

2020 年度 関西大学大学院  
社会安全研究科 修士論文

地方公共団体における防災・危機管理体制の検証  
—組織形態を機軸とした分析—

Study on the Disaster and Crisis Management Systems of Local Governments  
—Analysis Focusing on Organizational Structures—

関西大学大学院 社会安全研究科 防災・減災専攻  
Graduate School of Societal Safety Sciences, Kansai University

19M-7501 饗庭 正  
Tadashi AIBA

指導教員：永田 尚三 印

## 論文要旨

本論文は、地方公共団体における防災・危機管理体制の現状と課題および今後の展望について、組織形態を中心に据えて検証したものである。最近の我が国は、毎年のように大地震や豪雨災害に見舞われ、甚大な被害を受けている。人類の叡智を結集して創られた防潮堤や河川の堤防が破壊され、物的な損害だけでなく、多くの尊い命が奪われていることも看過できない事実である。

その一方で、災害発生直後に庁舎の機能が麻痺状態に陥り、災害対応の初動や復旧作業に恒常的な遅れが生じている。それらの原因や背景の所在を市区町村の防災・危機管理組織形態に求めながら論及する。

先行研究としては、地方公共団体の防災・危機管理体制を組織の側面から検証した論文三篇を選出した。いずれも市区町村の組織形態を論述しているが、本研究も市区町村の実際の組織形態をつぶさに紐解く事を出発点としている。さらに現代に至る組織形態が行政や政治の上で、どのような歴史的経緯と関与してきたかを、地方分権と平成の大合併に焦点を絞り紐解く。同時に防災・危機管理組織の特性や部署名の変遷について言及する。

本研究の基礎作業として、全国市区町村の防災・危機管理部署の組織形態の分類を出発点とした。その結果、組織形態は11のグループに分類して、各々の特質を定めた。分類で判明した大きなポイントは、防災・危機管理の部署が課レベルに満たない市町村が過半数を占めることである。それを念頭に置いて、人口や都市機能別、都道府県別の傾向、被災地別の形態など、幾つかの切り口から現状分析を行った結果、最大の論点として小規模市町村の防災・危機管理体制の脆弱性を上げる。総務省消防庁の業務継続計画の策定状況および庁舎に設置されている非常用電源装置の耐久時間の調査データと、組織形態のパターンを合体させて論述する。続いて小規模市町村に不可欠な外部のからの補完体制についても言及し、都道府県や自衛隊基地との連携を取り上げ、後者については現地調査を踏まえた分析を行った。

本論の最終章では、組織の活性化に向けての提言である。首長直轄の組織形態が、ここ約10年間で増加傾向にあることに着目して、対象の市町に対してアンケート調査を実施して、組織の生い立ちの時期や契機、旧組織形態との相違点を明らかにし、その特質について論及する。また、市区町村における防災・危機管理組織の活性化や標準化が遅々として進まない背景について、組織改編を実施した大阪府摂津市についてヒアリング調査を行い、そのプロセスを辿りつつ、組織の活性化に向かう要因を整理する。

最後に、研究全体の総括として、市区町村の防災・危機管理組織の特性・特質を再認識した上で、あるべき姿や望ましい形態を整理し、発災直後のスピード感や機動性を発揮させるべく要点を整理する。また、今後の課題としては縦割り省庁打破や行政のデジタル化を企図する国の指針が示される中で、市区町村として、如何にして防災・危機管理に対処していくべきかの論点を展望して本論文の締め括りとする。

## Abstract

This paper describes the current status, challenges, and future of the disaster and crisis management systems of local governments with a focus on their organizational structures.

In recent years, Japan has been hit by major earthquakes and torrential rains almost annually, suffering tremendous damage. We cannot overlook the fact that the destruction of seawalls and dikes, which were built with the collective wisdom of mankind, has not only caused property damage, but also taken many precious lives.

However, local governments are always slow to start initial disaster responses and recovery operations because their organizational functions are paralyzed immediately after a disaster occurs. This paper discusses the causes and background of this situation, while considering the organizational structures of municipal disaster and crisis management systems.

As previous studies, I selected three papers that examined the disaster and crisis management systems of local governments from an organizational viewpoint. All of them discussed the organizational structures of municipalities, and this study also starts with unraveling the actual organizational structures of municipalities.

This study also examines how the organizational structures have been affected by administrative and political events, mainly the decentralization of power and the great merger of municipalities in the Heisei era. At the same time, this study discusses the characteristics of disaster and crisis management organizations and changes in their names.

As the basic work of this study, I first classified the organizational structures of the disaster and crisis management organizations of municipalities across Japan into 11 groups and then defined each group.

A significant fact found by this clarification is that a majority of municipalities manage disasters and crises at a lower organizational level than “section.” With this fact in mind, I analyzed the current situation of their disaster and crisis management organizations from several perspectives, such as population, city status, prefecture, and disaster experience. The most important issue found in this analysis is the weakness of the disaster and crisis management systems of small municipalities. This paper discusses the patterns of the organizational structures of local governments using the research results from the Fire and Disaster Management Agency of the Ministry of Internal Affairs and Communications on the progress of their business continuity planning and the durability of emergency power supply systems installed in their buildings. The paper also discusses the external support that is vital for small municipalities, focusing on their cooperation with prefectures and Self-Defense Force (SDF) bases. I analyzed their cooperation with SDF bases by conducting field studies.

The last chapter of the main discussion contains proposals for organizational revitalization. I focused on the increase of disaster and crisis management led directly by mayors over the last decade

and conducted a questionnaire survey on those municipalities. Based on the results of this survey, this paper finds out when and why the municipalities adopted this system and how this system differs from previous ones, and discusses the characteristics of this system. To understand why municipalities are slow to revitalize and standardize their disaster and crisis management organizations, I also conducted an interview survey of Settsu City, Osaka, which underwent organizational restructuring. By looking into the process of the city's organizational restructuring, this paper analyzes the factors that prompt local governments to revitalize their organizations.

Finally, as a summary of the entire study, this paper clarifies the disaster and crisis management organization that municipalities should have, and how they can respond to disasters with speed and agility, along with the renewed recognition of the characteristics and natures of municipal disaster and crisis management organizations. This paper concludes with a discussion of how municipalities should manage disasters and crises now that the government has established guidelines for breaking down compartmentalized ministerial structures and digitalizing administrative procedures.

# 目次

<b>第1章</b>	<b>はじめに</b>	<b>1</b>
1.1	本研究の問題意識	1
1.2	本研究の概要	1
1.3	本論文の構成	2
<b>第2章</b>	<b>先行研究</b>	<b>4</b>
2.1	市町村危機管理体制の特徴およびガイドライン	4
2.2	地方公共団体の防災・危機管理体制の標準化	7
2.3	地方公共団体における危機管理体制の構造と人的資源	10
2.4	まとめ	13
<b>第3章</b>	<b>地方自治の歴史的背景と防災・危機管理体制</b>	<b>14</b>
3.1	中央集権と地方分権	14
3.2	平成の大合併	15
3.3	防災・危機管理組織の特質	16
3.4	防災・危機管理部署名の変遷	17
<b>第4章</b>	<b>現状分析</b>	<b>18</b>
4.1	防災・危機管理部署の組織形態分類（基礎作業）	18
4.2	人口規模別の組織形態	21
4.3	都市機能別の組織形態	21
4.4	都道府県別の分類	22
4.5	主な自然災害被災地別の分類	23
<b>第5章</b>	<b>問題提起</b>	<b>27</b>
5.1	小規模自治体における業務継続の脆弱性	27
5.2	都道府県の補完・外部連携（自衛隊）の在り方	31
<b>第6章</b>	<b>防災・危機管理体制への提言</b>	<b>35</b>
6.1	首長直轄の組織形態	35
6.2	組織の活性化に向けて	39

<b>第7章 終わりに</b>	<b>44</b>
7.1 研究の総括	44
7.2 今後の課題	45
7.3 謝辞	46
<b>【参考文献】</b>	<b>47</b>

## 第1章 はじめに

### 1.1 本研究の問題意識

日本の自然災害史上、特筆すべき甚大な被害をもたらした東日本大震災（2011年）からまもなく10年が経過する。その後も熊本地震（2016年）や北海道胆振東部地震（2018年）などの大地震をはじめ、広島市土砂災害（2014年）、西日本豪雨災害（2018年）、台風15号・台風19号による大規模な河川氾濫（2019年）などが間断なく生起し、いまや日本は世界に冠たる災害多発国になったことは論を俟たない。<sup>(1)</sup>

また自然災害の内容も、地震・土砂災害・河川氾濫・大雪・火山爆発など多用多岐に渡ると同時に、物的損害に留まらず多くの尊い人命が奪われていることも看過できない事実である。現代人が幾多の叡智を結集して創造したであろう防潮堤や河川の堤防が、自然の猛威に耐え切れず、いとも簡単に破壊されて大きな被害を惹起させている現実を直視すると、防災や減災の在り方ももはや「想定外」の一言で片付けられ難い新たな局面を迎えているとも言えよう。

その一方で発災直後に「被害の全容が未だにつかめない」「罹災証明書の発行が滞っている」「役場の機能が麻痺している」と言った声が後を絶たず、復旧・復興へ向けた初動体制の確立や対応の遅延が恒常化している。

被災地の地域住民に対して、市区町村の迅速かつ的確な災害対応がより一層求められると同時に、今般の新型コロナウイルス感染症問題をはじめ、人々に降りかかるリスクも複雑化かつ多様化の様相を見せ始めている。地域の自治体の危機対応力の社会的ニーズが高まりつつある昨今、本研究の学問的意義は、災害や危機対応の体制確立・初動の遅れや支障を来たす原因や背景、その他諸問題の所在を組織の観点から追求すると同時に、得られた知見を提言レベルまで昇華させることにある。

### 1.2 本研究の概要

地方公共団体における防災・危機管理体制を担う部署は、当該団体の行政機構（組織）の中の一つに位置付けられている。<sup>(2)</sup> 人口規模にもよるが、都道府県・市区町村を問わず日々の行政を遂行すべく、組織は数多くの部署から構成されている。しかしながら詳細は後述するが、防災・危機管理を担う部署は、他の部署とは明らかに異なる特質や特異性を有するものと思われる事を念頭に据えつつ、本研究では軸足を「組織」に置き、とりわけ組織形態を始発点として分析を進めて行く。

---

(1) 阪神・淡路大震災が発災した1997年以降2019年にかけて、政府が設置した緊急災害対策本部及び非常災害対策本部を設置した自然災害の数は14にのぼる。（[1] 内閣府，2020）

(2) 明治大学危機管理研究センターが2005年に387の市区、100市町を対象にアンケート調査したところ、36.3%（140団体）が危機管理の部署や職制を設置していると回答（[2] 中邨・市川編，2014）している。

また本研究の対象とする地方公共団体は、被災地における地域住民と直接的な災害対応を担う市区町村を主とした対象とする。<sup>(3)</sup>

研究手法の流れは、以下の通りである。

- ① 基礎作業として全国 1,741 市区町村の「行政機構図（組織図）」を集め、<sup>(4)</sup> 組織形態別に分類を行う。結果的には 11 の組織形態を分類するに至った。

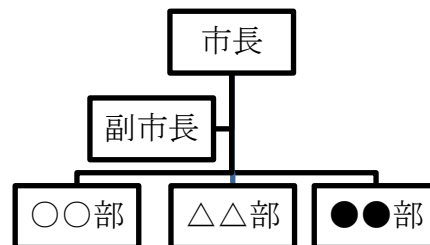


図 1.1 行政機構図のイメージ（筆者作成）

- ② 各々の市区町村の防災・危機管理部署が、行政組織上のどの位置に存在するのかを定める。
- ③ 各組織形態の特質をも吟味した上で、人口別・都市形態別などのいくつかの切り口で組織形態の分布を把握する。
- ④ 以上の分類作業から見えてくる課題や問題点を浮き彫りにして、防災・危機管理体制の論点や今後の展望を整理し提言レベルまでもっていく。
- ⑤ 地方公共団体への現地調査や電話によるヒアリング、アンケート調査なども実施して研究の裏付けを行う。

### 1.3 本論文の構成

大枠的な流れとしては、第 2 章から第 3 章までが「過去（先行研究・歴史的背景）」について、第 4 章と第 5 章が「現在（現状分析・問題点）」について、第 6 章が「未来（提言）」についての論述という構成である。

第 1 章では、本研究の問題意識や概要および本論文の構成を述べる。

第 2 章では、先行研究として 3 つの研究論文（2.1『地方公共団体における総合的な危機管理体制の整備に関する検討会 平成 20 年度報告書（市町村における総合的な危機管理体制の整備）』地方公共団体における総合的な危機管理体制の整備に関する検討会 2009

---

(3) 災害対策基本法では第 5 条にて市町村の責務、第 50 条にて災害応急対策及びその実施責任、第 62 条にて市町村の応急措置を定めている。

(4) 全国の市区町村は各々独自のホームページ（HP）を立ち上げて開示している。庁舎内の組織名も紹介している。併せて行政機構図（組織図）を添付している場合もあり、その掲載率は約 53%であった。未添付の市区町村に対しては個別に行政機構図を徴求し、最終的には 86%の行政機構図を集めた。



年, 2.2『地方公共団体の防災・危機管理体制の標準化についての研究』永田尚三他 2012年, 2.3『地方公共団体における危機管理体制 ―組織構造と人的資源の観点から―』加藤健 2015年)を取り上げた。レビューする際に留意した点は、各研究における論点の明確化および残された課題や未開拓研究領域の整理である。

第3章では、本論の展開を前にして、防災・危機管理体制の歴史的経緯を俯瞰する。現行の防災・危機管理体制は即座に誕生したわけではなく、紆余曲折を重ねての構築を反復しつつ至ったものであり、とりわけ2000年以降ではどのような行政上の史実と関連してきたのかを紐解く事に主眼を置いている。まず3.1で中央集権と地方分権に触れ、市区町村にとっての位置づけを確認、3.2で地方分権改革の受け皿とされる平成の大合併を取り上げて、行政組織上の問題点を探る。続いて3.3で防災・危機管理組織の特質を確認すると同時に、他の部局にはない特質を持つだけに、横並びの一部局でない認識が必要である事を強調する。最後に3.4部署名称の変遷を簡潔にまとめる。

第4章では、まず4.1で基礎作業となる防災・危機管理組織形態の分類結果を述べる。その結果得られた11のパターンを元に4.2から4.5までを順に人口別・都市形態別・県別・主な自然災害被災地別の切り口による分析結果を示し、各々の背景についての解説を付す。

かかる分類分析から浮上した問題点を続く5章にて、5.1小規模自治体の防災・危機管理体制の脆弱性を指摘し、5.2都道府県の補完体制および外部連携の在り方として、自衛隊基地との連携について、現地調査を中心に論及する。

第6章は防災・危機管理体制への提言として、本研究で得られた知見を元に、6.1首長直轄の組織形態を22市町から回答を得たアンケート調査結果に立脚して概説する。とりわけ旧組織形態との対比により明らかになった特質を中心に展開する。6.2組織の活性化に向けて、大阪府摂津市の機構改革を事例として取り上げ、機構改革に至る際の行政組織内のネックや停滞要素も整理しながら、機構改革が結実する要素を描出して論述する。

