

日本の防災政策

政策ネットワークの失敗構造

風間 規男

要約

1995年1月17日の阪神大震災は、日本の防災政策の様々な欠点を露呈させた。その後、災害対策基本法の改正、防災基本計画の改訂、その他の制度の見直しを通じて、防災政策のレベルはたしかに向上したが、日本の防災政策には、そのような個別具体的な対応では解消されない構造的な問題が存在するように思われる。本稿は、政策ネットワーク理論を利用して、防災政策をめぐるアクター間の相互作用を分析し、防災政策ネットワークの構造的な欠陥を浮かび上がらせることを目的としている。このネットワークは、内閣という「メタコミュニティ」、国土庁 - 都道府県防災担当部局 - 市町村防災担当部局により構成される「核コミュニティ」、国 - 地方の政府間関係において他の政策領域に形成されてきた「既存の政策コミュニティ」などの相互作用により機能しているが、メタコミュニティ及び核コミュニティに権限・人材・情報・予算といったリソースが十分配分されていないために、既存の政策コミュニティに頼らざるを得ない構造になっている。この点を解消する方向で、防災政策のメタポリシーである災害対策基本法を検証する必要がある。

キーワード

阪神大震災、防災政策、災害対策基本法、政策ネットワーク

はじめに

平成7年（1995年）1月17日に阪神・淡路地域を襲った大地震（以下、阪神大震災とい

う)は、日本の防災政策が抱える様々な欠陥を明らかにした。これまで、研究者や実務家がそれぞれの立場から予防対策、応急対策、復興対策といった防災政策の各局面について、具体的かつ建設的な批判を加えてきた。このような批判は、国レベルでの災害対策基本法の改正や防災基本計画の改訂、自治体レベルでの地域防災計画の改訂にも役立てられ、防災政策のレベルは震災前に比べて格段に進歩した。しかし、予測できない事態が発生すると「政策の失敗」が繰り返されるパターンを克服し、日本の防災政策をもう一段高いレベルに向上させるためには、日本の防災政策の全体構造にメスを入れる必要があると思われる。本稿では、このような問題意識に立ち、防災政策の失敗が生みだされる構造を明らかにし、失敗の構造を変革する道をさぐってみたい。

1 分析の視点

(1) 防災政策の特性

防災政策は、他の政策領域との比較において、次のような特性を持っている。

第1に、その非日常性である。災害から国民の生命・財産を守る「防災」は、国家の最も古典的な機能であり、しかも市場のメカニズムによっては容易に供給されない。その意味で、公共政策の中の公共政策であるといえる。このような防災政策の公共的性格、及び毎年自然災害・事故災害により大きな被害が出ているという事実にもかかわらず、防災政策が日本の公共政策体系において重要な位置を占めてきたとはいえない。それは、防災政策のありようが試される機会が限られた地域に限られた時期にしか訪れないことに起因している。防災に強いまちづくりを推進するなど、防災政策を積極的に展開し多額の費用を投入しても、想定した災害が起こる可能性の方が少なく、政策の正しさを実証する機会に恵まれない⁽¹⁾。公害問題のように日々被害者が顕在化してくるのではなく、様々な条件の下で発生する「潜在的な」被害をシミュレートしなければならない。しかし、現在の分析技術では「どの程度の費用をかければどの程度の被害を防げるか」といった費用対効果の分析結果を説得力をもった形で提示するのはなかなか難しい。このような事情から、防災政策は、インクリメンタルな政策過程において、他の政策領域とのリソース獲得競争において常に不利な状況に置かれ「Schneider(1995:25)」、例えば「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」が働き、科学的な根拠に乏しい被害想定が部局間の力関係により決められてしまう「真山(1995:11)」。防災政策では、住民

のニーズをフィードバックさせながら試行錯誤的に防災政策の内容を高めていく政策サイクルは成立しない。災害の記憶が鮮明に残っている一部の地域を除き、一般に住民の防災政策に対するニーズが高いとはいえず、それらのニーズが組織化され地域問題として課題設定されることも少ない。災害による被害が発生し、その失敗が明らかになって、はじめて防災対策が政策課題として問題とされるというパターンが繰り返されている。

防災政策の第2の特性は、その錯綜性である。これは、防災政策にかかわる関係機関、関係者、関係法令の多さを意味する。法令については、災害対策基本法を核として、河川法や都市計画法などの災害予防に関連する法律、災害救助法や自衛隊法などの災害応急対策に関連する法律、災害復旧・復興に関連する法律、金融措置等に関する法律など、法律だけでも300を超えるものが防災に関連しているといわれている「国土庁(1997:17-8)」。防災に関係する主体も数えきれないほど存在する。1府12省、国土庁、消防庁、国家公安委員会などの外局16機関、計29機関は、防災に関連する法律を所管し、首相が指定する指定行政機関として防災業務計画の策定・実施を通じて防災機能を担っている。省庁の出先機関の多くも指定地方行政機関として防災政策の一端を担う。NTT、日本銀行、日本赤十字社、NHK、JR、電力・ガス会社など37機関も、指定公共機関として防災業務計画の策定が義務づけられている。地域防災計画を策定し実施する市町村及び都道府県は、防災政策の中心的担い手である。住民、ボランティア団体、企業なども防災政策に深く関わっている。災害発生時には、これらすべての主体が防災政策の実施主体として活動することになる。後で論ずるように、法令・関係者が錯綜していることにより、防災政策を展開する際の調整コストが他の政策領域と比較して高くなっている。

(2) 防災政策ネットワークの構造

このように複雑に入り組んだ法体系、政策主体をトータルに分析するのは、非常に困難である。本稿では、防災政策主体の錯綜した関係を政策ネットワーク論の「政策コミュニティ」という概念を使い少し整理しながら記述していきたい⁽²⁾。政策コミュニティという用語は、H・ヘクロ(Hugh Hecllo)のイシュー・ネットワークの対概念として用いられることが多い。イシュー・ネットワークとは、政策過程がオープンであり、そこに相互依存度が低い無数の政策主体が政策の内容に影響を及ぼそうと参加している政策ネットワークである「Hecllo(1978)」。それに対して、R・A・W・ローズ(R.A.W.Rhodes)が主張する政策コミュニティとは、政策過程への参加者が限定されており、参加者の間に価値観

の共有・密接なコミュニケーション・内部的なルールなどが存在するネットワークである「Rhodes(1990:304)」。もちろん、分析レベルをどこに設定するかによって、同じ政策領域であっても、イシュー・ネットワークを発見する場合と政策コミュニティを発見する場合がある。ローズとD・マーシュ(David Marsh)は、この2つのネットワークパターンをスペクトラムとして捉えることを提案している「Rhodes & Marsh(1992:183)」。

防災政策に関わる主体が無数に存在していることから分かるように、総体としてみれば、防災政策の領域はイシュー・ネットワークに近いネットワークが形成されている。しかし、ネットワークの参加者の防災政策への関わり方は一様ではなく、その内部にはいくつかの政策コミュニティが存在し、コミュニティ間の相互作用により、国全体の防災政策の機能が影響を受けていると考えられる「Campbell(1989:92)」。

