

災害時自治体間援助の全国の実態とその特徴 -東日本大震災を対象に-

Current status and characteristics of disaster assistance by local governments
- Case of the Great East Japan Earthquake -

山口 裕敏¹, 土居 千紘¹, 谷口 守²

Hirotoishi YAMAGUCHI¹, Chihiro DOI¹ and Mamoru TANIGUCHI²

¹ 筑波大学大学院 システム情報工学研究科

Systems and Information Engineering, University of Tsukuba

² 筑波大学 システム情報系

Division of Policy and Planning Sciences, University of Tsukuba

The Great East Japan Earthquake has underscored the importance of mutual aid and physical support among local governments that extends beyond the boundaries of administrative divisions. Analyses of the characteristics of aid provided by local governments revealed that the size of the municipality might affect the implementation of assistance. Results also show that physical assistance from local governments was administered rapidly, demonstrating the importance of direct interaction among local governments. Furthermore, results show that collaboration among neighboring local governments was effective in reducing the burden of providing assistance.

Keywords: assistance, local governments, Great East Japan Earthquake, dispatch

1. はじめに

2011年3月11日に発生した東日本大震災により、東北地方の多くが深刻な被災状況に見舞われた。我が国は、その位置や地形、地質、気象等の自然条件から、地震、台風、豪雨、火山噴火等の災害が発生しやすい国土であると言われている¹⁾。このことから、災害時の被害軽減や、災害からの復旧・復興活動にいち早く取り組めるよう、災害対策基本法第40条²⁾に基づき、地域防災計画の作成、検討、必要な際は内容の修正を行うことが定められている。災害対策基本法によると「自然災害への対応主体は自治体が大きな役割を担う」と示されている。しかし、今回発生した東日本大震災では、被災自治体の自助努力のみでは対応しきれず、他地域からの援助に多く依存していたことが実状であり、都道府県を越えた自治体間の援助の重要性が改めて示されることとなった。

広域的な援助が注目されるきっかけとなったのは1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災である。この震災を機に、現存していた災害対策基本法の防災体制の不備が見直され、相互応援に関する記述等、自助のみならず共助の考え方も掲載されるようになった³⁾。また、災害時における応援協定が全国的に多く策定され、1996年7月に締結された「全国都道府県における災害時の広域応援に関する協定」をはじめとし、特定の地域同士で結ぶ協定の増加等、近隣や全国の自治体・諸団体からの援助の重要性が高まりつつあったことが読み取られる¹⁾。

そして今後、今世紀前半での発生が懸念されている東南海・南海地震や「いつ発生してもおかしくない」と言われる南海地震⁴⁾、4年以内に約70%の発生確率と試算さ

れている首都直下型地震⁵⁾等、更に深刻な被害が想定される大規模災害の発生可能性が急激に高まっていると言われている。このことから近未来に発生が予想されている大規模災害に備え、全国の援助体制をより充実させることが近年急速に求められている。

もちろん研究対象として、自治体間の支援に関する研究では、渡辺ら^{6) 7)}や船木ら⁸⁾王ら⁹⁾は過去に発生した自治体間の支援に関する研究を行なっているが、今回の東日本大震災では過去の事例とは援助の様子が異なっている。また、越山ら¹⁰⁾や本荘ら¹¹⁾、坂本ら¹²⁾は、東日本大震災における支援に関する研究を行ない、被災側のシステムや応援調整等の視点から、様々な事例を通じて研究が行われている。しかし、全国から援助が行われた東日本大震災において、援助実態の全体像については十分に整理されていない。また、根岸ら¹³⁾や谷口ら^{14) 15)}によって他地域援助に関する個人レベルまでの研究は為されているが、災害時の対応主体となる自治体の援助実態について、網羅的に把握した研究というものは存在しない。

国でも東日本大震災において、自治体間で実施された職員派遣による人的支援の実態について、復興庁や総務省により被災自治体への職員の派遣状況が取りまとめられている^{16) 17)}。しかし、その内容として、派遣元の派遣された職員の人数と、その派遣元・派遣先の把握は行われているが、派遣された職員の派遣先での活動内容やその職員の所属する職種等、援助の具体的・詳細な実態については取りまとめが行われていない。

そこで、震災後、援助に関する情報が充実し、減少する前であるこのタイミングでしか明らかとすることができない、東日本大震災で行われた全国的な自治体間にお

ける援助に着目し、全国的な援助の傾向や動向を把握し、今後の他地域援助促進のための一助とする。

2. 本研究の内容と特長

本研究では、東日本大震災において全国自治体を対象とした義援金・物品支援・人的支援という性質の異なる3種類の援助活動を、東日本大震災の本震によって災害救助法が適用された市区町村(ただし帰宅困難者における災害救助法の適用は含めない)を除くすべての全国1554の市区町村を対象に、どのように実施されたのか、実施の有無において各援助活動の実態を明らかにする。

次に各援助活動の中から人的支援に着目し、様々な援助の仕組みの下で行われている援助活動について、地域特性の異なる複数の市を事例として取り上げる。被災地先での援助活動内容や職員の派遣期間等、人的支援の援助内容を時系列に全国自治体を個別に読み取る。これにより自治体間援助の特徴を捉え、災害時に自治体が迅速に対応できる援助の体制づくりへの知見を得て、考察する。なお、本研究の特長は以下のとおりである。

- 1) 上記のとおり、本研究では被災3県を除く全国すべての市区町村を対象として、自ら一つ一つデータを掘り起こして援助情報をデータベース化している。これは、国(復興庁)が部分的に把握している内容よりもはるかに詳細でより完全に近いものであり、広く成果を公開すべき内容を含んでいる。
- 2) また、職員の派遣期間や派遣先での活動内容等、人的支援の実態について、単なる総量の情報ではなく、個別資料を読み込むことによって、発災からの時間の経過に従って、それぞれの援助内容の推移を個別に分析している。
- 3) 援助を行う側の自治体間での相互の連携にも着目し、その意義についても具体的に言及を行っている。
- 4) 各自治体が公開している公式のHPに基づくことで、データの収集容易性と網羅性、及び一定水準の信頼性を確保し、データの客観的再現性を実現している。
- 5) 全国の自治体間援助の実態に関する全体像を活動内容にも配慮して提示することで、各自治体担当者が自らの位置づけを理解でき、今後の対応に直接活かせる有用性の高い情報を提示している。

3. 研究の方法

(1) 自治体間援助実態把握における使用データ

援助実態に関する使用データは、上述した全国すべての市区町村が公開しているHP情報を全て確認することを通じて収集を行った。その概要について表1に示す。

客観的な分析とするため、HP情報からのデータ入手には厳格なルールと手順を設定した。まず東日本大震災における援助活動である義援金・物品支援・人的支援・被災者受け入れ(市営住宅の提供等)・ボランティアの募集等の実施について、全国各市区町村のHPでいずれかの記述が為されているかどうか、ということ最低基準とし、これを満たしているHPに関し、取り急ぎそのページ全体の保存作業を行った。このようにして、まずすべての抽出すべきデータソースの確保を行った。

次の段階として、この莫大なデータソースから、各援助活動の実施有無や援助要請先の記述、東日本大震災発

生後の協定締結に関する記述等の有無についてその文脈まで含め詳細な読み込みを行った。この地道な抽出作業を通じ、データ量にして約8GB(A4用紙約200万枚)分のデータベースを作成した。このデータを元に、自治体間別に統計的分析等を行う。

