

# 危機管理における中央-地方間関係

—2010-11年における韓国の口蹄疫を事例として—

河 東 賢／泰 松 範 行

## 要 旨

本稿は、2010年11月から2011年4月にかけて発生した口蹄疫を事例とし、災害発生に伴う中央政府と自治体の危機管理・事前措置段階の手順と迅速性が絶対的に要求される応急措置段階において、いかに協力的ガバナンスが作動したのかを分析した。その結果、災難管理においては行政機関と地域住民、関連業界などを中心とした協力ガバナンスの構築が重要であり、これを中心に災害管理システムの再編が求められることも明らかとなった。

そして、危機管理システムには垂直的、水平的な情報の共有と交換が重要である。つまり、レベル別、地域別に、正確な情報の収集と共有、分析が迅速に行われるシステムが構築されるならば、状況の正確な把握と判断を可能にし、被害の規模を今よりも軽減しようという改善策が導かれた。

キーワード：危機管理 口蹄疫 中央-地方間関係 事前措置システム  
応急措置システム

## I 問題意識

2010年11月、口蹄疫（foot-and mouth disease：FMD）は韓国の安東において発生し、全羅南道、全羅北道、済州島を除く全国に広がった。2010年だ

けで3回に渡り、300万頭の牛、豚などが処分されるという莫大な被害がもたらされた。

この事例は、中央—地方間における協力体制の具体的な現状を観察する機会を提供するものであり、災害発生に伴う危機管理に関する先行研究が提示する垂直、水平、相互依存という中央—地方間の単純な協力の区分を越えた、中央—地方間の相互依存と共存に基づく、ガバナンス型危機管理の実態を示すものであると思われる。

特に、韓国のような中央—地方間関係のもとでは、危機管理システムも中央—地方間のガバナンスの両面的な拮抗関係の中で発展している。つまり、効率的な応急措置をとるために集権的かつマニュアル的なシステムの構築が要求される一方、自治体の現場性と地域性を重視した個別的、自律的な判断が要求される。災害管理システムの二面性から緊急行動指針のような災害応急措置マニュアルの詳細かつ明確な設定が求められるが、災害応急措置マニュアルへの過度な執着は、現場でのアクターの自由度を縮小させ、状況の変化への柔軟性を低下させる。これでは、災害管理における重要な応急措置の要素である現場性と地域性を考慮しないものになりかねない。災害発生に伴う危機管理システムにおいて、中央—地方間の協力体制のなかで発生する問題は、その分権的な特徴とも関連がある。

いわば中央—地方間は、全体的に分権化され、自治体が担当すべき事務と権限が増加しているために、現場管理の重要性もそれに応じて高まっている。

本稿は、2010年11月から2011年4月にかけて発生した口蹄疫を事例とし、災害発生に伴う中央政府と自治体の危機管理・事前措置段階の手順と迅速性が絶対的に要求される応急措置段階において、いかに協力的ガバナンスが作動したのかを分析する。そして、その問題点を把握したうえで、今後の改善策を提示することを目的とする。このために本稿は、次の順に進められる。まず、危機管理を中央—地方間関係から検討し、事前措置システムと応急措置システムにより分析枠組みをつくる。次に、口蹄疫事例の概要とそのプロセスを調べる。最後に、分析枠組みに従い、事前措置システムや応急措置シ

システムがいかに実行されたかについて実証する。方法論的には、主要なアクターの口蹄疫応急措置活動と展開過程を詳細に観察するとともに、文献調査として、国内外のさまざまな文献や統計資料などを用い、危機管理における中央—地方の関係、協力的ガバナンスの概念、口蹄疫関連の研究動向も把握する。また、より詳細な分析が必要となる部分については、関連機関の職員や専門家などに対する詳細なインタビュー（In-depth interview）を実施し、応急措置の各段階における中央—地方の危機管理システムを再構築する。

## II 危機管理と分析枠組み

### 1. 危機管理の特徴

災害は時代や環境の変化に応じて、さまざまな類型があるものの、それは基本的にリスクと不確実性を内在している。災害問題の解決に必要とされる政治的および経済的コストは、解決を介して得られる便益に比例しない。韓国は、災害と安全管理基本法が定める災害の予防、事前措置、応急措置、および復旧の4段階において行われる危機管理の活動を災害・危機管理だと称している<sup>1)</sup>。しかし、正確には災害が発生しないように事前に予防し、災害が発生した場合は、発生しうる危険を安全でより効率的に管理する活動が災害・危機管理システムである。また、災害・危機管理システムを運営するために、構成された組織、ならびに組織間の協力と調整を行う問題解決のための組織を包括的な意味で災害安全管理システムという [ナムゲン 1995]。

災害に備えるためには、次のような要素が必要である [イウォンヒ 2008]。一つ目は、専門知識である。そこでは一般的な行政とは区分され専門的な執行能力が求められ、災害の種類ごとに専門性が反映された政策決定が行われる。そして、災害に応じて予防、事前措置、応急措置のための科学的かつ体系的な戦略が求められる。二つ目は、現場性である。応急措置戦略は机上の戦争ゲーム式で策定されてはならない。権限と責任がともなうシステムが構築されるべきであり、現場において誰が責任を負うのかを定めるべきである。

三つ目は、迅速性である。初期に災害を鎮静化させることができない場合、災害は大規模なものとなって拡散するため、現場性の延長としてすぐに動く必要がある。四つ目は、有機的な協力システムである。各省庁と災害関連の民間団体等との相互に有機的な協力体制の構築など、災害時は、総括的な業務の調整が必要である。崇礼門の火災事件の時は、消防当局と文化財庁の調整の難航が早期鎮火の失敗の原因となった。

この時、日常的な事故と非日常的な事故とは区別される。消防などの現場活動組織は日常的な事故に対して応急措置をとる。中央政府は事前に構築した標準的な事前措置システムを、放射能流出やテロなどの非日常的な事故に対して応急措置の段階において実行する。したがって、中央政府が災害管理に効果的な応急措置をとるためには、災害の性質を顧慮した災害管理システム（事前措置システム）を構築する必要がある。中央政府は、標準作業の手順（Standard Operating Procedure:SOP）、日常反復的な政策、制度化されたプロセスのようなすべての状況がカバーできる手順、政策、プロセスを整備する [キムソクゴン2007]。

そして、災害レベルに合わせた中央政府と自治体の役割分担や応急措置関係が適切に機能するように事前に準備し、応急措置段階においてすぐに適用することで危機管理を行う。

## 2. 危機管理における中央—地方間関係

危機管理は、多様なアクターが活動する領域と関係する組織間の協力と調整を介して問題を解決するシステムである [Comfort 1988]。したがって、災害時に、中央政府と自治体との関係をいかに設定し、有機的に機能させるかが、その成果を左右する。また、自治体の危機管理能力は、その組織の構造と中央政府との関係に大きな影響を与える。しかし、今までの災害管理における自治体の重要性は、その財政や能力の不足のため、これまでそれほど大きく認識されてはこなかった [キムソクゴン 2007]。

