

東日本大震災から 生まれた地域間連携

レポート Report 2



人口減少時代に入り、すべての公共サービスを一つの市町村で提供することが次第に困難になってきており、地域連携によって対応していく必要性が高まってきています。特に、単一の自治体で対応が困難な状況が生まれるのが、大規模な自然災害などへの対応です。2011年3月11日に発生した東日本大震災の復旧、復興に当たっては、新たな地域間の連携による支援や対応が行われました。その経験は今後の地域間連携を考えていく上で多くのヒントを残しています。

そこで、これまで公表されている東日本大震災における地域間連携や支援についての調査報告などから、防災や減災の視点での地域間連携について考えてみます。

関西広域連合による「広域防災」

東日本大震災における被災地支援で、興味深い活動を行ったのが、関西広域連合です。関西広域連合では大震災発生後、早々に「カウンターパート方式」で支援を開始しています。関西広域連合は、2010年12月に関西2府5県（現在は2府6県4政令市）で設立された特

別地方公共団体で、阪神淡路大震災の経験がある兵庫県が広域防災局担当です。カウンターパートとは対等の立場にある相手という意味で、各被災自治体に対して対応する自治体を決めて支援を行う方式です。被災地のニーズを踏まえて、迅速かつ効果的で継続的な支援が実施できるといわれています。

関西広域連合では、東日本大震災で被害の大きかった岩手県、宮城県、福島県を支援対象とし、岩手県を大阪府と和歌山県、宮城県を兵庫県と鳥取県と徳島県、福島県を京都府と滋賀県が支援する「ダブルキャスト方式」と呼ばれる形態で支援しました。各被災県に担当県内の行政職員が入って関西広域連合の現地連絡所を開設し、被災地のニーズや情報収集を行い、担当県ができる支援内容の調整を行うなどの対応をしました。

（公財）ひょうご震災記念21世紀研究機構が2016年3月に「災害時における広域連携支援の考察研究調査報告書」をまとめています。その中でカウンターパート方式による支援は情報収集、応援体制の調整、支援の持続性といった、これまでの自治体間支援の問題をある程度緩和することができたと評しています。特に、支援の持続性という点では、人的支援も含まれることから、支援自治体の支援疲れが生まれやすいといわれています。そこで、関西広域連合では府県単位で支援対象県を割り当て、支援調整の問題を被災県の需要側でなく、供給側で解決し、被災自治体への支援が特定自治体に集中することを避けるように調整することが可能であったと指摘しています。

関西広域連合の支援活動は、広域防災局担当である兵庫県の阪神淡路大震災の経験が生きたといえます。兵庫県の職員は東日本大震災に対する意識が高く、職員間の調整を行いながら、能動的に情報収集などを行っていったそうです。また、阪神淡路大震災時に全国から受けた支援の恩返しという思いが、より迅速な支援活動につながっていったのでしょう。大阪府でも危機管理の経験があり、臨機応変な対応ができるベテラン職員を派遣するなど、細かな気配りがありました。

関西広域連合では、実施事務の一つに「広域防災」が掲げられており、構成自治体が有する防災に関わる人材や知見、情報、施設などを活用し、ネットワーク化を進めることで防災力を高め、地域全体の安全・安心の向上を目指すとしています。東日本大震災の経験を生かして、2016年の熊本地震時にも広域連携による支援活動を行っており、「広域防災」という視点で地域間連携を考えていく貴重な経験になっています。行政のみならず民間事業者との連携体制や物資の円滑な供給システムづくり、広域防災拠点のネットワーク化など、さまざまな経験が積み上がってきています。

関西広域連合は、広域的な地域連携に早くから取り組んできた歴史があり、その積み重ねがあったことが、カウンターパート方式を生み出したともいえるでしょう。

岩手県遠野市の「後方支援」拠点

1960年のチリ地震津波をはじめ、過去の津波被害の経験をもとに、以前から支援体制を構築し、東日本大震災時に「後方支援」拠点として重要な役割を担ったのが岩手県遠野市です。遠野市は岩手県南東部に位置し、内陸と沿岸の中間地点に位置しています。内陸にも沿岸にも通じる道路網が整備され、半径50km内に沿岸の宮古市、山田町、大槌町、釜石市、大船渡市、陸前高田市などがあります。これらのまちには防災ヘリコプターで約15分、陸路でも約1時間となっており、後方支援拠点として有効に機能する位置にあります。

遠野市では、2007年に釜石市、宮古市、大船渡市、陸前高田市、住田町、大槌町、山田町、川井村（現宮古市）で推進協議会を設立し、三陸地域地震災害後方支援拠点施設の整備促進活動のほか、災害を想定して防災訓練を実施していました。東日本大震災では遠野市も震度5強という状況でありながら、陸上競技場やサッカー場、大型駐車場を車両基地や臨時ヘリポートとして開放しました。遠野市に消防の救援隊や全国の医療隊が結集したほか、全国から続々と届く支援物資を受け入

れ、要望に応じて各被災地へ輸送するなどの対応をしています。東日本大震災では、遠野市が果たした後方支援拠点の重要性が認識されたといえます。

複数の地域にまたがる地域間連携の場合は、その拠点を定めて連携の効果を高めていくことが重要です。この経験からは、それを学ぶことができるでしょう。

多様な主体による「広域的な地域間共助」

東日本大震災では、都市と農村の交流や姉妹都市、友好都市など、地域活性化や地域振興を目的とした遠隔地間の連携や交流が被災地支援に発展した例がみられています。そこでは、いざというときに迅速で的確な支援につなげるために、行政だけでなく地域住民、企業、NPOなどの幅広い人々が一緒になった連携体制が必要になります。

