

災害対策組織における 施策検討重視点と施策充実状況の関係に関する研究 —基礎自治体の2016年度災害対策自己評価をもとにして—

A Study on the Relationship between the Emphasis on Measures against Disasters
and Enhancement of those in Municipalities
—Based on the Self-evaluation of Disaster Prevention Measures
by Municipalities in 2016—

小田切利栄¹, 三浦春菜¹, 土屋依子², 大平真弓¹, 中林一樹¹
Rie OTAGIRI, Haruna MIURA, Yoriko TSUCHIYA, Mayumi
OHIRA Itsuki NAKABAYASHI

1 明治大学研究知財戦略機構

The Organization for the Strategic Coordination of Research and Intellectual Properties, Meiji University

2 東京大学大学院新領域創成科学研究科

Graduate School of Frontier Sciences, The University of Tokyo

We analyzed the degree of comprehensiveness of disaster countermeasures of local municipalities based on the perspectives emphasized by their disaster management agencies when considering disaster response policies. The results showed that the number of complete policies and divisions differed depending on the expressed perspective. Among the municipalities that prioritized repeated discussions within sections, there were more comprehensive policies and divisions. This shows that for policies under the same perspective that do not appear to influence the degree of completeness, the policy stage and division can be supplemented by prioritizing the basic plan, coordinating with the regional administration, and emphasizing the plans of the leaders of the administrative organizations.

Keywords: *disaster prevention measure, municipality, self-evaluation, disaster prevention officer, organizational culture, emphasis of measures*

1. 研究の背景—組織文化と施策の充実

自治体の災害対策政策・施策・事業群は、立案法令等の改正による外発的な要因や、被災事例や新たな災害被災可能性の指摘などの内発的な要因によって、担当部署、担当職員による検討と作業によって各自自治体の社会的および自然条件に対応できるように、改定され、新設され、執行されていく。つまり充実していく。法体系や行政計画からみる防災行政の課題は真山⁽¹⁾、永松ら⁽²⁾に詳しく、それぞれ解決策も提言されている。真山の提言には、災害対策を担当する行政職員に関するものも含まれている。まず、防災行政を災害予防計画と災害応急対策や災害復旧及び災害復興に関わる2つの側面に分け、災害応急計画においては、「防災行政の専門性」として求められる「緊急時の状況定義の能力」と「決断力を備えること」のアプローチとして「行政職員に対して日頃から問題解決的な行動をとるような意識改革」をすることと、「職員の問題発見能力を引き出すために職員が自由に物を言え、業務について常に検討を加えようとする環境を作り出すことが必要だ」と提言している。

本研究では、施策を形にして執行する行政職員の能力に関する真山の指摘に着目し、職場の“環境”として職員の判断や行動を枠付ける“組織文化”が災害対策の政策・施策・事業群の充実に影響を与えていることを仮説とする。仮説が正しければ、災害対策組織の組織文化に

よって充実している災害対策の政策・施策・事業群（以下「施策等」という）の分野やその数および充実程度が異なるはずと考える。

本稿では、2章で既往研究の整理と本研究の特色を述べ、3章で研究方法を、4章で基礎自治体災害対策組織の組織文化の状況を、5章で災害対策の状況を明らかにし、6章と7章で組織文化と災害対策の施策等の充実状況の関連性を分析する。

2. 既往研究の整理と本研究の特色

(1) 組織文化に関する研究

シャインは、組織文化を文化の及ぶ範囲によって4類型に分けている⁽³⁾。本稿では3章2節で述べるように「災害対策組織」の文化を対象としていて、4類型の中の「組織内の小規模で、ひとつにまとまった組織ユニット」の文化であるマイクロカルチャーに相当すると考えている。

桑田ら⁽⁴⁾は「組織文化は、何が重要であり何が重要でないかについて、彼らの経験に共通の意味を与えることで、判断や行動を枠づけ、方向づけを与えているのである」と定義している。それとともに、「組織文化の測定技法などについてまだ十分であるとはいえない」としている。その中で、菊地⁽⁵⁾は、組織文化の学習過程に関する調査研究の中で、部門文化を「各部門の構成員が部門ごとに

共有している全ての潜在的および顕在的な意思決定基準」と定義した上で47都道府県・12政令指定都市職員を対象としたアンケート調査^④を実施し、「組織文化や部門文化は、職員それぞれが自分と他者との役割というものをまず定義し、その役割間の関係性から形成される規範のようなものである」と把握した。中道^⑤の研究は、この菊地が指摘する「自分と他者の役割の定義」に回答するものであろう。近畿圏府県・市町村庁係長以上の行政職員を対象とした質問紙調査から、政策過程<（政策形成（立案）－政策決定－政策実施）のステージ別に影響力のあるアクターを明らかにした。政策過程全般に首長の影響力が大きく、政策形成では府県・省庁が、政策決定では議員・議会、行政機構の部課長が、政策実施では市民・市民運動、地域団体、企業、職能団体が影響力を行使しているという結果だった。ただし、対象とした政策は、「調査対象者が重要と考えるもの」であって本研究の対象である災害対策についての結果は明らかになっていない。そのほか、組織文化を被説明変数として変容させる要素の研究^⑥はあるが、組織文化を説明変数とした現実の施策の形成や執行との関連に関する研究は、管見の範囲ではあるが、まだない。

なお、「行政組織の本来的で本質的ともいえる非効率^⑦」は、本研究の調査対象である基礎自治体には共通のこととして、災害対策充実または制約の要因としてはとりあげなかった。

(2) 災害対策の充実に関する調査・研究

基礎自治体の災害対策施策の包括的な状況把握をしているものに総務省消防庁「地方防災行政の現況^⑧」があるが、施策充実の要因分析まではしていない。

施策充実の要因分析に関しては、小田切ら^⑨が全国の市を対象に実施した災害対策施策全般に関する調査結果をもとに、災害対策施策充実には防災部門職員数と財政力指数が影響を与えていることを明らかにした。また、中林ら^⑩が都道府県の防災施策の展開には南海トラフ地震の切迫性が高く対策推進地域に指定されているブロックで進捗していること、市区では地域性以上に財政力指数が高い自治体で防災施策が展開されている傾向があることを明らかにした。しかし、災害対策の政策・施策・事業群の充実に実務として取り組む職員にとって所与の条件である財政力や法制度ではなく、職員の努力によって変化させることができる組織文化を要因とした災害対策充実に関する研究は管見の範囲ではあるが、まだない。

(3) 本研究の目的と特色

本研究の特色は、災害対策施策等の充実の要因に、組織文化の概念を取り入れたことである。組織文化は、施策検討にあたって重視する視点として具体的に表出する。施策検討時に重視する視点によって災害対策施策充実の様態（部門や程度）が異なることを明らかにし、その異なることが理解されれば、基礎自治体の災害対策組織は自らの組織が重視する視点によって充実する施策を把握できる。また、自らの地域の社会条件、自然条件に必要な災害対策施策充実に必要な視点を理解することで、その視点を持つことにつながる。基礎自治体により適切な災害対策を選択することに繋がり、その総和として日本全体の災害対策力の向上に資することを目的とする。

3. 研究の方法

(1) 調査データ

本研究では、2011年度から継続している全国の市に対

象とした質問紙調査のうち2016年度の結果をデータとして使用する。調査概要は、表1のとおりである。

表1 2016年度調査概要

調査名称	自治体の防災体制と施策の展開に関する2016年度調査
調査対象組織	全国の市（東日本大震災津波被災地を除く）および特別区の地域防災計画担当部署 発送数 794
調査内容	・災害施策の取り組み状況の自己評価 (2011-2017年度継続調査の中の2016年度回答) ・施策検討にあたっての重視点（2016年度）
調査時期	2017年1月発送
配付回収方法	郵送配付／郵送およびE-mail回収
有効回答数	302 ⁽⁵⁾ （回収率 38.0%）

(2) 調査対象組織

調査票の配付先は基礎自治体である全国の市及び特別区の合計 794 の地域防災計画担当部署である。調査は東日本大震災の年から始めたもので、津波被災地域は被災後の業務量を考慮して対象から外している。