第7章は本研究のまとめとして位置づけ、7.1で研究の総括を行い、7.2で今後の課題や展望、残された課題について述べて締めくくりとする。

## 第2章 先行研究

### 2.1 市町村危機管理体制の特徴およびガイドライン

地方公共団体における総合的な危機管理体制の整備に関する検討会（以下検討会）は、2006年9月に総務省消防庁が地方公共団体における総合的な危機管理体制の充実・強化を図る（[3] a 検討会，2009）ために中邨章（明治大学危機管理研究センター長）を座長として立ち上げたものである。2006年は阪神・淡路大震災から11年が経過し、前後には新潟中越地震（2004年）や能登半島地震（2007年）、鳥インフルエンザの発生（2004年）などが発生していた時期である。

報告書の第1章基本的な考え方で触れている通り、各地方公共団体においては防災・国民保護などの事務をはじめとし、多様な事案についての的確な危機管理を行うことが求められており、総合的な危機管理体制をより一層充実・強化すること（[4] b 検討会，2009）が検討会設立の主旨である。

また、報告書の随所に見られる「総合的な危機管理体制」とは筆者の思うところ二点ある。まず一点目はハザードの内容が自然災害に留まることなく、多種多様に渡る様相を見せ始めていたことから、いかなるハザードに対しても真っ向から対応できる危機管理体制を目指すべきとの観点である。二点目は報告書でも示されているが、従来、危機管理とは、全庁的な部局横断的な取り組みを行う必要があるような事案への対応を指すもの（[5] c 検討会，2009）との認識である。大きな自然災害の対応でも明らかなように、危機管理部局のみの対応で完結することはまずあり得ないことであり、全庁挙げての対応が求められる。このことは本稿の第3章3.3でも詳述するが、換言するなら危機管理部局の組織上の特質でもある。

検討会の調査報告は、平成18年度に中間報告書を発表し、平成19年度には都道府県における総合的な危機管理体制の整備について発表した。平成20年度には市町村における総合的な危機管理体制の整備方策（以下、報告書）についてまとめている。（[6] d 検討会，2009）

都道府県と市町村の報告書を切り分けた背景として、市町村の危機管理と都道府県のそれとは、体制の整備そのものに相違点があることを示唆している。

その相違点とは、3.市町村行政の危機管理の考え方において、次の三点を列挙している。

#### (1) 市町村に求められる役割

「危機発生時、避難誘導など直接住民に関わる対応が求められ、調整が主となる都道府県とは異なる。」併せて「平素より首長以下全庁的に危機に備えることが重要」としている。（[7] e 検討会，2009）

#### (2) 関係機関との連携

「小規模団体においては、市町村独自で一義的に危機に対応することが難しい場合が少なからずある。そのため市町村において自ら対応できない部分を明らかにし、その部分を都道府県等関係期間との連携の中で対応する視点を持つ必要がある。」（[8] f 検討会，2009）

### (3) 消防機関の存在

「市町村には消防という実働部門があり，避難誘導や救急，救助など様々な面で消防機関が役割を果たし，その中で常備消防と消防団が連携して対応することが重要」(P3)であり，それらの連携の円滑な実施という，都道府県にはない視点が必要」( [9] g 検討会，2009) としている。

報告書では団体に対して実施したアンケート調査により，危機管理部署の設置状況や役割等についての結果を示している。防災・危機管理部署の望ましい組織形態の具体例を示すまでには至っていないが，「市町村においては平常時から危機管理に優れた組織体制を整備しておくことが望ましい」として，次の二点を推している。

- ・危機管理専門部署の設置
- ・危機管理専門幹部の設置

報告書では危機管理担当部署組織例として10の団体を掲載しているが，内8つについては危機管理担当幹部が配置されている団体を掲載している。( [10] h 検討会，2009)

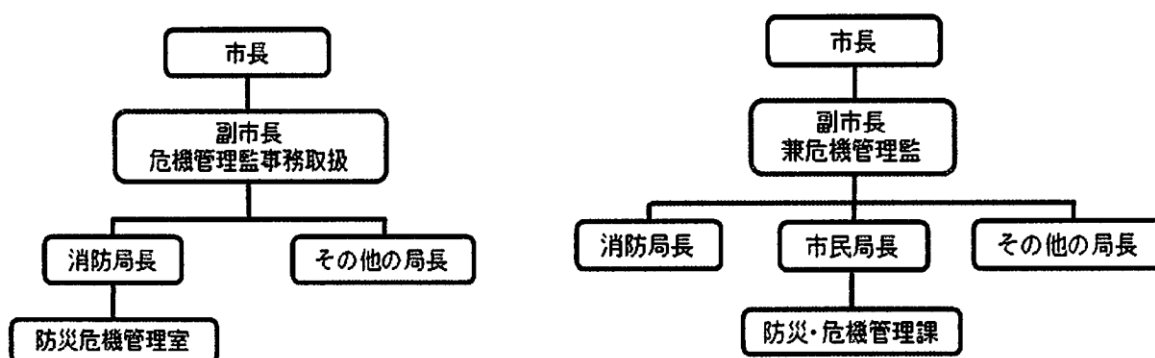


図 2.1 副市長村長が危機管理担当幹部となる場合 ([11] i 検討会，2009)

図 2.1 は副市長が危機管理担当幹部を兼ねることにより，全庁的な調整が実施しやすくなる組織形態である。すなわち危機管理部署が概ね首長直轄に配置されていると見て良いであろう。報告書が指摘する「全庁的な調整の実施」に効果を及ぼすと同時に，首長と危機管理部署との連携のスピード化にもつながる。首長直轄は本稿第 6 章にて詳述するが，ここ 10 年の間に顕著になってきた組織形態である。なお，例示されている京都市の防災危機管理室は，現在は行財政局の管下に置かれている。

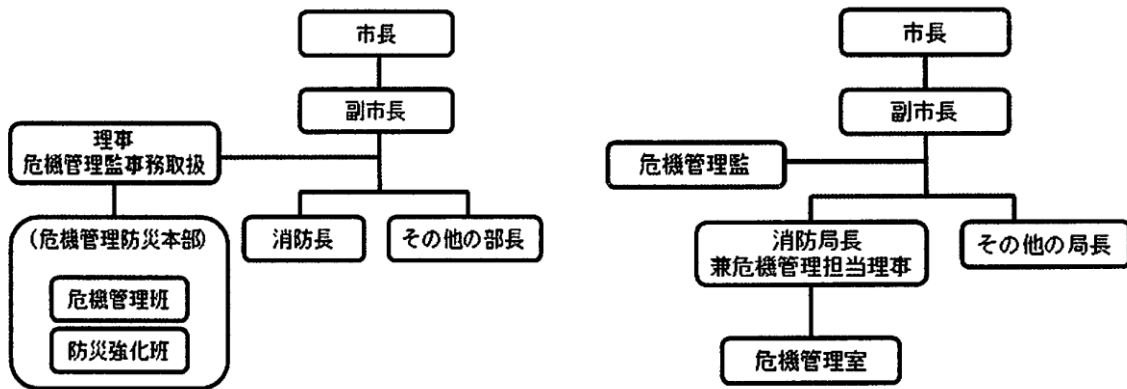


図 2.2 副市長と部（局）の間に危機管理担当部を設置する場合（[12] j 検討会，2009）

図 2.2 は副市長と部（局）の間に危機管理担当部を設置する場合で，図 2.1 同様に特長として全庁的な調整が実施しやすいとされている．具体的には副市長村長と部（局）長の上に危機管理担当幹部が置かれているため，有事の際に他の部（局）長と同等以上の権限を有するために調整が実施しやすいことである．

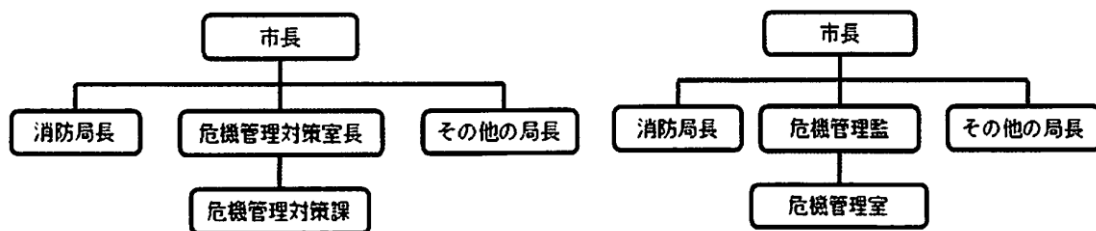


図 2.3 部（局）長級の危機管理担当部署を統括する場合（[13] k 検討会，2009）

図 2.3 は部（局）長級の危機管理担当部署を統括する場合で，図 2.2 同様に危機管理担当幹部が，他の部（局）長と横一線のため，調整が実施しやすい．

一方で複数の業務を兼務しているような小規模の団体<sup>(5)</sup>の実情を考慮して，「実情に応じた柔軟な組織を整備すること」「危機管理を担当する幹部を明確にして，危機発生時には当該幹部のもとに情報を一元化されるように」と補っている。（[14] 1 検討会，2009）

(5) 人口の少ない町村などの場合，総務課内に「係」や「担当」として防災・危機管理業務を担い，担当者も他の業務と兼任となるケースが多く見られる．

## 2.2 地方公共団体の防災・危機管理体制の標準化

本研究の概要は 2011 年に発生した東日本大震災を基点にして、自治体間の相互応援に課題を残したことを問題提起し、防災・危機管理専門職の現状分析および防災・危機管理組織のパターン分け分析を経て、その大きな要因として、地方公共団体の防災・危機管理体制の統一化や標準化が遅れていることを示唆するものである。

まず先行研究として、本論第 2 章 2-1 で取り上げた総務省消防庁の「地方公共団体における総合的な危機管理体制の整備に関する検討会」の報告を俎上に載せている。

同報告では、危機管理組織の名称、組織体制の標準化を訴えると共に、地方公共団体の危機管理組織のパターン分けを行い、そのメリット・デメリットについて論じている（[15] a 永田他，2012）

検討会では防災・危機管理の組織形態を都道府県は 3 パターン、市町村は 4 パターンに分類している。本論に合わせる形で検討会の市町村モデルを示すと以下の通りである。

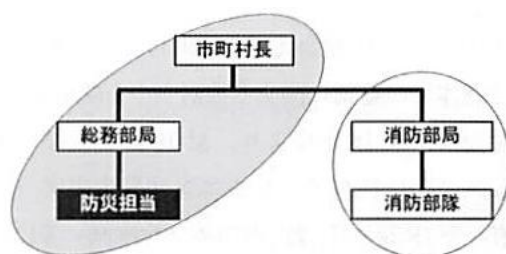


図 2.4 市町村（現状）① 防災担当と消防担当が別々に担当するパターン（ [16] b 永田他，2012）

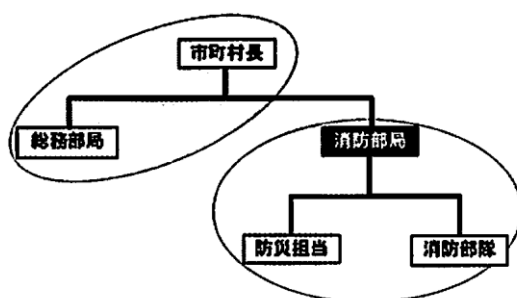


図 2.5 市町村（現状）② 消防担当部長が防災担当も統括するパターン（ [17] c 永田他，2012）

上記図表 2.4 および図表 2.5 は各部局との連携に難があることや、消防部局長の負担が増大することを理由に危機管理体制が十分でないとして、理念型の以下の 2 パターンを提示する。（[18] d 永田他，2012）

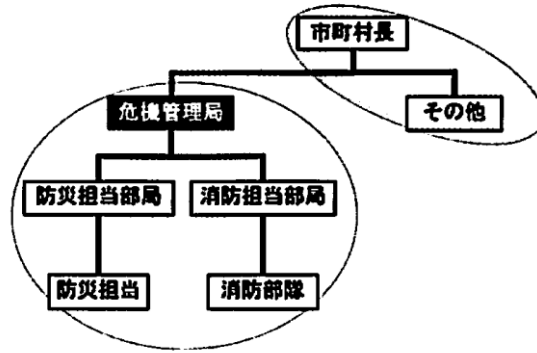


図 2.6 市町村（理念型）③ 単独運営で危機管理監（部長級）が統括するパターン  
（[19] e 永田他, 2012）

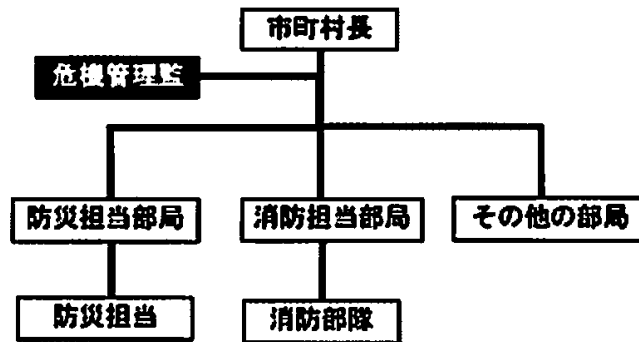


図 2.7 市町村（理念型）④ 単独運営で危機管理監が補佐するパターン（[20] f 永田  
他, 2012）

かくして、検討会が示した「現状」の組織形態においては、防災・危機管理部局と他の部局とのコミュニケーションの取りづらさ、換言するならば指揮命令系統の簡素化や統一性、情報の一元管理化、意思決定の迅速化に難を示すことを警鐘しているものと推察する。

それらの問題を打開させるべく、「理念型」では防災・危機管理部局の単独運営を強調している。併せて危機管理監を配置することで、部局間の上下関係の高低差を低くしつつ情報共有や意見具申の際の不要なエネルギーを緩衝させる狙いが垣間見える。

また付言しておく、現在の組織形態では消防担当部局と防災・危機管理部局を抱き合わせているケースは稀少である。消防担当部局は実動に重きをおくべきであり、防災・危機管理部局とは表裏一体の関係とは言えども、発災時の無用の混乱を回避するためにも組織形態としては分離独立させておく主旨と思われる。

さらに当先行研究では、著者らが新たに見出した市町村の組織パターンを二つ紹介している。



図 2.8 市町村⑤ 危機管理監が防災担当は統括しているが、消防当局は統括していないパターン ([21] g 永田他, 2012)

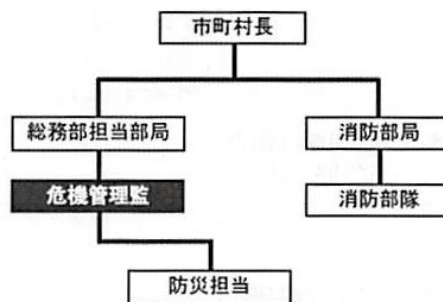


図 2.9 市町村⑥ 総務部局の下に危機管理監が設置され、防災担当のみ統括するパターン ([22] h 永田他 2012)

その結果、市町村①から⑥における比較の中で、「各部局への指揮命令」「全庁的な総合調整」「人材確保」「消防（実動部隊）との連携」の指標を切り口に④が最も望ましいとの評価を付している ([23] i 永田他 2012) と同時に、危機管理監に代表される危機管理ポストの人事上の視点も指摘している。

