

政策研究

POLICY RESEARCH

2013 No.1 (2013年4月号)

- | | |
|-------------|---|
| 羅針盤 | オープンイノベーション時代に求められる IT 戦略
～ 求められる供給者視点に根ざした創造的政策～
蛭子 准史(北海道大学公共政策大学院教授) |
| レポート:政策論説 | 横浜特別自治市構想と大都市制度
宮脇 淳(北海道大学公共政策大学院教授) |
| レポート:政策シグナル | 地域の付加価値特化を加速させる新産業政策
宮脇 淳(北海道大学公共政策大学院教授) |
| レポート:アジアリンク | アジアの新成長拠点・カンボジア経済
宮脇 淳(北海道大学公共政策大学院教授) |
| 事例研究 | 東日本大震災をふまえた地域防災計画の見直し
- 仙台市の救援物資輸送の経験からみた課題 -
池田 佳代子(株式会社富士通総研 公共事業部) |

オープンイノベーション時代に求められる IT 戦略 ～ 求められる供給者視点に根ざした創造的政策 ～

北海道大学公共政策大学院教授 蛸子 准吏

新たな IT 戦略の策定に向けた政府の取組みが始動した。世界最高水準の IT 社会を実現するべく、総理指示の「IT 政策の立て直し」に基づき、本年 5 月中を目途に新戦略を決定するとしている。2001 年に策定された e-Japan 戦略以降の政府の取組の成果として、世界で最も整ったインターネットの利用環境の実現をあげる一方、2003 年に策定された e-Japan 戦略 以降の IT 利活用重視の取組については、「未だ国民・社会全般において十分な利活用が進んでいるとは言えない」との認識を示している。その要因としてコスト意識・利用者視点の欠如、標準化・互換性の不足、縦割り行政・規制の不十分な見直し、導入主体の特性をあげている。政府の取組の内的要因分析として、概ね網羅性を担保したものであろう。

一方、外的要因すなわち情報通信技術と社会環境は、この 10 年でどのように変革したのか。その構造的変化として、3 つの自由化による民主主義革命があげられる。第一に機器、OS をはじめとした「プラットフォーム」の自由化である。情報通信技術の企業間競争は、他社に先駆けデファクトスタンダード（業界標準）を確立し、自社を中心とした生態系を構築することで、競争優位を確保してきた。利用者の利用環境の選択肢を狭める一方で、費用対便益の高いサービスを提供する、いわゆる囲い込み戦略である。古くは IBM を中心としたホストコンピュータに始まり Windows の登場により成功の頂点を迎えた、従来型の機器・OS・アプリケーションの垂直統合モデルは、利用端末の座がパソコンからモバイルデバイスへと移行する大きな潮流により、その影響力を急速に弱めている。

第二の自由化は、インターネットのアクセス手段を中心とした「ネットワーク」の自由化である。この自由化には 2 つの意味合いがある。一つは、利用場所の自由化である。移動体通信網の高速化・低価格化に伴い、利用者はいつでも・どこでもインターネットにアクセスすることが可能となった。併せて、モバイルデバイスの多様化・高機能化・低価格化による、1 人 1 台または 1 人複数台の環境の普及により、多様な利用環境でインターネットに接続する必要性が高まり、その副次的な作用として、情報端末とインターネットを繋ぐネットワーク回線であるラストワンマイルの自由化が進展している。

第三の自由化は、「データ」の自由化である。従前より、様々な情報処理サービスを提供するアプリケーションが、そのデータ構造等の形式を決定している。そのため、データはアプリケーション上での利用に限定されている。利用者のデータ利用の選択肢を限定する囲い込み戦略である。データの自由化は、先の 2 つの自由化に比べ発展途上の段階にあるが、Web サービスをはじめとしたプログラミング技術の進歩に伴い、異なるアプリケーション間でデータ連携を行うサービスが次々と登場している。また、次世代のインターネットの標準技術である HTML5 により、アプリケーションに左右されないデータ利用の範囲が劇的に拡大するとされている。

これら外的環境の変化をどのように捉え、政策に活かすべきであろうか。新たな IT 戦略の策定にあたり知識情報化社会の進展を踏まえ、社会的課題の解決に向け情報通信技術を活かした新たな社会システムの構築を目指す方向性を示していることは、高く評価されよう。我が国は少子高齢化をはじめとした世界最先端の「課題先進国」であり、これらの課題解決は、国際的な競争力強化にも資するものとなる。その実現の鍵概念は、新たな持続可能な仕組み、すなわち「システム」の在り方である。法制度をはじめとした単一性のシステムと、その対極に位置する情報通信技術を活用した多様性のシステムとのバランスを踏まえ、漸次的に新たな社会システムを創造する政策が求められよう。

併せて、コスト削減を中心とした見かけ上の量的変化を越えた、新たな意味（価値）の提供を目指す質的变化を促す破壊的イノベーションを推進することが求められよう。新たな価値は潜在的な要求であり、利用者の視点のみならず供給者の自由な発想から産まれることが多い。現行の枠組みにとらわれず、多様な主体が自由な発想により新たな価値を創造し、早期にビジネス化できる「オープンイノベーション」の環境整備を行うことが求められる。第三の自由化がもたらす「データ」の民主的利用により、世界中で新たな競争が加速化している。政府の統計データをはじめとしたビックデータの利用促進等、一部その方向性は見られるものの、創造性に富む人材が集積し活動する場の形成や、勝敗を左右するスピード化の観点は希薄であると言わざるを得ない。新たな価値を産み出す政策は、今後の経済成長の種をつくる取組であると捉え、税制も含め、世界の潮流に合った迅速かつ柔軟な政策の立案を期待する。

1. はじめに

1956年に制定された「政令指定都市制度」は、あくまでも都道府県・市町村の二層制、そして基礎自治体の枠組みを前提とした暫定制度である。権限において都道府県に準ずる扱いはあるものの、他の市町村と同様の国による「標準化・階層化の枠組み」の中に位置し、その結果、二重行政、二重監督等の弊害を克服できていないだけでなく、とくに税財政面の制度的自立度は権限面に比べ低く経済社会の多様化にも十分に対応しきれない状況で今日に至っている。少子高齢化、グローバル化の進展に伴い政令指定都市も高齢者の集中、限界集落の散在、税収構造の急激な変化、財政全体の脆弱化等多くの課題が急速に顕在化し始めている。また、安倍政権の新産業創造政策、特区活用や規制改革などを推進し日本全体の持続的発展に結び付けるためには、大都市のグローバル社会へのハブとしての機能、そして顕在化する地域課題を大都市が自立的に解決する仕組みづくりが重要となる。特例市や中核市等現行の画一的な市町村制度とは別の体系で、より大きく総合的な権能を有する大都市制度を検討すべき時期となっている。

