

緊急災害時における官民協働の国際比較にむけた基礎研究

～我が国の消防団と韓国の民防衛を通じて～

○ 東北福祉大学 萩野 寛雄 (4341)

キーワード：官民協働、防災・減災、消防団

1. 研究目的

東日本大震災は、防災・減災が地域住民の健康福祉の大前提であることを再認識させた。今回、その一部を担っている消防団員から、不幸にも254名もの死者・行方不明者が出た。彼らは民間人にも関わらず、避難誘導や水門閉鎖など非常に危険な公的役割を担っていた。現代社会では提供する財・サービスの性質を考慮して官民の役割分担がなされるが、危険を伴う純粋公共財は政府セクターによって供給されるのが基本である。「安全保障」スキームも「人間の安全保障」へと拡大している状況にもかかわらず、消防団のような公共性の高い危険な役割が、低い報酬によって民間セクターに担われているのは何故だろうか。これは、1980年代以降に行政効率化を主目的として盛んに論じられた公共経営や官民協働を反映したものなのであろうか。本報告は、震災後を踏まえた新しい地域健康福祉システムの構築をめざす東北福祉大学私立大学戦略的研究基盤形成支援事業「東日本大震災を契機とする地域の健康福祉システムの再構築」の一部であり、「消防団」と諸外国の事例との比較検討を通じ、防災・減災における官民の役割分担を考察することを最終目的とする。

2. 研究の視点および方法

本研究ではまず、1980年代以降の新自由主義トレンドにおいて先進国で注目を集めた公共経営や官民協働のスキームを整理した。続いて、我国の「消防団」の現状把握と震災時に消防団が果たした役割について文献によって情報収集した。同時に、我国と社会的・文化的類似性の高い韓国の類似制度である「民防衛」について、同じく文献中心に情報収集した。今回は文献調査を通じて最初の位相確認を行ったが、今後は現地に赴いて「消防団」「民防衛」の情報収集を行う予定である。

3. 倫理的配慮

今年度は文献調査が主であったが、東北福祉大学の「研究倫理委員会規定」、日本社会福祉学会の「研究倫理指針」に基づいた配慮を行って研究を進めた。

4. 研究結果

1980年代以降の成熟社会を背景に、先進国では新自由主義型の官民分業が進められてきた。我国の健康福祉分野でも、日本型福祉社会の名の下で自助が強調された。20世紀末の

世界不況では New Public Management の名で主に経済効率性を軸にした官民の枠割分担が進められ、近年では Public Private Partnership が注目を集めている。我国でも寄本勝美が「公共を支える民」を唱え、民主党政権下では「新しい公共」が推進されている。

我国の消防団は常備消防の補助という公共的役割を担っているが、消防団は「町内会」等と同様の民間組織である。その起源は江戸時代の町火消にまで遡り、歴史的に民間セクターが「公共」を担ってきた一例である。2012年には全国で2,263の消防団、22,839の同分団が組織され、879,987名が消防団員として地域の防災・減災に貢献している。

韓国では有事時や大規模災害時を想定し、「民防衛」として国民の緊急避難や自衛に関する教育・訓練を定期的に行っている。これは官による軍事活動的性質を有するものの、実際は民を巻き込んだ非軍事活動であり、最近の主な活動は防災訓練やボランティア活動などである。その目的は訓練や教育を通じ有事時や災害時における国民の生命や財産を保護し、事態発生時の迅速な対応できるように国民自らの災害対処能力を高めることである。

今回は情報収集にとどまり、「消防団」と「民防衛」の比較までは到達できなかった。

5. 考察

我国では、官の防災・減災活動のパートナーとして民による「消防団」が組織化され、長年にわたって運営されてきた。今回の震災でも、こうした消防団に過度の負担がかかった事例を多く発見できた。現行制度における防災・減災は、消防庁などの国家機関による行政主体の防災力が中心で、これを消防団などの地域コミュニティの社会資本が補完している。阪神淡路大震災後は、緊急災害時の防災・減災分野での民間セクターへの期待が更に高まった。しかしこれは1980年代以降の新自由主義に基づく官民協働の世界的トレンドの影響によるものではなく、共助の担い手として既存の地域コミュニティを活用してきた延長線上のものであった。韓国の民防衛も、同様に朝鮮戦争後の冷戦構造において設立、育成されたものであり、新自由主義的な公共圏の拡大によるものではなかった。

しかしながら東海地震や南海トラフ地震が予想される状況では、防災・減災での民間セクターへの期待は更に高まっていく。その場合、高い危険を伴うこの分野を民間に担わせるには報酬も含めた議論が必要であり、安易に委ねるべきではないと考える。

また今回の研究を踏まえ、我が国でも「消防団」だけでなく「自主防災組織」等へも研究対象を広げる必要があることが分かった。韓国でも「民防衛」に加え、安全防災政策を担っている「消防防災庁」や「国家災害情報センター」、医療、福祉系の研究機関、地方政府などにも調査を拡大していく必要があることが分かったので、次年度以降の研究に反映させていく予定である。

「本研究は、東北福祉大学感性福祉研究所における文部科学省の私立大学戦略的研究基盤形成支援」事業（平成24年度～平成28年度）による私学助成を得て行われた」