

# 災害時における広域連携支援の考察

研究調査報告書

2016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	梶原 晶	神戸大学大学院法学研究科講師
委 員	河田 恵昭	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（元・兵庫県副知事）
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	関西学院大学法学部助教
委 員	曾我 謙悟	京都大学大学院法学研究科教授
委 員	鶴谷 将彦	奈良県立大学地域創造学部講師
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教授
委 員	平田 正教	関西広域連合事務局広域防災局広域企画課長
委 員	待鳥 聡史	京都大学大学院法学研究科教授
委 員	室崎 益輝	ひょうご震災記念 21 世紀研究機構副理事長兼研究調査本部長
委 員	秦 正樹**	ひょうご震災記念 21 世紀研究機構主任研究員
協力者	越山 健治***	関西大学社会安全学部准教授
協力者	小林 悠太***	大阪大学大学院法学研究科博士課程後期課程

\* 政策コーディネーター

\*\* 担当研究員

\*\*\* 研究協力者

## 目次

はじめに.....	1
1章 変貌する災害と縮災に必要な組織間連携 .....	11
2章 東日本大震災発生時における関西広域連合の被災地支援について～カウンター パート方式採用と第一次派遣職員を中心に～ .....	23
3章 被災地支援におけるカウンターパート方式の機能する条件.....	37
4章 災害時相互応援協定は機能したか .... : 被災自治体サーベイを用いた実証分析 .....	53
5章 初動期における行政職員の人的支援のあり方に関するアンケート調査:南三陸町 を事例として.....	67
6章 台湾における自治体間連携と災害時における復旧復興活動.....	103
7章 大規模災害と意思決定構造-アメリカ連邦緊急事態管理庁 (FEMA) の役割から考 える-.....	113
8章 災害対応をめぐる行政組織の編成-内閣府と兵庫県の人事データから.....	127
9章 災害時自治体間連携における特定型と不特定型-理論的検討と東日本大震災の計 量分析.....	141
結語と政策提言.....	171

## はじめに

大西裕（神戸大学）

### 1. 本研究プロジェクトの概要

#### 1-1. 研究目的

大地震など、大規模な自然災害が発生した際には復旧・復興政策を迅速に実施することが求められる。日本では、阪神・淡路大震災、東日本大震災、そのほかに台風や洪水などの多くの自然災害を経験しており、行政が復旧・復興の経験を積んできたことは確かである。東日本大震災における復旧・復興過程を考えてみても、国や都道府県、市町村、地方六団体や関西広域連合など多くの行政主体が関与している。また支援の方式の面も多岐にわたる。警察や消防といった分野では統合的な組織による初期復旧が行われた一方、関西広域連合によるカウンターパート方式では自治体自身による調整の下で人的・物的支援が行われた。さらに個別の自治体間の応援協定や姉妹都市協定などに基づき人的・物的支援が行われたことも注目される。

こうした過去の経験を生かし将来的な大災害に備えていくための方策として、行政として、どのような制度や組織が、復旧・復興もしくは防災政策を担うにふさわしいのかを考察する必要がある。そこで、本研究プロジェクトは、次の3点につき調査研究をおこなってきた。すなわち、第1に、現状の防災行政の制度と組織が、災害時の支援の担い手と受け手としてどのような問題点を抱え、改善点を有しているのかを検討する。第2に、複数の復旧・復興支援の方式の比較検討を行う。第3に、日本とは異なる制度・組織を有する他国の防災行政の比較研究も行う。

本研究でとりわけ焦点としたのは、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きた。

本研究では、このような関西広域連合がおこなった災害時支援経験を今後発生する大災

害に活かし、適切な災害対応を可能とする総合的な行政組織構築に向けて検討を行ってきた。

## 1-2. 論点

本研究の論点は以下の3点である。

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、引き続きおこなわれるであろう防災研究での課題とされたい。

## 1-3. 研究内容

以上の論点に沿って、本研究は以下の研究を行ってきた。

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．

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．台湾における被災地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・淡路大震災，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した．

## 2. 「カウンターパート方式」というペアリング支援の位置づけ

本研究プロジェクトが研究の出発点とした，「カウンターパート方式」について，その経緯と概念的な位置づけを簡単におこなっておこう．関西広域連合は東日本大震災にあたって，「カウンターパート方式」と銘打って東北被災三県へ重点的な災害支援活動を行った．支援枠組みの特徴であったカウンターパート方式は，防災の観点からいかなる意義を持ち，その限界がなんであるといえるであろうか．

### 2-1. ペアリング支援

日本を含め多くの国では，自然災害発生時の対応主体を，日本の市町村にあたる基礎自治体とし，都道府県にあたる広域自治体や国は基礎自治体からの要請に応じて支援をおこなっている．しかし，地震，津波，台風などによって発生した大規模災害においては，多くの場合基礎自治体の能力を超えた対応が求められ，国を含めた他の行政機関からの支援が欠かせない．

とりわけ，自治体間の協力が災害対策にあたってきわめて重要になる．自治体がおこなっている行政業務・災害対応業務は，基礎自治体と広域自治体では大きく異なる．市町村が機能麻痺に陥っているからと言って都道府県や国による代替は困難である．

そこで，災害対策基本法では，対応困難に陥った自治体は，他の自治体からの職員派遣・応援により対応することを定めているが，具体的な支援枠組みは法によって明示されていない．このような問題点を解決するために考えられる方策が，ペアリング支援である．ペアリング支援とは，被災自治体それぞれに対して，ペアとなる自治体を決め，その自治体が継続的に担当被災地自治体への支援を行う方式である．

カウンターパート方式はペアリング支援の一種である．既に述べたように，具体的には，

大阪府、和歌山県が岩手県を、兵庫県、鳥取県、香川県が宮城県を、京都府、滋賀県が福島県を支援するとし、府県下の市町村は府県の要請に応じてカウンターパートとなる県下の市町村支援に当たることとした。

ペアリング支援は、大きく二つの軸で分類することが可能である。一つは、ペアリングをいつの時点で行うかである。発災以前か、以後に行うか（事前―事後の軸）。もう一つは、ペアリングの相手を誰が決定するかである。基礎自治体が相互に相手を決定する場合と、国や広域自治体が決定する場合がある（分散―集約の軸）。自治体間災害支援協定は事前かつ分散的なペアリング支援の典型である。全国知事会が地域ブロック毎に締結している相互応援協定もこの中に含めることができるであろう。これに対して、東日本大震災時に行われた、総務省、全国市長会、全国町村会などを通じた調整が、事後―集約型であると考えることができる。

カウンターパート方式は、どちらかという事前―集約型に属するといえる。事前―事後の軸でいうと明らかに事後に属するが、分散―集約の軸でいうと、集約的ではあったが府県によってニュアンスに差が生じうるスキームであったといえることができる。日本では、都道府県と市町村は権限が異なるのみで対等の自治体とされており、都道府県が市町村に対し指示命令する権限はない。府県下の市町村に対しどのような要請を行うか、要請が有効であるかは府県と市町村の関係によってバリエーションが発生しうるのである。

## 2-2. カウンターパート方式の由来

基礎自治体間の災害支援協定の対極に位置するのがカウンターパート方式といってよいであろう。それだけに、従来の日本の防災に対する考え方からは生まれにくい発想である。なぜ関西広域連合はカウンターパート方式を生み出すことができたのであろうか。

第1に、カウンターパート方式のアイデアの源泉は、1999年の台湾大地震発生時に、台北市等が被災地である国性郷等に行った被災地支援である。台湾大地震の際に、台湾中部地方は壊滅的な打撃を被った。この報に接した台北市等の、比較的被災が軽微であった自治体がチームを編成して被災地の緊急支援、復旧作業に当たった。このアイデアは、台湾から中国に伝えられた。台湾と中国は歴史的経緯から政治的に微妙な関係にあるが、防災活動を担当する消防当局同士は交流があり、その中で自然に伝わったと考えられる。

このアイデアを中国は四川大地震時に「対口支援」として適用した。被災地の支援を、非被災地の地方が担当した。ただし地方政府の政治的自律性がない中国では、支援者もその対象も中央政府によって決定されている。対口支援は被災地支援のスキームとして相当の効果を上げるが、そのことが、同じく被災者支援に派遣されていた兵庫県の職員を通じて兵庫県内に伝えられる。

兵庫県は、1995年の阪神・淡路大震災以降、国内外の自然災害に職員を派遣して災害対策の経験知を蓄積してきているが、それが東日本大震災に直面して発揮されることになった。それがカウンターパート方式であったということができそうである。



第 2 に、関西広域連合が支援の軸となった理由である。関西広域連合は、地方分権推進の一環として、地方自治法が定める広域連合として 2011 年 12 月に発足した。関西広域連合の目的は、広域行政を担う責任主体づくり、国の出先機関の受け皿づくりとされる。とりわけ、中期的目標として後者を重視して広域計画策定作業に入ったところで迎えたのが東日本大震災であった。関西広域連合としては、広域連合としてできることと、意思決定機関として機能することを内外に示す必要に迫られている時期でもあった。基本的には参加自治体の首長間の合議で意思決定を行う組織である関西広域連合の動きは速く、連合長でもある井戸兵庫県知事から提示されたカウンターパート方式はすぐに採用され、各府県がどの被災県を支援するかも直ちに決定されたのであった。

関西広域連合の存在は、関西地域内外に、この支援活動を通じて広く浸透した。それもあって、カウンターパート方式自体も今後の被災地支援スキームとして広く採用され、事前に、九州地域と関西地域など、広域圏域間の相互支援枠組みが提起されるに至ったのである。

### 2-3. 広域的ペアリング支援の意義と限界

カウンターパート方式による支援は、従来の自治体間支援の持つ問題点のある程度緩和することができた。大きく 3 点に要約できる。すなわち、情報収集、応援体制の調整、支援の持続性である。

第 1 に、情報収集についてである。災害対策基本法に基づく他の自治体からの支援の基本は、被災自治体からの支援要請にある。支援を要請するためには、どのような支援が必要であるかを被災自治体が把握しておかねばならない。しかし、被災地自治体は実際には、被災状況の把握自体が困難である。この問題は、自治体間災害支援協定やブロック協定でも解決することは難しい。

第 2 に、応援体制の調整である。大規模な災害の場合、事前に決められた枠組みに基づく災害支援の他に、協定に基づかない自治体支援や、NPO・ボランティア団体などの支援が大量に押し寄せる。彼らを適切に配置させることが重要であるが、極度の混乱状態に陥っている被災県が単独で行うには困難が伴う。

第 3 に、支援の持続性である。大規模災害の場合、支援は発災時の緊急対応だけではなく、復旧・復興までを視野に入れた、長期にわたると考えねばならない。被災自治体では恒常的に必要な職員が不足する状況に陥るので、人的支援も欠くことはできない。しかし、従来の相互支援協定はそれを前提としたものではないため、支援自治体の「支援疲れ」が生まれやすい。

これらの問題に対し、カウンターパート方式は、支援調整問題と、支援の持続性の問題を部分的に解決することができる。関西広域連合は、府県単位で支援対象県を割り当てたため、支援調整問題を被災県という需要側ではなく、供給側で解決している。被災自治体への支援が特定自治体に集中することを避けるように調整可能であり、応援側の市町村を

適宜交代させることによって、支援疲れを回避することができる。情報収集の問題は、被災県からの情報提供を待つのではなく、直接職員を派遣して情報を取りに行く兵庫県の方式が他の都道府県に広がれば有効性を発揮するであろう。

ただし、カウンターパート方式が大きな限界を有することも指摘しておかねばならない。

第 1 に、台湾や中国の事例との違いである。台湾では、台北市が国性郷を台北市の一区として扱えるほど、行政能力、経済力に差があった。それゆえに国性郷を台北市が養子として迎える（「認養」）と表現された。中国でも、四川省内の地方団体に対して上海をはじめとする大きな経済力を持つ沿海部の省・直轄市が支援を行った。カウンターパート方式は経済的に余力のある広域圏であって初めて可能であり、意味を持つ。

第 2 に、広域自治体と基礎自治体の関係である。繰り返しになるが、都道府県など広域自治体とその中に位置する市町村の関係は、日本では対等とされる。広域自治体は被災地支援を基礎自治体に要請することはできるが、指示命令することはできない。カウンターパート方式が調整問題と支援の持続性の問題を解決できるのは、あくまで基礎自治体が広域自治体による調整結果を理解し、その要請に応える限りにとどまるのである。基礎自治体は広域自治体の意向とは別に、既に他の基礎自治体と相互支援協定を結んでいるので、広域自治体の要請先よりもそちらを優先して支援することは大いにあり得、実際に関西域内の自治体支援も全てが関西広域連合の方針に従うものではなかった。

#### 2-4. より必要となる広域連携

東日本大震災は、現代日本にとって未曾有の災害であった。しかしその危機の深刻さに対して、日本は、原子力発電所の問題を除いては、初期対応に対する国際的評価が高い。この震災と同規模の災害が生じた場合に、日本ほどに対応できる国は、確かにそう多いとはいえないであろう。ただし、こうした評価の基礎は現在崩れてきていると言うべきである。高い評価の大半は、自治体職員の「現場力」に依存したものである。総合力に優れた日本の自治体職員は、被災地職員はもちろん、応援に入った職員も、関西広域連合の方針の有無とは関係なく柔軟な支援を行うことができた。

しかし、日本の自治体は財政的に疲弊しており、いずれも職員数の削減を続けているため、財政的人的余裕（リダンダンシー）がなくなっている。現場力と職員の善意に依存したスキームは本来持続が困難であるが、それらを支える裏付けも失われてきているのである。大規模災害発生時により体系的な支援を行うための枠組みが必要になっていると考えられる。

### 3. 本報告書の構成

最後に、本報告書の構成と、その内容について説明する。本報告書は大きく 3 つに分かれる。すなわち、関西広域連合の被災地支援に関する実証分析（第 2 章、第 3 章）、自治体による被災地支援の比較分析：関西広域連合の経験の相対化（第 4 章、第 5 章）、防災のた

めの総合的な行政組織構築の比較検討（第6章，第7章，第8章，第9章）である。第1章で広域連携に関する問題提起がなされ，最終章で広域連携に関する本報告書の知見を政策提言としてまとめる。

各章の内容は以下の通りである。

第1章（河田）は，防災研究の第一線に立つ研究者として，防災政策が迎え撃つべき災害のスケールの変化を説明し，自治体間でおこなうべき防災連携のために何を念頭に置くべきかを論じる。すなわち，中小規模の災害は近年減る傾向にあり，都市災害，スーパー都市災害，スーパー広域災害など被害規模が甚大な災害が増大する傾向にある。災害に変化に対応するためには，災害環境の変容を認識した上で，災害発生の除去，発生時の準備，適切なフィードバックシステムの構築が必要となる。

第2章（鶴谷）は，関西広域連合が東日本大震災時に被災地支援として採用した「カウンターパート方式」という枠組みの形成過程，それに基づく発災時の支援プロセスを，兵庫・鳥取・徳島，大阪・和歌山，京都・滋賀のチーム毎に記述する。カウンターパート方式というアイデアが，阪神・淡路大震災以降，国内外の震災被災地に応援部隊を派遣し，震災対策に関する専門知を高めてきた兵庫県で形成され，連合で採用となった過程，ところが応援部隊派遣が想定されていなかったため，各チームで対応が大きく分かれたことが説明される。

第3章（北村）は，カウンターパート方式が機能する条件について，兵庫県と滋賀県を比較検討したものである。カウンターパート方式では，関西広域連合が，構成する府県に対し支援対象となる被災県を割り当てたが，実際に被災地支援の主力となるのは各府県に所属する市町村である。ところが，日本では市町村は自治体として府県と対等であり，府県の指揮命令下ではなく，府県は市町村に対し被災地への支援を要請するしかない。すなわち，市町村が府県の要請を自主的に受け入れるスキームがない限り十分に機能しないのがカウンターパート方式の特徴である。ではどのような条件がカウンターパート方式を機能させるのか。これを兵庫県と滋賀県の比較から探るのが本章である。

第4章（善教）は，東日本大震災の被災自治体を対象とした意識調査を用いて，災害時相互応援協定は発災時に機能したのか，したのであればどの協定が有効であったのかを明らかにする。東日本大震災を契機として，日本では災害時相互応援協定が重要であるとの認識が急速に広まり，被災地に限らず全国的に自治体間で協定が結ばれている。しかしそうした協定が本当に有効かどうか，どういう形態の協定に意味があるのかはほとんど検討がなされておらず，断片的なエピソードが伝えられるのみである。本章はこれらの点を，本プロジェクトが2013年から2014年にかけて，東日本大震災時の東北地方被災3県の自治体に対しておこなったアンケート調査をもとに明らかにしていく。

第5章（永松・越山）は，被災地支援に入った行政職員の支援実態，支援パフォーマンス向上のための条件を明らかにする。東日本大震災時に被災地支援のために日本全国の自治体が行政職員を派遣し，支援活動をおこなった。しかし，その活動実態は，内容は多岐

にわたる上、混乱の最中でおこなわれたためデータの記録が十分になされておらず、明らかにするのが困難である。とりわけ、支援職員は被災地での支援活動終了後は派遣元の自治体に戻り通常の行政業務に復するため、追跡調査が困難で彼らの活動実態や活動に関する評価を知るのには難しい。本章は、宮城県南三陸町で例外的に残された支援記録をもとに、2014・2015年に支援にあたった職員に対して実施されたアンケート調査を下にしてこれらの点を明らかにする。

第6章（梶原）は、台湾における自治体間連携の出発点と今日のスキームの特徴を明らかにする。1999年に台湾を襲った台湾大地震の際に、比較的被災が軽微であった台北市などが壊滅的な被害を被った南投県国姓郷などにおこなった支援活動の経験は、2008年の四川大地震でおこなわれた自治体間支援である「対口支援」を経て、関西広域連合が実施した「カウンターパート方式」のアイデアの起源となっている。しかし、台湾大地震での経験とその後の防災体制の展開、台湾での広域連携の体制については日本ではほとんど紹介されていない。これらの点に対し、本プロジェクトが2015年に実施した台湾調査をもとに紹介、分析する。

第7章（待鳥）は、アメリカの防災組織として取り上げられることの多い連邦緊急事態管理庁（FEMA）の業務とその特徴を、アメリカ政治の中に位置づけて理解する。FEMAについては、日本では防災組織に関する一つのモデル、あるいは緊急事態に駆けつける組織として理解されることが多く、日本においても類似した組織を設けるべきとの議論となりやすい。しかし、日本版FEMAを検討する前に、そもそもFEMAはいかなるアメリカ政治の文脈で登場したのか、いかなる機能を果たしているのかを理解する必要がある。そうでなければ、日本がFEMAの模倣をしたとしても適切に機能しない可能性が高いからである。本章は日本で類似した組織を設計しようとする場合に留意すべき点をも浮かび上がらせる。

第8章（砂原・小林）は、日本における防災行政組織の特徴を明らかにする。行政組織の設計は、行政組織が持つ目的を達成する上できわめて重要である。とりわけ、防災行政は他の行政とは基本的な活動形態を異にしている。すなわち、他の行政組織が平時を前提とし活動内容は定型的で、政官関係では責任の最終的な所在は政治にあるとしても、大半の政策執行が行政に委ねられているのに対し、防災行政は非常時が前提で、しかも非定型的な対応が要求されるうえに、政治家が直接指揮監督に乗り出す必要性が高い。加えて、日本の行政の特徴として公務員は基本的にはジェネラリストとして要請されるが、防災で必要とされるのはスペシャリストとしての知識と経験である。このように通常の行政組織とは異質な防災行政をどのように構築しているのか。本章は2000年代における中央政府と兵庫県庁のそれを観察することで明らかにする。

第9章（曾我）は、防災行政に関する日本およびアメリカの研究動向を分析、整理し、都道府県レベルでの広域連携について、東日本大震災における支援を素材に分析する。本章は、いかなる自治体が、どの被災自治体に対し、どのような支援をおこなうのかについ

て、日米の先行研究を分析し、理論的視角を検討する。その上で、支援のパターンとして少数の自治体を支援するタイプと多数を支援するタイプの存在を明らかにし、それぞれの特徴、長所と短所を分析し、作業仮説を導き出して、都道府県が東日本大震災時に送り出した派遣職員数を用いた計量分析をおこなう。



## 1章 変貌する災害と縮災に必要な組織間連携

河田恵昭（関西大学）

### 【概要】

防災に限らず、あらゆる公共事業において縦割り行政は効率的であり、世界的にも採用されている。しかし、災害が起これば、縦割り行政の限界が発生する。それは、災害による被害抑止や軽減において、とくに国と自治体及び自治体同士の連携が必要となるからである。しかも時間的切迫性という背景の下で、連携が日常業務で行われていないことから、失敗することは避けられない。アメリカ合衆国連邦危機管理庁は、この連携を主体的に進める機関である。わが国では、日常業務で連携を進める部局が国や自治体にないために、これまで、ほとんど失敗してきている。ところが当事者は検証を実施していないので、そのことに気づかずに今日を迎えている。これでは、首都直下地震や南海トラフ地震を迎え撃つことは不可能である。そこで、ここでは、防災連携の必要性和関連事項について解説しよう。

### 1. 二分化しつつある被災実態

表1-1は、明治以降、現在までの規模別災害の発生頻度をまとめたものである。Bは、犠牲者が千人以上の巨大災害の発生数を示し、Aは、B以外で犠牲者が百人以上の年間災害発生率である。ここに、天変とは風水害で、地変とは地震・津波・土砂・噴火災害である。まず、明治以降、現在まで巨大災害は天変、地変とも13回発生しており、平均6年に一度起こってきたことになる。それまではおよそ15年に一度であるから、2.5倍の頻度である。近代になれば高頻度になった最大の原因は人口増であって、明治初期の3千万人弱から4倍以上増えている。それが、平野や盆地、海岸低地という災害脆弱地域に偏在し、そこで被災するわけである。つぎに、最近ではAのような中小災害は起こらなくなってきていることがわかる。つまりわが国は防災力が向上してきたといえる。

そこで、このように変化してきた被災スケールに対応した防災・減災対策の基本を示してみよう。

時代区分	年	天変(A, B)	地変(A, B)
明治	1868-1912	0.35, 3	0.09, 2
大正	1912-1926	0.43, 1	0.14, 2
昭和前期	1926-1946	0.65, 3	0.4, 6
昭和中期	1947-1966	1.55, 6	0.1, 1
昭和後期	1967-1986	0.5, 0	0.05, 0
昭和・平成	1987-2013	0, 0	0.05, 2

A: 死者100人以上の災害の年間発生率  
 B: 死者千人以上の巨大災害発生数



表 1-1 規模別災害の発生頻度

### 1-1. 中小災害では一層の減災を進める

1つの災害で犠牲者が百名を超えなくなったとはいえ、まだまだ被害としては小さくなったとは言えない。2015年の自然災害では、最大の犠牲者8名は、9月9日から11日の3日間にわたって発生した関東・東北豪雨であった。とくに、鬼怒川では、約1,300人の住民がヘリコプターで救出され、約4千人の住民が水没した住宅に取り残されたことがわかっている。幸運だったのである。被害に関係した諸要因を列举してみよう。

- 1) 鬼怒川の堤防が決壊した付近は、川幅が約400m、堤防高さが4mだった。氾濫面積が約40平方kmと広がった割に人的被害が少なかったのは、堤防高さが低かったために、浸水深が浅く、氾濫流速が遅かったからである。これらの事実は河川工学の常識である。
- 2) 災害情報の出し方、タイミング、内容、行方不明者数の不一致、ハザードマップの活用、ボランティアの支援、被災者対応のあらゆる災害対応に関して、茨城県と常総市当局の対応はすべて不適切であった。被災自治体は、阪神・淡路大震災や東日本大震災から何も学んでいない。とくに、知事、市長のリーダーシップの欠如は致命的であった。
- 3) 全国の大河川の治水計画では、川の上流域に降った雨は、ダムや遊水地で一時的に貯留し、下流への急速な流出を制御することになっている。鬼怒川の場合も上流の4つのダムで制御したが、満水貯水量の7割の段階で、下流の堤防からの溢水が発生した。この原因は、ア) 線状降水帯の形成によって、従来とは逆に、南(下流)から北(上流)



に向かって強雨帯が移動した。要は下流のほうが先に水位が上がったのである。イ) 気象庁が従来とは異なる雨の降り方に気づいたのは、氾濫後であったために、国土交通省のダム群の操作にそれを反映することができなかった。もし連携ができておれば、上流のダム群で早期に流入流量の10割カットが実現できて、氾濫流量の減少が可能であった。

## 1-2. 巨大災害では縮災（ディザスター・レジリエンス）を進める

### 1-2-1. 都市災害

全国に20ある政令指定都市や45を数える中核市では、市域とその近傍にM7クラスの活断層地震もしくはプレート境界地震による震度6弱以上となる地域を例外なく有している。1995年阪神・淡路大震災から2015年12月までに、わが国で発生した人的被害を伴う地震は140回起こったことを忘れてはいけない。震度6弱以上の揺れに襲われた場合、早朝であれば1995年阪神・淡路大震災と同様の被害（老朽住宅の全壊・倒壊と各種ライフラインの寸断）が発生するが、それ以外の時間帯の場合、多種多様な被害が同時に発生するに違いない。現在、被害想定上のボトルネックとなっているのは、市街地延焼火災に対する知見の欠如である。その危険性は高く、古い密集市街地の木造住宅の耐震補強が遅々として進んでいないこと（全国的な住宅耐震化率の向上は、住宅の新築9に対して古い住宅の耐震補強が1の割合で進捗している）や、水道の基幹管路の耐震化の遅れ（平成26年度36.0%）が原因である。

地震が起これば、市街地道路は液状化で通行できず、市内は断水し、そこで火災が同時・多点で起これば消火に手間取り、強風が吹いておれば全市全焼ということが現在でも起こり得るのである。

しかし、心配なのは洪水災害である。なぜなら、明治以降、100人を超える犠牲者は天変のほうが地変より5.6倍も多く起こっているからだ。2015年鬼怒川流域に降った総雨量は380mmであった。もし将来、300mmを超える雨が降れば、政令指定都市や中核市を流れる川は、ほぼすべて溢れると考えなければならない。つまり、常総市で起こったことは全国どこでも起こり得るのである。したがって、地震防災だけでなく、洪水防災を決して忘れてはいけない。

いずれの都市でも洪水ハザードマップは公表されていると考えられる。最近のハザードマップは、標高データが大変正確であるから、実際に洪水氾濫が起これば、ほぼその通りに水没・浸水すると考えてよい。したがって、公共施設、例えば市役所や学校（避難所）、消防署や警察署、鉄道・地下鉄の駅などの対策を講じておく必要がある。しかも、市街地再開発では、バリアフリーや電線地中化が推進されており、いずれも浸水災害には弱点があることを承知し、事前の対策が必須となっている。バリアフリーでは、時間雨量50mmを超えると、マンホールから雨水が逆流し、道路が冠水すると考えてよい。そうすると斜路を介して地下駐車場や地下駐輪場や施設が水没することが起こる。電線地中化では、変

圧器（通常は電柱の上部に設置）は地上に設置せざるを得ず、放熱させる必要から外気を取り入れており、これは浸水に当然のことながら弱い。

市街地水害の場合、被災地内の避難所も浸水するから避難することはできないので、被害がなかった他地域に避難所を設けて避難する必要がある。これが地震災害と違うところである。したがって、他地域との連携や、浸水地域が広ければ、他自治体との相互応援協定、すなわち防災連携が必要になってくる。そうすると、都道府県はその連携を主体的に指導しなければならない。防災連携は、川の上下流の自治体にとっても重要であって、後述するタイムラインの共有によって、縮災（ディザスター・レジリエンス）を実現する必要がある。

### 1-2-2. スーパー都市災害

これは首都圏で起こる大災害である。地震だけでなく、高潮や洪水によっても未曾有の被害に結び付く。東京には政治、経済、文化などの首都機能が集中している。これが起こると全国に間接被害が波及し、麻痺状態となる。この全国麻痺は身体でいえば、かつては東京の被害は“頭蓋骨の骨折”という物理被害が原因となってもたらされたが、今日では、情報・知恵を発信できなくなる“脳梗塞”によって発生すると考えられる。たとえば、金融に関していえば、かつては銀行や証券会社の被害は、建物の損傷によってもたらされたが、現在ではそこを通る金融情報の寸断によって発生する。たとえば、2014年の日銀資料によれば、東京を中心とした全国の5大金融ネットワークを介して1日で決済される金額は142兆円で650万件処理されている。これが一時的でも寸断すれば、どれだけの社会経済混乱と被害を全国的にもたらすかは想像を絶する。その影響は海外へと波及する。そのほかに、停電による輸送障害が発生し、「ひと、もの、情報、資源」の不足が大被害をもたらす。このような被害は世界的に初めてであって、どれくらいの被害額になり、どれくらい続くのかさえ明らかでない。

それは、たとえば大量の被災者が、被災地にとどまらず広域避難を余儀なくされることがおこる。ところが、鉄道網と道路網が寸断すれば、被災者は首都圏から脱出することが容易ではなくなる。たとえていえば、盆と暮れの首都圏人口の大移動がさらに激化し、長期化すると考えねばならない。それは数百万人単位になろうが、容易に実行できない状況が続くだろう。現在は、帰宅困難者対策だけである。そのために事前対策が求められるが、地方自治体との広域連携など、現在では皆無に近い状況である。

この対策としては、国レベル、都県レベル、市町村レベルでの起こることを前提とした縮災が必要である。たとえば、国レベルでは、国際金融対策である。国家予算の約1/3が国債による借金、そして総額千兆円を超える国債残高は、必ず復興資金不足が足かせとなって、わが国の長期衰退となって顕在化してくるだろう。まず、このことが現実にかかることを政治や経済の指導者は考えなければならない。すでに、被災者の食料や飲料水不足のみならずガソリンや軽油不足が発生し、影響が全国に波及して、大型船舶による国際緊急

輸送が必須となっている。しかし、シミュレーションによってすでに閉塞状況の到来が明らかになっている窮状に対して、関係省庁はそのことの存在さえ一顧だにしていない。この場合は、国際防災連携が必要となる。

### 1-2-3. スーパー広域災害

南海トラフ沿いの地震がその筆頭候補であり、地震マグニチュード9になれば、29都府県707市町村に災害救助法が発令されることになる。このような広域災害になれば、どのような支障が出るのかをまとめたものが、表1-2である。東日本大震災でも、当初、被害がどこで、どの程度起こっているかについてはまったくわからなかった。これは、アメリカ合衆国で史上最大の被害となった2005年ハリケーン・カトリーナ災害でも同じであった。それまでは、情報がなければ手も足も出ない状況であった。表1-2の各項目は、すべて情報がらみである。では、どうすればよいのか。それは、災害が起こる前から日常業務として検討を重ね、関係機関や広域連携が可能となるようにしておくほかはないのである。つまり、起こることを前提とした縮災の立場から、具体案を作り実行するのである。

たとえば、中央防災会議幹事会は2015年3月30日に「南海トラフ地震における具体的な応急対策活動に関する計画」を公表した。その内容は、中央防災会議の被害想定に基づく計画であり、この被害想定作業の精度は全国一律となっている。したがって、人的被害に限れば、国の想定結果は、人的被害の上位3県である静岡、和歌山、高知各県の推定値に比べて過大となり、大都市を有する大阪府や兵庫県では過少となっている。被害の絶対値としては、各都府県の値の方が合理的であり、政府の応急対策活動については、自治体との円卓会議などによって妥当性を検証する必要がある。

そこで、ここでは広域的な防災連携上の問題点について検討してみよう。

①支援・受援自治体間の応援費用問題：2008年の四川大震災に対し、18省市が被災自治体に対し対口支援を実施したことで有名になった。この場合、支援省市は前年度財政収入の1%以上を支援することになったが、支援省市には決して見返りがなかったわけではない。それは、被災自治体の未使用の都市開発面積を支援省市が使用できるというものであった。東日本大震災では、関西広域連合の対口支援が成功したが、この時は、支援県は被災していない。しかし、南海トラフ巨大地震のように、自県が被災したときに、それに比べて被害の大きな被災地を支援できるのかという問題がある。応援費用の問題も含めて事前に解決しておかなければならないだろう。

②被災地のニーズに合わない応援：被災地が何を必要とするのかについては、被災自治体が事前に被害想定を実施しておく必要がある。現状のように、市町村自治体が、都道府県の被害想定結果をまるで他人事のように受け止めている現状では、応援する側にきめの細かい配慮を求めることは困難であろう。

③応援自治体間の情報共有化の遅れ：被災自治体数が多くなればなるほど、支援の粗密が発生する恐れが大きい。被災自治体は隣接もしくは広域にどの程度被害が及んでいるのか

は災害初期にはわからないのが通例である。そのために、関西広域連合のように応援側での情報共有による調整が必須となろう。救援物資を直接送るより、1つの流通業者にマネジメントを委託し、一元化した方がよい。

④複数協定締結による支援の遅れ：現状では大型のスーパーマーケットは10自治体以上との災害時の応援協定を結んでいる例も少なくない。しかも、流通在庫は減少傾向にあり、災害時に食料や水が不足することも想定しておかなければならない。協定内容の実効性を吟味するなど、在庫管理を含めた事前検討が必須となっている。

⑤広域応援要請の周知：南海トラフ巨大地震が起きた場合、あまりにも被災自治体が多く、東北や北海道地方の自治体の応援が必須であるが、現状では他人事になっている恐れが大きい。こうなると、被災自治体のニーズが何かかわからなくなる。

⑥政府・応援自治体間のコーディネータ不在：アメリカ合衆国の場合、この役目を連邦危機管理庁が演ずるのであるが、わが国では不在であり、結果的にバラバラの支援となり、過不足が必ず発生する。

⑦被災自治体への職員派遣の濃淡：応援自治体が政令指定都市や中核市であれば、相当数の職員を派遣できるが、一般に応援職員数が限られる。したがって、被災自治体間で派遣数の濃淡が発生する。

⑧メディアの協力：東日本大震災でも、メディアの被害報道には地域的な濃淡があった。広域災害の場合には被害の相対的に小さな自治体は無視される恐れがあろう。そうならないようにするには、日常的なメディアとの付き合い方を考えて、実行しておく必要がある。

⑨必要な自治体支援の継続性と義援金のみによる支援：一度だけの支援や個人による救援は義援金に限定する。

⑩事前連絡の徹底：突然の支援や救援物資の到着は、現場の混乱と担当者の疲労をもたらすことに注意する。

1. 広域で同時に発生する災害のため、被害状況の把握が困難
2. 広域で同時に発生する災害のため、防災機関内等の情報伝達が困難
3. 広域で同時に発生する災害のため、住民等への情報提供が困難
4. 広域で同時に発生する災害のため、通常の広域防災体制等では対応が困難

表 1-2 広域災害における被害や支障のリスト

## 2. 防災連携のためにいま考えなければいけないこと

### 2-1. 災害環境は新たなステージに入っている。

たとえば、2015年9月の鬼怒川の氾濫に代表される雨の降り方の異常である。台風18号が日本海に入って温帯低気圧に変わり、これと約2,000km東南東の太平洋上にあった中心気圧975hPaの台風17号、そして蛇行する偏西風の組み合わせが南北方向に線状降水帯を形

成し、それが鬼怒川水系に豪雨をもたらしたのである。結果的には、流域面積約 1,700km<sup>2</sup> に約 6.5 億トンの雨が降り、利根川との合流点から約 20 km 付近の複数個所の堤防が決壊や越水のために氾濫災害が発生した。この氾濫災害において外力特性から対応方針まで新たなステージに入ったという認識が必要である。その例を列举してみよう。

従来の豪雨は、川の上・中流部の中山間地に降り、これをダムなどの治水施設で制御し、下流の氾濫を食い止める、あるいは軽減するというのが治水対策の基本であった。しかし、アメダスの記録を見る限り、鬼怒川の氾濫の場合は、下流から豪雨が降りだしており、市街地の雨水のポンプ排水も重なって、下流水位が高くなるという現象が発生した。つまり上流からの洪水が流れにくくなるという現象が発生した。一方、上流の 4 つのダム群は、従来の出水を想定して放流を行い、下流の破堤・越水が生じた頃には、洪水調節能力がまだ約 30% の余力があったことがわかっている。つまり、雨の地域的な降り方が従来になかったパターンであり、対処できなかった理由がそこにある。

雨の降り方などの気象条件の変化ばかりでなく、海象条件も大きく変化してきている。それを表 1-3 にまとめて示した。波浪、高潮、海面上昇について顕著な変化が報告されており、また将来起こると予想されている南海トラフ巨大地震では、巨大津波が西日本沿岸各地を襲うと予想されている。とくに北海道では、2014 年 12 月と 2015 年 10 月に、爆弾低気圧や発達低気圧によって高波浪や異常な高潮の発生が報告されており、海岸道路の決壊や港湾施設被害が起こったことがわかっている。

①波浪:2004年高知・菜生海岸(沖波換算値17.2m、100年確率値16.0mを突破)、2008年富山県下新川海岸・新潟県佐渡島には寄り廻り波災害、H1/3,T1/3は50年確率波を突破
②高潮:2005年ハリケーン・カトリーナ(上陸時902hPa)の高潮は6mの偏差、2013年台風30号がレイテ島に上陸したとき気圧は895hPa、スーパー台風(最大風速67m/s以上)は、60年後にはこれまでの4倍の14年間で12個に増えると予測
③津波:南海トラフ巨大地震が発生したときの津波高は、10mを超えるのは11都県90市町村。大阪市と名古屋市の津波は3.8mとなり、いずれも計画高潮を上回る。
④海面上昇:1900年から2010年までに世界平均19cm上昇。今世紀末までに日本近海では、70~80cm上昇。東京湾の年平均水位は、1951年~2013年に約15cm上昇

表 1-3 災害時の海象条件の変化

## 2-2. 災害は社会現象である。

英語で、災害はハザードとディザスターと訳される。前者は単なる物理現象で被害が発生しない場合であり、後者は被害を伴う場合である。地方自治体の多くは、災害対応を総務系の部局で担当していることもあって、文系の教育を受けた多くの職員は、災害を前者、すなわち自然現象ととらえて対応しようとしている。ここに、誤解や苦手意識が発生する余地がある。市域の約 1/3 が浸水した常総市では、東日本大震災で庁舎が被災したこともあ

って、地震防災には備えていたが、まさか洪水災害に見舞われるとは考えていなかった。そうすると、洪水ハザードマップが用意されていても、何の役にも立たない。起こらないと信じている場合は、各種対策など形だけで済まされ、おざなりになってしまうものである。自家発電機、電話交換機、公用車、水道などが使えなくなれば、災害対策本部が機能しなくなるのは当然である。地震防災に備えているといっても、具体的にやっている施策は、学校の耐震化事業だけという自治体も多い。

災害は社会現象であり、行政の最大目標は、住民の安全・安心な生活維持と考えるのであれば、日常業務の中で災害対応を考え、実施しなければならないことが理解できる。防災・減災・縮災は、きわめて政治・経済的な問題であり、災害対応で最も重要かつ難渋するのは復興過程、中でも被災者の生活再建であることが理解できよう。東日本大震災の被災地がいま直面しているのはこれである。新しく美しい街が生まれても、日々の生活が保障されるわけではないのである。

### 2-3. 情報がいのちを助けてくれる。

ここでいう情報とは、住んでいる土地に関する知識とスマホなどで入手できる最新情報の両者を指す。まず、前者であるが、住宅を購入する場合、どのような情報が必要かという問いに対して、その土地で過去にどのような災害が起こったのかを知るというのは、ある調査結果によれば、10位にも入っていなかった。かつて、旧建設省が洪水ハザードマップを公表するに際して、不動産業界からの反発を恐れ、公開までに7年を要したが、いざ公開すると何のクレームもなかったことが分かっている。東日本大震災で被災した津波常襲地帯でも、過去の津波災害を知らなくて外から入ってきた住民が30%を超えていたという事実は、災害経験の風化とともに問題であろう。新住民が“津波てんでんこ”というような伝承に興味を持つわけではないのである。同じようなことが、2014年の広島市の土砂災害の現場でも発生した。被災地の『八木』という地名は、宅地造成前は『八木蛇落地悪谷（ヤギジャクジアガニ）』であった。江戸時代には土石流のことを「蛇抜け（ジャク）」と呼んだ。土砂災害の常襲地帯だったのである。常総市の多くの住民は『鬼怒川（鬼が怒るような暴れ川）』とか、中心地の『水海道（水に囲まれた土地）』という名称に無関心だったに違いない。地名に関心をもてば、いろいろなことが理解できる。漢字と災害をつなげる例は、代表的には次のものがある。荒田：天井川，龍：土砂災害，谷：地震時の液状化，落合：川の合流氾濫，留：長期湛水。

最新情報でも、広島土砂災害時の“バックビルディング現象”とか鬼怒川の“線状降水帯”など、起こってからの知識は住民には不要である。むしろ、災害環境は新たなステージに入ったと考えることが大切である。鬼怒川の氾濫の場合、高齢者は、東側を平行に流れる小貝川が1986年に決壊し、洪水氾濫が起こったことを記憶していた。それは、灌漑用桶管のところで堤防が決壊したもので、今回ほどの被害はなかったが、この程度だろうという思い込みがあったようである。そうでなければ、4千人の住民が浸水家屋で身動きで

きなくなるとは考えにくい。高齢者は、過去の経験中心の考えに陥りやすい。

それでは、住民はどうすればよかったのだろうか。常総市が氾濫前に適切な情報を出していなかったことを考えると、自助努力で災害を避けるしか方法はない。それには、まず事前に洪水氾濫ハザードマップを見て、自分の家がどの程度の浸水深になるかを知っておくことである。知らなければ、洪水氾濫に巻き込まれるのである。そして、異常な雨が降っていると認識すれば、家族を車に乗せて浸水区域外の地区に避難することである。浸水区域内の避難所に避難しても氾濫が起これば孤立するわけだから、そこには決して避難するべきではない。自分が高齢者で車を所有していない場合は、事前に自主防災組織の誰かの車に乗せてもらうか、あるいはマンションやビルなど、浸水しても流失しない構造の建物に避難させてもらうことである。こんなとき車は役に立つから、常時、燃料タンクの半分以上のガソリンや軽油が入っていることが望ましい。大雨の中で車の運転中にガス欠になるほど危ないことはないからである。しかも、カーラジオからは気象情報が時々刻々入ってくるから、それを参考にすればよい。

### 3. 新しい対策の方向

組織的に知っておかねばならない新しいツールがある。それは、タイムライン、AAR である。いずれも縮災、すなわち災害が起こることを前提として、早期復旧をめざす取り組みである。いずれも、ハリケーン・カトリーナに対する対応の失敗から実施されている制度である。

#### 3-1. タイムライン（広域連携に必須な手法）

災害関連学会と国土交通省などによって、2012年ハリケーン・サンディの高潮被害調査団（団長：河田恵昭）が結成されて、その研究成果が導入されたうちのひとつである。この高潮災害で被害が小さかったのは、ひとえにこのタイムラインが成功したからである。

アメリカ合衆国のニューオーリンズを中心として、2005年ハリケーン・カトリーナ災害は広域災害となり、死者約1,800名、被害額1,250億ドルとなり、同国の歴史上最悪となった。その教訓からこのシステムは生まれた。大きな被害となった最大の理由は、連邦政府、州政府および市政府間で情報共有できず、広域連携に失敗したからである。タイムラインは、図1-1のように、情報がなくても、あらかじめ決められたスケジュールで実施すべきことを実行することから構成されている。つまり、ハリケーンが上陸する時刻をゼロアワーとして、その前後に災害対応として、何をやらなければならないかを示したものである。洪水のように、雨が降り出してから氾濫が起こるまでに、リードタイムがある災害だけでなく、地震のように突然起こる災害についても、事後対応において有効であると考えられている。要は、情報がなくて自治体の長にとって意思決定がむづかしい場合を想定し、あらかじめ何をやるかを決めておき、関係者間で情報共有することである。

これをやらずに、自らの組織だけで実行すると、迷惑を被る組織・個人が急増すること

につながる。2014年10月の台風19号の接近に伴って、JR西日本が前日に全運行をストップするという予告を出して実施したが、大混乱となった。自らだけの企業論理で実行するなど、とんでもないことであるという反省が欠けている。

このように、勝手な使い方をして失敗すると困るので、本年3月末にタイムラインに関するマニュアルを出版する予定である。タイムラインを有効に活用するには、事前に関係機関、関係者でワークショップなどを実施し、十分な準備の下で実行し、利用者にとって最小限の迷惑にすることが必須である。わが国では2015年3月末に、国土交通省が一級河川109水系にこれを導入した。これが普及すれば、常総市のような対応の失敗はなくなるが、果たして住民が情報に従って行動するかが問題であろう。とくに自治体の姿勢が大きな課題となる。

Timeline	Activity 行動	Emergency Support Function 緊急支援機構 (各期間の役割を事前に規定)																												
		予報・警報	ESF#4 水防・消火活動			ESF#2 交通輸送			ESF#5 危機管理		ESF#3 社会基盤		ESF#6 避難・住民支援																	
基本時間	防災計画	気象台	国河川管理者	県河川管理者	水防管理団体	地方整備局	県河川	市町村	水防団・消防団	道路管理者	会場保安庁	港湾管理者	警察	鉄道事業者	輸送業者	地方整備局	県防炎	市町村防炎	消防本部	地方整備局	県建設部門	市町村建設担当	市町村防炎	消防本部	自衛隊	警察	ボランティア			
台風の 上陸前	120-96h	台風上陸に備えた準備・調整 避難所の開設準備							○																					
	72-48h	専門家・技術助言による連携・ 支援	○																											
	72-48h	地下鉄運用停止の可能性予告																												
	48h	避難所の開設																												
	36h	気象警報の発表 水防警報の発表 指定河川洪水注意報の発表	○				○																							
	24-36h	水防団出動 発令 市町村長による避難勧告						○																						
	24-12h	地下鉄運行停止、地下街閉鎖																												
	12h	特別警報の発表 市町村長が高所避難を呼びかけ	○					○																						
	12h	高潮によるはん濫発生	○																											
	6-0h	水防団、警察、消防の避難勧告																												
台風上陸 上陸後	+3-12h	救助・救護・応急資機材投入																												
	+24h	排水作業・応急復旧																												

図 1-1 災害時におけるタイムライン

### 3-2. AAR (After Action Review, 徹底的な災害検証)

アメリカ合衆国連邦政府では、災害時に各省庁がやるべきことが ESF (Emergency Support Function) として 15 項目が決まっている。表 1-4 はそれを示したものであり、複数の省庁



にまたがっている。すなわち、連携がなければ失敗するわけである。そして、失敗したのであれば、その理由を明らかにして、その教訓をつぎに生かす体制作りに利用することは重要である。ハリケーン・カトリーナ災害でアメリカ合衆国連邦政府は対応に失敗したために、どこに原因があったのかを2年かけて検証した。その結果生まれたものの一つがこれである。この「ふりかえり」が効果を発揮するのは、事前に公助の内容が決まっているからである。それ以外は自助と共助でやらざるを得ないのである。

わが国では、東日本大震災に際して、官邸の初動と国土交通省の櫛の歯作戦が成功したくらいで、残りは失敗の連続であった。これもひとえに、災害対応が非日常業務であることに起因している。その中で、日常業務に失敗したのが気象庁である。大阪管区気象台が発令した大津波警報の津波高さの過小評価など、多くの反省すべき点があるが、公式的にはその反省と教訓が一切明らかにされていない。

また、今回の仮設住宅入居では、みなし仮設住宅が多用されている。この制度は2004年新潟県中越地震に際して、筆者が泉田新潟県知事に提案し、政府によって採択されたものであった。この震災が10月23日に発生し、1ヶ月もすれば被災地に降雪があるという状況で、仮設住宅の建設に時間的余裕がなく、そのために、新潟市内の空き家や空きマンションが利用された。規模が小さかったので大成功だった。ところが、東日本大震災では、約7万世帯がこれを利用するという大規模なものになってしまった。そして、入居期限が来ても被災者は退去しないという新たな問題を提起している。事前に誰もそのような問題点を考えておらず、いきなり大災害が起こってしまったのである。

また、文部科学省では、地震・津波早期検知システムを設置してきた。日本海溝では防災科学技術研究所がS-netを、南海トラフでは海洋研究開発機構がDONETを設置したが、防災・減災が目的であるのなら、こんなに多点の観測点は不必要であろう。しかも、一本の海底ケーブルに多点の観測装置が設置されている構造は、どこかでケーブルが破損すれば、観測不能に陥る恐れがあり、また後年、維持管理が大変であることは容易に想定される。現にアメリカ合衆国の大気海洋庁(NOAA)は、衛星を利用したそれぞれ独立の津波観測用の海洋ブイを用いて、すでに30年以上の観測実績がある。わが国では、津波研究者数に比べて100倍以上も多い地震研究者が、観測計画の設計を主導し、防災よりも地球物理学上の研究推進を優先した結果、膨大な予算を投入することになってしまった。これは、火山防災にも当てはまり、2014年御嶽山の噴火を経験して、火山研究者の増員や観測装置の充実を図ろうとしているが、それだけでは防災・減災・縮災を実現できないことをもっと理解しなければならない。

これらのことは、「ふりかえり」をやらず、一部の関係者だけで検討した結果を推進することが原因である。これでは、まるで既得権の行使となっているのではないのか。すでに前述したように、災害が社会現象であることを関係者は全く無視していると言ってよいだろう。

C: 調整機関      P: 主要機関      S: 支援機関

ESF 緊急支援機能	農務省		農務省/森林局	商務省	国防総省	陸軍工兵隊	教育省	エネルギー省	保健福祉省	国土安全保障省	連邦緊急管理庁	沿岸警備隊	住宅都市開発省	内務省	司法省	労働省	国務省	運輸省	財務省	退役軍人省	環境保護庁	連邦通信委員会	総務局	航空宇宙局	原子力規制委員会	人事管理庁	中小企業庁	社会保障庁	子守り領域開発公社	米国防備開発庁	米国防政公社	伝説保存諮問委員会	国家赤十字	国家社会奉仕団合	国防研究局	米文化財保存機構	公文書記館管理局	国家災害対応センター 支援連合			
	USDA	USDA/FS	DOC	DOD	DOD/USACE	DOED	DOE	HHS	DHS	DHS/FEMA	DHS/NCS	DHS/USCG	HUD	DOI	DOJ	DOL	DOS	DOT	TREAS	VVA	EPA	FCC	GSA	NASA	NRC	OPM	SBA	SSA	TVA	USAID	USIPs	ACFP	ARC	CNCS	DRA	HENTF	NARA	NVOAD			
1 輸送	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	C/P					S								S											
2 通信	S	S	S	S					P	C/P		S	S								S	S																			
3 公共事業・工事	S	S	S	S	C/P		S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S			S				S			S	S								
4 消防	C/P	S	S	S	S				C		S	S	S	S	S	S					S	S																			
5 情報・計画	S	S	S	S	S	S	S	S	S	C/P		S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S						
6 被災対応	S	S	S	S	S	S	S	S	C/P			S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S		S	S	S		S		P	S						S		
7 物資支援	S	S	S	S	S	S	S	S	S	C/P	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	C/P	S		S															
8 公衆衛生・医療	S	S	S	S	S	S	S	C/P	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S						S	S	S										
9 捜索・救助	S	S	P	S			S	S	C/P		P	P	S	S	S	S	S							S						S											
10 危険物処理	S	S	S	P	S	S	S	S	S		P	S	S	S	S	S	S				C/P	S	S		S																
11 農業・天然資源	C/P	S	S	S	S	S	S	S	S	S				P	S	S	S	S	S	S	S	S		S	S					S	S	S						S	S		
12 エネルギー	S	S	S	S			C/P	S	S			S	S	S	S	S	S				S			S				S													
13 公安・治安	S	S	S	S	S	S	S	S	S		S	S	S	C/P						S	S	S		S			S		S												
14 地域長期復旧	※ 国家災害復旧枠組み (NDRF) に移行。																																								
15 対外関係	S	S	S	S	S	S	S	S	C	P		S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S			

表 1-4 アメリカにおける ESF 災害対処項目と区分け

## 2章 東日本大震災発生時における関西広域連合の被災地支援について ～カウンターパート方式採用と第一次派遣職員を中心に～

鶴谷将彦（奈良県立大学）

### 【概要】

本章では、東日本大震災発生直後から被災地支援を行った関西広域連合のカウンターパート方式による支援について、被災直後から約一週間に限定し、その特徴を明らかにすることである。

この時期では、「関西広域連合におけるカウンターパート方式支援の採用決定過程」と「被災地における連絡所開設」に注目し、関西広域連合による支援の整理を試みる。

本章で明らかになったことは、二点ある。一点は、関西広域連合の支援形態は、「ダブルキャスト方式」とよばれる広義の「カウンターパート方式支援」を採用した。その結果支援の実態は、「ダブルキャスト方式」で編成された府県間の調整に事実上委ねられていたことである。もう一点は、関西広域連合による被災地連絡所開設の過程では、未曾有の震災に対して、これまでの各府県職員が保持していた能力とは異なり、新たな能力を備えた職員像が求められる可能性があったということである。

### 1. はじめに

2011年の東日本大震災は、これまでの日本で類を見ない巨大災害であった。被災地からも今回の震災のキーワードの一つが「想定外」（河村 2014：14）といわれるように、想定をはるかに上回る規模の被災であったといえる。また、被災地の特徴の一つとして、河村（2014）は、「第一に、広域・複合的な災害であった（河村 2014：17）」を挙げている。広範囲に及んだ被災地（おもにここでは、岩手・宮城・福島の3県を指す。）をどのように支援するのかについて、国や都道府県、市町村、民間企業、ボランティア団体、個人など様々な立場から、自分たちがやるべきこと、やれることを考え行動してきた。また、今回の被災地への支援は、時間の経過とともに変化する被災者のニーズに寄り添い、幅広い支援が継続的に行われなければならない。ここで取り上げる関西広域連合も、被災地支援に名乗りを上げた地方公共団体の一つであった。

東日本大震災における関西広域連合の支援に関する特徴は、関西広域連合を構成する主に各府県（大阪・兵庫・京都・滋賀・和歌山・徳島・鳥取）が、被災地の三県を分担して支援する、いわゆる「カウンターパート方式」の支援であった。加えてこの支援モデルの注目は、時間の経過とともに関西広域連合の役割の一つの形を提示したといわれる<sup>1</sup>。また

---

<sup>1</sup> 被災者救済に迫られる現地に、必要と思われるものを次々に送る姿は、被災地を励ます力となったのは言うまでもない。この経験は(2011年)9月の台風12号での相互支援強化にもつながった。カウンターパート方式は関西広域連合の新たな可能性を引き出し、示すも

2012 年以降に発行された関西広域連合構成自治体による被災地支援の活動報告の中でも「カウンターパート方式」の支援は様々な形で紹介されている<sup>2</sup>。

ただ、関西広域連合による被災地支援を扱う文献の多くは、支援枠組みのユニークさと息の長い期間の支援の実態に注目し、そもそもどのように「カウンターパート方式」の支援の誕生過程や震災発生初期の被災地派遣の職員の実態など、支援枠組み創設期を焦点に充てているものが少ないのが現状である。

そこで、本章では、東日本大震災発生直後から被災地支援を行い、注目を集めた関西広域連合のカウンターパート方式による支援について、被災直後から約一週間に注目しながら、特徴を明らかにすることである。この時期では、東日本大震災後の関西広域連合における、大きく分けて2つの段階を検討する。「関西広域連合におけるカウンターパート方式支援の採用決定過程」と「被災地における連絡所開設」に注目し、関西広域連合による支援の整理・検証へつなげることを試みたい。

本章の構成は以下のとおりである。第2節において、関西広域連合における「カウンターパート支援」の採用決定過程の分析を行う。そして第3節において、同連合構成自治体レベルの初期の取り組みと被災地（岩手・宮城・福島）の県庁所在地における現地事務所開設の経過を説明する。そして第4節で結びに代えてでは、関西広域連合による支援において、指摘できる点を挙げることとする。

## 2. 関西広域連合 首長レベルの取り組み（「カウンターパート支援」の採用決定過程）

### 2-1. 「カウンターパート方式」支援への着想：東日本大震災発生以降の応急対応期（初期）における関西広域連合

2011年3月11日（金曜日）14時46分、東日本大震災は、発生した。マグニチュード9.0の巨大地震であることは後に判明することでもあるが、この時点では、被災地から遠く離れた関西広域連合に関係する職員には知る由もなかった。

