

●防災・災害法制

# 地方自治体の危機管理システム

同志社大学法学部助教授

直山達志

## 一 はじめに

阪神大震災を契機に、住民の生命と財産を守る責務を負っている自治体において、大地震が起こる可能性は低いという油断があったのではなか、また、大地震が発生した場合の対策が不十分ではなかったのかということが問題となっている。そこで、本稿では、自治体の危機管理システムを検討する。その際、大地震は発生を完全には予知できないこと、わが国のほとんどの地域で発生する可能性があること、いったん発生するとき極めて深刻な被害をもたらすこと、そして何よりも今回の阪神大震災を経験した直後であることから、主として大地震の発生に伴う

危機についての管理システムを検討する。また、近年、地方自治体の政策（形成）能力が注目されていることに留意して、危機管理システムと政策能力との関係にも着目することにする。

## 二 自治体の危機管理システムの基本構造

自治体の危機管理システムを構築している「地域防災計画」は、大きく分けると、災害予防計画、災害応急対策計画、そして災害復旧計画の三つの計画で構成されている。このうち、災害復旧計画は、災害発生直後の文字どおりの危機的状況が一段落した後の段階を対象としている点と、本特集の他の論稿で採り上げら

れている復興計画との関係が深いことから、本稿での検討からは除外しておく。

さて、地域防災計画においては、通常は次のような構成で計画が組み立てられている。すなわち、最初に総則に当たる部分があり、計画の目的、基本方針、用語の定義、関係機関の範囲や責任分担の大枠などが定められている。また、この総則部分の重要な要素となっているのが、当該自治体における災害発生の可能性と被害予測である。そして、この発生可能性と被害予測こそが、それ以後の災害予防計画と災害応急対策計画の質と量を規定することになるのである。

とりわけ、災害予防計画に与える影響は大きいといわれている。災害

が発生する可能性が高ければ高いほど、また、予想される被害の程度が大きければ大きいほど、被害を予防するための対策は大きくなり、ならざるをえない。危機管理システムの側からだけ見れば、災害発生可能性をできるだけ高く見積もり、被害の程度を最大限に想定しておけば、災害発生時のシステム負荷が相対的に小さくなる。しかし、広い範囲の経済・社会活動に責務を負う自治体が、災害対策に全エネルギーを消費し込むことは不可能である。その結果、一定の妥協点で予測や想定がなされる。

たとえば、震災対策計画において防災上考慮すべき地震の規模を求められているわけではないため、一般

に、地震歴を統計的に処理し、再現期間ごとにそれに対応したマグニチュードを採用することが多い。しかし、地震学の進歩によって発生する地震の規模や周期が予測できるようにならない限り、統計的处理に頼りつつも、最後は曖昧さを残したまま地震の規模が想定されるというのが実情である。

ともあれ、予想される災害の規模が決まると、それに基づき被害予想が行われる。自治体の防災計画では、この被害予想は比較的細かく検討されている。すなわち、木造家屋倒壊危険度、火災危険度、交通網の損害、ライフラインの損害などの項目に分け、被害予想が作成される。

地震による最大震度を五とするか、六とするかによって、当然、これらの被害予想が変わってくる。しかし、たとえば阪神大震災以前の高架の高速道路のように、土木工学上は倒壊するはずがないとされている場合、たとえ震度六を想定したところで被害がでるとは予想されないことになる。行政が作成する防災計画であるから、その当否の第一義的責任は行政側にあるが、技術的側面では

専門技術・理論の水準に依拠せざるをえない。

自治体の防災計画では、地域全体を二五〇メートルから一キロメートル程度のメッシュに分割し、小さな区画ごとに被害の程度を見積もり、積算していく。その結果、国が広い範囲を対象に作成する被害予想とはズレが生じることもある。たとえば、東京で関東大震災級の直下型大地震が発生した場合の被害予想で、都の推定死者数は約九四〇〇人に対して、国土庁の予想に基づいて計算すると死者は六万人を超えることになる<sup>1)</sup>。