(3) 調査対象災害対策施策等

組織文化による施策等新設・改定への影響を包括的に把握するためには、災害対策施策を網羅的に調査対象^⑪とするべきであるが、手段として質問紙調査をとるので、回答者の負担等を考慮に入れると対象施策数には限界がある。災害対策施策を包括的に取捨選択する切り口としては、災害種別・施策主体別・施策対象別・事業概念（規制・誘導・事業など）別が挙げられるが、本稿では地域防災計画の構成でも採用されている災害対策の段階（災害予防・災害対応・復旧復興対策）を切り口に調査対象施策を設定している前述の調査の結果を使用した。

(4) 分析方法

基礎自治体災害対策組織が災害対策の施策等の検討にあたって重視する点を組織文化として位置付けて説明変数とし、各視点の重視度で調査対象を2群に分け、充実状況に差がある具体の災害対策の施策等の数と分野を比較する。

4. 回答自治体災害対策部署の施策等検討重視点の把握

(1) 施策等検討において重視する点設定の考え方

本研究では、災害対策の施策等の新設や改善の検討の視点を、当該自治体「災害対策部署」の職員の判断や行動を枠付ける「組織文化」と定義する。前述の菊地^⑫が明らかにした「組織文化や部門文化は、職員それぞれが自分と他者との役割というものをまず定義し、その役割間の関係性から形成される規範のようなものである」と把握したことに示唆を得て設定したものである。つまり、自組織を基点として組織内外のどの位置の視点を重視するかで組織文化を把握するものである。組織のウチからソトへと、災害対策所管課－行政執行機関－議会－行政評価等を行う自治体外部の第三者機関－基礎自治体を包括する広域行政機関－中央政府の6点をを立場として設定し、それぞれの視点として次のとおりの設問とした（図1）。災害対策施策を担当する課内での話し合いの積み上げを重視する「a.組織内部からの視点」、行政執行機関内トップである首長が示す方向性に従う「b.行政組織トップの視点」、議会の議決を得て決定し、首長の任期を超え

て行政の基本方向を定める基本計画に従って具体的な施策事業を展開する「c.長期的視点^①」、担当課外や時によっては行政組織外の第三者委員会が設置される事務事業評価や政策評価の結果に応じる「d.担当課外の視点」、基礎自治体を包括する広域自治体である都道府県の政策に協調・整合することを重視する「e.広域行政の視点」、日本全国に適用される法律の改正・新設に対応することを重視する「f.国の視点」と、災害対策担当部署内から外部へと視点を広げている。これらを以下では「施策等検討6視点」という。それぞれに(5.特に重視している, 4.重視して考えている, 3.必ず考えるが重視とはいえない, 2.少しは考える, 1.全く考えていない)の5つの選択肢を設定し、選択肢番号を重視度とした。



図1 視点設定の考え方

(2) 施策等検討6視点の調査結果

a) 特に重視する視点の選択数

まず、「5.特に重視する」視点(「以下「特重視点」という)の選択数をみる。施策等検討6視点のうち特重視点の選択数は表2のとおりである。特重視点を1つも選択しなかった自治体が110(36.4%)、逆に6視点全てを特重視点とした自治体数は7(2.3%)、1つだけ選択した自治体数は73(24.2%)である。6視点のうち半数の3以上を特重視点として選択した自治体数は、302自治体中64(21.2%)ある。行政組織特有と言われている総花的判断とも言えるが、災害対策施策の検討にあたって自組織内外の多層的な視点を持っている自治体が一定数あることがわかった。

表1 2016年度調査概要

調査名称	自治体の防災体制と施策の展開に関する2016年度調査
調査対象組織	全国の市(東日本大震災津波被災地を除く)および特別区の地域防災計画担当部署 発送数 794
調査内容	・災害施策の取り組み状況の自己評価(2011-2017年度継続調査の中の2016年度回答) ・施策検討にあたっての重視点(2016年度)
調査時期	2017年1月発送
配付回収方法	郵送配付/郵送およびE-mail回収
有効回答数	302 ⁽⁵⁾ (回収率 38.0%)

b) 各視点の重視度の状況

各視点の重視度の選択状況は、図2である。回答自治体302の中で、「5.特に重視している」自治体数割合が高かった視点は、「b.首長が示す方向性

に従って、具体的な新設や改善を展開すること(行政組織トップの視点)」(38.7%)であった。「f.法律の改正・新設に対応すること」が続いて37.1%である。「a.課内での話し合いを積み上げ、具体的な施策・事業を展開すること(組織内部からの視点)」が23.2%、「e.都道府県の政策に協調、整合すること(広域行政の視点)」19.9%、「c.基本計画等の中の防災・災害対策に関する計画に従って、具体的な施策・事業を展開すること(長期的視点)」16.9%、と続く。「d.事務事業評価・政策評価等の結果に応じて、新設・改善すること(担当課外からの視点)」は、事務事業評価等を実施していない自治体もあり(31自治体、10.3%)、5.3%にとどまっている。

5. 基礎自治体の災害対策施策等の充実状況

(1) 調査対象とした災害対策施策

調査対象とした個別の災害対策施策は、自治体における災害対策施策等は多様であるが、災害対策に発災前の減災、発災後の対応、復旧・復興の段階^②があることを踏まえて、調査対象施策群を設定した。すなわち、発災前に被災可能性を把握し、公表し、想定する<ア被災可能性の認識>に関する施策群、発災前に災害事象による被害を小さくするための<イ災害予防対策>施策群、災害発生時の対応のための準備を行う<エ災害対応対策>に関する施策群、災害発生後の<オ復旧・復興対策>に関する施策群である。以上の施策群は主に行政組織での対応となるが、地域の災害対策力<カ地域防災力>の向上に関する施策群、以上に対する行政組織の<ウ体制・計画>に関する施策群を調査対象とした(図3)。各施策群は10程度ずつである。本稿では64施策になった。これらの施策群を表4-1~4-3に示す。また、有意差が認められなかった施策群は補表2-1と2-2^③に示す。

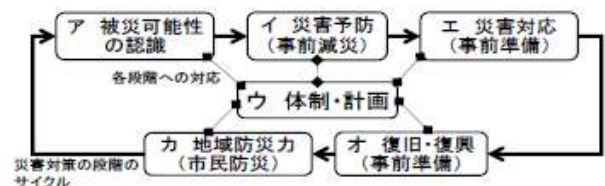


図3 施策群の考え方

なお、自治体の総合計画をはじめとした計画は、政策・施策・事業の3層で表現されることが一般的である。秋吉^④は、政策を「特定の課題に対応するための『将来像や基本的方針』」、施策を「政策で提示された将来像や基本的方針を実現するための『具体的方針や対策』」、事業を「施策で提示された具体的方策や対策を実現するための『具体的な手段や活動』と定義している。本研究ではこの定義に従っている。また、回答者の回答しやすさを考慮し、設問は施策を具体化した事務事業として表記した。64施策の中には、「7-4 防災・災害対策基本方針の策定」、「7-3 災害対応体制の見直しの実施」など、施策レベルを扱うものと、「1-1 防災マップ(洪水)の作成と公開」と具体的な事業も対象としているが、それぞれ体制を見直すという事務事業を具体化した記述、方針を策定すると事務事業を具体化した記述、防災マップを作成し公表する事務事業を具体化した記述を設問の選択肢と

した（5章(2)参照）。

(2) 災害対策施策の分類別充実状況

2016年度調査をもとに、調査対象とした市の災害対策充実状況をまとめる。施策別に選択肢を4種類用意し、第1の選択肢は、基礎自治体として最低限実施されているであろう状態（未着手を含む）を記述、第4の選択肢は調査時点の日本の社会状況で望むことが可能であろう最善の状態を記述して選択肢とした。1から4への達成の途中段階を記述して第2、第3の選択肢を設定した。本研究では、選択肢番号が大きいほど災害対策施策が充実している状況と考える。選択肢の例を表3を示す¹⁰⁰。選択にあたっては、「回答していただく方の考えであまり悩まずに『これかな』と思う選択肢を時間をかけずに選ぶ」よう調査票で説明した。従って、各自治体の公式見解ではなく、回答者による各自治体の災害対策状況の自己評価となっている。

