

地域防災計画にみる防災行政の課題

The Problem of Disaster Management Policy and Local Plan for Disaster Prevention.

永松伸吾¹，林春男²，河田恵昭²

Shingo NAGAMATSU¹，Haruo HAYASHI²，and Yoshiaki KAWATA²

¹ 人と防災未来センター

Disaster Reduction and Human Renovation Inst.

² 京都大学防災研究所

Disaster Prevention Research Institute, Kyoto University

This paper reviews existing literature that have focused on the Local Plan for Disaster Prevention in terms from public administrative planning. The local disaster management policy has several problems that attribute to the complexity, hierarchical inflexibility, and dualistic context of the plan. Hence some local governments challenges to the current disaster policy scheme, by formulating the strategic plan called 'Action Program' for earthquake disaster reduction.

Key Words : disaster management, Disaster basic countermeasure act, planning, policy design, public policy

1．はじめに

これまでの防災研究において、地域防災計画を対象とする研究は、そのほとんどが防災計画の内容や策定手法に関する研究であった⁽¹⁾。これらの研究に共通しているのは、地域防災計画の事実上の作成主体となる地方自治体をブラックボックスと捕らえ、そこに新たな知見や作成技術をインプットとして与えることによって計画内容そのものの質的向上を図ろうとするアプローチである。しかしながら、地域防災計画の質的向上は防災行政改善の必要条件ではあっても、十分条件ではない。最近では防災計画に何を記述するかだけではなく、どのように計画を策定するか、というプロセスに着目し、その改善を目指す研究も行われるようになった（田村ほか，2004）（牧ほか，2004）。これらの研究は、ステークホルダーが計画作成に参加することによって、計画の内容が豊かになるだけでなく、参加者らの当事者意識の向上を通じて、計画の効果的実施が可能になるという社会心理学的な側面に着目している。

本稿では、これらとも異なり、地域防災計画の行政計画としての側面に焦点をあて、その性格や防災行政における位置づけを検証し、防災行政の政策デザインのあり方について考察したい。防災行政の現場は災害対策基本法およびこれを根拠とする計画体系に強く規定されている。このため、いかにすぐれた技術や学術的知見が存在したとしても、災害対策基本法および防災基本計画を頂

点とする計画体系に抵触すれば、制度や政策としては定着しないこととなる。言い換えれば、新しい有益な知見が行政の現場に取り込まれ、それが制度・政策として活用されるためには、それが可能となるように防災行政の構造を変えてゆかなければならない。

本稿はこうした問題意識に沿って、これまでの地域防災計画に関する議論を整理し、最近の防災行政の趨勢から地域防災計画を巡る問題と解決の方向性を明らかにしようとするものである。

第2章では、災害対策基本法によって規定される防災行政全般の性質について論じる。第3章ではより具体的に地域防災計画が抱える問題点について論じる。具体的には災害対策基本法に規定された地域防災計画の位置づけが、地方自治体における防災行政の発展を阻害しているということを主要な問題として指摘している。第4章では自治体における「アクション・プログラム」の制定状況とその内容を概観し、前章で指摘した問題点がその背景にあることを論証する。第5章では今後地域防災計画が向かうべき方向性として、防災計画間の関係をフラットなものとして再構築すべきであると提言している。

2．災害対策基本法にみる防災行政の特色

地域防災計画は、1961年に制定された災害対策基本法の中で、都道府県防災会議（第40条）および市町村防災

会議（第42条）において策定が義務づけられている法定計画である。このため、地域防災計画の基本的性格は災害対策基本法によって規定されていると考えて良い。以下、既存研究を参考としながら、災害対策基本法にみる防災行政と地域防災計画の特徴について述べる

(1) 複合性が高い

災害は一旦発生すれば人々の生活のありとあらゆる場面に於いて様々な障害をもたらす。このため、防災計画は行政におけるほとんどすべての部局が関係することになり、きわめて複合的・部局横断的なものとなる。これは災害対策基本法策定当時から認識されており、防災政策を特徴づける重要な性質であるといえる⁽²⁾。

とりわけ重要なのは、地域防災計画は単なる行政計画ではなく、域内関係機関すべてにとっての計画であるという事実である⁽³⁾。災害対策基本法第14条では、都道府県防災会議の事務として都道府県防災計画の策定を定めており、会議の委員として陸上自衛隊の方面總監、教育委員会教育長、警視總監または警察本部長、市町村長のうち知事が指定するもの、指定公共機関職員のうち知事が任命するものなどが含まれている。第16条では市町村防災計画の策定のために市町村防災会議を設置することになっており、市町村防災会議の組織は「都道府県防災会議の組織および所掌事務の例に準じて」条例で定めることとなっている（第6項）。このため地域防災計画は、地方公共団体の知事部局・市長部局以上の広がりを持つきわめて高い複合性を持つことになる。

(2) 既存の法体系・所掌体系を所与とする

災害対策基本法は防災関係の一般法であり、他の災害関連法規を特別法とする。特別法の規定は一般法に対し優先して適用されるため、基本的に災害対策基本法の制定によって、それまでに存在した法体系や所掌体系に大幅な変更が加えられたわけではない。むしろそれを認めたとえでの総合調整を行うことが期待されているのである⁽⁴⁾。

それゆえの問題として、災害対策基本法では、ハードによる予防対策が法の力カバーする範囲から除外されている。具体的には災害対策基本法第46条で、災害予防の具体的事項について、防災に関する組織の整備に関する事項、防災に関する訓練に関する事項、防災に関する物資および資材の備蓄、整備及び点検に関する事項、

防災に関する施設及び設備の整備及び点検に関する事項、前各号に掲げるもののほか、災害が発生した場合における災害応急対策の実施の支障となるべき状態等の改善に関する事項、が定義されている。河川改修、護岸整備、砂防施設整備、都市計画等、ハード整備による災害の軽減(mitigation)はここには含まれていない⁽⁵⁾。これらのうち、風水害対策に関わる部分については1960年に制定された治山治水緊急措置法に委ねられることになった。このため、災害対策基本法を根拠とする地域防災計画についてもハード対策に関する記述がほとんどなされなかった⁽⁶⁾。

(3) 防災計画間の強いヒエラルキー構造

災害対策基本法制定の直接のきっかけとなったのは1959年の伊勢湾台風である。それまでの災害対応は「各出先機関の間で舟艇の争奪が行われた事例」に象徴されるような災害対応の統一性のなさを、計画化・総合化し

