <li>□ 災害時における応援体制の強化</li> </ul>

災害が発生した場合、まずは自分の身の安全を確保することが何よりも重要になります。自分の命を守るためにできることは何か、日頃から考えておきましょう。

ハード面	ソフト面
<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 防災行政無線の戸別受信機の設置 <b>支援します！</b></li> <li>□ 住宅に特に昭和56年5月以前に建てられた住宅などへの耐震化や耐震シェルターの設置 <b>支援します！</b></li> <li>□ 住宅用火災警報器の設置</li> <li>□ 家具の転倒防止、落下防止策の実施</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 防災訓練への参加</li> <li>□ 避難場所、避難方法などの確認</li> <li>□ 災害が起こった場合における家族での行動確認 <b>支援します！</b></li> <li>□ 非常食、非常用持出品などの準備</li> </ul>

災害が発生した場合、何よりも頼りになるのは地域における助け合い・支えあいです。まずは地域の地理を知ること、ひとを知ること、住組みを知ること、そこから始めましょう。

ハード面	ソフト面
<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 自主防災組織による防災資器材・非常用物資の整備 <b>支援します！</b></li> <li>□ 防災行政無線のデジタル化に合わせた市内放送のデジタル化 <b>支援します！</b></li> <li>□ 地域における災害危険箇所などの調査 <b>支援します！</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 防災マップ、支えあいマップなどの作成 <b>支援します！</b></li> <li>□ より多くの住民の参加による防災訓練の実施 <b>支援します！</b></li> <li>□ 自主防災組織の組織・体制の見直し <b>支援します！</b></li> <li>□ 避難行動要支援者の把握、対応など <b>支援します！</b></li> </ul>

の向上につながります。そこで、ここでは、市民の自主防災組織への加入を努力義務として規定しています。より多くの市民の皆さんに御自身が住んでいる地域の自主防災組織に入ってもらっていただき、防災訓練等を通して地域との関わりを持っていただくことを期待しています。

また、共助の部分では、自主防災組織が担う役割が大きくなります。本条例では、自主防災組織の共助として、防災リーダーの育成など自主防災組織の活動の充実に向けた取組の実施や、住民が自主防災組織の活動に参加しやすい環境の整備、防災訓練の実施などを努力義務として規定しています。

### 【公助の取組】

市が市民の皆さんの生命、身体、財産を守ることは、市の責務として当然に行わなければならないことです。市民への防災知識の普及や総合防災訓練の実施、公共施設等の安全対策、非常用の食料や生活物資の備蓄、国や県、民間事業者との連携など、市の責任で行わなければならないことを規定するとともに、市民の皆さんや自主防災組織が行う「自助」と「共助」の取組に対する支援を市の責務として規定しています。

### 【避難行動要支援者に対する支援】

平成25年6月に災害対策基本法が改正され、市町村には、避難行動要支援者（災害時等において一人で避難することが難しい方）の名簿作成が義務付けられました。また、消防機関や警察、民生委員、自主防災組織といった避難行動要支援者の支援に携わる方（「避難支援等関係者」という。）への名簿情報の提供についても義務付けられることになりました。災害対策基本法では、名簿情報の提供は、本人の同意を前提としていますが、条例で規定すれば、本人の同意がなくとも避難支援等関係者に提供できるとしています。そこで、茅野市では、消防機関や警察、民生委員については、実際に災害現場で救出・救護活

動等に携わるため、また、個別の法律で守秘義務が課されていることから、同意の有無にかかわらず、全避難行動要支援者の名簿情報を提供することとしました<sup>③</sup>。一方で、自主防災組織等については、避難行動要支援者との日常的な関わりが主になってくることから、全名簿情報を提供すると情報提供に対する不同意者とのトラブルが予想されるため、名簿情報の提供について同意した方のみの情報を提供するものとなりました。

また、避難支援等関係者の役割として、実際の避難支援を想定した防災訓練の実施や、平常時からの声掛け、見守り活動の実施、支え合いマップの作成をお願いするとともに、市の役割も規定しています。

