

第3分科会

研究課題

特別区の連携・連合

研究テーマ

自治体間連携による災害時の
支援・受援体制の構築



研究員

千代田区政策経営部企画調整課

江東区政策経営部企画課

荒川区総務企画部総務企画課

板橋区政策経営部経営改革推進課

足立区政策経営部政策経営課

葛飾区政策経営部政策企画課

特別区協議会事業部調査研究課

特別区協議会事業部調査研究課

研究サポーター

東京大学政策ビジョン研究センター特任研究員

樵 和也

工藤 充

池杉 成弘

石野田 大典

木村 徹也

金保 洋一郎

塩沢 昇 (平成27年3月まで)

山本 真菜実 (平成27年4月から)

太田 響子

目次

| | |
|----------------------------------|----|
| ◆ はじめに | 1 |
| 第1章 背景・課題 | 2 |
| 1-1 東日本大震災の発災 | 2 |
| 1-2 法令等の枠組み | 3 |
| 1-3 東日本大震災後の国の取組 | 4 |
| 1-4 東日本大震災後の東京都の取組 | 5 |
| 1-5 特別区の状況 | 6 |
| 1-6 震災時の支援・受援の教訓 | 9 |
| 1-7 特別区の抱える課題 | 11 |
| 第2章 研究の目的と射程 | 12 |
| 2-1 用語の定義 | 12 |
| 2-2 研究対象 | 13 |
| 2-3 研究の方法 | 14 |
| 第3章 大規模災害における受援と支援に関する調査・分析 | 15 |
| 3-1 特別区の実態 | 15 |
| 3-2 神戸市の事例（受援の観点から） | 21 |
| 3-3 遠野市の事例（後方支援の観点から） | 23 |
| 3-4 名古屋市の事例（支援の観点から） | 27 |
| 3-5 調査結果の分析 | 29 |
| 第4章 提案 | 33 |
| 4-1 受援体制の構築 | 34 |
| 4-2 後方支援拠点の設置 | 35 |
| 4-3 実効性を担保するための自治体間連携 | 39 |
| ◆ おわりに | 40 |
| ◆別紙1：特別区の防災に関する計画、条例・規則等 | 41 |
| ◆別紙2：特別区実態調査関連（調査票、調査結果一覧） | 45 |
| ◆別紙3：神戸市災害受援計画（受援シート、業務フロー【作成例】） | 61 |
| ◆別紙4：受援計画目次案（総則・対応計画） | 65 |
| ◆研究活動経過 | 67 |

◆ はじめに

我が国は、国土の位置やその地形等の影響から、古来より地震や台風、噴火等の様々な自然災害とともに歩んできた。また、世界有数の地震大国でもあり、平成7年の阪神・淡路大震災以降、地震被害も多く発生している。

特に、平成23年3月11日14時46分に発生した東北地方太平洋沖地震は、国内観測史上最大のマグニチュード（M）9.0を記録し、のちに東日本大震災と呼ばれる東北から関東地方に至る東日本の太平洋沿岸全体にわたる広域かつ甚大な被害へと発展した。地震が引き起こした津波により甚大な被害がもたらされた東北地方では、市民だけでなく職員や庁舎も被災し、地域によっては行政機能が麻痺する事態が発生した。また、他自治体から多数の応援職員が被災地に駆けつけたが、被災自治体側は支援の受入れにまで手が回らず、応援職員に対して明確な指示や調整が出来ないなど、支援を受ける側の体制についての課題も明らかとなった。

こうした東日本大震災の経験を踏まえ、東京都は首都直下地震等東京を襲う大規模地震に対してより確かな備えを講じていくため、平成24年に従来の被害想定を全面見直しした「首都直下地震等による東京の被害想定」を公表した。

特別区においても、特別区内に最も甚大な被害が発生すると想定される「東京湾北部地震」をはじめ、今後の大規模災害に備え体制を整えていく必要がある。

このことを受け、当分科会では、「特別区の連携・連合」という研究課題から、大規模災害における自治体間連携に着目し、過去の大震災への自治体の対応をモデルケースとして、あらゆる災害における対応策が抽出できないかを試みた。具体的には、特別区が他自治体や他機関と連携して効果的・効率的に支援を行う、又は支援を受ける体制を構築することが、大規模災害全般において早期の復興や被害軽減につながると考え、「自治体間連携による災害時の支援・受援体制の構築」をテーマとして調査・研究を行った。

本論では、第1章で、国や東京都、特別区の取組から災害対策に関する背景や課題を整理し、第2章で、当分科会における研究の目的と射程を説明する。続く第3章では、特別区や先進自治体等を対象に実施した調査の結果から判明した特徴的な取組や課題等について取り上げる。それらを踏まえ、第4章で、当分科会のまとめとして、特別区における受援体制の構築と後方支援拠点の設置について提案するとともに、それらの実効性を担保するための自治体間連携のあり方を検討する。

第1章 背景・課題

1-1 東日本大震災の発災

我が国は、国土の位置やその地形等の影響から、古来より地震や台風、噴火等の様々な自然災害とともに歩んできた国である。頻発する地震、進行する地球温暖化に伴い毎年大きな被害をもたらす台風、最近では、平成26年8月に広島で発生した集中豪雨による土砂災害、平成26年9月に犠牲者を多数出した御嶽山の噴火災害、平成27年9月の関東・東北豪雨による被害等、常に我が国は自然がもたらす災害の大きさに脅威を感じながら、度重なる災害に見舞われては、時には先人に学び、あるいはその犠牲を教訓にして、災害に立ち向かい、克服し、そして備えを蓄積してきた。

そうした中でも、特に大きな被害を受けたのが東日本大震災であった。三陸沖を震源として日本の観測史上最大、世界的に見ても4番目¹の大きさと言われるM9.0を記録し、太平洋側の東北地方を中心に震度7から6強、6弱を観測した。その影響により、東北地方から関東地方北部の太平洋側を中心とした広範囲で津波が発生した。その結果、死者19,335人、行方不明者2,600人、全壊した住家の被害124,690棟²等甚大で広範な被害が生じ、福島第一原子力発電所での深刻な原発事故も引き起こされるなど、東北地方では今なお震災の爪痕が残っている。

消防庁の報告書³によれば、主な被災3県（岩手県、宮城県、福島県）の沿岸市町村のうち、22市町村で災害対策本部が置かれることになる市町村庁舎が被災し、そのうち15市町村で本庁舎や支所の移転を余儀なくされた。また、それら3県における市町村職員の死者数は330人に上る⁴など、災害の影響が大きかった地域の自治体の多くで職員が被害を受けている。

このように広域かつ甚大な被害をもたらす災害の場合、基礎自治体が防災対策の第一次的責務を負う⁵としているものの、実際には被災自治体において「行政機能の麻痺」という事態が発生している。

¹ アメリカ地質調査所「1900年以降に発生した規模の大きな地震」（平成24年4月11日現在）

気象庁HP <http://www.jma.go.jp/jma/kishou/knownow/faq/faq7.html#10>

² 消防庁「平成23（2011）年東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について第152報」（平成27年9月）

³ 消防庁国民保護・防災部防災課「地域防災計画における地震・津波対策の充実・強化に関する検討会報告書」（平成23年12月）

⁴ 鍵屋一「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Vol.21』P.16-25,公益財団法人日本都市センター（平成26年3月）

⁵ 内閣府HP「災害対策基本法の概要」、災害対策基本法第5条第1項

<http://www.bousai.go.jp/taisaku/pdf/090113saitai.pdf>

1-2 法令等の枠組み

(1) 国の状況

防災に関する法的な枠組みとして、国は、災害対策基本法、災害救助法や被災者生活再建支援法のほか、必要に応じて特別措置法を制定している。

災害対策基本法は、国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、防災に関し、基本理念を定め、国、地方公共団体及びその他の公共機関を通じて必要な体制を確立し、責任の所在を明確にするとともに、防災計画の作成、災害予防、災害応急対策、災害復旧及び防災に関する財政金融措置その他必要な災害対策の基本を定めることにより、総合的かつ計画的な防災行政の整備及び推進を図り、もって社会の秩序の維持と公共の福祉の確保に資することを目的として制定された法律である。また、都道府県及び市町村の責務として、その法の基本理念に則り、地方公共団体として、当該地域並びに当該住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該地域に係る防災に関する計画を作成し、法令に基づきこれを実施することとなっている。

災害救助法は、災害に際して、応急的に、必要な救助を行い、被災者の保護と社会の秩序の保全を図ることを目的として、昭和22年に定められた法律である。災害により一定数以上の住家の滅失がある場合等に、都道府県は、避難所や応急仮設住宅の設置、食品・飲料水・被服・寝具等の給与等の救助を行うこととされている。

被災者生活再建支援法は、被災した生活の安定と被災地の速やかな復興を目的とし、自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者に対する、都道府県による、基金を活用した支援金の支給について規定している。

また、これら法律の趣旨をふまえて、実施する対策等を具体的に記述した防災基本計画、各行政機関がとるべき措置等を定めた防災業務計画や業務継続計画を策定している。

防災基本計画は、災害対策基本法に基づき、政府の防災対策に関する基本的な計画である。各災害に共通する対策を記述した編があるほか、災害の種類に応じて講じるべき対策が参照できるような編構成となっており、災害予防・事前準備、災害応急対策、災害復旧・復興という災害対策の時間的順序に沿って、各主体が行うべき対策を記述している。また、防災体制の確立、災害復興の迅速適切化や、防災業務計画及び地域防災計画において重点をおくべき事項について、基本的な方針を示している。

(2) 東京都の状況

一方、東京都においては、災害対策関連の条例として、東京都防災会議条例及び東京都震災対策条例を制定している。

東京都防災会議条例は、災害対策基本法の規定に基づき、東京都防災会議の組織及び運営に関し必要な事項を定め、東京都震災対策条例は、震災に関する予防、応急及び復興に係る対策に関し、都民、事業者及び東京都の責務、必要な体制の確立、予防、応急及び復興に関する施策の基本的な事項を定めている。

計画やマニュアルについては、地域防災計画、首都直下地震等対処要領、東京都震災対策事業計画、東京都防災対策指針、事業継続計画、東京都震災復興マニュアルを策定している。

東京都の地域防災計画は、災害対策基本法の規定に基づき策定された計画であり、震災編、風水害編、火山編、大規模事故編、原子力災害編から成る。予防、応急・復旧の各段階に応じて、東京都等が行うべき対策を具体的に記載している。首都直下地震等対処要領は、発災後72時間を中心に、東京都と関係機関の応急対策活動に関して基本的な連携の内容と手順を示したものである。東京都震災対策事業計画は、地域防災計画（震災編）に掲げた目標を達成するための具体的な事業を体系化したものであり、首都直下地震等対処要領は、この計画に基づいて策定されたものである。

(3) 特別区の状況

特別区における防災・災害対策に関する計画や条例・規則等の整備状況⁶によると、全23区において地域防災計画を策定しており、東京都地域防災計画の改定や各区の事業の進捗状況や関係機関の取組状況を踏まえ適宜改定を行っている。また、区、区民、事業者、その他区に関わる者の災害対策における責務を明らかにし、災害の予防、減災及び応急の措置並びに復興に関する基本的な事項を定めた災害（防災）対策基本条例を制定している区が多くみられる。

1-3 東日本大震災後の国の取組

(1) 災害対策基本法の改正等

東日本大震災の教訓を踏まえ、国は平成24年度に災害対策基本法を改正し、発生時における積極的な情報の収集・伝達・共有の強化、地方公共団体間の応援業務等について、都道府県・国による調整規定の拡充・新設、地方公共団体間の応援の対象となる業務の拡大、地方公共団体間の相互応援等を円滑化するための平素の備えの強化、都道府県・国が要請等を待たず自らの判断で物資等を供給で

⁶ 別紙1「特別区の防災に関する計画、条例・規則等」を参照

きる仕組みの創設等を行った。

さらに平成 25 年度には、災害対策基本法の改正及び大規模災害からの復興に関する法律を制定し、災害により地方公共団体の機能が著しく低下した場合、国が災害応急対策を応援し、応急措置（救助、救援活動の妨げとなる障害物の除去等に急を要する措置）を代行する仕組みや大規模な災害を受けた地域の円滑かつ迅速な復興を図るための枠組みの創設等を行った。

これらの改正により、各自治体においては、自助努力はもとより、他自治体との連携に注力していくことが求められている。

（２）国土強靱化

国は、大規模自然災害等に備えた国土の全域にわたる強靱な国づくりを推進するため、人命の保護を最大限図ることや、国家及び社会の重要な機能が致命的な障害を受けず維持されること等の基本方針を示した「強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法（以下、国土強靱化法）」（平成 25 年 12 月）を制定した。

国土強靱化法は、地方公共団体に対し、本法の基本理念に則り、国土強靱化に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の地域の状況に応じた施策を総合的かつ計画的に策定し、実施する責務を課している。

1-4 東日本大震災後の東京都の取組

（１）被害想定の見直し

東日本大震災の経験を踏まえ、東京都は首都直下地震による東京の被害想定を全面的に見直し、新たな都市データや最新の科学的知見を踏まえて、実際に起こりうる最大の被害像の把握をした上で、平成 24 年 4 月 18 日に「首都直下地震等による東京の被害想定報告書」を公表した。

報告書によれば、被害予想が最大のケースとして、東京湾北部地震（M7.3）が冬の夕方 18 時（風速 8 m/秒）に起こるケースが記載されている。東京都全体で、死者は 9,641 人、負傷者は 147,611 人、建物被害は 304,300 棟とされている。物的被害については、道路は 6.8%、鉄道は 2.0%の被害があるとされている他、ライフラインの被害については復旧に 1 週間から 1 か月以上を要するとされている。この他、帰宅困難者は 5,166,126 人、避難者は 3,385,489 人が発生するとされている。

(2) 首都直下地震等対処要領の策定

本要領は、首都直下地震等が発生した時に、東京都が、警察、消防、自衛隊、海上保安庁、区市町村、国、他道府県市、ライフライン事業者等の各機関と効果的・効率的な連携の下、円滑な応急対策活動を展開できるよう、東京都地域防災計画で定めている東京都及び各機関の役割分担に基づく基本的な連携の内容と手順の明確化と、各機関相互の共通認識を図ることを目的としている。

適用する災害として、上述の「首都直下地震等による東京の被害想定報告書」で示した東京湾北部地震、多摩直下地震のような震度6以上の大規模地震が特別区、多摩地域で発生し、東京都災害対策本部が設置された場合を想定している。

特に、発災から72時間においては、各機関の円滑な連携の下に救出救助活動等ができるよう、主要道路の早期啓開、ライフラインの応急復旧、帰宅困難者の大量発生による混乱防止等の対策を重層的に実施する必要がある。そのため、発災から72時間に行うことが想定される主な応急対策活動を中心に整理している。

1-5 特別区の状況

(1) 被害想定

「首都直下地震等による東京の被害想定報告書」によれば、被害想定を区ごとに見た場合⁷、区西北部（豊島・北・板橋・練馬区）は被害が比較的小さい。首都直下地震等対処要領では、区西北部は、大規模救出救助活動拠点、陸上輸送基地、災害拠点病院のほか、自衛隊駐屯地も圏域内に立地し、隣接する区西部（渋谷・世田谷・目黒・新宿・中野・杉並区）や区東部（足立・葛飾・荒川・江東・墨田・江戸川区）を中心に都内全域での応急対策活動を展開するための全国的な広域応援の受入エリアとなることが想定されている。

一方、区南部（品川・大田区）では、環状7号線を中心に西側で大規模な火災が発生し、東側の海沿いにある避難場所まで、被災地からの避難が困難になる恐れがある。焼失棟数及び倒壊棟数が多く、西側の広範囲に被害が及ぶことが想定されていることから、道路閉塞により、初動対応が困難となる恐れがある。そのため、首都高湾岸線のほか第一京浜から環状8号線を経由したルートを使用し、東京国際空港をSCU⁸や各地からの応援要員の受入れ及び物資等の輸送拠点として有効活用するものとしている。

⁷ P. 7 図1及びP. 8 表1を参照

⁸ Staging Care Unit（広域搬送拠点臨時医療施設）の略。傷病者を被災地内（病院機能が破綻した地域）から被災地外（病院機能を維持している地域）へ航空機搬送する上での臨時医療施設を指す。

また、区東部では、荒川沿いを中心に広い範囲で大規模な火災や建物倒壊が発生する。建物倒壊や広い範囲での液状化の被害が想定されることから、道路閉塞により、初動対応が困難となる恐れがある。そのため、尾久橋通り、国道4号、首都高6号三郷線及び首都高7号小松川線を活用した、救出救助活動と医療搬送を展開することを想定している。なお、区中央部（千代田・中央・港・文京・台東区）は、圏域内の一部地域に火災や建物倒壊が集中しているが、その他の地域は地区内残留地区が多く、他の圏域と比較して被害は少ない。災害拠点病院数が他圏域と比較して多く、幹線道路及び河川を活用して南北の圏域と行き来しやすい位置にあるため、圏域内の負傷者対応に加え、被害の大きい品川区、荒川区、墨田区等の支援体制を構築するものとしている。

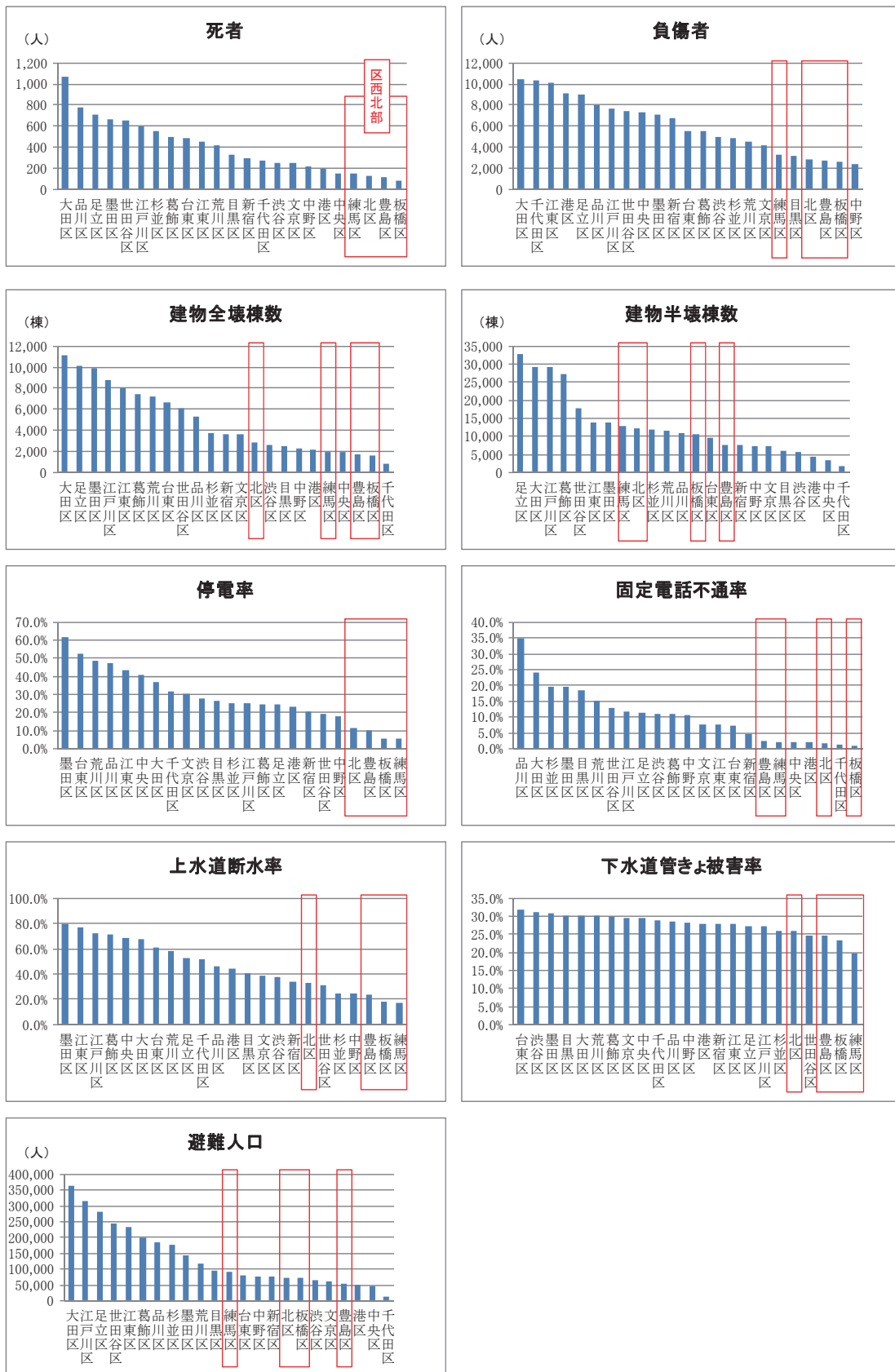
上述のように、木造住宅密集地域における建物、火災被害、市街地における狭隘道路の閉塞等、各地域の被害特性に応じた実効性ある初動対応をしていくためには、予め都内各地域の被害の特性を踏まえた初動対応の方向性について、各機関相互の共通認識を図ると共に、その共通認識に基づき、日頃から、各機関の連携・協力の下、実践的な訓練等を通じて災害対応力を強化していく必要がある。

図1 首都直下地震等対処要領における特別区の区域分けイメージ



特別区協議会「特別区統計情報システム」により作成

表 1 各区の項目別被害状況



東京都「首都直下地震等による東京の被害想定報告書」(平成 24 年 4 月) より作成

(2) 特別区間連携

特別区が一体となった取組としては、阪神・淡路大震災の発生後平成8年2月に締結した「特別区災害時相互協力及び相互支援に関する協定」が存在し、東日本大震災や特別区の地域防災計画の改定状況を踏まえて平成26年4月に見直しされた。その内容は、東日本大震災を教訓として、支援本部の設置や各区の体制のほか、帰宅困難者対策に係る一時滞在施設への受入れ、物資提供等の区間協力等相互協力及び相互支援についても触れられているものの、相互協力や相互支援の際に想定される項目の列記にとどまっている。さらに、協定に定めた項目を有効に機能させるための平時における区相互の情報交換や防災訓練の実施、災害時における対策に関する調査研究等については、各区に委ねていることから、特別区としての活動を想定した連帯性や実行性は曖昧なものとなっている。

