

南信州における 東日本大震災の被災者への対応 —地域分散型震災支援システムの提言—



目 次

I. 飯田・下伊那地域における被災者の受け入れ	
(森 裕之) ……………	2
<hr/>	
II. 飯田市における被災者の受け入れと対応	
(森 裕之、岩本 正輝) ……………	6
<hr/>	
III. 下伊那郡町村における被災者の受け入れと対応	
(森 裕之、岩本 正輝) ……………	10
<hr/>	
IV. 居住空間からみる被災者の受け入れ状況	
(吉田 友彦) ……………	14
<hr/>	
V. 飯田・下伊那地域の自治体による危機対応組織	
(服部 利幸、平岡 和久) ……………	19
<hr/>	
VI. 分散型災害救助システムと財源保障	
(上子 秋生) ……………	24
<hr/>	
VII. 地域分散型災害支援システムと地方分権改革	
(森 裕之) ……………	27

南信州における東日本大震災の被災者への対応

—地域分散型震災支援システムの提言—

はじめに

東日本大震災による被害は被災地域のみならず、日本全国にさまざまな影響を与えている。その一つに、多数の被災者を全国の自治体で受け入れるという現象がある。被災者の数の多さからみても、この課題については全国的に取り組みなければならないものである。

立命館大学政策科学研究科では、2006年度から開始した大学院 GP「ローカル・ガバナンスの政策実践研究」を契機として、多くの自治体や NPO との間で学術交流協定を結んだ。これらの団体や地域は「地域共創サイト」とよばれる。これは大学院教育の一環として、院生による参与型政策研究を当該組織の中で可能にするというユニークなものであり、それによって多くの研究成果が彼らの手でつくりだされた。また、教員や学部学生もこれらの地域共創サイトを研究や教育・学習の場として積極的に活用してきた。こうした地域共創サイトの典型の一つが「南信州サイト」である。

南信州サイトは、南信州広域連合、下伊那郡町村会、長野県下伊那地方事務所の各機関をさしているが、具体的には飯田・下伊那地域にある 14 市町村および長野県庁（下伊那地方事務所）が該当する。この地域では、東日本大震災による被災者をいち早く集団で受け入れた。

筆者らは、立命館大学政策科学研究科に属する研究者として、こうした地域共創サイトの抱える課題を検証し、必要な提言を行っていくことも、この震災問題における大学の社会的貢献の一つになると考えた。そして、4月17日～19日の3日間に現地調査を実施し、そこで得られた知見を元にして、現時点で考えられる状況整理と政策提言を行うことにした。被災された方々、関係自治体をはじめ、多くの方にとっての震災復興へ向けた一助となれば幸いである。

I. 飯田・下伊那地域における被災者の受け入れ

(1) 東日本大震災の特徴

2011年3月11日に発生した東日本大震災は、わが国が経験する未曾有の大災害である。地震の揺れによる直接的な被害、大津波による三陸沿岸部の潰滅、そして福島第一原発からの放射線による被害という「三重の災禍」は、約2万5,000人の死者・行方不明者を生み出し、10万人を遙かに超える数の避難者をつくりだした。広域にわたる被災地の復興は非常に困難であり、まさに日本が直面する歴史的な大事業となる。

こうした東日本大震災の影響は被災地域にとどまるものではない。企業間取引の縮減・停止、広域にわたる放射線の影響、農畜産物や海産物などの食料問題など、国内外の他の地域へも大きな影響が出ている。このような問題に加え、この震災は通常とは異なる課題を提起している。それは、災害の規模の大きさとともなう「被災者の集団避難」である。

今回の震災では、陸前高田市や南三陸町などのように、復興の拠点として機能すべき役所そのものが被災した地域もある。福島第一原発周辺にあった双葉郡の8町村は、行政機能ごと県内外へ移している。このような事態にまで至らないにしても、地区やコミュニティそのものが集団移転したり、地域の多数の人々が特定の自治体に避難するという状況が起こっている。このような被災者を集団で受け入れると表明している自治体（とくに都道府県）も少なくない。一方で、建設の遅れている仮設住宅の状況は、長期間の避難所生活を強いられる被災者がさらに集団移住をせざるをえない蓋然性を大きくしている。つまり、被災者は自分たちの故郷を離れた移住生活を長期にわたって選択せざるを得ないことが予測される。しかも、今後の原子力発電所の事故の展開如何によっては、集団移住のケースが増加してくる可能性もある。これは阪神淡路大震災のときにはみられなかった事態である。

被災者の受け入れは、単に居住空間を提供すれば済むというものではない。彼らが日常的に通常の生活をおくることができるだけの包括的な支援・対応が必要である。年金や社会扶助を通じた所得保障、医療、衛生、福祉、教育、文化、雇用の場の提供にいたるまで、あらゆる公共サービスを保障しなければならない。年金などの一部を除けば、これらの公共サービスのほとんどは地方自治体、とくに市町村が主体となって供給しなければならない。

一方、近年の「構造改革」や「三位一体改革」などの諸政策によって、地方自治体は人員と財政の大幅な縮減を強いられてきた。そのため、こうした避難者の大量の受け入れという事態に対処するだけの行政資源は持ち得ていないと考えてよい。避難者を大量に受け入れている自治体は、将来的な見通しをあえて立てることなく、緊急的対応として避難先の提供という社会的責任を果たそうとしていると思われる。しかし、それでは受け入れ自治体そのものの行政活動がこれまで以上に困難となり、行政サービスや財源の競争をめぐって住民と避難者との間で摩擦が発生する可能性がある。そのような先行受け入れ自治体の状況が広がれば、さらなる被災者を各地で受け入れていくことが一層難しいものとなるであろう。しかも、避難者のニーズは時間に応じて変化していくと考えられるため、自治体の長期にわたる適切で柔軟な施策の展開も求められる。このことは、自治体による被災者支援のための中長期的な対応を不可避にする。

こうした事態に対処するためには、集団的な避難によって、被災者や自治体・地域がどのような状況に直面しており、それに対して政府、広域自治体、基礎自治体、コミュニティ、住民などが果たすべき役割を明らかにしなければならない。

(2) 南信州地域における避難者の受け入れ－広域連合による対応－

長野県飯田市は親交があった福島県南相馬市の市長から 2011 年 3 月 16 日 7 時に被災者受け入れの要請を受け、7 時 50 分時点で飯田市長が内諾を出した。同日 14 時 25 分に正式な南相馬市からの要請と同時に飯田市としての受け入れを決定し、20 時 20 分には飯田市から受け入れのための派遣隊を出発させている（市マイクロバス 3 台、地元バス会社大型バス 2 台、3tトラック 1 台）。

3 月 17 日の早朝に東北道福島松川 PA に到着し、避難所別に 64 人と 39 人の 2 つのグループと合流する。これら合計 103 人の避難者を受け入れた後、13 時に現地を出発し、22 時に飯田市内に到着した。この間、わずか 2 日間もたっていない。

このような動きと並行して、飯田市が属する南信州広域連合としても、南相馬市からの避難者の受け入れ手続きが進められた。南信州広域連合は 1 市 3 町 10 村からなり、人口約 17 万人、世帯数約 58,000 である。南信州広域連合は 1999 年度に設立され、介護、ごみ処理、消防などの市町村業務を共同で実施してきた。飯田市は広域連合のある南信州地域の中心都市であり、人口約 10 万 6,000 人、

