

東日本大震災から学ぶ自治体の危機管理

明治大学名誉教授・危機管理研究センター所長
(財)地方公務員安全衛生推進協会理事長

中邨 章



1 地域防災計画の再検討

2011年3月11日に東日本を襲った大災害は、これまで自治体が推進してきた危機対応に大きな変革を迫るものになった。なかでも、各地の自治体が早急に取り組まなければならない課題は、地域防災計画の改訂である。従来の計画は、行政が不測事態の発生に対応する責任主体であることを当然のこととしてきた。民間企業やNPOとの協働という発想は、ほとんどなかった。今までの事例で行くと、災害や事故が発生した場合、対策本部を立ち上げ、避難所を設置することのほか、住民の誘導、それに被災者の生活支援など、危機対応の一切は一つの自治体が自己完結した形で処理すると考えられてきた。それが出来るというのが、地域防災計画の最も重要な特色である。

ところが、今回の大震災では、自治体そのものが消滅した。また、首長や幹部職員が殉職するという不幸な事例もあった。その点で今回の大震災は、戦争に似ている。規模の小さい自治体では到底、対応できないエネルギーを秘めた未曾有の災害になった。そうした点から言うと、この先、自治体がつくる地域防災計画は、なによりも従来のような自己完結型から脱却することを考えるべきである。それに代わって、民間企業やNPOと協働で不測事態の発生に備える、より窓口の広いオープンな対応計画にシフトすることが必要になる。

今回の大震災では企業やNPOの活動が注目された。なかには、平静時から業務継続計画（Business Continuity Plan、BCP）を策定してきた企業があった。民間では非常事態に陥っても営業を中断するこ

とはできない。中断しても、業務活動はすばやく復旧しなければならない。そうでなければ、企業は存続できない。今回、BCPを素早く稼働に移した例として、大手スーパーやコンビニの営業活動の再開が指摘できる。そうした会社では発災直後から、東北地方にどう販売物資を搬入するかに頭を悩ましていた。それが解決すると、被災地に入って、早速、トラックの荷台などを使い営業をはじめる機動性の高い会社もあった。

この例に倣って、自治体でも今後、独自のBCPの策定に取り組む必要がある。その一貫として、自治体がこれまで当然としてきた、物資の備蓄を企業のBCPに結びつけるという案を検討すべきである。地方財政がきびしいなか、自治体が非常用物資を備蓄することには限界が出ている。折角、備蓄しても賞味期限や使用期限などの制約がある。結局は廃棄処分になるという事例も少なくない。これを緩和するため、自治体は大手スーパーやコンビニとあらかじめ取り決めを結んでおくことが得策である。不測事態が発生した際、自治体に代わって民間企業が住民に非常用物資を提供する。こうすることで、自治体の備蓄費用は軽減されるはずである。民間企業が提供した物品の費用は、後日、自治体との間で精算するという手法を採ることが考えられる。

今回、中央政府や県との調整に時間をとられ身動きがとれなくなった基礎自治体があった。それに対して、規制に縛られない身軽なNPOの活躍が目についた。被災地の避難所では、特定の救援物資が不足する地域があった。一方、距離をおいたほかの場所では、物資が過剰に集積し、職員がその整理に四苦八苦する避難所も出た。今回、救援物資の需給バ

ランスがとれない問題の解決にツイッターが活躍した。遠隔地の複数のNPOがツイッターを使って情報を交換し、避難所間で物資の移送を行うという方法がとられた。

こうした事例を参考にすると、自治体はこの先、民間企業やNPOと連携を深める必要がある。それら組織との協働を強めることによって、自治体の危機対応力は格段に上がる。そのためには、協働態勢の確立を地域防災計画に盛りこんでいかなければならない。これが自治体に今、もとめられる最も重要な課題である。

2 遠地支援と近地自治体協働協定

大規模災害になると、自治体間の連携作業が必要になる。すでに85%以上の自治体が、遠地の団体と組織間で災害支援協定を結んでいる。その内容は、職員派遣、消防派遣、それに物資援助の3点セットになることが多い。今回の大震災を参考にすると、支援協定の中身は3点では不十分である。遠地支援協定は、被災者の一時受け入れ、それらの人びとの就職斡旋や就学支援など、内容を広げたものに組み替えていくことが望まれる。

今回、関西広域連合をはじめ多くの自治体が、対口支援のため職員を被災地に派遣した。多賀城市と遠地支援協定を結ぶ東京の国分寺市では、2011年末の段階で延べ1,200人の職員を協定先に派遣している。派遣職員は、当初、避難所の運営や救援物資の仕分けなどの仕事に就くことが多い。それが、時間の経過とともに変化していく。発災後、数ヶ月も経つと、被災地では専門性の高い職員が必要になる。土木の専門家や看護師、それに臨床心理士などを、長期に継続して派遣する仕組みがもとめられる。そうした被災自治体からの要望にどう応えるか、派遣元の自治体ではこれから考慮しなければならない問題として残る。