また、数値化できる情報についてはこのデータベースからさらに同一基準で抽出、数表化を行い、以降の分析に活用している。

ちなみに、HP上に援助情報を記載していない市区町村も存在する。そのような市区町村の割合は全体の15.4%であった。これらの自治体は実際に援助を行っているものがほとんどであると類推される。また、HPデータも市町村によって公開情報は様々であり、災害対応ページを作成し、援助内容はもちろん、派遣日時や人数などを詳細に公表しているところ(例えば神戸市や静岡市)、援助有無の公開に留まっている自治体(例えば北広島市)、また、HP上の広報誌で援助の内容を報告しているところも存在している(例えば有田町)。つまり、援助を行っていても、HP上に具体的な援助に関する記載が無い自治体もいくつか存在する可能性があり、それらを峻別できないことが本研究の明確な限界である。なお、そのような限界があったとしても、本研究による全国的な援助把握の分析では、援助が行われたか行われていないかという援助の有無を対象としており、本研究の価値は大きく損なわれる性格のものではないと考えている。

表1 HPデータ収集対象市区町村データの概要

調査日	2012年9月前後3ヶ月
調査方法	各市区町村HPデータよりダウンロード
調査対象地域	災害救助法が適用された市区町村 (帰宅困難者における災害救助法の適用を含めない)を除く 全国1554市区町村
主な調査項目	義援金に関する記述の有無
	物品や人的支援に関する記述の有無
	被災者受け入れに関する記述の有無
	協定締結の記述の有無

(2) 地域特性別の人的支援実態把握における使用データ

阪神・淡路大震災以降、自治体間援助に関する様々な援助の仕組みが考案されてきており、それが今回の震災で実践された。このことから、実際に行われた援助を複数取り上げ、援助活動の具体的な動きを把握し、各援助の仕組みの有効性を明らかにする。詳細な方法としては、HPデータより、(1)で行う全国における自治体間援助実態の分析過程において、援助の実態把握を行い、地域特性の異なる市区町村を事例として取り上げ、援助開始日、援助内容、援助要請元、援助日数を、時系列で援助内容が把握できるようにHPデータから詳細なデータの抽出を手作業にて行う。抽出した後、情報に誤りがないよう各市にヒアリングを行い、データの正確性を高める。そして、援助実態をパターン図化して比較を行う。

4. 市区町村別HPから見る、自治体間援助の実態

(1) 市区町村別で見る、各援助の実施有無

被災県を除く、全国の自治体における義援金、物品支

援、人的支援の実施割合を図 1～図 3 に示す。また、市に関しては人口規模に差があるため、サンプル数が確保でき、指定都市の要件となっている人口 50 万人以上の¹⁸⁾大都市と人口 50 万人未満の中小都市の 2 つに分けて分析を行う。これを見ると、

- 1) 義援金の実施割合に比べ、全体的に物品支援を実施している割合は低くなっている。市・区においては、80%以上の自治体が物品支援を実施しており、数値としては義援金の実施割合よりも低下しているが、大きな変化はないことが分かる。
- 2) 一方、町・村は実施割合の低下状態が顕著であり、義援金では実施割合が町・村の両方とも 50%を超えていたが、物品支援においてはそれぞれ実施割合が 20%以上低下していることが分かる。特に村においては実施割合が 25%を下回っていることが明らかとなった。
- 3) 人的支援では中小都市・町・村において、物品支援の実施割合よりもそれぞれ低下していることが分かる。町・村に関しては、人的支援の実施割合が 50%を下回り、その中でも村に関しては物品支援の実施割合の半分以下となっており、ほとんどの村が人的支援を実施したという記述が見られなかった。
- 4) 3 つの援助の実施割合を市区町村別に見ることにより、3 つの援助に関して大都市→区→中小都市→町→村の順で援助実施の割合が低くなることが明らかとなった。また、3 つの援助に関して、義援金→物品支援→人的支援の順に全体の実施割合が低下していることから、援助の違いによって各自治体で比較的反り組みやすい援助と取り組むことが難しい援助があることが明らかとなった。