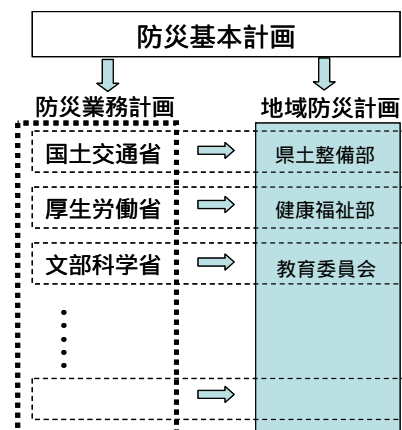


図1 地域防災計画の上位計画

調整することの必要性から生じた⁽⁷⁾。このため、計画の統合性を図るために、都道府県地域防災計画は防災基本計画に基づいて作成されなければならない（第40条）これを作成または修正しようとするときには内閣総理大臣に協議しなければならない、この場合中央防災会議の意見を聞かなければならないと定められている（同条第3項）

また、都道府県防災計画は指定行政機関の定める防災業務計画にも抵触してはならない（第40条）。このため、都道府県地域防災計画の修正協議過程では、消防庁を窓口としてすべての省庁に意見照会が行われている。これを図示したものが図1であり、図中矢印は計画の上下関係を示している。すなわち地域防災計画は防災基本計画だけでなく、防災業務計画をも上位計画とし、両方の制約を受けていることになる。

なお、市町村地域防災計画も防災基本計画に基づき作成され、防災業務計画および都道府県防災計画に抵触してはならないと定められている（第42条）が、修正の協議は都道府県知事に対して行う（同条第3項）こととされ、すべての省庁に対して意見照会が行われるわけではない。このため、実質的には市町村の計画策定における自由度は都道府県のそれに比べて高いように思われる。

3. 地域防災計画にみる地方防災行政の問題

このような防災行政の特質は、すでにいくつかみたように地域防災計画の性質にも影響を与え、加えて地方防災行政にいくつかの問題を生み出している。先行研究によればそれらは以下のようにまとめられる。

(1) 性質が異なる2つの計画が同居している

地域防災計画において予防計画と対応計画はその性質が全く異なる。奥(1995)は、災害対応計画のような、偶発的事態によって地域防災計画における対応計画を「コ

ンティンジェンシー計画（環境応答型モデル）」と呼び、それまでの「青写真型計画」すなわち外部から与えられた一定の目標に向かって科学技術的な分析を重ねながら一直線に突き進んでいく計画とは全く異なる性質の計画であると述べている。真山(1997)は地域防災計画を「災害応急対策や災害復旧および災害復興に関する部分」と「防災対策を主たる内容とする計画の部分」の2つの側面があるとし、それぞれ計画策定上の困難さが異なるとしている。

西尾(1972)による類型を適用すれば、災害応急対策については「計画による調整」を指向し、防災対策については「計画の調整」を指向しているといえる。例えば対応計画において最も重要視される点は、関係機関との緊急時の役割分担を明確にし、業務をプログラム化することで迅速に対応できるようにすることである。言い換えれば、計画に従って各主体が行動すれば、自ずから調整がなされることを前提とした計画である（「計画による調整」）⁽⁸⁾。

他方、予防計画はその地域の特性や想定されるハザードに応じて戦略的に取り組まなければならないはずである。例えば河川堤防の耐震化の重要性は津波の危険性の有無によって異なるはずであり、自家消費を行っている農村地域において食料備蓄のプライオリティーは都市ほど高くはない。河川改修を優先するのか、あるいは都市の排水機能を優先するのかなど、予防対策においてはこうした対策相互間での優先順位付けがなされなければならない。このため、ここでの計画には本来的に多数の利害関係者が参画し、それぞれの実施計画が積み上げられ調整される過程の産物としての位置づけが強くなる（「計画の調整」）。

しかしながら、地域防災計画の作成・修正過程において後者のような「計画の調整」が行われることはあまりない。実際の地域防災計画の修正過程では、防災部局が修正案を提示し、担当部局と個別協議を経て修正案に反映される。これは、基本的に現在の地域防災計画が対応計画としての意味づけが強いことを意味している。

反面、予防対策、特にハードによる部分については、それぞれの部局で作成された「部門別計画」のうち、防災に関係する部分を抽出してとりまとめるケースがほとんどである。例えば地域防災計画の中に河川整備計画が記されていたとしても、それは河川課が持つ事業計画に示された内容が転記されているに過ぎない。あるいは小中学校施設の耐震化についても、市町村の教育部局が事業計画を策定し、国庫による補助を申請する。地域防災計画にはその教育部局の耐震化計画が転載されることとなる。このため、多くの場合、地域防災計画における予防計画は他の計画を防災というキーワードで抽出し、束ねただけの計画となりがちなのである（図2右）。

神戸市では先駆的な取り組みとして、予防計画と対応計画を分離することを試みている。すなわち予防計画にあたる防災事業計画を分冊化したうえで、これを第4次神戸市基本計画や復興計画のうち、安全都市づくりに関わる部分の下位計画として位置づけている。これによって神戸市の予防計画の策定プロセスは、既存事業の寄せ集めではなく、基本計画の理念を受けてそれを具体化す

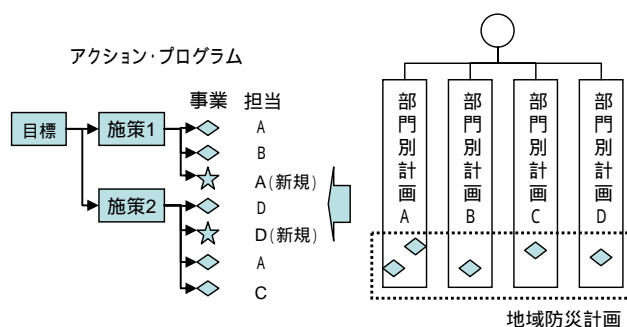


図2 部門別計画・地域防災計画とアクションプログラムの関係図

るといった、トップダウン的な要素が加えられるようになった。こうした予防計画と対応計画を分離させる方法は、計画内容の実態に合わせて位置づけと作成方法を変える大変有意義な方法であると評価できる。

