

平成 29 年 6 月 17 日現在

機関番号：34310

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2016

課題番号：25380180

研究課題名(和文)自治体の危機管理体制のあり方に関する基礎研究

研究課題名(英文)Study of Risk Management System in Local Governments

研究代表者

真山 達志 (Mayama, Tatsushi)

同志社大学・政策学部・教授

研究者番号：50199915

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,300,000円

研究成果の概要(和文)：大きな自然災害を経験した地方自治体は、危機管理体制を充実させている。しかし、全国的なアンケートの結果から、危機管理担当組織が十分な専門能力を有しているとは言えない。特に、規模の小さな自治体や、大きな機器を経験していない自治体では、十分な体制を確立してない。また、そもそも危機管理の専門性が何であるのかという共通の理解が十分に浸透していない現状がある。

研究成果の概要(英文)：Local governments which experienced large natural disasters have enhanced the risk management system. However, as a result of the nationwide questionnaire, it can not be said that the organization in charge of risk management has sufficient professional abilities. Especially, local governments of small scale and local governments not experiencing major crisis have not established a sufficient system. Also, many local governments do not know exactly what risk management experts are in the first place.

研究分野：行政学

キーワード：危機管理 地方自治体 意思決定

## 1. 研究開始当初の背景

### (1) 研究の社会的背景

自然災害だけでなく、様々な危機的事象が想定されているが、いずれの場合でも行政による対応には限界がある。しかし、事前、事後を含めて行政の存在を抜きには危機管理は成り立たないとも言える。実際、防災計画や国民保護計画などを行政が中心になって作成し、行政の大きな役割を定めたそれらの計画に従って、国民の生命や財産は守られることになっている。

ところが、行政は平常時を前提に編成され、可能な限りルーティン化して業務を処理しているために、実際に危機に対処できるという保証はない。また、行政学も、平常時の行政を研究対象にしてきたため、危機に際して、行政がどのように意思決定し行動するのかについての研究蓄積はほとんどない。

この状況を放置すると、立派な防災計画や国民保護計画を策定しても、詳細な危機管理マニュアルを策定しても、実際にはほとんど機能しないという事態が想定される。2011年の東日本大震災と原子力発電所事故は、そのような危惧が現実のものになったとも言える事態を引き起こした。したがって、危機においても的確に対応できる意思決定の仕組み、危機管理計画を着実に遂行できる組織編成のあり方、そしてそれらをより確実にするための平常時における意思決定と業務遂行の改革について、実態分析と理論研究に基づいた提言を行うことが急務となっている。

### (2) 研究の理論的・学術的背景

本研究は、行政学の中心的関心である組織編成、組織管理、意思決定の研究蓄積を基礎としている。もっとも、これまでの行政研究の理論や概念は、平常時の行政活動を前提としたものであるため、本研究は既存の理論や概念を危機状況に応用するものである。行政学においては、このような研究は、申請者以外では橋本信之氏の一部の研究業績(例えば、「行政組織と危機管理」(中郵章編著『行政の危機管理システム』中央法規出版、2000年8月)など)を除けばきわめて少ない。

## 2. 研究の目的

大規模災害等の危機発生時の政府、自治体の役割が大きいことから、様々な計画やマニュアルが策定されている。しかし、本当の危機はいわゆる「想定外」の事態が発生することである。つまり、行政の最も苦手な問題解決行動と臨機応変の対応が求められるのが危機管理である。

そこで本研究は、①実態調査を通じて、現在の自治体の危機管理システムが問題解決行動と臨機応変の対応を行える素質、要素を備えているのかを解明すること、②行政研究の観点から、望ましい危機管理組織の編成、意思決定方式、日常の業務体制・業務遂行方式を提言することの2点を目的とする。

## 3. 研究の方法

①第1の目的である自治体の危機管理の実態を解明するため、都道府県・市区町村にアンケート調査および補完のためのインタビュー調査を行う。アンケートの集計、分析を通じて、現状の問題点を明らかにする。

②続いて意思決定論、政策実施論、行政管理論の先行研究に依拠して、現状の問題点が発生しているメカニズムを明らかにする。文献研究・理論研究を主とし、実態を確認するためインタビュー調査を補完的に並行して行う。

## 4. 研究成果

### (1)はじめに

東日本大震災以降、自然災害を中心に危機管理に対する関心が一段と高まっている。自治体においても、地域防災計画や各種の防災マニュアルの改訂、あるいは避難場所や経路の確認などが積極的に行われている。それらの取り組みは、大きな災害を教訓に来るべき災害に備えるという点で、大変結構なことである。昨今では、朝鮮半島情勢の不安定化が取り沙汰され、自然災害以外の危機に対する論議も活発になりつつある。

