
活動報告

ACIVITY REPORT

都道府県における防災・危機管理部局の組織構造
-職員録をもとにした実証分析- (1)¹

**Organizational Structure of Disaster Prevention and Crisis
Management Departments in Prefectural Governments
-An Empirical Analysis Based on Staff Records – (1)**

前田 早陽子²
深谷 健³

目次

- 1 はじめに
- 2 自治体の政府体系
- 3 仮説設定とデータ 以上 (1)
- 4 推定結果
- 5 結論と含意
- 参考文献 以上 (2・完)

¹ 本研究は、(1)・(2・完)として、連続して構成されている。本稿は、その前半(1)である。なお、引用に関しては、(1)・(2・完)ともに、統一されたスタイルで表記されている(『社会学評論スタイルガイド』(日本社会学会)参照)。

² 執筆時 津田塾大学総合政策学部総合政策学科4年 Sayoko MAEDA, 4th Year at the writing, Department of Policy Studies, College of Policy Studies, Tsuda University.

³ 津田塾大学総合政策学部総合政策学科教授 Takeshi FUKAYA, Professor, Department of Policy Studies, College of Policy Studies, Tsuda University.

Abstract

This paper examines the administrative capacity to implement disaster prevention measures, focusing on the organizational structure of disaster prevention and crisis management departments. Using the dataset from staff records between 1999 and 2022, it investigates the factors that characterize the organizational patterns. The main findings are as follows: Firstly, the most prominent organizational structure that grants control to the disaster prevention and crisis management department is observed when the governor has a background outside central government bureaucracy, members of parliament, or local politicians. The second significant factor is when the region has experienced a strong earthquake of magnitude 6 or higher. On the other hand, when disaster management is positioned under the general affairs department or as an independent department, the most significant features include the governor's long tenure (three terms or more), a high fiscal balance rate, and a comprehensive business continuity planning process. Secondly, according to the hypothesis, if a local government has more financial resources, it tends to have a control-oriented organizational structure. Conversely, if there are more human resources, it will likely adopt a coordination-oriented structure. In terms of path dependency, the longer the governor's term, the more likely it is for the region to have a coordination-oriented structure, while regions with a history of experiencing a strong earthquake tend to adopt a control-oriented structure. Regarding central government-led initiatives, even if a region is designated as a high-priority earthquake disaster area or is actively involved in developing government-led business continuity plans, it does not adopt a low-spread control-oriented structure. From these findings, it is evident that while a control-oriented organizational structure is ideal, in practice, the emphasis is placed on inter-departmental coordination. Therefore, it can be concluded that many prefectures adopt a coordination-oriented structure.

1 はじめに

日本では、「平均して海溝型地震は 20 年に 1 回程度、陸域の浅い地震は 10 年に 1 回程度」起きている（地震調査研究推進本部事務局 2021: 4）。加えて、都市部は太平洋側に多く、かつ平地であるため、特に揺れやすい。地震調査研究推進本部事務局（2021）によれば、日本周辺の太平洋側沖合いには、千島海溝、日本海溝、南海トラフといった、海溝型地震を起こす陸と海のプレートの境界があり、発生間隔も数十年から百年程度と短い。内閣府（2019）の想定では、南海トラフ巨大地震の全国被害額は基本ケース⁴で 24.8 兆円、陸側ケースで 36.2 兆円である。

ただし、「日本列島には未確認のものも含めて多くの活断層が分布しており、全国どこでも地震が発生する可能性がある」（地震調査研究推進本部事務局 2021: 3）ため、国と各自治体が広範に連携する必要がある。この際に鍵となるのは、都道府県である。室田哲男によれば、「都道府県には、市町村の支援・補完のほか、被災市町村と国との間に立って、情報の収集、連絡調整、応援部隊の受け入れ、被災者支援等の面で大きな役割を果たすことが期待される」（室田 2018: 7）のであって、特に大規模災害への対応については、人的資本や物資の融通が求められる。

ここで、Ben Wisner et al. (1994=2010) によれば、災害 (disaster) は、「危険を引き起こす加害力 (hazard) × 社会の脆弱性 (vulnerability)」で表される。災害は、二つの対抗する力が交錯して起きるのであって、「一方で脆弱性を作り出す過程があり、もう一方に自然の加害現象（時にはゆっくりと悲劇への過程が進む）が作用する過程がある」（Wisner et al. 1994=2010: 56）。ここでの脆弱性とは、「自然の加害性の力が非日常な大きさで作用する場合、それを予測して対応する行動をとり、対処あるいは対抗し、その後、回復するために必要な人ならびにそのグループの能力」（Wisner et al. 1994=2010: 29）を指す。そして、「脆弱性の根本的な原因は、まず国会の政策との関連が深い」（Wisner et al. 1994=2010: 57）。ここで、防災施策を実施する行政能力については、組織と職員の二側面から論じることができる。ただし、「組織的な視点は自治体間のバリエーションが確認でき、また政策への結びつきが明確である。一方、職員的な視点ではバリエーションと政策との関連性について先行研究から確認できない」（宋 2019: 107）ことが指摘されている。よって、本稿では組織構造に着目する。