(2) 都道府県域をまたがる広域災害への対処

地域防災計画は自治体単位で策定されるため、自治体の境界を超える広域災害については一部の例外を除き対処可能な防災計画がない。

もとより市町村間を超える災害は日常的に発生し、これまでも都道府県の調整によって対応してきた。しかし都道府県界を超えて複数の都道府県で被害が発生した場合の災害対応についてはほとんど例が無い。1995年に発生した阪神・淡路大震災でさえ被害が兵庫県内に集中したために、都道府県域をまたがる広域的な災害への対応という課題は震災以降の防災体制の見直し議論の中で取り残されてきた。

他方、東海地震の想定震源域が見直された結果、2002年に大規模地震対策特別措置法に基づく強化地域が拡大し、名古屋市を含む愛知県の多くの地域が新たに強化地域に指定されることとなった。また「東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法（東南海・南海地震対策特別措置法）」が2003年から施行され、同年12月17日付けで推進地域に21都府県652市町村が指定された。同法により、各省庁などの指定行政機関や強化地域に指定された自治体は推進計画の策定が義務づけられることになったが、指定行政機関については防災業務計画の中に、また地方自治体については地域防災計画の中に推進計画を盛り込む形で作成されており、災害対策基本法が予定している計画スキームを変化させるものではない⁽⁹⁾。

筆者が行ったヒアリング調査によれば、訪問したすべての自治体が既存の計画を基本とし、該当箇所に微修正を加えたものを推進計画としてとりまとめている。これは、従来の計画でもかなりの程度対応が可能であったという側面と、短期間で作成する必要があったためにそうせざるを得なかったという側面がある⁽¹⁰⁾。推進計画に記載される事項として東南海・南海特別措置法が定めているのは、施設整備に関する事項と避難計画、そして防災訓練に関する事項の2項目のみである（第6条）。東南海・南海地震の広域性や地震被害・津波被害の複合性に十分配慮してこれらの計画が作成されるかどうかは、こ

の法だけでは担保されていない。

災害対策基本法第3条2項では国の責務の一つとして「地方公共団体、指定公共機関、指定地方公共機関等が処理する防災に関する事務又は業務の実施の推進とその総合調整」を定めている。このため、都道府県を超えた広域的な災害については国による調整が期待されていると考えて良い。しかしながら、国の防災基本計画は具体的内容を地域防災計画や防災業務計画に委ねており、その記述は抽象的である。そのため防災基本計画によって地域防災計画相互間の調整が行われるとは考えにくい。そもそも地域の事情についてほとんど情報を有していない国にこれらの調整を委ねることが果たして望ましい結果をもたらすのかも疑問である⁽¹¹⁾。もちろん、緊急消防援助隊のように、直後の消火活動や人命救助活動に限定された任務においては、消防庁による調整がそれなりに有効に機能している。しかし、広域的に問題が生じうるのはそれだけではない。例えば東海・東南海・南海地震が同時発生するケースでは国の現地災害対策本部はどこに設置されるべきなのか、ライフラインの復旧はどの地域から優先的に取り組めばよいのか⁽¹²⁾など、地域間で深刻な対立を招きかねない事項は少なくない。

このような問題意識をふまえ、中央防災会議「今後の地震対策のあり方に関する専門調査会」では、その報告書の中で、都道府県相互間で災害対策基本法第17条に基づく相互間地域防災計画を策定することを推進すべきとしている。また、これを受けて総務省消防庁は「都道府県境を越える圏域での広域的な防災体制に関する研究会報告書」の中で、富士山噴火災害を事例とした都道府県間地域防災計画の策定指針案を発表している。しかし現在のところ都道府県間相互地域防災計画が策定された事例はなく、市町村間レベルでは10の事例にとどまっている（総務省消防庁防災課, 2003a, 2003b）。

(3) 価値体系・価値判断の欠如

すでにみたように、災害対策基本法はその制定以前からあった法体系や所掌関係に変更を加えるものではなかった。その結果、次のような問題が生じる。

a) 予防対策間のプライオリティ付けの欠如

まず、地域防災計画には実現可能な事業しか記載されない。すなわち「必要（ニーズ）に応じて対策を立てるのではなく、可能な対策の範囲に必要（ニーズ）を限定する」（真山, 1997）ことになる。このため、地域防災計画に記載された事業を行うことによってどれだけの被害軽減につながるのかは明らかにされてこなかった。こうした反省から、最近では地震防災の分野において明確な減災目標を掲げその達成にむけた事業計画を、地域防災計画とは別個に「アクションプログラム」として策定する動きがみられる。この詳細については章を変えて論じることとする。

次に計画に記載されている内容相互間の優先順位が明らかでない⁽¹³⁾。これは前述のような計画策定プロセスに加え、各部門から財政当局への予算要求プロセスにもその理由をみることができる。一般的に、地域防災計画に記載されているからという理由だけでその事業に予算が

付くということはない。部門別計画などそのほかの様々な根拠を列挙し、それぞれの事業部門は財務当局に予算を要求することになる。そのことは、地域防災計画にすら記載していない事業に予算措置はされない、ということの意味しており、その結果「災害予防計画は、さまざまな事業・計画の羅列に陥りやすく、計画・事業の目標や効果等の記述が欠落する傾向」（熊谷ら, 2000）にあるとされる。

しかしながら、防災計画の作成にあたっては政策価値の問われる場面が少なくない。第一は予防対策における価値判断である。例えば2004年10月に発生した新潟県中越地震では、中山間地域における集落孤立の問題がマスコミ等によって大きくクローズアップされた。東南海・南海地震の想定被災地の多くは中山間地域であるため、推進地域に指定された都道府県にとっては真剣に対策を考えなければならなくなった。しかし国・地方を合わせて600兆を上回る債務を抱え、そして人口の減少もまもなく現実のものとなろうとしている今日において、過疎に悩む中山間地域の防災のためにどれだけの政策資源を投入することが許されるのか。本来予防計画はそうした問いに答えるものでなければならない。

b) 被害想定と政治性

多くの自治体では地域防災計画の策定にあたって被害想定を行っており、消防庁も被害想定の結果に基づいた対策計画の策定を奨励している⁽¹⁴⁾。このため当然のことながら地域防災計画の内容は被害想定の結果に大きく依存することになる。

