

# 国・自治体における災害行政の論点

東京大学大学院法学政治学研究科教授 金井 利之

伊勢湾台風を契機に整備された戦後日本の防災行政は、防災会議・災害対策本部方式である。自律的な既存の行政組織をそのまま活用する仕組である。しかし、湾岸戦争や阪神大震災を契機に権力集中を期待する動きが、災害対策に限らず広まり、内閣機能強化が進められた。災害行政では、緊急事態布告という仕組が作られ、原子力災害や感染症爆発などに対しても複写されている。しかし、一元的な司令塔が多くの組織を統制することは現実的ではなく、規定される事項も実効的ではない非常時統制経済にすぎない。それゆえ、多様な組織の相互連携のために、計画化、冗長化、人脈化、標準化が進められている。

## はじめに

2021年3月11日で、東日本大震災から10年となる。国・東京都などの思惑では、2020年8月には「復興五輪」が開催されているはずであった<sup>1</sup>。しかし、東日本大震災後も、毎年のように風水害・地震・事故などが頻発している。地球温暖化によって、異常気象が恒常化しつつあり、「ウイズ災害」の10年である。更に、2020年は新型コロナウイルス感染症（以下、COVID-19）で幕を開け、WHO「フェイク（「国際的に懸念される公衆衛生上の緊急事態（PHEIC: Public Health Emergency of International Concern）」）と

なった。欧米諸国を中心に感染蔓延は封じ込めることができず、第二波・第三波に襲われている。日本も例外ではなく、第一波で既に緊急事態宣言を発出し、第3次東京五輪を延期するに至っている。

そのなかでも、死者・行方不明者2万5000人以上を出し、更に、福島第一原子力発電所 INES（国際原子力事象評価尺度（International Nuclear and Radiological Event Scale））レベル7 苛酷事故を伴った東日本大震災は、やはり圧倒的な災害であった。また、COVID-19は現時点では終息していないので人的被害の全体像は予断を許さな

1 例えば、復興庁HPも「復興五輪」を掲げている。<https://www.reconstruction.go.jp/2020portal/reconst-olympic/>

いが、社会・経済・生活・文化・家族などへの打撃に伴う関連死を含めれば、これまた圧倒的な存在といえる。もちろん、COVID-19の場合には、感染症での厄災そのものよりは、感染拡大防止のための外出・営業自粛などが経済・社会・生活・文化・家族などを破壊させた苛政による人災かもしれない。しかし、東日本大震災でも、戦後日本の原子力政策の遺産が被害を齎したという意味では、天災と人災は一体不可分である。そこで、本論では、東日本大震災と COVID-19 からの被害回復を祈念しつつ、国・自治体の災害行政を論じてみたい。

## 1 防災会議・災害対策本部方式

### (1) 災害行政における乖離

災害において、行政需要は急増するが、行政能力は低下していることが多い。広域大規模災害でなければ、遠隔地からの応援も不可能ではないが、遠隔地の行政能力は特に増えているわけではない。したがって、基本的には行政能力は低下しており、それゆえに、より効率的な組み合わせが期待される。とはいえ、災害が発生したからと言って、日常的な行政需要が消えるわけではない。日常業務をしながらのプラスアルファの仕事になる。

行政は、ルーティン化・パターン化した作業は得意だが、新規事態への取組は不得手である。災害時に期待される能力は、必ずしもと平常時の能力とは同じではないかもしれない。しかし、現実の人員・組織が同じである

以上、結局は、平常時の能力によって対応するしかない。つまり、災害時にも、潜在的に平常時にできることしか、結局はできない。災害時のみのために備蓄した人員・組織・能力は期待できない。

### (2) 伊勢湾台風と災害対策基本法

現在の災害行政は災害対策基本法をもとにしている。これは、1959年の伊勢湾台風を契機に、それまでの場当たりの災害対策を総合化して、1961年に制定したものである。この時期は、1960年の日米安全保障条約改定の時期を挟む。岸内閣・池田内閣ともに、内閣指導を指向しつつ、同時に、国民の反対運動に対して、自衛隊の治安出動は自制し、政治責任を負って岸内閣が退陣し、池田内閣が「寛容と忍耐」を掲げる時期であった。

