

多機関連携による リスクマネジメント

専修大学法学部准教授

鈴木 潔



冗長性（リダンダンシー）と リスクマネジメント

東日本震災の被災地では、インフラや輸送手段が寸断される事態が相次いだ。このとき、被災した太平洋側の高速道路の代替として、日本海側の幹線道路網が物資の輸送ルートとして機能した。また、鉄道網の寸断に対して高速バスによる代替輸送が大きな役割を果たした。緊急時における迂回・代替手段の確保の重要性が再認識されたのである。

このことを受けて、東日本大震災復興構想会議が2011年6月25日に公表した「復興への提言―悲惨のなかの希望―」では、「広域的インフラについては、各地域の復興プランと十分に連携しながら、『多重化による代替性』（リダンダンシー）の確保という視点に留意しつつ、整備・再構築を図ることが重要である」として、「リダンダンシー」という概念が提示されることになった。

リダンダンシーは従来、情報システムの分野で「冗長性」と訳されてきたものである。冗

長性とは、余分な部分が付加されていることをいう。また、システムの一部に何らかの障害が発生した場合に備えて、代替的・予備的に使用できる手段を用意しておくことで、システム全体の機能を維持できるようにすることを冗長化と呼ぶ。冗長化はリスクマネジメントの発想そのものといってよい。

冗長性確保の手法としての 多機関連携

ここで防災・危機管理行政から大きく目を転じて、子ども虐待対応における関係機関連携に注目することで、求められるリスクマネジメントの在り方を検討することとした。というのも、子ども虐待対応の分野で先駆的に取り組まれてきた「多機関連携」は、行政システムの冗長性を確保する有効な手段となり得るからである。

多機関連携とは、主に対人行政サービスの領域において、国・都道府県・市町村の各種機関連携による行政サービスの質の向上を図る取り組みである（伊藤正次「多重防御と多

機関連携の可能性」御厨貴・飯尾潤編『別冊アステイオン「災後」の文明』阪急コミュニケーションズ、2014年）。多機関連携において重要なことは、特定の政策課題に対応するための一元的な行政システムを構築するのではなく、機能が一部重複する機関を併存・連携させるという発想である。このことにより、政策対象者がセーフティーネットから漏れてしまうリスクを多重的に防ぐこと、言いかえれば冗長化が志向されている。

なぜ子ども虐待対応という領域において多機関連携が進展してきたのか。その発端の一つは、2004年の児童福祉法の改正である。これにより「市町村子ども家庭相談体制」が整備され、住民からの児童家庭相談には、まず市町村が主体的に対応し、都道府県・政令指定都市に置かれた児童相談所は専門的な相談や法的権限が必要な相談に対応していくこととされた。同時に、市町村ごとの「要保護児童対策地域協議会」の設置が要請され、福祉・保健・教育・医療・警察等が分野横断的に連携する場が整備された。

Risk Management

子ども虐待問題は子どもを保護すれば解決するというものではなく、虐待する親自身も行政からの支援を要するような状態（失業、精神疾患、多重債務、社会的孤立等）にある場合が少なくない。児童虐待問題は複合的な社会問題であり、学校・保育所などだけでなく、職業紹介、医療、多重債務対策、生活保護といった関係機関との連携が不可欠なのである。

多機関連携を機能させるための条件

それでは、多機関連携を機能させるための条件はどのようなものだろうか。第1に、関係機関の職員が互いに「顔の見える関係」を構築することである。例えば、北九州市の施設「ウエルとばた」の5階には、北九州市子ども総合センター（児童相談所）、少年サポートチーム（北九州市教育委員会指導第2課）、北九州少年サポートセンター（少年問題に関する警察の専門職員である「少年補導職員」が中心となって、街頭補導活動、継続補導、少年相談、広報啓発活動などの幅広い活動を行う組織）がある。子どもに関する福祉、教育、警察の組織が物理的に近接した状態で活動することにより、職員は常時、お互いに連携できる関係が作り上げられている。さらに、これらの3機関では相互に現場レベルでの人事交流が行われており、「血が通った関係」でもある。

第2に、関係機関が問題意識と連携の必要

性を共有することである。ケースをめぐる関係機関の押しつけ合いが起きる理由の一つには、「ゼロ・サム関係」の組織観が横たわっている。相手に負担を押しつけ、自分は負担を免れることをよしとする発想である。そうではなく、重い荷物を複数人で持ち合うことで楽になるという「ウィン・ウィン関係」の組織観が共有されなければならない。

第3に、所管・所掌という「役割分担論」よりも子どもにとっての「ニーズ論」を優先させることである。例えば、「市町村の子ども虐待対応力に期待する児童相談所」と「児童相談所の専門的な対応が必要と考える市町村」がケースの担当をめぐる対立する場合があるが、「誰が担うべきか」でなく「何をなすべきか」の論議を先行させ、その後に「誰がそれをなすべきか」を決定することが必要とされる（川崎二三彦編『児童相談所・関係機関や地域との連携・協働』明石書店、2014年）。関係機関の役割・所掌を固定化させるのではなく、あえて柔軟性を持たせ、越権行為と指弾されることを恐れずに一歩踏み出すことが重要である。ケースが組織と組織の隙間に落ちて誰からも手が差し伸べられないというリスクを回避することにつながる。

さて、防災・危機管理行政では、初動対応段階だけを見ても、市町村消防、都道府県警察、そして国の自衛隊による適切な多機関連携が必要である。子ども虐待対応、青少年健全育成、職業紹介などの先駆的分野における

試行錯誤の中から、防災・危機管理行政が学ぶべきことは少なくない。例えば、政府の危機管理組織の在り方に係る関係副大臣会合は2015年3月、最終報告書の中で、「緊急事態管理庁（仮称）」の新設を見送る方向を打ち出した。各省庁の関係部局を同庁に集約するよりも内閣官房や内閣府の総合調整機能を充実させるという多機関連携型の体制を取ったともいえる。いずれにしても、既存の多機関連携の実践の中から課題を抽出し、有効な手法を磨き上げることが求められている。

※本稿は、平成27年度科学研究費補助金・基盤研究（B）「比較事例分析に基づく多元的な行政主体間の連携・協働に関する実証研究」（研究代表者・伊藤正次）による研究成果の一部である。

筆者プロフィール

鈴木 潔（すずききよし）

1977年広島生まれ。2000年明治大学政治経済学部卒業。2008年明治大学大学院政治経済学研究科修了。博士（政治学）。財団法人日本都市センター主任研究員、聖学院大学政治経済学部准教授などを経て、専修大学法学部准教授。社会活動としては、埼玉県情報公開審査会委員、千葉市資産経営推進委員会委員、公益財団法人まちみらい千代田評議員会副会長などを務める。危機管理関係の著書に、『危機管理学—社会運営とガバナンスのこれから』（第一法規、2014年）、『政治・行政への信頼と危機管理』（芦書房、2012年）がある。