

災害救援過程中的協力關係： 以東日本大地震為例

林淑馨*

《摘要》

日本為一地震好發國家，歷年來的地震雖對該國造成嚴重的損失與傷害，卻也因而促使日本在災害教育、防災演習和緊急救難組織發展上領先世界各國，並晉升為災害防救績效顯著的國家。2011年3月11日發生的東日本大地震¹雖重創日本，但在這次救援過程中該國防災體制與公私協力的運作情形乃是值得學習與反思之處。

研究結果發現，在東日本大地震的救災過程中，日本共助協力精神的發揮與協力分工體制的建立，以及水平式廣域行政制度的落實，可以減低災害所帶來的衝擊。然而，如何強化非常時期協力體制的運作成效，以及解決水平協力制度所帶來的沉重財政負擔，則是今後所需面臨的課題。此外，藉由日本經驗得知，防災行政雖由國家主導，但需積極整合民間力量並善用中介組織，才能達到減災目的；而廣域防災行政的制度化與協力內容的多元化都是值得我國參考之處。

[關鍵詞]：防災行政、東日本大地震、公私協力、廣域行政、非營利組織

投稿日期：105年6月1日。

* 臺北大學公共行政暨政策學系教授，email: susin@mail.ntpu.edu.tw。

¹ 東日本大地震包含地震、海嘯與核輻射，但因本文主旨在觀察災害過程中的協力關係，所以不對各項災害分別進行觀察與探討。

壹、前言

日本為一地震好發國家，1923 年的關東大地震和 1995 年的阪神大地震，雖然對日本社會造成嚴重的損失與傷害，但卻也因歷史經驗與慘痛的教訓，促使日本在建築法規、災害教育、防災演習和緊急救難組織的發展上領先世界各國（王文岳、楊昊，2013：159-160），同時晉升為災害防救績效顯著的國家。然而，2011 年 3 月 11 日所發生的東日本大地震卻仍重創日本，堪稱是近代日本史上前所未有的重大災難，截至 2016 年 3 月 8 日止，共造成 19,418 人死亡，2,592 人下落不明，6,220 人輕重傷，²受害總人數更是超過 45 萬人，預估經濟損失約為 16 兆到 25 兆日圓。雖然日本政府在這次災難中投入史上最大規模的自衛隊進行搜救，也動用警消和海上保安廳（相當於我國的海岸巡防署）等超過 10 萬人次的國家公務員，同時還有來自世界各國的搜救隊共同參與救援，但仍然無法因應所有災民的需求。資料顯示，由於日本東北地區包含道路在內的許多重大基礎設施多遭受重創，據估計東北三縣要完全重建、復興需花費長達 10 年的時間（恢復期 3 年，再生期 4 年，發展期 3 年），而光是前 5 年所需的財源就高達 28.3 兆日圓（佐藤主光、宮崎毅，2012：30）。在此情況下，單靠政府部門的能力已經無法解決問題，如何善用民間活力（人力、資金與技術），與民間企業、非營利組織或志願團體協力，整合各項資源並重建災區，則是相當重要的課題。³

事實上，我國與日本同處於強烈地震發生頻繁的環太平洋地震帶，皆屬於天然災害的高風險國家。2005 年世界銀行（The World Bank）出版的《天然災害熱點：全球風險分析》（Natural Disaster Hotspots: A Global Risk Analysis）一書，曾對全球各國天然災害進行危機分析，提到臺灣的地質（地震）與水文（洪水、颱風與土石流）在各項天然災害危機分析中都是名列「世界第一」，顯示我國的天然災害危險潛勢遠大於其他國家。該調查指出，臺灣地區約有 73.1% 的地區和人口暴露在天然災害危險下，而遭受各項天然災害造成高死亡率的風險也居全球第一，亦即臺灣

² 參閱消防庁災害対策本部（2016）。

³ 東日本大地震以後，許多研究皆有提到政府應與民間（如企業、NPO 或志工）共同協力的重要，相關論述請參閱中村祐司（2011）、館野治信（2011）、森田朗（2013）、天野徹（2013）等論文。

有 90.2% 的地區與 95.1% 的人口有高死亡率之風險 (The World Bank, 2005)。由此可知，對我國而言，如何建立一套完善的防災體制乃是刻不容緩的重要工作。

近二十多年來，我國歷經了 1999 年的九二一大地震和 2009 年的莫拉克颱風兩次大災難，雖付出慘痛的代價（前者造成 2,400 多人死亡，11,300 多人受傷，數以萬計的房屋倒塌，財物損失達上百億台幣；後者所造成的死亡人數超過 600 人，全臺損失達 164.7 億元），卻也開啟了政府檢討現有災害防救組織架構與功能的契機。然遺憾的是，這二十多年來，臺灣在法令制度和實務運作上仍有相當改進的空間。⁴

檢閱國內相關文獻發現，截至目前為止，臺灣公共行政領域在防災⁵議題的討論相當有限，該主題真正受到重視是在九二一大地震之後，除了檢討硬體設備之外，多數研究約可分為兩大類：一類是檢視災害防救機制與運作情形（吳再居，2000；陳弘毅，2000；林潤榮、黃文仁、林廣榮、許建德、許中立，2005；楊永年，2001，2009；柯孝勳、許俊文、蔣得心，2009；施邦築、柯孝勳、許秋玲、莊明仁、張欽儀，2010；李宗勳，2010；李宗勳等人，2012）；另一類則是探討政府與民間在救災組織動員、協調或資源方面的連結（劉麗雯、邱瑜瑾、陸宛蘋，2003；王仕圖、許慧麗，2010；陳宇嘉、楊慧滿，2010；王秀燕，2010；張四明、王瑞峰、葉明勳、陳昱旗，2011；李香潔、陳亮全，2012）。上述這些研究雖然對我國防災體系的制度設計或救災資源的整合提出相關見解，部分文獻甚至還藉由國外的制度設計經驗來檢視我國的相關制度的問題點並提出建言，但因各國防災體系建置背景不同，所面對的天然災害類型可能也有所差異，故容易產生援引與適用上的落差。然值得注意的是，由於我國的地理環境和好發災難的類型與日本較為接近，事實上我國的防災體系和相關法案也都以日本為藍本，若對於該國的防災體系能有更深入的理解，應有助於充實我國的防災體制。特別是東日本大地震為一複合式巨災，多數國家都缺乏處理此類型災難的經驗，雖然日本政府在救災過程，以及後續災後重建都曾飽受爭議，但無可諱言的是，該國防災體系與公私部門在救援過程中的協力經驗，對於我國而言應是重要的研究個案，可以提供參考與借鏡之處。

惟可惜的是，或許是受到時間與語言的限制，目前國內以東日本大地震為例，

⁴ 相關論述請參閱郭永興、林家慶與馬泰成（2013）的論文。

⁵ 在本文中所使用的「防災」一詞，包含防災、救災與重建之意涵。

討論該國防災體制或災害治理、協力的研究實屬有限，僅有吳明上（2012）、龔昶仁（2012）、黃偉修（2012）、王文岳與楊昊（2013）等少數論文，顯示我國在此議題的研究無論在質或量上皆有發展的空間。有鑑於此，為彌補參考文獻之不足，本文欲以東日本大地震為例，來觀察該國在災害救援過程中政府部門間，以及政府與民間企業或非營利組織在人、財、物和資訊之間的協力運作情形，以及產生的問題。而為了達此目的，作者首先整理日本在防災行政中政府職能之設計，以及協力與防災的關係，進而討論將協力關係運用在防災對策中所可能產生之疑慮；其次，以東日本大地震為例，觀察該國的防災體系，地震發生時政府的因應，以及救災過程中各級政府間、政府與民間或非營利組織在各面向的協力關係；接著分析與討論此個案所代表之意義與可能衍生的課題；最後反思日本經驗對我國帶來之啟示。

貳、協力與防災行政

一、防災行政中政府的職能

日本自明治維新以來，傳統社會的發展結構是以國家為基礎，期望透過集權與中央政府優位之運作型態，建構出資源分配最有效率的領導模式，但卻也衍生出地方政府與公民社會對中央政府高度依賴的問題。另一方面，由於中央政府所制訂的統一政策無法因應地方居民多樣化、個性化的特殊需求，而出現缺乏效率且耗費成本的弊病。⁶因此，為了解決上述種種問題，在邁入 21 世紀以後，日本試圖透過地方分權制度改革，來打破長期以來政府間的關係，將中央集權式的行政制度改為以強調地方政府的功能與責任，和「多樣與分權」為主的新治理理念。

受此結構關係演變的影響，該國防災行政體系也重新調整了中央與地方政府的關係。由於災害的種類眾多，防災行政所涵蓋的範圍廣泛，且涉及不同層級的政府機構，受限於篇幅，在本文中無法針對各政府機關的權責逐一詳加介紹，僅能以災害對策基本法為基礎，來說明緊急災害發生時中央與地方之關係、職能與權限，並描繪該國防災運作模式。

⁶ 有關日本中央與地方關係的演變，請參閱林淑馨（2010，2012）的論文。

（一）國家 / 中央政府的職能

首先在國家層次方面，基於政府有保護國民生命及財產安全的使命，國家 / 中央政府具有設置防災組織與採行萬全措施的職責（第 3 條第 1 項）。而為了達成此任務，中央政府必須針對災害預防、因應對策以及災害復興等提出相關計畫，並基於法令予以實施。另一方面，中央政府也有指揮、協調地方公共團體、指定公共機關等處理防災相關事務或業務，同時負擔適切的災害防治經費（第 3 條第 2 項）。

