

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

- ・深刻な危機事態下で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し、以下の2つの研究を実施する。

① 残存対応諸力の再組織化とマネジメントに関する研究

首都直下地震で、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の事態を想定し、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社会に適した統合コマンドのあり方を現行法の範囲内で確立する。

② 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

異なる法的背景をもった異質な組織間（自治体、医療機関、警察、消防など）の広域連携を可能とするネットワーク・ガバナンスのあり方を検討し、広域防災拠点間関係を運営する手法を開発する。

(b) 平成21年度業務目的

- ・平成21年度は、第2の課題として「広域連携のネットワーク・ガバナンスの確立」に関する研究に着手する。その課題としては、①「広域連携」実現のための業務が、どのような機能を担った広域拠点を、どこに用意しようとしているかの見取り図を描くこと、②見取り図に漏れた災害対応の課題についてどのような連携が想定されるのかを調べること、③連携状態の重なりを見ながら、効率的なガバナンスをどのように準備するか等となっている。

このため、重層的な行政組織間連携について、すでに協定や計画として成文化されたものを収集し、「広域連携」の見取り図に反映される広域連携の拠点機能のあり方を検討する。業務の方法として、首都圏の全市町村と1都3県から広域連携を協定や計画として成文化された資料を収集し、それらを整理する。

(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大学院人間文化研究科	教授	野田 隆	

(2) 平成21年度の成果

(a) 業務の要約

1) どのような機能を担った広域拠点をどこに用意しようとしているかの見取り図を描く

- ・現在整備済みあるいは整備中のものも含み、首都圏に立地する広域防災拠点は、消防や自衛隊・警察の応援部隊が駐屯する進出拠点や、緊急消防援助隊や TEC-FORCE チームの活動拠点、政府の現地本部となる基幹広域拠点、重傷者等を遠方の病院に運ぶ広域搬送拠点など、さまざまな目的を有しており、単一機能の場合と複数機能を有する場合がある。

・都県レベルでは、このような性格を持つ広域拠点は管轄区域内に数箇所設置されており、同時に地元市区町村においては、市区町村独自に活用する目的（広域避難場所、遺体安置所、災害廃棄物一時集積所等）の拠点として利用する計画があり、都県や国の拠点と併用する予定の拠点が混在していることが明らかとなった。

2) 見取り図に漏れた災害対応の課題についてどのような連携が想定されるのか

- ・見取り図に漏れた、即ち災害対応上の課題と考えられるのは以下の点である。
- ①一つの広域拠点にその設置主体である国・都県における利用計画と、地元市区町村による利用計画が複数存在するが、関連する機関の間で共通認識が希薄である。
- ②実際の運用時における指揮系統のあり方に関する意識に差があり、また具体的な運用体制のあり方が検討されていない点が上げられる。
- ・これらの課題を解決するためには、一つの拠点を共有する予定である関連諸機関が共通認識を培う機会をより積極的に設ける必要がある。
- ・一方、その連携のあり方に関しては、自治体の意識には大きな違いがあり、想定される連携のあり方に確たるイメージが持っていないこと、すなわち、広域応援活動が現実味を帯びた課題として、自治体防災行政の中で検討の俎上に上がっていないことが明らかとなった。

3) 連携状態の重なりを見ながら、効率的なガバナンスをどのように準備するか

・広域連携活動のための効果的なガバナンスを準備していくに当たり、以下に示す課題解決のための対応が、今後極めて重要であることが明らかとなった。

- a) 現状における無秩序な連携状況を是正することが第一に求められる。具体的には、
 - ①自治体と企業で締結している応援協定の整理統合の実施。（現状では一つの企業に複数の自治体との応援協定が締結されており、災害発生時にはあたかも先物取りの感が否めない。）
 - ②その課題解決のために、各都道府県間、市区町村間で締結している応援協定のネットワーク化を推進する。
- b) 国、都県、市区町村の三者の職員が広域連携についてイメージを共有し、浮かび上がった問題意識を共有し改善に取り組むことが必要である。具体的には
 - ①国、都県、市区町村、全国知事会等ステークホルダーをメンバーとする研究会立ち上げ、共通認識醸成と課題解決のためのしくみの検討を行う。
 - ②計画策定とともに、計画の検証の場である訓練のあり方を工夫し、また、一同に介した訓練を実行する。
 - ③「8 都県市広域防災・危機管理対策会議」において、各都県の危機防災拠点の連携、首都圏における広域防災拠点の効率的連携や運用について、明確に位置づけ、具体的な運用マニュアルの作成や、訓練を実施する必要がある。

4) すでに協定や計画として成文化されたものを収集

・首都圏の自治体対象に実施した行政組織間連携に関する既存の協定や計画の提出を依頼したところ、その資料提供を得ることができなかった。そのため、資料提供依頼と同時に実施した1都3県全市区町村に対する意識調査の結果、既に協定や計画が策定されている行政組織間連携の現状に関して、次に示す状況が明らかとなった。

- ・市町村における、災害時における何らかの応援協定の締結状況は、同一県内の市区町村

と締結している割合は 94.6%、県外の市区町村と締結している割合は 75.9%にのぼる。

・具体的な応援協定の内容を、県内との協定、県外との協定に分けて調べたところ、県内の都市との協定では、「複数の都市と包括的協定を結んでいる」とする割合が最も高く、ついで「複数の都市と消防協定を結んでいる」割合が高かった。

・他県の都市との協定では、「特定分野に関する協定を結んでいる」割合が多く、逆に分野を限定しない包括的な協定の締結割合は低い。

5) 「広域連携」の見取り図に反映される広域連携の拠点機能のあり方を検討

・発災後 1 週間程度の緊急対応期以降を視野に入れた計画しか存在せず、復興までのフェーズを視野に入れた業務遂行のための広域連携のあり方を検討することが、広域連携のための拠点機能を明確にする前提として不可欠と考えられる。

・拠点が果たすべき機能を円滑に進めるための具体的計画や要領、国・都県・市区町村での共通認識、運営に関わるロジスティクスの確保などの検討は、いまだ手付かずの状況である。

