

自治体間連携からみる地域防災計画¹⁾

伊 藤 潤、川 島 佑 介

目次

はじめに

1. 自治体間連携が示す地域防災計画の課題
 - 1 - 1. 東日本大震災時における自治体間連携
 - 1 - 2. 広がる自治体間連携とその課題
2. 災害応急対策における自治体の責務と防災計画
 - 2 - 1. 自治体の責務
 - 2 - 2. 防災基本計画と地域防災計画
3. 地域防災計画の作成過程
 - 3 - 1. 上位計画依拠の原則
 - 3 - 2. 計画作成・修正におけるインクリメンタリズム
 - 3 - 3. 地域防災計画の記述の多様性

おわりに

補論. ヒアリング調査内容

はじめに

2011年3月11日の東日本大震災は、地震、津波、原子力事故という複合災害により未曾有の人的・物的被害をもたらしただけでなく、日本の災害対策がこれまで想定してこなかった事態を引き起こした。それは、災害対応の中核を担う自治体の機能喪失・麻痺である。そのような困難

1) 本稿の初稿は、伊藤が「はじめに」から第二章までを執筆し、川島が第三章から補論までを執筆した。ただし、事前の打ち合わせ、表記の統一、原稿の修正などは両者が共同で行った。

な事態に直面した被災自治体の窮地を救ったのが、全国の自治体による様々な支援活動であった。その種類は多岐にわたり、震災前から提携関係に基づく支援もあれば、被災地と全く縁のない自治体が自主的に職員を派遣して支援を行う例もあった。このような自治体による自主的かつ積極的な被災地支援は、国の対応より先んじて行われ、またその効果も予想以上に高かった。そのため、災害時における自治体間連携の重要性が全国で広く認められるようになり、自治体間で災害時相互応援協定を結ぶ動きが急速に拡大した。

自治体間支援の取り組みが広まる一方、それに関連する新たな問題として被災自治体による支援の受け入れ（「受援」）に関する問題が浮き彫りになってきた。被災自治体では、被災時に支援をどのように受け入れ、処理するかという具体的な計画やそのための体制が十分に整備されていなかった。そのため、支援側と受援側での調整にとまどり、自治体によっては支援を効果的に利用することができず、災害応急活動に支障が生じるケースもあった。震災以降、この問題は広く指摘され（例えば岩田・永柳 [2011], p.75、永田ほか [2012], p.94、神谷・桜井 [2013], pp.97-98）、多くの自治体で支援人員・物資の受け入れ場所を指定・確保したり、独自の受援計画を作成したりするなどして、平素から支援の受け入れを想定した災害対策の整備に努めている²⁾。また、国も自治体間での連携を促すとともに、それと併せて受援体制を整備するよう積極的に働きかけている。

そして、自治体間連携の拡大にともないもうひとつ問題となってきたのが、自治体の災害対策の要となる「地域防災計画」である。災害対策基本法により、都道府県および市町村は地域防災計画を作成し、自治体が自ら行う災害対策の目標との方策を定めておくことが義務づけられている。そして、国は、自治体ごとで作成される計画内容に大きな差が生じないように、「防災基本計画」を通じて災害対策の平準化を押し進めている。もともと、地域防災計画に関しては緊急性の高い実際の災害対応時や広域災害にはほとんど役に立たないということがかねてより指摘されていたが（前者は室崎 [1999], p.22、中邨 [2013], p.20、後者

2) 具体的な受援計画整備の例については、川中 [2013] を参照のこと。

は永松ほか [2005], pp.3-4)、自治体間連携が拡大するとその問題はより一層浮き彫りになった。地域防災計画は、作成する自治体単体での予防・対応を前提にしており、その記述は自治体ごとで異なる。また、その量は一つの計画書で 400 ページ以上におよび、緊急時に読み込むことは事実上不可能である。そのため、実際の自治体間連携では、支援側が現場での情報収集と調整の中で受援側の災害対策を把握していくことになり、それには時間がかかる上、誤解や齟齬も生じやすい。つまり、現在の地域防災計画は自治体間連携に資さないものになっているのである。国もこの実情を重く見ており、防災計画の「標準化」に向けた動きもでてきている³⁾。

このように、地域防災計画の多様性とそれがもたらす問題点は大いに注目されているが、ここで問題としたいのは、なぜ地域防災計画が自治体ごとで異なる記述になってしまうのかという点である。もちろん、自治体ごとで規模が違うことや、取り巻く環境が違うことも一つの要因ではある。しかし、それ以外にも、自治体ごとで記述がバラバラになる原因があるはずである。自治体間連携を前提として地域防災計画の記述が自治体ごとで異なることが問題であると指摘している既存研究はあるが（沼田ほか [2011]）、記述が多様化してしまう原因についてまで深く立ち入った議論はなされていないというのが現状である。

そこで本稿は、この問題の構造的な要因を明らかにするため、以下のように議論を展開する。第一章では、東日本大震災を事例に昨今の自治体間連携の取り組みを概説した上で、自治体ごとで記述が異なる地域防災計画が自治体間連携にどのような影響を及ぼすのかということについて論じる。第二章では、自治体ごとで記述の異なる防災計画が作られる背景を明らかにしていく。具体的には、現在の日本の災害対策制度において自治体が果たす役割と地域防災計画の位置付けについて整理し、その上で地域防災計画が作成されるプロセスについて論じる。第三章では、自治体による防災計画の立案・修正が実際にはどのように行われている

3) 2013年に内閣府内に設置された「防災基本計画のあり方に関する検討会」において自治体の防災力向上と自治体間連携の促進を実現するため地域防災計画の在り方の見直しに関する検討を行っており、その中で防災計画の標準化は主要議題の一つになっている。また、同じく2013年設置の「災害対策標準化検討会議」では標準化に向けて具体的な議論が行われている。

のかという点について、自治体へのヒアリング調査の結果を踏まえながら論じていく。以上の議論を通じて、本稿は地域防災計画の記述が自治体ごとで多様化していく背景として、中央－地方の垂直的關係をベースに設計されてきた日本の災害対策制度とその関係性に強く依存して防災計画を作成している自治体の実情を明らかにする。

1. 東日本大震災と自治体間連携

日本の災害対策制度において、自治体間連携は決して新しい取り組みではない。もとより、災害対策基本法（以下「災対法」と略記）は災害時に被災自治体が他の自治体に支援を要請することを認めていたし（災対法第 67 条、第 68 条、第 74 条）、平素から災害時相互応援協定を結ぶ自治体は少なくなかった⁴⁾。しかし、その存在と有効性が広く知られる契機となったのは、間違いなく東日本大震災である。

1-1. 東日本大震災時における自治体間連携

東日本大震災が被災自治体の行政機能に及ぼした影響は深刻なものであった。消防庁が 2011 年 12 月に出した「地域防災計画における地震・津波対策の充実・強化に関する検討会」報告書によれば、岩手・宮城・福島の東北三県の沿岸自治体（37 市町村）の内、災害対策の拠点となる庁舎が被災したのは 24 市町村におよぶ。中でも陸前高田市（岩手県）、大槌町（岩手県）、石巻市（宮城県）、南三陸町（宮城県）は本庁舎ないし総合支所が壊滅的なダメージを受け、その際に多くの職員も犠牲となった。また、津波・地震被害や原発事故に伴い、被災自治体の多くが庁舎を移転することになった（消防庁 [2011], p.15）。その結果、本庁舎と多くの職員を失った自治体はその機能を喪失し、それ以外の自治体も災害対応、移転作業、自治体機能の回復などに忙殺され、機能不全に陥るところも出てきた。

