

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 28 日現在

機関番号：84504

研究種目：基盤研究(B) (一般)

研究期間：2013～2015

課題番号：25285047

研究課題名(和文)大規模災害時における復旧・復興支援ガバナンスの比較研究

研究課題名(英文)Comparative Studies of governance of reconstruction/recovery on large-scale disasters

研究代表者

室崎 益輝 (Murosaki, Yoshiteru)

公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構・その他部局等・その他

研究者番号：90026261

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 13,600,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、大規模災害時における復旧復興ガバナンスとしてのペアリング支援の可能性について、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、姉妹都市提携など別の支援枠組みとの比較および国際比較を行うことで明らかにした。ペアリング支援とは、被災地自治体を一対一で応援自治体が支援する方式である。

知見としてはまず、カウンターパート方式による関西広域連合の支援は、被災自治体ごとに固有の条件を考慮したきめ細かで長期的な支援体制を可能にした、ただし一方で、諸外国と比較すると支援に関する国からの関与が弱く、今後は緊急時における権限の在り方について再検討が必要であることも明らかとなった。

研究成果の概要(英文)：The purpose of this study is to clarify the effective governance of reconstruction/recovery over large-scale disaster by focusing on Kansai Regional Union's approach to the Great East Japan Earthquake. In this study, we consider the points as follows: (1) understanding the difference between pairing system and other support system, (2) cross-national research on the system in Japan, the U.S. and Taiwan.

From this analysis, we find the pairing system carried out by Kansai Regional Union enable the specific and continual support for disaster-affected area. Moreover, centralized support of Japanese government is weaker than the support of American and Taiwanese government.

研究分野：災害研究

キーワード：行政学 防災対策 復旧・復興支援 ペアリング方式 関西広域連合

### 1. 研究開始当初の背景

大地震など、大規模な自然災害が発生した際には復旧・復興政策を迅速に実施することが求められる。日本では、阪神・淡路大震災、東日本大震災、そのほかに台風や洪水などの多くの自然災害を経験しており、行政が復旧・復興の経験を積んできたことは確かである。東日本大震災における復旧・復興過程を考えてみても、国や都道府県、市町村、地方六団体や関西広域連合など多くの行政主体が関与している。また支援の方式の面も多岐にわたる。警察や消防といった分野では統合的な組織による初期復旧が行われた一方、関西広域連合によるカウンターパート方式では自治体自身による調整の下で人的・物的支援が行われた。さらに個別の自治体間の応援協定や姉妹都市協定などに基づき人的・物的支援が行われたことも注目される。

こうした過去の経験を生かし将来的な大災害に備えていくための方策として、行政として、どのような制度や組織が、復旧・復興もしくは防災政策を担うにふさわしいのかを考察する。

### 2. 研究の目的

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、被災自治体は通常形で危機管理を行うことができない。ゆえにそこでは、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。そこで本研究では、以下の3点について明らかにすることを目的とした。

第1に、現状の防災行政の制度と組織が、災害時の支援の担い手と受け手としてどのような問題点を抱え、改善点を有しているのかを検討する。

第2に、複数の復旧・復興支援の方式の比較検討を通じて、カウンターパート方式に固有の有効性や課題点を抽出する。

第3に、日本とは異なる制度・組織を有する他国の防災行政との間で、いかなる違いが生じうるのかについて明らかにする。

### 3. 研究の方法

本研究では、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つの視点より分析を行う。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、カウン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。具体的

は、国内分析班として河田・中川・曾我は、カウンターパート方式を採用する際の法的基盤と理論的検討を加え、鶴谷・北村は東日本大震災時において関西広域連合が行なったカウンターパート支援の実態調査を、善教・永松はカウンターパートを行なった職員の意識に注目したアンケート調査と分析をそれぞれ担当した。また国際比較班では、待鳥がアメリカ、梶原・大西は台湾のそれぞれの事例探索と課題抽出を行なった。以上の成果は、幾度かの研究会を通じて国内・国際班で知見を共有し、また両者の包摂に関して研究代表者である室崎が指揮することとした。3年間での具体的な方法については、以下に示すとおりである。