・とりわけ市区町村レベルでは、広域連携に関し地域防災計画への記載がない自治体が存在するなど、市区町村界を超えた災害対応業務の必要性の認識ならびに効果的な広域活動体制整備に関わる自治体の意識が極めて低いことが再確認された。

・このような現状を踏まえ、以下に示す対応の必要性が明らかとなった。

①災害対応フェーズに応じた広域連携活動業務の同定とそれに基づく拠点機能のあり方を検討する。

②広域連携活動の円滑な実施にむけた広域連携ガバナンスの確立が必要であり、そのためにはまず、現状における無秩序な連携状況を是正し、現在締結されている様々なレベルでの応援協定の整理統合、各都道府県間、市区町村間で締結している応援協定のネットワーク化の推進から着手する必要がある。

③国、都県、市区町村の三者の職員が広域連携についてイメージを共有し、浮かび上がった問題意識を共有し改善に取り組む場を設けることは早急を実現すべき課題といえる。

6) 首都圏の全市町村と 1 都 3 県から広域連携を協定や計画として成文化された資料を収集し、それらを整理する

・上記 1) ～5) を実施するための研究遂行手法として、広域連携を協定や計画として成文化された資料提供を依頼したが提供は得られなかった。そこで資料提供依頼に合わせて、対象自治体に対する広域連携に関する意識調査を実施した。それらを整理した成果は、1) ～5) に記述したとおりである。

(b) 業務の成果

首都直下地震発生時の災害対応を前提とし、「八都県市」という枠組みを中心とした行政組織間連携、専門技術別のまとまり間連携（医療、水道、電気、ガス、鉄道、要援護者支援のための福祉施設間連携…）、異なる業種間連携、それらを物理的に連結する輸送・搬送連携、情報的に連結する情報ネットワーク・システムなど、多様な連携が個別に語られてきた。また、市町村内の連携、県内の連携、県域を越えた連携もそれぞれ「広域連携」という語のもとで、様々な部分的連携が用意されている。これらを鳥瞰すれば、重層的で多

元的な諸ネットワーク集合が、それぞれの必要に応じて他のネットワークの挙動とは独立に動くかのような楽観的イメージに見えるが、一方で、これらを統合的に運用するガバナンスの視点がないという問題がある。

当初本研究では首都圏の全市町村と1都3県から広域連携を協定や計画として成文化された資料提供を依頼したが提供は得られなかった。しかし資料提供依頼に合わせて実施した1都3県の全市町村に対する広域連携に関する意識調査については、広域連携拠点の整備運用ならびに行政組織間連携に関する現状分析ならびに課題の抽出に関する回答が得られた。広域連携に関する意識調査実施状況は以下に示すとおりである。

調査手法：郵送自記入・郵送返却

調査対象：島嶼部を除く、東京（53）・埼玉（70）・神奈川（33）・千葉（56）

の4都県に属する212自治体

調査期間：2009年9月末日発送 11月30日締切

実査結果：4都県の島嶼部を除く212自治体にアンケートを依頼したところ、112自治体から有効回答を得た。（有効回答率52.8%）

なお、重要な一部自治体については、追加的にヒアリング調査を実施した。

1) どのような機能を担った広域拠点をどこに用意しようとしているかの見取り図を描く

a) 広域連携および広域防災拠点整備に関するこれまでの国の検討

首都直下地震をはじめ、東海・東南海・南海地震など大規模広域災害の発生に備え、国においてはこれまで、広域連携のあり方や広域防災拠点整備に関し以下の検討が実施されている。

i) 広域防災拠点が果たすべき消防防災機能のあり方に関する調査検討会（H15年3月総務省消防庁）

本検討会では、都市再生本部「災害に強い都市構造の形成」プロジェクトを受け、首都圏、中部圏、近畿圏を対象に3つの検討会が設置され、各圏域内での連携に資する広域防災拠点の機能が提言されている。ただしここで対象としている拠点機能の内容は消防防災機能に限定されており、以下に示す5つの役割を果たすための拠点という位置づけであり、大規模災害を前提とした広域防災拠点間での相互連携・機能補完による圏域全体の防災性向上策の検討はなされていない。

- 1 緊急消防援助隊の活動拠点
- 2 平常時における緊急消防援助隊の訓練拠点
- 3 災害ボランティア・コーディネーターの活動拠点
- 4 平常時における災害ボランティア・コーディネーター育成拠点
- 5 企業防災活動等への支援機能

ii) 大規模災害発生時における国の被災地応急支援のあり方検討会（H18年3月内閣府）

本検討会では、大規模災害時における国の現地組織の意義、国が実施する被災地公共団体の災対本部運営支援のあり方（応援要員、支援物資）、各省庁ならびに自治体が設置する現地組織の連携体制構築のあり方が提言されている。さらにこの検討では、災害直後の緊急対応期に焦点を当てた広域支援に限定されており、それ以降のフェーズにおける広域応援のあり方については言及されていない。

iii) 緊急物資調達の調整体制・方法に関する調査検討報告書（H19年3月総務省消防庁）

本検討は、地方公共団体ごとに備蓄されている緊急物資あるいは発災時に調達が予定されている物資等の緊急物資を、消防庁が調整作業を行い、より効率的・効果的な物資調達を可能とするために、最終的には消防庁において物資登録データベースシステムを構築し、一元的に管理する手法を提案している。現段階においては、物資登録データベース構築には至っていない。

iv) 首都直下地震応急対策活動要領に基づく具体的な活動内容に係る計画（H20年11月中央防災会議）

国においては本計画の中で、東京湾臨海部基幹的広域防災拠点（有明の丘地区）に国の現地対策本部がおかれ、複数の被災都道府県や指定公共機関の責任者が参集し、広域的オペレーションの中核となる拠点として位置づけられている。また同様に、東扇島に整備された基幹的広域防災拠点は、非被災力被災地への食料、飲料水等の緊急物資や人員等を主に船舶を利用して輸送する際の中継拠点として、物資の集積、荷捌き、分配、搬出等物流に関するコントロール機能を担うとともに、警察庁、消防庁、防衛省の各部隊の活動拠点としての機能させることとなっている。

b) 行政による全国規模の広域応援制度の現状分析

現在、行政による全国規模の広域応援体制が制度として整備されているのは、以下に示す3つに代表される。

表1 広域応援体制例

主体	制度	開始時期	活動状況
全国知事会	全国都道府県における災害時等の広域応援に関する協定, 同実施細目	H8年7月～ H18年7月見直し	新潟県中越地震 新潟県中越沖地震
消防庁	緊急消防援助隊に関する政令, 運用要綱, 負担金交付要綱など	H16年4月～	H16新潟・福島豪雨 新潟県中越地震 JR福知山線脱線 など
国土交通省	国交省防災業務計画, TEC-FORCE設置細目	H20年4月～	岩手宮城内陸地震 防府市水害 佐用町水害 など

