

災害時の広域連携支援の役割の考察

研究調査中間報告書

2014 年 3 月



(公財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構
研究調査本部

*研究プロジェクト（研究会）委員

役 職	氏 名	所 属・職 位
委員長	大西 裕*	神戸大学大学院法学研究科教授
委 員	河田 惠昭	関西大学社会安全学部教授
委 員	北村 亘	大阪大学大学院法学研究科教授
委 員	齋藤 富雄	兵庫県国際交流協会理事長（県元副知事）
委 員	砂原 庸介	大阪大学大学院法学研究科准教授
委 員	善教 将大	東北大学国際高等研究教育機構助教
委 員	曾我 謙悟	神戸大学大学院法学研究科教授
委 員	計倉 浩寿	関西広域連合事務局広域防災局広域企画課長
委 員	中川 丈久	神戸大学大学院法学研究科教授
委 員	中塚 則男	関西広域連合事務局長
委 員	永松 伸吾	関西大学社会安全学部准教授
委 員	待鳥 聡史	京都大学公共政策連携研究部教授
委 員	室崎 益輝	ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究調査本部長
委 員	梶原 晶**	ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究員

* 政策コーディネーター

** 担当研究員

<要約>

本研究プロジェクト「災害時の広域連携支援の役割の考察」の目的は、関西広域連合による災害支援活動の有意性について検証することである。具体的には、関西広域連合のカウンターパート方式に注目し、この方法の有効性について、行政学・政治学を中心に、防災学、行政法学の観点を加味して分析、検討する。

カウンターパート方式とは、被災自治体それぞれに対して、ペアとなる自治体を決め、その自治体が責任をもって、継続的に担当の被災自治体への支援を行うという方式である。東日本大震災において、関西広域連合のカウンターパート方式は有効性を発揮したとして、実務家や研究者から一定の評価が与えられている。しかしながら、関西広域連合の災害時支援にはまったく問題がないわけではない。今後の広域防災行政ないしは行政の危機管理のあり方について議論するには、関西広域連合の果たした役割を単に賞賛するにとどまらず、その特徴や課題を様々な観点から分析し、検証する必要がある。

そこで本研究では、大規模災害時における復旧・復興支援ガバナンスとしてのペアリング支援の特徴や有意性を、東日本大震災時に関西広域連合が行ったカウンターパート方式を事例として検討する。

研究二年目となる平成25年度の課題項目は、主として以下3つである。第1は、国内外における防災・危機管理に関する研究の把握と体系化である。第2は、関西広域連合の設立経緯と東日本大震災時の支援活動の把握である。第3は、国主導の支援、基礎自治体間協定など、他の枠組みの支援の有効性との比較である。

中間報告書は、政策コーディネーターである大西裕委員長が上述の本研究の概要について述べた後、課題項目に沿った各委員の個別研究項目に移る。

第一の課題である、「国内外における防災・危機管理に関する研究の把握と体系化」に関しては、曾我謙悟委員が研究を行っている。彼は、自治体間連携の在り方をイニシアティブ、組合せの時期、費用負担の観点から整理し、それぞれの連携の方式の強みと弱みを提示する。その上で阪神大震災以降の日本における震災時の自治体間連携のあり方の比較を行っている（個別研究項目①）。次に、第二の課題である「関西広域連合の設立経緯と東日本大震災時の支援活動の把握」に関しては、善教将大委員が関西広域連合の設立経緯について研究を行っている。ここでは特に道州制の導入に対する牽制として、広域連合の制度化が進んだことが明らかにされている。なおこの善教委員の研究は昨年度から進めており、本年度の研究は補完にとどまる（個別研究項目②）。さらに北村亘委員が、東日本大震災後の関西広域連合の復旧・復興支援に関して、支援府県による支援活動の違いに注目し、兵庫県と滋賀県の対応の違いを調査している。この研究からは滋賀県では、府県と市町村の支援が統合や調整されていなかったことが明らかにされている（個別研究項目③）。

平成25年度に重点を置いたのは、残りの、「国や自治体間協定などの他の枠組みとの比較」である。国との関係については、財政的観点から災害対策問題を砂原庸介委員が検討している。砂原委員は、地域を超えた公共財の再分配として広域支援を捉えた上で、これまでの研

究を整理している（個別研究項目④）。また中川丈久委員は、災害対策基本法を中心とした国レベルの災害法制の枠組みと課題について行政法学的観点から検討している（個別研究項目⑤）。防災協定や姉妹都市協定など、他の自治体間協定との関係については、永松委員が被災地支援に携わった公務員への聞き取り調査を行い、派遣枠組みの違いが実際の活動に与えた影響を検討している（個別研究項目⑥）。なお永松伸吾委員は、聞き取り調査の分析をもとに、来年度に被災地支援活動に携わった公務員を対象としたアンケート調査を行う予定である。さらに善教将大委員が、自治体間の防災協定の被災地支援としての有効性を検証するために、東日本大震災で被災した東北3県の市町村を対象にアンケート調査を行い、合わせて自治体間協定文の入手・分析に努め、調査結果の概要を掲載している。得られた資料の分析はこれからであるが、第一次的なデータの紹介を行っている（個別研究項目⑦）。外国との比較については、待鳥聡史委員が、日本の制度とアメリカにおける連邦非常事態管理庁（FEMA）との比較研究を行うことを前提にFEMAに関する文献調査を行ったうえ、平成26年3月末に実施予定の現地調査の内容について提示している（個別研究項目⑧）

上記各委員の個別の研究項目を踏まえた上で、報告書には大西委員長のまとめた研究の総括と今後の展望を載せており、以下の4点に集約される。

第1に、災害と行政活動の関係の再定位の必要である。危機管理は本来行政が得意とはし得ない領域である。しかし、他方で行政以外が対応することも困難であり、通常の行政法制から解放された形で行政が行動する必要がある。

第2に、国際的な災害研究の動向を検討すると、行政の災害対応は、当初軍事的な安全保障も含んだ形で外的脅威にいかにして対抗するのかという側面から始まり、災害をより大きくしてしまう社会内部の脆弱への対処へと関心が移ってきたことが理解される。さらに今日では災害からいかに早く立ち直るかという「回復力（resilience）」の観点から研究が進んでいる。これら研究動向との関連を見出していく必要がある。

第3に、災害発生以前、発生直後、復興期、さらに平時と非常時などの時期区分と行政活動をリンクさせる必要がある。上記時期区分に応じて、災害行政の中心となるのが国であるべきか、広域自治体であるべきか、基礎的自治体であるべきか等を再検討を要する。

第4に、国レベルでの行政組織の危機対応については、構造的側面と運用面での二つ点で検討を要する。構造面では、政府内の組織間関係と国と都道府県、市町村の間の政府間協力関係が問題となる。つまり、様々な災害に対して、どこが主管官庁であり、またどこが支援官庁であるのかが明確でなければならない。また同時に、国と自治体の関係で、既存の機能負担を見直し、場合によっては自治体主体となっている災害対応を上位政府が統合的に担うことも検討されるべきである。運用の側面では、危機対応を早期に規格化・標準化していく必要があるが、同時に状況に応じた柔軟性が担保される仕組みが必要である。

関西広域連合が行ったような広域連携は、以上のような4つの理論的な軸を中心に論じ直し、長所と短所を整理する必要がある。これは、広域連携にとどまらず、日本全体として災害に対する「回復力」を高めるために中央政府と地方政府が相互に協力するための論点となる。来年度は、これまでの成果を基に、研究内容の体系化を図り政策提言を行う予定である。

目次

1. 研究概要	3
① 研究目的	3
② 論点	4
③ 研究方法	5
2. 検討項目	6
3. 検討項目ごとの成果概要	7
① 災害時の自治体間連携についての先行研究の検討	7
② 関西広域連合の設立経緯：その分析に向けての整理と検討	23
③ 東日本大震災の被災地支援における府県と市町村との調整問題	29
④ 広域支援をどう考えるか	33
⑤ 災害直後の緊急対応の法制度化の現状—災害対策基本法の場合	38
⑥ 東日本大震災直後における自治体応援職員の活動に関する研究	53
⑦ 災害時相互応援協定と自治体の初動対応に関する調査について	57
⑧ アメリカ連邦緊急事態管理庁（FEMA）調査研究への視座	73
4. 研究全体についての総括	80
① 研究成果についての全体総括	80
② 今後の課題	82
③ まとめの方向	83
5. 3年目の作業スケジュール	86

1. 研究概要

① 研究目的

本研究の目的は、関西広域連合による災害支援活動の有意性について検証することである。具体的には、関西広域連合のカウンターパート方式に注目し、この方法の有効性について、行政学・政治学を中心に、防災学、行政法学の観点を加味して分析、検討していく。

周知のように、東日本大地震は東北地方 3 県を中心に、東日本全域にわたり甚大な被害をもたらした。日本社会は、1995 年の阪神・淡路大震災を機に防災への取り組みを強めてきた。しかし、震災からの復旧・復興の遅れが目立つなど、現在、政府をはじめとした公的機関に批判が浴びせられている。そして、このような現状を受けて、政府関係機関や防災学界で防災政策や危機管理のあり方に関する様々な見直しや提言が行われている。

災害が発生した際に、公的機関（行政）がそれにどのように対処するかという危機管理の問題も、そのような検討すべき課題の 1 つとしてあげられる。とりわけ行政の危機管理について研究することは、次の 2 点から重要だといえる。第 1 に大規模な災害が発生した際に、行政以外に対応できる組織がない。第 2 に、その一方で、行政の災害時対応に関する研究が、特に日本ではあまり蓄積されていない。東日本大震災のような、被災自治体が機能不全を生じさせる程の大規模災害が発生した時、それにどのように対処するのかは、依然として曖昧である。

この第 2 の点は、換言すれば、災害時対応における広域連携の仕組みをどのように整えていくか、ということでもある。東日本大震災のように大規模な地震、あるいは津波の被害が発生した場合、被災自治体は通常の形で危機管理を行うことができない。ゆえにそこでは、他の自治体による「機能補完」という視点が、きわめて重要になる。そして、関西広域連合の災害時支援、具体的にはカウンターパート方式は、そのような次世代の支援方式として、多くの実務家や研究者の注目を集めている。

関西広域連合のカウンターパート方式は、東日本大震災において、その有効性を発揮し得たとして、実務家や研究者から一定の評価が与えられている。カウンターパートとは、わかりやすくいえば「対等の立場にある相手」という意味である。すなわちカウンターパート方式とは、被災自治体それぞれに対して、ペアとなる自治体を決め、その自治体が責任をもって、継続的に担当の被災自治体への支援を行うという方式である。具体的には、関西広域連合構成府県のうち、大阪府と和歌山県は岩手県を、兵庫県、徳島県、鳥取県は宮城県を、滋賀県と京都府は福島県をそれぞれ担当し、継続的な支援を行っている。

しかしながら、関西広域連合の災害時支援にまったく問題がない、というわけではない。カウンターパート方式に問題があるとするなら、それは具体的にどこにあるのか。災害時支援のパフォーマンスの向上に向けて我々は何をすべきか、あるいはどのような条件を整

えていく必要があるのか。今後の広域防災行政ないしは行政の危機管理のあり方について議論するには、関西広域連合の果たした役割を単に賞賛するにとどまらず、その特徴や課題を様々な観点から分析し、検証する必要がある。

そこで「災害時の広域連携支援の役割の考察」（以下「当プロジェクト」）では、大規模災害時における復旧・復興支援ガバナンスとしてのペアリング支援の特徴や有意性を、東日本大震災時に関西広域連合が行ったカウンターパート方式を事例に検討する。具体的には、以下の3点を目的とする。第1に、災害時に求められるふさわしい危機管理行政のあり方を提示する。第2に、広域連携による災害支援活動の実態把握と有効性を検証する。第3に、比較の視座から広域連携支援の将来的可能性と課題を把握する。

② 論点

関西広域連合のカウンターパート方式の有効性を明らかにするには、大きくは次に述べる3つの点を明らかにする必要がある。

第1は広域防災行政、あるいは行政の危機管理に関する理論である。日本における防災行政や危機管理に関する研究は、海外と比較して遅れている。ゆえに研究を進めていくための前段作業として、どのような理論が存在するのかを整理し検討する必要がある。

第2は関西広域連合の災害時支援活動の実態である。関西広域連合とはどのような政治的・制度的特徴を有する組織なのか。また、それはどのような過程で設立されたのか。関西広域連合の構成府県は、それぞれ、どのような支援を被災地に対して行なったのか。関西広域連合に対する被災地側の評価とはどのようなものか。これらの点を明らかにすることは、関西広域連合のカウンターパート方式に関する理解をさらに深めることに資する。

第3は他の支援方式・形態との相違である。災害時の支援方式の例としては、カウンターパート方式だけではなく、自衛隊や警察、消防による支援、姉妹都市連携などを通じての支援、複数の自治体が自主的に連携を組んでの支援など、数多く存在する。そのような支援方式との違いは何か、それぞれのメリットやデメリットはどのようなものか、といった点を明らかにする必要がある。

なお、この比較という視点は、国内における支援方式との比較と、国外での支援方式との比較の2つに大別できる。前者の比較では、支援方式の違い、あるいは有効性を、国（場合によっては地域）という要因を統制することで明らかにできる。後者は、国の制度が大きく異なっていると支援方式が同一でもその有効性には差が生じるのか、といった点を明らかにすることができる。国内での比較と国際比較を組み合わせ分析することで、カウンターパート方式の有用性は、より一層明瞭なものとして示されることになるだろう。

なお、これら以外にも、様々な論点が存在することは改めて指摘するまでもない。残された諸点については、研究を進めていきながら、適宜検討していくことをここに述べておく。

③ 研究方法

第1に、広域防災行政、あるいは行政の危機管理に関する理論について把握するために、国内外の先行研究の整理と検討を行う。日本では、東日本大震災以後、政治学あるいは行政学的視点に基づく危機管理や広域防災行政に関する著作や論文が、相次いで刊行されている。しかし海外との比較という観点からいえば、日本の広域防災行政等に関する研究は、十分に蓄積されているとは言い難い。したがって、海外の研究動向も踏まえながら、まずはどのような理論が提示され、また知見が蓄積されているのかを把握する。

第2に、関西広域連合の災害時支援活動の実態を明らかにするために、関西広域連合に関する資料の収集、およびそれを用いた理論的・実証的分析を行う。この資料の中には、関西広域連合の関係者や、被災自治体の職員などへのヒアリングの結果なども含まれる。ゆえに資料の分析と各関係者へのヒアリングが、主な方法となる。ただしこの点については2012年度に重点的に実施しており、2013年度はその補完にとどめる。

2013年度はむしろ、関西広域連合内での違いについて分析を進める。2012年度にこの作業を進めるうちに、関西広域連合内でも、府県によって被災地支援のあり方には違いがあることが分かってきた。これには、支援側の府県と市町村関係の違いが反映されていると考えられる。

第3に、国内比較と国際比較という2つの異なる比較を並行して行うことで、他の支援方式との相違やカウンターパート方式の有意性を検討する。国際比較については、主に広域防災行政の先進事例であるFEMAの活動に焦点をあて、これとの比較から、関西広域連合の災害時支援の有効性などについて分析する。可能であれば、台湾、四川大地震が生じた際の支援との比較もここでは行うことにする。

国内比較については、国主導の支援、基礎自治体間協定などの支援の有効性との比較を行う。具体的には、阪神大震災、中越大地震など過去の震災に対する自治体間支援との比較、国主導の支援との比較準備、自治体間防災協定との比較、支援枠組みの違いが実際の活動に与えた影響の検証である。これらの比較分析から、関西広域連合の災害時支援の有意性について検討する。

2. 検討項目

平成 25 年度の検討項目は、主として次の 3 つに大別される。第 1 は、国内外における防災・危機管理に関する研究の把握と体系化である。第 2 は、関西広域連合の設立経緯と東日本大震災時の支援活動の把握である。第 3 は、国主導の支援、基礎自治体間協定などの支援の有効性との比較である。これらの項目の相互調整ならびに総括は、政策コーディネーターである大西裕が行う。以下、それぞれの項目について説明する。

まずは、国内外における防災・危機管理に関する研究の把握と体系化である。これは多岐にわたるが、2013 年度はとりわけ、①過去の震災に関する自治体間連携のあり方の比較を行い、曾我謙悟議員が執筆を担当する。

続いて、関西広域連合の設立経緯と東日本大震災時の支援活動の把握である。②関西広域連合自体の活動については、昨年度の補完にとどまる。善教将大委員が執筆する。③府県による違いの把握は、兵庫県と滋賀県の対応の違いを調査しており、北村亘委員が執筆する。

平成 25 年度に重点を置いたのは残りの、国や自治体間協定などの他の枠組みとの比較である。国との関係については、④財政的観点から砂原庸介委員が、⑤災害対策基本法を中心に行政法学的観点から中川丈久委員が執筆する。

防災協定や姉妹都市協定など、他の自治体間協定との関係については、⑥支援に携わった公務員への聞き取り調査を行い、枠組みの違いが実際の活動に与えた影響を検討した。これについては永松伸吾委員が執筆する。なお、聞き取り調査の分析をもとに、来年度に被災地支援活動に携わった公務員を対象としたアンケート調査を行う予定である。⑦自治体間の防災協定の比較に関しては東日本大震災で被災した東北 3 県の市町村を対象にアンケート調査を行い、あわせて自治体間協定文の入手・分析に努めた。得られた資料の分析はこれからであるが、第一次的なデータの紹介を善教将大委員が行う。

外国との比較については、⑧アメリカにおける連邦非常事態管理庁（FEMA）との比較が中心になる。平成 25 年度は FEMA に関する文献調査を行ったうえ、平成 26 年 3 月末に現地調査も行う。待鳥聡史委員が執筆する。

3. 検討項目ごとの成果概要

① 災害時の自治体間連携についての先行研究の検討

曾我 謙悟（神戸大学）

1. はじめに

本章の目的は、災害時の自治体間連携のあり方について、これまで日本においてどのような研究の蓄積があるのか、とりわけ過去の災害における自治体間連携の実態についてどのような知見が得られているのかを確認することで、今後の研究課題を設定する上での前提を構築することである。まず、先行研究の検討を通じて抽出した、自治体間連携を見る上でポイントとなる視点を最初に提示しておく（第1節）。そうした視点を念頭におきながら、自治体間連携の実態についての研究を眺めていくことで、より体系立った整理が可能となるからである。第2節では、阪神淡路大震災以降の自治体間連携についての主な研究を紹介していく。そして最後に、先行研究の検討から得られる課題をまとめる（第3節）。課題には学術的な課題とともに、実践面での課題として筆者が暫定的に考えついたことも含まれている。これらの課題について、次年度以降、更なる検討を加えていきたいと考えている。

2. 災害時の自治体間連携を見る視点

災害時にいかなる形で自治体間連携が行われるのか、そこには様々な形態を考えることができる。主なポイントを列挙しておく、つぎのようになる。

第一に、被災した自治体の要請に応じる形で支援が行われるのか、それとも支援する側の判断で支援が開始されるのかという点がある。支援の需要やニーズが先行するプル型か、支援を供給する側が先行するプッシュ型かという選択肢である。プル型の場合、支援のニーズをどのように把握するかという点で、被災地の広域自治体が各地域の情報を収集していくトップダウンの形式と、基礎自治体からの情報の集約に基づくボトムアップの方式がある。プッシュ型の場合は、支援のニーズの把握も支援を供給する側が取りに行くこととなる。

第二に、どの自治体がどの被災自治体に支援に行くかを、事前に決めておくのか、発災後に決めるのかということである。事前に決めておく場合、姉妹都市のように災害対応以外の他の業務や政策領域を通じた関係を基準とする場合と、災害への対応を明確に念頭において結ばれた協定に基づく場合の二つに大きく分けることができる。いずれの場合であっても、距離的に近い自治体を相手方とするか、遠いところを相手方とするか、同規模の相手を選ぶか、より大規模の相手を選ぶかといういくつかの選択肢がある。

発災後に決める場合、(1) 中央政府が決める、(2) 広域政府がその構成自治体の割当を決める、(3) 各自治体ごとに決めるという三つの形態に分けることができる。このうち(2)

については、現在の日本でいえば、関西広域連合のような都道府県を越える広域団体が都道府県の割当を決める場合と、各都道府県が当該都道府県に属する市町村の割当を決めるという二つの場合がある。

第三に、支援をすることで発生した費用を誰が負担するかという問題がある。三つの形態がありうる。一つは、中央政府がそうした費用については面倒をみるという形である。これに対して、被災した自治体が費用を負担するという形もある。そして最後に、支援に行った自治体が費用を負担するという形も考えられる。もちろん、これらを組み合わせることも可能であるが、ひとまず、これらの基本形の長所・短所を考えることで、大まかな理解を得ることにしよう。

これら三つのポイントをまとめるとともに、それぞれの強みと弱みを提示したものが表1である。それぞれの形態ごとに、強みと弱みが入れ替わっており、最善の方法というものはないことから、どの面を重視してどのような選択を行うかが制度設計のポイントとなる。また、これら三つの側面相互に補完性が働きうるので、補完性を損ねないように制度設計を行うことも重要であろう。

表 1 自治体間連携の諸形態とその効果

	イニシアティブ		組合せ時期		費用負担	
	プル型	プッシュ型	事前	発災後	被災地負担	支援側負担
強み	ニーズに合致	要請なくとも支援が開始される	速やかに動ける	災害の状況に応じた連携	ニーズに沿った利用	余力あるところの支援の供給
弱み	要請がなければ初動に遅れ	ニーズ汲み取りの難しさ	様々な災害規模の想定は無理	決定に時間がかかり、混乱	過剰支援の恐れ	過小支援の恐れ

出典) 筆者作成.