#### [平成25年度]

平成25年度は、国際比較および国内分析を並行して進めながら、復旧復興ガバナンスの分析枠組みを構築するとともに、その実態の解明をめざした。具体的には、次の4つの研究を進めた。第一は、国際比較として、アメリカのFEMA(連邦緊急事態管理庁)の活動や災害時支援の対応と、東日本大震災時における関西広域連合の震災対応の比較検討を行なった。第二は、日本国内の自治体間協定との比較のために、データ収集と分類、整理を行い、災害時に有効な協定の在り方を検討した。第三は、東日本大震災への支援にあたった応援側の自治体職員のヒヤリング調査を行い、支援側および受援側のいかなる態勢が有効な自治体間支援に繋がるのかを検討した。第四は、関西広域連合での支援体制の違いとその原因について調査を行なった。

#### [平成26年度]

平成26年度は、25年度に引き続き、国際比較および国内分析を並行しつつ研究を進めた。第一は、25年度に実施したアメリカFEMA調査で得られた知見や分析結果について、シンポジウム等を通じて広く一般にも公開した。第二は、ペアリング支援の元祖とも言われる台湾の認養と呼ばれる自治体間の支援システムについて、台湾でのフィールド調査を実施した。第三は、ミクロ的な側面より、ペアリング支援を行う自治体職員の意識を明らかにするため、東日本大震災において被災地に応援に向かった職員を対象とするアンケート調査を実施した。第四は、自治体間の防災協定において、関西広域連合へのヒヤリングを実施し、カウンターパート方式を応用する「広域型」協定が増加していることを明らかにした。

#### [平成27年度]

平成27年度は、26年度までの国際比較班および国内分析班の結果を総合する作業にあたり、また一部不足する知見を補うための追加調査を実施した。第一は、これまでの知見を総合した研究成果を報告書の形でまとめ、

また同報告書はWEB上に広く公開した。第二は、国際比較の観点より行なったアメリカと台湾のペアリング方式と、我が国のペアリング方式の在り方の違いを規定する要因として、中央政府レベルの意志決定メカニズムに注目した分析を行なった。第三は、26年度までの種々の調査結果から得られたペアリング支援の現状と課題点に関し、南海トラフ地震に対する関西広域連合に属する自治体がいかに認識しているかを明らかにするためのアンケート調査を実施した。

#### 4. 研究成果

(1) 中央レベルでの防災専門知の重要性と集積・活用のあり方について検討した。

F E M Aは、アメリカにおける連邦、州、地方政府間の相互調整や意思疎通の円滑化が目的で置かれたものであって、緊急時における集権的な危機対応は例外的な役割である。このような組織が必要なのは、アメリカの多元的な政治構造故コーディネーション問題が発生するからであり、アメリカ政治の特徴と深く関係している。しかし、政府間のコーディネーション問題は日本でも発生するので、日本でも参考とはなる。ただし、頻度の高いジョブローテーションなど専門性よりもジェネラリストを志向する日本行政の組織慣行など、日本の政治行政の特徴との整合性が必要であり、いわゆる「日本型F E M A」の創設などの新組織立ち上げよりも、防災行政に関する専門性の確保やコーディネーション問題の解決などF E M Aが果たしている機能面に着目すべきである。

他方、防災行政にあたって、意思決定を最終的に担う「政治」と、行政の実務を担う「行政」の接続が重要であり、接続役の位置づけを明確化する必要がある。次に、防災行政は政治に直結する企画部局と実施を担う部局に分かれるが、それぞれに必要な「専門性」には違いがある。ジェネラリスト志向の日本の人事システムの中でも、人事ローテーションに工夫を加えるなどして専門性を涵養するメカニズムが必要である。最後に、災害発生時には組織を超えた調整と実施部局に近い専門性を発揮する必要があるが、両者を速やかに機能させる仕組みに日本の行政はなっていないとはいえない。実施に関する専門性を備えた公務員をより高位で政治に近いポストに配することができるような改革が必要である。

