

実効的かつ総合的な防災アクションプログラムのあり方に関する検討 —各都道府県における防災アクションプログラムと計画マネジメント—

Action Plans for Disaster Reduction Based on Strategic Planning Framework; Contents and Planning Process of Disaster Reduction Plans in Prefecture Governments

牧 紀男¹, 林 春男¹, 田村 圭子²

Norio MAKI¹, Haruo HAYASHI¹, and Keiko TAMURA²

¹ 京都大学防災研究所 巨大災害研究センター

Research Center for Disaster Reduction Systems, DPRI, Kyoto University

² 新潟大学災害復興科学センター

Research Center for Natural Hazards and Disaster Recovery, Niigata University

Several prefecture governments which are threatened for high earthquake disaster risk has been established the Action Plan for Disaster Reduction. A goal of those plans is establishing holistic disaster reduction framework and managing the processes of disaster reduction activities. This paper clarifies issues in the established action plans according to the following perspectives, 1) comprehensiveness, 2) practicality, and 3) effective process management, and finally proposes planning procedure managing the clarified issues analyzing planning process of the Nara Prefecture Action Plan for Disaster Reduction and its contents, which was established through collaborative work between specialists and stakeholders.

Key Words: Stakeholder Involvement, Action Plans for Disaster Reduction, Tokai/ToNankai/Nankai Earthquake, Strategic Planning

1. 研究の背景と目的

現在、都道府県で、地域防災計画とは別に防災アクションプログラムの策定を行う事例が増えている。発生が確実視される地震の被害を低減するために、1) 総合的な体系を持つ防災対策を、2) 実効性を持って、3) 計画的に推進する必要がある、という問題意識が、多くの都道府県で防災アクションプログラムが策定される背景にあると考えられる。防災対策の第一ステップは被害想定であり、想定される被害を着実に減少させていくための計画として防災アクションプログラムが構築されている。

総合的な防災対策を実効的・計画的に推進するための計画としての防災アクションプログラムの策定を最初に行ったのは静岡県であり、阪神・淡路大震災が発生した 1995 年に策定された¹⁾。「静岡県地震対策 300 日アクションプログラム」と名付けられたこの計画は、「阪神・淡路大震災から得られた貴重な教訓を元に、全部局が総力をあげて地震対策の総点検」¹⁾を行った結果としてまとめられたものである。

その後、2003 年(平成 14)の「東海地震に係る地震防災対策強化地域」(以下、東海地震強化地域)の見直しに伴い、東海地方の県で防災アクションプログラムが策定されるようになり、2004 年(平成 15)の「東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」に基づく「東南海・南海地震防災対策推進地域」(以下、東南海・南海推進地域)の指定に伴い、西日本の都道府県においても防災アクションプログラムの策定が行われるようになっていく。

2003 年の東海地震強化地域の見直しに伴い防災アクション

プログラムを策定した東海地域の自治体では、第 1 期の防災アクションプログラムの計画期間(5 年)の終了が近づき、第 1 期の計画の反省を踏まえた上で第 2 期計画の策定作業が行われている。東南海・南海推進地域では、現在、防災アクションプログラムの策定を行っている自治体も存在する。また、政府は 2005 年(平成 17)東海地震、東南海・南海地震に関する「地震防災戦略」を発表し、地方自治体に対して「東海地震及び東南海・南海地震の地震防災戦略を踏まえて、数値目標、達成時期、対策の内容等を明示する「地域目標」²⁾の策定を求めている。政府が自治体に対して策定を求めている「地域目標」は本稿で検討を行う防災アクションプログラムそのものである。

このように、現在、多くの都道府県で総合的な防災対策を実効的・計画的に推進するための計画として防災アクションプログラムが策定され、さらに政府が「地震防災戦略」に基づく「地域目標」の策定が求めていることから、今後、多くの都道府県、さらには市町村において防災アクションプログラムの策定が行われる事が予想される。しかしながら、これまで防災アクションプログラムの策定・運用の現状、さらには具体的な防災アクションプログラムの策定手法³⁾について体系的に検討を行った研究は存在しない。

本論文は、1)「総合的な体系」、「実効性の確保」、「計画的推進」という観点⁴⁾から既存の都道府県の防災アクションプログラムの内容および策定過程・運用状況の分析を行い、その結果として明らかになった課題を解決するという観点から 2) 筆者らのグループが計画策定支援を行った「奈良県地震防災策アクションプログラム」³⁾の計画内容・策定プロセスについ

での分析を行い、総合的な防災対策を実効的・計画的に推進するための計画としての奈良県地震防災策アクションプログラムの特色を明らかにする事で、今後の各自治体における防災アクションプログラムの策定に寄与する事を目的とする。

2. 研究の方法

既存の防災アクションプログラムの現状分析は、東海地震強化地域、東南海・南海推進地域で防災アクションプログラムの策定を行っている主要な6県(静岡県、岐阜県、愛知県、三重県、和歌山県、奈良県)の担当者に対する、1)アクションプログラムの内容、2)アクションプログラムの策定過程、3)アクションプログラムの数値目標の設定、進捗管理手法、4)アクションプログラムの計画期間終了後の防災対策の推進、5)従前のアクションプログラムとの関連性、6)県総合計画、地域防災計画との関係、という項目に関するヒアリング結果、並びに入手した防災アクションプログラムの内容分析に基づき行っている。内容分析については、現在までに防災アクションプログラムの策定を行っている自治体⁽⁴⁾の計画書を入手し分析を行った。ヒアリングを行った都道府県並びにヒアリング日程、防災アクションプログラムの計画書の入手を行った自治体は表1の通りである。

また、防災アクションプログラムの現状分析から明らかになった課題をどのように解決するのかという観点から、筆者らのグループが計画策定支援を行った「奈良県地震防災策アクションプログラム」³⁾の計画内容・策定プロセスについての分析を行う。

3. 各都道府県の防災アクションプログラム策定状況と計画の位置づけ

(1) 各都道府県の防災アクションプログラムの策定状況

現在、防災アクションプログラム(防災アクションプランと呼ぶ自治体も存在するが、以下の防災アクションプログラムとする)を策定している都道府県を表1にまとめる⁽⁵⁾。表1は各都道府県の計画内容の以下の項目について整理したものである。1)名称、2)計画期間、3)計画の対象(県の行動計画 or 県民・民間組織も含めた行動計画)⁽⁶⁾、4)計画内容(Objectives, Policies, Programs, Projects)、5)防災条例の有無、6)成果指標の有無。

