

# 從協力治理檢視日本的災害防救： 以東日本大地震為例\*

林淑馨\*\*

## 摘要

隨著全球化的發展，傳統以單一國家為主體的世界觀和風險管理思維逐漸受到挑戰，特別是以國家為主所提出的災害防救措施，過度強調「依法行政」與平等原則，在緊急災害發生時反而制約地方政府的行動，降低策略的有效性。因此，政府與民間、中央與地方之間的關係被認為有重新檢討之必要。日本災害防救的發展也受到上述整體結構變化的影響，在阪神大地震之後不得不重新檢討中央集權的垂直救災運作模式，並開始重視橫向的水平資源整合。

本研究發現，從全國層次來看，日本的災害相互支援協定並非是無秩序、混亂的，而是有自治體規模、空間距離和時間法則可遵循。阪神大地震前，日本政府所打造的是一個「由上到下」的垂直型防災社會，之後則逐漸朝向輔以地方自治體的「水平協力網絡」方向發展，而東日本大地震之後，則積極強化基層防救災能力，鼓勵民眾、企業參與防災活動，並充實避難設施，試圖建構水平減災協力社會。此

---

\* 東日本大地震為一涵蓋地震、海嘯和核輻射的複合式巨災，而造成災情慘重的是地震引發的海嘯。在本文中無意針對造成傷亡的災害屬性進行區分與探討，而是將研究焦點置於地震後政府行政制度運作，以及協力治理的觀察。本文為科技部專題研究計畫「防災行政與協力治理：東日本大地震對我國之啟示（MOST 105-2410-H-305-018-MY2）」的部分研究成果。作者衷心感謝兩位匿名審查人就本文所提供的精闢指正與建議。當然，本文若有不妥或錯誤之處，仍由作者自行負責。

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

外，如欲借鏡日本經驗，垂直互補、水平互補以及民間力量的內化則是我國在建構減災協力治理網絡時可以參考之要素。

關鍵詞：協力治理、災害防救、日本、東日本大地震、非營利組織

## 壹、前言

隨著全球化的發展，傳統以單一國家為主體的世界觀和風險管理思維逐漸受到挑戰，例如早期以「民防」為中心的災害防救體系，開始轉變為更全面的「國民保護」，而救災組織也由國家主導改為朝向結合公民參與。此種現象的發生，除了反映逐漸複雜化的新災害社會的建構本質外，還意味著由國家主導的災害防治觀念，正日漸擴大為公、私部門共同參與的整合行動（王文岳、楊昊，2013：150-151）。另一方面，由於以國家為主體所提出的防災措施，過度強調「依法行政」與平等原則，在緊急災害發生時因欠缺彈性反而制約地方政府的行動，降低策略的有效性（沼田良，2011：5）。因此，政府與民間、中央與地方之間的關係被認為有重新檢討之必要。

日本災害防救<sup>1</sup>的發展大致也受到上述整體環境結構變化之影響。由於災害防救涵蓋範圍廣泛，然在本文中所使用的「災害防救」一詞是指基於國家制定的防災基本計畫而體系化的行政系統（三井康壽，2007：5），故研究重點也傾向組織面的災害防救體系運作之探討。大抵而言，日本傳統災害防救的制度設計是採「國－都道府縣－市町村」之垂直型防災體系，以國家或中央為主體，認為透過中央集權的指揮運作方式，可以建構出最迅速、有效率的災害防救體系（小田切康彥，2013：89）。但這樣的制度設計在歷經1995年1月17日阪神大地震的考驗後卻被證實有重大缺失<sup>2</sup>。因為以垂直關係為主軸的災害防救體系，運作容易受到法律或制度的束縛。一旦災害發生，相較於中央，地方政府雖處於最前線，最貼近民眾，在緊急時期應能真實掌握災區資訊與災民需求，卻因受限於既有制

<sup>1</sup> 在日本，有關政府處理災害防救的行政事務通常稱之為「防災行政」。然在本文中因參考我國的《災害防救法》第二條規定，考量防災一詞無法涵蓋災害處理與災後重建，僅偏重災害預防的意義，故將原本日文中所使用的「防災行政」，皆以「災害防救」取代之。

<sup>2</sup> 澤田雅浩（2012：174-175）在論文中提到，阪神大地震時，因政府部門太晚採取行動，災區自治體的職員也遲遲難以集結，而顯現出以政府部門為主的防災政策之限制，故呼籲應重新檢討以政府為中心的災害防救政策。

度，需聽從中央的指揮；另一方面則因救災人力、財力、設備和經驗不足，無法立即採取有效的因應措施。再加上在此之前，公私協力尚停留在理念性的討論階段，僅具「宣示」意涵，即使當時日本泡沫經濟已開始瓦解，但各界仍沉溺在「大有為」政府的虛幻中，未能體認到民間部門與民眾力量的重要性，協力的概念鮮少被運用到實務，更遑論是強調一切以政府為主體的災害防救體系。

阪神大地震後迫使日本不得不重新檢討中央集權的垂直防災運作模式，並開始重視橫向的水平資源整合。研究資料指出，在阪神大地震中，單靠中央或地方政府、警察和消防機關並無法有效完成救災工作，在需救助的 35,000 位災民中，有 27,000 人是靠自身的力量或得到他人的幫助而獲救（河田惠昭，1997）。如是的结果顯示出緊急災難救援過程中政府部門的有限性，同時駁斥傳統公部門代表「公益」，私部門僅追求「私益」的刻板觀念，證實民間部門和民眾是有能力承擔公共責任，進而協助解決公共問題（立木茂雄，2004：5）。

事實上，由於災害防救是公共議題，涉及多層次和各領域組織間如何共同解決跨領域問題，在災害預防和救援過程中，如欲將傷害降至最低，政府、企業、非營利團體與民眾間相互合作是不可或缺的必要條件。在此考量下，日本政府開始積極鼓勵民間團體的發展並整合各項民間資源，其中最顯著的莫過於 1998 年年底通過的「特定非營利活動促進法(簡稱 NPO 法)」。另一方面，因有感於阪神大地震所造成都會區重創，單靠自治體有限人力和物力是難以在短時間內快速應變，極需來自非災區的各自治體、企業、非營利組織進行水平的廣域支援。因此，災後自治體間的廣域支援體制，以及公私部門間的水平協力開始受到重視，而 2004 年 10 月所發生的新瀉縣中越地震更促使各界正視協力救災的必需性，中央因而力倡廣域協力，呼籲各地方政府或自治體間應盡速訂定相互援助協定，並擴大協力的對象至各民間團體、企業，用以健全災害防救體系，除了可以避免產生政府或行政失靈的情形，還能強化政府的災害救援反應能力（船木伸江、河田惠昭、矢守克也，2006）。

反觀我國，近年來受到政府財政日益艱困的影響，公私協力被視為是近期最能解決政府財政問題的「萬靈丹」。一時之間從大型公共建設的興

建與經營(如高鐵、ETC、交九轉運站)到公共服務的委外(如老人送餐、課後輔導等)，都可看到政府與民間企業或非營利組織合作的案例，而國內有關公私協力的研究也多著眼於與此相關的議題，但卻較少從協力治理觀點來檢視其在災害防救所能發揮之功能，或是探討如何透過協力的組織化與制度化，將其精神落實於災害防救中，以避免在災害救援或重建過程中發生多頭馬車或資源重疊的混亂情形，甚至藉由協力來跨越不同的組織藩籬，以整合政府、企業、非營利組織、個人等多元行動者，使其透過各自專長的發揮，讓防災行動能更為迅速且有效率。

回顧我國災害防救制度的發展發現，臺灣在 1999 年歷經九二一大地震後，於 2000 年 7 月頒布施行《災害防救法》。該法除了是我國第一部災害防救相關之基本法，為全國推動防災的重要依據外，還意味著我國災害防救工作已進入專法規範階段。在《災害防救法》中明確指出，我國災害防救體系分為中央—直轄市—鄉鎮三個層級，而該法第四章「災害預防」第 22 條中規定：「為減少災害發生或防止災害擴大，各級政府平時應依權責實施下列減災事項…」，其中第 8 項和第 9 項則分別提到「地方政府及公共事業有關災害防救相互支援協定」，以及「災害防救團體、災害防救志願組織之促進、輔導、協助及獎勵」，顯示我國政府也試圖藉由明文化來鼓勵地方政府之間，或地方政府與企業、非營利組織共同參與協力來達到災害預防之目的。但時至今日，若檢視我國有關災害預防的相關作法卻發現，上述的用意並未如日本般引起中央與地方的高度重視，從而發展出具體的災害協力治理的措施。這不禁令人擔憂，萬一再次面臨如九二一般的大規模緊急災害，是否又會發生中央與地方、政府與非政府之間缺乏垂直與水平分工，以及資源整理的混亂情形？

有鑑於此，為彌補參考文獻在此研究議題討論之不足，本文擬以和我國同為天然災害高風險國家，且災難好發類型和地理環境都極為接近的日本為研究對象。由於考量協力治理建構過程中，政府經常扮演關鍵的角色，能否釋出善意，分享權力，建立制度與誘因都是攸關協力治理成效的因素。因此，本文乃從法規和組織運作兩大面向來觀察該國在災害防救體系中如何融入協力治理的觀念？又如何整合各種不同行動主體？而如此的制度設計，在面對東日本大地震時，各部門的協力情形與面臨之課題為

何？以作為日後我國在建構或充實災害防救體系時之參考與借鏡。然必須說明的是，由於東日本大地震涵蓋範圍廣，政府部門皆傾全力參與，為了掌握災害救援時協力的整體概貌，在本文中無意也無法對所有政府組織或特定政府層級進行個別觀察，而將研究範圍與焦點限縮在救援過程中「中央與地方」、「地方與地方間」、「地方與民間」的跨層級與跨部門之協力制度與關係的考察。

