

# 危機管理行政における計画： 目的の二重性に着目して

太 田 響 子

## 1 は じ め に

大規模自然災害や新型コロナウイルスの流行が相次ぐ昨今、いずれのレベルの行政組織にとっても危機管理は「万が一」ではなく現実の課題となっている。一般的に危機管理行政は平時と区別された緊急時を対象とするとされるが、平時におけるルーティンワークを基礎とする行政システムは本質的に危機への対応が苦手とされる<sup>1)</sup> (例えば大西 2017 による解説)。しかし、危機管理行政についても実際には、立法と行政計画を中心としたルーティン的な政策過程（政策形成とその実施）が行われている。本稿は、日本の危機管理の分野における行政活動の特徴を、行政活動における「計画」を切り口として論じるとともに、こうした危機管理計画がいかなる体系を有しているのか、都道府県レベルにおける現状を把握する。

行政が危機を苦手とするのは、それが平時の活動と異なるからではなく、内在的な問題、すなわち平時の行政活動の脆弱性が増幅されるためである可能性もある。つまり危機に対する行政の研究は、常に行政の失敗についての研究と

---

1) 本稿の検討の対象ではないが、国による差異もあり得る。チャルマーズ・ジョンソンは、日本は（規制型・市場合理的なアメリカに比べ）発展指向型で計画合理性を特徴とするとし、これは平時の問題は処理しやすく緊急時には不適合であると指摘した（ジョンソン 2018, p 20）。

なり得る。しかし、危機管理の失敗が行政の過誤に起因するのか、過誤を超えた不可抗力であったのかの区別はしばしば難しい。そもそも行政は過誤回避に熱心であり、また、行政組織自身の行政無謬性神話は依然として根強い（小林2016）。政策の失敗は規範的価値判断も関わり、また行政の責任の範囲であるべきものが覆い隠されている場合もあるため、「失敗の原因究明」という因果関係の判断はさらに困難になる。こうした失敗への関心は、大きく分けて、政策そのものの失敗か、あるいはそれを動かす官僚制組織の失敗かに分かれる（手塚2010, pp 14-6）。

こうして危機管理行政は、政策の改善（専門的知見の強化、審議会の濫設、結果として計画の簇生現象）への圧力と、組織の改善（例えば意思決定システムの修正、危機対応の専従組織や危機管理担当官の新設）への圧力が混然一体となり、大規模災害において顕在化された部分から手を付けられることになる。1995年の阪神淡路大震災においては内閣・官邸における即応的な意思決定システムの不備等が課題となったことから、これが1990年代を通じた行政改革への動機の一つとなり、中央政府においても内閣機能の強化や危機管理監の設置等につながった（組織論への関心）。2011年の東日本大震災を経た近年においては、科学的助言や政治と専門性の関係への関心はあるものの、行政組織の改編よりも、災害予防の限界への認識や応急対策・復興への関心が拡大している（政策論への関心）。こうした政策論への関心の高まりを背景として、ここで着目するのは、危機管理における政策遂行の柱ともいうべき各種の計画である。危機管理行政の問題構造を明らかにするために、政策の柱となる「計画」の性質に立ち戻ってみることが本稿の目的である。

防災計画をはじめとする危機管理計画には、近年、どのような評価が加えられてきただろうか。ここでは、東日本大震災時の対応をめぐる評価を中心に概観する。一般的に、危機は予防された場合には可視化されにくく、予防が失敗した場合にのみ、その計画の不備が顕在化するため、批判の印象は根強い。防災計画に限っても、国や自治体の計画の不十分さや機能不全への批判は枚挙に暇がない（一例として室崎2013）。一方で、特に行政学研究者による一定の評

価もなされている。例えば自治体の防災計画について、東日本大震災被災自治体のアンケート調査を元にした大谷（2018）によれば、想定外が相次いだ原発災害対応を除き、計画やマニュアルは一定程度参照されていた。また、栃木県では、行政機関の内部調整という地域防災計画の限界を計画以外のマニュアル等の政策手段によって補完する努力が見られた（児玉 2013）。また、釜石市の消防本部消防長（当時）の興味深い発言として、発災時は対応の量が多すぎるために防災計画を参照するなどできなかったが、後から振り返ると実は防災計画どおりに動いているし全て網羅されている、との感想がある（佐々木 2020, pp 26-7）。

国レベルについては、関係組織の乱立への指摘（三瀬 2011）や、それらが任務・事務配分・組織間の関係等が明確ではなかったこと（組織編成の不備）に起因するとの推測がなされている（稲葉 2011）。一方で、自然災害対応に限るものの、また直接的な計画への評価という文脈ではないにせよ、行政機関の災害対応には一定の評価も与えられている（曾我 2016）。これは戦後の国土計画体制ではない形での分権的・水平的調整が機能したという評価ではあるが、阪神淡路大震災後の行政改革を経て、災害対策基本法と災害種類別の防災計画に紐づけられた危機管理体制への評価とみることもできよう。以上のように、少なくとも自然災害対応では、行政計画には一定の評価も与えられている。ただし、原子力発電所事故への対応は大きな失敗であったとの指摘はいずれも共通している。

本稿は、行政学の視点で危機管理計画を捉えようと試みる。まず第2節では、2.1で計画研究の系譜を概観する。続いて危機管理計画に関する先行研究を整理するが、2.2では2.1でみた計画の理解の延長上に、危機管理計画の政策過程研究にあたるものを整理する。その上で、2.3で危機管理計画の中身・構造を扱う研究について、特に「目的の二重性」に着目したものを取り上げる<sup>2)</sup>。第

---

2) 政策過程研究と政策の中身・構造の研究というこの区別は、政策学における研究領域の区別、すなわち、ofの知識に着目した政策過程論と、inの知識に着目した政策分析論・政策デザイン論の区別（秋吉他 2020, ch 1）を参考にした。

3 節では、都道府県レベルの実際の危機管理計画の全体像を把握する作業を行う。具体的には、愛媛県の危機管理分野の諸計画を調査し、先行研究から導かれた「目的の二重性」という特徴がどのような形で計画に現れているかを検討する。最後に、第 4 節で、本稿のまとめを行う。

## 2 計画研究と危機管理行政

### 2.1 計画研究の系譜

#### (1) 理想主義的計画

計画の定義や運用をめぐる多くの研究蓄積があるが、ここでは行政学を中心としてごく簡単に計画についての学説史を確認する<sup>3)</sup>。計画への関心は、第二次大戦中の米国におけるオペレーションズ・リサーチ (OR) を引き継ぐ組織管理や行動理論、戦後日本の経済計画や国土計画の興隆を典型に、行政学にとって中心的なテーマとなっていく<sup>4)</sup>。計画は基本的に人為的に行われるものであり、人間がコントロールできる (とされる) ものしか対象とはならない。人

---

3) 行政法分野では、行政組織間・組織内に効果をもたらす内部効計画と、私人に対し直接的な効果が及ぶ外部効計画、さらに後者においては、規制・権利制限のための計画と、給付 (分配) のための計画、といった分類がなされる (西谷 2004, pp 75-80)。

4) 本稿では行政計画 (政府計画) 一般の種類や機能について詳述しないが、ここで簡単に確認しておく。実務における計画の起源は、大まかに 3 つの流れがあるとされる。第一は、経済計画である。富の総量を増やすためのものであり、1950 年代半ば以降の産業開発や国土総合開発などが挙げられる。第二は、建築計画及び社会計画である。富の分配・再分配を行うもので、具体的には、国土計画、都市計画、公衆衛生計画、社会保障計画、教育計画といったものが挙げられる。これら第一と第二の計画は、行政計画としてイメージしやすいものであり、例えば自治体における総合計画は第一と第二の要素を含んでいるといえる。第三は、軍事計画である。軍事計画は特に強力な指揮命令系統が重視されるため、セクショナリズムも強力である。戦後行政における科学管理・政策分析に引き継がれ、マーチ=サイモンによる組織管理計画とも近接している。なお、危機管理計画は第二と第三の要素を含むものと考えられる。いずれにせよ、これら 3 つの計画の起源は、ときに相互に緊張関係にある (河中 1964; 牧原 1998; 打越 2004, pp 31-5)。また、自治体では首長の下に様々な計画が統合・体系化される傾向にあり、より統合度の高い・抽象的なものから順に、総合計画-政策分野別基本計画-一部局タテ割りの部門別計画-個別の事業計画といった分類も可能である (打越 2004)。