震災発生時、関西広域連合に加入している府県職員は、ほとんど在庁中であつた。そのため、関西まで届いた長く大きな揺れを震災発生と同時に感じ始めた。そのため、多くの職員は、この地震による影響はどのようなものかを確認するとともに、被災状況と当該府県内の被害状況について注視し始めた。各府県庁の災害対応部署は、各庁内の危機管理を所管する部屋に、担当職員を参集させ情報収集と対応を行った。この3月11日15時以降において、関西広域連合内の対応は大きく二つに分かれたとみられる。一つは、大阪府<sup>3</sup>・

---

のようになったといえる。（徳島新聞 2011年12月6日 朝刊参照）

<sup>2</sup> 2013年に発行された大阪府の被災地支援についても、カウンターパート方式による支援の制度枠組みや経過に焦点があてられている（大阪府 2013）。

<sup>3</sup> この時の対応について、たとえば大阪府は、府内対策のみを進めていたわけではなく、東北への支援対策を同時に実施していた。実際、大阪府では、地震発生後約15分で「災害等支援対策室」を設置した。また、津波注意報に係る府内の防災対策に対しては「防災・

和歌山県等は、太平洋沿岸を抱えている府県は、気象庁から発せられていた大津波警報<sup>4</sup>によって、東北地方の被害情報の収集だけでなく当該自治体への防災対策も同時に実施せざるを得なかった。もう一方は、東日本大震災被災地の被害状況を把握に集中できる自治体の存在であった。特に、関西広域連合の構成団体内で、広域防災局の担当は兵庫県であったため、どのような支援が必要かということについて検討し始めていた<sup>5</sup>。

井戸敏三兵庫県知事と兵庫県の幹部で災害対策本部に関係する数名は、震災発生直後から東北の被災地に向けて支援する方式についてアイデアを検討し始めた。なかでも井戸知事は、2008年5月の中華人民共和国四川省大地震の「対口（たいこう）支援」を取り上げ、モデルにならないかと県幹部に口にした。県の幹部なども、井戸知事から説明される「対口支援」という方式について違和感を持たなかった。なぜなら四川大地震と兵庫県との結びつきの強さがあったことが一因に挙げられるからである。

そもそも2008年5月に中国の四川大地震において、兵庫県は、テントなどの物資を率先して支援を試みた。その際、被災地派遣した職員が目当たりにしたのが、「対口支援」であった。四川大地震の被災の特徴は、広範囲な地域が被災する状況が多かった。そのため中国政府が採用した「対口支援」は、国（中央政府）の命令で、中国国内の大都市や省などの地域に、四川省及び周辺地域の被災地支援を割り振り、被災地支援対応をした形であった。その後、1995年に阪神淡路大震災を経験した兵庫県と四川省は、数年間にわたり、災害研修や視察などで職員の交流を活発化していた。従って、井戸知事及び県の防災関係者の脳裏には、「対口支援」方式を2011年3月11日以前から注目していたということもあり、被災地域が広範囲な東日本大震災では、「対口支援」へ自然と関心が向けられる状況であったのである。ただ、井戸知事にとってこの「対口支援」は、国の中央集権的な指示決定を伴う命令であったため、日本にはなじまないとの認識もあった。そのため、井戸知事は、「対口支援」に代わる名称や被災地支援方法の検討を兵庫県の幹部や災害対応の関係者へ強く指示した。

「対口支援」に代わる「カウンターパート方式」支援を検討するにあたり、井戸知事及び兵庫県庁内の災害対応関係者が念頭に置いていたのは、発足間もない<sup>6</sup>関西広域連合の初めての仕事として東日本大震災の被災地への支援に応用できるかいなかにあった。この当時、多くの兵庫県関係者は、関西広域連合としての活動は、失敗が許されないという思いを強く感じたようで、関西広域連合広域防災局担当である兵庫県は出来るだけ他府県の理解を迅速に得る確実な案を提案する必要があると考え、実績のある「対口支援」をモデルとした支援枠組み提案へと進んでいったのである。

---

危機管理警戒班」を別途設置し対応した。

<sup>4</sup> 気象庁が発した大津波警報は、3月12日の午後まで発令されていた。その間、近畿の沿岸部を抱える府県は、当該府県内の被害が発生するのかについて対応に追われていた。

<sup>5</sup> 災害があれば、阪神淡路大震災時に兵庫県が受けた支援のお返ししたいという考え。

<sup>6</sup> 関西広域連合は2010年12月に発足し、約三か月しか経過していなかった。

## 2-2. 東日本大震災発生以降の応急対応期（初動期）における関西広域連合と「カウンターパート方式」支援に関する採用決定過程

関西広域連合による東日本大震災の被災地への支援が、公の場で初めて語られたのは、3月12日(土曜日)午前10時の兵庫県災害対策本部設置直後に行われた会議であった。会議の確認事項の中に「関西広域連合としての対応」という表記があり、何らかの支援を模索する必要があった。しかし、震災発生後1日目ということもあり、関西広域連合で何か行うというような動きはほとんど見られなかった。

関西広域連合による被災地支援の方式が、具体的に議論し始めたのは、被災後2日目である3月13日(日曜日)の朝であった。井戸兵庫県知事と山田啓二京都府知事ら複数の知事間による電話会談の中で、関西広域連合として対応するために、首長同士の集まりが必要であるとの認識が、一致したのである。また、翌日14日が月曜日であり、平日の関西広域連合緊急会議を招集するのは、各府県の公務などの予定を抱えており困難であった。そのため13日の日曜日夕方の招集が容易であるとの思惑もあった<sup>7</sup>。そして13日昼前頃までには、関西広域連合の連合長である井戸知事は、同連合の緊急委員会の招集を各府県知事へ要請することとなった。会場は、関西広域連合の連合長であった兵庫県の県庁所在地である神戸市の開催と決まった。

井戸知事は、緊急会議招集の判断が決まった直後、関西広域連合広域防災局（兵庫県担当）の担当であった兵庫県職員に、緊急会議で提案する被災地支援の原案について、検討するように命じた。原案にかかわった職員の多くは、井戸知事が東日本大震災発生時から提唱していた「対口支援」を参考に「カウンターパート方式」による被災地支援をベースとした原案を作り、各府県の意向を頭の片隅に置きながら、兵庫県の防災関係を担当する幹部職員数名と関西広域連合防災局で原案作りに着手した。井戸知事と関西広域連合防災局などで最終原案を確認したのは、会議開催前の13日15時直前であったという。関西広域連合広域防災局の作成した「カウンターパート方式」支援の当初案では、関西広域連合を構成する各府県のそれぞれが、東北6県を支援する、「一対一」対応の案が盛り込まれていた。

13日16時、関西広域連合緊急委員会開催は、神戸市内の会議場で始まった。緊急の招集にもかかわらず、関西広域連合構成府県のほとんどの知事が参加する形で行った。会議の流れは、まず、情報がいまだ錯綜している点を踏まえ、被害状況の確認から行われた。当然のことではあるが、行方不明者多数の報告を目の当たりするとともに、報道により被災地からは食料・水・毛布の支援が必要であるとの状況が説明された。

そして、関西広域連合として何か支援をすることが知事らの認識として一致したが、被災地から伝えられる報道機関を拠り所にした情報では、被災地ニーズを理解することが困難であると判断し、被災地支援のあり方も検討できる職員の派遣を検討するに至った。そ

<sup>7</sup> 3月13日18時より行われた関西広域連合の記者会見より参照。

ここで、関西広域連合を構成する府県が、息の長い支援を行うために関西広域連合広域防災局は「カウンターパート方式」による被災地支援の概要を原案として説明した。説明後、関西広域連合の副連合長である仁坂吉伸和歌山県知事と山田京都府知事ら、数名の知事から発言があり、原案の「一対一」対応による被災地支援は分散しているようにも見えるとの声が上がった。そこで、支援の対象を被害が明らかに集中しているとみられる被災三県（岩手・宮城・福島）に集中し、関西広域連合の複数の府県が連携して支援する「ダブルキャスト方式」の提案が行われた。

最終的に連合長である井戸知事が、原案の「各府県が個別に東北 6 県をカウンターパート方式で支援する形式」から「岩手・宮城・福島支援のダブルキャスト方式を採用するカウンターパート方式の支援」に変更する案をまとめた。この案に、関西広域連合を構成する知事らも賛同することとなった<sup>8</sup>。ここに、関西広域連合の 2 府 5 県による割り振りが決定した。いわゆる「ダブルキャスト方式」は、岩手県を大阪府と和歌山県が、宮城県を兵庫県と鳥取県と徳島県が、福島県を滋賀県と京都府が支援する組み合わせで構成された。会議終了後の 13 日 18 時頃、関西広域連合は、「ダブルキャスト方式」による「カウンターパート方式」支援を盛り込んだ「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」を発表した<sup>9</sup>。また終了後の記者会見では、関西広域連合は、「ダブルキャスト方式」による「カウンターパート方式」支援について、井戸知事から「各被災県に関西広域連合の現地連絡所を開設し、被災地のニーズを的確に把握し情報を広域連合に集約することにより、以後の支援内容について協議のうえ構成府県で効果的な支援を行う。」との説明もあった。また、現地連絡事務所へ派遣する職員の指揮系統について井戸知事は、「一元的に関西広域連合の指揮命令系統に入る。各府県との連絡調整もあり、二つの身分をもっていただくことになる。」とのべた。

この時から、被災地 3 県へ現地連絡事務所を立てるための各府県の第一陣派遣職員の設定・準備が行われたのである。

### 3. 自治体レベル・(職員)レベルの初期の取り組みと現地事務所開設

関西広域連合の「ダブルキャスト方式」による「カウンターパート方式」支援は三つの方法で行われた。ここからは三つの被災地派遣職員の各チームに沿って説明する。

---

<sup>8</sup> 会議の中で、兵庫県と同等の支援を行える府県として大阪府と京都府があった。そのため、この会議に参加した兵庫県の関係者は、井戸知事や関西広域連合広域防災局が示した案に対して、橋下徹知事がどのように発言するのか注目していた。またこのことは、関西広域連合の意思決定のありかたにも影響するとみられていたためである。会議内で橋下は「連合長(井戸知事)の決定に従う」旨の意見を表明したことで、会議の方向性が決まったという。その瞬間、多くの兵庫県の関係者は、会議の方向性(連合長による意思決定)が決まったことに安堵したようである。

<sup>9</sup> 支援の中身は、①被災地対策、②支援物資等の対応、③応援要員の派遣、④避難生活等の受け入れである。

### 3-1. 関西広域連合による被災地派遣職員第一陣の流れ 兵庫・鳥取・徳島チーム

被災地において現地連絡事務所を一番早く設置したのは、兵庫県のチームであった。兵庫県のチームは、鳥取・徳島両県も参加しているものの、東日本大震災発生約1週間は、兵庫県が中心的役割を担っていた、そのためここからは、兵庫県の動きを中心に検討する。

兵庫県職員の東日本大震災に対する意識は、幹部職員を含め総じて高く、職員間の調整も行いながら能動的に行っていたといえる。根拠として挙げられるのは、二つの点である。

第一に、兵庫県職員による能動的な情報収集活動である。兵庫県庁の災害対策本部は11日金曜日15時過ぎに立ち上がったものの、兵庫県内の被害状況で、幸いにして目立った被害はほとんどなかった。そのため、幹部職員をはじめ多くの職員は、むしろテレビの映像から伝えられる被災地の状況の深刻さの方が、衝撃的に感じたようである。ある幹部職員は、報道内容を客観的に分析し、宮城県こそが被災のダメージが高いと判断し、11日金曜日夕方から、断続的に宮城県庁へ電話で直接連絡を行った。その内容は、被災地支援に必要な物資の確認であった。この時の被災地の宮城県庁へ電話連絡を試みた職員は、「電話越しの宮城県庁の職員は、当初から混乱しているように感じた。また、東北人は遠慮深いという気質が影響してか、兵庫県への支援の要請はほとんどなかった。」という印象であった。この状況は、兵庫県庁の職員に、新たな動きをもたらした。それは、被災地支援物資のトラック派遣と積み込み作業の即時開始であった。この作業は、11日金曜日の夕方頃から始まり、12日土曜日と13日日曜日からは三木市の兵庫県消防学校敷地内にあった災害用備蓄物資の積み込みを本格化させた。そして、支援物資の被災地派遣トラックへの積み込みが終わったのは、13日正午頃であった。積み込み終了時に、多くの職員は、三木市での積み込み作業を終え、県庁へ戻り始めていた。結果として、宮城県への被災地派遣職員と被災地への支援物資を乗せたトラックは14時頃に出発したのであるが、見送る人も少なく、さみしいセレモニーであった。ただ、結果的に、宮城県庁へ派遣する兵庫県職員を乗せて、トラックが出発したことは、関西広域連合によるカウンターパート方式の支援が決定する前であった。一見すると関西広域連合の決定を待たずに出発したフライング気味的な行動は、兵庫県の職員の多くに共通していたと思われる考えによるものであった。それは、大災害があれば、阪神淡路大震災時、兵庫県がうけた全国各地からの支援へのお返しがあったという気持ちが強くにじみ出た結果であった。

第二に、兵庫県による宮城県への支援は、井戸知事をはじめとしたつながりと2011年3月以前に行った宮城県内陸地震への兵庫県の支援活動の経験であったということである。井戸知事が、自治省官僚時代に宮城県へ出向していたということも影響しているといえるが、それとは別に東日本大震災以前から2008年に発生した宮城県内陸地震等で、兵庫県は宮城県への支援を熱心に行った。そのことも影響して、兵庫県が担当した関西広域連合の広域防災局職員は、宮城県を支援することとなった。

兵庫県から派遣された第1陣の職員は、支援物資とともに14日月曜日の朝には宮城県庁



に到着し、同県庁内に現地連絡事務所開設を行ったのである。

### 3-2. 関西広域連合による被災地派遣職員第一陣の流れ 大阪・和歌山チーム

被災地に現地連絡事務所を2番目に開設したのは、大阪・和歌山チームであった。

3月13日夕方の関西広域連合による会議によって決定した、「ダブルキャスト方式」による「カウンターパート方式」支援の内容は、橋下徹知事から大阪府庁内の災害対策本部へ伝えられた。その内容は、以下のようなものであったという。橋下知事からは、被災地に派遣した大阪府警察のヘリコプターが交代時期を迎え、取り換え用の府警ヘリ<sup>10</sup>を送るため、翌日14日に八尾空港から出発させると述べた。そのため、同機を使って、翌日14日月曜日午前中に被災地に職員を派遣するとの指示があった。また同時に和歌山県と調整して人員を派遣するという指示内容であった。

和歌山県への3月13日夕方の関西広域連合による会議によって決定した、「ダブルキャスト方式」による「カウンターパート方式」支援内容の第一報は、仁坂知事より和歌山県の危機管理監へ伝えられた。内容として和歌山県は、大阪府と連携して岩手県への被災地支援を行うことと危機管理局の二名の職員を岩手県へ派遣するという指示であった。その移動手段は、大阪府が用意したヘリコプターを使用し、翌日14日の朝に大阪から出発する予定である。また、被災地支援先の岩手県は、関西広域連合に対しての要請については、わかりかねている状況であった。

大阪府・和歌山県は、知事からの指示後、派遣職員のリストアップを行った。大阪府の災害派遣職員は、現地の詳細な被災状況や食糧事情、待機宿舎の確保などの情報が確認できないため、危機管理の経験があり柔軟かつ臨沂既往変な対応ができるベテラン職員の選定に心がけたという。和歌山県では、知事の指示後、大阪府との派遣の詳細を詰めた結果、ヘリに搭乗できる和歌山県の職員が2名から1名になるなどの調整があったという。その後、大阪府との調整に和歌山県は大阪府の災害対策本部への職員派遣を行い、調整にあたることとなった。

和歌山県総合防災課は、和歌山県橋本市在住のベテラン職員1名の派遣という結論となった。この時二つの点で、苦労したという。1つは、翌日14日月曜日午前中の大阪府八尾空港からの出発ということもあり、翌日出発の派遣職員のために、食糧や防寒具などの装備を用意しようとした。被災地に負担をかけないように、自己完結型の装備をすることにしたのである。しかし、その作業は13日日曜日の夜のうちに準備をしなければならなくなった。これは、日曜日の県庁内には、非常時に使用できる公金(現金)が十分にあるわけではなく、公金を使用するためには、様々な職員の手を経る手続きが必要であった。したがって、被災地派遣者用の装備の用意を担当した職員は、庁内や各所属の災害対応のための少額の

---

<sup>10</sup> 震災発生後3日目の被災地へ向かうヘリコプター使用は、都道府県の権限ではなく、救難のための運用として国や消防庁が全面的に使用をしていた。そのため、府県の被災地職員派遣に使えるというアイデアは、きわめて稀有な事例であった。

現金を持ち寄り、足りない分は個人が立て替えて使わざるを得なかった。もう一つ困難だったのは、被災地は冬の東北地方であり、岩手県への長期派遣などはこれまで例がなかった。そのため、防寒具などの準備は、全く備えていなかったため、春先の和歌山市内を職員が手分けして日曜日夜のホームセンターを回り、被災地派遣職員の荷造りを行い、その職員の自宅の橋本市へ送り届けた。

翌14日月曜日未明、和歌山県の第一陣派遣職員は、自宅のあった橋本市を出発し、和歌山県の職員1名を伴って、南海電車と大阪市営地下鉄を乗り継ぎ、大阪府庁へ向かった。3月中旬の電車内に重層な装備で乗り込む派遣職員の姿は、異様な出で立ちのようみえ、乗客は冷たい視線であったという。しかし、和歌山県から派遣される職員が、午前9時に大阪府庁知事室で行われることになっていた橋下知事の訓示に出席するためには、遅くとも午前8時30分ごろまでには大阪府庁舎へ到着する必要があるため、公用車での移動を避け、時間が確実な電車での移動を選択したのであった。

14日午前9時、大阪・和歌山チームは、大阪府庁内で、橋下知事より被災地ニーズの把握と現地事務所の開設を行うことの指示を受けた。また橋下知事はこの中で、「可能な限りの支援を行う」と述べるとともに、「被災地の世話になるな」との主旨を話した<sup>11</sup>。大阪・和歌山チームは、その後大阪府5名と和歌山県1名で出発し、10時30分頃に八尾空港より府警へリで岩手へ向かった。途中での燃料給油のため静岡、福島を經由し、岩手県庁舎隣の岩手県警ヘリポートに到着したのは、16時30分であった。その後、隣接する岩手県庁へ移動し、17時には、現地連絡事務所を開設した。

現地連絡事務所では、岩手県庁で行われる災害対策本部会議に出席するとともに、災害対策本部や庁内各支援担当部署から情報収集し、被災地が求める支援と大阪府・和歌山県が支援可能な内容とのマッチングを行った。

特に、人的支援では支援物資が県内集積場から避難所に円滑に搬送されていないといった情報を得て、担当する岩手県職員が不足していること、連日の作業で疲弊していることなどから、物資集積所への府県職員派遣を実現した。また、今後、大阪・和歌山から岩手へ支援に来る職員のために、ホテルや不動産業者の協力を得て、宿舎の確保を行った。3月13日に発した関西広域連合の緊急声明の中にもあった被災地からの避難者を近畿へ受け入れるため、府県が提供できる住宅や生活支援等の情報を岩手県に提供した。ただ、被災された方は、今後の自宅の再建・復興を考え、県内隣接地での避難希望が強く、多くの方が、同時に避難される状況ではなかった。

現地連絡所の派遣職員の業務は、被災地が真に求める支援都府県の支援をつなぐことであり、日頃の府県庁内では経験できない業務の連続であった。

---

<sup>11</sup> 橋下知事の訓示を受け、被災地支援に全力で取り組まなければならないと認識を新たにし、自分たちのことは自分たちで完結しなければならないと気が引き締まる思いがしたという。

### 3-3. 関西広域連合による被災地派遣職員第一陣の流れ 京都・滋賀チーム

被災地である福島県へ連絡所を開設したのは、京都府・滋賀県のチームであった。3月13日の関西広域連合緊急委員会の会合後、京都府と滋賀県の防災関係部署へ知事から連絡があったのは、18時頃であった。滋賀への第一報は、嘉田由紀子知事から職員2名を京都府と共に福島県庁へ派遣することとなったことと被災地派遣職員の選定と派遣に必要な装備の準備の指示が行われた。山田知事からは、滋賀県知事と同様の指示に加えて福島派遣と放射能に関する知識を有する職員の派遣を指示した。また滋賀県との調整も行うようにとの指示もあった。

京都と滋賀は、福島県への派遣方法について、調整をおこなった。当時は、東北新幹線をはじめとした鉄道機関は不通であるということもあり、自動車等による陸路によって職員を派遣することとなった。移動ルートについては、新潟県庁で両府県の派遣職員が合流して、福島県へ入るということになった。

京都府と滋賀県の第一陣派遣職員の被災地支援準備が本格的に行われたのは、13日月曜日の午前であった。被災地派遣職員が、どれだけ食糧及び移動手段の装備と燃料の必要性が判断できない状況で準備作業を行ったため、半日程度の時間を要したようである。具体的にはチームを組む府県同士の連絡や被災地派遣職員の食料・移動車両の燃料の積み込み、そして各府県のトラック協会に要請した救援物資運搬用トラックの手配と荷造りであった。

両府県が被災地派遣職員の出発式を終え、被災地派遣物資のトラックと共に府県庁を出発したのが14日午後3時頃のことであった。両府県の一団は、北陸自動車道を一路東へ進み、14日深夜には新潟市内に入った。深夜の到着であったため、新潟県庁での被災地における状況確認等は、翌日15日とした。

15日火曜日の朝、新潟県庁で合流した両府県被災地派遣職員の四名は、被災地福島県の状況の深刻さを目の当たりにした。新潟県庁において四名は、新潟県の福島県に対する対応を聞いている中で、新潟県が福島県から支援を撤退する対応を行っているとの連絡を受けた。新潟県の対応は、福島第一原子力発電所の事故が予想以上に大きく、被災地支援を今後行うことができる見通しが立たないということであった。

そこで、京都府、滋賀県の職員は、福島県庁への関西広域連合による連絡所開設を計画通り進めるかどうか、検討を始めた。検討はそれぞれの職員が、新潟における状況を伝え府県庁内に判断を仰ぎ、決定する仕組みであった。その結論は、京都府に関しては、原子力発電所事故を重く見て、新潟県において待機せよとの指示を出したが、滋賀県については、関西広域連合の支援を貫徹することに重きをおいた判断を行った。従って、両府県の判断は、違った結論に至ってしまったが、両府県で再調整し、行けるところまで福島県内に進むということに合意した。両府県の対応は一致したものの、府県に協力した各府県のトラック協会及び運転手は、福島県へ入ることを反対した。被災地の正確な状況がわからない中で、どこまで避難物資を運ぶのかわからない状況では、被災地派遣職員と帯同でき

ないということであった。そこでも被災地派遣職員と協議を進め、一旦、被害が少ないとみられる福島県会津地域にある福島県の出先機関（会津合同庁舎）へとりあえず向かうという決断をした。

新潟県庁を出発したのは昼過ぎであった。高速道路が、被災地派遣の緊急車両扱いの通行のみであったため、新潟県から被災地への移動は、渋滞なくスムーズに移動することが可能だった。しかし、福島県内に入り、高速道路を下り一般道に入ると、ガソリンスタンド周辺は渋滞も発生して、円滑に通行することは不可能であったという。そして目的地であった福島県会津合同庁舎に着いたのは、15日夕方17時頃であった。ここで被災地支援物資は、トラックからおろし、トラック一向は、関西へ帰って行った。一方、被災地派遣支援職員は、京都と滋賀の2台の自動車（滋賀はジープ1台）のみでの移動となったが、最終目的地が福島県庁であるため、15日は会津で泊まり、翌日に福島県庁へ向かうこととなった。

16日水曜日は、まず、京都・滋賀の被災地派遣職員が、午前9時30分に福島県会津合同庁舎内で現地連絡所を開設することから始まった。その後1名の連絡要員(京都府より派遣された職員)を常駐させ、残りの3名は滋賀県が移動に用いたジープ<sup>12</sup>に乗り込み、福島県庁へ向かったのである。被災地における緊急車両の移動は13時前に、同県庁へ到着し、到着後直ちに現地事務所開設を行った。

到着した福島県庁内は、福島第一原子力発電所の事故処理と被災地の想像を絶する被災状況への対応で、混乱状況<sup>13</sup>を呈していた。そのため関西広域連合がおこなえる救援にどのようなニーズがあるのかは、手探りで県庁内の人や情報の中から探し始めた。ほぼ福島県の対応は、被災状況の会議に、関西広域連合の席を設ける程度のことであった。そのため、福島県庁での会議のみでは正確な状況が伝わらず、被災地における情報や被災地のニーズは、他都県の派遣職員やマスコミなどから入手するもしくは、福島県庁職員へトイレなどの休憩時間を見計らって入手するやり方や、場合によっては避難所で入手する形となった<sup>14</sup>。そのため、庁着後の数日は3人で交代しながら、常時情報を独自でそれぞれの派遣職員が入手する、いわば「御用聞き」のような動きに全力を注いだ。

福島県庁から離れた浜通り地域（相馬市など）へ独自に向かう人員は、連絡所開設当初割けなかったが、滋賀県の災害対策本部からの強い要請で、被災地における情報収集に滋賀県の職員を派遣した。

---

<sup>12</sup> 滋賀県職員が被災地まで運転してきたジープを京都・滋賀チームが採用したのにはいくつか理由があるが、どんな過酷な状況でも運転でき、加えては県職員の非常用食料とジープの燃料が多く詰め込み出来ると判断し採用したといわれる。

<sup>13</sup> 派遣された職員の中には、県庁内が戦場であったと感じる者もいた。

<sup>14</sup> 滋賀県から被災地派遣された職員は、原子力発電所に関する情報やそれに対応する経験を持った者がいなかった。京都府や単独で福島入りした福井県などは、原発の知識を持ち放射線量を測る機械を持参していたことに驚いたという。

#### 4. 結びにかえて

本稿では、東日本大震災発生直後から被災地支援を行い、注目を集めた関西広域連合のカウンターパート方式による支援について、被災直後から約一週間に注目しながら、特徴を明らかにすることである。この時期では、「関西広域連合におけるカウンターパート方式支援の採用決定過程」と「被災地における連絡所開設」に注目し、関西広域連合による支援の整理を試みた。本節では、いくつかの点を指摘して本稿の結びとしたい。

まず、「関西広域連合におけるカウンターパート方式支援の採用決定過程について」から指摘できることを述べる。

東日本大震災発生時、事前に被災地（東北 3 県等）と関西広域連合の間で協定等が結ばれていない状況で支援を行った。そのため、厳密な意味で、平時から自治体間同士が連携をあらかじめ決めておく「カウンターパート方式支援」採用とは、今回の関西広域連合の対応は言えない。ただ、複数の府県がチームを組み、被災地三県を関西広域連合の構成府県で分担しながら支援を試みる、非常時において被災地へある意味押しかけの支援を行う方式を採用した。この関西広域連合の支援形態は、ダブルキャスト方式とよばれる広義の「カウンターパート方式支援」を採用したといえる。

このことは、災害発生直後の被害状況にもよる形であるが、事前から想定していた自治体間の協定等に基づかなくても、支援形態として選択が可能な方式の在り方を提示したといえる。結果としてこれは、発足後約 3~4 か月後の組織である関西広域連合の一定の存在感と被災地支援のあり方の新たな形態の提示といえるのではないかといいよい。

ただ、その支援方式を可能にしたのは、関西広域連合の連合長と広域防災局による「被災地支援の枠組み」の提示と関西広域連合の構成府県の知事が、結果的に震災発生後約 4 8 時間程度で一堂に会議で集まったことであったことが大きいのではないかといいよい<sup>15</sup>。

次に「ダブルキャスト方式のカウンターパート方式支援」を採用した「被災地における連絡所開設」の一連の過程からどのような点がいえるのかについて述べる。

関西広域連合は各府県の「ダブルキャスト方式のカウンターパート方式支援」については、被災地支援から復興の段階を見据えて、各府県に被災地支援の状況判断をほぼ任せたといいよい方式をとった。結果的に東日本大震災発生後、約 5 日で被災三県に関西広域連合の連絡所を開設した。この速さは、未曾有の危機の状況で被災地の全体像がつかめない中、果敢に取り組んだ各府県の職員による非常時の的確な判断と行動力によるものが大きいといえる。このことが、後に被災地への関西広域連合への信頼感を生むことにつながったといいいよいのではないだろうか。

ただ、今回の一連の流れの中で、いくつか指摘することもあったのではないかといいよい。

第一に、被災地における現地事務所開設の時間に各チーム間で違いがあったといいいよいこと

---

<sup>15</sup> 偶然の結果かもしれないが、知事の公務が比較的に少ない休日(日曜日)という要素も大きかった。

である。結果的に現地事務所開設と第一陣の動きは兵庫チームが早く、京都・滋賀チームが遅かった。福島県は原子力発電所の事故に伴い、最後まで被災状況を的確につかみきれなかった状況を考えれば、京都・滋賀チームに直接的な落ち度とまではいえないが、もう少し、迅速な対応を可能にする方法があったのではないかと指摘できるといえる。

第二に、各府県の第一陣派遣職員の被災地への派遣方法の違いがあったということである。これも被災地の状況によって違いがあったという要素が大きいともいえるが、詳細に検討してみると、各チームに違いが存在した。兵庫・徳島・鳥取チームは、兵庫の反射神経的な初期の行動<sup>16</sup>と職員派遣と被災地支援物資の提供を決定し、陸路による職員派遣とトラックによる第一次物資支援を行った。これと同様な考え方で行ったのは、京都・滋賀チームであり、ダブルキャスト方式が決定後に陸路に同様の方式を採用した。

一方、大阪・和歌山チームは、支援物資と被災地派遣職員とを分け、大阪府警のヘリによる職員派遣を選択し、結果的に、職員派遣とトラックによる第一次支援物資を分離させる方式を採用している。

これは、派遣職員による、被災地県庁における関西広域連合の現地事務所開設をどれだけ優先させるのかに力点を置いたためであったともいえる。被災地派遣職員の職務内容に何を求めるのか、その点が違ったのかもしれない。現に、京都・滋賀チームで被災地派遣された職員は、自分たちが使う食糧と移動手段としての車（ジープ）の燃料に重きを置いて、派遣準備を行ったが、結果的に、福島県庁は食料もコンビニから提供されたおにぎりが充実し、食糧もあったという。また、燃料も府県の車は緊急車両通行証を持っていたため、ガソリンスタンドなどでの給油も出来るだけ優先的に行えたという。ただ、足りなかったものは、被災地の福島県庁における会議で提示された紙の配布資料を、京都府庁や滋賀県庁へ送る手段がFAXのみで限られていたという。被災地とは違い、県庁という役所であるからインターネット環境が整っていたことを考えれば、スキャナーなどの通信道具を持っていけばよかったと述べていた。

今回の点は、被災地第一陣派遣職員に何を持たせ、何で職員を被災地に出来るだけ早く向かわせるのかに関し、今後、検討すべき課題の一つといえる。

第三に、ダブルキャスト方式における府県間の調整と意思統一について、十分なものはなかったといえる。ダブルキャスト方式におけるチーム内府県の関係性と意思決定の不明確化は、3月13日の時点では、連合長の意向に従うといいながら、実態は各府県の意思決定に委ねられていたことが大きいといえる。たとえば、3月13日夜に起こった大阪・和歌山チームの職員派遣人数の連絡に時間を要したことや3月15日に新潟県庁で起こった京都・滋賀チームの福島県へ入るかどうか位の判断に多少の時間がかかった出来事からもいえる。偶然にも、府県間の意思統一を必要とする場面が少なかったといえるが、課題も残ったのではないだろうか。

---

<sup>16</sup> 兵庫県の多くの職員は1995年の阪神淡路大震災後に受けた支援のお返しを被災地の方々にしたいとの意識が存在した

これまで、関西広域連合の被災地支援における、初期の点で指摘できることを述べたが、結果としてこれらの課題を乗り越え、支援の道筋をつけた。未曾有の危機である巨大災害に対して、府県庁職員一人一人の柔軟かつ冷静な対応があったことをここに記しておきたい。彼らは、当たり前前の行動といえるが、多くの出来事の背景には、彼らの私情を捨て、被災地支援の重要性を認識し、体を張って行動（支援）することに徹したといえる。これは、彼らが日常の業務で経験することがない、ある意味で市区町村の職員が行っている「第一線公務員」に近い経験や判断を迅速に行ったからであるといえるのではないだろうか。さらにいえば、彼らの動いた軌跡は、これまでの府県庁内での公務員生活では想定できない巨大災害に立ち向かう姿勢であり、ある意味で「新たな公務員像」の必要性を示したといえるのではないだろうか。

#### <謝辞>

今回の論文作成にあたり、2011年3月に関西広域連合による被災地支援の決定に関わられた、兵庫県の職員及び第一陣として被災地において関西広域連合の連絡所開設に尽力した被災地派遣職員からは、当時の状況を詳しくお聞きする機会を与えていただいた。また、それらの方々に惜しめない調査を行える環境を提供していただいたのは関西広域連合及び公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構の方々であった。ここに記して感謝申し上げます。もちろんではあるが、文責は、筆者にある。

#### <参考文献>

河村和徳(2014)『東日本大震災と地方自治 ―復旧・復興における人々の意識と行政課題』、ぎょうせい

大阪府(2013)『被災地の復興を願って～東日本大震災における大阪府の支援状況～』大阪府発行





### 3章 被災地支援におけるカウンターパート方式の機能する条件

北村 亘（大阪大学）

#### 【概要】

本稿は、2011年3月11日の東日本大震災直後に関西広域連合が打ち出した「カウンターパート方式」の被災地支援について、関西広域連合の広域防災局を担った兵庫県と構成県である滋賀県を比較することで、その機能する条件を探求する。

基礎自治体である市町村に被災地支援のための人的あるいは器材的なリソースがあることを考えると、実際に府県単位で被災地とペアリングがうまくできたとしても、市町村の協力を得なければ、府県主導の支援事業は不可能である。つまり、府県と市町村の協力関係なしに、関西広域連合のカウンターパート方式は機能しない。

阪神・淡路大震災を経験した兵庫県は、日常的に県の市町振興課が市町の職員について、震災あるいは支援の経験歴や専門性を把握しており、支援体制を構築する際にも、効率的に立ち回った。他方、水害以外の大災害を経験しておらず、県と市町との政治的対立が激しかった滋賀県では、県庁が後手に回りながらも支援体制を構築した後も、市町は県の要請に渋々従う程度で、無視して自らの決めた支援先を回った市もあった。

府県と市町村との日々の関係が広域的な被災地支援のあり方を左右してしまう。有事の際に、市町村優先の原則を認めながらも、府県と市町村が協力する制度的な仕組みを導入しておく必要がある。

#### 1. はじめに

本稿は、2011年3月11日の東日本大震災直後に関西広域連合が打ち出した「カウンターパート方式」の名の下で行われた被災地支援について考察する。関西広域連合の広域防災局を担った兵庫県と、構成県である滋賀県を比較することで、関西広域連合のカウンターパート方式の機能する条件を探求する。

2010年12月1日、関西広域連合は、大阪府、兵庫県、京都府、和歌山県、滋賀県に鳥取県と徳島県を加えた7府県で発足し、防災、観光・文化振興、産業振興、医療、環境保全、資格試験・免許等、職員研修の7分野の事務を広域的に処理することを目的としていた。しかし、発足から3カ月と少し経った2011年3月11日に発災した東日本大震災は、発足間もない関西広域連合に大きな試練を与えた。関西広域連合にとって、東北地方や関東地方の太平洋沿岸部での地震や津波などによる壊滅的な被害にどのように支援すればいいのかという難題を投げかけたのである。「地方分権の受け皿」を自負して鳴り物入りで発足した関西広域連合の下で被災地への緊急支援体制を構築できるかどうかは、関西広域連合の命

運を左右してしまう問題であった。

本稿は、大震災から4年が経過した現在、東日本における壊滅的な被害に際して広域連合やその構成府県がどのように支援を実施したのかということ振り返りながら、カウンターパート方式と呼ばれる支援体制を有効にする条件とは何かについて考察する。

この分析で得られる知見は、1990年代から世界規模で生じている地方分権改革の中の「二層制の地方政府（Second Tier of Local Government）」の改革につながっていく可能性を秘めている（Heinelt and Bertrana, 2011）。市町村間の水平的協力や大合併は、日本でも観察されたが、その後、ヨーロッパ諸国のような二層制の改革にはつながっていない。むしろ、2000年の地方分権一括法の施行の後、「市町村優先の原則」が一層勢いをもって浸透していき、都道府県の役割や都道府県と市町村の協力関係について十分議論されてこなかった。東日本大震災での広域支援での府県と市町村の関係の分析を通じて、これまで十分に論じられて来なかった府県と市町村の関係、ひいては地方自治制度のあり方全体を再設計する議論に貢献できるだろう。その際に、中央政府がどのように関与していくのかということも重要な論点となるに違いない。

## 2. カウンターパート方式の検証

### 2-1. 関西広域連合の始動と「カウンターパート方式」

2010年12月1日、関西広域連合は、大阪府、兵庫県、京都府、和歌山県、滋賀県に鳥取県と徳島県を加えた7府県で発足した。その後、2012年4月には大阪市と堺市、同年8月には京都市と神戸市が構成指定都市に加わり、さらに2015年12月には奈良県も構成団体となっている。

関西広域連合の仕組みを見てみると、執行機関である広域連合委員会の合議制で意思決定が行われ、構成団体が広域防災、広域観光、文化振興、広域産業振興、広域医療、広域環境保全、広域職員研修などをそれぞれ担うことになっている（図3-1参照）。具体的には、構成する府県の知事が各事務分野の「担当委員」として執行責任を担う（なお、4指定都市は副担当）。

関西広域連合の中で広域防災を担っているのは、1995年1月17日の阪神・淡路大震災とその壊滅的な被害から復興を経験した兵庫県である。兵庫県は当時の経験だけでなく、復興の中で研究機関の整備や職員の研修、ボランティア団体の育成などに熱心に取り組んできた経験があり、防災分野において有形無形の行政資源を有していた。それだけに、2011年3月11日の東日本大震災の発生以降の対応は迅速であった。

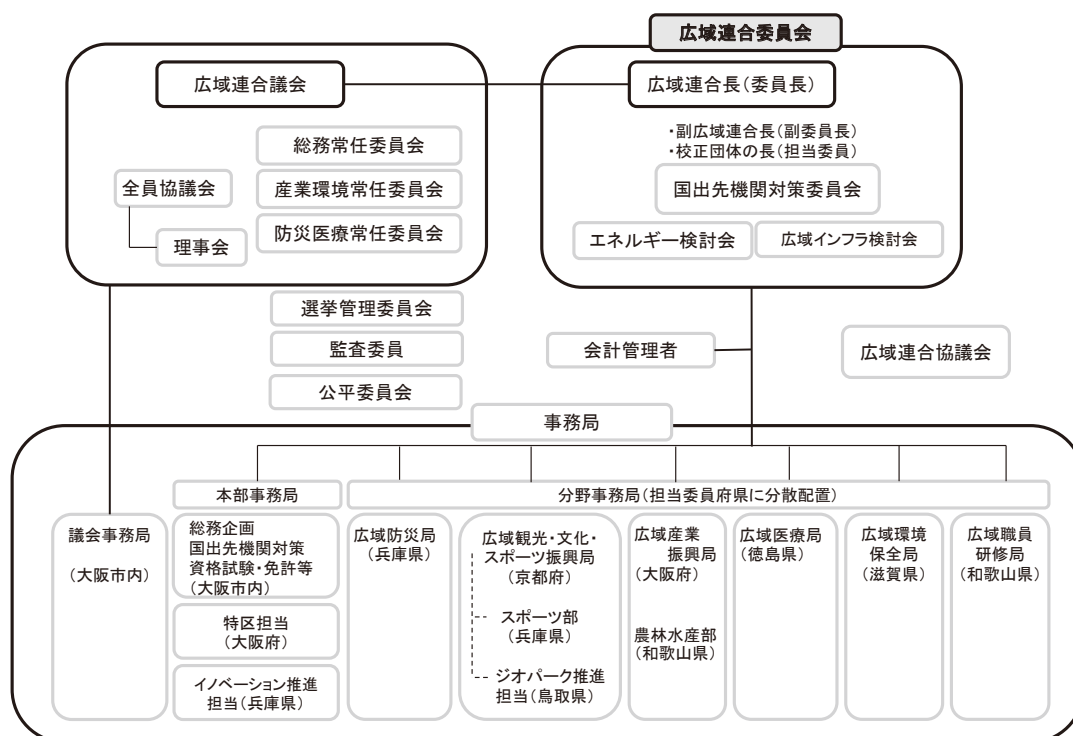
東日本大震災の発生からわずか2日後の2011年3月13日には関西広域連合の広域連合長であり広域防災を担当する兵庫県の井戸敏三知事の強いイニシアティブの下、『東北地方太平洋沖地震支援対策にかかる関西広域連合からの緊急声明』が発表され、当時の大阪府の

橋下徹知事や滋賀県の嘉田由紀子知事たちの支持を得て、被災地支援の内容と方法が明らかにされる。関西広域連合として、支援物資の提供、応援要員の派遣、避難者の受け入れなどが打ち出す一方で、具体的な支援方法として構成府県を単位とした被災各県を支援するという「カウンターパート方式」が打ち出された。被災地一か所に集中しないようにという配慮と、特定の支援団体だけに支援負担が集中しないようにという配慮がはたらいている。

東日本大震災で被災した岩手県、宮城県、福島県の東北 3 県への支援におけるカウンターパート方式では、岩手県には大阪府と和歌山県が、宮城県には兵庫県と徳島県が、そして、福島県には京都府と滋賀県が支援物資の提供や応援要員の派遣などの支援を行うということが決定された。

このように、基本的には、関西広域連合は戦略的に方向性を打ち出し、構成府県がそれぞれのカウンターパートとなる東北 3 県に対する支援の実施主体となって東日本大震災の被災地支援が行われた。

図3-1: 関西広域連合の組織図 (関西広域連合ホームページ)



[出典] 関西広域連合ホームページ(URL: <http://www.kouiki-kansai.jp/contents.php?id=53>), 最終閲覧日 2015 年 12 月 27 日.

## 2-2. カウンターパート方式の機能する条件と分析対象

関西広域連合を中心とした被災地支援について関西広域連合および兵庫県の自己評価は非常に高い<sup>1</sup>。迅速性、支援内容、支援方法についての成功物語として語られることも多い。また、将来的には中央省庁の出先機関の権限の受け皿としての野心を隠すこともない。構成府県ごとに担当する被災県を決めて支援を行うというカウンターパート方式については、関西広域連合のシンボリックな存在といっても過言ではない。

しかし、カウンターパート方式を議論するにあたっては、実際に構成府県がどのように被災地支援を行ったのかということが重要である。さらにいえば、支援のための資材や実働部隊をもつのは府県ではなく、基礎自治体である市町村である。市町村が府県と協力して担当する被災県をどのように支援したのかを明らかにすることなしに、関西広域連合のカウンターパート方式の成功を語ることはできない。今後も広域的な大災害の発生が予測される中で、カウンターパート方式を機能させるための条件を考察するためにも、東日本大震災のときに、構成府県がどのように活動したのか明らかにしておく作業は不可欠である。支援を行う上で、一体何が制約であったのか、どのような制約の下で支援行政を遂行したのか、もう少し踏み込めば、どのようにして制約を乗り越えたのか、あるいは乗り越えられなかったのかということを考えておくことが必要である。

広域支援を考えるときに、重要なポイントは、基礎自治体である市町村に支援のための人的あるいは器材的リソースがあるということである。つまり、実際に府県単位で被災地とペアリングがうまくできたとしても、市町村の協力を得なければ、府県主導の支援事業は不可能であろう。言い換えれば、府県と市町村の協力関係なしに、府県単位で被災県を担当するという関西広域連合のカウンターパート方式は機能しないだろう。

そこで、本稿は、広域連合と構成府県との意思疎通のスムーズさを検証するために、広域防災を担当する兵庫県と、広域防災担当ではない府県として滋賀県に着目する。広域連合の構成府県のひとつである滋賀県は、2012年の政令指定都市の参加をめぐって、知事と対立する県議会を中心に関西広域連合へのくすぶっていた不満が噴出しただけでなく、日々の行政をめぐって県下市町の有力首長との関係が良好とも言い難い。滋賀県の事例から被災地支援方式が評価できるのであれば全体としても評価できるだろう。

## 3. 兵庫県と滋賀県での市町の支援活動

カウンターパート方式が確定した後、どのように兵庫県と滋賀県がそれぞれの担当の宮

---

<sup>1</sup> 関西広域連合発足1年後に連合長名で出された『関西広域連合1年間の取組と今後の展開（平成23年12月1日）』には、「1年間を振り返ってみると、3月11日に発生した東日本大震災では、全国に先駆けてカウンターパート方式を決定し、いち早く現地のニーズに対応した被災地支援を行ってきました。支援活動で得られた成果や課題は、9月に発生した台風第12号災害の支援にも活かされました…」とある。

城県と福島県へ支援活動を行ったのが重要である。兵庫県と滋賀県での被災地に対する支援を行う際の課題を検証する際に、大震災発生直後の情報把握と初動体制の立ち上げ、関係機関からの支援要請と実際の支援先に分けて考察していくことにする。

全体的な観点から、すでに東日本大震災の発生に対して首相官邸がどのように措置を講じたのかということを経験当時の首相官邸の当事者が回顧を行っている（福山，2012，8-9頁）。地方自治体レベルでどのように対応したのが解明すべき点である。遠隔地の地方自治体がどの程度被災地に職員を派遣したのかという全体像については、すでに包括的な研究がある（稲継，2015）。ここでは関西広域連合の兵庫県と滋賀県にのみ話を絞り、広域連合のカウンターパート方式のパフォーマンスを明らかにする。

### 3-1. 兵庫県

#### 3-1-1. 初動体制の立ち上げ

2011年3月の東日本大震災の発災の連絡を受けた直後から兵庫県の動きは、1995年1月の阪神・淡路大震災の経験を踏まえて特筆すべきものであった。第1に、兵庫県には、阪神・淡路大震災のときの静岡県での自己完結型の支援活動が記憶として残っていたことが重要であった。大規模災害を想定して準備していた静岡県の支援要員たちは、被災地であった兵庫県の手を煩わせることなく発災直後にすべき最低限の支援だけを自己完結的な形で行ったのである。「相手方に何が必要かと尋ねたところだが、それをするだけでどれだけ初動が遅れるのかということを経験した。それだけに静岡県の支援活動は余計にありがたく感じ、東日本大震災でも自己完結型で支援隊を結成すべきだと発災直後から思った」と、東日本大震災の支援活動を指揮した兵庫県の担当者のひとりでは回顧している（2015年8月19日、兵庫県庁インタビュー）。

第2に、行政実務的な観点から見ると、意味のある支援隊を結成するにあたって、県庁では発災直後から県下の市町との協働関係を形成することに細心の注意を払ってきたことも重要であった。3月11日、発災の連絡を受けた県庁は、まず県下の市町に照会をかけ、県と市町を横断する派遣職員リストを作成した。阪神・淡路大震災の経験を踏まえて、支援を受けた経験や専門的な知識をもつ市町の職員が重要であることを学んでいたため、職員の経歴や能力を踏まえたリストを迅速に作成することがいかに大切か理解していたのである。また、大震災経験職員と未経験の若年職員とのセット方式で長期派遣を行う方針も早々に固めた。リストの作成では県の市町振興課が大きな役割を果たした。

他方で、政治的にも市町に対して3月18日から宮城県を訪問していた井戸敏三知事自らが21日に市町の担当者を招集して現地の状況を報告し、改めて派遣要請を行った。「事務的な準備をする一方で、市町には政治レベルの対応をすることも必要だ」というのが当時の県庁の担当者の回顧である（2015年8月19日、兵庫県庁インタビュー）。町村会長の事

前の承諾も得て、物資や職員の派遣が大きな負担となりやすい零細な町レベルからの協力の取りこぼしもないように万全の注意が払われていた。

2000年の地方分権一括法施行以後、全国で都道府県の意向を待つだけであった多くの市町村が自らの利益を「市町村の原則」の名の下に声高に主張するようになっていく。しかし、市町村レベルの狭域的な地方利益と都道府県レベルの広域的な地方利益は必ずしも合致するとは限らない。都道府県と市町村が垂直的に対等な立場が地方自治法で明記されている以上、市町村の意向を都道府県の意向と重ねていくためには、県庁が調整のための政治的もしくは行政的なコストを払わなければならない。特に、被災地支援のように、給水車などの支援の実働部隊をもつのは市町村である以上、県庁としてはいかに市町村からの協力をスムーズに得られるのかが鍵となる。

兵庫県は、支援側として2004年10月の新潟県中越地震のときに混乱していた新潟県庁での国と県下市町村との情報共有システムの構築に関与した経験を有しており、現地では欲張らずに「アドバイスをするだけという意識」に徹することの重要性を理解していた。そこで、県の局長級3名（第3陣以降は課長級）を統括として、ロジスティック担当と避難所や現地事務所設営の担当のスタッフの役割配分を行うことなどの大枠を決め、指揮命令系統すべてが自己完結型の支援部隊が結成された。こうして、3月22日、先遣隊が宮城県に出発していった。

第3に注目すべきことは、兵庫県の支援方法を、関西広域連合の構成県でもある徳島県や鳥取県に具体的に開示したことである。各県の市町振興課を通じて県と市町を通じた職員リストを迅速に作成することをアドバイスし、支援協定や派遣方法について例示し、相談も受け付けたのである。しばしば都道府県間での手柄争いが発生するが、東日本大震災の支援での兵庫県の取り組みを丁寧に明らかにしたわけである。ただ、ある県の担当者によれば、兵庫県のような職員リストの作成は「非常に難しく、県にも市町にも酷な条件だ」ということであった。

このように、阪神・淡路大震災で兵庫県が経験したことが、まさに2011年の兵庫県の行動に大きな影響を及ぼしていたといえよう。

### 3-1-2. 展開

#### (1) 関西広域連合の決定した支援先と他機関の支援依頼先

3月13日、関西広域連合でペアとなる支援先が宮城県と決定すると同時に、兵庫県は素早く支援に着手する。まず、県の広域防災センターから防災局職員4名と仙台市の避難所支援にあたる保健師2名が情報収集のためにランドクルーザー2台で現地に向かう。翌日に彼らは宮城県庁に到着し、同県災害対策本部に関西広域連合・兵庫県宮城県庁現地連絡所を立ち上げ、災害対策本部会議に陪席して被災状況や現地での支援要望の把握などを行う。

次いで、18日には井戸知事が兵庫県ボランティア先遣隊バスに同乗し、宮城県へ向け出

発し、20日の兵庫県庁に戻った後に県庁と県下市町の代表が集まった兵庫県災害対策支援本部会議で、被災地の状況を自ら説明して、気仙沼市、南三陸町、石巻市（女川町、東松島町の支援を含む）の宮城県北部3市町に、現地支援本部を設置することを決定する。

他方、関西広域連合以外の行政機関や団体からの支援要請も届く。給水車および水道職員の派遣については、日本水道協会本部と東北地方支部との協議で派遣地域と派遣内容について決められた結果、日本水道協会関西地方支部に属する兵庫県は、岩手県の給水を担当することになった。高砂市水道事業所が中心となった25市10町4企業団が、岩手県の陸前高田市、大船渡市、大槌町などの給水にあたることになった。また、厚生労働省からの要請に基づき、災害派遣医療チーム（DMAT）もいわて花巻空港を中心に広域搬送拠点での活動に従事している。

関西広域連合で兵庫県の支援先として決定した宮城県と、他の機関の要請にもとづく支援先との乖離は、たまたま兵庫県としての支援能力の範囲内で収まったことから問題とならなかったが、カウンターパート方式として関西広域連合の決定した支援先の支援に専念しなければならない場合に、どのように支援先を調整するのかは大きな課題である。

## （2）派遣枠組み作成での県市町振興課のイニシアティブ

3月21日に宮城県北部沿岸市町現地支援本部の立ち上げを決定したあと、直ちに人選に着手していく。被災自治体の課題解決を支援する専門職員を「パッケージ」で被害が甚大と想定されていた北部沿岸に派遣することにしたことは特筆すべきことである。つまり、県が県内市町への職員派遣協力を求める際、県内レベルでも「カウンターパート」方式を導入したのである。各市町の担当者の協力を得て、県の市町振興課のイニシアティブの下で、職員数の大きい中核市が3つの現地支援本部に恒常的に職員派遣し、阪神・淡路大震災等の被災経験市町が分散して職員派遣するというスキームが完成する。

県の市町振興課と各市町の担当者を中心に作成された職員名、緊急連絡先、震災経験の有無などを記した名簿をもとに、教育、ボランティア統括、避難所運営、保健・医療・福祉、仮設住宅、がれき処理などで自律的に支援活動が可能となるように派遣職員のパッケージ化を行ったわけである。意識せずして「情報事前蓄積型人的支援体制」を構築していたといえよう（稲継、2015）<sup>2</sup>。

派遣された職員たちは、被災自治体の負担を避けるために、基本的に自己完結型の組織単位で行動した。水、食料、寝具は原則として自分たちで持ち込み、現地での移動手段と仮眠場所確保のために大型バスを使用（先遣隊はワンボックス車）し、通信手段も衛星携

---

<sup>2</sup> 阪神・淡路大震災を経験した神戸市では、意図的に独自の人材データベース「神戸市職員震災データバンク」を構築して、37の大分類に支援経験の有無や専門技能などの別に退職者も含めて約3500名が登録されているという（稲継、2015、187-188頁）。

帯電話，データ通信可能パソコンを活用して独自で確保するだけでなく，活動拠点の設営のための大型テントや机，椅子なども被災地に持ち込んでいた。

こうして，3月23日，無事に気仙沼市の第2庁舎会議室，石巻市の市庁舎内会議室，そして南三陸町の総合体育館周辺テント（当初，のちに総合体育館内，仮設庁舎内と順次移動）に現地支援本部が立ち上がった。

### （3）上出し・横出し支援の容認

県は事前に大枠を設定し，大枠の中では緩やかに対応することを容認するという方式を一貫して追求し，県下市町も県の大枠を受容し，あくまで県の大枠を満たした上で独自対応を採っていくことになった。明石市や西宮市のように，行政能力が高く，自前でより一層の支援を行いたい市は，県のスキームを満たしたうえで独自に支援活動を展開した。

物資の取りまとめについて，県としては広域防災センターのある三木市に持ち込むことに決定して一元化を図る。県民は，各市町に持ち込みを行うが，各市町は三木市に持ち込むという県の方針に従った。

以上のように，関西広域連合で広域防災を担当した兵庫県は，自らの阪神・淡路大震災の経験を踏まえ，県下市町に裁量の余地を残しながらも県主導で「統制のとれた協力的支援体制」を構築したといえる（表3-1参照）。県と市町の職員がパッケージ化された派遣隊を通じて，県下の市町は，関西広域連合の指定した宮城県にほぼ専念して支援にあたり，その上で姉妹都市や政令市や中核市などの提携による支援を行ったのである。



表3-1 兵庫県下の市職員の派遣先

	行先(延べ数)					宮城県比率
	宮城県内	福島県	岩手県	その他	計	
神戸市	8,569	378	1,872	91	10,910	78.5%
姫路市	3,078	50	98	44	3,270	94.1%
尼崎市	1,958	0	80	0	2,038	96.1%
明石市	1,345	0	106	0	1,451	92.7%
西宮市	1,561	77	150	19	1,807	86.4%
洲本市	554	0	0	0	554	100.0%
芦屋市	500	0	50	16	566	88.3%
伊丹市	679	5	68	0	752	90.3%
相生市	354	0	0	0	354	100.0%
豊岡市	780	0	132	0	912	85.5%
加古川市	638	0	136	0	774	82.4%
赤穂市	440	0	76	8	524	84.0%
西脇市	286	0	26	0	312	91.7%
宝塚市	454	0	225	11	690	65.8%
三木市	354	5	80	0	439	80.6%
高砂市	418	0	143	0	561	74.5%
川西市	503	3	96	9	611	82.3%
小野市	301	0	16	0	317	95.0%
三田市	342	5	84	0	431	79.4%
加西市	331	0	16	0	347	95.4%
篠山市	371	0	18	0	389	95.4%
養父市	216	4	18	0	238	90.8%
丹波市	614	0	101	0	715	85.9%
南あわじ市	193	0	0	0	193	100.0%
朝来市	660	0	30	0	690	95.7%
淡路市	87	0	0	0	87	100.0%
宍粟市	804	12	44	0	860	93.5%
加東市	359	0	62	4	425	84.5%
たつの市	714	0	55	7	776	92.0%

