

# 災害時の広域連携支援の考察

研究調査中間報告書

2013 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	曾我 謙悟	神戸大学大学院法学研究科教授
委 員	中川 丈久	神戸大学大学院法学研究科教授
委 員	河田 恵昭	関西大学社会安全学部長
委 員	室崎 益輝	関西学院大学災害制度研究所長
委 員	北村 亘	大阪大学大学院法学研究科准教授
委 員	待鳥 聡史	京都大学大学院法学研究科教授
委 員	砂原 庸介	大阪市立大学大学院法学研究科准教授
委 員	永松 伸吾	関西大学社会安全学部准教授
委 員	齋藤 富雄	兵庫県国際交流協会理事長（県元副知事）
委 員	中塚 則男	関西広域連合事務局長
委 員	石田 勝則	関西広域連合事務局広域防災局広域企画課長
委 員	善教 将大**	ひょうご震災記念 21 世紀研究機構主任研究員

\* 政策コーディネーター

\*\* 担当主任研究員

## 目次

1. 研究概要 .....	3
① 研究目的 .....	3
② 論点 .....	4
③ 研究方法 .....	5
2. 検討項目 .....	7
3. 検討項目ごとの成果概要 .....	9
① 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 .....	9
② 危機への対応と広域支援 .....	15
③ 緊急対応を機能させる災害法制とは：災害・テロ法制と法治主義 .....	19
④ 関西広域連合の設立経緯：その分析に向けての整理と検討 .....	23
⑤ 被災地への災害時支援：宮城県、福島県、石巻市へのヒアリングより .....	29
⑥ 地域住民は被災地への支援をどう見ているか：石巻仮設住宅自治連合会へのヒアリ ングより .....	35
⑦ アメリカ合衆国緊急事態管理庁の組織について .....	41
⑧ 関西広域連合の被災地支援方式の再検討 .....	45
⑨ 初動対応と公民関係 .....	51
4. 研究全体についての総括 .....	55
① 研究成果についての全体総括 .....	55
② 今後の課題 .....	56
③ まとめの方向 .....	57
5. 2年目の作業スケジュール .....	59



## 1. 研究概要

### ① 研究目的

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

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

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

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

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

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

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

そこで「災害時の広域連携支援の役割の考察」（以下「当プロジェクト」）では、大規模災害時における復旧・復興支援ガバナンスとしてのペアリング支援の特徴や有意性を、東日本大震災時に関西広域連合が行ったカウンターパート方式を事例に検討する。実は、被災自治体を一対一で応援自治体が支援するペアリング支援は、地方分権改革が進んだ日本のような先進国では機能しにくい、と従来は考えられていた。その意味で関西広域連合の災害時支援活動は、民主主義社会におけるペアリング支援の有効性を検証するための「自然実験 (natural experiment)」とみなすことができる。本研究では、そのような観点から、関西広域連合のカウンターパート方式に焦点をあて、これに関する理論的かつ実証的な研究を行っていく。

## ② 論点

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

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

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

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

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

ターパート方式の有用性は、より一層明瞭なものとして示されることになるだろう。

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

### ③ 研究方法

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

第2に、関西広域連合の災害時支援活動の実態を明らかにするために、関西広域連合に関する資料の収集、およびそれを用いた理論的・実証的分析を行う。この資料の中には、関西広域連合の関係者や、被災自治体の職員などへのヒアリングの結果なども含まれる。ゆえに資料の分析と各関係者へのヒアリングが、主な方法となる。ヒアリングの対象は、関西広域連合事務局長の中塚則男氏（当プロジェクト委員）、関西広域連合広域防災局広域企画課長の石田勝則氏（当プロジェクト委員）、宮城県、石巻市、福島県、宮城復興局、福島復興局、石巻市連合自治会などである。これらの対象へのヒアリングと、公開された資料等の検討を通じて得られた知見を加味しながら、関西広域連合による災害時支援の実態についての理解を深めていくことを、当プロジェクトでは目指す。

第3に、国内比較と国際比較という2つの異なる比較を並行して行うことで、他の支援方式との相違やカウンターパート方式の有意性を検討する。国際比較については、主に広域防災行政の先進事例であるFEMAの活動に焦点をあて、これとの比較から、関西広域連合の災害時支援の有効性などについて分析する。可能であれば、台湾、四川大地震が生じた際の支援との比較もここでは行うことにする。他方の国内比較については、さまざまな比較が可能であるが、ここではそれらのうち、主に次に述べる2つの比較を行うことを考えている。第1は宮城県への支援と福島県への支援の比較である。関西広域連合と一口に言っても、その支援内容には相違が存在する。その背景には、広域連合内での府県と市町村関係の違いがあると考えられる。第2は他の広域連携支援との比較である。自治体が自発的な連携を構築し被災地への支援を行うことは、「自治体スクラム支援」として知られている。これらを比較し、カウンターパート方式との共通点や相違点、またそれぞれのメリットとデメリットなどを明らかにする。そしてこれらの2つの比較分析から、関西広域連合の災害時支援の有意性について検討する。





## 2. 検討項目

初年度（平成 24 年度）の検討項目は、主として次の 3 つに大別される。第 1 は、危機管理や広域防災行政に関する先行研究の整理と検討である。第 2 は関西広域連合の制度的特徴ならびに活動実態の把握である。第 3 は比較分析である。これらの項目の相互調整ならびに総括は、政策コーディネーターである大西裕が行う。以下、それぞれの項目について説明する。

まずは、危機管理や広域防災行政に関する先行研究の整理と検討についてである。これは、①アメリカ政治学・行政学における危機管理研究の最新動向の整理（「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」）、②広域防災行政について論じるにあたっての理論枠組みの構築（「危機への対応と広域支援」）の 2 つに大別される。①は曾我謙悟委員が、②については砂原庸介委員が、それぞれ執筆を担当する。

続いて、関西広域連合の制度的特徴ならびに活動実態の把握についてである。まず、③関西広域連合の制度について、行政法学的な視点から検討する（「緊急対応を機能させる災害法制とは：災害・テロ法制と法治主義」）。執筆担当は、中川丈久委員である。次に、関西広域連合の設立経緯ならびにその評価についてである（④、⑤、⑥）。執筆担当は、善教将大主任研究員である。

後者の点について詳しく説明しておく。当プロジェクトでは、関西広域連合について、3 つの調査を行っている。第 1 は、④設立経緯の分析である（「関西広域連合の設立経緯：その分析に向けての整理と検討」）。第 2 は、⑤被災自治体へのヒアリングである（「被災地への災害時支援：宮城県、福島県、石巻市へのヒアリングより」）。第 3 は、⑥仮設住宅連合自治会へのヒアリングである（「地域住民は被災地への支援をどう見ているか：石巻仮設住宅自治連合会へのヒアリングより」）。中間報告では、これらについて整理し検討する。

最後に、比較分析についてである。初年度の研究は、主に上述した第 1 および第 2 の点についての理解を深めることであった。そのため、十分な比較分析を行っているわけではなく、したがってこの点については次年度以降の課題である。ただし、次年度以降の研究に向けての予備的検討作業は行っている。この中間報告では、そのうち、⑦FEMA との比較（「アメリカ合衆国緊急事態管理庁の組織について」）、⑧関西広域連合内での比較（「関西広域連合の被災地支援方式の再検討」）、⑨公民関係の比較（「初動対応と公民関係」）の 3 点について説明する。⑦は待鳥聡史委員が、⑧は北村亘委員が、⑨は善教将大主任研究員が執筆を担当する。



### 3. 検討項目ごとの成果概要

#### ① 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

曾我 謙悟（神戸大学）

##### 1. 本稿の目標

本稿は、近年の行政学において自然災害やテロ事件といった緊急事態に対するマネジメント（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なされているかを紹介し、その動向をまとめ、今後の展望を見出すことである。プロジェクトの最終報告書では、行政における広域性と非日常性の視点から、関西広域連合など広域行政による災害時の協力のあり方といった課題を検討する予定であるが、その予備的作業として、先行研究の動向を理解する必要がある。シンクタンクの報告書であっても、研究者が執筆をする限り、その分野における学術研究の蓄積を踏まえ、その上で検討や提言が付け加えられるべきである。本稿はその課題を果たすために執筆されるものである。

##### 2. 全体的な動向

行政学における緊急事態マネジメントの研究の全体的な動向として第一にあげられるのは、その実践的な性格の強さである。下記表は、80年代半ばから2000年代において、緊急事態マネジメントについて書かれた学術論文が、どの雑誌に掲載されていたかを示したものである。ここに示されているように、このテーマに関する論文の半分近くは、*Public Administration Review*誌に掲載されている。同誌は行政学の中でもとりわけ実務との接点を強く意識している雑誌である。他方で、学問的な課題の追究を強く意識し、それゆえに学界での評価がより高い雑誌<sup>2</sup>、たとえば *Journal of Public Administration Research and Theory* のような雑誌においては、このテーマについての論文は多くない<sup>3</sup>。同じことの裏返しだが、行政学を包括する学問分野である政治学全体の中で、緊急事態マネジメントについての研究がなされているかという点、やはり研究は多くない（Comfort 2005）。

こうした状況は、実務的な関心からの研究の方が多いうのではなく、アカデミック

<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。

<sup>2</sup> 具体的には、その雑誌に掲載される論文が他の論文に引用される程度から作成される指標であるインパクト・ファクター（過去5年間の平均）を見ると、前者は1.863、後者は3.192である。

<sup>3</sup> 表に掲載されている以外に、行政学の論文がよく掲載されている雑誌であり、やはり学術的な方向性が強い *Governance* 誌や *Journal of Law, Economics, and Organizations* 誌においても検索を行ったが、該当する論文数は極めて少なかった。

な研究テーマとして取り上げられていないととらえるべきであろう。その理由の一つには、分析対象となる大規模災害などがレアケースであると同時に、各々の固有性が高いため、一般的な方向性をとらえることに強みを持つ科学研究の手法が適用しにくいという点にあるだろう。もう一つには、政治現象や行政現象を理解する上で、緊急事態のマネジメントという題材を扱うことが、どのような意味をもつかが明らかではないことにあるだろう。

表：緊急事態マネジメントについての研究の発表媒体

雑誌名	数	割合 (%)
<i>Public Administration Review</i>	54	41.2
<i>Publius</i>	15	11.5
<i>Journal of Homeland Security and Emergency Management</i>	11	8.4
<i>Public Organization Review</i>	9	6.9
<i>Administration &amp; Society</i>	7	5.3
<i>Public Works Management and Policy</i>	7	5.3
<i>State and Local Government Review</i>	7	5.3
<i>Journal of Public Administration Research and Theory</i>	6	4.6
<i>Urban Affairs Review</i>	6	4.6
その他	9	6.9

注) 1985年から2009年までの各誌において、emergency management, disaster management, crisis management, mitigation, preparedness, response, recovery という単語を論文名に含む論文の数を示した。

出典) Comfort et al., 2012, p.544, table 2 を一部加工した。

研究動向の第二の特徴は、中心的な研究や研究者が存在し、そうしたコアが求心力を持ちながら研究が発展するのではないところにある<sup>4</sup>。それは多くの研究者がこの分野に参入しており、多様な具体的テーマについての研究を行っているということでもあるが、裏を返せば、同じテーマについての研究が積み重ねられることや、批判と再批判が繰り返されるようなことは少ないということでもある。この研究領域においては、研究を蓄積することにより、研究内容を深化させるといったことは、あまり見られないといわざるを得ない。

第三の特徴は、研究の発展において FEMA が果たした役割が大きいことである。FEMA は 1983 年に全国の行政学大学院と共同研究などを進めていく協定を結び、多くのワークショップなどを主催し、研究への資金援助を行ってきた。こうした動きは、1979 年に新設された FEMA が、外部の専門化とのネットワークを構築することで、組織的な自律性を獲得していこうとした過程としても見ることができるだろう<sup>5</sup>。

<sup>4</sup> コンフォートらが表に掲載された論文を対象に引用と被引用の関係に基づいてネットワーク分析を行ったところ、ネットワークの集権化の程度は 10.1%と低かった (Comfort et al. 2012: 545)。多くの研究が引用を行うような特定の研究が存在しないことを示している。引用の多さから見たこの分野の中心的な研究者としては、Beverly Cigler, Luise Comfort, Richard T. Sylves, William L. Waugh, Jr.などがあげられる。

<sup>5</sup> カーペンターが行政組織の歴史的研究で明らかにしたように、こうした戦略は新設組織の生き残りの基本的な戦略である (Carpenter 2001)。