さらに、自治体間連携のあり方により、連携がうまくいくかどうかを考えるにあたっては、どのように連携を評価するのか、その評価のポイントを考えなければならない。主なポイントとして、つぎの二つがあげられるだろう。第一に、マッチングは過不足なく行われるべきである。支援できるリソースを把握し、支援に対するニーズを把握し、両者をできるだけ整合させる。広域災害では支援を求める自治体の数が増えることから、両者を調整する難しさは格段に上がる。支援を必要とするが支援を受けられていないところがないように、他方で支援が重複することがないように、いかにしてマッチングを行うかがそこでは問われる。関連して、支援ニーズが長期にわたる場合には、持続的なマッチングが求

められることになる。支援側の資源に限度がある場合、うまくローテーションを組むことなども求められることになる。第二に、マッチングは速やかに行われるべきである。災害への初期対応は時間が命である。自治体の支援においても、発災から時間が経過していけば、徐々に被災自治体での対応も可能となる範囲は増えるのであり、できるだけ速やかな支援の方が効果が大きい。速やかなマッチングは、相手先を探すことそれ自体の費用を低下させることにもつながるであろう。

それでは、日本における自治体間連携は、どのような形態をとっているのだろうか。その基本形は、被災した自治体の要請に基づくプル型であり、費用についても被災自治体が負担するというものである。この両者は連関しているものであり、災害への対応の責任を負う市町村が、その判断に基づいて、責任の一部を他者からの支援に委ねるのだから、費用についても負担するということになる。そして、どの自治体から支援を受けるかは、かつては事前に定められることは少なかったが、阪神淡路大震災における活発な支援活動を受けて、災害対策基本法が改定された後は事前協定が結ばれることが増えている。こうした事前協定が存在しない場合でも、支援が行われることはあるが、その場合でも中央政府が関与することはない。被災情報の集約、伝達経路がボトムアップ方式をとるようになっていくことと合わせて、中央政府が直接、支援を行うという形はとらないというのも、日本の災害対応の一つの特徴なのである。

このように、プル型と被災自治体の費用負担という制度的な特徴を持ち、それを事前協定で整備していくというのが、日本の現在の災害対応の基本的な形である。それでは、こうした仕組みが実際の災害に対応する際に、どのように生かされたのだろうか。先行研究に基づきながら、みていくこととしよう。

3. 日本における災害時の自治体間連携についての先行研究

同一都道府県内での相互支援では十分ではない程度、広域におよぶ自然災害の発生時に、どのような形で相互支援がなされてきたのだろうか、また、そこにはどのような問題点があったのだろうか。こうした問題を考えるために、まず、これまでの研究を振り返っておこう。

阪神淡路大震災

阪神淡路大震災における相互支援についての実態調査を行ったのが、渡辺・岡田（2004）である。この研究は、復旧期から復興期にかけての人的支援、物的支援、施設提供、経済支援が、どのような自治体によって行われているかを明らかにしている。

そこで解明された点は、まず、どの自治体が応援に来るかを定める上で重要な要因は、その自治体の規模と、被災地からの距離であるということである。人的、物的支援、施設

提供については、距離が遠くなるほど少なくなっていく。これに対して見舞金送付については、距離は無関係である。また、市であれば被災地からの距離によって応援の程度が減少することはみられないが、町村の場合、およそ 300 キロを超えると支援は減少する。さらに、専門性の高い支援については、規模の大きな自治体からのそれにほぼ限定される。ライフライン復旧や災害被害調査など、あるいは市営住宅や病院の提供を行えるのは、人口 30 万人以上の市に限られるのである。

つぎに、支援がどのような時期に行われたかという点については、つぎの二点が明らかになっている。総支援件数を時間経過とともに描いてみると、発災後急速に立ち上がり、漸進的に減少していく形を描く。仮に、支援する側は可能な範囲で支援を行うという支援する側の論理で動いているとしても、全体としてみるならば、需要に呼応して提供が行われているように見えるのである。しかし他方で、とりわけ物的支援などについては、全体の半数が発災後 5 日経過するまでに支援を開始し、ほとんどが 10 日後には終了している。極めて短期間に支援は集中しているのであり、物的支援については、需給の呼応関係は不十分であることが分かる。

阪本・矢守（2012）は、発災後の三ヶ月において派遣された職員数が延べにしておよそ 30 万人に上ること、医療関係、水道関係で派遣された職員が多いことを明らかにした。しかし応援の受け入れの仕組みが事前に検討されておらず、対応に困難を伴い、支援を断る事例も見られたことなども示されている。

表 2 阪神・淡路大震災における自治体間支援（1995 年 1 月 1 日から同年 3 月 31 日）

区分	都道府県職員(人)	市町村職員(人)	計(人)
防災関係	2043	0	2043
生活福祉関係	13509	31812	45321
医療関係	28118	17163	45281
水道関係	26616	69575	96191
建築関係	9186	9134	18320
衛生環境関係	10372	24097	34469
土木関係	7952	9029	16981
その他	15448	27527	42975
合計	113244	188337	301581

出典) 阪本・矢守 2012: 392.

新潟県中越地震と中越沖地震

新潟県中越地震は、阪神淡路大震災を受けて整備が進んだ法的基盤の下で、初めて広域的に、長期に割って全国の自治体から被災地への支援が行われた事例となる。ここでの都道府県の広域支援の実態を分析したのが、船木・河田・矢守（2006）である。ここではまず、都道府県間の相互支援協定が実際にどのように機能したかに注目される。被災地の新

新潟県は東北・北海道のブロック協定を結んでいた。その他、群馬県、長野県、富山県、石川県とは個別協定も結んでいた。さらに、ブロック協定を補完する全国協定も存在していた。こうした事前の協定のうち、ブロック協定と全国協定は連動して機能した。このブロック協定においては、応援調整道県の順位が事前に定められており、新潟県が被災した場合、主管県は福島県となることが決められていた。福島県は実際に、発災後早期に連絡調整員を派遣し、福島県がブロック構成県への支援要請を調整していったのである。そして復旧、復興への支援が長期化する中で、全国協定を用いた他のブロックからの支援も受けることとなった。この時、規定上は全国知事会が調整にあたるのだが、福島県が引き続き調整機能を担っていった。北海道・東北に続いて関東、さらに中部という形で、支援の中心を移していくことで、持続的な支援を可能としたのである。

他方で、支援協定が事前に想定した通りには機能しなかった側面も多い¹。まず、個別協定については、新潟県からは要請が出されなかった。そうであっても自主的に支援を行っているが、費用負担をめぐる認識に違いが発生する。規定では要請した場合には費用負担は被災地側となる。今回は要請が出ていないため新潟県は費用負担を行わなかった。しかし、そうしたことを覚悟しており、費用については支援した側の自己負担であると考えているところもあれば、要請は出ておらずとも協定が存在しているのだから、被災地も費用負担すべきという理解のところもあるのである。

もう一つは、支援に行く場合でも、市町村レベルでの支援のニーズの組み上げは、被災した都道府県が行い、支援側に伝えることが想定されている。しかし実際には、アンケート調査に回答した 42 都道府県のうち、半数以上は先遣隊を自ら送り、支援ニーズの把握に努めたのである。そしてこうして把握された情報は、それぞれの支援都道府県内にとどまってしまった²。

費用負担が要請を行うこと、支援を行うことのボトルネックとなっている可能性について、さらに検討を加えたのが、船木・河田・矢守（2007）である。ここでは、新潟県中越地震について、支援を行った側、受けた側がそれぞれどのように費用負担を行ったかが明らかにされている。それによると、人的支援の費用負担については、まず、都道府県の場合、協定を通じて被災地が要請を行った場合で、およそ 44%を被災した県が、17%を双方が折半する形をとり、残りは応援に来た側が負担している。市町村の場合はその傾向はさらに強まり、ほとんどが応援側の自己負担か折半という形をとる。たとえ協定がある場合

¹ 自治体間の連携以外に、国との関係で、支援要請や情報伝達の重複・錯綜が多くみられた。家屋の応急危険度判定を担える人材の派遣については、想定されていたのは国交省東北地方整備局ルートであるが、実際には北陸地方整備局が用いられたことや、医療チーム派遣の各都道府県への要請が、厚労省から出されたものと新潟県知事から出されたもの双方が重複したため、各都道府県の混乱を招いたという。

² これは、応援の受け入れ窓口の一元化がなされていないことが、一つの原因であったと考えられる。そこで、2007 年の新潟県中越沖地震に際しては、応援職員によって「資源管理班」を設置し、人的・物的資源についての情報集約を行うことがなされた（阪本・矢守 2012: 393）。

でも、応援側が 76%、折半するのが 22%であり、被災した側が負担することはほとんどない。さらに、物的支援についてはそのほとんどが応援側の負担となっているのである。

東日本大震災

つづいて、東日本大震災における、自治体間の相互支援についての実証分析をとりあげよう。東日本大震災における相互支援としては、主に三つの形態のものがみられた。(1) 全国市長会など全国的な組織が中心、あるいは関西広域連合のように都道府県を越える広域団体が中心になって、都道府県や市町村間に何らかの調整を行いつつ提供された支援、(2) 相互協定に基づく支援、(3) 相互協定などに基づかない自主的な支援、以上の三つである。

(1) の全国的な組織による調整としては、上水について日本水道協会と厚労省健康局水道課、下水について国交省下水道部が中心となって行った復旧作業が一つの例である。こうした機能別に特化した政策コミュニティを通じた連携は概して対応が早い、県や市町村からの支援要請のルートとの重複などにより、混乱を生じることもあったという（林ほか 2012）。

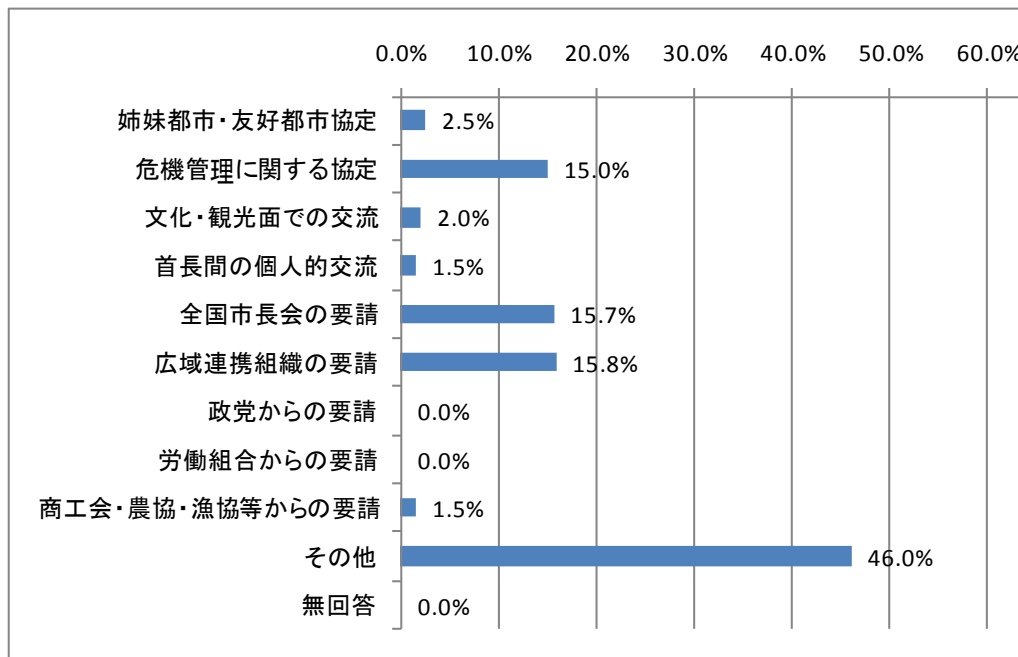
基礎自治体の人的支援については、総務省自治行政局公務員部とともに、全国市長会、町村会が取り纏め役を務めた。総務省が被災地からの派遣要請を集約し、全国市長会、町村会にそれを伝える。全国市長会、町村会は、全国の市町村に派遣可能性を照会し、両者のマッチングを行ったのである。こうした派遣の実態について、時期ごとに、被災自治体ごと、また職種別の要望や派遣実績について、総務省のウェブサイトにて一定のデータの公開はなされている³。しかしマッチングの具体的な方法やその課題などについて分析した研究は、管見の限り見出すことができなかった。

(2) の相互支援協定については、東日本大震災のような非常に大規模な災害においては、相互支援を結んだパートナーがともに被災したケースが多いことが示されている。阪神淡路大震災以降、協定の締結が進み、9 割以上の自治体が他の自治体との災害時応援協定を結んでいるものの、異なる都道府県の市町村との協定を結んでいたところは 5 割強にとどまっているのである（林ほか 2012、福本 2013）。明治大学危機管理センター（2012）によると、全国の概ね人口 20 万以上の市区のほとんどは支援を行っているが、そのうち、協定による支援は 15%にとどまるという⁴。ほぼ同じ割合を、全国市長会からの要請により、またやはり 16%程度は広域連携組織（主に関西広域連合かと思われる）の要請によるものだという。

³ URL は次の通り。http://www.soumu.go.jp/menu_kyotsuu/important/70131.html

⁴ 具体的には、政令市、中核市、特例市、特別区の合計 123 市区にアンケート調査を行い、そのうち 80 市区から回答を得たものである。

図 1 東日本大震災における自治体間支援の経緯



出典) 明治大学危機管理研究センター 2012: 17。

したがって、相互支援協定に基づく支援は、今回の震災で必要とされた支援を量的にカバーするには不十分であったが、支援の内容面では優れた結果を残している。福本(2013)によるアンケート調査⁵の分析によると、協定に基づく支援は、そうでないタイプの支援に比べて、人的支援、物的支援の双方が速やかに提供されている。また、派遣される人数や派遣される日数も、協定に基づく支援はそうでないタイプの支援よりも充実したものとなることが明らかになっている。

(3)の自主的支援については、遠野市のような後方支援拠点と関西広域連合が行ったカウンターパート方式に注目が集まっている。

カウンターパート方式に対しては、それを評価する声も多い。受け入れ側が多くの応援に来た自治体間の調整を行うことは非常に困難であり、そうした負担を減らす上で有効であった。また、関西広域連合の中で、支援に来る自治体のローテーションなどを行うことで、応援の継続性を保つことにも寄与した(阪本・矢守 2012)。また、情報が十分に得られない段階で支援が特定地域に集中することを避けることに寄与し、早期に支援対象を決定することにより、早い段階から直接的に現地の支援を行えたともいわれる。関西以外の地域における府県間の連携と比較したとき、明らかにその連携が密であったことも確かである。

⁵ 政令市ならびに被災地と災害協定を結んでいた市区町村をトリートメントグループとし、それと同規模の協定を結んでいない市区町村をコントロールグループとして、それぞれ110、合計220市区町村を対象としたもの。回答は124(回答率56.4%)。

あろう（馬場ほか 2012）。

しかし他方で、マッチングを定めた後の対応は各県に委ねられ、そこには大きなばらつきがあったこと、そこでも情報共有を行いながら、場合によってはマッチングの見直しなどの再調整を行う必要があったのではないかという指摘もなされている（林ほか 2012）。

後方支援拠点とカウンターパート方式以外の自主的支援についての研究としては、山形県上山市による名取市への支援を詳述した山田（2012）や、杉並区、群馬県東吾妻町、小千谷市、名寄市が「自治体スクラム支援会議」を組織し、連携して南相馬市を支援したケースを分析した井口（2012）がある。このどちらにおいても、現行の法制度に置いて、基礎自治体間の連携が明確に位置づけられていないことが課題として析出されている。たとえば災害対策基本法では、災害対策を基礎自治体の責務としているが、災害救助法では、国の法定受託事務として都道府県が救助を行うことから、市区町村長の役割は補助的なものになっている。このため、基礎自治体間で連携をした場合にも国からの財政的援助が直接は行われぬ。求償を被災地自治体が行うことで特別地方交付税の支払いを受けることとなるが、その事務処理は煩雑であり、被災地自治体の負担を増していることが指摘されている。

さらに、三つの支援形態を通じて共通する問題点として、つぎの二点が指摘されている。一つは、支援を受ける側の受け入れ体制の問題である。支援を受け入れる側の体制が不十分なために、物資や人的資源を受け入れながらも、それをうまく配分できないケースが散見された。阪本・矢守（2012）による宮城県の受け入れ調整の実態分析においては、宮城県派遣が把握している応援ニーズの提供は速やかだったものの、被災市町からの応援ニーズの組み上げに困難をきたしていたため、支援側が独自に被災ニーズの把握に努めた。しかしそうして、それぞれの支援自治体が把握したニーズを集約し、さらに提供されている支援を全体として把握することはできなかったのである。応援が特定の池沼に集中しているのではないかという懸念などから、応援に入っている 16 都県の連絡調整会議が行われるなどしたが、それでも十分な調整には至っていない実態が描かれている。

こうしたことから、「受援力」という言葉が生み出され、その涵養が検討課題とされるに至っている⁶。本荘・立木（2013）による各地に派遣された神戸市職員を対象としたアンケート調査の分析は、支援する側の準備や訓練、情報収集や運用などと並んで、支援を受け

⁶ 中央防災会議の「地方都市における地震防災のあり方に関する専門調査会」報告（2012年3月）などで提言がなされている。ただし、受援力とは自治体間の相互支援のみならず、ボランティアなどサードセクターや民間企業の支援を受け入れる体制整備も含む、あるいはむしろそちらを中心に用いられる概念である。たとえば、内閣府のパンフレット「地域の『受援力』を高めるために」

（<http://www.bousai.go.jp/kyoiku/pdf/juenryoku.pdf>）においても、この概念はボランティア活動の受け入れに限定されて用いられている。自治体間支援の受け入れ体制整備に関しては、『都市政策』（神戸都市問題研究所）151号の特集や、神谷秀之・桜井誠一『自治体連携と受援力』（公人の友社、2013年）がある。ただし筆者はいずれも未見である。

入れる側の準備や受け入れ体制、環境整備などが、支援の効果についての評価を左右することを明らかにしている。

もう一つは、支援の持続性という課題である。未曾有の災害をもたらした東日本大震災だけに、復旧、復興期間が長期におよぶこととなり、支援を要する期間もこれまでになく長期のものとなった。そうした中で、発災から1年を過ぎる頃には、派遣要請数を満たせない状況が生じた（林ほか 2012）。「喉元過ぎれば熱さを忘れる」の譬えの通り、災害は発災後に強い関心を集めるものの、しばらくするとそれは忘れられがちである。支援についても同様の問題が生じがちなのであり、いかにしてそうした課題に取り組み、ローテーションなどを構築して息の長い支援を提供するかが課題となっているのである。

これら二つの課題を解決していくためにも、どのタイミングで、どの程度の規模の支援が実際に行われたのかを把握することが重要であるが、上述した通り、実際の現場においてそうした情報を整理しておくことは不可能であった。阪本・矢守（2012: 395）は宮城県についてそうしたデータを提示している貴重な研究でもある。他の被災県についてもこうしたデータを収集するとともに、支援の実態が応援ニーズとどの程度合致していたのかなど、更なる分析が今後の課題となるであろう。

表 3 宮城県および県内市町に対する支援職員数の推移

市町	応援職員数(名)					
	4月10日	5月10日	6月15日	7月13日	8月10日	9月7日
仙台市	91	25	4	0	8	8
石巻市	150	168	85	81	89	39
塩釜市	12	10	8	8	8	0
岩沼市	8	32	0	1	1	1
気仙沼市	84	60	49	42	33	30
名取市	3	2	0	1	1	1
多賀城市	0	46	27	22	5	0
東松島市	15	20	20	20	19	19
女川町	36	29	20	17	11	9
山元町	14	12	2	8	14	7
七ヶ浜町	0	0	0	0	0	0
巨理町	6	6	0	0	0	0
南三陸町	71	63	52	42	38	17
大河原町	6	0	0	0	0	0
栗原市	7	0	0	0	0	0
県内全域	13	20	69	5	0	0
県庁	37	31	38	28	25	9
小計	553	524	374	275	252	140

出典) 阪本・矢守 2012: 395.

の連携のためには、日常的にこれらとの協働の経験を積み重ねることが重要であるとともに、災害対応における情報収集などの業務を標準化し、外部からの可視性を高めることが必要になる（越山 2005）。こうした課題は、自治体の業務遂行のあり方が、それぞれの組織固有の文脈的知識を必要とする形態となっていることについて、その功罪を考えていくことにもつながっていくであろう（曾我 2013）。

第二に、要請に基づくプル型と被災地による費用負担という原則は、実際には守られていない。支援を要請することが費用負担と結びつくことを躊躇する被災地自治体は要請を過小にするインセンティブをもつ。他方、支援を行う側は費用を自ら負担することを覚悟しなければいけないため、やはり支援が過小になりがちである。そうした負担を背負うことができる大規模自治体のみが支援を行うという傾向が見られる。

大規模な災害を前にして、できるだけの支援をしたいというのは人情だとしても、そこには費用負担が伴うこともまた不可避である。こうした事態を前にして、金銭の話をしている場合ではないという主張は心情的には分からないではないが、しかし、あるいは、だからこそ、費用負担の仕組みを整えておくことは重要である。そして自治体による財政である以上、そこにはアカウントビリティが伴わなければならない。緊急時ということで首長の判断で支援は決定され、その費用負担も決定されることが、これまでの実態だったが、やはりそこにも住民の同意がある方が望ましい。自治体スクラム支援会議を結んだ自治体では、相互支援の場合の費用負担について、条例で定めていくことが模索されているという（井口 2012）。こうした例は一つのありうる方向であろう⁸。

さらにいえば、一つの自治体を超えるような自然災害において生じる費用については、そうしたリスクに対する保険を用意しておくという発想が必要になってくるだろう。ここでは、自治体の共同基金の創設、中央政府による負担、それぞれの自治体が民間保険を利用することなど様々な選択肢を考えることができる。自治体財政が緊縮化していく中で、財政運営全般に対して発生しうるリスクに対して、どのように保険機能を持たせるかという点で、地方交付税のあり方全体の見直しにも結びつく課題がそこには提示されているように思う。

また、プル型の前提をおく限り、被災市町村の応援ニーズをボトムアップ方式で汲み取り、提供されうる応援とのマッチングを行う作業も当該都道府県が行うこととなる。しかしこうした方式は、被災した自治体が自治体としての機能を喪失すれば全く機能しなくな

への備えを損ねる可能性も視野に入れた上で、今後の相互支援のあり方が検討されるべきである。

⁸ 陸前高田市を「丸ごと支援」している名古屋市では、発災後約1年間の支援費用の総計は4億5千万円に達するという。職員派遣を通じて、震災対応を実地で学ぶという効果を狙っているという。「税金をつぎ込むには、市民の理解が大前提」（市総合調整室）という考えから、市では、丸ごと支援の賛否を問うモニターアンケートの実施や、市民報告会において、修学旅行に行けなかった陸前高田市の中学生を名古屋市に招待する事業、被災企業を支える産業支援プロジェクトの紹介を行っているという（『河北新報』2012年3月26日）。

ることは、これまでの経験から明らかであるように思える。したがって、実際にはプッシュ型で支援を行い、支援ニーズの汲み取りもまた支援側が行うようになっている。それでも前提としてプル型がおかれているため、たとえばそうした支援側が組み上げたニーズの共有化などが十分に行われていないという問題が残っている。むしろ、ニーズの汲み取りを行い、それらをお互いに共有していくことまでを含めて、支援を行う側に求めていくということが必要になるよう思える。

第三に、相互支援協定を結ぶ際、どの自治体を相手方として選ぶかの問題がある。ここでは、相手方に対する信頼性が一方では必要となる。信頼関係は一朝一夕にして構築されるものではなく、日常的な関係が必要となる。職員交流や相互派遣に加え、普段からの住民を含めた交流の深さこそが、非常時に生きるのである（山田 2012）。こうした交流は隣接した自治体の間で多く生まれる。したがって、災害援助協定が近隣の市区町村同士によるものが大半であることは不思議ではない。しかし、広域災害の場合、近隣の自治体と協定を結んだのでは、自分を助けてくれるはずのパートナーもまた被災しているということが多い。こうした場合にはある程度距離が離れたところに立地している自治体が頼りである。ところが、そこには普段から築き上げてきた信頼関係は存在しない。信頼関係といざというときのバックアップという二つの相互支援に対する要請は、両立しがたい要請なのである。

こうしたトレードオフを乗り越えるために、姉妹都市同士など、災害対応とは別の理由に基づく自治体間連携を生かしていくことは、確かに一つの方策ではある。しかしそこで災害時の相互援助が明確に意識されない限り、支援はアドホックなものとなり、十分な成果を期待できるかは心許ない。また、姉妹都市としては適切なパートナーであっても、物理的な距離や自治体の規模などの観点から、災害援助のパートナーとしては不十分なこともある。姉妹都市を中核としつつ、それ以外も含めて、距離の離れた相互援助のパートナーづくりが課題なのである。

となると、事前の協定に基づくことなく、災害ごとにそれぞれの自治体が支援を行っていくということが、もう一つの選択肢としてあり得る。一つ一つの災害ごとに、その規模は異なり、どこからの支援を当てにできるのか、どのような支援が必要になるかは、事前に定めがたいことを考えると、これもまた、ありうる一つの方策のように思える。計画的な対応が難しい場合に、個々がそれぞれに活動するところから自生的な秩序が生まれてくるという発想がその根底にあるだろう（ハイエク 1986-87）。

実際に、東日本大震災においては、事前の協定に基づくものよりも、様々な理由に基づいて、各地の自治体が支援を行うことで、このような自生的秩序の発生が期待されるような事態となった。事前協定などが余り機能しないことにより、意図せざる形で自生的秩序への道が開かれたのである。

しかし、そこに自生的秩序と呼べるものが本当に生まれたかと問われれば、筆者は懐疑的にならざるを得ない。支援を行った自治体は懸命に幅広い支援活動を行った。多くの被災地が存在しているとき、できるだけ多くのところに手をさしのべようとするのは当然でもあろう。それぞれの支援自治体がそのように考えた結果は、一つの受け入れ自治体に数十の自治体から派遣された職員が存在しつつ、それぞれの支援自治体からはやはり複数の、とりわけ政令市のような大規模自治体であれば十を超える自治体への派遣を行うという状態である。そのことは、明治大学危機管理研究センター（2012）による被災自治体ごとに受け入れた支援自治体の一覧を見ても分かる（表 4）。いわば一つ一つの支援自治体は、広く薄く、支援を行っていき、それが受け入れ自治体の側では複数折り重なっているような状態であったといえる。

