

災害時における 議会の役割

同志社大学大学院総合政策科学研究科教授 新川 達郎

自治体の議会は災害発生の非常時に際し、これまでは特に何かをするという役割はありませんでした。しかし、阪神・淡路大震災、東日本大震災と続いた大規模災害を受けて、防災、減災にもっと積極的に取り組み、ふだんからしっかり議論し対策を考える必要が認識されるようになりました。

民間企業、行政の執行機関では、すでに事業継続計画、業務継続計画、いわゆるBCPが策定され始めています。行政機関はどういう事態になっても継続的に提供し続けなければならない行政機能を維持するしくみを考えるようになってきています。

もちろん、まず事前に防災があり、減災対策があり、発災時の救援があり、その後の復旧があり、復興があります。そうした一連のプロセス全体を眺めて災害に対する議会の対応を考えなくてはなりません。その観点で、当面どうしてもやっておかなければならない重要なポイントの1つとしてBCP、業務継続計画が位置づけられます。

さて、自治体議会の災害対応をどう考えたらよいでしょうか。議会の防災体制は多くの場合、議場、委員会室、議員控室、事務局それぞれに管理者がいて管理しているわけですが、庁舎管理自体は執行機関の管理下にありますので、その委任命令を受けて議会事務局長等が防火管理者等になり管理する図式であると思います。つまり災害が起きて議会自身で行うことは意外になく、議会が被災しても執行機関で対応する構図になっています。

しかし、近時の大規模災害でも局地的な災害でも議会の役割が大きいと改めて認識され、指摘されています。実際、議員の地元で災害が起こった時は議員自身が災害現場で消防団、水防団の役員として活躍し

たり、現場で実際に救援活動、ボランティア活動を行うケースも多く見受けられます。議員自身が議会人である前にまず住民として災害に対応しています。その中で同時に、執行機関との連絡、住民の要望のとりまとめ、地域の避難体制づくりで、議員が議員として果たす役割は大きいものがあります。

防災と減災 災害対策で優先すべきこと

災害時において最優先に考えなければならないことは、人命を守ることです。外からは誰も助けてくれないことを前提に、自助と共助を強調せざるを得ません。

もちろん行政や政府による公助が非常に大きな役割を果たすことは否定しませんが、大規模災害が起きると発災直後から、局地的なら数時間、市町村にまたがるケースであれば1~2日の間は、もう自分たちで何とかするしかないといこれまでの経験から言えます。その中で人命最優先をどう実現していくかです。

最近、国土強靱化で視点がインフラ整備にばかりにいく気がするのですが、強靱化ももともとは人の命をどのようにして守るか、そういう社会をどのようにつくるかということからきたはずで、そういう観点での人命最優先こそ東日本大震災の非常に大きな教訓だったと言えます。そしてハードに依存しない人命最優先の減災のソフトに注目が集まりました。

加えて地震災害で露呈したのが都市のインフラ基盤の弱さでした。日本中が都市化したのでどこも同じですが、特に造成地の上に建つ都市の基盤は意外に弱く、液状化現象に対してライフラインもなかなか修復しにくく時間がかかることが明らかになりました。その復旧の方法を考えておかないといけないという大きな

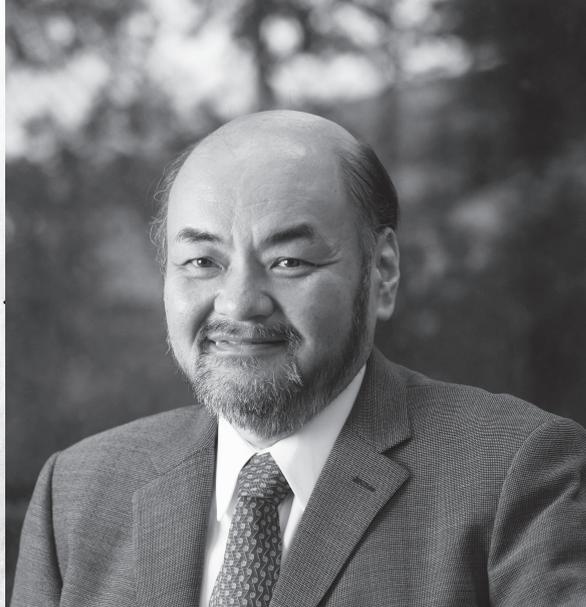
新川 達郎 (にいかわ たつろう)