結果は、表4-1~4-3のとおりである。

表3「施策3-2 ハザードマップ（土砂災害）の作成と公開」選択肢

選択肢番号	選択肢
1	ハザードマップは作成していない
2	ハザードマップの作成、公開の準備中である
3	ハザードマップを作成し、公開している
4	ハザードマップを作成し、公開し、市民向け勉強会、説明会などを開催している

回答がない場合、災害が起きる地域でないという回答の場合は、充実程度の算出の対象外とした。本設問は、市民への公表、市民協働を志向する施策に関する選択肢である。外に、施策1-3、1-4、9-2、9-4が該当し、同趣旨の選択肢を設定した。

6. 災害対策の施策等の検討視点と充実の関連性

(1) 関連性把握の方法

本章では、災害対策の施策等の検討視点と充実状況との関連性を分析する。具体的には、「災害対策の施策等の新設や改善の検討の視点」として設定した設問を「5. 特に重視している」を選択した群と、それ以外の「4. 重視して考えている」「3. 重視とは言えないが必ず考える」「2. 少しは考える」「1. 全く考えない」を選択した2群に分け、各施策の充実状況を比較する。「特に重視している」視点によって組織文化を際立たせるためである。施策等充実状況の選択肢1~4を順位ととらえ、回答がないケースを除いてMann-Whitney検定で行い、施策充実状況（選択肢の分布状況）有意差の有無を把握する。また、各災害対策施策の充実状況の選択割合の有意差は、回答がないケースを含めて χ^2 検定で把握した。これらによって、有意な差が見られる施策数と分類数の特重視点間の比較を行った。

(2) 分析結果

各施策等検討視点を「5. 特に重視している」か否かで各施策の充実状況を比較した結果も表4-1~4-3に記載した（最右列M欄）。以下、施策等検討6視点別に充実状況に差が認められる施策とその施策が属する分類に着目して述べる。

a) 課内での話し合いを積み上げ、具体的な施策・事業を展開すること（組織内部からの視点）

組織内部からの視点を特に重視している自治体群と、そうではない自治体群で災害対策充実状況を比較すると、64施策中5分類17の施策で充実状況に有意な差が認められた。6視点の中で最も影響が認められる施策数が多い。しかし、分類「エ. 災害対応策」では有意な差が認められない施策がない。

なお、有意な差がある場合の選択肢選択状況をみると、特に重視しているケースで充実している状態を表す選択肢4の選択率が大きく差が生じている場合（10-10「災害復興マニュアル」の策定及び11-9「防災講演会」「防災講座」市民の関心が該当）と、充実しているとは言えない選択肢1の選択率が低いことによって生じている場合（8-3 災害時の応急活動要領の東日本大震災後の見直しが該当）、その両方による場合（7-4 防災・災害対策に関する基本方針など）がある。つまり、災害対策施策がより充実していることを示している。 χ^2 検定で割合に有意な差がある施策はなかった。なお、紙面の都合により他の視点での選択肢選択状況の記述は割愛する。

b) 首長が示す方向性に従って、具体的な新設や改善を展開すること（行政執行機関トップの視点）

行政執行機関トップである首長が示す方向性を特に重視する自治体群とそうではない自治体群では、64施策中4分類7施策で施策充実状況に有意な差が見られた。そのうち1つでは、 χ^2 検定でも有意な差があった（図4）。

「11-4 民間事業所の自衛組織の活動状況」では、本視点を特に重視する自治体群では、ほとんどすべての自衛消防隊が独自の活動をしている割合が10ポイント多い。

c) 基本計画等の中の防災・災害対策に関する計画に従って、具体的な施策・事業を展開すること（長期的視点）

基本計画等の中の防災・災害対策に関する計画に従って具体的な施策・事業を展開することを特に重視している自治体群とそうではない自治体群の各災害対策施策の施策充実状況を比較すると、5分類9施策で有意な正の差が見られた。6分類の中では、「ウ. 体制・計画」に分類される施策で統計的に有意な差が認められる施策がなかった。 χ^2 検定で割合に有意な差がある施策はなかった。

d) 事務事業評価・政策評価等の結果に応じて、新設・改善すること（担当課外からの視点）

事務事業評価・政策評価の結果に応じることを特に重視している自治体群では、3施策で施策充実状況に有意な差が認められた。6分類中、「ウ. 体制・計画」、「オ. 復旧・復興対策」、「カ. 地域防災力」の3分類で施策充実状況に有意な差が認められる施策がある。なお、事務事業評価等が行われていない自治体は集計対象としていない。 χ^2 検定で割合に有意な差がある施策はなかった。

e) 都道府県の政策に協調・整合すること（広域行政の視点）

基礎自治体を包括する都道府県の政策に協調・整合することを特に重視する自治体群とそうではない自治体群では、64施策中「エ災害対応策」分類に属する2施策で充実状況に有意な差があった。 χ^2 検定で割合に有意な差がある施策はなかった。

f) 法律の改正・新設に対応すること（国の視点）

法律の改正・新設に対応することを重視している自治体群では、64施策中3分類4施策で施策充実程度に有意な差があった。 χ^2 検定で割合に有意な差がある施策はない。