防災政策ネットワークには、次のような政策コミュニティ(に類するもの)が存在している。第1に、政策主体の行動を調整し個別の対策を一国の防災政策として統合する政治家集団としての内閣が存在している。内閣は、防災政策のみならず、国のあらゆる政策領域において同様の機能を果たすことが期待されているという意味で「メタコミュニティ」である。第2に、防災基本計画や地域防災計画、その他の具体的な防災対策の策定の中心を担う国土庁防災局 - 都道府県防災担当部局 - 市町村防災担当部局のラインにより構成されるグループが存在する。防災政策ネットワークの核となっていることから「核コミュニティ」と呼ぶ。第3に、防災政策以外の政策領域において中央-地方の日常的な政府間関係の中ですでに形成されている「既存の政策コミュニティ」が存在する。防災政策の作成及び実施には、既存の政策領域において形成されているコミュニティの協力・動員が必要とされる。第4に、住民、ボランティア団体、企業などが災害発生時を除きネットワークの外縁に構造化されないまま置かれている。

このような防災政策ネットワークの中で活動する多数の政策主体の役割及び関係を規定しているのが災害対策基本法である。全117条で構成されるこの法律は、防災関連法令の「核」に位置し、防災以外の目的を併せ持つ法令を防災目的に向けて統合している。つまり、災害対策基本法は、主体間の関係を規定し防災計画など具体的な防災政策が生みだされる過程を形作る「メタポリシー」である。メタポリシーである災害対策基本法を分析の起点に置き、その内容に検討を加えることで、日本の防災政策を構造的に改革する道筋がみえてくる。以下、災害対策基本法が形成する防災体制と現実に動いている政策ネットワーク関係との間にどのようにズレや軋みが発生しているかをみていきたい。

2 災害対策基本法の下での防災体制

(1) 災害対策基本法の制定経緯

まず、災害対策基本法がどのような防災体制を形成しているかを簡単にみていきたい。

災害対策基本法制定の直接の契機となったのは、昭和34年（1959年）に死者4600名以上の大被害を出した伊勢湾台風であった。その対応への反省から、全国知事会、内閣審議室、自治省（当時自治庁）、自由民主党などが独自に法案を作成し、昭和36年（1961年）5月23日、第38回国会に政府案が提案されたが廃案、同年9月27日に再提案され、第8章の災害緊急事態に関する規定を全条削除する形で10月31日に修正可決された⁽³⁾。第8章については、翌年内容について若干の修正を行った後可決している。

この経緯において、次の2点が重要であると思われる。第1に、災害対策基本法の制定プロセスでは、伊勢湾台風で露呈した風水害対策の欠陥を是正することが常に念頭に置かれて法案の内容が詰められていった点である。基本法では、地震を含む風水害以外の自然災害や事故災害も対象としていたが、大蔵省との折衝の中で激甚災害については別に定めることとされ⁽⁴⁾、阪神大震災規模の地震への対応がシミュレートされていなかった。実際、この法律に基づいて全国の自治体が作成した地域防災計画には、当初地震対策が含まれないものが多く、昭和58年（1983年）に消防庁長官名の通達「震災対策の強化について」が出され、ようやく都市部の自治体を中心に被害想定を前提とした地震対策を盛り込んだ計画が策定されることになったのである「魚谷（1995:76）」。

第2に、法案の内容が詰められ審議された1960年前後の「時代の空気」も基本法の構成に微妙な影響を及ぼしている。当時、新日米安全保障条約の締結問題がイデオロギー上政策上の最大の争点として政治を支配しており、防災政策を展開するための強力な権限を首相に認めるような法体系を作る雰囲気ではなかった。法案の制定プロセスでは各省庁のセクショナリズム的な主張が通り、内閣の調整能力を保障する具体的な権限が明示的に基本法に規定されないまま防災政策の基本構造が形成されることになった。

(2) 国レベルの防災体制

災害対策基本法によると、国は、災害予防・応急対策・災害復旧の基本計画を作成・実施するとともに、自治体や指定公共機関などの防災政策の推進・総合調整を行うことにな

っている（3条2項）。指定行政機関として、各省庁は、国の責務が十分に果たせるように、「相互に協力」しなければならない（同条3項）とされている。

国レベルの災害対策組織としては、中央防災会議が総理府の附属機関として設置されている。同会議は、全国務大臣と学識経験者4名により構成されている。最近では、学識経験者に日本銀行総裁、日本赤十字社社長、NTT社長、NHK社長が任命されている。防災基本計画の作成と実施の推進、首相の諮問に応じた、防災に関する重要事項の審議、災害緊急事態の布告などがこの会議の主な任務となっている（11条2項3項）。

首相は、非常災害が発生した場合、災害応急対策を推進するために、総理府に非常災害対策本部を設置することができる（24条1項）、阪神大震災までに20回設置されてきた。この対策本部において、関係機関が防災計画に基づいて実施する災害応急対策について「総合調整」が行われる。基本法では、本部長に、国務大臣をあてると規定されている（25条1項）にすぎないが、実際には国土庁長官が就任することが慣例化されていた。本部長は、災害応急対策に関して、「特に必要があると認められるとき」「その必要な限度において」、出先機関の長や自治体の長に対して「指示」することができる（28条2項）。しかし、指定行政機関、すなわち省庁に対する指示権限は認められていない。

首相は、「異常かつ激甚な」非常災害が発生した場合に緊急災害対策本部を設置し（107条1項）、自らが本部長をつとめることができる（108条1項）。削除された第8章の復活過程において、緊急災害対策本部の設置に際して災害緊急事態の布告が条件とされた。災害緊急事態の布告には、中央防災会議に諮問すること（11条3項）、閣議にかけること（105条）、国会の承認を求めること（106条1項）が義務づけられている。緊急災害対策本部長として首相が命令を下せば、私権の一部制限、大幅な交通規制、緊急物資の調達、破壊消防、予備費の支出なども可能になるという「佐々（1997:211-2）」。しかし、本章設置当時より、災害緊急事態の布告を行う事態として想定されていたのは関東大震災級の災害であり「防災行政研究会（1997:424）」、緊急災害対策本部が設置されたケースはなく、阪神大震災に際しても検討されたが結局設置されなかった。

昭和36年（1961年）の基本法成立を受けて、昭和38年（1963年）6月に中央防災会議で防災基本計画が決定されている。基本法では「防災に関する総合的かつ長期的な計画」「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」などを基本計画に盛り込むこととされている（35条1項）。旧防災基本計画は全6章からなっていたが、災害のタイプごとに対策が詳細に示されている現在の基本計画と比較するときわめて概略的であっ

た。また、阪神大震災までに基本計画は1度しか(1971年)見直されなかった。

各省庁は、指定行政機関として、所掌事務に関連して防災機能を発揮するため、防災業務計画を作成する。基本法によれば、防災業務計画は防災基本計画に基づくものでなければならない(36条1項)。また、他の防災業務計画との間の調整を図ることで「一体的かつ有機的に」作成・実施されるように努めることも要請されている(37条2項)。

以上のように、首相には、非常災害対策本部を設置し、本部長を通じて関係機関の応急対策に関して総合調整を行う機能が認められているものの、非常災害時にあっても災害緊急事態の布告を出さないかぎり、各省庁に対する指揮命令権すら付与されていない。防災業務計画の調整も、各省庁の「自主努力」に委ねられている。災害対策基本法は、首相が災害時にリーダーシップを発揮したり、防災政策の展開において内閣が調整能力を発揮できるような権限リソースを具体的な形では与えていない。しかし、それは基本法が内閣の調整機能を期待していないからではなく、内閣が憲法などにより付与された統制権を行使して、総合的な防災政策を展開することを期待していたと考えるべきである。

