

論文

東日本大震災以後の基礎的自治体におけるネットワーク・ガバナンスに関する考察

—第一線職員と地域社会との関係に触れながら—

A review of Governance as Networks in Basic Local Government after the Great East Japan Earthquake: With between Street-Level Bureaucracy and Local Community

キーワード：『東日本大震災』『基礎的自治体』『ネットワーク・ガバナンス』『第一線職員』『地域社会』

宇佐美 淳

USAMI, Jun

(山梨学院大学大学院)

1. はじめに

2011年3月11日、東北地方太平洋沖地震による東日本大震災（以下「今回の大震災」あるいは単に「大震災」という。）が発生した。

今回の大震災を始め、日本においては、現行法令上でも、災害対策基本法（昭和36年11月15日法律第223号）等で想定されている自然災害の他、様々な危機¹⁾が想定されており、福祉国家として、防災（危機管理）²⁾が対象とする事案が拡大する中で、「防災（危機管理）＝行政の役割」という捉え方も比例して広まっているものと思われる。

しかし、そうした「防災（危機管理）＝行政」という安直な捉え方は間違っているものとする。その理由として、行政自体が、その目的とする「安定性」及び「継続性」の維持を妨げる危機事象に弱いことがその1つとして挙げられる。つまり、住民が対応を求め、危機事象が増加している中で、自治体はその対応範囲に人的及び物的に限界があるため、本来は、その住民の様々な要求にきめ細かく対応していくためにも、各個人を含めた地域社会（コミュニティ）（以下、単に「地域社会」という。）における自発的参加を含めた形での対応策が形成されるべきであるとする。

こうした現代社会における行政と住民、または行政と地域社会、あるいは住民と地域社会等をめぐる課題は、決して防災や危機管理の分野に止まることなく、そこでは様々な政策分野が同様の課題を抱えているのが現状である。

本稿では、今回の大震災以後の、主に基礎的自治体に注目し、その中で、特に行政の第一線職員が、住民や地域社会、NPO等とどのように関わり、そこにはどのような課題が見られ、そして、それを解決していくためにはどのような方法が考えられるのかを中心に考察していくこととする。

その考察の過程で、以下の点を中心に、その現状の把握から、課題の抽出及び分析、そしてそれを解決していくための方策の検証を試みる。

そこで、本稿では、特に今回の大震災以後、基礎的自治体にけるネットワーク・ガバナンスの中では、それら「第一線職員」として活躍するアクターは、特に「防災」や「福祉」の両政策分野を中心に見られ、そこには、「防災福祉」政策という分野横断的な概念の存在が重要な位置を占めていること、また、そこに本来の「第一線職員」である行政職員が、どのように関わっていくことができるのかを中心に、その可能性もあわせて検証していく。

2. 大震災以後の基礎的自治体のあり方とは—第30次地方制度調査会の答申に触れながら

—
今回の大震災では、例えば、岩手県の大槌町では、町長を始め、137人中32人(23.4%)もの職員が、また、同県の石巻市では、48人もの職員がそれぞれ犠牲となり⁴⁾、いずれも行政機能は一時的に喪失したと言っても過言ではない。そうした状況は決して大槌町や石巻市のみにとどまらない。犠牲となった職員の業務を担うため、また、通常業務に加え復興業務を遂行していくため、自衛官等を除いた国家公務員が延べ約66,600名、消防士・救急救命士及び警察官等を除いた一般職地方公務員が延べ約73,800名、計延べ約140,400名もの公務員が被災自治体へ派遣されている⁵⁾。

特に今回の大震災直後の基礎的自治体の壊滅的状况を鑑みるに、それ単体では対応の余地がないようにも捉えられる。本当にそうであろうか。基礎的自治体独自として、何か対策を打っておくこともあるのではないか。

基礎的自治体⁶⁾のあり方をめぐっては、内閣府の審議会である地方制度調査会、特に今次の第30次調査会では、今回の大震災を受け、「大都市制度の改革」と並んで「基礎自治体の行政サービス提供体制」を議題としている。その背景には、先に挙げたような、今回の大震災における基礎的自治体への甚大な被害と、それに伴う基礎的自治体機能の喪失があると言える。

そのように被災した基礎的自治体で直面した多くの課題を受け、第30次調査会では答申を作成し、その中で「東日本大震災の教訓と課題への対応」として、「基礎自治体の行政機能そのものが失われ、大災害時において基礎自治体はその行政機能を維持することの重要性が改めて浮き彫りになった」との課題を挙げ、それを基に、「災害対策面においては、地方公共団体間の広域的な連携」をその対応策の一例として掲げている⁷⁾。

ここで掲げられている「地方公共団体間の広域的な連携」に関しては、既に、先にも挙げた通り、自治体における危機管理に関する先行研究が幾つか出されており⁸⁾、改めて問われる課題ではあるものの、それよりも根本的な課題として、今回の大震災を受け、今後、基礎的自治体がどのような行政サービス体制を整備していくかについて、また、住民やNPO

等を含めた地域社会とどのように関わっていくのかについて、考察していくことが重要となるものとする⁹⁾。

そうした基礎的自治体における行政と地域社会との関係について、そこには住民やNPO等の様々なアクターが存在することからも、「ネットワーク・ガバナンス」の構築が1つの重要な要素となるものとする。

そうしたローカル（なレベルにおける）ガバナンスの確立について、その地域において、政府部門と民間部門とがネットワークを形成し、そのネットワークによる公共サービスの供給等がうまくマネジメントされることをその前提とする見解が存在する。

同見解は、特に、今回の大震災のような緊急事態の発生後は、平時に比較してその課題も深刻であり、求められるサービスは必然的に拡大するものの、今回の大震災については、国がそのローカル・ガバナンスを補充するまでの緊急事態ではなく、あくまでも自治体間での垂直・水平補充が構築されていることが重要であるとする（真山：pp.24-30）。

