

地方自治体の災害対応と 自治体間ネットワーク

東北大学国際高等研究教育機構 助教 善教 将大
「21世紀文明研究セミナー2013」用資料 2013/10/23

1.1 自己紹介

○ 氏名

- ・ 善教 将大(ぜんきょう まさひろ)

○ 所属と職

- ・ 東北大学国際高等研究教育機構学際科学フロンティア研究所 助教 (東北大学情報科学研究科政治情報学研究室 兼任助教)

○ 学歴

- ・ 2006年3月 立命館大学政策科学部 卒業
- ・ 2008年3月 同志社大学大学院総合政策科学研究科博士前期課程 修了
- ・ 2011年3月 立命館大学大学院政策科学研究科博士後期課程 修了 博士(政策科学)(立命館大学)

○ 職歴 ※立命館大学政策科学部、関西学院大学法学部、神戸大学法学部・法学研究科非常勤講師除く

- ・ 2011年6月 大阪府豊中市とよなか都市創造研究所 都市政策研究助手(～2012年3月)
- ・ 2012年4月 (財)ひょうご震災記念21世紀研究機構 主任研究員(～2013年3月)
- ・ 2013年4月 東北大学国際高等研究教育機構学際科学フロンティア研究所 助教(至現在)

1.2 研究(業績)紹介

○ 最近の業績

- ・善教将大(2013)『日本における政治への信頼と不信』木鐸社
- ・善教将大(2012)「政治的決定の受容と信頼」『選挙研究』28巻1号

○ 維新の会関連の業績

- ・善教将大・石橋章市朗・坂本治也(2012)「2011年大阪市長・府知事同日選挙下の投票行動と政治意識に関する調査の概要」『関西大学法学論集』62巻2号。
- ・善教将大・石橋章市朗・坂本治也(2012)「大阪ダブル選の分析:有権者の選択と大阪維新の会支持基盤の解明」『関西大学法学論集』62巻3号。
- ・善教将大・坂本治也(2012)「橋下現象はポピュリズムか?:大阪維新の会支持態度の分析」『SYNODOS JOURNAL』7月24日掲載。

* 以下学会報告

- ・秦正樹・善教将大(2012)「大阪維新の会支持態度の心理的基盤:強度・方向アプローチによる類型化とその規定要因の実証分析」日本公共政策学会関西支部大会、神戸学院大学。
- ・善教将大・坂本治也(2013)「維新の会支持態度の分析」日本選挙学会、京都大学。

2.1 本日のセミナーの内容

1 発災時における地方自治体の災害対応について考える

- 疑問1 「災害対応」は「防災」政策の中でどのように位置づけられるのか?
- 疑問2 災害対応の担い手は誰か?
- 疑問3 地方自治体は災害に適切に対処・対応できるのか?限界があるとするならそれは何か?

2 「限界」を乗り越える手段について考える

- 疑問4 地方自治体はどのようにして「限界」を乗り越えるのか?
- 疑問5 手段としての「ネットワーク化」とはどのようなものか?
- 疑問6 自治体間ネットワークの課題は何か?

2.2 防災政策と災害対応について

1 防災政策

- ・「防災」に関わる「政策」…堤防を作る、道路を拡張する、自主防災組織への補助・支援を行う
- 事前の減災の取り組み、発災時の取り組み、事後の復旧・復興等、すべてを含む

2 災害対応

- ・災害が発生した場合の行政(あるいは自治体)の取り組み
- 事前の防災・減災活動や事後の復旧・復興活動等は含めない
- 時期を限定するなら、発災時から約1～2週間。被害の規模によって異なる。

3.1 発災時における地方自治体の災害対応

○ 災害対応の位置づけ

- ・ 防災の3つのフェーズ(段階)
 - ① 発災前の取り組み
 - ハード面:高い堤防を作る、頑丈な家を作る ソフト面:消防訓練等を行う
 - ② 発災時の取り組み(←災害対応!!)
 - 避難している人を救助する、食糧配給のシステム等を構築する、避難所の運営を行う など
 - ③ 発災後の取り組み
 - インフラ、家屋を復旧する、より頑健なインフラ等を整備する

3.2 発災時における地方自治体の災害対応②

○ 「忘れ去られがち」な災害時対応の重要性

・「事前活動」「事後活動」は言及されやすい

→なぜなら発災から1～2週間を除いては、すべて「事前・事後活動」だから(意識しやすい)

発災時の活動は「公助」が基本だから(「自助→共助→公助」という図式の崩壊)