世帯数約 38,000 である。南信州広域連合は南相馬市長から飯田市へ打診のあった 3 月 16 日に開催された南信州広域連合会議において地域全体としての受け入れを決定し、避難者の到着に合わせて出迎え式を行った。

このように、飯田市そして南信州広域連合では被災自治体からの要請があつてから、たった 2 日間の間に 100 名を超える被災者を地域に受け入れたのであつた。

このとき受け入れられた避難者 103 人の状況をみれば、男性 50 人、女性 53 人で、世帯数は 36 組であつた。避難者の年齢は 4 歳から 86 歳までの幅があり、その分布は表 1 のようになっている。

表 1 避難者の年齢分布

0～9 歳	4 人
10 代	6 人
20 代	10 人
30 代	12 人
40 代	13 人
50 代	15 人
60 代	21 人
70 代	17 人
80 代	5 人
合計	103 人

これをみれば、乳幼児から高齢者までほぼ全体的に避難者の年齢が分布していることがわかる。このことは、受け入れた自治体の側で、教育、医療、福祉、雇用などあらゆる公共サービスの対応を行わざるを得ないことを示唆している。

その後、南信州地域における避難者の出入りが若干発生したが、3 月 30 日時点における避難者数は 110 人にのぼり、表 2 のような受入施設に入所していた。

表 2 受入施設の状況

市町村	施設	人数
飯田市	風越山麓研修センター	27 人
	天龍峡温泉交流館	30 人
	旧仙永堂医院	16 人
	老人保健施設ゆうゆう	1 人
豊丘村	地域保養 憩の家	17 人
下條村	下條村村営住宅	5 人
泰阜村	左京の宿	9 人
松川町	教員住宅	5 人

受入施設においては、基本的に1家族単位で生活できるように部屋割りがなされた。受入各市町村では、日常生活必需品、家電の調達や食事の手配、保健指導、その他必要な支援を行ってきている。その詳細については次節以降でみていくが、概要を示すために飯田市における3つの集団受入施設に関してふれておきたい。

飯田市では、受入施設における避難者への対応状況は以下のとおりとなっている(4月6日時点)。

- ・ 支援に必要な物資については、食糧も含め満たされている。食事については、市内業者に依頼し毎食弁当を提供している。
- ・ 寝具については、市内業者からレンタルしている。
- ・ 現在、各避難所に職員が2人常駐し対応にあたっている。
- ・ 医療機関への受診希望者について、飯田市立病院を受診窓口として現在各施設の担当者が送迎を行っている。今後は市マイクロバス(シャトルバス)での送迎を予定している。
- ・ 保険証未所持者(20人)に対して「証明書」を交付している。
- ・ 保健師の巡回による健康状態の把握、生活相談を実施している。
- ・ 保育園、小・中・高校の受け入れについての検討を進めている。

これらのみをみただけでも、避難施設の提供、職員の配置、食料・寝具の提供、各施設への送迎、医療保険、保健衛生、福祉、保育、学校などといった、避難者が住民として暮らしていくために必要な公共サービスが飯田市によって供給されていることがわかる。こうした状況は、すべての国民に対して生存権・生活権が保障されるわが国における避難者への包括的な公共サービスの必要性をあらわしている。しかも、避難生活が長くなるにつれて、さらなる公共サービスが求められることになる。

このような公共サービスの大部分は飯田市をはじめとする基礎自治体に委ねられ、政府や県による支援については確定的なものはない。こうした状況を放置しておけば、いずれ基礎自治体の行財政負担は大きくなり、住民への日常的な公共サービスにも支障を来しかねない。しかも、被災地の現状に鑑みれば、南信州地域での被災者の受け入れは長期化する可能性が大きいいため、公共部門全体としての早急な対策が求められる。

Ⅱ. 飯田市における被災者の受け入れと対応

(1) 危機管理体制

今般の受け入れに際し、飯田市では災害対策支援本部を立ち上げ、そこで被災者受け入れを含めた支援についての検討や調整を行っている。被災者受け入れに関する各部局の対応としては、危機管理・交通安全対策室が被災者を飯田市に連れてくるまでの役割を担い、その後の各避難所での対応は各施設を所管する部署へ全て任せるという形で、明確な役割分担がなされている点に特徴がある。また、広域連合管内町村の施設も含め、各施設への入所者の割り振りは、飯田市産業経済部が一括して行った。その際、極力家族単位で入居できるよう配慮がなされた。また、小中学生の子どもがいる家族については、通学の便宜を図るため、学校から近い避難所へ入所させるといったように、きめ細かい配慮もなされている。各施設の具体的な管理・運営は所管の部署に一任されているが、各施設の受け入れ水準の平準化が必要であるとされた。いずれの施設でも、飯田市の正規職員と臨時職員が常駐しており、極力担当職員を固定することにより、避難者に負担を与えないこと、スケジュール管理を体系的に行うといったことに配慮がなされていた。当初は全施設で飯田市の正規職員 2 名が常駐していたが、4 月 11 日以降は正規職員 1 名、臨時職員 1 名（仙永堂医院については臨時職員 1 名のみ）の体制へと変更された。この体制は当面 6 月 30 日までを予定しており、それまでに避難者の自立促進等施設運営の縮小を図るとのことであった。また、受け入れにかかる経費については、6 ヶ月見通しの補正予算を組み、月に 600 ～ 700 万円を計上している。これは、避難者一人あたりにかかる経費が一日約 1,000 円と見込んで算出した額である。

先に見たように、飯田市では風越山麓研修センター、天龍峡温泉交流館、旧仙永堂医院の三カ所で避難者を受け入れている。担当する部局はそれぞれ、生涯学習・スポーツ課（教育委員会）、観光課（産業経済部）、介護高齢課（保健福祉部）である。各施設の詳細は以下でみるとして、ここでは全施設の共通した取り組みや、抱える課題についてみることにする。

居住部屋は、施設にもよるが、おおむね世帯ごとの入所がなされている。食事は、受け入れ後しばらくは三食弁当を市が無料で提供していたが、4 月中旬からは全施設で昼食のみ自炊を行っている。今後は朝、夕についても段階的に自炊を進めていく方針とのことであった。自炊に関わる食材も、地元住民や JA から提供を受けたり、

買う必要がある場合でも市が支払うようにし、避難者の自己負担はないようにされている。義務教育世代の子どもについては、受け入れた以上、国等からの財源措置が不透明ではあるが市が責任を持って教育を提供する必要があるとの考えから、学用品や給食費、修学旅行の費用すべてを市が措置している。各施設は市街地からは離れた場所にあるため、平日は毎日2往復シャトルバスを走らせ、避難所から市街地（市立病院、ショッピングセンター）への交通手段として提供している。健康管理については、毎週月、水、金曜日に保健師が各避難所を巡回し、健康状態チェックや健康相談を行っている。また、随時、保健師、生活保護担当職員、施設担当職員の三者での面談を行い、ニーズの把握を行うとのことであった。取材対応については、避難者への配慮に欠けた取材がなされたこともあり、各施設で取材ルールを徹底し、無理な取材等のないよう配慮しているとのことであった。

