

**災害での住民避難施策の展開における
基礎自治体の作動様式の混乱
－洪水災害と原発災害の住民避難施策での
地方政府の工夫の検討－**

松岡 京美

**The Confusion of a Local Administration in its Implementation
Pattern on a Resident Evacuation Policy in a Disaster:
Analyzing Local Government's Devices of the Evacuation Policy in
a Flood Disaster and a Nuclear Plant Disaster**

Kyomi MATSUOKA

Abstract

Local governments that makes a plan of a resident evacuation in a nuclear plant disaster are now confused by the difference of its implementation pattern from the pattern of the implementation in a flood disaster. Because the pattern in a nuclear plant disaster is required to be based on the national government oriented devices in comparison to the local government oriented devices in a flood disaster. In order to avoid the confusion, a local government should be looking for a suitable device to combine the implementation pattern in a nuclear plant disaster with the implementation pattern in a flood disaster. It is discussed in this study by analyzing the four cities' resident evacuation policy in the northern part of the Kyoto Prefecture that the policy implementation of a residents' evacuation in their selves suggested by a local government may have the possibility to reduce the confusion in its implementation pattern.

1. はじめに

日本は常に、風水害、地震・津波、火山、雪害などの自然災害にさらされている。そのような日本では、中央政府と地方政府の災害政策が、新たに生じた問題への対応を通じて変化しながら進展している。私は、その日本の特徴を適応型改良主義と呼び、政策実施における行政機構の作動様式¹が、行政進展による政策発展を支えているのではないかと考えて、これまで共同研究を通じて研究を積み重ねてきた²。しかし、対応の変化の過程において地方政府に戸惑いが生じる場合があり、その作動様式への影響を検討する必要があるが生じた。それが本研究の動機である。例えば、洪水災害への対応において、地方政府のやり方が定着しているところに、原発災害への対応策として異なるやり方が必要になった時、地方政府の作動様式に混乱が生じることがある。ここでの作動様式とは、行政の政策実施において「何を」「どのように」やるかに関しての行政機構の定着した行動パターンを指している³。中央地方関係における日本の行政の作動様式の特徴は、国が政策大綱やガイドラインで「どのように」実施するかを示して、それに沿って地方が「何を」実施するかを決める作動様式が、一般には定着していると言える⁴。このような日本の特徴は、洪水政策の国際比較分析からも知ることができる⁵。政策や施策の種類によって異なる作動様式も当然にあり得るが、似かよったものでの異なる作動様式が求められる事態になれば、政策実施の現場で戸惑いと混乱が生じる。

本研究で事例として取り上げる原発災害住民避難施策では、洪水災害住民避難施策において日本の作動様式の特徴に沿って地方独自の「工夫」がされているのとは異なる行動の仕方が、現時点では、地方政府に求められる状況にあると思われる⁶。そこでの戸惑いと混乱を抱えながら地方政府が原発災害住民避難施策を実施するなら、災害対応での地域防災力強化の重要性が求められる今日において、地方政府の積極的な工夫により、原発災害住民避難施策を効果的に実施できるかが危ぶまれる⁷。そこで本研究の目的は、原発災害住民避難施策を地方政府が戸惑いなく積極的に実施して、地域防災力を上げる工夫の可能性を模索することである。そのための研究の基本疑問は、洪水災害での住民避難施策と原発災害での住民避難施策で地方政府の作動様式に齟齬が生じることなく、共通点のある施策において、戸惑いを感じずに実施できる行動の仕方がどこに求められるかである。それらの研究目的や基本疑問についての本研究の結論として、災害での避難の種類の中の「自主避難の呼びかけ」に、従来からの作動様式のもとで、戸惑いなく地方政府が自らの工夫を生かせる可能性があることを示す。中央政府が主導的に「何を」と「どのように」の両者を示す原発災害住民避難の政策・施策展開の中での地方政府の追従的な作動様式と、地域防災力強化への「自主避難の呼びかけ」の実施で地方政府が「何を」やるかを自主的に決める作動様式が齟齬なく共存することで、地方政府が戸惑うことなく効果的な施策展開を行えることを示唆する。

以下では、1のはじめに続き、まず2では、日本の災害対応政策の特徴である適応型改良主義を概観し、加えて、「公助の限界」への認識から地域防災力強化を注視する日本の防災政策の状況を概観する。次の3では、洪水災害での住民避難施策と原発災害での住民避難施策にお

いて、地域防災力強化につながる地方政府の工夫の現状を、京都府北部の4市について例示するとともに、そこでの地方政府の作動様式に戸惑いと混乱が見られることを指摘する。ここで取り上げる綾部市、福知山市、舞鶴市、宮津市は、福井県の高浜原発の避難指定地域を含むと同時に、由良川の洪水流域を含んでいる。さらに4では、洪水災害と原発災害での住民避難政策で齟齬がおこる可能性のある作動様式を、「自主避難の呼びかけ」での地方政府の自主的な工夫を通じて、地方政府が戸惑いなく災害住民避難施策を展開できる方向を示唆する⁸。最後の5のおわりにでは、本研究で示した日本の災害対応政策の現状についての知見と地方政府の作動様式の今後に向けての示唆から、地方政府に今まで定着してきた地方政府が「何を」実施するか作動様式での効果的な施策展開を、中央政府の主導的な政策展開の原発災害住民避難施策においても継続することが望まれることを改めて強調する。

2. 日本の災害対応政策での作動様式と地域防災力強化の状況

ここでは、日本の災害対応政策の特徴である適応型改良主義の作動様式を概説し、日本の災害対応では、国が「どのように」実施するかを示すもとで地方政府が「何を」実施するかを決める作動様式が定着していることを明らかにする。加えて、そのような最近の日本の防災政策が、「公助の限界」への認識から地域防災力強化を注視する状況にあることを概観する。それらが、以下の「3 住民避難施策における地方政府の施策展開の工夫での作動様式の混乱」の分析結果と、「4 原発災害での地方政府の作動様式の混乱への活路としての自主避難の呼びかけ」の今後の政策展開への示唆の議論の前提となる。

