

### 3.1.3 深刻な危機事態下における協調的危機管理体制の確立に関する研究

#### (1) 業務の内容

##### (a) 業務の目的

首都直下地震において、どの組織も自律的な活動が不能なほど深刻なダメージを被る最悪事態を想定し、当該環境下において残存対応能力を迅速に再組織化し、有効かつ能率的な組織的活動を可能とする日本型統合コマンド<sup>1)</sup>のあり方を現行法の範囲内で確立すること、及び異なる法的背景をもった異質な組織間の広域連携を可能とするネットワーク・ガバナンス<sup>2)</sup>のあり方を検討し、広域防災拠点間関係を経営する手法の開発を目的とする。

その際、第一課題を「残存対応諸力の再組織化とマネジメントに関する研究」、第二課題を「広域連携のネットワーク・ガバナンスの確立に関する研究」とし、5年間の前半で第一課題に、後半で第二課題に主として取り組む。両研究を通して異なる組織間における各意思決定レベル（指揮所レベル～現場レベル）の協調・連携の手続きを明確化することを目的とする。

##### (b) 平成19年度業務目的

平成19年度は、第一課題「残存対応諸力の再組織化とマネジメント」研究に関する基礎的な資料の収集と現状把握をおこなう。

業務の方法として具体的には、首都直下型地震の被害想定に見合った対応プランを該都府県市が有しているかの各種対応計画を収集して確認すること、また、八都府県市による合同防災・危機管理訓練の教訓等に関するヒアリングによるデータ収集を通じて、危機対応の標準化や日本型統合コマンドの実現を目指す上で、現状はどの程度近似（あるいは乖離）しているのかを確認する作業が中心となる。

##### (c) 担当者

所属機関	役職	氏名	メールアドレス
国立大学法人奈良女子大学	教授	野田 隆	

#### (2) 平成19年度の成果

##### (a) 業務の要約

八都府県市それぞれの広域連携担当者に対するヒアリングを主たる実施方法として、本年度は、この作業から基礎的現状把握を行うことが目的である。大別すれば二種の知見にまとめられる。まず、「残存対応諸力の再組織化」が必要となるような事態、すなわち、発災当初からの一定期間において、組織的対応力がずたずたに寸断され、統制不全となる事態を想定している団体は皆無だったことがわかった。第二に、「八都府県市」という枠組みは、この圏域内における業務の標準化を目指す取り組みではなく、各自治体の規定の方法の延長上にある資源の調整枠組みであり、その存在について国の緊急対策本部との関係を整理する必要があることがわかった。加えて5年間の後半課題である「広域連携」に関する現

状把握も合わせて試みた。上記担当者が1人で行った。

## (b) 業務の成果

平成19年度は、第一課題の「残存対応諸力の再組織化とマネジメント」研究に関する基礎的な資料の収集と現状把握を行うことが目的であった。「残存対応諸力」という表現は、首都直下地震がもたらす各対応組織への被害がきわめて深刻なものとなり、どの組織も自立的な活動が一定期間不能になる可能性を考え、被災各地で孤立する小さな対応ユニットを臨時に再組織化して組織的対応力を回復する方法をどのように計画しておけばよいか、また、各組織はたとえそのような被害を受けたとしても対応を中断するわけにはいかないため、その間のマネジメントをどのような連携のもとに行うのか、という問題意識から用いたものだった。これについて、首都圏にはすでに「八都県市」という枠組みで合同防災訓練と相互連携訓練を積み重ねてきた歴史があるため、本年度は、この「八都県市」の取り組みに関するヒアリングを中心にして現状の対応能力と問題点の把握を試みることにした。ヒアリングは八都県市以外に、基礎自治体の事例として江東区と板橋区、緊急対応組織として東京消防庁と警視庁に対して実施した。以下、時間経過に沿って業務の実施経過を説明する。

6月～7月は首都直下地震に対する国の取り組みを中心に資料等を収集し、被害想定等の基礎的データの把握に努めた。8月はまず東京都防災対策課と東京消防庁、江東区にヒアリングを行った。このときの訪問で都防災対策課広域連携係の協力が得られることとなった。また、都庁において東京都が刊行した地震関係の資料を収集した。9月には、さいたま市秋ヶ瀬公園で行われた八都県市合同防災訓練の視察と、都庁に協力いただいて千葉県、千葉市のヒアリングを都庁内で実施することができた。10月は神奈川県庁、川崎市、横浜市に対するヒアリングを行い、11月には埼玉県庁とさいたま市、板橋区のヒアリングを行った。板橋区の取材協力者からは都と区の関係について歴史的な経過を踏まえながら解説してもらえたため、大変理解の助けとなった。11月から12月まではヒアリング録音をテキストデータに落とす作業を行うため、2名のRAを採用して業務にあたらせた。12月には警視庁災害対策課に取材した。翌1月には「八都県市首都直下地震対策研究協議会」への参加と同日都庁で開催された図上訓練を視察することができた。以降、テキスト化されたデータの整理と収集した資料等の作業を行い、3月まで現状把握と整理に努めた。

以下では、ヒアリング結果を組織別に特徴的な部分を簡潔に抜粋・要約しておく。

### 1) 東京都

#### a) 「八都県市」で何をやってきたのか

・各都県で訓練会場をもち、それぞれの訓練会場で、それぞれのメニュー（物資の応援、帰宅困難者の訓練…）を実施してきた。基本的な想定としては、幹事県市が被災したという想定で、そこへ各都県市から物資を運ぶ。その際の組織間連携は、たとえば都のトラックを都県境で警視庁から埼玉県警にバトンタッチして誘導する等があった。現実問題として、2つ以上の都県市に大雨洪水警報が出たとしても連絡を取り合おうってことになって、6月の大雨のときに動いた経験がある。

・費用負担の問題は都県レベルでは曖昧なところはある。たとえば三宅島るとき、千葉や埼玉の応援を受けているが、向こうから請求されたことはないので払ってない。都も応援

に出ることはあるが先方に請求したという話は聞いたことがない。

#### b) 八都県市相互応援協定について

・ 2 条関係…救助法関連のサービスの提供・あっせんの活動イメージは、救助法関連の物資・サービスを例示しているが、この協定に読み込めるものはみんなやろうという合意でやっている。

・ その際の物資の受け取りについては、それぞれの地域防災計画で受け取り方を決めている。都の場合は、埼玉側から来る分はトラックターミナルを高島平に用意しているので、そこへ持ってきてもらう（何をどのくらい持ってきてもらうのかは東京からの要請）。

・ 応援調整都県市自治体はどこがやるのか…東京が被災した場合さいたま市がやることになっている。したがって、

① 東京都がさいたま市に要請の内容を伝える。

② さいたま市が八都県市の相互調整をやって、どの県市がどの物資をどこへ運ぶかを決める。（さいたま市は東京都の受け入れ計画を事前に知らないと配分できない）

③ 結局、何の物資をどこの拠点にどのくらい、という話は東京都側から要請内容を具体化して、さいたま市は言われた内容を言われた場所に運ぶという段取りをつけることになるだろう（窓口を一本化する）。