組織構造から行政能力を評価した先行研究として、宋（2019）が挙げられるが、業務継続計画の策定に影響を与える要因の解明が目的であり、組織構造の差異を生む要素を特定するものではない。また、永田ほか（2012）は、都道府県および政令指定都市、中核市の防災・危機管理部局について組織パターンの分類を行っているが、危機管理体制の標準化

⁴ 基本ケースとは「中央防災会議による東海地震、東南海・南海地震の検討結果を参考に設定したもの」であり、陸側ケースとは、「基本ケースの強震動生成域を、可能性がある範囲で最も陸域側（プレート境界面の深い側）の場所に設定したもの」を指す（内閣府 2019）。

が目的であり、個々の自治体を持つ特徴とパターンとの関連性については言及していない。以上のような問題意識のもと、本稿では、都道府県における防災・危機管理部局の組織構造を特徴づける要因は何かを、リサーチクエスションとして検討する。本稿の意義は主に二つある。一つ目は、組織構造の把握を通じて、望ましい特徴を持つ組織形態を普及させやすくなることである。二つ目は、数値に置き換えた組織パターンをデータベース化し、防災・危機管理に関する行政能力の、より総合的かつ定量的な評価に貢献できることである。先行研究である、消防庁（2007a）および永田ほか（2012）の分析枠組みに沿う形で、現状分析を行なったが、1999 年から 2022 年にかけて、24 年分の防災・危機管理部局の組織データを整理した研究は見受けられない。これらの点は、都道府県の危機対応能力を高めるという目的に合致する。

本稿の構成は以下の通りである。第二節で、防災・危機管理組織を規定する法律について検討したうえで、組織構造の理論を用いて望ましい組織構造の仮説を導き出す。第三節では、職員録を用いて都道府県における防災・危機管理部局を 4 パターンに分類する。第四節では、組織パターンを特徴づける要因を分析する。最後に、本稿の結論と含意を述べる。

2 自治体の組織体系

2.1 自治体の防災・危機管理体制を規定する法律

都道府県の防災・危機管理組織を規定する法律について整理する。まず、憲法上の規定では、自治体の組織および運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて法律で定める（日本国憲法第 92 条）ものである。「国による自治体の組織・運営に対する規制は立法統制による」のであって、「自治体の組織に関する通則的な事項は、地方自治法によって定められている」（大杉 2009: 1）。そして、「広域自治体である都道府県と基礎的自治体である市町村とにかかわらず、また、規模の大小等の相違にかかわらず、名称の相違や一部の例外を除くと、ほぼ一律の規定がなされている点」（大杉 2009: 1）が、地方自治法上の組織規定の大きな特徴である。都道府県に関しては、「地方自治法制定当初から『標準部局制』として、人口規模に応じて設置できる部局数とその所掌事務まで」（加藤 2015: 94）規制されていた。

一方で、「国と地方との関係を、上下・主従の関係から対等・協力の新しい関係に転換する」（内閣府 2014b: 1）との理念を掲げた地方分散改革の取り組みが 1993 年から始まり、「都道府県の『標準部局制』に関する規制は、1991 年に部局の名称、所掌事務の例示が撤廃され、2003 年にも人口規模に応じて設置可能な部局数に関する規制が撤廃されている」（加藤 2015: 94）。

次に、都道府県の防災・危機管理体制を直接に規定するのは、都道府県地域防災計画で

ある。そして、この法定計画は、災害対策基本法によって策定が義務付けられている。したがって、基本的性格は災害対策基本法に規定される。永松ほか（2005）によれば、災害基本法の特徴は3つある。

一つ目は、複合性が高いことである。地域防災計画は、「単なる行政計画ではなく、域内関係機関すべてにとっての計画」（永松ほか 2005: 2）であり、地方公共団体の知事部局・市長部局以上の広がりを持つ。

二つ目は、既存の法体系・所掌体系を所与とすることである。災害対策基本法は防災関係の一般法であり、他の災害関連法規を特別法とする。「特別法の規定は一般法に対し優先して適用されるため、基本的に災害対策基本法の制定によって、それまでに存在した法体系や所掌体系に大幅な変更が加えられたわけではない」のであって、「むしろそれを認めたうえでの総合調整を行うことが期待されている」（永松ほか 2005: 2）。