以下では、このような大震災以後におけるローカルレベルでのネットワーク・ガバナンスに着目し、考察を進めていく。

3. 大震災以後の基礎的自治体におけるネットワーク・ガバナンス

3.1 ネットワーク・ガバナンス論とは

そもそもネットワーク・ガバナンスとは何か。山本啓は、「新しい公共」概念登場後のガバナンス論として、単に、ガバメントからガバナンスへ、という転換ではなく、ガバメントも含めた公民パートナーシップ（PPP）に基づく、「コー・ガバナンス」を主体とした「ガバニング」が重要とする。

この点、山本は、「新しい公共」概念の登場は、それまでの行政を中心とした公共セクターが、公共性や公共圏を独占していた時代を変え、NPOやNGO等の新たな第三のセクターが活躍する契機を作った点で一定の評価ができるが、法制度面での転換は進んでいるものの、その実態は進んでいない、と指摘している。

また、「コー・ガバナンス」としての協働や協治による構造転換に関して、その実態に対する批判が見られる中¹⁰⁾、確かに現状として、市民側よりも行政側に権力があるが、そこは逆に、行政側が市民側にその権力をある程度委譲していくことが重要となるとする（山本 2012）。

つまり、山本は、政策過程の決裁権者や上級マネージャーを始め、作業部門従事者（ストリート・レベルの官僚）の他、議会議員、民間セクターのマネージャー、NPOやNGOのメンバー等の全アクターが各政策等に対する拒否点を設定することができ、その拒否点同士が対立・衝突することによってコンフリクト（対立）が生じた場合、フォーマルあるいはインフォーマルな調整様式が働き、バーゲニング（交渉）が行われ、妥協点が見出さ

れていき、このことによって、「バーゲニング・ネットワーク」として政策ネットワークが構築されていくとする（山本 2012:p.3）。

そのネットワークの中で、地方政府としての自治体は、住民等のアクターを、地域社会からの課題を解決していくための単なる請負人（contractor）とするのではなく、NPO や NGO の中からも先導役（facilitator, pathfinder）を創出させるような枠組みの構築が必要であり、この点にこそ、地方自治体という公共アクターと民間非営利アクターとの公民パートナーシップ（PPPs）がうまく機能するかどうかの分岐点が見出せるとする（山本 2012:p.12）。

3.2 メタ・ガバナンスとしてのネットワーク・ガバナンス

同じくネットワーク・ガバナンス論として、マーク・ベビアは、「ネットワーク・ガバナンス」について、ほとんどの場合、各アクターの行動を統制する単一の中心的存在はないことが、その大きな特徴の 1 つであり、それが構成する新しいガバナンスは、多くの領域や政府段階をまたぎ、その分多くの行動主体が、様々な戦略をもとに政策を形成していくことで、複雑な政策環境を形成していると分析している（ベビア:p.116）。

続けて、ベビアは、そうした複雑な政策環境であるが故に、その分、物理的に目に見える権力や象徴的で目には見えない権威がそのネットワーク間で分散し、それに伴い、政府・行政への依存度は下がり、その代わりに、比較的自律しているステークホルダーに対する間接的な影響力の行使が多用されていると分析している（ベビア:p.134）。

そして、ベビアは、「メタガバナンスは、ガバナンスにおける調整を確実なものとするうえで、国家が果たす新しい役割に言及したもの」であると結論付けている（ベビア:pp.126-127）。

これら両者の議論は、社会全体を取り巻く政策環境が複雑であるとする点で共通している。それよりも重要な共通点として、両者ともに、単にそれまでの行政（ガバメント）中心の形から、それ以外の地域社会におけるアクターを中心としたガバナンスの形を提唱しようと、ネットワーク・ガバナンス論を取り上げているのではなく、行政が他のアクターに対してより積極的に働き掛ける中で、ガバナンスを構築していくことを提唱している点が挙げられる。それを山本は「ガバニング」や「公民パートナーシップ（PPPs）」と呼び、ベビアは「メタガバナンス」と呼んでいるのである。

こうした両者の考え方に近いものとして、日高昭夫は、ガバナンス内の各アクターを、住民による「自助」、自治会等による「共助」、NPO 等による「協助」、行政による「公助」、そして営利企業による「民助」の「五助論」として位置付け、それらの各アクター間を、行政が橋渡し役となってメタ・ガバナンスを形成していくべきとしている（日高）。

4. 大震災以後の基礎的自治体における各アクターの役割

4.1 行政における「ストリート・レベル」の職員のあり方

そこで、まず注目されるのが、中郵章等による「政治・行政への信頼と危機管理」に関する研究で、紙幅の関係上、本稿ではその詳細に触れることはできないが、同研究からは、政治・行政への住民の信頼は、住民と第一線の行政、つまり基礎的自治体行政との関係に見出すことができる旨読み取ることができる。

そこで、以下、まずは、行政における「ストリート・レベル」の職員のあり方について、行政学からの捉え方と、今回の大震災の被災地等を対象としたアンケート調査の結果から考察する。

まず行政学における議論として、今村都南雄は、「政策決定者とは誰のことか」が問題なのであり、それは単純に政策エリートのみではなく、官僚制を含んだ政策決定機構としての基礎的自治体においても、そのストリート・レベルの職員が政策決定者であると指摘する（今村 1992:p.105, p.107）。

また、伊藤慎弉は、ストリート・レベルの官僚とは、直接的に組織と市民との間に立つ者とした上で、それを取り巻く背景には、①複雑な職務環境、②資源の不足、③ある程度の不確実性を抱えているとする。そのような背景を抱えるストリート・レベルの官僚は、政策決定者が作成する抽象度の高い政策に拘束されることなく、自ら行動指針を作成するための自由裁量の領域を拡大させ、その集合が「政策作成者」としてのストリート・レベルの官僚を生み出すと指摘する（伊藤:p.4, pp.7-8）。

