

新潟市防災計画における「命の順番」
— 想定・判断・評価の不在という構造的課題 —
早武 淳

要旨

本稿は、新潟市防災計画および関連文書群を対象として、防災計画に内在する思考構造と意思決定の前提を分析するものである。分析の焦点は、個別施策やマニュアルの技術的妥当性ではなく、計画が「どのような判断を想定し、どのような判断を想定していないのか」という点に置かれる。検討の結果、防災計画は想定災害や対応行動を網羅的に整理している一方で、複数の対応が同時に成立しない状況における優先順位付け、すなわち防災におけるトリアージの問題を、制度としては明示していないことが明らかになった。

また、自助・共助・公助という三分法や、防災訓練・マニュアル整備は、行動が成立しない場合の救済や判断の検証を十分に担保していない。新潟市特有の地形・気象・都市構造を踏まえると、災害は単独事象ではなく条件の重なりとして発生し、判断の不可避性が高まる。本稿は、防災計画が次の段階に進むためには、被害抑止策の充実に加え、判断と責任を制度として引き受ける構造への転換が必要であることを示す。

目次

第1章 問題提起

- 1.1 研究の背景
- 1.2 分析対象の整理
- 1.3 問題の所在
- 1.4 本稿の視角

第2章 新潟市防災計画の構成と到達点—制度化された防災とその前提

- 2.1 新潟市防災計画の体系
- 2.2 制度的整合性と運用上の前提
- 2.3 到達点としての防災計画と残された課題

第3章 想定災害と「想定されない行動」—ハザード起点の限界

- 3.1 防災計画における想定の基本構造
- 3.2 行動想定的位置づけとその限界
- 3.3 「想定されない行動」という空白
- 3.4 想定の変りがもたらす影響

第4章 自助・共助・公助という整理の功罪—分類はあるが、救済設計がない

- 4.1 三分法としての自助・共助・公助
- 4.2 三分法が前提とする条件

- 4.3 三分法の適用限界
- 4.4 分類としての合理性と設計としての不足
- 4.5 本章の位置づけ
- 第5章 訓練とマニュアルの評価不能性—実施はされているが、検証されていない防災
 - 5.1 防災訓練とマニュアル整備の位置づけ
 - 5.2 訓練における評価の構造
 - 5.3 マニュアル整備と判断の標準化
 - 5.4 評価不能性としての防災訓練
 - 5.5 本章の位置づけ
- 第6章 新潟市特有のリスク構造—災害は「条件の重なり」として発生する
 - 6.1 地形・水系に起因する基礎的条件
 - 6.2 気象条件と時間帯の制約
 - 6.3 積雪・低温がもたらす行動制約
 - 6.4 都市構造と人口分布の影響
 - 6.5 条件の重なりと判断負荷の集中
 - 6.6 本章の位置づけ
- 第7章 防災におけるトリアージ—不可避な判断と制度的不在
 - 7.1 防災対応における優先順位の不可避性
 - 7.2 防災計画におけるトリアージの不在
 - 7.3 判断の現場委任と責任の所在
 - 7.4 空間的トリアージの問題
 - 7.5 トリアージを語らないことの帰結
 - 7.6 本章の位置づけ
- 第8章 結論—防災計画が引き受けるべき判断と責任
 - 8.1 本稿の整理
 - 8.2 防災計画における「判断の空白」
 - 8.3 判断を制度として引き受けるということ
 - 8.4 本稿の到達点と今後の課題
- 補論 防災計画をめぐる想定反論と制度論的整理—判断を語らないことの政治性
 - 補論1 本補論の位置づけ
 - 補論2 「防災計画は枠組み文書であり、判断まで書く性質ではない」という反論について
 - 補論3 「トリアージは住民不安を煽る概念である」という反論について
 - 補論4 「自助・共助・公助で十分に整理されている」という反論について
 - 補論5 「訓練やマニュアルは十分に実施・整備されている」という反論について

補論6 「想定外は避けられない」という反論について

補論7 責任の明示と行政萎縮論について

補論8 本補論の結論

第1章 問題提起

1.1 研究の背景

新潟市は、地震、津波、水害、雪害といった複数の自然災害リスクを恒常的に内包する都市である。信濃川水系に代表される大河川、低平な地形、豪雪地帯という自然条件に加え、政令指定都市としての人口規模および都市構造は、防災を単一分野の施策として切り分けることを難しくしている。

こうした条件のもとで、新潟市は地域防災計画を中核に据え、各種災害対応マニュアル、防災マップ、防災訓練等を通じて、防災対策の制度化と実装を進めてきた。計画文書の体系性や対象範囲を見れば、防災が重要な行政課題として捉えられてきたことがわかる。新潟市の防災行政は、災害種別ごとの想定や対応を丁寧に積み重ねることで、相当な制度的水準に到達していると見て差し支えない。

