

自治体危機管理計画の調整課題：都道府県を題材として

永松伸吾

独立行政法人 防災科学技術研究所 防災システム研究センター

Abstract

This paper seeks the challenges ahead for local governments on Emergency Management Planning, There are several important tendency of current planning process in the prefectural governments; 1) some governments regards the plan as procedural 'manual,' that should be treated within the governmental organizations, 2) target organizations of the plan are focused on those of prefectural government, 3) certain number of the plans do not mention about regular emergency management coordination body 4) the plan do not aims at the emergency that is to be treated in the Local Disaster Prevention Plan or Civil Protection Plan. However, emergency management, as a public policy agenda, must includes a trade-off between safety and liberty, and hence coordination and consensus building among stakeholders would be necessary for the further development of the emergency management of the local governments.

1. はじめに

我が国の地方自治体における危機管理体制の充実が重要な政策課題の一つとなっている。先だてて行われた統一地方選挙においても、多くの候補者が「安心・安全」をマニフェストの主要な柱の一つとして含めており、その手段として自治体の危機管理体制の充実を訴えている。総務省消防庁は「地方自治体における総合的な危機管理体制の整備に関する検討会」を平成 18 年度から発足させ、検討を進めているが、このなかで行われた調査によれば、実に 42 の都道府県で危機管理専門幹部を置くなど、急速に体制整備が進んでいることが明らかになっている（総務省消防庁,2007）。

このような自治体危機管理体制の急速な広まりは必ずしも予測されたものではなかった。たとえば中郵章は、2005 年に発表された先行的な業績の中で、危機管理が自治体の施策として認知され定着するには、なお相当の時間と努力が必要とされるであろうことを示唆している。その背景には、危機管理が組織防衛というネガティブなイメージを与えたり、出費の割には政策効果が見えない、余計な仕事を増やすといった、危機管理に関する無理解や誤解があるとし、危機管理の定義や特質を明らかにすることの重要性を指摘している（中郵, 2005）。

それでは、今日の自治体における危機管理体制整備の急速な進行は、中郵が指摘したような危機管理に関する無理解や誤解が解消されたからだと考えて良いのだろうか。結論から言えば必ずしもそうとは言えない。現時点において、

自治体の危機管理体制はまだまだ整備途上にあり、人々の生命・財産を守ることを目的として明記はしているものの、そうした積極的な動機に基づいて体制を整備しているところは必ずしも多くはなく、実務的な要請からやむなく取り組まざるを得ないというのが実情である。

もちろん、そのこと自体を取り上げて現在の自治体危機管理体制整備が無駄だと言うつもりはないが、今後自治体を含めた行政が危機管理体制をより強化していくにあたっては、現状の対策の延長では超えられない壁が存在するように思われる。本稿は、こうした危機管理行政の将来的な課題について、都道府県の危機管理計画の作成過程と調整の観点から論じるものである。

2. 地方自治体の危機管理計画の現状：企画と調整の観点から

2.1 危機管理計画を分析することの意味

議論を始めるにあたり、危機管理計画を対象として分析を行うことの意味について述べておきたい。ここで危機管理計画とは、総務省消防庁が「(危機管理事案に係る) 基本指針」と呼んでいるものとはほぼ同一であり、第一に個別の危機事案ではなくて、様々な危機に対して統一的な対応を指向している計画であること、第二に個別部局だけではなく、全庁的な対応方針を示している計画であることを念頭に置いている。

実際には、危機事案についても対象を限定したり、全庁対応といっても知事部局かそれ以外も含めるかなどそれぞれ

れ幅があるため、いずれにしても厳密な定義ではない。しかし重要なのは、打越(2004)が「基本計画」と呼ぶところの「既存の『所管体系』を超えて新たな『政策体系』を構築しようとする計画(打越, 2004: 14)であることである。打越が指摘するように、「政策体系」とは客観的に存在するものではあり得ず、計画策定過程を経て政治性・人為性が滲み出たものになる。すなわち、自治体危機管理計画の内容やその策定過程を概観することによって、それぞれの自治体が「危機管理」という政策分野をどのように捉えているかということの一端を明らかにすることが出来るからである。