為の及ばない領域は計画の対象とする訳にはいかず、広い意味での科学技術の発展が関わる。これが計画におけるテクノロジー要因である。一方で、福祉国家化による行政需要の拡大が計画の動機となるダイヤモンド・プル要因もある（秋月 1995）。いずれにせよ、素朴な計画論は、あくまでもその時点における能力によって想定された未来を目指すものであり、理想や規範の要素が含まれる（中村 1972）。

計画に対して何らかの理想や規範を見る立場は、実施研究の第一世代とされる Pressman and Wildavsky (1973) 等のトップダウン研究（伊藤 2020；秋吉他 2020）とも出発点を同じくする。実施研究においてトップダウンの政策の失敗が運命づけられているように、計画における理想主義も、しばしばその失敗が注目される。計画のもつ限定合理性の指摘（マーチ＝サイモン 2014, 橋本 2005）、及び、アリソン（2016）の第二モデルの立場からの批評、すなわち「計画は、長期において忘れ去られてしまうか、固執してしまいか、いずれにせよ問題を生む」という指摘は、理想主義的な計画の遂行が現実には困難であることを示す。こうした難しさの認識の一方で、実務においてはネオ理想主義ともいえる計画の試みは受け継がれている。例えば、アメリカなどで危機管理において用いられている国家緊急事態管理システム（National Incident Management System）は、あらゆる政府機関（連邦、州、自治体、警察、消防、軍）、医療機関、インフラ事業者、民間組織が緊急時において指揮命令系統を連動させるものであり、合理的なオペレーションへの切り替えシステムとして計画化されたものである（Bullock et al. 2020, pp 245-6; 永田他 2014）。また、より長期的な将来計画の新たな試みとして、過去の統計データの積み重ねにより未来を予測するのではなく、多元的主体による質的な未来予測の記述を行うというシナリオプランニングの手法などを用いた、各種の「シナリオ」アプローチ（Kakuwa 2015）が近年注目されている。

## (2) 計画と調整

日本の行政学においては、計画はそもそも不安定で整合性に欠けるものであ

るという観点から、政府内外の諸利益の調整と重ねながら論じられてきた。すなわち、計画という道具を用いた合理主義的な調整が理想とされながらも、現実には計画自体が政治的な調整の対象にされうるという見方である<sup>5)</sup> (代表的な論考として、西尾 1990；西尾 2001)。西尾は、計画が果たす調整機能について、トップダウン的で合理主義的な①「計画による調整」と、積み上げ式調整による②「計画の調整」を区別する (西尾 1990, pp 189-249)。計画による調整が理想でありながらも、計画の調整が現実であり、それが暗に計画の失敗を引き起こしているとする悲観的な論調は多い (秋月 1995；山下 2017)。これを裏付けるように、数多くの計画の簇生現象自体が計画の不安定性を示しているともみることできる。

ただ、政策過程論における政策サイクルの考え方、また実務的にも計画サイクルという考え方が一般的であるように、計画にはもともと変化は織り込み済みではある。社会情勢や財源、科学技術の発展といった前提条件の変化に伴い、計画自体を漸進的に変化させるというリフレキシブな側面を持つ。これは、例えば法律の改正が乗り越えるべきハードルの高さと比べれば顕著である<sup>6)</sup>

行政改革の時代以降は、合理主義的な行政計画にとっての黄昏の時代となる。牧原 (1998) は、1970年代頃から、計画の重視から調整の重視へと大きく流れが変わるとする。計画と調整の比較の観点からいえば、「計画」が個別の行政分野から生じ、各々の専門家によって技術的に研ぎ澄まされつつ個別に実務に導入されていったのに対して、「調整」は組織論によって抽象化され、行政改革 (特に第一次臨調) の標語として導入された<sup>7)</sup>。さらなる契機は石油危機であり、危機の時代に計画は停滞していく。打越 (2004, p 34) も、新保守主義

5) 西谷 (2003, pp 18-9) は、行政計画の3つの実質的機能を論じる中で、行政法的な考え方においてはあくまでも、計画において目標・諸利益は調整されるとする立場をとる。

6) 法と計画の違いについての解説は、西谷 (2003, pp 27-31) を参照。

7) 牧原 (1998) によれば、元々、計画とは専門家により個別に研ぎ澄まされた、いわばアメリカ的なもので、調整とは抽象化され組織論的な、いわばヨーロッパ的なものであるという。また、調整とは、(計画と異なり) ある社会、ある組織の中で異なる主体間が交渉するスタイルを表現するものであり、客観的な技術というよりは政治・経済・文化的な環境によって規定されるとする。

的な趨勢において計画論より執行論への移行を指摘する。ただし、こうした計画をとりまく外部的環境の変化にもかかわらず、行政活動のあらゆる分野で計画そのものは着々と生み出されていく。

このように、計画を取り巻く外部環境の影響は、「計画と調整」の2パターンのあり方にも関わってくる。「『計画による調整』や『計画の調整』といった策定過程の性格は、その過程がどの程度まで外界からの入力によって政治化されるかによって左右される」（秋月 1995, p 163）。つまりこの2つを分けるものが政治性である（ここでは、必ずしも政治的な介入という意味ではなく、外界からの影響の大小をいう）。秋月によれば、なぜ計画が失敗するのかのポイントもここにある。理想は「計画による調整」だが、実際は政治化され、「計画の調整」となる。なお、こうした見方は一般的な政策過程研究では想定されている。そもそもあるアジェンダが認知され、政策過程にのる時点で、一定の政治化がなされているからである。

なお、本稿の関心である危機管理分野の防災計画は、後述するように、政治性が弱いとする見方が大勢である。本節の結論をやや先取りすると、そもそも危機管理分野の計画は余り政治化されていない、つまりトップダウン的な「計画による調整」がわりあい純粋に形を成しているからこそ、実効性の面では問題が生じるという可能性もある。つまり、計画の政治化は必ずしも全面的に悪いものではなく、計画の実効性を、保障しないまでも向上させる可能性もある。

## 2.2 危機管理計画のガバナンス

次に、計画研究の系譜において着目されてきた計画の不安定さを念頭に、危機管理計画における政策過程の視点を検討する。

これまで見てきたように、1970年代から1990年代にかけては「計画の調整」の時代といえ、計画と政治性は切り離せないものであった。1990年代の行政改革、そして2001年中央省庁改革を経て、近年は特に自然災害においては再び計画が機能することへの関心、期待が高まりつつあるといえる。では、この理想主義的な計画論の高まり、あるいは「計画による調整」の復権を、ガバナ



ンスの視点、すなわち、政府内外の主体も含めて誰がどのような目的でどのように政策形成に関わるのかを探る政策過程研究としては、どのように捉えればよいのだろうか。

危機管理における政治性の問題についての既存研究によると、危機管理計画、特に防災計画は、その技術的専門性の高さゆえに政治性が弱いとする指摘が大勢である。例えば石見（2012）は、今里（1996）を引用しながら、行政計画一般を類型化するなかで、地域防災計画は「被規定性が強く、政治性が弱い」とし、したがって合理手法に基づく計画化が望ましいとする。永松（2008）は、危機管理の政策評価の特徴を念頭に置きながら、政治化の難しさを指摘する。すなわち、防災対策の初期段階（災害の発生可能性と被害予測の評価）のアセスメントの段階で、それらがもっぱら専門家の仕事とされてしまっているために幅広いステークホルダーの参加が阻害されているのである<sup>8)</sup>。永松の指摘は、表現を変えれば、本来は計画をたてるための前提の議論において、幅広いステークホルダーに参加させ、つまり政治性を孕んだ議論を行うことが必要であるということになる。事前アセスメントが価値を問うべき政治過程としてフレーミングされていないのである。それでいてこの初期段階のアセスメントが、これ以降の計画の質と量を決定することになる（真山 1995）<sup>9)</sup>。

こうした、多様なステークホルダーの関わる社会的なリスク評価という考え方は、リスク研究においては主流となりつつある。国際的なリスク研究分野では、危機管理は「リスク評価」より広い「リスクガバナンス」のサイクルの中に位置付けられ、政治的な要素を含むものとして捉えられている。国際リスクガバナンス評議会（IRGC）による枠組みを紹介する谷口・城山（2015）によれば、この広範囲のリスクガバナンスは大きく5ステップ（プレ評価、リスク評価、リスクの特徴づけ、リスクの判断、リスク管理）から成る。日本の各種