そう考えた場合、その住民による信頼は、「第一線機関」（畠山 1989）としての基礎的自治体総体に向けられているというわけではなく、「民主主義体制の非民主主義的な要素」（金井 2010）としての「第一線職員」（リプスキー）一人ひとりに向けられ、それがマクロ的な視点から捉え直すことにより、自治体総体に向けられているものとも考えることもできる。

この行政の「第一線職員」を、真淵勝は「第一線公務員」と呼び、それを構成する3つの主要要素の内、組織的権威からの相対的に高い自主性と、相当程度の裁量に注目し、特に後者を重要視している（真淵:p.175）。

また、畠山弘文は、「第一線環境」の性格について、単に行政サービスの提供にとどまるものではなく、「一種の支配の末端における対住民との関係における権利義務に関する裁定者」と捉えた上で、それが有する物理的・象徴的な権力の存在に注意を払うべきであると述べている（畠山 2013:p.258）。

ここまでの議論をまとめる中で、これら行政の「第一線職員」が有する自立性や裁量の根底にあるものは、第3の要素とも言うべき住民との関係としての「直接性・個別性」であるものとも考える。

以上のような行政学からのアプローチの他、今回の大震災を受け、実際の自治体に着目して、吉田浩と佐藤美喜子が、被災3県（岩手県・宮城県・福島県）と首都近郊4都県（東京都・埼玉県・茨城県・千葉県）とを対象に行った、「東日本大震災に関する世論調査」が注目に値する。

同調査で、住民による行政に対する、特に防災（危機管理）政策に関する信頼の指標として、「あなたは、現在以下の行政が震災に対して行っている備えは十分だと思いますか」との質問に関しては、以下のような回答が示されている（吉田・佐藤:pp.13-14）。

表1 中央政府・地方政府に対する危機管理（防災）政策をめぐる信頼度

調査実施箇所	行政種別							
	中央政府				地方政府			
	内閣・官邸		中央省庁		市町村		(都道府県)警察	
	十分・どちらかという と十分	不十分・どちらかとい うと不十分	十分・どちらかという と十分	不十分・どちらかとい うと不十分	十分・どちらかという と十分	不十分・どちらかとい うと不十分	十分・どちらかという と十分	不十分・どちらかとい うと不十分
被災3県	7.8%	73.7%	6.6%	72.0%	20.4%	66.1%	31.1%	50.0%
首都近郊4都県	9.1%	73.8%	8.5%	71.4%	12.5%	69.9%	22.2%	55.1%

※吉田・佐藤より筆者が作成。なお、違いをより明確にするために、いずれも「わからない」との回答の数値は省略している。

以上の回答結果から、興味深いことが2点読み取れる。1点目は、地理的な環境が影響しているものと思われるが、首都近郊4都県では、中央政府に対する信頼感の方が高いのに対して、被災3県では地方政府に対する信頼感の方が高いということである。

しかし、ともに中央政府に対する不満感は強く、それはその分、今回の大震災のような大規模災害に対する中央政府への期待感の強さとも言えるものと考えられる。

2点目は、被災3県の地方政府に対する信頼感が、首都近郊4都県のそれと比較して、かなり強いということである。特に、市町村に対するそれよりも、警察に対するそれの方がより強いという点は、まさにそれがストリート・レベル、つまり第一線職員だからであると言える。

そうした「第一線職員」の役割に目を向けた上で、「現場に一番身近な政府」¹¹⁾としての基礎的自治体において、行政を含めた各アクターで構成されるネットワーク・ガバナンスでの「総合調整役」（日高:p.6、p.21）としての行政がどのような役割を担っていくべきなのかについて、各アクターのあり方を行政との関係にも触れながら、続けて考察していきたい。

4.2 住民と行政のあり方

今後の基礎的自治体のあり方を、職員の存在に焦点を当て、前岐阜県多治見市長の西寺雅也は、地域社会との接点としての「現場」を持った存在は、基礎的自治体の職員以外に

はあり得ず、そうであるが故に、自治体職員には「現場」において、地域社会及びそれを構成する住民やNPO等との間に、信頼関係とネットワークを構築していくことが必要となるが、社会全体が拡大から縮小へと変化している現代日本では、地域社会をめぐって、①少子高齢化、②人口減少、③財政縮小、④地縁組織など古いタイプのセイフティー・ネットの綻びの各課題が、その持続可能性を脅かしている、と指摘する(西寺:p.17)。

また、西寺は、そうした地域社会における持続可能性の喪失により、地域社会では、災害時における高齢者や障害者の安全を守ることもできなくなっており、それを防ぐためには、自治体職員が、地域住民とともに、政策の課題設定から政策立案、政策決定、政策実施、そして政策評価の各過程を歩んでいくことが求められる、とする(西寺 pp.17-18)。

そして、西寺は、このように自治体職員が住民や、後に取り上げるNPO等で構成される地域社会とともに政策過程を歩んでいくことにより、職員のみならず住民等の意識を、それまで受動的であったものから能動的に変化させ、行政への依存から地域社会による自発的なものへと変えていくことに繋がる、と結論付けている(西寺 p.18)。

4.3 地域社会における民生委員のあり方

政策分野を横断的に運営することの有効性が発揮されるのは、何も財政的な側面のみではない。以下では、地域社会において様々な活動の中心となっている民生委員や自治会(町内会)の存在に着目し、いかにして日常生活の段階から繋がりがあり、政策分野を横断的に実施することに有効性があるかを検討していく。

地域社会には、民生委員法(昭和23年7月29日法律第198号)に基づき、各地域の福祉分野に関する活動の中心的存在として、民生委員が存在する。まずは、地域社会における民生委員のあり方について検討していく。