2.2 自治体危機管理計画の所管部局

表1は、我が国の47都道府県における危機管理計画の状況について、インターネットを通じて筆者が調査した結果の一部である。総務省消防庁(2007)によれば、危機管理に関する基本指針を作成している都道府県は38に及ぶとされている。しかしながら、インターネットにおいてその内容を公開している府県は、部分的なものを含めて23であった。本稿の以下の分析は、インターネットで入手できたこれら23の計画に基づいて行われており、必ずしもすべての計画を分析したわけではない。このため、危機管理行政に対して比較的「意欲」の高い府県の計画にバイアスがかかっている可能性はあるが、各都道府県の情報公開に対する考え方にも依存するため、サンプルの性質について断言することは出来ない。しかしながら、現存する都道府県の計画の半数以上を網羅しているため、全体的な傾向をつかむ上では一定程度の信頼性はあると思われる¹。

ところで、表1における担当部局は、国民保護法や災害対策基本法の対象とする範囲以外の危機事象で、所管が必ずしも明確でない危機事象を管轄する担当部署(以降「危機管理担当部署」と呼ぶ)を記している。部・局レベルないしは課・室レベルのいずれかで「危機管理」「危機対策」といった、危機管理担当部署であることが明瞭になっている都道府県は、34道府県に及んでいる。また、「危機管理」をその名に冠していない部局であっても、ほとんどの都道府県では、防災や国民保護を担当している部局が危機管理

を担当している²。しかしながら、危機管理部署が明確な形で定まっていない府県もわずかながら存在する³。

防災や国民保護担当部署が危機管理を担当することが多いという事実は何を意味しているのか。一般的な理解としては次のようになる。すなわち、我が国で最も頻発する危機が自然災害であり、防災担当部局は対応実績もある上に、警察・消防・自主防災組織・民間企業とのネットワークや情報システムや備蓄物資などの、防災部局が有する災害対応資源はそのまま危機管理にも活用できる。こうした「強み」ゆえに、危機管理業務は防災担当部署が担当するのが最も適任だということになる。そうだとすれば、所管が不明な危機事象は積極的に危機管理担当部局が対応に当たることになる⁴。

しかし、このように捉えている自治体は決して多くない。防災・国民保護部局は、仮に彼らの業務分掌に危機管理が含まれていないとしても、実際に所管部局が不明な事案が発生すれば、マスコミの取材対応や問い合わせなど様々な対応に否が応でも巻き込まれて行く。危機が発生すれば、実際に彼らの政策リソースがその事案に対して有効か否かではなく、周囲の期待と思ひこみがあれば、彼らはその危機を担当せざるを得ないのである⁵。こうした事態を回避するために、計画によって他部局で対応すべき危機を可能な限り事前に割り当てるだけでなく、事後的に所管部局を割り当てる権限を防災・危機管理部局が確保しているものもある⁶。この場合は、所管が不明な危機であっても、何らかの担当部局が決められ、危機管理担当は必要に応じてその支援や調整に当たるということになる。

² この唯一の例外は福島県である。福島県では防災および国民保護については生活環境部県民安全領域が担当しているが、危機管理については知事直轄の総合安全管理室が所管している。

³ 群馬県・静岡県・福岡県では、防災・国民保護部局が危機管理を所管することについては、筆者の電話に応じた同部局職員によれば、業務所掌文書には明記されておらず、庁内の共通理解事項ではないという。とはいえ、実際問題として何か起こったときには全く見ぬふりは出来ないであろうという認識は持っていた。

⁴ 埼玉県危機管理指針によれば「所管部局が不明な危機が発生した場合や、全庁的な危機が発生した場合には、関係部局及び関係機関と連携して」危機管理防災部が対応に当たるとしている。

⁵ JR 福知山線列車事故に際して尼崎市では総務部防災対策課が対応窓口となったが、決して事前に計画されたものではなかった。

⁶ 宮崎県危機管理指針は、具体的には所管が明確でない危機事象や関係部局が複数にまたがる危機の場合は、危機管理局長が所管部局を決定し、そこが中心となって対応を行うようにしている。