いずれの施設を担当する職員からも、この受け入れ体制がいつまで続くのか分からず、終わりが見えない点が不安であるといった声が聞かれた。

(2) 各避難所の状況

①風越山麓研修センター（飯田市丸山町）

風越山麓研修センターは、風越山麓公園内にある教育委員会生涯学習・スポーツ課所管の施設で、普段から簡易宿泊施設としても利用されており、調理室や浴室も備えたものである。

4月17日現在、21名の避難者が滞在しており、その内訳は男性11名、女性10名である。また、若年層や高齢層としては、20歳前後の者が7名、60代以上が7名いるとのことであった。施設の二階部分が被災者の居住スペースとなっているが、世帯ごとに区切られているわけではなく、広間に被災者が共同で生活しているという状況であった。学齢期の子どもはいないため、就学についての課題はないとのことであった。また、就労を希望しハローワークへ通う者もみられ、実際に数名が既に働きに出ているとのことであった。

飯田市の体制としては、職員が24時間体制で施設の管理・運営を担っており、教育委員会の正規職員1名と、施設の管理業務を行っている職員1名の計2名が施設に常駐している。また、健康管理のために、保健師が毎週月・水・金曜日に定期的に巡回し、被災者の血圧測定等健康管理を行っているとのことであった。

課題として、メディアによる取材に対し心身ストレスを感じる人や、日直・宿直が日毎に変わることに対して不安を抱く避難者もいるとのことであった。

②旧仙永堂医院（飯田市今宮町）

旧仙永堂医院は、医療法人龍川会が管理する病院施設で、現在は医院としては使われていない施設である。龍川会側が飯田市に対し、避難者受け入れのために施設を無償で提供することを申し出たため、本施設での避難者受け入れが実現した。保健福祉部介護高齢課が避難所としての運営を担っている。避難所として利用できるよう、電気工事、ガス工事等を3月17日朝から急ピッチで進め、避難者の到着に間に合わせた。また、施設を所有する西沢病院院長の好意により、避難者の診察も行われたとのことであった。

4月17日現在、8世帯18名の避難者が滞在しており、その内訳は男性9名、女性9名である。年齢構成は10歳以下が2名、30歳代が7名、40歳代が1名、50歳代が1名、60歳代が6名、70歳代が1名となっている。学齢期の避難者としては、小学生が2名おり、既に近所の小学校へ通っているとのことであった。

施設には6部屋あり、ほぼ世帯ごとに1部屋という形で入所できている。比較的若い人が多いため、常時見守りが必要な人はおらず、落ち着いている状況となっているとのことであった。また、就労を希望する者もあり、既に3名が仕事に行っていた。南相馬市の会社が再開されればまた現地で働きたいということから、長期に渡って就労するのではなく、当面の職を希望する人が多いとのことであった。

③天龍峡温泉交流会館（飯田市川路）

天龍峡温泉交流会館は、飯田市内の観光地である天竜峡のすぐ近くにある産業経済部観光課所管の施設で、温泉や宿泊室として利用可能な部屋を備えたものである。

4月17日現在、10世帯27名が滞在している。6～82歳と幅広い年齢層が滞在しているが、平均年齢は60歳前後となっている。施設には13部屋あり、世帯ごとの入所が実現されている。学齢期の避難者としては、小学校1年生と6年生が一人ずつ、中学校3年生が一人、高校生が二人いる。全員すでに飯田市内の学校に通学しており、中学生は修学旅行にも参加したとのことであった。また、高校生の入学校については、例えば一人は南相馬市では農業高校へ入学予定の生徒であったということから、下伊那農業高校へ入学させるといったように、勉強する分野について本人の希望を実現するよう配慮がなされていた。また、就労希望を持ち、

ハローワークへ通っている者もいるが、実際に仕事についている人はまだいないとのことであった。

ここの避難者は特に自炊について意欲的で、4月18日より一日三食に自炊の回数を増やす予定であるとのことであった。食材は周辺の住民等から提供されるとのことであった。また、地元の女性会のメンバーが週に何度か施設を訪れ、既に避難者と共に自炊をしていた。

職員体制としては、天竜川事務所所属の観光課の正規職員3名と臨時職員で避難所を運営し、頻繁に人が変わることを避け、体系的なスケジュール管理といった仕事の継続性を重視していた。また、保健師、福祉課職員（生活保護担当）、施設職員と避難者で個別面談をし、各避難者のニーズや不安を把握することに努めているとのことであった。

Ⅲ. 下伊那郡町村における被災者の受け入れと対応

(1) 各町村の状況

①下條村

下條村では村の教員住宅（3K）を活用し、1家族5人を受け入れている。家族構成は、60歳代の祖父母夫婦、50歳代と40歳代の父母夫婦、小学生の子ども1名である。このうち、60歳代の2名は年金生活をしている。また50歳代の男性はもともと建設会社に勤めていたため、下條村の建設会社にアルバイトで雇用された。また40歳代の女性は求職中であった。日常的な買い物等に関しては、公共バスや福祉バスを使つての移動を行っていた。

小学生の子どもは教員住宅のすぐそばにある小学校へ通い、当初は南相馬市の小学校の級友のことを思い出すことで精神的な不安定もみられたが、徐々に元気に通い出したという。

避難者家族によれば、最も心配なのは保険・年金関係だということであった。また、南相馬市や福島県の情報が十分に伝わってこないことに不安を感じるとされた。米などについてはJAをはじめとした地域のボランティアによって支給されていた。

下條村役場ではこの家族に対して、住宅の維持管理と就学費の措置を行っていたが、一家族のみであるため、村としての対応上の問題はないということであった。また、受け入れにおいて重要だったのは、教員住宅が空いていたということであり、これが通常の公共施設における受け入れであれば、対応の難しさが生じていた可能性があるとのことであった。

②泰阜村

泰阜村では3家族9人を受け入れていた。年齢構成は、20歳代1名、30歳代1名、40歳代2名、50歳代2名、60歳代3名となっている。これらの家族は当初村の宿泊施設である左京の宿に滞在していたが、その後戸建住宅（3DKの村営住宅等）へ移動した。受け入れに際しては、概ね2～3ヶ月の期間を想定していたという。

村からは生活扶助として、月1人当たり3～4万円を支給することを決めた。この金額は生活保護費の7割を基準として決定されたものである。その背景には、国が被災者の面倒をみるということを言っていたが、現実には支給も扶助基準の提示も行われていなかったことがあった。しかし、村としてはこうした生活扶助（現

金給付)に関しては、国や広域の行政範囲で統一した方がよいと考えられていた。

当初、避難者の生活については光熱水費・食費はすべて村で負担していたが、戸建住宅への移動後は、基本的には自己負担となっている(ただし、生活扶助が支給される点は上述のとおり)。彼らの健康状態については村の保健師が日常的に把握を行い、病人についても保健師が病院に連れて行っている。

泰阜村では、3月に2,410万円の補正予算を組み、生活扶助のみならず、学校の空き校舎の改築費(耐震性強化や厨房設置)までを盛り込んだ。これにより、短期であれば100人程度の被災者の受け入れが可能な施設条件を整えるとした。補正予算額のうち、扶助費は総額で1,050万円となっており、そのうち生活支援費は約800万円、義捐金は約200万円となっていた(1年間)。

