

南海トラフ地震発生時における行政の在り方 に関する研究

研究調査報告書

2026 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

はじめに

飯尾 潤

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ことをめざした。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があり、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、研究活動を展開した。

第1章「南海トラフ地震と府県の積極的役割」（飯尾潤）は、東日本大震災以来、国の積極的な役割が強化されてきたのに対して都道府県の役割の重要性を指摘した。南海トラフ地震のような巨大災害において国の能力に余裕があるとは限らず、被災地において広域的な対応の必要性が大きいことを考えると、府県の役割は極めて重要である。災害対策とりわけ巨大災害においては、都道府県の役割が中核的な重要性を持つことを認識して、各都道府県において必要な準備を進めていくことが重要であると結論づけた。

第2章「南海トラフ地震対策をめぐる「先駆性」の構築と展望」（林昌宏）は、南海トラフ被災想定域にある静岡県、兵庫県、高知県の3県がそれぞれ防災対策先進県とされ、独自の施策を展開していることに注目し、それぞれの「先駆性」とはどのようなものを比較しながら、具体的に検討している。その結果、①防災インフラの維持・管理、②市町村間の温度差の解消、③自主防災組織の維持、に共通の課題が存在していることを指摘し、改善策も示した。こうした検討の結果、先駆性が自治体間競争につながり、相互参照がなされることが、今後の発展にとって重要であると指摘している。

第3章「防災・危機管理の人事：災害対応・研修経験への着目」（柳至）は、都道府県の防災・危機管理担当部署における災害対応や研修経験の実態と、これらの経験が人事や発災後の再配置においてどの程度考慮されているかを検討している。全国の都道府県の人事担当部署と防災・危機管理担当部署へのアンケート調査によると、防災・危機管理担当部署の職員の災害対応経験の程度は府県によりばらつきがみられた。全体的な傾向としては、大規模災害経験がある府県の方が、他自治体への派遣経験がある職員の割合も高かった。他自治体への派遣経験が高い府県ほど、研修経験者の割合も高く、防災・危機管理に熱心な府県が積極的に他自治体への派遣や研修に取り組んでいた。防災・危機管理担当部署への職員の配属に際して、過去の防災・危機管理担当部署への配属経験については確認していたが、災害対応経験や研修経験は関知していない人事担当部署が多かった。発災後の再配置についても、多くの府県で発災後に協議して決めることにしており、ある程度具体的な計画を立てている府県においても、その多くは再配置の際に過去の災害対応経験や研修経験を考慮した計画までは立っていなかったという結果が得られた。人員配置においては、なお工夫の余地があろう。

第4章「防災行政における都道府県出先機関」（太田響子）は、自治体の防災・危機管理行政における都道府県出先機関の役割と機能について、アンケート調査とヒアリング調査に基づき検討を行っている。その結果、都道府県の出先機関の設置形態の種類（総合出先機関か個別出先機関か、等）に応じて、防災対策における市町村対応のあり方にも多様性があり、設置

形態の種類に関わらず、意識的に出先機関を防災対策の拠点として位置付け一定の規模の職員を配置することで、課題はあるものの、平時においては市町村との顔の見える関係構築が促進され、災害時には機動的な職員派遣の態勢が期待されることが明らかになった。近年、多くの府県で人員の余裕のなさから、出先機関を縮小する傾向が見られるが、それでも必要な機能があることを示唆している。

第5章「事前復興計画策定の政策的条件」（吐合大祐）は、近年その重要性が強調される市町村の事前復興計画策定状況に注目して、復興準備における県と市町村との関係を明らかにしようとしたものである。まず国土交通省が実施したアンケート調査によって、全国的な傾向を分析し、南海トラフ地震の被災想定地域において、比較的検討が進んでいるものの、実際に策定が済んでいる例が少ないことを確認した。そして、それぞれの市町村の事前復興計画のテキスト分析によって、市町村の置かれた状況が違うために、それぞれがそれぞれの課題に対処しようとしていることを明らかにしたほか、県ごとの違いが大きいことを明らかにした。そのうえで和歌山県の海南市と田辺市の事例を検討し、和歌山県の、全県的な事前復興計画ガイドラインの策定、県職員と市町村職員との平素からのコミュニケーションの充実、専門家との交流機会によって被災イメージが共有できたことなどが、事前復興計画検討に大きな意味を持っていることを明らかにし、県の持つ役割の重要性を浮き彫りにした。

第6章「地区防災計画をめぐる基礎自治体と住民組織の比較分析」（牧原出）は、県の役割というよりも、市町村と住民との関係を扱っている。地区防災計画の策定をめぐって、市町村と住民組織との関係を、以前の研究会で得られた三重県南伊勢町における知見を拡大するような資料が、高知県黒潮町に対する調査の過程で得られたために、それを記録するために執筆されたという経緯がある。「南海トラフ地震に備える政策研究」の報告書を参照しながら読まれることが期待される。

研究すべき範囲は広く、多くの部分をカバーすることはできなかったが、従来研究の蓄積が十分ではないこの分野について、一定の貢献ができたものと考えている。今後の研究の進展にとって、いくらかでも役立つところがあれば幸いである。

研 究 体 制

【メンバー】

飯尾 潤	政策研究大学院大学教授（※分科会リーダー）
牧原 出	東京大学先端科学技術研究センター教授
柳 至	立命館大学法学部教授
林 昌宏	愛知学院大学法学部准教授
太田 響子	愛媛大学法文学部教授
吐合 大祐	高知県立大学文化学部講師
平石 知久	(公財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構 人と防災未来センター 研究員
広田 純一	岩手大学名誉教授
鍬田 泰子	神戸大学大学院工学研究科教授
柳田 順一	兵庫県危機管理部次長（R6～7 年度）
城下 隆広	兵庫県危機管理部次長（R4～5 年度）

【研究員】

米川 安寿	(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 主任研究員（R6～7 年度）
田中 豊	同 主任研究員（R6～7 年度）
吐合 大祐	同 主任研究員（R4 年度）
平石 知久	同 主任研究員（R4～6 年度）
竹口 隼人	同 研究員（R5 年度）

【事務局】

行司 高博	(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（R6～7 年度）
三輪 英史	同 研究調査部研究調査課長（R7 年度）
小平 幸生	同 研究調査部研究調査課主査（R5～7 年度）
岩田 麻央	同 研究調査部研究調査課研究調査推進員（R4～7 年度）
藪下 隆史	同 研究調査部長（R4～5 年度）
外寄 良一	同 研究調査部研究調査課長（R4～6 年度）
井上 恭子	同 研究調査部研究調査課課長補佐（R4 年度）

目次

第1章 南海トラフ地震と府県の積極的役割（飯尾潤）

1.1 近年の大災害における国の積極策.....	1
1.2 巨大災害としての南海トラフ地震.....	3
1.3 南海トラフ地震対策都府県の役割.....	5
1.4 マルチレベルガバナンスと災害対応	8
1.5 災害対策における都道府県の新たな役割.....	9

第2章 南海トラフ地震対策をめぐる「先駆性」の構築と展望——静岡、兵庫、高知3県を事例に——（林昌宏）

2.1 はじめに——「防災先進県」再考の必要性.....	13
2.2 静岡県——南海トラフ地震対策のパイオニアとして.....	15
2.3 兵庫県——阪神・淡路大震災の教訓を活かした取り組み.....	18
2.4 高知県——急ピッチでの南海トラフ地震対策の強化・充実.....	21
2.5 静岡、兵庫、高知3県の対策の評価と課題について.....	25
2.6 おわりに.....	29

第3章 防災・危機管理の人事：災害対応・研修経験への着目（柳至）

3.1 はじめに.....	37
3.2 日本の公的部門の人事管理研究.....	39
3.3 防災・危機管理分野の人事と経験.....	40
3.4 おわりに.....	47

第4章 防災行政における都道府県出先機関—組織、機能、市町村との関係—（太田響子）

4.1 はじめに.....	59
4.2 都道府県出先機関と防災.....	60
4.3 全国都道府県アンケート調査による実態把握.....	66
4.4 南海トラフ地震対策と都道府県の防災出先機関.....	80
4.5 まとめ.....	91

第 5 章 事前復興計画策定の政策的条件（吐合大祐）	
5.1 はじめに.....	103
5.2 「事前復興」とは何か.....	104
5.3 実証分析.....	106
5.4 事例分析：和歌山における事前復興の取り組み.....	114
5.5 まとめ：市町村の「伴走者」としての都道府県.....	137
第 6 章 地区防災計画をめぐる基礎自治体と住民組織の比較分析（牧原出）	
6.1 はじめに.....	143
6.2 地区防災計画の概説と本稿の問題関心.....	143
6.3 南伊勢町と黒潮町の地理的条件と津波災害.....	144
6.4 黒潮町の地区防災計画.....	146
6.5 両自治体に共通する特徴.....	151
おわりに（飯尾潤）.....	155

第1章 南海トラフ地震と府県の積極的役割

飯尾 潤

要約 近年の大規模災害の頻発に対して、東日本大震災以来、国の積極的な役割が強化されてきた。そうしたなか、被災地の市町村に対して国が直接働きかけを行うことも多くなった。相対的に経験豊富であり、かつ財政・人員などが豊富な国が積極的な役割を担うことには一定の意味があるが、都道府県の役割が不明確になる面もある。しかしながら、南海トラフ地震のような巨大災害においては、国の能力に余裕があるとは限らず、被災地において広域的な対応の必要性が大きいことを考えると、府県の役割は極めて重要である。そうした府県の役割としては、第1に事前減災政策として、各種防災施設の総合的な整備を推進することがある。また第2の発災時緊急対応の事前準備に関しては、地震の業務継続計画はもちろん、激甚被災地の市町村に対する支援策の準備が重要であり、とりわけ対策が遅れている市町村の対応を促し、全県的な訓練の実施によって準備状況を確認し、意識を高めることがある。また第3の発災時の緊急対応に関しては、緊急時の連絡体制の維持や、市町村の行政機能の維持に対する支援、あるいは広域避難対策など、府県が果たすべき役割は大きい。そして、第4の本格復旧・復興の段階においては、南海トラフ地震のような巨大災害においては、ある程度の広域性を生かしつつ、総合的な復旧・復興政策を立て、さまざまな国の政策を調整するとともに、市町村間の調整を進めることが重要になる。このように考えると、災害対策とりわけ巨大災害においては、都道府県の役割は不可欠というだけでなく、中核的な重要性を持つことを認識して、各都道府県において必要な準備を進めていくことが重要である。

1.1 近年の大災害における国の積極策

東日本大震災以来、地震・津波ばかりではなく、大雨・土砂崩れ、強風・高潮、火山噴火、大火など、まさに日本は災害大国としての様相が顕わになっている。

こうした一連の災害の出発点となった東日本大震災においては、国が積極的な役割を果たした。発災直後に警察・消防に加えて、自衛隊ばかりではなく米軍なども含めた被災者救助・支援活動が大規模に展開されたばかりではなく、復旧から復興に至る過程でも、この災害からの復興を主目的とする復興庁が新たに設置され、例を見ない大規模な財政支援

が被災地に対して行われた。その際には、復興庁が直接、市町村と対応するなど異例の対応もとられた。また、福島第1原発による放射能災害においては、原因者である東京電力に解決を委ねるのではなく、その責任を前提としながらも除染などにおいて国が全面的に前に出て解決を図る姿勢を示し、これまでにない国の積極姿勢が継続している。

これを受けて、さまざまな災害とりわけ大規模災害における、国の積極的な対応策が強化されてきた。熊本地震においては、東日本大震災の経験から、国がプッシュ型支援として、物資などを要請前に現地に送り、そのほかの災害対応においても、国の職員が現地に駐在して、関係を密にしながら対応チームに入っていくという対応がとられた。この成功体験から、能登半島地震においても、発災直後から国が積極的に職員を石川県庁のみならず、能登北部の自治体に送る動きがでてきた。そのうえで、石川県には復興段階を見据えて国の拠点が形成され、多数の国の職員が現地に駐在して、連絡調整のみならず、現地のニーズを積極的に国の政策に反映させた上で、それを早急に実施に移すといった業務に従事することになった。

災害が続くと、全国を対象とする国の関係者や、民間の災害関係者が、災害対応に習熟するため、突然の災害に襲われた被災地の自治体関係者よりも、対処方針が立てやすいという状況がある。そのため国が積極的に対応するのは理にかなっている。同時に民間の防災関係団体との協力関係も有効だが、災害に慣れていない自治体には、民間と協力関係を作ること自体が簡単でないし、連携すれば済むものでもない。とりわけ被災しても費用の心配から一歩踏み出せなかったり、制度の使い方が分からないままに、必要な支援が受けられなかったりするなどの状況については、こうした国の積極姿勢が、事態の改善に大きな意味を持つ。もっとも、国の能力にも限界があり、ともすれば国頼みになってしまう傾向については、注意が必要である。

このように突然の大規模災害においては、被災地は疲弊して対処能力が限られるから、国の積極的な支援が求められることは言うまでもない。この時、即効性を重視すると現地の市町村に対して、国が直接関与することとなり、通常の行政ルートとは別の回路が開ける。ただ、その反面として、都道府県の役割が曖昧化することにもつながっている。もちろん被災県は、それぞれの状況に応じて、最大限活動を展開しており、それはそれとして有用なのはいうまでもない。ただ、相対的に被災県の存在感が低下している現状で、改めて大規模災害における都道府県の役割について考えるべき段階に来ていると思われる。

1.2 巨大災害としての南海トラフ地震

この間の災害対応経験の蓄積は、まだまだ不十分（そもそも備えが十分であれば、ハザードがあっても、災害にはならないから、どこまで備えれば十分だということはない）だとしても、一定の進歩を遂げている。それゆえ、ここ数年の準備の延長線上に、南海トラフ地震対策を考えるというのが、関係する行政官が通常持つ発想であろう。たとえば南海トラフ地震の想定被災地域にある府県や市町村のなかには、各地に災害が起こるたびに、積極的に災害応援に入って職員に経験を積ませているところも多い。そこで、具体的な行動について、そうした経験をもとに、一定の想定ができつつあるようにも見受けられる。そこで、実体験をもとに、南海トラフ地震の対策を練っていくということが多いのではないか。やってみなければ分からないことの多い非常時対応において、類似の状況で起こったこと、とられた対策は貴重な判断材料だからである。そうして、場数を踏むほど、だいたいの相場観が出てくるので、日頃の鍛錬があれば、それなりの対応がとれるようになってくる。

しかしながら、南海トラフ地震による災害は、大規模災害を超えた巨大災害である。規模の違いは、一定の質の違いを生み出すから、大規模災害において培われた経験だけでは対処できない可能性を考えておく必要がある。巨大災害が巨大災害として、通常の大規模災害と区別されるのは、その量的大きさが、質的变化（相転移）をもたらすからである。相転移は、水が氷になるように、同じものが違う様相を示す現象である。水は氷になっても分子組成は変わらないが、氷になれば水のように流れるわけではないから、水は流れるという思い込みによって、氷に対応することはできない。

たとえば、このところの大規模災害においては、プッシュ型支援など国の積極的な支援策が充実してきたほか、他自治体からの応援体制も整備されてきており、むしろ受援力の不足が問題となっている。受援力の強化自体は、それとして解決していく課題ではあるが、国の積極的な支援策や、他自治体からの応援を前提にしてよいのだろうか。

南海トラフ地震がどのようなものであるのか、最悪想定はあっても、さまざまな可能性を考えれば、その被害は具体的にイメージしにくい。たとえ半割れであっても南海トラフ地震の被災は広範である。人口密集地が多いので、東日本大震災に比べて、数倍から数十倍といった単位で、被害人口はかなり多くなる。東日本大震災の時に、たとえば自衛隊はギリギリ最大限の支援として、現員の約半数を被災者支援に振り向

けた。しかし、それよりも遙かに深刻だとすれば、自衛隊の支援は東日本大震災の時よりもカバーする範囲がかなり限定される。同様のことを、国の支援であるとか、他自治体からの応援、民間の支援について考えても、いずれもこれまで経験したことのない広範な被災に対して、できることには限りがあることは容易に推測できる。このように考えれば、いったん災害が起これば、他地域から全力で支援の手が伸びるということを想定しにくいのである。そのために、地域がある程度自主的に、災害対応を行って、しのいでいくということにも重点を置くべきであろう。

また、災害復興において、従来は必ずしも意識されなかったことであるが、復旧・復興に関わる人手や資材の問題がある。南海トラフ地震による被害は極めて大きく、たとえ人命の損失をできるだけ減らす対策を重ねたとしても、物的被害は巨大である。そこからの復旧・復興に巨額の資金が必要となることは、よく理解されているだろう。そうした資金を、金融危機などを起こさずに手当てできるかどうか、一つの焦点である。そのうえ、たとえ資金の目処が立ったとしても、現実に工事ができるかどうかは別の問題である。そのことは、東日本大震災において、高台移転事業や区画整理・かさ上げ事業に年月がかかり、そのため、当初は整備地に居住予定だった住民が、待ちきれずに他地域に住居を確保したことなどがしばしば語られる。また、能登半島地震の復旧においては、基礎的な復旧工事であっても、人手不足の壁にぶつかったこともよく知られている。また、復旧・復興に必要な資材も、災害の規模がある程度以上に大きくなれば、その調達に困難が生じることは理解しやすい。そのうえ、復興に時間がかかれば、当地の所在する産業が販路を失う、あるいは国際的競争力を失って、被災前のように再建できないという可能性もある。このように、巨大地震は、復旧・復興の過程においても、通常の大規模災害では乗り越えられそうな問題が、新たな壁として立ちのぼることを想定しておく必要がある。

すなわち、巨大地震においては、支援や復旧・復興に必要とされる人的資源・物的資源・財政・時間といった要素において、供給制約が現実のものとなり、政策が実施できない状況について、考えておかなければならない。その結果として、優先順位の設定や、復旧・復興事業における取捨選択など、これまでできるだけ避けてきた決断が必要となる可能性が出てくる。

従来の大規模災害においては、国が積極的に行動すれば、さまざまな資源制約が最終的には解消するということが前提となっていたが、そうとも言えない状況が想定で

きるのである。この時、優先順位の設定や取捨選択といっても、一律の基準で決定できるものではない。本来なら被災者は平等に扱われるべきであるし、地理的な要件が、被災者救助や、復旧事業、復興支援において、対応の違いを創り出すことはできるだけ避けるべきことである。しかしながら、そうしたことが避けられない状況もまた想定しなければならないのが現実なのである。

そうしたときには、国は一律の対応を志向しながらも、そのための能力を持たず、とりわけ激甚被災地に所在する自治体は、目の前の事柄に手一杯で、大局的な対応が難しい。そこで、両者の中間にある都道府県は、そのギャップを埋める役割が期待される。もちろん、南海トラフ地震を想定すれば、被災地の各県が、その役割を果たせる状況にあるかどうかという問題もある。しかしながら、こうした役割は代替不可能なのであって、むしろ程度はともあれ、都道府県レベルの自治体が、どこまでそうした役割を果たすにはどうすればよいのかという問題は、大きな焦点とならざるを得ない。

1.3 南海トラフ地震対策都府県の役割

それでは、南海トラフ地震を想定した関係府県の準備状況はどのようなものであろうか。それを事細かく検討することは、本稿の守備範囲を超えとして、災害対応の各段階（事前減災政策、緊急時対応への準備、発災時の緊急対応、本格復旧・復興）に応じて、ざっと見ておきたい。

まず第1に、事前減災政策である。これは、主として土木工事などによって、地域を災害に強い形にするものであり、津波に対する防潮堤の整備や、河川氾濫に対する河川堤防の整備、土砂崩れの恐れのある地点の防止工事、避難路の整備や、重要施設の耐震化などが典型的なものである。そうした施設の整備主体は、国や都道府県、市町村などに分かれており、整備における協議が欠かせないほか、地域全体のバランスをとって整備していくことが必要である。そこで、整備主体間の調整は、地元の都道府県が担うことが多いし、その関係から防潮堤のように都道府県が基準を設定することが決まっているものもある。また土地利用計画などにおいて、災害に強い地域に変えていくあるいは、危険な場所を利用しないということも重要な意味を持つ。そのうえ、重要なのは、住宅など民間の建物の耐震性を高めることであり、耐震強化へ誘導することも行政の重要な役割である。南海トラフ地震においては、強い揺れに対する耐震性の向上と、起こりうる津波への対策が中心

となるが、規模が大きいために派生的にさまざまな対策が必要となるので、そうした整備についての総合性が特に求められる。ただ、地域の事情もあるので、国ではなく総合性を持つ自治体が主体的に動くべきであるが、市町村では住民と近すぎて俯瞰的な視点を持ちにくいこともあり、府県が整備計画の調整を担うべきであろう。

そのうえで、都道府県は独自に整備する施設を持っているから、それらについて、災害対応を前提に整備していくことは言うまでもない。ただ、どれぐらいそれに熱心に取り組むかは、首長の意向や住民の意識によって大きく左右され、都道府県によって、災害に対する施設の整備状況は大きく異なる。そのうえで、他の主体たとえば市町村などが整備する施設との調整はもちろん、そうした施設整備にかかる費用を独自に補助すること（たとえば避難タワー建設費に大規模な補助を出すなど）も、府県にとって南海トラフ地震対策として、重要な役割である。ただ、このような補助については、府県によってかなりの違いが見られる。

第2に、発災時緊急対応への事前準備という政策類型がある。実のところ、防災政策といえ、この部分がまず想起されることが多い。まずは、基本として都道府県自身の事業継続計画が必要であり、どこでも計画は策定しているが、その実効性が問われる。被災状況はいろいろなので、それぞれネックになる要素を列挙して、それへの対処法を考えるなどのことが必要である。そのうえで、府県には防災計画等による市町村誘導という機能がある。都道府県として、防災計画を作ったうえで、市町村の防災計画の策定を援助し、全体として地域の防災計画を充実させるということが作業の中心である。われわれの調査においても、市町村の多くが、こうした防災計画策定における府県との連絡調整の過程で、多くの学びを得るとともに、協議を対策の全体像について考える機会としている。その点で、こうした防災計画の策定にあたっての連絡調整は、都道府県の役割として重要な意味を持っている。

そのうえで、南海トラフ地震に関していえば、発災后市町村機能が大きなダメージを受けることを前提に、市町村機能維持のための支援策を練っている府県が多い。いくつかの県では、まず連絡役として県職員を市町村に派遣し、さらに必要に応じて、県職員を市町村に常駐させる構想を持っている。さらに、県によっては、そうした職員を事前に指定して、相手方の市町村の職員と日頃から交流することで、発災時の混乱の中でも、必要なコミュニケーションや協力ができるように備えている例もある。そうした人材の支援だけではなく、物資の備蓄や、通信手段の確保など、府県が行える支援策は多く、そうした支援

策を人的支援を中心としながら、構築していくのが課題である。そのうえで、南海トラフ地震など巨大災害ばかりではなく、大規模災害においても通用するように、大規模な訓練を府県が実施することもしばしば見られる。訓練の内容はさまざまであるが、近年はできるだけ、実態に即したリアルな訓練を求める声も高く、訓練内容の工夫が進んでいるように思われる。

そして、第3に、当然のことながら、発災時の緊急対応がある。これは、府県庁の状況にもよるが、まず被害状況を収集して集約する情報取りまとめからスタートするだろう。ただ、南海トラフ地震のような巨大災害においては、職員がどれぐらい登庁あるいは在庁でき、継続的に活動できるのかという問題がある。それがある程度クリアできないと、情報収集の段階で躓くとともに、それ以降の活動に支障を生じる。極端な場合、府県庁舎が被災して、活動量が大幅に低下する可能性もあり、予断を許さない。情報収集は継続するが、概要が把握できた段階で、都道府県管轄下の組織・施設の活動を活性化するとともに、市町村支援に重点が置かれるものと思われる。この段階では、国からの支援や、民間との連携などの業務も発生しており、非常時における情報伝達や指揮命令系統の確立・調整は大きな課題である。市町村支援は、災害の状況・程度によって、大きく異なるので、予めこれと決めておくことはできないものの、事前の準備がなければ、非常時の行動は難しいから、ある程度の想定のもと、できる範囲で支援していくことになる。そのなかで、とりわけ避難者の保護・支援は最優先の課題となるが、都道府県レベルの自治体が威力を発揮するのは、広域避難支援であろう。巨大災害においては、市町村レベルで完結した避難行動とすることが難しいと予想されるからである。いずれにしても、災害は常に弱い部分に襲いかかってくるのであって、想定外の事態に対処しながら、全力を尽くすことになる。また、さまざまな場合で、全ての地域で同じように救助活動や、応急復旧が展開できないということも想定しなければならない。そうしたときに、優先順位の付け方や、臨機応変の対応については、それなりの準備が必要であり、予め何をするとかをしないということとは決められないものの、判断基準は用意すべきであろう。

そうした段階が、何らかの形で落ち着いてくれば、第4の本格復旧・復興の段階となる。最近の大規模災害においては、国の復旧・復興政策も進んできて、それでもまだ十分でない部分について地元が要求していけば、国の方もそれに応えるということが行われている。むしろ、地元の市町村の能力を超える復旧・復興事業をどのように県や国が代行するなど支援していくのかという課題が表に出てくることが多い。しかし、巨大災害においては、

国の能力の限界が明らかになるはずで、現地の再建策の前提となる国の政策がなかなか決められない可能性もある。そういう意味で、南海トラフ地震においては、府県の役割は復旧・復興事業とりまとめというにはとどまらず、何をどうするのかというところで、復旧・復興事業についての根本的な議論をせざるを得ない可能性が高い。また、府県の規模においても、十分な広域性が確保できないために、府県を超えた広域復興計画をどう考えていくのかという未知の課題も現れるが、それを避けて通ることはできない。まして、産業復興は、日本の産業構造そのものを考え直す必要性まで出てくる可能性がある。その意味で、事前復興が重要な意味を持っているが、被災の程度がまったく不明な段階で、南海トラフ地震を正面から扱った事前復興計画を作るのは困難であり、その点で今後の課題が多い場面であるように思われる。にもかかわらず、そうした事前復興計画について考えることは、たとえ計画という形でまとめることができなくても、発災後の展開の大きな基盤になるばかりではなく、南海トラフ地震などの巨大災害が起こらなくても、地域の将来計画を作るうえで、大きな意味を持つだろう。

ごく簡単にまとめた形であるが、現在のところ都府県が準備しているのは、南海トラフ地震対応の一部にとどまり、まだまだ課題が多く残っている状況だということが分かる。

1.4 マルチレベルガバナンスと災害対応

南海トラフ地震に対するさまざまな段階の対策に課題があるとしても、ここで問題にする都府県の役割が極めて重要であり、最近の大規模災害における国の直接的な支援によって、ともすれば、都道府県を飛ばして、市町村と国が直接やりとりをする状況から、南海トラフ地震における対応を考えるのは間違いである。とりわけ、巨大災害においては、さまざまなレベルの関係者の調整が重要な役割を果たすが、地元の事情も把握しながら、全体状況を見ることのできる都府県の立場は、かけがえのないものになると予想される。逆に、現地の都府県がそうした情報や支援者、物資などさまざまな側面における判断の結節点になれるかどうか、その地域の災害対応を大きく規定する。

それは、都道府県の日常業務が、こうした結節点機能に適応するものだからである。言うまでもなく、都道府県は、国と市町村との中間にあって、ある意味では中間管理職的業務に習熟しており、日常業務を通じて、関係する国の府省とともに、市町村の関係部局とも、濃密なネットワークを形成している。その意味で、都府県が国と市町村の交通整理を行うのは、既定の役割である。ただし、それが災害時に機能しないのは、そうした役割を

想定した準備が不十分だからだと考えられる。日常的な調整は、予算編成や計画策定など、毎年のサイクルの中で処理されているため、職員も、そのサイクルに従って物事を処理することに慣れている面がある。そして、災害時の対応は、防災部局が中心になって検討してきているため、それ以外の部局の職員に当事者意識が少ないことも少なくない。こうした事情は、災害対応に熱心な自治体と、そうでない自治体との差が大きい、災害となれば、準備がないから対応できないでは済まないのである。

しかも重要なのは、災害時においては、災害 NPO をはじめとした民間団体や、民間企業あるいは業界団体との役割分担が重要になることである。通常の災害時であれば、民間団体は直接被災した市町村で活動を展開することが多いが、巨大災害においては、どこに行き何をすべきかという情報がないと有効な行動は難しい。また、民間企業が効果的な活動を展開するには、業種ごとに必要とされている役割や能力が異なることから、業界レベルでの集約が望ましいが、都道府県レベルでなければ業界は組織化されていないことも多く、さらに現地でのニーズをある程度俯瞰的に掌握できるという点で、都道府県レベルには対応を決める優位性があると言えよう。もちろん国の支援も重要なので、現地の事情に合わせて、それらを調整することが、都道府県に求められる。南海トラフ地震の発災時には、そうした情報をうまく処理できるかどうか重要な意味を持つことは述べたとおりだが、それは県が担うのが適切な役割なのである。ただ、それをどのようにして実現するのかということを考えたとき、都道府県が準備しておくことは数多い。

1.5 災害対策における都道府県の新たな役割

巨大災害に限らず災害対応においては、その範囲の広狭はあってもに局所的に多数の人員が、しかも突然に必要とされる。これは行政機関はもちろんのこと、さまざまな企業・組織においても同様である。それゆえ、東日本大震災以来、災害対応における行政機関同士の相互応援の仕組みが整備されてきており、また、行政機関と民間の防災 NPO などとの連携強化も図られて、一定の成果を上げている。ただ、こうした仕組みは主として、被災地の市町村を対象として応援に入るといった形をとることが多く、その巧拙は、支援体制をいかにうまく構築できるかにかかっている。その意味で、被災地への人的支援において、その調整業務は重要な意味を持っている。

この時、都道府県のマルチレベルガバナンスの結節点としての機能は、実に重要である。また、緊急時の動員可能性という点で、都道府県には一定の可能性が開けている。非常時

には、直接住民に対応する役割を担う市町村には余裕がないが、人員削減によってゆとりがないとはいっても、調整・管理業務の比率の高い都道府県には、非常時に転用できる質の高い人材が一定数存在すると思われる。

問題は、都道府県が潜在的に持っているそのような能力を現状において、十分に生かし切れていないと見えることである。たとえば、災害時においても、通常の政策取りまとめの手順をそのままに、市町村からの報告や要望を待って対応するという例も少なくない。防災といえば防災部局だけの問題というのでは、問題は解決しないし、防災部局以外の部局が非常時に果たす役割についての了解が、庁内全体に共有され、職員それぞれがどのような役割を果たすべきかがある程度イメージされる必要がある。そうでないと、とにかく災害発生から全力で走るしか方法がないということが、多くの見られる状況である。被災地の現場である市町村においては、ある程度やむを得ないところもあるが、第二線で支える都道府県がそれではいけない。

そこで、意識的に平時/非常時の切り替えを準備しておくことが必要となろう。非常時に備えて、その対応だけを目的にする防災部局などの人員を大量にかかえておくことは難しいから、いざとなれば防災部局の人員が中心となるとしても、どうしても平時の組織を衣替えして、対応にあたるべきである。実際に、それしかやり方がないのであるが、災害の規模がさまざまであることもあり、発災時にアドホックに人員を集めて対応することが多いように見受けられる。非常時に力を発揮するためには、平時に別の仕事をしていても、非常時に行う仕事について、ある程度のイメージを持っていることが必要であろう。その意味で、いくつかの県において、非常時に市町村に派遣する人材を決めておき、さらに支援先の役場職員と人的ネットワークを築いておくような準備をしているのは注目される。災害の状況によって対応が変わるにしても、仕事のイメージの根幹が明確である上、災害時に使えるネットワークを構築しているからである。さらに、他の役割においても、いわば平時と非常時の一人二役という認識から、平時においても、非常時に果たすべき役割について、一般の職員が認識している状況を作り出す必要がある。

さらに進めば、シミュレーションや図上・実地双方の訓練によって、起こりえることをさまざまな想定しながら、それぞれへの対応を考えることは、常時において非常時への備えを厚くする上で、大きな意味を持っており、そうした蓄積の上に、災害時におけるスケジュール管理を試みるべきである。災害時は想定外の事柄が大きいとはいっても、一定のサイクルを持っている。災害の大きさに応じて、そのサイクルが長くなるとして、それを

意識して事態を管理する必要がある。そして、地域においてその役割を担うのは、現地における都道府県ということになるのではないか。国のレベルでは、全体の平均や、最大被災地に意識が向かいがちであり、具体的なスケジュールは、むしろ現地の反応を見ながら調整しながらも、行政上・政治上のサイクルによって、決まってくるから、現地の事情を必ずしも反映しないからである。都道府県がスケジュール感を伝えながら、対応に追われる市町村を支えるということが望ましいが、現状ではそこまで準備ができていないように見える。また、都道府県が主催して、市町村も巻き込んで行う大規模な訓練などは、そうしたイメージの共有にとっても重要な意味を持つ。現状では発災直後の対応に準備が集中しており、これは間違いではないが、もう少し長いレンジで事態の推移を考えておくことも課題となるだろう。

そうした点で、災害対策基本法と災害救助法の体系の総合化が、次の課題として浮上している。災害対策基本法は市町村を中心に、災害救助法は都道府県を中心としつつ、国の支援を定める形となりながら、このところ、都道府県や国の権限を強化するように、細かな改正が繰り返されている。現地のことは現地が一番詳しいので、災害時における責任を市町村に置く災対法の基本的な考え方は間違っていないが、それを超える災害について正面から規定していく必要もある。また災害救助法があって、国の支援が見込めるとはいっても、激甚災害指定など個別の決定によってそれが決まる今の仕組みでは、都道府県を含めた被災地の自治体が、費用負担を心配して迅速な行動がとれないという例も見受けられる。その意味で、権限においても、予算上の手当においても、ある程度まで地元の都道府県の判断で、市町村なり都道府県なりが先に行動を起こすことを促す仕組みがあってもよいのではないか。

都道府県の役割についての議論が再びおこなわれるべき時期が来た。IT化・デジタル化の進展・深化は、中間取り纏め的な機能の中抜きする可能性を秘めており、行政においてもそれは例外ではない。それぞれの行政分野において、どのような進展を見せるのかは、今後の課題ではあるが、ここで見たような非常時の災害対応については、それを都道府県の基幹任務として考える必要があるのではないか。とりわけ、巨大災害になると想定される南海トラフ地震対策においては、関係都府県の責任は重いと言わざるを得ない。制度的な課題はあるにしろ、まずは想定被災地に位置する関係都府県が、積極的に必要な役割を引き受ける準備を進めるべきであろう。

第2章 南海トラフ地震対策をめぐる「先駆性」の構築と展望——静岡、兵庫、高知3県を事例に——

林 昌宏

要約 本研究は、都府県における南海トラフ地震対策の「先駆性」に着目し、その実態や解決すべき課題を明らかにすることを目的としている。

まず、静岡、兵庫、高知3県を事例に取り上げ、各県の南海トラフ地震対策の変遷を辿った。静岡県は、1970年代から半世紀にわたって試行錯誤を重ね、阪神・淡路大震災などの教訓も活かしながら東海地震ならびに南海トラフ地震の対策を充実させてきた。ただし、全国に先駆けて、かつ長期にわたり対策を進めてきたことに伴う多くのジレンマ（危機意識の低下など）を抱えている。兵庫県は、1995年に発生した阪神・淡路大震災で機能不全に陥った教訓を糧に、南海トラフ地震対策も含めた防災・減災体制の整備や対策の充実化を進めてきた。他方で、災害対応経験の継承や対策の「先駆性」の維持などの課題が顕在化しつつある。高知県は、2011年の東日本大震災の発生後の劇的な危機意識の高まりの下で、南海トラフ地震対策を急ピッチで展開し、主に避難支援やインフラの整備を実現してきた。しかし、短期間で充実させた対策を確実に維持し、必要に応じて改善を図ることが同県特有の課題になっている。

つづいて、3県の分析を踏まえて、①防災インフラの維持・管理、②市町村間の温度差の解消、③自主防災組織の維持という共通する将来的な課題を指摘する。加えて、その解決に向けた手がかり（具体的な取り組みなど）も提示している。

最後に、静岡、兵庫、高知3県の比較分析を踏まえて、「先駆性」を備えた南海トラフ地震対策が都府県間で参照されていない現状や、それらのアップデートや質的な充実に向けて地方自治体間の正の競争が求められていること、さらには「次なる大災害」の発生までに過去の創意工夫や失敗の教訓を着実に活かすことの重要性について言及している。

2.1 はじめに——「防災先進県」再考の必要性

南海トラフ地震は、今後30年以内に60～90%程度の確率で発生すると言われ、官民を問わず警戒感の高い状態が続いている。それに対応するため国や地方自治体、とりわけ太平洋沿岸の都府県や市町村は、これまで多岐にわたる南海トラフ地震対策（具体的には、非常時に

対応可能な行政組織の整備、インフラ整備、県と市町村との協力関係の構築、住民参加、防災まちづくり、人材育成、事前復興計画の策定など）を準備・実施し続けてきた。

こうした中で報道やリポートは、南海トラフ地震対策をはじめとした防災・減災対策を積極的に進めている（都府）県を「防災先進県」と呼称しがちである¹。たとえば、報道において『静岡新聞』は、静岡県を「1976年に発表された東海地震説以降、官民を挙げた防災対策で“防災先進県”として認知されるようになった」（『静岡新聞』2024年5月16日）と紹介する。『朝日新聞』は、高知県で企業が防災関連技術の開発に注力していることや「官民が協力して海外に「防災先進県」をアピールし、売り込みに余念がない」（『朝日新聞』2016年12月28日）ことを報じている。リポートに関しても、前田愛（2011）「防災先進県・和歌山の取り組み」（上）（下）（『地方行政』第10277号、同第10278号）や、早津和之（2023）「防災先進県として木造住宅の倒壊ゼロを目指して、プロジェクト「TOUKAI-0」を展開」（『建築とまちづくり』第532号）などのタイトルのそれが見受けられる。

これらの報道やリポートは、「防災先進県」をカッコ付きで表記することも少なくない。それは、この評価軸の如き呼称に、実際のところは明確な定義がないためであろう²。さらに「防災先進県」という呼称の問題は、定義のみにとどまらない。「先進」の対義語は「後進」となる。そのことから「防災先進県」が存在するのであれば、「防災後進県」とはどのようなものなのか」などの議論を招きかねない。少なくとも「防災後進県」の呼称が適切でないことは、明らかである。また、どのような基準で「先進」と「後進」を評価するのかといった議論も、非建設的と言わざるを得ない。

これらの理由から本研究では「防災先進県」や「先進自治体」等の曖昧な評価軸を備えた呼称は、原則的に扱わないことにする。他方で筆者は、独創性を備えていたり、他のモデルになり得たりする南海トラフ地震対策が府県によって実施されていることを、これまでの調査で何度も目の当たりにしてきた。南海トラフ地震対策の中でも「パイオニア的」あるいは「先端的」な性質を持つそれを、いかに表現するのか。こちらに関する議論は別稿を期すとして、ひとまず本研究では対義語も考慮に含めつつ、『広辞苑』（第七版）で「人にさきがけて物事をなすこと。また、その人。」と定義されている「先駆」を手がかりとして、「先駆性」という語句を用いることにしたい³。その上で都府県の「先駆性」を備えた南海トラフ地震対策はいかにして実現し、今日に至っているのか。そして「先駆性」を備えた南海トラフ地震対策を維持するにあたって、どのような課題が存在しているのか。以上の2点を本研究の「問い」とする。

以上を踏まえて本研究は、都府県における南海トラフ地震対策の「先駆性」に着目し、その実態や解決すべき課題を明らかにする。そのために、事例として半世紀にわたり東海地震ならびに南海トラフ地震の対策の導入や見直しを図ってきた静岡県、阪神・淡路大震災の教訓を糧に防災・減災対策と、その一環としての南海トラフ地震対策の充実化を続けてきた兵庫県、東日本大震災の発生後から南海トラフ地震対策を急ピッチで展開してきた高知県を取り上げ、各県の南海トラフ地震対策及び関連する防災・減災対策の変遷を辿る。そして、それらを比較分析し⁴、「先駆性」を備えた諸対策の特徴や、将来的に対応が必要な課題等を明確化する⁵。

2.2 静岡県——南海トラフ地震対策のパイオニアとして

まず本節で、静岡県による東海地震ならびに南海トラフ地震対策の変遷について紹介する（以下では注を含め、岩田・北村・小山（2020）、川端（2004）、静岡県防災局防災情報室（2005）、静岡新聞社（2018）、静岡大学人文社会科学部・地域創造学環（2019）、林（2023）、藤田・牛山（2014）を主に参照し整理・加筆）。

静岡県が東海地震対策を開始したのは、今から約半世紀前のことである。1976年5月の第33回地震予知連絡会で、駿河湾を震源として大規模地震の発生の危険性があるという内容の「東海地震説」が示された。これを受けて県は、1976年10月に消防防災課に地震対策班を設置した。この時点での同班の職員数は、5名にすぎなかった⁶。その後、1977年8月に県は、地震対策課を発足させ、消防防災課との2課体制とした⁷。当時の県知事であった山本敬三郎は、県職員に「県民の命を守るためにはあらゆることに挑戦しなさい。制度は後で考えれば良い」（静岡大学人文社会科学部・地域創造学環（2019）151頁）と語ったとされる。

1978年6月に国は、東海地震対策を促進するため大規模地震対策特別措置法を制定した⁸。同法を制度的な裏付けとして、1979年8月に静岡、神奈川、山梨、長野、岐阜、愛知の各県の170市町村が地震防災対策強化地域に指定された。また国は、1980年5月に地震防災対策強化地域における地震対策緊急整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律を制定して地方自治体、特に静岡県に向けて東海地震対策に必要な財政支援を行うようになった。

静岡県は、このような防災をめぐる制度の確立と作動⁹の下で、模索を繰り返しながら様々な対策を導入していった。具体的には、地震被害想定¹⁰の発表（第1次は1978年、第2次は1993年）、建物の耐震化の促進、防潮堤や津波水門の整備、自主防災組織づくり¹⁰、静岡県地

域防災計画の修正¹¹等である¹²。1988年に県は、総務部防災局を新設し、その下に消防防災課と地震対策課を配置している¹³。

1995年1月17日に、阪神・淡路大震災が発生した（被害の詳細は次節にて後述）¹⁴。大規模地震の脅威についての認識を新たにした静岡県は、東海地震対策の見直しを図っていった。1995年に県は「静岡県地震対策300日アクションプログラム」を策定し、1996年には静岡県地震対策推進条例を制定した。後者の条例は「自らの命は自ら守る」ことや「自らの地域は皆で守る」ことなどをめざすもので、建築物の耐震改修、落下物やブロック塀の改修等の成果報告も義務付けていた（岩田・北村・小山（2020）163頁）。また同年に県は、地震対策課に緊急防災支援室（SPECT）を設置している。SPECTは、県職員や派遣を受けた市町村職員、民間職員など26名で組織され、災害発生時には被災地に入り、県の出先機関の行政センター¹⁵に開設される県災害対策支部において情報収集や関係機関への連絡、支部への専門的なアドバイスなどの初動態勢の確立業務を担った（『静岡新聞（夕刊）』1996年4月1日）。1996年に防災士（のちに、ふじのくに防災士と改称）の養成及び知事名での称号の付与を開始し¹⁶、第3次地震被害想定¹⁷の発表（2001年）等も行っている。県は、1997年に避難所運営マニュアルを作成した¹⁷ほか、2001年度より木造住宅の耐震化を促進するために、TOUKAI-0プロジェクトを開始し、半世紀にわたって継続してきた（2025年度をもって終了予定）¹⁸。

なお、1990年代後半に静岡県は、組織改革（全庁的なフラット化）を実施した。その影響は、防災セクションにも及んでいる。1998年に消防防災課と地震対策課にあった各班を細分化し、本庁は9室体制となった。1999年に防災局防災総室になり、2002年には防災総室から再び防災局に移行した（藤田・牛山（2014）37頁）。

2000年代になると、東海地震の想定震源域の見直し（2001年）や地震防災対策強化地域の拡大指定（2002年）等が行われた。2002年7月には、東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法が制定されている。これらのことから、東海地方（愛知・三重の両県）や、後述するとおり近畿・四国でも地震対策の充実が見られるようになった。そうしたところで静岡県は、2005年に県の出先機関で9地域にあった行政センターを地域防災局と地域振興局に改組し、4地域に集約した。地域防災局は、平時に市町と連携して防災対策等を推進するだけでなく、災害発生時には市町との調整等を担当する県方面本部としての役割が付与された¹⁹。また、1996年に設立された緊急防災支援室（SPECT）の機能は、地域防災局に分散配置されることになった。地域防災局と地域振興局は、2018年に地域局に改組され、今日に至る。2006年に県は、アクションプログラムの見直し（「静岡県地震対策アクションプログ

ラム」の発表)を行った。2009年4月に、防災局を危機管理局に改組及び危機管理監²⁰を配置し、2010年には危機管理局を危機管理部に昇格させている²¹。そのほか2010年から県は、地域防災の担い手となる若い世代を育てることを目標に、小学校4年生から高校3年生を対象とした、ふじのくにジュニア防災士養成講座を開設する(『朝日新聞』2021年9月2日)²²などしている。付言すると、2009年8月11日に駿河湾を震源とするマグニチュード6.5、最大震度6弱の地震(駿河湾地震)が発生したものの、静岡県内は辛くも壊滅的な被害を免れた²³。

2011年3月11日に東日本大震災が発生し、地震のみならず津波への警戒感が劇的に高まることになった。2012年に国が南海トラフ地震の被害想定を発表し、太平洋沿岸で甚大な人的・物的な被害が生じることが広く認知された。2013年には東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法が南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法²⁴に改正されるなど、制度の抜本的な見直しも図られることになった²⁵。

2010年代前半の国レベルでの南海トラフ地震への警戒感の急速な高まりを追い風として、静岡県はそれに向けた対策を、より充実させていった。具体的には、防潮堤(既存の防災林等の嵩上げや補強等を行った「静岡モデル防潮堤」²⁶も含む)の整備や津波避難タワーの建設²⁷、第4次地震被害想定と「静岡県地震・津波対策アクションプログラム2013」の発表(2013年)などになる。また、2011年に熊本県及び鹿児島県、2013年に関東地方知事会(1都9県)、2014年と2017年に台湾地方政府消防局、2015年に中央日本四県(新潟・山梨・長野・静岡の各県)との間で、応援協定の締結を行っている²⁸。2019年には県独自の防災アプリ「静岡県防災」の配信・運用を開始した。同アプリの2025年3月末までのダウンロード数は、35万4313件にのぼっている(全国知事会ウェブサイト)。こうした中で、2022年9月の台風15号では、静岡県内で水害が発生し、県と市町の間で連携に支障も生じた。この経験を踏まえて県は、2023年1月に県市町支援機動班を設置している²⁹。

以上のとおり静岡県は、半世紀にわたって試行錯誤を重ね、阪神・淡路大震災などの教訓も活かしながら東海地震ならびに南海トラフ地震対策の充実化を果たしてきた。他方で、県と市町の連携、県民の危機意識の維持³⁰、自主防災組織の基盤である地域コミュニティの空洞化、養成した人材の活用³¹などの課題が見受けられる。全国に先駆けて、かつ長期にわたって対策を進めてきたからこそそのジレンマが静岡県には数多く存在しており、それらは他の都府県にとって今後の参考にすべきものばかりでもある。

2.3 兵庫県——阪神・淡路大震災の教訓を活かした取り組み

本節は、兵庫県の防災・減災対策及び南海トラフ地震対策の変遷を取り上げる（以下では注を含め、兵庫県史編纂委員会（2024a）、兵庫県史編纂委員会（2024b）を主に参照し整理・加筆）。なお、兵庫県の分析にあたり、同県の南海トラフ地震対策が静岡県や後述する高知県ほど防災・減災対策において前面に押し出されているわけではない点に留意しておく必要がある³²。こうした位置付けの違いを踏まえつつ、兵庫県がいかにして防災・減災対策、そして南海トラフ地震対策を進めてきたのかを確認していくことにしよう。