### 3. 具体的な研究領域

つづいて、緊急事態マネジメントについての研究内容について見ていこう。多様な具体的なテーマが取り上げられているが、大きく分けると三つのテーマを扱っている。第一は政府間関係である。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主な課題である。第二は組織間調整である。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が、そこでの主たる問いとなる。第三は予防、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である。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 and Kouzmin 1997)、資源配分、情報収集といったロジスティックについても扱われる。以下、この分類に基づいて、第一と第二の研究動向を概観していこう<sup>6</sup>。

まず、緊急事態マネジメントにおける政府間関係に関する研究を見る。自然災害への対応、人為的な災害への対応を問わず、それぞれの地域における地方政府が主たる対応を行うとしても、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り、実際にそうした枠組はどこ国においても見られる。しかしそれがうまく機能しているのかという問題が常につきまとう。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。そこで政府間関係はこの分野の一つの中心的なテーマとなる<sup>7</sup>。

具体的な研究としては、一つには、具体的な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。たとえば政府の対応の失敗が強い非難をあびたハリケーン・カトリーナを対象として、そこにおける州と市の対応の齟齬などを明らかにする研究が一方にある (Col 2007)<sup>8</sup>。他方では、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; 同旨のものとして Landy 2008)。たとえば避難において取り残された障害者などの存在から、避難計画の失敗が強く印象づけられているが、実際には 120 万人ほどを事前に避難させることができおり、そこでは交通管理等における政府間協力がうまく機能したのである。搜索や救助活動においても、協力関係は効果を発揮した。他方で、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

<sup>6</sup> 第三の具体的な防災プログラム等の検討は、このプロジェクトとは関連性が低いため省略する。

<sup>7</sup> 表において、政府間関係に関する論文を多く掲載する *Publius* 誌や *State and Local Government Review* 誌が登場していることから、このことは窺い知れる。

<sup>8</sup> しかしこの研究は、成功例として中国の 1976 年の唐山大地震における地方政府の対応をあげている。地震の予測自体が科学的に根拠のあるものではなかったにしても、予測に基づいて避難勧告が出されたことは事実としても、被害者数の大きさといった結果から見て、この時の対応を成功例と位置づけることには疑問が残る。

の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>9</sup>。

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マネジメント援助協定（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リクエストに応じて他の州からのリソース供給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などが示されている（Kapucu et al. 2009）<sup>10</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、実際にそれが実現することも多い。カトリーナの後には、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は、権限の移譲が生じるという側面もある。すなわち、政府間関係が災害においてどのように機能したかという問題と、災害が政府間関係をどのように変化させるかという問題の双方が、政治学や行政学では扱われているといえる（こうした問題を扱うものとして、Schwartz and Sulitzeanu-Kenan 2004）。

つぎに第二の、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。一方では、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り、ネットワーク型を放棄する必要はないという考え方が示される（Waugh and Streib 2006）。しかし他方で、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いる。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その理論的背景にある（Moynihan 2012）。

その流れの一環として、ICS: Incident Command Systems、すなわち、災害ごとに一人の指揮官を任命し、それがさまざまな関係者への指令を出していくという対応方法が採用されており、昨今ではこの仕組みの実態についての研究が多い。代表的な研究においては、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おきながらそこに集権的

---

<sup>9</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がある。

<sup>10</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（2002）がある。

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)。

組織間調整についても、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 and McConnell 2009; Donahue and O’Leary 2011)。その点では、政府間関係と組織間調整に共通の研究動向が存在している。

#### 4. 新しい方向性

最後に、これらの近年の研究に見られる新しい手法についてまとめることで、この研究プロジェクトの今後の研究についての示唆を考えよう。第一に、これらの研究的方法的な特徴としては、計量的なネットワーク分析が多く用いられている。分析対象が多数のアクターからなるネットワークであり、その広がりや中心性をとらえること、どのような形態のネットワークが存在しているのかを明らかにするために計量的な分析が必要となること、さらに分析を容易に行うための統計ソフトのパッケージが、近年入手しやすくなってきたこと、こうしたことを背景として、防災時の様々なアクターのネットワーク構造を分析することが多くの研究で見られるようになっている。

第二に、理論的には複雑系の議論、具体的にはエージェント・ベースのシミュレーションを使った分析が期待できる。複雑な状況の下での種々のアクターの行動が集積された場合の帰結を考える必要があり、加えて帰結がいかなるものになるかの論理や因果メカニズムよりも、帰結をとにかく予測できることが重要だと考えるならば、種々のシナリオを想定し、その帰結をシミュレートすることは有効な研究手法となるであろう。

来年度の最終報告においては、こうした新しい研究手法の利用を視野に入れながら、分析を進めていくこととしたい。本稿の検討が明らかにしたように、アメリカ行政学・政治学における緊急事態マネジメントの研究が刮目に値するような新しい議論を展開しているわけではない。しかし研究題材と研究手法の連関性には見習うべき点がある。これが現在までの主としてアメリカにおける研究動向のレビューから得られる暫定的な結論である。

#### 5. 参考文献

\* *PAR: Public Administration Review*, *JPART: Journal of Public Administration Research and Theory*

Carpenter, Daniel P. (2001) *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*. Princeton University Press.

Col, Jeanne-Marie (2007) “Managing Disasters: The Role of Local Government.” *PAR*

- 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: 335-356.
- Comfort, Louise K., William L. Waugh, Jr., and Beverly A. Cigler. 2012. "Emergency Management Research and Practice in Public Administration: Emergence, Evolution, Expansion, and Future Directions." *PAR* 72: 539-548.
- Derthick, Martha (2007) "Where Federalism Didn't Fail." *PAR* 67(s1): 36-47.
- Donahue, Amy K., and Rosemary O'Leary (2011) "Do Shocks Change Organizations? The Case of NASA." *JPART* 22: 395-425.
- Kapucu, Naim, Maria-Elena Augustin, and Vener Garayev (2009) "Interstate Partnerships in Emergency Management: Emergency Management Assistance Compact (EMAC) in Response to Catastrophic Disasters." *PAR* 69(2): 297-313.
- Landy, Marc (2008) "Mega-Disasters and Federalism." *PAR* 68(s1): 186-198.
- 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." *JPART* 18: 895-915.
- (2012) "Extra-Network Organizational Reputation and Blame Avoidance in Networks: The Hurricane Katrina Example." *Governance* 25: 567-588.
- Rosenthal, Uriel, and Alexander Kouzmin (1997) "Crises and Crisis Management: Toward Comprehensive Government Decision Making." *JPART* 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." *JPART* 14: 79-102.
- Waugh, William L., Jr., and Gregory Streib (2006) "Collaboration and Leadership for Effective Emergency Management." *PAR* 66(s1): 131-140.



## ② 危機への対応と広域支援

砂原庸介（大阪市立大学）

### 1. 研究の目的

東日本大震災のような大規模な災害において、関西広域連合が実施したような広域支援は極めて重要な意味を持つことは間違いない。しかし、広域支援といったとき、どのような支援が必要とされるべきかという重要な問題について、理論的にはほとんど詰められていない。議論されている多くのテーマは、いかにして支援のための人員・資源の調達を行うか、どのような人員・資源が必要か、いつまで支援を続けるか、といったような具体的な問題に即したものである。それ自体の重要性は言うまでもないが、本研究では、これらのテーマを考えるための前提となるような理論的な枠組みを構築することを目指したい。

### 2. 研究の内容

#### 2.1 基本的な設定

理論的な枠組を考察するにあたって重要なのは、中央地方関係のように、より広域で全体を担当する組織と狭い領域で個別的な問題を担当する組織の役割分担をどのように考えるかという点である。広域を担当する組織（中央政府／あるいは道州？）は、広域の情報を収集して、どこに資源を集中するかについて判断する必要がある。自らが資源を統制下においていることも考えられるが、多くの場合は地方政府のように一定の独立性を持った組織を動員する必要があるだろう。他方で、狭域を担当する組織は、自分たちが担当する地域のことについては十分な情報を持っていたとしても、そうでない地域では情報を持たないし、自分たちが担当する地域を超えた問題については対応が困難となる。

考察の前提となるのは次のふたつの点である。まず、広域を担当する組織（中央政府）は、災害に対して重要な責任を持つとしても、常に対応のための資源を十分に用意しているわけではない。資源が十分にあれば対応は比較的容易であると考えられるが、いつ起きるかわからない災害のために、中央政府が平時には余剰となるような資源を抱え込むことは容認されにくい。次に、狭域を担当する組織（地方政府）は、基本的にその地域でのサービス提供を任務としている。地方政府は担当する領域内で住民の受益と負担を完結させることが求められ、域外住民へのサービスは本来の目的から逸脱することになる。

仮に災害が局所的なものであり、発災した自治体内で完結するものであれば、他の政府組織との連携は（情報交換のようなものを除いて）特に必要とされない。しかし、災害の規模が局所的な範囲を超えて、当該地方政府だけで対応できない場合、中央政府やその他

の地方政府との関係が問題になる。一方で中央政府は、自らが十分な資源を持たない中で、地方政府の資源を動員しながら問題への対応に当たらなくてはならない。他方で動員を受ける地方政府の側は、基本的な所掌を超えた問題であることを考えると、自らの地域住民に説明するために、一定の論理（長期的にはその自治体自身にとって何らかの受益が予想されること）がなくては動員に応じることができない。

このような中で大規模災害が起きた時、中央政府と地方政府にはどのような行動が予想されるか、そして、政府の望ましい行動を促すような地方（税）財政制度はどのようなものであるべきか。これらについて検討するのが本研究の課題である。

## 2.2 研究の方法

研究にあたっては、危機の状態をいくつかの場合分けした上で、それぞれの場合での中央政府・地方政府のあるべき対応を議論する。ひとつの分け方は、発災直後に危機がどの程度拡大しているのかが不確実な危機状態と、発災直後の危機が一応収束して予見可能性の高い継続的な支援が必要となる危機状態の、大きく二種類に分けることが考えられる。

前者においては、個別の自治体での対応が困難で、どの程度の支援が必要になるかわからない状況で、どこまで資源を投入するかという問題が重要になる。日本の現実としては、様々な機関が自制的に制約をかけることになっているが、その制約は統合的な指揮命令系統の下で行われるわけではない。すなわち、必要な資源量を統合的に把握し、投入する機関が存在するわけではなく、それぞれの機関が自らの判断で制約をかけることとなっているのである。この点は、とりわけ阪神大震災において大きな教訓として残り、東日本大震災においては解決できた部分とそうでない部分が存在すると考えられる。東日本大震災において、阪神大震災の教訓を活かすことができていたとしたら、それがどのような点なのかを分析する必要性は高い。

後者については、当然発災後の事後的な修正は必要になると考えられるが、災害の規模に応じて発災前から一定の資源が必要になることを見通すことができる部分があると考えられる。また、一時的に大量の資源投入を行うのではなく、継続的な支援が求められるために、持続可能性という概念が重要になるほか、長期に渡るからこそ個別の自治体ごとの違いを意識した分権的な支援が必要になることが予想される。

もう一つの分け方は、災害対応における目的を事前にどの程度確定できるかという問題に関わる。確定された目的として、例えば、発災直後の人命救助が挙げられる。人命救助については、その目的が明確であり、少しでも多くの人命を救助するためにはより多くの資源を動員することが求められるだろう。重要なのは、救助を必要とする人たちがどこにいるかという情報であり、情報が十分で共有が行われていれば、効率的な支援が可能になる可能性がある。それに対して、避難所などでの様々なニーズへの対応においては、必ず

しもひとつの目的を追求するわけではない。複数の目的が存在している場合には、資源を大量に動員したとしてもそれを有効に利用できるとは限らず、対応に当たる組織間の高度な調整が必要とされると考えられる。

本研究では、とりわけこのような不確実性や目的の明確さといった条件を重視して、それぞれのケースにおける望ましい支援のあり方を考察していく。可能であれば、不確実性や目的の明確さといった変数に加えて、中央政府・地方政府といった関係機関の行動様式を定式化し、支援のあり方を数理的なモデルによって記述することを目指す。

### 2.3 含意としての地方（税）財政制度

大規模な災害対応における中央政府と地方政府の関係をモデルによって記述することで、あるべき地方（税）財政制度について議論する事が可能になると考えられる。単純に災害時に中央政府が地方政府に対して「命令」を行ったり、補助金を支給することで地方政府を誘導したりしようとするのではなく、災害が起こる以前に中央政府と地方政府、あるいは地方政府間においてどのような約束事が必要になるかを議論できるからである。地方政府が中央政府に対して自立することを求められる地方分権の時代において、地方（税）財政制度は両者の戦略的關係を織り込んだ与件となる制度として設定されるべきだろう。

