



第3分科会

災害時における職員の初動態勢の構築

研究員

千代田区政策経営部企画調整課	秋山 和美
中野区政策室企画分野	鎌形 聡美
豊島区政策経営部企画課	山本 幸彦
北区政策経営部企画課	田中 直子
練馬区企画部企画課	松本 健
特別区協議会事業部調査研究課	寺田 ひとみ

目 次

1	はじめに	1
2	23区における災害時対策の現状と課題	2
2-1	過去の教訓を生かすために	2
	(1) 大震災の事例と川崎市の調査結果	2
	(2) 生かすべき教訓	5
2-2	初動態勢の重要性	6
	(1) 地方自治体の役割	6
	(2) 避難所開設・運営と初動態勢	6
	(3) 職員の居住地と初動態勢	7
	(4) 23区の現状に対する認識	9
3	初動態勢構築のための調査と考察	12
3-1	居住区参集システムの提案	12
3-2	居住区参集システムの定義	12
	(1) 前提とする災害	12
	(2) 職員の分類	13
	(3) 災害発生時の参集行動	13
	(4) 参集職員の想定	14
	(5) 避難所における具体的な業務内容	15
	(6) 居住区参集の法的根拠	16
3-3	特別区職員居住地調査について	17
	(1) 特別区職員居住地調査の概要	17
	(2) 特別区職員居住地調査の結果	18
	(3) 特別区職員居住地調査をもとにした避難所運営態勢についての考察	22
	(4) モデル区を用いた考察	27
3-4	居住区参集システムを構築するための取組み	29
3-5	居住区参集システムの課題	29
	(1) 都心区等の課題	29
	(2) 任用・給与の課題	30
	(3) その他の課題	30
4	居住区参集システムの可能性	32
4-1	居住区参集システムの応用例	32
4-2	今後の可能性	34
5	おわりに	35
5-1	基礎自治体連合構想の実務的検証	35
	(1) 準備組織の設置	35
	(2) 憲章の議決	35
	(3) 憲章の住民投票	36
5-2	現行法制下における基礎自治体連合構想実現の可能性	37
5-3	23区の連携の特殊性	39
	活動報告	40

1 はじめに

多様化する住民ニーズや地域の実情を踏まえ、私たちが住む地域社会を個性豊かで活力あるものとし、住民に最も身近な地方自治体ができる限りの権限と財源をもって地域の諸課題に取り組むことができるようにするための地方分権改革が進んでいる。これまでも国の法令による義務付け・枠付けの見直しや都道府県から基礎的自治体への権限移譲が推進されてきた。

このような地方分権改革に伴う基礎的自治体の自治権拡充が進む中、23区においては、区が持つ独自性を発揮し、互いに競い合いながら地域特性を生かすことで住民ニーズを的確に反映し、創意工夫による主体的な取組みをそれぞれに展開している。

その一方で、人口構成の不均衡による財政上の課題や公共施設の更新需要の増加、都区制度や区域再編問題など、様々な問題を抱えており、適切なリスクマネジメントを行う必要に迫られている。

そのような状況の下、平成23年3月11日、未曾有の大災害となった東日本大震災が発生した。建物や人的被害が少なかった23区ではあったが、大地震発生により、帰宅困難者が駅周辺にあふれるとともに、徒歩で帰宅をしようとした人々で幹線道路は埋め尽くされるという、大都市であるがゆえの混乱を極めたことは記憶に新しい。

このことから、各区においても防災施策を最重要課題の一つとして捉え、見直しや対策強化を図っている。中でも、災害対策のような広域的な課題は、一つの区だけでは解決できる問題ではなく、近隣自治体との円滑な連携が不可欠である。このような観点から、東京の都市部の災害対策は23区の大きな連携を生かすことで課題解決ができるのではないかと考え、当分科会では、これまでの大震災の教訓をもとに「災害対策」という事象を通して、23区の連携に焦点を当てて考察を進めていくこととした。

2 23区における災害時対策の現状と課題

2-1 過去の教訓を生かすために

(1) 大震災の事例と川崎市の調査結果

過去に起こった大震災時における自治体の対応や被災者の行動など、特に職員の参集状況や避難所運営時の事例を通して、自治体の果たすべき役割について考察をしていきたい。あわせて、これら事例や職員の参集態勢に係る調査結果などを、想定されている大震災に備えていくための貴重な教訓として捉えていきたい。

(ア) 阪神・淡路大震災の事例から

① 兵庫県芦屋市職員の参集状況

平成7年1月17日、午前5時46分に発災した阪神・淡路大震災における兵庫県芦屋市職員の緊急参集に関する事例である。

発災が勤務時間以前の早朝であったため、ほとんどの職員は自宅から市役所などへ参集する状況となった。そのため、市役所の近くに居住している職員であれば徒歩や自転車などを利用し、比較的短時間に参集可能と考えられるが、市内に居住していた職員は全職員の29.7%¹にしか過ぎず、多くの職員は普段から登庁に利用している公共交通機関や幹線道路を使つての参集となった。

しかし、阪神・淡路大震災は最大震度7を記録し、建物の倒壊や火災などによる多くの人的被害が発生した大震災であったため、職員自身も被災し、直ちに参集行動をとることができない職員も多かった。また、公共交通機関が運行不能に陥ったことや、幹線道路は建物が倒壊したり、火災が発生したりして自家用車が使用できなかったことなどにより、発災当日の芦屋市役所職員の出勤率（全職員のうち市役所に参集した職員の割合）は42%²にしか過ぎなかった。特に、危機管理上、重要な役割を持つ管理職の参集についても、思うようにできなかったといわれている。

1 岩崎信彦・鵜飼孝造・浦野正樹・辻勝次・似田貝香門・野田隆・山本剛郎編「阪神・淡路大震災の社会学」第1巻、昭和堂、1999.2、pp.53-56

2 同上

② 「阪神・淡路大震災教訓情報資料集」³から見る被災者行動

被災した住民がとった避難行動や避難所の開設・運営状況に関する事例には、次のようなものがある。

- 被災地域の約5割の住民が避難行動を起こし、大半が近隣の学校施設に避難した。
- 避難者が多かったため、指定避難所以外の施設・公園等も避難所となった。防災関係機関の施設へ避難者が殺到したため、応急活動が妨げられたところもあった。
- 避難所の7割が当日に開設されたが、被害の大きかった地域では、市・区職員や教職員の到着が間に合わず、避難者が鍵を壊して入り込んだところもあった。
- 震災後数日にわたって、避難者数は増加し続けた。これは、余震不安やライフライン途絶などによる避難者増加のほか、当初は把握されていなかった避難所が追加指定されたことによるものと考えられる。
- 多くの避難者が殺到したため、一人あたりのスペースは狭く、教室や体育館などの居室はもとより廊下や階段の踊り場なども避難者で一杯となった避難所があった。
- 神戸市立の学校園では、避難生活が軌道にのるまでの間、避難所運営のリーダーとして教職員が活動した学校等は8割以上に上り、校長や教頭がリーダーとしての役割をとる場合も多かった。
- 行政側も出勤できる職員が少ない一方で、大量の災害救助関連の業務が発生したため、避難所に派遣する職員の確保に苦慮していた。
- 避難所に何とか派遣された行政職員は、マニュアルや通信手段も物資もない中で苦慮しながら、施設管理者や住民と連携して対応した。
- (避難所運営は) 施設管理者を中心としつつも、避難者有志がボランティアとして発災当日から管理運営に携わった例もあった。
- 当初から地元自治会や消防団等が管理運営の中心となった例や、地域全体で自主的に避難者対応を行った地域もある。これらの事例は、普段から地域のコミュニケーションが密であり、コミュニティが熟成している地域、学校開放などが行われていた学校にみられた。
- 時間がたつにつれて、避難者の自主運営組織が形成されるなど、避難所の管理運営はボランティアなどの協力を得た自主運営へと移行

³ 内閣府 HP、「阪神・淡路大震災教訓情報資料集」【01】避難行動、http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/hanshin_awaji/data/detail/1-3-1.html、【02】避難所の開設、http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/hanshin_awaji/data/detail/1-3-2.html、【01】避難所の運営 http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/hanshin_awaji/data/detail/2-1-1.html

した。

- 行政から派遣された職員や施設の教職員の有無や対応により、自主運営組織の形成に影響があったとされている。

(イ) 川崎市における非常参集訓練に関する調査結果

阪神・淡路大震災発生以前ではあるが、川崎市における職員非常参集訓練の際に、その参加者に対して行ったアンケート調査等をもとにまとめた、地震災害時における職員の非常参集に関する調査研究⁴がある。

その調査研究の概要には、「調査結果から浮き彫りになった事実は、多かれ少なかれ大都市に共通する住宅問題に起因する防災担当職員の居住地と参集場所との距離の遠さ、及びそのためによる参集時間の遅れである。この問題は、災害対策本部の立ち上がりやその初期対応活動に密接に関連するものであり、検討を要するきわめて重要な課題であることは言を待たない。今後の方策として、少しでも参集距離を短くするためには、参集場所を平常時の所属部署にかかわらず自宅直近の市・区本部とすること等の工夫が必要であるほか、理想的には、発災直後に対応すべき任務を負った防災担当職員はできるだけ参集距離5km圏内に在住することが望ましいことが分かった。」とあり、発災時における初期対応の重要性と、大都市ならではの職員参集に関する脆弱性が指摘されている。

(ウ) 東日本大震災における23区の状況

東日本大震災発災時の23区の状況については、発災が平日の勤務時間中であったため、災害対策本部への職員参集という点では計画通り遂行できたと考えられる。このことから、阪神・淡路大震災時のような職員参集に係る課題はなかったといえる。また、23区では建物や人的被害も少なく、大規模な被害がみられなかった。

その一方で、大混乱が起り騒然となったところがあった。鉄道事業者が運行を見合わせ、駅を閉鎖してしまったことから、駅周辺には多くの帰宅困難者が発生した。それとともに、徒歩で帰宅をしようとした人々で幹線道路はあふれ、バスやタクシーも大渋滞により身動きが取れず、大混乱を極めた。このことは、人口が過度に集中している大都市であるがゆえの大きな課題となった。

内閣府の推計⁵によると、東日本大震災時の帰宅困難者の規模は、一都四県で約515万人、東京都内では約352万人とされている。そのような中、巨大ターミナル駅を擁するA区の事例から、発災時の自治体の役割を再認

⁴ 関沢愛、「地震災害時における防災要員の非常参集に関する研究—(その1)川崎市の非常参集訓練における調査結果—」、『地域安全学会論文報告集(3)』、地域安全学会、1993. 5、pp. 219-225

⁵ 内閣府、「首都直下地震帰宅困難者等対策協議会」最終報告参考資料、pp. 6

識すべき教訓について見てみたい。

A区には、B駅という巨大ターミナル駅があるが、駅施設が閉鎖され、利用者が駅構内に留まることもできない状況となったこともあり、必然的にB駅周辺は帰宅困難者であふれかえってしまった。あわせて、バスやタクシーを利用して帰宅しようとした人々が長蛇の列をなし、身動きも難しい状況となった。

A区では震災以前から、大地震が発災した際に鉄道事業者や周辺事業者などが中心となってB駅周辺の混乱を防止するための協議会を設置していた。発災時には、その協議会が中心となって、様々な情報提供の実施及び百貨店の買い物客や鉄道利用者などのB駅周辺利用者の受け入れを率先して行い、区はそれをバックアップする形で帰宅困難者に対応することとなっていた。しかし、発災当日は駅の閉鎖により想定を上回る多くの帰宅困難者がB駅周辺にあふれてしまったこと、的確に指示をするリーダーが不在であったことなどから、その協議会はうまく機能しなかった。

また、C区ではA区と同様に帰宅困難者対策のため、震災以前からD駅周辺で対策推進協議会が運営されていた。そこでは、駅周辺の混乱を防止するための行動を示したマニュアルを設けており、日頃から訓練も実施してきた。ところが、3月11日は鉄道事業者が運行を停止し駅を閉鎖したため、周辺事業者も施設を閉鎖するなど、そのマニュアル通りの行動が取れず、結局は区が主導する形で避難所に誘導することとなり、少なからず混乱が生じた事例があった。