## 貳、文獻檢閱：協力治理與災害治理

### 一、協力治理

隨著全球化的發展，以國家為單位的世界觀逐漸受到挑戰。傳統以國家作為發展基礎，然而時至今日，無論是經濟或社會活動，早已超出以國家為單位的組織架構（宮脇淳，2005：15）。也因之，傳統公共服務的供給也不再僅限於由國家或中央單方提供，逐漸移轉到地方政府、企業或非營利組織等多元行為者手中，而協力治理（collaborative governance）的概念乃是在此背景下所產生。

檢視國內外文獻發現，協力治理是近年來學術界與實務界逐漸重視並討論的議題。國內學者大多單獨運用協力、夥伴關係、公私協力等相關概念來理解協力治理一詞，著重公部門、私部門和非營利組織之間以協力方式提供公共服務與執行政策，近期才開始有較多的研究賦予協力治理較明確的定義。如李長晏、曾淑娟（2009：8）將協力治理界定為：「在一種行動者的結構形式上，透過組織與參與行動者之間更正式且緊密的連結過程，表現出一種更完整和一致性的組際互動關係，以完成共同目標之追求，進而創造與建立社會資本、共識認知與資源共享」；而張健威、曾冠球（2013：124）則認為，協力治理乃是兩個至數個彼此互相沒有隸屬關係的行為者，期望藉由有目的性的資源交換與整合，以達成集體或自利的目標，聯合而成之相互依賴的互動關係。另外，曾冠球（2011：27）還嘗

試賦予協力治理較具體的定義，認為其乃是多元利害關係人，透過開放、深度與平衡的溝通與對話途徑，參與公共事務以建立某種程度之共識或提供公共服務。

由於協力治理未有一致性的定義，國外學者也有類似將協力概念與協力治理畫上等號，藉以凸顯出政府部門與其他利害關係人的互動關係。如 Savas (2000: 105-106) 認為，協力是一種公私部門相互結盟的安排，透過公部門與私部門的結合力量，提供比傳統更有效率的公共服務，以滿足民眾的需求。而 Bloomfield (2006: 400) 則著眼於協力過程中的信任關係，指出公私協力は公私部門彼此具有共同目標，並在相互信任的基礎下，具有創新與彈性的相互合作關係。另外，Sullivan 與 Skelcher (2002: 41-43) 則是根據參與者合作緊密度與協議內容區分出不同類型的協力關係，從非正式化到高度正式化共有網絡、夥伴關係、聯盟和整併四種類型；其中，夥伴關係所表現的協力鬆散強弱乃依次為有限度的同意分享資訊、同意採取聯合行動和同意建構正式管理機構。對非正式的協力則可以透過共同規範、義務、價值和信任進行自我管理。至於 Thomson 與 Perry (2006: 23) 界定協力是一種自主行動者透過正式和非正式協調所進行的互動過程，能夠共同創造規則和結構，進而治理其間之關係，以及共同決定與執行一系列議題。

相形之下，Ansell 與 Gash (2007: 544-545) 賦予協力治理更精確的內涵，故國內學者在提到協力治理一詞時，多會介紹或引用該定義。Ansell 與 Gash 認為，協力治理為一種統治安排，有 (1) 藉由政府機關或制度創建論壇 (the forum)；(2) 參與者必須包含非國家行動者 (non-state actors)；(3) 參與者必須直接參與決策制定，而非僅提供政府機關「諮詢 (consulted)」；(4) 需有正式的組織化以及集體的對話 (meets collectively)；(5) 目的在於促使決策能經由共識 (consensus) 而產生；(6) 協力的重點在於公共政策或公共管理等六項特性。換言之，協力治理是由一個或多個公共機關與非國家的利害關係人共同參與集體決策過程，該過程是正式的、共識取向與深思熟慮的。然而，由於此概念的限制較多，如需正式的組織化、直接參與決策制定等，適用範圍較窄且不易達成，因而可視為是狹義的定義。

總結以上所述可知，廣義的協力治理是指公私部門等多元行動者之間的一種互動關係，基於互信基礎，藉由資源分享，共擔責任，以完成共同的目標，而多數學者在闡述協力治理概念時都提到共同目標、資源共享與信任等要素，特別是協力關係若是建立在非正式契約的前提下則更顯重要。在本文中，因考量研究主題為災害防救，重點在於各級政府間、政府與民間企業或非營利 / 非政府組織間的一種協力治理關係之觀察。就目的而言，災害防救為公私雙方共同之目標；然若從法制面來看，各級政府間雖然有明確的責任與義務，但政府與其他民間組織之間卻無此具體關係，而民間組織也未必能直接參與決策，僅能算是形式上的夥伴，故採取廣義的協力治理定義。

## 二、災害治理

若將上述協力治理的概念援引至災害防救中，就是所謂的災害治理（disaster governance）。同志社大學教授真山達志（2012）認為，為避免遭遇大規模災害時，行政功能的減弱或喪失，在平時即應建立中央和地方的「垂直互補」，以及各自治體間（如府縣間和市町村間）、政府與民間企業或非營利組織的「水平互補」救災協力關係網絡，而類似的看法在東日本大地震之後更是受到多位學者的認同<sup>3</sup>。明星大學教授天野徹（2013）指出，政府和民間在平時即應建立協力資訊網絡，一旦發生災難，災區自治體非單獨或僅能和其他政府機構合作，基於平日彼此所構築的信賴關係，若能再輔以企業、非營利組織等不同的組織特質，即能建構較為完善的災害防救體系，達到更有效的災害防救行動目標。由此可知，災害治理的概念打破災害防救是「以政府為主體」的傳統由上而下的垂直型防災思維，強調應結合各元主體的特性與優勢，由政府、民間或非營利組織等共同建立多層次的災害防救協力體系，以提高行政效率並減少災害擴大。

另一方面，我國學者王文岳與楊昊（2013：156-157）在一篇名為〈全球化下的災害治理：以東日本大地震國際救災為例〉的論文中將災害治理的核心區分為「以國家為主要行為者所搭建的國際救援網路」和「國內災

<sup>3</sup> 如飯島淳子（2011）、鍵屋一（2014）、阪本真由美（2014）等論文。

區協力關係」兩部分，由於前者涉及到國際救災層次，非為本研究所討論之範圍，在此暫予省略，而將論述的焦點放在「國內災區協力關係」上。該文提到，政府、民間與非營利組織三者災害防救的協力關係中若是具有積極的合作關係，則意味著災害治理具有較強的連結，進而可以展現在政府災害防救體系健全、民間社會蓬勃發展、非營利組織分工細緻的連結協力關係上。相對的，若政府、民間與非營利組織的發展是由政府單方面所主導，則容易導致災害治理權力結構分散的連結關係。該文強調，有效的災害治理，除了中央與地方間需建構完善的災害防救體系外，民間企業也傾向資助或支持民間團體與平臺，同時再輔以各類積極的非營利或非政府組織，才能使政府、民間企業與非營利組織得以在災區援助上相互協調，各司其職。換言之，如欲建構較強且有效的災害治理模式，各級政府間的垂直、水平協調機制，以及政府、企業與非營利組織間水平協調機制等複數災害救援網絡之建立乃是必要之關鍵。

另一位我國學者張鎧如（2014）雖然是從組織協力（**organizational collaboration**）來探討災害防救議題，但其概念卻與前述的災害治理有共通之處。該文指出，組織協力是一種具有目的性的行動，透過組織間互動分享和達成共識的過程，來解決過於複雜或單一組織自己無法解決的問題；強調利害關係人或團體彼此間享有相同的目的，是確保組織協力關係是否能維繫的重要因素。故協力的目的是希望透過跨層級、跨部會或公私部門間的互動合作來整合各種資源以有效解決複雜的公共議題並創造公共價值。具體而言，可從垂直的中央－地方協力，以及水平的地方－地方協力，和水平的地方－非政府組織協力等三個面向來進行合作，才能整合各部門資源以因應和處理複雜的災害防救問題。

總結上述可知，若從協力治理來檢視災害防救，應著眼於過程中跨層級與跨部門的協力關係之觀察，亦即藉由垂直與水平的互動，能否在信任的基礎上，達到共享資源與分擔責任之目的，同時建立中央與地方、地方與地方，以及地方與民間組織（非營利組織或企業）的創新合作關係，用以解決單一組織無法處理的問題。

## 參、日本災害防救的法制規範與組織運作

在介紹日本的災害防救體系之前先說明廣域行政的概念。廣域行政又稱廣域聯合，是日本地方自治的一種制度設計，是指為了適切處理跨越既存地方公共團體區域的事務，所涉及的相關制度與運作（濱田一成，2001：10）。如再予以細分，狹義的廣域行政是指「複數的地方公共團體間，運用地方自治法上有關廣域行政制度的相關規定，以進行事務的共同處理」；至於廣義的廣域行政則是「泛指地方公共團體間視實際需要，因應共同的行政課題之處理方式（牛山久仁彥，2003：25）」，在概念上大致等同我國的「府際關係（intergovernmental relations）」。由於廣域行政的類型會涉及該國的地方制度設計，若以合作主體來區分，有中央與地方或不同地方自治團體層級垂直廣域行政，也有同層級的地方自治團體間的水平廣域行政，然本文所提到的災害防救雖立基於廣域行政的概念基礎上，但就其內容而言，卻已超過廣域行政所能涵蓋的範圍，而更為多元豐富。