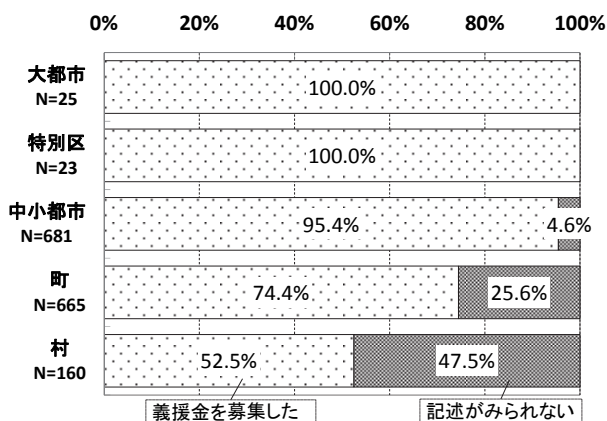


図 1 市区町村別：義援金実施割合

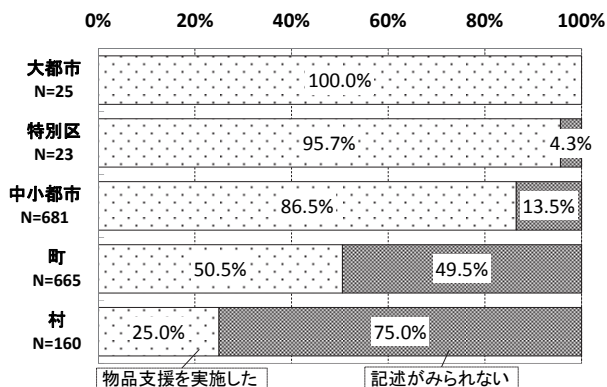


図 2 市区町村別：物品支援実施割合

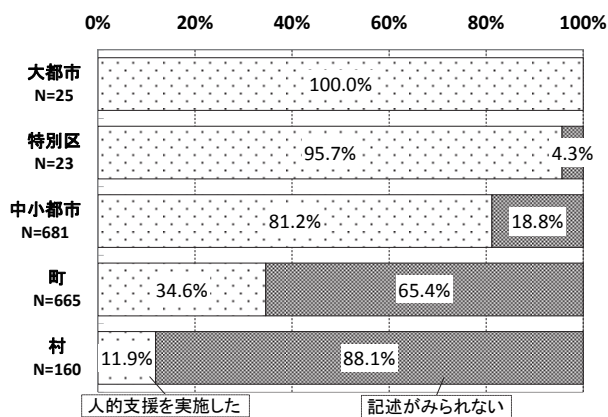


図 3 市区町村別：人的支援実施割合

(2) 地方別で見る、各援助の実施有無

義援金、物資支援、人的支援の実施割合を地方別に表したものを図 4～図 6 に、人的支援の地方・行政区分別で表したものを図 7 に示す。

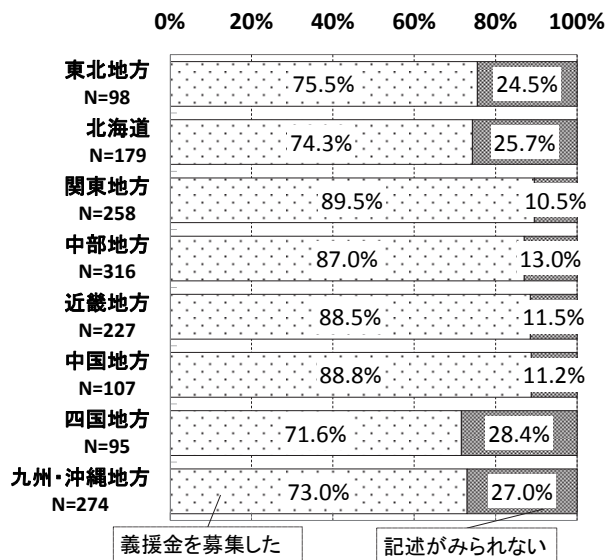


図 4 地方別：義援金実施割合

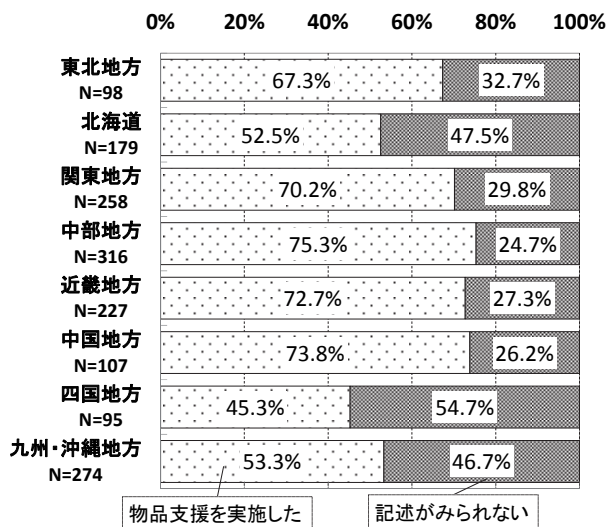


図 5 地方別：物品支援実施割合

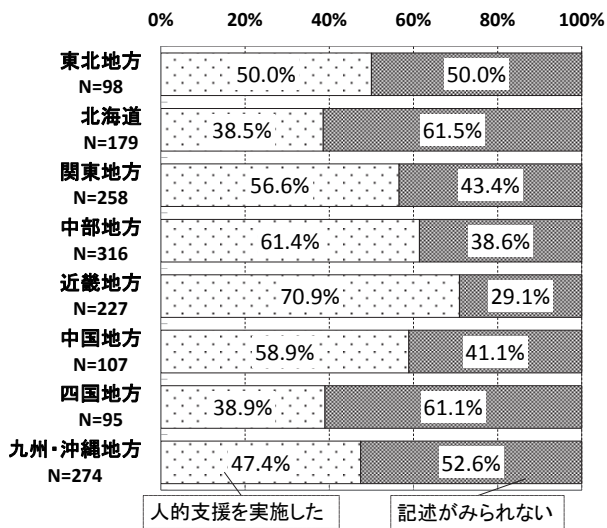


図6 地方別：人的支援実施割合

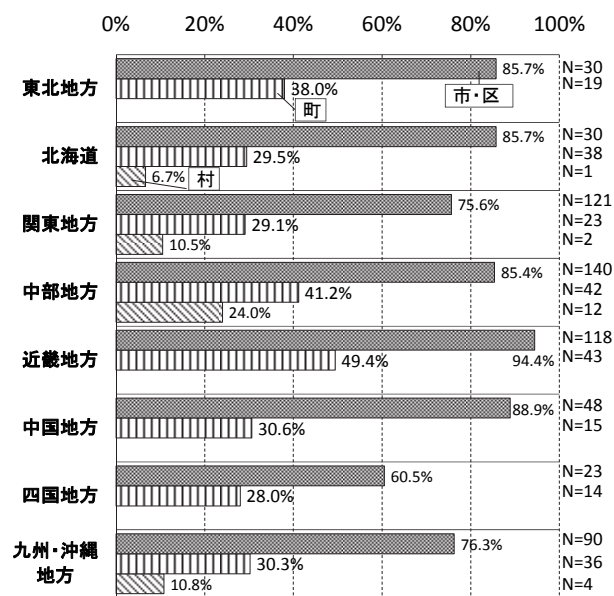


図7 地方・行政区分別：人的支援実施割合

- 1) 災害救助法が適用された市区町村を除く全国の各市区町村において、どの地方でも約 70%以上の割合で義援金の募集・送金を実施していることが明らかとなった。
- 2) 全体的に見ると、被災県への距離が遠くなるにつれて援助実施割合が低下するという、空間的要因が援助の実施に影響を与えているのではないかと類推できる。
- 3) 図7からどの行政区分においても、四国九州のような被災地から大きく距離が離れる地域は援助割合が減少する傾向がみられ、いずれの地方にも存在する市と町において、地域と援助実施に関する独立性の検定を行った結果、市は 1%優位(p 値: 0.000)で、町は 5%優位(p 値: 0.030)で地域と援助実施に統計的差が確認されたことから、空間的要因が影響しているといえる。
- 4) 義援金実施割合に比べ、各地方によって実施の割合にばらつきがみられる。また、義援金の実施割合に比べ、物品支援の実施割合がどの地方も 80%を下回っている。

- 5) 物品支援と同様に、各地方によって実施割合にばらつきがみられ、人的支援においては実施割合がどの地方も概ね 70%を下回るという現状が明らかとなった。
- 6) また、北海道については 179 という市町村が存在するなか、その内訳として市の数が 35、町の数が 129、村の数が 15 というように、町・村が全体の約 80%を占めている。図1～図3より、町・村における援助の実施割合が市・区に比べて低くなることから、北海道における援助の実施割合が低下する要因となったのではないかと考えられる。

5. 地域特性の違いから見る、各市の自治体間援助の特徴

(1) 異なる地域特性の自治体の選定

全国における市区町村 HP データを収集することにより、援助にも広域連合や、被災経験のノウハウを活かす援助等、様々な方法が確認された。このことから、各援助のアプローチの違いによる有効性を明らかにするため、地域特性の異なる市区町村を選び、援助開始日、援助内容、援助要請元、援助日数を、時系列で援助内容が把握できるように HP データに記述されている詳細なデータの抽出を手作業にて行う。抽出した後、時系列順に援助のリスト化を行う。情報に誤りがないよう各市にヒアリングを行い、データの正確性を高めている。そして、これらの援助実態をパターン図化してわかりやすい形で比較する。本研究においては 13 の市を対象とする。対象市の一覧を表2に示す。

選定理由としては、HP データによる具体的な援助内容や援助要因の把握も可能であることから、様々な地域特性を持つ地域をも選定する。このことは、実際にはどのような仕組みによってどの程度の援助が行われているのか最も合理的に判断することができる。具体的には、広域連合として援助要請が府県レベルでの枠組みで援助が行われている、援助を行っていた関西広域連合を構成する団体の中から、その県下にある兵庫県豊岡市、滋賀県彦根市を事例として取り上げる。また、関西広域連合県下であるが、それとは別に連携支援を行っている滋賀県湖南 4 市を事例として、滋賀県の草津市・栗東市・守山市・野洲市を取り上げる。ほかにも、過去に大規模な震災を経験していることにより、震災時の援助対応に経験を持っていると思われる阪神・淡路大震災の被災地である兵庫県神戸市・川西市、また新潟県中越地震の被災地である新潟県小千谷市・長岡市・柏崎市の 5 市を対象とした。そして、これらの性質が異なった市の援助活動と比較するため、他市区町村との連携がなく、単独で援助を行っている市として援助内容における端点抽出を行い、山口県下関市、広島県三次市を対象市とした。なお、ヒアリングにおいて自治体側でも派遣日数や帰還日時に関して、援助データの追跡が出来なかった箇所や、回答が得られなかった箇所は HP からの抜き出し調査を行った。

