

# 災害時における自治体間協力

佐藤主光(もとひろ)

一橋大学政策大学院・経済学研究科

# 震災と自治体間連携

- ◆ 災害時には国からの支援に限らず、自治体間での「水平的」連帯・協調体制が求められる。
- 事前＝災害前と事後＝災害後
  
- ◆ 東日本大震災の経験(事後)
- 日本学術会議(平成23年3月25日):「ペアリング支援」を提言
- ✓ 復興に向けて、被災地外の県・市町村が、各々被災地の自治体をカウンターパートとして協力関係を結び、互いに顔の見える持続的支援
- ✓ 例:中国四川大地震「対口支援」(「対口」とはペアという意味)
- 関西広域連合:地震発生2日後の3月13日、各府県の知事が集まり、岩手、宮城、福島の甚大被災3県にそれぞれ担当を決めて支援を実施することを決定
  
- ◆ 地方公共団体相互の応援協定の状況(事前)
- 大規模、広域的な災害に適切に対応するためには、地方公共団体の区域を越えて機動的、効果的に対処し得るよう、防災関係機関相互の連携強化をはじめとする、広域応援体制の確立を図る必要がある。

防災白書(平成25年度版)

# 経済学で考える

- 災害時の自治体間の連携(絆)は理念としては美しい・・・

⇒では実態はどうか？

- エビデンス＝東日本大震災の経験から学ぶ

## □ 取り上げる事例

- 災害廃棄物(瓦礫)の広域処理
- 自治体間災害(応援)協定:被災地への職員派遣等

- 主な結果

- 災害廃棄物処理、応援協定(職員派遣)は必ずしも理想的に機能していたとは言い難い

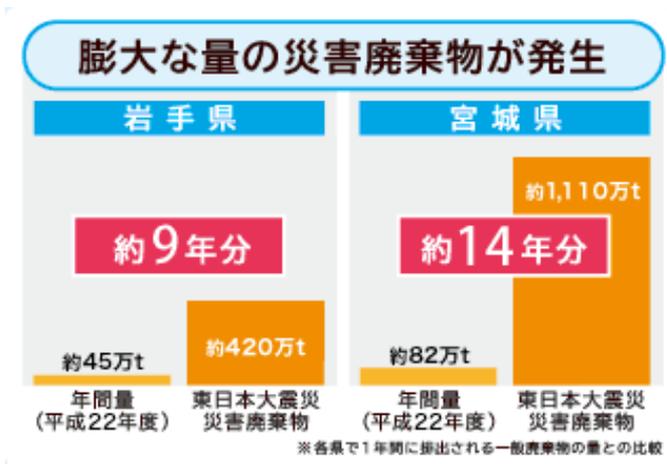
- 経験から何を学ぶか？

- 自治体間協力体制の再構築＝実効性のある体制へ
- 国の責任と地方の責任＝平時の地方分権と非常時の集権化(？)

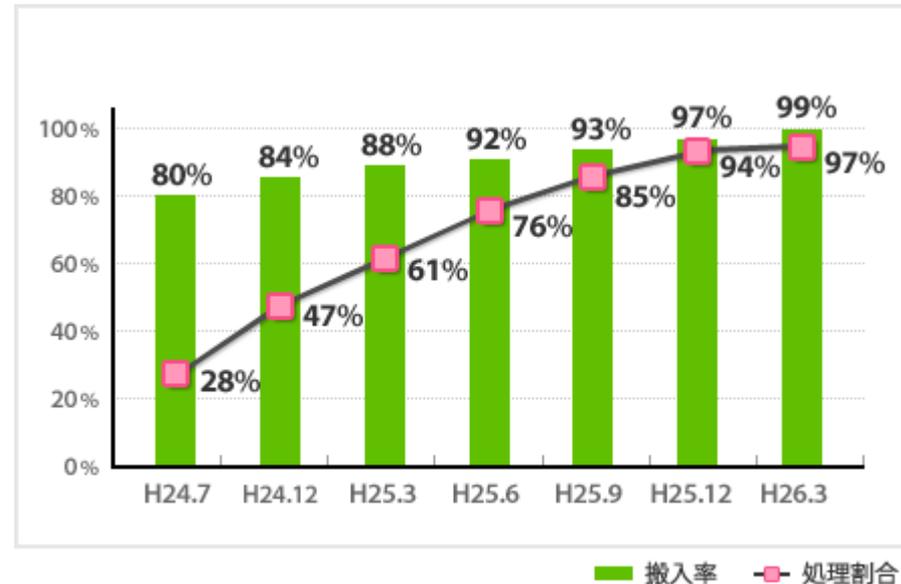
# 1. 災害廃棄物の概要について:

地震・大規模な津波により膨大な災害廃棄物が発生

- ・災害廃棄物(津波堆積物を除く) 約2千万トン(13道県239市町村)
- ・津波堆積物 約1.1千万トン(6県36市町村)



## 災害廃棄物の搬入率、処理割合の推移



・目標期日(平成26年3月末)までに、岩手県・宮城県を含む12道県、231市町村において、災害廃棄物及び津波堆積物の処理が完了(福島県の一部地域(8市町村)においては、継続して処理を実施中)

出所:環境省災害廃棄物処理情報サイト

表9-1. がれきの広域処理の状況(2014年3月末)

都道府県	市町村	累計受入量	
		岩手県	宮城県
青森県	三沢市、六ヶ所村、東通村(民間)、八戸市(民間)	約56,760t	約33,600t
秋田県	大仙市、秋田市、湯沢市、羽後町、横手市、由利本荘市、仙北市	約37,570t	
山形県	山形市(民間)、酒田市、白鷹町(民間)、川西町(民間)、米沢市(民間)、最上町(民間)、村山市(やまがたグリーンパワー)、河北町、東根市、寒河江市(民間)、中山町(民間)	約75,880t	約114,154t
茨城県	古河市、笠間市		約50,030t
栃木県	壬生町		約960t
群馬県	中之条町、桐生市、前橋市	約7,650t	
埼玉県	熊谷市、日高市、横瀬市(全て民間)	約1,100t	
東京都	23区、江東区(民間)、大田区(民間)、八王子市、町田市、日野市、東久留米市、多摩市、稲城市、羽村市、西多摩郡	約106,000t	約61,900t
神奈川県	南足柄市、箱根市	約162t	
新潟県	三条市、柏崎市、長岡市	約291t	
富山県	高岡市、魚津市、朝日町、立山町、富山市	約1,260t	
石川県	金沢市、輪島市	約1,907t	
福井県	敦賀市、高浜市	約6t	
静岡県	島田市、裾野市、浜松市、静岡市、富士市(民間共に)	約3,163t	
大阪府	大阪市	約15,300t	
福岡県	北九州市		約22,600t