複数の自治体からの支援が重なっている状態は非効率だといいたいのではない。支援を必要としているところが支援を受けられないということよりは、重複が生じている状態の方が、災害の救援とりわけ人命救助を行うような局面においては、まだましなことであろう。しかし、もう少し長期的な自治体職員の人的支援において、広く薄い派遣が折り重なる状態とは、すなわち、それら派遣されてきた職員間に指揮命令系統は存在していないということでもある。これに対して、特定の自治体が厚い支援を一つの自治体に行う場合、組織だった活動が可能となるだろう。また、支援の持続可能性という問題が指摘されていることについても触れた。こうした問題を解消するためにも、薄く広い支援をそれぞれの自治体が行うことの非効率性は改善すべきところがあるように思える。

完全に計画された経済活動が夢物語であると同時に、完全な自由市場という自生的秩序がありえないのと同様、震災への対応においても可能な限りの用意をしつつ、残る部分を自生的秩序の形成に委ねるところが妥当なのではないか。それがここまでの検討から筆者が導いた暫定的な結論である。

表 4 被災自治体ごとの支援を受けた自治体

被災県	被災自治体	支援自治体
福島県		福井市、富山市、新潟市、春日部市、広島市、さいたま市、福岡市、板橋区、所沢市、横浜市、福山市、豊中市、久留米市、杉並区、春日井市、岡崎市、大阪市
	福島市	新潟市、熊谷市、一宮市、鳥取市、上越市、伊勢崎市、荒川区、北九州市
	いわき市	前橋市、明石市、豊橋市、太田市、豊田市、沼津市、宮崎市、熊谷市、鳥取市、松本市、岐阜市、広島市、上越市、上越市、長野市、東大阪市、大分市、大田区、福岡市、旭川市、世田谷区、北九州市、倉敷市、久留米市、大阪市
	郡山市	前橋市、太田市、豊田市、呉市、熊谷市、鳥取市、岐阜市、上越市、東大阪市、旭川市、北九州市、奈良市、倉敷市、久留米市、大阪市
	田村市	富山市、熊谷市、上越市
	相馬市	前橋市、つくば市、新潟市、大和市、熊谷市、鳥取市、鳥取市、岐阜市、秋田市、広島市、上越市、福岡市、長岡市、加古川市
	二本松市	上越市、長岡市、越谷市、世田谷区
	須賀川市	上越市
	檜葉町	新潟市、新宿区、熊谷市、上越市、荒川区
	浪江町	新潟市、練馬区、新宿区、品川区、上越市、中野区
	伊達市	上越市
	大熊町	上越市、板橋区、大阪市
	双葉郡	板橋区
	双葉町	練馬区、熊谷市、春日部市、上越市、埼玉県草加市、倉敷市、中野区
	本宮市	熊谷市
	新地町	松山市、熊谷市
	三春町	上越市
	広野町	練馬区、品川区、上越市、荒川区、大田区、中野区
	玉川村	広島市
	富岡町	明石市、新潟市、品川区、上越市、越谷市
	南相馬市	太田市、福井市、沼津市、熊谷市、上越市、伊勢崎市、越谷市、大阪市
	会津若松市	福井市、熊谷市、広島市、長岡市、大阪市
	行方市	広島市
	白河市	広島市、板橋区、世田谷区
	喜多方市	広島市
	会津美里町	広島市
猪苗代町	広島市	
飯館村	高崎市、大和市、松本市	
茨城県		福井市、越谷市、所沢市、横浜市、春日井市
	茨木町	前橋市、高崎市、大阪市
	水戸市	前橋市、高崎市、明石市、太田市、川口市、沼津市、甲府市、大和市、熊谷市、一宮市、鳥取市、松本市、茨木市、八尾市、上越市、厚木市、長岡市、埼玉県草加市、枚方市、所沢市、加
	大洗町	高崎市
	ひたちなか市	高崎市、熊谷市、伊勢崎市、長岡市
	北茨城市	明石市、つくば市、水戸市、北九州市
	潮来市	荒川区
	結城市	福井市
	那珂市	厚木市
	かすみがうら市	板橋区
	行方市	北九州市
	高萩市	北九州市
常陸大宮市	大阪市	
千葉県		福井市、所沢市、横浜市
	浦安市	高崎市
栃木県		横浜市
	矢板市	豊田市、さいたま市
	那須市	さいたま市
	宇都宮市	上越市
青森県	八戸市	松本市、伊勢崎市、世田谷区
山形県		豊中市
群馬県		杉並区
新潟県	新潟市	杉並区
その他		つくば市、世田谷区

被災県	被災自治体	支援自治体
岩手県		福井市、一宮市、岐阜市、さいたま市、福岡市、所沢市、高槻市、横浜市、加古川市、福山市、豊中市、杉並区、春日井市、大阪市
	大船渡市	函館市、松本市、茨木市、秋田市、上越市、盛岡市、長野市、厚木市、東大阪市、板橋区、越谷市、倉敷市、久留米市、大阪市
	釜石市	豊橋市、沼津市、水戸市、松山市、北区、富山市、大和市、文京区、鳥取市、岐阜市、秋田市、広島市、盛岡市、長野市、厚木市、荒川区、大分市、旭川市、北九州市、大阪市
	山田町	静岡市、沼津市、秋田市、盛岡市
	滝沢村	水戸市
	宮古市	つくば市、沼津市、練馬区、新宿区、秋田市、品川区、八尾市、上越市、盛岡市、荒川区、下関市、埼玉県草加市、世田谷区、枚方市、大阪市
	陸前高田市	高崎市、明石市、福井市、函館市、大和市、神戸市、宮崎市、熊谷市、松本市、八尾市、盛岡市、東大阪市、埼玉県草加市、北九州市、枚方市、奈良市、倉敷市、大阪市
	北上市	秋田市、八尾市
	花巻市	広島市、平塚市
	遠野市	越谷市、埼玉県草加市、倉敷市
	三陸町	荒川区
	岩泉市	大阪市
	住田町	大阪市
	田野畑村	盛岡市
	久慈市	函館市、盛岡市
	大槌町	明石市、太田市、豊田市、沼津市、大和市、神戸市、宮崎市、茨木市、岐阜市、八尾市、盛岡市、東大阪市、枚方市、倉敷市、大阪市
	盛岡市	前橋市、豊田市、岐阜市、広島市、長野市、大分市、旭川市、北九州市、大阪市
宮城県		福井市、函館市、宮崎市、一宮市、岐阜市、品川区、さいたま市、板橋区、旭川市、所沢市、高槻市、横浜市、加古川市、福山市、豊中市、杉並区、春日井市、大阪市、前橋市
	石巻市	明石市、佐世保市、太田市、福井市、静岡市、松山市、甲府市、富山市、新潟市、大和市、文京区、神戸市、練馬区、呉市、新宿区、熊谷市、鳥取市、松本市、岐阜市、春日部市、秋田市、広島市、上越市、平塚市、厚木市、東大阪市、荒川区、福岡市、板橋区、長岡市、旭川市、埼玉県草加市、世田谷区、北九州市、倉敷市、中野区、大阪市
	塩釜市	明石市、福井市、豊田市、神戸市、鳥取市、岐阜市、長野市、倉敷市
	気仙沼市	明石市、静岡市、松山市、北区、甲府市、富山市、文京区、呉市、新宿区、宮崎市、岐阜市、秋田市、品川区、八尾市、上越市、伊勢崎市、荒川区、大田区、福岡市、板橋区、旭川市、埼玉県草加市、北九州市、奈良市、倉敷市、中野区、大阪市
	仙台市	高崎市、明石市、福井市、豊田市、静岡市、沼津市、松山市、北区、新潟市、大和市、文京区、神戸市、新宿区、熊谷市、鳥取市、茨木市、秋田市、品川区、広島市、上越市、伊勢崎市、長野市、東大阪市、荒川区、大田区、福岡市、板橋区、長岡市、旭川市、世田谷区、北九州市、倉敷市、中野区、大阪市
	仙台市若葉区	豊橋市
	多賀城市	高崎市、明石市、太田市、大和市、呉市、熊谷市、秋田市、伊勢崎市、長野市、旭川市、奈良市、倉敷市
	大崎市	新潟市、広島市、荒川区、福岡市、旭川市
	岩沼市	松本市、世田谷区、北九州市、中野区、大阪市
	登米市	松本市、品川区、厚木市
	名取市	高崎市、太田市、富山市、新潟市、神戸市、練馬区、呉市、熊谷市、秋田市、広島市、長野市、長岡市、世田谷区、北九州市、倉敷市
	女川町	高崎市、太田市、練馬区、秋田市、上越市、伊勢崎市、埼玉県草加市、中野区
	南三陸町	明石市、豊橋市、福井市、水戸市、松山市、富山市、文京区、神戸市、新宿区、秋田市、品川区、広島市、大分市、大田区、世田谷区、北九州市、大阪市
	山元町	明石市、豊橋市、豊田市、沼津市、松山市、新潟市、神戸市、宮崎市、品川区、上越市、大田区、福岡市、北九州市
	利府町	岐阜市
	松島市	荒川区、大田区、倉敷市
	東松島市	福井市、沼津市、上越市、大田区、板橋区、長岡市、越谷市、中野区
	松島町	荒川区、大阪市
	桶谷町	富山市
	大和町	秋田市、大和市
	美里町	秋田市
	七ヶ浜町	静岡市、熊谷市、上越市、長野市、中野区
栗原市	福井市、豊田市、富山市、熊谷市、長岡市、大阪市	
亘理町	豊橋市、豊田市、新潟市、練馬区、新宿区、岐阜市、厚木市、福岡市、長岡市、北九州市、中	

出典) 明治大学危機管理研究センター 2012: 29-30。

《参考文献》

- 井口順司. 2012. 「災害対応における基礎自治体間による連携支援：自治体スクラム支援会議による取組」『都市政策研究』（首都大学東京）6： 113-130.
- 越山健治. 2005. 「広域災害を視野に入れた連携体制の構築」『DRI 調査研究レポート』第6巻（地域社会の防災力の向上を目指した自治体の防災力向上を目指した自治体の防災プログラム開発と普及）.
- 阪本真由美・矢守克也. 2012. 「広域災害における自治体間の応援調整に関する研究：東日本大震災の経験より」『地域安全学会論文集』18： 391-400.
- 曾我謙悟. 2013. 『行政学』有斐閣.
- ハイエク, F. A. （気賀健三・古賀勝次郎訳）1986-1987. 『ハイエク全集 5, 6, 7 自由の条件』春秋社（F. A. Hayek. 1960. *The Constitution of Liberty*. University of Chicago Press）.
- 馬場健司・金振・青木一益. 2012. 「地域における広域連携の形成過程にみるアクターの役割：関西広域連合および東北のグランドデザイン形成のケースステディ」電力中央研究所『研究報告：Y11035』.
- 林信濃・渡部厚志・釣田いずみ・ロバート・デイビット・キップ・森秀行. 2012. 「災害に対するレジリエンス（対応力）再考：東日本大震災における自治体連携の活用」IGES Policy Report No. 2012-01（日本語概要版）『持続可能な社会の構築に向けて：東日本大震災の経験から』.
- 福本弘. 2013. 「災害時における自治体による被災地支援のあり方について：市区町村間災害時相互援助協定締結の有効性の検証から」政策研究大学院院修士論文.
- 船木伸江・河田恵昭・矢守克也. 2006. 「大規模災害時における都道府県の広域支援に関する研究：新潟県中越地震の事例から」『自然災害科学』25(3)： 329-349.
- 船木伸江・河田恵昭・矢守克也. 2007. 「大規模災害時の相互支援の費用負担に関する研究：新潟県中越地震を事例に」『減災』2： 128-133.
- 本莊雄一・立木茂雄. 2013. 「東日本大震災における自治体間協力の「総合的な支援力」の検証：神戸市派遣職員の事例から」『地域安全学会論文集』19： 1-10.
- 明治大学危機管理研究センター. 2012. 『防災・危機管理施策に関するアンケート調査 担当課アンケート』
http://www.kisc.meiji.ac.jp/~crisishp/ja/pdf/2012/questionnaire-in_charge.pdf
- 山田浩久. 2012. 「自治体間の交流事業が災害救援活動に果たす役割」『山形大学紀要（人文科学）』17(3)： 71-90.
- 渡辺千明・岡田成幸. 2004. 「全国自治体による激震被災地への支援のあり方（1）阪神淡路大震災における実態調査と要因分析」『自然災害科学』23(1)： 65-77.

② 関西広域連合の設立経緯：その分析に向けての整理と検討

善教 将大（東北大学）

1. はじめに

関西広域連合の設立経緯については、既にいくつかの論文などにてまとめられている¹。ゆえに、どのような経緯で設立に至ったのかについては、相当程度明らかになっていると言ってよい。また、そこでの問題や課題などについても検討されており、特に道州制との比較に関する論稿は多い²。しかしながら、なぜ道州制ではなく関西広域連合となったのかという問いに対する、広域的な処理を必要とする行政機関が必要だから、あるいは、さらなる地方分権を進めるための試金石になりうるから、という回答は、それほど説得的ではない。関西広域連合の設立は、様々な利害関係者が織り成す政治過程の帰結として理解されなければならないだろう。

そこで以下では、関西広域連合の設立過程について、関係者へのインタビューや、新聞記事などをもとに整理し、何が設立に向けての起点となったのかについて考察する。その際、注目するのは、2007年の関西広域機構分権改革推進本部の設置である。これが、関西広域連合が設立されるに至る、大きなきっかけとなったと考える。ゆえに、関西広域連合の設立経緯の政治過程について分析するには、分権改革推進本部、あるいはそこでの議論に至るまでの経緯について、詳細に見ていく必要がある。この点を明らかにすることが、以下の記述の目的である。

2. 広域連合案の提唱と「関西分権改革研究会」の設立

関西広域連合の原型は、関西経済連合会（以下「関経連」と省略）の「国と地方の制度改革に関する提言：府県共同体と地方庁（1989年6月）」にあると考えられる。関経連は府県合併、道州制、地方庁構想など、それまでも様々な府県統合案を提唱してきたが、1989年時の提言は、従来の地方庁に重点をおきつつも、権限移譲の受け皿としての「府県共同体」を創設すべきであることが記されたという点で、これまでのものとは異なるものであった。以降、関経連の提言は、そのほとんどが従来の府県統合案から現行の二層制を堅持しつつ、いかにして広域的な組織ないしは団体を創設するか、という方向へと変化してい

¹ 村上芳夫「関西広域連合の成立と大都市圏行政」『都市問題』Vol.102、2011年；吉本誠「関西広域連合について」『法と政治』62巻2号、2011年；中塚則男「関西広域連合の経緯と展望」『ノモス』第29号、2011年など。

² ただし、広域連合設立に至る重要なきっかけとしては、第23次地方制度調査会にて提出された成田頼明氏の私案が重要である。なお、この私案と同様の議論を展開しているという意味で、成田頼明「首都圏・東京圏の広域自治体の形成にむけて」東京都知事本部『首都圏の広域行政：広域連携の必要性を考える』2003年、5-11頁もあわせて参照のこと。

く³。

いわゆる自治体の広域化は、基礎自治体レベルでは2000年前後から市町村合併という形で本格化することになる。しかし、その一方の府県レベルの広域化については、1950年代より提言や議論こそ多々見受けられるものの、遅々として進まなかった。都道府県連合制度の案も、第23次地方制度調査会の答申に盛り込まれ、1994年の地方自治法改正という形で創設されたが、その制度改正をもって、府県レベルの連合体創設に向けての動きが本格化したわけではなかった。

関西広域連合発足に向けての動きが具体化するのには、2003年2月、関経連が「地方の自立と自己責任を確立する関西モデルの提案」を示してからである。上述の通り、関経連は既に1989年に発表した提言の時点で、道州制とは異なる府県連合の可能性について言及していた。その背景には、実現させることが困難な道州制を目指すよりも、まずは実現可能な広域連合から、府県レベルの広域化を進めていくべきだとする、井上義國氏（元ダイキン工業副社長、副会長）と栗山和郎氏（株式会社けいはんな社長）の意図があったとされる⁴。その意味で、それまで府県の統廃合ないしは道州制を強調してきた経済界側が、道州制などを拒絶する府県側の意図をくみ取り、いわば折衷案としての広域連合案を提示したことが、関西広域連合発足に向けての第一歩となったといえる。

井上氏と栗山氏は、2003年度末から、関西広域連合の設立に向けての動きを本格化させるために、近畿圏内の各府県知事を廻り、同年7月に「関西分権改革研究会」が立ちあげられる。ただし、自治体側（知事）は、財界から提示された案に対して、依然として否定的な見解を示した。というのも、財界側はこの時点においては、府県連合は道州制を前提とすること、地方交付税を廃止することなどが主張されていたためである⁵。関西には、財界と自治体が共同する素地が既にあり、研究会の発足という点では問題はなかった。しかし、メリット・デメリットといった「入口論」に終始し、広域連合設立に向けての合意が形成されているわけではなかった⁶。

関西分権改革研究会が立ちあげられて以降、自治体（府県）と関経連は、府県レベルの自治体の広域化について、協議を重ねていく。以下の表は、その動きについて整理し、まとめたものである。

³ 関経連の『『地方庁』構想に関する研究報告書（1982年8月）』では、市町村数を大幅に減らし、地方庁を国の行政機関として設置することが主張されているが、「都道府県連合制度に関する提言：都道府県連合（1991年11月）」では都道府県連合制度および市町村連合制度の創設について言及されている。

⁴ 栗山和郎「関西広域連合はこうして生まれた<前編>」『イグザミナ』No. 282、2011年、29頁。

⁵ 中塚則男「関西広域連合は中央集権型道州制つぶしだった<前編>」『イグザミナ』No.284、2011年、43-44頁。

⁶ ひょうご震災記念21世紀研究機構「災害時の広域連携支援の役割の考察」平成24年度第1回研究会（2012年5月17日開催）における中塚則男氏による解説より。

表：関西広域連合設立に向けての動き（2004～2005）

年月日	内容
2004年2月6日	第42回関西財界セミナー（関西経済連合会・関西経済同友会主催）にて、広域連合制度を活用した「関西州」の創設にむけて改革を急ぐことを確認
2005年1月1日	福井・三重・徳島各県を含む2府7県と大阪・京都・神戸3市の12自治体でつくる関西分権改革研究会が、広域自治組織「関西広域連合」を設立する案を発表（「分権改革における関西のあり方」）
2005年4月5日	関西経済連合会が2005年度事業計画で、関西広域連合の実現に向けて「関西分権改革推進委員会」の設置を発表
2005年4月14日	関西分権改革推進委員会の初会合が開催される。また、この時広域連合による移管の効率化について調査することを確認

注）『朝日新聞（大阪版）』2005年1月12日、4月6日、4月15日付朝刊より作成。

関西分権改革研究会の成果は、2005年1月に「分権改革における関西のあり方」としてまとめられる。その際、「有力な手段として広域連合方式を積極的に検討すべき」（報告書、31頁）であることが述べられ、広域連合を組織する組織、事務、国からの権限移譲、財源、議会などについて、試案が提示される。ただし発足の時期は明記されなかった⁷。そして、広域連合などについてさらに検討するために、関西分権改革推進委員会が立ちあげられる（2005年4月）。協議の成果は、2006年6月に「関西広域連合のあり方に関する提案」としてまとめられ、「地方分権体制の実現に向けての行動の第一歩として…（中略）…「関西広域連合」（仮称）を設置することが有力な手段になる」（8頁）ことが記されるに至る。ただし、「関西広域連合の設置の可否を決定するのは関係自治体の長や議会の役割である。…（中略）…また、関西広域連合の設置にいたるまでには、さらに詳細に検討しなければならない課題も残されている」とも記されていた。関西広域連合の設立に対して、自治体側は慎重な姿勢を崩していなかった。

3. 転換点としての関西広域機構分権改革推進本部の設置

「関西広域連合のあり方に関する提案」が発表された翌月（2006年7月）に、関西分権改革推進協議会が設置される。同年9月に初会合が開催され、その時、国から地方へ権限移譲の受け皿となる関西広域連合のあり方について1年以内に結論を出すことが確認されることとなった⁸。しかし、関西広域連合の実現に向けての合意が、この協議会の中で得られたわけではなかった。

その後、関西分権改革推進協議会の総会において、既存の官民による7つ団体と、同協議会を統合した新しい1つの組織を7月1日に発足することが発表される。この組織が関西広域機構（KU：Organization of Kansai Unity）であり、また、広域連合についての協

⁷ 『広域連合の処理する事務』として何をとりあげるかを検討した後、必要な準備期間を見込んで発足の時期を決めればよい」（36頁）と記されるにとどまった。

⁸ 『読売新聞（大阪版）』2006年9月19日付朝刊。

議を進めるための「分権改革推進本部」もあわせて設置されることになった⁹。

この分権改革推進本部は、本部長を秋山喜久氏（関西電力相談役）、副本部長を井戸敏三兵庫県知事とする組織であり、さらに府県や政令市の知事・市長と財界のトップなども本部のメンバーとなっている。自治体の首長がコアなメンバーとなる協議会の設置はこれが初であり¹⁰、この時から、関西広域連合設立に向けての「政治過程」がさらに本格化していく。

分権改革推進本部の設置の動きは、2007年2月あるいは3月頃から進められていた。この時、分権改革推進のためのリーダーシップをとってくれないかと、財界から井戸知事に対して打診が既になされていた¹¹。その後、再び財界（関経連）から、今度は分権改革本部の副部長になってくれという打診がなされた。その直後、井戸知事は2人の副知事や担当部長等を知事室に召集し、この件について検討した。この時、関西広域連合の実現に向けて本格的に取り組むこと、また、井戸知事がリーダーシップを発揮して、広域連合の可否について結論を出すことが、ようやく定まった¹²。

広域連合設立に向けての基本合意は、2008年7月30日に開催された、第3回分権改革推進本部会会議において得られた。この時、「関西広域連合（仮称）の設立に向けて（骨子案）」が示され、首長間での合意が得られたわけである。ただし、滋賀県など、依然として設立に消極的な自治体もあり、また、福井県と三重県については、この時点で参加を見合わせている。しかし、この時、関西広域連合設立に向けての「決定」が行われたと考えてよいだろう¹³。以下、第1回から第3回までの会議の流れについて、整理していく。

2007年10月22日、第1回分権改革推進本部会会議が開催された。そこでの重要な点としては、申し合わせの中に「早急に、実現可能な広域連合案の合意をめざして」という文言が入れられたことである。同年6月15日に開催された関西分権改革推進協議会第2回総会では「広域自治組織のあり方について、早期に結論を得るように努力する」と記されたのみであり、その意味でも、分権改革推進本部の設置と、そこでの議論が重要だったといえる。

分権改革推進本部会会議は、幹事会からの報告を受けた後に、知事・首長等が議論するという形式であった。幹事会の幹事長は中塚則男氏（現関西広域連合事務局長）であり、そこでは広域連合を設立することを仮定した「広域連合[仮称]の検討について(たたき台)」が資料として配布されている。そこには、これまで、入口論に終始してきた議論に終止符

⁹ なお、KUは2011年9月末をもって解散しており、それまで行ってきた広域事業は、大阪湾ベイエリア開発推進機構に移管されている。

¹⁰ 換言すれば、それまでは副市長や副知事などが、協議会のメンバーとなっていた。

¹¹ 中塚則男、同上、45頁。

¹² 中塚則男、同上、46頁。

¹³ 正式には、2009年3月に開催された第4回分権改革推進本部会会議にて、関西広域連合設立に向けての合意が得られた。

を打とうとする幹事会側の意図もあった¹⁴。

そして2008年3月27日に、第2回分権改革推進本部会議が開催された。資料としては「関西広域連合(仮称)第1次骨格案」および「(参考)第1フェーズで処理する事務の概要」が配布されている。関西広域連合がどのような事務を、どのようなスケジュールで行うのかを記す資料だといえる。この時、まだいくつかの自治体からは異論があったものの、申し合わせとして、「次回本部会議において、それぞれの事務毎に、広域連合で処理することが適当であると判断する府県、政令市が参加することを前提として、「関西広域連合(仮称)」の設置に関する基本合意を行い」という文言が入れられた。そして、第3回会議において、上記の通り、基本合意が得られ、2010年12月に設立されるまで、細かな事務等についての調整が行われていくことになるのである。

