

協議会方式による災害対策に関する考察 —協議ユニットによる水平的調整の視点から—

The study of a council for disaster prevention
from a perspective of “The Consultation Unit”

富澤 周¹

Shu TOMIZAWA¹

¹福岡管区気象台

Fukuoka Meteorological Headquarters

A council is gradually adopted for consensus building in participants of consultations in many policy issues. Disaster Prevention is no exception. This paper alies the concept of “The Consultation Unit” which is defined in the study of lateral coordination in Japanese bureaucracy to disaster prevention. Then I consider the attribute of a council for disaster prevention. I clarified that installation of the council for disaster prevention act as restriction on competence for regulation of local government. As a result, the council for disaster prevention strengthen the effect of disaster prevention information without spending much cost directly caused by lockout, evacuate and harmful rumor.

Keywords: council, local government, lateral coordination, the consultation unit

1. はじめに

碓井¹⁾ (2012: 194)によれば、協議参加主体の共通の意思形成を行うための協議を行う行政手法の一つである、協議会方式が活用されつつある。

災害対策では、「災害対策基本法」において都道府県防災会議や市町村防災会議の協議会の制度が設けられている。協議会は、一部には原子力災害対策にも導入例があるが、特によく活用されてきたのは火山防災においてであり、現行の協議会の大部分を占めていた²⁾ (防災行政研究会 2016: 158-159)が、近年は大規模氾濫の減災をになう協議会が多く設置されるようになった。

しかし、個々の火山防災協議会の活動状況報告は多く存在する一方、協議会という枠組みが、この方式が主にとられる火山災害対策、ひいては災害対策全般の中でどのような役割を果たし、どのような課題があるのかについては十分に検討されてきていない。

本稿では、協議会方式の採用が災害対策においてどのような効果をもたらすのかについて、官僚制における水平的調整の分析を行った先行研究³⁾ (牧原1994: 1・2 106-172, 1995: 3・4 1-52, 9・10 147-203, 1996: 5・6 69-127, 7・8 1-69)の議論をベースに検討、考察する。

なお、本稿は日本災害情報学会第19回学会大会において著者が発表した内容に、その後の検討の成果を付加して論文として再構成したものである。また、本論文と重複する内容の調査報告は、福岡管区気象研究会誌78号に掲載される予定となっている。

2. 行政における「協議」に関する先行研究

牧原は、これまで共管競争事務としてのみ把握されてきた「協議」について制度的定着を遂げたコミュニケーション手続きと位置づけ、この手続きの基本単位を「協議ユニット」として概念化し、公共施設の建設管理政策を対象に分析を行った³⁾ (牧原 1994: 106-112)。

牧原は官僚制組織について、組織の自律性を維持する範囲で所掌事務の拡大を行う組織像を引用する。その上で建設省河川局 (現在は組織再編され国土交通省水管理・国土保全局)が、概念化された基盤施設として「水系」という考え方を導入し、規制等を通じて他省庁との協議の開催機会を増大させその制度的定着に貢献するとともに、各省庁は、協議を通じて建設省の決定を制約づけ、組織の自律性の保持に努めているとしている³⁾ (牧原 1994: 120-131)。

協議ユニットの権限配分に関しては、協議者が被協議者に協議を申し入れ、その上で交渉を経て、被協議者が同意を得ることによって執行が可能となるという手続きをとることが特徴として示されている。協議ユニットはコミュニケーション手続きの場であると同時に組織間紛争の場でもある。行政組織の間で合意があればその合意が履行されるであろうという規範的予期が発生するが、合意の実行という体験に対する認識が合致しない時に規範的予期に対する違背体験という形で把握されるという。当事者間の関係においては協議者による協議不履行、被協議者による規制強化は、それぞれ協議者、被協議者の

自律性を保持するのに貢献するとしているが、これらは相手方には違背体験として受け止められ、それらが複合した結果として発生する遅滞があり、協議ユニットの基本構造をなすとしている。合意の形態は法律による場合と覚書による場合、同意を求める場合と協議を求める場合があり、いずれも前者が協議者を強く拘束する³⁾ (牧原 1195 : 147-203)。(1)

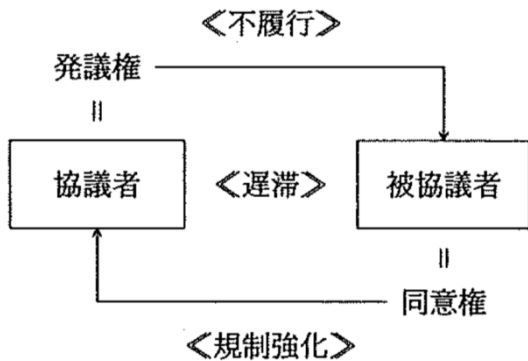


図 1 協議ユニットの概念図 (出典 : 牧原, 1195 : 1191)