防災体制の充実という側面では、自治体の危機管理、防災担当部署が中心となって、いわゆる関係部局が取り組んでいる。その際に、地震、津波、気象、建築・土木、都市計画、あるいは防災の専門家といわれる人々が関わったりアドバイスをしたりするのだが、その時に見落とされがちなのが、危機管理において中心的な役割を果たす行政それ自体に対する検討である。

災害時にボランティアや民間企業が活躍していることは周知の事実である。しかし、それでも終始一貫して重要な役割を果たし続けているのは行政である点を見逃することはできない。したがって、行政についての冷静かつ緻密な分析なしに危機管理を論じるのは、あまりに不十分であると言わざるを得ないだろう。

危機管理は、住民の生命、財産の保護という自治体行政の最も重要な機能に関わることである。そこで、本研究の目的は前述のように、危機管理に携わる行政(組織)の実態を明らかにし、その問題点を指摘し、問題解決の方向性を示すことにある。

### (2)実態の把握と検討の方法

自治体の危機管理体制の実態を把握するため、全ての地方自治体に対してアンケートを実施した。規模や権限の違いを考慮し、都道府県および政令指定都市を対象とするものと、市町村を対象とするものとに分けて実施した。ここでは、住民の安全を守る上で第一義的な責任を有し、実際にも災害対策基本

法などによって危機管理の中心的役割を果たすことが期待されている市町村を中心に検討する。

アンケートは2014年9月22日から10月31日の間に、当時の全市区町村1,716団体に対して郵送により実施した。回答を得たのは37.1%に当たる636団体であった。地域別の送付数、回収数等は下表の通りである。質問は①危機管理主管組織の名称、位置づけ、規模などの概要と、②専門性、リーダーシップ、意思決定、情報収集などに関する自己評価、③地域の危機管理能力を高めるための取り組み（防災訓練の実施状況等）に関するもので、全27問となっている。

地域	送付数	回収数	回収率
北海道	178	82	46.1%
東北	226	81	35.8%
関東・甲信越	444	145	32.7%
東海・北陸	203	78	38.2%
近畿	193	85	43.8%
中国・四国	199	67	33.7%
九州・沖縄	271	91	33.6%
不明・未回答		7	
総数	1714	636	37.1%

### (3) 危機管理の意味と範囲

危機管理という用語は最近では頻繁に使われるようになってきている。自治体でもその例外ではない。昔は防災という用語が一般的で、危機管理という言葉はそれほど使われていなかったが、最近では自然災害だけでなく、大規模な事故、伝染病が発生していることに加えて、近隣諸国からの武力攻撃の恐れなどが議論されるようになり、危機に該当する事象が多様化しているため、防災だけが唯一の危機管理ではないという認識が広がってきた。

法制度面でも、危機管理に関するものといえば従来は1963年に制定された「災害対策基本」を中心とした自然災害を想定した法体系が中心であった。これにより、危機管理の中心は伝統的に防災に置かれるようになった。その後、1998年には「感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律」が制定され、自然災害とは異なる社会的脅威についての関心の対象も徐々に拡大していった。そして、2004年に「武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律（国民保護法）」が制定されて以来、武力攻撃から住民を守ることを目的とした法体系が自治体の危機管理にも位置づけられるようになってきている。同法第3条2項には「地方公

共団体は、国があらかじめ定める国民の保護のための措置の実施に関する基本的な方針に基づき、武力攻撃事象等においては、自ら国民の保護のための措置を的確かつ迅速に実施し、及び当該地方公共団体の区域において関係機関が実施する国民の保護のための措置を総合的に推進する責務を有する」と明記されている。このように、人々の感覚のレベルでも、法制度上でも、危機に該当する事態が広がり、それらへの対応、対策を危機管理と総称するようになってきたのである。

とはいえ、自治体においては自然災害以外の危機に対する体制は必ずしも十分とは言えないのが現状である。危機管理主管組織の名称に「危機管理」が含まれているのは、全体で21.6%にとどまり、特に人口1万人未満の小規模町村では2.3%に過ぎない。一方で、規模の大きな市では危機管理という概念が定着してきているようで、人口10万人以上の都市では62.2%以上で危機管理を冠する組織が設置されている【問1】。