しかし被害想定には多くの仮定と想定手法があり、絶対的な手法はない。廣井(1992)が述べるように、「別の仮定を採用し別の想定手法をとれば、その結果は大きく変わる可能性がある」し、被害には定量化できないものも多く含まれているから、「数字で表されたものは、被害のごく一部にすぎない」のである。このため、被害想定にあたってどのような仮定を置き、どのような手法で被害想定を行うか、またその数字をどのように解釈するかは、大いに政治的な側面を有している。例えば防災事業を強力に推進したいとする立場からは、より被害が大きく出るように想定的前提を置こうとするし、安全性を強調したい立場からは逆に被害が小さく出る前提を置こうとする。被害想定は科学的手法に基づいているとはいえ、そこで導かれる数字は政治的な要素を多く含んでいるといえよう⁽¹⁵⁾。

c) 対応計画の政治性

被害を想定して、それに対応するための計画を考える際に、想定された被害が大きければ大きいほど、平時の体制では対応は困難となる。このため、対応計画は革新的な内容を含むことになる（奥, 1995）。例えば阪神・淡路大震災直後に災害対策基本法の改正に関わった二階俊博衆議院議員は、非常災害対策本部の設置に当たって閣議要件を外すこと、市町村長から直接自衛隊の派遣要請が行えるように法改正することに強くこだわったと述べている（二階, 1997）。またこの改正と同時に、現場の自衛官に市長権限の一部を行使することを可能にする改正

も行われた。これについて憲法学者の棟居快行は、現場の自衛官の権限拡大は自衛隊の文民統制の原則という観点から問題であると指摘している（棟居, 1995）。

また、阪神・淡路大震災後に発足した緊急消防援助隊の仕組みは、市町村消防の原則を守りつつ、各消防組織相互の広域的かつ迅速な応援を可能にしたという意味で画期的な制度であった。この仕組みをより強力に推進するために、2003年に消防組織法が改正され、消防庁長官の指示により緊急消防援助隊の被災地への出動は法的義務となった。当時の消防庁長官である石井隆一は、緊急消防援助隊の出動は義務的だが、現地での活動はあくまで自治事務であるとして、市町村消防の原則は維持されていることを強調している（石井, 2003）が、新潟県中越地震による緊急消防援助隊の運用現場を調査した永田（2005）によれば「国が権限強化をする過程で、従来、地方自治の原則から重視されてきた、市町村の防災における一次的責任の原則や市町村消防の原則との間で、しばしば混乱が観られるようになってきた。」と指摘する。

(4) 市民参加プロセスの欠如

このように、防災計画の策定に当たっては多様な価値観との間で政治的調整が行われるべき事項が少なくない。特に、地域住民や当該地域に勤務する者、NPOなどの様々な社会的団体などの市民は、近年では防災の主要な主体と位置づけられているにも関わらず、計画策定過程に参加する余地が極めて少ない⁽¹⁶⁾。

ほとんどの自治体においては、被害想定作業は外部に業務委託される。そして主に工学系の研究者らで構成される専門委員会を設置し、そこで被害想定内容の妥当性などが検討され、それらを反映させて公式な被害想定としてとりまとめられてゆく。この過程は高度な専門性が要求されると考えられており、想定内容の妥当性についてパブリックコメントに付すなど、市民参加を取り入れている自治体はほとんど存在しない。また被害想定そのものに法的な効果はないため、議会の審議を経ることもない。

このような市民の不在は、被害想定だけでなく、地域防災計画の策定過程でも同様である。都道府県防災会議の委員は災害対策基本法第15条において定められており、この中には住民代表、NPO、地元企業などを代表する委員は定められていない。市町村防災会議の委員はこれらに準じて条例で定めることとされている（第16条）が、実際の委員構成は都道府県とほぼ同じである⁽¹⁷⁾。また、地域防災計画の修正に伴ってパブリックコメントにかかる自治体も少なくないが、決して一般的ではない⁽¹⁸⁾。これは、室崎（1996）や熊谷ほか（2000）が指摘するように、地域防災計画が行政の業務計画であり、行政計画、あるいは行政行動マニュアルであるという認識が強いこととが関係している。しかし、地域防災計画が決してそのような行政内部文書としての性質だけではなく、政治的判断が必要な事項や革新的内容を含むものであることはすでに述べたとおりである。

(5) 業務責任と計画権限の不一致

防災行政において地方自治体が果たすべき役割は大き

い。すなわち防災業務は消防行政などと同じように、地方自治体の自治事務として構成されており、特に災害応急対応についてはその一義的責任は市町村にあるとされる。災害対策基本法では都道府県の責務の一つとして市町村の支援、また国の責務の一つとして都道府県の支援を挙げている。一般的には市町村の対応能力を超える災害になって初めて都道府県の機能が求められ、それを上回って初めて国の機能が求められると解されている。しかしながら前章でみたように、災害対策基本法では反対に国の計画が上位に置かれ、都道府県、市町村の計画が作成されるよう規定している。

このような業務責任と計画責任の不一致は防災行政にいくつかの問題をもたらしている。一つには、単純に計画内容が現場の事情を十分考慮していないと思われるために、現場の苦悩が増大するという点である。例えば2005年7月の防災基本計画の修正では、市町村長に対して災害時要援護者に早めの避難を促すことを目的として「避難準備情報」を発表することを求めている。しかしながら、避難の呼びかけを早期化することは、結果的に避難が必要な状況には至らない、いわゆる「空振り」が必然的に増大する。通常の避難勧告でさえ住民が避難せず悩んでいる自治体にとって空振りが増大することは、自ら発表する情報の信頼性を失わせることになりかねない。すでに一部の自治体では早期に避難勧告や指示を出すことそのものが目的化してしまっているように思われる⁽¹⁹⁾が、その傾向はより一層強まるのではないだろうか。

もう一つの、そしてより大きな問題だと思われるのは、防災行政の最前線である地方自治体で先駆的な試みが行われたとしても、それが評価され全国的制度として波及してゆくダイナミズムが阻害されるという点である。

例えばある県では、救急医療の拠点として当該府県が独自に整備した災害医療センターを指定し、それを地域防災計画に明記することを試みた。ところが、保健所を地域の医療拠点として指定する厚生労働省の防災業務計画に抵触した⁽²⁰⁾。同県は、保健所が24時間体制になっていないこと、公衆衛生が専門の医師はいるが外科医がいないことなどを理由に調整を試みたが、結果的に上記の試みを同県の計画に明記することは叶わなかった。

また県と市町村の間では、多くの市町村が災害時に直接府県と連絡調整を行うことを望んでいるが、地方機関（県民局・地域振興局など）を持つ府県では、県の計画が優先されるために、これらの地方機関を経由して調整を行うよう計画しているところが多い。