遠地支援とは別に、近隣の自治体間でも災害支援協定を結ぶ必要がある。今後、近地の自治体がスク

ラムを組んで、協働で危機に対応する態勢を構築しなければならない。その際、3つ、必要とされる要件がある。

一つは、関係自治体間で情報の交換を進めることである。なかには、40メートルのはしご車を持つ自治体がある。しかし、化学車がない。ほかのところでは、化学車のほか、はしご車もある。危機対応に必要なとされる機材がどこにあるか、それを関係する自治体間で共有の情報にしなければならない。地域の危機対応力は、そのように情報を関係団体が共通認識とすることからはじまる。

もう一つ、関係機関の間でそれぞれの自治体がどのような機能を果たすか、それをあらかじめ明確にしておくことが望まれる。たとえば、発災後の情報であるが、非常時では情報は集まりにくい上、錯綜することが多い。また、集まった情報を分析精査できない小規模な自治体もある。こうした課題を緩和するため、中心になる自治体をあらかじめ選定し、そこに各所から上がる情報を集中管理させるという方法が考えられる。危機情報は基幹団体で分析精査したあと、関係自治体に伝達する。こうした2段階構えの手法は、情報の集積と確度を高める両面で効果が高い。最後は、費用負担である。近地協定を締結する際に、費用をだれがどの程度、負担するか、分担区分について関係自治体であらかじめ討議しておくことが必要である。

3 自助意識の不足と公助依存

震災の数週間前、明治大学危機管理センターでは、都道府県と政令指定都市を対象に、危機管理についてのアンケート調査を実施した。そのなかで、住民には複数回答で「災害が発生した際、だれが一番、頼りになるか」を訊ねた。この設問に対して「家族」と答えた回答が最も多く、79.18%に及んだ。それに「自分自身」の74.8%、「警察」の61.2%、「友人・知人」の55.5%がつづいた。これに対して、「国」と回答したのは35.9%にすぎなかった。「都道府県」

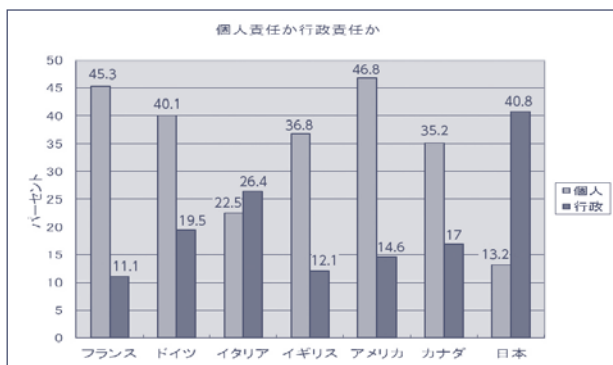
は43.1%、「区・市」は50.2%になった。

ごく一般的に言うと、住民は危機に際して、自助が最も重要と認識している。不測事態が発生した場合、家族や自分自身、そうでなければ友人・知人に頼ろうとするのが、日本の住民に多い回答である。ところが、別の国際的な比較調査を引用すると、そうした自助意識は、単純に意識に止まっているような印象がつよい。日本の住民が示す自助意識は、表面的である。実際には、自助よりも公助に依存する、それが日本住民の特色ですらある。

調査をすると、日本でもほかの国と同様、住民は政府や自治体を信用できないと答える。また、公務員についても不信感がつよいのが一般的である。この点は、部分的ではあるが上掲の調査結果にも反映されている。外国の調査結果では、「それでは将来はどうか」と訊かれると、国や自治体に頼らず「個人責任」と答えるのが一般的である。自分のことは自分でというのが、アメリカやイギリス、それにフランスなど、先進工業国家の住民に多いレスポンスである。

これが、日本では屈折した形をとる。日本でもほかの国と同様、政府や自治体、それに公務員には批判的である。ところが、将来になると、日本では個人責任ではなく、「行政責任」と答える住民が圧倒的に多い。日本の住民の間では、行政を批判しながら、結局は公助に依存するという傾向が顕著である。国際的には矛盾の多い回答であるが、これが日本の住民に際立つ特色と言える。

図-1 個人責任 VS 行政責任



この矛盾した回答を解くカギは、日本の地方自治体の活動内容に隠されている。日本の地方自治体は、中身のある充実したサービスを提供する点で世界屈指の政府である。日本の自治体は、およそ社会政策とよばれる事業を、ほとんどカバーしている。ほかの国では、こうはいかない。外国の自治体は、3Rしか担当しない限定付きの政府である。ゴミ処理(Rubbish)、道路(Road)、それに徴税(Rate)の3つが、ほかの国の自治体の責任領域である。日本と比べ、行政領域はきわめて狭い。そのために、ほかの国で住民は公助を当てにしない。自助努力を先行させることになる。