計画内容については、都道府県毎に各計画階層(目標>施策の柱>施策>アクション等)の名称が異なるため、本論文では英文での名称に従い、図1に示すように各計画階層の名称を最上位階層から順に Objectives, Policies, Programs, Projects とする事とし、以下の検討では、英文名称を使用する事とする。

表1からも明らかなように防災アクションプログラムの策定を行っている都道府県は、東海地震強化地域、東南海・南海推進地域、首都直下地震、宮城県沖地震等、地震発生確率が高いとされる地域に集中している。

防災アクションプログラムを策定する動きとは別に「防災条例」を策定する自治体も存在する⁽⁷⁾。首都圏直下地震による被害が予想される東京都、埼玉県、東海地震強化地域である静岡県、愛知県、岐阜県、三重県では既に防災条例が策定されており、南海地震による被害が予想される徳島、高知県では現在、防災条例の策定が進められている。

東京都の防災アクションプログラムである「東京都震災対策

事業計画」は、他の府県と異なり「東京都震災対策条例」の実行計画という位置づけとなっている。東京都は、ハードな予防対策に主眼を置く推進計画ではあったが、1971年(昭和46)に制定された「東京都震災予防条例」の事業実行計画として1973年(昭和48)以降、7次に渡って「東京都震災予防計画」を策定してきている。

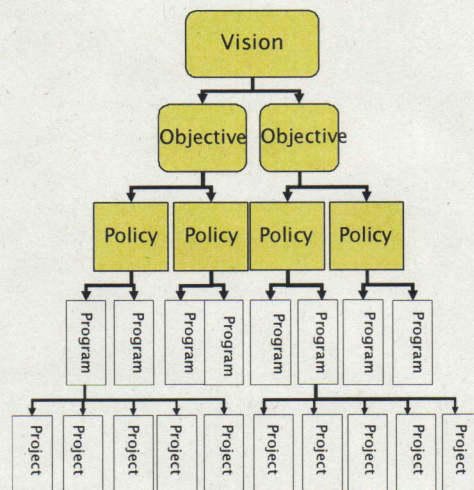


図1 戦略計画に基づく防災アクションプログラムの施策体系

(2) 防災アクションプログラムの位置づけ(表2)

岐阜県の計画は防災対策の「緊急実施計画」と位置づけになっており、計画の位置づけが他の都道府県とは異なるが、それ以外の自治体では、防災アクションプログラムは、計画の目的を、1)県全体の防災対策の施策体系を定める事(静岡、愛知、宮城、和歌山、東京、奈良)、2)防災対策の実効性を高める事(愛知、三重、滋賀、奈良)、としている。また、山梨県以外の計画は、3)計画期間を定めた防災対策の行動計画となっており、山梨県、岐阜県以外の自治体においては、防災アクションプログラムは「総合的な防災対策を実効的・計画的に推進するための計画」と位置づけを持っているという事ができる。以下、「総合的な体系」、「実効性の確保」、「計画的推進」という各都道府県の防災アクションプログラムが目的としている項目が、既存の計画の中でどのように実現されているのかについての検討を行う。

4. 防災アクションプログラムと計画のマネージメント

(1) 防災アクションプログラムに書かれた計画の総合性

「災害対策基本法」は、各自治体が 1)「予防対策」、2)「災害応急対策」、3)「復旧対策」から構成される地域防災計画を策定する事を義務づけている。しかしながら、阪神・淡路大震災の事後対応の経験から明らかになったのは、①復興対策⁴⁾、②事後対応を行うための体制、人的・物的資源(ロジスティクス)⁵⁾の重要性であった。従って、総合的な防災対策を実施するためには、災害対策基本法に規定される、1)「予防対策」、2)「災害応急対策」、さらには 3)「復旧・復興対策」、4)「災害対応の体制・資源」という4つの項目(防災の4つの目標)全てをカバーする計画体系が必要である。すなわち、上記の4項目を「達成目標」(Objectives)とした防災対策の推進が総合的な防災対策を実施する上で重要である。

表3は各都道府県の防災アクションプログラムが規定する

狀況⁽¹¹⁾

[illegible]

計画の「達成目標」(Objectives)を防災の4つの目標に従って分類したものである。三重県、奈良県の計画では、先述の防災の4つの目標毎に「達成目標」(Objectives)を設定しており、また、ほとんどの都道府県において「達成目標」(Objectives)レベルで4つの目標全てをカバーしている。しかしながら、滋賀県の計画では「応急対策」、宮城県、愛知県、滋賀県の計画では「復旧・復興」が「達成目標」(Objective)レベルでは明確に規定されておらず、こういった自治体の計画は戦略的総合性に欠けるものとなっている。

(2) 計画の実効性確保

実効性の高い計画を策定するための標準的な手法として世界的に利用されているのが戦略計画の枠組みに基づく計画手法である。戦略計画の特徴として、目的手段関係の明確な計画構造を持つ事、達成目標レベルでの業績指標を持つことが挙げられる⁶⁾。また、計画策定プロセスへのステークホルダーの参画も計画の実効性を高める上で重要である⁷⁾。以下、実効性の確保という観点から戦略計画の枠組みに基づいて都道府県の計画の分析を行う。

a) 計画の構造

表1に示すように全ての計画が、図1の例に示すような、Objective>Policies>Programs>Projectsという目的手段関係の明確な、ひとまとまりの構造を持つ計画体系を持っている。従って、計画構造の面からは全ての自治体の計画が、実効性の高い戦略計画型の計画構成を持っているという事ができる。

b) 業績指標の設定

業績指標⁸⁾は「アウトカム、アウトプットの効率性、または費用対効果について定量化でき、しかも継続性のある指標のこと」と定義される。具体的には業績指標は、「達成目標」(Objectives)の実現にその施策がどれだけ寄与するのかがという観点(アウトカム指向⁹⁾)から設定された数値目標であり⁸⁾、各事業の単なる進捗状況とは異なる。