1.2 分析対象の整理

本稿において「防災計画」あるいは「計画文書」と表現する場合、主として新潟市が策定する地域防災計画を指すものとする。具体的には、同計画の総則、災害予防計画、災害応急対策計画、ならびに災害復旧・復興計画を中心的な分析対象とする。

あわせて、水害・地震等の個別災害対応マニュアル、防災マップ、防災訓練の制度的位置づけについても、地域防災計画の実装を支える関連文書として補助的に参照する。

ただし、本稿の目的は、個別施策やマニュアルの技術的妥当性を検証することにはない。分析の対象とするのは、計画文書に記述された内容そのものではなく、それらがどのような前提のもとで構成されているのか、という点である。

1.3 問題の所在

防災計画は、想定災害や被害量を精緻に示す一方で、それらが現実化する局面において求められる意思決定の構造については、十分に言語化しているとは言い難い。

災害は計画どおりの条件で発生するとは限らない。発災の時刻、天候、被災範囲、住民の行動は、計画が前提とする条件から部分的に逸脱する。その結果、現場では、計画文書に明示されていない判断が、短時間のうちに連続して求められる。

にもかかわらず、防災計画は、こうした判断が不可避となる局面そのものを、分析対象として明確に位置づけていない。計画は「何を行うか」を詳述する一方で、「何を同時に行えないのか」という問いには答えていないのである。

1.4 本稿の視角

本稿の関心は、防災計画に列挙された個別施策の充実度・完成度にあるのではない。焦点は、それらを貫く思考構造と意思決定の前提にある。

すなわち、本稿が問うのは、防災計画が「どのような災害を想定しているか」ではなく、「どのような判断を想定していないか」という点である。

総合計画 2030 をめぐる前稿において指摘してきた計画行政の評価不能性は、防災分野において、より直接的な意味を持つ。判断の曖昧さや先送りは、最終的に人命に影響を及ぼす可能性を内包するからである。

以下、新潟市防災計画を素材として、計画文書において十分に言語化されていない判断構造と、その結果として生じる責任の所在の不明確さを、段階的に検討していく。

第2章 新潟市防災計画の構成と到達点—制度化された防災とその前提

2.1 新潟市防災計画の体系

新潟市防災計画は、災害対策基本法に基づき策定された地域防災計画を中核とし、災害予防、災害応急対策、災害復旧・復興の各段階を網羅する構成を採っている。計画は、地震、津波、水害、雪害といった災害種別ごとに整理され、それぞれについて想定災害、被害想定、対応方針が示されている。

とりわけ水害については、河川氾濫および内水氾濫を想定した浸水区域や浸水深が明示され、避難情報の発令基準、避難所の位置づけ、関係機関の役割分担などが体系的に整理されている。災害対応に必要とされる要素が一定の論理構造のもとで配置されており、計画としての網羅性は高い。

また、防災計画は単独では完結せず、各種災害対応マニュアル、防災マップ、防災訓練計画など、複数の関連文書によって補完されている。これらの文書群は、防災計画に示された方針を具体的な行動へと落とし込む役割を担っており、計画と実務を接続しようとする意図は明確である。

2.2 制度的整合性と運用上の前提

新潟市防災計画の特徴は、各施策が分野別・主体別に整理され、行政、関係機関、地域住民の役割が比較的明確に区分されている点にある。情報伝達、避難誘導、避難所運営、応急復旧といった項目は、それぞれ担当主体が示され、平時から災害時までの行動が連続的に記述されている。

この整理は、制度としての可読性を高め、行政内部や関係機関間での役割認識を共有するうえで有効に機能している。防災計画が理念的な文書にとどまらず、一定の実務性を備えている点は評価できる。

ただし、この制度的整合性は、計画に記載された各対応が同時に実行可能であることを、暗黙の前提として成立している。

防災計画は、避難情報の発令、避難所の開設、要配慮者支援、情報収集および関係機関との連携といった対応を、並列的に配置している。しかし、災害対応の現場において、これらの対応が常に同時かつ十分な水準で実行できるとは限らない。

人員、時間、物資、通信手段といった資源には制約があり、複数の対応が競合する状況では、何らかの優先順位付けが不可避となる。にもかかわらず、防災計画は、こうした競合が生じる局面を制度として明示的に想定していない。

2.3 到達点としての防災計画と残された課題

以上のように、新潟市防災計画は、体系性と網羅性の両面において、防災行政の一定の到達点に位置づけることができる。少なくとも、防災が行政課題として放置されてきたなどということとはできない。