本研究のように、単純に望ましい支援だけを議論するのではなく、様々な変数や中央政府・地方政府の戦略を織り込んで「望ましくない支援」にも言及することで、これまでの大災害の経験に学びつつ、今後の災害により効果的に対応することが可能な地方（税）財政制度を構想することができるだろう。



### ③ 緊急対応を機能させる災害法制とは：災害・テロ法制と法治主義

中川 丈久（神戸大学）

#### 1. テーマ（仮説）

東日本震災時、関西広域連合は特徴的な動きをとった。それは、広域連合として井戸知事に判断権限を集約させること、及び同知事の判断と責任において（つまり予算の裏付けをまず付けてということではなく）、職員を震災地に派遣して地元自治体の支援にあたったことである。

これは、行政法制が念頭におく「法律と予算を粛々と執行する行政活動」ではない。この瞬間の広域連合は、「法を執行する自治体」（地方自治法にいう広域連合）としてではなく、関西のほぼすべての知事がスクラムを組んだ「政治的主体としての自治体」でありうる。そして、そのような政治的代表者が、比喩的にいえば、非常時に政治的に選挙された首長ならでの判断（予算の裏付けもなく、職員を被災地に行かせる）という対応であった。

仮説として、法律と予算の裏付けをもとに官僚制度は、あるいは行政国家は、そもそも災害対応ができないのではないか、予算と法律があらかじめ決まっているなかで仕事を一般職員（現場職員）にとって、そもそも緊急対応は本来的にはできない筋合いの仕事ではないか。平時の防災や減災のほか、復興といった都市計画はできても、緊急対応そのものはできないのではないか。

仮にそのような仮説が成り立つならば、災害時には、官僚制なり法律予算の執行のプロセスとはまったく異なる、別のプロセスが直ちに起動し、対応するということを考えて置く必要がある。

すなわち、災害対応には、行政（官僚制）の通常の行動パターンとは異なり、政治（首長）が刻々と変わるニーズに対応して、既存の法制を乗り越えた対応ができるような法的対応をしておく必要があり、震災法制を制定するにあたっては、危害発生直後から1、2週間程度の応急的対応、およびその後数年にわたる復興対応のために、いかなる権限をどのような手続で行使できるものとして、首長等に授権することを旨とする立法を考える必要があるのではないか。そのためには、民主制や法の支配、そして法治主義といった基本的な憲法原理とある程度は抵触するものであるが、それらとどう折り合えるような法制の在り方を考える必要がある。

#### 2. 現行法の状況：日本における災害法制のサーベイ

災害法制の現状について、緊急対応のために、どのような権限が誰に与えられているかを調査する。サーベイを通じて、災害対応として既存の法制が支障になるときに、どのよ

うにしてこれを乗り越えているのかという観点から、調査を行う。

たとえば、災害対策基本法は次のような章建てで立法されている。このうち、第 5 章の規定が、「法執行を行う現場官僚制度」を超えた制度作りになっているかどうかを調査する。

## 第一章 総則

## 第二章 防災に関する組織

### 第一節 中央防災会議

### 第二節 地方防災会議

### 第三節 非常災害対策本部及び緊急災害対策本部

### 第四節 災害時における職員の派遣

## 第三章 防災計画

## 第四章 災害予防

## 第五章 災害応急対策

### 第一節 通則

### 第二節 警報の伝達等

### 第三節 事前措置及び避難

### 第四節 応急措置等

### 第五節 広域一時滞在

### 第六節 物資等の供給及び運送

## 第六章 災害復旧

## 第七章 財政金融措置

## 第八章 災害緊急事態

## 第九章 雑則

## 第十章 罰則

災害基本対策法、災害救助法その他の関係法令を、①危険施設の種別ごと（原子力災害、石油コンビナート災害）、②災害の原因種別ごと（地震、津波、噴火のほか、テロも加える）、③対応種別ごと（災害発生直後、数週間から半年にかけての応急対応など）の視点から、横断的に調査する。

このうちの①の例として、石油コンビナート等災害防止法、原子力災害対策特別措置法、災害時における石油の供給不足への対処等のための石油の備蓄の確保等に関する法律がある。これらの法律で、災害時対応の規定がしめる割合は、次のとおりである。

## ○石油コンビナート等災害防止法

- 第一章 総則（第一条—第四条）
- 第二章 新設等の届出、指示等（第五条—第十四条）
- 第三章 特定事業者に係る災害予防（第十五条—第二十二條）
- 第四章 災害に関する応急措置（第二十三条—第二十六條）
- 第五章 防災に関する組織及び計画（第二十七条—第三十二條）
- 第六章 緑地等の設置（第三十三条—第三十七條）
- 第七章 雑則（第三十八条—第四十八條）
- 第八章 罰則（第四十九条—第五十二條）
- 附則

## ○原子力災害対策特別措置法

- 第一章 総則（第一条—第六条）
- 第一章の二 原子力災害対策指針（第六条の二）
- 第二章 原子力災害の予防に関する原子力事業者の義務等（第七条—第十四條）
- 第三章 原子力緊急事態宣言の発出及び原子力災害対策本部の設置等（第十五条—第二十四條）
- 第四章 緊急事態応急対策の実施等（第二十五条・第二十六條）
- 第五章 原子力災害事後対策（第二十七条—第二十七條の四）
- 第六章 雑則（第二十八条—第三十六條）
- 第七章 罰則（第三十七条—第四十條）
- 附則

## ○ 海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律

- 第一章 総則（第一条—第三条）
- 第二章 船舶からの油の排出の規制（第四条—第九條）
- 第二章の二 船舶からの有害液体物質等の排出の規制等
- 第三章 船舶からの廃棄物の排出の規制（第十条—第十七條）
- 第四章 海洋施設及び航空機からの油、有害液体物質及び廃棄物の排出の規制（第十八條—第十八條の六）
- 第四章の二 油、有害液体物質等及び廃棄物の海底下廃棄の規制（第十八條の七—第十九條の二）
- 第四章の三 船舶からの排出ガスの放出の規制（第十九條の三—第十九條の三十五の三）
- 第四章の四 船舶及び海洋施設における油、有害液体物質等及び廃棄物の焼却の規制（第

十九条の三十五の四)

第四章の五 船舶の海洋汚染防止設備等及び海洋汚染防止緊急措置手引書等並びに大気汚染防止検査対象設備及び揮発性物質放出防止措置手引書の検査等（第十九条の三十六—第十九条の五十四）

第五章 廃油処理事業等（第二十条—第三十七条）

第六章 海洋の汚染及び海上災害の防止措置（第三十八条—第四十二条の十二）

第六章の二 独立行政法人海上災害防止センター

第一節 総則（第四十二条の十三—第四十二条の二十）

第二節 役員及び職員（第四十二条の二十一—第四十二条の二十四）

第三節 業務等（第四十二条の二十五—第四十二条の三十二）

第四節 雑則（第四十二条の三十三—第四十二条の三十九）

第七章 雑則（第四十三条—第五十四条）

第八章 罰則（第五十四条の二—第六十四条）

第九章 外国船舶に係る担保金等の提供による釈放等（第六十五条—第六十九条）

附則

このほか、特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律、激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律に基づき、政令で種々の指定をしているが、これが緊急対応という観点からどこまで実効的であるかも検討する。

さらに、東日本大震災により生じた災害廃棄物処理特別措置法を立法するまでもなく、災害時には、時間を限定しつつ、既存の法令を乗り越える（適用除外し、代替りのルールを作る）権限を、内閣または内閣総理大臣に付与するという工夫も考えられる。たとえば、「被災地に無料の仮設給油所＝経産省（時事通信 3月26日）」<sup>11</sup>といった対応を、政令でできるような法律が必要ではないかどうかの検討が必要である。

原子力災害対策特別措置法で、緊急時には官邸に強力な調整・指示権限が与えられているはずであるが、それが3.11ではあまりうまく使われなかったとされるのは、なぜか（法制上の工夫の問題か、使う側の問題か）の検討も必要となる。

### 3. Disaster/Terrorism and Law の文献調査

アメリカ法においては、1980年代から、テロおよび災害対応と法治主義（法の支配・民主制）との関係が、主として憲法論、行政法論として取り上げられてきている。テロにも視野を拡げて、この点についての知見を調査する。

<sup>11</sup> 詳しくは <http://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20110326-00000116-jij-pol> を参照のこと。



#### ④ 関西広域連合の設立経緯：その分析に向けての整理と検討

善教将大（ひょうご震災記念 21 世紀研究機構）

##### 1. はじめに

関西広域連合の設立経緯については、既にいくつかの論文などにてまとめられている<sup>12</sup>。ゆえに、どのような経緯で設立に至ったのかについては、相当程度明らかになっていると言ってよい。また、そこでの問題や課題などについても検討されており、特に道州制との比較に関する論稿は多い<sup>13</sup>。しかしながら、なぜ道州制ではなく関西広域連合となったのかという問いに対する、広域的な処理を必要とする行政機関が必要だから、あるいは、さらなる地方分権を進めるための試金石になりうるから、という回答は、それほど説得的ではない。関西広域連合の設立は、様々な利害関係者が織り成す政治過程の帰結として理解されなければならないだろう。

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

##### 2. 広域連合案の提唱と「関西分権改革研究会」の設立

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

<sup>12</sup> 村上芳夫「関西広域連合の成立と大都市圏行政」『都市問題』Vol.102、2011 年；吉本誠「関西広域連合について」『法と政治』62 巻 2 号、2011 年；中塚則男「関西広域連合の経緯と展望」『ノモス』第 29 号、2011 年など。

<sup>13</sup> ただし、広域連合設立に至る重要なきっかけとしては、第 23 次地方制度調査会にて提出された成田頼明氏の私案が重要である。なお、この私案と同様の議論を展開しているという意味で、成田頼明「首都圏・東京圏の広域自治体の形成にむけて」東京都知事本部『首都圏の広域行政：広域連携の必要性を考える』2003 年、5-11 頁もあわせて参照のこと。

く<sup>14</sup>。

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

関西広域連合発足に向けての動きが具体化するのには、2003年2月、関経連が「地方の自立と自己責任を確立する関西モデルの提案」を示してからである。上述の通り、関経連は既に1989年に発表した提言の時点で、道州制とは異なる府県連合の可能性について言及していた。その背景には、実現させることが困難な道州制を目指すよりも、まずは実現可能な広域連合から、府県レベルの広域化を進めていくべきだとする、井上義國氏（元ダイキン工業副社長、副会長）と栗山和郎氏（株式会社けいはんな社長）の意図があったとされる<sup>15</sup>。その意味で、それまで府県の統廃合ないしは道州制を強調してきた経済界側が、道州制などを拒絶する府県側の意図をくみ取り、いわば折衷案としての広域連合案を提示したことが、関西広域連合発足に向けての第一歩となったといえる。

井上氏と栗山氏は、2003年度末から、関西広域連合の設立に向けての動きを本格化させるために、近畿圏内の各府県知事を廻り、同年7月に「関西分権改革研究会」が立ちあげられる。ただし、自治体側（知事）は、財界から提示された案に対して、依然として否定的な見解を示した。というのも、財界側はこの時点においては、府県連合は道州制を前提とすること、地方交付税を廃止することなどが主張されていたためである<sup>16</sup>。関西には、財界と自治体が共同する素地が既にあり、研究会の発足という点では問題はなかった。しかし、メリット・デメリットといった「入口論」に終始し、広域連合設立に向けての合意が形成されているわけではなかった<sup>17</sup>。

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

---

<sup>14</sup> 関経連の『「地方庁」構想に関する研究報告書（1982年8月）』では、市町村数を大幅に減らし、地方庁を国の行政機関として設置することが主張されているが、「都道府県連合制度に関する提言：都道府県連合（1991年11月）」では都道府県連合制度および市町村連合制度の創設について言及されている。

