

# 都市政策

季刊 '13.4

第151号

特集

## 東日本大震災を教訓とした 受援力強化に向けた新たな取り組み

巻頭言

大規模災害時の「受援力」を強化する受援計画の作成

..... 矢田 立郎

論文

応援と受援のための体制整備に向けて

..... 重川希志依

大規模災害時の災害NPO・災害ボランティアの受け入れに関する一考察

..... 渥美 公秀

広域巨大災害を想定した自治体における受援体制の構築について

..... 黒田 洋司

各自治体における災害受援計画の策定状況について

..... 神谷 秀之

神戸市災害受援計画策定の取り組み

..... 川中 徹

被災自治体から見た職員派遣の受入れ状況について

..... 本荘 雄一

行政資料

平成24年度神戸市民1万人アンケート調査結果（概要）

..... 神戸市市民参画推進局

## 特集 東日本大震災を教訓とした受援力強化に向けた新たな取り組み

### 巻頭言

大規模災害時の「受援力」を強化する受援計画の作成…………… 矢田 立郎

### 論文

- 応援と受援のための体制整備に向けて…………… 重川 希志依 4
- 大規模災害時の災害NPO・災害ボランティアの受け入れに関する一考察  
…………… 渥美 公秀 11
- 広域巨大災害を想定した自治体における受援体制の構築について  
…………… 黒田 洋司 19
- 各自治体における災害受援計画の策定状況について…………… 神谷 秀之 27
- 神戸市災害受援計画策定の取り組み…………… 川中 徹 34
- 被災自治体から見た職員派遣の受け入れ状況について…………… 本庄 雄一 42

### 関連図書紹介

しなやかな社会への試練 ～東日本大震災を乗り越える 56 / 巨大地震災害へのカウントダウン～東海・東南海・南海地震に向けた防災戦略～ 56 / 3・11以後の日本の危機管理を問う 57 / 「特集 東日本大震災と横浜」調査季報vol.169 57

### 歴史コラム

神戸市における市民祭の成立と展開…………… 杉島 威一郎 58

### 潮流

地域主権推進大綱 60 / 復興の体制の見直しと復興予算の増額 60 / 医薬品ネット販売の権利確認等請求事件最高裁判決 61 / アベノミクス 61 / 物価安定目標 62 / 体罰問題 62 / 生活扶助基準見直し 63 / 4Kテレビ 63 / COP18（ドーハ合意） 64 / 中国大気汚染問題 64 / 新たなステージに立つ神戸医療産業都市（神戸クラスター） 65 / 神戸市犯罪被害者等支援条例の施行 65

### 行政資料

平成24年度神戸市民1万人アンケート調査結果（概要）  
…………… 神戸市市民参画推進局 66

## 巻頭言

### 大規模災害時の「受援力」を 強化する受援計画の作成

神戸市長 矢田立郎



阪神・淡路大震災が発生した平成7年1月17日、本市では、多くの職員が被災し、市役所本庁舎も被災するなど、行政の機能に大きな障害が発生しました。さらに、初動体制の構築、迅速な応援要請にも大変な支障が生じました。

このような混乱した状況のなか、全国の自治体から多くの職員が本市に応援に来ていただきましたが、本市では、応援職員の配備や活動への対応だけでなく、応援職員の宿舎の確保、食糧の供給、道案内等の対応にも困難を極めました。

また、震災直後から多くのボランティアの受入れを始めましたが、当時の本市の地域防災計画には、ボランティアの受入れについての明確な定めがなく、ボランティアのニーズを把握することやボランティアコーディネートとの在り方などに多くの課題を残しました。

一方で、平成23年3月11日に発生した東日本大震災は、過去に例をみない、広域かつ甚大な被害をもたらした災害でした。緊急応援組織や全国の自治体間連携によって、本市をはじめとして多数の自治体職員が被災地に応援に駆け付けました。

しかし、応援職員や被災地職員を対象として、本市で独自に調査を行った結果、被災自治体は、行政機能の喪失により、支援の受入れにまで手が回らず、応援職員に対して明確な指示や調整が出来ていなかったなど、多くの課題が抽出されるとともに、支援を行う側が迅速に行動し、被災自治体の負担とならないよう十分な配慮を行うだけでなく、支援を受入れる側も速やかに体制を整えなければ、応援職員は、効率的、効果的な活動を行うことが出来ることが分かりました。

阪神・淡路大震災と東日本大震災で双方の立場を経験した本市では、「支援」を効果的に生かすために、支援を受入れることを「受援」と定義し、「支援」の在り方だけでなく、あわせて「受援」の在り方も表裏一体のものとして考えることが我々の経験、教訓から非常に重要だと認識しています。

この認識に基づき、本市では、今後発生が予想される南海トラフ巨大地震をはじめとする大規模災害に備え、業務単位で支援を効果的に受入れるために、全国で初めて地域防災計画から独立した「災害受援計画」を策定することとしました。

今後、「支援」と「受援」を一体のものとするこの受援計画の考え方を広く普及させることで、全国の自治体で受援計画が策定されるよう、神戸から情報発信をしていきたいと考えております。

## 特集「東日本大震災を教訓とした受援力強化に向けた新たな取り組み」にあたって

東日本大震災では行政や企業、住民等が広域かつ甚大な被害を受け、被災地だけでは十分な緊急・応急対応を行うことができず、被災地外からの支援が不可欠となった。その支援を迅速に効果的に生かすためには、被災地側の支援の受入れ態勢も充実させる必要があるという教訓が残った。今後も東南海・南海地震など広域大規模災害の発生が懸念される中、国や自治体、防災関係機関、ボランティア等の支援を十分に受けながら初動・応急期の対応を進める「受援力」を高めていくことが求められている。

そこで本号では、東日本大震災等の教訓を踏まえた自治体における受援力を高めるための受援計画の策定の必要性や、ボランティアの受け入れ、災害対応システム整備にあたっての方向性や課題等について論じていただく。

まず、論文「応援と受援のための体制整備に向けて」では、災害発生時に行政が担う災害対応業務について整理するとともに、災害対応業務がどうして混乱するのかを解明し、受援計画の策定など必要な対応について論じていただいた。

次に、論文「大規模災害時の災害NPO・災害ボランティアの受け入れに関する一考察」では、災害NPO・災害ボランティアの支援力を整理し、それを踏まえた上で、災害NPO・災害ボランティアに対する自治体の受援力について考察いただいた。

また、論文「広域巨大災害を想定した自治体における受援体制の構築について」では、自治体が受援体制の構築を図っていくうえでどのような点を考慮すべきか、原則とすべき考え方、必要な戦略と戦術について論じていただいた。

さらに、論文「各自治体における災害受援計画の策定状況について」では、各自治体における災害受援計画の策定状況について、一般社団法人地方行財政調査会で調査した結果をご紹介いただいた。

そして、論文「神戸市災害受援計画策定の取り組み」では、全国で初めて地域防災計画から独立した計画として定められた「神戸市災害受援計画」の策定の経緯と、その内容についてご紹介いただいた。

最後に、論文「被災自治体から見た職員派遣の受入れ状況について」では、東日本大震災の被災自治体を対象に行ったアンケート調査に基づき、被災地からみた受援状況についてご報告いただいた。

# 応援と受援のための体制整備に向けて

富士常葉大学社会災害研究センター教授 重川 希志依

## 1. 災害対応業務の三つの目的

災害発生時に行政が担う災害対応業務には、図1に示すとおり三つの目的が存在している。一つ目は、災害から住民の生命・財産を守るための災害緊急対応である。消防や警察・自衛隊など災害対応のプロ集団が主として担う分野である。二つ目は、生き残った被災者の生活を維持するための災害応急対応である。災害救助法などに基づき、水や食料の提供、避難所や仮設住宅の提供、教育や医療の継続などが実施される。三つ目は、被災者のく

しの再建と地域社会の復興を進めていくための災害復旧・復興対応である。被災者生活再建支援法や各種の融資制度などに基づき、生活再建や経済復興を実現させていくものである。

平常時においては、防災に関わる業務は防災担当部局に負うところが大であるが、実際に災害が発生すると、上述した三つの目的に沿った対応は、防災担当主管課のみならず、全ての部局が関わることになる。たとえば、阪神・淡路大震災時の例をあげてみると、震災から2ヶ月間の間に被災地に駆けつけた応

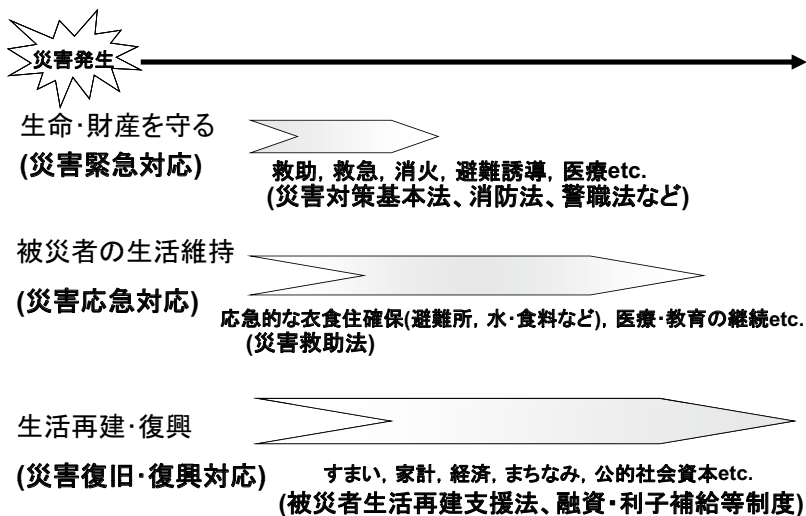


図1 災害対応業務の三つの目的

表1 阪神・淡路大震災に関わる人的支援（自治省消防庁資料）  
（1月17日～3月21日延べ人員）

	防災	生活	病院	水道	建築	衛生環境	土木	その他
都道府県職員	1,189	8,630	17,370	16,207	5,162	6,028	5,095	9,074
市町村職員	—	20,462	10,180	41,875	5,166	15,196	5,366	16,945

※都道府県職員は警察職員を除く，市町村職員は消防職員を除く

援職員の内訳は，防災関係よりもむしろ，水道，土木，病院，衛生などから多数の応援職員が派遣されており，生活関連部局に関わる業務量が多く生じていたことが分かる。

これら三つの目的を持つ災害対応のうち，災害発生直後の救助活動など人命を守るための活動については，災害発生時にマスコミ報道で度々報じられることもあり，何をすべきか具体的なイメージが描きやすい。また中心となり対応にあたる消防機関などにとっては，普段の活動の延長線上にある活動といえる。しかしながら，二つ目，三つ目の分野については，その多くの対応が平時には経験したことのない業務内容であり，行政職員にとってはそれぞれの対応で具体的に何をすべきかが見えにくい，未知の領域と考えられる。そのため，災害発生時の災害対応現場では，

- ①発災後の災害対応業務プロセスが描けない
- ②個々の業務に関する具体的な業務遂行シナリオがない
- ③現場対応に必要な具体的な事務処理手順が明確でない
- ④個々の制度の連関ならびに統一的視点に立った業務目標が描かれていない
- ⑤平時とは異なる質・量の業務と日常業務継続のための人的資源配置体制が確立されていない

等の問題が発生する。

事前に定められた地域防災計画や対応マニュアルを熟読していても，災害時にはマニュアルでは想定していない事態が次々と発生し，

その都度臨機応変な決断が求められる。より良い災害対応を実施するためには上述した課題を克服し，その場その場で生じる応用問題を解決する能力を持つ人材が必要となる。それと同時に，災害対応のノウハウを持った人材，具体的には災害対応経験者や，平常業務として業務遂行のノウハウを持った人材の活用が，これらの問題点を解決するために有効な手段となる。

## 2. 質と量の変化への対応

災害対応が混乱する理由の一つに，上述した⑤で指摘したように，災害時に生じる業務は平時の業務と比べ“質”と“量”に大きな違いがあるからことが挙げられる（図2）。

たとえば避難所運営，建物被害認定調査，救援物資の受け入れ・管理，生活再建支援業務などは，通常の業務では経験したことのない異質の業務である。また斎場や廃棄物の処理などは，日常業務として実施しているが，処理すべき業務量が平時と比べ極端に多くなる。さらに，災害発生時であっても，出生届の受理など，平時時と同様に対応すべき業務もある。

本来行政職員は，平常業務をこなすことを目的として人員数が定められている。したがって，平常業務に加え，平常時の業務とは質が異なり，しかも大量の業務量をこなさなければならない必要性が生じた時に，その対応は混乱し，また限界があるのはある意味で当然の事といえる。そのために，大規模災害時に

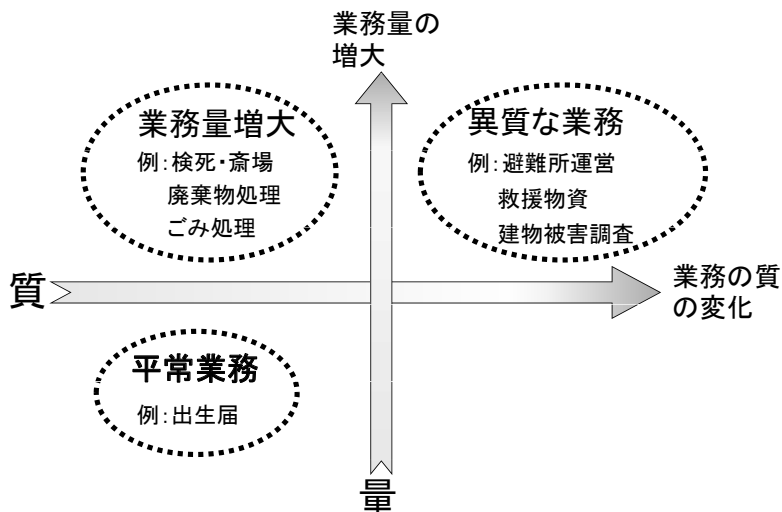


図2 災害対応業務の質と量の変化

は特別な知識や技術と同時に、大量の人手を確保することが求められ、阪神・淡路大震災をはじめ、これまでに発生した大規模な災害時には、消防や自衛隊のみならず、一般行政職員による応援活動が行われてきた。

阪神・淡路大震災から9年ぶりに震度7を記録した新潟県中越地震時に、被災地の一つである新潟県小千谷市では、阪神・淡路大震災を経験した神戸市職員が災害対応に関する様々なノウハウの提供を行っている。神戸市では地震発生直後に広域応援隊の先遣隊を小千谷市役所に派遣した。神戸市の目的は、被災地で困っていることがあれば、自分たちの体験を生かした支援をすることであった。阪神・淡路大震災時の災害対応の経験から、これから支援が必要となる被災地のニーズを、①災害対策本部の運営、②避難所運営、③り災証明書発行の三項目と想定し、現地からの支援要請とあわせ人選を進めた。先遣隊の到着後すぐに神戸市職員が小千谷市災害対策本部において応援に関する要望調査を行った結果、

- ①家屋被害調査のノウハウ
- ②り災証明書発行業務
- ③被災者生活再建支援法の手続き

④避難所対応として保健師の派遣の4項目に対する支援要請が明らかとなった。先遣隊はその結果をすぐに神戸市に連絡し、阪神・淡路大震災の経験からこれらの業務内容のノウハウを持つ職員が次々と小千谷市に派遣されることとなった。

この時小千谷市職員が抱えていた不安は、「今やっていることが正しいかどうか判断できない」、「この先どうなっていくのか先が読めない」という二点であった。被災経験を持つ自治体の強みは、この先何が起こるかを予測し、そのために今打つべき手が何であるかを判断することができる点にある。神戸での経験をもとに、救援物資のさばき方、ボランティアの受付方法、マスコミの扱い方、税の納期限延期手続きなど、具体的なアドバイスを次々と行った神戸市職員は、被災自治体にとって何よりも頼もしい存在であり、平常業務とは質の異なる業務を円滑に行うためには、被災経験を持つ自治体のノウハウの提供が極めて大きな役割を果たすことが分かる。

このようなノウハウの提供とともに、膨大な量の業務をこなすために全国の自治体から応援職員が多数派遣された。応援活動は、単に被災自治体に対する支援だけでなく、参加



した職員の絶好のトレーニングの機会にもなる。小千谷市での支援活動を通じて、机上の計画に過ぎなかった地域防災計画と実践活動を比較し、計画の見直しを行った自治体もある。

この新潟県中越地震から3年後の平成19年3月に発生した能登半島地震では、長岡市、小千谷市をはじめとする新潟県中越地震の被災経験を持つ自治体がいち早く、輪島市、穴水町などの支援に駆けつけた。さらに新潟県中越地震の際に応援活動に参加した全国の自治体職員も支援に参加している。特に新潟県は、県下の市町職員の派遣を一元的に管理し、被災自治体に極力負担をかけず、長期間にわたり安定した人数の職員を投入することで大きな役割を果たした。被災証明書の発行と建物被害認定調査、災害廃棄物処理、被災者生活再建支援のための相談業務など、対応が必要となる業務の種類と時期をにらみながら、新潟県中越地震で対応実績のある職員が次々と派遣され、適切なアドバイスを行っている。また同時に、建物被害認定調査のように専門的な技術が必要とされる業務に関しては、過去の地震災害で実践を積んだ職員のノウハウが最大限に生かされることとなった。

そして能登半島地震からわずか3ヶ月後に新潟県中越沖地震が発生した。柏崎市、刈羽村、出雲崎町など被害の大きかった地域では、輪島市や穴水町など能登半島地震の被災経験を持つ職員が多数支援活動を行っている。もちろん新潟県中越地震の経験を持つ長岡市や小千谷市などは、この度の地震で自らも被害を受けながら、更に被害の大きかった他都市への支援活動を続けた。

阪神・淡路大震災から新潟県中越地震へ、新潟県中越地震から能登半島地震へ、そして能登半島地震から新潟県中越沖地震へと、災害経験の知恵と教訓をつなぐ輪が着実に広が

り、大規模災害時の応援活動の体制が、徐々に整いつつあった時に、東日本大震災が発生した。

### 3. 東日本大震災での応援活動

地震発生直後から消防、警察、自衛隊などの組織は全国的な応援体制のもとに、きわめて大規模な救助活動を実施した。またこの活動を可能としたのが、国土交通省が実施した「くしの歯作戦」と呼ばれる道路啓開活動である。この作戦は被災地を南北に縦貫する東北自動車道と国道4号線のルートをまず確保し、その後、沿岸被災地を東西に結ぶ道路を順番に開いていくというもので、震災当日のうちには背骨となる東北自動車道と国道4号線は通行可能となった。翌3月12日には東西を結ぶ15ルートのうち11ルート、15日には東西を結ぶ全ルートを確保して、3月16日からは一般車両通行可能、3月18日までには97%が通行可能になるというスピードで道路啓開が進んだ。これらの業務の多くは、普段行っている業務の延長線上にあり、さらに災害時の広域応援活動が事前に制度的に位置付けられていたことが、効果的な活動を可能にしたと考えられる。

同時に、全国知事会・全国市長会・全国町村会などにより、一般の行政職員による初めての大規模かつ長期的な応援活動が展開された。例えば全国市長会では、総務省や被災県及び全国町村会との協力のもとに被災市町村に対する職員派遣のための体制を構築し、3月30日より全国の市区町村に対する職員派遣依頼を開始した。4月7日までに得られた回答を、総務省を通じ要請のあった被災県に報告し、被災県で調整後に派遣開始という手続きが取られた。このため、実際に応援職員が被災地で活動を開始するまでに1ヶ月近くの

時間を要したが、長期的・安定的に職員を派遣するために現在も大きな役割を果たしている。

一方、最も早く到着したのは、日頃から交流を持つ自治体相互のつながりであった。災害時の相互応援協定のみならず、姉妹都市や様々なイベントを通じた交流など、多様なつながりによる応援は、職員自らが家族や家を失うなど過酷な状況におかれた被災自治体にとって、どれほど大きな励ましになったことか、想像に難くない。全国から集まった多数の応援職員に支えられながら、遺体の検案と埋葬、避難所運営、救援物資の受け入れ、被災者対応、仮設住宅建設などの多様な業務が進められてきた。支援を受ける自治体職員は1人のみで、後は全て応援職員が占めている現場も、多数見受けられた（写真1、写真2）。震災から2年が経過した現在は、復興のため



写真1 リ災証明書発行窓口（石巻市）



写真2 被災者生活再建支援金申請窓口（石巻市）

に土木や建築など主として技術系の職員が、中長期的な応援活動を行っている。

#### 4. より効果的な応援・受援体制整備に向けて

災害時の被災地支援で最も重要なことは、被災地に負担をかけない活動を行うことであり、現在ではボランティアや自治体の応援活動などいずれにおいても、この点に留意し、自己完結型を目指した応援を行うことが常識となりつつある。また東日本大震災の経験を踏まえて、地域防災計画の中に応援活動の項目を加える例も増えつつある。

一方、応援を受ける側の立場から見た、より効果的な応援活動の受け入れを実現するための計画、すなわち災害受援計画が、全国に先駆けてこのたび神戸市において策定された。ここで、受援計画を検討するうえで留意すべき項目をいくつか提案したい。

##### 1) 災害対応業務プロセスの理解

東日本大震災を含め、これまでに発生した災害時の被災自治体では、①いつ、②どのような内容の業務が、③どの程度の量発生するか、を予想することができず、適時適切な応援要請を発することが困難であった。災害対応業務のプロセスを理解しておらず先が見通せないために、応援が必要となった時点で要請を行うために、実際に応援の職員が到着するまでかなりの時間を要してしまう。

この課題を解決するためには、これまでに発生した災害時の事例を学び、災害対応業務の流れ（プロセス）を理解することが第一に必要なとなる。たとえば救援物資関係、建物被害認定調査とり災証明書発行業務、被災者生活再建支援法に関わる被災者対応業務などは、被災地では必ず対応が必要となる業務であり、

多数の人手が必要となることが明らかな業務である。2004年新潟県中越地震では救援物資関係は発災直後、建物被害認定調査は発災から1週間程度、生活再建支援関係は発災から2～3週間後に業務がスタートしている。必要な業務内容と必要となる時期を事前に理解しておくことで、災害発生時には的確な応援要請の情報を発信することが可能となる。

## 2) 受援業務の対象

受援の対象とする業務内容を検討するということは、言い換えると被災した自治体自らが実施すべき業務内容を明確にするということになる。無論、どのような業務であっても応援を受けることは、自らが被災者でもある被災自治体にとって、大変ありがたいことといえる。災害時にのみ発生する特殊な災害対応業務に加え、経常業務の継続への対応も必要であり、この二つの種類の業務のうち、応援職員には頼めない業務、すなわち被災した自治体職員でなければ担えない業務は何であるかを検討しておく必要がある。東日本大震災で激甚な被害を受けた自治体職員にこの問を尋ねたところ、「復興まちづくりに関することだけは、自分たちでなければ対応はできない。それ以外の業務なら、同じ行政職員であれば問題なく実施することができると思う」という答えが返ってきた。

さらにこれまで述べてきたように、災害対応業務の中には、行政が平時には経験することのない業務内容が多く含まれる。日頃やったことがないということは、具体的な業務手順や事務処理方法が分からないまま、苦労して初めての業務に取り組むこととなる。一方、世の中にはそれぞれの世界で日々それを生業としているプロが存在する。

阪神・淡路大震災では当初、避難所への食事の配給は全て行政が行っていた。ある時市

の担当者が製パン会社の職員に対して「避難所に直接パンを配ってもらえることは可能ですか」とたずねたところ、「たとえ山奥の一軒家であっても確実に品物を届けます」という返事が返ってきた。次の日から避難所へのパンの配送は全て、製パン会社から直接行われるようになった。毎日定時にパンが届くようになった途端、避難所ではパンが余りはじめた。それまでは、次にパンが届くのがいつになるのか誰も予想できない状況だったため、避難所ではパンが届くととりあえず皆多めにパンを確保していた。ところが、毎日決まった時間に確実に届く体制となれば、取りだめをしなくてはならない必要性はなくなったのだ。

同じようなことは新潟県中越地震でも見られた。被災者への食事の提供のため、当初は市役所職員がご飯を炊きお握りをにぎっていた。1日最高二万個のお握りをにぎったというが、しばらくして、地元の製菓会社に大きな炊飯設備があることを思い出し、米を持ち込んで炊飯とご飯のパック詰めを依頼した。これにより、衛生的で炊きたての大量のご飯を被災者に配給することが可能となった。また、全国からおにぎりや菓子パンが大量に届いても、それを被災地隅々にまで配送するノウハウを行政は持っていなかったため、地震から1週間くらい満足に物資が行き渡らなかった避難所も存在した。しかし地元の配送業者が業務を再開すると同時に、配送を業者に任せるところ、物資配給の効率は飛躍的に上がった。餅は餅屋というが、ノウハウを持つプロに業務を任せることにより、被災者にとってもより良いサービスを提供することが可能となる。

災害対応の全てを行政が担わなければならないと考えられがちであるが、不慣れな仕事を無理して手がけることは、結果的に被災者に対する災害対応サービスの質の低下を招く。

被災した自治体、全国からの応援職員、専門性を有する民間組織等を含めて、災害対応業務の担い手を再検討し、受援の対象業務を定めておくことが必要であろう。

### 3) 助けられ上手になる

東日本大震災で被災した自治体は全て、様々な形で応援を受けている。その中で、応援職員のやる気を高めるような工夫をしている自治体の例を紹介する。岩手県山田町では、職員が忙しい時間の合間を縫って、全国から応援に来てくれた自治体職員を被災現場に案内し、被害状況等を視察してもらう時間を設けていた。また宮城県名取市では、建物被害認定調査のために応援に来てくれた職員に対し、調査に必要な道具一式を用意し、調査結果のデータ入力までの一連の作業環境を整える工夫をしていた（写真3、写真4）。

むろん、応援に駆け付ける職員は、相手方に一切の負担をかけないように、自己完結型で業務が行えるように準備を整えて被災地に赴いている。しかし受け入れ側のこのような気持ちに接すれば、モチベーションも上がり、よりよい応援活動を行いたいという気持ちが沸いてくるのは当然のことといえる。

被災経験者のアドバイス（苦労、知恵）を謙虚に聞く耳を持つこと、応援者に対する感謝の気持ちを常に忘れず、それを相手に表現し伝えること、いわば“助けられ上手”であることも、受援の際に忘れてはならないことの一つであろう。



写真3 建物被害認定調査用グッズ (名取市)



写真4 調査データ入力パソコン環境整備 (名取市)

# 大規模災害時の災害 NPO・災害ボランティアの受け入れに関する一考察

大阪大学大学院人間科学研究科教授 渥美公秀

災害ボランティア元年と言われた阪神・淡路大震災から18年が過ぎ、わが国では、災害が発生すると、災害 NPO が動きだし、災害ボランティアが被災地に赴く風景が普通に見られるようになった。しかし、被災地では、災害 NPO や災害ボランティアをスムーズに受け入れる体制が整っているとは言えない場合も散見される。また、災害 NPO や災害ボランティアも、被災地に行けばすぐに受け入れてもらえるという発想から抜け出せていない面が皆無とは言えないのが、残念ながら、事実ではある。

被災された方々の生活支援や被災地の復旧、復興にとって、極めて有効だと思える災害 NPO や災害ボランティアの活動が、被災地で巧く受け入れられないという事態は、回避すべきであろう。そこで、支援を受ける側の力量ということが注目され、「受援力」という造語が生まれた。被災地（となる可能性のある自治体や地域）は、受援力を高めるように体制を整備しようという発想である。

言うまでもなく、受援力は、支援（力）と不可分の関係にある。従って、災害 NPO・災害ボランティアに対する受援力を考察する際には、災害 NPO・災害ボランティアの支援力

について確実に把握しておく必要がある。そこで、本稿では、初動時と災害復興過程のそれぞれについて、災害 NPO・災害ボランティアの支援力を整理し、それを踏まえた上で、災害 NPO・災害ボランティアに対する受援力について考察する。

議論を始める前に、急いで注意を喚起しておきたいことは、災害 NPO・災害ボランティアに対する受援力について考える際、災害 NPO・災害ボランティアの効率的で秩序だった受け入れ体制を作るといった発想は採るべきではないということである。災害 NPO・災害ボランティアに対する受援力において、効率や秩序を重視したのでは、せっかくの災害 NPO や災害ボランティアがもつユニークな特性を封じてしまうことになるからである。本稿では、この視点を見失わないようにしながら、議論を進め、最後に、実践的な手立てを提案してみたい。

## 第1章 初動時における災害 NPO・災害ボランティア

まず、初動時における災害 NPO・災害ボランティアの支援力を考察する。その際、東日

本大震災の事例が参考になる。東日本大震災では、ボランティア活動に対する硬直した対応が見られ、初動が遅れた（渥美，2011）からである。そこで初動の遅れの背景を探り、災害NPO・災害ボランティアに本来期待される支援力へと考察を進める。