(2) 人的支援における、派遣先の職員による援助活動内容の分類

人的支援の実態把握を行う際、職員による派遣先での援助活動内容における記述が、本研究で対象とした 13 市それぞれによって異なっていることが明らかとなった。

表 2 地域特性格、対象市一覧

地域特性		市名
関西広域連合県下		兵庫県 豊岡市
		滋賀県 彦根市
滋賀県湖南4市		滋賀県 草津市
		滋賀県 栗東市
		滋賀県 守山市
		滋賀県 野洲市
		滋賀県 野洲市
震災被災 経験市	阪神淡路大震災	兵庫県 神戸市
		兵庫県 川西市
	新潟県中越地震	新潟県 小千谷市
		新潟県 長岡市
		新潟県 柏崎市
他市区町村との連携がない 単独援助市		山口県 下関市
		広島県 三次市

各市の人的支援における援助実態を把握し、本研究で扱う 13 市の中で援助の比較を行うには、職員の派遣先における活動内容の統一が必要と考える。そこで対象市において、各 HP から得られる職員による派遣先での活動内容の分類を独自に行った。派遣先における職員の活動内容の分類について、表 3 に示す。

この表では、A～G については震災発生後において必要とされる援助を、緊急性が高いと考えられる順位でアルファベット順に並べている。H、I については、それぞれの市の動きについて、小分類の中で緊急性が高い順位で a～f、g という小文字のアルファベット順に並べている。また、I-1-f において締結される協定は、東日本大震災において円滑な援助を行うための協定とし、J-1-a において締結される事後協定とは、将来に向けた災害対策のため、自治体間で締結される協定と本研究では定義している。

表 3 派遣先における職員の活動内容の分類一覧

大分類(略称)	中分類	小分類
A 人命に関する 援助活動 (人命)	A-1 緊急消防援助隊	a 緊急消防援助隊による援助活動
	A-2 保健・医療活動	a 専門職による医療活動、及びその補助活動
		b 保健師による保健活動
		c その他、保健・医療活動に関わるもの
B 給水活動(給水)	B-1 給水活動	a 職員による給水活動
C 避難所援助活動(避難)	C-1 避難所援助活動	a 避難所に関する援助活動
D 調査・調整活動(調査)	D-1 被災家屋等被害調査活動	a 被災家屋の被害調査、家屋被害認定業務など
	D-2 現地調査・援助調整	a 現地調査による状況確認、援助調整等
E 事務業務活動(事務)	E-1 行政事務全般業務活動	a 市町における事務業務等の援助活動
F 復旧・復興活動 (復旧)	F-1 ライフライン復旧活動	a ガス援助活動
	F-2 都市計画関連復旧・復興活動	b 上下水道援助活動
		a 建築関連活動
		b 土木関連活動
G ごみ処理(ごみ)	G-1 災害廃棄物処理	c インフラ関係支援活動
		d 復興計画や区画整理、まちづくり等に関する援助活動
H その他援助活動 (その他)	H-1 その他の援助活動	a 災害により発生したごみ等の処理
		a 救援物資搬出入・仕分け業務
		b ボランティアセンター運営業務
		c 原発に関する援助活動
		d 被災経験職員の派遣
		e 教育支援
		f 避難者帰宅支援
I 援助開始までの 準備 (準備)	I-1 援助開始までの準備	g 援助活動不明
		a 援助等に関する協議の開催
		b 災害対策本部の設置
		c 協定締結自治体の状況・援助確認の連絡
		d 先遣隊の派遣
		e 被災地への訪問
J 事後協定(協定)	J-1 協定の締結	f 本災害における円滑な援助活動のための協定締結
		a 将来における自治体間援助のための協定締結

(3) 関西広域連合構成団体の県下にある市における人的支援の特徴

関西広域連合の構成団体の一つである兵庫県、滋賀県において、その県下にある豊岡市、彦根市を対象として、人的支援における自治体間援助の特徴を読み取る。各市において、派遣された職員の活動内容別に時系列で人的支援の様子を表したものを図 8、図 9 に示す。この図では、要請等により派遣された職員の派遣期間を棒グラフにより示している。また、それぞれの棒グラフの色は、職員を派遣するきっかけとなった要請先、あるいは市独自による援助、協定による援助等という援助の理由を示している。ただし、この図には職員の派遣人数は情報として含まれていない。

- 1) 図 8 の豊岡市による人的支援の様子を見ると、各援助活動も満遍なく実施していることが分かる。関西広域連合からの要請による援助も行われているが、その援助活動としては給水活動、事務というように限定されている。また、初動の速さにおいて、給水活動の中では関西広域連合よりも日本水道協会による要請での援助活動の方が早く援助を行っており、援助活動全体を通して見ると、豊岡市の独自による援助の方が、関西広域連合による援助よりも初動が速いことが明らかとなった。
- 2) これは、関西広域連合を経由して市が被災地の情報を得るよりも、市が直接被災地と連絡を取り合い、必要な援助について情報を得る方が情報収集手段のプロセスとして即時性があり、今回の時系列比較によって、直接被災地と連絡を取り合う援助の即時性が改めて確認された。また、関西広域連合による援助の調整という時間を要することも、豊岡市において、市独自の援助が関西広域連合による援助よりも初動が速くなった要因と考えられる。
- 3) 基礎自治体については、関西広域連合の枠組みよりも、府県の姿勢・方針の違いが大きく影響している。たとえば彦根市は関西広域連合の要請を受けなかった事例であり、豊岡市と比較して短期的な援助のみに留まっている。
- 4) 援助要請が府県レベルでの枠組みで援助が行われている関西広域連合による援助については、中長期的な援助が計画的に実行されており、直接被災地と連絡を取り合う援助を行う方法では短期的な援助傾向が確認され、復興過程において中長期に渡る計画的支援の有用性も確認することができた。

(4) 近隣市との連携体制を組んだ市における人的支援の特徴

滋賀県草津市・栗東市・野洲市・守山市の湖南 4 市²¹⁾は、連携して援助を行っている様子が見られた。湖南 4 市における人的支援の援助を代表して草津市と栗東市の様子を図 10、図 11 に示す。

- 1) 1 市における派遣期間は約 70 日間で、この期間に市の中で 1 班 2 名といった体制を組み、職員を交代で派遣していることが分かった。この取り組みにより、約 280 日間という長期に渡る職員派遣が可能となっている。
- 2) このように、近隣市と連携体制を組み、派遣期間をずらして職員を被災地へ派遣することは、一つの援助における被災地での援助の継続性を高める点で有用である。また援助を行う自治体の 1 市における援助費用や職員が派遣されることによる援助側の自

治体内サービス低下の懸念等、援助側の自治体の負担を軽減する点について、このリレー派遣という援助の仕組みは有効であると考えられ、特徴的である。

(5) 被災経験市における人的支援の特徴

1995 年に発生した阪神・淡路大震災により被災した市である、兵庫県神戸市・川西市における、人的支援の様子を図 12～図 14 に示す。また、2007 年に発生した新潟県中越地震により被災した市である、新潟県小千谷市・長岡市・柏崎市における、人的支援を代表して小千谷市の様子を図 15 に示す。

