

オール神奈川での相互支援による
防災体制の強化に関する提言

平成 23 年 10 月

神奈川県市長会

神奈川県町村会

【 目 次 】

はじめに	1
1 基本認識	3
2 支援・受援に係る現状と課題	5
(1) 東日本大震災における被災地支援の現状	
ア 行政の機能不全と全国的支援の広がり	
イ 自治体における新たな取り組み	
(2) 明らかになった被災地支援や受援に係る課題	
ア 被災地における課題	
イ 神奈川県における課題認識	
3 検討対象及び検討方法	13
(1) 検討対象項目の抽出	
(2) 検討対象と検討方法	
4 新たな相互支援体制	17
(1) 新たな相互支援体制	
ア 「県内支援体制の確立」について	
イ 「県外被災地支援の体制」について	
ウ 検討段階におけるその他の論点	
(2) 新たな相互支援体制の必要性和効果	
(3) 新たな支援体制の要件	
5 神奈川県及び市町村間の相互支援に関する協定の締結に向けて	27
【添付書類】	
別紙 1 神奈川県市長会・神奈川県町村会合同防災対策検討会議構成員等名簿	
	28
別紙 2 中間申し入れ「オール神奈川での相互支援による防災体制の強化に関する申し入れ」	29

はじめに

平成 23 年 3 月 11 日、東北地方から関東地方を襲った東日本大震災は約 2 万人の死者行方不明者を出し、更に東京電力福島第一原子力発電所における原子力災害を誘発して未曾有の大震災となった。この大震災は東北地方を中心に甚大な被害を発生させたほか、首都圏においても帰宅困難者の発生などの影響をもたらした。一方、神奈川県と各市町村は、避難者の受け入れや現地被災自治体に対する人的・物的支援などについて連携して様々な取り組みを行ってきた。

このような中で 5 月 17 日開催された平成 23 年度臨時神奈川県市長会・神奈川県町村会正副会長合同会議では、今回の被災地支援や現状の防災体制に係る様々な課題提起が行われ、それら議論を通じて「将来に向け両会が連携した協力体制や個々の市町村の連携について、本県が被災地になる場合も含めて検討する」ことが申し合わされた。また、検討にあたっては「両会の役員市町の防災担当者が集まり、課題を抽出し、有効な取組に係る協定・申し合わせを視野に入れる中で検討作業を進める」こと、更に協議においては「適宜県の参加を要請する」との合意形成がされた。

これを受け、茅ヶ崎市を座長、箱根町を副座長として海老名市、伊勢原市、三浦市、愛川町、中井町の 7 市町からなる防災対策検討会議（仮称）を立ち上げるとともに、7 月 7 日には座長市・副座長町と神奈川県安全防災局との間で同検討会議に対する県の関与に係る協議が行われ、県もオブザーバーの立場から積極的に関与していくことが合意された。

これらの経緯を踏まえ、7 月 26 日、「神奈川県市長会・神奈川県町村会合同防災対策検討会議」（以下、「合同検討会議」という。）の第 1 回会議を開催し、県内支援体制と県外被災地支援の体制について具体的検討に着手した。合同検討会議では、

市長会・町村会の両事務局や防災専門家を交え、逐次会議結果に対する全市町村の意見を反映しつつ幅広い観点から議論を重ね、10月11日までに計5回の会議を通じて、最終的に「オール神奈川での相互支援による防災体制の強化に関する提言」として取りまとめた。

この間、8月30日には神奈川県市長会会長及び神奈川県町村会会長の連名により神奈川県知事に対し中間とりまとめとして「オール神奈川での相互支援による防災体制の強化に関する申し入れ」を行った。

1 基本認識

東日本大震災はこれまでの防災対策の根底を揺るがすとともに、現行の仕組みの限界を露呈させる結果となった。このような大規模災害にあっては自治体間の広域的な連携を強化していくことが必要である。よって、災害発生直後において迅速かつ効果的に対応できるよう広域災害を念頭においた支援体制や受援体制の仕組みについて検討していく。

東日本大震災は、マグニチュード 9.0 という日本観測史上最大の巨大地震であったことにより、東北地方の太平洋沿岸部を中心に甚大な被害をもたらした。この未曾有の大震災は、これまでの防災対策の根底を揺るがすとともに、現行の仕組みの限界を露呈させる結果となった。