このような窮地を救い、被災自治体の機能回復に大きく貢献したのが、

4) 例えば、2004 年の新潟中越地震における都道府県の広域連携に関する取り組みとそこで明らかとなった課題に関する研究が発表されているので参照のこと（船木ほか [2006]）。

被災地域外の自治体による行政支援であった。国が複合災害の対応に追われて被災自治体に対する支援の調整に手間取る中、各自治体は被災自治体に職員を派遣して情報収集と調整作業を行い、独自の支援を積極的に展開した。当時の自治体間連携の種類は、国の要請に基づいて行われたケース、平素から締結していた相互応援協定（例：大規模都市災害時相互協定、中核市災害時相互応援協定、自治体間での個別協定）や姉妹都市協定に基づいて行われたケース、そして協定の有無に関係なく自治体が自主的な判断で行ったケースなど多岐にわたる。

中でも、評価が高かったのが自治体間での「対口支援（あるいはカウンターパート支援）」である。対口支援は、一つの自治体が一つの被災自治体に対して災害対応から復旧まで一貫して集中的に支援を行う方法である（神谷・桜井 [2013], p.22）。この仕組みの代表例としてあげられるのが関西広域連合による「日本版対口支援」である。関西広域連合は、効率的な支援を実現するために、支援を行う被災県（宮城、岩手、福島）を加盟の府県に割り当てる方法を採用した（室崎 [2011], p.62、中邨 [2013], pp.22-23）⁵⁾。それにより、支援自治体間で責任の所在が明確となり、混乱する現場で支援の輻輳（重複）が極力起こらないようにしたのである。また、名古屋市のように、現地調査と被災自治体との協議の結果、支援対象を絞って長期的に行政機能全般にわたる支援を行った例もある（神谷・桜井 [2013], pp.25-26）⁶⁾。

自治体間での水平的な連携が活発に行われると同時に、国も全国知事会などを通じて支援自治体と被災自治体の調整を図るよう支持することで広域支援の動きをサポートしていた。その仕組みとしては、被災自治体から県を経由して総務省に支援を仰ぎ、それを受けて国が全国知事会・全国市長会を経由して支援自治体を探すというものであった。ところが、この垂直支援の仕組みは、情報共有と調整に時間がかかることに加え、被災自治体（市町村および県）が混乱している状況では必ずしも円滑に

5) 詳細については、関西広域連合 HP「平成 23 年東日本大震災への関西広域連合の対応」を参照のこと。[<http://www.kouiki-kansai.jp/contents.php?id=219>]（最終アクセス：2014 年 9 月 10 日）

6) 詳細については、名古屋市 HP「名古屋市の被災地支援の取り組み」を参照のこと。[<http://www.city.nagoya.jp/kurashi/category/20-2-25-1-0-0-0-0-0-0.html>]（最終アクセス：2014 年 9 月 10 日）。

機能しなかった。自治体間による協定や自主的判断に基づく支援の方が迅速に支援活動を行うことができたことから、この仕組みに対する評価は決して高くない（中邨 [2013], p.22）。

そのため、東日本大震災における自治体間連携の実績に対する評価は高い。室崎 [2011] は自治体が国の対応より先んじて支援活動を行ったことに対して「国や全国市長会などからの支援要請が遅れたということもあるが、見るに見かねての率先的な支援が広範囲に展開されたということで、高く評価したいと思う」と述べた上で、「今回のように被災自治体が崩壊してしまう事態にあっては、要請を待っていては遅い。結果として不要であっても無駄であっても、押しかけ的に支援に駆けつけるという率先的な形に変えることが望まれる」と指摘している（室崎 [2011], p.62）。また、中邨 [2013] も、「今回、自治体の多くが災害援助で示した機動性、柔軟性、それに多様性の意義はきわめて大きい」としてカウンターパート方式など自治体による支援について高く評価したうえで、「この先も、こうしたヨコ型の災害支援体制はさらに拡大し、重要性を増すものと考えられる」（中邨 [2013], p.22）と指摘している。

東日本大震災での支援実績に加え、専門家の自治体間連携に対する高い評価により、震災後、全国の自治体で近隣だけでなく、遠隔地の自治体と災害時相互応援協定を締結する動きが加速した。2013年時点で、都道府県間の相互応援協定の数は35ある（消防庁 [2014], p.16 & p.48）。また、市町村間の応援協定を締結している市町村の数は1650団体におよび、これは全国の市町村（1742団体）の約94%にあたる（消防庁 [2014], p.16 & p.77）。また、各自治体は報道、医療機関、物資輸送に関する民間機関との協定締結も同様に拡大している。このような広域かつ重層的な連携を国も積極的に推進しており、自治体間・組織間での災害時支援に関する取り組みは今後一層広まる傾向にあり、この動きを国も支援している⁷⁾。

7) 防災基本計画では、大規模広域災害を想定して、国と自治体および自治体間の広域連携体制を整備する必要性を説いた上で、「地方公共団体は、相互応援協定の締結に当たっては、近隣の地方公共団体に加えて、大規模な災害等による同時被災を避ける観点から、遠方に所在する地方公共団体との間の協定締結も考慮するものとする」（内閣府中央防災会議 [2014], p.9 & p.20）。

1-2. 広がる自治体間連携とその課題

一方で、自治体間連携に関しては課題も浮き彫りになってきている。被災自治体の多くが、支援をどのように受け入れるかということに関しての意識が希薄、もしくは全く想定してされていなかった。そのため、支援に入った自治体の職員の待機場所や宿泊地などが確保されていなかったり、調整を行う被災自治体側の担当者が不明であったりと、事前に受け入れを想定した計画やその体制の用意が十分にできていなかった⁸⁾。それに加えて、自治体からの支援に関する打診や打ち合わせなどの電話対応も負担になっていたという（永田ほか [2012] p.94）。また、応援職員の派遣先や財政負担に関する統一した全国的ルールがないのが現状である（神谷・桜井 [2013], p.36）そして、支援側にとっても、受援する自治体自体がその機能を喪失してしまっているというのは想定外の事態であった。

このように、受援に関する問題が浮き彫りになってきているわけではあるが、平素の取り組みが全ての自治体に普及しているわけではない。計画作成に関して、独自の詳細な受援計画を作成する自治体もあれば、従来の防災計画の中に取り込む形を採用する自治体もある。また、災害時に臨機応変に対応する必要があるからという理由で、受援について特段措置を講じていないという自治体もある（神谷 [2013], pp.28-30）。このまま自治体間に体制整備の度合いに差があると、大規模災害が発生した場合、支援受け入れに関する調整や処理にかかる時間や負担に自治体間で違いが生じ、災害対応に地域間格差が出る恐れさえある。この問題は別の研究でも指摘されており、「広域的連携の実効力を高めるといふ視点に立つと、独自性の強い各種防災計画の混在は、……『支援する側』と『支援を受ける側』での災害対応業務の理解・認識の違いによる対立や非効率性を招き、円滑な広域的応援を阻害する要因にもなりかねない」という懸念が示されている（沼田ほか [2011], p.56）。この状況に鑑み、国も自治体に対して災害時の受援を想定して災害対策の整備を進めるよう促している。国が出す「防災基本計画」では、自治体を作る

8) 東日本大震災当時の受援に関する問題については、岩手県が2012年に公表した災害対応に関する検証報告書「東日本大震災津波に係る災害対応」を参照のこと（岩手 [2012], pp.116-117）。