略歴

昭和56年 (財) 東京市政調査会研究員
昭和62年 東北学院大学法学部助教授
平成5年 東北大学大学院情報科学研究科助教授
平成11年 同志社大学大学院総合政策科学研究科教授
平成15年～21年末 同志社大学大学院総合政策科学研究科長

主な著書

『公的ガバナンスの動態研究』(編著)(ミネルヴァ書房、H23年)
『京都の地域力再生と協働の実践』(編著)(法律文化社、H25年)



教訓があったと思います。

日本は災害大国ですから被災が今後も予想されますが、被災直後の生命の維持、生活の維持をどう考えるか。また、支援物資、支援人員の供給体制をどう確保するか。これは単に、人や物を確保する、大きな備蓄倉庫をつくることではありません。支援物資は被災者1人ひとりのところに届かないと話になりません。震災直後は多くの支援物資が届きますが、どこにどう運べばいいのかわからない状態がしばらく続きました。支援物資は、供給する側だけでなく供給を受ける側の体制も整え準備しなければなりません。物のサービスも人的サービスも、医療サービスも福祉サービスも、それをどこに、1人ひとりの被災者にどのように届けるかというしるしを準備しておく必要があります。

東日本大震災では阪神・淡路大震災を経験した緊急医療チームが病院、日本医師会、その他団体から派遣されました。ただし、阪神・淡路大震災で必要とされたのはどちらかといえば直接的な地震災害で外傷を受けた方の救援で、がれきで負傷したようなケースが多かったといいます。しかし、東日本大震災ではむしろ、水難、低体温症や、高齢者のケアなど、どちらかといえば内科的な比重が高い医療が必要でした。そうした点も供給体制を考える上での教訓にしないといけません。

地域防災計画に 議会の姿が見えない

大規模災害を受けた市町村の災害対策を都道府県や国がどう支えるかも大きな課題で、それをふまえて災害対策基本法の見直しが進みました。市町村の災害対策を国が相当程度支援し、一緒に活動し、市町

村長に代わっていろいろな活動ができる体制づくりまで進んでいます。

しかし、議会の位置づけは全く議論されていません。例えば災害対策基本法で策定が定められた地域防災計画では一般対策として自然災害への対策が行われ、東日本大震災を受けて地震、津波、原子力災害については各地でそれぞれの地域防災計画が立てられました。一般対策の自然災害には、台風、竜巻、洪水、土砂崩れのような風水害、大規模火災、列車や飛行機や船舶の大きな事故などが想定されますが、原子力災害も含めて当然、防災計画がなければなりません。ところで思い起こしてみただきたいのですが、今までの地域防災計画の中に「議会」という言葉を探してみても見当たりません。

例えば具体的には、庁舎の議会棟が壊れた時に議会は何ができるのか、どのようにしたらよいのかということですが、議会棟は議会のものではなく執行機関のもので、議会は行政が作成した地域防災計画を使うだけという状況でした。しかし、議会が会議を開く場所が他人任せでよいのでしょうか。そんな事態になった時、本格的に議会が機能する議場をいつまでに確保できるかを考えると、庁舎の建て直しまで待たなければならない話になります。もちろん現実には仮の場所を議場に定めれば議会は開けますから機能上の問題は特になのですが、そこが議会活動の場として適切な条件を整えているかということ、借りている仮の場所でもあり十分な設備が備わることはあり得ません。

法律上も議会の緊急事態対応はあまり期待されていませんでした。地方自治法も、何かあったときに議員たちが集まることをそれほど考えていませんでした。例えば、以前から臨時議会の招集は議長や議員が請

求すれば行えましたが、残念ながら知事や市町村長が招集しなければできない構図になっていました。それが鹿児島県阿久根市で問題になり、ようやく2年前の地方自治法改正で臨時議会の招集権限が議長に与えられました。

議員が情報の受信・発信の つなぎ目になれるか

東日本大震災では議員、議会事務局や自治体の職員自身が被災者になったケースが多数見られました。自分の生命、財産、家族を守りながら近隣社会と関係を持つ個人としての役割と、議員として議会を構成し、地域についての意思決定をする重要な公共的役割を果たす公人としての役割を、分けて考えなければならぬ局面に立たされます。これは業務継続計画にも触れる部分ですが、議会を生かすために個人としての活動に一定の制約が発生せざるを得ません。