三つ目は、防災計画間の強いヒエラルキー構造である。災害対策基本法は、「災害対応の統一性のなさを、計画化・総合化し調整することの必要性から生じた」（永松ほか 2005: 2）のであって、「計画の統合性を図るために、都道府県地域防災計画は防災基本計画に基づいて作成されなければならない（第 40 条）これを作成または修正しようとするときには内閣総理大臣に協議しなければならない、この場合中央防災会議の意見を聞かなければならないと定められている（同条第 3 項）」（永松ほか 2005: 2）。また、「都道府県防災計画は指定行政機関の定める防災業務計画にも抵触してはならない（第 40 条）」（永松ほか 2005: 2）。つまり、「地域防災計画は、防災基本計画だけでなく、防災業務計画をも上位計画とし、両方の制約を受けている」（沼田ほか 2011: 56）といえる。よって、「都道府県地域防災計画の修正協議の過程では、消防庁を窓口として全ての省庁に意見照会が行われる」（沼田ほか 2011: 56）。矢印を計画の上下関係として、これらを図 1 に示す。

各都道府県は、以上の法体系に基づいて防災・危機管理組織を編成することになる。

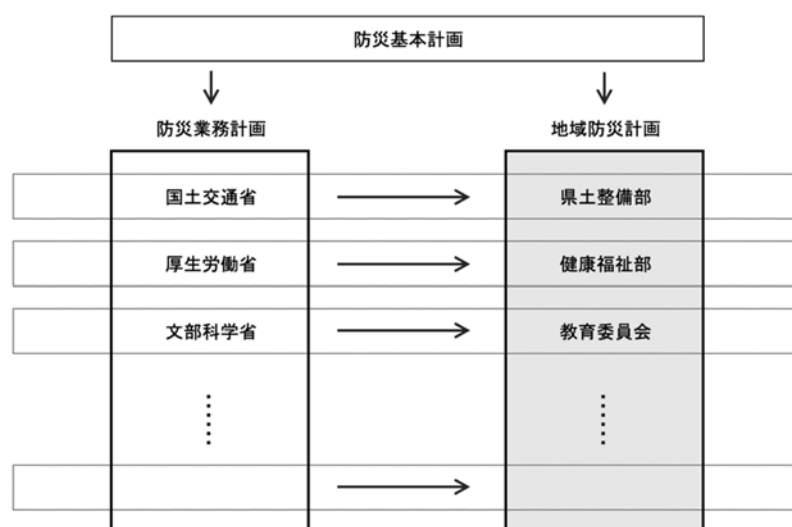


図 1 自治体における防災・危機管理体制の法体系

永松ほか（2005）をもとに作成

2.2 都道府県の組織パターン分類

都道府県における防災・危機管理組織を検討するにあたって、現状を整理する。ここでは、「地方公共団体における総合的な危機管理体制の整備について、具体的かつ専門的に調査・検討することを目的として」（消防庁 2007b:1）、2006 年に設置された、消防庁の「地方公共団体における総合的な危機管理体制の整備に関する検討会」を参考にする。この検討会の分類によれば、都道府県における危機管理組織のパターンは 3 つに分類できる。すなわち、「1 危機管理監（次長級）が部局長級を補佐するパターン」（消防庁 2007a: 49-50）（図 2）、「2 危機管理監（部長級）が統括するパターン」（消防庁 2007a: 50-1）（図 3）、「3 危機管理監（特別職相当⁵）が首長を補佐するパターン」（消防庁 2007a: 51）（図 4）である。さらに、永田ほか（2012）の研究では、「知事直轄組織内の危機管理監が首長を補佐する」4 のパターン（図 5）が明らかになっている。

それぞれの特徴を以下に述べる。危機管理監（次長級）が部長級を補佐するパターン 1 の利点として、「災害時、総務担当部局長への的確な助言は可能」（永田ほか: 99）な点が挙げられる。しかし、「総務部局は他部局と横並びの部局の 1 つに過ぎないので、組織の構成上、他の部局の長は総務部長の指揮命令に服する必要は生じない」ため、「災害等が発生した場合他の部局との調整がスムーズにいかない場合がある」（永田ほか: 99-100）。危機管理監（部長級）が統括するパターン 2 は、「1 に比べ部局長級の防災・危機管理専門職（危機管理監等）が、自らの責任で危機管理のみ専門に行う分迅速性が確保できる」が、「やはりパターン 1 同様同格の部への指揮命令が出来ず、災害時等に部局間の調整に手間取る」ことが懸念される（永田ほか 2012: 100）。一方で、危機管理監（特別職相当）が首長を補佐する 3 のパターンは、消防庁（2007a）において最も望ましいとされる。特徴は、「危機管理監に特別職相当の権限があるため、各部局に対する指揮命令が可能となり、全庁的な総合調整も出来る」（永田ほか: 96）ことである。人材の確保が課題となるものの、「大規模な災害や事故の後、知事等の首長を補佐して、関係機関と調整をスムーズに実施し、迅速な意思決定を行うためには、相当な権限が必要」（廣井 2004: 7）である以上、防災・危機管理体制として適した組織構造であると考えられる。最後に、知事直轄組織内の危機管理監が首長を補佐する 4 のパターンは、「知事への助言、補佐がスムーズに出来る」一方で、「知事の権限をバックにした調整」であり、「危機管理監は部長級か次長級以下なので、パターン 3 のように危機管理監の権限でもって全庁的な調整は出来ない」（永田ほか 2012: 100）。

