

自治体議会の災害対応 —役割期待と限界—

明治大学名誉教授 研究特別教授 中邨 章

本稿は各地の自治体議会が防災や危機管理にどう対応すべきかを検討することを目的としている。対象とするのは都市自治体である。現在の仕組みでは災害に対応するのは自治体の執行部である。日本では自治体議会が災害対応に関わることはほとんどない。ただ、この先ということになると、自治体議会は引き続きこれまでのような部外者で良いのかという問題が残る。住民から選挙で選出されている以上、議員も議会として災害対策に関心を寄せ、防災や危機管理に積極的に関わっていくべきではないかと思う。自治体議会が災害分野に関わる場合、キーワードは英語でいう「すき間」、「ニッチ (niche)」である。具体的には2通りの方法がある。1つは、「積極策」、なかでも地方自治法96条2項の議決事件に注目することが重要である。自治体議会はこれを活用し、防災や危機管理に関わる事案に積極的に関わるべきである。2つ目は、議会が自治体執行部の進めてきた災害対策の「高度化」に寄与することである。執行部の災害対策には欠陥を持つものがある。それらの施策ミスが議会が詳細にわたって検討し、結果を執行部に問い質す。地方議会はそうした間接的な手法を採りながら、結果として自治体の災害対策の改善に大きな貢献を果たすことが期待される。

1 災害対策と自治体議会の立ち位置

阪神淡路大震災が発生してからすでに25年になる。その後、2011年3月11日には未曾有の東日本大震災が起こった。被害の大きさや被災地が広大な地域に及んだことなど、この大震災は自然災害の恐ろしさ改めて認識させる出来事になった。それ以外にも熊本での震災、広島での土砂災害、直近では2019年の9月から10月にかけて、台風や豪雨が関東から東北地方を襲来した。そうした最近の

状況を念頭にしながら、本稿では各地の自治体議会が防災や危機管理にどう対応すべきかを検討していきたいと思う。対象とするのは都市自治体である。現在の仕組みでは災害に対応するのは自治体の執行部である。日本では自治体議会が災害対応に関わることはほとんどない。議会は災害対策に関わることができなばかりか、執行部は議会人が災害対応に関与することを嫌がる傾向が続いてきた。それにはいくつか理由があるが、なかでも議

会人が災害問題に関わると政治化する可能性が増え、解決策が複雑化することが指摘されてきた。

(一財)日本防火・危機管理促進協議会は2016年に「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」と呼ばれるアンケートを実施している。その一部に、自治体執行部が災害対応について議会に相談を持ちかけたことがあるかを尋ねた設問がある。回答は「被災経験あり」(107団体)、「被災経験なし」(358団体)の2種類に分けられるが、結果は驚くほどよく似ている。被災経験の有無に関係なく、9割近い都市自治体で執行部は、議会と災害対応に関して意見交換をしたことが「ない」と答えている。被災経験のあり・なしが回答結果に関係のない点に興味を憶えるが、議会と意見を交わそうとする自治体執行部が極めて少ないことに、正直、驚く。議会に相談した自治体は、被災経験あり・なし、ともに5%にもならない¹。

調査結果が示すように、防災や危機管理の政策分野では、自治体議会は「蚊帳の外」というのが現状である。しかし、これは議会の存在意義に関わる重要な問題をはらんでいる。従来経験から言うと、復旧や復興作業が一息つくと、被災住民は自衛隊、警察、消防はもとより自治体職員に対して、彼等の献身的努力に感謝の意を表すことが多い。対照的に、議会議員には被災住民から何もしてくれなかったという批判の声が上がる。何もできない議員なら、議会は不要という極端な意見の出ることも少なくない。なかには、ボラ

ンティアとして被災地の支援に努力する議員もいる。高齢者の避難を援助する議会人も少なくない。ところが、それらは議員個人としての活動である。自治体議会として災害に対応した事例はごく限られている。災害対策に関する限り、住民の自治体議会に対する評価は低い。その理由は議員個人としてはともかく、議会として活動する場面が住民には見えにくいからである。

ただ、この先ということになると、自治体議会は引き続きこれまでのような部外者で良いのかという問題が残る。住民から選挙で選出されている以上、議員も議会として災害対策に関心を寄せ、防災や危機管理に積極的に関わっていくべきではないかと思う。そうでなければ、住民の議員に対するイメージは一段と低下し、議会離れが加速することが憂慮される。自治体議会が災害分野に関わる場合、キーワードは英語でいう「すき間」、「ニッチ (niche)」である。執行部が優先、あるいは独占の政策分野で、議会がとるべき戦略は首長が率いる執行部の施策にすき間を見だし、議会独自の対応策を考案することである。

具体的には2通りの方法がある。1つは、「積極策」、なかでも地方自治法96条2項の議決事件に注目することが重要である。自治体議会はこれを活用し、防災や危機管理に関わる事案に積極的に関わるべきだと思う。2つ目は、議会が自治体執行部の進めてきた災害対策の「高度化」に寄与することである。執行部の災害対策には欠陥を持つものがあ