### 東日本大震災からの課題

筆者は、震災直後、メディアを含む様々な人々から奇妙な問いを投げかけられた。「まだボランティアに行くべきではないですよ？」という確認のような問いである。被災地からは、「ボランティアの受け入れ体制が整っていないので、ボランティアは来ないで欲しい」という情報も流れた。その結果、被災地から遠く離れた場所では、ボランティア活動への参加を躊躇する動きが出てきてしまった。実際、ボランティア活動への参加を自粛するよう呼びかける組織さえみられ、ボランティア活動に参加しようとした人々が、まだボランティアには行くべきではない、自粛すべきだと口々に語る場面が生じてしまった。

もちろん、被災地ではボランティアが求められていた。そこには傷つき、悲しみにくれる被災者の姿が確実にあったからである。それにも拘わらず、ボランティアの受け入れ体制がないとボランティアに行ってもいけないなどというのは、どこかおかしい。また、ボランティアを自粛して欲しいと言われれば、疑うこともなく、そうですかと頷き、そのまま現地に行かないというも解せない。繰り返すまでもなく、そこには被災者がいたからである。

実は、2011年3月の時点では、既に、災害ボランティアに対する標準的なイメージが流布していた。そして、多くの人々が、この災害ボランティアの“標準形”に囚われたことが、災害ボランティアの初動を遅らせてしまっ

たように思われる。

### 災害ボランティア活動の“標準形”

ここで、2011年当時における災害ボランティア活動の“標準形”を紹介しておこう。災害が発生すれば、災害救援を使命とする災害NPOや全国の社会福祉協議会が、被災地の社会福祉協議会を応援し、現地に災害ボランティアセンターを設置する。その際に要する経費は共同募金会など、物資は経団連関係団体などが支援する。多くのボランティアは、現地災害ボランティアセンターが発信する情報を得て、現地へ向かい、受付・登録をしてもらって、センター側で把握している被災者のニーズを紹介されて、その活動に取り組む。活動後は、現場の状況をセンターに報告する。センターでは、ボランティアからの報告と、新たに被災者から申し込みのあったニーズをニーズ票に整理し、翌日に備える。被災者からニーズが上がってこないときは、センターの運営者やボランティアが被災地をまわり、ニーズの把握に努める。こうした活動を数週間、数ヶ月と継続した後は、被災地の社会福祉協議会にその後を託してセンターは閉鎖される。

こうした“標準形”は、確かにボランティア活動の効率を高め、秩序を維持するかもしれない。しかし、“標準形”は、極めて重大な問題を抱えている。第1に、災害ボランティアセンターの設置・運営に注力するあまり、肝心の被災者が忘れられることがある。例えば、現地の社会福祉協議会の職員は、多くの場合、自身が被災者である。被災者でもある職員が、全国から、支援という名のもとに、次々と来訪を受ければ、その対応に追われてしまい、住民と接する時間が無くなる（ここに受援力を求めるのは、酷というものである）。被災した住民から見れば、頼りにしていた社協職員がなかなか顔を見せてくれないという

ことになり、その結果、(現地の社会福祉協議会職員を含む)被災者が置き去りにされるという本末転倒な事態が生じる。

第2の問題は、センター設置に関するマニュアルや、ニーズ票といった書式が作られることで、何が災害ボランティア活動であるかということが、被災者とは関係なく予め決まってしまうという問題である。例えば、ニーズ票に予め項目として書かれていない事柄は、ニーズとして把握されない。こうして、ニーズの有無が、ニーズ票に既にある項目の有無で決まるなどという本末転倒な事態が生じる。

東日本大震災では、“標準形”が露骨なまでに猛威をふるってしまった。その背後で、災害ボランティアの側にも、効率や秩序を志向し、“標準形”を求める傾向があったことも事実である。筆者は、朝日新聞社が大学生ボランティア445名を対象に行った質問紙調査に協力し、そのデータを再分析したことがある(渥美, 2012)。その結果、学生ボランティアが二極化していることが明らかになった。一方には、「ボランティアがひとりひとりの被災者に寄り添うこと」を重視する「関係重視」の一群があり、他方には、「ボランティアが効率的に活動を行うこと」を重視する「効率重視」の一群があった。人数としては、前者が3分の2であり、関係重視の方が多いが、回答のパターンをさらに分析してみると、関係重視の学生は、制度への疑問を感じ、ボランティア活動自粛への反発を抱いていた。その一方で、効率重視の学生は、災害ボランティア活動が単位として認められることを肯定し、活動してみたい場所を前もって決めていたりした。

元来、災害NPO・災害ボランティアは、被災者の安寧を目的とした1つの手段であるに過ぎない。従って、被災者が主役であって、決して、災害ボランティアが主役ではない。

ところが、「効率重視」の一群が示した回答パターンは、災害ボランティア活動を行う際に、効率や秩序を重視し、被災者よりもむしろ災害ボランティア活動(をしている自分)に注目している学生たちがいたことを示している。数の上ではまだ少数ではあっても、こうした志向が初動を抑制したと考えられる。

### 初動時に期待される災害NPO・災害ボランティアの支援力

東日本大震災からの課題は、初動時に、いかにして、災害NPO・災害ボランティアの“標準形”に囚われずに、災害NPO・災害ボランティアの本来の支援力が発揮できるかということである。では、そもそも、災害NPOや災害ボランティアに対して、いかなる支援力が期待できるのだろうか?ここでは、“標準形”では見失われてしまっている2点を指摘しておきたい。

まず、第1に、災害NPOや災害ボランティアは、「被災者のただ傍にいること」(渥美, 2001)という支援力を有している。そもそも見ず知らずの被災者の傍にいることは容易ではないこともある。そんな場合に有効でわかりやすい活動が足湯である。避難所等での災害ボランティアによる足湯は、足が楽になるというよりも、足湯をしながら交わす会話にこそ意味がある。足湯という手がかりができたおかげで、被災者も災害ボランティアも会話の糸口がつかめ、そこから、様々な話が展開する。その結果、災害ボランティアは、空間的にも心理的にも、被災者の傍になることになる。

第2に、初動時には、想定していなかった事態が次々と発生するが、災害NPOや災害ボランティアは、そうした生々流転する場面に対応する支援力を有している。村井(2011)が巧妙に表現しているように「なんでもあり

や」という姿勢が維持できるからである。筆者は、災害ボランティアを含む救援活動を整理する中で、この点に注目して、集合的即興ゲームという概念を提出した（渥美，2001）。その際、メタファーとしてジャズに注目し、災害救援活動が即興（ジャズの演奏）と類似していることを指摘した。集合的即興ゲームの特徴は、次の5点に整理される。

固定したシナリオの不在：災害救援には、大筋でのストーリーはあっても、事の詳細を記したシナリオはない。各時期、各場所における活動内容には、その時々参加者が臨機応変に対処すべき事柄が多く、予め、すべてを計画するのは不可能である。そこに固定されたシナリオはない。

既存の知識・技術の活用：災害救援では、救援に関する多様な情報や技術などが柔軟に発揮されるべきである。このように、即興は何もないところから生じる動きではない。多様な参加者が、それぞれに習得してきた技術・知識を前提として、現場の多様な声に臨機応変に回答しながら、それらをいかに結びあわせていくかということが問われる。

個と全体の“間”：災害救援では、参加する諸組織・個人が、全体の“間”を考慮しながら、活動していく必要がある。要求されるのは、自他の活動を理解しながら、即興が行われている場全体をも同時に理解することである。即興の渦中であって、参加者はただただ活動しているだけなのである。個々の参加者に関する情報と全体の挙動とが偶然にも連動したときには、即興が上手く進むだろう。

被災者との協働：災害救援は、被災者と一体となった活動である。災害救援では、被災者のニーズと乖離した活動には意味がない。ボランティアが救援する側であり、被災者は救援される側だという固定観念があるとすれば、それは害こそあれ互いにとって益とはな

らない。かといって、被災者のニーズと救援者の提供できること（シーズ）とのマッチングを図ればよいというほど単純でもない。

流動するメンバーシップ：即興への参加者のメンバーシップは時々刻々と変化する。参加者は、行為の継続に寄与する限りで参加者となる。その結果、メンバーが頻繁に入れ替わることになる。

災害NPO・災害ボランティアは、被災者のただ傍にいて、臨機応変に対応していく支援力を（本来）有していることが明らかになった。第3章では、こうした支援力に対応した受援力を考察していくことになる。その前に、災害復興過程における災害NPO・災害ボランティアの支援力を一瞥しておこう。

## 第2章：災害復興過程における災害NPO・災害ボランティア

災害NPOや災害ボランティアが、災害復興過程に関わることがとりわけ注目されたのは、2004年の中越地震であった。事実、中越地震を契機に、日本災害復興学会が設立され、災害復興と災害NPO・ボランティアに関する議論も緒に就いた。昨今では、災害復興に関するユニークな事例（例えば、サンタクルーズにおける物語復興：災害復興制度研究所，2009）が紹介され、筆者らも長期的な参与観察研究（渥美，2010）や理論的考察（Miyamoto & Atsumi，2011；宮本・渥美・矢守，2012）などを世に問うてきてはいるが、未だ災害復興に関する学知は十分ではないというのが現状であろう。

まず、災害復興は、災害救援に接続する「過程」であり、両者の間には明確な分断はないと考えることができる。実際、「今日までは救援、明日からは復興」などということはない。災害救援と災害復興は、連続した一連の過程



である。だとすれば、災害復興過程においても、災害NPO・災害ボランティアは、前章で述べた初動時と同様の支援力を発揮する。すなわち、被災者の傍にいて、臨機応変な対応を持ち味とする力を発揮することができる。

一方、災害復興は、緊急救援とは質的に異なる事態であるとも考えることができる。緊急救援活動は、その名称通り、平常時とは異なる緊急時の、いわば、当座の支援活動であるのに対し、災害復興過程は、緊急時を経て平常時に戻りつつある場面が対象となる。災害復興過程においては、当該被災地において、被災前にどのような活動が営まれており、どのような課題に直面していたのか、歴史・文化的にはどのような活動があるのか、伝統行事、習俗、民俗にはいかなる特徴があるのかといった地域の文脈を踏まえて、いわばじっくりと取り組む活動ということになる。そこには、初動時とは異なる支援力が想定される。

### 災害復興過程に期待される災害 NPO・災害ボランティアの支援力

確かに、災害復興は、被災前から存在する文脈に沿って行われるのだから、被災地の住民が展開すればよく、被災地外部からやってくる災害NPOや災害ボランティアは不要であるという論理は成立するかもしれない。しかし、ここに災害NPO・災害ボランティアの見逃してはならないもう1つの支援力が存在する。

災害NPO・災害ボランティアは、災害復興過程に関わる場合、外部者ゆえに、その地域の文脈を新たに学び、住民が主体となった復興を傍らで支援していくことになる。外部者であるから、その地域で暗黙かつ自明になっているような事柄も、自明なこととしては理解できないし、理解できないから尋ねたりする。また、地域の住民が、身体では知ってい

るが、言葉にはできない（しない）ままであることについて、外部者である災害NPOや災害ボランティアは、一見、意外な言葉で表現することがある。例えば、行政依存という暗黙かつ自明の前提に支配されていた過疎集落が被災し、災害ボランティアがその復興過程に関わっていく中で、行政依存という前提が崩れ、住民が主体となって様々な活動が展開している事例がある。無論、災害ボランティアは、「行政依存から脱却しよう」といった言葉を発したわけではなく、様々な代替選択肢を遂行したり、提示したりすることによって、集落の住民が、知ってはいたけど言葉にしていなかったことを呼び覚まし、集落に変化をもたらしていったのである（宮本・渥美・矢守，2013）。

災害NPOや災害ボランティアは、災害復興過程において、地域に新たなアイデアや言葉や活動を代替選択肢として提示することができる。新たな代替選択肢を提示していく支援力は、つつい住民の生活と乖離してしまいがちな災害復興過程において、より重要性を帯びるであろう。受援力を検討する際には、こうした支援力との対応が求められる。

## 第3章 災害NPO・災害ボランティアに対する受援力

支援力と受援力は対となる概念である。従って、受援力を考える場合には、単純ではあるが、支援力に対応する力について検討していけばよい。ここまで述べてきたように、災害ボランティアは、被災者の傍にいてを大切に、事態に対して臨機応変に対応すること、そして、社会に新たな選択肢を提示していくという支援力をもっている。また、災害NPOは、そうした活動が展開できるような場を設けていくことを使命としている。そこで、

以下では、前章までに述べた3つの支援力に対応させて、それらを活かす受援力について検討する。

### 「被災者の傍にいる」支援力を活かす

緊急救援時、被災した地域では、救急救命活動、避難所設置活動、避難所運営など、実に多様な非日常的活動を展開する必要に迫られる。その渦中において、一人一人の被災者に寄り添いながら、支援の手を差し伸べることは不可能に近い。しかし、緊急時だからといって、被災者一人一人がひとまとめにされて良いわけではない。それぞれの個別の事情（例えば、障がい）にこそ、丁寧な配慮がなされるべきである。ここに「被災者の傍にいる」支援力をもった災害NPO・災害ボランティアが活動を展開すればどうだろうか。緊急時での個別対応において、災害NPO・災害ボランティアの支援力を活かしたい。

災害復興時にも、被災地域の住民と既に関係を育んできた災害NPO・災害ボランティアであれば、地域の文脈を把握し、一人一人の住民の声を採り入れながら、復興過程を伴走する存在となり得る。地域の復興においては、被災地、被災者間に格差がしばしば生じてしまうが、この時期においてこそ、被災者一人一人の声に耳を傾けるべきである。だとすれば、災害復興過程においてこそ、災害NPO・災害ボランティアの支援力を活かしたい。

### 「即興的に動く」支援力を活かす

災害NPO・災害ボランティアがJazzのように即興的に動くことを得意としているのだから、受援力整備と称して、あらゆる想定をマニュアルに書き込もうとすることは、あまり意味がない。むしろ、作成されたマニュアルには掲載されていない事柄を次々と見つけて対応していくことにこそ、災害NPO・災害

ボランティアの支援力が活かされるべきである。より具体的に言えば、仮に受援力に関するマニュアルを作ったとしても、災害NPO・災害ボランティアに関わる部分に関しては、随所に「自由裁量」の余地があるようにしておくことが、災害NPO・災害ボランティアの支援力を活かすことにつながる。このことは、災害救援時に極めて顕著であるとしても、柔軟な考え方に基づく災害復興を成し遂げるという意味で、災害復興時にも想定しておきたい。

### 「新鮮な代替選択肢を提示する」支援力を活かす

災害救援時に、ともすれば、様々な制約から支援の対象とならない案件が生じた場合、災害NPO・災害ボランティアなら別の選択肢を提示できる可能性がある。「救援物資として届いた7個のリンゴを10人の被災者に均等に分けるにはどうするか」といった場面で、被災地の行政ではあと3個到着するまで待つが、災害ボランティアは7個のリンゴでリンゴジュースを10杯作って配るといった話は、すでに多くの人が語ってきたことである。実は、この支援力は、むしろ、災害復興過程でこそ存分に発揮されるようにしておきたい。復興計画が策定され、それに基づいて、様々な事業が粛々と実施されることは歓迎されるとしても、それが住民の意思も問わないままの硬直した計画であったり、災害前の課題が何ら解決されていなかったりすれば、災害復興として十分でないのはいうまでもない。新鮮な代替選択肢を提示するという災害NPO・災害ボランティアの支援力が活かされるなら、災害復興がより多様に進む可能性がある。

## 第4章：受援力を高めるために

本章では、前章で述べた受援力を高める方略をできるだけ実践的に検討する。災害ボランティアを取り巻く状況が“標準形”のもとにあるとき、受援力を高めようとするれば、効率や秩序といった言葉が出てくることは、自然であろう。具体的には、例えば、受援力向上マニュアルが策定されるといったことになろう。しかし、効率的な支援、秩序だった支援を意図して作られた体制が、東日本大震災における災害ボランティアの抑制へと繋がったことを確認した今、受援力を、またしても効率や秩序を重視する姿勢で計画を策定していく愚を避けるべきであると考え、こともまた自然である。では、どうすれば良いだろうか？

災害NPO・災害ボランティアの受け入れに関するマニュアルを作らずに、臨機応変に対応（受援）できるなら、それで十分である。ただ、多くの組織では、マニュアルがなければ責任の所在がはっきりせず、法的根拠が明確にならないといったことが生じて支障を来すから、マニュアルを作ることになろう。そこで、マニュアルを作成する際に留意すべき点について、3点挙げておきたい。

まず第1に、マニュアルの基本思想について理解を深め、実際のマニュアルには、例えば、「被災者本位」とだけ書いておく。基本思想としては、ここまで述べてきたように、災害NPO・ボランティアは、被災者の安寧を目的としており、災害NPO・ボランティアは、その手段に過ぎないこと、そして、手段であることの完璧さを求めるよりも、目的の達成に真摯に向き合うことに注力している存在であるということである。そうした災害NPO・災害ボランティアを受け入れる側（例えば、行政）も、その根底においては、災害NPO・

災害ボランティアと目的を共有し、自らは手段に過ぎない。まずは、災害救援であれ、災害復興であれ、中心となるべき存在は被災者であるという当たり前のことが基底にあると理解することが、マニュアルの基本思想である。

第2に、通常のマニュアルを策定したとしても、随所に「自由裁量」の余地を明記しておく。そして、具体的な場面においては、臨機応変に対応するように努める。臨機応変な対応は、災害NPO・災害ボランティアの支援力の1つであった。災害NPO・災害ボランティアに対する受援力とは、結局、災害NPO・災害ボランティアの即興的な対応にどれだけ応じられるかということになろう。

最後に、通常のマニュアルを策定したとしても、マニュアルが実際に運用できるかどうかを批判的に検討する。例えば、筆者らが「マニュアル叩き」と呼んでいる活動がある。これは、マニュアルを使うことになる人々が一堂に会し、マニュアルと赤鉛筆をもって、実際には役立ちそうにないと思われる部分や、現実とは乖離していると判断できる部分にどんと朱を入れていく。そして、それぞれの参加者が指摘した部分について討議し、マニュアルを改訂していくというワークショップである。無論、組織内の立場など様々な制約があるから発言が鈍る場合もあろうし、そもそもこのワークショップによって、いわば完璧なマニュアルができたところで、実際の対応がうまくできなければ意味はない。しかし、マニュアルを「この通りでなくても良いはず」という観点から批判的に検討する作業は、マニュアルの内容を理解し、臨機応変に実践していくために有効だと思われる。

こうした工夫を凝らしながら受援力を高めるために、もう1つ不可欠の事柄がある。それは、マニュアルを定める立場の人々が、被

災地を訪れ、実際に活動している災害NPO・災害ボランティアの現場を体験しておくことである。災害NPO・災害ボランティアとして、被災者の目の前に立ち、しっかりと向き合うことを現場で体験しておくことは、ここまで述べてきたような事柄をより深く体得する機会となる。振り返ってみれば、18年前、KOBEには、あちらこちらにそういう機会があった。もちろん、今でも、KOBEから苦しむ人々がなくなったわけではないから、KOBEで実践してみることもできる。また、現在、東日本大震災では多くの人々が各地で苦しみを味わっておられる。もちろん、東日本大震災だけでもないから、各地の被災地を訪問し、災害NPO・災害ボランティアの立場で、現地の人々と触れあってみる事ができる。これは、災害NPO・災害ボランティアに対する受援力を高めるための極めて有効な実践であることは間違いない。

#### 参考文献

- 渥美公秀 (2001) ボランティアの知：実践としてのボランティア研究 大阪大学出版会
- 渥美公秀 (2010) 災害復興過程の被災地間伝承 小千谷市塩谷集落から刈羽村への手紙 大阪大学大学院人間科学研究科紀要, 36, 1-18.
- 渥美公秀 (2011) 災害ボランティア活動：被災地で望まれる活動の仕方 アニムス, 68, 26-29.
- 渥美公秀 (2012) 災害ボランティア活動をめぐる2つのドライブ：東日本大震災における事例 第59回日本グループ・ダイナミックス学会大会発表論文集
- 村井雅清 (2011) 災害ボランティアの心構え ソフトバンク新書
- Miyamoto, T. & Atsumi, T. (2011) Visualization of Disaster Revitalization Processes -Collective Constructions of Survivors' Experiences in the 2004 Niigata Chuetsu Earthquake. *Progress in Asian Social Psychology*, 8, 307-323
- 宮本匠・渥美公秀・矢守克也 (2012) 人間科学における研究者の役割－アクションリサーチにおける「巫女の視点」－実験社会心理学研究, 52, 35-55
- 災害復興制度研究所 (2009) サンタクルズタウン復興計画 (和文訳) 関西学院大学災害復興制度研究所

# 広域巨大災害を想定した自治体における 受援体制の構築について

一般財団法人消防科学総合センター研究開発部統括研究員 黒田 洋司

## はじめに

東日本大震災が私たちに突きつけた課題は数多い。その中でも、次の3つの点を想定した自治体における受援体制の構築は、全国に共通して求められるものであろう。

- ①管内の広範囲が壊滅的な被害を受けること
- ②自治体機能の大部分が人的にも物的にも麻痺すること
- ③管外の広域で同様の被害が同時に発生すること

本稿では、自治体が受援体制の構築を図っていく上でどのような点を考慮すべきか、応援・受援の制度的経緯を概観した後、原則とすべき考え方、そして戦略と戦術について検討していきたい。広域巨大災害における応援・受援の最適化のためには、応援する側の視点や応援側・受援側双方を俯瞰した視点などからの検討も不可欠だが、本稿では、「受援」に着目し、自治体の中でも特に市町村の立場から検討を進めることにする。

なお、本稿における「受援」はやや広い意味でとらえる。すなわち、自治体が応援を受ける相手は、管内管外を問わない。また官民

も問わない。さらに、受援のきっかけは、協定などに基づく被災自治体からの要請によるものだけでなく、応援側の自発的な申し出によるもの（押しかけ）も含めて考えていく。受援によっていかに被災者の救援や社会システムの回復を図るための力を高めるか、総体として検討したいと考えるためである。

## 1. 応援・受援の制度的経緯

検討の前提として、応援・受援に関する制度的経緯を災害対策基本法（以下「災対法」と言う。）制定時、阪神・淡路大震災を踏まえた改正時、そして東日本大震災を踏まえた改正時に分けて見てみよう。

### (1) 災対法制定時－枠組みの規定

昭和36年の災対法制定時は、応援・受援の枠組みが制度的に規定された時期である。管内の各種民間団体や他自治体からの応援・受援は、災対法成立以前にも事実上の行為として行われていたが、災対法制定でその枠組みが規定された（魚谷・川崎、1964）。

管内の各種民間団体については、第5条第2項で、市町村長は「消防機関、水防団等の組織の整備並びに当該市町村の区域内の公共

的団体等の防災に関する組織及び住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織の充実を図り、市町村の有するすべての機能を十分に発揮するように努めなければならない」と規定された。本稿のテーマに引きつけて言えば、市町村には、官民を問わず管内に存在する資源を最大限に活用するための受援体制の確立が求められたと言えるだろう。昭和38年に作成された防災基本計画では、民生委員、保健委員、農業協同組合、森林組合、漁業協同組合、日赤奉仕団、PTA、青年団体等が受援先として例示されている。自助・共助を強調する今日的意味合いとはやや異なるが、「自主防災組織」という言葉も同様の意味で用いられている（黒田、1998）。

他自治体からの受援については、第67条及び第68条で、市町村長は他の市町村長や都道府県知事等に対して応援を求めることができる旨が規定された。道路網・交通網も十分整備されていなかった当時、どの程度の広域的な応援が想定されていたのかは興味深いところである。この点について、昭和45年3月に交わされた消防庁と長野県との間の質疑応答を見ると、遠隔市町村間については相互応援協定締結について積極的な考え方は示されていない<sup>(注1)</sup>。市町村間について言えば、当時は近隣市町村間での相互応援が主に想定されていたと推測される。

年月が進み、昭和53年4月改正の自治省・消防庁防災業務計画を見ると、地域防災計画等作成の基準として震災対策に関し「震災被害の特殊性にかんがみ、近隣地方公共団体のみでなく、より広域にわたる応援協力体制について具体的に定めること」と記されている。「地方公共団体」がどのレベルを指すのかは不明確だが、少なくともこの時期には、大地震時における自治体間の広域応援の問題が視野に入っていたようである。

## (2) 阪神・淡路大震災を踏まえた改正時－多様な応援関係の構築促進

阪神・淡路大震災を経た改正時は、多様な応援関係の具体的な構築が制度的に促されていった時期と言える。本大震災では、消防などによる広域応援、自衛隊の災害派遣、他自治体による広域応援、外国からの支援、ボランティア（個人・組織・集団）の活動など、さまざまな応援活動が展開された。大震災を受けて設けられた国の防災問題懇談会では、広域連携が大きな課題のひとつとして検討され、その提言を受けて、地方公共団体相互の協力促進、自衛隊の災害派遣手続きの明確化、ボランティアによる活動環境の整備等を内容とする災対法の改正が行われた。

その後今日まで、自治体間応援協定の締結拡大の他、緊急消防援助隊、広域緊急援助隊、緊急災害対策派遣隊（TEC-FORCE）、災害派遣医療チーム（DMAT）、応急危険度判定等専門機関による広域応援の制度化やボランティアの受け入れ体制の整備が進められ、さまざまな災害で実績が積み重ねられていった。

## (3) 東日本大震災を踏まえた改正時－関係構築に加えて多様な応援の的確な受援へ

平成24年6月、東日本大震災を踏まえた災対法改正の第1弾として、大規模広域的な災害に対する即応力の強化等を柱とする改正が行われた。応援・受援に関して見ると、国や都道府県の調整機能の強化とともに、第46条に「災害が発生した場合における相互応援の円滑な実施のためにあらかじめ講ずべき措置に関する事項」が災害予防の柱の一つとして追加規定された。単に協定等を締結するだけでなく、多様な応援が活かされるように受援体制の整備等事前の対策を充実することが求められることになったと理解できる。

本大震災では、阪神・淡路大震災と同様さまざまな主体によるさまざまな形態の応援活

動が展開された。そしてそれは、阪神・淡路大震災以降培われたさまざまなノウハウを生かしたものだ。また、特筆すべき自治体の応援形態として、次のような事例があった。

- ①特に縁のなかった自治体による自発的な応援（押しかけ応援）
- ②「対口支援（たいこうしえん）」（1対1の関係で支援を行う仕組み。四川大地震時に中国で採用された。）（関西広域連合等）
- ③管内での応援（被災自治体にとっては管外における受援（特に福島第一原子力発電所事故によって管外から避難してきた住民の受け入れ、管外に自治体機能の移転を余儀なくされた被災自治体への応援、遠野市による後方支援拠点活動等）

被災自治体の立場に立てば、膨大で、多様な、また、刻々と変化する災害対応の中で、次のようなさまざまな形態の応援を、同時に多数受けることになった。

- ①緊急消防援助隊、自衛隊、DMAT、水道等国レベルの既存広域応援制度に則ったもの
- ②あらかじめ締結していた協定に基づくもの
- ③国、都道府県、全国知事会、全国市長会、全国町村会、関西広域連合などの調整によるもの
- ④縁のない自治体からの自発的な申し入れによるもの
- ⑤日本看護協会等の専門職組織や労働組合組織によるもの
- ⑥ボランティアによるもの 等

こうした応援を的確に生かすためには、受援先との調整が不可欠であるが、個々の協定や既存の制度だけでは十分な対応を図れない面があった。その要因の一つとして、多種大量の業務を、さまざまな形態の多数の応援資

源と迅速・的確に結びつけるノウハウが不足していたことが考えられる。こうした教訓を踏まえ、関係構築に加え、多様な応援の的確な受け入れ体制を整備していくことが求められるようになったのである。

## 2. 原則とすべき考え方（発災直後）

本節では、今後受援体制の構築を検討するに当たって、発災直後の段階で原則とすべき考え方を3点挙げておきたい。考え方の違いによって、受援体制の形や効果は大きく変わる。今後とも議論がなされ、全国的な共通認識が形成されることが望まれる。そのことが、受援側と応援側の間で生じやすい「温度差」（気持ちのずれ）の軽減にも寄与するだろう。

### (1) やせ我慢よりもおんぶに抱っこ

自治体が取受援の基本方針はさまざま考えられるが、広域巨大災害の初期段階では、「やせ我慢」よりも「おんぶに抱っこ」であるべきであろう。本稿の最初に想定した災害の発災直後は、人間でたとえれば救急車を呼ぶべき重症の状態である。応援を受けることを我慢すれば（ためらえば）、悪化する可能性が高い。災害に見舞われている被災住民にとっては、自治体の我慢によって必要な救援を受ける可能性が低下し、不幸な状態である。まずは、できるだけ多くの応援をためらわずに受け、さらに状況によってはオペレーションも含めて受援先に多くを委ねながら、災害対応力を確保することを考えるべきであろう。時間が経過し、固有の能力が回復するにつれて、受援先との協働による活動、そして自立へと方針を変化させていく柔軟さが求められる。