泰阜村としては、分散型の「疎開」政策をとることがよいのではないかということであった。つまり、被災地に直接支援に行くというよりは、むしろ避難者を適切に受け入れる方が支援として適しているのではないかという意見であった。そして、避難者の受け入れは市町村がやる以外にないのであり、各自治体による創意工夫(=自治の力)によって、自治体の能力を最大限発揮するかたちで避難者の安心を支えていくことが重要であろうということであった。

③豊丘村

豊丘村は9家族14人を受け入れていた。受け入れ施設としては、村の管理する「憩の家」が使われている。この施設は、普段から入浴、宿泊施設として利用されており、2階部分の大部屋4部屋が避難者の受け入れに使われている。一部屋に3~4名が暮らしているが、その特徴は彼らが南相馬市の市営住宅に住んでいたため、大部屋に単身者が集まっているという点にある。避難者の年齢をみれば、40歳代が1名いる他は、すべて高齢者という構成であり、ほとんどが年金暮らしであった。そのため、避難者のほとんどがもともと病院へ通っていた。また、2名が生活保護受給者であった。病院受診のために、受け入れ翌日には飯田市から被災者証明書が発行されている。これにより、受診者の個人負担はゼロとなっている。避難者の健康については、保健師が最低でも2日に1回は巡回を行っている。

豊丘村にはもともと地区別にボランティアグループがあり、それらが配食サービスを行っていた。そして2010年に村にボランティアセンターができ、そこが病院など避難者の移動に際しての運転ボランティアを行っている。

ここの避難者たちは、入所後 4 日後ぐらいから朝食と夕食の自炊をはじめている。食材は JA など地元が提供し、昼食については地区別のボランティアグループが交代で準備している。献立については栄養士が作成し、それを参考にして避難者が自炊をしている。

年金や生活保護費については避難者に通常どおり支給されている。被災者証明書も発行されていることから、役場として困っていることはないとのことであった。しかし、避難者の将来の見通しは立っておらず、村としての対応の目途も不明であるとのことであった。

避難者は昼間行う活動があまりなかったため、遊休農地を活用して野菜の自家栽培をはじめた。これには避難者全員が参加している。また、近所の自治会からも地域の祭りへの誘いなどがあり、これにも避難者が参加している。企業からはアルバイトの声かけも行われており、これからは果樹園でのアルバイトも出てくるとのことであった。

④松川町

松川町では 1 世帯 5 人が避難している。彼らは自分たちの自動車での避難してきた。当初は町の施設に入っていたが、3 月 28 日からは中学校のすぐ前の教員住宅 (3K) へ移動した。

家族の年齢構成は 60 歳代 2 名、40 歳代と 30 歳代の夫婦、中学生 1 名であり、このうち 40 歳代と 30 歳代の夫婦はともに現地で土木関連会社に勤務していた。そのため、関連技術の資格も複数もっていた。町の産業振興課で就職斡旋も行き、4 月 11 日には 40 歳代の夫が飯田市にある測量会社でアルバイトをはじめている。また 60 歳代の祖母は町の花屋でアルバイトを行っており、その送迎は花屋の同僚が行っている。また、農家からの手伝いの依頼もあるという。

中学生については、新学期初日に複数の同級生が避難している教員住宅に遊びに来ており、またすでに修学旅行にも参加し、野球部でも活躍しているなど、非常に早い段階でなじんでいることがうかがえる。

町役場からみれば、この家族の全員が医療保険に入っていることから、負担としては 1 人 1 日 1,100 円で計算した生活扶助費が主なものである。教員住宅での生活に必要な電化製品や食材・衣料については住民、JA、商工会の寄付によって賄われた。

ここの避難者の特徴は、勤労者が家族の中心にいるため、生活の自立がきわめて早かった点にある。しかしその一方で、家族が一番困っているのは仕事のことであるとのことであった。つまり、被災地にある元の会社の先行きがわからないため、とりあえずはアルバイトのまま仕事を続けていかざるを得ないということであった。ちなみに、夫については技術の高さから、正社員としての誘いも企業から行われている。

IV. 居住空間からみる被災者の受け入れ状況

本節では、避難施設の2011年4月17日時点における居住状況を整理し、建築施設の概要、居住空間の規模、そして世帯人員数等の観点からこれらを総括的・予備的に評価する。調査した自治体・施設は飯田市、泰阜村、下條村であり、福島県南相馬市からの南信州広域連合、飯田・下伊那地域への被災者受け入れ自治体・施設の一部である。

(1) 風越山麓研修センター（飯田市丸山町）

県民運動広場に位置するスポーツ用の研修施設である。飯田市のホームページで紹介されている当該施設の概要としては、会議研修室があり、60名までの簡易宿泊施設としても利用され、浴室や調理室も併置されているとのことであるから、スポーツ振興を主たる目的とした合宿所に近い位置付けにあると考えられる。一般市民の利用期間は4月1日から11月30日とされている。また、飯田市教育委員会生涯学習・スポーツ課が当該施設の利用受付窓口となっていた。平常時の利用料に関する記載は下記のようにになっている。

宿泊料は1人1泊につき、一般510円、高校生以下300円です。各部屋の使用料金は会議室1時間あたり150円、小・中会議室は1時間あたり100円、調理室は1回あたり500円です。ふとんの斡旋もしています。(1組850円)

飯田市ホームページより

訪問・聴取時には男性11人、女性10人が避難していた。この21人の部屋割りについては、最大人数5人ほどの小部屋（10畳ほど）2室、および大部屋2室の合計4部屋に分かれて居住している。大部屋の2室はそれぞれパーティションによって、2つの区画に分けられているとのことであった。したがって、小部屋居住世帯が2世帯、大部屋居住世帯が4世帯あり、合計で6世帯を構成している(表3)。

避難元の近隣関係を維持したまま隣同士で入居したい、あるいは新婚夫婦がいるなどの理由からこうした部屋割りを行っている。

表 3 部屋割りの状況（風越山麓研修センター）

2 部屋（小部屋）	各 1 世帯（合計 2 世帯）（世帯人員数不明）
2 部屋（大部屋）	各 2 世帯（合計 4 世帯）（世帯人員数不明）
計 4 部屋 6 世帯 21 人	

(2) 旧仙永堂医院（飯田市今宮町）

民間経営の病院建物である。2012 年度からの介護保険事業計画期間において改修を行って介護施設として運用する予定であるため、短期間の避難所利用を前提として院長の個人的な好意により転用されている。

1 階と 2 階を避難所として利用しており、地下室は利用対象外としていた。当初は 1 階を職員詰所と食堂として利用することを意図していたようだが、調査時点では 2 階の一角が食堂として利用され、1 階はほとんど利用されていない様子であった。2 階の 6 室を入居者の居室として利用している。暖房用に各室には灯油ファンヒーターおよび電気こたつを設置している。

昼間時間帯の飯田市職員による日直はなるべく固定化し、居住者とのコミュニケーションを高めるために交代制を工夫しているとのことである。

6 部屋に 8 世帯が居住している。2 人世帯が 2 世帯、単身世帯が 1 世帯、合計 5 人が 1 部屋に居住している。この施設はもともと病院であるため個室は存在するが、「1 人だと淋しい」とのことで、意図して相部屋利用をしているとのことであった。その他の 5 世帯は全て個室居住となっている（表 4）。