地域防災計画などに受援計画を位置付けるよう指示している（内閣府中央防災会議 [2014], p.21）。しかし、自治体からは、国がもっと明確に受援に関する基準や計画のひな形を示すべきだという要望が出ている（総務省 [2014], p.53）。結局のところ、受援体制の整備は各自治体の判断と主体性に委ねられているのが現状である。

そもそも、自治体間連携に伴う調整コストというものは、平素から自治体ごとの災害応急体制が共通化されていれば、そのコストを大幅に削減することが可能なはずである。たとえ自治体の規模が異なっても、応急対策の場合には自治体が果たさなければならない機能は人命救助、安全確保、情報収集と提供、ライフラインの維持といった緊急性の高いものに限定されている。それゆえ、共通の応急対策に関する仕様、すなわち共通の組織形態、指揮命令系統、情報共有および事務手続き方法を使用していれば、実際に関係諸機関が調整すべきことは現地情勢など支援内容の決定に必要な情報のやりとりだけに絞らざるを得る。そうすれば、支援側と受援側の調整に要する時間や労力を大幅に減らすことができるはずである。沼田ほか [2011] も、「効果的な広域連携を実現し、被災地の職員の負担を軽減するためには、応援職員が被災地の災害対応業務を肩代わりできるようにする必要がある」と指摘した上で、支援側と受援側それぞれの地域防災計画の「記述の統一化が広域的応援を円滑かつ効果的に実施」につながるのではないかと指摘している（沼田ほか [2011], p.54）。

しかし、自治体が「地域防災計画」の中で規定している応急体制の共通化は実現できていないというのが実情である。この背景には、現行の災害対策制度における地域防災計画の策定プロセスに関する問題がある。現に、東日本大震災では、情報共有や意思調整の不足から、被災自体のニーズと支援自治体が派遣する人材や支援の内容との間で多くの齟齬が発生した。自治体によっては、膨大な作業に追われる中、支援受け入れに関する調整作業を負担とさえ捉える向きもあった。そのため、受け入れの負担が行政機能の低下につながるという理由から支援を断ってしまう自治体もあったという（神谷 [2013], p.28 & p.33）。

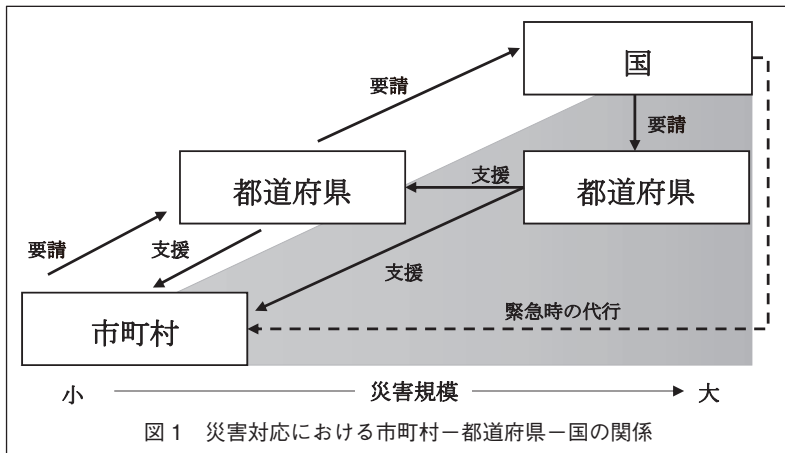
いくら個別の協定や受援計画が整備されても、地域防災計画の共通化が図らなければ、結局災害時に応急対策の組織構成や手続きなど基礎的

な項目について、確認や調整作業に追われることになる。その結果、自治体間連携で期待されている効果を十分に発揮することができない。なぜ、地域防災計画の記述は自治体ごとにバラバラになっているのか。その真相を探るためには、まず日本の災害対策制度、特に自治体が果たす役割とその活動の土台となる地域防災計画の特徴について概観しておく必要がある。

2. 災害対策における自治体の役割と地域防災計画

日本の災害対策制度は国—都道府県—市町村が果たす役割を区分しており、その関係性は階層的な上下関係になっている。その中で、災害予防、応急、復旧、復興に至るすべての活動において主体となるのは自治体であり、国はその活動を補佐することになっている（図1を参照）。

そのため、自治体による災害対策は、基本的には国から委託されて行うものではなく、自治体が自らその責務で行う「自治事務」として扱われる（永松 [2008], p.213)⁹⁾。



9) 自治体が担う危機管理業務には、災害対策以外に、国民保護法に基づく住民保護があるが、これは自治事務ではなく法廷受託事務になっている（永松 [2008], p.213）。

2-1. 自治体の責務と役割

制度上、市町村は、災害対策における第一次的主体として、その役割を果たすことが期待されている。災対法第5条によれば、市町村は「基礎的な公共団体として、……住民の生命、身体および財産を災害から保護するため、……地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施する責務を有する」と規定している。そのため、住民に最も身近な存在であり、災害現場に最も近い市町村が災害対策の第一次的主体と位置付けられている。

都道府県に関しても、その所管地域と住民の生命、身体および財産を保護する責務と役割を担っている。ただし、都道府県の場合は、災対法第4条2項の規定により、「その区域内の市町村……が処理する防災に関する事務又は業務の実施を助け、かつ、その総合調整を行う責務を有する」となっている。そのため、都道府県が果たす役割としては、広域的な観点から関連する防災機関の活動を横断的かつ整合性のあるものに調整し、災害時に市町村が処理できないような事務を行うことが期待されている（生田 [2013], p.30）。

自治体が災害対策の主体としてその役割を果たす一方、国が果たすべき役割と責務は自治体が行う災害対策に対する支援と調整である。国は「国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護する」ために、「組織及び機能の全てを挙げて防災に関し万全の措置を講ずる」責務を有すると災対法で定められている（災対法第3条1項）。その責務を実現するため、同条2項において、国は「地方公共団体……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行ない、……災害に係る経費負担の適正化」を図ることになっている。つまり、制度が国に期待している役割は、広域的な観点から自治体の災害対策を支援することに主軸が置かれているのである。

そして、災対法によって規定された国、都道府県、市町村それぞれの責務から、災害時における応急対応の役割分担も設定されている。災害応急に関しては、災対法第5章「災害応急対策」に具体的な規定がある。その中の第50条2項において、災害応急対策の実施は地方自治体の首長の義務であることが明記されており、警報の発令、消防・水防、被災者の救助・避難、安否情報の提供、保健衛生、物資の緊急輸送などを実

施しなければならないことになっている。その対応は、市町村がまず第一次的に行い、それでも手に余る場合には都道府県が補完することになる。大規模災害においては、小規模の自治体ではすべての対応が困難になる可能性が高い。そのことを踏まえ、災対法は市町村が他の市町村に支援を要請する水平的な支援制度に加え、市町村と都道府県の上下関係における垂直的な応援制度も規定している。市町村長は、その能力では十分に対応できないと判断した場合、都道府県知事に対して支援を要請し、必要に応じては都道府県知事が応急措置を代行することも可能になっている¹⁰⁾。

応急対策時における国の自治体に対する垂直的支援は、都道府県による支援でも十分に応急対策が講じることができない大規模激甚災害において行われる。その役割は、東日本大震災以降の災対法の改正によって明確化され、強化された。具体的には、都道府県知事の要請により、内閣総理大臣は被災地以外の都道府県に対して支援を行うことが要請でき、緊急性が高い場合には被災自治体の要請を待つことなく、他の都道府県に対して支援を行うよう要請することもできるようになった（災対法第74条の2）。それ以外にも自治体が被災により自治体機能を喪失した場合には国が一時的に応急措置を代行することも可能になった（災対法第78条の2）。