- 1) 神戸市について、要請先等の援理由については不明確ではあったが、どの援助活動においても職員の派遣が多く行われていることが図から読み取れる。また、東日本大震災発生当日に災害対策本部を設置しており、大規模な震災を経験した市として、援助開始までの準備における初動の速さが伺える。
- 2) 川西市について、東日本大震災における円滑な援助活動のための協定が約 70 日後に同県の西宮市・宝塚市・猪名川町との間で締結されており、締結後その協定による援助が行われている。
- 3) 小千谷市において、東日本大震災発生当日に先遣隊を派遣している。これは、新潟県中越地震の災害対応関係者のネットワーク組織「ネットワークおぢや」の会員である茨城県日立市へ向けて派遣されたもので、この派遣によって茨城県日立市、福島県南相馬市、宮城県名取市の状況確認を行っている。その後、状況確認を行った福島県南相馬市から、下水道施設の災害復旧および復興計画策定において職員の要請があり、小千谷市から長期の職員派遣が行われていることが分かった。
- 4) 新潟県中越地震の被災市である小千谷市・長岡市・柏崎市において、阪神・淡路大震災の被災市である神戸市・川西市に比べ、派遣された職員の活動内容や派遣される回数に偏りがあることが分かった。しかし共通する点として、復旧・復興活動に関して多数・長期の派遣が実施されていることが挙げられる。これは、ヒアリングや HP データの記述から、過去に経験した大規模震災から、復旧・復興活動に取り組んできたノウハウを提供しているということが読み取れ、被災経験市における援助の最大の特徴であると考えられる。

(6) 単独援助を行った市における人的支援の特徴

他市区町村との連携がなく、単独で援助を行っている市として、山口県下関市と広島県三次市を取り上げ、各市における人的支援の様子を図 16、図 17 に示す。

- 1) 下関市における人的支援の様子を見ると、災害対策本部の設置が東日本大震災発生の 17 日後に行われており、これ以前に協議は 2 度開催されているが、本研究で対象とした他の市よりも比較的遅れて取り組まれていることが分かった。
- 2) また、この 2 市において主に実施された援助活動は、人命活動および給水活動、事務業務活動にほぼ限定されている。特に下関市に関しては応援協定を結んでいる関係から協定締結先である岩手県宮古市に対する中長期的な援助が特徴的であり、全国市長会等の取りまとめによる援助以外にも、協定による中長期的援助が確認された。