(2) 生かすべき教訓

これまでの災害の事例や研究報告から、貴重な教訓として次のようにまとめることができる。

- i 余震の不安やライフラインが途絶えてしまうことにより、被災した住民の多くは避難所へ避難すると考えられるため、速やかな避難所開設が求められている。
- ii 発災時、混乱している現場では自治体職員など、的確に指示ができるリーダーが必要である。
- iii 職員の参集時間の遅れは、居住地域と参集場所との距離の遠さが大きな要因であり、このことが参集態勢の脆弱性に繋がる。

これらの教訓を生かして、より実効性のある態勢について話を進めていきたい。

2-2 初動態勢の重要性

(1) 地方自治体の役割

災害が発生した際、公務員は様々な役割を担う。これらは明確に役割分担がなされているわけではなく、重複する部分もあるが、一般的に自衛官は被災者の救助やがれきの撤去を担い、消防士は消火活動や負傷者の手当て等を担う。また、警察官は、交通整理や行方不明者の捜索等を担う。

では、自治体職員はどのような役割を担うのだろうか。災害対策基本法によると、市町村災害対策本部の設置（法 § 23 の 2）、被害状況の報告（法 § 53）、避難所における生活環境の整備（法 § 86 の 6）等が挙げられる。

いずれも重要な役割ではあるが、中でも被災者の生命や生活の維持に直接大きな影響を与え、災害発生初期段階での迅速な対応を求められる役割は、避難所における生活環境の整備であろう。なぜなら、地震や津波等により住居を失った被災者にとって真っ先に必要となるのは、その日の衣食住の確保であり、そのためには避難所の開設・運営が不可欠といえるからである。また、住居を失いはしないまでも、自宅のライフラインが途絶したり、自宅では余震の不安に耐えられない住民にとっても、地方自治体による避難所の開設・運営は大変重要である。このことは、先の事例研究から浮かび上がった「生かすべき教訓」（P 5 (2) i)においても確認したところである。

(2) 避難所開設・運営と初動態勢

避難所の開設・運営を行うためには、それを行う人員が必要である。一般的に、各自治体は人口・地形等の実情を考慮して、あらかじめ必要な避難所を指定し、その開設・運営を担う人員として職員を配置している。配置された職員は、平常時から定期的に訓練を実施したり、担当職員同士の連絡を取りあうなど、発災時に円滑な避難所の開設・運営ができるような活動をしている。これは、P 5 (2) ii の教訓のように、「混乱している現場で」「的確に指示ができる」ように備えた行動といえよう。

しかし、どれだけ災害に備えていようとも、それが機能するためには、職員がそこに“いる”ことが前提となる。職員は、避難所に常駐しているわけではないので、そこに“いる”ということは“参集する”ということになる。

つまり、「混乱している現場で」「的確に指示ができるリーダー」となるような職員が、災害発生初期段階で、配置された避難所に“参集”している態勢、つまり“初動態勢”を確保することが重要であることが分かる。

(3) 職員の居住地と初動態勢

では、初動態勢を確保するためにはどのような条件が考えられるだろうか。先の事例研究で、「居住地域と参集場所との距離の遠さ」が職員の参集時間の遅れの原因となる、という教訓（P 5（2） iii）が浮かび上がっている。当然、その距離が近ければ近いほど迅速な参集が可能となり、初動態勢が確保しやすくなる。

ここで、居住自治体内にある避難所に参集する方が、居住自治体外にある避難所に参集するより迅速な参集が可能であると仮定すると、勤務する自治体内に居住している割合（以下「自市内居住率」または「区内居住率」という）の高さが初動態勢確保に寄与するといえる。

また、過去の大震災の例を見ても、発災当日は公共交通機関が運休し、幹線道路では大渋滞が発生することが想定される。そのような状況の中、自治体職員が公共交通機関や自動車により避難所へ参集することは困難であるとともに、さらなる公共交通機関や道路の混雑を招く恐れもある。

これに対して、徒歩や自転車による参集については、少なくとも公共交通機関や自動車を利用した参集よりは容易であるといえる。

仮に、居住区内への通勤は徒歩、もしくは自転車を利用し、居住区外への通勤は公共交通機関、もしくは自家用車を利用すると想定すると、やはり区内居住率の高さは初動態勢確保に寄与する傾向にあるといえる。

こうした前提をもとに、一般社団法人地方行財政調査会が平成 25 年 9 月 6 日付けでまとめた「都市における震災の地域防災計画・職員体制に関する調べ（H25. 4. 1 現在）」を検証してみる。

この中では、各自治体の総職員数と、市・区内在住職員数がまとめられており、そのうち 23 区同様「大都市」とされている政令指定都市の職員の自市内居住率を抜粋したものが図表 1 になる。

これによると、ほとんどの政令指定都市は自市内居住率 50% を超え、90% を超える高い割合の市も少なくない。

図表 1 政令指定都市の総職員数と自市内在住率

(単位：人)

市区名	総職員数	市区内 在 住	
		人数	割合
札幌	12,028	11,167	(92.8%)
仙台	9,534	未集計	
さいたま	8,130	5,753	(70.8%)
千葉	6,412	4,317	(67.3%)
横浜	25,369	-	
川崎	11,423	6,616	(57.9%)
相模原	4,586	3,416	(74.5%)
新潟	7,667	7,245	(94.5%)
静岡	5,282	4,853	(91.9%)
浜松	5,443	5,063	(93.0%)
名古屋	21,634	13,401	(61.9%)
京都	12,220	不 明	
大阪	18,705	8,089	(43.2%)
堺	5,428	2,534	(46.7%)
神戸	14,949	不 明	
岡山	5,807	4,833	(83.2%)
広島	5,896	未集計	
北九州	7,653	6,665	(87.1%)
福岡	8,407	5,855	(69.6%)
熊本	6,441	-	

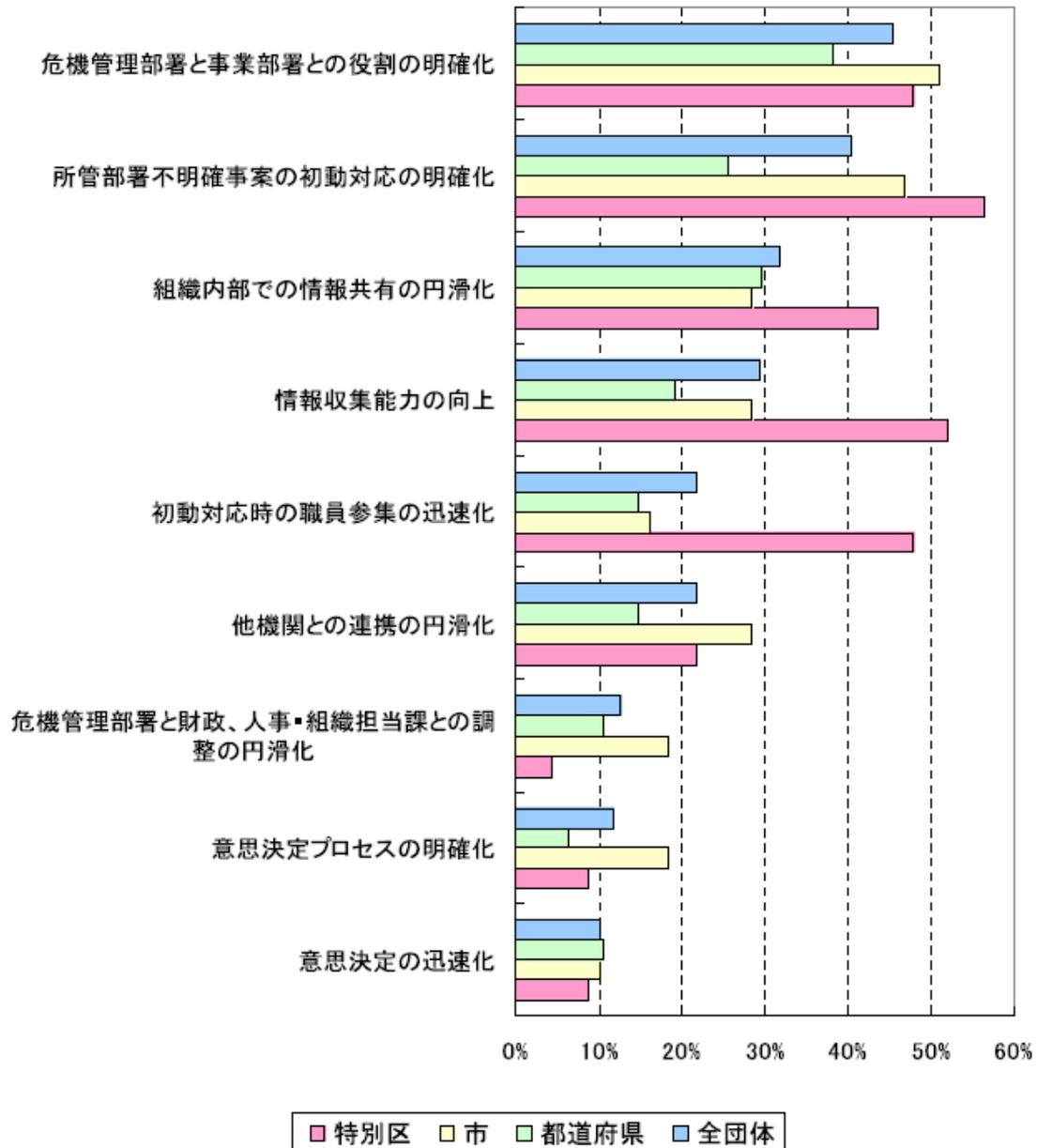
「都市における震災の地域防災計画・職員体制に関する調べ（H25.4.1 現在）」より作成

これに対し、23区については、調査の総括の中で「区内居住職員の割合が低率だった。東京特別区の区内居住職員は最低の千代田区で9.4%。3割を超えたところは江東区、品川区、大田区、世田谷区など11区で、残り12区が3割を下回っていた。」とまとめられており、他の「大都市」と比較しても自区内居住率の低さが目立つことが分かる。これはすなわち、23区における初動態勢の弱さを如実に表しているといえる。

(4) 23 区の現状に対する認識

23 区は、初動態勢が弱い現状に対してどのような認識をもっているのだろうか。総務省消防庁の国民保護室による『「地方公共団体における総合的な危機管理体制についての調査」の結果について』⁶の中で、都道府県、特別区⁷、市により「危機管理組織について改善の余地があると認識されている内容」として図表 2 のような調査結果が発表されている。

図表 2 危機管理組織について改善の余地があると認識されている内容



『「地方公共団体における総合的な危機管理体制についての調査」の結果について 国民保護室』
 総務省消防庁、「消防の動き」No. 432、平成 19 年 3 月号、pp. 17 より抜粋

⁶ 総務省消防庁、「消防の動き No.432」、平成 19 年 3 月、pp. 17

⁷ この報告書でいう「特別区」とは、特段の説明がない限り「東京 23 区」を指す。

これによると、「初動対応時の職員参集の迅速化」に改善の余地があると考えている自治体は特別区では約 50%であるのに対し、市、都道府県については約 20%程度にとどまっており、特別区では初動態勢の弱さを認識していることが分かる。初動態勢の弱さは、自区内居住率の低さが大きな要因となっているのではないだろうか。

では、23 区は低い自区内居住率に対する対策を実施しているのだろうか。代表的な対策としては、職員住宅、防災住宅の確保がある。具体的には、区内にいわゆる職員寮を整備、もしくは既存住宅の借り上げ等により確保し、職員に低い家賃で提供する手法である。その多くは防災住宅のように、災害時の参集要員となることを前提として提供されている。

前掲の「都市における震災の地域防災計画・職員体制に関する調べ（H25.4.1 現在）」の中では、「職員を市（区）内に居住させるための施策」の有無についてもまとめられている（図表 3 参照）。