もつとも、自治体の被害予想が低めに設定されるのは、単に緻密な積み上げによるからだけではなく、さまざまな思惑や配慮の結果でもある。すなわち、第一に、いたずらに大きな被害を想定することは、その地域の住民に多大の不安を与えるだけでなく、地価の下落などの副次的影響が生じる恐れがあることに對する配慮である。良くいえば、行き届いた配慮であるが、悪くいえば、本末転倒である。第二に、被害予想を示した以上、それに見合った対策を

立てる必要があるが、予算等の制約から対策が可能な範囲の被害予想にとどめたいという配慮である。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)を限定してしまうという、行政の特徴がここでも現れている。そして第三に、ほとんどの場合、前例やデータがないかぎり、予想といえども単なる可能性という程度では計画に盛り込めないという行政的判断がある。

被害予想の次は、それに基づく災害予防策となる。予防策は、都市計画、電気・ガス・水道・通信等のライフライン、道路、河川などの対策を講ずるべき項目ごとに、関係行政機関や事業者が策定する計画からなっている。また、避難、情報連絡体制整備、防災訓練、観測、防災知識の普及、防災組織整備、災害援助基金などの関連する計画が組み込まれる。

先にも、想定する災害の規模とそこで予想される被害の程度が、これらの予防策の質・量を規定すると指摘したが、実際にこれらの予防策計画を見てみると、必ずしもそ

ともいえない。なぜならば、計画の中には、「諸法規に基づき設計上十分な耐震性が考慮されており、被害は比較的少ないと思われる」とか「災害予防策には万全を期している」という自信に満ちた表現や、「施設設備の整備をはかる」とか「必要な補強、点検、整備を行う」といった抽象的な表現がちこちに見受けられ、被害予想に連動した形で具体的な対策が示されているわけではないからである。災害予防計画は、具体的な目標を定めて、それを達成するための活動内容を明示した計画ではないのである。

地域防災計画の次の部分は、災害応急対策計画である。これは、災害が発生した場合の応急対策の活動体制を定め、それぞれの活動主体がどのように行動するかについての枠組みを示している。活動体制については、当該自治体内の関係機関全体を有機的に結びつけるような内容となっているが、具体的な応急対策計画は各機関が独自に策定した計画の積み上げ方式で策定されており、全体としての調整がとれているとはいえない。そもそも、地域防災計画自体

を見たこともない自治体職員が少なくない現状で、他の部署の応急対策を十分に理解している職員がはたして何人いるのだろうか。危機管理システムを作る上で重要な役割を果たすと思われる災害応急対策計画の実情は、一般にきわめて心もとない。

また、これらの応急対策計画は、計画の編成上はそれに先立つ被害予想や災害予防対策と一体となつていながら、内容的には連動している部分にはむしろ少ない。というのは、応急対策は、現在利用しうる施設・設備・人員をどのように配置し動かすかということにならざるをえないからである。被害が大きいからといって、能力以上の対策は行えないのである。

さらに、応急対策計画は、いわゆる災害時の活動マニュアルといったものではなく、枠組み程度である。マニュアルは別途定めているところもあるが、多くの自治体では、まだそこまで至っていない。阪神大震災を契機に、震災時の活動マニュアルづくりを進める自治体が増えていく。

### 三 危機管理システムの 特徴と課題

自治体の危機管理システムはおおむね前述のとおりであるが、このようなシステムの特徴を一言で表現するならば、典型的な計画に基づく行政であるということである。そこで、行政と計画の関係について、若干の検討を加えておくことにしよう。

そもそも行政における計画には、確立された定義が存在するわけではない。その中でも比較的一般に見られる定義は、たとえば、「一定の目標を設定し、その目標を達成するために諸手段を総合する行為またはその結果」というものである。このような定義における計画の特徴は、まず目的があり、それを具体化した数値化した目標が設定されていることを前提としている点である。一方、計画を「未来の複数または継ぎつなな人間行動について、一定の関連性のある行動系列を提案する活動」<sup>(3)</sup>とする定義もある。この定義では、目標設定を計画の必要な要素