表 4-1 施策検討 6 視点 (a・b) 別の施策充実状況と有意差検定結果一覧

施策分類	災害対策施策 ・どの視点でも有意差がなかった災害対策施策は省略した。 ・行頭の数字は、設問番号をそのまま掲載している。	重視度	施策検討視点												
			a. 課内での話し合いを積み上げ (組織内部からの視点)						b. 首長が示す方向性に従って (行政組織トップの視点)						
			特：特に重視している n=70 特外：特に重視していない n=229						特に重視している n=117 特に重視していない n=182						
			選択肢 無：回答なし						選択肢 無：回答なし						
		1	2	3	4	無	M	1	2	3	4	無	M		
ア被災可能性	1-3 防災マップ(津波)の作成と公開	特	10%	3%	31%	4%	51%	n. s.	12%	3%	26%	4%	54%	n. s.	
		特外	13%	1%	28%	3%	55%		13%	1%	31%	3%	53%		
	1-4 防災マップ(地震)の作成と公開	特	23%	1%	69%	3%	4%	*	27%	2%	61%	4%	6%	*	
		特外	37%	2%	52%	3%	7%		38%	2%	52%	2%	7%		
	2-1 被害想定(地震)の作成と公開	特	1%	7%	66%	26%	0%	**	2%	15%	62%	21%	1%	n. s.	
		特外	6%	16%	59%	17%	1%		7%	14%	60%	18%	1%		
2-2 被害想定(風水害)の作成と公開	特	20%	6%	51%	20%	3%	*	22%	9%	50%	12%	8%	n. s.		
	特外	25%	11%	48%	9%	7%		25%	10%	49%	12%	4%			
3-2 ハザードマップ(土砂災害)の作成公開	特	6%	1%	60%	27%	6%	n. s.	3%	1%	61%	27%	9%	*		
	特外	3%	3%	68%	20%	6%		4%	4%	70%	18%	4%			
イ防災対策	6-1 「木造住宅の不燃化促進施策」	特	86%	1%	9%	4%	0%	*	91%	1%	5%	3%	0%	n. s.	
		特外	96%	2%	1%	1%	0%		95%	2%	2%	2%	0%		
	6-2 木造住宅不燃化促進施策前年度実績	特	87%	7%	1%	3%	1%	**	91%	4%	1%	2%	2%	n. s.	
		特外	97%	2%	1%	0%	0%		96%	2%	2%	0%	0%		
	6-5 店舗や作業所, 事務所耐震化促進施策	特	63%	23%	11%	1%	1%	*	71%	19%	9%	0%	2%	n. s.	
		特外	76%	14%	8%	0%	3%		74%	14%	9%	1%	3%		
	6-6 店舗や作業所, 事務所など耐震化促進実績	特	63%	21%	7%	7%	1%	*	71%	18%	2%	8%	2%	n. s.	
		特外	78%	14%	0%	5%	3%		76%	15%	2%	4%	3%		
	6-12 スマートシティ化災害に強いまちづくり	特	71%	19%	6%	1%	3%	**	78%	15%	4%	1%	3%	*	
		特外	86%	8%	2%	1%	3%		85%	8%	2%	1%	4%		
	ウ体制・計画	7-1-a 地域防災計画の改定・地震編	特	3%	3%	17%	77%	0%	n. s.	1%	3%	14%	82%	1%	*
			特外	1%	3%	21%	74%	1%		2%	4%	24%	70%	1%	
7-1-b 地域防災計画の改定・風水害編		特	3%	1%	13%	83%	0%	n. s.	2%	3%	13%	83%	0%		
		特外	2%	3%	21%	74%	1%		2%	3%	23%	71%	1%		
7-2 対応活動要領の策定		特	6%	13%	39%	43%	0%	**	17%	12%	37%	34%	0%	n. s.	
		特外	23%	14%	34%	28%	0%		20%	15%	34%	30%	1%		
7-3 災害対応体制の見直し		特	14%	16%	13%	56%	1%	n. s.	17%	16%	20%	47%	0%		
		特外	15%	17%	23%	43%	1%		14%	18%	21%	46%	2%		
7-4 防災・災害対策に関する基本方針		特	9%	51%	24%	16%	0%	*	13%	52%	26%	9%	0%	n. s.	
		特外	16%	55%	23%	5%	1%		15%	55%	22%	6%	2%		
8-3 災害時の応活動要領東日本大震災後見直し		特	3%	39%	41%	17%	0%	**	18%	31%	38%	13%	0%	n. s.	
		特外	26%	28%	34%	11%	1%		23%	30%	34%	12%	2%		
8-4 業務継続計画(BCP)東日本大震災後策定	特	14%	66%	9%	11%	0%	**	17%	67%	7%	9%	0%	*		
	特外	28%	61%	4%	7%	1%		29%	59%	4%	7%	1%			
エ災害対応	9-1 「広域避難計画」及び訓練	特	73%	10%	6%	11%	0%	n. s.	75%	15%	3%	6%	0%	n. s.	
		特外	76%	12%	6%	6%	0%		75%	9%	8%	8%	1%		
	9-2 災害発生時の「避難所運営マニュアル」	特	13%	23%	29%	33%	3%	n. s.	13%	25%	34%	28%	0%	n. s.	
		特外	17%	28%	31%	24%	0%		18%	29%	27%	25%	2%		
	9-4 災害時要援護者対策	特	36%	27%	30%	4%	3%	n. s.	34%	29%	26%	7%	3%	n. s.	
		特外	36%	28%	27%	8%	1%		37%	26%	29%	7%	1%		
オ復旧・復興	10-3 他自治体と災害時相互応援協定の締結	特	0%	17%	59%	24%	0%	n. s.	1%	21%	50%	27%	1%	n. s.	
		特外	1%	23%	53%	22%	0%		1%	22%	57%	20%	0%		
	10-7 「応急仮設住宅」の建設準備	特	24%	4%	63%	4%	4%	n. s.	21%	10%	63%	2%	3%	n. s.	
		特外	24%	10%	63%	0%	2%		25%	8%	63%	1%	2%		
	10-9-a 「上水道管路施設」の復旧対策	特	6%	21%	47%	16%	10%	n. s.	6%	26%	41%	18%	9%	n. s.	
		特外	9%	29%	34%	23%	6%		9%	27%	34%	24%	5%		
	10-9-b 「公共下水道管路施設」の復旧対策	特	10%	21%	33%	27%	9%	*	15%	28%	29%	20%	9%	n. s.	
		特外	15%	32%	26%	20%	7%		13%	31%	26%	23%	7%		
	10-10 「災害復興マニュアル」の策定	特	74%	11%	1%	13%	0%	*	77%	12%	2%	9%	1%	n. s.	
		特外	82%	10%	3%	3%	3%		82%	9%	3%	4%	3%		
10-11 職員の「復興まちづくり訓練」実施	特	69%	19%	4%	7%	1%	*	75%	18%	3%	3%	1%	n. s.		
	特外	81%	17%	0%	1%	2%		80%	16%	0%	2%	2%			
カ地域防災力	11-4 民間事業所の自衛消防組織の活動状況	特	54%	7%	6%	20%	13%	*	53%	9%	7%	18%	13%	**	
		特外	65%	6%	6%	10%	14%		68%	4%	5%	8%	14%		
	11-5 民間事業所地元地域と連携状況	特	89%	1%	0%	0%	10%	n. s.	84%	5%	1%	1%	9%	n. s.	
		特外	84%	4%	0%	1%	10%		86%	3%	0%	1%	10%		
11-9 「防災講演会」「防災講座」市民の関心	特	11%	13%	53%	20%	3%	**	11%	20%	53%	15%	2%	*		
	特外	14%	28%	48%	9%	1%		15%	28%	46%	9%	2%			
充実状況に差が認められる施策分類数、施策数			5 分類 17 施策					4 分類 7 施策							

凡例 * : p<0.05 ** : p<0.01 網罫 : 有意差が認められない災害対策施策の集計欄 無 : 回答なし M : Mann-Whitney 検定結果