図表3 特別区による「職員を区内に居住させるための施策」

千代田区	区内に職員住宅65戸を設置している
中央区	行っていない
港区	災害対策住宅の使用料の減額
新宿区	35歳未満の区内在職員を確保するため、職員防災住宅を区内4カ所に設けている（単身用40戸、世帯用2戸）
文京区	職員用防災住宅の拡充について検討中
台東区	行っていない
墨田区	行っていない
江東区	区内に職員住宅を設置し、災害時には「災害情報連絡員」として区内避難所に出動できることを入居要件としている
品川区	待機寮（民間住宅の借り上げを含む）の確保
目黒区	必要に応じて危機管理要員に対する宿舍を借り上げる
大田区	職員寮の整備
世田谷区	区内職員住宅の提供を行っており、比較的安い賃料で居住できる
渋谷区	区内5カ所に防災職員住宅設置
中野区	災害要員住宅の設置、運営
杉並区	職員住宅の設置
豊島区	「災害対策要員（防災課兼務発令）」を任命 内容：災害対策本部設置時の指令情報、避難所開設等、休日・夜間における気象警報に係る業務及び小災害対応の要員として、区が借り上げた区内の共同住宅に居住させる制度がある（4月1日現在31人）
北区	通常業務と兼務して夜間・休日等における防災業務に従事する職員を対象とした防災職員住宅（単身用）を民間借り上げで準備しており、現時点で7人の職員が在籍している
荒川区	規定上に位置付けてはいないが、災害時における初動期対応の職員を確保するため、区所有の職員住宅と借り上げにより職員住宅を確保し、職員に貸与している
板橋区	要綱において、単身住宅を社宅サービス会社から賃借物件により設置
練馬区	区内13カ所に職員寮を用意している （区内施設1カ所、民間住宅借り上げ寮12カ所）
足立区	行っていない
葛飾区	行っていない
江戸川区	行っていない

「都市における震災の地域防災計画・職員体制に関する調べ（H25.4.1現在）」より作成

これによると、23区では17区が何らかの形でこの施策を実行または検討していることが分かる。逆に、政令指定都市や中核市においては、回答のあった78市のうち、56市がこのような施策を行っていない。

この結果からは、自市内居住率の高い政令指定都市や、中核市では職員を市内に居住させるための施策は不要であるのに対し、自区内居住率の低い23区においては、少しでも避難所開設・運営の要員となる職員を確保し、初動態勢の強化を図っていることがうかがえる。

このことから、23区は初動態勢の弱さを課題として認識していることが読み取れる。

3 初動態勢構築のための調査と考察

3-1 居住区参集システムの提案

23区は、人事制度をはじめ、様々な面で連携している。この連携を活かし、自区内居住率の低さと、それに起因する初動態勢の弱さという23区が抱える課題を解決することはできないだろうか。

このような視点に立って研究を進めた結果、当分科会では、以下のような解決策を提案する。

23区職員は、勤務区にかかわらず、自身が居住する区の指定された避難所へ参集する。

災害発生初期においては、勤務区ではなく居住区へ参集することにより、初動態勢の脆弱性を補い、その後、順次勤務区の災害対応へ移行していくというものである。

これは、それぞれは基礎的自治体として独立しながら連携を保つという特別区の特性をうまく活用した制度といえるのではないだろうか。当分科会では、上記の提案を「居住区参集システム」と名付ける。

3-2 居住区参集システムの定義

(1) 前提とする災害

研究を行う上で前提とする災害について、被害想定は「東京湾北部地震（M7.3）の、冬の夕方18時」⁸とする。これは、区部の約7割が震度6強以上に見舞われるという、23区にとって最も被害が大きい地震であることと、夕食時で火災発生件数も多く、被害が大きい時間帯であることが想定されるためである。

図表4 研究の前提とする被害想定

種類	東京湾北部地震
震源	東京湾北部
規模	M7.3
震源の深さ	約20km～35km
風速	8m/秒
死者	9,641人
負傷者	147,611人
建物被害	304,300棟
ピーク時の避難者	約339万人

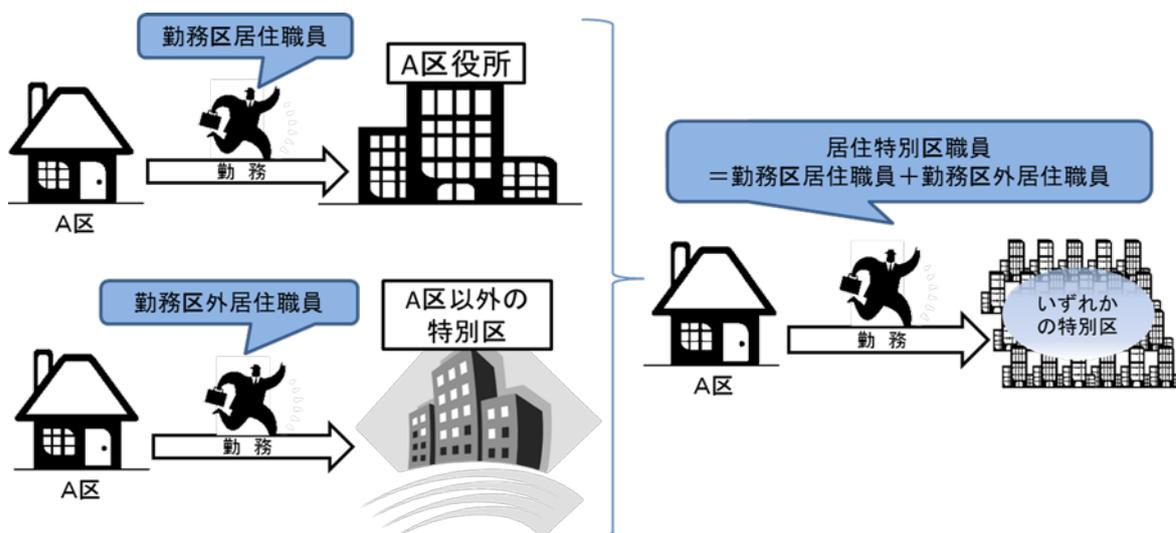
東京都総務局『東京都地域防災計画（震災編）』平成24年11月修正 pp.7～9により作成

⁸ 東京都総務局、「東京都地域防災計画（震災編）」、平成24年11月修正、pp.7

(2) 職員の分類

当分科会が提案する「居住区参集システム」の説明の文中において、職員の名称は、以下のとおり統一する。

- ・ A区に住み、A区に勤務する特別区職員 ・ ・ ・ 『勤務区居住職員』
- ・ A区に住み、他区に勤務する特別区職員 ・ ・ ・ 『勤務区外居住職員』
- ・ A区に住む、すべての特別区職員 ・ ・ ・ 『居住特別区職員』



(3) 災害発生時の参集行動

東日本大震災のように、勤務時間内に災害が起こった場合は、即座に災害対策本部を立ち上げ、各避難所の開設や帰宅困難者対応などの対策をとることができる。しかし、職員の勤務時間は約8時間であることから、1日の3分の2は勤務時間外となる。中でも平日の早朝夜間や休日に凶表4のような災害が起こった場合は、職員の迅速な参集が難しい。災害は職員の勤務時間外に発生する可能性も高いことから、勤務時間外における職員の参集方法を考えることは非常に重要であるといえる。そこで、下記のように考えてはどうか。

- 管理職等、災害対策本部へ参集することがあらかじめ決められている職員及び23区以外に居住する職員は、従来通り各区が策定する参集計画通りに勤務区へ向かう。
- 災害対策本部へ参集しない職員のうち、23区内に居住する職員は、自分が居住する区内の避難所の開設・運営を行う。このとき、発災と同時に職務命令が出たものとする。

上記 ii の職員の居住区での活動時間は、発災から24時間を経過するまでとし、24時間以降は後からやって来る23区外に居住する職員と避難所業務を交代し、交代後は自らが勤務する区の避難所へ向かう。これをまとめると図

表5の流れになる。なお、全ての時間において、町会・自治会などの地域住民と協力しながら避難所を運営する。

図表5 避難所における初動態勢の流れ

発災後 24時間まで	<ul style="list-style-type: none"> ・ A区に居住する居住特別区職員は、A区の避難所へ向かい、開設・運営を行う。このとき、発災と同時に職務命令が出たものとする。 ・ 発災後24時間を経過するまでは、居住特別区職員が避難所の対応を行う。
発災後 24～72時間	<ul style="list-style-type: none"> ・ A区に勤務し、23区以外に住む職員の到着（あるいは到着見込み）を見計らった上で、勤務区外居住職員は、自分の勤務区の避難所へ向かって出発する。
72時間以降	<ul style="list-style-type: none"> ・ A区の避難所では、A区に勤務する職員が対応する。

(4) 参集職員の想定

当分科会が前提として考えた図表4のような災害が発生した場合、職員も他の住民と同様に被災する可能性がある。また、災害対策本部要員としてあらかじめ指定されているため、避難所開設・運営に携われない職員もいる。このため、欠損する職員とその割合を各区の地域防災計画やBCPなどを参考にして検討した結果、次のように考えた。

- i 災害対策本部及び帰宅困難者受入施設等での業務にあたる者を全職員の3%とする。
- ii 死亡や負傷等により参集できない職員の割合を全職員の20%とする。⁹
- iii 休職等により参集できない職員の割合を全職員の1%とする。¹⁰

以上、合計24%の職員を避難所へ参集できない者とし、後述する「3-3」において居住区参集システムを考察する際は、全体の職員数から24%を控除して考えていくこととする。

⁹ 「都政のBCP（東京都事業継続計画）＜地震編＞」、平成24年1月22日、pp.20

¹⁰ 文部科学省、「教員のメンタルヘルスの状況」、平成20年11月策定、pp.12「地方公務員の長期病気休職者の割合の推移」

(5) 避難所における具体的な業務内容

居住特別区職員が初動態勢として行う業務は、各区が指定する学校などの避難所の開設・運営とし、本部の運営、一時滞在施設や帰宅困難者一時受入施設の運営等を行わない。避難所開設・運営における具体的な業務内容は、図表6のとおりとする。また、各業務及び役割を考慮し、当分科会が提案する居住区参集システムに必要な人員は、1避難所あたり一律12人と考えた。

図表6 避難所における業務と必要人員

業務・役割等	必要人員
リーダー ・ 避難所立ち上げ・運営の総括責任者 ・ 班の編制	1人
サブリーダー ・ 避難所立ち上げ・運営の責任者、リーダーの補佐	1人
避難者把握班 ・ 避難者の把握 ・ 災害時要援護者リスト作成	2人
ライフライン班 ・ 水道、電気、ガス等ライフライン施設の被害状況の確認 ・ 井戸水やプールの水の状況把握 ・ 給水拠点の確認及び給水 ・ 飲料水の緊急要請	2人
物資班 ・ 必要な物資の品目、数量の確認及び備蓄調達物資の配布 ・ 不足する物資の把握、供給要請及び物資等の配布	2人
インフラ班 ・ 防火安全体制の確保 ・ 水洗トイレの使用の可否の確認 ・ 仮設トイレ等の設置 ・ 安否確認対応窓口の設置 ・ 掲示板の設置 ・ 臨時のごみ集積所の設置、排出ルールの周知 ・ テレビ、ラジオ、電話、FAX等の設置	2人
予備 ・ 各班の補助及び想定外の事態に対応	2人
合 計	12人

※東京都福祉保健局「避難所管理運営の指針（区市町村向け）」平成25年2月 pp.35の業務内容を参考に作成

(6) 居住区参集の法的根拠

居住区参集システムに有効性を持たせるには、職員を居住区に参集させる根拠が必要となるため、その検証を行う。

現在、23区では、区域内の大規模災害発生時に連携して被災区を支援することを目的として、「特別区災害時相互協力及び相互支援に関する協定」（以下、「特別区相互協定」という）を締結している。この協定は、被災を免れた区あるいは被災の軽微な区であって、被災区の支援が可能な区が、連携して支援体制を構築し、被災区の支援にあたることを最大の特徴としたものである。原則としては、被災区の要請に基づいた活動となっている。

当分科会が提案する初動態勢は、発災から被災区が要請するまでのタイムラグを埋める役割を果たすことが期待できるため、現存する特別区相互協定に組み入れることによって、より連携協力態勢が強化されるものとする。

また、23区連名で新たな協定を締結する方法も考えられるが、簡便で速やかに23区の合意が得られるという意味でも、現存する協定に組み入れる手法の方が適しているといえる。

次に、「居住区参集システム」について、詳細な検証を行っていく。

3-3 特別区職員居住地調査について

この章は、『特別区職員居住地調査』の職員数等の数字をもとにして、第3分科会が独自にたてた仮説です。このため、この報告書に出てくる『避難所の必要人員』、『過不足人員』、『カバー率』等の数値と、各区の地域防災計画等の施策との関連はありません。

