

令和 4 年 6 月 10 日現在

機関番号：16301

研究種目：若手研究

研究期間：2018～2021

課題番号：18K12703

研究課題名（和文）危機管理行政における行政組織間の調整の構造

研究課題名（英文）Coordination of governmental organizations for emergency management

研究代表者

太田 響子（Ohta, Kyoko）

愛媛大学・法文学部・准教授

研究者番号：60723963

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,200,000円

研究成果の概要（和文）：政府資源が有限であるなかで、多様なリスクや脅威から最終的に市民を保護する政府の役割・機能はどうあるべきか。こうした問題関心の下に、本研究は、緊急時の初動対応における中央政府と地方自治体間、あるいは各行政組織間の調整の実態を研究対象とした。イギリス等海外の危機管理体制の事例も参照しながら理論面の整理を行うとともに、行政実務の柱となっている行政計画に基づく調整および政策実施の観点から、広域避難計画等を事例として各県の比較分析を行った。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究は、平時の効率的な行政運営を行うために構成されている行政機関が、いかに緊急時に多様な機関の間で複雑な調整を行いうるかという観点から、組織的あるいは政治的な側面も視野に入れつつ仕組みの分析を行ったものである。危機管理研究の学術的・社会的意義は、主に工学あるいは法学の観点による合理的・技術的改善への貢献が重視されるが、本研究は、必ずしも合理的かつ予測通りの対応がかなわない場合の組織間の資源配分や裁量的対応についての知見を加えるものである。

研究成果の概要（英文）：With limited government resources, what should be the role and function of government in protecting citizens from various risks and threats? Based on this concern, this study focused on the coordination between the central government and local governments, as well as between administrative organizations, in the initial response to an emergency. Theoretical aspects were examined with reference to examples of crisis management systems in the U.K. and other countries, and a comparative analysis of each prefecture was conducted from the perspective of coordination and policy implementation based on administrative planning, which is a pillar of administrative practice, using wide-area evacuation plans and other examples.

研究分野：行政学

キーワード：危機管理 調整 セクショナリズム 行政計画

## 1. 研究開始当初の背景

現代の社会経済活動は、様々な社会システムや技術システムに支えられ広域かつ重層的に繋がっていると同時に、自然災害、大規模事故、パンデミック、テロリズムなど様々な脅威に晒されている。そのため、ひとたびある分野で重大なリスクが顕在化すると時間的空間的なリスクの連鎖を引き起こし市民生活への深刻な障害となる。政府資源が有限であるなかで、多様なリスクや脅威から最終的に市民を保護する政府の役割・機能がどうあるべきかについて各国は模索を続けている。近年、OECD 諸国をはじめとする各国では、災害の種類や規模に関わらず国民の生命・健康、財産そして環境への損害を最小限に抑えるという観点からオールハザード及び政府全体 (whole of government) によるより効果的で効率的な緊急事態対応・危機管理体制の構築を目指している (OECD 2012)。日本においては東日本大震災後、災害対策基本法をはじめとする現行の緊急事態対応の法体系の問題点への一般的な関心に加え、国家レベルの危機管理における縦割り行政を超えた対応を想定し、内閣機能の強化や行政組織再編 (日本版 FEMA (米連邦政府の危機管理庁) の設立) 等の議論が生じている。一方で、実際に法を運用する行政現場の実態を明らかにせずして、こうした法体系あるいは制度の変更について質の高い議論が進展するとは考えにくい。

日本の危機管理研究の多くは自然災害に起因する防災研究が主軸となっており、学問分野では工学系に加え行政法などからのアプローチが (大橋 2004)、テロ等武力攻撃事態に関しては安全保障・防衛研究によるアプローチが主である (千々和 2015)。一方行政学の観点からは、防災行政に関わる消防組織や警察組織等の個別領域の研究、あるいは防災行政における市町村第一主義 (小規模な自然災害はまず市町村が対応し、災害の規模・影響度に応じてこれを都道府県さらに国が補完するシステム) の研究 (室崎他編 2013) がなされている。また行政組織内のリスクの扱いに関する研究 (手塚 2006) がある。

これらの先行研究に対して、危機管理行政の実態解明の鍵として本研究が着目するのが、組織間の「調整」の概念である。国家レベルの緊急事態においては、一般的に、国家緊急権の発動や緊急事態宣言によって国家元首や行政府の長をトップとする指揮命令系統による対応が行われるとされる。一方で、通常の行政機能はインフラ事業の所管も含めて細分化・分業化されているため、意思決定の一本化を迫られる緊急時ほど省庁間・部局間連携と調整の必要は高まる。また現場の自治体による対応とこうしたトップダウンの対応との調整問題も重層的に生じる。

以上のような背景と先行研究における問題意識より導き出される本研究の中心的な問いは、「大規模・複合的な緊急事態における行政組織間の調整の特徴とはどのようなものか」というものである。この問いを明らかにすることにより、通常の縦割りあるいは機能別の行政活動を、予測不可能性が高まる緊急時にどのように柔軟かつ横断的に適応させることができるのか、という社会的な課題にも示唆を与えることが期待される。

