

南海トラフ地震発生時における行政の在り方

研究調査中間報告書

2023年3月



(公財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構
研究戦略センター研究調査部

研究体制

【メンバー】

飯尾 潤	政策研究大学院大学 教授 (※リーダー)
牧原 出	東京大学先端科学技術センター 教授
柳 至	立命館大学法学部 准教授
林 昌宏	愛知学院大学法学部 准教授
太田 響子	愛媛大学法文学部 准教授

【アドバイザー】

広田 純一	岩手大学 名誉教授
鎌田 泰子	神戸大学大学院工学研究科 准教授

【オブザーバー】

城下 隆広	兵庫県危機管理部 次長
-------	-------------

【研究員】

平石 知久	(公財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構
	研究戦略センター研究調査部 研究員
吐合 大祐	同 主任研究員

【事務局】

藪下 隆史	(公財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究戦略センター研究調査部長
外寄 良一	同 研究調査部研究調査課長
井上 恭子	同 研究調査部研究調査課 課長補佐
岩田 麻央	同 研究調査部研究調査課 研究調査推進員

1. 研究目的

遠くない将来に起こると予想される南海トラフ地震に対して、どのような備えをなすべきか、被害想定から防災対策まで、本機構でもさまざまな研究が蓄積されてきた。そのなかで、この研究プロジェクトは、前年まで続けられてきた「南海トラフ地震に備える政策研究」のうち「復興組織・体制班」の研究成果をもとにしつつ、さらに具体的な対応策を模索するために発足した。これまでの研究によって、想定される南海トラフ地震による被害は膨大なものであり、これまで災害対応で想定されてきた措置では足りないばかりではなく、応急対策から復興に至るまで、これまでの災害対策の基本的な考え方に一定の転換を要請する側面があることが明らかになりつつある。もとより地震の規模や被害の在り方には、多様な可能性があり、比較的対応しやすい場合もあり得るが、災害対応としては、できるだけ広い想定を行いながら、具体的な手当を着実に積み重ねておくことが必要である。

そこで、このプロジェクトにおいては、より踏み込んだ検討を可能とするために、行政組織の在り方とりわけ府県の役割に焦点を当てて、研究活動を展開することとした。それは、東日本大震災においては、被災県の役割が曖昧であり、それが一定規模までの地震や、通常の風水害の対応とは大きく異なる点であり、巨大災害に対応する行政体制としては、府県の役割が鍵になる可能性があると考えられたためである。

災害対策基本法は、市町村中心の対応を定め、それを都道府県や、国が後押しをすることとしているが、近年は、市町村では対応しきれない災害において都道府県や国の役割が重要だとされるようになってきている。そこで、関連の法令においても、それを反映した改正がなされつつあるが、都道府県の権限だけではなく、具体的な連携の取り方や、都道府県自体の備えに関しては、まだまだ議論すべきことが多く残されている。

本プロジェクトにおいては、マルチ・レベル・ガバナンスの考え方に基づき、多機関連携型の災害対応を前提としながら、事前の減災政策、災害対応準備、発災後の危機管理、応急対応から、復興事業までの時間軸のなかで、府県の役割とともに、その在り方について多面的に検討することで、南海トラフ地震対策の向上に資する知見を得ることを目的として、文献調査のみならず、積極的に現地調査を重ね、アンケート調査なども織り込んで、南海トラフ地震における行政の役割を、府県の役割に焦点を当てて、解明することとする。

2. 本年度の研究内容

本年度は初年度のため、まず、取り上げる研究課題の確認と、各メンバーの分担につい

での議論からスタートした(6月12日の第1回研究会、7月22日の第2回研究会)。まず、防災学の研究者から最近の研究状況についてヒアリングを行った後、意見交換をして、課題を広げる方向で議論をした。また、これまでの研究蓄積を確認するとともに、本年度の調査について議論をして、現地調査とヒアリング課題について設定した。そのうえで、各メンバーの問題関心を順に報告したうえで、意見交換を行うことで、大まかな方向性を確認し、具体的な調査を開始した。

本年度の現地調査は、重要な位置にありながらあまり紹介されない徳島県を対象とすることとして、先方との調整のうえ、徳島県および県下自治体として徳島市・美波町について、ヒアリングと現地視察を行った(8月29日～31日)。徳島県庁では、危機管理環境部徳島ゼロ作戦課を中心に関係者からヒアリングを行い、早期から災害対応に力を入れ、全国初の施策などを重ねてきた徳島県の対策について総合的に説明を受けた。それに加えて、県立防災センターや避難タワーを視察し、具体的な対策についても理解を深めた。そのうえで県内の具体的な対策を知るために、県下の2自治体を訪ねた。まず、南海トラフ地震で大きな津波に襲われることが想定される美波町について、消防防災課から町の対策について説明を受けたほか、近年整備された避難タワーや避難路を実地に視察した。そして、徳島市においては、危機管理局防災対策課で、具体的な対策について詳細な説明を受けたほか、高速道路に併設された津波避難場所の視察を行った。それぞれの説明では、現在の対策の概要だけではなく、それぞれの悩みについても意見交換を行って、必ずしも世間に知られているとは言えない徳島県の状況について理解を深めたほか、さまざまな論点に気づききっかけとした。そのほか、長年、県内でBCPなど防災対策を推進してきた研究者からも、経緯や現状についてレクチャーを受けた。

11月21日の第3回研究会では、東日本大震災における県の役割について、復興政策に関係した立場からの報告を行ったうえで、当時の状況や制度的背景などについて意見交換を行い、巨大災害における都道府県の役割についての議論を深めた。

