

災害対応における基礎自治体間による連携支援

～自治体スクラム支援会議による取組～

井口 順司

1 はじめに

東北地方を中心として甚大な被害をもたらした東日本大震災。一千年に一度とも言われ、世界的に見ても観測史上4番目のマグニチュード9.0を記録したこの大地震は、時として自然は我々人間が考えつかないような大災害を巻き起こすことを、まざまざと見せつけた。また、大地震発生から、大津波、原発事故、更には電力不足、放射能汚染と、連鎖して次々と新たに起こる災害は、災害対策に就く関係者に息をつく間もない対応を迫った。大地震発生から一年近くが経とうとする今日も、被災地ははまだ復興への道筋が描ききれていない。それどころか、原発から20キロの圏域は、まだなお立ち入りすらできない状況が続いている。まさにけた外れ。これほどの大災害が、我が国でいまだかつてあっただろうか。

今回の大災害では、被災地域があまりにも広域であるがゆえに、被災直後は国や県も「どこから手をつければいいのか」と困惑するほどであった。とりわけ福島県内は、原発事故が加わったことで、他県に比べて対応が後手に回った点は否めない。杉並区が災害時相互援助協定を結んでいる福島県南相馬市では、桜井市長が「誰も30キロ圏内に入ってくれず、国も県も音沙汰が無い中、杉並区の申し出がどれだけ有難かったか・・・」と、震災・原発事故の直後を振り返っている。被害のあまりの甚大さと原発事故が重なり、国や県の初期対応力の限界を超える事態が、今回の被災地には繰り返られていた。

こうした国や県にも手を負いきれない非常事態の中で、いち早くそれぞれの被災地に支援の手を差し延べたのは、全国の基礎自治体だった。それは、災害協定などで一対一の関係で被災自治体と支援自治体が手を結んでいるも

のもあれば、一つの被災自治体を複数の基礎自治体が支援にあたるものなど様々だった。言うまでもなく、大災害という緊急時に重要なのは、救助のスピードと被災地の実情やニーズをとらえた支援の的確さである。その点、今回の基礎自治体による被災地支援は、今後の災害救助のあり方に一石を投じるものとなった。しかし、一つひとつの基礎自治体の力は限られているし、支援したいと思っても、財政負担をどうするかなど、直ちに動くことを躊躇させる「足かせ」も存在する。

そういう中で、杉並区は、南相馬市に対して、群馬県東吾妻町、新潟県小千谷市、北海道名寄市とともに「自治体スクラム支援会議」を組織し連携して支援にあたった。こうした経験から、本稿では、この「自治体スクラム支援会議」の取組を通じて、災害対応における基礎自治体間による支援の有用性を明らかにし、これを更に推進していくうえでの課題を整理した。

2 進む自治体間支援

災害対策基本法は、「地方公共団体相互の協力」として、第5条の2で「地方公共団体は、第4条第1項（都道府県の責務）及び前条第1項（市町村の責務）に規定する責務を十分に果たすため必要があるときは、相互に協力するように努めなければならない。」と定めている。この規定をもとに阪神・淡路大震災以降、災害時相互援助協定を結ぶ基礎自治体が増え、その数は平成22年4月現在1,571市町村にのぼり、全国市町村の9割にも達するといわれている。一つの基礎自治体が締結する相手先も、神奈川県小田原市のように136もあるところがある。災害時相互援助協定は、被災時に物資や人的な支援、更には避難住民の受入れなどで協力し合う、自治体間における助け合いの輪である。協定を交わした自治体は、互いにまさかのときの支えとなり、親戚のような関係となる。

今回の東日本大震災でも、災害時相互援助協定に基づいて迅速で効果的な被災地支援を行った事例がいくつもある。

愛知県東海市は、3月11日の震災当日の夜、被災情報が何も届かない中

で情報収集のため、協定先である岩手県釜石市に消防団員4名を派遣し、現地で何が必要かを直接確認し、支援物資の搬送などを開始している。

また、宮城県塩釜市と災害協定を結ぶ山形県村山市は、震災翌日の3月12日に米や水などを積んだ2トントラックを塩釜市に向かわせた。更に、塩釜市が希望した毛布5,000枚が100枚しか調達できなかったため、村山市は翌13日、災害協定を結んでいた新潟市のホームセンター「コメリ」に支援を要請し、2,500枚を直接、塩釜市に送ってもらう手はずを整えた。