### (2) スピード最優先

受援はタイミングを逸すると効果を失う。一刻も早い救援が求められる発災直後の段階

では、スピードを最優先とすべきであろう。スピードを最優先することによって、空振り、重複、不均一等の問題が起き得るが、問題の発生する可能性を承知しつつもスピードを重視し、一刻も早く応援を受けることを原則とすべきではないだろうか。

また、巨大災害下の自治体職員は、自ら被災者のひとりであるにも関わらず不眠不休で先の見えない業務に従事するのが常態化している。これが私たちの社会が想定すべき災害対応の姿かどうかは一考の余地がある。受援という観点からは、士気を保つためにも、一刻も早く応援を受け入れ、職員に家族を顧みる余地を持たせるような体制の構築を目指していくべきだと考える。

### (3) 受援は競争

広域巨大災害の発生直後は、限られた応援資源の獲得を複数の自治体が目指すことになる（先の救急通報の例にたとえば一斉に119番通報を行う状況）。この段階で都道府県や国等の調整によって資源を公平に配分する方法は、スピードを大幅に犠牲にすることになる。それは、特に発災初期の段階では望ましくないと考える。

そうすると、自治体は、他自治体との競争を意識しながら受援体制を構築するという考えを持つ必要が出てくる。いざというときに他よりもいかに早く必要な資源を獲得するか、その方法を検討しておくことが求められる。なお、災害後、競争だけがいつまでも続くのではない。時間の経過とともに、国や都道府県等の調整によって公平に資源を配分するという考え方も出てくることは言うまでもないことである。

## 3. 受援体制の構築に向けて

本節では、原則とすべき考え方を念頭に、

受援体制の構築に向けた戦略と戦術を検討する。

### (1) 拡大型対応としての受援活動－不確実性と多義性への対処

災害時の組織や集団の分析視角として、豊富な実証研究を経てアメリカで見いだされたDRC類型がある<sup>(注2)</sup>。この分析視角は災害の前後の構造と業務の変化に着目したもので、単に組織や集団の類型化だけでなく、災害の規模の拡大に伴う各種組織の発現状況や、特定の組織の適応パターンを説明できる汎用的なものとして知られている。本稿の目的に照らし、自治体という組織の適応パターンとして見た場合、受援活動は拡大型対応（TYPE II :Expanding）ととらえられる。すなわち、直面する多種大量の業務を一刻も早く処理するため、被災自治体は、不足する資源を内外のさまざまな組織や集団に求め、能力を拡大して対応しようとするのである。

このタイプの対応は、特に次の3つの理由から大きなストレスの中で業務を遂行せざるを得ないことが指摘されている（Dynes, 1970）。

- ①組織の内部構造や外部組織との関係が平常時から変化すること
- ②業務処理のために拡大していく組織の境界があいまいになること
- ③当該組織に求められる業務が漠然として

受援に引きつけて考えると、ストレスの中身は次に例示するような不確実性や多義性ととらえられる。

- ①受援先の特定に関わる不確実性：いつ、どこから応援を受けるか事前に特定できない。
- ②受援先の形態に関わる不確実性：受援先には長期・短期・不定期、大人数・少人数、専門知識や経験の有・無等さまざま



な形態があり、それに対応した組織間調整を求められる。

- ③受援業務に関わる不確実性：受援に係る業務はあらかじめ明確に規定できず、発災時には質・量ともに日々変化し、それに応じた組織間調整がその都度求められる。
- ④受援業務に関わる多義性：不安定な環境の中、関係する組織間で統一的な対応の方向性を明確化しにくい状態に陥りやすく、それを解消するために十分な調整が求められる<sup>(注3)</sup>。
- ⑤組織間調整に関わる不確実性：巨大災害の場合、特定の分野（たとえば「避難所運営」）において応援を受ける組織はひとつとは限らず、多くの組織と①～④も考慮しながら複雑な組織間調整を行う必要がある。

受援体制の構築に当たっては、こうした不確実性や多義性に適切に対処するため、その低減及び処理能力の強化を戦略とすべきだと考える<sup>(注4)</sup>。

## (2) 対処戦術

この戦略の下で考えられる戦術を8点挙げる（見出しの後の数字は上記の不確実性・多義性に対応する）。今後、阪神・淡路大震災や東日本大震災などの受援の現場でとられた調整方法を詳細に分析することで、さらに実践的な戦術が見いだせるものと思われる。

### ア 受援分野の細分化・組織間関係の可視化（①③⑤）

受援分野を細分化すること、そしてそれぞれの分野の組織間関係を可能な限り可視化することが考えられる。「消火・救助」「医療」「保健」「公共土木」「ライフライン」「避難所運営」「要援護者」「教育」「り災証明」「災害対策本部室事務」等受援が考えられる分野を時系列の流れも考慮しながら細分化し、それ

ぞれの受援先を想定できる範囲でリストアップしておく。そのことで、受援先の特定に関わる不確実性と受援業務に関わる不確実性がある程度低減できる。

また、リストアップによって、分野毎の組織間関係の特性（専門的な業務を担う組織を主とする構成か、一般的な業務を担う組織を主とする構成か、また、事前に受援先が特定できる組織を主とする構成か、発災後でなければ特定が難しい組織が多いのか等）もある程度見極めておくことができ、それは組織間調整に関わる不確実性の低減に役立つだろう。

なお、細分化の際には、例えば「消火・救助」と「医療」等分野間の関係にも留意しておく必要がある。

### イ 調整主体の明確化（④）

細分化・可視化された受援分野ごとに、自治体内の調整主体を明確化することで、受援業務に関わる多義性を解消するための調整能力を高められるだろう。どの部門が調整の担い手となるかを明確化し、その意思決定を最大限に尊重するなど十分な権限も付与して能動的な調整を行えるようにする。担い手となる部門は既存の部門だけでなく、分野によっては新たに設けることも考慮すべきかもしれない。

なお、調整主体には、調整に関わる多様な情報が大量に伝達され、その処理に大きな負荷がかかる。適切に対処するため、受援先の要員も含めて十分にマンパワーを充て、能力を確保することが望まれる。さらに、調整主体に権威がなければ、関係する組織が期待通りに動くのかどうかという不確実性が高まる。調整主体のリーダーに副本部長、本部員等の役職者を充てることが、こうした不確実性の低減につながると考えられる。

### ウ 受援本部の設置（①②③④⑤）

自治体内部に総括部門（受援本部等）を設

けることは、さまざまな不確実性や多義性の処理に効果的だろう。気を付けるべきことは、総括部門が全ての調整を行うのではないということである。この方法をとると、調整の単位が大きくなり、抱える不確実性が増大する。不確実性や多義性に対処するためには、あくまで、それぞれの分野の受援はそれぞれの分野での調整に委ね、総括部門は一步引いて統一した窓口や後方支援機能を果たす方が、巨大災害の場合は有効だと考える。ただし、巨大災害では分野をまたがる調整が必要な局面も多々発生する。総括部門には、こうした局面を自ら察知し、中核的な調整主体として能動的な対応を図ることが期待される。また、長期化する災害対応の過程では、定期的に全体の情報共有や認識の統一を図る場を設けることも求められるだろう。

#### エ 組織間調整のパターンに応じた調整方法の検討 (⑤)

組織間調整のパターンはさまざまである。便宜的ではあるが、(山本, 1981) と (山本, 1982) を参考に、どのように調整内容の意思決定がなされるのか、そして、その結果がどのように受援先に伝達されるのかといった観点(「集権・分権」「集中・分散」)から、図のとおり調整パターンを整理してみた。実際の現場での調整パターンは、いずれかのカテゴリーに明確に区別されるものではなく程度の差と理解すべきであり、また、同じ分野で複数の調整パターンが混在するようなこともあるだろう。ただ、あらかじめアで検討した受援分野毎に基本となる調整パターンを想定し、特徴を理解しながら調整方法を検討しておくことで、特に組織間調整に関わる不確実性の低減に寄与すると考えられる。

#### オ 協定締結・規程等策定 (①②③④⑤)

事前に受援先が特定できる組織を主とする分野では、協定を締結したり規程等を定めて

おくことで、さまざまな不確実性や多義性の低減に役立つ。この方法は、作業手順をルーチン化し、ルールを用意して個々の役割遂行基準を明確に規定しながら調整を図る「プラン調整」と呼ばれるものである。逐次変化する情報に基づいてその都度調整手段を講じる「フィードバック調整」と対に位置づけられる。一般に、刻々と変化する災害時の状況に適合的な調整手段は後者とされる (Dynes, Aguirre, 1979)。プラン調整は、事前のルールに固執して小回りがきかない弊害があるからである<sup>(注5)</sup>。しかし、東日本大震災の事例では、協定を締結していたことで、初動が極めて迅速になされたと言える例がある(消防科学総合センター, 2013)。また、各地で結ばれている近接自治体間の避難所相互利用協定等は、発災後の調整をショートカットするものであり、対応のスピードを高めると考えられる。弊害も意識しながら、協定締結や規程等の策定を行い、特に発災直後の「スピード最優先」の実現を目指すべきであろう。

#### カ エリアの細分化 (⑤)

面積が広い自治体が広範囲で大きな被害を受けた場合を想定すると、行政区等エリア毎に調整の場(地区受援本部、現地調整本部等)を細分化することが考えられる。エリアが広ければ広いほど処理すべき情報が多くなる。細分化によって、単位当たりの組織間調整に関わる不確実性の低減を図ることができる。

#### キ 業務の細分化 (②)

応援形態(長期・短期・不定期、大人数・少人数、専門知識や経験の有・無等)によって受援業務は変わる。受援業務決定の調整を少しでも効率的に行うため、あらかじめたとえば「長期応援組織には〇〇の業務」、「短期応援組織には〇〇の業務」といったように細分化しておくことも、受援先の形態に関わる不確実性の低減につながるだろう。

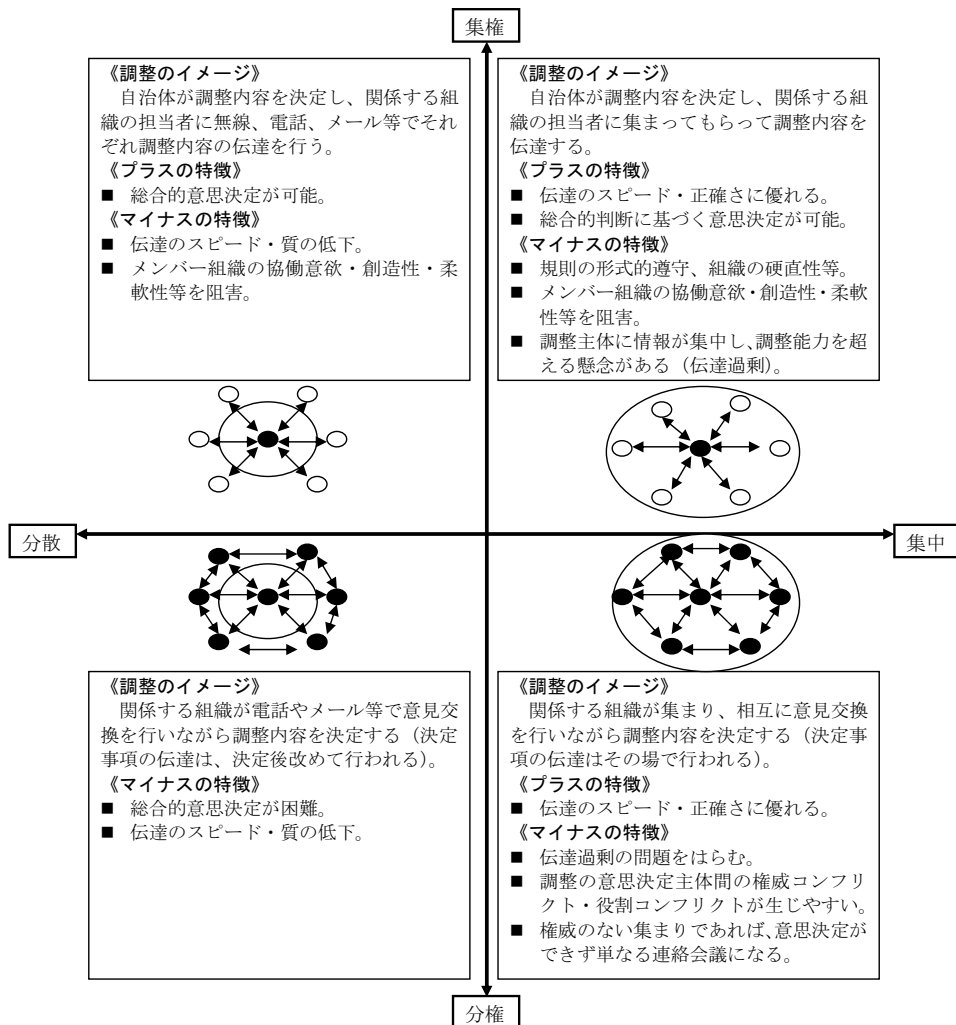


図 自治体による組織間調整のパターンと特徴（(山本, 1982) を基に作成）

- \* ● は調整の意思決定主体, ○ はメンバー組織, 大きい楕円は調整の場の地理的なエリアをイメージしている。中央の●が自治体。
- \* 権威コンフリクト：各意思決定主体相互間に発生する所定の権威領域の拡大を巡るコンフリクト。
- \* 役割コンフリクト：部分的関心と全体的目標との間のコンフリクト。前者が後者よりも優越されやすくなる。

なお、東日本大震災では、応援が長期に及ぶ中、同一の業務への応援を継続するのではなく、ときおり内容を変化させることで応援要員のストレス緩和を図った事例があった（須藤, 2011）。運用の段階では、要員の心理への配慮も求められる場面があるだろう。また、地元自治体職員での対応が適切な業務と、外部職員が対応した方が有効な業務（特に被災者の利害に直接結びつく業務で、地元職員で

は日頃の人間関係等の影響を受けやすい業務）もあるので、細分化に当たって考慮する必要があるだろう。

ク 関係職員の派遣・常駐や前線基地設置の働きかけ（④）

受援先に関係職員の派遣・常駐や前線基地の設置等を働きかけ、可能な限り現場に近い場所で直接調整ができる環境を目指すことが望まれる。こうした方法は、伝達の不確実性

(スピード、質)を低減し、組織間調整を促進すると考えられるからである。

## おわりに

以上、自治体における受援体制の構築について検討してきた。歴史を振り返ると、今年で発生から90年を迎える関東大震災でも、東日本大震災と同様、官民をあげた被災地への応援活動や被災地外での広域避難者に対する救援活動が展開された(東京府, 1925)。約1世紀が経過し、社会は大きく変貌した。しかしながら、わが国の社会が根底に持つ支え合いの文化は不変であり、今私たちには、時代に適合した具体的な方策として受援体制を構築していくことが求められている。

(注1) 昭和45年3月の消防庁と長野県との質疑応答は次のとおり(消防実務六法)。

問	遠隔市町村間の相互応援協定の締結について 長野県松本市、長野市と神奈川県川崎市の間で災害時における食料の供給等に関する相互応援協定を締結する動きがあるが、このような遠隔市町村間の相互応援協定の可否についてご指導願いたい。
答	法律上は可能であるが、長野県と神奈川県の間 の相互の応援協定により処理することが望ましい。 (理由) 1 法第67条の規定による他の市町村長等に対する 応援の要求は、当該市町村の属する都道府県内の 市町村長等に対するものとは限定されておらず、 他の都道府県に属する市町村長等に対しても応援(マ マ)することは可能であると解される。 2 しかし、遠隔市町村間の応援協定は、その実効 性が乏しく、都道府県の協力がなければ、協定内 容の実現は困難である。 3 遠隔市町村の相互応援協定が全国的に行なわれ た場合、国および都道府県が行なう総合的計画的 防災行政に支障となることが考えられる。 4 遠隔市町村の応援を受けなければならないよう な災害は、広域地方公共団体である都道府県また は国の責任で処理するのに適していると思われる。

(注2) DRC 類型では、災害時に活動する組織や集団、あるいはそれらの活動態様が、構造と業務の変化に着目して4つに類型化された。すなわち、災害の前と発

災時で構造も業務も変化しないタイプ(TYPE I: 定置型)、発災時には要員の拡大を図るなどして構造を変化させ業務を遂行するタイプ(TYPE II: 拡大型)、災害の前と発災時で構造は変化しないものの外部から依頼を受けるなどして本来とは異なる業務を遂行するタイプ(TYPE III: 転置型)、そして災害を受けて新たに出現するタイプ(TYPE IV: 創発型)である。詳細は(黒田, 2008)を参照。

(注3) 多義性については(宇田川, 2008)を参照。

(注4) 不確実性への対処については(黒田, 1995)を参照。

(注5) (日本水道協会, 2008)の中には「平成7年1月に発生した阪神・淡路大震災(兵庫県南部地震)の教訓は、発災直後の混乱の中では、厳密なルールやその厳格な運用がかえって初動時の対応を停滞させてしまう危険性が高いことを示している。」といった記述がある。

### 【参考文献】

- 魚谷増男・川崎渉, 1964, 『市町村地域防災計画の運用と解説』川合武監修, 第一法規
- 宇田川真之, 2008, 「防災情報共有システム」『災害情報論入門』田中淳・吉井博明編, 弘文堂
- 黒田洋司, 1995, 「災害緊急対策と組織デザインに関する考察」『地域安全学会論文報告集』No.5
- 黒田洋司, 1998, 「「自主防災組織」その経緯と展望」『地域安全学会論文報告集』No.8
- 黒田洋司, 2008, 「災害時に活動する組織・集団の分析視角」『災害情報論入門』田中淳・吉井博明編, 弘文堂
- (財)消防科学総合センター, 2013, 『地域防災データ総覧 東日本大震災関連調査(平成24年度)編』
- 須藤彰, 2011, 『東日本大震災 自衛隊救援活動日誌 東北地方太平洋沖地震の現場から』(電子書籍版)扶桑社
- 東京府, 1925, 『東京府大正震災誌』
- (社)日本水道協会, 2008, 『地震等緊急時対応の手引き』
- 山本康正, 1981, 「災害と組織」『災害への社会科学的アプローチ』広瀬弘忠編, 新曜社
- 山本康正, 1982, 「災害後の組織間調整」『災害と人間行動』東京大学新聞研究所編, 東京大学出版会
- Dynes, R.R. 1970, Organized Behavior in Disaster, Heath Lexington Books
- Dynes, R.R., Aguirre, B.E., 1979, Organizational Adaptation to Crises: Mechanisms of Coordination and Structural Change, Disasters Vol.3, No.1

# 各自治体における災害受援計画の策定状況について

ジャーナリスト（時事通信社・地方行財政調査会） 神谷 秀之

## ◎受援計画作り，まだ低調な自治体の動き ＝全国市区調査＝

災害時に他の自治体から効果的な支援を受けるための「受援計画」は、全国でどの程度作られているのでしょうか。その実態が全く分からないため、一般社団法人地方行財政調査会は2012（平成24）年9月、全国の市と特別区を対象に調査を行いました。

調査の結果、受援計画の策定に乗り出した市区はまだ1割にも満たず、大半の市区が策定する予定がないことが分かりました。策定に乗り出した市区でも、受援マニュアル作り

を進めた神戸市のような、詳細で具体的な受援計画はほとんどありませんでした。一部自治体を除いて全般的に、受援計画作りの動きはまだ低調なことが浮かび上がりました。とはいえ一方で、研究中という市区も多く、受援計画への関心はあるようです。

## 1. 調査の目的

### ■調査の方法

調査は、2012年9月1日時点における受援計画の策定・検討状況を探るため、全ての市と特別区の計810市区に対して実施。691市区から有効回答を得ました。回収率は85.3%で

表1 受援計画調査（地方行財政調査会）回答状況

類 型 (略称)	都市数		回収率	
	調査対象	回答回収		
政令指定都市	(指)	20	20	100.0%
中核市	(中)	41	41	100.0%
40万人以上市	(VI)	7	4	57.1%
30万～40万人市	(V)	7	7	100.0%
20万～30万人市	(IV)	35	32	91.4%
10万～20万人市	(III)	158	137	86.7%
5万～10万人市	(II)	269	218	81.0%
5万人未満市	(I)	250	210	84.0%
東京特別区	(区)	23	22	95.7%
計		810	691	85.3%

※県庁所在市は上記各類型に含まれる（全46市回収）

す。(調査対象は、都道府県ではなく、災害対策の主役となる基礎自治体・市区町村のうち市区に絞りました)〈表1参照〉

### ■調査の趣旨

調査の趣旨は、次のように調査票に明記しました。

「被災時に応援を上手に受ける『受援』が注目されています。東日本大震災では全国の自治体が被災地を応援しましたが、被災地側の受け入れ態勢の問題から応援を十分に生かし切れなかった面がありました。このため、大災害に備えて受援計画を作る自治体が出てきました。今後の防災対策に役立ててもらうため同計画策定の動きを調べます」

やや詳しく言い換えると、「全国の自治体からの支援を上手に受け入れる力量・準備がなければせっかくの善意も効果的に生かすことができないばかりか台無しにしてしまう、ということが東日本大震災で明白になりました。例えば、被災直後に深刻な人手不足となりながら、全国自治体からの職員派遣の申し出を断り続けた被災自治体もありました。人手が欲しいのに忙しくて対応できないという事態に陥ったわけです。そこで、東日本大震災クラスの災害に遭遇した場合にも対応できるよう、具体的な受援計画を策定する動きが出てきました。その動きを探るのが調査の目的です」ということです。

## 2. 異なる受援計画のイメージ

### ■難しい受援計画の定義

調査に当たって最も困ったことが、「受援計画とは」という定義の問題です。そもそも「受援」という言葉自体がまだ新しい造語のため、広辞苑などの辞書にも載っていません。この言葉を知らない人は、行政職員も含めて大勢います。もちろん受援計画の意味を誰もが間違えることなく定義した公文書さえなく、自治体間の共通認識もできていません。

全国一律の明快な定義がないので調査では、「図1」に示した表現にしました。

### ■受援の意味を知らない自治体も

ある程度想定していたのですが、調査を始めると、受援計画のイメージが各市区で異なると思われる、調査回答がみられました。

まず、「受援計画」あるいは「受援」の意味を理解していない自治体がありました。例えば、原発事故などの大災害で避難する自らの市の住民を、他自治体に受け入れてもらうための計画、と勘違いしている団体などです。

「調査の趣旨」を明示したにもかかわらず、応援にやってきた人々や救援物資を上手に受け入れる、という発想がなかったようです。これら団体には、受援計画の意味を説明した上で、再回答してもらいました。

また、救援物資の受け入れ窓口などを地域

図1 調査における受援計画の定義

- ▽本調査における「受援計画等」とは、  
大地震などで被災した場合、他地域からの応援・支援を効果的に受け入れるために、その具体的な対応を定めた計画等。  
ア) 受援計画のほか、受援マニュアルなどが対象。  
(受援の考え方を示しただけの方針等は対象外)  
イ) 独立した受援計画等でなくても、  
例えば地域防災計画の中に同様の内容を盛り込む場合なども対象。  
◇本調査の対象は、災害対応全般をにらんだ市役所(特別区役所)の「受援計画等」。  
・例えば社会福祉協議会などの外郭団体あるいは消防組合などの受援計画等は対象外。  
・例えば緊急消防援助隊、ボランティアなど、特定分野限定の受援計画等は対象外。  
(例えば地域防災計画の中に盛り込む場合など、非独立の受援計画等でも同様)

防災計画に規定している程度で、受援計画と受けとめている自治体もありました。

明確な定義がなく、受援計画の意味やイメージが全国一律になっていないのですから、各市区で受援計画の解釈が異なるのはやむを得ないことです。

明らかにおかしい回答を除いて、基本的に各団体の回答を尊重することにしました。

以上を踏まえた上で、調査結果を紹介します。

### 3. 調査結果

#### ■受援計画作り、着手は7%

調査では最初に、2012年9月1日現在で受援計画を策定・検討しているか、を聞きました。〈表2参照〉

その結果、回答691団体のうち、「策定済み」と回答したのは13団体、「策定作業中」が24団体、「策定予定=策定方針は決定済みで近く策定作業に入る予定」が12団体で、これら全体の約7%に当たる計49団体が策定あるいは策定に乗り出していました。

ただし、策定済みでも、詳細な内容は記述

していない、という団体もあり、東日本大震災級の災害に実際に対応できる受援計画かどうかは未知数です。受援マニュアルを作る神戸市のような、具体的で詳細な受援計画等の策定を目指すところはわずかでした。

「研究中」という回答も、約4分の1に当たる170団体ありました。まだ策定には着手していない自治体にも、受援計画に対する関心は持っている団体があることが分かりました。それを反映してか、この中には、災害時相互応援協定を締結している自治体間で「支援」と「受援」を規定した条例の制定を予定している団体もありました。

これに対して、「策定予定なし=9月1日時点で策定する予定が入っていない」は、6割近い403団体に上りました。

このほか、「その他」という回答が69団体ありました。その内容は、研究課題という団体などでした。

#### ■きっかけは東日本大震災

〈以下、受援計画の策定に乗り出した49団体（「策定済み」「策定作業中」「策定予定」と回答した団体）について、その状況を述べていきます〉

表2 受援計画の策定状況=2012年9月1日現在=〈類型別都市数〉

	指	中	区	Ⅵ	Ⅴ	Ⅳ	Ⅲ	Ⅱ	Ⅰ	計	
ア、策定済み	2	1	0	0	0	1	4	2	3	13	政令指定都市 (指)
イ、策定作業中	3	1	1	1	0	2	7	8	1	24	中核市 (中)
ウ、策定予定	3	2	0	1	0	2	1	2	1	12	特別区 (区)
エ、研究中	5	9	10	0	1	10	26	55	54	170	40万人以上市 (Ⅵ)
オ、その他	2	3	5	0	3	2	15	25	14	69	30万~40万人市 (Ⅴ)
カ、策定予定なし	5	25	6	2	3	15	84	126	137	403	20万~30万人市 (Ⅳ)
計	20	41	22	4	7	32	137	218	210	691	10万~20万人市 (Ⅲ)
											5万~10万人市 (Ⅱ)
											5万人未満市 (Ⅰ)

表3 受援計画策定に乗り出した契機・動機

	策定済み (13市)	策定作業中 (24市区)	策定予定 (12市)	計
ア、東日本大震災	7	23	11	41
イ、阪神・淡路大震災	3	0	0	3
ウ、その他	3	1	1	5
計	13	24	12	49

受援計画の策定に乗り出した契機・動機については、「東日本大震災」が41団体、「阪神・淡路大震災」が3団体でした。残りの5団体は「その他」と回答し、その内容は中越沖地震などでした。〈表3参照〉

「阪神・淡路大震災」と回答した3団体のうちでも、1団体は東日本大震災を踏まえて受援計画を修正したとしており、ほとんどの団体が、東日本大震災によって受援計画を策定する必要性を感じたことが明らかになりました。

特に、東日本大震災の被災地へ派遣した応援職員の報告をきっかけに、受け入れ態勢の事前整備が必要だと認識し、受援計画づくりに乗り出したところが目立ちました。被災地

での経験を、自らの自治体の危機管理の強化に生かそうという姿勢を感じます。

また、東日本大震災に関するシンポジウムを開き、そこで講師から「受援力」の説明を受け、受援計画の必要性を理解したところもありました。

#### ■受援計画と名乗るのは少数

受援計画の名称、策定年月日などを聞いたところ、名称は、地域防災計画の中に受援計画の内容を盛り込んだところがほとんどでした。受援計画や受援マニュアルという名称を用いるのは、神戸市など少数でした。

策定年月日は、策定済みの13団体では、東日本大震災（2011年3月11日）以降、中でも2012年になって作ったところが多い。策定作

表4 応援してもらった業務（複数回答可）

	策定済み (13市)	策定作業中 (24市区)	策定予定 (12市)	計
ア、救助救急消火	12	15	7	34
イ、医療保健衛生	11	16	9	36
ウ、食糧飲料水提供	11	17	9	37
エ、救援物資	11	18	9	38
オ、ボランティア	6	17	7	30
カ、避難所開設等	3	12	8	23
キ、罹災証明等発行	4	14	4	22
ク、義援金等給付	3	9	3	15
ケ、廃棄物処理	4	11	7	22
コ、仮設住宅建設等	2	9	6	17
サ、道路啓開	4	10	5	19
シ、インフラ整備	3	11	5	19
ス、被害調査	4	12	6	22
セ、復興計画の策定	1	7	3	11
ソ、その他	4	9	3	16
計	83	187	91	361