危機管理の分野における中央—地方の特徴は、災害の段階、規模、種類に

応じて、非常に動的に変化する [キム・アン 2009]。一つ目は、災害分野での中央—地方間関係における協力緊密度（重要性）は、主に災害発生後の応急措置の段階で生じる。災害発生時には、中央—地方が相互に多くの物的及び人的資源を動員し、それぞれのレベルにおいて、事前に決定された応急措置システムを迅速に適用することが求められる。二つ目は、部分的に形式化されたシステムにもかかわらず、中央—地方間関係は、災害規模の管理組織の応急措置能力と災害の種類に応じて大きく変化する。自治体が災害の深刻さに応じて応急措置できる能力がある場合は、主導性を持って応急措置ができるが、不足している場合は、中央政府の介入の余地が大幅に増加する。例えば、米国のブッシュ政権時代に発生したハリケーン・カトリナの事態では、連邦政府の介入が増加した一方、鳥インフルエンザの場合には、州政府と自治体の公務員の役割が強調された事例が挙げられる。

危機管理における自治体の役割と重要性はさらに増加している。韓国憲法117条では、自治体の存在理由を住民の福祉に関する事務を処理し、財産を管理すると明示している。これは、住民に最も近い第一線の機関として災害発生時の住民の安全と保護を自治体の役割と義務とする包括的な規定だと思われる。これに基づき、災害発生時における自治体の役割の重要性は大きく2つの側面から提起される [パクほか 2009]。

一つ目は、住民との近い距離である。自治体は、行政組織の第一線で実質的に市民の財産と生命を保護する必要がある。災害発生の現場から最も近距離に位置する。すなわち、自治体は、災害管理の実質的な運営を管理する第一線の機関である。したがって、効果的な災害管理の責任は、ほとんどの中央政府よりも自治体に与えられる。二つ目は、コスト負担の問題である。災害が発生した場合、自治体がサポートしなければならない費用が増加する。災害は、被災地に物的、精神的なダメージを与え、さまざまな財政的・人的・資源の投入を必要とする。

次は、韓国の自治体が災害発生時に、担う主な役割である [クオンゴンジュ2005]。韓国の自治体は、地方分権の発展とともに、災害発生に伴う危

機管理の任務遂行を全うするうえで、基本的な組織、財政、人材、プログラムを整備する義務がある。これは、災害や安全管理基本法にも明記されている（第4条）。そして、災害の危険から住民の安心と安全を守るために、中央政府および管轄区域内の公共及び私的な組織、住民と協力して、役割を分担する。また、韓国の自治体は、災害活動の全過程において、主体的かつ主導的な役割を実行できる。中央政府は、応急措置と復旧活動などに必要な財源を保有しているが、直接的な活動主体というより支援機関としての役割を担っている。一方、自治体は、災害発生に備えて、地域の安全管理計画を策定し、予防策を準備するとともに、救助、復旧活動においても被災地のアクターとして主体的に活動する。また、自治体は災害管理の調整者としての役割も果たす。災害の予防、事前措置、応急措置、復旧活動において、関係機関や団体が多数参加する。このとき、自治体は、各災害管理の責任機関、緊急救助機関、緊急救助支援機関、ボランティアなどから多様な意見を取り入れ、合理的な災害管理の選択肢を選び、その実施に向けて関係機関と調整する役割を担う。無論、これらの主体的なアクター及び調整者としての役割は、災害応急措置の過程において異なる。自治体の役割と程度、その他の機関との協力レベルは、災害の特徴と過程に応じて決定される。

### 3. 分析枠組み：危機管理における中央—地方間関係の枠組み

#### (1) 事前措置システムの段階

いかに、中央—地方間の制度的関係を協力的なものに設計しうるか。つまり、中央—地方間の関係の枠組みが協力構造の基本的な要因として作用する。上記で述べたように、協力には大きく自発的な協力と強制的な協力が存在する。特定の問題が発生したときに行われる中央—地方間の協力と強制的な協力が該当すると思われる。つまり、事前に法・制度的な応急措置システムと権限、役割分担へのアプローチが標準的に設定されており、それらにもとづいて、応急措置が実施される。これは、行政機関が動員可能な資源でもある。また、これらの制度は、特定の政策課題を解決するために設計されている。

る。具体的には想定される問題を考慮して、制度がいかに設計されているか、このために参加しているアクター（中央政府、自治体）は、どのような協力方法で問題を解決するように設計されているか、結論的に、制度がどのような相互協力のレベルと方法でアクターをフレーミングするかである。

本稿では、フレーミングの重要な要因として、組織体系と権限、役割の明確性を用いる。組織体系とは、中央政府と自治体が政策目標を達成するための推進および応急措置システムがどのように編成されているか（組織体系）、そのためにそれぞれの権限はどのように付与されているか（許可）である。役割の明確性とは、政策課題をめぐり、各アクターが共通の認識を持ち、統合的な観点からの役割の規定および分担システムがあるかどうかである。短時間で有機的な応急措置と有機的な協力がなされるべき災害管理の特徴上、参加アクターの明確な役割分担と政策目標は、必須の要件である。これらは、協力の生成とそのレベルを促す構造的な要因である。

表1 事前措置システムの段階

	評価要素	事前組織化		事例分析の評価	代案
		中央	地方		
口蹄疫 事前措置 システム	組織				
	権限				
	役割の明確性				

## （2）応急措置システムの段階

上記の事前措置システムに基づいて、特定の事件が発生したときにこれらの予防システムを円滑に作動させる要因は、大きく政策の性格的な側面と協力的な側面から導出しうる。

特定の状況への応急措置策を事前に規律化しても、なお、これを実際に進行・促進させる要因が作動する。これらの各要因が応急措置の有効性を高める。

一つ目は、政策の性質的な側面の応急措置要因として、危機意識レベル、



手続きの履行，代替案の選択の自律性が挙げられる。第一に，危機の認識レベルである。現在の危機をどの程度まで危機として認識するかである。第二に，手続きの履行である。危機の時，決められたシナリオと応急措置の手順を正しく履行したかが問われる。第三に，代案選択の自律性である。問題に直面したとき，どれだけ自由かつ創造的に状況の変化に合わせて代替案を提示して選べるのかである。

二つ目は，協力的な側面の応急措置の要因として，情報共有の支援制度の適用を継続するかどうかである。第一に，情報共有度である。伝染病の拡散は，非常に高いレベルの環境の不安定性を伴うため，非常に短時間の中で連続的かつ臨機応変的な判断と決定が続く。したがって，そのための情報収集と共有が最も重要である。つまり，適宜必要な情報を可能な限り集め，関係するアクターに伝達するチャンネルが有機的に機能しなければならない。これは，双方向的なコミュニケーションを意味する。このような特性が，今回の口蹄疫事態において果たして機能したかである。第二に，制度適用の一貫性である。これは，アクターが合意した政策方針をどの程度継続的かつ確実に進めるかを意味する。企画と実行が分離された組織では，具体的な方針の頻繁な変更が一般的なガイドラインとは別のものとして実行組織内で意図しない混乱をもたらしうる。これはまた，ともすれば環境の変化を考慮せず，フィードバックを行わない柔軟性の欠如をもたらしうる。したがって，情報の共有・フローと連携した判断が要求される。