そうした中、横浜市は、2013年3月末「横浜特別自治市大綱」(以下「本大綱」)をまとめ、大都市制度議論に対する柱を明確にした。本政策論説では、大都市制度の大枠を整理するとともに、3月の「新地方自治ニュース」で概要を紹介した「横浜特別自治市大綱」についてさらに検証する。

2. 大都市制度議論の多彩性

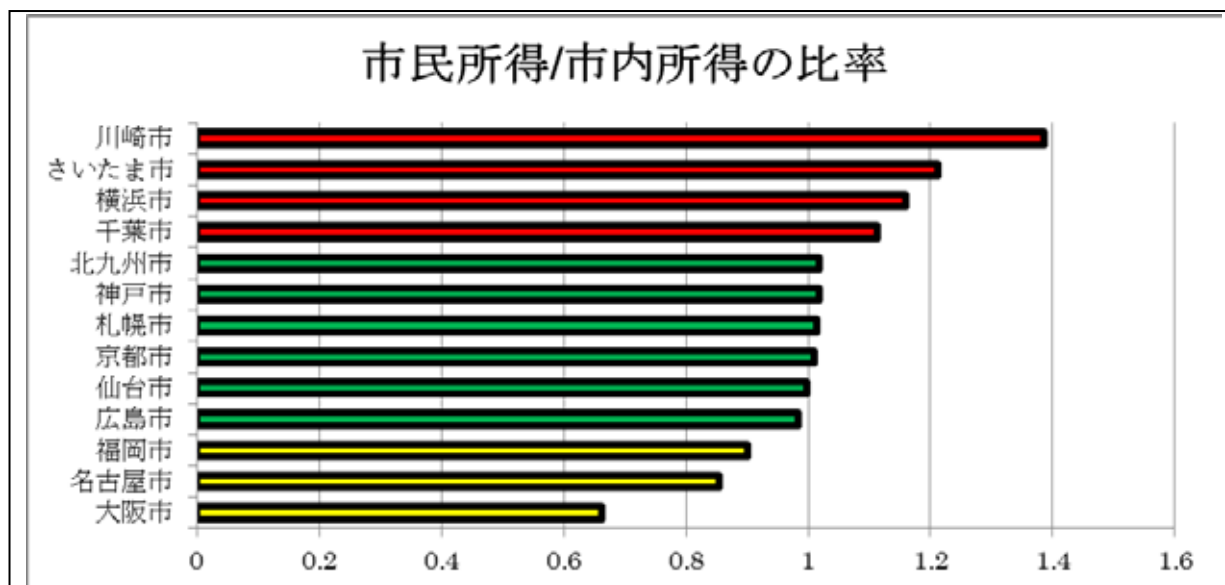
政令指定都市改革を中心とする大都市制度議論では、「大阪都構想」に代表される道府県と政令指定都市を一体化し東京特別区等の制度を基本とする大都市制度を志向する流れと、政令指定都市を道府県の枠組みから外し、税財政制面も含め自立性の高い大都市自治体を構築する「特別自治市構想」がある。また、特別自治市構想でも尾張名古屋共和国構想等その実現に向けた接近方法は多彩である。特別自治市は、権限だけでなく税財政面も道府県から切り離し、より戦略的で自立した都市経営を目指すものであり実質的に二層制を志向することを基本とする。このため、特別自治市構想では、道府県から区域外として自立した特別自治市が、周辺基礎自治体に対して権限・財源面で如何なる積極的連携を展開できるか、一般市町村に匹敵する人口規模を有する行政区を如何に位置づけるか、その上で地域そしてグローバル社会の中での戦略的経営を展開することがカギとなる。但し、「横浜特別自治市大綱」では、県との軋轢を回避し二重行政・二重監督の問題点にまず焦点をおくことで道府県の区域内に位置する制度構想を模索している。尾張名古屋共和国構想でも同様の大きな課題は存在している。

一方で、大都市制度の自治組織内部の問題である行政区の位置づけ議論は、基礎自治体たる政令指定都市において地方自治体の大規模化と共にコミュニティを如何に構築するかと密接不可分の関係にある。大都市部では今後の急激な高齢化の進展に対応しなければならないなど地域的、規模的格差が深刻化せざるを得ない。こうした行政制約が強まる問題の考察に対しては、近接性、補完性の原則を踏まえる必要がある。近接性とは、「家族で対処できることは家族」で、「家族で対処できないことはコミュニティ」で、「コミュニティで対処できないことは基礎自治体」で対処することである。そして、補完性の原則とは、市町村で担えないことは周辺市町村との連携かあるいはより広域の行政組織で対処し、地

方自治体全体で対処できないことは国に委ねるという考えである。行政体系と地方自治そして民主主義の根底を支えるコミュニティの再生による地域づくりを学校区、自治会・町会、認可地縁団体、NPOなどともに取り組める基礎自治体のあり方をイメージすることが行政体系議論の基本であり、行政区の取り扱いが大きな争点となる。その意味から大都市制度を睨んだ二層制・三層制の問題も地域による多様性を脱む必要がある。

こうした大都市制度の多様性については、地域の資源を掘り起こして世界と結び付けるネットワーク形成、ハブ機能がカギを握る。現行の政令指定都市制度を見直し、特別自治市等新たな大都市制度の検討が求められる大きな理由として、行政体系の問題にとどまらず世界と結び付けるネットワークの核として大都市の「ハブ機能」の強化・充実が不可欠となっている。グローバル化の中で少子高齢化が進行する21世紀では、地域の公共サービスを支える従来の「中軸機能」だけでなく、経済社会を問わず国内外に対する多面的なネットワークとしての「節」、すなわち結合の核たる「ハブ機能」としての役割が極めて重要となる。その核のひとつを形成するのが大都市に位置する政令指定都市である。

しかし、ハブ機能の発揮に向けた既存の政令指定都市間の位置づけには大きな違いがある。本年2月の「新地方自治ニュース」でも整理したように、たとえば、国内の他地域との結び付きを見るため、主要政令指定都市の「市民所得÷市内所得」の比率（以下「市民市内比率」）の比較を行うと図のとおりである。市民所得とは、市内所得に「市外からの所得受取 - 市外への所得支払」を加えた概念であり、各政令指定都市の市民の経済活動の実態を表していると同時に周辺地域との相互関連性の基本構図を意味している。この市民市内比率を見ると主要政令指定都市は、大きく三種類に分けられる。「1」以上の川崎市、さいたま市、横浜市、千葉市、「1」以下の福岡市、名古屋市、大阪市、「1」前後のその他の市となる。「1」以上の市は「市民所得が市内所得を上回っており、市外からの受取所得が多い」政令指定都市、「1」以下の市は「市民所得が市内所得を下回っており、市外への所得支払が多い」政令指定都市である。「1」前後は、市内と市外がほぼ同額であり市外からの受取所得と市外への所得支払が同じ」政令指定都市である。「1」以上の市は市内に加えて市外からの所得受取が多い地域であり、具体的には東京のベットタウン等としての位置づけにある地域である。これに対して「1」を大きく下回る大阪市等は他の地域への所得支払が多い地域であり、広域な地域の経済活動・住民生活の中核的位置づけにある。さらに、「1」前後の市は形態の違いはあるものの自己完結的性格が強くサービス業中心等の形態が多い。いずれにせよ、「市民市内比率」の視点だけからも現行の政令指定都市は大きく三種類に分かれ、それぞれで異なる機能と位置づけがあり、それに合わせた多様な大都市制度の形成が必要となる。