¹ 時間的制約によりこの段階での分析になったというのが正直なところである。将来的には全サンプルによる分析を実施する予定である。

表 1 都道府県における危機管理担当部局と危機管理計画の性格

都道府県	担当部局	Web公開	計画主体	対象組織	常設の危機管理組織
北海道	総務部危機対策局参事	×			
青森県	総務部防災消防課	○	不明	庁内+警察	不明
岩手県	総務部総合防災室	*1			
宮城県	総務部危機対策課	×			
秋田県	知事公室総合防災課	○	秋田県	庁内+警察	不明
山形県	危機管理室生活安全調整課	○	不明	庁内	危機管理調整会議
福島県	総合安全管理室	○	福島県	*2	
茨城県	生活環境部危機管理室	×			
栃木県	消防防災課危機管理・災害対策室	○	不明	庁内	危機管理委員会
群馬県	総務部消防防災課**	×			
埼玉県	危機管理防災部危機管理課	○	埼玉県		
千葉県	千葉県総務部消防地震防災課	○			
東京都	総務局総合防災部防災対策課	×			
神奈川県	安全防災局	○	神奈川県	庁内+警察	危機管理連絡調整会議
新潟県	防災局危機対策課	○	不明	庁内一部の部局	危機管理推進会議
富山県	知事政策室消防・危機管理課	×		*3	危機管理連絡会議
石川県	危機管理監室危機対策課	×			
福井県	安全環境部危機対策・防災課	×			
山梨県	総務部消防防災課	×			
長野県	危機管理局危機管理防災課	×			
岐阜県	岐阜県知事公室危機管理課	○	岐阜県	庁内	不明
静岡県	防災局防災政策室**	×			
愛知県	防災局防災危機管理課	○	愛知県	庁内(必要に応じて警察)	危機管理連絡調整会議
三重県	防災危機管理部危機管理総務室	○	不明	庁内+警察	危機管理連絡会議
滋賀県	県民生活文化部防災危機管理局	×			不明
京都府	京都府危機管理室	○	京都府	庁内	危機管理調整会議
大阪府	総務部危機管理室危機管理課	○	知事	庁内	不明
兵庫県	企画管理部防災企画局防災計画課	○	防災計画課	庁内	不明
奈良県	知事公室防災統括室国民保護係	×		庁内	不明
和歌山県	総務部危機管理局危機管理室	○	危機管理室		
鳥取県	防災局防災危機管理課	○	鳥取県	庁内+警察	危機管理委員会
島根県	総務部消防防災課	×			
岡山県	岡山県総務部危機管理課	×			
広島県	県民生活部危機管理局危機管理室	×			
山口県	総務部防災危機管理課	○	山口県		不明
徳島県	危機管理局企画課	○	危機管理会議	庁内(必要に応じて警察)	徳島県危機管理会議
香川県	防災局危機管理課	×			
愛媛県	県民環境部管理局消防防災安全課	○	愛媛県	庁内+警察	危機管理連絡会
高知県	危機管理部危機管理課	×			
福岡県	総務部消防防災安全課**	×			
佐賀県	統括本部危機管理・広報課	×			
長崎県	危機管理防災課	×			
熊本県	総務部危機管理・防災消防総室	×			
大分県	生活環境部防災危機管理課	×			
宮崎県	総務部危機管理局危機管理室	○	宮崎県	庁内	連絡調整会議、担当者会議
鹿児島県	危機管理局危機管理防災課	○	知事	庁内+警察	危機管理調整会議
沖縄県	知事公室防災危機管理課	×			

2007.6.20現在、筆者調べ

** 危機管理を公式には所管していない

*2 県民・事業者・民間団体・市町村・国などに言及

*1 一部公開

*3 庁内+警察+顧問(国交省・民間保険会社)

2.2 危機管理計画の性格

そもそも、危機管理計画について、その策定根拠となる法律はないし、そのような計画を作成すべきだとする通達が特定の省庁から都道府県になされたということもない。

この点、危機管理計画は地方自治体にとって全く任意の計画であり、地域防災計画が災害対策基本法によって、国民保護計画が国民保護法によって作成を義務づけられた法定計画であるという点と全く異なる。そのため、計画の内容

にも相当な多様性が見られる。表1からも現在の危機管理計画についていくつかの興味深い傾向が見受けられる。

第一に、作成主体である。たとえば都道府県防災計画は「都道府県防災会議」、都道府県国民保護計画は「都道府県国民保護協議会」によって作成されることになっており、いずれも警察・消防・自衛隊・ライフライン企業など域内の公的な機関によって校正される組織である。しかし、危機管理計画の策定主体は各自治体でまちまちである。計画の表紙などに記されているのは、もっとも多いのが県の名前が記されているケースであるが、担当部局名までしか記されていないもの（兵庫県・和歌山県）もあり、常設の危機管理協議会名で作成されているもの（徳島県）もある。また、表紙がなく1ページ目から本文が始まり、誰の作成した計画かが必ずしも明確でないものも少なくない。