2.1. 災害対応での定着した中央政府と地方政府の作動様式

日本は、大きな災害を経験するごとに、その教訓を生かして更なる災害対応政策を展開してきた。内閣府の平成28年度防災白書もその政策展開の特徴を明確に示唆し⁹、新たな取組を示す「防災4.0」未来構想プロジェクトを立ち上げた。そこでは、地球温暖化に伴う気候変動により激甚化する災害に対し、企業や国民一人一人にとって真に必要な防災対策は何かが問われ、災害リスクと向き合う国民運動へと展開と社会全体の意識改革を推進しようとする。それは、今までの災害に対する取組は、行政が主体で対応することが大前提であったことへの見直しである。東日本大震災で明らかになったように災害発生時における「公助」には限界があり¹⁰、国民や企業などが災害リスクに主体的に向き合う取組が必要になってきたことが一つの要因でもある。

日本の防災対応の展開への歩みは、大災害を踏まえて進められた。その大きな転換点となったのが、1959年の伊勢湾台風、1995年の阪神・淡路大震災、そして2011年の東日本大震災である。「防災4.0」未来構想プロジェクトは、これらの3つをそれぞれ「防災1.0」「防災2.0」「防災3.0」と捉え、そこで得られた教訓などを積み重ねて更なる防災対応の災害対応策の政策展開へと結びつけた。それを示すのが、図1である。

表 1 : 日本の防災対応の展開への歩み

戦後の大きな災害	災害の教訓を踏まえた防災政策の歩み
防災1.0 1956年 伊勢湾台風 [大規模な台風による多数の人的・物的被害]	防災に関する統一的な制度・体制の不在 ↓ 災害対策基本法の制定 中央防災会議の設置 防災に関する総合かつ長期的な防災基本計画の作成
防災2.0 1995年 阪神・淡路大震災 [住宅の倒壊やライフラインの寸断、交通システムの麻痺、多数の被災者の発生など都市型災害による甚大な被害]	政府の危機管理体制の不備、初動対応における課題 ↓ 官邸における緊急参集チーム設置など政府の初動体制の整備 ↓ 耐震化が不十分な建築物の倒壊等による多数の被害 生活再建等を行えない被災者が多数存在 ↓ 建築物の耐震改修促進法の制定(平成7年) 被災者生活再建支援法の制定(平成10年)
防災3.0 2011年 東日本大震災 [わが国の観測史上最大の地震、大津波の発生による甚大かつ広域的な被害]	最大クラスを想定した災害への備え不十分 ↓ 大規模地震の被害想定・対策の見直し、「減災」の考え方を防災の基本理念として位置付け、想定しうる最大規模の洪水等への対策(水防法改正) ↓ 自然災害と原子力災害の複合災害への想定が不十分 ↓ 原子力規制委員会発足など原子力政策の見直し(平成24年)
防災4.0 地球温暖化に伴う気候変動がもたらす災害の激甚化	多様な主体が参画する契機づくりとなり、国民の一人一人が防災を「自分ごと」ととらえ、自律的に災害に備える社会に向けた新たな防災のフェーズ(「防災4.0」)へ

出所) 内閣府 (2016) 『防災白書』 21 頁より筆者修正。

1959年の伊勢湾台風の災害から、今まで防災に関する統一的な制度や体制が不在であったことを踏まえ、災害対応の基盤となる災害対策基本法を制定した。また、防災基本計画や防災に関する重要事項の審議を行うなどの防災に関する組織である中央防災会議を設置した。それらによって災害対応への根幹となる制度と体制の整備を行った。1995年の阪神・淡路大震災では、危機管理体制が問われ、それによって政府の初期体制の整備がさらに進むようになる。また、都市型災害による大規模震災の被害から建築物の耐震改修促進法の制定¹¹や被災者生活再建支援法の制定¹²などが行われるようになった。加えて、全国各地から駆けつけたボランティアの活発な支援を活かすために、自主防災組織やボランティアによる防災活動の環境整備等¹³の「自助」と「共助」の取組が災害対策基本法にも位置付けられるようになった。2011年の東日本大震災からは、巨大な地震と津波が同時に発生し、局地的ではなく広域的な被害および自然災害と原子力事故災害の複合的な災害への対応が災害対応の政策展開において主な課題になった。その結果、防災の基本理念として新たに「減災」が加わり、大規模地震の被害想定や対策の見直し、想定し得る最大規模の地震・津波や洪水等への減災対策、原子力規制委員会の設置等の原子力政策の見直しなどが行われた。そこから災害に関する様々な法規の改正が進められた。

そこで見られる日本の災害対応策の特徴は、災害の経験を活かしながら、対策が適応できるように以前の内容をさらに前進させて対応していく適応型改良主義であると言える。それを筆者は、日本、韓国、タイにおける災害対応の比較分析によって指摘している¹⁴。その適応型改良主義は災害対応策における中央政府と地方政府の作動様式が交差することで、防災対応の更なる政策展開への行政進展とつながっている。そこには中央政府と地方政府それぞれの作動様式が見られる¹⁵。災害への対応は、国を上位機関とし、地方を下位機関とする一連の規則から成る政策法令体系のもとにある。その政策法令体系の枠で、すでに述べたように、過去の災害の経験を活かし、政策理念の変化によって政策発展につなげている。そこでの中央政府は政策の具体的方向を、地方政府は具体的内容を展開することが定着している。それに関する作動様式は、中央政府は災害対応策における政策理念・目的を変化させたガイドラインの提示によって政策実施に向けての施策方法を示す。つまり「どのように」実施するかを決める作動様式である。他方、地方政府は施策内容、つまり「何を」実施するかを対象を決める作動様式である。今までの洪水災害の日本での住民避難施策でもこれらの作動様式が見られる。