現在、地方自治体における防災対策は「防災責任の明確化」や「総合的・計画的な防災行政の推進」といった現行災害対策基本法の基本的考え方に基づき、地域防災計画のもとに推進されている。とりわけ防災の第一義的責任を有する基礎自治体における災害時応急対策は域内での対応を基本とし、必要に応じて都道府県や国に対して応援要請を行う仕組みとなっている。この応援要請については、都道府県や国に総合調整の責任が明記（法第3条、第4条）されてはいるものの、被災者にとって最も重要な対策の一つである救援対策では補完主義（被災市町村の要請を受け県が支援し、県の要請を受け国が支援する）の形態を色濃く残しているのが実態である。

このような現状において、切迫性が指摘されている首都直下地震や東海地震、あるいは専門家が指摘している火山噴火災害など、基礎自治体の枠を超える大規模災害は神奈川県内の全自治体にとっても無縁ではなく、それら大規模災害に迅

速かつ効果的に対応していくためには周辺都県市町村との連携も視野に入れながら、県内自治体間の広域的な連携体制を強化していくことが必要である。

以上のような基本認識を踏まえ、神奈川県市長会と神奈川県町村会は、東日本大震災における被災地支援にあたり、統一のとれた緊急かつ的確な支援を行うため、3月19日に臨時神奈川県市長会・神奈川県町村会正副会長会議を開催し、神奈川県（以下「県」という。）の対応状況を確認の上、その対応について協議した結果、県に対して救援物資のニーズの把握、収集搬送システムや職員派遣窓口の一本化など支援のルール化について要請し、その結果、支援のルール化が図られたところである。また、各市町村においては、この支援のルールによる対応はもとより、姉妹都市や友好都市などに対する各市町村独自の支援も積極的に行ったところである。

しかしながら、神奈川県市長会や神奈川県町村会において情報の収集、共有方法の改善を柱とする被災地支援のあり方や県内で大規模災害が発生した場合における県を中心とする県内市町村間の相互支援と県外からの支援の受け入れ体制の構築など、県内外での大規模災害を念頭においた県の防災体制の見直し意見が表明されるなど、今回の大震災を契機として、多くの課題が抽出された。特に災害発生直後において、各自治体が既存の個々の仕組みに従って対応するのではなく、あらかじめ広域災害を念頭においた支援体制や受援体制を整備しておくことが、初動対応においては極めて重要であることが明確になった。

そこで、県外災害における被災地支援のみならず県内が被災地となった場合における県外からの支援の受け入れについて、県内各市町村はもとより市町村と県が連携し、迅速かつ効果的に災害に対応していくための新たな仕組みを検討する必要があるとの認識が醸成された。

2 支援・受援に係る現状と課題

(1) 東日本大震災における被災地支援の現状

ア 行政の機能不全と全国的支援の広がり

今回の大震災では、従来、中央防災会議が個々に想定していた三陸南部海溝から宮城県沖、福島県沖、茨城県沖の震源域が同時に動いたことにより国の被害想定を大幅に超える人的、物的被害が発生し、特に沿岸部にある自治体では岩手県大槌町や宮城県女川町をはじめ役場機能の多くが失われたほか、避難対策や瓦礫対策など想像を絶する膨大な応急対策や復興対策に係る行政所要が発生した。

一方、東京電力福島第一原発における原子力災害に伴い、福島県浪江町など8町村が役場機能を他自治体に移転せざるを得ない状況におかれたほか、福島県の被害速報によれば9月11日現在、依然として約5万数千人の被災者が福島県外の公共施設や民間施設に避難している状況にある。

このような状況において被災地に対して全国の自治体や団体、企業などから多種多様な支援が行われた。総務省の取りまとめによれば、政府や43都道府県から被災7県に対して様々な人的・物的支援が行われたほか、9月13日現在、岩手、宮城、福島、茨城、千葉各県に対して全国57団体から1,300人に上る職員が派遣されている。

イ 自治体における新たな取り組み

東日本大震災における職員派遣や救援物資の提供では、新潟県中越地震（平成16年10月23日）などで行われていた被災地からの要請を受け

内閣府や全国知事会などが仲介して応援する垂直型の応援方式に加えて、以下で紹介するような支援自治体自ら被災自治体のニーズを把握して支援を行う取り組みが見られた。

これらの先進的な取り組みは、単に人的・物的支援を行うものではなく明確な理念に基づいて総合的に被災地をバックアップするものであり、また、従来から行われている自治体間の相互応援協定に基づいた水平型の応援方式の限界（支援内容の制約と支援の地域的偏り）を改善したものであり、まさに「分権時代にふさわしい自治体間の連携」（杉並区 HP より）といえる。