(3) 地方レベルの防災体制

防災政策実施の中心となるのは、地方自治体である。知事・市町村長は、地域に災害が発生し、または災害が発生するおそれがある場合に、地域防災計画の定めるところにより、災害対策本部を設置して(23条1項)災害に対応する。

地域防災計画は、都道府県防災会議、市町村防災会議により決定される。都道府県防災会議の長は知事がつとめ、通常、国の出先機関の長、陸上自衛隊の方面総監、都道府県教育委員会の委員長、県警本部長、都道府県職員・市町村長・消防機関の長・公共機関等の役員などを構成メンバーとしている(15条)。市町村防災会議は、市町村長が議長をつとめ、条例で定めた者(国の出先機関の職員、都道府県職員、警察官、教育長、消防長、公共機関等の職員など)が構成メンバーとなる(16条)。ただし、実務上は、都道府県・市町村の防災担当部局の職員たちが事務局として、地域防災計画の内容を練り上げていき、内容が確定した最終段階において防災会議にかけるにすぎない。

災害対策基本法では、市町村長に対し、事前措置(59条)、避難の指示(60条)、警戒区域の設定(63条1項)、土地・建物等の一時使用・工作物等の除去(64条1項2項)、人的公用負担(65条1項)など様々な権限を与えている。一方、都道府県知事についても、応急措置に関する概括的な規定が置かれているが(71条)、市町村長にそれができな

い事情があった場合（73条1項）、市町村長から応援要求が行われた場合（74条1項）に知事が登場するという形を一応とっている。少なくとも災害の応急対応は、第一に市町村、次に都道府県という体制が想定されているように思われる。その上で、知事には、応急措置の実施について市町村長に対する指示権限が認められている（72条）。防災実務上、市町村と都道府県の権限は錯綜しており、阪神大震災時の対応でも混乱がかなり見られたが、それは基本法レベルにおける複雑さ、あいまいさにも由来している。

知事による自衛隊の派遣要請にみられるように、国と市町村・都道府県の関係においては、自治体の要請にしたがい国が出動するという建前がとられている「田村（1995:562）」。災害の規模に関わりなく自治体が災害対策の第一義的な責任を負うことになっているのは、憲法上の「地方自治の本旨」の理念を重視したからではなく、そもそも風水害規模の災害対策を前提に防災体制が構想されていたからであると思われる。その一方で、省庁には、その所掌事務について、自治体に対し、勧告・助言・指導などを行うことが要請されている（3条4項）。また、都道府県の地域防災計画は、省庁の作成する防災業務計画に抵触してはならず、計画の作成・修正を行う場合には首相と協議しなければならない（40条）、市町村の地域防災計画は、都道府県の地域防災計画と抵触してはならず、計画の作成・修正を行う場合にはあらかじめ知事と協議しなければならない（42条）ことになっている。つまり、国の防災業務計画 - 都道府県の地域防災計画 - 市町村の地域防災計画は、制度上ヒエラルヒー関係を構成することが予定されている。

防災基本計画がきわめて概略的なものであったのに対して、地域防災計画は阪神大震災前のものでかなり詳細な内容を持っていた。例えば、東大阪市の旧地域防災計画では、一般災害対策編において、災害予防対策と災害応急対策が規定され、後者だけでも、組織動員計画、警報等の伝達計画、被害状況等の収集報告計画、消防計画、避難計画、医療・助産計画、自衛隊災害派遣要請計画など32もの計画が策定されていた。それら一般災害対策編の計画に地震対策編が付加されているという構造になっている「東大阪市防災会議（1994年）」。概略的な防災基本計画は、自治体が地域の事情にあった形で独自の詳細な防災計画を策定することを期待していたと考えられる。

なお、旧基本法では、住民については、「防災に寄与するように努めなければならない」責務（7条2項）、災害発見者の通知義務（54条）などが規定されているだけで、防災政策の客体として位置づけられていた。ただし、旧防災基本計画においては、自主防災組織の確立がいわれ、民生委員等の民間協力機構や農協、日赤、PTA、自治会などを自

治体の協力機構に組み入れることが要請されており、地域防災計画にも自主防災組織の整備計画や民間協力団体の活用計画が盛り込まれていた。

3 防災政策ネットワークの機能

(1) 政府レベルの弱いメタコミュニティ

次に、災害対策基本法の下で、実際にどのような防災政策ネットワークが形成され、その結果阪神大震災の際の初動体制などにどのような欠陥を現したかを検証してみたい。

国レベルで防災政策ネットワークを束ねるのは、メタコミュニティたる内閣である。しかし、平時にあって有効な防災政策ネットワークを計画的に形成し、緊急時にあってこれを機動的に機能させるには、次のようなリソースが不足していた。

第1に、リーダーシップを発揮できる人材のリソースが不足していた。自民党の単独政権及び社会民主党・さきがけとの連立政権の下で展開される首相選出・大臣任命の政治プロセスでは、資質的にリーダーシップを発揮することを得意としない人材が首相・大臣の職に就くのを阻止できない。議会制民主主義、議院内閣制では、政治的な実力者が首相・大臣に就任する建前になっているが、そのような建前と現実とのギャップが政府レベルでの震災への対応の遅れという形で露呈した。

第2に、権限のリソースも不足していた。災害対策基本法上、首相は、災害緊急事態の布告を行わないかぎり、大臣に対する指揮・命令権はおろか指示権も行使できない。基本法による権限リソースの付与が行われなくとも、政治家の責任において超法規的な措置も含めてメタコミュニティとしての機能を発揮する方法はあったと思われるが、権限付与が明示的に行われていれば、政治家の人材リソースの不足を補うことができたかもしれないし、少なくとも後で国民が政治家の不作為に対する責任を追求するのは可能であった。

第3に、組織のリソースも不足していた。メタコミュニティである内閣が政策一般について調整を行う際の補佐機構として「内閣官房」がある。しかし、内閣官房において総合調整機能を担う内閣内政審議室・外政審議室の職員は、各省庁の出向者によって占められ、片岡寛光のことばを借りれば「行政各部の縮小版以外の何ものでもない」「片岡(1992:140)」。内閣安全保障室は、緊急事態に関する情勢分析・対処方策の検討、対処体制・各種マニュアルの整備に関する各省庁との総合調整を行うことになっているが、後述べる情報リソースが不足していたこともあって、これもあまり機能していなかった。

内閣が防災政策ネットワーク全体を作動させるための組織リソースとして想定されていたのは、防災政策の主務官庁であり、地方自治体の防災担当部局との間に形成される核コミュニティと内閣（メタコミュニティ）との間の連結点である国土庁がある。しかし、国土庁は、昭和59年（1984年）に防災局が設置され組織の強化が図られたものの、実働部隊を持たない調整官庁であり、24時間の宿直体制もとられていない状況で、緊急対応を機動的に行うリソースに不足していた。また、平時においても、災害対策基本法は、各省庁が自主的に防災政策の調整を行うことを予定しているために、この点について明確な法的権限を持たない国土庁は、政策調整の場で主導権を發揮することが困難な状況にあった。