1-6 震災時の支援・受援の教訓

(1) 阪神・淡路大震災（平成7年1月17日）

阪神・淡路大震災では、職員自身の被災や庁舎自体の被災による機能障害、交通途絶による職員の登庁の遅れ、初期情報の不足による状況把握の遅れ等の要因が重なった事で、初動体制の構築や迅速な応援要請に支障をきたし、他自治体や関係機関からの応援職員の配備やその活動、宿舎・食糧の確保、道案内等の対応に困難が生じた。

また、災害発生直後から多くのボランティアの受入れを始めたが、当時の地域防災計画には、ボランティアの受入れについての明確な定めがない自治体も多く、被災者のニーズの把握やボランティアのコーディネートのある方等に多くの課題を残した。

このような応援を受け入れる立場で経験した問題点を踏まえて、神戸市では、阪神・淡路大震災以降、迅速な支援体制の構築と被災地に負担をかけない自己完結の支援等の必要性を認識し、地域防災計画に「広域連携・応援体制の整備」として新たに章を設けている。

(2) 東日本大震災（平成23年3月11日）

東日本大震災は、広域かつ甚大な被害をもたらしたため、緊急応援組織や全国の自治体間連携によって多数の職員が被災地に駆け付けた。特別区においても、各区が個別に災害協定を結んでいる被災自治体からの要請を受け職員を派遣するほか、東京都の被災地支援現地事務所に寄せられる被災自治体の派遣要請を受け、東京都や市町村と連携、協力をしながら、多くの職員を継続的に被災地へ派遣した。（平成27年10月1日現在の派遣中及び既派遣職員数6,665人

9)

しかし、神戸市が応援職員や被災地職員を対象として行ったヒアリング・アンケート調査¹⁰の結果では、被災自治体は行政機能の喪失により、支援の受入れにまで手が回らず、応援職員に対して明確な指示や調整が出来ていなかった等、支援を受け入れる側の課題が抽出された。

また、当該自治体の地域外である埼玉県加須市に行政機能に移転させた福島県双葉町や、被災地外の後方支援拠点として効果的な役割を果たした岩手県遠野市等の事例もあり、人員の確保という観点だけでなく、応急対応・復旧復興拠点の確保という観点でも、被災自治体が自らの努力だけでは対応しきれない状況も発生した。

そのため、支援を行う側が迅速に行動し、被災自治体の負担とならないよう十分な配慮を行うだけでなく、支援を受け入れる側も速やかに体制を整えなければ、応援職員は、効果的・効率的な活動を行えないことが明らかになった。

さらに、被災自治体の職員は、交代要員もないままに膨大な災害対応業務に不眠不休で従事し、懸命に奮闘を続けた状況や、職員の多くは家族を含めて被災者でありながら、支援者として業務に従事し、被災の苦しみを率直に話す機会も殆どない実情があるとも報告されている¹¹。その意味では、仮に被災自治体において災害対策要員の確保が可能であっても、職員の精神的なケアという観点から、複数の自治体同士が日頃から連携し、協力体制を構築しておくことが不可欠と考えられる。

阪神・淡路大震災と東日本大震災で支援側・受援側双方の立場を経験した神戸市では、「支援」を効果的に生かすため、支援を受け入れることを「受援」と定義し、「支援」の在り方だけでなく、併せて「受援」の在り方も表裏一体のものとして認識するに至り、業務単位で支援を効果的に受け入れるため、「神戸市災害受援計画」を平成25年3月に策定している。

また、東日本大震災時において、遠野市は、岩手県沿岸部被災地域の後方支援拠点として人員や救援物資の支援拠点として有効に機能した。さらに、名古屋市では陸前高田市の行政機能全般について

9 特別区長会HP「東日本大震災への特別区の対応」

<http://www.tokyo23city-kuchokai.jp/shinsai/index.html>

¹⁰ 神戸市「東日本大震災の神戸市職員派遣の記録と検証—調査研究会からの報告—」（平成24年3月）

¹¹ 黒澤直美「人的支援に関する関係団体及び職員の声（岩手県大槌町に係る事例）」『地方公務員月報』P. 30-34, 第一法規株式会社（平成24年7月）

鍵屋一「自治体間連携による職員派遣の充実に向けて」『ガバナンス』P. 22-24, 株式会社ぎょうせい（平成26年3月）

支援を行う「丸ごと支援」を行うことで効果をあげた。

このように、災害における教訓を基に各自治体で様々な取組が行われてきた。

1-7 特別区の抱える課題

各区においては、二つの震災を含めたこれまでの教訓から、区民の生命や財産を災害から守るために、自助・共助の意識啓発、道路・公園等の都市基盤の整備、公共施設をはじめとする建築物の耐震化、自主防災組織やボランティアによる防災活動の環境整備等、様々な取組を行っている。

しかし、改めて特別区が被災した場合を想定すると、特別区は約910万人¹²もの人口が集中する大都市であり、被害を受けた際には大変な混乱が予想されるため、職員の受入態勢等の支援を受けるための準備についてもより万全の体制を整える必要があると考えられる。それにも関わらず、二度の震災で「支援・受援」の両方の立場を経験した神戸市を例とする「災害受援計画」は多数の区で未策定であり、遠野市のような後方支援拠点の具体的な想定もないため、万全な受援体制が構築できているとは言えない状況である。また、支援する側の想定としても、名古屋市のように被災自治体の負担を軽減した形での支援体制は、現在構築されていない。

このため、「被災した自治体で自らの行政機能が麻痺した状況を想定した具体的な対応策が欠如していること」、「情報処理に関するルールその他、指揮調整等職員が担うべき役割や応援人員に任せる業務などの整理が不足していること」に関する二つの課題が特別区においても共通する課題であると認識するに至った。

¹² 東京都総務局統計部「住民基本台帳による東京都の世帯と人口」（平成27年1月）

第2章 研究の目的と射程

第1章で述べた背景と課題を踏まえ、特別区が他自治体及び他機関からの支援に対する受援体制及び災害規模に応じた後方支援体制を構築していくため、本研究テーマを「自治体間連携による災害時の支援・受援体制の構築」とする。

2-1 用語の定義

(1) 受援

災害対応における「受援（力）」という言葉については、法令等において明確な定義がなされていない。内閣府¹³によれば、「ボランティアを地域で受け入れる環境・知恵などのこと」を「受援力（支援を受ける力）」と定義づけている。また、全国に先駆けて支援の受入れの手順や内容を盛り込んだ神戸市災害受援計画¹⁴では、ボランティアに限定せず「『応援』または『支援』を受けること」を「受援」と定義している。

本研究では、神戸市災害受援計画の定義を基本としながらも、研究範囲がより明確になるよう、受援を「災害時において、他自治体・他機関からの応援・支援を効果的に受け入れること」と定義する。

(2) 後方支援

後方支援については、東日本大震災時において、岩手県沿岸自治体の後方支援拠点として有効に機能した遠野市の例等を参考に、「災害時に、比較的被害の少ない自治体を拠点とし、被災地へ救援物資や人員等の支援を行うこと」と定義する。

また、後方支援の内容としては、①自治体や各機関からの応援・支援人員の受入れ（宿泊場所の提供、活動内容の決定、現地への輸送等）②支援物資の集積・分配等、被災自治体の負担を減らすことでその受援力を発揮させる機能とする。

なお、特別区における支援拠点設置の検討は、被災範囲に応じて、①特別区内に拠点設置が可能なケース、②特別区内で拠点設置が困難なケース、③東京都内に拠点設置が困難なケースを想定する。

¹³ 内閣府「防災ボランティア活動の多様な支援活動を受け入れる 地域の『受援力』を高めるために」

¹⁴ 神戸市「神戸市災害受援計画」（平成25年3月）P. 1

2-2 研究対象

(1) 自治体間連携の範囲

「特別区内及び他の市町村」とする。

法改正¹⁵により、自治体間での連携強化が明確化されたことに加え、東日本大震災時、各自治体独自の判断で国を通さず行った被災自治体への支援が有効に働いたこと等による。本研究では、災害対策の第一次的責務を負う基礎自治体同士の連携に力点をおいた。

(2) 支援・受援体制の範囲

支援・受援に関する「人」の活用を中心に検討する。

被災自治体においては、受援に際しては、まずは人員を確保し、応援職員が効率的に活動できる体制づくりが求められる。後方支援を含む支援拠点についても、物資や情報等の集積地としての機能も必要だが、それらを活用する人員が不可欠である。

(3) 災害想定

我が国は国土の位置やその地形の影響から、地震や台風、噴火等の様々な自然災害が多く、それらへの対応が求められる一方、国の中央防災会議¹⁶によれば、今後30年間に70%程度の高い確率で、M7クラスの首都直下地震の発生が予測され、特別区全体においても区民生活が甚大な影響を受けることが考えられることに鑑み、当分科会では、様々な自然災害の中でも、被害が広範かつ甚大であり、高い発生確率が予測される地震災害への対策が、特別区全体における最優先課題であると捉えた。

以上のことから、本研究における災害想定は、東京都における地震モデル¹⁷のうち、特別区内に最も甚大な被害が想定されている「東京湾北部地震」をモデルとして設定する。

¹⁵ 「災害対策基本法等の一部を改正する法律」(平成24年6月)

¹⁶ 中央防災会議 首都直下地震対策検討ワーキンググループ「首都直下地震の被害想定と対策について(最終報告)」(平成25年12月)

なお、報告書では、「政府機関等が集積する千代田区永田町、霞ヶ関等の都心周辺及び東京都庁の立地する新宿副都心周辺は、比較的堅固な地盤に位置しており、官公庁施設の耐震化も順次進められていることから、建物が倒壊するなどの大きな損傷が生じるおそれは小さい…(略)」とされている。

また、消防庁「防災拠点となる公共施設等の耐震化推進状況調査報告書」(平成27年2月)によれば、特別区内の防災拠点となる公共施設等の耐震率は、殆どの区で100%に近似している状況であり、特別区においては、庁舎は倒壊する可能性は低いと考えられる。

¹⁷ 東京都「首都直下地震等による東京の被害想定報告書」(平成24年4月)

2-3 研究の方法

研究手法については、対象を絞り込んだ上で特別区への質問票調査（アンケート）と、先進自治体への対面での聞き取り調査を実施し、定型的な質問に加え、対面調査の中で深めていく調査を心がけた。これらのほか、一般社団法人地方行財政調査会における過去の状況調べをはじめ、文献調査を実施した。

表2 本報告書における調査一覧

| 章 | 対象 | 期間 | 手法 | 調査概要 |
|-----|-----------------------------|------------------------------------|---------------------|---|
| 3-1 | 特別区 防災担当課 | 平成27年 5月25日（月） ～ 6月24日（水） | メール/ 質問調査票 送付 | 各特別区における災害への対応や後方支援拠点、受援（計画）に関する状況把握等、受援体制や災害規模に応じた後方支援体制の参考とするため調査した。 |
| 3-2 | 神戸市 危機管理室 | 平成27年 3月10日（火） | 現地対面/ 聞き取り | 先進事例調査。既に受援計画を策定し、その計画に基づき実際に訓練を実施している神戸市の事例を調査した。 |
| 3-3 | 遠野市 防災危機 管理課 | 平成27年 1月 | 電話/ 聞き取り | 先進事例調査。後方支援拠点を設置した経緯や活動内容、特徴的な取組について調査した。 |
| 3-3 | 遠野まごころ ネット 東京事務所 | 平成27年 4月15日（火） | 現地対面/ 聞き取り | 先進事例調査。後方支援拠点での取組に実績のあるNPOから体制構築に関する具体的な事例を調査した。 |
| 3-4 | 名古屋市 消防局 防災・危機 管理部 | 平成27年 3月9日（月） | 現地対面/ 聞き取り | 先進事例調査。東日本大震災時に甚大な被害を受けた陸前高田市へ業務に精通した職員を派遣し、行政機能全般について「丸ごと支援」を実施した事例に関して調査した。 |

第3章 大規模災害における受援と支援に関する調査・分析

3-1 特別区の実態

(1) 災害発生時に生じる業務想定

大規模災害における支援・受援体制の構築について検証する前提として、実際に災害が発生した際に生じるであろう業務の把握を行った。

業務の把握にあたっては、既に大規模災害を想定して作成されている東京都の首都直下地震等対処要領や、各区の事業継続計画等を基に、発災直後から72時間後までの業務とその対応の開始が求められる時間を表3に整理した。

初動体制として対応すべき項目は、本部体制の構築や救出・救助、消火のほか、支援物資対策や避難者対策、帰宅困難者対策、ライフラインの復旧等、ご遺体の取扱い、生活再建等が挙げられる。

具体的な業務としては、発災直後は、住民に避難を促すことを最優先に、ただちに災害対策本部を立ち上げた上で、地震や津波情報等の発信及び注意喚起を行う。

その後、発災後3時間までには、対策を講じるための拠り所となる情報収集が不可欠であることから、被害状況や要望の把握と情報システムの復旧を行い、正確な情報の収集に努めるとともに、住民の身の安全を確保するために、避難所の開設や運営に取りかかる必要がある。

発災後24時間までには、避難所の物資や対応の充実を図ることはもとより、義援金の問題やごみ、がれきの発生推定量を算出するなど、復旧に向けた計画を立て、応援部隊の受入れ等を行う。

応急・復旧対応としては、発災後72時間までに、避難所へのボランティア派遣や炊き出し等のほか、り災証明発行のための調整や発行に努め、生活再建の道筋をつけることとなる。

応援物資の要請や応援部隊の受入れ等（表3の網掛け部分）については、発災後3から24時間までには開始することが想定されており、早期に受入体制を整える必要がある。

表3 災害発生時に生じる主な業務の想定

| | 発災直後 | 1時間後 | 3時間後 | 6時間後 | 12時間後 | 24時間後 | 48時間後 | 72時間後 |
|------------------------------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|
| 本部体制 | | | | | | | | |
| 都職員の区役所派遣による被害状況・要望の把握 | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| 応援部隊の受入 | | | | | | ■ | ■ | ■ |
| 災害対策本部の開設・運営 | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| 被害状況等の集約、災害救助法適用要請 | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| 情報システム機能の復旧 | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| 支援機関等からの支援の申出への対応 | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| 物資・労力の支援要請 | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| 救出・救助、消火 | | | | | | | | |
| 地震・津波情報の発信及び注意喚起 | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| 支援物資対策 | | | | | | | | |
| 広報輸送基地の設置、避難所への備蓄物資の放出 | | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| 区市町村から物資の支援要請 | | | | | | ■ | ■ | ■ |
| 避難者対策 | | | | | | | | |
| 避難勧告等の発令、警察署・消防署への連絡 | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| 避難所の開設・運営、避難者数の把握、関係機関への状況報告 | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| 避難所への住民誘導、食糧・生活必需品等の供給 | | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| 安全と思われる避難方向等の関係機関への通報 | | | | | ■ | ■ | ■ | ■ |
| 広域避難の必要な透析患者等の把握 | | | | | ■ | ■ | ■ | ■ |
| 避難所におけるニーズ把握、備蓄物資の支給 | | | | | | ■ | ■ | ■ |
| 避難者の移送の検討・要請・実施 | | | | | | | ■ | ■ |
| 水再生センターや指定マンホールでのし尿の受入れ | | | | | | | ■ | ■ |
| 避難所へのボランティア派遣、炊き出し等 | | | | | | | | ■ |
| 避難者の区外輸送に関する計画の策定、実施 | | | | | ■ | ■ | ■ | ■ |
| 帰宅困難者対策 | | | | | | | | |
| 帰宅困難者支援活動の実施 | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| ライフラインの復旧等 | | | | | | | | |
| 応急給水 | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| ご遺体の取扱い | | | | | | | | |
| 区市町村への遺体収容所の設置要請 | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| 遺体収容所の設置・状況報告・周知 | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| 遺体搬送車両の確保・遺体搬送 | | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| 火葬場の被災状況の把握・広域火葬の応援要請 | | | | | ■ | ■ | ■ | ■ |
| 広域火葬実施の周知 | | | | | | | ■ | ■ |
| 生活再建 | | | | | | | | |
| 義援金募集の検討・要請・実施・支給 | | | | | ■ | ■ | ■ | ■ |
| 応急危険度判定実施本部の設置、判定の実施 | | | | | ■ | ■ | ■ | ■ |
| ごみ、がれきの発生推定量を算出、処理計画を策定 | | | | | | ■ | ■ | ■ |
| り災証明書発行のための調整、り災証明書の発行 | | | | | | | | ■ |

※首都直下地震等対処要領（東京都）及び各区事業継続計画等を基に作成

※被災地において発生する、人的・物的資源の要請や受入れに関わる業務には網掛け

(2) 実態調査

① 調査の目的

本調査の目的は、特別区における最新の防災対策や受援（計画）に関する取組状況のほか、特徴的な取組等を把握することで、首都直下地震等に特別区が被災した際に、他自治体や他機関（NPO、ボランティア、企業等）からの応援・支援に対する受援体制や災害規模に応じた後方支援体制について、どのようにすべきかを検討する際に参考とするためである。

なお、先行調査としては、地方財政調査会の実施した「都市の災害「受援」計画等の策定・検討状況調べ（平成24年9月）」や「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（平成25年4月）」がある。本調査では、これらの先行調査では網羅されていない項目（後方支援拠点について等）を加えた調査票を作成し、分析を行った。

② 調査の実施方法

(ア) 対象

各区防災担当課

(イ) 調査対象者数

23区（各区防災担当課）

(ウ) 方法

電子メールによる調査

※5月18日（月）に開催された特別区防災担当課長会において依頼した上で、電子メールにて回答を得た。

(エ) 期間

平成27年5月25日（月）から6月24日（水）まで

(オ) 回収結果

a 有効回収数

23件（23区すべてから回答）

b 有効回収率

100%

(カ) 調査項目¹⁸

- ・災害への対応について
- ・後方支援拠点について
- ・受援（計画）について
- ・今後の課題

¹⁸ 別紙2「特別区における災害・防災対策及び受援体制に関する調査票」及び「特別区における災害・防災対策及び受援体制に関する調査結果」を参照

③ 特別区実態調査結果

(ア) 災害への対応について

a 他自治体等と連携した特徴的な取組

東日本大震災を踏まえて他自治体や民間事業者と連携して行った取組としては、大きく「帰宅困難者対策」と「災害医療連携」の2つが挙げられる。「帰宅困難者対策」としては、民間事業者や交通機関等と連携した会議体の設置や訓練の実施、「災害医療連携」としては、地域の医師会や大学等と連携した会議体の設置や訓練・講習の実施を行っている。

帰宅困難者対策としては、他自治体と連携して訓練を実施している事例もみられる。豊島区では、平成23年度及び26年度に、帰宅困難者対策として埼玉県と連携した徒歩帰宅訓練や要配慮者のバス搬送訓練を実施した。北区では、平成26年度に、荒川を挟んで隣接する埼玉県川口市と連携し、帰宅困難者の発生を想定した情報交換訓練を実施した。

そのほか、特徴的な取組としては、墨田区では地域防災計画に基づいて、民間協力団体やボランティア等を円滑に受け入れられるよう、水上バスを使用した輸送・受入訓練を行っている。

b 防災協定をもとにした平時からの取組

多くの区が、総合防災訓練等の機会に協定を締結している団体と連携して協定の内容に基づいた訓練を実施していたり、協定締結団体との年1回程度の会議を開催している。練馬区では昭和63年に、「災害時の緊急通行車両に係る燃料の優先供給に関する協定」を締結し、東京都石油業協同組合板橋練馬支部と共同で、燃料の優先供給に関するマニュアルを作成した。今後は、東京都トラック協会練馬支部と災害時の物資の緊急輸送体制確立に向けて、共同でのマニュアル作成を検討している。

c 戦略的な防災協定の締結

他自治体や民間事業者との防災協定締結にあたり、より実行性のある連携を視野に戦略的な協定を締結している事例としては、江東区や世田谷区、練馬区において、首都直下地震を想定し、同時に被災しにくいことやアクセスの良さ等も考慮して、相手方の自治体を選定している例もある。その他、お祭り等、平時からの文化・産業交流があったことをきっかけとして防災協定を締結した事例も多くみられる。

d 特徴的な被災地支援

被災地支援に関する特徴的なものとしては、目黒区において、日頃より交流のある気仙沼市に対し、区内にある中学校の全校生徒が励ましの手紙を送ることで、精神面でのサポートを行ったという取組が挙げられる。また、大田区では、平成23年に区

民との協働により「大田区被災地支援ボランティア調整センター」を立ち上げ、宮城県東松島市へボランティアを派遣し復興支援を実施している。その他、中野区では、平成24年から東京青森県人会と共催で「東北復興大祭典 なかの」を実施し、東北各県の復興状況の紹介や物産の販売促進等、継続的な復興支援を行っている。

(イ) 後方支援拠点について

今回の調査結果では、各区が自ら被災した際に、各区内における拠点を想定している回答が多くみられた。

人的資源の受入体制としての、災害ボランティアセンターの設置については、渋谷区を除く22区において設置していることが判明した¹⁹。どの区も概ね社会福祉協議会に設置している例が多かったが、大田区のように被災地支援ボランティア調整センターについて、区内関係団体や区民と大田区との協働で運営している例や、板橋区のように四者協働（区民、NPO法人、板橋区社会福祉協議会、板橋区）による総合ボランティアセンターに設置している例のほか、江戸川区のように江戸川区社会福祉協議会、公益財団法人ボランティアセンター、江戸川区の三者で協定を締結し設置している例もみられた。

今後、後方支援拠点の設置を予定しているとした北区においては、災害ボランティアセンターとなる拠点の設置について検討しており、墨田区においては、人的・物的資源に係る部分について、庁内に設定する予定だとしている。

