

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>

法政大学審査学位論文の要約

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

1.はじめに

大規模災害などの危機に直面した時、それに対して政府・行政はどのような対応ができ、あるいはできないのだろうか。また人々は政府・行政に何をどこまで求め得るのか。本稿では大規模災害への対応に関する政策を、直接的には防災政策、広義では危機管理政策の一領域として捉え、その危機管理政策の限界について、その構造はどのようなもので、その要因は何かについて解明を目指した。自然災害の多い我が国にとって防災の領域は重要である。本稿では危機管理政策の中でも重要な領域である防災政策を中心に、特に災害発生時、いわゆる応急対応期における政府・行政の活動を中心に考察を進めた。

本稿では伝統的な危機管理研究が対象としている国際関係上の危機の抑制や、企業活動等でいう、特に損害のリスクマネジメントではなく、政府、行政が国民、住民に対して負う「生命財産の保全」の義務をその政策目的と考え、特にその大きな領域の一つである災害への対応、防災政策を中心に考察している。

災害では自助・共助・公助が重要だと言われる。しかし例えば阪神淡路大震災や東日本大震災のような規模の災害に襲われたとき、自助・共助だけでは対処が難しい。ましてや東日本大震災での福島第一原発の事故災害などに対しては個人での対応は不可能である。当然のことながら大規模災害発生時の政府・行政が担わなければならない役割、責任は大きい。もちろん平素から政府・行政は、大規模災害へ対処する様々な仕組みを準備している。しかしその様々な対処の準備をしても、多くの場合被害、特に人的被害を完全に防ぐことはできない。繰り返される災害、そしてその反省と教訓をもとに新たな対策がとられているはずなのにこの「限界」はなぜ生じるのか。

もちろん災害における救助活動などを見聞きしている我々は経験的にその活動の「限界」を知っている。しかし国民、住民の生命財産を守る事を使命としている政府・行政がその「限界」を受け入れるわけにはいかない。本稿では、この実際の活動、特に大規模災害における政府・行政の活動に限界が生じる要因について政策、危機管理政策、防災政策に着目して考察した。

一般に政策とは「課題解決の為に策定、実施されるものである」と考えられている。しかし危機管理政策では、その政策が課題解決を推進させるとともに、その作用を制限、あるいは抑制する特徴を持たざるを得ない構造をもつことが観察できる。本稿では、この“政策の相反性”が危機管理政策に限界をもたらす要因であることの論証を目指した。

2.考察、論証の進め方

本稿では、政府・行政が備える大規模災害への様々な対処の仕組みに着目し、それらを一つの「大規模災害対処システム」として捉えこの要因の解明を行った。

政府・行政が備える大規模災害へ対処する様々な仕組み、法体系、予算、組織などを総体として形成、構築される様々な仕組みを「大規模災害対処システム」とした。本稿ではさらにそれを「統制システム」と「実動システム」とに区分した。前者は大規模災害に対処するときの法律、裏付けとなる予算や様々な防災計画など政府の「大規模災害対処システム」の枠組みや運用を規定する仕組みなどを概念として捉えたものである。

なお、統制と名付けているが、災害発生時に諸機関等をそれに応じ統制するというよりは、活動の枠組みなどをあらかじめ決めていているという意味合いが大きい。後者は、大規模災害が発生した場合、実際に被災地域で活動をする、政府、行政の機関や組織や活動など

を総称している。この整理により、大規模災害に対する政府・行政の対応、現実に災害に対処する機関や組織に対して、どのような権限を与え、どのような組織を編成し何をさせるかという視点からの考察を可能にする。これら政府・行政の活動及びそれ自身のありようは、政策の所産である。すなわち、ある時点での「大規模災害対処システム」はそれ以前の危機管理政策、防災政策などにより形作られたものである。大規模災害対処に関してこの領域の政策目的は人的物的被害の最小化である。その政策目的に対し、政府・行政の準備、対応は十分なのであろうか。この問いに答えるために、本稿では以下のように考察を進めた。

まず初めに政府・行政により準備されたこのシステムは政策（危機管理政策、防災政策）の結果、あるいは過程として形成されたものであるとの観点から、政策と危機管理の関係、政策サイクルと防災サイクルについて整理した。このことにより、この分野の領域と対象を明確にするとともに、「大規模災害対処システム」が何を対象にしたものか、そしてそれがどのようなプロセスで作られ、災害に対してどう対応するのかという事についての手続き的、時間的な要因の重要性が確認できた。

次に本稿の分析の前提として、「大規模災害対処システム」が対象とする災害についての整理を行い、その中でも、政府・行政が総力を挙げて対処すべき災害、本稿ではそれを「大規模災害」としその整理を行った。尚、ここでいう「大規模災害」とは、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する自然災害を指している。したがって消防のみで対処できる災害などは想定していない。のちに整理するが、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災害を念頭に置いている。

さらに政府・行政が準備する大規模災害への対応の様々な仕組みを「大規模災害対処システム」として捉える意義について述べている。システムとして捉えることで本稿の目的である危機管理政策の限界の有無についての分析、論証の枠組みを構築した。