災害対策基本法の概要は、累次の改正があるが、現状では以下のとおりである。

国・都道府県・市町村、指定公共機関・指定地方公共機関が、それぞれ防災計画の作成・実施をしつつ、相互協力する責務がある。防災の組織化・計画化のための総合調整機関としての防災会議を、国・都道府県・市町村の各層に置く<sup>2</sup>。災害発生（の恐れ）の場合には、総合的・有効に災害応急対策を実施するための本部を、各層は設置する<sup>3</sup>。上述のとおり、風水害・地震など災害は毎年のように頻発しているので、国レベルの非常災害対策本部の設置自体は年中行事のルーティン化している<sup>4</sup>。

2 中央防災会議、都道府県防災会議、市町村防災会議

3 非常災害対策本部、都道府県災害対策本部、市町村災害対策本部

4 ある自治体に着目した場合には、災害に毎年見舞われるとは限らないので、ルーティン化はしていない。

### (3) 趣旨

災害対策の基本発想は、国や行政だけでは対応能力に限界があるという認識であり、民間を含めた各組織の自発的行動次第とされている。もちろん、各組織の対策が齟齬を来すことは有効ではないから、計画による調整、自律的な相互協力が想定されている。逆に言えば、一元的に統御できる全能の組織を想定していない。

災害に特化した常備実働組織は無駄なので、防災会議＝総合調整機関に限定している。実働は、国の各省庁や自治体の各部局に委ねられる。発災時に設置される災害対策本部も、日常の行政組織を災害応急対策に転用した会議体にすぎない。要するに、関係閣僚会議や庁議と基本的には変わらない。防災会議や災害策本部の総合調整という権限は、計画と相互協力を促進することが狙いである。その意味で、自律・分散・協調的な災害対策を期待していると言えよう。

## 2 権力集中への願望

### (1) 湾岸危機・阪神淡路大震災と内閣機能強化

1990年から91年の湾岸危機に対して、日本政府は国際的に対応が後手に回ったという「トラウマ」がある。また、1995年の阪神淡路大震災に対して、国の対応がうまくいかなかったという「反省」がある。こうしたことから、内閣主導により全省庁を動員できる体制を模索するようになった。橋本龍太郎内閣で着手された行政改革会議による内閣機能強化論は、2001年中央省庁等改革で実現した。小泉純一郎内閣の官邸主導や、第2次安倍晋

三内閣の一強体制を生み出した制度基盤である。

官邸主導で施政を進めるため、「〇〇本部（事務局）」と称する内閣府・内閣官房の組織は肥大化していく。また、内閣・首相を助ける「知恵の場」としての内閣府の機能を十分に果たすため重要政策会議が位置づけられた。首相又は内閣官房長官を議長とし、関係大臣と有識者から構成する会議であり、1) 経済財政諮問会議、2) 総合科学技術・イノベーション会議、3) 国家戦略特別区域諮問会議（2001年当時には未設置）、4) 中央防災会議、5) 男女共同参画会議、である。このほか、国家安全保障会議（内閣設置、2013年から）も同族（又は、更に強権指向）の組織と言える。

内閣機能強化と、規制緩和・市場経済や地方分権・地方自治などとは、矛盾するものである。内閣機能強化とは、指令経済と集権統制への願望を制度化したものである。1) は、経済財政への「司令塔」として企業・業界へ政権が介入を行う「統制経済」指向である。一見すると、小泉内閣以降、国は規制緩和・新自由主義を進めているように見えるが、競争を強制することもあれば、文字通りの統制経済を指向することもある。例えば、アベノミクスの官製賃上げなどがある。後述するように、災害緊急事態タイプへの政権の関与も恣意的な統制経済であり、例えば、COVID-19対策の各種GoToキャンペーンも「ハンマー&ダンス」ならぬ「鎌とハンマー」の典型的な統制経済である。

2) は、科学・専門性への政権の支配を強化する狙いであり、この延長線上に、競争資

金中心主義、COVID-19 対策での有識者利用の場当たりの仕方や、独立性のあるはずの日本学術会議の会員任命拒否問題などがある。3) は、自治体への動員・統制であり、2000 年分権改革の全否定である。4) は、防災を口実として権力拡大を指向する。5) は、「女性活躍」と称して、政権が女性を家事・介護のみならず出産・育児・労働・地域活動・印象操作へ総動員するものである。これらの制度には、特定の政策指向性が埋め込まれている。

