

第41回

地域業務継続計画(CCP)と 自治体の危機管理

明治大学名誉教授、日本自治体危機管理学会会長

中 章



充実する自治体の危機管理体制

東日本大震災の後、危機への対応を充実させようとする自治体が増えている。全国的には危機管理部門の新設は、2005年に大きな山を迎えた。この年、危機管理部門を別置する自治体は、前年の19団体から一挙に68団体に増加している。これは、2004年前後にSARSや鳥インフルエンザ、それに新潟中越地震など、自治体に深く関わる重大な災害や事件が続いたからである。明治大学危機管理研究センターが、東日本大震災直後の2011年9月～10月に政令指定都市、中核市、それに特例市と特別区などを対象に行った調査では、総数80団体の内、51件(63・8%)が危機管理監、あるいは、それに相当する役職を新設している。現在はないが将来、設置を考えている自治体は2件、全く計画がないと答えたところは、27団体(33・8%)になった。

視野を全国に広げると、この先、危機対

ている危機への事前準備に、不満足というイメージを持つようである。これは大規模事故や凶悪犯罪、それに健康被害についても同様である。住民の要望には際限がない。日本で住民は、自治体に完璧でより高度な危機管理策を望んでいるように思える。

住民が満足する体制を作るためには、相当の資本投下が必要である。それが出来ないことは、既に明らかである。住民の悲観的見方は、多くが自治体の危機管理策に関する実態ではなくイメージを反映したものと考えられる。その点を考慮すると、自治体は住民をいろいろな施策に取り込み、不測事態への備えがどこまで充実し、どの点に問題が残るかを実見させる努力が必要である。その上で住民を中心に地域業務継続計画(CCP)を検討していくことが望まれる。この先、地域に力点を置いた施策を充実しない限り、住民の自治体への満足度は引き続き低空飛行に止まる。

CCP策定への試み

地域業務継続計画では、回復と持続という2つの表現がキー概念になる。発災後、復旧、それに続く復興を迅速に進め、住民生活の回復と地域社会の持続を目指す、これこそが業務継続計画の基本である。計画を具体化させるためには、いくつか必要な要件がある。1つ目は、地域リーダーの育成である。自治体はコミュニティを軸に出

応のポストやそれに相応する職制を、新設、増員や移管などを行う自治体が増加することは、ほぼ間違いがない。震災直後の2011年6月時点で既に32件の基礎自治体で、部署新設(14件)、ポスト新設(8件)、改編(5件)、移管(3件)など、新しい試みを始めていた。

日本防火・危機管理促進協会は、全国の基礎自治体が公表しているホームページを手掛かりに、危機担当部署が組織のどの場所に位置付けられているかを調べ、それを一冊の報告書にまとめていく(地方自治体防災・危機管理体制便覧、2013年4月)。ごく一般化して言うと、危機管理は副市長の所管事項とする自治体が極めて多い。中には、危機管理担当者を副市長の直轄ポストにするところがある。そうでなければ、副市長の下に総務担当部長をおき、この部長が危機管理担当者を管理するという体裁をとる自治体もある。形式は自治体によってそれぞれであるが、市長が危機管理に直

前の危機管理講座や指導者育成事業などを展開し、地域で中心になる人材を育成することが望まれる。

2つ目に、住民は地元に対して強い愛着心を持たなければならぬ。地域アイデンティティがなければ、住民の間でコミュニティを守るという意欲はわかない。行政は折にふれ、地元住民向けに地域の歴史を教え、コミュニティの特色を教育し、愛郷心を育てる努力を重ねる必要がある。最後は、訓練である。地元住民を集め、地域力の維持と持続が必要とされる各種の図上訓練を実施することが期待される。その方法については、総務省消防庁などが具体的にで安価に実施できる仕組みを、ホームページで公開している。

地域ベースの業務継続計画を作成するに当たって、重要な課題は時間軸である。発災後の初期段階で住民は電気、上下水道、ガス、それに携帯電話の復旧を必要とする。これに並行し、個人として医療施設や医薬品、それに住宅や食糧などを必要とする人びとが増える。さらに時間をおいて、住民の関心は雇用問題、まちづくり支援、産業振興や福祉施策の整備などに移る。そのように、地域住民が必要とするものは、時間の経過とともに変化する。地域業務継続計画は、その点を考慮し、あらかじめ住民が必要とする物資や支援に優先順位をつけておくべきである。

接、責任を持つ制度を採用するところは皆無である。市長を最終意思決定者とし、その一歩手前に副市長を中心にした少数の幹部職員からなる危機管理の実働組織を想定する、それが最も理想的とされる。

引き続き住民の不満

数々の手を打つ自治体であるが、それを住民はどう評価してきたか。あれだけ大きな今回の災害である、被災地はもとより遠地、近地の自治体、消防、警察、それに自衛隊など、行政は国を挙げて初期対応から復旧、それに復興に極めて大きな役割を果たしてきている。当然、住民が抱く自治体の危機管理対策は、評価されると思うのが普通である。危機管理研究センターが災害後、2年経った2013年2月に行った調査では、自然災害については46・3%の住民が自治体の事前準備に「やや満足」している。ただ、準備不足という答えも39・5%と高い。震災後でさえ住民は自治体の実施し

なお、クスリに関しては、横浜市が2013年度から新しい取り組みを進めている。従来は市が146カ所に設けた拠点に医薬品を備蓄し、不測事態に備えるという方法を取ってきた。今回、それを改め市内の90店舗に近い薬局が、外傷治療用と慢性疾患用のクスリを供給する拠点になる方針を採用している。これは食糧についても援用すべき方法と考えられる。

地域業務継続計画は、まだ緒に付いたばかりである。名前も中身もさまざまである。「防災まちづくり」「地域プラットフォーム」「防災ネットワーク」それに「地域防災フォーラム」など、現状ではいろいろな形式や態様が考えられている。

しかし、目標は一つである。地域業務継続計画は、復旧と復興を進め、地域住民の生活を早期に発災以前の状態にもどすことにある。その方法を考えるのが、この取り組みに他ならない。

筆者プロフィール

中 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。