また、自治体間連携にはマッチング問題がつきものであるが、分析の結果、一つの自治体が特定の被災地を集中的に支援する方がより強いコミットメントをもたらし、支援の持続性を引き出している。ただし、長期に及ぶ支援の場合、NGOなど第3セクター団体との日常的なネットワークの構築などによるリダンダンシーの確保、費用負担問題の解決、対象となる自治体間の信頼関係の構築、支援

の重複で発生する非効率性の解消について検討しておく必要がある。長期にわたる集中型の支援は過剰負担と被災地の依存を引き起こしやすい。支援の時期や量を区切るなどして、過度の負担と依存が生じないように調整する必要がある。

以上の分析結果より、(1) 防災行政に必要なとされる専門性は官僚組織外部の研究者等を招聘するのみならず、官僚組織内でも必要がある。その際に企画に関する専門知と実施に関する専門知を別けて人事ローテーション等で工夫して蓄積すること、(2) 緊急時には、実施に関する専門知を有する官僚が、最高意思決定をおこなう「政治」を直接補佐できる高いポジションに配することが有効であるとの結論が得られた。

(2) ペアリング支援の在り方に関する知見について述べる。

自治体間の災害時相互応援協定は有効に機能するが、それは一対一の協定ではなく、複数の自治体がおこなう広域協定であり、かつ東日本大震災のような巨大災害に対しては遠隔地間の方がよい。しかし、遠隔地の広域協定となるとそれぞれの自治体では当該自治体と協定を結ぶ必然性を考えにくいいため、関西広域連合のようなコーディネーション組織が必要である。むやみに個別自治体間で協定を結ぶのは望ましいとはいえない。この分析結果より、日本の地理的環境を考えると、大規模災害の際には近隣自治体も同時に被害を受ける可能性が高いため、より距離の離れた自治体間同士の広域連携協定の締結が望まれるといえるだろう。

また、台湾の事例研究から日本に対して示唆されるのは次の点である。第1に、自治体間支援協定を中央政府がおこなうなどコーディネーション組織が明確である。中央政府によるペアリング指定は一つの有効な方法である。第2に、平時における対応が、危険の除去・低減化と災害に備えた準備行動に峻別されている。第3に、自治体の行政長官である首長が党派性を帯びざるを得ない点を考慮すると、NGOなど政治から中立的に振る舞いうる存在が重要で、今後の大規模災害に備えて協力関係を構築しておくのが望ましい。

他方で関西広域連合は、東日本大震災時の支援に対し「カウンターパート方式」を採用し、全く想定されていなかった事態であるにもかかわらず発災時への対応に総体として高く評価される対応ができた。ただし、府県で構成される発災時初期始動チームの編成にあたっては、そのあり方を府県に委ねず広域連合として集権的に対応することが今後は必要である。

以上の分析結果より、緊急時の迅速な対応のためには、平時において自治体間広域連携を主導する機関が必要である。防災に関する自治体間連携を当該自治体のみ委ねるのは

適切ではなく、集権的な対応が望まれる。加えて、一つの応援自治体が特定の被災地を集中的に支援する方が、被災地に対し、より強いコミットメントをもたらして支援の持続性をもたらす。ただしこの場合も過度の負担と依存が生じないような対処が必要であり、関西広域連合がおこなったカウンターパート方式の支援をより効果的におこなうには、緊急時は広域連合自身が司令塔になるのが望ましい。また、市町村の資源活用について平時より府県と市町村間で調整しておく必要があるとの結論が得られた。