4. 考察と課題：結びにかえて

以上より、関西広域連合設立に向けての起点となったのは、2006年7月の、関西広域機構分権改革推進本部の設置であったと考えられる。井戸知事が副本部長になったことで、関西広域連合の設立が、具体的な政治的争点として、議論の俎上にのせられることとなった。広域連合を設立するかは、結局のところ、決定する主体である政治の側が、それをどう判断するのかによって左右される。首長が推進本部の構成メンバーとして、また、自治体の首長が副本部長という中核となる役職についたことで、関西広域連合設立に向けての動きは加速した。

くわえて、井戸知事が副本部長となり、自治体間の調整を行うことには、次に述べる「利点」があったようにも思われる。それは、端的には道州制と広域連合を明確に区別したことである。井戸知事は、道州制への移行は、地方分権化を進めるものではなく、さらなる中央集権化を加速するものだという見解をとっており¹⁵、関西広域連合の設立は、後の道州制を見据えたものではないことをしきりに主張していた。そのような井戸知事が本部長になっていたことで、道州制に否定的な首長から、広域連合設立への賛同を得ることができたのではないだろうか。

もちろん、2007年10月から2008年7月の基本合意に至るまで、あるいはそれ以降の本格的な合意形成までに、自治体関係者を中心とする様々な政治的対立が見られるようになる。本稿は、紙幅の都合上、これらについてはほとんど検討できていない。関西広域連合

¹⁴ 中塚氏は以下のように語る。「われわれ(幹事会)の仕事は実現可能な案を作ることだと言い続けて入口論を封殺した。どんな事務をやったらいちばん意味があるのかを議論しよう。この申し合わせを境にやっと路線が引け、本格的な議論がはじまった」。中塚則男「関西広域連合は中央集権型道州制つぶしだった<後編>」『イグザミナ』No.285、2011年、45頁。

¹⁵ たとえば、井戸敏三「日経グローバルセミナー2011年4月定例会 関西広域連合が目指すもの：分権が果たす役割と可能性」『日経グローバル』173号、2011年、などを参照のこと。

の政治過程について理解するには、この間行われた様々な議論を見るのが有益だと考える。次年度においては、この点についてさらなる調査・研究を進めていく予定である。

③ 東日本大震災の被災地支援における府県と市町村との調整問題

北村 亘（大阪大学）

1. はじめに

本稿は、2011年3月の東日本大震災直後の市の被災地支援に焦点を当てて、県と市との被災地支援での調整について考察する。

被災地支援のあり方を議論する際、府県に焦点を当てるのが一般的である。特に、広域災害支援のあり方を考える場合、東日本大震災の発災直後に関西広域連合の打ち出した「カウンターパート」方式が大きな関心を集めている。カウンターパート方式とは、大阪府と和歌山県が岩手県に、兵庫県、徳島県、鳥取県が宮城県に、京都府と滋賀県が福島県に支援物資の提供や応援要員の派遣、避難者の受け入れなどを分担して行うというものである。関西広域連合の中で広域防災を担っていた兵庫県のイニシアティブで『東北地方太平洋沖地震支援対策にかかる関西広域連合からの緊急声明』（2011年3月13日）で打ち出されたことから、カウンターパート方式は、阪神淡路大震災の経験を踏まえた迅速性と支援の一極集中の阻止のための措置として評価されたわけである。

しかし、実際に給水車、消防車、そして医師や保健師などを多く抱えているのは府県ではなく市町村である。カウンターパート方式、そして広域的な災害に対する支援のあり方を考える際に、行政事務における実働部隊をもつ市町村がどのように行動したのか考えることが不可欠である。

本稿は、焦点が当てられることの多い府県ではなく、行政事務の実働部隊をもつ市町村に焦点を当てて発災直後の被災地支援を分析する。具体的には、関西広域連合で広域防災の司令塔的役割を担った兵庫県ではなく、カウンターパート方式で決められた分担の中で被災地支援を行った滋賀県の大津市に着目する。関西広域連合の枠組みで広域防災担当でない県で、市がどのように行動したのか考えることは、これからの広域災害における被災地支援をめぐる府県と市町村との関係のあり方を検討するには不可欠である。

2. 被災地支援をめぐる滋賀県と大津市との関係

(1) 被災地支援をめぐるコンテクスト

2006年7月の嘉田由紀子知事の登場以降、滋賀県と県下市町村との関係は、決して良好とはいえない状態にある。彼女は、「新幹線新駅・産廃処理施設・ダム事業の凍結、見直し」政策を掲げ、それまでの県と市町が推進してきた政策を否定した。さらに、その後も県内の各種選挙において、彼女を支援する地域政党「対話でつなごう滋賀の会（対話の会）」と現職の首長や議員たちとの軋轢は収まることはなかった。

東日本大震災前夜の大津市は、滋賀県と激しく対立していた市のひとつであった。自民党所属の衆議院議員、県議会議員を経て2004年1月の市長選挙に当選した目片信市長は、2006年7月に大戸川ダム建設凍結を訴えて当選した嘉田知事と激しく対立していた。2008年1月に再選したあと、2010年4月に公約通りに中核市に移行してからは、県からの自律性がますます高まった大津市は、ダム建設だけでなく道路建設などでも積極的な姿勢を打ち出し、彦根市などの主要市とともに県と激しく対立していた。2010年7月に知事選挙史上最多得票で再選を決めた嘉田知事も県下市町に譲る気配はなくなっていた。

このような中で、大津市は、2011年3月11日を迎えたわけである。

(2) 県の協力要請

滋賀県庁では、東日本大震災を知るや否や、県内外からの規模や安否確認の問い合わせの洪水の中で、特別室にて防災危機管理局地震・防災チームをはじめとする関連職員が詰めて対応に当たる「警戒2号体制」に移行した。ここで、職員の派遣、県の備蓄物資の放出・輸送の決定を行うと同時に、予備費での予算的対応などの財政部局との検討を開始していった。最も重要だったのが、市町への協力要請である。

県庁にとって、給水車や消防車などを有しており、被災証明などの現場の行政実務に精通している市町の協力が効果的な被災地支援を行うには不可欠である。「対等な市町村の自主性に配慮し、丁寧な協力要請を心掛けた」と当時の担当者も述べている。何度か県と市町の連絡会議を開催したと述べている(2012年9月、筆者インタビュー、滋賀県庁)。各種連絡会議は、県としては、物資輸送における自衛隊への一本化と窓口としての県の一元化を決める場であったり、避難者受入れについても県内市町での割り当てを決める場であったりしたという認識である。

しかし、この点ですでに市町の認識は異なっている。では、実際に市町はどのように対応したのかということをお津市に焦点を当てて見ていく。

(3) 大津市にとって重要な要因

大津市の被災地支援について振り返って、「滋賀県のカウンターパート方式の中で本市が福島県を支援したということはなく、滋賀県との情報交換や協力体制はありません」と大津市の担当者は述べている(筆者インタビュー、2013年10月、大津市)。少なくとも、県との連絡会議が大津市の行動を方向付けるような「決定の場」ではなかったことは明らかである。

大津市が支援先や内容を決定する上で最も重要だったのが全国市長会から近畿市長会を経て降りてくるルートだという。次いで重要だったのが中核市市長会や姉妹都市連携などの枠組みであるという。関西広域連合の枠組みの下での滋賀県の要請については考慮した

ことはないという。

大津市の説明によると、全国市長会から近畿市長会を経由して支援先及び支援内容のリストが近畿の全市に回送されたという。その上で、市の格や姉妹都市提携を考慮して各市が支援先や内容の重複を避けて選択を行ったわけである。

大津市の場合、岩手県一関市の要請により毛布 800 枚を送る決定を行い、トラックを調達して自ら運んだ。義士親善友好都市間における災害応急活動の相互応援に関する協定に基づく支援内容の決定であった。また、中核市災害相互応援協定により福島県いわき市に無洗米 3000 キログラムを自前で調達したトラックで搬送し、さらに中核市市長会の岩手県盛岡市、福島県郡山市、福島県いわき市に対してはそれぞれ 100 万円の見舞金を送付していたという。

市長会ルート以外での要請に応じることも重要である。まず、厚生労働省から大津市に災害派遣医療チーム(DMAT)の派遣要請があったことに対して、大津市は 6 名の医師や看護師をいわて花巻空港に送り、いったん大津市に帰還後に再度会津若松市に送り出した。同省からの被災者の健康相談や避難所衛生対策のための職員派遣要請に対しても、保健師 2 名を含む職員 4 名を宮城県石巻市に派遣している。いずれの要請に対しても県が介在したことはないということである。

消防庁からの緊急消防援助隊出動要請については、大津市からも 8 隊 32 名が出動し、福島県郡山市で展開した。重要な点は、消防庁はもちろん、県も、大津市が福島県のどこで支援活動をどの期間展開するのかということ指導できないということである。カウンターパート方式で決まった県のどの市町村に行くのかは関西広域連合構成の府県で決めるべきことだとすれば、被災県の中でも特定の市に集中することは容易に予想できる。なお、緊急消防援助隊の大津市からの 8 隊はその後相馬郡新地町に活動拠点を移動させている。

さらに市長会でも中央省庁でもないが、日本水道協会からの支援要請に対して、大津市は、給水車 1 台、支援者 1 台を職員 4 名とともに茨城県河内町に送っている。日本ガス協会の要請に対しては、カセットコンロ 1600 台とボンベ 4800 本を仙台市に搬送している。滋賀県のカウンターパートは福島県だったはずであるが、大津市がそれにこだわった形跡はない。また、被災地側の要請を聞く前に物資を積載したトラックが大津市を出発していたために、到着後、物資が十分に足りていたという例もあったという。その場合には、現地で不足している市町村名を聞いて押しかけで訪ねていったとのことであった。一関市に運んだ物資が現地では十分であったために、一関市に紹介してもらって現地でさらに物資を必要としている陸前高田市に運んだのがその一例だという。

3. おわりに

東日本大震災直後の被災地支援をめぐる滋賀県と大津市とのやりとりは、今後の大規模災害における被災地支援を考える上で興味深い論点をいくつか提示している。

市町との連絡会議は開催されていたことは間違いないが、市側はこれを情報交換の場とも県からの要請を受ける場とも認識していなかったことが明らかになっている。県側は、市町村の自主性に配慮して職員の派遣先、物資の送付先、支援内容について強く指導することもなかった。各市は、市長会やそれぞれの「お付き合い」を優先させて支援活動を行ったのである。

また、中央省庁からの要請に対しても県が介在した形跡はない。中核市では中央省庁と県を経ずして交渉することも増えるため、ここでも県がカウンターパート方式での支援に誘導することは困難である。また、カウンターパート方式を意識して職員の派遣先あるいは物資の送付先が決まったとしても、その中でどの被災市町村に注力するかを県が決めることはできない。結果として、大津市のように物資をもったまま被災地をさまようことになった市町村も少なくないだろう。

東日本大震災の被災地支援に着目した場合、被災地住民の住宅建設や集団移転の問題、個人給付の問題などなど阪神淡路大震災で教訓とされたことの多くは克服されていたといわれている。ひとつずつ着実に改善していくのであれば、今回の発災直後の被災地支援についても府県と市町村との適切な役割分担のあり方や緊急時のみのイニシアティブの所在については制度的な議論を進める必要がある。2年にわたる滋賀県と大津市のインタビュー調査は、緊急時における府県と市町村の関係について「基礎自治体優先の原則」をどのように修正すべきか考える材料を与えている。

④ 広域支援をどう考えるか

砂原 庸介（大阪大学）

1. 問題設定

東日本大震災のような大規模な災害において、関西広域連合が実施したような広域支援は極めて重要な意味を持つことは間違いないように思われる。しかし、そもそもなぜ「自治体」による広域支援が行われるのかを考えると、それは全く自明のものとは言えない。本来、「自治体」は、その自治体の地域に住む住民からの税を集めて、それを公共サービスの供給に用いて住民に還元することが求められる存在であり、当該自治体に住むわけではない住民のためのサービスが求められるわけではないからだ。

しかし、局地的な大災害が発生するとき、近隣の自治体が災害を完全に予防することはおそらく不可能であり、深刻な人的・物的被害を受けるのを避けることは難しい。発生した被害に対しては、地域を超えて再分配的な政策が必要になり、それをどのように供給するかは重要な論点になる。単純に中央政府が負担するというだけでは後述するような問題が発生すると考えられるし、また、なぜか被災自治体以外の自治体が広域支援というかたちでこの再分配に関わっているという現状があり、それを制度の中で適切に位置づける必要がある。以下、本論では被災自治体において必要な広域支援を、公共財と考えることができる地域を超えた再分配として位置づけた上で、再分配政策の実施についての論点を素描する。

2. 自治体の被災と中央政府による保障

災害（自然災害のみならずテロなども含む）が発生した時にもっとも重要な方策のひとつは、被害を受ける地方自治体による防災対策である。地方自治体が防災のために物的だけでなく人的・社会的な投資を進めていけば、いざ災害が起きた時にその被害を抑えることができるかもしれない。他方、予防のための投資を行ったとしても発生してしまう被害に対しては、中央政府（あるいは被災を受けていない自治体）が地域を超えた再分配政策を実施し、被災自治体を救済することが求められる。

まず問題となるのは、事後的な再分配政策が、事前の予防のための投資を阻害しないかどうかという点である。この点について検討した [Goodspeed and Haughwout \(2012\)](#) では、中央政府が事後的に被災自治体を十分に救済することが予想されるために、被災を受けることが予想される自治体において予防のための投資が過少水準にとどまる可能性が指摘されている。[Goodspeed and Haughwout \(2012\)](#) では、過少な投資を防ぐためのセカンドベストとして事後的に低い水準での再分配政策にコミットする（事後的に十分な再分配を行わない）ことを提案するが、大きな災害を受けた後の政治家がその約束を果たすことは難しく、い

わゆるソフトな予算制約問題の発生が予想されることになる (Wildasin 2008)。東日本大震災のように極端に大きな災害であっても、その後に中央政府の再分配政策によって十分な復興が成し遂げられるとしたら、事前の土地利用政策などで自治体が災害を予防するインセンティブが損なわれてしまうということである。

また、中央政府に事後的な再分配政策を任せた時、被災自治体の状況ではなく中央政府の状況によって復興への支出が決められてしまう可能性がある。Garrett and Sobel (2003)はアメリカの州レベルにおける FEMA (連邦危機管理庁) の災害関係支出のデータを用いて、大統領選挙において重要な州ではそうでない州よりも多くの災害関係支出が行われていること、そして、FEMA の監視小委員会に議員がいる州で多くの災害関係支出が行われていることを明らかにしている。その他にも、公共選択的な観点から災害復興をめぐる支出が政治的に行われているという分析は少なくない(Sobel and Leeson 2006, Yamamura 2014)。このような指摘は、東日本大震災からの復興におけるいわゆる「国土強靱化」の文脈でもしばしばなされるものであるといえる。また、中央政府が人々の関心を浴びる事後的な再分配政策に力を入れることで、逆に目立たない事前の予防政策に対して資源を配分しないという分析も行われている (Healy and Malhotra 2009)。

日本では、中央政府が被災自治体に対して手厚い保障を行うことがしばしば重要視されており、住宅が倒壊した個人への保障などについても議論が行われている。東日本大震災のときには、2000年鳥取西部地震で住宅が倒壊した個人への直接資金給付を行った鳥取県に習って、中央政府から個人への直接給付も議論されていた。しかし、このように災害を受けて事後的な再分配を行うことは、地方自治体を中心とした防災への投資のインセンティブを損なうとともに、再分配の資金が政治的に配分される可能性をもたらすのである。

3. 広域支援による再分配の可能性

自治体による広域支援は、中央政府によるものとは別の枠組みによる再分配政策であると考えられる。つまり、被災した自治体と運命を共有する共同体 (Sharing Community, Banting and Boadway 2004) であることで、被災していない自治体が、被災自治体における再分配という共同体の中での公共財を供給するということである。再分配政策をはじめとした公共財の多くは、現代において中央政府が行うこととされているが、中央政府のもとにある自治体がそれぞれに自発的に公共財を供給する状況にあると考えられる。

このような状況は、その印象と比べて理論的にはそれほど不思議なものとはされていない。Warr (1982, 1983)を嚆矢とする公共経済学における公共財の自発的供給理論では、一定の状況のもとでは政府が公共財を供給しなくても、私的な経済主体によって公共財の供給が行われること (政府による公共財供給が私的な経済主体による公共財の自発的供給を阻害してしまう：中立命題) が示されてきた。ただし、この反直観的な議論は必ずしも現実

の経験的な分析とは一致していないため、様々な修正が行われている。

そのような修正の中で重要なものとして、Bergstrom et al (1986)や Andreoni (1988)がある。まず Warr の議論では、私的な経済主体が全て公共財を自発的に供給していることを前提としていたのに対して、Bergstrom らは全く自発的な供給をしていない経済主体がいるときに Warr の示した命題が成り立たないことを示し、必要な公共財の規模が大きく、自発的な供給をしていない経済主体がいるときには、政府が課税して公共財を供給することが正当化できることを主張している。また、Andreoni (1988) は、経済主体が供給される公共財の総量だけではなく、自らの供給量それ自体に効用を感じるという利他的な選好に関する仮定を置くことで、設定した理論モデルとチャリティーについての実証データとの一致を見ることができるとしている。この他にも、様々な設定のもとで場合によっては反直観的とも言えるモデルが提案されている。

「ボランティア元年」である阪神淡路大震災に対して、自治体間支援「元年」ともされる東日本大震災において、なぜ自治体間支援が行われたかを考えるに当たって、公共財の自発的供給についての理論は示唆的である。考察のポイントは、(1) なぜ東日本大震災で自治体間支援が行われたか、(2) どのような自治体が支援を行う、という点であろう。

まず (1) なぜ東日本大震災で自治体間支援が行われたか、については、やはりこの震災が未曾有の大震災であったからという理由が極めて大きい。阪神大震災も含めてこれまでの震災で自治体間支援が起きなかったのに、東日本大震災でそれが行われたのは、震災による被害が大きすぎて中央政府による復興＝再分配政策に限界があるという認識が強かったことが考えられる。つまり、中央政府による再分配が、自治体による公共財の自発的供給を完全にクラウドディング・アウトすることがなく、そのために自治体による公共財の自発的供給が行われたと考えられるのである。この背景には震災の規模が大きかったということの他に、中央政府の財政危機と三位一体改革等による一部の地方政府の財政力の向上があったかもしれない。いずれにせよこのことは、東日本大震災が（これからも恒常的に続く）自治体間支援「元年」ではなく、あまりにも災害の規模が大きくて政府の再分配政策の能力が疑われることで発生したアドホックな事例である可能性を示唆している。

次に (2) どのような自治体が支援を行うか、は自治体の財政力（生産能力）や中央政府が設定する税・補助金の制度に依存するところがあると考えられるが、理論的には単純に財政力の強い自治体が公共財の自発的供給を行うと予想できるわけではない（例えば Ihori 1996、岡崎 2005 など）。経験的には、集権的な権力が存在せず、非協力に制裁を加えることができない国際社会において、同盟や環境規制などの公共財の自発的供給の分析が行われている（Murdoch and Sandler 1997、Sandler 1999 など）。また、強い制度の存在しないところで、各経済主体が公共財の自発的供給を行うためのメカニズムについて提案しているものもある（Gerber and Wichardt 2009、鈴木 2012 など）。

4. 分析の方向性

以上の議論を踏まえると、検証すべき論点としてまず浮かぶのは、再分配の規模であろう。中央政府が行った再分配の量に対して、地方自治体が自発的に行う支援はどの程度のものになるだろうか。仮にその量が無視できないほどに大きいとすれば、将来的には中央政府による再分配と同様に、被災の可能性のある自治体の予防に向けた投資の意思決定に影響を及ぼす可能性もある。例えば、東日本大震災が例外的であって今後の災害では広域支援が起こらないにも関わらず、被災の可能性を持つ自治体が広域支援をあらかじめ見込んで予防のための投資を決定するとしたら、必要よりも過少な投資を行ってしまうかもしれない。そのような場合は、地方自治体による公共財の供給を制度化し、供給を行う自治体によるコミットメントを確立するしくみが必要になるだろう。

また、言うまでもなくどのような自治体が広域支援に参加したのかということを経験的に検証することも重要である。震災直後には東京都や大阪市など、財政力が強く充実した消防機関を保有している自治体が広域支援を行っていたが、その後のより再分配的な色彩が強い広域支援においても地方自治体の財政力が重要なのだろうか。あるいは自治体間協定などその他の要因が地方自治体を動かすことになったのだろうか。この点を明らかにすることで、実現可能な広域支援について検討することができると考えられる。

これらの点を検討した上で、最終的には自治体の広域支援を組み込んだ再分配政策の制度化を考えることになるだろう。公共財の自発的供給という議論は、その利他的な部分が望ましいものであるようにも感じられるが、災害を受けて実際に発生するかどうかを正確に予測することができなければ、被害を受けるおそれがある自治体の判断を迷わすだけのものになるかもしれない。この点をクリアにするためには、どの程度の広域支援を期待することができるかをあらかじめ確定したかたちで制度化を進めることが必要になると考えられる。

参考文献：

- Andreoni, James, 1988. "Privately Provided Public Goods in a Large Economy: The Limits of Altruism," *Journal of Public Economics*, 35: 57-73.
- Bergstrom, Theodore, Lawrence Blume and Hal Varian, 1986. "On the Private Provision of Public Goods," *Journal of Public Economics*, 29: 25-49.
- Banting, K., Boadway, R., 2004. "Defining the sharing community: The federal role in health Care," in Lazar, H., St-Hilaire, F., (Eds.), *Money, Politics and Health Care*, Institute for Research on Public Policy, Montreal, pp. 1-77.
- Boadway, Robin, Pierre Pestieau, and David Wildasin, 1989. "Tax-transfer Policies and the

- Voluntary Provision of Public Goods,” *Journal of Public Economics*, 39: 157–176.
- Garrett, Thomas A., and Russell S. Sobel, 2003, “The Political Economy of FEMA Disaster Payments,” *Economic Inquiry*, 41(3): 496-509.
- Gerber, Anke, and Philipp C. Wichardt, 2009. “Providing Public Goods in the Absence of Strong Institutions,” *Journal of Public Economics*, 93: 429-439.
- Goodspeed, Timothy J., and Andrew F. Haughwout, 2012. “On the optimal design of disaster insurance in a federation,” *Economics of Governance*. 13: 1-27.
- Healy, Andrew, and Neil Malhotra, 2009, “Myopic Voters and Natural Disaster Policy,” *American Political Science Review*, 103(3): 387-406.
- Ihori, Toshihiro, 1996. “International Public Goods and Contribution Productivity Differentials,” *Journal of Public Economics*, 61: 139-154.
- Murdoch, James C., and Todd Sandler, 1997. “The voluntary provision of a pure public good: The case of reduced CFC emissions and the Montreal Protocol,” *Journal of Public Economics*, 63: 331-349.
- 岡崎哲郎、2005、「公共財の自発的貢献と集団の構成」『公共選択の研究』44: 24-33.
- Sandler, Todd, 1999. “International Public Goods: Strategies, Efficiency and Institutions,” in Kaul, Inge, Isabelle Grunberg and Marc Stern eds. *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, Oxford Univ. Press, pp. 20-50.
- Sobel, Russell S., and Peter T. Leeson, 2006. “Government’s Response to Hurricane Katrina: A Public Choice Analysis,” *Public Choice*, 127: 55-73.
- 鈴木伸枝、2012、「国際組織を通じた国際公共財供給」『駒澤大学経済学論集』43(3/4): 55-68.
- Warr, P. G., 1982. “Pareto Optimal Redistribution and Private Charity,” *Journal of Public Economics*, 19: 131-138.
- Warr, P. G., 1983. “The Private Provision of Public Goods is Independent of the Distribution of Income,” *Economic Letters*, 13: 207-211.
- Wildasin, David E., 2008. “Disaster Policies: Some Implications for Public Finance in the U.S. Federation,” *Public Finance Review* 35(4): 197-518.
- Yamamura, Eiji, 2014. “Impact of Natural Disaster on Public Sector Corruption,” *Public Choice*, published online.