これらの制度はいずれも、法律あるいは制度要綱に基づいた広域応援のしくみであり、①活動時の指揮命令系統の明確化と周知、②派遣職員の登録と事前研修の実施、③活動に関する費用負担のルール化、④活動に関する詳細計画の設定などがなされている。過去の災害時においても活動経験を有しており、実働可能な広域連携システムを構築するに当たり、参考とすべき点が多々あると考えられる。

c) 広域拠点の見取り図

現在整備済みあるいは整備中のものも含み、首都圏に立地する広域防災拠点は、消防や自衛隊・警察の応援部隊が駐屯する進出拠点や、緊急消防援助隊や TEC-FORCE チームの活動拠点、政府の現地本部となる基幹広域拠点、重傷者等を遠方の病院に運ぶ広域搬送拠点など、さまざまな目的を有しており、単一機能の場合と複数機能を有する場合がある。

現在の広域拠点の見取り図を図1に示すが、都県レベルでは、このような性格を持つ広

域拠点は管轄区域内に数箇所設置されており、同時に地元市区町村においては、市区町村独自に活用する目的(広域避難場所、遺体安置所、災害廃棄物一時集積所など)の拠点として利用する計画があり、都県や国の拠点と併用する予定の拠点が混在していることが明らかとなった。

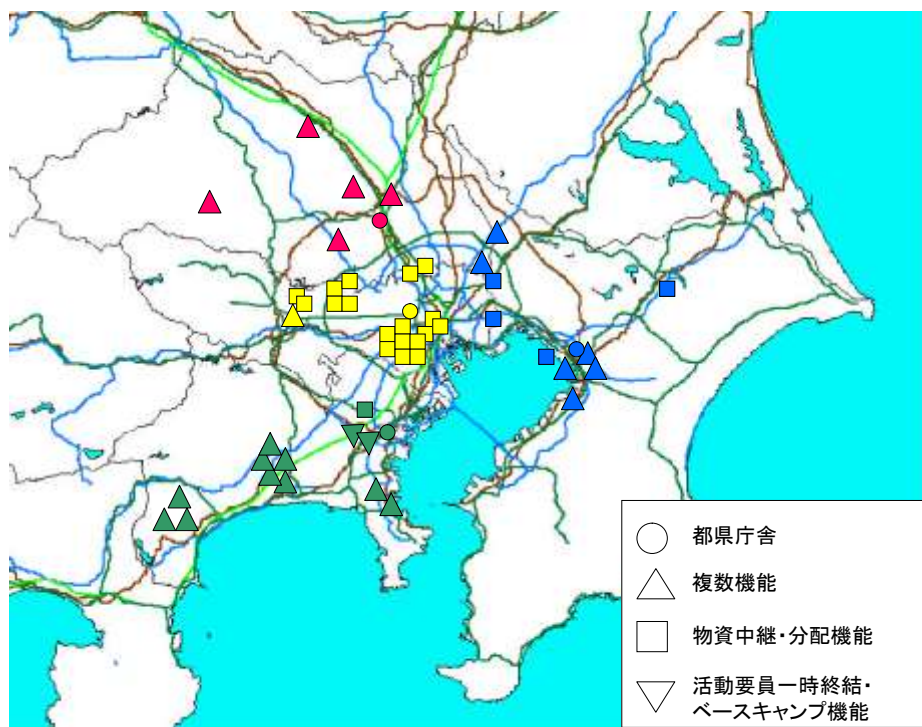


図1 広域防災拠点見取り図

2) 見取り図に漏れた災害対応の課題についてどのような連携が想定されるのか

a) 見取り図に漏れた災害対応の課題

1) で見てきた広域防災拠点が果たす役割は以下に示すようなものがある。

① 国あるいは都県の災害対策本部またはそれを保管する機能

情報収集、国、地方公共団体等関係諸機関との連絡調整、活動指揮等を行うことができる本部機能。

② 広域支援部隊活動要員の一時終結・活動拠点機能

全国から集結する警察、消防、自衛隊等の支援部隊や医療班・国内外からのボランティア等の一時集結場所、さらに終結後の活動に関する連絡調整を行うための活動拠点機能。

③ 物資中継・分配機能

被災地外からの救援物資の中継、集積、荷捌き、分配等を行う交通ネットワークと連携した物資コントロール機能。

これらの機能を有する広域拠点が整備されている中で、見取り図に漏れた、すなわち現状における広域拠点計画で十分な見当がなされていない災害対応の課題について、どのような連携が想定されるのかを、自治体意識調査に基づき分析する。分析には、4都県下(東京都、神奈川県、千葉県、埼玉県)の島嶼部を除く全212自治体を対象に実施したアンケート調査結果を用いた。なお、アンケートの有効回収率は52.8%である。

i) 市区町村における併用計画の存在

国や都県において整備されている広域拠点の用途は、当然のことながら各々の設置主体の利用が前提となっているが、同時に、拠点が存在する地元自治体においては、それらの広域拠点を自治体の災害対応に利用する計画を有している自治体が、広域拠点が立地している自治体の64.5%に達しており、その用途としては、避難所や廃棄物置き場あるいは遺体安置所など、被災者の生活再建に直接関わる用途が含まれていることが明らかとなった。