総務省消防庁の報告書を原点に、その後の組織形態の生態系をも突合せた分析は綿密なものであるが、防災・危機管理組織のパターン分けが政令指定都市、中核市といった大都市・中都市であることから、筆者の研究ではさらに人口の少ない小規模の市町村にも照射しつつ問題点を抽出していく。

## 2.3 地方公共団体における危機管理体制の構造と人的資源

本研究は対象とする地方公共団体を都道府県の知事部局に定め、以下の二点を分析の視角としている。（[24] a加藤 2015）

- (1) 危機管理担当部署の組織図上の位置づけ
- (2) 危機管理担当部署の人的資源

まず (1) については、以下の4タイプに分類している。（[25] b加藤, 2015）

タイプ1：知事公室（知事直轄組織）内に設置

タイプ2：独立した部局として設置

タイプ3：総務部内に「課」や「室」として設置

タイプ4：総務部以外の他の部局（直接部門）内に「課」や「室」として設置

この4タイプにおける位置づけとしてタイプ1を最高位として順番に列挙している。（タイプ1>タイプ2>タイプ3>タイプ4）

また、タイプ別の度数は以下のとおりである。

表 2.1 都道府県における危機管理体制のタイプ（[26] c加藤, 2015）

タイプ	知事公室	独立部局	総務部内	他部局内
度数	4	23	10	10

表 2.2 危機管理体制のタイプと都道府県（[27] d加藤, 2015）

タイプ	都道府県
知事公室	富山・岡山・熊本・沖縄
独立部局	青森・福島・埼玉・千葉・神奈川・新潟・石川・山梨・長野・岐阜 静岡・愛知・三重・大阪・和歌山・鳥取・島根・広島・徳島・香川 高知・長崎・鹿児島
総務部内	北海道・岩手・宮城・秋田・群馬・東京・奈良・山口・福岡・宮崎
他部局内	山形・茨城・群馬・福井・滋賀・京都・兵庫・愛媛・佐賀・大分

図表 2.10 で明らかなように、ほぼ半数の府県で独立部局として設置しているが、併せて紹介されている図表 2.11 の分布を見ると、首都東京都や九州内で人口最多の福岡県が総務部内に設置されていること、東日本大震災で甚大な被害を受けた岩手県と宮城県も同じく総務部内に設置されていること、阪神・淡路大震災以降は防災行政のリーダー格とも言える兵庫県が他部局内に設置されていること<sup>(6)(7)</sup>など興味深いポイントも幾つか浮上してくる。著者が示す組織の位置づけの高低差は納得感が得られる一方で、重要なことは組織形態そのものではなく、有事の際に組織が有効かつ速やかに機能するかという点にあらう。都道府県であれば、組織に対する知事の思惑や方針、市町村との力関係、歴史的経緯など



多方面からの吟味が必要となってくるであろう。

二点目の視角(2) 危機管理部署の人的資源は、各都道府県(知事部局)の危機管理部署にどれだけの人的資源が投入されているかを分析している。民間企業のみならず「ヒト・モノ・カネ」の最適な配分は組織の維持・発展・存続を図る以上において重要な命題である。「モノ」や「カネ」の絡みがあるものの、とりわけ「ヒト」については過剰・過少配分は避けるべきであろう。

著者の調査・分析によれば、2005年(平成17年)から2016年(平成28年)の12年間に都道府県(知事部局)一般職員の人数に占める危機管理担当部署の人数の割合は約5%から約6%以上へと全国的にみて増加傾向にあること([28] e加藤, 2015)が示されている。この12年間の中間時点で東日本大震災(2011年 平成23年)が発生していることから、都道府県における防災・危機管理体制の強化に拍車が掛かったことが読み取れる。

ただし、割合の偏差は0.02から0.13まで大きなばらつきが見られる。人口の格差や団体の置かれている環境の温度差を考慮すると、この偏差だけで危機管理体制の優劣や是非を論じることは若干の無理があろう。

そのため危機管理体制のタイプごとに危機管理担当職員の割合の平均値を算出し、タイプごとの比較分析も併せて行っている。

表 2.3 危機管理体制のタイプと危機管理担当職員の割合 ([29] f加藤, 2015)

タイプ	平均値
知事公室	0.05
独立部局	0.07
総務部内	0.05
他部局内	0.06

---

(6) 現在(2020年)の危機管理部局の位置づけは、東京都が総務局、福岡県が総務部、岩手県が総務部、宮城県が総務部、兵庫県が県民生活部(他部局)になっており、特段の変化は見られない。

(7) 図表 2.11 に群馬が総務部内と他部局内の2カ所に記載されている理由は当該論文からは不明。

この表から著者は、以下の三点を指摘している。

- (1) 独立した部局では、人的資源の割合がもっとも高く、実動面に重点を置いた組織体制である。ただし、複数の部署にまたがる案件の場合、如何に効率的に処理し、迅速に実動部隊を動員できるかが課題である。([30] g 加藤, 2015)
- (2) 間接部門（総務部・公室）では、人的資源の割合がもっとも低い。各部局との調整の面に重点を置いた組織体制である。特に、危機管理担当部署が知事公室に設置されている場合、知事的意思決定の下、迅速に災害対処をおこなうことができる初動対処型の組織体制である。ただし初動に強いというメリットがある反面、人的資源の面からみると、災害発生時には人的資源が不足するデメリットも起こりうるので、あらかじめ相互支援の仕組みづくりの整備が必要になってくる。([31]h 加藤, 2015)
- (3) 直接部門（原局）の方が間接部門（総務部・公室）よりも人的資源の割合が多い。この指摘については民間企業も含めて、おしなべて間接部門においては、人的資源が相対的に抑えられていることを示唆している。([32] i 加藤, 2015)

総括として著者は、災害対処という意思決定の場面において、「初動」「調整」「実動」のいずれに重点を置くかによって、危機管理部署の位置づけが図表 2.11 の 4 つのタイプのいずれかに決まって、割り当てられる人的資源も一義的に決まってくる傾向にある (P44) と結論づけている。

さらに著者は後続の研究成果として、『地方公共団体の危機管理体制—連携をめぐる葛藤—』([33] a2020, 武田康裕編, 論及 日本の危機管理体制, 第4章, 芙蓉書房出版) を著している。

簡潔に素描しておく、前半 (I) は当節で取り上げた先行研究の内容を整理し、後半 (II) は「なぜ組織間での連携はむずかしいのか」を問いとして投げ掛けている。II について若干の論及をしておく、大きな災害が発生すると被災地では直ちに災害対策本部が設置される。地元自治体だけでの対処が困難な場合は、警察・消防・自衛隊の支援が必須であることは周知の通りである。平時においては機能的に異質な各組織を束ねて強固な連携力を持たせる事が重要であるが、中央集権的な本部機能が存在しないこと ([34]b 加藤, 2020) を掲げ、実際の大規模災害の場面においては、各組織間での情報共有や意思決定は困難なもの ([35] c 加藤, 2020) であることを指摘している。

併せて著者は、組織間連携を妨げる要因として、連携における「構造的障壁」と「心理的障壁」の 2 つを挙げ、前者では非効率、コスト増や流動性、後者コミュニケーションやセクショナリズム等のメカニズムについて論及している。

## 2.4 まとめ

地方公共団体における危機管理体制については、災害対応を中心にテロリズムや国民保護等の幅広い観点から論じられてきた。学問的にも行政学や政治学に留まることなく、経済学、経営学、社会学等の見地からのアプローチを併せると、その裾野は広範囲に及んでいる。

本研究は副題に示す通り、地方公共団体の危機管理体制の組織形態を始発点としていることから、先行研究としても組織の観点に立脚した論題三つを列挙した。

これらの先行研究で示唆されている、組織形態の推奨のモデルが浸透しない理由の所在、組織形態の標準化が思うように進捗しない理由の所在、あるいは行政内部の連携が困難である理由等について、本研究の注視点として連結させていく。

併せて、先行研究の領域が概ね都道府県である事と比して、市区町村にまで拡大して、先行研究後の推移も論及して新たな課題や論点を見出すことを目指す。

### 第3章 地方自治の歴史的背景と防災・危機管理体制

行政における防災・危機管理の部署はその生い立ちは千差万別であろう。現在は防災・危機管理専属の顔を持ち、部レベルや課レベルで構成されている組織も、ルーツを遡ると総務課内の一つの係として存在していた時や、組織の存在さえも無かった時もあった。

組織の誕生の背景は、時代や社会の要請、置かれている地域の実情、地域住民の高いニーズなど多岐に渡るであろうが、地方自治の歴史的背景とは密接な関係がある。本章では組織と重要な歴史的接点として地方分権と平成の大合併を焦点とする。

#### 3.1 中央集権と地方分権

「地方の時代」や「地方創生」と呼ばれ始めて久しい。また中央と地方の関係は古くて新しい問題とも言われる。日本の行政は、国・都道府県・市町村という三層構造の政府体系で存続してきたが、この政府体系において、中央政府である国にどの程度までの権限・財源を留保し、どの程度までこれを地方政府である府県・市町村等に移譲するかが、中央集権と地方分権の問題として論じられ（[36]西尾，2001）ている。

潮目が変わり始めたのは、1995年地方分権推進委員会が設置された事から、地方分権化に拍車が掛かり、1999年に地方分権一括法の制定公布として結実していく。（[37]a 真淵，2020）は国と地方の関係を「上下・主従」の関係から「対等・協力」の関係に切り替えること、端的に著わしている。すなわち数多くの裁量権が中央から地方へと移譲された事に他ならない。

現行の地方公共団体の組織は、1947年に制定された地方自治法に立脚しているが、制定当初は全国一律であることを求め、総務、民生、教育、経済、土木、農地および警察の7部制をとるよう定めていた。（[38]b 真淵，2020）これは相当の中央集権力であり、都道府県の組織自治権が完全なものとなるには、2003年の地方自治法改正まで待たねばならない。

一方の市町村では、地方自治法上の制限は見られず裁量権は委ねられている。これは、人口規模が多様な自治体が存在すること、地理的条件や経済的条件がそれぞれ異なっていること、さらに市町村の場合都道府県ほど機関委任事務が多くなかったことなどから、一様に法定化することができなかつたと考えられる。（[39]山之内・石原，2008）

しかしながら、一連の地方分権改革によってもたらされた市町村合併（所謂「平成の大合併」）については防災・危機管理の組織問題を考える上で、直接的にも間接的にも影響を及ぼしている事から、次節にて論考を施しておく。

### 3.2 平成の大合併

前節で触れた地方分権一括法は主として、行政事務の役割分担に関係する地方と国の関係を変えることを企図したものであった。（[40]a 京，2020）さらに地方分権改革を進めるにあたっては、市町村合併は、改革によって新たに権限や財源を手にするようになる自治体の側がその権限・財源にふさわしい規模や能力をもつかとといった、「受け皿」に関する適切性（[41]b 京，2020）と密接な関係がある。

1999年に制定公布された地方分権一括法と、年を同じにして改正合併特例法（旧合併特例法）が施行され、全国規模で市町村合併が進行した。2005年には合併新法が施行され、2法による誘導の結果、1999年に3232あった市町村が2010年には約半分の1727に減り、（いずれも3月31日時点）、19年1月1日時点で1718市町村となっている。（[42]a 日経グローバル，2020）

2019年に日経グローバルが実施したアンケート調査<sup>(8)</sup>によると、「平成の大合併についての選択」の問いに、「良かった」（ベストとベターの合算）と回答したのは、合併した自治体（合併派 n=435）で93.5%に上ったのに対して、合併しなかった（非合併派 n=309）自治体は52.1%にとどまり、「どちらとも言えない」が31.1%と続いた。（[43] b 日経グローバル，2020）

合併した自治体に「合併した理由」について「当てはまる」の問いについては

- |                         |         |
|-------------------------|---------|
| ① 合併による相乗効果が期待できると考えた   | 297 自治体 |
| ② 財政状況の悪化が予想された         | 268     |
| ③ 合併特例債が魅力的だった          | 268     |
| ④ 旧市町村単独では行政サービスの維持が難しい | 267     |

これに対し「最も当てはまる」の問いについては

- ① 相乗効果
- ② 行政サービスの維持
- ③ 財政状況の悪化

の順になった。（[44] c 日経グローバル，2020）

防災・危機管理の視点に立脚するならば、「合併による相乗効果」や「行政サービスの維持」が密接に絡んでくるであろうが、市町村合併が全国各地で盛んに行われたのが、2005年から2010年である。防災・危機管理史上どういう時代であったかを押えておく必要がある。1997年の阪神・淡路大震災は経験していたものの、2011年の東日本大震災は未経験である。果たして市町村合併問題において、防災・危機管理の視点がどれほどまで包含され、吟味されていたか疑問である。

---

(8) 日経リサーチを通じて2019年10月11日から11月29日にかけて47都道府県、815市区、合併した163町村の首長を対象に実施。インターネットで電子調査票を配布し、793自治体から回答を得た。内、市町村は746市区町村。調査結果は日経グローバルNo.379（2020年1月6日号）に掲載。

次に自治体規模別に「合併した理由」を見ると、人口 10-30 万人未満、人口 5-10 万人未満、人口 5 万人未満ともに、合併による相乗効果への期待と、旧市町村では行政サービスの維持の困難さが上位を占めた。（[45] d 日経グローバル，2020）とりわけ人口規模の小さい市町村では顕著であり、行政サービスの質的・量的側面に相当の危機感を抱き、合併によるスケールメリットを認識していたに他ならない。

合併が一段落して十数年が経過した今も、人口規模の小さい市町村が当時と大同小異の危機感を抱き続けているなら、防災・危機管理の組織問題は、災害多発時代の現代においてさらに重要視される問題に昇華していると言えよう。

### 3.3 防災・危機管理組織の特質

次に防災や危機管理組織の特質や特性について素描しておく。防災や危機管理は今や市区町村にとっては重要な政策の一つである。最近の傾向として、専属の部や課を配置したり、総務部内に置かれていた課を独立した専属の部レベルに昇格させたり、組織改編の動きが見られる。組織レベルの品質が向上する事は評価できるが、防災や危機管理組織の特質や特性はどのようなものがあるであろうか。

まず、大きな自然災害が発生して市区町村域のほぼ全域に被害が及んでいる場合や、救助・救援を求める地域住民が大多数に及んでいる場合、直ちに災害対策本部が設置される。被害の程度が大きくなればなるほど、災害の渦中・事後対応は防災・危機管理部署のみならず、全庁的な体制・対応が求められる。各市区町村が策定している地域防災計画において、災害対策本部立ち上げ後の各部局の役割分担を明確化・明文化している。災害対策本部立ち上げ時の庁内組織図を準備している市区町村も少なくない。庁舎内の組織の顔は平時とは全く異なる様相を呈する事になる。

その一方で、発災直後の対応の機動性に問題が繰り返し生じる背景や原因はどこにあるのか。庁舎が冠水して行政機能が麻痺状態に陥った、想定外の被害が発生して本庁舎職員の招集に多大の時間を要したといった類いの話が後を絶たない。

さらに加味すべき特質・特性としては、災害対策本部が立ち上がった直後、全庁体制で臨むべきとは言え、全ての部署が災害対応に応じることが不可能な事である。すなわち平時の業務も全て停止させる事は不可能であり、災害対応業務と折り合いを付けながら回して行かねばならない困難さがある。当然の事ながら、人的資源の適正配分も考慮されねばならない。しかしながら、超多忙な時間を過ごす幹部職員と、漫然と時間を持て余す職員。この格差は災害などが発生するとしばしば発生する奇妙な光景である（[46] 中邨，2020）と指摘する向きもある。