その起点となったのが、1995 年 1 月 17 日に発生した阪神・淡路大震災である。この災害によって兵庫県を中心に死者 6434 名、負傷者 4 万 3792 名、住家被害 63 万 9686 棟という甚大な被害が生じた。また、発災直後に貝原俊民知事や職員が県庁に参集できず、ライフラインが破壊されたことで災害対策本部が機能不全に陥るなど、初動から数多くの課題が露呈した³³ほか、復旧・復興をめぐっても様々な問題が噴出し続けた³⁴。

これらの教訓を糧として、兵庫県は防災・減災対策の強化を図っていった³⁵。県は、1995 年に防災基本計画、1996 年に兵庫県地域防災計画の抜本的な見直しを行った³⁶。合わせて職員行動マニュアルや避難所設置運営指針を順次作成し、県内の自主防災組織の育成を支援³⁷するなどした。それから県は、1996 年に全国初となる防災監の職を設置したほか³⁸、フェニックス防災システムの運用開始³⁹、近畿 2 府 7 県震災時等の相互応援に関する協定や岡山、鳥取両県との応援協定の締結⁴⁰、兵庫県消防防災航空隊の設立等の取り組みを立て続けに実施している。1997 年には、県庁近くの北長狭、下山手、湊川に災害待機宿舎を整備し、担当職員がすぐに登庁できる態勢を整えた。このように 1990 年代後半の兵庫県は、応急対応の強化に重点を置いていた。

2000 年代になると兵庫県は、ハードとソフトの両面で防災・減災対策の充実を図っていった。具体的には、以下の 4 点になる。

第 1 に、防災拠点の整備がある。2000 年に兵庫県は、県庁第一号館の北側に兵庫県災害対策センターを開設した。これは、全国初の災害対策専用庁舎（地下 1 階、地上 6 階）であり、災害対策本部室や防災システムの管理室などが設けられている。2004 年には、三木市に兵庫県広域防災センターを開設した（兵庫県消防学校も神戸市北区から同地に移転）。なお、兵庫県広域防災センターと、それに隣接する三木総合防災公園は、三木全県広域防災拠点として位置付けられている⁴¹。2004 年から県広域防災センターと県消防学校での、ひょうご防災リーダー講座の開講を通して、防災人材の育成も続けてきた⁴²。関連して、県の出先機関の県民

局・県民センターと県内市町との間で、災害時の情報の収集・伝達や連絡調整などの連携体制を構築している。

第2に、情報発信の強化があげられる。2005年に兵庫県は、ひょうご防災ネットの運用を開始した。これは県民に携帯電話のメールやホームページを活用して緊急情報、避難情報等を発信するシステムになる。2006年には、外国人向けのひょうごEネットと聴覚障害者向けの聴覚障害者災害等緊急時情報発信システムの運用を、それぞれ開始した。

第3は、住宅をめぐる諸対策の導入である。2003年度に兵庫県は、わが家の耐震改修促進事業（2014年度からひょうご住まいの耐震化促進事業に改称）を開始し、旧耐震基準の住宅の耐震改修工事に助成を行うようになった。それから2005年に、兵庫県住宅再建共済制度を導入した（表2-1参照）。これは、フェニックス共済という愛称が付けられており、県が災害によって被害の生じた住宅の再建や補修を支援するという全国でも他に例を見ない制度と言える。その後も県は、2006年に兵庫県家屋被害認定士制度の創設や兵庫県耐震改修促進計画⁴³の策定を行っている。

表2-1 兵庫県住宅再建共済制度の概要（2025年現在）

区分	年額負担金	住宅の被害認定(損害割合)	建築・購入した場合の給付額	補修した場合の給付額	建築・購入、補修しない場合の給付額
住宅再建共済	5,000円	全壊 (50%以上)	600万円	200万円	10万円
		大規模半壊 (40%以上50%未満)		100万円	
		中規模半壊又は半壊 (20%以上40%未満)		50万円	
準半壊特約	500円	準半壊 (10%以上20%未満)	25万円		10万円
区分	年額負担金	住宅の被害認定(損害割合)	購入または修復した場合の給付額		
家財再建共済	1,500円 (住宅とセット加入の場合は1,000円)	全壊 (50%以上)	50万円		
		大規模半壊 (40%以上50%未満)	35万円		
		中規模半壊又は半壊 (20%以上40%未満)	25万円		
		床上浸水	15万円		

（出典）フェニックス共済ウェブサイト、兵庫県史編纂委員会（2024a）126頁を参照して作成。

第4は、県の体制強化や研究機関等の設立になる。2000年に兵庫県は、震災・学校支援チーム（EARTH: Emergency And Rescue Team by school staff in Hyogo）を創設した。同チームは、防災教育に係る各種研修会等における指導助言や、災害時の学校教育応急対策と早期再開などの役割を担うことになった。それから2004年に県は、2002年の東南海・南海地

震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法の制定を受けて、兵庫県地域防災計画を修正（「東南海・南海地震防災対策推進計画」を作成）した。2009年に、兵庫県消防広域化推進計画の策定も行っている。研究機関等の設立の具体例として、人と防災未来センター（2002年）やひょうご震災記念21世紀研究機構（2006年）の設置、国際防災・人道支援拠点（アジア防災センターなど）の形成があげられる。これらを通して、震災の教訓の研究及び国内外への発信、災害対策専門研修、国際防災協力の推進⁴⁴が図られていった。

さて、2009年8月に平成21年台風9号災害が発生し、集中豪雨による水害（洪水氾濫）は佐用町、宍粟市、朝来市を中心に死者20名、行方不明者2名、住宅の全半壊、床上・床下浸水などの被害をもたらした⁴⁵。この災害の教訓も、その後の兵庫県の防災・減災対策の見直しに活かされていった。

2010年に兵庫県は、前年の平成21年台風9号災害を踏まえ、ひょうご災害緊急支援隊（HEART: Hyogo Emergency Assistance & Response Team）を創設した。これは、被災市町に災害対応の知識や経験を持つ県・市町職員等を派遣し、応急対応を支援するものである。2010年12月には関西2府5県が関西広域連合を設立し、兵庫県は広域防災を担当することになった。その主な業務は、関西防災・減災プラン（関西広域防災計画）の策定や災害発生時の広域応援・受援体制の強化等になる。

2011年3月に東日本大震災が発生すると、兵庫県は関西広域連合の広域防災の主管県として活動し、国に向けての緊急提案等も行っている。関連して関西広域連合はカウンターパート方式を導入し、それに基づいて兵庫、鳥取、徳島3県が宮城県への各種支援を実施した⁴⁶。なお、2011年からは、兵庫県の提唱をきっかけとして、自治体災害対策全国会議が毎年開催されるようになっている。

東日本大震災の発生や2012年の国の南海トラフ地震の被害想定を発表を背景に、兵庫県でも南海トラフ地震対策が焦眉の課題になった。2011年から2017年にかけて関西広域連合は、九州地方知事会（2011年）、関東九都県市（2014年）、中国地方知事会（2017年）、四国知事会（2017年）との間で相互応援協定を締結している。県は、2013年に津波防災インフラ整備五箇年計画（暫定版）を策定し、津波対策に着手した。2014年には、国の被害想定や県独自の津波浸水シミュレーション結果を基に、兵庫県南海トラフ巨大地震・津波被害想定を取りまとめたほか、津波防災インフラ整備五箇年計画（暫定版Ⅱ）と南海トラフ地震・津波対策アクションプログラム（計画期間は2014年度からの10年間）を、2015年に津波防災インフラ整備計画と応急対応行動シナリオを、それぞれ策定している。その後に県は、県南部（阪神、

播磨、淡路の各地域)を中心に津波避難ビルの指定や湾口防波堤・水門の建設などの津波対策を進めた⁴⁷。

南海トラフ地震対策の進捗に加えて、2010年代後半に兵庫県は、緊急災害復旧支援派遣隊(ひょうご E-DASH)の創設(2015年)⁴⁸、副防災監の設置(2015年)、ひょうご防災減災推進条例の制定(2017年)を行っている。防災人材の育成のために、2017年に兵庫県立大学に大学院減災復興政策研究科を設置し、2019年からはひょうご防災ネットアプリの開発・提供⁴⁹を行うなどしてきた。2022年には、県の組織改編により、危機管理部(企画県民部を5部に分割)を設け、防災支援課など4課が置かれた⁵⁰。

小括すると兵庫県は、阪神・淡路大震災で機能不全に陥った教訓を糧に、30年にわたって防災体制の整備や活動内容の充実化に努めてきた。南海トラフ地震対策も、それらの一つに位置付けられる。また、阪神・淡路大震災の教訓を基に、国内外の災害で支援や助言を積極的に遂行している点や、関西広域連合での広域防災の統轄あるいは専門的な防災人材の育成をはじめとした兵庫県ならではの取り組みも数多く実施されている。他方で、阪神・淡路大震災の発災後に県は、応急対応を中心に防災・減災対策を確固たるものとしてきたが、それらが有効に機能するかは検証を待たなければいけないところがある。さらに阪神・淡路大震災の発災から30年を経て、それを経験した県職員が減少し続けている。災害時に司令塔の一つとなる県庁庁舎の老朽化・耐震性不足の問題(『神戸新聞』2023年3月29日)や、フェニックス共済の加入率の低迷(2024年11月末現在で加入率は9.5%(16万7319戸))(『朝日新聞』2025年1月15日)が議論の俎上に載ることもある。災害対応経験の継承はもとより、他県が参照し得るような防災・減災対策の「先駆性」を将来にわたって維持していけるのかなど、兵庫県特有の課題も確実に存在している。

2.4 高知県——急ピッチでの南海トラフ地震対策の強化・充実

本節は、高知県の南海トラフ地震対策を取り上げる(以下では注を含め、鈴木(2014)、高知県危機管理部南海トラフ地震対策課(2024)、中村(2013)を主に参照し整理・加筆)。高知県は、前述した静岡県や兵庫県とは異なり、2010年代からの約10年間で南海トラフ地震対策及び関連する防災・減災対策の充実化を果たした地方自治体と見なせる⁵¹。

2001年に国は「南海トラフの地震の長期評価」として、次の南海地震の規模や時期などを発表し、2002年には東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法を制定した(高知県(2002)まえがき)。これらを受けて高知県は、2002年度に第2次高知県津波

防災アセスメント調査、2003 年度に第 2 次高知県地震対策基礎調査（南海地震・津波を想定した被害想定）をそれぞれ実施（高知県南海地震対策推進本部（2005）15 頁）するとともに、2003 年 2 月に知事を本部長とする高知県南海地震対策推進本部を設置し⁵²、同年 4 月に総務部に危機管理課を発足させた⁵³。また、2003 年から高知県出身の漫画家・絵本作家のやなせたかしがデザインした 6 体の高知県防災キャラクター（たいさくくん、ヘルパちゃんなど）を南海地震の啓発活動に取り入れている⁵⁴。その後も県は、2004 年に東南海・南海地震防災対策推進計画を策定した。2005 年には、南海地震に備える基本的な方向をまとめ⁵⁵、耐震化や自主防災組織の結成の促進をはじめとした地震対策を進めた（『高知新聞』2005 年 2 月 9 日）ほか、啓発パンフレット（「南海地震に備えちょき」、現在は「南海トラフ地震に備えちょき」）を作成・市町村を通じて県内全戸に配布するなどの取り組みも行っていた⁵⁶。しかしながら、自主防災組織の立ち上げや建築物の耐震化、事業者の防災対策は、県内に広がっていかなかったとされる（鈴木（2014）91 頁）。たとえば、高知県内の自主防災組織の結成率は、2002 年時点で 19.8%（『高知新聞』2003 年 1 月 22 日）、2005 年時点で 32.8%（吉田（2006））にすぎなかった⁵⁷。

2007 年 4 月に高知県は、危機管理部を新たに立ち上げ、地震・防災課を新設した⁵⁸。2008 年 4 月には、高知県南海地震による災害に強い地域社会づくり条例を施行した⁵⁹。同条例は「県、市町村、防災関係機関、県民、事業者、自主防災組織などが、一人ひとりができることから取り組み、その必要性を呼びかけながら、取り組みの輪を広げ、全県的な運動として展開していき、南海地震への備えを習慣としていくことで、生活、仕事及び教育の中に防災文化を根付かせていくこと」（井上（2013）66 頁）を理念に掲げていた。関連して、高知県南海地震対策推進週間（毎年 8 月 30 日から 9 月 5 日まで、2025 年現在は高知県南海トラフ地震対策推進週間）の設定や（第 36 条に基づく）、南海地震対策行動計画（第 1 期、2009 年度～2014 年度）⁶⁰の策定（第 43 条に基づく）を行っている。

さて、2011 年 3 月の東日本大震災の発生によって、高知県でも地震・津波への危機意識は急速に高まった⁶¹。2012 年に発表された国の南海トラフ地震の被害想定も同県に多大な衝撃を与えた。これらを背景として県は、南海（南海トラフ）地震対策の見直しを進めていった⁶²。具体的には、県独自の被害想定を発表（2013 年）⁶³や、高知県津波避難計画策定指針の策定（2013 年）、高知県地域防災計画の修正（2014 年）⁶⁴などである。そのほか 2011 年 4 月に危機管理部の地震・防災課を南海地震対策課⁶⁵に、2014 年 4 月には南海地震対策課を南海トラフ地震対策課に、それぞれ名称を変更した。

2010年代に高知県が進めた南海トラフ地震対策は、「命を守る」対策、「命をつなぐ」対策、「生活を立ち上げる」対策、以上の3つになる⁶⁶。

まず「命を守る」対策の具体例に、住宅の耐震化、津波避難対策、インフラ整備（三重防護事業）、早期避難意識の啓発、要配慮者対策がある。住宅（主に1981年以前に建てられた旧耐震基準の住宅）の耐震化を進めるために高知県は、その普及・啓発、補助制度の創設や低コスト工法の普及、住宅所有者の負担軽減、業者・工法等に対する信頼性の確保に向けた取り組み（事業者登録制度の実施など）を行ってきた。2022年度までに県内で1万5047棟の耐震改修工事が実施されている。

津波避難対策については、2012年度に高知県が津波避難対策等加速化臨時交付金（避難施設の整備にあたり、市町村の実質的な財政負担をなくす財政支援制度）⁶⁷を導入し、2013年度には前述した高知県津波避難計画策定指針と南海トラフ地震対策行動計画（第2期（2013年度～2015年度）、以後3年おきに見直し）を策定している⁶⁸。これらを踏まえ、県内で津波避難路・避難場所や津波避難タワーの整備が進められていった。津波避難路は、2018年までに1445カ所が整備され（『高知新聞』2018年9月12日）、津波避難タワーについても2023年までに123基が建設された（全国第2位）。これらの他にも県は、2012年に避難計画策定等のアドバイスをを行うなどして地域の防災力向上を図っていくことを目的に、こうち防災備えちよき隊⁶⁹を発足させている。

インフラ整備は、高知市（県人口の47%が集中し、経済・都市機能も集積）の浦戸湾における地震・津波対策がある。浦戸湾では、湾口部の狭隘な地域特性や港湾施設を活かした3つのラインで津波を防ぐ「三重防護」の考えに基づき、2016年度から国と高知県が役割を分担しながら港湾施設及び海岸保全施設の整備を進めている⁷⁰。関連して県は、「防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策」予算を活用するなどして、浦戸湾に流入する鏡川、舟入川、下田川等の河川堤防の耐震化を進めている（2031年度に完成予定）。

そのほかに高知県は、SNSやテレビをはじめとする媒体を活用しての早期避難意識の啓発を図ってきた。要配慮者支援策として、2014年度に高知県災害時における要配慮者の避難支援ガイドラインを作成し、2015年度には高知県要配慮者避難支援対策事業補助金（市町村への財政支援）を創設した。これらに関連して、県が2013年度に高知県南海トラフ地震時栄養・食生活支援活動ガイドライン、2014年度に福祉避難所の運営訓練マニュアル（『高知新聞』2015年2月15日）などを作成していることも紹介しておく。

つづいて、「命をつなぐ」対策として、避難所の運営体制の整備があげられる。高知県は、2014 年度に避難所運営マニュアルの作成手引きを作成し、2016 年度から高知県避難所運営体制整備加速化事業費補助金の交付を開始した。これらに基づいて県は、市町村に対して運営マニュアルの作成や運営訓練の実施、避難所運営に必要な資機材の整備を支援し続けてきた。2019 年に県は、南海トラフ地震臨時情報の発表にあたり市町村の開設する避難所の費用を負担する方針を決めた（『高知新聞』2019 年 2 月 7 日）。2020 年度には、要配慮者の特性に応じた避難所における要配慮者支援ガイドを作成するなどしている。

第 3 に、「生活を立ち上げる」対策として事前復興計画の策定があげられる。高知県は、2020 年度に高知県事前復興まちづくり計画の指針づくりに着手し、2021 年度に高知県事前復興まちづくり計画策定指針を策定し⁷¹、市町村に事前復興まちづくり計画の検討を促した。加えて、2024 年度末までに沿岸全 19 市町村で事前復興まちづくり計画策定に着手することを目標に、市町村に向けての勉強会や市町村長を対象としたトップセミナーを開催してきた。2023 年度からは、計画策定に対する補助制度も創設した。これは、国土交通省の都市防災総合推進事業と併せることで、事業費の市町村負担を 3 分の 1 に軽減し、残りの 3 分の 2 を国と県がそれぞれ 3 分の 1 ずつ負担する仕組みである。2023 年には、県が南海トラフ地震対策課内に事前復興室を新設した。同室は 4 名体制で、地震発生後の住民の生活再建に向けて事前復興まちづくり計画を策定する市町村を支援する役割を担う（『高知新聞』2023 年 2 月 16 日）。2025 年 2 月に黒潮町が事前復興まちづくり計画を決定し、県内 15 市町もそれを策定している（『読売新聞』2025 年 2 月 21 日）。

前述した 3 本柱の対策のほかにも高知県は、2012 年度に防災関連産業の振興を開始し、その一環で製品紹介やバイヤーとのマッチングを行う防災関連産業交流会を発足させた（2012 年 4 月に初開催）。また、県内外への販路拡大をめざした認定制度も設けている。品質や安全性、外商可能性の観点で審査を行い、認定された製品（飲料水や缶詰など）や技術は、メイド・イン高知の認定が受けられる。2013 年に 42 件を初めて認定し（『高知新聞』2013 年 2 月 5 日）、2021 年度には県内で生産された防災製品の売上高が 100 億円を突破した（『高知新聞』2022 年 5 月 28 日）。2025 年 3 月末時点で、178 製品が登録されている（高知県ウェブサイト a）。

これらのとおり高知県は、2010 年代前半の劇的な危機意識の高まりの下で、急ピッチで南海トラフ地震対策、とりわけ避難支援やインフラの充実化を図ってきた。県が市町村に財政や技術（事前復興まちづくり計画も含む）のサポートを手厚く行っていることや、防災関連産

業の育成に力を入れていることも、高知県ならではの特徴的な点と言えよう。とはいえ、短期間で充実化を実現し得たこれらを確実に維持し、必要に応じて改善を図るのは、静岡県の先例からも明らかなおと、決して容易ではない。高知県は、このようなジレンマを南海トラフ地震の発災までに着実に解消していく必要がある。

2.5 静岡、兵庫、高知 3 県の対策の評価と課題について

本節では、静岡、兵庫、高知 3 県の南海トラフ地震対策を評価・比較しつつ、その「先駆性」と課題を明示する。

これまでの経緯を簡潔に整理すると、1976 年に東海地震説が発表されたことで、静岡県は東海地震対策を開始した。こちらは、現在の南海トラフ地震対策の前史というだけでなく、出発点とみなすことができる。その後、1995 年に発生した阪神・淡路大震災を契機に、静岡と兵庫の両県は、それぞれ防災・減災対策の見直しや充実化を開始した。2002 年の東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法の制定により、高知県でも徐々に対策が進められていった。そして、2011 年の東日本大震災の発生と、2012 年の南海トラフ地震の被害想定を発表を受けて、静岡、兵庫、高知 3 県は、南海トラフ地震対策及び関連する防災・減災対策の見直しあるいは新たなその導入を今日まで図ってきたのである。

こうした史的展開を踏まえて、静岡、兵庫、高知 3 県を次のとおり評価することができよう。静岡県は、半世紀にわたって地道に東海地震ならびに南海トラフ地震対策を導入・更新し続け、「防災先進県」と見なされるに至った。この過程では、幸いにも今日までマグニチュード 7 を超えるような地震の直接的な被害を免れ、他地域の災害の教訓を自県の対策に反映しながら、アップデートを重ねていくことができた。兵庫県は、阪神・淡路大震災の被災経験と教訓を糧に、今日に至るまで防災・減災対策、特に応急対応の充実化を図り続けた。同県の南海トラフ地震対策は、そうした取り組みの一環として位置付けられる。それから震災の教訓の発信・共有、国内外の被災地への支援、国への働きかけなどを積極的に行ってきたことも、同県のプレゼンスを高めることに寄与した。高知県は、2000 年代に南海地震対策を進めていたものの、県民の危機意識が低調なままであった。ところが、2011 年の東日本大震災の発災を契機として状況が一変することになり、県は防災インフラの整備や市町村への支援等を積極的に行うなどしてきた。これらによって高知県は、南海トラフ地震対策のパイオニアとして注目される存在になったと評価できよう。なお、3 県で対策が進展した背景には、危機意識の高まりだけでなく、各県を率いる知事のリーダーシップもうかがえる⁷²。

それでは、3 県の南海トラフ地震対策の「先駆性」及びその課題とは、どのように説明できるのか。

静岡県の「先駆性」は、常に大規模地震の発生を想定しつつ半世紀にわたって重ねてきた試行錯誤と、平時からのシステム構築になる。また、防潮堤や津波避難タワーなどのハード整備一辺倒に陥らず、人材育成等のソフト整備にも一定の目配りができていた。これらには、防災啓発活動（避難訓練、自主防災組織の結成）と県民の危機意識の維持、危機管理部をはじめとする組織の充実化や平時・非常時のシステム構築（平時の地域局と非常時の方面本部、市町への各種支援）、人材育成（ふじのくに防災士・ふじのくにジュニア防災士など）、国内外との応援協定の締結、防災アプリの開発・提供など、全国に先駆けて行われてきた取り組みが多く存在している。他方で課題として、過去に幾度となく県民の危機意識の低下が問題視されてきた⁷³。同県の南海トラフ地震対策が応急対応を中心に構成されている点も課題の一つと言える。そして、システムこそ精密・堅牢に見えるものの、それが発災にあたり円滑に作動する保障は、どこにもない。事実、2022 年 9 月の台風 15 号による水害は、静岡県と静岡市の連携に齟齬をきたすという結果を引き起こし、のちの県市町支援機動班の設置に繋がっていった。このケースは、我々に県と市町村との関係構築の難しさや防災・減災をめぐる万全のシステムなど存在しないことを示唆している。

兵庫県の「先駆性」は、阪神・淡路大震災の被災経験と教訓を活かした制度や組織の構築、関西広域連合を通じた広域防災の推進、以上の 2 点になる。震災・学校支援チームやひょうご災害緊急支援隊などを通じての県内の市町への応急支援体制の構築、ひょうご震災記念 21 世紀研究機構（人と防災未来センターも含む）やフェニックス共済など、他の都府県に見られない機関や導入した制度が数多く設立・導入されていることも、同県のストロングポイントとして指摘できる。これらの長所を維持しつつ、中・長期的な検討が求められる課題として、災害対応経験・ノウハウの継承があげられる。兵庫県では、阪神・淡路大震災から 30 年を経て、その経験を持つ職員が順次退職の時期を迎えている。職員の入れ替えは避けられない現実ではあるが、災害対応の機会を確保し、過去や現在のそのノウハウを共有する仕組みを整えることが肝要である。また、県庁庁舎の老朽化・耐震性不足の問題⁷⁴や、フェニックス共済の加入率の低迷といった課題は、東日本大震災、熊本地震、能登半島地震をはじめとする他地域の災害の教訓、もしくは南海トラフ地震の被害想定等を考慮すれば、早急かつ前向きな対応が図られて然るべきである。

高知県の「先駆性」は、2010年代の危機意識の高まりを基にした急ピッチでの南海トラフ地震対策（特に避難支援や津波避難タワーなどのインフラ事業）の展開と、市町村への充実したサポートになる。とりわけ、県による市町村への積極的かつ手厚い財政・技術のサポート（事前復興計画の策定も含む）や、防災関連産業の育成等は、他の都府県と比べて卓抜している。ただし、高知県では、高齢化（2024年時点での高齢化率は36.6%（全国2位））や人口減少（2024年時点での人口推計の減少率は1.56%（全国4位））が深刻化している（朝日新聞ウェブサイト）。そうした中で、いずれ南海トラフ地震対策の規模の適正化を図りつつ、そのクオリティは維持・向上させていくという発想の転換が求められよう。加えて、県と市町村との役割分担のあり方、つまり市町村が対応し得る範囲をどこまで広げていくか、あるいは急速かつ劇的に高めた南海トラフ地震への危機意識を、いかにして維持し続けていくか（維持し続けられるか）という課題も存在している。

3 県の評価を踏まえて、南海トラフ地震対策に共通して見られる将来的な課題も指摘しておきたい。

まず、防災インフラを南海トラフ地震の発災までに、どのように維持・管理するのかという点があげられる。具体的には、防潮堤・水門等の適切な維持管理、津波避難タワーのメンテナンス費用⁷⁵や改良の可否の問題⁷⁶、津波避難路の雑草対策ならびに施設点検、防災 DX の一つでもある防災アプリの普及促進及びアップグレードを含めたシステムメンテナンスの継続などがあげられる。これらは、短期に広範かつ大量に整備したために生じた、ないしは今後各地で生じ得る課題と位置付けられる。いつ発生するか予測不能かつ「国難災害」として危惧されている災害であるからこそ、こうした課題の解消に必要な財政負担や技術支援、官民連携のあり方を検討していく必要がある⁷⁷。

つづいて、市町村間の温度差をどのように解消していくかという点になる。たとえば、静岡県では伊豆市、高知県では黒潮町などのように、南海トラフ地震に対する備えを充実化させている市町村がいくつも見られる⁷⁸。他方で、人員や財源の関係から、このような対策に消極的な（消極的にならざるを得ない）市町村も少なくない。また、それらを都府県が支援し続けることにもリソースの面で限界はある。本研究において直接的な解決策の提示は困難なものの、愛知県による市町村向けの被災者支援緊急パッケージの新設（同県の2025年度一般会計当初予算案に計上）⁷⁹や、連携中枢都市圏制度を活用して市町村で広域的に防災・減災対策を進めていく手法（実例に、れんけいこうち広域都市圏による防災リーダー育成事業（高知市総務部政策企画課（2025））、こおりやま広域連携中枢都市圏による災害時の応援職員派遣（『朝

日新聞』2020年7月15日）等の取り組みが存在）の導入といった、この先のあり方を検討する上で参考に値する事例が、少なからず存在していることだけは指摘しておきたい。

第3に、自主防災組織をいかに維持するかという点である。静岡、兵庫、高知3県ともに自主防災組織の結成率は90%を超えている。他方で、その前提となる地域コミュニティの空洞化は、顕著かつ解消困難な状況にある。また、熱意ある自主防災組織と、そうでないそれが地域内で混在しており、それが津波避難路の除草や防災倉庫の維持管理にもネガティブな影響を及ぼしている。このような事態に都府県や市町村が、どこまでコミットしていくかという点は、別途詳細な検討を要するが、少なくとも防災士をはじめとする知識と熱意ある人材の有無が、災害時に地域の命運を左右する状況だけは回避しなければならない。そのためには平時から防災人材の育成を続けていくだけでなく、その適正な配置と活用策も検討すべきである。

表 2-2 静岡、兵庫、高知 3 県の比較

比較項目	静岡県	兵庫県	高知県
災害対策の契機	東海地震説(1976年)	阪神・淡路大震災(1995年)	東日本大震災(2011年)
進め方	長期にわたり県内外の災害の教訓を活用	阪神・淡路大震災の教訓の反映	短期間での対策の充実化
ハード	防潮堤(「静岡モデル防潮堤」も含む)、水門、津波避難タワーの整備	兵庫県広域防災センターの開設、津波避難ビルの指定、津波防災インフラ(湾口防波堤・水門)の整備	津波避難タワーや津波避難路の整備、浦戸湾の「三重防護」事業
ソフト(人材の育成・活用)	ふじのくに防災士・ふじのくにジュニア防災士などの育成	ひょうご防災リーダー講座の開催、震災・学校支援チーム(EARTH)・人と防災未来センター・ひょうご震災記念21世紀研究機構・兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科などの設置	こうち防災備えちよき隊の発足
その他の特色ある取り組み	早期の自主防災組織づくり、TOUKAI-0プロジェクト、静岡県防災アプリの導入、国内外の関係機関との応援協定の締結	全国初の防災監の設置、ひょうご防災ネット・兵庫県住宅再建共済制度(フェニックス共済)の導入、家屋被害認定士制度の創設、関西広域連合での広域防災の中心的存在	啓発パンフレットの配布、避難のあり方の見直し(意識の啓発、避難所の運営体制・環境などの整備)、防災関連産業の認定
市町村への支援	地域局(県方面本部)、県市町支援機動班	県民局・県民センターと市町の連携体制の構築、ひょうご災害緊急支援隊(HEART)、緊急災害復旧支援派遣隊(ひょうごE-DASH)	平時からの県による財政・技術の手厚い支援、事前復興まちづくり計画策定の各種支援
先駆性の基盤	試行錯誤と平時からのシステム構築	阪神・淡路大震災の教訓を活かした制度や組織の構築、広域防災の推進	急ピッチでの対策の展開と市町村への充実したサポート
将来的な課題	断続的な危機意識の低下、精密・堅牢に見えるシステムの(予期せぬ)不備	災害対応の経験・ノウハウの継承、県庁庁舎の老朽化・耐震性不足の問題、フェニックス共済の加入率の低迷	高齢化と人口減少のもとでの対策の規模の適正化、クオリティの維持・向上、県と市町村との役割分担のあり方
共通する将来的な課題	防災インフラの維持・管理、市町村の温度差の解消、自主防災組織の維持(防災に関する人材の育成・配置・活用のあり方にも関連)		

(出典) 筆者作成。

なお、上記の考察についてまとめたものが、表 2-2 になる。

2.6 おわりに

本研究は、静岡、兵庫、高知 3 県の南海トラフ地震対策の変遷ならびに各県間の比較分析を通して、「先駆性」の特徴及び将来的に対応すべき課題を明確化してきた。最後に、得られた知見を示していきたい。

南海トラフ地震対策は、2010 年代に国ならびに分岐していた各（府）県の取り組みが収斂し、現在に至ったと見なせる。その過程では、1995 年の阪神・淡路大震災と 2011 年の東日本大震災が決定的な転換点（トリガー）になった。また、南海トラフ地震対策は、過去の経緯をもとに進められてきた防災・減災対策の集合体であり、比較分析からそれらの差異を詳細に捉えていくことで、各都府県の「先駆性」を見出せるのである⁸⁰。

その一方で「先駆性」を備えた南海トラフ地震対策は、広く参照され、普及し続けているとは言いがたい状況にある⁸¹。これまでのインタビュー調査や資料調査で、地方自治体間で減災・復興政策の相互参照が積極的に行われている事実は確認できなかった。それぞれの地方自治体には固有の事情や合理性、利益の有無⁸²などがあり、こうした諸要因が政策の相互参照を困難としていると考えられる。各地域の南海トラフ地震対策が他地域において十分に共有されていない状況も軽視できない。それでも、南海トラフ地震対策の質的向上やブレイクスルーを図るのであれば、参照もしくは反面教師とすべきポイントの検討が不可欠である。そうした情報を整理し、官民で広範かつ確実に共有及びフィードバックが可能となるようなプラットフォームの構築の検討も望まれる。

それから、南海トラフ地震対策の「先駆性」は、永続的にその性質を維持し続けられるとは限らないものである。南海トラフ地震が、いつ発生するか分からない災害であることを前提に、ひとまずこれからの 30 年の間で、状況に応じてそれに関する対策の検討・導入・交換を続けていくというフレキシブルな発想ないしは対応が必要になってくる。静岡県のように、台風などの発生によって予期せぬシステムの機能不全が生じることもある。そのため、中・小規模な地震や火山の噴火、風水害等の対応経験にも真摯に向き合い、行政体制や対応方法を適宜アップデートしていくことも欠かせない⁸³。

「先駆性」の維持に関連して、南海トラフ地震対策を進めていく中で、後発的利得が生じることもあり得る⁸⁴。パイオニアを追随する都府県が南海トラフ地震対策を導入・充実化させていくことになれば、いずれ追いつき（キャッチアップ）や追い抜きをはじめとする動きも見られるようになるはずである。ただし、防災・減災をめぐる活動は、終わりなき営みであり、ゴールは存在し得ない。この前提を踏まえるならば、先駆的な役割を担う都府県が継続的に交

替していくことを前向きに受け入れられるような環境の整備が求められる。合わせて、その役割を他に譲った都府県が、南海トラフ地震対策を能動的に見直すという思考や姿勢を維持することも重要である。このような状況が生まれることで、都府県の自律性の向上や減災政策や復興政策の政策革新がもたらされる可能性も高まっていくと思われる。換言すれば南海トラフ地震対策のアップデートや質的な充実に向けて都府県の間に建設的な競争が展開されることにより、政策革新とその循環がもたらされ、それを通してより災害に強い社会の構築も期待できる。

最後に、静岡、兵庫、高知 3 県の事例分析から得られた知見とともに、2024 年 1 月に発生した能登半島地震の教訓（たとえば、初動の遅れや道路の途絶等の問題）など直近の災害対応の経験が、これからの南海トラフ地震対策に適切に反映されていくことを切に望む。「次なる大災害」がいつ発生するのかを予測することは依然として困難なものの、その時まで官民を問わず過去の創意工夫や対応の失敗から学び、それらを着実に活かすというミッションは存在し続けるであろう。

【注釈】

- ¹ 地震対策において先進的な地方自治体（東京特別区及び政令指定都市）を確認することを試みた浅野（2020）を紹介しておく。
- ² 筆者の調査した範囲では、この呼称を明確に定義した先行研究や報道等は見当たらなかった。これに関連して「全国でも例がない取り組みを盛り込む」（前田（2011）17 頁）都道府県のことを「防災先進県」とみなしている可能性も考えられる。
- ³ 「先駆」の対義語に「後塵」や「追随」などがある。
- ⁴ 各県の南海トラフ地震対策を紹介したりレポートや論文等は数多く見受けられるが、県間のそれを比較分析した研究は、これまでのところ存在しない。
- ⁵ 本研究は、特定の地方自治体を称賛したり、優劣をつけたりすることを目的とはしていない。
- ⁶ その後、1977 年 5 月に 19 名に増員されている（藤田・牛山（2014）36 頁）。
- ⁷ 静岡県は、1977 年から県内市町村に対して防災・減災のための財政援助を継続的に実施してきた。2025 年現在は、地震・津波対策等減災交付金を設けて、市町に財政支援を行っている。
- ⁸ 1978 年 1 月に発生した伊豆大島近海地震により、国土庁をはじめとする政府関係者の危機感が急速に高まり、同法の制定へと至った。同法は、地震予知情報を活用し、内閣総理大臣が警戒宣言を発すること、警戒宣言を受けて国・地方公共団体、民間特定企業などは予め定めた計画に沿って警戒態勢を取ること、事前の防災体制の整備することなどを定めていた（岩田・北村・小山（2020）158 頁）。
- ⁹ 制度作動の議論は、牧原（2018）による。
- ¹⁰ 静岡県内には、2022 年 4 月時点で 5158 の自主防災組織が存在している（静岡県ウェブサイト）。

-
- 11 静岡県地域防災計画は、1963年から2025年まで毎年何らかの修正が施されている。
- 12 そのほかにも、地域防災訓練の開始（1983年）、地域防災の日の制定（1986年）、県地震防災センターの設立（1989年）などがある。
- 13 1988年の総務部防災局の発足以前は、知事公室長が消防防災課と地震対策課を所管していた（『日本経済新聞』1988年2月17日）。
- 14 阪神・淡路大震災で静岡県は、兵庫県に仮設トイレや食料品の提供、復興支援などを行っている（『朝日新聞』2014年3月15日）。
- 15 静岡県は、1992年に県民生活センターを行政センターに改組した。
- 16 第1期生として43人に防災士の称号が贈られた（『静岡新聞』1996年9月6日）。この制度は、一時中断の時期を経て、2010年度に認証制度を導入し、2023年度末までに3088人が知事の認証を受けている（『静岡新聞』2024年6月22日）。2010年度に県は、ふじのくに防災マイスター、ふじのくに防災フェロー（県上級防災士）などを、2023年度からは被災者支援コーディネーターの養成を、それぞれ開始した。
- 17 このマニュアルは、2018年と2023年に改定されている。詳細は、静岡新聞社（2025）28頁に譲る。
- 18 2022年度末までの静岡県内の累計耐震補強助成件数は、2万6548戸にのぼる（『静岡新聞』2024年1月24日）。
- 19 災害時には、賀茂（下田市、1市5町）、東部（沼津市、10市4町）、中部（藤枝市、5市2町）、西部（磐田市、7市1町）の4地域に県方面本部が設置される。詳細は、静岡県危機管理部（2023）23-24頁に譲る。
- 20 初代の危機管理監は、小林佐登志が務めた。
- 21 局から部への昇格は、川勝平太知事の県庁改革の一環として実施されたものである（『静岡新聞』2010年4月2日）。
- 22 2021年度からは、静岡県内の全中学校で、ふじのくにジュニア防災士養成講座が開催されるようになった。
- 23 駿河湾地震の死者は1名、重軽傷者は319名であった。地震の周期が短周期であったことなどから、全壊家屋は0であった。
- 24 同法によって、1都2府26県が地震防災対策の推進地域に、1都13県が地震津波避難対策の推進地域に、それぞれ指定されている。
- 25 2017年に、大規模地震対策特別措置法に基づく警戒宣言（東海地震に関連する情報）は、南海トラフ地震に関連する情報（臨時）の発表体制へと移行した。2019年にそれは、南海トラフ地震臨時情報に名称を変更している。
- 26 「静岡モデル防潮堤」の詳細は、岩田・北村・小山（2020）182-185頁に譲る。
- 27 2023年までに静岡県内に建設された津波避難タワーは140基にのぼる（全国最多）。
- 28 静岡県は、1977年に中部圏知事会と災害時等の応援協定、1996年に全国知事会と全国都道府県の災害時の広域応援に関する協定、2008年に中国浙江省と防災に関する相互応援協定、をそれぞれ締結している。
- 29 市町の災害対応の支援や被災現場の踏査・報告などを担う県市町支援機動班は、2023年6月に大雨で被災した磐田市に初めて派遣された。
- 30 たとえば、2023年11月下旬から2024年1月末に静岡県が実施した県民意識調査で、南海トラフ地震臨時情報の認知度は37%であった（『静岡新聞』2024年3月13日）。
- 31 『静岡新聞』2024年6月22日は、ふじのくに防災士の認証数が2023年度末で3千人を超えたことに触れ「学んだ知識を生かし、自主防災組織や防災の各種活動などで活躍する人がいる一方で、活動方法が分からないなどの悩みを抱える人も多い」と指摘する。
- 32 筆者は、この点を批判しているわけでは決してない。あくまで、静岡、高知両県との対比の中で捉えたものにすぎない。
- 33 1995年時点での兵庫県の防災担当セクションは、生活文化部消防交通安全課（正規職員19名）であった。

-
- 34 詳細は、兵庫県史編纂委員会（2024a）、兵庫県史編纂委員会（2024b）に譲る。
- 35 阪神・淡路大震災の発災以前も県は、県地域防災計画の震災対策計画編の作成、消防防災ヘリコプターの導入、衛星通信ネットワークシステムの整備、水防体制の強化などを図っていた（兵庫県史編纂委員会（2023）260 頁）。
- 36 詳細は、兵庫県史編纂委員会（2024a）112-114 頁に譲る。
- 37 1995 年度の兵庫県内の自主防災組織の組織率は、27.4%であったが、1998 年度に 62.4%、2000 年度に 76.9%、2005 年度に 94.7%まで上昇している。育成の支援については、兵庫県史編纂委員会（2024a）123 頁に譲る。
- 38 防災監は、防災・危機管理専門職として、知事を補佐し、防災事案のみならず全ての危機管理案を総括する（兵庫県史編纂委員会（2024a）114 頁）。初代の防災監は、斉藤富雄が務めた。関連して神戸市は、2002 年度に危機管理監（局長級）を設置し、内山祐周が初代のそれに就任した。
- 39 フェニックス防災システムは、被災位置、被災内容、必要な措置などの情報を共有する総合的な防災情報システムで、通商産業省の補助を受けて整備された（兵庫県史編纂委員会（2024a）117 頁）。
- 40 1996 年に静岡県と同じく、全国知事会と全国都道府県の災害時の広域応援に関する協定を締結している。
- 41 全県広域防災拠点のほかに、阪神南、西播磨、但馬、丹波、淡路の 5 つのブロック拠点も存在する。
- 42 修了者には、兵庫県知事名によるひょうご防災リーダーの証が授与され、防災士の受験資格も付与される。2020 年までに 3 千名以上の修了者が存在している（兵庫県立広域防災センター・消防学校ウェブサイト）。
- 43 この計画では、住宅や建築物の耐震化目標などを定めていた。
- 44 1995 年以降に兵庫県は、海外の災害でも物的支援や必要に応じて県市町職員の派遣等を積極的に行ってきた。
- 45 この災害で 3 市町は災害救助法の適用を受け、兵庫県全域に被災者生活再建支援法が適用された（兵庫県史編纂委員会（2024b）92 頁）。
- 46 詳細は、兵庫県史編纂委員会（2024b）100-102 頁、大西（2017）に譲る。なお、2016 年の熊本地震、2024 年の能登半島地震などでも、兵庫県は各種支援を実施している。
- 47 兵庫県の津波対策については、小崎（2018）に詳しい。なお、2023 年時点で兵庫県内に津波避難タワーは建設されていない。
- 48 兵庫県まちづくり技術センターが、市町の公共土木施設等の災害復旧を支援するために創設した。
- 49 アプリの累計ダウンロード件数は、2024 年 9 月時点で 38 万件超となっている（『神戸新聞』2024 年 9 月 1 日）。
- 50 それ以前は、企画県民部（2008 年以前は企画管理部）に防災企画局と災害対策局が置かれていた。
- 51 昭和南海地震が発生した 1946 年から 2000 年代初頭にかけての高知県の防災・減災対策については、別稿を期したい。
- 52 高知県南海地震対策推進本部は 20 人で構成され、知事が本部長を務めた（『高知新聞』2003 年 2 月 8 日）。なお、当時の知事は、橋本大二郎である。
- 53 2003 年までは、総務部消防防災課が担当していた。
- 54 高知県防災キャラクターは、2025 年現在も県の広報などで活用されている。
- 55 南海地震に備える基本的な方向は、「南海地震に備えるための県の基本的な考え方や当面の取り組みなどを、県民に分かり易い形で示し、課題や目標を県民と共有しながら取り組むことが、重要であると考え、（中略）とりまとめた」（高知県南海地震対策推進本部（2005）1 頁）ものである。具体的には、自助・共助を基軸とした南海地震対策や連携と役割分担による南海地震対策の推進などが方向として示されている。

- 56 このほかにも高知県は、2005 年に「南海地震に備えて GOOD!」というホームページを開設している（『高知新聞』2005 年 4 月 2 日）。
- 57 高知県内の自主防災組織の結成率は、2008 年の高知県南海地震による災害に強い地域社会づくり条例の制定もあって、2011 年には 67.7%に上昇している。その後、2014 年に 90.7%に到達し、2024 年現在で 97.3%となっている。
- 58 危機管理部には、地震・防災課のほかに危機管理課と消防政策課が配置された。
- 59 この条例は、2006 年から検討が開始されていた。
- 60 同計画の詳細は、井上（2013）68 頁に譲る。
- 61 危機感は、2008 年 5 月の中国での四川大地震や同年 6 月の岩手・宮城内陸地震によっても高まっている。『高知新聞』は、2008 年度の高知県の耐震化促進事業への申し込みが前年度の 3.5 倍に増加したと報じている（『高知新聞』2009 年 1 月 10 日）。
- 62 東日本大震災の発生直後から高知県は、従来の想定を大きく上回る津波が襲来することも想定し、直ちにできることから実施してきたとされる（井上（2013）68 頁）。東日本大震災の発災直後の高知県の対応については、北川（2012）、中村（2013）を参照されたい。
- 63 この想定で、最悪の場合、県内の死者は 4 万 2 千人、建物被害（全壊・焼失）は約 15 万 9 千棟、経済被害は 9 兆 2 千億円に達することが示された。
- 64 この修正で「震災対策編」を 8 年ぶりに見直し「地震及び津波災害対策編」に名称を変更した（高知県ウェブサイト b）。
- 65 組織の見直しは、東日本大震災の発生以前から検討されていた。なお、危機管理部の危機管理課は、危機管理・防災課に改称され、風水害対策を管轄した（『高知新聞』2011 年 2 月 16 日）。
- 66 高知県による「命を守る」対策、「命をつなぐ」対策、「生活を立ち上げる」対策の内容（数値等を含む）や防災関連産業の育成は、高知県危機管理部南海トラフ地震対策課（2024）を参照した。
- 67 この交付金は、国の緊急防災・減災事業債を基に考案されたものである（『高知新聞』2012 年 2 月 14 日）。
- 68 2025 年現在は、第 6 期行動計画（2025～2027 年度）の下で、対策が進められている。
- 69 こうち防災備えちよき隊は、県職員 OB、防災士会、県内大学の有識者など 163 人で組織された（『高知新聞』2012 年 5 月 27 日）。
- 70 「三重防護」の検討は、2013 年から開始された（『高知新聞』2013 年 11 月 9 日）。2017 年 5 月には、国の直轄事業（浦戸湾周辺の堤防の補強や液状化対策）が開始された（『高知新聞』2017 年 5 月 15 日）。
- 71 2014 年 10 月に高知県は復興都市計画の指針をつくる庁内の検討会議を立ち上げ（『高知新聞』2014 年 10 月 16 日）、2016 年 2 月に県震災復興都市計画指針をまとめている（『高知新聞』2016 年 2 月 20 日）。
- 72 各県の防災・減災対策に知事のアイディアやリーダーシップが、いかなる影響を及ぼしているのかについての分析は別稿を期す。
- 73 これについては『週刊東洋経済』第 6241 号、2010 年を参照されたい。
- 74 建物のあり方だけでなく、平時と非常時で、どのように職員を動員・配備するのかなどの検討が必要である。
- 75 現在のところ、メンテナンスについては国の補助がなく地元負担になっている。
- 76 初期に建設された津波避難タワーは、津波の想定変更による高さ不足や、長期の避難（特に酷暑、厳寒の時期）が著しく困難といった課題を抱えている。
- 77 この点については、近年の津波漂流物対策施設の導入（漂流物防護柵、津波バリアーとも呼ばれ、仙台塩釜港などで整備）も参考になろう。
- 78 これらが各県の南海トラフ地震対策の「先駆性」の向上に貢献している可能性も否定し難い。

79 これは、能登半島地震などを受けて、愛知県が早急に対処すべき被災者支援策（ライフライン確保事業、帰宅困難者・滞留者対策事業、離島・孤立集落対策事業など）をまとめたものになる。県は、県内市町村の取り組みを加速させることをねらいとして、2025年度から5年間の予定で、それらへの補助事業として実施することになっている（『読売新聞』2025年1月15日、『毎日新聞』2025年2月11日）。

80 本研究では紙幅の関係で詳細には紹介できなかったが、これまでのインタビュー調査などを通して、愛知県ではゼロメートル地帯の対策、三重県では県による市町村支援の多層化、和歌山県では事前復興計画の策定、徳島県では土地利用規制にそれぞれ注力するなど、各県特有の取り組むべき課題やストロングポイントを確認し得たことを記しておく。