表 4-2 施策検討 6 視点 (c・d) 別の施策充実状況と有意差検定結果一覧

施策分類	災害対策施策 ・どの視点でも有意差がなかった災害対策施策は省略した。 ・行頭の数字は、設問番号をそのまま掲載している。	重視度	施策検討視点												
			c. 基本計画等に従って (長期的視点) 特：特に重視している n=51 特外：特に重視していない n=248						d. 事務事業評価・政策評価等の結果 に応じて(担当課外からの視点) 特に重視している n=16 特に重視していない n=248						
			選択肢					M	選択肢					M	
			1	2	3	4	無		1	2	3	4	無		
ア被災可能性	1-3 防災マップ(津波)の作成と公開	特	18%	4%	12%	0%	67%	**	13%	0%	25%	6%	56%	n. s.	
		特外	11%	1%	32%	4%	51%	**	14%	2%	27%	4%	54%		
	1-4 防災マップ(地震)の作成と公開	特	27%	2%	63%	4%	4%	n. s.	31%	0%	63%	6%	0%	n. s.	
		特外	35%	2%	54%	2%	7%	n. s.	33%	1%	57%	3%	6%		
	2-1 被害想定(地震)の作成と公開	特	2%	12%	59%	27%	0%	n. s.	0%	13%	69%	19%	0%	n. s.	
		特外	6%	15%	61%	18%	1%	n. s.	5%	14%	60%	20%	1%		
2-2 被害想定(風水害)の作成と公開	特	18%	12%	51%	14%	6%	n. s.	13%	6%	75%	6%	0%	n. s.		
	特外	25%	9%	49%	11%	6%	n. s.	24%	10%	48%	12%	6%			
3-2 ハザードマップ(土砂災害)の作成公開	特	2%	4%	63%	24%	8%	n. s.	0%	13%	63%	19%	6%	n. s.		
	特外	4%	2%	67%	21%	6%	n. s.	4%	2%	66%	22%	6%			
イ防災対策	6-1 「木造住宅の不燃化促進施策」	特	88%	2%	6%	4%	0%	n. s.	94%	0%	0%	6%	0%	n. s.	
		特外	94%	2%	2%	2%	0%	n. s.	93%	2%	4%	2%	0%		
	6-2 木造住宅不燃化促進施策前年度実績	特	90%	6%	0%	4%	0%	n. s.	94%	6%	0%	0%	0%	n. s.	
		特外	95%	2%	2%	0%	1%	n. s.	94%	3%	2%	1%	1%		
	6-5 店舗や作業所, 事務所耐震化促進施策	特	63%	25%	12%	0%	0%	*	56%	25%	13%	0%	6%	n. s.	
		特外	75%	14%	8%	0%	3%	*	73%	17%	8%	0%	2%		
6-6 店舗や作業所, 事務所など耐震化促進実績	特	63%	25%	2%	10%	0%	*	56%	25%	0%	13%	6%	n. s.		
	特外	77%	14%	2%	4%	3%	*	75%	16%	2%	5%	1%			
6-12 スマートシティ化災害に強いまちづくり	特	67%	18%	6%	2%	8%	**	81%	13%	0%	0%	6%	n. s.		
	特外	85%	9%	2%	1%	2%	**	81%	11%	3%	1%	3%			
ウ体制・計画	7-1-a 地域防災計画の改定・地震編	特	0%	4%	14%	82%	0%	n. s.	0%	0%	13%	88%	0%	n. s.	
		特外	2%	3%	21%	73%	1%	n. s.	2%	3%	20%	74%	1%		
	7-1-b 地域防災計画の改定・風水害編	特	0%	2%	12%	86%	0%	n. s.	0%	0%	19%	81%	0%	n. s.	
		特外	2%	3%	20%	74%	1%	n. s.	2%	2%	19%	76%	1%		
	7-2 対応活動要領の策定	特	20%	12%	37%	31%	0%	n. s.	13%	25%	19%	44%	0%	n. s.	
		特外	19%	15%	35%	31%	0%	n. s.	19%	14%	38%	29%	0%		
7-3 災害対応体制の見直し	特	14%	10%	20%	57%	0%	n. s.	0%	6%	25%	63%	6%	*		
	特外	15%	19%	21%	44%	2%	n. s.	17%	17%	19%	46%	1%			
7-4 防災・災害対策に関する基本方針	特	14%	43%	31%	12%	0%	n. s.	13%	38%	31%	19%	0%	n. s.		
	特外	14%	56%	22%	6%	1%	n. s.	13%	54%	24%	7%	1%			
エ災害対応	8-3 災害時の応活動要領東日本大震災後見直し	特	20%	29%	29%	20%	2%	n. s.	6%	25%	50%	13%	6%	n. s.	
		特外	21%	30%	37%	11%	1%	n. s.	21%	31%	34%	14%	0%		
	8-4 業務継続計画(BCP)東日本大震災後策定	特	18%	65%	6%	12%	0%	n. s.	19%	69%	0%	13%	0%	n. s.	
		特外	26%	61%	5%	7%	1%	n. s.	23%	63%	5%	8%	1%		
	9-1 「広域避難計画」及び訓練	特	73%	10%	4%	14%	0%	n. s.	75%	13%	0%	13%	0%	n. s.	
		特外	76%	12%	6%	6%	0%	n. s.	75%	12%	6%	6%	0%		
9-2 災害発生時の「避難所運営マニュアル」	特	10%	22%	29%	37%	2%	*	31%	19%	19%	31%	0%	n. s.		
	特外	17%	28%	30%	24%	1%	*	15%	27%	31%	25%	1%			
9-4 災害時要援護者対策	特	24%	25%	37%	12%	2%	*	31%	25%	38%	6%	0%	n. s.		
	特外	39%	28%	26%	6%	2%	*	35%	29%	28%	6%	2%			
オ復旧・復興	10-3 他自治体と災害時相互応援協定の締結	特	39%	14%	12%	27%	8%	**	0%	31%	50%	19%	0%	n. s.	
		特外	50%	10%	5%	24%	11%	**	1%	21%	52%	25%	0%		
	10-7 「応急仮設住宅」の建設準備	特	0%	16%	45%	39%	0%	n. s.	19%	13%	56%	6%	6%	n. s.	
		特外	1%	23%	56%	19%	0%	n. s.	23%	9%	65%	1%	2%		
	10-9-a 「上水道管路施設」の復旧対策	特	22%	10%	65%	2%	2%	n. s.	13%	50%	19%	13%	6%	*	
		特外	24%	9%	63%	1%	3%	n. s.	7%	27%	38%	23%	6%		
10-9-b 「公共下水道管路施設」の復旧対策	特	8%	29%	33%	24%	6%	n. s.	19%	38%	13%	19%	13%	n. s.		
	特外	8%	27%	38%	21%	7%	n. s.	13%	31%	26%	24%	6%			
10-10 「災害復興マニュアル」の策定	特	10%	25%	33%	24%	8%	n. s.	88%	0%	0%	13%	0%	n. s.		
	特外	15%	31%	26%	21%	7%	n. s.	79%	10%	3%	6%	2%			
10-11 職員の「復興まちづくり訓練」実施	特	76%	10%	4%	10%	0%	n. s.	75%	13%	0%	6%	6%	n. s.		
	特外	81%	10%	2%	5%	2%	n. s.	77%	18%	1%	2%	2%			
カ地域防災	11-4 民間事業所の自衛消防組織の活動状況	特	45%	8%	4%	27%	16%	**	31%	6%	0%	44%	19%	**	
		特外	66%	6%	6%	9%	13%	**	64%	6%	7%	10%	13%		
	11-5 民間事業所地元地域と連携状況	特	78%	8%	0%	2%	12%	n. s.	81%	6%	0%	0%	13%	n. s.	
特外		86%	3%	0%	1%	10%	n. s.	86%	3%	0%	1%	9%			
11-9 「防災講演会」「防災講座」市民の関心	特	4%	24%	51%	16%	6%	*	6%	31%	38%	19%	6%	n. s.		
	特外	15%	25%	48%	10%	1%	*	13%	24%	50%	10%	2%			
充実状況に差が認められる施策分類数、施策数			5 分類 9 施策						2 分類 3 施策						

凡例 * : p<0.05 ** : p<0.01 網罫 : 有意差が認められない災害対策施策の集計欄 無 : 回答なし M : Mann-Whitney 検定結果