葛飾区においては今後さらに検討を進めるとしており、受援体制の必要性を感じていることから、他自治体からの派遣職員の受入れも想定した検討を予定している。

物的資源の受入れとして、現在、独自に体制を構築しているとした区は3区存在するが、その体制の対象は、自らの区が被災した際の対応を想定しているものであり、他地域での被災を想定したものではない。

なお、東京都の首都直下地震等対処要領では、警察、消防、海上保安庁等の救出救助機関が、都内で救出救助活動を円滑に展開できるようにするため、ベースキャンプ、ヘリコプターの離着陸スペース、集結拠点等となる大規模救出救助活動拠点について、立川地域防災支援センターのほか、11か所の都立公園と21か所の清掃工場を指定している。

以上のことから、特別区における後方支援拠点の設置・検討

¹⁹ 別途電話調査を行った結果による。なお、渋谷区は、ボランティアの受入について、災害発生当初の総合的な受入窓口を区災害対策本部災対統括部ボランティア班に置くとしている（渋谷区地域防災計画より）。

については、それほど活発ではないものの、現在、庁内で検討を進めている区も1区存在した。

特別区において実際に後方支援拠点として活動した事例は、平成25年10月の台風26号により、東京都大島町にて発生した土砂災害の避難者を受け入れるために、港区が臨時的に設置したケースがある。

(ウ) 受援（計画）について

受援計画の策定状況については、ほとんどの区で策定していない状況である（策定区（策定中含む。）7区、未策定区（無回答含む。）16区）。また、策定している場合でも、職員防災行動マニュアル内で記載している区や地域防災計画の中に記載している区、また受援に関するマニュアルを単体で策定している区等、受援計画の位置付けは様々であった。

新宿区においては、平成26年度の地域防災計画の修正の中で、受援に関する事項を追記し、災害時における他都市等から支援を要する業務や、受入体制について記載する等、応援要請団体からの職員等の受入れを円滑に行うことができるよう改定を行っている。また、江戸川区においては、災害ボランティアセンター運営マニュアルの中で、災害ボランティアセンターで対応するボランティアと区災害対策本部で対応するボランティアを明確に分けた上で、災害ボランティアセンターの役割やボランティアの受入れの流れ、各班の役割・活動内容について明示している。

板橋区では、地域防災計画とは別に、「自治体等公的機関職員受け入れ及び後方支援マニュアル」を平成27年3月に策定した。本マニュアルでは、大災害での被災を視野に入れ、災害初期において、災害対策本部が十分に機能しない状況や駆けつけた応援職員に対し、その場で適切な業務を割り振ることが困難となる状況が発生しうることを想定して、事前に受入れ準備を整え、災害発生時に迅速で円滑な業務遂行をめざし、通常業務の内容を整理することや業務マニュアルを作成すること、BCP各課マニュアルに基づき、通常業務の業務再開スケジュール等を確認することを平時からの準備として求めている。また、発災初動時の対応として受援本部を立ち上げ人員調整や他自治体等への応援要請を行うことや、応援職員来区の際の具体的な受入対応、一般ボランティアの受入窓口等について記載している。さらに特筆すべき点としては、区内の被害が軽度で、都心区部の応援を必要とする場合は、区災害対策本部の組織を維持し、後方支援体制に移行することが記載されていることである。

3-2 神戸市の事例（受援の観点から）

（1）調査の目的

本調査の目的は、先進事例として、既に受援計画を策定し、またその計画に基づき実際に訓練を実施している神戸市の事例を調査し、被災自治体において他自治体等からの支援を効果的・効率的に受け入れるための体制の構築について考察するためである。

（2）調査の実施方法

① 対象

神戸市危機管理室防災体制整備担当

② 方法

ヒアリングによる調査

③ 調査日

平成 27 年 3 月 10 日（火）

④ 場所

神戸市役所

兵庫県神戸市中央区加納町 6-5-1

（3）調査の結果

① 受援計画の策定経緯

神戸市では阪神・淡路大震災における受援側と東日本大震災における支援側の両面の経験と教訓をもとに、大規模震災の発生時のように、市みずからの行政機能だけでは対応できない事態が起こった際に、多方面からの支援を最大限に活かすために、支援を要する業務や受入体制等を事前にかつ具体的に定めた「神戸市災害受援計画」を平成 25 年 3 月に策定した。

策定にあたっては、「東日本大震災の神戸市職員派遣の記録と検証」の調査研究会報告（平成 24 年 3 月）を受け、学識経験者と庁内関係課長級職員を委員とする「神戸市災害受援計画策定委員会」を平成 24 年 10 月・12 月に実施し、受援計画の基本方針や計画の前提条件、策定の基本的な考え方について、検討を行った。

この検討結果を受け、課長級職員による「原案検討委員会」、係長級職員による「作業部会」において、実務レベルでの全庁的な調整や各局室区内での調整を 25 回程度重ね、支援を要する業務ごとに受援シート及び業務フロー²⁰を策定した。

② 受援計画の内容

受援計画を地域防災計画の下位計画と位置づけ、地域防災計画に定められている業務の進め方を前提に、応援を受ける業務を対象としてそれぞれのフロー等を「応援要請」、「応援受入」、「応

²⁰ 別紙 3「神戸市災害受援計画（平成 25 年 3 月）受援シート、業務フロー【作成例】」を参照

援終了」という流れを中心に具体的に定めている。

計画の対象は、地域防災計画が対象としている自然災害及び大規模事故等としており、まずは地震について策定している。また、「神戸市内で震度6弱以上の地震発生」の場合、自動的に計画を発動することとしている。

③ 特徴的な取組

(ア) 業務ごとに受援担当者を設置

受援に関する応援受入本部との調整のほか、応援職員等に対する指示や連絡等をスムーズに行うため、業務ごとに指揮命令者とは別に受援担当者を設置している。

(イ) 業務の継続性を担保するための工夫

業務の継続性を維持するため、業務ごとに指揮命令者、受援担当者をそれぞれ正副2名以上定めることとしている。

さらに、受援担当者を中心として、支援者が高いモチベーションで活動できる環境づくりに努めることとしている。

(ウ) 現場でのスムーズな対応ができるような工夫

応援職員の活動拠点となる執務スペースの確保や、土地勘がなく業務に不慣れであっても対応できるように、地図（フリガナ付き）や資料、資機材、業務フロー、マニュアル等を活用して活動体制を整備するとともに、市職員とペアで活動する体制作りも行っている。

(エ) 行政職員と民間人の役割分担の明確化

行政と民間がお互いの得意分野を活かして業務に取り組めるよう、あらかじめ各所属において、業務の性質を考慮して民間事業者に協力を得られる業務を選別（避難所運営、備蓄物資の搬出・運搬、廃棄物処理、仮設トイレの設置等）した上で、これに基づいた協定等や業務委託を事前に行っている。

(オ) 業務継続計画と受援計画のすり合わせ

業務への理解や習熟度による対応の差については、多少の組織文化による相違等を除けば、神戸市職員であるか否かによる差はあまり見られないと考えられる。神戸市においては、分かりやすく整理した受援計画をもとに、業務継続計画の策定に取り組んでいる。

表4 受援対象業務数²¹

| | 総業務数 | 受援対象業務数 |
|------|------|---------|
| 緊急業務 | 410 | 118 |
| 経常業務 | 418 | 12 |
| 計 | 828 | 130 |

²¹ 神戸市「神戸市災害受援計画」（平成25年3月）を基に作成

3-3 遠野市の事例（後方支援の観点から）

（1）調査の目的

大規模な自然災害における第一義的な対応者である基礎自治体は、その発災時において行政機能の麻痺が懸念される。その際、後方支援拠点が非常に重要な役割を担う。本調査の目的は、東日本大震災時の後方支援拠点として実績のある遠野市及び遠野まごころネットを調査し、後方支援が機能するために必要な点を明らかにすることである。

（2）調査の実施方法

① 遠野市

（ア）対象

遠野市防災危機管理課

（イ）方法

文献による調査及び電話によるヒアリング

※遠野市後方支援活動検証記録誌（平成25年9月）

（ウ）調査日

平成27年1月

※電話によるヒアリング実施日

② 遠野まごころネット

（ア）対象

NPO法人遠野まごころネット

（イ）方法

ヒアリングによる調査

（ウ）調査日

平成27年4月15日（火）

（エ）場所

遠野まごころネット東京事務所
東京都千代田区神田東松下町19

（3）調査の結果

① 遠野市

（ア）平時からの都市間交流

遠野市は、沿岸と内陸を結ぶ要衝のまちとして歩んできた歴史がある。一方、明治29年に発生した明治三陸地震の際に、沿岸部の復旧支援に携わるとともに、沿岸部の自治体とは歴史、文化等様々な面で強い関係を持ちながら、互いのつながりを大切にしてきた。また、太平洋と奥羽山脈に挟まれた北上高地に位置し、津波被害のない比較的安全な場所であったため、後方支援として最適な地形であった。

(イ) 活動内容

a 協議会の設立

平成 19 年に沿岸地域への救援活動を行うための後方支援拠点施設の整備等を目的に、三陸地域地震災害後方支援拠点施設整備推進協議会を設立した。

<開催概要>

日程：平成 19 年 11 月 19 日

場所：あえりあ遠野交流ホール

参加者：遠野市、釜石市、宮古市、大船渡市、陸前高田市、住田町、大槌町、山田町、川井村（現宮古市）

内容：提案書の作成

b 合同防災訓練の実施

平成 19 年 9 月 2 日に遠野市を会場に、宮城県沖地震を想定して、地震によるライフライン施設や公共施設の損壊、建物・林野火災、沿岸津波被害等を想定した基本的な防災訓練に加え、沿岸支援のための中継救援基地を遠野市に設定した医療救護と救援物資輸送の訓練を岩手県と合同により実施した。

<開催概要>

日程：平成 19 年 9 月 2 日 午前 7 時 30 分から正午

場所：遠野市

統監：岩手県知事、副統監：遠野市長

参加者：8,749 人

内容：災害対策本部設置運営訓練 3 項目、情報収集訓練 2 項目、映像伝送訓練 1 項目、火災防御訓練 3 項目、中継救援基地運営訓練 3 項目、医療救護訓練 5 項目、災害復旧訓練（自主防災訓練）13 項目、地震災害対応訓練 1 項目、展示・体験訓練 12 項目

c 自衛隊との震災対処訓練の実施

陸上自衛隊東北方面総監部及び岩手県と宮城県において、宮城県沖及び三陸沖を震源とする地震や津波被害を想定して、部隊集結から人命救助や民生支援等、警察、消防、医療、自治体、地域住民等の関係機関が一連の訓練を連続して実施した。

特に、遠野市においては、沿岸地域地震、津波災害に対する部隊等の軌道及び展開並びに民生支援の集結基地点としての後方支援受入れ及び連携体制の検証についても実施した。

<開催概要>

日程：平成 20 年 10 月 31 日、11 月 1 日

場所：岩手県・宮城県全域

参加者：防災関係機関及び一般市民 約 18,000 人

内容：被害状況の把握、行方不明者の捜索・救助、部隊集結

の訓練、給水、入浴、医療支援等の民生支援訓練、装備品等の展示、ヘリによる孤立者救出、傷病者の空輸訓練、応急橋梁工事の訓練等

d 後方支援活動本部の設置

平成 23 年 3 月 12 日未明、岩手県立大槌高等学校から救援を求めて駆けつけてきた 1 人の男性からの S O S をきっかけに、後方支援活動へと動き出し、翌 13 日に遠野市東日本大震災後方支援活動本部を設置した。

日程：平成 23 年 3 月 13 日

場所：遠野市本庁舎

内容：24 時間体制による被災地情報の収集、物資の受入調整、関係機関との連絡調整等

(ウ) 特徴的な取組

a 後方支援のための専従職員体制の構築

情報調整の効率化や関係期間との連携体制を強化し、責任ある後方支援体制を構築するため、沿岸被災地後方支援室を設置し、専従職員を 5 名配置した。

b 関係機関と情報を共有するための工夫

遠野市や遠野市に拠点を置いて活動している様々な団体の関係者において、情報共有や意見交換をスムーズに行えるように、災害対策本部会議を廃止し、後方支援連携調整会議を設置した。

c 情報の集約化

被災自治体が公表した情報を代行して提供したことにより、広域避難者への情報提供とともに、被災自治体の情報発信の支援を行うことができた。

d 自発的な人的支援の実施

被災自治体からの要請を待たずして市職員による被災地支援派遣隊を編成し、支援活動を行った。

また、避難所運営にあたっていた現地職員が疲労困憊であった中、交代要員として従事することができたので、わずかながらも現地職員の負担軽減につながった。

② N P O 法人遠野まごころネット

各種の団体が東日本大震災の発災直後から各々支援を始めていたが、被害が大きかったため、一緒にまとまって支援を行おうと、社会福祉協議会と遠野市の市民団体（N P O や任意団体、株式会社等）が集まり、平成 23 年 3 月 28 日に N P O 法人遠野まごころネットが設立された。

(ア) 活動内容

a 設立当初の活動

まずは、避難所を探しながら物資の配布を行った。団体の設立後は、緊急支援として瓦礫撤去を実施するほか、足湯マッサージを行いながら被災者の話を聞くことでメンタルケアを実施する等、ニーズをもとに活動した。

b 復興支援ビジョン作成後の活動

平成 23 年 5 月に復興支援ビジョンを作成してからは、本ビジョンに沿って活動している。最初は緊急支援（瓦礫撤去、炊き出し等）やメンタルケア、そしてコミュニティのケア、その後、産業・雇用の支援へと移っていく。最後にそれまでの支援がどうだったのかを検証し、次の災害に活かしていくこととしている。現在、緊急支援は終了し、コミュニティの再建や雇用創出活動に力を入れている。

(イ) 行政（社会福祉協議会）との関係

遠野まごころネットに対して、社会福祉協議会の建物内への事務所の設置や被災地にボランティアを送り出すためのバスの手配等、お互い協力の中で活動してきた。

また、遠野市においても、遠野まごころネットへの施設や倉庫の貸出、緊急雇用創出事業としての支援を実施している。

(ウ) 特徴的な取組

a ビジョンの明確化

組織スタッフやボランティアスタッフが目的意識を持って働き、支援策を企画立案する段階で一定の方向性を持って進めていくために、人のつながりからまちおこしまでのプロセスを視野に入れたビジョンを当初から策定している。

b 地域に定着する復興とするための仕掛け

真の復興には、被災者の経済的な自立や移住を呼び込むことが不可欠であることに鑑み、支援メニューとして、基本的復旧サポート、個人サポート、地域社会サポートのほか、起業サポートという産業支援を加えている。

c 遠野まごころネットが経済的に自立する仕掛け

法人の取組の一つとして、津波・災害研究センターを設置し、災害を検証する事業を組み込むことで、支援地域からの調査・研究事業を受託できる受け皿を設けるとともに、東日本大震災の被災地はもとより、支援する他地域での知見をノウハウに変換して、組織の経済的な自立を促す仕掛けとなっている。

3-4 名古屋市の事例（支援の観点から）

（1）調査の目的

本調査の目的は、東日本大震災における支援として、甚大な被害を受けた陸前高田市に対し、一自治体の行政全般を一自治体で総合的に支援する「丸ごと支援」を実施した名古屋市の事例を調査することで、他自治体への支援を効果的・効率的に実施する体制の構築について考察するためである。

（2）調査の実施方法

① 対象

名古屋市消防局防災・危機管理部

② 方法

ヒアリングによる調査

③ 調査日

平成 27 年 3 月 9 日（月）

④ 場所

名古屋市役所

名古屋市中区三の丸 3-1-1

（3）調査の結果

① 支援の背景

平成 23 年 3 月 11 日の東日本大震災の発生を受け、名古屋市では、3 月 16 日に市長を本部長とする「名古屋市被災地域支援本部」を設置するとともに、先遣隊を 3 月 19 日から 3 回にわたって岩手県沿岸部に派遣して、被災地の被害状況の把握に努めた。

先遣隊の調査により、特に陸前高田市の被害が甚大であることが明らかとなったことを受け、4 月 1 日に副市長をトップとする調査チームを陸前高田市に派遣したところ、市街地が壊滅的な状況であること、100 名を超える市職員が死亡・行方不明となり行政機能が麻痺状態であること、岩手県および陸前高田市から強く支援の要請を受けたことから、4 月 7 日に陸前高田市を全面支援することを決定した。

② 「丸ごと支援」の概要

通常、被災地の支援にあたっては、国の要請に基づき被災地に職員を派遣することになるが、被災地で多数の自治体の職員が支援にあたることになり、かつ短期間で職員が入れ替わることもあるため、自治体間・職員間で連携が取りにくいという問題点があった。

そのため、名古屋市では、陸前高田市の行政機能全般について支援を行う「丸ごと支援」を実施し、陸前高田市からのニーズに対応するため、岩手県職員及び名古屋市被災地域支援本部事務局

立会いの下、名古屋市の各局担当責任者と陸前高田市の各部署の職員が向き合い、1つ1つ支援業務の中身を確認し、人選のイメージを詰めていった。

平成23年度は、住民票の交付やり災証明の交付、市民税に関する事務、生活保護、高齢者福祉、児童福祉、保健指導といった市町村本来の業務に加え、震災復興計画や地域防災計画の改訂、被災した小中学校の応急復旧、農業関係事務や林道事務等、市内LANの敷設さらには陸前高田市の企画政策に携わるなど行政機能全般を支援し、合計33ポストに延べ144名の職員を派遣した。

また、精神的なケアを含め、集中して職務に取り組める環境を整えるとともに、派遣職員の各所属も、派遣職員への激励や物資の提供のほか、派遣職員からの依頼に基づき法令や国の通達等の関係資料を送付するなど、派遣職員が陸前高田市役所で孤立しないようサポートを徹底して行い、全面的にバックアップした。

③ 特徴的な取組

丸ごと支援を契機として、平時からの交流が多く行われている。

(ア) 子どもたちの交流

丸ごと支援をきっかけとして、陸前高田市の子ども達が不自由な環境で学校生活を送っていることや修学旅行に行くことができない状況であることが明らかとなり、名古屋市では平成23年6月に「陸前高田市の子ども達を名古屋市へ招待するプロジェクト」を発足した。

このプロジェクトは、全て市民・企業等からの寄附や支援により実現し、平成23、24年の2年間で5つの中学校から420名を名古屋市に招待した。

このような子ども達の交流を今後もより一層深めていくため、平成24年5月に両市の教育委員会で「絆協定」を締結し、この協定に基づいて、毎年両市の中学生による相互訪問を行っている。

(イ) 産業支援

現地の事業所開設や雇用創出等の支援が可能な企業からの情報の受付や取りまとめ、現地ニーズとのマッチングを行うことを目的とした「陸前高田産業支援デスク」を市民経済局産業労働課に設置し、陸前高田市の産業支援を実施している。

具体的な取組としては、被災地産品をPRするため両市で行われる様々なイベントへの出展や、陸前高田市の企業と名古屋市の企業との商取引マッチングの実施等が挙げられる。また、平成25年10月に、地下鉄上前津駅の地下街に陸前高田市を中心とした東北の産品を扱うアンテナショップである「いわて・

陸前高田復興支援産直プラザみちのく屋」を開設した。平成 26 年 4 月からは民間主導によるアンテナショップ事業となり、現在も委託事業者のもとで岩手県三陸地方の魚介類等被災地の産品の販売や被災地の情報提供を行っている。

(ウ) 医療支援

前述の「陸前高田市の子ども達を名古屋市へ招待するプロジェクト」において、陸前高田市の中学生在が名古屋市立大学病院で就労体験を実施した経緯や、陸前高田市からも、看護の中核的人材の育成が急務であるとの要請があったため、名古屋市は名古屋市立大学に看護学部への就学機会の提供について協力要請を行い、推薦入試に陸前高田市特別枠が設置されることとなった。

平成 25 年度から 29 年度入試の 5 か年で毎年 2 名、計 10 名の受入れを行い、入学検定料及び入学料、授業料の免除、宿舍の提供や家賃の一部負担等の支援を行っている。

(エ) 友好都市協定の締結

丸ごと支援を契機として、両市の信頼関係が深まり、市民レベルへと交流が広がっていった。そのような交流が今後も末永く続いていくよう、平成 26 年 10 月 28 日に友好都市の協定を締結した。

3-5 調査結果の分析

(1) 先進事例における課題

本研究の調査では、先進事例においても、一定の課題が明らかになった。

① 神戸市

神戸市の事例では、受援計画に関して以下のような課題が明らかとなった。

(ア) 受援計画における課題

a 業務の優先順位が不明確

各所属からの応援要請への対応については、受援計画に定める業務において、全体の優先順位を規定していないため、早々に応援要請を行った所属への割り振りが優先されている。そのため、真に必要な業務に人員が割り振られない恐れがあるばかりか、人的被害の大きい所属については、応援要請が遅れることで、十分な人員を確保できない状況を招くことになる。

(イ) 受援計画を活用する段階での課題

a 集計システムの機能不全不具合による応援要請の重複

図上訓練における各所属からの応援要請において、応援受入

本部でデータの集計がスムーズに行われなかったため、要請内容が二重に計上されているケースが発生し、需要と供給のマッチングがうまく機能しなかった。

b 訓練と実際の災害対応との差異

受援計画に基づく図上訓練では、時間を早回しして行ったため、実際の応援要請のあるタイミングや業務量等について、災害時を想定しにくいものとなっている。

また、受援計画に基づく訓練は図上訓練のみとなっていることや、関西広域連合との連携についても広域計画や分野別計画等の読み合わせにとどまっていること、また民間との連携についても調整段階であることから、現時点での訓練の効果は限定的であり、受援計画に実行性を持たせるためには今後さらに取組を進めていく必要がある。

