

寄稿

「国民の命を守る」という観点から見た政府と地域社会
— 自主防災組織を例にして —

宇都宮共和大学シティライフ学部 教授 和田 佐英子

1 はじめに

国民の命を守る、国民からの国家に対する最も重要な要求である。21世紀に入ってから日本政府は、福祉国家を標榜することを事実上諦め、新自由主義的な「小さな政府」を志向してきた。しかし、それで、「国民の命を守る」という国家の責務を忘れ去ってよいわけではない。

国家の存続を脅かす有事に「自国民を」守ることが不可欠である。それだけでなく、東日本大地震、西日本豪雨等々、想定外の自然災害、経済困窮等により生存権が脅かされる場合、それへの対処が求められる。社会に様々なセーフティネットを張り巡らして「国民の命を守る」のは、国の最も重大な責務である。この責務を果たすために、国防や社会保障システム・社会資本の整備等、政府は様々な対策を講じてきた。

2000年代以降の小泉改革から、官から民へ、国から地方へという、行政権限の下方移譲と財政健全化が図られた。行政改革＝行政経費の節減という改革のパターンは、日本の地域社会の持っていた社会関係資本や社会的余力を大きく壊していくことになった。

政府が、財政の健全化＝行政経費の節減・政府の規模縮小に舵を切っても、政府が解決すべき問題が、なくなるわけではない。政府が介入しなければ、社会の課題が深刻化することも多い。財政健全化を政府の最優先の課題にすると、政府は何もしないのが最も有力な解決策となる。なぜなら、国家権力を背景にして毎年税収が入る一方、何もしなければ予算を使う必要がないので、財政状態

は改善するからである。かといって金は出さぬが「口は出す」ということをやれば、それ自身が社会の混乱を増やす。こうした政策傾向は、住民や地域社会に様々な影響を与える。また、行政がやるべき仕事を地域社会に下したことにより、地域社会は大きな影響を受けてしまう。

ここでは、政府の最も重要な責務である「国民の命を守る」という責務とその一部が下方譲渡されて生じる問題を取り扱う。こうした問題は、宇都宮市においても多かれ少なかれ問題になってきたことである。様々な行政権限が「効率性重視の行政サービス」によって、市町村から地域社会に下りた。効率性重視の行政サービスの提供が、行政経費の節減以外に、地域社会にもたらした影響について、再考すべき時がきている。

2 「命を守る」という観点から見た
コミュニティの機能

(1) 未曾有の自然災害に直面した時の地域社会

大きな自然災害に直面した時、その人の生死を分ける要因は、当該地域のコミュニティの存在である。阪神淡路大震災の時に人々の命を救ったのは、最新鋭の消防装備を有していた神戸市の消防システムより、淡路島の北淡町で見られたような隣近所のバケツリレーや、近隣住民によるがれきからの救助が有効であった。

日々のつながりや関心をお互いが持ち合い、なんとなく信頼関係が結ばれていること。それを基にした情報のやり取りがある地域社会では、いざという時、「命を守る」ことができる。それがな

い地域では多くの死傷者をだしてしまう。

(2) 国の責務と地域の助け合い

阪神淡路大震災以降、政府は、様々な自然災害に直面するたびに、「公助の限界」と「自助・共助の重要性」を国民に強く説くようになってきた。平成27年9月関東・東北豪雨によって鬼怒川が決壊したが、それ以降の整備計画においては、「防災」でなく「減災」のための整備計画が作られるようになってきた。想定を超えた自然災害が多発する昨今、政府の対応も限界があることを想定して計画を作らざるを得なくなったのである。政府は、人的被害を最小に抑える「減災」に力を入れている。「公助の限界」を唱え、「共助」「自助」にその責務の一部を移さざるを得ないのである。

(3) 「命を守るコミュニティ」という地域公共財とそれを「自発的」に提供する地域社会

国だけではなく、地方分権改革によって、「地方でできることは地方に」をうたい文句に、行政権限が下方に移譲されていった。権限は移譲されたが、三位一体改革後も財源は地方に下りてこなかった。権限が下ろされた先の地域社会は、国家権力を持つ政府ではなく、利益追求のための市場ではなく、あくまでボランタリーの世界である。