そこで、その民生委員の現状を理解するために、まず各種媒体に公開されている自治体の情報を基に、民生委員の平均年齢と年齢構成について見てみると、例えば、平均年齢では、山梨県が64.1歳(2009年12月1日時点)、福岡県北九州市が66.1歳等となっており、社会全体の高齢化が進行する中で、民生委員の高齢化も問題となっている。そうした問題に関して、嘉陽正倫が、2008年3月から2009年4月の期間に、山口県宇部市で実施した「民生委員についてのイメージ」に関する調査(2008年3月から2009年4月実施、質問紙法、200世帯回答/308世帯配布:回答率65%)によると、「民生委員への期待」に関する質問に対して、19.1%が「災害時の支援者の把握をする」と回答している。また、同じ調査の中で、「今後の活動で重視する研修メニュー」として、民生委員に対する「災害時支援」に関する研修が求められるとする回答が195人で84.8%という結果となっている(嘉陽:p.84)。この結果について、嘉陽は、「災害の現場では、…行政の出番であるため民生委員には期待しないのであろう」と述べている。

この点、19.1%という割合を多いととるか少ないととるかは各人の見方により変わってくるものと思われるが、災害の現場＝行政の出番という安易な考え方には疑問である。例えば、実際の災害時には、行政は当然のことながら、民生委員の他、自治会長、各地区の社会福祉協議会の地域福祉活動推進員、NPOといった地域の人々も「出番」なのであり、そうであるべきと考えるからである¹²⁾。

4.4 地域社会における自治会のあり方

次に、地域社会における自治会のあり方について検討していく。地方自治法第260条の2に基づき、各市区町村には、地縁による団体としての自治会（町内会）が存在する。先に挙げた吉田等による世論調査で、「震災時に一番頼りになった人は次のうちどれですか」との質問に対して、「町内会、近隣の人々」との回答が、被災3県で11.8%の50人、首都近郊4都県で5.8%の24人という結果となっている（吉田・佐藤:p.5）。

つまり、いわゆる大都市部よりも地方都市においては、地縁団体としての自治会に対する信頼感が強く、また、その分機能しているものと考えられる。

しかし、例えば、山梨県甲府市（人口19万8992人（2010年国勢調査による数値））では、その自治会の加入率は、2012年6月1日現在で78.84%、2年前の2010年の80.44%から1.6%、12年前の2001年の89.17%から10.33%の減少となっている。この間、人口は減少しており、それと平行して自治会加入率も減少していることとなる。つまり、それだけ親密圏としての地域社会における住民同士の関係性が希薄化しているものと思われる。

こうした問題は、地方都市のみの問題ではなく、大都市部においても当然に問題となっている。例えば、東京都世田谷区（人口87万7138人（2010年国勢調査による数値））では、自治会への加入率は、1992年の66.2%が、2012年には57.1%と、9.1%も減少している。

こうした課題に対して同区は、それまで本庁と出先機関とで分けて担当していた、区内の各地区における防災政策と福祉政策との連携強化を、災害時のみではなく平時からも進めていくため、出張所・まちづくりセンターに地区防災支援担当の「まちづくり・防災担当係長」を配置し、その処務規程の中に「災害時要援護者支援に関すること」を追加している¹³⁾。

今回の大震災以後、特にそうした地域住民による自助や、地域社会による共助の重要性が叫ばれる中、各自治体でも様々な取り組みが進められている。その内の1つとして、自助の力が比較的弱い災害時要援護者としての高齢者や障害者等の支援を、主に自治会を中心とした地域社会による共助で補完しようとする動きが活発化している。

しかし、先にも触れた通り、その地域社会での持続可能性は既に喪失しており、例えば、そうした取り組みを試みている埼玉県富士見市では、要援護者の避難支援計画を作成する

上で、その役割を中心的に担っている自治会長から、「安否確認や避難支援を頼める顔見知りがない」との声や、「負担が重すぎて引き受け手がない」との声が挙げられている¹⁴⁾。

これらの事例は、いずれも自然な流れの中で、「防災」と「福祉」とを分野的横断的に対応している、いわば「防災福祉」政策の1つと言えるものとする。

ここで、これまでに何回か挙げてきた「防災福祉」の概念について簡単に触れておくこととする。同概念について、西尾祐吾は、「災害を契機として生活困難に直面する被災者をとくに災害時要援護者の生命、生活、尊厳を守るため、災害時要援護者のニーズをあらかじめ的確に把握し、災害からの援護、生活支援、生活再建に対し、効果的な援助を組織化する公私の援助活動である」との定義を行っており、本稿でも同概念定義に従って以後考察を進めていく。

4.5 地域社会におけるNPOのあり方

こうして「超」高齢社会と化した地域社会を、高齢化した住民が支えているという現実には、今になって明らかになった問題ではないが、先にも触れた通り、今回の大震災以後、特に被災地（福島第一原発事故の被災地も含む）及びそこから避難している被災者にとって、その問題は深刻化しているものとする。

そうした今回の大震災による被災者で構成されるコミュニティをめぐっては、その維持・推進を図るべく、以下の表のとおり、民主党による旧政権下で、内閣府が「新しい公共支援事業」という名目で、都道府県単位に補助金を交付している。

表2 内閣府「新しい公共支援事業」—東日本大震災関連—

都道府県	事業名	実施組織	具体的事業概要	構成団体
山梨県	新しい公共の場づくりのためのモデル事業	東日本大震災・山梨県内避難者と支援者を結ぶ会	県内避難者のうち困窮度の高い人々を個別的かつ継続的に支援するパーソナルサポーター（研修を受けた個別支援者）を中心として、各組織の特性に応じた支援体制を構築	NPO法人山梨キャリアコンサルティング協会等の各NPOと、民間のやまなしライフサポート、住民による自治組織としての山梨福島県人会、そして行政の山梨県で構成
栃木県	東日本大震災避難者支援事業	とちぎ暮らしの応援会	「避難する前に住んでいた地元の出身者同士が助け合えるコミュニティづくりのきっかけを支援する」こと等を目的に、実際に活動する支援員は、「避難者世帯を訪問し、継続した見守り活動が必要な状況が確認された場合は、地元市町、民生委員等に情報提供を行い、地域での見守りでの対応を依頼する」とされている	NPO法人を始め、社会福祉協議会、栃木県等で構成