かかる状況の中で、災害対策本部の指揮命令系統を如何にシンプルに確立させるのか、司令塔の役割を誰が担うのかといったリーダーシップの問題も見逃せない。

以上、触れてきた特質や特性を十分に咀嚼した上で、自らの市区町村に当てはめて、阻害要因が有るのであれば個別に消去しつつ、その市区町村に見合った組織体制を構築して

おく必要性が重要である。本節でも触れたように、全庁体制を強いられる有事の際は、組織の顔が一変する事になり、横並びの一部局として認識する事は問題であるし、「仏創って魂入れず」では、発災後の機動性に関する問題は解決されないであろう。

### 3.4 防災・危機管理部署名の変遷

本章の最終節では、防災や危機管理部署の名称についての変遷を簡潔に辿っておく。明治大学危機管理センターが2005年に387市区と100町村を対象に危機管理に関するアンケート調査を実施したところ、「危機的事象一般に対する専門の職や組織（ラインの防災担当者を除く）」を設置しているかの問いに、36.3%（140団体）が危機管理の関係部署や職制を設置していると回答し、今後設置を検討していると応えた自治体は6.2%（24団体）にすぎなかった。（[47] 中邨, 2014）

同調査から約15年が経過したいま、筆者が2019年に全国1,741市区町村（区は東京都の特別区）のホームページを閲覧し、防災・危機管理所掌の部署を特定した際、約75%の市区町村で防災や危機管理の名称を部署や職制に記していた。また、防災や危機管理を業務として定めている市区町村は100%であった。

元来、多くの市区町村では、防災や危機管理の部署は総務系の傘下に置かれていたものが、相次ぐ自然災害や危機の多様化に拍車が掛かる中、専門部署として独立してきた事が判る。独立する規模に至らない中小の市町村も大半は総務部や総務課の傘下に必ず配置されている。これは、法定された事務は、規模にかかわらず実施しなければならない（[48] 伊藤, 2004）背景がある。

また、組織形態を問わず、防災や危機管理そのものが専門性を要求されつつ有る事も事実である。大規模な市区では危機管理監や防災監といった専門職を配置する傾向も高まっている。但し、専門職を配属させている団体は人口規模の大きい都市部であり、小規模な市町村の専門性の具備は遅れを取っている。

## 第4章 現状分析

まず、基礎作業として全国 1,741 に及ぶ市区町村<sup>(9)</sup>における防災・危機管理部署が地方公共団体のどの位置に置かれているのかの確認から始める。具体的な作業方法としては団体が作成・公開しているホームページから、行政機構図<sup>(10)</sup>を抽出して組織上の位置を固める。続いて行政機構（組織）を幾つかのパターンに分類して当該団体がどのパターンに当てはまるかを見極める。

パターン分けの後に、幾つかの切り口で分析を行い組織形態における特性を吟味すると共に防災・危機管理体制へ連結する課題や問題点を抽出する。

### 4.1 防災・危機管理部署の組織形態分類（基礎作業）

行政機構図を基にして、防災・危機管理部署の組織形態を以下の 11 パターンに分類した。

表 4.1 防災・危機管理部署の組織形態のパターン一覧<sup>(11)</sup>（筆者作成）

パターン	特別職（専門職）	部・局・特別職	課	係	割合（%）
1	危機管理監	危機管理部	危機管理課		0.17
2		危機管理監	危機管理課		3.69
3		危機管理部	危機管理課		6.68
4			危機管理課		9.56
5		市長公室	危機管理課		1.84
6			市長公室（課）		0.35
7		総務部	危機管理課		27.42
8		総務部	総務課	危機管理係	5.65
9			総務課	危機管理係	19.12
10			総務課		25.12
11		消防本部			0.40

(9) 所謂「平成の大合併」を経て、2019年4月1日時点で全国の市区町村は1,741を数える。その内訳は市792、区（東京都特別区）23、町743、村183である。小規模自治体と位置づけられる町と村が全体の約53%と過半数を占めていることが判る。また政令指定都市は20、中核市は62、施行時特例市は25を数える。

(10) 行政機構図は一般的な呼称であり、団体によっては行政組織図、組織機構図など幾つかの呼称があり統一性は見られない。本論文では行政機構図として統一表記する。

(11) 図表 4.1 の部署名表記は「危機管理部」「危機管理課」「危機管理係」で統一。



まず、防災・危機管理部署の組織上のレベル（位置付け）であるが、パターン1・2・3が部レベル、4・5・6・7が課レベル、8・9・10が課未満（係、班、グループ等）レベルで位置付けられる。換言するなら、パターン1からパターン7までは防災・危機管理の部署を課（または室）として組織されていることであり、パターン8からパターン10までは課（または室）としての組織を形成していないことになる。<sup>(12)</sup> 両者の割合は49:51であり拮抗している。

◆パターン1：部レベルの防災・危機管理部署の上位職として危機管理監を配置

防災・危機管理に特化した部と課を配置して、さらに部の上位に危機管理監を配属している。危機管理監の地位が部長クラス以上のため、首長とのパイプ役や庁舎内の総合調整的な役割を果たせる。また特別職であることから相当の権限を付与されていることから、実質の災害対策本部長であることも推察される。全体に占める割合は0.17%と稀少である。

◆パターン2：部レベルに危機管理監を、課レベルに防災・危機管理課を配置

課レベルの設置であるが、部レベルに危機管理監を配置していることから、パターン1に近い機能を果たせる。

◆パターン3：防災・危機管理部の下位に防災・危機管理課を配置

防災・危機管理専属の部と課を配置している。「部+課」として組織の骨格は完成しているが、他の部・課と横一線で並んでいることから庁舎内の指揮命令系統や他部署との調整の役割分担を明確かつ強固にする必要がある。最近では防災・危機管理意識の高揚もあり、部の独立や昇格といった動きも全国的に見られる。

◆パターン4：防災・危機管理課を単独で配置

部や局を有しない、小規模の団体に多く見られる。

◆パターン5：首長直轄の市長公室の下位に防災・危機管理課を配置

◆パターン6：市長公室課が防災・危機管理業務を担当

パターン5およびパターン6は市長公室が防災・危機管理を担っている。パターン6も合わせて首長直轄の組織形態と位置づけられる。平時から首長の目の行き届く距離であり、有事の際に首長との情報共有力や首長の意思決定の速度は増幅される。両パターン合わせても低い割合ではあるが、ここ10年で顕著になりつつある組織形態でもあり、今後の推移も注視したい。第6章にて詳述する。

---

(12) 消防本部内に防災・危機管理部署を配置しているパターン11は消防本部内の課として存在するケースが見られるが、消防本部（局）といった首長部局外の特殊な組織形態として位置づけている。

◆パターン7：総務部 防災・危機管理課を配置

総務部の中に防災・危機管理課を配置した形態で、地方の中小都市に多く見られる。部内には横一線の課が複数配置されているため、防災危機管理課の課長職のリーダーシップが強く求められる。

◆パターン8：総務部 総務課 防災・危機管理係を配置

総務部総務課内に防災・危機管理係を配置している。係として特化されてはいるものの配属人数は5名前後である。

◆パターン9：総務課 防災・危機管理係を配置

部（局）は存在せず、総務課内に防災・危機管理係を配置している。係として特化されているものの、パターン8同様にマンパワー不足は否めない。

◆パターン10：総務課に防災・危機管理の担当者を配属

総務課内には係が存在せず、防災・危機管理の担当者を配置している。担当者の業務は防災・危機管理に特化されていないケースが大半で、他の複数の業務を兼任している。地方部の町や村の大半がこのパターンであり、割合も約1/4を占めている。

◆パターン11：消防本部内に防災・危機管理部署を配置

消防本部内に防災・危機管理の部署を設置または消防（局）長が防災・危機管理担当部署を統括している形態。一時期は政令指定都市でも散見された組織形態であるが、現在では一部の地方都市に見られるだけの稀少なパターンである。消防は災害時の実動部隊として確固たる地位を築いているが、災害時は人命救助活動が最優先される中、対策本部のマネジメントを同一組織内に包含させていたことが、地域住民からの救助を求める119番通報と避難所開設の照会などの入電等が重複し、無用の混乱を招いた実例もある。その教訓からか、現在では稀少なパターンである。

## 4.2 人口規模別の組織形態

表 4.2 人口規模別の組織形態の分布

	パターン1	パターン2	パターン3	パターン4	パターン5	パターン6
100万人超	1	3	<b>5</b>	0	1	0
50-100万人	1	4	<b>14</b>	0	2	0
10-50万人	0	28	57	12	19	0
1-10万人	0	30	40	129	16	1
1万人未満	0	0	0	40	0	0

	パターン7	パターン8	パターン9	パターン10	パターン11	合計
100万人超	1	0	0	0	0	11
50-100万人	2	0	0	0	0	23
10-50万人	<b>126</b>	5	0	0	1	248
1-10万人	<b>313</b>	100	183	117	3	932
1万人未満	8	4	139	<b>334</b>	2	527

人口100万人超、50-100万人の市・区においては、その9割強が防災・危機管理専門の部と課で組織されている。また僅かではあるが、首長直轄の市長公室にて防災・危機管理業務を担っている。

それに対して、10-50万人クラスになると、約半数が総務部の管下に防災・危機管理課の設置形態になる。1-10万人クラスになると、その傾向は一段と顕著になり、1万人未満の町村になると総務課が一手に担っていることが判る。

## 4.3 都市機能別の組織形態

表 4.3 政令都市・中核市・指定特例市別の組織形態

	パターン1	パターン2	パターン3	パターン4	パターン5	パターン6
政令指定都市	2	6	<b>10</b>	0	1	0
中核市	0	8	20	2	<b>3</b>	0
指定時特例市	0	3	8	1	5	0

	パターン7	パターン8	パターン9	パターン10	パターン11	合計
政令指定都市	1	0	0	0	0	20
中核市	<b>25</b>	0	0	0	0	58
指定時特例市	<b>10</b>	0	0	0	0	27

政令指定都市は、五大市と呼ばれた大阪市・名古屋市・京都市・横浜市・神戸市を皮切りに現在では20市を数える。地方自治法252条19項第1項の規定により、人口50万人以上とされている。それゆえ、4.3人口規模別の分布結果と同様にパターン3が最も多く18の市において防災・危機管理部署を「部+課」の形態で設置している。

中核市は、1994年に地域拠点となる都市の自治機能を充実させるために導入されたもの（[49]中村，2020）であり、人口規模としては20万人以上である。分布状況においては防災・危機管理の部署を「部+課」で設置するパターン3と、「総務部危機管理課」タイプのパターン7にはほぼ二分された形となった。しかしながら両者ともに「危機管理課」の名称の課として配置されている。

指定時特例市は、旧特例市の流れを汲んでいる市であり、人口規模としては20万人以上である。中核市同様に、パターン3とパターン7に二分された分布である。

以上、三つの都市機能の組織形態のパターン分布を見てきたが、105全ての市において課以上のレベルで防災・危機管理部署を設置しているが、人口規模50万人を境界点として分布の様相は異なることが判読できる。

#### 4.4 都道府県別の分類

本研究は地方公共団体、とりわけ市区町村の防災・危機管理体制に焦点を当てているが、4.5から4.6にかけては都道府県を括りとして、いくつかの視点で分析を試みる。都道府県別の動向から組織形態の共通項や特徴を浮上させることが狙いである。

(1) レベル別の実態（単位は%）

① 部レベルの上位5都府県

東京 36.7	神奈川 36.1	兵庫 34.1	大阪 32.6	静岡 28.6
---------	----------	---------	---------	---------

② 課レベルの上位5県

愛知 72.2	茨城 61.4	福井 58.6	滋賀 57.9	静岡 57.1
---------	---------	---------	---------	---------

部レベルの上位5都府県は、上位4つが全国有数の大都市を有するものであり、静岡県も政令指定都市を二つ有している。いずれも市または特別区の占める割合も高く、第1位の東京は81.7%に上る。

課レベルになると、地方の県もいくつか上位に名を連ねてくるが、静岡は課レベルでも全国第5位である。茨城と滋賀は市の占有率がそれぞれ72.7%、68.4%と高い水準にあることが背景にある。

上記①と②を合算した「部+課」レベルで見ると、以下の上位序列になる。第1位の愛知から第4位の東京まで市区の占有率は80%を超えている。

③ 部レベル+課レベルの上位5都府県

愛知 88.9	静岡 85.7	兵庫 85.4	東京 83.3	広島 78.3
---------	---------	---------	---------	---------

#### ④ 部レベルの下位7県

秋田	0.0	山形	0.0	栃木	0.0	富山	0.0	香川	0.0	佐賀	0.0	沖縄	0.0
----	-----	----	-----	----	-----	----	-----	----	-----	----	-----	----	-----

部レベルで設置されていない県が全国で7県ある。いずれも人口の少ない県であり、当然のことながら、市の占有率も低く、山形で37.1%、沖縄で27.5%である。

#### ⑤ 課レベルの下位5県

沖縄	22.5	北海道	21.8	福島	21.1	富山	20.0	鳥取	5.3
----	------	-----	------	----	------	----	------	----	-----

部レベル同様に人口の少ない地方都市が占める。北海道における市の占有率は全国で最も低い19.6%である。その逆に富山は66.7%と高い数値を示しているが、上記④と合わせても課以上のレベル化が図られていないことが判る。また鳥取は全国唯一の一桁の数値であるが、部レベルでは21.1%と高い割合を示している。上記④と⑤を合算した部+課レベルで見ると、以下の下位序列になる。

#### ⑥ 部レベル+課レベルの下位5県

山形	25.7	北海道	22.9	沖縄	22.5	福島	22.4	富山	22.0
----	------	-----	------	----	------	----	------	----	------

以上の分布状況から、総じて人口密集度の高い市を多く抱える都府県では部レベルないし課レベルでの組織化が図られており、その逆に人口密度の低い市の少ない県では部レベルないし課レベルの組織化が見られないといった様相を呈している。また両者共に同一都道府県内における横並び意識の力学も作用しているものと推察される。

### 4.5 主な自然災害被災地別の分類

我が国がここ近年、毎年のように大きな自然災害に見舞われ、甚大な被害に見舞われていることは周知の通りである。実際に被災地となった都道府県、市区町村を問うことなく災害の規模に応じて災害対策本部が設置されるが、その教訓を生かしての防災・危機管理部署を機構改革として改編するケースも多い。当節ではここ30年近い間に大きな自然災害に見舞われた主な被災地の防災・危機管理部署の組織形態を都道府県の括りではあるが検証した。

#### ① 阪神・淡路大震災（1995年）

	部	課	課未満	首長直轄	消防本部	部+課	市区W/T
兵庫	34.1	51.2	12.2	2.4	0.0	<b>85.4</b>	70.7
大阪	32.6	44.2	4.7	18.6	0.0	<b>76.8</b>	76.7

兵庫の「部+課」レベルの85.4%は愛知、静岡に次いで全国第3位である。阪神・淡路大震災の教訓を生かした兵庫の防災行政は全国の地方公共団体の先駆者的役割を果たしていると言っても過言ではないであろう。大阪も「部+課」レベルは高い数値を示しているが、首長直轄の18.6%は全国第1位である。

