

危機管理政策の構造と限界：東日本大震災を事例として

栗田, 昌之 / KURITA, Masayuki

(発行年 / Year)

2022-03-24

(学位授与番号 / Degree Number)

32675甲第536号

(学位授与年月日 / Date of Granted)

2022-03-24

(学位名 / Degree Name)

博士(公共政策学)

(学位授与機関 / Degree Grantor)

法政大学 (Hosei University)

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00025238>

博士学位論文
論文内容の要旨および審査結果の要旨

氏名	栗田 昌之
学位の種類	博士(公共政策学)
学位記番号	第788号
学位授与の日付	2022年 3月24日
学位授与の要件	本学学位規則第5条第1項(1)該当者(甲)
論文審査委員	主査 教授 名和田 是彦 副査 教授 渊元 初姫 副査 教授 廣瀬 克哉

危機管理政策の構造と限界 東日本大震災を事例として

本審査小委員会は、博士学位申請者栗田昌之氏からの博士(公共政策学)学位請求論文「危機管理政策の構造と限界 東日本大震災を事例として」の提出を受けて、慎重に審査を行ってきた。

1 本論文の主題と構成

本論文は、大規模災害への政府・行政全体としての対処に焦点をあわせ、防災政策を含めた危機管理政策でみられる特徴的な「限界」の存在とその要因を明らかにしようとする研究である。各分野において数多くの蓄積がある、災害事態それぞれに応じた具体的な対処策のレベルではなく、政府・行政が平常時の中央、自治体、各部門、組織の担当事務の分担をこえて全体として大規模な災害に対処するシステム(本論文では「大規模災害対処システム」と呼ぶ)を研究対象としている。大規模災害に対しては、緊急に組織横断的にあらゆるリソースを総動員して対処する必要があり、そのために備えるシステムが構築され、経験にもとづいて不足を補い、システムの改善が重ねられてきている。しかし、新たに発生した大規模災害に対しては、既存の大規模災害対処システムが十分に対応することができず、直面している事態と備えられているシステムの間にミスマッチが存在することが多い。本論文は、このミスマッチについて、政策と運用の関係に焦点を合わせて考察し、大規模災害対処システムの限界を生む構造的な要因を明らかにしている。本論文では、大規模災害対処システムを「統制システム」と「実動システム」の2つのサブシステムによって構成されるものにとらえ、限界をもたらす可能性のある影響要因としてそれぞれに内在する要素を明らかにしている。そのそれぞれの要因は、他の政策分野でも生じる可能性のあるものではあるが、大規

模災害対処においては、それに危機管理領域に固有の要素も加わることが示される。本論文は、このように枠組を設定した上で、現代の日本の大規模災害対処システムを概観し、東日本大震災におけるその作動の実態を踏まえて、危機管理政策の限界がどのような構造的要因によって発現しているのかを明らかにしている。