このように、日本の災害対策に関する制度は、市町村－都道府県－国それぞれの責務と役割が分担されている。そして、応急対策に関しては、地方自治体が第一次的に対応に当たり、それで対応できない場合には都道府県が自治体の業務を支援し、さらに都道府県が対応しきれない場合に国が都道府県および市町村の支援を行うことになっている。ゆえに、日本の災害対策は、災害の規模と範囲に応じて市町村－都道府県－国の順に応急措置を講じていくボトムアップ型になっていると指摘することができる。

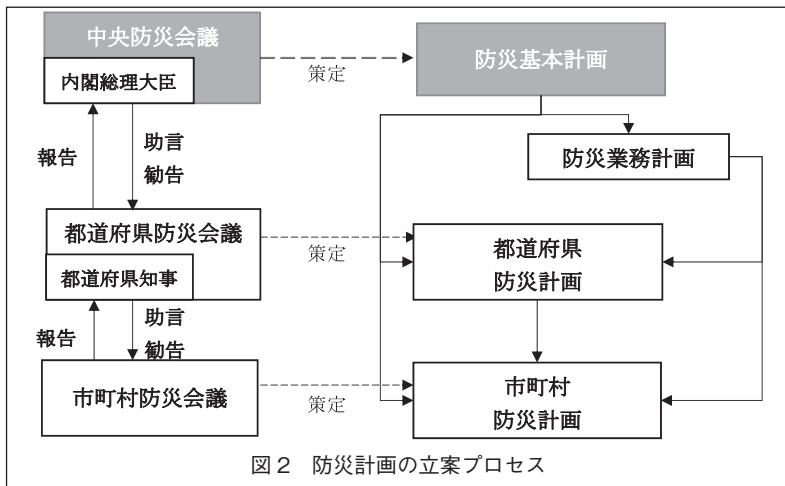
10) しかし、現実には都道府県と市町村の間で役割分担の意識が強く作用しすぎ、東日本大震災では県が市町村の支援を十分に行うことができなかったという指摘もある（越野 [2012], pp.25-26）。

2-2. 防災基本計画と地域防災計画

災害応急対策を実施するためには、達成すべき目標を設定しておくとともに、そのために必要な組織や手続きを平素から確立して体制を整備しておく必要がある。それを規定したものが、災対法によって法定計画として作成することを義務づけられている防災計画である。防災計画は国、都道府県、市町村それぞれで作成されるが、それらの間には災害対策同様、明確な垂直的関係が存在する。ただし、災害対応の実施がボトムアップで行われるのに対し、防災計画の作成はそれとは正反対のプロセスになっている。つまり、防災計画は制度上、国－都道府県－市町村の順に作成するトップダウンの形になっているのである（図2を参照）。

防災計画の立案過程が垂直的なトップダウン型になっている背景には、災対法が日本全国の防災対策の整合性を高めるために作られたものであることと密接に関係がある。災対法制定以前には、災害対策に関する体系的な指針や計画がなく、政府や自治体などの責務や役割も曖昧になっていた。そのため、伊勢湾台風などの大規模災害においては関係諸機関がバラバラに対応し、応急対策で混乱をきたした。

このような事態を回避するため、防災に係る機関の責務と権限を明確にするとともに、それらの機関の災害対策が矛盾したものにならないよ



う整合性のとれた計画を平素から準備させておく必要があった。防災計画は、その実現のために災対法によって導入されたのである（永松[2008], p.212）。そして、国が指針を示し、それに沿って自治体が計画を策定する制度にすることにより、統一された防災対策の全国への普及を図ったのである。

国の防災計画である「防災基本計画」は、内閣総理大臣を議長とする中央防災会議によって策定されることになっている。防災基本計画は「防災に関する総合的かつ長期的な計画」（災対法第 35 条）として、「災害及び災害の防止に関する科学的研究の成果並びに発生した災害の状況及びこれに対して行なわれた災害応急対策の効果」（災対法第 34 条）を踏まえて毎年検討を加え、必要に応じて見直しを行うことになっている。それと同時に、防災基本計画は、中央省庁が定める「防災業務計画」および自治体が定める地域防災計画において「重点を置くべき事項」を定めることになっており、他の組織の計画作成時のガイドラインにもなっている。

一方で、地域防災計画は、都道府県および市町村が各自自治体のそれぞれの地域特性を踏まえ、災害予防、応急、復旧・復興に関して目標とその実現のために必要な措置と手続きを規定するものである。その策定は、都道府県および市町村が設置する防災会議によって行われ、国と同様、毎年検討を加え、必要に応じて修正を行うことになっている。そして、地域防災計画は、法律上、国が定める「防災基本計画に基づき」作成・修正することが求められている（災対法第 40 条および第 42 条）。それに加えて、各自自治体は、中央省庁がそれぞれ作成する防災業務計画にも合わせることを求められている（災対法第 40 条および第 42 条）。ゆえに、自治体は、国が作成・修正する計画を踏まえ、それに基づいて自らの防災計画の立案作業を行うことになるのである。さらに、市町村は、都道府県の地域防災計画にも抵触してはならないことになっている（災対法第 42 条）。

そして、各自自治体は防災計画の作成・修正を行った場合には、広域を担当する上位機関に対して報告することになっている。市町村の場合は都道府県知事に対して報告し、都道府県の場合は内閣総理大臣に報告する。そして、報告を受けた都道府県知事は都道府県防災会議の意見を踏

まえ、また内閣総理大臣の場合は中央防災会議の意見を踏まえ、必要に応じて下位組織の防災会議に対して助言・勧告を行うことができる（災対法第40条および第42条）。

このように、防災計画の立案は、効率的に必要な措置を講じ、かつ地域間や組織間で対応に格差が生じないように、国－都道府県－市町村の垂直的な関係の中で作成されることになっている¹¹⁾。このことは、多くの自治体が作成する地域防災計画の構成を見るとよく分かる。ガイドラインとしての防災基本計画は、これまで長らく、地震、津波、風水害、原子力、海難事故、航空事故など災害ごとに作成される対策編を中心に構成されていた。2012年の防災基本計画（ページ数：575p）では、基本方針などを記した総則の次に、災害別の個別対策が13編（自然災害5編、事故災害8編）並べられ、そのあとに「その他の災害に共通する対策編」と「防災業務計画及び地域防災計画において重点をおくべき事項」が続く形となっていた。13の災害別対策編の構成は、災害予防、応急対策、災害復旧・復興という順に章立てられており、それぞれが一つの災害対策の指針として完結した内容になっている（内閣府中央防災会議[2012]）。そのため、各自治体は、それぞれの地域特性を踏まえ、防災基本計画の中から必要な対策を選択し、それに基づいて地域防災計画を作成することができたのである。その結果、多くの自治体では、災害対策別に一つずつ防災計画を立てる傾向が見られる¹²⁾。

11) なお、災対法上、都道府県や市町村をまたぐ広域災害に対して共通の防災計画を自治体間で作ることは可能である。災対法の第17条に基づき、2つ以上の都道府県および市町村が必要と判断した場合には、協議会を設置して「相互間地域防災計画」を作成することができることと規定している。同計画の作成は、一つの協議会で単一の計画を作るものではあるが、自治体が協力して共同計画を作成するため、地域防災計画の共通化を制度化するための糸口のひとつになるものと思われる。しかし、この制度の活用はあまり進んでいない。実際に作成されたものの多くが市町村間で作成した火山噴火に関する防災計画であり、都道府県レベルで作成された事例はない（消防庁[2003], p.40）。このことから明らかのように、現行の災対法の下では、自治体間で水平的な連携を意識して共通の防災計画を作ることは特殊な事例に限られていると指摘することができる。