(注)『岩手・宮城 がれき処理データサイト』(<http://garekikouiki-data.env.go.jp/>)より作成。

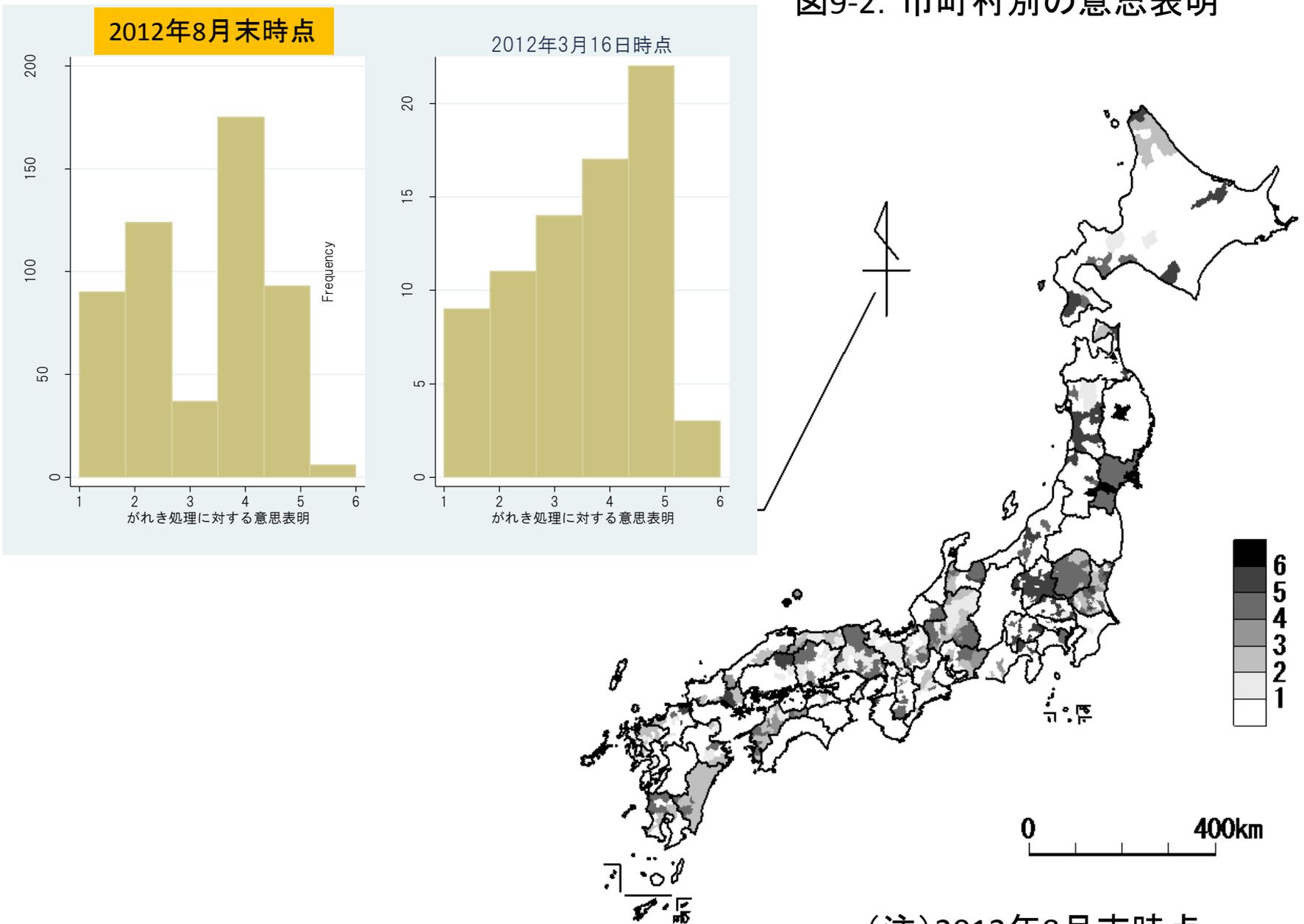
# 広域瓦礫処理の実態調査

- 出所：朝日新聞のデータベース
- 期間：2011年3月11日から翌年の8月31日まで
- 記事検索のキーワード：「災害廃棄物」や「廃棄物受け入れ」等
- 記事：被災地からの瓦礫受け入れに関する市町村の自治体の首長・関係者のコメントが掲載。
- 参考：廃棄物処理施設の多くは市町村が所有

表9-2. 市町村の意思表示と数値化

ステータス	意味（※記事に使われている単語から引用。）	変数
拒否	受け入れない。または、受け入れられない。	1
撤回	受入を断念。または、撤回表明。	1
検討終了	検討終了。その後、受け入れなし。	1
困難	極めて受け入れが厳しい。	2
慎重	受入検討するが、消極的。	2
未定	意志表明に至らず。	3
保留	現段階で受入可否の判断はできない。または、実地保留。	3
受入検討	受け入可否を検討、または、受入表明後の対策を検討。	4
受入予定	個々の意志表明ではなく、国アンケートなどでの回答。	4
試験焼却	試験焼却検討から、試験焼却実地まで。	5
受入表明	首長、議会による意志表明。	5
受入開始	本格的受け入れ開始。	6
受入中	実地中。	6

図9-2. 市町村別の意思表示



(注)2012年8月末時点。

## 2. 被災地への職員派遣

平成24年度における岩手県、宮城県、福島県への都道府県からの職員派遣状況(H24.7.13現在)

### 全国知事会 調整分

区分	岩手県	宮城県	福島県	合計	内訳
4月1日現在	121人	130人	143人	394人	事務職132、土木職178、建築職31、電気職12、機械職7、化学職7 他
追加要請分	19人	47人	8人	74人	事務職36、土木職25、水産職5 他
計	140人	177人	151人	468人	-

### 府省 調整分(3県からの報告による)

※前ページ再掲

4月1日現在	29人	86人	69人	184人	国土交通省、農林水産省、林野庁、水産庁、環境省、文化庁
--------	-----	-----	-----	------	-----------------------------

合計	169人	263人	220人	652人	-
----	------	------	------	------	---

出所: 東日本大震災における全国知事会の活動(平成24年7月)