81 愛知、三重、和歌山、徳島の各県のように、各都府県は着実に対策を進めている。対策に目立った動きがないことや報道されないことが、何もしていないことと同義になるわけではないことに留意すべきである。

82 防災・減災・復興の諸政策をめぐる合理性や利益の捉え方については、別稿を期す。

83 具体例として、和歌山県や三重県は、2011年に発生した紀伊半島豪雨を教訓に対策の見直しを進めている。

84 このように考えると、本研究で紹介し得なかった都府県が、いずれ防災・減災対策のパイオニアとして評価される可能性は十分にあり、それを期待したい。

【参考文献】

- ・浅野憲周（2020）：「防災対応先進自治体はどこか？——遅れる水害対策に地震の経験を活かす」,『中央公論』,第134巻第3号
- ・朝日新聞ウェブサイト：<https://www.asahi.com/articles/AST4R41K3T4ROXIE00GM.html>（最終アクセス：2025年11月28日）
- ・井上貴仁（2013）：「高知県南海地震による災害に強い地域社会づくり条例について」,『自治体法務研究』,第33号
- ・岩田孝仁・北村晃寿・小山真人（編）（2020）：『静岡の大規模自然災害の科学』静岡新聞社
- ・大西裕編著（五百旗頭真監修）（2017）：『災害に立ち向かう自治体間連携——東日本大震災にみる協力的ガバナンスの実態』ミネルヴァ書房
- ・川端信正（2004）：「それは「東海地震説」から始まった——静岡県における東海地震対策の流れ」,『月刊フェスク』,第276号
- ・北川尚（2012）：「高知県における南海地震への備え——県民の生命を守ることを最優先に」,『土木施工』,第53巻第9号
- ・高知県（2002）：『第2次高知県津波防災アセスメント調査事業報告書』高知県
- ・高知県ウェブサイト a：<https://www.pref.kochi.lg.jp/doc/2025070200233/>（最終アクセス：2025年10月16日）
- ・高知県ウェブサイト b：https://www.pref.kochi.lg.jp/doc/tiikibousaikeikaku/file_contents/file_2025925494814_1.pdf（最終アクセス：2025年10月16日）
- ・高知県危機管理部南海トラフ地震対策課（2024）：「高知県における南海トラフ地震対策」,『消防防災の科学』,第155号
- ・高知県南海地震対策推進本部（2005）：『南海地震に備える基本的な方向』高知県南海地震対策推進本部
- ・高知市総務部政策企画課編（2025）：『第2期れんけいこうち広域都市圏ビジョン』高知市総務部政策企画課
- ・小崎隆志（2018）：「兵庫県における津波被害軽減に向けた取り組み」,『海岸』,第55巻
- ・静岡県ウェブサイト：https://www.pref.shizuoka.jp/_res/projects/default_project/_page/001/029/999/2022jisuyouchousa.pdf（最終アクセス：2025年10月16日）

-
- ・静岡県危機管理部編（2023）：『静岡県の地震・津波対策——南海トラフ巨大地震等大規模災害に備えて』静岡県危機管理部
 - ・静岡県防災局防災情報室（2005）：「静岡県の東海地震対策」,『近代消防』,第 527 号
 - ・静岡新聞社編（2018）：『沈黙の駿河湾』静岡新聞社
 - ・静岡新聞社編（2025）：『東海さん一家の防災日記 南海トラフ地震に備える』静岡新聞社
 - ・静岡大学人文社会科学部・地域創造学環編（2019）：『大学的静岡ガイド——こだわりの歩き方』昭和堂
 - ・全国知事会ウェブサイト：<https://www.nga.gr.jp/bank/details/14471/>（最終アクセス：2025 年 10 月 19 日）
 - ・鈴木賢一（2014）：「南海トラフ地震対策の現状と課題——高知県及び黒潮町の取組を事例に」,『レファレンス』,第 64 巻第 9 号
 - ・中村征彦（2013）：「高知県における南海トラフ地震対策」,『自治体法務研究』,第 34 号
 - ・林昌宏（2023）：「中部三県における南海トラフ地震対策の先駆性と課題——スキームの構築・運用に注目しつつ」,『南海トラフ地震に備える政策研究 報告書』公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究戦略センター
 - ・兵庫県史編纂委員会編（2023）：『兵庫県 150 周年記念 兵庫県史～この五十年の歩み 第二巻』兵庫県
 - ・兵庫県史編纂委員会編（2024a）：『兵庫県 150 周年記念 兵庫県史～この五十年の歩み 第三巻』兵庫県
 - ・兵庫県史編纂委員会編（2024b）：『兵庫県 150 周年記念 兵庫県史～この五十年の歩み 第四巻』兵庫県
 - ・兵庫県立広域防災センター・消防学校ウェブサイト：<https://www.fire-ac-hyogo.jp/leader/>（最終アクセス：2025 年 10 月 10 日）
 - ・フェニックス共済ウェブサイト：<https://www.jutakusaiken.jp/join/pdf/pamphlet.pdf>（最終アクセス：2025 年 11 月 28 日）
 - ・藤田通孝・牛山素行（2014）：「静岡県における防災行政組織の変遷」,『平成 25 年度自然災害科学中部地区研究集会予稿集』（http://www.disaster-i.net/notes/20140301_fujita.pdf にて公開（最終アクセス：2025 年 10 月 19 日））
 - ・前田愛（2011）：「防災先進県・和歌山の取り組み（上）——避難場所に「安全レベル」導入 住民の自主的な高台避難を促す」,『地方行政』,第 10277 号
 - ・牧原出（2018）：『崩れる政治を立て直す——21 世紀の日本行政改革論』講談社
 - ・吉田美次（『近代消防』編集局）（2006）：「南海地震対策、国民保護計画を策定——自主防災組織づくり、ハザードマップ作成…高知県危機管理課・楠瀬義広課長に訊く」,『近代消防』,第 44 巻第 1 号

第3章 防災・危機管理の人事：災害対応・研修経験への着目

柳 至

要約 本章では、都道府県の防災・危機管理担当部署における災害対応や研修経験の実態と、これらの経験が人事や発災後の再配置においてどの程度考慮されているかを明らかにした。先行研究では、過去の災害対応や研修経験が実践的なスキル向上に寄与し、災害時に効果を発揮していることが示されている。一方、実際の現場では、経験不足やノウハウ継承への不安が指摘されている。

都道府県の人事担当部署と防災・危機管理担当部署へのアンケート調査によると、防災・危機管理担当部署の職員の災害対応経験の程度は府県によりばらつきがみられた。全体的な傾向としては、大規模災害経験がある府県の方が、他自治体への派遣経験がある職員の割合も高かった。研修経験の割合は多くの府県で低かった。ただし、他自治体への派遣経験が高い府県ほど、研修経験者の割合も高い傾向があり、防災・危機管理に熱心な府県が積極的に他自治体への派遣や研修に取り組んでいた。防災・危機管理担当部署への職員の配属に際して、過去の防災・危機管理担当部署への配属経験については確認していたが、災害対応経験や研修経験は関知していない人事担当部署が多かった。発災後の再配置についても、多くの府県で発災後に協議して決めることにしており、ある程度具体的な計画を立てている府県においても、その多くは再配置の際に過去の災害対応経験や研修経験を考慮した計画までは立てていなかった。

これらの結果は、南海トラフ地震という外部支援があまり期待できない状況下で、各都道府県が全庁的に災害対応・研修経験者を養成・把握し、適材適所の再配置を実現する必要性を示唆している。

3.1 はじめに

本章では、都道府県職員が災害対応や研修経験をどの程度有しており、これらの経験を人

事や発災後の再配置においてどの程度考慮しているかを明らかにする。先行研究では、職員が災害に直面した際に、過去に災害対応経験があったり、研修経験があったりすると、災害に適切に対応できることが指摘されている。例えば、熊本地震への派遣職員に対するアンケート調査では、過去に災害対応経験がある職員の多くは、その経験によって知識やスキルを身に付けたと考えていた。そして、過去に災害対応経験がある職員は、災害対応経験がない職員と比べて、熊本でも自らのスキルを活かしたと認識している傾向が確認できた（島崎 2017）。このように、国内外で、緊急事態に対応するスキルや研修の重要性が指摘されている（室田 2018; Bullock et al. 2017; Canton 2019）。

本報告書のテーマである南海トラフ地震発生時の都道府県の緊急対応としては、情報取りまとめ、市町村への支援、広域避難の支援といった点があげられる（詳しくは、第 1 章を参照）。これらの役割を果たすうえでも、過去の災害対応や研修の経験は重要である¹。都道府県は発災時に災害対策本部を設置し、全庁的な情報共有や連絡調整、関係機関や市町村の情報の取りまとめや連携を行う。岩手県では、東日本大震災時の災害対策本部の運営に際して、2008 年の岩手・宮城内陸地震での経験が活かされたとの声が多く部署から聞かれたという（千葉 2019: 95）。市町村への支援業務に入る際にも、災害対応や研修の経験は重要となる。大阪府吹田市は能登半島地震に際して石川県輪島市を支援したが、現地での支援業務に際して人と防災未来センターでの研修経験が役に立ったという²。

このように、災害対応経験や研修の重要性が指摘されているが、都道府県で防災・危機管理に携わる職員からは災害対応経験がないことや経験継承への不安の声が聞かれる。例えば、徳島県では大きな災害が起こっておらず、経験がない人間が防災対策を考えても、机上の空論になることを危惧している³。愛知県でも、伊勢湾台風以降、県庁が全体として災害対応するような面的に大きな災害が生じておらず、県庁全体として防災意識を向上させていくという課題がある⁴。和歌山県では、2011 年の紀伊半島の大水害時に指揮を執った人たちが退職する時期に入っており、ノウハウの継承が課題となっている⁵。

それでは、都道府県の防災・危機管理担当部署において災害対応経験や研修経験がある職員はどの程度おり、人事異動の際にどの程度考慮されているのだろうか。本章では、都道府

県の人事担当部署と防災・危機管理担当部署へのアンケート調査をもとに、防災・危機管理に関する人事管理の実態と課題を明らかにする。

3.2 日本の公的部門の人事管理研究

日本の公的部門の人事管理研究においては、雇用管理に焦点を当てた研究が多くなされてきた。一般的に、人事管理は、①雇用管理、②キャリア開発、③人事考課、④報酬管理、⑤福利厚生制度、⑥労使関係の6つの制度に分けられる（奥林・上林・平野 2010: 11-12）。このうち、雇用管理とは、「職員の募集・採用から配置・異動・昇進・退職にかかわる一連の活動」である（平野・江夏 2018: 1）。

公的部門における雇用管理の中でも、採用や昇進という局面に着目した研究が多い。採用研究では、採用試験のあり方やその変容に焦点を当てた研究がなされてきた（例えば、稲継 2004; 2007）。昇進研究では、①入口レベルでのトラック別管理の強度、②昇進のスピード、③昇進上の格差のつけ方、④昇進を伴わない水平的な移動を通じた選抜、⑤政治との関係に焦点を当てた研究がなされてきた（林 2021: 77）。④の昇進を伴わない水平的な移動を通じた選抜に着目する研究では、官房部門への異動が昇進にとって有利となることが指摘されており（竹内 2019; 早川 1997）、昇進との関係で異動が取り上げられている。

採用や昇進と比較して、水平方向の異動という局面に焦点を当てた研究は相対的に少ない。水平方向の異動に着目をした研究では、人事異動のパターンが広範囲の部署への異動がなされるジェネラリスト型か、狭い範囲に限られるスペシャリスト型かという点を明らかにしてきた。例えば、官民比較をした研究として、民間企業と県職員の人事異動のパターンを比べると、県職員の方がジェネラリスト型であることを指摘されている（圓生 2023）。国家公務員では、一般的にジェネラリスト型の人事がなされていると指摘されるキャリア官僚の中でも、大蔵省、財務省、金融庁でスペシャリスト型の人事がなされている場合があることや（驛 2013a; 2013b; 2014）、事務官に比べて技官においてスペシャリスト型の人事がなされていることが指摘されている（真淵 2020: 313）。また、ノンキャリアはスペシャリスト型の人事がなされることが指摘されつつも（真淵 2020: 307）、地方自治体からの

割愛を利用して旧自治省に採用されたノンキャリアはジェネラリスト型であることが示されている（河合 2019）。地方公務員の人事異動は概ねジェネラリスト型であるが（新井・澤村 2008; 中嶋・新川 2007）、事務職と技術職を比較した分析では、技術職の方がスペシャリスト型であることが指摘されている（前浦 2004）。これらの研究の多くは、スペシャリスト型のキャリアを積んだ職員は専門性が高くなることを念頭に置いた議論を行っている（新井・澤村 2008; 驛 2013a; 2013b; 2014; 真淵 2020; 圓生 2023）。

ただし、防災・危機管理部署においてスペシャリスト型のキャリアを積むと、専門的な職務遂行能力を必ず得られるわけではないだろう。前述したように、防災・危機管理の実務では、防災・危機管理部署に配属されていても、災害対応経験がないことへの危惧が示されている。そこで、本章では職務遂行能力をより直接的に表す指標として、災害対応経験や研修経験に着目する⁶。以降の分析では、防災・危機管理部署への異動経験だけではなく、災害対応や研修経験について、都道府県へのアンケート調査をもとにその状況を明らかにする。

3.3 防災・危機管理分野の人事と経験

まずは、2024 年に人事担当部署に対して行ったアンケート調査をもとに、防災・危機管理担当部署の人事や全職員の災害対応・研修経験を明らかにする。防災・危機管理担当部署の定義については、本章末尾の付録を参照されたい。次に、2024 年に防災・危機管理担当部署に対して行ったアンケート調査をもとに、防災・危機管理担当部署職員の災害対応・研修経験や発災時の人員再配置における経験の考慮の有無について明らかにする。

3.3.1 人事担当部署における運用

2024 年 5 月から 8 月にかけて都道府県の人事担当部署に対してアンケート調査を実施した。調査の概要を示したものが表 1 である。2024 年 5 月に 47 都道府県の人事担当部署に対して、郵送と併せてメールにて調査票を送付した。調査の回答締切は 5 月末日とし、未回答の部署に対して、6 月以降に複数回、再依頼をした。最終的な有効回収率は 66.0%であ

り、31 府県からの回答を得た⁷。人事担当部署に送付した質問票については、本章末尾に付録として掲載している。

表 1 人事担当部署へのアンケート調査の概要

調査時期	2024年5月～8月
調査方法	郵送・メール
抽出法	全数調査
対象数	47都道府県
対象部署	人事担当部署
回収数	31府県
有効回収率	66.0%

防災・危機管理分野の人事

まず、防災・危機管理担当部署における人事異動の間隔を表 2 に示している。調査では、管理職（事務職、技術職）と非管理職（事務職、技術職）の 4 区分について人事異動の平均的な間隔を年単位で尋ねた⁸。管理職と非管理職で比較すると、管理職の方が平均値は小さく、平均値からの散らばり具合も小さい。非管理職では、平均的な間隔が 2 年という府県もあれば、4.5 年という府県もあり、ばらつきがみられた。他方で、事務職と技術職の間には違いがみられなかった。

なお、防災・危機管理担当部署は他部署と同じ間隔で人事異動がなされていた。調査では、防災・危機管理担当部署以外に、企画担当部署、保健福祉担当部署、商工労働担当部署、土木担当部署における人事の間隔についても尋ねた。異なる間隔であると回答した府県は 1 団体のみであった。

表 2 防災・危機管理担当部署の人事異動の間隔

	最小値	最大値	平均値	標準偏差	N
管理職（事務職）	1.5	3	2.46	0.503	22
管理職（技術職）	1.5	3	2.55	0.510	20
非管理職（事務職）	2	4.5	3.13	0.679	23
非管理職（技術職）	2	4.5	3.07	0.678	22

次に、全職員について、どの程度の職員がこれまでに防災・危機管理担当部署の経験があり、そうした配属経験がデータベース化されているか、人事異動の際に過去の防災・危機管理担当部署への配属経験を確認しているかを尋ねた。防災・危機管理担当部署の経験者の割合については、31 府県中、割合を計算できないとした府県が 74.2%を占めており、0 割が 3.2%、1 割が 22.6%であった⁹。他方で、データベース化は比較的進んでおり、31 府県のうち 58.1%がデータベースを有していた¹⁰。さらに、30 府県のうち 83.9%が人事異動時に配属経験を確認しており、多くの府県が過去に防災・危機管理担当部署に配属されたかを参照していた。なお、人事の工夫に関する自由回答欄では、緊急時の招集のために、職員の居住地を考慮しているという府県もみられた。庁舎の立地状況によっては、災害発生時に多くの職員の参集が困難になる場合もあり、重要な課題となる。

調査では、防災・危機管理担当部署の課室長がこれまでに防災・危機管理担当部署や出先機関の配属経験があるかについても尋ねた。出先機関への配属経験も尋ねたのは、発災時に災害が起きている現地の状況を知っていることの重要性が指摘されていたためである¹¹。現任と前任の課室長の配属経験をプールして集計すると、162 件のうち 61.1%が過去に防災・危機管理担当部署への配属経験があった。また、同じく 162 件のうち 75.3%が出先機関への配属経験があった。比較的多くの府県で、過去に防災・危機管理担当部署や出先機関への配属経験がある職員を課室長にしていることが明らかになった。

全職員の災害対応・研修経験

続いて、全職員の災害対応・研修経験について尋ねた結果が表 3 である。災害対応経験として、自都道府県内で発生した災害対応に現地で従事した経験や、他自治体への（災害時相互応援協定、応急対策職員派遣制度に基づく）災害派遣の経験を尋ねた。研修経験としては、国内における代表的な研修として、内閣府の防災スペシャリスト養成への参加経験と、人と防災未来センターが行っている防災・危機管理に関する研修の参加経験を尋ねた。

多くの府県の人事担当部署では、職員の災害対応や研修の経験を関知していなかった。他自治体への災害派遣については 31 府県のうち約 3 割の府県が関知しているが、自府県内の従事、内閣府の研修、人と防災未来センターの研修については、ほとんどの府県が関知していなかった。関知している府県では、経験した職員の割合を 1 割とするものが多かった。

表 3 全職員の災害対応・研修経験割合

	関知あり			関知なし
	0割	1割	計算不可	
自都道府県従事	-	3.2	6.5	90.3
他自治体派遣	3.2	19.4	6.5	71.0
内閣府研修	-	6.5	-	93.5
人と防災研修	-	-	-	100.0

注：回答団体がない項目は「-」としている。以降も同様。

災害対応経験や研修経験について、データベース化していたり、防災・危機管理担当部署への人事異動に際して確認していたりする府県は少ない。調査結果を示したものが表 4 である。他自治体への災害派遣については、31 府県のうち 38.7%の団体がデータベース化し、30 府県のうち 35.5%の団体が人事異動時に確認していた。自府県内の従事や研修の経験については、データベース化の割合や人事異動時の確認の割合は 0 割から 2 割にとどまった。

表 4 データベース化と人事異動時確認の割合

	DBあり	確認あり
自都道府県従事	12.9	22.6
他自治体派遣	38.7	35.5
内閣府研修	9.7	16.1
人と防災研修	0.0	3.2

3.3.2 防災・危機管理担当部署における運用

本項では、防災・危機管理担当部署職員の経験や人員再配置について、2024 年 8 月から 11 月にかけて防災・危機管理担当部署へのアンケート調査をもとに明らかにする。防災・危機管理担当部署へのアンケート調査は 47 都道府県を対象として行い、31 府県から回答を得た（有効回収率 66.0%）。調査の概要については第 4 章を参照されたい。

防災・危機管理担当部署職員の災害対応・研修経験

防災・危機管理担当部署における災害対応・研修経験者の割合を示したものが表 5 である¹²。研修については、表 3 や表 4 で取り上げた内閣府と人と防災未来センターが行っている研修以外に、自治大学校における防災・危機管理に関する研修、関西広域連合が行っている研修（防災人材育成事業など）、自都道府県における防災士養成講習、市町村アカデミーが行っている防災・危機管理に関する研修についても経験者の割合を尋ねた。

自府県での災害従事や他自治体への派遣者の割合については、府県によりばらつきがみられた。自府県での従事者割合については、過去 10 年間に大規模災害の経験がある府県の平均割合は 16%で、経験がない府県は 10%であった¹³。ただし、統計的に有意な差があるとはまではいえない¹⁴。他自治体への派遣者割合については、過去 10 年間に大規模災害の経験がある府県ほど高い傾向がみられた。大規模災害の経験がない府県の平均割合は 22.5%だが、経験がある府県は 45%であった¹⁵。

表 5 防災・危機管理担当部署における災害対応・研修経験割合

	0割	1割	2割	3割	4割	5割	6割	7割	8割	9割	10割	N
自都道府県従事	14.3	52.4	19.0	9.5	4.8	-	-	-	-	-	-	21
他自治体派遣	9.1	9.1	22.7	18.2	18.2	4.5	4.5	4.5	4.5	4.5	-	22
内閣府研修	32.1	39.3	10.7	7.1	-	-	-	-	-	-	-	28
人と防災研修	50.0	45.5	-	4.5	-	-	-	-	-	-	-	22
自治大学校研修	94.1	5.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	17
関西広域連合研修	90.0	10.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20
防災士養成講習	65.0	20.0	-	5.0	-	-	-	-	-	5.0	5.0	20
市町村アカデミー研修	100.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	16

研修経験は多くの府県で高くない。内閣府での研修経験の割合は比較的高く、32.1%が0割、39.3%が1割、10.7%が2割、7.1%が3割と回答した。他方で、人と防災未来センターの研修の割合は若干低く、50%が0割、45.5%が1割、4.5%が3割であった。これについては、内閣府の研修は人数制限なしのオンライン研修であり、人と防災未来センターの研修は人数制限あり、抽選、かつ対面実施という方式の違いが影響したものと考えられる。自治大学校や関西広域連合の研修は0割が90%以上であり、多くの府県で経験者の割合は低い。自府県における防災士養成講習は、65%が0割としたが、9割や10割と回答した府県もあった。市町村アカデミー研修は府県が回答したこともあり、全ての府県が0割とした。なお、大規模災害の経験の有無によって、平均割合が異なる傾向は確認できなかった¹⁶。

次に、災害対応経験者の割合と研修経験者の割合の関係性を分析した。相関分析の結果を示したものが表6である¹⁷。サンプルサイズが小さく、分散も小さい項目があるため、明確に言えないところがあるが、他自治体へ派遣された職員が多いほど、各種の研修の経験者が

多い傾向がみられた。他方で、自府県での災害従事と各種研修との相関は確認できない。これは、災害対応経験を有する職員が少ない府県が、経験を補うために職員に研修経験を積ませるという傾向は確認できなかったことを意味する。

表 6 災害対応・研修の割合の相関

	自都道府県 派遣	他自治体 派遣	内閣府 研修	人と防災 研修	自治大学校 研修	関西広域連合 研修	防災士養成 講習
自都道府県従事	1	-.014	.171	-.062	-.059	-.092	-.215
他自治体派遣	-.014	1	.463*	.390	.768**	.597*	.388
内閣府研修	.171	.463*	1	.344	0	0	.103
人と防災研修	-.062	.390	.344	1	.339	.402	.365
自治大学校研修	-.059	.768**	0	.339	1	1.000**	.193
関西広域連合研修	-.092	.597*	0	.402	1.000**	1	.200
防災士養成講習	-.215	.388	.103	.365	.193	.200	1

注： ** $p<.01$, * $p<.05$ （両側）。

発災時の人員再配置における経験の考慮の有無

大規模災害の発災後は、応急業務等を行うにあたり、人員が不足する課室等について職員の再配置がなされる。この際に、どのような体制を計画しているかを、①人員が不足するであろう部署ごとに再配置をする具体的な職員を特定した体制、②人員が不足するであろう部署ごとにおおよその人数を示した体制、③人員が不足するであろう部署は示しているが、具体的な人数までは示していない、④発災後に協議を行い決定するため再配置の計画は立

てていない、⑤その他を選択肢として尋ねた。

結果を示したものが表 7 であり、多くの府県では発災後に協議して決めていた。具体的な職員を特定した体制は 9.7%、おおよその人数を示した体制は 22.6%、人数は示さずに部署のみ示した体制は 6.5%であった。41.9%は発災後に協議することにしており、その他についても発災後の協議に近い回答が多かった。

表 7 人員の再配置計画の割合

具体的な体制	9.7
おおよその体制	22.6
部署のみ	6.5
発災後協議	41.9
その他	19.4
N	31

具体的な体制もしくはおおよその人数を示した体制をとった 10 団体に関して、災害対応経験や研修経験を考慮した体制を計画しているかを尋ねたところ、計画している府県は 2 団体、計画していない府県は 5 団体、その他とした府県が 3 団体であった。その他とした団体については、訓練をしているという回答がみられた。多くの府県で、災害対応経験や研修経験を考慮するような体制は計画していないことがわかる。

3.4 おわりに

本章で取り上げた調査結果からは、防災・危機管理担当部署への配属に際して、過去の防災・危機管理担当部署への配属経験を確認している人事担当部署は多いことがわかる。配属に際して他部署と異なる人事異動の間隔とすることはほとんどなく、防災・危機管理担当部署の課室長の 61.1%が防災・危機管理担当部署の配属経験を有しており、75.3%が出先機関への配属経験を有していた。

他方で、府県の職員の災害対応経験や研修経験は関知していない人事担当部署が多かった。他自治体への災害派遣については約 3 割の府県が関知していたが、自府県内の従事、内閣府の研修、人と防災未来センターの研修を関知している府県は 1 割に満たなかった。

防災・危機管理担当部署の職員の災害対応経験の程度は府県によりばらつきがみられる。他自治体への派遣割合は 9 割と回答する府県もあれば、0 割とする府県もある。全体的な傾向としては、大規模災害経験がある府県の方が、他自治体への派遣経験がある職員の割合も高い。過去の大規模災害の記憶により、他自治体への派遣という形で災害対応経験を得ることや、他自治体への協力が意識づけられている可能性がある。他方で大規模大災害経験があるほど、自府県で災害対応に従事した経験者が多い傾向があるとまではいえない。災害経験がある場合にその対応に従事した経験者を防災・危機管理担当部署に集中させることはしていない。

防災・危機管理担当部署職員の研修経験の割合は多くの府県で低かった。ただし、他自治体への派遣経験が高い府県ほど、研修経験者の割合も高い傾向があった。防災や危機管理に熱心な府県が積極的に他自治体への派遣や研修に取り組んでいることが想定される。逆に言えば、他自治体への派遣経験が低い府県ほど、研修経験者の割合も低い。研修経験の有効性が指摘されていることを考慮すると、より多くの職員が研修経験を積むことが望ましい。

発災後の再配置については、多くの府県で発災後に協議して決めることにしていた。ある程度具体的な計画を立てている府県においても、その多くは再配置の際に過去の災害対応経験や研修経験を考慮した計画までは立てていなかった。

南海トラフ地震発生時には、広範囲に甚大な被害が生じることが想定される。この場合、東日本大震災、熊本地震、能登半島地震の時のような国や他都道府県の自治体からの手厚い応援派遣は期待できない。そうであれば、被害にあった都道府県は全庁のリソースを最大限動員して、自らの力で災害対応に当たる必要がある。とりわけ都道府県内の市町村への応援派遣が重要となる。小規模市町村では、防災担当職員が数名しかおらず¹⁸、発災時には外部からの応援に依存せざるを得ない自治体も出てくる。都道府県が全庁的な応援体制を組んで、支援する必要が生じる。

本章で取り上げた調査では、大規模災害経験がない府県は、防災・危機管理部署において他自治体への災害派遣経験を有する職員の割合が低い傾向があった。他自治体への災害派遣経験者の割合が低い府県は、研修経験者の割合も低かった。しかし、災害は日本のいかなる地域でも生じうる。これまでに災害が起こっていないとしても、他自治体への派遣や研修を通じて庁内に経験を蓄積していくことが必要だろう。

災害対応経験を庁内で共有するためには、実際の対応時のノウハウを検証していく場も必要となる。例えば、高知県高知市では、能登半島地震に派遣された職員の報告を庁内で行うということがあった¹⁹。愛知県弥富市でも、能登半島地震で住家被害認定を行った職員が主導して、庁内の訓練を行っていた²⁰。

また、防災人材の体系的な研修を自治体単位で担うのは難しいというのも実情であろう。各自治体では専門的な職員に限られ²¹、災害経験の継承も途絶しやすい。そのため、現在の防災研修の拠点である内閣府や人と防災未来センターが行う研修のさらなる拡充が求められる。さらに、創設が見込まれる防災庁をハブとして防災研修の体制を整備することも有効であろう。

南海トラフ地震のように全庁的な対応が求められる場合には、防災・危機管理部署だけに災害派遣経験や研修経験を有する職員を配置するのではなく、様々な部署に経験者がいることが適切な対応につながるものが想定される。調査からは人事担当部署が職員の災害対応の経験や研修経験を把握しておらず、発災後の再配置においても考慮されない傾向がみられた。全庁的に災害対応や研修の経験者を把握し、適材適所の再配置を実現する必要もあると考える。

【注釈】

¹ 他方で、災害現場で必ずしも同じやり方が通用するわけではないため、自身の経験を過度に重視する場合にはデメリットも発生することも指摘されている（行司 2024: 11）。

² 吹田市危機管理室への聞き取り調査、2024年10月30日。例えば、災害時の空間設置

に関する研修や目標管理型危機管理本部運営図上訓練（SEMO）が実際の災害対応においても役に立ったという。SEMO では、災害発生を想定し、断片的に与えられる被害情報を基に本部員が全体状況を整理・分析し、共通の状況認識を形成する。その上で「いつまでに何を達成するか」という明確な目標を設定し、達成のための対応計画を立案する。さらに、記者会見や広報対応を通じて戦略的な情報発信まで行う点に特色がある。また、研修では全国から人が集まるため、ネットワークづくりとともに、全国の事例の情報を集めることができたという。

3 徳島県危機管理環境部への聞き取り調査、2022 年 8 月 29 日。徳島県では、2021 年の宮城県沖地震に職員を派遣したところ、災害対策本部の運営方法を学んできたという。

4 愛知県防災安全局への聞き取り調査、2024 年 8 月 21 日。

5 和歌山県危機管理局への聞き取り調査、2023 年 8 月 22 日。

6 専門的な職務遂行能力を測定することは難しい。この点、指定都市の公立学校教員人事を分析対象とした吉田（2023）では、表彰経験の有無によって技能の習得可能性をはかっている。

7 本章で紹介するデータは速報値であり、今後に修正の可能性がある。

8 「0～1」と幅がある回答の場合は中間の値（0.5）を記入した。

9 以降の質問項目では、0～10 の整数値での回答を依頼しており、整数値以外での回答があった場合は四捨五入した数値とした。以降の質問項目も同様。

10 ただし、回答団体のデータベースのイメージにより回答が左右されている可能性があることには留意する必要がある。

11 例えば、熊本地震では、応援派遣される職員が、被災地の土地勘を有していることが、現地での調整により結果をもたらしたことが指摘されている。平成 28 年熊本地震に係る初動対応検証チーム「平成 28 年熊本地震に係る初動対応の検証レポート（平成 28 年 7 月 20 日）」。

12 「0～1 割」とする回答については、0 割とした。

13 大規模災害とは、特定非常災害の指定がなされたものを指す。質問文については、第 4 章を参照。

14 経験があるグループとないグループにおける自府県での従事割合の平均に差があるかを検証する両側検定の t 検定をおこなった。 $t(14.762) = 1.462$ 、 $p = .131$ 。

15 両側検定の t 検定の結果は、 $t(16) = 2.41$ 、 $p = .028$ 。

16 大規模災害があったグループとなかったグループにおける研修経験割合の平均に差があるかを検証する両側検定の t 検定を行ってみても、統計的に有意な差は確認できなかった。

17 全ての府県が 0 割であった市町村アカデミーでの研修は除外した。

18 例えば、愛知県南知多町では、平時においても愛知県から派遣された職員が防災対策を

中心的に担っている。南知多町情報防災課への聞き取り調査、2024 年 8 月 20 日。

¹⁹ 高知市防災対策部防災政策課への聞き取り調査、2024 年 8 月 7 日。

²⁰ 弥富市総務部防災課への聞き取り調査、2024 年 8 月 21 日。

²¹ 吹田市の防災担当部署職員へのヒアリングでは、自治体職員は本来事務職として採用されており、防災対応の経験や発想を持たないため、災害を想定した訓練を自ら設計することは極めて困難であるという認識も示された。吹田市危機管理室への聞き取り調査、2024 年 10 月 30 日。

【参考文献】

- 新井一郎・澤村明（2008）：「地方公務員の人事異動と昇進構造の分析」,『新潟経済論集』, 85 号, pp.149-177
- 稲継裕昭（2004）：「自治体における職員採用試験の変遷とこれから：人物重視へのシフト」,『人事試験研究』,193 号, pp.2-15
- 稲継裕昭（2007）：「キャリア官僚リクルートメントの変容：ベストアンドブライテストから見放された霞ヶ関?」,『大阪市立大学法学雑誌』, 54 卷 2 号, pp.1014-1057
- 驛賢太郎（2013a）：「官僚の専門性とキャリアパス：大蔵省を事例として」,『神戸法学雑誌』, 63 卷 2 号, pp.39-111
- 驛賢太郎（2013b）：「大蔵省銀行局の人事、専門性、政策：自由化志向の機関哲学の形成と継承」,『神戸法学雑誌』, 63 卷 3 号, pp.27-80
- 驛賢太郎（2014）：「財務省ならびに金融庁幹部のキャリアパス」,『神戸法学雑誌』, 63 卷 4 号, pp.1-45
- 奥林康司・上林憲雄・平野光俊（2010）：『入門人的資源管理（第2版）』中央経済社
- 河合晃一（2019）：「ノンキャリア自治官僚の人事システム」,『年報行政研究』,54 号, pp.85-104
- 行司高博（2024）：「能登半島地震における自治体間支援について」,『地方公務員月報』, 733 号, pp.2-17
- 島崎敢（2017）：「派遣職員の技能と応援業務の適合の実態と課題」,『熊本地震における応援職員派遣の実態と課題』国立研究開発法人防災科学技術研究所, pp.95-132
- 竹内直人（2019）：「遅い昇進の中の隠れた早い選抜：自治体ホワイトカラーの昇進パターンと組織の機能」,大谷基道・河合晃一（編）『現代日本の公務員人事：政治・行政改革は人事システムをどう変えたか』第一法規株式会社, pp.157-178

千葉実（2019）：『自治体災害対策の基礎』有斐閣

中嶋学・新川達郎（2007）：「地方自治体におけるキャリア形成：『ヨコ』のキャリアに焦点をあてて」,『同志社政策科学研究』,9 巻 1 号, pp.51-60

早川征一郎（1997）：『国家公務員の昇進・キャリア形成』日本評論社

林嶺那（2021）：「日本の公共部門における昇進研究」,『日本労務学会誌』,21 巻 3 号, pp.76-91

平野光俊・江夏幾多郎（2018）：『人事管理：人と企業、ともに生きるために』有斐閣

平成 28 年熊本地震に係る初動対応検証チーム「平成 28 年熊本地震に係る初動対応の検証レポート（平成 28 年 7 月 20 日）」

前浦穂高（2004）：「地方公務員の人事異動：A 県の事例を中心に」,『日本労働研究雑誌』,524 号, pp.72-83

真渕勝（2020）：『行政学[新版]』有斐閣

圓生和之（2023）：「公務員の人事異動と人材形成：大卒ホワイトカラーの公民比較からの分析」,『日本労働研究雑誌』,65 巻 10 号, pp.47-60

室田哲男（2018）：『自治体の災害初動対応：近年の災害対応の教訓を活かす』近代消防社

吉田隆紘（2023）：「行政組織における配置転換の二側面：要員管理と冗員管理」,『公共政策研究』,23 号, pp.127-138

Bullock, Jane, George Haddow, and Damon Coppola. 2017. *Introduction to Emergency Management*. 6th edition. Amsterdam: Butterworth-Heinemann

Canton, Lucien G. 2019. *Emergency Management: Concepts and Strategies for Effective Programs*. 2nd edition. Hoboken: Wiley

付録（人事担当部署への調査票）

防災・危機管理分野の人事に関するアンケート調査

2024 年 5 月

（公財）ひょうご震災記念 21 世紀研究機構

本質問票における「防災・危機管理担当部署」については、都道府県庁内にある防災、危機管理、消防、原子力災害対策を所管する課室とご理解ください（各機能を併せ持っている課室も含みます）。例えば、以下のような単語が課室名に付されている課室となります。また、危機管理部内に「総務課」が含まれる場合は「総務課」も担当部署に含めてください。

防災	危機管理	消防	原子力災害
防災	危機管理	消防	原子力安全対策
災害対策	危機対策		原子力防災
災害即応	危機政策		
減災	危機情報		
南海トラフ地震対策			

上記のように「防災・危機管理担当部署」を捉えた場合に、貴都道府県における「防災・危機管理担当部署」となる課室の名称について以下にご記入ください。

局部名	課室名
①	
②	
③	
④	
⑤	
⑥	
⑦	
⑧	
⑨	
⑩	

問1 ここ数年間における、下記の各部署における職員の人事異動の平均的な間隔を年単位でお答えください（ex. 1 年）。回答は管理職（事務職と技術職）と非管理職（事務職と技術職）で分けてお答えください。

	管理職		非管理職	
	事務職	技術職	事務職	技術職
①防災・危機管理担当	年	年	年	年
②企画担当	年	年	年	年
③保健福祉担当	年	年	年	年
④商工労働担当	年	年	年	年
⑤土木担当	年	年	年	年

問2 貴都道府県職員（防災・危機管理担当部署に限定しない）の下記の経験について、おおよそどの程度の割合の職員が経験しているかお答えください（2024 年 5 月現在における割合を 0～10 の整数値でお答えください）。①について把握が難しく計算ができない場合は「計算できない」に○を付けてください。人事担当部署における現状把握を目的とした問いとなりますので、②から⑤について人事担当部署で関知されていない場合は、担当部署等に照会されることなく、「関知していない」に○を付けてください。

①過去に自都道府県の防災・危機管理担当部署に配属された経験	割	計算できない
②自都道府県の防災・危機管理担当部署において自治体内で発生した災害対応に現地で従事した経験	割	関知していない
③他自治体への(災害時相互応援協定、応急対策職員派遣制度に基づく)災害派遣の経験	割	関知していない
④内閣府の防災スペシャリスト養成への参加経験	割	関知していない
⑤人と防災未来センターが行っている防災・危機管理に関する研修の参加経験	割	関知していない

問3 貴都道府県職員（防災・危機管理担当部署に限定しない）の下記の経験がある職員について、データベース化されているでしょうか。該当する選択肢に○を付けてください。

①過去に自都道府県の防災・危機管理担当部署に配属された経験	いる	いない
②自都道府県の防災・危機管理担当部署において自治体内で発生した災害対応に現地で従事した経験	いる	いない
③他自治体への(災害時相互応援協定、応急対策職員派遣制度に基づく)災害派遣の経験	いる	いない
④内閣府の防災スペシャリスト養成への参加経験	いる	いない
⑤人と防災未来センターが行っている防災・危機管理に関する研修の参加経験	いる	いない

問4 防災・危機管理担当部署への人事異動に際して、職員の下記経験を確認したうえで異動の計画を立てられているでしょうか。該当する選択肢に○を付けてください。

①過去に自都道府県の防災・危機管理担当部署に配属された経験	確認している	確認していない
②自都道府県の防災・危機管理担当部署において自治体内で発生した災害対応に現地で従事した経験	確認している	確認していない
③他自治体への(災害時相互応援協定、応急対策職員派遣制度に基づく)災害派遣の経験	確認している	確認していない
④内閣府の防災スペシャリスト養成への参加経験	確認している	確認していない
⑤人と防災未来センターが行っている防災・危機管理に関する研修の参加経験	確認している	確認していない

問5 貴都道府県の現在の防災・危機管理担当課室の現任と前任の課室長は以前に防災・危機管理担当部署や貴都道府県の地域出先機関への配属経験がある方でしょうか。空欄に課室名をご記入の上、該当する選択肢に○を付けてください。いずれもない場合は「なし」に○を付けてください。貴都道府県に複数の防災・危機管理の担当課がある場合は、それぞれご記入ください。組織改編により前任者の課室名が異なる場合は現課室名の後に旧課室名を括弧書きでご記入ください。前身となるような課室がない場合には前任者の欄は空欄としてください。

課室名	現任者			前任者		
①	防災あり	出先あり	なし	防災あり	出先あり	なし
②	防災あり	出先あり	なし	防災あり	出先あり	なし
③	防災あり	出先あり	なし	防災あり	出先あり	なし
④	防災あり	出先あり	なし	防災あり	出先あり	なし
⑤	防災あり	出先あり	なし	防災あり	出先あり	なし
⑥	防災あり	出先あり	なし	防災あり	出先あり	なし
⑦	防災あり	出先あり	なし	防災あり	出先あり	なし
⑧	防災あり	出先あり	なし	防災あり	出先あり	なし
⑨	防災あり	出先あり	なし	防災あり	出先あり	なし
⑩	防災あり	出先あり	なし	防災あり	出先あり	なし

問6 防災・危機管理担当部署の人事について工夫していることがあればご記入ください（自由記述）。

問7 防災・危機管理担当部署の人事について課題と考えておられることがあればご記入ください（自由記述）。

・各問への回答について補足事項がある場合はご記入ください（自由記述）。

・ご回答を担当された方のお名前・所属部署名・役職名・連絡先をご記入ください。

お名前		部署名	
役職名		電話番号	
メールアドレス			

質問は以上です。お忙しいところ、ご協力いただき誠にありがとうございました。

第4章 防災行政における都道府県出先機関－組織、機能、市町村との関係－

太田 響子

要約 本研究は、自治体の防災・危機管理行政における都道府県出先機関の役割と機能について、アンケート調査とヒアリング調査に基づき検討を行ったものである。南海トラフ地震対策をはじめとする防災対策において、広域自治体である都道府県は国と個別の市町村の間をつなぐ要となるが、県内においても地理的多様性は大きい。そこで、都道府県がよりきめ細かく市町村と連携し、あるいは行政資源の不足する市町村を支援・補完するための地域の拠点として、出先機関が一定の役割・機能を果たしうる。一方で、防災の観点から都道府県出先機関を扱った研究は、これまでほとんど存在しない。

こうした背景を踏まえ、本研究は、第一に、全国の都道府県の防災行政における出先機関の位置付けについて実態を把握するべくアンケート調査を行った。第二に、甚大な被害が想定される南海トラフ地震対策の観点から、特に被害が大きいと予想される7県に対するヒアリング調査を元に、県の防災危機管理部局が出先機関をどのように捉え、また、出先機関を通じ、市町村との連携や効果的な災害対応に備えてどのような対策を行っているかを把握した。これらの調査結果を踏まえ、本研究は、都道府県の出先機関の設置形態の種類（総合出先機関か個別出先機関か、等）に応じて、防災対策における市町村対応のあり方にも多様性があること、また、設置形態の種類に関わらず、意識的に出先機関を防災対策の拠点として位置付け一定の規模の職員を配置することで、課題はあるものの、平時においては市町村との顔の見える関係構築が促進され、災害時には機動的な職員派遣の態勢が期待されることが明らかになった。

4.1 はじめに

2011年の東日本大震災以降、激甚災害が相次ぐ中で、防災対策における都道府県の役割が注目されている。都道府県の事務には、広域事務、連絡調整事務、補完事務があるとされ、これらの事務をより市町村や住民に近い現場で行うために、本庁とは別に地域の様々な単位で出先機関が設置されているが、土木事務所や保健所といった典型的な出先機関の他に、防災分野においても様々な形態の出先機関が置かれている。特に、大規模災害発生の緊急時に備えるため、財源や人員に余裕のない町村を都道府県が補完する機能が求めら

れていることとも関わりが深い。一方、こうした都道府県の地域出先機関を対象とした研究は必ずしも多くはなく、なかでも防災対策の視点から出先機関を論じたものはほとんどない。

都道府県出先機関を取り巻く社会経済環境も大きく変化している。2000 年以降の行革の一環で、都道府県出先機関も縮小・統廃合が進められてきたが、近年、いくつかの都道府県で防災や地域振興の観点から、出先機関を再編・強化する動きも見られる(太田 2023)。先行研究によれば、都道府県ごとに、出先機関の設置形態にはバリエーションがあることから(水谷・平岡 2018)、防災対策での活用のあり方も多様であると推測される。また実際に、南海トラフ地震で被災が想定される県では、一義的には市町村の役割であるところの防災対策について、例えば市町村の広域避難対策などに、積極的に県が関与する姿勢が見られる(太田 2022)。

こうした背景を踏まえ、本研究は、第一に、全国の都道府県の防災行政における出先機関の位置付けについて実態を把握するべくアンケート調査を行った。第二に、甚大な被害が想定される南海トラフ地震対策の観点から、特に被害が大きいと予想される 7 県に対するヒアリング調査を元に、県の防災危機管理部局が出先機関をどのように捉え、また、出先機関を通じ、市町村との連携や効果的な災害対応に備えてどのような対策を行っているかを把握した。これらに基づき、本研究は、南海トラフ地震対策を中心とする防災・危機管理行政の視点から、都道府県出先機関の実態を明らかにすることで、都道府県による防災対策への示唆を提供する。

4.2 都道府県出先機関と防災

筆者は、本研究プロジェクトの一環として、既存研究やヒアリング調査に基づき、都道府県の防災対策における出先機関の位置付けや、市町村との関係において出先機関に期待される役割・機能について予備的研究を行った(太田 2023)。本節ではこの研究成果の一部を抜粋する形で、都道府県出先機関と防災対策についての主要な論点を提示する。

4.2.1 都道府県出先機関の多様な組織形態

(1) 定義

都道府県の出先機関には、法律上の定義において大きく 2 種類がある(松本 2017, pp553-

6)。一つは、地方自治法 155 条により規定される出先機関で、地方公共団体の長の権限に属する事務を分掌させるため、条例で、必要な地に、都道府県にあっては支庁（道の支庁出張所を含む）や地方事務所を設けることができるとされている。なお、「必要な地に」設けるものとされていることから、必ず当該都道府県の全域を画してそこに支庁等を置かねばならないという訳ではなく、都道府県の一部の区域においてのみ支庁等を設け、その他の区域においては都道府県庁が直接所管しても差し支えない。支庁や地方事務所等は、長の権限に属する事務の全般にわたって地域的に分掌するもの、すなわち「総合出先機関」であり、福祉、保健、土木、産業その他特定の事務のみを分掌するものは含まない。

そこでもう一つは、こうした福祉、保健、土木、産業といった特定の事務についての出先機関（「個別出先機関」または「特定（特別）出先機関」）であり、地方自治法 156 条の行政機関として設けられる。このほか、これらの条項に拠らずに、都道府県の内部組織として地域に置かれている個別の出先機関もある。

出先機関が置かれる都道府県の区域は、郡の単位で設けられることも多い。郡とは、市の区域以外の区域について認められる地理的名称であり、選挙区の単位や広域市町村圏の単位にもなっている（宇賀 2021, p43）。以下、本研究では、都道府県の条例により設置された支庁および地方事務所（総合出先機関）、法律または条例により設置された他の行政機関（個別出先機関）、そして法律等に拠らないその他の個別の出先機関を総称して、都道府県の出先機関と呼ぶ。

都道府県出先機関の歴史は、統合や分化の繰り返しであったが、平成期以降の大きな傾向としては、行政改革の影響によりひとまず整理縮小の方向にあるといえる（木村 2003, pp125-6; 山之内 2008; 太田 2023, pp55-6）。一方で、後述するように、2000 年の第一次地方分権改革以降、都道府県ごとの出先機関の設置状況は多様化しており、単に出先機関の設置数の増減だけでは把握しきれない様相を見せている。