（二）地方政府的職能

由於災害具有突發性、地域性和急迫性之特質，有關災害的防救作為，各國均以地方政府為主體（吳再居，2000：70），用以凸顯出地方政府在防救災時的重要地位。基本上，日本地方政府可以根據規模區分為都道府縣和市町村兩種層級，但災害對策基本法中對於兩者的規範大致相同，都脫離不了要保障地方居民的生命和財產安全。以都道府縣為例，設有「都道府縣防災會議」，負責制定及施行「區域防災計畫」，並管轄區域內之市町村之防災業務推展與統合協調。而市町村也設有「市町村防災會議」，然由於市町村為日本最基層的地方自治體，負有整備與充實消防機關、水防團等組織的職責，以及整合轄區內的防災單位和公共團體救災資源，並制訂與管制執行「區域防災計畫」。除此之外，該法同時強調地方自治體間相互協力的重要，並課以自治體間協力的義務，而其具體內容包括：締結相互援助協定、事前災害預防或災害發生時的資訊交流、共同宣傳防災觀念與參與防災訓練、災難發生時的支援、整備緊急消防援助隊等相關組織（第 5 條第 2 項）。此外，因有鑑於志願團體在防災活動和災害發生時所能發揮功能的重要性，在尊重團體自主性的前提下，應致力與志願團體協力（第 5 條第 3 項）。而為了解決災難發生時，地方政府可能出現人力不足的問題，災害對策基本法第二章第四節「災害時職員的派遣」（第 29-33 條）有規定，各級地方政府在救災或重建時如有必要，可以向各地方政府、行政機關或公共機關提出職員派遣的要求，而各級政府機關在收到要求之後必須派出適任的職員前往支援。

另外，自衛隊在日本防災機制中也扮演重要的角色。由於阪神大地震發生時，自衛隊反應遲緩投入太慢而飽受輿論批評，因此為爭取國民的認同與支持，根據修正後的自衛隊法，自衛隊在平時負責災害潛勢地區的調查工作，並預測災害的發生頻率、可能嚴重性與提出支援方式，通知地方政府提早因應。當大規模災害發生，

超過地方政府救災能量時，自衛隊則以支援的角色，執行各項災害緊急救援任務，而救災部隊須接受「地方政府救災本部」指揮與管制，當支援活動結束後，向申請支援單位覆命，並請求撤收部隊。

總結以上內容可知，日本因考量災害的強度與範圍經常無法預測，在防災行政的制度設計是由中央政府規劃整體防災的方向與制定基本法，至於地方自治體雖是執行的基礎機構，但因受限於人力、物力與財力，為了不影響防災體制的完備性與功能之發揮，災害對策基本法強調健全的防災體制不能僅靠單一地方自治體，需與鄰近的自治體，甚至是都道府縣間建構出水平「橫向關係」的廣域防災協力網絡，並於事前簽訂防災協力條約，共同投入防災訓練，以確保一旦災害發生，該防災體制即能正常啟動，不致流於形式。另一方面，在防災具體作為上是由海上保安廳、消防署和警察等相關單位，結合地方自治體，採取「地方政府主導，自衛隊主動支援，並接受地方政府指揮」的運作模式。

二、協力與防災的關係

（一）「公助」有限性的體認

如前所述，日本長期以來實施中央集權，抱持著「國民只需努力工作即可，公共服務的供給就全權交由政府」的統治性思維（久住剛，2005：221）。受此觀念影響，防災行政自然也被視為是政府獨占的專責領域，一直停留在國家主導層次。政府行政（部門的運作與公共服務的提供）是以法律為中心，有重視公正與平等的特性（久住剛，2005：234-235；中邨章，2011：25），政府部門間強調「中央－縣－市町村」的「縱向關係」，認為金字塔型的垂直行政組織較有效率。然而一旦面對突如其來的重大災害時，金字塔型的垂直行政組織由於受到法規與制度的束縛，容易欠缺彈性，難以根據區域特性與需求予以即時有效因應（沼田良，2011：5；伊藤元重，2012：1-2）。以災害對策基本法為例，該法雖將國家、都道府縣以及市町村的權責皆清楚劃分，但 1995 年所發生的阪神大地震，卻仍使擁有 150 萬人口規模的大都市－神戶受到重創，中央與地方的救災活動因資訊系統的麻痺與混亂而無法採取迅速的因應對策，以致延誤搶救民眾性命的黃金時間或喪失阻絕災區大火蔓延的機會，徒增不幸受害者人數。而 2011 年東日本發生的大規模地震，後續引發的強大海嘯以及東電福島的核外洩與核污染，使得中央和地方政府先前所制訂的

防災計畫難以發揮作用，地方行政體系與機能甚至因此暫時癱瘓。上述兩個案皆呈現出都道府縣與市町村等政府層級在緊急災害因應行政能力的低落與無力感，說明了政府部門的有限性，特別是地方自治體，原本處理行政事務的能力就較脆弱，加上近年來受到財政困境與公務人力縮編的影響，部分地方自治體的緊急防救災體制未能建構完全，萬一災害發生，實難以因應繁雜的救災事務。

（二）「自助、共助」的防災思想之提出

為解決政府部門在處理防救災問題所產生之困境，近年來日本防災行政的內容與範疇已跳脫過去以政府機構（公助）為主軸的思維，認為民眾不應對政府抱持過大的期待，應靠本身的力量儲備保護區域的能量，開始強調「自助」與「共助」的重要性，以及「公助」、「自助」與「共助」三者 in 防災對策體系中所應扮演的角色與功能（松下圭一，1996：9；岡田正則，2009：6；下山憲治，2009：11-13；恩田守雄，2012：1-2；中村八郎，2012：65-67；似田貝香門，2012：22）。所謂「自助」，顧名思義乃是「自己的性命要由自己來保護」，而「共助」則是倡導「大家的社區與家園要由大家共同來保護」的概念，主張在大規模災害發生後，民眾要面對政府因應的不完全與不充分的現實問題。此時，唯有靠區域居民的相互協力或互助才能彌補政府功能不足的缺陷（下山憲治，2009：11）。尤其在阪神大地震以後，災區居民與各界因深刻體認到政府部門的「公助」所產生之限制與無效率，進而提出「建構公助、自助與共助的網絡，以提升區域的防災能力」之口號。

日本官方正式將「公助、自助、共助」的概念運用於防災對策，乃是源於 2002 年中央防災會議所提出的報告書－「強化防災體制的建言」。該報告書提到，「為因應大規模的各式災害，有必要強化防災體系。有鑑於近鄰扶助意識的低落，需加強自主性防災組織或社群，使居民、志願團體、區域社會共同致力於區域防災活動」，故自助與共助的推動被視為是「防災協力社會的實現」。而 2003 年的中央防災會議中更明確指出「自助與共助」的重要，該內容強調「為了減少大規模的地震或洪水所帶來的災害，除了政府的『公助』外，還需加上區域居民、非營利組織、企業等的自助與共助，才能提高區域的防災能力」。至此，「自助與共助」被賦予明確的定位，同時也奠定「建立自助、共助與公助之均衡防災社會」之基礎。最後將上述認知具體落實於防災政策中，乃是在 2008 年 2 月所召開的中央防災會議。該會議修正「防災基本計畫」，於第一篇〈總則〉第四章「防災計畫的效果推

動」中提及：「由於災害隨時可能發生，為減輕災害所造成的人為與經濟的傷害，確保民眾生命財產的安全，與其期待政府的『公助』，基於個人自覺的『自助』，以及地區、社區間的『共助』則更是重要」。換言之，防災不能僅靠政府，個人、家庭、區域、企業、團體等所有構成社會的複數主體間相互合作，才能將災害所造成的損害降至最低。也因而自此以後，在法定防災計畫（區域防災計畫、防災業務計畫）中，「公助、自助與共助」被視為是防災對策的理念，成為基本計畫中的重要方針。

三、協力概念運用於防災對策中所產生之疑慮：防災主體的責任問題

檢視日本防災觀念的演變發現，傳統「以政府為主體」的防災，已逐漸轉換成公私部門共同參與的整合行動，進而納入民間參與的協力概念，強調防災體系僅靠政府部門來建構是有其限制，需融人民間的「自助與共助」，才能彌補政府部門垂直運作與官僚組織所容易產生行政僵化的困境。對此，下山憲治（2009：12）與中村八郎（2012：178-182）等部分學者則提出質疑，認為政府部門的職能與存在目的是為了保護居民的生命與財產，然「防災基本計畫」中所提出「……與其期待政府的『公助』，基於個人自覺的『自助』，以及地區、社區間的『共助』則更為重要」的說法，等於宣示防災體系是以居民的防災活動（自助、共助）為主，而政府（公助）為輔，亦即區域防災計畫的行動序列是「自助、共助、公助」順序。森田朗（2013：45）即曾擔憂表示，受到「自助與共助」理念和自我責任重要性強調之影響，當大災難發生時，「自助、共助、公助」的責任分擔比例恐怕就成為「7：2：1」。美其名是希望居民發揮「自助、共助」的精神，但事實上卻恐將防災責任轉嫁至民眾身上，要居民承擔龐大的防災事務活動，造成政府防災行政機能的放棄或責任的後退。如此一來，不但無法增強區域的防災能力，還容易造成防災政策的混亂。