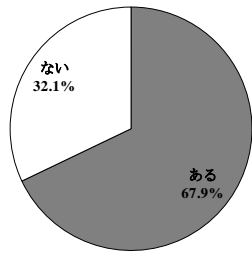


図2 広域防災拠点の有無

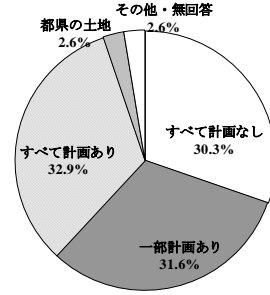


図3 拠点の併用・転用計画の有無

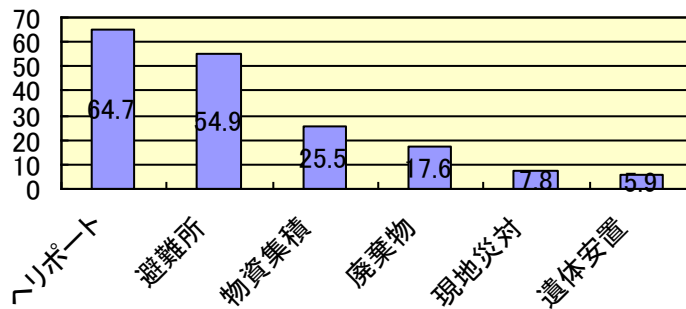


図4 併用・転用の用途

ii) 広域活動拠点運営方法に関する共通ルールの不在

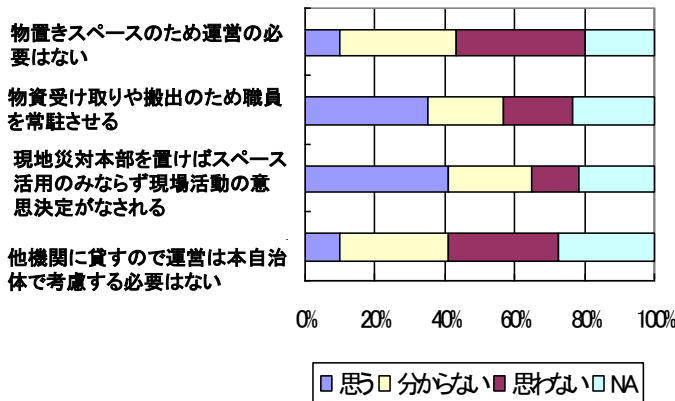


図5 転用・併用する場合の拠点運営方法

活動拠点の候補地に転用・併用計画がある自治体(n=51)に、運営の方法について4つの方法を提示し、自治体の意識を把握したところ、物資の受取や搬出のために市町村の職員を常駐させるであろうとする考えへの賛同率が最も高く、逆に、場所を貸すだけでありその運営に対して自治体が考慮する必要はないとする考えへの賛同率が最も低い傾向にあった。問題として指摘されるのは、広域拠点ごと、あるいは市区町村ごとに、拠点運営方法に対する共通ルールが不在であり、場としての拠点はあっても、その運営に関し大きな混乱の発生が予想される。

iii) 広域物資拠点の運営方法に関する共通ルールの不在

自治体内に“広域物資拠点（非被災地から被災地へ物資を輸送する拠点）”の予定地がある自治体は19.6%（112自治体中22自治体）ある。広域物資拠点予定地を有する自治体において、その拠点運営を誰が担うことになるかについては、自らの自治体が担当すると考える自治体は全体の約3分の1であり、3分の2の自治体は自らが担当すべき業務ではなく都県が運営することになるだろうという意識を持っていることが明らかとなった。すなわち、上述したii)と同様に、場としての広域物資拠点は整備されていても、その具体的な運営に関しては、現状のままにおいては大きな混乱の発生が予想される。

表2 広域物資拠点の運営方法（本自治体が担当することになるだろうと回答した自治体）

	そう思う	どちらかというと思う	どちらともいえない	どちらかというと思う	全くそう思わない
被災地から物資を取りに来るので、在庫管理と引渡しのみ	0.0%	25.0%	25.0%	37.5%	12.5%
物資受け入れ・管理・配送の全業務を担当する	12.5%	50.0%	25.0%	12.5%	0.0%
消防庁・農水省など関係機関との調整業務が主	0.0%	12.5%	50.0%	25.0%	12.5%

表3 広域物資拠点の運営方法（運営は本自治体の仕事ではないだろうと回答した自治体）

	そう思う	どちらかというと思う	どちらともいえない	どちらかというと思う	全くそう思わない
都県管理の土地・施設のため運営は無関係	0.0%	35.7%	7.1%	35.7%	7.1%
本市管理の施設だが場所の提供のみと承知しており恐らく県が運営	14.3%	28.6%	7.1%	7.1%	0.0%
八都県市応援調整本部が担当することになっている	0.0%	7.1%	28.6%	0.0%	7.1%

b) どのような連携が想定されるのか

前述した a) で述べてきたとおり、現段階において災害対応上の課題と考えられるのは、①一つの広域拠点にその設置主体である国・都県における利用計画と、地元市区町村による利用計画が複数存在するが、関連する機関の間で共通認識が希薄である、②実際の運用時における指揮系統のあり方に関する意識に差があり、また具体的な運用体制のあり方が検討されていない点が上げられる。これらの課題を解決するためには、一つの拠点を共有する予定である関連諸機関が共通認識を培う機会をより積極的に設ける必要がある。

一方、広域拠点活動を展開する際に、関連諸機関の間でどのような連携が想定されるのか、市区町村の立場から見た望ましい体制のあり方に基づき分析を行った。

国、地方公共団体、民間企業・組織など複数の機関が関与する広域連携は、政府が統合的にコントロールすべきと考える意見が81.2%であった。ただし、さらに具体的なイメージを提示してその意識を問うたところ、図6に示すとおり、法律を改正してでも一つの調整主体に絞るべきとする意見、広域連携は国が統合的に行い被災自治体内は自治体のコントロールに任せるべきとする意見など、その賛否に大きな差はなく、首都直下地震クラスの大規模被災経験を持たない立場においては、想定される連携のあり方に確たるイメージが持っていないこと、すなわち、広域応援活動が現実味を帯びた課題として、自治体防災

