

平成 23 年 4 月 18 日現在

機関番号：14602  
 研究種目：基盤研究（C）  
 研究期間：2008 ～ 2010  
 課題番号：20530439  
 研究課題名（和文） 社会的防災力としての広域連携のあり方に関する調査研究  
 研究課題名（英文） Research about the wide area cooperation as the social  
 Disaster prevention  
 研究代表者  
 野田 隆（NODA TAKASHI）  
 奈良女子大学・大学院人間文化研究科・教授  
 研究者番号：50189403

## 研究成果の概要（和文）：

政令市と 23 区を除いた全国の市町村に対するアンケート調査と、有意抽出による 6 県の一般事業所に対するアンケート調査を実施し、災害時にどのような組織間関係を予想しているかを示した。その結果、自治体は自治体同士の連携すら弱く、事業所も、関連が生ずるとしたら行政と同業者の団体くらいの小さなネットワークで動くことを想定している。いずれも広域連携は意識されておらず、小さなネットワークを要所で接続するようなイメージで広域連携を設計する方が現実的であることが分かった。

## 研究成果の概要（英文）：

I performed two questionnaire researches for local governments and the general companies. The local governments are vulnerable to cooperation between local governments. The companies assume that they act in small relations between organizational networks. Neither assumes wide area cooperation. As for the design of the wide area cooperation, a form to connect a small network to a small network is realistic.

## 交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	1,600,000	480,000	2,080,000
2009年度	1,500,000	450,000	1,950,000
2010年度	500,000	150,000	650,000
年度			
年度			
総計	3,600,000	1,080,000	4,680,000

研究分野：災害社会学

科研費の分科・細目：社会学・社会学

キーワード：防災、広域連携、ネットワーク・ガバナンス

## 1. 研究開始当初の背景

「自治体の危機管理」と呼ばれているこの分野においては、危機管理に関する社会的資源量の圧倒的に少ない地方町村が常に問題であり続けてきた。人口の大きな自治体の市長

と同じ危機管理権限を過疎の進む村長が有しているという画一的な現在の制度が問題である。

現在の日本には基礎自治体の危機管理モデルは結局 2 種類しかない。ひとつは消防力が

市長の傘下に位置づけられ、市固有の資源として制御可能であり、かつ役所内に災害危機を専務する職員が配置されている人口5万人程度以上の「自立型」災害対策本部モデルである。もう一つは、複数市町村の組合として消防が設置されており、個別町村には危機対応について専務する職員がおらず危機対応資源が著しく少ない、しかも対応経験がないためノウハウをもたず、危機対応は内部資源の再組織化と言うより外部からの応援でまかなうという過疎地域型対策本部モデルである。とはいえ両者とも「分権的」（＝県や国は後方支援しきしない）であることが共通だった。

ところが、平成18年度中に策定することが求められた市町村レベルでの国民保護計画では、集権的編成が法によって要請されており、かくして基礎自治体は、危機管理において分権的であると同時に集権的であることが、手持ちの資源保有量と無関係に求められるという状態に置かれたのである。政府のめざす「危機管理」が社会に何をもたらしてしまうのか危惧の念を覚えたのが本研究着想のきっかけである。

## 2. 研究の目的

資源を「持たざる」自治体の広域連携のあり方、つまり「ノウハウもマンパワーもない地方自治体間の広域連携を現実問題としてどのように設計するか」を検討するための現状把握に焦点を絞って研究する。これには2つのレベルから取り組む。第一は多くの市町村が合併してできた新たな自治体の中での対応能力の再配置問題、第二は民間レベルにおける連携問題である。

両者のポイントを研究することで、被災原因が武力攻撃であっても自然災害であっても運営可能な広域連携のあり方について、資源もノウハウもないアクター間の協調的な危機管理のあり方を模索することになる。そのキーワードは「ネットワーク・ガバナンス」である。