非常事態時に内閣が直接動員可能な組織として自衛隊がある。首相の状況判断が的確であれば、防衛庁長官に対して自衛隊法83条2項の派遣決定を要請することは可能で、従わない場合には長官を罷免して長官職を兼ね、首相自らが派遣命令をしても違法とはいえない「棟居(1995:19)」。1975年、坂田防衛庁長官の諮問により民間人11人からなる「防衛を考える会」が提言した意見書「わが国防衛を考える」において、災害派遣など自衛隊の軍事力の非軍事利用の構想が出されたことがある。しかし、制服組の反対、自治体の反対で「行われざる政策予告」に終わった「前田(1995:93)」。自衛隊は首都圏の震災に際しては災害出動の準備を行っていたが、他の地域で起こった災害については自主出動を想定しておらず「佐々(1997:208)」、防災政策ネットワークの外縁に置かれていた。

第4に、情報のリソースも不足していた。政府レベルには大規模災害時に情報を収集する体制が整備されていなかった。基本法では、被害状況などの報告を市町村から都道府県に、都道府県から首相に、省庁から首相に行う体制をとっていたが（53条）、被災した自治体に情報を伝達する余裕が全くない状況において、組織リソースの不足する国土庁では情報収集能力・分析能力を十分發揮することができなかった。自衛隊の情報収集能力もほとんど發揮されず、各省庁も他省庁に利するという利己的な理由で官邸に即時的な情報を提供しなかった。各政策コミュニティの頂点に立つ省庁間のライバル意識が情報遮断という形で現れたといえる「下山（1995:14）」。

他の政策領域であれば、このような制度レベルのリソース不足を与党内の政策過程が補完する形で政府レベルの政策が調整されることもあるが、与党政治家たちは自己の政治活動を利権に乏しい防災政策にコミットさせる誘因を見いだせず、政党メカニズムもメタコミュニティの機能を高めることができなかった。

(2) 各政策セクターの「強固な」政策コミュニティ

戦後、日本の中央 - 地方の政府間関係において、各政策領域ごとに政策コミュニティが形成されてきた。村松岐夫は、日本には「詳細な通達、府県への人事派遣、予算において中央省庁が行う地方からのヒアリングなど」、国 - 都道府県 - 市町村という3つのレベルの同一職系統の職員の間「共通の関心と利害を生むメカニズム」が存在し、ヒエラルヒー的要素を内在した「共同体」が存在するという「村松(1988:138-9)」。日本の政策実施体制において、この種の政策コミュニティには、法的権限のリソースのみならず人材・予算・情報のリソースが蓄積されており、しかも権限・予算リソースは中央に重点的に配分されている。したがって、自治体が災害予防策・復興策を展開する場合には、このコミュニティの経路を通じて中央から必要なリソースを調達しなければならない。例えば、災害に強いまちづくりを推進する場合、土地区画整理や都市再開発など都市計画法上の事業手法以外に有効な手法を持たないために、都市計画をめぐる建設省 - 都道府県の都市計画部局 - 市町村の土木部局を中心とした政策コミュニティの協力を得なければならない。震災復興においても、短期間に行政主導で事業を進める「酒田方式」を理想とする建設省の意向が、建設省から県に出向した幹部を通じて県内市町村の計画の進め方に大きな影響を与えたという指摘がなされている⁽⁵⁾。都市計画分野だけではなく、住宅、建築規制、河川管理、社会保障、医療、運輸・交通、情報通信など、防災に関わるほとんどすべての政策領域において緊密な政策コミュニティが「すでに」形成されているのである。

このような既存の政策コミュニティが「たてわり構造」を維持したまま防災政策ネットワークに存在することで、次のような問題が発生した。

第1に、地域防災計画の策定など予防政策の局面において、調整コストを増大させた。例えば、医療機関と防災機関の連携を図るためには、2つの政策コミュニティとの間で綿密な調整を行う必要がある。しかし、日頃コミュニケーションが図られていないコミュニティ間で「将来起こらないかもしれない」問題について内容を詰めて議論することは難しい。各コミュニティの内部は国 - 地方間でヒエラルヒー構造がとられているので、地方レベルの調整で交渉が完結しないことも多い。地方レベルの交渉において国レベルの調整の必要性が明らかになっても、各コミュニティ内部で地方の問題が中央に伝達され国の政策課題となることは稀である。仮にその必要性が認識されても、内閣や国土庁などメタコミュニティの調整能力は低い。このように、政策コミュニティは自主調整機能を持たず、防

災担当部局が直面する調整コストが大きいので、地域防災計画には、各政策コミュニティの中で作られた防災対策が調整されないまま総花的に盛り込まれることになった。

第2に、既存の政策コミュニティでは、省庁が各自治体と個別的にヒエラルヒー関係を形成しているので、同一のコミュニティに属していても、自治体間の横のつながりは薄くなる構造になっている。通常横の調整は省庁経由でなされ、省庁レベルで調整の必要性が認識されないと放置されることになる。これは、震災時に自治体間の医療機関がうまく連携されない、消防ホースのジョイント規格が合わないという形で表面化した。

第3に、既存の政策コミュニティ内部のコミュニケーションのあり方にも問題があった。通常、国と地方との間では、補助金の申請 - 認可、法律の執行 - 指導に関わるフォーマルな文書による情報のやりとりが中心となっている。したがって、多くの省庁は、災害が発生した際の被害概要の報告など、指定行政機関として所管に関わる防災情報を即時に収集するシステムを構築していなかった。このことが、震災時にメタコミュニティレベルの情報リソースが不足した一因となった。

(3) 防災担当者の「ゆるやかな」政策コミュニティ

防災基本計画・地域防災計画の策定、防災情報システムの構築や防災訓練にみられる防災政策の展開を通じて、ばらばらな縦系列の国 - 地方の政策コミュニティを防災という目的に統合する役割を担っているのが、防災を主な任務とする国土庁、都道府県の総務部に置かれている消防防災課、市町村の総務部系統の防災担当組織のネットワークである。しかし、この防災政策ネットワークの核コミュニティもうまく機能してきたとはいえない。その理由として、次の5点が考えられる。

第1に、これらの組織は、慢性的に人材・予算・組織といったリソースの不足に悩まされている。国土庁のリソース不足についてはすでに触れたが、自治体も似たような状況に直面している。これは、防災政策の非日常的特性によるところが大きい。防災担当部局に有能な人材が割当てられるほどの余裕をもった自治体は少なく、町村レベルでは他の職と兼任している場合が多い。消防庁は、昭和39年、52年、62年と3回にわたり地震災害についての被害想定を行う旨の通達を出したが、総務庁の調査によると予算不足などを理由に実施していないところが多くあり、被害想定シミュレーションを行っても、その結果が地域防災計画に十分反映されていない「総務庁(1992:92-118)」。

防災政策領域においては、現場に近くなるほど調整対象が多様化・錯綜化していくの

で、市町村が地域防災計画を策定・改訂する場合の調整コストはひじょうに高くなる。自治体の防災担当者が膨大な調整コストと防災に関する高度な法的・科学的知識を必要とする防災計画をゼロから作り上げるのは困難である。そこで、都道府県の中には、詳細に提示された記載例に沿って市町村が必要部分に地域のデータや地区名などを挿入していけば、自然と防災計画の体裁を整えるような防災計画の作成マニュアルを策定しているところがある。関西地区では地震規模の想定や個別の計画内容について、市町村間でかなり画一的な地域防災計画が策定されており、地域の独自性を盛り込んだ計画を予定した災害対策基本法の期待を裏切っている。