2.2. 地域防災力の状況

災害対応の日本の公共政策は、頻発する自然災害によって見直された。その典型が見られるのは、伊勢湾台風を契機に災害対策の一本化のため、1961年に制定された災害対策基本法である。地震、津波、自然災害による原発災害が複合的に発生した東日本大震災によって、以前にも増して災害対策基本法が改正された。その中でも2013年の第2条2は、防災への取組の強化を目指すための基本理念を明確に変化させている。そこでは6つの事項を掲げ、災害対策の基本理念とする。その内容は、「災害が発生した場合における被害の最小化及びその迅速な回復を図る」「地域における多様な主体が自発的に行う防災活動を促進する」「過去の災害から得られた教訓を踏まえて絶えず改善を図る」「人の生命及び身体を最も優先して保護する」「被災者の事情を踏まえて、その時期に応じて適切に被災者を援護する」「速やかに、施設の復旧及び被災者の援護を図り、災害からの復興を図る」である¹⁶。そこには多様な主体の参画への自助・共助・公助の概念が含まれている。

それらを踏まえた災害対応の展開は、平成26年度防災白書での特集「共助による地域防災力の強化」として表れた。地域防災力は、以前から防災政策上で重要な課題として認識され、その捉え方などの先行研究もある¹⁷。それをどのように評価するかも内閣府で議論されてきた¹⁸。東日本大震災によって明らかになったのは「公助の限界」であり、特に共助に焦点が当たって地域防災力強化の方向が検討されるようになった。大規模な広域災害時に被害を少なくするためには、地域コミュニティにおける自助・共助による「ソフトパワー」が重要になってきた。それは人々の意識にも表れており、図1が示すように内閣府が実施した「防災に関する世論調査」¹⁹でも、防災政策に関して「公助に重点を置くべき」であることが減って、「公助、自助、共助のバランスが取れた対応をすべき」という回答が大幅に増加していることが分かる。それは地域防災力強化の推進への土壌がある程度できていることを示している。

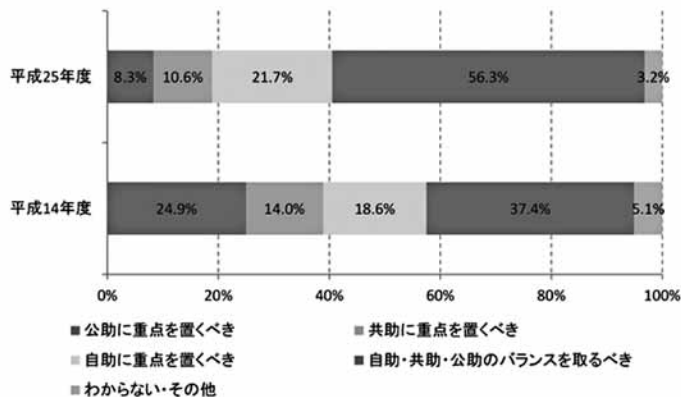


図1：防災政策における公助・自助・共助への国民の意識

出所) 内閣府 (2014) 『防災白書』13 頁引用。

地域防災力強化の向上は、地域コミュニティの活性化と関係が深くなっている。そこで地域コミュニティと行政の連携によって、自発的な地区防災計画の普及などが考えられている。自主防災組織の活動が注目され、その活動を促すことに行政は一段と力を入れ、その結果、図2が示すように自主防災組織の数や活動が年々増加していることにもつながっている。

地域防災力強化の今後の方向では、地域コミュニティにおける自助・共助による「ソフトパワー」を効果的に活用することが不可欠である。特に、住民避難、救助活動、避難誘導、避難所運営等での活用が重要になってくる。また、災害からの復興に当たっても、地域住民一人ひとりや地域コミュニティ全体が主体的にかかわることが「よりよい復興」へとつながることも議論され、地域における自律性を促進するための地方政府の工夫が期待される。

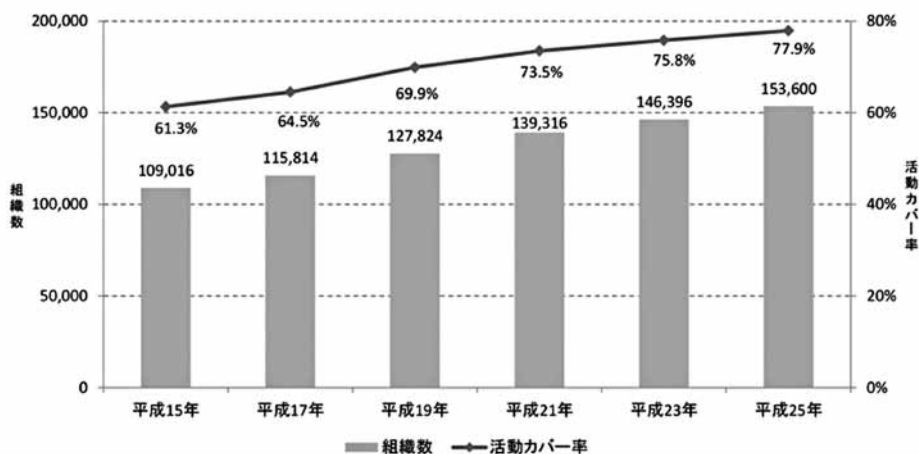


図2：自主防災組織の推移

出所) 内閣府 (2014) 『防災白書』16 頁引用。

3. 住民避難施策における地方政府の施策展開の工夫での作動様式の混乱

ここでは、洪水災害への対応において、地方政府のやり方が定着しているところに、原発災害への対応策として異なるやり方が必要となり、災害での住民避難の似かよった施策で異なる作動様式が求められる事態が、地方政府の政策実施の現場で戸惑いと混乱をもたらしていることを指摘する。具体的には、まず、京都府北部の綾部市、福知山市、舞鶴市、宮津市における洪水災害住民避難での地域防災力強化の工夫がどのようなものであるかを示し、次に、洪水災害と原発災害での住民避難施策の展開における4市の工夫を比較して、地方政府での作動様式の従来からの齟齬がどのように生じつつあるかを明らかにする。

