

防災と危機管理

—地方議会の役割と課題—

明治大学名誉教授 中邨 章

議員個人ではなく議会として 何ができるか考えてほしい

私が今日、皆さんにお伝えしたいメッセージは2つあります。1つ目は、地域防災について議会として何ができるかを考えていただきたいということです。皆さんの中には、個人としてボランティアをやっておられたり、自主防災組織のメンバーとして活動されている方もいらっしゃると思います。しかし残念ながら、個人の活動にとどまる限り、住民からは議会の役割が見えにくく、防災に関する議会の評価は低いのが現状です。議員ではなく、議会としてどのような役割を果たせるのかを考える必要があると思います。

2つ目は、地方制度は二代表制といいながら、首長の権限が強いのが実態です。率直に言いますと執行部は災害対応の分野で、議会の役割は当てにできていません。しかしながら、執行部がつくった計画や施策が万全かと言うと、実際はいろいろと問題があります。自治体議員の皆さんには厳しい目でそういう欠陥をチェックしていただきたいと思います。そうすることで、議会としての機能を果たしていただければと考えております。

震災直後でも秩序を守る 日本人の姿に世界が驚嘆

私が最初にお話しするのは、皆さんが日頃おつき合いをされている有権者、納税者、市民、住民と呼ばれる方々のことです。日本において一般の住民は、他の国々に比較して、どのような特色を持つか、それを探って行きたいと思います。端的

にもうしますと、日本で住民は公助依存がきわめて強い。自助意識が希薄という特徴があります。

2011年3月12日、東日本大震災が起こった翌日、アメリカで唯一の全国紙である「USA TODAY」という新聞が、仙台市の状況を伝える2葉の写真を掲載しました。写真は私たちにすれば当たり前前の光景ですが、世界に大きな衝撃を与えました。

被災した住民が飲料水や救援物資を受けるために並んでいる写真です。これは大震災という混乱の直後でありながら、住民は秩序を守って列に並んで、順番を待つ。これは他の国ではあまり目にしない姿です。世界的には非常に珍しい様相です。例えば2005年にアメリカのルイジアナ州をカトリナという台風が襲いました。2万人近くの人びとが被災する大きな災害になったわけですが、救援物資が届くと被災者は一斉に物資に殺到し大混乱が起きました。これはアメリカに限らず、どの国でも目にする光景です。

なぜそうした混乱が日本では起こらなかったのでしょうか。律義に整然と列を作って並ぶ、他の国では考えられないことです。

その理由の1つは、住民が自治体職員を信用しているからです。日本で住民は自治体職員を信頼しています。他の国では、救援物資が届くと職員の一部を家族のために隠す、それを闇市場で売るなどのことが公然と起こります。まじめに並んでいたのでは、物資は手に入らないのです。ところが、日本で公務員が救援物資を家族のために秘匿するなどのことは起こりません。自治体職員は、法律に基づいて事務を処理し、公平性に重点をおいて災害対応に向き合います。家族であれ友人であ

中邨 章 (なかむら あきら)

略歴

1970年、カリフォルニア州立大学(フルトン校)講師。1973年、明治大学政治経済学部講師を経て、助教授。1982年、同大学教授(行政学担当)。明治大学大学院長、副学長を経て、2011年、明治大学名誉教授。一般財団法人地方公務員安全衛生推進協会理事長を経て、現在同協会顧問。

2006年、マレーシア政府勲章(The Most Outstanding Defender of the Realm)。2008年、国際協力機構 緒方貞子理事長表彰。2015年12月、日本人として初めて、アメリカ国家行政院のフェローに就任。

主な著書

- ・『アメリカの地方自治』(学陽書房 1991)
- ・『東京市政と都市計画～明治大正期・東京の政治と行政』(敬文堂 1993)
- ・『行政の危機管理システム』(中央法規出版 2000)
- ・『官僚制と日本の政治～改革と抵抗のはざままで～』(北樹出版 2001)
- ・『危機管理と行政～グローバル化社会への対応～』(ぎょうせい 2005)
- ・『自治体主権のシナリオ～ガバナンス・NPM・市民社会～』(芦書房 2007)
- ・『危機発生! そのとき地域はどう動く～市町村と住民の役割～』(第一法規 2008)
- ・『自治体議会の課題と争点～議会改革・分権・参加』(芦書房 2012)
- ・『危機管理学～社会運営とガバナンスのこれから～』(第一法規 2014)
- ・『地方議会人の挑戦～議会改革の実績と課題～』(ぎょうせい 2016)
- ・『自治体の危機管理～公助から自助への導き方～』(ぎょうせい 2020)



