

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

2024 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
吐合 大祐	（公財）後藤・安田記念東京都市研究所 研究員

【アドバイザー】

広田 純一	岩手大学 名誉教授
楢田 泰子	神戸大学大学院工学研究科 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
竹口 隼人	同 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
小平 幸生	同 研究調査部研究調査課 主査
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、前々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、具体的な手当て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

本年度はプロジェクトの2年目であるため、前年度に固めた研究方針をもとにして、現地調査などを活発に展開し、研究会メンバー各自の研究関心に応じて、具体的な研究テーマを追求するとともに、研究会全体としての共有知識を蓄積することに努めた。

第1回研究会は、前年に行った兵庫県からの聞き取りの際に、さらに深めるべき論点のうち、県全体としての方針や人事運営については担当部局だけでは回答しにくいという反応があったため、それらを明らかにするために井戸敏三・前兵庫県知事をお招きして、防災政策についての考え方や、防災に関する人事運営について聞き取りを行った。その結果、兵庫県の防災政策が阪神・淡路大震災の経験をもとにしているだけでなく、水害や土砂災害における対応の経験が積み重なって形成されていることのほか、東日本大震災などにおける活発な支援活動を通じて更新されてきていることが明らかになった。また人事に関

しては、防災監人事が特に重要であり、県民局長などで現場感覚を身につけた人物を中心に当て、「3を見て10を知る」想像力のある人物を当てるようにしてきたこと、ほかの人事はネットワークを活用すべく通常の人事ローテーションを変えていないことなどが聞き取れた。また関西広域連合における準備を一体化して、兵庫県の計画を作っていたこと、県民局の重視は、防災対策も念頭に置いたものであったことが明らかになった。

本年度からは、現地調査に先立つ準備のための研究会や、振り返りの研究会を充実させることとして、第2回の研究会（7月28日）は、和歌山県での現地調査への準備に充て、第4回（10月6日）は、和歌山県での現地調査の振り返りと、静岡県での現地調査の準備に充てた。

第3回の研究会は、8月22日から23日にかけて和歌山県および田辺市への現地調査として開催した（予め予定していた串本町は、豪雨に関する防災体制のために延期とした）。和歌山県庁での聞き取り調査において、和歌山県における平成23年紀伊半島大水害（2011年）の影響の大きさを実感するとともに、その経験に基づいて、県職員を市町村に派遣するため予め派遣職員を決めておく制度や、南海トラフ地震に対応すべく、市町村との連携を重視した防災体制を構築していることが明らかになり、各メンバーの研究テーマについても、具体的な知見を得ることができた。また、田辺市においても、紀伊半島大水害の経験の重要性は実感したが、避難タワーや庁舎移転計画を具体的に目にするすることで、防災対策が年々更新されていることや、防災体制における海岸部と内陸部との連携の重要性や、防災計画策定を通じての県との関係、出先機関との独自の関係、職員配置の難しさなどについても、具体的な知見を得ることができた。

第5回の研究会は、11月28日から30日にかけて静岡県および、吉田町、沼津市、伊豆市を訪ね、県内の南海トラフ対策に関して聞き取りおよび現地視察を行った。吉田町においては、独自の避難タワー建設や防潮堤整備を中心としつつ南海トラフ対策を積極的に進めることで、住民や企業に対して安心感を与えることの重要性などに触れた。沼津市においては、巨大水門への視察なども織り込みながら、沼津市の防災に対する備えについて、市域の状況に応じた準備がなされていることなどを具体的に知ることができた。また伊豆市においては防災対策が水害などとの関係も含めて複合的な歴史を持っていることや、人員配置の苦労などを聞き取ったほか、土肥地区における観光関連機能を持つ整備避難タワーを視察して具体的な対策の展開を知ることができた。静岡県からの聞き取りでは、東海地震対策に始まる長い防災対策の展開を通じて、さまざまな独自の政策が蓄積していることが分かった。とりわけ、防災対策に関する市町村への独自の補助体制や、防災計画策定における密接な協議、予算配分に関する配慮、年に何回も行われる防災訓練など、他府県には見られないような密度の濃い政策が展開していることが理解できた。

第6回の研究会（1月22日）は、現地調査が果たせなかった和歌山県串本町に対するオンラインによる聞き取りとして、現地調査に代えた。説明を受けて、市庁舎をはじめとする公共施設の高台移転の展開や、避難計画の策定など、独自の対策を含む串本町の準備状況について具体的な情報を得ることができたほか、職員参集への不安など危険度が高いゆえの対策の難しさを具体的に理解することができた。

