

首長の災害対応を阻む構造的課題

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



制度化を増す首長の災害対応訓練

日本各地でいろいろな災害が発生している。そのためかもしれない、首長を対象にした災害対応訓練が増加している。個人的な経験から言うと、これまで首長中心に災害対応の訓練を組んでもほとんど人は集まらなかった。大半の首長のスケジュールは過剰に立て込んでいたためである。それが災害の多発によって変化してきた。不測事態の対応に失敗すると、首長は住民から集中砲火を浴びる。反対に、それをうまく処理すると信頼性や知名度が上がる。災害対応は政治的にも重要な政策に変わってきている。災害対策は現在では、首長として、もはや軽視できない政策課題に成長してきたと言え得る。

災害が起こると自治体を率いる首長には、多くの権限が与えられている。避難について、首長には避難準備、避難勧告、それに避難指示などを発出する権限がある。知事との

連絡がつかない時、消防庁長官に緊急消防援助隊の出動を要請するのも首長の仕事である。阪神・淡路大震災を機に首長には、知事に対して自衛隊の災害支援のための出動を「要求」できる制度にも変わった。

災害対策に限って、地方議会にはほとんど権限が認められていない。災害対応については、従来から議会は部外者として「蚊帳の外」に置かれてきた。議会の関与がない分、首長の裁量次第で自治体の災害対応は大きく変動する。それほど、緊急時における首長の指導力は重要である。

自治体の災害対応と構造的課題

首長は自治体が今、次のような構造的課題に直面していることを認識しておく必要がある。一つは、地方公務員の数が減少を続けていることである。地方公務員の数は、1994（平成6）年に328万人を超えピークに達した。その後、毎年、右肩下が

りで減ってきている。2017（平成29）年には274万人まで落ち込んでいるが、わけでも、土木関係の職員が縮小を重ねていることが問題である。多くの市町村では、技術職がここ十数年の間に2割以上減少した。5割以上の村でその数は0人になっている。約6割の町と9割の村で技術職員は5人未満である。

土木技術者の採用試験に応募者が集まらず、2次募集を実施しているところもある。仮に応募者が集まっても、競争率は他の職種に比べて低い場合が多い。技術職の不足は、自治体の災害への備えや復旧への対応に大きな影響を及ぼす。これは国全体として検討すべき課題であるが、自治体は災害対応を早急に確立することを迫られている。のんびりと構えている訳にはいかない喫緊の課題である。

もう一つ、災害は頻発しているが、実際には被災経験を持つ自治体職員の数は限られて

Risk Management

いる。復旧事業に関わった職員の数も少ないのが現状である。過去10年間で復旧事業に関わったことがない自治体職員は23%、1年だけ復旧事業を経験した公務員は16%である。それらを合算すると、4割近い職員は災害の復旧事業にほとんど関与したことがないか、あっても1年程度、経験が浅いといえる。

自治体の中には、職員が住民の避難や誘導を行うと規定しているところが多い。ところが、職員の多くは災害の未経験者である。果たして、職員の責任とされる住民の避難や誘導が、実際にうまく行くのかどうか、心もとないという感想を抱く。再度、検討する必要がある問題である。避難・誘導のための職員の訓練の在り方を考え直さなければならぬ(防災に関する市町村支援方策に関する有識者懇談会、2017「防災に関する市町村支援方策のあり方について」提言)。

緊急事態下の首長 集中する政策判断

首長には災害に備え、それに対応するいくつかのシナリオを想定しておくことが望まれる。その一つは、発災した際、首長が庁舎にいた場合である。もう一つは、庁舎を離れ外出中か出張中であった場合が考えられる。今回は首長が役所にいる間に災害が発生した事

例を考えるが、不測の事態が起こると首長は、大小さまざま、あらゆる案件について判断を求められる。平時であれば担当課の責任者が処理する案件でも、緊急時になると決済の在り方が変わることがある。ほとんどが首長の決断を求める内容に変化するかもしれない。その理由の一つは、職員数が定かでないからである。職員の中にも被災する人々が出る。発災当日、どれだけの数の職員が役所に参集できるか不明の部分が残る。

緊急時になると被害の大きい地域の住民から、役所に救済支援の要請が続々と届く。これらの要望に対してどの程度の職員を派遣するか、首長には難しい判断が求められる。首長に多くの意思決定を求める事案が殺到するが、首長には状況が不安定の中、すべての課題に的確に判断する材料は乏しい。加えて、経験したこともない規模の災害である。当然、判断ミスに犯す可能性もある。事態が緊迫すればするだけ、誤った決断を下す機会は増える。ミスを避けるため、決断を遅らせるという政策選択をすることがあるが、それが事態を一層、悪化させる。

混乱の中、首長には初めにどれだけの職員が事務を担当できるか、実数をつかむ作業から始めなければならない。この作業をスムーズに進めるため、事前にSNSを利用した、職員の安否確認を行うシステムを開発するこ

とが望まれる。これが、職員数が200名以下の小規模自治体になるとうまくいかない。小規模自治体では、行政事務の電子化の遅れが目立つ。職員数が分かれば、次は被災地域へどれだけの職員を派遣するか、それを判断しなければならぬ。ほとんどの職員が自治体の各地で発生した土砂災害の対応に庁舎を離れ、役所が空っぽになった事例がある。少ない職員をどう振り分け、災害にどう対応するか、首長は常日ごろから意思決定に対する感度を上げておかなければならない。その方法の一つは、図上訓練を重ねることである。次回は、その辺りの論点から説明を始める。

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、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。