

共同研究最終報告書 概要

自治体の危機管理政策と震災復興の比較研究

研究代表者

明治大学政治経済学部教授

牛山 久仁彦

1. 本調査研究の目的

本研究は、2000年以降に発生した大規模な地震災害である東日本大震災（2011年）と熊本地震（2016年）に加えて、阪神・淡路大震災（1995年）と中越地震（2004年）を比較することで、危機管理政策・震災復興に対して自治体の政治・行政がどのように向き合ってきたのかを明らかにしようとするものである。

本研究は、政治学、行政学、都市政策学、産業心理学（人的資源管理・キャリア研究）をそれぞれ専門分野とする研究者の共同研究である。複数の分野にわたる研究者によってなされる点が本研究の特色のひとつであり、過去の大規模災害における震災復興と、それをめぐる政治・行政のあり様を多角的に検討する。

また、首都直下型地震や南海トラフ地震をはじめとする大規模災害の発生が予測されるなかで、本研究は、将来の大規模災害に備えるための具体的な政策提言を行うことをめざす。なお、本研究においては、国・自治体の危機管理政策を対象とすることから、新型コロナウイルス感染症拡大といった危機に直面している行政の課題についても視野に入れて検討し、東日本大震災の経験を踏まえた知見から、今後の危機管理体制の構築に資する研究成果を上げることを目的とする。

2. 本研究の成果と今後の課題

本研究は、これまでの大規模災害を対象として、大きく3つの視点から調査・分析を実施した。第1は、震災に対応する自治体の防災・危機管理体制である。ここでは、アンケート調査を踏まえた実証分析を行うとともに、東京を含めた大都市・条件不利地域（島嶼・半島地域）における震災対応の課題についても検討を実施した。第2は、国と自治体の関係である。大規模災害が発生すれば、単独の自治体だけでは住民の生命や生活を守ることは困難である。発災直後の応急期には自衛隊や消防といった機関や、国・都道府県・他市町村とどの

ような関係を構築するかが大きな課題となる。また、復興期には、国が自治体の復興に向けた財政的・人的支援の枠組み設けることになるが、それは自治体のニーズに基づいたものとなる必要がある。その意味では、平時から国・都道府県と事前復興のあり方についても協議・検討を進めておくことが求められる。第3は、住民生活という視点である。具体的には、住民が生活を営むにあたって不可欠となる住宅と仕事(雇用)に焦点を当てた。前者としては、重点区域を指定した上での実効性ある危機管理政策と連動した住宅政策の必要性を、後者では復興期における雇用の確保と個人のキャリア形成実現に向けた支援の必要性について指摘したところに、本研究の意義があろう。

最後に、本研究では十分に検討できなかったことについて言及したい。第1は、新型コロナに対する対応である。本研究は、過去の大規模自然災害を中心に調査・分析をすすめたことから、新型コロナに対する自治体の防災・危機管理体制についての課題を十分に検討することができなかった。第2の課題は、2024年1月1日に発生した能登半島地震についての現地調査である。条件不利地域における防災・危機管理体制の法的・制度的な課題については検討をおこなうことができたものの、実際の能登半島地震の被災自治体への現地調査を助成期間内に実施することができなかった。

今後、これらの残された課題について追加の調査を行うことも含め継続的に研究を行う。また、あいつぐ激甚災害を受けて、研究体制を維持することをめざす。その上で、本研究の成果を発展させ、その内容をふまえた危機管理体制の構築についてとりまとめる。これらを成果として社会的に発信し、予想される激甚災害に対応できるよう、出版物の刊行や学会での発表、シンポジウムなどを行っていきたい。

以上

共同研究最終報告書

自治体の危機管理政策と震災復興の比較研究

研究代表者
明治大学政治経済学部教授
牛山 久仁彦

1. 本調査研究の目的

本研究は、2000年以降に発生した大規模な地震災害である東日本大震災（2011年）と熊本地震（2016年）に加えて、阪神・淡路大震災（1995年）と中越地震（2004年）を比較することで、危機管理政策・震災復興に対して自治体の政治・行政がどのように向き合ってきたのかを明らかにしようとするものである。