協議者による協議不履行は牧原³⁾ (1995) により以下の通り類型化される。協議不履行は、被協議者の拒否権に遭遇する事態を回避することによって、組織の自律性を確保しようとする協議者の発議権行使としての戦略である。不履行の類型は「政策情報の独占的所有」と「付随的事案を縮小解釈」に大別され、「政策情報の独占的所有」では政策情報を独占的に所有することによって、協議者が協議事項の単独処理を行った場合が当てはまる。一方、「付随的事案を縮小解釈」では、主たる協議事項として双方によって了解されたものと、付随的な協議事項との差異が、協議者によって意識されたときに当てはまり、さらに以下の3つに分類される。

a) 僅少性と重要度の低さ

協議ユニットが主として想定している協議件数の僅少性と協議者の政策体系における重要性の低さなどが、協議の不履行をもたらしたと考えられる場合が当てはまる

b) 協議事項の重複

協議事項が重複する他の協議手続きによって、規範的予期の生成を代替させ、当該協議ユニットの不履行について正当化する場合が当てはまる。

c) 規定の文言の縮小解釈

協議事項の規定の文言を縮小解釈して、協議事項の限定化を、協議者の専管事項であるとして正当化する場合が当てはまる。

一方で、被協議者による規制強化は牧原³⁾ (1995) により以下の通り類型化される。私的アクターへの規制に関する政策体系を整備している規制主体である被協議者が、協議者の政策情報に匹敵しうる情報を蓄積しているために、協議者は、被協議者の助言を得て政策の執行を可能とする場合に、さらに規制を強化する戦略をとることが可能になる。規制強化の類型は「協議担当者の交代によるかつての合意の再検討」と「新しい協議ルールの手相手方への強制」に大別され、「協議担当者の交代によるかつての合意の再検討」では個別案件の処理において、協議担当者の交代によりかつての合意が再検討なされるという場合が当てはまる。一方、「新しい協議ルールの手相手方への強制」では新しい規制方針を協議ルールとし

て相手方に強制するという場合に当てはまり、さらに以下の4つに分類される。

a) 被協議者の規範の強行

被協議者の内部規範と協議者の内部規範とが拮抗したときに、被協議者の規範を強行する場合が当てはまる。

b) 協議者の専管事項への関与とみなされる場合

被協議者による規制が協議者の専管事項に対する関与とみなされ、協議ユニットの基層となる組織管轄に関する規範的予期の違背とされる場合が当てはまる。

c) 情報資源の操作・不提供

政策情報面で優位に立つ協議当事者が、情報連絡を抑制し、開示を求められても拒否するという情報資源の操作を行う場合が当てはまる。

d) 申請案件の全面的拒否

申請案件を全面的に否定するような要求を突きつける場合に当てはまる。

不履行や遅滞などの違背類型の抑制につながることから、協議ユニットはそれぞれ個別に処理するだけでなく、複数の協議ユニット群を統合して相互に関連づけて処理することも選択されうるとされる。例えば、一部の協議ユニットで妥協して相手方からも妥協を引き出すこと、同じ目的を持つ省庁や受益者を協議に取り込むことで交渉上有利な地位を占めることなどがある (牧原 1996 : 104-127)。

協議をより恒常的に行う場として、最近の法律では協議会という組織の設置が定められることがあり、行政の協力の仕組み、あるいは民間も含め公私協働の場としての意味をもつとされる⁴⁾ (芝池 2016 : 43)。協議会の類型としては、「計画の作成及び計画の実施に関する調整を図るための協議会」と、「施策の実施に関する協議を行う目的のもの」がある。¹⁾ (碓井 2012 : 194)

3. 協議会方式による災害対策の経緯

昭和 34 年 9 月の伊勢湾台風による大規模災害以前は、防災関係法令は所管官庁ごとに個別に制定され、各省庁や地方自治体の災害対応がバラバラで一貫性と計画性を欠いており、災害対策に齟齬をきたすことがあった。また、防災体制も省庁ごとに定められ、体系的な防災体制構築が必要とされた⁵⁾ (内閣府 2008-a : 160-161)。