被災時の具体的な問題として、議場そのものが震災などで壊れる、津波を受けて使えなくなるようなケースがあります。議員自身が被災したり、交通インフラが壊滅的な被害を受け議会の招集に応えられないケースもあります。東日本大震災では、3月議会で重要な議案の議決を終わっていたところそのまま閉会すればよかったのですが、そうでないところは予算案を青空議会で議決したところもあったと聞いています。議会活動はそれで終わるわけではなく、被災後もずっと議会として災害対策の調査や検討、各機関への要請を重ねたところもありました。一方で議会活動はヒトもカネもモノも大きな制約がある中で行わざるを得ず、簡単に集まって意見や要望書を出せるような状況ではなかったと聞いています。

台風水害、局所的な豪雨水害でも議員自身が被災者になる場合が当然あります。被災現場の第一線で活躍しないといけない場合もありますし、消防団や水防団の分団長、自主防災組織の役員として地域の防災活動や、土のうの手配、ポンプの搬出、備蓄物資の配布など、被災後の救援活動や復旧活動に尽力するケースも非常に多くあります。

いずれにしても、議員が被害状況を把握しながら現場で活動すると同時に、被災情報を災害対策本部など執行機関に伝達し、執行機関の災害対策がより的確に進むよう働きかけるといふ、議員活動のもう一方の重要な役割も果たしています。しかし、発災時、発災直後、復旧初期の時期に個別の議員が、立ち上がっ

たばかりの災害対策本部に次々に連絡すれば何が起ころうでしょう。それは大混乱です。そのため結局、連絡したことがほとんど役に立たない状況になります。

議会や議員の第一の役割は 情報を結びつけること

では、議会として防災にどのように対応するのか、危機発生時に議会や議員はどのように動けばいいのかなどを考えなければなりません。

災害時、住民は現地、現場の情報がなかなか手に入りません。マスコミの一般的な情報はあっても個別の情報はなかなか手に入りにくい。個別の情報はフェイスブックやツイッターのほうがはるかに手に入りやすいという状況も現実起きています。地域が現在どうなっているのか。救援がどこまで来ているのか。そうした情報を的確に住民に伝えることが議員の役割になるケースも多々あります。避難所の運営でも同じように議員が情報を伝える役割が大きくなることがあります。

いずれにしても、被災地域や被災者の情報と、それに対して災害対策を行う側の情報の双方をどのようにして上手に結びつけるかというところに議会や議員の役割があると考えてよいと思います。

ただし、そこまで終わると地元のボランティアにとどまります。議会も災害対策とその後の復旧・復興に大きな責任を負います。その立場でいえば議会は復旧や復興にもっと早い段階から目を向けなければなりません。議員一人ひとりが問題をしっかり考えながら救援、復旧活動に当たることが必要です。単に議員が地元の状況を把握するだけでなく、議会が被災の状況をしっかり確認すべきです。

発災後、半月や1か月後に議会や委員会で被災地に行き状況を把握すると、住民から「今ごろ何しに来た」と反発する声が聞かれるという話があります。地域は「何を今さら」でも、議員がきちんと状況を把握しなければ議論もできません。それも踏まえて、議会はどの段階でどのような情報収集を行い、どのようにして検討を始めるかというタイミングは非常に重要です。それは将来の物事の進め方を大きく変える大事な活動の始まりで、端緒をどのようにつくるかという問題と結びつくと考えてください。

災害に際して議会ではいろいろな調査会や特別委員会を立ち上げます。東日本大震災でも急いで発災直後1週間ほどで立ち上げたところが結構ありました。素晴らしいことですが、実際に被災状況を把握して対

応策を考える必要がありますし、議会内でできる限り整理した上で政策的な対応を議論することが求められます。それは議会だけではできず、外部からの支援や、何よりも執行機関との連携・協力が必要です。議会内部では議会組織や議会事務局の機能回復が必要になると思います。

