

都市の リスクマネジメント

第66回

自治体の災害対応と協働

明治大学名誉教授、日本自治体危機管理学会会長

中邨 章



協働という行政スタイル

21世紀初頭、国際連合はこれからの行政の在り方を問うMDG(21世紀の開発計画)と呼ばれる指針を公表した。このガイドラインでは、官と民が力を合わせ多数の難題に協働して当たることが強調された。日本と異なり、開発国では多くが自治体を持たない。民間企業の発達も乏しい。政策課題への対応は、どうしても中央政府が軸になる。その中央政府では汚職と腐敗が横行し、折角の国外からの援助も国民生活の向上につながらない実情である。

そうした負のスパイラルを切断するため、国連はあえて官民協働と呼ばれる新しい行政スタイルを提示し、両者による相乗効果(シナジー)によって途上国が抱える問題の解決を図る方針を打ち出した。これをきっかけに以後、協働と呼ばれる方式やシナジー効果と

指称される表現は、世界的に大きな関心を呼ぶことになった。

当時、国連の行政専門委員会に関係していた筆者は、この計画の策定にかかわった経験がある。他の国の代表が熱っぽく、官民協働がそれまでなかった革新的方法と語る姿に違和感を覚えた。日本では自治体が既に数十年にも渡って官民協働を実践し、大きなシナジー効果を挙げた実績を持つからである。

自治体が行うゴミ処理がその一例である。日本ではどの自治体も廃棄物は分別収集によって処理する。考えてみると、これは自治体だけで実施出来る施策ではない。住民との協働があつて初めて成り立つ政策である。どちらか一方が手を抜けば、政策はたちまち破綻する。ゴミは路上に山積し、放置されたゴミがさらにゴミの不法投棄を誘発するかも知れない。

その点からすると、日本の自治体が推進し

てきたゴミの分別処理方式は、協働とは何かを具体的に示す世界で最初のモデルである。首長を含め自治体関係者は、この実績を大いに誇るべきである。

防災と民間団体との協働

協働で先進的な実績を持つ日本の自治体であるが、それが防災になると様相は異なる。現状はいささか心許ない状況にある。2011年の大震災まで、自治体防災の基本になる地域防災計画に一般企業や業界団体との協働という発想はなかった。従来の考え方は、災害が起これると自治体は対策本部を設置し、本部は情報の収集や伝達に責任を負う。その上、自治体は避難誘導や避難所の運営など、危機管理の一切を自己完結的に処理する。それが地域防災計画の最も重要な特色になった。

この前提要件が、今回の震災で崩れた。自

Risk Management

自治体には地域基本計画を見直す必要が出てきた。計画に民間企業や地域住民との協働を加味し、総力戦で大災害に立ち向かう体制作りが求められるようになった。

明治大学危機管理研究センターは、2014年、337の自治体と874名の地域住民を対象に調査を行った。結果は238団体(70・6%)が既に地域防災計画を改定したと伝えた。目下、改定を検討中が76団体(22・5%)になるが、それら2つを合わせると、ほぼ9割以上の自治体が地域防災計画の改編を終えたか、終えようとしている。

改定後の地域防災計画では、一般企業や住民組織との協働を盛り込むケースが増えた。多数の自治体が、災害訓練や物資備蓄、それに救助や医療救護などで民間企業や業界団体と連携協定を結んでいる。協定締結数は1自治体当たり平均47件になる。その中身は食料・飲料水、それに日用品の備蓄など、物資の供給に関する取り決めが突出して多い。それに続くのがライフラインの復旧である。

協働が目される中、帰宅困難者の収容や被災者の生活支援、それに避難所の設営などに関する官民の協働協定はまだまだ数が少ない。帰宅困難者の収容については、民間企業の理解や支援が欠かせないが、この分野の官民協働はなお未成熟に止まっている。

住民視点からの協働

民間組織と同様、自治会や町内会、それに自主防災組織やボランティア団体など、地域住民中心の団体と協定を結ぶ自治体も増加している。その数は1自治体当たり、平均18件になる。民間企業などの協定数が平均47件に上ることを思うと、この実績は少ないという印象を受ける。ただ、多くの自治体は住民との協定にとられず、さまざまな形で実質的な協働を進めてきている。防災訓練がその代表的な事例になる。8割を超える自治体が住民の防災訓練を重視し、それを地域防災計画に取り込んでいる。自治体と住民の協働は数字には表れない、隠れたところで実績が出ている。

協働という点で住民が行政に最も期待するのは災害広報である。発災時において自治体が防災無線や広報車などを動員し、住民に危機発生を知らせる役割に期待が高まる。これまでの経験から言うと、住民側も自治体情報を提供するなど協働型を志向する傾向がある。ただ、自治体サイドにすると災害広報は住民が考えるほど簡単ではない。例えば、土砂災害である。避難勧告や指示を何時、発令するかがしばしば問題になる。警報が空振りになると住民から自治体を責める声が上がると、発令が遅れると、これもまた問題を生み出す。災害広報は極めてデリケートな課題で

ある。今後、住民の理解と協力が一層、必要とされる部門になる。この点は、9月の大雨災害が示すとおりである。

広報とは別に、要援護者の避難誘導についても、住民は自治体の対応に望むところが大きい。これからはこの面でも協働対応が必要になる。ボランティア団体の他、地域の教育機関との連携、それになによりも高校生や中学生など若年住民の機能と役割に注目すべきである。彼等には、災害に際し要援護者を避難誘導できる潜在的パワーが秘められている。これは自治体との協働がどのような形で可能になるか、検討が必要とされる部門になる。

筆者プロフィール

中邨 章 (なかむらあきら)

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・ビクトリア大学特任教授などを経て、明治大学名誉教授。

現在、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。