北海道伊達市は、仙台藩亙理領主の伊達邦茂らが明治初期に北海道に移住したことがルーツであり、伊達家ゆかりの宮城県山元町と姉妹都市となっている。伊達市は、同じく伊達家の縁で結びつく宮城県亙理町、柴田町、福島県新地町を合わせた4町に震災4日後の3月15日に先遣隊の職員3名を派遣し、最も被害が深刻だと判断した山元町に支援組織の派遣を決めた。その後、「親類を助けるのは当然」と、物資を送るだけでなく、数次にわたり日赤奉仕団、消防組合、市職員などで構成する支援派遣団を多数送っている。

こうした例のように、今回の震災において基礎自治体間で支援を行っている事例は、災害協定に基づかない支援も含めて数多くある。その中で、杉並区と東吾妻町、小千谷市、名寄市の遠く離れた4つの基礎自治体が「自治体スクラム支援会議」を設立し、組織的に福島県南相馬市という一つの基礎自治体を支援している事例は全国的にも極めて珍しい。次の項では、「自治体スクラム支援会議」の設立の経過とそこでの取組みを述べていく。

3 自治体スクラム支援会議の設立

(1) 設立の経過

ア 南相馬市の被災

南相馬市は、福島県内でも太平洋に面するいわゆる「浜通り」地方にある。東京からの距離が約300kmで、同じ福島県のいわき市と宮城県仙台市のほぼ中間に位置する。市の面積は398.5km²で東京23区の約3

分の2の広さ、人口は約7万人の地方都市である。平成18年1月1日に、旧小高町、旧鹿島町、旧原町市の1市2町が合併して誕生した。

平成23年3月11日14時46分、東日本大地震が起り、南相馬市は震度6弱の強い揺れに襲われた。その後の3時35分頃には津波の第一波が襲来し、以後数回にわたる津波で、多くの人や建物が流されるなど甚大な被害を被った。

人的被害と住家被害は次のとおりである。

◆人的被害（平成24年1月10日現在）

死者	行方不明者	負傷者
640人	7人	59人

◆住家被害（平成23年8月26日現在）

全世帯数	被害世帯数	全壊	大規模半壊	半壊	床上浸水
23,898世帯	1,635世帯	1,180世帯	102世帯	242世帯	111世帯

更に、福島第一原子力発電所の事故により、3月12日には発電所から半径20km圏内（市内の1／3）に退避の指示、20～30km圏内（市内の1／3）に屋内待機の指示が行われた。原発事故による放射能汚染への懸念から30km圏内への外部からの立ち入りは制限され、南相馬市の多くの地域（市内の2／3）が「陸の孤島」と化した。市の災害対策の要となる市役所も、この中（20～30km圏内）に位置している。

発災直後は、固定電話・携帯電話・インターネットがつながらず、時々つながるのは携帯電話のメールだけ。唯一の情報源はテレビとラジオだが、30km圏内への立入制限からか地元の情報はほとんど入らない。国や県からは具体的な指示がなく、南相馬市は市民をいかに避難させるか単独で判断せざるを得ない状況に追い込まれていた。

イ 避難民の救援と受け入れ

南相馬市と災害時相互援助協定を結んでいる杉並区は、情報がない中で南相馬市の状況に気をもむとともに、何かできることから始めなけれ

ばと区内4団体（町会連合会・商店会連合会・商工会議所・産業協会）に呼びかけ南相馬市に特化した義援金募集の実行委員会を設立した。そうした動きの中で、13日夜、旧交のあった職員間で携帯電話がやっとながり、その電話を使って翌14日に桜井・南相馬市長と田中・杉並区長が話し合った。桜井市長から現地の混乱状況や物資が不足していることなどを田中区長が聞き、杉並区は、16日早朝、現地で必要としている水・米・毛布などを届けようと第一陣を向寄せた。以後、南相馬市と連絡をとりつつ、現地が必要としている軽油や灯油、あるいはカップめんなど、都内でも品薄となっていた物資をかき集め、数回にわたって支援物資を届けた。なお、第一陣の段階では、原発事故の影響で支援物資を乗せた車両は南相馬市に入り込まず、福島市内にある県の受入施設へ搬送した。

