

# 都市の リスクマネジメント

第110回

## 地域防災計画の不思議 — 計画の意義再考

明治大学研究特別教授、地方公務員安全衛生推進協会顧問

中邨 章



### 防災対策と計画性

日本では1961（昭和36）年に作られた災害対策基本法（以下、**災対法**）が、防災対策の骨格を決める基本法である。この法律には二点、大きな特色がある。一つは、「**計画性**」という概念を防災対策に持ち込んだことである。この法律ができるまで、国の防災対策に計画と呼ばれる発想はほとんどなかった。1950年代の状況を思い起こすと、災害対策に対応する法律は150件から200件近くに上ったといわれる。災害救助法（1947年制定、以下同じ）、消防法（1948年）、水防法（1949年）、電波法（1950年）、道路法（1952年）、日本赤十字社法（1952年）などが、その一例である。こうした法制度は、戦後の復興期という事情にもよるが、それぞれ必要に応じて策定されてきたため、責任主体は別々に分かれ相互に連携を欠いた態勢が続

いてきた。それら多様な法律に「**計画**」というヨコ串を通し、災害対策に一貫性を持たせようとしたのが『**災害対策基本法**』である。

災対法にはもう一つ、計画を通して災害対策に「**総合性**」と「**整合性**」を確保するという意図があった。その中心になるのが国に設置される中央防災会議である。災対法では都道府県と市町村にも同じような地方防災会議を設ける決まりである。組織は国の地方防災会議が位置付けられるピラミッド状の体制を取る。中央防災会議には、関係する行政機関に資料の提出、意見聴取、協力の要請、地方に対する勧告・指示権限などが与えられているが、中央防災会議の決定に自治体など行政機関が従わなければならないというルールはない。現実はこちらとは異なり地方自治体の多くは、中央防災会議の意思決定に敏感に反応するのが通例である。

### 災対法体制

#### — 一貫性と総合性の実績

災対法は計画性を重視し、それによって災害対策に総合性と整合性を持たせようとした画期的な制度であった。計画行政の担い手は中央防災会議である。中央防災会議は防災基本計画を策定するが、それが初めて作られたのは1963（昭和38）年のことである。当時、この文書はコンパクトに13ページにまとめられていた。以後、大災害が発生する度に計画は改定され、2018（平成30）年版になると分量は308ページにまで増加している。大災害の発生に合わせ改定が続けられてきた防災基本計画は、内容の一部に重複などの問題が見られるため、内閣府は新旧表などを公表して訂正を行っているが、今後、計画の全体量を減らす工夫が必要ではないかと思う。

# Risk Management

それをいうのも国の計画書が増やすのに合わせ、自治体を作る文書も肥大化を重ねているからである。災対法は国が防災基本計画を策定し、それに準拠する形で都道府県と市町村が地域防災計画を作ることを決めている。そのため、各地で作られる地域防災計画は、規模の小さい自治体でも辞書ほどの厚さになることが多い。ごく大ざっぱに言うと、計画書の分量は平均で800ページ前後、中には1000ページを超える自治体もある。ところが、自治体の地域防災計画は労力や時間がかかる割には実効性が乏しい。計画のための計画ではないかとも疑いたくなる。量が大部に及ぶため、自治体で文書を通読する職員はほとんどいない。災害が発生してから、計画書を開いて関連する箇所を探していたのではどうにもならない。稼働性の少ない地域防災計画を作成することの意義を検証する時期がきているような気がする。

## 続く計画の肥大化と原因

防災基本計画の第1編、第5章は、地方自治体が作成する「地域防災計画」について重視すべき項目を示している。全部で8項目になるが、(1)大規模な広域災害に備えた即応力の強化、(2)被災地への物資供給、(3)住民避難、(4)避難生活と生活再建、(5)自治体、事業者、住民の連携強化、

(6)復興、(7)津波災害対策、(8)原子力災害対策の充実などが、それらの中身になる。内閣府は重点項目を義務規定ではなく努力目標と位置付け、達成年限についても期限は設けていない。

問題は、内閣府の要綱とは別に、いくつかの政府機関が別途、同様の指針を発表してきたことである。その内の一つは国土交通省である。同省は災対法の規定に従い独自の防災業務計画を作成しているが、その16編は「地域防災計画の作成の基準」と題するガイドラインである。現行の仕組みでは、地方自治体は(1)内閣府が所管する防災基本計画に基づく方針と、(2)国土交通省の防災業務計画が定める基準、少なくともこの二つの指針に従って地域防災計画を作らなければならない。問題は国土交通省が設ける基準は項目が多い上、内容が多岐にわたることである。

しかも、それぞれの規定には細かい説明がつく。例えば、都市の防災構造化を推進するため、都市防災に関する方針を都市計画に位置付けること、避難場所、避難路、延焼遮断帯などの防災施設の整備、それに防災上危険な密集市街地の整備に関する「防災都市づくり計画」を定めることなどが規定されている。

これは一例にすぎないが、それらの項目を眺めて、これほど詳細にわたる指針を出

す必要があるのかという疑問が湧く。これらを横目にしながら地域防災計画を策定する自治体関係者が、アタマを抱えている様子が目に浮かぶ思いがする。国が自治体に向けて多数の重要項目を挙げ、それぞれに詳細な説明を付すのは、自治体職員の力量に不安を抱くからではないかと疑いたくなる。詳細な指示は自治体が進める地域防災計画の策定作業を幾分でも援助しようとする善意の表れかもしれない。その辺りの動機は定かでないが、いずれにしろ国の準備するガイドラインの幅と量には、正直、驚かされる。

### 筆者プロフィール

#### 中邨 章 (なかむらあきら)

1940年大阪生まれ。1963年関西学院大学法学部卒業。1966年カリフォルニア大学バークレー校政治学部卒業(B.A.)。1973年南カリフォルニア大学大学院政治学部博士課程卒業。政治学博士(Ph.D.)。カリフォルニア州立大学講師、ブルッキングス研究所研究員、カナダ・ビクトリア大学特任教授などを経て、明治大学研究特別教授、地方公務員安全衛生推進協会顧問。

現在、自治大学校特任教授。危機管理関連の著書に『危機発生後の72時間』『行政の危機管理システム』などがある。