本論文の目次は、以下の通りである。

はじめに

序

序.1 本稿の目的と意義

序.2 分析の枠組み及び方法

1 政策と危機管理

1.1 危機管理と防災政策

1.1.1 危機管理とは

1.1.2 危機管理と防災政策

1.2 防災政策への視座 ～防災政策を分析するにあたって

1.2.1 危機管理サイクルと防災サイクル

1.2.2 政策段階モデル ～キングダム政策の窓モデル

1.2.3 防災政策と政策実施 ～防災上の政策課題

2 防災政策の端緒としての災害

2.1 災害

2.1.1 自然災害

2.1.2 人為災害

2.2 政府による自然災害の定義 ～防災政策の前提としての災害

2.2.1 緊急事態

2.2.2 災害の法的定義

2.3 戦後我が国における災害の発生状況

2.3.1 戦後の主な自然災害

2.3.2 非常災害対策本部、緊急災害対策本部が設置された災害

2.4 大規模災害 ～阪神淡路大震災と東日本大震災の概要

2.4.1 阪神淡路大震災の概要

2.4.2 東日本大震災の概要

3 大規模災害対処システム

3.1 システムとしての災害対処の仕組み

3.2 個別対処システム

3.3 通常時と大規模災害発生時の対処システム

4 大規模災害対処「統制システム」

- 4.1 防災法制
 - 4.1.1 防災法制概観
 - 4.1.1.1 憲法と防災法制
 - 4.1.1.2 災害対策基本法
 - 4.1.1.3 災害救助法
 - 4.2 防災計画
 - 4.3 防災予算
 - 4.4 東日本大震災にみる統制システムの課題
 - 4.4.1 計画と現実の間隙 ～大川小学校と大槌町の事例
 - (a)大川小学校の事例
 - (b)大槌町役場の事例
 - 4.4.2 実動システム内の調整、インターフェイスの問題
 - (a)福島第一原発事故災害対処と指揮権
 - (b)既存の法律と活動 ～交通規制・私有地捜索について
 - 4.4.3 法律間の齟齬 ～災害対策基本法と災害救助法の事例
 - 4.4.3.1 「救助の事務委任」についての対立問題
 - 4.4.3.2 「広義の救助」と「狭義の救助」の問題
- 5 大規模災害対処「実動システム」
 - 5.1 政府中枢の災害対処組織(内閣官房・災害対策本部)
 - 5.1.1 官邸危機管理センター
 - 5.1.2 非常災害対策本部と緊急災害対策本部
 - 5.1.3 内閣府と中央防災会議
 - 5.1.4 自治体の災害対策本部
 - 5.2 実動組織
 - 5.2.1 消防
 - 5.2.1.1 消防の法的位置づけと任務及び大規模災害対処
 - 5.2.1.2 消防の組織
 - 5.2.1.3 予算と人員・装備
 - 5.2.2 警察
 - 5.2.2.1 法的位置づけと任務と災害対処
 - 5.2.2.2 警察の組織
 - 5.2.2.3 予算と人員・装備
 - 5.2.3 自衛隊
 - 5.2.3.1 法的位置づけと任務、災害派遣
 - 5.2.3.2 防衛省・自衛隊の組織
 - 5.2.3.3 予算と人員・装備

- 5.2.4 海上保安庁
- 5.2.5 その他機関
 - (a) 国土交通省
 - (b) 厚生労働省
- 5.3 東日本大震災にみる実動システムによる対処
 - 5.3.1 阪神淡路大震災の教訓
 - 5.3.2 東日本大震災への初動対応
 - 5.3.2.1 政府の初動
 - 5.3.2.2 消防庁の初動
 - 5.3.2.3 警察庁の初動
 - 5.3.2.4 防衛省の初動
 - 5.3.2.5 海上保安庁の初動
 - 5.3.2.6 その他政府機関の初動
 - 5.3.2.7 東北三県の初動
 - 5.3.2.8 初動対応のまとめ
 - 5.3.3 東北三県(岩手・宮城・福島)の被害状況
 - 5.3.3.1 三県概要
 - 5.3.3.2 発災当時の気象状況
 - 5.3.3.3 東北三県(岩手・宮城・福島)の人的被害
 - 5.3.3.4 死因
 - 5.3.4 実動システムの対処
 - 5.3.4.1 実動システム(「投入勢力」)の展開
 - 5.3.4.2 72 時間の壁と被害者数
 - 5.3.4.3 人命救助と投入リソース
 - 5.3.5 実動システムによる対処の課題
 - 5.3.5.1 災害の様相(危機の様相 6 モデル)
 - 5.3.5.2 実動システムの課題 ～投射能力と対処能力
- 6 危機管理政策の限界
 - 6.1 危機管理政策としての大規模災害対処システムの限界
 - 6.1.1 政策が及ぶものと及ばないもの ～危機管理政策の霧
 - 6.1.2 危機管理政策ネットワーク ～危機管理政策決定の霧
 - 6.1.3 想定外 ～想定と計画、そして法律の霧
 - 6.1.4 どこまで備えるか ～リソースとコスト
 - 6.1.5 どう備えるか ～統制システムと対処能力
 - 6.2 危機管理政策の相反
 - 6.3 危機管理政策の限界の克服。そして本稿で語れなかったこと

おわりに

2 本論文の要旨

本論文は、序章において冒頭に紹介した課題設定をしたうえで、分析の枠組を設定している。本論文が分析対象とする「大規模災害対処システム」をその機能的な側面から観察し、法律やそれに基づく予算、防災計画などいわばシステム全体を統制する仕組みとして把握できるものを「統制システム」、発災に際して実際に救助活動などで対処する組織を中心に捉えることができる仕組みを「実動システム」と定義する。なお、本論文が「大規模災害」と捉える事態は、定量的な定義ではなく、政府・行政が持てるリソースを総合して、かつある程度の期間継続して対処しなければならない自然災害を指している。すなわち、政府が非常災害対策本部、緊急災害対策本部を設置しなければならなかったような災害を念頭に置いている。そして、考察の対象期間は、主として「災害応急対応期」とされている。