④ 高島平に持ってきてもらった物資は、東京都から 23 区に対して、〇〇区は高島平に物資を取りに行けという連絡をすることになり、区がトラックを用意して高島平に行き、持ってきてもらったものを積み替えて区内に運ぶ。

⑤ 区は、区内の物資の集積場所へ持って行き、それを各避難所等へ配分する。その際、道路は、基本的には交通規制をして物資を通す道を確保するしかない。ただ、避難民や帰宅困難者が緊急輸送路 16 路線にあふれてくるという事態になると、この物資の輸送体制が保持できるか予想できない。

・ 「首都機能」を守るという国の方針があるが、具体的に何をどのように守るのかという点については今後の課題と思われる。ただし、国からは、都庁舎は維持してくれと言われていて、24 時間以内に機能回復しろと言われていている。都として維持しなければならない機能は、今、BCP として検討中なので、そのうち優先順位は決まってくる。

#### c) 八都県市における医療応援について

・ 広域医療搬送…ヘリを利用する場合は、都外へ運ぶときのイメージはできていると思うが（国のしきりが入ってくるので）、重症患者は、国に直接運搬要請がいくことになると思われる。都としては域内のやりくりをすることになるだろう。

次に域内でどのようにふりわけるか、という点だが、具体的にどの病院の能力がどの程度残っていて、首都直下であっても都内の病院が受け入れる場合はどうするというような話は広域連携係としては承知していない（他の部署の管轄）。

災害医療はある意味ドクター中心の独自の世界がある。DMAT や東京消防庁も関与しており、ある意味分業というかお任せしてしまっている部分はある。防災課としては他県との調整や薬剤の調達、ヘリの確保などが仕事になると思われる。

#### d) 八都県市の「現地連絡本部」について

・ 情報共有が目的である。災害対策本部は各県市独自にたてることになっているので、八都県市統合本部を作るのは責任の所在が不明確なため難しいと思われる。したがって

八都県市として「現地連絡本部」を設置しても、統合的な指揮本部としてではなく、あくまでも各都県市間の調整を任務とする。実際にはこれが立つかはわからない。

- ・八都県市として共有すべき情報としては、被害状況は必須だが、あまり話題にしたことはない。こういう情報は必要だろうというのを列挙していったら、総花的になってしまったという理由による。

- ・都としては、被災後ただちに現場をもつ、という想定はしていない。やはり第一義的な対応主体は基礎自治体であり、都は各基礎自治体からの報告を集計して、対応不能なところや要請に基づいて、都内のリソースを貼り付けなおし、それでも不足すれば国に要請、という手順になると思われる。

- ・八都県市の枠組みは単独自治体被災が前提になっている。首都直下のような複数被災となると、新しい考えが必要になる。連合組織としての「応援調整本部」を立ち上げる。これは八都県市全部の集まりであり、防災資源を一括してここで運用する。平成16年からこの体制をとっており、八都県市の協定とは別に首都直下地震対策用に作ったものである。全自治体が一箇所に集まって対応することになっているが、しかし、災害対策本部は各自治体で設置することには変わりはない、という限界があるので、ここには連絡要員が集まることになる。これでも対策本部同士が連絡しあうより迅速だと思われる。

- ・応援調整本部では、物資や人的資源（職員の相互派遣）を円滑にやろうという目的だが、まだ一度も設置したことはない。72時間対応レベルではなくて、長期的な復興の際の調整だと考えている。2年程度が想定される。

#### e) 都の国の関係

- ・都と国の関係では整理すべきことは残っている。たとえば進出拠点候補として国から打診された場所を、都としては避難場所としている、というような計画の重複などがある。

- ・官邸に緊急対策本部がたったときの国と都との関係はまだ定まっていない。有明の丘に現地対策本部ができて、首都圏を管轄することになっているが、これと各県の災害対策本部との関係は、上下の関係ではないと思われるが未定である。国からのオーダーがどのようにあるのかも不明である。国の指揮下に入るのは広急隊や緊消隊だから、警視庁本隊や東京消防庁本隊は都に残ると考えている。

- ・国が首都圏「外」の資源の調整を引き受けてくれるなら現地対策本部は不要である。しかし新潟中越の対応を見ても、国が直接「現地」に出てくる形だった。中越沖でも国が現地内に入ってきている。このままでは都と国のどちらの現地本部が何をするのかという問題が残る可能性がある。

#### f) 都と都下の自治体の関係について他

- ・基礎自治体は対応能力も編成もそれぞれ異なる。都でも東と西、島嶼部ではぜんぜん違う。23区についていえば、23区同士の相互応援協定がある。

- ・23区の相互応援で、幹事区が設置されたとき、そこと都との関係はまだ決まっていない。（そうすると、23区が持っている資源を23区内でどのように融通しあったのか、都は把握できない？）情報はもちろん入ってくるが、まあ、そんな感じ。結局災害の規模が小さい場合を想定していて、応援調整といっても隣の局地災害を応援しようというレベルの相互応援をイメージしている。

- ・（図上訓練における中村危機管理監の講評<sup>3)</sup>に「①総合防災部と各局との連携不足」と

いう指摘があるが?)

→災害対策本部（指令室⇒調整班⇒各局）からの指示で各局が作業にかかりますが、進捗状況や結果の報告がないという指摘を指します。指令により動きはじめた対策が最後にどうなったか本部ではかなり後にならないと把握できないという意味です。指示書というものはあるのですが、措置報告書みたいなものがないのが原因です。各局が独自に対応する対策は平時でもわからないくらいですので、災害時には災害対策本部もほとんど追いかけることができないのが実情と思われまます。

- ・（調整班と情報班と指令室は一体的な運用が必要だと思われまますが、この図上訓練では、情報班が単なる中継ぎポイントに見えます。それは情報班が十分な機能をしなかったせいなのか、そもそもそういう組織上の位置として予定されていたのかを教えてください。）→情報班は、一般的には対策に必要な情報の収集ですので、「入り」の部署です。指令室・調整班は、指令・調整という「出す」部署という位置づけなのが、そのように見えてしまう問題なのかもしれません。情報班を通じて何かを発信するということがほとんどないので、情報班の双方向の活用などがあってもよいと思います。

## 2)千葉県、千葉市

組織的応援を時間軸に沿ってイメージすると、県からみた場合には、地震が来る、県下の各市町村から報告が入り出す、警察か広域隊がヘリを用いた被害情報収集をしてくれる、自衛隊の応援要請がある市町村からくる、（自衛隊派遣要請がくるほどの被害の場合）広域で物資応援が必要かもしれないと見当が付く、消防は独自にすでに独自に動いている、というイメージが描ける。

### a) 組織間連携について

- ・法の趣旨としては市町村間でまかないきれないものを県がサポートし、都県でまかないきれないものを国がサポートするということになっているが、現実はずでに曖昧と感じている。
- ・他組織連携について、県災対本部が各地の消防と直接やりとりすることはない（情報は直接もらうが）。警察は市と署のレベルで直接やりとりするので県が媒介するわけではない。自衛隊は県本部にも市本部にもリエゾンオフィサーが入る。
- ・医療は、医療部分だけの独自の連携がある（都と同様の認識）ので、八都県市の担当者として把握しているわけではない。

