

東北地方の県における官民災害協定の考察 —東日本大震災前後の変化に着目して—

Study on Public-Private Agreements against Disasters in Prefectures in Tohoku Region
—Focus on the Change before and after the Great East Japan Earthquake—

寅屋敷 哲也¹, 丸谷 浩明¹, 妹尾 雄介², 積 潤一²

Tetsuya TORAYASHIKI¹, Hiroaki MARUYA, Yusuke SENOO² and Junich SEKI²

¹ 東北大学災害科学国際研究所

International Research Institute of Disaster Science, Tohoku University

² 前、東北大学公共政策大学院

Former School of Public Policy, Tohoku University

The purpose of this paper is to study support agreements against disasters between prefectural governments and private companies/organizations in Tohoku district which was the main stricken area of the Great East Japan Earthquake. Based on the chapters and the sections of the Disaster Management Basic Plan of the Government, we develop 97 segments for classification by which we were able to compare these agreements across the prefectures. Examining the change of a number and the characteristic of these agreements before and after the earthquake, we considered the desirable coverage of these agreements.

Keywords : Public-private agreement, the Great East Japan Earthquake, Tohoku region, the Disaster Management Basic Plan

1. はじめに

東日本大震災では、災害対応において行政の持つ能力・資源だけでは足りず、企業等の民間部門の果たす役割の重要性が再認識された。このため、地方公共団体において、将来の災害に備え、民間企業、業界団体等との災害時における応援協定（以下「災害協定」と略称）の締結先を広げる動きが出ている。

この研究では、東日本大震災の被災地の中心である東北地方の県を主な対象として、災害協定の締結先の変化の実態を把握し、その特徴を明らかにするとともに、今後の災害協定のあり方を考察する。

この種の研究では、正確な災害協定の状況を把握するために地方公共団体の協力を得ることが不可欠であるが、著者らは、日本政策投資銀行東北支店が事務局の「東北復興連合会議」（正式発足は2014年3月1日）に、東北地方の各県、仙台市、経済団体等とともにメンバーとして参加しており、災害協定の実状の情報共有を支援するという目的でこれら県・市の協力を得ることができた。

2. 分析の方法及び視点

この研究の対象は、東北地方の青森県、岩手県、秋田県、宮城県、山形県、福島県の6県と、さらに東北地方に含まれる場合もある新潟県としている。大震災の被害が大きかった太平洋側の青森、岩手、宮城、福島県と、支援に尽力した秋田、山形県に加え、同様に日本海側から積極的な支援を行った隣県の新潟県も含めることに分析上の意義があると判断したからである。

分析では、東日本大震災の前後で災害協定にどのような変化があったかを把握するとともに、今後、災害協定

を拡大すべき分野等について考察する。また、参考として静岡県（上述の連合会議に特に有志参加）、そして、政令市の仙台市（同じく連合会議に参加）も含めた。

手法については、まず、各県の災害協定を分析するため、その目的・趣旨を一定の方法で分類し、相互に比較できるようにする必要があった。そこで、「防災基本計画」の第2編「各災害に共通する対策編」の構成に従って分類を行った¹⁾。これを用いた理由は、県・市の防災に基本文書となる「地域防災計画」が防災基本計画に準拠して策定されるからであり、また、各災害に共通する事項が示される第2編が災害対応を網羅的に扱っているため、この分類に適していると判断したからである。

この第2編は、第1章「災害予防」、第2章「災害応急対策」、第3章「災害復旧・復興」と、災害のフェーズごとになっている。また、章の下に、節、項、という構成をとっている。そこで、この研究では、節を大分類、項を中分類、その下の項を小分類とした。そして、各県の協定をこの分類に合わせて振り分け、その結果、小分類レベルで全部で97の区分に整理できた。この一部を示したのが表1である。

次に、この協定区分にしたがって各県の協定の締結状況の比較表をまとめた。表2がその一部の例示である。ここには東北7県のみを表示しているが、同様に静岡県及び仙台市も整理した。例示部分は「緊急輸送」についてであり、類似の相手方を同列に表記することで各県の比較をしやすくなる。また、この研究では東日本大震災前と現時点の比較を行うため、2011年3月11日以前と、その後現時点までに締結時を分けて示すため、後者は背景を灰色にして示している。