れ、特別待遇はしない。それが日本の自治体運営の特色です。長い時間並ばなければならないかも知れない。しかし、救援物資は並んでいれば手に入る。そう住民は信じています。だから混乱した状況でも、被災者は列を作って並んだのです。未曾有の大震災の中でも秩序、法律が守られたということは、日本人として誇るべきことだと思います。公務員が住民の信頼に応えて一生懸命、被災者の支援に努力した、これも特筆すべき成果だと思います。他の国では、こうはならない。

「イレギュラーな状況でこそ議員の役割が期待される」

何故、日本の公務員が粛々と仕事をするかという点に関して、OECDが次のようなことを指摘しています。2つあります。1つは、日本の公務員は法律に従って業務を執行する。もう1つは、公平性を非常に重視する。

他の国では、住民が並んでいると、職員は後ろのほうに同級生がいることを見つけた。そうすると、この同級生には本当はおにぎり1つのところ、5つあげることも起こります。日本では、これが起こらない。法治主義と公平性の重視が自治体職員にしっかりと定着しているからです。日本の公務員が評価される理由は、そこにあります。

議員の皆さんは、その話が私たち議員とどう関係すると思われるかもしれませんが。実は大きな関係があるので。

日本の公務員の皆さんは、今お話したように法律によって仕事を進め、公平性を重視して業務を実施します。平静時にはそれで何の問題もあり

ません。ところが災害が起こると、例えば100人が救援物資を受け取ろうと並んでいるとします。でもおにぎりが70個しかない。さあ、どうするか。法律主義と公平性を重視する公務員は、絶対数が足りない状況では、おにぎりを配布することに躊躇します。

そうした異例の状態が出てくると公務員は3つの方法を探ります。1つ目は、前例がないかを調べる。2つ目は、他の自治体はどうしたかを調べる。3つ目は、どうしても分からない場合、総務省に電話をかける。しかし、非常事態ではそのような余裕はありません。

大きな災害が起こると、法律や公平性を後回しにしないといけない状況が出てきます。日本の公務員は優秀ですが、そういうイレギュラーな状況については弱い。それを誰がカバーするか、議員の皆さんです。

100人が並んでいておにぎりが70個しかない。議員の皆さんが「とりあえず70個配れ。足りない30個は必ず何とかする」と言えばいいのです。イレギュラーな状況の下では、法律や公平性にこだわっていたら間に合わない。そういうときこそ、議員の皆さんに大きな期待と役割があるのだらうとは思っています。

「自助の重要性は理解しても行動に結びつかない現状」

私は2011年12月、被災した東北3県以外の住民3,000人にアンケート調査をしました。何を聞いたかという、1つは自然災害が発生したときに、まず誰を一番頼りにしますかということです。その

結果は、「自分自身」が約75%。それから「家族」が約8割でした。つまり、住民は災害が発生すると自分と家族が頼り、自助が一番重要と頭では分かっています。

次に、では一体どのような準備をしているかを質問しました。注目していただきたいのは、次の2つです。1つは、水や食糧など非常物資の備蓄をしているかという質問です。これだけ大きな災害が起こった後ですから、それぞれのおうちで3日分の食糧、飲料水を確保するというのは、ほぼ常識です。メディアでも盛んに必要性を説いています。にもかかわらず、備蓄をしているお家は20%を切るという結果になりました。

2つ目は、家電・家具類が地震で倒れないよう耐震補強をしているかという質問です。大きな地震が起こると、テレビが飛んできて凶器になります。あるいは、タンスが倒れる可能性があります。だから、そういった危険物は固定しなければなりません。自治体も補助金を出しています。ところが、その補助金を利用している人びとは15%程度にしか過ぎません。

住民は自助が重要だということは頭で理解している。そこで、自助のために何をするかというところ、それが行動に結びつかない。それが住民の実像です。

私はこういう状況を、議員の皆さんの力で変えてほしいと思います。議会の報告会など、住民に向けて話をされる機会が多いと思います。そうした場を利用し自助の重要性を伝えていただきたい。自助が成り立たなければ、コミュニティでの共助というのも成り立ちません。自助があって初めて共助が成り立つのです。

別の国際比較をした資料を紹介します。残念なことですが、今、世界的に政治家の評判がよくありません。政府も自治体も信用されていません。そこで、住民や市民に政治家や自治体を信用できないのなら、消防、警察、福祉といったサービスはどうすればいいかを尋ねます。フランスは自分たちでやると回答します。それはアメリカでも同じです。とりわけアメリカでは、自治体は税金の無駄使い、いろいろなサービスはNGOをつくって自分たちでやると答えます。しかし日本は他の