⁵ 副知事級、すなわち、部（局）長よりも上席の理事等を指す。

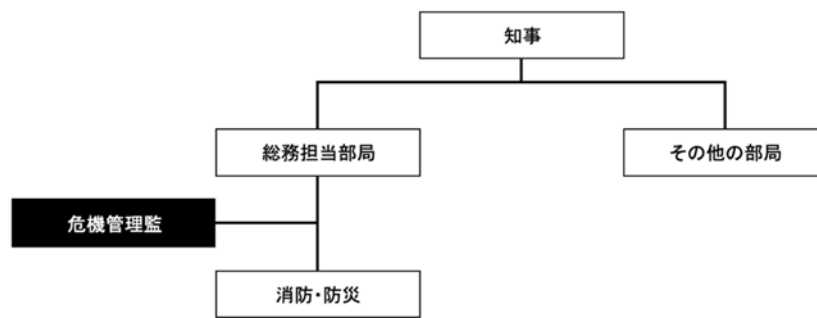


図2 消防庁による組織パターン1

消防庁（2007a: 50-51）および、永田ほか（2012）をもとに作成

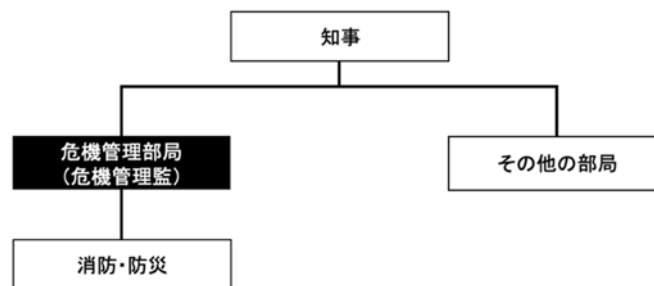


図3 消防庁による組織パターン2

消防庁（2007a: 50-51）および、永田ほか（2012）をもとに作成

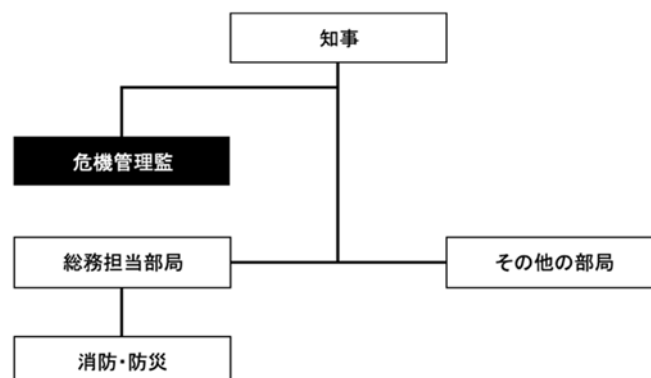


図4 消防庁による組織パターン3

消防庁（2007a: 50-51）および、永田ほか（2012）をもとに作成

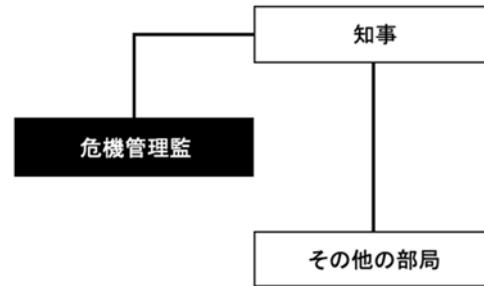


図5 永田ほかによる組織パターン4

永田ほか (2012 をもとに作成)

3 仮説設定とデータ

前節までの議論を踏まえて、本節では都道府県の組織構造における防災・危機管理部局の統制と、各都道府県が持つ特徴との相関関係を検証する。

仮説1: 「自治体保有資源仮説」

自治体が保有する資源の多寡は、組織構造を規定する可能性がある。

(1) 防災・危機管理部局に属する職員の数が多い自治体は、防災部局に統制力を持たせた組織構造をとる。

(2) 経済状況に余裕のある自治体ほど、防災・危機管理部局に統制力を持たせた組織構造をとる。

仮説2: 「自治体経路依存仮説」

組織変革は、指導者や、自治体全体が積んできた経験に左右される可能性がある。ここで「経路依存」とは、「偶然の事象や決定が構築される制度に帰着し、それが長期に渡って維持される傾向を持ち、将来的にアクターが利用可能な選択肢の幅が、たとえそれらがより長期的には効率的・効果的であろうとも、制約される過程」(溝端・堀江 2013: 338)を指す。