※内閣府「新しい公共」ホームページ<<http://www5.cao.go.jp/npc/unei/renrakukaigi/24nblock2kai/24nblock2kai.html>>及び山梨県ホームページ<<http://www5.cao.go.jp/npc/unei/renrakukaigi/24nblock2kai/24nblock2kai.html>>より筆者が作成。

以上のような事業の実施は、今回の大震災を機に進められたものであり、ある意味で大震災以後の基礎的自治体のあり方の1つを示しているものと捉え得る。それはまさに「ガバナンスの総合調整役」としての行政の形であり、そこでは、ある分野のみの政策の実施に関するものではなく、例えば先の事例について言えば、防災政策と福祉政策とを横断的に実施する「防災福祉」政策の実施に関するものであると言える。

そうした活動の“種”は、既に十数年近く前に植えられていた。阪神・淡路大震災の直後、行政を始め地域社会全体が機能を停止した被災地では、全国各地からボランティアが集結し、いわゆる「ボランティア元年」と名付けられた。それとともに、特定非営利活動法人（NPO 法人）の活動にも注目が集まり、以後の特定非営利活動促進法（平成 10 年 3 月 25 日法律第 7 号、以下、「NPO 法」という。）の制定に繋がることとなる。

それから十数年が経過し、今回の大震災後に内閣府が行った「平成 25 年度・NPO 法人に関する世論調査」では¹⁵⁾、「あなたは、NPO 法人について知っていますか」との質問に対し、計 89.0%もの人間が「知っている」と回答している。

次に、NPO 法人の存在について、「あなたは、NPO 法人のことを信頼できますか」との質問に対して、計 64.3%が「信頼できる」と回答しており、その信頼感は一定程度高いものであると言える。

この NPO 法人に対する信頼感については、8 年前の「平成 17 年度・NPO（民間非営利組織）に関する世論調査」で、同様に「あなたは、NPO 法人に信頼できる印象がありますか」との質問に対し、計 30.5%が「信頼できる」と回答しており、その信頼感はこの 8 年間で 33.8%も高まっていることが分かる¹⁶⁾。

そして、今後の NPO 法人のあり方について、「あなたは、NPO 法人に対してどのような役割を期待していますか」との質問に対して、「人と人との新しいつながりを作る」との回答が 37.3%、「安価で効率的なサービスを提供する」との回答が 20.6%と、行政では対応できず、民間企業による対応では費用負担が高過ぎる場合に、より安価で利用でき、それも活動内容として、一对一の事業というよりも、地域社会における人間関係構築の事業が求められていると言える。

また、その認知度が高まるとともに、信頼感も徐々に醸成されている中で、活動に対する期待感も高まっており、NPO 法人の側から市民に対してより積極的にアプローチすること、そのための基盤づくりに関して、行政もより積極的に関わっていくことが求められていると言える。

4.6 地域社会における新たな“第一線職員”の活躍可能性

4.6.1 介護支援専門員と地域包括支援センターの役割

先に触れた防災政策と福祉政策とを横断的に実施する「防災福祉」政策に関して、それを担い得る第一線職員は決して行政に限られるものではない。

今回の大震災後、介護保険法（平成9年12月17日法律第123号）で規定されている、各地域の介護支援専門員（以下、「ケアマネ」という。）と地域包括支援センター（以下、「包括」という。）が、福祉サービス利用者に対してどのように動いたかに関して行われた調査で、①ケアマネと包括ともにその多くが、行政からの指示の有無に関わらず、発災直後から利用者に対する安否確認を行っており、3月20日までに確認を終えていたこと、②過去の震災と比較して、要介護者のみでなく、予防介護利用者への安否確認も行われ、前者を主にケアマネが、後者を主に包括が行っていたこと等が明らかになっている（岡田他:p.36）。

同調査では、平時に福祉サービスを通して経過観察等を行っておく体制を構築しておくことにより、その体制が災害時にも活かされることに繋がり、そこに住民を重要な担い手として位置付けることで、地域のネットワークの強化に繋がると結論付けている（岡田他:p.39）。

4.6.2 消防団員の役割

今回の大震災を1つの契機として、地域社会における「第一線職員」としての存在意義を改めて認識させたのが、消防団（員）である。

そもそも消防団（員）は、消防組織法（昭和22年12月23日法律第226号）第9条及び第18条から第25条に規定されており、その設置は各市町村に義務付けられている。

その消防団も、以下の表のとおり、今回の大震災で大きな被害を受けている。

表3 大震災における消防団員の死者・行方不明者数とその事例

県名	市町村名	死者数 (人)	行方不明者 数 (人)	事例
宮城県	石巻市	20	7	職場から居住地の水門の確認に向かうと、近くに住む高齢者が水門を閉めていたため、その高齢者に避難を指示し、水門を閉める作業を行っている時、津波に巻き込まれ犠牲になった。
	その他	78	3	
	小計	98	10	—
岩手県	陸前高田市	50	1	分団本部に参集後、別の屯所へ向かう途中で避難中の高齢者2名と遭遇し、1名を背中に背負い、1名を抱えながら避難していたところ、津波に巻き込まれ犠牲となった。
	その他	67	1	
	小計	117	2	—
福島県	南相馬市	9	0	避難場所の公会堂で一人暮らしの移動困難な高齢者がいないのに気づき、他の団員1名とともに高齢者宅に救出に向かい、救出活動を行っていたところ津波に巻き込まれ高齢者と団員2名の計5名が犠牲となった。
	その他	18	0	
	小計	27	0	—
総計	—	242	12	—