一方で、その到達点は、計画に記載された対応がすべて実行可能であることを前提として成り立っている。災害条件が単独で発生し、時間的・空間的制約が限定的である場合には、この前提は大きな問題を生じさせない。

しかし、複数の条件（災害）が同時に発生し、判断と対応が競合する状況においては、この前提そのものが現場の負担を増大させる可能性がある。計画が想定していないのは、対応の不足ではなく、対応同士の衝突である。

次章では、この前提が防災計画における「想定災害」のあり方とどのように結びついていくのかを検討する。すなわち、防災計画が災害を想定する際に、何を想定し、何を想定していないのかという点を、ハザード起点という視角から分析する。

第3章 想定災害と「想定されない行動」—ハザード起点の限界

3.1 防災計画における想定の基本構造

新潟市防災計画における災害想定は、地震、水害、津波、雪害といった災害種別ごとに整理され、震度分布、浸水深、被害量など、主として自然現象の規模や空間的影響を示す形で提示されている。これらの想定は、防災対応の基礎資料として不可欠であり、災害リスクを可視化するうえで重要な役割を果たしている。

とりわけ水害については、河川氾濫および内水氾濫を想定した区域区分や浸水深が示され、被害の広がりや面的に把握できる構成となっている。防災計画が災害の物理的側面を精緻に把握しようとしている点は、計画として自然な前提である。

ただし、こうした想定は一貫してハザード起点で構築されている。すなわち、「どのような災害が起こり得るか」「どの程度の被害が想定されるか」という問いが、想定を中心に据えられている。

3.2 行動想定 の位置づけとその限界

ハザード起点の想定に基づき、防災計画は、避難情報の発令、避難行動、避難所運営といった対応を整理している。これらは、災害現象に対する合理的な対応として位置づけられているが、その背後には、特定の行動モデルが暗黙のうちに置かれている。

防災計画が想定する避難行動は、避難情報を受け取り、その内容を理解し、適切なタイミングで移動を開始し、安全に避難所へ到達するという一連の過程が、一定の確率で成立することを前提としている。

この行動モデルは、判断能力、移動能力、情報取得能力が同時に確保されていることを前提とする。防災計画は、これらの能力を「平均的な住民」が保有していることとして策定されている。

しかし、現実の住民は均質ではない。高齢者、身体機能に制約のある者、夜間や悪天候下で視界や体力が制限される者、日本語による情報理解が十分でない者など、行動の成立条件は個々に大きく異なる。

防災計画は、要配慮者という概念を導入することで、こうした多様性を制度上は認識している。しかし、その認識は、「配慮が必要である」という整理にとどまり、行動が成立しない可能性そのものを想定を中心に据えているとは言い難い。

3.3 「想定されない行動」という空白

防災計画における想定の特徴は、「起こり得る災害」が精緻に描かれている一方で、「起こり得る行動の不成立」や「行動が成立しない状況」が、制度的な想定として十分に構造化されていない点にある。

防災計画は、避難が行われることを前提に構築されており、避難が行われない、あるいは行えない状況を、制度として十分に位置づけていない。

整理すれば、防災計画が想定しているのは、災害現象と、それに対する「成立した行動」であり、災害現象と「行動の不成立」との関係は、想定の外に置かれていると言える。その結果、災害は想定されているが、行動が成立しない事態は想定されていないという構造が生じる。

この構造は、計画の不備ではなく、想定 の起点が一貫してハザード側に置かれていることの帰結である。自然現象の不確実性を精緻に扱うほど、人間の側の不確実性は、考慮の外に置かれやすくなる。

3.4 想定の偏りがもたらす影響

行動の不成立が制度的に想定されていない防災計画は、災害時において二つの影響をもたらす。

第一に、行動が成立しなかった結果として被害が生じた場合、その責任の所在が不明確になりやすい。避難が行われなかった事実は、個人の判断や努力の問題として処理されやすく、計画の前提が検証対象となることは少ないと思われる。

第二に、行動の不成立が繰り返し発生しても、それが計画の修正に反映されにくい。想定の外側に置かれた事象は、制度的な評価や学習の対象になりにくいためである。

この点は、第2章で指摘した「計画に記載された対応が同時に実行可能であることを前提とした構造」とも密接に関係している。行動が成立しない可能性を想定しない限り、対応同士の競合や優先順位付けの問題は、表面化しない。

次章では、防災計画が依拠している自助・共助・公助という整理が、この「行動の不成立」をどのように位置づけているのか、あるいは位置づけきれていないのかを検討する。

第4章 自助・共助・公助という整理の功罪一分類はあるが、救済設計がない

4.1 三分法としての自助・共助・公助

新潟市防災計画においても、自助・共助・公助という三分法は、防災対応を整理する基本的な枠組みとして採用されている。この整理は、防災を行政の専管事項とせず、市民、地域、行政がそれぞれの役割を担うという考え方に基づくものであり、防災意識の啓発や役割分担の明確化という点で、一定の有効性を有してきた。