(3) 知事の在職期間が長い自治体ほど、防災・危機管理部局に統制力を持たせた組織構造をとる。

(4) 過去被災経験がある自治体は、防災・危機管理部局に統制力を持たせた組織構造をとる。

仮説3: 「中央主導仮説」

政府の防災政策は、自治体組織における防災・危機管理部局の構造にも影響を与える可能性がある。

(5) 地震防災対策強化地域に指定された区域(災害リスク)をもつ都道府県は、防災・危機管理部局に統制力を持たせた組織構造をとる。

(6) 消防庁公開の業務継続計画の策定状況が充実している自治体ほど、防災・危機管理部局に統制力を持たせた組織構造をとる。

仮説 1: 「自治体保有資源仮説」について、本稿では以下の 2 要素について検討する。

「職員の数が多ければ専任の職員が充てられやすく、組織として防災政策にリソースを割きやすくなる」(北村・吐合 2023)と考えられる。井寺(2016)によれば、「団体の規模が小規模化するにつれ、職員全体に占める専門職員⁶の割合は減少する」(井寺 2016: 41)。熊本県下の基礎自治体に関する分析ではあるが、都道府県にも当てはまると推測される。よって、職員数が多く、専門職員を確保しやすい都道府県では、防災政策に力を割きやすく、防災・危機管理部局に統制力を持たせた組織構造になると考えられる。

小田切ほか(2013)が行ったアンケート調査⁷によれば、財源の調達可能性⁸は、災害施策の充実・展開状況と正の相関がある。具体的には、「総合充実度(全個別施策充実度の平均)」、「2 災害予防対策」、「3 体制・計画」、「4 災害対応準備」、「⑤復旧・復興準備」、「⑥地域防災力」の 6 項目について有意な影響が認められる。基礎自治体に対して行われた調査であり、防災施策担当者の自己評価ではあるが、都道府県においても当てはまる可能性がある。よって、財政力は防災施策の展開を促進し、結果として、防災・危機管理部局に統制力を持たせた組織構造になると考えられる。

仮説 2: 「自治体経路依存仮説」に関して、知事の在職年数と被災経験について検討する。

知事の在職年数が行政変革にもたらす影響については、未だ統一的な見解は定まっていない。例えば、財政規律に限定した推定結果ではあるが、藤澤(2004)では、在職年数 3 期目 12 年までは、経験の蓄積や権力の掌握による効率化、つまり基礎的財政赤字の削減が進むものの、4 期目以降は非効率化することが指摘されている。一方で、小林・近藤(2008)によれば、在職年数が長くなるほど基礎的財政赤字が減少する、という右下がりか、逆 U 字型の関係になっており、政権の長期化が非効率性を生むとは言えない。また、自治体評価活動⁹の波及について分析した古川・森川(2006)によれば、全国導入数が少ない場合、当選回数を重ねて政権基盤を強化した首長の方が評価を導入しやすいが、多数の

⁶ 井寺(2016)によれば、行政の専門性は、「政策能力」、「執務・事務能力」、「組織管理能力」、に分類できる。分析の対象となったのは「個別政策領域に関する専門知識や技術」であり、「政策能力」に分類される。残り 2 つの専門性について、「執務・事務能力」は、「住民票や戸籍の発行、その他の各種制度による手続を担うという行政特有の業務」であり、「制度的・手続的な知識や経験の集積とも言える執務能力」(井寺 2016: 37)を指す。また「組織管理能力」は、「分業化された行政組織を調整し、統一的・総合的な意思決定を行うための管理能力」(井寺 2016: 37)を指す。

⁷ 東日本大震災被災地沿岸地域を除いた全国の基礎自治体(市・特別区)を対象に、災害施策の取り組み状況についてアンケート調査を実施している。調査項目は、1 被災可能性の認識、2 災害予防対策、3 体制・計画、4 災害対応対策、⑤復旧・復興対策、⑥地域防災力の 6 分類、概ね 10 項目ずつで構成されており、各々 4 段階の選択肢となっている。有効回答数は 377 自治体(回収率 48.5%)である。

⁸ 「財源」に関しては、「財政力指数」と「基礎自治体に対する財源補助制度」が分析対象となっている。

⁹ 自治体において、「行政評価」「政策評価」「事務事業評価」等様々な名称で呼ばれ、実際に行われているものを幅広くとらえ、『評価』という用語で総称する(古川・森川 2006: 1)。