表 4 部屋割りの状況（旧仙永堂医院）

1 部屋	2 人 + 2 人 + 単身世帯（合計 5 人）
4 部屋	2 人世帯（合計 8 人）
1 部屋	5 人世帯（合計 5 人）
計 6 部屋 8 世帯 18 人	

(3) 天龍峡温泉交流館（飯田市川路）

飯田市ホームページによると、この温泉は 1989 年に湧き出たとされており、比較的新しい温泉である。天然ラドン含有量が長野県で最大となっている。若がえりの湯として、かねてより市民から親しまれてきた温泉であった。飯田市による天

龍峡温泉観光協会の建物が併設されており、そこで市職員より説明を受けた。日帰り入浴を中心とした施設であるが、調理室もあり、長期滞在が可能となっている。

平常時の温泉施設の営業時間は午後 1 時から午後 8 時までであり、料金は大人 400 円、小学生以下 200 円となっていた。

部屋割りは表 5 のようになっている。

表 5 部屋割りの状況（天龍峡温泉交流館）

1 部屋	単身世帯（合計 1 人）
6 部屋	2 人世帯（合計 12 人）
3 部屋	3 人世帯（合計 9 人）
1 部屋	5 人世帯（合計 5 人）
計 11 部屋 11 世帯 27 人	

(4) 飯田市における公営住宅による受け入れ

2005 年の国勢調査によれば、飯田市内において住宅に住む主世帯数は 36,371 世帯であり、そのうち 26,857 世帯が持ち家居住となっている。主世帯を母数とする正味の持ち家率は 74%程度となっており、比較的高い水準である。公営・都市機構・公社の借家の居住者は 1,245 世帯、給与住宅居住者が 1,189 世帯となっている。

このうち、居住の有無を考慮せず、市営住宅と県営住宅の管理戸数のみを見ると、表 6 のようになっている。

表 6 飯田市における公営住宅の管理戸数（2009 年） 2009 年 4 月 1 日現在

年度	木造	簡易耐火	中層耐火	高層耐火	災害・引揚者・厚生母子	合計
市営住宅	63	303	362	—	156	884
県営住宅	—	199	180	84	—	463
合計	63	502	542	84	156	1,347

資料：飯田市「市勢の概要（2009）」より作成

2011 年 4 月 4 日付けの飯田市資料によれば、東日本大震災に係る飯田市内の公営住宅による受け入れ可能数については、各団地からの（おそらく）空き家等を算定した戸数が計上されている。市内には表 6 にあるように市営住宅が 884 戸存

在するが、そのうち提供可能戸数は15戸、提供済み戸数は1戸となっていた。

(5) 下條村

一家5人で小学校に隣接する村営住宅(戸建て住宅)1戸に居住している。祖父母、父母、孫1人の合計5人である。当該住宅には6畳和室が3間あり、これに加えてキッチンと浴室を備えているとのことである。この村営住宅は教員向けの公務員住宅として利用している住棟もあり、小学校と中学校の近傍に位置している。

(6) 泰阜村

当初、3世帯9人が避難していたが、現在は8人となっている。4月16日までは「左京の宿」に入居していた。左京の宿の利用料金は平常時、1泊6千円となっている。朝食は1食千円、夕食は3千円と5千円の2タイプある。比較的高級な宿であったが、4月17日以降はここを転出し、村営住宅に転居することとなった。村営住宅は戸建て・平屋建ての木造住宅である。この他、村民の寄付した住宅1棟も利用可能である。

当村では引越し直後ということもあり、村営住宅の視察を行わなかったが、村のホームページにおける村営住宅の募集案内には代表的な村営住宅の間取りが示されている。この間取りの住宅に入居したかどうか不明であるが、参考までに示すこととする。



図1 世帯向け住宅の代表的な間取り(3部屋+台所)
(泰阜村ホームページより)

(7) まとめ

1市2村3施設の視察により、被災者の生活空間を概観した。「避難所」や「施設収容」とは言うものの、大きな体育館に何十人もが集合しつつ、段ボールで区切って寝泊りしているという状態ではなく、ほとんどが個室を有しつつ、食堂や浴室等を共同利用しながら生活しており、どちらかと言えば「仮設住宅」的な居住空間を確保しながら、集合生活を行っている状態にある。むしろ、自動車数十分で移動できる範囲内の複数拠点において、各所の特徴的な施設（ラドン温泉や病院施設）を利用できるという点では、被災者の需要を深く吸収する余地があり、合理的な仕組みの中で受け入れが行われている。

単身者と2人世帯の合計3世帯が「個室だと淋しいから」という理由から、相部屋を利用している旧仙永堂医院のような例もあり、生活様式の激変から来るさまざまなリスクに対応する部屋割りとなっている。

共同厨房や共同浴室などの設備では居住者同士の交流が図られ、施設全体の一体性も確保できている。天龍峡温泉交流館では、毎日毎食与えられる「弁当食」に区切りを付けるため、被災者同士が結束して自炊を始めるといった動きも見られる。この施設の厨房では輪番体制を取るのか、炊事に長けた被災者に負担が集中するのか注視しつつ経過が観察されているところであるが、このような活動が部分的であれ開始されたことにより、施設居住の一体性および自立性がより強化されるのではないかと推察される。

飯田・下伊那地域における被災者受け入れの居住空間上の特徴は、「一時期に来住した約100人という被災者が分散居住していること」、「各施設の背景が多様で、温泉や医療設備など特徴的な設備を有すること」、「個室化が達成できる十分な室数を有していること」であった。これらの物的特徴が被災者の避難生活のより細かい需要への対応を可能にしている。しかしながら、こうした物的特徴は「一時でもいいから帰宅したい」という被災者の強い思い、すなわち今回の震災の根本的な問題を解決するものではないので、ハード面とソフト面のバランスの良い支援が引き続き期待される場所である。

V. 飯田・下伊那地域の自治体による危機対応組織

－飯田市役所危機管理・交通安全対策室の南相馬市被災者受け入れの取組より－

2011年3月17日22時、飯田市のりんごの里で南相馬市からの被災者の第一陣103名の出迎え式が行われ、南信州広域連合の各地へ受け入れられた。南相馬市長から打診があった3月16日午前7時より、福島県南相馬市への被災者迎への往復道中を入れて39時間という短時間での受け入れ完了である。本節では、東日本大震災・福島第一原発事故に伴う南相馬市被災者受け入れという課題に対して、飯田市役所の対応、特に飯田市役所の危機管理・交通安全対策室を中心とした、2011年3月16日の打診から17日の出迎え式までの活動を検討する。検討においては、受け入れ先の確保と施設担当体制の確立、派遣隊の派遣準備、派遣隊への後方支援、受け入れ後の対応という4つの側面を採り上げる。これら側面より、今回の対応において飯田市役所の組織的特徴点として柔軟性、自律性を挙げる。