本研究は、政治学、行政学、都市政策学、産業心理学（人的資源管理・キャリア研究）をそれぞれ専門分野とする研究者の共同研究である。複数の分野にわたる研究者によってなされる点が本研究の特色のひとつであり、過去の大規模災害における震災復興と、それをめぐる政治・行政のあり様を多角的に検討する。

また、首都直下型地震や南海トラフ地震をはじめとする大規模災害の発生が予測されるなかで、本研究は、将来の大規模災害に備えるための具体的な政策提言を行うことをめざす。なお、本研究においては、国・自治体の危機管理政策を対象とすることから、新型コロナウイルス感染症拡大といった危機に直面している行政の課題についても視野に入れて検討し、東日本大震災の経験を踏まえた知見から、今後の危機管理体制の構築に資する研究成果を上げることが目的とする。

2. 研究成果の概要

（1）自治体の防災・危機管理体制に関する実証分析

行政学の分野では、阪神・淡路大震災以降、防災や危機管理についての研究が本格化し、一般化・理論化が進展しつつある。その反面、近年の地方分権の進展にともない、災害対応の最前線を担う自治体の防災・危機管理体制は画一的ではなくなったと考えられるが、必ずしもその全貌は把握されてこなかった。そこで、自治体における防災・危機管理体制の変化を量的に把握することを目的に「防災・危機管理体制に関するアンケート調査」を2023年

4～5月にかけて全都道府県、政令指定都市、中核市、施行時特例市（全156団体）に対して実施した（回答79団体、回答率52.0%）。

本アンケートは「①防災・危機管理施策を所管する部局」、「②防災・危機管理に関する条例・計画等の整備状況」、「③自然災害に関する広報活動、公民連携」、「④復旧・復興体制の整備」の4分野にわたって質問項目を設けており、それぞれの回答結果について分析をおこなった。そこから明らかになったのは、組織の大規模化の進展、危機管理監等の専門的役職の設置と人材の外部化、非常勤職員や指定管理者への対応の多様化、および事前復興に対する萌芽的取り組みの進展であった。

（2）自治体の特性に応じた防災・危機管理体制

① 東京都における消防体制

大規模災害時において、消防は住民の生命を守るための重要な機関である。消防組織法第6条は、「市町村は当該市町村の区域における消防を十分に果たす責任を有する」、つづく、第7条では「市町村の消防は、条例に従い、市町村長がこれを管理する」としている。これらによって、市町村区域を単位とした組織であることが明らかにされ、その管理が住民代表である市町村長であるとされている。消防が自治体区域の住民の生命を守るという行政の責務の一翼を担う役割であることのみならず、そのために市町村長がその責務のために消防組織のあり方に対して、責任をもつということである。

他方、特別区の消防についてのみ特別な規定が存在する。同法第26条は、「特別区の存する区域においては、特別区が連合してその区域内における第6条に規定する責任を有する。」と規定している。つまり、特別区である23区が消防事務を行うために連合し、つまり1つとなることが想定されているのである。そして、設置されているのが東京消防庁である。

特別区における消防行政、つまり東京消防庁を中心とした消防体制には、他の市町村にはない課題がある。第1は、多摩地域の消防事務における自治権の喪失である。現在の東京消防庁は本来の東京消防庁の管轄区域以外に多摩地域全25市、3町、1村から事務委託を行っている。地域に根差した防災・防災が基礎的自治体によって主体的に行われていないという問題である。

第2は、特別区と委託市の消防力の整備の差である。特別区内の1消防署あたりの住民数が、多摩地域と比較して2分の1から3分の1程度であるということである。

今後、ここで明らかとなった課題について、より詳細の分析をすすめていくことを予定している。

② 大都市自治体における避難体制の整備

近年において頻発する大規模災害は、防災・危機管理体制に対して多くの課題を投げかけるものであった。とりわけ、避難所をはじめとする避難体制のあり方が改めて問われている。例えば、2019年台風19号災害において堤防の決壊など甚大な被害を受けた長野県では、直接死は5人であったのに対して、避難生活の身体的負担による災害関連死が19人と4倍近くに上っている。災害時においては、住民の生命を守るこそが最優先課題であり、そのための行政体制の確立が喫緊の課題となっている。

これまで、速やかな避難所の開設など、迅速な対応を可能とする避難体制の整備が進められており、一定の成果も見られる。一方で、災害関連死を防ぐ観点からは、介護の提供、自主避難所への避難状況の把握・支援など、きめ細かな対応もまた同様に重要となる。