※消防庁国民保護・防災部防災課より筆者が作成。なお、これらの事例はごく一部のものであり、本来であれば、犠牲になられた消防団員の方の数だけ挙げられるが、その中から代表的なものを取り上げた。

こうした今回の大震災による消防団員の犠牲に関しては、国（総務省消防庁）等により調査が進められ、その実態が少しずつ浮かび上がってきているものの、ある意味で犠牲者数のみが一人歩きし、より具体的にどのような状況で犠牲となったのか、そもそも何故消防団員がそれほどまでに犠牲となってしまったのか、その役割等に触れながら検証した論文はごく僅かである¹⁷⁾。

そこで、以下では、それらの事例から、大震災以後の地域社会における消防団（員）の役割について考察していくこととする。

こうした取り組みは、今回の大震災による多くの消防団員の犠牲に関して、今後同じことが起きないための対策として評価できるものと思われる。しかし、ここで再度犠牲の事例に振り返ってもらいたい。いずれの事例にも「高齢者」の存在が出てくるのである。この点、消防庁が、2011年11月に、岩手県宮古市等5市の消防団員を対象として実施した、「東日本大震災における消防団員の活動等に関する調査結果」¹⁸⁾では、「あなたは、(高齢者等の)災害時要援護者の避難誘導を任務としていましたか」との質問に対して、「はい」との回答が16%で、「いいえ」との回答が80%と、そのほとんどが任務としていなかったにも関わらず、避難誘導活動にあたり、犠牲となってしまったのである。

また、同調査で、「災害時要援護者の人数、居住場所を把握できていましたか」との質問に対して、「全て把握していた」との回答が15%、「ほとんど把握していた」との回答が16%、「一部把握していた」との回答が46%、「把握していなかった」との回答が20%と、その3割はほとんど把握しており、また、そうして把握していた消防団員の避難誘導に関して、「災害時要援護者の避難誘導はうまくできましたか」との質問に対して、例えば、その存在を「全て把握していた」と回答した者の内、「うまくできた」との回答が64%で、「あまりうまくできなかった」か「うまくできなかった」との回答の18%を大きく上回る数字を出している。

つまり、先に触れた、普段から福祉分野で活動している民生委員やケアマネ等は高齢者等の情報を有している中、消防団員はその活動の範囲内のものしか有してはいなかったが、そうした各アクター間での連携がうまくとれていた地域では、情報共有を図っており、その分、避難誘導もうまくできたものと考えられる。

しかし、先に考察したとおり、民生委員や自治会長は高齢化しており、実際に避難誘導活動を行うとなると、そこには自ずと限界が生じてくる。そうかと言って、消防団員に福祉の専門知識が十分にあるわけではなく、また、その約7割が日中は会社等におり、地域にはいない場合が多い。

そこで考えられるより良い方策としては、以下のようなものが考えられる。平時において、福祉分野で活動している民生委員には、各自の普段の見守り活動により得られるもの

に加えて、行政からも地域における高齢者等の情報を得ている。また、同分野で活動しているケアマネ等も同様の情報を有しており、加えて福祉に関する専門知識を有している。

そして、全国各地に遍在している既存のコミュニティとしての自治会が存在し、また、その構成員の不足等が課題としてあるものの、自治会と同様に古い歴史を有し、自治会と比較して高齢化がそれほどまで進んでいない消防団が存在している¹⁹⁾。

民生委員やケアマネ等は、先に挙げた情報を平時から自治会や消防団と共有しておき、災害時には、自治会（自主防災組織）と消防団とが防災分野の中心となる中で、各アクターが各地域の実情に応じて事前に決めた役割分担に基づき活動することが望まれる。

ここに、地域社会において、福祉分野と防災分野とを横断的に運営する、「防災福祉」の重要性が見て取れるものと考ええる。

5. おわりに

では、そこに行政はどのように関わっていくことが求められるのか。従前のネットワーク・ガバナンス論は、あくまでも1つのアクターとしての行政が存在し、そこでは担い切れないあるいは担えないもしくは役割として合わない分野を、住民やNPO等の地域社会の各アクターを中心に担っていかうとする前提に立っていたものと考えられる。

それはある意味で、「ガバメントからガバナンスへ」という考え方にに基づき構築されてきた議論である。しかし、各アクターが各自の目的・目標に基づき、全くバラバラの状態でも活動していくのでは、非常に効率が悪いものとなる。

そこで求められるのが、1つのアクターとしての役割とは違う、各アクター間をつなぐ「橋渡し役」の存在であり、それを担うのが行政なのではないかという考え方である。

それは「ガバメントありきのガバナンス」であり、ある種理想のローカル・ガバナンスの形ではないか考える。

これまでの考察の中で、「防災福祉」政策について、その全体的な計画や調整を担う基礎的自治体行政の役割及びそのあり方について触れた。本稿でも何度か取り上げている、「ガバナンスの総合調整役」としての行政には、地域住民自らによる「自助」、自治会による「共助」、NPOによる「協助」、そして営利企業による「民助」で構成される地域社会の自主性を補完する役割として、各地域の特性に応じた「ハイブリッド型地域社会システム」の再構築が求められているということである（日高:pp.5-6）。

今回の大震災に触れて、「…いろいろな意味で、これまで進めてきた自治体の危機管理に反省を迫る災害になった」との指摘も見られる（中邨 2011:p.8）。今後は、今回の大震災を踏まえ、課題の更なる抽出を含め、本稿及び今までの議論を基に、本稿では扱えなかったリスク社会論や地域コミュニティ論についても、自治体議会をアクターに加えた中

で、より総合的な観点から、大震災以後における基礎的自治体の在り方について考察を進めていく予定である。

[注]