災害時の議会の危機管理体制を考えるには

議会が住民の救援や復旧で働くには、議会が情報提供できる体制を早くつくること、住民の要望を受けて議会内で整理し、執行機関にきちんと伝えるしくみをつくることにかかっています。個々の議員でやろうとすると混乱のもとですが、議会で整理した情報を伝えれば災害対策本部も高い優先順位で対応せざるを得ません。別の言い方をすれば、災害対策本部に思い込みで勝手なことをさせないためにも、議会として救援や復旧の対策をできるだけ早い段階でまとめる必要があります。

どちらかと言えば災害時は執行機関優先で対策がとられてきました。「執行機関優先」「首長主義」と言われる地方自治制度では、災害時は特に首長に権限が集中したわけですが、そのような制度でも議会がやれることは山ほどあり、執行機関の災害対策に議会として対応できると考えるべきでしょう。

東日本大震災では補正予算も含め多くの専決処分がなされ、数百億円から1,000億円を超えるような補正予算もありました。「3・11」の後の専決もたいてい3月末か4月で、4月初めに臨時議会の招集ができた自治体でなぜ専決するのか不思議な例がありました。そのような状況で議会が物理的な災害に対する防災、制度上の防災体制を具体的にどのようにして整備するかは今、大きな課題になっています。防災体制とは別の言い方をすれば危機をどのように上手に管理するかであり、危険が起こりそうな可能性に対し、あらかじめどのような準備をして対応するか、いざ大変な事態が起こった時、それに対応してどのように動けるかが問われています。そのような議会の危機管理体制を少し考えてみたいと思います。

現在は、議会に危機管理計画のようなものがあるわけでも、議会独自の防災計画があるわけでもありません。あくまでも執行機関でつくった地域防災計画があるだけです。その防災計画の一環として業務継続計画、BCPが執行機関側で作成されるケースが増えてい

ます。ただし国の機関では義務づけられても、都道府県や大都市以外の地方自治体ではまだ遅れています。

しかし、危機管理計画だけで物事が進むかというと、進みません。具体的に日常の活動で扱う災害時の対応マニュアルをつくらなければなりません。被災直後の対応においては地域防災計画のレベルではなかなか難しく、それこそ地震が起これば最初の30秒間は何をするか、3分間で何をするか、3時間で何をするか、3日間で何をするかという初歩的なものしかないのが現実です。そのような災害時の対応を具体的なマニュアルとして考えることも、被災状況全体を把握して組織体制を整備することも重要です。

危機管理において、想定内は防災、想定外は減災

さて、災害時の危機管理にはいくつか問題があります。災害は一般的に想定内の災害と想定外の災害に分けられますが、危機管理は想定されるものが起こった時、どのように対応するかだけでなく、想定に入らない新しい種類の危機、想定を超えた大規模な危機がやってきた時、被害をどのように小さくするかも考える側面があります。したがって、危機管理は想定内と想定外の両方が基本で、想定内のはあらかじめ防げるので防災が主、想定外のは被災の程度をどのくらい下げるかという減災の考え方が重要です。効率性から考えれば想定内のもも含め減災の考え方をベースに危機管理体制、防災計画体制に対応すべきです。

リスクは震災や集中豪雨だけでなく、土砂崩れや雪の多い地方では豪雪もあります。国際関係を考えれば戦争はなくてもテロはありえます。エボラ出血熱やデング熱のような感染症の問題もあります。そのようなリスクの管理は、まず自主的、自立的に物事を考えることが重要で、それに応える自主的な行動が期待されます。議会の自主的な活動があってはじめて住民や他の機関に対し発言することができます。

そうした災害に対し、議会としての対応策を具体的にどのようにルール化し、危機管理体制づくりをどのように進めればよいかですが、議会基本条例を全国500か所の自治体の議会で作っています。その中には危機管理、災害対策をすでに定めている自治体もあるでしょう。ただし、それさえあれば議会の危機管理、災害対策が進むかと言えばそうではなく、やはり議会としての防災活動、防災体制の整備がなければ実際

には進みません。そのもとが防災計画、危機管理計画ですが、議会ですでにつくられたかという、かなり寂しい状況です。また、災害対策本部は執行機関の災害対策本部とまぎらわしいので、議会らしい災害対策の組織体制を考える必要もあります。災害からの復興を通常の議会活動の延長で行うところも多いと思いますが、それについても考えなくてはなりません。