12) 「防災基本計画」の構成は、2014年1月に公表された平成26年度版で大きく変更された。これまで災害対策編の後に配置されていた「その他の災害に共通する対策編」を見直し、すべての災害に共通する事項をまとめた「各災害に共通する対策編」として総則の後に置いている。それに伴い、個別の災害対策編は共通対策編の後に列挙する形に変更されている（内閣府中央防災会議[2014]）。それゆえ、今後、地域防災計画もこの変更を反映した構成になって

以上で示したように、地域防災計画は、国の防災基本計画に従って作成され、その構成についても色濃く反映したものになるよう制度化されている。ところが、実際に各自治体が策定する地域防災計画は、内容に類似性が高くても、その記述が自治体間で異なり統一性がない。なぜ地域防災計画は国が策定する防災基本計画に即して作成されているのに、自治体間で計画の記述に違いが生じてしまうのか。

その背景の一つに、国の防災基本計画の位置づけとその記述が密接に関係している。実は、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、その記述は抽象的になっているのである（永松 [2008], p.215 および岡村 [2012], p.15）。これは、実際に災害対策にあたる自治体が具体的な計画を作ればよく、国が示すのは全国の防災計画の整合性を保つ指針だと考えられているからと思われる。また、市町村の場合は、修正時の協議の対象は都道府県知事であり、都道府県のように消防庁を通じて全ての省庁に意見聴取を行う都道府県と異なるため、実質的に計画策定における自由度は高いと考えられている（永松ほか [2005], p.2 および沼田ほか [2011], p.56）。そのため、自治体、特に市町村の地域防災計画は全体の構成や内容が防災基本計画から逸脱しなければ問題はなく、その書式や記述といったことに関しては自治体の裁量の範囲になっている。その結果、地域防災計画の記述は自治体ごとでバラバラになり、統一性がなくなるのではないかと考えられる¹³⁾。

仮に、地域防災計画の記述が不統一になる原因が上記の理由によるものだけであれば、国が明確なひな形など記述に関する規定を設ければ解決できるように思われる。しかし、地域防災計画の記述が不統一になる原因には、上記の理由以外にも、実際に作成作業を行う自治体の事情も

いくと思われる。

13) そもそも、地域防災計画のような自治体内部における組織の枠を超えた特定政策のために作成される計画は、その内容に多様性が生じやすいという指摘がある。打越 [2003] は、職務を所管する組織の枠を超えて、特定の政策課題ごとに策定される「政策分野別基本計画」の一例に「地域防災計画」を挙げている。「政策分野別基本計画」は、その性質として、各自治体の部局名称、規模、課題認識が異なるため、内容は多様性を示すという。また、この種の計画は、法律の規定に基づき自治体により策定されるが、その内容については自治体の課題状況や政策論議を反映すべきとされている。その結果、自治体はオリジナリティを発揮することが可能となり、計画の内容に多様性が生じると考えられている（打越 [2003], pp.174-175 & p.179）。

ある。それを明らかにするため、次に自治体による実際の地域防災計画の立案作業について論じていく。

3. 地域防災計画の作成過程

本章では、都道府県防災計画と市町村防災計画の作成過程を論じる。この作業を通じて、地域防災計画の記述に地域ごとの多様性が生じうる理由と、実際に多様性が生じていることを明らかにする。

本章が調査対象としているのは、たがいに隣接した三つの県とその県庁所在地である。筆者らはこれら六つの自治体に対し、2014年7月から8月にかけて電話および文書によって調査を行った。ただし、うち一つの市からは反応がなかった。本章における作成過程の分析は、反応があったこれら五つの自治体へのヒアリング調査に基づいている。ヒアリング調査の内容については、本文末の補論にて記載する。

3-1. 上位計画依拠の原則

前章で示したように、災対法は、地域防災計画が上位計画に抵触してはならないと規定している。そこで、各レベルの自治体は、上位計画に依拠して地域防災計画を作成している。すなわち、県のレベルでは、国の防災基本計画に依拠して都道府県防災計画を作成している。例えばC県は、「地域防災計画は、災対法に基づき作成しており、同施行令及び防災基本計画」を参考にしてしていると述べる（【問1】への回答：C県）。また、市のレベルでは、防災基本計画および県防災計画に依拠して市防災計画を作成している。例えばD市は、「防災基本計画、A県地域防災計画、災対法・同施行令を参考として」、市防災計画を作成しているという（【問1】への回答：D市）。この上位計画依拠の原則が、地域防災計画作成過程の第一の特徴と言える。

上位計画依拠の原則を具体的な作成過程において示したい。ここでは、B県の例を取り上げる。B県では、例年12月から1月に既存の県防災計画の見直し作業を始める。見直し作業を行い、新たな防災計画の原案を作成するのは県職員である。県職員は、防災基本計画を読み、それを県防災計画の項目に再構成するが、その際には、500ページ程度にのぼ

る「新旧対照表」を活用する。B県では毎年3月に防災会議が開かれるため、二人の県職員が約三カ月、この見直し作業にあたる（【問2】および【問3】への回答：B県）¹⁴⁾。このようにして、防災計画には、国—都道府県—市町村という上位計画依拠の原則が貫徹している。

この上位計画依拠の原則は、逆に言えば、県間・市間といった「横のレベル」の連携・連絡は、必ずしも重視されていないということでもある。例えば、D市では、他の自治体と特に連携はなく、表現に迷った時に参考にする程度である（【問1】への回答・電話：D市）。また、E市でも、近隣自治体の防災計画を体系的には参考にしていないということである（【問1】への回答・電話：E市）。

このように、「横のレベル」の連携・連絡は重視されていないが、上位計画に従って防災計画を作成する限り、自動的に各防災計画間に矛盾は生じないというのが制度に込められた期待である。そしてこの期待は自治体職員にも共有されている。例えば、B県職員は、「災害が生じた時には、軍隊のように規律をもって動かなければならない。そのため、災害対策というものは全国一律でやらざるをえない」と述べた上で、上位計画に従って各防災計画が作成されている以上、「構成が異なるだけで、各都道府県の防災計画の内容はほぼ同じはずである」と述べている（【問1】への回答：B県）。

以上、本節で明らかにしてきたように、上位計画依拠の原則が、地域防災計画作成過程の第一の特徴である。そして、上位計画依拠の原則が自動的に自治体間の連携をもたらすというのが、制度に込められた期待であるし、自治体職員の考えでもある。

3-2. 計画作成・修正におけるインクリメンタリズム

地域防災計画の作成過程においては、上位計画依拠の原則があるが、地域防災計画をはじめとする各種計画作成の際には、自治体間の多様性を生み出す制度的余地も存在する。加えて、作成過程においては多様性を残存させる仕組みもある。これらの結果、地域防災計画の作成・修正には、第二の特徴であるインクリメンタリズム（漸進主義）が認められ