表2 応急措置システムの段階

	評価要素		危機発生時実行力		事例分析の評価	代案
			中央	地方		
口蹄疫応急措置システム	危機応急措置実行力	危機認識のレベル				
		手続き履行				
		代案選択の自由度				
	中央—地方協力性	情報共有度				
		制度適用の一貫性				



以上の2つの段階の機能を検討する事例として、2010年11月から2011年4月にかけて発生した口蹄疫を採用する。これは実際に発生した事例の中で、中央政府と自治体の危機管理・事前措置段階の手順と迅速性が要求される応急措置段階の機能の検証として、近年のものとして十分検討に値すると考えたからである。

### Ⅲ 研究対象の概要

#### 1. 口蹄疫事例の経過

2010年、韓国では1月と6月に1次、2次と口蹄疫が相次いで発生し終息したが、2010年11月に3回目の口蹄疫が再び発生した。具体的には11月29日、慶尚北道の安東において口蹄疫（O型）が陽性判定を受けたことにより、3回目の口蹄疫が発生した<sup>2)</sup>。それが公式的に認められて以降、口蹄疫は全羅南道・全羅北道と済州島を除く全国へ急速に拡大した。中央政府は口蹄疫の発生後、約1ヶ月となる時点でワクチン接種を決定し、12月25日からそれを開始した。国内のすべての牛、豚などの家畜がその対象とされ、2月26日までに2回目の予防接種が終了した。中央政府は4月5日、OIEに口蹄疫が最後に発生したのは2月25日であり、4月3日には終息して、すべての地域において移動制限が解除されたと報告した。

表3 口蹄疫事例の危機段階

段階	警報段階	主要内容
発生の前	・関心（10.11.28以前） —国境での検査	10.11.23 慶尚北道・安東の養豚農場にて口蹄疫が疑われると申告、慶尚北道が陰性判定
初動対応	・注意（11.29—12.14） —慶尚北道・安東（初発生）→慶尚北道の全域に拡散	11.29 口蹄疫の発生を確認、農林水産食品部にて口蹄疫の「注意」報が発令 12.1 口蹄疫の発生地域に防疫予算175億ウォンを投入 12.4-7 防疫推進実態の点検班を構成（公務員14万人からなる8個班を編成）
拡散期	・警戒（12.15—12.28） —京畿道（坡州）まで	12.15 京畿道の坡州市から漣川郡へ拡散 12.22 江原道に拡散（横城郡）

	拡散（注意→警戒） —ワクチン接種の実施：発生地域の牛に接種	12.25 発生地域の牛に接種を実施 12.26 京畿道南部に発生，口蹄疫の予防接種を追加実施 12.27 忠清北道（忠州）に拡散
最大期	・深刻（12.29-11.3.23） —口蹄疫の全国的な拡散：中央対策本部の設置（警戒→深刻） —全国にワクチン接種を決定（1.12） —埋葬地の死後管理のためのT/Fを構成・運営	12.29 口蹄疫を「深刻」段階に引き上げ，中央対策本部を設置 11.16 李明博大統領，口蹄疫と関連する大臣会議を初実施 1.1 忠清南道（天安）に拡散 1.7 口蹄疫の殺処分が100万匹を突破 1.8 予防接種を広域単位に実施 1.12 全国のすべての牛，豚にワクチン接種を決定 1.15 全国のすべての牛，豚に予防接種を実施 1.18 殺処分200万匹 1.23 慶尚南道（金海）に拡散 1.24-3.4 埋葬地4199個の全数調査。417個の整備補充調査の選定 1.25 検疫院，口蹄疫の拡散及び地域別の伝播経路を分析，中間発表 1.25 家畜伝染病予防法の一部改正案を公布・施行 1.28 ユ・ジョンボク農林水産食品部大臣，口蹄疫を解決した後，辞退すると記者会見 1.30 口蹄疫の予防接種の後発生した農場に対する埋没範囲，移動制限等に関して基準調整を発表 2.2 殺処分300万匹 2.7 全国の埋葬地における全面的な調査に着手 2.10 防疫体系の改善や畜産業の発展 TFを構成（19名の構成） 2.21 口蹄疫埋葬地における浸出水中間検査の結果を発表 3.7 全国埋葬地における全面的な調査に着手
衰退・終息期	・警戒 （11.3.24-11.4.11）	3.24 深刻→警戒，「家畜疾病防疫体系の改善及び畜産業の先進化方策」基本計画を発表 3.23-29 417個の整備補充が必要な埋葬地，最終工事結果の確認点検 4.3 移動制限地域を全面解除，全国85箇所の家畜市場が再開場
	注意（11.4.12-）	4.12 警戒から注意段階に下向調整

（出所）政府公示および新聞報道を基に筆者作成

## 2. 被害の規模

口蹄疫は2010年11月29日に初めて発生して以来，全国的な移動制限が解除

される2011年4月8日まで続いた。その後も数回、口蹄疫の申告があった。この期間中、11の市・道、75の市・郡で206件の口蹄疫の申告がされ、良性が153件（陰生53件）であった（2011年4月22日、基準）。予防的なものも含め殺処分された牛や豚などの家畜は約348万頭で、全体に占める数と割合は牛は5%（15万）、豚は35%（332万）であった。殺処分の補償金が1.8兆ウォンであり、生計安定費やワクチン接種費用など、実質的な財政の所要は3兆1759億ウォンに達すると推計された<sup>3)</sup>。また、生産誘発減少額41,467億ウォンなど、関連産業と国民経済の全般に大きな連鎖的被害がもたらされたと分析されている〔韓国農村経済研究所 2011〕。

#### IV 事前措置システムからの事例分析

##### 1. 防疫組織システムと評価

一つ目は、担当部署と人員である。概ね中央レベルでの組織と人材であり、現在の防疫・検疫業務を総括するのは難しいシステムである〔キンドンウク 2009〕。家畜の防疫業務の特性上、全国的に統一性、一貫性、迅速性を持って推進されることを勘案すれば、農食品部の1チームだけで検疫・防疫業務の総括や市・道の監督管理などを行うことは難しい状況である<sup>4)</sup>。

一方、市・道などの地方自治体の場合には、家畜防疫組織や人材が削減される傾向にある。公選の首長が観光、福祉、建設などの分野の財政を拡充するとともに、住民支援部門を中心に組織を運営したため、農業部門は相対的に縮小した。1998年以前には畜産担当課を設置した市郡は54に達していたものの、2004年4月には13と大幅に縮小している〔農林部 2003〕。要するに、中央政府レベルと比べて、自治体の防疫関連組織とそれを支援する地域内の組織と人材は脆弱な構造にある。また、地方に獣医は多いが、口蹄疫の現場業務を主導的に支援でき、牛や豚などの産業動物を担当する獣医はそれほど存在しない。これには、産業動物は獣医でなくても直接に注射して薬を投与できるという診療・治療制度が影響している〔環境運動連合 2011〕。

