

2014 年 4 月 17 日(木)

第 4 回 防災基本計画の在り方に関する検討会

行政計画としての防災基本計画について

勢一智子 (西南学院大学)

はじめに

1 行政計画について…防災計画の検討に先だって

(1) 「行政計画」とは

行政計画＝「行政機関が、行政上の目標を設定し、その目標を達成するための手段を総合することによって示された行政活動基準」(西谷剛『実定行政計画法』(有斐閣, 2003 年)5 頁)

- ・目標設定性＋手段総合性
- ・行政の活動基準→重層構造・階層体系が基本
- ・社会経済活動の指針的役割…対社会的規範性

(2) 行政計画の類型と特色

・行政計画の類型

(機能面): 目標提示型, マニュアル型, 機能混在型(複合型)など

(組織・策定者): 国計画, 都道府県計画, 市町村計画

(総論・各論): 総合計画, 部門計画

(法的根拠の有無): 法定計画か否か, 法的拘束力の有無 など

- ・行政計画の多様性
- ・行政政策の規範設定行為として…行政計画の固有性?

(3) 行政計画の特性と法理

- ・「計画なくして行政なし」…行政活動の計画化→行政の計画準拠原則

→行政計画に対する行政法一般原則の要請

- ・科学的調査・知見・予測に基づく社会的合理性の確保

→限られた財源・人材など政策資源の適正配分

←社会的コンセンサスを反映するプロセスの要請＝計画策定過程を通じた合意形成

- ・行政計画における民主的正当性の担保

→社会的規範としての行政計画の役割

←情報公開, 策定過程の透明性確保, 国民・住民意見の反映, アカウンタビリティ

- ・行政計画の階層体系→計画間調整の要請

2 行政計画としての防災基本計画…論点整理

(1) 防災基本計画の特性

・類型論からの検討→どのような計画特性を期待するか

＜防災基本計画の内容(災対法 35 条 1 項)＞

防災基本計画は、次の各号に掲げる事項について定めるものとする。

- 1 防災に関する総合的かつ長期的な計画
- 2 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
- 3 前各号に掲げるもののほか、防災業務計画及び地域防災計画の作成の基準となるべき事項で、中央防災会議が必要と認めるもの

・防災計画の特殊性？

→防災対策の「総合性」「整合性」「合理性」の確保

←各関係機関に防災計画の策定を義務付け＋計画間調整

→限られた資源と財源のもとでどの程度の備えをするか→「社会的合理性」として担保

→計画内容の増大・重複←災害の多様化への対応, 3.11(東日本大震災), 地方分権

・防災対策を計画として体系化する意義(小高剛『行政法各論』(有斐閣, 1984 年)168 頁以下)

- 1) 災害防止に関する社会的連帯性を明確にし、あらゆる可能な政策を発見すること
- 2) 災害防止を十分に行うための各種の政策の選択を容易にすること
- 3) 国民経済的観点から、政策の採用を合理的なものとするための妥当な基準を得ること

(2) 国の計画としてのあり方

・防災分野の最上位計画としての防災基本計画

→下位計画との計画間調整の要請

→防災業務計画(災対法 36 条)(「防災基本計画に基づき」作成)＝縦割型

・領域横断型計画としての防災基本計画

→関連分野との計画間調整の要請

→特定の「防災に関連する計画の防災に関する部分」は、「防災基本計画及び防災業務計画と矛盾し、又は抵触するものであってはならない」(災対法 38 条)＝矛盾・抵触の禁止

ex. 国土形成計画(国土形成計画法 2 条 1 項), 全国森林計画(森林法 4 条 1 項) など

・原子力災害の特殊性→他の災害との差異に対する考慮

→災害発生リスクが極めて低い、一度発生すると被害が甚大な災害に対する取り扱い

(3) 行政計画としての限界

- ・予見可能性の限界 ex. 災害予防, 授援に対する計画対応の難しさ
- ・民間事業活動・市民活動との関係
 - 民間事業者・住民との防災意識の差異, 「自助, 共助, 公助」の行政計画における位置づけ
- ・防災計画の費用対効果
 - 計画事務にどれだけの時間と費用をかけるのか ex. 改定作業に要する総コスト
 - ← 防災計画体系(国-都道府県-市町村, 関連諸計画)からの検討必要性

3 計画構造から見た防災基本計画・・・地域防災計画との関係性

(1) 地域防災計画からみた防災基本計画・・・上位計画としての防災基本計画

- ・複合型計画のジレンマ
 - 防災基本計画の増大化が地域防災計画の増大に直結する傾向
- ・計画間調整における法的要請
 - 1) 都道府県地域防災計画との関係:
 - 基本計画作成・修正時に都道府県知事に「通知」(災対法 34 条 2 項)
 - 都道府県防災会議は「防災基本計画に基づき」作成・修正(40 条 1 項)
 - 「防災業務計画に抵触するものであつてはならない」(40 条 1 項)
 - 作成・修正時に内閣総理大臣に(事後)「報告」(40 条 4 項)
 - 都道府県防災会議への必要な「助言・勧告」(40 条 5 項)
 - 2) 市町村地域防災計画との関係:
 - 「防災基本計画に基づき」作成・修正(42 条 1 項)
 - 「防災業務計画又は当該市町村を包括する都道府県の都道府県地域防災計画に抵触するものであつてはならない」(42 条 1 項)
 - 作成・修正時に都道府県知事に(事後)「報告」(42 条 4 項)
 - 市町村防災会議への必要な「助言・勧告」(42 条 5 項)
- ・階層構造にある防災計画体系としての位置づけ

(2) 地域防災計画における問題性

- ・地域防災計画の改定頻度, 改定への対応
 - 組織的問題: 担当職員の問題, 組織体制の問題, 地方防災会議の問題
 - 内容的問題: 内容の重複, 分量の多さ
 - 手続的問題: 地域特性の反映方策, 住民等への周知
- ・住民の防災意識
- ・「地域」防災計画・・・地域特性を反映した地域計画となっているか?

(3) 地域防災計画とのあり方

- ・計画間の役割分担論・・・理念と制度の必要性

- 計画間調整のあり方, 内容の重複回避は可能か, 最上位計画としての位置づけ

- 災害対策基本法における計画間調整のあり方・・・計画間「相互」調整の視点

- ex. 防災業務計画と地域防災計画(都道府県, 市町村)の優先関係

- 計画として決めるべきことは何か? =「決めないこと」を選ぶ作業

- (防災計画体系においては)「地方に委ねること」を決める作業

- ・都道府県計画と市町村計画との関係

- 地域空間における計画の重層構造・・・計画間調整のあり方, 地域特性に応じた広域連携の構築

- ・防災計画の地方分権化

- ①都道府県計画の作成・修正に係る大臣協議の事後報告化

- ②市町村計画の作成・修正に係る知事協議の事後報告化

- 制度変更後の検証→地方計画に委ねることを決めるヒント

おわりに

- ・社会が防災基本計画に期待するものは?

- ・地方が防災基本計画に期待するものは?