これらは形式的な部分であり、こうした違いで計画の優劣を論じることはあまり意味がない。ただし、部局名で発表された計画や、あるいはこうした記載のない計画については、他部局との調整においてそれほど問題になる事項が含まれておらず、「マニュアル」に近い事務的かつ内部的な文書であるという意識がその背景にあるとみられる⁷。

第二に、計画が対象とする組織である。知事部局の中でも特に関係する部局のみに限定しているケース（新潟県）もあれば、独立した章で「県民・事業者・民間団体・市町村・国に期待する役割」を設けるなど非常に幅広い主体を巻き込もうとしているケース（福島県）まで存在する。もっとも多いのが、知事部局、企業庁、病院事業庁、教育局、各局委員会などを対象としたものである。警察を含めるか否かについては判断が分かれているようであるが、それでもほとんどが県の組織を対象としたものであり、その意味では地域防災計画・国民保護計画とは異なる「身内の計画」であるということがわかる。

第三に、常設組織の有無である。都道府県防災会議や国民保護協議会が常設組織で、実態はともかく平時においては防災行政や国民保護行政に関する情報交換や調整の場として設置されている。しかし、危機管理計画についてみれば、危機発生後の対策本部の設置についてはほとんどの計画が定めているが、常設の連絡会議などの設置を定めているのは一部に過ぎない。しかも危機管理に関する常設組織

の構成員は、計画の対象組織とほぼ一致しており、その意味ではやはり身内だけで構成される組織である。

第四に計画の位置づけである。地域防災計画が対象とする「災害」や、国民保護計画などが対象とする「武力攻撃自体等」はいずれの自治体でも危機概念に含めているが、ほぼすべての計画において、この両者は計画の対象から外されているか、もしくは計画の対象に含めつつも、実際の対応はそれぞれの計画の定めるところによるものとしている。その意味では、危機管理計画は既存の計画の隙間を埋めるものでしかなく、たとえば米国の国家対応計画(National Response Plan)のように、すべての危機事象について一元的な危機管理を行うためのものでは決してない。そもそも、地域防災計画や国民保護計画が行政以外の多様な主体を巻き込んだ計画であるから、それを統合する計画を行政だけで作成することは出来ない。加えて、国民保護に関わる事務は原則として法定受託事務に整理されており、地方自治体が任意で作成する危機管理計画によって統合されることもあり得ないのである。両者が適用される事態を危機管理計画の対象からはずしているのは、こうした行政計画上の制約も大きいと思われる。

以上のように、1) 危機管理計画はどちらかと言えば事務的・内部的なマニュアルであるという意識、2) 計画の対象が都道府県組織などの「身内」に限定されている、3) 危機管理のための常設組織について必ずしも定めがない、4) 地域防災計画や国民保護計画などが対象とする危機事象は対象外である、などの特徴を考えると、県民の生命・財産を守る危機管理行政を政策課題として積極的に捉えているというよりは、むしろ所管がはっきりせず、責任の所在があいまいな危機事象に対して県庁組織の混乱を回避したいという現場レベルでの意識が色濃く反映されたものであるといえよう。

3 危機管理計画の調整に関する課題

自治体の危機管理計画には现阶段では消極的な側面が見受けられるものの、それでも自治体の業務の中に「危機管理」という業務が位置づけられたということの意味は少なくない。今後「人々の生命と財産を守る」ということを自治体の政策課題としてより積極的に取り組もうとした場合に、危機管理計画の調整面においてどのような課題が生じうるかについて考察を加えたい。

⁷ 都道府県名で出されている場合でも、実際には部局内決裁しか経ていないものも存在した。

3.1 理論モデル

そもそも、危機管理「計画」というのは形容矛盾を含んだ語である。計画とは、様々な研究者がその定義を行っているが、たとえば秋月(1995)で紹介するA.サイモンの定義は「計画者ないしは彼らが属している管理組織がある程度の統制力を有している事象に対して適用される合理的かつ適応的思考」であるとされている。「現象」を「合理的」に「統制する」というのが計画の本質であるとすれば、危機管理とはまさに統制が困難な事象に対処するための行為であり、その計画とは果たしてどのようなものかという根本的な問いが生じる。