（２）全国的な設置状況

総務省による「都道府県の出先機関（知事部局）の数に関する調（令和 5 年 4 月 1 日現在）」（表 4-1）によれば、地方自治法 155 条により規定されるいわゆる総合型の出先機関（支庁または地方事務所）を設置しているのが 29 都道府県で、その設置数は 1～14 である。また、全ての都道府県が地方自治法 156 条による個別の出先機関を置いているほか、徳島県を除く全ての都道府県が、これらの法律によらない「その他の出先機関」を多数設

置している。

表 4－1 都道府県の出先機関（知事部局）の数

		北海道	青森県	岩手県	宮城県	秋田県	山形県	福島県	茨城県	栃木県	群馬県	埼玉県	千葉県
自治法155条 による出先機関	支庁	14					4						
	地方事務所		6	4	5	8					9		
自治法156条に規定する 個別の出先機関		53	27	18	37	22	13	50	60	63	68	60	89
その他の出先機関		41	24	35	40	34	42		23	19	38	63	42
		東京都	神奈川県	新潟県	富山県	石川県	福井県	山梨県	長野県	岐阜県	静岡県	愛知県	三重県
自治法155条 による出先機関	支庁	4								7			
	地方事務所		4	12		2	1		10			1	
自治法156条に規定する 個別の出先機関		51	43	30	19	28	32	34	59	56	41	66	62
その他の出先機関		81	40	57	66	43	38	39	116	47	44	29	26
		滋賀県	京都府	大阪府	兵庫県	奈良県	和歌山県	鳥取県	島根県	岡山県	広島県	山口県	徳島県
自治法155条 による出先機関	支庁						7		1				
	地方事務所		4		10			2	2	3			2
自治法156条に規定する 個別の出先機関		50	32	48	31	12	48	31	26	15	35	45	18
その他の出先機関		28	39	22	27	67	14	50	47	29	22	43	
		香川県	愛媛県	高知県	福岡県	佐賀県	長崎県	熊本県	大分県	宮崎県	鹿児島県	沖縄県	計
自治法155条 による出先機関	支庁						7			1	7		52
	地方事務所	1	3					4	6				99
自治法156条に規定する 個別の出先機関		28	13	43	69	19	20	46	50	46	33	37	
その他の出先機関		26	38	24	26	52	20	15	15	34	30	31	1,793

（出典）総務省「都道府県の出先機関（知事部局）の数に関する調（令和5年4月1日現在）」より抜粋

（3）機能と種類

出先機関の制度設計・組織改革は知事の政策的判断で行うことができる。出先機関の「リソース」と仕事量は県庁（知事部局）全体の仕事量に占める割合も大きく、県民・住民の生活に与える影響力も大きい。また出先機関は市町村向けの事務のみならず、地域住民や民間企業等と接し、サービスを直接給付する機関でもある。これらは本庁部局、さらには国の省庁の縦割り型の補助事業の執行により、縦割り行政の弊害が最終的なアウトプットとして顕在化する機関であるという指摘もある。さらに、直接的な事務事業以外にも、広報公聴機能や、圏域における地域政策・事業の企画・調整・立案を担うなど、本庁の単なる「出先による執行」を行うに過ぎないとはいえず、地域における市町村や市民との結節点として、幅広い政治・行政機能を担っているとされる（辻・荒川 2001, p356；水谷・平岡 2018, pp44-53）。

前述のように、都道府県の出先機関には大きく分けて、地方自治法 155 条に基づく支庁

および地方事務所（総合出先機関）と、同 156 条に基づくものを含むその他の行政機関（個別出先機関）がある。水谷・平岡（2018）は、辻・荒川（2001）に拠りながら、地方事務所、地方振興局、県民局、支庁など、知事部局に属する複数の行政事務もしくは企画調整事務を地域的に分掌する機関である「総合出先機関」と、知事部局に属する特定の行政事務を地域的に分掌する機関である保健所、福祉事務所、土木事務所・建設事務所、税務事務所、商工労政関係事務所、農林水産関係事務所などの「個別出先機関」を区別しつつ、さらに都道府県ごとのタイプを調査している。それによれば、①総合出先機関のみ設置する「完全総合型」、②総合出先機関のほか土木事務所や保健所など一部を個別出先機関で設置する「一部個別型」、③離島や僻地など一部地域に総合出先機関を設置する「一部地域総合型」、④総合出先機関を持たない「完全個別型」などが見られるという。

水谷らの調査の時点では、大きな傾向としては完全総合化と完全個別化の二極化が見られるものの、総合化・個別化の経時変化を見ると、かつて総合型であった都道府県が個別出先機関化を実施したり、再度総合出先機関化を検討しはじめるなど、「出先機関の再編をめぐる混迷状況」（水谷・平岡 2018, p73）が見られるという。それらの類型変化や統合強化した時期は、2001 年度や 2005 年度あたりが多く、地方分権一括法や「三位一体改革」の影響、市町村合併、あるいはそれらの複合による影響が考えられるという。また、小規模町村を多く抱える都道府県と総合出先機関体制とは一定程度の相関関係の可能性があることも指摘している（同, p78）。また大谷（2013）は、出先機関には大きく分けて、市町村を対象とする事務と、住民を対象とする事務があるとし、都道府県の 3 種類の事務をこれにあてはめるならば、前者が連絡調整事務、後者が広域事務と補完事務にそれぞれ該当するとする。しかし懸念として、市町村合併によって、そもそも対象とする市町村自体が減っていることに加え、出先機関自体を削減する圧力も一時期強まったことから、出先機関の機能が全体的に弱体化しており、特に、市町村を対象とする連絡調整事務だけを見ても、出先機関による情報収集能力が弱体化していると指摘する。

4.2.2 防災行政における出先機関

それでは、防災危機管理分野において、都道府県出先機関はどのように捉えられているのだろうか。防災行政の先行研究において、都道府県の役割を扱うものは多くあるが、その出先機関に着目したものはほとんどない。

日本の防災対策の中心である災害対策基本法では、市町村、都道府県、国の役割が定め

られているが、一義的な責任は市町村にあり、都道府県や国はこれを補完する役割とされている。一方で、災害の大きさに応じて災害救助法が適用されると、救助の実施主体は都道府県となる。近年、激甚災害の増加に伴って救助法の適用頻度も増加し、都道府県の役割が一層拡大している。実務面においても、特に大規模な災害時には、多様な局面で都道府県の役割が求められるようになっている。

災害時に県と市町村の連携不足がボトルネックとなったという指摘はしばしば見られる。例えば、東日本大震災では、救援や復興に関して基礎自治体の裁量権が極めて限定されていたことが浮き彫りになった。それは、災害救助法で県に権限が与えられ、災対法で市町村に責任が与えられているという、法制度上の責任と権限のミスマッチに起因するところも多いが、運用面にも大きな問題があった。被災者や被災地の実態やニーズに寄り添い、制度を弾力的に運用しようとする姿勢が県や国の機関に欠けていたという指摘である（室崎 2013, p148）。一方で、いくつかの注目すべきケースも報告されている。岩手県が行った、遠野市を拠点とする後方支援体制の構築は、県と市町村、さらに自衛隊等が連携した事前訓練の成果として注目された¹。また、関西広域連合によるカウンターパート方式での県間連携（対口支援）の仕組みが機能したという報告もある²。

災害対応における府県と市町村の関係性の強さは、アンケート調査からも示唆されている。日本学術振興会・東日本大震災学術調査委員会が行った岩手・宮城・福島 の 3 県 37 市町村の職員を対象とした「東日本大震災学術調査に係る被災自治体職員アンケート調査」（2014 年）を分析した松井によれば、県と市町村の接触は、震災 1 か月後においても 3 年後においても、国の各機関、警察、自衛隊、他の市町村、民間団体等と比べ、最も多くなっている。ただし、接触が多いゆえに、県と市町村の間には意見や見解の違いもかなりの程度高いことも分かった（松井 2015, pp82-7）。同じアンケート調査を分析した稲継も、県の持つ広域事務、連絡調整事務、補完事務の 3 つの機能のうち、東日本大震災発生時には、とりわけ連絡調整事務が発揮されたと指摘し、県の役割は、課題は多いものの、大きなものであるとまとめている（稲継 2018, p126）。

これは、今後予想される大規模災害への対策においても同様である。秦と宋は、南海トラフ地震に対する自治体の備えの実態などを明らかにするため、大阪・兵庫・京都・和歌山・奈良・鳥取・徳島の各府県内の市町村にアンケート調査（2015 年）を行い、111 の自治体から回答を得た。それによれば、多くの市町村において、初動対応から本格復興期に至るまで、中央政府、関西広域連合、全国市長会、市町村間の連携、被災自治体単独、と

いった項目と比べ、所属する府県の支援が最も重要と考えられていることが明らかになった（秦・宋 2017, pp221-2）。

では、防災対策における都道府県出先機関についてはどのような指摘があるだろうか。そもそもこうした側面にフォーカスした研究自体が少ない。やや古いものになるが、防災分野における出先機関と市町村の関係を調査した越山ら（2005）によれば、出先機関（地方支部）は、地域的には市町村と同じレベルで活動しているにもかかわらず、一般的に、情報伝達の姿勢は市町村よりも受け身の傾向がある。このことから、防災面において出先機関はボトルネックになりうると注意を喚起している。一方、水谷・平岡（2018, 序章）は、すでに述べたように、自治体間連携の一種としての府県と市町村の垂直連携という文脈で議論を展開しており、その位置付けには都道府県により多様であるとしている。

なお、先に述べた「東日本大震災学術調査に係る被災自治体職員アンケート調査」では、被災自治体職員と県の出先機関との関係についての質問項目も用意された。本調査を用いた稲継によれば、発災直後（1 か月）において、県の出先機関は、県の他部署と比べ、市町村への第一線窓口として連絡頻度が高かった。また震災後 3 年経過後の状況においても、依然として県出先機関は、復興系の部署とともに、市町村への連絡頻度は高いままであった（稲継 2018, p108-10）。

防災人事についても、興味深い傾向が指摘されている。兵庫県の防災監（防災・危機管理を全庁横断的に取り仕切る、各部長より上位の特別職）のキャリアを調査した砂原・小林によれば、防災監は、その職に昇進する以前の部局長級ポストとして、県の出先機関である県民局での勤務経験が見られるという。これによって、実際の災害対応にあたる各県民局と、県庁の連絡を密にする効果が期待できるという（砂原・小林 2017, p206）。

以上のように、防災・危機管理行政の研究において都道府県出先機関に触れられたものは、広く府県と市町村の関係や防災人事行政について述べられたものの一部として、興味深い指摘はあるものの、その実態についてまとめた分析がなされているとはいえない。そこで、続く節では、都道府県に対するアンケート調査およびヒアリング調査の結果から、より包括的にこれらの実態を明らかにしていく。

4.3 全国都道府県アンケート調査による実態把握

4.3.1 アンケート調査の概要

本研究プロジェクトでは、2024 年 8 月から 11 月にかけて都道府県の防災・危機管理担当部署に対してアンケート調査を実施した（表 4-2）。有効回収率は 66%であり、31 の道府県より回答を得た³。防災・危機管理担当部署に送付した質問票については、本章末尾に付録として掲載している。

表 4-2 防災・危機管理部署へのアンケート調査の概要

名称	都道府県の防災・危機管理対策と地域出先機関に関するアンケート調査
調査時期	2024 年 8 月～11 月
調査方法	郵送・メール
抽出法	全数調査
対象数	47 都道府県
対象部署	本庁の防災・危機管理担当部署
回収数	31 都道府県
回収率	66%

4.3.2 都道府県の防災出先機関の組織

はじめに、都道府県の防災出先機関の組織面について尋ねた結果を示す。

（1）都道府県の防災・危機管理担当組織の規模

都道府県の防災・危機管理担当部署⁴の職員数（正規職員・非常勤職員の総計）を、本庁と地域出先機関（直属の職員のみ）それぞれについて尋ねた結果が表 4-3 である。

まず、本庁の防災・危機管理部署の規模は平均で 60 人ほどであり、標準偏差は 21.8 であった。なお参考までに、総務省による令和 6 年地方公共団体定員管理調査結果（令和 6 年 4 月 1 日現在、都道府県データ）による 47 都道府県の「防災部門」の職員数の平均も 60 人である。一方、防災・危機管理部署に直属する出先機関の職員規模は、平均で 25 人ほどであるが、団体ごとのばらつきはより大きく、0 人という回答も 10 府県にのぼった。

表 4-3 都道府県の防災・危機管理組織の規模（人数）

	最小値	最大値	平均値	標準偏差	N
本庁（非常勤を含む）	30	111	60.71	21.794	31
出先機関（直属の職員のみ、非常勤を含む）	0	91	24.89	27.146	27

（２）防災出先機関の設置形態

防災・危機管理の機能を持つ出先機関（以下、防災出先機関）の設置形態について尋ねた結果が表 4-4 である。前節で述べたように、各都道府県の地域出先機関は様々な形態をとっており、ヒアリング調査などからも、出先機関における防災・危機管理の位置付けにも多くのバリエーションがあることが確認できた。そこで、本アンケート調査では、「防災・危機管理の機能を持つ都道府県出先機関」の定義として「出先機関内において部局横断的な取り組みを行う必要があるような危機管理事案が発生した場合に、部局内の連絡調整を担当するとともに、当該事案に関して本庁や市町村との連絡調整・情報収集に従事する部署」とする説明文を付すとともに、やや細かな選択肢を用意し、実態の把握を試みた。

まず、何らかの形で、防災出先機関を置いているのは 23 団体（74.2%）であった。そのうち、最も多いケース（11 団体）が、「地方自治法第 155 条第 1 項による総合型の出先機関の中に、（総務系部署やその他の部署の名称で）実質的に防災・危機管理の機能／担当も置かれている」（総合型その他）であった。その他は、同様の総合出先機関に独立の防災・危機管理部署が置かれているケース（総合型防災、5 団体）や、地域振興や土木等の複数部署を統合した出先機関に防災・危機管理担当部署が置かれているケース（統合型防災、3 団体）などが見受けられた。一方、防災・危機管理の個別出先機関を置く団体は多くはなく（個別型防災、2 団体）、防災・危機管理の機能を持つ出先機関を置いていないというケース（防災出先なし）も 8 団体あった。以上のように、防災・危機管理分野においても、出先機関の設置形態には多様なケースがあることが分かった。

表 4 - 4 都道府県の防災出先機関の設置形態

	回答した道府県	N	%
① 総合型出先機関（自治法第155条第1項）の中に、防災・危機管理の部署も置かれている。【総合型防災】	北海道、神奈川県、滋賀県、京都府、兵庫県	5	16.1
② 総合型出先機関（自治法第155条第1項）の中に、実質的に防災・危機管理の機能／担当も置かれている。【総合型その他】	青森県、宮城県、秋田県、群馬県、新潟県、鳥取県、岡山県、徳島県、愛媛県、熊本県、沖縄県	11	35.5
③ 地域振興、土木、税務等の部署を統合した出先機関の中に、防災・危機管理の部署も置かれている。【統合型防災】	千葉県、三重県、島根県	3	9.7
④ 地域振興、土木、税務等の部署を統合した出先機関の中に、実質的に防災・危機管理の機能／担当も置かれている。【統合型その他】	福島県	1	3.2
⑤ 防災・危機管理の個別出先機関が置かれている。【個別型防災】	愛知県、高知県	2	6.5
⑥ 防災・危機管理の機能を持つ出先機関は置かれていない。【防災出先なし】	茨城県、栃木県、富山県、石川県、奈良県、山口県、香川県、福岡県	8	25.8
⑦ 無回答	岩手県	1	3.2
合計		31	100

次に、防災出先機関の設置形態と規模にどのような関係があるのか検討した。図 4-1 は防災出先機関の設置形態と職員数（実数）の関係を、図 4-2 は同じく防災出先機関の設置形態と本庁に対する出先機関の職員比率について示したものである⁵。データの数が少なく、また、防災・危機管理担当部署に直属する出先機関の職員数がゼロの回答も 10 団体と多いこともあり、設置形態ごとの大きな特徴は見られなかった。

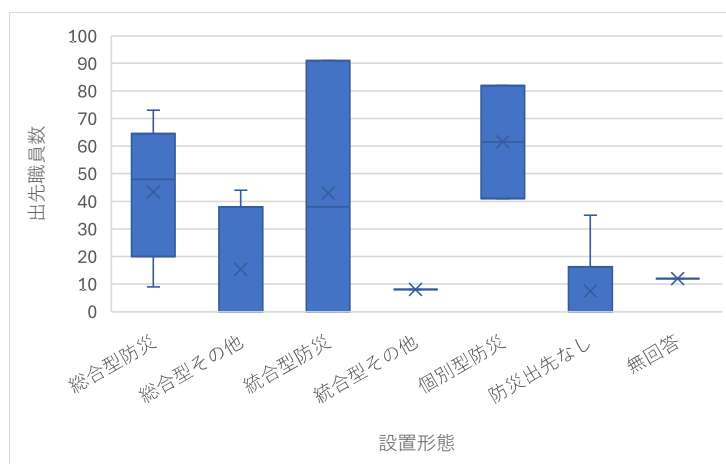


図 4-1 防災出先機関の設置形態と職員数

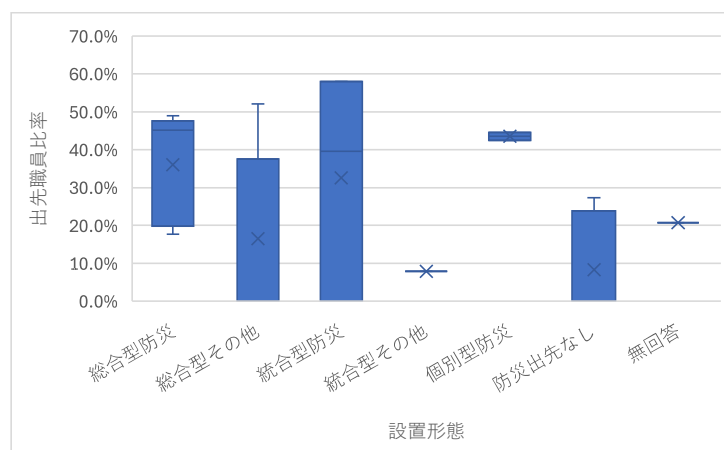


図 4-2 防災出先機関の設置形態と職員比率

(3) 防災出先機関の組織変更状況

先行研究では、都道府県の出先機関が 2000 年代より統合・再編されてきたことが指摘されていることから、防災出先機関の時系列の変化を把握するため、現在の設置形態となった年を尋ねた。その結果、防災出先機関を持つと回答した団体のうち、半数以上が不明と回答か未回答だったものの、回答のあった 13 団体については、表 4-5 に示す通り、2000 年代以降もコンスタントに組織変更されていることが分かった。

表 4-5 防災出先機関が現在の設置形態となった年

～2000年	2001～2005年	2006～2010年	2011～2015年	2016～2020年	2021年～
2	3	1	3	1	3
福島県 (1993) 兵庫県 (2020)	新潟県 (2002) 岡山県 (2005) 徳島県 (2005)	愛知県 (2008)	神奈川県 (2012) 熊本県 (2012) 高知県 (2014)	京都府 (2020)	群馬県 (2021) 千葉県 (2022) 北海道 (2023)

4.3.3 都道府県の防災出先機関の機能

ここからは、防災出先機関を持つと回答した 23 の団体に対し、その機能面について尋ねた結果を示す。

(1) 平時における防災出先機関の機能

防災出先機関の平時における機能について複数選択で尋ねた結果が図 4-3 である。回答数が多い順に、「本庁、市町村、関係団体が主催する防災訓練への参加」(21、以下のか

っこ内は回答団体数)、「発災時における出先機関から市町村への派遣要員の予めの選定」(19)、「市町村などが実施する防災関連の会議にメンバー（あて職）として参加」(16)と続く。また、半分ほどの団体が「市町村の防災関連計画策定への支援」(10)、「市町村との防災関連の連絡会議の主催」（「年1回以上」と「数年毎・不定期」を合わせて9）といった機能を持つとしている。

一方、「市町村の防災関連の取り組みに対するチェック機能」（「年1回以上」と「数年毎・不定期」を合わせて5）、「所管の圏域レベルでの防災関連計画策定」(3)⁶、「所管の圏域レベルでの防災訓練の主催」(7)、「広域避難に関する調整」(3)など、主体的な役割はあまり多くはない⁷。

以上より、防災出先機関の機能は、発災時の派遣要員の事前選定を除いて、どちらかというと受け身のものが多いといえる。

なお、これらの機能をいくつ選択したかについて、平均値は5.78となっている（表4-6）。

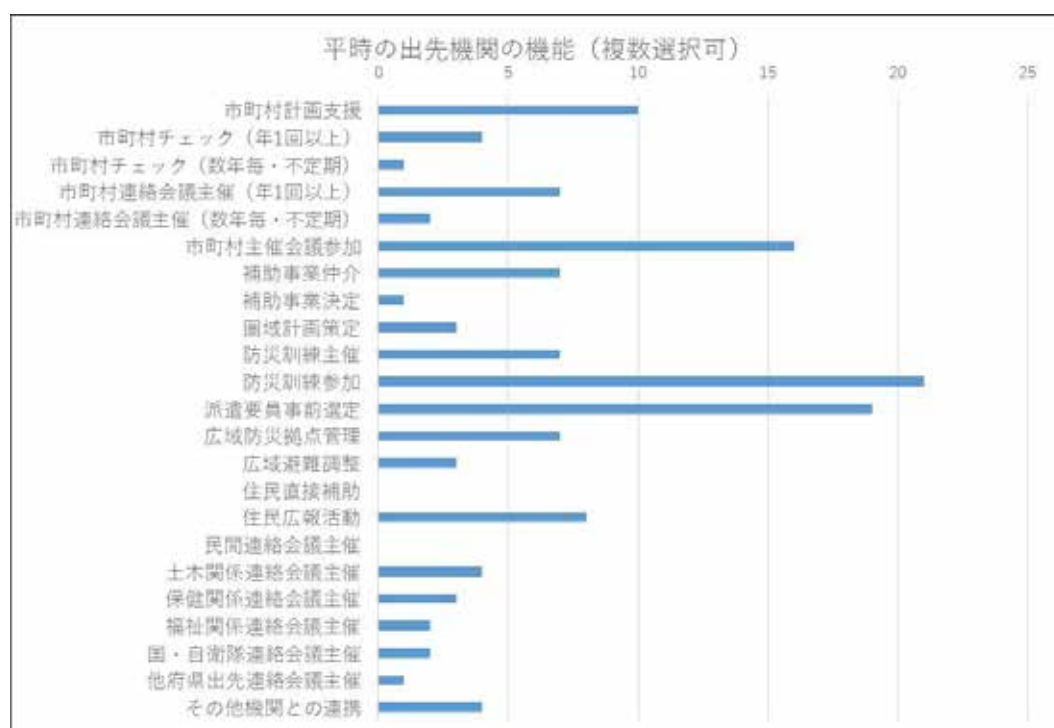


図4-3 平時における都道府県の防災出先機関の機能

表 4-6 平時における機能の数

	最小値	最大値	平均値	標準偏差	N
平時の出先機関の機能（23種類）のうちの 選択数	1	16	5.78	3.69	23

次に、防災出先機関の設置形態とこれらの平時における機能にどのような関係があるのか検討した。表 4-7 は、両者のクロス集計表に色付けをしたものである。あくまでも回答数を単純集計したものであり、やはり数の多い、地方自治法第 155 条にもとづく総合型をとる防災出先機関では、多くの機能を担っている一方、数としては少ない（2 団体）個別型の防災出先機関も、比較的まんべんなく機能を担っていることが分かる。

表 4-7 防災出先機関の設置形態と平時の各機能

平時の機能	出先機関の形態					
	総合型防災 (5団体)	総合型その他 (11団体)	統合型防災 (3団体)	統合型その他 (1団体)	個別型防災 (2団体)	無回答 (1団体)
市町村計画支援	3	3	1	1	2	0
市町村チェック（年1回以上）	1	1	1	0	1	0
市町村チェック（数年毎・不定期）	1	0	0	0	0	0
市町村連絡会議主催（年1回以上）	2	2	1	0	2	0
市町村連絡会議主催（数年毎・不定期）	1	0	1	0	0	0
市町村主催会議参加	4	6	3	1	2	0
補助事業仲介	1	2	1	1	2	0
補助事業決定	0	0	0	0	1	0
圏域計画策定	0	1	0	0	2	0
防災訓練主催	2	1	1	1	2	0
防災訓練参加	5	9	3	1	2	1
派遣要員事前選定	5	9	2	1	2	0
広域防災拠点管理	2	2	1	0	1	1
広域避難調整	1	0	0	0	2	0
住民直接補助	0	0	0	0	0	0
住民広報活動	4	1	1	1	1	0
民間連絡会議主催	0	0	0	0	0	0
土木関係連絡会議主催	1	2	0	0	1	0
保健関係連絡会議主催	0	2	0	0	1	0
福祉関係連絡会議主催	0	1	0	0	1	0
国・自衛隊連絡会議主催	1	1	0	0	0	0
他府県出先連絡会議主催	0	1	0	0	0	0
その他機関との連携	1	1	1	0	1	0

（2）発災時における防災出先機関の機能

防災出先機関の発災時における機能について複数選択で尋ねた結果が図 4-4 である。回答数が多い順に、「災害対策支部・災害対策地域本部（にあたるもの）の設置」（22）、「出先機関から市町村へのリエゾン機能」（21）、「現地に直接赴いての被災地の状況把握・情報収集」（18）と続く。また、半分ほどの団体が、「物資供給の拠点機能・ハブ機能」（9）を回答している。

平時において、発災時の派遣要員の事前選定を行っている出先機関が多いことから、発災時におけるリエゾン機能や現地情報収集機能を期待する向きが大きいことが分かるが、一方で、「出先機関から市町村への緊急支援チームの派遣（本庁からの派遣以外で）」（7）の回答はやや少ない。また、「応援・受援本部（にあたるもの）の設置」（4）、「本庁から出先機関のリエゾン機能」（4）などの回答も少ないことから、発災時に出先機関自体の態勢が強化されることは稀であるといえる。

なお、これらの機能をいくつ選択したかについて、平均値は 4.13 となっている（表 4-8）。

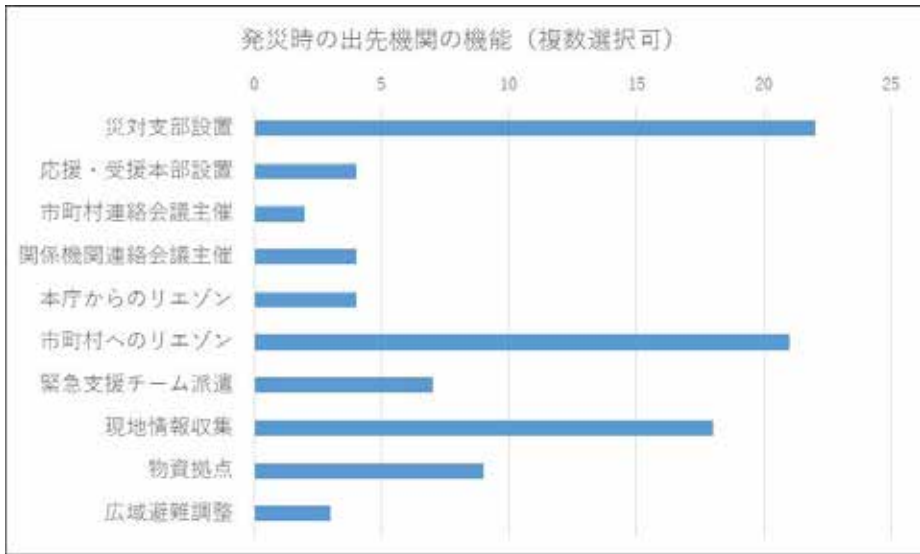


図 4-4 発災時における都道府県の防災出先機関の機能

表 4-8 発災時における機能の数

	最小値	最大値	平均値	標準偏差	N
発災時の出先機関の機能（9種類）のうちの選択数	2	9	4.13	2.01	23

次に、防災出先機関の設置形態とこれらの発災時における機能にどのような関係があるのか検討した。表 4-9 は、両者のクロス集計表に色付けをしたものである。ここでの特徴は、地方自治法第 155 条にもとづく総合型をとる防災出先機関のうち、防災・危機管理の部署が置かれているケース（総合型防災）と、総務系部署やその他の部署の名称ではありながら実質的に防災・危機管理の機能／担当が置かれているケース（総合型その他）との違いである。発災時には、前者は比較的主眼点なく多様な機能が担われているが、後者はその機能に強弱があり、「関係機関（民間、国機関、自衛隊等）との連絡会議の主催」や「本庁から出先機関へのリエゾン機能」などは担われていない。その他の出先機関の形態においては、回答数が少ないため、このような特徴は見出しにくい。あくまで可能性として、発災時には、総合型出先機関の中に防災・危機管理の部署が明確に置かれている場合に多様な機能を発揮するといえよう。

表 4-9 防災出先機関の設置形態と発災時の各機能

発災時の機能	出先機関の形態					
	総合型防災 (5団体)	総合型その他 (11団体)	統合型防災 (3団体)	統合型その他 (1団体)	個別型防災 (2団体)	無回答 (1団体)
災対支部設置	5	10	3	1	2	1
応援・受援本部設置	2	1	0	0	1	0
市町村連絡会議主催	1	0	0	1	0	0
関係機関連絡会議主催	3	0	0	1	0	0
本庁からのリエゾン	3	0	0	0	1	0
市町村へのリエゾン	5	10	2	1	2	1
緊急支援チーム派遣	1	2	1	1	2	0
現地情報収集	5	8	1	1	2	1
物資拠点	3	4	1	0	1	0
広域避難調整	2	0	0	0	1	0

（３）本庁と防災出先機関の機能別役割分担

本庁の防災・危機管理担当部署と防災出先機関の役割分担について尋ねた結果が表 4-10 である。アンケートでは、都道府県の防災出先機関が持つ可能性のある 22 種類の機能（質問項目）を挙げ、それぞれについて、6 段階のスケール（行っていない／本庁がほぼ全て担っている／本庁が担っている割合が多い／本庁と出先機関が同程度に担っている／出先機関が担っている割合が多い／出先機関がほぼ全て担っている）で尋ねた。表 4-10

では、各質問項目で最も回答率の高い選択肢を太字にしている。以下、各質問項目について大まかな傾向を記す。

市町村との情報伝達については、本庁と出先機関の役割が「同程度」とするものが最も多いが、回答はややばらけており、「出先が多い」も一定数ある。

市町村の個別事業への支援については、「本庁ほぼ」が最も多いが、回答はばらけており、「出先多い」も一定数ある。また、市町村の計画策定への支援についても、「本庁ほぼ」が最も多いが、回答はややばらけており、「出先多い」も一定数ある。

市町村へのハード面（防災施設整備等）の都道府県補助事業の交付決定については、本庁が担っていることが多く、そもそも行っていない団体も多い。同様に、市町村へのソフト面（防災訓練・啓発等）の都道府県補助事業の交付決定についても、本庁が担っていることが多く、そもそも行っていない団体もやや多い。

市町村の取り組みに対するチェック機能については、本庁が担っていることが多いが、回答はややばらけている。市町村への助言活動についても、本庁が担っていることが多いが、回答はややばらけている。

市町村との顔の見える関係構築については、本庁と出先機関の役割が「同程度」とするものが最も多いが、回答はややばらけており、「出先多い」も一定数ある。

市町村との連携（全般）については、本庁と出先機関の役割が「同程度」とするものが最も多いが、回答はばらけている。

所管の圏域レベルでの計画策定については、「行っていない」が最も多いが、回答はばらけており、行っている場合は、出先機関が担っていることも多い。

所管の圏域レベルでの防災訓練については、「行っていない」が最も多いが、回答はばらけている。

広域防災拠点の管理については、本庁が担っていることが多いが、回答はややばらけている。

広域避難に関する調整については、「本庁ほぼ」が最も多くなっている。

住民への直接補助事業については、そもそも「行っていない」とするものが最も多く、行っているも「本庁ほぼ」が多い。住民に向けた広報活動については、本庁が多く担っている。同様に、民間事業者との連携についても、本庁が多く担っている。

庁内の土木部署との連携については、本庁と出先機関の役割が「同程度」とするものが最も多いが、回答はややばらけている。一方で、庁内の保健部署との連携については、本

庁と出先機関の役割が「同程度」とするものが最も多いが、本庁も多い。同じく、庁内の福祉部署との連携については、本庁と出先機関の役割が「同程度」とするものが最も多いが、本庁も多い。

国機関・自衛隊等との連携については、本庁が担っていることが多い。

他の都道府県との連携については、ほとんど本庁が担っている。

防災・危機管理人材の育成については、ほとんど本庁が担っている。

全体として、本庁と比べてそこまで出先機関の役割が大きいとはいえないが、機能によっては本庁と同程度、あるいは、やや出先機関が多くを担っているとする団体もあった。

表 4-10 都道府県の本庁と防災出先機関の機能別役割分担

1. 市町村との情報伝達

行っていない	本庁ほぼ	本庁多い	同程度	出先多い	出先ほぼ	その他・無回答	N
0	5	5	8	5	0	0	23
0.0%	21.7%	21.7%	34.8%	21.7%	0.0%	0.0%	100%

2. 市町村の個別事業への支援

行っていない	本庁ほぼ	本庁多い	同程度	出先多い	出先ほぼ	その他・無回答	N
4	7	5	2	5	0	0	23
17.4%	30.4%	21.7%	8.7%	21.7%	0.0%	0.0%	100%

3. 市町村の計画策定への支援

行っていない	本庁ほぼ	本庁多い	同程度	出先多い	出先ほぼ	その他・無回答	N
1	10	5	3	4	0	0	23
4.3%	43.5%	21.7%	13.0%	17.4%	0.0%	0.0%	100%

4. 市町村へのハード面（防災施設整備等）の都道府県補助事業の交付決定

行っていない	本庁ほぼ	本庁多い	同程度	出先多い	出先ほぼ	その他・無回答	合計
9	10	3	0	0	1	0	23
39.1%	43.5%	13.0%	0.0%	0.0%	4.3%	0.0%	100%

5. 市町村へのソフト面（防災訓練・啓発等）の都道府県補助事業の交付決定

行っていない	本庁ほぼ	本庁多い	同程度	出先多い	出先ほぼ	その他・無回答	合計
6	12	2	1	1	1	0	23
26.1%	52.2%	8.7%	4.3%	4.3%	4.3%	0.0%	100%

6. 市町村の取り組みに対するチェック機能

行っていない	本庁ほぼ	本庁多い	同程度	出先多い	出先ほぼ	その他・無回答	合計
3	10	3	3	3	0	1	23
13.0%	43.5%	13.0%	13.0%	13.0%	0.0%	4.3%	100%

7. 市町村への助言活動

行っていない	本庁ほぼ	本庁多い	同程度	出先多い	出先ほぼ	その他・無回答	合計
0	7	7	4	4	0	1	23
0.0%	30.4%	30.4%	17.4%	17.4%	0.0%	4.3%	100%

8. 市町村との顔の見える関係構築

行っていない	本庁ほぼ	本庁多い	同程度	出先多い	出先ほぼ	その他・無回答	合計
0	1	2	13	5	1	1	23
0.0%	4.3%	8.7%	56.5%	21.7%	4.3%	4.3%	100%

9. 市町村との連携（全般）

行っていない	本庁ほぼ	本庁多い	同程度	出先多い	出先ほぼ	その他・無回答	合計
0	4	3	9	4	1	2	23
0.0%	17.4%	13.0%	39.1%	17.4%	4.3%	8.7%	100%

10. 所管の圏域レベルでの計画策定

行っていない	本庁ほぼ	本庁多い	同程度	出先多い	出先ほぼ	その他・無回答	合計
10	1	0	5	4	3	0	23
43.5%	4.3%	0.0%	21.7%	17.4%	13.0%	0.0%	100%

11. 所管の圏域レベルでの防災訓練

行っていない	本庁ほぼ	本庁多い	同程度	出先多い	出先ほぼ	その他・無回答	合計
5	4	2	4	3	4	1	23
21.7%	17.4%	8.7%	17.4%	13.0%	17.4%	4.3%	100%

表 4-10 都道府県の本庁と防災出先機関の機能別役割分担（続き）

12. 広域防災拠点の管理

行っていない	本庁ほぼ	本庁多い	同程度	出先多い	出先ほぼ	その他・無回答	合計
5	7	4	3	0	3	1	23
21.7%	30.4%	17.4%	13.0%	0.0%	13.0%	4.3%	100%

13. 広域避難に関する調整

行っていない	本庁ほぼ	本庁多い	同程度	出先多い	出先ほぼ	その他・無回答	合計
4	13	1	3	1	0	1	23
17.4%	56.5%	4.3%	13.0%	4.3%	0.0%	4.3%	100%

14. 住民への直接補助事業

行っていない	本庁ほぼ	本庁多い	同程度	出先多い	出先ほぼ	その他・無回答	合計
12	8	0	0	1	0	2	23
52.2%	34.8%	0.0%	0.0%	4.3%	0.0%	8.7%	100%

15. 住民に向けた広報活動

行っていない	本庁ほぼ	本庁多い	同程度	出先多い	出先ほぼ	その他・無回答	合計
0	12	5	4	1	0	1	23
0.0%	52.2%	21.7%	17.4%	4.3%	0.0%	4.3%	100%

16. 民間事業者との連携

行っていない	本庁ほぼ	本庁多い	同程度	出先多い	出先ほぼ	その他・無回答	合計
0	12	7	1	1	0	2	23
0.0%	52.2%	30.4%	4.3%	4.3%	0.0%	8.7%	100%

17. 庁内の土木部署との連携

行っていない	本庁ほぼ	本庁多い	同程度	出先多い	出先ほぼ	その他・無回答	合計
0	5	5	9	3	0	1	23
0.0%	21.7%	21.7%	39.1%	13.0%	0.0%	4.3%	100%

18. 庁内の保健部署との連携

行っていない	本庁ほぼ	本庁多い	同程度	出先多い	出先ほぼ	その他・無回答	合計
0	5	6	9	1	0	2	23
0.0%	21.7%	26.1%	39.1%	4.3%	0.0%	8.7%	100%

19. 庁内の福祉部署との連携

行っていない	本庁ほぼ	本庁多い	同程度	出先多い	出先ほぼ	その他・無回答	合計
0	5	6	9	1	0	2	23
0.0%	21.7%	26.1%	39.1%	4.3%	0.0%	8.7%	100%

20. 国機関・自衛隊等との連携

行っていない	本庁ほぼ	本庁多い	同程度	出先多い	出先ほぼ	その他・無回答	合計
0	16	4	2	0	0	1	23
0.0%	69.6%	17.4%	8.7%	0.0%	0.0%	4.3%	100%

21. 他の都道府県との連携

行っていない	本庁ほぼ	本庁多い	同程度	出先多い	出先ほぼ	その他・無回答	合計
0	19	2	1	0	0	1	23
0.0%	82.6%	8.7%	4.3%	0.0%	0.0%	4.3%	100%

22. 防災・危機管理人材の育成

行っていない	本庁ほぼ	本庁多い	同程度	出先多い	出先ほぼ	その他・無回答	合計
0	17	5	0	0	0	1	23
0.0%	73.9%	21.7%	0.0%	0.0%	0.0%	4.3%	100%

4.3.4 市町村との関係

ここでは、直接出先機関について質問したものではないが、関連して、平時と発災時における市町村との関係について尋ねた結果を示す。

(1) 平時における市町村とのコミュニケーション

質問票では、平時における市町村とのコミュニケーションについて、「平時より市町村の防災・危機管理対策を向上させる取り組み（相談対応も含む）を制度化しているか（例：定例的な進捗会議など、要綱等の有無を問わず実質的にルール化しているもの）」と尋ねた。その結果、回答した 31 団体中、18 団体（58.1%）が制度化していると回答した。

また、その自由記述欄には、「悪天候が予想される場合に、出先機関と管内市町村にて会議を行うこととしている」、「県内複数箇所に設置する防災出先機関において、市町村への助言や防災訓練等の連携した取組を実施している」といったコメントがあった。

また、出先機関に言及してはいないが、「防災・危機管理課職員に県内市町村を割り振り、担当制をとっている。各市町村からの訓練等の相談について、各担当が窓口となっている」という回答もあった。この他、年に 1 回～複数回の市町村担当課長会議や勉強会、ヒアリングを開催したり、合同防災訓練の際にコミュニケーションをとる、といった記述が多かった。

(2) 発災時における市町村への職員派遣

質問票では、発災時における市町村への職員派遣についても質問した。「災害の発生時、あるいは発生が差し迫っている時に、市町村に支援隊やリエゾンを派遣する仕組みはあるか」と尋ねた結果、回答した 31 団体中、あると回答したのは 30 団体（96.8%）にのぼった。これは、発災時の防災出先機関の機能として、市町村へのリエゾン機能を挙げた団体が非常に多かったこととも繋がっている。

4.3.5 過去の災害の経験とその影響

本アンケート調査では、直接出先機関について質問したものではないが、過去の災害の経験と、その後の災害対策に及ぼした具体的な影響についても尋ねている。これらの影響は、防災出先機関の機能や組織変更にも直接・間接に関わるためである。質問票では、過

去 10 年間（2014 年 1 月 1 日以降、アンケート回答時まで）の災害の経験を、中規模災害（災害対策本部が設置され、防災・危機管理部署を超えた対応を行ったもの）、および、大規模災害（特定非常災害の指定がなされたもの）に分けて、それぞれの経験の有無と、その後の災害対策に及ぼした具体的な影響（組織改編、人員増強など）について尋ねた。

その結果、中規模災害の経験があると回答したのが 27 団体（87.1%）となった。その後の影響（自由記述）として、台風災害後に「被災市町村への現地連絡員派遣について、積極的な情報収集に向けて派遣基準を柔軟化」したであるとか、大雨災害後に「市町村の災害対応力の強化（初動対応、被害認定調査等）が課題となったことから、積極的なリエゾン派遣や研修の充実、強化を図った」といった回答があった。

一方、大規模災害の経験があると回答したのは 16 団体（51.6%）となった。その後の影響（自由記述）として、「リエゾン派遣に係る要領の見直し」、「リエゾン制度の変更」、「応援・受援班の新設」といったリエゾンや応援体制の見直しのほか、防災部門自体の人員増強という回答が目立った。

4.3.6 小括

以上をまとめると、都道府県の防災出先機関に関する全国的な傾向は以下の通りである。

第一に、4 分の 3 の団体が何らかの防災機能を持つ出先機関を置いている。

第二に、平時においては、防災出先機関の役割はどちらかというと受け身のものが多い。

第三に、発災時においては、ほとんどの団体において、防災出先機関に災害対策支部を設置することとしたり市町村へのリエゾンの拠点とするなど、日頃の市町村との近い関係を生かした役割を担うことを想定している。

第四に、防災対策における本庁と出先機関の役割分担については、全体的に本庁の役割が大きい中で、市町村との顔の見える関係づくりや、市町村への各種支援など、一定程度、出先機関が役割を果たしている。ただし、これらの役割は団体によりばらつきがある。また、庁内の他部署との連携においても、出先機関には一定の役割が見られる。

このように、防災出先機関を置く都道府県は多く、団体によっては出先機関に一定の役割を持たせていることが分かった。

4.4 南海トラフ地震対策と都道府県の防災出先機関

4.4.1 ヒアリング調査の概要

本研究プロジェクトでは、2021年11月から2024年8月にかけて、南海トラフ地震発生により特に大きな被害が予想される7県14市町の防災・危機管理担当部署に対するヒアリング調査を実施した（前身となる研究プロジェクトでの実施を含む）。具体的な調査先は表4-11の通りである。各自治体の部署名は、窓口となっていた部署であり、ヒアリングには関係各課にご参加いただくこともあった。本節では、これらのヒアリング調査をもとに、適宜、前節で紹介した全国アンケート調査の結果も踏まえ、都道府県出先機関を通じた南海トラフ地震対策の実態をさらに検討する。

表 4-11 ヒアリング調査の概要

静岡県	2023年11月28日、吉田町防災課防災部門 2023年11月29日、沼津市危機管理課 2023年11月29日、伊豆市危機管理課 2023年11月30日、静岡県危機管理部危機対策課対策班
愛知県	2024年8月20日、南知多町情報防災課 2024年8月21日、愛知県防災安全局防災部災害対策課 2024年8月21日、弥富市役所総務部防災課防災グループ
三重県	2021年11月24日、三重県防災対策部 防災企画・地域支援課 2021年11月25日、松坂市防災対策課 2021年11月25日、伊勢市危機管理部危機管理課 2021年11月26日、南伊勢町防災安全課
兵庫県	2022年12月19日、兵庫県危機管理部総務課
和歌山県	2023年8月22日、和歌山県総務部危機管理局防災企画課 2023年8月23日、田辺市防災まちづくり課 2024年1月22日、串本町総務課防災・防犯グループ（オンライン）
徳島県	2022年8月29日、徳島県危機管理環境部とくしまゼロ作戦課 2022年8月30日、美波町消防防災課 2022年8月31日、徳島市危機管理局防災対策課
高知県	2024年8月5日、黒潮町情報防災課 2020年12月23日（オンライン）、2024年8月6日、高知県危機管理部南海トラフ地震対策課 2024年8月6日、高知市防災対策部防災政策課

4.4.2 ヒアリング7県の防災出先機関の形態

ヒアリング実施時における7県の防災出先機関の形態は表4-12の通りである。出先機関（全般）の設置形態については、水谷・平岡（2018）の分類によれば、7県中、2県が完全総合型、2県が一部地域総合型、3県が完全個別型となっており、都道府県アンケート調査でも見られたように、ここでも設置形態は多様である。県内の防災出先機関の数（おおむね地域区分の数に準じる）は3～10とこれも幅広い。防災出先機関に限った設置形態については、防災特化型の個別出先機関が2県、総合出先機関の中に置かれているケースが3県、地域振興系あるいは総務系の個別出先機関の中に置かれているケースが2県である。ただし、防災出先機関（が含まれる出先機関）の名称や、本庁ではどこの所管になっているかを細かく見ると、地域振興系との接点が多いことが分かる。後述の各県の設置形態についての記述からも読み取れるように、近年の出先機関の整理統合の流れを受け、防災分野は地域振興分野に包摂される傾向が強いといえる。

表4-12 ヒアリング7県の防災出先機関の設置形態

	出先機関（全般）の設置形態	防災出先機関の名称 （本庁の所管）	防災出先機関の数	防災出先機関の設置形態
静岡県	完全個別型	地域局（地域振興系）	4	地域振興系の個別型出先機関の中に担当課
愛知県	一部地域総合型	県民事務所（総務系）、東三河総局（総合型）	5	総務系の個別型出先機関の中に担当課
三重県	完全個別型	地域防災総合事務所、地域活性化局（いずれも地域振興系）	9	防災特化型の個別型出先機関（所管は地域振興系）
兵庫県	完全総合型	県民局、県民センター（いずれも総務系）	10	総合型出先機関の中に担当課
和歌山県	完全総合型	地域振興局（総合型）	7	総合型出先機関の中に担当グループ（地域づくり課）
徳島県	一部地域総合型	総合県民局（総合型）（東部地域以外）	3	総合型出先機関の中に担当部
高知県	完全個別型	総合防災対策推進地域本部（防災系）	5	防災特化型の個別型出先機関

以下は、各県の防災出先機関の設置形態の詳細である。

（１）静岡県

静岡県は、４つの地域に分かれており、それぞれに個別型の出先機関が置かれている「完全個別型」である。静岡県ではかつて、防災危機管理部門の直属の個別出先機関（地域防災局）を４地域に置くという全国でもめずらしい体制をとっていた^８。２０１８年に、それまでの危機管理系と地域振興系の個別出先機関が統合されて新たに４つの地域局となり、それぞれの地域局の中に危機管理課と地域課が置かれている。災害発生時には、これらの４つの地域局がそのまま「方面本部」として機能する体制となっている。