### b) 各種応援協定間の関係について

- ・市には市町村レベル間での協定や政令市間の協定があり、県には県レベルの諸協定があり、八都県市の協定もある。また、幹事団体の決め方を有している協定とそうでない協定が混在していて、いざというときに、どのような優先順位で調整活動が進むのか、そのときになってみないとわからない側面がある。
- ・被災自治体は現場の対応で手一杯なので、応援要請をどの協定に基づいてどの団体に行うかなど考えている余裕はなく、現実には「手伝いましょうか？」と応援側から先に声をかけてもらい、それで「お願いします」ということになり、この応援がどの協定に基づいているのか枠組みが気になることは、あつたとしても時間的にだいたい後になるだろう。

- ・(県より上は全国知事会に常設の調整部局を置くなどして一本化し、県内の市町村間の資源のやりとりは、県が調整実務をすべて(当事者同士の直接交渉以外の部分)把握して、調整場所を一本化してはいかがでしょうかという私の問に対して)→市から、ふだんはつきあいのない被災県に対して必要なものはありますかと連絡しても、返事が来ないということがあったので、被災地の需要をまとめて把握するセクションはあってもいいと思われる。

### c) 拠点間関係について

- ・広域防災拠点をういた物資の応援という場合、応援側に拠点まで持ってきてもらい、そこから先は受援側の各地区内へ分配・配送するという接続の仕方なのか、広域応援拠点到運んできたトラックと運転手も含めて応援と理解して、直接現地まで運んでもらうのか、という点は、両方とも現実にはあり得ると思われる。
- ・広域基幹拠点と呼べるものは県内に3カ所程度を計画している。そこでは外部からの応援部隊の宿泊も含めたロジスティクスを供給することを考えており、それより小さな単位では、200カ所程度はあると思われる。各市においても、物資の集積場所・応援部隊の駐屯予定先などは既に指定してある。広域基幹拠点と町中の小拠点との間の物資のやりとりについて、拠点同士のコミュニケーションは想定していない。結局、県と市のそれぞれの災対本部同士の連絡で決めることになる。(つまり、基幹拠点到運んできた外部からの応援部隊長は、そこには他組織の意思決定者がいないので、基幹拠点到着後どのように部隊を分割して各地に配分するかを基幹拠点到でも決めることはできない。)

### 3) 神奈川県庁、横浜市、川崎市

- ・市役所自体の被害が深刻な場合について、川崎では南北にひとつずつ、多摩区役所に代替機能を持たせた災対本部を用意している。
- ・横浜市も代替施設は用意しているが、基本的に行政にできることはきわめて限られているというスタンスでいる。避難所も地元の人を中心とした運営委員会をお願いしている。いざというときにどれだけのマンパワーが残っているかはわからないが、人命を中心に限られた人数で優先度の高い順にやるしかない。
- ・市本部と区本部の関係について、横浜市において市災対は方針を決めることが重要になる。特に横浜市の計画では、地区隊(区に張り付く対応力)のうち、消防、土木、水道、資源循環局は「本庁が統一的運用をする場合は区本部からはがしてよい」ということになっており、市全域を見渡して対応に関する選択と集中の判断を本庁がすることになる。統一的な運用を確保したい(水道復旧でいえば、どこから始めるか、拠点病院、避難場所を優先するためには、各区がそれぞれの水道復旧に当たっているわけにはいかない)。
- ・上記を除いても区にはすべきことが山積しているなので、それを各区で進めてもらう。区長同士の直談判といったスタイルの調整は横浜市としては予想していない。
- ・川崎市では、本庁職員を支援要員、地域要員として各区に貼り付けるという計画を持っている。区の対応は各区がやり、連絡調整と方針の決定が市本部の業務という点で横浜と同じである。支援要員を区から本庁に戻ってこさせる運用は考えていない。広域応援で入ってきた行政職員と区職員との調整については今後考えていくことになる。

#### a) 組織間連携について

- ・広域連携として被災地外から入ってくるのは、警察と消防、自衛隊がまず先となる。逆にこちらから応援が可能なら、相手からの要請を待つのではなく、物資を送る手配を整えながら連絡を取り合うという場合もある。「東京湾北部」なら八都県市の枠組みで資源のやりとりがあるのはだいぶ時間的に後になるだろうと思われる。
- ・受援について、横浜市では各区に1つを目安に部隊や物資の集結場所を指定している。場所を貸すイメージであり、当該活動拠点内で何らかの決定や判断をめぐる調整活動をするわけではない。どこから重点的に開始するか、不足する対応力の見積もりは各区が行うが、警察も消防もそれぞれの情報ツールを持っているので、連携しながらの判断になるとと思われる。川崎もほぼ同様の事情となっている。
- ・八都県市という枠組みでの訓練について、行政で同じ地図をつくるという試みは行った。それでも自衛隊のように座標式であったりすると組織間連携という面で課題は残っている。八都県市という以前の問題として、県内でも33市町で用いる言葉の理解の仕方が異なる点が悩みの種といえる。警戒本部という名称でどの程度の緊急性なのかがまちまちであった。

#### b) 各種応援協定間の関係について

- ・自治体間の連携イメージとして、地元が被災する場合と応援では異なる。横浜と川崎では市長同士でお互いに応援しあって良いという規定があるので、おそらくそこから始まり、必要なら県を通じて県内の他の自治体に要請するという順番ではないか。「東京湾北部」でも「南関東」でも神奈川は被災県となるだろうから、県内の資源を首都圏の他の都市に回すのは、どれだけ余裕代があるかがわかってからのことになる。いろいろある協定の中で「東京湾北部が発生したらこの協定の枠組みで」といった事前の取り決めはない。できることをする、それを何の協定に基づいてやるかは書類上のことである。

#### c) 拠点間関係について

- ・医療救護体制は、県保健福祉部長がトップとなって医療救護本部が立ち上がる。保健福祉事務所にも救護所が設置され、県民活動サポートセンターには災害救援ボランティア支援センターが立ち上がり、一方で、県立病院の医師を医療救護班として各地に派遣するという計画になっている。同時に各市の医師会は医師会で避難所向けに救護班を作ることになっているが、救護班同士の連携は、市本部の医療救護班が窓口になってやることになるとと思われる。
- ・ボランティア支援センター（県民部の管轄）は県内のニーズ情報がここに集まるので、どこにボランティアを配置するかを決定する。県内各地にある支部は自分の管内に関する情報をセンターに提供するとともに、管内のどこが一番ボランティアを必要としているかをセンターに照会し、どこにボランティアを投入するのがよいか教えてもらうことになる。各支部はそれを受けて、参集してくるボランティアの行き先を割り振っていく。（しかし、ボランティアの受付窓口は一カ所ではないので、いろいろなパターンが生ずることになる）
- ・広域からやってくる応援の受け入れ方について、（神奈川県計画には「災害活動中央基地」という語がでてくるが川崎や横浜の計画を見ても出てこない。県と市でどういう接続になっているか教えてくださいという私の問に対して）→川崎には集積拠点という名

前のものがある。市外からの応援を受け入れる拠点として用意していて、海、空、陸上輸送それぞれの拠点を用意している。各区からの要請に基づいて協定を結んだ搬送業者が運ぶことになる。県の中央活動基地から来たかどうかで異なる対応をするわけではない。