ちなみに、女性政策や環境政策では、防災行政とは異なり、地方自治体の先駆的取り組みを発端として計画が全国化していくプロセスを辿っている⁽²¹⁾。我が国の女性政策の根幹をなすものに男女共同参画基本計画があるが、1999年の男女共同参画基本法制定以前からすでに都道府県・政令市では先行して女性政策の基本計画が策定されていた。環境政策においても1993年に環境基本法が制定され、国レベルで環境基本計画の策定が義務づけられたが、こちらも自治体の取り組みが先行していた。特に防災行政と根本的に異なる点として、環境基本法はあくまで国の施策を規定するものであり、地方自治体による計画策定義務などの条文が存在しないことである。環境政策

は自治体による先駆的な取り組みが国の法制度の改革を促す形で展開しているのである⁽²²⁾。

4. アクションプログラムの台頭

(1) アクションプログラムとは

最近都道府県を中心に、地震防災に関するアクションプログラム（またはアクションプラン、行動計画など）を作成する動きが目立っている。アクションプログラムには明確な定義はないが、ここでは地域防災計画とは別途、各自治体が行き届くべき事業を目標毎に包括的かつ体系的に示した行政文書を指している。またこれらの作成には法的根拠はなく、各自治体が独自にかつ自発的に作成している。現時点で最も包括的だと思われる奈良県の資料により、都道府県における全国的な作成状況を示したのが表 1 である⁽²³⁾。

表 1 地震防災に関するアクションプログラムの策定状況

都道府県名	策定年月
静岡県 ⁽²⁴⁾	2001年9月
岐阜県	2002年
愛知県	2002年11月
三重県	2002年12月
山梨県	2003年3月
宮城県	2003年9月
滋賀県	2004年3月
和歌山県	2004年3月

出典：奈良県消防防災課資料

地震防災に関するアクションプログラムが作成されるのは都道府県レベルにおいてであり、市町村レベルではほとんど行われていない⁽²⁵⁾。また、表 1 に示された県は、いずれも近い将来高い確率でプレート型地震が発生しそれによる被害が想定されている地域である。2002年に岐阜県・愛知県が、2004年に滋賀県・和歌山県がそれぞれ策定していることから、それぞれ強化地域指定や推進地域指定がアクション・プログラム作成の引き金となっていると思われる。表 1 を見る限り大規模地震の切迫性があるということがアクションプログラム作成に至る必要条件であると言ってよいだろう。

またほとんどの場合、プログラムの目標や理念、施策の柱または施策分野、具体的事業といった重層的な構造を持ち、目標達成のために必要な施策や事業を体系化している。また、具体的目標として数値目標を掲げたものや、実施期間を明記したものもあるが、必ずしもすべての県でそうになっているわけではない。

それでは、なぜこれらの自治体はアクションプログラムを作成する必要があったのか。その背景を明らかにすることで現在の防災行政の問題点のいくつかがさらに浮き彫りになる。

(2) アクションプログラムの意義

a) 予防対策の総合的・計画的実施の必要性

アクションプログラムの内容はその定義から自ずと予防対策が中心となる。地域防災計画はすでにみたようにハードによる予防対策の記述が少ないという欠点があった。また地域防災計画における予防計画が既存の部門別計画の寄せ集めであったため、本当に必要な対策が網羅されているのか必ずしも明らかでなかった。巨大地震の発生が切迫している地域ほど、このことは非常に悩ましい問題であったと思われる。

アクションプログラムが自治体にもたらす最大の利点は、政策目標からトップダウン式に事業を構築しているため、必要な施策の網羅性が担保できるという点である。このことは、プログラムに示された事業の中に新規に行われるものが決して少なくないという事実によって裏付けられている。例えば和歌山県では220のアクションのうち101が新規に実施されているし、三重県では全355のアクションのうち132が新規アクションとなっている。

またこのように目標別に事業が体系化されることによって、それぞれの事業の進捗度合いによってどれだけ政策目標が達成されたかの評価が比較的容易になるということも、自治体にとっては大きな利点である。

b) 自治体としての取り組みを示す必要

行政改革の流れの中で、行政にも事業評価システムを導入し、効率的な行政経営を行うべきであるとの考え方が浸透してきたこともあり、評価の基準である施策目標を明らかにし、事業内容を市民に示そうとする動きが少なくない。ところが、地域防災計画とは地域内の防災関係機関すべてにとっての計画であり、自治体単独の計画ではない。このため、地域防災計画は関係機関の役割分担や連絡調整に関する記述が中心となり、自治体が具体的にどのような取り組みを行うかを納税者たる市民にわかりやすく示すツールとしては不向きである。そこで行政としての取り組みを、施策目標も含めわかりやすく体系的に示すためのツールとしてアクションプログラムを作成する傾向がみられる。

c) 内容および手続き的な自由度の確保

地域防災計画とは別の計画をアクションプログラムとして策定する理由の最大のもは、プログラムの内容や作成手続きにおける自由度を確保するためにほかならない。すでにみたように、地域防災計画にはいくつかの上位計画があり、内容的にそれを逸脱することは許されない。さらにその修正においては国との協議を行う必要があり、それには時間と一定の労力を必要とする。このため、アクションプログラムが持つ要素を地域防災計画に含めることは仮に可能であったとしても、決して得策ではない。なぜなら地域防災計画の修正手続きにかかるコストを最小限にするためには、地域防災計画の記述は最大限抽象度を高めておくことが最良だからである。

また、これによって、ほとんどの自治体で作成過程に市民参加の手続きを取り込んでいる。例えば、和歌山県はアクションプログラム作成の中間報告をとりまとめ、これをパブリックコメントにかけている。他方、三重県では、「三重地震防災アクションプログラム策定委員会」の中に産業界、学界、行政、住民・NPOなどの多

様なステークホルダーを参加させている。地域防災計画の作成・修正においてこうした市民参加が法的に不可能という訳では決していないが、市民の意見をそのまま計画に取り込むことは、法的あるいは計画間相互の関係上困難なケースがほとんどであろう。他方、自治体の裁量の範囲が大きいアクションプログラムでは、手続き的自由度が高く、内容面についても市民の意見を反映させやすいため、市民参加の手続きがより一般的に行われているのである。

(3) アクションプログラム流行が示唆するもの

中央防災会議は2005年3月に「地震防災戦略」が決定され、そこで将来の減災目標を具体的に設定するとともに、地方自治体についても地域目標を設定することを要請している。これは、地震防災に関する国のアクションプログラムとしての性格を有している。いくつかの自治体から始まったアクションプログラム作成の取り組みがこのように国の施策へと波及していくことは、基本的に望ましいことであろう。