事務分掌上は防災をはじめ危機管理を担当しているのであれば、組織の名称が何であっても良いのだが、組織には「名は体を表す」という側面がある。また、危機管理に関わる名称を冠した組織を作ることは、政策的に危機管理を重視しているというシンボリックな意味がある。そのような観点からすれば、規模の大きな自治体では危機管理が組織という点からも充実しつつあるが、規模の小さな町村では、他の業務の付随的な位置づけにとどまっているという傾向にある。広い意味での危機管理は大規模自治体を中心に徐々に浸透しているが、地方都市や小規模町村では従来からの消防防災という範疇での危機管理になっている。

### (4) 危機管理における縦割り行政の問題

行政の縦割りの弊害が繰り返し指摘されてきた。しかし、そうそう簡単に縦割りを解消することができないことも周知の通りである。したがって、現状の裏返しとして、総合行政の必要性が唱えられてきた。このような縦割りの問題は、危機管理において端的に現れる。前述のように、危機と捉えられる社会事象は多様になり、複雑になっているのであるが、それらに対応する行政組織は従来通りの編成のままであることが多いからである。

このことは、危機管理主管組織の位置づけにも見出せる。従来から、消防防災は総務系の組織に位置づけられてきたが、今日でも危機管理主管組織の66.2%は総務系部局内に置かれている【問2】。たしかに、総務系組織は特定の分野に限定されない「総合的」な業務を担当することが多いが、それは横割り（横串）的な業務というよりは、「共通業務」やこの政策分野にも属さない「その他」的な業務である。したがって、分野横断的、横

割り的な政策を立案したり実施したりする場合は、従来の総務部局とは異なる「首長直属」組織を設置して対応することが考えられる。

この点では、危機管理の総合性や重要性に鑑み、危機管理主管組織を首長直属の独立した組織として位置づける傾向も見受けられる。特に人口 10 万人以上の都市にその傾向が顕著で、23.5%の団体で首長直属としている。組織編成だけで直ちに縦割り行政の弊害を除去することは無理であるが、状況を変えようとする努力は見出せる。

#### (5) 危機管理における意思決定・権限・リーダーシップの問題

危機管理に関する自治体の組織体制は徐々に整備されつつあることは間違いないようである。では、危機管理に関わる組織や危機管理担当者は的確な意思決定をすることができるのか、危機管理において適切なリーダーシップを発揮できるのだろうか。この点に関して、当事者の認識を確認しておこう。

危機管理時に的確な意思決定が行えるような手続や仕組みが確立されているかという問に対して、半数程度の 51.3%が整備されているという認識である【問 16】。この点では、自治体の規模による違いはあまり顕著には見られない。また、組織上の位置づけの違いによっても大きな差はないようであるが、首長直属の組織の方が若干、意思決定に自信があるように思われる。

合理的な意思決定には、十分な情報が必要になる。そこで、情報に関する設問に対する回答を見てみると、半数弱の 47.8%の自治体が必要な情報を確保する手続・仕組みが整備されていると回答している。逆に 11.9%の自治体は整備が不十分であると考えている【問 17】。ただ、この点でも首長直属の組織では 64%が情報収集の体制が整備されていると答えていることから、組織上の位置づけが重要になるかもしれない。

情報の点では必ずしも万全の体制ではないように思われるが、首長の指示・命令が途絶しても危機に対応できると考えている自治体が 61.8%と高いことは興味深い【問 18】。しかもこの点については、自治体の規模や組織上の位置づけによる違いがそれほど顕著ではない。

回答を見る限り、危機管理における意思決定に一定の自信を持っている自治体が比較的多いようである。

#### (6) 危機管理における専門性の問題

危機管理は日常業務とは異なる側面が多いため、一般行政の知識と経験だけでは責務を果たすことが困難である。前節で見たように、半数あまりの自治体で危機の際に必要な情報を収集したり、的確な意思決定をしたり

できると考えているが、これも確たる専門性の裏付けがないと、根拠のない自信ということにもなりかねない。その意味では、危機管理の専門性が必要である。

危機管理担当の責任者自身は、半数近くの 49.8%が経験や専門性が十分であるとは思っていない【問 21】。特に人口 1 万人未満の小規模町村では、経験や専門性が備わっていると答えたのはわずかに 5.8%にとどまる。10 万人以上の市では 27%まで増えるが、それでも低いと言わざるを得ない。個人ではなく、危機管理担当の組織としての専門性についても、41.4%が十分ではないと答えている。ここでも、組織としての専門性があると答えているのは、人口 1 万人未満の小規模町村では 9.8%にとどまり、人口 10 万人以上の市では 31.5%に増えている【問 22】。