当分科会が提案する居住区参集システムが成り立つかどうかは、特別区職員の居住地による所が大きいと考え、その検証材料とするため、特別区職員の居住地調査を行った。

(1) 特別区職員居住地調査の概要

方法	調査票様式（電子ファイル）を作成し、各区の人事担当課へ依頼
基準日	平成 25 年 4 月 1 日
対象	一般職に属する特別区職員のうち、各区における給与条例の適用を受ける職員で、平成 25 年 4 月 1 日に在職する職員。任期付職員、研修派遣による職員、再任用職員も含む（再任用はフルタイム・短時間ともに対象）。
対象外	平成 25 年 4 月 1 日現在、次のいずれかに該当する職員は調査対象外とする。 ① 臨時職員、妊娠出産休暇及び育児休業の承認に伴う臨時的任用教職員 ② 区から給与が支給されていない他団体（23 区の一部事務組合を含む。）等への派遣職員 ③ 都職員（地方自治法第 252 条の 17 の規定による派遣受入れ職員は、調査対象） ④ 平成 25 年 4 月 1 日付退職者 ⑤ 警視庁・消防庁からの派遣職員 ⑥ 指導主事 ⑦ 指導室（課）長 ⑧ 教育長 ⑨ 学校教育職員 ⑩ 非常勤職員
項目	職員の居住地 （住民票上の住所もしくは職員が生活の本拠として人事担当課へ届け出た住所）

(2) 特別区職員居住地調査の結果

① 職員数と自区内居住率

各区における全体の職員数と、勤務区内に居住する職員（勤務区居住職員）数が調査により判明したため、この数値をもとに自区内居住率を算出した。（図表7）

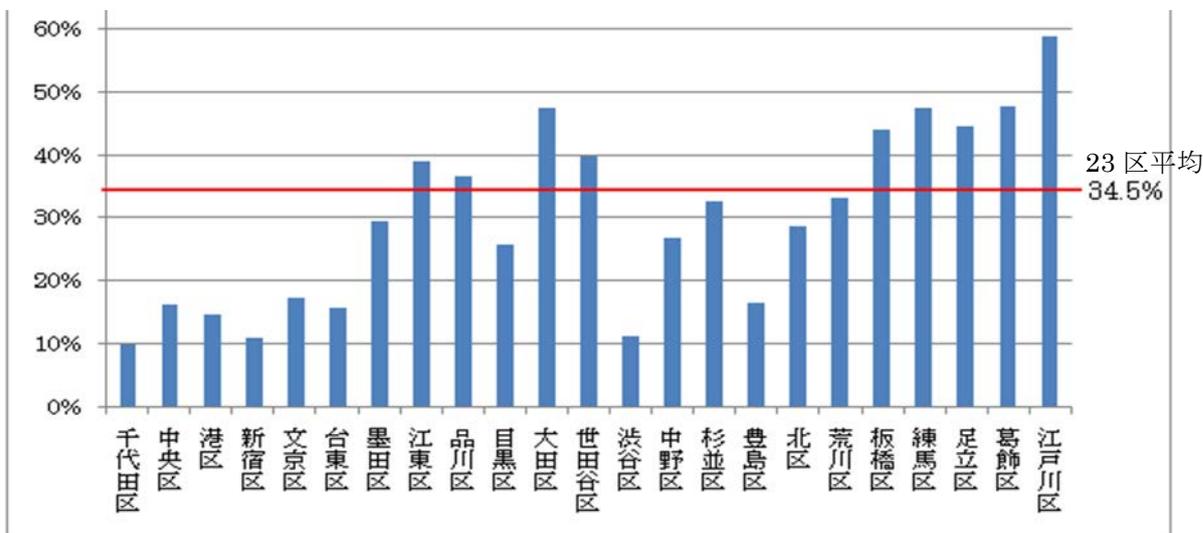
図表7 各区の職員数と、勤務区居住職員数及び自区内居住率 （単位：人）

区名	全体の職員数	勤務区居住職員	自区内居住率
千代田区	1,056	105	9.9%
中央区	1,536	250	16.3%
港区	2,121	313	14.8%
新宿区	2,939	323	11.0%
文京区	1,868	324	17.3%
台東区	1,713	272	15.9%
墨田区	2,101	622	29.6%
江東区	2,972	1,165	39.2%
品川区	2,711	996	36.7%
目黒区	2,258	585	25.9%
大田区	4,717	2,246	47.6%
世田谷区	5,424	2,159	39.8%
渋谷区	2,017	229	11.4%
中野区	2,519	680	27.0%
杉並区	3,436	1,122	32.7%
豊島区	1,996	331	16.6%
北区	2,658	764	28.7%
荒川区	1,674	558	33.3%
板橋区	3,864	1,704	44.1%
練馬区	4,857	2,304	47.4%
足立区	3,760	1,674	44.5%
葛飾区	3,159	1,511	47.8%
江戸川区	3,827	2,255	58.9%
合計	65,183	22,492	※ 34.5%

※「合計」欄の「自区内居住率」は、23区の平均値である。

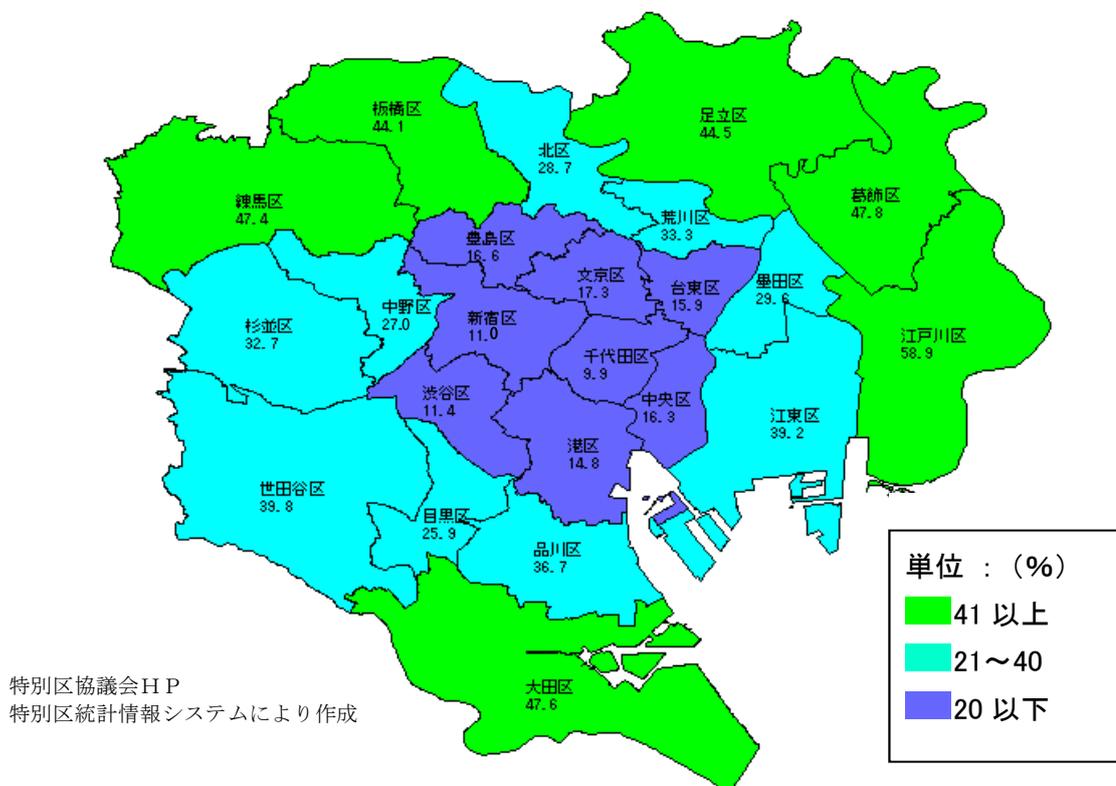
次に、図表7で算出した自区内居住率をグラフにした。

図表8 23区職員の自区内居住率



次に、自区内居住率を20%以下、21～40%、41%以上の3つに区分し、23区の地図に色分けを行った。

図表9 23区職員の自区内居住率（3区分色分け地図）



特別区職員の自区内居住率は平均で34.5%であり、2-2で考察したとおり、他の都市の数値と比べて低いといえる。また、エリアによって自区内居住率にバラつきがあることが図表9から分かる。

② 居住特別区職員数

特別区職員数の合計は65,183人である。そのうち23区内に居住している職員は40,265人で、全体の61.8%である。この割合は、関東近県の都市と同等になる。このことから、23区が連携することによって、初動態勢の脆弱性をカバーする事ができると考えられる。

図表 10 居住職員数

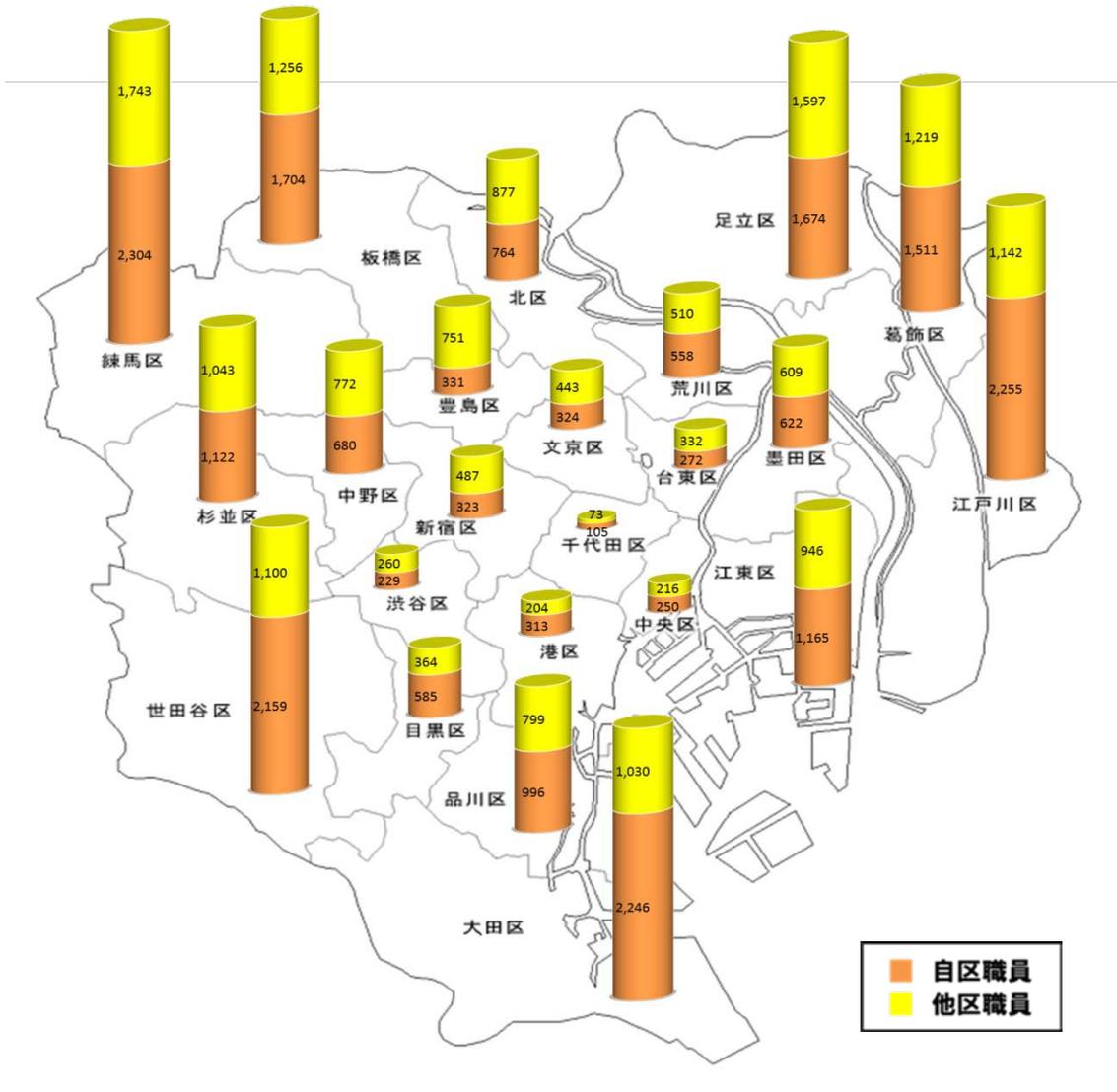
(単位:人)