執行機関でつくる復興計画も、計画づくりの段階から議会としてきちんと発言することが必要です。東日本大震災以後の動きとしては、議会が復興計画を議決事件に追加するケースが出てきました。議会も復興に責任をもって関わる動きが進んでいます。議会として防災計画をつくり、業務継続計画をつくり、そのもとで議会機能をできるだけ早い段階で回復させ、その機能を維持する。それがこれから基本になると考えています。

台風で議会BCPが発令された 天津市の事例

議会が業務継続計画、BCPを策定して緊急事態発生時に即応する体制をつくることできるかですが、残念ながら考えているところは全国でもまだ少数で、ほとんどは欠けたままです。そもそも議会の危機管理体制ができていませんし、災害時に議会組織内部の指揮命令系統や情報の受信・発信はどのようになっているのでしょうか。首長が議会を招集するまで待つのでしょうか。本来なら被災地の自治体の運営に関わるべき議会が、それができないまま時間だけ過ぎることも起こりかねません。

議会の機能を被災時、少しでも早く回復させるのが業務継続計画の基本的な考え方です。災害時に議会がどのように集まって議論できるか、その前提となる議員との連絡、安否確認も含めた体制をどのようにすればよいのか、議会事務局の職員はどのような位置づけで集まればよいのか。現行では多くの場合、議会事務局は災害時に執行機関の総務部門に位置づけられ、災害対策本部の総務部門のお手伝いに行くという位置づけですが、それであれば議会の機能を回復させるために議会事務局に動いてもらいやすいように、工夫する必要があります。

1つの事例を紹介します。私に関わった滋賀県天津市のBCPで「市議会だより」に趣旨と内容が掲載されています。議会としてのBCPを策定しましたが、なぜつくったかという災害時に議会の本来の役割を果た

し続けられるよう、あらかじめ体制づくりを行っておこうという業務継続計画の必要性への基本認識がありました。

災害時、議会と議員がどのように動き活動すればいいかを改めて確認しました。被災時の執行機関との協力、支援だけでなく、執行機関が適切に働いているかをチェックする役割も大きいのですが、天津市の場合は地域防災計画をベースに議会BCPを策定しました。その基本になったのが業務継続の体制づくり、そのための活動の基準づくりでした。

業務継続体制でまず最初に必要なのが議会事務局による議員と職員の安否確認です。職員同士の安否確認、議員の安否確認を当然行います。天津市の場合は安否確認後、緊急時に参集する事務局職員の順番を決めています。住居地や勤務時間内かどうかで事情は変わりますが、基本的には事務局に集まり、事務局が壊れた時には第2、第3の参集場所が決まっています。議員の安否確認を行いつつ議会では議員による緊急時の対策会議「災害対策会議」が直ちに設けられます。これは執行機関の災害対策本部と同時に設置される規定になっています。災害対策会議で議員がまず最初にすべき基本的な行動も決まっています。

災害発生時に議員は実際このような行動をします。初動期は安否確認、情報収集と、議会内に災害対策会議を設置する。この会議に参集するまで時間的な余裕があるとき、その間は地域の救援活動等にしっかり従事します。災害対策会議が設置された後には議員活動に専念し、3日から1週間の間は情報収集を行います。災害対策会議は議員個々の事情に配慮しながら指示を出す役割を果たします。約1週間が経過すると災害対策会議の役割は終わり、次のステップで議会の通常機能において災害復旧対策、復興対策を進めていきます。この段階で災害対策会議は解散します。

災害対策会議は議長、副議長、議会運営委員会の委員長、各会派の代表で構成されます。集まる人の順番なども決めています。よほどのことがない限り必ず参集できるしくみです。この時期は交通手段を確保し議会活動を物理的にどう維持するかという観点も大事です。どのようにして集まるか。交通機関が途絶しても歩いて来られる人とそうでない人があり、例えば出張中に大災害が起こって地元に戻りたくてもすぐ帰れない時はどうするかもBCPに書かれています。防災計画が想定する大、中、小の災害発生時、議員がいるいろいろなシチュエーション、状況や条件のもとでどう行