8) なお、永松（2008, pp 25-37）は（大規模）災害対策の政策過程の難しさとして、低頻度高被害型（LPHC、低確率、地理的局所性、社会階層遍在性）の災害対策への政策資源の動員の難しさ、利益集団の乏しさ、アジェンダ化の一時的性、を指摘している。

9) ただし、阪神淡路大震災直後は、自治体レベルでも地域防災計画の大幅改定が議会等において強い政治性をもって求められた（打越 2004, pp 169-171）。



の危機管理政策は、この中のリスク評価（中でも自然科学的な評価）とリスク管理だけを扱いがちである。日本の危機管理計画も同様に、リスクガバナンスの中のリスク管理に重点を置いたものであるため、一見、危機管理計画は政治とは切り離された（政治化されにくい）領域に置かれているように見える。しかし、これがより広いリスクガバナンスの中にあると捉えれば、それは社会科学関心事評価なども含む、政治的なプロセスとも無関係ではないだろう。

政策過程の最後の段階にあたる政策評価については、どのようなことがいえるだろうか。長らく防災政策は目標値の設定とその達成を自己目的化してきた（西川 2007）。永松（2008, pp 208-9）によれば、防災政策の特徴として、防災対策の評価は想定モデルに基づいて行うことはできてもモデルそのものの妥当性は評価できないこと、すなわちメタ評価不全が指摘される。一方、発災時には政策評価の機会が提供される。このことから、危機管理の政策評価には、発災前の通常モードにおける政策評価（点検というニュアンスが強い）と、いつ起こるか分からない発災時あるいは発災後における政策評価、という2種類が想定されることになる。この後者の政策評価は、ある意味でモデルそのものが問われるメタ評価に結びつくといえるが、災害を待たずとも、より大きなフレームで評価を行うリスクガバナンスの視点がやはり必要とされよう。

政策過程の態様を、トップダウンかボトムアップかといったイニシアチブの所在から区別するのではなく、政府内外の細分化された集団が政策コミュニティを形成しながら政策を形作っていくという見方もある。1990年代に防災政策コミュニティの状況を分析した風間（1998）は、国土庁－都道府県防災部局－市町村防災部局を軸とする核コミュニティや、危機対応を主導すべき内閣機能の弱さが「失敗」の構造をなしているとしており、旧来からの政治性の弱さの指摘に連なる。さらに、危機管理に関わる社会的アクターが多様化・複雑化したより現代的な文脈においては、政策ネットワークを多極的に管理・コントロールしながら良きガバナンスを図る、ネットワークガバナンスのアプローチが展開されうる（Koppenjan and Klijn 2004; Klijn and Koppenjan 2016）。大西（2017）は、危機管理行政の2つのモデルとして、①指令・統制モデルと、

②調整・交渉モデルがあることを提示し、②はさらにネットワークガバナンス（“協力的ガバナンス”）となるとしたうえで、東日本大震災時の自治体間の相互応援協定の働きについて、自治体間連携がネットワークガバナンスとして機能したとしている。

一方で、ケトル（2011）は、ハリケーン・カトリーナに対するアメリカ連邦政府・州政府の対応の失敗等に触れながら、これを危機管理から視野を広げ、多組織の関わる公共問題と責任者不在の問題として扱う。危機管理においてしばしば用いられる平時と非常時の切り替え問題というより、ルーティンと非ルーティンの接続をどうするかという観点から論じられている。これらはいわば、機能的にネットワーク化した政府の抱える危機の問題であり、ミクロレベルの政治的利害関心に左右されるという問題ではない。危機を計画によってコントロールすることができるのかどうか、「計画による調整」は果たして可能なのかという、かつての理想主義的・合理主義的な論点は、そのために多組織が連携し、ルーティンと非ルーティン（平時と非常時）がつながり、良きガバナンスを図ることはできるのか、といったメタレベルのガバナンスのあり方を問うものになりつつある。

以上、危機管理計画のガバナンスに関わる問題を先行研究から概観した。本稿ではこれらをふまえて、新たに以下のような可能性を指摘したい。危機管理計画は、政治的利害調整の犠牲になり多元政治のブラックボックスに埋め込まれる、というような一般的な計画が被りやすい問題は比較的少なく、一見、科学的・技術的で、合理性・機能性を志向する性質を持つ。一方でその機能主義的な性質は、利害の調整を経ていない（あるいは呼び寄せにくい）という同じ理由により、実効性が薄くなるというジレンマを抱えているのではないだろうか。本稿はこのように、危機管理計画が政治性を持ちにくいということが必ずしも計画の成功をもたらす訳ではないという視点を提供する。

それでは次に、こうした可能性をふまえ、機能主義的な危機管理計画に内在する「難しさ」をさらに把握するため、危機管理計画の中身について検討していきたい。

## 2.3 危機管理計画の構成：目的の二重性に着目して

防災計画をはじめとする危機管理分野の計画の構成には1つの共通点がある。危機管理<sup>10)</sup>は一般的に、事前の予防・緩和(mitigation)、準備(preparedness)、事後の対応(response)、復旧(recovery)といった段階(フェーズ)ごとに理解される<sup>11)</sup>(Bullock et al. 2020; Sylves 2020; 橋本2000)。日本における危機管理計画の多くも、次節で具体的に見るように、この時系列の段階が強く意識された構成となっている。例えば、国の防災基本計画(種類毎の災害対策編)における構成は概ね、災害予防、災害応急対策、災害復旧・復興の章に分かれている<sup>12)</sup>。

真山(1997)は、自治体の防災計画を特に「災害予防計画」と「災害応急対策計画」の2つの側面に分けてその違いを説明している。前者(以下、予防計画)は、防災担当部局が国の計画を参照しながら策定する。この視点はこれまで見てきた危機管理における「政治性の弱さ」論と通ずる。一方、後者(以下、対応計画<sup>13)</sup>)は、実施部門(消防・警察・保健医療等に加えて土木や交通等)が危機的事象発生時に実際とりうる現実的・応急的な対応を想定して作成される<sup>14)</sup>。特に、この後者の対応計画は、実施が望ましくないにもかかわらず、いったん発動されると、ほぼ全ての行政組織や多くの民間組織が実施を担うことになる<sup>15)</sup>。

---

10) 先述の、広いリスクガバナンスの5段階中の「リスク管理」の段階とはほぼ同じものとする。

11) 特に広範囲・深刻な事態を想定した、事前のリスクマネジメントと事後のクライシスマネジメント(緊急事態対処)という区別もされる(伊藤2014)。

12) さらにこれは災害対策基本法の構成(第4章災害予防、第5章災害応急対策、第6章災害復旧)を反映している。

13) 本稿では、「急場の間に合わせ」という意味合いの「応急」よりも、「相手の出方や状況の変化に応じてふさわしい行動をとる」というより広い意味合いの「対応」計画という表現を用いる(広辞苑第7版、新明解国語辞典第7版を参照)。英語では「response plan」や「contingency plan」にあたるものとする。

14) 筆者による愛媛県防災危機管理課へのヒアリングによれば、近年は予防計画の部分についても実施部局が改訂作業にかなりの程度関わっており、予防計画と対応計画は一体的なつくりとなっている。

前者の予防計画については、先述の計画と調整の関係についての議論からすれば、合理主義的な「計画による調整」をベースとし、政治化された「計画の調整」はされにくい、という性質を示すことになる<sup>16)</sup>一方、特徴的なのは、実施が望ましくないにもかかわらず、部局横断的な実施態勢を準備せざるを得ない、後者の対応計画である。危機管理の計画は、科学的推計などを元に望ましい予防の姿を描く予防計画と、望ましくない事態への対応を備えておく対応計画という、矛盾する2つの目的を内包しているのである。こうして、予防計画と対応計画の間には断絶が生じる（真山 1995）。前者は事前アセスをもとに可能な限り周到に準備することが目的であり、後者はその準備が不十分であることを暗黙の前提に、つまり予防計画の外にある事態について、ありあわせの資源でやり過ごすことが目的となる<sup>17)</sup>