### 3-2. 滋賀県

#### 3-2-1. 初動体制の立ち上げ

2011年3月、消防庁からの緊急連絡や全国瞬時警報システム(J-ALERT)で東日本大震災の第一報が県庁に入った。当時、県庁内の人事異動で着任直後の防災担当者たちは、兵庫県神戸市内にあるひょうご震災記念21世紀研究機構での研修中であったが、急遽、県庁からの携帯電話で県庁に呼び戻され、県庁内でテレビ報道を見守る他の部局の職員たちと合流して対応の協議がはじまった。

発災の知らせから数時間で、特別室にて防災危機管理局地震・防災チームが中心に対応する「警戒2号」体制へ移行したが、ここで県下市町や関係団体、そして一般県民から殺到した「問い合わせ」への対応に忙殺されてしまう。10名程度の担当職員に、被害状況や支援・派遣の内容、規模、方法、一般的な安否確認とその方法について問い合わせが殺到した結果、支援体制を構築することに躓いてしまう。

滋賀県はもともと地震も台風も含めて災害の少ない県であり、防災意識が希薄であることは否めない。他の府県の防災担当者のインタビューの中でも、「滋賀県は常に他人事のような議論をする」「お付き合い感覚で災害の話をしている」とおっしゃる方も一人、二人ではなかった。河川の氾濫などの災害はあるけれども県民全体に被害が及ぶような災害が少ないことは僥倖といえようが、その分、阪神・淡路大震災で苦勞した兵庫県や常に東南海地震への対策に追われている静岡県と同じ程度の危機意識をもつことは困難である。県庁側も、市町や関係団体、県民の側も、結局のところ、未曾有の大災害に対して何をどのように支援すべきなのかが想像できなかったわけである。

兵庫県と異なり、滋賀県は県内からの問い合わせへの対応で支援のための初動体制の立ち上げで大きく躓いてしまった。しかし、滋賀県を責めるのは酷であり、阪神・淡路大震災を経験した兵庫県が特殊であった。すでに問い合わせが殺到することで初動体制構築が遅れたことについては滋賀県庁の組織的記憶としてとどめられているという。あとは、記憶が忘却されないための試みが継続的に講じられていくのかどうかということである。

### 3-2-2. 展開

#### (1) 県独自の意思決定

初動体制での混乱はあったものの、滋賀県でも防災監を中心とした統括イニシアティブが発揮され、県庁内だけで即座にできる支援についての方針案が次々に確定されていく。遅ればせながらも2011年3月16日には東日本大震災災害支援本部の設置が決定され、第1回の支援本部員会議が開催されるが、その前後からできることは防災室を中心に行われていた。

第1に、職員派遣については、職員の勤務先を被災地に振り当てるだけで対応できるので、予算の大規模支出を伴わず、応援要員、連絡要員の派遣と、医療専門職員の派遣が決まった。福島第一原子力発電所の1号機に続いて3号機が爆発した3月14日に、現地連絡員として2名の職員（企画調整課1名、防災危機管理局1名）が派遣された。通常の大津波や大地震だけでなく、被爆の可能性なども考慮しなければならなかった当時としては迅速な派遣であったといえよう。沿岸部の市町村に早い段階から展開した兵庫県とは異なり、とりあえず新潟県庁にて情報収集するところから始めなければならなかった滋賀県にとっ

て2名の職員をとりあえず派遣する手法もやむをえない選択だといえる<sup>3</sup>。ちなみに、発災直後から保健師などの派遣や土木などの技術職の職員派遣まで準備されていた。3月11日の広域緊急援助隊や緊急消防援助隊、災害派遣医療チーム（DMAT）の派遣に加えて、3月15日には健康相談や衛生面の支援活動のために保健師たちが派遣され、20日には尿尿処理支援要員、27日には管路調査要員、4月10日には児童福祉士、5月15日には放射線技師、18日には手話通訳者、6月20日には農業土木職員、7月1日には土木技術職員、8月22日には建築技術職員が順次派遣されていった。

第2に、県の備蓄物資の放出・輸送についても検討が始まり、財政課を交えて、予算流用に準じた予備費での対応についての検討もあわせて開始された。3月14日には毛布やアルファ米などの県備蓄物資が送付され、19日は医療用医薬品、4月5日に化学防護服が送付された。輸送手段についても自衛隊への窓口一本化と県による一元的対応が決定された。ただし、市町が県の方針に従ったかどうかは全く別問題であり、後述のように県の方針を無視した市もあれば、県の方針については「知らない」と答えた市もあった。

第3に、消防機能や給水機能を有する市町への協力要請を行う。実は、ここが滋賀県の支援で最も問題が残るところであった。3月17日、県と市町長との連絡会議が開催された。このことについて、一部の市の担当者は「具体的な現状説明も要請もなく、一般的に協力をお願いしたいという話であった」と述べている。県側は具体的な要請を行ったというが、県と市町の間には会議の位置づけからして全く認識が異なっていた。

また、2011年4月17日には、京都府の山田啓二知事とともに嘉田由紀子知事もカウンターパート方式で支援先として担当することになった福島県を訪問し、県庁から沿岸部まで視察を行っている。兵庫県と異なり、視察のタイミングが遅かったのは、福島第一原子力発電所の爆発があったことを割り引いて考えなければならない。ただ、兵庫県と異なり、知事視察の成果を県下市町にフィードバックする努力はなされておらず、市町への支援協力要請とかみ合って県と市町との協力体制が構築されることにつながらなかった。

## (2) 分業体制の曖昧さ

関西広域連合で決定したカウンターパート方式によって、府県レベルで被災県と支援県のペアリングが行われ、広域な被災地での支援の均衡化が図られることが期待された。しかし、十分な支援体制が整っていない府県では、担当県が決まったとしても、様々な方面からの支援要請への対応を並行して行うことは難しい。兵庫県は、少なくとも関西広域連合の広域防災を担当しているのだから、関西広域連合との間に齟齬はほぼなかったというが、

---

<sup>3</sup> 3月14日に滋賀県庁を出発した先遣隊は、14日に新潟県庁に到着して福島県に関する情報収集を行った後に、3月15日に福島県内に入り、同日に会津若松合同庁舎に、16日に福島県庁に到着した。県庁内で情報収集を行ったあと、19日には相馬市にて被災地調査をし、20日に滋賀県庁に戻っている。

他の府県では関西広域連合の決定と他の要請との間での煩悶することも少なくなかったという（2013年1月29日、滋賀県庁インタビュー、同年2月県下市町への書面と電話によるインタビュー）。

加えて、滋賀県の政治状況に目を転じたとき、県と市町の協力体制の構築とは程遠い状況であり、全国的に見ても最悪な関係であったといえよう。県知事と県内市町長との間で日常的な対立が発生していたのである。2006年7月に「もったいない」をスローガンにして知事選挙で勝利した嘉田由紀子知事は、新幹線新駅建設をめぐって中止を決断し、新駅を推進してきた栗東市と決裂してしまう。もともと非自民色を出していた嘉田知事の当選に、自民党系だった国松正一栗東市長が不快感をあらわにしていたことが伏流にあった。しかし、その後、丹生ダム、大戸川ダム、永源寺ダムの凍結・見直しをめぐって、大津市、彦根市といった自民党系の市長の自治体のみならず、余呉町なども強く反発していくようになった。しかも、知事選挙擁立に尽力した県会議員の近江八幡市長への転出や高島市での県職員の市長選出馬などに関しても積極的に介入していく姿勢も県内市町に強い不快感を与えていた。県が市町への新たな方針を午前中に打ち出すと、午後最初の記者会見で市長会を率いる谷畑英吾湖南市長が、激しく県を批判するということが珍しくなかった。

支援を行う際には市町の協力が不可欠であるにもかかわらず、滋賀県では県庁と県下市町との関係は最悪な状況であった。県と市町との政治的関係が悪化し、そもそも情報流通回路が機能していなかった結果、福島県への支援が決まった中であっても、県下市町で福島県に職員や物資などを投入した比率は、わずかに52%でしかない。しかも、分野によって両者の協力の濃淡もある。以下、市ごとに分野別の支援内容と行先を見ていく（表3-2参照）。

緊急消防援助隊および保健師の派遣については、県のイニシアティブに従って福島県の被災地を支援していることがほとんどである。しかし、それ以外は福島県にこだわりがない。いくつかの市では、自衛隊で物資輸送を集約するという方針も無視し、自らが貸し切ったトラックで自らと提携のあった市に物資を運んだという。

特に、水道（給水）やガスに関しては県よりも機能別団体からの要請が重要であったという。さらにいえば、厚生労働省からの要請も重なるだけでなく、市長会や中核市長会などの割り振りも重要であったという。

ある市では、「避難所で退屈だろう」という推測で、発災直後の救援物資として図書館の本や「ビタミンが欠乏しているだろう」と推測してフルーツを持参して、読書をする心の余裕があったとは思えない避難所で本の置き場所をとっただけでなく、フルーツも傷んでしまったという。また、大都市制度の同格の市の間での協力関係が重視され、大量の物資を特定の市にのみ運び込んだところもあったという。福島県以外のある市にトラックで大量の物資を運び込んだが、すでに関西広域連合の担当県下の市からすでに大量の物資が届いており、その場で、どこに運んだらいいのか現地で尋ねてもらい、さらに別の県の市に

運んだというところもあった。いずれもインタビュー先の特定を回避するために一切名前を出していないが、2013年1月から2月に電話インタビューを行った県内市町で伺ったことであった<sup>4</sup>。

#### 4. 結語

カウンターパート方式で担当する被災県が決まっただけでは意味がなく、そこで構成府県が支援活動を完遂してはじめて意味がある。カウンターパート方式を論じるのであれば、やはり構成府県がどのように担当被災県の支援を行ったのかを論じなければならない。

現状では、府県が強制的に市町村を指揮命令できない以上、カウンターパート方式が機能するためには、支援側の府県と市町村との関係が円滑なものでなければならない。市町村に支援のための人員も器材も偏在しているからである。市民と接する上でのノウハウも市町村に圧倒的に多い。仮に、府県と市町村との関係が円滑でないとしても、3以上の都道府県にまたがり1,000人以上の犠牲者を引き起こすような「広域巨大災害」の支援の際には府県がイニシアティブをとれる制度的な仕組みが必要である。

阪神・淡路大震災を経験した兵庫県は、日常的に県の市町振興課が市町の職員について、震災あるいは支援の経験歴や専門性について把握しており、支援体制を構築する際にも、効率的に立ち回っていた。他方、水害以外の大災害を経験しておらず、県と市町との政治的対立が激しかった滋賀県では、県庁がまず支援体制構築後の事態についてうまく想定できていなかった。後手に回りながらも体制をなんとか構築した段階で、市町は県の要請には渋々従ったところもあったが、無視して自らの決めた支援先を回ったところもあったのである。

ただ、両県で共通していえることは、まず、想定していない大災害の発生に際して、どの機関からの支援要請に応じるのか、県も市町も悩んだということである。リソースが無限でない以上、優先順位をつけざるを得ない。医師や看護師、保健師の派遣をめぐる厚生労働省との調整も重要である。医療専門職も「希少財」である以上、すべての被災地に投入するわけにはいかない。また、定員や地域配分管理については厚生労働省が大きな権限を有しており、地方自治体だけで決定できない側面もある。さらに、全国知事会やブロック知事会の要請、全国市長会や中核市市長会や各種の姉妹協定などもある。個別の府県間あるいは都市間の付き合いは、本当の危機のときにこそ一層重要となる。中央省庁の縦割りの支援要請依頼とそれに呼応する県庁内の現業部局の声も、支援先決定での混乱に

---

<sup>4</sup> いずれもファックスでインタビュー調査の趣旨を説明して、日時調整をお願いしたい旨の要請を行ったが、どの市でも「多忙」を理由に直接にインタビューを行うことを断られた。代わって行うことになった電話での聞き取りについても、市町名が特定されないようにという要請を受けた。書くべきかどうか悩むところではあったが、特定しないという約束を守って記録として残しておくことにした。

拍車をかける。関西広域連合の指定した地域と支援に行きたい地域との間に齟齬が出た場合、どのように対応するのか決めておく必要がある。

しかも、2000年の地方分権一括法の施行から地方分権改革が進展し、市町村優先の原則も浸透していく。市町村の自主性と府県との対等性が強調される中で、危機管理の一種ともいえる被災地支援での府県と市町村との協力は非常に難しくなっている。特に、ポンプ車や市民対応での経験をもつ職員など実働部隊をもつ市町村の協力をいかに円滑に確保するのが府県レベルでの被災地支援で最も重要な点である。

有事の際には、市町村優先の原則を認めつつも支援での府県と市町村との協力を担保する制度的な仕組みの導入を検討しておく必要がある。今後も「広域巨大災害」の発生が想定される中であって、カウンターパート方式による支援への期待はますます大きくなっている（室崎，2013，162頁）。東日本大震災でのカウンターパート方式での支援は、確かに一歩前進であったが、大きな宿題も残したのである。

表3-2 支援内容別に見た滋賀県内各市町の支援先

市	市長と知事との関係	緊急消防援助隊	DMAT、医療関係	給水車など	保健・衛生関連	物資	見舞金	その他	市民提供物資	福島県比率
大津市	対立的	福島県郡山市(県1次、32名)、福島県馬場郡新地町(県2次、車両4台、1名)	岩手県花巻市(いわて花巻空港、福島県会津若松市(市独自))	宮城県栗原市、福島県郡山市(浄水施設整備事業のみ)	宮城県石巻市	宮城県仙台市(台所炊事コンロ、給水バケツ、岩手県一関市(生活など)、福島県いわき市(無洗米)、岩手県陸前高田市(生活用品))	岩手県盛岡市・福島県郡山市・福島県いわき市(各100万円)		岩手県陸前高田市(生手用品第10トントラック台分)、福島県いわき市(保存食等0.6t)、福島県郡山市(米・飲料水5.2トン)	55.0%
彦根市	中間的	福島県郡山市(県、岩手県花巻市(市独自))	宮城県栗原市、岩手県若松市(市独自)	宮城県栗原市、宮城県石巻市	宮城県石巻市(生活用品、市民提供分倉7)	茨城県水戸市(生活用品)、市民提供分倉7)		福島県郡山市、福島県郡山市(支店)への行政支援、宮城県栗原市および多賀城市(下水装置調査文書)		55.0%
長浜市	中間的	福島県相馬市、南相馬市、いわき市(県1次～7次)	福島県会津若松市	宮城県栗原市、宮城県石巻市					岩手県津久井村、福島県新地町	62.5%
近江八幡市	中間的		宮城県仙台市(DMAT、仙台医療センター、仙台市DMAT、宮城県内各所看護婦、福島県会津若松市(医師など))	宮城県角田市、岩手県陸前高田市	福島県小野町、福島県石川町、福島県三春町(県チーム、いずれも保健師派遣)	福島県角田市(消費物資、生活用品)、福島県三春町(県チーム、いずれも保健師派遣)、宮城県仙台市(生活用品)		福島県・自衛隊スキーマン、宮城県石巻市(生活用品、直接搬送)、南相馬市(関係5歳未満未成年者対象への直接搬送)、福島県相馬市、岩手県若松市、岩手県宮古市		44.4%
草津市	協調的	福島県内で活動(0～60隊189名)	宮城県仙台市(仙台医療センター製品本部、草津総合病院DMAT、民間)	宮城県石巻市	福島県小野町、福島県石川町、福島県三春町(県チーム、いずれも保健師派遣)	宮城県石巻市(生活用品)		岩手県大畑町への行政支援(湖第4市リレー)、大畑町への行政支援、土木技師派遣(市独自)		69.2%
守山市	中間的	福島県内で活動(0～60隊189名)	宮城県石巻市、福島県会津若松市	宮城県角田市、岩手県陸前高田市(給水支援職員派遣)	福島県郡山市、福島県三春町(県チーム、いずれも保健師派遣)、宮城県仙台市(生活用品)	宮城県角田市(消費物資、生活用品)、宮城県三春町(県チーム、いずれも保健師派遣)、宮城県仙台市(生活用品)		岩手県若松市、岩手県津久井村、岩手県大畑町への行政支援(湖第4市リレー)	岩手県若松市、岩手県津久井村、岩手県大畑町への行政支援(湖第4市リレー)	42.9%
栗東市	対立的	福島県内で活動(0隊、02名)	宮城県角田市、岩手県大畑市	宮城県角田市、岩手県大畑市	福島県郡山市、福島県三春町(県チーム、いずれも保健師派遣)	岩手県陸前高田市(生活用品)、福島県三春町(県チーム、いずれも保健師派遣)		岩手県大畑町への行政支援(湖第4市リレー)	岩手県陸前高田市(生活用品)	54.5%
甲賀市	中間的		宮城県栗原市、岩手県大畑市	宮城県栗原市、岩手県大畑市	岩手県大畑市(保健師、ケース管理要員)	岩手県大畑市(生活用品)		岩手県大畑市への行政支援、土木職員の派遣	福島県・自衛隊スキーマン、岩手県大畑市(生活用品)	14.3%
野洲市	中間的	緊急消防援助隊8隊(32名)	宮城県栗原市	宮城県栗原市	福島県小野町(保健師派遣、厚労省要員)			岩手県大畑町への行政支援(湖第4市リレー)		66.7%
湖南市	中間的	福島県郡山市、福島県相馬市(新地町、福島県南相馬市(第1次～7次))	宮城県仙台市(DMAT、仙台医療センター)	岩手県盛岡市、岩手県大畑市、宮城県仙台市	岩手県大畑市(保健師派遣)	岩手県盛岡市、宮城県蒲谷町、福島県富岡町		福島県富岡町への行政支援	岩手県盛岡市、宮城県蒲谷町、福島県富岡町	40.0%
高島市	中間的	福島県相馬市(第1次～7次)、救急隊、消防隊、給送用トラック1台、福島3～10名)	岩手県盛岡市、岩手県宮古市、岩手県大畑市、岩手県大畑市、福島県郡山市	岩手県盛岡市、岩手県宮古市、岩手県大畑市	宮城県仙台市(保健師医師、保健師派遣)、福島県郡山市、福島県三春町、福島県小野町、福島県富岡町	岩手県盛岡市、岩手県宮古市、岩手県大畑市		岩手県宮古市への行政支援	岩手県盛岡市、岩手県宮古市、岩手県大畑市、福島県南相馬市	40.0%
東近江市	協調的	福島県南相馬市(市独自)	岩手県宮古市、岩手県陸前高田市	岩手県宮古市、岩手県陸前高田市	岩手県陸前高田市(生活用品、菓子、図書贈呈)	岩手県陸前高田市、宮城県岩沼市、福島県いわき市(生鮮食料、菓子、図書贈呈)			福島県いわき市、宮城県岩沼市、岩手県陸前高田市、宮城県石巻市(備蓄、生活用品など)	30.0%
米原市	中間的		福島県福島市(給水支援職員派遣(市独自))	福島県福島市(給水支援職員派遣(市独自))	福島県郡山市、福島県三春町	福島県相馬市、福島県福島市			福島県相馬市、福島県福島市	100.0%

[出典]自治総研「全国首長名簿」各年度版、および下記の滋賀県のホームページより作成(最終閲覧日 2015年7月1日)、[http://www.pref.shiga.lg.jp/bousai/kinkyu\\_110428.html](http://www.pref.shiga.lg.jp/bousai/kinkyu_110428.html)

注記「県内各所」とある場合、最大でも3か所ということであったということが聞き取りでわかったため、一律に3か所とカウントしている。なお、「福島県比率」の平均は52.0%である。なお、知事と市長の関係については、非自民を標榜していた森田知事に対して、選挙時点で自民党であれば対立的であり、同じ非自民であれば協調的であり、無党派だった場合は中間的であるとしている。ちなみに、対立的な関係にあった大津市も栗東市も県との共同歩調をとっている比率は高い(といっても半分程度である)。

<参考文献>

- 稲継裕昭（2015）「広域災害時における遠隔自治体からの人的支援」，小原隆治・稲継裕昭（編）『大震災に学ぶ社会科学第2巻 震災後の自治体ガバナンス』（東洋経済新報社）。
- 滋賀県（2012）『東日本大震災における滋賀県の支援活動：365日の記録（第1版）』（平成24年3月）。
- 兵庫県（2012）『東日本大震災 兵庫県の支援 1年の記録』（平成24年3月）。
- 福山哲郎（2012）『原発危機 官邸からの証言』（筑摩書房）。
- 室崎益輝（2013）「防災の原点としての自治と連携」，室崎益輝・幸田雅治（編）『市町村合併による防災力空洞化：東日本大震災で露呈した弊害』（ミネルヴァ書房）。
- Heinelt, Hubert, and Xavier Bertrana（2011）“Introduction,” in Heinelt and Bertrana（eds.）The Second Tier of Local Government in Europe: Provinces, counties, departments and Landkreise in comparison（London: Routledge）。



## 4章 災害時相互応援協定は機能したか ：被災自治体サーベイを用いた実証分析

善教将大（関西学院大学）

### 【概要】

本研究では、被災地の地方自治体を対象にした意識調査を用いて、災害時相互応援協定は発災時に機能したのか、したのであればどの協定が有効に機能したのかを明らかにする。東日本大震災を契機に自治体間の連携が今まで以上に重視されつつあるが、どの連携のあり方が有効かを実証的に検討した研究はほとんどない。本研究では、被災三県の市町村防災担当部局を対象に実施した意識調査を用いてこの点を明らかにする。自治体で締結されている協定数など「客観的」データと職員の「主観的」評価を組み合わせ、自治体間連携の有効性を検証する研究は、管見の限り存在せず、ここに本研究の意義と獨創性がある。分析の結果、地理的な広がりをもつ、かつ、複数（3市町村以上）の自治体を包含する応援協定が、発災時に有効に機能する可能性が高いことが明らかとなった。この本研究の知見は、今後の自治体間連携のあり方に重要な示唆を与えるものとなるだろう。

### 1. 問題の所在

本研究は、次に述べる2つの問いに対して、実証分析に基づき解答を提示することを目的とする。第1の問いは「災害時相互応援協定（以下「応援協定」と省略）は大規模災害が発生した際に機能し得るのか」である。東日本大震災以降、災害対応時における自治体間連携の強化を目的に、多くの応援協定が締結されている。しかしこのような取り組みが実際にどの程度機能するのかは定かではない。ゆえに本研究では、まず、この疑問に対する解答を意識調査の分析結果に基づき提示する。くわえて第2に、「どのような応援協定が有効に機能するのか」についても解答を提示する。応援協定と一口に言っても、そこにはいくつかのパターンが存在する。本研究ではペア型、狭域型、広域型の3つに応援協定を類型化する。そして、これらの異なる応援協定のどれが、実際に有効性を発揮するのかを、実証的に明らかにする。

緊急時の災害対応のあり方については、国内・国外を問わず、行政学を中心に多くの実証研究の蓄積がある<sup>1</sup>。これら先行研究の知見や課題についてここでは詳述しないが、本研究に関わる論点についてのみ詳しく検討しておこう。先行研究では様々な観点から災害時の行政対応についての検討がなされているが、その1つに政府間関係の議論が存在する。大規模な災害が発生した際、1つの自治体が単独で対処することは困難であることに加え、被害が複数の自治体にまたがることが多いのもその理由としてはあげられよう。いずれに

---

<sup>1</sup> 詳しくは曾我によるレビューを参照されたい（曾我, 2013, 2014）。以下での議論もこれらのレビューを参考にしている。

せよ、自治体間連携が重要だという視点は多くの研究者の共通認識だと言ってよい。

しかしどのような連携のあり方が機能するのかはやや曖昧である。アメリカ行政学では一定の研究の蓄積が見られるが、細かな点については論者によって意見が異なる。フォーマルな形式の連携を重視するのか、それともインフォーマルな形の連携も重視するのかといった点での意見の相違もあれば、近隣の自治体同士で連携体制を構築すべきか否かといった点での相違も存在する。実証分析を蓄積させていきながら徐々に見解を定めていっているのが現状なのだろう。

他方、日本に目を転じると、自治体の現場では東日本大震災以降、自治体間連携を構築する動きが進展する。しかしその一方で実証研究の蓄積は乏しく、どのような連携が機能するのかを検証されないまま、連携構築に関する作業が進展しているように思われる。東日本大震災は「自治体連携元年」と称されるほど、自治体間の連携・協力を注目が集まった。そのような事情に鑑みれば、東日本大震災時にどのような自治体間連携が機能したのかが実証的に検討されてもおかしくはない。しかし先に述べたように、そのような研究は極めて少ない。南海トラフや関東大震災など、東日本大震災に比肩する震災が起きると頻繁に指摘される今日において、どのような自治体間連携が機能するのかを明らかにすることは喫緊の課題なのである。

さらに言えば、地域ないし国によって自然災害と被害は異なるので、日本に欧米での研究の知見を直接的に援用することが困難だということも、日本を事例に自治体間連携について研究しなければならない理由の1つである。地震や津波による被害と、竜巻による被害のあり方は、当然異なる。これにくわえて居住環境（人口密度なども含む）の違いなども考慮すべきだろう。日本で生じ得る可能性の高い大規模災害への対応を議論するには、東日本大震災からどのような「教訓」を我々は得ることができたのかを第一に考える必要がある。その意味でも、日本ではどのような自治体間連携が有効に機能するのかを分析する必要がある。

以上に述べた問題意識に基づき、筆者は自治体間連携の実際と機能を分析することを目的に、被災三県（岩手県・宮城県・福島県）内の全市町村の防災担当部局職員に対して、2013年12月から2014年1月にかけてアンケート調査を実施した。その詳細は既に善教(2014)に記しているのが割愛するが、この調査では、どのような相互応援協定をどの程度締結しているのかといった客観的な状況や、災害時相互応援協定がどのタイミングで有効に機能したかといった主観的評価など、自治体間連携に関する様々な事柄を尋ねている。本研究では、この調査結果を用いた実証分析から、冒頭に掲げた疑問にこたえていく<sup>2</sup>。

構成は以下の通りである。まず2において、本研究で用いるデータの妥当性について検討する。続く3と4は実証分析を行う。3では相互応援協定そのものに関する分析を行い、4では防災部局担当者の認識と相互応援協定の締結状況をクロスさせた分析を行う。最後に5で、これまでの分析結果に基づく結論を述べると同時に、自治体間連携のあり方に関する政策提言を行う。

---

<sup>2</sup> それゆえに本研究の中核となるのは実証的な検討であり、理論的な検討ではないことを予め述べておく。

## 2. データの妥当性の検討

分析を進めていく前に、本研究で用いるデータの妥当性について検討しておこう。なぜならここで用いるアンケート調査の有効回収率は約 67.7%であり、3 割程度の自治体については欠損サンプルとして扱わざるを得ないという問題があるからである。もちろん、一般的な世論調査の観点から言えば、この回答率は十分に満足できる水準にあるかもしれない<sup>3</sup>。しかし、本研究で用いるデータは母集団の規模がそもそも小さいので、欠損サンプルの発生メカニズムについては、一般の世論調査以上に慎重に検討する必要がある。

ここでいうデータの妥当性の検証とは、欠損サンプルが「偶然の産物」として無作為に発生したのか、それとも何らかの特徴などにに基づき体系的に発生したのかを明らかにする作業を意味する。仮に欠損サンプルの発生が無作為であれば、これを除去することの問題はそれほど大きくない<sup>4</sup>。これに対して欠損が無作為でない場合は、推定結果に何らかのバイアスを生じさせる可能性がある。そのためここでは、欠損発生のメカニズムについて検討する。

データの妥当性を明らかにする方法として、調査票の返送の有無（返送有：1，返送無：0）を従属変数とするロジット推定を行う。独立変数は自治体の人口（対数化）、財政力指数、沿岸部ダミー（沿岸部の自治体であれば 1，それ以外は 0）、都道府県ダミー（基準カテゴリは福島県）とした。これら独立変数が有意な影響を与えていない場合、暫定的ではあるが、欠損サンプルは無作為に発生したものとみなす。逆に有意な影響を与えていた場合、分析に用いるデータは偏ったものである可能性があり、欠損値補完や多重代入法など、バイアスを軽減するための何らかの措置が必要だと言うことになる。

表 4-1 は、推定結果を整理したものである。まず、すべての独立変数を投入した推定結果（フルモデル）から確認する。回帰係数と標準誤差の値を見れば明らかだが、すべての独立変数の係数値が統計的に有意ではない。この推定結果は返送の有無と人口等は関係がないことを意味する。しかしフルモデルの財政力の標準誤差を見ると、その値が極端に大きくなっている。人口（対数）と財政力はやや強い相関関係にあり、そのため推定値の信頼性が低下したのであろう<sup>5</sup>。よって補足的な分析として、財政力を投入しない場合の推定結果も同時に示している（財政力除去モデル）。このモデルの推定結果を見ると、人口の回帰係数が 5%水準で有意となった<sup>6</sup>。しかし回帰係数値はそれほど大きくない。いずれにせよ、これらの推定結果が示すのは、本研究のデータは極端な偏りが存在するデータではないということである。欠損サンプルを除去することのバイアスはそれほど大きくないと見てよいだろう。

---

<sup>3</sup> 世論調査実務の現場では、1 つの目安として 50%が指摘されることがある。ただしデータの信頼性や妥当性は欠損発生メカニズムやサンプルサイズに依存するので、有効回収率はあまり関係がない。

<sup>4</sup> ただし欠損サンプルを除去するとサンプルサイズが小さくなるので、妥当性は低下しなくても推定結果の信頼性は低下する。つまり誤差が大きくなる問題は発生する。

<sup>5</sup> 相関係数（ $r$ ）は約 0.40 であり、この値は統計的に有意である（ $p < 0.001$ ）。

<sup>6</sup> 推定結果の解釈は、人口の回帰係数の符合の向きが正（プラス）のため、「人口が多い自治体ほど返送確率が高くなる」である。

以上の推定結果に基づき、本研究では特に欠損サンプル等の補完を行わず分析を進めていくが、次の2点については予め指摘しておきたい。第1に、欠損サンプルの発生は調査票の返送の有無だけではない。いわゆる「わからない(DK)」回答を選択した自治体職員の回答も（その質問に限定されるが）欠損サンプルとなる。そしてこの処理によるバイアスについて、本研究では十分な検討がなされていない。第2に、本研究のデータは、すべての被災自治体をカバーできているわけではない。例えば茨城県の自治体の中にも震災の被害が大きかった自治体は多く存在するが、それらについてはデータにそもそも含まれていない。分析結果の解釈に際しては、このようなカヴァレッジエラーの問題があることについても、留意する必要があるだろう<sup>7</sup>。

表4-1 返送の有無を従属変数とするロジット推定の結果

	フルモデル	財政力除去モデル
切片	-2.25 (1.69)	-2.69 (1.65)
対数人口	0.25 (0.20)	0.36* (0.18)
財政力	1.57 (1.19)	
沿岸部ダミー	-0.11 (0.48)	0.10 (0.45)
岩手県	-0.08 (0.54)	-0.38 (0.48)
宮城県	0.04 (0.53)	-0.03 (0.52)
AIC	164.37	164.26
BIC	181.44	178.48
Log Likelihood	-76.19	-77.13
Deviance	152.37	154.26
Num. obs.	127	127

注) \*\*\*p < 0.001, \*\*p < 0.01, \*p < 0.05 括弧内は標準誤差

### 3. 相互応援協定の類型化と締結協定数の推移

本節では、応援協定について、そのパターンや推移について分析する。どのような応援協定がどの程度存在するのか、震災以前と以後でどのように変化しているのかといった点について検討することが、ここでの具体的な検討課題である<sup>8</sup>。

<sup>7</sup> 無論、これら問題点の指摘は、本研究の有用性を否定するものではない。

<sup>8</sup> 筆者が実施したアンケート調査には、回答者の所属する自治体がどのような応援協定を、いつ頃締結したのかについて尋ねており、ここではその回答を用いて分析を行っている。調査票を返送されなかった自治体についてはデータに反映できていないので被災地での「正確」な状況ではない点には注意されたい。ただし欠損サンプルはほぼ無作為なので、ここで示す傾向は妥当性を欠くものではないと考える。

まずは応援協定の類型化の問題から検討していこう。応援協定と一口に言ってもその内容はいくつかの型に分類することができる。類型化の仕方は様々だが、本研究では、①応援協定を協定に含まれる市区町村の数と②包含される市区町村の地理的広がりという2つの側面から、応援協定を大きく3つのパターンに分類した。

①の視点は、応援協定が一体一の形で締結されているのか、それとも複数の市区町村間で締結されているのかという点から分類するものである。本研究では前者を「ペア」型と呼ぶ。続く②の視点は、ペア型を除く応援協定について、地理的に狭い範囲にある市区町村間で締結されている応援協定なのか、それとも地理的広がりをもつ応援協定なのかという点から分類するものである。地理的な広がりについては様々な定義がある。本研究では便宜的に「隣接する都道府県内の市区町村間で締結されている応援協定」を広りの操作的定義としている。つまりこれに該当する応援協定は「狭域」、該当しない協定は「広域」となる<sup>9</sup>。47都道府県下の全市区町村が含まれる応援協定だと「狭域」に分類されてしまうなど、定義についてはさらに改良する必要があるものの、実際にそのような応援協定は存在しないので、現時点で大きな問題は生じていない。

さてこのように応援協定をペア、狭域、広域と分類した上で、それぞれの割合や締結数の推移を見てみる。図4-1に1990年代以降の、年ごとの応援協定締結数の推移と、震災以前・以後の協定類型割合をまとめている。推移から確認すると、非常にわかりやすい形で、2012年以降、つまり東日本大震災以後に締結協定数が急増していることがわかる。しかし、その右に示す応援協定の割合を見ると、すべての種類の応援協定締結数が増えているわけではないこともわかる。割合の推移から推察するに、ペア型の応援協定の締結が増加傾向にあるようだ。震災以前のペアの割合は60%程度であったが、震災後に80%近い値となっていることは、その傾向を明瞭に示す。これに対して、狭域・広域協定はあまり締結数が伸びていない。複数の自治体間で応援協定を締結することに比べてペア型の方が締結の際の調整コストが小さいことが主な理由だと考えられるが<sup>10</sup>、この点については改めて検討することとし、ここでの詳述は避ける。

---

<sup>9</sup> 狭域と広域の違いは少しわかりにくいので、仙台市が締結している応援協定を例に説明する。狭域の例としては「災害時における宮城県市町村相互応援協定」をあげることができる。これは宮城県内の市町村しか含まれていない。他方、広域の例としては「東北地区六都市災害時相互応援に関する協定」「自治体防災情報ネットワーク連絡会加盟都市災害時相互応援に関する協定」「21大都市災害時相互応援に関する協定」などをあげることができる。「東北地区六都市災害時相互応援に関する協定」は青森市と仙台市という隣接しない都道府県下の市を含むので、定義としては広域となる。

<sup>10</sup> 宮城県におけるいくつかの市の担当者からは「顔の見えないわからない自治体と応援協定を締結することは難しい」という意見を頻繁にお伺いした。もっとも後述するように、遠隔地でのペア協定締結数は増加傾向にあるので、単純に地理的距離が原因とは言えないように思われる。

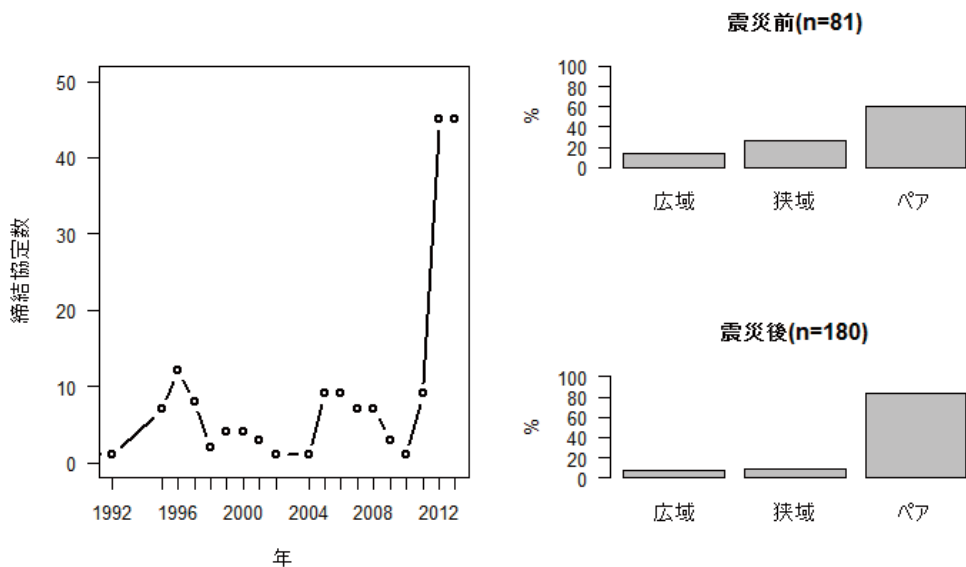
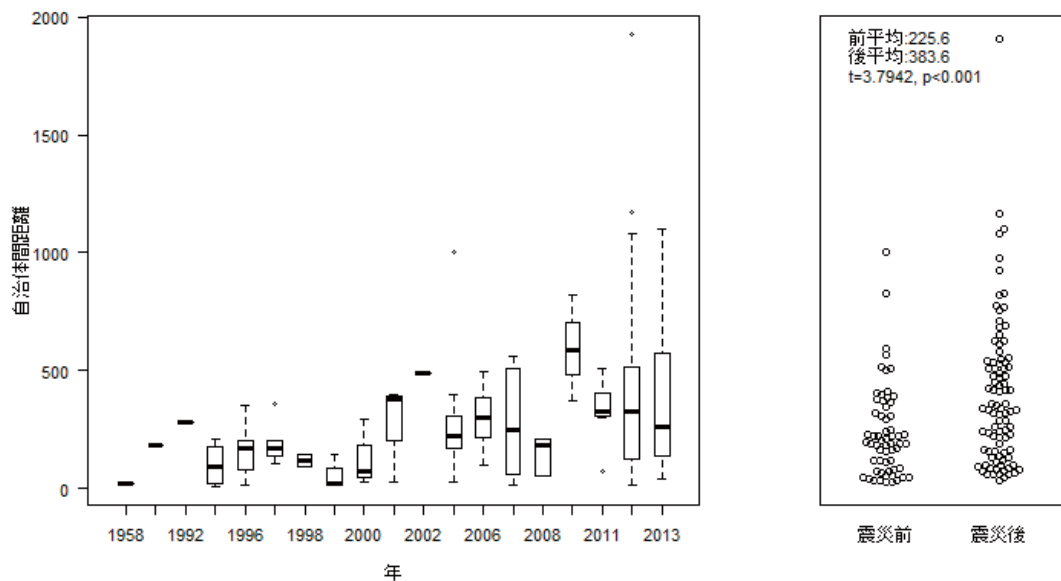


図 4-1 締結協定数の推移と協定類型別の変動

図 4-1 に見るように震災以後、締結協定数は増加したが、そのほとんどは複数自治体間の応援協定ではなく、一対一のペア型であった。ただしペア型と言っても、東日本大震災以前と以後で、異なるタイプの応援協定が締結されているようである。図 4-2 はペア型の応援協定を締結している自治体間の距離を計測し、その結果をプロットしたものである<sup>11</sup>。時系列の推移を見ると、震災以後、中央値（ボックスプロットの太いラインの位置）も分散（ボックスの上下の幅の広さ）も、やや増加傾向にあることがわかる。ビーンプロットはこれをわかりやすく視覚化したものだが、震災後に平均値も分散も増加している。震災以前の自治体間距離の平均値は約 226km、震災後の平均値は約 384 km であり、両者の差は 1%水準で統計的に有意である。ペア型であっても、遠隔地同士での応援協定が増加していることがここからわかる。

ここまで分析結果をまとめておこう。第 1 に震災後、応援協定の締結数は飛躍的に増加している。本研究で把握する限りだが、震災以後、応援協定の締結数は 2 倍以上増加している。しかしながら第 2 に、新たに締結された応援協定のほとんどはペア型であり、狭域および広域型の応援協定締結数はそれほど増加していない。第 3 に震災後、遠隔地での自治体間で応援協定を締結する事例が増えている。無作為に応援協定を締結するわけではなく、自治体は極めて「戦略的」に応援協定の締結先を選択している可能性がある。

<sup>11</sup> 例えば 2010 年に自治体間距離が 400km の応援協定が締結された場合、2010 に 400 というサンプルがプロットされる。



注) 自治体間距離は市役所間の距離で計測。単位はkm.

図 4-2 ペア型協定を締結した自治体間の距離とその推移

#### 4. どのような応援協定が機能するか

本節では、東日本大震災時に、どのような応援協定が機能したのかを実証的に明らかにする。そのために、ここでは自治体職員の主観的な認識と応援協定の締結状況という客観的な状況を組み合わせた分析を行う。具体的には、防災担当部局職員が「震災の際に相互応援協定に基づき、どの程度職員が派遣されたのか」という質問に回答したデータを用いる<sup>12</sup>。この質問は①初動時（発災～1週間後）、②初期復旧期（1週間～1ヶ月後）、③本格復旧期（1ヶ月～1年後）、④復旧・復興期（1年後以降）という、フェーズごとに尋ねられている。分析には、これらすべてを用いる<sup>13</sup>。なお、従属変数はカテゴリカル変数であるが、サンプルサイズの事情から、一般的な線型回帰モデル（OLS）で推定を行う<sup>14</sup>。

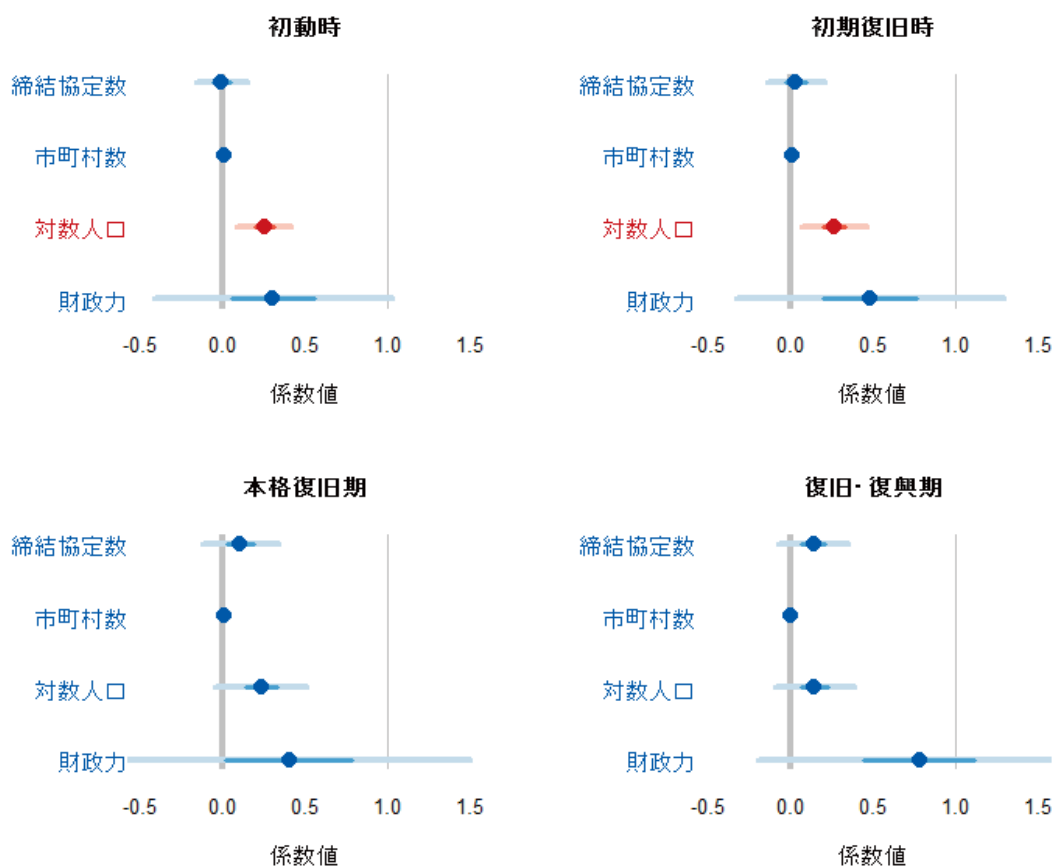
まず、応援協定のパターンに拠らず、締結協定数や応援協定を締結している自治体数が、

<sup>12</sup> 質問文の詳細は善教（2014）を参照のこと。用いた質問は【質問1-2】である。選択肢は1:10人未満、2:10-50人、3:50-100人、4:100-300人、5:300人以上である。

<sup>13</sup> 職員の被派遣数を従属変数とする理由は、自治体が応援協定を締結する目的は災害時の職員派遣にあると考えるからである。

<sup>14</sup> 従属変数は4件順序尺度のため、順序ロジットなどを用いる方が適切かもしれないが、最尤法を用いた推定は一定水準以上のサンプルサイズが必要であり、本研究のデータのような小サンプルだと正確な推定を行えないという問題がある。他方、単純な線型回帰モデル（OLS）を用いた推定は、サンプルサイズが小さくても妥当な推定を行える。さらに本研究の従属変数は、原理的には量的変数であり、その意味でもOLSによる推定が著しく妥当性を欠くとは言えない。

震災時の職員派遣の多寡と関連するのかを分析した。その結果をまとめたものが図 4-3 である。この図を見ればわかるように、自治体が締結している応援協定の総数も、応援協定を締結している市町村の総数も、ともに従属変数に有意な影響を与えていない。どちらの点推定値も 0 に近いので、サンプルサイズが小さいことによる誤差の増加がその原因ではなく、あくまで両者の間には明瞭な関係がないと解釈すべきであろう<sup>15</sup>。



注) 点は回帰係数の点推定値。横棒は推定値の信頼区間 (内側 50%; 外側 95%)

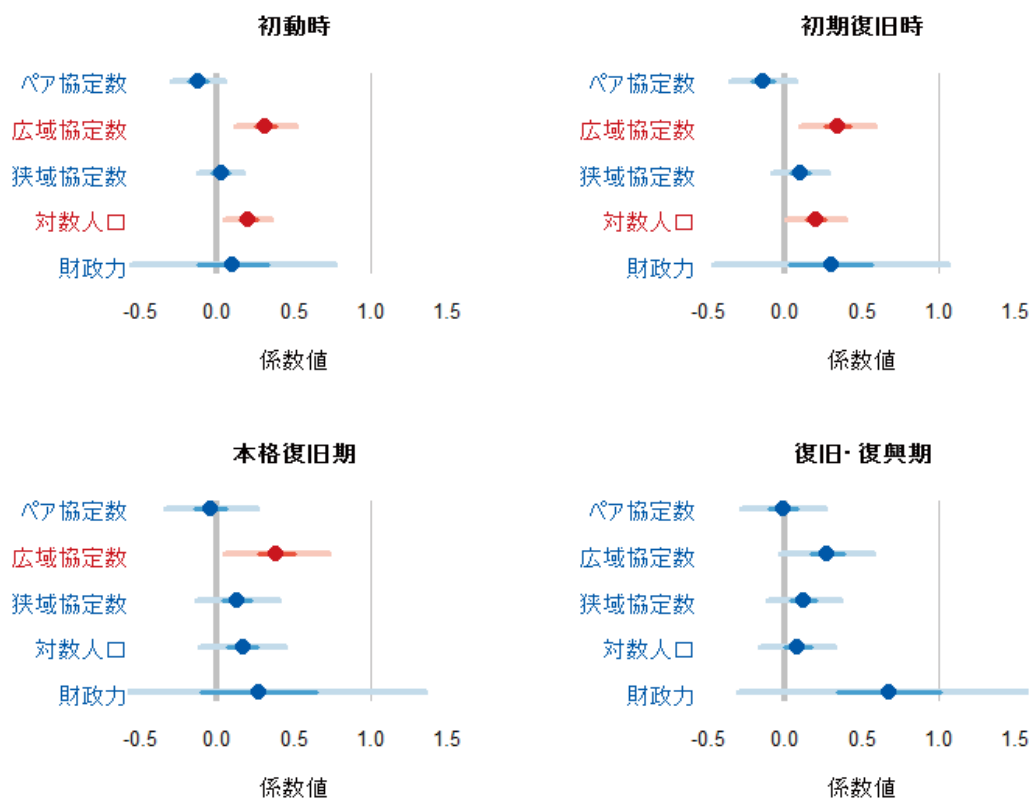
図 4-3 締結協定数と市町村数が被派遣職員数に与える影響

この図 4-3 は「どの程度応援協定を締結しているのか」「どのくらいの自治体と応援協定を締結しているのか」ではなく、「どのような応援協定をどの程度締結しているのか」が重要であることを示唆する。そこで、前節で示した 3 つのパターンに応援協定を分類した上で、独立変数をそれぞれのカテゴリに属する応援協定をどの程度締結しているのかとする回帰分析を行った。その結果は図 4-4 に示す通りである。ペア協定の数と狭域協定の数の効果については有意ではないという結果だが、広域協定については、締結している協定の数が多いほど派遣された職員数が多いという結果となった。広域協定に関しては、派遣された職員数が増える傾向にあることがこの結果からはわかる。ただしすべてのフェーズにおいて

<sup>15</sup> なお図に示すように統制変数として対数人口と財政力もモデルに投入している。



有意というわけではなく、特に復旧・復興期に入ると、広域応援協定の効果は見られなくなる。



注) 点は回帰係数の点推定値。横棒は推定値の信頼区間(内側 50%; 外側 95%)

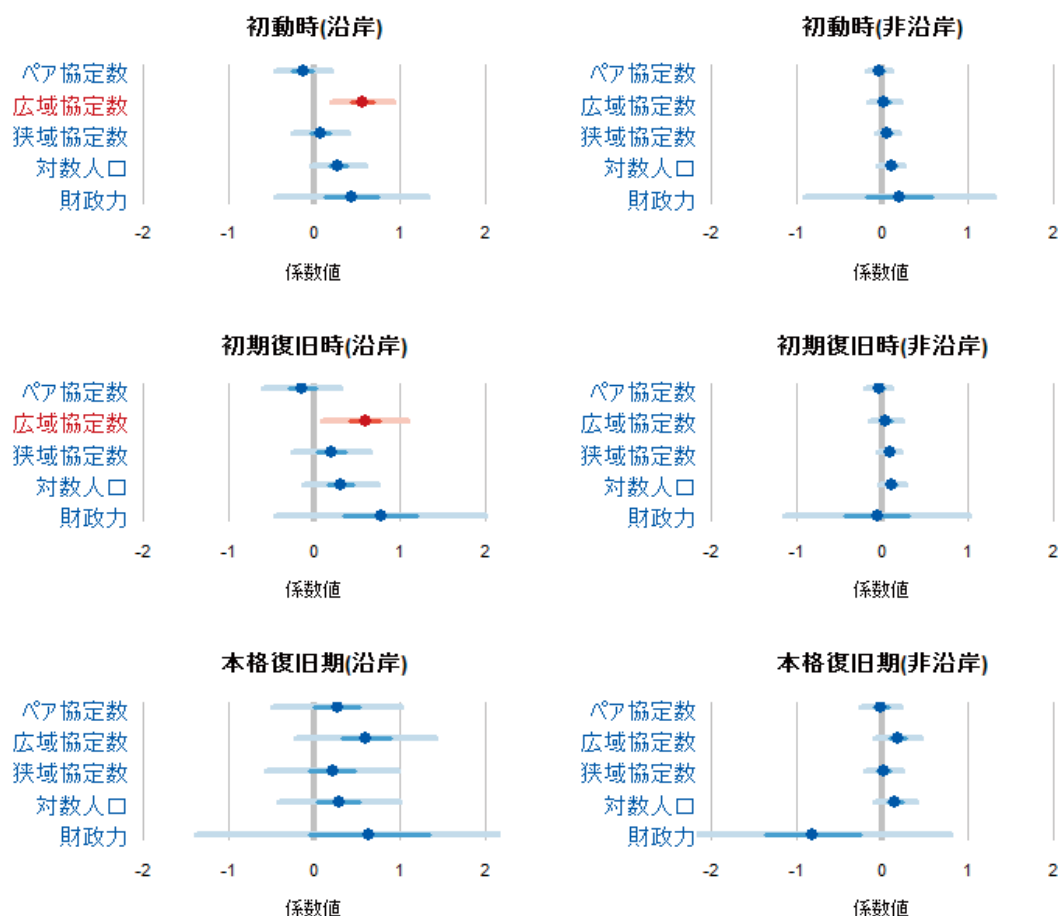
図 4-4 協定類型ごとの被派遣職員数への影響

一般に広域協定を締結している自治体は、仙台市など人口総数も多い自治体という傾向を有する。しかし図 4-4 はそれら人口要因を統制した上での推定結果であり、よって広域協定の効果は、人口（や財政力）による擬似相関ではないと考えられる。もちろん対数人口を投入しない場合、回帰係数の値は 0.487 と、投入した場合の回帰係数 (0.319) よりも値は大きくなる。ゆえに広域協定の効果のある程度は人口の効果による擬似相関だが、図 4-4 はそれだけでは説明できない、広域協定独自の効果もあることを示すものである。

図 4-4 に示す推定結果の頑健性を確かめるために、さらなる分析として、サンプルを沿岸部自治体と非沿岸部自治体に分けて、再度、推定を行った。その結果は図 4-5 に示す通りである。広域協定締結数の効果は、沿岸部では有意であるのに対して、非沿岸部では有意ではない。これは、沿岸部ほど被害規模が大きく職員を派遣される必要性が高かったことを示すものだと考えられ、実態に適合的な結果だと言える。また、沿岸部であっても、本格復旧期になると広域協定締結数の効果は有意ではなくなる<sup>16</sup>。職員派遣の方法が、発災から

<sup>16</sup> ただし図を見れば明らかなように係数値ではなくサンプル分割による誤差の増加がその

時間が経過していくにつれて応援協定以外の方法へと移行する点を勘案すれば、実態に適合的な推定結果と考えられる。少なくとも著しく妥当性を欠く分析結果ではない。



注) 点は回帰係数の点推定値. 横棒は推定値の信頼区間 (内側 50%; 外側 95%)

図 4-5 協定類型ごとの被派遣職員数への影響 (沿岸部/非沿岸部)

以上の分析結果をまとめておこう。第 1 に、締結協定数や応援協定を締結している市町村数そのものは、派遣されてきた職員数と明確な関連をもたない。第 2 に、ペア協定数や狭域協定数も同様に、派遣されてきた職員数と明確な関連をもたない。第 3 に他方で広域協定数については、初動時や初期復旧時において派遣されてきた職員数に有意な影響を与えていた。第 4 にサンプルを沿岸部と非沿岸部にわけるとより実態に近い結果を得ることができた。本研究の推定結果は極端に歪んだ、実態とかけ離れたものではないことを示す証左だと考えられる。

最後に、広域協定を締結することの効果をもう少し実質的な観点から検討しておきたい。意識調査の結果によれば、何らかの広域協定を東日本大震災が発生する以前に締結していた自治体の数は 19 であり、うち締結協定数 1 が 11、2 が 6、3 が 1、4 が 1 市町村であ

原因である。

った。言い換えれば、被災自治体のうち多くが広域型の応援協定を締結しておらず、さらに3つ以上の広域協定を締結している自治体はほとんど存在しない。広域協定締結の効果を検討するに際しては、この3つ以上の協定を締結している自治体がほとんど存在しないことを考慮する必要がある。

そこで、広域協定が0から4（最大値）ではなく、0から2に増えた場合の効果をモンテカルロシミュレーションにより推定した。なお、広域協定数以外の独立変数（ペア協定数、狭域協定数、人口、財政力）は平均的な値に固定した。結果は図4-6に示す通りである。