## 3. 研究の方法

上記2つのレベルにおいて、それぞれアンケート調査を行った。平成20年度は「持たざる自治体」調査を、政令市と東京23区を除くほぼ全市町村に対し実施した。有効回収率は69.8%と高かった。主な調査項目に、新公共経営手法の導入度、支所の設置数と支所の機能数、消防の運用形態、隣接市町村との協定数、防災計画のすりあわせの度合い、などが説明変数として想定され、危機対応に関するいくつかの考え方等を被説明変数として考えた。

平成21年度は民間の一般事業所を対象にしたアンケートを実施した。標本設計が難しかったが、「持たざる」地域として、県別GDP

値を参考にして、鳥取、島根、高知、徳島、高知、佐賀の6県から2020サンプルを企業年鑑等からランダム抽出する方法をとった。有効回収率36.1%だった。これら2つのデータを平成22年度に分析するという方法をとった。

## 4. 研究成果

(1)「基礎自治体の危機管理対応基盤に関するアンケート調査」結果から

①合併自治体に注目する理由は、合併によって「隣接自治体の資源」が「内部資源」に変わることにより、連携問題の政治的性質が薄まり、単なる資源のアロケーション問題に変換されるため、広域連携の仕方についての答えを先取りした形が見られるかもしれないという期待からであった。そこで、まず自治体内の危機管理体制に（他自治体と比べて）差があるのか、第2に、広域連携問題の認識に差がみられるのかを見ておく。

平成になってからの合併の有無と防災・危機管理を総合的に扱う部署を持っているかでクロス表を作成すると表1のようになり、合併自治体の方が危機管理の部署を設置していることが分かった。

表1			平成合併の有無		
			ない	ある	合計
危機管理部署が	ない	度数	326	113	439
			41.4%	27.6%	36.7%
	ある	度数	462	296	758
			58.6%	72.4%	63.3%
	合計	度数	788	409	1197
			100.0	100.0	100.0

また、合併前の旧役場庁舎（分庁舎）をどのように使っているかについて、「本庁に全業務があり、分庁舎には一部の業務だけをおいている」とするのは合併自治体の51.6%であり、「全業務を有する単一庁舎はなく、各庁舎により担当業務が異なる」とするのが36.3%あった（合併のない自治体では19.1%）。危機管理業務を全ての庁舎に配するのではなく、一カ所にまとめている点はどちらのパターンでも同様である。分庁舎の使い方が違っても、現地災対本部と本庁災対本部との関係についての考え方には影響が見られず、現地災対で意思決定するパターンは想定していない（本庁で一本化する）。

危機管理監相当のポストを専任で設置しているのは13.5%で、合併のない市町村より（8.3%）わずかに多いが、有意な差ではない。

さて、市町村にとって危機管理対応資源の中心は消防力であるが、合併の前後で消防分署の配置に変化はなく（87.2%）、動員しやすくなった（合併前は「応援要請」だから）

とも思っていない（「大して変わらない80.5%」）。また、やり方を統一していく必要があったとするのも19.6%に留まり、元々事務組合だった等で新旧の違いはなかったとするのが72.5%に達していた。ただ、消防団の再編により消防団数が減ったという合併自治体は40.3%に達していた。

### ②危機管理の認識（合併自治体）

自治体の見解ではなく、回答者の個人的見解を尋ねたものだが「合併で面積が広くなったため、災対本部一本では対応速度が遅くなる」という意見に対しては「そう思う（36.3%）」と「そうは思わない（31.4%）」と、ほぼ拮抗していた。

「旧の単位では職員の参集基準などまちまちなので行動様式を統一する必要がある」に対しては83.4%が「そう思う」と回答したが、「災害対応は現場に近いところで意思決定するのが良い」を「そう思う」は38.0%に留まった。危機時には情報のゆがみや消失は深刻な問題になるので、だからこそ「現地災対」ができるのだが、担当者個人レベルでは、こうした基本的知識が不足しているのかもしれない。

「危機への対処はトップダウンの意思決定が基本だ」という意見には51.5%が賛成している。自治体の場合、トップダウンは例外事項だけで、法に基づく対応はトップの判断を待ってはられないのだが、これが「指示待ち」の態度を示しているとするれば、問題である。