⑤ 災害直後の緊急対応の法制度化の現状—災害対策基本法の場合

中川 丈久（神戸大学）

1. はじめに

災害発生後の措置について汎用性のある規定をおく法律は、災害対策基本法と災害救助法である。本稿では、災害対策基本法を素材に、災害直後の時期に応急措置に関する法制状況を概観する。同法は、伊勢湾台風災害を契機に立法され、現在まで幾たびかの改正を経ている。阪神淡路大震災後にも改正されている。

あわせて、東日本大震災クラスの災害——しかも、自然災害と人為災害（人的災害）の複合——について、同法がどのように有効でありうるかについて、今後の課題を示す。

2. 災害対応の3つのプロセス

（1）予防／応急／復旧・復興

災害への対応は、災害前の「災害予防」、災害後の「災害応急対応」、そして「災害復旧・災害復興」という、3つのプロセス（災害前と、災害後の2つの合計3つ）に分けて論じられるのが通例である¹。

たとえば、人為災害（人的災害）のうち、特定の甚大な類型（原子力災害、石油コンビナート災害など）についての各種の特別措置法や防止対策法は、いずれもこのような3つのプロセスに分けた規定振りである²。

同様に、自然災害全般についての基本法である災害対策基本法は³、「第4章 災害予防」「第5章 災害応急対策」「第6章 災害復旧」を区別している。このうち、「災害応急対策」は、次のように定義されている。

災害対策基本法50条1項 災害応急対策は、次の各号に掲げる事項について、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合に災害の発生を防禦し、又は応急的救助を行なう等災害の拡大を防止するために行なうものとする。

¹ 災害対策は、一般に、災害予防、災害応急対応、災害復旧の3つに分けられる。法学分野での例として、阪神淡路大震災をテーマとした公法学会における安本典夫「災害復興と法」公法研究61号173頁、175頁（1999年）など多数ある。

² たとえば、原子力災害対策特別措置法は、第2章で「原子力災害の予防」に関する規定を置く一方で、災害後について、「第3章原子力緊急事態宣言の発出及び原子力災害対策本部の設置等」「第4章緊急事態応急対策の実施等」「第5章原子力災害事後対策」を置く。石油コンビナート等災害防止法は、「第3章特定事業者に係る災害予防」とともに、「第4章災害に関する応急措置」を置く。海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律は、船舶からの排出物等の規制について定めたあと、「第6章海洋の汚染及び海上災害の防止措置」を置いている。

³ 災害対策基本法2条1号は、「災害」を「暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、崖崩れ、土石流、高潮、地震、津波、噴火、地滑りその他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害をいう。」と定義する。

- 一 警報の発令及び伝達並びに避難の勧告又は指示に関する事項
- 二 消防、水防その他の応急措置に関する事項
- 三 被災者の救難、救助その他保護に関する事項
- 四 災害を受けた児童及び生徒の応急の教育に関する事項
- 五 施設及び設備の応急の復旧に関する事項
- 六 清掃、防疫その他の保健衛生に関する事項
- 七 犯罪の予防、交通の規制その他災害地における社会秩序の維持に関する事項
- 八 緊急輸送の確保に関する事項
- 九 前各号に掲げるもののほか、災害の発生の防禦又は拡大の防止のための措置に関する事項

阪神淡路大震災時とは異なり、近時は、「災害復旧」には「災害復興」を連続的に捉えるべきだという考え方が強い。東日本大震災復興基本法第2条1号は、「被害を受けた施設を原形に復旧すること等の単なる災害復旧にとどまらない活力ある日本の再生を視野に入れた抜本的な対策及び一人一人の人間が災害を乗り越えて豊かな人生を送ることができるようにすることを旨として行われる復興のための施策の推進」を志向するものである。

「災害復旧」と「災害復興」の語義について、平成22年10月に内閣府（防災担当）が出した「復旧・復興ハンドブック」に次のような記述が見られる。

◎「復旧対策」

災害復旧事業等では、被災した河川、道路などの公共土木施設や学校等の公共施設、ライフライン等を被災前と同じ機能に戻すことを「原形復旧」と呼び（「効用回復」等と呼ばれることもある）、再度の災害防止の観点から原形復旧だけでなく被災施設やそれに関する施設を改良することを「改良復旧」と呼ぶ。また、被害の拡大を防ぐための緊急措置としての「応急工事」も災害復旧事業等に含まれることがある。本ハンドブックでは、これらを併せて「(被災施設の)復旧対策」と呼ぶこととする。

◎「復興対策」

本ハンドブックでは、被災地において、被災前の状況と比較して「安全性の向上」や「生活環境の向上」、「産業の高度化や地域振興」が図られる等の質的な向上を目指すこと、の両者を併せて「(被災地の)復興対策」と呼ぶこととする。

(2) 予防と復旧・復興——都市計画との類似性

上記の「復旧・復興ハンドブック」の記述に依るならば、「災害復旧」とは、おもに、水道や電気、ガスといった公益事業インフラ、道路や線路といった交通インフラ、学校な

どの公共施設など、ひとことでいえば、生活を支えるインフラが破壊されたのを元に戻す作業である。

「災害復興」とは、住民の生活の質を考えたものである。すなわち、地域の再生であり、より積極的なものである。生活再建などはこちらに含まれるであろう。「復興」は心理的に失われた物も含め、新たになることを強調するとき用いられる語であり、「まちづくり」という語とペアで用いられることが多い。

さて、こうした「復旧」や「復興」は——「予防」もそうであるが——、事業計画の策定やその実施（工事、およびしばしば権利変換）というプロセスである。これらは、都市計画と非常に似たところがある⁴。

第1に、都市計画法に基づく都市計画は、まち（都心部）の将来像を描き、それを実現するべく工事を粛々と進め、必要に応じて権利関係を変動させる（土地収用、換地等）プロセスである。お金と時間がかかる。そこで必要とされる考慮や作業は、「復旧」や「復興」によく似ている。「復旧」「復興」は、「予防」とともに、都市計画行政の専門家が取り上げるにふさわしいテーマである。

第2に、そうであるがゆえに、これを実施するには、都市計画行政と同様、担い手として、安定した行政ないし公務員の存在が必要である。安定した公務員の必要性は、東日本大震災からの復興プロセスを促進するために、とくに復興庁が設立され、復旧事業・まちづくり・事業再生等に関わっている（平成23年制定の復興庁設置法。平成24年2月に発足）ことにもよく現れている。

以上を要するに、「復旧」「復興」の行政過程は、通常の行政過程（とりわけ道路や河川整備などの行政や、都市計画行政など）とよく似てくる。そのため、国・都道府県・市町村がタテにどのように権限を分有しているかという組織感覚で動くことになる。また、計画と似ているから、「復旧」「復興」そのものを効率化するか経済分析などにも馴染むプロセスである。また、

（3）応急対応——消防、警察、自衛隊へ、民間企業等とのネットワーク

これに対して、「災害応急対応」は、災害発生直後の時点からただちに必要とされる第1次情報の取得、錯綜する情報の整理、避難の勧告や命令、食糧や衣料や避難場所の確保、遭難者の救助、医療提供などの措置のことである。こうした「応急対応」は、「復旧」「復興」とは、かなり様相が異なる。

第1に、「応急対応」は、通常は混乱のなかで、短期間——災害の規模によっては数ヶ月

⁴ ごく一例として、阿部泰隆『大震災の法と政策』（日本評論社、1995年）230頁以下（震災復興都市計画における住民参加等）、安本・前掲「災害復興と法」176～189頁（都市計画法の専門家の論稿）、坂和章平「災害と都市計画法制の見直し」公法研究61号217頁（1999年）（震災復興まちづくりに関わる法律実務家の視点）。

におよぶかもしれない——行われるものである。「復旧」「復興」とは、時間の尺度が異なる。

第2に、そのため、「地方自治」という原則が重要だと考えるべき理由はない場面である。生命や身体の緊急的な保護や維持の策を誰がどうとるのが、もっぱら、もっとも効果的か（効率的か、混乱がないか、より多くの者が助かりそうか）という観点から、その担い手や内容を定めるべきであり、地域の自主性を尊重し、国や都道府県が遠慮すべきであるといった観点は、ここには存在しないと考えるべきである。都市計画や、それに似た災害予防や災害復旧・復興とは、この点で、おおきく発想が異なる。

たとえば、「まずは、市町村が災害応急対応を担うべきである」という結論が出されるとき、常日頃から現場を一番知っているからという、効率性の観点から決められるべき問題であって、地方自治の観点は無関係である。そのため、「財源や連絡網の充実からすると、個々の市町村よりも、都道府県がネットワークの中核となって対応するべきである、その際に都道府県に市町村に対する指示権限も認める立法も差し支えない」という結論も、当然導出可能である。

第3に、「応急対応」は、事前に十分緻密に計画することができず、状況対応的な臨機応変な能力が必要とされる。行政の一般職員が、普段慣れている法令や予算や計画の執行とはおおきく異なるのである。

かといって、臨機応変な能力を要する「応急対応」の専門家をで抱え込むだけの財政的余力のある地方公共団体は限られている。しかも、行政自身も被災者となりうるから、誰が担うのかも安定していない。

第4に、では誰が担うのかというと、「応急対応」の作業を能くなしうるのは、まずもって、警察（警察庁+都道府県）、消防（市町村）、自衛隊（防衛省）などの現場的部隊である。行政の一般職員も、通常業務とはかなり違った形で動員される。

「応急対応」は、行政だけでなく、電気ガスの会社、医療機関、報道機関などと協力しながら、行われる必要がある。これに消防や警察、自衛隊が関わり、しかもボランティアも含め、多種多彩なタイプの者が入り乱れて作業をするのである。多様な組織・人がどう効果的に協力するのか——たとえば、警察と消防の現場的協力、自衛隊と警察の現場的協力——を模索しながら続けられるプロセスである。

このように、「応急対応」は、都市計画テクノクラートの経験や発想が生かせる場面ではなく、むしろ、消防や自衛隊、警察といった現場で展開する組織の知見（情報収集、テント設営等の戦略ポイントの設定、食糧補給などの後方支援などから成る現場展開の知見）が役立つ場面である。都市計画的な意味での計画（将来像を描いて、実施手順を定める）ではなく、応急対応の計画とは、現場での態勢作りの手順をあらかじめ決めておくという意味である。これに基づいて、シミュレーションを含む事前訓練をすることができるよう

な計画である。

3. 災害対策基本法における「防災計画」

(1) 防災計画の主たる内容は「応急対応」

災害対策基本法は、「災害復旧」（および「災害復興」）も、「災害応急対応」もすべて、「防災計画」によって行うこととしている。

すなわち、災害対策基本法第5章「災害応急対策」の冒頭に置かれた同法50条2項は、「指定行政機関の長及び指定地方行政機関の長、地方公共団体の長その他の執行機関、指定公共機関及び指定地方公共機関その他法令の規定により災害応急対策の実施の責任を有する者は、法令又は防災計画の定めるところにより、災害応急対策に従事する者の安全の確保に十分に配慮して、災害応急対策を実施しなければならない。」（傍線は筆者）と定める。

同時に、同法第6章「災害復旧」の冒頭の同法87条は、「指定行政機関の長及び指定地方行政機関の長、地方公共団体の長その他の執行機関、指定公共機関及び指定地方公共機関その他法令の規定により災害復旧の実施について責任を有する者は、法令又は防災計画の定めるところにより、災害復旧を実施しなければならない。」（傍線は筆者）と定める。

しかし、災害が起きていない平時において定められる「防災計画」は、基本的には、「応急対応」に関するものだけのはずである。「災害復旧」のプロセスや「災害復興」の姿を具体的に示すような計画は、現に災害に遭った後にしか描けないからである。「災害復旧」「災害復興」と「災害応急対応」の違いがここにもよく現れている。

(2) 兵庫県の防災計画——平成25年版

実際、「兵庫県地域防災計画（地震災害対策計画）」（平成25年修正）を見ると、その中身は、ほぼ、「応急」についての態勢作りに尽きている。

まず「第2編 災害予防計画」には、「第2章災害応急対策への備えの充実」というかなり長い章が置かれている。続いて、この防災計画の中核である「第3編災害応急対策計画」が登場する。次の構成である。

第1章 基本方針

第2章 迅速な災害応急活動体制の確立

第3章 円滑な災害応急活動の展開

この第1章「基本方針」の冒頭には、「災害応急対策を迅速に展開するため、県その他の防災関係機関の緊急時の組織体制、情報の収集・伝達体制を確立するとともに、防災関係

機関相互の連携の仕組みを盛り込んだ応急活動体制を明示する」ものであることが宣言されている。

第2章「迅速な災害応急活動体制の確立」では、県の組織として、「兵庫県災害対策本部及び兵庫県災害対策地方本部」や、「兵庫県現地災害対策本部」をいつ設置し、いつ解散するのか、各部局の職員の動員方針(通常業務とは異なる応急対応業務にあたる)、災害情報の公表方針と手順、災害対策本部と各部署それぞれの担当すべき情報収集、自衛隊や警察消防、他の都道府県・市町村、報道機関、電気ガス水道事業者、医療機関等への協力要請の手順などを細かく定める。

また、県外の地域に災害が起きたときに、県がどのように協力するかの手順(職員の動員方針など)も定める。そのなかに関西広域連合に関する次のくだりが見られる。

5 関西広域連合構成員としての応援

兵庫県外で大規模な災害が発生し、応援が必要な場合には、県は、関西広域連合の調整に基づき、分担する被災団体(カウンターパート)に対して必要な応援を実施することとする。

県は、関西広域連合の構成団体として、必要に応じて被災都道府県庁内等に現地支援本部を、被災市町村役場内等に現地連絡所を設置し、被災自治体災害対策本部との連携を図り、現地ニーズに即した応援活動を実施することとする。なお、県外災害ひょうご支援隊の先遣隊及び本隊の派遣職員は、関西広域連合の緊急派遣チーム(先遣隊)、現地支援本部・現地連絡所職員を兼ねることができることとする。

第3章「円滑な災害応急活動の展開」では、具体的に、消火、水防、救助、医療、交通輸送、通行規制、避難対策などの協力態勢を詳細に示している。

以上のような第3編までの記述と対照的なのが、それ以下の編である。

すなわち、「第4編災害復旧計画」の箇所では、県企画県民部災害対策局、県健康福祉部社会福祉局、県県土整備部土木局、県県土整備部まちづくり局、県県土整備部住宅建築局、県教育委員会、市町などの通常の行政機関を挙げて、それらが担当する災害復旧事業の名称(河川災害復旧事業、海岸災害復旧事業など)を列挙する等の、ごく簡潔なものである。

「第5編災害復興計画」は、復興本部を設置して、復興計画を定めるということを記すのみであり、これもやはりごく簡潔である。

以上をまとめると、災害対策基本法が予定する「防災計画」の主たるところは、「応急対応」の態勢を定めることにある。

4. 「応急対応」をする主体——国か、都道府県か、市町村か

(1) 国・都道府県・市町村その他がすべて行動しうる

災害対策基本法にいう「応急」措置を誰が行うかについて、同法は、すくなくとも文面上は、国（中央省庁・地方支分部局）、都道府県、市町村はそれぞれの「防災計画」に沿って、行動するべきであると読める。

先に引用したように、災害対策基本法の第5章「災害応急対策」の冒頭に置かれた同法50条2項は、「指定行政機関の長及び指定地方行政機関の長、地方公共団体の長その他の執行機関、指定公共機関及び指定地方公共機関その他法令の規定により災害応急対策の実施の責任を有する者は、法令又は防災計画の定めるところにより、災害応急対策に従事する者の安全の確保に十分に配慮して、災害応急対策を実施しなければならない。」（傍線は筆者）と定める。

そして、同法2条の定義規定によれば、「指定行政機関」とは、国の省庁で内閣総理大臣が指定するものであり、「指定地方行政機関」とは、指定を受けた中央省庁の地方支分部局のことであり、「地方公共団体」は言うまでもなく、都道府県や市町村、その組合等である。その条文は、次のとおりである。

三 指定行政機関 次に掲げる機関で内閣総理大臣が指定するものをいう。

イ 内閣府、宮内庁並びに内閣府設置法（平成十一年法律第八十九号）第四十九条第一項及び第二項に規定する機関並びに国家行政組織法（昭和三十二年法律第二百十号）第三条第二項に規定する機関

ロ 内閣府設置法第三十七条及び第五十四条並びに宮内庁法（昭和二十二年法律第七十号）第十六条第一項並びに国家行政組織法第八条に規定する機関

ハ 内閣府設置法第三十九条及び第五十五条並びに宮内庁法第十六条第二項並びに国家行政組織法第八条の二に規定する機関

ニ 内閣府設置法第四十条及び第五十六条並びに国家行政組織法第八条の三に規定する機関

四 指定地方行政機関 指定行政機関の地方支分部局（内閣府設置法第四十三条及び第五十七条（宮内庁法第十八条第一項において準用する場合を含む。）並びに宮内庁法第十七条第一項並びに国家行政組織法第九条の地方支分部局をいう。）その他の国の地方行政機関で、内閣総理大臣が指定するものをいう。

五 指定公共機関 独立行政法人（独立行政法人通則法（平成十一年法律第三百号）第二条第一項に規定する独立行政法人をいう。）、日本銀行、日本赤十字社、日本放送協会その他の公共的機関及び電気、ガス、輸送、通信その他の公益的事業を営む法人で、内閣総理大臣が指定するものをいう。

六 指定地方公共機関 地方独立行政法人（地方独立行政法人法（平成十五年法律第百十八号）第二条第一項に規定する地方独立行政法人をいう。）及び港湾法（昭和二十五年法律第二百十八号）第四条第一項の港務局、土地改良法（昭和二十四年法律第百九十五号）第五条第一項の土地改良区その他の公共的施設の管理者並びに都道府県の地域において電気、ガス、輸送、通信その他の公益的事業を営む法人で、当該都道府県の知事が指定するものをいう。

（２）デフォルトの形：市町村が第一次的責任を負う

しかし、避難など、具体的に市民に向けての措置をとる権限という点でみると、災害対策基本法がデフォルトの形態としているのは、被災地の市町村長が第1次的な行動をとることである。被災現場に一番近く、一番様子が分かっていることから、これ自体は、さしあたり当然のことと考えてよいだろう。

たとえば、同法62条は、「市町村長は、……消防、水防、救助その他災害の発生を防禦し、又は災害の拡大を防止するために必要な応急措置（以下「応急措置」という。）をすみやかに実施しなければならない。」と定める。災害の規模によるが、常日頃から、もっとも市民と近いところで仕事をしている市町村が、災害直後の「応急」措置も担うのが現実的であるという判断によるものである。

災害対策基本法は、市町村を第一次的な実施主体としたうえで、都道府県は二次的な実施主体であり、市町村が自力では不足すると考えたときに求めてきたサポートを行うという立場で規定されている。同法68条は、「市町村長等は、……都道府県知事等に対し、応援を求め、又は災害応急対策の実施を要請することができる。この場合において、応援を求められ、又は災害応急対策の実施を要請された都道府県知事等は、正当な理由がない限り、応援又は災害応急対策の実施を拒んではならない。」

自衛隊の派遣要請について見ると、やはり市町村のイニシアティブが規定されている。同法68条の2第1項は、「市町村長は、……都道府県知事に対し、自衛隊法第83条第1項の規定による要請……をするよう求めることができる。」とするだけでなく、同条第2項は、「市町村長は、前項の要求ができない場合には、その旨及び当該市町村の地域に係る災害の状況を防衛大臣又はその指定する者に通知することができる。この場合において、当該通知を受けた防衛大臣又はその指定する者は、その事態に照らし特に緊急を要し、要請を待ついとまがないと認められるときは、人命又は財産の保護のため、要請を待たないで、自衛隊法第八条に規定する部隊等を派遣することができる。」とし、通知を受けた自衛隊側が独自の判断で、部隊を派遣するとある。

こうしたことの背後で国が、いわば三次的に、必要な調整を適宜行う。同法77条は、「指定行政機関の長及び指定地方行政機関の長は、……都道府県及び市町村の実施する応急措

置が的確かつ円滑に行なわれるようにするため、必要な施策を講じなければならない。」と定める。

この一次、二次、三次の方式は、通常の行政事務とまったく同じ構成である。社会保障であれ、社会規制・経済規制であれ、市町村が、申請処理業務（調査を含む）を行い、都道府県は詳細基準を定めたり、市町村から質問に答え、国は、政省令で基準を定めたり、予算を確保したりという大きな仕組み作りする。

災害規模が小さければ、こうした通常業務と同様のスタイルは有効でありえよう。しかし、災害規模が大きければ、市町村自体も被災し、結果として、このようなデフォルト系が機能しなくなるおそれがある。東日本大震災は、まさに市町村が壊滅的な影響を受けた事案であった。

また、災害現場を預かる市町村が、都道府県に情報を上げる余裕があるのか（それは正確な情報でなければならない）、都道府県に何を要請するのかを性格にまとめる余裕があるのか、など、市町村が「支援者」と「受援者」両方の役割を担うことが果たして可能であるかも、検討する必要がある。

（３）例外の形：国または都道府県による応急措置

災害対策基本法は、70条以下で、都道府県自身による応急措置を定めている。同法70条1項は、「都道府県知事は、当該都道府県の地域に係る災害が発生し、又はまさに発生しようとしているときは、法令又は地域防災計画の定めるところにより、その所掌事務に係る応急措置をすみやかに実施しなければならない。この場合において、都道府県知事は、その区域内の市町村の実施する応急措置が的確かつ円滑に行なわれることとなるように努めなければならない。」と定め、都道府県自らの応急措置とともに、市町村による応急措置の調整についても役を果たすようにと規定している。

同法72条は、「都道府県知事は、当該都道府県の区域内の市町村の実施する応急措置が的確かつ円滑に行なわれるようにするため特に必要があると認めるときは、市町村長に対し、応急措置の実施について必要な指示をし、又は他の市町村長を応援すべきことを指示することができる。」と定める。

さらに、市町村が機能喪失する場面について、同法73条1項は、「都道府県知事は、…当該災害の発生により市町村がその全部又は大部分の事務を行なうことができなくなつたときは、当該市町村の市町村長が……の規定により実施すべき応急措置の全部又は一部を当該市町村長に代わって実施しなければならない」と定める。

また、同法77条は、「指定行政機関の長及び指定地方行政機関の長は、災害が発生し、又はまさに発生しようとしているときは、法令又は防災計画の定めるところにより、その所掌事務に係る応急措置をすみやかに実施するとともに、都道府県及び市町村の実施する

応急措置が的確かつ円滑に行なわれるようにするため、必要な施策を講じなければならぬ」としており、前半部分で自ら行うことを妨げていない。

国の非常対策本部の設置は、同法24条1項により、「非常災害が発生した場合において、当該災害の規模その他の状況により当該災害に係る災害応急対策を推進するため特別の必要があると認めるときは、内閣総理大臣は、内閣府設置法第四十条第二項の規定にかかわらず、臨時に内閣府に非常災害対策本部を設置することができる。」とされる。

災害対策基本法の規定はこの程度で終わっているが、実際には、大規模災害においては、上記の規定がもっと使われることになるのではないかと。中央省庁の出先機関の活用も含め⁵、このスタイルの「応急対応」の形で、もうすこし明確化しておくべきではないかと思われる。

(4) さらに例外の形：災害緊急事態の布告

さらに、きわめて大規模の災害の場合——関東大震災級——には、社会不安が生じる可能性があり、そのために、災害対策基本法第9章の「災害緊急事態」で、緊急時の内閣の権限として、内閣による「災害緊急事態の布告」に基づき、政令で一定のルールを立法することができる」と規定している。いわば非常事態宣言であり、国会には事後報告が必要である。