第2に、既存の政策コミュニティが強固であるために、防災部局が行使できる権限のリソースも不足している。概して、政府内、自治体内における防災担当部局の地位は高くない。国土庁防災局は、阪神大震災後、災害対策基本法の改正や防災基本計画の改訂において重要な役割を果たしたが、震災前は基本計画の見直しが政策課題に上がることもなく、災害予防体制を整備する際に活用できる具体的権限にも不足していた。自治体において、地域防災計画は、自治体が作成する何十もの計画のひとつにすぎず、日常的には計画の山の中に埋もれている。したがって、例えば、神戸市が地域防災計画の作成時に震度5の地震しか想定していなかったことが震災後問題となったが、防災部局が科学者の主張を入れて震度6以上の地震想定を行おうとしても、土木部局や水道部局などの既存の政策コミュニティの論理に押し切られる形になる「稲浦（1995年）」。核コミュニティの権限リソースが不足しているため、既存の政策コミュニティの論理や利益を代表する部局の関係が調整されないまま、積み上げ式で防災政策の体系が作られていく構造になっていた。

第3に、縦のネットワーク関係の弱さが挙げられる。阪神大震災前までは、都道府県と市町村の防災担当者間で情報のやり取りをする機会は、市町村が防災計画を策定・改訂する際の「指導関係」に限定されており、他の政策領域のコミュニティと比較すれば格段に少なかった。その他、例えば出向による人材のトランスファー、補助金手続きなどによる予算のトランスファーといった日本的な政策コミュニティを維持するリソースの交流は、防災政策の核コミュニティにおいてはあまり行われなかった。コミュニティ内部が構造化されず、少ないリソースが分散して存在しているので、他の政策コミュニティとの競争に対抗する形でリソースを動員することが難しい状況に置かれていた。

第4に、横のネットワークの弱さも指摘しておかなければならない。災害対策基本法は、被災者となる自治体が災害対応をとる構造になっている。たいていの風水害のように

市町村レベルで処理可能な災害ならば、市町村長が地方自治法などで認められた指揮命令権を駆使して、既存の政策コミュニティを越えた緊急対応をとるなど、地方レベルのメタコミュニティ機能を発揮することも可能である。しかし、一自治体の能力を越える災害が発生する場合には、防災担当者の横のつながりが重要になる。自治体間協力の必要性がいわれてきたが、協力に伴う調整コストはひじょうに大きく、具体的な内容を持たない形式的な協定が結ばれるにとどまっていた。

第5に、住民との連携関係にも問題があった。基本法には地域防災計画の策定に際し住民参加を義務づける規定が設けられおらず、自治体の防災関係者は、計画を閉鎖的な政策空間の中で作成してきた。震災前は、被害想定も詳しい内容を公開すると資産価値が下がるといった理由で十分な情報提供が行われなかった。旧防災基本計画では、自主防災組織の重要性がいわれ、地域防災計画にも形式的にそのような記述が挿入されていたが、具体的には何もしていない自治体が多かった。ボランティア団体についても、社会福祉協議会など関連の深い団体を除いて、防災政策ネットワークからは排除していた。

4 阪神大震災後の防災政策の変化

(1) 国レベルの対応

阪神大震災で明らかになった防災体制の不備を是正するため、災害対策基本法は、平成7年（1995年）6月に応急措置的な改正、同年12月に全面的な改正が行われた。防災基本計画も、平成7年（1995年）7月と平成9年（1997）年6月に改訂された。一回目の改訂は、計画を一から新しく作り直したというべきもので、旧基本計画の15倍もの分量を誇っている。災害対策基本法改正、防災基本計画改訂、その他の法整備や防災業務計画において観察できる国レベルの対応をまとめてみたい。

第1に、首相のリーダーシップが発揮されやすい方向で権限リソースが若干強化された。中央防災会議への諮問を必要とする緊急事態の布告がなくても、首相は、著しく異常かつ激甚な非常災害の場合には、閣議を開いて緊急災害対策本部を設置することができるようになり（28条の2）、この場合首相には国の行政機関の長に対する指示権限が認められるようになった。

第2に、防災基本計画改訂の動きと並行して首都圏の直下型地震が発生した時の備えが充実した。例えば、平成8年（1996年）2月23日の閣僚懇談会申合せにより、首相・大

臣の参集の方法、職務代行、参集場所があらかじめ定められることになった。ちなみに、総理の職務代行は、副総理、官房長官、国土庁長官、関係閣僚の順に、参集場所は、官邸 - 国土庁 - 防衛庁 - 立川広域防災基地の順になっている。

第3に、災害対策基本法の改正により、首相に現地対策本部を設置する権限が与えられた(25条6項)。現地対策本部は、阪神大震災後の対応で大きな役割を果たしたが、これを法律上の機関としたものである。被災自治体と国との連絡調整、被災地情報の収集、住民からの要望の吸収、被災自治体の復旧・復興施策の支援などの機能が期待されている。

第4に、自衛隊が防災政策ネットワークに深く関わることになった。例えば、「自治体などに対して情報を提供するため」「知事などが派遣要請を行えない場合」「自衛隊が実施すべき救援活動が明確で、その活動が人命救助に関するものであると認められる場合」などの自主派遣の基準が防衛庁の防災業務計画に明記された。同時に、市町村長は知事に自衛隊派遣要請を行うように要請したり、場合によっては首相に直接報告することで要請を実現できるルートが開かれ、派遣要請手続きも簡素化された。また、基本法の改正により、市町村長・警察官・海上保安官のいない場合にかぎり、警戒区域の設定、土地・建物の一部使用、建物の移動・撤去を行うなど、自衛官の権限も若干強化された。加えて、新防災基本計画には市町村と自衛隊の共同の防災訓練の実施などが明示されている。

第5に、情報連絡体制も強化された。例えば、大地震発生時に首相などに情報を伝達する官邸の窓口が内閣情報調査室に一本化された。内閣情報集約センターが官邸別館に設置され、24時間体制で内閣情報調査室の要員20名が対応にあたることになった。また、市町村は、都道府県に被害状況を報告できない場合には首相に直接報告するなど、自治体からの情報伝達ルートが複線化された。さらには、被害状況の把握をヘリコプターや航空機を使って行うシステムも整備されている。例えば、自衛隊では、震度5以上の地震が発生した場合ヘリコプターで被害状況を収集、首相に報告する体制をとった。中央防災無線が国土庁と都道府県との間にも接続されることで、電話網がマヒした場合にも情報の伝達が可能になった「内貴(1996-7)」。

第6に、1997年6月に防災基本計画が再び改訂され、海上災害、航空災害、鉄道災害、道路災害、原子力災害、危険物等災害など、自然災害以外の事故災害への対応が防災基本計画に盛り込まれることになった。旧災害対策基本法でも自然災害以外の災害を含む広い災害概念がとられていたが、個別法での対応が可能であるという理由で事故災害対策は防災基本計画には盛り込まれていなかった。新しい基本計画における事故災害の情報伝

達ルートでは、国土庁を経由せずに直接所管の官庁から官邸に報告されることになり、既存の政策コミュニティを通じて情報が伝達されてくる方式が採用された。また、人命救助などに関して、消防庁・防衛庁・海上保安庁との間で様々な協定が結ばれることになり、自衛隊の災害派遣要請は、海上保安庁長官、管区海上保安本部長、空港事務所長が直接行うことになっている。首相は、必要に応じて非常災害対策本部を設置するが、本部長は国土庁長官でなく所管大臣が担当することになっている。その理由として、所管省庁が各個別法を所掌していること、実務的にも事故原因者に対して指導監督権をもっていること、事故被害者の救出には専門的な知識が必要であること、情報連絡体制が省庁を中心にすでに確立していることなどが挙げられている「内貴(1997:92-3)」。