② 遠野市

遠野市の事例では、後方支援に関して以下のような課題が明らかとなった。

(ア) 限られた情報収集や伝達ルート

発災当日における被災地の情報については、県内全域が停電となったため、ラジオやワンセグテレビ等を通じたマスメディアに依存せざるを得なかった。

(イ) 機密情報の取り扱いに不備

重要事項を模造紙に記載し、災害対策本部内に掲示したことで、外部にそれらの情報が漏れることとなった。

(ウ) 不安定な組織体制

救援物資受入・配送拠点に指定された稲荷下物資センターでは、統括する職員が毎日変わる状況にあり、専従の責任者が置かれていない体制であったため、日々の引き継ぎに一貫性が欠け、安定的な運営が困難となった。

(エ) マンパワー不足

応急対応期における継続的な人員派遣にあたっては、単独の自治体ではマンパワーの確保が困難であった。

また、中・長期派遣を行うことで、派遣元の自治体において人手不足となるセクションが発生した。

(オ) 応援職員と従事業務のミスマッチ

遠野市に「大阪府現地支援本部遠野事務所」を設置し支援を行った関西広域連合（大阪府）によれば²²、被災地から土地区画整理事業の経験者を求められ、土木職の職員を派遣したところ、

²² 「遠野市後方支援活動検証記録誌」（平成25年9月）の編纂に伴い遠野市が関西広域連合に対し実施したインタビューによる

従事した業務は、大阪府の市町村では行政職が担当する業務であった等、市町村の規模の違いによるとまどいが生じた。

(カ) 宿泊施設の確保が困難

施設の特性から、地域活動支援施設等の長期利用が困難であることや、従来宿泊を目的としない施設を宿泊施設として貸し出した際に、徴収した利用料が安価であったため、施設の維持管理に充てる経費が不足してしまった。

③ 名古屋市

名古屋市の事例では、「まるごと支援」に関して以下のような課題が明らかとなった。

(ア) 自治体規模の違いによる支援のミスマッチ

200万人の人口を抱える名古屋市では、処理する業務量に伴い担当職員数が多くなるため、担当範囲が狭く専門化する傾向にある。他方、人口が2万人程の陸前高田市では、名古屋市と比較すると職員数が少ないため、担当範囲が広くなり、様々な業務に取り組むこととなる。

そのため、比較的規模の小さい自治体においては、職務は専門性よりもカバーできる業務の範囲が重要となり、結果として派遣当初は、名古屋市の職員が困惑した場面も見受けられた。

(イ) 自治体間距離

地理的におおよそ600km離れたところに立地しているため、細かな調整や対応が即時にできない状況が見受けられた。

(ウ) 派遣元職員の負担増

丸ごと支援では、同時に様々なポストへ職員の派遣を行うため、結果として、派遣元の自治体の職員数が一時的に減少することとなり、職員に負担がかかるという面がある。

(2) 特別区における課題

一方、質問票調査によれば特別区の課題は以下のように整理できる。

① 災害対応についての課題

防災協定の締結先の多くは、地域まつりへの出展や歴史的なつながりのある自治体であるとの回答が得られた。災害時の協力体制や実効性の点から考えると、このような日頃からの連携により、顔の見える関係づくりが行われていることは重要であるといえる。

一方で、東日本大震災のような広域的かつ甚大な被害をもたらす大震災を視野に入れると、必ずしも被害を想定した連携とはなっていない状況だと言える。

② 後方支援拠点についての課題

後方支援拠点の設置については、東京都大島町の避難者を受け

入れるために港区が臨時的に設置したもののほか、大田区のように、東日本大震災の復興支援を行うため、区内関係団体や区民と大田区が協働して、被災地支援ボランティア調整センターを運営している例はあるが、他の地域が被災した際に災害の応急や復旧、復興を支援するための活動拠点を設置あるいは意識している区は、今回の調査では見当たらなかった。

③ 受援（計画）についての課題

文京区では、職員防災行動マニュアルに記載しているほか、新宿区や大田区、練馬区では、地域防災計画等に受援について追記している。特に、新宿区においては、災害時における他都市等から支援を要する業務や、受入態勢について記載する等、応援要請団体からの職員等の受入れを円滑に行うことができるような改定を行っている。また、江戸川区では、応援職員受入マニュアルを作成している。

しかしながら、新宿区を含め、地域防災計画において受援体制に言及している区についても「3-2 神戸市の事例（受援の観点から）」で紹介したような「受援シート」や「業務フロー」に類するような、指示書のレベルにまで具体的に踏み込んだものは備えていない。

被災地への派遣職員を対象にしたアンケート結果²³を分析すると、現場でのスムーズな業務遂行のためには、しっかりとした受入体制が不可欠であるとの意見が多く寄せられていた。具体的には、業務マニュアルの作成や従事職員と業務のマッチングに課題があるとされている。

また、現場での協力体制や取組意欲、心のケア等の観点から、顔の見える関係を構築することが不可欠であるとの意見が多く寄せられていることから、応援職員に対するサポート体制の不十分さについての課題が浮き彫りとなっている。

²³ 別紙2「特別区における災害・防災対策及び受援体制に関する調査結果」の各区提供資料（東日本大震災の支援として、被災地に派遣された職員が現場で感じた課題などが記載された報告書、派遣職員のインタビューやヒアリングなどの記録、シンポジウム等の記録等）による

第4章 提案

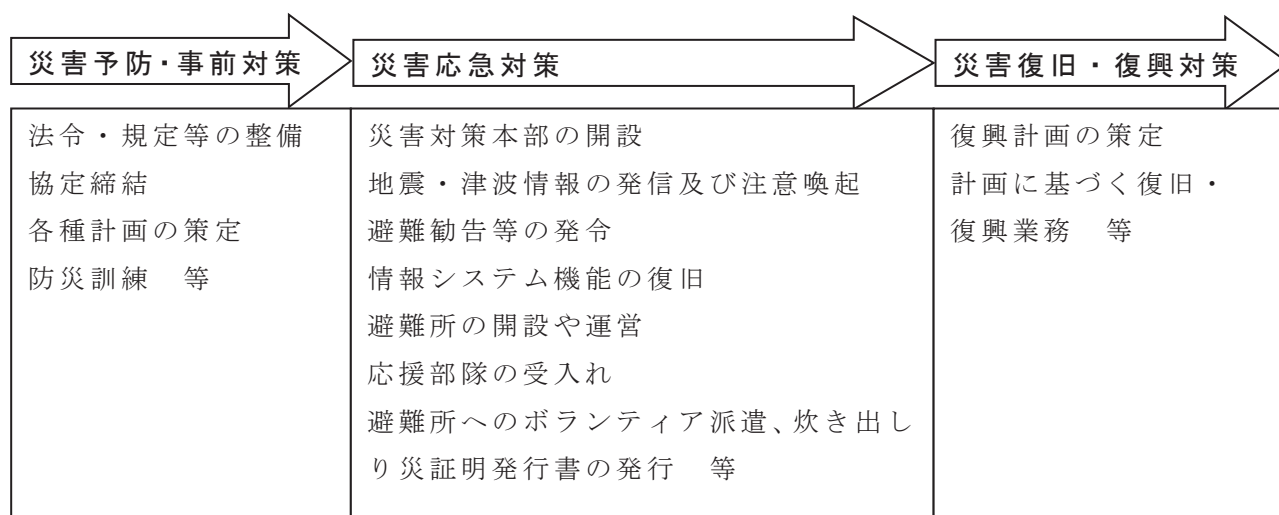
改めて、今後、特別区において推進すべき取組を整理するために、第3章の3-1(1)で示した災害発生時に生じる業務想定をベースに、「災害予防・事前対策」、「災害応急対策」、「災害復旧・復興対策」の各段階で災害対策として行うべき業務の概要を図2のとおり整理した。

これまでの調査結果を分析すると、当分科会において、特別区の抱える課題として当初認識していた行政機能の麻痺については、想定している首都直下地震の下では、建物が倒壊する等の大きな損傷が生じるおそれは小さいとされている²⁴ことから、東日本大震災ほどの行政機能の麻痺は起こらないとの結果が明らかになった。

一方、被災自治体職員の担うべき役割や応援職員の従事する業務の整理について特別区への質問票調査を分析すると、当初の想定どおり、特別区全体としてはもとより、各区においても、応援職員の受入体制や具体的な業務や作業分担等の整理が普及しているとはいえない結果となった。

以上、これまでに記載した課題等を踏まえ、特別区が災害時に他自治体や他機関と連携して効果的・効率的に支援・受援を行うためには、「災害予防・事前対策」の段階における体制づくりが重要であるとの認識に至った。そのため、当分科会では、今後の特別区の災害対策のあり方について、以下のとおり提案する。

図2 各段階における災害対策業務の概要



²⁴ 中央防災会議 首都直下地震対策検討ワーキンググループ「首都直下地震の被害想定と対策について（最終報告）」（平成25年12月）

4-1 受援体制の構築

(1) 受援計画の策定

効果的・効率的な受援を行うためには、各区において、神戸市のように具体的な内容まで記載した受援計画を策定しておくことが不可欠である。計画の策定にあたっては、災害時における業務を行う上での役割分担を明確化しておくという観点からも、特別区間及び東京都と連携することが必要となる。

受援計画には、計画の対象となる業務を規定した上で、神戸市の例にならい「受援シート」や「業務フロー」²⁵等の内容を盛り込むようにする²⁶。また、応援職員や民間ボランティアによる対応の可否及び役割分担を明確にし、効率的に人的資源を活用できるように備えることが必要である。さらに、応援受入の総合窓口となる本部機能を設けるほか、応援職員等に対する指示や連絡調整を行う担当者を置くよう定めることも必要となる。

そのほか、遠野市の事例で明らかとなったように、自治体によって業務に従事する職種が異なるため、現場における職員の専門性と従事する業務でのミスマッチを解消させる観点から、応援要請にあたって、職種ではなく業務による依頼を行うことで効果的な受援が可能となる。さらに、名古屋市へのヒアリング調査結果によれば、自治体規模によって、職員一人が担当する業務範囲が異なるため、業務内容及びその範囲を明確化することも必要となる。

これらを踏まえ、神戸市のような、支援を要する業務や受入体制等を詳細かつ具体的に定めている受援計画を策定することが望ましいが、まずは高い確率で発生が予測されている首都直下地震への早急な対応が求められるため、少なくとも平時からの準備や発災初動時・発災後の対応、応援職員来区の際の具体的な対応等を定めた応援職員受入れマニュアル等の作成が急がれる。

(2) BCPとの整合

受援計画に基づいて、支援を要する業務に迅速かつ効率的に応援職員等を割り当てるため、各業務の優先順位をあらかじめ設定しておく必要がある。そのため、受援計画を策定するとともに、各業務を分析し、内容を整理した上で、各自治体のBCPにも落とし込んで整合性を図ることが重要となる。BCPとの整合性を図ることによって、人的被害の大小に起因する所属間の応援要請の速さにばらつきが生じ、人員確保・調整が機能しない状態となることを防ぐこ

²⁵ 別紙3「神戸市災害受援計画(平成25年3月)受援シート、業務フロー【作成例】」を参照

²⁶ 別紙4「受援計画目次案(総則・対応計画)」を参照

とが可能となる。

(3) 地元自治会等との合意形成、ルール作り

策定した受援計画に基づいて応援職員等を受け入れるにあたっては、宿泊施設の提供が必要となる。しかし、災害時には本来宿泊施設として使用を想定している施設が被害を受け、施設として活用できなくなる可能性もある。そのため、本来宿泊施設ではない施設を緊急時に宿泊施設として貸し出す際のマニュアルの作成が必要となる。また、地域活動の支援施設を宿泊施設として活用することも想定されるため、地元自治会等との合意に基づくルールづくりが必要である。

4-2 後方支援拠点の設置

(1) 後方支援拠点の選定

大規模災害により甚大な被害を受けた場合、復旧や復興に欠かすことのできないヒト、モノ、情報の中継地点であり、集積場所ともなる後方支援拠点を、他の自治体に設置して対応にあたることが想定される。従って、災害が発生する前から、後方支援拠点の候補地を選定しておく必要がある。

そこで、後方支援拠点に必要とされるハード面の要素・条件としての、「即地性」「迅速性」「近接性」を基に立地条件等を考慮²⁷し、以下のとおり整理した。

① 特別区内に拠点設置が可能なケース

海拔ゼロメートル地帯への浸水や液状化等により、自らの自治体内では対応不能なケースや応援部隊の受入れが不可能なケースにおいて、当該地を除いた特別区内地域を後方支援拠点の候補地とすることで、災害対応や行政サービスの継続が可能な状況を確保していく。

この点、「首都直下地震等対処要領」では、区西北部（豊島・北・板橋・練馬区）について、大規模救出救助拠点、陸上輸送基地、災害拠点病院のほか、自衛隊駐屯地も圏域内に立地していることから、隣接する区西部（渋谷・世田谷・目黒・新宿・中野・杉並区）・区東部（足立・葛飾・荒川・江東・墨田・江戸川区）を中心に都内全域での応急対策活動を展開するための全国的な広域応援の受入エリアとして想定している。

具体的には、関越自動車道・外環自動車道から新目白通りを經由し、自衛隊・警察・消防をはじめとした全国からの応援を迅速に受

²⁷ 国土交通省「官民連携による災害対応後方支援拠点に関する検討業務報告書」（平成24年3月）

け入れる。

② 特別区内に拠点設置が困難なケース

被災状況から、特別区内に後方支援拠点を設置することが困難な場合を想定し、東京都内では多摩地域に候補地を選定する必要がある。首都直下地震等対処要領には、多摩地域における、河川敷や清掃工場等の大規模救出救助活動拠点としての活用や、中央自動車道や甲州街道等を活用した搬送ルートの確保が想定されている。後方支援拠点の候補地は、こうした点も踏まえて選定していく必要がある。

③ 東京都内に拠点設置が困難なケース

東京都内での対応が困難な災害も想定し、同時に被災する可能性が低い都外の自治体と協定を結び、後方支援拠点の候補地とする必要がある。

【候補地の選定】

後方支援の立地条件として、以下の条件に加え、現存する自治体間協定や民間業界・企業との協定等を踏まえて考慮する必要がある。

(ア) 被災地からの距離

即地性と迅速性を満たしながら活動するには、具体的に、後方支援部隊の活動時間を想定した場合、災害による交通状況の混乱や災害ヘリコプターの航続距離等を考慮すると、50 k m程度の範囲内に位置することが望ましい。

(イ) 交通アクセスの多重性

甚大な被害により、道路の陥没や橋梁の落下も想定されるため、経路が単一だと後方支援が成立しない。被災地の情報収集・支援のため近接性を生かした、きめ細かな情報収集が不可欠である。

(ウ) 強固な地盤等の安全性

直下型地震にも対応しうる強固な地盤が存在することが望ましい。

図3 特別区を中心とした範囲 50km 圏域



国土地理院「地理院地図」により作成

なお、都心から 50 k m 圏内に位置する主な市町村と想定される主な輸送道路は以下のとおりである。

○都市：埼玉県（さいたま、所沢、春日部）、千葉県（野田、柏、八千代、千葉）、神奈川県（川崎、横浜）

○道路：国道 16 号

○都市：埼玉県（川越、飯能、東松山、久喜）、千葉県（市原、千葉、佐倉、成田、木更津）、神奈川県（横浜、大和、相模原、海老名）、茨城県（取手、守谷、つくば）

○道路：首都圏中央連絡自動車道

（2）後方支援拠点の運営体制づくり

① 後方支援拠点設置自治体及び地元住民等との連携による事務要領の作成

後方支援拠点を運営するにあたり、あらかじめ事務要領等を定めて、後方支援に必要な組織や業務を明らかにすることで、一層効果的な支援活動の推進につながる。

事務要領の作成にあたっては、後方支援拠点を設置する自治体と連携するだけでなく、実際に支援する場面を踏まえ（食料の

確保、炊き出し、支援物資の仕分け等)、地元住民をはじめ民間団体等と協力した、官民一体による支援体制の構築が必要不可欠である。

そのため、事務要領の作成時から検討会等のメンバーに取り込んだり、密な連絡体制を構築したりする等、地元住民等と連携して取り組むことが重要である。

② 被災地からの情報の集約

広域災害の発生時には、被災した自治体からの情報発信は困難となることが予想される。そのため、被災自治体の情報について、後方支援拠点を設置した自治体が代行して提供することにより、広域避難者へ情報を提供するとともに、被災自治体の情報発信が可能となる。

また、被災地のニーズについても、支援自治体が直接聞き取り、後方支援拠点で集約することで、真に必要な物を必要とする場所に的確に届けられるだけでなく、被災自治体が自ら情報発信する等の負担の軽減につながるため、効率的な支援を行うことができる。

災害時における情報伝達をスムーズに行うため、東京都や特別区に共通する情報通信手段を構築するほか、東京都との調整のもと、人による情報交換体制の整備を検討する必要がある。

特に避難者名簿の閲覧については、親類縁者等関係者の精神的不安を軽減することにつながるため、タイムリーな情報提供ができるよう努める必要がある。一方で、情報管理として、重要情報の外部漏洩を防止するため、事前に非公開とすべき情報を整理し、関係者間で共有しておく必要がある。

③ 応援職員等の移送等

後方支援拠点から被災地への人員の移送は、応援職員からスタートし、ここに地元のボランティアが加わり、徐々に全国から集まったボランティア中心の支援体制へと拡大していくと考えられるので、時間の経過とともに段階的な支援体制の充実が求められる。

なお、応援職員については、身体及び生命の安全確保に万全を期すとともに、応急対応期から復旧・復興期へといったステージ変化に伴う支援ニーズに的確に対応するため、マンパワーの確保が必要である。そのためには、現職の医師や保健師等に加え、被災地への派遣経験のある職員のほか、支援自治体の退職者等について、緊急時に即時協力が得られるように、あらかじめ対象者リストの作成や普段から顔をつなぐ等、支援できる体制づくりが不可欠である。

4-3 実効性を担保するための自治体間連携

これまで「4-1 受援体制の構築」、「4-2 後方支援拠点の設置」について提案をしてきたが、これらの提案をより効果的なものとする必要がある。そのため、潜在的な支援者となる他自治体との新たな連携の構築や既存の関係の強化策として以下の通り提案する。

(1) 防災訓練等の共同実施

構築した受援体制が確実に機能していくためには、想定される支援自治体との間で共同訓練を行う必要がある。また、後方支援拠点を設置する候補となる自治体との間においても、発災時に後方支援拠点が確実に機能するよう、共同訓練を行う必要がある。これらの訓練を、可能な限り図上ではなく実地で行い、各種計画等の見直しまで共同で行うことで、業務に用いるシステムをより機能的なものとしていくなど、受援体制や後方支援拠点の機能の有用性を担保する。さらに、訓練においては、支援する側と受援する側の立場が逆転した場合を想定して実施することも有効である。これは、双方の立場を経験することで、受援・支援のいずれの立場になった場合でも、互いにとって適切な支援を行うことにつながるためである。

(2) 都市間交流による顔の見える関係づくり

一方で、自治体間連携により円滑に災害へ対応するには、直接的な防災共同訓練にとどまらず、都市間交流によって顔の見える関係を構築しておくことが重要である。名古屋市においては、震災時の丸ごと支援を契機として、平時からの交流が多くみられるようになったが、災害を契機とするのではなく、むしろ災害が起こる前から他自治体との連携を密に行うことも可能である。例えば、千代田区においては、災害協定を締結している群馬県嬭恋村や秋田県五城目町と消防団の合同点検を実施し、区からは防災資器材・物資を提供している²⁸。交流は防災分野だけにとどまらず、双方のまつり等への出展のほか、嬭恋村において自然散策や植樹体験ができる区民向けのツアーを行い、参加者の自然保護意識を啓発する取組等、様々な分野にわたっている。こうした例に代表される、地域の特徴を活かした自治体間連携の取組は、特別区全国連携プロジェクトでも積極的に進められている²⁹。近い将来被災する可能性の高い東京23区においては、より力を入れて進めていかなければならない。

²⁸特別区長会「各特別区と全国市町村等連携事業一覧」

²⁹特別区全国連携プロジェクトHP

<http://collabo.tokyo-23city.or.jp/project/>

◆ おわりに

東日本大震災では、甚大な被害により行政機能が麻痺する事態が発生し、地方自治の根幹を揺るがす事態へと発展した。

大規模災害時には被災自治体の行政機能が低下し、住民の生活が大きく脅かされることを想定すると、日頃から自治体間の人材や経済等の交流・連携を進め、いざというときに迅速に支援・受援できる体制を構築しておくことが重要である。

その意味では、特別区が平時から全国の地域と顔の見える関係を構築することで、連携を強固にし、互いの地域が特性を生かしながら心豊かな生活ができるような一体感を醸成していくことが、大規模災害への備えとつながっていくと信じる。

本分科会の提案では、特別区における後方支援拠点の想定を行ったが、特別区内においても被害状況等が異なる可能性があるため、より効果的・効率的な後方支援を実施するにあたり、区東部と区西部で異なる拠点を設置することや、強固な地盤等の安全性に配慮した地域指定についても、今後検討していく必要がある。

また、今回は地震のみを研究対象としたが、津波や風水害等、他の災害に関しても今後の政策立案に向けて、特別区あるいは各区において丁寧な調査分析が必要となる。

最近の動きとして、東京東部低地帯に位置する江東五区³⁰で大規模水害時における広域避難や情報伝達等について、連携して具体的な方針と対策を講じるため「江東五区大規模水害対策協議会」が平成 27 年 10 月に発足した。この例にもみられるように、特別区間では同時に被災する可能性があることも視野に入れ、各区では対応できない災害に対して、関係特別区、さらには特別区全体で連携する仕組みが必要ではないかと考える。

結びに、本研究にあたり、ヒアリング調査にご協力いただいた神戸市危機管理室防災体制整備担当、名古屋市消防局防災・危機管理部、NPO法人遠野まごころネット東京事務所、遠野市防災危機管理課等の皆様に加え、本報告書の作成に関して様々なお助言をいただいた板橋区職員の鍵屋一氏（当時）のほか、実態調査にご協力いただいた特別区防災担当課の方々をはじめ、様々な形でお力添えをいただいた皆様に対して、この場をお借りして厚く御礼申し上げたい。