興味深かったのは「合併自治体固有の危機管理体制はない」という意見への分布で、「そうは思わない」のは合併していない自治体職員にも多く見られ（48.9%）、合併自治体の職員も46.5%が、そう回答している点である。つまり合併自治体固有の危機管理体制があるというわけだが、①で見たように、「危機管理室」のごとき部署を有している以外に、組織的特徴は見あたらなかったのだが、どんな点にその固有性を感じているのかは、この調査からは明らかにできなかった。

ちなみに「標準的な危機管理体制というものはない」という設問に対しては「そうは思わない」が4割、「そう思う」が2割という結果となった。一見上の設問への反応と矛盾するように見えるが、合併自治体固有の標準的体制がある、と考えているようである。

「危機管理体制が標準化されていれば、他組織との連携は格段に促進される」には「そう思う」が51.3%と多くの賛意を得た。

### ③広域連携問題

まず隣接市町村との連携・調整について、どのくらいの頻度で行われているか尋ねると、合併の有無で異なる分布となった。最頻

値を示せば、合併自治体は「2自治体間であっても会合を持つことは稀である（34.0%＞18.3%）」であり、合併のなかった自治体は「定期的集まる機会が設けられている（30.5%＞17.0%）」だった。2番目は同じで「消防が一部事務組合なので防災事務担当者が会合をもつ（合併なし22.6%、合併あり18.2%）」だった。消防の一部事務組合は結果的に広域の連携を促すだろうが、それ以外としては、合併後にむしろ広域連携の課題があるようである。

次に、以下の5つの連携・調整課題に対する進捗度を尋ねた。

A. 「物資の輸送についてはトラック業協会に依頼する」という趣旨の取り決めを隣接自治体同士でもっているとき、同時に被災すれば車両調達の調整が必要となる。

B. 「出るのはいいが入ってくるのはだめ」という交通規制を隣接自治体同士でしていると身動きできない車両が生じる。

C. 緊急輸送路に指定している道路が隣接自治体においても緊急輸送路として確保されているかを確認する必要がある。

D. 避難所、応援部隊の駐屯場所、災害廃棄物集積所など空間利用計画について県と調整する必要がある。

E. 災害時要援護者を隣接市町村に受け入れてもらう場合のやり方について詰めておく必要がある。

どれも「未検討」が大半だったが、Dについては（地域防災計画は都道府県と調整しながら作成される）未検討の割合が全体で64%と一番低かった。（調整済みは20.5%）

表2 連携課題の調整状況（実数）

	未検討		調整済み	
	合併無	合併有	合併無	合併有
A	633	336	20	12
B	637	349	15	5
C	539	284	85	43
D	489	260	163	77
E	660	357	15	9

合併無自治体は765、合併有は402が総数

5つのうち1つでも「調整済み」と回答した市町村は全都道府県で存在したが、県別調整済み数／県別回答数を計算すると、愛知（68.8%）、東京、神奈川（66.7%）、埼玉（48.9%）、静岡（46.7%）、岐阜（44.4%）、山形（40.0%）などの都県に比較的多く見られた。

### ④「持たざる」自治体の危機管理

単独で消防を持ち危機管理課等のセクションが置かれている260自治体と、一部事務組合等で消防を持ち危機管理セクションを持たない359自治体をピックアップして、

危機管理の考え方や広域連携を眺めてみたが、明確な傾向は観察されなかった。自らの対応資源の持ち方が、危機管理や広域連携の形を決めていることはなく、資源依存モデルでは説明できないことがあきらかである。

(2) 災害時における組織連携に関するアンケート調査結果から

(1) では官と官の接続を考えたが、ここでは官と民、民と民の接続について民側から見ようとする。民側から見ることを企図した。

#### ① 救援物資等応援供給の取り決め

3で述べた標本構成で、地域社会内のどのような単位といかなる応援供給の取り決めがあるかを尋ねた質問では、建設業が市町村と車両の貸し出し(40.5%)や人的協力(42.2%)で反応が見られ、同業者の団体・協会等との間では、建設業の48.4%、電気・ガス・水道・熱供給事業者の62.5%が車両の貸し出しで、また、ほぼ同じくらいの割合で人的協力の取り決めがある。県との間でもこの2業種の度数が多く、車両について建設業38.6%、水道光熱業26.3%、人的協力について建設業34.7%、水道光熱業15.8%という様子で、他の地域社会内の団体(調査票では消防、自主防、町内会、学校、病院、福祉施設などを尋ねた)とは、取り決めがあるのは1%前後だった。