表 4-3 施策検討 6 視点 (e・f) 別の施策充実状況と有意差検定結果一覧

施策分類	災害対策施策 ・どの視点でも有意差がなかった災害対策施策は省略した。 ・行頭の数字は、設問番号をそのまま掲載している。	重視度	施策検討視点											
			e. 都道府県の政策に協調・整合すること (広域行政の視点)						f. 法律の改正・新設に対応すること (国の視点)					
			特：特に重視している n=60 特外：特に重視していない n=240						特：特に重視している n=112 特外：特に重視していない n=188					
			1	2	3	4	無	M	1	2	3	4	無	M
ア被災可能性	1-3 防災マップ (津波) の作成と公開	特	15%	0%	30%	2%	54%	n. s.	14%	1%	31%	4%	50%	n. s.
		特外	12%	2%	29%	4%	54%	n. s.	11%	2%	28%	3%	56%	n. s.
	1-4 防災マップ (地震) の作成と公開	特	32%	0%	58%	3%	7%	n. s.	31%	1%	55%	3%	10%	n. s.
		特外	34%	2%	55%	3%	6%	n. s.	35%	2%	56%	3%	4%	n. s.
	2-1 被害想定 (地震) の作成と公開	特	3%	17%	62%	18%	0%	n. s.	4%	14%	58%	23%	1%	n. s.
		特外	5%	13%	60%	20%	1%	n. s.	6%	14%	62%	18%	1%	n. s.
2-2 被害想定 (風水害) の作成と公開	特	20%	13%	50%	15%	2%	n. s.	21%	10%	48%	14%	6%	n. s.	
	特外	25%	9%	49%	11%	7%	n. s.	25%	10%	50%	10%	5%	n. s.	
3-2 ハザードマップ (土砂災害) の作成公開	特	5%	2%	60%	27%	6%	n. s.	3%	1%	66%	23%	7%	n. s.	
	特外	3%	3%	68%	20%	6%	n. s.	4%	4%	66%	21%	5%	n. s.	
イ防災対策	6-1 「木造住宅の不燃化促進施策	特	92%	3%	2%	3%	0%	n. s.	89%	2%	5%	4%	0%	*
		特外	94%	1%	3%	2%	0%	n. s.	96%	2%	2%	1%	0%	n. s.
	6-2 木造住宅不燃化促進施策前年度実績	特	95%	3%	2%	0%	0%	n. s.	91%	4%	2%	2%	1%	n. s.
		特外	94%	3%	1%	1%	1%	n. s.	96%	2%	1%	0%	1%	n. s.
	6-5 店舗や作業所, 事務所耐震化促進施策	特	70%	20%	8%	2%	0%	n. s.	69%	18%	12%	1%	1%	n. s.
		特外	73%	15%	9%	0%	3%	n. s.	75%	14%	7%	0%	3%	n. s.
	6-6 店舗や作業所, 事務所など耐震化促進実績	特	70%	17%	5%	8%	0%	n. s.	71%	19%	4%	5%	2%	n. s.
		特外	75%	16%	1%	5%	3%	n. s.	76%	14%	1%	5%	3%	n. s.
	6-12 スマートシティ化災害に強いまちづくり	特	82%	15%	0%	0%	3%	n. s.	81%	13%	3%	1%	3%	n. s.
		特外	83%	10%	3%	1%	3%	n. s.	83%	10%	3%	1%	4%	n. s.
	7-1-a 地域防災計画の改定・地震編	特	3%	3%	8%	83%	2%	n. s.	1%	4%	7%	88%	1%	**
		特外	1%	3%	23%	73%	0%	n. s.	2%	3%	27%	67%	1%	n. s.
7-1-b 地域防災計画の改定・風水害編	特	2%	2%	10%	85%	2%	n. s.	1%	3%	6%	89%	1%	**	
	特外	2%	3%	21%	74%	0%	n. s.	3%	3%	26%	68%	1%	n. s.	
7-2 対応活動要領の策定	特	25%	20%	23%	32%	0%	n. s.	19%	13%	33%	35%	0%	n. s.	
	特外	18%	13%	38%	32%	0%	n. s.	19%	14%	36%	30%	1%	n. s.	
7-3 災害対応体制の見直し	特	12%	15%	18%	55%	0%	n. s.	13%	18%	21%	47%	1%	n. s.	
	特外	16%	18%	21%	44%	2%	n. s.	16%	16%	20%	46%	2%	n. s.	
7-4 防災・災害対策に関する基本方針	特	15%	50%	23%	10%	2%	n. s.	13%	52%	25%	10%	0%	n. s.	
	特外	14%	55%	23%	7%	1%	n. s.	14%	56%	22%	6%	2%	n. s.	
8-3 災害時の応活動要領東日本大震災後見直し	特	27%	27%	37%	10%	0%	n. s.	21%	28%	36%	16%	0%	n. s.	
	特外	19%	31%	36%	13%	1%	n. s.	21%	31%	36%	10%	2%	n. s.	
8-4 業務継続計画 (BCP) 東日本大震災後策定	特	27%	55%	10%	8%	0%	n. s.	25%	63%	5%	7%	0%	n. s.	
	特外	24%	64%	4%	8%	1%	n. s.	24%	62%	5%	9%	1%	n. s.	
エ災害対応	9-1 「広域避難計画」及び訓練	特	63%	15%	10%	12%	0%	*	76%	5%	10%	9%	0%	n. s.
		特外	78%	10%	5%	6%	0%	n. s.	74%	15%	4%	6%	1%	n. s.
	9-2 災害発生時の「避難所運営マニュアル」	特	17%	25%	22%	37%	0%	n. s.	16%	23%	30%	29%	1%	n. s.
		特外	15%	28%	32%	23%	2%	n. s.	15%	29%	30%	24%	2%	n. s.
9-4 災害時要援護者対策	特	35%	27%	28%	10%	0%	n. s.	37%	29%	25%	8%	1%	n. s.	
	特外	36%	28%	28%	6%	2%	n. s.	36%	27%	29%	6%	2%	n. s.	
オ復旧・復興	10-3 他自治体と災害時相互応援協定の締結	特	2%	25%	48%	25%	0%	n. s.	1%	21%	51%	28%	0%	n. s.
		特外	1%	21%	55%	23%	0%	n. s.	1%	22%	56%	20%	1%	n. s.
	10-7 「応急仮設住宅」の建設準備	特	20%	8%	63%	5%	3%	n. s.	20%	5%	69%	4%	3%	*
		特外	25%	9%	63%	0%	3%	n. s.	26%	11%	60%	0%	3%	n. s.
	10-9-a 「上水道管路施設」の復旧対策	特	7%	25%	47%	17%	5%	n. s.	6%	29%	43%	16%	5%	n. s.
		特外	8%	28%	35%	23%	7%	n. s.	9%	26%	34%	24%	7%	n. s.
	10-9-b 「公共下水道管路施設」の復旧対策	特	10%	32%	38%	13%	7%	n. s.	9%	29%	33%	21%	7%	n. s.
		特外	15%	29%	25%	24%	8%	n. s.	16%	30%	24%	22%	7%	n. s.
	10-10 「災害復興マニュアル」の策定	特	82%	8%	3%	7%	0%	n. s.	80%	10%	3%	7%	0%	n. s.
		特外	79%	11%	2%	5%	3%	n. s.	79%	11%	2%	5%	3%	n. s.
	10-11 職員の「復興まちづくり訓練」実施	特	75%	18%	0%	5%	2%	n. s.	77%	18%	1%	4%	1%	n. s.
		特外	79%	17%	1%	2%	2%	n. s.	79%	16%	1%	2%	2%	n. s.
カ地域防災力	11-4 民間事業所の自衛消防組織の活動状況	特	58%	8%	3%	15%	15%	n. s.	57%	6%	3%	16%	18%	n. s.
		特外	63%	5%	7%	11%	14%	n. s.	65%	6%	8%	10%	12%	n. s.
	11-5 民間事業所地元地域と連携状況	特	78%	7%	2%	2%	12%	*	79%	4%	1%	2%	14%	n. s.
		特外	86%	3%	0%	1%	10%	n. s.	88%	3%	0%	1%	8%	n. s.
	11-9 「防災講演会」「防災講座」市民の関心	特	15%	27%	45%	10%	3%	n. s.	11%	22%	51%	13%	3%	n. s.
		特外	13%	24%	50%	12%	1%	n. s.	15%	26%	47%	11%	1%	n. s.

凡例 * : p<0.05 ** : p<0.01 網罫 : 有意差が認められない災害対策施策の集計欄 無 : 回答なし M : Mann-Whitney 検定結果

7. 6 視点を通しての考察

(1) 重視点別の施策充実の特徴

6 視点の考察のまとめが表 5 である。6 視点の中では、「a. 課内での話し合いを積み上げて具体的な施策・事業を展開すること」を特に重視しているか否かで、充実度に有意な差がある施策数が 17 施策と最も多く、属する分類も 6 分類中 5 つと多かった。日々、最前線で災害対策に取り組んでいる職員の話し合いの結果であり、施策等の必要性の高さ、実現性を見据えて話し合いが重ねられる成果と考える。第 1 章で紹介した真山の提言「職員の問題解決能力を引き出すために職員が自由に物を言え、業務について常に検討を加えようとする環境を作り出すこと」の重要性を後押しする結果となった。

「b. 首長の視点を特に重視する」自治体群で充実程度に差がある施策の中には、「1-4 防災マップ（地震）の作成と公表」、「3-2 ハザードマップ（土砂災害）の作成公開」⁽¹⁰⁾、「8-4 業務継続計画（BCP）東日本大震災後策定」と、社会で話題になり住民へのアピール力があるものが含まれている。

次に、「c. 基本計画の中の防災・災害対策に関する計画に沿って具体的な施策・事業を展開すること」を特に重視しているか否かでは、充実状況に差が見られる分類および施策数が、6 視点の中で 2 番目に多かった。基本計画は、10 年から 20 年の計画期間を設定し、行政組織全体で取り組んで策定されるものであるため、災害対策分野に福祉部門、教育部門が主導する避難所運営マニュアル作成や災害時要援護者対策が記述される。基本計画の総合性により、前述の災害対策担当課内の話し合いの積み上げで充実する施策以外を補っている。また、基本計画に記述されているため、予算が連動して措置され充実していると考えられる。