3.1. 京都府北部4市における洪水災害住民避難での地域防災力強化の工夫

すでに指摘したように、住民避難施策においても地域防災力を強化することが目的の基礎にある。そこでの日本の災害対応策は、災害の経験を活かし減災への目的の変化に適用できるように、内容をさらに前進させる適応型改良主義である。洪水災害におけるその目的は、台風や豪雨などの水害を受けて、堤防によるハードの防災の限界への認識から地域防災力によるソフトの防災をも重視することへと変化した。そこで中央政府は災害対応策における政策理念・目的を変化させたガイドラインの提示によって、減災への政策実施に向けての施策方法を示す「どのように」実施するかを決める作動様式をとった。

一方、地方政府は政策実施の背景にある執行組織と地域特性の社会環境を考慮しながら、「何を」実施するかで工夫を行う。しかし、地方政府の工夫のあり方は一律ではなく、それぞれの特徴が表われる。由良川流域の4市の実施の工夫を2016年8月のヒアリングと関連資料の整理でまとめた²⁰表2では、中央政府は洪水対応の政策実施に向けた大綱やガイドラインを提示する。そこでは中央政府の「どのように」実施するかの施策方法を示す作動様式が見られ、地方政府が「何を」実施するかの具体的な施策内容を決める作動様式が見られる。しかし、それぞれの地方政府が抱えている実施背景は異なる。

表2：地域防災力の視点からの洪水災害における4市の防災施策の実施の工夫

洪水被害のある 京都府北部 由良川流域市	施策実施の執行組織		各市の地域特性			実施の工夫 地域防災力強化のために「何を」実施するか
	組織形態	府・国交省連携	浸水区域	人口構成	集落分布	
綾部市	総務課	府・国との連携	市街地中心	高齢化率比較的低い	浸水区域の集落密集	綾部市自主防災組織等のネットワーク会議の設置
福知山市	総務部・危機管理室	府・国との強い連携	市街地中心	高齢化率比較的低い	浸水区域の集落密集	自主防災ハザードマップを作成し利用
舞鶴市	危機管理・防災課	府・国との連携	郊外地	高齢化率比較的高い	浸水区域の集落散在	自主防災組織率の増加を図る
宮津市	消防防災課	国より府との連携	郊外地	高齢化率比較的高い	集落散在	自衛消防隊による自主防災の強化

出所) 筆者作成。2016年のヒアリングと関連資料のまとめである。詳細は注20。

ここでの調査の対象としたのは、共通して洪水被害のある由良川水系に位置する京都府北部の綾部市、福知山市、舞鶴市、宮津市である。地域防災力強化のために「何を」実施するかは、それぞれの地域の特性に応じたものであることで、施策実施の効果は高くなる。4市は、由良川の治水事業を担当するそれぞれの組織形態と国および京都府との連携関係が若干異なる。加えて、綾部市と福知山市の地域特性は、浸水区域に集落が密集した市街地中心があり、高齢化率は比較的低い。一方、舞鶴市と宮津市の地域特性は、浸水区域が郊外にあり、集落も散在しているが、比較的に高齢化率は高い。これら地域特性に応じて4市は、地域防災力強化施策の具体的な施策内容を決めることになる。綾部市が綾部市自主防災組織等ネットワーク会議を、福知山市が自主防災ハザードマップを、舞鶴市が自主防災組織率の増加を、宮津市が自衛消防隊による自主防災の強化を、「何を」実施するか具体的な施策内容とするのは、それらの背景を考慮したものである。そこからは4市それぞれの実施の工夫の特徴が見られる。ここでの実施の工夫は、災害への各市の対応策の一般的な特徴であるが、そこで重視されている地域コミュニティを視野に置く地域防災力強化の方策は、洪水災害住民避難施策での特徴ともなっている。

3.2. 洪水災害と原発災害での住民避難施策の展開における地方政府の工夫の比較

先に明らかにした洪水災害での住民避難施策の特徴に加えて、原発災害での住民避難施策の特徴を、4市のそれぞれで比較することで、住民避難施策に関する地方政府の作動様式の混乱の状況を見て取ることができる。すでに述べたように、災害対応では国が「どのように」実施するかと地方政府が「何を」実施するか作動様式が定着し、洪水災害での住民避難施策の展開も「公助の限界」を意識した地域防災力強化へのつながりを踏まえて、国が「どのように」実施するかと地方政府が「何を」実施するか作動様式をとる。一方、原発災害²¹での住民避難施策の展開は、国が「何を」「どのように」実施するか作動様式で、地方政府が今まで定着してきた作動様式からは十分な対応ができない状況が起きている。それを示したのが表3である。洪水災害と原発災害での住民避難施策に関する地方政府の作動様式の混乱から脱出して、国の中央政府と地方政府の作動様式が連携できる可能性を後に検討するための前提として、地方政府での作動様式の齟齬がどのように生じつつあるかを明らかにしておく必要がある。