表5 応援を上手に受け入れるための備え（複数回答可）

	策定済み (13市)	策定作業中 (24市区)	策定予定 (12市)	計
ア、窓口・責任者	12	17	9	38
イ、地図やデータ	5	5	7	17
ウ、作業場所確保	10	11	7	28
エ、応援業務内容	9	14	6	29
オ、マニュアル作成	1	5	5	11
カ、その他	2	8	3	13
計	39	60	37	136



業中、策定予定の計36団体は、2012年度中あるいは2013年度までの策定を目指すところが大半で、未定というところもありました。

### ■サービス業務の受援が手薄

受援計画に盛り込んだ（あるいは盛り込む方向で検討している）、他から受援してもらおう業務は何か、を聞きました。〈表4参照〉

その結果、複数回答で、「救助、救急、消火」34団体、「医療、防疫、保健衛生」36団体、「食糧・飲料水の提供」37団体、「救援物資」38団体、「ボランティアの受付・斡旋」30団体、「避難所の開設・運営」23団体、「り災証明などの発行」22団体、「義援金などの給付」15団体、「廃棄物処理」22団体、「仮設住宅の建設・運営」17団体、「道路啓開」19団体、「インフラ整備」19団体、「被害調査」22団体、「復興計画の策定」11団体、「その他」16団体でした。

救援物資や食糧・飲料水の提供というモノに関する業務が多い半面、り災証明などの発行、義援金などの給付、避難所の開設・運営をはじめ、サービスを中心とした窓口業務は、全体（49団体）の半分にも達していませんでした。

### ■大災害に対応できるのか？

東日本大震災で全国から派遣された受援職員の多くは、サービス窓口業務で活躍していました。仮にサービス窓口業務に関する受援がなければ、被災市町村は間違いなく機能不全に陥っていたでしょう。それほど、サービス窓口業務は、被災市町村の役に立っていました。

サービス窓口業務に対する受け入れ対応を具体的に定めていない受援計画では、実際の大災害にはあまり役立たないのではないかと心配になります。

### ■受援を受ける自治体の備えは

災害時における他自治体からの受援を上手

に受け入れるため、貴自治体はどう備える予定か、を聞きました。〈表5参照〉

その結果、複数回答で、「受援者を受け入れる窓口や責任者を事前に決めておく」が最も多く38団体、「受援者に渡す地元の地図やデータなどを事前に用意しておく」が17団体、「受援者が作業する場所を事前に確保しておく」が28団体、「受援者にやってもらう業務内容を事前に決めておく」が29団体、「受援者向けの業務マニュアルを事前に作っておく」が11団体でした。

受援者向けのマニュアルまでも事前に作成しておくところは少数でした。

「その他」は13団体で、その内容は、受援者との情報共有、災害時相互受援協定締結自治体との定期的な訓練、参集場所一覧表などでした。

### ■民間も対象の受援計画は数団体

その他、受援計画に盛り込んだ（あるいは盛り込む方向で検討している）主な内容を聞きました。

その結果、業務継続計画（BCP）と受援計画を連動させるところが、神戸市など数団体ありました。東海地方のある県庁所在市は、支援計画とセットで受援計画を検討する予定で、BCPとの連動も考えていました。

自治体からの支援だけでなく、NPOやボランティアなど民間からの支援も考慮に入れた受援計画を考えているのが、神戸市など数団体でした。

このほか、ある政令市は▽受援他都市との調整、市全体の受援ニーズなどの状況把握及び市内部の受援に関する調整等を行う「受援調整チーム」設置を検討▽発災時の混乱等に備え、受援業務の項目を抽出・整理▽他都市受援職員を円滑に受け入れるため、待機場所（宿泊施設）や受援職員の研修体制、他都市への受援要請時の主な携行品等について整理一

を挙げました。

### ■受援計画作りの課題

最後に、受援計画または受援に関して浮上した課題、その他特記事項があれば、記入してもらいました。

その結果、受援計画策定に当たっては各団体で、多くの課題に直面していることも分かりました。

例えば、次のような声が挙がりました。

「想定できる災害ならば対応可能だが、被害想定が難しい」

「避難所や遺体安置所の施設等の確保も必要なことから、応援職員の待機場所（宿泊施設等）の確保だけではなく、災害時に市全体で必要となる施設をどのようにして確保していくのか検討が必要」

「実際に大災害が発生した場合の業務量を踏まえると、各種業務ごとの受け入れをスムーズに行うことはかなり困難な面もある。初動期に優先すべき業務、中長期的に必要な業務等の整理を行う等、関係部局等とも十分に協議しておく必要がある」

このほか、多くの団体が、事前の連携を深めるために自治体間災害時相互応援協定の締結を進めるとともに、協定の実効性を高めるために▽支援内容の具体的検討▽協定先の応援項目がどれだけ機能するかの確認▽頻繁な訓練の実施一などが必要だと指摘しました。

### ■被災市「応援自治体の把握さえできない」

一方、東日本大震災の被災市からは、▽大災害に遭遇すると現場は混乱し実際には応援に来た自治体の把握▽避難所以外に使用する待機所・集積所の確保一さえ難しいことなど、次のような貴重な回答がありました。

「市内で待機する場所が少なく、一時待機場所となる広い敷地は全て避難所となり、場所の確保が難しかった。一時待機場所や集積場となるとところはあらかじめ決めておき、避

難所として利用しない工夫が必要」

「災害の規模が大きすぎ、又、現場が混乱していたこともあったため、応援に来た自治体、団体等が把握できなくなった」

「職員の受入れに際し、給与の負担などについて統一的な取り決めが必要である。（今般の震災では、各自治体と個別の職員ごとに協定書又は覚書を締結しており、事務が煩雑になった）。応援協定締結自治体間で定期的に訓練等を実施するなど、応援又は受援活動が円滑に行われるよう努める必要がある」

「平時から救護物資の受入れ作業を行う場所の確保等、平時利用の問題がある。実際は協定締結している自治体以外からの支援も多数あるが、そうした支援の受入れの想定が難しい」

## 4. 神戸市受援計画の位置

以上のように、受援計画作りに乗り出した自治体はまだ少数です。自治体を全般的に見ると、受援計画に対する関心が高いとはとてもいえません。

### ■鈍い自治体の反応

調査結果に対しても、自治体からの反応はいまひとつでした。一握りの市と、防災を担当する府省が、調査結果に興味を持ち、問い合わせてきた程度でした。

ただし、世間で周知していないテーマを調査すると同様な傾向となります。例えば、だいぶ前に、自治基本条例、議員発議政策条例、コールセンターなどの調査を行った時も、各自治体の反応は鈍いものでした。これらテーマも今では、自治体から調査して欲しいという催促が出るほどです。受援計画も同じ道をたどるのかもしれませんが。

### ■全国のモデルとなるか

そもそも受援計画の明確な定義、内容など

が定まっていない上、災害対策の主役である市町村には、受援計画の手本・モデルがまだありません。

それだけに、東日本大震災の教訓を踏まえ、実効性の高い具体的な受援計画を作ろうという先進自治体のチャレンジは、意義あることだと思います。

神戸市の受援計画が今後、各市町村の受援計画作りのモデルとなり、全国的に受援計画が普及するきっかけになればと願います。

### ■阪神・淡路大震災時の神戸市

ちなみに、神戸市も阪神・淡路大震災当時、受援力はほとんど持っていませんでした。ボランティアの受け入れ態勢は皆無でしたし、応援の申し出を「対応できない」などと断ったこともありました。

神戸市はその後、救済物資やボランティアの受け入れ態勢を整えていきましたが、災害対応全般をにらんだ詳細な受援計画を作るという発想はありませんでした。

### ■受援問題が際立った東日本大震災

その神戸市が、東日本大震災によって受援計画の必要性に目覚めたのは、なぜか。

阪神・淡路大震災と異なり、東日本大震災は▽市町村の行政機能が壊滅的打撃を受けた▽超広域災害だった▽津波被害に対する長期的な対策が必要—などの特徴があります。その結果、東日本大震災の被災地で受援力の問題が際立ちました。

このため、阪神・淡路大震災時に受け入れ態勢の不備で苦労した経験を持つ神戸市職員が、受援計画の必要性に気付いたのではないかと想像します。

## 5. 全国の自治体は何をすべきか

### ■東日本大震災の被災地にて

実際に私も、東日本大震災の被災地で驚き

ました。受援力の不足ないし欠如が明らかだったからです。

例えば、ボランティアを抑制するような被災地の対応です。「県外ボランティアお断り」「個人ボランティアお断り。集団・団体ボランティアのみ受け入れ」などというところが多くありました。

また、全国自治体の応援職員からも「被災自治体は今何に取り組むべきかがよく把握できていないようだ」「指示が不的確」「被災自治体から依頼された業務をやろうと現地に入ったら、その業務はすでに別の人がやっていた」などという声を聞きました。

忙しくて対応できないため、応援職員派遣の申し出を断らざるを得なかった被災自治体もありました。人手がほしいのに応援を断るといふ本末転倒の事態に陥ったわけです。

こうしたことから、どんなに混乱していても応援を受け入れる態勢を事前に整えておくことが必要だ、と感じました。

### ■受援計画作り、今すぐ検討を

南海トラフ地震や首都直下地震など、差し迫る大災害に対応するために、行政には多くのやるべきことがあります。

特に私は、次の3つを強調しています。

①普段から自治体間の連携を深め、各自治体が支援力だけでなく受援力も身につける。

②現物給付から現金支給へ災害救助制度の運用を改める。

③現場の自治体が主役になるよう、自治・分権型へ政治・行政システムを転換する。

②③に比べて①は、単独の自治体で今すぐにも取り組めます。市民の生命と生活を守るための早急な取り組みが今、各自治体に求められています。その取り組みの中で、受援計画作りは必須の検討テーマといえます。

# 神戸市災害受援計画策定の取り組み

神戸市危機管理室 危機対応担当課長 川中 徹

## 1. 受援計画策定の経緯

神戸市災害受援計画（以下「受援計画」という）作成の背景として、東日本大震災において被災地へ派遣された職員に対して、その活動の記録整理と経験や教訓の検証・分析を行うために、ヒアリングやワークショップを実施し、まとめられた記録誌「東日本大震災の神戸市職員派遣の記録と検証－調査研究会からの報告－」がある。

記録誌の中で提言として挙げられたのが今後の広域支援活動に必要なのが「支援力」と「受援力」を高めることであり、このうち「支援力」に関しては、これまでも検討される機会は多くあった。一方で「受援力」に関しては、その言葉自体馴染みの薄いものであったが、このたび派遣職員から「応援受入れ体制・環境の整備の必要性」についての意見が多かったことを受けて、応援を行う側が被災自治体の負担とならないよう十分な配慮を行うことはもちろんではあるが、応援を受入れる側も速やかに受入れ体制を整えられるよう、予め「受援計画」としてまとめておくことがより効率的、効果的であるとの考えから、受援・支援両方の経験のある神戸市として受援計画

を作成することとした。

## 2. 受援計画策定にあたって

### (1) 計画の方向性

大規模災害時における応援を受ける体制づくり（受援体制）について、全国の自治体を見ても緊急消防援助隊の受援計画のように専門性の高い分野について、個別に策定された事例はあるが、自治体業務全般について策定しているところはなく、あるとしても地域防災計画に応援の受入れに関する記述を記載しているのが現状である。

その中で神戸市としては、地域防災計画を前提としながら、具体的な内容を盛り込んだ実務マニュアルとして活用できるものを策定することとした。

また、どのような視点から策定をしていくのかについて、阪神・淡路大震災及び東日本大震災で得られた受援側、支援側の経験と教訓を基にして、受援計画で備えておくべき3つの要素が浮かび上がった。

#### ① 情報処理

応援側が効率的な活動を行うためには、受援側からの情報提供が重要となるため、

まずは被害情報を収集、集約して関係機関に発信し、実際に応援に来た職員等に対しては会議、ミーティング、引継ぎ等を通じて情報共有を図ること。

## ② 指揮調整

応援側は被災自治体の指揮下に入ることが原則となっているが、指揮命令系統が機能しない場合、①と同様に効率的な活動を期待することはできない。また、長期間にわたり膨大な業務を行わなければならない部署については、指揮命令者一人に負担が重くのしかかってしまう。そこで、交替も考慮して指揮命令者を複数名定めると共に、応援職員等への連絡調整等を行う受援担当者を別に複数名定めること。

## ③ 現場対応環境

応援職員等が現場で実際に活動する際に必要と思われるもので、執務スペースの確保であったり、業務に不慣れな場合でも対応できるよう地図（フリガナ付き）、資料、業務フロー、業務マニュアル等の整備などがある。また、継続して活動するために必要な食糧、飲料水、宿舎、野営地、駐車場、燃料等についても自己完結が原則とはいえ、場合によっては提供することを定めておくこと。

さらに、今回の計画では、昨今の大規模災害時にその活動力で注目されているボランティア、NPO、企業といった民間の力を受入れる④「民間との協力関係づくり」という4つ目の要素を加えた。これは、大規模災害時には行政だけの力では全てに対応することが不可能であるという考えから、専門分野のノウハウを持つ民間企業や機動力やきめ細かなニーズに対応することで力を発揮するボランティア、NPO等の力を従来からの地域組織などの活動に加えることによって、行政と民間がお互いの得意分野を生かして役割分担することが効率的であると考えたからである。

以上、受援計画に備えるべき4つの要素を挙げたが、これら全てに共通するものとして、「支援」に対する「感謝の気持ち」を持つことが重要で、応援職員等に対して活動するにあたって、オリエンテーションを開催し、支援活動の意義を伝えることや、活動における不安を解消する等の応援職員等が高いモチベーションを持って活動できるよう、受援担当者を中心として本市職員一人一人が心配りをする必要がある。

## (2) 計画の構成

受援計画は、災害想定に左右されない基本的な考え方となる総論（総則）と災害想定に基づく支援を要する各業務の具体的な計画となる各論（対応計画）から構成され、今年度策定の受援計画については、神戸市地域防災計画に準じて、阪神・淡路大震災の想定に基づくものとした。

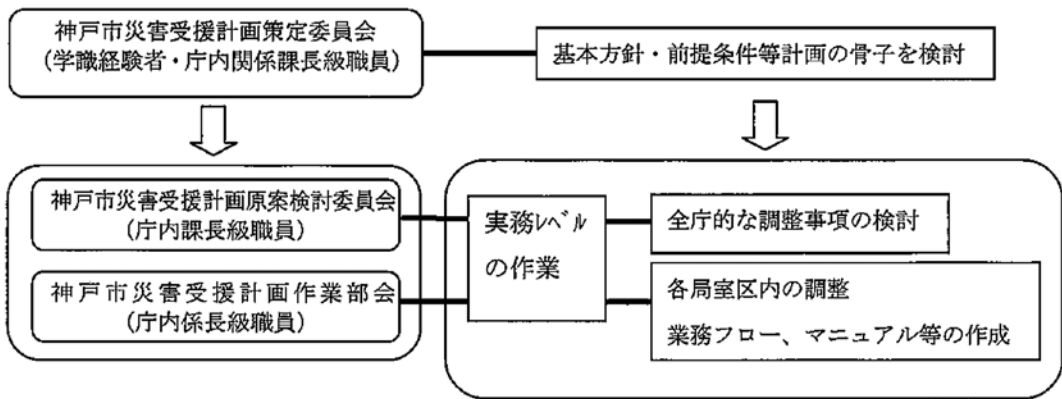
これは、近い将来発生が予想される南海トラフ巨大地震について、兵庫県からの詳細な被害想定を発表が平成24年度末以降になるため、過去に経験し、かつ考えうる最大規模の災害であったことによるものである。

## (3) 作成機関の構成

受援計画の策定にあたっては、東日本大震



第2回神戸市災害受援計画策定委員会（平成24年12月21日）



災で明らかになった課題や新しい知見について専門家の助言等を頂くため、学識経験者を交えた神戸市災害受援計画策定委員会を開催し、基本方針や前提条件等の計画の骨子について検討を行った。

この委員会での検討結果を受けて、原案検討委員会、作業部会において、全庁的な調整事項を検討するとともに、業務フローやマニュアルの作成などについては、出席者が各局室区の責任者となり、実務レベルでの作業を行った。

#### (4) 計画の策定方法

受援計画は、平成24年度内に策定することにしており、そのため平成25年1月に中間報告（総則）、そして平成25年3月に最終報告をまとめるという目標を設定した。

これに伴って、事務局（危機管理室）で計画策定の方向性を検討した後に、各種委員会を開催し、また必要に応じてヒアリングを実施しながら総則の策定を行い、並行して各局室区では、業務量を確認するために、業務シートの作成を行った。これは業務継続計画（BCP）の内容の一部取り入れて、地域防災

神戸市災害受援計画業務シート

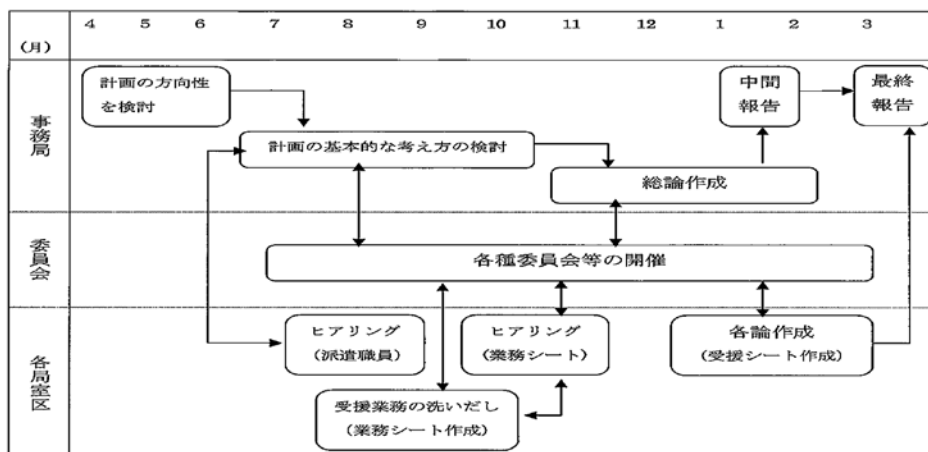
( ○○○ 局・室・区 部)

(別紙②)

業務区分	業務名 担当課	業務量	業務 フロー	マニュアル	時期・期間	必要人員			指揮命令者	受援担当者	活動拠点 スペース	資機材	車両類	民間 の活用	優先 順位
						職種	階級	人数							
						初動期	応急期	復旧期							

業務シート

① スケジュール



② 委員会の開催内容

会議名	日時	内容
第1回原案検討委員会	H24.6.28	策定の背景、策定の目的等の説明
第1回作業部会	H24.7.10	策定の背景、策定の目的等の説明、業務シートの作成依頼
第2回作業部会	H24.8.28	業務シートの回答状況、計画の基本的な考え方について
第1回策定委員会	H24.10.12	計画の基本的な考え方について検討
第2回原案検討委員会	H24.11.14	計画（総論）の素案について検討
第3回作業部会	H24.11.22	計画（総論）の素案について検討 計画（各論）の業務フロー、受援シートの作成依頼
第2回策定委員会	H24.12.21	計画（総論）の素案について検討
第3回原案検討委員会	H25.2.20	計画（各論）の報告、総論と各論の整合性及び他部局との連携についての確認
第4回作業部会	H25.2.27	計画（各論）の修正

③ 東日本大震災の被災地への派遣職員に対するヒアリング  
(被災自治体の受援力の調査)

日時	ヒアリング先	業務内容
H24.7.4	危機管理室	先遣隊
H24.7.6	消防局	緊急消防援助隊
H24.7.10	危機管理室	避難所運営、り災状況調査、給付・仮設住宅
H24.7.10	水道局	応急給水、応急復旧、災害査定
H24.7.11	保健福祉局	保健衛生活動
H24.7.12	環境局	災害廃棄物処理
H24.7.13	保健福祉局	医療
H24.7.19	建設局	道路復旧
H24.7.20	建設局	下水道復旧
H24.8.24	社会福祉協議会	災害ボランティアセンター

#### ④ 各局室区作成の業務シートに対するヒアリング

(受援業務の確認, 各局室区の課題調査, 今後の作業についての説明)

日時	ヒアリング先	日時	ヒアリング先	日時	ヒアリング先
H24.9.7	水道局	H24.9.18	各区役所	H24.10.3	都市計画総局
H24.9.10	市長室	H24.9.21	産業振興局	H24.10.4	保健福祉局
H24.9.10	会計室	H24.9.21	建設局	H24.11.6	消防局
H24.9.12	交通局	H24.9.25	教育委員会事務局	H24.11.8	こども家庭局
H24.9.18	市民参画推進局	H24.9.27	みなと総局		
H24.9.18	環境局	H24.10.2	行財政局		

計画に記載されている災害時特有の緊急業務だけでなく、経常業務も全て洗い出して3つに分類する作業(①中止する業務 ②各課で対応可能な業務 ③支援を要する業務)を行い、支援を要する業務を明確にしたもので、それぞれの業務について、既存の業務フロー・マニュアルの有無、業務のピーク時期、応援必要人員(職種・階級・人数)の算出、指揮命令者・受援担当者の指定、活動拠点スペース・資機材・帳票類の有無またその必要性、民間活用の可否などについてリストを作成して基礎データとした。

#### (5) 計画の概要

##### ① 総論(総則)

構成は、Ⅰ(計画の基本方針)、Ⅱ(計画の前提条件)、Ⅲ(基本的な内容)、Ⅳ(参考資料)から成り、Ⅰでは、計画策定の目的と背景、地域防災計画や関西広域連合との関係の他に、計画で対象としている災害として、神戸市地域防災計画が対象としている自然災害(地震・風水害)及び大規模事故とした上で、今回は地震について策定することとしている。また、計画の発動時期として、「市内で震度6弱以上の地震発生」で受援計画を自動的に発動することとした。

Ⅱでは、阪神・淡路大震災、東日本大震災時に受援側・支援側として得た経験と教

訓を紹介し、計画の想定期間を発災から当初混乱が予想される1か月とした。

Ⅲでは、応援の要請・受入れ体制として、災害対策本部内に応援受入本部を設置して窓口を明確にするとともに、協定の有無によって分権的対応を取ることとして、応援要請の方法を明らかにした。

また、指揮命令者・受援担当者の指定、宿舎・野営地・駐車場・燃料等の確保についても触れ、協定に基づかない場合の費用負担については、応援要請を躊躇しないために、応援市町に依頼することを明記した。

Ⅳでは、資料として、緊急業務一覧、各部本部設置場所、応援隊集結拠点一覧、応援要請に関する様式のほかに地域防災計画からの抜粋として、受援に係わるシステムやマニュアル、相互応援協定一覧を記載した。

##### ② 各論(対応計画)

2(4)で述べたように業務シートを作成し、支援を要する業務を洗い出しているが、その業務について、応援要請から応援終了に至るまでの業務フローをチェックリスト方式で作成し、業務の流れを確認するとともに、その中で応援に関する項目を集めた受援シートを作成した。

受援シートに記載する主な項目は、①応援職員等の行う具体的業務 ②応援職員等に求める具体的な職種・必要資格 ③指揮



# 受援シート

<input type="checkbox"/> 緊急業務 <input type="checkbox"/> 経常業務	ピーク時期
神戸市地域防災計画	<input type="checkbox"/> 初動対応期 <input type="checkbox"/> 応急対応期
地震対策編 応急対応計画 第8章	<input type="checkbox"/> 復旧復興初動期 <input type="checkbox"/> 該当なし

(業務名) \_\_\_\_\_ (担当課) \_\_\_\_\_ 局・室・区 \_\_\_\_\_ 課 \_\_\_\_\_

応援者の行う具体的業務

応援者に求める  
具体的な職種・必要資格

## I 情報処理活動

情報収集・共有体制

- 会議・ミーティング  
 朝礼・終礼

(その他)

## II 指揮調整体系

指揮命令者

(正)

(副)

受援担当者

(正)

(副)

## III 現場対応環境

執務スペース

- 有  無 (検討中)  
 無 (不要)

(場所)

地図・資料

- 有  無 (検討中)  ペア活動  
 無 (不要)

(内容)

その他資機材

- 有  無 (検討中)  
 無 (不要)

(既存)

(検討中)

業務マニュアル (作成予定も含む)

## IV 民間との協力関係

民間の受入れ

- 可 }  一般ボランティア  
 一部可 }  専門職ボランティア  
 不可 }  企業  NPO・NGO  
 その他 (地域住民)

協定

- 有  
 無 (検討中)  
 無 (不要)

協定の締結先 (検討中も含む)

その他特記事項

## 受援シート

命令者・受援担当者 ④執務スペース ⑤  
地図・資料 ⑥資機材 ⑦業務マニュアル  
⑧民間の受入れ ⑨協定 ⑩特記事項  
(必要人数を割出す根拠となる資料) など、  
受援シートと業務フローをリンクさせて  
活用することとした。

### (6) 計画の特徴

#### ① 地域防災計画から独立した計画

2(1)でも述べたように、全国的にみても  
受援計画を単独で策定している自治体はほとん  
どなく、策定していたとしても地域防災  
計画の中に受援に関する内容を記載する

形となっている。

本市においては、地域防災計画を上位計  
画としながらも独立した計画とした。

#### ② 実用的なマニュアルとして活用

実際に業務が行えるよう業務の流れを確認  
しながら応援要請から応援終了までの業  
務フローを作成し、その中に受援に必要な  
要素を取り入れているため、各論にあつて  
は、実用的なマニュアルとして支援側、受  
援側の両者が使用でき、また災害時だけ  
でなく普段使いできるものを目指した。

#### ③ 業務継続計画 (BCP) の内容を一部取 り入れた業務の選定

業務フロー

( - 1 )



業務フロー

2(4)でも述べたように、災害時に発生する特有の緊急業務だけでなく、経常業務についても対象としており、その中で経常業務については業務継続計画（BCP）の内容を一部取り入れて、全ての業務を（①中止する業務 ②各課で対応可能な業務 ③支援を要する業務）3つに分類し、支援を要する業務を選定した。

④ 応援受入本部の設置、支援担当者の指定

災害対策本部には応援受入本部を設置して、各機関からの応援の申し出に対して関係する部署に引き継ぐ役割を担うことに

よって、外部からの問合せ先を明確にし、一元化した。また、個々の支援を要する業務においては、指揮命令者とは別に、応援職員等に対する連絡調整などの役割を担う支援担当者を複数名指定することとした。

⑤ 応援職員等に求める職種・経験・資格の指定

支援を要する業務ごとに、応援職員等に求める職種・経験・資格などの具体的なニーズを事前に示すことによって、迅速な応援要請が可能となり、併せて各機関等に発信することで、応援職員等が明確な目的を持って応援に来ることができるようにした。

## ⑥ 民間に協力を求めることが可能な業務の選定

行政と民間がお互いの得意分野を生かして役割分担することが効率的であるとの考えにより、民間に協力を求めることが可能な業務を事前に選定することにより、業務の棲み分けを行うことができ、また、必要に応じて事前に協定を結んだり、災害発生後速やかに業務委託するといったことにより、限られた人員の中で、行政が行政にしかできない業務に専念することができるようにした。

## (7) 新たな取り組み

### ① 緊急車両への燃料供給

東日本大震災においても燃料の問題は大きく取り上げられたが、神戸市においては「大災害時協力ガソリンスタンド登録制度実施要綱」に基づいて緊急車両に対する燃料補給の協力を求めているが、非常時には、複数の選択肢があることが望ましいと考え、新たに兵庫県石油商業組合の近隣市域も含めた組合員（ガソリンスタンド）と緊急車両に対する燃料の優先供給についての協定を締結することとした。

### ② 市内の災害支援系 NPO（中間支援団体）との協力関係

災害時には、様々なネットワークを通じて全国から防災対応を行う NPO が駆け付け、活動を行っている。これら NPO の支援の受入れを市内の NPO（中間支援団体）と協働で行っていく仕組みを検討し、NPO の機動力や自由度の高い活動など特徴を損なうことなく、行政と効果的な情報共有・情報交換ができることを目的として、事前協定を結ぶため、現在協議を行っている。

## 3. 受援計画の目指すところ

今後は、図上訓練等を実施することや、新しい知見を取り入れることにより、PDCA サイクルを活用して、計画の修正を図り充実させていく。

受援計画を発信するという点については、現状では、いまだ全国的に「受援」という言葉が浸透しておらず、多くの自治体で受援計画の策定予定がないとの調査結果もあることから、「受援力」の必要性を普及させることが課題となっている。現在指定都市市長会では支援・受援の仕組みを検討していることから、まずは自治体における業務内容の似た指定都市において受援計画を策定するよう働きかけていくと共に、国に対しても、しっかりと説明し、全国の自治体に対して受援計画の必要性を示して策定に取り組むよう、また、策定にあたっての支援を行うよう働きかけていきたい。その結果として最終的に全国の自治体が策定することで、支援と受援の関係がうまく機能するのではないかと考えており、本市が策定した計画が各自治体における計画作りのたたき台となれば幸いである。