としていないという特徴が見られる。

自治体の危機管理システムを構成している地域防災計画は、明らかに後者の定義に合致する計画である。先にも見たように、ここでは、明確な目標が設定されているわけではなく、関係機関(者)の行動提案計画となつているのである。したがって、そもそもそのような計画の構造をとつていることを認識した上で、地域防災計画を検討する必要がある。

そこで、後者の定義を提示した西尾勝の指摘する計画の性格を識別するための「性格指標」を参考に検討してみよう。性格指標とは、①計画をもって対処しようとする課題が計画主体の全活動において占める「重要性」、②計画に際して考慮される要素、手段の程度から見た「複雑性」、③計画の成否に決定的な影響を与える諸要因をどこまで計算に入れるかという「完全性」、④計画が提案している人間行動に対して計画の実現主体がどの程度まで拘束力を持つつかという「実効性」、⑤計画による行動提案の「明細性」ないし

「具体性」、⑥計画がどの程度先の未来を考慮しているかという「未来性」、⑦計画がどの程度多数の組織単位の間行動を対象としているかという「総合性」、そして⑧計画の作成権がどの程度まで計画主体に独占されているかという「集権性」である<sup>(4)</sup>。

まず、計画の「重要性」という点では、阪神大震災以前では一部の地震危険地帯を除けば、一般に重要性が低かったといえよう。計画主体の定義を明確にしなければならぬが、ここでは自治体の防災担当部局とすると、そこでは頻度がきわめて低い大規模な危機管理ということよりも、比較的発生頻度が高い災害(わが国では一般に風水害が多い)を対象とした計画や予防活動が中心であった。なぜならば、住民の生命と財産を守るといふ目的からすれば、目前の災害への対策を重視せざるをえないし、風水害による危機はある程度まで管理することが可能であると思われているからである。逆に、数十年、数百年に一回という大地震に起因する危機を管理するような計画を策定するためには、当該地域の

政治的合意を調達するために膨大なエネルギーを投じなければならなくなる。

「複雑性」の点では、地域防災計画においては、交通・通信、治安、保健・衛生、ライフラインの確保など考慮すべき要素が多方面にわたっている。したがって、きわめて多くの手段を含むことになるため、その複雑性は高い。

「完全性」の点では、先に見たように、防災計画の根底にある被害予想自体が不確定な要素を含んでいる。高速道路に対する被害のように、技術的、理論的にかなり自信を持って想定されていた部分でさえ、現実には予想をはるかに上回る被害を受けるなど、都市部における大地震に関する限り、阪神大震災以前はきわめて完全性が低かったのである。

「実効性」の点でも、あまり高いとはいえない。とくに、行政機関以外の行動に対しては、必ずしも強制力を伴っているわけではなく、事前の協定等に基づいて依頼するケースが多い。また、自衛隊に対しては、自治体は出動要請はできて、指揮

命令権は持っていない。実効性を高めるためには、災害発生時におけるかなり集権的な指揮命令体系を確立しなければならない。

「明細性」「具体性」の点では、多くの地域防災計画は、大枠を定めている程度であり、具体的であるとはいえない。しかし、危機管理システムを実際に機能させるためには、かなり具体的なマニュアルが必要であるというのが一般の考え方である。

「未来性」の点では、大地震となると、五〇年、一〇〇年単位の長期間を想定しなければならない。しかし、何よりも問題なのは、大地震がいつ起こるかかわらないという不確定性である。たとえ対象としている期間が長期にわたっていても、確実に計画期間が定まっている場合は、計画に対する関心を高め、資源の投入を計画的に行えるが、地震防災計画の場合はこの点で不利である。