その一方で、南相馬市は、原発事故の影響が刻々と厳しい状況に変化していく中で、集団避難を決めるまでに追い込まれていた。杉並区は、避難者の受入れに向け方法を検討した中で、区が災害時相互援助協定を結んでいる群馬県東吾妻町と協議し、町内にある杉並区の保養施設「コニファーいわびつ」で受け入れることとし、東吾妻町も町内の温泉施設等を提供することとした。16日午後には、東吾妻町がバス5台を用意し、南相馬市に向かった。杉並区では、放射能問題への懸念から30km圏内にある市役所まで迎えに行くバス会社がなかなか見つからなかったが、同日夕方に2台、18日早朝に3台のバスを確保し、計5台を南相馬市へ向かわせた。南相馬市に到着したバスに避難者たちは順次、分乗して東吾妻町へ向かった。17日・18日の二日間で計406名が東吾妻町へ避難した。

また、新潟県が福島県からの避難者を受け入れることとなった中で、杉並区は区が「災害時相互援助協定」を結んでいる小千谷市に南相馬市民の受入れを要請し、約200名が小千谷市に避難した。

杉並区がそれぞれに協定を結んでいる東吾妻町、小千谷市が、直接的には協定を結んでいない南相馬市に援助の手を差し延べた格好だ。

ウ 連携によるきめ細かな支援

南相馬市から急遽、遠く離れた東吾妻町や小千谷市で避難生活を送ることになった避難者の中には高齢者が多く、健康管理をはじめとする様々な課題に対応しなければならなかった。また、それぞれの避難者が「着の身着のまま」で避難してきた中では、見知らぬ人同士が集まって避難生活を始めることとなるため、その中でのコミュニティ形成をしていかなければならなかった。こうした避難者への対応には、南相馬市からも職員が随行していたが、受入自治体の東吾妻町と小千谷市も、病院への送迎や医師・看護婦の避難所派遣、避難者からの相談対応など、様々な支援を行った。杉並区からも、両自治体の各避難所に対して保健師を派遣し健康ケアにあたるとともに、東吾妻町には子どもたちの春休み中の学習活動などを支援するため、教員やスクールカウンセラーの派遣を行った。

また、杉並区内では、区の住宅施設と民間賃貸住宅に家賃補助をすることで提供する住宅を50戸確保し、南相馬市民をはじめとする避難者に提供した。

エ 連携組織の設立へ

これまで述べたように、南相馬市への支援については、杉並区の声かけをもとに東吾妻町と小千谷市も連携、協力して進められた。こうした支援の実践の中では、複数の基礎自治体が協力することによってのメリットが確認されるとともに、旧来からの国や県を通じた被災地支援というものにも限界が感じられた。また、南相馬市の被災状況からすれば、復興に向けた支援は長期にわたることが見込まれ、組織的に対応していく必要があった。そこで、杉並区が同じく災害時相互援助協定を結ぶ北海道名寄市にも声をかけて、東吾妻町・小千谷市・名寄市・杉並区の4つの基礎自治体で、4月8日に「自治体スクラム支援会議」を立ち上げることとした。

(2) 設立後の取組み

設立以後「自治体スクラム支援会議」は、以下のような取組みを進めている。

ア 避難生活への長期的支援と復興支援

3月11日に震災が起きてから約1か月後の4月8日に「自治体スクラム支援会議」は立ち上げられた。被災から避難といった初動対応は過ぎたものの、3月末には7万人の人口が1万人にまで減ってしまったといわれる中で、支援は南相馬市と東吾妻町・小千谷市の避難所を中心に行われた。

(ア) 4月中

4月に入って南相馬市は、震災直後の初動対応から復興に向けて何から手をつけていくかを模索する段階となっていた。杉並区は、南相馬市役所に部課長クラスの職員5名を4月8日から15日まで1週間派遣した。市職員が目の前に直面している様々な課題対応に追われている中で南相馬市の被災状況や市行政などに何が不足しているかを確認したほか、復興に向けてどのようなプランが必要なかを独自に検討し、杉並区としての案を提案した。