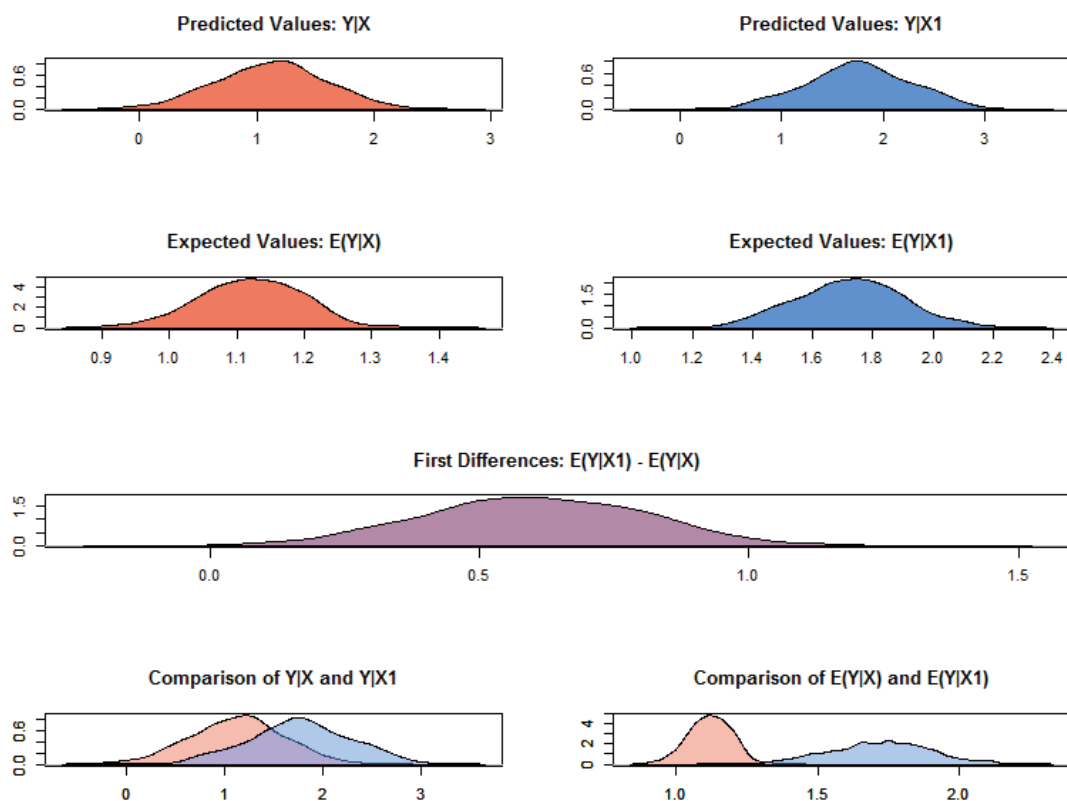


図4-6 広域協定締結の効果

まず予測値 (Predicted Values) の変化から確認すると、広域協定数が0 (X) から2 (X1) に変化した時、従属変数の値が約1.2から約1.7に変化する。次に期待値 (Expected Values) の変化について見ると、ほぼ予測と類似する結果が得られているが、独立変数の値が2であるサンプルが少ないこともあり分散がかなり大きい。そのため因果効果 (First Differences) についても不安定な結果になってしまっているが、図を見ると平均的な効果は0.6程度だといえる。この推定結果をわかりやすく説明すれば、大規模災害が発生した際、広域協定がなくても「50-100人程度」の職員を派遣してもらえる可能性があるが、広域協定を(複数)締結していると、「100-300人」程度の職員を派遣してもらえる可能性があることを意味する。広域協定を締結することには少なからぬ意義があると考えてよいのではないだろうか。

## 5. 結論と政策提言

### 5-1. 結論

前節までの分析結果を基に、本研究の問いへの解答について検討していこう。まず、本研究の第1の問いに対する解答は「すべての応援協定が機能するわけではないが、一部の応援協定については機能する可能性がある」ということになろう。応援協定の類型などを考慮せず、締結協定数や市町村数が職員被派遣数に与える影響を分析した結果、統計的に有意ではないことが明らかとなった(図4-3)。この結果は、すべての応援協定が等しく重要だというわけではないこと、また応援協定を締結する市区町村数が多ければ多いほど「良い」わけではないという2点を明らかにしている。ただし後述するように、すべての応援協定に意味がないわけではない。そのため留保付きの同意が問いへの解答となる。

ではどのような応援協定が機能するのだろうか。応援協定をペア型、狭域型、広域型の3つに類型化した上で再度、応援協定締結数の効果を分析した。その結果、ペア型と狭域型の2つについては有意な影響は確認できなかったものの、広域型の協定数については有意に職員被派遣数を増加させるという結果が得られた(図4-4)。さらにこの結果は実態に整合的な結果であることも明らかとなった(図4-5)。これらより「広域型の応援協定については災害時に機能する可能性が高い」という第2の問いへの解答を導き出すことができる。

なぜ広域型の応援協定のみが有意に職員被派遣数に影響を与えるのであろうか。ペア型協定については、一対一と言うこともあり、派遣される職員の数、複数の市町村を含む応援協と比較して必然的に少なくなる。さらにペア型協定は、似たような人口規模の自治体同士で、かつ、遠隔地で締結する場合が多い印象を受ける。余剰人員がそれほど多くなか、さらに移動距離のコストもかかってしまうので、先に述べたような推定結果となったのかもしれない。他方、狭域型の協定が機能しなかった理由は東日本大震災の特性に拠るものと考えられる。つまり被災の規模が広範囲にわたり、狭域内での相互協力が不可能となってしまったために、狭域型の応援協定は機能し得なかった。これに対して広域型の応援協定は、複数の離れた自治体間で締結される応援協定なので、そのような問題が生じず、有効に機能し得たのではないだろうか。

もちろん、本研究の結論は、あくまで暫定的なものである。特に従属変数の職員被派遣数については客観的な数値ではなく防災担当部局職員の印象も含まれる主観的な評価となっている。当然、測定誤差の大きな従属変数を用いることの問題が発生する余地がある点には留意しなければならない。しかし、東日本大震災における正確な職員被派遣数を把握することは実質的には困難であり、そのような状況では、たとえ自治体職員の主観的認識であっても有用な情報となり得る。言い換えれば自治体職員の主観的な評価に置き換えることで、どのような応援協定が機能し得るのかを、実証的な分析に基づき議論することができるのである。その意味で、ここでの議論には一定の意義があると言えるだろう。

### 5-2. 政策提言

ここまでの議論と考察に基づき、今後の自治体間連携のあり方について提言するなら、およそ以下の通りとなるだろう。まず言えるのは、自治体間連携のあり方としては一体一のペア型や、狭い範囲内での連携はそれほど望ましくないことである。被災地においてペ

ア型の協定締結数が急増している点から推察するに、全国的にも、このタイプの協定締結数が増加している可能性が高い。しかし本研究の分析結果に鑑みれば、ペア型の協定が災害時にうまく機能する十分な保障はない。やみくもに一体一の協定を締結する以外の連携のあり方を検討していく必要がある。

特に重要なポイントとなるのが「災害対策基本法第 67 条」である。これは、大規模な災害が発生した際、被災した自治体の市町村長等が近隣自治体の市町村長等に対して応援要請をすることができ、かつ要請を受けた市町村長は原則正当な理由がない限りこれを拒否してはならないことなどを定めるものである。ただし実際の災害対応の現場において、闇雲に応援要請をすることはなく、事前に、日ごろより交流のある自治体へ応援要請するよう定めていることが通例という印象を受ける。さらに自治体によっては、この 67 条に基づき自主的な形で応援協定が締結される場合もある。郡山市、田村市、三春町、小野町の間で締結されている応援協定などがそれに該当する

上記 67 条のポイントは、「近隣」の自治体間での相互協力を前提とする点にある。言い換えれば、遠隔地同士の自治体間連携のあり方についてはそれほど考慮されていないように思われるのである。実際に筆者の意識調査にも、近隣の自治体間の連携を重視する意見は多く、さらに現在の応援協定の締結状況を不十分だと考えている職員は、全体の 3 割に満たなかった。確かに多くの災害対応は、近隣自治体同士の相互協力で事足りるのかもしれない。しかし大規模災害への対応については、近隣同士の連携が機能する可能性は低い。狭域型だけではなく広域型の連携を後押しするような法改正などを行う必要があるのではないか。そうすることで、自治体の考え方や対応のあり方も変わっていくかもしれない。

大規模災害時においては、本研究でいうところの広域型の連携が有効に機能し得る可能性があるため、この方向性で自治体間連携のあり方を検討していく必要がある。もちろんそのためには、多くの障壁を越えていく必要がある。特に重要な論点として「資源としての共通項」が少ない自治体をどうするか、という問題がある。現時点で存在する広域型の協定は「空港所在地」「石油備蓄基地」「政令市」「中核市」「砂防協力」「ボート所在地」「あやめサミット」といった何らかの共通項をもつ市町村間で締結されるものがほとんどである<sup>17</sup>。応援協定を締結するにしてもその「理屈」が必要となるわけだが、それをどうするかは重要な課題である。

さらに広域型の自治体間連携の構築に際しては、異なる自治体を繋ぐ調整ないし媒介役のアクターが重要な鍵となる。市区町村の関係を調整する主体としての役割を果たすのは都道府県である。ただし都道府県は、あくまで管轄内の市町村の間を調整する役割を果たすことが多く、異なる都道府県に属する市町村間の連携についてはそれほど積極的ではないように思われる。そのため広域型の協定の締結に向けて動きだせる主体とはなりにくい。ゆえに、関西広域連合のような複数の都道府県（や政令市）によって構成される組織が、

---

<sup>17</sup> もちろんすべての広域型が何らかの共通項をもとに締結されているわけではない。例えば宮城県角田市、兵庫県朝来市、宮城県山元町の 3 者間で応援協定が締結されているが、これら市町の間には何かしらの共通項があるわけではない。東日本大震災の際に、偶然、山元町へ派遣された朝来市の職員が、角田市の宿泊施設を利用したことがきっかけで、応援協定が締結されたのである。

この媒介者としての役割を果たせるのではないだろうか。それゆえに今後の課題として、自治体間連携の構築について、関西広域連合内での議論の展開を期待したい。

#### <参考文献>

- 曾我謙悟（2013）「行政学における緊急事態マネジメントについての研究動向：行政における広域性と非日常性を検討するための予備作業として」（公財）ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究調査本部『災害時の広域連携支援の考察：研究調査中間報告書』9-14 頁.
- （2014）「災害時の自治体間連携についての先行研究の検討」（公財）ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究調査本部『災害時の広域連携支援の考察：研究調査中間報告書』7-22 頁.
- 善教将大（2014）「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」（公財）ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究調査本部『災害時の広域連携支援の考察：研究調査中間報告書』57-72 頁.

## 5章 初動期における行政職員の人的支援のあり方に関するアンケート調査： 南三陸町を事例として

永松伸吾（関西大学）

越山健治（関西大学）

### 【概要】

大規模災害に直面した自治体の災害対応において、他自治体による人的支援は必要不可欠であり、その効果を高めるための対策が検討されなければならない。そこで、東日本大震災発生直後から約二ヶ月間の間に南三陸町の災害対応の応援に派遣された他自治体の職員に対し、現地での活動に関するアンケート調査を行った。派遣された職員の多くは自律的に活動できるだけの専門性や職権を持たず、10人以下の小規模なグループで、主に南三陸町職員の指示に服して活動しており、人的支援の調整が被災自治体に委ねられている実態が明らかになった。関西広域連合による支援は、都道府県職員に関しては支援チーム内の指揮系統に一元化され一定の支援調整機能を担っているが、市町村職員にとってはむしろ指揮系統の多元化をもたらしている実態が明らかになった。

#### 1. 調査の目的

2011年に発生した東日本大震災は戦後最悪の自然災害となり、行政対応の膨大なニーズが発生した。ただでさえ小規模な自治体の多い被災地では、庁舎並びに職員自体の被災も大きく、これらのニーズに十分に答えることができた自治体は少ない。このため、我が国の地方行政史上最大規模の自治体間支援が行われるに至った。

地方自治体とりわけ基礎自治体である市町村は、災害対応の一義的な対応主体として位置づけられており、災害時に求められる活動は多種多様である。他方で財政状況の厳しさから、行政活動の合理化の必要性が叫ばれる環境下では、地方自治体において災害対応に従事する職員を増やすということは容易ではない。現実的には、自治体間で職員を派遣しあう相互応援が最も現実的な方法であり、実際に東日本大震災以前から活発に行われてきた。

しかしながら、同じ行政職員とはいえ、平時には全く異なる地域で業務をしている人々が、災害時に初めて顔を合わせ、協力して災害対応に従事するというのは、一般に考えられているほど容易なことではない。このため、内閣府防災担当では2014年度に「災害対策標準化会議」を設置し、多様な主体が「相互に効果的かつ効率的な連携を確保しつつ、迅速かつ的確に対応できるような態勢を確立していく必要がある」ことを報告書において明記し、具体的な検討を今後早急に進めていく必要性を指摘している。

本稿の目的は、こうした議論をより深めるために、初動期における被災自治体への人的支援の実態と課題を、東日本大震災直後の南三陸町への支援を事例として明らかにするこ

とにある。本稿は以下のように構成される。5-2では先行研究を紹介し、本研究の貢献を明らかにする。5-3では調査の設計と方法について詳述する。5-4では、単純集計を照会する。5-5では、南三陸町への職員派遣スキームによるクロス集計を元に、支援方法やパフォーマンスの違いを明らかにする。またこの分析を通じて、兵庫県を中心とした関西広域連合の支援について評価を加える。

## 2. 先行研究

災害時における自治体間の人的支援そのものを分析対象とした論文は、その重要性とは裏腹にそれほど多くは存在しない。東日本大震災以前にこの問題に注目した論文として船木・河田・矢守（2006）がある。船木らは新潟県中越地震において新潟県に対して行われた都道府県間の支援の実態を明らかにし、人的支援のみならず物的支援も含めた都道府県による支援のスキームについてのパターンを明らかにするとともに、その課題として費用負担の問題や、応援の調整主体の問題などを指摘している。東日本大震災における都道府県間の人的支援は阪本（2014）により分析されているが、船木らが指摘したような複数の支援ルートが存在が確認され、支援の相互調整の必要性が指摘されている。これらはいずれも都道府県のみを対象とした研究であり、また支援スキームの問題をマクロ的に明らかにしようとしたものである。本荘・立木（2012）は、被災自治体に派遣された神戸市職員96人を対象としてグラウンド KJ 法による課題抽出を行った。その結果、被災自治体に迷惑をかけないような自己完結型の支援が必要であること、派遣隊の立場・任務が明確でなかったという問題があったこと、指揮命令系統の一元化、他の支援団体との連携が課題であること、などの意見が抽出されている。阪本・矢守（2012）は、宮城県庁での応援受入実態の調査を行い、主に都道府県による支援実態を明らかにしている。これによれば関西広域連合による対口支援を①受入側の負担軽減につながる②応援の継続性が確保できる③応援側の人的財政的負担の軽減という3点から評価している。

本稿の問題意識により近い研究としては、河本・重川・田中（2013）がある。この研究では、応援側自治体職員、受入側職員、後方支援職員に対するインタビュー調査を行い、巨大災害時の自治体職員の応援の課題について明らかにしている。抽出された課題として、①窓口の一本化、②指示システムの整備、③受援各課との調整、④応援に任せる業務の設定の必要性、⑤応援職員へのオリエンテーションの必要性、⑥現場への権限委譲の必要性、⑦広報・報道の利用方法などがある。これらの結果は具体的な応援実態に根付いたものであり説得力があるが、以下のような分析上の限界がある。第一に、調査対象が一部の自治体職員に限定されており、またインタビューの対象となった職員が従事した業務についても必ずしも包括的ではない。このため、派遣スキームの違いや業務の特性の違いが考慮されていない。第二に、インタビューでは様々な問題点の抽出は可能であるが、それら指摘された問題点は必ずしも定量化できず、その重要性や深刻性を客観的に評価することが困難である。



以上紹介したような学術研究の他にも、多くの自治体が被災地の支援記録誌を作成し公表している。これらの先行文献と比較した場合の本稿の特色は以下のように整理できる。第一に、調査の対象を災害発生から約 2 ヶ月間の初動期に限定した。災害時の応援の多くの問題は初動期に集中するため、それらを浮き彫りにするためである。第二に、南三陸町の災害対応の応援のために直接現地に入ったすべての職員を対象とした調査であることである。このことは、二つの意義がある。第一に、南三陸町への応援を行った自治体は多数存在するが、それらを横断的に対象とすることで、同町で行われた支援の全体像を明らかにすることができる。第二に、個別の職員を対象とした調査であり、支援窓口や調整担当となった職員へのヒアリングやアンケートと異なり、派遣された職員自身の評価を把握出来るという点である。

なお、南三陸町を対象とするのは、被害規模が大きく、初動期における指揮調整システムの構築に最も苦勞したと思われる自治体の一つであることがある。それに加えて、応援に入った自治体が町により詳細に記録されていたため、このような横断的な調査が可能であるということも理由の一つである。

### 3. アンケート調査の方法

今回実施したアンケートの調査対象者は、東日本大震災発生後から平成 23 年 4 月 31 日までの間に南三陸町に派遣された職員全員である。調査項目は、以下のように構成される。

①個人属性、②業務上の経歴、③派遣業務の内容、④現地での指揮調整システム、⑤現地での労働環境、⑥活動の評価などである。

調査は(株)サーベイリサーチセンターに委託して実施した。調査は次の二段階に分けて行った。第一段階として、対象者の特定と調査協力依頼である。南三陸町の記録から、該当時期に同町に職員を派遣した可能性のある 68 の地方公共団体を特定し照会したところ、うち 21 自治体は該当者なしという回答を得た。それ以外の 47 団体について調査への協力を依頼したところ、業務が多忙であること(東京都特別区)、対象職員が多すぎて把握できないこと(宮城県・東京都)、対象者を特定できないこと(東京都特別区)などを理由に 5 団体から協力が得られなかった。その結果、対象となる職員数は 42 自治体 653 人となった。担当業務について多い順に給水支援(178 人)、保健師(187 人)、避難所(120 人)、不明(50 人)となっている。以上のような理由から、調査票の配布自体にサンプルバイアスが生じてしまっている可能性は否定できないが、大多数の協力は得られることとなった。なおこれらの調査は 2014 年 12 月に実施した。

第二段階として、了解を得られた自治体に調査票を郵送し、当該自治体で該当者へ調査票の配布を行い、(株)サーベイリサーチセンターへ回答済み調査票を直接郵送してもらった。これらの調査は 2014 年 2 月から 3 月にかけて実施した。有効回答数は 388 であり、回収率は 59.4%となっている。

その後、新たに兵庫県内の 17 市町村からの派遣者 71 名が特定できたため、2016 年 1 月

に調査票を再配布し2月初旬に回答を得た。この71名に対する有効回答数は51であり、回収率は71.8%である。これにより、最終的な調査票の配布数合計は724、うち有効回答数は439、有効回答率は60.6%となった。

### 3-1. 集計結果

#### 3-1-1. 回答者の属性

まず、回答者の属性についてみてみよう。回答者の89.8%は男性であり(図5-1)、年代では30代が37.2%、40代が33.5%と、この両世代で全体の約7割を占めている(図5-2)。所属団体については、都道府県が26.5%、市町村が68.9%となっており、市町村の職員が大半を占めている(図5-3)。ただし、今回、東京都および宮城県が調査に含まれていないことを考慮すれば、実際現地で活動した都道府県職員の割合はこれよりもかなり大きかったであろうことが予想される。市町村の支援のために、かなりの数の都道府県職員が派遣されていたという実態が垣間見える。採用職種は、事務職がほぼ半数で、保健師、土木職、消防職の順になっている(図5-4)。

また、回答者の職階では、係員・主任・係長・主査で全体の7割以上を占めている。課長補佐級以上は15.6%であり、うち管理職とみられる室長、課長、次長、部局長らはわずか13名であった(図5-5)。このことは、派遣された職員の多くは現場での決裁権限を持たない者であったことを意味している。

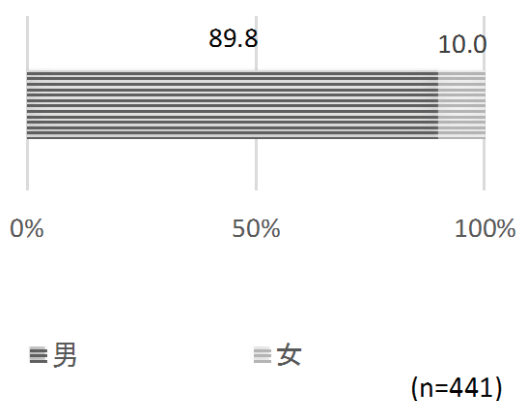


図5-1 性別

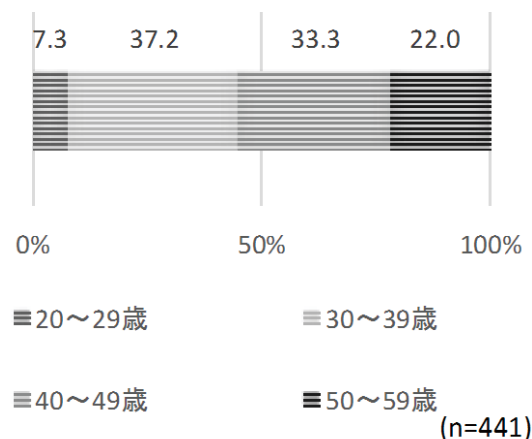
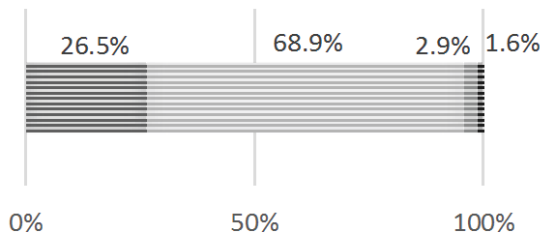
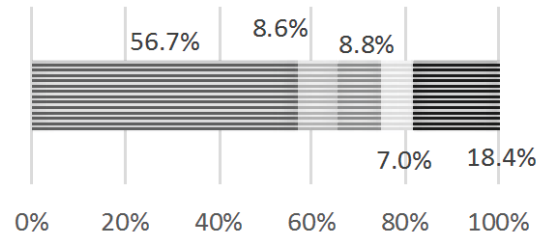


図5-2 派遣時の年齢分布



■ 都道府県  
 ■ 市町村  
 ■ 特別区  
 ■ その他

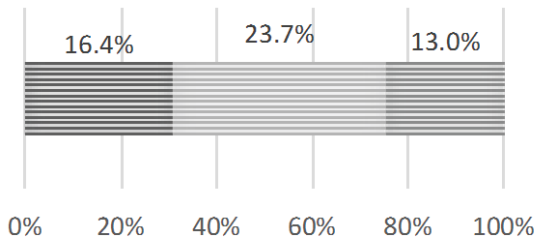
図5-3 所属団体



■ 事務  
 ■ 保健師  
 ■ 土木  
 ■ 消防  
 ■ その他

(n=441)

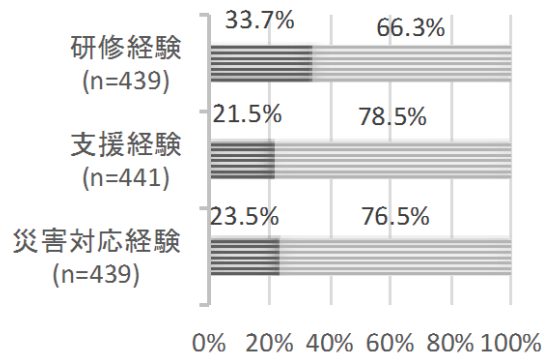
図5-4 採用職種



■ 係員・主任・係長・主査  
 ■ 課長補佐以上  
 ■ その他

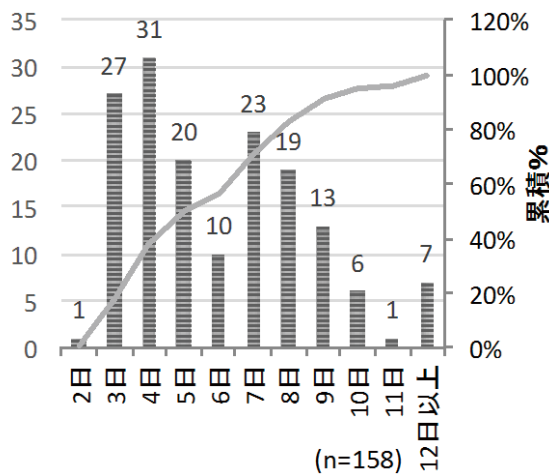
(n=438)

図5-5 職階



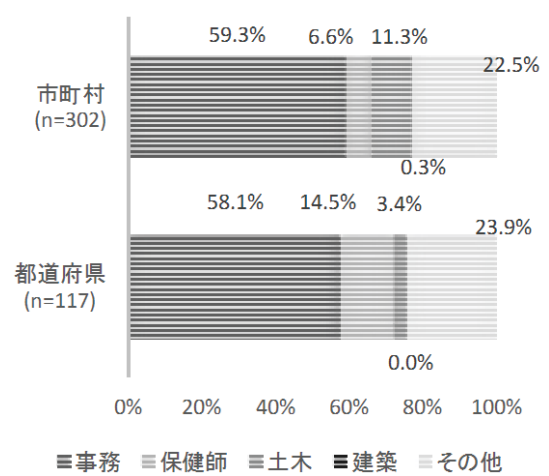
■ あった  
 ■ なかった

図5-6 災害に関する経験の有無



(n=158)

図5-7 活動日数



■ 事務 ■ 保健師 ■ 土木 ■ 建築 ■ その他

図5-8 所属組織と採用職種のクロス集計

また、災害対応の経験がある職員は 23.5%に過ぎず、被災自治体の応援の経験がある職員も 21.5%に過ぎない。災害対応に関する研修を受講したことがある職員も 33.7%に留まっている（図 5-6）。なお、災害対応の経験、被災自治体の応援、災害対応に関する研修のいずれも経験なしと回答した職員は 197 名存在し、全体の 47.2%を占めている。すなわち半数近くの職員は、災害対応に関しては経験も知識も全くない状態で派遣されている。

派遣期間についてみると、有効回答数が 158 と少ないが、9 割以上が 10 日以内の派遣であり、およそ半数が 4 日以内の派遣となっている。これは初動期の支援という特徴もあるが、かなり短期間で職員が入れ替わっていったことがわかる（図 5-7）。

なお、都道府県職員と市町村職員との間で、派遣された職種に違いがあるのかどうかについて検証するために、クロス集計を行った結果が図 5-8 である。市町村において土木職、建築職といった専門職の派遣者が多いが、6 割弱が事務職であるという傾向は都道府県、市町村ともに同じである。

### 3-1-2. 支援業務の内容

派遣者が現地で従事した業務は果たしてどのようなものであったのだろうか。現地で従事した業務について、所属組織別に整理したのが表 5-1 である。なお、一人で複数の業務に従事した可能性を考慮して複数回答となっているため、従事者数の合計はサンプル数と一致しない。

表 5-1 従事した業務および所属組織別度数、予定外業務比率、平均従事業務数

従事した業務	都道府県職員	市町村・特別区・その他職員	合計	予定外業務従事率	平均従事業務数	標準偏差	t統計値
避難所運営支援	45	60	105	69%	1.84	1.15	4.551 ***
災害ボラセン立ち上げ・運営支援	4	2	6	100%	4.17	2.48	2.802 ***
復興計画作成	1	1	2	50%	2.00	0.00	
救急医療支援	4	3	7	29%	2.43	1.13	2.573 **
支援調整業務	18	21	39	79%	2.42	1.59	4.303 ***
応急仮設住宅建設支援	3	6	9	88%	3.60	3.00	2.274 **
り災証明調査支援	0	17	17	18%	1.29	2.88	-0.058
災害査定支援	1	0	1	100%	8.00		
心のケア	14	10	24	71%	3.00	1.47	5.562 ***
応急危険度判定	1	2	3	67%	2.67	2.08	1.116
学校再開支援	2	1	3	100%	1.33	0.58	0.022
緊急消防援助活動	2	30	32	23%	1.03	0.18	-9.431 ***
物資輸送・配布	20	48	68	69%	2.15	1.16	5.825 ***
保健衛生活動	42	32	74	62%	1.80	1.23	3.345 ***
応急給水支援	3	123	126	17%	1.05	0.28	-11.211 ***
その他	9	23	32	81%	1.64	1.09	1.652 *
サンプル全体	169	379	548	53%	1.33	0.76	1.96 *
予定外業務従事率	62%	41%	47%				
平均従事業務数	1.5714	1.237	1.322				
標準偏差	1.0818	0.5978	0.7635				
t統計値	2.95 ***						

注：複数回答なので、サンプル全体の数と度数の合計は一致しない。

\*, \*\*, \*\*\* はそれぞれ両側検定で10%, 5%, 1%有意を示している。

これを見ると、最も従事者数が多いのは応急給水支援業務であり、次いで、避難所運営業務、保健衛生業務、物資輸送業務と続いている。市町村・特別区・その他職員が最も多く従事した業務は応急給水支援であり、都道府県職員はわずか3人である。都道府県職員が最も多く従事した業務は避難所運営支援（44人）となっている。また市町村・特別区・その他職員に比べると、保健衛生業務に従事した職員数（40人、都道府県職員数の24%）また支援調整業務に従事した職員数（17名、都道府県職員の10%）が比較的多いという特徴がある。

また、表における「予定外業務従事比率」とは、自らが従事した業務について「すべて予定通りの業務であった」という回答を選ばなかった職員の割合を示している。これをみると、応急給水支援や緊急消防援助活動、り災証明調査業務など専門性が高いとみられる業務については低い、避難所運営、保健衛生活動、物資輸送・配布業務、支援調整業務、心のケアなどについては6割以上に予定外業務が発生している。なお、派遣者が従事した業務数は平均で1.33となっているが、予定外業務の発生率が高い業務については平均従事業務数が有意に高くなっている傾向がみられる。

ちなみに、避難所運営と物資輸送配布業務については、それぞれ参加した場合に1を取る変数を置いた場合、これらの相関係数が他の業務の組み合わせに比べて高く（0.408）、両者の活動に一定の相関がみられる。そこでこれらの関係についてみると、避難所運営と物資輸送配布業務のどちらにも従事した職員は28名であり、避難所運営に従事した職員の45.9%、物資輸送・配布業務に従事した職員の57.1%を占めていた。また、どちらも平均従事業務数が平均より有意に高かった。このアンケートではどちらが当初予定されていた業務であるのかは定かではないが、例えば物資輸送に従事する予定で現地に行ったところ、避難所運営に関わらざるを得なくなったといったことがあったことが想像される。

また、表5-1において示されるように、都道府県職員については予定外の業務に従事した職員の割合が高く（62%）、また平均従事業務数も都道府県職員の方が有意に高い（1.57）。都道府県職員は市町村業務に必ずしも精通しているわけではないことから、保健師などの専門職を除けば、特定の支援が期待されて現地入りしたというよりは、現地での調整業務であったり、その場の状況に応じて労働力不足の業務に従事した傾向を示しているものと解釈できる。

ところで、従事した業務について「その他」という回答にはどのようなものがあったのだろうか。表5-2にその具体的内容を示す。安否確認、後方支援、支援金支給事務、平常業務支援、要援護者支援などが列挙される。中でも注目すべきは、住民票等の発行支援など、災害対応業務だけではなく平常業務の支援に当たった職員も少なからずいたという点である。

表 5-2 「その他」の業務の具体的内容

安否確認 (5)	安否情報ダイヤル対応
	安否確認
	安否確認、避難者台帳の整備
	被災住民の安否確認等
	安否確認ダイヤルのオペレーター
後方支援 (3)	支援チームの物資、資材調達、危機管理課業務支援
	支援隊の物資調達など南三陸災害対策本部の対応支援
	食事作り・運搬、清掃
支援金支 給事務(7)	復興支援金申請受付
	被災者生活再建支援制度の申請受付
	生活再建支援金申請受付
	被災者生活再建支援金支給申請受付業務
	被災者生活再建支援金及び東日本大震災災害義援金申請受付事務
	被災者生活再建支援金及び義援金申請受付事務、安否確認ダイヤルの電話応 対、集団避難者へ受入先確認連絡、避難者名簿の確認作業
	被災者生活再建支援金及び義援金申請受付事務、安否確認ダイヤルの電話応 対、集団避難者へ受入先確認連絡、避難者名簿の確認作業
平常業務 支援(7)	住民票発行手続きなど
	事務支援
	住民票交付等の事務支援
	住民票等証明発行、異動事務
	住民票発行等の窓口業務
	役場業務支援
	役場業務支援(住基、税など)
要援護者 支援(1)	高齢者介護支援
その他	関西広域連合としての派遣チームの総括
	人的支援

### 3-1-3. 支援スキームと指揮調整系統

南三陸町への初動期の支援はどのような枠組みの中で行われたのであろうか。派遣された職員に自らの派遣の位置づけについて尋ね集計したものが図 5-9 である。複数回答となっているが、全体の回答数の合計は 410 となっており、重複回答はそれほど多くない。

それぞれのスキームの具体的な内容は次の通りである。所属組織の独自支援チーム（以下「独自支援」）は、文字通り派遣側の自治体が独自にチームを組んで派遣しているスキームである。南三陸町との個別応援協定（以下「個別応援協定」）は、災害前に締結していた協定を根拠として南三陸町に支援を行ったスキームである。東三河広域協議会は、地方拠点法に基づき東三河 8 市町村（豊橋市、豊川市、蒲郡市、新城市、田原市、設楽町、東栄

町、豊根村)によって平成5年に設立された組織であり、平成27年6月に東三河広域連合が設立されたことにより廃止されている。全国市町村長会・知事会スキーム(以下「市町村長会・知事会」とは、①被災市町村が災害対応に必要な職員の派遣要請を都道府県に対して行い②それらが総務省公務員部によってとりまとめられ③総務省より全国市町村会・知事会に対して派遣要請が行われ④全国市町村長会・知事会から各市町村・都道府県に支援要請を行うものである。総務省によれば、このスキームにおいて平成23年11月30日まで被災地全体で57団体1314人の派遣が行われている。

関西広域連合による支援チーム(以下「関西広域連合」)は、「カウンターパート方式」として知られるように、岩手県への支援を大阪府・和歌山県が、宮城県への支援を兵庫県・鳥取県・徳島県が、福島県への支援を滋賀県・京都府が行う方式である。この枠組みに従って、宮城県内の市町村である南三陸町にも、兵庫県と徳島県、および県内市町村の職員が派遣されている。但しそれぞれの県内市町村がすべて関西広域連合として南三陸町の支援に入ったわけではなく、独自に支援に入っているケースもまれに存在している。

厚生労働省による派遣要請スキーム(以下「厚生労働省」)とは、被災地の保健衛生活動のために、被災県から厚生労働省に対して職員の派遣要請が行われ、それに基づいて保健師が派遣されたスキームである。保健衛生活動のための派遣であり、派遣されるのは多くは保健師である。全国水道協会による派遣スキーム(以下「全国水道協会」)は、水道事業者(多くは市町村)を正会員として構成される公益社団法人全国水道協会によって行われた被災地の応急給水活動を示している。また、本調査は市長部局を対象とした調査として企画されたため、消防職員の回答を期待していなかったが、多くの自治体から緊急消防援助隊員として派遣された消防職員についても回答を得た。このため、緊急消防援助隊のスキームで派遣された消防職員は派遣スキームを「上記以外」として回答しており、結果的に「その他」の回答者の6割を占めることになっている。

図5-9によれば、回答者の最も多い支援スキームは「独自支援」であり、所属団体の判断で支援を行ったというものである。「全国水道協会」および「厚生労働省」がそれに次いで多い。「関西広域連合」は77となっており、3番目に大きな支援スキームとなっている。なお、「市町村長会・知事会」は40と、調査対象時点では必ずしも多くない。「個別応援協定」は13にとどまっている。

さらに、現地での支援活動の指揮命令系統や活動調整についての質問を行った。ここでは、南三陸町やその他の組織と、支援業務の内容について調整を行った単位グループを、「支援チーム」と呼び、その支援チームについて尋ねた。

図5-10は、支援チームの構成人数である。最も多いのは6人~10人のグループであり、次いで5人以内のグループになっている。応援職員の7割程度は10人以下の比較的小規模のグループを単位として活動していたことになる。

なお、支援グループの構成についてみると、単独自治体で一つのチームを構成していたのは25.9%と全体の1/4ほどであり、最も多いのは、域内の都道府県職員や市町村職員で

一つのグループを構成していたケース（47.2%）である（図 5-11）。また、主に指示を受けた人について尋ねたところ、最も多いのは、南三陸町の職員という回答であり、全体の 52.5% を占めている（図 5-12）。

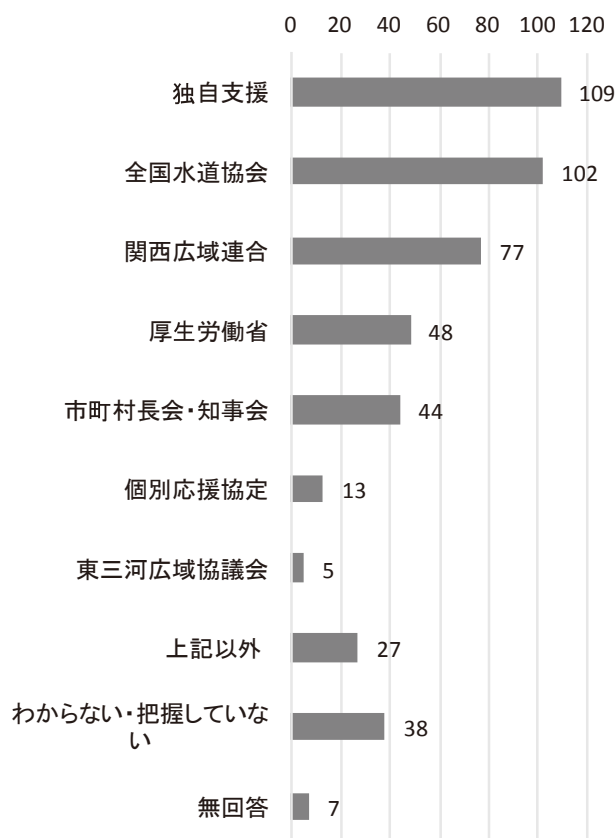


図 5-9 現地派遣のスキーム

回答者自身あるいは所属チームが、業務分担や手続きなどの調整をどこで行ったのかについて尋ねた質問（複数回答可）を集計したものが図 5-13 である。これによれば 232 件もの圧倒的多数が南三陸町災害対策本部であると回答している。さらに災害対策本部とは別に、南三陸町の個別の部課と直接調整したという回答が 147 件あり、他の回答に比較して突出している。他の応援自治体と調整を行ったという回答は 3 番目に多いが、それでも 72 件しかない。

現地で直接指示を受けた人数についても尋ねた。ICS（インシデント・コマンド・システム）などの危機管理組織論において理想とする一元的な指揮調整系統（unity of command）においては、指示を出す上司はただ一人でなければならない。これは何も特別なことではなく、古典的組織論においても同様であり、行政組織に限らず多くの組織では、業務上の指示は直属の上司のみになっているはずである。また、古典的組織論においては、一般的



な事務職員が指示を出せる人数は 5 人前後が適正だと考えられており，米国の災害対応の方法論を公式に定めた文書（NIMS: National Incident Management System）でも 5 人が最適で，3 人～7 人が許容範囲であると定められている(DHS, 2008).

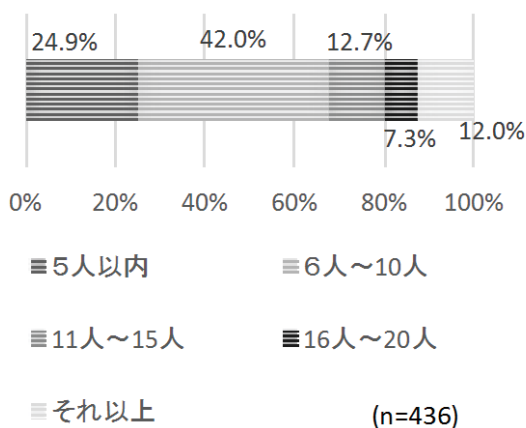


図 5-10 所属チームの人数

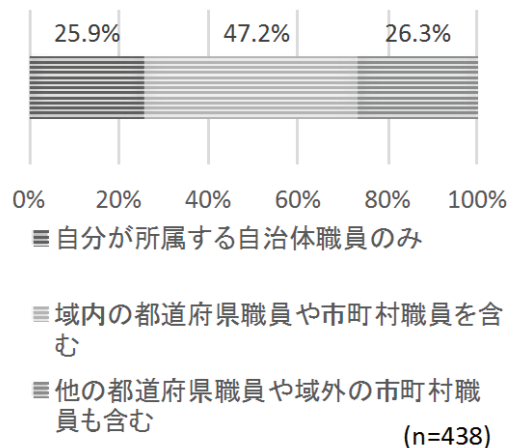


図 5-11 所属チームの構成

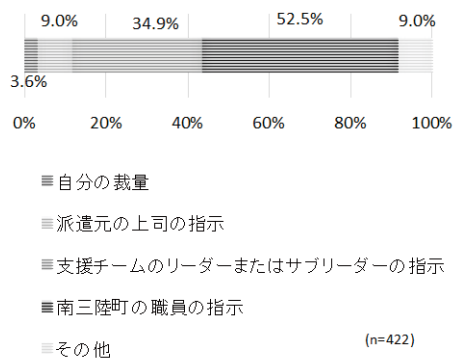


図 5-12 主に指示を受けた人

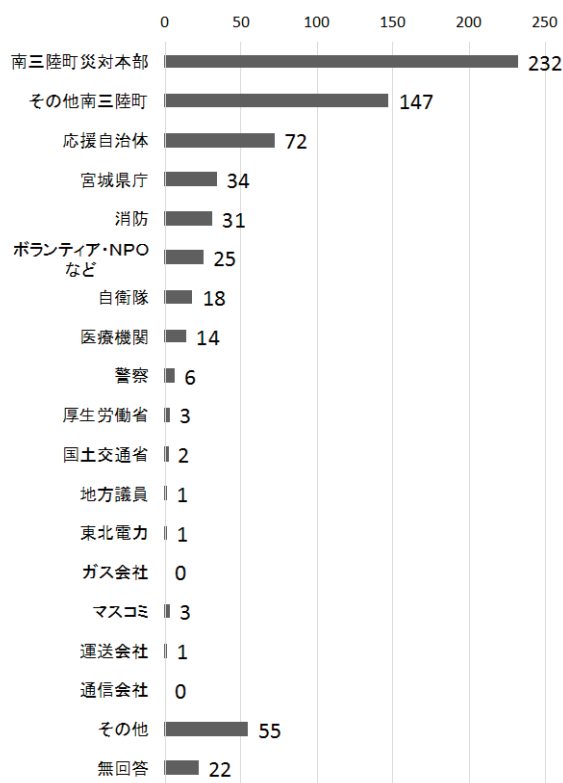


図 5-13 現地の応援業務について調整を行った相手

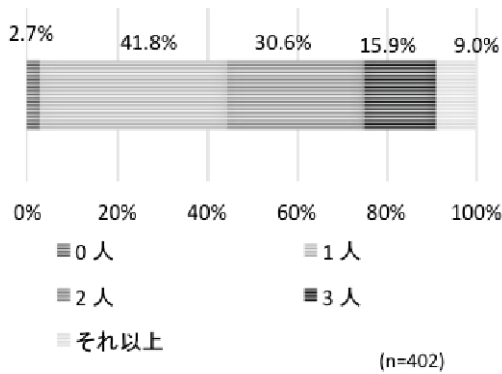


図 5-14 現地で直接的にあなたに指示を出す人の数

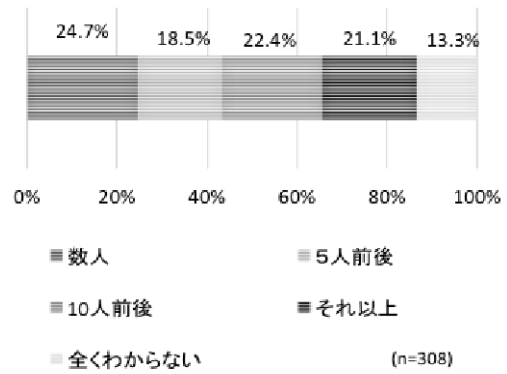


図 5-15 指示者が指示を出していた人数

しかしながら、南三陸町の支援に入った職員については必ずしもそうっていない。直接指示を受けた人数は1人という回答が41.8%を占め最も多いが、2人、3人、それ以上の回答の合計はそれを上回る55.5%に及ぶ(図5-14)。また、その指示者が回答者以外に何人ぐらいに指示を出していたのかについて尋ねたところ、「10人前後」が22.4%、「それ以上」が21.1%となっており、指揮調整権限が一部の職員に偏っていたことが伺える(図5-15)。

指揮調整権限の集中はなぜ起こるのだろうか。応援職員の半数以上が南三陸町の職員の指示で活動したと回答しており、他方で激甚な被害を受けた南三陸町では災害対応に従事できた職員も限られていることから、南三陸町の一部の職員について、指揮調整権限の集中が起こっていることは容易に想像できる。

この点について、図5-16に指示者別に見た指示を出していた人数を集計した。これによれば、指示を出していた人数が数人、および5人前後という回答は、支援チームのリーダーまたはサブリーダーを主たる指示者とするグループ、あるいは派遣元の上司を主たる指示者とするグループに比べて、南三陸町の職員を主たる指示者とするグループについては少なくなっている。とりわけ注目すべきなのは、「それ以上」とする回答が南三陸町の職員の指示を受けた回答者については25.1%に及んでいる点である。南三陸町の一部の職員に指揮命令権限が集中していたことが伺える。なお、指示者別にみた指示人数に差は無いという帰無仮説のもと $\chi^2$ 検定を行ったところ、有意水準5%では棄却できなかったものの、10%では棄却される。 $(\chi^2=35.875, df=24, p=.056)$

だが、主に南三陸町職員の指示に服していないグループについても、指揮調整権限の集中は起こっている。支援チームのリーダーまたはサブリーダー、および派遣元の上司を主たる指示者とするグループにおいても、「それ以上」の回答はそれぞれ10.0%、15.0%に及んでいる。指揮命令権限の集中は、受援側の負担の問題であると同時に、我が国の災害対応の構造的な問題であると捉えるべきであろう。

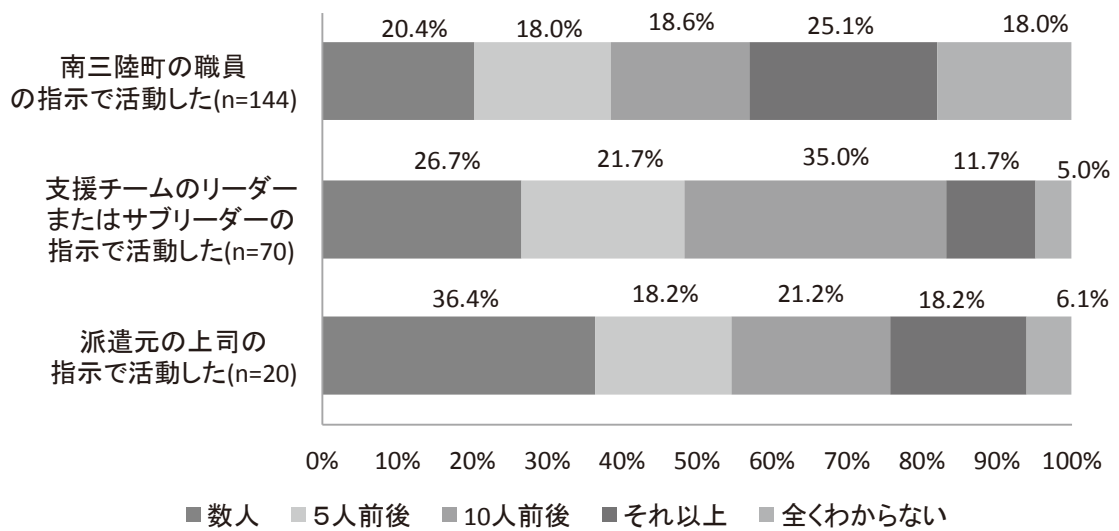


図 5-16 指示者別・指示を出していた人数

#### 3-1-4. 支援業務の環境

アンケートでは応援職員の業務環境について尋ねた。一日の移動時間も含めた活動時間についてみると、8時間未満は35.3%に過ぎず、全体の42.7%は10時間以上活動している(図 5-17)。宿泊場所についてみると、56.1%は宿泊施設で滞在している。しかしながら、33.2%は公共施設での宿泊となっており、野営・車中泊も6.6%存在する(図 5-18)。さらに、宿泊場所のライフラインの状況について尋ねたところ、温水の風呂・シャワーについては58.2%が、水道については54.2%が、電気については59.0%が十分利用可能であると回答している。但し、利用不可という回答も、温水風呂・シャワーについては31.2%が、水道については25.2%が、電気については18.5%に及んでおり、一部の職員についてはかなり過酷な環境下での応援活動であったことが伺える(図 5-19)。また、寝具については概ね宿泊施設を利用できなかった応援職員が毛布や寝袋を利用したことが伺える数字となっている(図 5-20)。食事については58.5%が現地調達となっている(図 5-21)。

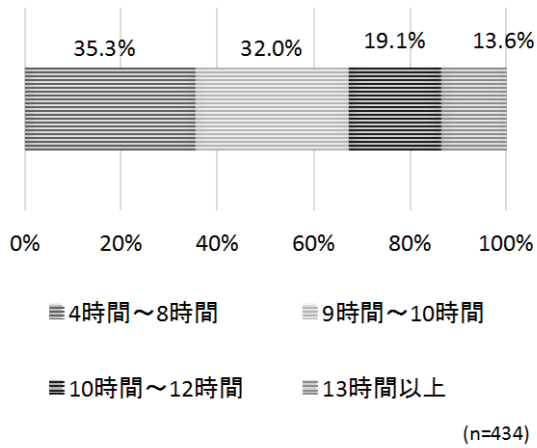


図5-17 一日の平均活動時間（移動時間を含む）

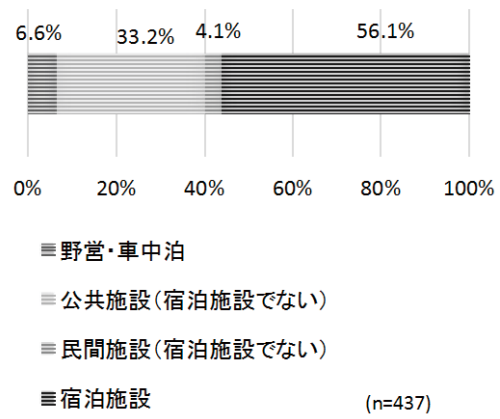


図5-18 宿泊場所について

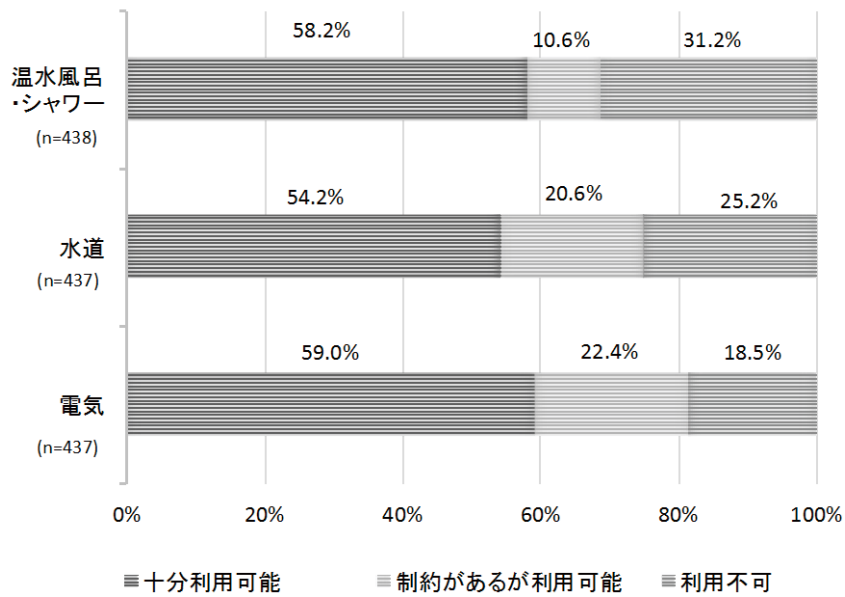


図5-19 宿泊場所のライフライン

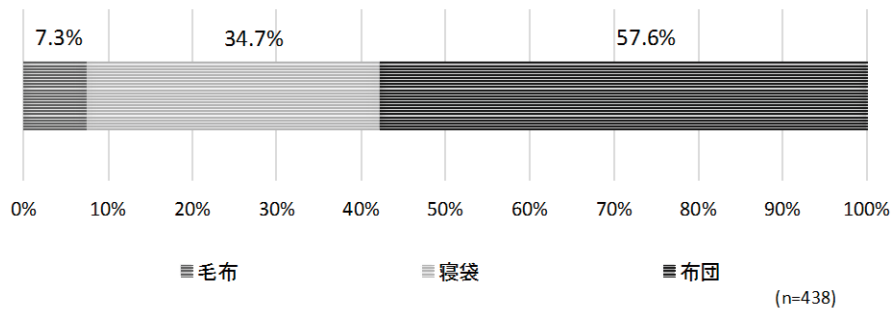


図 5-20 使用した寝具

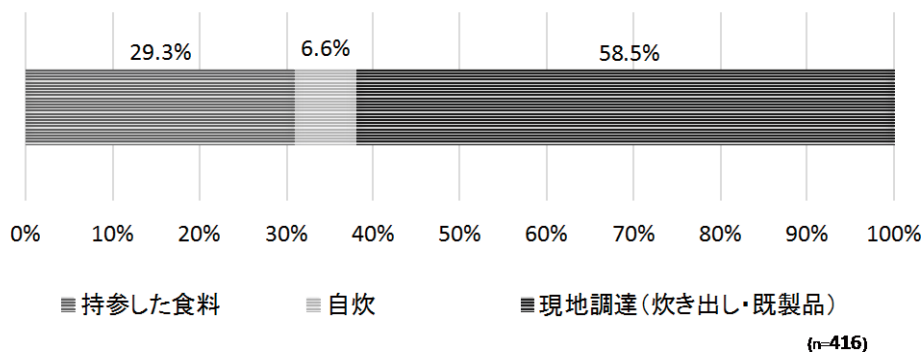


図 5-21 食事の調達方法

### 3-1-5. 支援業務の参照情報

活動にあたって、どのような情報を参考にしたかについて複数回答で質問したところ、図 5-22 のような回答を得た。最も多いのは「最初に入った部隊の作った資料」であり、全体の 66.5%が参照している。多くの自治体は、それぞれの支援業務を後発の自治体職員に引き継ぎながら活動していったことから、先に現地入りした職員の資料が参照されていることは予想どおりであった。

南三陸町災害対策本部資料を参照したという回答はその次に多いが、それでも全体の 36.9%にとどまっている。南三陸町での現状を把握する上ではもっとも重要な資料であると思われるが、このことは、災害対策本部の議論が、支援活動全体を調整する意味でそれほど大きな役割を果たしていないことを示唆している。この理由はいくつかの可能性が考えられる。

第一に、そもそも災害対策本部資料の入手が困難であったことである。筆者らが南三陸町で行ったヒアリングによれば、応援に入った自治体で、災害対策本部会議に参加していたのは、関西広域連合など一部に限られており、決して多数ではない。電子媒体での入手も当時の状況を考えれば容易ではないだろう。

第二に、現場の活動においては必ずしも災害対策本部の資料は役に立たないという可能性である。災害対策本部の資料は全体像を示すものであり、現場が必要としている情報はより細かいものであるからである。第三に、災害対策本部資料が、地名等を理解しない外部の支援者にとってはわかりにくく、参照しにくいという可能性である。しかしながら、この調査ではこうした理由のいずれか、あるいは全く他の理由であるのかは定かではない。