表1に各都道府県の防災アクションプログラムにおける業績指標の設定状況を示す。奈良県では「達成目標」(objectives)毎に数値目標を設定し、設定した数値目標の達成＝「達成目標」(Objectives)という論理構成¹⁰⁾の元に、業績指標を設定している。しかしながら、その他の計画では個別の施策(Projects)の達成度を測定するアウトプット指標として数値目標を設定している自治体は存在するが、「達成目標」(objectives)の達成度を測定する数値目標を設定している事例はない。

c) 計画策定プロセスへの職員の参画

防災アクションプログラムは、図1に示すように、設定された「達成目標」(Objectives)の実現を目的とした、各部局の施策群から構成されている。従って、防災アクションプログラムを実効性のある計画にするためには「達成目標」(Objectives)の決定プロセスにも各部局の職員を参画させる事が重要である。計画プロセスに各部局の職員が参画する事は、「自分たちで策定した計画である」という計画に対する「我が事意識」の醸成につながり、計画の実施に対する責任感も高まると考えられる。

表4にヒアリングを行った6県での計画策定への職員参画の状況を示す。各部局の職員が達成目標の決定プロセスに参画しているのは、奈良県のみであり、他の自治体では1)防災部局で決定した「達成目標」(Objectives)を基に各部局に事業照会(三重県)、2)各部局から集まった施策を分類し「達成目標」(Objectives)を決定、という形式で計画が策定されている。2)の計画策定のプロセスは、下から事業を積み上げていくというこれまでの総合計画型の計画手法であり、計画項目は「目的手段関係」に従って整理されているが、設定した「達

成目標」(Objective)の達成という観点から見ると実効性が低い計画になっていると考えられる。

(3) 長期的な視野を持った防災アクションプログラムの計画的推進

防災対策には、建物の耐震性確保といったハードな対策を中心にその完成に長い時間を必要とするものも存在する。防災アクションプログラムの計画期間は表1に示したように通常5年程度である。防災アクションプログラムにより達成しようとする長期的な防災戦略を明確にしておく事が重要であり、想定される被害や社会状況の変化に適応するように実行計画を定期的に見直ししていく必要がある。

また、策定された防災アクションプログラムが着実に実行されていくためにはその予算的な裏付けが必要となる。長期的なビジョンを持った防災対策の推進を行い、計画実施のための予算的な裏付けを確実にするためには、防災アクションプログラムが、各都道府県で策定されている総合計画もしくは都道府県の政策決定方針といった上位計画と整合性を持っている事が重要となってくる。表4に防災アクションプログラムと県の上位計画との関連を示す。

愛知県では、県全体が、知事が決定する「政策決定方針」に基づき策定される、各部局のアクションプログラムをその政策の実行計画として位置づけるという計画体系をとっている事から、策定された防災アクションプログラムが県全体の中での防災に関する行動計画という位置づけを持っている。また、計画策定時に財政部局から計画期間内の予算承認を取り付ける事で、防災アクションプログラムを予算の裏付けを持つ計画としている。しかしながら、他の都道府県においては、防災アクションプログラムが、上位計画と完全に整合性を持つものとは成っていない。

ただし、次期の計画の策定を行っている静岡県、岐阜県では総合計画・「政策決定方針」と明確にリンクを持った形での防災アクションプログラムの策定を行う動きが見られる。

(4) 防災アクションプログラムの課題

2002～2003年(平成13～14)にかけて防災アクションプログラムの策定を行った静岡県、岐阜県、三重県、愛知県では、現在、防災アクションプログラムの、改訂(岐阜県)、改訂作業が行われている。表4に改訂計画の特徴を示す。新たな計画の改訂に際しては、従前計画の反省を踏まえた上での計画の策定が行われおり、以下のような改良が行われている。1)県の上位計画との連携(静岡、岐阜、三重、愛知)、2)国の防災戦略策定を踏まえた業績目標の設定(静岡、三重、愛知)、3)総合的な計画とする(岐阜県)、施策の選択と集中を図る(三重県)

ここまで既存の防災アクションプログラムについて1)計画の総合性、2)実効性の確保、3)長期的な視野を持った計画的推進という観点から分析を行ってきた。その結果、現在の都道府県の計画にはそれぞれの視点において以下のような課題が存在する事が明らかになった。

1)計画の総合性に関しては、「復興」、「人・モノ・体制の確保(ロジスティクス)」という項目に対する「達成目標」(Objectives)が設定されていない自治体がある。

2)実効性の確保に関しては、①「達成目標」(Objectives)に対応する業績指標が設定されていない、②計画の策定プロセスへの他部局職員の参画が図られていない。

3)長期的な視野を持った計画的推進に関して、防災アクションプログラムにより達成しようとする長期的な防災戦略が不明確であり、また、計画の長期的な推進、予算の確保には

表 2 各都道府県の防災アクションプログラムの目的(下線は筆者加筆)⁽¹¹⁾

	目的
静岡県	第3次地震被害想定を踏まえ、これまでの地震対策の総点検を行い、新たに21世紀の静岡県の戦略的な地震対策の施策体系として取りまとめたものです。
岐阜県	いつ起きてもおかしくないと言われている東海地震や、今世紀はじめに発生する恐れのある東南海地震に備え、地震対策を総合的に検討し、各部署が緊急に実施すべき地震対策について、緊急実施計画としてとりまとめたもの。
愛知県	県地域防災計画(地震災害対策計画)の実効性を高めるとともに、また、本県の地震防災対策への積極的な取り組みを示すことによって、県民に安心していただくため、今後県が取り組むべき地震防災施策を体系化した行動計画「あいち地震対策アクションプラン」を策定し、その計画的・効果的な推進を図ることとしたものです。
三重県	大規模地震への対応について総点検を行い、三重県における今後の地震防災の具体的な施策を検討した「三重地震対策アクションプログラム」を策定することにより、三重県地域防災計画の実効性を高め、地震災害に強い県土みえを目指します。
宮城県	「協働による減災、被害の最小化を目指して」を理念に、地震防災対策の根幹をなす県地域防災計画(震災対策編)の実効性を高めるとともに、今後県が取り組むべき施策を体系化し、計画的・効果的な推進を図ることとするものです。
山梨県	災害予防対策や復旧・復興対策をもとに、県政全般にわたる防災対策を総点検した上で、「山梨県地域防災計画」の具体的な行動指針となる「やまなし防災アクションプラン」を策定した。
和歌山県	大規模災害に事前に備え、災害発生時に迅速適切な対策を実施し、被害を最大限減らすことを目的として、今後県として取り組むべき施策を体系化した行動計画を作成するものです。
滋賀県	地震防災対策は非常に多岐にわたり、多額の財源を要することから、限られた財源の中で、計画的かつ効率的、効果的に地震対策に取り組むため、10箇年のプログラムを策定することとした。
東京都	東京都震災対策条例に基づく計画であり、来るべき首都直下地震による被害の軽減を目指し、都の地域における人々の生命・身体及び財産の保護を目的として、事前の対策から復興への取組まで、都として進めていく震災対策について、体系的に整理しそれぞれの事業について内容を明らかにしたものである。
奈良県	地震災害に強い奈良県づくりを目指し、地域防災計画の実効性を高めるため、県が実施する地震防災対策を体系化した、個別の項目ごと具体的な実施計画であるアクションプログラムを策定するものです。
徳島県	切迫性が高まる南海地震の発生に備え、地震防災対策を計画的かつ効果的に取り組むことにより被害を最小限に抑え、地震に強い徳島県を実現するため策定するものです。