② 新潟中越地震（2004年）・新潟中越沖地震（2007年）

	部	課	課未満	首長直轄	消防本部	部+課	市区 W/T
新潟	13.3	30.0	53.3	0.0	3.3	<b>43.3</b>	66.7

数年感覚で二つの大地震を経験した新潟であるが、市区のウエイトが高い割には課未満レベルが 53.3%と過半数を上回っている。面積の広大な県の一部の市町村に被害が集中したことも影響しているものと推察する。

③ 東日本大震災（2011年）

	部	課	課未満	首長直轄	消防本部	部+課	市区 W/T
岩手	12.1	42.4	42.4	0.0	3.0	<b>54.5</b>	42.4
宮城	2.9	45.7	51.4	0.0	0.0	<b>48.6</b>	40.0
福島	1.7	20.7	77.6	0.0	0.0	<b>22.4</b>	22.4

東日本大震災で津波や原子力発電所の爆発による甚大な被害を受けた、東北地方の3県を列挙した。震災から間もなく10年が経過するが、「部+課」が過半数を超えているのは岩手県のみである。岩手県には市が14するが、消防本部内の一つの市を除いて、部レベル4、課レベル8と全て課以上として組織化されている。それに比して、宮城県では県庁所在地であり政令指定都市の仙台市、福島県では南相馬市のみが部レベルである。どちらの県も市のウエイトが低いことが上位レベルの組織化のハードルになっていることが推察される。

④ 広島市土砂災害（2014年）

	部	課	課未満	首長直轄	消防本部	部+課	市区 W/T
広島	26.1	52.2	21.7	0.0	0.0	<b>78.3</b>	60.9

「部+課」レベルの78.3%は全国第5位の高順位である。広島市土砂災害の発災当時の防災・危機管理部署は広島市消防局内に配置されており、救助要請の119番通報と危機管理部署への通報が一極集中した経緯があり、避難勧告の発出遅れの一要因になったことが指摘されている。（[50] 内閣府（防災担当），2014）それらの教訓を元に翌年、防災・危機管理の対応部署を市長部局内へ転換している。若干補足するならば、防災・危機管理部署を消防本部内に配置している団体は全国では7つを数えるのみである。団体の思惑や諸事情、歴史的経緯もあるのであろう。実動部隊最前線の消防との連携は必要不可欠であるが、災害対応の初動時の無用の混乱を回避するためにも、防災・危機管理部署と消防の組織は分けて配置すべきである。

⑤ 熊本地震 (2016年)

	部	課	課未満	首長直轄	消防本部	部+課	市区W/T
熊本	2.2	28.9	68.9	0.0	0.0	<b>31.1</b>	31.1

県最大の人口を有する熊本市は政令指定都市でもあり、政策局危機管理防災室を配置しているが、県全体では課未満が68.9%と極めて高い。14ある市の12市は課以上であるが、31ある町+村で課以上はわずかに2つである。令和2年7月豪雨の際も、球磨川沿いの市町村が甚大な被害を受けており、本稿執筆後の経過も注視していきたい。

⑥ 九州北部豪雨災害 (2017年)

	部	課	課未満	首長直轄	消防本部	部+課	市区W/T
福岡	3.3	36.7	58.3	1.7	0.0	<b>41.7</b>	48.3
大分	11.1	38.9	50.0	0.0	0.0	<b>50.0</b>	77.8

福岡県は市のウエイトが48.3%と低いことも影響して、「部+課」レベルも41.7%である。大分県は「平成の大合併」で市町村が再編された結果、市のウエイトが77.8%と極めて高い。(東京に次いで全国第2位)にもかかわらず、課以上と課未満の分布は丁度半分ずつと分け合っている。14の市を有しているが人口10万人以上が大分市と別府市の2つに留まっていることが一つの要因であろう。

⑦ 西日本豪雨災害 (2018年)

	部	課	課未満	首長直轄	消防本部	部+課	市区W/T
岡山	18.5	29.6	40.7	11.1	3.0	<b>59.2</b>	55.6
広島	26.1	52.2	21.7	0.0	0.0	<b>78.3</b>	60.9
愛媛	10.0	40.0	45.0	0.0	5.0	<b>50.0</b>	55.0

西日本豪雨災害は、中国・四国地方を中心に広範囲に及び甚大な被害をもたらしたが、とりわけ被害の大きかった岡山・広島・愛媛の3県の分布である。広島は市のウエイトが6割を超えていることもあるが、「部+課」の割合が78.3%と突出している。本稿4.5でも述べたようにこの割合は全国第5位である。岡山で特筆すべき点は、首長直轄が11.1%と極めて高い割合を示している。<sup>(13)</sup>

以上、①から⑦まで7つの視点から防災・危機管理部署の形態別パターンの分布の検証を行った。これらの視点で共通して浮上してくることは、市区町村の防災・危機管理部署は概ね人口規模の大きな所は、部レベルないし課レベルで配置されているのに対して、人口規模の少ない小規模の市区町村では課未満の組織形態で配置されていることである。

(13) 岡山県における首長直轄の市は総社市・備前市・真庭市のいずれも人口10万人未満の3市である。総社市は西日本豪雨災害翌年の2019年の機構改革で総務部危機管理室から市長直轄の危機管理室に移行した。

(2020年9月実施 アンケート調査の回答による。)

本稿 P13 脚注 (7) でも触れたように、全国 1,741 の市区町村の内、町と村を合算した数が全体の約 53%を占めていること、課未満のパターン（パターン 8・パターン 9・パターン 10 の合算）が約 50%と、両者間に大きな乖離がないことが裏付け材料になり得よう。



## 第5章 問題提起

本章では組織形態の傾向から窺える問題や課題を展開する。構成上、二つの節に分けたが共通の論点としては小規模な市町村の防災・危機管理体制の問題である。前章の組織パターンの説明でも触れた通り、全国の市区町村の約半数は防災・危機管理の部署は「課未満」の組織形態であり、かつ1/4は総務課内の一つの所掌として防災・危機管理の業務が位置づけられている。

所掌については、一部の市区町村のホームページにて開示されているが、防災・危機管理業務を総務課が担っている小規模の町村においては、その所掌の数は50強にも上り、その中の一つに防災や危機管理の業務が名を連ねている。端的に言えば、人口百万人を超える市でも、1万人に満たない町でも求められる防災・危機管理の業務の大枠に大差はない。もちろん個々の市区町村は人口規模、自治体の組織形態や職員数も温度差があり、同じ土俵で是非を問うことは困難である。しかしながら昨今の大きな自然災害の初動対応を見るに付け、小規模の市町村はその機動性に難があることは否めない。

本章では、組織形態の分類から見え隠れする小規模な市町村における問題に論及する。

### 5.1 小規模自治体における業務継続の脆弱性

東日本大震災における被災地の市町村の中には、庁舎が地震・津波により大きな被害を受け、その結果として庁舎機能が不全に陥り、移転を余儀なくされた事例が散見された。具体的に示すと、震度6弱以上を観測した県は東北地方から関東地方に及ぶ8県（岩手・宮城・福島・茨城・栃木・群馬・埼玉・千葉）に上るが、被災した8県237市町村のうち28が庁舎移転している。<sup>(14)</sup>（[51] 2011, 中央防災会議）通常であれば市区町村の災害対策本部は庁舎内に設置されるため、庁舎移転には一定のロスタイムが発生し、災害対応の初動に多大の悪影響を及ぼす。その意味において、地方公共団体とりわけ市区町村の業務継続計画は防災・危機管理の事前対策上、重要なポイントになってくる。

地方公共団体における業務継続計画は、そのルーツを辿ると民間企業の事業継続管理（BCP: Business Continuity Management）に行き当たる。大きな自然災害あるいはテロなどの有事に遭遇した際、企業活動が停滞や停止することは、顧客や取引先を初めとしたステークホルダーに悪影響を連鎖させ、ひいては企業の維持・存続に多大の影響を及ぼし、最悪の場合は倒産リスクに直面する事になりかねない。

経済産業省は2005年3月に「事業継続計画策定ガイドライン」を、続いて同年8月に内閣府防災担当が「事業継続ガイドライン 第一版 ーわが国企業の減災と災害対応向上のためにー」公表したが、海外に目を転じて、事業継続は世界規格化の動きが進行中（[52] 藤江, 2001）であった。

---

(14) 福島原発事故に起因する庁舎移転は含んでいない。

一方で地方公共団体は、同じ BCP でも業務継続計画<sup>(15)</sup>の呼称を用いられ、上述の 2005 年の経済産業省のガイドラインから遅れること 3 年の 2008 年 8 月に総務省が「地方公共団体における ICT 部門の業務継続計画 (BCP) 策定に関するガイドライン」を、2010 年 4 月に内閣府が「地震発災時における地方公共団体の業務継続の手引きとその解説第 1 版」を公表して業務継続計画の策定の指南書的作用を果たしてきた。ところが 2011 年の東日本大震災で幾多の庁舎や職員が被災した市町村では庁舎機能が麻痺状態に陥った事例が相次ぐ一方で、業務継続計画の策定率は、市町村においては依然として低く、特に人口の少ない小規模市町村ほど低位な傾向 ([53] a 内閣府 (防災担当), 2016) にあった。その要因の一つとして、業務継続計画の策定方法が小規模な市町村にとって作業量が多いことが考えられたため ([54] b 内閣府 (防災担当), 2016) 内閣府は 2015 年 5 月に「市町村のための業務継続計画作成ガイド」を作成し、2016 年 2 月に「大規模災害発生時における地方公共団体の業務継続の手引き」を改定し、策定率アップの支援を施してきた。

ところが、2018 年 6 月に総務省消防庁が全国の都道府県および市町村に対して、災害を対象とした業務継続計画の策定状況を調査した結果 ([55] 総務省消防庁, 2019) 都道府県は全て作成済であった一方で、市町村は 1,741 の内、1,402 が策定済であった。率にして 80.5%である。

全国平均策定率 80.5%を下回っている県単位の防災・危機管理部署の組織の「部+課」の構成率と市のウエイトを一覧にした図表は次の通りである。

---

(15) 行政における業務継続計画とは、「災害時に行政自らも被災し、人、物、情報等利用できる資源に制約がある状況下において、優先的に実施すべき業務 (非常時優先業務) を特定するとともに、業務の執行体制や対応手順、継続に必要な資源の確保等をあらかじめ定め、地震等による大規模災害発生時にあっても、適切な業務執行を行うことを目的とした計画である」と定義している ([56] c 内閣府 (防災担当), 2016)

表 5.1 業務継続計画策定率 80.5%未満の府県一覧 (2018, 総務省消防庁の調査データを参考に筆者作成)

府県	策定率	「部+課」の構成率	市のウエイト
青森	35.0	32.5 ●	25.0 ▲
岩手	57.6	54.5	42.4 ▲
山形	80.0	25.7 ●	37.1 ▲
福島	32.2	22.4 ●	22.4 ▲
栃木	72.0	36.0 ●	56.0
群馬	74.3	45.7 ●	34.3 ▲
新潟	56.7	43.3 ●	66.7
富山	73.3	20.0 ●	66.7
石川	78.9	57.9	57.9
長野	49.4	26.3 ●	25.0 ▲
滋賀	63.2	68.4	68.4
京都	69.2	50.0	57.7
岡山	77.8	48.1 ●	55.6
福岡	66.7	40.0 ●	48.3 ▲
佐賀	55.0	45.0 ●	50.0
長崎	71.4	42.9 ●	61.9
大分	55.6	50.0	77.8
宮崎	73.1	34.6 ●	34.6 ▲
鹿児島	39.5	30.2 ●	44.2 ▲
沖縄	43.9	22.5 ●	27.5 ▲

図表 5.1 で見る通り、業務継続計画策定率の全国平均 80.5%を下回っている県が、全国 47 都道府県の約 40%に当たる 19 県ある。これら 19 県の管下市町村の組織形態を見ると、防災・危機管理部署が「部または課レベル」が 50%未満のところは、15 県に上る。(表 5.1 の●印) 加えて 19 県毎に市のウエイトを見ると、10 市が 50%を下回っている。(表 5.1 の▲印)<sup>(16)</sup>

(16) 但し、「部+課」レベルが 50%を下回っている道県であっても、策定率が 100%を示している所もある。例えば、22.9%の北海道、26.3%の鳥取県、32.0%の秋田県など 7 県が存在する。これは結果的に 100%を示したとは言い難く、県の防災・危機管理部署からの策定督促があったことが推察される。

この分析から、業務継続計画未策定の事情や背景は、各市町村において千差万別なのであろうが、防災・危機管理専属の部や課レベルで組織化が低い所や、総務課レベルの市町村においては策定のスキルを持ち合わせていない、兼務する業務の多さに忙殺されて策定が後手に回っている等の理由が挙げられよう。

さらに小規模の市町村の災害の備えに対しての脆弱さを表わしているデータがある。総務省消防庁の調査によれば、市区町村の庁舎に設置されている非常用電源は全国平均で設置率 92.6%を示しているが、人命救助の観点から重要視されている 72 時間を超えて稼働できる能力を有する庁舎は全体の 44.5%に留まっている。（[57] 総務省消防庁，2019 日本経済新聞）

データは全市区町村毎に開示されていることから、防災・危機管理部署の組織形態で「部+課」レベルでみた都道府県別の上位・下位 5 つを抽出してみると以下の結果を得た。

表 5.2 「部+課」レベルの上位 5 都県（2019 総務省消防庁のデータを参考に筆者作成）

	市区町村数 a	非常用電源有 b	b/a(%) 平均 92.6%	72 時間以上 C	c/a(%) 平均 44.5%
愛知	54	54	100.0	37	68.5
静岡	35	34	97.1	23	67.6
兵庫	41	39	95.1	16	41.0●
東京	62	61	98.4	39	63.9
広島	23	23	100.0	8	34.8●

表 5.3 「部+課」レベルの下位 5 都県（2019 総務省消防庁のデータを参考に筆者作成）

	市区町村数 a	非常用電源有 b	b/a(%) 平均 92.6%	72 時間以上 C	c/a(%) 平均 44.5%
山形	35	32	91.4●	37	37.5●
北海道	179	153	85.5●	23	48.4
沖縄	41	40	97.6	16	30.0●
福島	59	53	89.8●	39	41.5●
富山	15	13	86.7●	8	30.8●

表 5.2 および表 5.3 から明らかなように、「部+課」レベルの上位 5 都県における市区町村は、非常用電源装置の設置率は全て全国平均を上回っているのに対し、下位は 5 県中 4 県が全国平均を下回っている。72 時間以上の稼働可能に関しては、上位 5 都県のうち全国平均を下回っているのが 2 県に対して、下位は 4 県が下回っている。（いずれも●印）当該調査は、浸水のおそれのある区域内に災害対策本部を設置する庁舎がある団体を対象にして、浸水対策済の実態や、地震対策済の実態も併せて踏査報告しているが、傾向値は非常用電源装置の実態と概ね一致していることが確認できた。

本節では小規模な市町村の防災・危機管理体制の脆弱さについて、業務用継続計画の策定と災害対策本部が設置される予定の庁舎のインフラの備えの実態について論述した。

行政の庁舎とは言え、大きな自然災害に見舞われた場合、被災地の中に存在していることに変わりはなく、災害に対する事前対策の備えを万全に施しておかないと、有事の際の行政機能が麻痺状態に転じることは自明である。<sup>(17)</sup>