地域社会は、国家権力のように強制的に税を徴収したり、徴兵等の形で労役を課すことはできない。企業のように、「お金」や「利益」で人々の行動を変えさせることもできない。地域社会は、人々の暮らしのなかで、個々人の主体的な意思が中心となって、「善意」と「感謝」、「思いやり」や「助け合い」のやり取りがあって始めて、プラスの社会関係が成立する。そして、その関係があれば、一定の機能を持つことができる。

補完性原理のもとでの事務事業は、個人でできないことは下位の政府（自治体）に、そこでできなかったことはより上位の政府で取り上げられ処

理される。それによって、分権もうまく機能するとされた。しかし、日本の現状は、問題が起きたらまずは個人がそれへの対処を行う。それで解決できない場合は、それを見かねた周囲の『善意』のボランティアによることが大前提である。『共助』で対処することを、政府機関は求めている。大きな災害が生じた場合は、行政をあてにせず、地域住民がお互い助け合って救助活動を行い、避難誘導・避難所運営等を行うことが、地域に求められている。本来の補完性の原理がいうように、下から上に問題が吸い上げられるのではなく、日本の場合は、上から下に問題が先送りされ、権限や仕事が上から降ってくるが、財源も人も降りてこない改革が進められてきた。

「国民を守る」という観点に立つと、公助の限界を認識した行政は、地域コミュニティや個人に「自助」「互助・共助」の形で負担を求めていくようになる。「国民を守る」という責務は、政府によって果たされるという前提は崩れ去り、地域社会という、政府でも民間でもない、「共」の分野が、再度脚光を浴びる形になってきた。

しかし、地域社会は存在はするが、その範囲はあいまいで、その受益の及ぶ範囲も負担をする主体も不明確である。そこで、地域社会に地域公共財を供給する場合は、地域社会を代表する個々の地域集団にその仕事を下りている。代表的な地域集団は戦後GHQによって解体された町内会・自治会である。しかし、この組織は既に任意団体に過ぎず、参加の強制性をもたらずものではない。

以下では、地域社会が「命を守るコミュニティ」という地域公共財を供給する仕組みを考える。

3 地域社会の機能と法体系

(1) 自主防災組織への注目

「国民の命を守る」という政府の責務を実現することは、元来地域社会の協力があって初めて実

現できるのである。災害の多い日本においては、このことが特に強調される。例えば、東海大地震説が唱えられた昭和50年代から、静岡県を中心に、各地で自主防災組織の結成がされるようになった。以下、ここでは、「命を守るコミュニティ」という地域公共財の供給主体となる自主防災組織と、その根拠となる法律を見ていく。

①災害対策基本法にみられる自主防災組織

災害対策として、自主防災組織の設置が、行政の責務の一つになったのは、阪神・淡路大震災後に改正された災害対策基本法においてである。災害対策基本法の第2条の2の2においては、「国、地方公共団体・中略・住民一人一人が自ら行う防災活動及び自主防災組織その他の地域における多様な主体が自発的に行う防災活動を促進すること。」と規定し、全国的に自主防災組織の結成が促されることになった。また、この法律では、第7条の3に「住民等の責務」として、「防災に寄与」とはうたわれているが、強制的に参加させる手立てはない。

②消防団等充実強化法と自主防災組織

その後成立した消防団等充実強化法においても第3条に「(多様な主体) 一自主防災組織等の活動を活性化すること等により、地域における防災体制の強化を図ること一」とし、特に、第5条において、住民の責務として、「住民は、第3条の基本理念にのっとり、できる限り、居住地、勤務地等の地域における防災活動への積極的な参加に努めるものとする。」としているが、それを強制または処罰するとは書かれていない。

③国民保護法にみる自主防災組織

「国民の命を守る」という観点にたてば、武力攻撃事態等に対応する国民保護法もその範疇に入る。第4条に「国民の協力等」がうたわれているが、「国民は、一国民の保護のための措置の実施に関し協力を要請されたときは、必要な協力をするよう努めるものとする。」とし、「2 前項の協

力は国民の自発的な意思にゆだねられるものであって、」とされている。つまり、国民の自発的意思による協力・参加が明確にうたわれ、協力・参加は強制されていない。

④自主防災組織の大前提

災害対策法や消防団等充実強化法等の国・地方公共団体等の政府の責務、武力攻撃等における国民保護についても、政府の責務だけではなく、「自主防災組織」の重要性が明記されている。