(1) 危機管理・交通安全対策室

南相馬市被災者受け入れという緊急課題を主管した飯田市役所の部局は危機管理・交通安全対策室である。この組織は危機管理係、防災係、交通安全係、消防団係で構成され、2009年度より市長直轄の部署とされている。市長直轄の危機管理組織はまだ全国的に稀であり、飯田市の防災に対する意気込みがここに現れている。その分掌は、危機管理、防災、交通安全対策とされている。今回の対応は飯田市が直接に被害を受けた危機対応ではないが、広域的災害相互応援協力に準ずる対応である。また、市役所全体での受け入れ対応とすることが市長より指示されており、そのもとで危機管理・交通安全対策室の災害危機管理に関する庁内の連絡調整機能が発揮された。

(2) 南相馬市からの受け入れ打診

南相馬市と飯田市とは、産業経済分野において交流があり、近年は定住自立圏サミットを通じて交流が行われていた。両市とも定住自立圏共生ビジョン策定済みの市であり、飯田市では2010年10月に定住自立圏サミットが開催されており、南相馬市も参加している。

このような関係のもと、南相馬市長から飯田市産業経済部長に3月16日の午前7時に受け入れの打診があり、その後、午前7時50分に飯田市長が内諾した。この内諾を経て、14時45分に南相馬市長より正式要請があり、飯田市では被災者の一時受け入れを決定した。この時点より危機管理・交通安全対策室の対応が始まる。なお、危機管理・交通安全対策室は、3月16日に発生した25年ぶりの静岡沖での震度4という地震に対して、24時間体制での東海大震災警戒態勢の中で被災者受け入れであったことを付記しておく。

(3) 受け入れ先の確保と施設担当体制の確立

派遣隊が帰着した際に被災者を受け入れる施設を至急に整える必要があった。危機管理・交通安全対策室は、飯田市の3箇所の準備を派遣隊が到着するまでに整えた。この3箇所内の1施設、旧仙永堂病院は民間施設でありながらも無償での貸し出しである。更に飯田市長が連合長を務める南信州広域連合を通じて、下條村、秦阜村、豊丘村と被災者受け入れ調整を行った。ここでの受け入れの迅速性においては広域連合組織が重要な役割を果たしている。

飯田市内の3ヶ所の受け入れ施設では飯田市役所の各部局がそれぞれの施設を担当した。風越山麓研修センターは教育委員会、旧仙永堂病院は保健福祉部、天竜峡温泉交流館は産業経済部が避難者の生活支援を担当するという体制である。教育委員会、保健福祉部、産業経済部は通常それぞれの業務分掌に従い、日々の業務に対応している組織である。飯田市長による全部局で対応するという指示に従い、教育委員会、保健福祉部、産業経済部が被災者との直接的な対応に乗り出した点は興味深い。受け入れ施設の生活設備は各部局が整え、更に日常的な被災者の生活支援も各部局の職員が対応している。ここでは他の方法として、プロジェクトチームやタスクフォースを編成し、それぞれの施設を担当するという体制も考えられる。このような組織横断的な臨時的組織を設置することなく、既存の部局体制で被災者の受け入れが可能となった点に、飯田市役所の組織的な柔軟性を垣間見ることができる。このような柔軟性を有する組織が縦割り型の官僚組織と見なされがちな行政組織に存在している点は興味深いところである。

(4) 派遣隊の派遣準備

被災者を迎えるための派遣にあたり、車両の調達、人員の確保、震災地での燃料不足に対応するために、派遣車両の燃料確保、警察署での緊急車両証明の手配が危機管理・交通安全対策室を中心に執り行われた。派遣車両であるマイクロバス 3 台、信南交通大型バス 2 台、そして道中の燃料を積載する 3t トラック 1 台が迅速に調達された。同時に 10 名(マイクロバス運転手 6 名、信南交通大型バス運転手 4 名)の民間業者の乗務員が確保された。道中の燃料調達の困難が予測されるため、市内のガソリンスタンド業者への燃料の依頼および運搬用タンクを調達も行われた。乗務員、車両および燃料などの調達については、業務上関係のあるバス交通会社やガソリンスタンドが対応し、危機管理・交通安全対策室のネットワークが活かされた。派遣職員の手配も人事課を通じて、3月16日16時には完了していた。その構成は、総務部 3 名、保健福祉部 1 名、教育委員会 1 名、保健師 2 名、病院職員 3 名、3t トラック運転手職員 2 名の 12 名である。

(5) 派遣隊への後方支援

3月16日20時20分に派遣隊は南相馬市へ被災者を迎えるために出発した。受け入れ打診から、13時間20分後の出発であり、徹夜での運行である。派遣隊の活動及びその安全を確保するため、道中すなわち南相馬市と飯田市の往復に関する情報が危機管理・交通安全対策室で判断され、派遣隊に指示または提供された。ここでは伝達の的確性を確保するために口頭ではなく、携帯電話のメールが利用された。緊急時の権限委譲が見事に機能しているが、権限の存在だけで運営できるものではなく、ここに組織間、担当者間の信頼関係を見出すことができる。

危機管理・交通安全対策室は余震や人命救援活動で混乱の続く被災地での活動・滞在時間を最小限にするための対策を練った。南相馬市での被災者の避難準備が整う17日9時20分まで比較的安全な東北自動車道福島松川パーキングエリアで待機し、次に10時20分に川俣町駅の道を合流場所として二班に別れた。一班は、南相馬市原町第2中学へ10時35分に到着し、ここで64名と合流し、もう一班は同市テクノアカデミー浜へ11時55分に到着し、39名と合流した。その後、両班とも合流地点に無事戻り、13時にこの合流地点を飯田市に向けて出発した。2時間40分での収容作業である。この一連の安全を配慮した迅速な被災者確保は

危機管理・交通安全対策室がインターネットおよび派遣隊から得た情報を検討した末の行動である。また、3月11日以降避難所生活を続けている被災者に温かい食事を提供しようという被災者に配慮したアイデアも出され、危機管理・交通安全対策室の手配により、佐久市内での飲食店で夕食が振舞われた。ここで、大震災と津波の直後、原発事故、停電の中での派遣隊の不安を想像して頂きたい。後方からの支援への信頼がなければ、不安と疑いの中、このような迅速な活動展開はなかったであろう。

飯田市への帰路において、車中での名簿作成が行われ、これが危機管理・交通安全対策室に帰路の民間商業施設よりFAXで送信され、各被災者の受け入れ施設が決められた。

このような行動及びそれぞれの判断は、規程やマニュアルに従った日常的、反復的、経験的な対応ではなく、職員が初めて経験する未知の問題・課題を解決する臨時的かつ未経験な事態への対応であることはいままでもない。

(6) 被災者受け入れ後の対応

各施設への受け入れ以後、被災者対応は担当部局が全面的に責任を持ち、対応している。それぞれの部局が本来業務も行いながら被災者受け入れ施設業務も全力で取り組んでいる。このような場合、被災者を受け入れている各部局で構成される臨時の組織でなんらかのリーダーシップを取ることが多いが、飯田市役所においては、連絡会議が行われる程度であり、各部局が責任を持ち、対応している点に、自律的・独立的な組織風土を窺い知る事ができる。

