

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 4 日現在

機関番号：11601

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2012～2013

課題番号：24830010

研究課題名(和文) 地方分権改革期における復興行政の構造と動態に関する実証研究

研究課題名(英文) A study of public administration for the process of reconstruction on the era of decentralization reform

研究代表者

西田 奈保子(nishida, nahoko)

福島大学・行政政策学類・准教授

研究者番号：10633688

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,500,000円、(間接経費) 450,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、地方分権改革期における復興行政を、政府間関係の観点から実証的に検討し、復興行政における計画とその政策過程を明らかにすることを目的とした基礎研究である。
阪神・淡路大震災といった過去の大災害における政策の経緯を踏まえ、東日本大震災における住宅政策等の政策実施の経路依存性と自治体の自律的政策選択の要因の一端を明らかにした。

研究成果の概要(英文)：The purpose of this experimental study is to examine factors supporting public administration for the process of reconstruction on the era of decentralization reform. Major findings suggest that the path dependency of policy process on crisis management and new policy choice by local governments on case studies of the Great East Japan Earthquake and the nuclear disaster.

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：政治学・政治学

キーワード：行政学 東日本大震災

1. 研究開始当初の背景

東日本大震災では原発災害も重なり、多数の自治体が複合的な被害を受け、復旧・復興に向けた取り組みを続けている。災害列島である日本では、プレート境界型や首都直下型地震の発生リスクは高く、中央防災会議は、地震被害発生地域の特徴に応じて方針を打ち出してきた。これによれば地震対策の主要方策は住宅の耐震化と津波避難であった。地震の被害は、大別すれば、物的被害、人的被害、非物的被害があるが、非物的被害(間接被害)は生活・産業への影響であり、災害発生後、生活活動基盤の復旧がない限り、連鎖的に発生し続け、影響が長期に及ぶ。中央政府の打ち出した方策は、とくに人的被害を最小限に食い止める意味で第一義的に重要であることは、阪神・淡路大震災及び東日本大震災の経験からも明らかであろう。

しかし、応急対応後の復旧・復興方策についての具体的内容はほとんど盛り込まれてはいない。阪神・淡路大震災は戦後最大の人的被害を引き起こし、高度経済成長のもとで形成された都市構造の脆弱性を露呈させるとともに、都市社会システムのあり方自体を問い直す契機となった。災害は日常のなかに潜むひずみ、亀裂、無自覚を鮮烈に描き出したのである。この災害から17年が経過し、都市復興・生活復興の問題は都市計画、建築、社会学分野での個別事例研究が積み重ねられ、復旧・復興過程における「復興災害」と呼ぶべき問題を浮かび上がらせてきた。

他方、1995年を端緒とした地方分権改革の動きは、基礎自治体の役割・活動量に重きをおく方針で推移してきた。復興政策の要は政府間関係における調整にあると考えられるが、2000年代の具体的な地方分権改革の影響のもと、従来とは異なるメカニズムが作用するなかで、復興政策のいわば執行主体である地方政府に中央政府がもつ期待と、財政面、専門性における地方政府の中央政府への期待はどのように交錯し、地方政府間の相互作用はどのような結果を導き、住民生活にいかに関与するのだろうか。

2. 研究の目的

本研究では以上の問題意識と隣接学問分野における災害復興研究及び地域政策研究を背景とし、地方分権改革期における災害復興行政の構造と動態について、復興計画の策定状況や個別政策分野の政策過程の実態を明らかにすることを目的とした。その際、政府間関係の概念を手がかりに、中央政府、被災県、基礎自治体を主な分析対象とし、行政学的に分析することとした。また、行政の制度が地域社会にどのような影響を及ぼすのか、あるいは地域社会が行政にどのように影響を及ぼすのかについても合わせて検討の対象とした。

なお、政府間関係の概念は、都市化等社会変容のもとで進行した行政活動の変化、すな

わち福祉国家化、行政国家化に伴い発展し、とくに中央-地方関係の緊密化現象を捉えようとするものであるが、地方政府間の関係の深化についても含意し(曾我1998)、分権改革の影響下にある現在の動向を分析する概念として適切であると考えられる。多数の自治体が震災を要因とした複合的な被害を受けるなか、保有資源の異なる中央政府と地方政府との協働、地方政府間の協働、すなわち「対等な政府間の協力的な相互依存関係」(西尾1990)が不可欠であり、従来の「統制」とは異なる「調整」が課題となっている。

3. 研究の方法

東日本大震災後の復興行政の基本構造を把握し、政府間関係の観点からの課題を明らかにするために、本研究では以下の項目について検討を行った。

- (1) 中央政府の復興計画の政策形成過程
- (2) 地方政府における復興計画の状況
- (3) 住宅復興の制度、進捗・経緯の把握
- (4) 地域自治組織からの影響の分析

調査にあたっては、主な事例を福島県内とし、必要に応じて過去の震災時の経緯や東日本大震災における他の被災自治体の状況の把握に努めた。また、(3)(4)については政策実施過程の動態に関する事例研究として計画し、被災者、被災地区の生活再建の根幹をなす住宅政策にかかわる事例に着目することとした。

4. 研究成果

阪神・淡路大震災等、過去の大規模災害時における各政策の経緯等を踏まえ検討を行うとともに、政策の主な受け手であり且つ主体ともなりうる地域社会の現状を観察することにより、政策実施局面の実態を捉えることを試みた。