自助は、個人や家庭による備えと行動を指し、共助は、地域コミュニティや自主防災組織による相互支援を指す。公助は、行政および関係機関による支援や対応を意味する。この三分法は、防災対応を理念的に整理する枠組みとして、多くの自治体で共有されている。

4.2 三分法が前提とする条件

しかし、この三分法は、それぞれが成立するための前提条件を内包している。

自助は、災害時においても避難情報を受け取り、その意味を理解し、適切な判断を下し、自力で行動できる能力を前提とする。判断能力、移動能力、情報取得能力が同時に確保されていることが、暗黙のうちに想定されている。

共助は、平時から機能している地域コミュニティの存在を前提とする。近隣住民同士が互いの状況を把握し、非常時に声を掛け合い、役割分担を行える関係性が維持されていることが想定されている。

公助は、行政資源が被災地に到達するまでの時間的制約を前提とする。発災直後には公助が十分に機能しないことを前提に、自助や共助による初動対応が期待されている。

このように、自助・共助・公助はいずれも、「成立している状況」を前提として構築された概念である。

4.3 三分法の適用限界

問題は、これらの前提条件が、現実の災害時において必ずしも同時に成立しない点にある。

判断能力や移動能力が制約される高齢者、独居世帯、夜間や悪天候下で行動が著しく制限される住民、あるいは地域との接点が希薄な居住者は、自助に全面的に依拠することが難しい。

一方で、共助は、地域コミュニティの密度や機能に強く依存するため、都市部や新興住宅地では必ずしも十分に機能するとは限らない。

さらに、公助は時間的制約を受けるため、発災直後においては、こうした層に対して即時に到達することが困難である場合が多い。

その結果として、自助・共助・公助のいずれにも十分に位置づけられない層が生じる。防災計画は、こうした存在を要配慮者として整理しているが、その整理は、「配慮が必要である」という指摘にとどまり、どの段階で、どの主体が、どのように介入するのかという制度設計には踏み込んでいない。

4.4 分類としての合理性と設計としての不足

自助・共助・公助という三分法は、防災対応を整理する分類としては合理的である。しかし、防災において本来問われるべきなのは、分類そのものではなく、行動が成立しない場合を含めた救済の設計である。

三分法は、「誰が何を担うか」を示す一方で、「どのような場合に、誰が救われない可能性があるのか」を示さない。この点において、三分法は防災対応の全体像を設計する枠組みとしては不十分である。

さらに、この整理は、責任の所在を分散させる効果を持つ。自助や共助が強調されるほど、公助の責任範囲は相対的に曖昧になり、対応が不十分であった場合の評価が困難になる。

その結果、防災対応は、「誰も誤ってはいないが、誰も引き受けていない」状態に陥る可能性を内包する。

4.5 本章の位置づけ

本章で整理した自助・共助・公助の構造的限界は、防災計画の理念や努力を否定するものではない。むしろ、防災計画が依拠している基本的枠組みが、どのような前提条件のもとで成立しているのかを明確にすることを目的としている。

次章では、この前提条件のもとで実施されている防災訓練やマニュアル整備が、どのように評価され、あるいは評価されていないのかを検討する。すなわち、防災計画に内在する評価不能性の問題を、実務のレベルから分析する。

第5章 訓練とマニュアルの評価不能性—実施はされているが、検証されていない防災

5.1 防災訓練とマニュアル整備の位置づけ

新潟市防災計画に基づき、防災訓練および各種災害対応マニュアルの整備は、計画を実際の行動へと接続するための重要な手段として位置づけられている。総合防災訓練、地域単位の訓練、避難所運営訓練などは、行政職員、関係機関、地域住民が参加する形で継続的に実施されてきた。

また、水害対応マニュアル、避難所運営マニュアル等は、災害対応を標準化し、判断の属人化を防ぐことを目的として整備されている。これらの取り組みは、防災計画を理念文書にとどめず、実務に落とし込もうとする意思の表れであり、制度的努力として一定の評価が可能である。

5.2 訓練における評価の構造

しかし、防災訓練がどのように評価されているかを検討すると、その評価軸は限定的であることが分かる。多くの場合、訓練の成果は、実施の有無、参加人数、実施内容といった形式的な指標によって把握されている。

これらの指標は、訓練が行われたかどうかを確認するうえでは有効であるが、訓練を通じてどのような判断が機能し、どのような判断が機能しなかったのかを評価するには十分ではない。