【関西広域連合による対口支援（カウンターパート方式による支援）】

- ・滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、和歌山県、鳥取県、徳島県からなる関西広域連合は、発災翌日の3月12日、連合の広域防災局を担任する兵庫県知事から宮城県知事に対して応援の打診と申し入れを行ったことをきっかけとして、翌13日には広域連合委員会を開催し、支援対策に係る緊急声明を発表するとともに、大阪府・和歌山県が岩手県を、兵庫・徳島・鳥取三県が宮城県を、滋賀県・京都府が福島県をそれぞれ支援するカウンターパート方式による応援担当府県を決定した。
- ・緊急声明では、「阪神淡路大震災の経験と教訓を活かし、関西広域連合として、関西が一つにまとまり、持てる力を結集して被災地に対し、出来る限りの応援をする」ことを表明し、「被災地対策」、「支援物資などの提供」、「応援要員の派遣」、「被災者生活等の受け入れの積極的な実施」を行うことを明らかにした。
- ・3月14日から16日の間、被災3県に現地連絡所を開設して被災地における細部の応援内容や応援所要の把握を行い、その後、本格的な応援活動に着手した。

その後の応援活動で見られた特徴的な事項は次のとおりである。

- ①被害の大きい気仙沼市、石巻市、南三陸町には、総括事務、後方支援、保健・医療・福祉、仮設住宅、教育支援、ボランティアコーディネイト、避難所運営、瓦礫処理、市町村業務支援などを担当する県・市町村職員からなる総合的な活動能力を有するチームを派遣した。その際、県からは部局長級職員を派遣し被災自治体の副市長級と直接調整ができる体制を整えた。
- ②資金は、当初から「持ちだし」を覚悟し、「お金は後から考える」こととした。
- ③救援物資では民間企業からの支援申し出も考慮していた。
- ④災害時業務の特性を考慮し、単に職員を派遣するのではなく被災地の特性に応じた支援パッケージを検討し、支援した。
- ⑤カウンターパート方式において支援府県で不足する部分がある場合には、他の府県により補完した。

【杉並区などによる自治体スクラム支援】

- ・杉並区は3月14日、スポーツ交流のあった福島県南相馬市に対して電話で支援を申し出、まず区独自の支援を開始した。その後、区と友好自治体協定を結んでいる群馬県東吾妻町や北海道名寄市、更に新潟県中越地震などで関係があった新潟県小千谷市との間で「自治体スクラム支援会議」を立ち上げ、共同して南相馬市を支援することとした。
- ・この自治体スクラム支援は、「地域コミュニティを維持し、分散化させない」、「避難者の一日も早い安定した生活を確保する」、「交流自治体が直接支援する」を趣旨として結成されたもので、4月8日には杉並区長ほか支援会議構成自治体の首長が官邸を訪問し、菅総理に対して次のような要請を行った。
 - ①「自治体スクラム支援」を新しい仕組みとして位置付け、財政措置を含めた国の支援対象とすること。
 - ②今後起こりうる災害などに備え、このような基礎自治体を中心とした水平的な支援の仕組みに対して法的な根拠を与えるなど必要な措置を講ずること。

【ボランティア支援センターの設置】

- ・今回の災害では、関西広域連合が4月20日に東北自動車道の泉パーキングエリアにボランティアインフォメーションセンターを開設したのを皮切りに、神奈川県も岩手県遠野市に「かながわボランティア支援ステーション・金太郎ハウス」（7月24日）など岩手、宮城、福島、茨城、栃木、長野6県に77のボランティア支援センターが開設された。
- ・これらの動きは、従来、ボランティア活動に対する行政の支援が都道府県域内に限定されていたものを被災地内まで拡大したもので、ボランティア活動の直接的な推進主体である社会福祉協議会と側面支援を担う行政の協力関係の強化に資するものである。

（２）明らかになった被災地支援や受援に係る課題

ア 被災地における課題

これまでの現地視察や県派遣職員からの報告資料、公刊資料などから被災地における様々な課題が明らかになっているが、それらのうち、被災地支援や県内災害時の受援に関わりを有する課題として広域的な応援調整、情報収集体制、受援における統合調整などが挙げられる。

①災害応急対策活動に係る制度上の不備

現行災害対策基本法における要請を基本とする応援措置や被災市町村から県への被害状況の報告ルールといった基本的な枠組みが災いし、壊滅的な被害により十分な報告、調整機能を失った被災自治体に対する国や県による迅速な広域応援や救援措置が不十分であった。これらのことから、今後、自治体レベルにおいて**応援調整や被害情報の報告のあり方**について検討しておくことが求められている。