（２）愛知県

愛知県は、県内５地域のうち、４地域（尾張、海部、知多、西三河）には、総務系の所管で県民防災安全課、環境保全課、産業労働課からなる個別出先機関である県民事務所が置かれている。一方、東三河地域には東三河総局として、同地域の各部局出先機関がネットワーク型で構成する総合型出先機関が置かれている。すなわち、愛知県は「一部地域総合型」であるといえる。発災時の体制としては、東三河地域のうち新城設楽地域が分かれて、計６か所の方面本部が設置される。

各県民事務所および総局には防災安全課が置かれており、平時の職員数は、大きい地域（尾張、西三河、東三河）では十数名、小さい地域（海部、知多、新城設楽）では数名の規模である。大規模災害発生時には、これらの職員に加え、同じ県民事務所の防災担当ではない他課から応援が入ることとなる。なお、愛知県では、県民事務所の防災担当職員の人事については、課長補佐級以下は（本庁の）防災安全局の内部人事として行われている。

（３）三重県

三重県は、本庁の各部局が個別に出先機関を地域に置いているため、「完全個別型」に分類できる。防災分野の出先機関としては、地域防災総合事務所（地域により地域活性化局という名称）が全９地域に設置されている。ただし組織系統としては、本庁の防災系（防災対策部）や土木系（県土整備部）ではなく、地域振興などを所管する市町対応部署（地域連携・交通部）に所属している。なお、名称が地域防災総合事務所ということからも分かるように、実質的には防災に特化した出先機関にはなっている。なお、広域防災拠点は地域をカバーする形で５カ所整備されている。

（４）兵庫県

兵庫県は、県下の全 10 地域に総合型出先機関を置いている、「完全総合型」タイプである。名称は、県民局が 7 か所、県民センターが 3 か所となっている。総合型でありながら 10 か所とかなり小まめに設置されている県の一つである。防災関係の機能は、これらの県民局・県民センターの中に含まれている（総務防災課）。災害時には本庁の災害対策本部と同様、地方本部が設置され、両者間で密接な連絡調整を行うこととされている。また防災という点からは、阪神南・北播磨・西播磨・但馬・丹波・淡路の 6 か所の県民局・県民センターには、物資備蓄等の機能を有する広域防災拠点が設置されており、災害時には、県民局・県民センターが広域防災拠点を開設・運営することになっている。

（５）和歌山県

和歌山県は、県下を 7 地域に区分し、地域づくり、健康福祉、農林水産、建設の 4 部門からなる総合型の出先機関として地域振興局を置いている「完全総合型」である。防災担当は地域づくり課の地域振興・防災グループとして置かれている。基本的に 7 つの地域振興局に防災分野に専従の職員はおらず（南部の 1、2 の振興局にはそれぞれ 1 名いる）、防災危機管理の他に、選挙や産業の一部などを兼務している。なお、地域振興局で現場を持っている土木、農林、保健所の職員数は比較的充実しており、市町村の状況もある程度把握できているが、総務系や企画系の職員数はだんだん少なくなってきたという。したがって、防災においても土木・建設系などとの連携が不可欠になるという。

なお、和歌山県では、ヒアリング調査当時、地域振興局の機能強化を検討中であった。すなわち、過去 20 年ほど行政改革の一貫として県職員数を削減する中で、機能を本庁に集約し出先機関の機能を縮小してきたが、今後はより地域の市町村をサポートする体制が求められることから、地域振興局のあり方を再検討するとのことである。

（６）徳島県

徳島県は、県下を 3 地域に区分しているが、そのうちの 2 地域に総合型の出先機関（南部総合県民局、西部総合県民局）を置き、徳島市を含む東部地域には置いていない。したがって、「一部地域総合型」タイプといえる。沿岸部にあたる南部総合県民局の地域創生防災部には 40～50 人が在籍し、その中で防災担当の人員は、担当部署の職員 14 名（兼務含

む)と局長、副局長、部長、副部長、次長等をあわせて総勢 20 名程度である。また、2 つの総合県民局では、自衛隊 OB を採用し、かれらが中心となって各県民局独自の防災訓練を実施している。防災拠点としては、東部の北島町に防災センター、南部の海陽町には南部防災館、西部には西部防災館が置かれている。

総合県民局のない東部については、県庁職員が派遣される場合や、県土整備部（東部県土整備局）が束ねる場合がある。県東部には総合県民局がないが、いわゆる土木事務所にあたる東部県土整備局が東部の災害対応を束ねる役目になっている。ヒアリングによれば、南部や西部と比べるとやや地域としての一体感は薄れるが、むしろ本庁から市町村への働きかけが多いとのことである。

（7）高知県

高知県は、本庁の各部局が個別に出先機関を地域に設置している「完全個別型」である。防災部局としては、2011 年の東日本大震災を受け、2014 年より、県内 4 圏域の 5 か所に「総合防災対策推進地域本部」という個別機関を設置している（2023 年 8 月に「南海トラフ地震対策推進地域本部」から名称変更）。2018 年時点で、防災専任職員が 5 か所で計 30 人配置されるとともに、他部局の出先機関である土木事務所と福祉保健所の職員 26 人が兼務となっている。日頃は地域本部として活動し、県の出先機関や防災関係機関を含めた地域での応急活動体制（総合防災拠点の整備、市町村の防災対策の支援など）を整えている。また、大規模災害発災時にはこれらの地域本部が災害対策支部として活動することとなっている。また、県内に総合防災拠点は 8 か所設置されている。

4.4.3 南海トラフ地震等に備える防災出先機関の機能の分析

以下では、ヒアリング調査とアンケート調査を踏まえ、平時から発災時の対応の流れに沿い、（1）市町村とのコミュニケーション、（2）組織的対応（平時と発災時の切り替え）、（3）発災時の情報収集と職員派遣、の 3 点から防災出先機関の機能についてさらに詳しく検討する。

（1）市町村とのコミュニケーション

防災対策における組織間連携については、普段から「顔の見える関係」を構築する必要

性がよく強調されるが、市町村に近い出先機関において、それは具体的にどのような取り組みを通じて行われているのだろうか。アンケート調査では、防災出先機関は比較的受身の傾向がうかがえたが、ヒアリングからは、市町村向け補助事業や、市町村の防災対策を定期的にチェックする仕組みを通じて、両者の関係が築かれていることが分かった。

まず、アンケート調査では必ずしも実施している団体は多くはなかった、市町村向けの補助事業や交付金事業についてである。ヒアリングでは、財政力の弱い市町村にとって、現実的には、県からこうした補助金を獲得することは防災対策の大きな動機の一つともいえ、そのやりとりを通じて結果的に顔の見える関係が構築されることがうかがえた。静岡県では、出先機関が県独自の市町向け予算措置である「地震・津波対策等減災交付金」の交付裁量権を持つ。そのため、平時より市町が交付金をめぐって出先機関に相談をもちかけることが多く、意思疎通が図られているほか、市町にとってみれば、県の本庁よりも出先機関のほうが自分たちの実情をよりよく理解しているという印象を抱いているという。さらに、出先機関は市町からの要望を本庁につなぐ立場でもあることから、双方の中間としての苦勞もあるのではないかという（市町側からの）指摘もあった。

続いて、市町村の防災対策を定期的にチェックする仕組みについてであるが、アンケート調査では、6割近い団体が市町村の対策を確認する何らかの制度を導入していた。兵庫県では、本庁の危機管理部各課の職員を中心に、防災力自己点検のチェックリストを用いた市町の準備状況のチェックを行っている。市町への聞き取り調査の際には出先機関の職員も参加し、情報共有を行っている。単なる可否チェックではなく、特に小規模自治体において手の回らない対策や、どのような要望があるかを、チェックリストに上らない内実の部分も含めて綿密に聞き取り、意見交換することに重点が置かれている。ここに出先機関の職員が入ることによって、市町の担当職員らとの顔が見える関係づくりに努めているとのことであった。和歌山県でも、基礎自治体の職員数規模が小さいため発災時の「体力」が少ないところが多いという認識のもと、県が市町村をサポートする様々な体制が敷かれており、そこに出先機関にも一定の役割が想定されている。高知県でも、同様に、本庁における市町村の取り組みの進捗管理を受けて、出先機関である総合防災対策推進地域本部も加わって市町村訪問や調査などを行い、状況把握を行っているという。

基礎自治体の側から見ると、平時においては出先機関とのやりとりの中で顔の見える関係が築けているという感覚もある一方で、出先機関における防災分野の専従職員も多くはないことから、多岐にわたる防災関連業務を出先機関の職員だけと細かくやりとりするの

は難しいという指摘もあった。

さらに、これら以外にも、出先機関を通じ、所管の地域ごとの特性に応じたきめ細やかな活動が見受けられた。特に、地域単位での合同防災訓練や市町村の防災訓練を通じてのやり取りが最も多く言及されたのは、アンケート調査の結果と重なるところである。例えば静岡県では、地域ごとに自然環境や所管の自治体数に大きな差異があるため、出先機関の裁量で、地域の特性に合った取り組み（市町の災対本部運営訓練への参加と検証、帰宅困難者対策、原子力防災訓練等）を行っている。

出先機関が一步踏み込んだ関与を行っている事例もある。高知県では、出先機関が置かれている4つの圏域（地域）ごとに、市町村や交通事業者と共同の広域避難計画が策定され、出先機関と市町村が連携して広域避難訓練を行っているが、市町村を超えた避難所指定のマッチングなどに際して県職員が細やかな調整を行っている⁹。また、徳島県では、市町村における災害時のケースマネジメントにおいて外部の実働機関の応援を必要とすることも考えられるため、この点を含めて出先機関が企画立案に関与しているという。

一方、ある県では、基礎自治体と平時に顔を合わせる出先機関の職員が必ずしも防災に詳しい職員ではないことから、基礎自治体が行う取り組みへの支援が思うようにできていないという問題意識があり、災害時に支援できるような県職員の能力向上の取り組みが不可欠と認識されている。一方で、普段は出先機関が基礎自治体の業務をサポートしているが、近年は人員削減のあおりを受け、出先機関の業務を本庁で集約するという流れになっており、出先機関の職員数も仕事も減少傾向にあるという。このため、普段から市町と顔を合わせて防災対策を検討する業務も本庁で行うことが多くなったという指摘もあった。基礎自治体から見た出先機関および本庁の姿勢には、県によって温度差があり、基礎自治体が本当に必要とする支援の内容について、県にはもっと積極的に把握に努めてほしいという希望も聞かれた。他方、複数の県において、出先機関と基礎自治体の距離が近くなるにつれ、逆に本庁と出先機関の間に距離が生じてしまうことの懸念も聞かれた。出先機関は本庁と基礎自治体の間に立つからこそ、一定のジレンマを抱えていることも浮き彫りになった。

（２）組織的対応（平時と発災時の切り替え）

アンケート調査では、発災時に防災出先機関それ自体に本庁から支援が入り態勢が強化されることはまれであることが分かった。また、防災出先機関は、土木、保健、福祉とい

った庁内の他部署との連携も一定程度行われていることも明らかになった。ヒアリングにおいては、都道府県ごとの様々な防災出先機関の形態がある中で、平時および発災時の組織的対応には一定の共通点が見受けられた。一言でいえば、防災出先機関が行うことが期待される様々な機能に対して人員が不足しているため、併任や兼任、あるいは臨機応変な指揮命令系統の変化という形で、部局横断的な対応が不可欠ということである。

まず平時についてであるが、総合出先機関を持つ和歌山県によれば、防災担当の入る地域づくり部門と、健康福祉部門（保健所）や建設部門が、ともに総合出先機関の長（振興局長）の下で業務にあたっており、平時より出先機関の中でも横断的に業務を行えているとしている。兵庫県では、出先機関は本庁と比べて少ない人員で様々な機能を担うという点においては、職員規模の小さな町などと似た側面があるという。例えば、出先機関の防災担当職員は、地方創生や人口対策関連事業など複数の役割を担うことも多く、様々な地域の行事の中で市町の職員と頻繁に顔を合わせていることから、自然と顔の見える関係が築けるようになるという。また、静岡県は、地域振興系の出先機関の中に地域課と危機管理課が置かれているが、防災関係はこの2課で回す体制となっている。出先機関には、先述のとおり、予算措置の裁量権を持つ市町向けの「地震・津波対策減災交付金」があり、厳密には区分はあるものの地域振興と防災は関連も多く、一定の予算規模があることから、全体として市町に対する影響力も大きいことがうかがえる。

一方で、複数の県によれば、平時において基礎自治体の防災部署と出先機関の防災部署の間でのやりとりは多いものの、部署を超えたやりとりはほぼなく、土木系の部署¹⁰や農林系の部署と多少の接点があることを除いて、縦割りのやりとりが主であるとのことであった。

では、災害発生時に、防災出先機関はどのような組織態勢をとることになっているのだろうか。静岡県では、防災部門の入る個別型の出先機関（地域局）が置かれている総合庁舎には、土木系、福祉系、財務系などの事務所も置かれている。しかし平時はあくまでもそれぞれが個別型の出先機関となっているため、総合出先機関に見られるような単一の長がいる訳ではない。しかし、発災時には地域局が方面本部となり、方面本部長となった地域局長の下に上記の各出先機関の機能がぶら下がる態勢に切り替わり、地域内の各部門の情報が集約される。すなわち、平時において本庁の各部局にぶら下がる個別出先機関が、発災時にはあたかも総合型の組織のような体制に切り替わるといえる。なお、こうした態勢においても、例えば、土木事務所は方面本部長と同時に、平時のルートである本部（本

庁)の交通基盤部にも情報を上げることになる。

愛知県でも同様に、発災時には県内 6 地域において方面本部体制をとる。平時には、総務系の個別出先機関（県民事務所）あるいは総合出先機関である東三河総局の中の防災安全課が防災対策の担当であるが、発災時には、出先機関内の他課（環境保全課、産業労働課）から応援が入ることとなっている。こうした場合には、防災職員 1 名と他課職員若干名などのグループ体制をとるが、他課の職員の職級のほうが上であっても防災職員がリーダーとなる。このように、発災時には出先機関の内部でも態勢が切り替わるほか、方面本部体制として、管内に所在する保健所、建設事務所、農林水産事務所、水道事務所、教育事務所等の個別出先機関がここに加わり、総合型の組織となる。

高知県では、防災系の個別出先機関（総合防災対策推進地域本部）が地域に置かれているが、発災時にはこの地域本部の職員に、予め定められた土木事務所や保健福祉系の出先機関職員が合同し、災害対策支部を構成することになる。その際には、これらの職員は個別出先機関の職員ではなく本庁兼務発令の職員という位置付けになる。ただ、このケースにおいても、発災時には実質的に、出先機関の組織が個別型から総合型に切り替わるといえる。

なお、ある県によれば、発災時には現場を持つ個別型の各出先機関がそれぞれの判断で迅速に活動できるというメリットがあるが、反面、発災時に置かれる総合型の長と各出先機関の長が別々に存在することになるので、各出先機関の対応や情報をいかに円滑に共有するかについて、懸念があることも明かされた。こうした懸念は、個別出先機関か、総合出先機関か、どちらがよいかを一概に言い切れない難しさでもある。

（３）発災時の情報収集と職員派遣

都道府県出先機関は、発災時に市町村への情報収集や緊急支援を行う際のベースとして活用される傾向にある。これはまさに物理的な距離の近さや職員同士の日常的な接触を生かした派遣のあり方といえる。アンケート調査では、実に回答した団体のほとんど（97%）が、災害時のリエゾンや派遣隊の制度を整えているとした。また、防災出先機関を持つ都道府県のうち 8 割以上が、発災時における出先機関から市町村への派遣要員を予め選定している。また、発災した際には、出先機関には災害対策支部（にあたるもの）が設置され（約 95%が回答）、市町村からの情報を収集する機能を持つ（8 割弱が回答）一方、情報収集以外の現場対応を行う派遣チームを出先機関から直接送るとした団体は一部（約 3 割）

であった。ヒアリングでも、こうした発災時の市町村への職員派遣としては、情報収集を主体とするものと、実際に市町村の現場活動を支援するものが想定されていることが分かった。

静岡県では、平時から各市町担当としての数名ずつの県職員が任命される「連絡員（リエゾン）」という仕組みがある。出先機関から近隣在住の県職員数名が毎年任命されており、年に数回の訓練において市町に出向き、派遣のルート確認や県の情報共有システム「FUJISAN」の入力訓練などを行うとともに、発災時にも市町に派遣され、市町からの情報を出先機関を通じて県庁の災対本部に上げることになっている。なお、静岡県では、1996年に発災時の市町支援の派遣隊である「緊急防災支援室」（通称スペクト、警察・消防などの実働組織の関係機関からの出向者も含む、）が本庁に設置され、その後、当時の防災出先機関に移設された。しかし、その後の組織縮小により、現在は出先機関をベースとした緊急派遣体制はない。一方で、2022年の台風第15号被害の教訓から、翌年、本庁の防災担当部署の職員やその経験者を中心に1班3名の15班体制による「市町支援機動班」が設置され、大災害の際には市町に派遣され積極的な支援を担うことになっている。

愛知県では、発災時に出先機関を拠点とする方面本部から各市町村に向け、先遣情報収集チームや支援チームといった形で応援職員を派遣できる体制をとっている。ただし、方面本部の地域によってはカバーする市町村の数が大きく異なり、その数の多い地域では方面本部からの人員だけでは不足することが想定されるため、本庁の防災担当部署から方面本部支援チームという形で応援が入ることになる。このように、方面本部から市町村へ、さらに本庁から手薄となった方面本部へ、という二段構えの体制となっている。なお、具体的な派遣職員の決定については、予め本庁の防災担当部署の各職員の居住地を把握し、できる限り近いところへ派遣されることになる。これらの職員は、平時より出先機関において市町村との訓練に参加し、例えば、市町村側から県の防災情報システムにアクセスし入力作業を行うといった訓練も実施されている。

三重県では、市町への職員派遣制度としてプッシュ型の緊急派遣チームを設定している。ただし、ヒアリングによれば、派遣される職員は必ずしも防災に詳しい職員ばかりではないことから、発災後の市町との連携に問題が生じる可能性も認識されていた。その仕組みとしては、まず防災出先機関から主に情報収集のために職員を派遣し、出先機関の人手が足りなくなれば、その不足分が本庁から派遣されるという二段構えである。さらに、市町の本部機能などにも人手が足りない場合は、本庁から追加で派遣するという構えとなって

いる。

兵庫県では、総合出先機関の職員は、災害の発生時、県の先遣隊「ひょうご災害緊急支援隊 (HEART)」の構成員として、被災市町の状況把握を行うこととなっている。HEART は本庁からも出向くことになっているが、出先機関の方が発災現場に近い場合が多いため、まずは出先機関に登録されている隊員（数名）がいち早く出向くことになる。派遣隊員は市町の本部会議に出席したり、市町と県の情報共有システムへの入力作業の代行といった補助活動を担う。ヒアリングによれば、現場に詳しい出先機関職員が地方本部として現地の対応を行うことで、迅速で的確な対応が目指されている半面、逆に本庁との間に齟齬が生じないように、訓練などを通じて連携体制の確認を行っているという。

和歌山県では、発災時、出先機関は災害対策支部となり、市町村から上がってくる被害情報と振興局が集めてきた被害情報を集約し、県庁の本部へ上げることになる。また、2011 年の紀伊半島大水害を契機として、非常時に県職員が市町村の応援に入る体制として緊急機動支援隊を発足させた。1 班数名の複数班体制とし、沿岸部の市町に本庁の各職員を百人単位で割り当て、発災後 1 週間程度現地に入ることとしている。ヒアリングによれば、チームで派遣された職員は出先機関をベースにリエゾン活動をしつつ、場合によっては、例えば避難所におけるニーズ把握と県庁への発信など、市町村職員の業務を補うことも想定されている。一方で、課題として、これらの職員は必ずしも防災・危機管理の経験者ではないということ、県職員数そのものの減少により発足当初の体制の維持が人数的に困難であること、基本的には本庁勤務職員があたるため派遣先の土地勘があったり出先機関の経験があるとは限らず、実際に派遣されるルートの難しさも想定されることなどがあり、予め自身の割り当てが分かることで派遣ルートや使用する防災系通信機器の使用方法などを事前に訓練・学習してもらうよう努めているという。

徳島県では、大規模災害の際には、総合型出先機関から被災市町村にリエゾンが派遣され、現地の情報収集を行うとともに、県と市町村のやりとりの窓口になる。

高知県では、県内 5 か所の防災出先機関において、予め市町村連絡員を任命し、発災時にどの市町村に派遣されるかを確定している。発災時には、防災出先機関が災害対策支部になるとともに、これらの連絡員が市町村に派遣され、情報収集や県と市町村の間の調整業務を行うこととなっている。

以上のように、いずれの団体も何らかの形で市町村へのリエゾンや派遣隊の仕組みを整えており、その中で、出先機関が人的支援の調整弁となっているケースもあることが分か

る。いずれにしても、県職員が派遣先の土地勘を持ちうるかどうかことが重要と認識されており、その意味で、平時からの出先機関をベースとしたコミュニケーション活動が一定の意味を持つだろう。

4.5 まとめ

本研究は、都道府県の防災対策を出先機関という組織を通してその実態を把握することを試みた。そこで明らかになったのは、防災出先機関にどのような機能が期待されているのかということであったが、防災対策の難しさは、そもそも災害が発生しなければその本来の機能を評価することができないところにある。したがって、本研究が明らかにした「防災出先機関の実態」についても、あくまでもその全体像の半分（つまり南海トラフ地震が発生する前の準備段階における実態）をカバーしているに過ぎない。

このような根本的な限界があるとはいえ、本研究は以下のような結論を導き出すことができた。

第一に、多くの都道府県は何らかの形で防災の機能を持つ出先機関を置いているが、特定の形態の出先機関が特定の機能を持つ、といったような目立った傾向は把握できなかった。その一方で、市町村の防災対策の対応力を超える災害に備え、財政面や人員確保の面から市町村を支援する最前線として、平時より出先機関を通じた多様な活動が行われていることが明らかになった。平時においては、防災訓練や市町村の防災対策への助言に加え、出先機関を通じた市町村向けの予算措置といった、より積極的な関与を通じたコミュニケーションが、双方の顔の見える関係をより濃いものとしていることが分かった。

第二に、とはいえ、出先機関を通じて一定の広域レベルで積極的な防災対策が行われているかといえば、いくつかの事例を除いて、必ずしも多いとはいえない。出先機関の組織形態それ自体が、2000年代以降の行政機構再編の波を受けて、大きくは縮小傾向にあるため、出先機関の防災対策も限られた人手のなかで行わざるを得ない。

第三に、反面、そうした制約がある中でも、防災出先機関は、平時においては市町村との接触が多いことから、発災時には、臨機応変に出先機関の各部署を連携させることで、都道府県-市町村を通じた災害対応の柔軟な調整弁としての役割が期待されている。特に、発災時における本庁からの職員派遣の拠点として、また、部局横断的な地域本部として、意識的に出先機関を防災対策に組み込んでいる県も見られた。

このように、防災対策の機能を持つ都道府県出先機関を置くことの意義と実態が示され

た上で、では結局、どのような出先機関の形態が望ましいだろうか。アンケート調査とヒアリング調査を踏まえ、防災出先機関の形態とその機能の関係について、仮説的な結論を示すとすれば、以下のようになる。全体として、総合出先機関の中に明示的に防災担当部署が置かれているか、または総合出先機関の中に実質的に防災機能が置かれているか、もしくは防災に特化した個別出先機関が置かれているほど、平時においては多様な機能が担われている。さらに、発災時には、総合出先機関の中に明示的に防災担当部署が置かれている場合に、より多様な機能が担われている。そして、平時は個別型であっても、発災時には総合型に切り替わるというケースも多い。以上より、どのような出先機関の形態であっても、明示的に防災担当部署が設置されていることによって、より多様な防災対策の機能を発揮する可能性があるし、発災時の総合型への切り替えもスムーズになる可能性がある。また、もう一つのより重要な考察として、本庁と出先機関の役割分担においては、市町村に積極的に関与するために必要な決定権限を出先機関の側に委ねることで市町村とのコミュニケーションが増加する可能性がある。そのためにはやはり、出先機関の中に明示的に防災担当部署が置かれることが望ましいだろう。

【注釈】

- 1 岩手県では発災以前より、津波・地震による広域災害発生時の対応拠点として、被害発生予想地から遠い県庁所在地である盛岡市では不相当と考え、遠野市を対応拠点に設定し、沿岸部市町村や自衛隊等とも協力して訓練を行ってきた。この方式は、震災後の支援における情報収集問題を大幅に緩和し、応援体制の調整にも貢献した（大西 2017, p9）。
- 2 関西広域連合の取り組みについては、カウンターパート方式で担当する被災県が決まっただけでは意味がなく、そこで構成府県が支援活動を完遂して初めて意味があるのであり、この方式が機能するためには、支援側の府県と市町村の関係が円滑なものでなければならないという指摘もされている（北村 2017, p96）。
- 3 本章で紹介するデータは速報値であり、今後修正の可能性がある。
- 4 本アンケート調査では、防災・危機管理担当部署の定義を「都道府県庁内にある防災、危機管理、消防、原子力対策を所管する課室」とし、回答者ごとの揺らぎを避けるため、以下のような手順をとった。まず、2024 年 5 月から 8 月にかけて実施された都道府県の人事担当部署向けアンケート調査（第 3 章を参照）において、庁内にある防災、危機管理、消防、原子力対策を所管する課室を尋ねた。次に、得られた回答に対して、各府県の最新の機構図を確認し、未回答の府県の課室や、明らかに対象／非対象と思われる課室の追加・削除などの修正を加えた。さらに、これらによって得られた各都道府県の具体的な課室名を、本アンケートにおける各都道府県の質問票の問 1 にそれぞれ具体的に示し、回答を依頼した（【付録】のアンケート調査票を参照）。
- 5 「防災出先なし」と回答にも関わらず、出先機関職員がカウントされているのは、表 4-4 の防災出先機関の定義には含まない、消防大学校や防災航空センター等の職員も含んでいるためである。

- 6 具体的な計画として、管内ごとのBCP、圏域ごとの広域避難計画などが挙げられた。
- 7 「その他の機関との防災関連の連携」の具体例として、地元気象台と連携した気象防災ワークショップの実施、河川流域一帯での広域避難対策などが挙げられた。
- 8 1996年、阪神淡路大震災を教訓として、大規模災害発生の際に市町村の支援を行う派遣チーム「緊急消防支援室（SPECT）」が県庁内に設置された。SPECTは防災職員に加え、警察、消防、ライフライン関係の企業からの出向者によって編成された。2005年、地域の防災力向上のため、県内4地域に地域防災局が新設され、SPECTの機能はここに吸収された。その後、実働組織が抜けて組織が縮小され、2019年には危機管理局（旧・地域防災局）と支援局が統合され地域局となった（静岡県ヒアリング、および、「静岡新聞」1996年2月2日、2004年9月23日、2018年2月14日）。
- 9 例えば、中央圏域では、特に県内最大の人口を抱える高知市において、全ての公共施設等を避難所として利用したとしても、最大約4.5万人分の避難所不足が生じる可能性がある。このため、まずは市内の民間施設の活用が検討されているが、これに加え、市外への広域避難の必要にも迫られる。こうした観点から、2019年、中央圏域14市町村、バス事業者16社及び高知県が、地震等の大規模な災害時における広域避難を実現するために必要な事項を定めた「中央圏域広域避難計画」が策定された。この中で、広域避難先候補の検討においては、受け入れ側自治体の避難所となる施設に指定を受け入れてもらうことが欠かせないが、県職員が理解を促すために小まめに受け入れ候補の避難所施設を訪問し説明を行っているという。その際、なるべく県有施設が指定されるよう努められている。市町村の域を超えた依頼は、市町村自身で行うことが難しい場合もあり、県に求められる細やかな役回りであることがうかがえる。
- 10 防災対策においては、特に土木部門（建設部門）との関わりは深い。例えば、兵庫県において土木事務所は総合型出先機関の一部となっており、これらの土木事務所では基本的に土木・防災・まちづくりの機能を有している。ヒアリングによれば、平常時は土木事務所長会議等を通じて、定期的に本庁の土木担当部署との情報交換を実施し、訓練や演習等を通じて災害時の連携体制を確認している。

【参考文献】

- 稲継裕昭（2018）：「被災地自治体と他機関・自治体との連携」，稲継編著『東日本大震災大規模調査から読み解く災害対応：自治体の体制・職員の行動』第一法規，pp97-130
- 宇賀克也（2021）：『地方自治法概説』有斐閣
- 太田響子（2022）：「南海トラフ地震応急対策における都道府県の役割～広域避難対策の3県比較～（第2部第3章）」，公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構『南海トラフ地震に備える政策研究 報告書』，pp82-105
- 大谷基道（2013）：「都道府県の出先機関改革～本庁・市町村・住民を結ぶ行政機関改革の考え方」，『地方自治職員研修』，2013年1月号，pp28-30
- 大西裕（2017）：「東日本大震災と協力的ガバナンス—集権的統制システムを超えて—」，五百旗頭真監修・大西裕編著『災害に立ち向かう自治体間連携：東日本大震災にみる協力的ガバナンスの実態』ミネルヴァ書房，pp3-31
- 北村亘（2017）：「カウンターパート方式と府県の役割」，五百旗頭真監修・大西裕編著『災害に立ち向かう自治体間連携：東日本大震災にみる協力的ガバナンスの実態』ミネルヴァ書房，pp79-97

-
- 木村俊介（2003）：「地方公共団体の出先機関〔自治法 155 条・156 条〕」，高部正男編著『執行機関（最新地方自治法講座 6）』ぎょうせい, pp116-128
- 越山健治・河田恵昭・秦康範・福留邦洋・菅磨志保（2005）：「地震時の行政機関の初動対応業務に関する調査研究」，『災害情報』, No.3、pp50-59
- 砂原庸介・小林悠太（2017）：「災害対応をめぐる行政組織の編成—内閣府と兵庫県の人事データから—」，五百旗頭真監修・大西裕編著『災害に立ち向かう自治体間連携：東日本大震災にみる協力的ガバナンスの実態』ミネルヴァ書房, pp193-213
- 辻琢也・荒川絹子（2001）：「出先機関の再編」，『地方財務』, 563 号（2001 年 4 月号），pp346-359
- 秦正樹・宋一正（2017）：「大規模災害時における自治体の協力的ガバナンス」，五百旗頭真監修・大西裕編著『災害に立ち向かう自治体間連携：東日本大震災にみる協力的ガバナンスの実態』ミネルヴァ書房, pp214-236
- 松本英昭（2017）：『逐条 地方自治法』学陽書房
- 松井望（2015）：「自治体の震災対応と職員意識」，小原隆治・裕昭稲継編『震災後の自治体ガバナンス』東洋経済新報社, pp73-93
- 水谷利亮・平岡和久（2018）：『都道府県出先機関の実証研究：自治体間連携と都道府県機能の分析』法律文化社
- 室崎益輝（2013）：「防災の原点としての自治と連携」，室崎益輝・幸田雅治編著『市町村合併による防災力空洞化：東日本大震災で露呈した弊害』ミネルヴァ書房, pp145-171
- 柳至（2025）：「防災・危機管理の人事：災害対応・研修経験への着目」
- 山之内稔（2008）：「都道府県における総合出先機関の変遷と地方分権」，『地方自治研究』, Vol.23, No.2, p p25-37

【付録】防災・危機管理担当部署への調査票

都道府県の防災・危機管理対策と地域出先機関に関するアンケート調査 質問用紙

I. 防災・危機管理対策全般について

(防災組織)

問 1 貴都道府県の防災・危機管理担当部署（〇〇課、◇◇課、△△課 ※各県につき予め記載）の職員数（正規職員・非常勤職員の総計）を、本庁と地域出先機関（直属の職員のみ）それぞれについてお答え下さい。

回答	(本庁)	人	(出先機関)	人
----	------	---	--------	---

(研修や災害対応経験)

問 2 貴都道府県の防災・危機管理担当部署の職員の研修や災害対応経験についてお伺いします。以下の研修や災害対応について、おおよそどの程度の割合の職員が経験しているかお答え下さい（0～10の整数値でお答え下さい）。分からない場合は「分からない」に○をつけて下さい。

① 内閣府の防災スペシャリスト養成	割	分からない
② 自治大学校における防災・危機管理に関する研修	割	分からない
③ 人と防災未来センターが行っている防災・危機管理に関する研修	割	分からない
④ 市町村アカデミーが行っている防災・危機管理に関する研修	割	分からない
⑤ 関西広域連合が行っている研修（防災人材育成事業など）	割	分からない
⑥ 自都道府県における防災士養成講習	割	分からない
⑦ 他自治体への（災害時相互応援協定、応急対策職員派遣制度に基づく）災害派遣の経験	割	分からない
⑧ 自都道府県の防災・危機管理担当部署において自治体内で発生した災害対応に現地で従事した経験	割	分からない

(発災後の体制)

問 3 大規模災害の発災後は、応急業務等を行うにあたり、人員が不足する課室等について職員の再配置を検討されるだろうと思います。その際に、どのような体制を計画されているか、1つに○をつけて下さい。

① 人員が不足するであろう部署ごとに再配置をする具体的な職員を特定した体制	
② 人員が不足するであろう部署ごとにおおよその人数を示した体制	
③ 人員が不足するであろう部署は示しているが、具体的な人数までは示していない	
④ 発災後に協議を行い決定するため再配置の計画は立てていない	
⑤ その他（自由記述）	

(発災後の体制)

問 4 上記の問 3 で、①「人員が不足するであろう部署ごとに再配置をする具体的な職員を特定した体制」、あるいは、②「人員が不足するであろう部署ごとにおおよその人数を示した体制」を選択した場合、再配置に際して、災害派遣や研修の経験を考慮した体制を計画しているでしょうか。1 つに○をつけて下さい。

① 考慮している	
② 考慮していない	
③ その他（自由記述）	

(アクションプラン等の作成)

問 5 貴都道府県では、地域防災計画の内容を具体的に実行するための指針として「アクションプラン」「アクションプログラム」「行動計画」等を作成していますでしょうか。作成している場合は、以下の質問にお答え下さい。

回答（どちらかを○で囲む）	作成していない	作成している
計画の名称		
計画の対象期間	年間	
初版の作成年（前身となるものがあればその作成年）	西暦	年 月

(平時における市町村とのコミュニケーション)

問 6 貴都道府県では、平時より市町村の防災・危機管理対策を向上させる取り組み（相談対応も含む）を制度化していますか。（例：定例的な進捗会議など、要綱等の有無を問わず実質的にルール化しているもの。）している場合は、頻度や内容についてご教示下さい。

回答（どちらかを○で囲む）	制度化していない	制度化している
自由記述（頻度や内容など）		

(発災時における市町村とのコミュニケーション)

問 7 貴都道府県では、災害の発生時、あるいは発生が差し迫っている時に、市町村に支援隊やリエゾンを派遣する仕組みはあるでしょうか。あれば、その名称と制度化した年をご教示下さい。

回答（どちらかを○で囲む）	ない	ある
名称		
制度化した年	西暦	年

(過去の災害の経験)

問 8 過去 10 年間（2014 年 1 月 1 日以降）で、中規模災害（災害対策本部が設置され、防災・危機管理部署を超えた対応を行ったもの）、および、大規模災害（特定非常災害の指定がなされたもの）のご経験はありますでしょうか。ある場合、それぞれについて、その後の災害対策に及ぼした具体的な影響（組織改編、人員増強など）についてご教示下さい。

	どちらかを○で囲む	
① 中規模災害の経験	ない	ある
その後の災害対策に及ぼした具体的な影響（自由記述）		
② 大規模災害の経験	ない	ある
その後の災害対策に及ぼした具体的な影響（自由記述）		

問 9 貴都道府県の防災・危機管理対策全般について、日頃感じていること、伝えたいこと等ありましたら、ご記入下さい。（自由記述）

II. 防災・危機管理における出先機関の形態と機能について

ここからは、防災・危機管理の機能を持つ都道府県出先機関（※）について特にお伺いします。現在、各都道府県の地域出先機関は様々な形態をとっており、その中での防災・危機管理の位置付けにも多くのバリエーションが見られます。（例：都道府県全域に総合型出先機関を置くパターン、一部地域に総合型出先機関を置くパターン、全域に一部機能を集約した出先機関を置くパターン、各部署の個別出先機関のみを置くパターン、等。）

本調査では、総務省調査や先行研究ではカバーしきれていない、出先機関を通じた防災・危機管理機能の多様な実態をなるべく詳細に把握したいと考え、細かな形態や機能の違いを質問していますので、「比較的この選択肢に近い」というものを選んでいただければ結構です。ご負担をおかけし恐縮ですが、何卒ご了承下さい。

※「防災・危機管理の機能を持つ都道府県出先機関」とは、「出先機関内において部局横断的な取り組みを行う必要があるような危機管理事案が発生した場合に、部局内の連絡調整を担当するとともに、当該事案に関して本庁や市町村との連絡調整・情報収集に従事する部署」を指します。

（出先機関の形態）

問 10 貴都道府県の防災・危機管理の機能を持つ地域出先機関の形態は、現在のどれに一番近いでしょうか。1 つに○をつけて下さい。（全ての地域に出先機関が置かれていない場合も、置かれている地域についてお答え下さい。）

① 地方自治法第 155 条第 1 項による総合型の出先機関（※※）の中に、防災・危機管理の部署も置かれている。	
② 地方自治法第 155 条第 1 項による総合型の出先機関の中に、（総務系部署やその他の部署の名称で）実質的に防災・危機管理の機能／担当も置かれている。	
③ 地方自治法第 155 条第 1 項に <u>よらない</u> 出先機関であって、地域振興、土木、税務等の部署を統合した出先機関の中に、防災・危機管理の部署も置かれている。	
④ 地方自治法第 155 条第 1 項に <u>よらない</u> 出先機関であって、地域振興、土木、税務等の部署を統合した出先機関の中に、（総務系部署やその他の部署の名称で）実質的に防災・危機管理の機能／担当も置かれている。	
⑤ 防災・危機管理の個別出先機関が置かれている（消防学校、防災航空事務所を除く）。	
⑥ 防災・危機管理の機能を持つ出先機関は置かれていない。	
⑦ その他（自由記述、あるいは上記の選択肢の補足）	

※※ 地方自治法第 155 条第 1 項により地方公共団体の長の権限に属する事務全般にわたって地域的に分掌するために設けられたもの。

（出先機関の過去の形態）

問 11 上記の問 10 で選択した現在の形態となったのはいつからか、お分かりでしたらご教示下さい。

回答	西暦	年から
----	----	-----

(平時の出先機関の機能)

問 12 防災・危機管理の機能を持つ出先機関は、平時において、以下のどの機能を持っていますか。当てはまるもの全てに○をつけて下さい。

	当てはまるもの全てに○をつける
① 市町村の防災関連計画策定への支援	
② 市町村の防災関連の取り組みに対するチェック機能（年 1 回以上）	
③ 市町村の防災関連の取り組みに対するチェック機能（数年に 1 回程度、あるいは不定期）	
④ 市町村との防災関連の連絡会議の <u>主催</u> （年 1 回以上）	
⑤ 市町村との防災関連の連絡会議の <u>主催</u> （数年に 1 回程度、あるいは不定期）	
⑥ 市町村などが実施する防災関連の会議にメンバー（あて職）として参加	
⑦ 国・都道府県から市町村への防災関連の補助事業の仲介・相談	
⑧ 都道府県から市町村への防災関連の補助事業の配分・交付の決定	
⑨ 所管の圏域レベルでの防災関連計画策定（例：〇〇県民局 BCP、〇〇地域広域避難計画） 具体的に：	
⑩ 所管の圏域レベルでの防災訓練の <u>主催</u> （数年に 1 回以上）	
⑪ 本庁、市町村、関係団体が主催する防災訓練への参加	
⑫ 発災時における出先機関から市町村への派遣要員の予めの選定	
⑬ 広域防災拠点の管理	
⑭ 広域避難に関する調整	
⑮ 住民への防災関連の直接補助事業	
⑯ 住民に向けた防災関連の広報活動	
⑰ 圏域の民間事業者との防災をテーマとした連絡会議の <u>主催</u> （数年に 1 回以上）	
⑱ 圏域の土木部署・出先機関との担当課長レベルの防災をテーマとした連絡会議の <u>主催</u> （数年に 1 回以上）	
⑲ 圏域の保健部署・出先機関との担当課長レベルの防災をテーマとした連絡会議の <u>主催</u> （数年に 1 回以上）	
⑳ 圏域の福祉部署・出先機関との担当課長レベルの防災をテーマとした連絡会議の <u>主催</u> （数年に 1 回以上）	
㉑ 圏域の国機関・自衛隊等との防災をテーマとした連絡会議の <u>主催</u> （数年に 1 回以上）	
㉒ 他の都道府県出先機関との防災をテーマとした連絡会議の <u>主催</u> （数年に 1 回以上）	
㉓ その他の機関との防災関連の連携 具体的に：	
㉔ 防災・危機管理の機能を持つ出先機関は置かれていない	
㉕ その他（自由記述、あるいは上記の選択肢の補足）：	

（発災時の出先機関の機能）

問 13 防災・危機管理の機能を持つ出先機関は、災害発生時（発生が差し迫った場合を含む）において、以下のどの機能を持っていますか。当てはまるもの全てに○をつけて下さい。

	当てはまるもの全てに○をつける
① 災害対策支部・災害対策地域本部（にあたるもの）の設置	
② 応援・受援本部（にあたるもの）の設置	
③ 市町村との連絡会議の <u>主催</u>	
④ 関係機関（民間、国機関、自衛隊等）との連絡会議の <u>主催</u>	
⑤ 本庁から出先機関へのリエゾン機能	
⑥ 出先機関から市町村へのリエゾン機能	
⑦ 出先機関から市町村への緊急支援チームの派遣（本庁からの派遣以外で）	
⑧ 現地に直接赴いての被災地の状況把握・情報収集	
⑨ 物資供給の拠点機能・ハブ機能	
⑩ 広域避難に関する調整	
⑪ 防災・危機管理の機能を持つ出先機関は置かれていない	
⑫ その他（自由記述、あるいは上記の選択肢の補足）：	

(本庁と出先機関の役割分担)

問 14 以下のそれぞれの防災関連機能における、本庁と防災・危機管理の機能を持つ出先機関との役割分担はどのようなになっていますか。それぞれ0～5の幅で1つに○をつけて下さい。

	1つに○をつける					
	行っていない	本庁がほぼ 全て担っている	本庁が担っ ている割合 が多い	本庁と出先 機関が同程 度に担って いる	出先機関が 担っている 割合が多い	出先機関が ほぼ全て担 っている
① 市町村との情報伝達	0	1	2	3	4	5
② 市町村の個別事業への支援	0	1	2	3	4	5
③ 市町村の計画策定への支援	0	1	2	3	4	5
④ 市町村へのハード面（防災施設整備等）の都道府県補助事業の交付決定	0	1	2	3	4	5
⑤ 市町村へのソフト面（防災訓練・啓発等）の都道府県補助事業の交付決定	0	1	2	3	4	5
⑥ 市町村の取り組みに対するチェック機能	0	1	2	3	4	5
⑦ 市町村への助言活動	0	1	2	3	4	5
⑧ 市町村との顔の見える関係構築	0	1	2	3	4	5
⑨ 市町村との連携（全般）	0	1	2	3	4	5
⑩ 所管の圏域レベルでの計画策定	0	1	2	3	4	5
⑪ 所管の圏域レベルでの防災訓練	0	1	2	3	4	5
⑫ 広域防災拠点の管理	0	1	2	3	4	5
⑬ 広域避難に関する調整	0	1	2	3	4	5
⑭ 住民への直接補助事業	0	1	2	3	4	5
⑮ 住民に向けた広報活動	0	1	2	3	4	5
⑯ 民間事業者との連携	0	1	2	3	4	5
⑰ 庁内の土木部署との連携	0	1	2	3	4	5
⑱ 庁内の保健部署との連携	0	1	2	3	4	5
⑲ 庁内の福祉部署との連携	0	1	2	3	4	5
⑳ 国機関・自衛隊等との連携	0	1	2	3	4	5
㉑ 他の都道府県との連携	0	1	2	3	4	5
㉒ 防災・危機管理人材の育成	0	1	2	3	4	5
㉓ その他：右欄に具体的にご記入ください	(自由記述)					
㉔ 防災・危機管理の機能を持つ出先機関は置かれていない	出先機関が置かれていない場合は、 こちらに○をつけて下さい。 → ☐					

問 15 最後に、防災・危機管理における地域出先機関について、独自の取り組みや期待、課題、過去の災害時の経験などがありましたら、ご記入下さい。

なお、問 10 で、「⑥防災・危機管理の機能を持つ出先機関は置かれていない。」を選択した場合は、現状の工夫や課題等についてありましたら、ご記入下さい。（自由記述）

III. ご回答者について

ご回答を担当された方のお名前・所属部署名・役職名・連絡先をご記入ください。

お名前		部署名	
役職名		電話番号	
メールアドレス			

質問は以上です。お忙しいところ、ご協力いただき誠にありがとうございました。

第5章 事前復興計画策定の政策的条件

吐合 大祐

要旨 本研究は、防災政策の一つである「事前復興計画」に焦点を当て、地方自治体が事前復興まちづくり計画に着手する要因を明らかにし、策定に向かわせる政策的条件を解明することにある。近年の防災政策は、インフラ整備や市街地整備を主とする「防災対策」だけではなく、被害発生を想定した上で被害を最小限に抑える「減災対策」も重視される。そのうち復興事前準備は減災対策の柱の一つとして、復興手順や進め方の事前策定や復興後の将来像の事前検討など被災後のまちづくりをスムーズに進めるための対応策として推進されている。復興事前準備の一つである事前復興計画の事前策定は、その必要性が認識されながらも策定状況が不十分である。

本研究は、2つの分析に着手する。1つ目の分析は、事前復興計画の策定状況に関する定量的分析である。策定済自治体の特徴や計画文言のテキスト分析等により、策定済自治体のバックボーンに迫る。2つ目の分析は、熱心自治体である和歌山県に注目し、基礎自治体の事前復興計画策定プロセスを分析する。この事例分析により、策定に着手した自治体がどういう動機のもと手続きを進めてきたのかを明らかにした。分析を踏まえ、本論は、基礎自治体の策定には「都道府県による支援」が不可欠であることを指摘する。

5.1 はじめに

本章の目的は、とりわけ和歌山県で進捗が見られる「事前復興計画」の基礎自治体導入プロセスに焦点を当て、その導入条件を事例分析により探ることである。具体的には、先進自治体である和歌山県・同県田辺市・同県海南市の事前復興まちづくり計画（以下：事前復興計画）の策定過程を分析し、「なぜ小規模自治体であるにも関わらず、和歌山県の市町村は全国に先駆けて計画策定を成し遂げたのか」を都道府県—市町村関係の視点から解明する。

災害対策基本法は日本の防災行政に関する基本的な理念および事務体制を定めており、防災行政の基本単位を市区町村に位置付けている¹。本法令に沿えば、災害の種類を問わず、防災行政の対応と責任は第一義的には市区町村が担うと定められている。この防災業務には、発災時の応急対応や復旧業務に加えて、平時による防災対応や事前復興も含まれている。市区町村は防災行政において中心的役割を担うことが強く求められており、災害が発生する度に最前線で対応しなければならないのである。

こうした状況を受けて、国土交通省は、市町村の東日本大震災の発生以降、大規模災害に

より被災した自治体が早期かつ的確に復興プロセスに移行できるよう、「復興（まちづくり計画）」²の事前策定を積極的に推進している。この事前策定とは、「平時から災害が発生した際のことを想定し、どのような被害が発生しても対応できるよう、復興に資するソフト的対策を事前に準備しておくこと」である³。復興体制にスムーズに移行するために各市町村では、平時の段階で「被災後からの復興プロセス」のイメージや構想について住民間で合意しておくとともに、体制移行のために必要な業務や対応を事前に協議・申し合わせしていくことが重要である（飯尾 2021）。

