

自治体間連携による災害支援と防災政策

—関西広域連合の活動を中心に—

キーワード

自治体間連携、関西広域連合、復旧・復興支援、防災政策

1

(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構 研究員 梶原 晶

kajiwaraa@dri.ne.jp

2012年11月20日 13:30~15:00

21世紀文明セミナー(安全安心・国際貢献)

2

◆内容構成◆

- 1 : 大規模災害における支援のあり方
- 2 : そもそも関西広域連合とは何か?
- 3 : 関西広域連合の東日本大震災での活動
- 4 : 関西広域連合の活動の評価
- 5 : 今後の防災行政のあり方

1 : 大規模災害における支援のあり方①

・災害発生時に、復旧・復興に必要な人的・物的な資源を、必要とされる地域に、迅速、かつ偏りなく届け、被災地をサポートするにはどうしたらよいのか？

- ・ 時期によって異なる被災地の需要
- ・ 誰が、復旧復興支援を担うのか？

1 : 大規模災害における支援のあり方②

- ・ 時期によって異なる被災地の需要

初動期：被災者救出、生活関連物資の供給、緊急医療

復旧期：初動期活動に加え、がれき撤去、生活再建支援、身体面に加えて心のケアなど

復興期：復旧期活動に加えて、復興計画の作成・実施等も加わる

- ・ 誰が、復旧復興支援を担うのか？

行政：市町村、都道府県、国、その他行政組織

NGO・NPO（国内、国外含む）など

個人（ボランティア、NGO・NPO参加者を含む）

1：大規模災害における支援のあり方③

本セミナーでは、災害時における行政の支援のあり方を焦点化

→どのような行政組織だと、復旧・復興の支援が円滑化する？

経験として、東日本大震災における復旧・復興支援

特に行政の中で、「関西広域連合」に注目

カウンターパート方式を採用した支援方式が高評価を受ける

→関西広域連合によるカウンターパート方式の検証と

今後の課題の提示

2：そもそも関西広域連合とは何か？①

< 関西広域連合とは何？ >

・平成22（2010）年12月1日に、
関西2府5県によって設立された、
特別地方公共団体

・「全国初」の広域連合

・府県で担うことが難しい
広域事務を担当

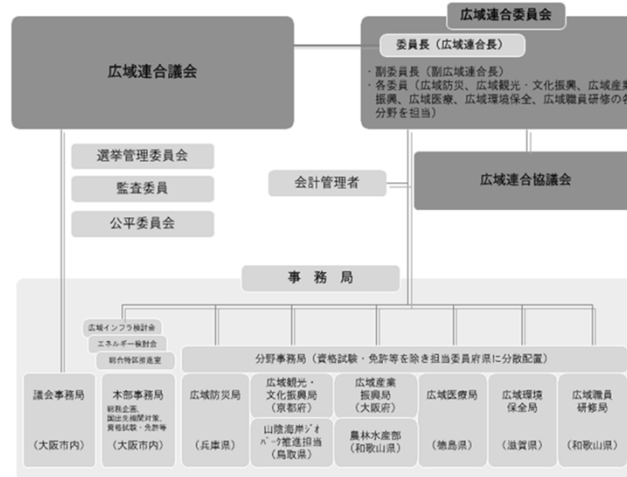
・地方分権のさらなる
推進をめざす組織

※中央出先機関の受け皿



2：そもそも関西広域連合とは何か？②

<組織の構成>



※関西広域連合WEBページより抜粋

2：そもそも関西広域連合とは何か？③

<道州制との違い>

広域連合：府県との並存を前提 ⇔ 道州制：府県の廃止を前提

※設置根拠となる法律に違い

	複数府県による広域連合	道州制
設置の根拠・位置づけ	現行の地方自治法に基づく特別公共団体	新たな法律に基づく広域政体(新規立法の必要)
府県制度との関係	存続(広域連合と並存)	廃止

広域連合：選挙以外の方法で首長を選出 ⇔ 道州制：公選首長

広域連合は、道州制を全面的に否定しているわけではない。一方で、将来的な道州制への移行を前提としたものでもない。道州制移行には関西内部（および日本国内全体）の自治体の合意のほか、何よりも国会議員の立法が必要。広域連合の活動実績は道州制導入に関する有益なデータを提供するものとはなりうる。