現行地域防災計画における避難対策は基本的に域内避難（※）を念頭においたものであり、原子力災害の発生に伴い域外避難を余儀なくされた自治体において

は、避難対策の検討を行う枠組みであった政府・県との合同対策協議会も開催されなかったこともあり、避難先の調整や避難実施要領の検討に相当の労力を要したとみられる。特に、計画的避難区域に指定された浪江町や南相馬市、川俣町などには当初具体的な避難対策地域が示されることもなかった。今後、地域防災計画の見直し過程で**避難対策のあり方**について見直しを行うことが必要である。

※ 国民保護法に基づく国民保護措置では都道府県域外避難を念頭

②被災地行政機能の喪失に伴う支援自治体への影響

職員の被災による職員数の不足、役場施設の損壊など応急対策基盤が喪失、もしくは大幅な機能低下を招いたほか、瓦礫など応急復旧所要の増大による事務内容や事務手順の複雑化を招き、結果的に義援金の配分や罹災証明の発行、瓦礫の処理などの生活再建支援や応急復旧対策、復興対策に遅れが生ずることとなった。このことは、避難所配備職員の引き上げなど被災自治体の職員が被災者と直接接する現場から離れることにより、他自治体から派遣された職員の負担が増大する傾向を招いており、今後、発災時における**業務継続計画の整備や既存計画の見直し**が必要である。

また、被災自治体による避難所ニーズの把握ができず、応援自治体によっては自衛隊が独自に作成した避難所の「生活レベルチェックリスト」による状況把握に全面的に依存する状況が見られた。このことは、今後、受援自治体として救援所要に係る**情報収集体制の見直し**が求められている。

③被災地活動の全般統制機能の不備

全国の自治体、ボランティアなど多様な活動主体が被災地に入り活動しているが、被災地内のそれらの活動を総合的に把握し統括・調整する機能がなく、救援ニーズを有する被災組織や団体に対する救援にバラつきや不均衡が生じており、**受援における総合調整機能**、とりわけ広域自治体である都道府県レベルにおける**機能強化**が求められている。

④避難生活の長期化に伴う支援所要の増加

津波による就業施設の崩壊と事業再開の困難性、失業、更に福島第一原発における原子力災害による自宅復帰時期の不透明さなどにより、阪神淡路大震災と比較し避難生活が長期化しつつあることにより、被災自治体のみならず、被災者の受け入れ支援を行っている支援自治体にとっても支援所要の増加を招いており、今後、支援の基本的考え方など被災地支援のあり方について検討しておくことが求められている。

⑤救援物資の供給方法多様化への対応

今回の災害では必要な物資が被災者の手元に届かない、あるいは大規模避難所や交通の便の良い避難所に救援物資が集中するなどの状況が見られる一方で、救援物資のミスマッチを解消する方策としてインターネットのアマゾンジャパン「ほしい物リスト」を応用し、不足する物資を調達、確保するという動きが登場した。主要全国紙の一つが運営する電子版（4月28日付）によれば50カ所以上の避難所やNPOがリストを作成して、全国の個人や団体などから必要な不足物資を確保していると言われている。

この動きは、国や都道府県、社会福祉協議会などが被災地のニーズを把握して必要な救援物資を手配していた従来のやり方に改善をもたらす可能性がある一方で、救援物資供給方法の多様化により既存の救援物資確保手段の再整理が必要である。

⑥県外避難者受け入れのあり方の見直し

福島第一原発における原子力災害による放射性物質の拡散範囲の想定外の拡大に伴い避難対象地域が拡大（※）し、全国の支援自治体においても受け入れ施設を自主的に準備し、先行的に受け入れ準備を整えるところもあったが、中には避難者のニーズに合致しなかったことにより避難施設としての役割を果たすことができなかった施設も見られ、今後、域外避難者受け入れのあり方について検討が必要である。

※ 従来の避難対象範囲は、原発関連施設から最大で半径 10 ㎞圏内

⑦放射線汚染による瓦礫処理支援の停滞

今回の災害では岩手・宮城・福島 3 県だけで、処分に 3 年を要した阪神淡路大震災の 1.7 倍にあたる約 2,490 トン（環境省見積）の瓦礫が発生した。この最終処分をめぐり当初 270 以上の自治体が協力を申し出たが、その後、放射線の影響が懸念されるに至り、受け入れ自治体において住民の受け入れ反対を考慮した動きが強まり、廃棄物の処理は停滞したままになっている。このことは、今後、国の動向を踏まえつつ**被災地支援内容の基準を整備**しておくことの必要性を示唆しているように思われる。