池田(2005)は、現代におけるリスクへの政策的な対応戦略を考えるにあたって、リスクを①望ましくない結果の受容性と②知識の不確実性という二つの指標によって4分割して考えることを提唱している。池田の主張は、利害関係者の認識が一致し、かつ知識の不確実性が少ないリスク(たとえば火災など)については、確率論に基づく合理的な管理が可能である。しかし、その結果について利害関係者の認識が一致しなかったり、あるいは科学的な不確実性が大きく、その結果すら十分に明らかでないリスクも存在する。これらに対しては科学的な管理手法については限界があり、リスクに関しての合意形成手法や、「予防原則」のような新しい倫理基準の確立が求められるとする。

自治体をめぐるリスクも多様化している。かつては自然災害に加え、火災や交通事故、犯罪などが市民の生命・財産に影響を与える主要なリスクであった。しかし、最近ではグローバル化の進展とともに、新型感染症や食の安全性、テロなどの新たなリスクが顕在化するとともに、自然災害など従来から存在したリスクについても、市民生活が高度化・複雑化した現代においては、帰宅困難者の問題、要援護者支援の問題、長周期強震動による長大構造物の被害など、これまで経験しなかった新しいタイプのリスクを生み出した。

これらの新たなリスクについては、利害関係者が多数に及ぶだけでなく、それらの利害関係も複雑になっている。しかも、それらがいつ、どのような形でどのようにどの程度発生しうるのかについての予測は困難となっている。

3.2 リスクの性格と計画過程

これに加えて、計画過程について西尾(1972)による有名

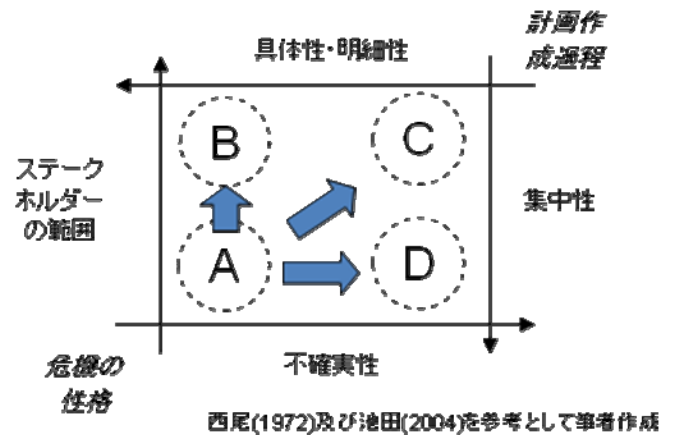


図1 危機の性格と計画過程に関するボックス・ダイアグラム

な類型化がある。すなわち、計画過程の集中性と計画内容の具体性・明細性である。西尾は、計画過程が一部局によって集中的に行われ、その内容が具体的であるような計画過程を「計画による調整」と呼んだ。ここにおいては計画によって問題解決を合理的にプログラム化し、その計画に従って全体が行動すれば、自ずから行政活動全体がプログラム化されるというものである。

しかしながら、計画過程に参加する機関が増大し、それらによる調整の結果、計画の内容から具体性が失われ、一般的な内容となる現象がしばしば観察される。これを西尾は「計画の調整」と呼んだ。そこでは、計画過程とは様々な利害関係の調整と合意形成の場であり、政治的駆け引きを含んだものとなる。

これを、先ほどの危機の性格付けと対応させるならば、次のような含意が得られる。近年自治体を巡るリスクについて、その利害関係者が広範かつ複雑化することになると、それらに対処するための計画過程は、必然的に参画性が高い(集中性が低い)ものにならざるを得ない。さもなければ、そのような計画は実効性を持たないであろう。

同時に、危機事象における科学的な不確実性の増大は、計画の内容を具体的にすることを技術的に困難にする。その結果、計画からは具体性が失われ、一般的なものにならざるを得ない。以上をモデル化したものが図1である。

もともと地域防災計画は、災害発生時に必要な対策を出来る限り具体的に定め、それらに従って対策を実施することによって災害対応の全体調整をねらったものであり、「計画による調整」を指向していた(永松他、2005)。しかし

阪神・淡路大震災以降、地域住民による自主的な防災活動や、ボランティア・NPO・民間企業の役割の大きさが認識され、防災行政においても市民参加を図ろうとする自治体が増えてきた⁸。防災計画におけるこうした変化は、図1のAからBへのシフトとして捉えることができる。