区名	全体の職員数 (再掲)	勤務区 居住職員 (再掲)	勤務区外 居住職員	合計 (居住特別区職員)
千代田区	1,056	105	73	178
中央区	1,536	250	216	466
港区	2,121	313	204	517
新宿区	2,939	323	487	810
文京区	1,868	324	443	767
台東区	1,713	272	332	604
墨田区	2,101	622	609	1,231
江東区	2,972	1,165	946	2,111
品川区	2,711	996	799	1,795
目黒区	2,258	585	364	949
大田区	4,717	2,246	1,030	3,276
世田谷区	5,424	2,159	1,100	3,259
渋谷区	2,017	229	260	489
中野区	2,519	680	772	1,452
杉並区	3,436	1,122	1,043	2,165
豊島区	1,996	331	751	1,082
北区	2,658	764	877	1,641
荒川区	1,674	558	510	1,068
板橋区	3,864	1,704	1,256	2,960
練馬区	4,857	2,304	1,743	4,047
足立区	3,760	1,674	1,597	3,271
葛飾区	3,159	1,511	1,219	2,730
江戸川区	3,827	2,255	1,142	3,397
合計	65,183	22,492	17,773	40,265

図表 10 の居住職員数を、地図上に棒グラフで示した。周辺区に多くの職員が居住していることが分かる。

図表 11 23 区職員の居住地分布図 (23 区内)

(単位：人)



※地図は CraftMAP (<http://www.craftmap.box-i.net/>) を利用した。

※特別区職員居住地調査結果に基づき作成した。

(3) 特別区職員居住地調査をもとにした避難所運営態勢についての考察

① 避難所における必要人員のカバー状況

各区の勤務区居住職員で避難所に必要な人員をどの程度満たせるのかを「カバー率」として捉え、職員居住地調査で判明した数値をもとに検証を行った。

各区の避難所数(a)を、当該区の地域防災計画等から引用し（P23 参考の表を参照）、3-2で定義した避難所の必要人員12名を乗じた数値を当該区の避難所における必要人員(b)とする。また、当分科会の考える居住区参集システムの参集可能職員は、3-2より職員数の76%として考え、勤務区居住職員数(c)は、図表10で示した勤務区居住職員数に0.76を乗じた数値とした。

図表12 勤務区居住職員による避難所必要人員のカバー状況 (単位:人)

区名	避難所数(a)	避難所における必要人員(b)	勤務区居住職員数【参集可能数】(c)	過不足人員(d) (b)-(c)	カバー率(e) (c)÷(b)
千代田区	15	180	80	△ 100	44.4%
中央区	23	276	190	△ 86	68.8%
港区	56	672	238	△ 434	35.4%
新宿区	49	588	245	△ 343	41.7%
文京区	32	384	246	△ 138	64.1%
台東区	45	540	207	△ 333	38.3%
墨田区	42	504	473	△ 31	93.8%
江東区	68	816	885	69	108.5%
品川区	53	636	757	121	119.0%
目黒区	38	456	445	△11	97.6%
大田区	91	1,092	1,707	615	156.3%
世田谷区	94	1,128	1,641	513	145.5%
渋谷区	32	384	174	△ 210	45.3%
中野区	49	588	517	△ 71	87.9%
杉並区	67	804	853	49	106.1%
豊島区	35	420	252	△ 168	60.0%
北区	62	744	581	△ 163	78.1%
荒川区	37	444	424	△ 20	95.5%
板橋区	77	924	1,295	371	140.2%
練馬区	99	1,188	1,751	563	147.4%
足立区	127	1,524	1,272	△ 252	83.5%
葛飾区	77	924	1,148	224	124.2%
江戸川区	106	1,272	1,714	442	134.7%
合計	1,374	16,488	17,094	534	※ 103.7%

※「合計」欄の「カバー率」は、23区の平均値である。

(注) 四捨五入を行っているため、合計値が一致しないことがある。

避難所運営に必要な人員のカバー率は、23区全体ではわずかに100%を超えたものの、半数以上の区で勤務区居住職員だけでは、避難所運営の必要人員を満たす事ができないことが分かる。

参考 各区避難所数の根拠一覧

区名	避難所数値の根拠
千代田区	地域防災計画(平成25年修正)第3部第9章 pp.89 運営協議会設置避難所
中央区	地域防災計画(平成25年修正)第3部第14編 pp.180-181 防災拠点
港区	地域防災計画震災資料編(平成24年修正) 区民避難所(地域防災拠点)
新宿区	地域防災計画資料編(平成23年度修正) pp.209-211 一次避難所
文京区	地域防災計画(平成24年度修正)資料編 pp.222-223 避難所に当てる学校施設等一覧<小・中学校>
台東区	地域防災計画(資料編)本編資料(平成25年修正) pp.251-252 避難所施設一覧
墨田区	地域防災計画(平成24年度修正)別冊資料 pp.153 避難所予定施設
江東区	江東区 HP: インターネット防災センター (http://www.bosai-koto.lg.jp/kotoHP/map_7077_5000.htm) 平成25年8月1日現在の拠点避難所
品川区	地域防災計画(平成24年度修正) 別冊資料 pp.122-143 資料52
目黒区	地域防災計画(平成24年度修正) pp.307-315 地域避難所
大田区	地域防災計画(平成24年修正) pp.252
世田谷区	地域防災計画(平成24年修正)資料編 第1部 防災拠点施設等 資料第1 pp.1-8
渋谷区	渋谷区 HP: (http://www.city.shibuya.tokyo.jp/anzen/bosai/hinan/itiran.html) 避難所施設一覧
中野区	地域防災計画(平成25年修正)別冊資料 pp.60-62
杉並区	地域防災計画(平成24年1月)資料91 震災救護所一覧 pp.227-229
豊島区	地域防災計画(平成23年修正)第2部第11章 pp.142
北区	地域防災計画(平成24年改定)第2編第9部 pp.268 及び資料編 pp.272
荒川区	地域防災計画(平成25年修正)資料編 pp.92 一時避難所
板橋区	地域防災計画(平成24年度修正)震災編 pp.510 指定避難所及び区施設避難所
練馬区	地域防災計画(平成24年度修正)資料編 pp.339-340 資料150 避難拠点における収容可能人数
足立区	地域防災計画(平成24年度修正)震災対策資料編 pp.344-348 資料第52 第一次避難所一覧
葛飾区	地域防災計画(平成23年修正)資料編 pp.46-52 資料36 避難所一覧第1順位
江戸川区	地域防災計画(平成24年度修正)資料編 pp.46-49 避難所一覧表(小・中学校)

次に、当分科会の考える居住区参集システムを適用した場合について考察する。この場合の避難所運営は、勤務区居住職員と勤務区外居住職員を合わせた、居住特別区職員(f)でカバーすることとなる。これを表で示すと図表13のとおりである。なお、(f)についても、図表12の勤務区居住職員数(c)同様、0.76を乗じた数値とした。

図表13 居住特別区職員による避難所必要人員のカバー状況 (単位：人)

区名	避難所数 (a) (再掲)	避難所における必要人員(b) (再掲)	居住特別区職員 【参集可能数】(f)	過不足人員(D) (b)-(f)	カバー率(E) (f)÷(b)
千代田区	15	180	135	△ 45	75.0%
中央区	23	276	354	78	128.3%
港区	56	672	393	△ 279	58.5%
新宿区	49	588	616	28	104.8%
文京区	32	384	583	199	151.8%
台東区	45	540	459	△ 81	85.0%
墨田区	42	504	936	432	185.7%
江東区	68	816	1,604	788	196.6%
品川区	53	636	1,364	728	214.5%
目黒区	38	456	721	265	158.1%
大田区	91	1,092	2,490	1,398	228.0%
世田谷区	94	1,128	2,477	1,349	219.6%
渋谷区	32	384	372	△ 12	96.9%
中野区	49	588	1,104	516	187.8%
杉並区	67	804	1,645	841	204.6%
豊島区	35	420	822	402	195.7%
北区	62	744	1,247	503	167.6%
荒川区	37	444	812	368	182.9%
板橋区	77	924	2,250	1,326	243.5%
練馬区	99	1,188	3,076	1,888	258.9%
足立区	127	1,524	2,486	962	163.1%
葛飾区	77	924	2,075	1,151	224.6%
江戸川区	106	1,272	2,582	1,310	203.0%
合計	1,374	16,488	30,601	14,041	※ 185.6%

※「合計」欄の「カバー率」は、23区の平均値である。

(注) 四捨五入を行っているため、合計値が一致しないことがある。

8割以上の区でカバー率が100%を超える数値となった。このことから、当分科会が提案する居住区参集システムは、避難所運営に必要な人員の大部分を満たす事ができ、23区における初動態勢の脆弱さを補うことにつながるといえる。

② 1 避難所あたりの職員数

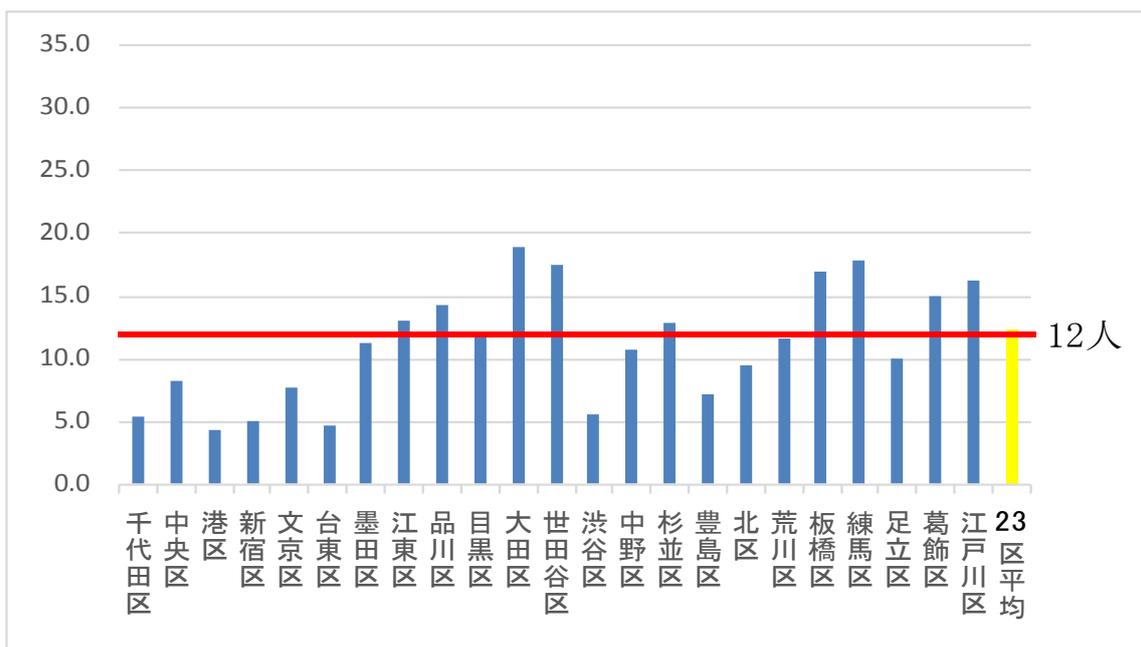
次に、1 避難所あたりの職員数という視点で居住区参集システムを検証する。勤務区居住職員(c)のみで避難所を運営する場合、(c)を避難所数(a)で除すると、1 避難所あたりの職員数が算出できる。同様に、居住特別区職員(f)で避難所を運営する場合の1 避難所あたりの職員数も算出し、表にあらわした(図表 14)。また、それぞれをグラフにあらわすと図表 15、16 のとおりとなる。