昭和 27 年 3 月に発生した十勝沖地震を契機として全国知事会は、同年 11 月に「非常災害対策法要綱」を決議作成し、全国を数ブロックに区分して地方災害対策協議会を、都道府県及び市町村にも災害対策協議会を設置するとした²⁾ (防災行政研究会 2016 : 1-2) が法制化には至らなかった。なお、このとき提言された災害対策協議会のうち都道府県および市町村に対応するものは、後に災害対策基本法で定められた都道府県および市町村の防災会議に近い性格のものであった。

伊勢湾台風を機に昭和 36 年に「災害対策基本法 (災対法)」が成立し²⁾ (防災行政研究会 2016 : 2-9)、都道府県・市町村防災会議を規定 (第 14~16 条) したほか、都道府県・市町村相互間地域防災計画の作成が必要かつ効果的であると認めるときは、都道府県・市町村防災会議の協議会を設置できるとした (第 17 条)。なお、これらの協議会については、都道府県防災会議の協議会については内閣総理大臣の、市町村防災会議の協議会につい

ては都道府県知事の指定があったときは、設置しなければならないとされていた。

災対法に基づく協議会の設置は、確認できる限りでは昭和42年に設置された「阿蘇火山防災会議協議会」が最初とみられる。この前後にも阿蘇地域防災会議及び関係市町村防災計画の検討会が開かれていたとみられるが、これらの会議の詳細や協議会との関係、協議会の設立経緯、国からの指示の有無は明らかにできていない。なお、

(阿蘇山測候所の) 日誌⁶⁾には協議会が気象庁からの情報を待たずに規制範囲を縮小した際の対応状況などが記されており、測候所としては発表した火山情報や火山活動に関する見解を踏まえて自治体の行う規制がなされることを期待していた可能性があると考えられる²⁾ ⁶⁾ ⁷⁾

(防災行政研究会 2016:158-159, 内閣府 2015, 阿蘇山測候所 1965-1968, 熊本日日新聞 1967:9)。これ以降、火山防災協議会は他火山でも設立されてゆくこととなった。

平成11年には地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律による災害対策基本法の制定により、都道府県防災会議の協議会については内閣総理大臣の、市町村防災会議の協議会については都道府県知事の指定に伴う協議会の設置義務を定めた規程が削除された。

平成20年に「火山情報等に対応した火山防災対策検討会」は、火山防災をめぐる近年の状況について、山頂が行政区画の境界となり複数の市町村が関わる場合が多く、隣接市町村で異なる避難対応をとった事例や、交通規制に関する情報が錯綜した事例が見られたと指摘した。その上で、市町村間の連携体制については、災対法第17条第1項の「市町村防災会議の協議会」によることが望ましいとした¹⁰⁾ (内閣府 2008-b:1-5,14-18)。その後、平成26年9月の御嶽山噴火を経て平成27年に改正された活動火山対策特別措置法では、火山災害警戒地域に指定された地域の都道府県・市町村に対し、想定される火山現象の状況に応じた警戒避難体制の整備に必要な協議等を行う火山防災協議会の設置が義務付けられた。

平成27年9月関東・東北豪雨災害を契機に「社会資本整備審議会」は、河川管理者等による防災情報の提供と市町村の避難計画の作成は個別に行われ、防災情報は避難に関して十分でなく、避難計画は防災情報を十分活用したものになっていないと指摘した。また、これらを連携して適切に定めることができるよう、市町村と河川管理者等が参画した協議会等の仕組みを整備するよう答申した¹¹⁾ (国土交通省 社会資本整備審議会 2015:12-13,15-16)。平成29年には水防法等の一部が改正され、大規模氾濫減災協議会が法定化された。このように近年、火山以外の分野の防災でも協議会方式が現れてきている。

以上を通してみると、災害対策基本法制定以降の協議会をめぐる議論は、災害が自治体をまたがるゆえに防災対応が一貫しないことへの対策として議論されてきたが、近年では、自治体の情報提供・計画に防災情報が十分活かされなかった事態への改善策として、自治体の防災対応判断支援を目的として導入される傾向もみられるといえる。また、この傾向にあわせて、全体としては地方分権改革の推進にともなって自治体の裁量を拡大しながら、個別の災害分野ごとに自治体単独で対応することが難しい分野において個別法で一定の制度の導入を義務付けていることがわかる。

4. 「協議ユニット」の火山防災協議会への適用

ここでは、協議ユニットの概念を実在する協議会の制度に当てはめ、災害対策において協議会の枠組みを取り入れることがどのような効果をもたらすか検討する。災対法に基づく協議会はこれまでその多くが火山防災協議会であったことを踏まえ、火山防災協議会における気象庁と自治体の関係性に、「協議ユニット」の概念を適用²⁾して検討する。なお、火山防災協議会は、活動火山対策特別措置法に規定され独自の進化を始めている。