類似對防災主體提出質疑觀點的還有明治大學危機管理中心研究員飯塚智規。飯塚智規（2011：173）認為，在防災計畫或復興計畫中，「公助」、「自助」與「共助」三者雖是不可或缺，但從現實層面來看，卻可能產生方向分歧，亦即是由誰主導與規劃？相關行動者可能有不同看法的問題。針對上述的爭議，似田貝香

門（2012：22-24）和森田朗（2013：69）則主張「公助」的重要性。基本上，兩位學者雖都認同「自助、共助」的理念，但卻認為不宜過度強調，尤其是現今高齡化社會中所建構出的非經濟性領域之「自助、共助」網絡其實是相當脆弱。一旦發生災害，「自助、共助」所能發揮的程度有限，還是需要倚靠制度化的「公助」力量。而庄司智惠子與伊藤嘉高（2012：102）及吉原直樹（2012：235）在研究中也提到，區域防災雖強調民眾自主參與，但卻需由政府來主導，並予以組織化，才能適時發揮其功能。換言之，在防災體系中，政府部門仍有其應承擔責任，需扮演積極主動的領導者角色，而不宜過度倚賴與期待民間的「自助、共助」，甚至發生反客為主的角色錯置情形。

對於上述，青田良介、室崎益輝與北後明彥（2009：12-14）的研究中有相當清楚的論述。青田良介等人以阪神大地震為個案，將防災、重建與復原等不同時期歸納出「公助」、「自助」與「共助」三者所應扮演的角色與發揮的功能。如圖 1 所示，法規與制度設計、計畫提出、基礎設施等硬體設備的建設與財政都是政府（公助）所應承擔的項目，至於民間部分（自助與共助）則適合從事軟體面的充實與個人的對應，例如高齡者等災害弱者的就近照顧關懷、社區重建。

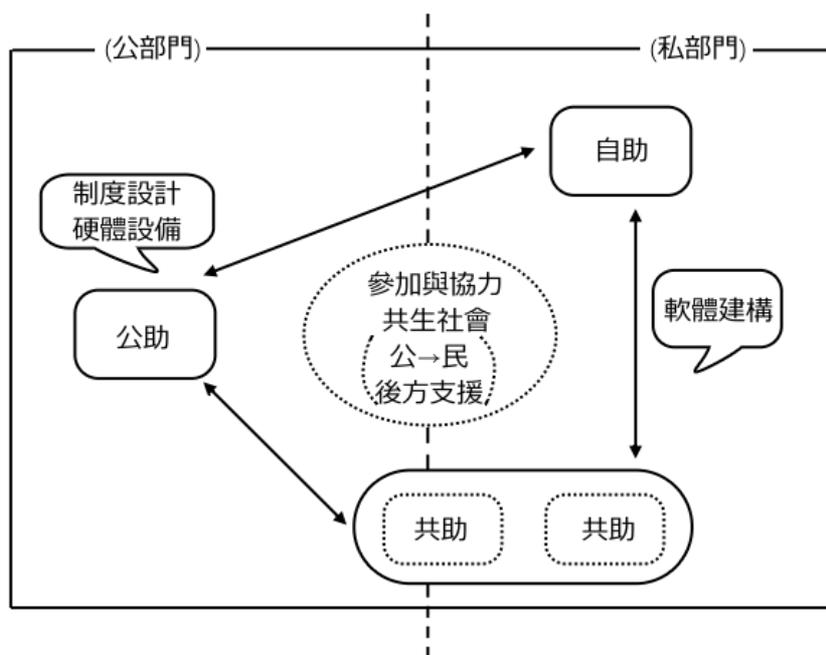


圖 1 阪神大地震中「公助」、「自助」與「共助」

資料來源：青田良介等人（2009：14）。

另一方面，地方自治體受限於資源與人力，難以獨撐大型災難的防災工作，必須有來自其他自治體、中央、非營利組織或民間志願團體的協助才能發揮救災的功能，乃是不爭的事實。問題是在協力的觀點下，防災體系該如何運作？該由誰扮演協調、整合的角色？才能避免在救災過程中發生資源重疊與浪費的情形，此乃是本文所欲探究的課題。

參、東日本大地震救援過程中的公私協力

一、日本的防災體系：從「垂直」到「水平」的救援架構

傳統日本的防災體系，基本上是建置在日常的行政體系上，未曾想過此系統有可能會出現癱瘓的情形。也因而防災計畫本身是以一般行政機關為基礎，民間組織與救援團體未能受到重視，形式的象徵意義大於實質。從法源來看，日本的防災處理體系是以 1959 年制定的災害對策基本法與 1947 年制定的災害救助法為架構，主要目的是因應地區性規模災害。直到阪神大地震後，日本政府與民間才開始真正重視防災，進而整備災害危機處理體系，並於阪神大地震當年修正災害對策基本法與制定地震防災對策特別措施法（黃偉修，2012：50）。

日本政府在規劃一般政策執行之職能分擔時，將各級政府的功能設定如下：中央是抽象的指導功能，廣域自治體的縣是中間層級，基礎自治體的市町村則負有實質的責任（松下圭一，1996：5、11）。基於此概念，災害救援雖屬於政府職能，但在災害對策基本法中對於政府職能的分工，則以最基層的市町村為防救災的主體，被賦予有設置避難所、運送救援物資、向上級回報資訊、協調相關單位等廣泛權限，至於中央與都道府縣則是扮演協助的角色。尤其是在阪神大地震以後，修法賦予市町村在必要時可以直接請求自衛隊與總務省消防廳支援的權限，所以市町村雖然是地方自治體的最基層組織，但在防災處理的整體運作體系上卻扮演第一線的中心角色。因此可知，日本的防災處理體系是基於「由下往上（市町村→縣→中央）」的垂直型制度設計。

上述的制度設計背後固然是考量第一線的地方自治體對於災區的需求最為清楚，以東日本大地震的救災為例，該援助體制的運作是基於災害救助法而形成的垂直型援助體系。若主體是受災的縣市，在本身能力無法救援的情況下，可以要求中

央政府的援助。中央政府在接受支援要求後，可以直接到當地進行援助，同時指示其他縣市協助救災。接受中央指示的縣市政府除了自行援助外，也可以要求所屬的市町村予以協助。但因此種作法明顯是集權式的援助架構，普遍認為效率不彰（鈴木庸夫，2012：20），故後來改為水平式救援制度，同時也反應在東日本大地震的救災過程中。

二、東日本大地震的發生與政府的因應

（一）地震的發生與衝擊

2011年3月11日下午2點46分左右，日本東北地區發生芮氏規模9.0的世紀強震，造成包括宮城、福島、岩手、青森等東日本一帶劇烈的震動，進而引發海嘯襲擊東日本太平洋沿岸，使得以宮城、福島、岩手三縣為中心，甚至從北海道到高知等21個縣市在內都受到波及；同時還造成位於福島的兩座核電廠發生輻射外洩等事故，許多狀況至今仍持續在處理中。由於這次大地震的規模與強度遠超過官方的預期範圍，地震所引發的海嘯不但摧毀了日本的基礎建設（如道路、橋樑、港灣），造成社會機能癱瘓，東北部分城市甚至遭到毀滅性破壞，這些均顯示出國家在面對地震防範與建構預警機制的有限性，以及面對海嘯威脅時的脆弱與無力，而震後引發的核輻射外溢事件所造成全球驚恐，更是突顯出不僅是日本，任何一個國家都沒有能力獨立、有效因應此種新型態的天然巨災或是複合式災害。

（二）內閣的緊急處置

地震發生當天，日本政府依照過去經驗成立「災害對策本部」，並由首相菅直人擔任部長，為救災的總指揮官，派遣自衛隊到災區協助救災。但地震之後所引發的福島核災，卻改變了此一處理模式。為了避免核輻射問題蔓延，擴展到首都圈，首相等內閣最高指導者乃集中心力處理核災，而將災區的指揮救援工作交由內閣官房副長官仙谷由人，由其率領其他閣員所組成的災區支援小組，負責各府省之間的協調工作（飯尾潤，2013：22）。

地震發生後，日本政府為了救災與進行災後重建，分別從法律面和組織面著手。在法律方面，於2011年6月制訂東日本大震災復興基本法，並於同年年底公布復興財源確保法，以作為籌措重建經費所發行國債和臨時增稅的法源依據。在組

織方面，該國政府於同年 12 月 9 日成立專責的行政機構－「復興廳」，以推動東日本大地震的後續重建復興工作。事實上，「復興廳」的組織型態在日本行政組織架構中算是特例，⁷目的是希望賦予該組織較高的地位與較強的權力，使其得以在重建過程中與各省府進行業務的整合與協調。故該組織雖是以內閣總理大臣為首，但另任命一名復興大臣，四名副大臣與四名大臣政務官，分別負責宮城、岩手與福島三縣復興、地震與海嘯復興，以及事業者再生支援機構工作。復興廳約有 450 位職員，本部設於東京，在岩手（盛岡市）、宮城（仙台市）與福島（福島市）另設復興局，每個復興局下又下轄兩個支所，同時也在青森和茨城縣設置事務所，以確保政府與災區居民的接近性。