## 2. 研究の目的

本研究の特色は、緊急時の行政 (危機管理行政) における調整への着目である。行政の観点からすると緊急事態の特徴とは、その予測不可能性にある。マーチとオルセン (2014) によれば、状況がより安定的で予測可能ならば、予定表に基づく計画による調整が主軸となり、状況がより不安定で予測不能ならば、新情報伝達を伴うフィードバックによる調整に多く依存することになる。この対比は平時と緊急時の調整の違いに示唆を与える。計画にもとづき行政活動を行う平時にならない、予測不可能性が高まる緊急時の対応についても各種防災計画や国民保護計画が整備されている。しかし緊急時の予測不可能性の高さゆえにこれらの計画には限界がもたらされ、その余白部分を埋めるための組織間の調整の重要性は平時に増して高まる。このように行政活動における調整は、平時と緊急時の行政活動の実態の違いが最も鮮明に表れる場面といえる。

本研究は、日本の行政組織においてこうした対応のために必要な調整メカニズムが現状どのようなになっているか、ボトルネックはどこにあるのかを明らかにすることを目的とする。特に、平時における主要な調整機能の一つである行政計画の仕組みと活用状況を参照し、これが、危機管理行政においてどのように援用されているのか、計画によらない緊急時の調整にはどのような方法があるのかを明らかにする。

## 3. 研究の方法

第一に、平時と緊急時の調整概念の理論上の整理を行った。特に防災計画や国民保護計画、BCP (事業継続計画) の策定が、平時の計画行政と質的にどのように異なるのか、平時において行われる「緊急時に向けた調整」という概念が果たして有用なのか、といった点も視野に入れ海外の事例も踏まえながら理論研究を行った。

第二に、日本の官僚制における割拠性が戦後のいくつかの「緊急事態」に際して実際どのような対応をしてきたのか (歴史・事実) について、主に先行研究をもとに、成否を分ける要因やボ

トルネックを分析した。

第三に、都道府県レベルの危機管理に関わる行政計画の質的・量的調査を行った。その際、地域防災計画に限らず、広義の危機管理に関わる計画・指針・マニュアル・ガイドライン等について、公表されているものを中心に広く収集し、体系的に分類・リスト化するとともにその内容についての分析も行い、都道府県間の比較を行った。

第四に、これらの危機管理計画が具体的な危機管理業務の現場においてどのように用いられているのかを明らかにするため、ヒアリング調査を中心とする事例分析を行った。特に、南海トラフ地震被害想定地域にある県の各種広域避難計画について、行政資料やヒアリング調査に基づき、体系的な比較分析を行った。

なお、研究期間の後半は、新型コロナウイルス感染症拡大の影響で国内外への出張の機会等が失われ、現地調査や現地資料等による研究活動が不十分となった。その影響により、多様な関係者への対面ヒアリング調査に重点を置いた当初の研究手法よりも、オンラインでの作業可能な実証的分析として、ウェブサイト上で入手可能な都道府県の危機管理行政実務のデータ収集や、オンラインによる合同ヒアリング調査を主な研究方法として用いた。

## 4. 研究成果

### (1) 研究の主な成果

本研究では、これまで、国の省庁や自治体によって策定される防災計画、災害対応マニュアル等の行政文書の分析、東日本大震災時の各行政機関の初動対応、さらにイギリス等海外の危機管理体制の事例も参照しながら、理論面の整理を進めるとともに、行政実務の柱となっている行政計画に基づく政策実施に着目し、その研究の系譜においては特段注目されてこなかった危機管理に関する各種の計画を改めて位置づけなおす、という取り組みを進めた。体系的な計画の数量調査については、愛媛県、静岡県、高知県の危機管理計画・マニュアル・指針等のデータ収集と類型化を行った。また、具体的な災害対応業務について各県がいかなる計画等を整備し、それらに特徴や違いが生じているかを明らかにするため、三重県、高知県、静岡県の災害時広域避難に関する計画等の比較分析を行うとともに、これらの研究成果を論文や報告書等で公表する予定である。

本研究は、平時の効率的な行政運営を行うために構成されている行政機関が、いかに緊急時に多様な機関の間で複雑な調整を行いうるかという観点から、行政計画による調整という側面に注目し、その仕組みの分析を行ったものである。危機管理研究の学術的・社会的意義は、主に工学あるいは法学の観点による合理的・技術的改善への貢献が重視されるが、本研究は、必ずしも合理的かつ予測通りの対応がかなわない場合の組織間の資源配分や裁量的対応についての知見を加えるものである。