### 一、中央與地方的垂直協力

#### （一）法律規範

##### 1. 主要內容

由於災害一詞指涉的內容相當廣泛，舉凡暴風、洪水、地震、海嘯、火山爆發等而產生的受害皆可稱之。為避免災害防救之內容過於繁雜，本文僅就災害對策的基本法源，以及中央和地方的防災權限進行整理說明。

1959 年日本中部因受到伊勢灣颱風的侵襲，造成重大的人員傷亡與財物損失，引發該國制定災害對策相關法律的契機。在幾經討論後，於 1961 年 11 月公布《災害對策基本法》，隔年 7 月正式實施。該法共有十章，主要內容由「明定災害防救的責任義務或組織，以及災害防救計畫之規定」、「明訂在災害預防、緊急因應及復原等各階段，各主體應發揮的職

能或擁有的權限」、「有關財政金融措施和災害緊急事態之規定」三大面向所構成，其重要性在於試圖將整體災害對策予以體系化，並使有關防災的權責明確化。

然而，日本在歷經阪神大地震以後，有感於該法的不完備，遂於同年 12 月修訂該法，主要內容（1）放寬緊急災害對策本部的設置要件；（2）經由中央與地方的協力，充實災害防救體制；（3）強化地方公共團體間的廣域支援體制；（4）增加國家、複數都道府縣間廣域支援體制內容等四項。基於此，修正後的《災害對策基本法》第 5 條第 2 項強調都道府縣協力的必要性，第 8 條第 2 款第 12 項則是規定有關地方公共團體相互支援協定締結的促進責任，而第 29、30、31 條是有關地方公共團體職員派遣的權限、派遣義務的規定，至於第 74 條則是規定都道府縣間可以相互請求支援的知事權限（船木伸江、河田惠昭、矢守克也，2006：331）。此外，日本也根據預防災害的種類，分別制定災害預防的相關法律，如河川法等，甚至還針對特定情況訂定特別法，以及災害緊急對策相關法律，如消防法、災害救助法等。整體而言，若從法律面來看，日本的災害防救體系不但建置了中央與地方垂直互補機制，在 1995 年以後也將地方與地方之間的水平互補機制予以納入，至此，初步的災害防救協力機制可說是建構完成。

## 2. 權責分配

《災害對策基本法》中對各級政府部門所應分擔的權責有明確規定，試整理分析如下：

### （1）國家（中央）

由於國家負有保護國民生命財產安全之使命，故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，並根據法令予以實施。此外，中央政府還有指揮、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，同時需負擔適切的災害防救經費（第 3 條第 2 項）。

### （2）都道府縣

為保護區域居民生命財產的安全，都道府縣可以要求相關機構與其他

地方公共團體協力，以完成區域防災計畫、協助實施該計畫，以及援助與綜合調整區域內的市町村與指定地方公共團體處理有關防災的事務或業務的實施（第 4 條第 1 項）。此外，為使都道府縣的職責能充分發揮，其下所轄之公共機關都必須予以配合。

### （3）市町村

市町村是日本最基層的地方公共團體，為保護區域內居民生命財產的安全，有責任可以要求相關機構與其他地方公共團體予以協力，作成該區域相關的災害防救計畫，並依法實行（第 5 條第 1 項）。而市町村長為履行上述職責，被賦予整備消防機關、水防團等組織的權限，且須充實區域內自發性災害防救組織（第 5 條第 2 項）。除此之外，該法強調自治體間相互協力的重要，並課以自治體間協力的義務，具體內容包含締結相互援助協定、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）。

### （4）指定公共機關

指定公共機關或指定地方公共機關有訂定相關災害防救計畫，依法實施該計畫之職責，以及為使國家、都道府縣和市町村所制定的防災計畫能順利實施，指定公共機關或指定地方公共機關應配合協力（第 6 條第 1 項）。另外，有鑑於業務的公共性或公益性，指定公共機關或指定地方公共機關必須參與各項災害防救業務（第 6 條第 2 項）。

## （二）組織運作

日本因其地理位置、地形和氣象等自然條件，屬於地震、颱風、豪雨、火山噴發等好發國家，故災害防救強調以綜合性且計畫性的內容設計為主，由中央與地方公共團體等防災相關組織所組成，制定防災計畫，災害預防、災害緊急對策、災害重建，以及相關財政金融措施（三井康壽，2007：2；目黑公郎、村尾修，2008：62）。當災害發生時，中央與地方政府會啟動危機處理機制，如首相官邸內設有危機處理中心、中央與地方可以災情設置對策本部等。

2001 年日本進行中央省廳的重整，將災害防救的主管機關從國土廳

防災局轉移至內閣府，並新設防災擔當大臣，任命內閣府政策統括官（防災擔當）為輔佐大臣，協助處理災害防救行政事務（岡本誠司，2002：46）。因此，內閣府為中央最重要的災害防救組織。而內閣府設置法第 18 條也將「中央防災會議」列為內閣重要五大會議之一，其成員除了既有閣員外，還有日本銀行總裁、NTT、NHK 等指定公共機關代表，並新增災害防救專家或實務者（如紅十字會會長、消防協會會長），主要功能在制定災害防救基本計畫，進行與災害防救有關重要事項之審議，用以彰顯對災害防救的重視程度。此外，總務省也是災害防救體系中重要組織，所屬的消防廳不但負責防災、救災等實際業務，同時也進行災害防救觀念的宣導與防災資訊的蒐集，透過提供迅速、正確的資訊以協助內閣府制定災害對策與因應災情。

總結以上所述得知，日本擔憂災害發生時缺乏命令指揮的統一協調系統，而設置專責組織，又因考量災害的強度與範圍經常無法預測，以及避免災害發生時因各級政府的慌亂而導致災害的擴大，故在《災害對策基本法》中將中央與地方的權責予以明確規範（參考表 1）。整體而言，日本災害防救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，在考量不影響防災體制的完備性與功能發揮之情況下，強調健全的防災體制不能僅靠垂直縱向的政府機關，各自治體間、自治體與私部門之間也需建構出多元水平橫向的廣域防災協力治理網絡，以確保一旦災害發生，防災體制即能正常啟動，不致流於形式。

表 1 《災害對策基本法》中關於國家、都道府縣和市町村的權責分配

	設置災害對策本部	防災計畫	災害因應對策	
			避難指示	因應措施
國家	○（非常災害對策本部）	○（義務，防災基本計畫）	—	○（義務）
都道府縣	○（災害對策本部）	○（義務，區域防災計畫）	○	○（義務）
市町村	○（災害對策本部）	○（義務，區域防災計畫）	○	○（義務）

資料來源：作者自行整理。

## 二、地方自治體間的水平協力

### (一) 法律規範

為彌補地方自治體在人力短缺和資源匱乏等先天上的不足，同時增強其因應災害的能力，日本政府鼓勵自治體加強和鄰近自治體的連繫，此乃是廣域支援體制的由來。嚴格來說，廣域支援體制的法源基礎是《災害對策基本法》。若從該法來解讀廣域協力的實務做法，可以區分為「支援」與「職員派遣」兩部分。所謂「支援」是指非災區自治體從人力和物力兩方面對災區進行補助性援助。然根據該法第 92 條之規定，所產生的費用是由接受援助的災區自治體自行負擔（災區負擔義務）。若比較「職員派遣」和「支援（人力）」的差別在於：「職員派遣」屬於長期性援助，派遣時間可併入年資，派遣人員的薪資則由災區負擔，有關人力派遣的程序在《災害對策基本法施行細則》中有詳細規定。在這次東日本大地震中因有部分自治體的行政人員嚴重傷亡，影響組織功能的運作與日後的救災和重建，故職員派遣對這些自治體而言，發揮了相當實質的效益。

### (二) 組織運作

1990 年代以前，日本地方自治體間雖然也有相互支援協定，但仍屬少數，直到阪神大地震後全國地方自治體才陸續締結災害相互支援協定。根據總務省的調查，在 2000 年時，日本全國約有 70% 的市町村有簽定相互支援協定，但隨著天災不斷的發生，在 2006 年超過八成，到了 2008 年更有高達九成以上的市町村間有簽定相互支援協定（林信濃等人，2013：13-14），顯示出協力法制化是促使地方自治體推行廣域支援的重要基礎。在此體制下，一旦遇到需要採取緊急措施的情況，由於災害發生前各自自治體就已約定相互援助，而可以縮短協調時間，立刻展開支援，發揮簡易性和即時性的效果。船木等人（2006）依照協力的對象與數目將災害相互支援協定整理成下列四種類型：

1. 複數都道府縣間締結之協定。如「大規模災害時北海道和東北 8 道縣相互支援協力」，即是三個以上的府縣間所締結的協定，一般稱為「集

體協定」。主要的特徵是締結者皆為附近的都道府縣。

2. 複數都縣市間締結的協定。如「7 個都縣市災害時相互支援協定」，由都縣和市之間締結的協定。換言之，締結者不僅只有都縣，還包含市。此種締結模式也屬於「集體協定」的模式。
3. 一對一的縣間締結協定。如「新瀉縣和長野縣間締結的災害時相互支援協定」，乃是由兩個縣之間各別訂定的協定，一般稱之為「個別協定」。其特徵是儘管隸屬於別的團體，但仍可以鄰近為由，訂定個別協定。如新瀉縣雖隸屬於北海道和東北團體，但因地理關係，處於該團體的最南方的位置。一旦發生災難，勢必難以獲得北海道的迅速支援。因此，新瀉縣乃和鄰近的群馬縣、石川縣、長野縣和富山縣締結個別協定。
4. 全國 47 個都道府縣的協定，稱之為「全國協定」。此協定因是 47 個都道府縣之間所訂定的，故其運作是透過「全國知事會」來協調，用以彌補上述「集體協定」或「個別協定」之不足。