このことが何を意味するのか、具体的な例を考えてみたい。すでに述べたように、公共政策の実施研究においては、実施現場に至るまでの様々な組織作動や担当者の裁量等によって、企画立案時の意図から外れた結果を引き起こすという「実施のギャップ」（Pressman and Wildavsky 1973）が指摘される。これを踏まえ、上記の議論を整理すると、危機管理計画には、発災前の予防計画の策定（例えば洪水を防止する堤防の建設計画）とその実施の間のギャップ（堤

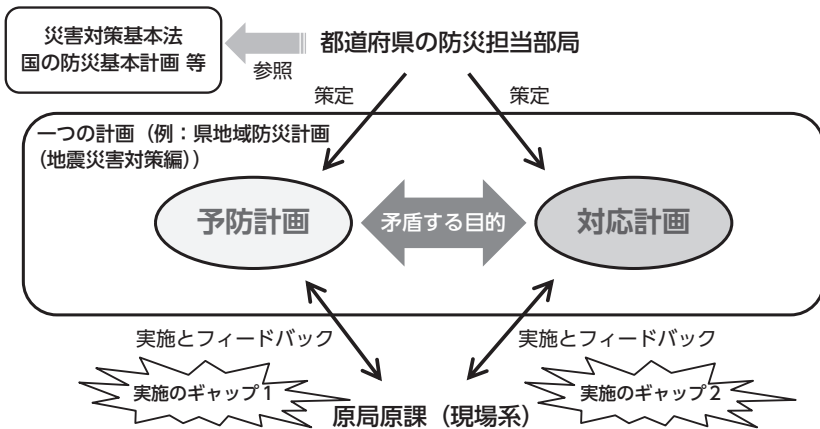
15) 法律学の観点から防災計画を論じる生田も、地域防災計画には「災害予防の計画」と「災害応急対策等の計画」という性格の異なる2つの内容が同居していると指摘する（生田 2013, pp 62-5）。

16) 永松は、（対応計画が明らかに「計画による調整」を指向しているのに対し、）予防計画は、その地域の特性や想定されるハザードに応じて対策相互間に戦略的な優先順位付けがなされなければならないという観点から、本来的に多数の利害関係者が参画し、それぞれの計画が積み上げられ調整される過程の産物であるとして、「計画の調整」を指向しているとす。しかしながら、永松は同時に、予防計画は関係する部局それぞれの「部門別計画」の防災に関する部分を抽出し束ねただけになっているケースが多く、「計画の調整」が行われることは余りないとしている（永松 2008, pp 213-4）。

17) 組織研究の知見もこの区別を支持する。状況がより安定的で予測可能ならば、予定表に基づく①計画による調整が行われ、状況がより不安定で予測不能ならば、新情報伝達を伴う②フィードバックによる調整により依存することになる（マーチ＝サイモン 2014, pp 202-3）。予め資源を調達して発災を抑制・緩和する予防計画の策定は①、発災を想定し、不安定な状況下での臨機応変な対応に備える対応計画の策定は②となろう。

防の強度が基準を満たさない等), そして, 発災後を見据えた対応計画の策定(洪水発生時の住民の避難誘導計画や堤防破損箇所の応急処置計画)とその実施の間のギャップ(発災して初めて可視化される避難の遅れや堤防破損の拡大)が生じることになる<sup>18)</sup>。実施のフェーズが二重であることから, 実施のギャップも二重に生じうるのである。

災害種別に策定される危機管理計画はおおむね, 予防計画と対応計画(さらには復旧・復興計画)がワンセットとされ切れ目ない対策が目指されているが<sup>19)</sup>、そもそも予防計画の失敗を前提とした対応計画という矛盾がここに内包されている。危機管理計画には本来, このような矛盾する目的を有する二重の計画と, それぞれの計画の実施のギャップがもたらす「二重のギャップ」の構造が埋め込まれている(図表1)。



図表1 危機管理計画の構成と「二重のギャップ」

18) なお, 第二のギャップが生じる理由として, ルーティン化の失敗, 「予め法律で決める」ことの限界, 対応計画を実施するための専従の現場組織の不在が挙げられる(真山 1997, pp 127-9)。なお, 実際の災害対応の現場では, 予防計画と対応計画の間の矛盾を補うためにこそ実施のフェーズで臨機応変な対応が行われ, それが(良い意味での)実施のギャップとして現れることも考えられる。

19) 一般的な防災対策の文献では, 予防-応急-復旧・復興が一体的になされるべきとされている(例えば, 佐々木 2017)。

ここでは矛盾という強い言葉を用いたが、最大の問題は、この矛盾や断絶が「ワンセット化」によって不可視化されていることである。つまり、予防計画の失敗を前提として対応計画が十分に準備されなければならないのに、予防計画がまずもってその目的を発揮することが重視され、想定モデルにもとづいた予防政策の評価が行われる。このことにより、対応計画の側の目的や機能、発災後に行われることになる「評価」の意義が、過小評価されてしまうのではないだろうか。そして、このことは翻って、予防計画の前提となる想定モデルそのものを問うメタ評価の不全に結びついているのではないだろうか。

## 2.4 小括

ここまでで得られた論点を整理したい。

第一に、日本の危機管理計画は、「計画の調整」によって政治的利害調整の犠牲になるという問題は比較的少なく、合理主義・機能主義的な性質を持つ。一方でその機能主義的な性質は、利害の調整を経ていない（あるいは呼び寄せにくい）という同じ理由により、実効性が薄くなる、より広いガバナンスの観点からの評価がなされにくい、というジレンマを抱えている。

第二に、危機管理計画の構成は、特に予防計画と対応計画という異なる目的の計画を含む、二重性があることが指摘できる。つまり、危機管理計画は予防政策と対応政策の両側面を持つため、二重の実施（予防の実施と対応の実施）、そして二重のギャップ（予防の実施のギャップと対応の実施のギャップ）という要素を含むといえる。こうした、異なる政策過程を内在させているため、特に後者の対応の政策過程が過小評価されている可能性がある。

以上の先行研究の検討からは、日本の危機管理計画の持つ、外在的あるいは内在的な特徴が明らかになった。次節では、実際の県レベルの危機管理計画を、予防計画と対応計画の観点から整理し、その全体像の把握を試みたい。

### 3 愛媛県の危機管理計画

本節の目的は、防災計画を含む広義の危機管理計画の中に、予防と対応という2つの目的が埋め込まれていることを具体的に確認することにある。そこで、対象として都道府県レベルの計画を扱う。その理由は、第一に、都道府県は法令上危機管理における調整の要であるためである。後述するように、災害対策基本法（災対法）において都道府県は、災害対処における第一の責任者である市町村を助け、かつ、その総合調整をおこなう責務があるとされる。また一方、国に対しては、災害の状況及びこれに対して執られた措置の概要の報告の責務と、国による応急措置や、国による他の都道府県知事への応援要求などの要請権限を持つとされている。そもそも、地方自治法において、都道府県には広域事務に加え、市町村間の調整や各種助言をおこなう連絡調整事務や補完事務といった役割があるとされる。このように、都道府県の危機管理計画を見ることにより、危機管理計画の調整機能の全体像や、ひいてはそのボトルネック要因が把握しやすくなる。第二に、法令に基づく危機管理計画の多くが国の計画体系をある程度映し出している一方、都道府県ごとに一定のバリエーションも見られるためである。この定型性とバリエーションを念頭に、今後の県間比較が可能であるためである。

以下では、はじめに日本の危機管理計画の制度的な枠組みを確認する。続いて、具体事例として愛媛県を対象に、危機管理計画の種類や全体像を把握し、どのように2つの異なる目的が埋め込まれているのかを確認したい。

#### 3.1 膨張し続ける危機管理計画

日本の危機管理に関する計画は、多種多様な法律に基づき策定されている<sup>20)</sup>

---

20) 「災害行政法」の体系として、主なものだけでも40近い災害関連の制定法がある。多種多様な災害関連法規と災対法の関係性・体系については、鈴木（2015）を参照。また、予防・対応・復旧復興のそれぞれの局面で関わる各種の法律については、生田（2010）を参照。