また、群馬県内の被災者対応として、南相馬市が4月に実態調査を行ったが、この調査に杉並区は4月16日から22日まで1週間、4名の職員を派遣した。南相馬市民は、東吾妻町のほか片品村、草津町に約500世帯、1,500名を超える人々が避難していたが、これらの避難施設を回り、調査書の回収とヒアリングを行った。

東吾妻町は、避難者対応の組織をつくり、3名の職員を兼務というかたちで充てた。同町には、多くの避難者がいることから、南相馬市は東吾妻町内に「市」の出張所を設置することとし、4月中には市の出張所職員が配置された。小千谷市では、市内の社員寮などの個室を避難者に提供し、長期の避難生活に備えた。名寄市は、遠方のため物

的支援を中心に、特産の「餅」を提供するなどの対応をした。

(イ) 5月から8月

5月以降は、復興に向けた取組みが徐々に始まってきた。杉並区は、3か月を基本とした長期派遣職員3名と1週間ごとに交代する短期派遣職員4名の計7名を南相馬市役所に派遣し、継続的かつ長期的な支援を行っていくこととした。長期派遣職員は、当初、南相馬市内にある約3,000の民間事業所の被災状況や復興への進捗状況を確認する実態調査にあたり、これに目途が立った以降は、南相馬市の復興ビジョンの策定に参画した。また、短期派遣職員は、当初は各地から寄せられる支援物資の整理や搬送に協力し、その後は仮設住宅への入居募集受付などの事務作業を支援した。これら業務には、名寄市からも約1か月間（5～6月）、職員2名が1週間交代で派遣されたほか、小千谷市から1名の長期派遣職員（6～12月）も就き、支援にあたった。小千谷市からは、このほか1名が長期派遣（8～3月）として下水道復旧業務に就いている。

東吾妻町では、町内に設置された南相馬市の出張所と町が連携して、長期化する避難生活への支援にあたった。避難者は、南相馬市内に仮設住宅が建設されたことなどから徐々に減少し、10月19日をもって東吾妻町内の避難施設はすべて閉鎖された。

(ウ) 9月以降

8月に復興ビジョンがまとめられたことを受けて、南相馬市では、その後は放射能除染など復興に向けた動きが活発化してきた。9月には、全国初となる「除染対策室」が設置された。市役所に支援を必要とする人材も、腰を据えて長期にわたり働けるものにシフトしてきた。

杉並区では、長期派遣職員と短期派遣職員の人数を段階的に見直し、短期派遣職員は12月をもって終了し、すべて長期派遣職員に切り替えた。10月からは、除染対策室に2名を派遣したほか、復興ビジョ

ンに基づき策定する「復興計画」づくりなどに従事している。24年1月からは、技術職員が必要との市の要請を受け、土木職員1名を派遣している。24年1月現在、長期派遣職員は7名である。

このほか、小千谷市からは、先に述べた2名の長期派遣職員が継続して従事したほか、名寄市から約2か月間（9～11月）、職員2名が2週間交代で派遣された。

イ 国への問題提起と要望

「自治体スクラム支援会議」は、3月11日の発災以来の南相馬市への被災地支援の実践をふまえて、この間、数回にわたり、会としてあるいは全国市長会等の組織を通じて、国に対して災害救助制度や財政支援のあり方などについて、次のとおり要請活動を行っている。

（ア）自治体スクラム支援会議が菅総理と片山総務大臣に要請（4月8日）

東日本大震災は、従来型の「国－都道府県－市区町村」という災害支援策では十分対処しきれない震災だった。今般、関連自治体で連携協力して南相馬市を支援する「自治体スクラム支援会議」を立ち上げたので、次のことを要請する。

- ① 自治体間の連携による支援「自治体スクラム支援」を新しい仕組みとして位置づけ、財政措置を含めた国の支援対象とすること。
- ② 今後、起こりうる災害等に備え、基礎自治体を中心とした水平的な支援の取組みに対し、法的根拠を与えるなど、必要な措置を講じること。

（イ）自治体スクラム支援会議が細川厚生労働大臣と海江田経済産業大臣に要請（5月26日）

南相馬市への支援の取組みを効果的に進めていくためには、現在の仕組みや対策を被災地の状況や災害救助の現状に即したものにしておくことが不可欠である。一日も早い復興につなげるため、次のことを