自治体での導入が進んでくると、当選回数に影響されることがなくなる。これらの議論を踏まえると、当選回数の多い知事が変革に保守的になるか否かについて明確な結論を導くことは難しいものの、全国導入数の観点から、波及が進んでいないパターン 3、4 の構造は、在職年数の長い知事の方が適用可能性が高いと考えられる。

また、被災経験は防災施策の展開を促進し、それに応じて防災・危機管理部局に統制力を持たせた組織構造になる可能性がある。

仮説 3: 「中央主導仮説」について、災害リスクと業務継続計画の策定状況を扱う。

災害リスクが高い、すなわち地震防災対策強化地域に指定された区域をもつ場合、例えば、全国 47 都道府県と 17 政令指定都市の地域防災計画担当部署を対象にして行われた調査では、「統計的有意差とまではいえないが、地域防災対策強化地域等自治体では、非該当地域自治体に比べ、地域防災計画で複合災害対応を想定している割合は高い」（中林・小田切 2009: 40）ことが示唆されている。また、地域別に都道府県を見ると、「とくに津波の切迫性が指摘された南海トラフ地震の対策推進地域や津波対策特別強化地域で、地域防災計画の改定と防災対策の展開が進展している」（中林ほか 2018: 67）。こうした状況から、災害リスクを提示された自治体では、災害対策施策が積極的に展開される傾向があり、したがって防災・危機管理部局に統制力を持たせた組織構造になる可能性がある。

また、地方自治体の業務継続計画策定が進められるきっかけとなったのは、「2010 年（平成 22 年）に内閣府で策定された『地震発災時における地方公共団体の業務継続の手引きとその解説（第 1 版）』と、翌 2011 年に発生した東日本大震災」（北村・吐合 2023: 127）であり、2015 年には内閣府が「市町村のための業務継続計画作成ガイド」を公開していることから、政府が業務継続計画の策定状況を重視している様子が窺える。さらに、「地方公共団体における総合的な危機管理体制の整備に関する検討会」では、「危機管理専門幹部には、危機管理について各部局長を統括・調整できる権限・地位が付与されていることが望ましい」（消防庁 2007a: 51）ことが指摘されている。よって、政府の方針に従う傾向の強い都道府県は、防災・危機管理部局に統制力を持たせた組織構造を取ると考えられる。

上記の仮説を検証するため、2015 年から 2022 年までの 8 年分の都道府県パネルデータを用いる。回帰モデルにおける被説明変数は、職員録をもとに分類した組織パターンが 3 または 4 であるか、そうでないかのダミー変数である。すなわち、知事直轄組織に防災・危機管理部局が設置されている場合と、防災・危機管理官に特別職相当の権限が与えられている場合は、防災・危機管理部局に統制力があると仮定する。データの取得には、永田ほか（2012）を参考に、『職員録（各年度）』を用いる。この際、より客観的な分析を行うため、分類に変更を加えた。すなわち、危機管理監の位置ではなく、部局の位置を調べる。また、防災・危機管理を担当する部局が複数にわたっている場合、危機管理監など、

最も強い権限を持つ担当者の所属によって分類した。以上を踏まえると、各パターンの詳細は表 1、および図 6～9 のとおりとなる。

表 1 組織パターンごとの特徴

分類		各部局への 指揮命令	全庁的な総 合調整	メリット・デメリット
パターン 1	総務担当部局が統括	×	×	防災・危機管理部局が次長級であり、各部局への指揮命令も総合調整も困難。
パターン 2	防災・危機管理部局が独立	△	△	防災・危機管理部局が部局長級であり、1 よりは権限が増すものの、横並びであるため、各部局への指揮命令も総合調整も困難。
パターン 3	危機管理監（特別職）が首長を補佐	◎	◎	危機管理監が特別職で各部局長の上に立つため、各部局への指揮命令も、総合調整も最もスムーズ。
パターン 4	防災・危機管理部局が首長を補佐	○	○	知事の権限が背景にあるため、各部局への指揮命令、総合調整は 1, 2 よりはスムーズであるが、組織上各部局と横並びであるため、3 ほどではない。