三、救援過程中協力運作的情形

不同於其他災難，東日本大地震的特徵之一是多數災區的地方自治體（市町村）本身就是受災者，不但部分行政人員傷亡，⁸甚至連原本應該擔任救災工作的消防機構也淪為災區，⁹致使地方自治體的行政機能喪失，自然影響救災功能的發揮。儘管日本政府在這次大地震的救災過程中遭受不少嚴厲的指責，例如救災速度緩慢、支援內容不符現實需求、手續繁複等，但實際上地震發生後，日本政府積極重建鐵路或道路等大規模基礎生活建設的成果卻是有目共睹，也獲得海外媒體的高度評價（竹內直人，2013：236）。截至目前為止，東日本大地震的復原活動仍在持續進行。究竟在這段救災過程中，除了垂直政府部門間的互動外，各級政府與民間分別扮演何種角色？又如何協力？發揮哪些功能？此乃是以下所欲探討的內容。

（一）政府機關間的協力

1. 中央與全國性組織間的協力

為解決災區地方自治體行政機能不足的問題，首先在中央方面，不僅調派全國的消防（緊急消防援助隊）、警察（廣域緊急援助隊），也出動隸屬中央的自衛隊

⁷ 因為該組織在形式上雖直屬於內閣，但卻不是內閣下常設組織。

⁸ 在這次東日本大地震中，共有超過 330 人的公務人員死亡，特別是大槌町、南三陸町和陸前高田市有四分之一的行政人員死亡。另外還有 15 所市町村的官舍被迫遷移。

⁹ 消防人員有 20 名死亡，7 名行蹤不明。有 5 所消防署全毀，1 所半毀，24 所部分毀壞。

與海上保安廳等進行大規模的救援以及運送生活物資（參考表 1），還根據「關於東北地方太平洋沖地震對於災區公共團體人力支援」，於 3 月 22 日做出對災區地方自治體進行短期人力派遣的支援決定。由受災各縣市彙整市町村的需求後，向總務省提出。根據該省的資料統計，自地震發生後至同年 7 月 1 日為止，派遣到災區的國家公務員共計 45,774 人，而地方公務員則累計超過 56,923 人，緊急彌補災區公務人力嚴重的缺乏。

表 1 中央政府所組成的專家團隊

省廳	專家團隊
防衛省	自衛隊
厚生勞動省	災害醫療支援隊
國土交通省	緊急災害對策派遣隊 海上保安廳
總務省消防廳、都道府縣消防	緊急消防援助隊
警察廳、都道府縣警	廣域緊急援助隊

資料來源：長有紀枝、相良純子與石渡幹夫（2012）。

除了中央政府外，由總務省號召的各地方自治體聯合會也發揮相當大的互助功能。東北大學教授牧原出（2012：15）指出，如將聯合的規模予以類型化，此階段的廣域聯合區則可以分為市町村間、都道府縣間、跨縣的全國間三種模式，主要有全國知事聯合會、全國都道府縣議會議長會、全國市長聯合會、全國市議會議長會、全國町村聯合會、全國町村一會議長會等六大地方團體。其中全國知事聯合會在 3 月 12 日即設立「緊急廣域災害對策本部」，一方面接受災區知事所提出的各項援助需求，另一方面則將訊息傳達給其他縣，並接受來自全國的資源，同時進行災區救援、救護人員派遣，以及協調物資器材的運送等，以達到廣域救援之目的，其他團體也是如此（永田尚三，2012：41；鍵屋一，2012：18）。換言之，這些地方性聯合團體在人力和物資支援方面扮演著橋樑功能。

2. 自治體間的廣域協力

相較於中央政府，地方自治體在災害處理上雖被賦予廣泛職能，但事實上仍有

其限制，一旦災害規模超越地方職能，則仍需透過中央的協調，才能調動其他地區的資源。因此，各地方政府為彌補自身行政功能的缺陷，乃積極與其他地方自治體訂定相互援助協定，萬一發生災害，各縣市（市町村）締結的姊妹縣市（市町村）就會立刻派遣隊伍到災區進行救援。例如在這次東日本大地震中，關西廣域聯合¹⁰於地震發生後的第三天即發表緊急聲明，進入災區協助救援。其提供的主要援助內容包含警察、消防、醫療人員、救災人員的派遣，支援物資的運送，接受來自災區的避難者等，而為了迅速因應受災最嚴重的岩手、宮城和福島三縣的需求，責成特定縣市分別根據不同區域所需進行援助。¹¹其所發揮的迅速實效性援助功能被認為遠超過總務省和全國知事聯合會，不但建立了區域相互協力的機制，同時還擴展到全國其他地方自治體，建構出緊急救災體制。

事實上，上述關西廣域聯合的作法乃是「一對多」的自治體協力支援精神的發揮，期望藉由多個非災區的地方自治體長期援助一個災區地方自治體，以強化自治體間的聯繫支援（鍵屋一，2012：19）。又如岩手縣遠野市在災難發生後，透過原本締結的友好都市關係（共有東京都武藏野市、愛知縣大府市等 34 個市町村），迅速送來救援物資並展開支援活動，這些都是自治體廣域協力成功的著名案例。¹²此外，東北地方各自治體間因締結大規模災害時，北海道、東北八縣相互支援條例，也就是區域聯防之合作協定，如遇大災難發生，即根據事先排定的援助順序（第 1 順位到第 3 順位）盡速趕到災區；以宮城縣為例，災難發生當天晚上 7 點，山形縣即調派縣府員工到宮城縣援助（參照表 2），爾後其他 16 都、縣也都陸續派遣聯絡員進駐災害對策本部事務局，除確實掌握災區狀況外，同時也作為援助縣市和災區縣市的聯絡窗口，以便協調支援工作的進行。以上所述皆是此次東日本大地震救援過程中，自治體間廣域協力的成功實例。

¹⁰ 關西廣域聯合是指關西的二府五縣（滋賀縣、京都府、大阪府、兵庫縣、和歌山縣、鳥取縣與德島縣）於 2010 年 12 月所設立的廣域行政組織，以共同處理防災、觀光、文化復興、產業振興、醫療、環境保護等領域的廣域事務為目的。

¹¹ 如大阪府與和歌山縣負責岩手縣，兵庫縣、鳥取縣與德島縣負責宮城縣，滋賀縣與京都府則負責福島縣。

¹² 相關資料請參閱坂本真由美與矢守克也（2012）的論文。

表 2 大規模災害時，北海道和東北 8 道縣相互支援協力表

災區縣名	第 1 順位	第 2 順位	第 3 順位
北海道	青森縣	岩手縣	秋田縣
青森縣	北海道	秋田縣	岩手縣
岩手縣	秋田縣	北海道	青森縣
宮城縣	山形縣	福島縣	北海道
秋田縣	岩手縣	青森縣	新瀉縣
山形縣	宮城縣	新瀉縣	福島縣
福島縣	新瀉縣	宮城縣	山形縣
新瀉縣	福島縣	山形縣	宮城縣

資料來源：北海道總務部危機対策課（2015）。

（二）政府部門與民間企業或非營利組織的協力

日本在歷經阪神大地震的慘痛教訓後，改變傳統上以國家為主導的災害防治觀念，結合公民參與，擴大公私部門共同參與的整合行動，將民間團體與非營利組織納入防救災體系之中。特別是東日本大地震被定位為複合式災害，早已超越以國家為主體的救援模式，因而可以明顯感受到政府部門對民間團體的重視。在救災初期（災難發生後的半年期間），政府部門與民間的協力主要可以從人、財、物與資訊四個面向來觀察，茲簡單說明如下：

首先在「人」方面的協力，是指各個志願團體、志工或非營利／非政府組織分赴災區參加救援工作。根據當地災害志願中心所統計的資料顯示，地震發生後的 2 個月內，有超過 28 萬名志工到災區，而 9 個月內（到 11 月底），參與的志工人數達 87 萬 9 千人。不同於阪神大地震時日本志願團體尚不發達，多以個人為主，這次的東日本大地震除了個人志工外，以團體為主的非營利組織陸續進入災區，透過平時建構的網絡協助整合與調度資源，彌補政府功能之不足。故日本政府為了與志工或非營利組織維持良好的橫向聯繫，設立「震災志願聯合室」，待復興廳設立後，更於旗下設立正式組織－「志願・公益民間聯合班」，以作為非營利組織或志願團體與災區地方政府，以及中央相關省廳的連絡窗口，¹³顯示出政府對志願人力

¹³ 參考復興廳（復興庁）網頁（http://www.reconstruction.go.jp/topics/post_76.html）（檢閱日期：2015 年 2 月 3 日）。

的重視。

其次在「財」方面的協力，是指民間團體負責將募來的捐款或補助金交到災民手中。災難發生之初，政府因受到法規所限，無法將全國各地募集而來的款項迅速送到災民手中，此時的非營利組織則被期許發揮彈性與效能，用以彌補政府功能之不足（中邨章，2011：26）。例如地震發生後 3 小時，長期從事國際緊急援助與人道救援的活動平台—ジャパン・プラットフォーム（JAPAN PLATFORM, JPF）首先提供 1,500 萬日圓作為救援活動的資金，其次登錄在該平台下的非營利組織中，有 5 個組織提撥 4 億 5,000 萬日圓作為教育支援資金，2 個組織提撥 2 億 1,000 萬日圓作為醫療援助資金，另外還有 20 個組織分別負責區域復興、糧食和物資支援，共提供 31 億 2,000 萬日圓的援助基金。¹⁴同年 7 月，JPF 也收到來自民間企業共 67 億日圓的捐款。另外，中央共同募金會的紅羽毛共同募金和日本紅十字會也在災後先後募到 388 億（至 2011 年 10 月止）和 3,070 億日圓（至 2012 年 1 月 19 日止）的捐款，顯示非營利組織在財源募集與運用具有相當彈性。而為了確保捐款能公平分配到各災區，所募得的款項都匯整於「國家賑災款分配比例決定會」，根據審核的災情，來分配受災地方自治體「賑災款分配委員會」應得款項，而最基層的市町村再根據申請項目轉發給災民。