二つ目は、業務連携である。現在の防疫システムは大きく三つの機関に分離されており、相互の有機的な協力が難しいシステムとなっている [ヤンピョンウ 2011]。具体的には、伝染病の流入防止は検疫院、実行は生産現場や民間団体、自治体がそれぞれ担当している。検疫院は、防疫よりも、検査と家畜の病気や獣医関連の技術開発など、国家の試験・研究に重点をおいている。したがって、実際の初動防疫の起点は、自治体所属の家畜衛生事業所である。地方の事業所と検疫院の関係が初動防疫の性能に影響を与えるが、検疫院と自治体は組織的に相互依存関係になく、技術支援において連携している。したがって、緊急時の効果的な業務連携と相互制御が難しいのが実情である [韓国農村経済研究所 2011]。つまり、効率的な国家防疫のためには、

表 4 家畜防疫組織と主な任務

区分		主要教務内容	防疫人数	備考
中央	農林水産食品部	家畜防疫基本計画の樹立及び事業指示等の総括	6	動物防疫課(定員 14人, 防疫 6人)
	国立獣医科学検疫院(2部, 1研究所, 6支部, 12事務所)	国境検疫, 家畜防疫, 畜産物衛生, 動物薬品・動物保護, 研究開発	91	定員591人, 防疫 91人
自治体	市・道(16)畜産関連部署	自治体防疫計画の樹立及び執行	1539	市・道772人, 防疫機関767人
	家畜衛生試験所(44)	伝染病の検診及び病性鑑定等		
	市・郡畜産関連の部署	殺処分措置及び過料処分等		
民間	家畜衛生防疫支援本部防疫支援本部(1本部, 8道本部, 41出張所)	農場採血及び教育・広報	205	462人の中, 防疫要員 205人
	農協中央会(地域本部, 地域畜協)	消毒薬品の供給等		大韓獣医学会6369人(臨床獣医 3511人, 一般会員 2858人)

(出所) 組織の主な業務内容 [キム a 2009] と畜産防疫専門組織人材 [韓国農村経済研究所 2011] より筆者作成。

(注) 2011年5月基準。

両機関の組織的連携と統制力の強化が課題として残っている。

## 2. 権限配分と評価

自治体が家畜伝染病の管理について全体的な執行責任を持つものの、権限を保有することと、権限を実際に行使用することとは異なりうる。このため、与えられた権限が意思決定構造の下でいかに行使できるかという問題と、一連の権限と上位の権限との関連性を考察しなければならない。

一つ目は、現在の意思決定構造が自治体の権限行使を制約する。殺処分命令は、その地域の首長が施行するものの、実質的には農食品部において決定される [金ソンギョン・金ジウン・ペクドミョン 2011]。口蹄疫防疫対策本部が構成され、家畜防疫協議会は、口蹄疫防疫と殺処分に情報を諮問する。少数の専門家と業界の代表者などから構成された家畜防疫協議会は、出席委員の過半数の賛成で意思を決定する。農林水産食品部と家畜防疫協議会、少数の専門家集団の意思決定が行われると、市長、郡首、区長は、それらにもとづいて命令を遂行する構造になっている。

二つ目は、上位の権限が自治体の自律的な判断を制約する。中央政府は口蹄疫の確定判定、予防ワクチンの供給、防疫予算の充当などの権利を保有している。これは、口蹄疫の発生起点を決定し、対策を選択し、政策施行の動力を確保するという口蹄疫対策において核心的な権限である。

第一に、口蹄疫の判定である。口蹄疫の判定は、応急措置態勢の迅速な組織化に影響を与える。感染の疑いのある家畜が出たとき、これを迅速かつ正確に判断することは最も重要である。実際、検疫院まで物理的な距離が遠く、過度な業務により検査が遅延されたことに対して、自治体と住民から不満が提起された。それに対して、中央政府は、自治体に抗原簡易診断キットを配備し、判定の精度を高め、全国の拠点ごとの診断システムを構築するとし、その権限移譲に反対した。その後、地方分権推進委員会が地方でも感染の判定ができるように権限移譲することを決定した。第二に、予防接種の決定とワクチンの供給である。予防接種は、口蹄疫対策の方法と大きく関係があり、

今回の事態において、中央政府は予防接種の時期をめぐる議論を継続的に行った。また、この決定後も畜種別に対象地域の範囲をめぐるガイドラインを頻繁に変更し、自治体の執行に混乱を招いた。第三に、防疫予算の支援である。口蹄疫の被害は、財政状況が厳しい自治体ほどより大きな被害を受け

表5 権限配分の現況

	農食品部／検疫院	広域	家畜防疫機関 (広域)	基礎
初動応急措置	一検閲院 関係官 飼料採集、精密検査を通じた口蹄疫の判定 一関係官の現場派遣 一防疫技術の支援	一疑似患畜 農食品部、検疫院、他の市・道に報告 一市・郡に統制官の派遣 一現場の防疫処置指示、移動統制所の設置準備の指示	一疑似患畜 市・道知事に報告 一家畜防疫官の派遣／常駐 一疫学調査 一検査試料の採取(許可)・関係官に試料の採取に協力	一緊急防疫措置の実施：出入制限措置、現場統制本部の設置、調達計画の樹立
防疫隊の設定及び移動統制所の設置		軍・警に防疫人力の支援を要請		一防疫地域の設定、統制所の設置、装備の確保
殺処分・埋却管理	(環境部)		殺処分の手続き指示／埋却の監督	殺処分の決定／令 埋却地の管理担当者の指定
予察	中央予察協議会		地域予察協議会	
遮断防疫		一緊急防疫対策の樹立と施行		
予防接種・ワクチン供給	接種の決定		支援	接種の実施
移動制限地域の家畜の買い上げ		と蓄場及び加工場の指定		と蓄場の出荷承認書を発給
殺処分の補償	予算の支援	政府支援金を市・郡に伝達		殺処分の補償の評価／申請支給

(出所) 筆者作成

る。なぜなら、自治体が移動統制所の設置など、防疫活動のほとんどを負担しているからである。坡州市は口蹄疫防疫と殺処分などに相当な予算を使用し、2011年1月の基準で、全体の事前措置費53億ウォンのうち、7億ウォン程を残したのみであった。今後、埋却地の管理にも多くの予算が使われることが予定されるが、利用可能な財源が不足しているために、もし緊急災害が発生した場合にはそれに対する応急措置が困難となる〔坡州市庁 2011〕。このような状況で、自治体は、中央政府から特別支援金を多く受け取るために、地域の状況に合った応急措置策を講じるよりは、中央政府の指示の履行と規則の遵守に専念しようとする傾向も見られる<sup>5)</sup>。

### 3. 役割の明確性の評価

役割の明確性とは、組織あるいは組織間が各段階において特定の政策目標を達成するために、成すべきことが明確に定められていることである。役割の曖昧さと不確かさは、アクターの主導的な行動を制約する。しかし、災害に対しては、ある一機関が単独で応急措置をすることはできない。したがって、迅速な目標の理解を要する災害管理の特性上、組織と組織間の役割の明確な付与と分担が、一層求められるのである。