そもそも、災害対策基本法の原案を作成した旧自治省も、自治体の取り組みをベースに全国的な制度を構築しようとしていた。すなわち市町村防災計画から積み上げられたものを都道府県防災計画が補完し、それでもまだまらない場合の調整が中央防災会議でなされ、国の基本計画の中に盛り込まれるといった、ボトムアップ的な計画間関係を期待していたのである⁽²⁶⁾。しかしながら、1963年に防災基本計画が作成されてからというもの、阪神・淡路大震災の発生までに改正が行われたのは昭和47年の一回のみであった。すなわち、防災計画のヒエラルキーが確立された後は、防災行政の最前線にある自治体での経験が国の計画にフィードバックされるようなダイナミズムは初めから存在しなかった。阪神・淡路大震災以降は比較的頻繁に修正が行われているが、いずれの修正も法律の改正や、中央防災会議専門調査会での答申事項の反映、国レベルでの対応が求められた大規模災害の発生を契機としている。すなわち、国の立場で国の事情によって修正がなされており、地域防災行政で生まれた課題や新しい施策が国の計画に反映されるということはほとんどない。

また見落としてはならないのは、現在のアクションプログラム流行の背景の一つにある地域防災計画の機能不全である。アクションプログラムは、すでにみたように地域防災計画が持つ予防計画としての不適格性と制度的硬直性による弊害を補完するために、地方自治体によって生み出された政策的発明であると言える。

国の地震防災戦略によって、戦略性や成果重視の防災行政へと転換が行われつつあることは評価できるとしても、ほとんどの自治体にとって主要業務の一つである地域防災計画をどうするのかという議論は一方で真剣に考え直す必要があるだろう。地域防災計画はある意味形骸化しつつある。多くの自治体では法定計画だから地域防災計画を策定しているというのが実態である。実際に、防災行政の質的な改善は地域防災計画の改良ではなく、アクションプログラムのような他の計画形式の作成、改良によって行われていること、しかも熱心に防災対策に

取り組もうとする自治体ほどこうした傾向が見られることは、重く受け止めるべきであろう。

5. おわりに：アクションプログラムを超えて

以上の分析は地域防災計画やアクションプログラムという角度から防災行政について考察したものであり、本稿の分析によって防災行政のすべての問題点や課題が抽出されたわけではない。そのような限定付きではあるが、以下の点について改善の必要性を指摘しておきたい。それは防災計画間における上下関係をなくし、基本的に地域防災計画と防災業務計画および防災基本計画との間には対等な関係として防災行政を再構築すべきである、という点である。これにより、防災業務計画と防災基本計画は地域防災計画の上位計画としてではなく、あくまで国の防災計画として地域防災計画を補完する計画へとその意味合いを変えることになる。

これにより地域防災計画はそれぞれの自治体で独自性を持たせることが可能となり、またそれは最大限尊重されることになる。その反面、計画の不備は自治体の責任となるので、地方自治体は自らの責任において、その想像力と企画力で防災計画を作成することが必要となる。その結果、国と地方自治体との計画間調整を通じて、地方自治体における防災行政上の新たな課題や革新的取り組みが、全国的な制度の改善へとつながる仕組みが確立されるであろう。

最近では東海地震・東南海地震・南海地震など歴史的に繰り返し発生しているプレート型の巨大災害への関心が高まっており、府県間をまたがる災害への対応が問題視されている。消防庁では災害対策基本法を根拠とする相互間地域防災計画の作成を推奨しているが、これは必ずしも有効な方法だとは思われない。なぜなら、現行制度は一度もこうした広域災害を経験していないため、計画策定過程では全く新しい考え方が必要になるはずであるが、それを防災基本計画および防災業務計画の枠組み内でやろうとすることに根本的な矛盾をはらんでいるからである。しかし、これらが上位計画ではなく、地域防災計画と対等の計画であるとすれば、むしろ複数の自治体間で自発的に取り決められた新しい試みが、国の計画にも反映されるという好ましい循環を生み出すことが可能となるであろう。

もちろん、こうした改革に伴って、計画策定主体としての防災会議のあり方ももっと柔軟性を持たせるべきであろう。防災会議のメンバーは災害対策基本法の制定移行ほとんど変更が行われていないが、公共性の担い手は当時の状況から格段に多様化している。例えば特定企業の工場や関連会社が集積している地域では、こうした企業は防災の主要なステークホルダーとして位置づけられてしかるべきである。例えば、民間企業が避難所を提供してくれるのであれば、耐震化が必ずしも進んでいない小学校を避難所として指定する必要はないはずである。

また、NPOやボランティア団体等についても必要に応じて防災会議のメンバーに加えることも検討されて良い。実際に災害時に非営利組織の担う役割は大きく、こ

うした組織の意見も計画に反映させることが重要である。すでに防災会議以外の場合は、様々な形で非営利組織の意見を吸い上げようとする努力はなされているが、ならば防災会議の場合からも排除する理由はないであろう。形式にとらわれず、実質的に効果のある災害対策が現場から創造される環境の構築を目指すべきである。

謝辞

本稿の構想段階において同志社大学政策学部の風間規男先生から大変有意義な示唆を頂いた。また成城大学法学部の打越綾子先生には、本稿の構想段階および修整段階で様々なご意見とご指摘を頂いた。また本稿は文部科学省大都市大震災軽減化特別プロジェクト（大大特）- 3 成果普及事業「地域社会の防災力向上を目指した自治体の防災プログラムの開発」（代表：河田恵昭人と防災未来センター長）の研究成果の一部であり、平成 16 年度のメンバーである神戸市・大阪市・京都市・兵庫県・大阪府・奈良県・和歌山県・三重県の防災担当の方々には多忙にも関わらず本稿の執筆のためにヒアリングのお時間を割いて頂き、また貴重な資料を数多くご提供頂いた。本稿初稿を査読した 2 名の匿名のレフリーからも有益なコメントを頂いた。すべての方々に対しここに記して感謝申し上げる。言うまでもなく本稿に含まれるすべての誤りは筆者らの責任に期すものである。