「総合性」の点では、危機管理のための計画は、きわめて厄介な問題を含んでいる。地域防災計画を一瞥すれば明らかのように、防災計画はほとんどすべての行政分野を含んでいる。関係者には、国・自治体にと

どまらず、電気・ガスなどの公益事業者、放送、運輸などの公共性の高い事業者などの民間機関、さらに当然ながら一般住民も含まれる。とくに、大地震による災害では関係機関の数は膨大である。

最後に「集権性」についてみると、これは「総合性」と表裏一体の関係にあるともいえるが、計画にかかわるアクターが多くなればなるほど一般に集権性は低下する。とりわけ、地域防災計画の場合、先にも示したように、実際の計画の多くの部分は、関係機関が独自に作成した部分計画の積み上げによって策定されている。計画を取りまとめている防災担当部局は、通常、一課ないし一係にすぎず、計画策定の権限が集約しているとはいえない。

以上のように、防災計画、とりわけ大地震を想定したような防災計画は、「性格指標」のすべての項目で問題をかかえた、きわめて特殊な計画である。そして、そのことが、計画が想定している事態が生じた際に、計画通りに関係者が行動しない(できない)ことにつながるのである。したがって、危機管理システム

をうまく機能させようとするならば、いま検討したような性格指標の各項目について、基本的な改善が必要となるだろう。さいわい、阪神大震災後の、大震災に対する関心の高まりや、より高い危機管理能力の要請は、性格指標の多くを改善する。

たとえば、一九九五年度予算案ですでにまとめていた都道府県と政令指定都市のすべてが、公共建築物の耐震性調査費や地域防災計画の見直しなどを盛り込んで、震災対策費を大幅に増額したように<sup>(5)</sup>、計画の「重要性」が高まる傾向がある。また、震災対策計画の見直しを行うために「地震対策室」といった新組織を設置する動き<sup>(6)</sup>に見られるように、「集権性」も高まりつつある。さらに、阪神大震災を契機に災害対策マニュアルの作成の必要性が論じられていることからわかるように、「明細性」や「具体性」を高めるという動きも目立っている。この機会に、防災計画が持つ問題点を克服して、より充実した計画とし、危機管理システムの機能アップを図ることが望まれる。

#### 四 おわりに

以上のような一般的な計画にも共通する検討点のほかに、危機管理に關する計画には、さらにいくつかの検討すべき事項がある。すなわち、通常の計画と違って、計画に基づいて行動すべき人や組織が、本来の機能環境と異なる状況で行動しなければならぬため、計画の詳細性や具現性を高めるだけでなく、計画が想定していない状況になった場合、あるいは計画の想定を超えるような状況が発生した場合の対策を検討しておかなければならないのである。むしろ、このことの方が、単なる計画行政とは異なり、危機管理システムとして検討すべき重要な側面であるといえよう。そこで重要となるのは、広域性の問題、コミュニティの問題、行政と民間のパートナーシップの問題、そして自治体の政策能力の問題である。

まず広域性の問題であるが、わが国の地方自治においては、ほとんど常に広域化が課題とされてきた。し

かし、当事者の各自治体や住民の中で、広域化の必然性や必要性が十分に認識された上で広域化が論議されてきたというわけではない。その結果、防災という点では、これまで「広域防災会議」などがあっても、単なる協議会であり、実質的には機能していないのが一般的であった。広域的な防災訓練などはほとんど行われることがなかった。阪神大震災時の広域的支援の不備への反省から、広域防災体制の再検討が進められているが、これを契機に、本来に望ましい広域行政のあり方を、自治体が主体的に探っていく必要がある。

コミュニティの問題とは、深刻な危機状況では、住民が独自のコミュニティ活動を行わざるをえなくなることへの対策である。危機管理能力を高めるためには、行政や関係機関の能力を高めるだけではなく、日頃からコミュニティの活動をどのように築いておくかという課題を解決しておかなければならない。同時に、これは、行政の役割とか守備範囲といったことを検討することにつながる。平常時から、このような本質的