接著在「物」方面的協力，是指政府透過與生協（農會）或民間物流業者的合作，將緊急物資或醫療用品送往災區。在初期的救災過程中，民間企業除了出錢外，還派遣企業志工、提供企業自家產品或服務，或指派專業人才到災區協助。部分地方自治體甚至還與企業聯盟，共同檢討要如何在災區進行援助工作（岡本全勝，2013：10），例如地方自治體透過與民間物流業者合作，由民間業者協助運送物資到災區；或是藉由與民間不動產業者合作，提供災民相關的住宅訊息。也因此，在進入復原階段後，復興廳設置「企業連合推進室」，¹⁵來促進民間企業與災區地方自治體的交流合作，並嘗試根據災區所需進行事業計畫的提案，倘若中央的省廳認為有實踐的可能，則會對此計畫給予進一步的協助。

最後在「資訊」方面的協力，則是指民間透過電子媒體的蒐集與整理，將災區

¹⁴ 參考ジャパン・プラットフォーム網頁（<http://www.japanplatform.org/about/jpf.html>）（檢閱日期：2015 年 2 月 3 日）。

¹⁵ 參考復興廳（復興庁）網頁（<http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat4/sub-cat4-1/>）（檢閱日期：2015 年 2 月 3 日）。

現況與需求傳送到非災區。在這次大地震中，雖然日本政府在第一時間即成立危機管理中心，並定期發布訊息，但因官方使用太多專業術語，一般民眾難以瞭解，再加上許多地方自治體的第一線公務人力不是罹難就是受災戶，在資訊的掌握上遠不如預期，此時民間團體設立的東日本大地震支援全國網絡（Japan Civil Network, JCN），¹⁶即成為全國性資訊的發送據點。由於民間部門的用字遣詞較為淺顯易懂，正好彌補政府部門在資訊公布上的缺失。另一方面，民間成立的中間支援網絡，為了傳遞第一線災民的需求，積極派代表參與政府部門的相關會議；例如國際協力 NGO 中心（Japan NGO Center for International Cooperation, JANIC）扮演將與災區居民接觸所獲得的訊息，傳達至政府相關部門的媒介者，甚或提供建言的溝通、協調角色；而東日本大地震支援全國網絡在 2011 年 4 月與中央的省廳舉行定期連絡會議，以作為災害支援市民中心和各省廳之間溝通的橋樑。該會議舉辦的主要目的有二：一是藉由與政府和地方自治體舉行定期會議之場域，進行開放的資訊交流；二是非營利組織或志願團體在聽取政府和自治體的援助作法與方針後，能將最新的援助資訊帶回災區以安定民心。事實上，這次參與的省廳包括：內閣官房震災志願服務連絡室、內閣府、厚生勞動省、國土交通省、外務省、總務省、氣象廳、經濟產業省、防衛省、首相輔佐官等，類似這樣由民間召開，政府各級高層卻派代表出席的會議在日本堪稱首例，顯示在此次災難中日本政府即需倚賴民間團體的協力。

除了上述，在這次東日本大地震中，為了有效管理與運送物資，民間部門還自行成立中間支援組織（intermediary organization）網絡，¹⁷水平整合志工人力與非營利組織，及與政府部門協商，以發揮水平的援助功能，幾個較具代表性的組織如 JANIC、JCN、宮城聯合復興中心。以 JANIC 為例，在東日本大地震發生之後，即

¹⁶ JCN 是 2011 年 3 月底由日本全國災害支援關係的 NPO 或 NGO 等民間團體所組成，為一跨部門的全國民間網絡組織。JCN 剛成立之初，有 185 個團體加入，同年 4 月增加為 431 個，之後會員迅速累積，截至 2013 年 6 月底，參與團體已有 801 個（林淑馨，2014a：299-300）。

¹⁷ 「中間支援組織」一詞，普遍是指具有支援其他非營利組織，或是為了提升非營利組織的功能而設立的中間支援機能的組織。因此，在非營利部門，中間支援組織可以扮演建構與利害關係人的關係，進行支援、仲介資源，甚至倡議等多樣角色（林淑馨，2014b：116-117）。

結合 30 多個非政府團體迅速進入災區展開救援活動。同時藉助組織長期以來在國外的救援經驗，為使救援的非政府組織之間、非政府組織與政府部門之間或相關網絡間，甚至是當地的非營利組織或地方團體能達到聯絡與協調的目的，在 3 月 12 日於東京設立 JANIC 震災，並於宮城、岩手與福島三縣設置當地事務所，除了蒐集與支援活動有直接關連的最新資訊與其他重要消息外，同時每週在東京舉辦資訊交換會，廣泛取得支援團體的資訊。又如宮城聯合復興中心是在東日本大地震發生一星期之後，由包含仙台、宮城 NPO 中心在內的五個民間非營利團體所共同組成。成立的主要目的在於聯繫與整合政府或縣、自衛隊、非營利或非政府組織，以及其他地方自治體等支援團體，透過避難所的調查掌握災民的真實需求，並妥善利用全國各地所捐助的物資。另一方面，復興中心也積極建構支援非營利組織的網絡，試圖結合不同區域但領域相近的非營利組織，以強化組織間的交流。

肆、分析與討論：災害救援過程中協力的意義與問題

長期以來，政府部門受到先天制度設計的影響，習於從宏觀的視野，強調公平性與一致性，如基礎設備等硬體的建構，以及遵循法令規章與制度。相形之下，私部門則顯得彈性許多，可以著眼微觀的角度，具體滿足民眾個別與多樣的需求。因此，在災害的救援過程中，若能善用兩部門互補的特性，建構制度化的協力模式，或許能將災害所造成的衝擊降至最低。在本小節中，作者嘗試分析與討論在東日本大地震的救援過程中，該國政府部門間與公私部門協力所代表之意義與面臨的課題。

一、意義

（一）共助精神的發揮與協力分工體制的建立

日本防災行政的制度設計，長期以來是由國家所主導。然而在歷經阪神大地震的慘痛教訓後終於體認到，單靠政府（公助）是無法減輕災害或確保民眾安全，唯有提倡「自助與共助」的協力精神，適時整合並予以制度化才能減低傷害。從東日本大地震的救災過程可以發現，儘管該國政府的救災表現仍有檢討改善的空間，但相較於阪神大地震，在此次救災過程中，除了政府機關間（中央與地方政府、各地

方自治體間)的廣域協力,以及民眾的自助外,政府部門與民間企業或非營利組織在人、財、物與資訊方面的「共助」協力精神的充分發揮,正足以彌補行政官僚功能之缺陷。尤其是災難發生時,多個非營利或非政府組織跳脫傳統救災是由政府主導的消極思維,積極建構中間支援網絡,甚至與中央政府共同舉辦定期聯絡會議,扮演政府和災民之間溝通協調的橋樑和建言角色。而此種互動模式已打破傳統認為防災行政是政府部門專責領域的思維,因為從實際的過程來看,民間部門藉由平日參與國際救災所累積的豐富經驗,在動員和組織的能力和表現上都不輸給政府部門,甚至各民間組織所建構的「共助」網絡,在災難發生後更發揮強大的力量。也因如此,政府在災難發生之後,為了與志願團體或非營利組織有更密切的合作關係,設立正式協力窗口(如「震災志願服務聯合室」、「志願服務·公益性民間聯合班」),使公私協力得以制度化,其組成份子除了來自各級政府的公務人力外,還廣納民間企業和非營利組織的成員,¹⁸用以掌握第一線災民的實際需求,同時彌補政府部門在「資料蒐集和業務調整」方面功能的不足。

由以上所述可知,日本在非常時期協力體制的建構上是符合青田良介等人(2009)的研究結果,意即在防災主體的分工上,政府部門主要的職責在法規與制度的建立(如制定災害救助法等),以及災區硬體基礎設施的整備與財源的提供等宏觀面向。相形之下,私部門(非營利組織、企業與個人)因有彈性與區域特性,較能滿足災民個別需求,因此適合著眼於微觀層次的軟體強化,如協助蒐集發布資訊、組織與動員當地的民眾與企業,以及照顧災區高齡者、殘障者等。也因之,非常時期協力體制是建立在以「公助」為主軸的基礎上,進而發展出組織化、制度化的「共助、自助」協力網絡,藉以彌補政府部門的功能不足。

(二) 協力法制化促使水平式廣域行政制度得以落實

在東日本大地震的救援過程中,水平式廣域行政制度發揮很大的功效,受到各界高度評價,此乃須歸功於廣域行政圈的設置。因為隨著公共事務日趨複雜化、專門化,一般地方自治體在既有組織規模下,處理能力明顯不足,所以為確保自治體的自主性,日本自1969年起推動廣域行政制度,經過多次改革,雖於2009年廢止