また、市民・市内概念に止まらずそれぞれの政令指定都市の産業特性は異なり、その特性を生かしていく行政体系の在り方も必要となる。この意味では、「1」前後の政令指定都市の大都市制度の在り方については周辺自治体との関係、産業特性についてより踏み込んだ精査が必要となる。

以上を整理すると新たな大都市制度の創設が求められる第1の理由は、グローバル化の中で少子高齢化が進行する21世紀においては地域の公共サービスを支える従来の「中軸機能」だけでなく、経済社会を問わず国内外に対する多面的なネットワークとしての節、すなわち「結合機能」としての役割が極めて大きくなることへの対処が挙げられる。経済活動、社会活動、文化活動等多様な活動がダイレクトにアジア等グローバル社会に結び付く時代となり、国を通じた外交戦略だけでなく東京以外の大都市部が国内の各地域と海外を結び付ける動脈としての結合の役割を果たし相互に多様化、競争することが重要となる。そのためには、大都市部が自由な発想で活動できる制度の基盤整備が不可欠である。

第2は、内なるグローバル化の進展である。大都市部の内側においてもグローバルな人材の流入が拡大し、独自の外国人とのコミュニティ等を形成し異文化交流のネットワークを充実させていく必要がある。そして、多彩な人材によって地域が支えられる住民自治の機能を強化する仕組みづくりが重要となる。そこでは、パートナーシップの充実と大都市部の域内分権の姿を自ら形成できる体制が必要である。

第3は、税制の自由度の拡大である。これまでの市町村の枠組みの中の政令指定都市制度とは異なり権限移譲の拡大だけでなく税制面での自立性を高め財政面での自由度を拡大することが重要となる。税制に対する政令指定都市の権限は極めて制約的である。政令指定都市の地域の税源に対する課税は全体の20%程度であり、残り80%程度は国と道府県の税収となる。財源制約が強まる中で大都市部の自立性を確保するためには、こうした税源の配分の改善が必要となる。以上の大枠の役割を達成するため大都市の経営に関してはより高度で自立度の高い団体自治、すなわち自らの行政組織そして議会を通じた経営管理の仕組みづくりが不可欠である。経済、財政、金融等一体的に視野に入れて大都市を運営できる機能の付与と充実である。

3. 横浜特別自治市大綱（以下本大綱）

都道府県等広域自治体との関係について本大綱は、特別自治市としての横浜市は、神奈川県が横浜地域において実施している事務及び横浜市が担っている事務の全部を処理することを原則とし、特別自治市制度自体は、県を分割して県と同じ機能を持つ新しい県を作るのではなく、特別自治市が横浜市内の行政サービスを一元的に担うことで、より効率的な行政や積極的な政策展開ができるようにするものとしている。但し、「指定都市には、一般の市にはない制度上の4つの特例（「事務配分上の特例」、「関与の特例」、「行政組織上の特例」、「財政上の特例」）があるが、基本的には都道府県に包括される一般市町村と同じ枠組みの中にあるため、複雑多様な大都市行政をより効率的・効果的に執行し、行政サービスを充実させていくために十分な制度であるとは言えない」とし都道府県との関係での基本的課題を明示している。

特別自治市構想の前提として位置している「特別市制度」は1947年、内務省解体と同時に制定された地方自治法で設けられている。特別市とは、都道府県区域外で都道府県と市に属する事務を処理する地方自治体であり、大正時代以降存在した六大都市から東京都制に移行した旧東京市を除く、横浜、大阪、名古屋、京都、神戸の五大市が指定されている。しかし、五府県の強い反対から56年に特別市制度を廃止する地方自治法改正が実施され、代わりに現行の「政令指定都市制度」が創設された。府県側の反対運動は、GHQや政府を巻き込み憲法第95条「特別法の住民投票」に関する範囲を軸に展開された。五大市側は、都制同様に地方自治法に基づく新しい制度であり住民投票は必要ないとしたのに対

して、五府県側は 52 年の「特別市制反対理由書」で府県の境界線の変更も含むことから府県単位の住民投票を要求している。この論争では、府県側の要求が受け入れられ、憲法第 95 条の関係地方公共団体の解釈は広義とされ、特別市を指定する住民投票は関係府県の住民投票によることになった。この府県側の主張が優位に動いた背後には、「都市の強化・改善が必要としても、それより遥かに劣位な農村・郡落の底上げを優先すべきだとする感情が直接関係する府県民のみならず広く一般国民に共有されていた」こと¹、そして、農村勢力を背景とした当時の府県側のしたたかさにあったことが指摘されている²。こうした道府県との対立的構造の回避と共にグローバル化による環境変化を踏まえ、本大綱では道府県との関係での基本的問題点を踏まえつつ、道府県から完全に分離する特別市構想ではない体系が模索されている。

具体的には、事務の移譲、施設、職員等の移管に関しては、横浜市が特別自治市に移行する際に県と協議をして定めるものとし、移行後においても必要に応じ、継続的に協議を行うものとする。また、特別自治市制度は、県からの権限・財源の移譲ばかりではなく、将来的には、国が担わなければならない事務（国防、司法、通商政策など）を除き、ハローワークや直轄国道など国が担っている事務も含め全ての事務を特別自治市が担うことを目指すものとしつつ、当面は、県からの権限・財源の移譲による特別自治市への早期移行を最優先の課題と位置付けている。

市町村等基礎自治体と都道府県の広域自治体間の二重行政には、「基礎自治体と広域自治体が同一の公共施設を整備したり、同一の施策を実施したりしている状況のほか、同一又は類似した行政分野において、事業規模等により基礎自治体と広域自治体との間で事務・権限が分かれている状況や、基礎自治体の事務処理に当たって広域自治体の関与等がある状況がある」とし、「特に、指定都市と都道府県の間では、同一又は類似した行政分野において、指定都市と都道府県との間で事務・権限が分かれていることによって、指定都市が効率的で効果的な行政運営ができない状況にあることが大きな問題となっている」と評価しており、二重行政による非効率、有効性の低下を指摘している。なお、二重行政の問題については、市民に供給されている財・サービスの特性からさらに掘り下げた検討が必要となる。