14) なお、ヒアリング調査に応じていただいたB県職員によると、5月か6月に防災会議が開催される自治体が一般的であるということである。

る。

まず、自治体間の多様性を生み出す制度的余地として、三点指摘される。第一点目に、地域防災会議の存在が挙げられる。災対法は、地域防災会議が地域防災計画を策定すると規定している。地域防災会議は、自治体職員のほか、警察、消防、自衛隊に加え、指定公共機関の代表者らによって構成されている。そして、地域防災会議は、自治体職員が作成した原案を単に追認するだけでなく、実質的な役割を果たしている。すなわち、A県やC県は、県防災会議を構成する委員に対して原案を送付し、意見を受け取り、原案を修正して、新たな県防災計画案を練り上げている。この修正過程において専門的な意見が加味されている(A県)し、意見のやりとりは複数回に上るほど濃密なものである(C県)とのことである。市レベルでも同様である。例えば、D市もA県とC県と同様の手順で市防災計画の原案を作成している。さらに、D市は防災計画の修正・作成における重要アクターとして、D市に次いで防災会議委員を挙げている。このように、地域防災会議は、地域防災計画の修正・作成において実質的な役割を担っている。そのため、自治体ごとの特性が反映される余地はあるし、地域防災会議委員の構想が反映される余地もある(【問2】および【問3】への回答：A県・C県・D市)。

第二点目に、近年の防災政策においては、新しいアイデアが矢継ぎ早に登場しているが、それらの作成は、自治体の義務ではなく、努力目標にとどまっていることが挙げられる。例として、BCP(Business Continuity Plan：事業継続計画)を取り上げたい。BCPとは、災害が発生しても、既存業務をなるべく継続し、また通常業務への素早い復帰を行うための計画の一種である。近年、BCPの効用が注目されており、多くの自治体で作成している。本章が調査対象としている三県三市では、二県二市が作成済み、一県一市が未作成となっている。未作成の自治体は、「地震被害想定の見直しにより、それを受けてBCPを作成するつもりであるから」、「他に優先すべき事項があるので、現段階ではBCP作成に手が回らない」と未作成の理由を述べている(【問7】への回答：C県、【問7】への回答・電話：E市)¹⁵⁾。BCPのように、法定されてい

15) ただし、BCPを未作成の都道府県では、その県庁所在市でもBCPが未作成であることが多い(日経グローバル(239)[2014], 16)。本章で紹介した未作成

ない計画については、その対応において自治体間の差が生じている。また、BCPを作成済みの自治体においても、その作成過程には相当の多様性を認められる。すなわち一方でA県は、内閣府が出している「中央省庁業務継続ガイドライン」などを参考にしつつ、担当課がとりまとめを行い、BCPを作成している。他方でD市は、内閣府が出しているまた別の文書（「地震震災時における地方公共団体の業務継続の手引きとその解説」）を参考にしており、委託業者も参加してBCPを作成している（【問4】～【問6】への回答：A県・D市）。以上のように、法定されていない計画においては、自治体に選択や工夫の余地があるため、計画の有無や作成過程の多様性が生じうる。

第三点目に、地域防災計画をはじめとする各種計画作成において、自治体間の共通化は義務ではないという根本的な理由が挙げられる。例として、「災害時相互応援協定」を取り上げたい。これは、災害が発生した場合に、自治体間で応援を約束する協定である。別の自治体職員が派遣されてくるわけであるから、彼らがスムーズに動けるように受援側も準備しておく必要がある。したがって、「災害時相互応援協定」を作成する際には、地域防災計画の構成や用語などをすり合わせる作業も必要である。実際、中央政府も「防災に関する標準テキスト」を出すなど、自治体間の共通化を推奨している。ところが、当の自治体は、あまり共通化に意識を払っているというわけではない。この点に回答のあったA県・C県・D市の三つの自治体は、いずれも「防災に関する標準テキスト」を活用していないということである。C県は、『『防災に関する標準テキスト』の活用は、都道府県の自主性に任されているため、共通化されていないのが現状である。共通化するには国主導で進めていく必要があるのではないか』と述べている（【問8】への回答：A県・C県・D市）。このように、自治体間の共通化は義務ではないし、自治体側も共通化に大きな意識を払っているとは言えない。

以上の三点で示してきたように、地域防災計画をはじめとして、自治体の防災計画には多様性が生じる制度的な余地がある。続いて、計画作

の市も、未作成の県の県庁所在市である。BCP未作成の県では、多くの市もBCPを未作成であることは、本章第一節で論じた上位計画依拠の原則の現れの一つと言えるかもしれない。

成の実態においても、多様性を残存させる仕組みが存在していることに注目したい。これは言い換えるならば、いったん多様化した地域防災計画を共通化へと大きく転換させることが難しい仕組みである。その仕組みとして、本稿は二つ指摘したい。

一つ目に、自治体のリソースの不足が挙げられる。先にも紹介したB県の職員は、防災行政の多忙さを以下のように語る。国が出している防災計画の「新旧対照表」は、例年約500ページにおよぶ。二人の職員が三カ月を費やし、それを県防災計画に読み替える作業にあたる。この作業でフラフラになってしまう。そのため、修正作業に対応するだけで精いっぱいである、とのことである（【問2】および3への回答：B県）。県ですら、このように人員・予算といったリソースの制限が厳しいわけであるから、市町村レベルでは、リソース不足はより深刻であろう。リソースが少なければ、県職員が言うように「修正作業で精いっぱい」になるため、抜本的な見直しは難しくなる。

二つ目に、地域防災会議による地域防災計画の修正は、個別に行われることである。地域防災会議の委員は、地域防災計画の修正権限を有するし、また精力的に修正作業に加わっているようである。ただし、それは会議の場が中心というわけではない。ヒアリング調査で、作成過程について明確に回答した自治体は、すべて、事前に防災会議委員に個別に照会・意見聴取を行って修正作業にあたっている（【問2】および【問3】への回答：A県・C県・D市）。したがって、防災関係委員は、自らに深く関係のあると考える箇所については、修正案を練ることができるが、計画全体についての大胆な変更を提案しにくいと言える。また仮に提案したとしても、他の委員との調整の場と時間は非常に限られている。自治体も、これら委員からの意見をとりまとめ、調整する役目を担っているが、委員の持つ法的正統性と専門性は尊重されているため、自治体側も大胆な提案はしづらいと言える¹⁶⁾。このように、地域防災会議委員へ

16) 真山 [1995] は、地域防災計画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るため、計画主体となる防災担当部局の「集権性」は低いと指摘している（真山は、西尾勝が提示した計画の性格を識別する「性格指標」（「重要性」、「複雑性」、「完全性」、「実効性」、「明細性」ないし「具体性」、「未来性」、「総合性」、そして「集権性」）を参考にした上で、地域防災計画に関する検討を行っている（詳細については真山 [1995], pp.12-13 を参照）。

の個別の照会・意見聴取という修正過程が、地域防災計画の抜本的な改革を難しくしている。

制度と実態に関する以上の計五点から、地域防災計画の作成・修正は、インクリメンタリズム的に行われるということが指摘されうる。確かに、東日本大震災のような記録的な大災害は、既存の制度の問題点と課題を浮き彫りにする。その一つが、自治体間の防災計画の共通化の必要性である。そこで、国も熱心に制度改革や共通化の推進に取り組む。ところが、自治体側としては、急激に共通化できない仕組みになっている¹⁷⁾。むしろ、既存の計画を徐々に修正していくようなインクリメンタリズムが地域防災計画作成の第二の特徴である。

インクリメンタリズム的な作成には、過去の計画との整合性が確保されやすいことや、そのために行政・市民に混乱をもたらしにくいことなどの利点もある。他方で、自治体間の共通化が進みにくい、大局観を欠く、継ぎはぎ的な計画となるなどの欠点もある。「防災に関する標準テキスト」を踏まえていない、あるいは踏まえられない自治体が多く、現状においてはテキストの意義は極めて限定的と言わざるをえないのは、その一例である。

