

# 日本リスクマネジメント学会 第46回全国大会(2021年9月22日)レジュメ

発表者: 饗庭 正(所属: 高槻市教育委員会)

テーマ: 地方公共団体における防災・危機管理体制

## 1. 本論の問題意識

### (1) 問題意識の起点

- ・相次ぐ自然災害で数多くの尊い命が奪われている
- ・その一方で「被害の実態が未だにつかめない」「罹災証明書の発行が遅れている」「救援物資が届かない」「役場庁舎が浸水して機能不全に陥っている」  
→こういった声が後を絶たない問題の所在や背景は何処にあるのか？
- ・「今まで危機を経験した自治体を調査すると 多くが組織編成に難点があったと述懐している」(中邨 2020)  
→組織編成の難点をより具体化させる

### (2) 基礎作業(2019年7月～2019年11月に実施)

- ・全国 1,741 市区町村の行政機構図(組織図)を集める
- ・防災・危機管理の部署の位置をマーキングする
- ・防災・危機管理の組織形態をパターン別に分類する

## 2. 組織形態の分類

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

(筆者作成)

※ 課レベル以上の組織・・・パターン 1～ 7 49.71%

※ 課レベル未満の組織・・・パターン 8～11 50.29%(消防本部管轄を含む)

※ 全国の市区町村の内、町+村の占める割合は約 53%)

### 3. 問題点:小規模市町村の脆弱性

#### (1)業務継続計画の策定率・・・全国平均 80.5%(2018 年)

→策定率の平均を下回る 19 県中 15 県が「部または課」レベル 50%未満

→策定率の平均を下回る 19 県中 10 県が市の占める割合が 50%以下

#### (2)庁舎(市役所・役場)における非常用電源装置の設置率・・・全国平均 44.5%(2019 年)

→「部+課」レベルの下位 5 県中 4 県が平均を下回る

#### (3)非常用電源装置 72 時間以上稼働可能・・・全国平均 44.5%(2019 年)

→「部+課」レベルの下位 5 県中 4 県が平均を下回る

#### (4)南海トラフ地震で津波が想定される 139 市町村の内、55 の自治体が浸水域に庁舎

→55 の自治体は太平洋沿岸を中心とした小規模な市町村

→高台や浸水区域外への庁舎移転を計画または検討中の自治体は 2 割の 11 自治体

### 4. 市区町村の防災・危機管理組織上の特質

(1)災害対策本部を中心に全庁体制・対応を求められる

(2)一方で、平常業務を止めることは出来ない

(3)自然災害では状況が刻一刻と変化していくので定型的対応は困難

※ハードル(=組織の推奨モデル・標準化などが浸透しない)を超えられない要因

(1)部局間のパワーバランス

→部局や課室の独立性が高く、組織間の調整や横断的連携が困難(=縦割り組織)

(2)庁内が納得する人的資源配分が困難

→慢性的な人材不足、キャリアやポストの問題が絡む

(3)平常業務と危機対応業務との兼ね合い

→バランスをどう保つか? 誰が仕切るのか?