税財源面では、特別自治市としての横浜市は、市域内地方税の全てを賦課徴収し、県が横浜市域において実施している事務及び横浜市が担っている事務の全部を処理するため、市域内地方税（現行の県税のうち横浜市域部分と市税の全て）を賦課徴収する制度を提示している。とくに指定都市は、地方自治法及び個々の法令に基づく事務配分の特例により、道府県に代わって多くの事務を行っている一方で、地方税制は事務・権限に関わりなく画一的であるため、事務に必要な財源について税制上の措置が不十分であり、一般の市町村であれば、市町村の事務を処理するために使うことができる財源を、指定都市では道府県の手続きを代わりに処理するために一般財源から「持ち出し」している状態となっていると指摘し、権限と財源の配分が不均衡となっていない問題点について指摘している。

また、重要となる周辺基礎自治体との関係については、特別自治市に移行することは、周辺地域社会とのつながりの断絶をもたらすものではなく、生活圈・経済圏など、その影響が強く及ぶ周辺地域も含めた都市圏全体を見据えた経営を行うことで、引き続き圏域の中核都市としての役割を果たすものと位置づけ、横浜市と希望する近接市町村を合わせた圏域を設定し、定住自立圏の仕組みに準じた近接市町村との水平的・対等な連携協力関係を維持・強化していくとしている。想定される連携協力の例として、経済・産業施策の連携、観光施策の連携、地域医療の連携、市域を越えて同一生活圈を形成している場合の連携、災害発生時の連携、市民利用施設等の相互利用や共同設置、環境対策や治水対策の連携、都

¹持田信樹『都市財政の研究』（1993）東京大学出版会、p251。

²高寄昇三『地方分権と大都市制度』（1995）勁草書房、pp16-24。

市間移動の円滑化等を指摘している。

一方、基礎自治体としての区行政の位置づけについて特別自治市としての横浜市の内部の自治構造は、市・区の2層構造を基本とし、現行の行政区を単位に住民自治を制度的に強化するとしている。特別自治市内部の自治構造は、特別区のような新たな自治体をつくるのではなく、都市（市域）全体で一体的なまちづくりや地域間のバランス調整を行うことができ、行政運営の効率性と住民自治を両立する、法人格を持たない区（行政区）とするとしている。区においても、災害に強いコミュニティづくり、地域経済の活性化、環境問題などの様々な課題について、できるだけ区役所で対応・解決できるようにその役割を拡充していく必要を指摘している。2012年8月に大都市地域における特別区の設置に関する法律（平成24年法律第80号）が成立し、人口200万人以上の指定都市等では特別区の設置が可能となったが、横浜市はこの法律による特別区の設置は目指さないことを明確にしている。大都市内部の自治構造は、各国の地方自治制度、都市の成り立ちなどによって様々であり、住民自治を制度的に強化するための仕組みとして、公選の区長を設置することは必須ではないとしている。横浜市は、1939年にほぼ現在の市域が確定しており、横浜に愛着・誇りを感じている市民の割合も高い。その強みである都市の一体性を保ち、都市全体として力を高めていくためには、区長は公選とせず、適正な区政が行われ、住民の意見を行政に反映させることができるような仕組みを構築することが重要であると考えている。

この点に関して諸外国の大都市において、「横浜特別自治市制度と同じように、市を一層制の自治体として区の位置付けを非自治体（行政区）としている都市にはニューヨーク、パリ、ハンブルクなどがある。ニューヨークでは、区長は直接公選であるが、区委員会（区選出市議会議員、各コミュニティ委員長がメンバー）の議長を兼ねる仕組みになっている。パリでは、区長は区議会議員の中から区議会の互選で選出されており、各区議会に当選した議員のうち名簿における上位3分の1が市議会議員を兼務している。ハンブルクでは区議会が区長を推薦し、市参事会が任命している。

また、トロントのように、複数の選挙区を区域とし、各選挙区選出の市議会議員がメンバーとなるコミュニティ・カウンスルを市議会の委員会として設置することにより、住民自治の制度的強化を行っている事例もある」とし、大都市制度の多様性を求めている。

4.まとめ

政令指定都市等今日の地方自治体の体系は、右肩上がりを前提とする規模を基本とした画一的かつ権限に偏った制度となっている。税財政面も含めた自立性の確保に関しては、政令指定都市等大都市型自治体の在り方だけでなく、国の姿、そして道州制等都道府県制、そして特別区制度の在り方をも含めて議論することが不可欠となる。

