

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 6 月 30 日現在

機関番号：37303

研究種目：挑戦的萌芽研究

研究期間：2013～2014

課題番号：25590028

研究課題名(和文)人材派遣が問いかける創発的自治体間連携 震災復興社会の断面から

研究課題名(英文)The actual problem of the talented person dispatch from the non-damaged local government in the earthquake disaster revival process

研究代表者

檜 貢 (HIMAKI, Mitsugu)

長崎国際大学・人間社会学部・客員教授

研究者番号：40337423

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,700,000円

研究成果の概要(和文)：東日本大震災で展開された人材支援の動向を分析し、自治体間の連携のあり方をまとめた。制度的には、被災地支援は県内の自治体やブロック単位の地方圏が想定され、中央政府の指導の下で展開されるスキームであったが、この災害は規模が大きいうえに原子力発電所も被災したことで、被災者は全国に広がり、支援する市民・NPO、自治体との関係形成が論点となった。

研究成果は、災害支援の基本であった中央政府・県・市町村の縦型支援構造の限界とともに、市民・NPO、自治体の地方間ネットワーク支援の有効性が明らかとなった。

研究成果の概要(英文)：The trend of the support of human resources developed in an Eastern Japan great Earthquake was analyzed and the state of the cooperation between the special quality of the support and the future's autonomous body was gathered. It was large-scale and this accident was that the nuclear power plant was also injured, and a victim of an accident was spread in the whole country, and the citizen who supports it and related formation with NPO and an autonomous body were a point in dispute. The validity of the network support during a citizen and an area of NPO and an autonomous body as well as the central government which was a basis of accident support and the limit of the conventional vertical support structure such as the prefecture and the towns and villages became clear for study results. At the same time, the importance of the ex post fact accountability was confirmed.

研究分野：政治学

キーワード：災害への職員派遣 交流ネットワーク 広域行政 水平支援 創発的公共性 連携協約

1. 研究開始当初の背景

(1) 支援の想定を超えた支援

発災以降から復旧・復興過程の時間の推移で進むが、その間、全国各地からの多くの応援・支援の自治体職員が派遣された。

災害支援の定番の1つに人材支援があった。とりわけ応急対応は医師、自衛隊等に求められるものであって、大規模災害での復旧にはつきものであった。

東日本大震災における被害には地域を支える公務員等が多く含まれていたことが上げられている。その分、被災直後からの復旧を担う職員を求められた。

1995年2月の阪神淡路大震災の復旧復興過程では市民ボランティアが注目されたことにひきつけていえば、東日本大震災では、自治体職員が復旧復興過程に踊り出したとみたい。

2. 研究の目的

本研究の目的は自治体職員の被災地派遣と被災者受け入れがもたらす自治体政策の変容を明らかにすることである。

職員派遣の一般的状況としては、次のようなものであった。被災直後の先遣隊の派遣、

被災状況が分かった後の自主的支援(避難所管理、被災証明等、一般事務) 職員派遣制度の確認と派遣拡張、土木等の専門職員の派遣等である。

これらは被災地と関係自治体との間で創造展開された。被災地と派遣職員・自治体との関係、被災住民と派遣職員・自治体との関係、被災地職員と支援職員との関係、被災地や支援地のボランティアとの関係等様々なものがあるが、現段階では明確になっていない。

職員派遣は先遣隊としての職員からの情報と同時に、発災から11日後の3月22日に出された総務省自治行政局公務員部長通知「東北地方太平洋沖地震に係る被災地方公

共団体に対する人的支援について」を知事・指定都市市長宛に出されたことも大きい。

つまり、公務出張、職員派遣[地方自治法252条の17]が示され、応援に係る経費については特別交付税によって措置されることが示された。総務省は支援を検討している自治体へ背中を押す動きをしたわけである。

3. 研究の方法

この研究の方法は、非被災自治体への支援のアンケート調査分析と自治体ヒアリングを中心に行った。前者に関しては、「東南海・南海地震に対する地域社会の脆弱性とプリバードネスに関する実証的研究」報告書、科学研究費・基盤研究(B)研究課題番号24330151)を活用し、後者に関しては、青森県、山形県、秋田県、青森県弘前市・八戸市等へのヒアリング、名古屋大学・山口大学・弘前大学の有志におり設置した「自治体間支援研究会」等における情報交換会を通じて実施した。

4. 研究成果

(1) かたちをめぐる議論

被災地への支援は物的なものに限られていたという歴史がある。被災者の生命を守る手段としての食料や生活資材が支援の典型であり、募金等も物資に切り換えられることとされた。

物的支援、金銭支援、人材支援の3つがあった。人材支援は金銭支援が具体的なかたちの1つだった。95年の阪神大震災において注目されたボランティアは受援者に直接的につながる非被災地支援であった。

