

博士論文審査の結果報告

学位申請者氏名： 小滝 晃
論文タイトル： 巨大災害に対応するための我が国の防災行政体制の課題
—東日本大震災の初動・応急対応を踏まえた考察—
論文提出日： 2020年 9月28日（月）
論文発表会開催日： 2020年 11月11日（水）
審査委員会開催日： 2020年 11月11日（水）
論文最終版提出日： 2020年 12月26日（土）
学位名： 博士（政策研究）= Doctor of Policy Studies
審査結果： 合格・不合格

審査委員（主査）： 飯尾 潤（本学教授）
審査委員： 竹中 治堅（本学教授）
審査委員： 土谷 隆（本学教授、博士課程委員会委員長代理）
審査委員： 牧原 出（東京大学教授）

I. 論文要旨

本論文は、東日本大震災などの巨大災害に対応する行政態勢のうち、初動・応急対応における組織体制に焦点を絞り、東日本大震災時における内閣府防災における著者の経験を活かして、巨大災害において政府中枢の状況がどのようになっていたのか、当時の対応を詳細に再現するとともに、阪神・淡路大震災との比較を交えつつ、現行の組織体制にいたる制度整備の経緯、各方面からの改革提言をていねいに検討し、現状の問題点を明らかにしたうえで、一定の解決策を提示した論文である。

第1章は問題関心と分析方法が示される。まず東日本大震災における日本の防災体制の問題点を学問的に検討し、その課題を明らかにしたいという問題関心が述べられる。そのうえで、行政組織理論、防災行政体制に関する研究、防災行政に関する諸外国の比較などについての先行研究が検討され、戦後日本の防災行政体制の詳細についての把握、東日本大震災の初動・応急対応の実際についての把握、阪神・淡路大震災との比較、防災体制強化についての諸提言の整理によって、日本における現行防災行政体制の課題を描き、その対処法として望ましい行政体制のあり方を提言するという方法をとることが説明される。

第2章は、行政体制の整備に関する歴史的研究である。伊勢湾台風の経験から1961年に災害対策基本法が制定されたところから、日本の防災行政では主として風水害が想定され、地元の市町村が中心となって災害対応を行うという構造になっていることが示される。そして、国土庁の発足や防災局の設置を経て、1995年の阪神淡路大震災以降の体制強化と、

2001年の中央省庁再編における内閣府防災の発足が説明されるが、そこでは行政各部がそれぞれ対応を重ねることで、全体として日本政府の災害対応が形作られる仕組みとなっていることが明らかにされる。そして東日本大震災を迎えた際の日本政府における初動・応急対応体制が提示されている。

第3章においては、東日本大震災発災での内閣府防災を中心とする対応状況について、内閣府防災に総括参事官として勤務し、状況を事細かに知る著者ならではの詳細な活動状況が記述される。まず発災から12日間の初動対応においては、毎日の時系列に沿って、起こった出来事とともに、試行錯誤が避けられないなかでの関係者の努力、および直面した制度の壁などについて、具体的な問題状況が記述されている。さらに復興対策本部が発足するまでの応急対応期とされる90日間については、問題領域別に、さまざまな事実や活動の記録がまとめられ、その時期に必要なとされた事柄が整理されている。ここでは、基本的には阪神淡路大震災での対応をもとにした制度・マニュアルでは対応できない事態が多数発生し、そのため国と地方公共団体の双方で、臨機のマニュアル修正や、応用動作を加え、結果として多くの追加的な措置を講じて、ようやく対応したという実態が明らかにされる。また震災直後における防災行政体制の拡充・強化策が紹介されている。

第4章においては、東日本大震災を、阪神・淡路大震災と比較することによって、東日本大震災のような巨大災害の独自の課題が明らかにされる。大規模災害であった阪神・淡路大震災と比較すると、多くの面で東日本大震災の被害および対応を必要とする事項に量的な違いがあったことは明白である。それに加えて、質的な違いもあり、その対処のためには、初動・応急体制の速やかな展開のみならず、地元自治体の機能を代替し、自治体相互の調整を行うなど、行政組織の課題には違いがあったと整理されている。

第5章においては、東日本大震災後の国の防災行政体制をめぐる、さまざまな分析や提言が紹介される。東日本大震災の衝撃は大きく、行政体制に関しても、アメリカを参考に日本版FEMAを設けるべきではないか、災害対応の標準化を推進すべきではないか、防災省・防災庁といった災害対応を一元的に統括すべき行政機関を設けるべきではないか、全国各地の地方防災局やバックアップ拠点を整備すべきではないか、専門能力を有する人材の育成・確保を行いうる防災行政機関をおくべきではないかといった議論が、政党や民間団体、関西広域連合などさまざまな立場からの提言がなされたが、2015年に政府の危機管理体制のあり方に係る関係副大臣会合の最終報告書で、現状を肯定的にとらえる見解がまとめられたのをもとに、政府として行政体制に関して現状維持が選択されたことが示されている。