しかし後段の分析からもわかるとおり、南海トラフ地震の被災リスクの高さと策定状況は必ずしも対応していない。また、行政リソースや社会経済環境が恵まれている県だからといって策定が進んでいるわけではない。従来、防災政策が充実しやすいのは、行政上の量的リソース（人員・部署）が豊富な自治体（例：宮脇 2018）や、企業や事業所が多く集まることで生じる「社会的プレッシャー」が確認されやすい都市部の自治体（例：北村 2024）など、行政上・財政上余裕のある自治体が中心となって進める傾向がある。しかし、なぜ事前復興計画の策定に関しては、そうはなっていない。むしろ後述するように、政策リソースが豊富ではなく、かつ社会経済状況が必ずしも余裕とは言えない基礎自治体の方が熱心に策定している。さらに言えば、策定済自治体が特定のエリアに集中している。分権改革以降、自治体政治・行政に多様性が生じやすい、かつ財政的・行政資源が豊富とはいえない状況で策定が進んでいるのは、防災行政のあり方を考えると興味深い。

本研究は、この疑問を解明する。すなわち本研究が取り上げるリサーチクエスションは、「特定の自治体において集中的に事前復興計画の策定が進んでいるのはなぜか」である。この問いに対し、本研究は「市町村策定に対する都道府県の支援のあり方」から議論を加える。

以下では、まず前半部分で事前復興計画策定の策定状況に関する実態調査を行う。実態を細かく観察した上で、後半では、熱心に取り組む和歌山県海南市・田辺市の事例分析により、県の支援体制が市町村の策定の後押しとなったことを明らかにする。

5.2 「事前復興」とは何か

分析に入る前に、事前復興とは何かを改めて定義し直そう。事前復興は、低頻度・大規模災害が発生する現代社会において、減災対策と並び不可欠とされる災害対応の一つである。防災を一施策とする国土交通省では、こうした現代型の激甚災害に対処するには、「予め被害の発生を想定した上で、被害を最小限に抑えるため、ハード・ソフトによる総合的な対策を行う」（国土交通省都市局 2021）減災対策と、発災後の「迅速な復旧・復興を進めるため

の事前準備」を行う復興事前準備を織り交ぜた対策が必要と指摘している。その上で同省（都市局）は、被災後には復興手順・進め方の事前検討やまちの将来目標像の事前共有が重要と指摘し、その一環として事前復興計画の策定を推進している。

この「事前復興計画の策定」が政策アイデアとして全国に浸透した契機は、なんといっても 1995 年の阪神・淡路大震災である。中央防災会議は、阪神・淡路大震災を契機に防災基本計画を緊急改訂し、同計画内に「迅速かつ円滑な災害対応策、災害復旧・復興への備え」という新たな項目を打ち出し、都市型災害に備える対策を進めた。政府が当初念頭においた災害シナリオは「首都直下地震」、すなわち政治経済の中枢である東京・関東圏が大規模災害に見舞われた際の事前対応であった⁴（中林 2017:4-6）。その後の東日本大震災により、事前復興の重要性は全国に波及した。東日本大震災による地震・津波の発生、復興過程から垣間見える自治体の苦悩や対応は、南海トラフ地震の被災地となりうる沿岸部自治体、特に小規模自治体へ厳しい現実を突きつけたのである。

そのため東日本大震災以降では、基礎自治体では事前復興計画の策定はじめ事前防災・災害対応が進められようとしている。政府の姿勢も、防災基本計画への記載に合わせ、策定のための自治体向けガイドライン⁵を公開するなど、「啓発から策定へ」という姿勢を随所に積み出している。まさに事前復興は、「低頻度巨大災害」の傾向を持つ日本特有の災害的特徴と、人口減少・社会資源の低減という社会情勢への対処の両面を見据えた、新しい事態の防災体制のあり方の一つともいえよう⁶。実際のところ事前復興計画の策定は、政府・国土交通省の周知活動、政府・都道府県による支援体制の構築等のおかげもあってか、災害リスクの高い基礎自治体を中心に検討が続けられている（例：渡邊 2022；市古 2024）。

多くの防災研究者も、こうした動きに追随するため、自治体の防災計画策定の実証的分析を通じて、計画の特性析出や地域社会のあり方への影響について検討が重ねられている（例：金・牧（2023）、金ほか（2017））⁷。これ以外にも、行政実務的な側面からの議論も蓄積されている。例えば、行政職員を対象とする「復興状況イメージトレーニング」を通じて事前復興に必要な「復興状況想定 の推論力」を鍛える手法の開発（加藤ほか 2011）や、東日本大震災復興データを用いた事前高台移転の有益性検証のためのシナリオ開発と実用性を検証した研究（東野・村野 2021）、また南海トラフ地震被災地における事前復興計画デザインにプレイヤーとして参画し、事前復興のための情報プラットフォーム開発（新宮ほか 2019）がなされるなど、その展開から熱心さが読み取れる。

それでは、全国レベルで見た場合、どの程度の自治体が策定を済ませているのだろうか。これから策定が見込まれる自治体は一体どのくらい存在するのか。次章では、国土交通省が

実際に行った調査データを用いて、自治体の策定状況を定量的に分析することにしよう。

5.3 実証分析

5.3.1 事前復興計画策定の全国的展開

本章では、自治体の事前復興計画の策定・検討状況を定量的に把握する。ここでは、国土交通省都市局「復興事前準備の取組状況アンケート⁸（令和5（2023）年公開分）」のうち、国交省から提供を受けた「全市町村対象の計画策定に関する調査」（以下：本調査）に絞り分析する。本調査は非公開ではあるものの、市区町村レベルの事前復興計画の策定や検討状況が詳細にまとめられている。ここからは国土交通省から頂いた貴重なデータであることに鑑み、公開可能な回答に限って市区町村の計画策定の動きを見ていくことにする。

本調査では、問5-1「事前復興まちづくり計画の検討について、どのような状況ですか」と尋ねている。

表5-1は、回答項目別に自治体比率をまとめたものである。この表を見ると、「策定済みである」と回答したのはわずか1.7%（N=29）、「策定作業中である」と回答したのはわずかに1.1%（N=20）であった。「策定することを検討中である」と回答したのは21.1%（N=368）と一定数存在するが、「検討していない」と回答したのが75.5%（N=1314）と3/4以上の自治体が検討も進めていない。これを踏まえると、多くの自治体が策定準備はおろか、策定の検討段階にも入っていないことがわかる。

表5-1 「復興まちづくり計画」の策定状況（質問5-1）

	回答数（比率）
1.策定済である	29 (1.7%)
2.策定作業中である	20 (1.1%)
3.策定することを検討中である	368 (21.1%)
4.検討していない	1314 (75.5%)
無回答	10 (0.5%)
合計	1741 (100.0%)

（出典：復興事前準備の取組状況アンケート）

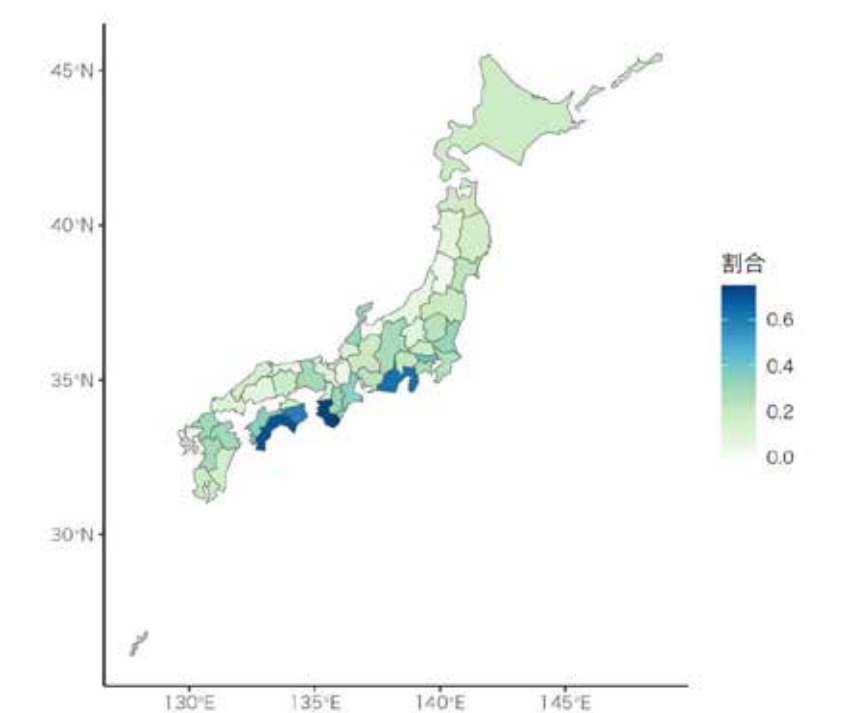


図 5-1 事前復興まちづくり計画策定の県別割合

(出典：復興事前準備の取組状況アンケート)

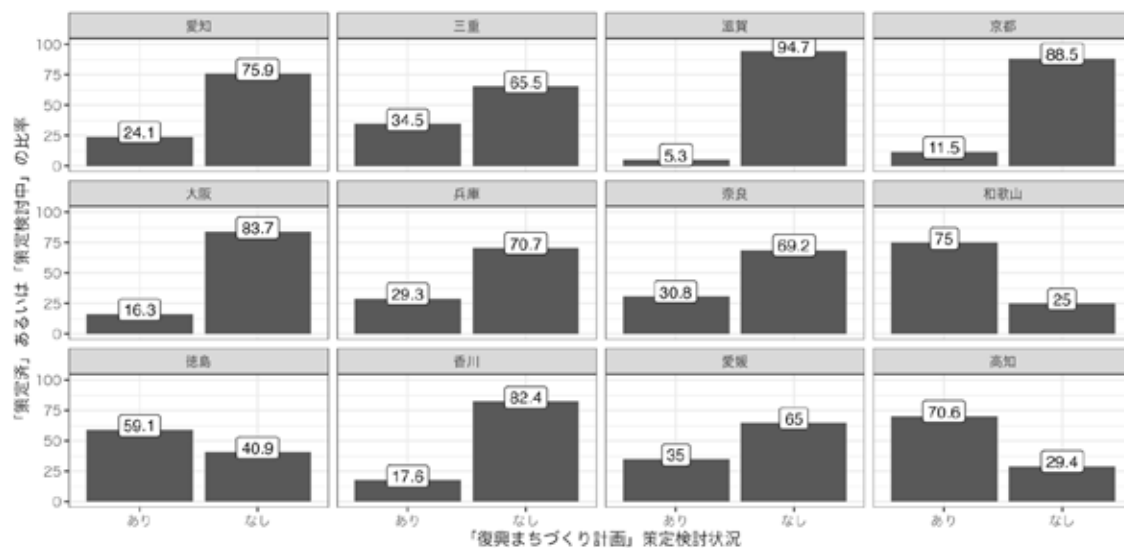


図 5-2 事前復興まちづくり計画の県別策定（検討含む）状況

(出典：復興事前準備の取組状況アンケート)

図 5-1 は質問 5-1 の回答をもとに、策定検討に移行した自治体（「策定済みである」「策定作業中である」「策定することを検討中である」と回答）を都道府県ごとに集計し、比率に応じて地図上に色付けしたものである。濃い青色となっている都道府県は、県内市区町村の多くが策定済み、あるいは検討していることを示す。これを見ると、「県内市区町村の策定検討率の高い」都道府県は、東日本大震災の被災地である東北 3 県（宮城・岩手・福島）、南海トラフ地震の被災自治体とされる和歌山県や高知県、徳島県や静岡県など太平洋側に多いのが特徴的である。

この傾向を、南海トラフ地震において甚大な被害が予想される中部 2 県（愛知・三重）、関西 6 府県（滋賀・京都・大阪・兵庫・奈良・和歌山）、四国 4 県（徳島・愛媛・香川・高知）の 12 府県に絞ってさらに詳しく見てみよう。図 5-2 は、上記 12 府県を対象に、市区町村の策定状況をグラフにまとめたものである。これをみると、図 5-1 の結果と同様、太平洋側に位置する府県では策定検討が進んでいることがわかる。他方で、市区町村レベルの策定検討状況は県によってまばらであり、県間によって差が生じていることがわかる。

表 5-2 は、計画を策定済みもしくは策定作業中である 49 自治体を対象とする「計画取りまとめ方法に関する調査結果である（質問 5-3「Q5-1 で「1 または 2」を回答した団体にお聞きします。（1）取りまとめの方法のタイプを回答ください。策定作業中の場合には、予定のもので記入ください。）。無回答 3 自治体を除く総計 46 自治体のうち、「単独型」と回答したのは 59.2%（N = 29）、「盛込み型（既存の法定計画等に新たに章を追加する等により、とりまとめる）」と回答したのは 26.5%（N = 13）、「盛込み型：別途手引き作成（目標や実施方針等は既存の法定計画等に盛込むが、体制や手順等は単独の手引き等にまとめる）」と回答したのは 8.2%（N = 4）であった。この結果でも示されている通り、計画の位置付け、作成の手順もやはり多様であることがわかる。

最後の分析として、策定主体を取り上げ、部署別比率を示すことにする。本調査 5-3（2）では「（2）計画名称と策定年月を記入ください。策定作業中の場合には、予定のもので記入ください。」として「計画名称」「策定期期」「策定予定」「策定主体」を尋ねている。表 5-3 は、その回答をまとめたものである。無回答 1 自治体を除く総計 48 自治体の回答を多い順に並べると、まず「防災系部署」策定は全体の 44.9%（N = 22）、「建設・まちづくり系部署」は 18.4%（N = 9）、「総務・財政系部署」策定は 16.3%（N = 8）など、自治体によって策定主体は異なる。特徴としては半数近くの自治体では防災系部署が策定するが、残り半数以上では非防災部局が策定している。

ここまで見てわかったことは「自治体が策定を推進する条件は自治体が抱える条件によ

表 5-2 計画とりまとめの方法について（アンケート問 5-3）

	回答数（比率）
1. 単独型	29 (59.2%)
2. 盛り込み型	13 (26.5%)
3. 盛り込み型（別途手引き作成）	4 (8.2%)
無回答	3 (6.1%)
合計	49 (100.0%)

表 5-3 計画策定の主体（アンケート問 5-4 をもとに筆者分析）

	回答数（比率）
防災系部署	22 (44.9%)
建設・まちづくり系部署	9 (18.4%)
総務・財政系部署	8 (16.3%)
複数分野横断型部署（例：「防災まちづくり課」など）	4 (8.2%)
その他（例：「〇〇市防災会議」など）	3 (6.1%)
企画系部署	2 (4.1%)
無回答	1 (2.0%)
合計	49 (100.0%)

（各回答の出典：復興事前準備の取組状況アンケート）

って大きく異なる」という至極当然の事実と、「いずれの自治体も画一的な方法によって策定を進めてきたわけではない」という新しい発見である。自治体が抱える政治的・行政的・社会経済的条件は多彩であることは言うまでもないが、策定済自治体の取組状況からは一般化された傾向は掴みとれない。あくまで全国的な傾向ではあるが、政府・都道府県が熱心に推進しているのに比べ、策定のペースやスタイルが自治体によってまばらである。すなわち自治体は、横並び的に「金太郎飴」的な計画を策定しているのではなく、組織の特徴や既存の制度間関係などをうまく見極めながら、自治体の計画策定に向き合っているのである。

5.3.2 策定済自治体の計画の特徴とバリエーション：テキスト分析の分析

ここまでの分析でわかったことは、「事前復興計画の策定に取り組む自治体は極めて少数である」という単純な事実であった。付言すると、自治体は、それぞれ自身が抱える行政的・地理的・社会経済的条件を踏まえつつ、独自のスタイルにて策定を進めてきたと推察される。

その裏付けを、令和 5 年 7 月時点で事前復興計画を策定し且つホームページ上で公開している 30 自治体（当時、策定作業中含む）⁹の計画を取り上げた計量分析によって明らかにしてみよう。図 5-4 は、分析対象とする 30 自治体の計画のうち、「はじめに」や「目的」「背景」に並んでいる文章を抽出し、各自治体の導入背景の傾向を示した、頻出単語 30 語である。最も出現した単語は「復興」（192 回）であり、その後「計画」（85 回）、「災害」（62 回）、「被災」（56 回）と続く。図 5-4 の結果は、おおそ直感にも合致した傾向である。

計画の多様性はどう説明できるか。上述のテキストデータを用いた「対応分析」を用いて明らかにしよう。対応分析とは、複数の次元上に集約されたデータを複数次元空間にマッピングすることで、データ同士の関係を視覚的に明らかにする方法である。対応分析は「主成分分析」「因子分析」と類似しており、すでに存在する変数の特徴をもとに、各データの特徴を可視化し共通性を見出すだけでなく、ケースを複数次元上に位置付けることで対象の分類が可能となる。すなわち、頻出単語をもとに、各自治体を持つ事前復興計画の質的なバリエーションを析出し、さらにバリエーションを生み出す論点（次元）を解釈することで、各自治体の事前復興計画の特徴づけが可能となる。

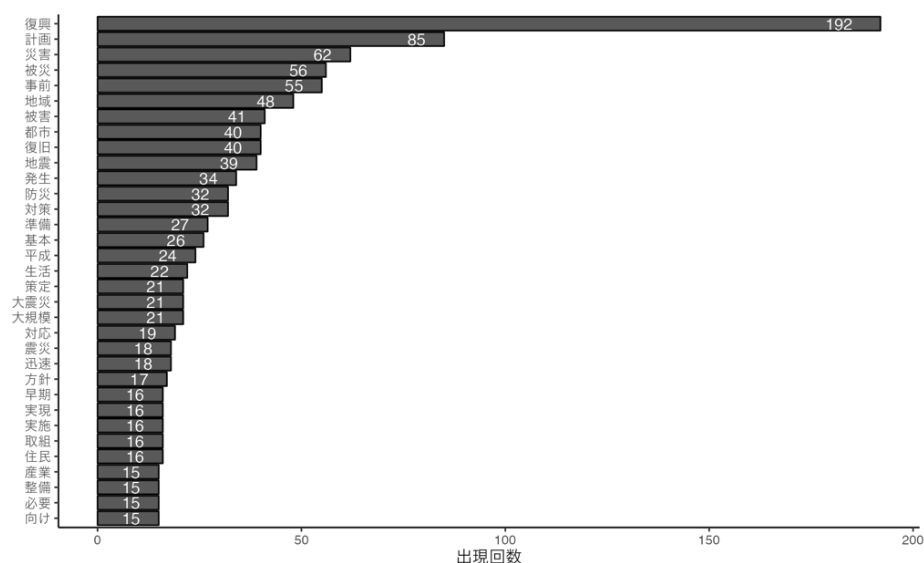


図 5-4 事前復興計画「はじめに」部分頻出単語 30 語

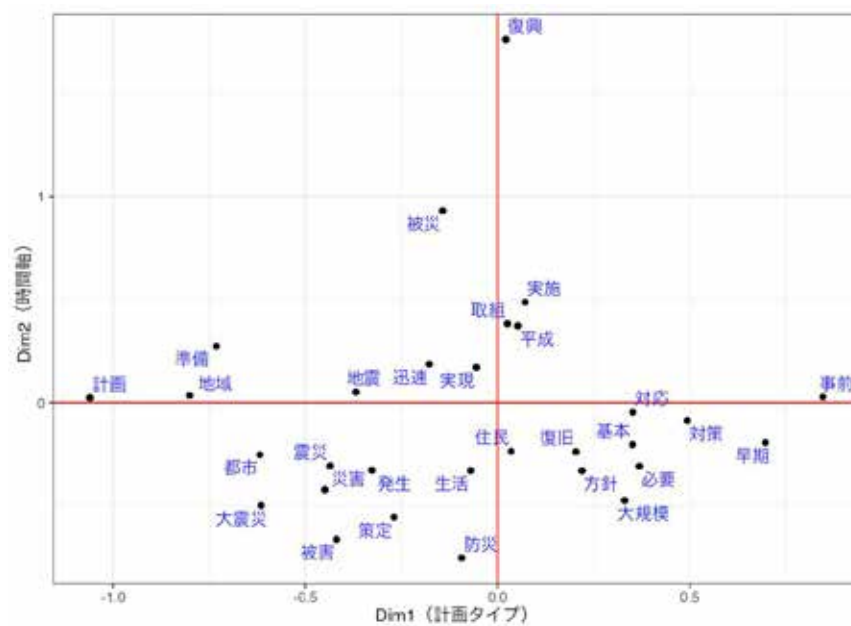


図 5-5 頻出語ごとの二次元プロット

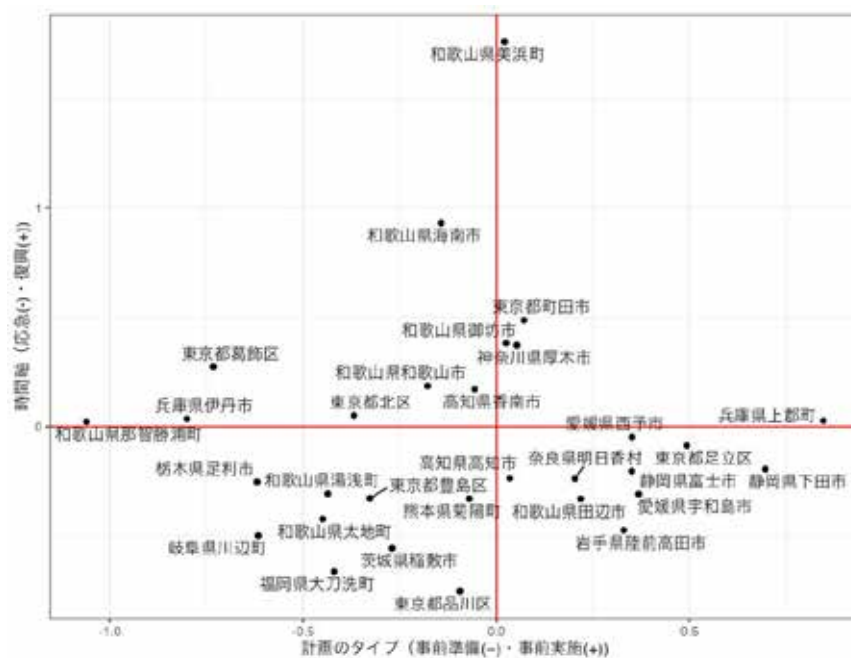


図 5-6 自治体の二次元上プロット

図 5-5 は、頻出単語上位 30 単語を用い、析出された次元グラフである。なお軸の特徴を解釈するために、分析に用いた 30 単語を配置している。横軸（第 1 軸：Dim1）は、右側に位置するほど（正の値が大きいほど）「事前」「早期」「対策」といった災害発生前の準備を示唆するような単語が並び、反対に左側に位置するほど（負の値が大きいほど）、「計画」「地域」「都市」のような、復興後のまちづくりや被災後のまちのあり方、被災地域の推定などを連想させる単語が並んでいる。

実はこの 2 つの次元、以前に室崎益輝が提唱した事前復興の 2 つの方向性、すなわち「事前準備」と「事前実施」の概念とほぼ合致している（室崎 2017）。室崎の概念提示を援用して説明すれば、自治体の事前防災計画は、基本的に「事前実施（リスク・マネジメント）に特化しているか」「事前準備（クライシス・マネジメント）に特化しているか」という次元上に位置付けることが可能である。横軸（Dim1）を見返すと、プラスになるほどリスク・マネジメントを想起させる単語が、マイナスになるほどにクライシス・マネジメントを連想させる単語が並んでいる。言い換えると、横軸のスコアが高い自治体は、被災したとしても、生じる被害を最小限に抑え込む点に主眼を置いた「災前の対応準備に特化した事前復興計画」、スコアが低い自治体は最悪の場合（被災状況）を前提条件としながら充実した復興の展開を重視する「災後の復興対応に特化した事前復興計画」であると定義づけできる。

また縦軸（第 2 軸：Dim2）は、上部（スコアが大きい）に向かうほど「復興」「被災」「実施」という単語が並び、下部（スコアが小さい）方に向かうほど「防災」「被害」「策定」という単語のスコア値は小さい。ここから、縦軸は自治体が問題意識を有している復興プロセスの時間軸「復興過程（+）」「応急対処過程（-）」の傾向を示していると解釈される。対応分析の結果からは、復興プロセスのうち「どのタイミングに比重を置いているのか」という点でバリエーションが存在する。実際の復興過程では、復興局面（例：応急期・復旧期・復興前期・復興後期など）によって着手すべき事業や業務は異なるが（復興庁 2021）、その重視を分けるのは自治体固有の条件（例：地理的条件、行政リソースなど）である。この第二軸は、自治体が防災対応のどの局面に重点を置くのかを可視化したものと評価できる。

2次元上に、30 自治体をプロットしたのが図 5-6 であるが、自治体によって重視するポイントが極めて多様であり興味深い。図 5-7 の概念軸に置き換えてみると、自治体は災害対応方針をそれぞれ独自の見解・認識に基づいて設定し、課題の解消を念頭においた計画策定がなされたものと解釈できる。」被害想定も、被害の発生地も、自治体が抱える制約に従属するからである。自治体が問題として設定する視点にはバリエーションがあり、事前復興

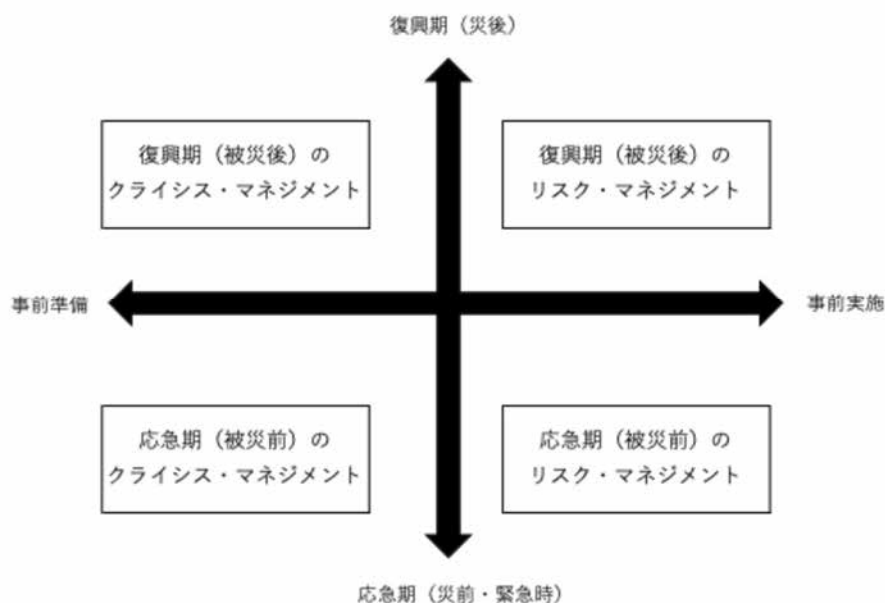


図 5-7 第 1 軸・第 2 軸のイメージ（筆者作成）

を講じる方針も着眼点も自治体によって違いがあることが分析から示されている¹⁰。

5.3.3 小括

本節では、国土交通省のアンケート調査や公開された計画のテキスト分析をもとに、基礎自治体レベルの策定状況を論じた。以上から、①いずれの自治体も計画策定に前向きな姿勢を見せつつも、実際に策定した自治体は極めて少数であること、②自治体レベルの取組を都道府県レベルで見ると都道府県間でも検討状況に違いが見られること、③事前復興を進める上で自治体の優先する内容・局面は非統一的であること、の 3 点が明らかになった。

策定の呼びかけからおよそ 5 年程度経過した 2023 年時点でも、多くの自治体が策定に漕ぎつけていない。本分析は 2023 年時点の調査結果であるが¹¹、最新の調査結果を見ても、半数以上の自治体は策定の検討にさえも移れていない。防災リスクの感知には自治体ごとに温度差があるため、なかなか策定に向けて検討段階から脱することのできない自治体が一定数存在するのも理解はできる。

計画策定は体系化されていないため、仮に自治体側が業務上の知識・経験・ノウハウ（「in」の知識）を有していたとしても、計画策定という行政業務の遂行や関連知識の取得（「of」の知識）はほぼ有していない¹²。事前復興計画策定の目的が「地域において次世代に継承す

べき地域の資源や特質を共有し、大災害を想定しつつも、その継承に向けた多様な取り組みを事前に了解すること」(井若他 2014: P2 左 133) であるとするならば、事前復興計画を進めるにあたって論じられるべきトピック・分野は極めて広範となるだろう。広範となれば調整を要するアクターも増えるだけでなく、まちづくりを核とする様々な議論が喚起される。そうなれば策定に向かうハードルは高くなり、着手の前段階に駒を進めることそのものが困難になってしまう。防災系計画の特徴を記述する太田(2022)の視点を借りれば、事前復興計画はある意味で矛盾する「予防」「対応」両面を兼ねた類型のない計画ではあるが、大規模災害のリスクを常に抱える災害大国日本において、自治体機能を維持するには欠かせない施策である。まさに事前復興計画の策定は、最も緊急度の高い政策の一つである。

さて、実証分析の知見を踏まえると、ある一つの疑問が生じる。それは、基礎自治体の行政リソース不足を踏まえた場合、和歌山・高知など中山間地域の自治体の方が、他の都道府県と比べて策定を進めていることである。高リスクで満遍なく進んでいるのではなく、特に社会リソースが不足する地域で策定が進められているのは興味深い現象である。行政リソースの不足が囁かれる中で、なぜ特定地域では策定が進んでいるのだろうか。被災リスクの高い一帯の中でも、政策実施のリソースが不足している自治体が全国に先駆けて策定を進めることがなぜできているのだろうか。

本論はこの謎を解明するにあたって、「都道府県の役割」に注目する。社会経済状況や被害想定だけでは説明できない新たな推進要因こそが、本論が取り上げる「都道府県—市町村関係から垣間見える支援体制」の存在である。そこで以下では、和歌山県の基礎自治体を事例として、都道府県の役割が市町村策定の後押しとして機能したことを明らかにしていきたい。

5.4 事例分析：和歌山における事前復興の取り組み

ここからは、和歌山県内市町村の策定プロセスを事例として取り上げ、市町村策定を推進する要因・背景の析出を試みることにしたい。その分析に入る前に、ここでは和歌山県を事例として取り上げる理由を述べておきたい。

一つ目は、先述の通り、和歌山県の取組状況が熱心だからである。分析パートでも述べるが、和歌山県内多くの市町村が策定に向けて事業に着手しており、市町村策定率は 47 都道府県で最も高い。策定推進の背景を探るには、まさにうってつけの事例である。

二つ目は、「小規模自治体による計画策定」という現象は、本来の政策過程研究を踏まえた場合は成立しにくいと考えられるからである。定説で捉えるならば、政策パフォーマンス

が高い自治体ほど計画の策定が進みやすい、あるいは人口規模や被災経験など社会的リスクに接する自治体ほど計画の策定が進みやすいと考えられる。しかし図 5-2 でも示したように、南海トラフ地震への対応は政府主導で全国的に展開されてはいるものの全国的に低調であり、高リスク自治体においても策定が進んでいない。この現象はどう説明できるのだろうか。南海トラフ地震リスクと震源域近隣自治体の策定率の関係性を踏まえた場合、和歌山県は独自の要因によって策定が進んだ **Least-likely Case** として定義可能である。そのため、和歌山県という一自治体の策定プロセスを探索することは、本研究会の趣旨に沿うものであり、研究上の問いとして成立しうる。

三つ目は、和歌山県の社会経済的特徴 / 地理的特徴である。本論の目的は、基礎自治体とりわけ小規模自治体における計画策定の条件を抽出することである。和歌山県は、南海トラフ地震震源域にほとんどの自治体が含まれている。それだけでなく、人口規模は 922,584 人（全国 40 位）¹³、直近の高齢化（65 歳以上）も 33.9%¹⁴で進行率が全国 11 位となるなど、本論、そして本研究会が射程に含める「人口減少社会下における自治体」の典型的事例と位置付けることが可能である。すなわち、条件導出で得られる知見の一般化可能性が高い。

以上の観点から、本論では、和歌山県下の市区町村の策定プロセスを事例対象として選定し、代表的事例として和歌山県内 2 つの市町村が他の自治体に先んじて策定に進めることができた条件を、過程追跡をもとに明らかにする。

5.4.1 「防災熱心県」和歌山県の素顔

和歌山県は、南海トラフ地震対策に熱心なのは、やはり災害リスクの高さが背景にある。2025 年に政府が行った被害予測によると、南海トラフ地震が発生した場合¹⁵、和歌山県の予想最大震度は 7、また県内ほとんどの基礎自治体は震度 6 弱以上と予測される。津波被害も甚大な規模が予測されており、県内沿岸部のほとんどの地帯で 10 メートル以上の津波到来が予想されている。人的被害は予想死者数が 6 万 5000 人（うち津波による死者は 5 万 9000 人）、建物被害も全壊予想建物数が 16 万 6000 棟と、沿岸部を中心に津波被害による多くの建物・家屋の倒壊や一帯の浸水被害が予想されている。

南海トラフ地震対策において、和歌山県が重視しているのは「津波避難困難地域」の解消である（和歌山県県土整備部 2024）。東日本大震災や紀伊半島水害の被災経験を踏まえ、2014 年 10 月には「津波から『逃げ切る！』支援対策プログラム」を策定した。そこでは「津波避難困難地域」の抽出と解消策の検討、津波避難タワーをはじめとする高台避難環境の整備、住民同士の防災意識の醸成を図り、ハード・ソフトの両面から防災対策を進めてい

る。

表 5-4：基礎自治体における事前計画策定率（都道府県ごとに集計）

順位	都道府県	着手率（％）
1	和歌山県	75.0％
2	高知県	70.6％
3	静岡県	62.9％
4	徳島県	59.1％
5	東京都	40.3％
6	愛媛県	35.0％
7	三重県	34.5％
8	茨城県	31.8％
9	石川県	31.6％
10	奈良県	30.8％

（出典：「復興事前準備の取組状況アンケート」）

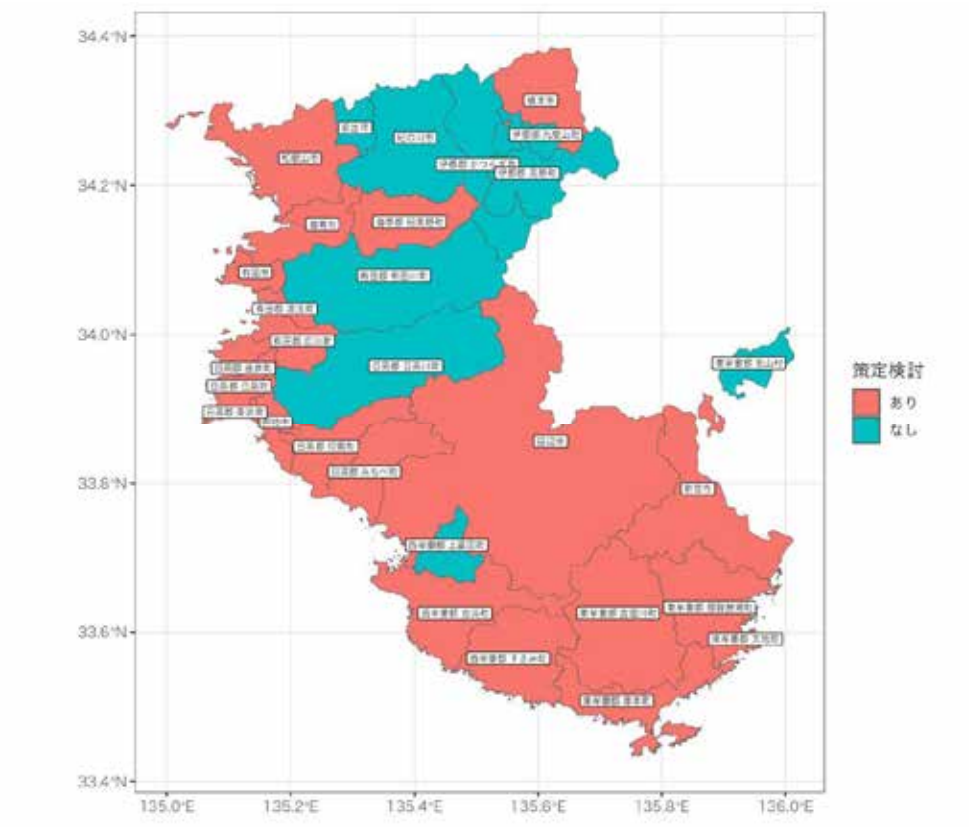


図 5-8：和歌山県基礎自治体の計画策定状況（赤：あり 青：なし）

本論が注目する事前復興計画の策定にも和歌山県は熱心に取り組んでおり、その熱心さは数字にも表れている。表 5-4 は、図 5-1 掲載の基礎自治体の事前計画策定状況を都道府県ごとに再集計したものであるが、県内市町村の策定率が最も高かったのは和歌山県である。事前復興計画を「策定済み」あるいは「検討段階」と回答したのは、全 30 市町村のうち 21 自治体、比率にして 75.0%であった。その後が続くのは高知県（策定率：70.6%）、静岡県（62.9%）、徳島県（59.1%）、東京都（40.3%）である。このように和歌山県は、他の自治体と比較して、事前復興に対する「熱心さ」は非常に高い自治体である。図 5-8 の通りに和歌山県の地図上に着手した自治体をマップ上赤色に示してみると、計画着手に取り組む（あるいは既に取り組んだ）基礎自治体のほとんどが沿岸部に位置している。

5.4.2 事例対象の田辺市と海南市：対称的な関係性

本論では、和歌山県内に位置する和歌山県田辺市と同・海南市の 2 つの自治体の策定プロセスを追跡する。和歌山県田辺市は『田辺市事前復興計画』（令和 6 年 3 月公開）を、和歌山県海南市は『海南市事前復興計画』（令和 5 年 2 月公開）を、それぞれ策定している（表 5-5 参照）。両自治体は、社会経済的条件から見ると極めて類似しているにも関わらず、防災行政あるいは自治体組織の面では、相違点が様々に存在する。

本研究では、社会経済条件では類似していながら、事前復興策定を進める行政組織や防災行政の傾向が大きく異なる両自治体の比較事例分析に着手する。本研究の目的は、「広域的自治体としての都道府県の働き」に注目しながら、小規模自治体が事前復興計画策定を進める政策的条件を探ることである。

比較事例分析には、「事例選択のバイアス」「事例間の独立性の見落とし」といった問題が指摘される。本研究が目指すところは、和歌山県の働きに焦点を当て、行政・政策の特徴が

表 5-5：田辺市・海南市の事前計画策定

	和歌山県田辺市	和歌山県海南市
計画名称	田辺市事前復興計画	海南市事前復興計画
策定年月	2024年3月	2023年2月
策定部署（事務局）	企画部企画広報課	総務部危機管理課
策定年数（開始年数）	3年1ヶ月（2021年2月）	2年10ヶ月（2020年4月）
策定様式	単独型	盛込み（別途手引き作成）型

異なる状況下にあっても、なぜ和歌山県内の基礎自治体は事前復興計画の策定が進んでいるのか明らかにすることである。都道府県の役割、とりわけ広域的自治体としての行政機能の持つ効果を析出するのであれば、同一の都道府県内の市区町村を対象として、社会・経済的特徴が極めて類似していながら、政策形成に従事する行政組織や防災行政のあり方が対称的な自治体を複数選び出すのが望ましい。今回の分析でも、和歌山県内同一の自治体を選ぶことで「事例間の独立性の見落とし」を極力排し、かつ両事例の「外挿妥当性¹⁶ (transferability)」(Liamputtong 2022)を確保するとの観点から、和歌山県田辺市・同海南市を選択している。両事例の特徴ならびに、事例選択によるリサーチデザイン上の課題克服については、次節にて詳述する。

5.4.2.1 田辺市と海南市の共通点

今回事例として取り上げる田辺市と海南市の共通点について、まず触れておこう。

表 5-6：両市の社会経済変数（比較）

	和歌山県田辺市	和歌山県海南市
発足年月日	2005年5月1日	2005年4月1日
市長（推薦政党）	真砂充敏（自民・立民・公明・国民推薦） 5期目：2005年4月～	神出政巳（無所属） 5期目：2005年4月～
人口（2020年時点）	69,870人 （人口増減率：▲65.5%）	48,369人 （人口増減率：▲67.3%）
行政職員数	557名（一般行政のみ）	284名（一般行政のみ）
自治区数	161区 ※2024年6月末時点	225区 ※2024年6月末時点
衆議院選挙区（2021年時点）	二階俊博（自民党）	二階俊博（自民党）
合併タイプ	新設自治体	新設自治体

	人口			産業従事比率(%)		
	総人口（実数）	高齢者率(%)	雇用者割合(%)	第1次	第2次	第3次
田辺市	69,870	34.0	73.7	12.5	19.0	68.5
海南市	48,369	36.9	77.6	9.3	26.4	64.3

表 5-7：事前復興計画の目次分析（比較）

田辺市事前復興計画		海南市事前復興計画	
まえがき		はじめに	
第1章：田辺市事前復興計画とは	5p	第1部：総則	12p
第2章：田辺市を取り巻く状況 （まちの現況整理）	38p	第2部：現状と課題	27p
第3章：課題整理	11p	第3部：東日本大震災からの復興の 知見と教訓	28p
第4章：事前復興まちづくり計画	22p	第4部：復興ビジョン	17p
第5章：事前復興準備計画	7p	第5部：復興プロセス	18p
第6章：南海トラフ地震に備えるための 市民との連携	4p	第6部：復興事前準備	8p
（資料部分）令和2年度から令和4年度に おける検討経緯	4p	資料	21p
		＜復興時行動マニュアル(428ページ分)＞	
合計：91ページ（目次・表紙除く）		合計：131ページ（目次・表紙除く）	

表 5-8：防災関連予算の比較

年度	田辺市		海南市	
	防災総額（千円）	一人当たり予算額（円）	防災総額（千円）	一人当たり予算額（円）
2021	455462	6572.4	169328	3536.7
2022	232050	3403.6	102402	2175.0
2023	280738	4196.3	78623	1699.3
2024	199263	3032.6	99750	2185.3
2025	136626	2116.7	206463	4601.2

（注）いずれも各年度当初予算書より抜粋。
人口は各年4月時点。和歌山県人口推計より引用。

まず一つ目に、当然ではあるが、両自治体とも和歌山県内に置かれた自治体であり、県内の「基礎的自治体」として和歌山県の広域的行政の対象自治体となっている。ちなみに直近では、2006年12月から2022年12月まで仁坂吉伸氏が、2022年12月から2025年4月までは岸本周平氏、そして2025年6月からは宮崎泉氏が知事職に就いている。

今回分析の対象となる田辺市・海南市はいずれも仁坂県政下で策定を始動させている。策定期間は、海南市が2023年2月、田辺市が2024年2月といずれも後を継いだ岸本周平県政下で公開されている。両者の事業開始年月を踏まえると、策定にかかった期間も近い。それを踏まえると、始動時期において若干の「ずれ」があるとはいえ。両自治体の計画策定の「スケジュール感」は両者とも大差ないことが伺える¹⁷。

また、両自治体も同じ地理的条件を抱えているためか、予想被災状況も類似している。内閣府は、田辺市と海南市を「地震防災対策推進地域・地震津波避難対策特別強化地域」¹⁸に指定している。強化地域への指定基準は①震度 6 弱以上、②津波 3m 以上、③南海トラフ地震で過去に被災経験あり、④防隊体制確保の必要性、の 4 つであり、両自治体ともその基準に合致している。また、内閣府が予測した最新の被害予想¹⁹によれば、予想震度はいずれも最大 7、津波高（最大値）は海南市が 8m、田辺市が 12m。津波 1m の到達最短時間は海南市が 39 分、田辺市が 12 分となっている。

両市とも、上述した特別強化地域に指定されているだけでなく、小規模自治体でありながら地震・津波による甚大な被害が予想されること、そしてそれによる二次災害（市役所を中心とする行政指揮系統命令の喪失、ライフライン・社会インフラの喪失と、それに伴う医療機関・公共施設の機能不全など）の発生も容易に想定される²⁰。気象庁ウェブサイトによると、津波波高が 8m を越えると石造家屋は全面崩壊、防潮林も効果を持たず街全体に大きな被害が生じると記されている。また漁船の被害も被害率 100%に上り、家屋被害だけでなく、避難所として活用する公共施設や社会インフラを管理する施設の保持も困難な状況に置かれる。両自治体とも、南海トラフ地震に対しては同程度の被害が生まれることから、国ならびに県の被害想定ならびにエフォートの割当も同程度と類推される²¹。

それからやはり両自治体の社会経済的変数も極めて類似している。まず田辺市・海南市ともに平成の大合併で設置された新設自治体であり（市町村自治研究会 2005）、1 ヶ月違いで発足している（表 5-5 参照）。人口規模は田辺市の方がやや大きい、増減率は 60%マイナス（2015 年から 2020 年まで）と人口減も同じペースで進行し、高齢者率（65 歳以上人口比率）も 30%半ばを占めている。また産業従事比率もほぼ近似しており、第 3 次産業従事者比率が最も多く、全従事者のおよそ 2/3 規模を占めている。

最後に、政治変数の共通性にも触れておきたい。両自治体とも首長の党派性また首長任期が同じ 5 期目（両者とも自治体新設と同時に着任している）と政治状況も類似している。ただし、田辺市長の真砂は「相乗り候補」として選挙を戦い当選しているが、海南市長の神出は無所属候補（無投票当選）として当選し、市長職に就いている点で違いがみられる。議会との関係については、両自治体とも当選直後の 2021 年度 6 月例会の市長提出議案はいずれも可決率 100%となっており²²、首長と議会の関係は両市ともほぼ変わらないと見なして良いだろう。あわせて合併経験自治体ではあるが「新設自治体」であり、両方が抱える行政運営上の課題もおおよそ共通していると思われる。

ここまでの論点を振り返ると、両自治体は、国・県との南海トラフ地震への認識（被害予

想)、社会経済、政治それぞれの変数が極めて類似した自治体同士だということがわかる。

5.4.2.2 田辺市と海南市の相違点

他方で、両自治体は、行政組織ならびに計画策定の特徴について4つの相違点が見られる。

まず一つは、今回の計画策定を担った主体、すなわち市役所での担当部署が異なる。再び表5-6に注目すると、両自治体で策定された事前復興計画の策定主体は、田辺市が企画部企画広報課、海南市が総務部危機管理課となっている。策定主体となる部署が異なるとなれば、計画はじめ業務の運営方針、部署の規模、首長との距離、職員の配置形態も当然異なってくると考えられるが、田辺市・海南市では両者の間で事前復興計画の策定方針ならびに手順、また復興計画の位置付けなど、計画に対する捉え方や認識に大きな違いが見られると推察される²³。

二つ目は、策定された事前復興計画の表現や構成から滲み出る「課題設定の対称性」である。第1節でも述べた通り、事前復興計画をはじめとする復興まちづくり分野を管轄する国土交通省は、復興まちづくり計画を推進する立場から、基礎自治体に計画策定への検討・着手を求めている。現に「復興まちづくりのための事前準備ガイドライン」を策定し、自治体の策定を後押ししている。

このガイドライン内で、国土交通省は、自治体の気象状況や地理的条件、また社会経済要因による多様性を重視した上で、「復興体制と復興手順に止まらず、復興まちづくりの目標や実施方針等、被災地の状況に即した検討に着手する」²⁴ことが災害への備えとして重要としている。あわせて同ガイドラインでは、検討を進めるにあたって、①複数の被災シナリオを想定すること、②復興目標や実施方針の検討・整理は被害想定に応じて選択肢を設けること、③市町村の市街地特性によって被災のインパクトは異なるため、各市町村や地域の状況に応じて計画検討を創意工夫すること、が重要と指摘する（国土交通省 2023: 10 頁）。