また国、都道府県、市区町村という多層において策定されている<sup>21)</sup>その中心は、災害対策基本法<sup>22)</sup>－防災基本計画（国レベル）－地域防災計画（都道府県レベルと市区町村レベル）の体系である。災害の種類については、国の防災基本計画では13の災害・事故の種類別のものが策定されている<sup>23)</sup>大筋の構成は、予防対策編、応急対策編、復旧・復興編に分かれているなど、ほぼ同じである。そして都道府県によっては13種類すべてが用意されている訳ではないが、地域防災計画もこうした大筋の構成（章立て）を引き継いでいる。防災基本計画では下位レベルの計画は上位レベルに抵触してはいけないとされ、トップダウンの策定方法がとられている。一方、災害が発生した際の対処責任はボトムアップ、すなわち市町村第一主義と呼ばれる対応が原則としてとられる<sup>24)</sup>加えて、自然災害や事故以外の危機管理分野の計画、例えば有事に対する国民保護計画もこの災対法－防災計画の枠組みに倣ったものとなっている。ただし、国民保

21) 自治体の地域防災計画は、打越がいうところの、旧来ながらの縦割り構造の部門別計画である。すなわち、国の個別の法令によって、国・都道府県・市町村それぞれ三段階での計画策定が規定され、自治体による計画策定にあたっては、法令を所管する中央各省庁からの詳細な指導が行われてきた。しかし近年、地方分権化の下で、多くの中央省庁がそれぞれの政策分野の包括的な計画策定権限を自治体に付与するようになり、自治体の事業部局自らが地域の課題を検討し、自治体内の関係部局との連携をはかりながら政策を体系化するようになった。地域防災計画もその一例といえ、より幅広に所管を超えた「政策分野別基本計画」化しているといえる。これらの計画は法律や通達に規定されていることもあって、ほぼすべての自治体で策定されているが、それぞれの自治体の課題状況や政策論議を反映すべき計画であるとされているため、オリジナリティを發揮することが可能となっている（打越2004, pp 18-9, 25-6）。

22) 伊勢湾台風を契機に1961年10月に成立した災害対策基本法（災対法）は、総合的かつ計画的な防災行政の整備及び推進を図るため、画期的な3つの特徴を備えたものとなった。第一は、中央防災会議の制定と指定公共機関の責務の明確化、第二は、政府が毎年防災に関する計画や措置を国会に報告することを義務付けたこと、第三に、国、都道府県、市町村、指定公共機関に防災計画の策定を義務付けたことである（西川2007）。

23) 5種の自然災害（地震、津波、風水害、火山、雪害）と8種の事故災害（海上、航空、鉄道、道路、原子力、危険物等、大規模火事、林野火災）。なお感染症災害は含まれていない。

24) 災対法では、第3～5条により国、都道府県、市町村の責務を定め、国－自治体が連携して防災にあたると同時に、対策に取り組む責務が第一義的には現場の市町村にあることが法の原則とされている。また同法に基づく市町村の仕事は制定当初から一貫して、自治事務に位置付けられている（小原2015, p 3）。

護計画においては、その対処責任は自治体ではなく国を第一とするトップダウン方式となっている<sup>25)</sup>

災対法（34条）に基づく国の防災政策の要をなすのが、中央防災会議によって作成される防災基本計画である。1963年（昭和38年）の策定以来、2021年5月までに23度の改訂が行われているが、ここには阪神淡路大震災後の全面改訂と省庁再編による改訂が含まれている。注目すべきは、1995年の阪神淡路大震災以前は1度しか改訂されていないのに対し、震災後に改訂頻度が激増したことである。特に近年は「最近の災害対応の教訓を踏まえた修正」として毎年のように改訂されている。ページ数も増加しており、1995年以前はわずか14ページにすぎなかったのに、この年の全面改訂で一気に200ページ近くへと膨らみ（石見2012, p101）、最新の2021年度版は、添付資料を除いても329ページとなっている。外形的にはあるが、近年において急激に計画が重視されるようになった政策分野といえるだろう。

加えて、防災計画をはじめとするこれらの危機管理計画における特徴の一つが、その関連付随文書（要綱、要領、マニュアル、ガイドライン等）の多さである。一般的に、行政実務においては、法律、条令、規則といった法令や準法規的な規程から、要綱、要領、マニュアル、ガイドラインといった行政組織内部でのスムーズな運営のための取り決め、そして協定、覚書、申し合わせといった行政組織外との取り決めなど多種多様な文書が用いられている。そこで本稿では、防災計画や業務継続計画（BCP）など「計画」の名称を持つものに紐づいた、実施マニュアルやガイドラインといった準計画的なもの、要綱や要領といった行政組織内の取り決め、これらをまとめて「危機管理に関する準計画」と捉える。近年、これらの準計画についても新規の策定や改訂が相次いでおり、危機管理行政実務をますます複雑で膨大なものとさせている可能性がある。

---

25) 近年は自然災害においても激甚かつ広範囲のものが増加し、自然災害においてもこうした国の動きを第一とするプッシュ型支援が制度化され試みられている。（内閣府2016）

### 3.2 愛媛県の危機管理計画

以上のような危機管理計画をとりまく現状認識のもと、ここからは具体的な都道府県レベルの危機管理計画の全体像を確認する作業を行う<sup>26)</sup>。ここでの目的は、今後の実証的な研究に備え、47都道府県のいずれかを対象として現況を把握することにあるため、筆者が研究拠点としているという便宜上の理由で愛媛県を取り上げる。愛媛県の危機管理上の特徴は以下のように何点か指摘できる。自然地理的な環境としては、森林率は71%で火山はなく、海に面し(海岸線延長は全国5位)、36と多くの有人離島がある。都市部は比較的小さく(DID人口比率52.9%)、三大都市圏からも遠い。南海トラフ地震被害想定地域(特に南予地方)を含んでいる。また原子力発電所(四国電力伊方発電所)が立地しており、これが佐田岬半島の付け根に位置していることから、住民避難のあり方が特に問題となっている。県の大部分が温暖な瀬戸内気候に属すが、過去の災害の経験としては平成30年7月豪雨(西日本豪雨)が記憶に新しい。

#### (1) 概要

愛媛県の策定する危機管理計画は、多部局・多機関(地方局や警察組織を含む)に分散しており、リスト化されている訳ではない。そこで、県の危機管理計画のリストを作成するにあたっては、「危機管理」の定義、「計画」の定義を定めることが必要となる。

まず、「危機管理」文書の定義は、防災担当の所管課から定義することが考えられるが、所管にうまくはまらない危機対応もあり得ることから<sup>27)</sup>以下の3つの方法によって、防災や広義の危機管理に関わる計画文書の所在と中身を確認した。①県地域防災計画の「資料編」に収録の計画等、②県ウェブサイトの「県の計画」ページに掲載されている所管課毎の計画リスト、③県ウェブサイ

26) 本稿は外形的な計画体系を見ることが目的であるため、各計画の策定経緯や改訂のプロセス、地域防災会議などとの関係については扱わない。

トの政策分野別のページに掲載されている計画等。その上で、文書名に「危機管理」「国民保護」「防災」「災害」「緊急」「避難」「救援」「消防」「避難」「業務継続」がつくものに加え、これらの文言がなくてもその内容から危機管理に関係の深いもの（自衛隊派遣要請計画，道路啓開計画，地域強靱化計画，新型インフルエンザ等対策行動計画，等）も含めた。

次に、「計画」の定義については、名称に「計画」がつかないもの、具体的には、条例、要綱、要領、ガイドライン、協定、申し合わせ等については、その内容を確認し、計画に類似するものも「準計画」として「計画等」に含めることとし、それ以外は除外した。その際の判断基準については、西尾（2001，p 292）による計画の定義「①未来の人間行動について ②相互関連性の高い ③一群の行動案を提案する活動」に照らして取捨選択を行った<sup>28)</sup>要するに、「危機管理計画」ではなく「危機管理計画等」と、ここでもやや射程を広げてリストを作成した。なお、上記のリスト作成方法により、原則として公開されている文書を対象とした。

その結果、計 50 の計画等を確認することができた(2022 年 3 月 31 日現在)。内訳は、計画（名称に計画とつくもの）が 33、マニュアル・要領が 10、その他が 7 である。これらの計画等の策定部局等の詳細については、図表 2 の通りである。危機管理の定義を幅広くとったことから、一般的な防災、消防、原発安全対策を所管する部局（愛媛県では県民環境部防災危機管理課，同消防防災安全課，同原子力安全対策課）以外にも、保健福祉部医療対策課及び健康増進