「国民の命を守る」という目的は、個々人の力では達成できないので、互助や共助が求められる。そして、それを支える地域集団の核となるのが地域の中の自主防災組織である。災害対策法や消防団等充実強化法等、法律では、災害等で「国民の命が脅かされる」状況になった時、自助で命を守れない人は、共助によって、その命(要支援者)を守ることが前提となっている。行政は命をお互いに守りあう関係性の持てる組織(自主防災組織)の設置がその責務となっている。つまり、自助では命を守り切れない人々は、自主防災組織が守ることになり、行政に設置義務はあっても、要支援者を自主防災組織が守り切ることを担保するものではない。あくまで、要援護者を守り切れるかどうかは、個々の自主防災組織の能力に依拠し、行政はその支援をすることにとどまっている。国民の命を守れるか否かは、結局のところ、それぞれの地域の力にかかっている。

(2)「命を守る」ための、自主防災組織の存在

近年の日本における自然災害の多さを前提にすれば、個々人にとっても、各世帯にとっても、自主防災組織は、必要不可欠であることは容易に理解できる。しかし、全ての人が自主防災組織の活動に積極的に参加するわけではない。そこで、地域の自主防災組織のほとんどが、自治会・町内会を母体として、結成されることになる。誰かの助けなしには、自分の命を守り切れないほど高齢に

なった人や、障害を抱えて一人の力では避難所に行くことができない人を、「地域の助け合い」というセーフティネットで守ろうとしているのが、現行の「国民の命を守る」体制である。

図1にあるように、自主防災組織の95%近くが町内会・自治会単位で作られたものである。消防庁の設置マニュアルにおいても、町内会・自治会単位を前提に組織形成を推奨している。

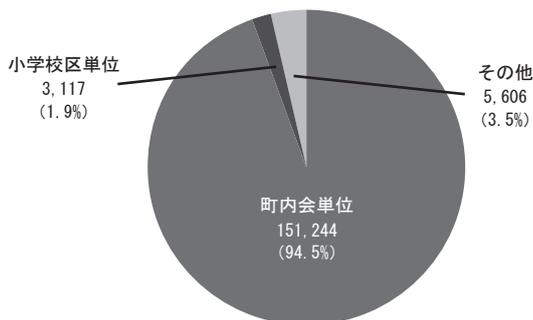


図1 自主防災組織の内訳（全自主避難組織数：159,967）

出典：消防庁編『自主避難組織の手引き-コミュニティと安心・安全なまちづくり』平成23年3月 p15

4 町内会の機能と自主防災組織

(1) 町内会の多くが自主防災組織の母体になる

町内会が自主防災組織の母体となる理由は2つある。一つは、最も身近で加入者の多い地域集団であり、いざという時、直接助けあえる近隣集団であること。二つ目は、未だに町内会という組織に準行政組織というイメージが残っていること。

戦前や戦時中は行政の下部組織であったが、戦後GHQによって一旦解体されたが、未だに行政の末端機能を担っている。町内会はほとんどの地域で存在し、それぞれの地域に一つしかない。そのため、国家権力による強制力（例えば、徴税機能や戦時中の食糧配給や兵士の送り出し）を担うことがなくなっても、本来の機能である相互扶助機能を果たすことが活動の中心になっている。その後、町内会は任意団体として復活し、法人格を持

つこともできる組織となった。行政からは、町内会は地域最大の加入者を持つ準行政組織・地域代表組織に見える。事実、加入世帯すべてに行政情報を伝える回覧板を回せるのも、町内会である。

全国のいくつかの地域では町内会という組織が解体されたり、機能不全を起こしているところもある。そうした課題を抱えた町内会も自主防災組織の母体になる。町内会の担い手不足・高齢化・加入率の低下等という課題が、そのまま自主防災組織にも反映されてしまう。なぜなら、二つの団体は行政には別の組織と認識されながら、実態は、構成員は同じ地域のほぼ同じメンバーの住民である。自発的参加を前提にしつつも「強制的」参加や活動維持が求められている地域もある。