今回分析対象となる田辺市・海南市も、計画から見られる両市の着眼点や計画内容はやはり大きく異なる。表5-7は、田辺市・海南市の事前復興計画の目次をまとめたものである。田辺市の計画は、全91ページと表紙・目次より構成され、田辺市の現状認識と課題発見に紙幅が割かれている。そして、第6章では「市民との連携」のパートを設け、事前の取り組みとして「市民との熟議による合意形成（6.1.1）」と「関心事を明確にしながら幅広く市民へ問いかけていく（6.12）」ことを強調している。一方、海南市事前復興計画は、6部構成であり資料部分と合わせ全131ページで構成されているが、最もページ数が割かれているのが「東日本大震災からの復興の知見と教訓」それから「現状と課題」と、東日本大震災の

被害状況が強く意識されている。また第4部「復興ビジョン」と第5部「復興プロセス」では被災後のシナリオを東日本大震災の被災地を事例にまとめており、やはり災害対応にシフトした編成となっている。

両者の違いは、前節のテキスト分析でも触れたように、両計画が災害対応あるいは復興対策におけるどのフェーズの、またどのポイントをターゲットにしているか、という点に見出すことができる。田辺市は「災害が起きる前の段階での対処を重視し、より被害が最小限になること」、「被害最小化を可能とするための市民や他機関との連携」に焦点を当てている。一方海南市は、「発生後の対応手法や復興プロセスの効率化」に関心を寄せており、内容は応急対応が一通り済んだ後の復興プロセス・手続きに特化している

三点目は、予算措置である。表5-8は、過去5年間における各市の防災関連予算²⁵の推移をまとめたものである。予算規模で見ると、歳出総額で見た場合ではそれほど変わりはないが、人口一人あたりに換算して比較してみた場合、防災政策に投入される予算規模は、その時系列的変化も含め、明確に差があることがわかる。予算は、それ自体が全てではないが、行政事業の原動力であるとともに、自治体の政策課題を反映させるものである。両市の間には、防災事業を進めるための政策メニュー、また行政のリソース投入度合いも、そして自治体の政策課題におけるボリュームにおいて差異が生じている。

四点目は、地域コミュニティの成立過程とその規模である。表5-6で示したとおり、両自治体間で地区数（町・大字数）に違いがある。また、両自治体とも新設合併ではあるが、田辺市・海南市ともに隣接自治体から流出入する関係人口²⁶の動向は異なっており、県行政動向から見える行政上の管轄区域も異なる（山神 2017）。両自治体は労働者（地域住民）の動向、それから行政管轄の動きも異なる区域に属していることから、両自治体がもつ行政機能や周辺自治体からの役割認識も異なっていると考えられる。

5.4.3 和歌山県の取組：全県的策定の背景

前項で触れたように、行政機能や政策目標に明確な違いが見られるにも関わらず、なぜ海南市と田辺市は両市とも全国に先駆けて計画を策定することができたのだろうか。実は和歌山県は、他の都道府県とは違い、公式/非公式を問わずして基礎自治体の計画策定を後押しするための体制を構築していたのである。ここでは、和歌山県の先進的な体制を裏付ける特徴として、「行政リソースの積極的投入」「復興計画事前策定の手引き」の公開「市町村フォロー体制の構築」について説明する。

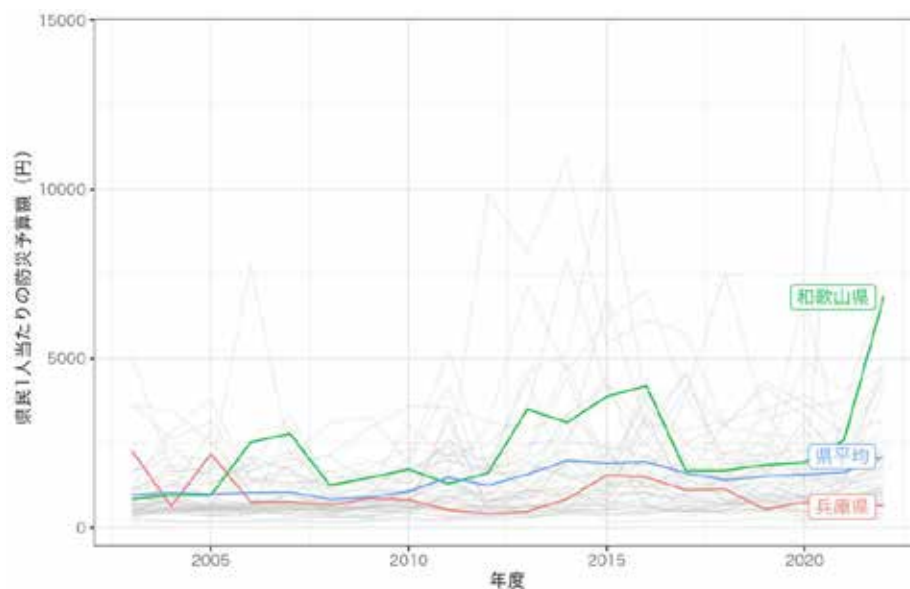
5.4.3.1 行政リソースの積極的な投入：人員と財政

平時からの防災・減災対策を可能とする組織体制を一貫して構築する点が挙げられる。次の図 5-9 は、過去 20 年間に於ける都道府県決算における目的別歳出のうち、総務費防災費に振り分けられる予算額を人口一人当たりを除いたものを年ごとに示したものである。このうち、緑色で記したものが和歌山県の予算値、水色で示したものが全国平均（都道府県単

表 5-9 和歌山県における防災関連職員数の推移（最新 10 年分）

年	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	増減
防災関連職員数	42	43	44	46	47	46	48	49	48	51	+9
人口10万人あたりの職員数	4.13	4.25	4.38	4.63	4.77	4.72	4.98	5.13	5.08	5.45	+1.32
（都道府県順位）	6	4	6	6	6	6	6	6	6	6	±0

（注）『地方公共団体定員管理関係』をもとに筆者作成



（注）『地方財政統計年報』をもとに筆者作成

図 5-9 過去 20 年における都道府県防災予算額の推移

位)、赤色で示したものが兵庫県の予算値である。なおここでの数値は、都道府県民1人辺りの金額(円)に加工している。

このグラフを見ると、和歌山県における防災費の歳出額は、ほとんどの時期において全国平均を上回っており、阪神・淡路大震災において甚大な被害が生じた兵庫県と比較しても非常に大きいことがわかる。また全国的な傾向としてほとんどの自治体が東日本大震災発生の2011年を境に急激に増加させているところ(その後は、いずれも安定した数値をとっているが)、和歌山県に関しては、東日本大震災が発生する以前から大規模な予算額を執行し防災業務にあたっていたことが示されている。

和歌山県の防災政策に対する熱心さは、財政動向はもとより、県の行政組織、つまり県庁内における人員配置の規模においても示されている。次の表5-9は、総務省が公開する自治体組織の職員数を分野別にまとめた『地方公共団体定員管理関係』を用いて、和歌山県の防災関連職員の人員数をまとめたものである。和歌山県の熱心さは、防災分野に配置される人員規模とその時系列的変化から読み取れる。まず人員規模についてみると、防災関連職員数は2013年時点で42名であったが、その後10年の間に9名ほど増加、2022年4月時点では51名の職員が防災業務に従事するなど、平均して年に1名ずつ増加させている。また表5-9では、都道府県間で比較するために、防災関連職員数を「人口10万人当たり配置される職員数」に換算した値も掲載している。これを見ると、人口10万人につき配置される職員数は2013年時点では4.13名、2022年時点では5.45名とこちらも1名ほど増加している。また和歌山県の数値はほぼ「6位」に位置しており、配置人員規模も全国的に見てトップクラスである。

また和歌山県は、仁坂県政下で、南海トラフ地震に備えるための23の施策を展開させている²⁷。各事業の詳細な説明は和歌山県ウェブサイトの紹介に代えるが、東日本大震災や紀伊半島大水害などを教訓にした政策課題を「事前準備」「応急・復旧対策」「復興対策」に分類した上で、それを23の政策に具体化させている²⁸。

和歌山県の防災政策は、事業メニューのバリエーションや豊富さだけでなく、防災政策の実行力を裏付ける「財政」と「人事」の面でも全国トップクラスに位置していることがわかる。和歌山県の防災政策に対する「熱心さ」は他の都道府県と比較して非常に高く、この県の「熱心さ」は県内市町村にも多少なりとも伝播していたものと解される²⁹。この県側の熱心な取り組みが、他都道府県と比較してみた場合の充実度を作り出し、市町村策定率都道府県1位という実績を作り出したのではないかと考えられる。

5.4.3.2 「復興計画事前策定の手引き」の公開

二つ目は、和歌山県危機管理部危機管理局が中心となり、県独自のガイドラインである「復興計画事前策定の手引き」（以下：「手引き」と表現）を取りまとめて公開したことである。策定手引きが公開されたのは平成 30 年 2 月、和歌山県総務部危機管理局防災企画課（当時）が中心となり、同危機管理局防災企画課のほか、県土整備部県土整備政策局県土整備総務課、同部都市住宅局都市政策課が編集にあたった。表 5-10 でもまとめている通り、本手引は目次と全編 115 ページから構成され、前半は東日本大震災の復興事例の紹介、後半は復興計画事前策定の考え方・進め方を紹介している

本手引きの特徴は、2011 年に発生した東日本大震災を被災の「先行事例」として位置付け、基礎自治体の政策課題や復興プロセスのシナリオを描いていることである。手引きでは、和歌山県下の災害発生を想定しているが、手引き内の政策課題や策定手順、またそれらの根拠となる被害想定や復興シナリオは、東日本大震災の被災状況や復興事例を強く意識している。取りまとめに中心的役割を担った職員も、東日本大震災時のやり取りを通じて知己を得た自治体、それから和歌山県と特性が類似する自治体を意識的に選定し市町村が活用したすい形で取りまとめた、と証言している³⁰。現に先行研究の一部にも、本策定手引きは和歌山県下市町村が計画策定を行う「呼び水」となっただけでなく、県下市町村が策定する計画の標準化そして高度化に貢献したと見る向きも存在する（金・牧 2017）。

実際に手引き作成に当たった当時の県職員へのインタビュー調査では、この手引きの策

表 5-10 和歌山県『復興計画事前策定の手引き』目次

復興計画事前策定の手引き	
はじめに	
第1章：復興計画事前策定の必要性	4p
第2章：東日本大震災の復興から学ぶ	78p
第1節：東日本大震災における復興への取組	(8p)
第2節：復興まちづくりの考え方	(50p)
第3節：東日本大震災における復興まちづくりの課題と対応	(6p)
第4節：産業の復興	(14p)
第3章：和歌山県における復興計画事前策定	32p
第1節：復興まちづくりの基本的な考え方	(9p)
第2節：復興計画事前策定の進め方	(23p)
（資料）南海トラフ地震からの復興計画の事前策定に向けた統一手法研究会	(1p)
合計：115ページ（目次・表紙除く）	

（出典：和歌山県『復興計画事前策定の手引き』）

定の誕生には当時県知事であった仁坂吉伸氏³¹の存在が大きいと。この一連の調査で得た情報によると、仁坂氏は、県知事だった頃、東日本大震災の被災状況を目の当たりにし、南海トラフ地震への警戒感を高めたとされる。また当該職員は、仁坂氏は県職員の育成方針について「一から勉強させることを通じて、職員に知識やノウハウを吸収させる」スタイルであったとし、策定手引きの作成含め一連の防災政策や防災行政の知識習得、また基礎自治体との関係構築や情報収集の一環として従事させたのではないかと述懐している。

和歌山県は、県下自治体の策定の手助けとなる事前復興の県独自「ガイドライン」を作成することで、過去の被災経験と大規模災害への備えから、市区町村の事前復興計画策定はじめ防災政策の見直しを迫る大きなきっかけとなった。もちろん国土交通省も各市町村に対して絶えず周知活動を行っているが、都道府県レベルにおいても高知県が県内市町村向けに手引きを策定、公開している³²。

和歌山県の特徴は、上述したように、具体的な被災イメージを基礎自治体に抱かせることで市町村職員の災害対応イメージを具現化させ、それを計画策定に向かわせたところにある。事前復興計画の策定という全く新しい業務に当たらせるにあたり、「予想被災と現状の課題をうまくリンクさせつつ、それを一つの文書にまとめ上げる」という困難な工程のスタートラインをうまく構築し、議論の俎上に載せることができたのは、この手引きの存在によるところが大きいと思われる。

5.4.3.3 県職員と市町村職員のコミュニケーション体制

三つ目は、県職員と市町村職員のコミュニケーション体制の構築である。和歌山県は、「手引き」策定後に危機管理部・県土整備部による事前策定支援本部を立ち上げ、市町村ごとに割り当てられていた職員が市町村定期的に担当自治体の防災部局職員とコミュニケーションを図っていた³³。後述するが、事前復興計画策定のプロセスでも県の手厚いサポートは定期的に施されており、それは平時から県と市町村の防災部局を仲介する、「常駐リエゾン」さながらの働きを見せていたという。

その一例として、学識者や有識者を県下自治体に紹介し、「専門的知見に基づく」助言を通じ、課題抽出や計画シナリオの取りまとめ役を担っていたことがインタビューにより明らかとなった。上述の復興計画事前策定の手引きには、「都市計画や防災などの専門家、東日本大震災からの復興に精通された実務家の方々」（本手引き p116）らによって構成される「南海トラフ地震からの復興計画の事前策定に向けた統一手法検討会」が編纂作業を担い、当研究会を通じて市町村レベルの事前復興計画策定のための方法について議論が交わされ

たと記されている。合わせて、和歌山県にゆかりのある学術関係者が県下自治体に有識者の立場からコミットし、事前復興計画策定をはじめとする防災業務をサポートしてきた。例を挙げると、地元和歌山大学や和歌山に縁がある京都大学・防災研究所所属の研究者、また組織トップの人脈を活かしてひょうご震災記念 21 世紀研究機構の関係者（学識者）を公式・非公式を問わず声掛けし、防災業務に対するレビューを求める関係が絶えず構築されている。特に、今回取り上げる事前復興計画策定でみれば、和歌山県がアテンドした有識者を中心に、各自治体で計画策定の前準備のレクチャー講師を務めているという。

また和歌山県では、防災力向上のための支援策として、「わかやま防災力パワーアップ補助金」が設置されている。この制度は、「市町村における防災体制・対策の充実強化を図るため、市町村が大規模災害の被害を軽減するため策定する地震防災対策に係る計画（市町村地震防災対策アクションプログラム）の減災目標を達成するために行う地域防災対策事業等に対し、予算の範囲内で補助金を交付します。」³⁴との趣旨のもと、市町村が取り組む防災事業に対して財政支援を行う制度である。この制度の支援対象に「地震・津波災害からの復興計画の事前策定支援」も含まれているため、市町村は自地域の防災事業に本制度を活用することができる。

以上、和歌山県は、他の自治体とは一線を画し、県内市町村の防災対策の充実度を高めるための取組ないしスキームを継続して整えてきた自治体と評価できる。次節では、この充実した県の防災メニューの中で計画策定に向かった市町村の取組事例についてみていく。



図 5-9：海南市における計画作成方法のイメージ図-

（出典：海南市ウェブサイト）

5.4.4 基礎自治体における事前復興計画の策定プロセス

5.4.4.1 海南市の事前復興計画策定

和歌山県海南市は比較的早い段階で事前復興計画策定に着手した自治体である。着手を開始したのは2020年4月（表5-5参照）、新型コロナウイルス対応の忙殺される中で、既出の地域防災計画に附設される手引きとしての性質を帯びているため、本論中の分類では、いわゆる「盛り込み型（別途手引き）」として『海南市事前復興計画』は策定された（表5-2のうち、3番目の項目に該当）。策定主体は総務部危機管理課、前節の分類に従えば「防災系部署」が中心となって策定作業にあたった。その策定のきっかけとなったのは、和歌山県が策定手引きを公開し県内市町村へ周知したこと、それから和歌山県側から沿岸市町に対する策定への働きかけがあったこと、であったという³⁵。計画策定を具体的に始動させたの

表 5-11：海南市事前復興計画 テーマ別研修会の開催状況

分野	内容（復興時行動マニュアルの対象）	県職員参加
災害廃棄物	・災害廃棄物の処理について、し尿処理について （講師：環境省近畿事務所、仙台市環境局職員）	○
学校再開 心のケア	・学校の再会について、メンタルヘルスケアの充実について （講師：兵庫県震災・学校支援チーム、兵庫県現役教員等）	○
被災者支援 医療・保険・福祉	・住まいと暮らしの再建、入居者募集・選定と入居後サポート、 医療・保健対策について （講師：石川県輪島市 福祉課職員）	
復興計画策定	・復興方針の検討、復興計画の作成、復興財源の確保、広報について（講師：兵庫県立大学教員、岩手県大船渡市職員、他オブザーバー3名が参加）	○
基盤整備	・基盤未整備地域の整備、災害危険区域の設定、宅地・公共施設の移転・嵩上げについて（講師：岩手県大船渡市元職員、兵庫県西宮市事業系職員、他オブザーバー3名参加）	○
住宅再建	・住宅供給に係る基本計画の作成、公営住宅の供給について（講師：岩手県大船渡市元職員、兵庫県西宮市事業系職員、他オブザーバー3名参加）	○
産業・経済 農林漁業	・事業の場の確保、農林漁業基盤等の再建について （講師：岩手県大船渡市元職員、兵庫県西宮市事業系職員、他オブザーバー3名参加）	○

（出典：海南市ウェブサイト）

は 2020 年 7 月と年度途中であり、当初は市も策定に関する事業予算を確保していなかった。そのため当初は、年度途中からの始動であったため、部署内での打ち合わせや研修活動をメインに策定準備を進めていったという³⁶。

具体的に海南市は、市のウェブサイト上に「海南市事前復興計画の作成方法」を掲載し、作成期間である 3 年間の間にさまざまなワークショップならびに訓練が実施している（図 5-9 参照）³⁷。作成方法は、前期（令和 2 年 4 月～令和 7 年 3 月）と後期（令和 3 年 8 月～令和 5 年 3 月）の 2 つの時期に分け、前期は庁舎内での情報・ノウハウ共有を目的として「復旧・復興研修」ならびに「南海トラフ地震に備えた「事前復興計画」にかかる研修会」をそれぞれ開催し、市役所内での意識醸成ならびに問題意識の共有を図った。後期には「復興検討ワーキング」「全体研修会」「テーマ別研修会」「事前復興まちづくり訓練」を実施し、県や他機関との連携を念頭に置いたワークショップの開催に取り組んでいる³⁸。

ここで注目すべき点として、この一連の計画策定過程に県外の有識者が頻繁に参加しているだけでなく、県側も積極的にコミットして、検討の「場づくり」に取り組んできたことが挙げられる。表 5-11 は、事前計画策定の一環として開催された「テーマ別研修会」の開催実績と協議内容である。この勉強会は、全体監修を務める牧紀男氏（京都大学防災研究所・教授）を中心に重要テーマを中心に研修会を適宜開催、7 分野のうち 6 分野で県職員が参加（教育分野については県教育委員会職員が参加）、策定に至るまで市職員と県職員同士による課題抽出や意見交換がなされていたことがわかる。策定前の段階から、和歌山県と海南市は策定に向けて綿密にコミュニケーションを図っていたのである。

早めに策定を進めた海南市ではあるが、計画策定で参照したのは県の手引きではなく、国土交通省がまとめた「事前復興まちづくりのための事前準備ガイドライン」であった。最終的な公開に至るまで、和歌山県が作成した手引きは「目にする程度」であり、策定期間中も県側からは手引き活用の案内を度々受けたとのことだが、参照する機会にはほぼほぼなかった。その理由として、市の関係者は「ハード整備を重視する県の策定手引きには、抵抗感があった」ことを挙げており、かつ行政組織の業務対応に比重を置いた「ソフト面を重視した計画策定」という市の方針も相俟って、事業中心の計画策定よりも、発災後の行政組織の作動面を強く意識した計画の策定を目指したためである³⁹。

実際海南市は、策定した事前復興計画として、具体的な復興まちづくり計画とは別に、東日本大震災で浮き彫りになった復興プロセスにおける行政組織の課題を細かく分類しており、その分量は 400 ページにも上る。そこで参照したのも県の手引きがメインではなく、

復興庁ならびに（公財）ひょうご震災記念 21 世紀研究機構が震災 10 年を機にまとめた「東日本大震災復興の教訓・ノウハウ集」や国交省の事前準備ガイドラインが主であった。海南市は、計画策定の際、県の紹介や手引きとは一線を画した上で、海南市と類似した条件を有する自治体が大規模災害によるダメージを受けた場合を想定し、類似する自治体をリストアップしては、東北の基礎自治体とコミュニケーションを図ってきたのである。

とはいえ策定に従事した職員は、当時の心境として、海南市の計画を県の手引きに「「寄せるべきか」否かは難しい問題」⁴⁰であり、当の自治体職員としてはジレンマを抱えていたと正直に吐露している。同氏は、県から時折提示される問題意識や意見に対し違和感を抱くことがあったとしながらも、「県と意見交換できる関係性を構築できただけでも「御の字」と考えよう」⁴¹と前向きに捉え、策定作業にあたったという。ただ県との関係を考慮した上で、県が設置している「わかやまパワーアップ補助金」を活用するなど、関係構築には一定の配慮を見せるよう努めたとも振り返っていた。

しかし和歌山県側は、県の提案とは異なる事前復興計画の策定や方針について基本的には尊重し、それでいて海南市側から求められたことには積極的に対応する姿勢をみせていた。当時の海南市役所職員によると、「嫌な顔をせず、基礎自治体との関係構築に極めて前向き」⁴²な態度を示してくれた、と県の対応を振り返る。両者とも時に「意見のぶつかり合いはあった」⁴³としながら、海南市は県側の意見具申を最終的には受け入れるなど市と足並みをそろえて「一緒に勉強するイメージ」を海南市側に抱かせる対応に終始し、学識者・有識者のアテンドや細かな事業レベルの意見交換にも積極的であったのである。

このように和歌山県は、自治体の置かれた状況を深く理解するとともに、市側の問題関心、いうなれば「被災イメージの共有」から読み取れる自治体の不安材料を理解するとともに、それを復興計画に反映させるための「場づくり」に特に配慮してサポートしていたのである。県は海南市への策定支援として、復興計画策定の特有の課題でもある「被災後のイメージ」を把握するために専門家の紹介や被災地との関係構築を担ったのである。

5.4.4.2 田辺市の事前復興計画策定

和歌山県田辺市は、海南市が策定・公開した 1 年後の 2024 年 3 月、『田辺市事前復興計画』を新たに作成し、市ウェブサイト公開している。それ以前にも事前復興に関する検討の必要性を訴える声は度々上がっていたようだが、庁内で検討会を立ち上げ本格的に始動させたのは 2021 年 3 月であり、以降およそ 6 年の年月をかけて、既存の防災計画とは独立させた「単独型」（表 5-2 の項目のうち 1 に該当）として、田辺市役所・企画広報課が

中心となって策定した⁴⁴。

表 5-12 田辺市 事前復興計画策定のポイント

- ①総合計画と事前復興計画を並行して策定する！
 - ②職員の知識等の不足を専門家に補ってもらう！
 - ③市民との対話を意識して職員自らが考える！
 - ④東日本大震災の津波被害からの復興事例の知見を活かす！

(出典：田辺市事前復興計画説明資料)

田辺市は作業当初に4つの目標を掲げ、計画の策定作業に取り組んできた(表 5-12 参照)。特に①の部分については、「首長のリーダーシップ」のもと策定作業が始動したが⁴⁵、防災政策の一環として進めてきた新庁舎整備と、業務継続計画・受援計画、そして市総合計画と同時並行的に進めることとなったため、「否が応でも「田辺市のまちづくり」の将来像を意識せざるを得なかった」と当の職員達は振り返る⁴⁶。

実際の策定作業に向き合うにあたって、田辺市は活用したのは、県が公開している策定手引きであった。計画策定にあたった担当者は、実は防災部署に配置されたことがなく、策定の手続きや方法が全く見当つかなかったところ、手引の存在は「ありがたく」、手引きをある種の「目印」として、策定作業を進めていくことができたと述懐している⁴⁷。

また策定にあたって、まず市職員が重視したのは、「専門家との意見交換」であった。策定初期の市職員らは、首長から(県知事・市長)から策定を命じられたものの、事前復興計画、ひいては通常の防災業務に係る事業内容についても、右も左も分からない状態であった。そこで田辺市は、県職員⁴⁸から有識者の紹介を受けることで、まずは専門知識の吸収に取り組むことに着手したという。

この有識者の推薦は市職員にとってとてもありがたかったようで、専門家との意見交換の機会創出や、大学教員や県職員によって構成される「専門家会議」⁴⁹なる組織の存在が大きかったと当時の職員たちは異口同音に振り返っていた。作業にあたった市職員は、会議に参加していた大学教授など専門家たちが「指導教官」のような存在であったと述懐している。両者の物語を示すエピソードを一つ紹介しよう。表 5-12 にもあるように、田辺市は市職員による手作りの復興計画策定を目指していたため、まず職員のスキルアップや知識習得が

必要だと考えた。そこで市職員は、当専門家会議と職員間で月に1回ほど「勉強会」を開催しつつ、全職員を対象に事前復興計画のまとめ方はじめ防災政策全般にわたるレクチャーを受けることとなった⁵⁰。実際に勉強会に参加した職員は、防災知識を全く持ち合わせない中での勉強会出席には戸惑いも多く、また並行して進める総合計画策定作業とも相重なり「めっちゃしんどかった」との心境を吐露していた。しかし当時の市役所には、「市職員の手により一から計画を作り上げる」という「何事にも代え難い」目標があったため、コロナ禍であろうが通常業務であろうが、専門家と勉強会を継続的に開催し、勉強会を通じて得た知見やノウハウを精いっぱい反映させるように努めたと市職員は振り返る⁵¹。

実際に田辺市が策定を進める上で特に注意を払ったのが、「住民との合意」である。上記4つの目標にも挙げられているように、田辺市役所は、「市民との対話を意識して、職員が自ら考える」をモットーとして掲げ、策定作業を進めていった。ここでの田辺市の合意調達スタイルは、当市職員が「雪だるま方式」⁵²と名付けているように、二段階による合意調達スタイルである。田辺市は、計画策定に際し、まず、約1年をかけて中間団体や住民団体への説明を積極的に行うなど、「住民合意」を特に重視しながら策定作業を進めてきたという。特に、中間団体・産業団体によって構成される「田辺市事前復興検討委員会」を構成する18グループを対象に意見交換や説明の場を積極的に設け、住民合意の足掛かりを掴もうと努めた。この直接的に住民に語りかけるのではなく、まずは中間団体へ、とする方法は、本来

表 5-13 説明会で住民から提出された意見テーマと数

分類	数 (%)
過去の津波被害	2 (1.9%)
被害想定	5 (4.7%)
まちの課題	2 (1.9%)
計画の更新・見直し	10 (9.4%)
基本方針	3 (2.8%)
復興まちづくり計画	15 (14.2%)
事前復興準備計画	37 (34.9%)
計画の検討経緯	3 (2.8%)
予算・財源	5 (4.7%)
説明会の開催方法	12 (11.3%)
感想等	7 (6.6%)
質問	5 (4.7%)

(出典：田辺市事前復興計画説明資料)

であれば「二度手間」に移ってしまうかもしれない。しかし、当の田辺市はこの各団体への説明会や意見交換を、より実効性のある計画の策定を行うためのヒントを得る機会として位置付けた上で、市内産業界や中間団体による「感触」を推し量り、実際の計画策定や住民への説明に活かしていこうと捉えていたという。

実際にヒアリングを進めると、住民説明会の開催はじめ住民との意見交換に熱心に取り組んでいる。例えば田辺市は、策定作業完了間近の令和5年の9月から同年12月にかけて、合計7回に分けて住民説明会を行っている⁵³。表5-13は、同説明会で発出された住民からの質問をまとめたものであるが、市職員は住民から寄せられた質問にそれぞれ真摯に対応し、また計画案に反映させている。加えて同年11月からおよそ1ヶ月間、住民からパブリックコメントを参集し、合計15件の意見に対応した計画案も策定、公開するなど、他の自治体には見られない合意調達プロセスを経ている。

この「丁寧」な合意調達プロセスについて登場するのが、県の支援である。和歌山県は各説明会に市側と並んで「毎回」参加し、行政側の出席者の一人として住民と市職員とのやりとりを見守っていたという⁵⁴。この時の県の対応について、当時の担当者は、県の出席者は何か言葉を発したわけではなかったとしながら、市側の住民合意を重視する姿勢を否定することなく、それどころか同じ目線に立って、策定を後押ししたという。

和歌山県は田辺市が抱える小規模自治体特有の「事情」を汲み取り、市民合意や職員の知識・ノウハウ習得の必要性を理解した上で、県として可能な範囲でサポートしたのである。

5.4.4.3 課題整理：3つの政策的条件

和歌山県海南市と田辺市の事前復興計画の策定プロセスを、両市の公開情報やインタビュー調査によって得られた事実関係をもとにそれぞれまとめた。以上の事例分析をもとに、基礎自治体の策定プロセスに県のユニークな取組が及ぼした影響について、以下3つの視点から論じてみたい。

①県独自の公式制度の創設：事前復興計画ガイドライン策定/パワーアップ補助金

両市のヒアリング調査から分かったのは、和歌山県の防災部局の基礎自治体への公式・非公式を問わずサポート支援体制の活用が実は策定に有効だったということである。事前復興計画策定を急ぐ田辺市・海南市それぞれにおいて、計画策定の道標となったのは、和歌山県が公開する『復興計画事前策定の手引き』の存在である。南海トラフ地震の危機も一刻と

迫る中で、基礎自治体が対処すべき方向性ないし取り組みの目標として、この手引きの存在は非常に大きかったと当時の市職員が振り返っている。県側は、手引きにまとめられているトピック通りの策定に強いこだわりを見せるようなことはせず、実際は市町村の策定目標や策定進度に配慮しながら策定をリードしていたといわれている。策定の当事者も、あくまでも「模範解答」的な位置付けではなく、各市町村での議論の契機となりうる点を重視していたと打ち明ける。これまでの資料からは、闇雲に策定を訴えるのではなく、自治体の需要に合致したロードマップを設定したこと、策定の過程で市町村と県側が同じ目線に立ち策定という共通目標の達成に向かったことが策定に向かわせたと考えられる。

当然ながら、「わかやま防災力パワーアップ補助金」に代表される財政支援スキームも、市町村の策定を後押ししていたと考えられる。この事業自体、膨大な金銭のやり取りを伴うものではないが、防災事業とりわけ南海トラフ地震の対策に必要な事業のいずれにも通用する立て付けとなっている。防災事業を充実させるには住民との協同が不可欠な中、金銭的支援は自治体の財政的負担だけでなく、防災事業への心理的負担をも下げていた。

つまり、県による公式支援制度の存在は市町村の策定推進を加速化させる重要な要素の一つとして定義できよう。

②県庁職員と基礎自治体職員との平時からの交流・協議

二つ目は、和歌山県庁職員と基礎自治体防災部局の平時からの交流機会の創出である。和歌山県では事前策定支援体制を初期段階にて構築し、県庁防災部局・県土整備部局の職員がそれぞれ市町村を担当として市町村防災部局と平時からコミュニケーションを図っていたのは特筆すべき特徴である。和歌山県側1市町村あたり県庁職員1~2名配置、事前復興計画の策定に限らず、各種防災政策の取り組みに対して、日常的に意見交換を行っていた。

印象的なエピソードとして、事前復興計画策定時における県側の一つのアクションがある。ホームページでも公開されている通り、田辺市は、事前復興計画策定前に、住民説明会やパブリックコメントの募集などを積極的に行い、住民と行政の意見のすり合わせに努めてきた⁵⁵。実際和歌山県も、田辺市に呼応する形で、田辺市の住民説明会に県側の担当者として同席してきた。県は住民側の問題意識や関心を田辺市側と共有するとともに、実際に住民とコミュニケーションを図る機会を創出しているように努めてきた。当時の田辺市は、こうした県のアクションは市側から働きかけたわけではなく、県側は「ごくふつうに会合に参加していた」という。県側の市町村へのユニークな支援方法を示唆する、興味深いエピソードの一つである。

県と市町村のコミュニケーションの取り方としてあり得るもう一つの方法は、「県からの

防災政策における専門家・有識者の紹介」である。県関係者へのヒアリング調査を進めていくうちに、市町を跨いで共通の有識者が事前復興計画策定に携わっていることが明らかとなり、その背後には和歌山県のアテンドが存在していた。イメージを掴みづらい事前復興政策政策を動かすにあたって、県による専門家を紹介すると同時に、市町村の事前復興計画の策定に専門家をコミットさせるための「舞台」を作れたことが効果的であったのである。

田辺市・海南市と和歌山県の関係から読み取れることとして、やはり県と市町村の非公式なつながり、あるいは平時からのコミュニケーション機会が市町村の策定推進の要因となっている。こうした支援体制が市町村の組織の政策策定のハードルを下げるとともに、市町村の職員の専門の向上に大きく寄与するものと評価できる。

③被災イメージの創出と共有/それを裏付けるための専門家との交流機会の創出

最後に、被災経験を有する自治体との交流を通じた「被災イメージの創出と共有」、そしてそれを裏付ける「防災行政への専門知識を進化させる環境構築」があげられる。今回の田辺市では宮城県石巻市、海南市では岩手県大船渡市と度々交流しているように、社会経済状況や地理的環境が類似する被災経験自治体と交流を持ち、大規模災害被災後による被災イメージや行政上の課題を共有することは、計画策定の大きなきっかけとなりうる。

被災地との意見交換が特に重要なのは、事前復興計画の策定に欠かせない「被災予想」のイメージの創出が、住民との合意プロセスにおいて特に機能しうるからである。田辺市職員も指摘するように、基礎自治体にとって事前復興計画の策定の最大の難関は住民合意である。田辺市は、事前復興計画の前提となる被災イメージを住民間・職員間で共有するとともに、専門家との「口頭試問」さながらの勉強会開催などを通じて、知識やアイデアの習得と更新を行ってきた。そういう経緯のもと、田辺市は「職員自ら作成する」事前復興計画の完成、公開に漕ぎ着けたのである。

まっさらな状態から事前復興計画を作成するのであれば、過去の大災害をもとに南海トラフ地震の被害予想を基礎自治体が確立させることが必要だが、当然それにも県からのサポートが欠かせない。有識者紹介など専門知識を得る環境づくりを県側が後押しすることで、基礎自治体は住民が理解しづらい「事前復興の重要性」をスムーズに伝えることができるのである。

5.4.5 小括

以上、田辺市と海南市の策定プロセスを概観した。和歌山県海南市・田辺市の計画策定プロセスの記述からわかったことは、和歌山県が、実際の計画策定過程はもちろんのこと、市

町村の業務に目線を合わせて、策定前・策定後の業務においても手厚くフォローできる体制を構築していたことである。

その体制を個別具体的に言えば、基礎自治体にとって、①県独自の公式制度の創設、②県庁職員と基礎自治体職員の平時からの交流、③被災イメージの創出と共有/それを裏付けるための専門家との交流機会の創出・協議、の3つの政策的条件が整うことで、事前復興計画策定を進めることができる。和歌山県は、一見「ハード」重視の対策を進めていると理解されがちだが、事前復興計画策定に携わった基礎自治体の声に耳を傾けてみると、県と市町村の「平時」からの関係構築、また基礎自治体の「こだわり」や「個性」を尊重していたことが明らかとなった。市町村の主体性を踏まえた和歌山県の支援が、実はポジティブな方向へ進めるための要因だったのである。

本来であれば、住民側も被災状況や復興過程をイメージしづらいこと、また自治体ごとに抱える課題や政策条件が異なるため、基礎自治体側で事前復興計画の策定をスムーズに進めるのは困難と言われている。しかし今回の事例、特に和歌山県が基礎自治体に施した3つの特徴ある取組は、「基礎自治体での資源制約」「被災イメージ共有の困難さ」「防災政策に関する専門知識」の3つの課題を全てカバーすることに成功した。基礎自治体、とりわけ策定の困難さに嘆く小規模自治体からすれば、和歌山県の支援スキームは、自治体にとって効果的かつ寄り添った対応であったと評価できる。

5.4.6 議論：都道府県主体による自治体防災の底上げ

以上の分析を踏まえると、事前復興計画策定の鍵となるのは、「県-市町村関係」に基づいた両者の垂直的支援関係の充実である。それも、分権改革前の「強い紐帯」を意識したものではなく、基礎自治体の主体性を前提とした、県による伴走者型支援を可能とする支援スキーム構築である。

この議論の課題の一つは、果たして都道府県が市町村側に寄り添っていき、成果を着実にあげる支援スキームを構築することができるか、ということである。磯崎（2024）が指摘する通り、分権改革以降の都道府県—市町村関係はあいまいで、県—市町村関係における両者の役割を定義することはなかなか難しい。都道府県には、国に対する自律性が認められているが、その一方で市町村とも対等・協力的な関係を構築することが求められ、都道府県の主体性やアイデンティティの定義づけが困難になっているからである。（同 2024; p24）。

その背景を踏まえると、和歌山県下の事前復興計画策定の進展は、県—市町村関係にうまくフィットした事例として評価できる。伴走型として県の主張やリーダーシップを色濃く

出すだけでなく、市町村の主体性に一任しながら、必要に応じて支援や協力を投入する体制が市町村の計画策定にプラスに作用していたのである。まさにこれこそ、補完性の原則がもつポジティブな面とも言い換えることができる。

他方で、県側のリーダーシップが強すぎると、県—市町村間で何らかのコンフリクトが発生するというリスクも否定できない。市町村側が策定への意欲を見せない場合は、県によるエンカレッジが必要となるが、県側が市町村側の意向に沿わないまま半ば「強制的に」計画策定に向かわせたとした場合、リソース不足の基礎自治体に策定を押し付けるように見られてしまいかねない。そうすると平時業務の非効率性を招くだけでなく、あらゆる行政パフォーマンス全般に対しても悪影響をもたらす可能性がある。そうしたコンフリクトを未然に防ぐためには、基礎自治体の自律性を損なわない形での支援体制構築が必要である⁵⁶。伴走者型支援は、基礎自治体側が主体的なアクションを起こさない限り、支援スキームとして成立し得ないのである⁵⁷。

5.5 まとめ：市町村の「伴走者」としての都道府県

ここまでの議論をまとめる。本論はまず、基礎自治体レベルにおける事前復興策定の取組状況が低調であることを実証的に示した上で、基礎自治体の計画策定上の課題を論じた。その上で、策定に取り組む和歌山県を研究上の「パズル」として位置付け、事例分析の結果から、市町村が策定に熱心に向き合う背景として「県—市町村関係」、すなわち基礎自治体の需要を掬い取った県側の支援体制構築が、市町村の策定の後押しとなったことが示された。

基礎自治体は、防災政策に決して無関心であるわけではなく、何とかして地域住民たちの安全・安心を確保したいという意味を持ち合わせているが、昨今の社会情勢や基礎自治体の行政リソースなど、現実問題としてなかなか進まない。

それを踏まえると、和歌山の取組は極めて興味深い一例である。和歌山県全体による防災行政に対する継続的な見直し、県と市町村の間での平時からコミュニケーション、また小規模自治体の政策必要なフィットした個別具体的な政策形成など、基礎自治体の主体性を活かしつつ、ニーズに合わせた支援体制を構築した。このような試みは、縮小時代における基礎自治体の行政運営にとって極めて示唆的であり、「広域的自治体」の一つのあり方を示すロールモデルになりうるのではないかと考えられる。

今回の分析で感じたのは、県は市町村の「伴走者」との役割に徹することが重要ではないか、ということである。伴走者は、レースを走る競技者とは違って、行く先（ゴール）を決める存在ではないが、行く先に導く存在である。伴走者は、進むスピードも競技者に合わせ

ながら、同じペースで進んでいく。伴走者が唯一声をかけるのは、競技者が「レーンを外れた時」のみである。基礎自治体の政策運営や行政経営は、その地理的状況や社会経済条件また地域内の政治構造に規定されるため、浮上する問題点や政策課題は自治体ごとによって大きく異なる。小規模自治体特有の事情に寄り添いつつ、「レーンを外れないよう」市町村のペースに合わせてゆっくり付いて行く。

すなわち、基礎自治体の事前復興策定に求められるのは、被災直前・被災直後に政府・都道府県から基礎自治体へ「指数関数」的にヒト・モノ・カネ・情報を一挙にフローすることではない。求められているのは、平時から基礎自治体とコミュニケーションを取り合いつつ、自治体特有の課題や条件を的確に把握した上での、利用可能な支援体制の構築なのである。

謝辞

本研究へご協力いただいた自治体職員の皆様、インタビューにご協力くださった片家康裕様、和歌山県危機管理部・危機管理局防災企画課の職員様、同・田辺市役所の皆様、同・海南市役所の皆様、データをご提供くださった国土交通省都市局都市安全課の皆様に感謝申し上げます。

なお本研究の遂行にあたって、(公財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構の研究費ならびに科学研究費助成事業・若手研究(課題: 23K12422) の助成を受けています。

【注釈】

- ¹ 「災害対策基本法(昭和 36 年法律 223 号)」第 5 条第 1 項。
(URL: <https://laws.e-gov.go.jp/law/336AC0000000223>) (最終確認: 2025 年 5 月 4 日)
- ² 国土交通省の資料では「復興事前準備」と表現されるが、本論が注目する「事前復興計画の策定」は復興事前準備のうちの一つである。
- ³ 国土交通省ウェブサイト「都市防災」(最終確認: 2025 年 4 月 18 日)
(https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_bosai/toshi_tobou_fr_000046.html)
- ⁴ 他にも、2007 年に公開された内閣府『復興準備計画策定の推進に関する調査報告書』(平成 19 年 3 月公開)では、復旧・復興対策の念頭にあったのは「南関東地域直下の地震や東海地震等の大規模地震や火山、風水害等の各種災害」(p7 参照)であり、後述の小規模自治体や津波被災後の復興シナリオ策定を念頭に置いてはいない。
- ⁵ 「復興まちづくりのための事前準備ガイドラインについて」(2018 年 7 月 24 日公開)を参照のこと。
(URL: https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_tobou_fr_000036.html) (最終確認: 2025 年 10 月 19 日)
- ⁶ 2009 年頃になると、政府も地域防災のあり方を重視してきた。例えば内閣府は、大災害への備えとして、行政側の災害対策による「公助」の充実に加え、国民一人一人や企業が自ら取り組む「自助」、地域や企業等が力を合わせて助け合う「共助」の考えが不可欠であるとし、地域を単位とした防災上の先進的取り組みをまとめた「地域の減災を促進するための手引書・自治体事例集」を 2009 年 3 月に公開した。
- ⁷ 金・牧(2023)は、和歌山県 9 市町の事前復興計画策定に着目し、各市町の事前復興計画のプロセスから見出される課題について、①計画の前提条件となる「被災想定」「計画人口」「計画年次」の存在と、②「住民合意形成」に関する認識の齟齬、の 2 点に焦点を当て、事前復興計画に向き合う市町村にとつ

て、この2つのフェーズが有意な影響を及ぼすことを示唆している。

同様の問題関心から、同じく和歌山県の策定導入の試みをまとめた平田（2020）は、和歌山県の由良町に着目し、農山漁村における事前復興まちづくりへの取り組みからみえる農山漁村特有の課題と解決方法について、やはり参与観察から論じる。さらに南海トラフ地震によって甚大な被害を受ける5県9市町の事前復興の策定状況と課題をそれぞれ紹介した村上・家田（2018）など、市町村レベルの事前復興計画の取組を分析することで、市町村レベルで推進される事前復興計画策定の貢献と限界について、その見極めが絶えず続けられている。

- 8 本データは、同局都市安全課より提供を受けた。提供を許して下さった都市安全課ならびにアンケート調査に取り組みられた方々にこの場を借りて御礼申し上げる。
- 9 上記アンケート調査をもとにサンプルを選定した。具体的には、国土交通省・都市局が公開する「復興事前準備の取組状況アンケート」の間5-1において「策定済」あるいは「策定作業中である」と回答した49自治体を対象に、2025年3月時点でウェブ上に計画を公開していた30自治体（全体の63.3%）のテキストデータを収集し、「はじめに」など導入部分に該当するパートの文言を抽出、分析している。地域防災計画に盛り込んであるものは、該当部分のみを抜き出し、「復興の方針」などを記した章節をデータとして加えている。なお分析に際しては、テキスト分析を行うための前処理を施しており、自治体名や前置詞等は全て除外している。
- 10 類似した議論として、都道府県の危機管理計画の比較分析し、危機管理計画の持つ「目的の二重性」を明らかにした太田（2022）の研究が挙げられる。太田は、都道府県が発出した危機管理計画をそれぞれ分析し、自治体の危機管理計画には「予防」的側面と「対応」的側面が混在しており、それが県の防災体制の違いや国との関係を示すヒントになるかもしれないと指摘する。
- 11 国土交通省公表『復興まちづくりのための事前準備の取組状況（令和7年7月末時点）』を参照。本論の表5-1に対応する回答では、計画策定状況のうち、策定済・策定作業中・策定検討中とした自治体は469自治体と52も増加している。
https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_bosai/content/001971983.pdf
（最終確認：2026年2月23日 19時50分）
- 12 「of」の知識とは「どのような政策が、誰によって、どのように決定、実施されているかという知識」を、「in」の知識とは「公共政策の形成に利用される知識」をそれぞれ指す（秋吉・伊藤・北山 2015：表1）。
- 13 総務省統計局『令和2年国勢調査人口等基本集計（表番号1-1）』。
<https://www.stat.go.jp/data/kokusei/2020/kekka.html>
（最終確認：2026年2月23日 21時42分）
- 14 和歌山県福祉保健部福祉保健政策局長寿社会課『令和7年度 和歌山県における高齢化の状況』
https://www.pref.wakayama.lg.jp/prefg/040300/siryo/index_d/fil/R7.pdf
（最終確認 2026年2月23日 21時42分）
- 15 冬・18時発生の場合を想定した被災予想である。
- 16 外挿妥当性とは、妥当性実証研究で用いられる外的妥当性（External validity）とは異なり、「研究から得られた理論の一般化可能性を強調する概念で、質的研究から得られた理論が、他の類似した人々やグループや状況に適用する程度」（Liamputtong 2022：P30）のことを指す。
- 17 内閣府は2019年5月と2021年5月に「南海トラフ地震防災対策推進基本計画」を変更させているが、両自治体とも第2次修正の時期より先立って策定事業を開始させており、国の制度変化も策定推進の条件としてはやや弱く感じる。なお、両自治体とも南海トラフ地震に備える形で市役所庁舎を高台に移転させている。
- 18 内閣府「南海トラフ地震防災対策」より確認。当該地域に指定されれば、中央防災会議が策定する「南海トラフ地震防災対策推進基本計画」の推進対象となり、南海トラフ地震対策に従事しなければならないとされている。URL：<https://www.bousai.go.jp/jishin/nankai/>（最終確認：2025年5月31日）
- 19 内閣府「南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ」による最大クラス地震の被害想定（令和7年3月31日時点）を参照している。
- 20 気象庁ウェブサイト「津波について」を参照。
URL：<https://www.jma.go.jp/jma/kishou/known/faq/faq26.html>（最終確認：2025年5月31日）
- 21 例えば都道府県や市町村は、事前復興まちづくり計画の検討にあたり、都市防災総合推進事業（防災・安全交付金）や都市再生整備計画事業（防災・安全交付金）による計画策定に対する財政的支援を受けることが可能である。
- 22 「田辺市議会だより」（田辺市議会発行、2021年8月公開）「市議会だよりかいなん No.66」（海南市議会発行、2021年8月1日公開）を参照。なお海南市議会では議員提出議案が1件否決されている。それは議員・委員会提出の「日本政府に核兵器禁止条約の参加・調印・批准を求める意見書の提出について」であり、日本共産党・公明党による賛成少数で否決されている。

- 23 金・牧（2023）の調査によると、両自治体では、策定主体も異なるだけでなく、計画策定にあたっての庁内連携体制についても、両自治体とも全部署協力を前提にしつつ、田辺市のみ部署間との連携も見られたという（金・牧 2023；表 5-4）。公開情報や先行研究の調査結果を踏まえると、両自治体の計画策定体制やその進め方には、多少の違いが見られたといえよう。
- 24 国土交通省『事前復興まちづくり計画検討のためのガイドライン』を参照。
- 25 表中にまとめた財政データについて、田辺市については『予算書』のうち歳出の「14 防災対策費」を取り上げた。海南市に関しては、当該年度の『予算の概要（事業概要編）』のうち、防災主要事業に関する予算額（ただし、市民交流課・消防課関係の予算額を除外）を集計したものを掲載した。
- 26 2020 年国勢調査における両自治体の昼夜間人口比率は、田辺市は 102.2%、海南市は 96.8%と近隣自治体との関係もあって対称的である。
- 27 和歌山県総務部危機管理課へのインタビュー調査により証言を得た（実施：2023 年 8 月 22 日）。
- 28 和歌山県防災企画課ウェブサイト「危機管理の基本的な考え方」を参照のこと。
- 23 の政策は以下のリンクにまとめられている。（最終確認：2025 年 6 月 3 日）
URL：https://www.pref.wakayama.lg.jp/prefg/011400/index_d/fil/0331-23koumoku-sannkou.pdf
- 29 例えば和歌山県知事を務めた仁坂吉伸は、県ウェブサイト上などで防災対策の重要性を絶えず訴えるなどして、県政における防災行政のあり方を住民に語りかけている。今回分析対象として取り上げる事前復興計画についてもエッセイをまとめており、Web サイト上には知事名義で公開している。（和歌山県「知事からのメッセージ 平成 28 年 5 月 津波災害復興計画の事前策定」
https://www.pref.wakayama.lg.jp/chiji/message/201605.html （最終確認：2025 年 5 月 12 日）
- 30 和歌山県元職員インタビュー（2025 年 2 月 25 日実施）。ちなみに当該職員は、東日本大震災の被災地をモデルケースとした理由として、自治体の特性や被災想定が単に類似していたからだけでなく、当該自治体との情報交換を期待したためだとも証言している。
- 31 仁坂吉彦氏は、第 18 代～第 22 代和歌山県知事（2006 年 12 月～2022 年 12 月）。和歌山県出身、東京大学経済学部卒業後・通商産業省（現：経済産業省）へ入省。2006 年 12 月和歌山県知事選挙で初当選し、2022 年 12 月に任期満了で退職。現在、和歌山研究会・代表。
- 32 例えば、和歌山県と同様に県内市町村の策定率が高い高知県は、「高知県事前復興まちづくり計画策定指針」を作成・公開し、県内市町村へのサポート体制を構築している。
- 33 和歌山県危機管理部危機管理局インタビューを参照。（開催時期：2025 年 9 月 29 日）。
- 34 和歌山県「わかやま防災力パワーアップ補助金」より引用。
URL：https://www.pref.wakayama.lg.jp/prefg/020200/tiiki/a14.html（最終確認：2025 年 6 月 1 日）
- 35 海南市役所職員インタビュー（開催時期：2025 年 3 月 6 日）で得られた情報をもとにしている。
- 36 海南市役所職員インタビュー（同上）を参照。
- 37 海南市役所ウェブサイト参照。
https://www.city.kainan.lg.jp/kakubusho/soumubu/kikikanrika/kikikanrishitsutorikumi/keikaku/kainan-shijizenfukkoukeikaku/4399.html（最終確認：2025 年 6 月 5 日）
- 38 海南市役所ウェブサイト参照。
- 39 海南市役所職員インタビュー（同上）を参照。
- 40 海南市役所職員インタビュー（同上）を参照。
- 41 海南市役所職員インタビュー（同上）を参照。
- 42 海南市役所職員インタビュー（同上）を参照。
- 43 海南市役所職員インタビュー（同上）を参照。
- 44 実際のところ過去の水害経験や南海トラフ地震に対する危機感等を背景として、事前復興計画や業務継続計画の策定は部署内で話題に上っており、2018 年頃より非公式的に検討会も開催していたという。田辺市役所職員インタビュー（開催時期：2025 年 2 月 26 日）より引用。
- 45 田辺市役所職員インタビュー（同上）を参照。
- 46 田辺市役所職員インタビュー（同上）を参照。
- 47 田辺市役所職員インタビュー（同上）を参照。なお、実際に作業にあたった職員によれば、手引きに記されている内容全てをそのまま適用したわけではなかったが、結果的には県手引きの内容に一致していたとも述べている。
- 48 この職員こそ、2025 年 2 月 25 日に筆者が調査したインタビュー対象者である。
- 49 田辺市役所職員インタビュー（同上）を参照。
- 50 田辺市役所職員インタビュー（同上）によれば、特に「将来組織の中心となる」若手職員（係長級）全員を対象に、防災業務に関するロールプレイングなどを開催していたという。
- 51 田辺市役所職員インタビュー（同上）を参照。
- 52 田辺市役所職員インタビュー（同上）を参照。
- 53 田辺市ホームページ内の「田辺市事前復興計画」の策定を参照。なお住民の参加者は総計で 277 名。

<https://www.city.tanabe.lg.jp/kikaku/jizenhukkou.html>（最終確認：2025年6月5日）

⁵⁴ 田辺市役所職員インタビュー（同上）を参照。

⁵⁵ <https://www.city.tanabe.lg.jp/kikaku/jizenhukkou.html>

⁵⁶ 消防行政の視点から、都道府県—市区町村間における垂直補完のあり方を論じているのは、永田（2023）。彼は補完性の原則を踏まえると県の支援は不可欠であるものの、上からの支援が過剰なものになってしまうと、基礎自治体の行政責任や自己決定権を侵害してしまうリスクを指摘する。

⁵⁷ 財政的側面に依拠した垂直関係の成立は、危機管理において、巨大なリスクを孕みうると指摘する論考も存在する（例えば金井 2021）。

【参考文献】

荒井知己（2019）「復興まちづくりに向けた事前準備の推進—復興まちづくりのための事前準備ガイドラインの策定—」『農村計画学会誌』37(4): 340-343.