表 3 各都道府県の達成目標⁽¹¹⁾

	予防対策	応急対策	復旧・復興対策	災害対応の体制・資源の整備
静岡県	防災計画に基づく地震対策の推進	被災地の復旧の推進	被災地域の復興の推進	災害対応の体制・資源の整備
愛知県	防災計画に基づく地震対策の推進	被災地の復旧の推進	被災地域の復興の推進	災害対応の体制・資源の整備
三重県	防災計画に基づく地震対策の推進	被災地の復旧の推進	被災地域の復興の推進	災害対応の体制・資源の整備
宮城県	防災計画に基づく地震対策の推進	被災地の復旧の推進	被災地域の復興の推進	災害対応の体制・資源の整備
山梨県	防災計画に基づく地震対策の推進	被災地の復旧の推進	被災地域の復興の推進	災害対応の体制・資源の整備
和歌山県	防災計画に基づく地震対策の推進	被災地の復旧の推進	被災地域の復興の推進	災害対応の体制・資源の整備
滋賀県	防災計画に基づく地震対策の推進	被災地の復旧の推進	被災地域の復興の推進	災害対応の体制・資源の整備
東京都	防災計画に基づく地震対策の推進	被災地の復旧の推進	被災地域の復興の推進	災害対応の体制・資源の整備
奈良県	防災計画に基づく地震対策の推進	被災地の復旧の推進	被災地域の復興の推進	災害対応の体制・資源の整備
徳島県	防災計画に基づく地震対策の推進	被災地の復旧の推進	被災地域の復興の推進	災害対応の体制・資源の整備

表 4 計画のマネージメント

	達成目標の達成状況	達成目標の達成状況	達成目標の達成状況	達成目標の達成状況
静岡県	×	第3次被害想定結果を示した上で、各部署が関係する事業を推進。防災対策の推進	年度末にレポート提出	現在の防災アクションプログラムは総合計画と連携、関係なし。次期計画は総合計画の中に位置づけ有。
愛知県	×	各部署に対して事業を推進し、提出された事業を防災対策として推進。地震対策協議会で最終検討。	年度末に各部署に照会。進捗状況について地震対策協議会で検討。	現在の防災アクションプログラムは総合計画と連携、関係なし。次期計画は政策決定方針(政策決定方針)の中に位置づけ有。
三重県	×	平成14年度予算に計上されている地震防災関連施策を推進して整理。	年度末に各部署にProjectsレベルの進捗状況について照会。次年度予算要求に反映。	県の政策決定方針である「新しい政策方針」の策定計画として位置づけ。アクションプログラム策定時に財政部と打ち合わせを行い、5年間の予算の概算計画策定。
宮城県	×	「地震防災対策の現状分析」、「県民の防災ニーズ」から防災対策が地震防災対策のObjectivesを達成するための事業を市町村、各部署、消防に照会し、防災対策で最終とりまとめ。	年度末に各部署にProjectsレベルの進捗状況について照会。主要なものは議会を通じて公表。	総合計画「くらしの安全・安心」の項目があるが、アクションプログラムと連携関係なし。
山梨県	×	防災対策に必要な事業を推進し、関係部署に意見を求める。	被災対策にまたがる課題についてはWGを設置して推進。Projectsレベルでの進捗管理のためのコンピュータシステムを構築。	県の政策決定方針(予算付けの概要)として「マニフェスト」との関係はないが、一部の課題は「マニフェスト」の中に位置づけられている。
和歌山県	○	各部署が参加するワークショップでObjectivesを決定。重点課題検討会で事業の検討。	重点課題推進のためのWG設置。	アクションプログラムの達成目標を総合計画に位置づけ。総合計画との整合を図る。

不可欠である県の上位計画(総合計画・「政策決定方針」)と完全に整合性がとられていない。以下の章では、上記の課題の解決という観点から奈良県地震防災策アクションプログラムの特質を明らかにする。

5.ステークホルダー参画型での防災アクションプログラムの策定

(1) 奈良県地震防災策アクションプログラム

奈良県は、2002-4年度(平成14-16)に第2次奈良県地震被害想定調査を行い、その被害想定結果に基づき2005年

度(平成17)に防災アクションプログラムの策定作業を行っている。計画の概要については表1に示す通りであり、奈良県の計画は、内閣府の地震防災戦略を踏まえ「大規模地震発生時の想定人的被害(第2次奈良県地震被害想定調査値・2004年)を今後10年間で半減」という減災目標を掲げたものとなっている。

(2) 奈良県地震防災策アクションプログラムの策定プロセス

奈良県地震防災策アクションプログラムは、図2に示す16回の検討会を基に策定されている。ほとんどの検討会は部局横断での参画型ワークショップ(以下、参画型WS)の手法を取り入れて行われた。参画型での防災アクションプログラム策