(災害緊急事態の布告)

第105条① 非常災害が発生し、かつ、当該災害が国の経済及び公共の福祉に重大な影響を及ぼすべき異常かつ激甚なものである場合において、……内閣総理大臣は、閣議にかけて、関係地域の全部又は一部について**災害緊急事態の布告**を発することができる。

② 前項の布告には、その区域、布告を必要とする事態の概要及び布告の効力を発する日時を明示しなければならない。

災害緊急事態の布告により、法的に何が変わるかという点、「国会が閉会中」等のときに限ってはあながち、内閣は、同法109条1項各号に基づく緊急措置をとるための政令を定めることができる。この緊急措置政令には、違反者に対する2年以下の懲役若しくは禁錮等の刑罰を定めることができる(同条2項)。また、事後に、政令について国会から承認を求める必要がある(同条4項)。

もっとも、政令の内容は、次の3項目に限定されている。物流制限や価格制限、債務延期の3項目にわたる一時的な権利義務関係の凍結、制限を定めることができるというので

⁵ 飯島淳子「国と自治体の役割分担」ジュリ1427号27頁、29頁(2011年)。

ある。移動禁止（身体の自由の制限）や、使用禁止（所有権の制限）といったものまでは含まれていない。

- 一 その供給が特に不足している生活必需物資の配給又は譲渡若しくは引渡しの制限若しくは禁止
- 二 災害応急対策若しくは災害復旧又は国民生活の安定のため必要な物の価格又は役務その他の給付の対価の最高額の決定
- 三 金銭債務の支払（貸金、災害補償の給付金その他の労働関係に基づく金銭債務の支払及びその支払のためにする銀行その他の金融機関の預金等の支払を除く。）の延期及び権利の保存期間の延長

緊急事態において「危機管理を果たしうる主体は国家を置いて存在しない」⁶という観点から、災害直後に、社会不安が生じたときに事態に対処させるべく、法治主義を一時的に緩める判断を認めることは許されるか。上記の政令は、本来法律の形式をとらなければ許されないはずの権利義務関係の一方的な政府による変更を、法律の具体的委任なく、政令だけで権利義務を左右することであるので、本来であれば、憲法上（法治主義に反するので）、許されないことである。

災害対策基本法105条は、憲法の範囲内で、緊急事態対処のための手続的規定を置いたものである。日本国憲法には、内閣に緊急権のようなものは規定されていないので、法律で、上記の3場面に狭く限定して、法治主義の例外を認めるというアプローチを採っている⁷。国会への事後報告があり、その時点で国会による変更が可能ならば、憲法違反ではないと考える余地は十分にある⁸。

他方で、上記3項目だけでは、いかにも狭いという意見もありえよう。たとえば、阪神淡路大震災のときには、外国医師や外国犬の国内での活動が問題となったが、現行の災害対策基本法のように、あらかじめ分野を決めて、ルールの緩和を図る方式が果たして望ましいか、より包括的なオーバーライド権限を内閣に与えるかどうか、課題である。

なお、東日本大震災において、原子力災害特別措置法15条に基づく「原子力緊急事態宣言の発出」は行われたが、災害対策基本法に基づく災害緊急事態の布告は行われなかった。

⁶ 棟居快行「コメント」公法研究61号257頁(1999年)（「そもそも主権とは、例外状況において決定する権限のことであるという言をまつまでもなく、危機管理を果たしうる主体は国家を置いて存在しない」）。

⁷ 岩間昭道「日本国憲法と非常事態・環境保全」ジュリ1427号15頁、16-17頁（2011年）。

⁸ 災害緊急事態の布告の場面ではないが、小山剛「震災と国家の責務」公法研究61号196頁、200～201頁(1999年)。

5. 問題点

災害対策基本法は、自然災害の経験をふまえて、これまで幾多の改正を重ねてきた。そのため相応の充実した規定ぶりとなっているが、東日本大震災の経験をふまえると、なお課題はある。すでに述べたことも含め、課題をまとめると、次のとおりである。

第1に、災害対策基本法によって、応急対応のデフォルト方式として想定されている「市町村→都道府県→国」という、通常の行政事務の進め方と変わらないタテの情報伝達がはたしてどこまで可能なのか、見極めが必要である。急ごしらえの災害対策本部が、緊急事態において、他の関係機関や住民との間でのネットワークングが効率的に行われるのか、それが「市町村→都道府県→国」という方法で可能なのかという問題である。

小規模災害であれば、機能することは容易に想像されるが、広域にわたる災害が起きた場合はどうだろうか。市町村も被災して、タテの情報伝達がダウンしてしまった場合(東日本大震災だけでなく、阪神大震災のときもそういう問題はあった)⁹、また、県の被災により自衛隊出動要請ができなかった事例(これは現行法では、68条の2で市町村による事実上の派遣要請が可能とされている)¹⁰などが生じている。

また、行政自身が被災せずとも、広域災害の場合は、大量の異常事態に市町村職員が現場で「緊急対応」しているときに、「下から情報を上げよ」方式では、現場の市町村の「緊急対応」に支障をおよぼし、非効率ではないのかという疑問もある(都道府県に正確な情報を確認して要請支援する間にも、避難対応は次々と生じる)。

都道府県も、被害の実態や市町村のニーズを、市町村を通じてしか知らないこととなり、現場にいればわかるニーズを読み取るのに遅れるのではないか。

このような疑問を考えた場合、市町村を中心とする現行法のデフォルト方式とは異なる、別の方式も考えておく必要があるのではないか。そのような方式を、あるいは災害対策基本法に具体的に規定し、あるいはまた、(法律に特段規定する必要はないとしても)防災計画に定めることで、態勢の練度を高めておくことができるのではないか。

デフォルト方式とは異なるどのような方式が望ましいのかは、様々な失敗例をもとに経験をふまえて構築していくほかない¹¹。ひとつ考えられるのは、被災地のある市町村の災害対策本部(現場対応の本部)に、その市町村が所在する都道府県の現場に設置された災害対策本部(情報収集や支援・受援の調整事務の本部)が併合設置される方式である。以下、敷衍しておく。

広域災害において、市町村は、被災していない限り、現場的業務を続けざるを得ないから(生活保護の支払、避難場所の確保等)、それに専念することが望ましい。同時に、都道

⁹ 生田長人「今回の震災の特徴と災害法制のあり方」ジュリ 1427号3頁, 6頁(2011年)。

¹⁰ 阿部泰隆『大震災の法と政策』(日本評論社, 1995年)113~136頁, 大田直史「災害応急対策の組織・体制の課題」公法研究 61号, 238頁, 239頁, 242~245頁。

¹¹ 阪神淡路大震災時の情報共有や協力態勢の失敗例について, 大田・前掲 239頁。

府県の災害対策本部が、市町村の災害対策本部と合同チームをつくり、都道府県職員が自ら情報収集し（市町村に情報を届けさせるのではなく）、「受援者」たる被災者のニーズのとりまとめや、国への情報連絡、他市町村やボランティアの応援要請の調整を行う。

大規模災害の場合、全国各地からくるボランティア希望者——個人のボランティアだけでなく、その意識が地方自治体職員・議員・住民にも共有されているので、「町を挙げて」「市を挙げて」支援しようという地方自治体ボランティアの動きにもなる（職員派遣は、職員自身の経験知を積みせるという実際上のメリットもある）——を、どう受け入れるのかもまた、「受援者」と「支援者」のマッチングの重要なところである。

また、被災地を抱えていない市町村の職員や、国の行政機関の地方支分部局職員が、被災地のある市町村に援護をするとき、その費用を誰が負担するかについて、上記のような仕組みであれば、都道府県が一定割合で負担するということから、被災地市町村——とくに財政規模の小さな町村——は、基本的には費用の負担を心配することなく、支援を受け入れられるのではないか。

このように、「受援者」のニーズと「支援者」のサプライをマッチングさせるのは、市町村災害対策本部に併置された都道府県の災害対策本部の仕事として行うということである。「受援者」の側のリーダーシップを都道府県災害対策本部を受け付け、それを「支援者」の側（そちらにもリーダーシップをとれる存在が望ましい）と調整するのである。

なお、「支援者」の側のリーダーシップの取り方として、東日本震災時、関西広域連合は特徴的な動きをとった。広域連合として井戸知事に判断権限を集約させること、及び同知事の判断と責任において（つまり予算の裏付けをまず付けてということではなく）、職員を震災地に派遣して地元自治体の支援にあたった。この瞬間の広域連合は、「法を執行する自治体」（地方自治法にいう広域連合）としてではなく、関西のほぼすべての知事がスクラムを組んだ「政治的主体としての自治体」であった。そして、そのような政治的代表者が、非常時に政治的に選挙された首長ならではの判断（予算の裏付けもなく、職員を被災地に行かせる）という対応であった。

これは、私がイメージする方式と、シンクロする。震災地（東日本）から離れたところにある地方公共団体（関西広域連合）が、支援に入ろうとするときは、支援者側でも調整窓口を一本化しておくこと、受援者側にとって効率的なのではないか。

第2の問題は、国がどのような役割を果たすべきかである。

阪神淡路大震災のときも、東日本大震災のときも、国の災害対策本部は余り機能しなかったという声を聞く。東日本大震災時のような、国における応急対応組織の濫立という失敗例¹²は、繰り返すことは避けなければならない。これは、国がいかなる役割を果たすべき

¹² 稲葉馨「東日本震災と政府対応」ジュリ 1427号 21頁、23頁（2011年）。

かの了解がないからではないか。

致命的なことに、国は、市町村業務の現場を知らない。かろうじて、地方支分部局が、限定的な範囲ながら、現場的なことを知っているが、全般ではない。ということは、被災場所のある市町村自身がおこなっている「応急対応」のうち、国が代わりにできるのは、地方支分部局がしている仕事に限られると推測される。

国(中央省庁)としてすべきことは、個々具体的な「応急対応」そのものではない。むしろ、「応急対応とは何をすべきなのか」の助言ができるスタッフを、平日頃から養っておき、小規模災害であれば、市町村の災害対策基本本部に（デフォルト方式の場合）、広域災害であれば、市町村・都道府県の併設災害対策本部に（私の提案する方式の場合）派遣して、職員動員や支援要請調整などについて、専門的見地から、サポートする態勢を作っておくことではないか。

「災害応急対応」は、法令や予算の執行ではないから、通常の職員では必ずしも能くするところではない。また、都道府県であっても、100年に一度の大災害のために、「応急対応」専門官のようなポストを常設することはなかなか財政的に難しいであろう。

ここで、アメリカのFEMA（アメリカ合衆国連邦緊急事態管理庁）が専門家を養成し、派遣していることが大いに参考になる。国がそうした専門家を養成し、災害ごとに助言のために災害本部に派遣したり、外国災害に派遣したりすることで、経験知を積み重ねておき、平時には、都道府県等に「応急対応」のための研修に回るのである。いったん災害が生じたときは、市町村や都道府県の対策本部に派遣されて、災害本部の一員として席を与えられ、「応急対応」の方針を迅速にプランニングし、それに基づき、都道府県の職員が調整業務を、市町村職員が現場対応業務を行うという効率的な役割分担が可能となるのではないか。

このようなことは、現行法も想定しているはずである。「国の責務」を定めた同法3条4項は、「指定行政機関の長及び指定地方行政機関の長は、この法律の規定による都道府県及び市町村の地域防災計画の作成及び実施が円滑に行なわれるように、その所掌事務について、当該都道府県又は市町村に対し、勧告し、指導し、助言し、その他適切な措置をとらなければならない。」と定めるのであるから、この「指導し、助言し、その他適切な措置」のなかに、国からの専門的人員の派遣が含まれるはずである。

第3の問題点は、本稿では取り上げなかったが、自然災害と人為災害（人的災害）とが複合したとき——まさに東日本大震災のように——、災害対策基本法に基づく災害対策本部と、たとえば原子力災害であれば、原子力災害特別措置法に基づく災害対策本部の両方が立ち上げられることとなる。

両者の間の調整は必要ないのか、どのような調整が必要かという点も、課題であろう。それとも、両者は、異なる災害であるので異なるノウハウを要求されると割り切るべきなのだろうか。

第4に、これも今回は取り上げていないが、災害救助法に基づく被災者緊急支援について、とくに避難所や生活支援が十分ではない（あまりに厳しい生活支援基準）という問題がある¹³。

¹³ 阿部・前掲書 138～228 頁（実体験を含む）、生田長人「今回の震災の特徴と災害法制のあり方」ジュリ 14275 号 3 頁， 5 頁（2011 年）。

⑥ 東日本大震災直後における自治体応援職員の活動に関する研究

永松 伸吾（関西大学）

問題意識

東日本大震災発生直後に、被災自治体に全国の自治体から派遣された職員の数は、総務省によれば平成 23 年 7 月 1 日までで 56,923 人にも及ぶ。膨大な量の災害対応業務を、ライフライン等の機能不全や職員の絶対数の不足という様々な制約の中で実施する上で、これらの応援職員は極めて重要な役割を果たしたであろうことは言うまでもない。

だが、これらの応援が行われた制度的な背景は一様ではなく、災害対策基本法に基づき被災自治体から公式な派遣要請があったものから、災害時の応援協定に基づくもの、災害とは全く関係なく日常の業務の延長線上で行われたもの、労働組合がとりまとめたものなど、極めて多様である。そのような中、ただでさえ混乱を極める被災地に、要請していない人的支援が殺到することによって混乱に拍車がかかったという事例も少なくない。もとより、一部の自治体には多くの職員が応援に来るが、他方で必ずしも十分な応援職員が得られなかった自治体など、応援の偏在があった可能性も否めない。

そもそも、わが国にはこうした災害時の人的支援を総合的に調整するための制度や専門の組織が存在しない。米国には危機管理担当の職員に関しては、EMAC(Emergency Management Assistance Compact)という州政府間の協定に一元化され、被災地への職員派遣はかなりの程度調整されて実施されるが、わが国では様々な枠組みが混在するために、応援職員のコーディネートに関する業務のかなりの部分が被災自治体に負わされることとなっている。このため、膨大な人的応援が行われたにも関わらず、十分な調整が行われなかった結果、これらの応援職員が十分に力を発揮できず終わってしまった可能性がある。

本調査は、そのような問題意識に基づき、被災自治体への人的支援がどの程度効果的、効率的に実施されたのか、被災自治体の業務改善にどれだけ貢献できたのかについて、実際に現地に派遣された職員へのアンケート調査を通じて巨視的に評価することを目的としている。それによって、巨大災害における自治体職員の相互応援のあり方について具体的な制度設計の議論を喚起することとしたい。

実態について

アンケート調査に先立ち、平成 25 年度は先行調査として、現地派遣職員のヒアリングを実施した。対象者は、港区、武蔵野市、茅ヶ崎市、川崎市の 2 名と、兵庫県の 1 名、計 6 名である。ヒアリング項目は、派遣時期及び期間、派遣先、派遣根拠、災害対応経験の有無、派遣先での所属、従事した業務、派遣先での指揮調整系統、現地における他自治体

との調整方法、現地での労働時間、現地での労働環境、業務上のストレスの有無や内容、業務の自己評価、派遣先への貢献、派遣元への貢献である。ただし、全ての事項を全員に尋ねているわけではない。現地への入り方は様々で、ヒアリング調査でも全て回答を得られることはできなかった。このヒアリングで分かったことは以下の通りである。

港区の場合、いわき市に入ったが、それは、いわき市東京事務局が東京都新橋にあるからという、付き合い的な理由からである。救援要請は特になく、自治体自らがいわき市に行って、救援物資を配った。現地の宿泊も、初めは宿泊施設等がなく、ある時点で港区がいわき市のホテルを確保している。この例のように、発災初期は、自治体間協定などに基づくというよりも、自主的にいわば「押しかけ」、救援物資を配る支援が主であったようである。

武蔵野市の場合、後方支援拠点である遠野市に行った。ただ、職員の派遣日程は3月31日からで震災が起きてから2週間経っており、業務内容は、様々な物資の輸送・配布で、市民ボランティアと大差はなかった。ただし、業務は徐々に、遠野市にきた市民ボランティアの調整に変化している。業務が市民ボランティアと変わらない点については職員も忸怩たる思いであった。武蔵野市市民からも、この点は批判されている。

同様の事例はとても多く、茅ヶ崎市と川崎市も同様であった。両市は震災発生後2カ月経った5月に市長会を通じて、現地に職員を派遣した。実際には、各自治体はそれぞれのチャンネルを通じて派遣するため、このケースばかりではないが、実際に行ったことは避難所の運営従事であった。つまり、避難所に入り、行政との連絡調整や、応援に駆けつけてくるボランティアの調整を行った。こうした業務が自治体職員としての能力を十分活用したものかどうかは派遣職員自らも疑問を感じている。ただし、自分たちが来たから、市の職員つまり石巻市や気仙沼市の職員が避難所にいなくて済み、多少なりとも休養をとれたという点で貢献がなかったわけではない。ボランティアたちではできないことができたという感覚はあるようである。

最後に、兵庫県職員の回答は全く異なっている。つまり、関西広域連合として、南三陸町を応援するために、ニーズ調査というミッションを持った上で現地に入った。具体的には南三陸町の総務課長や町長等と懇談を通じてニーズを掘り起こし、実際に現地を訪れて、現地の状況を把握して、本庁に伝える活動に従事していた。県庁の職員は現地に行ってもできることはほとんどない。例えば予算審議のための町議会運営や、罹災証明や固定資産税の証明の発行等のノウハウは持ち合わせてはいないのである。

これらのヒアリング内容をまとめると以下のように整理できる。

- ・ 少なくとも、現地での役割がなくて困ったという話は直接的には聞かない。先遣隊もニーズ調査であったり、救援物資の配給など、何らかのミッションを持って現地に入って

いる。それゆえ、現地で役割を見いだすプロセスを尋ねる必要がある。

- ・ しかしながら、早い時期の派遣については、何をするかを現地で手探りしながら探していったようである。被災自治体が応援職員に何をやってくれと指示が出せた例はほとんどなさそうである。武蔵野市の場合は遠野市と連携してできてはいるが、これは例外である。遠野市の被災は軽微であった。
- ・ 指揮命令系統もはっきりしない。例えば、避難所に入った職員は避難所の中で、様々なところと話し合いながら、仕事をしており、特にスキームがあったわけではない。
- ・ 4月以降は特に避難所運営に従事した職員が多そうである。人的ニーズが高い。
- ・ 市民ボランティアに近い業務に終始した職員は相当いるのではないか。行政職員としての職能を生かした支援はどれだけあったのか。
- ・ 現実問題、人手が足りなかったのであるから、ボランティア的業務も必要だったとはいえ、市の対策本部の指示や調整がうまくいっていない様子からすれば、行政職員の応援、とりわけ防災部局については全体的なコーディネート業務を支援すべきだったのではないかという疑問は残る。
- ・ 応援自治体間で相互調整をした様子はヒアリングには現れない。人と防災未来センターが中心になって、宮城県庁で応援県の連絡会議と支援のとりまとめを実施したぐらいである。

調査設計

以上のヒアリング調査より、全体的に応援職員が抱えた課題をアンケート調査する意義は大きい。しかし、派遣された職員全体を母集団として調査を行うのは極めて困難である。そのためには、現地に派遣された職員の把握と、それらの職員すべてに調査票を送付する必要があるが、仮に対象自治体の人事部局の協力を得られたとしても難しい。そこで、調査対象を絞って、実現可能で意味のあるアンケート調査を平成 26 年度に行うこととする。

平成 23 年度中に南三陸町の支援を実施した自治体職員を対象とする。一つの自治体に絞ることによって、支援者間の調整や指揮調整システムが確立された経緯応援が時系列で把握しやすくなる。この事例を一般化することは難しいが、南三陸町は行政機能を失った一番深刻な状況にあった自治体の一つであるので、モデルケースとして考えることには意味がある。なお、同様に、大槌町も最も深刻な被害にあったところであるが、こうした記録は残っていない。石巻市も同様である。

南三陸町に震災直後応援に入った自治体は記録されており、50 程度である。しかし、これらの自治体と同じレベルの支援を行ったとは考えにくい。深くコミットして支援を行ったところもあれば、2・3 人送って支援したのみというところも存在するであろう。支援の

方法は様々であるが、一つの自治体を集中的に調べることで、応援の多様性を理解することも可能になる。

南三陸町には兵庫県が関西広域連合の枠組みで支援に入っており、広域連合の現地での活動と、そのほかの枠組みで支援を行った自治体との比較検討も行うことができるであろう。

平成 26 年度は、以上を踏まえて、追加的に、兵庫県、世田谷区、山形県などに対しヒアリングを実施し、アンケートの設計を行ったうえで、アンケート調査を実施し、分析を行っていく。

⑦ 災害時相互応援協定と自治体の初動対応に関する調査について

善教 将大（東北大学）

1. はじめに：調査目的と問題意識

本稿は、2013年12月中旬から2014年1月末にかけて、筆者が中心となり実施した「自治体の災害対応と広域連携に関する調査」についての報告を、主たる目的とするものである。

自治体の広域連携支援が重要であることは、改めて指摘するまでもなく、多くの論者に共有されている事実である。しかしながらその一方で、自治体間連携の実態やその評価、認識などについてはほとんど明らかにされていない。そのような現状においては、自治体間連携の重要性を声高に叫び続けるよりも、その実態を実証的に明らかにすべく調査し、問題点や課題を分析する必要がある。本調査の背景には、そのような問題意識がある。

地方自治体の防災に関する連携体制、言い換えるなら自治体間ネットワークの構造と機能はどのようになっているのか。そこにはフォーマルなつながりもあれば、インフォーマルなつながりもあるだろう。自治体間のネットワークを明らかにするには、フォーマルな関係とインフォーマルな関係の両者を分析する必要があるが、フォーマルな関係性ですら明らかになっていない。それゆえに現状では、まずはフォーマルなネットワーク構造を明らかにし、その作業を終えた後に、インフォーマルな関係性について分析を進める方がよいだろう。したがって本調査では、防災に係るフォーマルな自治体間ネットワークを「災害時相互応援協定」の締結状況から測定し、調査することになっている。

くわえて、本調査は後に述べるように、被災自治体、すなわち被災3県（福島県・宮城県・岩手県）の市町村を対象に実施したものである。全国の自治体を対象としているわけではない。すなわち日本の地方自治体のネットワーク構造の一般的傾向を議論するための資料ではなく、あくまで被災地における自治体間ネットワークの構造等を明らかにすることを目的とするものである。

被災地に調査対象を限定しているのは、いうまでもなく、自治体間の連携状況が大規模災害時にどのように機能したのかも含めて調査・分析する必要があるからである。ネットワークが構築されていても、その「作動様式」を分析しなければ、機能性について論じることはできない。それゆえに本調査は被災地に調査対象を限定している。

2. 調査対象、調査時期、回収率について

本節では、「自治体の災害対応と広域連携に関する調査」の概要について説明する。

この調査は、筆者が主体となり実施した、福島県、宮城県、岩手県下市町村の防災に係るネットワークとそれへの認識などを明らかにすることを目的とするアンケート調査である。調査は、サーベイリサーチセンター静岡事務所に委託する形で行った。

調査対象は上記の通り被災 3 県下市町村である。具体的には、各市町村の「災害時相互応援協定」の締結を担当している防災関連部局に 1)挨拶状、2)よくある質問と回答、3)アンケート調査票、4)別紙の回答用紙、5)返信用封筒の 5 つを送付し、その部局の管理職級（部長・課長級）職員 1 名に回答してもらった。回答者については特に指定していないが、挨拶状などにて、相互応援協定や防災の現状をよく理解している職員に回答してもらうようにした。