3.3 自治体危機管理の今後の方向性

すでにみてきた危機管理計画は、危機事象を特定せず一般的な対応指針を示そうとする一方で、その計画の対象を都道府県組織内に限定している。そこには、市民、民間事業所、ライフライン企業、NGOなどの姿はみられない。

こうした多様なステークホルダーのネットワークこそが危機に際して威力を発揮するというのは、阪神・淡路大震災を経験した我が国だけではなく、米国においても様々な研究が指摘するところである⁹。もしも、本当に市民の生命と財産を守るということを地方自治体の積極的な政策課題と位置づけるならば、これらとの連携や調整のための仕組みや計画づくりに踏み込む必要がある¹⁰。それは、図1におけるCの領域に計画策定プロセスを移すことに他ならない。

加えて、危機管理の原則に従えば、予防段階からすでに危機管理は始まっている。起こった事象についてどう対応するかではなく、危機の芽をいかに未然に防ぐかということも同じ程度に重要である。現在の危機管理計画においては、事前対策としては危機意識の啓発・教育などが中心であり、その他の具体的な対策についてはほとんど言及されていない。そもそも危機を未然に防ぐということは、多くの場合、規制的手段を伴い、安全管理のためのコストが発生するものである。費用効率的な方法は模索されるべきであるが、安全性とは本質的に自由や便利さとのトレードオフの上に成り立つものであると認識すべきだろう。

しかし、その安全のためのコストを誰がどの程度負担する

のか。やっかいなことに、政治や世論がリスクに対して示す態度や選好は安定的ではない。安全な状況が長く続けば、それを守っていたはずのコストを削減する政治的圧力が生じかねない。

Kettl(2007)によれば米国の国土安全保障政策は「テロとの戦い」ではなく、「他の国家的目標と競合する、安全のための莫大かつ不明確なコストとの戦いである(p.141)」であるとするが、非常に的を得た指摘である。危機管理部局の企画調整能力とは、本来的には危機発生時の初動体制の構築や情報収集の能力を指すのではなく、むしろ社会の安全を多様なステークホルダーを巻き込みながら、他の政策的価値と競合しながらも、着実に実現してゆく能力のことであり、そこに踏み込まなければ自治体危機管理とは単なる組織防衛のための取り組みにすぎない。

参考文献

- Buck, Dick A., Joseph E. Trainor and Benigno E. Aguire (2006) A Critical Evaluation of the Incident Command System and NIMS, *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, 3(3), Article 1.
- Kettl, Donald F. (2007) *System under Stress: Homeland Security and American Politics (2nd Edition)*, CQ Press.
- 秋月謙吾(1995) 第5章：計画の策定, 西尾勝・村松岐夫編『講座行政学』第4巻, 有斐閣.
- 打越綾子(2004)自治体における企画と調整, 日本評論社
- 池田三郎(2004)「リスク分析事始——健康・安全・環境リスクへ対応する戦略思考」池田三郎・酒井泰弘・多和田真編著『リスク、環境、および経済』勁草書房
- 風間規男(2002) 災害対策基本法の制定 —防災政策ネットワークの形成—, 近畿大学法学, 50 (1), 1-82.
- 総務省消防庁(2007)『「地方公共団体における総合的な危機管理体制の整備に関する検討会平成18年度報告書(中間報告書)」
- 永松伸吾・林春男・河田恵明(2005) 地域防災計画にみる防災行政の課題, 地域安全学会論文集, 7, 395-404.
- 中邨章(2005)「行政と危機管理——準備・応答・復旧・減災——」中邨章編著『危機管理と行政：グローバル化社会への対応』ぎょうせい, 1-25.
- 西尾勝(1972)「行政と計画——その問題状況の素描」日本行政学会編『行政計画の理論と実際』勁草書房

⁸ たとえば、明石市では2006年の地域防災計画の見直しにおいて、市民意見を計画内容に反映させる試みを行っている。三重県では、2003年の地震防災アクションプログラムの作成時に、産・官・学・民のそれぞれの分野からの参加を得ている。高知県では平成17年度から「南海地震に強い地域社会づくり条例」の制定にむけて、県民参加型の条例づくりを行っている。

⁹ 中邨(2005)参照。防災行政において政策ネットワークの構築の必要性を論じたものに風間(2002)がある。また、米国についてはBuck et al.(2006)を参照。

¹⁰ 福島県の「総合安全管理基本指針」では、こうした方向性を明記している。