火山防災協議会は、図2のとおり、都道府県、市町村、気象台、砂防部局及び火山専門家等の地元関係機関で構成され、平常時には噴火警戒レベルに対応した「避難計画」(誰が・いつ・どこからどこへ・どのように避難するか等)の共同検討を進め、緊急時には避難対象地域の拡大等の助言を市町村長に対して行う。また、避難訓練の実施や避難計画の住民への周知も火山防災協議会で行われる¹²⁾ (気象庁 2015:30)。

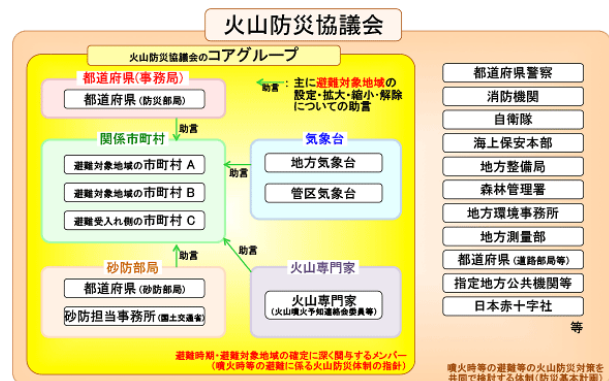


図2 火山防災協議会の体制の例 (出展: 気象庁 2015:30)

内閣府の定めた避難計画策定の手引き¹³⁾ (内閣府 2016:7-8)によれば、避難計画の策定は図3で示したプロセスで行われ、「噴火シナリオ」、「火山ハザードマップ」、「噴火警戒レベル」、「避難計画」が協議会における協議事項であるが、都道府県・市町村の役割は「噴火シナリオ」、「火山ハザードマップ」をもとに「噴火警戒レベル」、「避難計画」を定めることが主な役割であり、「噴火シナリオ」は気象庁及び火山専門家、「火山ハザードマップ」は気象庁、地方整備局及び専門家が中心となって検討されることとされている。

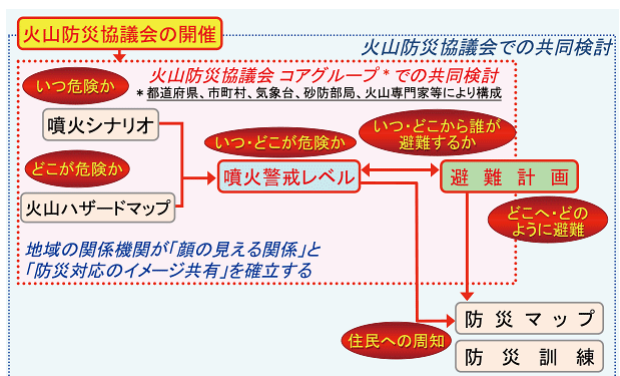


図3 噴火シナリオ・火山ハザードマップの作成から避難計画までの流れ (出典: 気象庁 2015:30)

牧原の議論は、水平分業の分析を行うことが前提となっているが、国と地方自治体の関係にも適用することができるのか。ここで、西尾は中央政府と自治体の間の事務権限の配分に着目し、図-4 に示したような関係を示している¹⁴⁾ (西尾 2001 : 67-68)。この関係によれば、対象集団の規模が大きい場合に現場職員の裁量の余地の広さに応じて地方出先機関が担うか、自治体が担うかが選択されるのであって、ある特定の分野において中央政府の地方出先機関と自治体の水平分業ととらえることは可能であり、火山防災における気象台と自治体の関係においても、気象台は火山の監視や警報・情報の発表、自治体は避難情報の発表や避難所の開設といった形で水平分業が成立している。したがって、牧原の議論は気象台と自治体の関係においても適用可能であると考えられる。

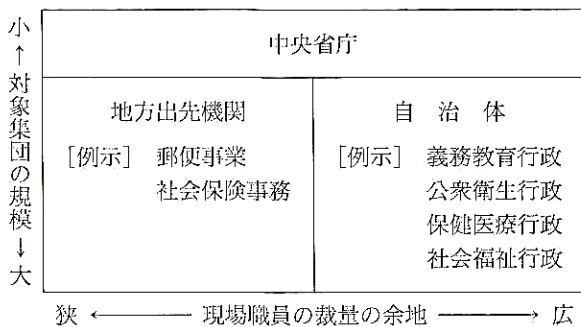


図4 中央地方の事務権限の配分 (出展 : 西尾 2001 : 67)