今後、南海トラフ地震をはじめとする大規模災害の発生が予測されるなかで、とりわけ大都市において、避難体制の検討が急務となっている。大都市は、避難者数が相当数に上ることが見込まれるのみならず、多数の帰宅困難者の発生、共助がどこまで機能し得るかなど、発災時に多くのリスクを抱えている。そうしたなかで、大都市行政は、災害関連死を最少化するためのきめ細かな対応をどこまで実現できるであろうか。その鍵を握るのが政令指定都市の区であり、区を検討対象として大規模震災の発生に備える大都市行政体制のあり方について考察をおこなった。

政令指定都市の区は、地方自治法において必置とされており、住民生活に関わる対応を幅広く担うとともに、住民との協働を通じて地域特性に根ざしたまちづくりの実現を担う地域の最前線の行政機関である。防災・危機管理体制のなかで、政令指定都市の区の位置づけと役割は次のとおりである。すなわち、①区に防災・危機管理を冠する部局を設置する市は少数にとどまっており、総務担当課が防災・危機管理分野を所管する市がほとんどであること、②事務分掌は、見舞金の支給事務といった窓口業務が中心であり、防災に関する企画調整等の事務を区が所掌する市は少数にとどまっており、地域において共助を担う自主防災組織の支援を区が所掌している市も半数に過ぎない。また、地域防災計画の規定内容の分析から、多くの市で、区が生活関連情報の提供や避難所の運営等を担う機関として位置づけられているものの、マンパワーの不足や避難に係る課題対応のための権限が極めて少ないといった課題が浮き彫りとなった。

加えて、区は、市政と住民を媒介する機能を担っていることが先行研究において示されており、こうした区の性格を踏まえれば、復興過程においても区が住民の意見反映や合意形成期待される。いずれの政令指定都市も、復興に係る企画・実施は本庁が主導する体制をとっており、その課題は政策形成の分権化にあった。

③ 条件不利地域における震災対応

2024年の能登半島地震は、首都圏をはじめとする大都市圏における震災とは異なる、危機管理・震災復興上の課題と論点を提示するものであった。ここでは、一般に条件不利地域とされる島嶼や半島地域における震災対応に注目し、ここにおける課題と論点を提示する。

いうまでもなく、島嶼や半島という区分は地理的形態に基づくものであり、これらの特性を有する地域は、一度大規模な災害が発生し交通が寸断されると、人や物資の輸送を回復することが容易でない。島嶼の場合には海域、半島の場合には山がちな地形がこれらの原因である。また、一般に島嶼や半島の自治体は、深刻な人口減少や高齢化に直面している場合が多く、このような地域の震災復興に対して公費を投じることに、費用対効果を重視する立場からは慎重な意見が示されることもある。

そこで、近年の島嶼および半島地域の被災状況を精査したうえで、それぞれの地域における震災対応において、それぞれの地域特性に対応するための防災・危機管理政策の現状と課題に注目し、分析を行った。また、島嶼および半島については、それぞれ離島振興法（1953年制定）および半島振興法（1985年制定）が存在し、防災対策に関する規定が設けられていることにも注目し、これらの法律における防災関連規定の変遷とこれに基づく自治体の対応の展開とその効果・課題を検討した。

その結果、制定当時の離島振興法にも災害の防除に関する文言自体は存在していたものの、改正を重ねる中で「災害が発生した場合において住民が孤立することを防止」することや、「防災のための住居の集団的移転の促進」といった文言が規定されるに至っていることが明らかとなった。今後、これらの法改正の経緯・沿革をふまえ島嶼・半島地域における震災対応の課題について、さらなる検討を試みたい。

（3）震災対応における国と自治体

東日本大震災をはじめとして、頻発する大規模災害は、被災自治体に対する支援をどう行うかという課題を提起している。そこで、被災自治体に対する国の震災対応に焦点を当て、その課題と大規模災害時の国・地方関係のあり方について検討をおこなった。