国土交通省が2013、2014年度にまとめた「広域的な地域間共助推進事業 事例集」では、自助と公助の中間といえる「共助」の重要性が指摘されています。そこでは、同時に被災するリスクの少ない複数の地域で、行政や民間企業、NPOなどの多様な主体が地域を越えて広く連携し、それぞれが保有する資源やノウハウ、マンパワーなどを有機的に結び付けて、地域活性化のための平時の枠組みを生かしながら、合わせて災害時の支援・受援に向けた連携の取り組みや、有事の助け合いの活動を同時に進めていく取り組みの必要性が提示されています。大規模災害に備えた地域間連携では、常日頃から連携する地域同士の“顔の見える関係づくり”を継続的に進め、それが有事の際には役に立つということを認識しておくことです。例えば、首都直下型大地震を想定して、大都市住民の疎開先を確保しながら、その疎開先を大都市住民の第二の故郷として、“顔の見える交流”を進めていく取り組みが、多くの団体が参加して「広域的な地域間共助協議会」として進められています。阪神淡路大震災の経験を踏まえて、東京の早稲田商店会が「故郷」を持たない都市住民の疎開先確保のために、全国各地と連携して

「震災あんぜんパック」などの取り組みを進めていたことから提案されたものです。平時は大都市消費地とのつながりによる地域活性化を目指す取り組みが行われています。

また、埼玉県杉戸町と福島県富岡町は10年近い民間の交流実績を踏まえて2010年11月に友好都市協定を締結しました。その数カ月後に東日本大震災があり、原発事故に伴う一次避難、二次避難の過程で、富岡町と杉戸町と隣の川内村は、速やかな救援、避難受け入れを実現することができました。それを契機に、復旧、復興に向けて近隣市町村や地域のNPO法人などが参加する広域連携が生まれてきています。

このように都市と地方の自治体や商工会、商店街、金融機関や地域活性化交流を支える組織などが全国的に連携している取り組みや、災害時の経験からほかの地域や団体などを巻き込んだ広域連携に広がっていく事例が見られています。多様な主体が広域的に連携し、平時は地域間交流や地域活性化に資する活動をしながらも、災害発生時には避難の受け入れなどができる体制につなげていくという災害時を想定した視点を組み込んで、これからの地域間連携を捉えていくことが大切でしょう。

一方、コンパクトなまちづくりや都市と農山村漁村地域の連携などを目指して設立された「東北発コンパクトシティプロジェクトチーム」が、東日本大震災時における地域間連携による災害時の支援について、その事例を収集して2013年にとりまとめています。そこでは、岩手県・宮城県・福島県の自治体にアンケートを実施し、支援内容や平時の連携状況などの傾向が整理されています。内陸部の自治体は後方支援的な意味合いからか、自治体による支援が多く、震災前に連携があったものが少なかったそうです。一方、沿岸の自治体は住民組織による支援が多く、震災前から連携があるものが多いという傾向があったそうです。震災前の連携では、災害時における協定のほか、姉妹都市、人事交流、まつりなどのイベントでのつながりとなっており、交流といったソフトな連携から、東日本大震災時には実利のある連携に発展していったことがわかります。すでに歴史のある姉妹都市や交流

活動などを発展させ、非常時にも協力し合えるような、顔の見える連携を図っていくことが大切でしょう。

近年、地震や豪雨など、これまでに見られなかったような大きな被害をもたらす自然災害が発生しています。地域づくりの中で、非常時を想定した対応が重要になってきています。しかし、地域の中では多くの政策課題があり、目の前に問題が突き付けられなければ、なかなか取り組めないのが実態でしょう。すでに構築されている地域間連携を生かしながら、非常時にも対応できるような仕組みづくりに発展させていくことが期待されます。

最後に

このように東日本大震災を契機にさまざまな地域間連携のかたちが生まれてきていますが、非常時における連携を効果的に進めていくためには、平時から連携が必要であることを示しているといえるでしょう。しかし、大切なことは非常時のためだけに連携するのではなく、平時の連携においても双方にとって有益となる関係づくりを目指していくことでしょう。そのための創意工夫が地域活性化につながって、一層連携が強くなるという相乗効果を目指して、これからの地域間連携を考えていってほしいと思います。

<引用・参考文献等>

- ・「災害時における広域連携支援の考察研究調査報告書」(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構 (2016年3月)
- ・「関西の広域防災・減災の取り組み」(パンフレット) 関西広域連合広域防災局
- ・「これからの地方自治体は連携が切り札に」(『時評』2014年12月号)
- ・「平成25年度 広域的地域間共助推進事業 事例集」国土交通省 国土政策局 平成26年3月
- ・「平成26年度 広域的地域間共助推進事業 事例集」国土交通省 国土政策局 平成27年3月
- ・「東日本大震災における地域連携に関する事例収集について」東北発コンパクトシティプロジェクトチーム事務局 平成25年3月
- ・東日本大震災の被害と遠野市の果たした後方支援の役割: http://www.jichiro.gr.jp/jichiken_kako/report/rep_hyogo34/03/0308_jre/index.htm