行政の中で検討の俎上に上がっていないことが予想される。

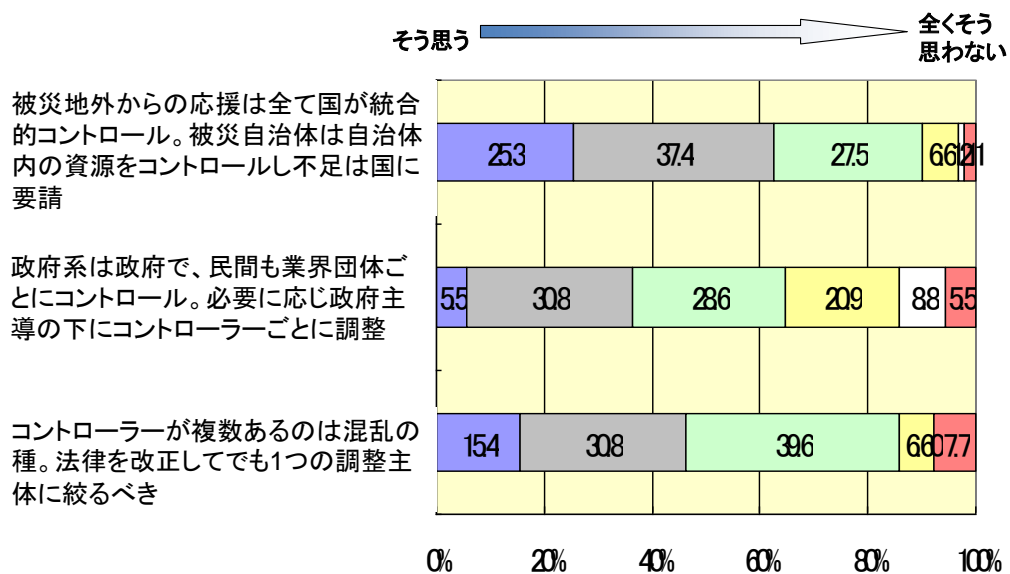


図6 広域拠点における物資コントロールの指揮系統(政府に任せるを選択)

3) 連携状態の重なりを見ながら効率的なガバナンスをどのように準備するか

a) 広域防災拠点整備に関する自治体の意識

中央防災会議が平成20年12月に発表した「首都直下地震応急対策活動要領に基づく具体的な活動内容に係る計画」では、東京湾臨海部基幹的防災拠点の役割が定められ、またこれとは別にこれまで、各都県においてそれぞれの地域防災計画に基づいて広域防災拠点の整備が進められてきた。これまでの取り組み、あるいは今後どのように広域防災拠点構想の具体化を図っていくべきかについて、市区町村の意識は次のようなものである。まず、市区町村としては、広域防災拠点の活用を考える以前に、自らの自治体内での拠点の整備、あるいは市内の各拠点の連携を進めていくことへの重要性を強く感じている。市内の拠点連携を図った上で、県内の各拠点間の連携の具現化、さらに国が整備する基幹的広域防災拠点とのネットワーク化の重要性を感じていることが明らかとなった。すなわち、市町村の立場に立てば、地元レベルでの防災拠点計画の具現化すら十分に図られていないという認識があり、都県や国が介入するより広域な拠点構想の重要性はその後の課題という意識と考えられる。

表4 国(中央防災会議)や都県の広域防災拠点計画で解決すべき課題

<最も重要5→重要でない1>

項目	重要度
まず市内(町内)に物資の受け皿となるような拠点を用意することが重要	4.15
市内各拠点の役割分担と連携を明確にしていくことが重要	4.10
県内各拠点間の連携を具体化していくことが重要	3.94
行政区界を超えた拠点間のアクセス、通信手段の確保が重要	3.79
ボランティアの広域受け入れ体制の整備が重要	3.78
国の拠点と各都県の拠点間の役割分担を明確にすることが重要	3.77
宿営に用いられる活動拠点のライフライン整備が重要	3.52
各都県が各種の呼称で計画した拠点を役割分担ごとに整理し、呼称の統一・拠点間の連携方法の検討が重要	3.40
有明の丘の基幹的広域防災拠点を中心としたネットワーク作りが重要	2.99

b) 応援協定の優先順位

災害時の応援協定として、「八都県市」「1都9県」「全国知事会」等の都道府県レベルで締結されている応援協定や、市区町村間で締結されている応援協定など複数の相互応援協定が存在する。市区町村では応援する立場においても応援を受ける立場においても、複数の相互応援協定を締結しているが、災害発生時にはこれらの応援協定の優先順位をどのように考えているのか、その意識を把握した。

その結果、自分たちの自治体が応援する立場の場合には、①1対1で締結した協定優先、②国からの要請優先、③要請してきた順に対応の3通りの考え方に対する賛否の割合に大きな差はない。またいずれの考え方に対しても「どちらともいえない」とする割合が最も高く、大規模災害時の広域応援に関する具体的な派遣計画が、多くの自治体では定められていないことが予想される。