(2) 地方レベルの対応

現在、都道府県及び市町村において地域防災計画の改訂作業が進められている。そこで観察できる主な変化を指摘しておきたい。

第1に、地域防災計画の改訂作業に伴う調整過程において、防災担当者の政策コミュニティが強化された。特に都道府県と市町村との間の連携関係は確実に深まった。例えば、大阪府では、1995年3月、市町村防災担当部長・消防庁会議を開催し、府の防災計画の改訂内容を説明するとともに、初動体制、被害情報の収集体制、避難対策などの協力関係を確立するために市町村間での検討会の開催を呼びかけており、統一的な活動マニュアルの作成も進められている。県庁と市役所などを結ぶ防災情報ネットワークシステムも構築されるなど、少なくとも関西地域では、担当者間のコミュニケーション基盤が整備されている「風間(1996-7)」。改正災害対策基本法は、自治体相互の応援協定の締結に努めることを要請しており、震災の体験を踏まえて実践的な内容を持った協定も結ばれつつある。

第2に、防災担当者の政策作成能力が向上している。防災基本計画が詳細になり防災政策のメニューも拡大したことで、市町村レベルでは、国・都道府県・関係公共機関、自治会や自主防災組織など調整する対象が増え、そのすべての協議の結果を防災計画に盛り込まなければならなくなった。必然的に、有能な人材が防災担当者に登用され、防災に関する科学的知識・法的知識が蓄積されるなど、人材・情報リソースの充実をみせている。

第3に、自治体内の初動体制も強化されている。例えば、東大阪市の新しい地域防災計画では、震度5弱以上の地震が発生した場合に、市長は、災害対策本部を設置し、全職員が自主参集し非常配備体制をとる。現地の情報は、約200名の緊急情報調査員が手足とな

り、市内各所に設置されている行政サービスセンターを中心に収集され、そこから集まる情報や関係機関・報道機関等の情報に基づき、被害情報マップが作成される。災害対策本部を補助する組織として、参謀機能を果たす事務局、収集情報の整理報告を行う情報調査部、職員の活動の把握・職員の再配備・防災関係機関等との連絡調整を行う調整部が置かれることになった。「東大阪市防災会議（1997）」。

第4に、最も大きな方向転換として、住民を防災政策ネットワークの中に位置づける試みが始まった点が指摘できる。改正基本法は、国及び自治体に対して、自主防災組織の育成やボランティアによる防災活動の環境の整備など、国民の自発的な防災活動の推進に努めることを要請している。これを受けて、新しい防災基本計画では、防災訓練の実施、消防団・自主防災組織等の育成強化、防災ボランティア活動の環境整備がうたわれている。自主防災組織を研修・訓練するセンターの整備、ボランティア団体の登録・研修制度など具体的なプログラムが基本計画に盛り込まれ、防災関連予算がこのような分野で執行されることになった。地域防災計画においても、防災訓練計画、自主防災組織の組織計画、ボランティア育成計画などが具体的に規定されるようになった。

5 日本の防災政策の課題

(1) 防災政策ネットワークの問題構造

日本の防災政策ネットワークの構造的特徴を一言で表現すれば、「強い既存の政策コミュニティに対する弱いメタコミュニティ・核コミュニティ」である。この構造は、阪神大震災後の対応において、緩和されたというよりもむしろ強化されている。

阪神大震災以後、既存の政策コミュニティは、それぞれの政策領域に関連づけて防災機能を充実させてきた。大震災をきっかけにして国全体の政策体系の中で防災政策のプライオリティが一時的に上昇し予算のリソースが防災対策に重点的に配分されるようになり、各省庁は防災業務計画の改訂を進めながら、巧みに自分たちの推進する政策を防災目的に結びつけ、予算の獲得を実現してきた。豊富な内容を持つ新防災基本計画にも、各政策コミュニティが提出してきた防災対策を未調整のまま盛り込んだ形跡が散見できる。

このように既存の政策コミュニティをベースに震災後様々な防災対策が積み上げられており、その改善実績が日本における防災機能の向上を強く印象づけている。各政策コミュニティにおける防災機能の強化は、個別の対策としてみれば十分評価に値するものである

が、国全体の防災機能を高めるには、いまだ次のような問題構造を残している。

第1に、既存の政策コミュニティ間の「たてわり性」が解消されていない。たてわり構造が維持されたまま既存の政策コミュニティの防災機能が拡大すると、国土庁や自治体による政策調整コストは増大し、内閣による危機管理機能も阻害される。第2に、既存の政策コミュニティ内部には、中央と地方の間にヒエラルヒー構造が形成されている。現在、各省庁は、防災対策の標準化を志向し、自治体に対し政策領域ごとに様々な形で指導を行っている。ヒエラルヒー構造を内在させた政策コミュニティを通じてしか自治体が必要なリソースを調達できないとすれば、自治体レベルの防災対策の推進は、結果的に省庁によるコントロールの強化につながることになる。第3に、長期的にみると、防災担当者のコミュニティのリソース不足は改善されていない。防災機能に必要なリソースは、核コミュニティよりも既存の政策コミュニティに重点的に配分されている。各政策コミュニティは、防災以外の政策目的を実現するために形成されており、防災は二次的目的にすぎないので、政策目的と防災が対立する場合には前者を優先させてしまう。核コミュニティは、他の政策コミュニティの抵抗を抑えるだけのリソースを持たないので、高いレベルの防災政策を持続的に展開することができない。第4に、震災後の救助・救援活動において、住民やボランティアなど新しい政策主体の役割が再認識されたが、防災政策ネットワークの中にうまく位置づけているとはいえない。

以下、この4点に関し日本の問題構造に転換をもたらす改革の方向を模索してみたい。

(2) 内閣機能の強化

防災政策ネットワークにおける政策領域間の「たてわり」構造を緩和するには、メタコミュニティの強化が不可欠である。

阪神大震災後の対応によって首相官邸の情報収集機能は相当強化されたが、国民の期待に首相が応えられるだけの権限・組織のリソースはいまだ調達されず、情報リソースの充実と、情報を活用して実行可能な内容との間に乖離が起こってしまっている。そこで、震災後、首相に72時間の時限付きで非常大権を与えることで、非常時における政府の危機管理能力を高めるべきであるという意見が出されている「佐々(1997:201)」。少なくとも、非常災害時にあって首相が十分なリーダーシップを発揮するためには、「閣議にかけて決定した方針に基いて、行政各部を指揮監督する」という内閣法第8条の原則を修正する必要がある。ただし、危機管理能力を持った人材が必ずしも首相や大臣職を担当しな

い日本特有の政治状況を考えると、防災に関する意思決定権を単に首相や大臣に集中させるだけでは問題の本質的解決にはならない。メタコミュニティにおける組織リソースの不足も同時に解消しなければならない。

政府は、1998年度（平成10年度）より、内閣官房に内閣副官房長官に準ずる「内閣危機管理監」を創設する。ただし、この職を補佐するために内閣安全保障室を改組する「内閣安全保障・危機管理室」には、組織定員が28名から33名に増員されるだけである。防災政策の作成・実施には各政策コミュニティのリソースを動員しなければならず、各省庁がたてわりで防災政策を展開する構造は変わらない。やはり、国に専門の災害救助機関を設置し、非常災害対策本部が設置されるような一定規模以上の災害については国が全面的に責任を負う体制を作る方向が模索されるべきである。メタコミュニティレベルに組織的裏づけを与えることで、災害応急対策を実施する際の調整コストを大幅に削減することができる。また、省庁と自治体との間の災害予防・復興に関する補助金申請や協議のプロセス、省庁間の防災業務計画の調整プロセスにおいても、災害救助機関が調整機能を発揮しやすいように、災害対策基本法の中に首相の調整権限を明示することが望ましい。

