

[特集]

熊本震災と 法・政策

災害があぶり出す「公助」の課題

熊本大学教授
鈴木桂樹

法学セミナー
2017/06/no.749

はじめに

県人口の8割を超える148万人が震度6弱以上を経験した熊本地震。突然放り込まれた非日常の世界では、無自覚なまでに日常化していた当然のものがことごとく機能しなくなった。水が出ない、電気がつかない、寝る場所の確保さえ覚束ない。すべての難儀が地震から始まったのは確かだ。

しかし、すべての難儀の原因が地震とは限らない。多目的トイレのない小学校の体育館。車いすの利用者には避難所たり得なかったが、その居心地の悪さ（「合理的配慮」の欠落）は地震とは関係なくずっと以前から存在してきたにちがいない。平時には見過ごされていた矛盾や問題が、地震という非日常を契機に顕在化したともいえよう。もちろん、行政や地方自治をめぐる問題とても例外ではない。震災のなかで再認識させられた課題を拾い上げてみよう。

1 人的資源の総量確保

ひとつは、地方行革、特に自治体の定員削減の問題について。

「平成の大合併」に接続する形で取り組まれた総務省主導の「集中改革プラン」。その計画期間中（2005～2009年度）に、都道府県の5.3%、政令指定都市の10.6%、一般市区町村の9.9%の職員定員が削減された¹⁾。財政再建の掛け声のもと、定員削減はその後も継続され、2003年に21,484人であった熊本県内市町村の総職員数は、2015年に18,327人にまで減少していた²⁾。

こういう状態のなかでの不意の震災。行政職員自身も被災するなかで、熊本においてもマンパワー不

足が深刻化した。一般行政事務の不足に加えて、特に土木職、建築職あるいは保健師など技術職、専門職の不足が指摘されている³⁾。

東日本大震災を画期として「自治体間連携」が取り組まれてきた。しかし、派遣元の自治体にとっても人手不足は恒常化しており、それが中長期の人的支援にとって抑制要因となっている。被災して6年が経つ東北3県（岩手県、宮城県、福島県）の職員不足がまだ解消されていないことを念頭に置けば⁴⁾、最低限の公助を担保できる人的資源の総必要量の算定を組み込んだ垂直的、水平的連携スキームの彫琢が求められる。

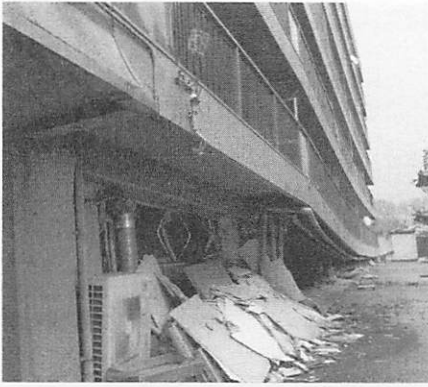
2 公的責任の範囲と質

第二に、「集中改革プラン」のなかで一層加速した行政のアウトソーシングについて。

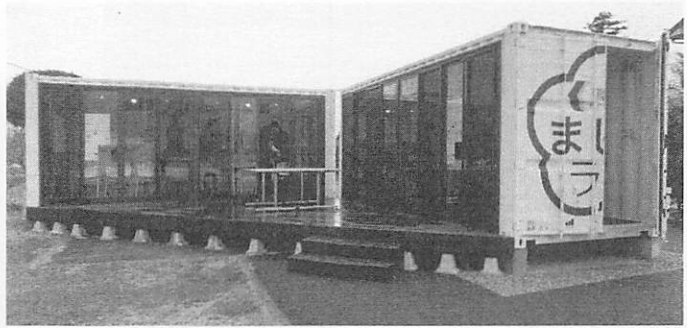
とりわけ指定管理制度導入施設が飛躍的に増加した。2004年度末時点での都道府県の公的施設11,793のうち指定管理施設はわずか0.2%（29施設）であったが、2010年4月には全11,094施設の61.8%（6,862施設）を占めるに至った⁵⁾。従来の管理委託施設のほとんどが指定管理施設となり、それに伴い、管理権限は自治体から指定管理者へと移行した。

しかし、予め定められた管理業務のなかに避難所運営が書き込まれているとは限らない。熊本地震においては指定避難所以外の施設に多数の被災者が集まり、自然発生的に事実上の避難所になってしまうケースが相次いだ。熊本市の場合、避難所となった指定管理施設71のうち事前に指定避難所になっていたのは8施設のみであった⁶⁾。

益城町に立地する県所有の大型産業展示場「グラ



熊本城からほど近い熊本市中央区京町で突如、目に飛び込んできた、一階部分が潰れたマンション（2017年1月撮影）



最大の震度7を記録した熊本市に隣接する益城町に昨年10月に開所された熊本大学の出張施設「ましきラボ」。熊本大学による復興支援プロジェクトの一環として、復興の現場で大学の教員や学生が住民と対話しながら地域の将来像を描く支援活動を行っている（facebookページ「熊本大学ましきラボ」参照）。