<sup>15</sup> 栗山和郎「関西広域連合はこうして生まれた〈前編〉」『イグザミナ』No.282、2011年、29頁。

<sup>16</sup> 中塚則男「関西広域連合は中央集権型道州制つぶしだった〈前編〉」『イグザミナ』No.284、2011年、43-44頁。

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

表：関西広域連合設立に向けての動き（2004～2005）

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

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

関西分権改革研究会の成果は、2005年1月に「分権改革における関西のあり方」としてまとめられる。その際、「有力な手段として広域連合方式を積極的に検討すべき」（報告書、31頁）であることが述べられ、広域連合を組織する組織、事務、国からの権限移譲、財源、議会などについて、試案が提示される。ただし発足の時期は明記されなかった<sup>18</sup>。そして、広域連合などについてさらに検討するために、関西分権改革推進委員会が立ちあげられる（2005年4月）。協議の成果は、2006年6月に「関西広域連合のあり方に関する提案」としてまとめられ、「地方分権体制の実現に向けての行動の第一歩として…（中略）…「関西広域連合」（仮称）を設置することが有力な手段になる」（8頁）ことが記されるに至る。ただし、「関西広域連合の設置の可否を決定するのは関係自治体の長や議会の役割である。…（中略）…また、関西広域連合の設置にいたるまでには、さらに詳細に検討しなければならない課題も残されている」とも記されていた。関西広域連合の設立に対して、自治体側は慎重な姿勢を崩していなかった。

### 3. 転換点としての関西広域機構分権改革推進本部の設置

「関西広域連合のあり方に関する提案」が発表された翌月（2006年7月）に、関西分権改革推進協議会が設置される。同年9月に初会合が開催され、その時、国から地方へ権限移譲の受け皿となる関西広域連合のあり方について1年以内に結論を出すことが確認されることとなった<sup>19</sup>。しかし、関西広域連合の実現に向けての合意が、この協議会の中で得られたわけではなかった。

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

<sup>18</sup> 『広域連合の処理する事務』として何をとりあげるかを検討した後、必要な準備期間を見込んで発足の時期を決めればよい」（36頁）と記されるにとどまった。

<sup>19</sup> 『読売新聞（大阪版）』2006年9月19日付朝刊。

議を進めるための「分権改革推進本部」もあわせて設置されることになった<sup>20</sup>。

この分権改革推進本部は、本部長を秋山喜久氏（関西電力相談役）、副本部長を井戸敏三兵庫県知事とする組織であり、さらに府県や政令市の知事・市長と財界のトップなども本部のメンバーとなっている。自治体の首長がコアなメンバーとなる協議会の設置はこれが初であり<sup>21</sup>、この時から、関西広域連合設立に向けての「政治過程」がさらに本格化していく。

分権改革推進本部の設置の動きは、2007年2月あるいは3月頃から進められていた。この時、分権改革推進のためのリーダーシップをとってくれないかと、財界から井戸知事に対して打診が既になされていた<sup>22</sup>。その後、再び財界（関経連）から、今度は分権改革本部の副部長になってくれという打診がなされた。その直後、井戸知事は2人の副知事や担当部長等を知事室に召集し、この件について検討した。この時、関西広域連合の実現に向けて本格的に取り組むこと、また、井戸知事がリーダーシップを発揮して、広域連合の可否について結論を出すことが、ようやく定まった<sup>23</sup>。

広域連合設立に向けての基本合意は、2008年7月30日に開催された、第3回分権改革推進本部会会議において得られた。この時、「関西広域連合（仮称）の設立に向けて（骨子案）」が示され、首長間での合意が得られたわけである。ただし、滋賀県など、依然として設立に消極的な自治体もあり、また、福井県と三重県については、この時点で参加を見合わせている。しかし、この時、関西広域連合設立に向けての「決定」が行われたと考えてよいだろう<sup>24</sup>。以下、第1回から第3回までの会議の流れについて、整理していく。

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

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

<sup>20</sup> なお、KUは2011年9月末をもって解散しており、それまで行ってきた広域事業は、大阪湾ベイエリア開発推進機構に移管されている。

<sup>21</sup> 換言すれば、それまでは副市長や副知事などが、協議会のメンバーとなっていた。

<sup>22</sup> 中塚則男、同上、45頁。

<sup>23</sup> 中塚則男、同上、46頁。

<sup>24</sup> 正式には、2009年3月に開催された第4回分権改革推進本部会会議にて、関西広域連合設立に向けての合意が得られた。

を打とうとする幹事会側の意図もあった<sup>25</sup>。

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

#### 4. 考察と課題：結びにかえて

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

くわえて、井戸知事が副部長となり、自治体間の調整を行うことには、次に述べる「利点」があったようにも思われる。それは、端的には道州制と広域連合を明確に区別したことである。井戸知事は、道州制への移行は、地方分権化を進めるものではなく、さらなる中央集権化を加速するものだという見解をとっており<sup>26</sup>、関西広域連合の設立は、後の道州制を見据えたものではないことをしきりに主張していた。そのような井戸知事が本部長になっていたことで、道州制に否定的な首長から、広域連合設立への賛同を得ることができたのではないだろうか。

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

---

<sup>25</sup> 中塚氏は以下のように語る。「われわれ(幹事会)の仕事は実現可能な案を作ることだと言い続けて入口論を封殺した。どんな事務をやったらいちばん意味があるのかを議論しよう。この申し合わせを境にやっと路線が引け、本格的な議論がはじまった」。中塚則男「関西広域連合は中央集権型道州制つぶしだった<後編>」『イグザミナ』No.285、2011年、45頁。

<sup>26</sup> たとえば、井戸敏三「日経グローバルセミナー2011年4月定例会 関西広域連合が目指すもの：分権が果たす役割と可能性」『日経グローバル』173号、2011年、などを参照のこと。

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

## ⑤ 被災地への災害時支援：宮城県、福島県、石巻市へのヒアリングより

善教 将大（ひょうご震災記念 21 世紀研究機構）

### 1. はじめに

「広域連携支援の役割の考察」プロジェクトでは、関西広域連合による広域連携支援の実態について知るために、2012 年 9 月 18 日から 19 日にかけて、被災地における調査を行った。具体的には、宮城復興局、宮城県庁、石巻市役所、福島復興局、福島県庁において調査を実施し、災害時における行政の初動対応への評価に関するヒアリングを実施した<sup>27</sup>。以下では、その成果を自治体ごとに整理したうえで<sup>28</sup>、最後に課題を述べる。

### 2. 関西広域連合の初動対応への評価①：宮城県庁へのヒアリングより

関西広域連合の初動対応について明らかにすることを目的に、本研究プロジェクトは 2012 年 9 月 18 日、宮城県総務部危機対策課へのヒアリング調査を実施した。宮城県へは、兵庫県、徳島県、鳥取県の職員がカウンターパートとして派遣された。そこでの初動対応はいかなるものであったのか。この点について、以下ではヒアリング調査の結果を記していく。

まずは総合的な評価についてである。兵庫県および県内の市町村では、阪神・淡路大震災以後、防災に関する知見がかなり蓄積されている。おそらくはそのためであろうが、「**関西広域連合は兵庫県がリードしたといえますか、中でも兵庫県の動きが非常によかった**」という評価であった。関西広域連合の災害時支援は、相対的には好意的な評価を与えられていると考えてよいだろう。

特に評価された点としては、次の 2 点があげられる。第 1 は情報収集である。「**石巻、南三陸、気仙沼、現地に入られて、そっちの情報もどんどん教えてもらえた**」との声にみられるように、現場に自発的かつ積極的に足を運び、逐次情報を伝達していたことへの評価は高かった<sup>29</sup>。第 2 は連絡調整の中核的な役割を果たしたことである。「**連絡会議とか、兵庫県が全部音頭をとってくれた**」、「**誰かが全体を見てくれと欲していた。その中で新潟県と兵庫県が会議で説明してくれて、非常に助かった**」などといった意見は、兵庫県が初動対応時に重要な役割を果たしていたことを裏付けるものだといえる。

<sup>27</sup> ただし、宮城復興局および福島復興局での調査は、関西広域連合の初動対応の実態を明らかにすることを目的とするものではないため、結果については省略する。なお復興局へのヒアリングより得られた知見は、次年度の研究成果に反映させる予定である。

<sup>28</sup> 自治体関係者の意見や発言については、わかりやすくすることを目的に、ゴシック体で記している。

<sup>29</sup> くわえていえば、「**DR1の方がこつこつ、研究員の方が泊まり込んでデータをつくってくださった。統計資料をもとに、自分たちで把握できるのはこうなっていますというのがとてもよかった**」と、人と防災未来センターの貢献も重視されていた。

もっとも、そのような好意的な評価だけではない。たとえば、次のような指摘もなされた。「はじめて兵庫県が来たときに、阪神・淡路の教訓史 10 冊ぐらいを災対本部の机にぼんと置いて行かれた。読んでいる暇などないのに、これを読みなさいというような感じで…」、「はじめは阪神・淡路方式で全部やったらどうかと、事務局長の危機管理監督や課長に提案があった。…これは何だ、宮城県の災害対応をかき回しに来たのかと思った」。兵庫県および県内の市町村には、たしかに阪神・淡路大震災以降に培ってきた、様々な災害対応に関するノウハウがある。それをいかそうとすること自体は否定されるべきではないが、他方で、強制すべきことでもないだろう。やや柔軟性に欠ける側面もあったことが、ここからはわかる<sup>30</sup>。

次に物的支援についてである。この点についても、総じて好意的な評価であった。しかし「5月や6月になっても毛布を送られると対処が難しい。送られてくるまでには時間がかかり、必要な時期と少しずれた部分もあった」という指摘もあった。日々変化していく地域住民のニーズを、必ずしも満たす支援を行いえたわけではなかったようである。

最後に、カウンターパート方式への評価について、どのように評価されていたのかを記す。「すべての市町村が姉妹都市連携などを持つというのは大変で、関西広域連合のように示してもらえるのがいい」とあるように、比較的規模の小さな市町村への支援という点から、カウンターパートのような支援方式は重要だという指摘があった。

ただし、やみくもに支援を送ればよいというわけでもない。それを示唆するのが次の指摘である。「研修を兼ねて応援職員を出したいとき自治体がある。市町村に紹介してくれないかと言われても、各市町村の一般事務職は満杯だ」。単に支援を行うだけでなく、現場の様子を把握しながら、自発的に何をすべきかを決定する柔軟性が、初動対応時には求められる。言い換えれば、そのような柔軟な対応を行うことができない場合は、カウンターパート方式は、その有効性を発揮することができない可能性があることを、先の指摘は示唆するものであると考えられる。

### 3. 関西広域連合の初動対応への評価②：石巻市へのヒアリングより

本研究プロジェクトは、宮城県庁にくわえて、石巻市総務部防災対策課へもヒアリング調査を行なっている。調査日時は、2012年9月18日である。宮城県からは、好意的な評価を得ることができたが、実際の現場である市では関西広域連合に対してどのような認識が抱かれており、また、どのように評価されているのか。以下、これらの点について、ヒアリングの結果をもとに明らかにしていく。

関西広域連合への評価について記す前に、石巻市の初動対応は、他と比較して遅れてし

---

<sup>30</sup> ただし、時間が経過するにしたがって「阪神・淡路と全然違う接し方を」する方向へと修正したようである。



まったことを、予めここに記しておく。無論、それは行政の怠慢ゆえではなく、石巻市における津波の被害が甚大であったためである。たとえば、当時の状況について、以下のように語られている。「地震によって、牡鹿半島の突端で1.2メートル、中心部で60から80センチぐらいの地盤沈下が起きた。もともと海抜的には低い土地に市街地を形成していた。地盤沈下したことで水が引かない状況が3日ほど続いた。市役所周辺も1メートルから2メートルの間で水没しており、市の職員もどうしていいかわからない中で、籠城した」。そのほか、電気・水道等がシャットダウンされたこと、通信機器がほとんど使えなくなったことなども、初動対応の遅滞を生じさせる原因であった。結果として石巻市における行政の災害対応は、発災後からおよそ3日経過後から、ということになってしまった。

では、関西広域連合の初動対応への評価はどのようなものだったのか。「**関西広域連合みたいな形を、よそでもつくっていくのは非常に重要**」という指摘にみられるように、概ね、好意的な評価であった。もっとも、それは関西広域連合が他府県、あるいは他市の支援よりも効果的な支援を行なったからというわけでは必ずしもなく、そもそも石巻市に対する他の自治体による支援は、積極的に行われなかったからである。「**どうしても大規模災害の場合、近隣の市町村と連携を結んでいても役に立たない。みんな被災している**」、「**関西、九州、四国といったところからお話しいただくのが一番ありがたい。環境が全く違うし同じ災害を受けにくい**」。比較的規模の小さな市への支援をいかに行うかという点は、宮城県庁へのヒアリングからも示唆されるところではあるが、現場の市町村からも、そのような声が聞けたことの意味は大きい。