表3：中央地方関係における洪水災害と原発災害での住民避難施策の比較

	洪水災害の住民避難施策		原発災害の住民避難施策	
	住民避難施策での地域防災力強化の可能性：計画や指針が何を示すのか	行政機構の作動様式：「何を」実施するか、「どのように」実施するか	住民避難施策での地域防災力強化の可能性：計画や指針が何を示すのか	行政機構の作動様式：「何を」実施するか、「どのように」実施するか
国	防災基本計画・大綱・ガイドライン： 災害発生時に各主体が迅速かつ効果的に対応ができるように努める	「どのように」 各主体との間で協定を締結するなどの連携強化	防災基本計画・大綱・ガイドライン： 人命の安全のために保護	「何を」・「どのように」 PAZとUPZの圈設定・モニタリング
京都府	地域防災計画・指針： 府民が自らの判断で避難行動をとる原則	「どのように」から「何を」へつなぐ 市町村から求められた時の助言から避難行動の判断材料の支援	地域防災計画・指針： 人命の安全のための保護措置	「何を」「どのように」の工夫を作る PAZとUPZ圈設定とOIPによる保護措置の実施
綾部市	地域防災計画： 避難行動での判断に必要な知識と情報提供	「何を」で工夫 綾部市自主防災組織等ネットワーク会議の設置	地域防災計画： 国、府及び関西電力(株)の協力のもと、屋内退避及び避難誘導のための避難計画作成	工夫の余地が小 京都府との調整
福知山市	地域防災計画： 避難させるための方法などを明確化	「何を」で工夫 自主防災ハザードマップの作成と利用	地域防災計画： 国、府及び関西電力(株)の協力のもと、屋内退避及び避難誘導のための避難計画作成	工夫の余地が小 30km圏外での自主避難への対応
舞鶴市	地域防災計画： 自治会等の協力による避難体制確立	「何を」で工夫 自主防災組織率の増加の促進	地域防災計画： 国、府及び関西電力(株)の協力のもと、屋内退避及び避難誘導のための避難計画作成	工夫の余地が小 避難経路からPAZの5kmを修正
宮津市	地域防災計画： 避難者の構成についての区別に対する配慮	「何を」で工夫 自衛消防隊による自主防災の強化	地域防災計画： 国、府及び関西電力(株)の協力のもと、屋内退避及び避難誘導のための避難計画作成	工夫の余地が小 地域消防団の活用

出所) 内閣府 (2016) 『防災基本計画』、京都府 (2016) 『地域防災計画』、綾部市 (2016) 『地域防災計画』、福知山市 (2016) 『地域防災計画』、舞鶴市 (2016) 『地域防災計画』、宮津市 (2016) 『地域防災計画』及び関連内部資料より筆者作成。

住民避難施策の洪水災害と原発災害での違いは、施策目標、施策内容、施策方法から明らかにできる。住民避難施策での地域防災力強化の施策目標は、計画や指針から読み取れる。国の中央政府については防災基本計画・大綱・ガイドラインから、洪水災害については災害発生時に各主体が迅速かつ効果的に対応ができるように努めることが施策目標であるのに対して、原発災害については人命の安全のための保護が施策目標になっている。それらを受けて、「何を」実施するかの施策内容および「どのように」実施するかの施策方法に関しては、洪水災害で各主体との間で協定の締結などの連携強化を中心に「どのように」に注目する作動様式が見られるのに対して、原発災害ではPAZとUPZの圏設定・モニタリングを中心に「何を」と「どのように」の両者に注目する作動様式が国の行政機関に見られる。具体的には、原子力災害住民避難政策の経過を見ると、原子力災害対策特別措置法（平成11年成立、【平成23年東日本大震災】、平成24年改正）により、平成24年9月を以って原子力安全委員会は廃止され、原子力規制委員会及びその事務局である原子力規制庁が発足した。原子力規制委員会による原子力災害対策指針（平成24年10月、25年、27年、28年改正）のポイントは、原子力災害対策重点区域の設定（PAZ: Precautionary Action Zone 5キロめやす、UPZ: Urgent Protective Action Planning Zone 30キロめやす）である²²。予防的防護措置を準備する区域（PAZ）では、緊急事態判断基準（EAL）に基づき、放射性物質放出前における即時避難等を、予防的に準備する。緊急防護措置を準備する区域（UPZ）では、防護措置実施の判断基準（OIL）や緊急事態判断基準（EAL）に基づき、避難、室内退避、安定ヨウ素剤の予防的服用等を準備する²³。加えて、緊急時モニタリング実施体制を導入、安定ヨウ素剤の事前配布・服用の明確化が示されている。これは原子力災害特有の対策である²⁴。

これらの国の主導的な政策展開に加えて、原子力災害対策指針における目的の一つに「住民の視点に立った防災計画を策定すること」がある。それを受けて、京都府地域防災計画の原子力災害対策編（京都府防災会議 平成28年6月）第8章避難収容活動体制の整備では、避難計画をPAZとUPZに基づき策定している²⁵。それは、災害住民避難施策において市町村から求められた時の助言として、避難行動の判断材料の支援による「どのように」から「何を」へつなぐ作動様式ではなく、国主導の下でPAZとUPZ圏の設定およびOIPによる保護措置の実施を進め、中間自治体が「何を」と「どのように」を直接に行うものとなっている。そのような状況の下で、表3が示すように、洪水災害についての先の表2の作動様式と比較して、綾部市、福知山市、舞鶴市、宮津市の基礎自治体の「何を」実施するかの作動様式は工夫の余地が少ない。しかし、工夫の余地があまりない状況でも、綾部市は京都府との調整に、福知山市では30km圏外での自主避難への対応に、舞鶴市では避難経路を考慮してPAZの5kmの修正に²⁶、宮津市では地域消防団の活用、それぞれの地域特性に沿って、戸惑いながらも防災対応への第一義的な責務を果たそうとの意欲が見える。しかしながら、今まで定着していたものとは異なる地方政府の作動様式が、原発災害での住民避難施策の実施において各市に求められていることから、地方政府の作動様式に混乱が生じている。福井県の高浜原発と大飯原発からの住民避難の対象人口についてだけ見ても、表4が示すように、4市の状況は異なっており、

国による原子力災害対策重点区域設定と保護措置の導入を4市が同様にそれぞれの地域防災計画に受け入れても、そこには地域特性に応じた避難実施の工夫が必要なことがわかる。

表4：原発災害住民避難における4市の対象人口比較

	高浜原発から		大飯原発から
	PAZ 圏内の人口	UPZ 圏内の人口	UPZ 圏内の人口
綾部市		9,041	1,877
福知山市		525	
舞鶴市	641	86,326	83,652
宮津市		19,654	