# 被災自治体から見た職員派遣の 受入れ状況について

(公財) 神戸都市問題研究所研究部長 本 莊 雄 一

## はじめに

日本の災害関連法律の一般法である災害対策基本法においては、自然災害への第一義的な対応主体として市町村が大きな役割を担う仕組みをとっている。しかし、大規模災害においては、被災した市町村内の人的・物的・財政的な資源のみでは十分な災害対応が困難であり、被災地外からの広域支援が不可欠となる。

2011年3月11日14時46分に発生したマグニチュード9.0の東北地方太平洋沖地震とそれに伴って発生した巨大津波、及びその後の原子炉事故によって、広域にわたり甚大な被害が引き起こされた。全体の死者・行方不明者は計約2万人弱と見込まれる。市町村別にみると、2013年2月28日時点で、死者・行方不明者が最も多いのは、石巻市の3,740人で、次いで陸前高田市の1,773人、気仙沼市の1,337人、大槌町の1,240人となっている。また、人口に対する比率をみると、女川町8.4%、大槌町8.1%、陸前高田市7.6%でとくに高くなっている<sup>1)</sup>。被害総額は、原子炉事故の被害額を除いて、阪神・淡路大震災の10兆円を大きく上回る約16兆9千億円と試算されている。

また、災害時に被災者支援の最前線に立つべき市町村は、職員自身の被災や庁舎の損害、役場機能の移転などにより、行政機能そのものに大きな打撃を受けることとなった。消防庁国民保護・防災部防災課の報告書によれば、主な被災3県の沿岸市町村のうち、22市町村で市町村庁舎が被災し、そのうち15市町村で本庁舎や支所の移転を余儀なくされるとともに、14市町村で職員が死亡又は行方不明となっている<sup>2)</sup>。別の資料では、常勤職員の約2割が死亡又は行方不明や、首長が死亡した団体もあると記載されている<sup>3)</sup>。そのため、膨大な災害対応業務などを実施するために、圧倒的な人手不足となり、外部からの応援が、阪神・淡路大震災の時以上に必要とされた。

発災直後から、自衛隊・警察広域緊急援助隊・緊急消防援助隊、災害派遣医療チームなど緊急対応組織が被災地に赴き救助や救急活動等に大きな働きをした。また、自治体も、被災自治体の情報収集を行うための先遣隊の派遣に始まり、次のような多様なスキームで職員派遣を行っている。第1に、東京都を含む政令指定都市間の「20大都市災害時相互応援に関する協定」や東京都杉並区、群馬県東吾妻町、新潟県小千谷市、北海道名寄市が福

島県相馬市を支援した「自治体スクラム支援」など、自治体間の事前協定に基づくもの、第2に、総務省が2011年3月末に構築した、全国市長会・全国町村会を経由した市町村職員の派遣要請の仕組みなど、被災自治体から、あるいは省庁などからの要請によるもの、第3に、関西広域連合によって新たに構築された支援の枠組みいわゆる「対口支援（ペアリング支援）」や、名古屋市による、職員の4分の1が死亡・行方不明となった陸前高田市を、事務・土木・建築・上下水道・保健衛生等、行政機能全般をバックアップする包括的支援（カウンターパート方式）など、応援側の独自判断によるものである。

このようなスキームの中で、全国市長会及び全国町村会と総務省、被災県との協力による職員派遣の状況を見ると<sup>3)</sup>、まず、2011年3月30日付要請では、被災市町村からの要望人数は、被災5県（岩手県、宮城県、福島県、茨城県、千葉県）の合計で550名であった。要請された業務内容・職種としては、短期的な要望では避難所管理・運営、救援物資管理・配送、被災証明書発行等の事務に係る一般事務職が多く、中長期的な要望では一般事務職、土木職、建築職、保健師など、被災市町村の実情によって多様な職種・職務内容となっている。派遣決定人数は1,148名で、そのうち岩手県は126名、宮城県は749名であった。

次いで、2011年6月10日付要請では、被災市町村からの要望人数は、被災5県の合計で187名であった。要請された業務内容・職種としては、公共施設等の復旧に係る土木職や建築職等の要望が多くを占めており、その他、税等の減免事務を中心とした一般事務職、生活保護等に係る民生職等となっている。派遣決定人数は166名で、そのうち岩手県は16名、宮城県は72名であった。

被災市町村に対する自治体の職員派遣の実

績から、大規模災害の対応には、国の支援に加え、自治体相互の水平型の連携支援が欠かせない時代になったと指摘されている。同時に、災害時の自治体の職員派遣について、これまでの大規模災害で指摘されてきた①迅速な派遣の仕組み、②派遣職員の専門性、③被災自治体の負担軽減などを始めとした課題が改めて問われることになった。

初動期や応急対応期における自治体の職員派遣に関する課題やその対応策については、すでに、いくつかの派遣側の自治体によって取りまとめられている。例えば、神戸市は、2011年度に、発災直後から応急対応期における職員派遣の記録を整理するとともに、検証・分析を行い、その結果を「東日本大震災の神戸市職員派遣の記録と検証－調査研究会からの報告－」という報告書にまとめている<sup>4)</sup>。また、横浜市も、調査研究誌「調査季報」において、派遣職員からの支援活動報告として課題と今後の方向性をまとめている<sup>5)</sup>。

その一方で、職員派遣を受けた被災自治体に対して、職員派遣の実態に関して体系的に調査した結果は、まだ見受けられない。そこで、弊研究所では、被災自治体から見た初動期や応急対応期における職員派遣全般の状況を把握するために、この期間に職員派遣を受入れた自治体を対象にアンケート調査を実施した。本小稿では、アンケート調査の結果の概要について紹介する。その際、様々な場面で出された職員派遣に対する被災自治体の意見を参照する。

## 1. 調査の目的・対象・方法、調査内容及び回答市町村の属性

### (1) 調査の目的

次なる大規模災害に向けて初動期・応急対応期における自治体間協力による職員派遣を

推進するために、東日本大震災後の被災自治体での支援状況や支援を受ける（受援）状況について把握するものである。

## (2) 調査対象

調査は、被災が甚大であった県のうち岩手県・宮城県において、初動期・応急対応期に職員派遣を受入れた市町村を対象に実施した。調査対象の団体としては、全国市長会及び全国町村会と総務省、被災県との協力による人的支援のスキームで、2011年3月30日・6月10日付要請に基づいて派遣を受けることが決定した被災市町村を選定した。調査対象の団体数は、27市町村である。（図表1参照）

## (3) 調査方法と調査期間

調査は郵送方法により、2013年1月21日～2月8日を調査期間として実施した。回収率

は、59.3%（16団体）である。

## (4) 調査内容（主な調査項目）

主な調査項目は次のとおりである。

### 1) 基本情報

- ① 人口規模（震災直前と最近時点）
- ② 総職員数（震災直前と最近時点）
- ③ 被災状況（死亡・行方不明者数、住宅の全壊戸数、職員の死亡・行方不明者数）

### 2) 受入れた人的支援に関する内容と感想

- ① 人的支援の内容（業務と派遣元市町村数等）
- ② 感想

### 3) 受援態勢に関する感想

## (5) 回答市町村の属性

回答のあった団体の震災直前の人口規模は、「3万人～10万人未満」が50.0%で最も多く、

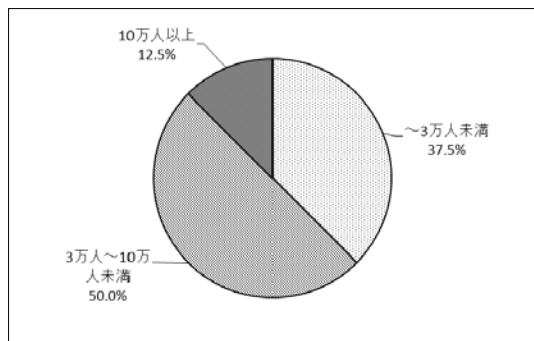
図表1 調査対象の団体

県名	市町村名
岩手県 (11市町村)	宮古市（4名）、大船渡市（13名）、久慈市（2名）、一関市（1名）、陸前高田市（32名）、釜石市（7名）、大槌町（9名）、山田町（5名）、岩泉町（2名）、田野畑村（2名）、野田村（1名）
宮城県 (16市町)	仙台市（267名）、石巻市（153名）、塩竈市（31名）、気仙沼市（109名）、名取市（58名）、多賀城市（82名）、岩沼市（2名）、東松島市（12名）、大崎市（3名）、亘理町（2名）、山元町（40名）、松島町（4名）、七ヶ浜町（14名）、利府町（1名）、女川町（10名）、南三陸町（29名）

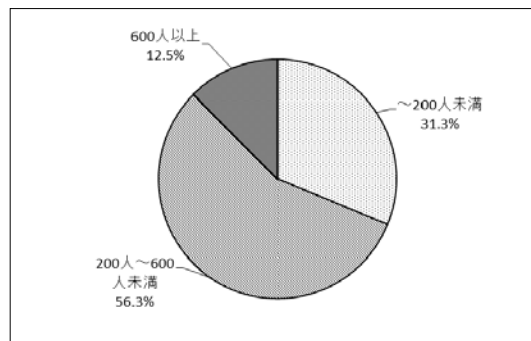
出典) 全国市長会「平成23年東北地方太平洋沖地震災害対策本部情報66-1」平成23年11月24日

(注) ( )の中の数値は、2011年11月18日現在の派遣決定人数である。なお、岩手県においては、上記以外に、宮古市、大船渡市、陸前高田市、釜石市、大槌町、山田町、岩泉町、田野畑村、普代村、野田村を合わせて、63名の派遣が決定している。

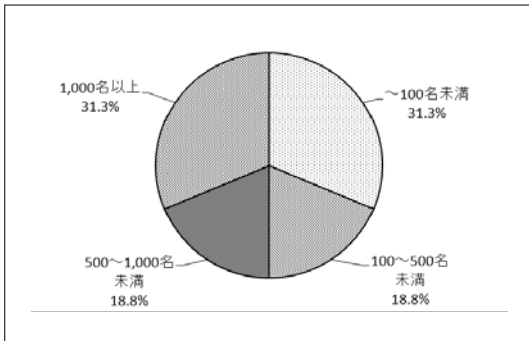
図表2 震災直前の人口



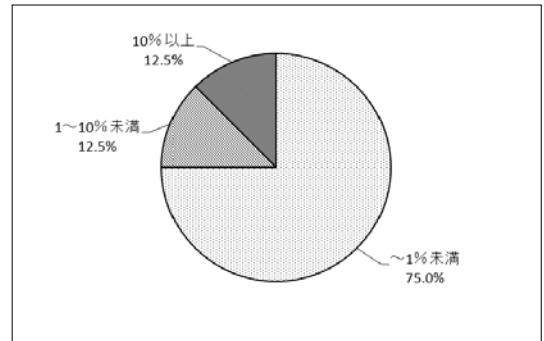
図表3 震災直前の総職員数



図表 4 死者・行方不明者数



図表 5 職員の死者・行方不明者数の比率



次いで「～3万人未満」37.5%、「10万人以上」12.5%の順となっている。(図表2参照) また、震災直前の総職員数を見ると、「200人～600人未満」が56.3%で最も多く、次いで「～200人未満」31.3%、「600人以上」12.5%となっている。(図表3参照)

回答のあった団体の被災状況について、死者数・行方不明者数を見ると、「～100名未満」「1,000名以上」が31.3%で最も多く、次いで「100～500名未満」「500～1,000名未満」18.8%となっている。(図表4参照) また、震災直前の総職員数に占める職員の死者・行方不明者の比率は、「～1%未満」が75.0%にとどまり、一方「10%以上」が12.5%にも及んでおり、行政機能に大きな支障をきたすことになったことを反映している。(図表5参照)

## 2. 調査結果

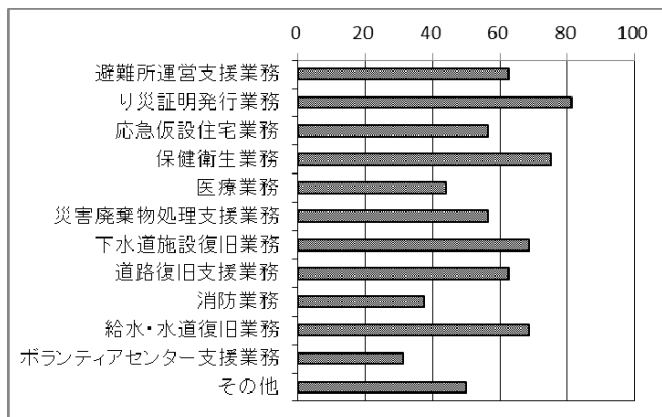
### (1) 支援を受入れた業務内容

被災市町村が支援を受入れた業務内容は、「り災証明発行業務」が81.3%で最も多く、次いで「保健衛生業務」が75.0%、「給水・水道復旧業務」と「下水道施設復旧業務」がそれぞれ68.8%、「避難所運営支援業務」と「道路復旧支援業務」がそれぞれ62.5%などとなっている。(図表6参照)

受入れた支援の業務数を従属変数とし、被災状況の人的被害を表す死者数・行方不明者数と物的被害を表す住宅の全壊戸数を独立変数とする重回帰分析を行った。その結果は、図表7のとおりで、受入れた支援の業務数は、死者数・行方不明者数と住宅の全壊戸数の影響を受けていることが量的に検証できた。

なお、今回のアンケート調査では、業務と

図表 6 受入れた業務内容



図表 7 支援業務数の重回帰分析の結果

係数		標準化されていない係数		標準化係数	t 値	有意確率
		B	標準誤差	ベータ		
1	(定数)	4.337	.902		4.810	.000
	死者数・行方不明者数	.003	.001	.577	2.893	.013
	全壊戸数	.000	.000	.302	1.512	.155

(注) 従属変数は 設問8の支援業務数

モデル要約

モデル	R	R2 乗	調整済み R2 乗	推定値の標準誤差
1	.743	.552	.483	2.400

して、初動期と応急対応期の業務を取り上げた。ただし、総務省によれば、陸前高田市や大槌町など行政機能に著しい支障を来した自治体では、発災直後から、支援の業務内容には、行政機能の回復を図るため、初動・応急対応業務にとどまらず、戸籍事務、情報システム関係業務、会計業務など通常業務が含まれていた<sup>3)</sup>。

(2) 受入れた人的支援に関する感想

受入れた人的支援についての評価項目としては、大きくは「全体評価」と「個別評価」とに分け、さらに「個別評価」については「派遣職員について」、「活動に必要な物資（資器材・生活用品など）について」、「情報について」、「引継ぎについて」、「派遣体制について」、「派遣の条件について」、「支援者間の連携について」、「被災地での信頼関係について」、「派遣制度について」、「研修・訓練について」の

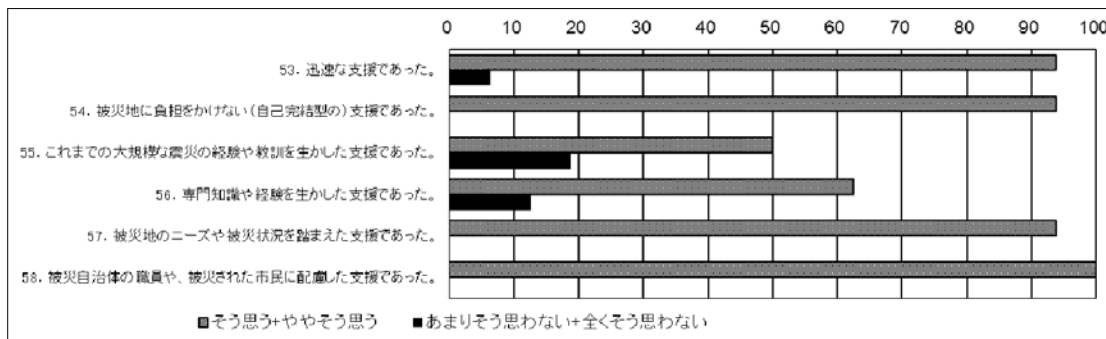
10項目に分類した。そして、各評価項目について1問～8問、計38の質問内容を設定した。回答については、「そう思う」、「ややそう思う」、「どちらでもない」、「あまりそう思わない」、「全くそう思わない」の5つの中から1つを選ぶ方法で、評価を行った。

1) 全体評価（図表 8 参照）

質問内容のうち、評価が高かった（「そう思う」「ややそう思う」と回答した団体の割合が多かった）のは、「被災自治体の職員や、被災された市民に配慮した支援であった。」が100%で最も多く、次いで「迅速な支援であった。」「被災地に負担をかけない（自己完結型の）支援であった。」「被災地のニーズや被災状況を踏まえた支援であった。」がそれぞれ93.8%であった。

一方、評価が低かった（「あまりそう思わない」「全くそう思わない」と回答した団体の割

図表 8 全体評価





合が多かったのは) 質問内容は、「これまでの大規模な震災の経験や教訓を生かした支援であった。」18.8%、「専門知識や経験を生かした支援であった。」12.5%となっている。

各質問内容について、被災状況を示す「震災直前の人口に占める死者数・行方不明者数の比率」と行政機能の被災状況を示す「総職員数に占める死者数・行方不明者数の比率」との相関分析を行ったところ、有意な相関関係がみられなかった。このことから、全体評価と被災状況との関係がないことがわかる。

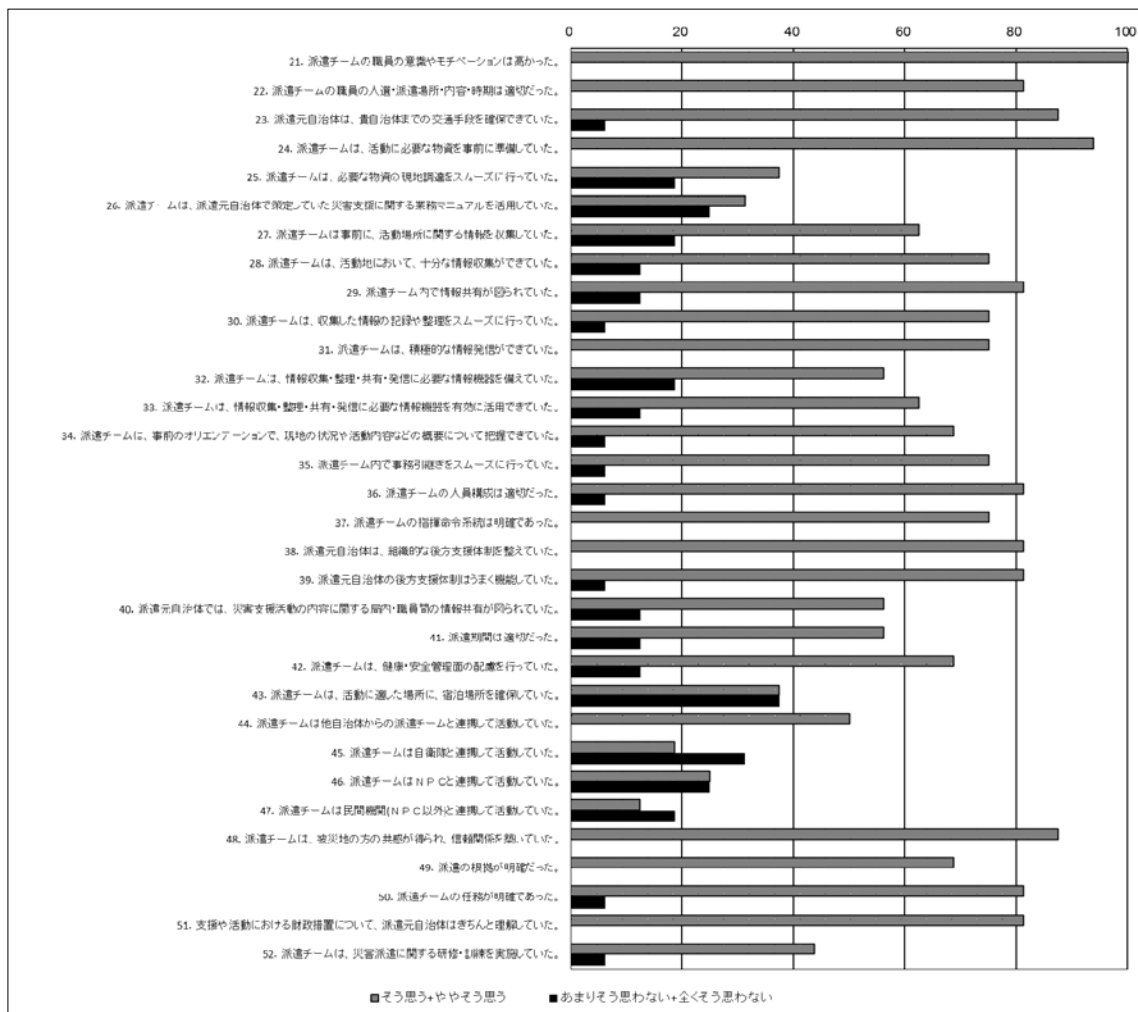
なお、派遣職員全般の働きぶりについては、別資料に掲載されている被災自治体で職員派遣の受入れ窓口を担った職員の感想を見てみ

ると、自治体の規模や被災状況に関わらず評価されている。たとえば、仙台市の職員は、「長時間の残業も厭わず、本当に献身的に勤務いただきました」と指摘している<sup>6)</sup>。また、大槌町の職員は、「被災直後の混乱期に何をすべきか、町の職員と一緒に考えて、まずはやってみようという派遣職員の姿勢は、疲労とショックで通常の状態でない町の職員の力となりました」と指摘している<sup>7)</sup>。

## 2) 個別評価 (図表9 参照)

評価が相対的に高かった(「そう思う」「ややそう思う」と回答した団体の割合が多かった) 質問内容は、『派遣職員について』の項目

図表9 個別評価



のうち「派遣チームの職員の意識やモチベーションは高かった。」が100%、『活動に必要な物資（資器材・生活用品等）について』の項目のうち「派遣チームは、活動に必要な物資を事前に準備していた。」が93.8%、『活動に必要な物資について』のうち「派遣元自治体は、貴自治体までの交通手段を確保していた。」と『被災地での信頼関係について』のうち「派遣チームは、被災地の方の共感が得られ、信頼関係を築いていた。」がそれぞれ87.5%であった。

一方、評価が相対的に低かった（「あまりそう思わない」「全くそう思わない」と回答した団体の割合が多かったのは）質問項目は、『派遣の条件について』のうち「派遣チームは、活動に適した場所に、宿泊場所を確保していた。」が37.5%、『支援者間の連携について』のうち「派遣チームは自衛隊と連携して活動していた。」が31.3%、『情報について』のうち「派遣チームは、派遣元自治体で策定していた災害支援に関する業務マニュアルを活用していた。」と『支援者間の連携について』のうち「NPOと連動して活動していた。」がそれぞれ25.0%であった。

個別評価の質問内容について、被災状況を

示す「震災直前の人口に占める死者数・行方不明者数の比率」や「総職員数に占める死者数・行方不明者数の比率」との相関分析を行った。「人口に占める死者数・行方不明者数の比率」と相関関係が有意であった質問内容を見ると、「派遣チーム内で情報共有が図られていた。」が最も強い相関を示し、次いで「派遣チームは、健康・安全管理面の配慮を行っていた。」「派遣チームは、活動に適した場所に、宿泊場所を確保していた。」「派遣元自治体の後方支援体制はうまく機能していた。」「派遣チームは、活動地において、十分な情報収集ができていた。」「派遣元自治体は、組織的な後方支援体制を整えていた。」の順で相関が強くなっている。これは支援側において、情報の収集・共有、健康・安全管理面の配慮、宿泊場所の確保、後方支援体制の整備に関する課題の大きさが被災の大きさに対応していることを示している。（図表10参照）

また、「総職員数に占める死者数・行方不明者数の比率」と相関関係が有意であった質問内容は、上述の「人口に占める死者数・行方不明者数の比率」との相関のある質問内容と基本的には同じであるが、「派遣元自治体は、組織的な後方支援体制を整えていた。」に代

図表10 被災状況と個別評価との相関関係

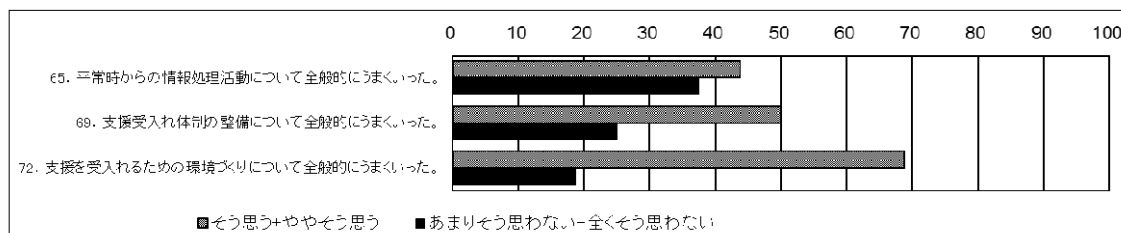
質問内容		人口に占める死者数・行方不明者数の比率	総職員数に占める死者数・行方不明者数の比率
設問番号28. 派遣チームは、活動地において、十分な情報収集ができていた。	Pearson の相関係数	.596*	.575*
設問番号29. 派遣チーム内で情報共有が図られていた。	Pearson の相関係数	.716**	.807**
設問番号35. 派遣チーム内で事務引継ぎをスムーズに行っていた。	Pearson の相関係数		.519*
設問番号38. 派遣元自治体は、組織的な後方支援体制を整えていた。	Pearson の相関係数	.583*	
設問番号39. 派遣元自治体の後方支援体制はうまく機能していた。	Pearson の相関係数	.604*	.523*
設問番号42. 派遣チームは、健康・安全管理面の配慮を行っていた。	Pearson の相関係数	.662**	.634**
設問番号43. 派遣チームは、活動に適した場所に、宿泊場所を確保していた。	Pearson の相関係数	.631**	.634**

(注)

\*. 相関係数は 5% 水準で有意 (両側) です。

\*\*. 相関係数は 1% 水準で有意 (両側) です。

図表11 全体評価



図表12 被災状況と全体・個別評価との相関関係

質問内容	Pearson の相関係数	人口に占める死者数・行方不明者数の比率	総職員数に占める死者数・行方不明者数の比率
設問番号65. 平常時からの情報処理活動について全般的にうまくいった。	.665**	.579*	
設問番号64. 派遣チームとの情報共有につとめた。	.512*		
設問番号69. 支援受入れ体制の整備について全般的にうまくいった。	.576*		

(注)

\*. 相関係数は 5% 水準で有意 (両側) です。

\*\*. 相関係数は 1% 水準で有意 (両側) です。

わって「派遣チーム内で事務引継ぎをスムーズに行っていた。」があがってきた。これは、大槌町の職員から「被災当初は不眠不休で業務が続いており、派遣職員へ仕事を教える余裕など全くなかった。」という意見が別途出されている<sup>7)</sup>ように、行政機能の被災が大きいほど、事務引継ぎの重要性が高まることを示している。

### (3) 受援態勢の感想

応援受入れ態勢の評価項目としては、「平常時からの情報処理活動について」、「支援受入れ体制の整備について」、「支援を受入れるための環境づくり」の3項目に分類した。それぞれの評価項目は、全体評価と個別評価とからなり、計10の質問内容を設定した。回答については、「そう思う」、「ややそう思う」、「どちらでもない」、「あまりそう思わない」、「全くそう思わない」の5つの中から1つを選ぶ方法で、評価を行った。

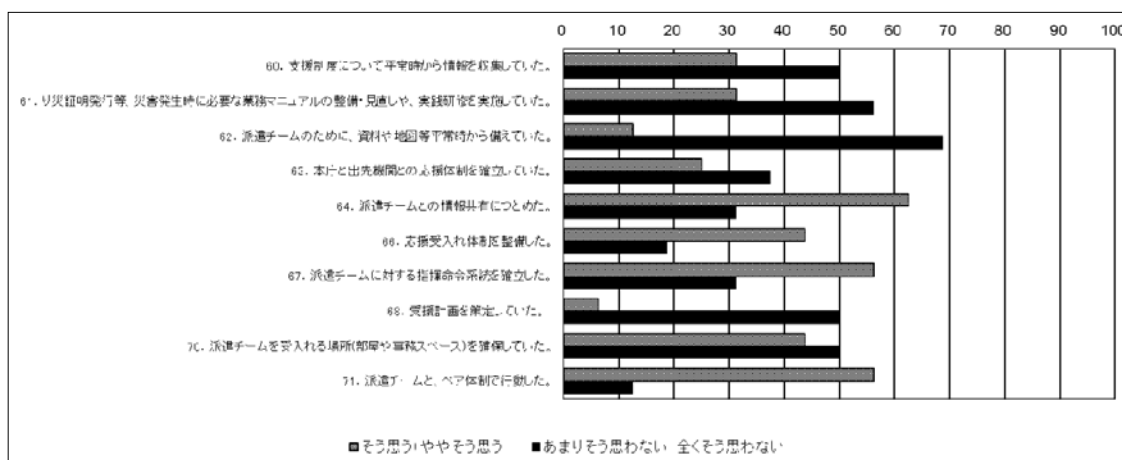
#### 1) 全体評価 (図表11参照)