災害発生時、最前線で対応にあたるのは住民に最も身近な市町村と、それを補完する都道府県である。災害対策基本法は、災害対応に当たって、基礎的自治体である市町村が第一義的な責務を負うことを規定している（第5条）。広域自治体である都道府県には、広域的な見地から市町村が処理することができない、適当でない災害対応を補完し、市町村間の総合調整を行う責務が課されている（第6条）。対して国は、「組織及び機能の全てを挙げて防災に関し万全の措置を講ずる」（第3条）ということが定式化されている。

発生した災害の被害が小さければ、単独の市町村での対応が可能である。しかし、これまでに発生した大規模災害では、自治体そのものが被災して機能不全に陥ったり、連絡手段の

途絶等によって地域の被害状況が把握できなかつたりすることが生じている。こうした事態は、災害の被害が大きく、市町村単独での対応が困難な場合、他自治体や国の支援のあり方が住民の生命や生活を守るうえで重要になってくるということを示している。

ひとたび大規模災害が発生すれば、国は自衛隊や緊急消防援助隊（総務省消防庁）、広域緊急援助隊（警察庁）、TEC-FORCE（国土交通省）などの派遣を行う。また、熊本地震以降では、「プッシュ型」と呼ばれる物的支援についても各省を挙げて実施している。復旧・復興期に移行すると、被災自治体への財政支援の枠組みを設けるとともに、復興事業に対する人的な支援も行っている。

こうした状況を背景に、これまでの大規模災害を対象として、被災自治体に対する国の震災対応の課題について分析を試みた。具体的には、東日本大震災や熊本地震などの激甚災害を対象に、発災直後の応急期、復旧・復興期それぞれにおける国の震災対応について考察した。その結果、東日本大震災の経験が、その後の熊本地震等の大規模災害時の国の対応に大きな影響を与えていた。こうした結果を踏まえれば、国と地方には、他機関との連携を視野に入れた災害時の適切な役割分担を平時から検討しておくことが求められよう。

（４）震災と住民生活

① 震災の備えと住宅政策

震災の備えに対するこれまでの住宅政策では、旧耐震基準の住宅に対する耐震化への補助や建替え促進、木造密集市街地における無接道敷地等の解体費助成・土地の寄付受け等が行われてきた。しかし、旧耐震基準の住宅の耐震化は十分に進んでいるとはいえない。特に大都市部における震災の備えとして、戸建て住宅の耐震化も重要であるが、耐震基準を満たさないマンションの倒壊によって道路封鎖が発生した場合、震災時の避難、消火・救急活動、緊急物資の輸送などに大きな影響を及ぼしかねず、都市全体の機能不全に陥るリスクを抱えている。

こうした問題に対し、東京都では、「東京における緊急輸送道路沿道建築物の耐震化を推進する条例」を制定するとともに、耐震改修促進法に基づき、東京都や区市町村が地震時の建築物の倒壊による通行障害を防ぐべき道路として「特定緊急輸送道路」を定め、その沿道建築物の耐震化の促進に取り組んできた。平成 23 年に制定された「東京における緊急輸送道路沿道建築物の耐震化を推進する条例」では、①～③の全ての条件（①敷地が特定緊急輸送道路に接する建築物、②昭和 56 年 5 月以前に新築された建築物（旧耐震基準）、③道路幅員のおおむね 2 分の 1 以上の高さの建築物）を満たす建築物を「特定沿道建築物」とし、耐震化の状況の報告義務と耐震診断が義務化された。また、耐震改修促進法に基づく特定緊急輸送道路沿道建築物を「要安全確認計画記載建築物」と位置づけ、耐震診断の実施を義務付けた。しかし、耐震性能が不十分な特定沿道建築物の所有者に耐震改修等の実施については、努力義務