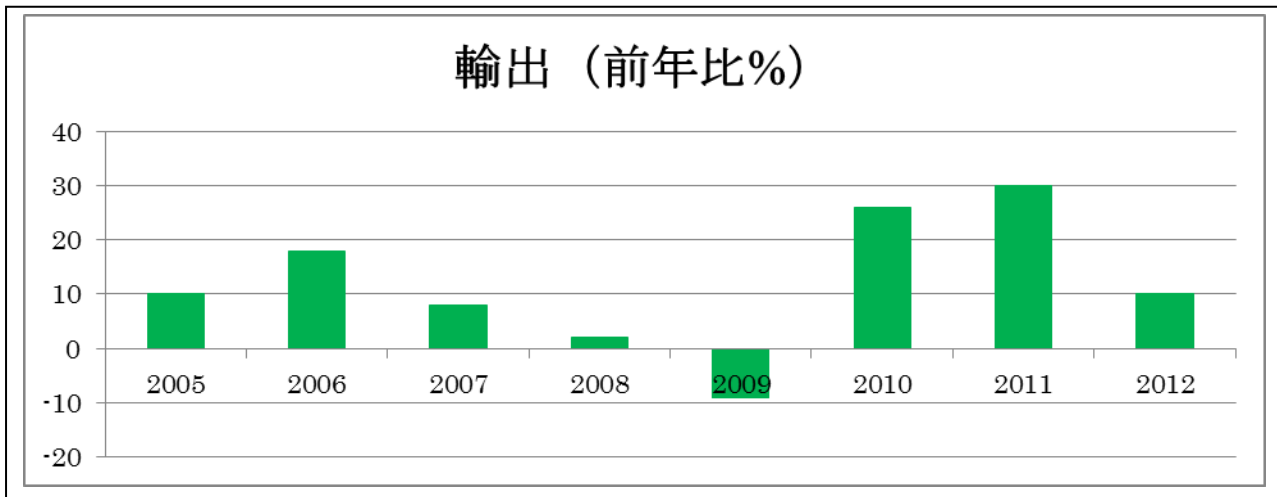
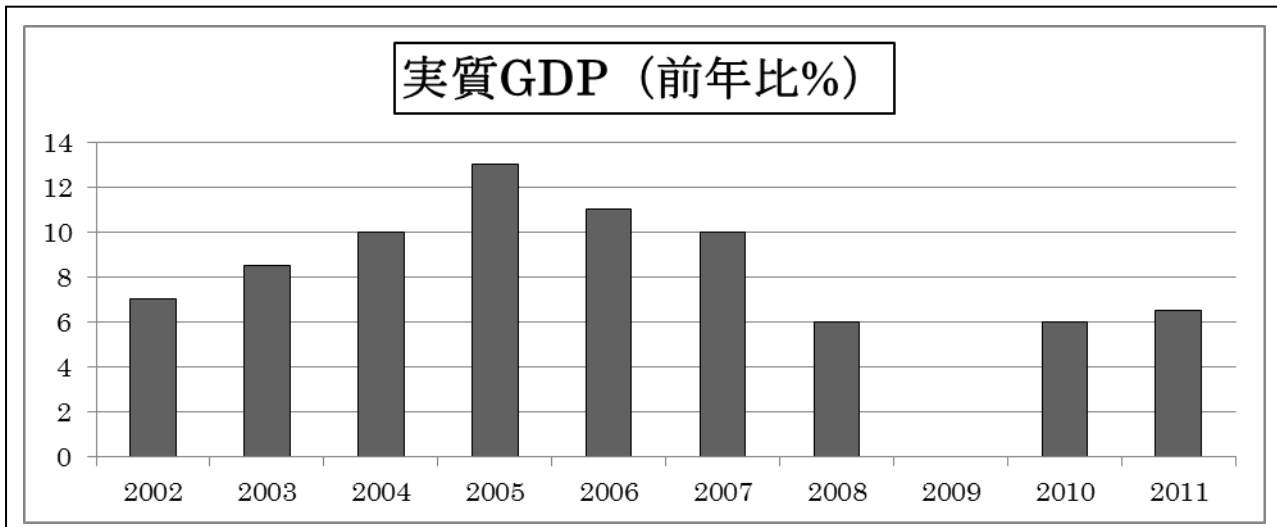
安倍政権において第二次地方分権改革を引き継いだ地方分権改革有識者会議が4月に発足をしている。しかし、第二次の際の地方分権改革推進委員会のような勧告権等はなく他の政府の審議会や有識者会議との優先度も明確とはなっていない。こうした中で、国の姿、そして地方分権の在り方を議論して行くトリガーとして大都市制度議論を展開して行く意義は大きい。

円安、株高等経済の追い風の中でスタートした安倍政権の政策展開の成長・企業・投資を重視するアベノミクスの実態が予算編成、国会論戦、そして TPP への参加表明等を通じて明らかとなっている。アベノミクスの三本の矢のうち、金融、財政に関する議論はこれまでも多い。しかし、矢が的を射抜く大きなカギは新産業創造にある。なぜならば、財政拡大、金融緩和政策で流れ出した資金の実体経済での新たな成長のための受け皿が不可欠だからである。従来同様の基金や補助金を中心とする国の画一的財政支援策だけでは新産業と需要を生み出すことはできない。新産業創造のカギは、地域資源に根差す地域特性に合った生産活動の創造にある。そのため、国の財政支援に加え地域主体の政策展開、地域に則した緩和・強化両面を含む規制改革の推進が不可欠である。地域特性と異なる生産活動誘致の持続性は低いこと、地域特性に則した生産活動の創造が生みだすサービス業への波及効果などを踏まえる必要がある。加えて、産業創造とは新たな技術開発だけを意味するものではない。新たな技術を市場に結び付けるためのいわゆる「死の谷」の克服に対する政策的支援も不可欠である。

例えば、2000 年代以降、特性を生かしきれず北海道経済は概ね縮小を続けて来た。縮小脱却のカギの第 1 は、製造業の 4 割を占める食品加工の高付加価値化にある。農業、水産、酪農等食糧生産は北海道の貴重な特性である。しかし、一次産業だけでなくそこに地元の資源に付加価値を加える加工産業の高付加価値化が加わることで地域経済の持続的安定が実現する。食品加工の高付加価値化投資が長期にわたり低迷し、地域特性全体の劣化が進んでいる。高付加価値投資の推進で新たな生産活動を創造することで、流通、観光等サービス業の新たな活動が誘発される。北海道に限らず、地域資源、地域の特性に関連しない製造業等の誘致は一時的に雇用や投資需要を生むことはあっても、グローバル化が進む中でのコスト競争の激化等で持続性を維持することは極めて困難となる。産業連関表等を活用した地域特性に合わせた産業育成が今までにも増して重要となる。

第 2 は、再生可能エネルギーの産業化である。天然ガスや原油、ウランの活用にも当然限界がある。再生可能エネルギー生産を年 5%以上で拡大し、日本のエネルギー供給の柱にする必要がある。北海道に限らず大都市部を除き地方での太陽光、バイオ等再生可能エネルギーの優位度は高い。しかし、そうした再生可能エネルギーの産業化が進んでいない。電源立地促進税を財源とするエネルギー特別会計の再生可能エネルギーへの活用を高めると同時に、発送電分離問題などエネルギー流通の多様化と安定性確保の議論を進める必要がある。

地域特性に則した政策展開には、地方分権、緩和・強化両面を含む規制改革の推進が必要となる。大都市部等を中心に特区構想の活用議論が活発化している。それと同時に、地域の特性をさらに際立たせる規制改革、そして特区の推進が不可欠である。金融緩和・財政拡大政策によって資金量の一層の増加を行っても、その資金が株式市場や一部の不動産市場等に流れ込むだけでは日本経済、そして地域経済の活性化は実現しない。豊富な資金が新産業創造の投資等に向くことによって、はじめて良質なデフレ経済脱却が実現する。また、地域の新産業創造に対しては地方自治体等のインフラ整備も不可欠であり、リスクを伴う投資等に関連する国の補助金等に関しては一定の基準の下で事業廃止、転換等に関して生じる返還義務等を見直すことも重要となる。