第1章では危機管理と防災政策との関係について整理されている。通常部署では対処できない事柄、不都合な出来事がすべて「危機管理」の範疇だと思われがちな実情に対して、本章では実体的な対処内容を踏まえながら、概念の整理を行っている。政策段階モデルと危機管理サイクル、防災サイクルの考え方を整理し、本論文の観察対象の範囲を時間的な位置関係の中で確認している。発災直後や発災中に政策決定を伴う何らかの新たな政策を策定することが困難であること、現に対処している活動に対して、政策外の新たな対処を加えることの困難さが示される。

第2章では行政が対処すべき「危機」とは何かについて整理されている。特に本論文の中心課題である大規模な自然災害について、自然科学的な視点も加えて整理した上で、それらに対応する法的な枠組について考察している。防災政策の対処となる様々な災害を整理した上で、政府・行政が対処すべき災害とは何かについて確認される。

第3章では、第1章、第2章で整理された危機管理としての防災政策により形成された、大規模災害に対処する仕組みを「システム」として捉えることの意義と、そのように捉えることの特徴が整理される。本論文におけるシステムとは、ハーバート・サイモンの「人工物 (Artificial)」の概念に依拠しており、外部環境と内部環境をインターフェイスがつないでいる構造と捉える。「外部環境」としての“危機 (例えば災害)”に「内部環境」としての危機対処の“仕組み (「対処システム」)”が効果的に対処できるかどうか問われる。そして、この「システム」は多層的に捉えることができる。本論文が取りあげる大規模災害対処システムにおいては、通常時には細分化、専門化された個別の対処システムとして存在している「個別システム」が、統合、あるいは総合して対処せざるを得なくなる。全体として捉える際には、大規模災害という外部環境と、政府・行政全体による対処という内部環境をつなぐインターフェイスの機能が問われることになるが、個別システムそれぞれを内部環境として捉えれば、他の個別システムは外部環境となり、全体の統制システムがうまく統合、調整の役割をはたすインターフェイスとして有効に機能しているかが問われる。このよう

に、多層的なシステムとして捉えることによって、大規模災害対処に特有の限界の発生要因が、外部環境、内部環境、インターフェイスの各要素に分けて整理できる。

第4章では、大規模災害対処システムのうち、災害対策基本法を中心とする法制度を軸に、それを作動させるために準備されている防災計画体系と予算を概観し、本論文のいう「統制システム」を現代の日本において実装されている制度として具体的に整理し、その課題を検討している。その上で、東日本大震災における統制システムの作動の実態を具体的に検討し、課題や限界が考察される。

第5章では、災害発生時に実際に被災地域で活動する組織や機関、国や自治体で活動する組織や機関を中心に「実動システム」として概観し、その対処の限界や課題を整理、分析している。実体的には主として消防、警察、自衛隊、海上保安庁に着目し、活動はもちろん、これら組織の持つ人的資源を中心とした組織、編成、装備等の物的資源、そして活動の背景としての制度などに着目して分析している。とくに組織編成がその組織の実体的な機能を表現するものとして位置づけられ、具体的に検討される。また、実動システムは、それ自体を災害対処事態における資源として捉えることができ、大規模災害では予め被災地域内に備えられている資源が量的に不足することが一般的であり、外部地域からの応援勢力の投入の重要性も指摘される。本章でも、東日本大震災における実動システムの作動の実態を具体的に検討し、課題や限界が考察される。

最後に第6章において、本論文で明らかにしてきた大規模災害対処システムの構造、統制システムの課題、実動システムの限界を踏まえ、そのシステムを形成させる危機管理政策の限界について、それをもたらす要因と構造を5点に整理している。

第一に、危機において対処が求められるさまざまな事態（事実）のなかに、政策の及ぶものと及ばないものが存在していることである。政策によって変更可能な対象と、不可能な対象が存在し、また、事前に準備しておくことができるリソースの量によって、政策の及ぶ範囲、程度が制約を受ける。そして、「想定外」という政策の及ばない領域が残らざるを得ないということから、常に十分なリソース配分をしておくことは現実的にあり得ない。