自社の物資や車両の提供・貸し出しについて、どのような接続を想定しているかを尋ねたところ「要請元が受け取り団体を指定してくるので、その受け取り団体の受け渡し場所まで自社が直接届ける」というパターンが多かった(66.1%)。「要請元が取りに来る」というのは33%、「受け取り団体が取りに来る」が36%に留まっていた。)災害時にこのような期待が実現可能なのは、電話が通じること、受け取る相手を知っていること、道路が使えること、が必要で、日常の取引の延長線で理解が形成されている姿である。

#### ② 同業者団体からの活動参加の要請

事前の取り決めの有無に拘わらず同業者の団体から復旧活動への参加を打診されることはあるかを尋ねたところ全体の75.7%は「可能性はある」と答えている。業種別に見ると建設業94%、水道光熱業91.7%、運輸業83.9%、飲食・宿泊業69.2%、卸・小売業67.2%、情報通信業58.3%、製造業51.2%という順だった。

その場合の連携は「協会等は窓口として要請の取り次ぎ役になるだろう。物資を避難所に運ぶという場合、受取証は市町村職員からもらうことになるだろうが、その場で次の要請は協会を経由せずに受けることもあり得る等結局、自社と現場他組織とのやりとりで、も

のごとが決まっていく」という意見への賛意が51.3%となった(業種別に見ても差がない)。マンパワーでの協力となると自社が直接災対本部の指揮下に入ると予想しているのも49.8%にのぼり、他方、同業者の団体が実質的調整役を担うと予想する企業は4割くらいだった。どういうネットワークになるのか予想つかない様子である。

#### ③ 自治体からの参加要請

事前の取り決めの有無に拘わらず市町村役場から復旧活動への参加を打診されることはあるかを尋ねたところ全体の60.4%は「可能性はある」と答えている。業種では建設業が82.2%と圧倒的に多く、次に飲食店・宿泊業(69.2%)、水道光熱業(65.0%)という順だった。

市町村災対本部と自社の関係については災対本部の直接の指揮を受けるパターン、それは本社だろうから、支店としては本社の指示一本で動くことになるというパターン、同業者の団体が実質的な指示をするだろう(複数の自治体と災害時の応援協定を結んでいるため、どこに応援に行くかは広域災害では協会等が計画を立てないと調整できない)というパターンへの回答が、どれも半数近くになってしまった。

#### ④ 連携機関

コントロール系がどのようなものであるかをして、災害時に直接的なつながりを持つと思われる団体をあげてもらくと、度数順に市町村役場66.0%、同業者の団体・協会53.9%、自社の取引先35.3%、消防33.6%、県庁32.4%、警察27.5%、町会・自治会26.5%、病院、学校、運送会社と続く。平均3カ所だが、3カ所目がどこなのかがばらついている。しかし比較的小さな関係が考えられていることがわかった。

#### ⑤ 広域連携時の問題

遠方で大災害が起きた場合の広域連携時の課題について物資の運搬に関して6つの質問(情報入手、緊急輸送路の途切れ、広域拠点に関する情報不足、給油、緊急輸送車両の許可証、県境の交通規制の齟齬)について、92.1%の事業所は給油問題をあげた。

#### ⑥ ネットワーク・ガバナンス

首都圏災害では川崎市の東扇島公園にある基幹的広域拠点が物資の集積、荷さばき、分配のコントロールをすることになっているが、具体的にどう統制すれば運用できそうか、いくつかの運用イメージを示して意見を聞いたところ、政府が陸海空を統一的にコントロールした方がよい、という意見が89.5%に達した。1割くらいが「物流のことは物流