(3) 相互応援協定における支援プログラムの内実についても知見が得られた。関西広域連合が採用したようなカウンターパート方式は、支援資源の集中を避け、支援疲れを応援側に引き起こさないためには優れた方法である。ただし、それを適切に機能させるためには、被災地にとって必要な行政資源の大半は市町村にあるため、都道府県と市町村間の協調体制が必要である。ところが、首長の党派性の違いなどで協調体制がいつも順調に形成できるわけではないので、非常時には都道府県が市町村に対し優越した調整権限を認めるなどの体制整備が必要である。東日本大震災時に応援側自治体から派遣された行政職員は、必ずしも行政職員としてのスキルを発揮して支援業務にあたったわけではなく、被災地支援のための準備もない場合が多い。現地での業務態勢についても、指揮命令系統が偏在するなどの問題が存在する。支援チームが多くの場合派遣元から数名単位で形成されていることを考えれば、事前の研究と業務内容の標準化、指揮命令系統の事前確立など応援体制の整備が必要である。以上の分析結果より、基礎自治体は、支援物資などの資源が重複しないように、何をどこに配分するかについて都道府県とあらかじめ調整し、支援体制を一本化する必要が有ることを示唆している。また、被災地現地での業務態勢で混乱が生じないように、全国レベルでの業務内容の標準化と、指揮命令系統の事前確立など応援体制の整備が必要であるとも言えるだろう。

#### 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 125 件)

1. 永松伸吾 . 2014 . 「東日本大震災におけるしごとの復興」『社会安全学研究』4,3-13 頁 .
2. 善教将大 . 2014 . 「福島第一原発事故後の原子力世論：その規定要因の実証分析」『選挙研究』29-1, 73-86 頁 .
3. 室崎益輝 . 2014 . 「東日本大震災における行政の役割」『年報行政研究』48, 39-57

頁 .

4. 河田恵昭 . 2013 . 「東日本大震災と学術調査研究」『大学時報』350, 62-65 頁 .
5. 待鳥聡史 . 2015 . 「アメリカ大統領選への今日的視座」『法学論叢』176, 187-207 頁 .
6. ONISHI Yutaka . 2015 . "Cooperating the Local Governments between Korea and Japan: The Strategy of Sister City Partnership", KOREA & WORLD POLITICS, V10.31(1), pp. 151-182 .
7. 河田恵昭 . 2014 . 「自然災害の変遷と課題、そして今後の対応」『土木学会誌』99-11, 46-49 頁 .
8. 北村亘 . 2016 . 「大都市制度の概要と課題」『公衆衛生』80, 11-19 頁 .
9. 大西裕 . 2015 . 「東日本大震災における関西広域連合の支援について」『季刊消防科学と情報』120, 10-13 .
10. 鶴谷将彦 . 2015 . 「書評 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」」『選挙研究』31-1, 123-124 頁 .
11. 中川文久 . 2014 . 「災害直後の緊急対応の法制度化の現状-災害対策基本法の場合」『災害時の広域連携支援の役割の考察 研究調査中間報告書』38-52 頁 .
12. 砂原庸介・小林悠太 . 2015 . 「災害対応をめぐる行政組織の再編 内閣府と兵庫県の人件データから」『害時における広域連携支援の考察研究調査最終報告書』127-140 頁 .

〔学会発表〕(計 46 件)

1. NAGAMATSU Shingo . "Emergency Employment after the Great East Japan Earthquake: A Region Wide Analysis", 38th Annual Natural Hazard Workshop, Bolder; USA, 2013 .
2. KAWATA Yoshiaki . "New Japanese Disaster Management policy" Natural Hazards Center, Broomfield:USA, 2013 .
3. KAWATA Yoshiaki . "Discussing The Roles of GEOINT For Effective Tsunami Disaster Management " 8th Annual Geospatial Intelligence For National Security APAC2015, KOBE:Japan, 2015 .
4. ZENKYO Masahiro . "The Local Government Network in Japan", 23th International Political Science Association, Montreal:Canada, 2014 .
5. 善教将大 . 「被災地における政治意識の比較分析」, 日本政治学会, 2015 .
6. 梶原晶 . 2015 . 「地方財政とコミットメント問題：地方分権改革に関わる国会議員、地方政治家、官僚の行動」日本行政学会、沖縄県男女共同参画センター、2015 .