第二に、危機管理政策に関わるアクターが多岐にわたり、また、政策課題も多段階にわたる。したがって発災前の防災政策形成に関与する「政策策定ネットワーク」と、発災以降の対処に関与する「災害対処実動ネットワーク」、復興時に形成される「災害復興ネットワーク」が、重複しつつも相異なるアクターで形成され、相互に関連を持ちながらもそれぞれの課題に応じて相互作用が複雑に展開されていく。このアクターの数の多さ、多様性はアクター間の調整コストを増大させ、大規模災害対応において必要とされる時間的な課題にとってもマイナスに作用する。そして、通常時には実現困難な大きな政策変更が、十分に練られた準備が整わないままでも決定されてしまう場面が生じ得る。

第三に、防災政策が過去の経験から導き出された想定に備えるという構造のものとならざるを得ず、法整備や計画策定はそのように行われているにもかかわらず、現実には繰り返す「想定外」の事態が現に発生してきたということである。確実な状況への対処ですら、実

動においては限界が存在せざるを得ないが、結果的に想定外への対応とならざるを得ないという危機管理政策には宿命的な限界が内在している。

第四に、リソースとコストの限界である。東日本大震災の緊急対応の実績を「後知恵」で分析し、事前により大きな資源をどれだけ配置していれば、どのような効果が上がり得たのかを推計すると、起こり得た最大限の効果を実現するためには、事前に莫大な資源の追加投入が必要であったことが推定される。人員も予算もつねに有限であり、事前には大規模災害の発生が高い確率で予知できるわけではないことを考え合わせるならば、大規模災害対応システムは、常に与えられた限られた資源の範囲内で災害に対処するほかない。

第五に、統制システムと対応能力の限界である。実動システムの各組織は、それぞれに異なる指揮命令システムを持ち、そもそも統合的に運用することが難しい。さらにその個別の組織がもつ「対応能力」は事前に準備されている各組織の練度と装備が大きく関わる。大規模災害の経験によって、各組織の対応能力の向上は図られていくが、その結果として全体を統合的に運用する役割を負う統制システムへの負荷は増大する。

これらの要因に規定されている大規模災害対応システムは、その政策目的の達成を促進するために形成されているものであることはいうまでもないが、事前に準備されており、宿命的に限界づけられている実動システムを、統制システムの機能によって組織だって作動させていくことになる。言い換えれば統制システムは実動システムを想定された一定の範囲内に制限して作動させる仕組みという側面をもつ。その結果、大規模災害対策システムには、その政策の本質として政策目的の達成を促進する面と抑制する面の相反する要素を内在していることがまとめの分析として指摘されている。

3 本論文の特色と評価

本論文は、以上の要約に示すように、大規模災害への政府・行政全体としての対応に焦点をあわせ、防災政策を含めた危機管理政策でみられる特徴的な「限界」の存在とその要因を明らかにしようとする研究である。それは次のような諸点において、高く評価しうる、独自性をもった価値ある研究であると評価できる。

第1に、大規模災害への政府・行政全体としての対応という、多岐にわたり、多数のアクターが関与する政策について、その全体像を構造的に整理して把握することを通して、その構造に根ざした問題点の把握に成功していることが高く評価できる。たとえば本論文では、防災法制、防災計画、防災予算などの、大規模災害対応の制度的な基礎について、「統制システム」という概念で整理することによって、複雑で重層的な構造を論点としてシンプルに捉えられるように位置づけ、明瞭な論点に集約して提示することに成功している。また、消防、警察、自衛隊、海上保安庁などの実動組織についても、「実動システム」という概念の下で整理することによって、多様な実動組織が同じ被災地で一定の役割分担をしながら、基本的には同一の目的のために活動する時に生じ得る課題を、制度運用の具体論から一段階抽象度を上げて系統的に理解できるよう整理して見せている。本論文で取りあげられ

ている個々の法制度についての政策過程研究や、個々の実動組織についての実証的な研究などは個別的にはあり得るが、それらがシステムの組み合わせられて現場で作動する際の問題点を全体的・構造的に把握するためには、本論文のもつ枠組は有効であると評価できる。個別の研究として捉えるならば、本論文の分析する法制度や組織の研究には不十分さが指摘できるかも知れないが、大きな構造的課題を総合的に評価することを目指す本論文自体の研究目的に照らす場合には、分析精度の不足という指摘は当たらないといえる。