たとえば、誰が訓練に参加できなかったのか、どの段階で判断を誤ったのか、情報伝達や役割分担にどのような齟齬が生じたのかといった点は、体系的に記録・分析されにくい。

この構造のもとでは、訓練は「実施された事実」として整理されやすく、判断の失敗や想定外の事象は、制度的な検証対象から外れやすい。

5.3 マニュアル整備と判断の標準化

災害対応マニュアルは、災害時の行動を標準化し、判断の属人化を防ぐための重要な手段である。防災計画に基づき整備されたマニュアルは、災害対応における最低限の行動指針を示す役割を担っている。

しかし、マニュアルは「想定された状況」においてのみ機能する。複数の想定が同時に崩れる状況、すなわち人員不足、通信障害、設備の機能不全などが重なった場合には、マニュアルは参照できない、あるいは参照しても判断に結びつかない。

にもかかわらず、マニュアルが「整備されている」こと自体が、一定の対応能力が確保されていることの証左として扱われる傾向がある。この点において、マニュアル整備は、存在そのものが成果として評価されやすい構造を内包している。

5.4 評価不能性としての防災訓練

以上のように、防災訓練およびマニュアル整備は、実施・整備という点では着実に進められている一方で、その有効性や限界を検証する制度的枠組みを十分に備えていない。

この構造は、総合計画 2030 をめぐる先行論考において指摘してきた計画行政の評価不能性と共通している。すなわち、計画が実施されたかどうかは確認できるが、それによって判断の質がどの程度向上したのかを測定する軸が存在しない。

防災分野において、この評価不能性は特に深刻である。防災は反復実験が可能な政策領域ではなく、本番は一度きりである。訓練における判断の失敗が制度として検証されなければ、同様の判断が本番でも繰り返される可能性がある。

5.5 本章の位置づけ

本章で検討した訓練とマニュアルの評価不能性は、防災計画の努力不足を指摘するものではない。問題は、防災計画が「実施されていること」と「機能していること」を制度上、明確に区別していない点にある。

評価されない訓練は、判断を更新しない。評価されないマニュアルは、現場の迷いを減らさない。

次章では、この評価不能性が、新潟市特有の自然条件および都市構造と結びつくことで、どのようなリスクを生み出しているのかを検討する。すなわち、災害が単独の事象ではなく、「条件の重なり」として発生するという点に着目する。

第6章 新潟市特有のリスク構造—災害は「条件の重なり」として発生する

6.1 地形・水系に起因する基礎的条件

新潟市の災害リスクを考える際、信濃川およびその支流を中心とする水系と、低平な地形条件は、最も基本的な前提となる。市街地の多くは標高が低く、河川水位の上昇と内水排除能力の限界が顕在化しやすい。

防災計画においては、河川氾濫と内水氾濫は整理上区別されている。しかし、実際の水害では、両者が独立して発生するとは限らない。河川水位の上昇と降雨の継続が重なることで、排水機能が制約され、複合的な浸水が生じる可能性が高い。

この点において、水害は単一の現象ではなく、複数の条件が同時に作用する可能性が高い事象として理解する必要がある。

6.2 気象条件と時間帯の制約

新潟市の災害リスクは、気象条件および時間帯の制約によって、さらに複雑化する。豪雨は夜間に発生することも多く、視界不良、停電、通信障害が重なる可能性がある。

夜間においては、避難情報が住民に届くまでに時間を要するだけでなく、住民自身が状況を把握し、行動を開始するまでの判断負荷が高まる。とりわけ高齢者や要配慮者にとって、夜間の移動は、それ自体が危険を伴う行為となり得る。

防災計画は、避難行動を基本とする対応を示しているが、その前提となる「行動可能な時間帯」が制約される状況については、十分に言語化していない。

6.3 積雪・低温がもたらす行動制約

新潟市では、水害や地震が積雪期と重なる可能性を排除できない。積雪や低温は、移動速度を著しく低下させるだけでなく、転倒や低体温症といった二次的リスクを高める。

防災計画においては、雪害は独立した災害類型として整理されている。しかし、他の災害と同時に発生した場合の行動制約については、必ずしも十分に整理されていない。

その結果、「避難」という行動が、必ずしも安全性の高い選択肢とはならない局面が生じる。避難すべきか、留まるべきかという判断が、単純な基準では成立しない状況が想定される。

6.4 都市構造と人口分布の影響

新潟市は、中心市街地と周辺部で、人口密度、建物構造、避難所までの距離が大きく異なる。集合住宅が多い地域では、垂直方向の移動が避難行動の主要な要素となる一方、郊外部や農村部では、避難距離そのものが行動の制約となる。