飯尾潤（2021）「創造的復興を可能とする復興体制」『21世紀ひょうご』30: 57-66.

磯崎初仁（2024）「分権改革 30 年と中央地方関係の変容 行政分権から立法分権へ」『年報行政研究』59: 5-32.

市古太郎（2024）「平時のまちづくりの再接続される首都直下型地震対策としての事前復興まちづくり」『MDB 技術予測レポート』1:1-15.

井若和久・上月康則・浜大吾郎・山中亮一（2014）「持続の危ぶまれる地域での住民主体による事前復興まちづくり計画の立案初動期の課題と対策」『地域安全学会論文集』(22):43-50.

太田響子(2022)「危機管理行政における計画：目的の二重性に着目して」『愛媛法学会雑誌』49(1/2): 23-50.

加藤孝明・中村仁・佐藤慶一・廣井悠（2021）「未経験の復興状況に対応するための事前準備：復興状況イメージトレーニング手法の構築」『都市計画論文集』46(3):913-918.

金井利之（2021）『コロナ対策禍の国と自治体—災害行政の迷走と閉塞—』筑摩書房

北村亘（2024）「現代の日本の地方自治システムの持続可能性」『阪大法学』74(3-4):49-74.

金玟淑・佐藤克志・牧紀男・平田隆行・稲地秀介・岸川英樹・田中秀宜（2017）「「地域の営み」の継続に着目した事前復興計画策定手法の構築—和歌山県由良町衣奈での住民参加型ワークショップを通して—」『地域安全学会論文集』30:1-11

金玟淑・牧紀男（2023）「南海トラフ巨大地震に備えて策定した事前復興計画の類型化と課題に関する研究：和歌山県の 9 市町の取組みを対象として」『地域安全学会論文集』43:67-77.

政府調査研究推進本部（2013）『南海トラフの地震活動の長期評価（第二版）』

https://www.jishin.go.jp/main/chousa/kaikou_pdf/nankai_2.pdf

（最終確認：2025年4月18日）

内閣府（2025）『南海トラフ巨大地震対策について（報告書）』

https://www.bousai.go.jp/jishin/nankai/taisaku_wg_02/pdf/nankai_hokoku.pdf

（最終確認：2025年4月18日）

新宮圭一・山本浩司・薬師寺隆彦・全邦釘・森脇亮.(2018)「宇和海沿岸地域の事前復興デザインのための情報プラットフォームの構築」『第 13 回南海地震四国地域学術シンポジ

-
- ウム, 土木学会四国支部』: 49-56.
- 中林一樹 (2017) 「事前復興の理念と戦略」『21 世紀ひょうご』 22:3-18.
- 永田尚三 (2023) 「わが国の消防行政における組織間関係及び補完体制についての一考察」
『武蔵野大学政治経済研究所年報』 22:175-201.
- 東野幹久・村尾修 (2021) 「東日本大震災復興事業データを用いた陸前高田市中心市街地の
事前高台移転による有益性に関する研究」『地域安全学会論文集』 39: 81-90.
- 平田隆行 (2020) 「漁村集落の事前復興—和歌山県での試み—」『農村計画学会誌』 39(1):39-
42.
- 牧紀男 (2023) 『平成災害復興誌—新たななる再建スキームをめざして—』 慶應義塾大学出
版会.
- 宮脇健 (2018) 「基礎自治体の防災体制の構築に関する研究」『危機管理学研究』 (2) : 116-
130.
- 村上亮・家田仁 (2018) 「南海トラフ巨大地震の津波被災想定地域における「事前復興」の
取組実態と課題」『都市計画論文集』 53(3): 889-896.
- 室崎益輝 (2017) 「事前復興で目指すべきもの」『21 世紀ひょうご』 22:1-2.
- 山神達也 (2017) 「和歌山県における通勤圏と行政上の管轄区域との関係：実質地域として
の通勤権に関する一考察」『学芸』 63:107-112.
- Liamputtong, Pranee. (2020) *Qualitative Research Methods: Fifth Edition*, Oxford
University Press. (木原雅子・木原正博 (監訳) (2022) 『質的研究法：その理論と方法
健康社会科学分野
における展開と展望』 メディカル・サイエンス・インターナショナル)
- 渡邊裕 (2022) 「南海トラフ地震による津波災害を想定した復興まちづくりに係る事前準備
等の現状と課題」『Urban Study』 73: 36-79.

第6章 地区防災計画をめぐる基礎自治体と住民組織の比較分析

牧原 出

要約 本稿は、高知県黒潮町における地区防災計画の策定過程を分析し、地区ごとの計画策定状況について、三重県南伊勢町と比較する。ともに、全地区で実質的な地区防災計画を策定することができた条件として、ベスト・プラクティスに取り組む地区とこれに続く地区がある一方で、地区の自治体職員が入って計画策定を促すことでミニマム・プラクティスを底上げしている。これに首長のリーダーシップと町役場職員の熱意、域外の専門家による支援などが加わり、全域での地区防災計画を策定し、巨大災害発災時に、多くの住民が避難する素地を形成することができた。これらは他自治体のモデルとなるものと思われる。

6.1 はじめに

南海トラフ地震の発災に際して、いかに津波に対応するかは、太平洋沿岸地域の大きな課題である。その場合、府県や市町村など地方自治体による対応はもちろんのこと、住民それぞれがどのように津波から逃れるかについて、事前に十分理解し、訓練しておく必要がある。そのために東日本大震災の教訓を受けて制度化された地区防災計画は、徐々に南海トラフ地震の被災が予測される自治体に浸透しつつある。本稿は、拙稿「地区防災計画での地方自治体全域での展開」¹を受けて、そこで主として取り上げた三重県南伊勢町の事例に、本年度現地調査を行った高知県黒潮町の事例を重ねて比較しつつ、そこでの共通性と差異性を抽出する。両自治体は、実質的に全域の住民組織が地区防災計画を策定した事例である。そこから仮説的ではあるが、住民組織が主体的に事前の防災に取り組む条件を提示し、提言したい。

6.2 地区防災計画の概説と本稿の問題関心

すでに論じたところではあるが、本稿について必要な範囲で対象とする地区防災計画を整理しておきたい。

地区防災計画は、2014年4月1日に施行された改正災害対策基本法で導入された制度である。その端緒は、東日本大震災後の復興過程で、地域コミュニティに防災の原動力を改めて見いだしたことである。2012年7月には、中央防災会議で「ボトムアップ型の防災計画の制度化」を諮るべきとの提言が出された。これを受けて2013年6月に災害対策基本法が

改正される際に、地区防災計画が制度化された。そこでは、自主防災組織の防災計画を含めた地区防災計画を策定し、地方自治体の策定する地域防災計画の要素となることで、その実効性を高めることが期待された。

地区防災計画は、住民及び事業者を主体として、自治体内の地区単位で防災計画を策定するものであり、内閣府は、対策基本法の実施と同時に「地区防災計画ガイドライン」を公表した。各地域で計画を策定するための指針として、全体像の把握、課題の抽出、対策の検討を経て、地区防災計画を策定し、実践を継続してさらに見直していくことを求めた。

このように、国による地区防災計画の策定は、各地区のベスト・プラクティスを相互に学習するよう促すことが柱となっている。そこで、2019年から地区防災計画に取り組む自治体職員の意見交換や情報共有を図るネットワークとして「地区防'z」が組織された。また2020年には、「地区防災計画ライブラリ」が作られ、各地の状況についてのアーカイブ化を図っている。

新しい制度が各地域で取り入れられ、定着するには、ベスト・プラクティスの構築が有効であることに疑いはない。机上で設計された制度が実現した場合のもっとも大きな効果をそこに見いだすことができるからである。

だが、地域がそれぞれ多様であることを想定すれば、ベスト・プラクティスの登場は特定地域の特定の条件に基づくものであり、他の地域が同様のプラクティスを実現できるとは限らない。ベストではないのはもちろんだとしても、最低限のコンセンサスを地域で共有する程度の「地区防災計画」が作られることは、まったく作られない地域が至る所に残るよりは、よほど重要であるとも言える。可能な限り多くの地域で地区防災計画が作られ、現実巨大地震に伴う津波が発生したときに、それをもとに多くの住民が避難できるようになっていることが、制度の本来の目的である。その場合、形だけの計画では意味がなく、ベストというほどでもないが一定の水準を担保した計画があまねく策定されるようになることが必要となる。つまり、「ほどほど」の計画があまねく作られる状態を適切に現出させることこそ、地方自治体にとっての必須の課題である。本稿でとりあげる二つの自治体は、手探りでこれを実践したと言えるのである。

6.3 南伊勢町と黒潮町の地理的条件と津波災害

南伊勢町は、三重県の中部の海岸線に沿った区域にある。海岸線は入り組んだリアス式海岸である。現在の町は、2005年に南勢町と南島町が合併して誕生しており、実質的な本庁

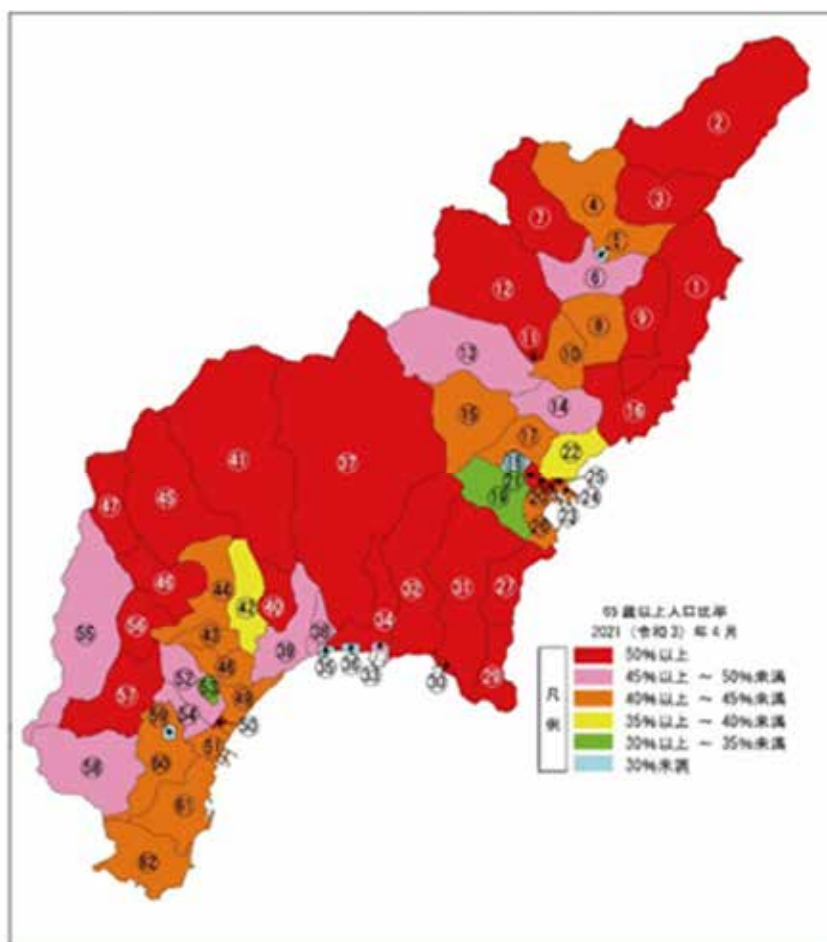
舎は旧南勢町に置かれ、西部の旧南島町区域に南島庁舎が置かれている。面積は 241.89 平方キロメートル、調査時点での人口は約 11000 人、約 5600 世帯である。

黒潮町は、高知県西南部の海岸線に沿った区域にある。現在の町は、2006 年に佐賀町と大方町が合併して発足した。面積は 188.46 平方キロメートル、調査時点での人口は 10000 人ほど、5200 世帯ほどである。合併前の東部の佐賀地域と西部の大方地域は地形としても異なり、海岸線は西部は砂浜などなだらかな海岸線であり、東部はリアス式海岸が広がる。西部の中でも、黒潮町の砂浜は、「砂浜美術館」として、年に数回 T シャツアート展や潮風のキルト展など、多数のデザインシャツやキルトを砂浜に展示するといった企画で知られている。

このように二つの地方自治体は、ほぼ同じ人口規模であり、海岸にある地区もあれば、山間部の海岸線をもたない地区もある。海岸線のある地区であれば、津波に対する地区防災計画を策定する意味もあるが、山間部の地区の場合、風水害からの避難が重要となる。

そして、二つの地方自治体の大きな差異は、津波の高さと到達時間である。東日本大震災直後の 2012 年の予測によれば、南伊勢町は、南海トラフ地震発災後、第 1 波は 9 分後に到達し、最大 22 メートルの津波となるとされた。他方、黒潮町は、第 1 波は 10 分後に到達し、最大 34 メートルの津波が到達するとされた。この高さは、日本一高い津波と当時話題となったが、それはとりもなおさず、対策を講じない限り、多くの犠牲者が出るであろうことと同義である。南伊勢町では、東日本大震災の動画を見た住民たちが、危機感を持って自発的に防災のために動いたという。黒潮町の場合は、到達時間が極めて短いという高知県全体的特徴の中で、とりわけ「日本一高い」とされる津波にどう対するかが問われたのである。ともに、住民の間での危機感の強さが地区防災計画の策定へと至った。

また黒潮町の地区とその高齢化率は図 6-1 のように表される²。旧佐賀町、旧大方町の中心部は比較的高齢化率が低いが、あとの多くの地区では 50%以上である。なお、地区とされているものの中には、地理的区画によるのではなく、行政施設の利用者によって構成されているものもある。



復興地域							
行政区	高齢化率	行政区	高齢化率	行政区	高齢化率	行政区	高齢化率
1 野	65.2%	8 小高ノ川	43.5%	15 藤原	43.8%	22 大和町	39.8%
2 高野郡	61.2%	9 中ノ川	52.9%	16 熊野清	29.0%	23 高野	53.7%
3 佐賀橋川	56.3%	10 本郷	41.5%	17 上分	41.9%	24 熊野	48.2%
4 中ノ川	60.2%	11 熊野々川	58.2%	18 飯野	26.3%	25 会野	51.2%
5 中ノ川	4.2%	12 熊野々川	53.5%	19 高野	34.4%	26 熊野	41.5%
6 熊野	49.2%	13 伊丹	47.0%	20 下分	54.2%	27 白濁	59.2%
7 川原	57.9%	14 熊野	47.1%	21 和分	50.3%	28 かしま	100.0%

大万地域							
行政区	高齢化率	行政区	高齢化率	行政区	高齢化率	行政区	高齢化率
29 高	56.1%	39 熊	45.8%	49 熊	44.4%	59 熊	29.3%
30 伊田	58.2%	40 川原	52.5%	50 熊	51.8%	60 下田の口	49.2%
31 伊田	62.2%	41 高野川	65.2%	51 万行	42.1%	61 熊野	44.7%
32 高野	51.9%	42 小川	37.6%	52 入野本村	42.8%	62 出口	44.5%
33 上川口	46.2%	43 田村	41.3%	53 熊野	34.3%	63 シーサイドホーム	100.0%
34 上川口	59.0%	44 加路本村	43.1%	54 高	48.6%	64 大万城心	10.2%
35 高野	23.4%	45 高野	72.7%	55 高野	46.0%	65 大万生華	29.7%
36 高野	18.6%	46 大野	55.1%	56 大万城川	53.8%		
37 熊川	59.8%	47 大野	58.6%	57 熊野	51.0%		
38 高野	48.9%	48 熊野	43.6%	58 上田の口	49.2%		

図 6-1 黒潮町の地区

6.4 黒潮町の地区防災計画

6.4.1 策定過程

黒潮町の地区防災計画の策定過程は以下の通りである。2012 年に政府から日本一の津波高という予測が出されたことは、黒潮町にとり大きな衝撃であった。一面で徒労感に見舞わ

れ「避難放棄者」が生まれるという状況もあったが³、他面で町長のリーダーシップと防災担当部署の幹部の熱意により、町としてこれへの対応に取り組む施策も始められた⁴。

東日本大震災以前から黒潮町には、町の職員が各地区を担当する職員地域担当制があり、町役場と地区との密な連絡の仕組みをとっていた。2012年、町はこれを地域の防災担当とする「地域防災担当制」に振り替えた（図6-2）⁵。そこでは、町役場の全職員が町内61地区のいずれかの担当となり、地区の防災活動を支援するものとした。2014年度から、担当職員らは地区防災計画の策定に従事するようになった⁶。防災担当部署の職員はとりまとめのため、担当を外れるが、他の部署に転換されると担当地区を割り当てられる。担当地区は、その地区出身であるなど何らかのゆかりがある関係があることから割り当てられるという。1人の職員が割り当てられる地区は一つであり、地区担当の中ではリーダーとサブリーダーが選任され、チームで取り組むこととなる。職員は、各地域の懇談会に参加し、ワークショップなどを運営し、まち歩きで避難経路の点検を行い、地域ごとの課題について意見交換を経て整理して町役場に集約していった。防災担当職員ではない職員による地域での防災活動は決して容易ではなかったが、全域で行ったため、施設整備計画の策定に際しては「特筆すべきスピード」で事務処理を進めたと職員の側から整理されている⁷。

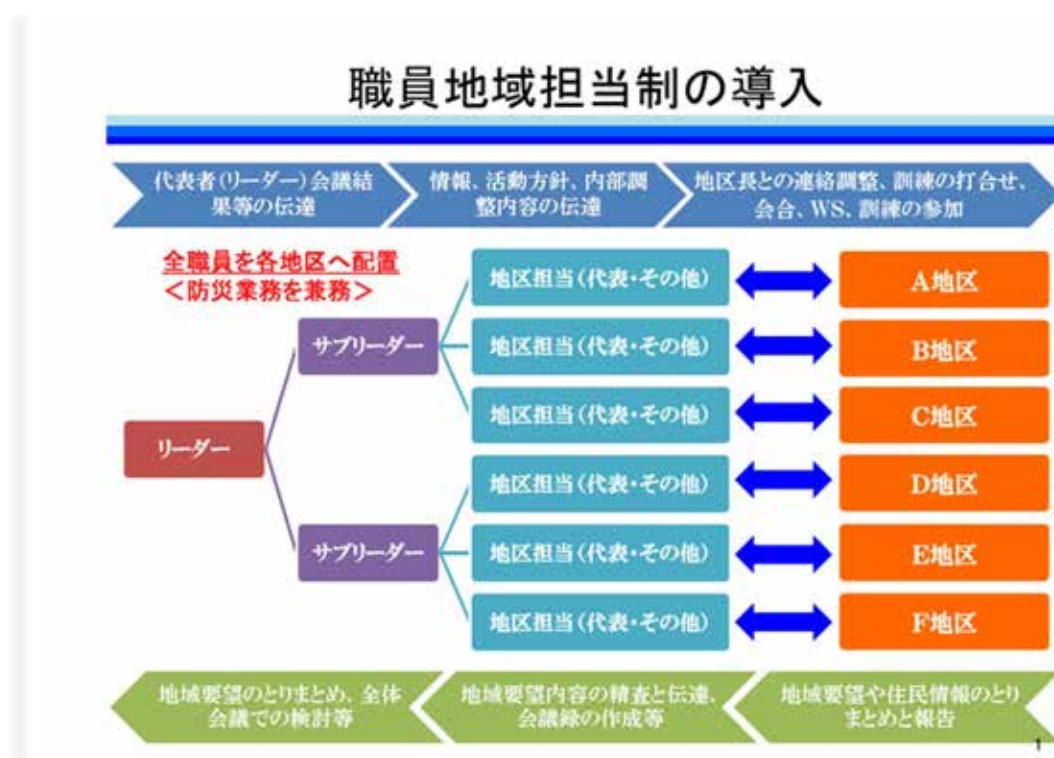


図 6-2 黒潮町ホームページ上の職員地域担当制

2015 年 3 月、町は自治体レベルの地域防災計画を策定した。さらに 2016 年 8 月に「第 4 次 黒潮町南海トラフ地震・津波防災計画の基本的な考え方」を策定し、避難放棄者を出さない基本理念のもと対策を構築することとした。黒潮町では、この「基本的な考え方」が地域防災計画の上位計画と位置づけられている⁸。

2015 年度から京都大学の矢守克也研究室が、地域防災の支援のために黒潮町を定期的に訪問することとなった⁹。ワークショップのファシリテーターなど専門的な見地からの活動を担うことで、町役場と地域との間に立つ存在となった。その活動は、地区防災を進める際に、住民をより積極的姿勢に変える効果があったという。杉山高志・矢守克也も地区防災計画策定に対して消極的であった会所地区が「計画つくったち、意味がないがじゃないか」という姿勢から、「京大の方もこうして来てくださっているし」と地域担当職員の呼びかけに応える形で、防災ワークショップに参画するようになったと指摘している¹⁰。

2015 年に町役場が各地区に地区防災計画の策定の予定があるかどうか調査した所、多くの地区が策定を予定していると答えた。並行して津波浸水予想地域では、全世帯の「個別避難カルテ」の作成と収集を進めた。これは地区防災計画策定の基盤となった。2016 年 12 月から 2017 年 4 月にかけて、日本最大級の高さとなる「佐賀地区津波避難タワー」が建設され、近隣地区での防災への取り組みを後押ししていく。こうした避難タワーとしては、町内に避難道 213 か所と津波避難タワー6 基が整備され、役場などの公共機関や保育所を高台や浸水区域外への移転を進めた¹¹。

それぞれの地区で地域の点検、防災訓練の実施などの日常的な活動を根付かせつつ、計画が策定されていく。ただし、町は、計画文書を必須とは考えず、文書の作成は重要であるとしつつも、地区防災計画の根幹は地区の継続的な防災活動と見る立場を堅持している。地域担当職員が住民とともにこれを支えたのは、京都大学矢守研究室の提唱する「まねっこ防災」によってである。他の地区の活動の良さを取り入れることを推奨し、計画の文書も「まねっこ」でよいとする意識が広がっていった。この「まねっこ防災」は、町のホームページ上に動画で教材として掲載され、町の内外で参照されるようになっている¹²。

6.4.2 地区防災計画の分析

黒潮町によれば、地区防災計画としての文書を作成した地区は総数 37 であるが、残りの地区も、文書はなくとも、防災のための活動を年に数回行うなど、実質的な意味で地区防災

計画を策定した。

文書の分析については、南伊勢町の分析と同様に、ページ数という分量から比較する。分量が多いものは充実していると一般的には捉えられるからである。比較的分量が多い地区では、地区の特徴、避難路の状況、備蓄物資などが記されている。より簡便な地区防災計画では、開催日、開始状況など避難訓練について列挙している。さらに1枚紙の地区防災計画の中には、『まねっこ』で地区防災を進めました」と題して、「他地区の防災実践を『まねっこ』しました」といった文が数行記載され、数枚の写真を掲載したにとどまるものが見られる。もっとも、山間部の地区では1枚紙の計画文書の中に、山間部であることの特殊性を記載した文言（「山津波は来るかもしれません」「山側の地区であるが故に、防災活動を進めることが難しい雰囲気……しかし家具転倒による被害を防ぐための対策は必須」）によって、独自の対策を示しているものもある。

もっとも分量が多い地区では、これまでの防災訓練のため地区に配布した「お知らせ」を数多く束ねたものである。一般の計画文書の体裁ではないが、配布ポスターには活動内容を詳細に記載しており、地区の防災活動のアーカイブとも言う内容である。聞き取りによれば、この地区では、区長と自主防災会長を別にしており、担い手の若い世代が連携して防災活動を進めていることで特徴付けられているという。

このように防災活動そのものに力点を置く各地区の地域防災計画は、策定はあくまでも通過点に過ぎない。各地区は、地域担当職員とともに、年に2～3回地区に入り、防災訓練や様々な気づきの活動を支えているのである。

ここでの特質は、一方で熱心な地区は独自の活動に励み、地区防災計画も分量が多く、他方で、「まねっこ」を通じて互いに地区同士が学習する。全体として防災活動が波及していることである¹³。その関係性を可視化するため、分量の大小で全体を俯瞰すると、図 6-3 となる。

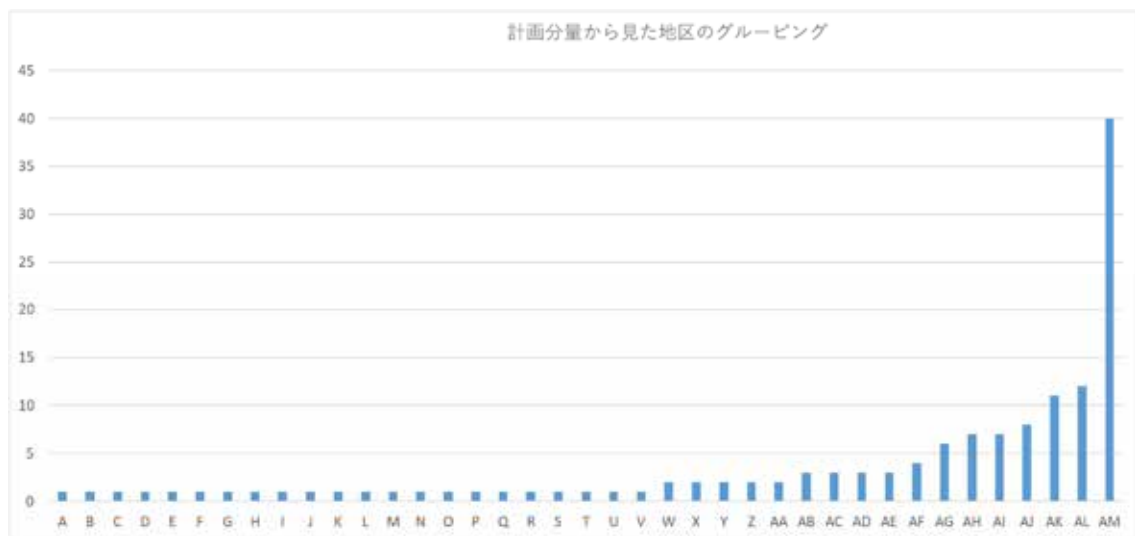


図 6-3 黒潮町の地区防災計画の分量からみた地区の状況

このように他と比べて圧倒的に多い AM 地区に続いて、AL、AK、AJ、AI、AH、AG 地区などが手堅くまとめている。1 頁だけの地区は全体の半数を超える。なおここには文書を作成しない地区は除いてある。

なお、図 6-1 のように地区の高齢化率のデータがあるが、少なくとも分量との関係はない。高齢化率が高いから分量が低いという仮説を想像できるものの、AM 地区の高齢化率は 48.6%、AL 地区は 56.1%、AK 地区は 62.5%、AJ 地区は 65.2%、AI 地区は 46.0%、AH 地区は 44.4%、AG 地区は 48.9%である。

また、地理的条件の異なる佐賀地域と大方地域での分布を図示してみると図 6-4 となる。地区の記号は、図 6-3 のようにアルファベットとせず、数字で表している。

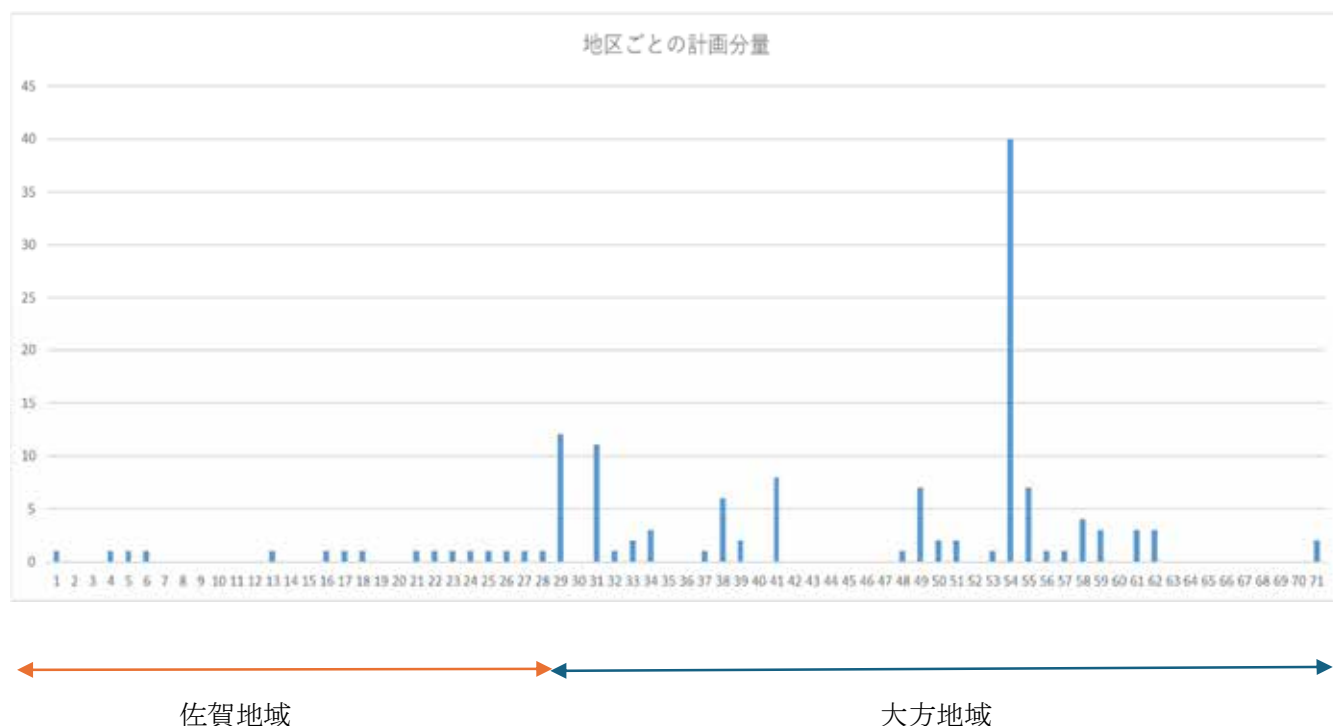


図 6-4 黒潮町の地域別の地区防災計画作成状況

こうしてみると、分量が多い地区はほぼ大方地域であることが読み取れる。佐賀地域の取り組みは、計画文書からはうかがうことができない。京大の研究チームが支援を行った会所地区もまた、佐賀地域であった。津波被害が全般的に厳しいと予測された地域である。したがって、地域担当職員制や京大などの外部の専門家の役割は、文書作成に積極的ではない地域に大きな役割を果たした。全地区で防災活動が取り組まれるためには、積極的な地区の活動と、やや消極的な地区を支える自治体と専門家との活動が結合することが重要である。

6.5 両自治体に共通する特徴

以上の黒潮町の地区防災計画の策定過程を南伊勢町と比較してみたい。
まず地区防災計画の内容分析について、図 6-5 は南伊勢町の計画分量から見た地区の状況である。これを図 6-3 と比べてみたい。地区名は記号であって、図 6-3 と図 6-5 では、同一記号でも実際には別の地区である。

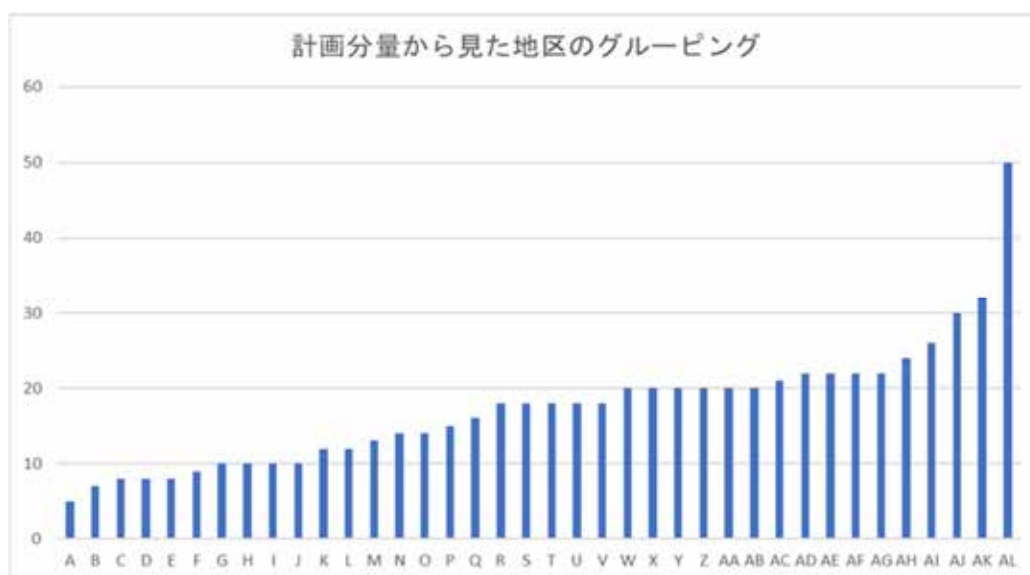


図 6-5 南伊勢町各地区の地区防災計画の情報量

第1に、南伊勢町でも、一地区が他地区よりもはるかに分量の多い充実した計画を策定し、これに4～5の地区が続いている。南伊勢町では計画の項目をひな形として町が用意していたため、策定のない地区は存在しなかった。いずれにしても、充実した活動をとる地区が1つあり、それに続くグループが形成されている。やはりベスト・プラクティスが明確に存在しているとみるべきであろう。

第2に、黒潮町の地域担当職員制と同様、南伊勢町でも町の職員が「地域作り支援員」となり、地域担当を持ち、地区と町役場の間に立った。計画策定が難しい高齢化が進んだ地区では、この地域作り支援員が策定の中心となった。こうした自治体職員が地区の担当を持ち、地区の状況を知悉し、無理なく地区と役場とを結びつけることはきわめて重要である。いわばベスト・プラクティスに対する「ミニマム・プラクティス」の基盤こそこうした職員の制度なのである。

第3に、住民の意識も重要であるが、黒潮町の場合は津波の到達時間が短い上に、日本で最大級の高さの津波となるという予測では、住民が積極的に対応できない環境とも言える。環境が厳しいがゆえに住民が積極的に計画策定に従事するのは南伊勢町の特徴であったが、その程度が厳しすぎるとそこからもう一度対応しようとするのには、京大のような外部の専門家のファシリテーションもまた大きく寄与するものとなるのである。

第4に、首長のリーダーシップである。黒潮町、南伊勢町とも、東日本大震災を受けて町長の判断が職制を変え、地域の対応を促した。やはりリーダーシップは町の方針を貫徹させ、

全域での計画策定の原動力となっている。

第5に、自治体全域で地区防災計画を策定する状況は「メゾスケール」とも呼ばれる。地区ごとの対応に着目する「ミクロスケール」と、国の制度設計という「マクロスケール」の間に立つというのである¹⁴。この「メゾスケール」には、平成の自治体合併による自治体内の地区の特徴の差異や、住民の雰囲気、地理的条件の差異などを乗り越えるだけの制度装置が不可欠である。本稿で抽出した、ベスト・プラクティスの地区の牽引、地区への担当職員制、住民が熱意を持って参画するための危機感、首長のリーダーシップがやはり重要である。南伊勢町では必ずしも外部の専門家が決定的な役割を果たさなかったが、黒潮町のようなあまりにも危険度が大きく予測される場合には、住民の信頼を得る外部の専門家の貢献も防災への寄与は大きいのである。

第6に、南伊勢町でも黒潮町でも、高齢化率自体は計画策定を大きく枠づけてはいない。もっとも南伊勢町での調査では、高齢化率が90%を超えるような事態では、やはり計画策定には支障が出てくるという証言を得ている。また、今回調査を行ったある地方自治体では、高齢化率が上がることで地区の防災活動が大きく弱まっているとするケースが見られた。もっとも、能登半島地震を見る限り、高齢化率は事前の準備以上に事後の復興過程の制約となることは間違いない。だからこそ、事前復興としての地区防災計画の策定に際して、高齢化率の高い地区を巻き込むことは極めて重要な施策となる。「メゾスケール」の視点はここにこそ重要なのである。

¹ 牧原出「地区防災計画の自治体全域での展開（（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『南海トラフ地震に備える政策研究』2023年3月）。

² 黒潮町ホームページ (<https://www.town.kuroshio.lg.jp/img/files/pv/sosiki/2023/01/siryo-drone202301.pdf>)。

³ 杉山高志・矢守克也『『Days-After』の視座を用いた防災活動の分析』『実験心理学研究』第62巻第2号、2023年。

⁴ 佐藤翔紀・神田佑亮・藤井聡「高知県黒潮町におけるレジリエンス確保のための防災行政についての物語描写研究」『実践政策学』第1巻第1号。

⁵ 黒潮町ホームページ (<https://www.town.kuroshio.lg.jp/img/files/summit/03%20tiikitan tou.pdf>)。

⁶ 『『職員地域担当制』による地区防災計画活動の展開』『ジチタイワークスWEB』2021年8月23日 (<https://jichitai.works/article/details/528>)。

⁷ 友永公生「東日本大震災と国の想定をきっかけにした黒潮町の新たなまちづくり——ふるさとを、あきらめないために——」(https://www.jichiro.gr.jp/jichiken_kako/report/rep_miyagi36/03/0319_jre/index.htm)。

⁸ 四国地方整備局「災害に強いまちづくり計画(改訂案) 地域モデル：黒潮町」2018年3月、

9 頁 (https://www.skr.mlit.go.jp/kensei/saigainituyoi/saigai_pdf/28_kuroshiotyo-saigai-h30.pdf)。

⁹ 室崎益輝・矢守克也・西澤雅道・金思穎『地区防災計画学の基礎と実践』弘文堂、2022 年、67～77 頁。

¹⁰ 杉山・矢守、前掲『『Days-After』の視座を用いた防災活動の分析』、5 頁。

¹¹ 「南海トラフ地震で津波 34m！高知・黒潮町で根付く共助の心」『くらしのなかに防災ニッポン 読売新聞オンライン』2023 年 2 月 1 日 (<https://www.bosai.yomiuri.co.jp/biz-article/8562>)。

¹² 「地区防災計画入門ビデオシリーズ～「まねっこ防災」のアプローチ～」(<https://www.town.kuroshio.lg.jp/pb/cont/jouhoubousai-osirase/28854>)。

¹³ いわゆる「政策波及」が町内で生じている。さしあたり伊藤修一郎『自治体政策過程の動態』慶應義塾大学出版会、2002 年。

¹⁴ 松原悠・矢守克也「地区防災計画における『メゾスケール』視点の重要性ー高知県黒潮町の事例からー」『地区防災計画雑誌』第 20 号、2021 年 3 月。

おわりに

飯尾 潤

この研究会では、現地調査やアンケート調査をもとに、南海トラフ地震対策の現状について実態把握に努めたが、報告書としては、調査をした県や市町の準備状況をまとめるということはせず、調査の過程で気づいた点を、各メンバーがそれぞれ探求して、独自の視角からまとめることとした。それは、準備状況には、それぞれ一長一短があり、それを固定的に捉えるよりは、むしろ論点に沿って再構成した方が、今後の展開に役立つと考えたからである。

もとより、検討すべき課題は多く、必ずしも防災行政を専門としているわけではない行政学・政治学専攻の研究者（この分野の研究を初めて手がけるメンバーもあった）が取り組んだ関係上、網羅的な検討や、系統だった検討を行うには至らなかった。ただ、行政の専門家からみて、防災対策がどのような状況にあるのかという点については、いくつかの新たな視野を開くことができたと考えている。

第1には、防災関係者が関心を集中しがちな発災直後の危機管理や応急対策よりも射程を広げて、そうした活動の事前準備だけではなく、平時の減災政策や、本格復旧・復興期までを全体として把握しようとした点である。第2に、県庁などの組織を一体としてみるだけではなく、その中における防災部局の位置づけや府県の出先機関など、より具体的な形で検討したことも特徴としてあげられる。第3に、多くの事例研究が特定の府県や市町村を取り上げることが多いのに対して、本研究ではいくつかの府県を市町村との関係で調査して、県間比較や県と市町村との関係を掘り下げて検討したことである。

その結果、単に対策が進んでいるとか、遅れているといった全般的な評価だけではなく、限られた側面であるにしても、具体的な問題に関して個別に災害対応への準備状況を検討することができ、しかもそれらを、南海トラフ被災想定地域の自治体全体の視点から位置づけ直すことができたことは、一定の成果であると考えられる。

南海トラフ地震などの巨大災害は、いずれは起こると予想され、それに至らない大規模災害は毎年のように起こる時代となった。行政組織が、そうした災害にどのように備えるべきか、少子高齢化・人口減少や、経済構造の変化などの厳しい状況を乗り越えて、有効な活動を展開できるように備えることは、ますます重要になってきている。そこで、今後

も、こうした防災対策と行政活動・組織とを繋ぐタイプの研究活動が、活性化することを祈りたい。

なお、研究会の経緯は次の通りである。

令和 4（2022）年度

回数	開催日	内容
1	R4.06.12	顔合わせ、研究報告（鋤田アドバイザー）、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

令和 5（2023）年度

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

令和 6（2024）年度

回数	開催日	内容
1	R6.04.22	自治体アンケート調査に関する意見交換
2	R6.05.31	研究報告（吐合委員）、高知県現地調査の準備
3	R6.07.22	高知県、愛知県現地調査の準備、
4	R6.08.06 ～07	高知県現地調査 (高知県庁、高知市、黒潮町)
5	R6.08.20 ～21	愛知県現地調査 (愛知県庁、南知多町、弥富市)
6	R6.09.14	能登半島地震 災害対応経験者へのヒアリング (三重県・滋賀県職員)
7	R6.10.30	能登半島地震 災害対応経験者へのヒアリング (吹田市・石川県職員)
8	R6.12.13	研究報告（柳、吐合委員）
9	R7.01.24	研究報告（飯尾リーダー、太田、林委員）
10	R7.03.17	論稿に関する議論

令和 7（2025）年度

回数	開催日	内容
1	R7.08.08	報告書に関する意見交換

このプロジェクトは、五百旗頭眞・前理事長の発案で、防災研究を主専門としない行政学者・政治学者に、防災政策にも関心を持ってもらい、研究者の裾野を広げることを目的として開始された面がある。それゆえ、生きた体験としての各地の防災担当者との交流を一つの大きな柱として展開された。自ら先頭に立って研究活動に参加されていた五百旗頭前理事長の御冥福を祈るとともに、研究活動を支えていただいた、ひょうご震災記念 21 世紀研究機構の関係者や、現地調査などに協力していただいた皆様に、心より感謝申し上げる次第である。