要請する。

- ① 基礎自治体が行う被災者救助、被災自治体支援の法制度化
- ② 長期の避難生活を余儀なくされた避難者の生活保障と支援に向け、避難者の生活保護費の全額国庫負担等
- ③ 南相馬市に設定されている緊急時避難準備区域について規制の撤廃・見直し→9月30日に指定解除。

(ウ) 全国市長会関東支部が菅首相と枝野官房長官に要望 (6月7日)

自治体間の連携による支援について、災害救助法に恒久的な規定を設け国の費用負担の対象とするとともに、各種防災対策について、抜本的な見直しを行い、自然災害等に対する安全対策の徹底を図ることを要望する。

(エ) 全国市長会が緊急決議 (6月8日)

災害救助法について、地方自治体が迅速かつ柔軟に即応できる制度とするとともに、地方自治体間の水平的、自主的な支援に対する国の費用負担を明文化するなど抜本的に見直すこと。「(「地震・津波防災対策の充実強化に関する緊急決議」より)

(オ) 東京市区長会が細川厚生労働大臣に要望 (6月21日)

災害救助法に、①市区町村長の自治事務として被災者の救助を行うことができること、②基礎自治体間が連携協力して被災者の救助を行うことができること、③これらの救助について国が財政支援すること、の規定を設けることを要望する。

(カ) 自治体スクラム支援会議が平野復興対策担当大臣に要望 (8月18日)

南相馬市の一日でも早い復興につながるよう、次のことを要望する。

- ① 南相馬市の放射線対策への財政措置とわかりやすい放射線情報の提供

- ② 南相馬市への放射線研究施設群の整備
- ③ 津波等被害地域を活用した再生可能エネルギー基地建設への支援
- ④ 被害農地の転用に際しての農地法の規制緩和
- ⑤ 交通インフラの整備促進

(3) 主な成果

ア 迅速できめ細かな災害救助

桜井市長が「誰も 30 キロ圏内に入ってくれず、国も県も音沙汰が無い中、杉並区の申し出がどれだけ有難かったか・・・」と後に述べているように、今回の震災、特に原発事故周辺地域では、国も県も被害の甚大さゆえに救助対応に時間を要した。そういう中で、「何とかしなければ」と杉並区や東吾妻町が自らの力と判断で南相馬市へ迅速に駆けつけたのは、常日頃の付き合いからの仲間意識の強さに尽きる。また、支援物資を求めるにしても、本音で話し合える関係があるから、建前なしに何が欲しいかを伝えることができた。また、杉並区という都市の基礎自治体と地方の基礎自治体である東吾妻町や小千谷市が連携することで、杉並区からは多くの職員派遣をしたり、東吾妻町と小千谷市は避難場所の受け皿を用意するといった、それぞれの特徴を生かしあった支援ができた。これは、一つの基礎自治体だけの支援では成し得ない取組みである。このように、複数の基礎自治体が連携して支援にあたることには、様々なメリットが確認された。

イ 同じ基礎自治体だからわかる支援のツボ

避難所運営については、支援にあたってコミュニティの維持や再構築に留意した。これは、常日頃から地域行政をやっているがゆえに、何が大切かを身をもって体得しているからである。避難所では、避難者たちのもつて自治組織がつくられ、自らができることは自らやっとうと、避難者相互の支え合い、助け合いの取組みが進められた。こうした避難

生活を終えて、その後、南相馬市に戻られた避難者の方からは多くの感謝の言葉をいただいている。単なる場所やサービスの提供にとどまらず、きめ細かに支援を行えたのは、同じ基礎自治体同士の「水平的支援」だからこそその賜物といえる。

また、職員派遣については、杉並区と小千谷市から南相馬市役所に派遣した職員は、復興プランの策定に従事した。小千谷市では、先に中越地震からの復興を経験したノウハウをもっている。また、名寄市からは、仮設住宅の受付相談に携わる職員を派遣した。東吾妻町では、町内に設置された南相馬市の「出張所」の業務支援を行った。これら職員は、普段から同じ基礎自治体で住民対応などに従事していることともに、業務内容をふまえて各基礎自治体が適材適所の人選をしているので、即戦力として役立った。全国市長会等の全国組織を通じた派遣のように、一時に大規模な職員派遣を行うこととは異なり、被災自治体と直接連絡をとる中で、その要望をふまえて適切と思われる職員を時機を逸せずに派遣できたことは、人的支援においても「水平的支援」が機能した表れといえる。