### 三、地方自治體與非營利組織或民間企業的水平協力

阪神大地震後，日本因感受到民間團體所能發揮的巨大能量，故制定 NPO 法，而各級地方政府受到該法的影響，也著手制訂有助於非營利組織與政府協力的法令與制度，促使組織的蓬勃發展。有鑑於阪神大地震志願團體在防災活動所能發揮的重要功能，《災害對策基本法》第 5 條第 3 項更明示，在尊重團體自主性的前提下，中央和地方政府應致力與志願團體協力，顯示政府部門對非營利組織的重視。

相較之下，民間企業因以追求利潤為目的，且獨立於政府部門之外，始終難以正式將其納入政府的防災體系中，或是賦予企業法定的防災責任。即使《災害對策基本法》第 2 條防災業務計畫提到具有防災義務之企業也僅限於指定公共機關或地方指定公共機關之特定企業，而無法擴及到一般民間業者。惟近年來危機管理與企業社會責任觀念盛行，強調不僅是自然災害，任何災難都會影響組織的收益與發展，才使企業開始重視危機管理，但真正引發企業體認防災的重要契機則是阪神大地震。由於該地震造成許多地方產業的重大損失，迫使企業將自然災害納入危機管理的一

環，從而檢討系統化因應的可能。

上述觀念的變遷有助於政府推動企業共同防災。內閣府於 2002 年 7 月召開的「中央防災會議」提出七項「關於強化防災體制的建言」，其中一項乃是「居民和企業防災、危機管理意識的改善」。該文提到「在遭逢大災害時，政府的因應有其限制，故『公助』、『共助』與『自助』三者應適切分擔責任。…自助有其必要，民眾應協助政府的防災、危機管理行政，同時進行自主性防災。政府應聯合志願團體，以提升區域的綜合防災能力，同時鼓勵企業推動防災和危機管理…」<sup>4</sup>。但企業究竟是民間部門，和政府之間非為上下的從屬關係，也無配合的義務。因此，為促使企業積極參與防災，內閣府於 2005 年 12 月 29 日決議，自 2006 年度開始創設「防災因應促進事業」融資制度<sup>4</sup>，採「防災等級融資」的作法，倘若企業配合政府所推動的防災事務內容（如營業建築物的避震結構強化），則給予不超過相關經費 50% 的融資，如果該企業通過政府所訂定的 12 項有關防災努力之審查，在合格的情況下還會給予一般融資利息最多 0.2% 的優惠。如此一來，不僅減輕企業投入防災的成本負擔，還提出有利於企業日常業務融資的誘因，增強企業實際執行的意願（澤田雅浩，2012：206）。

## 肆、東日本大地震的協力治理個案分析

### 一、地震的發生經過

2011 年 3 月 11 日下午 2 點 46 分，日本東北地區遭逢觀測史上規模最大的世紀強震並引發大規模海嘯，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，同時還導致位於福島の兩座核電廠發生輻射外洩事故，被稱為是空前的「複合式災害」。這次災害造成 19,335 人死亡，2,600 人下落不明，受害總人數超過 45 萬人，

<sup>4</sup> 內閣府防災情報網頁：[http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h18/BOUSAI\\_2006/html/zuhu/zuhu28.htm](http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h18/BOUSAI_2006/html/zuhu/zuhu28.htm)，檢索日期：2016 年 2 月 15 日。

經濟損失預估約 16-25 兆日圓<sup>5</sup>。即使到了 2016 年的現在，仍因核輻射污染未能解決，約有 12 萬人在外地避難，無法回到原本的家園<sup>6</sup>。

在這次救災的過程中，日本政府雖然投入大規模的自衛隊協助救援，也動用警消和海上保安廳等超過 10 萬人次的國家公務員，同時還有來自世界各國、區域搜救隊共同參與救援，但因災害的規模和強度，遠超過官方的預期範圍和既有防災體系的應變和治理能力，再次迫使日本在災後重新檢視該國的災害防救運作與災害治理能力。

## 二、東日本大地震時的協力治理

### (一) 中央與地方的垂直協力：設置專責組織以達事權統一

日本災害防救的制度設計是，當大規模災難發生時，政府需設置緊急災害對策本部以指揮因應。但這次的地震，因規模大、範圍廣、復原期長，除了設置緊急災害對策本部外，還另行設立受災戶生活支援本部（2011 年 3 月~7 月），以協助大量的避難者，之後又陸續設立復興對策本部（2011 年 6 月~2012 年 2 月）、復興廳（2012 年 2 月~），作為復原與重建的統籌專責機構。相較於復興對策本部剛設立時僅有 80 名人員，復興廳因負責後續長期的重建業務，需有大量人力，故從剛成立時的 260 名正式職員，擴充到 450 名，另外還有來自民間企業、非營利組織和非災區自治體的人員。

無論上述受災戶生活支援本部、復興對策本部或復興廳，都是以國務大臣或總理大臣為首，旗下由政務職（大臣、副大臣、大臣政務官）和事務官（各省職員）共同協力所形成的組織，並成為實際的執行機關。換言之，復興對策本部與復興廳因是獨立組織，直接隸屬於內閣，故其位階高於內閣府所管轄的各省廳，不但負責災區整體性管理，處理制度無法因應的問題，還得以超越各省府進行協調，或是根據事情的狀況與個別問題指

<sup>5</sup> 此數據是消防廳災害對策本部於 2015 年 3 月 9 日所發表的最新數據，消防廳災害對策本部：<http://www.fdma.go.jp/bn/higaihou/pdf/jishin/151.pdf>，檢索日期：2016 年 2 月 18 日。

<sup>6</sup> 復興廳網頁：[http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/150313\\_gennjyou\\_tokadai.pdf](http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/150313_gennjyou_tokadai.pdf)，檢索日期：2015 年 8 月 5 日。

示相關機構負責，或是制定新的法律、制度與整體計畫（岡本全勝，2013：7-8；飯尾潤，2013：28-29）。由於本部與復興廳都是設在東京，為掌握各災區的實況，分別在岩手、福島和宮城三縣設置復興局，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，以協助地方政府針對不同地區災民的需求分別提供差異性之服務。

## （二）地方自治體間的水平協力：對口支援與聯合支援的運用

如前所述，日本政府在阪神大地震後修正《災害對策基本法》，藉由法制化呼籲各地方自治體間正視災害相互支援協定的重要性，而事後也證實該項努力在東日本大地震時發揮極大的效用。由於東日本大地震引發海嘯與核輻射事故，增加災害的複雜程度和處理難度，早已超越自治體所能因應的範圍。尤其是在這次災難中，位於第一線的地方自治體因本身也是災區，有超過三百名以上的行政人員罹難，以致影響救災進度。此時，各自治體平時所簽訂的災害相互支援協定即可發揮功能；其中又以關西廣域聯合所運用的「對口支援」方式最為著名。

關西廣域聯合是關西二府五縣（滋賀縣、京都府、大阪府、兵庫縣、和歌山縣、鳥取縣和德島縣）於 2010 年 12 月所成立的廣域行政組織，後來在 2011 年 3 月底又將福井縣、奈良縣、三重縣、京都市、大阪市、堺市和神戶市也納入聯合成員中，由兵庫縣知事擔任廣域防災委員<sup>7</sup>。東日本大地震發生後，關西廣域聯合在第三天就進入災區協助救援，除了派遣警察、消防、醫療、救災、公務員等相關人力和運送所需物資外，還採用確定援助對象的「一對多對口支援」方式，也就是責成特定縣市據其不同需求分別給予必要援助；如大阪府與和歌山縣負責援助岩手縣，滋賀縣和京都府負責福島縣，其他成員則負責宮城縣（鍵屋一，2012：18；阪本真由美，2014：131）。如是的作法除了可以避免資源過度集中和造成救災混亂外，因不是縣對縣的協助，而是以關西廣域聯合作為聯絡的單一窗口，可以減少災區自治體與每一協力縣市之間在溝通協調上所需耗費的時間，提高救災和援助效率。

<sup>7</sup> 關西廣域聯合網頁：<http://www.kouiki-kansai.jp/contents.php?id=277>，檢索日期：2015 年 8 月 5 日。

另一種「聯合支援」則是在這次大地震過程中所發展出的新形態支援模式。主要是因小規模的自治體無法進行單獨支援，而集結複數自治體共同的力量來援助某災區自治體的一項作法（室崎益輝，2013：56）。在這次大地震中有名的代表案例是福島縣南相馬市因同時受到地震和海嘯的侵襲，加上是福島第一核電廠所在地，自3月12日即指示居住在核電廠20公里以內的居民避難，並限制外部人員進入30公里的範圍內，使南相馬市陷入孤立無援的狀態。此時，東京都杉並區因與南相馬市締結災害相互援助協定，在地震發生後立即嘗試與該市市長聯繫，並展開支援行動。首批災害救援物資於16日送到，之後因南相馬市決定採取居民集體避難行動，商請杉並區協助接受避難居民，故杉並區乃請與該區訂有相互援助協定的群馬縣東吾妻町、新瀉縣小千谷市一起參與援助行動，後來又加入北海道名寄市，並設置「自治體聯合支援會議<sup>8</sup>」。此種聯合支援模式對於長期性災難而言，因有系統性且具持續的援助效果，而受到高度評價。

### （三）地方自治體與民間企業或非營利組織的水平協力

地方自治體與民間的協力，可以從兩方面來觀察：一是地方自治體與中間支援組織<sup>9</sup>（intermediary organization）或非政府組織的協力，另一是地方自治體與民間企業的協力。