これらの差異は、防災計画上では、市域全体を一様な空間として扱う整理の中に吸収されやすい。しかし、行動の成立条件は地域ごとに大きく異なり、同一の避難方針が等しく適用できるとは限らない。

都市構造の違いは、避難行動の可否だけでなく、判断に要する時間や情報の伝達経路にも影響を及ぼす。

6.5 条件の重なりと判断負荷の集中

以上の要素を総合すると、新潟市の災害リスクの特徴は、災害現象そのものの規模よりも、複数の制約条件が同時に発生しやすい点にあると言える。

水害、夜間、積雪、低温、通信障害といった条件が重なった状況では、防災計画が前提とする「避難が合理的に成立する状況」は維持されない。その結果、現場では、避難するか、留まるか、どの対応を優先するかといった判断が、極めて短時間に集中して求められる。

この判断負荷は、制度として十分に吸収されているとは言い難い。第5章で指摘した評価不能性と結びつくことで、判断は現場の裁量に委ねられ、その妥当性が事後的に検証されにくい構造が生じる。

6.6 本章の位置づけ

本章で整理した新潟市特有のリスク構造は、防災計画に欠陥があると指摘するものではない。むしろ、防災計画が暗黙のうちに前提としている行動成立条件が、現実の都市環境においてどの程度脆弱であるかを示すものである。

次章では、こうした条件の重なりのもとで不可避的に生じる優先順位付けの判断、すなわち防災におけるトリアージの問題を、制度的な視角から検討する。

第7章 防災におけるトリアージ—不可避な判断と制度的不在

7.1 防災対応における優先順位の不可避性

大規模災害時において、すべての地域、すべての住民に対して、同時かつ同水準の対応を行うことは不可能である。これは倫理的な評価の問題ではなく、時間、人員、物資、通信手段といった資源制約に基づく現実である。

防災対応は、限られた資源をどのように配分するかという問題を必然的に内包している。その結果、対応には常に優先順位が生じる。この優先順位付けは、防災の失敗や例外的事態ではなく、防災が現実機能するための前提条件である。

医療現場におけるトリアージが、限られた医療資源のもとで患者の優先順位を判断する行為であるのと同様に、防災対応においても、どの地域を先を守るか、どの対応を優先するかという判断は避けられない。

7.2 防災計画におけるトリアージの不在

しかし、新潟市防災計画および関連文書群においては、こうした優先順位付けの問題は、制度として明示的に扱われていない。

計画文書は、避難情報の発令、避難所の開設、要配慮者支援、情報収集、関係機関との連携といった対応を並列的に記述しているが、それらが競合する状況を前提としていない。

その結果、防災計画は、すべての対応が同時に成立するような構成をとっている。しかし、実際の災害時には、人員不足や通信障害、複数地域での同時被災などにより、対応の同時成立は困難となる。

このとき必要となるのが、対応の優先順位を定める判断である。だが、その判断は、計画文書の中に基準として位置づけられていない。

7.3 判断の現場委任と責任の所在

トリアージが制度として明示されていない場合、優先順位付けの判断は、必然的に現場に委ねられ、行政職員、消防、警察、あるいは自主防災組織や個々の住民が、その場の状況に応じて判断を下すこととなる。

この現場への委任自体は、防災対応において一定の柔軟性を確保するという点で、否定されるものではない。しかし、判断の基準や責任の所在が制度として整理されていない場合、現場の裁量は過度に拡大し、事後的な検証も困難となる。

結果として、判断が機能した場合には「現場の努力」として評価され、機能しなかった場合には「想定外」や「個別の判断ミス」として処理される。いずれの場合も、計画そのものの前提が問われることは少ない。

7.4 空間的トリアージの問題

水害のように、時間と空間の制約が強い災害においては、優先順位付けは空間的な形をとる。すなわち、どの地域を優先的に防御し、どの地域が相対的に高い被害リスクを負うのかという判断である。

防災計画は、こうした空間的な優先順位の存在を明示的に語っていない。しかし、堤防操作、排水対応、避難誘導の重点化などを通じて、結果として地域間の差異が生じる可能性は否定できない。

重要なのは、そうした結果が生じ得ること自体ではなく、その判断が誰によって、どの基準で、どの段階で行われるのかが、事前に共有されていない点にある。

7.5 トリアージを語らないことの帰結

トリアージを制度として語らない防災計画は、判断を回避しているように見えて、実際には判断を他者に委ねている。優先順位付けが不可避である以上、それを言語化しないことは、責任の所在を不明確にする効果を持つ。

防災におけるトリアージは、倫理的に困難な問題であるが、不可避な問題でもある。その不可避性を前提とせずに構築された計画は、災害時において、現場に過度な判断負荷を集中させる。