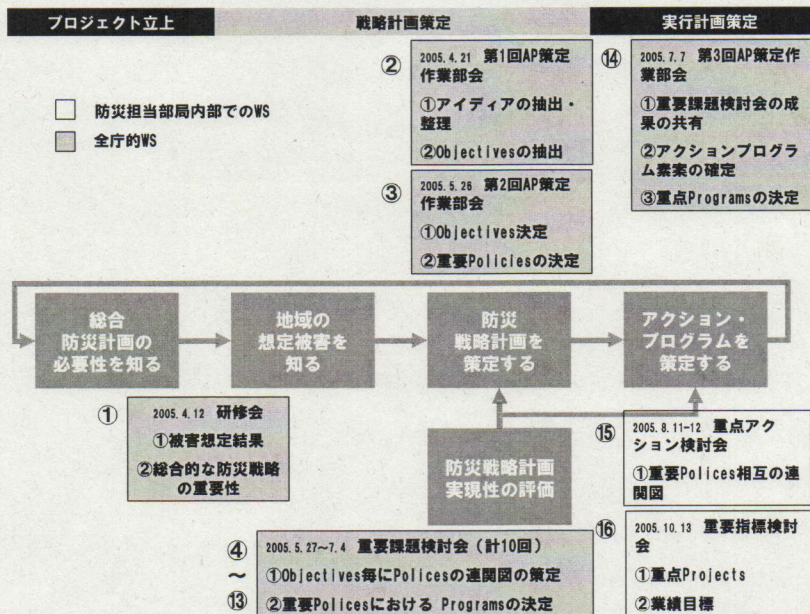


図2 奈良県地震防災策アクションプログラムの策定プロセス

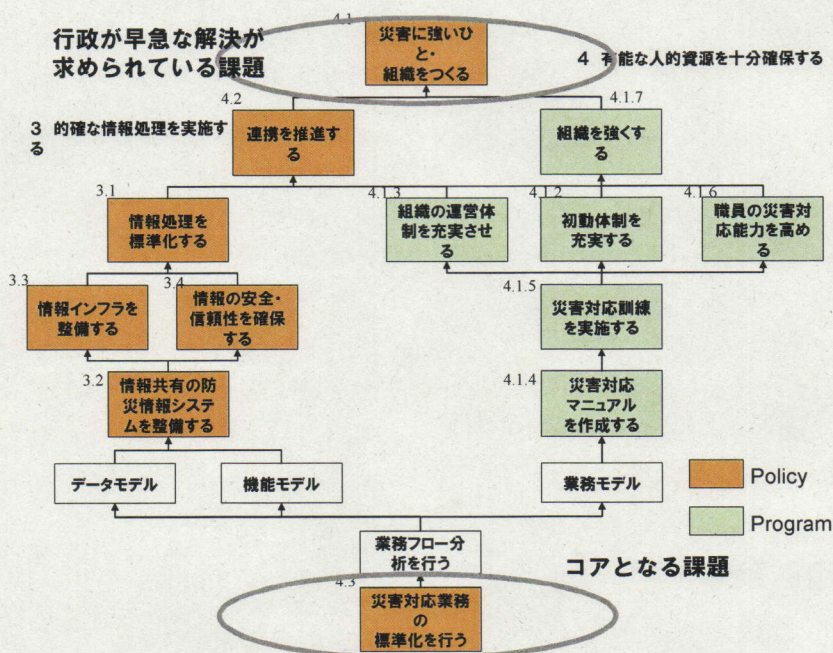


図3 「達成目標」(Objectives)相互の関係を示す連関図

定は、1)プロジェクト立ち上げ、2)戦略計画策定、3)実行計画策定、という3つの段階から構成され⁹⁾、各検討会は上記3つの段階に対応するものである。

第1回検討会(2005.4.14 研修会、講演会形式、県庁全体)は、「プロジェクト立ち上げ」「戦略計画策定」に対応するものであり、①総合的な防災計画の必要性を知る、②被害想定結果を知る、ことを目的に行われ、県庁全課から79名が出席して行われた。

第2回検討会(2005.4.21 第1回 AP 策定作業部会、参画型 WS、県庁全体)は「戦略計画策定」段階に対応するものであり、①施策の抽出・整理、②「達成目標」(Objectives)(奈良県の分類では「施策の柱」)の抽出、を目的として行われた。検討会には全課から75名が出席し、施策のアイデア出し→整理を行い、最終的に「達成目標」(Objectives)の抽出を行った。

第3回検討会(5.26 第2回 AP 策定作業部会、参画型 WS、県庁全体)は「戦略計画策定」段階に対応するものであり、①「達成目標」(Objectives)の決定、②重要 Policies(奈良県の分類では重要「施策」)の決定を目的に行われた。検討会には全課から73名が出席し、①「達成目標」(Objectives)の承認(第2回検討会の成果+検討会後に行った庁内公募事業提案と基に最終的な整理を行った結果得られたもの)、②「達成目標」(Objectives)を達成するための手段としてのPoliciesの検討、③参加者の投票による重要 Policiesの決定が行われた。

第4～13回検討会(重要課題検討会 2005.5.27～7.4、参加型 WS、関係部局)は、「戦略計画策定」段階に対応するものであり、計10回行われ、①「達成目標」(Objectives)毎にPolicies相互の連関図の策定、②第3回検討会で設定された重要 Policies について Programs(奈良県の分類では「アクション目標」)の決定を行う事を目的に行われた。重要課題検討会には「達成目標」(Objectives)毎に計10回、関連する業務を行っている部局の職員と専門家(大学教員、研究者)が参加して行われた。

第14回検討会(2005.7.7 第3回 AP 策定作業部会、参加型 WS、県庁全体)は「実行計画策定」段階に対応するものであり、①重要課題検討会の成果の共有、②アクションプログラム素案確定、③重点 Programs の決定を目的として行われた。検討会には全課から73名が出席し、①重要課題検討会から生成された新たな「達成目標」(Objectives)の承認、②重要課題検討会の成果の共有、③投票による重要 Programs の決定、が行われ、最終的に防災アクションプログラムの素案の確定を行った。

第15回検討会(2005.8.11-12 重点アクション検討会、参画型 WS、防災部局)は「実行計画策定」段階に対応するものであり、①「達成目標」(Objective)相互の連関図の策定を策定する事を目標に行われた。検討会は防災部局の担当者と専門家が出席して行われ、図3に示すような連関図が作成された。