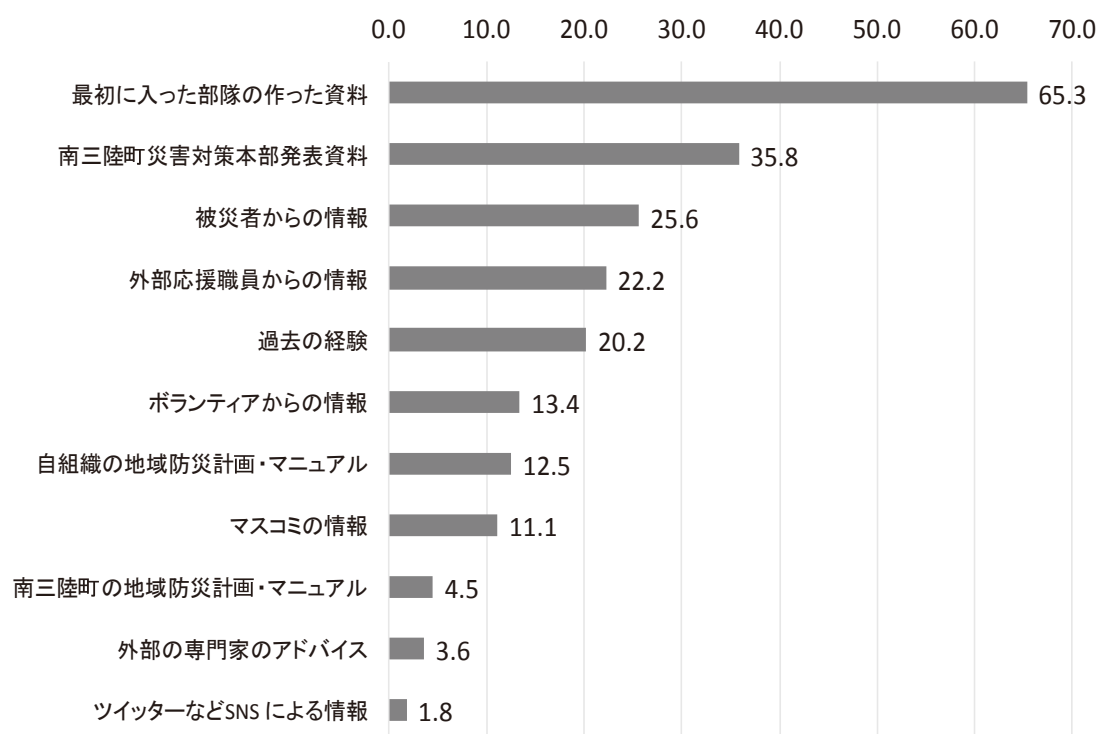


図 5-2 2 業務遂行上参考にした資料（複数回答）

### 3-1-6. 支援業務の評価

#### (1) 活動におけるストレスの評価

最後に、応援職員自身が、自らの活動をどう評価しているかについてみてみよう。まず、業務のストレスについて、22項目の設問に対し、「非常に当てはまる」から「全く当てはまらない」まで5段階で回答を得た。図 5-23 にその結果がまとめられている。

応援職員の最も多くがストレスを感じた内容は、「被災された方と接する際に気を遣った」ことであり、43.8%が「非常に当てはまる」と回答している。続いて「被災現場を見ることによる心的負担」「被災体験を聞くことによる心的負担」といった、災害現場に直面した事で感じる精神的なストレスが上位を占めている。応援職員のストレスマネジメントは大きな課題である。

また、これらの設問に続いて「地理がわからず困惑した」「被災の全体像が把握出来ず困惑した」という設問に対して非常に当てはまるもしくは当てはまるという回答は、それぞれ合わせて 51.7%、37.7%と、ストレスの内容としては上位に位置している。精神的なス

トレスとは異なり、これらは災害対応の方法を改善することで解消できる可能性が高い項目である。

これに対して、「就寝環境が過酷であった」「食事が過酷であった」「労働環境が過酷であった」などの設問に関しては、一定の職員が非常に当てはまるもしくは当てはまると回答しているものの、必ずしも多数ではない。すでにみたように、宿泊場所やライフラインが確保できた応援職員も多数存在したことが影響していると思われる。

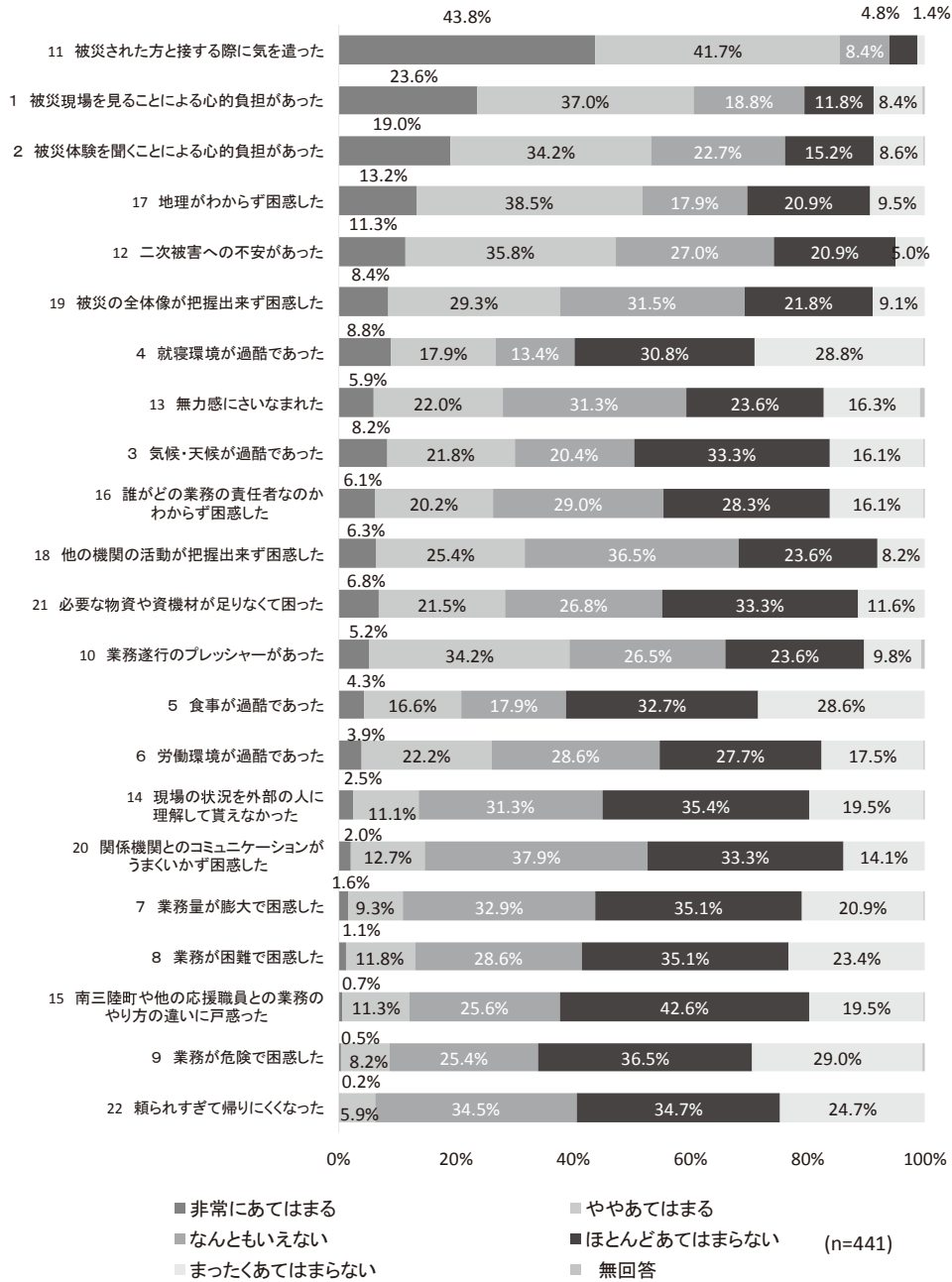


図 5-2 3 現地でのストレスの内容について

## (2) 活動の自己評価

さらに、自分自身の活動の評価についても同様に五段階評価で 20 の設問について回答を得た。その結果が図 5-24 に示されている。「自分自身が所属した派遣チームの現地での役割は明確であった」「自分自身の現地での役割は明確であった」といった回答に対しての肯定的な回答（「非常にそう思う」、および「そう思う」という回答の合計）はそれぞれ 78.7%、67.4%となっており、多くの応援職員は明確なミッションを抱えて派遣されたことがわかる。また、これに次いで「南三陸町の職員に感謝された」「南三陸町の住民に感謝された」といった質問にも肯定的回答が多く、自らの活動が現地の人々に感謝されているという感覚も多くが持っていることがわかる。だが、これに対して「南三陸町の期待に応えることができた」という質問については肯定的な回答は 30.1%に過ぎない。この一見した矛盾は、応援のほとんどが必ずしも南三陸町の要請に基づいたものではなく、そもそも何を期待されているのかが明確ではないことが大きな理由ではないかと想像される。

また「行政職員だからこそ可能な支援ができた」「自分が所属する自治体ならではの支援ができた」といった項目については、「非常にそう思う」および「そう思う」の合計はそれぞれ 33.6%、25.1%と低い値になっている。行政職員であるから、例えば守秘義務が発生する業務であるとか、行政職員としての職能を発揮できる業務に従事できれば応援の価値はより増したはずであるが、実際に従事した業務の中には、一般のボランティアによっても可能な業務も多かったものと思われる。また、「滞在時間は現地での活動に十分であった」「災害対応に関するノウハウの提供ができた」という問いに対しては、肯定的な回答よりも否定的な回答が上回っている。



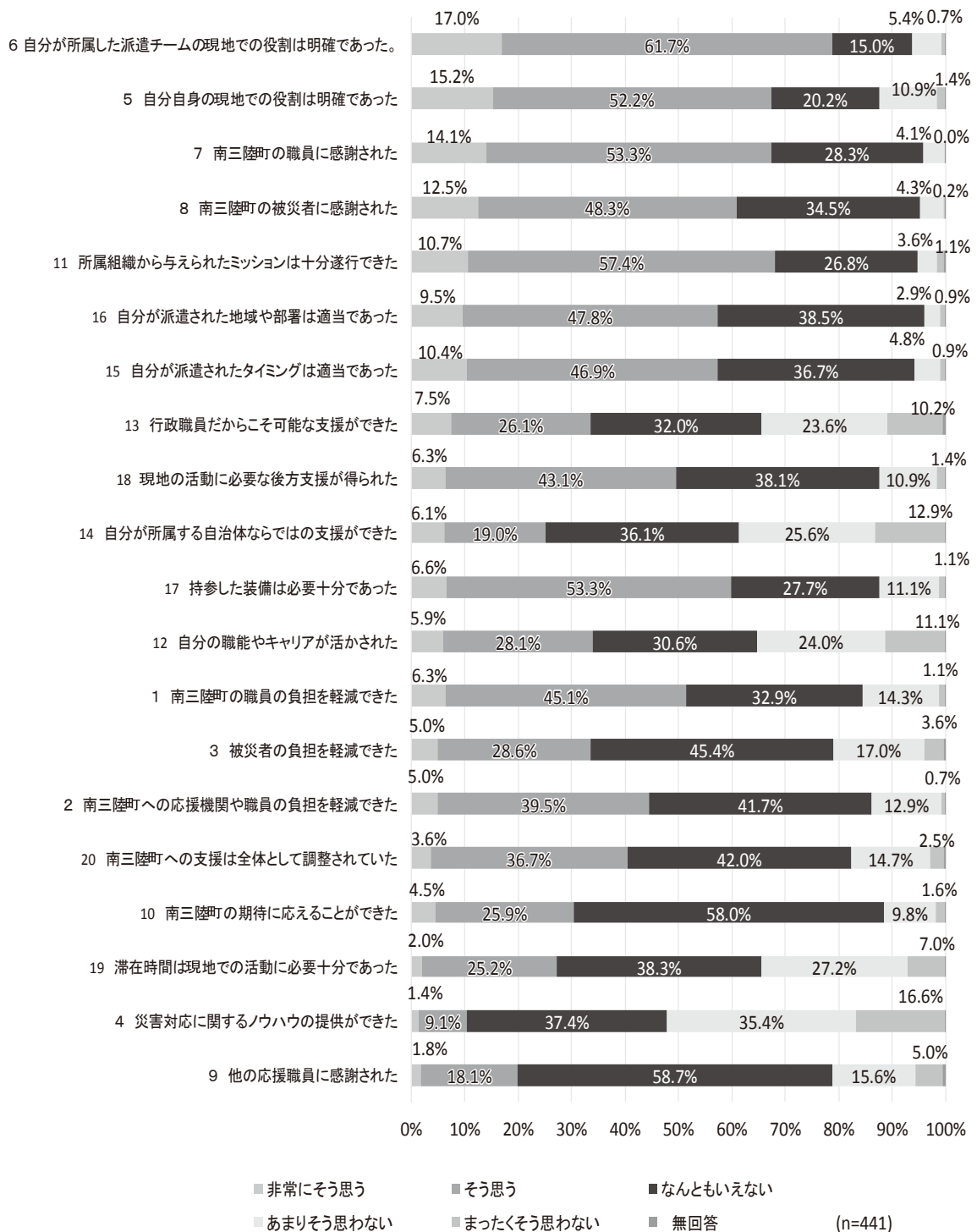


図 5-2 4 自分自身の業務の評価について

なお、以上の自己評価を規定する因子を因子分析により抽出した。バリマックス回転を用い、因子抽出法を用いた。3つ以上の質問項目に対して因子負荷が0.4以上の値を示すも

のを因子として採用し、いずれの因子に対しても因子負荷が 0.4 以上を示さない質問項目や、複数の因子に対して 0.4 以上の因子負荷を示す質問項目を除去し、単純構造を得るまで推計を繰り返した。その結果、以下に示す 7 つの因子が抽出された（表 5-3）。

第一に「業務の円滑性」である。業務のやりかたの違いに困惑したり、責任者がわからず困惑したり、地理がわからず困惑したり、他の機関の活動が把握出来ない、関係機関とのコミュニケーションがうまくいかないといった、災害対応業務を円滑に進めることが出来なかったという評価を規定する因子である。円滑性として評価するため、正負を逆転させている。

第二は、「業務の容易さ」である。労働環境が過酷であったり、業務が困難であったり、危険であったり、業務遂行のプレッシャーなどの評価を規定する因子である。これも容易さとして評価するために正負を逆転させている。

第三は、「災害対応貢献度」である。南三陸町の職員を軽減できた、応援機関や職員の負担を軽減できた、被災者の負担を軽減できた、南三陸町の期待に応えることができた、といった質問項目からなる。

第四は「環境の快適さ」である。気候・天候が過酷であった、就寝環境が過酷であった、食事が過酷であった、といった項目を規定している。これも「快適さ」を示すために正負を逆転させている。

第五は、「ミッション達成感」である。所属組織から与えられたミッションは十分達成できた、自分自身の現地での役割は明確であった、自分が所属した派遣チームの現地での役割は明確であった、といった項目を規定している。

第六は、「職能の有用感」である。自分の職能やキャリアが活かされた、行政職員だからこそ可能な支援ができた、自分が所属する自治体ならではの支援ができた、といった項目を構成する。

最後に、「被感謝感」である。南三陸町の職員や被災者、他の応援職員に感謝されたといった項目を規定する。但し、この因子については信頼性係数（クロンバックの  $\alpha$ ）が 0.61 と低いため、信頼性に乏しく、後の分析では採用しないものとする。

表 5-3 応援業務に関する自己評価の因子分析

	因子						
	業務の円滑性	業務の容易さ	災害対応貢献度	環境の快適さ	ミッション達成感	職能の有用感	被感謝感
気候・天候が過酷であった	0.088	0.244	-0.037	<i>0.512</i>	0.069	0.053	0.078
就労環境が過酷であった	-0.008	-0.101	0.009	<i>0.969</i>	0.005	-0.055	-0.013
食事が過酷であった	0.027	0.004	0.035	<i>0.754</i>	-0.083	0.017	0.014
労働環境が過酷であった	-0.045	<i>0.717</i>	-0.002	0.249	0.057	-0.08	0.022
業務量が膨大で困惑した	-0.016	<i>0.867</i>	-0.033	0.057	0.041	-0.035	-0.062
業務が困難で困惑した	-0.017	<i>0.829</i>	-0.005	-0.045	-0.102	0.046	-0.018
業務が危険で困惑した	0.045	<i>0.652</i>	0.082	-0.098	0.073	0.076	0.01
業務遂行のプレッシャーがあった	0.062	<i>0.528</i>	-0.07	-0.119	0.037	0.044	0.071
南三陸町や他の応援職員との業務のやり方の違いに戸惑った	<i>0.5</i>	0.11	-0.036	0.046	-0.163	-0.003	0.021
誰がどの業務の責任者なのかわからず困惑した	<i>0.508</i>	0.117	0.116	-0.015	-0.257	-0.054	0.004
地理がわからず困惑した	<i>0.434</i>	0.12	0.132	-0.046	0.066	0.038	-0.042
他の機関の活動が把握出来ず困惑した	<i>0.904</i>	-0.169	-0.059	0.096	0.106	0.086	-0.053
被災の全体像が把握出来ず困惑した	<i>0.801</i>	-0.024	-0.045	-0.054	0.065	0.012	0.072
関係機関とのコミュニケーションがうまくいかず困惑した	<i>0.659</i>	0.072	-0.01	0.031	0.016	-0.099	-0.043
南三陸町の職員の負担を軽減できた	-0.056	0.001	<i>0.906</i>	0.042	-0.062	0.008	-0.059
南三陸町への応援機関や職員の負担を軽減できた	-0.021	-0.045	<i>0.902</i>	0.047	-0.034	0.024	-0.08
被災者の負担を軽減できた	0.12	0.045	<i>0.599</i>	-0.117	0.034	-0.119	0.116
南三陸町の期待に応えることができた	-0.018	-0.044	<i>0.519</i>	0.049	0.169	0.063	0.148
所属組織から与えられたミッションは十分遂行できた	0.001	0.036	0.218	-0.007	<i>0.503</i>	0.087	0.012
自分自身の現地での役割は明確であった	-0.01	0.012	-0.008	0.032	<i>0.824</i>	0.065	-0.075
自分が所属した派遣チームの現地での役割は明確であった	0.034	0.048	-0.047	-0.062	<i>0.922</i>	-0.115	-0.005
南三陸町の職員に感謝された	-0.119	-0.084	-0.047	0.142	0.083	0.03	<i>0.666</i>
南三陸町の被災者に感謝された	0.054	0.027	0.077	-0.113	-0.025	-0.081	<i>0.763</i>
他の応援職員に感謝された	0.024	0.081	-0.018	0.036	-0.156	0.115	<i>0.443</i>
自分の職能やキャリアが活かされた	-0.047	0.128	-0.066	-0.032	0.007	<i>0.692</i>	0.019
行政職員だからこそ可能な支援ができた	0.05	-0.059	0.009	-0.008	-0.065	<i>0.819</i>	0.024
自分が所属する自治体ならではの支援ができた	0.005	0.011	0.031	0.008	0.036	<i>0.705</i>	-0.007
因子寄与率	19.197	15.510	6.287	5.350	3.747	3.006	2.731
累積寄与率	19.197	34.707	40.995	46.345	50.092	53.098	55.829
クロンバックの $\alpha$	0.790	0.850	0.811	0.799	0.809	0.790	0.617

因子抽出法: 主因子法

回転法: Kaiser の正規化を伴うプロマックス法

注: イタリックは逆転項目を示す

#### 4. 支援スキームによるクロス分析

ここでは、関西広域連合の支援の特徴を評価するために、支援スキーム毎のクロス集計を行う。なお、支援スキームのうち、東三河広域協議会による支援チームに該当するサンプルが 5 件と少なく、統計的にも意味のある結果が得られないため、以下の分析では除外している。

##### 4-1. 支援スキームと職員の属性

支援スキームによって、職員の属性はどの程度異なるのか。これについて明らかにした

のが表 5-4 である。都道府県職員の比率は、「全国水道協会」ならびに「上記以外」が低くなっている。これは、水道が市町村事業であること、また「上記以外」には緊急消防援助隊による派遣を多く含んでいることなどから当然の結果であると言えよう。その逆に「厚生労働省」は、都道府県保健所に所属する保健師を含むため、都道府県職員の派遣比率が 47.9%と高くなっている。また「関西広域連合」も関西の都道府県により構築されたスキームであり、都道府県職員の比率が 41.6%と高くなっている。

事務職員比率についてみると、「厚生労働省」と「上記以外」がそれぞれ 18.8%、29.6%と低い。これはそれぞれ保健師と消防職員などが多く含まれるためである。逆に、「関西広域連合」は突出して事務職比率が高く、81.8%となっている。

職位についてみると、課長補佐級以上の職位を持った職員の比率は、「個別応援協定」(25.0%)や「関西広域連合」(23.4%)においてやや高い傾向がみられる。平均年齢については「個別応援協定」(46.0 歳)と「厚生労働省」(46.8 歳)においてやや高い傾向がみられる。

所属部課での経験年数についてみると、「上記以外」(9.9 年)が突出して高く、「厚生労働省」(7.5 年)がそれに次いで長い。逆に「関西広域連合」は 3.4 年とかなり短くなっている。

最後に女性職員比率をみると、「厚生労働省」が 60.4%で突出して高く、「独自支援」が 13.9%とそれに次いでいる。「個別応援協定」や「関西広域連合」については女性職員が(回答者の中に)含まれていなかった。

災害対応経験についてみると、自組織での災害対応経験はおおよそどのスキームでも 2～3 割程度であるが、中でも「個別応援協定」(30.8%)と「関西広域連合」(31.2%)はやや大きい値を示している。応援経験は「厚生労働省」と「全国水道協会」が 33.3%、37.3%とやや高くなっているが、保健師の派遣や水道の復旧に関しての応援を制度的に実施していることから来るものと思われる。研修受講率についてはまちまちであるが「厚生労働省」が 62.5%として突出して高くなっている。

表 5-4 派遣スキーム別職員構成

	都道府県 職員比率	事務職比 率	課長補佐 級以上比 率	平均年齢	女性職員 比率	自組織で の災害対 応経験率	災害対応 支援経験 率	研修受講 率
独自支援(n=109)	33.9%	55.6%	15.6%	42.2	13.9%	20.4%	14.8%	36.1%
個別応援協定(n=13)	23.1%	46.2%	25.0%	46.0	0.0%	30.8%	0.0%	23.1%
市町村長会・知事会(n=44)	27.3%	52.3%	15.9%	41.7	9.1%	20.5%	13.6%	40.9%
関西広域連合(n=77)	41.6%	81.8%	23.4%	40.0	0.0%	31.2%	20.8%	22.1%
厚生労働省(n=48)	47.9%	18.8%	23.4%	46.8	60.4%	18.8%	33.3%	62.5%
全国水道協会(n=101)	2.9%	56.4%	11.9%	41.8	1.0%	26.5%	37.3%	26.5%
上記以外(n=27)	7.4%	29.6%	7.4%	42.4	3.7%	29.6%	14.8%	55.6%
わからない・把握していない(n=38)	42.1%	76.3%	13.2%	37.8	2.6%	7.9%	5.3%	15.8%
合計(n=434)	26.5%	56.9%	16.0%	41.6	9.9%	23.3%	21.2%	33.7%

これらから派遣スキーム毎の応援の性格をある程度類推することができる。一般的に、事務職の比率が下がり、所属部課での経験年数の平均が高いと、特定の技能を持ったベテラン職員を現地のニーズに応じて派遣しているものと考えられる。つまり、ライン部門の支援である。他方で、事務職比率が高く、所属部課での経験年数が短い（すなわち、人事異動のローテーション感覚が短い）職員を派遣しているのは、基本的にスタッフ部門の支援であるということである。これらの値を座標軸として、派遣スキーム毎にプロットしたのが図 5-25 である。このようにみると、「上記以外」や「厚生労働省」がライン部門の支援であることは疑いないが、「個別応援協定」や「独自支援」についても、かなりの程度ライン部門の支援が含まれていたことが予想される。「関西広域連合」の位置はかなり突出して、スタッフ部門の支援を多く行っていたことが予想される。

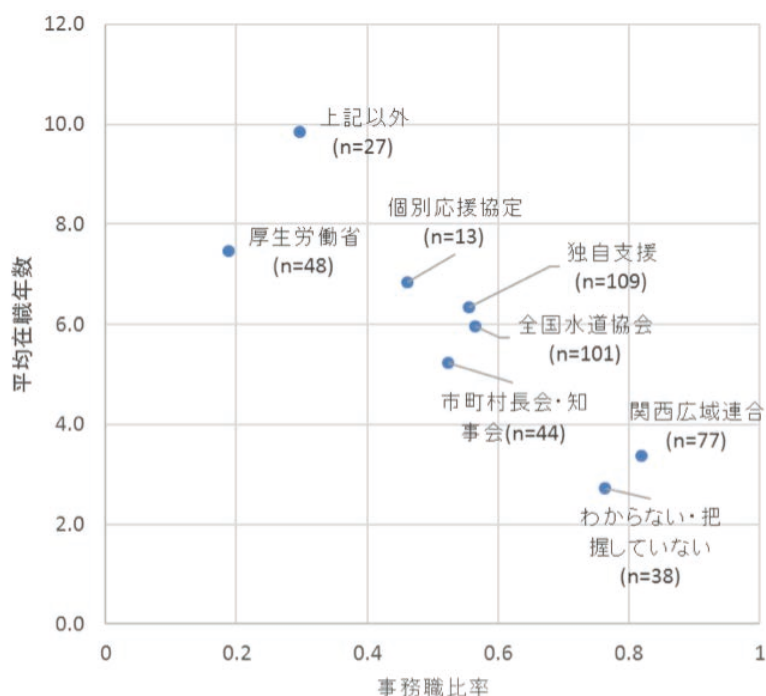


図 5-25 平均経験年数と事務職比率による派遣スキームの分類

派遣スキーム毎に職員が従事した業務の内訳を図 5-26 に示した。これにより、派遣スキームの実施業務の特徴が理解できる。

最も特徴的なのは、「厚生労働省」が保健衛生活動および心のケア活動がほとんどを占めているということ、「全国水道協会」が応急給水活動がほとんどであるということ、そして「上記以外」のスキームに緊急消防援助活動が多く含まれているという点である。

それ以外のスキームについては、広範な業務に職員が従事しており、一般的な傾向を見いだすことは容易ではないが、「関西広域連合」については、物資輸送・配布、支援調整業務、その他、避難所運営支援の 4 つに 9 割弱の職員が従事している。表には明記していな

いが、その他の中でもボランティアセンターの運営に関わっている職員が数名存在することなどは、関西広域連合が担った業務の特徴の一つと言えるだろう。なお、「独自支援」や「個別応援協定」の中には、応急給水活動や緊急消防援助隊活動も含まれていることに留意する必要がある。

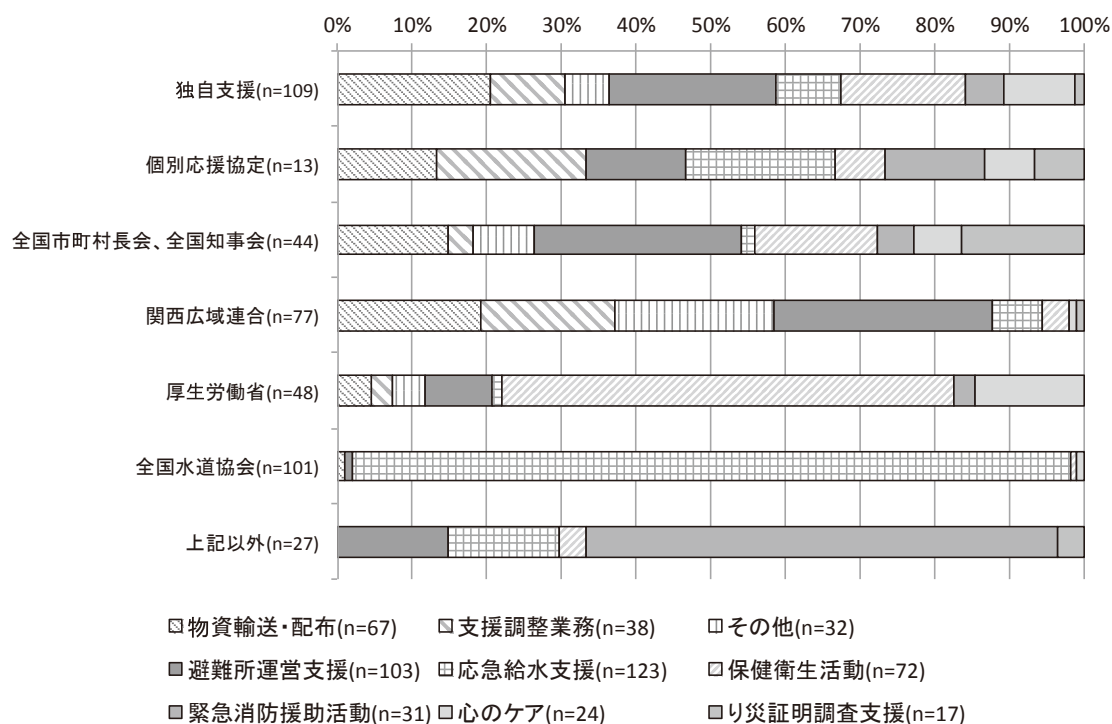


図 5-2 6 派遣スキーム別にみた業務

次に、派遣スキーム毎に、現地での業務の平均実施数、指示を受けた人数の平均、予定外業務を実施した職員の割合について表 5-5 に示す。業務実施数は、「全国水道協会」および「上記以外」において 1 に近く、しかも予定外業務比率も 14.7%、33.3%と低い。水道の復旧ならびに緊急消防援助隊については、当初からミッションが明確であり、その専門スタッフが派遣されていることを考えれば当然であろう。

予定外業務比率でいえば、「関西広域連合」がやや高い値を示している (76.6%)。関西広域連合の支援は、現地の状況に応じて業務内容を柔軟に変更していったことが伺える。なお指示を受けた人数は「個別応援協定」と「全国水道協会」がともに 1.67 人とやや低くなっており、指揮系統が集約されていることがわかる。逆に「市町村長会・知事会」については 2.86 と人数が多く、指揮系統が多重であることがわかる。

表 5-5 派遣スキーム別にみた、業務平均実施数、指示を受けた人数の平均、予定外業務実施者の割合

	平均従事業務数	平均指示を受けた人数	予定外業務比率
独自支援(n=109)	1.49	2.14	53.2%
応援協定(n=13)	1.42	1.67	61.5%
市町村長会・知事会(n=44)	1.47	2.86	45.2%
関西広域連合(n=77)	1.47	2.07	76.6%
厚生労働省(n=48)	1.52	2.07	59.6%
全国水道協会(n=101)	1.03	1.67	14.7%
上記以外(n=27)	1.00	1.96	33.3%
わからない・把握していない(n=38)	1.29	1.87	52.8%
合計(n=434)	1.32	2.07	46.7%

そこで、主に指揮を受けた人について派遣スキーム毎にみたのが図 5-27 である。これを見ると、「個別応援協定」と「全国水道協会」において南三陸町の職員の指示で活動したと回答した割合が、それぞれ 70.8%、53.8%とやや高くなっている。この二つのスキームにおいて、指示を受けた平均人数が低く、指揮系統が集約されていることは先にみた通りだが、その理由はかなりの程度現地の職員の指示に集約されていたからであろう

他方で、指示を受けた人数が 2.86 と最も高い「市町村長会・知事会」についてみると、派遣元の上司の指示の割合が 13.6%、支援チームのリーダーまたはサブリーダーが 34.1%とやや高く、南三陸町職員の指示は 43.2%とやや低い。これは推測の域を超えないが、全国市町村長会、全国知事会によって派遣された職員は、現地で南三陸町の職員の指示を受けたくとも受けられない、あるいは不十分な指示しか得られなかった職員が多く、結果として支援チームのリーダーや所属組織の上司の指示を仰がざるを得なかったのではないだろうか。南三陸町の職員の指示で動いたという職員の割合が低いという意味では、「独自支援」についてもそうである(37.1%)。しかしながら、「独自支援」は、そもそも南三陸町の指示を期待していない分だけ、指揮系統が多重化することもなかったのかもしれない。

ところで、大西(2015)が指摘するように、関西広域連合のカウンターパート方式の支援は、従来被災自治体が負っていた応援体制の調整業務を、支援側で実施することで、被災自治体の負担の軽減につながることを期待された。もしそうだとすれば、主に支援チームのリーダーやサブリーダーに指揮調整系統が集約されているはずである。しかしながら、表 5-5 によれば、指示を受けた人数は全体平均とほぼ同じで 2 人を超えているし、44.2%が南三陸町職員の指示で動いていると回答しているところを見ると、関西広域連合がそれほど支援調整機能を果たしているとは言えないようにみえる。この点は、最後に改めて検証してみたい。

なお、「関西広域連合」の特徴を指摘すれば、自分の裁量で動いたと回答した職員の比率が 6.5%と高いのが特徴の一つである。また、表には示していないが、その他の指示者の中に、ボランティアという回答が 6 名(7.7%)含まれていることはもう一つの特徴と言えるだろう。

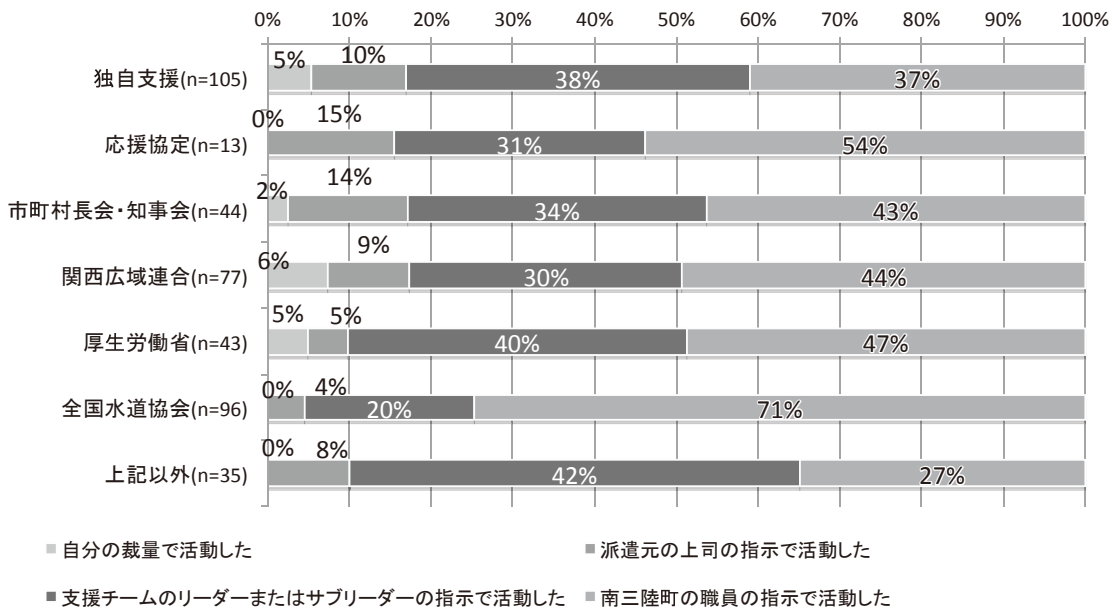


図 5-2 7 スキーム別・主に指示を受けた人

次に、現地で調整を行った組織について、派遣スキーム毎にみたものが図 5-28 である。予想通り、どのスキームにおいても、最も多いのは南三陸町災害対策本部であり、次いで南三陸町のその他の部課となっている。ここで特徴的なのは、「関西広域連合」は災害対策本部との調整比率が他と比べて高く、逆に南三陸町のその他の部課との調整比率は低い点を指摘できる。先にみたように、関西広域連合による支援が、主にスタッフ支援であったことからすれば、災害対策本部との調整が多くなることは、ある意味当然なのかもしれない。とはいえ、スタッフ支援であれば、個別部局と折衝する機会も多くなることが予想される。しかし、必ずしもそうになっていない。関西広域連合へのヒアリングでは、派遣初期から災害対策本部にオブザーバーとして常時出席しており、またそうしているのは関西広域連合だけであったという証言もあった。関西広域連合の災害対策本部重視の傾向がこうした数字に表れているものと解釈できよう。

また、「関西広域連合」では、ボランティアと調整したという回答も多い。業務遂行上、主に参照した資料についてまとめたのが図 5-29 であるが、「関西広域連合」は逆に災害対策本部資料を参照したという回答が最も少なく、むしろ被災者からの情報や、ボランティアからの情報、マスコミの情報などを参照している点の特徴的である。本部会議に常駐していることで、災害対策本部の情報はリアルタイムに入手可能であったことがこうした傾向の背景にあったものと考えられる。



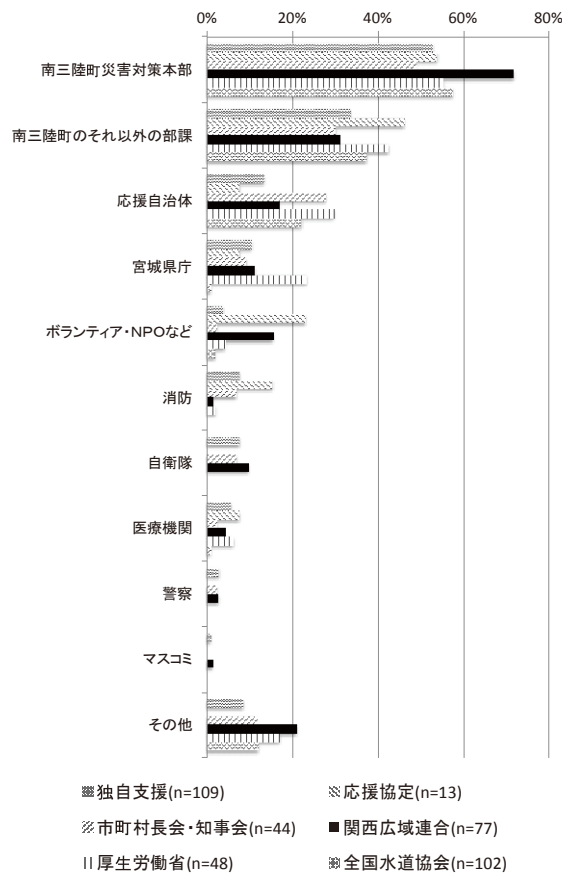


図5-28 スキーム別・現地で調整を行った組織（複数回答）

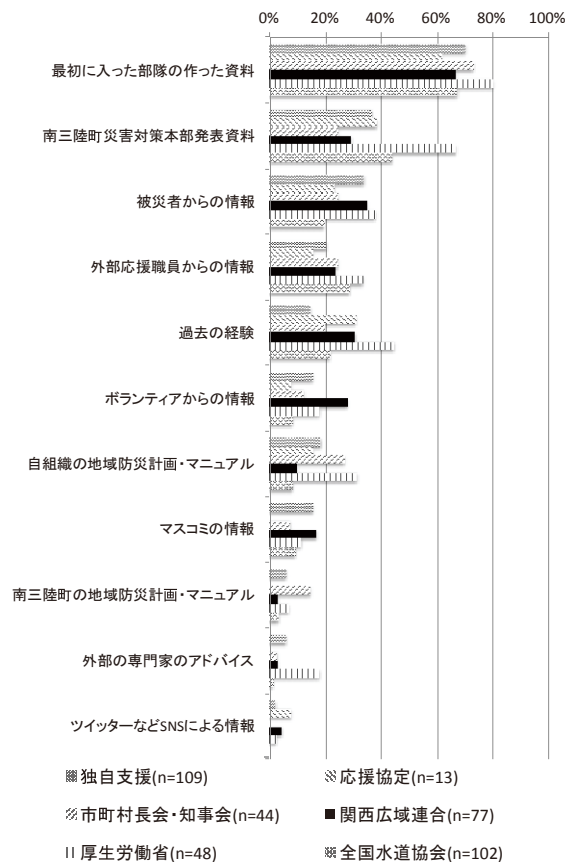


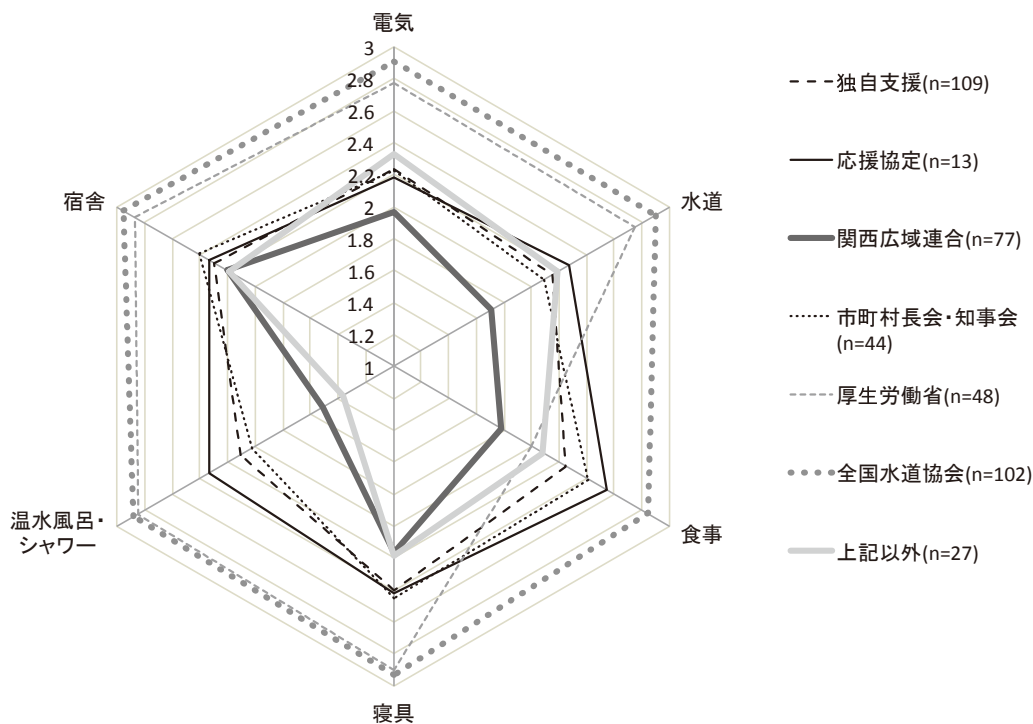
図5-29 スキーム別・業務遂行上参照した資料（複数回答）

スキーム別にみた活動環境の差について比較した結果が図5-30である。ここでは、質問項目を1が最も厳しいものとし、3を最も恵まれたものとするように、各質問を変換している。具体的には、電気、水道については当初の回答を逆転させ、1を利用不可、3を十分利用可能とした。食事については当初の質問通り、1を持参した、2を自炊、3を現地調達とした。寝具については、1を毛布、2を寝袋、3を布団としてある。温水風呂、シャワーについては、1を利用不可、3を毎日利用可能としている。宿舎については、1は野営・車中泊、2は民間施設・公共施設での宿泊、3は宿泊施設での宿泊としている。

これによると、「全国水道協会」については、比較的快適な活動環境の確保が可能であったことがわかる。「厚生労働省」については、食事の環境以外はほぼ全国水道協会に匹敵する。これら以外のスキームでは、「個別応援協定」がや水道、食事、寝具、温水風呂・シャワーなどの項目でやや高い値を示している。

これに対して最も活動環境について厳しかったのは「関西広域連合」であることがわかる。温水風呂・シャワーの利用機会は低く、電気、水道のライフラインも制約され、食事

も持参したものであった。「関西広域連合」に男性比率が高かったのも、こうした過酷な環境を前提としての派遣であったからかもしれない。



数値は1~3の回答の平均値。値が小さいほど制約が大きいことを示す。

図5-30 派遣スキーム別活動環境

こうした活動環境の差は、ほとんどの場合被災地からどれくらい離れた環境で宿泊していたかによって説明できる。表5-6は、現地での一日の活動時間と、そのうち移動時間の平均をスキーム毎に比較したものである。これをみると、「関西広域連合」は1.17時間と他のスキームに比較して短く、それゆえに震災の影響がかなりあった地域に宿泊していたことが想像できる。他方で、「厚生労働省」については2.3時間、「全国水道協会」については3.25時間も移動にかかっていることをみれば、震災の影響を受けておらず、ライフラインが機能した地域に宿泊していたことが伺える。

表 5-6 現地での1日の平均活動時間と、移動時間の平均

	現地での1日の平均活動時間	うち移動時間
独自支援(n=109)	10.5324	1.6305
応援協定(n=13)	8.7692	1.4583
市町村長会・知事会(n=44)	11.1047	2.0147
関西広域連合(n=77)	10.074	1.1703
厚生労働省(n=48)	10.4167	2.3125
全国水道協会(n=102)	8.75	3.2593
上記以外(n=27)	10.0787	1.6538

最後に、現地に派遣された職員による活動の自己評価について、表 5-3 に示した因子毎の得点について派遣スキーム毎に平均値をとって比較したものが図 5-31 である。

業務の円滑性については緊急消防援助隊を含む「上記以外」と「全国水道協会」が比較的高い値を示している。この両者は、専門職らによる支援であり、それぞれの業務のやり方がある程度共通化されていることから、比較的円滑な業務遂行が可能であったように思われる。他方で、同じ専門職であっても、「厚生労働省」において必ずしも業務の円滑性が高いわけではない。そこで改めて表 5-5 を参照すると、「上記以外」と「全国水道協会」の平均業務従事数はほぼ 1 に近い値であったのに対して、「厚生労働省」については 1.52 と、平均よりも高い数字になっている。さらに「厚生労働省」については予定外業務の発生率 58.6% も高い。すなわち、専門職であっても、直接被災者と接する機会の多い仕事だけに、現地の様々な支援ニーズにアドホックに対応せざるを得なかった状況があり、そのことが円滑な業務運営を妨げていた可能性が指摘できる。

業務の容易さについては、「個別応援協定」が最も高く評価している。逆に「厚生労働省」は、前述のような状況を反映してか、やはり厳しい評価になっている。

災害対応貢献度は、同じく「個別応援協定」と「独自支援」が高い評価を示しており、「全国水道協会」の値が低い。災害対応貢献度を構成する質問項目が、職員や応援職員の災害対応負担を軽減できたかどうかといったものであり、応急給水という業務が必ずしもそうした感覚を持ちにくいことに起因するものと思われる。

環境の容易さは、図 5-30 の活動環境を反映して、「全国水道協会」と「厚生労働省」の評価は高い。但し、「個別応援協定」も評価が高くなっている。応援協定であるから、南三陸町による便宜があった可能性もあり、その事に対する感謝があるのかもしれない。「関西広域連合」は、実態を反映してか、環境の容易さの評価は著しく低くなっている。

ミッション達成感については、「独自支援」と、「個別応援協定」が高くなっている。これ

はおそらく、業務の内容よりも、そもそもの支援の段階でこういったミッションが職員に与えられていたかによるように思われる。「個別応援協定」は、南三陸町からの支援要請に基づくものであるから、ニーズも明確であったであろうし、任務も明確に定義されていた可能性が高い。だが、「関西広域連合」についてミッション達成感が下がるのは、スタッフ支援であるため、ラインの支援に比べるとミッションを明確に定義しにくいことに起因しているのかもしれない。逆に「全国水道協会」や「上記以外」が低い値なのは、ミッションは明確でも現地の業務の困難さゆえに達成感が乏しかったのではないかと推測できる。最後に職能の有能感である。これについては「関西広域連合」が最も高い評価をしている。恐らくは、阪神・淡路大震災の教訓を伝えるという、阪神・淡路大震災の被災自治体として、他の自治体との差別化が行われた可能性が高い。「独自支援」や「個別応援協定」による支援は、その点、自分たちの自治体ならではの感覚は持ちにくかったのではないかとと思われる。「上記以外」や「厚生労働省」「全国水道協会」の支援はオールジャパンとしての支援になるので、ますます所属自治体ならではの感覚は少なかったであろう。

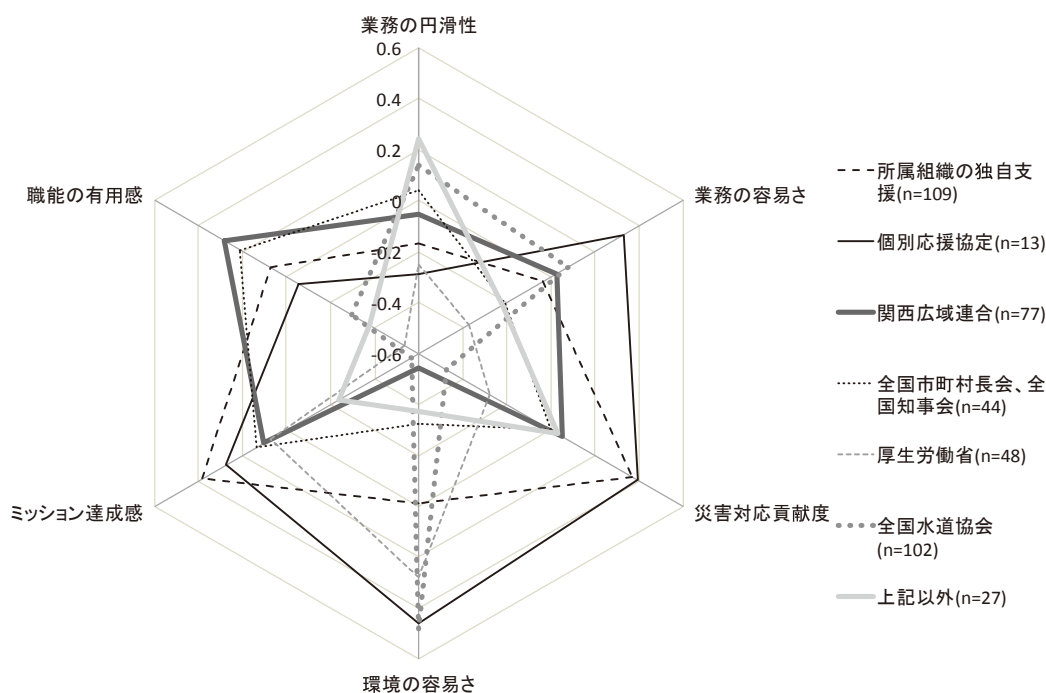


図 5-3 1 スキーム毎の活動自己評価の比較

#### 4-2. 関西広域連合による派遣と指揮調整系統

関西広域連合の支援については、他の派遣スキームに比べていくつかの特徴がみられたが、本研究において最も期待されたものの一つである、指揮調整系統の集約という点において、他の派遣スキームに比べて特に特徴はみられなかった。

この原因について明らかにするために、改めて、現地で直接的に指示を受けた人数と、

主に南三陸町職員の指示で動いたという回答率を、所属組織別にクロス集計して比較したのが表 5-7 である。これを見ると、「関西広域連合」は、都道府県職員については直接的な指示を出す人の平均が 1.43 となっており、市町村職員の 2.52 と大きな差が生じていることがわかる。また、主に南三陸町職員の指示で動いたと回答した職員の率も、都道府県職員は 12.1%であるのに対して、市町村職員は 68.2%である。

「関西広域連合」以外のスキームではどうであろうか。都道府県職員に対して指示を出す人の平均は 2.0 であり、関西広域連合の平均を大きく上回る。南三陸町職員の指示で動いた職員の率も 32.1%と高い。ここから、関西広域連合による派遣スキームが、都道府県職員について、指揮調整システムの集約化に貢献したということは、ある程度可能であろう。だが、市町村職員については逆に指揮調整システムの多重化を示しているというのは、果たしてどうしてなのだろうか。

あらためて、応援職員が平均で約 2 名の指示を受けているということの意味を考えてみよう。それは多くの職員が、所属組織の指揮システムと、現場の指揮システムの二重の指示システムの中で活動したことを示唆している。ところが、関西広域連合による支援は、一元的な支援を行おうとすればするほど、関西広域連合による支援チームとしての指揮システムが確立される必要がある。

このことは、関西広域連合の幹事県であり、派遣者の多数を占める兵庫県職員にとってほとんど影響はない。所属組織の指揮システムがそのまま関西広域連合の指揮システムになるだけであり、県の幹部職員が南三陸町の災害対策本部と調整しさえすれば、あとは既存の指揮システムで活動すれば良いことになる。だが、市町村職員にとっては、関西広域連合の指揮システムは、前述の二つの指揮システムとは別に新たな指揮システムが追加されたことになる。

実際には、関西広域連合による指示システムはそれほど強力なものではなく、市町村職員らを強く拘束するものではなかったようである。それは、主に南三陸町の職員の指示で動いた職員が 7 割近いということからも推測できる。関西広域連合参加の市町村職員は、関西広域連合の枠組みを利用しながらも、基本的にはそれぞれの独自の支援方針で活動した部分が大きかったのではないだろうか。大西（2015）が指摘したように、市町村は都道府県や国とは独立した対等の立場であるから、これらに関西広域連合の名の下で一元的な指揮下に置くと言うことは制度上困難であり、関西広域連合の支援の限界の一つであるといえよう。

表 5-7 関西広域連合派遣の職員の所属組織別に見た指揮調整系統

	所属組織	度数	直接的な指示を出す人の平均	主に南三陸町職員の指示で動いた率
関西広域連合	都道府県	30	1.43	12.1%
	市町村	42	2.52	68.2%
	合計	72	2.07	44.2%
それ以外	都道府県	80	2	32.1%
	市町村	226	1.91	53.4%
	特別区	11	6.18	84.6%
	その他	7	1.71	57.1%
	合計	324	2.07	49.6%

## 5. まとめ

以上、南三陸町を事例として、初動期における行政職員の被災自治体支援の実態を定量的に明らかにしてきた。その結果、いくつかの傾向が明らかになった。以下、主要なものについて改めて列挙する。

1. 初動期に南三陸町の支援に入った職員のうち、決裁権限を持つと思われる管理職の職員は13名に過ぎず、全体の7割は係員・主任・係長・主査が占めていた。このため、支援方針について、現地で独自に判断して活動できる職員は非常に限られていた。また、災害対応経験や支援経験のある職員もそれぞれ2割強しかおらず、研修ですらも3割強しか受講しておらず、災害対応について十分な知識と経験があるわけではなかった。また、約半数の職員が4日以内、約9割が10日以内の派遣となっており、派遣期間が短期の職員が多数であった。
2. 現地での活動は、応急給水、避難所運営、保健衛生業務、物資輸送などに多くの職員が従事した。このうち、避難所運営、保健衛生活動、物資輸送に従事した職員の6割以上は、現地で予定外の業務が発生し、複数の業務に従事せざるをえなくなった。
3. 現地への支援のスキームとしては、所属組織の独自支援チームによるもの、全国水道協会からの要請によるもの、厚生労働省からの要請によるもの、関西広域連合としての支援チームによるもの、全国市町村長会・全国知事会の要請によるものなどが上位を占めた。南三陸町との直接の協定に基づいて支援に入った職員はごく少数にとどまった。
4. 約7割の職員は、10人以下の比較的小規模なチームを構成し、現地での活動や様々な

組織との調整に従事していた。小規模なチームが多数現場に存在することは、現地における調整をより複雑かつ困難にしたことが想像される。

5. 指示を受けた人の平均数は約 2 名である。これは派遣チームのリーダーあるいは所属組織からといった、平時の指示系統に加え、現地における南三陸町職員などからの指示系統が二重に存在したことを示唆している。
6. 実際には 6 割弱の職員が、主に南三陸町職員の指示で活動している。また、南三陸町の職員が指示している職員の数は、支援チームのリーダーが指示している職員の数よりも多いことが示唆されており、南三陸町職員の負担を増大させたとみられる。
7. 現地の活動において、災害対策本部の資料を参照したという職員は 36%ほどに過ぎなかった。このことは、災害対策本部の議論が、応援職員全体の調整にそれほど寄与していないことを推測させる。
8. 応援職員の多くが抱えたストレスは、被災された方と接するときや、被災現場や体験を見聞きするといった、災害現場に直面することによる心的ストレスにあった。他方で、地理がわからない、被災の全体像がわからないといった災害対応の方法に起因するストレスも比較的上位にあり、これらは災害対応の方法によって改善できる可能性が高い。
9. 多くの職員は、現地派遣にあたって明確なミッションを抱えてはいたが、必ずしも現地の期待に応えられたとは感じていない。また、行政職員ならではの支援が出来たか、自分が所属する自治体ならではの支援ができたかという問いについても、そう感じている職員は 3 割前後にとどまっている。

次に、スキーム別にみた支援の特徴について以下に列挙する。

1. 専門的職能を有し、国の機関が主導して、特定の目的のために全国規模で応援を実施するスキーム（「その他」による緊急消防援助隊、「厚生労働省」の保健師派遣「全国水道協会」による応急給水支援）と、個別自治体の独自判断で支援を行うスキーム（「独自支援」「個別応援協定」「市町村長会・知事会」「関西広域連合」）の二つに分けることができる。前者は、職員の所属部課での経験年数が長く、事務職比率が低い。後者は逆に、所属部課での経験が短く、事務職比率が高い。とりわけ、関西広域連合については後者の傾向が強い。
2. 「関西広域連合」は、南三陸町災害対策本部との調整機会が多く、それ以外の部署と個別調整を行う機会が他のスキームに比べて少ない。このことは、関西広域連合の支援が災害対策本部の調整機能を重視していたことを示唆している。
3. 「市町村長会・知事会」については、指示を受けた人数の平均値が 2.86 と最も高く、最も指示を受けた人として、南三陸町の職員を回答した割合が他に比べて低く、代わりに支援チームリーダーの指示を得た割合が高い。南三陸町の職員から十分な指示が

得られず、支援チームとして独自に活動せざるを得なかった可能性がある。

4. 「個別応援協定」や「全国水道協会」は指示を受けた人数が1.67と低いが、南三陸町の職員の指示を受けた割合が高いため、南三陸町の職員の指揮下に指揮系統が集約化されていたと考えられる。
5. 「関西広域連合」については、カウンターパート方式の支援により、被災自治体の調整負担を軽減することが期待されたが、指揮系統の集約効果はそれほどなく、南三陸町職員の指示を受けた職員の割合もほぼ平均的であることから、必ずしも被災自治体の調整負担の軽減化に役立っているとはいえない。
6. 「全国水道協会」「厚生労働省」はインフラや食事、宿泊環境において充実していたものの、その分活動場所への移動時間が多くかかっている。「関西広域連合」は、移動時間が最も短い分、こうした環境はそれほど整っていなかった。
7. スキーム別にみた活動の自己評価は評価因子毎に傾向が異なる。業務の円滑性については専門職らの支援スキームで高い評価を示すが、必ずしもミッションの達成感は高くない。
8. 「関西広域連合」は、職能の有能感因子について高い得点を示していることが特徴である。阪神・淡路大震災の被災自治体である兵庫県や県内市町村を多く含んでいることから、所属自治体独自の支援を行っているという意識が高かったものと思われる。
9. 関西広域連合の支援調整機能は、都道府県職員においては、指揮系統を支援チームの指揮下に一元化させているという意味で効果がみられるものの、市町村職員については必ずしも支援チームの指揮下になく、支援チームの指揮系統は、むしろ指揮系統の多重化をもたらしている。

以上の結果を踏まえて、災害時の行政職員の支援のあり方について私見を述べたい。実際に現場に入った行政職員らの活動実態は、被災自治体にとっては貴重な存在であるとはいえ、他方で現地の調整負担を増大させており、そのことが支援全体のパフォーマンスを下げている可能性が指摘できる。

東日本大震災では、関西広域連合や全国知事会・市町村長会などの支援調整スキームが活躍したと言われているが、いずれも、現地のこうした負担を大幅に軽減できるほどの強力な調整力を有しているわけではない。ここで取り上げた支援スキームのうち、支援組織に法的な指揮調整権限を与えているのは、緊急消防援助隊のみである。それ以外のスキームについては、いずれの主体も他の主体に対する指揮調整権限は存在しない。このため、応援自治体間の調整や具体的な活動の指揮を被災自治体が担わざるを得ない状況になっているのである。

この問題を解決するためには、二つの戦略が必要である。一つは長期的な戦略として、緊急消防援助隊を一つのモデルとして、一定の指揮調整系統を支援側に確立できるような法制度を整備すること、また全体として統制の取れた活動が行えるように、標準的な災害



対応の方法論を確立し、研修を通じて全国に普及させていくことである。しかしながら、標準的な災害対応の方法論については内閣府ですでに検討されているとはいえ、法整備の必要性や、研修を通じた普及には、相当の時間が必要であろう。とりわけ、市町村職員への指示権限を都道府県職員に与えるような制度は地方自治の趣旨に反するため、慎重な制度設計が必要となる。

そこで、短期的な戦略としては、ボランティアの支援を一つのモデルとすることである。ボランティアセンターに倣い、行政の支援調整センターを災害時に設立し、すべての被災地支援自治体や職員がそのセンターを通じて支援を調整するモデルである。支援調整を専門的に担う人材は、いわばボランティアセンターにおけるコーディネーターの位置づけである。そうした能力を持った職員を育成し、全国市町村会や知事会などで、被災地支援のガイドラインを策定するといったソフトな方策が、短期的には実現可能性が高いように思われる。

#### <謝辞>

本研究は南三陸町の協力を得て実施された。また調査に協力頂いたすべての団体、職員の皆様に心より感謝を申し上げる。もちろん、本稿に含まれる誤りはすべて筆者らの責に帰するものである。

#### <参考文献>

- 大西裕 (2015) 「東日本大震災における関西広域連合の支援について」『消防科学と情報』120, 10-13.
- 河本尋子・重川希志依・田中聡(2013) 「ヒアリング調査による災害応援・受援業務に関する考察: 東日本大震災の事例」『地域安全学会論文集』19, 29-37.
- 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.
- 阪本真由美(2014) 「復旧・復興業務に対する都道府県間の人的支援調整に関する研究: 東日本大震災の事例を中心に」『地域安全学会論文集』22, 245-252.
- 本莊雄一・立木茂雄(2012) 「大規模広域災害時における自治体間協力に関する考察: 東日本大震災時における神戸市職員派遣の事例から」『地域安全学会論文集』16, 411-419.
- 山口裕敏, 土居千紘, & 谷口守. (2013). 災害時自治体間援助の全国的実態とその特徴: 東日本大震災を対象に. 地域安全学会論文集, (19), 179-188.
- 難波悠. (2011). 大規模災害時における自治体への支援の必要性和今後への提案. 東洋大学 PPP 研究センター紀要, 2, 118-132.
- 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.
- DHS(2008) National Incident Management System.