27) 「愛媛県危機管理計画」中には「想定される危機事案と所管部局」のリストが掲載されており（p 5）、このうち「県民の生命・身体及び財産に重大な被害又は損失が生じる事態」区分の、A 大規模自然災害、B 重大事故、C 重大事件、D 有事関連の 4 分類（他には、E 健康・安全、F その他、がある）の危機事案を所管する、防災危機管理課、消防防災安全課、原子力安全対策課（いずれも県民環境部）が中心的な所管課である。しかし、筆者が行った防災危機管理課へのヒアリングによれば、防災計画の改定作業は土木部の各事業課（河川課，港湾海岸課，道路維持課，建築住宅課等）とのやりとりが非常に多いとのこと、このリストだけでは実態をカバーしきれないと判断したためである。

28) 西尾によるこの定義では、統一的な目的・目標の設定は必ずしも条件ではないとしている。

図表 2 愛媛県の危機管理計画一覧

計画等の名称	根 拠	策定日	最 新	改訂回数	関連審議会・協議会等	計画の種類
<b>【1-1】 県民環境部防災局防災危機管理課（防災企画グループ）</b>						
1 愛媛県地域防災計画（風水害等対策編）	災対法	1963/8	2022/2	25	愛媛県防災会議、愛媛県防災会議幹事会	予防、対応、復旧
2 愛媛県地域防災計画（地震災害対策編）	災対法	1963/8	2022/2	27	愛媛県防災会議、愛媛県地域防災計画検討会	予防、対応、復旧
3 愛媛県地域防災計画（津波災害対策編）	災対法	2012/10	2022/2	9	愛媛県防災会議	予防、対応、復旧
4 愛媛県業務継続計画（本庁版 BCP）	－	2010/3	2021/3	2	愛媛県防災・減災対策推進会議（関係14部局長ら、会長：防災安全統括部長）	対応、復旧
5 四国4県広域応援協定に基づく愛媛県広域応援・受援計画		2007/2	－	0	広域防災・減災対策検討協議会	対応
6 地震防災緊急事業五箇年計画（第6次：R3-R7）	地防法	1996	2021	5		予防
7 えひめ震災対策アクションプラン	－	2015/3	2020/3	1	南海トラフの巨大地震モデル検討会、愛媛県地震被害想定調査検討委員会、愛媛県津波痕跡物調査アドバイザー、愛媛県防災・減災対策推進会議	予防、対応、復旧
8 危機発生時の職員行動基準	－	2015/5/1	－	0		対応
9 愛媛県広域防災活動要領	－	2015/3	2021/3	1	広域防災・減災対策検討協議会 WG（地方局、20市町、県警）	対応
10 災害時における愛媛県市町相互応援に関する協定に基づく運用マニュアル		2016/8	－	0		対応
11 危機事象発生時の四国4県広域応援に関する基本協定に基づく支援・受援マニュアル		2015/11	2019/8	1		対応
12 中国・四国地方の災害発生時の広域支援に関する協定に基づく支援・受援マニュアル		2017/3	2021/1	?		対応
13 愛媛県地域強靱化計画	国土強靱化基本法	2016/3/31	2021/6	2	愛媛県防災・減災対策推進会議	予防
14 愛媛県防災対策基本条例	－	2006/12/19	2016/3/29	1		予防、対応、復旧
15 愛媛県災害対策本部要綱		2010/6/11	2021/4/1	19		対応
16 南海トラフ地震えひめ事前復興推進指針	－	2021/3	－	0	宇和海岸地域 南海トラフ地震事前復興共同研究（2018-2020）	復旧
<b>【1-1】 県民環境部防災局防災危機管理課（防災危機管理グループ）</b>						
17 愛媛県危機管理計画	－	2005/1	2016/4	7	愛媛県危機管理連絡会議（庁内）	予防、対応、復旧
18 愛媛県国民保護計画	国民保護法、事態法	2006/3/31	2018/7	数次	国民保護協議会、愛媛県国民保護協議会幹事会	予防、対応、復旧
19 自衛隊派遣要請計画	自衛隊法	?	?	?		対応
20 救援物資供給マニュアル		2018/3	2020/3	1	愛媛県救援物資供給体制検討会	予防、対応
21 自主防災組織活動マニュアル	災対法	?	2019/3	?		予防、対応

危機管理行政における計画：目的の二重性に着目して

図表 2 愛媛県の危機管理計画一覧（つづき）

	計画等の名称	根拠	策定日	最新	改訂回数	関連審議会・協議会等	計画の種類
<b>【1-2】 県民環境部防災局原子力安全対策課 / 原子力安全対策推進監</b>							
22	愛媛県地域防災計画 (原子力災害対策編)	災対法、原災法、 原子力災害対策指 針	1977/2	2022/2	16	伊方地域原子力防災協議 会、伊方原子力発電所環 境安全管理委員会(環境 専門部会、原子力安全専 門部会、技術専門部会)	予防、対応、 復旧
23	愛媛県広域避難計画	原子力災害対策指 針	2013/6	2021/6	5	伊方発電所原子力防災広 域連携推進会議	予防、対応
24	愛媛県緊急時モニタリ ング計画	原子力災害対策指 針	2015/3/31	2022/4/1	6		予防、対応
<b>内閣府原子力防災（内閣府政策統括官（原子力防災担当））</b>							
25	伊方地域の緊急時対応	H25/9/3 原子力 防災会議決定	2015/8/26	2020/12/23	3	伊方地域原子力防災協議 会、同作業部会	対応
<b>【1-3】 県民環境部防災局消防防災安全課</b>							
26	愛媛県石油コンビナート 等防災計画	石油コンビナート 等災害防止法	1977/3	2021/10	11回以上	愛媛県石油コンビナート 等防災本部幹事会	予防、対応、 復旧
27	愛媛県消防広域化推進計 画	消防組織法	1997/12	2021/5	3	愛媛県消防広域化検討 会・推進本部	対応
28	愛媛県消防広域相互応援 計画		2006/4/1	2020/4/1	2	愛媛県消防広域相互応援 協定	対応
29	愛媛県航空運用調整班活 動計画	—	2018/4/1	—	0		対応
30	愛媛県緊急消防援助隊受 援計画	緊急消防援助隊運 用要綱	2004/6/25	2013/7/12	4		対応
31	緊急消防援助隊愛媛県隊 応援等実施計画	緊急消防援助隊運 用要綱	2004/6/25	2013/7/12	4		対応
<b>【1-4】 県民環境部環境局循環型社会推進課</b>							
32	愛媛県災害廃棄物処理計 画	災害廃棄物対策指 針	2016/4	—	0		予防、対応、 復旧
<b>【1-5】 企画振興部デジタル戦略局スマート行政推進課（旧政策企画局情報システム課）</b>							
33	愛媛県 ICT 分野の業務 継続計画 (愛媛県 ICT-BCP)	—	2014/3	2015/4	1		対応、復旧
<b>【1-6】 保健福祉部社会福祉医療局医療対策課</b>							
34	災害時における医療救護 活動要領	—	2014/11	—	0		対応
35	原子力災害医療活動実施 要領		2005/3	2021/4	4	緊急被ばく医療ネットワ ーク調査検討会	対応
<b>【1-7】 保健福祉部健康衛生局健康増進課</b>							
36	愛媛県における感染症の 予防のための施策の実施 に関する計画 (愛媛県感染症予防計画)	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	2000/9	2017/12	2		予防、対応
37	愛媛県新型インフルエン ザ等対策特別措置 法等対策行動計画	新型インフルエン ザ等対策特別措 置法	2013/12	—	0		予防、対応
38	愛媛県蚊媒感染症対策 行動計画	蚊媒介感染症に 関する特定感染症 予防指針	2016/7	—	0		予防、対応
<b>【1-8】 土木部河川港湾局河川課</b>							
39	愛媛県水防計画	水防法	?	毎年改定	?	愛媛県水防協議会	予防、対応
<b>【1-9】 土木部河川港湾局港湾海岸課</b>							
40	松山港事業継続計画 (港湾 BCP)	—	2015/3	2017/7	1	松山港機能継続連絡協議 会	対応、復旧