- 1) 本稿において、危機とは、個人の生命・身体・財産を始め、社会の基盤を危険にさらす事象が、突然起こったり、あるいは切迫しており、それを放置しておく社会に重大な被害を生じさせるような、さらなる深刻な状況へと至る恐れのある事態、とする（橋本:pp.33-34、吉井:p.18、青山:p.8）。なお、本稿では紙幅の都合上扱えないが、「危機」と類似した概念として、「危険（リスク）」概念が挙げられる（代表的な考察として、ウルリッヒ・ベックによるものが挙げられる）。
- 2) 本稿において、危機管理とは、一般的に行政の観点から、「事前準備」、「応答性」、「復旧性」、「減災策」の4要件を備えた対策を、厳しい条件の中でも可能な限り継続的に実施し、安定した状態に復すること、とする（中邨 2000:pp.3-4、橋本:p.34）。
- 3) 今村 2000:p.20、今村 2002:pp.12-13、今村 2008:pp.14-15、中邨 2008:p.12、佐藤:p.264。この点、日常化した危機や、常態化した危機管理政策が、危機管理そのものを現代民主主義国家の正当性確保の生命線とした、とする見解も存在する（谷藤:p.1）。
- 4) 『第30次地方制度調査会諮問事項関連資料・資料1』 p.22、幸田:p.68、88。
- 5) 同資料 p.23。
- 6) 本稿では、規模の大小に関わらず、特にことわりのない限り、「市区町村」を「基礎的自治体」と統一して表記する。
- 7) 第30次地方制度調査会 2013『大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申』 pp.2-3。なお、同答申に関して、どこまで「東日本大震災後の基礎的自治体のあり方」という内容を踏まえているのか、という疑問も呈されている（今村 2013）。
- 8) 例えば、今回の大震災をめぐる考察として、真山氏の論文が挙げられる。
- 9) この点、第30次調査会では、西尾勝会長が、「(国から諮問された事項としての) 東日本大震災以後の基礎的な地方公共団体の役割及び行政体制のあり方は、当初から何を聞かれているのかははっきりしない」(カッコ内は筆者による)とし、その検討が困難を伴うものであるとしながらも、「東日本を受けた後で基礎自治体について改めて考えるときに、あの基礎的自治体にとっての衝撃という問題をきちんと整理した上で答申をまとめたほうがいい(の)ではないかと思っております」(カッコ内は筆者による)と発言している（『第30次地方制度調査会・第31回専門小委員会議事録』 p.9）。
- 10) 金井利之は、「協働」とは、行政と住民とがそれぞれの思惑の下、同床異夢の状態を示す政治的言説であるとする（金井 2008:p.8）。なお、本稿では紙幅の都合上扱えないが、そうした

行政や住民の他、NPQ等で構成される地域コミュニティについて、広井良典の考察が参考となる。

- 11) 第30次地方制度調査会・第31回専門小委員会での岩崎美紀子委員の発言（『第30次地方制度調査会・第31回専門小委員会議事録』p.7）。
- 12) この点、「民生委員活動を円滑に進めるためには、自治会・町内会との連携が欠かせない。しかし、自治会・町内会への未加入世帯が増加している」との指摘も見られる（北九州市保健福祉局 2012『民生委員の負担軽減に向けた研究結果』p.6）。
- 13) 世田谷区地域行政担当部 2013『地区力の向上と地区防災対策の強化について～新たな地域行政制度の展開に向けて～』p.3、pp.12-13、p.18。
- 14) 『日本経済新聞』（2012年12月25日）。
- 15) 内閣府『NPO法人に関する世論調査』（調査対象：全国20歳以上の日本国籍を有する者3,000人、調査時期：2013年6月20日～30日、調査方法：調査員による個別面接聴取法、回収結果：1,784人（59.5%））。
- 16) 内閣府『NPO（民間非営利組織）に関する世論調査』（調査対象：全国20歳以上の日本国籍を有する者3,000人、調査時期：2005年8月1日～21日、調査方法：調査員による個別面接聴取法、回収結果：1,863人（62.1%））。
- 17) 例えば、平修久 2011「発災時の市民と行政の協働について一山形県中山町の安否確認を通して」『聖学院大学論叢』第24巻第1号が挙げられる。
- 18) 回収数471/配付数592：回収率79.6%、調査期間：2011年10月3日～11月11日、質問票を用いた無記名回答によるアンケート調査。
- 19) 2011年4月1日現在で、消防団員の年齢構成は、～19歳が0.3%、20～29歳が17.6%、30～39歳が39.6%、40～49歳が25.8%、50～59歳が12.8%、60歳～が3.9%で、平均年齢は39.1歳となっている。なお、消防団員数の減少については、消防庁長官から都道府県知事宛に、「消防団の充実強化について（依頼）」（平成25年6月28日付け消防災第252号）が出されている。同通知の中では、「公務員の消防団への入団促進」が掲げられている。この点、例えば災害時を想定した場合、現実的な問題として、消防団員としての活動と行政職員としての活動と、どちらを優先するのか考えた場合、そこはやはり後者を優先するということになり、そうなると、積極的な公務員の入団は、一部においてではあるが、矛盾してしまわないか疑問である。ただし、最近では、消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律（平成25年12月13日法律第110号）が制定されている等、その役割自体の重要性に変わりはない。

[参考文献]