ただし中央政府と自治体の水平分業に関しては、注意しなければならない点が3点ある。まず、ある地域について考えた時に自治体が複数存在することがあるという点である。この場合、それぞれの自治体の立ち位置によっては、通常の水平分業と異なる調整が必要になる可能性があると考えられる。次に、調整の当事者として都道府県が存在する必要がある。特に市町村間で摩擦が生じている場合には、火山防災協議会を取りまとめ自治体間の調性を行う都道府県の役割が重要になってくる。最後に、同じ市町村の中でも総務系統組織と専門部局の間で足並みがなかなか揃わないのが通例である(西尾 2001 : 91)という点である。これらの影響が大きくなるような場面では、牧原の議論をそのまま適用することはできなくなることに留意する必要がある。

本論では、概念化された基盤施設としては「火山災害警戒地域」を設定するのが妥当であると考えられる。法律の所管は内閣府であり、気象庁は情報・警報発表のみで規制権限などはないが、気象庁は警報・情報発表を通じて何らかの防災対応を促す。また、上述のプロセスで避難計画を策定する場合、噴火シナリオやハザードマップについて、気象庁や整備局、専門家が中心となって作成したものを自治体からの協議を通じて修正していく形態となる。このことから気象庁と自治体の関係においては、気象庁が被協議者側(規制を行う側)、自治体は自らの防災対応について気象庁から助言を受けるため協議者の性格をもつ。従って、旧来の規制・被規制の関係とは異なるが、自治体との協議も上述の建設省河川局と同様の協議ユニットを想定して検討することができると考えられる。協議ユニットの概念を火山防災に適用した場合、図5のような関係が成立すると考えられる。ただし、災害対策は国民の生命と財産の保護に直接関わることから、場合によっては水平的調整とはいうことができない

場面も生じうると考えられる。そのような場合には、協議ユニットの概念を適用することはできない。

協議会では、規制範囲や防災対応を噴火警戒レベルに対応する形で決定するため、決定後の運用のなかでは、実質的に気象庁によるレベルの変更が規制範囲等に直接影響する状況となる。これは、自治体にとっては牧原(1995)の言うところの規制強化に相当する。なお、規制範囲を決める協議の中では意見を反映させることは可能である。一方で、協議会という枠組みを設けたことによって、自治体は発議を取らず、協議を履行せずに規制範囲を決定するという戦術を取ることが難しくなる。これらを通じて、自治体組織の自律性⁽³⁾は低下することとなる。すなわち、協議会方式を導入した場合、自治体にとっては、組織の自律性を相対的に低下させる方向に作用する制度設計になっているといえる。

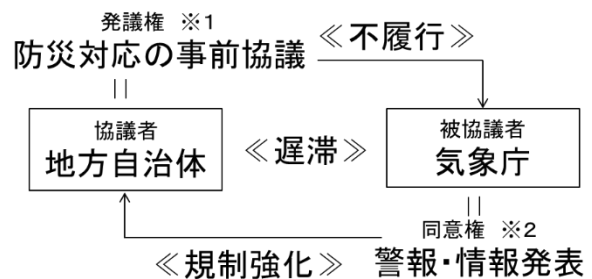


図5 火山防災への「協議ユニット」概念の適用

- ※1 通常自治体は協議を実施しないという選択を任意にすることができるが、協議会ではその選択は困難
- ※2 通常は規制としての効力はないが、協議会では事前に決めた防災対応に自治体が事実上拘束されている

実際の防災対応の中でも表1のとおり協議会方式の特徴がみられる。上述の通り自治体は協議会未導入では対法第六十条に基づき避難勧告・指示が行われるが、協議会方式では同条に基づき協議会で予め決めた防災対応に沿って避難勧告・指示を行う。話し合いのメンバーや協議事項は、火山防災協議会未導入では覚書等によるかその都度話し合われるのに対し、導入後は法律・規約で定められ、火山防災協議会など一部は設置も義務付けられている。このことにより、合意に対する予期への違背が生じる懸念は小さくなる一方、法律・規約による制約のため、臨機応変な対応には規約の改正や例外規定の活用が必要になる場面も考えられる。また、複数の協議ユニットは、火山防災協議会未導入ではそれぞれが個別に協議を行うのに対し、導入後は複数の協議ユニット群を統合し、相互に関連付けて処理され、不履行や遅滞などの違背類型の抑制に寄与すると考えられる。