(2) 町内会の活動と自主防災組織の活動

町内会の持つ機能は様々であり、様々な地域課題を解決する包括的機能を持つ。回覧板を回すといった行政の下請け機能、地域の冠婚葬祭や親睦を深める活動を行ったり、高齢者の見守りを行う福祉機能を担ったり、ごみの集積場の清掃を行う環境維持活動も行う。その中の一つとして、防火・防災機能もある。

町内会が母体となり、近隣の人を相互扶助によって守る自主防災組織は、伝統的なボランティア組織でもある。2000年代以降の行政権限下方移譲は、「国民の命を守る」という機能を、この相互扶助関係に委ねる形になってきた。自助・互助であるはずの自主防災組織に「公」の要素が強くなってきた。例えば、災害時要援護に対する対応では、町内会が、災害時に要援護者の命を守るための名簿作成、その名簿への名前記載の有無を個々人に確認する。その上で、その名簿を行政に提出し、それを基に、いざという時のセーフティネットを張り巡らす。つまり、プライバシー問題への配慮、いざという時のセーフティネットの構築・維持も任意団体であるこれらの地域集団に委

ねられる。「命を守るセーフティネット」を張り巡らすという「公の責務」が行政のような権限も強制力を持たない地域集団に委ねられることになっている。

こうした現実が地域社会に与える影響について、公共経済学的手法で、明らかにしていく。

5 自主防災組織による地域公共財「命を守るコミュニティ」の供給

(1) 前提条件の吟味

ここでは、単純化のために、当該地域社会にはA B 2世帯しか存在しないとする。その2世帯で自主防災組織を作っている。A世帯は夫婦二人元気な高齢者世帯なので、自発的に地域のために労力提供を行う。B世帯は要援護者を含む高齢者世帯である。当該地域は、A世帯が提供してくれる「自発的」労力提供のみで活動が維持される。A世帯のみが、当該地域公共財の負担者となる。

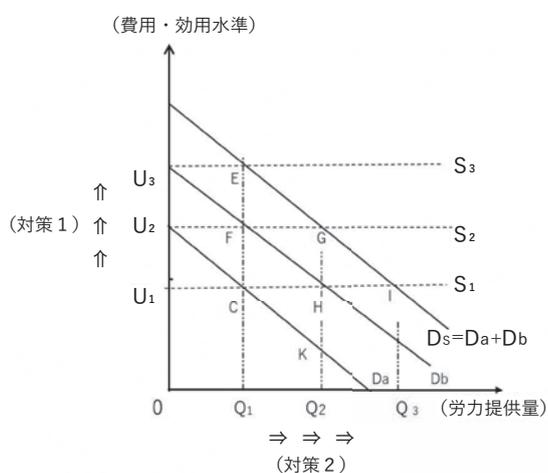


図2 地域集団による自発的地域公共財の供給

筆者作成

今、A世帯のこの地域公共財に対する需要曲線(=限界効用曲線)を D_a とする。A世帯が自発的に提供してもよいと考える労力提供量は Q_1 とする。この地域公共財の供給曲線(=限界費用曲線)を S_1 としよう。この地域ではA世帯しかボランティア(労力提供)ができないので、当該

地域の最適な公共財の供給量は、限界効用曲線 D_a と限界費用曲線 S_1 の交点となるC点で決まる。つまり労力提供量 Q_1 と費用水準 U_1 となる。

当該地域において供給される地域公共財は、等量消費の性質を持つので、当該地域に住むB世帯も利用可能な労力提供量は Q_1 となる。B世帯の当該地域公共財の限界効用曲線はA世帯より評価が高く、今 D_b とする。この地域全体の当該地域公共財に対する社会的限界効用曲線は、曲線 D_a と D_b を足し合わせた D_s となる。今、それぞれの場合の限界費用曲線を S_1 、 S_2 、 S_3 としよう。

(2) 「自発的」地域公共財は過少供給される

当該地域では、A世帯単独の自発的労力提供によってのみ地域公共財が供給されるので、地域公共財は過少供給されることになる。なぜなら、当該地域の労力提供量が Q_1 であるなら、A世帯とB世帯を足し合わせた社会的に最適な限界効用水準は、 D_s と S_3 の交点であるE点で決まる。つまり、最適水準は U_3 と最適労力提供量 Q_3 で決まる。しかし、現実には、労力提供するのはA世帯のみなので、地域社会で提供できるのは U_1 水準にとどまる。そのため、A世帯のみの自発的労力提供(ボランティア)を前提にすると、当該地域公共財は最適点E点にはいかず、過少供給されることになる。