図表 2 愛媛県の危機管理計画一覧（つづき）

計画等の名称	根 拠	策定日	最 新	改訂回数	関連審議会・協議会等	計画の種類
<b>【1-10】 土木部道路都市局道路維持課</b>						
41 愛媛県道路啓開計画	-	2014/3	2017/3	1	四国道路啓開等協議会	対応
<b>【1-11】 土木部道路都市局都市整備課</b>						
42 中国・四国ブロックの下水道事業災害時支援に関するルール	-	1997/2	2018/2	5		対応
<b>【1-12】 土木部道路都市局建築住宅課</b>						
43 愛媛県耐震改修促進計画	建築物の耐震改修の促進に関する法律	2007/3	2022/3	5	愛媛県建築物耐震改修促進連絡協議会	予防、対応
<b>【1-13】 東予地方局総務県民課防災対策室／今治支局総務県民室</b>						
44 東予地方局業務継続計画（東予地方局版 BCP）		2012/3	2021/3	2	愛媛県防災・減災対策推進会議	対応、復旧
<b>【1-14】 中予地方局総務県民課防災対策室</b>						
45 中予地方局業務継続計画（中予地方局版 BCP）		2012/3	2021/3	2	愛媛県防災・減災対策推進会議	対応、復旧
46 避難所における帰宅困難者対応マニュアル		2011/2	-	0	中予地域防災連携促進協議会	対応
47 宿泊客災害時対応指針		2013/12	-	0	宿泊客災害時対応指針検討会	対応
<b>【1-15】 中予地方局企画課（中予保健所）</b>						
48 愛媛県中予保健所健康危機管理マニュアル		?	?	?		予防、対応、復旧
<b>【1-16】 南予地方局総務県民課防災対策室</b>						
49 南予地方局業務継続計画（南予地方局版 BCP）		2012/3	2021/3	2	愛媛県防災・減災対策推進会議	対応、復旧
<b>【1-17】 愛媛県警察本部</b>						
50 愛媛県警察災害警備実施計画		?	?	?		予防、対応
合計 50：計画=33、マニュアル・要領=10、その他=7／予防=23、対応=47、復旧=18／予防&対応&復旧=11、予防&対応=10、対応&復旧=6						

出所：愛媛県ホームページ等より筆者作成

課、土木部河川課・港湾海岸課・道路維持課・建築住宅課、企画振興部スマート行政推進課（旧情報システム課）、中予・東予・南予の3つの地方局、県警本部などといった部局・組織が所管する計画も含まれることになった。また、国の法令等を根拠としているものは、確認できたもので22であった。

## （2）計画等の種類

ここからは、これらの危機管理計画等（以下、単に計画と呼ぶこともある）の構成を、特に、危機管理計画の持つ目的の二重性（予防計画と対応計画の混在）の観点から確認していく。作業としては、これらの各計画の章立てと内容



を確認し、それぞれが、予防、対応（応急対策）、復旧・復興のいずれの要素を含むかで分類を行った。

まず、合計 50 の計画等のうち、予防の要素を含むものが 23、対応の要素を含むものが 47、復旧・復興の要素を含むものが 18 であった。いずれかの要素を重複して含む計画が多くあり、予防と対応と復旧・復興をすべて含むものが 11、予防と対応を含むものが 10、対応と復旧・復興を含むものが 6 であった。一方、予防のみの計画が 2、対応のみの計画は 20 と多く、復旧・復興のみの計画は 1 つであった。

したがって、以下のことが明らかになった。第一に、予防のみの計画はわずかであった（地震防災緊急事業五箇年計画、愛媛県地域強強化計画、計 2）。第二に、予防の要素を含む計画の多くは、発災時の対応や、さらにはその後の復旧・復興とセットになっている（地域防災計画（全て）、えひめ震災対策アクションプラン、危機管理計画、国民保護計画、救援物資供給マニュアル、広域避難計画、石油コンビナート等防災計画、感染症予防計画、新型インフルエンザ等対策行動計画、水防計画、愛媛県耐震改修促進計画、等、計 21）。第三に、一方で、対応の要素を含む計画の半数以上は、対応のみに専念した計画か、あるいは復旧・復興とのみセットの計画であった（愛媛県業務継続計画（本庁版 BCP）、四国 4 県広域応援協定に基づく愛媛県広域応援・受援計画、危機発生時の職員行動基準、災害時における愛媛県市町相互応援に関する協定に基づく運用マニュアル、愛媛県災害対策本部要綱、自衛隊派遣要請計画、伊方地域の緊急時対応、愛媛県消防広域相互応援計画、災害時における医療救護活動要領、原子力災害医療活動実施要領、愛媛県道路啓開計画、等、計 26）。第四に、復旧・復興の要素を含む計画は多くが予防～復旧・復興までをカバーする段階的な計画となっていた（特に、各種地域防災計画や防災対策基本条例、危機管理計画、国民保護計画などの基幹的な計画）。第五に、これらを総合すると、予防の要素を含む計画や復旧・復興の要素を含む計画は、ほとんどの場合、それ以外の要素も含んでいるのに対し、対応の要素を含む計画については、純粋に対応だけに特化した計画もかなりの数にのぼる（47 のうち 20）。先行研

究から得られた知見の通り、予防と対応という二つの目的が混在する計画もある程度あるものの（計 21）、対応の目的に特化した計画もかなりの数あることが明らかになった。これらのことから、危機管理計画の策定の現場では、「対応」という要素は、やや他とは異質なものとして扱われている可能性が考えられる。

以上の愛媛県の危機管理計画の検討をまとめると、以下のようになる。第一に、非常に多様かつ多数の計画等が県レベルにおいても整備されていることが明らかになった。特に、危機管理担当部局のみならず、保健福祉系、土木系の道路や住宅といったその他の原局原課組織や、企画系部局や地方局にまで危機管理計画の所管がわたっていた。

第二に、とはいえ、主要な危機管理担当部局である、県民環境部防災危機管理課、同消防防災安全課、同原子力安全対策課において、特に多くの計画等（本稿の定義による対象はこの3課で計 30）を所管していることが分かった。

第三に、本稿が対象とした全 50 計画等のうち、必ずしも国の法令等に基づかない、すなわち県独自に策定しているものが約半数あることが明らかになった。今回は1県のための調査であり、また各計画の策定過程を検討した訳ではないが、今後他の都道府県との比較において、この独自の計画等のバリエーションを比較することで、府県の防災対策の違いや国との関係の特徴について見えてくるものがあるかもしれない。

第四に、危機管理計画全体の体系をみたときに、予防と対応という目的の二重性が埋め込まれていることが明らかになった。予防の要素と対応の要素は、多くの計画において混在しているうえに、それは計画の名称を持つもののみならず、マニュアルや実施要領などにおいても同様である。また、このうち特に対応に関わる多くの計画等が国の法令等に直接基づかないものとして用意されており、県独自の対応のあり方が重視されてきていることが窺える。

## 4 お わ り に

本稿は大きく3点の作業を行った。最初に、危機管理計画の先行研究の整理を行った。危機管理計画においては政治性が弱く「計画による調整」の側面が保たれていること、計画の中に予防と対応の矛盾する二重の目的が内包されていることから、特有のジレンマを抱えていることが明らかになった。次に、県レベルの危機管理計画の全体像の把握を試みた。防災よりもやや広い危機管理の分野を対象とし、計画の定義もガイドラインや指針も含むより広いものとしたことで、実際に県の危機管理担当部局が所管する計画の範囲の全体像・多様性を示した。さらに、これらの多様な危機管理計画を、先行研究をふまえて「予防」「対応」「復旧・復興」の観点から分類し、実際に複数の異なる目的が内包されていることを明らかにした。

本稿において残された課題は以下の通りである。第一に、矛盾する目的の下での二重のギャップが実際にいかなる影響を与えているのか、今回は実証することができなかった。第二に、外形的な「計画」を確認するだけにとどまり、地域防災会議をはじめとする審議会や、防災担当課の組織管理などについて論じることはできなかった。こうしたアクターも含めた政策過程や「政治性」の具体的内容の分析は今後の大きな研究テーマとなりえる。第三に、研究方法上の大きな課題として、今後の自治体間比較に備え、計画等のリスト作りにおける統一的なデータ収集方法や基準の設定が欠かせない。

これらの課題の克服を目指し、今後は以下のような研究の可能性を探りたい。第一に、より詳細な一事例の政策過程研究がある。予防と対応の政策過程に違いはあるのか、二重のギャップの実際の影響や、審議会や組織管理も含めた「政治性の弱さ」が本当に見られるのかどうかの検証である。第二に、複数の都道府県間の比較研究である。そのためには、本稿で得られた知見を参考に、従属変数を確定すること、すなわち「危機管理計画等」の定義をより厳密にするとともに、それらの収集方法を確立する必要がある。こうした比較によって、危機管理における国と府県の関係性の違いといったものを知り得るかもしれ