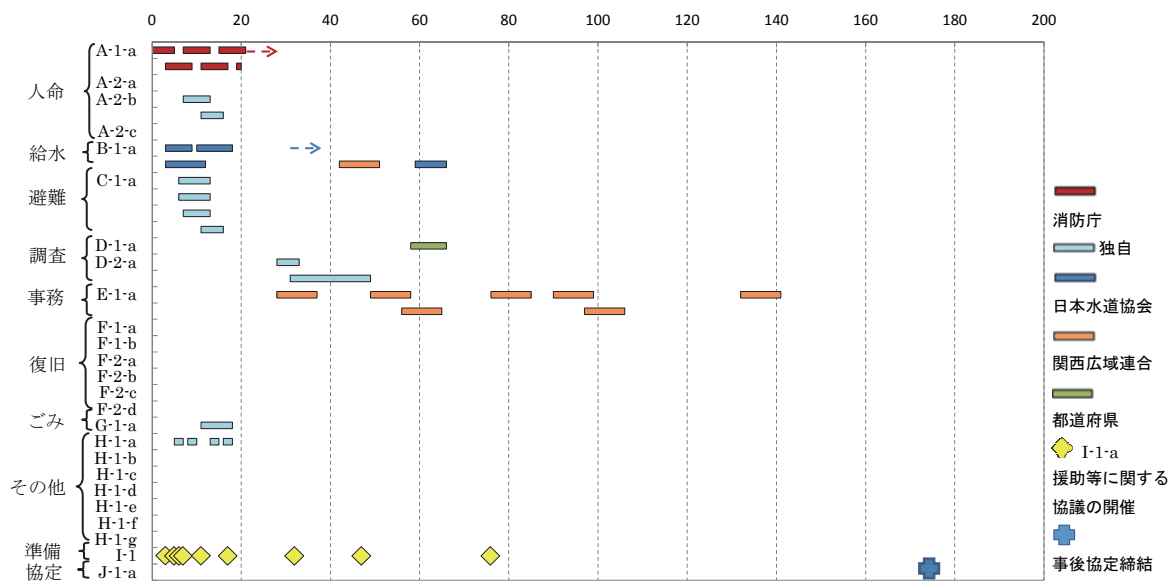


図 8 時系列で見る活動内容別、人的支援の様子（兵庫県豊岡市）

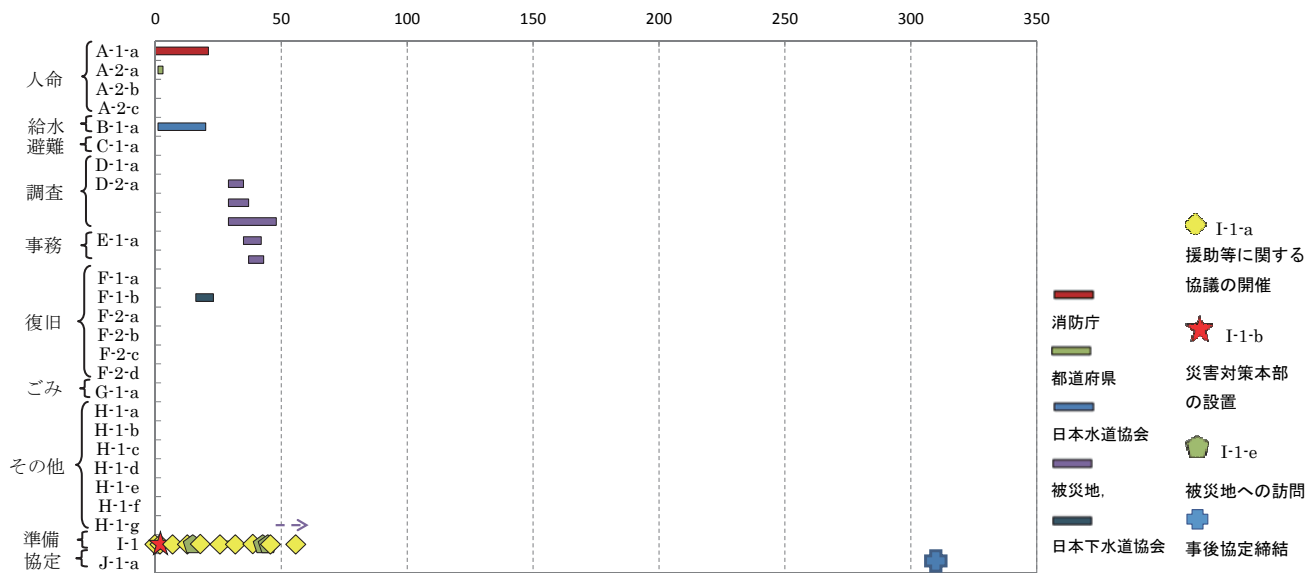


図 9 時系列で見る活動内容別、人的支援の様子（滋賀県彦根市）

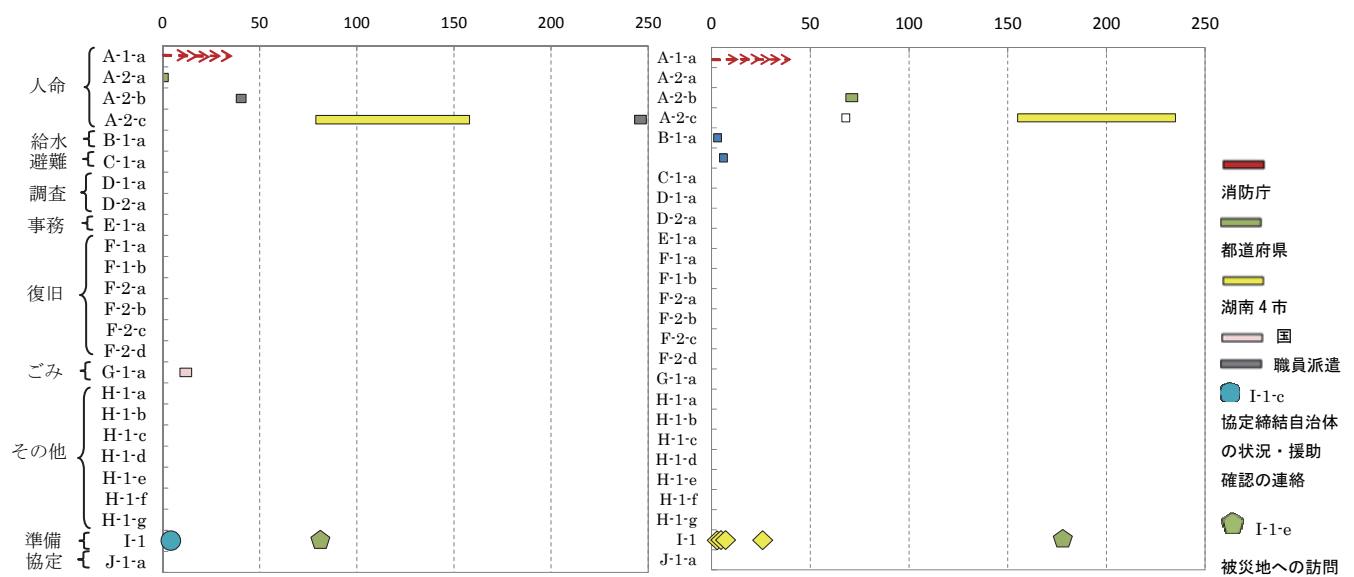


図 10, 図 11 時系列で見る活動内容別、人的支援の様子（滋賀県草津市・栗東市）

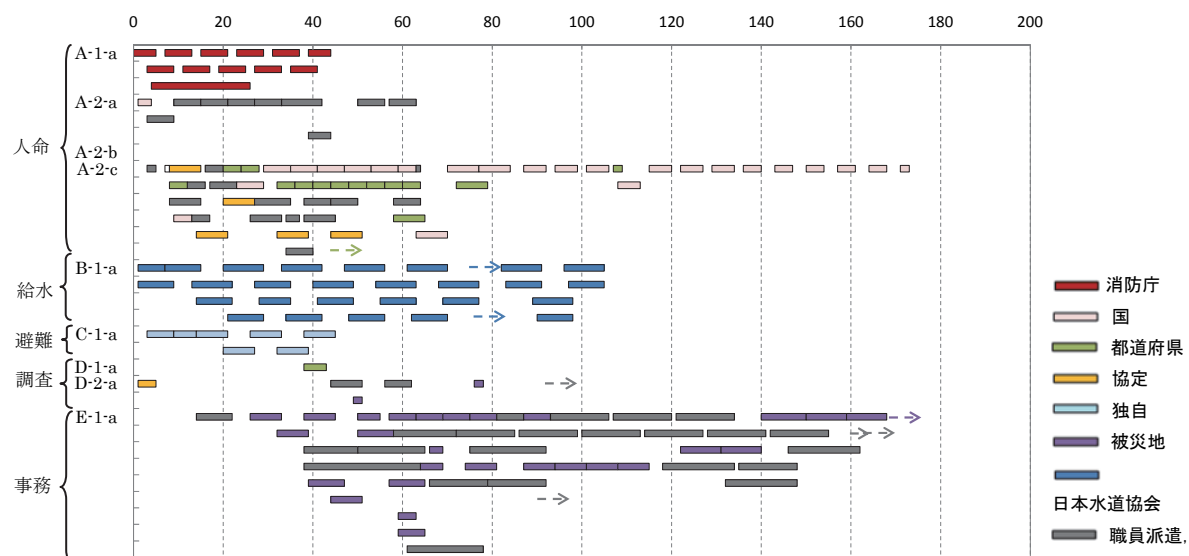


図 12 時系列で見る活動内容別，人的支援の様子（兵庫県神戸市）（1）

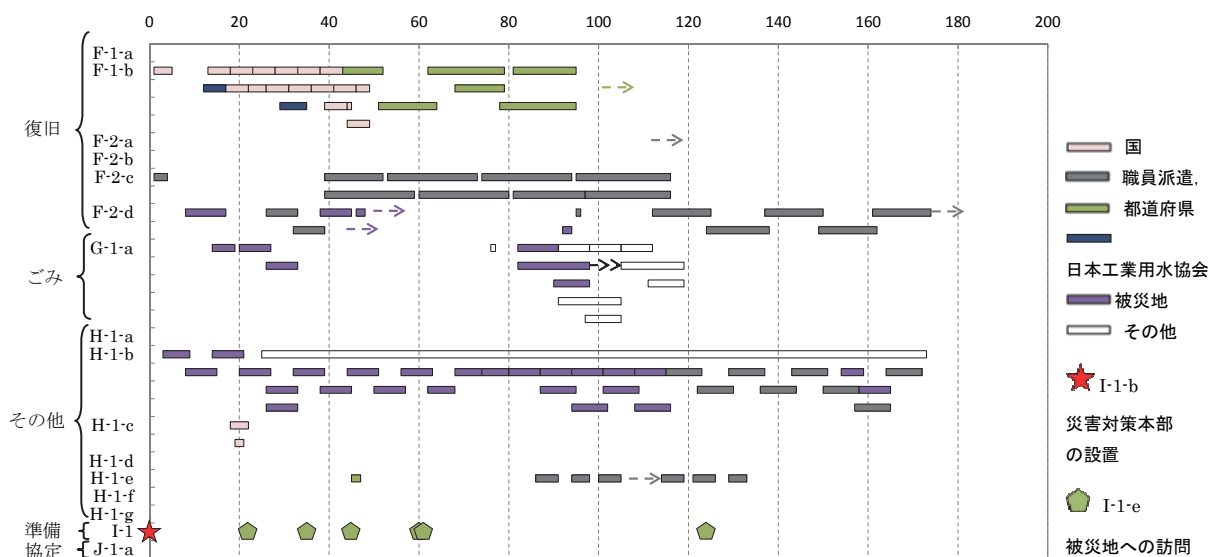


図 13 時系列で見る活動内容別，人的支援の様子（兵庫県神戸市）（2）

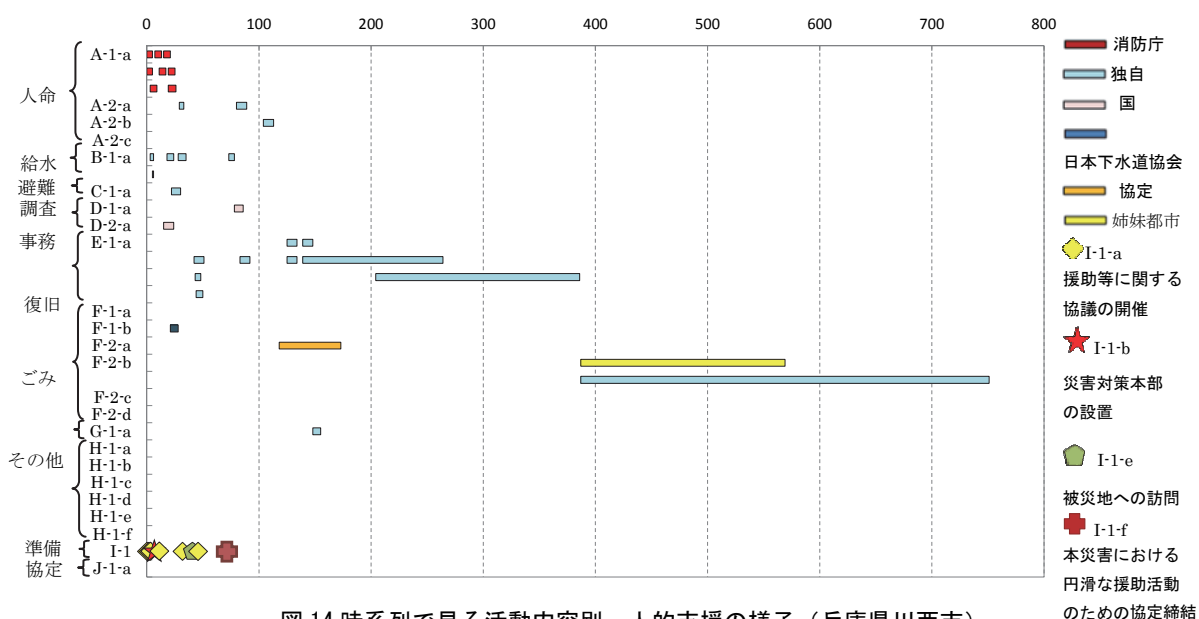


図 14 時系列で見る活動内容別，人的支援の様子（兵庫県川西市）

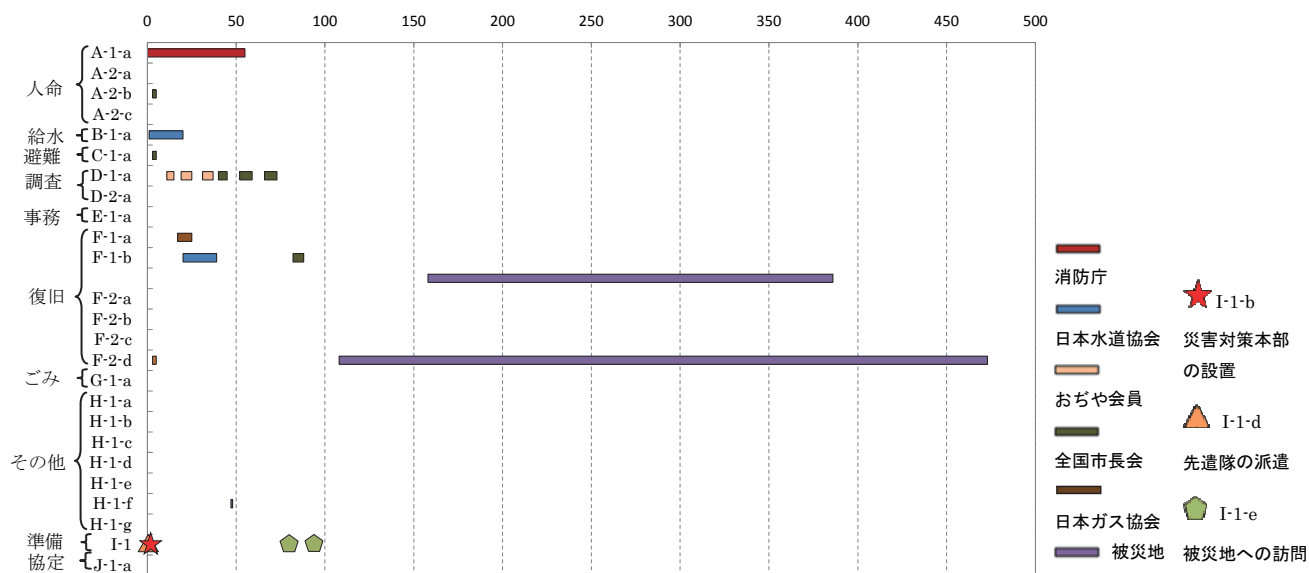


図 15 時系列で見る活動内容別、人的支援の様子（新潟県小千谷市）

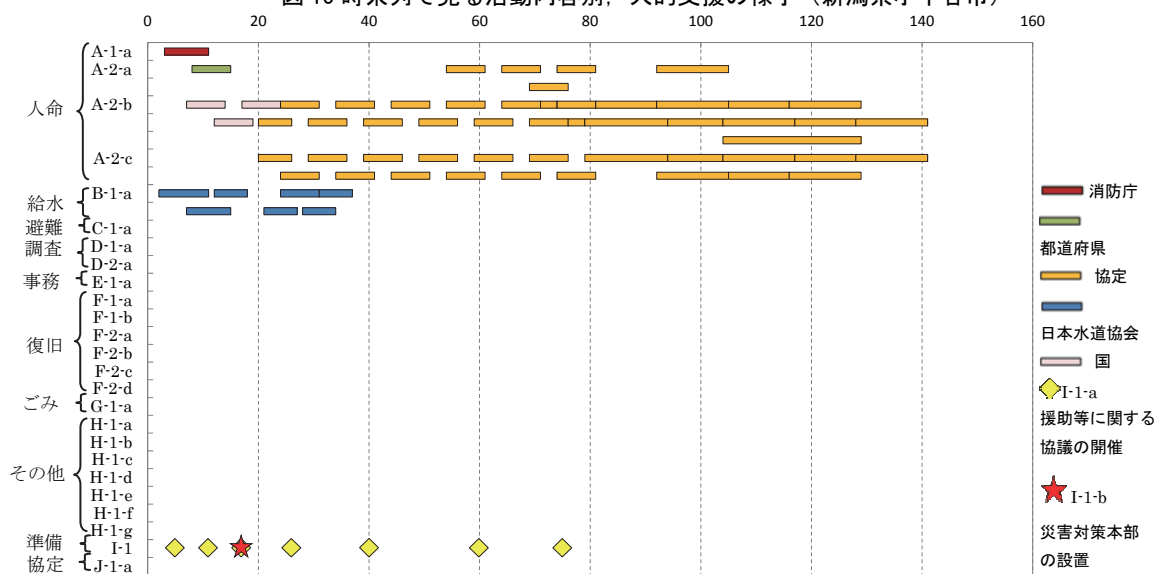


図 16 時系列で見る活動内容別、人的支援の様子（山口県下関市）

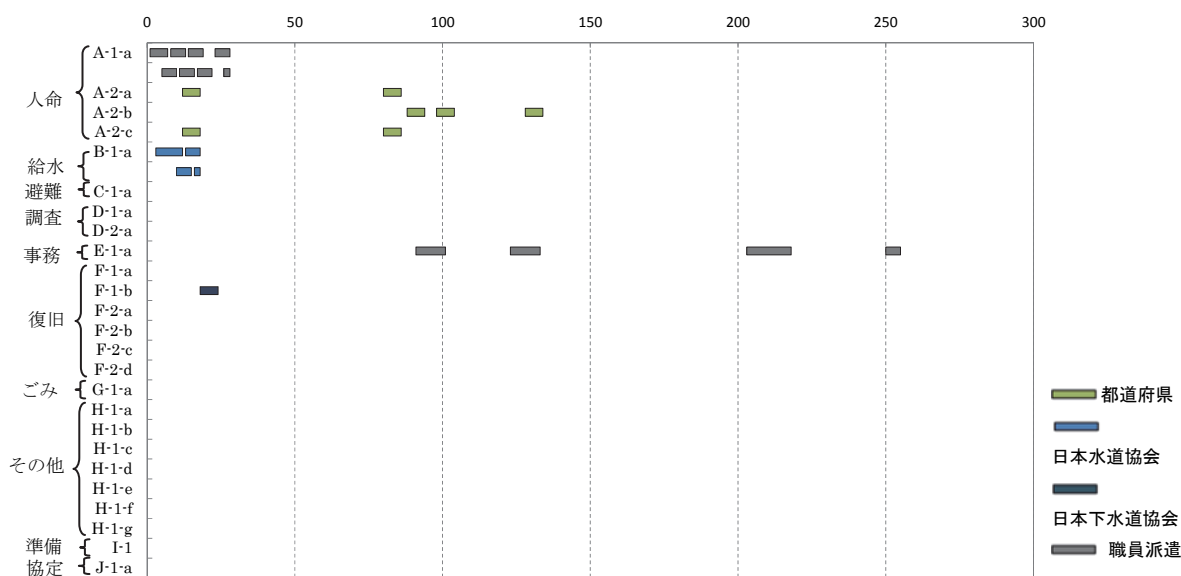


図 17 時系列で見る活動内容別、人的支援の様子（広島県三次市）

6. おわりに

本研究では、2011年に発生した東日本大震災を対象に、被災3県を除いた全国1554市区町村のHPを使用し、全国の自治体間援助の実態を、援助の実施有無に関して明らかにした。また、1554市区町村の中から地域特性の異なる13市を事例として取り上げ、人的支援における各市の自治体間援助を、派遣先の職員の援助活動別に時系列で表示することにより、自治体間援助の特徴を明らかにした。その中でも特に今後の自治体間援助において、我々が考えなければならない諸点を以下に示す。

- 1) 義援金・物品・人的支援どの援助に関しても大都市→区→中小都市→町→村の順で援助実施の割合が低くなることが明らかとなった。また、3つの援助に関して、義援金→物品支援→人的支援の順に全体の実施割合が低下していることが見て取れる。援助の違いによって各自治体で比較的取り組みやすい援助と取り組むことが難しい援助があることが明らかとなった。
 - 2) 全体的に見ると、四国九州のような被災地から大きく距離が離れる地域は援助割合が減少する傾向がみられ、空間的要因が援助の実施に影響を与えていることが、統計的分析によって明らかとなった。