“将来の関西の広域行政のあり方は関西広域連合の活動を積み重ねたうえで関西自身が考えるもの” 「関西広域連合設立案」

2：そもそも関西広域連合とは何か？④

<設立経緯>

1. 分権改革における関西のあり方に関する研究会（平成15年7月～平成17年1月）
 - ・ 経済6団体が共同で設置。この研究会には関西の2府7県3政令市や、研究者も参画
 - ・ 関西が総合力を発揮するための分権改革の課題や、解決方法などを主に検討
2. 関西分権改革推進委員会（平成17年4月～平成18年6月）
 - ・ 上記研究会の報告をもとに、関西の2府7県3政令市と経済界で共同設置された委員会
 - ・ 関西の広域課題を例示し、「関西広域連合」の実現可能性を検討
3. 関西分権改革推進協議会（平成18年7月～平成19年6月）
 - ・ 上記委員会の報告を受け、事務の明確化等の課題を検討するために設置された協議会
4. 関西広域機構分権改革推進本部（平成19年7月～平成22年8月）
 - ・ 上記協議会を引き継ぎ、広域連合の具体化に向けた検討・協議を行うために設置された
 - ・ 平成22年8月の本部会議において2府5県（滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、和歌山県、鳥取県、徳島県）9月議会上程案を最終合意するに至る
5. 2府5県の平成22年9月議会で規約可決、11月1日設立許可申請
6. 関西広域連合設立
 - ・ 平成22年12月1日、総務大臣の許可を受け、ようやく関西広域連合が設立
 - （平成24年4月に**大阪市と堺市**、同年8月に**神戸市と京都市**も構成団体に参加）

3：関西広域連合の東日本大震災での活動①

平成23年3月11日、東日本大震災発生

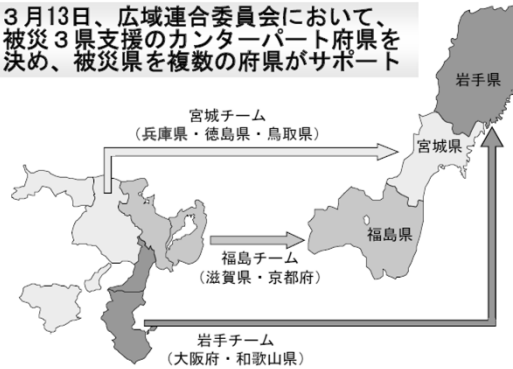
3月13日、緊急の広域連合委員会を開催

- ◆ 支援対策に係る緊急声明（第1次）を発表 ◆
 - ① 被災地対策
 - ② 支援物資等の提供
 - ③ 応援要員の派遣
 - ④ 避難生活等の受け入れ
- ◆ カウンターパート方式による応援担当府県を決定
- ◆ 現地連絡所の開設を決定

3：関西広域連合の東日本大震災での活動②

カウンターパート方式とは？

- ・ 3月13日、広域連合委員会において、被災3県支援のカウンターパート府県を決め、被災県を複数の府県がサポート



効率的に迅速に被災地を支援

- ・ 構成団体のそれぞれが、異なる被災地を担当する方式。
- ・ 中国で四川大地震の際に採用された「対口支援」を参考に考案された。
- ・ 「顔の見える」継続的かつ責任のある災害時支援を可能とする。

「関西広域連合広域防災局作成資料」

(2011年6月)等より

3：関西広域連合の東日本大震災での活動③

カウンターパート方式の実際の活動過程

被災地・県	設置場所	設置時期	担当府県
宮城県	宮城県庁内	3月14日(月) 10:30	兵庫・鳥取・徳島
	※3月20日に現地連絡書を現地支援本部に改組 (気仙沼市、南三陸町、石巻市に支援本部を23日に設置) ※11月1日より現地連絡員を設置(気仙沼市、南三陸町、石巻市など)		
	岩手県庁内	3月14日(月) 17:00	大阪・和歌山
岩手県	※4月1日より岩手県庁周辺のオフィスを借りて現地事務所を拡充(現在閉鎖) ※5月9日より遠野市役所内に現地事務所を開設 ※11月1日より沿岸広域振興局釜石合同庁舎内に現地事務所を開設(現在閉鎖)		
	会津若松合同庁舎内	3月16日(水) 9:30	滋賀・京都
	福島県庁内	3月16日(水) 13:00	
福島県	※福島県現地事務所は原発事故の関係で設置時期が3月16日となった ※6月25日をもって、福島県庁に事務所を統合		

4：関西広域連合の活動の評価①

得られた高評価

①迅速で適切な災害時対応

- ・行政組織は、本来的に「緊急時」に対応することが難しい
 - 合法性・公平性・効率性などを前提とする場合、「法律」や「計画」、裏付けとなる予算などに基づいて行動しなければならない
 - 災害といった突発的な出来事に対して、以上の特性から行政組織はしばしば遅れをとってしまいがち。関西広域連合は迅速な形で対応
- ・「押しかけ女房」的支援
 - 関西広域連合は、被災地から応援要請を受けて支援を行なったわけではない
 - 広域連合が自発的・能動的に、被災地への支援を実施