国と違うのです。同じように政治家や国、自治体を信用していない日本人ですが、住民にそれでは公共サービスはどうするのかと尋ねますと、他の国と異なり、それは行政がやることという回答が出てきます。つまり、日本では政治や行政に関して悪口を言いながら、将来はということになると、住民の口から行政でしようという意見が出てくるのです。他の国とは大きく異なるレスポンスです。

それだけ日本では公助依存が強いのです。大きな災害が起こっても、119番にかければ救急車がくる、110番に電話をすれば警察が来ると思っている。大きな災害になればなるほど、ユニホームを着ている人は当てにならないのです。そのことを知らないといけません。警察、消防、自治体職員、あるいは自衛隊もそうですが、災害が起こると公助は1割。自助が7割、共助が2割とされています。

「手厚い公助が当たり前と 思われている日本の現状」

ここでちょっと衝撃的な事例を紹介します。アメリカ・テネシー州にOpion Countyという県があります。ここでは、消防車、救急車、警察は有料です。それらを必要とする住民は年に75ドルを収めないといけません。しかし、クラニックという住民は、75ドルを払わなかった。10年前、この人の家が火事になったのですが、911に電話をかけて消防車を呼んだ。消防本部は「75ドル払ったか」と聞く。払っていないというと、「残念だが行けない」。今払うから来てくれと言っても、もう遅いと言われました。結果、自宅は全焼です。

これはYouTubeの動画で見られますが、実際には火災の現場に消防車が多数、出動しています。しかし、何もしない。どうして消防車が来たかというところ、隣の家が75ドル払っていたからです。消防隊は隣家に引火すればすぐ活動を始められるように準備しているのです。

日本ではとても考えられません。アメリカでは、捉え方が全く違います。どういう捉え方をしているかというと、消防車や救急車は、住民が75ドルずつ出し合って共同で運営している公共財だという考え方です。消防車やパトカーは単に走ってい

る自動車ではない、それらは地方自治を体現する車であり、公共財という見方です。それらの維持に協力しない人びとが、被害を受けても助ける必要はない。酷い目にあうのは、仕方がないことと、冷めた意見が大半を占めます。

日本でも今、緊急を要しないのに救急車を呼ぶ事例が増えています。お母さんから、「息子が言うことを聞かない、何とかしてくれ」というような電話がかかってくることもあるそうです。私は、そろそろ救急車は有料化すべき時期にきているのではないかと思います。そうでないと、救急出動のこれまでの仕組みがもたないと思います。もちろん難しい問題です。交通事故に遭われて重体の人に、お金を払えとは、なかなか言えるものではありません。

私は、アメリカに留学しているときこんな経験をしました。1ドル360円の時代で非常に苦労していたのです。あるとき、お金がないので御飯に生卵を乗せ、しょうゆをかけてお腹を満たしました。後でわかったのですが、生卵を食べられるのは日本しかない。私は猛烈な食中毒にかかりました。高熱が出て、どうにもならないので911番に電話をかけた。救急車は来たのですが、私を一目見て学生だとわかると、「幾ら金を持っている」と聞かれたのです。何十ドルか持っていたのですが、「それではとても足りない。車を運転できるなら自分で運転して病院へ行け」と言われました。

アメリカで救急車を呼ぶと、一般的に60万円ほどかかります。市営の救急車は10~20万円ですが、一番近い病院にしか連れて行ってくれない。自分の希望する病院に行ってもらおうとすると60万円。この点でもアメリカでは自助が基本で、公助にはお金がかかるということです。日本人はいかに手厚い公助の国に住んでいるか、皆さんにはぜひ知っていただきたいと思います。

防災や危機管理政策も 首長の手腕にかかっている

次に、二元代表制と危機管理について話を進めます。指摘しましたように、日本では二元代表制と言われながら、実質的には首長の権限が非常に強いシステムになっています。首長は予算編成権

も人事権も拒否権も持っています。強首長制と呼んでいますが、防災とか危機管理、災害対策についても、成果は首長の手腕にかかっているのです。首長が防災に大変関心がある人なら、その地域の災害対策は進化します。ところが、そういう首長は少ない。最近少しずつ増えてきていますが、内閣府や消防庁も首長を対象にした危機管理の訓練を実施しています。