首先就地方自治體與中間支援組織間的協力而言：由於東日本大地震的受災範圍廣，死傷多且問題複雜，單靠政府單一部門的力量是無法完成救災與重建工作，故急需有豐富在地經驗的中間支援組織協助。以這次東北三縣中受災最慘重的宮城縣為例，地震發生時，中間支援組織—「仙台、宮城 NPO 中心」因位於災區，最能掌握災區的真實情況，為避免錯誤訊息誤導外界救援，建構「宮城 NPO 支援中心網絡」—迅速架設「東日本

<sup>8</sup> 相關資料整理自鍵屋一（2012：19）、阪本真由美（2014：132）、室崎益輝（2013：56），以及杉並區網頁：<http://www2.city.suginami.tokyo.jp/news/news.asp?news=12034>，檢索日期：2015年8月8日。

<sup>9</sup> 所謂中間支援組織，是指以「支援、整合、協調第一線非營利組織，透過人、財、物與資訊等的仲介，促使其能建構穩定基盤，有效達成組織目的」來作為使命的組織。相較於一般運作型的非營利組織，中間支援組織的服務對象傾向於以「組織」為單位，而非為「個人」（林淑馨，2014：117-118）。

大震災 NPO / NGO 支援資訊部落格」，記錄當時災區各非營利組織或志願團體的相關資訊，並利用中心長期累積的關係網絡與其他過去曾經發生過地震之區域，如阪神、淡路、中越等聯繫，收集相關資訊並發布災區訊息，成功發揮作為 NPO、企業、政府、市民的災區支援中繼站功能，以及廣域中間支援功能。值得注意的是，該中心在地震發生後結合縣內縣外的多個非營利團體，設立「宮城聯合復興中心」，作為整合國內外龐大資源與災區需求的協調整合組織。當重大災難發生時，中間支援組織因有強烈的區域特性，不但能掌握當地現況，發揮連絡、整合其他非營利組織的功能，還能將相關訊息傳達給政府、企業與民眾，充分發揮媒介的角色，可以說是地方自治體在救災時最需仰賴的民間協力夥伴。

其次是地方自治體與非政府組織的協力。由於東日本大地震超乎預期，即使是地震好發國的日本，也缺乏處理這種複合式大規模災難的經驗，此時則需仰賴有豐富國際救災經驗的非政府組織，而國際協力 NGO 中心（Japan NGO Center for International Cooperation，簡稱 JANIC）可說是日本最大的國際協力 NGO 網絡。該中心在地震發生後，除了扮演政府與災區居民的媒介、溝通協調的角色外，同時運用語言與國際交流的優勢，將災區情況同時以英日語公布，加強外國對日本災區的瞭解，並代表民間團體參與中央省廳所舉辦的定期連絡會議，一方面獲取政府的資訊，另一方面可以藉機正確傳達災區民眾的需求。JPF（Japan Platform）也充分活用其國際人道救援的經驗，在地震隔天即和其他三個非政府組織搭乘直升機從空中直接掌握災區現況，進而研擬相關支援策略與規劃國際援助的因應，並在五天內架設 NPO / NGO 全國網絡，整合相關訊息。由於該組織平日即與政府、企業部門累積出良好的互動關係，故於災後兩天內，陸續參與國會議員和政府所召開的救災會議，三個月內即募集到超過 63 億日圓捐款。此外，JCN（Japan Civil Network）、AMDA<sup>10</sup>國際醫療資訊中心、日本世界展望會（World Vision Japan）、無國界醫師等非政府組織也都在災後 72 小時內即展開救援行動（黑田かおり，2013：129、138）。由此可知，這些非政府組織都藉由長期在海外進行國際人道支援所累積出

<sup>10</sup> AMDA 的全名是 The Association of Medical Doctors of Asia（成立當時為亞洲醫師連絡協議會的簡稱）。

的救援專業，主動積極參與救災行動，來彌補政府或自治體在此方面經驗之不足。

最後是政府與民間企業的協力。地震發生後，東北地區的基礎生活建設（如瓦斯、電力、鐵路、電信、公路、航空等）均遭受嚴重破壞。為恢復災區居民的基本生活機能，必須盡速重建這些基礎建設，此時則需仰賴民間企業的協力。只不過電力、瓦斯等基礎建設屬於區域性強的事業，需靠當地業者對既有地形的熟悉與瞭解，但原本簽訂災害協力而可以幫忙修復的地方業者，有部分也是受災戶，修復能力有限，此時就需依賴國土交通省東北地方整備局與非災區的地方建設業者進行協調，以分擔復原工作（小室達章，2013：154-155；岡本全勝，2013：4-5）。另外，為接納大量的避難者，透過部分民間業者（如旅館、不動產業者）的協力，提供空屋、土地或空間（如員工宿舍），以作為地方自治體安排災民避難或搭建臨時組合屋之場所。

## 伍、分析與討論

僅管日本在阪神大地震後積極充實該國的災害防救體系，企圖建構一個減災協力的社會，藉由修法賦予各級政府明確的防災職能，以避免災害發生時產生命令系統混亂的情形。但從這次的救災過程發現，日本政府的這項期待並未能完全達成，顯示即使組織架構設計再完善，法律規範再詳細，在實際運作時恐因變數太多而影響成效的發揮（如首相等人因專注於核災的處理，無法兼顧包括運輸救災物資等其他事務的因應<sup>11</sup>）。在本小節中，作者嘗試探討看似設計完善的災害防救制度，運用在實際救災時究竟發生哪些問題？從而探討如欲建構減災協力社會，其關鍵因素又為何？

---

<sup>11</sup> 相關論述可參閱黃偉修（2012）的論文。

## 一、協力治理運作的課題

### (一) 政府部門的垂直協力未能充分發揮互補效果

雖然《災害對策基本法》中對各級政府在面臨災害時所應扮演的角色與承擔的責任有明確的規範，而災難發生後，政府部門也設置緊急災害對策本部以及專責組織，試圖藉此達到超越既有層級而得以迅速協調之目的。然而，專責機關的設置雖有其意義，讓民眾能夠清楚了解政府採取的因應策略，但若缺乏來自地方所提供的正確資訊與需求，恐怕很難做出適切的援助判斷。事實上，垂直協力的啟動與否，在於地方是否發出支援請求的訊息，在此之前，基於對等與責任分工關係，中央或上級機關是不會主動到第一線援助。然以這次大地震為例，許多地方自治體因第一線人員傷亡、建築物毀損，而喪失本身的行政功能，無法或延遲發出支援申請。中央方面也因接收不到資訊，無法正確掌握地方需求和災情的變化，錯失救災最佳時機<sup>12</sup>。後來中央或上級機關雖派員前往地方支援，也因不熟悉地方組織文化與事務特性而影響協力的成效。

之所以會產生此問題，主要在於《災害對策基本法》雖課以地方自治體有保護民眾生命財產的直接責任，卻忽略最基層的地方自治體在人力、財力與專業上是否有足夠職能因應的問題。一旦遇到重大災情，地方的行政功能很容易癱瘓，故在垂直協力的設計上，中央不能僅被動依循法規等待地方的支援請求，更需主動、彈性提供協助。因此，如何強化地方與中央之間的平時聯繫與資源共享，以提升非常時期的垂直協力運作效率，乃是今後需克服的難題。

### (二) 政府與民間的協力缺乏實質雙向交流，信任基礎薄弱

整體而言，日本災害防救的制度設計大致可以阪神大地震作為分歧點。在此之前，該國的災害防救強調以中央為主的垂直指揮命令系統，之後才開始重視自治體間的水平支援網絡連結，以及民間力量的整合運用。事實上，從全國層次來看，日本的災害相互支援協定並非是無秩序、混亂

<sup>12</sup> 相關批評請參閱室崎益輝（2013）、森田朗（2013）的論文。

的，而是有自治體規模、空間距離和時間法則可遵循。阪神大地震前日本政府所打造的是一個「由上到下」的垂直型防災社會，之後則逐漸朝向輔以地方自治體的「水平協力網絡」方向發展，而東日本大地震之後，則積極強化基層防救災能力，期望提升「由下而上」的防救能力，故鼓勵民眾、企業參與防災活動，並充實避難設施，試圖建構水平減災協力社會。如是作法看似完善，卻也出現過於相信法制化所能帶來的成效，而忽略建構協力社會的主體並非都能納入正式體制，也未必有遵循的從屬關係的課題。

觀察日本政府在實施災害防救時所採用的方法，除了透過內閣府等官方網站宣導「減災」概念與協力的重要外，主要是藉由法制化，如修正《災害對策基本法》的內容，明確賦予各利害關係主體義務，但卻忽略類似災害防救的協力關係，並非如委外關係般能以契約清楚規範彼此的權利義務，充其量僅能賦予同為政府部門且對象明確的自治體履行之義務，而非為隸屬關係的民間組織（如企業、非營利組織）與個人，因散見於各處且數量眾多、不特定，雙方的權利義務較為抽象，如何整合並建立實質運作的協力防災聯合網絡，強化各組織間協調聯繫功能，才能在災害發生時能迅速、有效動員，恐怕不是單靠法制化就能輕鬆解決的。