ウ 災害救助法の見直しが全国的な要請活動に発展

「自治体スクラム支援会議」が提起した災害救助法の見直しについては、区長会、市長会などに問題提起をした中で、全国市長会や東京都市区長会からも緊急要望などとして、国に要請した。問題提起から短期間に全国的な組織までもが動いてくれたのは、それだけ基礎自治体にとっては必要な見直しであることの表れといえる。この内容については、次の4で詳しくふれる。

4 今後の被災に備えた仕組みづくりを

(1) 災害救助法の改正

東日本大震災では、多くの市区町村が国や都道府県からの指示を待つま

でもなく自らの判断と責任で被災地の支援にあたり、基礎自治体間の支援が有効であることを、成果をもって示した。しかし、現在の災害救助制度においては、市区町村の役割はあくまで都道府県の「補助」にすぎない。基礎自治体による効果的で迅速な支援を促進するためには、災害救助制度の骨格を成している災害救助法の改正が必要不可欠である。主なポイントは、次の二つである。

ア 市区町村を災害救助の主體的立場に

大規模な災害への対応に当たっては、国や県を通じた救助の仕組みを基本としながらも、住民に最も身近な基礎自治体が、自ら主体的に災害救助や復興に向けた取り組みを行うことが不可欠である。そのため、災害対策基本法では災害対策を基礎自治体の責務として定めている。

災害対策基本法

（市町村の責務）

第5条 市町村は、基礎的な地方公共団体として、当該市町村の地域並びに当該市町村の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該市町村の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施する責務を有する。

しかし、災害救助法では、都道府県知事が国の法定受託事務として救助を行い、市区町村長の役割は補助的なものに限定されている。

災害救助法

(市町村長が行う事務)

第30条 都道府県知事は、救助を迅速に行うため必要があると認めるときは、政令で定めるところにより、その権限に属する救助の実施に関する事務の一部を市町村長が行うこととすることができる。

2 前項の規定により市町村長が行う事務を除くほか、市町村長は、都道府県知事が行う救助を補助するものとする。

災害対策基本法の趣旨をふまえるならば、災害救助法においても市区町村長の責務と権限を明確にし、国からの財政的支援を明記することが、被災状況の実態などに即した迅速で効果的な災害救助等を促進するために必要である。

イ 「水平的支援」を災害救助の新たなルールに

現在、多くの基礎自治体が自治体間で災害時相互援助協定を結び、今回の震災でも被災自治体と協定を結んでいる基礎自治体がいち早く被災地のニーズをふまえた支援の行動を起こした。こうした取組みは、基礎自治体同士が相互に協力する努力義務を規定している災害対策基本法の趣旨に沿ったものであり、今回の大震災での初動対応や災害救助でも効果的な仕組みとして機能した。

災害対策基本法

(地方公共団体相互の協力)

第5条の2 地方公共団体は、第4条第1項及び前条第1項に規定する責務を十分に果たすため必要があるときは、相互に協力するように努めなければならない。

しかし、災害救助法では、知事からの要請に基づく支援のみが財政支援の対象となり、基礎自治体同士が連携協力して行う救助等は対象になっていない。

災害救助法

(救助の対象)

第2条 この法律による救助（以下「救助」という。）は、都道府県知事が、政令で定める程度の災害が発生した市町村（特別区を含む。）の区域（地方自治法（昭和22年法律第67号）第252条の19第1項の指定都市にあっては、当該市の区域又は当該市の区の区域とする。）内において当該災害にかかり、現に救助を必要とする者に対して、これを行う。

(費用の求償)

第35条 都道府県は、他の都道府県において行われた救助につきなした応援のため支弁した費用について、救助の行われた地の都道府県に対して、求償することができる。

災害救助制度は、従来、国や県を通じた「垂直型支援」にとどまらず、基礎自治体同士が主体的に連携協力して行う「水平型支援」の取組みの意義と国の財政的支援を法等で明確にしていくことが、基礎自治体の多様な取組みを促し、被災自治体への迅速できめ細かな支援を活性化させることになることから、改正することが必要である。