身近な相談相手として 期待される市議会議員

2017年に全国の自治体を対象に調査をしました。その結果、次のようなことがわかりました。アンケートの質問の1つは、執行部の皆さんに対して、自治体議会や議員と防災について相談や意見交換をしたことがありますかというものでした。そうすると、92%の自治体では議会に相談したことがないと回答を寄せました。したことがあると答えたのは、4%しかありませんでした。都道府県に限ると、議会と議論したことがあると答えたところはゼロです。これでおわかりのとおり、議会は特に防災とか災害については、執行部からほとんど役割を期待されていないのです。

地震や豪雨、土砂崩れなど被災経験のある自治体、被災経験のない自治体に分けて調査をしても結果はほぼ同じです。被災経験があるから議会と相談するのかというと、そんなことはありません。経験のあるなしに関わらず、執行部は議会に相談を持ちかけていないのです。その割合はおおよそ9割の自治体に及びます。

一方、これは住民を対象にしたアンケートですが、災害が起こったとき議員に何を期待しますかという質問をしました。そうすると、県議会については「情報を集めてほしい」、「食糧の確保に努めてほしい」という2点に期待が集中していることがわかりました。市議会議員の場合は、「助言がほしい」、「相談に乗ってほしい」という2点に関して期待感が高い。このように、住民が期待する内容は同じ議員でも県議会と市議会では違うことがわかります。特に市議会議員については、身近な存在として相談に乗ってほしい、助言をほしいという点に期待されるところが大きいのです。

基礎自治体の議会議員には身近な問題で役割を期待する住民ですが、その一例に岩手県のある市で最近起こった災害があります。高齢者比率の多い地域ですが、そこが被災しました。支援のため東京から若いボランティアの皆さんがやって来ました。被災した高齢者の家には、他人の目にさらしたくないものや資料があったりします。ボランティアはそんなことに構わず、それこそ土足で応接間に踏み込むような感じで支援に入ります。

そのため被災者からボランティアに強い反発が起こったのです。そうした場合、両者の中を取り持ち、緩衝役になるのが自治体の議員です。ボランティアに対しては、「手伝ってくれるのは非常にありがたいが、住んでいる方の気持ちにも配慮してください」、住民には「純粋に助けたいという気持ちで来てきているのだから安心してください」。そういう風に両者をつなぐ役割、これが自治体議員の重要な役割です。

地域防災計画をぜひ 議決事件にしてほしい

残念ながら、議会は災害問題に関わることができないというのが実情です。しかし、やり方によっては積極的に関われる方法もあります。

日本には災害対策基本法という法律があります。この法律に従って自治体では地域防災計画をつくらることが義務づけられています。最近ではさらにそれを地域ごとに区切った地区防災計画もつくらなければならない。ところが自治体の地域防災計画を読まれた方はまずいないと思います。なぜ読まれないのでしょうか。地域防災計画というのは18の災害について書く決まりです。地震、原子力、鳥インフルエンザなどですが、18の災害の名前が挙がっています。

それぞれの災害について、予防、対応、復旧・復興という3つの段階での計画を記すことになっています。そうすると地域防災計画はどの自治体でも膨大な量の文書になります。全国平均では780ページです。したがって、地域防災計画は読まれない計画として有名です。もう少し使いやすいまニュアルに変えないといけないと思います。

そこで、議会の皆さんに提案したいのは、地方自治法第96条2項に基づいて、地域防災計画を議決事件にすることです。あるいは地区防災計画も議決事件にする。96条2項は、議会が積極的に防災とか危機管理に関われる唯一の手段です。

もう1つ、危機管理には意識、認識、知識、組織の4識（織）が必要と言われています。どうということかという、現在、全国にJアラートという即時警報システムが設置されています。北朝鮮からミサイルが飛んできたりしますと、すぐにそれを察知して情報を即座に自治体や住民に伝達する仕組みです。ところが、ある県ではJアラートの電源を入れていなかった。そのため、システムが役に立たなかった。あるいは、ミサイルが飛んできたとき担当者が慌ててマニュアルを読んでいたという事例もあります。

どれだけ立派な機材を入れても、最終的には、それが稼働するかどうかは、人の問題です。だから、議員の皆さんには、住民の防災や危機管理に対する意識、認識、知識を高め、行政組織を強固にする施策を展開することが期待されます。議員の皆さんは、ぜひこの4識を高めるための啓発活動を進めていただきたいと思います。例えば、KYT（危険予知トレーニング）と呼ばれる図上訓練や、シェイクアウトという、簡単に言えば机の下に身を隠す訓練があります。議会報告会の後などに、機会を設けて住民の皆さんと一緒に防災対策に取り組んでいただけたらと思います。