しかしながら、他方でいくつかの問題や課題があったようにも思われる。たとえば、職員を派遣する期間についてである。石巻市としては、「**年度と同じで、1年単位で来てもらえるとありがたい**」が、そうはいかず、引継ぎなどで若干の問題点が存在するようである<sup>31</sup>。また、「**職員を削減しているということもあり余裕がない。しかも長期はつらいということ**で、**震災後半年までは出すが、それ以降は無理だというケースも多い**」という指摘からは、十分な支援を行えるだけの職員を派遣できていたわけでもなかった可能性を窺い知ることができる。

なお、発災時、石巻市は被害が甚大だったという事情もあり、派遣された職員へのフォローは十分に行えなかったようである。この点については、以下のように言及されている。「**派遣職員もどうやって寝るのか、どうやって食事をとるのかという不安が大きい。そう**いったところは我々もフォローすべきだが、**なかなか手が回らない**」、「**震災から半年ぐらいまではできなかつた。直接ここに行ってあれをやってくれ、こういう事業だ、ああい**

---

<sup>31</sup> ただしそれが非効率な支援へと直結するわけでもない。この点については「**関西広域連合であれば、交代で何人来るのがわかっているの**で、**ここの避難所と決めていた。引き継ぎもやりやすかつた**と思う」と述べられている。

う仕事だというレクチャーはできなかった」。発災から半年程度、現場のニーズを汲み取りながら、派遣された職員は、それぞれが自発的に行動しながら支援活動を展開しなければならなかった。その意味でも、カウンターパート方式がその有効性を発揮しうるかどうかは、派遣された自治体職員の知識やノウハウに依存するといえることができるだろう。

#### 4. 関西広域連合の初動対応③：福島県へのヒアリング

本研究プロジェクトでは、福島県生活環境部災害対策課へのヒアリング調査も行なった。調査日時は2012年9月19日である。福島県へは、カウンターパートとして京都府および滋賀県の職員が派遣された。そこでの評価はいかなるものであったのか。以下、この点について、ヒアリングの結果を記すことにする。

まずは総体的な評価である。「感激したのは、カウンターパート方式で、京都府と滋賀県が福島県を中心に支援することを決定されたこと。集中的に京都は全部福島県を支援してくれるという話を聞いたときに、これは心強いと思った」、「とにかく早かった。びっくりした。あんな遠いところから来て、すごい人たちだなと思った」など、関西広域連合のカウンターパートについては、好意的な評価であった<sup>32</sup>。

くわえて、兵庫県などと同じく、京都府や滋賀県も、発災時の対応は柔軟性に富むものであったようである。「支援に来る方々の食料、宿泊、交通手段、輸送手段など、全て支援に来ていただいた方々で手配してもらった」、「自分で地図を見て、避難所に行ってもらった後は、みずからが判断」とあるように、福島県も当時はかなり混乱しており、派遣された職員はみずからがニーズを汲み取りつつ、状況に応じて対応していたようである。

このように宮城県と福島県の両者において、関西広域連合のカウンターパート方式は、好意的な評価が与えられている。ただし、初動対応のあり方は、宮城県と福島県とは大きく異なる。たとえば、宮城県では、被災自治体の職員と連携しながら、初動対応を行っていた。しかし福島県では、そのような傾向は見られず、京都府や滋賀県の職員が派遣されたのは、あくまで「県営」の避難所等であった。そのため、福島県への関西広域連合による支援について、現場の自治体はほとんど関知していなかった可能性が高い<sup>33</sup>。

くわえて、京都府や滋賀県の迅速性については高い評価であったが、必ずしもそれは初動対応が円滑に行われたことを意味するわけではない。むしろ、原発災害の影響もあり、行政の初動対応はやや遅れてしまったのではないだろうか。「緊急輸送路の確認なども、土木のほうで完璧とは言えなかった。物資の確保や配送については、3日目あたりからようやく

<sup>32</sup> 特に、原発災害で交通事情が混乱していることを察知し、東京ではなく日本海側（会津）を經由して、福島県に職員等を派遣したことへの評価が高かったように思われる。

<sup>33</sup> 福島県内の某市に、この点について確認したところ、直接的に京都府や滋賀県の職員が、市の職員と連携しながら初期対応を行なっているわけではないという回答を頂いた。関西広域連合が支援したのは、「福島県の活動」に限定されていたようである。

く。物資がなかったということもあった。流通備蓄といっても運ぶものがない、あるいは輸送路が確保されてない。そういった状況になってしまうと、業者として持っている物資が有効に生かされないということになってしまう」、「総合して考えると、組織的なこういう動き方、物資の確保、情報・連絡の手段の確保というところが、落ちついて災害対応が回ってきたというのは 1 週間後」と言及されていた。支援の実態について、さらなる調査から明らかにする必要があるといえるだろう。

## 5. まとめと課題

ここまで、宮城県、石巻市、福島県へのヒアリングを通じて、関西広域連合のカウンターパートがどのように捉えられ、また、評価されているのかについて見てきた。いくらかの問題や課題はあるものの、総じて好意的な評価が与えられていると見てよいように思われる。ヒアリングの結果からは、宮城県・福島県両者において、自発的かつ柔軟な初動対応を行っていた様子を窺い知ることができる。

しかし、支援のあり方については、宮城県と福島県とでいくらかの相違が存在することも明らかとなった。具体的には、兵庫県や鳥取県などは、現地の被災地の職員と連携を組みながら、被災者へのケアなどを行っていたようである。他方、京都府や滋賀県は、現地との連携をほとんどとることなく、あくまで「県への支援」として、活動を展開していたようである。福島県下の市町村へは調査を実施していないため、この違いがいかなる評価の違いをもたらすのかは不明である。この点は、次年度の研究において、明らかにすべき課題の 1 つだといえるだろう。また、気仙沼市など、石巻市以外の自治体における支援はどのような形で行われたのだろうかという点も不明瞭である。この点も、次年度の研究課題だといえるだろう。

## ⑥ 地域住民は被災地への支援をどう見ているか：石巻仮設住宅自治連合会へのヒアリングより

善教 将大（ひょうご震災記念 21 世紀研究機構）

### 1. はじめに

「広域連携支援の役割の考察」プロジェクトでは、関西広域連合による広域連携支援の実態について知るために、2012 年 9 月に被災地における調査を行った。具体的には、宮城復興局、宮城県庁、石巻市役所、福島復興局、福島県庁において、ヒアリング調査を実施した。そこで得られた知見はきわめて有益であったが、他方でこの調査は政府あるいは自治体関係者へのヒアリング調査だという問題も抱える。つまり、被災した地域の住民が、災害時支援などについてどのような認識をもっているのか、あるいはそれをどのように評価しているのかについては調査していないのである。

広域連携支援の役割について考察するには、政府関係者へのヒアリングだけではなく、被災者である地域住民が、行政の災害時支援や被災地の復旧・復興をどのように評価しているのかを明らかにする必要がある。そこでこのプロジェクトでは、さらなる調査として、2012 年 12 月 11 日に、石巻仮設住宅自治連合会へヒアリング調査を実施した。以下に記すのはその概要ならびにその結果を受けての考察である<sup>34</sup>。

### 2. ヒアリングの概要①：災害時の行政対応への評価

石巻市は、東日本大震災が発生する前、茨城県ひたちなか市および神奈川県平塚市と災害時相互応援協定を締結しており、震災後は、新たに東京都葛飾区や中央区などとも協定を結んでいる。このような相互応援協定等に基づく災害時支援は、東日本大震災以後、ほぼ一般化しているように思われるが<sup>35</sup>、この点に関して地域住民はどのような認識を抱いているのだろうか。まずはこの点から検討していくことにしよう。

災害時における相互応援協定について、その広がりとは対照的に、住民の中での認知度は低い。「災害時相互応援協定が住民に与える安心感は特に無いと思う。人員確保等の役にたったかどうかは行政側に聞いてみなくては分からないが」との意見から推察されるように、このような取り組みがあることを、地域住民はそれほど認知していない。それゆえに、相互応援協定が地域住民の安心につながっている可能性は低いように思われる。

<sup>34</sup> 自治連合会の意見や発言については、わかりやすくすることを目的に、ゴシック体で記している。

<sup>35</sup> 自治体間の相互応援体制が全国的に整備され始めたのは、全国知事会において「全国都道府県における災害時等の広域応援に関する協定」が締結された 1996 年 7 月以降だとすることが多い。つまり、相互応援協定を結ぶ動きは、比較的新しい取り組みであるが、『消防白書（平成 24 年度）』では、2012 年 4 月 1 日時点で、広域防災応援協定を有する市町村は全体の 9 割以上（1,645 団体）であることが記されている。

ただし「対応してくれた人の中には他県のプレートをつけている人もいた」とあるところから、応援協定が機能していないから安心しない、というわけでもない点には注意する必要がある。災害時において、石巻市以外の多くの自治体職員が支援していた点については、十分に認知されているとあってよい。ただし、応援にかけつけた自治体職員のすべてが相互応援協定に基づくわけでもなく、後述するように、行政の対応について地域住民は満足していない。認知度の低さにくわえて、行政側の対応も、応援協定と安心感の結びつきを弱めている可能性があるといえる。

なお、ヒアリングの際、特に名前があがっていたのは、新潟県、神奈川県、兵庫県であった。関西広域連合（兵庫県・鳥取県・徳島県）が、「カウンターパート」<sup>36</sup>として宮城県を支援していることを認知している住民は比較的少数だと考えられるが、兵庫県および兵庫県内の市町村職員が石巻市を支援していたことは、少なくとも連合自治会を構成する主要メンバーにおいては、認知されていると考えてよいように思われる。

では、行政の災害時支援について、地域住民はどのような認識を抱いているのだろうか。「防災（避難所の指定など）に関しては大きな責任が行政にはある」との意見にみられるように、災害時の初動対応は、住民の中でも行政が中心となって行われるべきと考えられている。発災時の避難誘導や救助活動は、個人で対応できるものではない。行政の初動対応の重要性については、広く共有されているとあってよい。ただし、その一方で「減災・避難に関しては住民が自分で自分を守るべき」という指摘もなされていた。行政の重要性だけでなく、自身でできることとできないことの区別の重要性も、認知されているようである。

初動対応への評価であるが、総じて地域の住民は、行政の対応について不満を抱いているようである。不満の第1は、避難等のマニュアル等が十分に整備されていなかったことである。この点については「市の職員からはっきりとした指示がなかった。その程度のことしか言えないマニュアルだった」という評価であった。第2は、現場の情報を職員が把握していなかった点である。「合併による異動により、地域の情報を職員が持っていない。よって他県からの応援も動けるはずもない」など、特にこの点を地域住民は厳しく評価していた<sup>37</sup>。まとめれば、「対応は早かったが、要領の悪さが目立った」というのが、地域住民の率直な評価だといえる。

もちろんこの点について、行政の対応のすべてが問題であった、ということとはできない。

---

<sup>36</sup> 関西広域連合のカウンターパート方式については、「関西広域連合の設立経緯と災害時支援：関係者へのヒアリングより」にて記しているため、そちらを参照されたい。

<sup>37</sup> なお、この点については地域住民だけではなく「他県から来た職員も不満を持っていた」とされる。くわえて、「石巻の言語・地名を知らないため応援職員はどうしてもコミュニケーションがとれない」とあるように、他府県や他市区町村から応援にきた職員とのコミュニケーションも、うまくとれていなかったようである。

東日本大震災は、想定されていた規模をはるかに超えた災害であった。それゆえに、現場が混乱してしまったことは、ある意味、やむを得ないところもある。しかしながら、上述した地域住民の評価は、そのような事情を考慮してもなお、何かしらの改善策があったのではないかという思いを抱かせるものである。この点については、項を改めて、再度検討することにしたい。

### 3. ヒアリングの概要②：震災前の取り組みと震災以降について

災害時の広域連携支援に対する地域住民の評価は以上に述べたとおりである。以下では、広域連携支援とは直接的な関わりはないが、間接的には関わるいくつかの点について、地域住民がどのような認識を抱いているのかを、整理しながら記していくことにする。

まずは、震災前の取り組みとしてのハザードマップの作成についてである。この点については、「多くの人は見ていない。見ていても自分の区域だけ」とあるように、避難等に役立った、というわけでは必ずしもないようである。

また、ハザードマップについては、それを作成したことで、もうこれで大丈夫だ、というような気の緩みが生じる可能性がある。特に東日本大震災のような、これまでほとんど想定されたことのないような災害の場合は、より柔軟かつ適切な対応が求められよう。この点について訪ねたところ、「ハザードマップを作っているから気が緩んだということはない」ということであった。