## 6章 台湾における自治体間連携と災害時における復旧復興活動

梶原 晶 (神戸大学)

### 【概要】

本研究では、台湾における防災政策および復旧復興政策について検討する。台湾に注目する理由は二点ある。第一に、1999年の台湾大地震の際に採られた復旧復興活動がカウンターパート方式による日本の自治体間支援の端緒となっている点である。第二に、二大政党化の進んだ台湾の事例を通じて防災政策と政治との関係を明らかにできるためである。

上記二つの観点から、本研究では文献調査と台湾での政策担当者に対するインタビュー調査をもとに、以下三点を明らかにする。第一に、台湾の現在の防災政策の概要について明らかにする。台湾では事前防災を目指した政策と制度構築が進んでいる。第二に、台湾大地震の際に台北市から被災自治体へ行われた自治体間支援の実態を解明する。そして第三に震災後の復旧復興の政策過程について、中央政府と地方政府の双方のレベルで検討を行い、党派対立の政策への影響を明らかにする。最後に本研究から得られた日本の防災政策に与える示唆について述べる。

### 1. はじめに

これまで本研究プロジェクト全体として注目してきたように、2011年に東日本大震災が発生した際に、関西広域連合は被災三県に対して「カウンターパート方式」というスキームを通じて支援を行った。このカウンターパート支援は、2008年に中国で発生した四川大地震の際に採用された「対口支援」と呼ばれる自治体間支援を参考にしたといわれている<sup>1</sup>。この中国での支援方式には先駆けとなった事象が存在する。それは1999年に台湾で発生した921大地震（以下台湾大地震と記す）の際に実施された被災地支援の方式である。しかし台湾での被災地支援の実態に関して、日本では必ずしも明確になっていないまま、自治体間支援の先例として把握されている。また台湾では国民党と民進党の二大政党が拮抗している。そこで本稿では、以下二点を明らかにするべく論を進めていく。

第一に、現在の台湾で採られている防災政策について検討した後、台湾大地震の復旧復興活動において自治体間連携による支援が果たした役割と影響について把握する。そのケースとして取り上げるのは、震源地に近い被災地である南投県国姓郷に対して行われた台北市からの支援である。この台北市からの国姓郷への支援は、日本でも実施されたカウンターパート支援の出発点と位置付けられる。特に、受援側の自治体の長期の復興過程に支援自治体をコミットさせた四川大地震の対口支援とは異なり、台湾での自治体間支援は、初動期から復旧期までの支援を行ったものである。この点で、日本におけるカウンターパ

---

<sup>1</sup> 日本学術会議 (2011)、関西広域連合 (2011)、飯塚 (2013 : 129-130)。

一ト方式の支援との共通性も存在する。そこで台湾での自治体間支援の実態について明らかにすることで、日本の今後の自治体間支援に対する示唆を得ることができる。

第二に、政治環境が災害復旧復興政策に与える影響について、台湾大地震の後の過程を基に検討する。本稿で注目する政治環境とは、中央政府における政権交代、中央政府と地方政府間での政権政党の異同である。台湾では二大政党制化が進んでいる。このことは、政権交代や地方政府と中央政府との間もしくは複層の地方政府間の政権政党の党派性の一致と不一致によって、復旧復興活動をめぐるリソース配分に政治的な偏向が生まれる可能性がある。

上記二点を明らかにしたうえで、最後に台湾における防災政策と自治体間連携支援のあり方が日本に与える示唆についてまとめる。

## 2. 台湾の防災政策と台湾大地震の際の支援活動

### 2-1. 台湾の現在の防災政策

台湾大地震における自治体間連携支援について言及する前に、台湾における現状の防災政策について概説する<sup>2</sup>。

#### 2-1-1. 災害防止救助法

台湾の防災政策は、台湾大地震後の2000年に制定された「災害防止救助法(災害防救法)」に基づいて実施されている。法律自体は台湾大地震の後に立法化されているが、法案作成作業は1994年から始まっており、先に「災害防止救助指針」として行政院(内閣)が示していた。2000年の災害防救法の施行によって、中央政府レベルでは「防災基本計画」と「防災業務計画」が策定され、地方政府のレベル(直轄市・縣市・郷鎮)でも「地域防災計画」が策定されることになった。

#### 2-1-2. 自治体間の相互支援

災害防救法は、台湾における自治体間の相互支援協定についても規定している。同法を根拠法として、中央政府(内政部)は平時から直轄市・県レベルでの災害時相互応援協定の締結を促している。協定の種類には、地域内連合・地域外連合・その他の連合(地域以外の特種な理由)などがあり、災害防救法を基に具体的な災害時相互応援協定の策定作業の手続きがマニュアル化されている。例えば、具体的な協定の内容や書類の様式、協定に基づく支援の開始の手続き(申請が必要とされるか、いわゆる「押しかけ支援」もできるかどうかなど)、平時と災害発生時の相互の連絡窓口について(消防部局か災害対策本部かなど)、さらには、援助に伴う費用負担についても記されている。台湾の自治体間支援の特

---

<sup>2</sup> 本稿でまとめている台湾の防災政策の概要は、陳亮全氏へのインタビュー調査の他、陳(2004)、李・李(2008)に基づく。

徴は、直轄市・県レベルでの相互支援が、受援側の下部自治体を直接支援することもある点である。つまり、支援側の直轄市・県が受援側の県下の自治体を支援することがある。また実際の災害発生時に、それまで協定のない個別自治体間で応援を行う場合には、自治体間のコーディネートを中央政府が行う仕組みが取り入れられている。このことは、日本でいうカウンターパート方式の支援のペアリングの決定を中央政府が行うことを意味している。先述の通り台湾大地震の時にはこの災害防救法は成立していなかったが、各地で姉妹都市協定などを基盤とした支援が行われている。なお、自治体間の支援のことを台湾では「認養（にんよう）」という用語で呼んでいる。

### 2-1-3. 災害発生時の体制

台湾では、災害発生時に中央政府・地方政府の各政府レベルでの災害対策本部を設置する。中央政府レベルでは、アメリカにおける FEMA のような防災専門の常設組織は存在しておらず、内政部消防局（日本でいう総務省消防庁）を中央防災センターとして指揮命令を行う。通常、防災行政は日本同様に無任所大臣が他の行政分野と共に所管している。所掌事務を独立させて防災単独の大臣設置構想もあるが、現段階では実現していない。

地方政府レベルでも、防災の専門職の職員はおらず、他の職種の職員の中から人事ローテーションの中で防災政策担当者が決められている。ただし近年、中央政府・地方政府両レベルでの防災の専門職設置が決定しているため、今後は職員の専門化が進むものと予測されており、各専門部局をまとめるコーディネーターとしての役割が期待されている。

民間組織と自治体との災害発生時の協定も台湾では各種締結されている。この民間組織との協定における費用負担に関して、平時には支払いは発生しないが、緊急時に物資その他の提供を受けた際にのみ支払いが発生する仕組みを取っている。このほかに、各政府レベルで軍隊組織との連携が図られている。具体的には、災害の発生が事前に予測されるような場合（例えば大型台風の接近など）には、中央・地方政府の各レベルの対策本部が災害発生前に立ち上げられ、軍と協調の上で事前に災害発生が予測される地域に部隊を事前に派遣しておくなど、早期復旧を期する仕組みが設けられている。

さらに災害発生以前の平時に取られる政策も注目に値する。例えば、過去に土砂災害が発生した地域や急傾斜地、地盤の弱い地域など、将来的に大規模台風や集中豪雨の際などに災害の発生が予測される土地に居住する住民に対して、集団移転事業が進められている<sup>3</sup>。

以上が台湾の現状の防災体制である。

## 2. 2. 台湾大地震の際の被災地支援

次に台湾大地震の際に自治体によって行われた被災地支援について明らかにする。すで

---

<sup>3</sup> この点に関して、2008年に台湾で大きな被害を発生させたモーラコット台風(台風8号)の災害復興過程での集団移転に関してまとめたものに、陳ほか(2012)がある。

に台湾大地震の被災地支援に関しては、中央政府の対応について日本でも分析が存在する<sup>4</sup>。しかしながら自治体間で実施された被災地支援の実態や実施の経緯に関しては分析されてはいない。そこで以下では、台北市から台中県国姓郷に対して行われた被災地支援に焦点を絞りその実施過程を明らかにする。なおこの調査に関しては、台北市側と国姓郷側の両方の政策担当者にインタビュー調査を実施しており、「支援側」と「受援側」の双方から焦点を当てる。

### 2-2-1. 支援の側から<sup>5</sup>

直轄市である台北市の場合、災害発生時には市長が災害対応の指揮官となる。ただし災害の発生規模が小さい場合には、下位の区単位での対応もありうる。公選職の市長は防災やその他の専門知識を必ずしも有していないが、副市長をはじめとする官僚たちには技術系官僚（テクノクラート）が多数在籍しており、市長のサポートを行う<sup>6</sup>。例えば地震とは異なるが、2003年の新型肺炎 SARS の発生時には、医療部門（台北市衛生局）が市長をバックアップしている。また物資の供給などの必要性から平時より社会団体と連絡を取り合い、毎年訓練している。

こうした防災体制の中で起きたのが台湾大地震である。台北市は、この際に国姓郷への支援を決めている。支援先決定にあたり台北市は中央政府と特に調整することはなかった<sup>7</sup>。国姓郷への支援決定が行われた理由に関して、元々国姓郷との具体的な交流が多く存在していたわけではなかったが情報交換はあったという。また、台北市の政策担当者は国姓郷から支援要請があったことを挙げている<sup>8</sup>。具体的な支援の進め方としては、まず台北市スタッフ少数を先遣隊として国姓郷に派遣して情報収集を行い、その後に本格的な職員派遣を進めたという。被災地支援のために必要とされる資金・資源に関しては、市独自の予算を使用するのではなく、義援金を基にしているため、台北市としての予算支出はほとんどなかった<sup>9</sup>。このため市議会（議員）などの政治家からも被災地支援に関して特に具体的なアクションは見られず、被災地の首長の党派性などの政治的状況に関係なく一括して支援

---

4 例えば青田・室崎・小川（2000a）は、災害発生後一週間の中央政府の対応過程について詳述している。

5 台湾大地震の支援自治体である台北市の政策担当者として、本研究では当時副市長だった欧普徳氏にインタビュー調査を行った。

6 ちなみに、インタビュー調査を行った欧氏は建築学の専門家であった。彼は地震発生時には台北市内の倒壊建物からの人命救出においても陣頭指揮を執っている。

7 この点は、省政府が存在していたことも関係している。当時、台北市と中央政府との間には、現在では有名無実化している台湾「省」政府が存在していた。このために地方自治体が直接に中央政府とコンタクトを取ることが困難であったという側面もある。

8 国姓への支援は、台北市だけではなく屏東県も行っている。屏東県の場合には、被災地の NGO が屏東に助けを求めたことがきっかけとされる。

9 この点に関して、台湾における災害義援金の額の多さが挙げられる。

をしている点に特徴がある。支援のための人材は、台北市下の区単位で組織したことも特徴である。政策担当者によれば、国姓郷に「台北市の新しい区を設置したかのように」支援を実施したとしており<sup>10</sup>、職員派遣の期間は半年ほどであった。

台北市としては、支援の際の問題点として支援側の文化を被災側に持ち込み押し付けてしまうことによるコンフリクトの発生を挙げている。特にこれらのコンフリクトは先住民族居住地においてみられたようである<sup>11</sup>。

### 2-2-2. 受援の側から

次に受援の側から見た自治体間支援の姿について考察する。調査対象としたのは、先述の通り復旧過程で台北市からの支援である「認養」を受けた南投県国姓郷である。我々がインタビュー調査を行った現郷長の丘埔生氏は大地震当時には国姓郷職員として勤務しており、台北市からの支援受け入れの窓口役として活躍した人物である。

受援側の国姓郷としては、台北市の支援に対して強く評価と感謝の念を有していた。特に、台北市側からの専門職員の派遣が重要な役割を果たしたことを当事者は指摘している。例えば、家屋倒壊の認定や道路被害状況の把握・復旧に携わる役職などである。こうした専門職員の派遣によって、復旧活動を的確に進めることが可能になったとのことである。また復旧・復興活動には、台北市の行政職員だけではなく、軍隊・NGOも参加している点も挙げられる。ボランティア組織・個人も多く支援に来たが、それらのコーディネーションに関しては国姓の側で行うことができた模様である。なお、国姓郷は受援側として支援に際して特段問題があったとは認識していない。

被災地支援に関して、受援側と支援側で認識を異にするものはほとんど見られなかったが、一点「認養」の決定過程について齟齬が見られた。台北市側としては、大地震発生後に国姓郷側からの支援要請を受けて支援を始めたことと認識していた。これに対して、国姓郷側は、発災直後に台北市側がやってきたので、支援要請を後から出したと政策担当者は語っている。つまり国姓郷の側としては、台北市の支援の開始はいわば「押しかけ型」としてとらえており、台北市側の認識とは異なる。

なお災害発生からより時間の経過した復興期の段階では、自治体間支援ではなくNGOなどの民間の中間支援団体が支援の多くを行っている。特に全国組織としての「全国民間災後重建連盟（全盟）」の活動などは、募金の受け入れ先となると同時に被災地の復興プログラムの作成や審査等も行い高い評価を受けている<sup>12</sup>。現地調査を行った国姓郷の場合、復興

---

<sup>10</sup> 欧氏へのインタビュー調査より。

<sup>11</sup> 最もこの点は、台湾大地震の際に特に問題になったというよりも、災害発生が危惧される危険地域からの集団移住政策など、台湾で進められている災害対応支援で常に指摘される内容である。これらの点に関して、垂水・邵（2004）、垂水（2014）を参照。

<sup>12</sup> 青田・室崎・小川（2000b）、青田・室崎（2002）においては、全国組織としての「全盟」の活動について詳細な検討がなされている。

事業の終了後に NGO の地域支部は、高齢者に対する地域福祉サービスなどを行う事業体として存続している<sup>13</sup>。

### 3. 政治的環境と災害復旧復興政策

これまでに、台湾大地震における自治体間連携支援について、台北市による国姓郷への支援の事例を基にしてその一端を明らかにした。次に検討するのは政治的環境が災害復旧復興政策に与える影響である。特に本稿で検討する政治的環境とは、政党の存在である。日本では、中央政府レベルの政党間対立が必ずしも地方政府レベルでも見られるわけではない。例えば、国政政党では与野党関係にある複数政党から同時に選挙の支援を受ける「相乗り」の知事が都道府県レベルで存在する。これに対して、台湾では中央政府と地方政府双方のレベルにおいて国民党と民進党の二大政党の対立関係が明瞭に存在している。また大地震の発生時には中央政府は国民党政府であったが、その後民進党へと政権交代が起こっている。よって二大政党間の対立構造が災害復旧復興政策に与える影響について考察する事例として適していると考えられる。本研究の調査では上記の視点から、中央政府と地方政府の双方の政策担当者に対して調査を行った。

#### 3-1. 中央政府レベル

中央政府レベルでの党派対立の影響について考察するにあたり、本調査では 2000 年の政権交代の後に民進党政権の教育部長（日本でいうところの文部科学大臣）に就任し、また同時に復興行政を担当していた黄栄村氏にインタビューを行った。黄氏は元々台湾大教授で民進党に近い教育の専門家であり、2000 年民進党政権の樹立時に行政院に行政委員（大臣）として入閣している。黄氏は 921 震災重建委員会の執行長であった。この重建委員会は行政院の下で置かれた組織であり、行政委員と地方代表、被災者代表から構成された組織である。重建委員会は復興計画の策定を行っているほか、莫大な額の復興事業経費の優先順位を決める権限を持っていた<sup>14</sup>。重建委員会の委員長は行政院長（首相）であるが、形式的な存在であり、執行長である黄氏が総統と行政院長間の調整と陳情の整理を行っていたという。

この震災重建委員会の関わる復興政策の過程で注目されるのは、何より政権交代の影響である。先述している通り、復旧政策がとられる大地震発生時及びその直後には、中央政府の政権政党は国民党であった（総統が国民党）。しかし、政権交代が起こり復興政策の策定と実施過程の際は民進党となっている。また民進党政権下において地方選挙が行われた際には国民党が勝利した地域が多くあったことから、中央政府と直轄市・県、もしくは県と被災自治体との間で党派性の不一致が見られている。しかし黄氏は復興政策上の予算配

---

<sup>13</sup> 地元重建委員会の関係者へのインタビューによる。

<sup>14</sup> インタビュー調査によると、この復興事業経費は国家予算とともに国に寄せられた義援金が含まれる。



分において政権交代の影響、特に党派性の異同を背景とした地方政府への予算配分は行っておらず、党派性の影響はなかったと語っている<sup>15</sup>。なお、黄氏は党派性が政策に影響を与えなかったことの原因として、NGOを政策過程に参画させていた点を挙げている。つまり、NGO自体は民進党・国民党の両方に接近可能な存在であり、それらを通じた政策実現に党派性は生じなかったというものである。

### 3-2. 地方政府レベル

本研究では、上記に述べた中央政府の政策担当者に加え、地方政治家に対しても調査を行った。調査を行ったのは、国民党所属の立法委員（国会議員）であり2002年から2009年まで台湾大地震の被災地である南投県埔里鎮の鎮長（市長に相当）を務めていた馬文君氏である。つまり彼女は民進党政権下の復興政策の過程に被災地で携わっていた人物である。

発災直後の復旧政策の実施に関して、国政野党に属していた馬氏も特に党派性が大きく作用したという認識は有していない。ただし、地震発生からある程度時間の経過した復興政策の実施段階に関しては、党派性が大きく作用したと証言している。そしてその党派性の影響は、中央政府からのものではなく、基礎的自治体より一層上位の広域政府で発生しているという認識である。馬氏が鎮長であった埔里鎮（市町村レベル）の上位政府（県レベル）にあたる南投県は民進党政権であった。このため復興政策プログラムを立案して補助金などの申請を行うも、却下される事例が多くあったという。また馬氏の実感によれば、南投県下の被災地の自治体では、民進党によって統治されている自治体に比べて国民党統治の自治体は予算配分が少なかったという。このため、馬氏によると二大政党の両方に顔がきくNGOの人物などに折衝や陳情等を行うことで、復興政策の実現を図っていたという。

### 3-3. 党派性と復興政策

上記にまとめた二人の政治家の証言は、災害復興政策の予算配分における党派性について、相異なる見解を我々に提供している。一方で中央政府の与党担当者は政策や予算配分に対する党派性の影響を否定しているものの、他方で地方政府（基礎的自治体）の野党首長は政策過程における党派性の影響を強く意識しているのである。ただ中央政府レベルでなされる復興政策は、かなり大枠な資金配分などに限定されるために党派性の影響が意識されなかった可能性がある。これに対して、地方政府レベルではより具体的な政策プログラムの採否として政策帰結がもたらされていることで党派性の影響が強く意識された可能性もある。もちろん今回の調査だけを持って党派性の影響についての明確な結論を得ることは難しい。今後、特に広域自治体と基礎的自治体レベルでの党派性の一致・不

---

<sup>15</sup> しかし後述する通り、地方政府の側では党派性が復興政策に影響したことを強く意識している。

致に基づく枠組みで調査を進める必要があるだろう。

一点興味深いのは、二人の政治家が党派間対立を防止もしくは緩和させる要因としてNGOの存在を挙げている点である。台湾のように二大政党化の進んでいる政策過程において、政権交代の可能性を念頭においた場合、政権政党が自らに過度に有利な政策形成や制度設計を行えば、将来的な政権転落の際には諸刃の剣として自党を苦しめることになる。中央政府が復興政策にNGOといった党派的中立な存在を政策過程に参画させていることは、こうした政権交代の可能性を加味した上での行動の可能性がある<sup>16</sup>。また地方政府レベルでもNGO関係者の存在が国政野党の地方政府の復興政策の実現に寄与している点からも、NGOが政治的中立な存在として認知されていることを物語っている<sup>17</sup>。

#### 4. まとめ

本稿は以下の二つの目的から論を進めてきた。第一に、台湾の防災政策の概要と自治体間連携による災害支援活動の現状を把握と、日本でも実践されたカウンターパート支援の源流となった台湾大地震の支援の実態解明である。第二に、台湾大地震後の復旧復興政策を事例とした、二大政党の対立構造が復旧復興政策に与える影響の分析である。以下順に概要を述べ、日本の防災政策に与える示唆について考察する。

まず現状の台湾の防災体制に関してまとめると以下の二点が指摘できる。第一に、台湾では、災害発生後の対応に加えて、災害発生に向けた平時からの対応がとられている。自治体間支援の協定締結を中央政府が後押ししている点や防災担当職員の専門職化を図っていることなどは、台湾の災害行政が平時においても重視されていることを物語る。第二に、平時もしくは災害発生以前の対応において、災害の予防と、起こるべき災害への準備や被害低減化の概念が明確に分けられて政策化されている。住民の集団移転を計っている点などは災害発生を予防する観点から進められているといえる。また台風等によって災害の発生が危惧される場合に、あらかじめ災害対策本部を立ち上げて、被害発生の予測される地域に事前に軍隊派遣する仕組みは、発生不可避な災害の被害を最小化させる効果を持つ。これら二点は日本の防災行政においては必ずしも実現しておらず、台湾を参考にして導入することが期待される。

台湾大地震の際の自治体間連携支援については、台北市の国姓郷支援の事例から以下の三点が明らかになった。第一に、支援先（カウンター・パート）の決定方式は必ずしも明確ではなく、支援の開始に関して要請に基づいたものか支援側の自発性によるものかは判

---

<sup>16</sup> 例えば、行政制度設計におけるコミットメントコスト概念は、政権政党があえて自分たちに有利ではない政策を行うことを説明してくれる。

<sup>17</sup> NGOの政策参画に関しては、青田・室崎（2002）、照本・中林・澤田・福留（2008、2009）、謝・蔡（2011）を参照。

然としなかった。こうした支援開始時の不明確さは、先に述べた台湾の現在の自治体間支援協定締結においては、明確にされているようである。また非常時の自治体間のカウンターパートの決定を中央政府が行っていることも特筆されるべきである。こうした台湾の自治体間支援のあり方は、日本にも示唆を与える。東日本大震災時のカウンターパート支援は、関西広域連合の構成団体による自発的なペアリングの決定であった。しかし今後の広域災害の発生を見越した場合には、自治体間支援のペアリングを当事者間に委ねることが常に成功するとは期待できない。この意味で、中央政府によるペアリングの指定は一つの有効な決定方式として検討されるべきであろう。

次に政治的環境と災害復旧・復興政策の関わりである。二大政党化の進んでいる台湾では一部で復旧・復興政策への政党対立の影響が見られた。ただし本研究の調査の限りでは、影響が見られたのは時期としては災害発生直後ではなく比較的時間の経過した復興政策の実施時期である。また中央政府のレベルではなく、広域政府と基礎的自治体間の間で党派性の影響が政治アクターによって認識されている。しかし、重要なのは党派性の影響それ自体ではなく、国政与党・野党それぞれの所属の政治家が、復興政策の党派性を乗り越える条件として、NGOの存在を指摘している点である。台湾のように二大政党の対立が激しい状況において、政治的中立性を担保させるNGOや社会中間団体の存在は、復興政策への支持と正統性を与えるうえで大きな鍵となっているのである。日本では災害復旧復興政策への党派性の影響について言及されることはさほどないが、第三者としてのNGOの存在が政治的対立を緩和する点に関しては、今後の政策や制度設計においても一考に付されるべきであろう。

#### <インタビュー調査対象者リスト>

本稿作成に際しては、台湾にて下記 8 名の調査対象者にインタビューを行い、資料提供を受けた。また国立台湾大学の謝志誠先生には、現地調査のコーディネートを行って頂き多大なご協力を頂いた。ここに明記して厚くお礼申し上げます。

- ①陳亮全 氏（銘傳大学都市規劃與防災学系客座教授）2015 年 1 月 29 日。
- ②欧晋德 氏（台湾新幹線 CEO，大震災時台北市副市長）2015 年 1 月 30 日。
- ③黄荣村 氏（台湾医薬大学教授，元行政院 921 震災重建委員会執行長，元教育部長）2015 年 1 月 30 日。
- ④南投県生活重建協会関係者 1 月 31 日。
- ⑤丘埔生氏（国姓郷長）ほか国姓郷職員各位 1 月 31 日。
- ⑥馬文君 氏（国民党立法委員，震災時埔里鎮長）2015 年 1 月 31 日。
- ⑦新故郷文化基金会関係者 2015 年 1 月 31 日。
- ⑧林超琦 氏（台湾政治大学政治学系助理教授）2015 年 2 月 1 日。

## <参考文献>

- 青田良介・室崎益輝・小川雄二郎（2000a）「台湾大地震直後の1週間における台湾当局の対応について」『地域安全学会論文集』2号，187-194頁。
- 青田良介・室崎益輝・小川雄二郎（2000b）「台湾大地震における民間団体の支援活動」『地域安全学会梗概集』10巻，21-24頁。
- 青田良介・室崎益輝（2002）「台湾大地震後の全国民間災後重建連盟から学ぶ防災における中間支援団体の役割について」『一般社団法人日本建築学会学術講演梗概集 F-1，都市計画，建築経済・住宅問題』2002号，961-962頁。
- 飯塚智規（2013）『震災復興における被災地のガバナンス：被災自治体の復興課題と取り組み』芦書房。
- 謝志誠・蔡培慧 [陳來幸・郭まいか訳]（2011）「921 災害後社区の更新型再建と NGO の参加経験」『災害復興研究』第3号，51-71頁。
- 垂水英司・邵珮君（2004）「台湾集集大地震の住宅再建・まちづくり復興」『日本建築学会総合論文誌』2号，37-38頁。
- 垂水英司（2014）「台湾の大規模災害—近年の二つの災害とその復興をめぐって」『海外社会保障研究』187号。
- 陳海立・劉怡君・牧紀男・林春男・澤田雅浩（2012）「災害復興における集団移転と生活再建の課題：台湾モーラコット台風の「永久屋基地」の基礎分析を踏まえて」『都市計画論文集』47巻3号，919-924頁。
- 陳亮全（2004）「台湾集集大震災から得られた防災と復興の課題」『日本建築学会総合論文誌』2巻，19-22頁。
- 照本清峰・中林一樹・澤田雅浩・福留邦洋（2008）「台湾 921 地震後の地域再建支援施策に関する研究」『地域安全学会梗概集』22号，101-106頁。
- 照本清峰・中林一樹・澤田雅浩・福留邦洋（2009）「台湾における 921 地震後の地域再建支援施策と復興過程」『日本建築学会計画系論文集』74巻639号，1239-1248頁。
- 牧紀男（2010）「被災地の現在：神戸，台湾，インドネシア，ニューオーリンズ」『建築雑誌』125巻1598号，48頁。
- 室崎益輝，幸田雅治（2013）『市町村合併による防災力空洞化：東日本大震災で露呈した弊害』ミネルヴァ書房。
- 李建中・李至倫，（尹龍澤・劉繼生訳）（2008）「台湾における防災政策の現状と課題」『創価法学』37巻2・3号，133-145頁。
- 日本学術会議 東日本大震災対策委員会「東日本大震災に対応する第一次緊急提言」平成23年3月25日（<http://www.scj.go.jp/ja/info/jishin/pdf/t-110325.pdf>）
- 関西広域連合「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」平成23年3月13日。（[http://www.kouiki-kansai.jp/data\\_upload/1300767552.pdf](http://www.kouiki-kansai.jp/data_upload/1300767552.pdf)）

## 7章 大規模災害と意思決定構造

### —アメリカ連邦緊急事態管理庁（FEMA）の役割から考える—

待鳥聡史（京都大学）

#### 【概要】

災害時に求められる広域連携支援に必要な組織形態については、時間軸に沿いながら、分権的・協働的・集権的といった選択を行っていくことが大切である。この観点からアメリカ緊急事態管理庁（FEMA）について検討してみると、FEMAは日本でときに誤解されているような緊急時の集権的組織なのではなく、むしろ平時における政府組織間のコーディネーションを高めることが主目的の組織であることが分かる。平時におけるコーディネーションが、災害時における「想定外」を「対処不能」や「現場任せ」とは異なったものにするのである。FEMAのこのような性質は、アメリカの権力分散的な政治制度構造と、その下での各政府組織におけるスペシャリスト重視に適合的である。日本においてFEMAのような組織創設を考える場合には、政治制度構造および組織における防災スペシャリストの位置づけという観点を無視すべきではないだろう。

#### 1. 分析の視角

本研究プロジェクト「災害時の広域連携支援の考察」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、検討を加えてきた。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なくなることはないであろう。災害そのものをなくすることはできないが、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。

これまで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ることで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、大規模災害が発生する前である「平時」、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」、その後の「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 7-1 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、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 はアメリカ政治の基本構造や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。

	集権的	中間的	分権的
平時			
緊急期			
復旧期			
復興期			

表 7-1. 支援組織形態の概念的把握

## 2. アメリカ政治の基本構造

### 2-1. 合衆国憲法への道

いうまでもなく、FEMA はアメリカの行政組織である。したがって、その存在意義はア

アメリカ政治あるいは政府の基本構造と切り離して理解することはできない。日本で提示されてきた FEMA に関する検討や紹介において、しかしながら最も欠けていたのは、アメリカ政治の基本構造の中に FEMA を位置づける作業であった。

歴史的に見れば、アメリカはイギリスが北アメリカに形成した各植民地の連合体として成立した。1775年に独立戦争が勃発し、76年に独立宣言を行った後も戦争は続いており、対英独立戦争を勝ち抜くため植民地連合の合同会議として形成された「大陸会議」が事実上の中央政府として機能していた。アメリカ合衆国としての統治構造は1781年の「連合規約 (Articles of Confederation)」によって整えられたが、その名の通り、連合規約時代の合衆国は連合国家 (confederation) であり、各植民地すなわち独立後の邦 (state) は極めて高い政治的自律性を確保していた (Taylor, Shugart, Lijphart, and Grofman 2014: 89-90)。中央政府は邦政府の合意によって形成されているに過ぎず、各邦に対して何かを強制したり、邦政府の頭越しに国民に権利義務を付与することはできなかった。その結果として、連合規約時代のアメリカは、合衆国として行った各種の対外約束が履行できない、邦相互間の関係が悪く統一した政策が形成できない、さらには各邦内にいわゆる大衆政治の弊害が目立つ、といった深刻な課題を抱えることになった。

良く知られているように、これらの課題に対処するため、1787年のフィラデルフィア憲法会議において連合規約の全面改正、すなわち合衆国憲法 (Constitution of the United States) の制定が進められた。連合規約時代の課題から考えれば、強力な中央政府を創設し、そこには大衆政治の悪弊が及ばないようにすることが新しい憲法の狙いとなる。しかし、中央政府が強力になることは、各邦の自律性が低下することを意味しており、人口が少なく社会経済的基盤の弱い小邦は単純な中央政府への集権化には抵抗した。また、邦レベルでの大衆政治化は邦議会の権限が強力であったことと密接に関連していたが、議会権限を弱めることは「代表なくして課税なし」を唱えた独立革命の意義とも絡んで容易ではなかった。

かくして、合衆国憲法は「妥協の束」と呼ばれるほどさまざまな工夫をこらし、植民地時代から続く邦の自律性確保と強力な中央政府の両立、独立革命の成果である有権者代表の重視と大衆政治の抑止の両立という、矛盾しかねない複数の価値を追求することになった。前者を追求する手段が連邦制であり、後者が権力分立制である。

## 2-2. 多元主義とコーディネーション問題

合衆国憲法における連邦制は、アメリカ国民が本来的に持つ自然権のうち、ある部分を連邦政府 (中央政府) に、別のある部分を州政府に委ね、残る部分を自らに留保するという論理構成によって支えられている。連邦政府と州政府は国民から委ねられた内容が異なるため、当然に分業が行われるとともに、連邦政府の所管事項に州政府は介入できず、州政府の所管事項に連邦政府は介入できない。そして、連邦政府の所管事項はほとんどが連邦議会の権限として憲法に限定列挙され、それ以外の事柄は担うことができないとされた。ただし、複数の州にまたがる事項については連邦政府が対応する (州際通商条項など) ほ

か、連邦議会の権限を行使するための「必要かつ適切な」立法も行えるとされ（必要適切条項）、連邦政府の権限拡大の余地が残された。これらの規定によって連邦政府の役割が大きく拡大するのは、20世紀以降のことである。

権力分立制は、連邦政府内部において議会が過剰な影響力を行使しないよう定められた。先にも述べたように、内政面における連邦政府の権限はほぼすべてが連邦議会の権限であり、イギリスから継承した議会重視の基本的特徴は残っている。しかし、議会立法に対する拒否権を持つ大統領ポストを創設し、19世紀に入って間もなく判例によって連邦最高裁判所が司法審査権を確立したことから、議会の権限行使への抑止が加えられることになった。また、連邦議会の下院と上院、さらに大統領はそれぞれ別の選出母体から公選され、選挙区や任期も異なったものにするすることで、それぞれの地位に就く政治家が異なった動機や目的で行動するように促した。このこともまた、議会に対する抑止を目指したものである。

連邦制と権力分立制は、いずれも政治権力の担い手を多元化し、従来よりも強力な中央政府の創出や議会中心の政府運営といった合衆国憲法の狙いを維持しつつも、特定のアクターが過剰な影響力を行使しないようにすることを意図していた。それは植民地時代にイギリス本国との関係で、また連合規約時代に邦内部や邦相互間の関係で生じていた、権力集中の弊害を避けるためであり、実際にも大きな効果をもたらした。多様なアクターの競争と相互抑制を基調とする多元主義（マディソン主義）こそ、アメリカ政治の基調的な理念になったのである（待鳥 2015）。

しかし、多元主義的政治過程の出現は、それが連邦制と権力分立によって制度的に表現される以上、政治的意思決定（政策決定）に際して多様な意思決定主体が別個の判断を下すことにつながる。もちろん理論的には、連邦政府と州政府は別内容の委任を受けており所管業務は重ならないし、同じく連邦政府内部での議会と政権の関係や各省庁の関係にも重複はないはずである。だとすれば、連邦政府と州政府といった各意思決定単位が別個の判断を行っても問題にはならないのだが、実際には公共部門に対する社会のニーズや期待を充足する際に重複が生じ、協働が必要となることは少なくない。とりわけ、アメリカがいわゆる夜警国家の時代を終えて政府の業務量が増大する20世紀になると、意思決定単位が持つ自律性は放置できない課題を生み出すことになった。連邦政府と州政府の間で、あるいは連邦政府内部で、政策のコーディネーションを図ることによって、政府部門が持つ資源を効率的に活用することが必要になってきたにもかかわらず、それが実現困難であるという問題、すなわちコーディネーション問題である。

### 2-3. 委任関係の錯綜

連邦制と権力分立制を採用したことがなぜコーディネーション問題につながるかを理解するには、アメリカ政治における委任構造を把握するのが近道であろう。委任構造、あるいは委任と責任の連鎖関係とは、代議制民主主義の根幹部分に存在する、有権者から政治



家を経て官僚に至る委任関係と、官僚から政治家を経て有権者に至る責任関係の2つからなる(図7-1参照)。この関係に注目しながら代議制民主主義の特徴やバリエーションを把握するのは、今日の比較政治学における標準的な視座である。

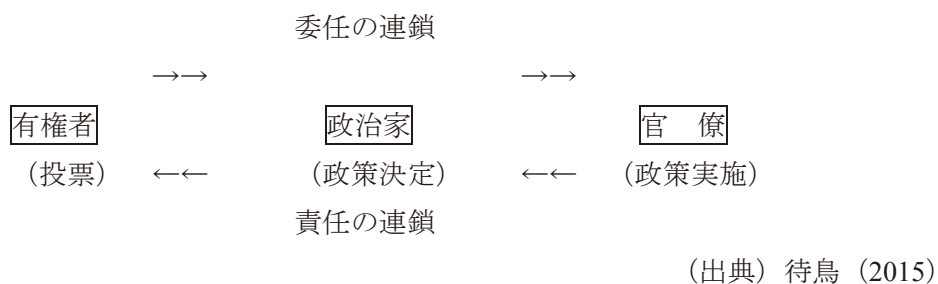


図7-1 委任と責任の連鎖関係

図7-1においては単純な関係に見える委任構造は、連邦制と権力分立制を導入することで著しく複雑化する。それを模式図として示したのが図7-2である。矢印が両方向になっているのは、委任の流れと責任の流れの両方をあわせて描いているためである。

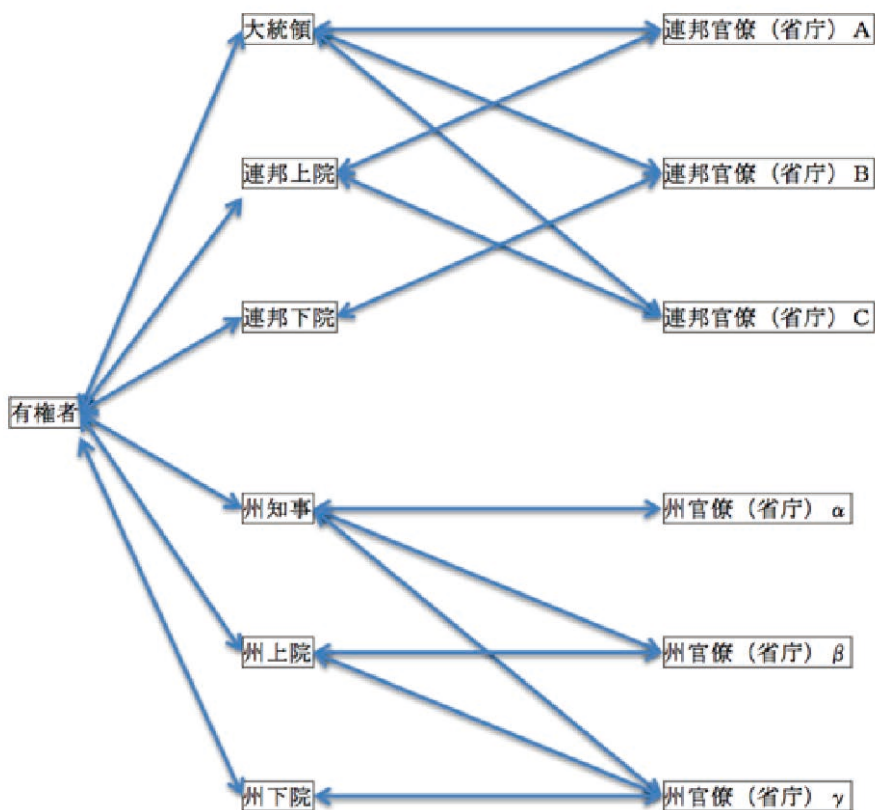


図7-2 アメリカにおける委任・責任の連鎖

この図から明らかなように、有権者を起点とする委任の連鎖は6つの方向に進んでおり、かつ政治家から官僚への委任に際しては、同一の官僚に複数の政治家が委任を行っているケースがある。これは、大統領や州知事が指名し、連邦あるいは州の議会上院が同意することで任用がなされるポストなどがあることを意味している。任用人事がこのように複数の政治家（機関）の関与によってなされる場合、任用された官僚は異なった選好を持つ政治家の意向を汲んだ行動をとることになるが、政治家間での選好の差異が両立しがたいほどである場合には、行動そのものが困難になる。なお、職位が低い官僚は政治家によって直接任用されるわけではないが、上司が政治家の関与によって任用されている場合には、行政組織内部に再委任が発生するだけのことであり、究極的には任用者である政治家の選好を体現した行動を求められることに変わりはない。

異なった任用者に対して責任を負った官僚が存在している場合には、官僚相互間の不整合の問題も生じることになる。すなわち、政治家Aによって任用された官僚（省庁）A、政治家Bによって任用された官僚（省庁）B、政治家AとBがともに関与して任用された官僚（省庁）Cが、同時に政府内部で仕事をしている場合には、それぞれの官僚が任用者に対する説明責任を果たそうとするときには、政治家間の選好不一致の影響を直接に受けることになるのである。これ以外にも、省庁など各行政組織が伝統的に持つ独自の選好（委任を受けていても自律的な行動の余地は残るため、独自選好を持っている意味はある）も組織ごとに異なる。

委任関係の複雑さと行政組織の独自選好の差異が、コーディネーション問題を引き起こす。異なった委任関係や選好を持つアクターは、異なった政策の優先順位を持ち、何らかの意思決定を行おうとする場合には調整が必要となるからである。独自選好によって生じる問題は、ほぼすべての官僚制において見られるものであり、日本であれば「割拠制」や「官僚支配」といった行政学の伝統的諸概念によって説明されてきたものである。これに対して、委任関係の複雑さから生じるコーディネーション問題は、アメリカの政治構造の特徴である連邦制と権力分立制、さらにはその根底にある理念としての多元主義（マディソン主義）に起因する。そして、今日では大統領制であっても権力分立がアメリカほど徹底していない場合や連邦制を採用していない場合が大多数であるため、マディソン主義によるコーディネーション問題は、アメリカにおいて最も深刻だといえるだろう。

### 3. コーディネーション組織としてのFEMA

#### 3-1. FEMAの位置づけ

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。先にも述べたように、連邦制と権力分立制によって各意思決定主体の自律性を確保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。前節でふれた各意思決定主体が自律性を持つというアメリカの政治構造に対して、やむを得ない場合に限って個別の越権的支援を行うという体制だったのである。

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、政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）。各意思決定主体相互間のコーディネーション問題は解決できていなかったといえよう。

このような課題を解消すべく、1979年に創設されたのが FEMA である。その基本的な役割は、大規模災害対応に際して、連邦政府と州政府の間および連邦政府内部での調整やマネジメントの一元化を担うことである。以下では、FEMA の業務について主に現地調査（インタビュー記録）によりながら、組織について文献調査によりながら、述べていくことにしよう。

### 3-2. 業務の3つの柱

FEMA の業務は、具体的には次の3つに集約することができる。1つは、平時における情報交換、計画策定、ネットワーク形成である。これは、FEMA が持つ10の地方支局と各州政府・地方政府の間で進めるもので、危機管理手法の標準化や共通化を図るとともに、組織図上のカウンターパートの明確化に大きな意味がある。大規模災害のような意思疎通の混乱が生じやすい局面で、単に事前に各種の計画を策定しておくだけではなく、標準化された手法や概念に基づいて、同一のトレーニングを受けて日頃から相互にカウンターパートとして認識している相手と協働すれば良い状態を作ること、災害対応の円滑化に大きな効果をもたらすと考えられている。FEMA は、このようなネットワーク形成を州政府や地方政府に促すだけではなく、大学の防災プログラム教育などへの支援も行うことで、概念や手法の発展や NGO やボランティアを含めた人材育成も目指している。

2つめの業務は、緊急期・復旧期における連邦政府リソースを使った支援である。FEMAは自ら大量の支援物資や輸送手段を保有しているわけではなく、大規模災害発生直後の緊急支援をまかなうのが精一杯である。それ以降の支援に用いられるのは、軍など他の連邦政府機関が持つリソースと、FEMAが平時に結んでいる契約に基づいて使用する民間業者のリソースである。前者については、州知事からの要請に基づいて大統領令が発出されることが、使用に際して必要となる。大統領令が出された場合には、当該大規模災害への対応に関してFEMAが大統領の専権的な代理を務めることができるようになり、他の連邦政府機関に対してリソース拠出などの命令を下すことができる。極めて集権的な意思決定だといえよう。大統領令が出されない場合には、平時からの対応計画に基づいてFEMAが要請を行い、その範囲で各連邦政府機関が対応するに止まる。

第3の柱が、復旧期・復興期における州・地方政府への支援である。州政府や地方政府は、大規模災害への対応に当たり、連邦政府への要望や依頼を多く抱えることになる。連邦制の下で日常的な接点が乏しいため、これを連邦政府に伝達するルートが課題となるわけだが、FEMAは現地に対策本部を立ち上げて、いわば要望などを伝達するためのワンストップサービスを確保するのである。また、大規模災害対応に十分な予算を持たない、州政府や地方政府に対する財政支援も大切になる。とくに復旧期においては、FEMAが行う財政支援の9割は州政府向けであるという。その後、次第に個人支援も行うが補償としての側面が大きく、どの段階で終わらせるのかといった難しい問題も常に生じている。この時期になると、FEMAは自らの方針を州政府や地方政府に実施させるのではなく、州政府などが立てた計画を側面から支援する色彩が強まる。

これら3つの柱を踏まえて、先に掲げた表7-1（大規模災害への支援組織形態）にFEMAの主機能を当てはめると、表7-2のようになる。

	集権的	中間的（協力）	分権的
平時（災害発生前）			
緊急期			
復旧期			
復興期			

（註） 灰色がFEMAの活動領域。

表7-2 支援組織形態の新たな概念的把握とFEMAの位置づけ

### 3-3. 組織的特徴と課題

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年のスタッフォード法の制定、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。

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。さらにいえば、大統領との直接的な結びつきが弱まることは、連邦政府内部のコーディネーション問題への対処という FEMA の基本的な設置目的に対してマイナスに作用する恐れもある。

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、災害支援に必要な連邦政府内部の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。また、政治任用とプロパー職員の間にもどのような関係を構築するかは、アメリカの行政組織が一般的に有する大きな課題であることも間違いがない（Lewis 2008）。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。

FEMA のように高度な専門性が要求され、州政府や地方政府のカウンターパートに当たる職員との密接な関係も保たねばならない組織の場合には、政治任用が生み出すマイナスは他の行政組織よりも高い可能性がある。

最後に、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つたことは、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）。先に述べたように、州政府や地方政府との平時からの連携やネットワーク形成は、FEMA が重点的に取り組んできた課題であり、ハリケーン・カトリーナへの対応のような FEMA の存在意義が最も大きくなる場面で、それが機能しなかつたことは痛恨事だといえるだろう。その後、同様な問題を指摘される事態には至っていないが、連邦制の採用を淵源とする連邦政府と州政府・地方政府間のコーディネーション問題は、FEMA が取り組むべき永遠の課題だといえるのかもしれない。

#### 4. 日本への含意

##### 4-1. アメリカにはなぜ FEMA が必要か？

ここまで見てきたところから、FEMA の主たる役割が、連邦政府と州政府・地方政府の間および連邦政府内部での複数の政府機関間の、相互調整や意思疎通の円滑化にあることが分かる。緊急時における集権的な危機対応は、大統領令を得られた場合に限定的かつ短期間のみ行われるもので、いわば例外的な役割と考えるべきであろう。むしろ本来の関心事は、平時における緊急事態対応のための計画策定や人材育成、ネットワーク形成にある。その意味で、日本での一部の議論において、いわゆる危機管理のための組織として FEMA を理解しようとする傾向が見られるのは、やや実相から逸脱していると言わざるを得ない。FEMA が行っているのは「危機管理」というよりも、大規模災害などの緊急事態に対応する諸組織間関係の「管理」なのである。

アメリカになぜ FEMA のような組織が必要なのか。この問いを解く鍵は、合衆国憲法制定以来続く、多元的な政治構造にある。強力な中央政府の創出を目指しつつも、植民地時代から受け継がれてきた州の自律性の尊重と、連合規約時代に顕著になった議会の過剰な権力行使の抑止への配慮から、合衆国憲法においては政治権力の担い手を多元化することになった。連邦制と権力分立制の採用はその制度的な表現であり、連邦政府と州政府、連邦政府内部の諸機関がそれぞれに異なった業務を担い、かつ相互に自律性を保つことで、強められた連邦政府（中央政府）が過剰な政治的影響力を持たないようにしたのである。それは、合衆国憲法制定時にアメリカという国家を解体せずに継続する、ほぼ唯一の方法だったのかもしれない。

だが同時に、多元的な政治構造がもたらす権力の抑制と均衡は、公共部門を構成する諸

機関が協働せねばならない局面においてもそれが得られないという、コーディネーション問題を引き起こすことになった。この問題は、公共部門への役割期待そのものが小さかった19世紀まではほとんど顕在化しなかった。だが、産業革命などを経てアメリカの社会経済が大きく変容した20世紀に入る頃には、公共部門に国民から寄せられる期待に応答できない一因となった。その典型例は経済規制などに見られたが、連邦政府の警察権力であるFBI（連邦捜査局）が十分な権限や能力を与えられていなかった時代に複数の州にまたがって活動した強盗「ボニーとクライド」の存在なども、問題の一端を示している。

20世紀以降のアメリカは、連邦制においては連邦政府、連邦政府内部の関係においては大統領が、それぞれ憲法に想定された以上の役割を果たすことによって、この課題に対応してきた。大規模災害への対応についても、同じ流れの中に位置づけることができる。すなわち、元来は州政府の専管事項である大規模災害対応については、20世紀に入ると個別事例ごとに特別立法を行って連邦政府が関与することを認めるようになり、それでは不十分であるという認識が強まると、最終的には1979年にFEMAを創設して、連邦政府が州政府と協働して対応する途を恒常的に確保したのである。そして、FEMAは2001年に国土安全保障省の下部組織に再編されるまで、長らく大統領直属の組織として大規模災害対応に当たってきた。

#### 4-2. 「日本型 FEMA」は不要か？

アメリカの多元的な政治構造がコーディネーション問題を引き起こし、それを解くためにFEMAが必要となったと考えれば、FEMAは特殊アメリカ的な組織だといえるのかもしれない。確かに、アメリカと同じように大統領制を採用している諸国の場合にも、今日では平時から大統領権限を強めてコーディネーション問題が生じにくくしているのが通例であって、むしろアメリカは古典的な大統領制と呼ぶべき存在になっている（待鳥 2015）。連邦制の下で州政府の行財政能力が十分でないというアメリカのもう一つの特徴についても、ドイツやカナダのように州政府をより強力にするか、オーストラリアのように財政面ではむしろ連邦政府に集権化することで、コーディネーション問題の発生を抑止することは可能であろう（Taylor, Shugart, Lijphart, and Grofman 2014: table 4.2）。

しかし、アメリカの場合にはそれが顕著だとしても、コーディネーション問題が連邦制と権力分立制にのみ起因すると考えるのは早計である。とくに大規模災害対応の場合には、FEMAも業務の重要な一部としてそれを行っていたように、どの国であれ民間部門からの資源調達が不可欠となる。また、日本のように議院内閣制を採用する単一主権国家であっても、地方政府との協働が必要となる局面は常に存在するし、首相や閣僚、あるいは内閣危機管理監といったごく少数の人物に省庁間調整まで委ねることは事実上困難である。東日本大震災の際に改めて認識させられたのは、大規模災害には想定外の事態が必ず随伴するということであつた。想定外の事態においては、関係する諸アクターの未来予測がそれぞれ異なってくるために、コーディネーション問題が起こりやすい。「具体的内容は分から

ないが、何らかの想定外の事態が起こることを想定する」ためには、アクター間の意思疎通を平時から円滑化し、共通の発想や言語、スキルに基づいて行動できる真のカウンターパートを確立しておくことが必要だろう。

したがって、大規模災害対応に生じるコーディネーション問題を解く、あるいは少なくとも低減するためなのであれば、日本にも FEMA のような組織を置くという選択はあり得る。大規模災害への対応の適切性を高めるという観点だけから考えるならば、コーディネーション問題に直面する確率は高いのだから、「日本型 FEMA」を創設することはプラスになる可能性が大きいといえよう。だが、それを中央政府の行政組織として位置づけるのであれば、日本の政治制度構造や官僚制の特徴との整合性にも十分な注意を払う必要がある。

たとえば、地方政府や民間部門とのカウンターパート関係を確立するには、FEMA のような業務（日本の通常の言い方でいえば防災業務）を長期にわたって担当する専門性の高い職員が必要になる。そうしたスペシャリストは、2～3年の頻度でジョブローテーションを行い、いわゆるジェネラリストとして人材を育成する日本の官僚人事システムとの整合性を欠く。日本の行政組織にもスペシャリストはいるが、いわゆるノンキャリアであることがほとんどであり、大規模災害時などにキャリア官僚や政治家と直に向き合いながら意思決定を主導することは期待しにくい。このような課題について十分な考慮をしないまま「日本型 FEMA」を創設したところで、それはいわゆる組織いじりに終わってしまう恐れが強いのではないだろうか。

#### <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」『レフアレンス』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.
- 待鳥聡史. 2015. 『代議制民主主義』中公新書.
- 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.