(2) 重視点による施策充実の補い合い

重視点による施策充実の補い合いについて言及すると、「a. 課内での話し合いを積み上げて具体的な施策・事業を展開すること」では充実状況に差がない、つまり影響が認められない災害対策施策に「9-2 避難所運営マニュアル」及び「9-4 災害時要援護者対策」がある（表 4-1）

が、これはどちらも「c. 総合計画」を重視点とすることで、充実度に正の影響が認められる（表 4-2）。同様に「10-9-a『上水道管路施設』の復旧対策」で「a. 組織内部からの視点」では充実状況に差が認められない（表 4-1）が、「d. 担当課外からの視点」を重視点とする場合には差がある（表 4-2）。重視点を加えることで、ある重視点では充実状況に差がない施策の充実へとつながる可能性がある。

従って、災害対策組織が重視する視点によって充実する施策を理解し、自組織の重視点（組織文化）では目が行き届かない可能性のある施策を把握すること、そこへの配慮を怠らないことで、各基礎自治体の災害対策は充実していくと考える。具体的には、遵守せざるを得ない「f. 国の視点」は別として、「a. 組織内部からの視点」及び「c. 長期的視点」をベースに、「b. 行政組織トップの視点」・「e. 広域行政の視点」を刺激剤として各地域の社会条件・自然条件にふさわしい災害対策の充実度を高めていくことができると考える。

(3) 災害対策充実のための今後の研究課題

本稿では、災害対策に関わる施策等の充実を説明する変数として、災害対策組織の組織文化に着目し、具体的には施策検討のプロセスで重視する視点をとりあげた。組織文化の具体的な表出を“プロセス”ではなく“成果”に求める重視点での分析を今後の課題と考えている。行政組織の災害対策には部門連携が必要であることから、災害対策部門と企画・総務、民生土木などの他部門との組織文化の差異が重視点の差異をもたらす、施策の充実度に差異をもたらすことを明らかにすることも課題としてあげられる。さらに、組織文化以外の組織特性についても、同様に施策充実を果たす役割を明らかにすることも課題である。

本稿での調査手法にも限界があった。調査で得られたのは回答した職員や職員たちによる主観的自己評価である。そのため、具体的な状況を記述している選択肢ではあるが、異なる状況であっても同じ選択肢を選択している可能性があり、同時点での相互比較としては、さらに工夫が必要である。重ねて、分析手法にも課題が残って

表 5 特重視点別の充実する災害対策施策等の分類・充実状況の特性 凡例 ●：施策充実度に正の影響がある施策がある

施策等検討特重視点	施策等分類					特重視点別の充実状況の特性
	ア被災可能性	イ防災対策	ウ計画体制	エ災害対応	オ復旧・復興	
a 課内での話し合いを積み上げ、具体的な施策・事業を展開すること（組織内部からの視点）	●	●	●	●	●	充実施策数が多く、分類を幅広くカバーする。
b 首長が示す方向性に従って、具体的な新設や改善を展開すること（行政組織トップの視点）	●		●			社会的アピール力のある施策が充実
c 基本計画等の中の防災・災害対策に関する計画に従って、具体的な施策・事業を展開すること（長期的視点）	●	●		●	●	分類を幅広くカバーし、民生部門が充実
d 事務事業評価・政策評価等の結果に応じて、新設・改善すること（担当課外からの視点）			●		●	公営企業（水道）部門が充実
e 都道府県の政策に協調・整合すること（広域行政の視点）				●		災害対応段階が充実
f 法律の改正・新設に対応すること（国の視点）		●	●		●	防災対策の分類が充実

いる。調査対象を2グループに分けて有意差の検定をして、充実状況に差がある施策の数や属する対策段階を比較することで分析している。社会で考慮され実施されている災害対策の施策全てを調査できているわけではなく、また施策の分類方法も段階別のみと限定的である。今回の調査方法では、災害種別、対象地域の広さ、必要経費の規模など、災害対策行政の質の向上には欠かせない分類は、調査対象外のため比較検討できない。これらも災害対策充実に資するための研究として課題として残ると考える。

補注

- (1) 真山³⁾は、防災行政の課題を整理する中で、災害予防計画策定において、「地震災害には(中略)専門行政組織や地域組織が存在しないだけに、(一般世論に災害の大きさと深刻さに対する十分な※)問題認識を高める役割を担う組織、集団が曖昧」であることを課題としてあげている。また、災害応急計画の実施においては、「可能な範囲で当該組織の行動プログラムに近い防災活動プログラムを策定すること」、「災害対策基本法やそれに基づく関係法令、各種の計画が、本当に市町村長が活動しやすいように権限を配置」すること、「災害時の組織間ネットワークに対しては、その特徴を十分に検討した上でそれに見合ったネットワーク管理の理論や手法を生み出して」おくことを課題として挙げている(※真山の文章を筆者が一部入れ替え)。
- (2) 永松⁴⁾は、地域防災計画に見る地域防災行政の問題を①性質が異なる2つの計画の同居、②都道府県をまたがる広域災害に対処できる計画がないこと、③予防対策間のプライオリティの欠如、被害想定、政治性、対応計画の政治性、市民参加プロセスの欠如、業務責任と計画権限の不一致といった価値体系・価値判断の欠如に整理している。解決策として各地で作成が始まっていたアクションプログラムの意義を述べ、「防災計画間における上下関係をなくした防災行政の再構築を提言している。
- (3) シャインが設定した4類型は、補表1のとおりである。

補表1 シャインによる組織文化の類型

文化	類型
マクロカルチャー	国家、民族や宗教グループ、世界中に存在する職業グループ
組織文化	私企業、公営、非営利、行政組織の文化
サブカルチャー	ひとつの組織内の職業別グループ
マイクロカルチャー	組織内外のマイクロシステム

- (4) 47都道府県・12政令指定都市職員を対象としたアンケート調査の中の「暗黙的ルールの内容」の集計結果⁵⁾を見ると、項目(スケジュール、政策決定の基準、役割分担、トラブル処理方法、問題認識方法、権限の所在、議論の仕方、人間関係、その他)によって選択度数にばらつきがあり、自治体によって組織文化が異なることを示唆する。
- (5) 回答者の職層と集計結果は以下のとおりである。
 - a. 経験年数が浅く役職についていないと推測できる主事、主任、主幹(※)等 167 (55%)
 - b. 経験があるが役職についていないと推測できる主査、係長、課長補佐、嘱託、専門員等 114 (38%)
 - c. 経験があり役職についていると推測できる職層(課長、参事、室長、管理監) 13 (4%)
 - d. 職層の回答なし 8 (2%)
 ※主幹は自治体によっては参事・部長級の場合と、主事級の場合がある。回答数が15と多かったため、自ら調査票に回答することは少ないと思われる参事・部長級ではなく主事級として集計した。
- (6) 例えば、地方公共団体が自らの防災・危機管理体制の実態を的確に把握することを重視する参考文献(13)は、市区対象の調査項目は821項目に上る。
- (7) 近年は、長期計画・総合計画の計画期間を首長の任期と合わせべきだという考えもあるが、本研究では調査時点の潮流に合わせて、総合計画は首長の任期を超えると考える。
- (8) 災害対策に段階があることは多くの研究者が指摘して、段階

- 設定・名称は様々である。(参考文献14など)本研究では、2011年度から2017年度まで継続した調査で設定した設問分類の名称を使用している。
- (9) 「基礎自治体として最低限実施されているであろう状態(未着手を含む)」、「調査時点の日本の社会状況で望むことが可能であろう最善の状態」、その途段階の理解のために、施策の充実状況に関する選択肢のパターンを紙面が許す範囲で補表3~6で紹介する。
 - (10) 表4-1~4-3で記載しきれなかった有意差が認められなかった施策は補表2-1・2-2のとおりである。
 - (11) 本調査は2017年1月に発送したが、土砂災害防止法改正の契機となった広島土砂災害(2014年)、岩手県岩泉町に被害をもたらした台風10号(2016年)が記憶に新しい頃である。