- ・中央活動基地は厚木にあり、そこには備蓄もある。これ以外に広域防災活動拠点、広域防災活動備蓄拠点というものもある。活動拠点はヘリポートと物資の集積配分を予定しており県内に8カ所ある。「基地」といっても意思決定機能はない。

#### 4) 埼玉県庁、さいたま市

- ・市本部が一週間機能停止するような被害は想定していない。そのときはおそらく県庁も大打撃を被っているかもしれず、この場合は国が動くものと思われる。
- ・組織的対応ができないほどのダメージを市町村が被った場合の対応として、市町村災対が立ち上がらなくても避難所個別の自立的な運営ができるというようにはなっていない。県としては、まず市町村災対の立ち上げの手伝いをするだろう（山古志村の災対本部を立ち上げたように）。市町村に要望を尋ねたことがあるが、あれもこれもやって欲しいということになり、これらに対応しては県が組織的に対応できなくなってしまいかねない。そこで、県から直に情報を取りに行く人員を出そうというところまで話が進んでいる。
- ・さいたま市は川崎に似た体制で、市庁職員からも区役所職員からも避難所に張り付く職員が指定されており、下水や河川となると関係職員は南北の事務所に集合というように、職能別に分業しており、狭義の区本部は区総務課と生活課が中心となって市本部と同時に立ち上がる。
- ・被災規模が小さければ、区が中心に現地対策本部で意思決定し、全市的対応が必要なほど市災対本部が中心になるというイメージである。このとき、各区にも現地対策本部が設置されているであろうが、市災対本部は、それらの後方支援に回るというより、陣頭指揮をとることになると思われる。
- ・旧4市の慣習が災害対応上残っているということはない（備蓄物の違いはある）。したがって現地本部を作るという場合でも旧市の災対が事実上立ち上がる、というようにはなっていない。

##### a) 組織間関係

- ・たとえば埼玉県の備蓄物資を東京に応援に出すという場合は、国の指示を必要としない。八都県市なり一都九県なりの枠組みで動くことになるとと思われる。このように、自治体間の備蓄物資の応援・受援に国が関与することはないと考えている。
- ・国が調達するであろう物資は、経済産業省が自治体以外から調達するであろうし、それらは八都県市の外から入ってくることになるであろう。
- ・「埼玉県特別機動援助隊（埼玉SMART）」は、県内の7市地区消防本部、県防災航空隊と埼玉DMAT5医療機関をまとめた言葉である。運用イメージは次の通り。
  - 被害情報が消防本部から県へ送られてくる。
  - 県防災航空隊に指示して現場調査を行う。映像確認の後、必要と判断したら特別機動援助隊の出動要請をする。



○ 7 消防本部（のいずれか）に機動援助隊出動の指示、5 災害拠点病院にDMATの出動要請し、現場到着後、ただちに高度救助活動を行う。

- ・ 埼玉SMARTは、県内の救助困難事案に対処する仕組みなので、県外に広域応援として出動させることは想定していない（緊消隊とは異なる）。
- ・ 警察との連携は、火災調査時の消防と警察の連携と同様なものを想定しているため、SMART隊に編入する位置づけをするには及ばないと考えている。

#### b) 各種応援協定間の関係について

- ・ さいたま市は八都県市の枠組みに最後に入ってきたわけだが、やはり六都県市、七都県市時代からの連携の蓄積のあるなしの差を（さいたま市の担当者が）当初は感じた。とくにさいたま市の場合は、旧4市のどこかのやり方を柱とするというよりも、すりあわせの繰り返しで対応を形作ってきたところがあり、市内をまとめるので精一杯という状況もあり、広域連携の理解から始めざるをえなかった。
- ・ 八都県市と18大都市協定それぞれから埼玉県に応援要請があった場合はどのような対応となりそうかといえ、前者ではすぐに物資の移動を後者では情報収集が中心となると予想される。被災近傍県が情報収集することになっている理由による。

#### c) 救援物資管理システム

- ・ 「救援物資管理システム」について大枠を記せば、県倉庫協会、トラック協会などと連携して、12名程度でプロジェクトチーム化した物流オペレーションチームを、災対本部の「直轄」の中に編成するという形式をとる。災対本部は物資に関して4つのセクションに分かれており、表1の通り。物流オペレーションチームは、表1に記された4つの業務の実務レベルの調整（表中の太字）を担当する。

表1 埼玉県の災害対策本部体制

	主たる業務（平時における部署名）
直轄	国、他の都道府県、市への要請、 <b>連絡調整等に関すること</b> （危機管理防災部）
食料部	食料の受け入れ・仕分け等に関すること（農林部）
物資部	生活必需品の受け入れ・仕分け等に関すること（産業労働部）
輸送部	物資の輸送及び輸送事業者との連絡調整に関すること（出納局）

外からの応援打診、県下市町村からの応援要請などは直轄に全て入ってくる。そこで、食料とそれ以外に分けて受け入れや仕分け等を行い、輸送部と相談して、その時々の輸送力に配慮して活動を進めていく、という運営イメージである。なお、この物流オペレーションチームには現状では意思決定権がないため、「窓口」に留まっており、今後は、「物資を受ける・出す」の判断業務も含めて全部やらせる方向で考えている。具体的に言えば、「(輸送チームに対して) A業者の倉庫に行って毛布5千枚を受け取り、B市のC体育館まで届ける手はずを整えてくれ」までをこのチームが決める方向で考えているということである。

- ・ このとき、倉庫は受け入れたり出したりの権限はない。したがって倉庫同士で物流を調整しあうことはできない。トラックの調整は協会に任せてある。被災地内のトラックは

被災地が使っているはずなので、被災地内の支部は使わないような手配の仕方を希望している。市町村は直接倉庫に応援物資の希望を伝えても、備蓄がそこに入っているわけではないので、県を経由しない調達ルートは想定されていない。なお、市町村が備蓄している分はもちろん市町村の統制下にある。

- ・(この救援物資管理システムを)市町村側から見れば、自分のところの在庫がなくなってしまうたら県に頼めば、避難所まで届けてもらえるという仕組みと言える。
- ・県の救援物資管理システムと市の関係について、最初からこの荷さばきシステムを当て込んだ計画にはなっていない。市には各避難所に平均10平米程度の備蓄倉庫を置いているので、まずそれを使い、不足分について、まず市内資源のリアロケーションを赤帽などの配送業者を使って行うことになる。