 - 3) 広域連合等を利用した援助方法はマンパワーの確保や、中長期的援助にも有用であると考えられる。一方、広域連合等を経由して間接的に被災地の情報を獲得するよりも、直接被災地と連絡を取り合うほうが、職員派遣までの時間短縮において有用であると考えられる。災害発生後の迅速な援助を行うにあたっては、援助側と被災側の自治体間における直接的なやり取りが重要であることが示唆された。
 - 4) 広域連合以外にも、災害時の相互応援協定等といった協定による援助には、短期・中長期的な援助両方が見受けられ、発災直後の迅速な援助だけでなく、復興期における支援にも有効であることが示唆された。
 - 5) 本研究で対象とした13市を通して、人的支援における援助活動内容と職員の派遣回数・日数に、各自治体で差があることが明らかとなった。地域特性の違いもその要因の一つであるが、偏りが存在することにより、援助側の自治体内での負担に偏りが生じていることが窺える。
 - 6) 大規模な震災を経験した市では、主に復旧・復興活動に関して多数・長期の派遣が実施されていることが明らかとなり、過去のノウハウを活かした援助が実際に取り組まれていることが特徴である。
 - 7) 派遣期間をずらして被災地へ職員をリレー派遣するという取り組みに関しては、援助側自治体の同一職員の派遣期間の削減といった、援助側自治体の負担軽減が見込めるほか、被災地での援助の継続性を高める点においても、この援助の仕組みは有効であると考えられる。このことから、平時における近隣市区町村との交流の重要性が示唆される。
 - 8) 援助活動が不慣れな自治体に関しては、国等の調整機関を通じることにより、被災地への援助が可能となっていると考えられ、このような自治体においては、調整機関との連絡の取り合いが迅速・円滑な援助を行っていく上で重要となると考えられる。
- なお、今後の災害リスクに備える全国的な援助体制の

強化に取り組んでいく上で、どのような特性を持った自治体が、どのような特徴のある援助を行う傾向にあるのか、自治体間援助実施の要因を明らかにする必要があり、本研究における今後の課題であると考ええる。

参考文献

- 1) 災害対策制度研究会編著：図解 日本の防災行政 改訂版（平成16年），ぎょうせい，2004.11.10
- 2) 災害対策基本法，<http://law.egov.go.jp/htmldata/S36/S36HO223.html>，2013年4月最終閲覧。
- 3) 上妻博明：災害対策基本法の解説，一橋出版，2007
- 4) 消防庁編：平成23年度版 消防白書
- 5) M7級首都直下地震，4年内70%…東大地震研：災害対策情報局，<http://ugunderground.seesaa.net/article/248310999.html>，2013年4月最終閲覧。