・「事前・事後活動」のパフォーマンスを規定する「災害対応」

→災害対応がうまくいかいかないかで、被害の規模や、長期化するかどうかが変わる

→災害対応は、後の復旧・復興の在り様を大きく左右する重要な要素

3.3 誰が災害対応の担い手なのか？

1 誰が対処できるのか？

行政か住民か

・必然的に行政が担い手となる

→発災時に「自助」となど言っている場合ではない！！

2 「限界」を乗り越える手段について考える

どの行政主体か

・「役割」によって主体は異なる 人命救助:警察、消防、自衛隊 ⇔ 避難所運営:自治体 など

→しかし、現場にいる様々な関係者を調整し、統括するのは「自治体」(県/市町村)

⇒地域の自治体が機能不全に陥れば、被災地はどうしようもなくなる(ex. 石巻市)

3.4 自治体は災害に対応できるのか？

○ 自治体が抱える3つのディレンマ

① 地方分権

災害対応は「組織化」されている状態の方がやりやすい

地方分権の流れが加速化している中、中央政府が地方を統制することはかなり困難

② 自律性

自助の時代…まずは自治体で対処

被災地となっても、管轄地域の運営を自らが行わなければならない(市長が不在でも！！)

③ 効率化

改革と効率化の時代 人件費の節減と市町村合併

発災した際に必要となる人員が決定的に不足…被害の拡大と長期化

3.5 自治体による災害対応の限界

○ 自治体による災害対応は可能か？

・ 「被災」した自治体に、何が、どこまでできるのか？

→住民がパニック状態にあるのなら、自治体も大なり小なり混乱している(はず)

※そのような状態であっても、発災時には災害対応の担い手として機能してもらわなければならない

⇒自治体単独では、十分な災害対応は期待できない

・ だから「住民」「市民社会」に頼るのか？

→災害対応はあくまで「公(行政)」がその役割を担う

※ 災害対応への「住民の協力」と「担い手」は根本的に異なる！

4.1 「限界」を乗り越えるネットワーク

○ 自治体は災害に対応する主体にはなり得ないのか？

こたえは半分YES しかし半分No

- ・ 複数の自治体が「ネットワーク化」(相互に助け合う仕組みを構築)することで、十分な災害対応は可能に
→自治体間の相互連携ネットワークの構築・強化・・・「自治体による災害対応」

○ 自治体間連携のメリット

- ① 地方主体の分権化時代にそくした、災害対応が可能
- ② 他の政策における自治体間連携へとも発展(政策連携から都市連携へ)
- ③ リスクと負担の分散:多数の自治体と連携関係を構築すれば、その分リスクと負担は軽減

4.2 自治体間ネットワークの実際①

1 フォーマルなネットワーク

- ① 姉妹都市・友好都市連携を基礎とする連携
→姉妹都市間での情報共有や防災訓練等の実施
→発災時に支援
- ② 災害時相互応援協定に基づく連携
→応援協定に基づく発災時の支援
- ③ その他の仕組みに基づく連携
→経済圏・商圏等での連携を基礎とするネットワークなども

4.3 自治体間ネットワークの課題

○ 何が課題か

① ネットワーク間のバッティング

たとえば「自治体間協定」v.s.「関西広域連合」

② ネットワーク構築の際の問題

「リスクの共有・負担」をどこまで許容するか:そんなに簡単に結べるわけではない

③ カウンターパートの問題

支援団体による相違、パートナーを変更できない、など

④ 定式化すること

柔軟性の欠如 協定を締結しているところをどうしても重視する傾向

5. まとめ①

1 発災時における地方自治体の災害対応について考える

疑問1 「災害対応」は「防災」政策の中でどのように位置づけられるのか？

→非常に短期間であるため忘れられがちだが、非常に重要なフェーズとして位置づけられる

疑問2 災害対応の担い手は誰か？

→行政。自衛隊や警察だけではなく、地方自治体の災害対応も重要

疑問3 地方自治体は災害に適切に対処・対応できるのか？限界があるとするならそれは何か？

→自治体単独の災害対応は理論上、極めて困難

①地方分権、②自律性、③効率化 というディレンマ

5. まとめ②

2 「限界」を乗り越える手段について考える

疑問4 地方自治体はどのようにして「限界」を乗り越えるのか？

→1つの有効な方策として、自治体間ネットワークの構築・強化がある

疑問5 手段としての「ネットワーク化」とはどのようなものか？

→相互応援協定に基づく自治体間連携、関西広域連合のようなカウンターパートなど

疑問6 自治体間ネットワークの課題は何か？

→自治体間連携が万事うまくいく、というわけではない

①異なるネットワーク間の調整、②支援の偏り、③柔軟性の欠如と非効率性

ご清聴ありがとうございました

東北大学国際高等研究教育機構 助教 善教 将大
「21世紀文明研究セミナー2013」用資料 2013/10/23