

防災と地方議会人——役割と責任

明治大学研究特別教授、地方公務員安全衛生推進協会顧問

中邨 章



防災対策と議会の立ち位置

これまで、防災や災害対応に地方議会はほとんど関係してこなかった。地方議会は住民の安心や安全対策に関われなかったのが、現在までの姿である。行政側が作る地方防災計画や業務継続計画に議会の役割が登場することはない。その実情の一端を示すのは、(一財)日本防火・危機管理促進協会が2017(平成29)年に実施した調査である。それによると、執行部職員に「地元議員と防災について議論したことがあるか」を尋ねたところ、都道府県(19団体)ではゼロという回答が出た。都道府県レベルでは災害対応の主導権は、執行部が掌握し議会人は蚊帳の外というのが現状である。一方、職員数が600人以上の大規模自治体(110団体)になると、こども「議論していない」が9割近くになった。ただ、都道府県議会の場合と異なり1割近くが「既に議論した」「議論の最中」という回答を寄せている。状況は職員数が200(600人の中規模自治体や職員数が200人

を下回る小規模自治体においても、ほぼ変わらない。議会と検討したところがないところが9割近く、議会人と意見交換しているのは1割程度にとどまっている(図1)。

被災経験と執行部の議会対応

設問に被災経験の有無を取り込んで、再度質問を試みると、結果は興味ある傾向を示している。一般的には被災経験のある自治体では、執行部は議会議員と防災などについて相談すると思いがちである。ところが、実際は異なる。調査結果によると、被災経験の有無は執行部と議員とが議論を交わす機会を増やすことに、ほとんど関係しない。「被災経験なし」の自治体では、358団体の内、315団体(92%)で、執行部は地方議員と防災について相談をしたことがないと回答している。その数は「被災経験あり」の自治体になると107団体の中で、94団体(88%)になる。議論したところは、せいぜい1割以下である(図2)。つまり、執行部の視点に立つと、議会は災害対策と無関係、相談する必要はない

と見ているようである。興味あることに、被災経験のある自治体でも執行部と議会の関係は疎遠である。それをどう読み解くか難しい問題であるが、仮説として言うなら、被災した自治体では発災時に職員は議員からさまざまな要求を突き付けられ、振り回されたのかもしれない。その辺りの問題については、より実証的な調査が必要である。

議会人の防災意識——過去と未来

地方議会が防災対策などから排除されてきたのは、議会人にも責任がある。議会人の視点からすると、安心や安全対策は久しく「フダ」にはならないと考えられてきた。そのため、危機管理に関心を寄せる地方議員はほとんどいなかった。加えて、首長をリーダーとする行政側は、議員が危機管理に関わることに神経質であった。できれば極力排除したい、というのがホンネになってきた。議員が災害対応に関与すると、問題は政治化し混乱するため、議員は危機管理に近づけさせないというのが行政側のこれまでの姿勢である。

Risk Management

図1 地元選出議員と防災について議論したか

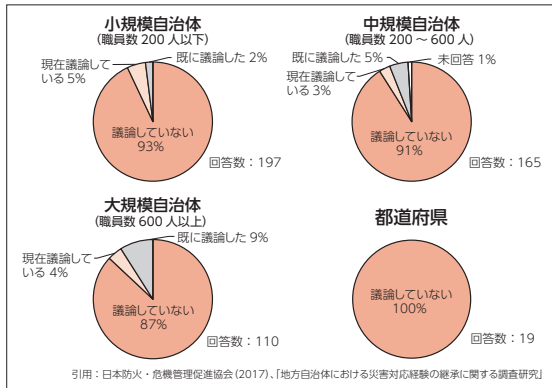
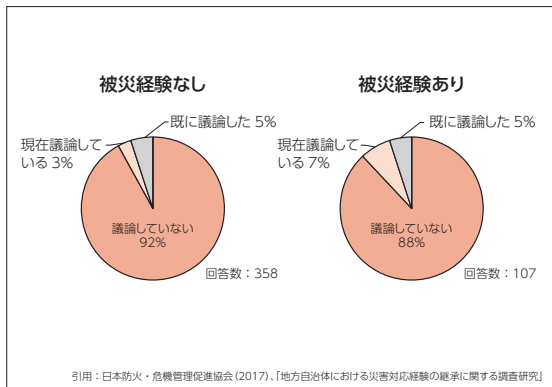


図2 地元議員と防災について議論—被災経験の有無



・2012（平成24）年、「徳島県大規模災害被災者等支援基金条例」。

・2015（平成27）年、「徳島県消防防災人材の育成の推進に関する条例」。

一方、市レベルで災害基本条例を策定している自治

そうでなくとも、災害が発生すると現場に行かせると無理難題を投げつける議会人が少なくない。

議員は行政中心の危機対応では脇役にすぎない。ところが、東日本大震災の被災地では、地方議員の役割に疑問を持つ住民が出るようになった。住民の中から「地方議員は何もしてくれなかった」という声が上がった。何もできない議員なら、議会は不要という見方も表面化してきた。防災や危機管理において、地方議員の果たすべき立場は極めて微妙である。矛盾する場合が多いが、行政側からは、関わるなど言われる。住民からは、不測事態が発生しても議員は何もできないと責められる。そのせいにもよるが、東日本大震災で被害を受けなかった自治体でも、危機管理に関心を寄せる議員が増えている。地域の安心と

安全を守ることが住民の関心を呼び、政治の争点として無視できなくなってきたのが、その理由と考えられる。

参考までに挙げると、2013（平成25）年の時点で、防災基本条例を策定している都道府県は23団体になる。1996（平成8）年に静岡県が「静岡県地震対策推進条例」を策定したのが最も早い事例になる。1999（平成11）～2018（平成30）年までのおよそ20年間に限定し、その間にどの程度、議員提案で防災関連の条例が成立したかを見ると、その数は次の4件になった（既存の条例に関する修正案などは除く）。

・2009（平成21）年、「大分県減災社会づくりのための県民条例」。

・2011（平成23）年、「京都府議会による東日本大震災からの復興支援に関する条例」。

体は6団体である。その内、秋田市や市川市では市長提案で条例が生まれている。議会提案によるのは、岡崎市、大津市、それに倉敷市である（都市行政問題研究会、2014）。

『都市における災害対策と議会の役割』に関する調査研究報告書』。議会主導で作られた大津市の条例では、災害に際して市民や事業者、それに市の責任が描かれ、それぞれの行動指針が示されている。また、札幌市議会と川崎市議会では、災害対策に関連した対策について条例を策定している。札幌市議会が2006（平成18）年に「住宅耐震化促進条例」を作る一方、川崎市では2011（平成23）年に、「川崎市避難所の機能整備及び円滑な管理運営に関する条例」を議会主導で策定している。そうした事例は今後、増加することが予想される。

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、明治大学研究特別教授、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。