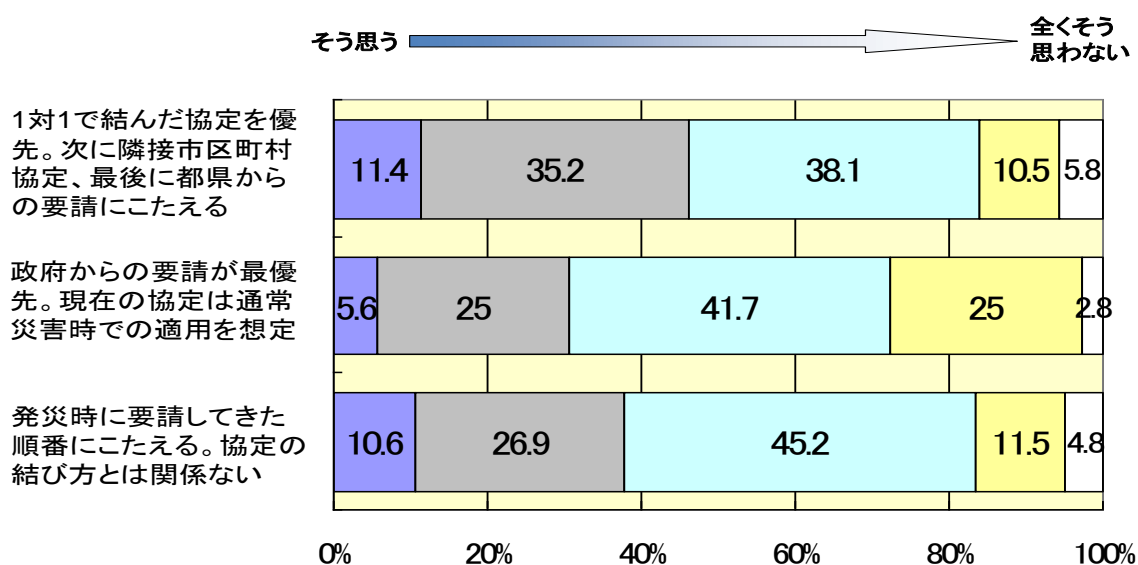


図7 応援協定の優先順位〈被災せず応援する立場の自治体〉

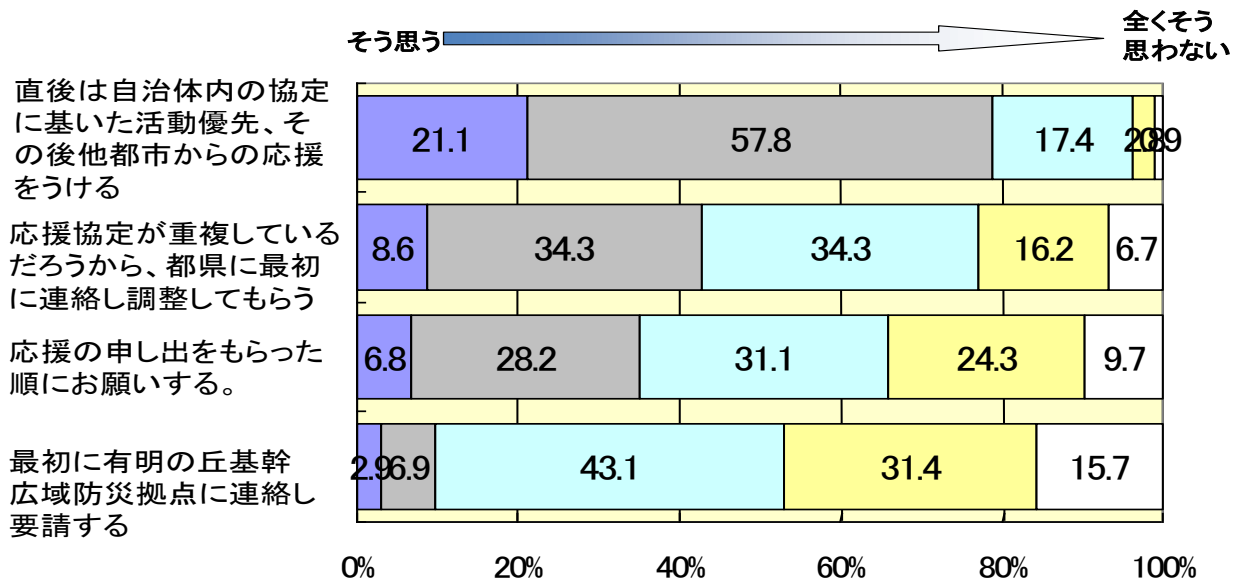


図 8 応援協定の優先順位（被災し応援を受ける立場の自治体）

一方、自らが応援を受ける立場の場合には、直後は自治体内で協定を締結している相手の活動を優先しその後他都市からの応援をうけるという割合が多く、ついで、都県の災害対策本部に調整を依頼する、応援の申し出を受けた順に受け入れると続き、最初から政府へ応援要請をするという意見への賛同率は極めて低かった。

c) 効果的なガバナンスをどのように準備するか

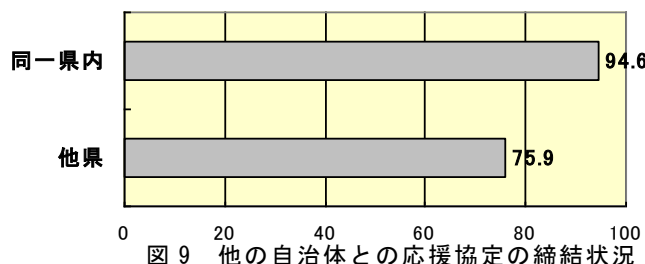
広域連携活動のための効果的なガバナンスを準備していくに当たり、以下に示す課題解決のための対応が求められる。

- i) 現状における無秩序な連携状況を是正することが第一に求められることが明らかとなった。具体的には、
 - ①自治体と企業で締結している応援協定の整理統合の実施。(現状では一つの企業に複数の自治体との応援協定が締結されており、災害発生時にはあたかも先物取りの感が否めない。)
 - ②その課題解決のために、各都道府県間、市区町村間で締結している応援協定のネットワーク化を推進する。
- ii) 国、都県、市区町村の三者の職員が広域連携についてイメージを共有し、浮かび上がった問題意識を共有し改善に取り組むことが必要である。具体的には
 - ①国、都県、市区町村、全国知事会等ステークホルダーをメンバーとする研究会立ち上げ、共通認識醸成と課題解決のためのしくみの検討を行う。
 - ②計画策定とともに、計画の検証の場である訓練のあり方を工夫し、また、一同に介した訓練を実行する。
 - ③「8 都県市広域防災・危機管理対策会議」において、各都県の危機防災拠点の連携、首都圏における広域防災拠点の効率的連携や運用について、明確に位置づけ、具体的な運用マニュアルの作成や、訓練を実施する必要である。

4) すでに協定や計画として成文化されたものを収集

首都圏の自治体対象に実施した行政組織間連携に関する既存の協定や計画の提出を依頼したところ、その資料提供を得ることができなかった。そのため、資料提供依頼と同時に実施した意識調査結果の中から、既に協定や計画が策定されている行政組織間連携の現状に関して、以下に示す状況が明らかとなった。

