

□東日本大震災における関西広域連合の支援について

神戸大学 大西 裕

はじめに

関西広域連合が「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ことは既に知られている。これに関する論攷も既に存在し、支援実績についても広域連合から報告がなされている。本稿は、広域連合が震災発災時に具体的に何を行ったのかを説明するのではなく、支援枠組みの特徴であったカウンターパート方式が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のかを、ひょうご震災記念21世紀研究機構の研究プロジェクト「災害時の広域連携支援の役割の考察」（以下、広域支援プロジェクト）での調査に基づきつつ論じる。

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。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られることができる。

カウンターパート方式は、どちらかというと事後一集約型に属するといえる。事前一事後の軸でいうと明らかに事後に属するが、分散一集約の軸でいうと、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. 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あってよいであろう。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。

広域支援プロジェクトでは、この点について関係者へのヒアリングを中心に調査を進めてきたが、その結果次の点が明らかになった。

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える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。

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を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的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。

4. 終わりに

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ふべきである。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。

【参考文献】

- ・河村和徳『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の課題』（ぎょうせい、2014年4月1日）
- ・阪本真由美、矢守克也「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 No.18, 2012. 11）391-400頁
- ・本荘雄一、立木茂雄「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 No.18, 2012. 11）411-419頁
- ・中塚則男「関西広域連合の経緯と展望」（関西大学法学研究所『ノモス』No.29, 2011年12月）107-122頁
- ・『災害時の広域連携支援の考察』（（公財）ひょうご震災記念21世紀研究機構研究調査本部 研究調査中間報告書、2013年3月）
- ・『災害時の広域連携支援の役割の考察』（（公財）ひょうご震災記念21世紀研究機構研究調査本部 研究調査中間報告書、2014年3月）