此外，在這次東日本大地震中，非營利或非政府組織雖然扮演重要的溝通、協調角色，而國際協力 NGO 中心與 JPF 也在救災過程中參與相關救災會議，但不同於地方自治體間有清楚的相互支援協力約定與共同的組織文化，非營利組織平日和地方自治體間除了委託的協力關係外，並沒有太多的互動分享，也鮮少參與決策討論或建立協力資訊網絡。有非營利組織即表示<sup>13</sup>，政府與非營利組織在災害協力方面僅存有形式的單向關係，一旦災害發生，非營利組織雖基於公益使命主動協助政府，但因雙方在協力治理過程中缺乏共同決策、資源分享的實質雙向交流與互動，信任基礎薄弱。此結果不僅有違 Thomson 與 Perry（2006）、Ansell 與 Gash（2007）以及曾冠球（2011）等人所提出的協力治理重要特性之一，也就是利害關係人必須直接參與決策制定，透過集體對話而產生共識外，也與 Sullivan

<sup>13</sup> 此處的內容是作者於 2013 年 8 月 3 日訪談「仙台宮城 NPO 中心」的事務局次長所得的部分結果。

與 Skelcher (2002)、Bloomfield (2006)、李長晏、曾淑娟 (2009) 等國內外多數學者所強調，協力治理需立基於信任的基礎上，在互動過程中擁有共同目標和共享資源的理論不符，甚至與王文岳與楊昊 (2013) 所言，如欲強化災害治理的連結，應避免由政府、民間或非營利組織任一方所主導，才能建立相互協調機制等論述有某種程度落差。

總結上述，日本企圖透過法制化分別從「中央與地方」、「地方與地方」以及「地方與民間」三個面向來建立複數災害救援網絡並整合各層級資源，如對照前述協力治理與災害治理的相關論述 (Sullivan and Skelcher, 2002; Bloomfield, 2006; 真山達志, 2012; 天野徹, 2013; 李長晏、曾淑娟, 2009; 王文岳、楊昊, 2013) 可以發現，該國的災害協力治理環境雖已具備雛型，但在實際運作卻產生同為政府部門的中央與地方之間雖透過法律明確規範災害發生時彼此的權利義務，但在協力過程中依然會出現認知不同、溝通不良的情形，更遑論是性質不同、無從屬關係的私部門，顯示出協力不能僅靠權利義務來規範，除了雙方需有共同目的外，還需尊重彼此的組織文化與運作程序差異，透過組織間平時的資源分享與互動，達成共識與建立信任，才能避免災難發生時所產生的失序，並減少溝通協調所耗費的寶貴時間，有效解決公共問題。由此可知，日本在如何提升屬性不同的層級或部門 (如「中央與地方」和「地方與民間」) 的軟性參與能力與協力關係方面仍有努力的空間。

## 二、建構減災協力社會的關鍵因素

協力治理建構成功與否，政府扮演關鍵角色，能否釋出善意，建立制度與誘因，乃是影響協力治理成效的因素。在本小節最後，作者根據前述個案的運作情形與產生的問題，以及災後日本政府在法制面的修正，嘗試整理出建構減災協力社會的三項關鍵因素如下：

### (一) 透過協力明文化，建立利害關係人對政府的信任，用以彌補政府災害治理功能之不足

日本傳統的災害防救體系以政府為主體，民間企業或個人團體並未受

到重視，直到阪神大地震後，才開始重視民間力量，將重要民間團體或具有相關專業知識者納為中央防災會議代表，以強化其功能。在東日本大地震後，更感受到災害規模越大，救災與重建都需耗費大量的人力、時間與金錢，單靠政府一己之力是有限的。因此，在修正後的《災害對策基本法》中，政府試圖強化防災教育，藉以提升民眾的防災意識，同時鼓勵多樣性主體參與制定區域災害防救計畫，以改善區域災害防救能力。

首先在災害防救的權責分配方面，釐清各主體的職能，特別是市町村、民間業者與居民的責任。從而在其基本理念中加入「共助」概念，明確指出市町村因是最接近民眾的基礎自治體，有責任促使區域內的居民或自主災害防救組織進行自發性防災活動（第 5 條），又有鑑於災害發生時志願團體發揮很大的功能，故新增「國家和地方公共團體與志願團體協力」的條款，明文規定政府部門需致力與志願團體協力（第 5 條第 2 項）。事實上，在這次東日本大地震中，無論是中間支援組織、非政府組織都發揮相當大的功能。以中間支援組織為例，不但召開政府與支援團體間的協調會議、公布即時資訊，還善用組織本身所累積的專業與資源，與政府部門建構水平支援網絡，使災區公、私部門援助網絡得以相互協調，呈現出較為緊密的災區協力關係。

此外，對於因雙方沒有絕對的責任義務關係而遲遲難以藉由法制化將民間企業納入正式防災體系的問題，也因政府部門在此次的救災過程中，感受到民間企業在災害救援協力的重要性，故透過這次的修法，言明在因應對策上，當災害發生時民間企業有繼續從事事業活動和配合國家或地方公共團體從事防災，公私部門合為一體致力於災害防救對策（第 7 條第 2 項）。

由此可知，日本政府因體會到制度化的局限，轉而強調「共助與自助」精神的發揮，卻又因擔憂民間的「共助與自助」可能過於理想與脆弱，一旦災難發生恐無法即時予以整合而影響救災成效，故由政府積極扮演領導者的角色，藉由法制化宣示政府對推動災害防救協力的決心，將民間企業、志願團體與居民都整合在災害防救體系內，以增強民間對政府防災協力的信任，同時避免救災過程中相關組織溝通協調的虛耗。而如是的作法

正與國內外學者所主張，信任是促進協力或建構協力治理的重要因素<sup>14</sup>不謀而合。

## （二）建構垂直與水平的協力制度，發展出多層次的災害治理救援網絡，以強化利害關係人間的互賴關係

阪神大地震前，日本的災害防救一直停留在國家主導層次，強調政府部門間垂直的縱向指揮關係，卻忽略金字塔型的垂直行政組織容易受到法制的束縛，欠缺彈性。加上災害通常是發生在部分區域，有地域特性，雖是以第一線的自治體為災害防救主體，但卻受限於人力、財力與專業，難以迅速因應，同時也影響中央對災情資訊的掌握與處理。為解決上述困境，在此次東日本大地震中，中央政府除了設置緊急災害對策本部、復興對策本部外，為了後續的重建，還設立復興廳。這些專責機構因是獨立組織，直屬內閣，且位階高於其他省廳，而得以發揮垂直的指揮協調功能。此外，由於災區自治體的行政機能多數崩壞，中央為協助地方處理災情，分別在三縣設置復興局的作法，也可以解釋為另一種垂直協力的作法。

另一方面，受到阪神大地震的教訓，日本政府開始重視自治體間橫向水平關係的建立與民間力量的整合，除了《災害對策基本法》中明定各級地方政府需進行區域防災計畫外，也鼓勵自治體間締結災害相互支援協定，透過法制化來增強自治體間的互動關係與連結網絡，進而發展出各類協定，以節省災害發生後因花費過多的溝通協調時間而耽誤救災行動。尤其是這次大地震，因自治體本身也是受害者，行政功能受到破壞難以發揮，幸而大多數自治體都有簽定災害相互支援協定，不但能迅速協助收容災民，還派遣所屬人員到災區協助處理行政事務，而呼應前述 Savas (2000) 所言，透過公私部門相互結盟的安排，能夠提供比傳統更為有效的公共服務。因此，東日本大地震後，中央政府深切體認到公部門能力的限制，且有感於這次災害的範圍很廣，複數的都道府縣、市町村都受害，為蒐集資訊和確保物資、受害者避難場所，有必要建立複數自治體共同協

<sup>14</sup> 相關論述請參閱 Ansell 與 Gash (2007: 558)、Bloomfield (2006: 400)、Bryson 等人 (2006: 47-48)、陳恆鈞 (2008: 2) 等論文。

力制度，以凝聚共識且願意積極進行協力合作，進而於 2013 年 6 月修正部分《災害對策基本法》。

若檢視這次修正的內容發現，強化大規模廣域災害因應能力與改善大規模廣域災害的災民因應為其重點，具體做法是中央與地方積極蒐集訊息並共享資訊，自治體間為能順利相互支援，應注重平時的準備。由此可知，這次災難的發生，促使日本政府正視利害關係人間的互賴關係，從而發展出多層次的災害治理救援網絡，顯示如欲建構一減災社會，落實事前的準備與相互扶助制度的建立是有其必要的。

### （三）透過財稅手段，創設積極的協力誘因，提高民間組織參與協力的意願

有效的協力治理需要積極的策略，故理解利害關係人參與協力的誘因與塑造誘因乃是重要的（Ansell and Gash, 2007: 552）。如前所述，日本政府雖體認到民間部門的重要性，然由於兩者之間並沒有從屬的權利義務關係，如何將民間組織納入正式協力體制中，以確保災害治理得以順利運作乃是重要的課題。阪神大地震後，日本透過法制化的方式，來達到鼓勵民間參與防災工作之目的；例如《NPO 法》第二條將從事災害救援活動視為是特定非營利活動的一種，賦予 NPO 法人稅賦減免或可藉此獲得政府委託，有較多補助機會等財稅誘因。除了可以鼓勵民間團體投入救災活動外，也有便於政府部門掌握此類非營利組織的數量與功能之實質意義，有助於政府災害治理的推行。在這次東日本大地震救援過程中，多數非營利或非政府組織各自發揮本身所能協助救災，並扮演政府與民間的中介橋梁，傳達災區需求與資訊，即是最佳實例。

另外，「防災因應促進事業」融資制度的創設，更可以視為是事前防災的積極作法，賦予民間企業配合政府推動防災事務的誘因，嘗試將企業力量導入災害治理，不但可以「防災」，還能降低災情，收「減災」之實效。萬一災害發生，即便多數的民間企業不在正式的防災體系內，但因政府長期以來宣導企業防災的責任，和部分大型企業間有建立非正式網絡，故藉由正式與非正式機制，使雙方資訊流通較為迅速，除了得以彌補政府組織科層化的制度弊病之外，也可以減輕政府龐大的財政負擔問題。整體