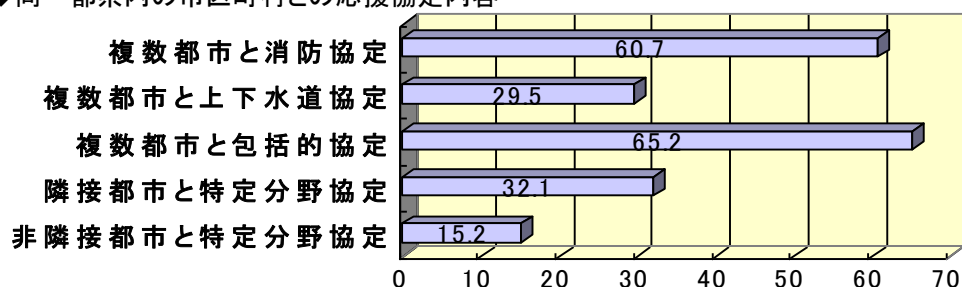
a) 応援協定の締結状況



市町村における、災害時における何らかの応援協定の締結状況は、同一県内の市区町村と締結している割合は94.6%、県外の市区町村と締結している割合は75.9%にのぼる。

また、具体的な応援協定の内容を、県内との協定、県外との協定に分けて調べたところ、県内の都市との協定では、「複数の都市と包括的協定を結んでいる」とする割合が最も高く、ついで「複数の都市と消防協定を結んでいる」割合が高かった。一方、他県の都市との協定では、「特定分野に関する協定を結んでいる」割合が多く、逆に分野を限定しない包括的な協定の締結割合は低いことがわかる。

◆同一都県内の市区町村との応援協定内容



◆他都県の市区町村との応援協定内容

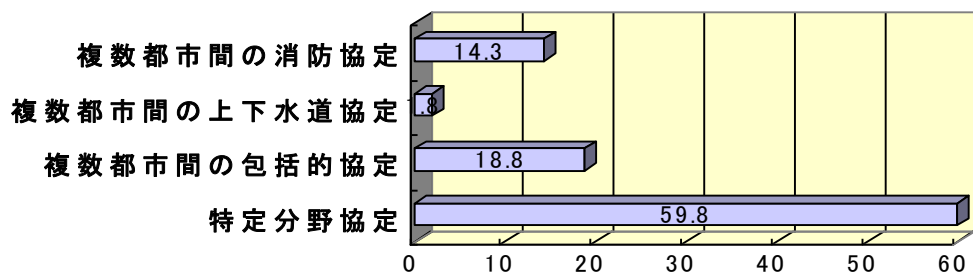


図10 応援協定の内容

5) 「広域連携」の見取り図に反映される広域連携の拠点機能のあり方を検討

a) 広域連携の現状を反映した見取り図に基づく課題

これまでの検討の結果、図11に示すとおり、国レベル、都県レベル、市区町村レベルの広域連携の現状を踏まえた見取り図から、以下の課題が浮かび上がってくる。

i) 国、都県、市区町村レベルで各々、様々な機能を有する広域防災拠点が整備されてい

るが、首都圏における絶対的なオープンスペース不足のためか、一つの拠点で複数の運用主体による利用計画が存在し、国・都県・市区町村間で、拠点供用に関する共通認識が諮られておらず、また具体的な利用に関わる取り決めを初めとする要領などが存在していない。

ii) 特に市区町村では、国の計画の内容や現状に対する認識は極めて低く、広域連携に関し地域防災計画への記載がない自治体が存在するという現状もあり、広域連携のあり方を今後協議して行くにあたり、都県、さらには市区町村に十分に理解されていない。

iii) 現段階での広域連携に関する計画や行政の認識には、発災後1週間程度の緊急対応期が主となっており、それ以降の応急対応から復旧・復興にいたる一連の災害対応プロセスを視野に入れた計画が存在していない。

iv) 現在整備されている広域防災拠点計画の内容から見ると、“拠点としての場の整備”、“物資拠点としての機能のあり方に関する検討”と比較すると、人的支援体制(自治体事務系職員、中長期的)に関わる拠点活用の方法や、具体的な支援のしくみに関する検討は殆どなされていない。

・市区町村レベルにおいては、多くの自治体間協定が存在するが体系だった連携体制は存在していない。また、その協定の内容は“包括的応援協定”が多く、具体的な協定の内容、さらにはそれを実行するための個別業務計画の検討は未実施の場合が多い。

v) 応援を受ける側(受援側)においては、窓口が定められている場合でも、受け入れにあたり具体的な手続きを定めた要領などを整備している例は殆どなく、また、都県と市区町村の連携や役割分担も定められていない場合が多い。また受援に必要なロジスティクス(運搬、人手、情報など)の整備に至っては、実現性のある計画を保有している自治体は殆ど存在しないことが明らかとなった。

vi) 支援側においては、受援側と同様に、具体的な業務遂行に不可欠な要領などの整備は見られず、都県と管内市区町村との具体的な役割分担や連携のあり方に関する検討もなされていない。

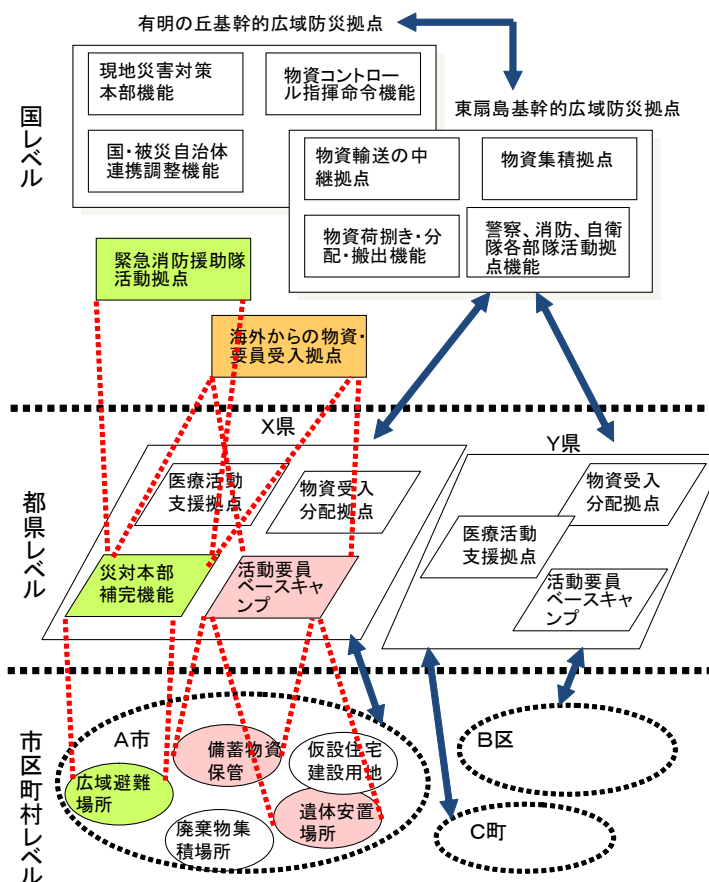


図11 広域連携の現状を反映した見取り図

b) 広域連携の拠点機能のあり方

広域連携のための拠点は、災害時に広域応援のベースキャンプや物資の流通配給基地等に活用することを目的とし、消防や自衛隊・警察の応援部隊が駐屯する進出拠点や、政府の現地本部となる基幹広域拠点、重傷者等を遠方の病院に運ぶ広域搬送拠点など、さまざまな機能を有している。