②カウンターパート方式という新たな支援方式の提案

- ・カウンターパート方式は新しい災害時・復興支援の枠組み
 - これまでは、近隣の府県・市町村あるいは姉妹都市などとの協定を通じて、災害時支援を実施
 - また、広域的な枠組みから担当を決めるという発想もない
 - 対口支援を基礎とするカウンターパート方式は、現在、新たな災害時支援のスキームとして多数の研究者や自治体関係者からの注目を集める

4：関西広域連合の活動の評価②

課題点

①カウンターパート方式の問題・課題

(1) 選べないパートナー

- ・被災地は対となるパートナーを選ぶことができない
- ・「送り手」中心の決定方式。「受け手」の側の要望に対する応答性の問題
- ・都道府県とパートナーとする場合、市町村レベルの調整の問題

(2) 構成団体間の支援の相違

- ・パートナーによって支援のあり方が自ずと規定される
- ・パートナーが一旦決まってしまうと変わることは基本的にない
- ・支援する側の自治体の間での能力や資源量の違い。得手・不得手の問題
 - パートナーの組み合わせによっては、支援の「偏り」も持続する可能性

4：関西広域連合の活動の評価③

(3) 民主主義や地方分権とカウンターパート方式の両立

カウンターパート方式：中国で取られた対口支援を基礎

これまではそれほど注目されてはいなかった。

→ 権威主義的・中央集権的な国家において初めて効果を発揮する方式という理解

(中央政府が、地方政府間のカウンターパートを決め、支援を命令する)

地方政府(自治体) 国から自立している国、民主主義国家では

効果を発揮しにくいとも考えられる

⇔ 東日本大震災における関西広域連合の支援は一定の成功

(評価は出来るが、可能な範囲でのみ支援を実施したという側面も)

→ カウンターパート方式ならば災害時支援が円滑化するとは

必ずしも言えない部分もある

4：関西広域連合の活動の評価④

②(関西)広域連合という組織に付随した問題・課題

①「非公選」首長であることの限界

関西広域連合：国の出先機関からの権限の移譲を目指している

関西広域連合の首長(連合長)や議会議員は選挙によって選ばれていない。

民主的な「正当性」を有さない組織

②予算の問題

広域連合自体に課税権限はなく、必要とする予算は各構成団体の持ち出し

独自の広域的な事務事業を行っていくことは難しい。

③実は決められない組織？

たとえば、規約の変更などを行う際には、構成団体全ての同意を得る必要

構成団体が増えれば増えるほど、規約変更や合意形成の可能性は低くなる

さらに、議会定数の問題も

→ 関西広域連合が継続的に災害支援や広域防災を行うには課題も多い

5：今後の防災行政のあり方①

カウンターパート方式以外の支援

・個別自治体間での支援や協力

例：災害時相互応援協定による支援

姉妹都市協定・友好都市協定、平時・日頃の交流を基礎とした支援

EX. 目黒のさんま

・知事会や市長会・町村会など、より広域な自治体間組織による支援

自治体からの人的・物的支援の窓口として機能

(初動時よりも、復旧期・復興期に職員派遣などのスキームとして機能)

・国による支援や援助、復旧・復興活動の調整や援助の統合

日本では、大規模災害時に救助や復旧・復興活動を統合する**国の常設官庁**はない
対策本部（内閣府）、消防（消防庁・総務省）、警察（警察庁）、自衛隊...

縦割り行政が復旧・復興活動を遅らせている可能性

アメリカ：災害時の統合機関 非常事態管理庁（FEMA）

5：今後の防災行政のあり方②

今後の課題

・カウンターパート方式の支援と他の方式支援の支援との調整

・「支援」を円滑化する方式としてのカウンターパート方式に、「受援」の視点を導入する

・自治体レベルでの災害支援を統合する上で、（関西）広域連合カウンターパート方式のほかに、国家レベルでの統合のあり方を検討する必要。場合によっては、集権的な統合組織も必要とされる。

・事後的な支援のほか、事前の（平時の）体制や支援計画の確立と防災政策の実施

今後、南海トラフ地震・津波など、様々な大規模災害の発生が予測されている。カウンターパート方式支援をはじめとする東日本大震災の経験、さらには阪神大震災、台風・集中豪雨の経験も生かし、災害に有効に対応できる行政制度と組織を構築する必要がある。

ご清聴、誠にありがとうございました