(資料) カンボジア開発協議会等資料より作成。

中国等の次の成長新興国として注目されるベトナム等と並んで、近年、日本企業の進出が加速しているのがカンボジアである。カンボジア経済は堅調な動向を辿っており、その理由の第1は、衣料製品を中心とした軽工業品の輸出が量的に増加しているほか、内政の安定に伴い観光客の増加が続いていること、第2に海外企業等からの投資が持続的に拡大しており、海外企業の進出に伴い求められる社会資本整備も活発化していること等が挙げられる。この結果、カンボジアの都市部を中心に国民所得も増加傾向にあり、所得環境の改善による消費活動の活発化に伴うショッピングセンター等への投資経済活動の拡大も顕在化してきている。カンボジア経済は年平均7-9%の成長が期待できる成長段階に入っており、こうした成長を見込んで日本企業の投資も拡大し、投資額、進出企業数共に近年急増している実態にある。日本企業の進出は、カンボジア経済自体の拡大による国内の投資・消費需要の拡大期待と同時に、カンボジア経済の外資規制が比較的緩やかであること、労働コストが周辺諸国に比べても一層安価であることなどに加え、地勢的にASEAN諸国との分業・連携が可能な位置づけにあることなどが重要な点として挙げられる。今後、さらに拡大して行くためには、新興国共通の課題としてカンボジア経済の根底を支える社会インフラをソフト・ハード両面からスピード感を持って充実させて行く必要がある。

東日本大震災をふまえた地域防災計画の見直し - 仙台市の救援物資輸送の経験からみた課題 -

株式会社富士通総研 公共事業部 池田 佳代子

はじめに

2011年3月11日に発生した東日本大震災では、国内における死者18,493人、行方不明者2,683人、負傷者6,217人（2013年3月11日現在、消防庁）にのぼり、戦後に発生した自然災害では最も大きな被害となった。首都圏においても、交通インフラの混乱により多くの帰宅困難者が発生する等、震源地から離れた場所でも、今後の災害対策に対して強く警鐘を鳴らすものとなった。被災地である自治体においては特に、それまでの災害に対する備えや体制が、自然の猛威を十分に理解した上で成り立っていたものではないという現実を突きつけられた。

本稿では、東北唯一の政令市である仙台市において、東日本大震災の救援物資輸送を例として、これまでの備えと今回の災害で発生した問題、そしてこれを地域防災計画へどのように反映させているかということについてご紹介する。

1. 仙台市の被害状況

(1) 被害

東日本大震災において仙台市では、最大震度6強（宮城野区）と大きな揺れを観測した。この地震で発生した大津波が仙台市沿岸部に押し寄せ、仙台港では7.2m（推定値）の津波を観測、8,110世帯が浸水した。さらに、仙台市では内陸側の丘陵部地域の宅地で擁壁崩落や地すべりが発生し、5,080件の宅地が被害を受けた。東日本大震災によって仙台市では、904名の死亡が確認され（仙台市民の死者数は984名）、30名が行方不明のままとなっている。

表1 東日本大震災における仙台市の被害

人的被害(平成25年2月28日時点速報値)	
死者	904名 (市内で死亡が確認された方。 仙台市民以外の方94名を含む)
仙台市民の方	984名 (市外で死亡が確認された方174名を含む)
行方不明者	30名
負傷者	重傷276名、軽傷1,995名
建物被害(平成25年2月17日時点速報値)	
全壊	30,005棟
大規模半壊	26,995棟
半壊	82,481棟
一部損壊	115,985棟

(2) ライフライン

仙台市では地震発生後、停電が続いたが3月17日に市内全域で復旧、水道は3月13日に最大23万

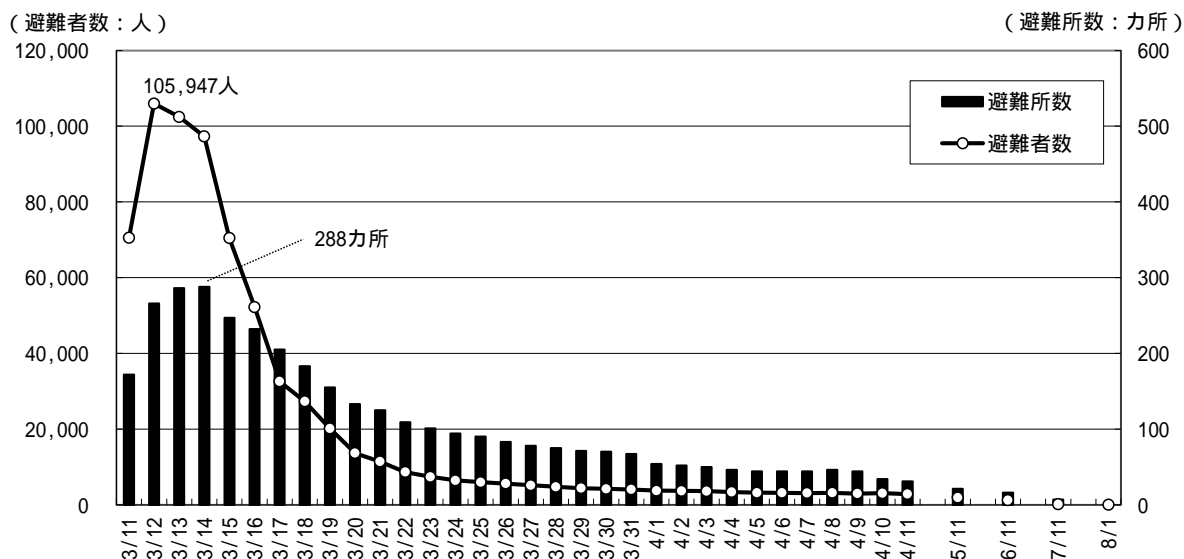
戸が断水、29日までにほぼ全域で復旧した。さらに、仙台市では沿岸部にあったガス製造施設や下水道施設が津波によって大きな被害を受けた。このため、下水道の使用制限は実施されなかったものの、都市ガスは発災当日から全面供給を停止し、3月24日から順次供給が再開され、4月16日に一部地域を除くほぼ全ての地域で復旧した。ライフラインの途絶の間、市民は不便な生活を強いられた。

(3) 避難者の状況

東日本大震災における仙台市の避難者数は、発災翌日の3月12日に最大の105,947人となった。仙台市には194カ所の指定避難所があったが、帰宅困難者も含めて多くの避難者が避難所に押し寄せた。このため、指定避難所以外の市民センターやコミュニティ・センター等の公共施設でも避難者を受け入れ、最大288カ所の避難所が開設された。

避難者は、交通機関の復旧や電気・ガス・水道等のライフラインの復旧が進むにつれて減少し、7月31日に全ての避難所が閉鎖された。

図1 仙台市の東日本大震災における避難者数・避難所数の推移



2. 仙台市の救援物資輸送の状況

(1) 事前の備え

当時の仙台市地域防災計画では、発生確率が高いとされていた「宮城県沖地震」と発生確率は低いものの、発生した場合には甚大な被害をもたらすと想定されていた仙台市中心部を通る「長町 - 利府線断層帯」を震源とする地震を想定地震としていた。「長町 - 利府線断層帯」を震源とする地震によって約18万人の長期避難者が生じると想定し、約59万食の食料を指定避難所や区役所等の公共施設に備蓄していた。その他、災害用組立トイレや毛布等も備蓄し、災害の備えとしていた。