避難に際しては、以上にくわえて日常的な減災・防災の取り組みも重要だとよく指摘される。もっとも、この点については、賛否両論あるかもしれない。なぜなら、避難場所として指定されていた場所に避難したことが、かえって被害の規模を拡大させた例も散見されるからである。とはいえ、日頃の訓練が役に立たないというわけではなく、むしろ「炊き出しの訓練の経験をいかせた」など、役立つことも多かったという。

しかしながら、日常的な防災訓練には一定の限界があるという思いも抱かれている。つまり、「個人情報保護法が大きな壁」ということである。くわえて、「漁業関係者は地震直後に津波を疑いテレビを見る習慣ある」という指摘もあった。すぐに逃げないという、ある種の癖が、津波の被害を拡大させる一要因になってしまったことを、これは意味している。

次に震災後（復旧・復興過程）の行政の取り組みについてである。端的に、地域住民は行政の対応に、かなり大きな不満を抱いている。「（高台移転について）市は個々の住民の意向をまとめるために手紙や聞き取り調査をしたようであるが、問い合わせが来なかったり、重複したりした住民がいた」、「コミュニティ内でも仮設住宅に入れた人とそうでない人が存在しており、コミュニティの崩壊が懸念される」、「ハウスメーカーとプレハブメーカーとの格差が問題」など、例をあげれば枚挙に暇がない。

行政への不満は、ボランティアや民間団体との比較から、特に指摘される傾向にあった。行政側は「公平や平等を重視するため、目の前の問題に対処してくれない」。他方、ボランティア等にはそのような制約はなく、それゆえに「ボランティアは個別に必要なところに、すぐに対応」してくれる存在として、地域住民の目に映ることになる。復旧・復興への行政の取り組みは人材がそもそも足りていないこと<sup>38</sup>、また、「今まで通り」の仕組みの中で行われるものであること、といった事情から、住民は行政に対して不満を募らせることになるのだろう。

最後に、行政への不満とはやや異なるが、若者離れの問題に対する懸念も主張された。現在、石巻市は若年層の人口減が著しく、これが漁業に大きな打撃を与えている。そのため、いかに石巻市の魅力を創造するかが、復旧・復興における鍵となっている。「仙台から石巻に来るメリットがない。人が集まらない限り再開発は困難」という指摘は、まさに「新たな石巻」の必要性を主張するものだといえるだろう。

#### 4. おわりに：知見の要約と考察

ここまで、簡易な形ではあるが、石巻仮設住宅自治連合会へのヒアリング結果をもとに、地域住民による行政への評価について記してきた。以下では、広域連携支援という点に焦点を絞りつつ、結びにかえて、知見を要約すると同時に考察をくわえていく。

石巻仮設住宅自治連合会へのヒアリングを通じて明らかになったことを端的に述べれば、災害時の広域連携支援に対する地域住民の評価はさほど高くない、ということである。相互応援協定やカウンターパートなどに基づき、多くの職員が初動対応時に被災地へ派遣されたが、現場が混乱していたということもあり、十分な対応ができなかった<sup>39</sup>。ゆえに、地域住民としては、初動対応のスピードは評価できるものの、その「質」という点では低く評価せざるをえなかった。

なぜ、行政は十分な対応を行うことができなかった、とみなされているのだろうか。ヒアリングの結果は、他地域の府県・市区町村の職員と被災自治体（石巻市）の間でのコミュニケーションがうまくとられていなかったことが、その原因であった可能性を示唆する。もちろん、現時点での行政に対するマイナスの印象が、過去の対応への評価に繋がっている可能性は否定できない。しかし、それは行政の初動対応がよかったことを意味するわけではない。むしろ、当時の状況から考えると、行政は十分な対応ができていなかったと考えた方がよい。

災害が発生した際、たとえそれが一時的ではあっても、自治体の現場は混乱してしまう。

<sup>38</sup> 震災後の石巻市の状況については、「被災地への災害時支援：宮城県、福島県、石巻市へのヒアリングより」に簡単に記しているのので、そちらを参照のこと。

<sup>39</sup> ただし警察や自衛隊に対する評価は高い。評価が低いのは、あくまで自治体の職員の対応に限定される。

とりわけ、被害の規模が当初の被害想定を超えるような大規模災害であった場合、そのような混乱が生じる可能性、あるいは期間は長くなってしまうことが予想される。事実、石巻市では、建物が浸水してしまったため、発災から2日後の3月13日まで、職員は市役所内に入ることができなかった。このことも、コミュニケーションの混乱を生じさせてしまった要因の1つであるように思われる。冷静な対応が、そこでは必要とされる。

それゆえに災害が発生した場合は、いち早く現場に向かうことだけでなく、疲弊しきった被災自治体との間での連絡・調整体制をいかに構築するかということも、初動対応時には重要となるといえる。災害時応援協定等を結ぶ、また、カウンターパート方式を採用するだけでは、その意味で十分な対応を行えるとはいえない。被災した現場に向かった後どう行動するのか、そしてどのような連絡・調整のシステムを構築していくのかについて、さらに検討していく必要がある。

関西広域連合では、災害が発生した際の混乱を防ぐことを目的に、2011（平成23）年4月以降、『関西防災・減災プラン』の策定がすすめられ、2012（平成24）年1月に完成した。ここでは、災害が発生した際のマニュアルとして活用することが可能な「オペレーションマップ」が用意されている。これを直接災害時に用いることができるかどうかは判断が難しいが、1つの参考にはなるように思われる。それぞれの自治体が、ここでのオペレーションマップを、地域の実情に見合った形で具体化、あるいは修正していく、という形でもよいかもしれない。いずれにせよ、対応の速さだけでなく、その質を担保するための仕組みに関する議論を、深めていく必要があるだろう。



## ⑦ アメリカ合衆国緊急事態管理庁の組織について

待鳥 聡史（京都大学）

### 1. 主たる関心

本研究では、大地震のような大規模災害時における広域連携支援の役割について、法学・政治学・経済学といった社会科学的な立場からの検討を進めている。

検討の中心にある課題認識は、大規模災害時を含む危機においては通常の法的枠組みや政治的意思決定さらには行政による政策実施がときとして制約になる、という点である。法的基盤を持つ政治行政システムは、本来的に「平時」の円滑な政策決定や実施を想定して形成されており、災害のような「非常時」には本来適合的ではない。平時の業務が困難になるから非常時なのであって、これは当然ともいえるが、政治行政システムにとっては深刻なディレンマであることも確かである。

しかしそのことは、政治行政システムが「非常時」を想定しないで良い、ということとは全く異なる。防災計画を作成し、訓練や研修、教育を行ってさまざまな災害に対する対応の方策を想定しておくことは、非常時においても政治行政システムの効果的な運用を可能にし、ひいては被災者支援を迅速かつ有効なものにする。それは最終的には、復興をも早めることにつながる。また、非常時をアナーキーな状態に転化させないことは、被災地域以外にとっても重要な意味を持つ。

このような発想を突き詰めていけば、大規模災害を含む危機への対応を主要任務とする組織や役職を置くことが望ましいという考え方が、一つの立場として成立することになる。日本においても、1995年の阪神淡路大震災や地下鉄サリン事件などを受けて98年に内閣危機管理監が置かれるようになり、地方自治体レベルでも97年の兵庫県を皮切りに、多くの都道府県や市町村に防災監（自治体によっては危機管理監）が置かれるようになった。しかし、東日本大震災のような大規模災害に際しては、被災地域における意思決定や外部からの支援の双方に関して、なお十分でないことも明らかになった。とりわけ被災地が広域であり、複数の都道府県にまたがるような場合には、有効な意思決定体制や支援体制が構築されているとはいいがたいのが現状である。

そこで本研究では、アメリカ合衆国緊急事態管理庁（FEMA）に注目し、組織としてのFEMAの特徴、意義および課題について明らかにする。FEMAは、国土の広さやそれに伴う自然災害の多発、および連邦制を採用していることによる分権的な意思決定構造を前提としつつも、大規模災害が国家や被災地域の危機に直結しないよう対応を行う専従組織として、1979年に創設された。その活動は長らく国際的にも高く評価されており、1990年代に日本で大規模災害を含む危機管理に関心が高まった際には、FEMAをモデルにすべ

きであるという見解は広く見られた。兵庫県も、防災監ポストを設けて危機管理体制を構築しはじめる際に、FEMAに職員を派遣して調査に当たらせている。

しかし、今日のFEMAは大きな課題に直面していることも事実である。2001年9月の同時多発テロ事件を受けて国土安全保障省が設置されると、FEMAは2003年にその下部組織となり、国内自然災害への対応能力が低下したとされている。2005年のハリケーン・カトリーナはそのことを端的に例証する形となり、FEMAは強い批判にさらされるとともに、再び組織改革がなされることとなった。本研究では、主として国土安全保障省創設以後のFEMAの組織に焦点を絞りながら、大規模災害を中心とした危機対応組織をどのような形で設置し、運営することが望ましいのかについて、検討を行いたい。

## 2. 第2年度の具体的課題

### 2.1 FEMAに関する資料調査（継続）

第1年度に邦文資料はある程度入手し、FEMAの現状について理解を深めることができた。しかし、最新の動向や近年の組織改編と運営に関する評価などは、現地の英文資料を参照する方が望ましい。オンラインでの文献検索を中心に、場合によっては現地調査の際にも、英文資料を入手することとしたい。邦文資料についても引き続き調査を進める。

### 2.2 FEMAでのインタビュー調査

最終報告を作成するに当たって、上記の文献資料調査のみでは全く不可能というわけではないが、できればFEMA職員や危機管理について知識と情報を持つジャーナリスト、研究者などへの聞き取りを行って、組織としてのFEMAが現在抱える課題について示唆を得たいと考えている。各方面との調整などが必要だが、行くとすれば2013年9月に現地調査を行いたい。

### 2.3 最終報告の執筆

上記2.1と2.2を組み合わせることによって、FEMAの組織に関する現状と課題、およびそこから得られる日本の災害時広域連携支援態勢のあり方についての含意を、最終報告として執筆する予定である。

## 3. 最終報告仮目次

はじめに

1. FEMAの歴史と基本的特徴
2. 2001年以降の組織改編

3. 組織の現状と課題
  4. 災害時広域支援体制構築への示唆
- おわりに

#### 4. 現時点までの主要参考文献

岡村光章 (2012) 「米国連邦緊急事態管理庁 (FEMA) と我が国防災体制との比較論」『レファレンス』5月号。

国土技術政策総合研究所資料 (2005)

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。

Cilluffo, Frank J., Daniel J. Kaniewski, Jan P. Lane, Gregg C. Lord and Laura P. Keith (2009) “Serving America's Disaster Victims: FEMA Where does It Fit?” *Issue Brief*, January 13. The George Washington University Homeland Security Institute.