以上はいずれも自己評価であるため、実際のところの専門性がどの程度まで備わっているかの客観的な指標ではない。そもそも、危機管理の専門性とは何かということ具体的に示すこと自体が困難である。そこでここでは、さしあたり 1 つの目安として責任者の資格に注目しておく。危機管理の責任者が危機管理に関する資格を有しているかどうかについての問については、全体の 16.2%が何らかの有資格者であると答えている。資格の中では、「防災士」が 78.1%を占めており、他の資格はあまり普及していない【問 11】。なお、危機管理に関連する学会や研究組織に個人的に加入している担当者は全体の 3.6%の 23 人にとどまった【問 12】。日常業務とは異なる危機管理とはいえ、総務系部局に置かれる組織が多いことから分かるように、一般的な人事異動の対象になっていることが多いことから、資格取得や学会加入が少ないというのも無理からぬことではある。

#### (7) 訓練等の実施状況

危機管理業務が実際に必要となることは無いに越したことはない。実際、そうそう頻繁に危機管理を行っているわけではない。それゆえ、いざという時に本当に危機管理業務を遂行できるかどうかは、常日頃からの訓練を実施しているか否かに左右される。

訓練の実施状況について見てみると、図上訓練では 19.8%、より本格的なロールプレイング訓練では 25.8%の団体が実施したことがないと回答している。ただ、担当者が異動で替わっているなどの理由により、過去の実績を十分に把握していない自治体が多いため、図上訓練で 35.5%、ロールプレイング訓練で 46.5%の自治体が不明（無回答）となっている【問 25】。

どこの自治体でも住民の防災訓練（避難訓練）などは年に 1 回程度開催されているが、危機管理担当組織（者）の専門能力を高めるような訓練は、まだ十分に浸透していないようである。

(8)おわりに

1990年代半ばから本格的に始まった地方分権の進展に伴い、自治体、とりわけ基礎自治体である市町村に対する期待は大きくなっている。もちろん、そこでの自治体とは必ずしも行政だけを指しているわけではない。近年では、行政が担っていた公共的機能を、民間企業やNPOなどの非政府部門が担うことが求められている。

しかし、危機管理における行政の役割を過小評価することは適当ではない。とくに基礎自治体を中心に、自治体行政は、危機発生直後からまさに命がけで対応をしているのである。全国からボランティアが集まるとしても、行政の機能の全てを代替できるわけではない。それゆえ、自治体行政は危機管理能力の向上を図ることが喫緊の課題であると言える。しかし、本稿で指摘したように、基礎自治体の危機管理体制や危機管理能力は未だ発展途上である。できるだけ早く危機管理が充実することが望まれる。

この点に関して、自らの危機管理能力が時間とともに向上していると思うかという問に対する回答を見てみよう。この問に対しては、全体の41.8%がどちらとも言えないと判断をしかねているものの、それを上回る47.5%の自治体が向上していると考えている。向上していないと考えているのは13%にとどまっているのである。特に人口10万人以上の市では、64%が向上していると考えており、否定的な意見は4.5%に過ぎない。状況は少しずつ好転していると期待することもできる。

もっとも、ここでも人口1万人未満の小規模町村では、向上しているとの回答が30.1%で、向上していないとの回答が22.0%と、ネガティブな意見が多い【問24】。厳しい財政状況や人口減少と超高齢化に直面している自治体では、職員数を削り、給与等の処遇を切り下げてきていることから、非日常業務に当たる危機管理にまで手が回らないということが見て取れる。

安全安心の社会が強く求められているが、それを実現するために膨大なコストを要する。しかも、多くの場合、安全安心に関する投資は効果が見えにくい。危機管理に関わる組織や人員を充実させても、危機が発生しない限り無駄に見えるだろう。危機管理に関わる職員の数については、十分な数が確保されていると答えた自治体は7.4%で、十分とは言えないとの答えは64.3%に上る【問19】。同様に危機管理関連の予算が十分かという問に対しては、十分という答えは9.1%、十分と言えないとする答えは45.7%であった【問20】。どの組織でも、予算と人的資源の不足を強調するのが常であるから、この数字だけで結論づけることはできないが、安全安心という観点からすると心許ない現状が推

測される。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計1件)

真山 達志「自治体の危機管理行政組織の現状と課題」『同志社政策科学研究』第19巻第1号2017年(査読なし・印刷中につきページ未確定)

6. 研究組織

(1)研究代表者

真山 達志 (MAYAMA, Tatsushi)

同志社大学・政策学部・教授

研究者番号：50199915