災害救助機関の組織体制については、アメリカの緊急事態管理庁をモデルとするものなど様々な提案がなされている。例えば、前田哲男は、自衛隊の改編に伴う組織分割及び警察・消防出身の要員2000名により「災害救助隊」を編成し、この機関が平時は調査訓練、応急物資の整備・備蓄にあたり、災害発生時には警察・消防・赤十字・市町村・自衛隊を指揮下に置きながら、損害限定・人命救出・生命維持に対応するという構想を発表している「前田（1995:96-99）」。この構想では、総務庁長官か自治大臣を責任者とすることになっているが、首相の直属機関にするか「阿部（1995:121）」、首相に防災システムが起動するきっかけとなるような布告を行う権限＝責任を与えるべきであろう。そのうえで、首相や大臣の具体的命令がなくても、ある程度救援活動を展開することができるようにマニュアル化しておく方が望ましい。現状では、災害救助機関の創設は、政治的にみて実現性が乏しいが、長期的にはこの方向で検討を進めるべきである。

(3) 地方分権の推進

既存の政策コミュニティ内部のヒエラルヒー構造を緩和する唯一の方策は、地方分権を地道に進め、地域のメタコミュニティとして自治体の長が主体的に地域の防災政策を展開できるような条件を整備していくことである。これまで、風水害規模の災害に対しては、

知事や市町村長が権限・組織のリソースを動員しリーダーシップを発揮するケースが多く、成功例もいくつか報告されている。阪神大震災においても、長が地域防災計画の規定内容などにとらわれず、地方自治法上の指揮命令権を行使して、臨機応変に行政組織を再編成し対応にあたった市町村があった。知事や市町村長が国と対等な立場で地域の総合的な防災体制を有効に構築するためには、さしあたり地域防災計画に対する省庁の防災業務計画の優越的地位、省庁の自治体に対する一方的な指示権など、災害対策基本法において中央と地方間のヒエラルヒー構造化を生んでいる部分について見直しを行うべきである。中期的には、地方分権推進委員会の勧告内容が骨抜きにされずに実施されるように見守る必要がある。さらに、防災政策の個別的問題を国・自治体・専門家が討論する公開フォーラムの開催を提案したい。この場で、権限・財源リソースのひとつひとつについて、どのレベルの政府に配分すれば防災機能が高まるのかを検証すれば、不必要な規制や権限集中は緩和されていくだろう。自治体は、横の連携を強化し、防災に関連する権限の委譲や規制の緩和に抵抗する国の省庁に対して、積極的に討論を挑んでいく必要がある。

(4) 防災担当者の政策分析能力の向上

先に指摘したように、阪神大震災後、防災担当者の政策コミュニティは一時的にはあるが強化されている。地域防災計画を策定するにあたり、国土庁による都道府県に対する「指導」、都道府県による市町村に対する「指導」が徹底され、防災政策の核コミュニティ内でのコミュニケーションが活性化している。しかし、そこで形成されたのは、他の政策コミュニティと同様、災害対策基本法が設定した防災計画のヒエラルヒー構造に対応する形でのネットワーク関係であった。これでは、震災の記憶が風化していく中で、既存の政策コミュニティに対抗し得るリソースを蓄積できるとは思えない。

権限や予算のリソース不足を補うためには、なによりも防災担当者が政策分析能力を高める必要がある。例えば、メタコミュニティと核コミュニティを連動させる国土庁（将来的には前述の災害救助機関）は、自治体の地域防災計画について分析・評価を行い、現場が直面している問題を集約し、国の防災政策を見直すべく課題設定を行う。防災に関する地域のユニークな発想が他の政策コミュニティの既得権益に阻まれそうな時には、国全体の防災機能を向上させるという観点から「政策分析」を行い、自治体の主張に合理的根拠を与える「コンサルタント機能」を果たす。防災政策の策定に汎用的に活用できるシミュレーション分析手法を開発する。一方、自治体の防災担当部局は、防災アセスメント技術

を向上させる。地域における各種災害の危険箇所に関する情報の収集・見直しを行い、それを防災計画の内容にフィードバックさせる。自治体の防災担当者や防災研究機関との間のコミュニケーションを活性化させ、防災政策の形成能力を高め、防災専門家としての「共通の価値観」を生み出すことで、既存の政策コミュニティの壁を切り崩していく。

防災政策ネットワークにおいて、国土庁は他の政策コミュニティにおける省庁のようにヒエラルヒー構造の頂点に位置するのではなく、本来の意味における「ネットワーク」の中心に位置して、自治体、防災関連機関、研究機関などの間の多元的なコミュニケーションを促進する条件を整える役割を果たすべきである。防災担当者間の密度の高いコミュニケーションからもたらされる地域情報の蓄積と、防災関連の研究機関・研究者のネットワークからもたらされる工学的な知識の投入により、科学的に説得力ある防災政策が形成される。防災政策ネットワークにおいてそのような関係が築かれた時、はじめて防災政策は、その「非日常性」を克服することができるのである。

(5) 住民との間の新しいネットワーク関係の模索

日本の防災政策ネットワークの最も大きな課題は、住民、ボランティア団体、企業という新しい防災主体をどのように位置づけるかである「見上(1997:37)」。既存の政策コミュニティは、ゴミ行政など一部の例外を除いて、住民を政策実施主体として考えてこなかった。そこには、全く新しい発想が必要とされると思われる。

防災政策の領域では、例えば、地域防災計画に、自主防災組織の組織計画やボランティア育成計画などが詳細に規定されるようになったが、それを実現する具体的な方策を見いだせていない。地域の中には、まちづくり協議会などが中心となって地区防災計画案を作成し、きめの細かい防災体制を作ろうという動きがみられる「酒井(1995:110-1)」。このような動きに対して、地域防災計画と調整がとれないという理由で行政が認知しない場合が多いと聞く。これまで自治体は地域防災計画を関係機関間の協議という閉じた空間で作成してきたが、これからは防災政策ネットワークを開かれたものにし、住民という新しい参加者を政策コミュニティの中に押し込めるのではなく、情報リソースの共有に基づくコミュニケーション主体の関係を築いていく必要がある。そのためには、災害対策基本法を改正し地域防災計画の策定にあたり住民参加手続きを義務づけるのに加え、防災アセスメントの結果や特定の開発が防災に与える影響評価情報など、行政側から住民側への情報伝達のルートを考えるかぎり作るべきである。

ボランティア団体に対しても、むやみに組織化を図り防災政策ネットワークに組み込むのではなく「真山(1997a:57)」、日頃の情報交換、意見交換の「場」を設定することによる行政 - ボランティア団体間の信頼醸成、ボランティア団体が自由に活動を展開していくための条件整備、職員の意識改革などを進めていかなければならない。企業に対しては、施設提供、機材・資金提供、ボランティア活動、地域との災害時応援協定の締結などを促すために、動機づけを与える政策手法を開発する必要がある「首藤(1995:40)」。