消防庁（2007a: 50-51）および、永田ほか（2012）をもとに作成

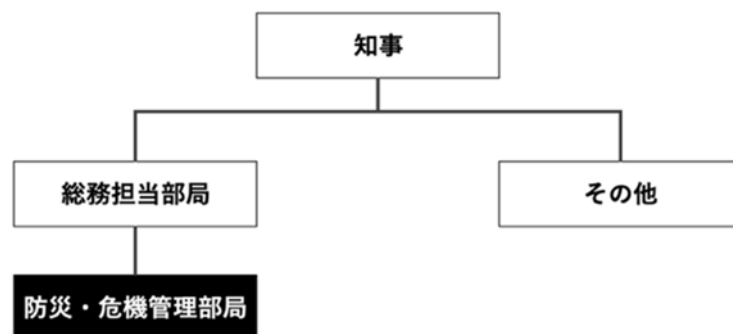


図 6 パターン 1 の組織図

消防庁（2007a: 50-51）および、永田ほか（2012）をもとに作成



図 7 パターン 2 の組織図

消防庁（2007a: 50-51）および、永田ほか（2012）をもとに作成

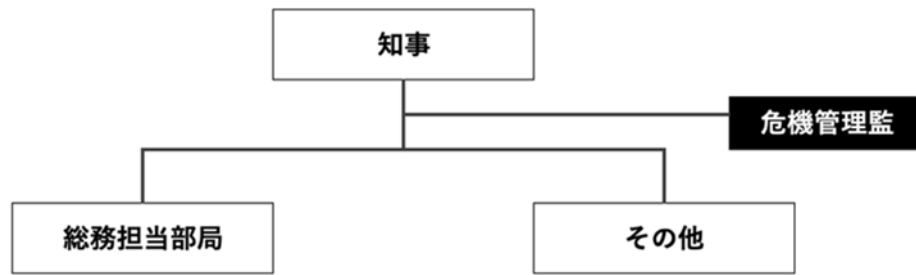


図8 パターン3の組織図

消防庁（2007a: 50-51）および、永田ほか（2012）をもとに作成

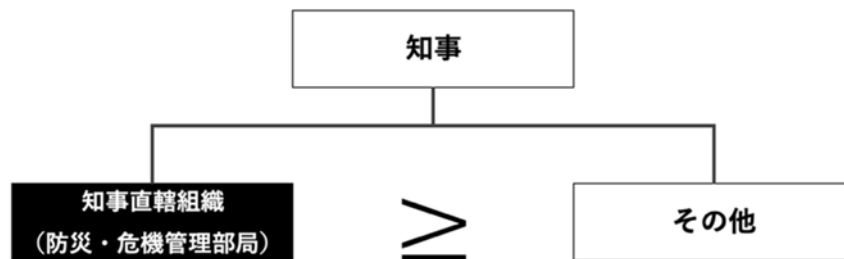


図9 パターン4の組織図

永田ほか（2012）をもとに作成

説明変数には、防災職員数、実質収支比率、業務継続計画策定の充実度、災害リスク、知事の在職年数ダミー、過去被災経験ダミーを投入する。防災職員数は、総務省「地方公共団体定員管理調査関係データ」のうち、防災部門の職員数とした。実質収支比率は総務省「都道府県決算状況調（各年度）」を用いた。これは、「実質収支を標準財政規模（その団体が、合理的かつ妥当な水準で行政運営を行うための標準的な一般財源の規模）で除した指標で、決算収支の状況を表すもの」（福島県 2008）である。通常、「3～5%の範囲にあるのが望ましい」（福島県 2008）とされる。この指標を用いて、予算の余裕が組織構造に与える影響を観察する。業務継続計画策定の充実度に関しては、消防庁が公表している「地方公共団体における業務継続計画策定状況の調査結果」を用いた。北村・吐合（2023）の変数投入法を参考に、業務継続計画「重要 6 要素」の項目ごとの策定状況を合算した数値を用いる。「重要 6 要素」とは、内閣府が定めた、「業務継続計画の中核となり、その策定に当たって必ず定めるべき特に重要な要素」（内閣府 2016: 4）¹⁰である。「本庁舎が使用できなくなった場合の代替庁舎の特定」、「災害時にもつながりやすい多様な通信手段の確保」、「重要な行政データのバックアップ」のほか、「首長不在時の明

¹⁰ 内閣府（防災担当）「市町村のための業務継続計画作成ガイド」や「大規模災害発生時における地方公共団体の業務継続の手引き」に記載されている。

確な代行順位及び職員の参集体制」では 2 項目が、「電気、水、食料等の確保」では 3 項目が、「非常時優先業務の整理」では 2 項目がそれぞれ設けられている。よって、業務継続計画策定の充実度は、0 項目から 10 項目までの計 11 段階で示すことができる。また、この調査では、「業務継続計画の実行及び継続的改善の状況等について」の項目で、「業務継続に関する訓練の実施」「職員向けの教育・研修の実施」「業務継続計画の見直し・改定」の状況もそれぞれ公表されていたため、分析に利用した。災害リスクについては、首都直下地震、南海トラフ地震、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震について、それぞれ、全域が地震防災対策強化地域¹¹に指定される場合を 2、一部が指定される場合を 1、該当地域がない都道府県を 0 としたうえで、3 つの値の合計が 0 であれば 0、1 であれば 1、2 以上であれば 2 として分類した。知事の在職年数は、北村・吐合 (2023) を参考に、3 期以上ダミーとした。藤澤 (2004) の分析結果によれば、在職期間が 3 期目途中の段階から財政政策に変化が見られるからである。過去被災経験は、(宋 2019) を参考に、各都道府県内で、震度 6 強以上の震災が発生したか、そうでないかのダミー変数とした。データの取得には、気象庁の「震度データベース検索」を用いた。