³⁰ 江東・墨田・足立・葛飾・江戸川区

特別区の防災に関する計画、条例・規則等 ※

| | 防災・災害対策に関する 条例・規則 | 防災・災害対策に関する 主な計画等 |
|------|---|---|
| 千代田区 | ①千代田区災害対策基本条例 ◆平成18年3月9日 条例第8号 ②千代田区防災会議条例 ◆昭和38年7月13日 条例第7号 ③千代田区災害対策本部条例 ◆昭和38年7月13日 条例第8号 ④千代田区災害対策本部条例施行規則 ◆昭和40年4月16日 規則第27号 | ①千代田区災害対策事業計画（平成24年度～28年度） ②千代田区地域防災計画 ③千代田区耐震改修促進計画（平成20～27年度） ④千代田区震災事業継続計画 |
| 中央区 | ①中央区防災会議条例 ◆昭和38年3月20日 条例第13号 ②中央区災害対策本部条例 ◆昭和38年3月20日 条例第14号 ③中央区災害対策本部条例施行規則 ◆昭和38年5月20日 規則第13号 | ①中央区地域防災計画 ②中央区耐震改修促進計画 ③中央区業務継続計画（地震編） |
| 港区 | ①港区防災対策基本条例 ◆平成23年10月14日 条例第24号 ②港区被災地市街地復興整備条例 ◆平成25年10月18日 条例第42号 ③港区被災地市街地復興整備条例施行規則 ◆平成25年10月18日 規則第72号 ④港区震災復興本部条例 ◆平成23年10月14日 条例第25号 ⑤港区震災復興本部条例施行規則 ◆平成23年10月14日 規則第54号 ⑥港区防災会議条例 ◆昭和38年7月20日 条例第16号 ⑦港区災害対策本部条例 ◆昭和38年7月20日 条例第17号 ⑧港区災害対策本部条例施行規則 ◆昭和38年7月20日 規則第5号 ⑨港区大規模災害被災地の支援等に関する条例 ◆平成17年3月18日 条例第14号 ⑩港区大規模災害被災地の支援等に関する条例施行規則 ◆平成17年3月18日 規則第17号 | ①港区地域防災計画 ②港区業務継続計画「震災編」 |
| 新宿区 | ①新宿区災害対策推進条例 ◆平成25年3月22日 条例第4号 ②新宿区災害対策本部条例 ◆昭和39年6月25日 条例第35号 ③新宿区災害対策本部条例施行規則 ◆平成8年11月20日 規則第76号 ④新宿区震災復興本部の設置に関する条例 ◆平成15年6月19日 条例第40号 ⑤新宿区震災復興本部の設置に関する条例施行規則 ◆平成15年6月19日 規則第75号 ⑥新宿区震災後の市街地の復興における計画的な整備に関する条例 ◆平成15年6月19日 条例第52号 ⑦新宿区震災後の市街地の復興における計画的な整備に関する条例施行規則 ◆平成15年6月19日 規則第76号 ⑧新宿区災害等の警戒待機に関する規則 ◆平成4年10月1日 規則第69号 ⑨新宿区防災会議条例 ◆昭和39年6月25日 条例第34号 ⑩新宿区立防災センター条例 ◆平成8年3月26日 条例第14号 ⑪新宿区立防災センター条例施行規則 ◆平成8年3月26日 規則第30号 | ①新宿区地域防災計画 ②新宿区事業継続計画（地震編） ③新宿区事業継続計画（地震編）防災センター版 ④新宿区耐震改修促進計画 平成20（2008）年度～平成32（2020）年度 |
| 文京区 | ①文京区防災対策条例 ◆平成18年3月9日 条例第13号 ②文京区防災会議条例 ◆昭和38年7月10日 条例第10号 ③文京区災害対策本部条例 ◆昭和38年7月10日 条例第11号 ④文京区災害対策本部条例施行規則 ◆昭和49年12月7日 規則第36号 ⑤文京区震災復興本部の設置に関する条例 ◆平成18年3月31日 条例第2号 ⑥文京区震災復興本部の設置に関する条例施行規則 ◆平成18年3月31日 規則第23号 | ①文京区地域防災計画 ②震災復興マニュアル ③文京区事業継続計画【震災編】 ④文京区耐震促進計画 |
| 台東区 | ①東京都台東区防災会議条例 ◆昭和38年7月1日 条例第10号 ②東京都台東区災害対策本部条例 ◆昭和38年7月1日 条例第11号 ③東京都台東区災害対策本部条例施行規則 ◆昭和50年7月5日 規則第55号 ④東京都台東区不燃建築物促進助成条例 ◆昭和60年3月29日 条例第5号 ⑤東京都台東区不燃建築物促進助成条例施行規則 ◆昭和60年3月29日 規則第6号 ⑥東京都台東区建築物の耐震改修の促進に関する法律に関する法律施行細則 ◆平成11年4月1日 規則第23号 ⑦東京都台東区震災後の復興における市街地の計画的な整備に関する条例 ◆平成15年6月25日 条例第29号 ⑧東京都台東区震災後の復興における市街地の計画的な整備に関する条例施行規則 ◆平成15年6月25日 規則第51号 | ①台東区地域防災計画 ②台東区耐震改修促進計画 |
| 墨田区 | ①墨田区防災会議条例 ◆昭和38年7月3日 条例第6号 ②墨田区災害対策本部条例 ◆昭和38年7月3日 条例第7号 ③墨田区災害対策本部条例施行規則 ◆昭和38年8月23日 規則第14号 ④墨田区地域防災基本条例 ◆昭和54年3月14日 条例第18号 ⑤墨田区住民防災組織の育成等に関する条例 ◆昭和51年9月30日 条例第23号 ⑥墨田区災害復興基本条例 ◆平成16年6月30日 条例第16号 ⑦墨田区災害復興本部の設置及び運営に関する規則 ◆平成16年6月30日 規則第40号 ⑧墨田区地域協働復興の推進に関する規則 ◆平成16年6月30日 規則第41号 ⑨墨田区被災市街地の復興整備に関する条例 ◆平成16年6月30日 条例第20号 ⑩墨田区被災市街地の復興整備に関する条例施行規則 ◆平成16年6月30日 規則第42号 | ①墨田区地域防災計画 ②墨田区事業継続計画（BCP）＜地震編＞ ③墨田区耐震改修促進計画 |

| | 防災・災害対策に関する 条例・規則 | 防災・災害対策に関する 主な計画等 |
|------|---|--|
| 江東区 | ①江東区防災会議条例 ◆昭和38年7月20日 条例第16号 ②江東区災害対策本部条例 ◆昭和38年7月20日 条例第17号 ③江東区災害対策本部条例施行規則 ◆昭和40年7月6日 規則第29号 ④江東区震災復興事業の推進に関する条例 ◆平成25年3月28日 条例第24号 ⑤江東区震災復興事業の推進に関する条例施行規則 ◆平成25年3月28日 規則第30号 ⑥江東区防災空地条例 ◆昭和49年10月4日 条例第35号 | ①江東区地域防災計画 ②江東区事業継続計画（震災編） ③江東区震災復興マニュアル ④江東区耐震改修促進計画 |
| 品川区 | ①品川区災害対策基本条例 ◆平成26年3月31日 条例第19号 ②品川区災害対策本部条例 ◆昭和38年7月9日 条例第14号 ③品川区災害対策本部条例施行規則 ◆昭和40年7月15日 規則第36号 ④品川区防災会議条例 ◆昭和38年7月9日 条例第13号 ⑤品川区大規模災害被災地に対する支援に関する条例 ◆平成26年7月11日 条例第32号 | ①品川区地域防災計画 ②品川区耐震改修促進計画 ③品川区事業継続計画（地震編） |
| 目黒区 | ①目黒区災害対策基本条例 ◆平成21年3月13日 条例第13号 ②目黒区災害対策本部条例 ◆昭和38年6月 条例第9号 ③目黒区災害対策本部条例施行規則 ◆昭和38年9月 規則第22号 ④目黒区震災復興本部の設置に関する条例 ◆平成19年3月15日 条例第17号 ⑤目黒区震災復興本部の設置に関する条例施行規則 ◆平成19年3月 規則第10号 ⑥目黒区防災会議条例 ◆昭和38年6月 条例第8号 | ①目黒区地域防災計画 ②目黒区震災復興マニュアル ③目黒区業務継続計画<地震編>素案 ④目黒区耐震改修促進計画 |
| 大田区 | ①大田区防災会議条例 ◆昭和38年6月15日 条例第18号 ②大田区災害対策本部条例 ◆昭和38年6月15日 条例第19号 ③大田区災害対策本部条例施行規則 ◆昭和49年7月26日 規則第57号 | ①大田区地域防災計画 ②大田区業務継続計画（震災編） ③大田区耐震改修促進計画 |
| 世田谷区 | ①世田谷区災害対策条例 ◆平成18年3月14日 条例第15号 ②世田谷区災害対策条例施行規則 ◆平成18年3月31日 規則第59号 ③世田谷区防災会議条例 ◆昭和38年7月2日 条例第12号 ④世田谷区災害対策本部条例 ◆昭和38年7月2日 条例第13号 ⑤世田谷区災害対策本部条例施行規則 ◆昭和38年12月2日 規則第19号 | ①世田谷区地域防災計画 ②世田谷区業務継続計画（震災編） ③世田谷区震災復興マニュアル ④世田谷区耐震改修促進計画 |
| 渋谷区 | ①渋谷区震災対策総合条例 ◆平成8年3月29日 条例第19号 ②渋谷区震災対策総合条例施行規則 ◆平成8年3月29日 規則第23号 ③渋谷区防災職員住宅の設置及び管理に関する規則 ◆平成10年12月9日 規則第65号 | ①渋谷区地域防災計画 ②渋谷区耐震改修促進計画 |
| 中野区 | ①中野区防災会議条例 ◆昭和38年7月20日 条例第9号 ②中野区災害対策本部条例 ◆昭和38年7月20日 条例第10号 ③中野区災害対策本部条例施行規則 ◆昭和58年9月10日 規則第37号 | ①中野区地域防災計画 ②中野区区有施設耐震改修計画 ③中野区耐震改修促進計画 ④中野区政のBCP（中野区事業継続計画） |
| 杉並区 | ①杉並区防災対策条例 ◆平成14年3月19日 条例第9号 ②杉並区災害対策本部に関する規則 ◆平成14年3月29日 規則第52号 ③杉並区災害時における相互支援に関する条例 ◆平成25年3月5日 条例第2号 | ①杉並区地域防災計画（震災編） ②杉並区業務継続計画【震災編】追補版 ③杉並区震災復興マニュアル |
| 豊島区 | ①豊島区防災対策基本条例 ◆平成25年3月25日 条例第6号 ②豊島区防災会議条例 ◆昭和38年7月18日 条例第11号 ③豊島区災害対策本部条例 ◆昭和38年7月18日 条例第12号 ④豊島区災害対策本部条例施行規則 ◆平成2年12月28日 規則第49号 | ①豊島区地域防災計画 ②総合的な震災対策の推進に向けた基本方針 ③豊島区帰宅困難者対策計画 ④豊島区業務継続計画【地震編・大規模停電編・新型インフルエンザ編】 ⑤豊島区震災復興マニュアル（都市・住宅復興編） ⑥豊島区震災復興マニュアル（生活・産業復興編） ⑦豊島区耐震改修促進計画 |
| 北区 | ①東京都北区防災会議条例 ◆昭和38年7月8日 条例第8号 ②東京都北区災害対策本部条例 ◆昭和38年7月8日 条例第9号 ③東京都北区災害対策本部条例施行規則 ◆昭和40年8月1日 規則第36号 ④東京都北区防災センター条例 ◆昭和59年10月3日 条例第26号 ⑤東京都北区防災センター条例施行規則 ◆昭和59年10月3日 規則第40号 ⑥東京都北区震災復興本部条例 ◆平成26年3月26日 条例第2号 ⑦東京都北区震災復興本部条例施行規則 ◆平成26年3月26日 規則第17号 | ①北区地域防災計画 ②北区防災対策推進5ヵ年計画<平成26年度～30年度> ③北区業務継続計画<地震編> ④事業所防災計画 北区版 ⑤北区震災復興マニュアル（地域協働復興編） ⑥北区震災復興マニュアル（復興施策編） ⑦東京都北区耐震改修促進計画 |

| | 防災・災害対策に関する 条例・規則 | 防災・災害対策に関する 主な計画等 |
|------|--|---|
| 荒川区 | ①荒川区災害対策基本条例 ◆平成14年3月15日 条例第2号 ②荒川区防災会議条例 ◆昭和38年7月1日 条例第8号 ③荒川区災害対策本部条例 ◆昭和38年7月1日 条例第9号 ④荒川区災害対策本部条例施行規則 ◆昭和38年8月1日 規則第9号 ⑤荒川区震災等による被災市街地復興条例 ◆平成13年10月23日 条例第40号 ⑥荒川区震災等による被災市街地復興条例施行規則 ◆平成13年12月28日 規則第63号 ⑦荒川区密集市街地における防災街区の整備に関する法律施行細則 ◆平成11年10月25日 規則第45号 ⑧荒川区立防災センター条例 ◆平成10年3月19日 条例第2号 ⑨荒川区立防災センター条例施行規則 ◆平成10年5月29日 規則第47号 | ①荒川区地域防災計画 ②荒川区耐震改修促進計画 |
| 板橋区 | ①東京都板橋区防災基本条例 ◆平成14年3月11日 東京都板橋区条例第2号 ②東京都板橋区防災会議条例 ◆昭和38年10月1日 東京都板橋区条例第26号 ③東京都板橋区災害対策本部条例 ◆昭和38年10月1日 東京都板橋区条例第27号 ④東京都板橋区災害対策本部条例施行規則 ◆昭和38年11月11日 東京都板橋区規則第18号 ⑤東京都板橋区震災復興本部条例 ◆平成13年3月9日 東京都板橋区条例第3号 ⑥東京都板橋区震災復興本部条例施行規則 ◆平成13年3月19日 東京都板橋区規則第12号 | ①板橋区地域防災計画（震災編） ②板橋区災害時要援護者支援計画 ③板橋区都市復興マニュアル ④板橋区生活復興マニュアル ⑤板橋区業務継続計画（震災編） ⑥板橋区耐震改修促進計画 |
| 練馬区 | ①練馬区災害対策条例 ◆平成16年3月15日 条例第6号 ②練馬区災害対策条例施行規則 ◆平成17年2月28日 規則第5号 ③練馬区防災会議条例 ◆昭和38年7月6日 条例第13号 ④練馬区災害対策本部条例 ◆昭和38年7月6日 条例第14号 ⑤練馬区災害対策本部条例施行規則 ◆昭和51年6月29日 規則第29号 ⑥練馬区立防災学習センター条例 ◆平成25年12月16日 条例第59号 ⑦練馬区立防災学習センター条例施行規則 ◆平成26年1月31日 規則第7号 ⑧練馬区民の安全と安心を推進する条例 ◆平成16年12月13日 条例第54号 ⑨練馬区民の安全と安心を推進する条例施行規則 ◆平成16年12月13日 規則第110号 ⑩練馬区震災復興の推進に関する条例 ◆平成20年12月15日 条例第50号 ⑪練馬区震災復興の推進に関する条例施行規則 ◆平成20年12月16日 規則第89号 | ①練馬区地域防災計画 ②練馬区業務継続計画（地震編） ③練馬区震災復興マニュアル ④練馬区耐震改修促進計画 |
| 足立区 | ①足立区防災会議条例 ◆昭和38年7月10日 条例第10号 ②足立区災害対策本部条例 ◆昭和38年7月10日 条例第11号 ③足立区災害対策本部条例施行規則 ◆昭和52年8月1日 規則第30号 ④足立区災害対策条例 ◆平成13年12月25日 条例第60号 ⑤足立区災害対策条例施行規則 ◆平成14年4月1日 規則第27号 ⑥足立区震災復興対策及び震災復興事業の推進に関する条例 ◆平成13年6月14日 条例第47号 ⑦足立区震災復興対策及び震災復興事業の推進に関する条例施行規則 ◆平成13年6月14日 規則第49号 ⑧足立区被災市街地復興整備条例 ◆平成13年10月22日 条例第56号 ⑨足立区被災市街地復興整備条例施行規則 ◆平成14年1月25日 規則第3号 | ①足立区地域防災計画（震災対策編） ②足立区業務継続計画【地震編】 ③足立区都市復興マニュアル ④足立区耐震改修促進計画 ⑤北千住駅周辺地域都市安全促進計画 |
| 葛飾区 | ①葛飾区災害対策条例 ◆平成15年3月27日 条例第3号 ②葛飾区災害対策本部に関する規則 ◆平成15年5月30日 規則第54号 ③葛飾区被災市街地復興対策に関する条例 ◆平成22年3月29日 条例第6号 ④葛飾区被災市街地復興対策に関する条例施行規則 ◆平成22年3月29日 規則第17号 ⑤葛飾区安全な地域社会を築くための活動の推進に関する条例 ◆平成15年3月27日 条例第2号 | ①葛飾区地域防災計画 ②葛飾区業務継続計画＜地震編＞ ③葛飾区震災復興マニュアル（都市・住宅編） |
| 江戸川区 | ①江戸川区防災会議条例 ◆昭和38年7月15日 条例第15号 ②江戸川区災害対策本部条例 ◆昭和38年7月15日 条例第16号 ③江戸川区災害対策本部条例施行規則 ◆昭和40年10月15日 規則第31号 ④江戸川区被災市街地の計画的な復興整備に関する条例 ◆平成17年3月25日 条例第16号 ⑤江戸川区被災市街地の計画的な復興整備に関する条例施行規則 ◆平成17年3月25日 規則第15号 | ①江戸川区地域防災計画 ②江戸川区業務継続計画（震災編） ③江戸川区応援職員受入マニュアル ④江戸川区都市復興マニュアル ⑤江戸川区耐震改修促進計画 |

※各区ホームページより作成。（平成27年5月時点）

※災害に際し防災業務に従事した者等に係る損害補償に関する条例、災害弔慰金の支給等に関する条例等は除く。

特別区における災害・防災対策及び受援体制に関する調査票

| | |
|----------|--|
| 貴区名 | |
| ご担当部署名 | |
| ご担当者様職氏名 | |
| 電話番号 | |
| Eメールアドレス | |

災害への対応について

問1 東日本大震災を踏まえて地域防災計画を改定または改定を予定している場合は、ご教示ください。

回答に際しましては、別シート「防災計画」に記載の「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)」(地方行財政研究会)の赤字追記によりお願いいたします。
→「防災計画」シートへ

問2 東日本大震災を踏まえて、貴区の防災力を高めるために、防災協定の締結を除き他自治体・民間と連携して行った特徴的な取組がございましたら、その内容及びそれを行った根拠又は理由をご教示ください。

| |
|--|
| |
|--|

問3 他自治体や企業等との防災協定をもとに、平時から行っている取組がございましたらご教示ください。また、可能であれば、協定書や報告書等(取組内容が分かるもの)をご恵与ください。

| |
|--|
| |
|--|

問4 他自治体や企業等との防災協定のうち、特徴的なきっかけ(区長や議員の地縁によるものを除く。)により協定の相手方を選定したものがございましたらご教示ください。

| |
|--|
| |
|--|

問5 これまでに行った被災地への支援に関して、特徴的な取組事例(事務・建築・土木職・保健師の派遣を除く。)があればご教示ください。

| |
|--|
| |
|--|

後方支援拠点について

問6 貴区のために他自治体の地域に後方支援拠点が設けられた事例、あるいは貴区が他自治体の後方支援拠点となった事例がある場合、拠点の場所や拠点となった経緯の詳細をご教示ください。

| |
|--|
| |
|--|

問7 他自治体からの応援職員の他、避難物資やボランティア等の受け入れ拠点としての後方支援拠点の設置について、庁内あるいは他の自治体と検討をしていますか。

| |
|--|
| |
|--|

問8 **問7で検討していると回答いただいた区にお聞きします。**
どの自治体にどのような業務を担ってもらうことを検討しているかご教示ください(未確定情報でも可)。

受援(計画)について

問9 貴区においては、受援計画を策定していますか。
策定済であれば策定日を、策定予定であれば策定予定日も併せてご教示ください。
受援計画を策定していない区は、問12へお進みください。

問10 **受援計画を策定済あるいは策定中の区にお聞きします。**
受援計画の策定に至った経緯を可能な範囲でご教示ください。
また、策定した受援計画をご恵与ください。
策定中の区においては、計画の概要が分かる資料等がございましたらご恵与ください。

問11 **受援計画を策定済あるいは策定中の区にお聞きします。**
受援計画の策定にあたって発生した課題や策定推進に向けての課題があればご教示ください。

問12 これまでに、被災した場合を想定して、支援を効率的・効果的に受けるために行った取組があればご教示ください。

今後の課題

問13 その他、東日本大震災や首都直下地震の被害想定の変更を受けて、あるいは、貴区の災害対策上、課題だと感じていることや、国や都に要請したいことなどがございましたら、ご教示ください。

「特別区における災害・防災対策及び受援体制に関する調査」(特別区実態調査)結果について

災害への対応について

問1 東日本大震災を踏まえた地域防災計画の改定または改定の予定

(※)「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)」(一般社団法人地方行財政研究会)以降に更新があった箇所のみ記載