表1 協議会方式導入有無による防災対応の差

協議会方式未導入	協議会方式導入後
自治体は災害対策基本法第六十条に基づき避難勧告・指示	自治体は災害対策基本法第六十条に基づき、協議会で予め決めた防災対応に沿って避難勧告・指示
メンバーや協議事項は、覚書等による、またはその都度話し合われる	メンバーや協議事項は法律・規約で定められ、場合によっては設置も義務付け
状況に応じて随時新たな協議ユニットが発生	想定外の事態には規約の改定や例外規定が必要
それぞれ独立した協議ユニット	複数の協議ユニット群を統合し、相互に関連付けて処理

5. 地方自治体の受ける「違背体験」

(1) 違背体験の類型と想定される内容

協議会方式の導入は自治体にとって牧原（1995）の言うところの規制強化に相当する一方、協議の不履行といった措置は取りにくくなるため、予期への違背体験⁽⁴⁾を自治体がする懸念が高まることになる。

そこで、協議者が被協議者から受ける違背体験の類型にしたがって、火山防災における協議ユニットで発生すると考えられ、地方自治体が受けると予想される「違背体験」の内容について検討した。

まず、協議担当者の交代によるかつての合意の再検討については、合意内容が口約束でしか行なわれていない場合などに生じやすく、書面で定めるなど内容が明確になっていれば生じにくい。したがって、協議会の枠組みを導入することにより発生を抑制することができると考えられるが、発生しやすい条件となるのは協議事項について変更が検討された際などが想定される。特に、想定外の災害に急遽対応しなければならなくなった場合などには生じやすいと考えられる。

a) 被協議者の規範の強行

上述の通り、協議会における協議事項である「噴火シナリオ」、「火山ハザードマップ」、「噴火警戒レベル」、「避難計画」のうち、「噴火警戒レベル」、「避難計画」のもととなる「噴火シナリオ」、「火山ハザードマップ」を定めることは自治体の役割として想定されていない。このことは、協議を通じて柔軟な対応をすることを期待する自治体からすると、影響範囲を気象庁から「一方的に」決められたという受けとめをするおそれがある。この点は、気象庁として非難されるべき点ではない。そのような違背体験をさせないようにするためには、丁寧な説明を行うこととなる。

b) 協議者の専管事項への関与とみなされる場合

避難指示等は自治体の判断と責任で行われることになっているが、気象庁が噴火警戒レベルを引き上げたにもかかわらず影響する範囲に対して避難指示を出さないという選択をすることは、事実上困難となっている。このことは、「規制範囲を気象庁が決めている」という誤った印象をもたれることにつながるおそれがある。一方で、避難・規制に伴い発生するコストや被害は自治体や住民が引き受けることになる。

c) 情報資源の操作・不提供

気象庁は自らの行なった観測データや関係機関の観測データを一元的に集約し、自らのもつ知見をもとに警報や情報を発表する。それゆえ、気象庁と自治体の間には火山の活動状況に関して情報格差が生じやすくなる。何も対策を取らない場合、気象庁が火山現象に関する政策情報⁽⁵⁾を独占的に所有することについて、自治体に違背体験をさせるリスクを高める方向に作用する。

d) 申請案件の全面的拒否

そもそも制度としての申請案件は存在しないが、自治体側からのレベル引き下げの要望や、避難・休業・観光客減に伴うコスト・損害の補償などの要望があったとしても、制度上気象庁として対応するものではない。この点も、気象庁として非難されるべき点ではない。そのような違背体験をさせないようにするためには、丁寧な説明を行うこととなる。

(2) 違背体験の抑制に寄与する対策

これらの違背に対しては、その防止や影響の軽減のための制度・運用がすでに存在している。これらの施策について以下に紹介する。

a) 噴火シナリオ・ハザードマップの検討

気象庁では、噴火警戒レベル対象火山とするために、過去の事例等を基にした噴火前後の火山活動の時系列変化の想定や、想定した噴火による影響の及ぶ範囲の把握を行うこととされている。これを踏まえて関係自治体と防災対応に係る協議を行った後に噴火警戒レベルが導入されることとされており、これらの事項を定める際には火山防災協議会において議論を経ることとなる。このことにより、被協議者の規範の強行と受け止められるリスクの低減が期待される。

b) 噴火警報・臨時解説情報の事前通知

福岡管区気象台では、噴火警報の発表や火山の状況に関する解説情報（臨時）の新たな発表の検討に入った場合に、関係機関にその旨をメールおよび電話でお知らせすることとしている。このことにより、自治体が余裕を持って住民の避難誘導や交通規制を行うことができるようになり、負担の軽減に寄与すると考えられる。ただし、状況が切迫している場合などに合わない場合もある。