なお、放射線汚染廃棄物の最終処分場所について、政府は当初、国の責任において福島県以外の地域に選定するとしていたものの、8 月に入り福島県内での処理を表明するなど依然として未解決のままである。

⑧帰宅困難者対策に係る自治体間の相互連携

従来、帰宅困難者に対しては帰宅を促すことを主眼に、帰宅支援ステーションの設置（東京都）などを準備してきたが、民間調査機関の調べによれば東日本大震災の発災により都内から帰宅できなかった人は約 260 万人に上り、うち約 94,000 人が学校やホールなど 1,030 ヶ所の公共施設に宿泊したと伝えられている。これに伴い関係自治体は、公共施設の開放、職員の配置や救援物資の供給など思わぬ対応を迫られた。

一方、首都圏以外の観光地などでの滞留者に係る顕著な課題は確認されていないが、切迫性が指摘されている東海地震や首都直下地震の応急対策の検討にあたっては、滞留観光客に対する**情報提供のあり方**のみならず、観光地を抱える被災自治体と周辺自治体、更にはそれらを包括する被災都道府県と滞留観光客の地元都道府県など**関係機関相互の連携のあり方**についての検討など**帰宅困難者対策の見直し**が必要である。

⑨医療機関の被害拡大と相互連携

新聞報道（23.6.9 付日経新聞）によれば今回の東日本大震災では被災3県の医療機関（病院・医科診療所）4,352施設のうち、全壊92施設（全体の約2%）、一部損壊691施設（全体の約16%）の損害が発生したほか、沿岸地域の病院では津波によりカルテを流失するなどの被害が発生し、多くの病院で外来受け入れや入院の制限を行うなどの影響が伝えられている。一方で、平素から他県病院との間でカルテの相互保管に取り組んでいた病院では津波被害を受けながらも診療行為や患者の搬送先病院へのカルテ送付も円滑に行われていた。このことは、今後、大規模震災において広域医療搬送に係る総合調整を担当する国と県、更に県と市町村との間で具体的な**広域医療搬送体制を再確認**し、認識の共有を図っておくことが求められる。

イ 神奈川県における課題認識

東日本大震災に際して県からの被災地支援や県内の応急対策活動に係る課題に関し、県内自治体による検討会などを通じて明らかになった事項は次のとおりである。

- 域外支援に関する県、市町村間の議論や調整が不十分であったことから、平素及び発災時における**支援・受援に係る連絡調整体制の見直し**が必要である。
- 災害発生時における県、市町村間の**被害情報等の受伝達方法の見直し**が必要である。
- 帰宅困難者への救援対策が必ずしも十分ではなく、今後、**帰宅困難者対策のあり方見直し**が必要である。
- 津波警報の伝達方法について見直し**が必要である。

3 検討対象と検討方法

(1) 検討対象項目の抽出

前項で明らかにした被災地支援や受援に係る課題については、県や市町村がそれぞれ個別に取り組む項目と、県や市町村が連携して取り組む項目がある。

これらについて課題ごとに課題解決における県・市町村間の連携の必要性について整理すると、被災地支援や受援に係る課題は広範多岐にわたり、しかも県と市町村との間で共同検討、もしくは地域防災計画の見直し作業を通じて考え方の整合や認識の統一を図っておくことが必要とされている。

表 課題項目と県・市町村間の連携の必要性についての整理

課題の項目	課題解決のための 県・市町村間の連携の必要性
応援調整・被害情報の報告要領	必要（両自治体間で認識の統一）
避難対策のあり方見直し	必要（域外避難に係る両自治体間の役割分担を調整）
業務継続計画の整備・見直し	一部必要（関連事務の整合）
救援所要の情報収集体制見直し	必要（相互の役割を調整）
受援に係る総合調整機能の強化	一部必要（県の総合調整や役割について認識の統一）
被災地支援のあり方検討	必要（県の役割や方針を明示）
救援物資確保手段の再整理	一部必要（県として市町村を制約しない記述）

域外避難者受入のあり方	一部必要（県として市町村を制約しない記述）
支援内容の基準整備	一部必要（県として市町村を制約しない記述）
帰宅困難者対策の見直し	一部必要（両自治体の役割、関係機関の連絡調整要領などの整合）
広域医療搬送体制の再確認	必要（県は実施体制を明示）
域外支援に係る連絡調整体制の見直し	必要（両自治体間で整合）
津波警報等の伝達方法	必要（県内統一基準の検討）