¹⁸ 相關資料請參閱岡本全勝(2013:7)、西浦定繼(2014:51)的論文。

廣域行政圈制度並改採定住自立圈，¹⁹但實際上已經累積豐碩成果，有效整合各項地域性公共設施，促進地方自治體間的合作、互補與共生。

若檢視日本推動廣域行政的過程發現，因有制定專法，明確規範廣域行政的基本方針、地方參與合作方式、協調機制、協力內容與費用分攤等，才能使各項政策得以順利推動，進而使地方自治體間構築出信賴關係；如日本地方自治法及其他相關法規相繼發展出各種地方政府間事務共同處理的機制，其成果也展現在此次東日本大地震的救災過程。在這次的大地震中，雖然有部分基礎地方自治體因行政機能喪失，導致地方治理的崩壞，但因各地方自治體間早已簽定多項協力約定，且在長期運作經驗的情況下能迅速動員，最著名的案例即是關西廣域聯合和其他自治體間的協力。由於協力內容（如援助請求過程、災情連絡、人力、物力資源或設備提供、費用支付、災民接納等）相當明確具體，可以降低協力過程中所需耗費的協商成本，提高協力體制的運作成效，同時也避免因緊急情況而產生的資源重疊與浪費的情形。

另外，「一對多」的自治體協力支援制度也具有重要意義。因為災難的救援和復興重建是一條漫長之路，至少需花費數年到數十年的時間，若僅靠單一自治體的援助恐怕有其限制與不足。如何避免資源過度集中在救災初期，造成資源重複配置而無法有效使用，甚至因長期的重建，而造成特定地方自治體在財務和人力方面的沉重負擔，導致援助的後繼無力，有計畫、長期且穩定的協力支援制度則顯得相當重要。故「一對多」支援制度乃是基於複數地方自治體對災區進行整體、全面性共同援助的概念，藉由平時複數地方自治體所建構的共同交流區域，整備災難因應的相關體制、制定區域災害救援計畫與進行共同訓練，以強化組織間的命運共同體關係。一旦發生災難，在各地方自治體職能分擔明確的情況下，立即以一對多的方式展開救援與援助（如圖 2 與圖 3 所示）。

¹⁹ 定住自立圈是指由中央政府主導的廣域行政，轉型為鼓勵地方自治體考量業務需要，自主性的選擇是否推動區域合作。

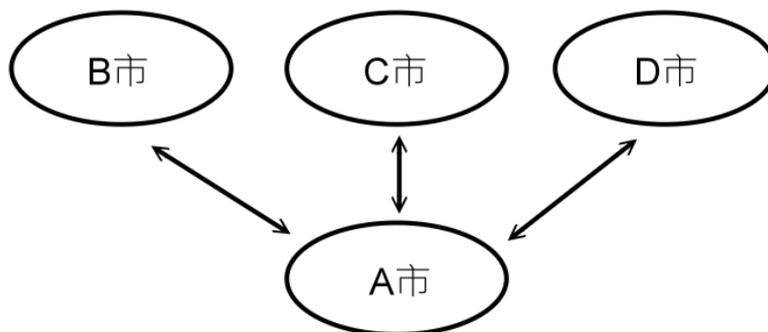


圖 2 締結複數個別協定狀態

資料來源：富山将茂與齊藤正利（2013：61）。

〈支援方自治體的職能分擔明確化〉

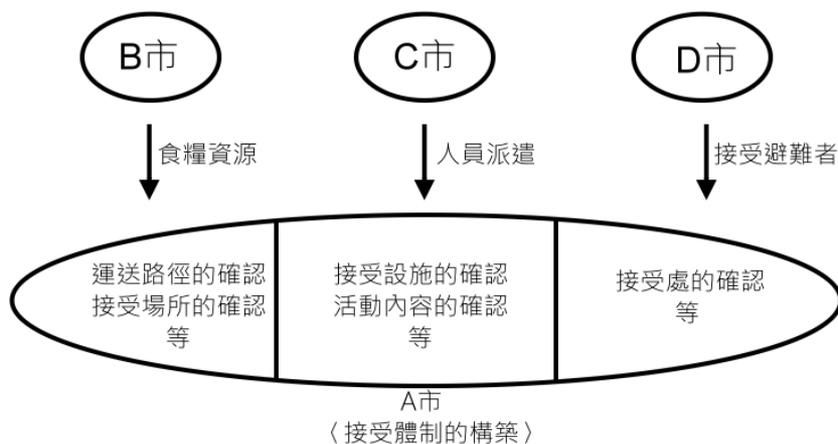


圖 3 支援方自治體的職能分擔與接受援助體制的建構

資料來源：富山将茂與齊藤正利（2013：61）。

二、課題

（一）非常時期協力體制與分工的轉換不足

相較於承平時期的協力關係著重於程序的公平正義與經濟性目的之達成，期待雙方從協力過程中能共享利益並分攤風險，故重視彼此的權利與義務。非常時期的協力因受限於時間壓力，且處於高度不確定和資訊不充分的情境，因此協力過程無

法比照正常程序，而民間部門和各級政府間也沒有權利義務關係，故容易產生下列幾項問題：

首先是中央與地方之間權責劃分不清。長期以來日本的防災行政，都設定中央政府為領導者，直到後來進行地方分權改革，才嘗試將權力移轉給地方政府，但地方政府因經驗與資源的不足，卻未必有處理大型災難的能力，即使法制上有明確分工，但仍舊發生協力體制主權不清的問題。以東日本大地震為例，若觀察此次的救災過程發現，最接近災民的地方自治體因本身也是受災戶，救災功能受到很大限制，加上災情範圍之廣，涉及問題之複雜，早已超乎地方自治體所能因應的範圍，最終還是必須仰賴中央。但在地方分權與防災行政的制度設計下，有關災害的預防與救援基本上是以市町村的地方自治體為主，也就是採行市町村中心主義，除非地方發出支援請求，否則中央僅扮演協助角色，不會主動提供援助。也因之，當中央收到請求支援訊息時，恐已耗費寶貴時間而錯失救災良機。²⁰由此可知，日本雖欲藉由法制化來達到確保防災行政功能得以充分發揮的目的，但中央與地方在面對緊急大型災難時，反而受限於既有法制，無法根據實際需求予以彈性因應，顯示出政府間垂直救災權限與分工缺乏協調與整合機制，仍有很大的改善空間。其次是正式組織與非正式組織間的分工不明確。如前所述，在這次東日本大地震的初期救援過程中，正式組織（中央與都道府縣、市町村）與非正式組織（非營利組織、民間志願團體）雖都積極分別展開救災工作，但因不同組織類型特性與角色定位不明，以致影響救援成效。²¹

總結上述，雖然日本的協力體制是建立「中央與地方」的垂直，以及「地方與地方」、「地方與民間」的水平基礎上，且協力對象也不少，但除了地方政府間有較清楚正式的協力內容與運作模式外，其他則多屬自由認意性質。因此，如何在協力「數量確保」的同時，又能達到協力「品質提升」，則是今後日本在檢討防災協力體制時所需重視的課題。作者認為，若能仿照地方自治體間所訂定的廣域協力制

²⁰ 相關論述請參閱鍵屋一（2012：18）、鈴木庸夫（2012：20）。

²¹ 例如相較於地方政府的有限人力，需要照顧多元的行政面向，民間團體因有專業團隊與一定的志工規模，可以彌補地方政府功能之不足，專注於弱勢的照顧工作。但許多受災地區的政府單位，以隱私權為由，不願提供弱勢名單，本身卻又無力設置福祉避難所，造成民間團體與地方政府之間的衝突（李香潔、陳亮全，2012：73）。

度，透過事前登錄制度，將有意願參與協力的企業、民間團體或非營利組織納入正式的協力體制內，並由地方自治體以正式的協力約定，賦予民間組織清楚的職能，應可以降低因分工不明而衍生的衝突。由於非常時期的災難多屬突發、難以預測，唯有加強不同組織間平日的交流與演練，培養信賴關係與建立溝通網絡，才能提升協力品質，避免災難發生時所可能產生的多頭馬車或資源重複的問題。

（二）水平協力制度增加各自治體的財政負擔

這次東日本大地震的救援過程中，最為人稱道的是地方自治體間的水平支援，亦即透過自治體間的廣域協力以及「一對多」支援制度，提供災區迅速、有效且長期的支援。然而，受到地方分權化的影響，各地方自治體本身的財政負擔就相當沉重，在廣域協力制度的推行下，相關自治體平時需定期參與共同演練，進行公務人力的派遣與交流，雖可藉此增進自治體間對彼此市政的熟悉度，提高日後協力的成效，但無形中也增加地方自治體在財政支出和人力調派方面的負擔。雖然災害對策基本法第八章〈財政金融措施〉有規定接受援助的地方自治體必需負擔所有費用，萬一地方自治體有困難時，中央政府在預算範圍內需代為支付全部或部分費用，或是給予補助。然因發生緊急災難的地方自治體需應付救災與災後重建等事務，本身財政即非常沉重，協助救災的地方自治體日後能否求償恐成為問題。