## 5 災害に強い支え合いのまちづくりへの取組

災害に強いまちをつくるために欠かせないことは、全ての市民の皆さんに「災害は必ず起きる」という危機感を持っていただき、そのとき「自分と家族の生命は自分自身で守る」という意識が最も大切であることを知っていただくことです。

また、災害の規模が大きくなればなるほど、御近所同士の助け合いが欠かせません。これまでに全国で発生した災害でも、御近所同士

の関係が強い地域は、災害発生直後、生活再建、復興の全ての過程において、災害に強いことが様々な実例として報告されています。

激甚災害発生直後、公助としての行政・防災関係機関の役割は、非常に膨大であるため、生命に係る対策が個々の被災者へ届くにはどうしても時間がかかります。平成27年4月の条例施行後、茅野市が最も力を入れていることは、こうした被災現場の実状を、一人でも多くの市民の皆さんに知っていただき、平常時の備え、体制づくりを進めることです。こうした啓発が、公助の役割であると考えています。

具体的には、「まちづくり講座」（出前講座）を通じて、市民・自主防災組織への啓発を行っています（平成27年度の実績は約50講座）。こうした講座では、一般的な災害への備えではなく、その地区で発生する可能性がある災害について、災害の種類、規模、発生する曜日や時刻などを具体的に想定し、そのとき「あなた」がどうするのかを考えていただける内容にしています。当然、居住する場所によって、備えるべき災害は異なりますので、映像等を交えながら、より具体的に考えていただけるよう工夫をしています。

また、併せて、自主防災組織の初動体制づくりを進めています。自主防災組織は、設立時から規約や組織図等に基づき、訓練等を

行ってきたりしますが、地震などの激甚災害発生直後は、こうした規約や組織図どおりの活動は困難です。このため、災害発生からおおむね数時間の体制（誰が、どこで、何をするか）をマニュアル化していただいています。

## おわりに

この条例の制定は、支え合いのまちづくりの実現に向けたスタートであって、ゴールではありません。この条例の目的である「防災に関する地域の活動を充実させ、日頃から隣同士の顔が見える関係を築いていく」ためには、まずは個人での平常時からの備えと、各自主防災組織の活動を活性化していくことが重要になります。しかし、個々の自主防災組織の活動内容や想定される災害など、自主防災組織が抱える課題や問題は異なります。このため、茅野市では、市の職員が積極的に個々の自主防災組織の中に入っていき、課題解決に向けた相談や防災訓練への支援などに取り組んでいます。

「自助、共助、公助」の取組を進める上で大切なことは、市民・自主防災組織・防災関係機関が、それぞれ「やるべきこと」を考え、互いには「できること」を相互に考えることで、地域の力を引き出す災害に強い支え

合いのまちづくりを進めていきます。我々が目指しているのは、どんな激甚災害が発生したとしても、『犠牲者0』にすることです。

注

(1) 平成28年7月現在、茅野市内には、地縁を単位として活動する区・自治会が100あります。

(2) 市内10地区に市長が出向き、市民の皆さんと膝を交えて意見交換を行う会。平成23年度から「まちづくり懇談会」と名称を変更しました。

(3) 民生委員については、担当区域に限ります。

●第39号(2014年12月発売) 定価(本体1,143円+税)

・特集 新・行政不服審査制度と自治体

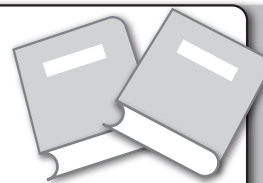
行政不服審査法関連三法のポイント  
行政不服審査制度の改正による自治体実務への影響  
インタビュー・行政不服審査制度の大改正—第三者機関の可能性—  
岐阜県多治見市 是正請求手続条例～審理員制度と第三者機関～  
神奈川県大和市 『教示』って何ですか?!～全庁で教示文を再点検～

・CLOSE UP 先進・ユニーク条例

岐阜県北アルプス地区における山岳遭難の防止に関する条例  
あついで! 熊谷お祭り条例

・トピックス

介護保険法改正のポイント  
地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律の概要



Back Number

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 URL: <http://gyosei.jp>  
受付時間: 月～金 9時から17時 FAX: 0120-953-495 Web 案内