第6章では、前章までの分析に基づき、巨大災害に対応するための防災行政体制の課題がまとめられている。東日本大震災当時の防災行政体制は、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた国土庁防災局等が、2001年に実施された橋本行革において、ほぼそのまま内閣府防災等に平行移動したものであったが、行政の簡素化・合理化を志向する橋本行革の問題意識に規定され、巨大災害への対応力の欠如という日本の行政体制の問題点が温存されたことが指摘される。その結果として、東日本大震災の発生当時の内閣府防災は、政策統括官及び大臣

官房審議官の下に、5 参事官以下 58 名の職員を配する小規模な体制となっており、発災後に、緊对本部事務局への追加人員の大量逐次投入、地元市町村が壊滅した被災地への国直轄の緊急支援物資支援、被災者生活支援チームの立ち上げ、等の臨機の対応が必要となった経緯が説明される。さらに、想定外であった原子力災害との複合危機が、政府活動を大きく損ねた。東日本大震災後は、内閣府防災の組織・人員が一定程度拡充されたが、それは初動・応急対応力の確保等を念頭におく措置であり、巨大災害への対応力の確立に向けた問題点の本質的解決を図ったものとはいえないとされる。結論として、日本の防災行政体制には、①防災行政体制の設計基準において最大級の巨大災害への対応力が不足していること、②巨大災害における減災のための政策の企画立案機能が日常的に確保されていないこと、③巨大災害対策における国の権限が十分ではないこと、④災害対応の体系化・標準化がないために調整に手間取ること、⑤中核組織が弱体であるために各省が分担管理する行政機能の連携が十分ではないこと、⑥巨大災害対応に相応しい組織・人員規模が中核組織においても不足していることが指摘される。

最後に第7章においては、巨大災害対応のための我が国の防災行政体制のあり方についての政策提言がなされている。日本の防災行政体制については、①将来の巨大災害への対応力の確立、②巨大災害に対応するための政策の企画立案・推進機能の抜本的強化、③巨大災害対策における国の役割の強化、④災害対応の体系化・標準化の推進、⑤優れた総合調整機能の下での各省庁の役割分担と連携強化、⑥巨大災害に相応しい組織・人員規模の確保、を基本方針として整備を進める必要があるとされた。特に、その中核組織については、①内閣の下におかれる防災府（仮称）等としての設置、②防災総合調整事務と密接に関係する各府省庁の分担管理事務の移管、③防災大臣の法定必置化及び専任化、④地方防災局の設置が提言としてまとめられている。

II. 審査報告

2020年11月11日の論文発表会に引き続いて、飯尾潤・教授（主査）、竹中治堅・教授（副査）、土谷隆・教授（博士課程委員会委員長代理）、牧原出・東京大学教授（外部審査委員）の4名からなる審査委員会が開催された。そこで出された意見のうち、主なものとして共通理解に達したのは、おおむね次の通りであった。

（1）実務経験を踏まえて、東日本大震災における防災部局の動きを詳細に記述しているところは、防災対策の実態を明らかにしたものといえ、大きな価値がある。

（2）内外の政策提言を精査したほか、現在の行政体制を形作った橋本行革の特質をも加味して、現体制の問題点を指摘し、その改善策を提言しているところは、高く評価できる。

（3）ただ、詳細な記述と、結論との間の連関が見えにくいところがあるので、連関を明らかにする目的で、記述のなかで分析や結論につながる部分を強調するとともに、結論を述べるときに関連する記述部分について言及するなどすべきである。

（4）本論で述べた政策提言が、これまでに多数出されている提言と、どう違うのかを明記

したほうがよい。

(5) 政策提言を、具体的な組織編制や所掌事務など中身にまで踏み込むとともに、全体としてのイメージを図じするなど、わかりやすく書くべきである。

(6) 東日本大震災と阪神・淡路大震災との比較について、比較のポイントを、あらかじめわかりやすく示すべきである。

(7) この論文で、原子力災害を検討の対象外とする理由を付記すべきである。

審査委員会として投票の結果、中央値が4であったので、上記のうち、対応が必要な部分について必要な修正を行ったうえで、さらに審査員全員で修正稿を確認することとした。

Ⅲ. 最終提出論文確認結果

本人が作成した修正稿について、審査員全員が確認したのち、再度の評決で5が得られたため、審査委員会として、微修正のうえ提出された修正稿を最終稿として確認し、合格とすることを決定した。

Ⅳ. 最終審査結果

審査委員会は、本論文が日本の中央政府における防災行政体制についての詳細な事例研究であり、今後の体制強化に関して念入りな検討を行った点を評価して、実務的な意味を持つ事例研究として、本学の博士論文としてふさわしい内容であると判断した。そこで、審査委員会として、小滝晃氏に、博士（政策研究）の学位が授与されるべきであると結論する。