救援物資の輸送は、物資集配拠点の開設、物資の調達、避難所への輸送等の役割と体制が決められていた。物資集配拠点の開設は健康福祉部、拠点における物資の集配は総務部、避難所への輸送は区本部、物資の調達は経済部というように、各部署でそれぞれを担当することが決められていた。物資集配拠点の具体的な位置や拠点における運営の作業内容等の詳細は定められていなかった。

また、仙台市では他都市と災害時の相互応援に関する協定や民間企業等と物資供給や輸送の協力に関する協定を締結していた。

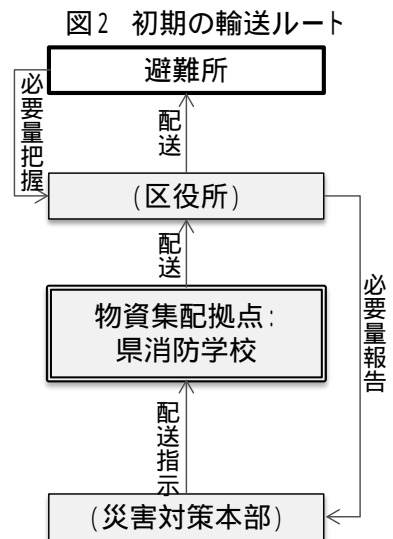
(2)東日本大震災における救援物資輸送の取り組み

発災当日～3月12日

発災当日の市災害対策本部において、物資集配拠点をどこに設置するかが検討され、新田東総合運動場（宮城野区）に設置することが決定された。翌朝には、他都市との災害時相互応援協定に基づく物資が届き始めた。しかし、この場所では物資管理の面で好ましくないことが判明したため、3月12日になって、物資集配拠点を「宮城県消防学校」の体育館に変更することとした。これとともに、経済局が物資供給業務について一元的に担当することが市災害対策本部にて決定された。

その後、この体育館を物資集配拠点として、救援物資の荷降ろし、保管、仕分け等が行われた。物資集配拠点では、市の職員のほか、協定先であるトラック協会の事業者等によって、拠点における運営が行われた。

物資の輸送は、地域防災計画に定められた通り、物資集配拠点 区役所 避難所というルートで運ばれた（図2）。区役所から避難所へは区役所職員が配送したが、想定以上の避難所が開設されたため、避難所運営等の業務も多く、物資を輸送する人員が不足していた。また、車両、燃料の不足によって物資が滞留しやすい状況となっていた。

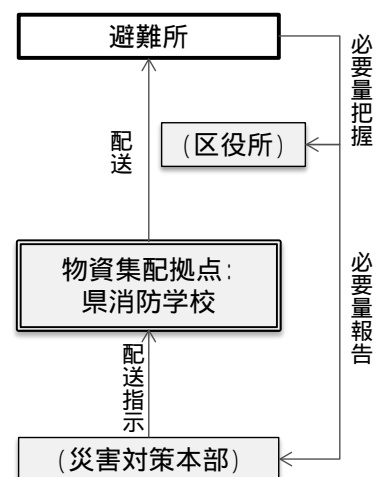


3月13日～3月15日(物資集配拠点から避難所への直送)

区役所から避難所への物資輸送が円滑に行われなかったため、3月13日から、区役所を経由せずに物資集配拠点から直接避難所へ配送するルートに変更された（図3）。しかし、協定先のトラック車両が大きく、住宅地等の道路環境の悪い避難所へは入ることができず、避難所の入り口まで手渡しで搬入すること等もあった。

また、物資集配拠点では市の職員が物資管理等慣れない作業に疲弊していった。3月13日には民間企業に物資集配拠点の作業の一部を委託し、この企業のアドバイスにより、フォークリフトの手配や物資の積み方の変更等、物資管理の改善が行われた。

図3 避難所への直送ルート

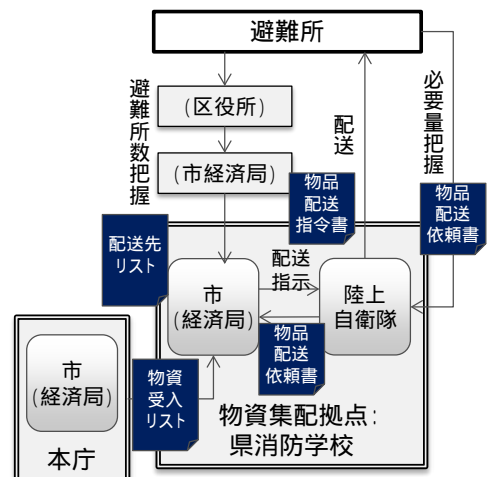


3月16日～4月24日(自衛隊の協力による輸送)

人命救助が優先された発災後72時間が経過し、3月16日から自衛隊による物資輸送が開始された。物資集配拠点から避難所への配送を自衛隊が担当することとなり、さらに自衛隊が物資を届けた際に、避難所から物品配送依頼書を預かり、市の救援物資担当に報告することとした。これによって、プッシュ型の物資供給ではなく、避難所のニーズをくみとったプル型の救援物資輸送ができるようになった（図4）。

市の担当課では、避難所からのニーズと在庫している物資を照合して「物品配送指令書」を作成し、これを自衛隊に渡して

図4 自衛隊の協力による輸送



配送指示とした。これに基づき自衛隊は、物資集配拠点で物資のピッキングを行い、避難所ごとに必要な物資を仕分けし、輸送した。こうした、自衛隊による輸送は、物資集配拠点が閉鎖する4月24日まで行われた。

(3) 救援物資輸送における問題

物資集配拠点の位置と運営

仙台市では地域防災計画で、物資集配拠点の明確な場所が定められていなかったため、どこに設置するかをいう検討から始まり、実際に物資を運び込み、活用し始めてから問題が生じ、結局は当初決めた拠点から変更する事態となってしまった。また、物資集配拠点における運営内容の詳細が決められていなかったため、役割分担や指示系統が明確でない等、現場における混乱も生じた。さらに、全国から続々と届く物資を、夜を徹して荷降ろし、拠点への搬入等の作業を行ったため、投光器やフォークリフト、パレット、台車等の資機材も必要となった。

救援物資輸送における役割分担

物資集配拠点では、自衛隊の協力が始まる前から民間企業の協力による運営が行われた。ここでは物流作業の経験者による物資管理の改善が行われた。例えば、物資集配拠点のスペースが足りなくなることが想定されたため、物資の内容によって屋外・屋内に仕分けたり、奥から隙間なく積み込まれていたものを、物資の山の間通路を設け、賞味期限が近いものを前に積む等の改善である。また、地域防災計画では救援物資輸送に関して役割分担が細かく決められていたが、今回は多くの震災対応業務が発生したため、市側は経済局が一元的に担うとともに、民間企業や自衛隊の協力を得て、実施した。