c) 協議会への火山学者の参画

火山防災協議会には火山学者などの専門家も参加するものとされている。自治体は火山学者からも火山の最新の活動状況やその評価、火山現象に関する知識等を得ることによって、これらの意見を防災対応に当たって活用することが出来る。これにより、いわばセカンドオピニオンを得ることができるようになるため、気象庁による政策情報の独占的所有は一定程度回避されている。

d) 火山観測データの公開

気象庁では、監視カメラの画像や火山性地震、表面現象の回数などのデータを、ホームページ等で公開している。また、協議会 web を協議会構成機関向けに順次公開しており、火山周辺に設置した地震計の波形や各機関の現地調査報告書などのより詳細なデータや解説コメント等が閲覧できるようになっている。このことも、政策情報の独占的所有を軽減する役割を果たすものと期待される。気象庁では、火山に限らず観測データを積極的に公開する方向で動いており、今後も改善されてゆくと考えられる。

e) 規制範囲の上乗せ・横出し

規制範囲については、協議会を通じて気象庁として警戒が必要と判断した範囲への上乗せや横出しを行うことが可能であり、桜島では噴火警戒レベルが 3 以下の場合には常時規制範囲が 2km となっている。このことにより、気象庁のレベルの上げ下げに関して鹿児島市や地元住民はより小さな影響で済む状況となっている。平成 28 年 2 月 5 日には桜島で爆発的噴火が発生し、噴火警戒レベルを 2（火口周辺規制）から 3（入山規制）に引き上げ、火口から約 2km の範囲で大きな噴石や火砕流への警戒を呼びかけたが、この噴火より前から鹿児島市は火口から約 2km の範囲への立ち入りを規制していたため、規制範囲の変更やそれを理由とする住民等の避難は行なわれなかった。規制範囲の変更は、自治体にとっては現地で通行止めの作業を行ったり避難所を開設したりと非常に大きな負担を伴うものであることから、あらかじめ規制を行なっておくことによってこれらの負担を軽減することができる結果となった。

これらの施策や運用は、「協議会への火山学者の参画」を除けば、合意の一形態としての法律⁽⁶⁾で定められたものではなく、気象庁や関係機関が独自に通達などで定めて実施したものであるが、火山防災協議会制度の円滑な運用に貢献しているといえる。一方で、明確に法律で定められていないことから運用の仕方によっては現場の負担を増大させる危険性をはらんでいるほか、法律によって定められていないこと自体があらたな違背体験につながる要素でもある。こういった点を踏まえて協議に臨むことにより、違背体験の発生をある程度抑制することができると考えられる。また、上記のような工夫は火山以外の災害対応のために設置される協議会においても応用可能なものと考えられ、その際には法律によって制度化されるほうが確実に効果が出るものと考えられる。

6. まとめ・今後の課題

火山防災協議会は、気象庁にとっては防災情報そのものの効力を強化する構造となっており、このことは住民や火山来訪者の安全確保に一定の貢献をしているといえる。一方、規制を行うことによって生じるコストや被害の負担は引き続き地方自治体や住民が負う枠組みが維持されることとなる。すなわち、協議会という枠組みの災害対策における有効性は、自治体や住民の規制等に係る有形無形の負担に拠るところも大きく、自治体が違背体験をするリスクも通常の枠組みと比べて高くなる。今後の施策の展開や、火山以外への協議会導入に当たっては、本稿で示したような自治体の自立性の低下や違背体験の存在を念頭に置きつつ、災害の種類や地域の状況なども踏まえてこれらを軽減するような制度設計・運用がなされることが望ましいと考える。

本稿では、組織の自律性という点から気象庁と地方自治体の関係性について考察しており、協議会の設置に伴う地方自治体の組織の自律性の低下が議論の中心となっていた。しかし、実際には現場の肌感覚として火山防災協議会の枠組みを設置することに対しては、地元地方自治体も前向きに受け止められることが多いようである。この点に関しては、地元の利害関係者との関係性や訴訟リスクなど、地方自治体を取り巻く環境によることが多いのではないかと推察される。今後は、これらのことが地方自治体の意思決定や考え方にどのような影響を与えているのかについて、具体的な事例の分析も交えながら、地方自治体の現状認識の把握と合わせて調査・検討を行っていく必要がある。

また、本稿では、協議会方式による災害対策に一般化した議論を行ってきたが、実際には想定する災害の種類により、あるいは設置時期・根拠法により違いが見られる可能性がある。今後は、このような点についても検討を行っていききたい。その検討に当たっては、インドネシアなど海外事例との比較もあわせて行うことにより、協議会方式による災害対策の特徴を明らかにすることができると考えられる。