表 1 防災基本計画に準じた協定区分の分類の例示

大分類		中分類		小分類		協定区分			
防災基本計画第2編 「各災害に共通する対策編」第〇章の“節”に該当		防災基本計画第2編 第〇章第〇節における “項”に該当		防災基本計画第2編 第〇章第〇節における 項の下の“()”に該当		同様の趣旨の協定内容を 東北大学災害科学国際研究所 丸谷研究室が任意に分類			
防災基本計画第2編「各災害に共通する対策編」第2章「災害応急対策」									
第2節	情報の収集・連絡及び活動体制の確立	1	災害情報の収集・連絡	(1)	被害規模の早期把握のための活動	情報収集等のための航空機の出動協力			
				(3)	災害発生直後の被害の第一次情報等の収集・連絡	被害情報等の提供			
		2	通信手段の確保			業務用移動通信の確保 アマチュア無線の利用			
				3	地方公共団体の活動体制			災害対策本部の代替施設提供 災害対策本部が必要とする事務機の提供協力	
		5	広域的な応援体制			航空関係要員の派遣			
第3節	災害の拡大・二次災害の防止及び応急復旧活動	2	施設・設備等の応急復旧活動	(1)	施設・設備の応急復旧活動	被害状況調査 応急復旧等 情報システムの応急復旧 資機材・人材等の調達等 国土交通省所管公共施設の相互応援 発電機設備使用			
						(2)	ライフライン施設に関する非常本部等の関与	電力設備の応急復旧等 通信設備の応急復旧等 ガス施設の応急復旧等 上下水道施設の応急復旧等 水道復旧の応援者の宿泊等受け入れ 大規模停電の応急復旧のための拠点の提供	
								被災住宅の応急修理	
								被災建築物応急危険度判定	
								公共施設の消防設備等の緊急点検	
								建築物の解体撤去等	
				(3)	住宅の応急復旧活動				
		3	二次災害防止活動						

表 2 各県における協定区分の比較の例示

大分類	中分類	小分類	協定区分	青森県		岩手県		秋田県		宮城県		山形県		福島県		新潟県	
				協定の相手方	締結年	協定の相手方	締結年	協定の相手方	締結年	協定の相手方	締結年	協定の相手方	締結年	協定の相手方	締結年	協定の相手方	締結年
緊急輸送のための交通の確保・緊急輸送活動	緊急輸送	緊急輸送	鉄道輸送の確保			鉄道事業者、4社	H8-17										
			バス輸送の確保			(公社)岩手県バス協会	H8							(公社)福島県バス協会	H25		
			トラック輸送の確保	(公社)青森県トラック協会	H10	(公社)岩手県トラック協会	H9	(公社)秋田県トラック協会	H25	(公社)宮城県トラック協会	H9	(公社)山形県トラック協会	H13	(公社)福島県トラック協会	H9	(公社)新潟県トラック協会	H17
						赤帽岩手県軽自動車運送協同組合	H15			赤帽宮城県軽自動車運送協同組合	H17	赤帽山形県軽自動車運送協同組合	H17	赤帽福島県軽自動車運送協同組合	H20	赤帽新潟県軽自動車運送協同組合	H19
																新潟県レンタカー協会	H26
			漁船輸送の確保			岩手県漁業協同組合連合会	H8							福島県漁業協同組合連合会	H15		
			船舶輸送の確保	東北内航海運組合	H19	東北内航海運組合	H17					東北内航海運組合	H17			佐渡汽船(株)	H24
			航空輸送の確保			北日本航空(株)	H8										
						東邦航空(株)	H8										

なお、以上の方法によって、東北地方の県、静岡県及び仙台市の災害協定を分類した比較表は、東北大学災害科学国際研究所の丸谷研究室のホームページで公開している。(http://maruya-laboratory.jp/blog/wp-content/uploads/2014/04/tohoku_ken_saigai_kyoutei_20150506.pdf)