## ⑧ 関西広域連合の被災地支援方式の再検討

北村 亘（大阪大学）

### 1. はじめに

本稿は、2011年3月の東日本大震災直後の東日本への被災地支援体制を評価することを目的としている。具体的には、発足して間もない関西広域連合の下で、構成府県がどのように支援を実施していったのかということ、滋賀県に焦点を当てて明らかにする。具体的には、大震災から2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、その支援体制とその課題を追っていくことにする。さらに、支援体制を評価した上で、この支援体制の有効性を検討しておく。

### 2. 関西広域連合の被災地支援方式とその評価基準

#### 2.1 関西広域連合とその対応

関西広域連合は、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、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府県の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。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、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、それぞれの府県の副担当となっている）。

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、防災分野において他の構成府県に波及させるだけ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、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、構成府県を単位として被災した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点に特色がある。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。岩手県には大阪府と和歌山県が、宮城県には兵庫県、鳥取県、徳島県が、そして、福島県には京都府と滋賀県が支援を行うということが決定された。

## 2.2 自己評価と検証対象および評価基準

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。2012年3月11日の文書(兵庫県知事名)および4月11日文書(関西広域連合長名)では、阪神・淡路大震災の経験と教訓を活かしながらも現地の需要に対応した切れ目のない支援を行ってきたことが記されている。

東日本大震災直後の支援行政について何を行ったかということについては関西広域連合や構成府県で報告書などにまとめられている。しかし、より重要なことは予想される大震災などに行政的に対応するためには支援行政を行う段階で一体何が課題であったのかということをもとめておくことである。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だと思われる。

そこで、本稿では、高い自己評価が与えられている関西広域連合を中心としたカウンターパート方式について構成府県に着目して各課題での再検討を行う。その際に、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ではなく、滋賀県に着目する。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。そのため、滋賀県での事例研究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という意味で、滋賀県を取り上げることは「決定的事例研究 (critical case study)」といえよう。

滋賀県を取り上げて、被災地に対する支援を行う際の課題を検証する際の着目するポイントは、大震災発生直後の情報把握と初動体制の立ち上げでの課題、関係機関との連絡調整の課題、そして日常的な対応への切り替えでの課題となる。これらの観点で、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の首相官邸の当事者が回顧を行っている<sup>40</sup>。

## 3. 滋賀県の被災地支援事業

### 3.1 迅速な情報収集

---

<sup>40</sup> 福山哲郎『原発危機 官邸からの証言』、筑摩書房、2012年、8-9頁。

滋賀県は、どのように情報を把握したのか。その際にどのような課題に直面したのだろうか。情報収集という観点から見ると、2011年3月11日、東北地方や関東地方の太平洋沿岸部に地震や津波などによって壊滅的な被害が発生したことは全国瞬時警報システム（J-ALERT）や消防庁からの緊急連絡によって滋賀県庁にも届いており、東日本に大きな災害が起こったことをほぼリアルタイムで把握していた。そして、他の府県とも同様に特別な体制を立ち上げる作業に取り掛かっている。深夜や早朝ではなく平日午後の災害であったということもあり、どの府県でもスムーズな警戒体制の立ち上げが可能であったといわれている。滋賀県においても、特別室にて防災危機管理局の地震・防災チームや関係職員から成る警戒2号体制が即座に立ちあげられ、広域緊急援助隊、緊急消防援助隊、災害派遣医療チーム（DMAT）の派遣、県の備蓄物資の送付などが発生日に決定されている。

ただ、タイミングという点でいえば、3月ということで、一部の府県では、主要な担当者は人事異動で着任したばかりというところも少なくない。滋賀県でも直接の担当者は兵庫県神戸市内の研修に参加していて県庁内には不在であり、緊急連絡を受けた県庁内の職員が慌てて携帯電話で滋賀県に呼び戻すという一幕もあった。しかし、災害は夜間や早朝はもちろん、人事異動の時期を回避してくれない。直接の担当者が不在でも県庁内で即座に対応できたという点は、即応態勢の迅速な整備の可能性を示唆していると評価できる。

この段階で防災危機管理局のやや想定外の課題として、15名前後で立ち上げた対策室に関係団体などからの「問い合わせ」が津波のように押し寄せたということである。県庁内の各部局だけでなく県下市町や病院や非営利法人などの各種団体、そして一般県民から、被害状況、支援の内容、人員派遣の規模および派遣や輸送の方法、そして安否確認の方法などの様々な問い合わせに対応することに忙殺され、本来の支援内容や派遣規模の決定、さらなる情報収集に専念できたわけではないという。今後、被災直後の一般広報業務をどのように考えるのかという行政的課題を浮き彫りにしたという。

また、緊急連絡などにより壊滅的な被害が発生したことは迅速に把握されていたが、具体的にどの程度の被害なのかということが公的な情報伝達ルートでは分かりにくい点があったということも課題として指摘されている。テレビによる中継やインターネットの画像については多くのヘリコプターなどが被災地上空を飛ぶことに二次的な危険性を指摘する議論もあったが、担当者が感覚的に災害の規模を認識し、何をどの程度準備するべきかを即座に用意するという意味では重要であったという。

### 3.2 関係団体との調整

2012年3月13日の関西広域連合での緊急声明を受けて滋賀県は京都府とともに福島県の被災地支援に向かうことが決定され、16日には県庁内に東日本大震災災害支援本部された。災害支援本部は、2名の副知事を本部長、副本部長とし、知事公室長や防災危機管理監、

知事部局の他の部長、県警察本部長などを本部員としたものであり、情報収集、整理、分析とともに支援方針やその具体的内容の決定、関係機関との連絡調整を所掌事務としていた。事務局は、総括班7名、総合調整班7名、渉外班2名からなる総勢16名からなる。あわせて、災害支援本部の決定を実施するために防災危機管理官が主宰し関係課長から構成される危機管理連絡調整会議も設置された。

県庁内の支援体制の中で、防災危機管理監が災害支援本部と調整会議を結ぶキー・パーソンであった。防災危機管理監が中心となって情報整理や方針案の作成を行い、知事や他の幹部と調整を行い最終的な方針を確定させていく一方で、被災地に派遣している現地連絡員たちに指示を出す役割を担う。

また、初期の段階では、職員派遣や備蓄物資の放出などの決定が主たる支援内容であり、大きな予算措置を伴わなかった。措置の必要が仮に発生した場合でも、予備費で対応できる程度であり、職員派遣と物資輸送の規模と内容の方針決定が主たる災害支援本部の仕事であったという。震災発生直後は救急救命関係の職員が派遣の中心であったが、まもなく一般行政職員が応援要員として派遣されることが多くなり、その後は連絡要員としての派遣が増えていき、徐々に農業や土木などの技術系職員の比重も増えていった。

滋賀県は実施主体として順調に被災地支援を進めていくが、同時に課題が浮かび上がってきた。災害支援本部の「災害支援本部と各関係機関との協力連携図」には、関西広域連合だけでなく、全国知事会およびブロック知事会、県下市町や関係団体、そして、現地連絡所を通じた福島県との協力連携が明記されている。明記されていない中にも、救援物資輸送を一手に担う自衛隊との調整や、医師等の派遣をめぐって厚生労働省との調整も重要となっている。実は、関西広域連合での方針確定と構成府県での実施というシンプルな構図だけでは被災地支援は理解できない点が問題ともいえる。

第1に、関西広域連合との関係でいえば、広域連合は被災地支援の方針確定のあとも現地での人的資源や物資、情報の融通のための連絡調整を行う場として機能する。滋賀県の場合、他の府県と同様、現地連絡所にて応援要員の派遣先や物資の送付の順位付けなどが行われていたが、そこでの過不足は広域連合内の府県との間で調整することもあった。

しかし、全国知事会での決定、近畿ブロック知事会での決定、そして関西広域連合での決定の間に微妙な齟齬や温度差があり、県の災害支援本部はどの決定を尊重すべきなのかという点で議論になることも少なくなかったという。47都道府県の議論と近畿2府7県(福井県、三重県、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県、徳島県)の議論などがずれることは避けられないが、その調整主体として関西広域連合が十分な役割を果たしたといえるのかどうか疑問である。

また、現行法制によって医師や看護師、保健師の派遣については厚生労働省との調整が必要となることでも明らかなように、中央省庁の所管の縦割りやそのラインに沿った県庁



内の各部での決定および関係団体の決定が大きな意味をもっており、災害支援本部だけでは実施を担保できないことも少なくなかったという。その際に、関西広域連合が所管省庁と実施を担う構成府県との間でどの程度調停役を担ったのかは明らかではない。

第 2 に、県下市町との関係である。市町の自主性を尊重した対応をとる必要があることから、震災発生直後の職員派遣の際にも給水車の派遣や支援物資のとりまとめにおいて、あくまで協力要請という形をとらざるを得なかったという。物資輸送に関しては、民間での輸送手段が十分確保できなかったことから自衛隊による輸送に集約されることになり、県が一元化された調整窓口となったことから対応ができるようになった。しかし、避難者の受け入れについては県の協力要請に対して、各市町は姉妹提携などをもとにした独自の支援取り組みを打ち出し、十分な調整ができたとは言い難い。

さらに、情報共有の観点からいえば、福島県の現地対策本部においても福島市に駐在する県の連絡員と、郡山市に駐在する彦根市や湖南市の連絡員との間で情報が分有されるという事態も生まれていた。こうした齟齬は、知事と彦根市や湖南市、近江八幡市などの有力市長との対立や、知事と県議会との対立によって悪化させられた側面は否めない。

### 3.3 日常的支援へのスムーズな移行

2012年3月の大震災発生から半年を目途として非常時対応から日常的対応への移行が滋賀県では模索されている。もちろん、福島県との連絡調整を受けていくつかの措置を打ち出している。仮設住宅の建設状況や民間住宅の供給状況や避難所の滞在者数などについて福島県から情報提供を受けた上で、現地連絡所の執務時間の短縮化や応援要員の縮減が行われていく。当初は24時間体制だった連絡所も、まもなく8時間に短縮され、最大15名が駐在していた応援要員も10名とされ、8月には完全引き上げとなった。避難所の滞在者が大幅に減り、多くの被災者が福島県外に避難したり仮設住宅や民間住宅に移って行ったことを反映した措置であった。現地対策本部に駐在していた連絡要員2名も11月末に引き上げとなった。以後は、日常的な業務内での支援が中心となる。

非常時的な支援の場合、長く支援すればするほど支援する側の負担も大きくなり、被支援県である福島県との共倒れの懸念すらある。被災者の動向などを見ながら、できるだけ早い段階で日常的な支援業務に転換することが必要となる。その点で、カウンターパートを決めて支援を行う仕組みは、支援県の資源が分散しなかったという点でも評価できよう。

## 4. 結語

このように滋賀県を例にして関西広域連合のカウンターパート方式を眺めてみた場合、関西広域連合や兵庫県が自費するように概して成功といえるのではないと思われる。支援する側も特定個所にエネルギーを集約して注入し、現地の情報を効率的に集めて日常的

な支援に容易に切り替えることが可能となっていた。しかし、関西広域連合のカウンターパート方式は、大災害に対する支援の枠組みとして常に有効なのかといえば、決してそうではない。たとえば、2011年9月の台風12号上陸によって、和歌山県や奈良県、三重県、そして徳島県などが大水害を被ってしまう。特に、和歌山県や奈良県では河川の氾濫で住宅や道路、橋梁も流され大きな被害が出た。同じ大災害でも東日本大震災の場合と違い、紀伊半島豪雨での災害では関西広域連合の存在感はない。

東日本大震災での被害と紀伊半島豪雨での被害を比べてみた場合、やはり支援対象の災害規模の大きさだけでなく、災害範囲の地理的な広範さがカウンターパート方式の機能する重要な前提条件であるように思われる。たとえば、「近畿2府7県危機発生時の相互応援に関する基本協定」で府県間では相互の応援順序が決まっている。府県や市町村を問わず、身近な自治体で対処するのが原則であり、遠方の自治体は身近な自治体だけでは対処できない場合などに要請が来てはじめて動くということでないで混乱するだけである。

さらにいえば、カウンターパート方式が機能する条件は、知事会などで決まっている応援順序を超えるような広範囲な地域規模で発生した大規模災害の支援でなければならないということであろう。広範囲に被害が発生している場合は、被災地への支援の偏りをなくすとともに、被災地からの支援要請が殺到することを防ぐということが重要となる。

ただ、被害が広範囲にわたるような大災害であっても、関西広域連合中心の被災地支援を効果的にするためには、関西広域連合自体がなすべきことも少なくない。第1に、中央省庁の縦割り行政の制約について非常事態のときには関西広域連合で決定できるような取り組みを強化しなければならない。さもないと、実施を担う構成府県は、支援内容の決定の際に関与できない「聖域」に直面してしまうことになりかねない。

第2に、非常時にのみ府県下の市町村を強力に指導する仕組みづくりをどのように考えるのかということも関西広域連合の支援方式が有効に機能するために避けては通れない課題である。府県と市町村が対等である以上、両者が政治的あるいは行政的理由で対立した場合、府県内で調整することは著しく困難である。今後想定される大震災で、府県と市町村で何かあるたびに連絡会議を開く余裕があるのかどうかは疑問である。

第3に、中央省庁だけでなく全国知事会やブロック知事会との指示の齟齬を減らすべく全国知事会や関西広域連合に加入していない県に対しての調整役の機能を高めていく必要があるだろう。特にブロック知事会や災害協定の締結団体、そして関西広域連合の構成団体がすべて微妙にずれているところに問題があるように思われる。一気に構成団体を統一化することができない以上、関西広域連合に加入していない県との間で協定を結び、大震災支援のときに限り連絡調整のみならず具体的な行動についても歩調を合わせることを求めていく必要がある。正式には加入していない奈良県のみならず、三重県や福井県についても関西広域連合とのずれを失くしていく仕組みを作り上げる必要があるだろう。

## ⑨ 初動対応と公民関係

善教将大（ひょうご震災記念 21 世紀研究機構）

### 1. はじめに

いかにして復旧・復興していくかという問題を検討するにあたっては、地域住民と行政の関係が重要となる。しかし、両者の関係が何を起点にどのように変化していくのか、それが帰結としてどのような復旧・復興過程の違いを生じさせるのかは十分に検討されていない。そこで本研究では、公民関係の変容過程とそれが地域再生に与える効果を、行政の初動対応の焦点をあてつつ、明らかにする。そしてその知見をもとに、今後の地域再生に向けての方策を提示する。