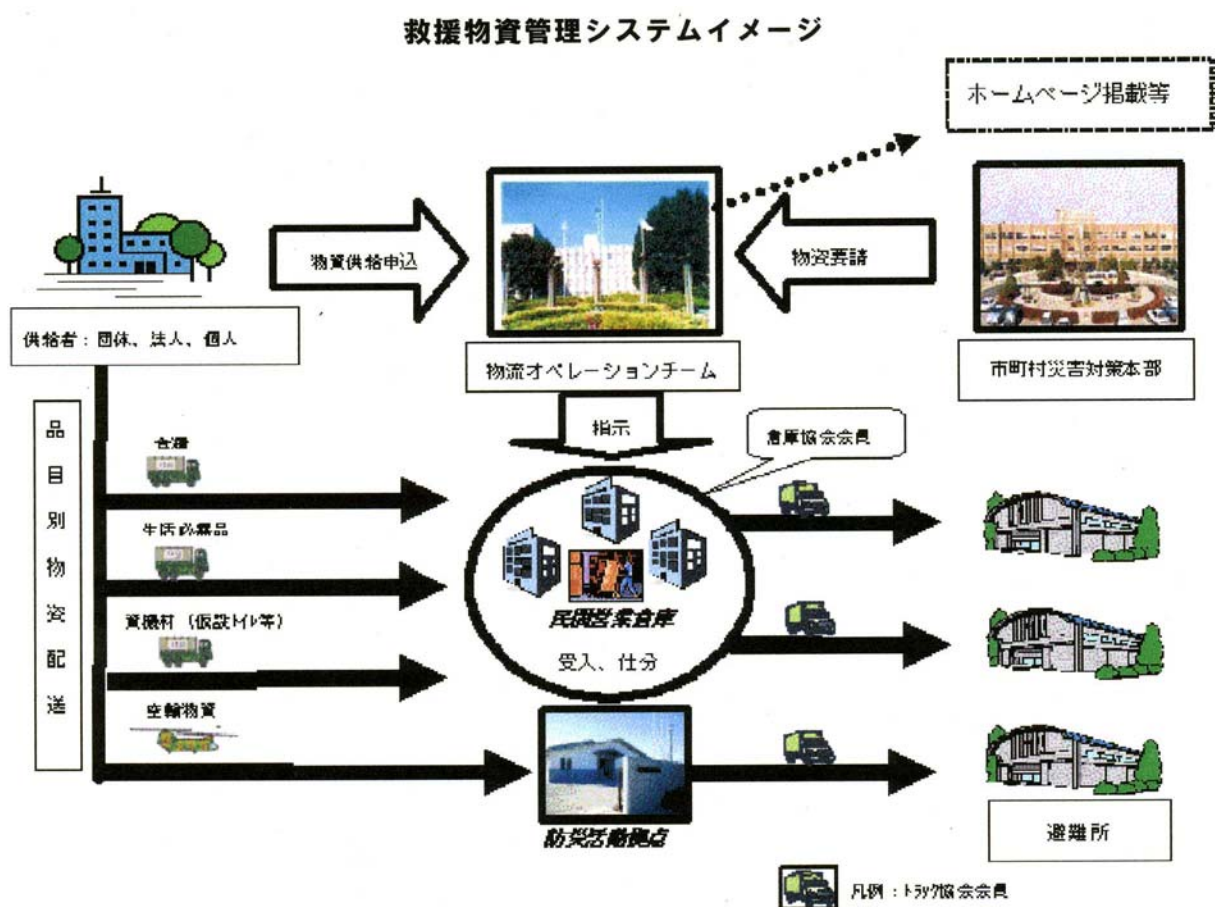


図1 埼玉県の緊急物資管理システムのイメージ<sup>4)</sup>

## 5) 江東区

- ・前の計画では(避難者数が)9万人程度となっていたが、今は約13万人となったので、そのプラス分に対応するための備蓄や避難所スペースの見直しを行っている。スペース問題は困難な問題だが隣接区のスペースを借りることもできないので、区内で用意するしかない。
- ・江東区独自の用語法として、防災倉庫、備蓄倉庫、資機材格納庫という表現がある。区民に配布する食料・生活必需品等は防災倉庫に、避難所ですぐに使う毛布やビニールシ

ートなどは備蓄倉庫に、避難所の運営に必要な浄水器や発電機、照明器具などは各小学校に資機材格納庫として保有している。

- ・区の職員の体制として、各避難所に災害情報連絡員が配置され、避難所単位の情報収集を行い、それを区本部に報告してもらうことで、区としての判断をしていくことになる。彼らは死者・行方不明者数などのカウントはしない。
- ・最初期の救出について、組織的対応力でまかないきれない部分については災害協力隊という自主防災組織が行うことになる。その活動結果については、出張所に報告してもらうか小学校に派遣してある情報連絡員に報告してもらうことによって把握することとなっている。
- ・事業所については自衛消防組織を作ってもらっている。こちらは都の管轄である。区としては建物としての事業所被害の把握が必要である（罹災証明の関係）。
- ・消防や警察は、連絡員を区に派遣して連絡調整をすることになっている。組織が異なるので自前のマンパワーというわけではない。消防は消火に全力をあげるはずで、救出活動は警察になると思われる。自衛隊は第1普通科連隊が江東区を担当している。
- ・記録は、被害記録と活動記録の二本立てで取ることになっている。ガイダンス・システムの江東区版を持っていて、やるべき行動トラジェクトリを入れておき、それをいつ実施したかを入力することで記録が自動生成される仕組みとなっている。目下データ部分の構築中のため、今起きると紙ベースでやるしかない。
- ・現在の被害想定は死者313人なので、区本部が機能しなくなるような壊滅的な被害を受けるとは考えておらず、区が機能しない事態は想定していない。
- ・特別区災害時相互協定に基づいた支援対策本部が設置されたという記憶はないが、応援をもらいたいとき、23区内で資源を融通しあうこの協定と都への支援要請をどのように使い分けるかについては、被害規模や調達に必要な時間などを見ながらということになると思われる。23区はどこも地方都市と協定を結んでおり、江東区は小田原市と結んでいる。「八都県市」という前に、個別協定の方が迅速なのであればそちらになる場合もあると思われる。

## 6)板橋区

- ・組織的な活動ができないほど深刻な被害といっても、徒歩と自転車のみでの参集としても3日もあれば普通に動くと思われる。
- ・他県の市町村と異なり消防が首長の指揮下にないため、消防団に期待することになるが、欠員の常態化、高齢化、サラリーマン化などが進行している。ただ、消防との連携は日常から緊密で、大災害時にも区災対本部に消防が常駐することになっている。
- ・住基、福祉関係は区が情報を持っているが、都市計画税、法人住民税などは都が情報を持っている。
- ・要援護者対策として板橋では、高層住宅からの避難対策と中学生を要援護者ではなく対応力側のマンパワーと見なして居ることが特徴である。要援護の程度の高い人から減災プランを地域と一緒に作るためのモデルプランを作ろうとしている。中学生を対応力として訓練する場合、防災課、学校、福祉部局などの連携が必要になるが、これは今後の課題である。

- ・23区の相互応援協定について、自分の区が被災地なのか支援区なのかを決める基準は定まっていない。また、順番としてはこの協定に基づく応援・受援が先かもしれないが、首都直下地震ではどこも手が回らないのではないと思われる。
  - ・がれきの収集は区の仕事、最終処分は都が行う。屎尿処理は区の仕事であり、マンホールトイレの設置は進んでいるが、これは難題である。
  - ・清掃事業移管後に（内部団体から）ふつうの基礎自治体<sup>5)</sup>と同じ機能を有するようになったが、上下水道や、消防、衛生など従前の体制のまま変わっていない仕組みもある。
  - ・死傷者は少ないと見られているが心配があるとすれば、まず木造家屋の密集地区があるための火災が懸念される。次が帰宅困難者、もうひとつが要援護者である。しかし墨田、江東、杉並などと比べればまだよい方だろうと思われる。
- (主として都と区の一般的な行政分担について教わった)