(2) 首長間の協定から条例による自治体間の協定へ

いざ災害という時に迅速に動いていくためには、各基礎自治体内部の首長と議会との関係も整理しておかなければならない。

現在、多くの基礎自治体間で結ばれている災害時相互援助協定は、一般的には首長対首長で締結しているものである。また、協定の中では一般的

に、災害時に支援自治体が支援を行うために要した費用は、後に被災自治体に求償することとされている。しかし、現実問題として、支援自治体にとっては、こうした費用はそもそも予算計上されていないため、予備費の充当あるいは補正予算の計上といった対策をとらなければならない。また、被災地の状況をふまえれば、直ちに求償手続を進めることは控えざるを得ない場面も少なくない。そのため、どの程度まで支援すべきか、それによっては自らの財政負担が伴うことも覚悟しつつ、支援を進めることとなる。

こうした中で、自治体スクラム支援会議を構成する基礎自治体間では、災害時に相互に援助をしあう根拠規定を、それぞれの条例で定めていくことを検討している。これは、首長同士の協定という約束を一歩進めて、条例に根拠規定をおくことで、議会を巻き込んだ自治体の総意として支援の根拠づけをもつというものである。条例制定という過程を経ることで、首長独自の判断として支援をしていることにはならなくなり、いざ災害が起きた場合に財政負担を進める拠りどころにもなる。災害時に相互に援助し合うことが目的のため、規定内容は同一の趣旨のものを互いに定めていくことになるが、こうした立法手法の先例としては河川で流域市町村が統一条例をつくり河川環境の保全に資するといった事例（北海道尻別川流域7町村による「尻別川統一条例」）がある。

現在、自治体スクラム支援会議の中では、具体化に向けてどんな規定をどんな条例に盛り込んでいくのか、検討を進めている。

5 おわりに

以上、災害対応における基礎自治体間による連携支援について、自治体スクラム支援会議による取組を交えて説明し、その有効性を確認するとともに、これら連携支援を推進するためには、特に災害救助法の改正が必要不可欠であることを述べてきた。

これに対しては一方で、今回の災害対応でも多くの基礎自治体が支援に動いたことや、国において災害救助法の適用について弾力的対応を行ったこと

から、現在の災害救助制度でも対応は可能との考え方もある。現在、国の中央防災会議のもとに設置された「防災対策推進検討会議」においても災害対策法制について検討が進められているが、この間に公表された資料を見る限りでは、残念ながら職員派遣・応援の中で「地方公共団体間の水平的な支援が行える仕組みを設ける必要があるのではないか。」といった文言があるものの、災害救助法の中に基礎自治体の役割を盛り込むといった議論はなされていないようである。

しかし、改めて震災直後の時期を振り返ってみても、今の仕組みのもとで、災害という緊急対応の中で基礎自治体が他の基礎自治体のために直ちに行動を起こしていくのには、それなりの覚悟と決断が必要であった。それは、率直に言えば財政負担の問題であり、住民の意向を聴く暇もなく首長が独自の判断で支援に動き支出することには、躊躇する場面も考えられた。杉並区でも、区の保養施設を提供することで一日当たり約 100 万円の費用を支出することになったが、区が提供を判断した震災直後の段階ではこの費用を国が負担してくれるかどうかはわからなかった。もともとの仕組みとして、国が負担することが明らかならば、そんな心配もなく救助活動に入れたわけであり、その意味で今の制度は「足かせ」といえる。

地震大国といわれる我が国では、いずれまたどこかで大きな地震が起きるであろう。その時に今回の被災経験は、必ずや活かされていなければならない。人命救助という何事にも優先して取り組むべき問題に直面する中では「助けに行ける者が助けに行く」ことが鉄則であり、お金のことを考えていては救える命も救えなくなる。国においては、このことを重く受け止めてもらい、早期に災害救助法を改正されることを願って、本稿の結びとする。

（参考資料）

週刊ダイヤモンド（2011/5/14）、河北新報（2011.4.8）、「行政と防災」防災システム研究所長 山村武彦氏（都政研究 2011.11）