1 (一財)日本防火・危機管理促進協会・『平成28年度危機管理体制調査報告書・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』。2016年。pp.76-77。

る。それらの施策ミスを議会が詳細にわたって検討し、結果を執行部に問い質す。地方議会はそうした間接的な手法を採りながら、結果として自治体の災害対策の改善に大きな貢献を果たすことが期待される。

2 防災対策—自治体議会の積極的姿勢

今後、自治体議会は、積極的に執行部中心に進む防災体制にいろいろな角度からチェックを入れるべきである。例えば、地域防災計画が、その一例に当たる。災害対策基本法によって国は防災基本計画を策定し、それに準拠する形で都道府県と市町村は地域防災計画を作る決まりになっている。ところが、各地の自治体で作る地域防災計画はいずれも膨大な量に及ぶ。都道府県が策定する地域防災計画は平均 764 頁である。都市自治体が策定する計画にはバラツキがあるが、平均すると 700 頁から 800 頁の分量になる。長野県の 10 万人都市の地域防災計画は驚くことに 1,800 頁を超える。地域防災計画が読まれることの少ないマニュアルと言われる所以である²。

自治体が策定する地域防災計画は、労力や時間がかかる割には実効性が乏しい。計画のための計画ではないかとも疑いたくなる。稼働性の少ない地域防災計画を作成することにどれほどの意味があるのか、検証することが必要という気がする。これまで地域防災計画は自治体執行部が策定してきた。今後は、それに議会が参入すべきと考えられる。その決め手が地方自治法 96 条 2 項である。同条 2

項は、「前項に定めるものを除くほか、普通地方公共団体は、条例で普通地方公共団体に関する事件（法定受託事務に係るものを除く。）につき議会の議決すべきものを定めることができる。」と規定している。都道府県議会の場合、2016 年末までに、この条項を援用し案件を議決事件にした実例は 74 件に上る。市町村になると、その数は 1179 団体、1559 件である³。

地方議会が議決事件に取り上げる中身はさまざまであるが、最も多いのが総合計画を議決事件にするケースである。議決事件に決まると、総合計画は議会審議を受ける決まりである。自治体議会は今後、この条項を利用し条例で地域防災計画、業務継続計画、地区防災計画など、災害対策に関わる重要案件を議決事件にすることが望まれる。それが実現すると、これまで議会を素通りしてきた災害対策の主要案件は、議会でも審議される中身が変わる。現在より実効性ある防災の基本マニュアルが整えられるかも知れない。防災や危機管理の分野で地方議会の果たす役割は格段に広がるはずである。

3 自治体議会による防災対策の高度化

自治体議会には積極的姿勢とは別に、災害対策を高度化する手法も残されている。執行部が進めてきた自治体の災害対応策のなかには、内容に問題を持つもの、欠陥の多い中身を含むものなどがある。議会はそうした施策を摘出し、それを議場で執行部に対する質問

2 内閣府・『防災計画について』. shiryo2. pdf www.bousai.go.jp. 2016 年. pp. 31-3.

3 総務省・『法第 96 条 2 項の規定による議会の議決すべき事件に関する調』. 『地方自治月報』. 2016 年 58 号. pp. 1-85.

として取り上げるべきである。なかには、防災や危機管理などの政策課題を代表質問や一般質問で話題にしている議会もある。すべてを精査した訳ではないが、そうした質問は概して表面的な内容に止まるものが多い。議員からの質問に執行部が回答し、それで一件落着という事例も数多く散見される。細部をつくもの、核心に触れる切れ味の鋭い質疑は少ないという印象が残る。課題を絞って中身を掘り下げ執行部の盲点をつく、そうした質問をくり返すことによって、自治体の防災体制は一段と改善されていくに違いない。

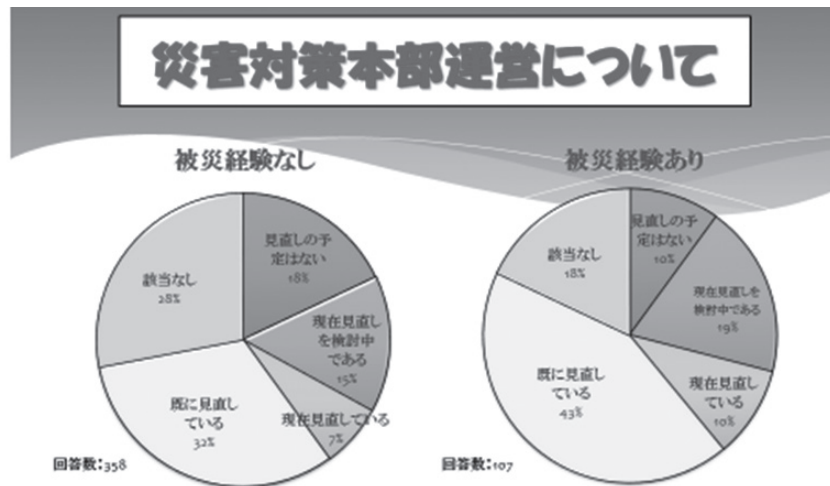
議会が問題にすべき課題の1つは指定避難所である。自治体は災害時に備え、住民が一時的に避難する緊急避難所と、それよりも長期に滞在する指定避難所を準備している。大半の自治体は、指定避難所の場所をあらかじめ定め、不測事態の発生に備えるという態勢を敷いている。問題はその中身である。被災者が短期間でも生活のできる施設を整えている指定避難所は57%に止まる。それ以外のところは、食糧、厨房設備、テレビ、空調、充電機器など必要とされる物資や機材が未整備である。都市自治体のなかには、小学校の体育館や公民館などを形式的に指定避難と決めるところが多い。被災者は指定避難所に行けば身の安全は守られ、当面の生活はできると思い込んでいる。ところが、指定避難所に着いて初めて、何も準備されていないという状況を目にする。自治体執行部の策定してきた計画は、実際には中身のない机上のプランという実態が表面化する。今後、自治体議員は指定避難所の内容について、充実度を精査し準備不足があれば改善策を執行部に進言し