第16回検討会(2005.10.13 重要指標検討会、参画型 WS、防災部局)は、「実行計画策定」段階に対応するものであり①数値目標を持つ重点 Projects の選定、②業績指標を設定する事を目標に行われ、業績指標となる重点 Projects が決定された。

奈良県地震防災策アクションプログラムの原案策定作業は、上記の16回の検討会を中心に行われたが、検討会と平行して、1)学識経験者によるアクションプログラム策定検討委員会3回(2005.7.26、10.24、2006.2.9)、県庁三役・部局長で構成される地震対策推進会議4回(2005.4.1、9.1、12月、2006年3月)、総合防災監、関係課長で構成される地震対策推進調

整会議5回(2005.3.23、7.21、9.9、2006.1.12、3月)、パブリックコメント(2006.2.9～)の公募が行われ、最終的に2006年4月1日から奈良県地震防災策アクションプログラムが実行に移されている。

以下、奈良県地震防災策アクションプログラムを事例に、1)計画の総合性の確保、2)実効性の確保、3)長期的な視野を持った計画的推進という点から奈良県地震防災策アクションプログラムの特質を明らかにする。

(3) 計画の総合性の確保—多様な主体によるアイデア生成—

奈良県の防災アクションプログラムでは、①参画型 WS(部局横断的に職員が参画)でのアイデア生成、②庁内公募事業提案、③消防防災課による先進事例の収集という3つの手段により計2,065のアイデアが生成された(表5)。

「達成目標」(Objectives)は生成されたアイデアを整理する事により構築された。また、生成されたアイデアは「達成目標」(Objectives)を実行する「手段」としての下位施策の検討にも利用され、生成されたアイデアの整理+追加的なアイデア生成を行う、というプロセスで下位施策の検討が行われた。

奈良県地震防災策アクションプログラムの「復興」「人・モノ・体制の確保(ロジスティクス)」という項目に対する「達成目標」(Objectives)も含むという計画の総合性は、多様なソースから生成された2,065という大量のアイデアに基づき「達成目標」(Objectives)を構築するという策定プロセスを行う事により確保されていると考えられる。

表5 奈良県地震防災策アクションプログラム策定に係わるアイデア生成

参画型WS	878
庁内公募事業提案	237
消防防災課収集資料 (過去の災害の教訓、 専門家による研究成果、 他府県のアクションプログラム等)	950
合計	2,065

(4) 実効性の確保

a) 業績指標の策定

「達成目標」(Objectives)レベルでの数値目標の設定(業績指標の設定)を行っている都道府県は奈良県のみであり、業績指標の設定は戦略計画の枠組みに基づく防災アクションプログラムを策定する上での最大の難関である。奈良県の「達成目標」(Objectives)の内容は、表1に示すように、「1.地震に強い県土をつくる」、「2.地域の防災力を向上させる」、…「6.復興を視野に入れる」という内容であり、直接、その達成を数値で示す事が難しいものとなっている。これは他府県も同様であり、この事が業績指標の設定を困難にしている原因であると考えられる。奈良県では、この問題を解決するために重点課題検討会で作成した「達成目標」(Objectives)毎の施策連関図を利用し、業績指標を設定する手法の開発を行った。

「達成目標」(Objectives)を達成するためには、論理的には、その根本にある施策(Policies)(=コアとなる課題)(図3)から進めていく必要がある。各Policiesレベルの「コアとなる課題」に数値を設定し、その施策を行う事が「達成目標」(Objectives)の達成を担保しているという事を論理的に説明

する事は可能である。

各「達成目標」(Objectives)の施策連関図を用い、その根本にある施策(Policies レベル)(=コアとなる課題)を抽出し、各コアとなる Policy 毎に数値目標を設定する、という手法を用いる事により、「達成目標」(Objectives)の達成を担保しながら具体的な施策レベルでの数値目標の設定を行う事を可能とした。

論理的には、設定された「達成目標」(Objectives)の実現には、その根本にある施策(Policies レベル)(=コアとなる課題)の達成が最も重要であるが、行政的には社会的な要請に基づき、直ぐに解決する必要のある課題も存在する。

奈良県の事例では「長い時間を必要とする「予防対策」は「問題の根(コアとなる課題)」となる対策に、急を要する「応急対策」については「最終の達成目標」を実現するための対策に重点的に取り組む。」という方針に基づき、数値目標を設定する重点施策の選定を行う事とした。

図4に奈良県のプロジェクトから開発された業績指標⁽¹²⁾設定のプロセスを示す。

b) 計画策定プロセスへの職員の参画

計画策定における職員の参画のプロセスについては先述の通りであるが、ここでは全庁職員が計画策定に参画する事の利点について整理を行う。一つは総合性の確保の節で述べたように、1) 多様な主体によるアイデア生成が行われる事により計画の総合性を確保する事が可能になるという事である。それ以外にも、計画策定のプロセスに参画することにより、2) 少なくともWSの間は防災の問題を真剣に考えざるを得なくなる事から職員の防災意識の向上が図られる、3) WSという行政における意志決定支援を行う上で有効な手法を体験・学ぶ事により行政職員としての能力向上に繋がる、4) 自分たちが主体的に計画策定に関わる事により、策定した計画が自分のものであるという「我が事意識」の醸成が図られ、各職員が在職中は計画推進に寄与し、長期的な計画推進が担保される、といった点が、全庁職員が参画して計画策定を行う事の利点と