質問内容について、評価が高かった(「そう思う」「ややそう思う」と回答した団体の割合が多かった)のは、「支援を受入れるための環境づくりについて全般的にうまくいった。」が68.8%で最も多かった。

一方、評価が低かった(「あまりそう思わない」「全くそう思わない」と回答した団体の割合が多かったのは)質問内容は、「平常時からの情報処理活動について全般的にうまくいった。」が43.8%で最も多かった。

全体評価の質問内容と被災状況との相関分析を行った。「人口に占める死者数・行方不明者数の比率」と相関関係が有意であった質問内容を見ると、「平常時からの情報処理活動について全般的にうまくいった。」が最も強い相関を示し、次いで「支援受入れ体制の整備について全般的にうまくいった。」となっている。これは、被災が大きいほど情報処理活動や支援受入れ体制の評価が低いことを示している。一方、「支援を受入れるための環境づくりについて全般的にうまくいった。」は、有意

図表13 個別評価



な相関関係が見られなかった。

また、「総職員数に占める死者数・行方不明者数の比率」と相関関係が有意であった質問内容は、「平常時からの情報処理活動について全般的にうまくいった。」のみであった。

## 2) 個別評価 (図表13参照)

評価が相対的に高かった(「そう思う」「ややそう思う」と回答した団体の割合が多かった)質問内容は、『平常期からの情報処理活動について』の項目のうち「派遣チームとの情報共有に努めた。」が62.5%、『支援受け入れ体制の整備について』のうち「派遣チームに対する指揮命令系統を確立した。」と『支援を受け入れるための環境づくりについて』の項目のうち「派遣チームは、ペア体制で行動した。」がそれぞれ56.3%であった。

一方、評価が相対的に低かった(「あまりそう思わない」「全くそう思わない」と回答した団体の割合が多かったのは)質問内容は、『平常時からの情報処理活動について』のうち「派遣チームのために、資料や地図等平常時から備えていた。」が68.8%、「リ災証明発行等、災害発生時に必要な業務マニュアルの整備・見直しや、実践研修を実施していた。」が56.3%、『平常時からの情報処理活動について』のうち

「支援制度について平常時から情報を収集していた。」と『支援受け入れ体制の整備について』のうち「受援計画を策定していた。」「支援を受け入れるための環境づくり」のうち「派遣チームを受入れる場所(部屋や事務スペース)を確保していた。」がそれぞれ50.0%であった。

「人口に占める死者数・行方不明者数の比率」と相関関係が有意であった質問内容は、「派遣チームとの情報共有につとめた。」のみであった。(図表12参照)

なお、自由記載欄では、「震災当初は混乱で、個別に各課が受入を行ったため、情報共有が難しかった。総務で受入を一元化してからは受入が比較的スムーズだった。」という意見があった。

## 3. おわりに

本調査を踏まえ、これからの支援のあり方や受援のあり方として考えていくべき点について、以下に列挙する。

- (1) 支援に対する被災市町村の感想を見ると、これまでの大規模災害で意識されていた課題である「被災地・被災者の立場に立った支援」「迅速な支援活動」「自己完結型の支

援」については、被災市町村から高い評価を得ている。その一方で、「派遣職員の専門性」や「支援者間の連携」については、評価が低くなっている。この点を考慮すると、まず「派遣職員の専門性」については、平常時から災害時を想定した専門的研修等を行い、職員の対応力を向上させることが重要である。また、それぞれの自治体の人的資源だけで対応することには限界があるので、災害を経験した自治体の知識を共有する仕組みを作っていくことも必要である。次いで「支援者間の連携」については、様々な支援団体が連携して活動できる仕組みづくりを行うことが必要である。特に、支援者間の調整役の機能が求められる。

- (2) 受援は、東日本大震災において注目され始めた概念であるが、本調査結果を見ると、全般的に評価は低くなっている。特に「平常時からの情報処理活動」、「支援受入れ体制の整備」の評価が低い。別資料で、大槌町の職員から「受入れる側の準備も大切であることを学んだ」という意見<sup>7)</sup>や、仙台市の職員から「通常行っている行政サービスのうち災害後も継続しなければならない業務は何か、災害の規模ごとに、どこにどれぐらい人手が必要なのか、その人員はどうやって集めるのか、予め時系列的に想定しておけば、先々を読んで動くことができると思います。」という意見<sup>6)</sup>がそれぞれ出されている。今後、平時からの備えと、すべての自治体が災害時の受援計画を作成することなどが重要である。
- (3) アンケート調査の全体を通じての自由記載欄で、「都市間の支援は、普段からの交流が大切であり、1自治体では復旧が難しい時代に入ってきており、「支援を受けること」「支援すること」を前提とした関係を築くことが大切」という意見があった。指摘

のとおり、今後、事前に多くの自治体間で顔のみえる関係づくりを進めることが大切である。

最後に、業務多忙にもかかわらず、本調査に回答してくださった被災自治体の職員の皆様には、深く感謝申し上げます。

#### 参考文献

- 1) 衛藤英達「統計と地図で見る東日本大震災被災市町村のすがた」日本統計協会 2012年3月
- 2) 消防庁国民保護・防災部防災課「地域防災計画における地震・津波対策の充実・強化に関する検討会報告書」2011年12月
- 3) 総務省自治行政局公務員課編「地方公務員月報2012年3月号」2012年3月
- 4) 神戸市「東日本大震災の神戸市職員派遣の記録と検証－調査研究会からの報告－」2012年3月
- 5) 横浜市「調査季報 vol.169」2011年11月
- 6) 総務省自治行政局公務員課編「地方公務員月報2012年6月号」2012年6月
- 7) 総務省自治行政局公務員課編「地方公務員月報2012年7月号」2012年7月

「被災自治体から見た支援・受援に関するアンケート調査」

問1 貴団体の概要と被災状況についてお聞きします。

質問項目	設問番号	質問内容	お手元の資料で、左記に該当する数字とその時点をご記入とください。		
人口規模	1	震災直前の人口は	人	年	月現在
	2	最近時点での人口は	人	年	月現在
総職員数 (常勤職員)	3	震災直前の総職員数は	人	年	月現在
	4	最近時点での総職員数は	人	年	月現在
被災状況	5	死者数・行方不明者数	人	年	月現在
	6	住宅の全壊戸数は	戸	年	月現在
	7	職員(常勤職員)の死亡・行方不明者数は	人	年	月現在

問2 初動期や応急対応期における人的支援の受入れ状況について

(1) 初動期や応急対応期に人的支援を受入れた業務について、あてはまるものすべてに○をつけてください。(設問番号8)

1. 避難所運営支援業務 2. り災証明発行業務 3. 応急仮設住宅業務  
 4. 保健衛生業務 5. 医療業務 6. 災害廃棄物処理支援業務 7. 下水道施設復旧業務  
 8. 道路復旧支援業務 9. 消防業務 10. 給水・水道復旧業務  
 11. ボランティアセンター支援業務  
 12. その他 ( )

(2) 上記問2(1)で、○をつけていただいた業務について、現在把握されている範囲で結構ですので、その内容についてご記入ください。

業務名	設問番号	受入れ派遣職員の延べ人数合計	派遣元市町村数	派遣元市町村名をご記入ください。
(1) 避難所運営支援業務	9			
(2) り災証明発行業務	10			
(3) 応急仮設住宅業務	11			
(4) 保健衛生業務	12			
(5) 医療業務	13			
(6) 災害廃棄物処理支援業務	14			
(7) 下水道施設復旧業務	15			
(8) 道路復旧支援業務	16			
(9) 消防業務	17			
(10) 給水・水道復旧業務	18			
(11) ボランティアセンター支援業務	19			
(12) その他	20			

**問3 初動期や応急対応期において受入れた人的支援に関する感想について**

受入れた派遣チームの全般的評価に関して、以下の各質問内容について、あてはまる数字1つに○印をおつけください。

質問項目	設問番号	質問内容	そう思う	ややそう思う	どちらでもない	あまりそう思わない	全くそう思わない
(1) 派遣職員について	21	派遣チームの職員の意識やモチベーションは高かった。	1	2	3	4	5
	22	派遣チームの職員の人選・派遣場所・内容・時期は適切だった。	1	2	3	4	5
(2) 活動に必要な物資（資器材・生活用品等）について	23	派遣元自治体は、貴自治体までの交通手段を確保できていた。	1	2	3	4	5
	24	派遣チームは、活動に必要な物資を事前に準備していた。	1	2	3	4	5
	25	派遣チームは、必要な物資の現地調達をスムーズに行っていた。	1	2	3	4	5
(3) 情報について	26	派遣チームは、派遣元自治体で策定していた災害支援に関する業務マニュアルを活用していた。	1	2	3	4	5
	27	派遣チームは事前に、活動場所に関する情報を収集していた。	1	2	3	4	5
	28	派遣チームは、活動地において、十分な情報収集ができていた。	1	2	3	4	5
	29	派遣チーム内で情報共有が図られていた。	1	2	3	4	5
	30	派遣チームは、収集した情報の記録や整理をスムーズに行っていた。	1	2	3	4	5
	31	派遣チームは、積極的な情報発信ができていた。	1	2	3	4	5
	32	派遣チームは、情報収集・整理・共有・発信に必要な情報機器を備えていた。	1	2	3	4	5
(4) 引継ぎについて	33	派遣チームは、情報収集・整理・共有・発信に必要な情報機器を有効に活用できていた。	1	2	3	4	5
	34	派遣チームは、事前のオリエンテーションで、現地の状況や活動内容などの概要について把握できていた。	1	2	3	4	5
(5) 派遣体制について	35	派遣チーム内で事務引継ぎをスムーズに行っていた。	1	2	3	4	5
	36	派遣チームの人員構成は適切だった。	1	2	3	4	5
	37	派遣チームの指揮命令系統は明確であった。	1	2	3	4	5
	38	派遣元自治体は、組織的な後方支援体制を整えていた。	1	2	3	4	5
	39	派遣元自治体の後方支援体制はうまく機能していた。	1	2	3	4	5
(6) 派遣の条件について	40	派遣元自治体では、災害支援活動の内容に関する局内・職員間の情報共有が図られていた。	1	2	3	4	5
	41	派遣期間は適切だった。	1	2	3	4	5
	42	派遣チームは、健康・安全管理面の配慮を行っていた。	1	2	3	4	5
(7) 支援者間の連携について	43	派遣チームは、活動に適した場所に、宿泊場所を確保していた。	1	2	3	4	5
	44	派遣チームは他自治体からの派遣チームと連携して活動していた。	1	2	3	4	5
	45	派遣チームは自衛隊と連携して活動していた。	1	2	3	4	5
	46	派遣チームはNPOと連携して活動していた。	1	2	3	4	5
(8) 被災地での信頼関係について	47	派遣チームは民間機関(NPO以外)と連携して活動していた。	1	2	3	4	5
	48	派遣チームは、被災地の方の共感が得られ、信頼関係を築いていた。	1	2	3	4	5
(9) 派遣制度について	49	派遣の根拠が明確だった。	1	2	3	4	5
	50	派遣チームの任務が明確であった。	1	2	3	4	5
	51	支援や活動における財政措置について、派遣元自治体はきちんと理解していた。	1	2	3	4	5
(10) 研修・訓練について	52	派遣チームは、災害派遣に関する研修・訓練を実施していた。	1	2	3	4	5

質問項目	設問番号	質問内容	そう思う	ややそう思う	どちらでもない	あまりそう思わない	全くそう思わない
(11)	全体評価	53 迅速な支援であった。	1	2	3	4	5
		54 被災地に負担をかけない(自己完結型)の支援であった。	1	2	3	4	5
		55 これまでの大規模な震災の経験や教訓を生かした支援であった。	1	2	3	4	5
		56 専門知識や経験を生かした支援であった。	1	2	3	4	5
		57 被災地のニーズや被災状況を踏まえた支援であった。	1	2	3	4	5
		58 被災自治体の職員や、被災された市民に配慮した支援であった。	1	2	3	4	5
(12)	その他、ご意見等ございましたら、ご自由にご記入ください。(設問番号59)						

#### 問4 初期期や応急対応期における人的支援の受援状況に関する感想について

貴自治体の応援受入状況に関して、以下の各質問内容について、あてはまる数字1つに○印をつけてください。

質問項目	設問番号	質問内容	そう思う	ややそう思う	どちらでもない	あまりそう思わない	全くそう思わない
(1)	平常時からの情報処理活動について	60 支援制度について平常時から情報を収集していた。	1	2	3	4	5
		61 り災証明発行等、災害発生時に必要な業務マニュアルの整備・見直しや、実践研修を実施していた。	1	2	3	4	5
		62 派遣チームのために、資料や地図等平常時から備えていた。	1	2	3	4	5
		63 本庁と出先機関との応援体制を確立していた。	1	2	3	4	5
		64 派遣チームとの情報共有につとめた。	1	2	3	4	5
		65 全般的にうまくいった。	1	2	3	4	5
(2)	支援受入れ体制の整備について	66 応援受入れ体制を整備した。	1	2	3	4	5
		67 派遣チームに対する指揮命令系統を確立した。	1	2	3	4	5
		68 受援計画を策定していた。	1	2	3	4	5
		69 全般的にうまくいった。	1	2	3	4	5



質問項目		設問番号	質問内容	そう思う	ややそう思う	どちらでもない	あまりそう思わない	全くそう思わない
(3)	支援を受入れるための環境づくりについて	70	派遣チームを受入れる場所(部屋や事務スペース)を確保していた。	1	2	3	4	5
		71	派遣チームと、ペア体制で行動した。	1	2	3	4	5
		72	全般的にうまくいった。	1	2	3	4	5
(4)	その他、ご意見等ございましたら、ご自由にご記入ください。(設問番号73)							

**問5 その他の自由意見**

その他、初動期や応急対応期における自治体間協力による人的支援について、お気づきの点などを、下欄に自由にお書きください。(設問番号74)

～ご回答をいただきありがとうございました～

【大変恐縮ですが、内容確認等に対応するため、ご記入いただいた方の連絡先をご記入ください】

自治体名 :  
お名前 :  
ご所属部署・役職 :  
電話・FAX :  
E-mail :

TEL:

FAX:

～ ありがとうございました～



## しなやかな社会への試練～東日本大震災を乗り越える

京大・NTTリジリエンス  
共同研究グループ著



日経ＢＰコンサルティング  
本体1,500円＋税

東日本大震災は、プレート境界に位置し繰り返し巨大災害に立ち向かわなければならぬわが国に多くの教訓と課題を残した。災害や危機の発生が避けられないのが現実だとすれば、いざ起こったときに「しなやかに立ち直る社会」＝「リジリエンス（復元力）を持つ社会」を構築することがきわめて大切になる。本書は、京都大学の防災研究者とNTT情報関係研究者とがコラボレーションして、東日本大震災への行政や企業、地域等の対応や課題をふり返り、今後起こりうる西日本での大震災や首都直下地震等に備えるうえで、リジリエンス（復元力）を持つ社会を構築していくうえでどのような取り組みが必要であるかを検証したものである。

リジリエンスを持つ社会を構築するために、本書は災害に対する社会の脆弱性を極力減らすための被害を抑止する視点からの「防災」と、災害の影響を軽減する視点からの「減災」の両側面を持ち合わせた「総合的な防災力」が必要であり、そのためには、防災力と減災力の向上には情報の利活用が重要であると指摘している。また、情報の利活用を進めるにあたっては、東日本大震災時の経験を踏まえ、ICTの進展やパソコン、スマートフォンなど高性能の端末の普及などを背景としたクラウド・コンピューティングやソーシャルメディアの活用が欠かせないことを指摘している。

東日本大震災は、100年あるいは1000年に一度という大災害であったが、奇しくも超高齢化・人口減少を迎え持続的発展が危ぶまれている日本社会にさらなる大きな課題を突きつけた。こうした状況の中では、個人、組織、地域など「分散」している主体が、それぞれに「自律」し、情報の利活用等を通じた「協調」を強化して大災害等に立ち向かう総合力を高めていくことが必要であり、本書を通じて「自律・分散・協調」の社会システムづくりへの理解が深まることを期待したい。



## 巨大地震災害へのカウントダウン～東海・東南海・南海地震に向けた防災戦略～

河田恵昭・林春男監修、  
大大特成果普及事業チーム33編集



東京法令出版  
本体2,400円＋税

本書は、発生が確実視される東海・東南海・南海地震による被害を最大限予防し、それでも避けられない被害からの創造的な復旧・復興を目的とした、全国の若手防災研究者と近畿圏の防災実務者による戦略的なアクションプランである。また、文部科学省「大都市大震災軽減化特別プロジェクト」（大大特）による「防災研究成果普及事業」の一環として、平成16年度から3年間に亘って実施された調査・研究報告を基に作成されたものである。

全3編で構成され、まず、第1編では、東海・東南海・南海地震の特徴と6つの戦略課題が提示されている。第2編では、その6つの課題に対する戦略ごとに章立てされ、各戦略の必要性や方針、戦略計画などについて詳細に論じている。具体的には、住宅の耐震化戦略の構築、やや長周期の強震動による社会資本への被害予測と対策の確立、広域災害を視野に入れた連携体制の構築・効果的な危機対応を可能にする情報システムの開発、要援護者の避難対策も含めた総合的な津波避難対策の提案、中山間地域・中小都市の再生を視野に入れた防災のあり方の提案、複数の震災が連続して発生する場合での最適な復旧・復興戦略について述べている。第3編では、編者「大大特成果普及事業チーム33」の経緯等について紹介している。

本号の特集テーマに関連する内容は、第2編第3章に取り上げられている。東海・東南海・南海地震は西日本に同時に被害をもたらすことになり（同時被災性）、圏域を越えた地域からの応援を要請することが求められ、広範囲において、限られた人的・物的資源の選択基準、投入方法が課題になる。それらは、それぞれの自治体だけで対応できるものではなく、事前にその枠組み、情報の集約方法等を決めておく必要がある。そのために、被害を極小化するための連携体制を構築するうえで基礎となる「組織」「ひと」「情報」「資源」の整理と「ツール」の開発が戦略の柱となると提案している。

広域災害対応においては、各地域の防災力を向上させるとともに、自治体間の連携の推進が重要である。本書は、近畿圏を対象とし、東日本大震災以前に出版された一冊であるが自治体連携による災害被害の軽減に向けて、有用な情報を提供するものであると考えられる。

広域災害対応においては、各地域の防災力を向上させるとともに、自治体間の連携の推進が重要である。本書は、近畿圏を対象とし、東日本大震災以前に出版された一冊であるが自治体連携による災害被害の軽減に向けて、有用な情報を提供するものであると考えられる。



### 3・11以後の日本の危機管理を問う 務台俊介編著 レオ・ボスナー、小池貞利、熊丸由布治著



つげ書房新社  
本体1,700円+税

本書は日米の複数の災害対応の専門家による論文・討論集であるが、東日本大震災という巨大災害の中で明らかになった災害対応の不備の中から、災害対応の基本となる「システムの標準化」の必要性、来るべき大災害に様々な段階で多くの人が備える体制を整えることの重要性についての問題意識が各執筆者において共有されている。

執筆者の一人であるボスナー氏は、米国危機管理庁（FEMA）の発足以来、同庁に長年にわたって勤務した経験をもつ米国危機管理の専門家である。同氏は、東日本大震災の後に来日して被災地を訪れ、実際の災害対応に関わった多くの関係者との広範囲なインタビュー等による調査を通じ、東日本大震災時の日本政府と自治体の災害対応の多くの問題点を指摘するとともに、自らの米国での経験に基づき7つの提言を本書において行っている。

提言の主な内容は、今回の震災について日本の専門家が得た経験から学習すること、災害対応計画の担当者を一人固定すること、個別の危険ごとの計画ではなく全ての危機を包括する計画に移行すること、包括的で現実的な一国全体に及ぶ災害対応計画を開発すること、全米危機管理システムのような組織横断的な国家の事態対処システムを開発すること、日本のすべての部門において非常時対応の管理者を訓練し専門家として養成すること、災害対応におけるNPOやボランティアの役割を明確化することである。

あわせて、本書では、米国の緊急事態管理のためのアプローチであるインシデント・コマンド・システム（ICS）について複数の章を割いて紹介している。ICSは、緊急事態に際して、施設、設備、人員、手順及び通信の統合を可能にし、様々な機関の間で協調した対応を可能にし、災害資源の利用を計画・管理するための共通の手順を確立する内容が含まれており、発生した「事態」に対し最も効果的に対応できる対応を予め想定し、縦割りを排除し、現場に最大限の権限と責任を付与するシステムである。本書によれば、個々の災害対応機関の機能や行動は立派でも、それが全体として統合され、調整されない我が国の危機管理の現状は、まだまだ改善の余地が大きいと言わざるを得ないとのことである。

本書によって東日本大震災での国や自治体の対応の問題点について理解するとともに、危機管理の先進国であるアメリカのシステムを学ぶことは、今後の大規模災害に向けた災害対応計画の策定に際しても有用であると思われる。



### 「特集 東日本大震災と横浜」調査季報vol.169



横浜市  
500円（税込）

横浜市の資料によれば、東日本大震災発生後、横浜市は、平成23年度には被災地の人命救助や避難所の運営、被災証明の発行などの復旧・復興支援のために、短期・長期あわせて約3,500人を超える職員を、被災地に派遣したとなっている。

消防活動、地域保健活動、医療支援活動、資源循環局の被災地支援活動などの分野別に、現地に派遣された横浜市職員の経験が、「東日本大震災と横浜」を特集テーマとする「調査季報」169号で紹介されている。各著者は、支援全体を包括的にとらえるということで、「後方支援」的な立場にいた職員である。

分野別に掲載されている記事は、概ね派遣の経緯、活動の概要、今後の生かすべき課題と方向性などから構成されている。ここでは、各分野で指摘されている今後に生かすべき課題と方向性を概観しておく。消防活動では、人員の確保、派遣部隊の及び派遣における任務の再整備、情報収集体制の再整備、生活物資等の確保、受援体制の再整備。地域保健活動では、自治体等から派遣調整役となる専門職の別配置、区・局間の応援体制の仕組みづくり、職員の対応能力の向上と健康管理、応援派遣経験の蓄積及びその活用。医療支援活動では、行政と医師の協働による医療の総合調整機能の組織化、医療分野の特性を考慮した通信手段（ハード・ソフト）の確立。資源循環局の被災地支援では、被災地からの要望に対する適切な支援、被災地での支援部隊の食料、宿泊、燃料の確保。

本雑誌は、自治体間の職員派遣のあり方を考える上で、貴重な材料を提供している資料の一つと指摘することができる。

# 神戸市における市民祭の成立と展開

芦屋大学臨床教育学部准教授 杉島 威一郎

## 市民祭の誕生

神戸史における市民祭は昭和8年に開催されたみなとの祭を嚆矢とする。第1回みなとの祭は開港65年、高架鉄道の開通、中央卸売市場の開設、市民運動場の建設などを祝って開催された。祭の運営は官民一体となり組織された市民祭協会が担い、同年11月7、8日に行われたみなとの祭で、国際大行進、懐古行列、女王戴冠式、神事などが繰り広げられた。

国際大行進は装飾自動車のパレードであり、市内の有力企業に混じり、在神の十二カ国の外国人も花自動車を走らせた。懐古行列は神戸市の歴史を三場面に分け、600名余りが当時の衣装をまとい行進した。在神外国人が開港時に活躍したパークス英国公使やロッシュ仏国公使などに扮し、行列を彩った。神戸市民だけでなく、市内在住の外国人も市民祭に参加した。

女王戴冠式はミスコンテストのことで、灘区の生島民子が女王の座を射止めた。神事はすべての行事に先立って執り行われ、大倉山公園に仮設された祭壇に2千人が参列した。

市外からも多くの観客が来神し、国鉄利用者は前年同時期比で約3倍となった。祭の参加者や見物人は飲食店やタクシーなどを利用し、神戸市の経済を潤した。

## 市民祭前史

みなとの祭はアメリカ合衆国オレゴン州ポートランドのローズフェスティバルをモデルにしたとされている。ポートランド市長カーソンは昭和8年2月9日に神戸市を訪れ、黒瀬弘志第7代神戸市長と面会した。この出会

いが契機となり、ローズフェスティバルが神戸市に紹介された。ローズフェスティバルとみなとの祭はミスコンテストの開催や電飾した路面電車の運行などの共通点がある。

しかし、このフェスティバルだけがみなとの祭の祖型ではない。昭和6年10月1日の『神戸新聞』に「市民祭は愈々よ明春」とあり、翌7年1月26日には「市民祭を創設 四、五月ごろ挙行 黒瀬市長の許で立案中」とある。神戸市はローズフェスティバルについて詳しく調査する以前から、市民祭について計画していた。

市民祭ではないが京都の染織祭と神戸の開港50年祝賀は、みなとの祭に影響を与えたイベントである。染織祭は昭和6年に第1回が行われた。京都府、京都市、京都商工会議所が中心となり組織された染織講社がその運営に当たった。岡崎公園に臨時の祭壇が生まれ神事が祭行された。その後、着物を身にまとった関係者が染織祭大行列を繰り広げた。神戸市観光調査委員会は職員を派遣し、この祭を研究した。官民一体の組織が運営を担っているという点、神事を執り行うという点、郷土の特色を披露するパレードを行うという点が、みなとの祭と類似する。

開港50年祝賀は大正10年3月に4日間神戸市で開催された。神戸開港50年、市政実施30年、水道完成、電気事業市営、須磨町合併を記念しての催しであった。大倉山公園で祝典が開かれ、神戸新聞社の企画として仮装時代行列が行われた。宗教性を含むか含まないかの差はあるが、大倉山公園で式典が行われたこと、神戸の歴史を主題とする時代行列が行われたことがみなとの祭と共通する。開港50年祝賀の成功体験は、市民祭開催の素地となった。

## 市民祭の展開

終戦前のみなどの祭は昭和19年まで続けられ、神戸市の年中行事として定着していった。しかし、その内容は同12年を境に大きく変化した。昭和8年から同11年までは、国際大行進や懐古行列など華やかな行事が多数行なわれたが、第2次上海事変が起こった昭和12年以降は神事と体育大会が主要行事となった。

戦後初めて行われた市民祭は昭和21年9月の復興祭であった。戦災復興計画を市民に周知させること、復興意欲を高揚させること、愛市観念を普及させることが目的であった。復興祭は2週間の復興展覧会と5日間の復興週間に大別できる。復興展覧会で過去、現在、未来の神戸市の姿が展示された。復興週間で復興起工式、花電車の運行、市章山の電飾などが行われた。翌年の貿易復興祭でも花電車の運行、市章山の電飾などが行われた。終戦後の神戸市にとって最も重要な課題は街の復興であった。神戸市民は市街の未来像や産業の伸展といった抽象的なイメージを、復興祭や貿易復興祭を通して体感した。

昭和23年にみなとの祭は再開され、神戸市の復興と歩調を合わせるように発展していった。戦前の主要行事であった懐古行列は昭和25年に、国際大行進は昭和26年に復活した。占領下で行われなかった神事も、日米安全保障条約が発効した昭和27年以降毎年行われるようになった。昭和20年代の祭は年を経る毎に開催行事が増し、華やかさも増していった。

昭和30年代に入ると祭の主要行事や開催形態はほぼ固定化した。一方で、マンネリ化している、市の中心部だけで行われている、参加する人物が決まっているなどの批判が毎年繰り返された。中央行事を絞り込み、区ごとの行事を増やすといった改善が図られたが、昭和45年を最後にみなとの祭は幕を下ろした。翌46年に、神戸まつりがみなとの祭に代わる新たな市民祭として誕生した。宮崎辰雄第13

代神戸市長は市民参加、休日開催、市内全域といった視点から市民祭を捉え直し、開放的で誰もが参加できる神戸まつりを提唱した。第1回の神戸まつりパレードには74団体6,800人が参加し、フラワーロードを練り歩いた。

## おわりに

戦前のみなどの祭は懐古行列や国際大行進が行われ、市民に郷土の歴史を再確認させる機会となり、モダン都市神戸を全国に発信する機会となった。戦後の復興祭、貿易復興祭は戦災から立ち上がろうとする市民に希望を与えた。戦後復興されたみなとの祭は繁栄した戦前の神戸を追想したもので、当時の祭に近づくことが復興の証でもあった。高度経済成長期になると、誰もが主役になれる明るく楽しい神戸まつりが生まれた。神戸市の市民祭は時代の流れに応じてその役割を変化させてきたが、エネルギーあふれる神戸まつりは今年も開催される。