## 5.2 都道府県の補完・外部連携（自衛隊）の在り方

前項において、地方公共団体とりわけ市区町村における業務継続の重要性について触れた。小規模な市町村においては組織形態や職員数の少なさ等から、防災・危機管理の初動体制についての限界点が見えてくる。その意味において、市区町村外部からの支援・応援や補完が必要不可欠になってくる。

内閣府（防災）も被災市町村の応援受入れ体制について関心を寄せており、人的応援を円滑に受入れるための体制は十分整備されているとは言い難い（[58]内閣府（防災），2020）と指摘している。また、2018年の西日本豪雨災害や2019年の台風19号災害に見る通り、近年のこうした自然災害の大規模化・広域化において、市町村単独で災害対応に対処できることは稀である。（[59]加藤，2020）

まず、地方公共団体間の補完に着目してみた。市町村において至近距離の位置に存在する各都道府県においては、「市町村課」が配置されている。市町村の行政および財政などの自治振興に関わる業務を担っている。<sup>(18)</sup>

管下の市町村が大きな災害に見舞われた場合、都道府県においても対策本部が設置される。一例ではあるが北海道の場合、総務部に属する危機対策局危機対策課が中心となって災害対策本部の設置・運営を行うが、一方では総合政策部に属する市町村課が発災1日目に被災地の市町村等の行政運営に係る助言及び調査を開始する。市町村課は危機管理専門の部署ではないので、平時の所掌に準じて有事の際の役割分担として管下市町村の災害対応を担うのであろうが、窓口を一本化するなり、危機管理部局と市町村課の部局を同一にして都道府県対策本部内のコミュニケーションをスリム化すべきではないだろうか。

筆者の調べたところでは、全国47都道府県の内、危機管理部局と市町村課の部局が同一の所は、宮城・群馬・東京・奈良・宮崎の5都県に留まっていることを付記する。<sup>(19)</sup>

---

(17)2019年の台風19号による被災地の中で、東北地方のA町は河川氾濫により町役場庁舎が浸水したため、行政機能が麻痺状態に陥った。A町は総務省消防庁の2018年の調査時点では、業務継続計画は地域防災計画に位置付けていたが、代替庁舎の特定は未実施であった。

(18)市町村課は概ね総務系、政策系、地域振興系といった都道府県の中核的な部局に配置されている。

(19)2020年10月現在の都道府県組織形態による。

次に自衛隊との連携について述べる。自衛隊は大規模な自然災害の被災地への応援救助活動の実動部隊として<sup>(20)</sup>警察・消防と並び補完体制の一翼を担う組織である。

また被災地への応援のみならず、最近では退職自衛官を地方公共団体が受入れて、防災・危機管理の対応力アップを企図している。

退職自衛官の地方公共団体防災関係部局の受入れ人数は、2020年3月31日現在、全国で575名を数える。令和2年版防衛白書の資料56([61] b 防衛省, 2020)によれば、都道府県庁の防災部局へ沖縄県を除く都道府県で受入れている。また、管下の市町村へは団体数のバラツキは見られるものの、全都道府県において最低でも一つの市が名を連ねている。

防災関係部局に退職自衛官が就職することの防衛省・自衛隊の側にとつての意義には、退職後の自衛官が安定した生活基盤を確保できること(就職援護的意義)と、自治体の防災力向上という2つの側面を挙げている。一方で退職後の自衛官を採用する自治体側の認識として、退職自衛官が防災に関する知見を有していることを前提に、自身の防災や危機管理への貢献、特に自衛隊との連携強化につながる貢献が期待されていることを挙げている。([62] 中林・辻岡, 2017)

本研究の基礎作業で、防災・危機管理の組織形態を分類した際に、課や係の名称で「基地・防災課(係)」が下記の7団体が存在することが判明した。

都道府県	市町村	部	課	係	パターン
北海道	恵庭市	総務部	基地・防災課		5
北海道	上富良野町		総務課	基地調整・危機管理室	9
京都府	京丹後市		総務課	基地対策室・防災係	9
長崎県	西海市	総務部	防災基地対策課		7
宮崎県	えびの市		基地・防災対策課	基地・防災対策係	4
沖縄県	うるま市	企画部	防災基地渉外課		5
沖縄県	名護市	総務部	総務課	防災基地対策係	9

防災・危機管理部署が自衛隊基地と連携を取っていることは、部署名から容易に想定できたが、この中で北海道の恵庭市と上富良野町の現地調査を実施して、その実態を精査した。

---

(20) 2015年から2019年までの5年間で、自衛隊の災害派遣は件数にして毎年約450-550件を数え、人員では熊本地震(2016年)約81万4,200人、平成30年7月豪雨約95万7,000人など激甚災害では100万人に迫る数が動員されている。([60] a 防衛省, 2020)

北海道は、その面積の広大さもさることながら、未開地の原野も多いことから自衛隊の演習場に適した土地が多く、全国屈指の自衛隊基地・演習場を有している。

その背景もあって、2019年6月時点で、北海道内では46市町村に防災監等の危機管理専門職を採用配置している。（〔63〕上富良野町，2019）<sup>(21)</sup>

まず恵庭市は人口70,050人、自衛隊基地としては北恵庭駐屯地（隊員数約600名）、南恵庭駐屯地（隊員数約900名）、島松駐屯地（隊員数約1,200名）が存在する基地の街である。基地のルーツを辿ると、明治34年の陸軍演習場まで遡る。

市の防災・危機管理部署は総務部基地・防災課であり、筆者の組織形態別分類では、パターン7に該当する。課の人員は7名であるが、退職自衛官1名を危機管理担当の参与として配属している。退職自衛官の採用は約20年前から始まり、現在の参与は三代目である。

市の地域防災計画の第31節には自衛隊派遣要請及び派遣活動計画が編入されており、派遣要請先は北恵庭駐屯地に常駐する「陸上自衛隊北部方面隊第7師団第72戦車隊連隊長」と固有名詞で指定している。（〔64〕恵庭市，2019）

次に上富良野町は人口10,696人、自衛隊基地としては上富良野駐屯地（隊員数約1,800名）を有する。同駐屯地の開設は昭和30年（1955年）の第二次世界大戦後ではあるが、遡ること約30年前の大正15年（1940年）の活火山である十勝岳の火山爆発により大量の泥流に町全域が呑み込まれた激甚災害の経歴がある。

町の防災・危機管理部署は総務課基地調整・危機管理室であり、筆者の組織形態別分類では、パターン9に該当する。まず、1995年（平成7年）に駐屯地との連携強化を目的に、基地調整室を設置、1997年（平成9年）より退職自衛官を基地調整員として配置し、その後2015年（平成27年）より退職自衛官を危機管理員として配置するに至る。室の人員は3名である。

十勝岳の火山爆発はここ30年ほど沈静しているが、2016年（平成28年）8月の台風10号接近に伴い、自治体が設置した対策本部設置の動きを上富良野駐屯地が認知していなかった事態の教訓を元に、発災翌年の2017年（平成29年）5月に富良野沿線6市町村と上富良野駐屯地との間で『連絡体制の強化に係る協定書』を調印し、近隣市町村を包含した連携体制も構築している。

恵庭市と上富良野町、この二つの市町の現地調査を通して以下の共通項が見られた。

- (1) 退職自衛官を配属させ、防災・危機管理専従の業務を担っている。とりわけ行政と自衛隊基地との橋渡し役や、自衛隊の有する危機管理手法を共有して、市や町の防災・危機管理対応力の向上に寄与する事が大きな任務である。
- (2) 地域と自衛隊基地の共存共栄を図っている。行政と自衛隊基地は、防災・危機管理

---

(21) 2019年10月9日 北海道恵庭市総務部基地・防災課および北海道富良野町総務課基地調整・危機管理室を訪問、ヒアリング調査を実施。

関連の連携のみならず、地域イベントや各種防災訓練等を協働で実施している。また、基地の自衛官が遠隔地の災害応援に長期間派遣された際の留守家族を育児、介護、健康医療面で手厚くサポートする協定を策定している。これらの背景として、自衛隊基地の円滑な演習活動を遂行するには、地域住民の理解が大前提として挙げられる。演習活動特殊の障害（砲撃音等）があり、防衛施設の周辺整備や住宅防音対策が不可欠である。それら諸対策にあてがうべく国庫補助（補助金・交付金）が支給され、市町の貴重な財源となっている。

- (3) 防災・危機管理に配属されている退職自衛官と、直属上長（管理職）との協調が円滑である。自衛隊と行政の文化や風土は似て非なるものがある。融合するまで、一定の時間を要するものであろうが、二つの市町は共に総務部の傘下に置かれていることから、直属上長が総務部長との橋渡し役として、組織内における円滑なコミュニケーションの一助になっていることが窺える。

このように、自衛隊基地との連携は、防災・危機管理面のみならず、税収面、地域経済への寄与、地域雇用への波及等、その影響力は計り知れない。正に自衛隊基地の浮沈が地域の鍵を握っていると言っても過言ではないだろう。

繰り返し述べる事になるが、小規模市町村における防災・危機管理体制の限界要因を減少させる意味においても、外部との補完・連携は不可欠なことであり、自衛隊基地との連携は意義が見出せる。



## 第6章 防災・危機管理体制への提言

これまで本論では、地方公共団体における防災・危機管理体制の歴史的背景や先行研究を紐解き、その組織形態に軸足を置いて現状の分析と問題点の洗い出しを行ってきた。本章では本研究にて得られた知見から、望ましい防災・危機管理体制の提言の糸口を吟味する。

第2節では、今回の組織形態の分類の一つである首長直轄について、該当の市町を対象としたアンケート調査に基づいて分析を行う。続いて第3節では、大阪府摂津市の事例を取り上げつつ今後の防災・危機管理の組織の活性化に向けて、方向性の糸口を論及する。

### 6.1 首長直轄の組織形態

本研究の基礎作業である防災・危機管理部署の形態別分類において、そのポジションが首長直轄、首長直下に置かれているケースが見られた。パターン5が38市町と、パターン6が1市の合計39市町が該当する。副市町村長に危機管理監を兼務させたり、副市長村長と危機管理部（局）長との間に危機管理担当幹部を配置するパターンは先行研究の中にも見られたが、該当市町村の数は少ないものの舞台裏を注視した。

この39市町に対して、2020年8月から9月にかけてアンケート調査を実施し、22の市町から回答を得た。（回収率57.8%）<sup>(22)</sup> 質問項目順に結果と見解を併記する。

#### (1) 防災・危機管理部署が、現在の首長直轄に変わった年

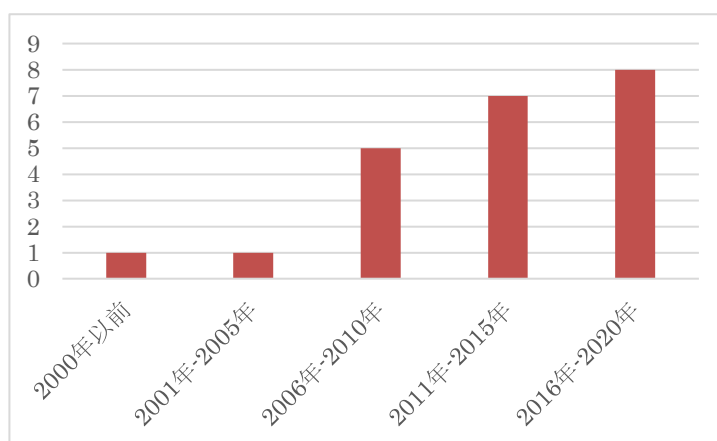


図6.1 首長直轄の組織形態に変わった年（アンケート調査より筆者作成）

(22) アンケート調査の回答を得た市町は次の通り。（ ）内は道府県名。

砂川市（北海道）、つくば市（茨城）、春日部市・東松山市（以上埼玉）、船橋市（千葉）、大和市・厚木市（神奈川県）、飯田市（長野）、羽島市・各務原市・下呂市（以上岐阜）、舞鶴市・綾部市（京都）、池田市・富田林市・松原市・羽曳野市・阪南市・忠岡町（以上大阪）、姫路市（兵庫）、総社市・真庭市（以上岡山）

22市町のうち、15市町がここ10年の2011年以降に変わっている。（全体の68.2%）

その背景としては、2011年の東日本大震災、2016年の熊本地震、2018年の西日本豪雨災害等の激甚災害が続いた事が一つの要因と推察される。右肩上がりの傾向が見られることから、当面首長直轄の市区町村は増加していくであろう。

(2) 首長直轄に移行する以前の組織形態

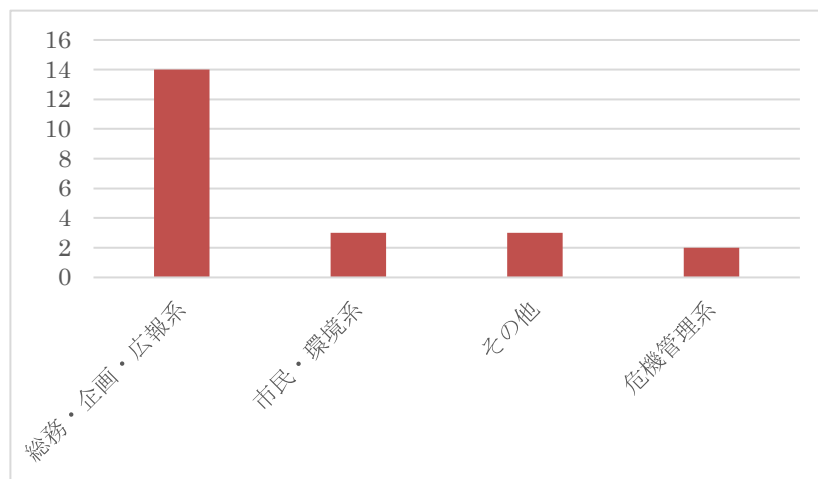


図 6.2 首長直轄に移行する以前の組織形態 (アンケート調査より筆者作成)

22市町のうち、14の市町が総務・企画・広報系の傘下に置かれていた。(全体の63.6%) 総務系の部局は他の部局と比べて、首長との距離は近いものがあり、首長直轄の素地があったとも言えよう。

(3) 現在の危機管理課(室)の構成人数(管理職・臨時職員を含む)

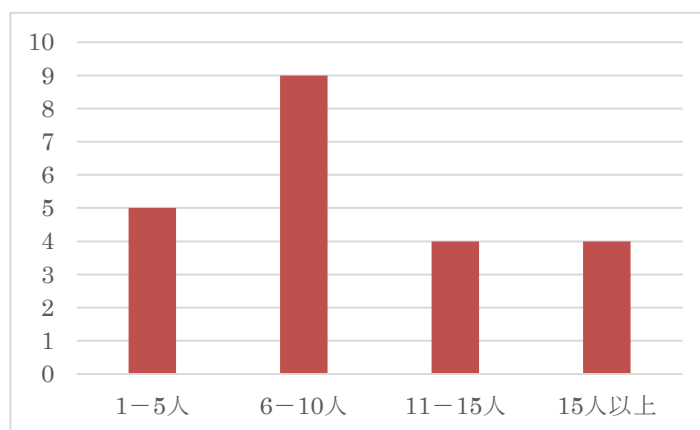


図 6.3 現在の危機管理課(室)の構成人数(管理職・臨時職員を含む)  
(アンケート調査より筆者作成)