の専門である民間がやった方がよい」だった。では、「統合的な政府のコントローラー」のイメージだが、現状では「被災地の外側からやってくるすべての応援を国がコントロールする。被災地内の資源は、被災自治体（市町村と都県）が扱い、不足分を国に要請する」という現行法下で考えられる体制に支持が集まった（76.2%）。しかし「応援する側から言わせてもらえば、コントローラーが複数（現状では3つ以上）あるのは混乱の種だ。法律を改正してでも1つの調整主体に絞る方がよい」とするのも72.4%に上った。官民がいかに協力するかというガバナンスを考えるより、軍隊モデルとでも言えるような、指揮命令系の統一が重視されていると言える。

### (3) まとめ

以上、2つの調査結果を概観してきたが、以下に要点をまとめておく。

①広域連携を考える際、合併自治体に、先取りの傾向が見られるのではないかと予想したが、むしろ、2自治体間でも会合をもつことは稀で、域内の消防力配分でさえ新旧の違いはなかった。

②過去に見られた広域連携問題を5つ例示した設問では、すべて未検討が多いが、地域差はあるように見える。

③危機への対処は、危機管理室の設置の有無に拘わらず、一本化されたトップダウンの意思決定が基本だと感じている。

④一方、民間事業所は、建設業と電気ガス水道・熱供給事業者が災害時に救援活動をする取り決めがあり、官民のネットワークの予定された構成要素といえよう。ただし、全面的な協力関係ではなく、車両の貸し出しと人的協力のみであり、また行政以外の他の社会的単位との連携は1%程度に留まっている。

⑤行政との連携は、「注文を受け配達する」というイメージであり、同業者団体から活動参加の要請を受けて活動する場合でも、自社に（なにをやるかの）決定権限があるというイメージであるが、災对本部の指揮下で動く想定する企業も、同業者の団体の調整を受けて行動すると想定する企業も多く、ネットワークのヘゲモニーに関する共通の理解というのは観察されなかった。

⑥自社は、行政、同業者の団体とあと1カ所程度の小さな組織連関の中に位置づけられると考えている。

⑦首都圏災害の救援を想定した設問では、地元の自治体や同業者の団体、国などがそれぞれ要請してきても対応に困るので、一本化してほしいという意見が多かった。

アクターが実際に予想していないような広域連携の計画は、訓練しないと円滑には動かないだろう。今回の調査結果からは、市町

村も一般企業も、遠方の救援を想定した規模での組織間連携を考えていない様子がわかった。せいぜい同一県内の他市町村の救援程度の想定だと思われる。だとすれば、その想定を活かした形で広域連携を設計した方が社会的負荷が軽く済むだろう。実際、災害時の救急搬送の広域連携計画をもつ自治体は、〈地域内の救急搬送—接続ポイントとなるヘリコプター基地—先方の地域内救急搬送〉というように設計されており、既存の小規模な連携をつなぐ形で考えられ、新規の関連が生ずるのは接続ポイントにおいてのみである。

同じような考え方で救援物資に関する広域連携を考える場合、知事会経由では自治体職員と自治体所有の物資の応援要請・災害廃棄物の受け入れに限り、流通在庫の調達は除外した方がよいだろう。物資自体は業界団体経由に絞る方が混乱しないと思われる。あとはその2系統でやってくる応援の流れのコントロールを東扇島で集中的に管理できるかだが、現状では、海上輸送に関するコントロールの担当ということになっており、国の現地災対が置かれることになっている有明の丘基幹的広域防災拠点に集まってくるリソースは、有明の丘でコントロールすることになり、円滑にいくか不安の残るところである。そもそも各被災自治体からみれば、協定等を結んでいる他県の自治体へ、有明の丘の現地災対を経由せずに、応援要請するだろうし、八都県市という枠組みでも物資の調達がなされるだろう。この入り組んだガバナンスの整理が、必要となる。

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕（計0件）

〔その他〕

ホームページ等

<http://www.nara-wu.ac.jp/life/bunka/archive/index.html>

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

野田 隆 (NODA TAKASHI)

奈良女子大学・大学院人間文化研究科・教授  
研究者番号：50189403

### (2) 研究分担者 なし

( )

研究者番号：

### (3) 連携研究者 なし

( )

研究者番号：