Taylor, Steven L., Matthew S. Shugart, Arend Lijphart, and Bernard Grofman. 2014. *A Different Democracy: American Government in a Thirty-One-Country Perspective.* New Haven: Yale University Press.

*THE FEDERAL RESPONSE TO HURRICANE KATRINA: LESSONS LEARNED.* February 2006.  
The White House.



## 8章 災害対応をめぐる行政組織の編成—内閣府と兵庫県の人事データから

砂原庸介（大阪大学）

小林悠太（大阪大学・博士課程後期課程）

### 【概要】

特定の時期に大規模な資源を動員することが求められる災害に対応するための行政組織の設計は、その性格上大きな困難をはらんでいる。中央政府における統治機構改革や、地方分権の流れの中で政治家のリーダーシップが強調される中で、近年ではそれに合わせて行政組織の再編や官僚人事のパタンの変更が観察されている。本稿では、内閣府を中心とした中央政府と、防災について先端的な取り組みが行われている兵庫県を事例として行政組織の再編について整理し、その問題点を抽出する。その上で、今後の防災体制において考慮されるべき点について検討する。

#### 1. はじめに

災害に対応するためにどのように行政組織を設計するかという取り組みは大きな困難をはらんでいる。なぜなら、災害対応は恒常的に一定の資源を必要とするような業務ではなく、特定の時期に大規模な資源を動員することを求めるからである。資源に余裕があるならば、災害対応のために特別な部局を設定しておくということひとつの対応策であるかもしれない。明治以降、大規模災害を承けた部局の新設・再編は多く存在するし（生田 2013）、近年では東日本大震災のあと、大規模な災害対応部局を設置するような再編（「日本版 FEMA」）を求める意見もある。しかし、現実に資源に限りがある中で、平時には大きな機能を持たない部局は、常に冗長（*redundant*）であるという批判にさらされる可能性がある。また、災害対応といっても災害直後の応急的な対応のみならず、復興過程までも含むとすれば、平時に同様の業務を行う既存の部局との間に紛争が生じる可能性は高い。

災害対応のための行政組織の設計に当たっての問題は、資源だけではない。もう一つの問題は、災害に対応するためのリーダーシップをどのように反映させるかという点に関連する。発災直後に多くの命が危機に瀕している状況や、復興の過程で関係者の利害が複雑に絡み合っているようなとき、政治の強いリーダーシップによって問題を解決することを重視するのならば、災害対応にあたる部局には、専門家として働きつつも最終的な責任者である政治家の意思に従い、政治家を支えることが求められる。他方で、危機後の復興のような側面までを考えると、災害対応時の判断を中心に全てを決めていくのは難しい。災害対応の専門家といえども、復興を見据えた専門性を十分に備えているわけではないし、関連する業務を長く担当し、知識や経験を蓄積したものが中心となって対応を行う必要が増すことになる。とはいえ、平時の業務を中心とする部局が災害対応を行うとすると、「縦割り行政」に象徴されるような平時の業務実施のロジックに縛られて他の部局との調整が

困難になることも考えられる。

1990年代の統治機構改革によって、首相をはじめとする政治家のリーダーシップが強調されている中では（竹中 2006, 待鳥 2012）、このような行政組織の設計はとりわけ重要な問題となる。統治機構改革以前は、政治家と官僚が分業するかたちで、いわば政治家は官僚に任せつつも「最後の責任を取る」のような態度をとることが望ましいと考えられてきたが、改革によって首相をはじめとしたリーダーが表に立ち、その評価が次の選挙に影響するとなると、政治家としても官僚に任せきりというわけにはいかなくなる。そこで、平時に業務を行う部局との調整を考慮しつつ、統治機構の変化を受けて政治家のリーダーシップを災害対応部局に伝えることができるようなかたちでの組織再編が模索されることになる。

以上の問題意識を踏まえて、本稿では、(1) 政治と行政の関係、(2) 行政組織を構成する部局間の役割分担、(3) 職員の専門性、の3点に注目しながら具体的な分析を進めていく。まず、東日本大震災のような災害時に政治家を補佐する部局をどのように設計するかについて、現状の取り組みを確認し、近年の組織再編や人事慣行から、政治家のリーダーシップが強調される傾向にあることを確認する。次に、膨大な人員を必要とする即時の災害対応における「実施機能」を担う部局と、災害の被害を事前に減少させる減災を進めるための国土計画と連携した防災計画や、発災後の対応を定める訓練内容の策定などの「企画立案機能」を担う部局が、異なる組織原理を持つ中でどのように相互の調整を行うこととされているかを検討する。さらに、こうした実働部隊と企画立案について、職員の専門性をどう確保するのかという問題を検討する。災害対応については、危機時におけるカウンターパートとの関係性の構築など、長期を見据えた能力構築が必要な場面が少なくなく、日本の行政組織におけるジェネラリスト養成に主眼をおいた人事慣行では、必要な専門性を確保することが難しい。そのような中で、災害関係分野において新たな人事慣行が生まれつつあることを析出し、さらにその今後の課題について考察する。

分析の対象とするのは、内閣府防災担当・総務省消防庁を中心とした中央政府と、地方政府のうち阪神・淡路大震災を経験して他の都道府県と比べて高度な災害対応体制を築いていると評される兵庫県における災害対応部局の構成とその人事である。災害対応において政治的な応答性を高めるとともに、行政組織の専門能力を引き出すというのは非常に難しい要請だが、それに対して中央政府・地方政府がどのように取り組んでいるかを分析することによって、将来のより良い体制構築を検討する第一歩となるだろう。

以下ではここまでに説明してきた分析視角をもとにして、2000年代における中央政府と兵庫県庁の防災行政を見ていく。第2節では、中央政府の組織再編として内閣危機管理監の設置に加えて、国土庁防災局から内閣府防災担当<sup>1</sup>への変化と、内閣府防災担当と総務省

---

<sup>1</sup> 以下、本稿では個人・役職としての政策統括官ではなく内閣府内部の組織をさす場合、内閣府防災担当と呼ぶ。この内閣府防災担当については、2014年の原子力防災会議設置を受けた内閣府原子力防災担当の新設など、現在も変化を続けている。しかしながら、これら

消防庁の分業について分析する。第 3 節では、地方政府の組織再編としてまず防災監を、そして兵庫県庁防災企画局・災害対策局について、課の編成に着目しながら分業について論じる。最後に得られた知見を対照させる形でまとめ、望ましい行政組織の再編について政策提言を行う。

## 2. 中央省庁の防災体制

### 2-1. 危機管理担当部局

中央省庁の防災体制として、まず注目するのは、危機管理を担当する部局である。現在、首相をはじめとした政治に近いところに位置し、災害が発生したときの危機管理対応を主導するのは、内閣官房に置かれている内閣危機管理監である。この内閣危機管理監は、阪神・淡路大震災や地下鉄サリン事件、ペルー日本大使公邸占拠事件などにおいて、複数の省庁をまたがる連絡調整に依存した危機管理や情報伝達の仕組みが十分に機能しなかったという反省を踏まえて、橋本内閣の行政改革の一環として設置されることになった。政府全体の司令塔である内閣として、あらかじめ危機の種類別に対応策を研究し、突発事態に対処することができるように、危機管理を専門に担当する内閣官房副長官に準ずる高位のポストを設置することになったのである。この内閣危機管理監は、特別職の公務員として内閣と運命をともにすることが想定されているが、同時に一般職の服務規程の適用を受けており、元官僚など一定の専門性を評価されたスタッフが配置されることとなっている（出雲 2014）。

内閣危機管理監を補佐することになったのは、従来の内閣安全保障室を改組した内閣官房内閣安全保障・危機管理室（安危室）であった。それまで国防・安全保障を担当していた部局が、内閣危機管理監のもと、国防に関する事項だけでなく大規模な自然災害も含めた広い意味での危機管理を担うことになったのである。その結果、それまで内閣官房において自然災害などの対応の窓口になっていた内政審議室（中央省庁改革後の内政担当の内閣官房副長官補室）は担当を外れることになった（千々和 2015:133）。各省庁からの出向者によって構成される内政審議室は連絡調整を主眼としていたが、それでは不十分ということで、国防を担う内閣安全保障室が改組されて、内閣危機管理監を助ける部局としたのである。

広い意味での危機管理の一元化が図られたものの、問題となったのは国防・安全保障との境目である。内閣危機管理監は、国防については担当しないものの、通常の体制では適切な対処が難しいような「重大緊急事態」を含めた危機管理を担当する一方で、国防を中心として対処に当たる安全保障会議は、国防と「重大緊急事態」を管轄する。両者の担当は重なりあいながら、内閣危機管理監のもとにある安危室が安全保障会議の事務局を担う

---

の問題についてはエネルギー行政など別の文脈を含んだ形でなければ議論することは困難である。そのため、本稿では分析対象としない。

ような体制となったのである。このような体制は、中央省庁改革後においても継続され、安危室を引き継いだ内閣官房副長官補（安全保障・危機管理担当）が、内閣危機管理監の事務局を担当することになる。そして、歴代の内閣危機管理監には警察官僚が、安危室長・内閣官房副長官補には防衛官僚が就任している<sup>2</sup>。

このように、内閣においては、内閣危機管理監を中心として首相・官房長官を補佐する体制が整えられているが、国防というもうひとつの重大な使命が常に意識されていて、官僚のリーダーも警察・防衛といった即時の実施機能を担う部局から出されることが特徴となっている。この点を考慮すると、災害の当初対応はともかく、防災のための企画や訓練、そして復興を視野に入れた総合的な災害対応が可能であるとはいえない。そのような対応を考えるときに重要なのは、内閣府を中心とした平時と連なる部局である。

## 2-2. 内閣府防災担当

前節で見たように、内閣危機管理監の任務は危機時に官僚機構をまとめ上げることである。個々の課題への対処や防災計画の立案等に関しては、首相を議長とする内閣府重要会議のひとつである中央防災会議と、そのもとで事務局を務める内閣府防災担当による水平的調整が基軸となっている。内閣府防災担当を率いる内閣府政策統括官（防災）は、防災計画の企画立案を担当し、後述する総務省消防庁次長とともに中央防災会議の幹事会で各省間の調整を主導する<sup>3</sup>。なお2001年の中央省庁再編以降、内閣府特命担当大臣としての防災担当大臣が常に置かれて首相を補佐しているが、防災担当大臣は必置ではなく、首相から防災担当大臣を経由して内閣府防災担当へと繋がるラインが明確に法定されているとはいえない。また防災担当大臣は、防災以外にも複数の特命担当を持つケースが多く、大臣と官僚の関係は、任命された大臣のパーソナリティに依存する部分が少なくない。

さて内閣府防災担当の組織としての前身は、国土庁防災局である。橋本内閣の行政改革会議では、様々な政策分野で、企画立案機能と実施機能の分離が問題となった。防災の場合も例外でない。国土庁の政策は国土整備省（仮称・当時）に移管されることが決定していたが、防災局は中央防災会議事務局としての役割を有するため、各省間での争奪戦が生じた（行政改革会議事務局 OB 会 [編] 1998:734-735）。ここでの中心的な問題は、防災政策の総合調整部局を、警察・消防機能と社会資本整備機能のどちらを基軸に設計するのかということである。国土庁に対するヒアリングからは、実施部隊の出動を要する激甚災害はそう多くないとの指摘が出たものの、一体的な危機管理運用という観点から、発災時に自衛隊や警察との連携をどう確保するのかなども問題となった。つまり、各省に散らばる防災関連部局との関係規定が論点となったのである（行政改革会議事務局 OB 会 [編] 1998:321,459,693）。

特に重要な問題として、地方自治を所管する（旧）自治省との関係が指摘されていた。

<sup>2</sup> ただし、第三代目の内閣官房副長官補となった西川徹矢は、警察庁出身の防衛官僚である。

<sup>3</sup> この幹事会には、顧問として内閣危機管理監も参加している。

自治省は地方政府と密接な人的ネットワークを構築しており、災害発生時の情報集約がなされやすい部局の一つである。さらに、消防庁を所管し、災害対応などの実施機能を広範に有している。しかしながら、自治省に連なる総務省に事務局を設置して防災政策の集約を行った場合に、地方自治・消防の文脈に強く引っ張られてしまうことが危惧された。結果として、国土庁防災局を継承した形で、内閣府防災担当が創設されることになったという（行政改革会議事務局 OB 会〔編〕 1998:734-735）。次の表 8-1 に示すとおり、課長級ポストは定められた担当を所管する分掌官となったものの、基本的にはかつての人事慣行が維持されている。

この表からわかるように、内閣府防災担当においては、国土交通省（旧建設省）及び総務省の存在感が大きい。それ以外にも各省からの出向者が多いが、彼らは勤務経験を通じて本省以上に国土庁へ所属意識を持つようになることが語られている（国土庁 2000）。また、内閣府は分掌官制をとるため、組織改編を柔軟に行うことができる。そのため 2001 年以降は、参事官の名称変更<sup>4</sup>や定員の微増、関連法制の移管等の要因によって、漸進的な制度変化が生じている。東日本大震災を経て、防災部局が膨張しているのである（表 8-4）。特に 2012 年には、それまで避難所の運営や仮設住宅の建設などを含むために厚生労働省によって所管されていた災害救助法が内閣府の所管へと変更されたために、内閣府防災担当においてかつてエネルギー・インフラの復旧を担っていた参事官（災害復旧・復興対策担当）は、被災者行政を主軸とする厚生労働省の関係ポストになった

国土庁			内閣府防災担当(2001～)	
防災局長	建設省	➔	政策統括官	国土交通省
長官官房審議官	自治省		官房審議官	総務省
防災企画課長	建設省(住宅系)		総括担当	国土交通省
防災調整課長	農林省(例外有)		災害予防担当	国土交通省
防災業務課長	自治省(消防系?)		災害応急対策担当	総務省
復興対策課長	通産省		災害復旧・復興対策担当	経産省→厚労省
震災対策課長	建設省(河川系)		地震・火山対策担当	国土交通省

内閣府(2001～)			内閣府(2012～)	
政策統括官	国土交通省	➔	政策統括官	国土交通省
官房審議官	総務省		官房審議官	消防庁
総括担当	国土交通省		総括担当	国土交通省(+経企庁)
災害予防担当	国土交通省		防災計画担当	国土交通省
災害応急対策担当	総務省		災害緊急事態担当	総務省
災害復旧・復興対策担当	経産省→厚労省		被災者行政担当	厚生労働省
地震・火山対策担当	国土交通省		調査・企画担当	国土交通省
			普及啓発・連携担当	国土交通省
		事業推進担当	農林水産省	
		地方・訓練担当	国土交通省	

表 8-1 内閣府防災担当の組織再編（2000 年・2012 年）

<sup>4</sup> 例えば、参事官（地震・火山対策担当）が参事官（地震・火山・大規模水害担当）に変更されている。

内閣府防災担当を構成する人事において注目されるのは、トップである政策統括官（防災）である。中央省庁再編以前は、国土庁防災局長であったこのポストは、伝統的に建設省の都市住宅系の官僚が多い。しかし、再編後に時間の経過とともに見られる顕著な傾向として、都市・住宅関係部局との結びつきが強まっていることが指摘できる（表 8-2）。このポストを経験したあと都市・地域整備局長や地域活性化統合事務局長へとつながっていくとともに、自民党から国・地方自治体の選挙に立候補する官僚が続いているのである。「国土強靱化」という言葉から想起されるように、減災という観点から政治的な決定に関わる都市・住宅ときわめて重要なつながりがある防災という分野が、政治家と強いつながりを持ちながら、関連する部局を統合する必要性が生じていることが推測できる。また、相対的にこのポストの重要性が増していることも指摘できる。従来は次長級の官僚がはじめて就く局長ポストであったものが、近年では局長級のポストを経験してから就くシニアの局長ポストになりつつあり、経験者が国土交通審議官や事務次官を務めるケースが増えている。

名前	前職	その後
村瀬興一	建設省大臣官房審議官	総務審議官→道路公団副総裁
福田秀文	建設省大臣官房総括監査官	辞職→住都公団理事
山本正堯	建設省土地局次長	都市局長→西日本高速道路公団
林桂一	建設省大都市圏整備局長	総務審議官→地域整備公団理事
吉井一弥	国土庁防災局長	国交省政策統括官→住宅金融公庫理事
高橋健文	国土交通大学校長	辞職→首都高速道路公団理事
山本繁太郎	都市再生本部事務局次長	国交省政策統括官、住宅局長、国土交通審議官→衆院選
尾見博武	国土交通省関東地方整備局副局長	国土計画局長→UR理事
柴田高博	国土交通省大臣官房総括審議官	都市・地域整備局長→北九州市長選
榊正剛	国土交通省総括審議官	住宅、総合政策局長、国土交通審議官→NEXCO東
増田優一	国土交通省道路局次長	都市・地域整備局長、官房長、総合政策局長、国交審、次官
加藤利男	国土交通省官房審議官(都市・地域整備局)	都市・地域整備局長(都市局長)、地域活性化統合事務局長
大森雅夫	国土交通省大臣官房総括審議官	建設流通政策審議官、国交省政策統括官、国土政策局長、岡山市長選
原田保夫	国土交通省土地・水資源局長	国土交通審議官、復興庁次官
日原洋文	国土交通省建設流通政策審議官	現職

表 8-2 政策統括官（防災）のキャリアパス

政策統括官を補佐する官僚として、まず官房審議官の人事を見ると、このポストは旧自治省出身者の任用が続いており、後述する総務省消防庁や地方自治体との情報共有を進めるための重要な結節点となっていると考えられる。中央省庁再編以前、すなわち国土庁長官官房審議官時代には、必ずしも専門性が強いポストとはいえなかったが、2003年に就任した山口勝己以降、消防庁総務課長や消防庁国民保護・防災部長といった、総務省消防庁における危機管理の担い手を経験した官僚が起用されることが続いている。また、総括担当の参事官（旧国土庁防災局防災企画課長）には、やはり建設省の都市・住宅系の官僚が就任することが多いものの、その後局長を経験するような官僚は非常に限られている。

### 2-3. 総務省消防庁

総務省消防庁は、国と地方の実施組織をつなぐ重要な役割を持っている。すでに述べたように、内閣府政策統括官（防災）と並んで中央防災会議の幹事会において事務方を代表するのが消防庁次長であり、国から地方への通知は消防庁次長を通じてなされる。他方で



災害発生時など、地方から国への報告の窓口となるのが総務省消防庁となっている。ただし、地方自治体の消防部局は、総務省消防庁の指揮下にあるわけではないので、総務省消防庁は地方における災害対策の取り組みの中心となるが、一元的に地方自治体の決定に影響を与えることができるほどの権限はない。

総務省消防庁において、特に危機管理に関する機能が強く求められるようになったのは、2004年に定められた「武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律（国民保護法）」の影響が大きいと考えられる。これ自体は、法律の名前から分かるように、外国などからの武力攻撃に対して国民を保護するためのしくみづくりを行うものであるが、市町村と協力するそのしくみは、大規模災害に対しても有効なものであると考えられる。実際、国民保護法の制定以降、大規模災害を視野に入れた新たな立法として緊急事態法の議論も行われている。

総務省消防庁では、2005年に国民保護・防災部を設置し、国民保護法の施行に伴って生じた情報伝達のしくみなどの整備に取り組むことになった。「旧来からの「政策庁」から「政策・実施庁」への変革」（2005年消防白書）という表現にも示されるように、内閣府防災が防災企画を中心に担当するのに合わせて総務省消防庁は実施に力点が置かれるようになるのである。そして、この時期から進められていくのが、人事面における専門化の進展である。

総務省消防庁において、長官ポストは総務省全体での重要性が高く、局長を経験して次官に昇格する幹部の「待機ポスト」として利用されることも少なくない。そこで注目すべきは、実質的なトップである消防庁次長以下の人事である。これを見ると、近年では内閣府防災や消防庁で官房審議官を務めた経験を持つ官僚と、より高位で地方財政などを担当してきた官僚のどちらかが占めている。さらに、防災関係のポストで長く務める官僚たちの消防庁次長に至るキャリアパスを確認すると、核となるポストは消防庁総務課長であることが推測できる。このポストの経験者の多くが、その後内閣府防災や消防庁の審議官、国民保護・防災部長、さらには消防庁次長を務める傾向があり、総務省（旧自治省）における「消防畑」の存在を想起させる。

近年の総務省消防庁の特徴は、防災に限らず危機管理のエキスパートとしての性格を強めているところにもある。たとえば、2014年9月の時事通信の報道によると、消防庁総務課長や国民保護・防災部長を経験して消防大学校長にいた大庭誠司氏が、就任から1ヶ月ほどで異動する異例の人事があったが、これは「自然災害などに対する官邸の機能強化を図る狙い」があり、内閣危機管理監のもと危機管理に関する事務を担当する内閣官房副長官補（事態対処・危機管理担当）のもとに継続的に消防関係者を置きたいという狙いがあったとされる<sup>5</sup>。報道によれば、9月27日の御岳山噴火を受けてその重要性が認識されたことが重要であったという。

このような事例は総務省消防庁が実施部局としての性格を強め、上述の内閣官房副長官

---

<sup>5</sup> なお前任者である北崎秀一氏の異動先は総務省消防庁長官官房審議官であった。

補室などと競合していることで、人的資源が不足状態に陥っていることを示している。しかし他方で、消防関係での専門性を強めることは、官僚にとって必ずしも望ましいことではない。すでに述べたように、総務省消防庁の最高位である長官には、消防を専門としない官僚が置かれており、消防の分野でキャリアを積む官僚の最高位は今のところ消防庁次長である。いわばそこに「ガラスの天井」が存在するのである。その人材を質量ともに確保するためには、内閣官房副長官補室の体制整備と併せて処遇を考慮する必要があるだろう。

### 3. 地方政府の防災体制－兵庫県

#### 3-1. 兵庫県防災監

地方政府にも、中央政府の「危機管理監」に相当するポストが設置されている。本稿では、阪神・淡路大震災の経験から最も先進的な防災体制を整えた地方政府として、特に兵庫県について検討する。兵庫県において防災監は、阪神・淡路大震災で従来の防災体制が十分に力を発揮できなかったことから、地方自治体の災害対応力を強化する目的で、当時の兵庫県知事である貝原俊民による主導のもと 1996 年に設置された。

防災監の設置によって目指したのは、専門性・継続性・総合性の向上であるとされる。特に総合性については、「各部長の上位に位置づけ危機管理事案に関して県庁全組織を指揮する権限が与え」るなど、極めて強い権限が付与された（斎藤 2015:89）。

総合性の面から言えば、兵庫県のように特別職として「危機管理監」に相当する職を設置することは、「各部局への指揮命令、総合調整が最もスムーズ」と評されるなど、防災体制の構築において最も優れた制度として認識されている（永田ほか 2012:100）。他の都道府県では「危機管理監」の設置形態として、次長級・部長級・知事直轄部局への設置などのパターンが見られる。しかしながら、これらのパターンに対して、特別職の危機管理監は政治と行政の関係を緊密に保ちながら行政組織全体を動かすことができる点で、優位があるとみなされているのである。

このように、兵庫県では防災監が知事の意向に沿って全庁的に災害対応を行う体制が整えられているが、県庁全体を指揮する必要がある以上、防災監には各部局の業務に通じておきつつ、県庁内部で人的ネットワークを構築することが求められている。そこで、歴代の防災監就任者のキャリアパスから、どのようにして防災監の指揮能力が高められているのかを検討する。

防災監には、初代の斎藤富雄以来一貫して企画県民部の総務系統組織で、企画調整課長といった調整業務を担当するポストを歴任してきた官僚が任命されている（表 8-3）。防災に限らず調整一般の経験を積むことにより、官僚組織の隅々まで通暁していることが推察される。また、防災監昇進以前の部局長級ポストとしては、県の出先機関である県民局での勤務経験が見られる。これによって、実際の災害対応に当たる各県民局と、県庁の連絡

を密にする効果が期待できるだろう。

また、平成 22 年度から副防災監が設置され、防災監を補佐・代理することができるようになった。この副防災監は防災企画局長と兼務とされ、防災監就任以前に着任するポストとなっている<sup>6</sup>。これによって、実質的に防災監・副防災監の就任者は 4 年間継続して防災行政を担当することができるようになり、防災行政の継続性が高められている。

青砥謙一	防災監(H13～H15)
東田雅俊	国体準備局長(～H13)→但馬県民局長(H14～H15)→防災監(H16～H18)
中瀬憲一	防災局長(～H13)→県民生活部企画調整局長(H14)→健康生活部生活企画局長(H15)→西播磨県民局長(H16～H17)→健康生活部長(H18)→防災監(H19)
大西孝	産業労働部科学・情報局長(～H14)→産業科学局長(H15)→管理局長(H16～H17)→阪神南県民局長(H18)→県民政策部長(H19)→防災監(H20)
木村光利	県民生活部芸術文化課課長(～H13)→西播磨県民局企画調整部長(H14)→西播磨県民局副局長兼企画調整部長(H15)→地域協働局長(～H18)→兵庫県立美術館副館長(H19)→防災監(H21)
藤原雅人	阪神・淡路大震災復興本部総括部復興推進課長兼人事監理員(～H15)→住宅復興局長(H16～H17)→復興局長(H18)→神戸県民局長(H20)→副防災監兼防災企画局局長(H22)→防災監(H23)
杉本明文	企画管理部課長(長期ビジョン担当)(～H14)→県民政策部政策室課長(ビジョン担当)(H15)→西播磨県民局副局長兼企画調整部長(H16～H17)→農政企画局長(H18)→北播磨県民局長(H21)→副防災監兼防災企画局局長(H23)→防災監(H24)

表 8-3 : 防災監のキャリアパス

### 3-2. 兵庫県庁防災企画局

前節で見たように、防災監の任務は危機時に県庁全体の指揮をおこなうことである。調整部門を中心にキャリアを重ねてきた防災監が機能するためには、それを補佐するスタッフ部局が必要となる。兵庫県においてその役割を果たすのは、主に防災企画局と災害対策局であると考えられる。防災計画に関する企画立案機能は防災企画局が、緊急時の実施機能については災害対策局が担うこととされており、企画立案機能と実施機能の分離が強く意識されていると考えられる<sup>7</sup>。

<sup>6</sup> ただし、防災企画局長と副防災監の関係は、実際には安定しているわけではなく、幾度か試行的に組織改正が試みられている。一時期こうした兼任は解除され副防災監が置かれなかった時期があった（「平成 25 年度組織改正について」）が、平成 27 年度現在では、副防災監は再設置され、元のように防災企画局局長との兼任ポストとなっている（「平成 27 年度組織改正について」）。

<sup>7</sup> 2004 年の台風被害を受けたために行われた。『朝日新聞』関西版、2005 年 3 月 31 日朝刊

内閣府防災担当の課題がもともと様々な省庁内に存在していた防災関連部局との調整をどう設計するかという点にあったのに対して、兵庫県庁の場合は単一の組織が担っていた業務を、どう2つの組織間に分配するかという点が課題となった。2004年以前に、兵庫県で防災行政を担っていたのは防災局であり、防災企画課・消防課・産業保安課の3課体制をとっていた。それが2005年の組織再編によって、企画課・防災計画課・産業保安課を擁する防災企画局と、災害対策課・防災情報課・消防課を擁する災害対策局に分離することになった。その後も、これら2つの局の間では課の移動が何度も生じるなど、現在もより良い行政組織のあり方をめぐって試行錯誤が行なわれている。

このうち、前項で述べたように防災監との一体性がより緊密なのが防災企画局である。平成27年度現在の防災企画局は、防災企画課・広域支援室・復興支援課の2課1室体制となっている。防災企画局の課の変遷をまとめたのが、表8-4である。これまでの組織編成のポイントとして、(1) 企画課と防災計画課の関係、(2) 復興支援課の移管、(3) 産業保安課の移管、の3点が重要である。このうち(3)については現在災害対策局に設置されていることから、項を改めて論じる。

H17	H20	H21	H23	H27
企画課	企画課	企画課	防災企画課	防災企画課
防災計画課	復興支援課	復興支援課	防災計画課	復興支援課
産業保安課	産業保安課		復興支援課	

表8-4 防災企画局における課の変遷

まず(1)の防災企画課と防災計画課の関係を検討する。2015年度現在、両者は合併しているが、それ以前は前者が平時の調整機能を、後者が地域防災計画の立案などの企画立案機能を担っていた。キャリアパスからもこの傾向は明確であり、防災企画課長への就任者は防災企画局長と同じく、企画県民部の総務系統組織出身者である。それに対して、防災計画課課長(現:防災計画参事)に就任する官僚は、防災計画に関する専門性を高めるような人事異動を経験する傾向がある。具体的には、人と未来防災センターなどの専門機関との関連が強い。そのため、防災計画課は、防災企画局において具体的な実施体制を検討するスタッフ機能の主軸であると考えられる。

(2)の復興支援課は、2008年に復興局が廃止された際に、被災者の生活支援を担当する課が移管されたものである<sup>8</sup>。現在では、防災に関する県民への啓発や東日本大震災の復興支援を所管しており、災害復旧・復興に関するノウハウを蓄積しようとしている。復興支援課長に就任する官僚は先述の防災計画課での勤務経験を持つが、防災計画課長よりも「課

2 面.

<sup>8</sup> 「平成20年度組織改正について」

調整」業務の経験が多い。このため、復興支援課長はどちらかといえば防災企画課長と同じく、総務系統組織の一部としてみなすことができるだろう。

このように人事データからは、防災企画局はスタッフ機能を担当する部局である防災計画課を除いて、総務企画系の調整業務の担当者が集められており、平時や災害発生時において防災監の総合調整機能を補佐する体制が整えられていると考えられる。

### 3-3. 兵庫県庁災害対策局

続いて、災害時の復旧・復興など実施機能を担っている災害対策局について検討する。災害対策局における課の編成について整理したのが、表 8-5 である。災害対策局は、もともと防災局として防災企画局と同一組織であったために、現在でも人事異動の点で密接度が高くなっている。とりわけ防災企画局との人的ネットワーク上の一体性が強く見られるポストが災害対策課長である。災害対策課は、「県庁防災体制の整備、市町防災体制整備の支援、各種防災訓練の実施、広域防災拠点の管理・運営、県有施設の耐震化などを進めるとともに、危機管理事案への対応、国民保護計画の策定等」を所管している。体制整備のために他の組織と調整を行う必要があるため、防災企画課長と同じように災害対策課長もまた総務系統組織の出身者である。ただし、企画県民部全体の中で経歴を積む防災企画課長に比べ、防災企画局内での昇進を多く経験する傾向にある（表 8-6）。

2015 年現在、災害対策課以外に設置されている部局は消防課と産業保安課であるが、この二つの部局の人事は他の防災関係部局と一線を画している。両課ともに、課内での人事異動・昇進を中心としながら、事業系統組織の出身者が課長に就任している。特に「高圧ガス、火薬類の使用並びに電気工事業の業務の適正化等について指導・監督を実施」することが職務であり、災害時に火災が起こらないようエネルギー・インフラを整えることが求められている産業保安課は、2008 年まで防災企画局に設置されていたものが、産業労働部、ついで近年災害対策局に移管される経緯をたどっている。局単位での所属が変わっても、組織としての一体性は維持され続けていることから、他の部局とは異なる特徴が明らかだろう。

最後に、2008 年まで設置されていた防災情報課（現：防災情報室）を検討する。以前の防災情報課長経験者は、防災計画課長と同様に人と防災未来センターへの勤務経験を持つなど、専門性を高めるようなキャリアを経験していた。しかし、阪神・淡路大震災の経験から兵庫県は情報の一括管理を重視しているとされ<sup>9</sup>、災害対策局には基本的に実施に関する部局が集められる傾向になったと考えられる。

---

<sup>9</sup> 青砥謙一「防災情報の共有化に関する兵庫県の取り組みと課題」（URL：<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/chousakai/kyoyu/4/pdf/04-02shiryu03-hyogo.pdf> 2016 年 3 月 16 日最終閲覧）

H17	H20	H26
災害対策課	災害対策課	災害対策課
防災情報課	消防課	消防課
消防課		産業保安課

表 8-5 災害対策局の課の編成

(災害対策課長)

足立誠	北播磨県民局企画管理部主幹(滝野町派遣)(H13)→同企画調整部主幹(滝野町派遣)(H14)→商工労働局経営支援課参事(金融担当)(H15~H16)→災害対策課長(H17~H20)→東播磨県民局県民室室長(H21)→退職(H23)
坂本誠人	阪神・淡路大震災復興本部総括部生活復興課課長補佐(協働復興担当)(H13)→(H14不明)→同本部復興企画課課長補佐(計画担当)(H15)→防災局防災企画課主幹兼企画調整係長(H16)→防災企画局企画課主幹(H17)→観光政策課主幹兼政策係長(H18)→復興支援課支援推進参事(H20)→災害対策課課長(H21)→防災企画課長(H25)→
北本淳	防災局防災企画課防災係長(H13)→防災企画課課長補佐兼防災第1係長(H14~H16)→県土整備局総務課主幹兼第1係長(H17)→災害対策課副課長(H21)→県土企画局総務課企画調整参事(H22)→東播磨県民局総務企画室室長(H24)→災害対策課長(H25)

表 8-6 災害対策課長のキャリアパス

ここまで確認してきたように、防災企画局と災害対策局には人的ネットワークの結合性が見られる。災害対策局長は防災企画局の経験者であり、また(旧)防災計画課・復興支援課・防災情報室の官僚はそれぞれのポストを往復しつつ人と防災未来センター等への異動も経験することで、さらに産業保安課や消防課については人事的な独立性を高めながら専門性を高めていく。こうした人事異動のパターンからは、防災企画局と災害対策局を分ける組織設計が行われているものの、一つの組織であった防災局時代の傾向が色濃く残っているように思われる。防災企画局長以下、防災企画課長・災害対策課長が調整の要として位置付けられ、防災計画課長・防災情報課長等は、防災系統部局や県庁外部のセンター等での勤務経験によって、専門性を蓄積してスタッフ機能を発揮することが期待される。

総務省消防庁の場合「ガラスの天井」が存在することを前節で指摘したが、兵庫県の場合は防災監の地位が他の部局長と比べて高く、そのため上位ポストが多いことで、防災企画局長をはじめとした高位の官僚が、防災関係の部局を歴任することができている。防災行政に長く携わる官僚が多いことは、専門性の向上という観点からは望ましいと言えるだろう。他方で、それが常に維持されるとは限らない。本稿の冒頭で指摘したように、平時に成果の見えにくい防災は、常に「冗長」という批判にさらされやすいし、特に都道府県の防災部局は消防のような実働部隊を持たないので、財政的に厳しい状況においては縮小への圧力が厳しくなることが予想される<sup>10</sup>。

#### 4. 結論と含意

本稿では、防災政策を担う行政組織について、中央政府と地方政府の双方を対象として

<sup>10</sup> この点、府県によっては大規模な消防の実働部隊を持つ政令指定都市との連携を図ることで実働部隊との関係を強化することもある。たとえば、京都市消防局の消防正監を次長級の防災監に充てる京都府の例がある。

検討してきた。最後に、冒頭で述べたように（1）政治と行政の関係、（2）行政組織を構成する部局間の役割分担、（3）職員の専門性の3点から望ましい行政機構の在り方に検討を加え、本稿を閉じることとしたい。

まず政治との関係を考えて、発災時の災害対応において、行政組織全体の業務が転換を迫られることを考慮しなくてはならない（曾我 2016）。様々な機関の中に散らばる防災関連部局の影響力を最大限発揮するためには、政治と密接に調整が進められる必要がある。本稿で確認したように、中央政府においては内閣危機管理監・内閣府防災担当が中心となる水平的調整を基軸とした形で、災害時の調整が試みられている。それに対して、多くの地方政府では「防災監」を次長級ポストや局長級ポストとして設置することで、選挙で選ばれる知事や市長と直結した調整を狙うことになる。とりわけ、兵庫県では防災監を特別職として位置付けることによって、より強い垂直的調整機能を担保させている。

次に、防災担当部局の設計についてみると、中央政府・地方政府ともに、上記の政治に直結する部局とは別に調整を担う部局（内閣府防災・防災企画局）と実施に近い部局（総務省消防庁・災害対策局）を分けたうえで、人事異動を通じて両者を統合することが試みられている。調整を担う部局が防災の中心を担う一方で、実施に近い部局は総務省消防庁のように平時にも一定の稼働が見込まれることになるだろう。その点を考えると、兵庫県のように消防の実働部隊がない中で実施に近い部局を独立して設定しているのは特殊であるというべきかもしれない。基本的には総務省消防庁と同様に、実働を担う市町村消防との関係をどのように構築するかが課題になるだろう。

最後に、行政職員の専門性について検討しよう。防災政策の専門性には、都市計画の策定等や災害研究によって抵抗力を高める「平時」の専門性と、緊急時に実働部隊を指揮して復旧・復興作業に当たる「危機」の専門性の両方が存在する。本稿では、前者を内閣府防災担当・兵庫県庁防災企画局が、後者を総務省消防庁・兵庫県庁災害対策局が担っているものとして、それぞれの部局が人事システムの中でどのように専門性の育成が図られているのかについて考察してきた。ここまでの議論を踏まえると、中央・地方を通じて部局間の調整を担当する官僚が上位のポストに配置され、同じ職務を続ける「専門家」は下位に置かれやすいことが分かる。

日本の行政組織において、このような部局・専門家の配置は少なからずみられるが、災害対応について考えるとき、このような配置が必ずしも望ましいとは言えない。なぜなら、少なくとも中央政府では、1990年代の統治機構改革を経て、重要な調整においては政治の役割が重要性を増しているからである。本稿でも、総務省消防庁の専門家を内閣官房が必要とした事例を紹介したが、従来はキャリアを積んだ官僚が行ってきた調整を政治が行うようになった結果として、このような専門家を政治に近い場所に置く必要が生じていると考えられる。

調整に長けた政治家や官僚が上位のポストを占めて意思決定を行う方法が抱える問題として、当該組織を超えた連携を困難にする点を指摘できる。中央政府・地方政府がそれぞれ

れの政府内で完結した意思決定を前提とした垂直的な調整に依存すると、大規模な災害のように組織を超えて水平的な調整が求められる場面ではそれが有効に機能するかどうかはわからない。地方分権が進展していることを念頭におけば、中央政府が関係する地方政府などに対して集権的に指揮命令を行うのは困難になるだろう。

そこで今後検討すべきは、従来下位におかれていた専門家をどのように活用するかであろう。専門的な言語を通じて組織を超えた水平的調整を行うことによって広域の災害に対応するのである。そのために求められるのは、専門的な仕事を行う官僚がより高位のポストを得るためのキャリアパスの明確化であると考えられる。それぞれの組織で「ガラスの天井」を設定して専門家を囲い込むのではなく、中央政府・地方政府を問わず他の組織との人事交流を行いながら、組織を超えた水平的調整の準備を進めるほうが、来るべき大災害への備えとして効率的なものになる可能性が高いのではないだろうか。

#### <参考文献>

- 生田長人（2013）『防災法』信山社。
- 出雲明子（2014）『公務員制度改革と政治主導 戦後日本の政治任用制』東海大学出版会。
- 国土庁〔編〕（2000）『国土庁史』国土庁。
- 行政改革会議事務局 OB 会〔編〕（1998）『21 世紀の日本の行政』行政管理研究センター。
- 斎藤富雄（2015）「防災最前線の充実 -自治体の防災力強化-」『阪神・淡路大震災 20 年 翔べフェニックスⅡ 防災・減災社会の構築』ひょうご震災記念 21 世紀研究機構。
- 曾我謙悟（2016）「東日本大震災に対する中央府省の対応」辻中豊〔編〕『政治過程と政策』東洋経済新報社。
- 竹中治堅（2006）『首相支配-日本政治の変貌』中央公論新社。
- 千々石泰明（2015）『変わりゆく内閣安全保障機構』原書房。
- 永田尚三・奥見文・坂本真理・佐々木健人・寅屋敷徹也・根来方子（2012）「地方公共団体の防災・危機管理体制の標準化についての研究」『社会安全学研究（関西大学）』第 2 号，pp.89-107。
- 待鳥聡史（2012）『首相政治の制度分析 現代日本政治の権力基盤形成』千倉書房。



## 9章 災害時自治体間連携における特定型と不特定型 -理論的検討と東日本大震災の計量分析

曾我謙悟（京都大学）

### 【概要】

いかなる自治体がどの被災自治体に、どのような支援を行うのか。それはどの程度の規模で、どの程度の期間行われるのか。本章ではこれらの問いに答えるための理論的視角を検討した上で、東日本大震災における都道府県レベルの支援を題材とした計量分析を行う。これまで、災害時の自治体間連携において、日本ではボトムアップ中心のアプローチをとってきた。しかし、東日本大震災においては、被災地からの支援要請を事前協定先に出すというこれまで用意されてきた方法が使えず、マッチング問題が発生した。そこで、支援の実態を分析すると、基本的には財政力があるところが多く、多くの職員を送りつつも、一つの支援自治体が特定の被災地自治体に集中する形で支援を行うことは、より強いコミットメントをもたらし、支援の持続性をもたらしていることが明らかになった。

### 1. 本章の目標

「困ったときの助け合い」。これが、人としての振る舞いとして望ましいことに異論は少なからう。それでは、災害時の自治体間連携とは、その延長線上に存在するものなのだろうか。これはそう単純ではない。確かに、被災地において行政機構が果たすべき役割は大きく、現地の行政機構が機能しない場合や十分でない場合、それを代替したり補完したりすることが必要なのは間違いない。しかし、それを実現する方法には自治体間連携以外の選択肢もある。

そもそも、自治体間連携が望ましいものなのか、そうではないのかを判断する前に、それがいかなるものであるのか、どのようなときに、どのような形で生じるのか、その帰結や効果は何なのかについて、十分な知識や情報が必要である。もう少し具体的にいえば、いかなる自治体がどの被災自治体に、どのような支援を行うのだろうか。それはどの程度の規模で、どの程度の期間行われるのだろうか。本章ではこれらの問いに答えるための理論的視角を検討した上で、東日本大震災における都道府県レベルの支援を題材とした計量分析を加えていく。そこからは、災害時の自治体間連携には、一つの支援自治体が一つかいし少数の被災自治体を支援する特定型と多数の被災自治体を支援する不特定型といった二つの形態が見られること、集中型は支援の持続性に優れているともいえるが、支援側の財政力を超えた形での支援ともなりやすく、それゆえに手放しで集中型を推奨することもできないという結論を導く。

以下ではまず、第2節において、日本のこれまでの自治体間連携に関する研究を取り上

げる。阪神・淡路大震災以降を中心に、自治体間連携の実態についていかなる調査や研究が行われてきたかを整理する。第3節では、その課題を解く示唆を得るために、自然災害やテロ事件といった緊急事態に対する管理（emergency management）<sup>1</sup>について、海外、とりわけアメリカにおいて、いかなる研究が近年なされているのか、その動向をまとめる。以上の作業の上に第4節では、災害時の自治体間連携を捉える視点を提示した上で、東日本大震災がこの問題を考える上でいかなる意味をもつのかを示す。第5節では東日本大震災における都道府県の支援について、派遣職員数を用いた計量分析を行い、仮説の検証を進めていく。最後の第6節では議論をまとめ、若干の示唆を述べる。

## 2. 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

ここではまず、災害時の自治体間連携のあり方について、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いかなる知見が得られているのかを確認しておこう。

### 2-1-1. 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、まず、阪本と矢守は、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（阪本・矢守 2012）。他方で、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が指摘されている。

つぎに、渡辺と岡田は、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（渡辺・岡田 2004）。それによると、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。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。ただし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している<sup>2</sup>。

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。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

---

<sup>1</sup> 類義語である crisis management も含めて考える。こちらは、日本語では危機管理と訳されることが多い。この下位概念として disaster management が存在する。

<sup>2</sup> さらに、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。

て短期間に支援は集中しており、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。

### 2-1-2. 新潟県中越地震

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、長期に渡って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・矢守である（船木・河田・矢守 2006）。彼女らはまず、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する。被災地の新潟県は東北・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。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いる。それに従い、福島県が発災後早期に連絡調整員を派遣し、ブロック構成県への支援要請を調整していった。復旧、復興への支援が長期化し、全国協定を用いた支援も受ける際にも、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、持続的な支援が可能となった。

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<sup>3</sup>。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。規定では要請した場合には費用負担は被災地側となるが、今回は要請を出さなかったため新潟県は費用負担を行わなかった。しかし、要請を待たずに「自主的に」支援を行った支援側の中でも、費用負担についての考え方は分かれる。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、要請は出し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考えるところもある。

また、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た。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ていた。しかし、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いた<sup>4</sup>。

この研究を受けて、彼女らはさらに、費用負担が要請を行うこと、支援を行うことのボ

---

<sup>3</sup> 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。

<sup>4</sup> 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）。

トルネックとなっている可能性について、検討を加えた（船木・河田・矢守 2007）。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、協定を通じて被災県が要請を行った場合で、およそ 44%は被災した県、17%が双方、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。協定がある場合でも、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。

### 2-1-3. 東日本大震災

つづいて、東日本大震災における、自治体間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、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<sup>5</sup>。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（林ほか 2012, 福本 2013）。明治大学危機管理センター（2012: 17）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<sup>6</sup>。ほぼ同じ割合を、全国市長会からの要請により、またやは

<sup>5</sup> URL は次の通り。 [http://www.soumu.go.jp/menu\\_kyotsuu/important/70131.html](http://www.soumu.go.jp/menu_kyotsuu/important/70131.html)

<sup>6</sup> 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、

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。

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<sup>7</sup>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されている。

（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。受け入れ側が多くに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、その連携が密であったことも確かであろう（馬場・金・青木 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）。

カウンターパート方式以外の自主的支援も含めて、どの自治体がどの自治体に支援を行ったかを全国的に明らかにしようとした研究としては、明治大学危機管理研究センター（2012: 29-30）による被災自治体ごとに受け入れた支援自治体の一覧がある。これを見ると、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ことが明らかになっている（明治大学危機管理研究センター 2012）。

これに対して、個別の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がある（山田 2012；井口 2012）。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、

---

そのうち 80 市区から回答を得たものである。

<sup>7</sup> 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%）。

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行われない。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。

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、提供できている支援との差を把握することはできなかったのである。応援が特定の市町村に集中しているのではないかという懸念から、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」の涵養が検討課題とされるに至っている<sup>8</sup>。本荘・立木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（本荘・立木 2013）。

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であり、いかにして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。

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。

---

<sup>8</sup> 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をも含む、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。

## 2-2. アメリカにおける研究の動向

前節では日本の自治体間連携についての先行研究を概観し、相互支援の実態について調査が積み重ねられていることを確認した。そこではどのような自治体がいかなる支援を行っているかについて、個別の災害対応ごとに詳細な研究がなされているものの、様々な自治体間連携を比較、一般化することができるような枠組みが欠落している。災害それぞれの固有性が自明視されることから、自治体間連携の全体的な特徴の中で個別の事例を位置づけていく視点に欠けているのである。

そこでここでは、アメリカにおける緊急事態管理の研究に目を向けることで、自治体間連携を捉える一般的枠組みを考える足がかりを探していく。アメリカの行政学における緊急事態マネジメントの研究の特徴も、実践志向の強さ、それゆえの研究対象の拡散といったところにある (Comfort 2005; Comfort et al. 2012)。その点において、日米の研究動向に大きな差がある訳ではないのだが、実態調査を広い文脈の中に位置づけていく志向性が強いことから、理論化を行う上での参考になると考えられる。

政治学・行政学における緊急事態マネジメントの研究の主たる焦点は、政府間関係と組織間関係である<sup>9</sup>。前者は、政府間での調整や協力のあり方を防災、災害時の対応などそれぞれの側面ごとに分析していくことがその主な課題である。後者については、ネットワーク形態と集権化のどちらが緊急事態のマネジメントにおいて有効なのかというのが、ここでの主たる問いとなる。以下、それぞれの研究動向を概観していこう。

政府間関係においてまず注目されるのは、垂直的關係である。災害の発生時には、各地域における地方政府が主たる対応を行おうにも、被災地域の地方政府はそうした対応を行う力を失っていることも多い。したがって、災害の規模などに応じて広域政府や中央政府（連邦政府）がそれを援助することが必要である。しかしそれがうまく機能するかは別問題であり、権限や責任の不明確さ・重複・押し付け合い、連絡調整の費用の高さ、費用負担や資源の配分の非効率性・不平等性など、政府間関係の常態においても発生する問題が、緊急事態マネジメントにおいてはなおさら大きな課題となりやすい。具体的な研究としては、実際の災害への対応を観察対象として、その成功と失敗を検討していくものが多い。

政府の対応の失敗が強い非難をあびたハリケーン・カトリーナについても、仔細にみていけば、政府間の協力関係がうまくいったことを指摘する研究もある (Derthick 2007; Landy 2008)。たとえば、避難計画の失敗は取り残された障害者などの存在から強く印象づけられているが、実際には人口約 140 万人のうち 120 万人ほどを事前に避難させており、交通

---

<sup>9</sup> もう一つの焦点として、予防、減災、災害対応、復旧・復興といった各段階における具体的な施策やプログラムの研究がある。その検討に当たって、リスクや災害といった概念の明確化や (e.g. Rosenthal 1997), 資源配分、情報の収集・処理といったロジスティックについても扱われることとなる。これらの研究については、本章の関心とは異なるため、ここでは取り上げない。

管理等における政府間協力がそれを支えた。捜索や救助活動においても、協力関係は効果を発揮した。

しかし他方で、やはり政府間の協力関係の不足を指摘する研究も多い。とりわけ、州と市の対応の齟齬などを明らかにする研究が多い (Col 2007)。また、州知事による緊急事態宣言から避難開始やブッシュ大統領による緊急事態宣言までに時間がかかりすぎたことや、FEMA が地方政府間の調整などに十分な役割を果たすことがなかったことも指摘されている (Kapucu et al. 2010)。治水に関しては、防波堤、水門、ポンプなどの管理主体がモザイク状となっていること、またそもそも浸水の可能性が高い地域への居住を抑制するような都市計画との連携ができなかったことなど、政府間関係の複雑さが問題を発生させていたことが示されている<sup>10</sup>。

これに対して、水平的な州間の協力については、1996年に発足した緊急事態管理援助協定 (EMAC) が研究対象としてよく取り上げられる。これはすべての州が参加する仕組みであり、緊急事態を宣言した州からの要請に応じて他の州からの支援がなされる仕組みであり、消防、避難のサポートなどから寄付の管理、がれき除去や公衆衛生を行うものである。この実際の機能をコンテンツ分析により明らかにした研究では、カトリーナやリタといったハリケーンの救援活動に応じて、この枠組がネットワークの中心として機能したこと、ただしそれは十分なコミュニケーションと調整によって支えられていることが示されている (Kapucu 2009)<sup>11</sup>。

対応の失敗の原因が政府間関係に求められることが多いため、災害がある度に、集権化が提起され、実現することも多い。カトリーナの後は、2007年に国民防衛軍 (National Guard) を国内災害に際して大統領が動かせるよう法改正がなされた。他方で、失敗に対する非難の可能性を回避するために、権限の移譲が生じるという側面も見受けられる (Schwartz 2004)。

つぎに、組織間調整についての研究を見ていこう。ここでは多数の省庁やNPOや赤十字など非政府組織との連携などを含めネットワーク型の組織の利点と欠点が主たる焦点となる。さらに、緊急事態における調整の課題は、不確実性の大きさと即時の応答の必要性にある。この課題にどのような組織間調整の形態をとることで答えていくかが、ここで扱われる問いである。

この問いに対する実際の動きとしては、同時多発テロ以降に設置された国土安全保障省 (DHS) では、上意下達型の指揮命令系統の確立が強調されてきた。具体的には、ICS: Incident Command Systems, すなわち、災害ごとに一人の指揮官が任命され、関係者への指令を出していくという方法が採用されている。これに対する理論的正当化としては、ネットワーク型の防災システムは、うまく機能しない場合に、非難回避戦略を生み出しかねないことがあげられる (Moynihan 2012)。また、実態分析としては、ICSの下での情報の流れを捉えた

<sup>10</sup> この他に防災体制の集権性と分権性の帰結を、英米イスラエルの参加国で比較したものとして、(Maor 2010)。

<sup>11</sup> 2001年の同時多発テロを対象として、同様の分析を行ったものとして、(Comfort 2003)。



研究がある。森林火災への対応事例において、情報の結節点となったのは FEMA の指揮官であるが、そこが必要とする情報の種類が地元関係者の 3 倍におよぶこと、やりとりされた情報の 7 割が対面ないし電話によるものであることなどが明らかになっている (Steelman et al. 2012)。

しかし他方で、ICS の実態の動態を調査した研究からは、見かけの集権性にもかかわらず、実際にはネットワークを基盤としつつ集権的な要素を組み込んだものであり、落下傘型の指揮官ではうまく機能しないことが明らかにされてきている (Moynihan 2008, 2009)。また、不確実性の大きさへの対処方法を考えるとき、情報のノードを集中させることは必ずしも望ましくない。したがって、集権化にも限界がある。たとえば、2001 年の同時多発テロの際にはニューヨーク危機管理局は、WTC に本部があったこともあり、ここが機能せず、そのことによりネットワークの密度が低下したことが明らかになっている (Kapucu 2006)。

そこで、近年はネットワーク型の防災システムに対する関心が高まっている。そもそも、災害対応においては組織間のコラボレーションが常態だったのであり、それはさらに 1980 年代の NPM (新しい公共管理) の流れの中で強化されてきたこと、協力やパートナーシップに問題があるとしても、それを個別に改善していくことは可能であるという考え方が示される (Waugh 2006)。また、ネットワーク型の利点として、大きな不確実性に対して、柔軟な対応をとりやすいことが指摘される。通常時には「誰が何を知っているか (who knows what)」を知っておき、知識・技能を割り当てていくことや、相互形成の中から時間をかけて信用性を形成していくことが可能だが、災害時には、必要なタスクが先にあり、とりあえず動きながらの信用をベースにしていくことが提唱されている (Majchrzak et al. 2007)。