- 伊藤慎武 2006 「第一線職員研究の一試論」 (同志社大学大学院総合政策科学研究科編 『社会科学』 77号)
- 青山侭 2014 「危機管理の基本と実際—危機とは何か、危機管理とは何か」 (中邨章・市川宏雄編著 『危機管理学—社会運営とガバナンスのこれから』 第一法規)
- 飯塚智規 2013 『震災復興における被災地のガバナンス—被災自治体の復興課題と取り組み』 芦書房
- 今村都南雄 1992 「政策研究に求められること」 (山梨学院大学行政研究センター編 『政策課題と研修』 第一法規)
- 今村都南雄 2000 「公共サービスと『官民関係』 問われる行政のレーゾン・デートル」 『地方自治職員研修』 33巻11号
- 今村都南雄編著 2002 『日本の政府体系—改革の過程と方向』 成文堂
- 今村都南雄 2008 『『自治体は住民がつくる』が原点』 『地域政策』 2008年秋季号
- 今村都南雄 2013 「基礎自治体の行政サービス提供体制」 『地方議会人』 第44巻第4号
- ヴォルフガング・ソフスキー著 佐藤公紀・S.マスロー訳 2013 『安全の原理 法政大学出版社』
- 宇佐美淳 2008 「危機管理への組織対応と計画立案に関する一考察」 (日本自治体危機管理学会 『自治体危機管理研究』 1号)
- 宇佐美淳 2012 「災害時要援護者の安全を目的とする防災福祉面での危機管理政策に関する考察—東日本大震災の事例に触れながら—」 (日本自治体危機管理学会 『自治体危機管理研究』 9号)
- ウルリッヒ・ベック著 山本啓訳 2014 『世界リスク社会』 法政大学出版社
- 江藤俊昭 2012 『自治体議会学—議会改革の実践手法』 ぎょうせい
- 岡田直人・白澤政和・峯本佳世子 2013 「東日本大震災における居宅介護支援事業所と地域包括支援センターによる利用者の安否確認の実態の比較と課題」 『厚生指標』 第60巻第11号
- 風間規男 2003 「阪神・淡路大震災と防災政策ネットワーク」 (近畿大学法学会編 『近畿大学法學』 50巻2・3合併号)
- 金井利之 2008 「連載 地方自治体のミ・ラ・イ 第9回 協働という化粧の下」 『ガバナンス』 2008年12月号
- 金井利之 2010 『実践自治体行政学 自治基本条例・総合計画・行政改革・行政評価』 第一法規
- 嘉陽正倫 2011 『民生委員の現代的課題—地域福祉の担い手としての役割—』 山口大学大学院東アジア研究科博士学位論文

- 幸田雅治 2013 「市町村合併による震災対応力への影響—石巻市にみる大震災と大合併—」
(同・室崎益輝編著『市町村合併による防災力空洞化—東日本大震災で露呈した弊害—』ミネルヴァ書房)
- 佐藤幸治 1995 『憲法〔第三版〕』青林書院
- 消防庁国民保護・防災部防災課 2012 『東日本大震災を踏まえた大規模災害時における消防団活動のあり方等に関する検討会報告書』。
- 盛山和夫 2013 『社会学の方法的立場—客観性とは何か』東京大学出版会
- 谷藤悦史 2012 「【巻頭言】問われる 21 世紀の国家の危機対応と危機管理学（『日本自治体危機管理学会ニュースレター』第 19 号）
- 中邨章 2000 「危機管理とはなにか—不測事態の発生と行政—」（同編著『行政の危機管理システム』中央法規）
- 中邨章 2008 「市民と自治体の危機管理—自助と公助のはざままで—」『地方自治職員研修』41 巻 11 号
- 中邨章 2011 「大災害と自治体の危機管理—研究のこれまでとこれからの課題—」（日本自治体危機管理学会『自治体危機管理研究』7 号）
- 中邨章・牛山久仁彦編著 2012 『政治・行政への信頼と危機管理』芦書房
- 西尾勝 2001 『行政学〔新版〕』有斐閣
- 西尾祐吾 2010 「災害福祉の概念」（同・大塚保信・古川隆司編著『災害福祉とは何か—生活支援体制の構築に向けて—』ミネルヴァ書房）
- 西寺雅也 2009 「職員の変化は住民意識も変える—「現場」が自治を創る」『月刊ガバナンス 9 月号』101 号
- 橋本信之 2000 「行政組織と危機管理」（中邨章編著『行政の危機管理システム』中央法規）
- 畠山弘文 1989 『官僚制支配の日常構造—善意による支配とは何か』三一書房
- 畠山弘文 2013 「ストリート官僚論再訪—第一線生活保護行政の政治学」（新川達郎編著『現代日本政治の争点』法律文化社）
- 日高昭夫 2004 『地域のメタ・ガバナンスと基礎自治体の使命—自治基本条例・まちづくり基本条例の読み方—』イマジン出版
- 広井良典 2013 『人口減少社会という希望 コミュニティ経営の生成と地域倫理』朝日新聞社
- マーク・ベビア著 野田牧人訳 2013 『ガバナンスとは何か』NTT 出版
- マイケル・リップスキー著 田尾雅夫・北大路信郷訳 1986 『行政サービスのディレンマ—ストリート・レベルの官僚制』木鐸社
- 真淵勝 2008 『改訂版 現代行政分析』放送大学教育振興会
- 真山達志 2012 「被災自治体におけるローカル・ガバナンスの確保—垂直・水平補充のあり方—」（日本自治体危機管理学会『自治体危機管理研究』9 号）

- 三重野卓 2010 『福祉政策の社会学—共生システム論への計量分析』 ミネルヴァ書房
- 村松岐夫 1999 『行政学教科書』 有斐閣
- 山本啓 2012 「新制度論とネットワーク論の交差による新公共ガバナンスの展望」 (日本公益学会編 『公益学研究』 第12巻第1号)
- 山本啓 2013 『マルチレベル・ガバナンスの政治学—新しい公共ガバナンスの可能性』 中央大学博士学位論文
- 吉井博明 2008 「災害危機管理とは」 (同編著 『災害危機管理入門—防災危機管理担当のための基礎講座』 弘文堂)
- 吉田浩・佐藤美喜子 2013 「Discussion Paper No.296 東日本大震災に関する世論調査」 (『TOHOKU ECONOMICS RESEARCH GROUP』)

【追記】

本稿を執筆するにあたり、平成25年度をもって山梨学院大学を退官される、山本啓教授の講義及び著書等から大きな影響を受けた。この場を借りて退官を記念し、お礼を申し上げます。