第一は、行政組織間についてである。口蹄疫の主管は、農林水産食品部であり、深刻段階に入れば、中央対策本部が構成され、行政安全部長官が議長機関となる。このことが、口蹄疫ワクチンの接種において混乱を招いた。中央対策本部がワクチン接種を常時化政策に転換すると発表した時、主管部門の農食品部は政策転換に消極的であった。農林水産食品部内の国境検疫と国内防疫は重複しており、空港、港湾検疫院の未申告畜産関係者の管理は、国境検疫の業務として検疫政策課が担当する一方、当該の自治体に到着したときは、国内防疫（防疫総括課）の管轄となる〔監査院 2011〕。自治体でも同じ業務分担の混乱が発生している。具体的には、口蹄疫の現場の応急措置を担当する農政畜産課や畜産など畜産業務を担当する部署と、建設防災課や災害安全課など災害管理業務を総括担当する部署間での意見の相違が発生して



いる。これは、災害管理課がすべての災害への予防と回復を担当する業務を分掌されているからである [ウィグムスク2011]。

第二は、SOPなどの政策の方針についてである。家畜の埋却地造成及び管理に関する農食品部のSOPと環境省の家畜埋却地の環境管理ガイドラインの内容が相違しており、業務の混乱がもたらされた [坡州市庁 2011]。また、危機段階警報に応じて投入される応急措置の人数、機能、責任主体などに関する規定が不明確になっている [ソ ジョン2011]。また、政府は、常時に予察し、現場を定期的に訪問する産業動物獣医の役割と、畜種別の専門性を明確に規定していない。口蹄疫ワクチンの接種段階については、2-3年の期限を定め、詳細な防疫指針の策定が求められるが、現在までのところ、それは整備されていない [環境運動連合 2011]。

## V. 応急措置システムからの事例分析

### 1. 危機応急措置における実行力

#### (1) 危機認識のレベル

最高責任者をはじめとする組織構成員の対外認識度は、環境に対する組織の反応と密接な関連がある。特に、外部環境としての事態が展開している中、それをどのように解釈し、受容するのかが組織の今後の活動成果を左右するとともに、組織の存亡まで決定しうる。韓国は2000年、2002年、2010年にかけて4回にわたる口蹄疫を経験したが、早期の終息に成功し、国際的にも高い評価を受けた。しかし、このような成功は政策応急措置の慣習化をもたらし、危機に対する認識のレベルを引き下げた。そして、そのことが2010-11年の口蹄疫に対する政策応急措置の遅延をもたらしたのである。

家畜疾病危機管理システムにおける最高意思決定機関は大統領室（国家危機管理センター）と中央安全管理委員会である。両機関は危機状況をモニタリングするとともに、主要政策を審議・調整し、総合管理を行う。2010-11年の口蹄疫において、青瓦台が事態の深刻さを認識し、関係大臣の会議を招

集したのは最初の口蹄疫の発生報告から約40日が過ぎた2011年1月6日のことであった〔東亜日報 2011〕。また、大統領が直接口蹄疫の発生現場である江原道横城を訪ねたのも口蹄疫が発生してから約50日後の2011年1月16日であり、その時はすでに口蹄疫が慶尙北道、京畿道、仁川市、江原道、忠清北・北南道まで拡大した後であった。このような最高責任者の認識は政府省庁間の有機的な協調をもたらすことなく、予防ワクチンの接種など重要な意思決定が遅延する結果を招いた。

まず、国防部などの政府機関の人的支援が非常に遅延した。特に、自治体が財政上の理由で国防部に要請することも難しく、要求しても国防部を動かすことは決して容易ではなかった<sup>6)</sup>。実際に、口蹄疫が坡州まで拡大した時、坡州市が軍部隊の投入を要請したものの軍は動かなかった。国防部は与党をはじめとした政界からの軍の支援を拡大する要請に対しても、将兵の両親らの反対などを理由に部隊の口蹄疫現場への投入に難色を示した〔プレシアン〕。口蹄疫が発生してから一カ月が過ぎた2010年12月28日、大統領が積極的な協調を指示してようやく軍の動員が本格化した<sup>7)</sup>が、軍隊が現場に投入された時期はすでに口蹄疫が全国に拡散した2011年1月15日であった。国防部は口蹄疫の発生直後から兵力と装備を投入し、深刻段階に格上げされてからは、さらに兵力と装備を追加するなど積極的に協力したと述べているが〔国防日報〕、支援した兵力の大部分は移動を統制する哨所支援にとどまっており、人材難が深刻である殺処分の現場には4名（2011年1月14日）しか派遣されていない状況であった〔カン ジンヨン・ゴテホ・ヤンヨンホ2011〕。

また、政府横断的な中央災難安全対策本部についても、編成が遅れ、2010年12月19日に公式に発足したものの、その時にはすでに慶尙北道、京畿道、江原道まで口蹄疫が拡大していた。中央政府はマニュアルの通り、三つ以上の市・道に口蹄疫が拡大した時に深刻段階としての認定を行ったとしている。しかし、単純な数値上の警報発令ではなく、発生地域における畜産の比重や今後の拡散に及ぼす影響を考慮した判断が行われるべきであった。そうであれば、交通の要衝である京畿道で口蹄疫の報告があった時点において深刻段

階に準じる応急措置がとられる必要があった。

## (2) 手続きの履行

農食品部は2004年に「口蹄疫発生の類型別応急措置方法（予防接種シナリオ）」を設け、口蹄疫の防疫特別対策（2004-2008年）、模擬訓練（2007年、野外訓練）、検討資料（2010年抱川市での口蹄疫発生時は家畜防疫協議会）などに活用してきた。

口蹄疫が発生すると、その状況が予防接種の対象であるのかを予防接種シナリオにしたがって家畜防疫協議会に諮問し、公式的な手続きにそって接種可否を決定しなければならない。しかし、課長など農食品部政策担当者らは実務的なレベルでの非公式的な議論を通じて予防接種シナリオを検討することを決定し、予防接種に対する公式的な議論は口蹄疫が発生した初期には排除された。

しかし、既存の政策代案が現状を改善することができない場合は、それに対する冷静な評価が行われるべきである。初期において口蹄疫が短期間で拡散し、殺処分方式が多く否定的な結果をもたらしたとなれば、発生畜種、申告状況、発生市・郡の飼育規模や気象条件などの発生状況、殺処分、遮断防疫、力学調査など、防疫措置の履行状況に関する総合的な分析が実施されるべきである。しなしながら、農食品部の担当者らは力学調査、遮断防疫、殺処分などが履行されている防疫措置を総合的に判断できなかった〔監査院2011〕。その結果、殺処分政策がそのまま維持され、先制的な防疫措置には失敗した。発生から約一カ月が過ぎた2010年12月20日ようやく最初のワクチン接種が行われるなど、ワクチン接種に関する意思決定は遅延し、口蹄疫が拡散する原因となったのである。