## 7) 東京消防庁

- ・消火活動が最優先となる。震度5強以上で非常配備体制となり、全職員、全消防団員の招集となる。
- ・部隊運用は二系統ある（本部運用と署隊運用<sup>6)</sup>）が、被害が甚大になると署隊運用となる。
- ・救急車の運用も当然行うが、消防だけで救急搬送はまかないきれない。サポートキャブや民間の患者等搬送事業者などが救急搬送を行う計画になっている。
- ・署隊運用の具体的なイメージについては、まず119番通報は本庁と多摩司令センターで集中管理している。入ってきた情報（どこで火事があったか）はすぐに全署（80署ある）に流し、該当署が部隊の運用を決める。ただし署隊といっても持ち駒が限られているため2つ以上の署で対応した方がいい場合は、応援要請を方面本部（10本部）に出す。方面本部が署間の調整をして、場合によっては指揮もする。方面で手に負えない場合は本庁が、というように規模に応じてバックアップが動くようになっている。
- ・各方面でどのように運用中かは動態で管理できている。仮にこのシステムが使用不能となっても無線による報告で状況はリアルタイムに把握できる。
- ・各署・各方面がほぼ同時期に応援要請をしてくる事態があるとすれば、全庁の対応力を超えている事態といえるので他の消防の力を借りることになる。ところで、署隊や方面隊はまず自分たちで対応し、それでは戦力不足だという判断の後、増援要請をすることになるが、その判断が同時期に集中してしまうと、本庁としては、至る所から増援要請を同時に受けてしまい対応に窮するという事態も考えられる。このような事態にならないように、地震被害予測システムを用いて、どの方面にどの程度の部隊を投入すべきかの事前の予想が立てられる。火災が大きくなる前に消さなければならないので、要請前に対応を考えている。
- ・署隊運用から方面隊運用への切り替わりは、現場に出ている部隊は無線を聞いていればわかる。
- ・緊消隊など東京以外の応援部隊については、指揮支援隊も含めてまずは被害の大きい方面本部に行ってもらおう。そこで各署に割り振る流れとなっている。方面本部で一元管理することになる。緊消隊なら原則自己完結なのでロジスティクスは後方支援隊が行う。

もちろん地元署も市町村もロジを担当している。他県隊と東京では装備の規格が違う場合は確かにまだあるが、アタッチメント等をつけることで対応できるようにはしている。

- ・原則自己完結といっても、持参したものを使い切って現地で調達できないものはどうするのかという問題はある。その点について組織間協力はあり得る。しかしたとえば、航空機の燃料といっても航空自衛隊の持っている燃料が合うのかという細々した問題はこれから整理していかなければならない。
- ・東京消防庁は事務委託された市町村分も含めれば指揮系という点では、他県より一元的になっている。応援部隊長の階級が相当上位であっても、被災地署の指揮下に基本的には入る。中隊同士の細かい調整は現場で一番いい方法でやってもらえばよい。
- ・異なる消防同士の訓練は、八都庁市の枠組みでもやるし、緊消隊のブロック訓練も毎年ある。混成チーム訓練ではなく、たとえばA県隊とB県隊が同一現場に出動する、一緒にやるが指揮者は隊ごとにいる。
- ・組織文化の違いのようなものはある。言葉の違い（出場と出動など）や規格の違いもある。それらを知るとということもあるが、顔の見える関係を作るということの意味の方が大きいように感じる。
- ・混成チームの可能性について、たとえば自衛隊のヘリに消防隊員が乗って現場に行くというのは既に訓練でやっている。広域医療搬送でも救急隊は消防でヘリの搬送が自衛隊という連携はある。消防では小隊が最小のチームだが、これは解体できない。合同訓練では、相手のチームの能力（＝装備）を相互に知ることが重要で、それさえ分かれば指揮者同士で調整できる。

## 8) 警視庁

### a) 人命救助関連について（広緊隊約 3000 名）

- ・本庁に最高警備本部－10 の方面本部－各警察署という編成である。部隊の運用戦略は最高警備本部で行う。配置された人員は警察署長の一元的な指揮下で活動する。
- ・最初の 72 時間は不眠不休で人命救助、交通規制、被害把握を同等の優先順位でやることになる。
- ・たとえば 1 班を交通規制に出した。通りすがりに救出を求める声が「埋まっているんです。助けてください」というような場合、警察官 1 人をそこに置いて他は先へ移動する。残った警察官は、付近の住民等をまとめて救出任務に当たる。これをすると当初任務が果たせなくなるが仕方がない。班長は任務遂行不能を連絡し、別の班に交通規制にいかせるなどを署長が判断する。この種のオペレーションは署長や班長の判断に依存するところが大きい。そのための訓練はしているが、こういうときはこう、と定めたマニュアルはまだない。なお、警察の場合、連絡途絶はあり得ない。
- ・行方不明者を掘り出した後、その場に東京 DMAT がいるなら彼らに渡す。いなければ、民間の徴用など搬送業務も含め病院へ手配する。しかし、震災時には全面通行禁止なので、民間の車両が走っていることは期待できない。パトカーを使うことになるだろう。
- ・負傷者の引き渡し訓練については、署単位では区医師会と協定を結んでおり、7 月には江戸川河川で警視庁と DMAT が訓練をした。救出訓練を積んだ人員は 350 名程度いる。
- ・警察が優先する上記 3 業務に加え、地元の市区からの要請への対応はもちろんあり得る。

警察としては警部クラスを区に派遣し情報共有を図っているが、まさに情報共有が中心であって、実働をお願いされるような関係ではない。もちろん署長判断で協力できる。

- このときの「情報共有」とは、区から警察に提供して欲しいのは避難関連の情報である。警察から区に提供できるのは、けが人死傷者などの情報である。また、避難場所以外のどこにどれだけ避難しているかなども把握したら区に提供する。
- 行政と調整する業務の例としてはがれき処理がある。緊急輸送路を確保するための啓開任務をするとがれきがでる。がれきの処理は区の仕事だが、啓開任務は警察や自衛隊がする。どこへ、どちらが持って行くのか、とくに 72 時間以内に排除の必要ながれきについては早急に決める必要がある。
- 人命救助の際、消防や自衛隊との協力は新潟でもやった。組織単位の区割りになる。混成チームの可能性としては、国際緊急援助隊ならある。実際に各組織から出して合同で訓練して、ひとつのチームとして海外に派遣される。
- 広緊隊（3000 名）の次が管区機動隊（17000 名）で、そこまでの応援・受援計画はできている。それ以降は警察庁長官が全国の都道府県警察に指示をすることになる。ただし、それが可能なのは緊急事態が布告されたときだけである（警察法 73 条）。応援に来た部隊は各署に配置されれば署長の指揮下に入る。応援に来た部隊長の方が職位が高くてもそうなるが、仮にそういうことがあれば、方面本部への配置となり、方面本部長の指揮下に入る。このあたりは消防とあまり変わらない。しかし、消防は指揮支援隊を派遣するが、警察にはそのような部隊はない。