な問題に真剣に取り組み、住民との間に十分な意思疎通を図っておくことが、危機管理能力を高めることになる。

パートナーシップの問題とは、今回の阪神大震災でも問題となったように、行政の対応能力を超えたような危機状況で、ボランティアの役割をどのように位置づけるかということである。これまで自治体は、ボランティアとつきあうことに不慣れであった。ましてや、地域防災計画にはボランティアの役割については何の記述も規定もないのが普通である。今日、福祉分野でようやくボランティアの「活用」が広がってきているが、行政とボランティアとの間の良きパートナーシップの確立にはほど遠い状況である。行政が、ボランティアを一方的に利用したり手伝わせるという発想ではなく、行政が本来対応しないニーズや、公平性の観点から行政では対応しえない住民の個別的ニーズに対応しうる活動主体としてボランティアを位置づけ、行政とボランティアの協力、協働によって危機を乗り切るという発想が必要である。そのためには、福祉分

野におけるボランティア活動を含めて、平常時からパートナーシップに立った行政とボランティアの関係を構築しておく必要がある。

最後に、自治体の政策能力の問題であるが、これまで指摘したすべての項目が自治体に対してより高い政策能力を要請していることに他ならない。しかし、ここでとくに強調しておきたいのは、個々の行政職員の政策能力を高めなにかぎり、本来の意味での危機管理能力を高めたことにはならないという点である。すなわち、今回の阪神大震災で防災計画の不備が指摘され、より充実した防災計画や詳細な防災マニュアルが策定されようとしているが、いかに優れた計画を策定しても、実際にそれにしたがって行動するのは個々の人間であることを考えると、個々の行政職員の能力が問われるのである。

今日、行政の世界では、「計画のインフレ」といわれるほどの多数の計画が溢れている。そのため、自治体は計画づくりにはかなり熟練しているが、作ることで自体が目的化しているくらいがある。また、計画を作るときには、問題点を検討し、解

決策を模索するが、いったん作成が終わると、問題解決の行動をとらなくなってしまう。それゆえ、より詳しい計画やマニュアルを作ることになる。しかし、危機状況では、予想しなかった事態が生じ、計画やマニュアルが機能しないことがある。仮にマニュアルで想定した状況でも、マニュアルを見ることができない場合もある。そのようなときに、個々の行政職員はどのように行動するか。結局は、状況を把握し、自らの判断で行動することが要請されるのである。そして、このような問題解決のために自らが考え、行動していくことこそが、本来の政策能力の原点であるといえよう。そういう意味で、深刻な危機における危機管理システムの最後の生命線は、各自治体が職員の状況把握能力、問題解決能力をどれだけ高めているかにかかっているといっても過言ではあるまい。

幸か不幸か、阪神大震災までは、自治体はこれほどの危機を経験しなかったため、マニュアル作りがうまくて、マニュアル通りに行動するのが得意な職員を養成してきた。その

ことへの反省から、最近、自治体の政策（形成）能力を高めることに関心が集まっているが、そこでも、ともすると計画作成能力の向上だけが問題とされる傾向がある。しかし、今回の震災が自治体行政に残した最大の教訓のひとつは、真の政策能力は何かをもう一度考え直せということではなからうか。

(1) 朝日新聞一九九五年三月二二日付け朝刊参照。

(2) 西谷剛「計画と総合」『季刊行政管理研究』一六〇号、一九九二年、三頁。

(3) 西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会、一九九〇年、一九五〜一九六頁。

(4) 西尾勝・同右、一九七頁。

(5) 二月二五日時点での共同通信社の調べによる。京都新聞一九九五年二月二六日付け朝刊参照。

(6) たとえば、滋賀県では、主監（次長級）以下専属五人体制の地震対策室を設置した。京都新聞一九九五年三月一七日付け朝刊参照。

(7) 新川達郎「自治体計画の策定」『講座行政学（第四巻）有斐閣、一九九五年、二二六頁。

（まやま・たつし）