東日本大震災の職員派遣はそれに次ぐ新たな人材支援として注目されている。

(2) インフラ復旧・復興支援

これまでの行政職員の派遣は土木職等の

専門性を基礎とするものであった。東日本大震災の復旧過程においても、水道・下水道施設等の公共施設の緊急補修への支援は全国組織のリードにより行われた。

(3) 垂直要請型と水平型

前述したインフラ復旧をはじめとして、中央省庁等の集権的構造による支援要請によるものであった。過去の復旧復興は府県内のものであって、中央から地方までの垂直的關係が貫徹されていた。東日本大震災はそのしくみが動けないほどの大規模なものであった。

そのために府県間、自治体間の水平型の支援が動くことになった。全国知事会、全国市長会、全国町村会といった都道府県市町村をメンバーとする全国的組織、2010年に発足していた関西広域連合の役割も大きかった。それらに並行して、個別市町村間の被災地への支援自治体の支援、いわゆる水平型の支援が注目された。

(4) 水平・連携型支援の意義と課題

職員削減下の水平支援

自治体支援において重要なのは水平型支援である。その対極にある垂直的支援は中央と地方をつなぐ集権管理型の構造を基礎とするもので、その執行上の責任と負担は自主的なものではないことが多い。それに対して、水平的支援は自治体の自発性が強く、その政治的行政的責任も首長が担うことになり、派遣職員の抜けた穴をどう埋めるのか等の対応も求められる。

ここで注意しておかなければならないのは、わが国の自治体の職員定員に余裕がなかったという一般的状況である。90年代以降の行政改革、民間委託・指定管理等による行政機能の外部化が進められていた。いわゆるニューパブリックマネジメントの進行過程にあった。その点では、被災地からの要請と

いえども派遣する余剰人員はいない状況であった。とくに、土木系の技術職員の採用数は抑えられていた。

そのような中で、実施されたのは被災地域との様々な角度からの関係を基礎とした市民マスコミの突き上げがあり、首長のリーダーシップによるものが大きかった。水平型の自治体支援は自治体の現在の構造からみて、楽観的に進められるものではなかった。

派遣の現場

支援自治体における職員派遣のトラブルは表面化していないが、派遣後の人事配置は厳しいものがあったという担当者の発言も聞いた。

課組織内でのやりくりが行われた。臨時職員の補充や多少の事業の遅れ等があっても運営上の課題として処理されるという対応であったと思われる。だが、支援自治体における派遣時の人員補充に、NPOや技術系人員を充てているという情報に接していない。

このような中での自治体派遣であったから、冒頭の記事に示しているように、本年7月段階において「応援職員」が確保されていないという状況が生じていると言ってよい。

疑似被災による防災システムの向上

しかし、自治体職員の派遣は被災地を支援するだけではない。支援自治体の職員にとっては、被災現場の実態を知り、机上では得られない被災地学習になる。いわばオンジョブトレーニングに似たような貴重な研修の機会となっていることは事実である。

それらの体験を支援自治体にフィードバックさせることで、いきいきとした地域防災システムを向上させることにつながると認識すべきである。

(5) 広域防災時代に向けて

新たな連携

連携は未来のキーワードの1つである。分解されていく社会とその機能を民主的な角度から再構築していくのは我々の時代に課せられたテーマである。そのようななかで、東日本大震災の復旧復興過程において課せられた水平・連携型支援はその試金石の1つとなっている。非被災自治体にとっても被災自治体と連携することでこれからの防災力を身につけることになる。

自治体文化の交流

この支援はこれまでの地理的連続性を基礎とした同質地域の広域行政と異なる。むしろ、その逆で地域的不連続な地域間の連携となる。太平洋地域と日本海地域、北の地域と南の地域、臨海地域と内陸地域といった自然と文化の異なる条件の地域間の連携が進められる。それも垂直的ではなく、水平的な連携であって、そこで得られる文化交流は自治体間支援のもう1つの成果と認識されよう。

5. 主な発表論文等 (研究代表者) 檜 貢

〔学会発表〕(計 1 件)
広域災害と支援自治体～水平支援と職員派遣の意義と課題(日本都市学会、京都市同志社大学)2014年10月25日

〔図書〕(計2件)
東日本大震災自治体間支援調査報告書 2015年2月(25頁～41頁を執筆)

『第9章第3節 支援を行う正統性』「防災と支援 成熟した市民社会に向けて」(有斐閣)2015年11月(7頁)予定

6. 研究組織

(1)研究代表者

檜 貢(HIMAKI Mitsugu)
長崎国際大学人間社会学部客員教授
研究者番号: 40337423

(2)研究分担者

横田 尚俊(YOKOTA Naotoshi)
山口大学人文学部教授
研究者番号: 10240194

金目 哲郎(KANAME Tetsurou)
研究者番号: 00610156