出所) 関西広域連合広域防災局(2015)『原子力災害に係る広域避難ガイドライン』より筆者作成。

4. 原発災害での地方政府の作動様式の混乱への活路としての「自主避難の呼びかけ」

ここでは、洪水災害への対応において、地方政府のやり方が定着しているところに、原発災害への対応策として異なるやり方が必要になり、災害住民避難施策における地方政府の作動様式に戸惑いと混乱が生じているなかで、その打開策として「自主避難の呼びかけ」が注目できることを指摘する。中央防災会議の災害時の避難に関する専門調査会は、平成23年第4回会合での資料「災害時の避難に関する検討課題 避難の考え方の明確化」において、表5のような「自主避難の呼びかけ」を含む避難の4類型を提示し、行政が「自主避難の呼びかけ」をどのように位置づけるかを明確にする必要を示す。そこには、地方政府、特に基礎自治体である市町村が、発災時の災害対応の第一義的責務を果たすことを求める日本の災害対策の基本原則のもとで、原発災害住民避難施策においても地域の特性に沿った独自の施策の展開の可能性を感じとれる。原発災害住民避難において「何を」「どのように」実施するかが中央政府主導で展開されても、地方政府が「自主避難の呼びかけ」において「何を」を工夫する主体的な取組が、地方政府の災害対応の第一義的責務の原則での原発災害の施策実施がもたらす戸惑いを緩和できる可能性がある。つまり、「自主避難の呼びかけ」での地方政府の工夫は、洪水災害と原発災害での住民避難施策の実施における地方政府の作動様式に齟齬を生じることなく、作動様式の混乱の回避の糸口となる可能性を示唆できる。

表5：中央防災会議の災害時の避難に関する専門調査会が示す避難の4類型

類型	内容	根拠条文等
避難指示	被害の危険が目前に切迫している場合等に発せられ、「勧告」よりも拘束力が強く、居住者等を避難のため立ち退かせるための行為	災害対策基本法 第3節 事前措置及び避難 第60条<罰則なし>
避難勧告	その地域の居住者等を拘束するものではないが、居住者等がその「勧告」を尊重することを期待して、避難のための立退きを勧めまたは促す行為	
避難準備情報 (要援護者避難情報)	・要援護者等、特に避難行為に時間を要する者は、計画された避難場所への避難行動を開始（避難支援者は支援行動を開始） ・上記以外の者は、家族等との連絡、非常用持ち出し品の用意等、避難準備を開始	避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン (平成17年3月)
自主避難の呼びかけ	各市町村において独自に行っているもの	地域防災計画等

出所) 中央防災会議の災害時の避難に関する専門調査会では、平成23年第4回会合での資料「災害時の避難に関する検討課題 避難の考え方の明確化」が示された。内閣府のhttp://www.bousai.go.jp/kaigirep/chousakai/saigaijihinan/4/pdf/shiryuu_2.pdf (アクセス:2016年10月1日)より筆者修正。

発災時の災害対応の第一義的責務は、基礎自治体である市町村にあることは、災害対策基本法の第四条と第五条に記されている。災害対策基本法第五条によれば、「市町村は、基本理念にのっとり、基礎的な地方公共団体として、当該市町村の地域並びに当該市町村の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該市町村の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。」こととされている。また、都道府県は、同じく災害対策基本法第四条において、「都道府県は、基本理念にのっとり、当該都道府県の地域並びに当該都道府県の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該都道府県の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とともに、その区域内の市町村及び指定地方公共機関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。」こととされる。区域内の業務の実施の総合調整に当たることから、災害の対象範囲の広い洪水や原発のような災害においては、それへの対応における結節点として大きな役割を担う。それらに基づき災害時の避難に関する専門調査会報告では、特に住民避難に関しては市町村長に多くの権限を付与する方向へと、大規模な災害を契機に避難に関する公助から自助、共助に向かって考え方が変化している。ここでは、「自主避難の呼びかけ」での地方政府の工夫が期待されるだろう²⁷。

東日本大震災後、中央防災会議における災害時の避難に関する専門調査会の平成23年第4回会合で、災害対策基本法上の「避難」の考え方について避難準備情報と自主避難の位置付けが議論された。そこで提示された避難準備情報と自主避難の議論は二つある。一つは、避難住民情報や住民避難の呼びかけを法律などで位置付けるべきかで、いま一つは、自主避難の呼びかけについて行政はどのように位置づけるべきかである。そこから地域コミュニティを基盤

とする地域防災力の強化が自主避難に期待でき、それぞれの地方政府での独自の工夫の可能性も高く、中央が「どのように」するかを示す中で、地方が「何を」するか作動様式を示せる。そのような地域の状況に応じた作動様式が、具体的な災害対応策に役立ち、災害対応の第一義的責務が基礎自治体である市町村にあるとする日本の防災政策の趣旨に合致する。本稿の検討課題は、一方では個別に工夫する施策を展開し、他方では工夫のない共通する施策を展開するという異なる実施が、住民避難の災害対応という一つの施策展開での作動様式として、どのように連携させて地域防災力強化の目標に向かえるかである。洪水災害での住民避難について、綾部市、福知山市、舞鶴市、宮津市のそれぞれが、地域に応じた「何を」の工夫を試みているのに対して、原発災害における住民避難施策については工夫の余地が少ない現状にあることをすでに示した。そこで対応として、「自主避難の呼びかけ」での地方政府の自主的な工夫を進めることで、洪水災害と原発災害での住民避難で異なる作動様式を結びつけて、地方政府が戸惑いなく施策展開できる可能性を見いだせるとするのが本研究の結論である。