また、地元の兵庫県は、防災対策の進んだ県として知られるところから、改めて包括的な調査を行うこととし、その手始めとして12月19日に危機管理部関係者からのヒアリングを行って、兵庫県の防災体制の全体像について把握することに努めた。その結果、さまざまな工夫が重ねられ、独自の体系ができていることを知ることができた。兵庫県危機管理部とは、今後も継続的に交流を続けて、知見を共有することとして、オブザーバーとして関係者を迎え入れることとした。

そのうえで、2月2日の第5回研究会と3月6日の第6回研究会では、メンバーから研究テーマに関する現時点での検討状況について報告を受けたうえで、全員で意見を交換する研究会を開いた。現状では、数多い課題の一部分にしか手を付けられないことが明白ではあるが、実践的な関心を持ちながら、効率的に問題に切り込むための共通理解をえて、次年度以降の研究活動の基盤とした。

3. 得られた成果

研究プロジェクトとしては始めたばかりで、初年度は研究テーマの絞り込みに重点を置いたこともあり、得られた成果は限定的ではあるが、多くのメンバーが前年度までに南海トラフ地震対策に関するプロジェクトに属して一定の蓄積があり、それらと併せて本年度得られた知見は、概ね次のように要約することも可能である。

東日本大震災においては、近年にない大惨事に対して、国民の理解を背景に、応急対応から復興に至るまで国が前面に出て支援を行ったが、そうした現場への注力が、被災県の立場を曖昧にした傾向があった。そこで、とりわけ被災県の市町村からは、県の姿が見えないとか、頼りにならないといった批判の声も聞こえてきた。現実に復興事業においては、国費の大胆な投入のためもあって、国の復興庁や関係府省と、現場の市町村が直接向き合う場面も大きかった。しかし、南海トラフ地震で予想される被害は大きいという、関係の府県や市町村の数は膨大なものになると予想され、そうした市町村に国が直接対応することは困難である。しかも、被災状況を考えると、広域避難から広域復興といった広域対応が必要となる場面も多く、広域自治体の役割は大きくならざるを得ない。その後の大災害においても、熊本地震のような場合には県の役割が大きかったが、2018年の西日本豪雨のように被災県が複数ある場合の対応には、一定の困難があったと考えられる。そこで、平常時とは違う緊急時あるいは復興期において都道府県がどうあるべきか、南海トラフ地震対応を念頭に、関係府県が備えておくべき態勢について、大きな研究課題があることを確認した。

そのうえで、南海トラフ地震に対する備えについては、東日本大震災を機に大きく前進し、関係する多くの府県で、それなりの対応がとられつつあることが確認できた。しかし、その具体的な在り方には違いがあることも明らかになりつつある。その原因として、被害想定の違いのほか、大規模災害の経験の有無のほか、災害対応の歴史的経緯があると考えられ、そうした対応の癖についても分析したうえで、その課題について考えていくこと

が必要だと考えるに至った（府県ごとの対策の比較研究）。

そのうえで、関係府県の庁内態勢について、平時と非常時の切り替え、緊急対応準備と減災・事前復興対策との関係、人的資源の蓄積などについて検討する必要があるが、とりあえず、関係部局の人事ローテーションや、緊急時における人繰りの準備、能力開発など人の側面に注目して準備状況の解明することで、課題を抽出していくこととした。最終的には、そうした準備状況を総合的に観察し、組織論的に論点をまとめ、提言につなげていくことを考えている。

また、府県と被災市町村との関係の構築について、その準備についても予想以上にさまざまな対策をとっている府県が多いことが明らかになってきた。それを前提に具体的な課題を析出するために、府県の出先機関の在り方（強弱や有無を合わせて）に焦点を合わせて、具体的な準備状況を調査し、日常業務上の関係から非常時への転換の在り方を考えていくことを考えている。

さらに、南海トラフ地震のような巨大災害において、多機関連携がさまざまな場面で必要とされることは当然としつつ、その在り方をより具体的にみていくことも課題であると認識した。それは、多機関連携が自ら処理できない課題の対応策として出てくるとしても、それにとどまっては、多機関連携によって結局問題が解決するのかが分からないからである。そこで、多機関連携による対応力強化の全体像を把握するとともに、どのような形で関係機関の能力が補完し合い、さらには全体として強力な対応をとりうる状態に持っていけるのかを考えていく必要がある。ただ、こうした課題については、抽象的な議論ではなかなか実態把握が難しいものの、個別具体策に関心を集中すると、そもそもの全体像の把握が難しいという二律背反がある。そこで、とりあえず、このところ著しい発展をみて、防災関係においても積極的な活用が見込まれる、デジタル技術の災害時における活用を例としつつ、多機関連携の姿を検討していくこととしたい。

このように、数多い課題のなかから、とりあえず、焦点となるいくつかの論点への絞り込みができたので、次年度以降は具体的な調査をさらに進めて、知見の蓄積を図り、研究成果へつなげていきたいと考えている。

研究会記録

回数	開催日	報告者
1	R4.06.12	顔合わせ、研究報告（鍬田アドバイザー）、研究課題の確認
2	R4.07.22	研究の役割分担、科研費申請に関する意見交換
	R4.08.29 ～31	徳島県現地調査 （徳島県庁、徳島市役所、美波町役場、徳島県立防災センター）
3	R4.11.21	研究報告（飯尾リーダー）
4	R4.12.19	兵庫県危機管理部ヒアリング、防災施設見学
5	R5.02.02	研究報告（林委員、柳委員）、次年度の研究に関する議論
6	R5.03.06	研究報告（牧原委員、太田委員）、次年度の研究に関する議論