7. 永松伸吾。「被災者による被災者支援活動に関する調査」日本災害復興学会，関西大学，2013。
8. 待鳥聡史。2014。「アメリカ製時における異端的理念としての平等」アメリカ学会，東京外国語大学，2013。
9. 河田恵昭。2013。「地震災害の今後」失敗学会，大阪府会館，2013。
10. 永松伸吾。「津波対策の経済学と公共政策」日本リスク研究学会，京都大学，2014。
11. 大西裕。「国際的都市間連携の研究-日韓姉妹都市協定を題材に」神田外語大学，現代韓国朝鮮学会，2015。
12. 河田恵昭。「次の大災害を国難としないために」東京都千代田区，朝日新聞社・（公財）ひょうご震災記念 21 世紀研究機構 21 世紀文明セミナー，2013。

〔図書〕(計 19 件)

1. 室崎益輝・幸田雅治編。2013。『市町村合併による防災力空洞化』ミネルヴァ書房。
2. 河田恵昭。2015。『リスク管理のための社会安全学』ミネルヴァ書房。
3. 室崎益輝。2015。『翔べフェニックス』ひょうご震災記念 21 世紀研究機構。
4. 辻中豊・伊藤光利・曾我謙悟ほか。2016。『大震災に学ぶ社会科学 第一巻 政治過程と政策』東洋経済新報社。
5. 小原隆治・稲継裕昭・北村亘ほか。2015。『大震災に学ぶ社会科学 第二巻 震災後の自治体ガバナンス』東洋経済新報社。

〔産業財産権〕

出願状況(計 1 件)

名称：被害額算出装置，被害額算出方法，生後プログラム，および記録媒体  
 発明者：河田恵昭  
 権利者：河田恵昭  
 種類：特許  
 番号：2014-246295  
 出願年月日：2014 年 12 月 2 日  
 国内外の別：国内

取得状況(計 0 件)

〔その他〕

ホームページ等  
[http://www.hemri21.jp/kenkyusyo/katsudo/pdf/20150517\\_h26tsuruya.pdf](http://www.hemri21.jp/kenkyusyo/katsudo/pdf/20150517_h26tsuruya.pdf)

6. 研究組織

(1)研究代表者

室崎益輝 (MUROSAKI YOSHITERU)  
 公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構・研究調査本部・研究調査本部長  
 研究者番号：90026261

(2)研究分担者

大西 裕 (ONISHI YUTAKA)  
 神戸大学・大学院法学研究科・教授  
 研究者番号：90254375  
 河田恵昭 (KAWATA YOSHIKI)  
 関西大学・社会安全学部・教授  
 研究者番号：10027295  
 中川丈彦 (NAKAGAWA TAKEHIKO)  
 神戸大学・大学院法学研究科・教授  
 研究者番号：10252751  
 鶴谷将彦 (TSURUYA MASAHIKO)  
 奈良県立大学・地域創造学部・講師  
 研究者番号：20647440  
 待鳥聡史 (MACHIDORI SATOSHI)  
 京都大学・大学院法学研究科・教授  
 研究者番号：40283709  
 曾我謙悟 (SOGA KENGO)  
 京都大学・大学院法学研究科・教授  
 研究者番号：60261947  
 梶原晶 (KAJIWARA AKIRA)  
 神戸大学・大学院法学研究科・講師  
 研究者番号：50712072  
 永松伸吾 (NAGAMATSU SHINGO)  
 関西大学・社会安全学部・教授  
 研究者番号：90335331  
 善教将大 (ZENKYO MASAHIRO)  
 関西学院大学・法学部・助教  
 研究者番号：50625085  
 北村亘 (KITAMURA WATARU)  
 大阪大学・法学部・教授  
 研究者番号：40299061  
 砂原庸介 (SUNAHARA YOSUKE)  
 大阪大学・法学部・准教授  
 研究者番号：40549680

(3)連携研究者  
 なし