ンメッセ熊本」。熊本市の株式会社が指定管理者として運営してきた。指定避難所ではなかったが、広大な駐車場に被災者の車が殺到し、車中泊避難者が1万人にも上ったといわれる。では、この事実上の避難場所の運営責任者は、施設を所有する県なのか、民間の指定管理者なのか、地元自治体の益城町なのか⁷⁾。当初、位置づけが定まらなかった。

総務省による熊本地震にかかる指定管理施設へのヒアリング概要⁸⁾には、「避難所運営の責任の所在や市町村と指定管理者の役割分担、情報共有や物資・人員の配備等の観点で様々な混乱があった」「なし崩しで指定管理者が避難所運営業務を開始することになったが、費用負担や責任分担を明確にする観点から、事後的に指定管理業務を一時凍結し、避難所運営業務を受託する契約を締結した。民間業者からすると、不明確な責任分担での仕事の継続は困難」「避難所の運営にあたっては、要援護者に関する個人情報取扱、住民同士のトラブルの裁定、他の行政機関など各種団体との調整については、民間事業者たる指定管理者では判断又は処理できない部分があった」などの現場の声が並ぶ。

公的責任の範囲と質は状況によって変わり得る。震災は、同じ施設空間であっても期待される機能が一瞬にして変わることを示した。時に公権力行使を伴う新たなミッションと本来の指定管理業務、その責任主体の異同と具体的運用のあり方。「公の施設」なるがゆえの責任の大きさと可変性を視野に入れたアウトソーシングの点検が必要となろう。

3 「公-公」関係

第三に、中央政府組織、中央地方関係のあり方にかかわる伝統的問題について。

そもそも「行政機構にとって、災害への対応は容易な課題ではない⁹⁾」。第一に、日本の行政機構は、府省を基本単位として自己完結的業務遂行と分業体制ができあがっており、第二に、行政機構の処理手続きが日々のルーティン業務を前提として定められているからである¹⁰⁾。そうした行政機構にとって、災害は、想定外の業務が領域横断的に発生する事態であり、オペレーションの一元化には困難を伴う。

いうまでもなく、この中央省庁の縦割り構成は、各省庁への「お願い行脚」の背景ともなり、被災自治体のエネルギーを摩耗させる。2016年5月10日11日の両日、熊本市が東京で要望活動を行ったが、訪問先は内閣府、総務省、財務省、文部科学省、厚生労働省、経済産業省、国土交通省、環境省と多岐にわたった。同市の東京での要望活動は発災後4か月間で計13回にのぼる¹¹⁾。災害が起こるたびに繰り返される光景だが、とても「被災地・被災者ファースト」とは言い難い。復興財源を保障する特措法が強く望まれた所以である。

しかし、「災害が起こるたびに繰り返される光景」は、その実「日常の光景」にはかならない。言い古された論点になるが、権限だけでなく財源も含めた中央地方関係、つまり「公-公関係」のあり方についての議論が今一度必要になろう。

むすび

振り返れば、地方分権の流れが本格化してから20年余。「機関委任事務の廃止」に象徴されるその過程は、「平成の大合併」やNPM（新しい公共経営）、PDCAの確立、評価システムの刷新など、地方行政のあり方そのものが変容する過程でもあった。

他方、その道程は、阪神淡路大震災、東日本大震災など大規模災害の経験とも重なる。防災をめぐる議論のなかで浸透してきた「自助・共助・公助」の考え方が、いまでは自治体総合計画の「基本理念」に据えられるまでになっている。しかし、かつての「行政の守備範囲論」にも似て、ややもすると「公助の限界」を正当化することに力点が置かれ、その限られた「公助」の具体的内実の議論が深められてきたとは言い難い。震災という非日常があぶり出す「平時」への問いかけに真摯に耳を傾けたいと思う。

- 1) 総務省「集中改革プランの主要な取り組み状況（概要版）」（平成22年11月9日公表）。
- 2) 熊本県「職員数と給与の状況」（平成27年4月1日現在）。むろん公務員の削減は「集中改革プラン」に始まったことではない。
- 3) 県内被災自治体の平成29年度の中長期派遣要望は217人。今年1月時点での充足率は全体で42%。うち、土木38%、建築23%、農業土木14%。熊本日日新聞2017年2月26日。
- 4) 東北3県の平成29年度派遣要望は計36市町村で1,347人。総務省「平成29年度における職員の派遣要望状況（平成28年12月7日現在）」。
- 5) 注1)に同じ。
- 6) 熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策検討WG「熊本地震発災後の指定管理施設の管理運営について」（総務省作成）。
- 7) 熊本日日新聞2016年11月14日。
- 8) 注6)に同じ。
- 9) 曾我謙悟「行政：東日本大震災に対する中央府省の対応」辻中豊編『大震災に学ぶ社会科学（第1巻）政治過程と政策』（東洋経済新報社、2016年）27頁。
- 10) 同上。
- 11) 「熊本市震災復興計画」（平成28年10月）。
(すずき・けいじゅ)