また、政策の正当化のために、情報の意図的排除と歪曲が行われた。予防接種は殺処分政策と比べて清浄国のステータスの獲得において違いはない。その効果はすでに実験を通して立証されていたが、予防接種の前後に農食品部が作成・配布したワクチン関連資料にはあきらかな立場の変化がみられる。

すなわち、予防接種の前にはワクチン接種は、莫大な費用を必要とするため、国家間の協商に不利であるとしていたが、予防接種の後にはまったく反対の立場をとった。政策の正当化のために農食品部は意図的な情報の排除あるいは歪曲を行い、結果的に国民は政府に対する政策の信頼性を低下させたのである〔監査院 2011〕。

### （3）代案選択の自律性

従来の政策の成功はその後の応急措置においても優先的な手段と認識され、特に、強い成功はその手段に対する神話を作り上げ、それへの依存をより強化する。しかし、それは同時に、状況が変化した場合、政策手段の創造的な代案選択を制約することにもなる。

予防接種をめぐる政府間において異なる意見の対立が続いた。京畿道をはじめとする自治体は、口蹄疫の発生直後から早期終息のために予防接種を実施することを中央政府に申し入れた。農食品部は、予防接種の実施は清浄国のステータスの剥奪につながり、その回復には時間がかかるという理由で反対した。遅れて危機を認識した青瓦台が積極的な介入に乗り出し、2011年1月12日、青瓦台の口蹄疫緊急対策会議において、ようやく従来の政策は変更となった。その後、農食品部の反対論理は殺処分政策の正当化を強化するために意図的に予防接種の問題点を誇張した意図的な情報の歪曲であることが明らかになった〔監査院 2011〕。

4回にわたる口蹄疫の発生はすべて殺処分による埋却処理によって応急措置を行った。多くの先進国においても埋却処分政策を優先的に実施していること、そして何よりも過去の口蹄疫においては埋却処分だけで早期終息に成功し、国際的に優秀な事例として評価されたことなどがこの手段に対する信頼を強化した。また、農食品部の政策的目標が「口蹄疫の清浄国のステータス」の維持あるいは回復である時、埋却処分はもっとも短時間で回復が図れる手段でもあった。そのため、口蹄疫が発生した時、中央政府の政策手段の第1順位は殺処分による埋却処分であり、他の手段は少しも考慮されなかつ

た<sup>7)</sup>。また、国内に常時備蓄されているワクチンの量は以前よりも減少して30万頭水準となった。しかし、口蹄疫が想定外の拡散をみせると、自治体と一部の専門家から予防接種が新たな政策代案として提起される。それに対して、中央政府は相変わらず口蹄疫ウイルスの拡散を一番迅速に遮断する方法は埋却政策であると認識した〔政府 2011〕。また、殺処分による埋却処分の選択が合理的な意思決定であるという形式的正当性もそれを固定化する主要な原因となった。

中央政府は口蹄疫の発生後、学界、専門家および生産者団体の代表から構成された「家畜防疫協議会」を数回（11回、専門家小委員会4回）にわたって開催した。そこでは、埋却処分の範囲およびワクチン接種の可否など、主要な防疫事項が議論された。発生の初期にはワクチン接種よりも埋却処分の方が効果的な防疫措置であるということに意見が集まる一方で、政府は予防接種に備えたワクチンの確保計画を設けてきたと説明している〔政府 2011〕。

しかしながら、家畜防疫協議会が十分に協議し、そのような判断に至ったのかについては疑問がある。口蹄疫分科17名のうち12名の任期が口蹄疫発生の直前である2010年11月20日に終了しているにもかかわらず、再委嘱もなく運営されてきたとともに、一部の委員は会議の日程すら告知されなかったと伝えられている。また、会議ではある案件が議決された事例もなく、運営の細かい指針も定められていなかった<sup>8)</sup>。それゆえに、合理的な議論による政策的判断というよりは中央政府の形式的な追認機関的な性格を有していたといえる。

結局、政府は埋却処理以外の他の代案を準備できなかった理由を不可抗力的な状況という論理に求め、代案的政策手段の準備が不十分であったことは認めている〔政府 2011〕。

## 2. 中央—地方間協力性

### (1) 情報共有度

現在の防疫システムは中央政府が企画および方針を設定すれば、自治体が

それにしたがって執行するようになっている。そのため、中央政府が決めた指針は道政府を通じて伝えられる。口蹄疫が発生すると、政府または検疫の関係者が現場に赴くので、彼らを通じて、もしくは道政府を通じて知事が下達する。したがって、彼らは地域の現場と中央政府をつなぎ、情報を双方向に発信するチャンネルとなる。

しかしながら、彼らの役割は中央政府の指示を伝達し、それを確認するという一方的な発信にとどまっていた。つまり、現場の声に耳を傾け、事態に適した新たな政策へのフィードバックを生成する媒介体にはなっていなかった。彼らの任務はもっぱら中央政府が想定した政策的措置が現場でどのような効果を取めたのか、現場の状況の変化に対して道政府はどのように支援すべきか、中央政府の指示または標準手続きが規定通りに履行されているかどうかを把握する監視官のような役割にとどまっていたのである。これは状況が終了した後に行われる監査の方式と類似のものであった〔忠清南道 2011〕。

さらに、事実上現場の状況に対するフィードバックはほとんど行われず、行われたとしてもダイレクトでなく道政府を通じて行われた<sup>9)</sup>。このことは、京畿道議会の行政事務調査からも明らかである。基本的に中央政府の状況に対する判断ミスは即時修正が不可能であり、かつ、事態を全面的に悪化させる危険性を内包するということの意味する。口蹄疫が短時間のうちに拡大するにもかかわらず、中央政府は口蹄疫緊急マニュアルにこだわり、それをもとに状況を把握してきた。これはワクチンの接種に関する判断が遅れた点にも見出される。京畿道など自治体はワクチンの早期接種を中央災難安全対策本部に提言したが、中央政府は国家の政策上、清浄国のステータスを維持するため、殺処分を続けた。12月25日に坡州市、漣川郡、高陽市の牛に対してはじめてワクチンを接種したが、この政策転換の遅れは大きな被害をもたらした。

災難管理の特徴上、プログラム化された政策の迅速な執行は重要であるが、適用されるのはあくまでも事件が起こった地域の現場である。情報の不在は口蹄疫の被害を受けた農家やその周りの農家においても同じであった。彼ら



は外部への出入り、移動に制約を課せられており、情報は主にメディアに依存していた。メディアを通じて中央政府と専門家らが提供した知識や情報は殺処分が主な内容であったため、情報の不足が農民たちの不安を刺激した [キム・ペク 2011]。

## (2) 制度適用の一貫性

ある程度一本化した組織の場合、上層部が明確な指針を設定し、それを一貫して推進していくことに実効性があるとされる。しかし、口蹄疫が拡大する中で、患畜と感染が疑われる家畜に対する埋却処理の範囲、ワクチン予防接種の実施およびその範囲、移動制限の基準などが何度も変更された。

