

国際化と標準化を迫られる自治体の危機管理 — 国民保護と防災 —

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



自治体の枠組みを超える危機管理

これまで自治体の危機管理は、主に自然災害を対象にしてきた。地域で発生する災害については、事前準備と事後対策に大きなエネルギーが割かれてきている。その点からすると、自治体が従来、進めてきた危機管理策は、ローカル色の濃い地域完結型であったと言い得る。ただ、ここに至り自治体の危機対応は、対象を広げる必要性に迫られている。地域だけでなくが完結する時代では最早ない。自治体においても危機対策は視野を広げ、隣国などとの関係を考慮したグローバルな中身に変える必要がある。

言うまでもないが、この変化は北朝鮮によって引き起こされた。北朝鮮の最近の行動が日本の自治体に危機対応の方針に転換を求める。北朝鮮が発射した弾道ミサイル

は日本列島の上空を飛来し、それが太平洋上に落下する事例が続く。その回数は2017年までで既に10回を超える。戦後、戦争や軍事衝突とは無縁の生活を送ってきた日本人には、北朝鮮のミサイル発射は生活を根底から揺るがす脅威である。「まさか、核弾頭を日本に打ち込むことはなからう」と楽観視する反面、北朝鮮の指導者は何をするか分らないという不安も募る。不安定な東アジアの国際関係は、自治体の危機管理策にも大きな陰を落とす。

海難事故と自治体の被害と対応

北朝鮮が日本の自治体を脅かしたのは、今回が初めてではない。弾道ミサイルの発射以前にも北朝鮮は少なくとも2回、日本近海で海難事故を起こしている。貨物船が日本海域で座礁し、関係する自治体が大きな損害を被った。2001年（平成13年）10

月、サザエやアワビの漁場で知られる山口県豊北町角島の海岸で北朝鮮の「チョン・リユー2号」が座礁した。町は海上保安庁を通じて北朝鮮に積荷と船体の撤去を要請したが、これに対し北朝鮮は積荷の中古自転車と燃油は別の船に積み替え持ち帰った。ところが、座礁した船体については放棄という連絡を届けた。驚くような反応であるが、町はその後、国から撤去費用の半分につき補助金を受け船体を廃棄処分にした。

翌2002年（平成14年）12月5日には、北朝鮮籍のチルソン号（3144t）が茨城県の日立港沖で座礁している。乗組員21名を保護した日立市は、その後、彼等を空路ウラジオストク経由で平壤に送り届けた。その費用はすべて茨城県が持った。問題は断裂した座礁船の処理にあったが、この案件については前年度の事故と同様、北朝鮮から茨城県に所有権は放棄するという連絡

Risk Management

が届いた。茨城県は結局、チルソン号の事故で総額6億3800万円の損害を被ったが、船を鉄くずに解体して売却し、国からの支援や特別交付税なども合わせ、最終的に損害を1億円に食い止めた。

これらの海難事故から学ぶべきことは2つある。1つは、国際条約によって船舶は事故に備え保険をかけなければならない。北朝鮮はそれを守らず、同国の船舶はほとんど無保険で航行している。やや古い2002年(平成14年)の資料によると、保険の加入率は北朝鮮が最悪、2.6%である。それにロシア(14.9%)とカンボジア(31.7%)が続く。そうした現状を念頭に置くと、日本の自治体は自衛措置を取る必要がある。海岸線を持つ自治体は港を持つか持たないに関係なく、事故に備えた保険をかけておくべきであろう。

2つ目は、石油の流出など海難事故が増えてきていることである。防災は当然であるとしても、とりわけ海岸に面した自治体は危機管理策を再検討し、それを海難事故を含む幅広い体制に練り直すことが望まれる。

弾頭ミサイルの発射と自治体の国民保護

朝鮮半島の情勢が緊迫する中、国民保護法に注目が集まる。2004年(平成16年)に制定されたこの法律は、外国から武力攻

撃を受けた場合、あるいは大規模なテロが起こった時、国が県や市町村と協力しながら国民の生命や身体の安全を守り、財産の保護を行うことを目的にしている。1995年(平成7年)に起こったサリン事件や2001年(平成13年)のアメリカー・ニューヨーク市で発生した同時多発テロ事件など「あつてはならない事態」に国が積極的なアクションを取ることを想定したのが、この法律の狙いである。

国民保護法の仕組みは、自治体を中心に実施される防災とはかなり異なる。防災は自然災害への対応を基本にするが、その責任主体は市町村になる。施策を実施するのも市町村である。自治体を軸に展開する防災対策では、費用負担も市町村が中心という形式をとる。そのため防災対応は「自治事務」と捉えられてきた。対策本部などは市町村が独自に設置する決まりである。

一方、国民保護法では国が主役を務める。県や市町村は国の指示に従って対策を進めなければならない。国の指揮下で業務が遂行される国民保護対策は、制度上、「法定受諾事務」と呼ばれる形式を踏む。国の責任に帰す施策であるため、費用は国持ち、自治体は対策本部などを国の指示に従って設置する。

自治体の中には国が進める国民保護を、自治体が主役で実施する防災と分けて考え

るところがある。国民保護の委員会を災害対応に関わる会議と別立てにする自治体も少なくない。一方、危機管理課が国民保護と防災の2つを合わせ所掌する自治体もある。国民保護と防災に限って、自治体の対応に統一性は見られない。今後、標準化の必要な施策と考えられる。

住民の立場に立つと、国民保護と防災で対応策が異なることなど関心の薄い問題である。不幸にしてミサイルが国土に飛来し大きな災害が発生した時、法定受諾事務や自治事務だとは言っておれない。住民目線に立つと、現在のような危機管理を防災と国民保護に二分する壁は、今後、できるだけ低くするのが得策と映るかもしれない。

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。