第7回の研究会（2月29日）は、とりまとめの研究会として十分に時間をとり、各メンバーが本年度に得た成果とともに、来年度への展望について意見を交換して本年度の研究

活動を締めくくった。なお第7回研究会の直後に、研究プロジェクトを発案して主導された五百旗頭真理事長が急逝されたことで、研究プロジェクトが大きな打撃を受けたことを付記しておく。

3. 得られた成果

途中段階ながら、現地調査やヒアリングを重ねた上で、関係資料を検討するなかで、それぞれの研究テーマについての理解も深まり、研究成果についての見通しも立ち始めたという段階である。

まず、巨大災害のみならず、災害対策における都道府県の役割の再認識という点で、基本的な共通認識が形成された。とりわけ事前減災対策や救急時への事前対策においては、やる気のある市町村の対策を応援するほか、対策が遅れがちな市町村に対して対応を促すなど、多様な役割が都道府県にあることが認識できた。また、発災時においても、広域避難のみならず、市町村への支援や、外部との連絡調整といった点で、重要な役割があることも、具体的に把握できた。ただし、復興段階においては、被災規模などによる違いが大きく、とりわけ南海トラフ地震のような巨大災害において、どのような形で復興に関わるのかについて大きな課題があることも分かってきた。そこで、研究成果として、個別の論点を通じて問題を深掘りするほかに、都道府県の役割について再整理する必要性を認識したところである。

また、早くから防災対策に取り組んできた静岡県や、阪神・淡路大震災を契機に防災を県政の中心軸の一つに据えてきた兵庫県のような自治体と、東日本大震災後に南海トラフ地震対策を中心に防災対策に取り組んできた府県との違いについても、議論をしてきた。その結果、確かに対策の厚みは先進的自治体に顕著に見られるものの、個別の対策に関しては、後発県にもそれぞれ見るべき工夫があり、そうした対策について比較考察することで、さらに対策を前進させることができるのではという見通しも得られた。

発災時における庁内体制においては、とりわけ人事配置に注目して研究を進めてきたが、防災担当部局とそれ以外の部局との関係は予想したよりも複雑であり、また市町村への応援派遣などの制度の存在に注目すると、より問題は重層的であることが認識された。こうした認識をもとに、都道府県アンケートによって、実態を全体的に把握するとともに、具体的な問題について理解を深めるのが、次の課題となっている。

いったん棚上げにしてきた都道府県の防災計画については、市町村との関係で大きな意味を持っていることもあり、都道府県の組織体制との関係を軸としつつ、再び検討の対象とすることとして、メンバーを強化して再検討を始めた。

府県と市町村との関係について、府県の出先機関の役割を軸に検討を深めてきたが、次第に防災対策における出先機関の役割についての違いが明確になったほか、市町村の側から見た出先機関や県の役割についてのイメージができてきたので、その関係をより詳しく見る段階となった。また出先機関のあり方として、総合型と個別型があることは既に認識してきたが、その違いが防災対策に与える影響などについて、都道府県全体に視野を広げて検討する必要性が認識できたので、アンケート調査を展開して、実態を把握することとなった。

そのほか、能登半島地震の衝撃を受けて、高齢化の進展度合いと対策の有効性について

改めて観点として設定すべきことが認識された。

こうした諸観点から、さらに聞き取りや現地調査を重ねるとともに、都道府県を対象とするアンケート調査などによって、一層の実態把握を進めた上で、研究成果のとりまとめへと進む展望が得られた。

研究会記録

回数	開催日	内容
1	R5. 06. 19	井戸敏三前兵庫県知事との意見交換会
2	R5. 07. 28	和歌山県現地調査の準備、今後の研究計画の打ち合わせ
3	R5. 08. 22 ～23	和歌山県現地調査 (和歌山県庁、田辺市)
4	R5. 10. 06	和歌山県現地調査の振り返り、静岡県現地視察の打ち合わせ
5	R5. 11. 28 ～30	静岡県現地調査 (静岡県庁、吉田町、沼津市、伊豆市)
6	R6. 01. 22	和歌山県串本町オンラインヒアリング
7	R6. 02. 29	本年度の振り返り、各委員の研究報告