して考えられる。

(5) 長期的な視野を持った計画的推進

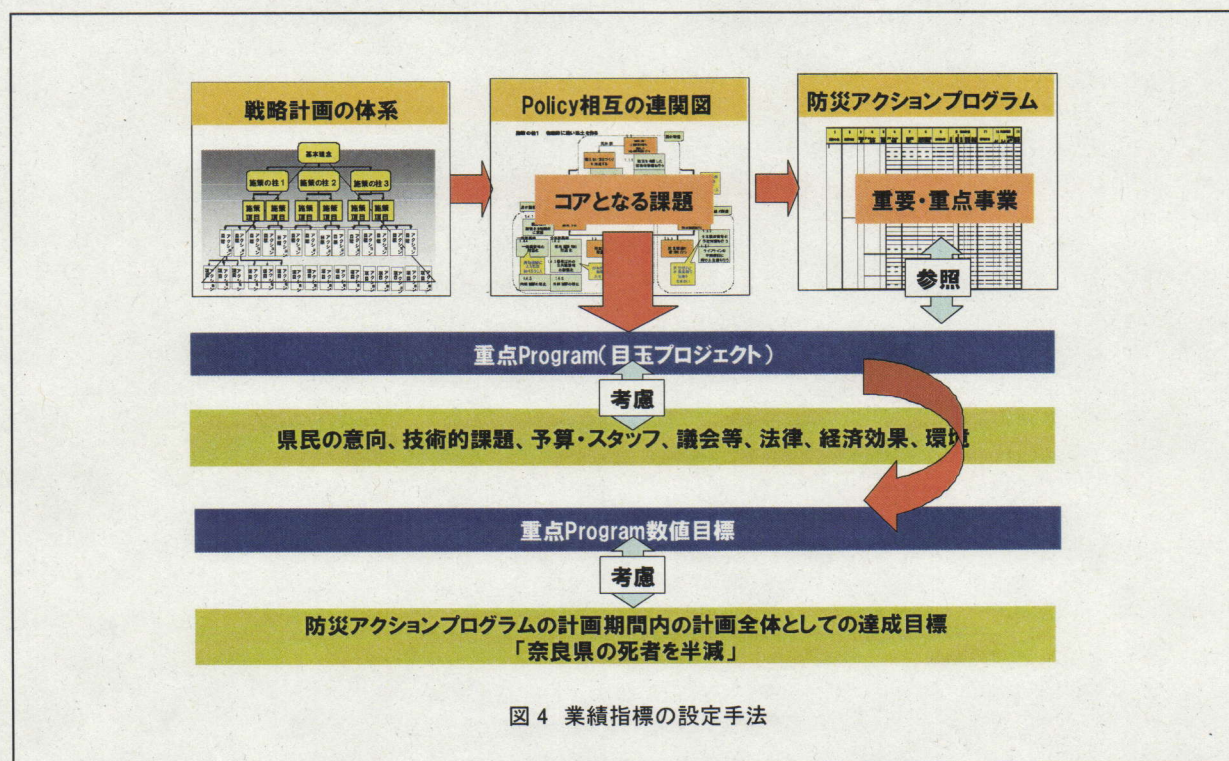
奈良県では防災アクションプログラムの策定と平行して、2005年度に、2035年までの30年の計画年を持つ総合計画(「やまと21世紀ビジョン」)並びに5年間(2006~2010年)の実施計画の策定が行われた。奈良県総合計画の実施計画は、防災アクションプログラムと同様、戦略計画に基づく計画体系を持っており、防災に関する項目として「災害に強い地域社会」というPoliciesレベルの施策が設定され、「自助共助等による予防対策」「災害即応力の向上」「応急・復旧対策の推進」「豪雨出水対策の推進」という施策がProgramレベルで設定されている。しかしながら、総合計画のProjectレベルの施策として防災アクションプログラムで規定されている施策がいくつか掲載されているが、総合計画の施策体系と防災アクションプログラムの施策体系は一致していない。

奈良県が総合計画に描かれたビジョンの完成を目指す2035年頃は東南海・南海地震の発生確率が最も高まる時期と重なっている。奈良県の防災対策も今後30年という長いスパンの中で考える必要のあるものであり、長期的な計画の推進、予算の確実な確保という観点から考えると総合計画の中に確実に位置づけた上で計画の推進を行っていく事が重要であると考えられる。

6. まとめ

本論文では既存の都道府県の防災アクションプログラムの分析を、1) 計画の総合性、2) 実効性の確保、3) 長期的な視野を持った計画的推進という観点から行い、以下のような結果を得た。

1. 計画の総合性に関して、「復興」、「人・モノ・体制の確保(ロジスティクス)」という項目に対する「達成目標」(Objectives)が設定されていない自治体がある、という課題が



存在する。

2. 実効性の確保に関して、①「達成目標」(Objectives)に対応する業績指標が設定されていない、②計画の策定プロセスへの他部局職員の参画が図られていない、という課題が存在する。

3. 長期的な視野を持った計画的推進に関して、防災アクションプログラムにより達成しようとする長期的な防災戦略が不明確であり、また、計画の長期的な推進、予算の確保には不可欠である、県の上位計画(総合計画・「政策決定方針」)との整合性が完全にはとられていない、という課題が存在する。

上記の課題の解決という観点から奈良県の防災アクションプログラム策定の取り組みの特色について明らかにし、1) 計画の総合性、2) 実効性の確保のための具体的な計画手法の提示を行った。

現在、本論文で検討を行った都道府県の防災アクションプログラム、さらには内閣府の防災戦略のように既存の法定計画とは異なる様々な新しい計画が策定されるようになっている。地域防災計画のような既存の法定計画と戦略計画・アクションプログラムといった新しい計画が、それぞれ計画上どういった位置づけを持つのか、といった日本の防災計画の全体構造、考え方の整理が必要となっており、今後の課題としたい。

また、奈良県でのケーススタディーから開発された計画手法の全国の都道府県、さらには市町村への展開についても検討して行きたいと考える。

謝辞

本研究を進めるにあたっては奈良県ならびに静岡県、岐阜県、愛知県、三重県、和歌山県の防災担当の方々にお世話になった。ここに記して謝意を表する。

補注

⁽¹⁾ 東京都では 1971 年(昭和 46)に制定された「東京都震災予防条例」の事業実行計画として 1973 年(昭和 48)以降、7 次に渡って「東京都震災予防計画」を策定してきており、フィジカルな防災まちづくりを進めるための実行計画としては「東京都震災予防計画」が先例として存在する。しかしながら、東京都は 2000 年(平成 12)に先述の「東京都震災予防条例」を全面的に改正し「東京都震災対策条例」を制定しており、改正された「東京都震災予防条例」には「東京都は、全国に先駆けて東京都震災予防条例を制定し、予防対策重視の視点から地震に強いまちづくりを進め、(中略)行政主導の下で震災を未然に防止し、最小限にとどめることを目指してきた。今後は、この取組を一層進めるとともに、危機管理に重点を置いた応急対策及び復興対策をも視野に入れた総合的震災対策の体系を構築し、震災対策の充実及び強化に努めていくことが極めて重要である。」(下線は筆者)とあるように、1971 年制定の「東京都震災予防条例」は予防対策を重視したものであり、総合的震災対策を目指したものではありません。従って、1995 年に策定された「静岡県地震対策 300 日アクションプログラム」を総合的な防災対策を進めるための最初のアクションプログラムと考える。^{(10) (11) (12)}