統制変数には、人口密度と知事の出身属性に関する変数を投入する。人口密度は、「自治体の都市化度を示す」(北村・吐合 2023: 137) 指標である。総務省『統計でみる都道府県のすがた』における「可住地面積 1k m²当たり人口密度」を利用して、各自治体の社会的経済的要因をコントロールした。また、知事の出身属性は、『全国知事・市町村長ファイル』をもとに作成した。米岡・赤井 (2022) を参考に、中央官僚出身知事ダミー、国会議員出身知事ダミー、地方政治家出身知事ダミー、その他出身知事ダミーを定め、知事の属性をコントロールする。

以上の各変数の記述統計量を表 2 に示した。被説明変数である組織構造は、パターン 1 が 21.8%、パターン 2 が 57.7%、パターン 3 が 10.4%、パターン 4 が 10.1%と、パターン 2 が単独で組織形態の過半数を占めている。防災・危機管理部門の職員数の標準偏差は 28 と高く、最小値は 21、最大値は 143 となっており、ばらつきが大きいことがわかる。実質収支比率の平均値は 1.97 と、一般的に望ましいとされる 3~5%よりも低い。なお、最小値 0.0%は 2019 年度の兵庫県であり、最大値 11.1%は同年の東京都である。知事の出身属性を見ると、中央官僚、国会議員、地方政治家、その他出身の順に高く、それぞれ 63.8%、21.3%、37.2%、14.4%である。BCB 充実度に関しては、年を追うほど高くなる傾向があり、2022 年時点では 11 項目中 10 項目を策定している青森、岩手、滋賀、大分の 4 県を除いて、全ての都道府県が重要 6 要素を満たしていた。

¹¹ 対象としたのは、首都直下地震緊急対策区域、南海トラフ地震防災対策推進地域、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進地域である。

表2 使用データに関する記述統計

変数	標本数	平均	標準偏差	最小値	最大値	出典
組織パターン 1	82 (21.81%)					①
組織パターン 2	217 (57.71%)					①
組織パターン 3	39 (10.37%)					①
組織パターン 4	38 (10.11%)					①
防災職員数 (人)	376	55	28	21	143	②
実質収支比率 (%)	376	1.97	1.77	0	11.1	③
人口密度 (対数)	376	6.83	0.76	5.46	9.19	④
被災経験	104 (27.66%)					⑤
中央官僚	240 (63.83%)					⑥
国会議員	80 (21.28%)					⑥
地方政治家	140 (37.23%)					⑥
その他出身	54 (14.36%)					⑥
知事任期 (3 期以上)	205 (54.52%)					⑥
BCP 充実度 0	5 (1.33%)					⑦
BCP 充実度 3	3 (0.8%)					⑦
BCP 充実度 4	1 (0.27%)					⑦
BCP 充実度 5	8 (2.13%)					⑦
BCP 充実度 6	1 (0.27%)					⑦
BCP 充実度 7	6 (1.6%)					⑦
BCP 充実度 8	12 (3.19%)					⑦
BCP 充実度 9	60 (15.96%)					⑦
BCP 充実度 10	280 (74.67%)					⑦
業務継続に関する訓練の実施	206 (54.79%)					⑦
職員向けの教育・研修の実施	157 (41.76%)					⑦
業務継続計画の見直し・改定	277 (73.67%)					⑦
災害リスク分類 0	80 (21.28%)					⑧, ⑨, ⑩
災害リスク分類 1	144 (38.3%)					⑧, ⑨, ⑩
災害リスク分類 2	152 (40.03%)					⑧, ⑨, ⑩

注：データの出典について、1 から⑩の資料名は以下のとおり。

- ① 国立印刷局『職員録 下巻』（各年版）
- ② 総務省「地方公共団体定員管理調査関係データ」（各年版）
- ③ 総務省「都道府県決算状況調」（各年版）
- ④ 総務省『統計でみる都道府県のすがた』（各年版）
- ⑤ 気象庁「震度データベース」（各年度）
- ⑥ 地方行財政調査会『全国知事・市町村長ファイル』（各年度）
- ⑦ 消防庁「地方公共団体における業務継続計画策定状況の調査結果」（各年度）
- ⑧ 内閣府「南海トラフ地震防災対策推進地域指定市町村一覧」（各年度）
- ⑨ 内閣府「首都直下地震緊急対策区域指定市区町村一覧」（各年度）
- ⑩ 内閣府「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進地域市町村一覧」（各年度）

(2・完) に続く