具体的には、2010年12月2日、埋却処理の範囲として500mが維持されたものの、口蹄疫が激しくなった一部の地域に対しては制限的にワクチンの予防接種が行われ、ワクチン追加の範囲に関しても検討が行われた。ついで、2010年12月25日には牛に対するワクチンの予防接種が決定された。自治体は口蹄疫の初期段階からそれを提言していたが、ワクチンの予防接種時期に関するマニュアルが存在しなかったため、中央政府の判断に従うしかなかった。接種の対象に関しても豚は除外されたが、一部の豚は接種されるようになるなど指針の決定段階においても混乱があった。

それにもかかわらず、口蹄疫の拡散が続いたため、予防接種の範囲は拡大され、埋却処分の範囲と移動制限の基準は縮小された。このような調整は2011年1月27日、1月30日、2月10日に相次いで方針が変更されたために現場の混乱も続くことになった。特に、埋却に対する具体的な指針がなかったことにより、初期の埋却処分は現場関係者の恣意的な判断と経験によって行われるしかなかった。これはその後の汚染水問題など埋却地の環境汚染問題につながった。

また、予防接種のみならず殺処分についても種別に地域境界の範囲が異なり、混乱がみられた。牛は口蹄疫発生農家の半径500m以内、豚は半径3 km以内が予防的殺処分の対象となった。このように牛と豚に対する基準



に相違があったことも、一線の防疫機関が口蹄疫拡散を阻止することに対する障害となった〔環境運動連合2011〕。

## VI 結論

本稿の事例である家畜の疾病はその政策の性格上、現場の情報を迅速に把握し、それに基づいた人材と政策手段を用い、先制的な措置を実施すべき事項である。つまり、自治体の情報、現場性、迅速性、状況適応性などが求められる。それゆえ、中央政府のみならず自治体内の関連アクターとの有機的な協力ガバナンスを構築することが先決課題であるとされる。

しかしながら、現在の中央—地方における権限関係は中央政府にそれが集中している一方で、政策執行は多極化している<sup>10)</sup>。つまり、中央政府中心で

表6 中央—地方間協力関係の構築

側面	問題要因	改善方向	具体的な案
事前措置システム	組織システム	<ul style="list-style-type: none"> <li>・中央政府の核心的な権限の保有</li> <li>・中央—地方間分散化した組織</li> <li>・中央—地方間の弱い連携</li> </ul> <p style="text-align: center;">↓</p> 「協力と相互依存の拡大」	防疫組織の段階縮小：広域自治体中心の組織再編 (中央政府の派遣) 相互依存性の強化
	権限		非常時、中央政府が参加する市道家畜防疫協議会にて主要意思決定、口蹄疫判定の権限移譲
	役割の明確性		SOP の具体性強化、教育・訓練の強化
応急措置方式	危機認識のレベル	<ul style="list-style-type: none"> <li>・核心権限の一部移譲</li> <li>・市道機能の強化</li> <li>・中央—地方間の組織一体性および連携の強化</li> </ul>	中央災害安全対策本部の本部長に大統領格上
	代案選択の自律性		意思決定構造の情報公開、予防接種関連の SOP 強化→広域自治体の状況判断
	情報共有度		広域自治体の調整力強化
	制度適用の持続性		状況への対応力向上
	手続き履行		訓練による体得

(出所) 筆者作成

ありながらも執行においては地方に依存しており、組織相互間の連携が脆弱な構造にある。すなわち、災害という問題に対して、政策目標の達成が困難なシステムであるといえるのである。

今回、済州道と全羅南・北道は口蹄疫の被害を免れた。その要因としては道民の協力、民官軍の緊密な協調システムの構築、済州道の積極的な予防対策の樹立と推進などが指摘されている [済州発展研究院2011]。それは、避難管理においては行政機関と地域住民、関連業界などを中心とした協力ガバナンスの構築が重要であり、これを中心に災害管理システムを再編する必要があるということを示唆している。

## 注

- 1) 韓国では、災害と安全管理基本法に基づき、予防一対備一対応一復旧と四段階に分けて、災害・危機管理を行う。本稿では日本の災害対策基本法に明記されている災害予防一事前措置一応急措置一災害復旧に準じて表記し、災害応急対策である事前措置と応急措置を韓国の四段階と合わせる。
- 2) 口蹄疫の診断方法は、2つの方法がある。抗原診断法と抗体の診断法である(口蹄疫緊急行動指針, 2011)。抗原診断法は、動物の体内に口蹄疫ウイルスの有無を検出する方法であり、抗体診断法は、口蹄疫ウイルスの感染の結果形成された抗体を検出する方法である。
- 3) 農食品部が算定した暫定値として、殺処分補償金1兆8,240億ウォン、消毒薬・予防接種など1,200億ウォン、生活安定資金232億ウォン、家畜の買い上げ3,772億ウォン、経営安定資金など315億ウォン、環境省8,000億ウォンなどである。
- 4) 2011年6月1日、農食品部は、既存の動物防疫課を防疫総括課と防疫管理課に改編して防疫政策機能を強化し、口蹄疫ワクチンの開発と需給管理などの業務を推進した。また、農林水産食品部に所属する国立獣医科学検疫院、国立植物検疫院、国立水産物品質検査員を統合して「農林水産検疫検査本部」を設立した。さらに、口蹄疫・AIなど、緊急時の初期応急措置を強化するための危機応急措置センター、口蹄疫の診断、各圏域別の家畜疾病防疫センター(5ヶ所)を新設した。今回の組織改編により、農林水産食品部(所属機関を含む)全体の人員は現在の4863人から4928人となり、65人が増員さ

れた。本部の場合、防疫管理課の新設などにより、口蹄疫ワクチンの需給などの業務人員が10人増員され（675人→685人）、所属機関は、検疫・防疫機能強化のための実務担当者など55人が増員された。

- 5) 2011年10月韓国農村経済研究院研究員とのインタビュー。
- 6) 2011年6月広域自治体忠清南道防疫担当職員とのインタビュー。
- 7) 口蹄疫清浄国の地位獲得と回復の要件には、大きく2つの方法がある。すなわち、口蹄疫の発生後、ワクチン未使用清浄国の地位回復とワクチン使用清浄国の地位回復である [ウ・イ 2011]。
- 8) 2011年2月8日付のソウル新聞は、「家畜防疫協議会は家畜伝染病予防法にしたがって設置された法廷機構として、各文科に57名の委員が活動している。口蹄疫分科では17名が所属している。具体的には、農協中央会1名、獣医科教授5名、非獣医科教授1名、検疫院関係者1名、消費者市民団体1名、畜産業界3名である」と報じている。
- 9) 2011年6月基礎自治体洪城郡防疫担当職員とのインタビュー。
- 10) 2013年3月23日、行政再編が行われ、海洋水産部が新たに設けられた。したがって、農林水産食品部は農林畜産食品部へ、農林水産検疫検査本部は農林畜産検疫本部へとそれぞれ名称が変わった。