## (2) 災害緊急事態布告

発災前の権力集中は、不十分なかたちの防災会議で留まっているが、発災後の権力集中は、岸＝池田内閣のころからの権力集中への願望を背景に、災害対策基本法「第 8 章 災害緊急事態」(第 105 条以下)に規定されている<sup>5</sup>。非常災害が発生し、当該災害が国の経済及び公共の福祉に重大な影響を及ぼすべき異常かつ激甚で、当該災害に係る災害応急対策を推進するため特別の必要があると認めるときは、首相は閣議にかけて災害緊急事態の布告をする。布告には、①区域②事態概要③発効日時が示される。20 日以内に国会に付議して承認を求めなければならない(不承認時は布告廃止)。国会閉会中や衆議院解散時には、その後最初に召集される国会で承認を求める。首相は、災害緊急事態の布告に伴い、布告地域を所管区域として、緊急災害対策本部を設置する。

布告に基づき、対処基本方針を制定し、当該災害に関する情報を公表する。また、重要物資をみだりに購入しないことなどを国民に対して求める権限が発生し、国民の努力義務が課される。避難所、臨時医療施設、埋葬・火葬、廃棄物処理等の特例が認められ、行政・民事・刑事の延長延期措置(特定非常災害特別措置法)が執られる。

さらに、国の経済の秩序を維持し、公共の福祉を確保するため緊急の必要がある場合、国会閉会中や衆議院解散中、臨時会召集や参議院緊急集会のいとまがないとき、緊急措置政令を制定できる。なお、臨時会召集又は参議院緊急集会を求め、政令に代わる法律制定または政令承認を得る必要がある。具体的には、①生活必需物資配給・譲渡・引渡制限等、②価格上限規制、③金銭債務の支払延期・延長である。

要するに、災害緊急事態においては災害時統制経済(「鎌とハンマー」)が「法的」には可能になる。しかし、現実に統制経済(=現物配給)を遂行する能力は行政にはない。物資・役務の絶対量が足りないときには、法的措置はほとんど無意味である。絶対量があるときのみ、将来不安からの買い占め・売り惜しみ等を防げる程度である。市場経済に対する政府の差配が可能であるとはとても思えないが、このような統制経済という手段しか用意していない。空虚な法的机上措置である。

5 岸内閣が当初立案した法案には災害緊急事態を想定していたが閣議決定には至らず、池田内閣期の与野党合意の災害対策基本法では、いったんは削除された。しかし、制定後すぐに修正されて、災害緊急事態が規定された。

湯淺壘道・林紘一郎「災害緊急事態」の概念とスムーズな適用『情報セキュリティ総合科学』第 3 号、2011 年 11 月

### (3) 非常時統制経済

緊急事態布告（方針）＝対策本部＝非常時統制経済方式は、他の厄災にも概ね、国会同意・承認を除く形で、劣化転写されている。それならば、オール・ハザード・アプローチとして、いかなる種類の厄災禍にかかわらず、一般的に、内閣方針（宣言）＝対策本部＝非常時統制経済方式が制度化されても良いかもしれないが、現状では厄災種類ごとに個別法が制定されている。

例えば、事態対処法（武力攻撃事態等及び存立危機事態における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律）に基づき、対処基本方針（武力攻撃事態等又は存立危機事態への対処に関する基本的な方針）を定めたときに、事態対策本部を設置する。そして、国民保護法（武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律）では、ことの性質上、住民の避難・救援や武力攻撃災害（要するに「戦災」）への対処が含まれるが、国民生活安定措置が統制経済として執られる。

また、原子力災害対策特別措置法に基づき原子力緊急事態宣言が発出されたときには、原子力災害対策本部を設置する。対策本部長（首相）は、自治体などに対して指示権限を得る。そして、緊急事態応急対策又は原子力災害事後対策を実施する。緊急事態応急対策は、ことの性質上、避難・救難・救助、放射線量測定、放射性物質除去などが含まれるが、食糧、医薬品その他の物資の確保という配給経済が想定される。

