

(論文要旨)

危機の政治的余波と危機管理の管理
ー足利銀行破綻をめぐる栃木県の対応を中心にー

2017 年 3 月
政策研究大学院大学
児玉 博昭

本研究は、非常事態をめぐる自治体の対応について、足利銀行が経営破綻した際に、足銀の受け皿として渡辺喜美衆院議員が県民銀行構想を提唱し、持論に批判的な福田昭夫知事を県政から排除したという事例をきっかけとして、「危機に乗じる政治」という概念を手がかりに、そのメカニズムを探ることを目的とする。

本研究は、6つの章で構成される。第1章では、危機の政治利用を招く危機管理の特質を政治性・非線形性・主観性から操作化するとともに、自治体の危機管理をアクターとプロセスの両軸から捉える2つのモデルを提示する。定型的に捉える「段階的統制モデル」では、危機のプロセスが前兆期から急性期、慢性期、解決期へと段階的に進展するにつれて、危機管理のアジェンダは準備、応急対応、復旧・復興、予防・減災へと移り、自治体の主導アクターは行政職員から首長・議員へと変化し、代理人への委任から本人による統治へと段階的に回帰すると考える。これに対し、定型的に捉えない「複雑適応系モデル」では、アクターの多様な関係性とプロセスの複雑な進行を理解するため、アジェンダ設定を左右する問題・政策・政治という流れに沿って事実を記述しながら、フラクタル・自己組織化・創発性・カオスなどの複雑適応系の特性を観察する。

第2章から第5章では、自治体の危機管理に関する4つの事例を通時的に記述する。第2章では、はじめに足利銀行の経営破綻をめぐる栃木県の対応を取り上げる。第3章では、類似の事例と比較するために、北海道拓殖銀行の経営破綻をめぐる北海道の対応を事例に取り上げる。第4章では、同じ自治体で対応した他の危機の事例として、東日本大震災・東電福島第一原発事故をめぐる栃木県の対応を取り上げて比較する。第5章では、同一の危機に起因する他の自治体の対応と比較するため、同じ福島原発事故をめぐる宮城県の対応を事例に取り上げ、共時的に比較する。

第6章では、これらの事例を分析枠組みにあてはめ、危機管理が厄介な政治問題になる要因を分析する。まず、「段階的統制モデル」による分析を行い、危機管理の政治性を明らかにする。4つの危機事例を比較しながら、危機の段階ごとに政策過程の特徴を整理し、危機の特性により政治アクターの関与が拡大するメカニズムを考察する。次に、「複雑適応系モデル」による分析を行い、危機管理の非線形性を明らかにする。足銀破綻の一連の過程において、「段階的統制モデル」では説明の難しい事象に複雑適応系の概念を当てはめて、危機管理において問題解決プロセスが複雑化するメカニズムを考察する。さらに、危機管理の主観性に着目し、足銀破綻後の県民銀行構想に焦点を合わせて、危機に関する認識のずれが政策過程に与える影響を分析する。

危機管理の政治性に関する分析からは、危機の前兆期は重大性が低い、急性期は緊急性が高い、解決期は予測性が高いため、それぞれ政治的介入の必要性や余地に乏しいが、危機の慢性期は不測性と重大性が高い一方、緊急性が低いため、政治アクターの関与が拡大することを明らかにした。もっとも、どの事例でも、危機後に関与する政治アクターには、住民を代表する議員のほかに、任意の利益集団が政策決定に重大な影響を及ぼしており、

政治アクターの関与の拡大を委任関係だけで説明することには限界がある。

危機管理の非線形性に関する分析では、足銀破綻の一連の経緯について〈複雑適応系〉の特性を観察し、危機管理が線形的には説明できないことを明らかにした。増資協力問題は、マクロ的には前兆期に位置づけられるが、ミクロ的にはそれ自体一つの危機を構成し、全体と部分が自己相似している〈フラクタル〉。また、株主救済問題では、地元政財界ではアドホックな対策本部や特別委員会が設置され、自律的に秩序ある構造が作り出された〈自己組織化〉。さらに県民銀行構想では、個別争点をめぐる対立が県政全般に停滞を招くとともに、権力構造が変化すると構想自体にも変化が見られた〈創発性〉。そして地元出資問題では、増資協力が株主救済問題や県民銀行構想へと尾を引き、初期の偶然の対応差が拓銀破綻の場合とは全く異なる展開を生んだ〈初期値鋭敏性・カオス〉。

危機管理の主観性に関する分析では、県民銀行構想について、認識のずれが問題の構造化を難しくしたことを明らかにした。政策実現の願望、金融行政に関する無知、行政に対する期待、地元問題という思い込み、非常事態という偏見、出口戦略への焦りが、危機に関する関係者の認識にずれをもたらした。その結果、実現性の低い県民銀行構想が、問題の構造を変えながらも、議題として検討され続け、構想をめぐり政治的対立を深めることになった。

以上の分析に基づき、本研究では、「危機に乗じる政治」のメカニズムについて、政治アクターの関与が拡大し、問題解決プロセスが複雑化するなかで、認識のずれから関係者が対立すると、危機管理が「厄介な政治問題」となると結論づけている。

危機管理が「政治問題」になるのは、危機をきっかけに政治アクターの関与が拡大するからである。危機後の政策決定に関与する政治アクターは、首長や地方議員など住民から委任を受けた政治家だけではない。本研究では、むしろ住民の委任に基づかない利益集団やオピニオン・リーダーなどの存在が大きいことが明らかとなった。

政治問題化した危機管理が「厄介」なのは、問題解決のプロセスが複雑になるからである。危機管理を「厄介」にしているのは、原因の多様性と複合性、時間や実態の無限定性といった危機自体の複雑性ばかりではない。本研究では、自己組織化や創発性といった危機管理自体の複雑性も要因であることを明らかにした。

危機管理をさらに「厄介な政治問題」とするのは、関係者の認識にずれがあるためである。危機に関する認識のずれは、危機を過小評価する「正常性バイアス」だけではない。本研究では、危機を過大評価する「異常性バイアス」ともよぶべき認知バイアスが問題となることを明らかにした。

事例を比較すると、同じ金融危機なのに足銀破綻の方が拓銀破綻より政治問題化し、異なる危機なのに原発事故でも金融危機と同様に政治問題化している。同じ危機に起因しながら震災よりも原発事故の方が政治問題化している。本研究では、危機の政治的余波が大きくなるのは、危機によるのではなく、危機管理のあり方によることを明らかにした。

本研究の学術的意義は、自治体の危機管理に関し、従来の研究とは異なる理解として、発災直後の応急対応よりも危機の余波に注目し、危機管理が行政の主導ではなく政治的な問題ともなること、組織の統制管理には必ずしもなじまないこと、危機への対処方法より認識の共有化が重要な場合もあることを示したことにある。

本研究の政策的含意として、政治アクターが参加する公式の場を設定し、政治的な参加が無秩序に拡大するのを防ぐこと、合意形成のためのルールを設定し、問題解決のプロセスをなるべく整流化すること、危機コミュニケーション行動の質を高め、危機管理をめぐる関係者のフレームを調整することをあげた。