## 文献リスト

- 監査院2011. 監査結果報告書：口蹄疫の防疫及び管理実態. 監査院. 2011.  
 [감사원2011. 감사결과보고서 : 구체역 방역 및 관리실태. 서울 : 감사원.]
- クォンゴンジュ2005 [권건주2005]. 一地方政府の災害管理組織の効率化の方法. 韓国危機管理論集1(2).  
 [“지방정부 재난관리조직의 효율화 방안”. 한국위기관리논집1(2)]. 79-92.
- キムドンウク2009 [김동욱2009]. 一家畜伝染病の発生の実態と予防策. 農業の展望(Ⅱ). 韓国農村経済研究院.  
 [“가축전염병 발생 실태와 예방대책”. 농업전망(Ⅱ). 한국농촌경제연구원].
- キムソクゴン2007 [김석곤2007]. 一災害管理における組織間の協力関係の構築に関する理論的考察. 韓国人間関係報第12巻(1).  
 [“재난관리에 있어서의 조직간 협력관계 구축에 관한 이론적 고찰”. 한국인간관계학보 제12권(1)]. 105-133.
- 金ソンギョン・金ジウン・ペクドミョン2011 [김선경・김지은・백도명2011].  
 一2010-2011年に発生した口蹄疫の殺処分の原因に関する文化分析. 環境衛

生学会誌第37卷(2).

["2010-2011년도에 발생한 구제역 살처분 원인에 대한 문화분석". 환경보건학회지 제37권(2)]. 165-169.

金ウンソン・アンヒョクケン2009 [김은성·안혁근2009]. — 中央政府と地方政府の災害安全管理の效果的協力方法の研究. ソウル: 韓国行政院.

[중앙정부와 지방정부 재난안전관리의 효과적인 협력방안 연구. 서울: 한국행정연구원].

ナムケン1995 [남궁근1995]. 災害管理の行政体系の国家間比較研究: 明国と韓国の事例を中心に. 韓国行政官報29(3).

["재해관리 행정체제의 국가간 비교 연구: 미국과 한국의 사례를 중심으로". 한국행정학보29(3)]. 957-979.

農村水産食品部・家畜衛生防疫支援本部2003 [농림부·가축위생방역지원본부2003]. 一口蹄疫白書. ソウル: 農林・家畜衛生防疫支援本部.

[구제역백서. 서울: 농림부·가축위생방역지원본부].

農村水産食品部2010 [농림수산식품부2010]. — 2011年家畜防疫事業の計画及び実施要領. ソウル: 農林水産食品部.

[2011년 가축방역사업 계획 및 실시요령. 서울: 농림수산식품부].

農村水産食品部 畜産政策局2013 [농림축산식품부 축산정책국2013]. — 中長期家畜伝染病の総合対策. ソウル: 農林水産食品部.

[중장기 가축전염병 종합대책안. 서울: 농림수산식품부].

パクほか2009 [박동균·박창근·송철호·오재호2009]. — 地方自治団体の災害応急措置論. ソウル: 大英文化史.

[지방자치단체의 재난대응론. 서울: 대영문화사].

ソジョン2011 [서지영2011]. — 伝染性の動物疾病に対する国家的応急措置方法. 韓国政策学会夏季學術大会論文.

["전염성 동물질병에 대한 국가적 대응방안". 한국정책학회 하계 학술대회 논문].

ヤンビョンウ2011 [양병우2011]. — 主要な家畜伝染病の発生動向と対応課題. 農業の展望2011ソウル: 韓国農村經濟研究院.

["주요 가축전염병의 발생동향과 대응과제". 농업전망 2011. 서울: 한국농촌경제연구원].

イウォンヒ 2008 [이원희2008]. — 國家災害管理システムの再設計の方法. 國家災難管理システムと対応マニュアルの問題点と改善策懇談会発表文.

["국가재난관리시스템의 재설계 방안"[國家災害管理システムの再設計の方法].

- 국가 재난관리 시스템 및 대응 메뉴얼의 문제점과 개선 방안 간담회 발제문].  
 우비ョンジュン·이묘ンギ2011 [우병준, 이명기2011]. 一口蹄疫清清淨淨國の地位維持に関する影響分析. ソウル韓國農村經濟研究院  
 [구제역 청정국 지위 유지 여부의 영향 분석. 서울 : 한국농촌경제연구원].  
 ウィグムスク 2011 [위금숙2011]. 一口蹄疫の応急措置事例の分析を通じた災害管理体系の改善課題. 行政フォーカス.  
 [“구제역 대응사례 분석을 통한 재난관리체계 개선과제”. 행정포커스]. 26-31.  
 濟州發展研究院2011 [제주발전연구원2011]. —JDI FOCUS . 濟州島 : 濟州發展研究院.  
 [제주도 : 제주발전연구원].  
 坡州市庁2011 [파주시청2011]. 一口蹄疫希望白書 2011. 坡州市 : 坡州市庁.  
 [구제역 희망백서2011파주시 : 파주시청].  
 韓國農村經濟研究院2011 [한국농촌경제연구원2011]. —2010-2011口蹄疫白書.  
 ソウル : 韓國農村經濟研究院.  
 [2010-2011 구제역 백서. 서울 : 한국농촌경제연구원].  
 環境運動連合2011 [환경운동연합 2011]. 一口蹄疫論評 : 防疫対応の失敗, 防疫対策も拙速, 2011年 3 月25日  
 [구제역 논평 : 방역대응실패에 이어 방역대책도 졸속] (2011년 3월 25일)  
 カンジンヨン·ゴテホ·ヤンヨンホ2011 [강진영·고태호·양영호 2011].  
 —2010年口蹄疫, 濟州地域の教訓と示唆, JDI Focus 濟州發展研究院.  
 [2010년 구제역, 제주지역 교훈과 시사점. JDI Focus 제주발전연구원].  
 政府2011. —政府 (行政安全部) の稞明資料 2011年 1 月26日.  
 [행정안전부 해명자료 2011년 1월 26일].  
 Comfort, Louis K. 1988. “Designing Policy for Action: The Emergency Management System” in *Managing Disaster*. ed. L. K. Dorham. North Carolina: Duke University Press.

<新聞記事>

- 東亜日報2011 [동아일보 2011.] “허접투성이 대응.” 1月7日.  
 ソウル新聞2011 [서울신문 2011.] “가축방역協 운영지침도 없어.” 2月8日.  
 國防日報2011 [국방일보 2011.] “이대통령, 구제역 차단 장병 격려.” 1月17日.

<インターネット>

ノカットニュース [노컷뉴스] <http://www.nocutnews.co.kr/>. 2011年10月10日にアクセス.

プレシアン [프레스시안] <http://www.pressian.com/>. 2011年10月10日にアクセス.

環境運動連合 [환경운동연합] <http://kfem.or.kr/?p=15437>. 2011年10月10日にアクセス.

(は・どんひょん／安養大学社会科学学部行政学科助教授)

(やすまつ・のりゆき／東洋学園大学グローバル・コミュニケーション学部  
グローバル・コミュニケーション学科教授)