補注

- (1) 例えば中谷・村尾(2002)で紹介される既存研究はすべてこのアプローチである。
- (2) このような認識は災害対策基本法制定当時から存在し、当時科学技術庁科学審議官であった藤村(1962)に端的に示されている。
- (3) 杉山(1986)もこの点を指摘している。
- (4) 風間(2002)は第 39 回臨時国会の議事録より、当時の安井自治大臣の答弁から次の発言を引用し、このことを裏付けている。「、、、この法律の建前が各省の制度、法律をそのままに認めて、さらに総合的に災害に対処していかなければならない場合に、その対処すべき機構と調節をこの法律で与えようとするものである(p.40)」
- (5) この部分を問題視する論者は決して少なくない。例えば災害対策基本法制定当初から藤村(1962)は防災行政と治山治水などの土地行政が分離していると批判している。風間(2002)はこの法律における災害予防とは「preparedness」であり、「mitigation」は含まれないと解釈している。また元東京都副知事の青山侑もこの法律での災害予防とは「災害につよいまづくり」のことではないという見解を示している(青山 2004)。
- (6) 室崎(1999)は、阪神・淡路大震災までの地域防災計画について「自治体の地域防災計画書をみると、その大半は応急対策の記述に終始しており、予防対策や復旧対策を記述する部分は極めて少ない。」と指摘する。その理由として、防災行政についての権限的な問題だけでなく「建物などの構築物については十分な耐震性があるとの過信から、公園などの都市計画については費用が掛かりすぎるとのあきらめから、ハードの対策や構造的な対策を軽視する傾向があった」と指摘する。
- (7) 災害対策基本法制定の背景について解説された当時の文献としては星野(1973)がある。今日的な文脈で法律制定過程を振り返った文献としては風間(2002)があり、特に後者は国会での議論と政治的背景について詳しい。
- (8) ここでの説明は主に秋月(1995)を参考とした。
- (9) 筆者は 2005 年 1 月から 3 月にかけて地域防災計画に関するヒアリングを行った。訪問した自治体は三重県・和歌山県・奈良県・大阪府・兵庫県・京都市・大阪市・神戸市・明石市である。これらの中で推進計画を地域防災計画から分冊化していたのは神戸市のみであった。震災対策編の中に新たに章立てしているケースがもっとも多く、中には章立てすら行っていない自治体もある。
- (10) 東南海・南海地震特別措置法第 7 条では、推進地域内に存在し、かつ同条で定める事業所に対して対策計画の策定を、推進地域の指定から 6 ヶ月以内に行うよう定めており、その規定によって 2004 年 6 月 16 日が対策計画作成の期限となった。「対策計画は、推進計画と矛盾し、又は抵触するものであってはならない。(同条第 5 項)」であるから、地方自治体はこれらの事業所に対策計画を示すために早期に推進計画を作成する必要があった。ところが、推進計画が「基本としなければならない」と定められている国の推進基本計画が作成されたのが 2004 年 3 月 31 日であったため、国との協議にかかる時間を除けば実質的な計画作成作業を行う時間がほとんどない中で作成されている。
- (11) 打越(2004)はこの点について「組織下位の当事者間に対立・紛争を生じさせる問題の解決を上位部分に解決させようという試みは、逆に情報が少ない第三者に作業を任せる結果となるため、実質的な効果をもたらすことが困難になるおそれがある(p.15)」と述べている。
- (12) 例えば河田(2003)は、阪神・淡路大震災におけるライフライン復旧作業で動員された人員が我が国で調達できる資源の最大値であるとの仮定のもと、東海・東南海・南海地震が同時発生した場合、ライフラインの復旧にかかる日数を、水道で 513 日、電気 35 日、都市ガス 210 日と推計している。
- (13) 加藤ら(2000)は地域防災計画策定支援システムの必要性の一つとしてこの点を指摘している。
- (14) 例えば阪神・淡路大震災後に消防庁が行った「市町村地域防災計画検討委員会」では、市町村は地域防災計画を策定するにあたって、地震モデルを設定し震度および被害の推定を行うことが必要だとしている(長尾,1996)。また被害想定は単に地域防災計画の前提となるだけでなく、それらの情報を一般に公開することで防災意識の啓発資料としても作成される(熊谷,1999)。
- (15) 例えば、吉野川の第十堰可動堰化に関して流域住民と当時の建設省との間で生じた問題の発端は、河川改修にあたって「1/80 確率洪水という基準を 1/150 確率洪水に変更したために生じた問題」である(廣野,2002)。問題こうした事例の一つは淀川流域の洪水ハザードマップである。国土交通省は 2002 年 6 月に淀川・宇治川・木津川・桂川における浸水想定区域図を公表したが、前提となる雨量は 2 日間で約 500mm であり、「淀川の堤防がある場合は危険となる水位に達した時点での破堤」を前提として計算されてい

るため、大阪市中心部における想定浸水高が 3m～5m、最大浸水高 6m と大変厳しい数字が示されている。この想定下では多くの避難所は水没し、三階建てのビルですら浸水の危険性があるため、前述のヒアリング調査において、これを前提とした避難計画の策定は困難であるとの困惑の声が地元自治体から聞かれた。

- (16) この点を問題視する論者は多い。例えば室崎(1996 および 1999)、山本(2000)、風間(2002)などがある。
- (17) 神戸市防災会議には、住民代表として婦人安全防災委員が委員として参加しているが、ヒアリングの範囲では住民を委員に加えているのは神戸市だけであった。
- (18) ヒアリングの結果では、過去地域防災計画の修正に際しパブリックコメントを行った自治体は大阪府のみであった。
- (19) 筆者が所属する人と防災未来センターでは、自治体防災担当職員を対象とした研修の一環として図上演習を毎年開催している。その中で、地震が発生しある程度の被害が確認されたと同時に市内全域に避難勧告を出す自治体職員が少なくない。
- (20) 厚生労働省は「地域保健対策の推進に関する基本的な指針」(厚生省告示 374 号、改正平成 12 年 3 月厚生省告示第 143 号)において、地域における健康危機管理の拠点として保健所を位置づけている。これに従い、「災害医療体制のあり方に関する検討会」において、平成 13 年 6 月に報告書を発表し、その中で「災害医療に係る保健所機能の強化」と題して災害時の医療体制を強化する方針を打ち出している。
- (21) 打越(2005)は、地域防災計画のように部門の枠を超え、特定の政策課題毎に策定される計画を「政策分野別基本計画」と呼び、事業部局単位で作成される「部門別計画」と区別した。そしてその「政策分野別基本計画」の一つの特徴として、地方自治体が独自に作成し、かつ法や条例など議会による根拠付けのない「要項計画」から、やがて全国に波及し、法制化され「法定計画」となるプロセスがみられるとする。
- (22) 自治体環境法政策の体系についてまとめたものに例えば北村(2002)がある。
- (23) 奈良県では 2005 年度に全庁職員らによるワークショップを通じて地震防災アクションプログラムを策定している。ここで示した表は、この過程で奈良県消防防災課が調査した内容を、奈良県の実情のもと公表するものである。
- (24) 静岡県は 1995 年に「地震対策 300 日アクションプログラム」を実施しており、ここで示しているのは第 3 次被害想定の結果を受けて策定された「地震対策アクションプログラム」である。
- (25) 豊田市では平成 15 年に「地震防災アクションプラン」を作成している。しかし筆者がヒアリングを行った京都市・大阪市・神戸市・明石市についてはアクションプログラムの作成は検討もされていなかった。
- (26) このような見解は当時消防庁次官であった川合武の論説(川合, 1962)にみられる。また消防庁防災課長補佐(当時)の安藤哲朗によれば 1961 年の災害対策基本法施行以前から、都道府県では「当面の災害に対処するため」に「組織作りと兼ねて」地域防災計画に準ずるものを作成していたので、これを基本として地域防災計画が整備されることが期待されると述べている(安藤, 1962)。