しかし、ネットワーク型の緊急事態管理の実態についての分析は、異なる様相を明らかにもしてきている。そこで明らかにされているのは、機能するネットワークを構築するためには、事前の準備が必要であることである。事前に構成員を限定し、構成員間の関係を構築しておくことが必要になる。つまり、ネットワークだからといって、即座に、流動的な状況に対応できるわけではないのである。

ここで重要なのは、紙上の計画ではなく、実質的な関係の構築である。チェとブラウーはフロリダ州の 25 の危機管理関係機関のネットワーク分析から、計画と実際の応答時の中心的機関に齟齬があると、ネットワーク構造の理解の程度が下がり、調整の円滑さを阻害することを示している (Choi and Brower 2006)。ノウエルたちは、機能的同一性などがあるにもかかわらず、事前の関係性がなければ緊急時対応のコミュニケーションに問題を抱えることを、アメリカの森林火災対応を対象とした計量分析から明らかにしている (Nowell and Steelman 2014)。また、ネットワーク内の多様性が増すと、適切な管理手法を選ぶことは難しくなるともいわれている (Herranz 2008)。こうした結果を踏まえつつ、ラーブたちは、オランダの犯罪予防ネットワークに対して質的比較分析 (QCA) によって分析を行った結果から、安定性と集権性が機能するネットワークを構築するには、3 年間が必要になると主張する (Raab et al. 2015)。

組織間調整についても、政府間関係の場合と同様、実際の災害や危機における組織間調整と並んで、そうした災害や危機における対応の失敗が、組織間調整をどのように変えていくのかという問いについての研究も行われている (Schwartz 2009; Donahue 2011)。具体的にはたとえば、危機における組織再編はある種のパターンとして繰り返されることが指摘されている (Cohen et al. 2006)。アメリカの国土安全保障省が良い例である。危機への対応を求める公衆が一方におり、他方で利益集団の影響力が落ちる中で、大統領による政治家された行政機関や議員たちの配分政治がそこには持ち込まれやすいのである。ブッシュ政権は当初は国土安全保障省の設置には反対したのだが、最終的には、むしろ国内の種々の行政機能の縮小という目標の手段として組織再編を用いた。様々な機能をそこに詰め込みつつ、予算の総額を増やさないという対応をとった。さらに政治任用の多用など政治化を進めた。こうした結果は、専門家たちが去っていく事態を招き、ハリケーン・カトリーナの際の対応の不適切さにつながった可能性が高いのである。

### 3. 理論的検討

ここまで、日本における災害時自治体間連携と、アメリカにおける緊急事態管理に関する先行研究において、いかなる議論が展開されてきたかを押さえてきた。それを踏まえてここでは、自治体間連携のあり方をどのように考えていけばよいかを論じていく。

#### 3-1. 災害時における組織間調整の特徴

まず出発点となるのは、災害時の自治体間連携とは、より広く、災害時の組織間調整の一つとして位置づけられることである。行政機構が分業と統合の体系であることから、日常時であっても、組織間調整は行政の必須の要素である (曾我 2013)。したがって、日常の調整との異同を考えることにより、同じ分析枠組みで解明することができる部分と、そうではない部分を分けることができる。

まず、緊急時であろうが平時であろうが、分業と統合という基本的な課題に違いはない。したがって、調整の形態としても、両者に共通して、三つの形態が考えられる。一つはボトムアップのアプローチ、もう一つはトップダウン・アプローチ、そして最後がネットワーク型のアプローチである。この中で、どれが災害時の調整形態として最適化という点については、議論が分かれる。一方では、情報の所在に注目して、ボトムアップ型が適切であると主張する見方がある。緊急事態が発生している現場に近いところこそが、早急な応答が可能であると同時に、どのような対応が必要かを判断する上で必要な情報を持っているというのが、その正当化根拠である。他方で、統合の必要性の大きさから、トップダウン型の調整形態が適切であるという主張もある。事前に予測しがたい問題や、平時の分業を超えた問題が発生することから、政治的リーダーあるいは専門の指揮官の主導を求める見方である。ここでは、どこまで事前の準備が可能であり、事前の計画に従った対応が可能になるのか、それともその場その場での対応が必要になるのかが検討のポイントになる

ことが分かる。

これに対して、緊急時と平時の違いとしてあげられるのは、組織間調整における困難さがどこに由来するのかという点である。日常において、異なる組織間での対立が生じ、調整が容易ではなくなる主たる要因は、考え方や利害の食い違いである。しかし災害対応においてそれはあまり問題にならない。被災者の救済が最優先課題であることに異論は生じない。「政治」と「行政」の役割分担の基本として、異なる考え方や利害が存在するところで、何らかの判断を下し、その責任を負うことに「政治」が重きをなすのだとすれば、災害時には「政治」は後景に退きやすい。

もう一つの平時との違いは、人々のリスクに対する態度の違いから、政府の活動に対する評価の基準が異なりうることである。平常時において人々は、日常生活という現状を参照点として、政府の何らかの活動により何らかの不利益が生じることには、強い批判を加える。政府の何らかの活動によって生じた過誤への批判は、政府の不作为によって生じる過誤への批判よりもずっと強くなる。しかし災害時においては、被災という状態を参照点として、それにより政府の活動が何らかの改善をもたらすかに目が向けられる。社会心理学におけるプロスペクト理論に従えば、災害時の方が人々はリスク許容的になるだろう（Kahneman 2011）。そして政府活動の作為過誤に対して許容範囲が広まるだろう。したがって、緊急時には作為過誤回避から不作为過誤回避へとといった行動原理の転換が行政には求められる。しかしそうした切り替えは容易ではなく、そうした行動原理を叩き込んでいく「専門性」を備えた専門家（ないしは政治家）の必要性が高まる。

このように、目標や利害の同質性とリスク選好が平常時とは大きく異なるために、災害対応時の行政組織間調整は、平常時のそれとは異なる形態をとる可能性が生じる。もう少し丁寧な言いならば、こうした災害時特有の条件は、災害対応のフェーズにより変化していく。応急対応時と復興時の調整課題は異なり、復興時には関係者間での目標や利害の違いはより大きくなる。平常時と緊急時の混在の程度に応じて、組織間調整の形態も変容する可能性があるということである。

### 3-2. 災害時の自治体間連携を見る視点

以上の理論的検討から、災害時にいかなる形で自治体間連携が行われるのかを考えるポイントとして、つぎの諸点が挙げられる。第一は、情報の収集と統合をボトムアップとトップダウンのどちらによるのかということである。第二は、事前の計画による対応とその場での対応のどちらを中心に行うのかということである。第三に、支援の費用負担をどちらが行うのかということである。この三つのポイントをめぐって、そこには様々な形態を考えることができる。

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) 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9-1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 9-1 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困難	決定に時間がかかり、混乱	支援が遅れる恐れ	過剰・過小支援の恐れ

日本における自治体間連携の基本形は、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きていることと合わせて、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、東日本大震災までの日本の災害時自治体間連携の基本的な形であった。ところが、東日本大震災の際には、被害の甚大さゆえに、被災地の自治体が支援を要請することができなかった。被災地の自治体機能が根こそぎ喪失される中で、プル型の支援は行い得ず、プッシュ型の支援が必要になった。また、先行研究でも示されているように、事前協定に基づく支援は十分に機能したとは言い難い。災害の大きさゆえ、協定を結び合った双方がともに被災することが多かったためである。このため、事前協定によらない支援が多く見られたのである。

それゆえ、二つの問題が生じた。第一は、どれだけの自治体がどれだけの支援を提供するのかという問題である。自主的な支援の提供であったために、十分な量の支援が提供される保障はない。これまでの研究で明らかになっているように、距離が離れている場合に、支援の量が減る傾向がある。また今回は、長期にわたる救助や復興活動が行われている。息の長い支援を提供側の自発性に委ねて提供することはできたのだろうか。この点を考えると、距離とならんで、今回は財政的制約が生じることも考えられる。受援側が負担するという原則が既に崩れている以上、長期にわたる支援をつづけるためには、相当な財政力

が必要だからである。

第二の問題は、どの自治体がどの自治体を支援するのかというマッチングの問題である。大規模な災害においては、支援を行おうとする自治体も多く、支援を必要とする自治体も多い。一対一や一対多ではなく、多対多の支援がなされるとき、どの自治体がどの自治体を支援するのがよいのだろうか。この判断を集権的な指示・命令の下に行うのではなく、個別自治体の判断に依拠する形で、しかも事前協定もなく十分な時間もない状態で、どの自治体にどの程度の支援を行うのかを即座に判断することが求められた。こうした形で、マッチングはうまくいったのだろうか。

マッチングの良し悪しについては、二つのポイントがある。一つは、マッチングが過不足なく行われているかという点である。支援できるリソースと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必要がある。しかし、広域災害では支援を求める自治体の数が多く、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問われる。また、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。

もう一つは、マッチングにかかる時間である。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。

第三の問題は、支援を受け入れる側が、うまく支援を受け入れることができるかということである。支援を受け入れる側が、どのような支援が必要かを把握し情報を流していくとともに、複数の支援者がいる場合には、それらの間の調整を担うことも必要となる。受援力という言葉で意味されるのは、このような情報の収集、伝達と、調整をどの程度行えるかということである。同じ受援力であっても、多くの自治体からの支援を受けていれば、それだけ、調整を行うことは難しくなるだろう。したがって、受援力の観点からは、一つの自治体から必要なだけの支援を受け取ることが最も望ましいということになる。

このように、支援する側、受援側、そして両者のマッチングという三点が問題となるとき、組合せの方法として二つのタイプを考えることができる。一つの支援自治体が、複数の被災地に支援を行う特定型と、一つの支援自治体は一つの被災自治体を支援する不特定型である。もちろん、実際にはこの両者の中間的形態も存在するが、ひとまずここでは、この二つの形態に分けて議論を進めていきたい。

### 3-3. 作業仮説

以上の検討から、東日本大震災における自治体間連携について、具体的に明らかにすべき問いが浮かび上がってくる。それは、つぎの三つである。第一に、支援を行うのはどの

ような自治体なのだろうか。被災地に近い自治体が、被災地とのつながりの深さや、支援に駆けつける容易さなどから、より多くの支援を行う傾向にあるのだろうか。あるいは、財政力に余裕のある自治体でなければ、支援を行うことはできないのだろうか。第二に、どのような支援の形がとられるのだろうか。具体的には、特定型と不特定型のどちらがとられたのだろうか。どの支援自治体がどちらの形態をとったのだろうか。第三に、時期によりこれらにはどのような変化が生じるのだろうか。応急対応から復興支援へとフェーズが移行していくときに、支援を持続しやすいのはどのような自治体による、どのような形態の支援なのだろうか。

これら三つの問いに対して、筆者はつぎの四つの作業仮説をたてた。支援を行うか否かの判断において、財政力と距離の二つが影響を及ぼしているであろうと考えた。その上で、マッチングの形式としては、支援側から見た支援対象自治体が絞られており、逆に被災地自治体から見て特定の支援自治体のシェアが大きい特定型の場合ほど、支援の規模がより大きく、より長期化する傾向があると考えた。そうしたシェアの大きさは、支援をする側のコミットメントを強くするとともに、支援をされる側の依存度を高め、それが財政力や距離といった要因とは別の基準として、支援の程度を選択する際に影響を与えると考えるからである。仮説をまとめるとつぎのようになる。

**仮説 1 (財政力仮説)** 財政的に余力のあるところほど、より多くの支援を行う。

**仮説 2 (近接仮説)** 距離の近いところほど、より多くの支援を行う。

**仮説 3 (コミット仮説)** 特定対象に集中的に支援をしたところの方が、支援が持続しやすい。

**仮説 4 (依存仮説)** 受け入れ側の中でシェアが大きいところの方が、支援が持続しやすい。

#### 4. 東日本大震災時の自治体間連携：計量分析による解明

以下では、東日本大震災における全国都道府県の被災地支援についての計量分析を行っていく。多数のケースを計量分析により扱うことで、被災地支援についての一般的な知見を得ることがここでの目的である。もちろん、実際の被災地支援においては、それぞれの自治体の固有の事情が支援状況に大きく影響する。たとえば、兵庫県は積極的な役割を果たしているが、そのことは阪神・淡路大震災の経験抜きには理解し得ない。そういった固有の文脈の存在を認めつつ、日本の自治体全体に共通する要因を明らかにすることが、ここでの課題となる。

##### 4-1. 指標

分析に用いた指標は次の通りである。まず、従属変数には、岩手、宮城、福島県およびそれぞれの県内市町村に対する全国都道府県からの派遣者数を用いた。2011年度から14年

度までの4年度についての派遣者数を、年度明け4月ないし5月<sup>12</sup>の総務省調査<sup>13</sup>によって把握した。さらにそれに基づき、各都道府県が被災三県（県庁および市町村と、県庁のみのそれぞれ）に派遣している職員数総数を算出した。

独立変数の第一は、財政力である。具体的には、各都道府県の前年度の財政力指数<sup>14</sup>を用いた。データの出所は、2013年度分までは総務省統計局『統計でみる都道府県のすがた』（各年版）、2014年度分は総務省『地方公共団体の主要財政指標一覧』<sup>15</sup>を用いた。第二は、支援元の自治体から被災地までの距離である。国土交通省国土地理院の算出による各県庁間の距離をデータとして利用した<sup>16</sup>。第三は、支援形態の集中度である。それぞれの都道府県が、特定の被災自治体に支援を集中させているか否かを、つぎのように測定した。各都道府県の被災3県および県内市町村への派遣者数のうち最大の派遣者数を、派遣者数合計で除した。したがって、たとえば被災三県のいずれかの県庁にのみ職員を派遣している場合は、この指標は1となり、被災三県の県庁および県内市町村にそれぞれ同人数の職員を派遣している場合は、この指標は0.166...となる。第四は、被災地側から見た依存の程度である。具体的には、たとえば岩手県がある年度に100人の支援者を全国から受けているとして、そのうちの20人が東京都から派遣されているのならば、岩手県の東京都への依存の指標が0.2である。以上の変数の記述統計については、表9-2にまとめた。なお、推定に当たっては、時系列・クロスセクションデータであることから、パネル修正標準誤差を用いた。

表9-2 変数の記述統計

変数	観測数	平均	標準偏差	最小値	最大値
岩手県への派遣	188	3.37766	5.382774	0	27
岩手県内市町村への派遣	188	2.5	14.81165	0	141
宮城県への派遣	188	5.101064	5.492377	0	40
宮城県内市町村への派遣	188	5.31383	27.31735	0	246

<sup>12</sup> 正確には、2011年度データは2012年4月16日、2012年度は2013年5月14日、2013年度は2014年4月1日、2014年度は2015年4月1日のものである。

<sup>13</sup> 結果はつぎのウェブサイトにもまとめられている。

[http://www.soumu.go.jp/menu\\_kyotsuu/important/70131.html](http://www.soumu.go.jp/menu_kyotsuu/important/70131.html)

<sup>14</sup> 財政力指数とは基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値の過去3年間の平均値である。値が大きいほど財源の余裕が大きいことを示す。

<sup>15</sup> URLは[http://www.soumu.go.jp/iken/shihyo\\_ichiran.html](http://www.soumu.go.jp/iken/shihyo_ichiran.html)

<sup>16</sup> URLは<http://www.gsi.go.jp/KOKUJYOHO/kenchokan.html>

なお、震災の規模の大きさゆえ、被災三県に近い県も被害にあっており、ある程度距離が離れた地域のみが、支援が可能だったとも考えられる。そこで、距離との関係がU字型となっているかを確認するため距離の二乗項も用意したが、統計的に有意な関係をもつことはなかったため、結局、それは以降の分析には用いなかった。



福島県への派遣	188	4.202128	4.408499	0	22
福島県内市町村への派遣	188	1.010638	5.33076	0	48
被災三県およびその市町村への派遣合計	188	21.50532	31.92898	0	246
被災三県への派遣合計	188	12.68085	10.78989	0	80
特定の程度	185	.6538935	.2230917	.2159091	1
岩手県への派遣の占有率	188	.0213151	.0340812	0	.1884058
岩手県内市町村への派遣の占有率	188	.0210796	.1051204	0	.7921348
宮城県への派遣の占有率	188	.0211735	.0230157	0	.1769911
宮城県内市町村への派遣の占有率	188	.0234659	.0955226	0	.7130435
福島県への派遣の占有率	188	.0208103	.0218646	0	.1073171
福島県内市町村への派遣の占有率	188	.0216565	.1037314	0	.75
財政力指数（前年度）	188	.4706278	.1904066	.221	1.162
三県への距離平均（100 km）	188	6.082156	3.696405	.7626667	18.43033
岩手県への距離（100 km）	188	6.911851	3.883351	0	19.51
宮城県への距離（100 km）	188	5.901298	3.715286	0	18.217
福島県への距離（100 km）	188	5.433319	3.590712	0	17.564

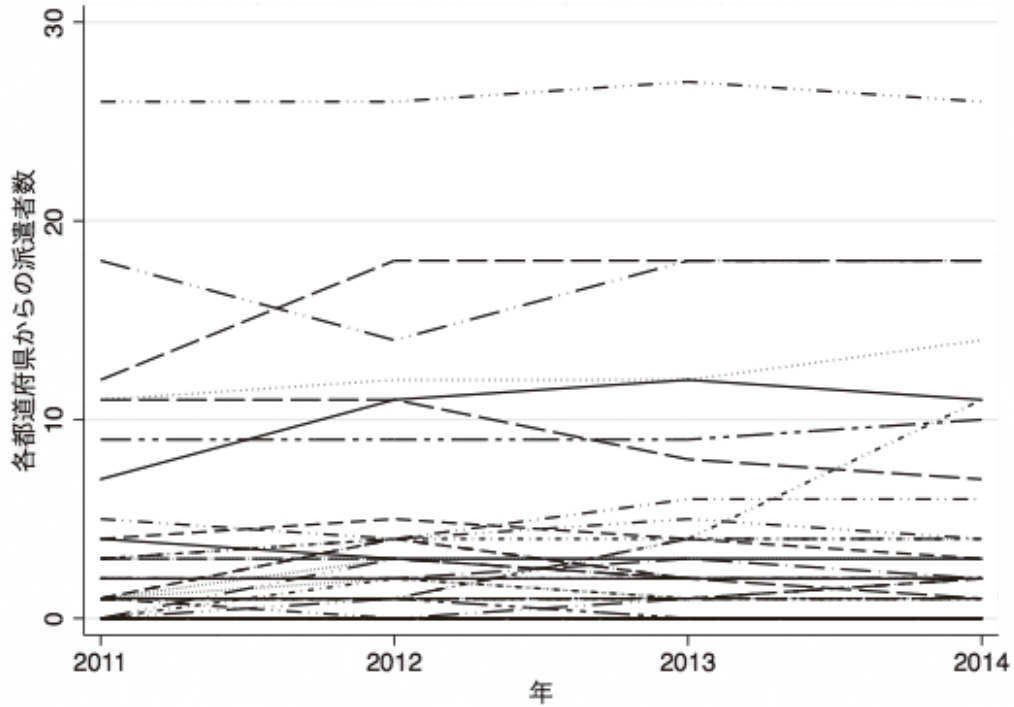
出典) 筆者作成.

#### 4-2. 分析結果

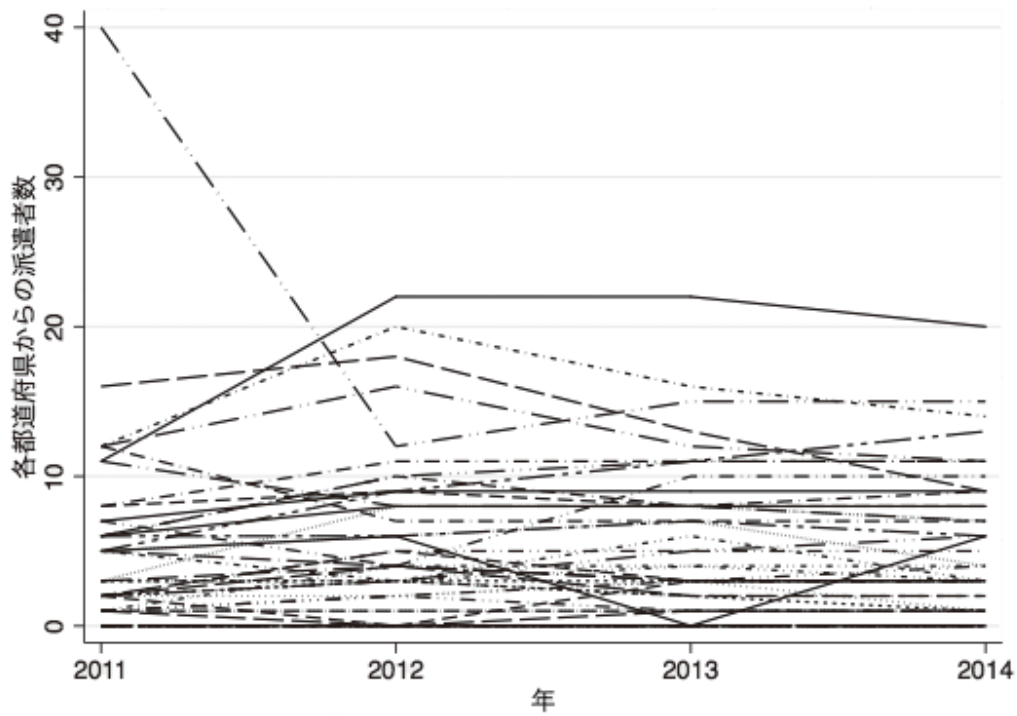
まず、従属変数である被災三県への全国の都道府県からの支援状況について、確認をしておこう。岩手、宮城、福島各県庁が各都道府県から何人の職員の派遣を受けているかを、年度ごとに見たのが図 9-1 である。これを見ると、年度によって人数の増減がある程度見られること、10 人以下の派遣を多くの都道府県が行っている他方で、それ以上の人数を送り込んでいるところも存在していることが見て分かる。三県を比較すると、当初は宮城県に多くの支援が送られていたが、2013 年度以降は、むしろ福島県への派遣者が多くなっていることが分かる。

図9-1 被災三県への各都道府県の派遣者数

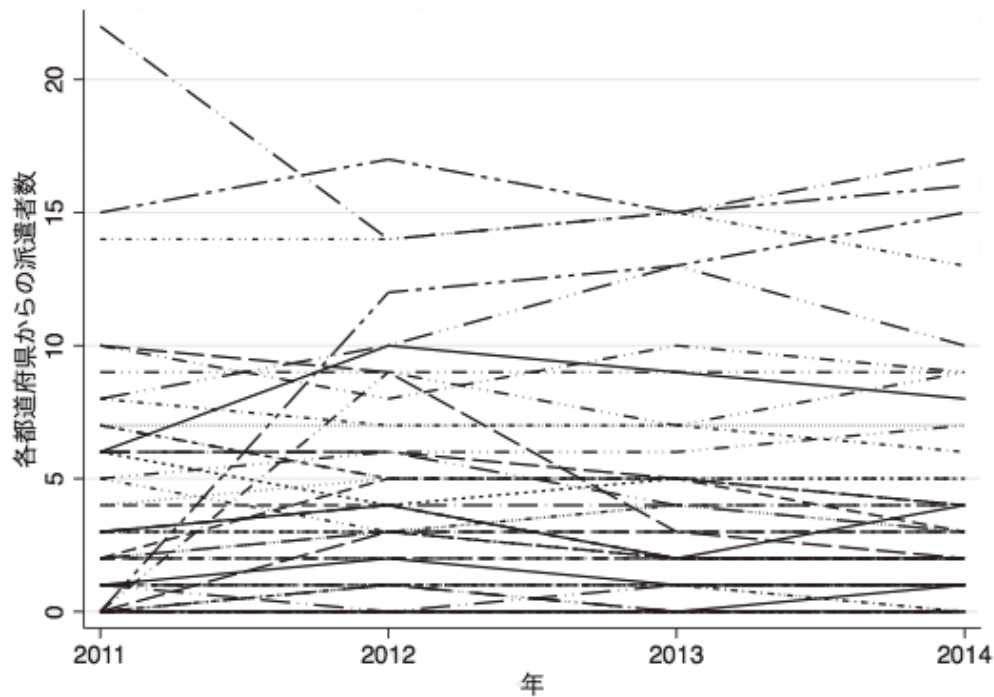
(a) 岩手県



(b) 宮城県

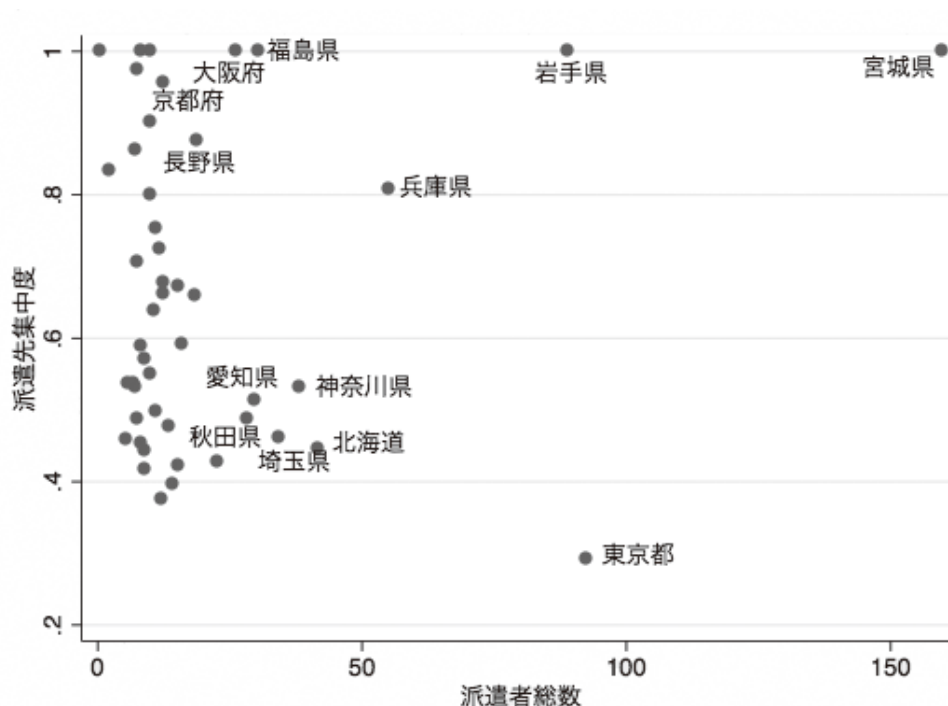


(c) 福島県



つぎに、派遣元の都道府県ごとの特徴を見るために、横軸に4年度間の派遣者総数の平均値、縦軸に特定の派遣先への集中度をとった図9-2を作成した。ここからは六つのグループが存在していることが分かる。第一に、被災三県は県内市町村への支援に集中している。とりわけ岩手県と宮城県は、多くの職員を県内市町村に派遣している。第二に、東京都は、最も多くの派遣者を、三県およびその県内市町村に満遍なく送り込んでいる。これ以外にも、北海道、神奈川県、埼玉県、秋田県、愛知県といったところは、派遣者数は東京におよばないものの、比較的多くの派遣者を満遍なく送っているという意味で類似した位置にある。第三に、兵庫県と大阪府は、派遣者数が多いにもかかわらず、特定の対象先に（具体的には大阪府は岩手県へ、兵庫県は宮城県へ）絞り込んでいるという点で特徴的である。関西広域連合がカウンターパート方式をとったためである。第四に、派遣者数が少ないがゆえに、特定の被災地に絞り込みを行った府県がある。他方で第五に、派遣者数は少ないが、それをさらに被災地各県に満遍なく送っている県も多く存在する。

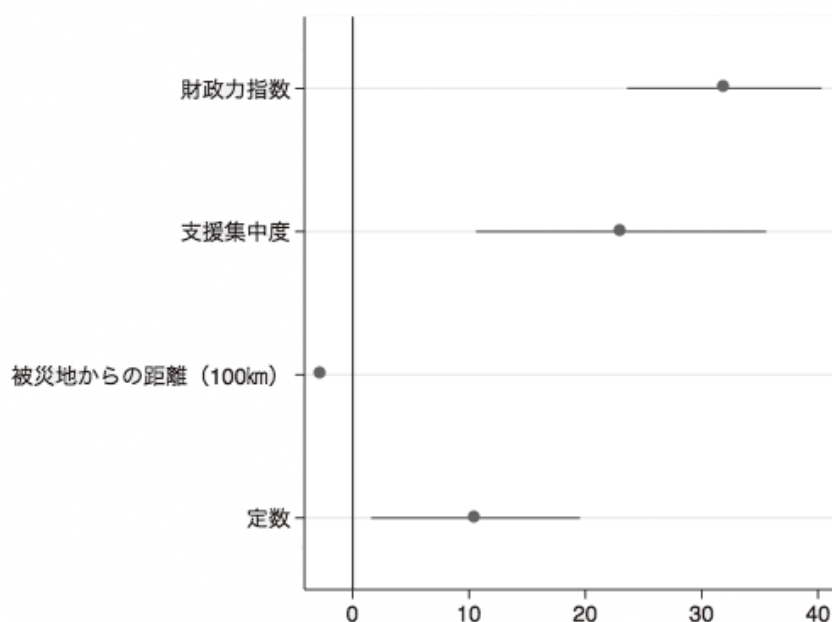
図9-2 各都道府県の派遣の程度と派遣先の特定の程度



それでは、このような東日本大震災時の自治体間連携のあり方の違いは、どのような要因によって説明できるのでしょうか。まず、被災地全体への派遣者数から見ていこう。回帰分析の結果を図示したものが図9-3である<sup>17</sup>。第一に、自治体間支援の程度を大きく左右するのは、派遣元の財政力である。財政力指数がおよそ0.2（およそ1標準偏差）高い自治体はそうでない自治体に比べて、あるいは同じ自治体でもその年度に財政力指数が0.2上昇すれば、およそ6人派遣する人数が多いと推定される。第二に、特定の被災地に集中的に支援を行う自治体は、そうでない自治体に比べて（あるいは同一自治体であっても、集中度を高めた自治体は）、より多くの支援を行うと推定される。集中度が0.2（およそ1標準偏差）高まることで、およそ5人の派遣者の増大が見られる。第三に、これも仮説通り、被災地から遠くなるほど、支援の程度が少なくなることは事実である。360キロメートル（およそ1標準偏差）被災地から遠いことは、派遣者数を7人減少させる。第四に、時間の経過とともに支援が減少するということは見られないことも分かる。

<sup>17</sup> Nは139。R二乗は0.164。ワルドχ二乗値は1046.9である。

図 9-3 派遣者総数の重回帰分析結果

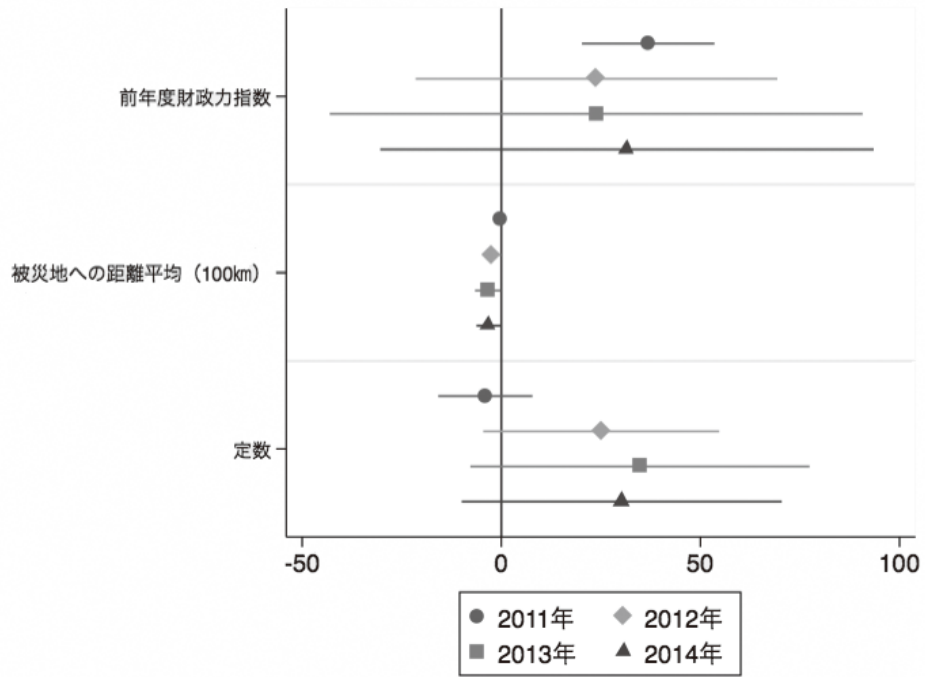


注) 点が係数の推定値. そこから延びる棒は 95%信頼区間.

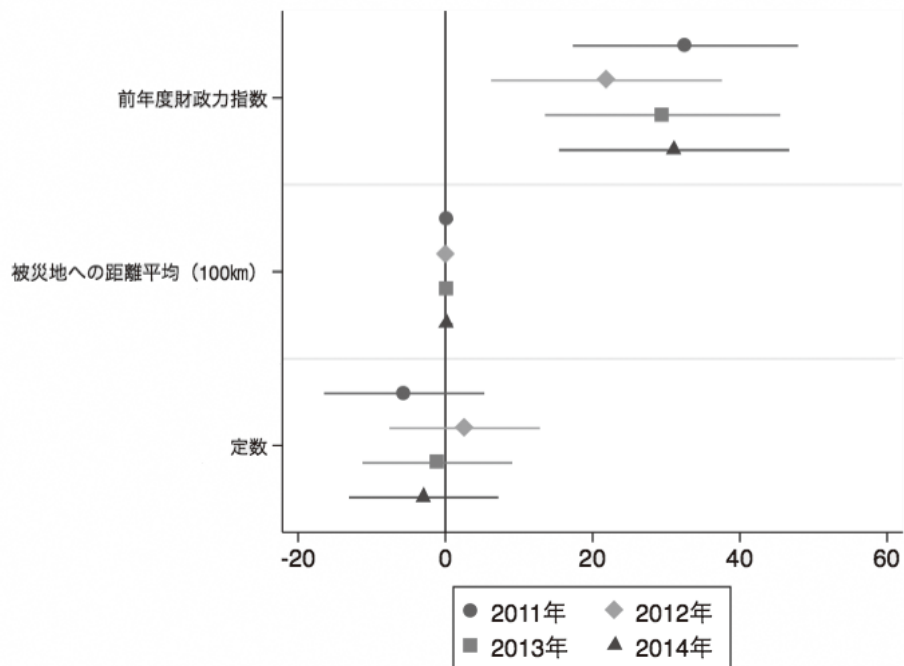
この第四の点に関して、そうはいつでも、長期にわたり支援を持続するのは容易ならざることであり、次第に支援の状況に変化が生じているということはないのかを確認するため、つぎに、毎年ごとに、財政力指数と距離がどのようにその年の派遣者総数に影響しているかを推定した（結果は図 9-4）。すると、県内市町村も含めての推定では、2011 年のみ財政力指数が正の影響を持ち、距離が統計的に有意な関係をもっていない。これが 2012 年以降は、財政力指数は影響を持たなくなり、距離が負の影響を持つようになる。これは、2012 年以降は、宮城県と岩手県において、県内市町村への派遣を県が大量に行えるようになったことを反映しているものと考えられる。県庁への支援だけに限定するならば、2012 年度以降も引き続き、財政力指数が高くなければ多くの支援を行い得ないということには変化が見られないからである。同時に、県庁への支援は距離に関わりなく行われているという傾向にも違いは見られない。

図9-4 年度別派遣者総数の規定要因

(a) 県庁および県内市町村への派遣者



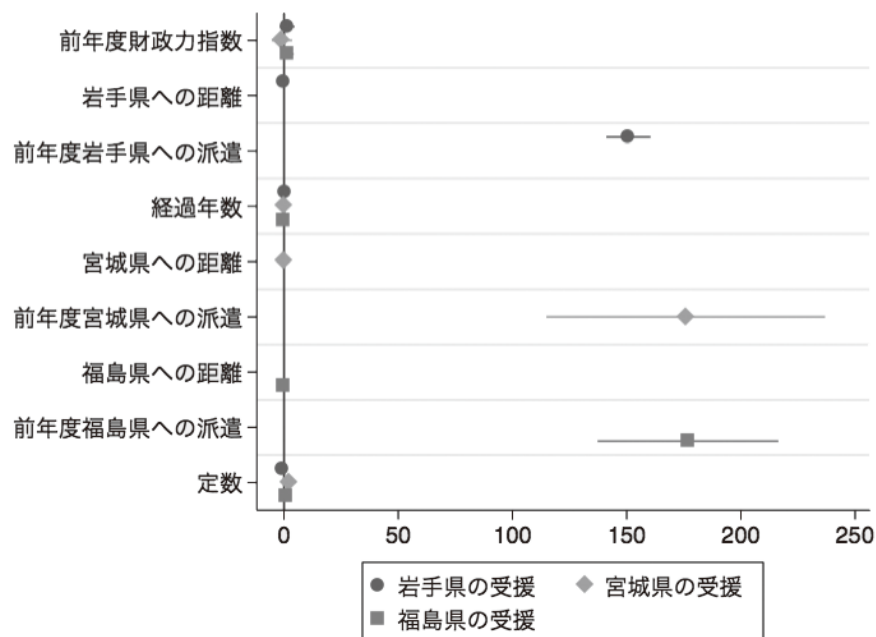
(b) 県庁への派遣者数



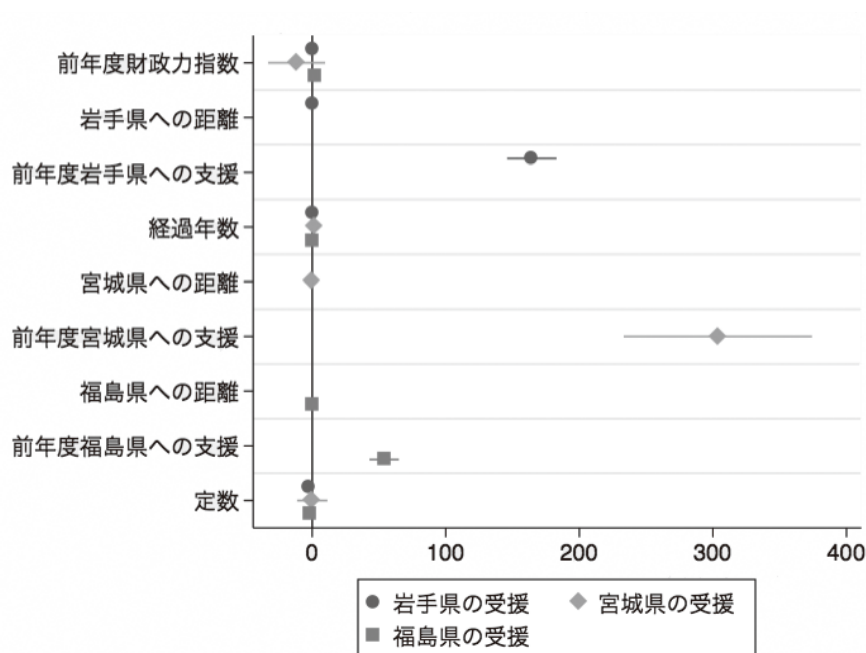
注) 両方共点が係数の推定値. そこから延びる棒は95%信頼区間.

それでは、被災三県およびそれらの県内市町村ごとに、どのような要因が各都道府県の支援の程度を規定しているかを見てみよう。すると、財政力や被災県への距離は統計的に有意な関係をもつことはなく、また、時系列的なトレンドも特には見出せないことが分かる。唯一統計的に有意な関係をもつのは、当該年度の前年の支援者数の中でのシェアである。県庁への支援者数のシェア 0.02 の増大がおよそ 3 人ほど次年度の支援者の増大につながっていく。県内市町村においては、岩手県と宮城県の前年度の支援者数の増大につながる。福島県はそうではないことから、差が大きい。シェアの 1 割の増大が 30 人から 6 人ほどの次年度の支援者数の大きさにつながっていることが分かる。つまり、依存度の高い派遣元への依存が年々、高まっていく様子がここからはうかがえる。ただし、シェアの大きさは支援者数の大きさとも比例するので、このことは、支援者数には強い慣性が働くということの意味しているともいえる。

図 9-5 被災県別の受援の規定要因の違い  
(a) 県庁のみ



(b) 県内市町村を含む



注) 点が係数の推定値. そこから延びる棒は95%信頼区間.

## 5. 自治体間連携における検討課題

本章では、災害時の自治体間連携について、それを見る視点と、東日本大震災における都道府県レベルの支援の実態について検討してきた。災害時の自治体間連携においても、ボトムアップ、トップダウン、ネットワーク型の三つの調整形態を考えることができるが、日本ではボトムアップ中心のアプローチをとってきた。しかしながら東日本大震災においては、被災地からの支援要請を事前協定先に出すというこれまで用意されてきた方法が使えず、マッチング問題が発生した。支援の実態を分析すると、基本的には財政力があるところが多く、多くの職員を送りつつも、一つの支援自治体が特定の被災地自治体に集中する形で支援を行うことは、より強いコミットメントをもたらす、支援の持続性をもたらしている。以上が本章の知見である。

こうした作業を通じて、今後、災害時の自治体間連携について考える上で、検討が必要な課題を四点、抽出できる。

第一に、自治体間連携の諸形態のメリットデメリットを考える前段階として、自治体間連携以外の災害対応の形態との分業について、明らかにしておく必要がある。それは一つには、個々の自治体が自分自身で行う災害救助、応急対応、復旧、復興作業である。もう一つは、民間の企業やNPO/NGOやボランティアなど広義のサードセクターとの分業である。もともと、伊勢湾台風の経験から生まれた戦後の災害対策基本法体制においては、被災した人びとを助ける主体として基礎自治体が想定され、一つ一つの自治体が災害に備えると



いう発想が強かった。これが阪神・淡路以後、徐々に、相互支援を強化する方向に転換してきたのである。より積極的にこうした方向を強化するならば、たとえば、様々な災害向け備蓄などについても、共同化していくことが考えられるだろう<sup>18</sup>。他方、民間企業やサードセクターとの連携のためには、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、金銭負担の所在を明確化する必要がある。大規模な災害を前にして、できるだけ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、そこにはアカウンタ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<sup>19</sup>。

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。

---

<sup>18</sup> もう少しいうならば、他の自治体の支援をあてにできるのであれば、そして費用を支援自治体が負担するのであれば、自らは災害に備えないということを選ぶ自治体が出てくるだろう。いざ災害が起こったときに、そうした自治体だけを支援しないということは難しい。相互支援を重視することが、単体での災害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。

<sup>19</sup> 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）。

第三に、相互支援協定を結ぶ際、多様な条件を想定しておくことが重要である。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、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。

最後に第四に、自主的な支援の多くは、薄く広い支援に終わったが、それは少なくとも、応急を終えた段階では、再整理がなされてしかるべきである。東日本大震災の際、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。

確かに、支援を必要としているところが支援を受けられないことより、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、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。

しかし同時に、集中型の支援には過剰なコミットメントと過度の依存をもたらす危険性もある。特定の自治体の支援を行うことは支援側にとっても、また特定の自治体からの支援のみを受けることは支援を受ける側にとっても、その関係を切り離しにくいものになる。そこでは、財政力があるところや、距離の近いところが支援を行うというロジックとは別のそれにしたいが、支援の量や期間が設定されることがもたらされる。もちろんこれには、

継続的な支援を可能にするという肯定的評価が与えられる面もあろうが、他方で、支援側の過剰な負担の上に成り立っている可能性も否定できないものである。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、つとに触れてきたところであるが、真の持続可能性とは、どこかの過剰な負担の上に成り立つものではないであろう。自治体間連携における集中型の功罪については、さらに慎重な検討が必要とされる所以である。

#### <参考文献>

- Choi, Sang Ok, and Ralph S. Brower. 2006. "When Practice Matters More Than Government Plans: A Network Analysis of Local Emergency Management." *Administration & Society* 37 (6) :651-78.
- Cohen, Dara Kay, Mariano-Florentino Cuéllar, and Barry R. Weingast. 2006. "Crisis Bureaucracy: Homeland Security and the Political Design of Legal Mandates." *Stanford Law Review* 59:673-759.
- Col, Jeanne-Marie. 2007. "Managing Disasters: The Role of Local Government." *Public Administration Review* 67 (s1) : 114-124.
- Comfort, Louise K. 2003. "Managing Intergovernmental Response to Terrorism and Other Extreme Events." *Publius* 32 (4) : 29-49.
- . 2005. "Risk, Security, and Disaster Management." *Annual Review of Political Science* 8 (1) :335-56.
- Comfort, Louise K., Jr. William L. Waugh, and Beverly A. Cigler. 2012. "Emergency Management Research and Practice in Public Administration: Emergence, Evolution, Expansion, and Future Directions." *Public Administration Review* 72:539-48.
- Derthick, Martha. 2007. "Where Federalism Didn't Fail." *Public Administration Review* 67 (s1) : 36-47.
- Donahue, Amy K., and Rosemary O'Leary. 2011. "Do Shocks Change Organizations? The Case of NASA." *Journal of Public Administration Research and Theory* 22: 395-425.
- Herranz, Joaquín. 2008. "The Multisectoral Trilemma of Network Management." *Journal of Public Administration Research and Theory* 18 (1) :1-31.
- Kahneman, Daniel. 2011. *Thinking, Fast and Slow*: Penguin (村井章子 (訳)『ファスト&スロー : あなたの意思はどのように決まるか? (上・下)』早川書房, 2012年).
- Kapucu, Naim. 2006. "Interagency communication networks during emergencies: boundary spanners in multiagency coordination." *The American Review of Public Administration* 36 (2) :207-25.
- Kapucu, Naim, Tolga Arslan, and Matthew Lloyd Collins. 2010. "Examining intergovernmental and interorganizational response to catastrophic disasters: Toward a network-centered approach." *Administration & Society*.

- Kapucu, Naim, Maria-Elena Augustin, and Vener Garayev. 2009. "Interstate Partnerships in Emergency Management: Emergency Management Assistance Compact (EMAC) in Response to Catastrophic Disasters." *Public Administration Review* 69 (2) : 297-313.
- Landy, Marc. 2008. "Mega-Disasters and Federalism." *Public Administration Review* 68 (s1) : 186-198.
- Majchrzak, Ann, Sirkka L Jarvenpaa, and Andrea B Hollingshead. 2007. "Coordinating expertise among emergent groups responding to disasters." *Organization Science* 18 (1) :147-61.
- Maor, Moshe. 2010. "The Relationship between Intervention by Central/Federal or Local Levels of Government and Local Emergency Preparedness Training." *Administration and Society* 42 (3) : 315-342.
- Moynihan, Donald P. 2008. "Combining Structural Forms in the Search for Policy Tools: Incident Command Systems in U.S. Crisis Management." *Governance* 21: 205-229.
- . 2009. "The Network Governance of Crisis Response: Case Studies of Incident Command Systems." *Journal of Public Administration Research and Theory* 18: 895-915.
- . 2012. "Extra-Network Organizational Reputation and Blame Avoidance in Networks: The Hurricane Katrina Example." *Governance* 25: 567-588.
- Nowell, Branda, and Toddi Steelman. 2014. "Communication under Fire: The Role of Embeddedness in the Emergence and Efficacy of Disaster Response Communication Networks." *Journal of Public Administration Research and Theory*.
- Raab, Jörg, Remco S. Mannak, and Bart Cambré. 2015. "Combining Structure, Governance, and Context: A Configurational Approach to Network Effectiveness." *Journal of Public Administration Research and Theory* 25 (2) :479-511.
- Rosenthal, Uriel, and Alexander Kouzmin. 1997. "Crises and Crisis Management: Toward Comprehensive Government Decision Making." *Journal of Public Administration Research and Theory* 2: 277-304.
- Schwartz, Robert, and Allan McConnell. 2009. "Do Crises Help Remedy Regulatory Failure? A Comparative Study of the Walkerton Water and Jerusalem Banquet Hall Disasters." *Canadian Public Administration* 52: 91-112.
- Schwartz, Robert, and Raanan Sulitzeanu-Kenan. 2004. "Managerial Values and Accountability Pressures: Challenges of Crisis and Disaster." *Journal of Public Administration Research and Theory* 14: 79-102.
- Stelman, Toddi A, Branda Nowell, Deena Bayoumi, and Sarah McCaffrey. 2012. "Understanding Information Exchange During Disaster Response: Methodological Insights From Infocentric Analysis." *Administration & Society*:0095399712469198.
- Waugh, William L., Jr., and Gregory Streib. 2006. "Collaboration and Leadership for Effective Emergency Management." *Public Administration Review* 66 (s1) : 131-140.

- 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.
- 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.
- 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.
- . 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.
- 曾我謙悟. 2013. 行政学: 有斐閣.
- 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.
- 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』.
- 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」. 政策研究大学院修士論文.
- 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・危機管理に関するアンケート調査 首長アンケート」ならびに「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（調査票 A）」.
- 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』.



## 結語と政策提言

大西裕（神戸大学）

### ① 研究成果についての全体総括

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。

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、政治家と官僚組織との関



係、主管官庁と支援官庁の位置づけ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いても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。

第5に、防災行政組織の専門性の重要性である。日本では災害予防（mitigation）と災害への準備（preparedness）の区別があいまいな一方、準備段階と危機対応段階の連結が不十分である。広域連携が必要とされる準備段階と危機対応段階を連結させる発想転換が必要である。防災活動には専門性が必要である。日本の行政組織は、消防行政を除き防災行政の相当部分を一般公務員の業務として行ってきた。しかし、アメリカや台湾の事例を見る限り、それでは不十分である。防災がそれ自体きわめて専門性の高い分野であり、政策立案から実施、危機発生時の対応に至るまで専門家の参画が可能とする仕組みが必要で、専門性を担保する人事管理が必要である。他方で、危機発生時の対応は高度な政治性を有するので、この点を加味した全国的な指揮命令システムの再検討が必要である。

## ②政策提言

最後に、個別テーマに関する政策提言をおこなう。以下、列挙していく。

### ● 中央レベルでの防災専門知の重要性と集積・活用のあり方

- ① 防災行政に必要とされる専門性は官僚組織外部の研究者等を招聘するのみならず、官僚組織内でも必要がある。その際に企画に関する専門知と実施に関する専門知を分けて人事ローテーション等で工夫して蓄積する。
- ② 緊急時には、実施に関する専門知を有する官僚が、最高意思決定をおこなう「政治」を直接補佐できる高いポジションに配する。

FEMAは、アメリカにおける連邦、州、地方政府間の相互調整や意思疎通の円滑化が目的で置かれたものであって、緊急時における集権的な危機対応は例外的な役割である。このような組織が必要なのは、アメリカの多元的な政治構造ゆえにコーディネーション問題が発生するからであり、アメリカ政治の特徴と深く関係している。しかし、政府間のコーディネーション問題は日本でも発生するので、日本でも参考とはなる。ただし、頻度の高いジョブローテーションなど専門性よりもジェネラリストを志向する日本行政の組織慣行など、日本の政治行政の特徴との整合性が必要であり、いわゆる「日本型FEMA」の創設などの新組織立ち上げよりも、防災行政に関する専門性の確保やコーディネーション問題の解決などFEMAが果たしている機能面に着目すべきである（待鳥）。

防災行政にあたって、意思決定を最終的に担う「政治」と、行政の実務を担う「行政」の接続が重要であり、接続役の位置づけを明確化する必要がある。次に、防災行政は政治に直結する企画部局と実施を担う部局に分かれるが、それぞれに必要な「専門性」には違いがある。ジェネラリスト志向の日本の人事システムの中でも、人事ローテーションに工夫を加えるなどして専門性を涵養するメカニズムが必要である。最後に、災害発生時には組織を超えた調整と実施部局に近い専門性を発揮する必要があるが、両者を速やかに機能させる仕組みに日本の行政はなっていない。実施に関する専門性を備えた公務員をより高位で政治に近いポストに配することができるような改革が必要である（砂原・小林）。

また、自治体間連携にはマッチング問題がつきものであるが、分析の結果、一つの自治体が特定の被災地を集中的に支援する方がより強いコミットメントをもたらし、支援の持続性を引き出している。ただし、長期に及ぶ支援の場合、NGOなど第3セ

クター団体との日常的なネットワークの構築などによるリダンダンシーの確保，費用負担問題の解決，対象となる自治体間の信頼関係の構築，支援の重複で発生する非効率性の解消について検討しておく必要がある．長期にわたる集中型の支援は過剰負担と被災地の依存を引き起こしやすい．支援の時期や量を区切るなどして，過度の負担と依存が生じないように調整する必要がある．（曾我）

## ● ペアリング支援の在り方

- ③ 日本の地理的環境を考えると，大規模災害の際には近隣自治体も同時に被害を受ける可能性が高いため，より距離の離れた自治体間同士の広域連携協定の締結が望まれる．

自治体間の災害時相互応援協定は有効に機能しうるが，それは一対一の協定ではなく，複数の自治体がおこなう広域協定であり，かつ東日本大震災のような巨大災害に対しては遠隔地間の方がよい．しかし，遠隔地の広域協定となるとそれぞれの自治体では当該自治体と協定を結ぶ必然性を考えにくいいため，関西広域連合のようなコーディネーション組織が必要である．むやみに個別自治体間で協定を結ぶのは望ましいとはいえない．（善教）

- ④ 緊急時の迅速な対応のためには，平時において自治体間広域連携を主導する機関が必要である．防災に関する自治体間連携を当該自治体のみ委ねるのは適切ではなく，集権的な対応が望まれる．
- ⑤ 一つの応援自治体が特定の被災地を集中的に支援する方が，被災地に対し，より強いコミットメントをもたらして支援の持続性をもたらす．ただしこの場合も過度の負担と依存が生じないような対処が必要である．
- ⑥ 関西広域連合がおこなったカウンターパート方式の支援をより効果的におこなうには，緊急時は広域連合自身が司令塔になるのが望ましい．また，市町村の資源活用について平時より府県と市町村間で調整しておく必要がある．

台湾の事例研究から日本に対して示唆されるのは次の点である．第1に，自治体間支援協定を中央政府がおこなうなどコーディネーション組織が明確である．中央政府によるペアリング指定は一つの有効な方法である．第2に，平時における対応が，危険の除去・低減化と災害に備えた準備行動に峻別されている．第3に，自治体の行政長官である首長が

党派性を帯びざるを得ない点を考慮すると、NGOなど政治から中立的に振る舞いうる存在が重要で、今後の大規模災害に備えて協力関係を構築しておくのが望ましい。(梶原)

関西広域連合は、東日本大震災時の支援に対し「カウンターパート方式」を採用し、全く想定されていなかった辞退であるにもかかわらず発災時への対応に総体として高く評価される対応ができた。ただし、府県で構成される発災時初期始動チームの編成にあたっては、そのあり方を府県に委ねず広域連合として集権的に対応することが今後は必要である(鶴谷)。

#### ● 相互応援協定における支援プログラムの具体化

- ⑦ 基礎自治体は、支援物資などの資源が重複しないように、何をどこに配分するかについて都道府県とあらかじめ調整し、支援体制を一本化する。
- ⑧ 被災地現地での業務態勢で混乱が生じないように、全国レベルでの業務内容の標準化と、指揮命令系統の事前確立など応援体制の準備が必要である。

関西広域連合が採用したようなカウンターパート方式は、支援資源の集中を避け、支援疲れを応援側に引き起こさないためには優れた方法である。ただし、それを適切に機能させるためには、被災地にとって必要な行政資源の大半は市町村にあるため、都道府県と市町村間の協調体制が必要である。ところが、首長の党派性の違いなどで協調体制がいつも順調に形成できるわけではないので、非常時には都道府県が市町村に対し優越した調整権限を認めるなどの体制整備が必要である。(北村)

東日本大震災時に応援側自治体から派遣された行政職員は、必ずしも行政職員としてのスキルを発揮して支援業務にあたったわけではなく、被災地支援のための準備もない場合が多い。現地での業務態勢についても、指揮命令系統が偏在するなどの問題が存在する。支援チームが多くの場合派遣元から数単位で形成されていることを考えれば、事前の研究と業務内容の標準化、指揮命令系統の事前確立など応援体制の整備が必要である。(永松・越山)