

自治体の災害対応 — 協働防災の必要性和ジレンマ —

明治大学名誉教授、地方公務員安全衛生推進協会顧問

中邨 章



災害対応と自治体間格差

いろいろな点で中央集権の色合いが残る日本ではあるが、災害対応になると様相はやや異なるようである。地域の治水整備や住宅耐震化の推進などハード面は市町村が中心になる。住民向けの防災啓発イベントや防災訓練の企画や実施などソフト面でも自治体の果たす役割は大きい。災害が発生すると住民に最も近い自治体が初期対応の責任主体になるのが通例である。しかし、これまでの災害が明らかになっている通り、自治体中心の公助には限界がある。

例えば組織面から検討すると、職員規模が100名以下の小規模自治体の中には、災害対策に特化した部署を設置する余裕のない地域がある。一般市では64%が課・室レベルに危機管理担当の窓口を置いている。それが小規模自治体になると様変わりする。

63%が一般的に役所の2階に置かれる総務課が危機対応を兼務するという形式を採る。災害対策本部は役所の入口ロビーと想定されている事例もある。発災時に2つのフロアーにまたがる部署の連絡をどうするのか、不思議に思う対応策である。

最新の機材を導入し減災に当たろうとする積極的な自治体がある反面、資金不足で基本的な事前準備すら十分でない市町村も少なくない。災害対応では、地域間や自治体間の格差が広がるという印象を受ける。もとより、小規模でも活発に防災対策を講じている自治体も多い。この差は首長の指導力と洞察力の違いによるところが大きい。首長の防災に対する意識や認識、それに知識を高めることが、なによりも必要である。既に指摘した点であるが、首長を対象にした防災講座や図上訓練など、首長のリーダーシップを強化する試みがこの先も広がることが期待される。

災害対応と民間企業との協働

自治体の災害対応に限界があることを考えれば、今後、市町村は民間企業などと協働を軸に対策を練らなければならない。昨年、内閣府が公表した調査結果によると、民間企業の中で自治体と「災害時応援協定」を締結する大企業は1008社になる。中堅企業では、それが616件に下がる。ただ、東日本震災以後、自治体と企業の連携は年々、増える傾向が見られる。

別の総務省消防庁の資料では、自治体が放送などマスクミ関係機関と災害時応援協定を締結するケースは、放送と報道を合わせると620団体に上る。病院など医療機関との提携は827件、宅配業者等とは602件の自治体が協定を締結している。災害復旧を担う建設業者、それにコンビニなど物資に関わる応援協定では、自治体の数はそれぞれ1360団体と1466団体

Risk Management

【表1】 市町村と民間機関等との応援協定の状況

区分	放送	報道	救急救護	輸送	災害復旧	物資	その他
市町村数	554	66	827	602	1,360	1,466	800

2014年4月1日現在 総務省消防庁 (2013)「地方防災行政の現況」p80

に大きく拡大する(表1参照)。

これまでの結果から、今後、自治体がい
ろいろな形で民間企業と連携を進める仕組
みは中身をより充実させ件数は一層、増え
ると見込まれる。問題はこれまでも指摘
したように、応援協定にもとづく作業を実
施している最中に事故が発生することであ

る。民間会社のロビーを
帰宅難民に開放したとこ
ろ、ビルの窓ガラスが破
損しケガ人が出た場合な
どが想定される。こうし
た事態が発生すると、誰
が責任を取るかが問題に
なる。自治体があらかじ
め保険をかけるなどの施
策を早急に検討すべきで
ないかと考えられる。

都市部住民と 自主防災組織

自治体と民間企業との
協働はこれからも充実度
を深める可能性が高い
が、企業自身が地域のい
ろいろな組織と直接、協
力関係を進める事例も出
ている。平時から地域の
団体と連絡を密にする

例、災害時の応援協定を結ぶケース、それ
に協議会を立ち上げた事例など、民間企業
の災害対応への意識は、徐々にではあるが
変化している。

ところが、目を一端、住民を基盤にした
共助や自助の取り組みに移すと、官民の連
携とは異なる傾向が浮かび上がる。最近の
調査結果によると、自主防災組織は全国
1741自治体の内、1679団体で創設さ
れている。それらの防災組織は全国の総世帯
数の83%をカバーしている。つまり、自主防
災組織は住民に身近な団体として成長し、少
なくとも統計上は、ほぼ全国を覆う共助団体
に拡大してきたという結果になる。問題はこ
の統計数字に都市部と農村部の区別がないこ
とにある。東京などの都市部になると自主防
災の組織化は、統計数字が示すほど成長して
いないという印象が残る。

ちなみに、ごく最近、住宅地の近隣住民
20名に、既存の町内会に参加することを奨
励したことがあった。加入を促す趣意書に、
不幸にして災害が発生すると町内会が重要
な活動拠点になることを説いた。結果、19
名の住民が町内会に参加することを決めた。
ただ、中には高齢であるため会に参加する
が、それ以外の活動はできないと告げる住
民もいた。別の居住者は以前、入会してい
た自治会の縛りがきつくイヤな思いをした。
そのため入会はお断りという例もあった。

新住民が多い都市部では、自主防災組織に
ついては、ほぼこれと同じような反応が出
てくるものと想像される。

都市に生活する最大の魅力は、匿名性に
あると言われる。誰も知らない、知られた
くない、それが都市で生活する魅力でもあ
る。自治会、町内会、それに自主防災組織は、
やや大げさに言うと、都市に住む利点を脅
かす存在なのかも知れない。住民が地域の
防災組織に入会を断る理由はそれ以外にも
多数、挙げることができる。そうした内向
きな姿勢はなんとか緩和しなければならな
い。災害が起こると自主防災組織が重要な
命綱になるかもしれない。それを住民にく
り返し訴える。長期戦になるが、そうした
地道な戦略が結果として、大きな成果につ
ながる可能性が高い。

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、地方
公務員安全衛生推進協会顧問。

現在、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。