

災害対策の標準化と 強い首長制の落とし穴

明治大学名誉教授、日本自治体危機管理学会会長

中邨 章



災害対策の普遍化と課題

国は現在、自治体の災害対策を標準化する試みを進めている。災害対応を共通化し、多くの自治体で使える汎用性の高い制度にするのが、その狙いである。現状では、最終案が出るまでなお時間が必要である。問題は防災対策の窓口が極めて広範囲に及ぶところにある。マニュアルの整備やそれを具体化する活動指針、さらには災对本部の設置や住民の安全確保など、政府が作る災害対策の標準化案は、多種多様に及ぶ課題を飲み込み肥満型モデルになるかもしれない。しかし、標準化案が肥大化すると自治体に大きな負荷がかかって実効性の乏しい計画に終わる。反対に対象を絞ると、折角の試みは守備範囲が狭く効果の点で問題が残る。災害対策として最低限、何が必要か、必須要件の線引きは引き続き頭の痛い難題

として残る。

災害対策を標準化するに当たり、首長の責任と機能をどう規定するかは避けて通れない課題である。指摘するまでもないが、日本の地方制度は首長を独任制とし、首長に権限が集中する「強首長制」を採っている。災害対応には強いリーダーシップが必要である。その点からすると、権限が首長に集中する日本の現行制度は、災害対策に適したモデルといえることができる。

ただ、これには大きな落とし穴がある。権限が集中するだけに、一端、首長に問題が出ると自治体の災害対応は大きく後退する。優柔不断な市長を抱えると、災害対応は迅速さを欠いて被害は大きくなる。ごく最近の災害でも発生した見逃すことのできない問題である。現状では災害対策に関心を持つ首長と、それに関心が薄い首長との格差が大きい。首長が災害対策に、どの程

度、知識と意識、それに認識を持つかによって、災害対応の成果は大きく左右される。この先、国や県はいろいろな方法を編み出し、首長を対象に危機管理教育の拡大と充実を図ることが望まれる。

首長への提言、「上をみるな」

首長は、発災時、「上を見ない」(Don't Look Up)という姿勢を保つことが重要である。日本では権限を持ちながら、それを行使するに当たって国や県の意向、それに他の自治体の動静をうかがうクセを持つ首長がいる。首長は国や県からの指示を待たず、独自の判断でそれぞれの自治体の対策を決めるべきである。こうした決断力は、経験の中から生まれる。それを養うため、首長が先頭を切って防災訓練を仕掛け、いろいろな局面に対応できる実務訓練を重ねなければならぬ。

Risk Management

費用がかからず実効性の高い方法は、近隣の自治体と共同で「シミュレーション訓練」を行うことである。これは、土砂災害や地震被害などあらかじめテーマを決め、危機状況を時間軸で変化させながら、首長を中心に参加者が次々と具体的な対策を案出する訓練である。参加者はロールプレイと呼ばれるが、総務部長や危機管理部長など指示された役割になりきる必要がある。また、同じ自治体では職員が市長を批判する役割を演じることはできない。そのため、他の自治体からの参加者が報道記者などに扮し、自治体執行部を糾弾するなどの役割を果たす。これまでの事例では、シミュレーション訓練は実践さながらの場面を生み出し、大きな実績を上げてきている。訓練を2回、実施したある都市の市長は、それが3・11の災害時に大きな助けになったと述懐している（訓練の方法に関して、詳しくは総務省消防庁ホームページ参照）。

ただ、災害は首長が地元を離れたとき、不在の場合に発生することが多い。阪神・淡路大震災では、一時、兵庫県知事の所在が不明で、自衛隊の出動要請が遅れることがあった。2004年の新潟地震は知事の交代期に重なり、首長不在のなかで災害が発生している。2013年10月の伊豆大島での豪雨災害でも、島根県に出張中の町長は自衛隊のヘリと輸送機で地元へ帰還しなければならな

かった。こうした過去の事例を参考にすると、災害対策を標準化するに当たって、国は首長が不在であることを想定し、事前に災害対応の指揮命令系統などにつき、首長抜きでの制度整備を進める必要がある。その際のポイントは、次に挙げる補佐機能の充実である。

補佐機能の充実と災害時の意思決定

不在や決断力不足など首長職には不安定要因がつきまとう。にもかかわらず、不測事態が続くと首長は各種の政策選択に迫られる。慣れない事案も多く判断を躊躇する場面も増える。その点からも、首長の補佐機能は日ごろから強化しておくことが望まれる。災害対策の最高指揮者が首長である必要はない。危機状況では首長の信任を得た副市長や総務部長などが、対策の実働作業を指揮監督するポストに就くことも考慮すべきである。

災害時にはそれに適した意思決定の仕組みが必要である。災害時のリーダー、仮にそれを副市長とすると、副市長は首長に代わって消防業務を含む全庁体制を統括する地位に就く。しかし、最終責任はなお首長に止まる。実務を担任する副市長は仮にA、B、C、3通りの政策オプションがあれば、Aが最も適切であることを補佐役の関係者であらかじめ決定する。結果を首長に具申

し、その諾否の最終決断を仰ぐという体制を創る。首長の承認を受けた事案を実務に移すのは、副市長など官房役の責任になる。危機状況下では、災害対策に慣れない首長が判断を迫られる事案や裁量の幅と量でできるだけ小さくすることである。こうした体制を実現するため、首長を補佐する副市長や総務部長などのスタッフは日ごろから災害対策に関する知識を集め、緊急事態に備える訓練を重ねておく必要がある。この体制では、災害対策の成否は首長より、補佐役にかかるといえる。補佐スタッフは災害対策を政治から距離を置いた行政課題として粛々と進める、それがこの制度の特色である。

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・ピ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。