7.6 本章の位置づけ

本章で検討した防災におけるトリアージの問題は、防災計画の欠陥を指摘することを目的としたものではない。むしろ、防災計画が暗黙のうちに回避してきた判断の領域を、分析対象として可視化することにある。

次章では、以上の検討を踏まえ、防災計画が今後引き受けるべき判断と責任について、総括的に整理する。

第8章 結論—防災計画が引き受けるべき判断と責任

8.1 本稿の整理

本稿は、新潟市防災計画およびその関連文書群を対象として、計画に内在する思考構造と意思決定の前提を検討してきた。その際、個別施策やマニュアルの技術的妥当性を評価するのではなく、防災計画がどのような判断を想定し、どのような判断を想定していないのかという点に分析の焦点を置いた。

第1章および第2章では、新潟市防災計画が制度として一定の到達点に達していることを確認したうえで、各対応が同時に実行可能であることを暗黙の前提として構成されている点を整理した。

第3章では、防災計画における想定が主としてハザード起点で構築されており、行動が成立しない可能性が想定を中心に位置づけられていないことを示した。

第4章では、自助・共助・公助という三分法が、役割整理としては有効である一方、行動が成立しない場合を含めた救済の設計には至っていないことを確認した。

第5章では、防災訓練およびマニュアル整備が実施・整備という段階では進展している一方で、判断の有効性や限界を検証する評価軸を欠いている点を指摘した。

第6章では、新潟市特有の地形、水系、気象条件、都市構造を踏まえ、災害が単独の事象ではなく、複数の条件が同時に重なって発生することを整理した。

第7章では、以上の分析を踏まえ、防災対応において優先順位付け、すなわちトリアーシが不可避であること、そしてその判断が制度として明示されていないことを示した。

8.2 防災計画における「判断の空白」

本稿の分析から明らかになったのは、新潟市防災計画が対応の不足を抱えているというよりも、判断の領域を制度として扱っていないという点である。

防災計画は、「何を行うか」については詳細に記述しているが、「複数の対応が同時に成立しない場合に、どの対応を優先するのか」という問いには答えていない。

この判断の空白は、計画の中立性や包括性を保つために、意図的に残されてきた可能性がある。しかし、判断が不可避である以上、それを語らないことは、判断を回避することを意味しない。むしろ、判断を制度の外部に押し出し、現場に委ねることを意味する。

8.3 判断を制度として引き受けるということ

防災における判断を制度として引き受けるとは、すべての結果を事前に固定することではない。また、被害をゼロにすることを約束することでもない。

それは、判断が必要となる局面が存在することを前提とし、その判断が誰によって、どのような基準で、どの段階で行われるのかを、あらかじめ言語化しておくことである。

この点において、防災計画が果たすべき役割は、現場の裁量を否定することではなく、現場が引き受ける判断の重さを、制度として共有することにある。

判断を現場に委ね続ける限り、責任の所在は曖昧なまま残り、事後的な検証も困難となる。これは、防災対応の質を長期的に改善することを妨げる要因となる。

8.4 本稿の到達点と今後の課題

本稿は、新潟市防災計画を素材として、防災計画が語ってこなかった判断の領域を構造的に整理することを試みた。その目的は、防災計画を否定することではなく、計画が引き受けるべき責任の範囲を再定義することにある。

今後の課題としては、優先順位付けの基準をどのように設定するのか、その基準をどの程度まで公開・共有するのか、また、判断の結果をどのように検証するのかといった点が挙げられる。

これらは、防災分野に限らず、計画行政全体に共通する課題でもある。しかし、防災分野においては、その影響が直接的に人命に及ぶという点で、より切迫した意味を持つ。

防災計画が次の段階に進むためには、被害を防ぐための施策の充実と同時に、判断を制度として引き受ける計画へと、質的に転換することが求められる。

補論 防災計画をめぐる想定反論と制度論的整理—判断を語らないことの政治性—

補論1 本補論の位置づけ

本補論は、本稿で提示した分析および問題提起に対して、行政および議会の立場から想定される反論を整理し、それらを制度論の観点から再検討することを目的とする。

ここでの意図は、行政や議会の対応を批判することにあるのではない。むしろ、防災計画が実務と政治の双方にまたがる文書であるがゆえに、どのような論点が回避されやすいのか、そしてその回避がどのような制度的帰結をもたらすのかを、構造的に明らかにする点にある。

補論2 「防災計画は枠組み文書であり、判断まで書く性質ではない」という反論について

防災計画は総合的な指針文書であり、現場の柔軟な判断を拘束するものではない、という主張は、行政実務の観点から見て合理性を有する。

実際、防災計画がすべての個別判断を事前に規定することは不可能であり、また、それを行うべきでもない。現場の状況は多様であり、一定の裁量を確保することは不可欠である。