れない。

【追記】本稿は、科学研究費・若手研究「危機管理行政における行政組織間の調整の構造」（研究課題番号：18 K 12703，研究代表者：太田響子，2018～2021年度），科学研究費・基盤研究（C）「危機管理と「計画」の諸相：都道府県の計画行政における二重性分析」（研究課題番号：21 K 01295，研究代表者：太田響子，2021～2024年度）による研究成果の一部である。

### 参 考 文 献

- 秋月謙吾，「計画の策定」，『講座行政学4 政策と管理』，有斐閣，1995年，153-190頁。
- 秋吉貴雄，伊藤修一郎，北山俊哉，『公共政策学の基礎 [第3版]』，有斐閣，2020年。
- グレアム・アリソン，フィリップ・ゼリコウ，『決定の本質：キューバ・ミサイル危機の分析（第2版）』，日経BP，2016年。
- 生田長人，「防災に関する法制度の体系」，生田長人編，『防災の法と仕組み』，東信堂，2010年，3-45頁。
- 生田長人，『防災法』，信山社，2013年。
- 伊藤修一郎，『政策実施の組織とガバナンス：広告景観規制をめぐる政策リサーチ』，東京大学出版会，2020年。
- 伊藤哲朗，『国家の危機管理－事例から学ぶ理念と実践－』，ぎょうせい，2014年。
- 稲葉馨，「東日本大震災と政府対応」，『ジュリスト』，No.1427，2011年8月，21-26頁。
- 今里滋，「計画間関係把握のスキーム」，総務庁，『行政計画の制度と運用に関する調査研究報告書』，総務庁長官官房企画課，1996年。
- 石見豊，「危機管理と計画－地域防災計画と自治体の危機管理」，中邨章，牛山久仁彦編著，『政治・行政への信頼と危機管理』，芦書房，2012年，99-123頁。
- 打越綾子，『自治体における企画と調整：事業部局と政策分野別基本計画』，日本評論社，2004年。
- 大谷基道，「自治体の危機管理体制は有効に機能したのか」，稲継裕昭編，『東日本大震災大規模調査から読み解く災害対応：自治体の体制・職員の行動』，第一法規，2018年，11-38頁。
- 大西裕，「東日本大震災と協力的ガバナンス－集権的統制システムを超えて－」，五百旗頭真監修，大西裕編著，『災害に立ち向かう自治体間連携：東日本大震災にみる協力的ガバナンスの実態』，ミネルヴァ書房，2017年，3-31頁。
- 風間規夫，「日本の防災政策：政策ネットワークの失敗構造」，『日本公共政策学会年報』，1998年，1-25頁。
- 河中二講，「行政計画における意思決定」，『年報行政研究』，3号，1964年，73-97頁。

- ドナルド・ケトル、『なぜ政府は動けないのか：アメリカの失敗と次世代型政府の構想』、勁草書房、2011年。
- 児玉博昭、「震災・原発事故と自治体の対応～地域防災計画の限界と補完」、石村耕治、市村充章編著、『大震災と日本の法政策』、丸善プラネット、2013年、73-103頁。
- 小原隆治、「東日本大震災と自治体」、小原隆治、稲継裕昭編、『大震災に学ぶ社会科学2 震災後の自治体ガバナンス』、東洋経済新報社、2015年、1-19頁。
- 小林慶一郎、「財政の危機管理と政官ガバナンスの問題点」、齊藤誠、野田博編、『非常時対応の社会科学：法学と経済学の共同の試み』、有斐閣、2016年、214-234頁。
- 佐々木晶二、『最新防災・復興法制：東日本大震災を踏まえた災害予防・応急・復旧・復興制度の解説』、第一法規、2017年。
- 佐々木雄一、「震災と地域の収縮－「二重の危機」への対応』、東大社研、中村尚史、玄田有史編、『地域の危機・釜石の対応：多層化する構造』、東京大学出版会、2020年、23-40頁。
- 鈴木庸夫、「大規模災害と住民生活」、鈴木庸夫編、『大規模震災と行政活動』、日本評論社、2015年、25-67頁。
- 曾我謙悟、「行政：東日本大震災に対する中央府省の対応」、辻中豊編、『大震災に学ぶ社会科学1 政治過程と政策』、東洋経済新報社、2016年、27-53頁。
- 谷口武俊、城山英明、「はじめに：リスク・ガバナンスの課題」、城山英明編、『大震災に学ぶ社会科学3 福島原発事故と複合リスク・ガバナンス』、東洋経済新報社、2015年、1-10頁。
- チャルマーズ・ジョンソン、『通産省と日本の奇跡：産業政策の発展1925-1975』、勁草書房、2018年。
- 手塚洋輔、『戦後行政の構造とディレンマ：予防接種行政の変遷』、藤原書店、2010年。
- 内閣府、「平成28年熊本地震に係る初動対応の検証レポート」、2016年7月。
- 中村五郎、「行政計画－意思決定と戦略』、『年報行政研究』、9号、1972年、108-136頁。
- 永田高志、石井正三、長谷川学、寺谷俊康、水野浩利、深見真希、レオ・ボスナー、『ICS 緊急時総合調整システム基本ガイドブック：あらゆる緊急事態 (All hazard) に対応するために』、日本医師会、2014年。
- 永松伸吾、『減災政策論入門：巨大災害リスクのガバナンスと市場経済』、弘文堂、2008年。
- 西尾勝、『行政学の基礎概念』、東京大学出版会、1990年。
- 西尾勝、『行政学 [新版]』、有斐閣、2001年。
- 西川智、「日本の防災行政システムの進展と今日の課題』、『国際交通安全学会誌』、32(2)、2007年、66-73頁。
- 西谷剛、『実定行政計画法』、有斐閣、2003年。
- 橋本信之、「行政組織と危機管理」、中邨章編著、(財)行政管理研究センター監修、『行政の危機管理システム』、中央法規、2000年、31-57頁。
- 橋本信之、『サイモン理論と日本の行政：行政組織と意思決定』、関西学院大学出版会、2005年。

- 牧原出, 「計画・調整」, 森田朗編, 『行政学の基礎』岩波書店, 1998年, 142-162頁。
- 真山達志, 「地方自治体の危機管理システム」, 『ジュリスト臨時増刊 阪神・淡路大震災ー法と対策』, No.1070, 1995年6月, 10-15頁。
- 真山達志, 「防災行政の課題」, 『年報行政研究』, 32号, 1997年, 115-134頁。
- ジェームズ・G・マーチ, ハーバート・A・サイモン, 『オーガニゼーションズ (第2版) 現代組織論の原典』, ダイアモンド社, 2014年。
- 三瀬佳也, 「東日本大震災における政府の組織編成」, 『立法と調査』, No.317, 2011年6月, 33-37頁。
- 室崎益輝, 「防災の原点としての自治と連携」, 室崎益輝, 幸田雅治編著, 『市町村合併による防災力空洞化: 東日本大震災で露呈した弊害』, ミネルヴァ書房, 2013年, 145-171頁。
- 山下淳, 「都市計画の計画性?」, 『季刊行政管理研究』, 160号, 2017年12月, 21-31頁。
- Bullock, Jane, Haddow, George and Coppola, Damon P., 『*Introduction to Emergency Management*』, 7th edn., Butterworth-Heinemann, 2020年。
- Kakuwa, Masahiro, “*Scenario projects in Japanese government : Twenty years of experience, five tales from the front line*”, GraSPP Working Paper Series, GraSPP-DP-E-15-001, 2015年, 1-23頁。
- Klijin, Erik-Hans and Koppenjan, Joop, 『*Governance Networks in the Public Sector*』, Routledge, 2016年。
- Koppenjan, Joop, F. M. and Klijin, Eric-Hans, 『*Managing Uncertainties in Networks : A Network Approach to Problem Solving and Decision Making*』, Routledge, 2004年。
- Pressman, Jeffrey L. and Wildavsky, Aaron, 『*Implementation : How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*』, University of California Press, 1973年。
- Sylves, Richard T., 『*Disaster Policy and Politics : Emergency Management and Homeland Security*』, 3rd edn., CQ Press, 2020年。