### 参考文献

- 杉島威一郎「戦後神戸市における市民祭の変容」『芦屋大学論叢57号』2012
- 同「第一回神戸「みなとの祭」に関する基礎的研究」『芦屋大学論叢47号』2007
- 同「「みなとの祭」とその原風景」『芦屋大学論叢50号』2008など



祭の女王

## ■ 地域主権推進大綱

地域のことは地域に住む住民が責任を持って決められるようにする「地域主権改革」を進めるため、国は昨年11月に「地域主権推進大綱」を閣議決定し、今後2～3年を見据えた改革の諸問題に関する取り組み方針を提示した。

これまでの経緯を振り返ると、平成18年に「地方分権改革推進法」が成立し、国と地方の役割分担や国の関与のあり方、税源配分のあり方など、地方分権改革の推進に関する基本的事項について審議する「地方分権改革推進委員会」が設置され、国に対して「義務付け・枠付けの見直し」「基礎自治体への権限移譲」「国の出先機関改革」などの勧告や意見を提出した。それらを受けて国は平成21年12月に「地方分権改革推進計画」を、平成22年6月には「地域主権戦略大綱」を閣議決定した。さらに、平成23年4月には地方分権改革推進計画を踏まえたいわゆる「第1次一括法」、同年8月には地域主権戦略大綱を踏まえたいわゆる「第2次一括法」を成立させた。その後、「地域主権戦略会議」において地域主権戦略大綱に基づくこれまでの取り組み成果の検証等を行ってきたが、地域主権改革をいっそう推進するため、本大綱が閣議決定された。

具体的には、「義務付け・枠付けの見直しと条例制定権拡大」については、義務付け・枠付け新設の最小化、

地方独自の条例の基準等先行する自治体情報の共有化などを進めるとともに、「基礎自治体への権限移譲」については、都道府県から指定都市、中核市、特別市、特別区への事務移譲を図ることなどが示されている。「国の出先機関の原則廃止」については、出先機関の事務・権限のブロック単位での移譲や一都道府県で完結する直轄道路・直轄河川を都道府県へ原則移管したり、「ハローワーク特区」をいっそう進め、権限移譲を検討していく方針が示されている。また、「ひも付き補助金の一括交付金化」については、「地域自主戦略交付金」等の対象事業の拡大等を図るとともに、「地方税財源の充実確保」については、地方消費税の充実や地方法人課税のあり方等の見直しを図っていく方針が示されている。さらに、「直轄事業負担金の廃止」「地方自治制度の見直し」「自治体間連携」「緑の分権改革の推進」等について、これまでの取り組みや成果、今後の方針等が示されている。

本大綱に対しては、たとえば全国知事会が「地方との十分な協議が尽くされず、内容も現状追認が目立ち、改革の羅針盤として不十分」とするコメントを発表するなど様々な意見が表明されている。平成12年の「地方分権一括法」施行以降、脈々と実施されてきた地方分権改革を停滞させることなく、いっそう踏み込んだ取り組みが期待される。

## ■ 復興の体制の見直しと復興予算の増額

東日本大震災から2年が経過した。住まいや仕事場の再建が思うように進まず、最近被災地からの離れる人も目立つ。このように遅れている復興を加速する狙いで、安倍政権は、発足後すぐに復興庁を含む体制を見直すとともに、復興予算の増額も打ち出した。

これを受けて、平成25年1月29日に、官邸で開かれた復興推進会議で、福島県の復興を加速するため、国の出先機関を一元化し、復興庁の上級幹部職員を常駐させて、福島県の復興事業を統括する「福島復興再生総局」の設置が決まり、2月2日に、その発足会が開かれた。あわせて東京では、復興相をトップに国土交通、農林水産、経済産業など各省庁の局長級を集める「福島復興再生総括本部」が設置された。これまで、福島県には総合調整にあたる復興局に加え、除染を担当する環境再生事務所と避難区域の見直しに当たる原子力災害現地対策本部があり、それぞれ環境省と内閣府が所管してきたため、情報を共有できないなど縦割りの弊害が指摘されていた。今回設置された総局が3組織を傘下に収め、全体に目配りする復興の実務は3組織が引き続き進め、新設した総局が監督する。一方、「福島復興再生総括本部」は、復興相が各省庁に直接指示できる機関として、総局で解決しきれない問題に対応する。3組織の連携がうまく機能すれば、避難区域の見直し後を念頭に前倒して除染を進め

たり、除染の進捗状況を見越してインフラを整備することが可能になる。このような効果が期待される反面、総局や総括本部とも法的な設置根拠がないため、他省庁を1つにまとめる指揮権限には限界があるとの見方もある。

また、推進会議では、平成23年度から5年間で19兆円としていた復興予算の総枠を6兆円増額、25兆円とすることも決まった。平成25年度については、東京電力福島第1原発事故の影響で人口流出の続く福島県を支援するための交付金の創設などを盛り込み、復興特別会計の予算案の規模を24年度当初から6,000億円増やし、約4.4兆円に拡充する。これまで復興予算枠は、民主党の菅政権時代に23年度から5年間で19兆円とされていた。しかし、24年度補正予算案までに約17.5兆円が計上され、上積みが必要となっていた。6兆円分の財源は、国民に追加負担を求めないよう、日本郵政株の売却益（4兆円程度）や決算剰余金（2兆円程度）を充てる方針である。その一方で、復興予算は23年度予算で見ると、約6割しか使われていなかった。このような予算を増やしても、予算は余るという悪循環を断ち切る必要がある。

福島県の復興事業を推進する新体制や復興予算増額などの政策のテコ入れを契機に、前述の課題を踏まえながら、今後、閉塞状態を打開し、早期の再生に道筋をつけていかなければならない。

## ■ 医療品ネット販売の権利確認等請求事件最高裁判決

国が一般用医薬品のネット販売を禁止したのは違憲だとして、ネット販売を規制する厚生労働省令の取り消しを求めた行政訴訟の原告で、最高裁小法廷は本年1月11日、省令は違法と判断、ネット販売を認めた二審判決を支持して国の原告を棄却した。

副作用のリスク別に三分類されている一般用医薬品のうち、2009年に改正薬事法が施行されて以来、専門家による対面販売が必要であるとしてネット販売が禁止されていた第一類（最も副作用リスクが高い医薬品）、第二類（その次にリスクの高い医薬品）が、三年半ぶりにネットで購入できるようになった。

判決では、インターネットを通じた郵便等販売に対する需要は現実には相当程度存在していた上、郵便等販売を広範に制限することへの反対意見は、一般消費者のみならず、専門家・有識者等の間に見られ、政府部内にも根強く存在していたと指摘。旧薬事法の下では違法とされていなかった、郵便等販売に対する新たな規制は、郵便等販売を事業の柱としてきた者の職業活動の自由を相当程度制約することが明らかであるとした。

さらに、立法過程での議論も斟酌した上で、国会が新薬事法可決に際して第一類・第二類医薬品の郵便等販売を禁止すべきとの意思を有していたとは言い難く、「新薬事法の授權の趣旨が、第一類・第二類医薬品の郵便等

販売を一律に禁止する旨の省令の制定までも委任するものとして、明確であると解するのは困難」とし、「省令のうち、第一類・第二類医薬品について、郵便等販売をしてはならない等とする規定は、これらの各医薬品に係る郵便等販売を一律に禁止することとなる限度において、新薬事法の趣旨に適合するものではなく、新薬事法の委任の範囲を逸脱した違法なものとして無効」であるとした。

この判決を受けて、これまで販売方法を規定してきた厚生労働省令は実質無効になっているため、厚労省は薬事法改正などを含め、新たな規制を検討する検討会「一般用医薬品のインターネット販売等の新たなルールに関する検討会」を本年2月に発足させた。検討会では、従来の規制に代わる一般用医薬品のインターネット販売等についての新たなルール等について、数か月以内に一定の方向性が示される見込みである。

ネット販売の解禁は、消費者の利便性の向上に役立つ一方で、一般用医薬品は副作用の発生リスクを伴うものであり、国民の健康・生命に関わるものである。本判決主旨を踏まえながら医薬品の販売を行う際、安全確保のための方策に十分配慮し、国において適切な規制が示される必要がある。

## ■ アベノミクス

わが国は1990年代のバブル経済崩壊後、過剰な生産設備や需要の低迷による需給ギャップの発生等により、長期にわたり物価が継続的に下落するデフレ経済に苦しんできた。こうした状況の中で昨年12月に成立した第2次安倍内閣が、「機動的な財政出動」「大胆な金融緩和」「民間投資を喚起する成長戦略」を「3本の矢」に例えてデフレ脱却を目指す経済政策パッケージを打ち出したが、それらの政策を「安倍」と「エコノミクス」をかけた造語である「アベノミクス」としてマスコミ等で取り上げられている。

具体的な内容として、まず財政出動については、経済再生のための「緊急経済対策」を閣議決定し、約13兆円の補正予算や民間、地方の負担等をあわせて総額約20兆円の事業を実施することとしている。「復興・防災対策」、「成長による富の創出」、「暮らしの安心・地域活性化」を重点3分野として、東日本大震災からの復興事業促進、研究開発プロジェクト支援、最新設備・生産技術導入の金融支援、老朽化した道路や橋の修復、学校の耐震化などを盛り込み、イノベーションや需要の創出で雇用と所得を拡大することを目的としている。また、金融緩和については、政府と日銀が協力して2%の物価目標設定や大胆な量的金融緩和等を行い、期待インフレ率の上昇や

金利の低下、金融緩和によって結果的にもたらされる円高是正による企業収益の改善や雇用・所得の増加、株高など資産価格の上昇等を促し、物価を上昇させてデフレから脱却することを目的としている。さらに、成長戦略については、研究開発促進、省エネルギー投資の促進、新ビジネスへのチャレンジ等を柱とするが、具体的には政府に設置した「産業競争力会議」において方針を決定することとしている。賛否両論がある環太平洋経済連携協定（TPP）への交渉参加についても貿易活性化による成長戦略の一環として注目されている。

一方、アベノミクスには副作用が生じることも懸念されている。まず世界最悪とされる財政状況の中で巨額の財政出動が財政悪化に拍車を引き、市場の信頼を失えば金利の急上昇や財政破綻につながりかねないとするものである。中長期的な財政再建への道筋を示すなど財政規律への配慮は欠かせない。またインフレが所得上昇に先行して起こることで個人消費が低迷するのではないかとする懸念もある。政府の要請に呼応して一部の企業に賃上げの動きがあるが、多くの労働者を雇用する中小企業等いっそう多くの企業で賃上げされる動きが広がっていく必要がある。

## ■ 物価安定目標

本年1月、日本銀行は、金融政策決定会合を行い、消費者物価の前年比上昇率で2%の「物価安定の目標」を導入し、できるだけ早期に実現することを目指すとした。

従来は、「中長期的な物価安定の目途」として、「消費者物価の前年比上昇率で2%以下のプラスの領域、当面は1%を目途」としていた。日本銀行は、「日本経済の競争力と成長力の強化に向けた幅広い主体の取り組みの進展に伴い、持続可能な物価の安定と総合的な物価上昇率が高まっていく」との認識を踏まえ、「物価安定の目標」を消費者物価上昇率で「2%」とすることを決定したとしている。この物価安定目標の導入によって、日銀が「予想インフレ率」を高める方向へ政策を変更したと考えられている。さらに、「現在の予想物価上昇率は長期にわたって形成されてきたものであり、今後、成長力の強化が進展していけば、現実の物価上昇率が徐々に高まり、そのもとで家計や企業の予想物価上昇率も上昇していくと考えられる。先行き、物価が緩やかに上昇していくことが見込まれる中において、2%という目標を明確にすることは、持続可能な物価上昇率を安定させるうえで、適当であると考えたからである」とした。

一方、金融政策決定会合の委員の中には、過去20年間に2%の物価上昇を実現したことがほとんどないとして、

今の国民の物価観を踏まえると、2%の数値は物価安定と総合的に判断される上昇率を「大きく上回る」と指摘し、政府や民間企業による成長力強化の取り組みの効果が確認できる前に2%の物価目標を掲げると「金融政策の信認を損なう恐れがある」と懸念する声もある。

物価は、様々な要因で変動するが、中長期的に最も左右するのは、日本の家計や企業が予想する先行きの物価動向、すなわち予想インフレ率である。金融政策においては、予想インフレ率が経済政策の効果を左右することが多く、例えば、デフレ状況が続き期待インフレ率がマイナスになると、人々は価格の低下を予想して買い控えが生じる。この結果不景気が続き、結果として物価の下落から抜け出すことができずにデフレ状態が恒常化する。一方、インフレ期待が高い場合は、金融政策の緩和がインフレ率の上昇に結びつきやすくとされている。

日銀は物価安定の目標をこれまでの1%を2%に引きあげた。しかしデフレが長期に亘って続いていることを考えると、日本における実際の予想インフレ率はゼロまたはマイナスの可能性が高いと推測する研究者もおり、2%という目標を達成するために、日銀は、より能動的にインフレ予想を喚起する必要があるとの指摘がある。

## ■ 体罰問題

体罰については、最近、教育の場での体罰とスポーツ指導の場での体罰が問題となっている。本稿では、教育の場における体罰について述べる。

教育の場での体罰は、父母や教員などが、子供や生徒などの管理責任の下にあると考えられる相手に対し、教育的な名目を持って、肉体的な苦痛を与える罰を加えることを指す。この場合の苦痛とは、たたきなどの直接的なものから、立たせたり座らせるなどして動くことを禁ずるなど間接的なものも含む。体罰に明確な定義はなく、一般的に刑罰や虐待・暴行、訓練とは異なる行為とされているが、結果的にそれらに該当することもある。

体罰は古くより子供に対する教育的な指導と認識されていた。方法としては、動物に対する躰と同様の直接的な痛みを伴う行為がとられることが多かった。また体罰を肯定する側の意見としては、明確な賞罰の形として長く記憶に残りやすい体罰は、より教育効果が高いという意見もある。しかしその一方で、体罰がしばしば人格否定に繋がったり、重大な負傷に至る事例が挙げられるにつれ、体罰は社会的に問題視されるようになり、その効果に疑問が投げ掛けられるようになった。

日本の学校教育の場においては、学校教育法において、校長および教員は、懲戒として体罰を加えることはできないとされている。この規定に対する刑事上の罰則はな

いものの、スキンシップと解せないものについては、暴行罪や傷害罪となる。また、教員が職権として体罰を加えた場合は、刑事上の責任とは別個に民事上や行政上の責任も問われる場合がある。

2013年1月、大阪市教育委員会は大阪市都島区の市立桜宮高校の男子生徒が2012年12月に自宅で自殺し、その前日に所属するバスケットボール部で顧問の男性教諭から体罰を受けていたと発表した。このことをきっかけに、教育の場での体罰が社会問題としてマスコミに大きく取り上げられるようになった。

文部科学省は2013年3月、学校教育法で禁止されている「体罰」と、生徒指導上認められている「懲戒」の区分を明確化させる通知を全国の教育委員会に出した。暴力による指導の禁止を教育現場に徹底する一方、放課後の居残りや必要な叱責は正当な指導と容認し、体罰との線引きを分かりやすくする。体罰の禁止に関する通知は同省が2007年にも出していたが、内容が抽象的すぎるため実効性に乏しいとの指摘が現場から上がり、具体的な事例に則した内容に改められた。

体罰については否定論だけでなく依然として肯定論もあり、世論はまとまってはいない。今後はより議論を深めるとともに、問題の解決に向けた関係者の努力に期待したい。



## 生活扶助基準の見直し

生活保護制度における生活扶助基準とは、衣食その他日常生活の需要を満たすために必要な最低限度の金額を、要保護者の年齢別、世帯構成別、所在地域別などに分けて厚生労働大臣が定めたものである。社会保障審議会福祉部会に設けられた「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」が平成16年12月に提出した報告書において、生活扶助基準については全国消費実態調査等を基に5年に1度の頻度で検証を行う必要があるとされた。これを受け、厚生労働省は社会保障審議会に生活保護基準部会を設け、平成19年度及び平成24年度に一般低所得世帯の生活・消費実態との比較検証を行った。

平成24年度の生活保護基準部会による検証結果を踏まえ、平成25年1月29日に政府が発表した予算案の中で、生活扶助基準の見直し方針が示された。その内容は、年齢・世帯人員・地域差による影響を調整し、併せて前回見直し時の平成20年以降の物価動向も勘案したものとなっている。見直しによる生活扶助分の国費への影響額として、平成25年度から3年間で約670億円、年末の出費に充てるために支給している期末一時扶助分として約70億円、計約740億円を減額するとしている。見直しの実施時期については、生活保護受給者への周知や自治体にお

けるシステム改修に要する期間に配慮し、平成25年8月から3年程度をかけて段階的に行うとしている。

個別の世帯ごとの生活扶助基準については、詳細な基準額が国から示されていないため、現時点では算定することができない。国が示した具体例によると、都市部における平成24年度と平成27年度以降との比較で、40代夫婦と小・中学生の世帯では28.2万円から26.2万円へ2万円の減額、60代単身世帯では11.7万円から11.5万円へ2千円の減額となっており、世帯人員が多くなるほど減額の幅が大きくなっている。

なお、今回の生活扶助基準の引き下げにより、①対象者等の設定に当たり生活保護基準を参照している制度（個人住民税非課税限度額等、就学援助、国民年金保険料免除など）、②生活保護基準を参考に金額を改定している手当・給付等（児童保護費等負担金等、中国残留邦人等支援給付など）に影響が生じることとなる。国は、これらの制度を利用する低所得者等の状況にも配慮しつつ、それぞれの制度の趣旨や目的、実態を十分考慮しながら、できる限りその影響が及ばないよう対応することを基本的な考え方とするとしている。

## 4Kテレビ

平成25年は、日本でテレビ放送が開始されてから60周年となる節目の年である。この60年、テレビの技術は、画質が白黒、カラー、ハイビジョンへと、また、機能が音声多重、字幕放送、データ放送へと、格段に進歩してきた。還暦を迎えるにあたり、総務省は、次世代の高画質テレビ規格「4K」の放送開始時期について、当初予定していた平成28年から2年程度前倒しし、来年7月から始める方針を示した。26年7月にブラジルで行われるサッカーワールドカップ（W杯）決勝トーナメントに間に合わせることによって、日本が優位性を持つ高画質技術の早期実用化を図り、韓国勢の台頭に苦しむテレビメーカーの競争力を高める狙いがある。

「4K」テレビは、表示パネルの画素数が、現行のフルハイビジョンの4倍ある高画質化を追求したテレビである。4Kは横方向の画素数が約4000個のため、千の略称「キロ」の頭文字「K」を取って4Kと呼ばれる。

4K放送では大量の映像データを電送する必要がある

ため、まず電波帯域に余裕の多い衛星放送のCSを始め、BS、地上波と順次拡大する見通しである。また、4Kを上回る高精細な画像を持つ「スーパーハイビジョン（8K）」の試験放送についても、当初計画から2年程度前倒しし、26年に始める意向である。

このように、4K放送の開始時期が早まれば、家電エコポイントの終了とアナログ放送の停波以降、需要の低迷に苦しみ続ける国内のテレビメーカーにとって追い風となり、家電業界の収益力強化につながる事が期待されている。

ただし、4K放送の定着には、対応番組を数多く用意する必要がある。また、おおむね100万円を超える4Kテレビの低価格化も必須となる。さらには、23年7月の地上デジタル放送移行時に「テレビの買い替え需要は一巡している」との指摘もあり、来年4Kを開始しても、需要をどれだけ喚起できるのか不透明な部分が多い。

## ■ COP18（ドーハ合意）

2012年11月26日から12月8日、カタール・ドーハで、国連気候変動枠組条約第18回締約国会議（COP18）が開催された。195の国・地域が参加し、日本からは長浜環境大臣ら100名以上が交渉団として参加した。

この会議で、①新たな国際枠組の構築等に向けた「強化された行動のためのダバンプラットフォーム（ADP）」の作業に関する決定、②京都議定書改正とそれに伴う議定書作業部会（AWG-KP）の終了、③条約の下での長期的協力に関する決定とそれに伴う条約作業部会（AWG-LCA）の終了、④資金に関する決定、⑤気候変動による損失と被害（ロス&ダメージ）に関するCOP決定という5つの柱からなる「ドーハ合意」が採択され、大きな成果を得て、閉幕した。詳細は次のとおりである。

① ADPを2013年から2015年の間、少なくとも年2回開催し、2015年のCOP21で、2020年以降の将来枠組の法的文書の採択を目標とした作業計画を決定した。

② 京都議定書第二約束期間や削減目標の設定等をAWG-KPで検討した結果、第二約束期間を2013年1月1日から2020年12月31日までの8年間とし、期間中全体で1990年比少なくとも18%削減する、そのための各国の削減目標を記載した附属書Bなどを定めた京都議定書改正案を採択し、AWG-KPを終了した。

③ カンクン合意、ダバンプラットフォーム決定を実施に移すため、2013年以降の次期枠組を決めた「バリ行動計画（2007年12月。COP13で採択）」の全ての議題に関する一連の決定が採択されるなど「合意された成果」を得たことで、AWG-LCAを終了した。

④ 2009年から2012年に先進国全体で300億ドルの供与を行う短期資金の実施を確認（実績：336億ドル。うち日本は133億ドルを提出）、2020年に年間1,000億ドルを資金動員する目標に向けた「作業計画」の1年間延長、資金に関する常任委員会の2013年～2015年の作業計画の承認、緑の機構基金（GCF）のホスト国を韓国にすることを承認する。

⑤ COP19において、気候変動の影響に脆弱な国における被害の軽減に対処する制度的な取り決め（国際メカニズムなど）を設置することを決定した。

わが国は、京都議定書第二約束期間に参加しないことをCOP17で表明したが、将来枠組み交渉には積極的に参加し、脆弱者（途上国）の要請には真摯にこたえていく必要がある。第二約束期間に参加しない国は、京都メカニズムのクレジット移転、獲得ができないなど、温室効果ガス削減に関して厳しい状況が続くが、将来枠組み交渉における発言力につなげるためにも最大限の努力を見ることが必要である。

## ■ 中国大気汚染問題

中国の北京周辺などで大量に発生した大気汚染物質が、福岡市はじめ日本に飛来して影響を広げており、社会問題となっている。汚染の状況はかなり深刻で、中国では多くの市民に健康被害が出る恐れがあり、中国当局は市民に外出を控えるよう呼びかけている。汚染物質の中で特に問題になっているのは「PM2.5」と呼ばれる微小粒子状物質であり、大きさはスギ花粉の10分の1程度で、肺がんやぜんそくなど呼吸器系に健康被害を及ぼすと言われていた。

中国の大気汚染は1990年代半ば以降、深刻化しているが、汚染の内容は大きく変化している。かつては最大の汚染源は石炭火力発電所で、窒素酸化物（NOx）や硫酸酸化物（SOx）が最も深刻な問題だった。その後、中国政府は90年代にはごく一部の火力発電所にしか装備されていなかった脱硫、脱硝設備を各発電所に設置するよう義務づけ、今では一定規模以上の発電所の大半には脱硫、脱硝装置を完備している。その結果、NOx、SOx対策については十分ではないにせよかなり前進がみられた。

一方、この4、5年目立ってきたのがPM2.5であり、その発生源は自動車とりわけディーゼルエンジンのトラック、バスといわれる。欧州や日本ではディーゼルエンジンが劇的に進化し、排ガスはきわめてクリーンになった。

だが、古いエンジンをそのまま搭載したトラックが多数走り回り、技術開発も進んでいない中国ではディーゼルエンジンが大気汚染の主要な原因になっている。中国は高速道路の建設が進んで総延長は9万キロを突破し、国内物流のトラック輸送が急膨張している。様々な物資が運ばれるなかで、火力発電所向けの石炭輸送は大きな比重を占める。石炭火力発電の脱硫、脱硝は進んでも、石炭輸送のトラックが大量のPM2.5を排出するために中国の大気汚染は深刻化している。

中国から日本に飛来するPM2.5について、環境省は2013年2月、大気中の濃度が高い日に外出や換気などを控えるよう、自治体が住民に呼びかけることなどを盛り込む暫定指針の骨子案をまとめた。環境省は日本国内でのPM2.5の常時観測体制を強化する方針を打ち出し、大気汚染や健康被害の専門家による会合を招集した。また、外務省は中国に大気汚染問題について協議の実施を申し入れた。

国境を越えた汚染物質の飛来は、今後、日中間はもとより、世界的に大きな問題になる可能性がある。経済成長が急速に進行する新興国と、近隣の先進国との間で同じような状況は今後増えると思われる。外交政策にも影響を与えかねないことであるが、一國が環境基準を強化しただけでは解決できない点に問題の根深さがある。

## ■ 新たなステージに立つ神戸医療産業都市（神戸クラスター）

神戸市では、ポートアイランドにおいて先端医療技術の研究開発拠点を整備し、産学官連携により、21世紀の成長産業である医療関連産業の集積を図る「神戸医療産業都市」を推進している。

神戸医療産業都市は、平成7年の阪神・淡路大震災で甚大な被害を蒙った神戸経済を立て直すための復興プロジェクトとして、平成10年からスタートし、既存産業の高度化と雇用の確保による「神戸経済の活性化」、高度な医療サービス・先端医療技術の提供による「市民の健康・福祉の向上」、アジア諸国の医療水準の向上による「国際社会への貢献」の3つを目的としたプロジェクトである。

現在、神戸医療産業都市は構想の開始から15年を迎え、ポートライナー「医療センター」駅周辺を中心に、229社の医療関連企業等の集積（平成25年2月末）と、約5,200人の雇用（平成24年12月末）、平成22年度末の経済効果が1,041億円、税収効果が35億円と推計される国内有数のプロジェクトへと成長している。

また、平成24年9月に本格共用を開始したスーパーコンピュータ「京」と、播磨科学公園都市の大型放射光施設「SPring-8」・X線自由電子レーザー施設「SACLA」といった最先端の科学技術基盤を活用した革新的創薬開発などの推進、「神戸市立医療センター中央市民病院」の周辺に立地する高度専門医療機関の集積による「メディカルクラスター」の形成、理化学研究所と先端医療振興

財団による世界初のiPS細胞による再生医療（網膜再生）の臨床応用の取り組みなど、神戸医療産業都市の取り組んでいる分野も広がりを見せている。

このような状況を踏まえ、関西だけでなく国内外の都市間競争に打ち勝ちアジアの中での確固たる地位を築くため、関西6府県市（京都府・大阪府・兵庫県・京都市・大阪市・神戸市）で国の指定を受けた「関西イノベーション国際戦略総合特区」を活用し、薬事法に基づく医薬品等の審査等を行うPMDA（医薬品医療機器総合機構）と連携し薬事戦略相談などに取り組むPMDA-WEST機能の構築、医療機器等の優れた技術シーズを一気通貫に実用化へつなげるための医療機器等事業化促進プラットフォームの推進、超高齢化社会への対応を図るための先制医療の実現に向けた研究基盤の構築に取り組むなど、関西イノベーション国際戦略総合特区におけるライフ分野の主要な地位を担うとともに、最高水準の研究成果の迅速な実用化や最先端の医療技術を安全に市民のもとに届ける仕組みづくりを進めている。

今後とも、神戸医療産業都市が新たなステージへと進んでいることを踏まえ、計算科学・医療・バイオの各分野を融合した「神戸クラスター」として、また世界に誇る「知」の拠点として、日本の成長戦略の大きな柱となるよう、引き続き日本におけるイノベーション創出の先導的役割を果たしていく。

## ■ 神戸市犯罪被害者等支援条例の施行

犯罪被害者等の支援については、法令等に基づいて国や地方自治体で様々な施策に取り組んできたが、いまだ、被害者等の精神的被害は深刻で国民理解も充分でない厳しい現状が指摘されている（内閣府調査）。

また、神戸市でも総合相談や市民啓発等の支援策を実施してきたが、一昨年に被害者・ご家族から被害者の暮らしと生業の安定のため実効性のある支援施策・条例制定の要望をいただいた。

これらの切実な要望やさらに被害者・専門家等からなる「検討委員会」、被害者等へアンケート等でお聞きした「総合相談窓口や経済的支援の充実」などのご意見をできる限り反映し、先進事例も参考に条例を策定し、25年4月から施行した。なお、具体的助成などを盛り込んだ条例としては、政令市では京都市に続き2番目となる。

条例では、支援施策を総合的に推進し、市民が安心して住み続けられる支えあう社会を目指して、震災経験を活かし市民全体で協力して進めることとしている。

条例の特色として、被害者等の心身の被害の回復には、日常生活をできるだけ維持することが大切であることに着目し、日常生活支援のための施策を掲げている。具体的には、被害後の一時的な生活資金や緊急転居の費用、家事、子育てといった日常生活を維持するための助成事業に取り組む。