参考文献

- 青山侑(2004)、セミナー自治体計画論(16) 防災計画、*地方自治職員研修*, 37 (7), 61-63.
- 秋月謙吾(1995)「第 5 章：計画の策定」西尾勝・村松岐夫編、*講座行政学第 4 巻：政策と管理*、有斐閣、153-190.
- 安藤哲朗(1962) 災害対策基本法の施行について、*地方自治*, 178, 47-53.
- 石井隆一(2003) わが国消防防災行政の新たな飛躍を目指して (一) - 消防組織法及び消防法の改正と今後の課題、*自治研究*, 79 (7), 20-40.
- 打越綾子(2004)自治体における企画と調整：事業部局と政策分野別基本計画、日本評論社、2004.
- 奥正嗣(1995)「非ユークリッド型計画」としての危機管理計画 - 地方自治体の防災計画を中心として -、*阪大法学*, 179, 825-852.
- 風間規男(2002) 災害対策基本法の制定 - 防災政策ネットワークの形成 -、*近畿大学法学*, 50 (1), 1-82.
- 加藤孝明・ヤルコンユスフ・小出治(2000) 地域防災計画策定支援システムの必要性和その例示、*総合都市研究*, 72, 219-229.
- 川合武(1962) 災害対策基本法について、*都市問題研究*, 14(5), 16-28.
- 河田恵昭(2003a) 第 2 章：危機管理論 - 安心 / 安全な社会を目指して -、京都大学防災研究所編、*防災学講座 4：防災計画論*、山海堂、25-98.
- 河田恵昭(2003b) 東海・東南海・南海地震とその対策 ～2003 年十勝沖地震津波災害を教訓として～、*季刊消防科学と情報*, 13-18.
- 北村喜宣(2002) 自治体環境法政策の再編、松下・西尾・新藤編、*岩波講座 自治体の構想 3：政策*、岩波書店、133-149.
- 熊谷良雄(1999) 地震被害想定と地域防災計画、*総合都市研究*, 68, 45-57.
- 熊谷良雄・岡田裕行・佐藤貴(2000) 阪神・淡路大震災以降の緊急対応への備え - 都道府県での地域防災計画の改訂と総合防災訓練の改善、*都市問題*, 91 (6) 15-32.
- 杉山俊朗(1986) 地震防災計画の現場から - 静岡県の事例、*土木学会誌*, 71 (4), 64-67.
- 総務省消防庁防災課(2003a) 都道府県境を越える圏域での広域的な防災体制に関する研究会報告書の概要、*月刊消防*, 25 (6), 31-48.
- 総務省消防庁防災課(2003b) *東海地震に係る広域的な地震防災体制のあり方に関する調査検討報告書*(座長：廣井修)
- 田村圭子・林春男・立木茂雄・牧紀男・田中聡・近藤民代・堀江啓・馬場美智子・柄谷友香・長谷川浩一・深澤良信(2004) ワークショップによる、ステークホルダー参画型防災戦略計画策定手法の開発、*地域安全学会論文集*, 6, 129-138.
- 中谷典正・村尾脩(2002) 地方都市における小規模自治体の実情を踏まえた地域防災計画作成手法の提案、*地域安全学会論文集*, 4, 325-334.
- 長尾一郎(1996) 市町村地域防災計画(震災対策編) 検討委員会報告書の概要、*消防科学と情報*, (46), 38-43.
- 永田尚三(2005) 中越地震で示された自治体消防の連携 - 防災行政での国と自治体の権限は -、*改革者*, 535, 50-53.
- 二階俊博(1997) Check the 議員立法(3)災害対策基本法改正 - 災害

に迅速な対応を, *法学セミナー*, 510, 110-111.

西尾勝(1972) 行政と計画 その問題状況の素描, 日本行政学会編, *行政計画の理論と実際*, 勁草書房.

廣井脩(1992) 都市防災における専門化と市民性, *都市問題*, 83(2), 57-67

廣野喜幸(2002) 6章: 公共の場での問題解決 - 吉野川第十堰可動堰化問題, 小林傳司編, *公共のための科学技術*, 玉川大学出版部, 140-157.

藤村重任(1962) 防災政策の動向と問題点 - 特に行政体制について -, *水利科学*, 6(5), 1-15.

星野安三郎(1973) 災害対策基本法, *法律時報*, 45(7), 43-53.

牧紀男・田村圭子・近藤民代・林春男・K. Topping, 立木茂雄・長谷川浩一・堀江啓・馬場美智子・田中聡・深澤良信・吉富望・深澤良信(2004) ステークホルダー参加型地震防災総合計

画策定手法の開発 「マリキナ市地震防災総合計画・アクションプラン」策定の試み, *地域安全学会論文集*, 6, 111-120

真山達志(1997) 防災行政の課題, *年報行政研究*, 32, 45-58.

棟居快行(1995) 自衛隊災害派遣をめぐって, *ジュリスト*, 1070, 16-20.

室崎益輝(1996) 新しい地域防災計画とこれからの防災, *季刊 都市政策*, 84, 3-14.

室崎益輝(1999) 地域防災計画のあり方を考える, *地方自治職員研修*, 32(9), 21-23.

山本正典(2000) 市町村地域防災計画の現状分析と今後の課題, *月刊消防*, 22(9), 62-66.

(原稿受付 2005. 5.27)