3-3. 地域防災計画の記述の多様性

地域防災計画作成には、上位計画依拠の原則があるとはいえ、インクリメンタリズム的な要素もある。そのため、地域防災計画に発生した多様性は、縮減することなく残存することになる。本節では、主にA県・B県・C県の三県の2014年度県防災計画を取り上げ、記述の多様性を示す¹⁸⁾。

まず、地域防災計画の大枠にあたる編についてである。地域防災計画は、複数の編から成っている。B県では、一般対策計画、地震対策計画、原子力災害対策計画となっており、共通編一つ、災害別編二つの計三編構成となっている。A県では、風水害等災害対策計画、地震・津波災害

17) 地域防災計画において、どのような点は変わりやすく、どのような点は変わりにくいのかという論点は、筆者らの次の課題としたい。

18) なお、ヒアリング調査の特定を避けるため、本節でのA県・B県・C県は、本章第一節と第二節でのA県・B県・C県とは必ずしも一致していない。

対策計画、原子力災害対策計画の災害別三編構成となっている。C県では、風水害対策編と地震・津波災害対策編の災害別二編構成となっているが、各編共通の添付資料として、地勢及び気象編、予防対策編、発火後対策編、関係法令・要綱・要領・協定・覚書等編の四編が存在する。B県は海に面していないので、津波対策が存在していないのは当然としても、共通編の有無、添付資料の有無、想定する災害の種類には著しい多様性を確認することができる。多様性が高いということは、被災自治体に応援に派遣された職員は、被災自治体の災害対策から必要な部分を採って読み、理解する必要があるということでもある。

次に、地域防災計画の項目についてである。現状では、地域防災計画の項目についても、その存在の有無、章立て、記載順に大きな多様性を認められる。例えば、A県防災計画では、「火災予防・危険性物質の防災対策」の章において、「高圧ガス大量貯蔵所防災計画」と「毒物劇物取扱施設防災計画」が独立した節として設けられている。それに対してB県防災計画では、この二つに相当する節は存在しない。これも、編の多様性と同じく、派遣された職員にとって、被災自治体の防災計画を読む際の障害になる恐れがある。

最後に、地域防災計画に用いられている文言についてである。これは、日本語の類似語の問題である。例えば、住民と市民、地震と震災、救出と救助という具合に、防災計画の上では事実上置き換え可能な文言がある。これらの類似語が自治体ごとに自由に使われると、やはり派遣された職員に混乱を招くし、コンピュータが使用可能な場合であっても、検索機能を十分に活かすことができなくなる¹⁹⁾。

以上、編・項目・文言の三つの点で示してきたように、地域防災計画の記述には相当高い多様性が存在する。そしてそれは、派遣された職員がスムーズに応援にあたる際の障害となりうる。

災害時相互応援協定の締結においても、共通化がほとんど意識されて

19) 沼田ほか [2011] では、自治体ごとの地域防災計画における用語の不統一を検証するため、2011年の東日本大震災において支援を行った横浜市・川崎市・相模原市と受援した仙台市それぞれの地域防災計画（震災対策編）の応急対策に関する目次データと「避難」というキーワードを対象に比較分析を行っている。その結果、4自治体の間では記述が異なる上、一つの用語にしても自治体ごとでバラバラに使用されているという分析結果を示している（沼田ほか [2011], pp.755-763）。

いないことは、この懸念を強める。今回のヒアリング調査で回答を頂いた自治体はすべて、災害時相互応援協定の締結の際に、共通化に向けて、地域防災計画をすり合わせたり、見直しや修正したりはしていないとのことである。また、その必要性すら認識されていないようである（【問8】への回答：全自治体）。しかし、東日本大震災で、事前に想定していた自治体間の協力がスムーズにいかなかったことに鑑みると、共通化を図ることは、試される価値はあると思われる。

最後に、自治体間の連携・連絡についての総務省による調査を紹介しておきたい。これは、東日本大震災を踏まえ、応援計画・受援計画・広域避難に係る手順についての策定状況の調査であり、2014年6月に公開された。同調査によると、都道府県では、応援計画・受援計画を策定済みの自治体はともに約4割であり、広域避難に係る手順については、約2割にとどまる。市町村についてはさらに低く、応援計画は1割弱、受援計画は1割強、広域避難に係る手順についてはわずかに2%のみが策定済みとなっている（総務省行政評価局 [2014]）。そして、自治体からは、「盛り込むべき内容を地方公共団体間で整合性のあるものとすべき」という意見があがっている。これは、本章で示してきたように、防災行政の自治体ごとの多様性が、自治体間の連携・連絡を阻害していることを示している。

本章での議論をまとめておく。地域防災計画の立案では、法令に従い、上位計画依拠の原則によって、自治体は上位計画との整合性を意識している。ただし、自治体ごとの多様性が発生する制度的余地や実態における仕組みもある。そして実際、自治体ごとに防災計画の記述に多様性が発生している。さらに自治体は、自治体間の支援・応援を意識して書式の共通化や計画内容の調整を行うようなことはしていないのである。

おわりに

本稿は、災害時の自治体間連携を難しくしている要因の一つとして地域防災計画の記述の多様性に注目した。法制度は、各種防災計画を国—都道府県—市町村という垂直的な関係で位置づけている。ところが、制度にも自治体ごとの多様性が生まれる余地が存在しているし、実態とし

ても多様性を残存させる仕組みが存在している。そのため、地域防災計画の作成・修正には、インクリメンタリズムの要素が強く見られる。結果的に、地域防災計画の記述には確かに多様性が存在している。この多様性が、自治体間連携を難しくしていると考えられるのである。

ただし、誤解のないように断っておくと、本稿は自治体の自発性や市民参加による計画作成が不要であると主張するわけではない。本稿の主張は、大災害時には自治体間連携が不可欠なので、共通化にもっと注意を払う必要がある、ということである。また、共通化しておくことで、リソース不足に苦しむ自治体も、スムーズに地域防災計画の作成・修正ができると考えられる。さらに、市民が主役となって作成する地区防災計画についても、共通の原案を用意することは、作成を容易にし、市民の自発性や創意工夫を引き出すことに貢献するであろう。

本稿は、自治体間連携から議論を始め、地域防災計画制度を整理し、さらにその作成の実態に迫ることで、こんにちの防災行政の一端を明らかにした。しかし、もちろん本稿は端緒的なものにとどまっている。そのため筆者らは、防災行政のより精密な実証研究、防災行政の実務に貢献しうる研究を構想している。それは多岐にわたるが、差し当たり取り組むべき課題として、以下の四点を挙げたい。第一に、地域防災計画の内実に関する比較検討である。本稿第三章で述べたように、地域防災計画の編・項目・文言には多様性が見られる。どういった項目で多様性が生まれているのかという点、共通化することが可能または共通化する方が特に望ましいと思われる点を精査したい。この作業は共通化に向けた最初の一步となるであろう。第二に、応急体制の比較検討である。ただでさえ、混乱しがちな災害直後において、指揮命令系統、各役職の権限、各役職の名称はできるかぎり統一すべきであろう。しかし、実際には統一されておらず、東日本大震災においても混乱を招いたと指摘されている（永田ほか [2012], p.94）。そこで、この点の実証研究を踏まえた後、例えば、アメリカなどで採用されているICS（Incident Command System）の導入を検討したい。第三に、小規模自治体における防災計画の策定過程の研究と、小規模自治体での防災計画作成への支援方法の考察である。本稿でも明らかにしたように、地域防災計画の作成・修正は、自治体にとって大きな負担となっている。そのため、小規模自治体の多