そのうえで「大規模災害対処システム」のうち本稿で「統制システム」とする仕組み、主として防災法制、防災計画、防災予算に関して検討する。我が国の大規模災害への対応のいわば骨格ともいえるこれらの仕組みがどのように形成されているか、そして現実の災害対応にどのように作用しているのかについて整理している。併せて法律間の齟齬などいくつかの事例をあげその課題を考察している。

また、災害が発生した時、被災現場で直接人命救助活動等をおこなう代表的な各組織、消防、警察、自衛隊、海上保安庁等について整理した。特にそれぞれの組織がもつ「リソース」に着目する。ここでいうリソースとは、これら組織の持つ人的資源を中心とした組織の在りよう、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を包括して捉えることにする。

ここでは東日本大震災を事例として、「大規模災害対処システム」がどのように機能したかを整理する。前述したように、大規模災害対処の最大の目的は生命財産の保全、そしてなにより人命の確保であることから、東日本大震災における人命救助活動に着目した。その際、72時間（必ずしも72時間にこだわるべきではないが一つの目安として）というタイムリミットで、大規模災害対処システムがどのように機能したのか、あるいは機能しなかったのかを分析した。その際、各組織の持つリソースに着目して考察した。平素より

被災地域に存在するリソースだけではなく、特に注目したのは被災地域に投入できる応援勢力についてである。大規模災害では被災した地域の機能は多くの場合機能が不十分あるいは機能しなくなり、その地域だけで対処できなくなる。そこで他の地域から被災していない勢力が応急対処の応援に入る。この能力は安全保障の分野でいう戦力投射（能力）

（Force Projection）である。本稿ではこの応援勢力を「投入勢力」とした。この勢力がいかに早く被災地域に入り展開し、いわゆる「72時間の壁」を意識し活動できるかが、応急対処の段階における人命救助のポイントとなる。危機事態、大災害の発生時に心がける重要な行動の一つは、行政が持てる資源をいかに分配し運用するかである。本稿もこの実動リソースに着目する。例えば、各自治体等が準備する消防は災害対処の中心組織の一つだが、発災時点で持ちうるリソースが、その災害に対して対処できる最大値である。したがって現有のリソースで対処するほかない。ある時点での「大規模災害対処システム」のありようは、それまでの政策の結果、例えば法体系であり、防災計画であり、予算などである。災害が発生したからといって、その時点から急に変更できるものではない。その観点から検討を行った。

また、災害の様相の違いをモデル化し、その対処の違いを明らかにした。一口に大規模災害といっても、その様相は千差万別で、すべての様相に対処することの困難さ、実際の活動における限界を考察した。あまり着目されないが、各々の組織の編成からは、その組織の持つ能力を捉えることができる。この編成への分析に関して大橋（2010:37）は「行政の編成は、市民に向けられた各種の行政活動に比べて、法律学では注目を集めてこなかった分野に属す。しかし、子細に見ると、行政組織の変更、改革自体は、機能的には、具体的な政策の変更を外部に向かって表示するものなのであり、組織の下で行われる政策の実施に影響を及ぼすことが少なくない」と述べているが、編成はその組織の能力を反映し、また何にどのように対処しようとするかの手掛かりになる。本稿ではその編成にも注目している。

3. 結論

以上の整理、考察、大規模災害対処システムの整理や事例の検討から、危機管理政策、防災政策の政策形成や実施に影響を与える特徴として(1)対処に関し、そもそもその政策が及ぶものと及ばないもの。そして及んだとしても政策の関与に強弱がある。(2)準備や対処に対してのリソースやコストによる制限の存在。(3)この領域の政策や活動の前提として必要となる想定それ自体の不確実さ、避けられない想定外の問題。(4)平常時と非常時の政策決定、意思決定の違いという各要因が整理できた。もっとも(1)や(2)は他の政策領域にもみられるが、その中でも危機管理政策特有の事象が存在している。それはこの領域の政策が多くの場合政策の前提に必要な「想定」に起因するものであると説明できる。過去の事案、災害などを参考に「想定」を策定しそれに対しての対応策という形で構築される。ある想定策の策定は、それ以外の事態を、それが政策課題である可能性を残しつつ、除外しを霧の中に置き去りにする。この除外された事態は「想定外」となる。政策目的を実現させる為、その活動を促進する仕組みを構築（策定）しようとする過程で必然的に想定外が生じてしまう。さらに、課題に対して新たな政策を発出あるいは実施する政策決定、意思決定の有りようが平常時と非常時では異なることが東日本大震災の事例などから明らかになった。

危機管理政策、防災政策は、その対象の多様性、政策決定、政策実施の特性を要因として、政策目的に対して政治、行政の持つ各システムを効果的に活動させようとする作用と、その行動を制限、抑制させる作用が同一の政策に存在する構造にならざるを得ない。このように危機管理政策、防災政策は「人々の生命財産を守る」という極めて現実的な政策目的を達成しなければならないにも関わらず、その為に策定された政策そのものが、時にその制限要因になる構造、このいわば「政策の相反」が危機管理政策に限界をもたらすのである。