對此，作者認為，「一對多」協力支援制度雖欲透過複數援助者的方式，以確保災後援助的穩定性，有助於災區自治體的重建，但因此制度下的援助工作是長期性的，對於非災區的地方自治體而言，因組織、預算等結構性因素仍有執行上的限制。除了災害對策基本法所規定的財政負擔原則外，如何建立彈性財政制度，例如在救災階段可以考慮導入非營利／非政府組織、民間企業的力量（如用認養方式）於協力支援制度中，以籌措此一龐大突發經費來源。到了重建復原階段，地方自治體可以活用 PFI 法（Private Finance Initiative），導人民間資金於災區公共設施或基礎建設的興建，以減少地方自治體的財政負擔等新財源開拓方式，乃是今後需思考的重要課題。

伍、結語：日本經驗之反思

日本與臺灣地理環境相似，都位於環太平洋颱風帶且又多山，地質環境破碎，同為多災國家。因此借鏡東日本大地震複合式災害的防救災經驗，可以讓我國瞭解到此種複合式巨災的威力及影響，已超出單一國家救援職能，以及行政官僚體制所能處理與因應範圍，故需跳脫出政府機關本位主義之框架，結合政府行政資源與民間力量，垂直整合，平行協調，才能建立跨領域之防災協力體制。在本文最後，作者嘗試藉由日本經驗，來反思值得我國參考與借鏡之處。

一、防災行政雖由政府主導，但應積極整合民間力量並善用中介組織，以達到減災目的

日本傳統的防災主導權是由國家掌握，在災害對策基本法中也明定行政機關或公共機關有維持社會秩序和確保公共福祉的責任與義務，至於防災會議的成員也是以行政機關或公共機關為主體而構成，因此，一般民眾或志願團體的意見很難反映在防災行政或計畫中。然而，從東日本大地震卻發現，單靠政府部門是無法減輕傷害或確保民眾安全，唯有政府部門、居民、社區與志願團體，甚至民間企業共同協力，才能降低傷害，因此，「自助、共助、公助」的重要性再次被強調。也因而，日本在 2012 年所修訂的災害對策基本法中，將區域代表和專家納入防災會議的成員，在實際運作時，更廣邀非營利 / 非政府組織和民間團體參與，顯示日本防災行政雖仍由政府主導，但災害治理成員已經從國家單一主體擴大為結合民間團體，運作方式也從垂直防災行政體系轉換為「以垂直為主，水平為輔」的防災協力模式，企圖藉由多層次防災體系的建構與分工，達到減災的目的。

此外，善用中介組織也是迅速整合民間力量，提高協力成效的重要因素。由於日本存在地方型的中間支援組織，這些組織本身介於非營利組織與資源提供者（政府、企業、民眾）之間，藉由資訊的提供、諮詢，可以降低交易成本並累積信任（林淑馨，2014b：117）。基於此，倘若遇到災難，中間支援組織即可透過平日所建構的既深且廣的關係網絡，發揮跨縣市、跨功能的廣域中間支援與整合功能，使救援與重建活動能順利展開，彌補了政府部門因過度科層化而阻撓救災過程的弊

病，同時也降低非常時期因處於資訊擁塞與高度不確情境所引發的救災混亂。

反觀我國，現行的防災體系是由中央與地方（縣市、鄉鎮市）三級所組成，其中又以中央擁有最豐富的行政資源和最完整的組織結構，身處第一線鄉鎮市層級的地方政府不僅資源匱乏，救災組織體系也不健全，因而影響救災成效。作者認為，如欲改善此制度上的缺陷，可以參考日本經驗，除了積極教育民眾宣揚「共助」的重要，還需於平時整合民間團體，透過制度化（如事前登錄制度）將有意願的企業、民間團體正式納入我國防災體系中，在救災與重建時才能藉助民間豐富的實務經驗，彌補地方政府在防災行政方面功能之缺陷，以及在人、財、物與資訊方面的不足。另一方面，我國有關中間支援組織的概念尚屬模糊，僅有少數類似組織（如聯合勸募），功能與對象也多有侷限（以社福團體為對象），或許可以參考日本中間支援組織的發展經驗，初期透過公設公營或公設民營方式，²²設立中間支援組織，以作為政府部門與第一線非營利組織間的溝通平臺。如遇緊急災難時，即可發揮中間支援的專業特性，以及中介、協商與整合的功能，藉以充實我國的防災體制。

二、廣域防災行政的制度化，以及協力對象的多元化

從東日本大地震的救災過程來看，日本中央與地方政府間垂直的上下關係因受到法律或制度的束縛，產生缺乏彈性應變能力的缺陷。反觀各地方自治體間，因基於防災協定與平日所建立協力關係，得以在短時間內即派遣所屬公務人力迅速至第一線協助救災，或是運送相關物資到災區，甚或協助安置部分災民。另外，地方自治體與民間團體之間所簽訂的水平式防災協定，更因有清楚的目標，故可以在此次的救災過程中有效發揮功能。

此外，各自治體間協力的法制化也是促成廣域防災行政得以落實並有效推行的關鍵因素。由於日本災害對策基本法第 5 條第 2 項規定，都道府縣和市町村為了履行法定責任，要求地方公共團體於必要之時需相互協力，故阪神大地震後，締結災害時相互援助協定的自治體大幅增加，在 2010 年 4 月該國有高達九成以上的地方

²² 有關日本中間支援組織的探討請參閱林淑馨（2014b）的論文。

自治體都有簽屬相互援助的協定，²³而且為了避免發生災難時，鄰近的地方自治體也淪為災區，無法發揮互助的功能，使此項協定形同虛設，因此，各地方自治體所尋求協力的對象，除了鄰近區域外，還盡量擴展到較遠區域的地方自治體，也就是建構更廣域的救災支援制度。而其成效可從這次大地震中同為災區的岩手縣遠野市，在災後即有從東京、愛知縣等不同區域的自治體迅速趕來支援而得到證明。

反觀我國，雖然地方制度法第 24 條明訂地方得以成立區域合作組織等合作方式，但並沒有對其方式內容進一步說明與規範，故無強制性。在中央方面，既無明確的法定組織來推動，也無跨域合作的上位指導計畫，所以目前各縣市間即使訂有災害防救相互支援協定，也因屬任意性質，欠缺法的拘束力。加上各地縣市首長容易因本身的政治取向而堅持己見，各地方政府間雖有類似日本地方自治體間所簽屬的水平救災援助協定，但卻少見各地方政府共同進行防救災演練，以累積救援經驗。一旦災難發生，脆弱且欠缺充分救災能力的地方政府僅能仰賴中央，聽命於災害應變中心的指揮官，而各級政府間也恐因救災體制建構的不完善，出現溝通協調不易的情形，進而影響救災的整體成效。基於上述，作者認為有必要充實與強化我國地方政府間的水平廣域防災支援協力。

由日本經驗得知，對我國而言，訂定遠方地區相互支援協定實為刻不容緩。從實務面來看，地方政府為落實救災並講求時效，或許會與鄰近縣市訂定各項救災相互支援協定，如臺南市與嘉義、高雄、屏東等縣市。然而，若大地震發生在嘉南平原，同地區之各縣市恐怕也淪為災區，無力協助鄰近縣市。此時唯有依賴遠方的地方政府，如新北市、臺北市，甚至宜蘭市等的援助，才能使救災與復原工作順利進行。因此，借鏡日本，為落實廣域防災行政，除了協力的制度化之外，各地方政府在訂定相互支援協定時除了考量地理環境、災害潛勢等因素，並需兼顧遠方、跨區域及異質等特性，故水平廣域防災行政的協力互助對象不應僅侷限於政府部門，民間企業或非營利 / 非政府組織也都應納入支援協力的範圍內，才能充實我國的災害救援網絡。

²³ 研究顯示，2000 年時，日本全國的地方自治體中約有 70% 有締結災難互助條例，到了 2006 年超過 80%，而 2008 年以後更超過 90%。以神奈川縣的小田原市為例，就跟 136 個自治體締結協力條約（井口順司，2012：114）。

參考文獻

- 王文岳、楊昊（2013）。全球化下的災害治理：以東日本大地震國際救災協力為例。**問題與研究**，52（2），145-180。
- 王仕圖、許慧麗（2010）。民間組織參與災後社區重建之初探。中華救助總會研討會（11月13日），花蓮。
- 王秀燕（2010）。政府與民間的災變管理合作機制之探討。中華救助總會研討會（11月13日），花蓮。
- 吳再居（2000）。我國災害防救組織之探討。**研考雙月刊**，24（5），69-74。
- 吳明上（2012）。日本內閣的危機管理：「阪神・淡路大地震」VS.「東日本大地震」。 **危機管理學刊**，9（1），39-46。
- 李香潔、陳亮全（2012）。東日本大震災海嘯巨災下的避難收容與臨時安置。**中興工程**，115，71-79。
- 李宗勳（2010）。兩岸災害救助之民間參與政策研究－以減災及風險管理為例。中華救助總會研討會（11月13日），花蓮。
- 李宗勳、黃俊能、簡賢文、施邦築、馬士元、蔡廷榕（2012）。中央災害防救業務主管機關調整規劃及災害救助與災後復原重建體制之研究。內政部消防署委託研究報告（編號：PG10102-0369），未出版。
- 林淑馨（2010）。日本型公私協力：理論與實務。臺北：巨流。
- 林淑馨（2012）。日本地方政府促進非營利組織協力之理想與現實。**政治科學論叢**，51，95-132。
- 林淑馨（2014a）。地方政府與非營利組織協力之初探：以東日本大地震為例。**社區發展季刊**，148，293-302。
- 林淑馨（2014b）。日本中間支援組織的意義、啟示與課題：以仙台、宮城 NPO 中心為例。**文官制度季刊**，6（3），109-142。
- 林潤榮、黃文仁、林廣榮、許建德、許中立（2005）。臺灣土石流災害防救體系之探討。**坡地防災學報**，4（2），53-70。
- 施邦築、柯孝勳、許秋玲、莊明仁、張歆儀（2010）。八八水災災後防救災體系之