#### b) 新潟県中越沖地震時の運営について

- 新潟中越沖地震時における広域緊急援助隊の運用については、7 県くらいの警察が応援に来ていたが、新潟県警から指揮を頼まれたので応援部隊を預かった。応援にやってきた部隊の対応能力は違っていたが、各部隊の能力を勘案して、区割りと任務を配分した。警察官といえども派遣元を気にせず混合して使うということにはなかった。A 県隊は B 地区を担当してくれ→すみません、防塵マスクを持参しておりません。→それなら新潟県警さん貸してやってくれ、といったようなやりとりはあった。こうした調整は、警察としては特殊な対応だったわけではない。
- 現地救出本部は、新潟の消防、千葉県警、広緊隊、警視庁など 40 名くらいの本部体制となった。だいたい同レベルの意思決定クラスが来ているので、警察さんがそこをやるならうち（消防）はこちらに入ります、みたいなのは自然な流れで決まっていた。
- 行方不明者の捜索では、区割り検索は非常に有効だった。
- 技術的専門知識が現場の意思決定を決める（たとえば重機の運転手はどこを掘ると危ないかはわかっているの、彼らに仕事の順番を教えてくださいというようなことは普通にあった）。

#### c) 交通規制について

- 震度 6 弱で、多摩川、国道 246 号線（多摩川通り）及び環状 7 号線を結んだ内側区域は全面通行禁止とすることになっており、都民にも周知している。（しかし実際には県境でどう判断するかはわからない。）
- 緊急車両については、事前登録制があり、事前登録車両は、各署、検問所で引換券を見せればすぐに緊急車両証を発行する手はずになっている。これは自分で作ったりコピーし

たりはできない作りになっている。

- ・緊急通行証にも優先順位があって、物資の輸送などは後回しにして、72時間は通さないことになっている。
- ・クルマは最寄りの駐車場に押し込んでキーは指しっぱなしで降りるということになってはいるが、都民がみな従ってくれるという楽観はしていない。道路に止められては緊急車両が通れないので、じゃまならレッカーやフォークなどで移動する。
- ・帰宅行動をする人がいる場合、歩道を歩いてもらうしかないが、歩道を歩いてくれるかはわからない。
- ・止めたクルマが延焼遮断帯をまたぐ薪になるという実験があるが、そうならないように道路ではなく駐車場に止めてもらう。
- ・規制の実施は96署と交通機動隊による。主要交差点にも警察官を配置する。クルマは止めるが人はとめない。応援部隊については水・食料など3日分は携行してきてもらう（バスの中で寝て）ことになっており、宿泊施設もこちらでは用意しない。
- ・県境で厳格に通行を止めると血管が詰まるみたいなことがあると思われる。
- ・夜間などは規制力が弱まると考えている（夜の8～9時）。
- ・緊急輸送路を確保問題やさきほどのがれき問題などの話は都が「道路調整会議」を設置して対策を検討している。

#### d) 情報収集について

- ・人、火災、道路、治安が警察にとっての情報である。人に関する情報は方面本部がまとめる。また企業内に残っている避難民は、現在情報的にはまだ検討されていない。企業からの連絡を待つことになると思われる。火災については消防からの転送は日常時からある。これらの情報共有は都庁9階の災対本部で行われる。警察と消防間のホットラインはない。

#### e) 他組織との連携について

- ・国が緊急対策本部を設置した場合、警視庁と警察庁の関係は、警察庁からの要請があれば（要請された対応を）やることになるだろうが、指揮下に入るには緊急事態の布告が必要となる。国が緊対本部を設置する場合の指揮系統は今のところ不明確である。

### (c) 結論ならびに今後の課題

#### 1) 対応能力の断片化問題

a) 自立的活動の不能となる期間があるかもしれないと想定している団体は皆無だった。仮にあるとすれば千代田区がこの問題を抱えるかもしれないという個人的な見解はあったが、それとて一週間に及ぶことはないと考えられている。消防も、消火力が各地で寸断され孤立して無力化していくことはないと考えており（そうならないような部隊運用を考えているという）、警察は、現場での組織的対応力が著しく減衰したとしても、無線が途絶えることはないので、統制はとれると考えている。いいかえると八都県市のレベルでは、現場の救出・救助活動に関する深刻な事態があったとして、自分たちの対策本部が機能しないという事態はありえないという認識だということである。したがって残存諸力の再組織化問題は、過去の取り組みからアプローチすることはできなかった。従って逆に、もし現実化すると深刻な問題になってしまうという危惧がある。

b)上記問題を最も自覚していたのは警視庁だった。次のような質問をしてみた。「たとえば一班を交通規制任務で出したが、通りすがりに「家族が埋まっているんです、助けて」と救助を求める声があったらどうするか」。この場合、警察官1名をそこに置いて他は先へ移動する。残った警察官は、付近の住民をまとめる等して救出任務に当たるそうである。こうした対応では進む先々で1名ずつ削られていき、当初任務を果たせなくなることも考えられるが、その場合班長は、任務遂行不能を署長に連絡し、署長は別の班に交通規制に行かせるなどの判断をすることになる。人命救助、交通規制、被害把握は最初の3日間は同等の優先順位(警察しかやれないという意味で)とみなして活動するということであった。また、臨時の救出任務を終えた警察官は、本部と連絡をとって次の活動にあたる(警察の場合、連絡途絶はありえないという)ため、再組織化は、警察が自力で行うことができるということだった。

## 2) 広域連携と調整の問題

- a)広域連携が重要課題であることは、行政組織のどのレベルでも認識している。しかしヒアリングを重ねることによって、「八都県市」という枠組みは実務としてみれば調整業務に特化しており、広範な救援業務の全般をこの枠組みで共同して対処していこうとするものではないことが分かった。やはり、4都県と4市では、連携・協働実務の違う段階に属しているという階層性が明確にあり、同レベル(4市間、4都県間)においても、標準仕様というより独自仕様の方に気づかされることが多かった。
- b)八都県市における相互応援の問題として、広域への要請に至る前の段階における各自治体の県内資源の調達の仕方と、ついに八都県市の枠組みが動き出すときの接続問題があることがわかった。基礎的自治体は、まず自区内処理で災害対応を行い、ここでは当初、防災資源を自分のためだけに使用する。余剰分を他の自治体向けに供出するが、同一県内の自治体間の協定が多くの場合存在するので、そこで融通しあうことになり、県の要請等は後回しになる。いいかえれば、県から見れば、県の持っているリスト通りに資源は現存しないので、要請するたびに「ありません」といわれる事態が想定されるわけであり、要請が接続できないという問題である。加えて、政令市と県の接続問題がある。
- c)特に同一の分野で、歴史も古い部署(医療、消防、水防など)は、内的な連携ができており、防災課を中心とした災害対策本部がそのコマンド体系に介入する余地はほとんどなさそうなのがわかった。ただし、担当部署が役所の内部で異なる分野(避難所、情報集約、物資)などは、各県市で横のつながりがないため、本部が中継する必要がある。本部が介在できる分野とできない分野は、半分々くらいだろうという感想が示唆的だった。
- d)「首都圏」という被災単位と「八都県市」という枠組みの関係が変化してきていることが分かった。当初、八都県市のことは八都県市が対応するという目的で相互応援や合同訓練を行ってきた経過があるが、2つの点で見直しが生じている。第一は、調整にあたって幹事都県を決めるやり方から発生する。八都県市という枠組みは「局地災害に対する近隣互助組合」イメージであって、たとえ横浜がやられても東京は無傷だから応援できる。仮に被害が首都圏全域に及ぶ場合、首都圏全体に対する外部からの応援を受けとめて割り振りするのは八都県市以外がやる(なぜなら八都県市は被災当事者の自治体だ