図表 14 1 避難所あたりの職員数

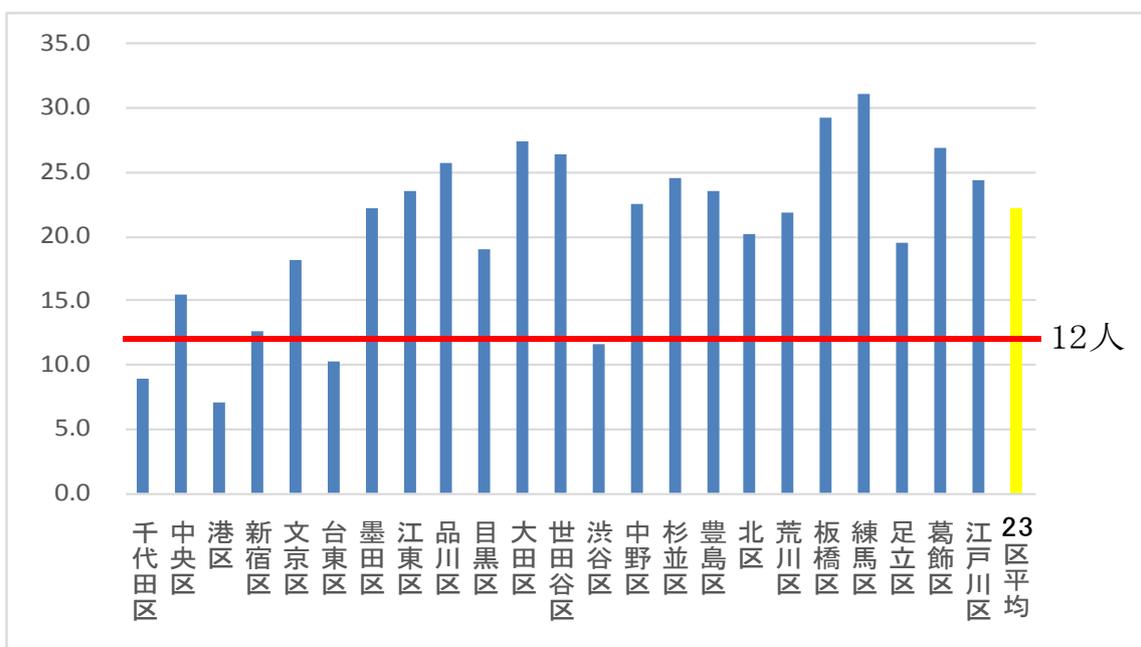
区名	避難所数 (a) (再掲)	勤務区居住職員(c)		居住特別区職員(f)	
		【参集可能数】 (再掲)	1 避難所あたりの勤務区居住職員(c)÷(a)	【参集可能数】 (再掲)	1 避難所あたりの居住特別区職員(f)÷(a)
千代田区	15	80	5.3	135	9.0
中央区	23	190	8.3	354	15.4
港区	56	238	4.3	393	7.0
新宿区	49	245	5.0	616	12.6
文京区	32	246	7.7	583	18.2
台東区	45	207	4.6	459	10.2
墨田区	42	473	11.3	936	22.3
江東区	68	885	13.0	1,604	23.6
品川区	53	757	14.3	1,364	25.7
目黒区	38	445	11.7	721	19.0
大田区	91	1,707	18.8	2,490	27.4
世田谷区	94	1,641	17.5	2,477	26.4
渋谷区	32	174	5.4	372	11.6
中野区	49	517	10.6	1,104	22.5
杉並区	67	853	12.7	1,645	24.6
豊島区	35	252	7.2	822	23.5
北区	62	581	9.4	1,247	20.1
荒川区	37	424	11.5	812	21.9
板橋区	77	1,295	16.8	2,250	29.2
練馬区	99	1,751	17.7	3,076	31.1
足立区	127	1,272	10.0	2,486	19.6
葛飾区	77	1,148	14.9	2,075	26.9
江戸川区	106	1,714	16.2	2,582	24.4
合計	1,374	17,094	12.4	30,601	22.3

(注) 四捨五入を行っているため、合計値が一致しないことがある。

図表 15 勤務区居住職員による 1 避難所あたりの人員数



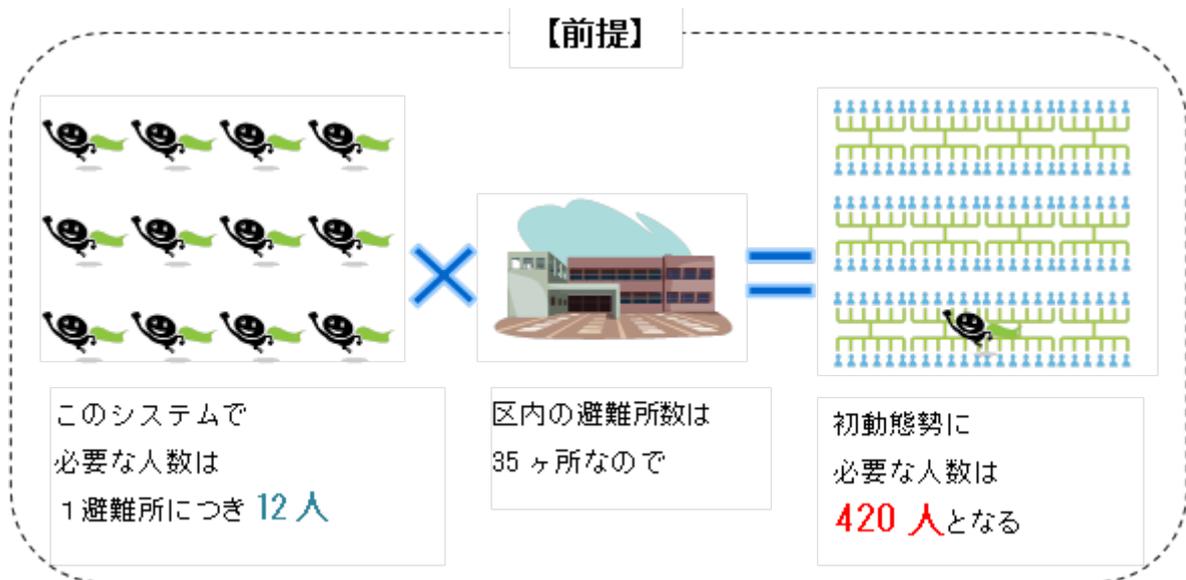
図表 16 居住特別区職員による 1 避難所あたりの人員数



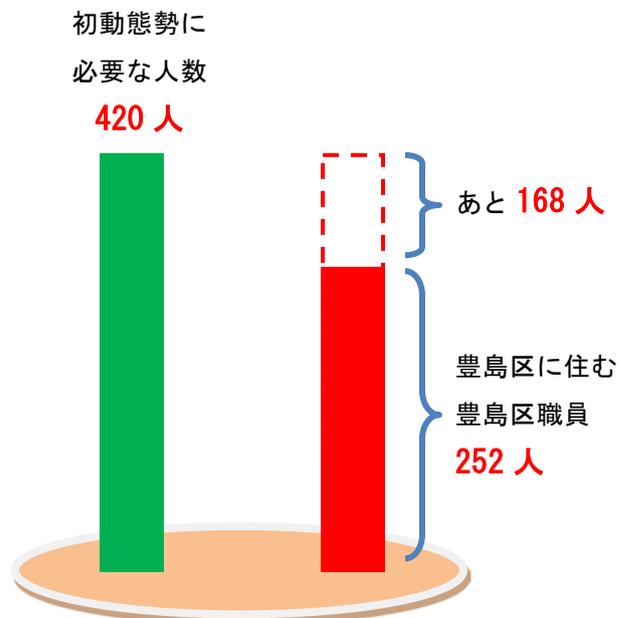
勤務区居住職員のみでは、避難所の開設・運営に必要な人員を満たす事ができない区が多くあったが、勤務区外居住職員も合わせた居住特別区職員では、必要人員を満たせる区が大幅に増える事が、上のグラフからも分かる。

(4) モデル区を用いた考察

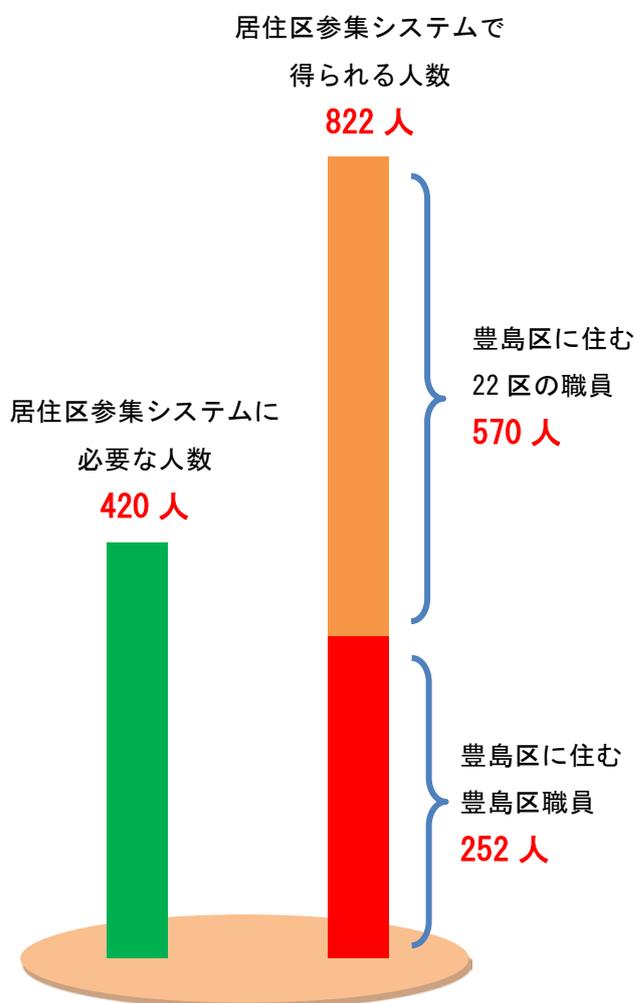
ここまで考察してきた当分科会が提案する居住区参集システムについて、豊島区をモデルケースとして、具体的数値で考察を行う。



「特別区職員居住地調査」によると、豊島区に住む豊島区職員は331人であるが、参集可能な職員は76%であるため252人となる。よって、この初動態勢には、あと168人が必要となる。



そこで、豊島区に住む、他の22区の職員（勤務区外居住職員）を豊島区の避難所へ向かわせることにすると、751人の76%として新たに570人が加わるので、合計822人となり、必要な人員の約2倍を短時間で確保することができる。



以上、特別区職員居住地調査をもとに、当分科会が提案する居住区参集システムについて考察を行ってきた。

23区における職員の自区内居住率は他の自治体と比べて低いものの、23区全体として捉えることにより、初動態勢の脆弱性という課題に対して、各区の連携が有効な解決方法の一つとなりえるのではないだろうか。このことは、連携の一つの手段として居住区参集システムという枠組みを使うことにより、8割以上の区で、初動態勢に必要な人員を満たす事ができるという検証結果となったことから、明らかである。

3-4 居住区参集システムを構築するための取組み

いざ発災となったときに、職員が迅速に参集し、速やかに避難所を立ち上げ、地域住民と協力しながら避難所を運営するといった、居住区参集システムによる相互支援を確実に実行するためには、平常時からの訓練と啓発が重要となる。

現在、各区の防災訓練は、勤務時間中に行う区や週休日に行う区など、その取扱いはまちまちであるが、本システムにおける防災訓練は、23区が統一的に行う必要がある。同一日に一斉に訓練を実施し、異なる区の職員同士が避難所の開設・運営をスムーズに行えるよう、訓練を重ねる必要がある。また、地域住民との合同訓練も実施する必要がある。

そのほかにも、定期的に23区の災害対策連絡会議等を開催するなど、日頃から23区の間で情報共有に努め、意思疎通を図るとともに、連携・協力体制を整えておかなければならない。

3-5 居住区参集システムの課題

(1) 都心区等の課題

今回検証した結果によると、居住区参集システムが機能したとしても、千代田、港、台東、渋谷の4区では、避難所運営に必要な職員数が不足してしまう（P24 図表13 参照）。

そこで、避難所運営職員数が不足する区（千代田・港・台東・渋谷）の救済方法として、以下の3つの方法を考えた。

i 近隣区から職員を融通する方法

具体的には、千代田区の不足人員45人を、隣接する中央区の余剰人員78人で補う。以下、港、台東、渋谷区についても、近隣区の余剰人員で補う。

ii 東京都職員を活用する方法

東京都のBCPに従い都庁に参集することになっている東京都職員のうちの一部に、人員が不足する区の応援に向かってもらう。

iii 区のOB職員を活用する方法

実際に、東日本大震災の被災地支援において、いくつかの自治体でOB職員を活用した事例が存在している。退職職員人材のデータベースを構築・活用して、区のOB職員を初動態勢に組み込む方法が有効であると考えられる。