となっていることもあり、特に区分所有マンションの場合には合意形成の壁も高いことから、必ずしも特定緊急輸送道路沿道建築物の耐震化が進んでいない路線も散見される。

そこで、危機管理の観点からみた今後の住宅政策のあり方について考察することを目的に、東京都における特定緊急輸送道路沿道建築物の耐震化の実態と課題について調査・分析を進めてきた。具体的には、合意形成が困難となることが想定される共同住宅（都営住宅以外の賃貸住宅を含む）のある緊急輸送道路沿道建築物が、条例に基づいた耐震診断結果の公表から約5年の間に、どの程度、耐震補強等が実現できたのかを分析した。その結果、緊急輸送道路沿道建築物のうち、震度6強から7程度の大規模の地震の震動・衝撃で倒壊、又は崩壊する「危険性が高い」「危険性がある」と診断されている共同住宅等の耐震化対応率（除却含む）は、23区全体で21%（1,176件中、耐震補強工事あり215件、除却7件）しかないという状況であることが明らかとなった。また、建替えは0件であった。以上の結果から、今後の住宅政策のあり方として、緊急輸送道路沿道建築物が多い路線を対象に、市街地再開発事業や都市再生緊急整備地域に基づく都市再生事業を重点的に行う区域として指定し、積極的に緊急輸送道路の閉塞で通行障害可能性を提言していくといった政策も必要であると考えられる。特に、これまでの住宅政策においては、全国一律的な視点からの施策が中心であったが、危機管理政策の観点から、重点区域を指定した上での実効性ある取り組みが必要である。

② 大規模災害からの復興と住民のキャリア形成

東日本大震災は、地震にともなう津波や福島第一原発原子力災害を引き起こし、地域の産業や雇用に大きな影響を与えた。被災3県（岩手県、宮城県、福島県）の就業者数は、震災前の6か月間（2010年9月～2011年2月）は275万人前後で推移していたが、震災後の4月から6月までは約260万人にまで落ち込んだ（厚生労働省「平成24年版 労働経済の分析」）。単純に計算すると、この震災で15万人が自分の仕事やキャリアを一時的にでも失った可能性があるということである。

その後、復旧・復興にともなう需要で雇用情勢は改善していったものの、元の企業や場所で働くことができない住民も多く発生した。住民が社会生活を営むうえで労働は重要な要素の1つであるが、そこで雇用のミスマッチが発生していたのである。

雇用の確保は復興の観点から不可欠なことであるが、それは個人の職業アイデンティティやキャリア形成へつながることが重要である。今後の大規模災害の発生を見据えると、復興期における雇用の確保政策と同時に、企業において個人がキャリア形成・実現を図ることができる環境整備に向け、国・自治体が支援施策を検討していくことが必要である。

3. 本研究の意義および今後の課題と展開

本研究は、これまでの大規模災害を対象として、大きく3つの視点から調査・分析を実施した。第1は、震災に対応する自治体の防災・危機管理体制である。ここでは、アンケート調査を踏まえた実証分析を行うとともに、東京を含めた大都市・条件不利地域（島嶼・半島地域）における震災対応の課題についても検討を実施した。第2は、国と自治体の関係である。大規模災害が発生すれば、単独の自治体だけでは住民の生命や生活を守ることは困難である。発災直後の応急期には自衛隊や消防といった機関や、国・都道府県・他市町村とどのような関係を構築するかが大きな課題となる。また、復興期には、国が自治体の復興に向けた財政的・人的支援の枠組み設けることになるが、それは自治体のニーズに基づいたものとなる必要がある。その意味では、平時から国・都道府県と事前復興のあり方についても協議・検討を進めておくことが求められる。第3は、住民生活という視点である。具体的には、住民が生活を営むにあたって不可欠となる住宅と仕事（雇用）に焦点を当てた。前者としては、重点区域を指定した上での実効性ある住宅政策の必要性を、後者では復興期における雇用の確保と個人のキャリア形成実現に向けた支援の必要性について指摘したところに、本研究の意義があろう。

最後に、本研究では十分に検討できなかったことについて言及したい。第1は、新型コロナに対する対応である。本研究は、過去の大規模自然災害を中心に調査・分析をすすめたことから、新型コロナに対する自治体の防災・危機管理体制についての課題を十分に検討することができなかった。第2の課題は、2024年1月1日に発生した能登半島地震についての現地調査である。条件不利地域における防災・危機管理体制の法的・制度的な課題については検討をおこなうことができたものの、実際の能登半島地震の被災自治体への現地調査を助成期間内に実施することができなかった。

今後、これらの残された課題について追加の調査を行うことも含め継続的に研究を行う。また、あいつぐ激甚災害を受けて、研究体制を維持することをめざす。その上で、本研究の成果を発展させ、その内容をふまえた危機管理体制の構築についてとりまとめる。これらを成果として社会的に発信し、予想される激甚災害に対応できるよう、出版物の刊行や学会での発表、シンポジウムなどを行っていきたい。

以上