# 自治体アンケート調査

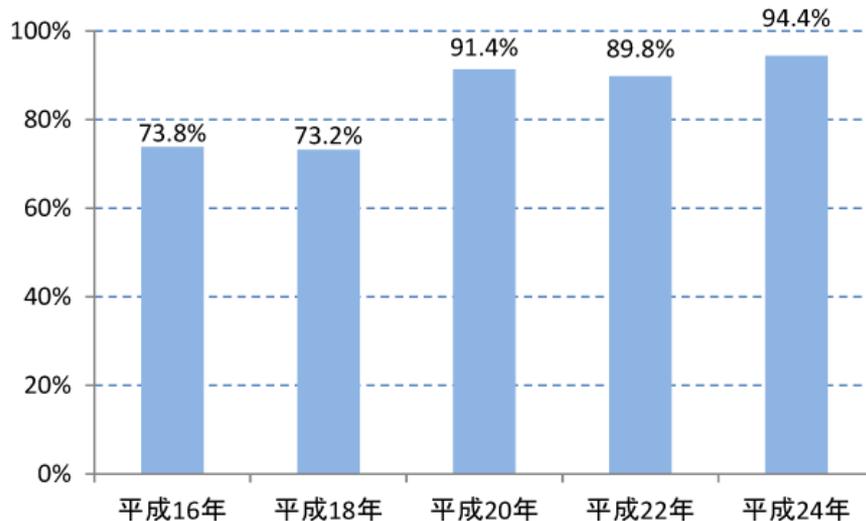
- 実施時期: 2013年8月、
- 実施方法: 全国市町村(一部の被災地自治体は除く)の災害担当者を対象に郵送でアンケート調査
- 狙い: 自治体間の防災協定が東日本大震災に際して果たした役割(協定の実効性)を検証
- 主な質問項目: ①震災以前、他の自治体と災害協定を結んでいるかどうか、②締結しているとすれば、その経緯、③災害協定の具体的な内容および、災害協定に基づく、あるいは災害協定によらない東日本大震災時の被災自治体への支援に関する経緯と内容
- 回答: 全国836の市町村・特別区

# 基本統計

自治体数			自治体		合計	割合
			災害協定先以外への被災地支援			
			実施	実施せず		
自治体	災害協定あり	協定先自治体が被災	172	56	228	81.8
		被災していない	403	53	456	
	なし		117	35	152	18.2
合計			692	144	836	100

回答自治体の8割が  
震災前、災害協定を締結

図表 1-O-19 市区町村間で相互応援協定を締結している市区町村の割合



出所：防災白書（平成25年度版）

# 東日本大震災における災害協定に基づく支援の実施状況

表9-4. 災害協定に基づいた支援の実施

	災害協定に基づいた支援				災害協定に基づかない支援	
	総数	実施した	実施したが時間を要した	実施されなかった	災害協定によらない支援 (*を除く)	*災害協定先が被災した自治体による災害協定によらない支援
(1) 救援物資の提供	219	125	6	88	416	123
	100%	57.1%	2.7%	40.2%	-	-
うち協定自治体からの要請あり	78	72	1	5	-	-
(2) 被災者の受け入れ	146	26	1	119	220	96
	100%	17.8%	0.7%	81.5%	-	-
うち協定自治体からの要請あり	53	10	1	42	-	-
(3) 職員の派遣	210	72	3	135	405	140
	100%	34.3%	1.4%	64.3%	-	-
うち協定自治体からの要請あり	74	42	2	30	-	-

(注) 数値は団体数。

# 災害協定先は適切だったのか？

職員の派遣	自治体数	問3 災害協定を結んだ経緯							
問8 災害協定に基づいて支援は実施されましたか。		1. 協定を締結した当時の首長同士が知り合いだった	2. 姉妹都市の関係にある	3. 地域間で伝統的・歴史的な繋	4. 両自治体の関係者が参加するイベント	5. 国や県、あるいは地方団体等に斡旋をしてもらった	6. 災害協定のために独自に探した	7. その他	合計
実施した		2	25	36	6	13	6	29	
実施したが時間がかかった		0	1	3	1	0	0	2	
実施されなかった(無回答を含む)		15	32	49	10	44	12	50	

首長の交代等で  
協定が形骸化？

他人任せの協定  
は主体性に欠く？

継続的な関係が実効性を高めた？  
 ✓ ただし、距離が近い自治体同士では  
 リスクの分担＝シェアにはならない