動すればいいか、全てBCPに入っています。

BCPの役割は安否確認や参集だけではなく、重要なのは議会の機能を維持することです。次に必要なのは議論するための通信インフラと議場の機能です。実際は議員が自宅に帰れないとか供給が絶たれることもあるので、備蓄やライフラインの代替施設も確保しなければなりません。大津市の場合は議場が庁舎内にあり、執行機関の防災計画で非常用発電装置や備蓄は確保されています。耐震基準もかなり良好な状態の施設がいくつかあり、そこを第2議場、第3議場として想定し、情報通信システムも第2、第3のシステムを用意して、物理的な議会機能の維持を考えています。

さて、業務継続を考える時、議会の仕事はまずきちんと審議して執行機関に的確な情報を伝えることにあります。その観点でどのような情報を収集し、どのように整理し政策の意思決定に生かすかという情報収集機能が非常に重要です。地域の災害情報の収集は個々の議員の力量によるところが大きく、各議員を通じて情報を集められるような議会内のしくみ、災害情報の収集体制をつくらうとしていますが、実際はなかなか難しいようです。

議会の防災計画がつくられ防災訓練が行われ、業務継続計画がつくられるわけですが、計画はつくっただけでは何にもなりません。今は計画に基づいて年2回程度、みんなが集まって図上演習で災害を想定し、実際に動いてみることをやっています。そのような演習を通じてBCPの精度を上げるよう、考えていきます。

大津市では2014年の台風18号、19号の水害で被災し災害対策本部もでき、議会BCPが初めて発令されました。職員の参集はうまくいきましたが、残念ながら議員の参集はうまくいきませんでした。地元の消防団、水防団に関わっているため、緊急時の参集順位が高くても集まれなかったケースがありました。

地域の防災対策のために 基本条例が必要なのではないか

議会の防災対策では当然、執行機関の防災対策との関係を考えなくてははいけません。災害対策本部に議会をどう位置づけるかは執行機関の考え次第ですが、通常はオブザーバー参加のような形で認められます。議会の全員協議会に対し災害対策本部が説明するような形はこれまでも進められていますが、改めて災害対策本部と議会との連絡・調整の関係をつくる必要があります。大津市の場合は議会事務局の職員が災害

対策本部付になりますが、執行機関にお願いしてその位置づけを議会との連絡・調整役に直しました。まずそのような連絡体制をつくるのが重要です。

執行機関への関わり方は災害対策本部にお願いするだけでなく、議会が積極的に関与しその役割を果たす制度もいずれ必要になると思います。具体的には地域の防災対策の基本条例のようなものを考えることになるでしょう。災害対策を進める上で議会そのものが積極的に関わる場面がいずれ必要になり、救援段階よりも特に復旧や復興の段階の議会の役割は大きいと思います。

議会では総合的に危機管理の考え方を持たなければならず、業務継続計画はその一部に位置づけられると思います。緊急時は危機管理者としての議長、事務局長、危機管理担当の組織、さらに議運、各種委員会等を通じて復旧や復興につながる図式を考えておかなければなりません。物理的な施設の整備も重要で、備蓄や情報通信体制は生命線ですからこれはしっかり守る。また、議場は意外に耐震レベルが低いところが多く、議場の耐震も少し意識して考える必要があると思います。

最後に復興での議会の役割をお話します。従来、災害復興はもっぱら執行機関、場合によっては国の方針に基づいて県、市町村が動くことが多い一方で、議会はあまり関係なく、このようにしてほしいとの要望が出されていると伝えるのが役割でした。しかし東日本大震災のような大災害や各地で起こった豪雨水害などを見る限り、もう従来のような行政中心の復興計画の進め方では多くの人の満足を得ることは難しく、議会としてきちんと対案を出し、住民と一緒に復旧や復興を考え始める時期が来ているかもしれないと思います。

その第一歩が復興計画で、行政の計画に議会がどう参加するかという点です。復興計画を議決案件として議会も責任をとる。できあがった計画について監視、チェックする。それらを通じて議会も責任を持ち、復興と一緒に考えることが重要になると思います。

災害時、住民の代表である議員で構成される議会は、意思決定機関として行動することが基本です。危機に際し、自治体の意思決定機関であることは、意思決定し続けなければならない、それを止めるわけにはいかないということです。もちろん発災時のその瞬間にも意思決定せよとは言いませんが、救援、復旧・復興の各段階で機能を十二分に果たすしくみをどうつくるかが、災害に際しての議会の役割だと考えます。