補表2-1 災害対策等検討視点の重視度による有意差が認められなかった災害対策施策一覧

分類	災害対策施策 (行頭の数字は、設問番号をそのまま掲載している)
被災可能性の認識	1-1 防災マップ(洪水)の作成と公開
	1-2 防災マップ(土砂災害)の作成と公開
	3-1 ハザードマップ(洪水)の作成と公開
	3-3 ハザードマップ(津波)の作成と公開
	5a 広域巨大災害を被災し、近隣からの支援を受けることができないような災害の想定
	5b 複数の災害に連続的に被災して被害が激甚になり、対応が困難になるような複合災害の被災想定
災害予防対策	6-3 民間の「木造住宅(戸建てまたは集合住宅)」の耐震化促進施策の実施内容
	6-4 民間の「木造住宅(戸建てまたは集合住宅)」の耐震化促進施策の前年度実績
	6-7 「公立小・中学校」の耐震化対策の実施済み程度
	6-8 市区役所(本庁舎)の耐震化対策の実施状況
	6-9 災害拠点病院やそれに代わる病院として、自治体(地域)で災害時医療行為の中心となる「基幹的な病院」の耐震化対策の実施状況
	6-10 密集市街地の整備改善「防災まちづくり」(もっとも進展している事例の状況)
体制計画	6-11 災害対応時に中心拠点となるような「大規模な公園や道路」の整備の目処
	8-1 「被害想定」の東日本大震災を踏まえた見直し程度
	8-2 「地域防災計画」東日本大震災を踏まえた見直し程度
	8-5 災害対策担当部署の人員増強や組織改正など「災害対応体制」の東日本大震災を踏まえての見直し実施時期
	9-3 災害発生時の「福祉避難所」対策状況
	9-5 災害発生時の生活物資や非常食などの「物資の備蓄」(対応可能日数)
災害対応策	9-6 災害発生時の広報(情報伝達)対策(伝達可能範囲)
	9-7 災害発生時の行政組織内の緊急連絡手段(情報伝達)の整備状況
	9-8 災害発生時の救出救助活動体制状況
	9-9 拠点となる公共施設における電力供給体制の強化
	10-1 社会福祉協議会などの「ボランティア」の受け入れ体制の状況
	10-2 災害時の他自治体応援職員の受け入れ体制状況
被災復興対策	10-4 「ガレキ処理体制」の準備の状況
	10-5 応急危険度判定業務の準備の状況
	10-6 罹災証明発行のための「建物の被害認定調査業務」の準備の状況
	10-8 民間借り上げによる「応急仮設住宅」(見なし仮設)の準備の状況

補表6 施策方針の公定程度に関する選択肢例：7.4 防災・災害対策に関する基本方針

選択肢番号	選択肢
1	防災・災害対策に関する基本方針を示す計画や条例はない。
2	基本構想・総合計画・長期計画・基本計画の分野別計画が、防災・災害対策に関する基本方針となっている。
3	2.に加えて、防災や災害対策のため個別基本計画がある。
4	防災・災害対策に関する基本方針を示す条例を制定した。制定に取り組んでいる。

他に公定化に関する設問はない。

補表2-2 災害対策等検討視点の重視度による有意差が認められなかった災害対策施策一覧

分類	災害対策施策 (行頭の数字は、設問番号をそのまま掲載している。)
地域 防災 力	11-1 「自主防災組織」の結成状況
	11-2-a 地域の「自主防災組織」の活動状況
	11-2-b 地域の自主防災組織・町会自治会等による「地区防災計画」作成状況
	11-3 地域の「自主防災組織」（町会・自治会を除く）への支援状況
	11-6 公立小・中学校での防災訓練の頻度と内容
	11-7 公立小・中学校での防災教育の状況
	11-8 病院など「医療福祉施設」の防災訓練の状況

補表3 成果量に関する選択肢例：設問11-4 民間事業所の自衛消防組織の独自の活動状況

選択肢番号	選択肢
1	自主的に独自の活動や訓練に取り組む自衛消防組織は1/4 (25%) 以下である。
2	1/2 (50%) ほどの自衛消防組織で、自主的に訓練や独自の活動に取り組んでいる。
3	3/4 (75%) ほどの自衛消防組織で、自主的に訓練や独自の活動に取り組んでいる。
4	ほとんどすべての自主防災組織で自主的に訓練や独自の活動に取り組んでいる。

他に、6-1木造住宅不燃化促進施策前年度実績、6-6店舗など耐震化促進実績が該当する。

補表4 施策の計画とその具体化に関する選択肢例：6-12 スマートシティ化による災害に強いまちづくりへの取り組みについて」選択肢

選択肢番号	選択肢
1	スマートシティ化による災害に強いまちづくりには取り組んでいない。
2	スマートシティ化に関する実証実験について、検討している。
3	スマートシティに関する実証実験を実施した。または、現在実証中である。
4	スマートシティに関する実証実験を実施し、計画策定または計画事業化している。

他に、7-2 対応活動要領の策定が該当する。

補表5 計画や体制の見直し時期に関する選択肢例：7-1-a 地域防災計画地編編の直近の改定（2016年度調査）

選択肢番号	選択肢
1	2010年度以前に改定したままである
2	2011・2012年度に改定したまま
3	2013・2014年度に改定したまま
4	2015・2016年度に改定した。または、現在改定中である。

他に、7-1-b風水害編の直近の改定、7-3災害体制の見直し、8-5東日本大震災いを踏まえての災害対応体制の見直しも該当する。

謝辞

調査にご協力いただいた自治体災害対策部署職員のみなさんに感謝いたします。

本研究は、科研費 24221010 の助成を受けたものである。

参考文献

- 1) 真山達志, 防災行政の課題, 年報行政学研究 32, 比較の中の行政と行政観・災害と行政, pp. 115-134, 日本行政学会, 1997
- 2) 永松伸吾・林春男・河田恵昭, 地域防災計画に見る防災行政の課題, 地域安全学会論文集, 32号, pp. 395-404, 2005
- 3) エドガー・H. シャイン, 組織文化とリーダーシップ, pp. 2-3, 白桃書房, 2012
- 4) 桑田耕太郎・田尾雅夫, 組織論補訂版, p. 186, 2010, 有斐閣
- 5) 菊地彰, 行政組織における組織文化とその学習過程についての調査研究, 地域経済研究, 15号, pp. 45-60, 広島大学経済学部附属地域経済システム研究センター, 2004
- 6) 中道實, 地方分権と地方自治体職員の行動様式, 奈良女子大学社会学論集第13号, pp. 9-36, 2006
- 7) 宮入小夜子, 首長ビジョン実現のための行政組織の変革要因についての一考察～柏市における行政風土改革に関する経年調査結果より～, 日本橋学館大学紀要第13号, pp. 13-35
- 8) 桑田耕太郎・田尾雅夫, 組織論補訂版, p. 343, (2010) 有斐閣
- 9) 総務省消防庁, 地方防災行政の現況, 総務省消防庁HPで平成23年度以降の毎年度の版が閲覧可能 <https://www.fdma.go.jp/publication/#administration>
- 10) 小田切利栄・中林一樹・佐藤純一・松浦直樹・山本太一, 自治体の災害施策充実に寄与する自治体属性・施策属性に関する研究—自治体の災害施策自己評価をもとにして—, 地域安全学会論文集 No. 19, pp. 209-218, 2013
- 11) 中林一樹・土屋依子・小田切利栄・大平真弓, 地域防災計画改定など県市の防災施策に関する東日本大震災後6年間の展開と特徴, 地域安全学会梗概集 No. 42, pp. 65-68, 2018
- 12) 秋吉貴雄, 入門公共政策学, 中公新書 2439, pp. 7-8, 2017
- 13) 総務省消防庁, 地方公共団体の地域防災力・危機管理能力評価指針の策定調査報告書, p. 7
- 14) 京都大学防災研究所編, 防災学講座4 防災計画論 p41, p171

(原稿受付 2020.8.23)
(登載決定 2021.1.9)