写真1 物資集配拠点：県消防学校(3月13日)
整然と積み込まれているが、この後、ペットボトル等の雨に濡れてもよいものは屋外へ移す等の改善が行われた

写真2 物資集配拠点：県消防学校(3月13日)
パレット上に積み込まれた物資もフォークリフトがない間は、手降ろしによる作業が行われた



写真3 物資集配拠点:県消防学校(4月3日)
写真1(3月13日)と比べ物資が多種多様になっているのが分かる



写真4 荷降ろしを待つ車両(3月13日)
雨天・降雪時にはグラウンドがぬかるみ、車両がスタッキングするトラブルもあった



写真5 自衛隊による救援物資輸送(3月25日)
自衛隊車両に配送指令書に基づく物資を積み込んで配送した



写真6 自衛隊による救援物資輸送(4月3日)
自衛隊が配送指令書に基づき物資を一つ一つピッキングした

救援物資の調達と余剰物資の活用

仙台市では物資供給や災害時の相互応援に関する協定を予め締結していたこともあり発災直後から、多くの物資が集まった。電話が利用できないうちは、電子メールを活用して物資の受付等が行われたが、電話が回復すると、各都市や企業その他、個人等で物資を送りたいという方からの連絡が殺到した。個人からの物資は少量多品種であることが多く、現場で仕分け等の手間がかかってしまうため、基本的にはお断りすることとし、必要とする物資をホームページからこまめに発信する等して対応した。また、備蓄物資ではアレルギー対応食の用意がない等の問題も生じた。

物資の受付は、4月15日の時点で受付を終了し、早くから物資集配拠点以外の倉庫を予備倉庫として確保して、近隣の被災自治体への配布を行う等の対応も行った。こうした対応も、今回の震災の現場で行われたことである。

3. 新たな地域防災計画への反映

仙台市では、東日本大震災を踏まえて 2013 年 3 月に地域防災計画の見直しを行った。東日本大震災の経験から得た「自助・共助の重要性」や完全な防災の限界による「減災」の視点等を盛り込んだものとして改正を行っている。

救援物資輸送に係る見直しのポイントとしては以下の通りである。

備蓄物資の見直し

今回の震災を踏まえて、公的備蓄物資には限界があることから、新しい地域防災計画では自助の観点から家庭内備蓄の推進に向けた啓発を行っている。各家庭において、家族の約一週間分の食料や生活物資等の備蓄に努めることや、冬季の災害に備えて停電時でも使用可能な暖房器具及び燃料の確保を行うこととしている。また、避難所に避難する際には各自が 3 日分程度の食料や毛布等を持参することなどとしている。

公的物資では、アレルギー疾患に配慮した調理不要食等を備蓄することや、帰宅困難者用の備蓄として携帯が容易なビスケット等の食料や水の備蓄についても盛り込まれ、備蓄量も増加させることとした。その他に、今回の経験から情報収集用テレビやテント式プライベートルーム、大型扇風機、LPG 発電機、LED 投光器等の品目も新たに追加された。

物資輸送ルート集配拠点の設置と輸送

災害規模が大きくない場合、公的備蓄物資の食料等は従来通り区役所が輸送とするものの、被害が甚大である場合には、災害発生後 48 時間以内を目途に物資集配拠点を設置することとした。そして、経済局が食料、物資を一元的に管理し、物資集配拠点から民間運送事業者を主体的に活用して、直接避難所へ輸送することとした。今回の震災では、自衛隊の協力を得ながら実施したが、今後は予め民間事業者の協力を得る体制を構築して、運用することとしている。

物資集配拠点の設置

新しい地域防災計画では、物資集配拠点の具体的な場所の明記はないが、災害発生時に円滑な救援物資輸送が行うことができるよう、災害時に使い勝手の良い拠点の選定に向けた取り組みを行っている。

さいごに

東日本大震災における仙台市の救援物資輸送の取り組みから生じた問題、そして地域防災計画への反映まで見てきたが、こうした経験は他の自治体においても大いに参考になるものである。仙台市では 2013 年 3 月 11 日に発災から一年間の取り組みをまとめた「仙台市震災記録誌」を発刊している。日本は、海に囲まれた地震大国であり、その他に豪雨や火山の噴火等による災害も懸念されている。今回の震災の記録を参考として、各自治体ができる限りの備えを行い、災害に強い日本の構築に向けた取り組みが急がれる。こうした災害に強い社会の構築が多くの命を救うとともに、豊かな日本の繁栄となることを期待したい。

既刊テーマ一覧

2012 No.7	<p>情報化社会は貨幣の自由競争をもたらすか 国家公務員制度改革の課題と地方自治 地域活性化政策の四要素 過剰流動性と輻輳する経済・財政 地域経済活性化に向けた地方自治体における包括的エネルギー政策</p>
2012 No.8	<p>エネルギー政策に魔法の杖はあるか？ ルーティン化した評価制度の検証 衆議院解散と政策の予見可能性 斑模様のアジア経済 大学教育の質保証に向けた情報活用の動向と今後の方向性</p>
2012 No.9	<p>社会資本の高齢化リスクにどう向き合うのか 地方自治体議会と地方自治法改正 金融緩和政策と円安(描けるか出口政策) 中国経済のインフラ投資再稼働 日 ASEAN 交通連携における ASEAN 各国の 低炭素・低公害交通システムの実現に向けた取組</p>
2012 No.10	<p>ネットワーク社会における付加価値創造のあり方 社会資本整備の『下からの公共性』を考える 「成熟化社会における官民のパートナーシップの 充実を目指した新たな関係構築のデザイン」 2012 年度補正予算と地方行財政 日本企業の海外進出に伴う人事管理上の課題 自治体における情報化計画のあり方と今後の展望</p>
2012 No.11	<p>公共調達とイノベーション 地方自治体における産業連関表の活用(1) 安倍政権、三本の矢の評価と課題 中国経済の構造課題 本格的な地方分権改革時代の総合計画のあり方</p>
2012 No.12	<p>求められる新たな標準化戦略 地方自治体における産業連関表の活用(2) 政策展開へのリーダーシップ力 インド経済の構造的な政策課題 本自治体における現金給付のパラダイム転換</p>

政策研究 2013 No.1

2013 年 4 月発行

編集・発行 株式会社富士通総研 公共事業部
監修 宮脇 淳(北海道大学公共政策大学院教授)
 〒105 - 0022 東京都港区海岸 1 - 16 - 1
 電話 03 - 5401 - 8396
<http://www.pppnews.org>