3. 全体的な分析の結果

まず、各県・市ごとに、97 区分のうち該当する災害協定がある「協定区分の数」を震災前と現時点で比較したのが図 1 である。各県・市とも該当する協定のある協定区分の数は相当増加していることが分かる。

なお、この比較は協定の「件数」でもできるが、実際には、協定締結先が個別企業の場合と業界団体の場合が

あり、前者の場合は協定数が多数となることから、協定の件数では横断的な比較は難しい。また、企業と締結する場合、同趣旨の協定をいくつの企業と締結するかも地域の事情により異なり、例えば、その分野の有力企業数が違えば、それにより協定の数が左右される。したがって、この研究では協定がある「協定区分の数」を用いた。

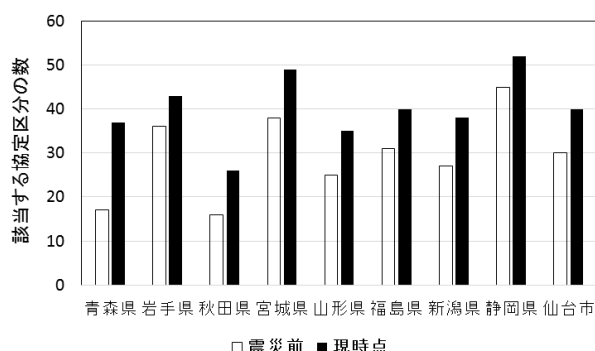


図1 県・市の該当する災害協定のある区分の数の比較（震災前及び現時点）

続いて、この97の協定区分ごとに、ある区分に該当する協定を持つ県数を東北7県について整理したのが表3である。東日本大震災の前と現時点を比較している。左の欄が7県とは、東北7県の全てが当該協定区分に該当する災害協定を締結していることを指し、1県とは、7県のうち1県しかその協定区分に該当する協定を持たないことを示す。なお、「無し」とは、東北7県には該当する協定が無いが、静岡県か仙台市に該当する協定があることを意味する。

全県（7県）が該当する協定区分の数が震災前には8であったが、現在では14までに増加し、一方、無しは28から10に減少していることなどから、全体として協定のある協定区分がかなり増加していることがわかる。

なお、区分ごとに見た場合、震災前には該当があり、現時点では該当が無くなった項目は存在しなかった。

表3 該当ありの県数ごとの協定区分数の変化（震災前及び現時点）

該当ありの 県の数	協定区分の数	
	震災前	現時点
7県	8	14
6県	3	6
5県	4	3
4県	5	10
3県	8	11
2県	16	9
1県	25	34
無し	28	10
合計	97	97

4. 震災前後の変化類型ごとにみた分析の結果

次に、表4では、区分ごとに、震災前の該当ありの県の数と、現時点の該当ありの県の数がどのように変化したかを、震災前後の変化類型として分けて分析した。

協定締結結果が「多い」とは、東北7県のうち5県以上が締結しているものとし、協定締結結果が「少ない」とは、1県から4県までとする。また、震災後に「大きく拡大」

とは5県以上の拡大があった場合、「小さく拡大」とは4県以下の拡大があった場合を指すものとする。

表4 変化類型ごとに該当ありの県の数
震災前と現時点の比較

変化 類型	震災前の該当 ありの県の数	現時点の該当ありの 県の数	協定区分 の数
A-1	多い (5県以上)	全て(7県)に拡大	3
A-2		一部未締結	3
A-3		変化なし	9
B-1	少ない (1県～4県)	大きく拡大(5県以上)	7
B-2		小さく拡大(4県以下)	15
B-3		変化なし	32
C-1	ない	大きく拡大(5県以上)	1
C-2		小さく拡大(4県以下)	17
C-3		変化なし	10

この表をもとに、以下に代表的な協定の例をあげつつ、分析結果を説明する。

(1) 震災前協定締結結果が多く、震災後全県締結（A-1）

この変化類型に該当する協定区分は3あった。例として「DMATの派遣」は、震災前に6県で協定が締結されており、震災後に残り1県でも締結した。なお、既に締結していた県も、県内の病院等との協定を拡充している。