災害対策本部の運営は 他地域の事例を教訓に

次に、災害対策の高度化についてです。災害対策本部の運営について見直したかどうか、被災経験ありと被災経験なしの自治体とに分けて尋ねました。既に見直していると答えた自治体は、被災経験あり43%、被災経験なし32%です。それほど大きな違いはないことがわかりましたが、議員の皆さんにはそれぞれの地元自治体が災対本部のあり方をどう考えているかを検証していただきたいと思います。

2つの事例を紹介します。まず熊本県宇土市のケースです。市役所で平常時には230台ほどのパン

コンを使っていました。災害が発生すると、本庁舎を災害対策本部にする予定でした。本庁舎が地震で使えなくなったのですが、急遽、災対本部を別棟に移すことにしました。そうすると、使えるパソコンは50台に激減したのです。別棟も耐震構造になっていなかったため、災対本部はさらに庭にテントを張った場所に移動しています。そうすると、使えるパソコンは2台になりました。これでは災害復旧に対応できません。

もう1つは岩手県岩泉町の例。受話器が11台ありましたが、水害のとき各地域の住民から電話が殺到し、電話は全部ふさがってしまいました。そのため外部との連絡がとれなくなったのです。結局、県は2名の職員を町に派遣し、やっと被災自治体と連絡がとれたのです。

こうした事例を教訓として生かせるよう、皆さんはぜひ執行部に対して、非常時にパソコンは確保できるか、外部との連絡体制は大丈夫かといったことを確認していただきたいと思います。

外部との連絡に関連して、外国人への対応も大きな問題になります。熊本地震のとき、大分にある大学も被害を受けました。外国人留学生はどうしていいかわからず、各々が自国の大使館に電話するという状態になったようです。各国の大使館は留学生に警察や消防本部に行くよう指示をしたと言われています。その結果、警察や消防本部に留学生が殺到し、機能が麻痺しかかったという事例があります。また東日本大震災のときも、大使館の指示を受けた中国人が仙台市役所のロビーに集まったことがあります。そのことを市役所は知りませんでした。中国大使館はバス20台を手配し、中国人の救助を行ったのです。こうした事例を見ますと、皆さんの地域でも、日頃から外国公館と連絡をとることが重要ということが分かります。その点を議員の皆さんは執行部に問い質すことが必要かと思えます。

また、最近、受援体制という表現が目立っています。これは自身が被災者になったとき、どのようにして各地からの支援をうまく受け入れるかの態勢作りを意味する言葉です。受援態勢を事前に整えておくことが重要ですが、この点についても執行部に受援担当者を決めているか、その役割

はどうなっているかなど確認していただくことが求められます。

地方防災会議や災害対策本部にも議会が参加すべき

喫緊の課題と思われる点を、いくつか指摘します。避難所の問題です。どの自治体でも指定避難所を設置していますが、その内、約43%は指定はしているが中身がないのが実状になっています。住民が避難所に行ってみると、食糧もテレビも空調も充電設備もない。そういった事例が、2019年の台風19号の際も見られました。

また、避難勧告や避難指示を受けて住民が避難所に殺到するのですが、施設を開ける鍵がないというのもよくあるケースです。避難所の鍵は誰が持つか、どう管理するか、住民にわかりやすく決めておくことも、皆さんから執行部に投げかけるべき質問です。

自治体には災害対策基本法に基づいて地方防災会議の設置が義務づけられています。首長が中心となり警察、消防、自衛隊、それに幹部職員や企業などで構成される組織です。現在、これに議員が参加することはありません。それを改め、議長、副議長も会議に参加するようにすべきかと思えます。災害対策本部についても同じです。もし議長が参加できないのなら、議会事務局長が参加して情報を集め、それを議会議員に伝達する仕組みを制度化する必要があります。それから、議会内に災害対応の常任委員会を設置してはどうかと思います。

さらに、議会としてぜひ業務継続計画（BCP）を策定してはどうかということも提案します。はじめに、議員の皆さんの安否を確認する方法を記載する。そして、何名の議員が何時に対策本部に想定される議会棟に参集できるかも明記することが望まれます。議会の対策本部の場所を確保することも必要です。それから、議員が全員集まれないときに備えて、緊急の議会開催の権限や意思決定の手続きについても明確にしておく必要があります。例えば議長、副議長、議運委員長の3名を主軸にして、当面いろいろな政策をお考えいただくのがいいかもしれません。