- 省思。水力土木，37（1），48-56。
- 柯孝勳、許俊文、蔣得心（2009）。地方政府「地區災害防救計畫」之強化機制探討。科技發展政策報導，2，24-40。
- 張四明、王瑞聳、葉明勳、陳昱旗（2011）。政府與民間組織災變服務合作模式之探討－以莫拉克風災的經驗檢視。2011年TASPAA年會暨國際學術研討會（5月28-29日），臺北。
- 陳弘毅（2000）。九二一地震災情及防災體系運作情形。研考雙月刊，24（3），59-64。
- 陳宇嘉、楊慧滿（2010）。重大災變中非營利組織策略聯盟－臺灣的經驗與反省。中華救助總會研討會（11月13日），花蓮。
- 郭永興、林家慶、馬泰成（2013）。重大自然災害時的市場秩序與公平交易：臺灣九二一大地震、日本阪神大地震與東日本大地震的比較研究。公平交易季刊，21（3），69-111。
- 黃偉修（2012）。東日本大震災之危機處理：從防災與災害危機處理體系觀察。全球政治評論，38，45-64。
- 楊永年（2001）。建立以地方政府為主體之救災組織體系－以九二一大地震與八掌溪兩案比較。中央警察大學警學叢刊，32（3），245-268。
- 楊永年（2009）。八八水災救災體系之研究。公共行政學報，32，143-169。
- 劉麗雯、邱瑜瑾、陸宛蘋（2003）。九二一震災的救災組織動員與資源連結。中國行政評論，12（2），139-178。
- 龔昶仁（2012）。複合型災害管理--東日本大地震之反思及因應。研習論壇，138，14-22。
- The World Bank (2005). Natural Disaster Hotspots: A Global Risk Analysis. Retrieved from: <http://documents.worldbank.org/curated/en/621711468175150317/pdf/344230PAPER0Na101official0use0only1.pdf>。
- 下山憲治（2009）。災害・リスク対策法制の歴史的展開と今日的課題。法律時報，81（9），8-13。
- 久住剛（2005）。「NPO－行政關係」原論。載於山岡義典（編），NPO 基礎講座（新版）（206-264）。東京：ぎょうせい。

- 井口順司（2012）。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～。**都市政策研究**，6，113-130。
- 中村八郎（2012）。**地震・原発災害 新たな防災政策への転換**。東京：新日本。
- 中村祐司（2011）。東日本大震災後の避難対応をめぐる住民・行政・企業・NPOの協働：栃木県地域における震災後1カ月半の避難所運営。**宇都宮大学国際学部附属多文化公共圏センター一年報**，4，23-32。
- 中邨章（2011）。行政と危機管理：大災害の悲劇を知恵に。**ガバナンス**，126，24-26。
- 天野徹（2013）。コミュニティ・ネットワークによる被災地支援活動の展開：広域・創発型 CN が拓いた新たな災害支援の可能性。**社会情報学**，2（2），17-32。
- 北海道総務部危機対策課（2015）。大規模災害時の北海道・東北 8 道県広域応援ガイドライン，取自：
<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/sm/ktk/8doukengaidorain.pdf>。
- 永田尚三（2012）。東京の災害対策と防災行政についての一考察：東日本大震災の教訓から求められる今後の課題とは何か。**武蔵野大学政治経済研究所年報**，5，31-69。
- 伊藤元重（2012）。震災からの復興に向けた課題。**NIRA 政策レビュー**，56，1-2。
- 吉原直樹（2012）。防災ガバナンスの可能と課題。載於吉原直樹（編），**防災の社会学：防災コミュニティの社会設計に向けて**（第二版）（229-254）。東京：東信堂。
- 庄司智恵子、伊藤嘉高（2012）。都市部町内 における東日本大震災への対応：一盛岡市松原地区北松園町内会「北松園自主防災隊」の事例。載於吉原直樹（編），**防災の社会学：防災コミュニティの社会設計に向けて**（第二版）（99-124）。東京：東信堂。
- 西浦定継（2014）。災害時の広域連携。**計画行政**，37（3），51-54。
- 竹内直人（2013）。被災者への生活再建支援政策。載於稲継裕昭（編），**自治体**

- 行政の領域：「官」と「民」の境界線を考える（233-258）。東京：ぎょうせい。
- 坂本真由美、矢守克也（2012）。広域災害における自治体間の応援調整に関する研究：東日本大震災の経験より。地域安全学会論文集，18，391-400。
- 似田貝香門（2012）。防災の思想：まちづくり都市計画の＜転換＞へむけて。載於吉原直樹（編），防災の社会学：防災コミュニティの社会設計に向けて（第二版）（13-42）。東京：東信堂。
- 佐藤主光、宮崎毅（2012）。政府間リスク分担と東日本大震災の復興財政。フィナンシャル・レビュー，108，30-53。
- 消防庁災害対策本部（2016）。平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について（第153報），取自：<http://www.fdma.go.jp/bn/153.pdf>。
- 長有紀枝、相良純子、石渡幹夫（2012）。専門家チーム、NGO、NPOとボランティアによる支援と調整，取自：<http://siteresources.worldbank.org/JAPANINJAPANESEEXT/Resources/515497-1349161964494/J3-1MobilizingAndCoordinatingExpertTeamsNGOsNPOsAndVounteers.pdf>。
- 青田良介、室崎益輝、北後明彦（2009）。減災に向けた民間セクターの役割と公民連携のあり方について。研究紀要『災害復興研究』，1，9-23。
- 岡田正則（2009）。災害・リスク対策法制の現状と課題。法律時報，81（9），4-7。
- 岡本全勝（2013）。東日本大震災からの復興：試される政府能力。載於日本行政学会（編），東日本大震災における行政の役割（2-19）。東京：ぎょうせい。
- 松下圭一（1996）。日本の自治・分権。東京：岩波。
- 沼田良（2011）。大災害時における政治・行政・自治体のあり方：自治基本条例の意義を転換する。自治総研通巻，398，1-16。
- 牧原出（2012）。東日本大震災後の地域間連携。ガバナンス，130，14-16。
- 恩田守雄（2012）。東日本大震災後の地域社会の再生：被災者のコミュニティ意識を中心に。流通経済大学社会学部論叢，22（2），1-50。
- 森田朗（2013）。東日本大震災の教訓と市民社会の安全確保。載於日本行政学会

- (編)，東日本大震災における行政の役割（58-79）。東京：ぎょうせい。
- 飯尾潤（2013）。東日本大震災に対する復興政策：構想と論点。載於日本行政学会（編），東日本大震災における行政の役割（20-38）。東京：ぎょうせい。
- 飯塚智規（2011）。復興時におけるガバナンス：被災住民と行政をつなぐ議員と中間支援組織に着目して。政治学研究論集，35，163-173。
- 富山将茂、齊藤正利（2013）。東日本大震災を踏まえた被災地・被災者への広域的な支援。計画行政，36（4），58-63。
- 鈴木庸夫（2012）。自治体間連携の政策法務。ガバナンス，130，20-23。
- 館野治信（2011）。グローバル化時代における地域コミュニティについての一考察：3.11 大震災か見えてきたもの。宇都宮大学国際学部附属多文化公共圏センター年報，4，33-40。
- 鍵屋一（2012）。巨大広域災害に備える「1 対多」の自治体スクラム支援。ガバナンス，130，17-19。

The Collaborative Partnership during Disaster Rescue: Using Tohoku Earthquake as an Example

Shu-Hsin Lin^{*}

Abstract

Japan is located in an area of high seismicity, and earthquakes have brought devastating damages and destructions to the country. But Japan has always been a leading country in the fields of disaster education, disaster preparedness (for example: disaster drills) and emergency rescues, which have led to a significant improvement for disaster rescue and prevention. Although the 2011 Tohoku earthquake had devastated Japan, the public-private collaboration in rescue has provided an opportunity for the global community to study and reflect on.

Study shows that during the rescue of Tohoku Earthquake victims, Japan had established the system of mutual assistance and made good use of division of labor, carrying out horizontal cross-boundary governance which reduced effectively the negative impacts that might have arose from the disaster. However, the challenges that lies ahead is what the government can do to strengthen the partner relationship during emergency and to resolve the heavy financial burden of horizontal partnerships. Moreover, we have learnt from Japan's experience that although disaster prevention activities are

* Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University, email: susin@mail.ntpu.edu.tw.

mainly led by government, we will still need to utilize the power of intermediate organizations to integrate private resources with public ones so that we can achieve the goal of reducing damages caused by disaster. Finally, the institutionalization of cross-boundary governance for disaster prevention and the capacity of public-private partnerships for managing different issues are what Taiwan can learn from.

Keywords: disaster management, Tohoku earthquake, public-private partnership, wide area administration, non-profit organization