【H27.6.24現在】

| 類型 (人口) | 市区名 | 地域防災計画の修正について(※) | | |
|------------|------|--|--|--|
| | | H25.4.1以降の修正年月日、修正の視点及び具体的な内容 (修正予定の場合は、予定している修正の視点・項目・方向性など) | | |
| 特別区 | 千代田区 | H26.3.24 | 【災害対策基本法改正に伴う対応】 (1)り災証明書の交付・被災者台帳の作成 (2)安否情報の提供 (3)避難行動要支援者名簿 | |
| | 中央区 | H27.8月 (予定) | 災害対策基本法等の改正を踏まえ平成27年8月を目途に地域防災計画の修正作業を進めている。 | |
| | 新宿区 | H25.12月 | ・平成24年度の東京都地域防災計画修正において大幅な体系変更があり、新宿区地域防災計画も同様の体系とすることで都和連携した取組の強化を図る。 【減災目標の設定】 (1)死者を約6割減少させる。(2)避難者を約4割減少させる。(3)建築物の全壊・焼失棟数を約6割減少させる。 【主な対策】 (1)新宿区耐震改修促進計画に基づく民間建築物耐震促進事業 (2)家具類の転倒・落下・移動防止対策 (3)救出・救護体制の強化 (4)防災まちづくり対策 (5)消防力の充実・強化 (6)区民や事業所の火災対応力の強化 (7)情報伝達体制の充実 | |
| | | H26.12月 | ・災害対策基本法の改正に伴う必要な事項の修正 ・平成26年度の東京都地域防災計画修正に伴う必要な事項の修正 ・受援に関する事項の追記 | |
| | 台東区 | H27.3月 | 【風水害編を中心とした修正】 区の水防体制見直し等を踏まえ、風水害編の体系整理を行った。 | |
| | 墨田区 | H26.3月 | 【構成の再編】 ・各施策ごとに「予防対策」「応急対策」「復旧対策」の災害フェーズに応じた記載に再編 ・東京都地域防災計画(平成24年修正)との整合性を図り、「津波等対策」「放射性物質対策」を新規追加 【風水害編】 ・洪水ハザードマップの修正 ・特別警報の種類と発表基準の反映 【復興編】 墨田区都市復興基本方針の指針の策定等の追加及び手順の明確化 【東海地震編】 ・予防・応急・復旧対策の強化充実 | |
| | | | H27.3月 | 【災害対策基本法の改正】 ・放置車両対策の体制整備 ・要配慮者と避難行動要支援者の定義 ・指定避難所の指定 【防災情報の充実・強化】 ・防災アプリ「墨田区防災マップ」の配信 ・防災行政無線システム再構築化計画策定着手 【風水害編】 ・避難行動の位置づけ及び避難指示等に係る助言 ・水害時一時避難場所の協定締結の推進 |
| | | | | |
| | 品川区 | H26.2.28 | 品川区災害対策基本条例の策定 民間事業者(一部)との協定見直し 区南部地域災害医療連携会議の設置 品川区災害医療連携会議の設置 防災タブレット(ケーブルテレビ回線を使用した文字情報伝達システム)の配備 緊急医療救護所の設置・運営 臨時ヘリポートの追加 特別警報基準一覧の追記 液状化や津波に対する安全性の確保 応急仮設住宅の建設予定地の追加 | |
| | | | H27.1.28 | 警戒区域の選定 土砂災害の恐れに対する発令(判断)基準の策定 津波避難施設の指定 災害対策基本法改正(平成25年6月)に基づく災害時要援護者に関する事項の見直し |

| 類型 (人口) | 市区名 | 地域防災計画の修正について(※) | |
|------------|--------|---|---|
| | | H25.4.1以降の修正年月日、修正の視点及び具体的な内容 (修正予定の場合は、予定している修正の視点・項目・方向性など) | |
| 特別区 | 目黒区 | H26.3月 | 【避難行動要援護者名簿の作成】 災害対策基本法等の一部を改正する法律の施行に伴う修正 |
| | | H27.3月 | 【医療救護対策関係】 災害医療コーディネーターの体制や医薬品備蓄の充実 「災害薬事センター」、「緊急医療救護所」等の名称や役割の記載について明確化 【災害時要援護者関係】 計画中に用いている「災害時要援護者」の用語を「要配慮者」に一律修正 |
| | 世田谷区 | H27.8 | 【27年修正】 世田谷区地域防災計画(平成24年修正)を医療救護体制について一部修正した。 修正項目は以下のとおり ①災害医療コーディネーターの設置 ②災害拠点連携病院の指定 ③緊急医療救護所の設置 ④災害時医薬品供給体制の整備 【29年修正修正方針】 1 主旨 災害対策関連法令の改正や新規制定、国の防災基本計画や東京都地域防災計画などの上位計画の修正、全国で頻発している水害や土砂災害、平成26年2月に関東甲信越地方を襲った雪害の発生及び新たな教訓などの状況を踏まえ、最新の関連法令や上位計画に対応する。また、近年の社会情勢等を踏まえ、現行の区計画の課題を明らかにし、関係機関及び区民からの意見を取り入れて、現実的で実効性の高い対応策を組み立てることを目的に修正に取り組む。 2 修正の視点 (1)関係法令及び国・都の上位計画の反映、並びに区の計画との整合 (2)区民の参画 (3)計画の構成変更 (4)想定する主な修正項目 ・災害関連法令の改正に伴うもの:要援護者対策、地区防災計画、避難所における配慮、車両移動 ・国や都の計画修正に伴うもの:「減災」の明示、避難行動要支援者・要配慮者対応、被災者支援の総合的・効率的な実施、企業等との協定締結促進、地区防災計画の作成、復興の基本理念の明確化 ・区として優先的に取り組む項目:不燃化特区における火災発生抑制対策、災害時要援護支援対策の充実、区民への災害時情報提供のしくみの充実等 3 検討の進め方、検討体制等 ・防災会議に専門委員を置き、区計画案等の専門事項の調査のため、部会を設置する。 |
| 杉並区 | H27.3月 | 【地域防災力の向上】 災害情報の収集と発信方法の強化、災害時要配慮者支援の充実 【避難体制の強化】 指定緊急避難場所、指定避難所の指定、避難行動要支援者対策の推進 【災害に強い防災まちづくり】 木造住宅密集地域の不燃化の促進、狭あい道路の拡幅整備事業と電柱セットバックの推進 【その他】 帰宅困難者対策の推進 | |
| 豊島区 | H25.9月 | 【医療救護体制】 緊急医療救護所、区災害医療コーディネーターの配置、医薬品の管理等について記載した。 【帰宅困難者対策】 東京都帰宅困難者対策条例との整合性のほか、関係機関や事業者で構成する対策の推進体制の強化や安全確保のための計画等の策定について記載した。 【情報の収集・伝達手段の強化】 地域と連携した情報収集・提供態勢の構築や新庁舎への移転に伴う総合防災システムの導入などについて追記した。 | |
| | | H26.12月 | 【発災型対応訓練】 発災時に公的機関等の限られた人員・資器材で災害対応するのは困難である。そこで公的機関に頼らず、地域住民が町会指揮本部を設置する等し、自ら災害に対応することを目標とした発災型対応訓練の記述を追加した。 【災害時要援護者対策】 発災時に円滑に支援活動を行うため、災害時要援護者支援の基本方針や基本となる取り組み等について記載した。 |

| 類型 (人口) | 市区名 | 地域防災計画の修正について(※) | |
|------------|-----|--|---|
| | | H25.4.1以降の修正年月日、修正の視点及び具体的な内容 (修正予定の場合は、予定している修正の視点・項目・方向性など) | |
| 特別区 | 北区 | H27.3月 | <p>【風水害対策編の改定】 近年の土砂災害や、台風に係る時間経過に対応した区の体制の見直し及び避難勧告等の発令基準の見直しを行い、区民の避難行動を体系的に示し、今後、洪水ハザードマップの見直しを行う。</p> <p>【震災対策編の修正】 災害対策基本法の改正を受けて、要支援者関係の体制の見直しや、時点修正を主な内容として行った。</p> |
| | 荒川区 | H26.8月 | 区の組織改正に伴う分掌事務の見直しや、区の新たな防災事業の追加、その他の時点更新や文言修正等を行った。 |
| | 練馬区 | H27.3月 | <p>【災害対策基本法改正への対応】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・避難行動要支援者名簿の作成等 ・被災者台帳の作成 ・り災証明書の交付 ・指定緊急避難場所等の指定 ・安否情報の提供 ・避難拠点等における生活環境の整備 ・避難勧告・避難指示の発令等 ・地区防災計画の提案 <p>【区における災害対策課題への対応】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・新たに制度化した練馬区災害ボランティアや練馬区ペット管理ボランティアを位置づけるなど、職務と体制を強化 ・練馬区災害医療コーディネーターの設置・連携など、医療救護体制を強化 ・国の指針を踏まえた避難所運営や、同行避難したペットの使用管理を明記するなど、被災者・避難者対策を充実 <p>【計画体系の見直し】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・関連性の高い一連の重点施策に取り組むため、災害対応フェーズ別から施策別に体系を整理 ・減災目標と目標を達成するための取組を具体的に関連づけ、明確化 |
| | 足立区 | H26.3.20 | <p>【計画の前提】 災害時要援護者の記載を要配慮者に変更し、高齢者や障がい者等により配慮した防災対策を推進</p> <p>【区の地域における防災機関及び関係機関が防災に関して処理する業務】 応急給水について明記</p> <p>【区民・地域の防災力向上】 普及啓発(家庭内備蓄含む)、防災教育などの強化</p> |
| | | H27.3.30 | <p>震災対策編</p> <p>【災害時要配慮者対策】 災害時要配慮者自身の防災力向上を図る訓練の実施</p> <p>【避難所運営】 生活相談窓口 DVを含む女性専用相談窓口等の設置 ペット同行避難のルール化、飼育場所の確保</p> <p>【安全な災害に強い防災まちづくり】 無接道敷地における老朽家屋の建替え促進</p> <p>【災害時医療】 医療救護所の拡充 医療機関等における災害対処訓練の普及促進 区東北部保健医療圏(足立区、葛飾区、荒川区)の災害対処能力の向上</p> <p>【受援計画】</p> <p>風水害対策編</p> <p>【水害予防対策】 荒川下流域の洪水をモデルとしたタイムラインの検討 大規模水害時における自治体の枠を超えた広域避難対策</p> <p>【竜巻等突風対策】 竜巻等突風から身を守るための日頃の備えに関する広報・啓発を促進 竜巻注意報や前兆現象など情報収集、伝達体制の整備、見直し</p> |

| 類型 (人口) | 市区名 | 地域防災計画の修正について(※) | |
|------------|------|--|---|
| | | H25.4.1以降の修正年月日、修正の視点及び具体的な内容 (修正予定の場合は、予定している修正の視点・項目・方向性など) | |
| 特別区 | 江戸川区 | H26.7.3 | <p>【地区防災計画の導入】 (1)居住者等は、作成した地区防災計画を区地域防災計画に定めるよう提案できる。 (2)地区防災計画は、区防災会議に諮り、必要に応じて区地域防災計画に定める。 (3)区は、まちづくりに際し計画作成を呼びかけるなど、作成及び訓練等を支援する。</p> <p>【高齢者、障害者等を示す用語を「災害時要援護者」から「要配慮者」に変更】 (1)避難行動要支援者名簿の整備(義務化) (2)名簿掲載者は、避難行動に特に支援を要する者(要介護者、身体障害者など)とする。 (3)名簿は警察、消防に加え、避難所となる小・中学校にも事前に配備する。 (4)避難支援の前提として支援者の安全確保を明記</p> <p>【水害時の河川管理者との連携強化】 (1)河川管理者は、区の避難勧告等発令部署及び水防管理部署に洪水予報を直接伝達する。 (2)河川管理者は、情報・資機材・人員の提供など、区の水防活動に協力する。 (3)地下街等を定義づけ、対象施設を民間施設にも拡充し記載(施設は対策義務あり) 定義:不特定多数の者が利用する地下施設、地階駅など (4)対象施設における対策の強化 地下街及び要配慮者施設は、浸水防止計画等を策定し訓練を実施する。区は、地下街等の緊急連絡先へ避難情報等を伝達する。</p> <p>【気象庁による特別警報の導入】 (1)大雨等により重大な災害の危険が著しく高まった場合、特別警報が発表される。 (2)発表基準は、数十年に一度の強度の台風、集中豪雨、降雪等の場合とする。 (3)特別警報発表時における区の迅速な周知(義務)を明記</p> <p>【避難勧告等の発令基準】 (1)洪水の避難勧告等の発令基準に水位のほか堤防等の状態を追加 (2)高潮の避難勧告等の発令基準を設定 高潮警報または高潮特別警報が発表され、かつ 避難指示:計画高潮位を超え、堤防等の異常で氾濫のおそれが高まったとき 避難勧告:計画高潮位に達したとき、または巨大台風で特別警報の可能性があるとき 避難準備情報:氾濫注意潮位を超え、計画高潮位に達すると予想されるとき ※各潮位は河川管理者の管理水位による。 (3)東京湾に津波警報・注意報が発表された場合、河川敷や沿岸部へ避難指示を発令する旨を明記</p> <p>【広域避難体制】 (1)避難勧告等の発令について 広域避難の避難勧告等は、発令時期を区と都が調整し、区が発令する。 【課題】複数自治体の円滑な連携のため、発令主体などについて協議していく。 (2)避難先の調整について 都に対し近隣自治体への避難者の受入れ調整等を要請する。また、区は必要に応じて他の区市町村に受入れ等を直接要請する。 【課題】迅速な対応のため、都が区の要請を待たず主体的に調整するよう働きかけていく。 (3)避難支援体制について 平常時から都が中心となって国、都県、区市町村等の連携体制を構築していく。 避難方法の決定及び避難誘導等について都、区、関係機関の連携体制を構築する。</p> <p>【災害拠点連携病院の指定(都指定)】 松江病院、東京さくら病院、岩井整形外科内科病院、森山記念病院</p> <p>【防災まちづくり】 (1)建築や開発において整備すべき防災施設の追加 (追記) 【「住宅等整備事業における基準等に関する条例」の改正】(H25.3.29改正) 防災貯水槽のほか、備蓄倉庫、仮設トイレ用マンホール、飲料水を整備・備蓄する。 (2)細街路の解消に関する方針策定 (新) 【「江戸川区細街路拡幅整備指針」の策定】(H26.1) 拡幅すべき細街路を指定する。</p> |

| 類型 (人口) | 市区名 | 地域防災計画の修正について(※) | |
|-------------|------|--|--|
| | | H25.4.1以降の修正年月日、修正の視点及び具体的な内容 (修正予定の場合は、予定している修正の視点・項目・方向性など) | |
| 特 別 区 | 江戸川区 | H27.7.3 (予定) | 【緊急車両通行ルートにおける放置車両対策の強化】 (1)道路管理者が放置車両の移動を行うことで緊急車両の通行を確保する。 |
| | | | 【医療救護体制の強化】 (1)災害拠点連携病院の追加指定(都指定) (2)緊急医療救護所を各健康サポートセンター及び災害拠点病院から14か所の病院前へ変更 (3)上記に伴い各健康サポートセンターを医療救護班等の活動拠点に変更 |
| | | | 【江戸川区業務継続計画の策定】 (1)江戸川区業務継続計画(BCP)を平成26年度に策定 (2)定期的な訓練の実施、マニュアルの検証等によるBCPの継続的改善 |
| | | | 【災害対策本部設置態勢の修正】 (1)災害対策本部長室の統括者等の明記及び地域拠点の構成を修正 (2)非常配備態勢時における遺体収容所及び地域内輸送拠点開設等の追記 (3)特別非常配備態勢時の配置に地域内輸送拠点と遺体収容所開設を追記 |
| | | | 【罹災証明発行体制の修正】 (1)被災者生活再建支援システムの「導入を検討」から「導入する」に修正 (2)「り災証明」の記載を「罹災証明」に修正 |

問2 東日本大震災を踏まえて、区の防災力を高めるために、他自治体・民間と連携して行った特徴的な取組(防災協定の締結を除く。)

※具体的記述のあった区のみ記載

| | |
|-----|--|
| 中央区 | 民間事業者を主体とした「帰宅困難者支援施設運営協議会」を平成24年10月に設立し、施設の運営に関する計画とマニュアルを作成した。 |
| 新宿区 | 発災時には公共交通機関が運行を停止し、特にターミナル駅である新宿駅周辺は、多くの人が滞留し混乱等が発生する。行政による「公助」には限界があるため、平成14年より、新宿駅周辺の企業、商店街、商業・集客施設、学校、鉄道事業者、ライフライン、警察、消防及び区で構成する新宿駅周辺防災対策協議会を設立し、運営している。東日本大震災以後も、明らかになった課題等を踏まえ、検討を行うとともに訓練等を実施している。 |
| 台東区 | 交通事業者等に区の無線を配置して、情報通信体制の強化を進めている。【帰宅困難者対策】 |
| 墨田区 | 発災時に民間協力団体やボランティア等を円滑に受け入れられるように、水上バスを使用した民間協力団体会員及びボランティア輸送訓練、受入訓練を行った。なお、当該訓練は本区の地域防災計画を根拠に行ったものである。 |
| 江東区 | 避難所となる区立小中学校のバリアフリー化の状況について、区民(障害者等)の視点を採り入れた調査を実施するという観点から、NPO法人と協働事業を実施した。 |
| 目黒区 | 平成25年2月に、災害時協定に基づく避難場所の提供や物資供給に係る対応能力向上のため、避難所とする協定を締結している円融寺を会場に円融寺職員、町会、災害時協力企業等による「災害時協力団体連携訓練」を行った。 |
| 大田区 | 総合防災訓練において、区内企業より訓練会場としての敷地の提供や、社員と地域住民とが連携する訓練を行った。区内事業者と地域住民との平常時からの顔の見える関係づくりは大変重要な取り組みととらえている。 |
| 渋谷区 | 渋谷駅周辺帰宅困難者対策協議会と連携した訓練の実施。平成26年度、平成27年度と帰宅困難者受入施設運営訓練を行った。また、昨年度末に、参加者にどこの受入施設が開放されるか事前に公開せず、訓練当日、駅前の街頭ビジョンに渋谷区防災ポータルサイトのURL等を投影し、訓練参加者を見て、開設されている施設に行く訓練を実施した。 |
| 中野区 | ○帰宅困難者対策協議会の設置 災害時に多くの帰宅困難者が発生した場合に備え、あらかじめ自助を基本としたそれぞれの役割、協力体制等について協議するため、区、警察、消防、鉄道事業者、駅周辺事業者等を構成員とする中野区帰宅困難者対策協議会を設置した。 協議会では、帰宅困難者対策にかかるルール及び行動計画を策定し、また、各事業者の役割分担に基づく訓練等を実施している。 ○災害医療連携会議の設置 災害時における医療救護、防疫及び保健・健康支援に係る活動を円滑に行うため、区、警察、消防、医師会、区災害医療コーディネーター、歯科医師会、薬剤師会、柔道整復師会、災害拠点病院等を構成員とする中野区災害医療連携会議を設置した。 連携会議では、緊急医療救護所の設置・運営や医薬品の供給体制等について協議している。 |
| 豊島区 | 池袋駅周辺の事業所及び行政機関で構成される「池袋駅周辺混乱防止対策協議会」の主催により、平成21年から毎年帰宅困難者対策訓練を実施している。また、平成20年度、23年度、26年度は東京都と合同で訓練を実施し、平成23年度には埼玉県と連携し池袋から埼玉県内への徒歩帰宅訓練、平成26年度には要配慮者搬送訓練としてさいたま新都心までバス搬送訓練を実施した。 |
| 北区 | ①平成26年11月9日災害時の物資輸送協定に基づき前橋市総合訓練に合わせ物資輸送の確認訓練を行った。 ②平成27年2月24日赤羽駅・王子駅の駅前滞留者協議会と区役所及び川口市鳩ヶ谷庁舎と無線で結び帰宅困難者発生に伴う情報交換訓練を実施した。 |
| 荒川区 | 平成25年度に、都及び防災関係機関と連携した「医療救護連携訓練」を実施した。 その際、東京女子医科大学東医療センターや区医師会等に加え、傷病者の搬送役として輸送関係の民間協定団体にも参加いただいた。 内容は、新たに活動態勢を整備した緊急医療救護所の開設運営などの応急医療体制について、実動による訓練を行うものであった。 |
| 板橋区 | 板橋区は、平成25年度から、区主催の応急手当講習指導のボランティアを区内の帝京大学医療技術学部スポーツ医療学科救急救命士コースの学生から募り、地域に根差した講習を推進している。 専門的な知識・技術を持った学生による創意工夫を凝らした講習は、地域住民の応急手当技術の向上はもとより、学生と地域住民とのつながりを深めるなど、地域コミュニティの活性化にも寄与している。 なお、この活動等により、帝京大学医療技術学部スポーツ医療学科救急救命士コースの学生は、平成26年度板橋区青少年表彰を受けている。 |
| 練馬区 | 平成25年4月に、区と災害協定を締結している10自治体と、平常時から連携を強化し災害時における支援体制を確保するため、「意見交換会」を開催した。 |

| | |
|-----|--|
| 足立区 | <p>平成7年に発生した阪神・淡路大震災を契機として、区立の小・中学校等を避難所に指定している。各避難所では、いざというときに備えて避難所近隣の町会・自治会の方々を中心に避難所運営会議を組織し、応急給食訓練や仮設トイレの設置訓練等の避難所開設・運営訓練のほか、初期消火や応急手当等の防災訓練を行っている。</p> <p>4鉄道事業者5路線が乗り入れ、145万人以上の乗降客が利用する等、国内でも有数のターミナル駅である北千住駅では、鉄道事業者や、周辺的大型商業施設、地元商店街、警察・消防等の防災関係機関、並びに足立区により、平成19年7月に「北千住駅前滞留者対策推進協議会」を設立し、帰宅困難者対策に関する検討と訓練に取り組んでいる。</p> |
|-----|--|