から幹事にならない) ことになっており、首都圏という被災単位になると八都県市という調整単位より外側に調整単位が発生するという体制になっていることである。第二に、政府の「東海地震対策大綱」や「首都直下地震大綱」あたりから、対応の基本方針に対する考え方が変わってきたらしいことである。大規模災害の場合は、政府が主導で救助等を行う旨が徹底されてきているようで、首都直下地震の場合は、政府の緊対本部や政府現地対策本部が仕切り、八都県市の相互応援が前面に出る展開には至らないかもしれないという意見もあった。救助や物資は政府(国)で、住民対応は自治体(市、町)でというのが、「大綱」以降のトレンドになりつつという意見もあった。これらから推論すれば、都道府県という単位は緊急時の対応主体として必要なのかという問題(3層立て(国、県、市)より2層立て(国、市)のほうが迅速)さえ、生じているといえるだろう。

### 3) 課題と今後の展望

- a) 「広域」で考える場合の難しさは、同じ日時であっても、A県にとっては「緊急期」だがB県にとっては「復旧期」だといった局面の違い、したがってお互いに直面している課題が異なる場合があることも考えなければならない点がある。しかも、場合によっては(特に応援)その方がよいことすら考えられる。というのは、広域で同じ局面にいる場合、同時期に同種の資源に対する需要が広範囲に生じてしまうため、取り合いになることすらあるからである。この見方からいうと、「東京湾北部」では、フェーズの違う被災地外との連携を1都3県が個別に行うか、1都3県の統合的なコントローラーを用意(政府の緊対がそれをやるのか?)するか、で広域連携の基本形が異なっているように思われる。いずれにせよ、この調整システム部分に過大な負荷がかからないようにしないと、市民に要求する自助部分が肥大してしまう。この負荷の軽減策の一つとして、埼玉県物流チーム的なアイデアを広域(=八都県市という枠組み)で標準化するという方向が、あってよいのではないと思われる。
- b) 埼玉県物流オペレーションチームをもう一步進めると、予め、あるトラック業者が担当する市町村なり避難所なりを定め、どの倉庫の備蓄を取りに行くかを予定してしまえば、市町村が直接、県内の備蓄物資にアクセスできる。予定された業者なり倉庫なりが使用不能な場合、市内にある物資では不足の場合など、いわゆる例外事態に対して、県の物流オペレーションチームが調整を担当する、というように、県にかかってくるロードを減らす工夫があるとよいと思われる。換言すれば自律分散システムとしての設計である。
- c) 各県が用意している物資関連の集積基地は、各県統制という運用以外のパターンがあり得る。仮に首都直下地震で埼玉の被害が軽微だった場合、たとえば、関東以北からの応援物資は埼玉県の基地でいったん受け止めて、そこから八都県市への再配分を行う、といった運用イメージを構想した方がよいと思われる。このイメージは自律分散系とは対照的な統合的運用イメージである。しかし両者の併用は避けられないと思われる。

#### (d) 注・引用文献

- 1) 日本型統合コマンド…統合コマンドとは、異なる組織の成員(たとえば警察と消防)

を一元的な指揮下において統合的に部隊を運用するという緊急時における協調的な組織運営手法のこと。アメリカにおいては、その際のチーム編成も標準化されている。しかしながら、それをそのまま我が国に導入するのは組織文化の違いもあって、有効とは思われない。ここで「日本型」というのは、部隊編成そのものではなく、その上の指揮系を「合同指揮本部」として法的権限を集約し、その本部長の名の下に、各組織・部隊をあたかも指揮するという考え方である。(野田隆、新公共経営の枠組みによる防災組織・制度の基本設計平成18年度成果報告書、p.12、2007参照。)

2) ネットワーク・ガバナンス…災害時において活躍する諸組織は、それぞれ法的な背景も異なるため、それらの組織間連携を指揮・命令系として一時的に再編して運営するという考え方そのものには自ずと限界がある。ネットワーク・ガバナンスという語は、指揮命令系による統治ではなく、ネットワークの組み方で統治しようという考え方である。言い換えれば、災害時においてある業務を実施する正当性はあるが資源がない組織（自治体など）、必ずしも災害対応が義務づけられているわけではないが災害対応に有効な資源を有する組織、ある業務については正当性も資源もあるが、他の業務に転用できない／できる組織などさまざまな組織の適切な組み合わせによって対応していくという考え方を指す。(ゴードスミスほか、ネットワークによるガバナンスー公共セクターの新しいかたち、学陽書房、2006参照。)

3) 東京都総務局総合防災部：平成18年度東京都総合防災訓練・図上訓練実施結果報告書、p.6-1、2007。

4) [www.pref.saitama.lg.jp/A05/BC00/kentoukeika/H19nenji3-2.pdf](http://www.pref.saitama.lg.jp/A05/BC00/kentoukeika/H19nenji3-2.pdf)

5) 基礎自治体…地方自治法2条3項に「市町村は基礎的な地方公共団体として、…前項の事務処理をする」という規定から、市町村のことを基礎自治体と呼ぶ。特別区は、創設時から東京都の内部団体と位置づけられ、地方公共団体には当たらないとされてきたが、平成12年の地方分権改革により、他の市町村と同様の基礎的な地方公共団体として扱われることになった。

6) 本部運用と署隊運用…東京消防庁本庁が直接、各消防署の部隊を指揮する体制を本部運用と言う。通常は、各消防署隊長の指揮下で活動するのであり、これを署隊運用という。他に、東京消防庁には方面隊という区分があり、方面隊長による部隊運用というケースもある。

**(e) 学会等発表実績**

基礎資料収集と現状把握が目的のため、該当せず。

**(f) 特許出願，ソフトウェア開発，仕様・標準等の策定**

1) 特許出願 該当せず

**2) ソフトウェア開発**

名称	機能
該当せず	

3) 仕様・標準等の策定 該当せず

### **(3) 平成 20 年度業務計画案**

平成 20 年度は、第一課題「残存対応諸力の再組織化とマネジメント」研究に関する暫定的な結論を得ることを目標とする。平成 19 年度のヒアリングをふまえるとこの課題は行政組織には生じない問題と現場で考えられているため、首都圏の緊急対応系の諸組織の現場レベルの連携に焦点を絞る。業務の方法として、異なる組織間の連携実績をもつ国際緊急援助隊の訓練手法を学ぶためのヒアリングの実施と、その結果を踏まえて試案を作成し、首都圏の緊急対応組織を対象としたアンケート調査によって、深刻な危機事態下での協調的な活動の組織化手法についての私の提案を評価してもらう作業を中心とする。また、引き続き、八都県市を念頭に協議会への参加を通じて第二課題の基礎資料収集に努める。