また、他の特色として、市民がお互いに支えあい復興してきた経験をいかして支援施策を進める点があげられる。震災の経験をもとに防犯・防災活動に取り組む地域団体や悲嘆ケアの活動団体等と協力して、地域安全安心フォーラムや人材育成セミナーなどの事業を通じて、多くの市民に被害者の心情や深刻な状況に対する理解をより深めてもらうことにより、「加害者にも被害者にもならない」との想いや人の命、絆、規範意識を大切に、地域の防犯・防災活動、子育てなど、地域や家庭でのさまざまな活動に活かしてもらえるようにしていく。

# 平成24年度神戸市民1万人アンケート調査結果 (概要)

平成25年2月

神戸市市民参画推進局

[問い合わせ先：参画推進部広聴課 TEL 078-322-5168]

## 1. 制度概要

社会経済情勢の変化や地方分権の進展、厳しい財政状況の中、ますます複雑多様化する市民ニーズや新たな地域課題に対応し、一人ひとりの「市民が主役のまち」を実現していくためには、市民・地域の知恵と力が生きる「協働と参画のまちづくり」が必要不可欠である。そのためには、市民との信頼関係を築くことが重要であり、広聴事業は、それを実現するための重要なコミュニケーションツールである。

このため、本市では、「神戸市民1万人アンケート」といった調査広聴のほか、「市長への手紙」に代表される個人を対象とした広聴、「住民自治組織代表者との懇談会」や「婦人市政懇談会」などの団体を対象とした広聴、それらを複合的に組み合わせた「市政アドバイザー」、「出前トーク」、「タウンミーティング」などの多種多様な広聴制度を整備し、市民ニーズの把握に努めているところである。

この「神戸市民1万人アンケート」は、市民の意識や日常生活における活動等を把握し、今後の計画や施策立案の基礎資料とするため、平成13年度より年1回、住民基本台帳から無作為に抽出した20歳以上の神戸市民1万人の方を対象に実施している。

## 2. 平成24年度実施概要

実施テーマ：「ともに分かち合う絆のまちの実現のために」

調査期間：平成24年6月28日（木曜）～7月17日（火曜）

調査方法：発送回収ともに郵送法（提出締切5日前に、礼状兼督促状を発送）

調査の対象：20歳以上の神戸市民10,000人

（内訳）住民基本台帳から層化無作為抽出 9,699人（構成比：97.0%）

外国人登録原票から層化無作為抽出 301人（構成比：3.0%）

回答者数：3,909人（回収率39.1%）

## 3. 調査内容

- (1)総合コールセンターについて（2問）
- (2)インターネットの利用について（1問）
- (3)日ごろの運動やスポーツについて（1問）
- (4)神戸市の施策や事業22項目の「現状の評価」について（1問・小問22問）
- (5)神戸市の施策や事業22項目の「今後の要望」について（1問・小問22問）
- (6)神戸市の施策や事業22項目内における「具体的施策の優先度」について（22問・小問2問）
- (7)あなたやご家族について（フェイスシート）（7問）

## 4. 調査結果（抜粋）

### (1) 神戸市の施策や事業22項目の「現状の評価」

神戸市の施策や事業22項目の「現状の評価」は、平成20年度より毎年たずねている（満足・どちらかといえば満足・どちらかといえば不満・不満の中から1つ選択）。

24年度は、図1のとおり、「5. 消防・救急」「1. ごみの減量」「12. 観光・国際交流」「15. 緑化や公園の整備」の順に得点が高くなった。23年度と比較すると、上位3項目は同じ順位である。

得点が低いのは、「19. 産業振興・企業誘致・雇用拡大」「22. 行財政改革」「3. 道路・歩道整備や自転車・交通安全対策」「18. 港や空港の利用促進」の順となった。23年度と比較すると、下位2位は順位の入れ替えはあるが同項目である。

23年度と比較して得点が上がっているのは、「18. 港や空港」「17. 環境保全」「20. 行政サービスの向上」「22. 行財政改革」の順である。また、得点が下がっているのは、「3. 道路・歩道整備や自転車・交通安全対策」「16. 住宅・住環境の整備」「11. 健康づくりやスポーツ・レクリエーションの振興」「4. 公共交通の利用促進」の順である。

22項目の平均は、23年度と比較すると若干下がったが、22年度以前より上回っている。

図1 神戸市の施策や事業22項目の「現状の評価」の平均得点順位表

順位	N	項目	24年度 平均得点	23年度 平均得点	22年度 平均得点	21年度 平均得点	20年度 平均得点
1	(1)	3,718 5. 消防・救急の充実を図る施策	3.74	3.77	3.57	3.42	-
2	(2)	3,784 1. ごみの減量・まちの美化を進める施策	3.60	3.65	3.58	3.58	3.04
3	(3)	3,660 12. 観光・国際交流に関する施策	3.53	3.59	3.46	3.48	3.49
↑ 4	(6)	3,733 15. 緑化や公園の整備を進めるための施策	3.47	3.47	3.40	3.37	3.31
↓ 5	(4)	3,675 13. 文化芸術の振興や市民が学習する機会の充実	3.39	3.50	3.31	3.34	-
↓ 6	(5)	3,714 6. 医療の充実や感染症予防などに関する施策	3.38	3.48	3.16	3.05	-
7	(7)	3,666 11. 健康づくりやスポーツ・レクリエーションの振興に関する施策	3.32	3.46	3.29	3.27	-
↑ 8	(9)	3,657 7. 障害者支援に関する施策	3.25	3.319	3.07	3.032	2.910
↓ 9	(8)	3,727 2. 防災・防犯対策を強化する施策	3.21	3.323	3.35	3.07	2.84
10	(10)	3,670 14. 地域活動を活性化させるための支援	3.15	3.24	3.02	2.94	2.86
↑ 11	(14)	3,657 17. 環境保全に関する施策 *1	3.12	3.05	2.82	2.71	2.89
12	(12)	3,709 4. 公共交通の利用促進を図るための施策	3.11	3.228	3.00	3.16	2.910
↓ 13	(11)	3,699 16. 住宅・住環境の整備に関する施策 *2	3.07	3.228	3.04	3.030	-
↓ 14	(13)	3,645 10. 学校教育や青少年の健全育成のための施策	3.01	3.11	2.87	2.89	2.88
↑ 15	(17)	3,745 8. 高齢者支援に関する施策	2.984	2.98	2.75	2.75	2.49
16	(16)	3,695 21. 市民相談や市政情報の提供に関する施策	2.983	2.99	2.72	2.76	2.69
↓ 17	(15)	3,633 9. 子育て支援に関する施策	2.92	3.03	2.772	2.78	2.680
↑ 18	(19)	3,669 20. 行政サービスの向上に関する施策	2.85	2.79	2.51	2.59	2.45
↑ 19	(20)	3,668 18. 港や空港の利用促進を図るための施策	2.79	2.55	2.32	2.44	2.680
↓ 20	(18)	3,769 3. 道路・歩道整備や自転車・交通安全対策 *3	2.66	2.86	2.766	2.86	2.56
↑ 21	(22)	3,660 22. 行財政改革に関する施策 *4	2.51	2.50	2.25	2.36	2.15
↓ 22	(21)	3,641 19. 産業振興・企業誘致・雇用拡大に関する施策	2.48	2.51	2.15	2.28	2.33

※ ( ) 内の数字は23年度順位。

22項目の平均

3.11

3.17

2.96

2.96

2.85

→報告書P. 17

\*1 21～23年度は「CO<sub>2</sub>削減など～」 \*2 24年度～「住宅」追加 \*3 23年度まで「放置自転車」

\*4 23年度まで「行財政改善」

<平均得点算出方法>

満足6点、どちらかといえば満足4点、どちらかといえば不満2点、不満0点に換算し、総得点÷回答者数により算出。

## (2) 神戸市の施策や事業22項目の「今後の要望」

神戸市の施策や事業22項目の「今後の要望」は、平成20年度より毎年たずねている（他の施策よりも優先する・現状維持・他の施策を優先するの中から1つ選択）。

24年度は、図2のとおり、「9.子育て支援」「6.医療の充実や感染症予防」「2.防災・防犯対策」「3.道路・歩道整備や自転車・交通安全対策」の順に得点が高くなった。

得点が高いのは、「13.文化芸術や市民が学習する機会」「11.健康づくりやスポーツ・レクリエーションの振興」「12.観光・国際交流」「14.地域活動活性化」の順となった。

23年度と比較して、得点が上がっているのは、「3.道路・歩道整備や自転車・交通安全対策」「10.学校教育や青少年の健全育成」「9.子育て支援」「18.港や空港」の順である。また、得点が下がっているのは、「8.高齢者支援」「5.消防・救急」「17.環境保全」の順に3項目だけである。

22項目の平均は、23年度と比較すると上がり、22・23年度と同様になっている。

図2 神戸市の施策や事業22項目の「今後の要望」の平均得点順位表

	順位	N	項目	24年度 平均得点	23年度 平均得点	22年度 平均得点	21年度 平均得点	20年度 平均得点	
A	↑ 1	(4)	3,631	9. 子育て支援に関する施策	4.44	4.25	4.41	4.39	4.43
B	↑ 2	(3)	3,664	6. 医療の充実や感染症予防などに関する施策	4.433	4.296	4.67	4.94	-
C	↓ 3	(2)	3,661	2. 防災・防犯対策を強化する施策	4.430	4.303	4.25	4.49	4.69
	↑ 4	(8)	3,667	3. 道路・歩道整備や自転車・交通安全対策 *1	4.429	4.01	4.05	4.031	4.10
	5	(5)	3,631	19. 産業振興・企業誘致・雇用拡大に関する施策	4.33	4.16	4.42	4.23	4.01
	↓ 6	(1)	3,692	8. 高齢者支援に関する施策	4.29	4.36	4.55	4.50	4.54
	7	(7)	3,634	10. 学校教育や青少年の健全育成のための施策	4.28	4.02	4.19	4.10	3.96
	↑ 8	(9)	3,635	22. 行財政改革に関する施策 *2	4.06	3.96	4.20	4.06	4.24
	↓ 9	(6)	3,662	5. 消防・救急の充実を図る施策	4.00	4.03	4.18	4.36	-
	10	(10)	3,639	7. 障害者支援に関する施策	3.99	3.93	4.08	4.034	4.08
	11	(11)	3,691	1. ごみの減量・まちの美化を進める施策	3.85	3.79	3.90	3.92	4.33
	12	(12)	3,634	20. 行政サービスの向上に関する施策	3.83	3.69	3.87	3.78	3.88
	↑ 13	(14)	3,642	4. 公共交通の利用促進を図るための施策	3.672	3.58	3.66	3.62	3.49
	↓ 14	(13)	3,624	17. 環境保全に関する施策 *3	3.671	3.68	3.79	4.01	3.84
	15	(15)	3,654	21. 市民相談や市政情報の提供に関する施策	3.66	3.57	3.73	3.61	3.71
	16	(16)	3,645	16. 住宅・住環境の整備に関する施策 *4	3.55	3.42	3.46	3.47	-
	17	(17)	3,664	15. 緑化や公園の整備を進めるための施策	3.45	3.35	3.28	3.35	3.30
	↑ 18	(19)	3,633	18. 港や空港の利用促進を図るための施策	3.35	3.18	3.32	3.01	2.85
	↓ 19	(18)	3,643	14. 地域活動を活性化させるための支援	3.34	3.20	3.30	3.31	3.18
	20	(20)	3,634	12. 観光・国際交流に関する施策	3.20	3.17	3.14	2.96	2.80
	21	(21)	3,634	11. 健康づくりやスポーツ・レクリエーションの振興に関する施策	3.03	3.02	2.96	2.99	-
	22	(22)	3,636	13. 文化芸術の振興や市民が学習する機会の充実	3.01	2.89	2.97	2.85	-

※ ( ) 内の数字は23年度順位。

22項目の平均 3.83 3.72 3.84 3.82 3.78

⇒報告書P. 19

\*1 23年度まで「放置自転車」 \*2 23年度まで「行財政改善」 \*3 21～23年度は「CO<sub>2</sub>削減など～」

\*4 24年度～「住宅」追加

<平均得点算出方法>

他の施策よりも優先する6点、現状維持3点、他の施策を優先する0点に換算し、総得点÷回答者数に算出。

## (3) 神戸市の施策や事業22項目の「現状の評価」と「今後の要望」の平均得点での相関図

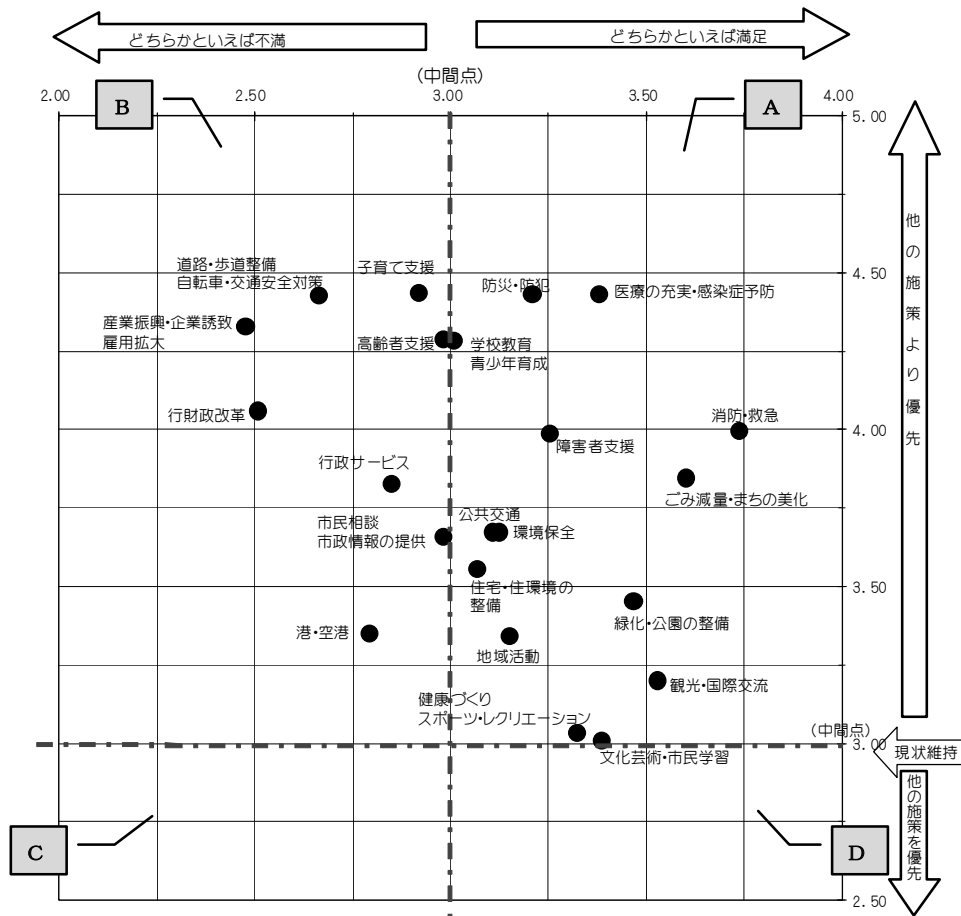
相関図(図3)は、「現状の評価」と「今後の要望」の平均得点を相関図にしたもので、横軸が「現状の評価」、縦軸が「今後の要望」になる。中間点3.0点で区分し、右上を「満足かつ他の施策より優先」してほしい区域=A、左上を「不満かつ他の施策より優先」してほしい区域=B、左下を「不満かつ他の施

策を優先」してほしい区域 = C, 右下を「満足 かつ 他の施策を優先」してほしい区域 = D に区域分けしている。

A 区域は「現状維持」、B 区域は「優先的に改善」、C 区域は「PR 不足もしくは要改善」、D 区域は「現状維持もしくは縮小」すべき区域と考えられ、同じ区域でも、上に行くほど市民の要望が高く、右に行くほど満足度が高くなる。

今回の調査では、22項目全てがA区域またはB区域に位置する結果となった。

図 3



#### (4) 神戸市の施策や事業22項目の具体的施策の優先度

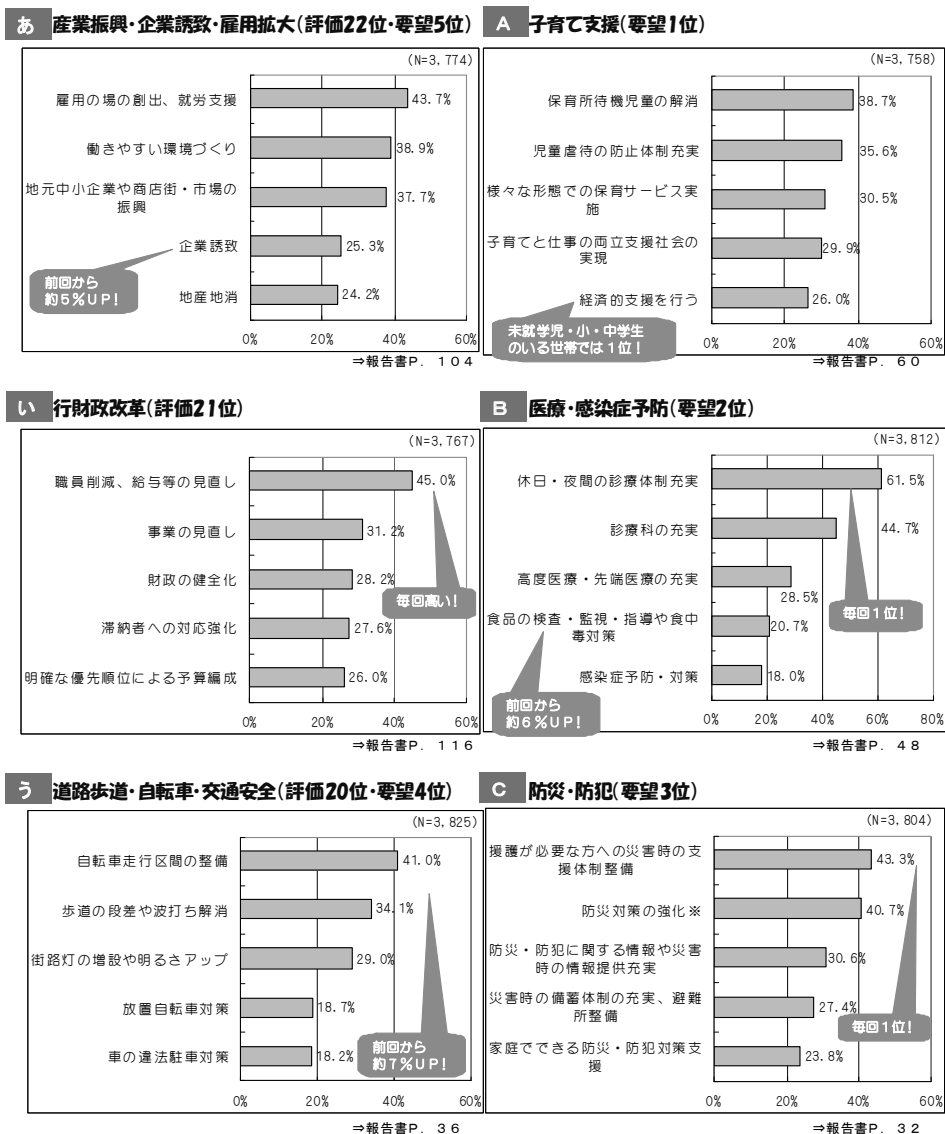
(「現状の評価」下位3項目と「今後の要望」上位3項目から抜粋)

神戸市の施策や事業22項目の「具体的施策の優先度」は、平成20年度より隔年でたずねている（それぞれの具体的施策7～9項目の中から、「今後優先して取り組むべきである」ということを2つまで選択）。

「現状の評価」下位3項目（図1 あ、い、う）と「今後の要望」上位3項目（図2 A、B、C）の具体的施策の優先度について、図4のとおり抜粋した。

例えば、「あ：産業振興・企業誘致・雇用拡大」では、最も優先して取り組むべき施策は「雇用の場の創出、就労支援」となっているが、4位の「企業誘致」は前回調査から約5%要望が増えているところにも注目したい。また、「A：子育て支援」については、全体では「保育所待機児童の解消」が1位となっているが、未就学児・小・中学生のいる世帯では、「経済的支援を行う」が1位となっており、子育て支援施策の対象となる世帯とそうでない世帯での相違がみられる。

図4 神戸市の施策や事業22項目の具体的施策の優先度（6項目抜粋）



\*前回調査=平成22年度

※上下水道・橋梁・公共施設の耐震化、河川改修、豪雨・高潮・津波対策

## 5. 最後に

1万人アンケート報告書では、「年度別・性別・年代別・居住区別」といった区分別グラフを掲載し、より詳細な区分での情報を参照することで、全体の結果からはわからない市民のニーズや問題意識についても汲み取ることが可能になるよう配慮している。このアンケート結果をいかに施策に反映していくかが極めて重要であり、庁内各局において活用を進めているところである。

アンケート結果のみで、本市の施策や事業を評価することはできないが、その現状を、市民意識という一面でとらえた結果として参考にしていただければと考えている。

神戸市民1万人アンケート報告書は、

市政情報室（市役所2号館2階）、図書館、市ホームページで閲覧可能。

<http://www.city.kobe.lg.jp/information/public/hearing/question/index.html>





職員・議員・市民必携の政策情報誌

## 月刊『地方自治職員研修』

毎月15日発行、B5判130頁、定価800円（最寄りの書店より取り寄せできます）  
直接送付・年間定期購読：8,880円（税・送料込み、前払い）

- 4月号《特集》<sup>デザイン</sup>政策立案と政策アクター  
3月号《特集》若い力を伸ばす・活かす！  
2月号《特集》新政権の“宿題”/市民の力と自治体行政

臨時増刊  
最新・102号

『“行革エンジン”を回せ！』

自治体行革の処方箋

2月末発売 定価1,680円（税込み）

好評  
発売中

『市民自治のこれまで・

これから』今井照・編著

定価2,625円（税込み）

公職研 〒101-0051 東京都千代田区神田神保町 2-20

<http://www.koshokuken.co.jp>

tel.03-3230-3701 / fax.03-3230-1170 / e-mail:hello@koshokuken.co.jp



## 公益財団法人神戸都市問題研究所 賛助会員の募集

公益財団法人都市問題研究所では、当研究所の設立趣旨や研究活動にご賛同いただける賛助会員（個人・法人）を広く募集しております。

賛助会員の皆様には、当研究所の機関誌やイベントのご案内、最新の研究活動に関する情報などを逐次ご提供させていただいております。

### ◆賛助会員の特典

- ・季刊「都市政策」（年4回発行）の贈呈
- ・施設見学会へのご招待
- ・メールマガジンの配信（毎月1日）

### ◆年会費

- ・個人会員：一口 5,000円（一口以上）
- ・法人会員：一口 50,000円（一口以上）

### ◆お問い合わせ

神戸都市問題研究所賛助会事務局（電話 078-252-0984、Fax078-252-0877）までお問い合わせください。

※入会は随時受け付けております。

# お買い物は地下鉄沿線で！

## 5つのショッピングセンター

**セリオ**  
素敵を彩る  
郊外生活夢中館



☎992-6200  
西神南駅前

**プレンティ**  
110の  
ショップ&レストラン



☎992-0001  
西神中央駅前

**須磨パティオ**  
いつでもそこが



☎793-1740  
名谷駅前

**キャンパススクエア**  
夢ひろがる  
暮らしのステージ



☎793-6601  
学園都市駅前



**リファール横尾**  
いつも暮らしに青空を  
街の生活必需館



☎741-8814  
妙法寺駅前

NICOS・VISAジョイントカード



(現金でもクレジットでもポイントが付きます)

神戸ウェストメンバーズカード入会受付中

株式会社 **OMこうべ**

神戸市中央区港島中町4丁目1-1 ポートアイランドビル4階

<http://www.om-kobe.co.jp>

## 編 集 後 記

- ◎未曾有の被害をもたらした東日本大震災から2年が経過しました。被災地の一日も早い復興を願うとともに、発災からこれまでの過程で学んだ教訓を、近い将来に発生が予想される南海トラフ巨大地震をはじめとする大規模災害への備えに活かさねばならないと思います。
- ◎その教訓の1つに、各自治体において、他都市からの支援を効果的に受入れるための「受援」態勢について、あらかじめ準備しておく必要があるというものがあります。
- ◎本号が、全国の自治体職員や関係者に、大規模災害における「受援」について考えることの必要性を知っていただく一助となることを期待します。
- ◎次号は、「神戸市の行財政改革に向けた外郭団体の再編」（仮題）を特集します。ご期待ください。

[問い合わせ先]

〒651-0083 神戸市中央区浜辺通5丁目1-14 神戸商工貿易センタービル18F FAX 078-252-0877  
神戸都市問題研究所内 季刊「都市政策」編集部宛

次号152号予告（2013年7月1日発行予定）

### — 特集 神戸市の行財政改革に向けた外郭団体の再編 —

自治体における外郭団体の経営改革について	宮脇 淳
外郭団体経営改革における具体的事例の考察	宮下 國生
神戸市の行財政改革と外郭団体の見直しの取り組み	辻 英之
舞子ビラ事業の抜本的な見直しの取り組み	志水 達也
神戸市住宅供給公社の解散への取り組み	増田 匡
海上アクセス株式会社の経営改革の取り組み	近都 正之

<タイトルについては変更になる場合があります>

#### ■購読者のみなさまへお知らせ

第149号より、取り扱い・販売業務が変わっております。

取り扱い・販売業務は、株式会社かんぼう

〒550-0002 大阪市西区江戸堀1-2-14

電話 (06) 6443-2179 FAX (06) 6443-4646

振替口座 00960-7-57561

講読・バックナンバー等のお問い合わせについては、(株)かんぼうまでお願いいたします。  
書店等でのお求めについては従来どおりで変更はございませんので、引き続きのご講読をお願い申し上げます。

季 刊 都 市 政 策

第151号

印 刷 平成25年3月20日 発 行 平成25年4月1日

発行所 公益財団法人神戸都市問題研究所 発行人 新野 幸次郎

〒651-0083 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号（神戸商工貿易センタービル18F）

電話 (078) 252-0984

発売元 みるめ書房（田中印刷出版株式会社内）

〒657-0845 神戸市灘区岩屋中町3-1-4

電話 (078) 871-0551

印 刷 田中印刷出版株式会社

\* 落丁・乱丁本はお取替えます。

## 都市政策バックナンバー

- 第124号 特集 地域の力を活かした防災・防犯力の強化 2006年7月1日発行
- 第125号 特集 大学と地域・産業との連携によるまちづくり 2006年10月1日発行
- 第126号 特集 デザインを生かしたまちづくり 2007年1月1日発行
- 第127号 特集 ソーシャルキャピタルと地域づくり 2007年4月1日発行
- 第128号 特集 神戸医療産業都市構想 2007年7月1日発行
- 第129号 特集 神戸開港140年 2007年10月1日発行
- 第130号 特集 少子高齢社会における受益と負担の関係 2008年1月1日発行
- 第131号 特集 景観行政の変遷と意義 2008年4月1日発行
- 第132号 特集 ソーシャル・インクルージョン手法による地域の再生 2008年7月1日発行
- 第133号 特集 文化創生都市づくりとビエンナーレ 2008年10月1日発行
- 第134号 特集 これからの神戸づくりの論点 2009年1月1日発行
- 第135号 特集 大都市制度 2009年4月1日発行
- 第136号 特集 都市の就業戦略 2009年7月1日発行
- 第137号 特集 環境共生都市づくり 2009年10月1日発行
- 第138号 特集 阪神・淡路大震災の教訓は危機管理にどのように活かされているか 2010年1月1日発行
- 第139号 特集 分譲マンション再建・管理をめぐる諸問題 2010年4月1日発行
- 第140号 特集 神戸市(新長田地区)中心市街地の活性化について 2010年7月1日発行
- 第141号 特集 大都市に期待される役割について 2010年10月1日発行
- 第142号 特集 都市資源としての六甲山 2011年1月1日発行
- 第143号 特集 第5次神戸市基本計画 新たな神戸づくり 2011年4月1日発行
- 第144号 特集 自治体における科学・技術の活用 2011年7月1日発行
- 第145号 特集 東日本大震災への神戸市の緊急・復旧対応支援 2011年10月1日発行
- 第146号 特集 東日本大震災からの復興の推進に向けて 2012年1月1日発行
- 第147号 特集 神戸市まちづくり条例30年 2012年4月1日発行
- 第148号 特集 産業振興におけるスーパーコンピュータの活用 2012年7月1日発行
- 第149号 特集 協働と参画による六甲山を生かした神戸づくり 2012年10月1日発行
- 第150号 特集 都市戦略としてのアジアにおける都市間交流の展開 2013年1月1日発行



ISBN978-4-901324-28-1  
C3331 ¥619E

定価650円(本体619円)

みるめ書房



9784901324281



1923331006192



発売元

みるめ書房

神戸市灘区岩屋中町3-1-4

☎078-871-0551