(3) 地域公共財を最適供給するために

過少供給を防ぎ、最適供給するためには、2つ方法がある。(対策1)として、行政からの補助金等(U_1 から U_3 になるように補助金等を出す)を出すことによって、限界費用曲線を S_1 から S_3 にシフトさせれば、最適供給を達成させることができる。(対策2)として、地域の人にさらなる労力提供を促して、最適供給を達成する。つまり、A世帯の「自発的」に投入する労力提供量をなんらかの形で「強制的(=自発的)」に増やす。こ

の2つの対策が考えられる。

6 行政権限の下方譲渡による失敗 —「命を守るコミュニティ」という 地域公共財は最適供給できるのか—

(1) 行政は補助金が出せない

先のモデルで示されているように、行政が補助金等を出すことによって、供給曲線を引き上げれば、当該地域公共財は最適な供給が行われる。しかし、2000年代以降の権限の下方移譲は、この逆の政策が実施されてきた。

つまり、それぞれの地域社会に提供されなければならない地域公共財は行政ではなく、地域社会（この場合は自主防災組織≒町内会）によって供給されるようになってきた。それによって、地域に必要とされていた地域公共財が自主防災組織等ボランティア団体によって結果的に過少に供給されていた。行政が補助金等を出して積極的に関与すべきであった。しかし、行政権限の下方移譲はそもそも国の財政再建のために行われたので、行政は「命を守るコミュニティ」に必要な資金を提供できなかったケースも多かったであろう。

(2) 更なるボランティア活動の強要は、「命を守るコミュニティ」を破壊する

自発的に公共財が地域で供給される場合もある。この場合は、先ほどのモデルが示す通り、地域住民が自発的に当初予定していた自発的労力提供量をさらに超える量のボランティア活動を提供していた可能性が高い。ボランティアの場合、提供する側には大きな負担になるが、提供を求める側には、何ら負荷がかからない。その結果、過少供給が起こるたびに、さらなるボランティア活動の「強要」「強制」が誘発される可能性が高い。このボランティア活動の「強要」「強制」は、事情に通じている地域住民（先のモデルでいうB世帯）か

らではなく、国の指示に従うことを要請される地方自治体からのものであるおそれもある。ボランティア活動であれば財政資金は不要であり、最適量の地域公共財が提供されなくても、それは「自助」「共助」の意識が乏しい地域住民、地域ボランティア組織の責任だからである。

ある世帯ではボランティアの提供量増大が可能であっても、他の世帯も同じことができるとは限らない。また、一定水準を超えたボランティアの強要が、ボランティアの参加者を減らす、あるいは退出させる原因になっていることも考えられる。自治会や町内会の加入率の低下には、そうした背景があっても不思議ではないであろう。

また、多くの地域社会において、人口減少や少子高齢化の影響が出てきている。個々の世帯でもその影響が生じている。定年退職後、地域のボランティアとして、社会貢献しようとしていた人も、年金システムへの不安から高齢期になっても雇用を継続する人も増えてきている。

このような事情・状況の下での、更なるボランティア活動の強要は「命を守るコミュニティ」活動を破壊する。特に地方圏の自治体の権威が比較的高い地域では、さらなる「強制的」ボランティア活動の要請は、町内会を弱体化させ、災害時において「減災」ならぬ「増災」を引き起こすものになりかねない。命を脅かす様々な災害にいやおうなく直面している昨今、宇都宮でも、再考が求められている地域社会もあるのかもしれない。

主要参考文献

- 倉沢進・秋元律郎編著、1990、『町内会と地域集団』ミネルヴァ書房
- 消防庁編、2011、『自主防災組織の手引き—コミュニティと安心・安全なまちづくり—』
- 西村幸浩・宮崎智視、2015、『財政のエッセンス』有斐閣
- 持田信樹、2004、『地方分権の財政学—原点からの再構築』東京大学出版社