国においては、内閣府を中心として、基幹的広域防災拠点が整備され、有明においては国の現地対策本部がおかれ、複数の被災都道府県や指定公共機関の責任者が参集し、広域的オペレーションの中核となる拠点として位置づけられている。また同様に、東扇島に整備された基幹的広域防災拠点は、非被災力被災地への食料、飲料水等の緊急物資や人員等を主に船舶を利用して輸送する際の中継拠点として、物資の集積、荷捌き、分配、搬出等物流に関するコントロール機能を担うとともに、警察庁、消防庁、防衛省の各部隊の活動拠点としての機能させることとなっている。

また都県レベルでは、このような性格を持つ広域防災拠点は管轄区域内に1箇所～数箇所設置されており、市区町村においては、市区町村独自に活用する目的(広域避難場所、遺体安置所、災害廃棄物一時集積所等)の拠点と、都県や国の拠点と併用する予定の拠点が混在しているのが現状である。

さらに、発災後1週間程度の緊急対応期以降を視野に入れた計画しか存在せず、復興までのフェーズを視野に入れた業務遂行のための広域連携のあり方の検討の議論なくして、広域連携のための拠点機能を明確にすることは不可能である。また国の関係省庁間では、その意識の共有化が図られつつある一方、国の計画の内容や現状を都県、さらには市区町村においては殆ど認識されていない状況である。拠点が果たすべき機能を円滑に進めるための具体的計画や要領、国・都県・市区町村での共通認識、運営に関わるロジスティクスの確保などの検討は、いまだ手付かずの状況である、などの現状と問題点が明らかとなった。とりわけ市区町村レベルでは、広域連携に関し地域防災計画への記載がない自治体が存在するなど、市区町村界を超えた災害対応業務の必要性の認識ならびに効果的な広域活動体制整備に関わる自治体の意識が極めて低いことが再確認された。

このような現状を踏まえると、

- ①災害対応フェーズに応じた広域連携活動業務の同定とそれに基づく拠点機能のあり方を検討する必要がある。
- ②広域連携活動の円滑な実施にむけた広域連携ガバナンスの確立が必要であり、そのためにはまず、現状における無秩序な連携状況を是正し、現在締結されている様々なレベルでの応援協定の整理統合、各都道府県間、市区町村間で締結している応援協定のネットワーク化の推進から着手する必要がある。
- ③国、都県、市区町村の三者の職員が広域連携についてイメージを共有し、浮かび上がった問題意識を共有し改善に取り組む場を設けることは早急に実現すべき課題といえる。

6) 首都圏の全市町村と1都3県から広域連携を協定や計画として成文化された資料を収集し、それらを整理する

1)～5)を実施するための研究遂行手法として、広域連携を協定や計画として成文化された資料提供を依頼したが提供は得られなかった。そこで資料提供依頼に合わせて、4都県の島嶼部を除く全自治体に対して、広域連携に関する意識調査を実施した。それらを整理した成果は、1)～5)に記述したとおりである。

(c) 結論ならびに今後の課題

首都直下地震発生時における国・都県・市区町村間の広域連携に関し、発災後1週間程度の緊急対応期以降を視野に入れた計画しか存在せず、復興までのフェーズを視野に入れた業務遂行のための広域連携のあり方の検討の立ち遅れが指摘される。また国の関係省庁間では、その意識の共有化が図られつつある一方、国の計画の内容や現状を都県、さらには市区町村においては殆ど認識されていない状況である。拠点が果たすべき機能を円滑に進めるための具体的計画や要領、国・都県・市区町村での共通認識、運営に関わるロジスティクスの確保などの検討は、いまだ手付かずの状況である、などの現状と問題点が明らかとなった。

とりわけ市区町村レベルでは、広域連携に関し地域防災計画への記載がない自治体が存在するなど、市区町村界を超えた災害対応業務の必要性の認識ならびに効果的な広域活動体制整備に関わる自治体の意識が極めて低いことが再確認された。

広域連携活動を具体的に進めるためには、広域連携ガバナンスの確立が必要であり、そのためにはまず、現状における無秩序な連携状況を是正すること、現在締結されている様々なレベルでの応援協定の整理統合、各都道府県間、市区町村間で締結している応援協定のネットワーク化の推進から着手する必要がある。また、国、都県、市区町村の三者の職員が広域連携についてイメージを共有し、浮かび上がった問題意識を共有し改善に取り組む場を設けることは早急に実現すべき課題といえる。

(d) 引用文献

広域防災拠点が果たすべき消防防災機能のあり方に関する調査検討会(H15年3月総務省消防庁)

大規模災害発生時における国の被災地応急支援のあり方検討会 (H18年3月内閣府)

緊急物資調達の調整合制・方法に関する調査検討報告書 (H19年3月総務省消防庁)

首都直下地震応急対策活動要領(H18年4月中央防災会議)

首都直下地震応急対策活動要領」に基く具体的な活動内容に係る計画(H20年12月中央防災会議幹事会)

(e) 学会等発表実績

学会等における口頭・ポスター発表

なし

学会誌・雑誌等における論文掲載

なし

マスコミ等における報道・掲載

なし

(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

なし

2) ソフトウェア開発

なし

3) 仕様・標準等の策定

なし

(3) 平成22年度業務計画案

・課題終了のため計画なし。