問3 他自治体や企業等との防災協定をもとに、平時から行っている取組

※具体的記述のあった区のみ記載

| | |
|------|--|
| 千代田区 | 毎年3月に帰宅困難者一時受入協定施設と連携し、帰宅困難者の受入訓練や、無線訓練を実施している。 |
| 中央区 | <ul style="list-style-type: none"> ・連絡先等の定期的な確認 ・トラック協会と災害時の実践的な配送について、担当レベルで検討を開始している。 |
| 港区 | <ul style="list-style-type: none"> ・災害時における相互協力協定に基づき、協定締結先自治体と毎年1回、双方の防災訓練において、情報伝達訓練(電話による)を実施している。 ・協定締結自治体 ①福島県いわき市 ②岐阜県郡上市 |
| 台東区 | 浅草寺と帰宅困難者受入れの一時滞在施設に関する協定を締結している。 |
| 文京区 | 協定を締結している自治体に、文京区主催で行う総合防災訓練等において、協定締結先としてブースを設け、写真展示やパンフレット配布等、各自治体のPRをしていただいている。 |
| 台東区 | 総合防災訓練時に防災協定に基づく訓練を実施している。 (協定締結自治体との応援要請訓練、協定企業との物資輸送訓練等) |
| 墨田区 | <ul style="list-style-type: none"> ・各自治体及び各企業等との担当者及び連絡先についての確認を行っている。 ・年に1回開催している総合防災訓練への参加を要請している。 ・年に1回開催している自治体防災情報ネットワーク連絡会にて各自治体と情報交換をしている。 |
| 江東区 | 年に1回実施している総合防災訓練(関係機関訓練)については、警察・消防・自衛隊等の防災関係機関のほか、本区と災害時の協力協定を締結している一部の民間企業・団体も参加団体に含まれている。 |
| 品川区 | <ul style="list-style-type: none"> ・東海道五十三次市区町災害時相互応援に関する協定を締結している市区町と、年1回防災担当者会議を開催している。 ・一時滞在施設に関する協定を締結している事業者(東京サラヤ株式会社)と、年1回一時滞在施設開設訓練を実施している。 |
| 大田区 | 毎年度、区内4地区で実施している総合防災訓練において、物資の輸送訓練等、協定に基づいた実動の確認を行っている。 |
| 中野区 | ○中野区総合防災訓練、災害医療救護訓練 災害時の連携・協力体制を確立するため、各種防災関係機関及び防災協定締結業者と協力して上記訓練を実施している。 |
| 豊島区 | 「池袋駅周辺混乱防止対策協議会」での協議を進め、帰宅困難者対策の連携協力に関する協定を平成25年に17事業所と締結し、現在21の事業所と協定を締結し、一時待機場所(最大1泊)、一時滞在施設、備蓄物資の保管、訓練参加等に協力いただいている。具体的には、区災害対策本部、各事業所、一時滞在施設、各事業所の情報を集約する現地連絡調整所、滞留者に情報提供する情報提供ステーションとの防災用PHSやテレビ会議による情報通信訓練、滞留者を一般公募して各一時待機場所や一時滞在施設への誘導、施設の運営訓練等を毎年実施している。 |
| 北区 | 赤帽事業者との物資輸送協定に基づき、年に1回備蓄物資の配送訓練を兼ねて、備蓄倉庫(ストックヤード)から各自主防災組織の指定配送先へ輸送を行っている。 |
| 荒川区 | 協定締結した自治体と、年1回、ホームページ代理掲載に関する訓練を実施している。 民間協定締結団体の実務担当者との連絡会を実施している。 (平成26年度は、障害物除去や輸送対策に関係する団体との意見交換等を実施した。) |
| 板橋区 | <ul style="list-style-type: none"> ・協定自治体13市区町間で、毎年首長を集めて会議を開催。 ・総合防災訓練時に、トラック協会から資器材の移送に係るトラックの提供を受けている。 |
| 練馬区 | <ul style="list-style-type: none"> ・災害協定自治体とは、毎年実施する防災訓練に相互に参加することにより、顔の見える関係を強化している。 ・東京都トラック協会練馬支部と、災害時の物資の緊急輸送体制の確立に向け、共同でマニュアルの検討を行っている。 ・東京都石油業協同組合板橋練馬支部と、災害時の緊急通行車両に係る燃料の優先供給に関して共同でマニュアルを作成した。 |

| | |
|------|--|
| 足立区 | 足立区総合防災訓練を毎年実施 防災会議(年2回) 水防訓練毎年実施 避難所運営会議 消防団操法大会(各消防署毎 毎年) 消防団合同訓練 |
| 葛飾区 | 防災協定団体と協働で、毎年総合防災訓練を実施している。 |
| 江戸川区 | 各種防災関連訓練への参加依頼、各協定先の担当者、連絡先等確認作業(年一回) |

問4 他自治体や企業等との防災協定のうち、特徴的なきっかけ(区長や議員の地縁によるものを除く。)により協定の相手方を選定したもの

※具体的記述のあった区のみ記載

| | |
|------|---|
| 中央区 | <ul style="list-style-type: none"> 自治体:本区で行っている東京湾大華火祭又大江戸まつり盆おどり大会への招待、参加、相手側イベント等への本区職員、地域住民の参加など交流をきっかけとして防災協定を締結 協議会:本区まちづくり基本条例や市街地開発事業指導要綱に基づき大規模開発に際し、帰宅困難者一時滞在施設等の設置を要請しており、そういった施設が増えてきたことから共通ルール等を定めるための帰宅困難者支援施設運営協議会を設置した。 |
| 港区 | 区では、福島県いわき市及び岐阜県郡上市と災害時相互協力協定を締結しています。いずれの市も、「商店街友好都市との交流に関する基本協定書」による商店街振興・観光振興の促進を中心とした日頃の幅広い交流に端緒を得て、いわき市に対しては、区が東日本大震災の際に支援をしたことをきっかけとし、郡上市からは東日本大震災の影響により金町浄水場の浄水から放射性ヨウ素が検出された際、給水車の派遣やペットボトル保存水の提供を受けたことをきっかけに、それぞれ災害時相互協力協定の締結に至ったものです。 |
| 台東区 | 浅草寺と帰宅困難者受入れの一時滞在施設に関する協定を締結している。 |
| 墨田区 | <ul style="list-style-type: none"> 「義士親善友好都市間における災害応急対策活動の相互応援に関する協定」において、忠臣蔵にゆかりのある22市区を選定した。 姉妹区である台東区と防災相互協定を締結している。 友好都市である鹿沼市、小布施町、鶴岡市のほか相互交流のある高島町と防災相互協定を締結している。 |
| 江東区 | 沼津市との相互応援協定は、首都直下地震の発生を想定し、極端に遠隔地では無く応援の実効性が担保されることを前提に、同時被災の可能性が低いことを理由に東海地方の自治体として選定した。(他の応援協定は、全て関東地方の自治体と締結している。) |
| 品川区 | <ul style="list-style-type: none"> 品川区は、協定先を区が選定するのではなく、先方からの協力申し出により協議を重ね協定締結を図っている。 津波避難ビルに関する協定のみ、津波による浸水被害があると思われる地域のマンション、事業者に対しアンケートを実施。協力できると回答いただいたところと協議を重ね協定締結に至る。 宮古市との協定は、さんま祭りがきっかけである。 富岡町との協定は、互いにオークランド市と国際友好都市であることがきっかけである。 山北町、早川町との協定は、交流協定を結んでいたことがきっかけである。 |
| 目黒区 | <ul style="list-style-type: none"> 「目黒区民まつり」の一環として行ってる「目黒のさんま祭り」での、さんまの提供をきっかけに、平成13年に宮城県気仙沼市と相互援助協定を締結。同じく、さんまにつけるカボスの提供をきっかけとして、平成18年に大分県臼杵市と相互援助協定を締結した。 かつての目黒領主の子孫が宮城県角田市に住んでいたことをきっかけに、平成4年に相互援助協定を締結。 |
| 大田区 | <ul style="list-style-type: none"> 宮城県東松島市との協定 東日本大震災における協力があつたため |
| 世田谷区 | 以下の自治体との協定は、首都直下地震の被害を想定して、遠隔地で同時に被災しにくいこと、物資輸送支援を考慮し高速道路沿線の自治体を選定した。(自治体名:新潟県十日町市、栃木県小山市、茨城県つくば市、埼玉県熊谷市、長野県松本市、群馬県高崎市) |
| 中野区 | <ul style="list-style-type: none"> ○学校法人明治大学、学校法人帝京平成大学、学校法人早稲田大学 上記法人は、警察大学校跡地の再開発の一環として、中野区内にキャンパス等を新設した法人であり、3法人とも一時滞在施設の提供等にかかる防災協定を締結している。当該法人とは、防災協定締結前に「警察大学校跡地地区のまちづくりに関する覚書」を締結しており、産学連携や防災にかかる協力事項等についてすでに合意を得ていた。 ○青森県青森市 当該自治体は、東北復興を祈念することで始まった「東北復興大祭典なかの」を契機とし、「青森市・中野区交流連携協定書」を締結しており、本協定に基づいて、災害協定を締結した。 |

| | |
|-----|--|
| 豊島区 | 【埼玉県秩父市】 西武鉄道の起点と終点という関係から姉妹都市を締結し、防災協定締結に至った。 【新潟県魚沼市(旧堀之内町)】 堀之内町出身の作曲家・春川一夫氏(「船方さんよ」で有名、当時豊島区に在住)が区民部長を訪問してから交流が始まった。 |
| 板橋区 | 区立施設が所在する自治体と防災協定を交わしている(千葉県鴨川市など) |
| 練馬区 | 群馬県前橋市や館林市との協定は、首都直下地震の被害を想定して、当区から50km圏にあり同時に被災しにくく、かつ高速道路によるアクセスが良い自治体として選定した。 |
| 足立区 | 国道交通省関東地方整備局荒川下流河川事務所と足立区との協定は、光通信ネットワークを利用した相互の情報交換を活用し、洪水時等の情報交換を円滑に実施するために必要となる基本的事項について定めている。 川口市、草加市、蕨市、戸田市、鳩ヶ谷市は、地理的に隣接又は接近していることから、区民と市民が相互に理解を深め交流を続けており、被災した区市のみでは十分な対応措置ができない場合において、被災しない区市が応援活動を行なうとともに、平素においては、協調と連携のもとに災害に強いまちづくりを推進してため協定を締結した。 多治見市と足立区は、足立区で開かれた「環境サミットin足立」に多治見市が参加し、多治見市で開かれた「あっちっちサミット08」に区が参加するなど、交流を深めてきた。足立区が、東日本大震災を教訓に西日本方面の友好自治体との防災協定を検討していたことから協定を締結した。 |

問5 これまでに行った被災地への支援に関する特徴的な取組事例(事務・建築・土木職・保健師の派遣を除く。)

※具体的記述のあった区のみ記載

| | |
|------|---|
| 千代田区 | 救援物資の提供以外特徴的な支援は行っていない |
| 文京区 | 【津和野町豪雨における支援(平成25年7月)】 平成25年7月28日に発生した津和野町豪雨において、相互応援及び災害応援に関する協定に基づき、津和野町に対し区防災課職員2名を派遣し、現地の情報収集及び救援対策について協議を行った。また津和野町の要請に基づき、区より扇風機やカセットコンロ等の物資支援を行った。 |
| 品川区 | 協定を締結している、宮古市、富岡町、早川町に対し、物資等の支援を実施した。 |
| 目黒区 | 日ごろから交流の深い気仙沼市の被災者を元気づけるため、東山中学校の全校生徒500人が手紙を送り、精神面の支援をサポートした。 |
| 大田区 | 区と区民の協働により、平成23年4月に「大田区被災地支援ボランティア調整センター」を立ち上げ、宮城県東松島市への支援を実施。平成27年5月末までに、ボランティアバスを218回運行。参加ボランティア計3,967名、延べ活動人数12,135名。(高校生から70代まで) 【ボランティア調整センター活動内容】 ●東松島市や地域団体からの要望に基づき、①ボランティアによる汚泥撤去やスクールバス待機所製作などの生活再建支援事業、②孤立化防止のための仮設住宅訪問聞き取り事業、③コミュニティ再生支援としてランチ交流会や地域のお祭りの支援を実施 ●区内避難者対象の交流サロンを毎月1回実施。郵便での各種の情報提供。福祉の専門家による避難者訪問事業も実施し、独居や高齢者世帯を対象にサポート |
| 世田谷区 | 世田谷区では、東日本大震災の被災地の復興を支援するため「東日本大震災復興支援金」を継続して募集しています。 http://www.city.setagaya.lg.jp/kurashi/104/141/563/571/572/d00034380.html |
| 中野区 | 東日本大震災で被災した東北各県の継続的な復興支援を目的として、「東北復興大祭典 なかの」を、東京青森県人会と共催で実施している。 |
| 荒川区 | 区の社会福祉協議会が区の交流都市である釜石市の社会福祉協議会と継続的に連携し、協力体制を取っている。 |
| 足立区 | 2011年4月13日「被災産地応援フェア」と題した野菜の即売会を開催。経済的にも大きな打撃を受けている被災地を応援していく。なお売上金の一部を義援金として寄付。 2011年4月18日から5月6日 宮城県仙台市へ廃棄物処理等の業務派遣 |
| 葛飾区 | 物資支援、寄付金の送付 |
| 江戸川区 | 東日本大震災の義援金を現在も送り続けている。 |

後方支援拠点について

問6 他自治体の地域に区の後方支援拠点が設けられた事例、あるいは区が他自治体の後方支援拠点となった事例がある場合における、拠点の場所や拠点となった経緯

※具体的記述のあった区のみ記載

| | |
|----|---|
| 港区 | 平成25年10月の台風第26号による東京都大島町の土砂災害では、東京都による避難者の受け入れに当たり、区内に玄関口となる竹芝ふ頭があることから、区も積極的に支援した事例があります。 東京都大島町への支援内容は、以下のとおりです。 ・高齢者、障害者で希望する島外避難者の受入れ(7施設に8名受入) ・り災証明書発行に伴う被害認定調査支援のために職員2名を派遣 ・災害見舞金として50万円を支出 ・職員にカンパを呼び掛け、約130万円を寄付 |
|----|---|

問7 他自治体からの応援職員の他、避難物資やボランティア等の受け入れ拠点としての後方支援拠点の設置について、区内あるいは他の自治体との検討の有無

※検討している区又は検討中の区のみ記載

| | |
|------|---|
| 墨田区 | 人員、物資 → 区内にて設置予定 ボランティア → すみだボランティアセンターにて設置予定 |
| 江東区 | ・一般ボランティアの活動拠点としては、区内の「高齢者総合福祉センター」を指定している。 ・東京都により、区内の清掃工場等が「大規模救出救助活動拠点」として指定されている。 ・区内3箇所を「食品集積地」として指定するほか、ターミナル機能を有する防災倉庫として「江東区中央防災倉庫」を整備中(平成27年度供用開始予定)である。 ※現在検討中の事項は無し |
| 大田区 | 区内で検討している。 |
| 杉並区 | 杉並社協との「災害時におけるボランティア活動に関する協定」に基づき、杉並社協内にボランティアセンターを設置しています。 |
| 北区 | 区内に災害ボランティアセンターとなる拠点の設置について区内で検討を行い、社会福祉協議会等と立上げの図上訓練を行った。他の自治体との検討は行っていない。 |
| 板橋区 | 都が区内施設(清掃工場及び都立公園)を大規模救出活動拠点として位置づけている。 |
| 葛飾区 | 物資支援、ボランティア活動拠点については、地域防災計画で定めています。 |
| 江戸川区 | 決まっている。 |

問8 (問7で検討していると回答した区について)どの自治体にどのような業務を担ってもらうことを検討しているか

| | |
|------|---|
| 墨田区 | 墨田区災対総務部総務隊及び墨田区社会福祉協議会 |
| 江東区 | - |
| 大田区 | 記載できるような内容まで検討は進んでいない。 |
| 杉並区 | 未検討 |
| 北区 | 他の自治体に対しては検討を行っていない。 |
| 板橋区 | 未検討 |
| 葛飾区 | 自治体応援職員の受入(受援)体制の確保の重要性については記載しているが、現状では具体的な受援計画がないことから、今後検討をしていく予定 |
| 江戸川区 | 自治体単位では検討していない。 |

受援(計画)について**問9 受援計画の策定有無**

※策定済みの区又は策定中の区のみ記載

| | |
|------|--|
| 新宿区 | 平成26年12月に策定(地域防災計画に定める。) |
| 文京区 | 文京区職員防災行動マニュアル内に記載はあるが、受援計画単独での作成はしていない。 |
| 大田区 | 大田区地域防災計画の震災対策において受援計画を策定している。 (第2部震災予防・応急・復旧計画 第7編) 策定日不明 |
| 板橋区 | 平成26年3月策定 |
| 練馬区 | 平成27年3月に修正した練馬区地域防災計画(平成26年度修正)において、広域的な視点から応急対応力を強化するため、受援・救援体制について追記した。今後はこの考え方にに基づき、受援・救援について各部マニュアルの中で具体化を図る。「受援計画書」の作成の予定はない。 |
| 足立区 | 平成27年3月策定 |
| 江戸川区 | マニュアルを策定している。 |

問10 (受援計画を策定済あるいは策定中の区について)受援計画の策定に至った経緯

| | |
|------|---|
| 新宿区 | ・議会からの要望のほか、応援要請団体からの職員等の受入を円滑に行う必要があるため。 ・内容については、新宿区公式ホームページ上、新宿区地域防災計画(平成26年度修正)本冊P.162参照。 http://www.city.shinjuku.lg.jp/anzen/file03_00002.html |
| 大田区 | 経緯不明。 大田区地域防災計画については区HPで公開している。 |
| 板橋区 | 東日本大震災の被災自治体の体験などをもとに、庁内で受援計画を策定する必要があるという議論が起り、策定に至った。 |
| 足立区 | 足立区においては、既に地域防災計画の関係各章で受援に関する事項を記載しているが、あらたに受援計画として章を設け、足立区の受援に関するこれまでの取り組みや課題について整理するとともに、今後の対策と方向性を明確にするため http://www.city.adachi.tokyo.jp/saigai/bosai/bosai/taisaku-bosaikekaku.html 足立区地域防災計画(平成26年度修正)震災対策編第8部 受援計画 |
| 江戸川区 | 庁舎内関係部署の職員でプロジェクトチームを作り、検討会にて検討を重ね、策定 |

問11 (受援計画を策定済あるいは策定中の区について)受援計画の策定にあたって発生した課題や策定推進に向けての課題

| | |
|------|---|
| 新宿区 | 応援団体からの職員等の待機場所(宿泊施設及び休息のための施設)の確保。 |
| 大田区 | 職員態勢のバックアップや食料・物資を迅速に調達するため、首都直下地震で被害を受けない自治体との受援体制を推進する必要がある。 |
| 板橋区 | 応援職員等の活動スペース、活動に必要な資器材等の確保 |
| 足立区 | 1「受援体制」 支援を受ける(以下「受援」という。)にあたり、その要請は、個々の協定や制度に基づき、要請する先や根拠が異なっている。区の災害対策本部が協定等に基づき要請する場合や、都を通じて要請する場合、他の自治体が自主的に応援(先遣派遣隊を含む)する場合などがある。そのため、受援を効率的に実施するには、受援体制の全体像を把握し、個別施策における体制整備の進捗状況や課題を明らかにする必要がある。 2「広域連携の強化」 東日本大震災において被災した市町村では、災害応急対策、被災者支援などの業務が増大し、対応能力の限界を超えてしまうことが少なくなかった。また、職員や庁舎が被災し、行政機能が著しく低下する例も多かったことから、区や他の自治体にわたり、広域的に被災し、区市町村の相互応援では対応できない場合に備え、遠隔地の都道府県の市町村との相互応援協定締結を推進する必要がある。 3「受援が必要な業務の明確化と継続性の確保」 東日本大震災においては、支援側の自治体と被災地の自治体のニーズ(機関、能力)のマッチングが困難だったほか、自治体から派遣される職員が短期間で交替するため、業務の継続性の確保に支障が生じた。そのため、災害対策本部内で区の状況を収集把握した上で、必要な支援を明確にし、応援要請を行う必要がある。 |
| 江戸川区 | 現在、訓練等にて、検証中 |

問12 被災した場合を想定して、支援を効率的・効果的に受けるために行った取組

※具体的記述のあった区のみ記載

| | |
|----|---|
| 港区 | ・平成26年度に業務継続計画(震災編)を改訂し、災害時における優先業務や応急対策業務に必要な人員数の精査を実施し、計画に反映させた。 ・毎年度1回実施している職員総合防災訓練(機関訓練)を、防災関係機関(協定締結先自治体、区内消防署)と連携した内容で実施している。 |
|----|---|

| | |
|-----|---|
| 墨田区 | <ul style="list-style-type: none"> ・水上バスを使用した民間協力団体員及びボランティア輸送訓練、受入訓練 ・DISを使用した物資要請訓練 |
| 江東区 | <ul style="list-style-type: none"> ・年に1度実施している「災害対策本部運営訓練」においては、首都直下地震の発生を想定した図上訓練を採用している。平成25年度以降は警察・消防・自衛隊を招聘し、各機関のリエゾン(連絡員)が区役所に参集している状況を再現した上で情報整理や各機関と連携した対応策の検討等の訓練を実施している。 ・り災証明書の発行業務に係るシステムとして東京都が推奨し、他自治体での導入事例も多い「被災者生活再建支援システム」を平成26年度に導入した。当該システムの選定理由としては、各自治体が可能な限り同一なシステムを活用し業務の標準化が図られることにより、災害時における応援・受援をよりスムーズなものとなることへの期待も含まれている。 |
| 大田区 | 本年度から遠隔地自治体との協定を進めていく。 |
| 北区 | 災害対策本部運営図上訓練において、受援専門班を設置し、その運用について検討を行っている。 |
| 荒川区 | 協定締結自治体等との定期的な連絡確認等を行っている。 |
| 足立区 | <p>地域防災計画において、それぞれの施策に応じた受援体制等の基本的な事項を計画している。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 防災関係機関との連携(第2部 第6章) 2 災害時の相互応援協定時自治体からの支援(第2部 第6章) 3 その他の自治体からの支援(第2部 第6章) 4 民間協定団体からの支援(第2部 第2章) 5 災害ボランティアからの支援(第2部 第2章) 6 医療関係機関からの支援(第2部 第8章) |