次に調査時期および調査のスケジュールについて説明する。調査票の発送を開始したのは 2013 年 12 月 13 日である。その後、2013 年 12 月 24 日から 27 日、および 2014 年 1 月 6 日から 7 日にかけて、調査票を返送いただけなかった市町村に口頭（電話）にて督促を行った。また、その際、調査票の再送を希望された自治体に対しては調査票一式を再送した（計 26 通）。さらに 2014 年 1 月 20 日から 24 日にかけて、調査票を返送頂けてなかった自治体に対して、口頭にて 2 度目の督促を行った。また、調査票の再送を希望された自治体に対しては、調査票一式を再送した（計 11 通）。2 度目の督促を行った際の締切日を 1 月 31 日としていたため、本調査は 2012 年 12 月 13 日から 2014 年 1 月 31 日にかけて実施されたことになる。なお、有効回収率は 67.71%（86 票回収）である。

3. 調査結果の概略

以下、本調査の結果の概略を記す。ただし、以下の点については、今後の課題とし、本稿での詳述は省略する。

第 1 に、本稿執筆時点において、自由記述回答のクリーニングが十分に行えていない。それゆえに、自由記述回答の報告およびその分析結果については、今後の課題とする。

第 2 に、回帰分析や相関分析といった、多変量解析の結果は、データ納品日から間もないということもあり省略する。今後の課題とさせていただきたい。

第 3 に、災害時相互応援協定の詳細、および分析結果についても、クリーニングがまだ十分に行えていないため、報告を省略する。

【問 1】 はじめに、災害時相互応援協定の締結状況についてお伺いします。現在、貴自治体では、民間企業などとだけではなく、県内・県外の自治体と災害時相互応援協定を締結していますか。下記の回答の中から、あてはまる番号1つに○をつけてください。

災害時相互応援協定締結の有無

	度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
締結している	77	89.5	89.5	89.5
締結していない	9	10.5	10.5	100.0
合計	86	100.0	100.0	

【問 1-1】 相互応援協定の内容についてお伺いします。貴自治体は、①どのような相互応援協定を、②いつ頃締結しましたか。また、③締結に至った経緯やきっかけはどのようなものでしたか。別紙の回答用紙にご記入ください（調査結果は自由記述のため省略）

【問 1-2】 続いて相互応援協定に基づく職員派遣についてお伺いします。東日本大震災からの復旧・復興時に、①相互応援協定に基づきどの程度の職員が派遣されてきましたか。また、②相互応援協定に基づかない場合との比較から見た比重はどの程度でしょうか。それぞれ、あてはまる番号1つに○をつけてください。

① 相互応援協定に基づき派遣されてきた職員数 ※各期間中のおおよその延べ人数をご回答ください

派遣職員数（初動対応時）

	度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
10人未満	48	55.8	75.0	75.0
10-50人程度	6	7.0	9.4	84.4
50-100人程度	2	2.3	3.1	87.5
300人以上	1	1.2	1.6	89.1
わからない	7	8.1	10.9	100.0
合計	64	74.4	100.0	
欠損値 システム欠損値	22	25.6		
合計	86	100.0		

派遣職員数（初期復旧時）

	度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
10人未満	47	54.7	72.3	72.3
10-50人程度	6	7.0	9.2	81.5
50-100人程度	3	3.5	4.6	86.2
有効 100-300人程度	1	1.2	1.5	87.7
300人以上	1	1.2	1.5	89.2
わからない	7	8.1	10.8	100.0
合計	65	75.6	100.0	
欠損値 システム欠損値	21	24.4		
合計	86	100.0		

派遣職員数（本格的復旧時）

	度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
10人未満	45	52.3	70.3	70.3
10-50人程度	5	5.8	7.8	78.1
50-100人程度	4	4.7	6.3	84.4
有効 100-300人程度	2	2.3	3.1	87.5
300人以上	2	2.3	3.1	90.6
わからない	6	7.0	9.4	100.0
合計	64	74.4	100.0	
欠損値 システム欠損値	22	25.6		
合計	86	100.0		

派遣職員数（復旧・復興時）

	度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
10人未満	46	53.5	75.4	75.4
10-50人程度	5	5.8	8.2	83.6
50-100人程度	2	2.3	3.3	86.9
有効 300人以上	2	2.3	3.3	90.2
わからない	6	7.0	9.8	100.0
合計	61	70.9	100.0	
欠損値 システム欠損値	25	29.1		
合計	86	100.0		

② 派遣されてきた職員の比重

職員の比重（初動対応時）

	度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント	
有効	協定に基づき派遣された職員の方が多かった	12	14.0	30.8	30.8
	協定以外の方法で派遣されてきた職員の方が多かった	14	16.3	35.9	66.7
	わからない	13	15.1	33.3	100.0
	合計	39	45.3	100.0	
欠損値	システム欠損値	47	54.7		
合計		86	100.0		

職員の比重（初期復旧時）

	度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント	
有効	協定に基づき派遣された職員の方が多かった	6	7.0	15.4	15.4
	どちらも同じくらい	1	1.2	2.6	17.9
	協定以外の方法で派遣されてきた職員の方が多かった	22	25.6	56.4	74.4
	わからない	10	11.6	25.6	100.0
	合計	39	45.3	100.0	
欠損値	システム欠損値	47	54.7		
合計		86	100.0		

職員の比重（本格的復旧時）

	度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント	
有効	協定に基づき派遣された職員の方が多かった	4	4.7	9.8	9.8
	どちらも同じくらい	3	3.5	7.3	17.1
	協定以外の方法で派遣されてきた職員の方が多かった	24	27.9	58.5	75.6
	わからない	10	11.6	24.4	100.0
	合計	41	47.7	100.0	
欠損値	システム欠損値	45	52.3		
合計		86	100.0		

職員の比重（復旧・復興時）

	度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント	
有効	協定に基づき派遣された職員の方が多かった	3	3.5	7.7	7.7
	どちらも同じくらい	1	1.2	2.6	10.3
	協定以外の方法で派遣されてきた職員の方が多かった	24	27.9	61.5	71.8
	わからない	11	12.8	28.2	100.0
	合計	39	45.3	100.0	
欠損値	システム欠損値	47	54.7		
合計		86	100.0		

【問 1－3】 相互応援協定の有効性についてお伺いします。自治体間で締結する相互応援協定は、それぞれの時期においてどの程度有効性を発揮するとお考えですか。それぞれの時期ごとに、あてはまる番号 1 つに○をつけてください。

相互応援協定の有効性（初動対応時）

	度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント	
有効	とても有効だ	45	52.3	63.4	63.4
	やや有効だ	11	12.8	15.5	78.9
	どちらともいえない	7	8.1	9.9	88.7
	あまり有効ではない	2	2.3	2.8	91.5
	わからない	6	7.0	8.5	100.0
	合計	71	82.6	100.0	
欠損値	システム欠損値	15	17.4		
合計		86	100.0		

相互応援協定の有効性（初期復旧時）

	度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
有効	とても有効だ	43	50.0	59.7
	やや有効だ	17	19.8	23.6
	どちらともいえない	6	7.0	8.3
	あまり有効ではない	1	1.2	1.4
	わからない	5	5.8	6.9
	合計	72	83.7	100.0
欠損値	システム欠損値	14	16.3	
合計		86	100.0	

相互応援協定の有効性（本格的復旧時）

	度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
有効	とても有効だ	39	45.3	54.9
	やや有効だ	18	20.9	25.4
	どちらともいえない	7	8.1	9.9
	あまり有効ではない	2	2.3	2.8
	わからない	5	5.8	7.0
	合計	71	82.6	100.0
欠損値	システム欠損値	15	17.4	
合計		86	100.0	

相互応援協定の有効性（復旧・復興時）

	度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
有効	とても有効だ	32	37.2	45.1
	やや有効だ	17	19.8	23.9
	どちらともいえない	12	14.0	16.9
	あまり有効ではない	1	1.2	1.4
	まったく有効ではない	1	1.2	1.4
	わからない	8	9.3	11.3
	合計	71	82.6	100.0
欠損値	システム欠損値	15	17.4	
合計		86	100.0	

【問 1－4】 相互応援協定に基づかない支援との相違についてお伺いします。相互応援協定を締結している自治体から派遣されてきた職員とそうでない場合とでは、引継ぎや仕事の継続性など、いくつかの点において相違があるとお考えでしょうか。下記の回答の中からあてはまる番号1つに○をつけてください。

職員の違い

	度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
かなり違いがある	2	2.3	2.8	2.8
ある程度違いがある	11	12.8	15.5	18.3
有効 違いはほとんどない	34	39.5	47.9	66.2
わからない	24	27.9	33.8	100.0
合計	71	82.6	100.0	
欠損値 システム欠損値	15	17.4		
合計	86	100.0		

【問 1－5】 その違いとは、具体的にはどのようなものでしょうか。下の回答欄にご記入ください（調査結果は自由記述のため省略）。

【問 2】 自治体間で相互応援協定を締結するメリットやデメリットとしては、どのようなものがあげられるでしょうか。下の回答欄にご記入ください（調査結果は自由記述のため省略）。

【問 3】 貴市が締結している自治体間での相互応援協定の数について、現時点でどのようなご認識をおもちでしょうか。下記の回答の中からあてはまる番号1つに○をつけてください。

相互応援協定の数に対する認識

	度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
現在の協定数では不十分だ	17	19.8	21.5	21.5
どちらともいえない	41	47.7	51.9	73.4
有効 現在の協定数で十分だ	13	15.1	16.5	89.9
わからない	8	9.3	10.1	100.0
合計	79	91.9	100.0	
欠損値 システム欠損値	7	8.1		
合計	86	100.0		

【問3-1 (問3で「3 現在の協定数で十分だ」・「4 わからない」と回答した人のみ)】

今後、貴自治体では、さらに他の自治体と相互応援協定を締結する予定はございますか。
下記の回答の中からあてはまる番号1つに○をつけてください。

相互応援協定を締結する予定

	度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
そのような予定はない	62	72.1	72.1	72.1
有効 そのような予定はない	11	12.8	12.8	84.9
現在、検討段階にある	3	3.5	3.5	88.4
有効 締結する予定はある	5	5.8	5.8	94.2
わからない	5	5.8	5.8	100.0
合計	86	100.0	100.0	

【問3-2 (問3-1で「1 そのような予定はない」と回答した人のみ)】

相互応援協定を締結する予定がないことの原因や事情は何かございますか。どのような些細なことでも構いませんので、下の回答欄にご記入ください (調査結果は自由記述のため省略)。

【問4】新しい広域連携支援のあり方についてお伺いします。東日本大震災以後、広域連

携支援のあり方として「カウンターパート」や「ペアリング」と呼ばれる方式に注目が集まっています。また、そのきっかけとして、関西広域連合による広域支援の存在があることが指摘されています。これらの点の認知ついて、それぞれ、あてはまる番号1つに○をつけてください。

①「カウンターパート」や「ペアリング」について

「カウンターパート」や「ペアリング」について

		度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
有効	どのような仕組みかほとんど知っている	3	3.5	3.6	3.6
	どのような仕組みがある程度知っている	16	18.6	19.3	22.9
	詳細はわからないが聞いたことはある	35	40.7	42.2	65.1
	まったく知らないし聞いたこともない	19	22.1	22.9	88.0
	わからない	10	11.6	12.0	100.0
	合計	83	96.5	100.0	
欠損値	システム欠損値	3	3.5		
合計		86	100.0		

②東日本大震災時の関西広域連合による支援活動について

東日本大震災時の関西広域連合による支援活動について

		度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
有効	支援の実態などほとんど知っている	2	2.3	2.4	2.4
	支援の実態などある程度知っている	20	23.3	24.1	26.5
	詳細はわからないが聞いたことはある	35	40.7	42.2	68.7
	まったく知らないし聞いたこともない	15	17.4	18.1	86.7
	わからない	11	12.8	13.3	100.0
	合計	83	96.5	100.0	
欠損値	システム欠損値	3	3.5		
合計		86	100.0		

【問5】 発災時や復旧・復興時の行政による対応についてお伺いします。下記にあげる複数の方法のうち、どの方法が有効に機能するとお考えですか。それぞれの時期ごとに、有効に機能すると思われる方式をあるだけ選び番号に○をつけてください。あてはまるものがない場合は、「6」に○をつけてください。

初動対応時：内閣や中央政府主導で進める方法

		度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
有効	回答なし	59	68.6	74.7	74.7
	回答あり	20	23.3	25.3	100.0
	合計	79	91.9	100.0	
欠損値	システム欠損値	7	8.1		
合計		86	100.0		

初動対応時：都道府県以上の広域団体主導で進める方法

		度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
有効	回答なし	69	80.2	87.3	87.3
	回答あり	10	11.6	12.7	100.0
	合計	79	91.9	100.0	
欠損値	システム欠損値	7	8.1		
合計		86	100.0		

初動対応時：都道府県主導で進める方法

		度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
有効	回答なし	43	50.0	54.4	54.4
	回答あり	36	41.9	45.6	100.0
	合計	79	91.9	100.0	
欠損値	システム欠損値	7	8.1		
合計		86	100.0		

初動対応時：複数の基礎自治体が連携しながら進めていく方法

		度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
有効	回答なし	50	58.1	63.3	63.3
	回答あり	29	33.7	36.7	100.0
	合計	79	91.9	100.0	
欠損値	システム欠損値	7	8.1		
合計		86	100.0		

初動対応時：被災自治体単独で進める方法

		度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
有効	回答なし	36	41.9	45.6	45.6
	回答あり	43	50.0	54.4	100.0
	合計	79	91.9	100.0	
欠損値	システム欠損値	7	8.1		
合計		86	100.0		

初動対応時：わからない

		度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
有効	回答なし	73	84.9	92.4	92.4
	回答あり	6	7.0	7.6	100.0
	合計	79	91.9	100.0	
欠損値	システム欠損値	7	8.1		
合計		86	100.0		

初期復旧時：内閣や中央政府主導で進める方法

	度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
回答なし	54	62.8	69.2	69.2
有効 回答あり	24	27.9	30.8	100.0
合計	78	90.7	100.0	
欠損値 システム欠損値	8	9.3		
合計	86	100.0		

初期復旧時：都道府県以上の広域団体主導で進める方法

	度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
回答なし	62	72.1	79.5	79.5
有効 回答あり	16	18.6	20.5	100.0
合計	78	90.7	100.0	
欠損値 システム欠損値	8	9.3		
合計	86	100.0		

初期復旧時：都道府県主導で進める方法

	度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
回答なし	27	31.4	34.6	34.6
有効 回答あり	51	59.3	65.4	100.0
合計	78	90.7	100.0	
欠損値 システム欠損値	8	9.3		
合計	86	100.0		

初期復旧時：複数の基礎自治体が連携しながら進めていく方法

	度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
回答なし	54	62.8	69.2	69.2
有効 回答あり	24	27.9	30.8	100.0
合計	78	90.7	100.0	
欠損値 システム欠損値	8	9.3		
合計	86	100.0		

初期復旧時：被災自治体単独で進める方法

	度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
回答なし	45	52.3	57.7	57.7
有効 回答あり	33	38.4	42.3	100.0
合計	78	90.7	100.0	
欠損値 システム欠損値	8	9.3		
合計	86	100.0		

初期復旧時：わからない

	度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
回答なし	72	83.7	92.3	92.3
有効 回答あり	6	7.0	7.7	100.0
合計	78	90.7	100.0	
欠損値 システム欠損値	8	9.3		
合計	86	100.0		

本格復旧時：内閣や中央政府主導で進める方法

		度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
有効	回答なし	37	43.0	47.4	47.4
	回答あり	41	47.7	52.6	100.0
	合計	78	90.7	100.0	
欠損値	システム欠損値	8	9.3		
合計		86	100.0		

本格復旧時：都道府県以上の広域団体主導で進める方法

		度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
有効	回答なし	61	70.9	78.2	78.2
	回答あり	17	19.8	21.8	100.0
	合計	78	90.7	100.0	
欠損値	システム欠損値	8	9.3		
合計		86	100.0		

本格復旧時：都道府県主導で進める方法

		度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
有効	回答なし	38	44.2	48.7	48.7
	回答あり	40	46.5	51.3	100.0
	合計	78	90.7	100.0	
欠損値	システム欠損値	8	9.3		
合計		86	100.0		

本格復旧時：複数の基礎自治体が連携しながら進めていく方法

		度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
有効	回答なし	61	70.9	78.2	78.2
	回答あり	17	19.8	21.8	100.0
	合計	78	90.7	100.0	
欠損値	システム欠損値	8	9.3		
合計		86	100.0		

本格復旧時：被災自治体単独で進める方法

		度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
有効	回答なし	51	59.3	65.4	65.4
	回答あり	27	31.4	34.6	100.0
	合計	78	90.7	100.0	
欠損値	システム欠損値	8	9.3		
合計		86	100.0		

本格復旧時：わからない

		度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
有効	回答なし	71	82.6	91.0	91.0
	回答あり	7	8.1	9.0	100.0
	合計	78	90.7	100.0	
欠損値	システム欠損値	8	9.3		
合計		86	100.0		

復旧・復興時：内閣や中央政府主導で進める方法

	度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
回答なし	31	36.0	40.3	40.3
有効 回答あり	46	53.5	59.7	100.0
合計	77	89.5	100.0	
欠損値 システム欠損値	9	10.5		
合計	86	100.0		

復旧・復興時：都道府県以上の広域団体主導で進める方法

	度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
回答なし	67	77.9	87.0	87.0
有効 回答あり	10	11.6	13.0	100.0
合計	77	89.5	100.0	
欠損値 システム欠損値	9	10.5		
合計	86	100.0		

復旧・復興時：都道府県主導で進める方法

	度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
回答なし	44	51.2	57.1	57.1
有効 回答あり	33	38.4	42.9	100.0
合計	77	89.5	100.0	
欠損値 システム欠損値	9	10.5		
合計	86	100.0		

復旧・復興時：複数の基礎自治体が連携しながら進めていく方法

	度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
回答なし	62	72.1	80.5	80.5
有効 回答あり	15	17.4	19.5	100.0
合計	77	89.5	100.0	
欠損値 システム欠損値	9	10.5		
合計	86	100.0		

復旧・復興時：被災自治体単独で進める方法

	度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
回答なし	50	58.1	64.9	64.9
有効 回答あり	27	31.4	35.1	100.0
合計	77	89.5	100.0	
欠損値 システム欠損値	9	10.5		
合計	86	100.0		

復旧・復興時：わからない

	度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
回答なし	68	79.1	88.3	88.3
有効 回答あり	9	10.5	11.7	100.0
合計	77	89.5	100.0	
欠損値 システム欠損値	9	10.5		
合計	86	100.0		

【問6】東日本大震災では、被災地への支援に携わる機関として復興庁が設置されました。このような復旧・復興に携わる機関を設置することについて、のようなお考えをお持ちでしょうか。下記の回答の中からあてはまる番号1つに○をつけてください。

復旧・復興に携わる機関を設置することについて

	度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
中央政府には復旧・復興に携わる機関は必要ない	1	1.2	1.2	1.2
災害ごとに復旧・復興に携わる時限の機関を設置すべきだ	17	19.8	21.0	22.2
有効 災害の有無にかかわらず復旧・復興に携わる常設の機関を設置すべきだ	20	23.3	24.7	46.9
復旧・復興だけではなく初動対応の権限も付与された常設の機関を設置すべきだ	32	37.2	39.5	86.4
わからない	11	12.8	13.6	100.0
合計	81	94.2	100.0	
欠損値 システム欠損値	5	5.8		
合計	86	100.0		

【問7】 行政の初動対応と復旧・復興の関係についてお伺いします。発災時の初動対応は、後の復旧・復興過程に何らかの影響を与えているとお考えでしょうか。下記の回答の中からあてはまる番号1つに○をつけてください。

発災時の初動対応は、後の復旧・復興過程に何らかの影響を与えているか

		度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
	かなり影響を与えている	26	30.2	31.7	31.7
	ある程度影響を与えている	20	23.3	24.4	56.1
有効	影響を与えていない	10	11.6	12.2	68.3
	わからない	26	30.2	31.7	100.0
	合計	82	95.3	100.0	
欠損値	システム欠損値	4	4.7		
	合計	86	100.0		

【問7-1】 具体的にどのような影響を与えているとお考えでしょうか。下の回答欄にご記入ください（調査結果は自由記述のため省略）。

⑧ アメリカ連邦緊急事態管理庁（FEMA）調査研究への視座

待鳥 聡史（京都大学）

1. 関心の所在

本研究プロジェクト「災害時の広域連携支援の役割の考察」では、1995年の阪神・淡路大震災や2011年の東日本大震災のような、多数の市町村さらには都道府県にまたがる大規模災害において、近隣の自治体からの支援のみでは十分でない場合、あるいは近隣の自治体が支援できないような場合に、いかなる広域連携支援が可能であるのか、また望ましいのかについて、検討を加えている。近い将来に発生してもおかしくないと言われる南海トラフ地震をはじめ、台風や前線の活動による広範囲な豪雨、厳冬期の広範囲な豪雪など、広域連携支援が必要となる災害は今後もなくなることはないであろう。災害そのものをなくすことはできないが、適切なタイミングで適切な支援を行うことによって、被害や損害を最小限に抑え、早期の復興につなげることは可能である。本プロジェクトの基本的な関心は、広域連携支援における望ましい組織形態を探ることによって、災害の悪影響の低減と復興の早期化につなげるところにある。

過去2年間の研究会や東日本大震災の被災地域調査を通じて、広域連携支援のための組織形態には絶対的な「正解」のようなものがあるわけではなく、いくつかの軸を組み合わせて考えていく必要があることが分かってきたように思われる。すなわち、1つには決定権限の所在という軸がある。具体的には、集権的組織が望ましいのか、分権的組織が望ましいのか、あるいはその混合形態が望ましいのか、という問題である。もう1つには、時間軸の問題である。たとえば、大規模災害の発生直後（おおむね72時間程度まで）の「緊急期」、1カ月程度までの「復旧期」、半年程度までの「復興初期」、その後の「本格的復興期」といった時間軸に沿った区分を行い、それに適合的な支援組織の形態を考える必要がある。これをまとめると、表1ができる。

もちろん、考慮すべきはこれら2つの要素に限ったことではないし、仮に限定できたとしても、集権と分権の区分、緊急・復旧・復興の区分はあくまで理念型ないしは概念的なものであり、実際の支援に際しては複数の区分にまたがらざるを得ないことは、改めて指摘するまでもないことであろう。しかし、このような概念的把握を行っておくことによって、構築しようとしている支援組織が何を指すものなのか、目指すものに対して適合的な形態になっているのかどうか、不足しているとすればどの部分なのか、といったことについて、理解を深めることができるであろう。現場や実務の感覚からあえて距離を置き、鳥瞰的に全体像を描き出すことにこそ、平時において研究者がこのようなプロジェクトに参画する意味が見出されるはずである。

本報告では、先に提示した支援組織形態を考察し理解するための軸に沿って、アメリカ連邦政府の支援組織である連邦緊急事態管理庁（Federal Emergency Management Agency: FEMA）についての検討を行うことにしよう。FEMAについては、2005年のハリケーン・カトリーナ直撃の後に行われた組織再編以降に限ってみても、邦語でも既にいくつかの調査報告や研究論文などが存在している（たとえば、土屋 2007; 佐藤 2011; 岡村 2012）。基本的な業務概要や組織形態については、これらの文献によって知識を得ることができる。しかし、いずれも基本的にはFEMAを直接的な参照事例として扱っており、災害時の支援組織に関する一般的な視座と結びつけた検討がなされているとは言い難い。本報告では、FEMAから日本の支援組織構築が直接に何を引き出せるのか、ではなく、FEMAの実態は支援組織形態に関する一般的な枠組みの中でどのように位置づけられ、いかなる特徴が生まれているのか、という点について主に考えて行くことにしたい。その作業を通じて、日本の政治行政制度に適合的な組織形態について間接的な知見を得ることもできるであろう。

なお、本来であれば本報告の分析の重要な基礎資料として、FEMA職員および当該分野の専門家に対する聞き取り調査が用いられることが望ましい。しかし、日程調整その他の関係上、調査は2014年3月に行われる予定となっており、本報告の時点ではまだ実施されていない。そのため以下の検討は、文献資料と2013年12月に本機構の阪本真由美研究員に対して行った聞き取りが基礎となっていることを、あらかじめお断りしておきたい。