6-10 人が最も多く、9 の市町で見られた。全体の平均では 11.2 人、22 市町の平均人口は 150,118 人である。また、当該部局の構成人数が全体（一般行政職員）に占める割合は平均で 2.08% である。

(4) 首長直轄に移行した契機や背景

- ・組織の活性化（意思決定の迅速化・指揮命令の明確化・対応機動力上昇） 11
- ・首長の意向・指示 7
- ・大きな自然災害（東日本大震災・西日本豪雨災害等） 4
- ・その他 1

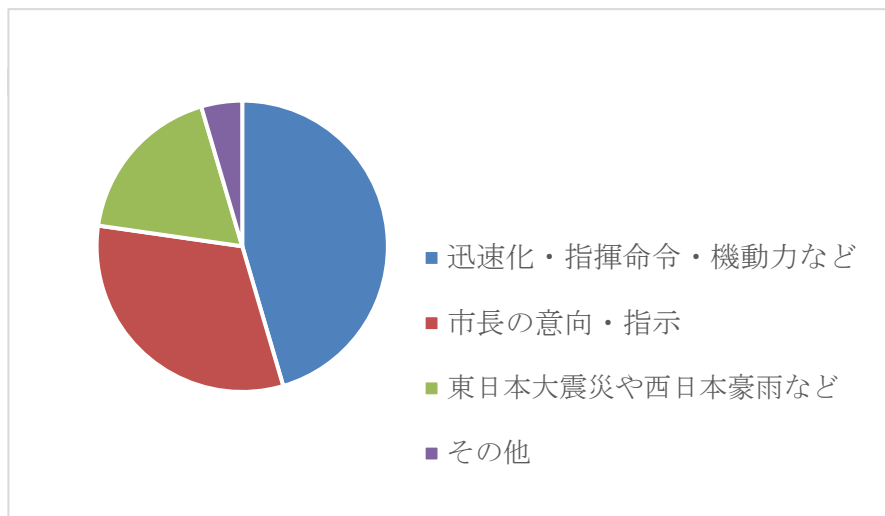


図 6.4 首長直轄に移行した契機・背景（アンケート調査より筆者作成）

組織の活性化が半数を占めた。具体的には意思決定の迅速化、指揮命令の明確化、対応機動力上昇を目指す目的があったと見る。裏返して言えば、これらの要素は平素の横並びの部局体制における組織上の弱点とも取れる。災害対策本部長が通常であれば首長が担うだけに、平時から首長との物理的・心理的な車間距離を近づけておくことで、活性化の諸要因に拍車がかかる。

(5) 現在の組織形態と旧来の組織形態を比較して変化が見られた点

- ・組織内の意思決定が早くなった。 6
- ・防災・危機管理の専門性が高まった。 4
- ・組織内のコミュニケーションが高まった。 2

意思決定の迅速性が最多の 6 市である。災害対策本部の運営は、刻一刻と変化していく時間の中で、素早い意思決定が求められるものであり、平時から組織内のコミュニケーションを円滑にして意思決定の迅速力を具備しておくことは意義がある。

また、アンケート調査後の追加ヒアリングで、「他の部局の（防災・危機管理部署に対する）見る目が変わり、物事を依頼しやすくなった」とのコメントも得た。「首

長直轄の部局だけに、確実なリアクションをしなければならない」といった牽制効果も生じていることが垣間見える。

(6) 現在の組織形態におけるメリット・デメリット（自由回答）

<メリット>

- 災害時のより迅速な対応や判断が可能になった。 7
- 災害対応力が向上した。 2
- 専門性が高まり、細やかな業務が可能になった。 1
- 市長への報告がしやすくなった。 1
- 市長への報告が密になった。 1
- 全庁的な調整がしやすくなった。 1
- 指揮・命令系統が強化された。 1
- 理事者への情報共有や指示が迅速になった。 1

<デメリット>

- 人員が少ないので、以前より他部署への応援体制を整える必要が高まった 1
- 災害対応以外の危機管理事案の業務が増えた 1
- 市長直属のため、副市長への報告が市長の後になる 1
- 総務部署との連携が疎になった。 1
- 防犯業務が兼務になり、業務の混乱が生じている。 1
- 市域が広範囲で出先もないので、多種多様な現場業務の管理が困難 1

メリットについては、新旧の組織形態の変化の回答にも見られたように、意思決定や対応力の面での迅速性やコミュニケーション力の向上を挙げた市町が目立った。デメリットについては、異質の内容にばらけたものの、根幹に影響するような問題はなかった。

(7) 危機管理監や防災監等の専門職の配属

- ・配置している 10
- ・配置していない 12

首長直轄の防災・危機管理部署に専門職を配属しているかの問いには、ほぼ同数に分かれた。専門職を配属させている市町は専門性を高めると同時に権限の強化にも狙いがあるものと推察され、庁舎内の位置的な特質をより強化している。

(8) 首長が交替した場合、現組織形態の存続性

- ・わからない 14
- ・変わらない 4
- ・変わる 1
- ・未回答 3

「わからない」が過半数以上を占めた。現組織に再編した際の契機に「市長の意向・指示」の回答も見られた事から、交替した新しい首長の意向で、直轄形態を見直す可能性は有るが、団体内部で差し戻すだけの力があるのか、今後の動向に注視したい。

(9) 新型コロナウイルス感染症問題への取り組み

本論の考察部分からは、若干の距離がある質問ではあるが、今般の新型コロナウイルス感染症対策の取り組みを問うてみた。大半の市町において、対策本部の立ち上げに関与している回答を得た。具体的な業務内容としては、マスクや消毒液等の備品調達や、災害時の避難所対策である。但し、感染症は健康・医療分野に位置することもあり、専門的な対策・対応は保健所等に委ねられていた部分が多かった。

以上が、アンケート調査の回答状況であるが、首長直轄は、ここ約10年間で増加傾向にある組織形態である。旧組織形態と対比しての変化や、メリットとして列挙されている内容を見ると、概ね組織としての効果は発揮され始めているのではないか。また、市区町村の人口規模で見ると、10万人前後の中都市クラスに馴染む感がある。

また、首長直轄の市町村の中には、大きな災害を経験し、その教訓に基づいて首長直轄の組織形態に移行した被災市町村も散見される。災害対応においてどのような効果を発揮したのか、併せて庁舎内における権限の比重など、首長直轄の市町村の今後の動向に注視していく必要がある。

## 6.2 組織の活性化に向けて

本研究に着手して、市区町村における防災・危機管理関連の諸データや、筆者の試みた組織形態の分類・分析作業を進める中で、組織の標準化や未成熟な組織レベルからの脱却が遅々として進行しない背景の所在を終始模索していた。

本節で取り上げる大阪府摂津市は、災害を教訓として機構改革を目指した事、人口85,000人と標準的な中都市であり、年月を経っていない最近の事例である事などから、得られた知見は、同規模の市や町の参考指標になる事例として提言するものである。<sup>(23)</sup>

---

(23) 摂津市危機管理担当理事, 防災危機管理課長, 市議会議員計3名のヒアリング調査 2020年11月実施。

摂津市は従前の総務部防災管財課から、2020年4月の機構改革で総務部防災危機管理課として再編されたものであるが、再編に至るまでの経緯を時系列的に下記に示す。

表 6.1 摂津市総務部防災危機管理課設置に至る経緯（摂津市議会議事録および [65] 摂津市提供資料を参照に筆者作成 ○囲み数字は概要を本文に記述）

	市関連の災害・事件	市議会における質問・議員活動（防災関連）	行政組織等
2017年10月		第3回定例会「地域の防災政策について」	総務部 防災管財課 防災管財課総括参与（防災担当 非常勤） 総務部 自治振興課 防犯係
2017年12月		① 第4回定例会「庁内における危機管理体制での（仮称）危機管理監の設置について」	
2018年4月		『摂津市総合防災ビジョンの提案について』	
5月		宮古市（岩手県）・仙台市（宮城県）視察	
6月	大阪北部地震	② 第2回定例会「安全と安心のまちづくりへの必要な投資である危機管理室の設置について」	
9月	台風21号（大阪府上陸）	第3回定例会「大阪北部地震及び西日本豪雨での教訓について」	
10月			総務部防災管財課防災管理係3名から4名に増員
12月		③ 第4回定例会「大阪北部地震等の教訓について」	
2019年2月			『大阪北部地震を振り返って（検証報告）』作成

5月		宇土市（熊本県）視察	
6月	千里山交番 警察官襲撃事件	第2回定例会「災害時の公共施設におけるLPガス・石油による非常用電源装置の確保について」 「まちごと・丸ごと防災体制の実現に向けて」	
9月		④ 第3回定例会 「様々な危機対応をより効果的に行う防災・防犯の庁内一元化について」	
12月		第4回定例会「防災と地域の核となる旧三宅スポーツセンターの空間価値の重要性について」 「防災サポーターの取組みと普及について」	
2020年4月			<u>総務部防災危機管理課</u> <u>設置</u> <u>総務部危機管理担当理事</u> <u>（常勤）配属</u>

摂津市は大阪府北部に位置する人口約85,000人の府下28番目の市である。防災・危機管理の担当部署は総務部防災管財課が担っていたが、「防災」と「管財」という肌合いの異なる業務を抱き合わせていた。<sup>(24)</sup>すなわち、防災・危機管理に特化していない部署である。

本節で取り上げる摂津市の機構改革にはA市会議員の存在が大きい。A市会議員にとって2017年の初当選直後の市議会定例会にて摂津市の防災政策を取り上げたことを皮切りに、危機管理監の配置や専門部署としての危機管理室の設置を続けて提言している。まず同氏の議会での主な質疑内容を時系列で列挙する。

#### ① 2017年12月 摂津市議会第4回定例会

当時の防災管財課には総括参与（防災担当）が1名配属されていた。市の建設や消防部局のOBを採択していたが、非常勤特別職であり、権限も付与されておらず、各種防災業務のアドバイザー的な域を脱しない職務で合った。A市会議員は、危機管理監として明確に権限を付与して、実務型の専門職としての位置づけを提言した。市側は統括部署（筆者注危機管理室）の設置については、他市の状況調査・分析しながら有事の際は災害対策本部

(24) 防災業務と管財業務を抱き合わせた課や係は、地方の町村に散見される組織形態である。が有効に機能するように庁内調整を進めると回答し、総括参与（防災担当）の職務については、防災業務における指導・助言組織力向上のサポートとの考えを示した。

翌 2018 年に入り、摂津市は 6 月に大阪北部地震、9 月に台風 21 号の風害による大きな自然災害に見舞われることになった。

#### ② 2018 年 6 月 摂津市議会第 2 回定例会

大阪北部地震直後の第 2 回定例会において、A 市会議員は、大阪北部地震の市の対応を踏まえた上で、防災管財課の物理的能力の少なさ、指揮能力上の限界、被害拡大リスクと訴訟リスクの増大の三点を理由として、市の危機管理体制が非常に脆弱であると危惧している旨を強調した。

防災管財課の物理的能力に関連しては、9 月の台風 21 号災害も含めて、摂津市の防災管財課は、市の公有物件である約 50 箇所の集会所や市営住宅に数多くの被害が発生したため、地域住民の苦情や事後対応に課全体が忙殺され、防災業務に軸足が置けなかったことが背景にある。前述した通り、「防災」と「管財」という異種の業務を一つの課で兼任していたことの弊害が表出したと言えよう。同時に地域防災計画修正の遅れ、必要な各計画の未作成、危機・復興対応マニュアルの未作成も指摘された。

次の指揮能力上の限界については、南海トラフ地震の被害想定を前提として現行の指揮能力では自ら限界があることを示唆している。

三点目の被害拡大リスクは、現行体制では平時から有事への体制移行が困難であることを述べ、ひいては危機・復興の遅れの要因を生み出し、被害拡大のリスクにつながるとし、リスク管理の視点からも組織の改善をすべきと結んでいる。

市側は指揮命令系統の効率的かつ効果的に機能すべく、組織対応力向上と併せて課題の洗い出しを進めると答弁した。

#### ③ 2018 年 12 月 摂津市議会第 4 回定例会

当定例会で特徴的なのは、A 市会議員が『地方公共団体の防災体制のあり方に関する調査検討委員会報告書』（2002 年 総務省消防庁）で示されている危機管理専任スタッフの配置と各部局の統括・調整する組織構築が望まれるとの一文を引用して、危機管理専門職の必要性を力説している事である。

市側は、台風 21 号災害の翌月 10 月に防災監理係を 3 名から 4 名に増員を図り、組織力を向上させた点を回答した。また、危機管理専門職の配置については、総務部長が個人的な見解として、危機管理に特化し、責任と権限を兼ね備えた管理職の必要性の認識があったとした。続いて市長も答弁に立ち、(災害対応時の) 指揮系統の問題に触れ、もう一度しっかりと検証しなくてはならないとした。

#### ④ 2019 年 9 月 摂津市議会第 3 回定例会

当定例会では、当時の防災・危機管理担当が総務部防災管財課、防犯担当が市民生活部



自治振興課と分かれていた。同年6月に吹田市内で発生した交番警察官襲撃事件では、吹田市の危機管理室から防犯担当外の防災管財課へ初期連携があったことを取り上げ、防災と防犯を同一部署に統一すべきとの意見が出された。

以上の経緯を経て、2020年4月の機構改革で総務部防災管財課は、総務部防災危機管理課として再編される運びとなり、防犯業務も傘下に入れられた。防災・危機管理に特化した部署の誕生であるが、今回の機構改革では組織上の枠組みと併せて、総務部に危機管理担当理事が危機管理専門職として配置されたことが特筆すべき事である。

当該理事は、職制上総務部に位置するも、災害発生後に災害対策本部が設置されるような有事の際は、災害対応の事実上の責任者として、全庁調整の権限を持つことになっている。また平時でも防災・危機管理事案は理事から、副市長や市長へ直接稟議を上げる仕組みになっている。換言すれば、市の防災・危機管理の機能は首長直轄に置かれている。

本論第3章3.4 防災・危機管理の特質でも述べたが、大きな災害発生後の災害対策本部立ち上げ後の市区町村は、防災・危機管理部署のみならず、全庁体制で臨まねばならない。地域防災計画等で災害対策本部における各部局の役割分担や組織図が制定されているが、各部局の平常業務を全て停止させて災害対応業務に相對する事は不可能である。平常業務との兼ね合いが重要な問題になってくるが、災害対応業務と日常業務の割り振り、適材適所の人員配置など全庁的な調整は誰が担うのか。縦割り組織の中で、各部局間の力関係が渦巻く中で、組織内の合意形成を果たしながら誰が仕切っていくのか。

摂津市が非常時の指揮命令を初めとする権限を持つ危機管理専門職を新たに配置した事は、この問題解決の最大公約数的な意義があるのではないだろうか。

また今回の機構改革で、防災危機管理に特化された部署に転じた事により、従来では発想も及ばなかった近隣市と、広域避難に向けての連携準備などにも着手し始めている。これも大阪北部地震の際に、「自分の市だけで何とか局面を乗り切ろう」として、後手に回った反省に基づき、市域を超えた、言わば自治体間の共助にも着眼できるようになった。加えて、今般の機構改革には、間断ない議会からのアプローチも見逃せない要因である。