なければならない。食糧は保存されているか、空調はあるか、被災家族の間仕切りはどうかなど、被災者が安心して過ごせる空間を確保することは、議会議員に課せられた重要な責任である。ついでに言うと、避難所で使用される段ボールの仕切りをなんとかできないかと思う。発展途上国でもテントを用意している。段ボールに代わる資材を検討し、心理的に疲弊している被災者に心の休まる空間を提供する、そのことに自治体議員が指導力を発揮する必要がある。「脱段ボール化」を推進する司令塔、それが自治体議会に期待される役割である。

2016年4月に発生した熊本地震では、熊本県宇土市の庁舎が崩落し、一時、対策本部を別棟に移設しなければならなくなった。その施設も耐震構造に問題が残るため、本部はさらに庁舎の中庭に設けられたテントに移動したことがある。それより前の東日本大震災では、庁舎そのものが被害を受け、首長をはじめ多くの職員が落命する悲劇が起こっている。そうしたこれまでの経験を考慮すると、議会は自治体執行部が災害対策本部と予定している場所にメスを入れることが望まれる。執行部に対し予定された災対本部で十分なのかどうか、検討を求めるべきである。

これには理由がある。災対本部の運営について、それを見直す都市自治体が少ないからである。見直したところは、被災経験のあるところで43%、被災経験のない自治体では32%に止まっている。「見直すつもりはない」、「見直しを検討中」など、見直しに消極的な自治体が多い(図-1参照)。これは是正しなければならない。その役割を担うのは

図1 災害対策本部運営について



出展：(財)日本防火・危機管理促進協議会、「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」, 2016年, p. 76
を参考に筆者作成。

議会人である。議員が執行部に向けて放つ質問の数々が災対本部の可能性と稼働性を助ける。また、見直しを終えた自治体については、何をどう見直したのかを問いただす必要がある。例えば、災害時に本部として想定されている場所のレイアウトは完成しているか、パソコンの確保は十分か、それらの電源配置など、議員が行政部に投げかける質問の窓口は広い。宇土市の例を引くと、平常時、市役所は約300台のパソコンを使用していた。ところが、災対本部を庁舎の中庭に移動すると、使用できるパソコンはわずか2台に激減した。本部がさらに市民体育館に移った当初はパソコンの台数は3台、それが150台にまで回復するのにおよそ3週間かかっている。災害対応にパソコンが不可欠であることは指摘するまでもない。その点からすると、宇土市は貴重な教訓を残したと言い得る。パソコンの台数確保は、自治体議会人が執行部に問い質すべき重要な案件である⁴。

4 制度設計に動く自治体議会と課題

自治体議会は災害関係の政策分野で、これまで板挟みの状態にあった。一方では、執行部から関わらないと言われる、もう一方では住民から何もできないのかという批判が出る。災害に限って、自治体議会は微妙で苦しい立ち位置に置かれてきた。ところが、最近、固有の路線を歩もうとする自治体議会が出てきた。執行部とは別に議会独自の災害対策本部を設置する規程や要綱を作るところが表れている。なかには、災害対策基本条例を策定したところや災害対策関連の意見書や決議を採択した議会もある。

自治体議会が、災害対策本部を別置する、あるいは、独自に災害基本条例を策定するなどの施策を取ると、自治体の災害対策が混乱する恐れがある。屋上屋を架すという結果を生み出し、災害対応は複雑化し、予定された成果に結びつかない可能性もある。その危険性を回避するため、自治体議員は議会が独自

4 齋藤泰・「平成28年熊本地震において本庁舎が被災した自治体の災害対応について」.(一財)消防防災科学センター.『地域防災データ総覧 平成28年熊本地震編』.2017年. pp. 45-55.

に作る災害関係の対策は、執行部を後方から支援する施策であることを、改めて認識すべきである。後方支援役としての自治体議会は、時には執行部の施策を厳しく批判し改善を求める。その一方では、執行部の手が届かない分野で支援の手を差し伸べる。自治体議会の災害対応は、柔軟であると同時にきめの細かい中身でなければならない。そのためにも、議会は執行部の策定する計画に積極的に意見を表明すると同時に、これまでの対策に弱点を見出し中身の高度化に寄与することが期待される。