補注

(1)本段落は、出典元の論文を要約したものである。

(2)協議ユニット

牧原は、これまで共管競争事務としてのみ把握されてきた「協議」について制度的定着を遂げたコミュニケーション手続きと位置づけ、この手続きの基本単位を「協議ユニット」として概念化した。協議ユニットの権限配分に関しては、協議者が被協議者に協議を申し入れ、その上で交渉を経て、被協議者が同意を得ることによって執行が可能となるという手続きをとることが特徴として示されている。本稿においてもこの考え方を踏襲する。

(3)組織の自律性

牧原は行政組織の自律性を維持することについて、安定的な外部環境を形成して他部局との相互依存状態に陥ることを可能な限り回避し、組織アウトプットの高い評価を維持しようとする事としており、本論文においてもこの考え方をとることとする。

(4)予期への違背体験

自治体が、気象台とのやり取りの中で気象台に対して持った規範的予期が裏切られる事態が発生すること。

(5)政策情報

気象台が事務を遂行するのに必要な火山の観測データや火山活動に関する知見などの情報全般を指す。

(6)法律

牧原は、協議ユニットにおける規範形式と予期内容について、多様な形式が存在していることを留意し位置づけなおしている。

(牧原 1196 : 70-94) これによれば、中央省庁間の水平的な合意事項に関する規範形式として、法律、政令といった公式制度以外に、共同省令、共同通達、覚書が存在しており、このうち覚書については法律、政令、共同省令、共同通達と区別したうえで議論を行っている。本稿で法律と述べた場合には、牧原により覚書と対置された規範形式のことを合意の形態としての法律によるものとして扱っている。なお、覚書と総称される文書は必ずしも「覚書」という名称がとられるわけではなく、中央省庁で様々に使用されておりそれに関する言説も雑多であるとされている。牧原は、規範形式が法律によるか覚書によるか、同意を求めるか協議を求めるかに分類して議論を進め、覚書による場合には予期が過剰生産され違背体験が発生しやすくなるとされている。

参考文献

- 1) 碓井光明: 行政法における協議手続, 明治大学法科大学院論集, No.10,159-200, 2012
- 2) 防災行政研究会, 逐条解説 災害対策基本法, ぎょうせい, 1-9,153-159, 2016
- 3) 牧原出: 「協議の研究」—官僚制における水平的調整の分析—, 国家学会雑誌, No.107/1・2 106-172, No108/3・4 1-52, No108/9・10 147-203, No109/5・6 69-127, No109/7・8 1-69, 国家学会, 1994-1996
- 4) 芝池義一: 行政法読本 第4版, 43, 有斐閣, 2016
- 5) 内閣府: 災害教訓の継承に関する専門調査会報告書平成 20 年 3 月 1959 伊勢湾台風, 159-162, 2008-a
- 6) 阿蘇山測候所: 日誌, ページ番号なし, 阿蘇山測候所, 1965-1968.
- 7) 内閣府 防災情報のページ 火山防災協議会の設置状況 (平成 27 年 5 月 19 日現在) (参照年月日: 2017.8.28), <http://www.bousai.go.jp/kazan/torikumi/pdf/kyougikai.pdf>
- 8) 熊本日日新聞: 昭和 42 年 11 月 27 日朝刊, 熊本日日新聞社, 1967

- 9) 内閣府 火山情報等に対応した火山防災対策検討会：噴火時等の避難に係る火山防災体制の指針, 1-5,14-18, 内閣府, 2008-b
- 10) 中央防災会議 防災対策実行会議 火山防災対策推進ワーキンググループ：御嶽山噴火を踏まえた今後の火山防災対策の推進について（報告）, 内閣府, 12-13,15-16, 2015
- 11) 国土交通省 社会資本整備審議会：大規模氾濫に対する減災のための治水対策のあり方について～社会意識の変革による「水防災意識社会」の再構築に向けて～答申, 10, 国土交通省, 2015
- 12) 気象庁, 気象業務はいま, 平成 27 年 6 月, pp30, 研精堂印刷株式会社, 2015
- 13) 内閣府, 噴火時等の具体的で実践的な避難計画策定の手引き, 平成 28 年 12 月, pp7-8, 2016
- 14) 西尾勝, 行政学 [新版], 平成 13 年 4 月 20 日, pp55-96, 2001

(原稿受付 2018.8.24)

(登載決定 2019.3.1)