そして、新型インフルエンザ等対策特別措置法では、厚生労働大臣の報告に基づき首相

は内閣に新型インフルエンザ等対策本部を設置する。政府対策本部長（首相）は、新型インフルエンザ等が国内で発生し、その全国的かつ急速なまん延により国民生活及び国民経済に甚大な影響を及ぼし、又はそのおそれがあるものとして政令で定める要件に該当する事態が発生したと認めるときは、新型インフルエンザ等緊急事態宣言を発出する。首相は知事などに、知事は市町村長などに、対する指示権限を得る。新型インフルエンザ等緊急事態措置として、ことの性質上、蔓延防止に関する措置、医療等の提供体制の確保に関する措置も含まれるが、国民生活及び国民経済の安定に関する措置という非常災害時統制経済が想定されている。2020年改正同法により、今回のCOVID-19対策にも転用されている。

## 3 災害行政の方向性

### (1) 計画化

#### ①計画による調整

多様な組織の総合調整を、一元的に司令塔が行うことは、現実的には無理である。当然、政権が事業者や民衆に指令・配給する非常時統制経済も不可能である。そこで、各組織が防災計画を定め、何をすべきかをあらかじめ想定しておくのが、計画による調整である。想定範囲内ならば、行政はマニュアルに沿って仕事をするのは得意である。例えば、発災後には速やかに「避難所開設」という計画（標準作業手続・マニュアル・パターン）があれば、そのとおりに実行する。ただし、体育館の雑魚寝でもかまわない、というパターンであると、漫然とそれを繰り返すこ

とになるので、一向に被災者の応急の質は向上しない。しかし、避難所での段ボールベッド配備などがマニュアル化されていけば、雑魚寝を繰り返すことを避けようとする。眼下の問題を発見し、計画の改訂・改善に繋げることは、将来の応急対応などに向けて重要である。

## ②復興計画策定

防災計画は応急対策までが中心で、復興計画は、個別災害ごとに発災後に迅速に策定することが普通である。理論的には、事前復興計画を策定することも、「破局願望」ではあるが、ないわけではない。とはいえ、事後復興計画も、所詮は、事前に存在する人的・知的資源に拘束される。災害が起きたからといって、旧弊を御破算にして、突然に「過去を反省して未来を開く」ような、革新的な復興計画になることはない。所詮は災害前の政治・行政・経済・社会構造の強者側を再生産することが普通である。いわゆる「ショックドクトリン」は、事前には強者側の知的・経済的な野望が反対派に阻まれていたときに、火事場泥棒として強行突破する事象を描くのであって、弱者側の逆転劇ではない。

## (2) 冗長化

日常業務で精一杯の行政が、新たな災害対応に当たるのは困難である。そこで、自衛隊・海上保安庁・警察・消防という「予備的人员」に応援を求める。しかし、実働部隊も「予備的」に冗長化されているのではなく、本来業務がある。警察も通常は忙しい。自衛隊は国防が本来業務という意味では、それほど出動していないので冗長組織とも言える

が、海上・航空などは現実にはそれほど暇ではない。あえて言えば、陸上自衛隊に多少の余裕が期待されるかもしれない。また、市町村の実働部隊である消防は、火事・水害などの災害対応を本務としている。

非常時に依頼できる実働部隊は、理屈上は、日常的にする仕事はないからこそ、動員が可能である。となると、日常は暇そうに見え、そうなる、無駄な人員・装備として行革の対象になりかねない。要するに、災害対応に動員できる予備的部隊を日常的に配置・維持できれば、災害時には動員できるが、現実には、そのような余裕が許されることは少ない。そのため、結局、現に日常業務を担っている組織が、一時的転用・応援する連携が模索される。

もっとも、行政改革の「絞り方」が厳しければ、日常業務で精一杯で応援能力を欠くことになる。行政改革しすぎればすぎるほど、余裕がなくなり、災害時の冗長性は欠ける。同様に、病院・病床なども、機能集約・連携をしすぎると、災害時・蔓延時に冗長性が失われる。連携できない多数の組織が集まっても効果がないが、多機関連携できる体制を構築すると、冗長性を高めるのではなく、ますます行政改革が進む、という永遠のディレンマを抱えている。

## (3) 人脈化

多種多様な組織を連携するのは、事前に存在していた人間関係（「人脈」）が重要である。人脈を通じて情報が流れる。特定個人が「集約点性」を持つ。特定個人に蓄積された人間関係と経験・地縁が、災害時の組織間の