また本研究は、南海トラフ地震災害に代表される大規模かつ激甚な災害における都道府県の役割に着目し、広域避難対策を中心とした取り組みを検討した。都道府県は、災対法と各種の所管別の法制度に基づき行政的コントロールを効かせる国と、現場における第一の責任者として状況適応的に対応にあたる市町村の間で、各種の調整役を期待されている。本研究は、都道府県が策定する広域避難をはじめとする防災分野の「計画」を手掛かりに、その運用実態を見ることによって、こうした調整の機能がどのように果たされるかを考察した。

### (2) 得られた成果の国内外における位置づけとインパクト

これまで行政学においては、自然災害に起因する防災研究が主軸となっており、消防行政、警察組織等の個別領域の研究、あるいは地方自治の視点からは防災行政における市町村第一主義（自然災害はまず市町村が対応し、災害の規模に応じてこれを都道府県や国が補完する）の研究がなされている。本研究はこれに対し、災害・危機の類型を問わず大規模な緊急事態に対応するための各種行政機関（国、都道府県、市町村、各種実働機関等）の調整メカニズムを扱った。また、行政学においては平時の調整機能としての研究蓄積のある「計画」について、緊急時を想定した場合にもなげ、どのようにこうした計画が用いられているのか、多角的に実態を明らかにした。

### (3) 今後の展望

今後の研究においては、危機管理という緊急時を想定した計画による調整機能のより広範な実態分析を、量的・質的に行うとともに、こうした計画による調整の効果をいかに評価しうるのかという点に関し、理論面も含めて研究を展開させたい。また、より体系的な現地調査等の実施により、詳細な計画策定過程・運用実態の調査分析を進める計画である。

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計6件（うち査読付論文 2件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 3件）

1. 著者名 Ohta Kyoko	4. 巻 145
2. 論文標題 Sustainable transitions to localized elderly care: Policy niches and welfare regimes in Japan	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 Technological Forecasting and Social Change	6. 最初と最後の頁 219～228
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.1016/j.techfore.2018.01.026	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 太田響子	4. 巻 46
2. 論文標題 オリンピックと大都市における危機管理：ロンドンの事例より	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 愛媛法学会雑誌	6. 最初と最後の頁 69～79
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 Ohta Kyoko	4. 巻 -
2. 論文標題 Legislation and Policy for the Nonprofit Sector, Japan	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance	6. 最初と最後の頁 1～6
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.1007/978-3-319-31816-5_3255-1	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 青木理奈・鈴木静・福井秀樹・小佐井良太・石坂晋哉・太田響子・池貞姫・十河宏行・中川未来	4. 巻 第52号
2. 論文標題 コロナ禍における法文学部の被災記録の収集と保存 - 2021年度学生を対象としたアンケート調査の単純集計結果 -	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 愛媛大学法文学部論集・社会科学編	6. 最初と最後の頁 19～54
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 太田響子	4. 巻 第49巻1・2合併号
2. 論文標題 危機管理行政における計画：目的の二重性に着目して	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 愛媛法学会雑誌	6. 最初と最後の頁 23～50
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 陳奕均・城山英明・杉山昌広・青木一益・木村宰・森晶寿・太田響子・松浦正浩・松尾真紀子	4. 巻 12巻2号
2. 論文標題 日本における持続可能性移行（サステナビリティ・トランジション）研究の現況と今後の展望	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 環境経済・政策研究	6. 最初と最後の頁 -
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計6件（うち招待講演 2件／うち国際学会 2件）

1. 発表者名 太田響子
2. 発表標題 危機管理と「計画」～政策過程研究に向けて
3. 学会等名 東京大学行政学研究会（招待講演）
4. 発表年 2020年

1. 発表者名 Ohta Kyoko
2. 発表標題 Scaling Up of Policy Innovation in Long-term Care Policy in Japan
3. 学会等名 日本行政学会（招待講演）
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 太田響子
2. 発表標題 福祉政策ネットワークにおける政府の役割：イギリス福祉国家変容期の観察より
3. 学会等名 日本行政学会2018年度研究会
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 Ohta Kyoko
2. 発表標題 Accountability and responsibility in interactive governance of urban transformation: Towards a conceptual framework for critical assessment
3. 学会等名 2018 Congress of the International Institute of Administrative Science (IIAS) (国際学会)
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 Ohta Kyoko
2. 発表標題 Glocalization of Local Government Reform and Regional Development
3. 学会等名 13th World Congress of the RSAI (Regional Science Association International) (国際学会)
4. 発表年 2021年

1. 発表者名 太田響子
2. 発表標題 地域に根ざした高齢者ケアへの持続的な移行 - 日本の政策ニッチと福祉レジーム
3. 学会等名 日立東大ラボ：持続可能な社会の転換に向けたトランジション研究ワークショップ
4. 発表年 2021年

〔図書〕 計1件

1. 著者名 Jurian Edelenbos, Astrid Molenveld and Ingmar van Meerkerk	4. 発行年 2021年
2. 出版社 Routledge	5. 総ページ数 288
3. 書名 Civic Engagement, Community-Based Initiatives and Governance Capacity: An International Perspective	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関		
オランダ	Erasmus University Rotterdam		