### 2. 本研究の特徴と意義

本研究の特徴は、地域再生の過程を、発災時における行政の初動対応を基軸に分析するところにある。その理由は、復旧・復興過程の転換点は行政の初動対応にあると考えるからである。行政の初動対応は、それまでの公民関係のあり方を変容させると同時に、後の地域再生のプロセスにも多大な影響を与える。すなわち行政の初動対応は「決定的転換点 (critical juncture)」としての意味をもつと、ここでは考えている。

被災自治体以外の自治体の対応としては、関西広域連合の動きが重要である。特に宮城県については、兵庫県・徳島県・鳥取県が重要な役割を果たした。しかし、行政の初動対応について議論するには、村井知事の動き、あるいは、警察や自衛隊の動きなどについても考察する必要がある。これらを議論の範疇に含めることで、行政の初動対応の重要性はより明確になるだろう。

くわえて、同じ主体が対応していたとしても、そのパフォーマンスが地域間で異なっている可能性もある。地域によって、震災の被害は異なり、それを受け初動対応のスピードも、地域間では大きく異なるためである。被害の大きさは、当然、行政の対応のパフォーマンスを左右させる要因となるが、どのような被害の規模であっても、地域住民は迅速な救援を望む。そのような被害規模とそれに伴う住民感情の変化にも注意を払い、研究を進めていきたい。

以上の観点から研究を進めていくことで、第 1 に、より効果的な地域再生を可能とする

公民関係とはどのようなものかを明らかにすることができるだろう。この知見は、どのような公民関係を構築していくのが望ましいのかを検討するうえでの判断材料になりうる。第 2 に、復旧・復興過程における行政の初動対応の重要性を示すことができる。首都直下型地震など、今後生じうる可能性の高い大規模災害とその後の復旧・復興には何が必要なのかを、行政の初動対応が地域再生に与える影響という観点から、本研究は示すことができると考える。

### 3. 研究計画

行政の初動対応の違いとそれが地域再生に与える効果を明らかにするには、複数の事例を比較する必要がある。単一の事例では、公民関係の変容過程は分析できても、初動対応の因果効果を明らかにすることは不可能だからである。

本研究では、第 1 に被災自治体とそれ以外の自治体の 2 つの初動対応に注目する。被災自治体側の初動対応として注目するのは、県知事の対応である。ただし、福島県は原発事故の影響もあり比較対象としては適切ではない。そのため本研究では、岩手県と宮城県の初動対応の違い、特に村井宮城県知事の動きに焦点をあて研究を進める。

他方、被災自治体以外の自治体の対応としては、関西広域連合の動きが重要である。東日本大震災が発生した際、関西広域連合は、宮城県には兵庫県・徳島県・鳥取県の職員を、岩手県には大阪府・和歌山県の職員を、カウンターパートとして派遣した。しかし広域連合と一口に言っても、どの自治体が支援するかで初動対応は異なる。広域連合を構成する府県内の府県－市町村間関係が、初動対応のパフォーマンスを規定するからである。

さらにいえば、広域連合が職員を派遣した石巻市と気仙沼市の間にも初動対応の相違が存在する。本研究では、初動対応の違いがもたらす公民関係の変容過程ならびにその帰結を明らかにするために、①宮城県と岩手県の初動対応の比較と、②宮城県内における複数事例の比較を有機的に結合させ、研究を進めていく。②については、具体的には、職員を派遣しなかった仙台市と、支援した石巻市および気仙沼市を比較し分析する。

仙台市と石巻市の初動対応については、防災関係者へのヒアリング調査などから既に明らかにしている。また石巻市における公民関係についても、仮設住宅自治連合会などへのヒアリング調査を通じて分析を進めている。したがって今後は、これまでの知見を補填する調査を進めていくと同時に、仙台市と気仙沼市における公民関係の違いを、ヒアリング

調査などから得られた知見をもとに、分析していく予定である。

その際、可能であれば、上述した質的研究にくわえて、量的調査についても行ってきたい。既に、被災者への意識調査については、政治学者や社会学を中心に実施がなされており、それらを分析に用いることができれば積極的に用いて、公民関係の実態とその変容プロセスについて、分析を進めていく。



## 4. 研究全体についての総括

### ① 研究成果についての全体総括

平成 24 年度計画で集中的に検討した 2 つの事項は、ほぼ計画通り作業が進められた。第 1 に、危機管理や広域防災行政に関する先行研究の整理と検討が進められた。日本では、これらの領域に関する行政学上の研究は量的に限られている上、視野が限定的で、かつ実務的な内容に偏りがあり、理論的に捉えようとする努力は不十分である。既存研究は、自然災害に対する当面の対処方法を、過去の経験から指し示すものではあるが、大地震のような自然現象がなぜ、どのように災害につながったのか、行政活動の何がその軽減に寄与し、あるいは阻害したのかという、因果関係を行政現象として理解するものではない。

我々はこれらの不足を補うため、主としてアメリカの議論を中心に危機管理と行政の役割を検討した。その中で以下の点が明らかにされた。第 1 に、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、危機管理には以下のような基本的な 3 つの考え方がある。一つは、危機とは外在的要素のみによって発生する現象ではなく、社会内部に胚胎する問題が重大な影響を与える (Disaster Incubation Theory)。もう一つは、現代社会の特徴である、複雑性と社会の構成要素間の強い関連性が不確実性を増し、災害拡大予測を不可能にしている (Normal Accident Theory)。最後に、しかしながら、行政が何らかの戦略を準備することで災害時において安全性を高めることは可能になる (High Reliability Theory)。多くの行政組織は災害に備えて、消防、警察などの災害に特化した組織を有している。しかし、こうした組織は、ある定型化された災害にはその能力を最大限に発揮できるが、定型化が困難な危機においては役割が限定的で、これらの組織を統轄し統合管理する組織と、NPO、住民組織などの柔軟な参加とネットワーク化を可能とする一般行政組織が必要となる。

以上の検討から、大規模災害発生時における行政の役割を論じる上で重要な論点は以下のものであることが明らかになった。第 1 に、非常時における行政組織のあり方である。公務員の行動基準、それを縛る行政法制上の転換をどのように行なうのかの検討が必要である。第 2 に、諸行政組織の統合管理のあり方である。行政組織をどのように有機的に連関させ、調整し、社会を危機から抜け出させるかが検討されねばならない。第 3 に、行政が持つ人的、物的資源の動員のあり方である。大規模災害発生時、被災した自治体は住民

の救援活動に当たらねばならないが、多くの場合当該行政庁・公務員自身が被災するため救援に当たれないことが多い。その場合にどこから資源を調達するかが重要になる。

これらの論点のいずれにも関わるのが、本プロジェクトの主題である自治体間支援（ペアリング）のあり方である。他の自治体による被災地支援は、自治体組織が統合性と有機性をもつこと、ノウハウのある人的資源の供給になるという点で極めて重要である。

ただし、支援のあり方には幾つかの方式がある。第 1 は、関西広域連合が行なったカウンターパート方式（対口支援）で、広域連合、都道府県が調整をおこない、都道府県、市町村が被災地に資源を供給する。第 2 は、基礎自治体間協定方式で、市町村間で事前に取り決められた協定に従い、資源を供給する。第 3 は、国（あるいは知事会）主導のマッチングである。これらのうち、どの方式が、そして発災時、復旧時、復興時などのどの段階で、より有効な支援をおこなえるのかを比較検討していかねばならない。

また、関西広域連合の形成過程に関する資料収集等を進める中で、道州制と広域連合を明確に区別したことが、設立に向けての起点となったことも明らかとなった。そのような政治過程が、広域連合の制度的特徴等とどのような関連があるのかも検討する必要がある。

## ② 今後の課題

平成 24 年度に集中的におこなった、危機管理に関する理論的検討と関西広域連合の形成過程および東日本大震災における支援活動に関する資料収集、調査は大半終えているが、それぞれ課題を抱えている。理論的検討については、統合管理のあり方、危機管理法制、有機的連携の類型（チーム型、交渉型、協議型など）と危機管理体制の有効性についての検討などが積み残されているので、これらについてさらに調査をおこない、防災に関する行政理論の構築に進む必要がある。関西広域連合の活動についても、広域連合の設立経緯と活動、被災地での災害時支援、被災地住民の評価について、インタビューや現地調査などをおこなったが、被災地支援にどの程度有効であったのか、広域連合の何が効果を発揮したのかの本格的な分析はまだである。平成 25 年度はこれらの補完調査をおこなう必要がある。

支援の有効性については、広域連合の行為に対する調査だけではなく、他の支援枠組みとの比較が欠かせない。すなわち、自治体間協定、国および国の調整による被災地支援などとの比較事例研究をおこなう必要がある。また、広域連合内でも府県により被災地支援のあり方には違いがあるため、その原因を探る必要がある。これらの調査・分析を、研究会の委員間で分担して平成 25 年度におこなう。

加えて、アメリカの FEMA など外国の広域防災活動の調査がまだ本格的にはおこなわれていない。東日本大震災時の支援活動に見られるように、日本では国による支援の調整は消防や警察、自衛隊などの動員にはおこなわれているが、自治体の一般行政組織からの資



源動員に対してはこのような調整はおこなわれていない。そのため、広域連合による支援の有効性を検討するには諸外国の研究が不可欠である。これも、平成25年度に進めていく。

最後に、これまでの検討は、おそらく防災に関する研究が遅れている行政学を中心におこなってきたが、行政組織による広域災害支援は、防災学、行政法学、経済学的な視点からも分析する必要がある。これらについても平成25年度に進めていく。

### ③ まとめの方向

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

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

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

とりわけ重要なのはペアリング支援の可能性である。まだ研究が完結していないので具体的な内容は未定であるが、以下の点にとりわけ注意を払ったものになると考えられる。第1に、関西広域連合の被災地支援経験のうち、何を制度化し、改善すべきかを提示する。東日本大震災時における広域連合の支援は、一般的に高く評価されているが、連合結成直後であったこともあり、体系性を意識されてなされたものとはいえない。広域連合の行なったような活動を他の大規模災害においても可能とするためには、法的枠組みや財政的裏付け、民主主義国家としての正当化手続きが必要である。これらについて我が国として何をすべきかを提言する。第2に、大規模災害に対するより適切な支援枠組みの提言である。ペアリングと呼ばれる自治体間支援は、消防庁や警察、自衛隊による支援とは別に必要であることは、複雑性の高い大規模災害では明らかである。とりわけ、基礎自治体の持つ統合性と有機性、ノウハウのある人的資源が重要であるが、その動員のされ方は、これ

まではほぼ事前に結ばれた自治体間連携に限定されていた。それらと、今回は採用されなかったが権威主義政権では可能な中央政府による自治体の強制的動員と比べて、関西広域連合のとしたカウンターパート方式では何か利点で何が課題なのかを分析し、より効率的で構築的な被災地支援のあり方を提言する予定である。例えば、関西広域連合の支援は、支援の偏りが無い、財政的、人材的な資源の相対的な豊富さ、特定の自治体が支援を過剰に負担することによる支援疲れの防止、事前に支援自治体と被支援自治体の間をマッチングさせないことで準備コストが低いことなどのメリットはあるものの、基礎自治体間協定方式の持つ、事前準備段階での緊密な連絡による個別的な情報把握や信頼関係構築、現地の情報を把握していることで生じる迅速な支援取り組み構築という長所の点で改善の余地がある上、関西広域連合では兵庫県という防災行政について体系的に取り組み、リーダーシップを発揮できる都道府県が存在したという特異性を念頭に置く必要がある。このような支援のあり方、可能性と限界の解明は学問的貢献を超え、実務的に大きな影響を与えることになるであろう。

以上を踏まえると、本研究の最終報告書は以下のような構成になる。

はじめに：広域防災行政のあり方と関西広域連合

第1部：関西広域連合の設立経緯および制度的特徴

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

第2部：関西広域連合の機能に関する実証分析

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

おわりに：今後の課題と提言

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

## 5. 2年目の作業スケジュール

項目	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月
H25	←→ 広域行政と防災行政に関する理論的調査と事例の分析			←→ 国内、海外への現地調査			←→ 個別テーマに関する研究とりまとめと、政策提言の準備			←→ 中間報告書作成		
	○	○	○	○							○	
	○は研究会											