自律的連携を支える。しかも、人脈は災害対応に特有の資源ではなく、すべての行政分野・事業に汎用できるものであり、日常的涵養が可能であるとともに、組織的にも望ましく、個人的にも有利である。しかし、特定個人が育成・蓄積しうる人脈には、広狭の差異はあるが、限界もある。出世をめざす官僚、栄達を図る政治家、野心満々の実業家・経済人、意識高い系の実務家・専門家などは、日常的に人脈形成に勤しんでいる。すべてに汎用なので、汚職・私利私欲・悪政にも使える資源でもある。

災害対応の経験は、国の方が多くの災害に接する機会があるので、組織としてみれば蓄積の可能性は高い。しかし、特定の個々の政治家・官僚に蓄積されるとは限らない。自治体では、自地域内で災害経験を育成できるとは限らないので、他地域での災害応援の経験が不可欠である。

地縁は、国の場合には広域頻繁異動によって育成される。ただし、広く浅いという限界はある。ともあれ、自治体職員と人脈を形成しておくことは、国・自治体双方にとって重要である。自治体でも、より細かい域内の地縁の育成が必須である。広域合併の場合、合併された周辺町村部に、合併町村出身職員が配置されないと、地縁の面で危機となる。

#### (4) 標準化

多種多様な組織が、意思疎通・協力するには、共通基盤が必要である。この発想が「標準化」論である。『災害対策標準化検討会議報告書』（2014年3月）によれば、災害対応業務及び手続・実務について体系的・総合

的・実践的な標準化を広く推進すべきとされる。定型化できれば、事前対応計画も現場権限委任も応援・受援もできるからである。そして、優先対応事案の判断など、標準化できない課題は、業務支援・パートナーシップで対処できる。決定権限を持つ関係者で状況認識を共有して、対応計画を決定することができる。

確かに、皆が同じ災害対応クローン細胞のような存在であれば、話は早い。連絡調整に手間取らない。災害対応では、国（各府省庁で縦割）と自治体に限らず、指定公共機関、企業、NPO、自主防災組織、外国などとの連携が必要になる。もっとも、日常業務が異なる組織に「共通標準」を埋め込めるかどうかは、簡単ではない。

中央防災会議防災対策実行会議災害対策標準化推進ワーキンググループ（2015年3月）によれば、災害対応標準化は広範囲にわたるが、「災害対応業務に関する事項」は標準化の根幹という。ターゲット及び検討に係る優先順位を明確化して、効率的な検討を実施する。災害現場における実際の取組の反映を含め、災害対応の標準化を少しずつでも進める。標準化すべき項目について、防災基本計画等へ反映していく。具体的には、①実働部隊間の調整、②重要情報の集約・調整、③自治体における災害対応の体制構築等、などである。

#### おわりに

日本行政は、突発的で臨機応変な対応を得意とはしていない。それゆえ、集権的リーダーシップに期待されるが、机上の空論の作

戦立案に陥りがちである。しかし、それは机上の作戦参謀が立案する「インパール作戦」のようなものである。上述のとおり、災害時方策は、中央司令塔による統制経済・物資動員・国民徴用計画が法制上は想定されているが、現実には行政は物流ロジスティクス・販売配給する能力はなく、民間企業任せになるだけである。

結局、現場部隊・職員の創意工夫で、できることをできるようにするだけである。現場の小さい技術革新のできる、小さなリーダーシップ群の育成が災害対策となろう。官僚制化すなわち計画化・標準化・法制化は、規定内容に縛られて創意工夫を抑圧する側面もあるが、意思疎通を容易にして創意工夫を促進する側面もある。計画・標準が機能するかどうかは、どちらの側面が強く生じるかに左右される。

## 謝辞

本論考のもとになったのは、2020年12月4日に新潟大学（オンライン方式）で開催された「第7回新潟県中越大震災シンポジウム」での口頭報告「行政学から見た国・自治体における災害行政の論点」である。貴重な機会を頂いた新潟大学大学院医歯学総合研究科先進血管病・塞栓症治療予防講座特任教授・榛沢和彦先生に厚く御礼を申し上げたい。また、同シンポジウムに参加し、2020年12月14日の日本弁護士連合会災害復興支援委員会（オンライン方式）における口頭報告の機会をくださった津久井進弁護士にも、厚く御礼を申し上げる次第である。