分析対象が現在進行形の現象であることと等の制約の中で研究実績全般を概観すると、復旧・復興政策の経路依存性や中央政府から地域社会まで各主体レベルで観察されるものの、個別具体の政策過程において漸進的な変化は認められた。とくに、地方政府や地域社会が経路依存の中で自律的選択を繰り返していく経過とその選択の要因を、いわゆる地域自治組織も含めた政府間関係の観点から明らかにできた。具体的な研究成果の一部は、後述の論文、学会報告等のかたちでとりまとめるとともに、行政学に関する教育内容に組み込むことで、社会に還元した。主な知見の概要は次のとおりである。

- (1) 中央政府の復興計画の政策形成過程

国の復興交付金制度の根拠となった東日本大震災復興特別区域法(以下、「復興特区法」という。)の制定経緯を分析した。施行は2011年12月末であり、その後基礎自治体は各種計画を提出し、交付金の査定を受けることとなった。

復興特区法制定の根拠は、東日本大震災復

興基本法(以下、「基本法」という。)であり、この基本法は阪神・淡路大震災時の基本法と比較して踏み込んだ内容の法律であった。しかし内閣提出法案の段階から踏み込んだ内容のものとして構想されていたわけではなく、当初は阪神・淡路大震災時の立法を前例踏襲した内容で、特区構想は含まれていなかった。修正協議を経て6月1日に各党が合意し、4月に設置された復興構想会議の提言は6月25日に出され、これに後の特区に関連する記述や市町村主体といった記述が並んだ。まとめれば、復興基本法の中に復興特区制度の整備を含めた基本施策の布石が定められたのは、復興構想会議及びその検討会議の進捗と、不安定な政権運営下における与野党の攻防との相互作用の結果だといえよう。

(2) 地方政府における復興計画の状況

復興計画は法定計画ではない任意計画であったものの、福島県内では全59市町村のうち約6割に相当する35市町村が復興ビジョン、復興計画等を策定した。原発災害により広域避難を行った基礎自治体においては、津波被災地や内陸部の自治体に比べ、策定期間が遅い傾向がみられ、放射性物質の除染や中間貯蔵施設の立地に関する動向、住民の離散等から、策定に困難がみられた。自治体の基本構想、基本計画の一環で位置づけるものが多く、幅広い計画となっており、計画期間も10年程度とするものが多い。他方、計画期間を定めない自治体や、復旧・復興の進捗状況に応じて第二次、第三次と改訂する自治体も少なくない。

(3) 住宅復興の制度、進捗・経緯の把握

主に応急仮設住宅と災害公営住宅に関する動向を調査した。これらの一部については後述の学会報告で発表済みであるが、今後、整理のうえ公表していくこととしている。大まかな知見としては、これまでの災害時には見られなかった新たな対応が危機下の自治体レベルで模索される場合が観察され、政策実施を担当する自治体には中央政府に対する交渉力が一定程度認められるとともに、時間軸や内容面での交渉の不調も存在している。既存の自治体政策が、危機下における迅速な政策選択につながった局面もみられ、平時の政策の重要性が改めて浮き彫りにもなった。

(4) 地域自治組織からの影響の分析

津波被災地区で震災後に発足したいわゆる地域自治組織の活動の参与観察を実施した。高台造成や区画整理は市、防災緑地は県、といったかたちで巨大公共事業が地域にどのような影響をもたらしているのか、あるいは、地域の計画が地域自治組織の活動の影響でどのように形作られていくのかを観察した。

その結果、観察対象とした地域自治組織の活動は、市の土地利用計画、災害公営住宅計画や県の防災緑地計画に明らかに影響を及ぼしていた。

地域自治組織は専門家等の支援を受けつつ、ワークショップの開催等により地域への住民参加の回路を自ら開き、「地域で自らやること、行政に要望すること」を分けることで、行政への回路も同時に開くことに成功した。観察対象とした地域は震災前からかなりのまとまりを有していたものの、借り上げ仮設住宅等によって離散した住民のネットワークを絶やさないうための各種のとりくみを継続するなど、「地区に戻ってきてもらう」ための地域政策の担い手組織として機能していた。しかし、高台造成や震災復興土地区画整理事業はこれから本格化するため、人口回復への道りは不透明である。また、震災前からの地域の高齢化と担い手の高齢化が震災で加速したことは明らかであり、元からあった課題にいかに対応するかに直面している。

以上の本研究成果の今後の課題を以下に指摘しておく。中央政府の政策の執行主体となった他被災県及びその域内基礎自治体が当該政策分野においていかなる政策過程をみせているのか、また観察した政策分野以外ではいかなる状況なのか等、地方分権改革期における復興行政の政府間県警の位置づけの仮説構築にはさらなる検討と方法論が不可欠である。また、さまざまな政策が空間的・社会的に現れる地域社会の様相を含め、当該政策等の一定期間後の帰結の検証が求められる。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計 1 件)

西田奈保子、東日本大震災復興特別区域法におけるまちづくり政策の構造と運用、福島大学地域創造、第24巻第2号、2013、29 - 36

[学会発表](計 2 件)

西田奈保子、仮設住宅をめぐる自治体行政、日本地方自治学会、2013年11月10日、長岡商工会議所
西田奈保子、福島の住宅復興行政、日本行政学会、2013年5月18日、愛知大学

[図書](計 0 件)

[産業財産権]

出願状況(計 0 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：

国内外の別：

取得状況（計 件）

名称：

発明者：

権利者：

種類：

番号：

取得年月日：

国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

西田 奈保子 (Nishida nahoko)

福島大学・行政政策学類・准教授

研究者番号：10633688

(2) 研究分担者

()

研究者番号：

(3) 連携研究者

()

研究者番号：