

第15回

自治体の危機管理―反省と展望

明治大学名誉教授、明治大学危機管理研究センター所長 中邨 章



複合災害の発生

東日本大震災による死者や不明者の数は3万人に達すると予想される。戦後最大規模の災害になる可能性が高まる一方、被災者への援助はままならない。中には、現在も緊急避難所での生活を余儀なくされている人びとも多い。それに加え、甚大な原発事故である。この際、日本が唯一の被爆国であることを改めて思いおこすべきである。未曾有の災害とはいえず、日本で原発事故が起こったことは残念でならない。一日も早く安全がもどることを祈るばかりである。

状況が流動的な現在、政府や自治体、それに関係機関が続ける必死の努力に軽々な批判は慎むべきかもしれない。ただ、これまで考えられてきた国や自治体の危機管理策に問題があったこともわずかではあるが、明らかになってきた。自治体を基本にした対応策には、災害が想像を絶する規模であったことにもよるが、反省すべき点が多いように見受けられる。

命を落とすという想像もなかった事態が出てきた。なによりも、災害の規模が単独の自治体では対応できないほど大きかった。こうした状況は想定されなかっただけに、従来の対策や研究には限界があったと言わなければならない。従来の方針そのものに、大幅な変更を迫る災害になった。

将来に関しては、今までのような自己完結型の危機対応に限りがあることを認識しておく必要がある。自治体単独では対応しきれない危機もある。今後、自治体の危機管理は完結型から、開放型に軌道修正する必要がある。複数の組織が相互補完しながら、共同して危機に立ち向かう広域型の危機管理策を至急、考えなければならぬ。キーワードは相互補完という表現である。隣接する複数の自治体が行政領域を越え、共助しながら危機に立ち向かう制度の構築が求められる。

より具体的には、自治体の危機施策は「単一の自治体で処理」できる事態、「複数の近隣自治体が協力」する体制、それに「自治体の手には負えない緊急事態」の3つの類型に分ける必要がある。そのうち、単一の自治体で処理可能な危機対応については、既に蓄積がある。それらを利用することで当面は十分と考えられる。

今後検討が必要とされるのは、近隣の自治体が集まりグループで緊急事態に備える複数型の体制である。このタイプで問題と

けられる。入手できる限られたデータの中で、従来の施策の誤りを正し、これからの方策を考えることが、今なによりも必要である。この先、数回にわたり自治体における危機管理のこれまでの問題とこれからの課題につき説明したいと思う。

これまでの危機対応

従来、自治体の危機管理は単一の団体を念頭にしてきた。特定の自治体で不測の事態が発生した場合、避難所をどう確保し、住民をいかに安全な場所に誘導するか、また、被災者にとどのような生活支援を行うか、それが危機管理対策の基本であった。この一連の作業をスムーズに展開する方法を検討するのが、自治体の危機管理の要点と考えられてきた。そうした体制は、一つの自治体で自己完結的に進めることができるはずであった。ほかの自治体と連携することや、共同することは念頭になかった。この点は、各地の自治体がつくる地域防災計画にもっとも明らか

なるのは、それぞれの自治体の責任と権限領域を明確にしておくこと、それに役割分担と費用負担をあらかじめ決めておくことである。例えば、A市には化学消防車があるが、40mのはしご車がない。B市にははしご車はあるが、化学車輛がない。それらの情報をお互い共有することで、無駄を省くことができる。同時に、資材の活用度も格段に上がる。

大規模災害への備え

もう一つ、大規模災害では自治体の対応能力では手に負えない場合がある。その点を視野に入れ、市町村の能力をはるかに越える災害や事故については、都道府県の役割を現在以上に重視した法制度をつくる必要がある。緊急時に限ったことであるが、県が市町村の自治機能を一時停止し、市長も県知事の指揮下に入る制度を考える。広域行政機関である都道府県が、基礎自治体に代わって危機対応を代行する制度が必要かも知れない。当然、これには地方自治というハードルがあるが、知事権限の下で一体的、広域的に大災害に対処するという方法は、これから早急に検討が迫られる方法である。

なお、喫緊の課題として遠距離の自治体相互に締結してきた災害支援協定が注目される。東京都は平成8年に全国の府県を対象にした、「全国都道府県における災害時

かである。

研究の面でも同じような傾向があった。平成20年度に総務省消防庁が実施した調査研究は、報告書の冒頭に市町村が不測事態に遭遇した際に必要とされる「危機管理対応チェックポイント」を列挙している。これは、「危機発生後概ね24時間程度に市町村が実施すべき事項」として想定された課題を、ほぼ時系列的に並べたものである。その中には、「情報の収集と整理」にはじまり、「危機対応体制の確立」「避難誘導」「避難所の設置・設営」「関係機関との連携」「情報伝達」が含まれる。くり返すことになるが、それら一連の作業は一つの自治体内部ですべて処理できる仕事と考えられてきた。

自己完結から相互補完へ

もとより、そうした指針が誤りとは思えない。ただ、今回の東日本大震災は危機対応策を一つの自治体で自己完結的に処理することは、場合によってはできないことを明らかに

の広域応援に関する協定」を交わしている。これは、同年、全国知事会が都道府県の間で応援協定を締結することを決めたことに呼応する措置であった。市町村レベルでは、2010（平成22）年現在、総数1750件に上る団体のうち、1571の市町村が広域的な組織間相互援助協定を締結している。ただ、これまでの相互応援協力は、多くが消防派遣と職員派遣、それに生活物資援助の3つの分野に限定されてきた。この先、協定の対象となる分野の裾野を広げなければならない。被災者の受け入れ協定のほか、避難者の生活保障や就職斡旋などを考える必要性が出てくる。この制度をより柔軟な中身に改善していくことが、今ほど望まれるときはない。

筆者プロフィール

中邨 章 (なかもらあきら)

1940年大阪生まれ。1963年関西学院大学法学部卒業。1966年カリフォルニア大学バークレー校政治学部卒業 (B.A.)。1973年南カリフォルニア大学大学院政治学部博士課程卒業。政治学博士 (Ph.D.)。カリフォルニア州立大学講師、ブルッキングス研究所研究員、カナダ・ピクトリア大学講師などを経て、明治大学 名誉教授。

現在、国際行政学会副会長、日本自治体危機管理学会会長、自治大学校特任教授。危機管理関連の著書に「危機発生後の72時間」「行政の危機管理システム」などがある。