防災担当部局のコミュニティには、住民など広い範囲の政策主体との間に密接なコミュニケーション関係を結ぶことで、社会から支持を調達しながら防災政策を展開する道が開かれている。既存の政策コミュニティとはちがった形で正当性のリソースを調達したり、国際的なNGOと連携をとりながら世界規模の防災フォーラムに参加するなど、新しいネットワーク展開を繰り広げることで、既存の政策コミュニティに過度に依存する防災政策ネットワークに構造的な変革をもたらすことを期待したい。

注

- (1) このことは、震災直後の神戸市長の次のコメントによく現れている。「震度6や7で直下型の地震というのは何千年、何万年という単位の災害だ。そういう確率を想定して、都市はつくれない。今回のような地震が日本の他都市で起きたら、同じ結果になるだろう」(1995年2月19日付 毎日新聞)
- (2) 政策ネットワーク論の理論動向については、「小池(1995年)」参照。
- (3) 災害対策基本法の制定経緯の詳細については、「防災研究会(1997:1-9)」参照。
- (4) その後、例えば、昭和54年に大規模地震対策特別措置法が制定され、地震防災強化地域に指定された東海地域については、地震予知体制の整備、首相による警戒宣言の発令、それに基づく地震災害警戒本部等の設置、自衛隊の出動等の措置が講じられた「総務庁(1994:141)」。このように関東地域に集中的に防災政策に必要なリソースを配分する政策が他地域における激甚災害対策の空白を生んだともいえる。
- (5) 酒田方式については、「宮澤(1995:63)」参照。

文献

阿部泰隆, 1995年, 『大震災の法と政策』, 日本評論社。

防災研究会編, 1997年, 『逐条解説 災害対策基本法 [改訂版]』, ぎょうせい。

Campbell, J.C., M.A. Baskin, F.R. Baumgartner, and N.P. Halpern, 1989, "Afterword on Policy Communities: A Framework for Comparative Research", *Governance*, vol.2, pp.86-94.

- Hecló, Hugh, 1978, "Issue Networks and the Executive Establishment", in D.C.McCool ed., Public Policy Theories, Models, and Concepts, Prentice Hall, 262-87.
- 東大阪市防災会議, 1994年, 1997年,, 『東大阪市地域防災計画』
- 稲浦 昂, 1995年, 「なぜ想定震度五になったか」, 日本科学者会議編『日本列島の地震防災 阪神大震災は問いかける』, 大月書店, 104-108頁。
- 片岡寛光, 1992年, 『行政の構造』, 早稲田大学出版部。
- 風間規男, 1996-7年, 「地域防災政策(1) - (13)」, 『国会月報』, 1996年 9月号 - 1997年 9月号。
- 小池 治, 1995年, 「政策ネットワークと政府間関係」, 中央大学社会科学研究所『政府体系の研究』中央大学社会科学研究所研究報告, 第16号, 27-46 頁。
- 国土庁編, 1997年, 『平成 9 年版 防災白書』, 大蔵省印刷局。
- 前田哲男, 1995年, 「自衛隊防災別組織論」, 『世界』, 1995 年 5月号, 89-99 頁。
- Marsh, David & R.A.W. Rhodes, 1992, "New Direction in the Study of Policy Networks", European Journal of Political Research, vol. 21, pp.181-205.
- 真山達志, 1995年, 「地方自治体の危機管理システム」, 『阪神大震災 法と対策』ジュリスト臨時増刊, 有斐閣, 10-15 頁。
- 真山達志, 1997年a, 「危機発生時における行政システムの課題」, 『都市問題研究』, 第49巻第 1号, 45-58 頁。
- 真山達志, 1997年b, 「防災行政の課題」, 日本行政学会編『比較の中の行政と行政観 災害と行政』年報行政研究32, ぎょうせい, 115-134 頁。
- 見上崇洋, 1997, 「国と地方の災害対策」, 『法律時報』, 第69巻12号, 33-37 頁。
- 宮澤節生, 1995年, 「地方自治の試練としての震災復興」, 『法律時報』, 第67巻 9号, 62-66 頁。
- 棟居快行, 1995年, 「自衛隊災害派遣をめぐる」, 『阪神大震災 法と対策』ジュリスト臨時増刊, 有斐閣, 16-20 頁。
- 村松岐夫, 1988年, 『地方自治』現代政治学叢書15, 東京大学出版会。
- Rhodes, R.A.W., 1990, "Policy Networks: A British Perspective," Journal of Theoretical Politics, vol.2, no.3.
- 酒井道雄, 1995年, 「市民が町をつくる 復興計画に"情報公開"と"市民参加"を」, 『世界』, 1995 年 4月号, 104-111 頁。
- 佐々淳行, 1997年, 『危機管理』公務員研修双書, ぎょうせい。
- Schneider, Sandra K, 1995, Flirting with Disaster: Public Management in Crisis Situations, M.E.Sharpe, Armonk.
- 下山憲治, 1995年, 「兵庫県南部地震と国・地方の対応」, 『法学セミナー』, 1995年 4月号, No.484, 8-14頁。
- 消防庁防災課編, 1995年, 『逐条解説 災害対策基本法』, ぎょうせい。
- 総務庁行政監察局編, 1992年, 『震災対策の現状と問題点』, 大蔵省印刷局。

首藤信彦, 1995年, 「日本の企業対応は不買運動ものだ」, 『エコノミスト』, 1995年 2月21日号, 38-40 頁。

田村悦一, 1995年, 「災害と自治体行政組織の課題」, 『民商法雑誌』第 112巻 4/5月号 560-578 頁。

魚谷増男, 1995年, 「地方自治体の震災時の危機管理(一)(二)」, 『自治研究』, 第71巻 7号, 70-86頁, 9号, 81-95 頁。

内貴 滋, 1996-97 年, 「防災行政の新たな展開 - 政府の初動体制の最近の動き(上)(中)(下)」, 『自治研究』, 第72巻第11号, 47-68 頁, 第72巻12号, 56-80 頁, 第73巻, 77-95頁。

内貴 滋, 1997年, 「事故と自然災害(一)(二)」, 『自治研究』, 第73巻第 8号, 58-70 頁, 第73巻 9号, 85-102頁。

安本典夫, 1995年, 「復興まちづくりと住民参加」, 『阪神大震災 法と対策』ジュリスト臨時増刊, 有斐閣, 87-92 頁。

Emergency Management Policy in Japan The Failure of Policy Network

KAZAMA Norio

ABSTRACT

The Great Hanshin Earthquake of 1995 revealed a variety of faults in the Japanese emergency management system for natural hazards. A lot of recommendations from scholars and practitioners were adopted in the improvement of this system. The aim of this article is to analyze the structure of failures in the Japanese emergency management policy. In this area, a loose policy network has been created by the Disaster Countermeasures Basic Act of 1969. This network is composed of three types of policy community; (a) meta-community of the Cabinet, (b) core-community of the Disaster Prevention Bureau of National Land Agency and offices responsible for this policy in the prefectural and municipal governments, (c) the established policy communities among the departments of the national government and local governments in other policy areas. In addition, citizens, private companies, and non-profit-organizations play very significant role. Most of the failures stem from the following three reasons: (1) inability of the Cabinet to coordinate policies, (2) lack of relevant resources in the core-community, and (3) exclusion of citizen's groups from the policy network. We should review the Basic Act in order to change this structure.

KEYWORDS

policy network, emergency management policy, The Great Hanshin Earthquake.