- 6) 渡辺千明・岡田成幸：全国自治体による激震被災地への支援のあり方（1）阪神淡路大震災における実態調査と要因分析，自然災害科学，Vol.23，No.1，pp65-77，2004
- 7) 渡辺千明・岡田成幸：全国の自治体による被災地支援の提案－自治体資源の整理，日本建築学会学術講演梗概集 B-2，pp77-78，2000
- 8) 船木伸江・河田恵昭・矢守克也：大規模災害時における都道府県の広域支援に関する研究－新潟県中越地震の事例から－，自然災害科学，Vol.25，No.3，pp329-349，2006
- 9) 王蕾，林春男，木村玲欧，田村圭子：危機発生時の効果的な資源管理のあり方への提言－2007年新潟県中越地震の事例から－，域安全学会論文集，No.10，pp543-552，2008。
- 10) 越山健治・田中健一・北後明彦・西野智研：東日本大震災における地方自治体災害対応が抱えた根本的課題に関する考察，東日本大震災特別論文集，No.1，pp65-66，2012
- 11) 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，pp411-419，2012
- 12) 坂本真由美・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，pp391-400，2012
- 13) 根岸亮太・後藤春彦・田口太郎・井上由梨：転出者の故郷における地域活動支援への参加意識に関する研究－埼玉県秩父市中宮地町からの転出者を対象として－，都市計画論文集，No.40-3，pp973-978，2005
- 14) 谷口守・山口裕敏・宮木祐任：他地域に対する市民レベルの援助実態とその参加要因に関する研究－東日本大震災をケーススタディとして－，都市計画論文集，Vol.47-3，pp457-462，2012
- 15) 谷口守・山口裕敏・山室寛明：他地域援助に配慮した個人の類型化とその援助傾向に関する研究，土木計画学研究・講演集，No.46，CD-ROM，2012
- 16) 復興庁 | 被災自治体の復興体制の支援，http://www.reconstruction.go.jp/topics/post_108.html，2013年4月最終閲覧。
- 17) 総務省 | 平成24年度における東日本大震災による被災地方公共団体への地方公務員の派遣状況（平成24年10月1日時点），http://www.soumu.go.jp/main_content/000188069.pdf，2013年4月最終閲覧
- 18) 総務省 | 地方自治制度-地方公共団体の区分-，http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/bunken/chihou-koukyoudantai_kubun.html，2013年8月最終閲覧

（原稿受付 2013.5.24）

（登載決定 2013.9.7）