中央防災会議の専門委員会は、住民避難に関する「自主避難の呼びかけ」は市町村長の権限と捉えているが、その行政での位置づけが明確でないことも指摘している。中央政府からは地域防災計画を根拠として行うようにとの「どのように」するか指針は示されているが、自助・共助の地域防災力強化の課題の一つとして自主避難について「何を」するかは基礎自治体に任されている。内閣府は、風水害対策の活動事例を参考に示す²⁸。そこには、「自主避難の共同体制の整備」、「自助・共助による事前避難誘導・支援の整備」、「自治会独自の避難勧告基準の作成」など、様々な工夫がありうる。災害対応の住民避難について、一方で、自主避難をも視野に置く地域防災力強化の推進が、「公助の限界」の認識に立って意図されるが、他方、福島原発事故から急速に整備が進められる原発災害の住民避難政策においては、国が「何を」「どのように」するかを定める下での地方政府の作動様式が見られる。もちろん、原子力災害の特殊性は考慮されるべきではあるが、それでも「公助の限界」を意識した地方の工夫の余地を議論する必要があるだろう。そのためには、「自主避難の呼びかけ」などについて基礎自治体が地域特性に応じた独自の住民災害避難施策を原発災害において実施できるような、避難政策の理念の明確化と法規の整備を図り、基礎自治体での戸惑いと作動様式の混乱を避けることが考えられる。それがひるがえって、中央主導の原発災害住民避難の効果的な展開にも役立つだろう。災害対応の第一次的責務が基礎自治体にあるとする日本の災害対応の原則のもとでの地方政府の作動様式の混乱は避けなければならない。そのためには、ここで取り上げている「自主避難の呼びかけ」は、各市町村において独自に行うもので、その根拠はそれぞれの地方政府の地域防災計画に求められる。中央の指針、大綱、ガイドライン等での「どのように」するかにおいて、「自主避難の呼びかけ」を原発災害の住民避難施策を地方政府の役割として地域防災計画に明確に位置づけることが考えられる。そこでは、地方政府が「何を」実施するかを工夫できることを明示して、原発災害住民避難政策がもたらす地方政府の作動様式での戸惑いを除くことが必要だろう。そのために、「住民避難の呼びかけ」を地方政府の権限として法律や法規の修正などで位置付けるのも、一つの方法であるかもしれない。

5. おわりに

中央政府による新たな政策展開により、既に定着している作動様式に齟齬をきたすような行動の仕方が地方政府に求められて、行政の政策実施に混乱が生じると、効果的な政策実施を阻害する可能性がある。本研究では、現在進行中の原発災害住民避難政策での政府の指針が地方政府の災害住民避難施策における作動様式に混乱をもたらす危険があることを指摘し、それをこの研究で得られた知見として示した。そこでは、積極的な実施の工夫が見られなくなり、地方政府の施策実施の機能は低下する。原発災害住民避難施策のように中央政府の主導的役割が期待される政策においては、ともすれば地方政府の追従的な作動様式を助長し、ひいては既存の洪水災害住民避難施策までも追従的な作動様式への変化をもたらすかもしれない。それは、災害対応策において、地方政府の第一義的責務の脆弱化につながるだろう。それを回避するには、住民に身近な地方政府が地域の特性に合った施策の実施を工夫できるための二つの方向が可能であると考えた。一つは、地方の役割の位置づけを明示することで、地方政府の工夫の余地を拡大する方向である。地方政府が地方の状況に応じた独自施策の展開が可能な「自主避難の呼びかけ」の避難類型を地方政府の役割として明示するような、中央政府のガイドラインと地方政府での防災計画などでの位置付けが必要であることを示唆したのも本研究の成果である。

さらにいま一つの作動様式の混乱がもたらす危険の回避の可能性もあるかもしれない。それは、地方政府の主體的な工夫をさらに尊重することで、洪水災害住民避難施策などで定着している地方政府の自律的な作動様式と同様に、原発災害住民避難施策においても中央政府の側での実施内容の指示から実施方法の明示への作動様式の転換により、地方政府の工夫の余地のある作動様式にすることである。災害対応策において、中央政府が「どのように」実施するかを示し、具体的に「何を」実施するかを地方政府が決める日本の作動様式の特徴は、災害対策基本法が明記している地方政府の第一義的責務に沿うにとどまらず、地方の個別の実情に合う施策の工夫を支えている。その日本の効果的な施策実施が原発災害住民避難施策においても継続するように、中央政府が「何を」と「どのように」を決めるのを避けるのも一つの方法だろう。公共政策の実施は、その目的、内容、方法から明らかにできる。実施目的は、解決すべき問題を示すことであり、実施内容は、問題解決のために「何を」実施するかを示すことであり、実施方法は、問題解決のために「どのように」実施するかである。確かに原発災害は施策実施の目的、内容、方法での中央政府の主導的な役割が期待される政策ではあるが、その被害地域が限定的な側面もある。該当地域においては、中央地方関係での作動様式の混乱をきたさないことが効果的な政策実施を阻害しないために重要なことをより重視するならば、原発災害住民避難政策での中央政府の作動様式が「何を」「どのように」実施するかの独占による効率化よりも、中央政府が実施目的を明確にして、「何を」実施するかの実施内容の工夫を地方政府に任せるといったような、「どのように」実施するかの実施方法を国が工夫する方向も考えられないわけではないだろう。