くは、地域防災計画の作成を業者に委託している（消防庁 [2011], p.77）。外部委託を一概に否定することはできないが、「住民や自治体の主体性による防災」という観点からは疑問もある。そこで、小規模自治体における防災計画作成過程の研究を踏まえ、彼らへの支援方法を検討したい。第四に、地区防災計画の研究である。地区防災計画は、自助及び共助を推進することを目的として、市民・事業者が中心となって作成する計画であり、2013年に導入された。しかし、地区防災計画は、これまでの防災行政と馴染むものであるかどうか疑問もある。例えばD市などは地区防災計画の作成にあたり、地域間の温度差があることを認識している。また、地域特性が取り入れられるほど、各地域において差ができることにより、共通化が妨げられる可能性も懸念されている（【問9】への回答：D市）。地区防災計画は歴史が浅いことから、研究の蓄積も十分でないため、まずはその内容の類型化や地域間差異の確認といった基礎的な研究を行いたい。この四つの論点を手掛かりとして、自治体間連携と共通化という観点から、地域防災計画の研究・実践に貢献したいというのが、筆者らの今後の研究計画である。

補論. ヒアリング調査内容

ヒアリング調査は、下記の要領で行った。なお、いずれの自治体についても、内容は文書で再確認をした。

A県には、質問票（後述）に文書で答えてもらった。問い合わせは、2014年7月30日に行い、2014年8月8日に回答を得た。

B県には、2014年7月30日に電話（約15分）で質問票を読み上げ、回答を得た。

C県には、電話と文書で答えてもらった。電話とは、2014年7月31日に約5分の間、質問票について説明を行った際に得られた回答である。文書での問い合わせは、2014年7月30日に行い、2014年8月8日に回答を得た。

D市には、電話と文書で答えてもらった。電話とは、2014年7月31日に約5分の間、質問票について説明を行った際に得られた回答である。文書での問い合わせは、2014年7月29日に行い、2014年8月14日に

回答を得た。

E市には、2014年7月30日に電話（約10分）で質問票を読み上げ、回答を得た。

質問票

【問1】 地域防災計画について、災害対策基本法・同施行令、防災基本計画（中央防災会議）、防災業務計画、都道府県防災計画、他の自治体など、多くの計画や法・政令があるが、何を参考にして地域防災計画を作っているのか？

【問2】 地域防災計画について、作成・修正する際には、一定程度以上の科学的知見が必要になるため、専門的な行政官の参加が不可欠と思われるが、作成・修正において中心的なアクターは誰か？

【問3】 地域防災計画について、地域防災計画の作成過程は、どうなっているのか？

【問4】 BCP（Business Continuity Plan：事業継続計画）について、何を参考にしてBCPを作っているのか？

【問5】 BCPの作成・修正において中心的なアクターは誰か？

【問6】 BCPの作成過程は、どうなっているのか？

【問7】 貴自治体において、BCPは策定されていないが、その理由は何か？

【問8】 災害時相互応援協定締結の際に、計画、組織形態、用語などを共通化する努力は払われているか？また、共通化が一定の水準であると自認している場合、中央政府による「防災に関する標準テキスト」や「事業継続ガイドライン」は、役に立ったのか？あるいは、それ以外に、独自で工夫している点はあるか？

【問9】 こんにちでは、防災への市民参加も広く提言されている。実際、地区防災計画の導入など、市民を防災主体に再定義しようとする動きもある。これについて、市民参加を防災政策に取り込む努力はなされているか？また、市民参加を防災政策に取り込むメリット・デメリット・難しさなどについてどう考えるか？

参考文献

- ・内閣府中央防災会議 [2012]「防災基本計画」（平成 24 年）。
- ・内閣府中央防災会議 [2014]「防災基本計画」（平成 26 年）[http://www.bousai.go.jp/taisaku/keikaku/pdf/kihon_basic_plan.pdf]（最終アクセス：2014 年 9 月 10 日）。
- ・消防庁 [2003]「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」[<http://www.bousaihaku.com/images/B/b-all.pdf>]（最終アクセス：2014 年 9 月 10 日）。
- ・消防庁 [2011]「地域防災計画における地震・津波対策の充実・強化に関する検討会」報告書 [http://www.fdma.go.jp/disaster/chiikibousai_kento/houkokusyo/index.pdf]（最終アクセス：2014 年 9 月 10 日）。
- ・消防庁 [2014]「地方防災行政の現況（付平成 24 年災害年報）」[<http://www.fdma.go.jp/disaster/chihoubousai/pdf/genkyo24.pdf>]（最終アクセス：2014 年 9 月 10 日）。
- ・総務省行政評価局 [2014]「震災対策の推進に関する行政評価・監視－災害応急対策を中心として－」結果報告書 [http://www.soumu.go.jp/main_content/000298469.pdf]（最終アクセス：2014 年 9 月 10 日）。
- ・岩手県 [2012]「東日本大震災津波に係る災害対応」[http://www.pref.iwate.jp/dbps_data/_material/_files/000/000/002/543/shiryoku3.pdf]（最終アクセス：2014 年 9 月 10 日）。
- ・生田長人 [2010]「防災に関する法制度の体系」（生田長人編『防災の方と仕組み』東信堂, 3-45, 2010 年）。
- ・生田長人 [2013]『防災法』信山社。
- ・打越綾子 [2003]「自治体における政策分野別基本計画の簇生（一）」『成城法学』(70), 139-226。
- ・岩田賢・永柳宏 [2011]「ポスト M9.0 社会を支える、絆の見える化：広域自治体連携の強化と災害時相互応援協定のあり方」『季刊政策・経営研究』2011 (4), 59-80。
- ・岡村光章 [2012]「米英両国との制度比較に基づく我が国の地域防災力の課題について」『レファレンス』62 (12), 5-25。
- ・神谷秀之 [2013]「各自治体における災害受援計画の策定状況について」『都市政策』(151), 27-33。
- ・神谷秀之・桜井誠一 [2013]『自治体連携と受援力：もう国に依存できない』公人の友社。

論 説

- ・川中徹 [2013] 「神戸市災害受援計画策定の取り組み」『都市政策』(151), 34-41。
- ・永田尚三・奥見文・坂本真理・佐々木健人・寅屋敷哲也・根来方子 [2012] 「地方公共団体の防災・危機管理体制の標準化についての研究」『社会安全学研究』(2), 89-107。
- ・永松伸吾 [2008] 『減災政策論入門：巨大災害リスクのガバナンスと市場経済』弘文堂。
- ・永松伸吾・林春男・河田恵昭 [2005] 「地域防災計画にみる防災行政の課題」『地域安全学会論文集』(7), 395-404。
- ・中邨章 [2013] 「大規模災害と自治体連携：組織間災害援助の成果と課題」『自治体法務研究』(34), 19-23。
- ・『日経グローバル』(239)[2014]。
- ・沼田宗純・近藤伸也・井上雅志・目黒公郎 [2011] 「広域的応援体制確立のための地域防災計画の比較分析」『生産研究』63(6), 755-763。
- ・船木伸江・河田恵昭・矢守克也 [2006] 「大規模災害時における都道府県の広域支援に関する研究：新潟県中越地震の事例から」『自然災害科学』25(3), 329-349。
- ・真山達志 [1995] 「地方自治体の危機管理システム」『ジュリスト』(1070), 10-15。
- ・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。
- ・室崎益輝 [2011] 「自治体間の災害時応援態勢」『自治体法務研究』(26), 60-63。