この変化類型は、多くの県で震災前から協定の必要性が認識されており、震災後には全県で締結されたことからさらに必要性の認識が高まったとみられる。

(2) 震災前協定締結結果が多く、震災後一部未締結（A-2）

この変化類型に該当する協定区分は3あった。例として、「（施設・設備等の）被害状況調査」は、震災前には5県で協定が締結され、震災後に1県増えた。なお、既に締結されていた県でも橋梁関係の分野で協定の拡充がみられた。

この変化類型は、特徴(1)と類似だが、一部の未締結の県では協定締結の検討が望ましいと推察される。

(3) 震災前協定締結結果が多く、震災後変化なし（A-3）

この変化類型に該当する協定区分は9あった。例として、「（施設・設備等の）応急復旧等」、「医療救護」、「包括的な生活必需品の調達・確保」は、いずれも震災前から全県でその区分に協定締結例がある。なお、震災後には、別の相手先に協定を増やしている。「（施設・設備等の）応急復旧等」では、様々な建設業界団体との協定が増えている。「医療救護」は、主に医師会、薬剤師会、歯科医師会との協定で、震災後に相手方が拡大している。「包括的な生活必需品の調達・確保」では、主に、コンビニ事業者、百貨店、スーパー、食品メーカー、生活用品事業者等との協定の増加が目立つ。

この変化類型は、震災前から多くの県で協定の必要性の認識は高く、震災後も同様であるわけだが、横ばいというより、別の相手先への協定の拡充がみられるものも多かった点に留意が必要である。

(4) 震災前協定締結結果少なく、震災後大きく拡大（B-1）

この変化類型に該当する協定区分は7あった。例として、「（施設・設備等の）資機材・人材等の調達等」、「燃料の供給」、「民間賃貸住宅媒介・提供」、「（施設・設備等の）資機材・人材等の調達等」は、震災後に全県で締結された。「燃料の供給」は、震災前に3県で締結、震災後に他の県で石油業協同組合等との協定締結が新たに行われた。「民間賃貸住宅媒介・提供」は、震災前には2県が締結、震災後に他の県で不動産業界団体

等と締結された。

この変化類型は、震災前には協定の必要性があまり認識されていなかったものの、震災の教訓から必要性の認識が著しく高まったものと考えられる。

(5) 震災前協定締結県少なく、震災後小さく拡大 (B-2)

この変化類型に該当する協定区分は15あった。例として、「被災建築物応急危険度判定」は、震災前には3県で協定が締結、震災後に1県で新たに締結された。

この変化類型は、震災後に一部の県で必要性の認識が高まったとみられるが、今後、協定締結の検討が必要と推察される。ただし、地域特性により必要性が異なる可能性もあるであろう。

(6) 震災前協定締結県少なく、震災後変化なし (B-3)

この変化類型に該当する協定区分は32あった。例として、「国土交通省所管公共施設の相互応援」は、大震災前後で4県で変わらず、東日本高速道路等との協定を締結している。

この変化類型は、震災後においても、その他の県で協定の締結の必要性の認識が高まらなかったとみられる。

(7) 震災前協定締結県がなく、震災後大きく拡大 (C-1)

この変化類型に該当するのは、「燃料給油に必要な重要施設に係る情報共有」が、震災後に6県で石油連盟との協定が締結された例の1つのみである。東日本大震災の新しく、かつ、重大な教訓から、必要性の高さが広く認識されたものと考えられる。

(8) 震災前協定締結県がなく、震災後小さく拡大 (C-2)

この変化類型に該当する協定区分は17あり、例として、「(帰宅困難者向けの)物資供給等の支援」は、震災後に3県で、コンビニ事業者等との協定が締結された。「石油備蓄状況の把握」は、震災後に3県で石油商業組合等との協定が締結された。