しかし、本稿が問題としているのは、個別判断の詳細が記載されていない点ではない。問題は、判断が不可避となる局面そのものが、制度的な想定として明示されていない点にある。

判断を想定しない計画は、結果として判断を現場に委ねる。これは裁量の付与ではなく、責任の委任である。両者は制度論的に異なる。

補論3 「トリアージは住民不安を煽る概念である」という反論について

防災分野において「トリアージ」という語を用いることに対しては、政治的・感情的な抵抗が存在する。一部地域が切り捨てられる印象を与える、あるいは行政が選別を行うことを認めるように見える、といった懸念は理解できる。

しかし、本稿におけるトリアージ概念は、倫理的選別を正当化するためのものではない。それは、資源制約下において判断が不可避であることを示す分析概念である。

重要なのは、トリアージを行うべきか否かではなく、トリアージが事実として発生し得るにもかかわらず、それが制度として語られていない点にある。

判断の不可避性を言語化しないことは、住民不安を回避する方法ではない。むしろ、判断が非公式かつ事後的に行われることによって、説明責任を果たしにくい状況を生み出す。

補論4 「自助・共助・公助で十分に整理されている」という反論について

自助・共助・公助という三分法は、国の防災基本方針とも整合的であり、防災対応を整理する枠組みとして一定の有効性を持つ。本稿も、この枠組み自体を否定するものではない。

問題は、この三分法が、行動が成立しない場合の救済設計を包含していない点にある。

三分法は、役割を分類する概念であり、行動の不成立を前提とした制度設計ではない。自助にも共助にも依拠できず、公助が到達するまでの時間を耐えられない層は、この分類の外側に位置づけられる。

したがって、三分法をもって防災対応が十分に整理されていると評価することは困難である。

補論5 「訓練やマニュアルは十分に実施・整備されている」という反論について

防災訓練やマニュアル整備が継続的に行われていることは事実であり、それ自体は評価されるべき取り組みである。本稿も、努力不足を指摘するものではない。

しかし、実施・整備という事実と、判断能力の向上とは別次元の問題である。訓練がどのような判断を育て、どのような判断を育てなかったのかが検証されない限り、制度とし

での学習効果は限定的となる。評価されない訓練は改善につながらず、評価されないマニュアルは、現場の迷いを減らさない。

補論6 「想定外は避けられない」という反論について

想定外が発生することは、防災において避けられない。この点について、本稿も異論はない。

しかし、想定外が避けられないことと、想定外を制度の外部に置くことは同義ではない。想定外が起きること自体を前提とし、その際にどのような判断が求められるのかを整理することは可能である。

本稿が指摘しているのは、想定外が起きることが想定されていない構造であり、この構造が判断と責任を不透明にしている点である。

補論7 責任の明示と行政萎縮論について

判断基準や責任の所在を明確にすると、行政が萎縮し、結果責任論に陥るという懸念も存在する。

しかし、責任の所在を曖昧にすることは、責任追及を防ぐ手段とはならない。むしろ、判断基準が不明確であるほど、事後的な結果責任論は強まりやすい。

判断の条件と限界を事前に共有することは、責任を拡大するためではなく、責任の範囲を限定するための制度的手段である。

補論8 本補論の結論

以上の検討から明らかなように、本稿に対して想定される反論の多くは、防災計画がこれまで果たしてきた役割と努力を前提としている。

本稿は、それらを否定するものではない。むしろ、防災計画が一定の到達点に達したからこそ、次の段階として、判断と責任を制度として引き受ける必要が生じているという点を明らかにするものである。

防災計画が今後、被害抑止策の充実に加えて、判断の不可避性を前提とした制度設計へと進むことができるかどうか。その点こそが、本稿が提示する最大の論点である。

参考文献一覧

1. 『新潟市地域防災計画（総則編）』新潟市
2. 『新潟市地域防災計画（災害予防計画編）』新潟市
3. 『新潟市地域防災計画（災害応急対策計画編）』新潟市
4. 『新潟市地域防災計画（災害復旧・復興計画編）』新潟市
5. 『新潟市水害ハザードマップ』新潟市

6. 『新潟市地震防災マップ』新潟市
7. 『新潟市防災訓練実施計画』新潟市
8. 『避難所運営マニュアル』新潟市
9. 『防災基本計画』内閣府
10. 『地区防災計画ガイドライン』内閣府
11. 『水害リスク情報の周知に関する取組』国土交通省
12. 『大規模水害時の広域避難に関する基本的考え方』国土交通省
13. 『災害時における要配慮者支援対策に関する指針』総務省消防庁
14. 『新潟市総合計画 2030』新潟市