

○ 自治体間連携

阪本真由美

■災害時の自治体の事業継続をめぐる課題

大規模な災害が発生し、区市町村などの基礎自治体が被害を受けると、自治体が単独で災害対応を行うことが難しくなります。しかしながら、災害が発生すると、被災者支援、罹災証明の発給、仮設住宅の建設などの膨大な災害関連業務が発生します。災害により被害を受けた自治体が、行政サービスを継続するためには自治体間の連携が重要になります。

2011年3月11日の東日本大震災では、東日本の太平洋沿岸の市町村が大きな被害を受けました。津波により庁舎が全壊する、あるいは、職員が多数犠牲になった自治体もあり、災害対応が困難な状況におかれました。そのため、日本全国の自治体から職員の派遣が行われ、それにより復旧・復興業務がすすめられました。

■災害時の自治体間広域連携と災害対策基本法

災害時の自治体間の連携は、古くは1891年10月28日の濃尾地震、1923年9月1日の関東大震災においてもみられます。関東大震災では、地震から4日後の9月5日に、大阪府知事の発起により、関西地方の京都府・兵庫県・奈良県・和歌山県・高知県・愛媛県・徳島県・香川県の各府県知事が大阪府に集まり、連携して被災地支援を行うために「関西府県総合震災救護事務所」が設置されました。事務所にはその後、岡山県・広島県・山口県・鳥取県・福井県・石川県も参加しました。関西府県総合震災救護事務局出張所が大阪に設置され、通信・記録・庶務・会計・物資・輸送・建築の係が設けられ、各府県からの出張職員により事務が行われました（内務省社会局1926「大正震災志」）。

災害時の自治体間の広域連携は、1959年9月の伊勢湾台風後に制度化がすすみました。伊勢湾台風では、愛知県・岐阜県・三重県の3県が大きな被害を受けました。被災県だけでは災害対応は難しく、国と自治体とが連携して災害対応にあたるために、1959年9月29日の閣僚会議で災害復旧対策協議会（会長＝内閣官房長官）が設置されることになりました。また、愛知県庁内に「中部日

本災害対策本部」が設置されました。中部日本災害対策本部の本部長は国務大臣（副総理）が、副本部長は各省庁の次官が、本部員は各省庁の部局長がつとめ、愛知県・三重県・岐阜県と名古屋市、関係機関などが加わるというように、国と自治体とが連携して災害対応にあたりました。伊勢湾台風の災害対応においては災害救助法（1947年制定）、消防法（1948年制定）、水防法（1949年制定）などの法を管轄する省庁ごとに調整が必要であり、加えて法律に定められていない事項は各自治体が独自に判断して対応しなければなりません。そのため、災害対策に関する基本的な法律の制定に向けての動きが高まり、1961年に災害対策基本法が制定されました。

災害対策基本法は、自治体が「相互に協力するように努めなければならない」（5条の2）ことを定めています。また、災害時における職員の派遣（29～33条）、他の市町村等に対する応援の要求（67条）、都道府県知事等に対する応援の要求等（68条）、災害派遣要請の要求等（68条の2）、都道府県知事などに対する応援の要求（74条）等、災害時の自治体間の連携に関する条項が多くあります。

■災害時の相互応援に関する協定

1995年1月17日の阪神・淡路大震災は、災害対策基本法制定後に、日本を襲った最も大きな災害のひとつです。被災地の兵庫県・神戸市・芦屋市などには、日本全国の自治体から多くの支援が寄せられました。しかしながら、災害対応に追われた自治体は、支援の申し入れに対応することが困難でした。個々の自治体の能力をはるかに超える支援を受入れるためには、事前に受入れ体制を明確化しておくことが重要であるということが認識されました。そして、1996年の災害対策基本法の改正において、新たに、地方公共団体間の相互応援に関する協定の締結に関する事項（8条2項12号）が加えられました。

災害対策基本法の改正を受けて、広域での自治体間連携を定めた相互応援協定締結の締結がすすみました。全国知事会は、1996年に、北海道・東方地方、関東地方、中部圏、近畿ブロック、中国地方、四国、九州地方というように、全国を7つの地域ブロックに区分し、ブロック内での災害時相互応援協定（以下、「ブロック協定」）を定めるとともに、各ブロックでの対応が困難な場合のために全国知事会の調整の下に行われる広域応援について定めた「全国都道府県

における災害時等の広域応援に関する協定」を締結しました。

2011年3月11日の東日本大震災では、被害が広域にわたり、相互応援協定締結先も被害にあうという課題もありました。そのようななかで、既存の自治体間連携の枠組みを超えた連携の取組みがみられました。

2010年12月に設置された関西広域連合（滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、和歌山県、徳島県、鳥取県から構成）では、被害が大きかった岩手県・宮城県・福島県に対し、大阪府・和歌山県が岩手県を、兵庫県・徳島県・鳥取県が宮城県を、京都府・滋賀県が福島県を、というように、支援対象県ごとに連合構成県を割り振って支援が行われました。相手（カウンターパート）を定めた支援であったことから「カウンターパート方式」による支援とよばれました。岩手県遠野市は、三陸沿岸より50kmほど内陸にあるという地理特性を活かし、三陸地方で地震・津波が起こったときには、遠野市を拠点に沿岸の被災地への支援を展開することを計画していました。2008年には「三陸地域地震災害後方支援拠点施設整備推進協議会」が設置され、訓練を積み重ねていました。東日本大震災では、災害発生直後から全国からの支援が遠野に集結し、翌日から支援活動が展開されました。

■自治体間の広域連携をめぐる課題

災害時の自治体間連携は、災害対応においては重要なものです。しかしながら、突発的に発生した災害に対して、長期間支援を継続することは、支援側の自治体にとっても予算・人員的に厳しいものです。また、災害時に全国規模で展開される自治体間の支援を調整するための仕組みはありません。全国規模での自治体間の支援調整の仕組みづくり、それを支える予算措置について今後検討する必要があります。