今後の課題

問13 東日本大震災や首都直下地震の被害想定の変更を受けて、あるいは、貴区の災害対策上、課題だと感じていることや、国や都に要請したいこと

※具体的記述のあった区のみ記載

| | |
|------|--|
| 千代田区 | <ul style="list-style-type: none"> ・帰宅困難者受入施設の損害賠償責任について、免責ができる仕組みを講じて欲しい。 ・帰宅困難者に対する医療体制については、区として取り組むのではなく、都又は国の問題として取り組んで欲しい。 |
| 中央区 | <ul style="list-style-type: none"> ・民間一時滞在施設において帰宅困難者に提供する備蓄品(水、食料等)の購入費用については、都の助成制度があるが、購入した備蓄品の更新経費(ランニング)についての助成制度がないため、更新にかかる民間施設への経費負担が大きく、難色を示す企業もあり、一時滞在施設の確保につながらない。 ・損害賠償問題において、一時滞在施設運営者等(事業者や自治体)が責任を負わない形での早期の法整備(指針を示すだけでなく)望む。 |
| 港区 | 被災者の生活再建支援に関する業務におけるマニュアルの整備及びガイドラインの修正等について、市区町村の取り組み状況を踏まえ、意見集約や作業部会を設置するなど、積極的に取り組んでほしい。(都への要望) |
| 墨田区 | 木密地域への不燃化、耐震化対策のさらなる充実に加え、感震ブレーカーの普及や機器の性能評価等を含む通電火災防止対策に係る支援及び対策等を検討してほしい。 |
| 江東区 | <p>本区においては、区内居住の職員が4割程度に留まっており、発災初動期におけるマンパワー不足と区内の被害状況(概況)把握の遅れが懸念される。打開策としては、次の2点が考えられるところであるが、特別区全体あるいは国・都との調整事項が多く事項であり実現への目途は立っておらず、現状では大きな課題といえる。</p> <ol style="list-style-type: none"> ①自区内居住職員に対する住居手当の優遇措置 ②国家公務員・地方公務員による「(仮称)災害スポッター制度」の導入 <p>勤務時間外に発災した場合において、各公務員が自職場への参集途上において居住又は滞在中の地域の被害状況をスマートフォンのカメラ(GPS付が望ましい)等で記録し、クラウド型の災害情報システムに情報をアップロードすることにより、国・都及び各自治体が各地の被害状況を共有することを可能にする。</p> |
| 目黒区 | 特別区は連たんした大都市を形成していることを踏まえた他区の区民が、区境を越えて避難してきた場合の具体的な対応や訓練の在り方。 |
| 大田区 | <ul style="list-style-type: none"> ・遺体の広域火葬における手順の整理及び周知 ・広域的ながれき二次仮置き場の確保 |
| 中野区 | 災害時避難行動要支援者の支援体制の構築を重要な課題として取り組んでいる。食糧備蓄の都区の役割分担については、課題多き案件だと認識している。 |
| 豊島区 | <ul style="list-style-type: none"> ・緊急医療救護所に配備する看護師の確保が課題となっている。 ・緊急医療救護所に参集していただく医師・看護師の方の本人確認をどのようにするかが課題となっている。国または都で医師・看護師のデータベースを作りIDカードを発行していただくとスムーズにできると思う。 |
| 荒川区 | <ul style="list-style-type: none"> ・河川水の利用のため、スーパー堤防等の整備の際には、消防車が容易に取水しやすい形状にして欲しい。 ・広域避難場所となっている都立公園は、液状化対策や想定される浸水への対策を行って欲しい。 |

| | |
|------|--|
| 板橋区 | 首都直下地震の被害想定では、板橋区の被害は比較的小さいものとなっており、都の「首都直下地震対処要領」では、当区は各地からの応援部隊の受け入れを行う活動拠点としての活用が検討されている。応援部隊の受け入れにあたってはノウハウがなく、都区間の役割分担もあいまいな点がある。また近隣区と共同で対応にあたる可能性もあるので、都で統一的な指針を示していただきたい。 |
| 練馬区 | ・「特別区災害時相互協力及び相互支援に関する協定実施細目」では、発災後直ちに被災を免れた区あるいは被災の軽微な区のうち一区に「特別区支援対策本部」を設置することとされているが、特別区間の連絡調整は平常時から特別区長会事務局が行っており、災害時においても、特別区長会事務局が特別区相互の災害対策の総合調整を担う必要があると考える。 ・物資の調達・配送体制の整備に関して、地域内輸送拠点の運営方法や地域内輸送拠点から各避難所(避難拠点)への配送方法、また車両の燃料調達についてさらなる検討が必要である。 |
| 足立区 | 荒川下流域タイムライン(試行案)の運用 1 区民等が氾濫までに安全な場所に避難できる時間(リードタイム)を少しでも長く確保するための検討 2 区民等に災害が逼迫している状況を直ちに理解していただくため、国レベルからいわば「緊急事態宣言」を発令できる制度の構築 |
| 葛飾区 | 大規模水害時には区の広域が浸水して、避難が遅れれば多くの孤立者が発生してしまうため、広域避難体制を構築して欲しい。 |
| 江戸川区 | 江戸川区は、区内の約7割がゼロメートル地帯であり、水害には弱い地形である。外水の被害を受けると、約2週間は水が引かない想定もされている。よって、このような場合、多くの区民を広域避難させなければならない。避難には時間がかかり、早い段階での避難勧告、避難指示の発令が必要であり、また、受け入れ先の確保もしなければならない。よって、江戸川区では、都、国に早い段階での避難勧告、避難指示を出すための情報提供及び、都県を跨いだ広域避難対策をお願いしている。 |

◆その他各区から提供いただいた資料(東日本大震災の支援として、被災地に派遣された職員が現場で感じた課題などが記載された報告書、派遣職員のインタビューやヒアリングなどの記録、シンポジウム等の記録等)

| | |
|-----|-----------------------------------|
| 港区 | 港区派遣職員報告 |
| 新宿区 | 東日本大震災被災自治体派遣職員支援業務報告書(平成26年度) 概要 |
| 墨田区 | 仙台市派遣記録(平成25年4月～平成26年3月) |
| 江東区 | 被災自治体派遣職員活動報告会 資料 |
| 目黒区 | 東日本大震災における区の対応結果等(第一次総括) |
| 中野区 | 平成26年度東日本大震災復興広域協働担当レポート |
| 荒川区 | 職員報特別号「釜石市救援派遣を語る」 |
| 板橋区 | 東日本大震災等における板橋区の対応記録 |

受援シート【作成例】

| | |
|--|--|
| <input checked="" type="checkbox"/> 緊急業務 <input type="checkbox"/> 経常業務 神戸市地域防災計画 地震対策編 応急対応計画 第12章 | ピーク時期 <input checked="" type="checkbox"/> 初動対応期 <input checked="" type="checkbox"/> 応急対応期 <input type="checkbox"/> 復旧復興初動期 <input type="checkbox"/> 該当なし |
|--|--|

(業務名) **被災建築物応急危険度判定** (担当課) **都市計画総局安全対策課**

| | |
|------------------------|----------------------------------|
| 応援者の行う具体的な業務 | 被災建築物の応急危険度判定を行う。 |
| 応援者に求める 具体的な職種・必要資格 | 被災建築物応急危険度判定士として都道府県知事等の認定を受けた者。 |

I 情報処理活動

| | |
|---|---|
| 情報収集・共有体制 <input checked="" type="checkbox"/> 会議・ミーティング <input checked="" type="checkbox"/> 朝礼・終礼 | (その他) (実施前) 被災状況、判定調査方法、判定調査区域等のガイダンス (実施後) 判定結果、被災状況に関する新たな情報の共有 |
|---|---|

II 指揮調整体系

| | |
|---|--|
| 指揮命令者 (正) <u>安全対策課長</u> (副) <u>安全推進係長</u> | 受援担当者 (正) <u>建築指導部課長級・係長級</u> (副) <u>担当者</u> |
|---|--|

III 現場対応環境

| | | |
|--|------------------------------|--------------------------------|
| 執務スペース <input type="checkbox"/> 有 <input checked="" type="checkbox"/> 無 (検討中) <input type="checkbox"/> 無 (不要) | (場所) | [] |
| 地図・資料 <input checked="" type="checkbox"/> 有 <input type="checkbox"/> 無 (検討中) <input type="checkbox"/> ペア活動 <input type="checkbox"/> 無 (不要) | (内容) | 判定実施区域及び実施対象建築物の確認のため、住宅地図等を使用 |
| その他資機材 <input checked="" type="checkbox"/> 有 <input type="checkbox"/> 無 (検討中) <input type="checkbox"/> 無 (不要) | (既存) | (検討中) |
| | 判定用資機材 (調査表、ステッカー、マニュアル、腕章等) | 被災状況によっては資機材の支援要請もあわせて行う |

業務マニュアル (作成予定も含む)

- ①被災建築物応急危険度判定マニュアル ((財) 日本建築防災協会発行)
- ②神戸市被災建築物応急危険度判定 実施本部業務マニュアル

IV 民間との協力関係

| | | | |
|--|---|--|--|
| 民間の受入れ <input type="checkbox"/> 可 <input checked="" type="checkbox"/> 一部可 <input type="checkbox"/> 不可 | <input type="checkbox"/> 一般ボランティア <input checked="" type="checkbox"/> 専門職ボランティア <input type="checkbox"/> 企業 <input type="checkbox"/> NPO・NGO <input type="checkbox"/> その他 (地域住民) | 協定 <input checked="" type="checkbox"/> 有 <input type="checkbox"/> 無 (検討中) <input type="checkbox"/> 無 (不要) | 協定の締結先 (検討中も含む) 近畿被災建築物応急危険度判定協議会 (兵庫県 (支援本部) から他自治体及び民間判定士へ協力要請) |
|--|---|--|--|

その他特記事項

地震防災マップ (平成 17 年 2 月、内閣府発行) 「②地域の危険度マップ」危険度 5 以上 (地域内の建物の中で全壊が 10%以上) の区域を住宅地図と照合し、被害棟数 26,000 棟と算出。
 判定士 2 名で 1 チーム、1 チーム 1 日あたり 15 棟判定を行う。
 26,000 棟 ÷ 15 棟 × 2 人 = のべ約 3,500 人

【連絡先: 都市計画総局建築指導部安全対策課 322-5596 (内線 5122)、FAX322-6116 (内線 7616)】

業務フロー【作成例】

(被災建築物応急危険度判定－1)

スタート時期

- 初動対応期 応急対応期
- 復旧復興初動期 該当なし

受援シートに関する項目の確認

1. 業務実施に必要な情報の準備

- 被害状況の把握、情報収集
- 判定実施の場合、実施本部・判定拠点の設置
- 判定実施計画の策定（必要人数、期間、区域、資機材等の把握）

- 指揮命令者の確認
- 執務スペースの確認
- 地図・資料の確認
- その他資機材の確認
- 業務マニュアルの確認 ②-P2～6

2. 応援要請

- 応援要請の必要性を判断
- 応援要請を決定
- 判定実施計画に基づいて要請内容を確認し、兵庫県（支援本部）へ応援要請

- 応援者の行う具体的業務の確認
- 応援者に求める具体的な職種・必要資格の確認
- 受援担当者の確認
- 業務マニュアルの確認 ②-P6
- 協定の締結先の確認

3. 応援隊の活動環境の確保

- 兵庫県（支援本部）に応援内容（可能人数、資機材等）を問合せ
- 執務・作業スペース、資機材等の確保
- 宿舎、食料等の準備
- 実施本部・判定拠点までの交通手段の確認（必要に応じて駐車場等の確保）
- 実施本部・判定拠点から調査区域までの輸送等の手配

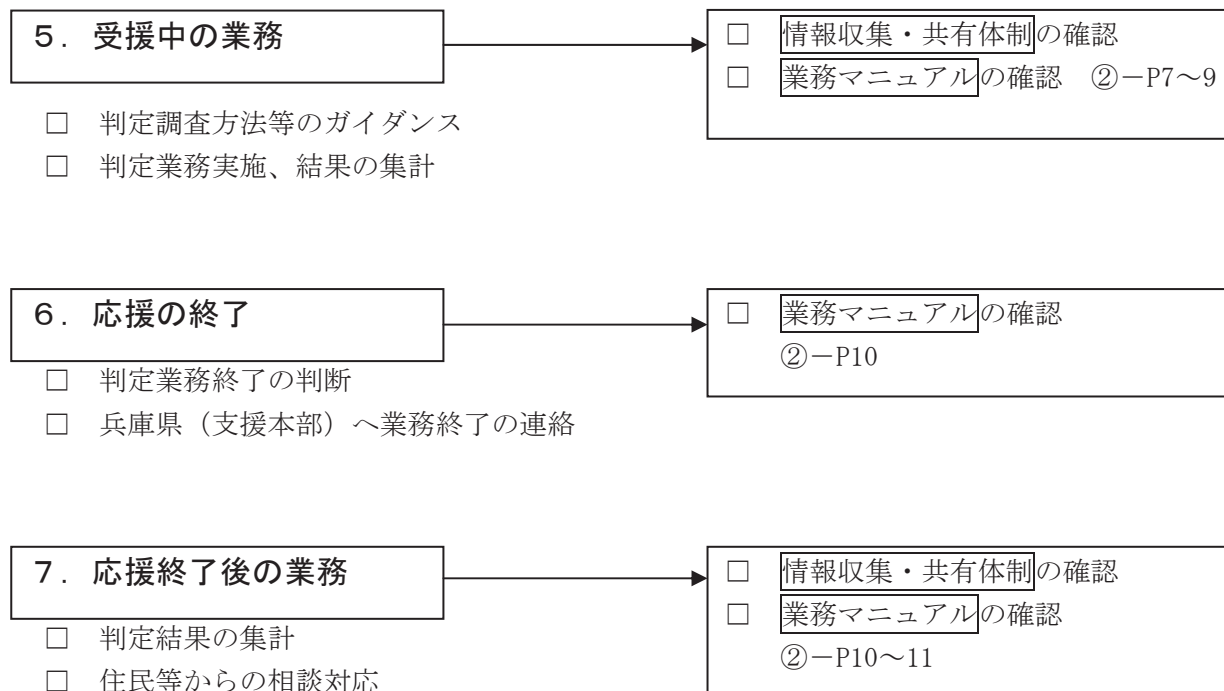
- 執務スペースの準備
- 地図・資料の準備
- その他資機材の準備
- 業務マニュアルの確認 ②-P7

4. 応援の受入れ

- 応援受付、名簿リスト作成
- 兵庫県（支援本部）に調達内容報告

- 応援者の行う具体的業務の確認
- 応援者に求める具体的な職種・必要資格（判定士登録証）の確認
- 業務マニュアルの確認 ②-P7～8

(被災建築物応急危険度判定－２)



受援計画目次案(総則)

| 目次案 | 記載概要 |
|---------------------------------|--|
| はじめに | |
| I 計画の基本方針 | |
| 1 計画の目的 | ・受援計画の策定目的 ・策定するに至った背景 |
| 2 策定機関 | ・策定機関、策定機関の構成 |
| 3 計画の対象となる危機事案 | ・受援計画における危機事案(自然災害、健康危機、テロ、武力攻撃、大規模事故等)の対象範囲の設定 |
| 4 計画の発動時期 | ・受援計画を発動する時期の設定 |
| 5 計画の位置づけ | ・地域防災計画等との関係 ・他区、近隣自治体、九都県市との関係 |
| 6 計画策定の考え方 | ・受援計画策定にあたっての基本的な考え方 |
| 7 計画の追加・修正と成熟 | ・国の新しい制度や情勢の変化に伴う時点修正も含め、マニュアルを絶対視することなく常に見直ししていくことの必要性 |
| II 計画の前提条件 | |
| 1 阪神・淡路大震災と東日本大震災時に得た経験と教訓 | ・阪神・淡路大震災の教訓 ・東日本大震災の教訓 |
| 2 対象期間 | ・受援計画が対象とする期間 |
| 3 業務継続計画(BCP)の内容を取り入れた受援対象業務の選定 | ・支援を要する業務の選定(IV-1にて一覧掲載) 緊急業務 経常業務(業務継続計画(BCP)との整合性を図った上で、①中止する業務②各担当課で対応可能な業務③支援を要する業務等に分類し選定) |
| III 基本的な内容 | |
| 1 受援計画を構成する要素 | ・受援計画策定にあたり重視した視点 ①情報処理(情報処理方法の明確化、情報共有体制の確立)②指揮調整(受援側の指揮命令系統の確立)③現場対応環境の整備(活動環境・生活環境の整備)④民間との協力関係づくり |
| 2 応援の要請・受入 | ・応援受入本部の構成・役割・位置付け ・初動の応援要請の流れ |
| 3 災害ボランティア・NPO等の受入 | ・一般ボランティア、専門職ボランティア、NPO、OB職員等の受入 ・関係機関との連携 |
| 4 費用負担 | ・協定に基づく応援の場合の費用負担 ・協定に基づかない自主的な応援の場合の費用負担 |
| 5 業務の効率化(システムの活用) | ・被災者支援システム、生活再建支援システムなどの活用 |
| 6 応援の撤収要請 | ・応援の撤収時期(応援の目的が達成されたときの対応等) |
| 7 長期化への対応 | ・復旧・復興が長期間にわたる場合の業務継続性を意識した取組み |
| 8 職員の研修 | ・集合研修における、災害・危機に対する職員としての心構えやとるべき対応等の確認 ・図上訓練などを通じた、応援職員の視点での業務フローやマニュアルの確認、見直し |
| IV 参考資料 | |
| 1 緊急業務一覧 | ・各部局における緊急業務一覧 |
| 2 各部本部設置場所及び応援隊集結拠点一覧 | ・各部本部設置場所・連絡先・位置図 ・応援隊集結拠点場所・連絡先・位置図 |
| 3 危機管理基本指針「対象事案一覧」 | ・危機管理対象事案(自然災害・事故災害)と主管部局 |
| 4 相互応援協定一覧 | ・①大都市間協定②自治体との相互応援協定(大都市協定以外)③消防組織との協定④防災関係機関等との協定 |
| 5 受援にかかる各種基本システム | ・受援にかかる各種基本システム(広域連携体制、自治体派遣要請体制、ボランティア活動支援体制等) |
| 6 各種様式等 | ・①庁舎状況点検表②応援要請シート③応援要請報告書④受援状況報告書⑤受援シート・業務フロー等の様式(詳細は、対応計画参照) |

受援計画目次案(対応計画(直下型地震編))

| 目次案 | 記載概要 |
|----------------------|--|
| I 各業務に係る計画 | |
| 1 計画の内容 | ・計画に示す業務フロー、受援シートの概要 |
| 2 災害想定 | ・受援計画策定の前提となる災害想定 |
| 3 職員の出勤率 | ・発災後の時間経過ごとの職員の出勤率 |
| 4 対象業務一覧 | |
| (1) 緊急業務 | ・地域防災計画に記載された業務のうち、支援を要する業務 |
| (2) 経常業務 | ・経常業務のうち、支援を要する業務 |
| 5 受援シート及び業務フローに定める事項 | |
| (1) 受援シート | ・受援シートに記入する項目 ①応援者の行う具体的業務、②応援者に求める具体的な職種・必要資格・経験等、③情報処理活動(情報収集・共有体制)、④指揮調整体系(指揮命令者、受援担当者(正・副))、⑤現場対応環境(執務スペース、地図・資料、その他資機材、業務マニュアル)、⑥民間との協力関係(民間の受入れ、協定、協定の締結先)、その他特記事項等 |
| (2) 業務フロー | ・業務フローに記載する内容 各業務のフローに応援要請から応援受入、応援終了の流れを加え、チェックリスト方式で業務内容を記入 |
| 6 参考資料 | ・災害想定に関する資料 等 |
| 7 受援シート及び業務フロー | ・各業務の受援シートと業務フロー |

第3分科会 研究活動経過

| 回 | 活動日 | 活動概要 |
|------|-------------|--|
| 第1回 | 平成26年7月11日 | ・研究会の進め方の確認 ・研究課題について各自の考えを発表し、意見交換 |
| 第2回 | 平成26年8月21日 | ・研究テーマとしたいテーマを発表し意見交換 |
| 第3回 | 平成26年9月19日 | ・課題を抽出し、今後の研究可能性を検討 |
| 第4回 | 平成26年10月24日 | ・テーマを目次形式として発表し、検討 |
| 第5回 | 平成26年11月12日 | ・絞り込んだテーマでヒアリングを計画 |
| 第6回 | 平成26年12月24日 | ・ヒアリングを踏まえた意見交換 ・研究テーマを「災害対策」に決定 |
| 第7回 | 平成27年1月23日 | ・中間報告の骨子について検討 |
| 第8回 | 平成27年2月6日 | ・中間報告の骨子について検討 |
| 第9回 | 平成27年2月20日 | ・中間報告案の最終確認 |
| 第10回 | 平成27年4月24日 | ・研究範囲について意見交換 ・23区調査について調査票の検討 |
| 第11回 | 平成27年5月22日 | ・23区調査について調査票の確認 ・報告書の目次案について検討 |
| 第12回 | 平成27年6月26日 | ・23区調査結果の確認・意見交換 ・首都直下地震における被害想定確認 |
| 第13回 | 平成27年8月4日 | ・23区調査結果の分析・意見交換 ・報告書素案作成分担 |
| 第14回 | 平成27年8月28日 | ・報告書素案についての検討、意見交換 |
| 第15回 | 平成27年9月7日 | ・報告書素案についての検討、意見交換 |
| 第16回 | 平成27年9月29日 | ・報告書素案についての検討、意見交換 |
| 第17回 | 平成27年10月14日 | ・報告書素案についての検討、意見交換 |
| 第18回 | 平成27年10月22日 | ・報告書素案についての検討、意見交換 ・提案内容についての整理・検討 |
| 第19回 | 平成27年11月16日 | ・報告書素案についての検討、意見交換 ・提案内容についての整理・検討 |
| 第20回 | 平成27年12月18日 | ・報告書についての最終検討 |

○ヒアリング調査・視察

| 活動日 | 活動概要 |
|------------|-----------------------------|
| 平成26年12月4日 | ・川崎市（待機児童関係）ヒアリング調査 |
| 平成26年12月5日 | ・板橋区（防災関係）ヒアリング調査 |
| 平成27年3月9日 | ・名古屋市役所視察 |
| 平成27年3月10日 | ・神戸市役所視察 |
| 平成27年4月15日 | ・NPO法人遠野まごころネット東京事務所ヒアリング調査 |