本調査は限られた時間内に行われたものであり、更に検証すべき点が残るが、以下の点を指摘する。

- ・市長直轄部局が迅速にそのミッションを果たすためには、他の部局においても同程度のスピード感が必要である。
- ・このスピード感は市役所各部局の業務の柔軟性と責任感に支えられたものである。各部局の柔軟性は部局の構成員の柔軟性に通じるものであり、各部局の責任感は自律性の賜物である。
- ・更に構成員の柔軟性や自律性は組織間や担当者間の信頼性に支えられている。このような特徴点はいかに築き上げられてきたのであろうか？自律性は南信州の

地方自治体の特徴といわれている。また、活発な行政活動のために日常業務を超えた行事や催しが多く、柔軟性はその現場で醸成されたのではないかと推測される。

最後に、住民の安全を守ることは自治体のすべての組織、職員の任務である。飯田市役所の場合、この安全意識は他の市町村の被災者にも同じように向けられた。これは、広く住民・生活者の安全を守るという意識の表れであり、普段から徹底的に身につける工夫がなされていると推察される。

VI. 分散型災害救助システムと財源保障

(1) 現在の制度の概要

現在、わが国の法制度において、災害救助は都道府県が行うことが原則とされている。規定の中心は災害救助法であり、今回の震災に関する総務省の Q & A 集によっても、「被災県の要請を受け、受入団体が支払った災害救助に要する費用（避難所の設置、食料品の提供、応急仮設住宅としての公営住宅の提供など）は、受入都道府県が市町村分を含めて被災県に求償し、被災県が支払うこととなります」（総務省ホームページ）とされている。最終的には、そのかなりの部分が国庫によって負担されることとなる。また、その内容としては、同ホームページに次のように記載されている。

表 7 災害救助法の内容

救助の種類	対象経費救助の種類
避難所の設置	賃金職員等雇上費、消耗器材費、器物の借上費、光熱水費 等
応急仮設住宅の供与	設置に係る原材料費、労務費、附帯設備工事費、材料輸送費 等
食品の給与	主食費、副食費、調理燃料費、雑費
飲料水の供給	水の購入費、給水又は浄水に必要な機械等の借上費 等
生活必需品の給与・貸与	被服・寝具及び身の回り品、日用品、炊事用具及び食器、光熱材費
医療・助産	診療、薬剤、治療材料及び医療器具の修繕費、衛生材料費 等
被災者の救出	救出のために必要な機械・器具の借上費、修繕費、燃料費 等
住宅の応急修理	修理用原材料費、労務費、材料輸送費 等
学用品の給与	教科書及び教材、文房具、通学用品
埋葬	棺、骨つぼ、賃金職員等雇上費、輸送費 等
遺体の搜索・処理	搜索のために必要な機械・器具の借上費、修繕費、燃料費 等
障害物の除去	除去のために必要な機械・器具の借上費、輸送費、賃金職員等雇上費 等
救助のための輸送費及び賃金職員等雇上費	被災者の避難、医療及び助産、災害にかかった者の救出、飲料水の供給、遺体の搜索、遺体の処理、救済用物資の整理配分のための輸送費及び賃金職員等雇上費

そして、この内容は制度としては完結しており、通常考えられる必要な救助については、十分な財源手当てが規定されている。ことに、市町村の負担部分については、基本的に全て都道府県により支弁されることとなっている。また、その他の付随的な財政需要については、特別交付税による対処が期待される。

(2) 今回の飯田市のケースについての問題点

上記のように、一応、被災者の救助に当たる他府県の市町村についても、現在の制度で相当の部分はカバーできるものと考えられる。また、阪神淡路大震災のときの例からみても、必ずしも制度に直接のっていないものでも、事後的に国が財源手当てすることは相当程度に期待できると思われる。

しかし、今回のように南相馬市長から、飯田市へ直接に受け入れ要請があり、それに応じて飯田市が被災者を受け入れるということは、本来の災害救助法の考え方の枠外である。だからといって、そのための費用の国庫負担がなくなるとは考えにくい。今後、地方分権、また、地方公共団体の間での補完性の原則の貫徹により、市町村の役割が増し、また、その能力が相対的にさらに大きくなっていくことが予想される中、今回の事例のような他府県市町村による直接の被災者受け入れをも制度の視野の中に置くことは重要であろう。

また、この他に取りあえず、現在、考えられる問題点を挙げると次のようなものがある。

①職員の職務負担の問題

今回の震災は長期化する懸念が強く、被災者に関する事務も長期化することが予想される。現在でも、飯田市職員の被災者のケアのために割いている職務量は相当のものがあり、これが長期化すると相当の影響があることが考えられる。現在の制度上は臨時職員の雇入れ等によって対応することが想定されているが、事態が長期化した場合には、これだけでは対応できないことが考えられる。

②対象外経費の問題

とりあえずの生活費としての現金の交付を行っている市町村もあり、また、学齢期児童生徒を受け入れ地の学校に弾力的に受け入れる場合の費用等も含め、受け入れ市町村が負担するものの中には、必ずしも現行制度の中に含まれないものもある。これらに対する負担を全て制度化する必要はないかも知れないが、受け入れが多人

数、長期にわたる場合には、国庫負担対象経費の再検討も必要となろう。

③特別地方交付税に関する懸念

災害に関する経費については、「特別地方交付税で措置する」とされる場合が多い。これは特別地方交付税の制度的存在理由からして当然であるが、今回のような国の非常に大きな部分に影響する災害の場合に、この「措置」が、どこまで働くかに関しては、次のような懸念要因がある。

特別地方交付税は、予算上、一定の枠があり、全国のある年度内の災害による影響額の総額がその枠内であれば、その範囲内で、必要な地方自治体に交付されることとなる。しかし、今回の震災のように大きな災害の場合には、その総額が全く不足することから、国レベルで色々な増額措置がとられたとしても、十分な財源措置ができない可能性がある。

結局、これらは、住民でない「被災者」に対する行政サービスの提供に係る問題と、今次の災害について、国全体として、その財源所要額に如何に対応するかの問題である。後者についてはここでは触れないが、前者については制度論として、今後このカテゴリーに属する者に対する行政需要に何らかの形で包括的に財源手当てする制度を設けることが検討されてもよいであろう。

Ⅶ. 地域分散型災害支援システムと地方分権改革

飯田・下伊那地域の各自治体による被災者の受け入れは、それらの実態がどのようなものであるかという現実的・実践的な問題を超えて、より広い地方分権改革の文脈の中で捉える必要性を示唆している。

1990年代末以降、政府は市町村合併を推進し、「分権の受け皿」という名目のもとに基礎自治体の大規模化を促進してきた。かねてから財政危機にあった町村を中心に、将来への不安から多くの自治体が合併を行った。そのような中で、本稿で対象とした南信州エリアにある自治体の多くは単独ないし小規模な合併を選択した。しかし、その「代償」として、多くの自治体では「自律計画」や「財政計画」を策定し、行財政改革を自らの手で懸命に押し進めていった。

中心都市である飯田市はこれまで合併を繰り返してきて今日にいたっているが、旧役場ごとに出張所を残すなど、都市内分権について積極的に取り組んできた。地区に根ざした公民館活動は、住民の自治意識の基盤をつくってきた。これは飯田市にかぎらず、南信州の自治体全体にあてはまる特徴でもある。