(4)小規模市町村では業務過多の傾向

→人口規模を問わず、(防災・危機管理の)求められることは同じ

### 5. 首長直轄の組織形態

◆全国 39 市町、先行研究では見られなかった組織形態

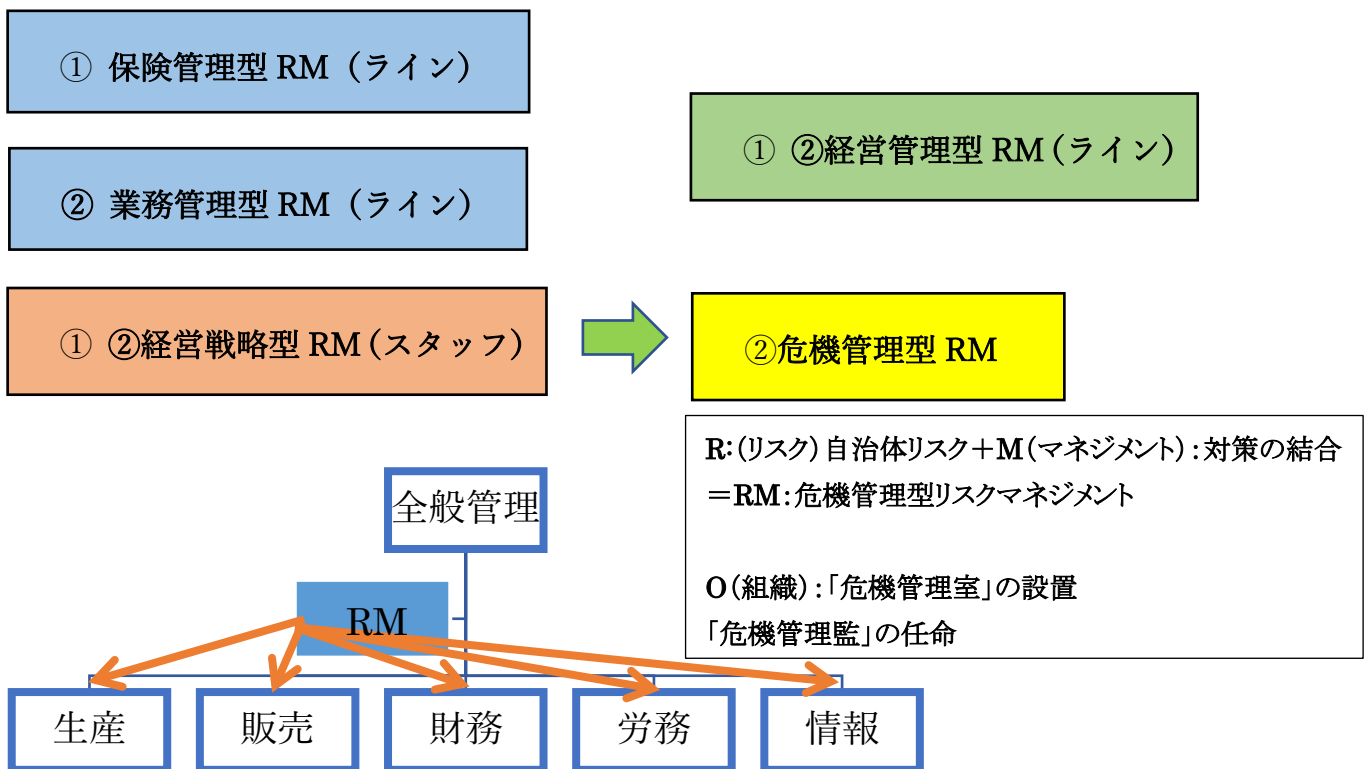
◆最近増加傾向の組織形態

※アンケート調査を実施(2020 年 8-9 月)、回答率 22/39

### 【アンケート結果】

- (1)現在の首長直轄に移行した年(11/22が2011年以降)
- (2)以前の組織形態は総務・企画・広報系が多い
- (3)構成人数は6-10人(22市町の平均人口は約15万人)
- (4)首長直轄に移行した契機・背景  
→意思決定の迅速化、指揮命令系統の明確化、対応機動力の上昇をめざすため
- (4)新旧組織形態を比較しての変化  
→意思決定の速達化、専門性の向上、コミュニケーション力のアップ

### ※亀井理論との照合



- ① 亀井利明 「経営管理とリスクマネジメント」 (危険と管理 第18号 1990年)
- ② 亀井克之 「リスクマネジメントの展開と組織」 (危険と管理 第36号 2005年)

## 6. 結びと今後の課題

### (1) 小規模市町村の危機管理体制

- 人的資源に限りがあり、中・大都市と同様の組織体制は困難か？
- 横並び意識を排除し、自らの市町村の強み・弱みを庁内で共有し、組織規模の大小を問わず、全庁ベースで速やかな危機対応が可能な機能を構築することが重要
- 都道府県との縦連携、同規模の周辺市町村等との横連携を模索すべき
- \* 自衛隊基地と平時より連携強化して、事前対策を講じている自治体も存在

### (2) 首長直轄の組織形態は理想系

- 人口 10-20 万人規模の中都市クラスに適合か？
- 首長直轄に移行した市町は概ね評価を得ている
- 首長のリーダーシップが求められる時勢において、防災・危機管理部局との車間距離を縮めておくことが重要

### < 今後の課題 >

- (1) 首長直轄形態の市区町村において災害対策本部を立ち上げた際に、実効性の有無の確認・検証
- (2) 組織形態の分類は 2019 年に実施したが、5 年後 10 年後に如何に変化していくか？  
とりわけ中・大都市クラスや政令指定都市、中核市、特例市の推移を注視していく
- (3) 組織における実効性のあるリーダーシップ、権限、パワーバランスなどがキーワード

### ※参考文献

- ・亀井利明「経営管理とリスクマネジメント」危険と管理 第 18 号 日本リスクマネジメント学会 1990 年
- ・亀井克之「リスクマネジメントの展開と組織」危険と管理 第 36 号 日本リスクマネジメント学会 2005 年
- ・中邨章「自治体の危機管理-公助から自助への導き方」ぎょうせい 2020 年
- ・佐藤喜久二「防災危機管理制度の限界と対策検討の在り方」内外出版 2020 年
- ・武田康裕編「論及 日本の危機管理体制」芙蓉書房出版 2020 年