居住区参集システムでは、例えば文京区に住む千代田区職員の場合、発災時には居住区である文京区の避難所に参集することになる。しかし、区境に住んでいて、勤務区である千代田区にも短時間で参集が可能といった場合には、避難所運営職員数が不足している千代田区に参集するべきではないか、

とも考えられる。

確かに、勤務区の隣接区に居住しているケースでは、居住区参集システムの「移動時間の短縮により迅速な初動対応が可能」という大きなメリットは発揮されない。しかし、居住区に参集するもう一つの理由として「土地勘があり、地域をよく把握している職員が避難所の開設・運営にあたる」ことも、初動態勢においては非常に有効である。したがって、基本的には例外を設けずに、「勤務区ではなく居住区に参集する」という枠組みで運用するものとする。

(2) 任用・給与の課題

居住区参集システムの導入にあたり、指揮命令系統については、勤務区と居住区の両方から命令があったときどうするか、そもそも勤務区外居住職員に居住区から命令ができるのか、といった任用に関する疑問が出てくる。このことについては、下記のように取扱ってはどうか。

居住区参集システムにおける避難所開設・運営にあたる期間、すなわち発災から24時間までの勤務区外居住職員の取扱いについては、勤務区職員の身分のままで、勤務区の区長の職務命令を受けて居住区の応援に行く方法と、居住区の非常勤職員に任命する方法の2通りが考えられる。後者の場合は、23区がそれぞれ、当該非常勤職員の設置及び任用等に関する要綱を定めるものとする。勤務区外居住職員は要綱に従い、居住区の非常勤職員として、居住区の区長の職務命令を受けて初動態勢に臨むこととなる。

なお、勤務区外居住職員を居住区の非常勤職員に位置付けた場合は、勤務区と居住区とで重複して給与を支給しないように、各区の給与条例もしくは非常勤職員の報酬等に関する条例等に重複給与の調整の条項を定める必要がある。

(3) その他の課題

(ア) 教職員等の活用

阪神・淡路大震災における避難所運営時の事例として先に紹介したとおり、学校の教職員や幼稚園の園長等が避難所運営リーダーとして果たす役割は非常に大きい。

しかし、江東区総務部危機管理室防災課が平成25年1月25日付けでまとめた「区立小中学校教職員等の災害時業務に関する調査」の実施結果によると、区立小・中学校の教職員（校長、副校長、教諭、養護教諭、栄養教員）及び事務職員（都費負担職員）（以下、当該職員とする。）を区の災害対策本部体制の一部に組み入れている区の割合は、23区全体の61%に過ぎない。また、災害時における区職員と当該職員の役割分担について解決すべき課題として、「校長・副校長以外の都費職員の殆どに、区の防災対策に従事する意識は残念ながら見られない。」「当該職員の避難所運営活動にどの程度の協力を得られるかが不明確である。」といったことなどが挙げら

れている。

こうした現状を踏まえると、23 区の教職員や区立幼稚園教諭すべてを、夜間・休日の初動態勢に組み込むべきではないか。教職員等は、避難所となる学校等の施設の設備や操作方法などを熟知しており、また、日頃から地域住民との連携・協力関係を構築することができているため、避難所の開設・運営に大きな力を発揮し、初動態勢において十分な戦力になってくれるはずである。

(イ) 参集可能職員数のデータ管理

23 区が設置する各避難所における参集可能職員数を常時把握しておくためには、職員の住所異動等の情報を、どこかで集約しなければならない。そこで、あらかじめ幹事区を決めておくなどして、23 区職員の居住地等のデータを、一元管理する必要がある。

4 居住区参集システムの可能性

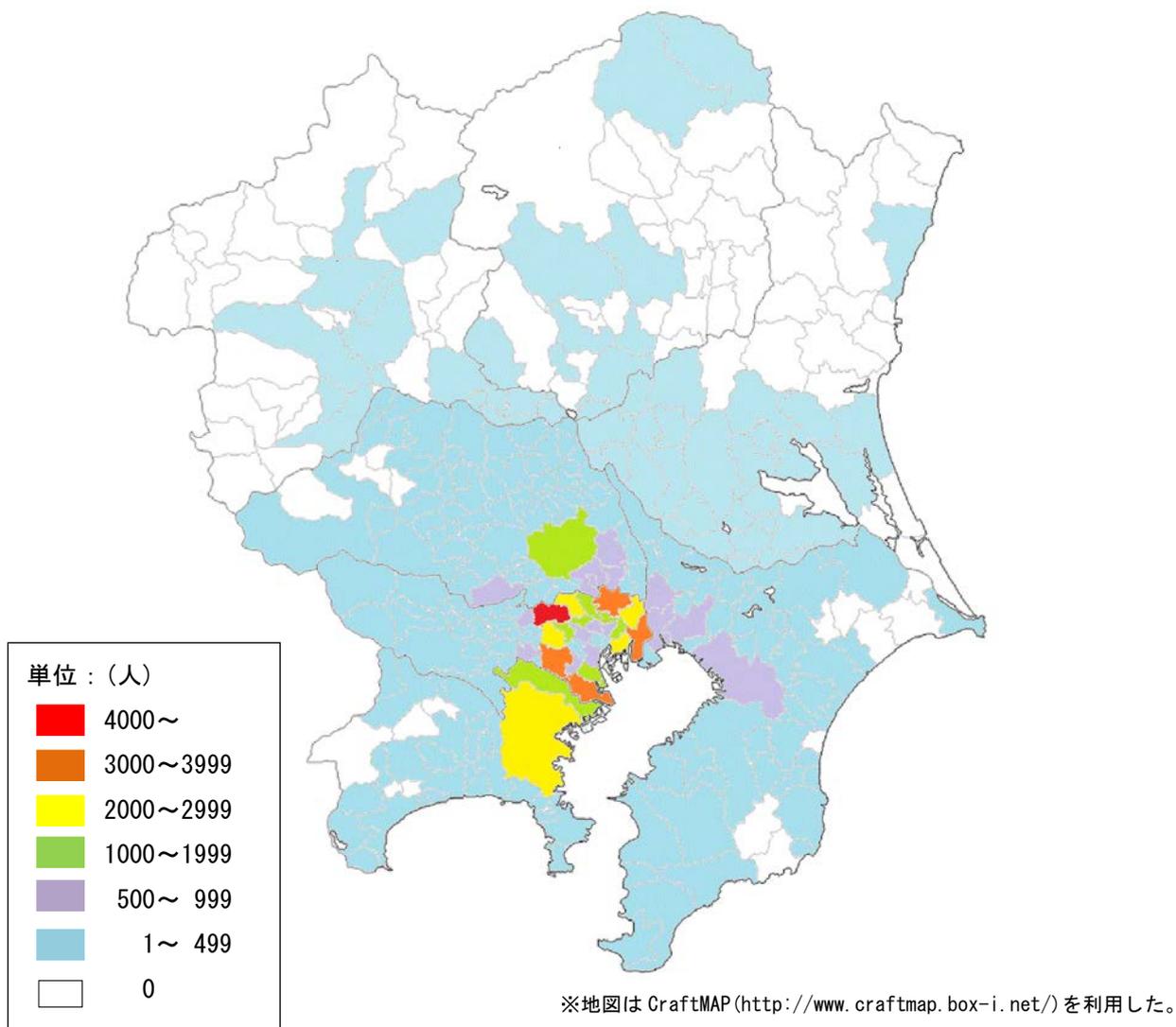
4-1 居住区参集システムの応用例

基礎的自治体間の連携を活用した居住区参集システムは、上述以外にも様々な応用が考えられる。

例えば、23区内の特定地域が大災害にあったときは、居住区参集システムを利用して、被害の少ない近隣区在住・在勤職員が被災区へ応援に行くことも可能である。これは現在、特別区相互協定の中にも定められている事項であるが、特別区相互協定では基本的に被災区からの要請に基づく応援となっている一方で、居住区参集システムでは23区職員が全体で平常時から訓練を行うことにより、機動力に富み、また、実効性もあると考えられる。

また、居住区参集システムは、23区以外の市町村が被害にあった場合への対応が可能である。特別区職員居住地調査結果によると、図表17のとおり、東京近県の市町村に居住する23区職員は多く存在する。これらの職員を活用する方法もあるのではないか。

図表17 23区職員の一都六県における居住地分布図（平成25年4月1日現在）



例えば、ある区の友好都市や姉妹都市になっている市町村が集中的に大災害に見舞われたときは、その市町村に居住する区職員が、勤務区の命令を受けて居住市町村の役所へ向かい、現地連絡員となる。現地連絡員は、居住市町村の被害状況を把握し、不足する物資は何か、それがどのくらい必要なのか等の情報を集めて、適宜勤務区へ連絡を行う。勤務区は、必要な物資等をその市町村へ送るほか、その供給規模に応じて必要があれば23区全体に協力を求める方法も考えられる。

被災自治体は、物資や職員が足りないことがわかっているにもかかわらず、発災時の混乱の中にあっては被災者の救済・救出を最優先に行うため、他の市町村に正式に応援依頼をするまでには多くの時間を要してしまい、本当に必要な時に必要なものを頼めないという事態に陥りがちである。被災市町村に住む23区職員が迅速に被災市町村へ参集することで、このタイムラグを埋められるというメリットがある。また、都内の市や他県に接している区が、地震以外の災害を被り、緊急を要する場合に、その区の周辺市に住む職員が早急に応援に駆けつけるという方法も考えられる。

このような活用を図ることによって、居住区参集システムは今後23区が多くの分野で構築すべき“遠隔型の広域連携”へのきっかけになるのではないだろうか。

さらに、居住区参集システムは、災害時以外にも大きな活躍が期待できる。当分科会は、3-2(5)図表6のように、1避難所における必要な人員を12人として想定したところであるが、一方、区の状況を見ると、1避難所における必要な人員を10人や20人程度としている区や、3人程度としている区、必要人員の基準を定めていない区もあった。このことを踏まえ、仮に1避難所に12人を置く必要がないとするならば、例えば、12人のうち6人を「予備」を除く各業務に1人ずつ充て、残りの6人を避難所周辺に居住する要援護者に対する安否確認要員として活用する方法もあるのではないかと考えている。このように見えていくと、居住区の職員が出動するという居住区参集システムのしくみは、災害時に限らず、緊急時の高齢者の見守り等、他の事業への応用が十分に望めるのではないだろうか。

4-2 今後の可能性

第30次地方制度調査会は、平成25年6月25日に「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」を示した。答申では、今後の人口減少・少子高齢社会において、基礎的自治体の行政サービス提供体制は広域連携などの多様な手法の中から基礎的自治体が自ら選択できるようにすることの必要性を論じている。中でも、市町村間の広域連携は有効な選択肢であり、その積極的な活用を促すための方策を講じるべきだと指摘している。

現在、各自治体では様々な大都市制度の実現が叫ばれている。その中で国が検討を進めている道州制では、平成の大合併に続く新たな市町村合併を示唆するような様子もうかがえる。また、第30次地方制度調査会の答申の中でも、特別区の区域の見直しの検討が示されている。このような状況を受けて今後、道州制や区域見直しなどの議論が行われた結果、仮に23区の姿が現在と変わったとしても、この災害時連携のしくみは、23区の地域の中ではこれまで長年培われてきた信頼関係によって十分に機能するに違いない。

5 おわりに

以上、新たな居住区参集システムの構築を通じて、23区の連携の可能性について考察を行った。ここからは、制度の観点を含めて23区の連携を考えてみる。

当分科会の発足当初、大阪都構想を機に成立した「大都市地域における特別区の設置に関する法律」によって、東京以外にも新たな特別区が設立される可能性が出てきた。新たな特別区が設立されると、様々な法改正が見込まれるが、その際に、現在の23区は自らが意図しない方向へ翻弄されてしまうのではないかと、これは23区の危機ではないかと考えた。その危機に対抗する方策としては、23区としての姿勢を確固たるものとする事、そのためには、平成19年12月に第二次特別区制度調査会が報告した『都の区』の制度廃止と『基礎自治体連合』の構想（以下、「構想」という。）が有効なのではないかと考え、この構想の実現について研究を行ってきたところである。

