

都市の リスクマネジメント

第86回

二元代表制と災害対応 — 議会人の立ち位置と役割

明治大学名誉教授、日本自治体危機管理学会会長

中邨 章



議員の個人活動から 組織としての議会活動へ

現在までのところ、自治体の防災対策や危機対応に地方議会が登場することはまずない。地方議会人は災害に関わる対応分野については部外者と考えられてきた。自治体の執行部は、議会人が防災対策に関与することを忌避してきたのが、これまでの姿である。実際、過去には地元が被災すると現場に行くことを求め、自身の選挙区に特別の支援を要求する議員が出たことがある。執行部の立場からすると、災害対応は脱政治路線に則して粛々と進めるべき施策である。それが政治化する、日本の地方行政が得意とする法律に基づき事務を処理する法治主義や、公平性を第一に考える原則が崩れる。執行部にとって防災対策の政治化はなんとしても避けたい政策選択である。

行政職の職員に対して、「地元議員と防災について意見を交わしたことがあるか」を尋ねた調査がある。調査結果は、被災経験の有無に関係なく9割を超える自治体職員が、災害対策に関して議員と相談したことは「ない」と回答している。府県レベルになると、議員と意見交換を行った職員はゼロになる。職員数が600人を超える大規模自治体では、職員の1割近くが議会人に防災に関する意見を求めている。しかし、これは例外である。通常は、自治体職員が地方議員に災害対策について意見や助言を求めることはほとんどない。執行部は議会とは無関係に災害対策を推進している（「防火・危機管理促進協会（2017）「地方自治体における災害対応経験の継承に関する調査研究」）。

無視されてきた議会人にも言い分がある。二元代表制で選出された議員には、住民の安心と安全を守る義務がある。それに責任を持

てない地方議会は存続の意味がない。事実、東日本大震災では役割が見えなかった議員に対して住民から不満が表出し、議会不要論がささやかれたことがあった。従来、災害が起これると議員は「個人」として行動するのが通例になってきた。地元が被災すると現場に行かせろと叫ぶ議員がいるが、その典型的事例である。今後、議会人は個人でなく「議会」という組織を中心に防災対応に関わるべきである。個人では正統性が問われる。二元代表制の下で制度として確立した「議会」、それを基盤に防災や危機管理に関わる。そこそが地方議会の災害対応としてあるべき姿である。これが実現すると、執行部の反応も自ら変化するはずである。

地域防災計画・業務継続計画と 受援力の向上

組織として活動する地方議会には、防災

Risk Management

対策の分野でいくつか重要な役割を果たすことが期待される。中でも、執行部の災害対策をチェックし、その中身の充実を図る監視機能を拡大することが望まれる。それを言うのも、執行部がこれまで準備してきた災害対策には、まだまだ改善の余地が残されているからである。最近、内閣府は執行部が作成する業務継続計画に改善が必要という指針を発表している。この先、自治体の災害対応は応援に加え、受援力の向上が不可欠というのが内閣府の見解である。

応援については、東日本大震災で関西広域連合がペーリングという方法で被災3県の支援にあたったことが評価された。東京都多摩地区の26市でも5つのグループに分かれ被災自治体を支援した実績がある。杉並区は姉妹都市関係を活用し、関連自治体がスクラムを組んで被災地を応援した事例が残る。内閣府は自治体に対して、そうした団体相互の支援体制を制度として確立する必要性を説いている。

受援についても内閣府は自治体に制度の整備を要望している。そのために発表された指針によると、自治体は今後、受援班や受援担当を新しく置くことが必要になる。また、受援力向上のため自治体には、人的資源、それに物的資源の実情を把握することが肝要とも指摘される。加えて、応援に駆けつけた自治体には、受援側が支援本部

を設置するスペースを提供すること、資材を用意すること、それに支援業務を円滑に進めるための作業環境を整えることなどが求められる。内閣府の視点に立つと、支援側職員の宿舎を確保することも受援側に課せられる重要な役目である。

議会権限の拡大と行政監視機能の充実

内閣府はそれら応援と受援の体制を自治体が地域防災計画や業務継続計画に刷り込むことを勧めている。しかし、その成果はまだまだである。今のところ、実績を残す市町村は1割程度に止まっている。今後、自治体の受援力向上が大きな課題になるが、それを執行部だけの責任に帰すことは得策ではない。行政部だけに任せておくと事態の改善はおぼつかなくなる可能性が高い。むしろ、現状を改善するエネルギーは議会にある。地域防災計画や業務継続計画を議会が精査し中身の補強を図る、それがこれからの地方議会に期待される役割である。これを実現するため、議会には地方自治法九六条二項の規程を援用することが望まれる。地域防災計画や業務継続計画を議決事件にすると、自治体の防災対策は議会の場で精査され、議会のチェックを受ける事案に変わる。結果、自治体の災害対策は幅を広げ厚みを増す可能性が高まる。

他にも地方議会の働きによって内容が高度化する施策は多数残る。それらのいくつかを挙げると、対策本部の体制改善、被災者の情報管理の再編、罹災証明^{りさいしょうめい}の発行方法、被災者の心のケア、それに仮設住宅の開設促進などである。これらは、執行部の財源不足、手薄な人手、それに他の部署との協力体制の欠如や、役所内部の理解が得られないなどの理由で、再構築が遅れてきた施策である。こうした案件については、地方議会が行政監視機能をフルに活用し、災害対策を再編成する糸口を見いだすことが求められる。

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。