而言，上述的各項做法意味著日本政府運用積極的財政誘因，以提高民間組織參與協力的意願，同時也印證學者們（真山達志，2012；天野徹，2013；鍵屋一，2014；王文岳、楊昊，2013；張鎧如，2014）所強調，唯有結合跨層級、跨組織的公私部門優勢與資源，才能有效解決複雜的公共議題，進而創造公共價值的終極目標。

## 陸、結語：日本經驗之借鏡—建構減災協力治理網絡

根據世界銀行（The World Bank, 2005）對全球各國天然災害所進行的危機分析，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超過其他國家。由於我國與日本的地理環境相似，且許多防災體系都是依循日本而建立。惟隨著時間的遞移，日本不斷藉由歷史教訓修正相關法制，透過垂直與水平協力的運用，發展出多層次災害治理救援網絡，以期建立協力減災的社會。反觀我國，九二一大地震之後，歷時6年的《災害防救法》才終於通過，雖然意味著我國的災害應變工作開始邁向法制化階段，但從之後陸續遭遇到的桃芝、賀伯、納莉、莫拉克等颱風，卻依然帶來莫大的損失，顯示單靠一部《災害防救法》是無法完全避免災害的發生，惟有結合公私部門與民眾的力量，才能建構有效的災害防救體系。因此，作者認為，儘管日本的災害防救體系依然有其缺失，但該國災害協力治理的運用經驗仍可以作為我國今後在檢討與充實災害防救體制之參考。

### 一、強化由下而上的關係，以建立雙向垂直互補協力

檢視我國的災害防救體系發現，臺灣自2000年11月制定公布《災害防救法》，而行政院也根據該法第7條第2項規定，於2010年2月1日成立任務編組的專責單位「災害防救辦公室」，後來因災害防救日益重要，並配合行政院組織再造，於2012年1月1日將其納入正式編制單位，成

立災害防救辦公室（簡稱防災辦公室），有 25 名的專責人力，以處理中央災害防救會報的相關業務，如災害防救政策與措施之研擬、重大災害防救任務及措施之推動等，協助督導各級地方政府強化防災機制，並也要求縣市及地方鄉鎮區皆設置災害防救辦公室，以達相互貫連防災任務之執行（李宗勳等人，2012：104）。然事實上，防災辦公室的性質為幕僚而非業務機關，所扮演的角色仍偏向「上對下」的監督（如藉由訪評機制以引導各地方政府落實防災政策），如何才能達到互補協力的成效則是值得深入探討的問題。此外，由於我國災害防救的法律與專責機構發展較晚，無論中央或地方都尚未規劃專業防災人才培育與進用計畫，常以輪流兼辦方式執行災害防治相關業務，人員的工作經驗與知識難以累積，致使防災工作之規劃與研擬，多由經驗不足或不具專業能力之人員推動與執行，難以協助地方政府有完整周延之構想與對策。

如借鏡日本經驗卻發現，該國雖在內閣府設置防災擔當大臣以及中央防災會議，而《災害對策基本法》中對於各級政府所應負擔的職責也有明確規定，但所代表的仍只是單方面上對下的垂直關係，而缺乏雙向的垂直互補關係，特別是由下而上關係的強化，以致於當東日本大地震發生後中央與地方間仍無法發揮垂直協力的互補功能而遭受到批評。因此，如欲彌補此項缺失，作者認為中央與地方間恐怕並非僅形式般地依循法律規範，或許可透過定期開會與共同演練、協調，才能瞭解彼此真正需求與限制，建構實質有效的垂直協力動員體制。

## 二、藉由法制化建立跨縣市的水平廣域災害支援網絡

在這次大地震的救援過程中，日本政府的表現最為人稱道的不是中央政府垂直指揮系統動員迅速，而是自治體間在事前所締結的災害相互支援協定，也就是水平廣域支援網絡發揮了實質效果。如前所述，日本有九成以上的自治體有簽定災害相互支援協定，除了集體協定外，還有個別協定，以確保災害發生時，鄰近或遠方特定複數自治體能夠在第一時間趕到災區協助救災。這些締結災害相互支援的自治體因平常縣市首長就會定期開會，共同進行防救災演練，深知對方縣市的地形、擁有裝備與需求，故能培養出較好的行動默契，提高救災效率。

反觀我國，雖然《災害防救法》第 22 條第 8 項規定，各級地方政府應依權責訂定災害防救相互支援協定，而在消防署的協助與指導下，大部分縣市政府也訂有相關的互助協定，但有關鄉鎮區層級部分，則由縣市政府統籌調度，鄉鎮區公所間並未訂定支援協定。《地方制度法》第 24 條雖有明定地方得以成立區域合作組織，但事實上因無強制性，中央方面也沒有明確的法定組織來推動。因此，救災最基層的鄉鎮區的力量反而最薄弱。另外，目前我國僅中央行政院設有災害防救辦公室之正式組織，其他地方政府雖設有災害防救辦公室，但多屬於任務編組單位，至於最基層的鄉鎮區則多數未設有專責防災單位，加上相關災害防救人員也多屬兼辦（中央災害防救委員會編，2013：19-20），一旦災害發生，若由行政院發動各縣市協助救災，即使其他縣市出動協助，由於基層災害防救專業知識不足，而平時也缺乏共同演練與溝通，在時效上或默契上可能都略遜一籌，以致影響救災成效。丘昌泰等人（2003）就曾以納莉風災來檢視臺北市政府的防災組織與功能，指出臺北市雖為我國首都，人力與資源相對較多，但從組織面與整體應變過程來看，仍出現許多捉襟見肘之處，顯示我國災害防救制度未徹底落實，故救災的人力與機具的調度，都需透過行政院，而影響救災效率。臺北市都如此，更遑論其他縣市或鄉鎮區基層組織。

有鑑於此，作者認為如欲健全我國災害防救機制，強化我國基層鄉鎮區的水平廣域災害支援體系有其必要與迫切性。而為落實各鄉鎮區簽訂災害支援協定，可以參考日本作法，中央方面需在《災害救助法》中明文規定各鄉鎮區負有確保民眾生命財產安全之使命，有締結相互支援協定的責任與義務，以消弭鄉鎮區首長因政治性考量而不願與不同政黨取向者簽訂協定，還需提出跨域的上位合作指導計畫，或是相關施行細則、辦法，以作為基層機關執行時之指引。此外，為避免地方政府在選擇締結災害防救支援協力對象時，無法跳脫政治考量，或部分地方政府仍未締結相關支援協定而影響救災，建議參考日本「全國知事會」訂定「全國協定」的作法，由行政院主導，要求我國 6 個直轄市、13 縣與 3 市共同簽訂「全國災害防救支援協定」，以期在救災時能發揮合作與溝通協調的功能，進而提高救災成效。

### 三、民間力量的內化：賦予誘因，強化災害治理連結，建構積極協力關係

雖然臺灣在大規模災難發生時，總可見慈濟、臺灣紅十字會、世界展望會等民間組織協助政府救災，但相較於草根性的國內非營利組織，我國從事跨國人道救援、醫療的非政府組織數量不多，除了少部分組織外，多數組織都欠缺參與國際大型救災的經驗，以致於災害發生時多集中在物資的募集與運送，其他類似如何協助災民搭建組合屋、與政府整合或是傳達災民訊息，甚至是對外發聲等較為全面的救災行動經驗則相對不足。另一方面，我國非營利組織雖然為數眾多，但類似日本的中間支援組織，平時即因整合、支援、協調第一線非營利組織而累積出深厚的關係網絡和互信基礎，當災難發生時則可發揮聯絡與協調的中介功能者則相對缺乏，少數如臺灣紅十字會等民間組織雖可能於災後成立救災或重建聯盟，但因此類聯盟的建立較為鬆散，僅賴救災的共同宗旨維繫，卻缺乏明確的策略規劃，加上參與的民間組織來自各方，有自身的制度與文化，互信基礎薄弱容易產生衝突，而聯盟也無法有效扮演資源媒介與整合角色，故在救災過程中，易發生組織各行其事，造成物資與相關因應措施重疊浪費的情形<sup>15</sup>。如參考 2016 年 2 月 6 日所發生的臺南美濃大地震，在救援過程中臺南市政府指定某一技師公會理事長擔任四大公會（土木、建築、結構、大地）的整合窗口，有效適時協調各方意見的做法<sup>16</sup>，或許可以考慮日後在災害發生時，從民間組織中選出資歷深且經驗豐富者，擔任跨組織間意見整合與行動調和的中介角色，以彌補我國中間支援組織不足與互信基礎薄弱之缺憾。此外，政府與非營利組織間因平時只存在補助性和契約性的委託關係，卻缺乏良好的互動<sup>17</sup>與信任，自然也未見非營利團體參與政府部門所舉行的災害防救演練，故整體災害治理結構出現鬆散的問題。雖然

<sup>15</sup> 相關論述請參閱呂朝賢（2002：60-62）、江明修、鄭勝分與游淑綺（2001：8）等論文。

<sup>16</sup> 關於此點，感謝審查人所提供的修改意見。

<sup>17</sup> 請參閱廖坤榮（2002：27）。

內政部「災害防救深耕第 2 期計畫<sup>18</sup> (103-106)」中有提及如何整合各層級地方政府資源，但對於運用民間企業、非營利組織等民力共同防災部分卻隻字未提，顯示我國的防災行政依然停留在以「政府為主體」的單一垂直領導模式思維，離落實多元主體共建水平協力減災社會之理想境界仍有努力的空間。作者認為或許可以參考日本經驗，透過創立「獎勵企業積極配合防災融資制度」以提高企業配合參與防災的意願，並落實事後的審查，才能確保企業確實將經費用於防災事務。另一方面，還可考慮將使用該制度的民間業者與積極參與災害防救的民間團體納入防災協力資料庫中，透過落實參與災害防救民間組織的登錄與管理，建立平時的資訊交流與對話機制，以期累積互信基礎，並藉由專長、任務編組與定期的共同演練，強化不同行動主體間的聯繫與默契，才能達到建構積極協力治理網絡之目的。