【表 1】支援組織形態の概念的把握

	集権的	中間的	分権的
緊急期			
復旧期			
復興初期			
本格的復興期			

2. FEMAの現状

歴史的経緯

アメリカ合衆国は国土が広大なこともあり、大規模災害をしばしば経験してきた。とりわけ、ミシシッピ川をはじめとする大河川が引き起こす洪水、南部のメキシコ湾岸から東部の大西洋岸地域に襲来するハリケーン、南部から中西部の内陸部に起こりやすいトルネード、ロッキー山脈以西の西海岸諸州で起こる地震、そして中西部から北東部に大規模な停電や交通マヒをもたらす大寒波や豪雪などが、代表的な大規模自然災害である。このほかにも小規模な災害には事欠かない。

これら大規模災害に対応するのは、基本的には州政府の役割である。厳密な権力分立制を採用するアメリカの政治制度の下では、連邦政府は合衆国憲法に明記された議会の立法権限に由来する行為のみが認められているが、災害対応は連邦政府の権限範囲には含まれていない。事実、20世紀前半までの災害対応は主に州政府によってなされてきた。しかし、その内容はしばしば貧弱であり、連邦政府は個別の特別法を制定して、アドホックな支援を行ってきたのが実情であった（岡村 2012; Roberts 2013）。

ニューディール期以降、合衆国憲法の州際通商条項や必要適切条項、さらにはデュープロセス条項の解釈を改めることによって、明示されていない事項に対する連邦政府の介入が多くの方策領域において正当化された。経済政策はその代表だが、災害対応にも同じ傾向が見られた。従来の個別特別法に代わり、1950年には連邦災害援助法が制定されて、州政府や地方政府からの要請に基づいて連邦政府が支援を行うという基本的な枠組みが定められた。ただし、連邦政府内での所轄組織は安定せず、軍事攻撃などに対する民間防衛のスキームが混在したこと、各省庁に権限や責任が分散したことによって、効果的な支援を実施できる体制としては不十分なままであった（岡村 2012; Roberts 2013）。

このような課題を解消し、災害対応への特化と連邦政府内部での調整やマネジメントの一元化を意図した組織として創設されたのが FEMA であった。大規模災害が生じるたびに不十分さを指摘されつつも、災害支援における連邦政府の役割を明確化し強めた 1988 年のスタッフード法の制定、クリントン政権下の 1993 年に任用されたウィット長官の活躍などにより、FEMA は災害支援組織として高い評価を受けるに至った（佐藤 2011; 岡村 2012）。阪神・淡路大震災後の日本が参照しようとしたのは、この時期の FEMA であった。

しかし、2000 年代以降の FEMA は大きな困難に直面する。1 つは大規模な組織改編である。2001 年 9 月の同時多発テロ事件への対応として、G・W・ブッシュ政権は国土安全保障省 (Department of Homeland Security: DHS) を創設することにしたが、FEMA は DHS の一部門として統合されることになった。DHS はテロをはじめとする人為的な安全保障上の懸念を最大の関心事としており、自然災害への対応を主任務とする FEMA がマイナーな扱いを受けることは自明であった。この組織改編は深刻なモラル低下と省内での意思疎通の困難さや責任所在の曖昧さをもたらしたとされる。追い打ちをかけるように、2005 年にはハリケーン・カトリーナが襲来した。ルイジアナ州をはじめとする南部諸州に甚大な被害を与えたハリケーンに対して、FEMA の対応は完全に後手に回ってしまい、激しい批判を受けることになった。ブラウン長官は引責辞任し、2006 年にはポスト・カトリーナ緊急事態管理改革法が制定されて、組織改編がなされたのである。

組織的特徴と課題

2006年の組織改編後、FEMAは12年のハリケーン・サンディに至るまでいくつかの大規模災害への対応を行ったが、これらはいずれも顕著な問題はなかったという評価が一般的である。組織改編が適切であり、ブラウン長官を引き継いだチャートフ長官、オバマ政権下で任用されたヒューゲイト長官の組織運営が成功しているということになるだろう。

ただし、現在においても組織的課題がなくなったわけではない。大きく分けると、3つの点が指摘されているように思われる。

1つには、連邦政府内部でのFEMAの位置づけである。DHSの一部門であるという基本的な位置づけは、独立機関として大統領府に直結していた2002年以前とは異なり、大統領とのコミュニケーションという意味では弱体化している。FEMA長官は、G・W・ブッシュ政権下ではDHSの一部門になる以前から閣僚として扱われていなかったが、現在も大統領との直接連絡は緊急時に限られている（Department of Homeland Security Office of Inspector General 2009）。スタッフォード法により、州政府や地方政府の要請がなくとも大統領命令によってFEMAの災害支援活動は開始できるようになっているだけに、大統領とのコミュニケーション・ギャップは大きな影響を生み出している可能性がある。

FEMA内部の組織構造にも依然として課題が残っている。災害支援という専門性が高い職掌であるにも関わらず、政治任用ポストの比率が大きいことがFEMAの特徴である。これは一方において、災害支援に必要な省庁間コーディネーションを行わねばならないというFEMAの組織的位置づけの帰結ではある。しかし、政治任用者はFEMAの業務に対する関心は相対的に弱く、専門能力を持ったプロパー職員のモラルを制約する恐れすらある（Lewis 2008）。

最後に、本報告にとって最も重要な課題として、州政府や地方政府との関係がある。FEMAが州政府や地方政府と十分な協調や情報共有を進めることができなかったことは、ハリケーン・カトリーナへの対応に関する事後検証で広く指摘され、その一因はDHSへの組織統合によるとされた（たとえば、THE FEDERAL RESPONSE TO HURRICANE KATRINA: LESSONS LEARNED, 2006）。しかし、そもそもFEMAは連邦政府レベルのコーディネーション組織であり、災害支援に必要な独自資源を持っているわけではない。緊急時の資源調達に必要な予算は潤沢に与えられているとはいえ、支援の立ち上げにはどうしても数日以上時間を要する。それを補うのが平時からのコミュニケーションの構築ということになるのであろうが、どのような体制で進められているのかについては、もう少し情報を集める必要がある。

3. 聞き取り調査の主題

2014年3月に実施予定のFEMA調査においては、前節で指摘した課題への対応を中心に、以下の事項についての質問を予定している。

1) FEMAと州政府・地方政府との関係について

FEMAと州政府・地方政府は平常時にどのような連携・調整関係を形成しているのか？

FEMAと州政府・地方政府は大規模災害発生後、以下の各段階においてどのような連携・調整関係を形成しているのか？

- ① 発生直後（災害発生～72時間程度）
- ② 復旧期（発生後72時間～1カ月程度）
- ③ 復興初期（発生後1カ月程度～6カ月程度）
- ④ 本格的復興期（発生後6カ月程度～支援終了）

FEMAと州政府・地方政府は、支援を終了させるに当たって、どのような協議や調整を行うのか？

2) FEMA内部における政策立案と大規模災害対応について

FEMAの重点的関心は、上記4段階のどの段階における対応・支援にあるのか？

その関心に見合う形での人材確保を、どのように進めているのか？

人材確保と組織運営上、どのような課題があると認識しているのか？

3) FEMAと他の連邦政府諸機関との関係について

大規模災害対応に関する政策立案および実際の対応に際して、国土安全保障省の他部門からどの程度の協力を得ているのか？ 課題は何か？

連邦政府の他省からの協力はどの程度か？ 課題は何か？

大統領府からの協力はどの程度か？ 課題は何か？

4. 予想される知見

ここまでの検討から、FEMA については以下のような特徴があるように思われる。

1 つは、FEMA は災害支援組織というよりも災害支援のためのコーディネーションに重点を置いた組織だということである (Daniels 2006)。大統領の命令や州政府からの要請があれば FEMA は支援活動を行うことができるが、その具体的な内実は、連邦政府の他省庁や契約先から資源を効率的に動員し、被災した地方政府に効果的に投入する差配を行うところにある。平時における支援のプランニングと災害時におけるコーディネーション業務こそが、FEMA の本質だと考えるべきなのであろう。日本において、たとえば関西広域連合のような組織が災害支援に何らかの役割を果たせるとすれば、この側面が最も重要であるかもしれない。

もう 1 つには、この点に関連して、FEMA は災害対応の初動組織ではないということである。支援に必要な資源を動員するための計画、人材、資金は持っているものの、物資を持っているわけではなく、しかも原則的には要請によって初めて動けるという位置づけから、緊急期に即応することを主任務として期待されているとは言い難い。初動は依然として州政府の業務なのである。日本では、これら初動対応は市町村、都道府県、中央政府（総務省、首相官邸）に分散して行っているように思われるが、アメリカの事例からは集約化は容易ではないことが窺われる。

本報告の最初に示した表 1 に、以上の各点を当てはめて表 2 を作成してみると、網掛けの部分で FEMA の位置づけだということになる。このうち、集権／分権の軸について中間的になっているのは、連邦制という上位の政治制度構造が存在する以上、完全に集権化することはできないという理由が大きい。そして、時間軸について緊急期と本格復興期が対象外になっているのは、コーディネーションを主業務とする FEMA の組織的特徴の帰結である。

これら 2 つの理解は、いわばまだ仮説の域を出ていない。それがどの程度妥当だといえるのか、聞き取り調査を通じて確認したいと考えている。最終報告においては、聞き取り調査を踏まえて本稿の第 3 節の叙述を進めるほか、日本における広域連携支援組織のあり方についても、より多くの言及を行う予定である。

【表 2】 FEMA の位置づけ

	集権的	中間的	分権的
緊急期			
復旧期			
復興初期			
本格的復興期			

参考文献

- 岡村光章. 2012. 「米国連邦緊急事態管理庁（FEMA）と我が国防災体制との比較論」『レファレンス』5月号.
- 佐藤智晶. 2011. 「アメリカ合衆国の災害関連法制から考える」 Policy Issues 2011年3号.
- 土屋恵司. 2007. 「アメリカ合衆国の連邦緊急事態管理庁 FEMA の機構再編」『外国の立法』232号.
- Daniels, Mark. 2006. "The FEMA Disaster: Politics, Patronage and Privation." *PA Times* 29 (8): 4.
- Department of Homeland Security Office of Inspector General. 2009. "FEMA: In or Out?" OIG 09-25.
- Lewis, David. E. 2008. *The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance*. Princeton: Princeton University Press. [稲継裕昭監訳・浅尾久美子訳 『大統領任命の政治学 — 政治任用の実態と行政への影響 —』 ミネルヴァ書房, 2009年]
- Roberts, Patrick S. 2013. *Disasters and the American States: How Politicians, Bureaucrats, and the Public Prepare for the Unexpected*. New York: Cambridge University Press.
- THE FEDERAL RESPONSE TO HURRICANE KATRINA: LESSONS LEARNED*. February 2006. The White House.

4. 研究全体についての総括

① 研究成果についての全体総括

平成 25 年度計画で重点を置いた、国内外の被災地支援枠組みとの比較分析は、作業量が膨大なため現在も進行中である。比較を通じた広域連携支援の相対化・客観的把握は広域支援の意義を明らかにし、より適切な被災地支援活動を行う上でも重要である。

作業中ではあるが、これまでの知見を国際的な防災行政研究動向と照らし合わせると、比較分析を進めていく上で以下のような分析のための理論的かつ具体的な政策提言に結びつく軸を得ることができたと考えられる。

第 1 に、災害を引き起こす危機と行政活動の関係である。行政と危機管理は本来的に大きな矛盾をはらんでいる。自然災害をはじめとする危機とは、国民の生命や財産といった、社会の基本的価値を損なう (High Threat) 現象が予測できない中で発生し (Surprise)、極めて短期間で対処が求められるものである (Short Time)。これら 3 つの特徴は、通常の行政機能とは逆である。言い換えれば通常の行政が対処できないが故に「危機」なのであって、危機管理は本来行政が得意とはし得ない領域である。しかし、他方で行政以外が対応することも困難なので、通常の行政法制から解放された形で行政が行動する必要がある。

第 2 に、災害が発生するメカニズムとそれに向けての行政の基本的な対応姿勢についてである。先ほど述べたように行政は本来的に危機管理に適した組織ではないが、危機が災害につながるメカニズムを検討すれば、行政がなすべき対応のパターンも検討可能である。では、危機は如何にして災害につながるのか。国際的な災害研究の動向を検討すると、災害の要因分析は理論的には大きく 3 つの段階を経ている。

第 1 段階である、研究初期には、災害は外的要因 (ハザード) によると認識されていた。これは、危機管理の研究が冷戦下のアメリカで本格化したことと関係がある。アメリカでは安全保障対策の一環として危機管理研究がスタートし、災害対応もそれと関連づけて研究されてきた。戦闘行為による危機は、当該社会外部から発生するので、この文脈からすれば外的要因が重視されるのは当然である。それゆえ、発生すればどう対応するか (reactive) という対処方針策定が中心となってきたのである。対処も基本的には一つの官庁によって行うべきで、対応管理 (response management) が重要であった。

第 2 段階では、ヨーロッパを中心に、災害は外的要因のみではなく、その社会が胚胎する脆弱性 (vulnerability) の現れだと考えられるようになる。地震や台風などの危機をもたらす自然現象が発生しても、それが災害につながるか、あるいはどの程度深刻かは社会の状況によって異なる。例えば、地震が発生しても、ハイチにおける災害は社会を破壊するものであったのに対し、ニュージーランドのそれは十分に復旧可能なものであった。そうであれば、災害は予防できる (proactive)。生活水準の向上などの社会の体質改善やイ

インフラ整備によって、脆弱性を低下させることは可能だからである。ただしそのためには多くの機関、民間組織との協力が必要である。つまり、パートナーシップが重要で、防災の概念も危機管理（risk management）となる。

第3段階である今日注目を浴びているのは、回復力（resilience）である。民間との協調や予防のための施策が施されたとしても、災害の発生、深刻さは予測不可能なので何らかのダメージは発生する。問題は、災害によって低下した社会の機能をどの程度早期に回復させられるかである。ポイントは二つで、一つはダメージをできる限り抑えることで、もう一つはダメージからの回復を早めることである。そのためには、予防と同時に事前措置が必要になる。しかし、いずれの政府もそれほどリダンダントではないので、政府間、組織間のネットワークと、共同体の強化が重要になる。

なお、回復力は4つの要素からなると考えられている。それは、①危機によっても損害を受けず耐えられる能力を意味する頑健性（Robustness）、②危機で災害が発生しても業務を遂行できる能力を意味する余剰性（Redundancy）、③問題を診断し、優先順位をつけて資源を動員する能力である資源動員力（Resourcefulness）、そして④減災のために早期に本来の機能を回復する能力である迅速性（Rapidity）である。

回復力の概念は日本では必ずしも十分に紹介されてはいないが、「受援力」という表現がその一端を表しているといえるかもしれない。

第3に、災害への対応は発災前後で大きく異なるという点である。一般的に、災害管理は4段階に分かれる。第1段階は、災害発生そのものを予防する予防段階（Prevention and mitigation）である。第2段階は、危機状況発生に対する平時の準備を意味する準備段階（Preparedness and planning）である。第3段階は、緊急対応による被害の最小化を目指す対応段階（response）で、第4段階が復旧段階（recovery）である。予防段階と準備段階が発災前、対応段階と復旧段階が発災後の対応である。それぞれの段階でなすべき作業は大きく異なっているので、行政の対処の仕方も段階によって異なっても不思議ではない。

行政組織の持つ特性との関係では、行政にとって平時と異なる対応が求められるのは、主として対応段階である。そこでのパフォーマンスをよくするためには、予防段階で脆弱性を極小化し、準備段階で緊急対応のプランと訓練を施す必要がある。しかし、予防・準備には通常の行政において優先順位は低くなる。危機という可能性のレベルのことより現に発生している問題への対応が急がれるべきであり、かつ危機管理に利益集団の注目を受けないため、注目が集まりにくいのである。

第4に、行政組織の危機対応について、2つの側面から見ておこう。はじめに、構造的側面である。検討すべきは3つである。一つは、政府内の組織間関係である。小規模で単純な災害ほど、単独官庁での対応が効率的だが、大規模で複合的な災害になると予測可

能性が減り、複数官庁による協力的対応が求められる。この場合、主管官庁と支援官庁がそれぞれどこであるのかが明確でなければならない。それは、災害の大きさ、種類によって異なるといえる。もう一つは、国と都道府県、市町村の間の政府間協力関係である。一般的に災害対応は市町村が行い、それでも手に余るものは都道府県、国が支援する。これは、災害規模が小規模であればよいが、大規模であれば国、ないしは都道府県レベルで主導する必要がある。大規模災害は通常の手順に従ってでは緊急対応が困難になり得るのである。最後に、政府と民間組織との関係である。災害規模が大きく、複雑になればなるほど政府のみでは災害対応は困難で、NPOやボランティア団体などの民間組織の協力が必要になるが、両者間の協力は政府間協力よりも難しい可能性が大きい。

ついで、もう一つの側面を見ておこう。運用の側面である。危機において複数の組織間協力を円滑にするためには、運用上幾つかの原則を共有しておく必要がある。それは、第1に、柔軟性（flexibility）の確保で、危機状況は予測困難なので臨機応変を旨とするということである。第2に、標準化（standardization）で、危機対応の規格化・標準化・使用言語の統一を図って、他の組織でも代替可能にしておかねばならない。第3に、コミュニケーションと情報管理で、運用計画の共有、相互利用可能性、信頼、行為の予測可能性などが重要となる。

ネットワークガバナンス論では、以上の4つの理論的な軸を勘案すると、危機発生以前と以後で組織間連携関係を変化させる必要がある。この議論では、組織間の協力関係は、信頼の程度、参加者数、目標の共有、課題の複雑性が鍵となる。それが、危機以前と以後とでは大きく異なるのである。危機以前では、参加者数は少なく、信頼の程度も高く、目標は共有されており、課題は比較的単純である。しかし、危機発生後は全く逆になる。

したがって、発生前では、政府、民間組織間が対等の、参加者中心ネットワークでよいものの、発生後は、軸となる組織が必要であり、主導組織中心ネットワークへの転換が必要になるのである。

関西広域連合が行ったような広域連携は、以上のような理論的な軸を中心に論じ直し、長所と短所を整理する必要がある。これは、広域連携にとどまらず、日本全体として災害に対する「回復力」を高めるために中央政府と地方政府が相互に協力するための論点となるであろう。

② 今後の課題

本研究は、平成24年度には危機管理に関する理論的検討と関西広域連合の形成過程および東日本大震災における支援活動の調査を集中的に行った。平成25年度には、これらの成果を踏まえて、関西広域連合の取り組み及び自治体間の広域連携を相対化するために、国内外の被災地支援枠組みの比較検討を行っている。この作業は現在も進行中で、平成2

6年度に調査分析を終え、結論を得る見込みである。同時に、平成26年度はこれまで行ってきた、大きく分けて3つの作業を総合し、政策提言につなげていく必要がある。すなわち、2014年度の検討課題は以下のようになる。

- ・ 関西広域連合内の比較分析
- ・ 自治体間防災協定の比較分析
- ・ FEMA現地調査・分析
- ・ 国主導の支援との比較分析
- ・ 比較の中での関西広域連合による支援の再定置
- ・ 国も含めた広域災害への支援体制のあり方に対する提言

③ まとめの方向

本研究は、2つの特徴を持ち、その特徴が2つの重要な成果を生み出すと予想される。

本研究の特徴は第1に、震災研究の中でも自然実験としてのペアリング支援の解明に力点を置いていることである。東日本大震災以来、日本では様々な分野で減災・防災上の研究が進められているが、ペアリング支援という、行政広域連携と防災・減災の関係を調査・分析する視角はほとんど検討されていない。第2に、本研究は防災学、政治学、行政学、行政法学、市民社会論、行政実務者の連携による多面的理解とより妥当な対応策の提供を目指している点である。減災社会への行政の分析は、もはや防災学のみで取り扱うことは不可能である。本研究はその点でバランスよく必要な学問分野と実務経験を取り入れて研究を推進できるようになっている。

こうした特徴のもとで、第1に、本研究は行政組織の持つ特徴を踏まえた防災研究の発展に貢献する。既に述べているように、行政組織は本来、大規模災害のような非常時に業務を行うことに適した組織ではない。行政の特徴を踏まえた減災対策を行政組織の編成及び復旧・復興支援ガバナンスの構築のあり方として本研究は提言することができる。第2に、本研究は非常時の行政組織に関する理論的貢献をする。行政組織は本来的に非常時への対応が得意でないが、それゆえに行政学において非常時の行政現象に関する研究は遅れている。本研究はこれを補い、妥当な理論構築を行うことができる。

とりわけ重要なのはペアリング支援の可能性である。まだ研究が完結していないので具体的な内容は未定であるが、以下の点にとりわけ注意を払ったものになると考えられる。第1に、関西広域連合の被災地支援経験のうち、何を制度化し、改善すべきかを提示する。東日本大震災時における広域連合の支援は、一般的に高く評価されてはいるが、連合結成直後であったこともあり、体系性を意識されてなされたものとはいえない。広域連合の行

なったような活動を他の大規模災害においても可能とするためには、法的枠組みや財政的裏付け、民主主義国家としての正当化手続きが必要である。これらについて我が国として何をすべきかを提言する。第 2 に、大規模災害に対するより適切な支援枠組みの提言である。ペアリングと呼ばれる自治体間支援は、消防庁や警察、自衛隊による支援とは別に必要であることは、複雑性の高い大規模災害では明らかである。とりわけ、基礎自治体の持つ統合性と有機性、ノウハウのある人的資源が重要であるが、その動員のされ方は、これまではほぼ事前に結ばれた自治体間連携に限定されていた。それらと、今回は採用されなかったが権威主義政権では可能な中央政府による自治体の強制的動員と比べて、関西広域連合のとしたカウンターパート方式では何か利点で何が課題なのかを分析し、より効率的で構築的な被災地支援のあり方を提言する予定である。例えば、関西広域連合の支援は、支援の偏りが無い、財政的、人材的な資源の相対的な豊富さ、特定の自治体が支援を過剰に負担することによる支援疲れの防止、事前に支援自治体と被支援自治体の間をマッチングさせないことで準備コストが低いことなどのメリットはあるものの、基礎自治体間協定方式の持つ、事前準備段階での緊密な連絡による個別的な情報把握や信頼関係構築、現地の情報を把握していることで生じる迅速な支援取り組み構築という長所の点で改善の余地がある上、関西広域連合では兵庫県という防災行政について体系的に取り組み、リーダーシップを発揮できる都道府県が存在したという特異性を念頭に置く必要がある。このような支援のあり方、可能性と限界の解明は学問的貢献を超え、実務的に大きな影響を与えることになるであろう。

以上を踏まえると、本研究の最終報告書は以下のような構成になる。

はじめに：広域防災行政のあり方と関西広域連合

第 1 部：関西広域連合の設立経緯および制度的特徴

- ① 関西広域連合設立の背景はどのようなものか
- ② 関西広域連合はどのような経緯で設立されたのか
- ③ 関西広域連合はどのような制度的特徴を有するのか
- ④ 関西広域連合は東日本大震災においてどのような役割を果たしたのか

第 2 部：関西広域連合の機能に関する実証分析

- ① 関西広域連合内部の比較分析－兵庫県と滋賀県の支援比較
- ② 統合管理のあり方比較－国と広域連合
- ③ 支援自治体の資源動員比較－広域連合と自治体間協定
- ④ 国際比較の観点から見る広域連合－FEMA との比較
- ⑤ 災害法制と広域連合
- ⑥ 広域連合による支援のパフォーマンス分析

おわりに：今後の課題と提言

- －関西広域連合は東日本大震災で何をしたのか
- －何ができ、一方で何ができなかったのか
- －それは広域連合のいかなる特徴に基づくものなのか
 設立経緯（政治的性格）、法的枠組み、組織的性格
- －どのような教訓が導き出されるのか

4. 3年目の作業スケジュール

項目	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月
H26	←→ 広域行政と防災行政に関する理論的調査と事例の分析			←→ 国内、海外への現地調査			←→ 個別テーマに関する研究とりまとめと、政策提言の準備			←→ 中間報告書作成		
	○				○		○			○	○	
	○は研究会											