この変化類型は、未締結の県でも協定締結の必要性を議論していく価値がありそうだが、地域特性に依存する可能性もあろう。

なお、C-3の変化類型については、東北7県については該当しないので、説明は省略する。

5. 静岡県と仙台市の協定締結状況を含めた考察

ここでは、表4におけるC-3の変化類型において、静岡県と仙台市で特徴的なものを主に考察する。

まず、東北地方の県では協定を締結しておらず、静岡県のみで協定が締結されている分野として、「航空関係要員の派遣」(ヘリコプターの運航、整備要員)と「生活福祉資金の貸付け」がある。これらは、他県では協定締結によらない実施を依頼している可能性があると思われる。また、「要配慮者への配慮」に関する協定については、静岡県は非常に多くの団体と締結しているが、東北地方の県では、福島県が旅館ホテル生活衛生同業組合、宮城県で老人福祉施設協議会と協定を締結しているのみである。ただし、仙台市は、多くの福祉施設管理法人等と協定を締結している。

次に、仙台市と東北地方の県を比較すると、仙台市のみで協定が締結されている分野は、「災害及び防災に関する研究の推進」、「津波避難としての一時利用」である。前者は地震・津波災害の軽減、地域復興、防災まちづくりに関して東北大学と締結しているものである。後者は、津波浸水の可能性のあるエリアにある工場等と締結しており、市町村が主に担うべき業務だと考えられる。

6. 分析・考察のまとめ

以上の分析の結果より、東北地方の7県において、東日本大震災は、災害協定を新たに締結したり、同じ協定区分(同趣旨)の協定の相手方を拡大する契機となっていたことが確認できた。一方で、大震災後もまだ一部の県しか協定がない協定区分もかなりあることから、これらについては、今後、各県の地域特性等も踏まえつつ、災害協定の締結の範囲の拡大を検討していく必要があるであろう。

また、この研究では、被害が大きかった太平洋側4県と、日本海側3県について違いがあるかに留意したが、結果として有意な違いは見い出せなかった。その理由は、日本海側の県でも震災の教訓を共有し、太平洋側の県と類似の対応を行ったとも推察されるが、今後の精査が必要であろう。

この研究は、冒頭で述べたとおり、東北復興連合会議において、他県・市の災害協定の締結状況を知ることが有益との共通認識から各県・市の協力を得られたものであり、著者らは、災害協定の締結状況の相互比較として活用されることを期待している。その意味から、今後、この研究の継続拡充に必要と考えられる事項を指摘する。

使用した県・市の災害協定のリストはホームページで公表されていることが多いが、協定の区分は各県・市でばらばらである。そこで、相互比較には区分を統一する必要がある。また、ある時点での正確な比較をするには、各県・市に確認を取らないと、公表資料に未反映のものも存在するので十分ではなかった。このような比較分析は、全国の都道府県、さらには市町村で行うことに価値があると考えられるが、毎年状況が変化するので、継続的に実施していくには、県・市ごとの一覧表での区分方法を統一しておくことが求められるであろう。場合によっては、政府主導で進める価値もありそうである。

最後に、この研究の今後の課題を述べる。

第1に、この研究では小項目まで97区分を設けて比較検討したが、同じ趣旨の協定でも相手方の守備範囲が違えば、別の区分にした方がよいという考え方もできる。そこで、区分についてはどうしても客観性をもたせきれないと思われる。実務的利用のために、さらに有効な区分の方法を検討していく必要があると考えられる。

第2に、地域の状況の違いの考慮の方法である。例えば、協定の締結先を業界団体にするか個別企業にするなどは、まさに各地域での事情によるとみられる。この研究でも、例えば、静岡県では「(施設・設備の)応急復旧等」の区分において個別企業ごとに協定を締結しているため、協定の本数を単純に比較すると圧倒的に多い数となり、比較がしにくい状況であった。比較分析においては、このような地域ごとに異なる事情について、より詳しい考慮が必要となるであろう。

謝辞：本稿の作成に当たっては、東北復興連合会議の事務局の日本政策投資銀行東北支店、そのメンバーである青森県、岩手県、秋田県、宮城県、山形県、福島県、新潟県、静岡県そして仙台市の方々に、データの入手や確認において多大な協力を頂いたことに厚く御礼申し上げます。

参考文献

- 1) 内閣府中央防災会議：防災基本計画，2015。
(http://www.bousai.go.jp/taisaku/keikaku/pdf/kihon_basic_plp150331.pdf，2015年4月27日確認)