好例は消防や救急車などの緊急車両である。それらの出動要請は、日本では無料である。110番や119番などに電話をかければ、数分後には緊急車両はまちがいなく現場にかけつける。これを日本の住民は当たり前のことと考えている。政治や行政を批判する納税者が、結局は「行政責任」と回答するのは、日本には住民が頼れる自治体が控えているからである。それが時として、公助への過剰依存になる。

危機管理についても、自助が基本という国が多い。その一例に、アメリカ・ミシシッピー州の田舎町、オピオン郡を挙げることが出来る。この町では、緊急車両の出動には、住民があらかじめ年間75ドルの費用を自治体に支払う必要がある。そうでなければ、消防車や救急車は自宅にこない。2010年9月30日、そのことを身をもって体験した住民がいる。

この町に住むクラニックさんは、75ドルの支払いを怠っていた。ところが9月30日、自宅が火事に見舞われた。クリニックさんはすぐに911番に電話をかけ、消防自動車の出動を要請した。電話を受けた消防署では、同氏が75ドルの未納者であることを知っていた。そのため、署は消防車の派遣を拒否した。クラニックさんは、電話口で「今すぐ75ドルを納める」と答えたが、署からの回答は「遅すぎる」というものであった。

たまたま、隣に住む住民が75ドルを支払ってい

た。隣人からの要請に消防署は即座に対応し、現場に消防車を緊急出動させた。ただ、現場に到着した消防士は、すぐには消火活動に移らなかった。活動がスタートするのは、クラニックさんの隣家に火が移ったときであった。その間に同氏の家は全焼し、75ドル未納ですべての財産を失う羽目に陥った。こうした消防署の冷たい対応に、異論も出ている。しかし、署の措置を当然とし、それを支持する意見が圧倒的に多い。論議がつづくなか、2011年12月6日にも同じ町で、同じ内容の事件が発生している。

アメリカの事例に比べ、日本では事件が発生すると、「行政はどうなっているのだ」と叫んで、行政責任を追及する声が挙がる。それをTVなどのメディアが取り上げ、行政不信を煽る結果を招くことが多い。大きな災害や事故が発生すると、公助は1割、共助は2割、それに対して自助が7割と言われている。災害や事故の規模が大きくなればなるほど、公助は頼りにならない。それは、今回の震災が示している通りである。

4 自治体への信頼と公助のあり方

今回の大震災では、東日本の被災者が極寒のなか、数時間も整然と列を作り順番に救援物資を受け取る姿に世界中が驚嘆した。日本の社会がどれほど成熟しているか、それを具体的に示す感動的な光景と描写する外国のメディアもあった。ほかの国では、日本のようにはいかない。ハリケーン・カテリーナで被災したアメリカの友人によると、水害が発生した次の日、隣人がそれぞれ自宅から拳銃や小銃を持ちより、自警団を組織しなければならなかった。略奪や放火に備え、自身の財産を守る自衛手段のためで

ある。

ここまで極端でないにしろ、救援物資の受けとり住民が静に列を作って待つ国はきわめて少ない。むしろ、人を押しのけ、われ先に救援物資に飛びつこうとする国の方が多い。日本で被災者が根気よく整然と列んで順番を待つのは、行政が法律と公平性をことのほか重視するからである。自治体職員が、家族や友人に援助物資を優先的に配るということは、日本ではあり得ない。むしろ、公務員は個人的な事情や問題をさしおき、住民の避難や生活支援に精一杯、努力する。法律と公平性を基盤にする日本の自治体行政では、そうした職員の行動は当然のこととさえ考えられている。

ほかの国では法治に代えて、人治が優先されるところが多い。そのため、救援物資は身内に配分され、他人には行き渡らない場合も出てくる。順序よく列んでいたのでは、救援物資は手に入らない。物資に殺到するのは、そのためである。法治と公平性に力点を置く日本では、住民は列んでさえおれば、物資は必ず配布されることを知っている。列を作り、順序よく、ひたすら待つゆえんである。

これは、住民が自治体行政を信頼している、なによりの証拠と考えられる。そうでなければ列は乱れ、混乱がつづく。日本の住民は公助に依存し、自助意識に欠けると書いた。ところが、これには別の側面がある。住民が公助に頼るのは、彼らが行政を信頼しているためである。信頼するだけに、過剰依存する場合も出てくる。それが、危機管理では良と出、否になる場合も多い。公助と自助のバランス、これは自治体行政にとってきわめて微妙な問題である。この先も検討すべき、重要課題であることにまちがいはない。

寄稿者

中邨 章（なかむら あきら）

明治大学名誉教授・危機管理研究センター所長・（財）地方公務員安全衛生推進協会理事長

専門：政治学・行政学・危機管理

主な著書：『自治体主権のシナリオ』（芦書房、2003年）、『危機管理と行政—グローバル化社会への対応』（編著、ぎょうせい、2005年）、『危機管理発生後の72時間』（編著、第一法規、2006年）など多数