これらの自治体は南信州広域連合をつくり、事務の共同化を進めてきた。今回の被災者受け入れについても、この広域連合という組織が大きな役割を果たしている。

このような性格をもつ飯田・下伊那地域の自治体が100名を超える避難者を南相馬市から受け入れた。そして、各自治体が試行錯誤ないし創意工夫をしつつ、懸命に彼らの暮らしを支えている。我々はそうした自治体の努力を高く評価する一方で、それにとどまらない教訓をこうした経験から引き出すことが必要であると考えている。中間的な総括にならざるをえないが、以下ポイントとなる点を指摘しておきたい。

第一に、小規模な自治体ほど、避難者の受け入れに対してきめ細かく対応できるということである。これは、小さな自治体は避難者の受入数が少ないこととも当然関係がある。本稿でも取り上げたように、1家族から数家族程度の受け入れであれば、小規模な町村でも比較的容易に受け入れを行うことができる。それは、地域にある公共住宅の活用を行いやすいこととも関連する。しかし重要なことは、南信州のように小さな規模の自治体が多く集まっている場合、各自治体の受け入れ家族数は少なくても、全体としては一定規模の数となることである。基礎自治体の大規模化という国家的政策はこうした「震災支援」という点からも反省が求められるので

はないか。

第二に、自治体に猛烈な財政や人員の削減を迫った「三位一体改革」や自治体財政健全化法は強く批判されなければならない。自治体は総合行政体として実に多様な施策を行っているが、この間の地方に対する「構造改革」は行政のリストラを迫り、各自治体はまさに「骨皮筋衛門」のような状態に陥った。そのため、不急と解釈される事業は事実上放棄され、緊急時においても行政体としてのまともな対応が困難になる事態を招いた。しかし、今回の震災への対応をみればわかるように、自治体はいかなる事態に対しても必要な活動を遂行しなければならない使命を有する。被災していない自治体は様々な直接的・間接的支援を被災自治体へ向けて展開していかなければならない。それは、自治体間の相互扶助システムの発動であり、それには各自治体に一定の「余裕」がなければならない。かりに、この間の地方に対する行財政的な締め付けがなければ、今回の震災においても全国の自治体から被災地に向けてさらに迅速かつ大きな支援が可能であったかもしれない。自治体による無理な被災地への支援活動は、地元住民に対する公共サービスの低下を招くかもしれない。それをあえて両立させようとするれば、その負担は自治体職員へ大きく転嫁される。とくに飯田市のように多くの被災者を受け入れた自治体においては、職員の負担は甚大なものになっている。こうした状況を顧慮した場合、いまいちど地方とくに基礎自治体を真に重視した分権改革を再評価するべきである。つまり、「分権」の名を借りて、自治体にリストラを迫るような歪んだ改革ではなく、各自治体がそれぞれの条件を最大限に活かして「自治の力」を発揮できるような真の分権改革を進めるべきである。さらに自治体には、そのような分権化された条件を活用し、本稿でも指摘されたような組織の力をたえず高める努力が求められる。さらに、宮城県や岩手県の産業からのサプライチェーンの切断が国内の企業や消費者に甚大な影響を与えたり、また福島県の原因からの電力供給のストップが首都圏の産業や生活を不安定化したりしたことからも明らかのように、日本の各地域は経済的・社会的に相互依存している。それを支える財政的仕組みである地方交付税や補助金などの財政移転のあり方を再評価し、財政による相互扶助システムの再構築をはかるべきである。

第三に、普段からの自治体同士の連帯がこうした事態においてきわめて有効なことである。飯田・下伊那地域の場合、すべての市町村が南信州広域連合に属してい

る。一般に広域連合は住民自治の点からは逆の方向に動くものであるが、公的な自治体組織であることから、事務事業の推進は単なる会議体よりもはるかに実効性が高いというメリットがある。そのような共同業務の経験の蓄積が自治体間の連帯意識を涵養し、今回の緊急時においても南信州広域連合としての迅速かつ柔軟な対応を可能にしたと思われる。ここからくみ取るべき教訓は、自治体間の連帯を意識した活動が日常的に求められるという点である。

第四に、地域住民や自治組織による支援の重要性である。これはあらためて言うまでもないようにみえるが、再度強く認識しておく必要がある。つまり、南信州地域への被災者の受け入れは自治体が主体となっているが、行政体としてできることには限度がある。たとえば、飯田市の天龍峡温泉交流館では、地区の女性たちが避難者とともに自炊活動を行うことにより、彼らの地域への包摂をよりスムーズに進めた。また豊丘村では、地区の住民が避難者を野菜作りや地域の祭りへ誘うなど、通常想定される行政活動の範囲を超えた重要な支援を行ってきた。松川町では、避難している子どもに対して、同級生がすぐに仲良く応対することにより、実質的な支援を行っている。こうした住民等による支援は、住み慣れた故郷を離れて暮らす被災者たちにどれだけ精神的な支えを与えたかわからない。

第五に、政府は一刻も早く避難者や彼らの受け入れ自治体に対して、将来的な見通しと必要な支援措置を実施または明言すべきである。我々が調査した自治体や住民が共通して言っていたのは、いまの状態がいつまで続くのかという見通しが立たないことに対する不安である。政府が自治体に対して必要な行財政的措置をとることを約束すれば、自治体は安心して支援を実施・継続し、場合によっては拡大することさえできる。しかしそれがなければ、自治体はたえず避難者への対応の範囲を気にしながら、受け入れを継続していくことになる。長期的な見通しが立てば、自治体は避難者の雇用先を積極的に探すなど、彼らの次のステップを見据えた対応が可能となるのである。これと同じことが避難者たち自身にも当てはまる。近い将来に故郷へ戻るのか、それとも長期にわたって避難先での生活を続けるのかという判断は、避難者たちが仕事や暮らしの基盤をどの程度構築するかにとって決定的に影響する。そうした見通しを立てることができなければ、彼らの生活は不安定なまま推移する。そのような事態は避けなければならない。政府の責任はきわめて大きいといえる。

以上の諸点は、「地域分散型災害支援システム」ともいいうる日本の行政政策のあり方を示唆している。それは、近視眼的な自治体の合理化政策とは異なる、安全・安心な地域づくりに必要な自治体や自治組織のあり方と、それを支えるための地方分権改革によって作りだされるものである。今次の震災はそのための重大な契機になるといってよい。

<謝辞>

本稿は、避難者の受け入れにおいて大変な努力を続けている各自治体での聴き取り調査がベースとなっている。また、一部の避難者からもつらい環境の中で心の内を聴かせていただく機会をいただいた。調査に協力していただいた関係者すべての方に、この場を借りて感謝の気持ちをあらわしたい。

<参考資料>

本報告書においては、各自治体のホームページならびに提供資料を参考にした。

執筆者紹介

上子秋生	立命館大学政策科学部	教授
服部利幸	立命館大学政策科学部	教授
平岡和久	立命館大学政策科学部	教授
森 裕之	立命館大学政策科学部	教授
吉田友彦	立命館大学政策科学部	教授
岩本正輝	立命館大学政策科学研究科博士課程前期課程	



2011年6月10日

立命館大学政策科学研究科

〒603-8577 京都市北区等持院北町56-1

TEL 075-465-7877

URL <http://www.ps.ritsumeai.ac.jp/>