<sup>18</sup> 內政部網站：[http://www.nfa.gov.tw/Uploads/Links/%E7%81%BD%E5%AE%B3%E7%AE%A1%E7%90%86%E7%B5%84/102%E5%B9%B4/%E6%B7%B1%E8%80%95%E7%AC%AC2%E6%9C%9F/%E7%81%BD%E5%AE%B3%E9%98%B2%E6%95%91%E6%B7%B1%E8%80%95%E7%AC%AC2%E6%9C%9F%E8%A8%88%E7%95%AB\(%E6%A0%B8%E5%AE%9A%E6%9C%AC\).pdf](http://www.nfa.gov.tw/Uploads/Links/%E7%81%BD%E5%AE%B3%E7%AE%A1%E7%90%86%E7%B5%84/102%E5%B9%B4/%E6%B7%B1%E8%80%95%E7%AC%AC2%E6%9C%9F/%E7%81%BD%E5%AE%B3%E9%98%B2%E6%95%91%E6%B7%B1%E8%80%95%E7%AC%AC2%E6%9C%9F%E8%A8%88%E7%95%AB(%E6%A0%B8%E5%AE%9A%E6%9C%AC).pdf)，檢索日期：2015 年 8 月 20 日。

## 參考文獻

### 一、中文部分

- 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。
- 中央災害防救委員會（編），2013，《災害防救基本計畫》，臺北：行政院。
- 丘昌泰、楊永年、趙家民、楊聿如、鄭問堂，2003，〈臺北市政府防災組織與功能研究：納莉風災的省思〉，《行政暨政策學報》，36：1-38。
- 江明修、鄭勝分、游淑綺，2001，〈非營利組織與災後重建〉，發表於「NGO 在 921 災後重建參與和功能座談會」（9月1日），臺北：國家展望文教基金會。
- 呂朝賢，2002，〈非營利組織與政府的關係：以九二一賑災為例〉，《臺灣社會福利學刊》，2：39-77。
- 李長晏、曾淑娟，2009，〈北臺與高高屏區域聯盟治理營運之比較〉，《臺灣民主季刊》，6（2）：1-60。
- 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》，內政部消防署委託報告（PG10102-0369）。
- 林淑馨，2014，〈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。
- 陳恆鈞，2008，〈協力治理模式之初探〉，《T&D 飛訊》，69：1-16。
- 曾冠球，2011，〈協力治理觀點下公共管理者的挑戰與能力建立〉，《文官制度季刊》，3（1）：27-52。
- 張健威、曾冠球，2013，〈協力治理點下影響臺北市長期照顧管理中心組織運作之因素〉，《法政學報》，25：119-150。
- 張鎧如，2014，〈回顧臺灣災害防救研究與組織協理理論之應用：以 2000~2012 年文獻分析〉，《競爭力評論》，17：69-88。
- 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。
- 廖坤榮，2002，〈建立政府災難管理職能：社會資本論分析〉，《中國行政評論》，12（1）：1-36。

## 二、日文部分

- 三井康壽，2007，《防災行政と都市づくり—事前復興計画論の構想》，東京：信山社。
- 小田切康彦，2013，〈NPO と官民協働—被災者および避難者支援の取り組みから〉，桜井政成（編），《東日本大震災と NPO・ボランティア》，京都：ミネルヴァ書房，頁 89-106。
- 小室達章，2013，〈企業の危機対応と CSR—被災からの復旧と復興〉，桜井政成（編），《東日本大震災と NPO・ボランティア》，京都：ミネルヴァ書房，頁 151-174。
- 牛山久仁彦，2003，《広域行政と自治体経営》，東京：ぎょうせい。
- 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。
- 立木茂雄，2004，〈市民参画と協働が成立する社会的条件〉，《ボランティア学研究》，5：5-27。
- 目黒公郎、村尾修，2008，《都市と防災》，東京：放送大学教育振興会。
- 阪本真由美，2014，〈自治体間の広域連携による行政機能支援について—東日本大震災の事例により—〉，《日本自治体危機管理学会誌》，12：127-138。
- 河田恵昭，1997，〈大規模地震災害による人的被害の予測〉，《自然災害科学》，16（1）：3-13。
- 岡本全勝，2013，〈東日本大震災からの復興〉，日本行政学会（編），《東日本大震災における行政の役割》，東京：ぎょうせい，頁 2-19。
- 岡本誠司，2002，〈中央防災会議を中心とした内閣府の防災行政について（上）〉，《近代消防》，40（2）：46-52。
- 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。
- 林信濃、渡部厚志、釣田いずみ、ロバート、デイビット、キップ、森秀行，2013，《災害に対するレジリエンス（対応力）再考：東日本大震災における自治体連携の活用》，東京：公益財団法人地球環境戦略研究機関。
- 室崎益輝，2013，〈東日本大震災から見えてきた「減災行政」の課題〉，日本行政学会（編），《東日本大震災における行政の役割》，東京：ぎょうせい，頁 39-57。
- 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・水平補完のあり方—〉，《日本自治体危機管理学会誌》，9（1）：23-31。
- 宮脇淳，2005，〈PPP とは-その本質と必要性〉，宮脇淳（編），《PPP が地域を変えるアウトソーシングを超えて-官民協働の進化形》，東京：ぎょうせい，頁 10-36。
- 船木伸江、河田恵昭、矢守克也，2006，〈大規模災害時における都道府県の広域支援に関する研究—新潟県中越地震の事例から—〉，《自然災害科学》，25（3）：329-349。

- 黒田かおり，2013，〈国際協力 NGO と東日本大震災〉，桜井政成（編），《東日本大震災と NPO・ボランティア》，京都：ミネルヴァ書房，頁 127-150。
- 森田朗，2013，〈東日本大震災の教訓と市民社会の安全確保〉，日本行政学会（編），《東日本大震災における行政の役割》，東京：ぎょうせい，頁 58-79。
- 飯島淳子，2011，〈国と自治体の役割分担－「連携」の可能性〉，《ジュリスト》，1427：27-34。
- 飯尾潤，2013，〈東日本大震災に対する復興政策：構想と論点〉，日本行政学会（編），《東日本大震災における行政の役割》，東京：ぎょうせい，頁 20-38。
- 澤田雅浩，2012，〈地域防災力〉，梶秀樹、塚越功（編），《都市防災学－地震対策の理論と実践（改定版）》，京都：学芸出版社，頁 173-215。
- 濱田一成，2001，〈広域行政をめぐる諸問題〉，山梨学院大学行政研究センター（編），《広域行政の諸相》，東京：中央法規，頁 7-30。
- 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。
- 鍵屋一，2014，〈自治体間連携による職員派遣のあり方について〉，《都市とガバナンス》，21：16-25。

### 三、英文部分

- Ansell, C., and A. Gash. 2007. "Collaborative Governance in Theory and Practice." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543-571.
- Bloomfield, Pamela. 2006. "The Challenging Business of Long-Term Public Private Partnerships: Reflections on Local Experience." *Public Administration Review*, 66(3): 400-411.
- Bryson, John M., B. C. Crosby, and M. M. Stone. 2006. "The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature." *Public Administration Review*, 66(S1): 44-55.
- Savas, E. S. 2000. *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York: Chatham House Publishers.
- Sullivan, H., and C. Skelcher. 2002. *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services*. New York: Palgrave Macmillan.
- Thomson, A. M., and J. L. Perry. 2006. "Collaboration Process: Inside the Black Box." *Public Administration Review*, 66: 20-32.
- The World Bank. 2005. *Natural Disaster Hotspots: A Global Risk Analysis*. from <http://publications.worldbank.org/index>. Retrieved July 10, 2014.

# Japanese Disaster Prevention from a Partnership Governance Perspective: The Example of the 2011 Tohoku Earthquake

**Shu-Hsin Lin\***

## **Abstract**

Traditionally, nation is the major enforcement and key element in risk management. However, this point of view has gradually been challenged during globalization. Over emphasizing rule of law and egalitarianism during disasters has restricted the effectiveness of local government policies and strategies. Therefore, it is essential to review the relationship between public and private sectors and central and local governments. After the Great Hanshin earthquake, the traditional vertical (top-down) disaster rescue operation model implemented by the central government was strictly criticized. This has deeply influenced the Japanese disaster prevention structure. Since then, government began to pay more attention to the horizontal mode of resource integration.

This study found that, from the national level, Japan's Disaster Mutual Aid Agreement is autonomous, and comply with space and time, rather than a chaotic mess. Prior to the Great Hanshin earthquake, the Japanese government has established a "top-down" disaster prevention system. After the earthquake, management turned to a "horizontal partnership" with local governments. After the Tohoku earthquake, the

---

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

Japanese government strengthened its local disaster management ability, and encouraged the public and private sector to participate in disaster prevention activities. The government also increased refuge facilities, aiming to establish the horizontal disaster partnership. In addition, when establishing disaster mitigation partnership network at Taiwan, we can take Japan's experience as an example on how to integrate the resources vertically, horizontally and collaborate with the abilities of the local community.

**Key Words:** collaborative governance, disaster prevention, Japan, Tohoku Earthquake, NPO