⁽²⁾ 内閣府は死者数軽減に関する「被害軽減量」を算出する手法についての資料を公開しているが、具体的な計画の策定手法についての指針は示されていない⁽¹³⁾。

⁽³⁾ 「総合性」の確保と、「実効性」・「計画的推進」を担保する計画の「戦略性」は対立する概念である⁽¹⁴⁾。この点についてはすでに既出の論文で指摘を行っており、「総合性」と「戦略性」を両立させるための方法として、やるべき必要のある防災

対策の全体像を明らかにした長期的な視野を持った「総合的」な対策を策定し、その「戦略的」実施計画として 5-10 年の計画期間を持つアクションプランを策定する、という考え方を提示している⁽¹⁵⁾。

⁽⁴⁾ 以下の都道府県に対するヒアリング調査を行っていない理由は下記の通りである。宮城県：対象とするハザードが異なる、山梨県：計画期間を定めておらず他の防災アクションプログラムと性質が異なる、滋賀県：計画の構成が他の防災アクションプログラムと異なる、東京都：防災条例の実行計画である、徳島県：策定途中である。

⁽⁵⁾ 奈良県が調査を行った防災アクションプログラム策定自治体一覧に筆者が独自に追加調査をおこなってまとめたものである。

⁽⁶⁾ 計画の対象に関する分類については、まえがき、計画の目的に書かれている記述を元に分類を行っている。どの都道府県の計画も地域の防災力の向上には自助・共助・公助を上手く組み合わせることで対策を行っていく事の重要性についての認識は共通である。ここでやっている分類は、防災アクションプログラムに記述されるアクションの「実施主体は誰か」という観点から行っているものである。愛知県の計画のように計画の目的を「本県の地震防災対策への積極的な取り組みを示すことによって、県民に安心していただく」と定義し、計画が県の行動計画である事を明確に謳っている自治体も存在する。

⁽⁷⁾ 表 1 に示した自治体に加えて、佐倉市、板橋区、荒川区等でも防災条例が制定されている⁽¹⁶⁾。

⁽⁸⁾ 業績指標は Performance Measure の日本語訳であり、成果指標と訳される事もあるが、本論文では業績指標という言葉を使うこととする。

⁽⁹⁾ アウトカムとは「サービスやプログラムがその目的、達成目標をどの程度達成したか、顧客または社会に望ましい影響をどの程度与えたかを計る測定方法のこと」⁽¹⁷⁾であり、各施策、事業(programs, projects)の実施状況を示す「アウトプット」指標とは異なる。

⁽¹⁰⁾ 論理の詳細については 4 章で詳述する。

⁽¹¹⁾ 以下の参考文献より筆者作成。3)、12)、18)-24)

⁽¹²⁾ 奈良県が設定した数値目標は行政自らが現状を改革する努力目標として設定するストレッチターゲットと呼ばれるものである。

参考文献

- ¹⁾ 静岡県(1995)、静岡県地震対策 300 日アクションプログラム、p1、静岡県
- ²⁾ 中央防災会議(2005)、地震防災戦略、p3、内閣府
- ³⁾ 奈良県(2006)、奈良県地震防災策アクションプログラム、奈良県
- ⁴⁾ 河田恵昭(2003)「危機管理論—安全/安心な社会を目指して—」、京都大学防災研究所編、防災計画論、防災学講座 4、pp. 25-98、山海堂
- ⁵⁾ 林春男(2001)、率先市民主義、p52、晃洋書房
- ⁶⁾ 上山信一、井関友伸(2003)、自治体再生戦略、p154、日本評論社
- ⁷⁾ 大住荘四郎他(2003)、日本型 NPM；行政の経営改革への挑戦、pp. 18-24、ぎょうせい
- ⁸⁾ 上山信一監訳・監修(2001)、行政評価の世界標準モデル；戦略計画と業績測定、pp. 28-29、東京法令出版
- ⁹⁾ 田村圭子他(2004)、ワークショップによるステークホルダー参画型防災戦略計画策定手法の開発、地域安全学会論文集 No. 6、pp. 129-138
- ¹⁰⁾ 東京都(1971)、東京都震災予防条例、東京都

- ¹¹⁾ 東京都（2000）、東京都震災対策条例、東京都
- ¹²⁾ 東京都（2005）、東京都震災対策事業計画、東京都
- ¹³⁾ 内閣府、地震防災戦略における被害軽減量の算出手法について、
http://www.bousai.go.jp/jishin/senryaku/pdf/8_syuhou.pdf、
2006年5月8日閲覧
- ¹⁴⁾ 上山信一、井関友伸（2003）、自治体再生戦略、日本評論社
- ¹⁵⁾ 牧紀男他（2004）：ステークホルダー参画型地震防災総合計画策定手法の開発 —「マリキナ市地震防災総合計画・アクションプラン」策定の試み—、地域安全学会論文集 No. 6、pp. 111-120
- ¹⁶⁾ じょうれいくん、特集防災条例、
http://www.crestec.jp/joureikun/column/column_14-2.html、
2006年5月8日閲覧
- ¹⁷⁾ 米国行政学会・行政経営センター、上山信一監訳・監修（2001）、行政評価の世界標準モデル；戦略計画と業績測定、p26、東京法令出版
- ¹⁸⁾ 愛知県（2002）、あいち地震対策アクションプラン、愛知県
- ¹⁹⁾ 岐阜県（2001）、岐阜県緊急アクションプログラム 9、岐阜県
- ²⁰⁾ 滋賀県（2004）、滋賀県地震防災プログラム、滋賀県
- ²¹⁾ 静岡県（2001）、静岡県地震対策アクションプログラム 2001、静岡県
- ²²⁾ 徳島県（2005）、徳島県地震防災対策行動計画（仮称）、徳島県
- ²³⁾ 三重県（2002）、三重地震対策アクションプログラム、三重県
- ²⁴⁾ 宮城県（2003）、みやぎ震災対策アクションプラン、宮城県

（原稿受付 2006. 05. 29）

（登載決定 2006. 09. 06）