5-1 基礎自治体連合構想の実務的検証

構想実現のシナリオとして、実務の進め方について検討を行ったので、いくつかの例を挙げる。

(1) 準備組織の設置

準備組織の設置について、できるだけ経費を削減することを前提とすると、組織はスリム化した方がよい。このため、現存する組織を活用する方法もあるのではないかと考えた。

この準備組織が事務局となり、区長会が了承した構想実現について、事務配分等の詳細事項は区長会から副区長会へ下命をし、さらに担当部長会等で検討を行い、検討案を副区長会及び区長会へ報告していく。このようにボトムダウンした後にはボトムアップするという現在行っている手法を取れば、23区の意味統一が行いやすいのではないかと考えた。

(2) 憲章の議決

構想では、独立した各区が憲章に基づき連携・連合する仕組みとなっている。この憲章について、各区議会の議決を得るべきかどうかについて考えた。

本来、憲章は概念的なものである。このため、必ずしも議会の議決を得なくても良いものであるが、第一に区民の理解を得て行う必要があること、また、第二次調査会報告書の中にも詳細事項は憲章に書くことになっていることから、議決を得る必要があると考える。

その際に、特別区議会議長会の場で、23区議長の意思統一ができることの良いのではないだろうか。各区の議長に対して、事前の十分な説明や情報提供を行い、話を聞いた議長が区へ持ち帰り、幹事長会へ話をする事で正式な情報提供になる。それによって、否決する区が出るというリスクが少なくなるのではないかと。構想を具現化するためには、特別区議会議長会の協力が必要であると考えられる。

(3) 憲章の住民投票

住民投票日は、23区同日で行う必要がある。仮に、日程がずれた場合、先に投票が済んだ区の結果が、後の投票日の区の結果に影響を与える可能性があり、本来の区民の意向が見えなくなる恐れがある。

また、住民投票は経費がかかると言われるので、例えば、マークシート方式を導入する等の工夫を行うことで経費を削減できないだろうか。

さらに、賛成票を増やすためには、区民が投票しようという機運があるかどうかにかかっている。構想の中に、区民のメリットが十分に見えてこないこと、投票率は上がらない。構想が実現すると区民にメリットがあるということを具体的に示し、理解してもらうことは課題の一つである。

以上のように、想定できる実務の進め方について挙げたが、構想実現には、その大前提として構想に対する区民の十分な理解と機運醸成が重要である。

また、区民だけでなく、各区の理解を得ることも重要である。23区が連携・連合することによって、互いにメリットが感じられることで、互譲の関係を築くことができる。そのためには、各区の強みとなる「資源」や「財産」を他区へ供給することができれば、スムーズに前進していくのではないかと考える。

5-2 現行法制下における基礎自治体連合構想実現の可能性

構想を実現するためには、各種法律から「東京〇〇市」への区名の変更に至るまで、様々な改正を伴う。これらを解決するためには、区民や国・東京都、関係団体の理解を得ることが大きな課題となる。それでは別の側面から構想を実現する手立てはあるだろうか。

当分科会では、23区の連携・連合を考えていく中で、第二次調査会報告による「憲章による連携」以外に、現行制度下で法改正を行わずに基礎自治体連合を実現する方法として何が考えられるのかについて検討を行った。その結果、下記の4点を導出した。

- i 広域連合の設置
- ii 機関等の共同設置の活用
- iii 既存の法律下で公法上の法人を立ち上げ、連合組織に位置付ける
- iv 23区が1区に合併する

このうち、iのとおり、基礎自治体連合を広域連合に位置付けて設置すれば、広域連合の設置方法は既に明文化されていることから、法改正が不要であり、基礎自治体連合は法的な位置付けを有した組織になれる。

広域連合として基礎自治体連合を作る場合は、広域連合議会が法的整備がされているため兼務が可能であり、また、広域連合議会の議員は、住民からの選挙で直接選ぶこともできるため、民意の反映は当然できるのである。選挙等の経費をスリム化するために、広域連合の規約に定めることにより、構成団体の長である区長が議員を兼ねるという方法をとることもできる。

ivについては、地方自治法第281条の4により実施することが可能である。この方法を用いると、新たな連合区の誕生によって、23区は一体化するのであるから、現在、大都市地域における一体性及び統一性を確保するという名目で定められた特別区の特例に関する条文全てについて、国はその実態に合わせて改正せざるをえなくなるのである。例えば、地方自治法第281条の2で「都は、…（略）…人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から当該区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務を処理するものとする。」と定められていることから、東京都は現在、上水道の整備、管理事務や消防に関する事務、都市計画決定等を行っているが、23区が連合区として実質的に一体化すれば、この条文は改正されなくてはならず、これらの事務は当然に23区の連合区が行うことになる。また、23区が一体化することにより、これまでのような区間の財政調整は必要なくなることから、都区財政調整制度も廃止となる。新しく誕生した連合区は、旧23区に対して都市内分権を行い、可能な限り自治の権限を持たせることで、地域色豊かな自治ができる。さらに、都区間の事務移譲や、人口減少・少子高齢化による税収減や果たすべき行政サービスの増など、23区が現在抱えているあるいは将来抱えるであろう問題はクリアできる。これは、今後の都区関係に風穴

を開ける一つの方法といえるのではないか。

さて、第二次調査会報告では、憲章に定める内容として徴税を挙げている¹¹が、ここで、基礎自治体連合は課税事務ができるのかについて考えてみる。

地方税法を見ると、第2条で掲げる地方団体は、道府県と市町村となっており、連合体は含まれていない。ゆえに、現行法制下では、連合体は課税権がなく、連合体に課税権を与えるためには法改正が必要となる。しかし、総務省自治税務局は、限定された地方団体の課税権をもって独自に課税することは、制度の統一性、一貫性が乱れることになり望ましくないという立場を少しも変えていない¹²ことから、法改正は非常に困難であると思われる。

それでは、現行法制下で連合体が課税事務を行うことはできるだろうか。

京都府及び府内25市町村が構成する京都地方税機構は、税に関する業務を共同で行う広域連合である。京都地方税機構は、法人関係税に係る申告書等課税資料の収集、税額の算定、調査事務や、地方税及び国民健康保険料の滞納事案のうち、構成団体が広域連合への移管の手続を行った事案に係る滞納処分及びこれに関連する事務等を行っており¹³、このことについて、税条例の制定及び課税の決定、減免、更生は構成団体の長が権限を持ち、京都地方税機構はその事務を行うので、課税自主権は失われることにはならない¹⁴という見解を構成団体は示している。これを参考にして、基礎自治体連合に課税事務を行わせることも可能ではないだろうか。

¹¹ 第二次特別区制度調査会報告『「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想』、特別区制度調査会、2007.12、pp.12、

¹² 特別区自治情報・交流センターブックレット No.1『「連合制度」と「基礎自治体連合」』、成田頼明、公益財団法人特別区協議会(編)、2013.1、pp.41

¹³ 京都地方税機構 HP「組織の概要」、<http://www.zeimukyodoka.jp/gaiyo/keikaku.html>

¹⁴ 向日市 HP、平成23年議会だより199号一般質問、http://www.city.muko.kyoto.jp/shigikai/dayori2011/110801/199_04_h.html

5-3 23 区の連携の特殊性

第二次調査会報告では、基礎自治体連合において、事務や区間の水平的な財政調整は憲章に基づき連携して行う仕組みとなっている。当分科会はこの点について、もしも、基礎自治体連合で取り決めた事項をどこかの区が履行できなかった場合は、23 区は共倒れになるのではないかと考え、議論を重ねた。

EU は、裁判所を置くなどして不履行の際のペナルティを定めているが、基礎自治体連合においても同様に、不慮の事態に対する担保をどこかに求めるべきではないか、何らかの法的措置を講じる必要があるのではないかという懸念もあった。

ところで、現在 23 区では、国民健康保険の保険料率や保険給付、一部負担金などを 23 区の申し合わせにより統一基準を定めているほか、職員の給与や任用制度について特別区共通基準を作って実施し、それを遵守している。これらの基準は、遵守しなかった場合に何かペナルティが課せられるものではないが、いわゆる紳士協約として各区とも実施している。このように、施策等においても何らかの法によらずに、協定や申合せ等に基づいて連携するという 23 区のスタイルは、他の自治体には見られない非常にまれなものである。

このようなことができるのはなぜなのか。昭和 27 年の地方自治法改正により、23 区は基礎的自治体の位置付けを奪われてしまった。その後、平成 10 年改革で基礎的自治体へ復権するまでの間、23 区は東京都の内部団体という位置付けを長期にわたって強いられてきた状況下で、基礎的自治体への復権運動を展開しながら共に歩み続けてきたことが、奇しくも強固な横の信頼関係を築き上げ、強力な連帯意識を培うことになったからなのである。歴史的経緯に裏打ちされた特殊な連携の姿が、今日の 23 区を作っているのである。このような繋がりや、他の自治体では見られないし、23 区以外にこのような強固な連携ができる自治体は今後も出てこないであろう。

基礎自治体連合が、不履行の際の法的措置を講じなくても円滑に機能することが見込めるのも、当分科会が提案する居住区参集システムが成立するのも、こうした背景があるがゆえなのである。

最後に、この 2 年間、分科会の活動を行うにあたり、ご配慮並びにご協力くださった職場の皆様方に、この場をお借りして深く感謝を申し上げます。また、中間報告の際に貴重なご意見をくださった特別区制度懇談会委員の皆様をはじめ、全体会でご講演くださった大森彌座長、特別区協議会志賀徳壽常務理事、特別区協議会事業部中原正淳専門員、「特別区職員居住地調査」にご協力くださった各区人事担当課の皆様、分科会における検討の際にたくさんのアドバイスをくださった各区防災担当課の皆様、中野区政策室企画分野の皆様、北区政策経営部企画課の皆様にあわせて厚く御礼申し上げます。

第3分科会 活動報告



回	日付	活動内容
第 1 回	平成 24 年 8 月 14 日	○研究テーマの検討
第 2 回	平成 24 年 9 月 11 日	○第二次特別区制度調査会報告の関連議論の再確認 ○研究テーマの検討
第 3 回	平成 24 年 10 月 11 日	○都が考える大都市制度のあり方について再確認 ○「基礎自治体連合」具体化手法の検討
第 4 回	平成 24 年 11 月 12 日	○「基礎自治体連合」具体化手法の検討
第 5 回	平成 24 年 12 月 4 日	○「基礎自治体連合」のメリットとデメリットの検討
第 6 回	平成 25 年 1 月 22 日	○各区が他区へ供給できる「資源」「財産」の考察 ○EU の成り立ちや連携・連合の手法等の確認
第 7 回	平成 25 年 2 月 19 日	○報告書の骨子案の検討及び中間報告に向けた準備
第 8 回	平成 25 年 2 月 28 日	○骨子案及び中間報告に向けた想定質問の検討
第 9 回	平成 25 年 3 月 13 日	○中間報告に向けた最終確認
第 10 回	平成 25 年 4 月 4 日	○研究骨子の見直し ○特別区職員居住地調査の調査項目の検討
第 11 回	平成 25 年 4 月 23 日	○特別区職員居住地調査の調査要領等の検討 ○地方行財政調査会の調査項目の検討
第 12 回	平成 25 年 5 月 21 日	○特別区職員居住地調査の調査要領等の修正 ○研究定義の再確認
第 13 回	平成 25 年 6 月 26 日	○初動態勢、職員参集等に関する考察
第 14 回	平成 25 年 7 月 12 日	○特別区職員居住地調査の分析と考察
第 15 回	平成 25 年 8 月 14 日	○報告書の作成にあたり、今後検討すべき事項の確認
第 16 回	平成 25 年 9 月 19 日	○報告書概要版の作成と各項目に対する検討
第 17 回	平成 25 年 10 月 29 日	○報告書（案）の校正
第 18 回	平成 25 年 11 月 14 日	○報告書（案）の校正
第 19 回	平成 25 年 11 月 22 日	○報告書（案）の校正
第 20 回	平成 25 年 11 月 29 日	○報告書（案）の校正