組織改革の原動力になる要因としては、内部要因、外部要因が挙げられるが、摂津市の場合、組織形態、業務内容、首長の理解、災害経験の教訓、議会の動き等の要素が有機的に結合する事で組織改革に結実したものと判断する。

## 第7章 終わりに

### 7.1 研究の総括

本研究の端緒は、大きな災害発生直後の市区町村における災害対応の初動に遅れが生じ、行政機能が麻痺・不全状態に陥るなどの事象の背景や、行政内部に渦巻く力学の原点を「組織」に求めることであった。

併せて、防災・危機管理組織形態の標準化が図られない事や、組織の高レベル化に拍車がかからない事への疑念は、本研究を通して片時も離れないものであった。

組織の活性化を誘導する要因・要素はいくつか存在する。しかしながら、行政における防災・危機管理の組織を新たに創設する、組織レベルを上げようと企図する際、人員削減の環境において人がいない、専門知識を備えた人材が見当たらない、既存の部局間で合意形成が得られない、ましてや災害や危機といった、いつ起こるか否か不透明・不確実な事案にヒト・モノ・カネを潤沢に配分できないといった負のスパイラルに陥り、一筋縄で行かない事が垣間見えた。

本研究一番の論点は、小規模市町村の防災・危機管理体制の脆弱さである。全国 1,741 市区町村のうち、町と村が過半数の 53% を占め、防災・危機管理の組織形態の過半数近くが課未満のレベルにある事を出発点として、各章において小規模な市町村の防災・危機管理体制の課題に照射してきた。非常用電源装置を初めとした庁舎における防災インフラの整備状況や、地域防災計画の作成状況等の進捗が遅れている団体は、その多くが小規模な団体、防災・危機管理の組織レベルが低い団体であった事は共通した傾向値であった。

その反面で、小規模な市町村でも現地調査やアンケート調査を通して、いくつかのメリットを見出せた事も事実である。千葉県鋸南町の防災担当者によると、2019 年 9 月の台風 19 号に見舞われて町の全域が大きな風害を被った際、地域住民の町会長や区長が要介護者の情報を即座に集約し、町役場と共有して大事に至らなかった。また、課や係の壁が低いため、庁舎内職員の属性情報に長けていた事から、災害対策本部の人員配置も時間を要しなかったとのコメントを得た。<sup>(25)</sup> 小規模ならではの特性・特質もまた潜在している証である。

政令指定都市を初めとした大都市は、防災・危機管理部署のスタッフも数多くを擁しているものの、抱える地域住民の数も桁違いに多いことから、首都直下型地震やスーパー台風に備えての避難所数の不足等が懸念されており、円滑な災害対策本部運営が喫緊の課題となりつつある。

即ち人口規模を問わず、市区町村固有の課題を抱えている事が実態であり、重要な事は、大きな災害や危機に直面した際に、打撃を被った自らの行政機能を迅速に回復させると同時に、速やかに復旧・復興活動に着手できるかである。そのためには、自らの地域を取り巻くリスクを的確に分析し、備えうる事は備え、防災や危機管理上の強みと弱みを整理し、行政全体で共有しておく事が鍵になってくる。

---

(25) 2019 年 12 月 17 日 千葉県鋸南町総務管理室を訪問、ヒアリング調査を実施。

同時に、過去の災害の有無にとらわれる事なく、「想定」の枠を最悪レベルまで拡大しておく事も強調したい。<sup>(26)</sup>「過去に大きな災害に見舞われていない」からと言って、組織全体で正常性バイアスを持つことは好ましくない事を警鐘として鳴らしておきたい。

## 7.2 今後の課題

今後の課題、残された課題については、項目別に以下の通り列举したい。

### (1) 首長直轄の組織形態

本論でも詳述したが、今回の組織形態分類の中でも、とりわけ注目した形態であった。団体の数こそ少ないが、ここ10年間で見る限り増加傾向にある。今般の新型コロナウイルス感染拡大防止対応において、新型インフルエンザ等対策特別措置法の絡みで守備範囲の相違はあるものの、都道府県知事の強力なリーダーシップが社会の耳目を集めている。大きな自然災害による災害対策本部長は市区町村の首長が担う事が通例である。同様に強力なリーダーシップが求められるものであり、防災・危機管理部局任せにして、首長のリーダーシップを発揮することなく存在感を示さない事は、今の時代においては許されない。

その意味において、平時から物理的・心理的に車間距離の短い首長直轄の組織形態は、災害対応時の実効性が高いと見る。首長直轄の組織形態を採用している市町村が、実際に災害対策本部を立ち上げた後に、どのような実効性が見られたか否かの検証は、本研究の延長線上において必要である。

### (2) 地方分権化と防災・危機管理体制の在り方

防災・危機管理体制に関与する歴史的背景は第3章にて、地方分権と平成の大合併について触れた。市町村合併は当面の間、主立った動きはないであろうが、地方分権化の波は立ち消える事がない。当章においても小規模市町村の問題を俎上に挙げたが、一方では計画策定を初めとして、末端の市町村の業務がオーバーフロー気味に陥り、現場から悲鳴が上がっているとの指摘もある。<sup>(27)</sup> さらに本研究では多く触れる事はなかったが、都道府県における防災・危機管理体制の在り方も注視していく必要がある。地方分権化が推進される中で、市区町村における防災・危機管理体制との連携や役割分担の精緻化は更に求められるであろう。

---

(26) 国土交通省の調査によると、大規模災害に見舞われた場合に早期に市街地の復興事業に取り掛かれるよう、自治体の55%が担当部署の明確化など事前準備している。南海トラフの被害が想定される静岡、徳島は100%、首都直下地震に備える東京が90%で続いた。一方で福井は6%、山口は5%、大きな災害が想定されていないことなどが要因とみられる（[66] 日本経済新聞、2020）と報じている。事前準備の都道府県格差が大きい。

(27) 首都圏における九都県市首脳会議では、メンバーである川崎市長が『[67] 増加する法律での計画策定の努力義務等への対応について』を検討課題として首脳会議に発出している。

### (3) 新たな時代に向けての防災・危機管理体制

本稿を閉じる今、新型コロナウイルスの感染拡大に歯止めがかからず、欧米諸国ではワクチンの接種が開始されつつあるも、わが国では終息の出口も不透明な日々が続いている。一連のコロナ禍が過ぎ去った後は、旧来の生活様式や価値観の変容が余儀なくされている事は周知の通りである。前政権より提唱されている「新たな働き方」は、さらに拍車が掛かることが予想され、現政権が唱える「縦割り省庁の見直し」や「行政のデジタル化」の潮流がより一層加速していく中で、市区町村の防災・危機管理体制も旧来の手法や単なる横並び意識で取り組めば、時流に取り残される危険性を抱かざるを得ない。

自らの防災・危機管理体制が、今の時代の中で如何なるポジションに位置するのか否かを常に検証しつつ、組織体制はもとよりスピード感をもって災害や危機対応に耐えうる方向へ、実質論議を重ねるべきと考える。

### 7.3 謝辞

本研究は理論学習の座学と並行して、行政の現場第一線の声を集約する意味において、現地調査やアンケート調査が不可欠であった。台風シーズンや災害対応の渦中のご多用の折、現地調査で多大のご協力を得た北海道恵庭市、北海道上富良野町、千葉県鋸南町、大阪府摂津市の防災・危機管理担当部署の各位および摂津市議会議員には厚く謝意を表したい。アンケート調査では22に及ぶ首長直轄市町における市長公室等の防災・危機管理担当者より貴重なご回答やご意見をいただいた。併せて謝意を表したい。

また、指導教員の永田教授、副指導教員の越山教授、土田教授には各ご専門のお立場から数多くのご指導を賜った。心から深く感謝申し上げたい。

## 【参考文献】

- [ 1] 内閣府, 2020, 令和2年防災白書, 附属資料10,  
R2\_fuzokusiryo.pdf (bousai.go.jp) (2020年11月22日確認).
- [ 2] a 中邨章, 2014, 複合災害の発生と自治体の危機管理—悲劇から学ぶ, これからの対応策, 中邨章・市川宏雄編, 危機管理学, 第2章第1節, 第一法規.
- [ 3] a 地方公共団体における総合的な危機管理体制の整備に関する検討会, 2009  
平成20年度報告書 (市町村における総合的な危機管理体制の整備).
- [ 4] b 前掲書
- [ 5] c 前掲書
- [ 6] d 前掲書
- [ 7] e 前掲書
- [ 8] f 前掲書
- [ 9] g 前掲書
- [10] h 前掲書
- [11] i 前掲書
- [12] j 前掲書
- [13] k 前掲書
- [14] l 前掲書
- [15] a 永田尚三・奥見文・坂本真理, 佐々木健人・寅屋敷哲也・根来方子, 2012,  
地方公共団体の防災・危機管理体制の標準化についての研究,  
社会安全学研究 第2巻, pp. 89-107.
- [16] b 前掲書
- [17] c 前掲書
- [18] d 前掲書
- [19] e 前掲書
- [20] f 前掲書
- [21] g 前掲書
- [22] h 前掲書
- [23] i 前掲書
- [24] a 加藤健, 2015, 地方公共団体における危機管理体制 —組織構造と人的資源の観点から—  
グローバルセキュリティ調査報告第2号 国民保護をめぐる課題と対策 第4章.  
pp. 32-45.
- [25] b 前掲書
- [26] c 前掲書

- [27] d 前掲書
- [28] e 前掲書
- [29] f 前掲書
- [30] g 前掲書
- [31] h 前掲書
- [32] i 前掲書
- [33] a 加藤健, 2020, 地方公共団体の危機管理体制—連携をめぐる葛藤, 2020, 論及日本の危機管理体制 第4章 武田康裕編 芙蓉書房出版.
- [34] b 前掲書
- [35] c 前掲書
- [36] 西尾勝, 2011, 現代国家の政府体系—中央集権と地方分権, 行政学 第5章, 有斐閣.
- [37] a 真淵勝, 2020, 地方自治体の事務と権限, 行政学[新版], 第25章, 有斐閣.
- [38] b 真淵勝, 2020, 日本の地方自治制度と中央地方関係の理論, 前掲書, 第24章, 有斐閣.
- [39] 山之内稔・石原俊彦, 2008, 地方分権時代における地方公共団体の組織設計と首長のトップマネジメント, ビジネス&アカウンティングレビュー=Business & accounting review, pp19-37, file:///C:/Users/Owner/Downloads/20100615-4-8%20(1).pdf (2020年12月15日確認).
- [40] a 京俊介, 2020, 自治体と国の関係, 地方自治入門 (入江容子・京俊介編), 第3章, ミネルヴァ書房.
- [41] b 前掲書, 第3章.
- [42] a 日経グローバル, 検証!平成の大合併, No. 379 2020. 1. 6号.
- [43] b 前掲書
- [44] c 前掲書
- [45] d 前掲書
- [46] 中邨章, 2020, 4 識 (織) の向上を考える—意識, 認識, 知識, 組織, 自治体の危機管理—公助から自助への導き方—, 第2章, ぎょうせい.
- [47] 中邨章, 2014, 複合災害の発生と自治体の危機管理—悲劇から学ぶ, これからの対応策, 中邨章・市川宏雄編, 危機管理学, 第2章第1節, 第一法規.
- [48] 伊藤修一郎, 2004, 町役場の組織—ニセコ町, 東村, 上野村の比較事例研究—, 群馬大学社会情報学部研究論集 第11巻, pp. 161-179.
- [49] 中村悦大, 2020, 都道府県と市区町村, 入江容子・京俊介編, 地方自治入門, 第4章, ミネルヴァ書房.
- [50] 内閣府 (防災担当) 2014, 平成26年8月20日に発生した広島市土砂災害の概要 [www.bousai.go.jp/fusuigai/dosyaworking/pdf/dai1kai/siryu2.pdf](http://www.bousai.go.jp/fusuigai/dosyaworking/pdf/dai1kai/siryu2.pdf) (2021年1月30日確認)

- [51] 2011, 中央防災会議, 中央防災会議「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会」報告 参考図表,  
[www.bousai.go.jp/kaigirep/tohokukyokun/pdf/sankou.pdf](http://www.bousai.go.jp/kaigirep/tohokukyokun/pdf/sankou.pdf) (2020年12月11日確認).
- [52] 牛久保修一, 2001, 地域の災害対策, 藤江俊彦編, 災害危機管理読本, 第6章, 日本コンサルタントグループ.
- [53] a 内閣府 (防災担当), 2016, 大規模災害発生時における地方公共団体の業務継続の手引き,  
[www.bousai.go.jp/taisaku/chihogyomukeizoku/pdf/H28tebiki.pdf](http://www.bousai.go.jp/taisaku/chihogyomukeizoku/pdf/H28tebiki.pdf) (2020年11月16日確認).
- [54] b 前掲書
- [55] 総務省消防庁, 2018, 地方公共団体における業務継続計画策定状況の調査結果,  
[https://www.fdma.go.jp/pressrelease/houdou/items/301226\\_houdou\\_1.pdf](https://www.fdma.go.jp/pressrelease/houdou/items/301226_houdou_1.pdf) (2020年11月16日確認)
- [56] c 前掲書
- [57] 総務省消防庁, 2019, 地方公共団体における業務継続性確保のための非常用電源に関する調査結果,  
[https://www.fdma.go.jp/pressrelease/houdou/items/011226\\_hijyouyoudengen\\_houdou.pdf](https://www.fdma.go.jp/pressrelease/houdou/items/011226_hijyouyoudengen_houdou.pdf) (2020年12月20日確認)・日本経済新聞, 2019年12月28日付朝刊).
- [58] 内閣府 (防災), 2020, 市町村のための人的応援の受入れに関する受援計画作成の手引き, [www.bousai.go.jp/taisaku/chihogyomukeizoku/pdf/jyuen\\_guidelines.pdf](http://www.bousai.go.jp/taisaku/chihogyomukeizoku/pdf/jyuen_guidelines.pdf) (2020年11月20日確認).
- [59] 加藤健, 2020, 地方公共団体の危機管理体制—連携をめぐる葛藤, 2020, 論及 日本の危機管理体制 第4章 武田康裕編 芙蓉書房出版.
- [60] a 防衛省, 2020, 令和2年版 防衛白書 資料 14,  
<https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2020/html/ns014000.html> (2020年12月5日確認).
- [61] b 防衛省, 2020, 令和2年版 防衛白書 資料 56,  
<https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2020/html/ns014000.html> (2020年12月5日確認).
- [62] 中林啓修・辻岡綾, 2017, 退職自衛官の自治体防災関係部局への在職状況と課題 本人および自治体防災関係部局への郵送質問紙調査の分析を通して, 地域安全学会 論文集 No. 31, 2017. 11, pp. 261-270.
- [63] 北海道上富良野町, 2019, 提供資料.
- [64] 北海道恵庭市, 2019, 提供資料.
- [65] 大阪府摂津市, 2020, 提供資料.

[66] 日本経済新聞, 2020年12月28日付朝刊.

[67] 川崎市長 福田紀彦, 2020, 増加する法律での計画策定の努力義務への対応について, 第76回九都県市首脳会議の結果概要,  
[www.pref.saitama.lg.jp/a0101/kyuuto/h31-7576.html](http://www.pref.saitama.lg.jp/a0101/kyuuto/h31-7576.html) (2021年1月6日確認).