第2に、分析の題材として東日本大震災を事例として取りあげ、論点に深く関わる観点から、特に発災後に被災地で生じるさまざまな具体的な事案を、本論文の枠組によって整理して、そこから論点を効果的に確認していることも、本論文の成功している点といえる。本論文が提示する枠組は、複雑多岐な事象を理解可能なシンプルさのもとに整理するものだが、それを論じるに当たって、極めて具体的な実例を参照しながら検討が展開されていることによって、枠組の裏付けとなる事実の重みを確認しつつ、論点を理解していくことができる。東日本大震災のような大規模な非日常的事態のもとでは、個々の場面、ひとりひとりのアクターごとに、複雑で厚みのある事実が展開されるものだが、それを単純にそのまま記述しても、あくまでも部分的な事実の積み重ねにしかならない。本論文は、抽象化された枠組と、豊富な事実との組み合わせによって、実態の裏付けのもとに構造的な論点を説得的に展開し得ていると評価できる。

第3に、大規模なシステムを重層的なシステムとしてとらえることと、その重層性と関連づけて政策決定や実施のサイクルを位置づけることによって、時間軸の中で大規模災害対処に関わる政策過程を明示できていることが本論文の長所と評価できる。それによって、直前の災害を参考にしながら想定事態を構成して策定される政策が発災前に確定しており、発災後にはその瞬間にすでに存在していた政策を与えられた前提として実動システムが作動することを基本とすることと、それにも関わらず対応を迫られる事象に対して、しばしば拙速に、粗雑な内容であることも珍しくない決定がなされがちであることが、構造的な必然として明示されている。どの時点の大規模災害対処システムも、そういうサイクルの集積として成立していることが、システムの限界の要因として浮き彫りにされている。

このように評価できる特長をもった論文ではあるが、本研究には著者自ら課題として記述している点に加えて、一定の弱点をかかえていることを問題点として指摘することができる。

第一に、本論文の結論部分の最後に提示される「危機管理政策の相反」が、必ずしも十分に説明されておらず、論点を示唆するという段階にとどまっている点である。複雑な大規模システムを、的確な抽象化によって単純化して論点抽出に成功しているが、東日本大震災の具体的な事例にもとづく考察が裏付けとなっていることで説得力ある分析となっているのが本論文の特長である。しかしながら、危機管理政策の相反については、抽象的な論点整理の次元での指摘にとどまっており、事例を通してその分析を裏付けるに足る記述はなされていない。論理的な整理として納得のいく説明にはなっているものの、事前に準備した政策

を、想定外の事態のもとで実施していく場合、政策目的を推進しようとする意図にもかかわらず、準備の限界があるため目的達成にとって不十分な水準にとどまってしまう、ということはあらゆる政策の実施について論理的にはあり得ることである。日常的な実働部隊の指揮命令についても、想定外の事態が生じた場合には、既存の権限と手続の範囲内でそれが行使される以上、本来の政策目的を制約する面が多かれ少なかれ発生するものと思われる。本論文が指摘する「政策の相反」が大規模災害対処にみる危機管理政策特有の構造的な課題なのだと主張するのであれば、それが程度における固有性なのか、質的に一般政策とは異なるのかを含め、さらに議論を展開する必要があるのではないだろうか。

また、博士後期課程在籍中の研究報告等において示されてきた、著者栗田昌之氏による東日本大震災の関連当事者、組織に対するさまざまなヒアリング調査の結果のうち、本論文において記述されたのはごく一部に留まっている。審査小委員会委員は、それぞれ栗田氏によるそれらの報告に接する機会を得ていたため、本論文に記述されなかった調査結果の中に、記録し公表することに意義のある内容が多く含まれていたことを把握できる立場にある。事実に関する厚い把握が裏付けになって、論理化、抽象化が適切に実現できるという点で、それらの調査結果がこの論文の成立に対して欠かすことのできない意義をもっているにせよ、それは論文自体の中に必ずしも十分は示されていないように思われる。ただし、これはこの論文自体の価値を内在的に損なう欠点というわけではないことは付言しておきたい。

以上のように、いくつかの課題を指摘することもできるが、審査小委員会としては、本論文がオリジナリティを備えた、価値ある研究成果であり、栗田氏の研究者としての研究能力を実証するに十分な業績であると評価でき、博士（公共政策学）の学位を授与するに値する業績であると認めるものである。

4 口頭試問

審査小委員会は、2022年1月15日に栗田昌之氏の公開審査会（口頭試問）を実施し、本論文を中心とし、それに関連のある学識確認の試問を行った結果、同氏が博士学位の授与に値する学識と研究能力を持っていると判定した。

5 結論

以上を踏まえ、本審査小委員会は、栗田昌之氏が、研究能力並びに学位論文に結実した研究成果の到達度の両面において、博士（公共政策学）の学位を受けるに十分値するものと判断した。

以上