注

- ¹ 松岡京美（2014）『行政の行動－政策変化に伴う地方行政の実施活動の政策科学研究－』見洋書房、5頁では、作動様式を官僚制行政組織の集団行動のあり方であると定義している。官僚制行政組織の集団行動の核心は服従と自発の均衡であると捉え、ベンディクス、ラインハルト著（高橋徹・綿貫謙治訳）（1964）『官僚制と人間』未来社、48頁と西尾勝（2001）『行政学（新版）』有斐閣、195頁が作動様式を議論しているのを参考にしている。
- ² 筆者は、独立行政法人日本学術振興会の学術研究助成基金助成金の基盤研究（C）（研究代表者：松岡京美、課題番号：26512014、研究課題「国の政策変化に伴う地方行政の政策実施活動における行政進展」）において、行政の作動様式の国際比較を行っている。
- ³ 作動様式は、官僚制行政組織の集団行動のあり方であり、イーストンは、決定を作成して実行するために、政治体系に関わる諸活動について「何が」なされるのかと「どのように」なされるのかを区別することが過程と構造を区別する方法になると述べている。Easton, David (1990) *The Analysis of Political Structure*, Routledge, p5（山川雄巳監訳（1998）『政治構造の分析』ミネルヴァ書房）。
- ⁴ 松岡・前掲書（注1）、27～45頁は、特区制度を用いた復興政策の展開をみることで、中央地方関係における日本の行政の作動様式の特徴を捉えている。
- ⁵ 松岡京美（2016）「災害対応の日本の復興・減災政策」松岡京美・村山徹編『災害と行政－防災と減災から－』見洋書房、8章を参照してもらいたい。
- ⁶ 松岡京美（2016）「洪水災害対応策での中央地方関係に見られる日本の行政の作動様式－由良川流域における京都府内の4市の地域防災力強化施策の比較分析から－」『京都市立大学学術報告 公共政策』第8号、38頁の表4を参照してもらいたい。
- ⁷ 村山徹（2016）「日本の自然災害と災害対応の公共政策」松岡京美・村山徹編『災害と行政－防災と減災から－』見洋書房、16～22頁は、地域防災力強化への国の政策について公助の限界を指摘している。
- ⁸ 東日本大震災での原子力災害における住民避難を取り上げ、法制度がどのように対応したか、原子力災害に関する住民避難に対して今後自治体にはいかなる対応が必要であるかを検討している研究もある。阿部昌樹（2015）「全町避難・全村避難と地方自治」村松岐夫・恒川恵市監修『大震災に学ぶ社会科学第2巻』東洋経済新報社、49～71頁。しかし、本稿では行政機構の作動様式に注目して地方政府が戸惑いなく災害住民避難施策を展開できる方向を検討した。
- ⁹ 内閣府（2016）『平成28年 防災白書』、20頁。
- ¹⁰ 内閣府（2014）『平成26年 防災白書』、37～38頁を参照してもらいたい。
- ¹¹ 塩崎賢明（2014）『復興（災害）－阪神・淡路大震災と東日本大震災－』岩波新書、143頁。
- ¹² 被災者生活再建支援法の制定の流れは、重川希志依・田中聡・高島正典（2008）「被災者生活再建支援法改正過程の分析」『地域安全学会論文集』（10）、253～260頁を参照してもらいたい。
- ¹³ 災害におけるボランティア活動の環境整備は、松岡京美・村山徹編（2016）前掲書（注5）、「災害からの復旧・復興での広域的な対応」、92～96頁を参照してもらいたい。また、ボランティアに関するNPO法の立法過程から政策形成過程を分析した小島廣光（2002）「改訂・政策の窓モデルによるNPO立法過程の分析」『経済学研究』（北海道大学）52（2）と小島廣光（2003）『政策形成とNPO法－問題、政策、そして政治－』有斐閣をボランティア活動の環境整備を理解する上で参考にした。
- ¹⁴ 松岡京美・村山徹編（2016）前掲書（注5）179～180頁。
- ¹⁵ 松岡・前掲書（注6）を参照してもらいたい。
- ¹⁶ 中央防災会議防災対策推進検討会議（2012）『防災対策推進検討会議（最終報告－ゆるぎない日本の再構築を目指して－）』が示す基本理念が意図しているものが参考になる。

- ¹⁷ 永松伸吾・長坂俊成・白田裕一郎・池田三郎（2009）「地域防災力をどう評価するか－研究展望と課題－」『防災科学技術研究所研究報告』第74号、1～11頁。
- ¹⁸ 内閣府 <http://www.bousai.go.jp/fusuigai/index.html> を参照してもらい。そこでは水害に関する地域防災力の診断を行っている。
- ¹⁹ 内閣府は、「防災に関する世論調査」を実施した。調査対象は、全国20歳以上の日本国籍を有する者5,000人有効回収数3,110人（回収率62.2%）である。調査期間は2013年11月28日～12月15日（調査員による個別面接）である。主な調査項目は、1 災害に関する意識、2 地震対策に関する意識、3 防災情報（自然災害全般）に関する意識、4 防災訓練等に関する意識、5 自助、共助、公助の対策に関する意識である。
- ²⁰ 詳細は、松岡・前掲書（注6）を参照してもらいたい。
- ²¹ 福島原発事故で原子力災害対策特別装置法が用意していた地方政府による緊急時環境放射線モニタリングの実施等のシステムが脆くも崩れ去ったと、津久井進（2012）『大災害と法』岩波新書、164頁は指摘している。
- ²² IAEA（2007）*Arrangements for Preparedness for a Nuclear or Radiological Emergency*, IAEA Safety Standards Series No. GS-G-2.1 が参考になる。
- ²³ 内閣府（原子力防災）（2015）『浜地域の緊急時対応（全体版）』を参照してもらいたい。
- ²⁴ 佐藤宗平・山本一也（2013）『我が国の新たな原子力災害対策の基本的な考え方について－原子力防災実務関係者のための解説－』原子力緊急時支援・研修センター、6～9頁を参照してもらいたい。
- ²⁵ 京都府は原子力災害に関する避難を京都府（2015）『原子力災害に係る広域避難要領』でまとめている。
- ²⁶ 舞鶴市危機管理室危機管理・防災課（2016）『原子力災害住民避難計画』。
- ²⁷ 片田敏孝（2010）「住民避難からみたわが国の防災体制の課題」『河川』5月号、45～49頁は、災害情報において、避難情報一本で地域の全住民に適切な対応の行動を促すのは限界があると述べている。そこには行政主導による対応の限界、つまり公助の限界があり、地方政府の工夫による自主避難の呼びかけなど、住民の自主的取組の必要性が指摘できる。
- ²⁸ その事例としては、静岡県熱海市山の手自主防災会連絡協議会（災害時の連絡・自主避難の共同体制）、福知山市内記五丁目自主防災会（自主防災マニュアル：自助・共助：事前避難誘導）、宮津市宮本町自衛消防隊（町内会中心：災害時の高齢者避難支援）、愛媛県新居浜市立川自治会（自治会独自の避難勧告基準の作成）などがある。内閣府は、地域コミュニティの力を活用した風水害対策の活動事例をまとめており、その詳細は、<http://www.bousai.go.jp/fusuigai/sonota/index.html> で見ることができる。

付記

本研究は、独立行政法人日本学術振興会の学術研究助成基金助成金の基盤研究（C）（研究代表者：松岡京美、課題番号：26512014）の助成を得た。調査にご協力いただいた関連機関の関係者の方々に感謝の意を表したい。