（２）検討対象と検討方法

合同検討会議として検討することが望ましい項目について、会議の趣旨からは、上表中（右欄）の県と市町村間で「連携する必要がある」と判断した項目となる。今回の合同検討会議では、時間的な制約や既に「県・市町村地震対策検討会議」において検討が進んでいる項目もあることから、単一の自治体では対応することが困難な災害に対するもっとも基礎的な枠組み、すなわち県内で災害が発生した場合における支援体制と県外で発災した場合における支援体制について検討し提言することとした。

【合同検討会議として検討対象とする項目】

①県内支援体制の確立

- 災害時における被災地支援と受援の方法について
- 災害時職員の応援派遣のあり方について
- 県内支援体制の県の関わりについて

②県外被災地支援の体制

- 新たな支援協力体制のあり方について
- 応援職員の仕組みづくりについて（被災地のニーズの収集・情報発信など）
- 県外支援体制の県の関わりについて

【検討方法】

各項目の検討にあたっては、座長市において素案を検討し、その結果について県内各市町村の意見を聴取したうえで、合同検討会議において検討することとした。

（検討経過）

日 付	内 容
7 月 4 日	座長市において第 1 回合同検討会議における検討資料を作成
7 月 5 日	上記検討資料について合同検討会議構成員に意見照会
7 月 7 日	合同検討会議に対する神奈川県との関与について神奈川県と協議
7 月 19 日	神奈川県町村会町村長全体会議に合同検討会議の検討経過を報告
7 月 22 日	神奈川県市長会議に合同検討会議の検討経過を報告
7 月 25 日	7 月 5 日の意見照会結果を踏まえ、第 1 回合同検討会議資料を構成員に事前送付
7 月 26 日	第 1 回合同検討会議を開催
7 月 27 日	第 1 回合同検討会議検討結果を構成員を除く市町村に意見照会
8 月 4 日	上記意見照会結果を踏まえ、第 2 回合同検討会議を開催
8 月 9 日	第 2 回合同検討会議検討結果を全市町村に報告及び意見照会

8 月 17 日	上記意見照会結果を踏まえ、第 3 回検討会議を開催
8 月 19 日	第 3 回合同検討会議検討結果を全市町村に報告するとともに、8 月 30 日実施の神奈川県に対する申し入れ（案）を全市町村に通知
8 月 22 日	8 月 30 日実施の神奈川県に対する申し入れに係る記者発表資料（案）を全市町村に通知
8 月 23 日	8 月 30 日実施の神奈川県に対する申し入れ（案）及び記者発表資料（案）を神奈川県市長会正副会長及び神奈川県町村会正副会長に報告
8 月 25 日	8 月 30 日実施の神奈川県に対する申し入れ及び記者発表の実施について全市町村に通知
8 月 30 日	神奈川県に対する申し入れ及び申し入れについて記者発表
9 月 8 日	合同検討会議としての提言（案）について第 1 回正・副座長会議を開催
9 月 16 日	合同検討会議としての提言（案）について第 2 回正・副座長会議を開催
9 月 27 日	第 4 回合同検討会議を開催
9 月 28 日	第 4 回合同検討会議検討結果を全市町村に報告及び意見照会
10 月 11 日	上記意見照会結果を踏まえ第 5 回検討会議を開催し、提言（案）を決定
10 月 17 日	提言(案)について神奈川県町村会町村長全体会議に報告
10 月 21 日	提言(案)について神奈川県市長会議に報告
11 月 4 日	神奈川県に対し提言を申し入れ、記者発表

4 新たな相互支援体制

(1) 新たな相互支援体制

前項で述べた検討項目について検討した結果、導き出した新たな相互支援体制は次のとおりである。

ア 「県内支援体制の確立」について

県内で災害が発生した場合においては、迅速かつ効果的な被災地支援を可能にするため次のような特徴をもった仕組みとした。

- ・ 県内市町村を地域県政総合センター単位及び横浜市・川崎市の7つのブロックに分けた相互応援体制を構築する。
- ・ 被災市町村が単独で対応困難な場合にはまず、同一ブロック内の市町村が支援する。
- ・ 同一ブロック内での対応が困難な場合には、他ブロック内市町村や横浜市、川崎市のうち支援可能な自治体が支援する。

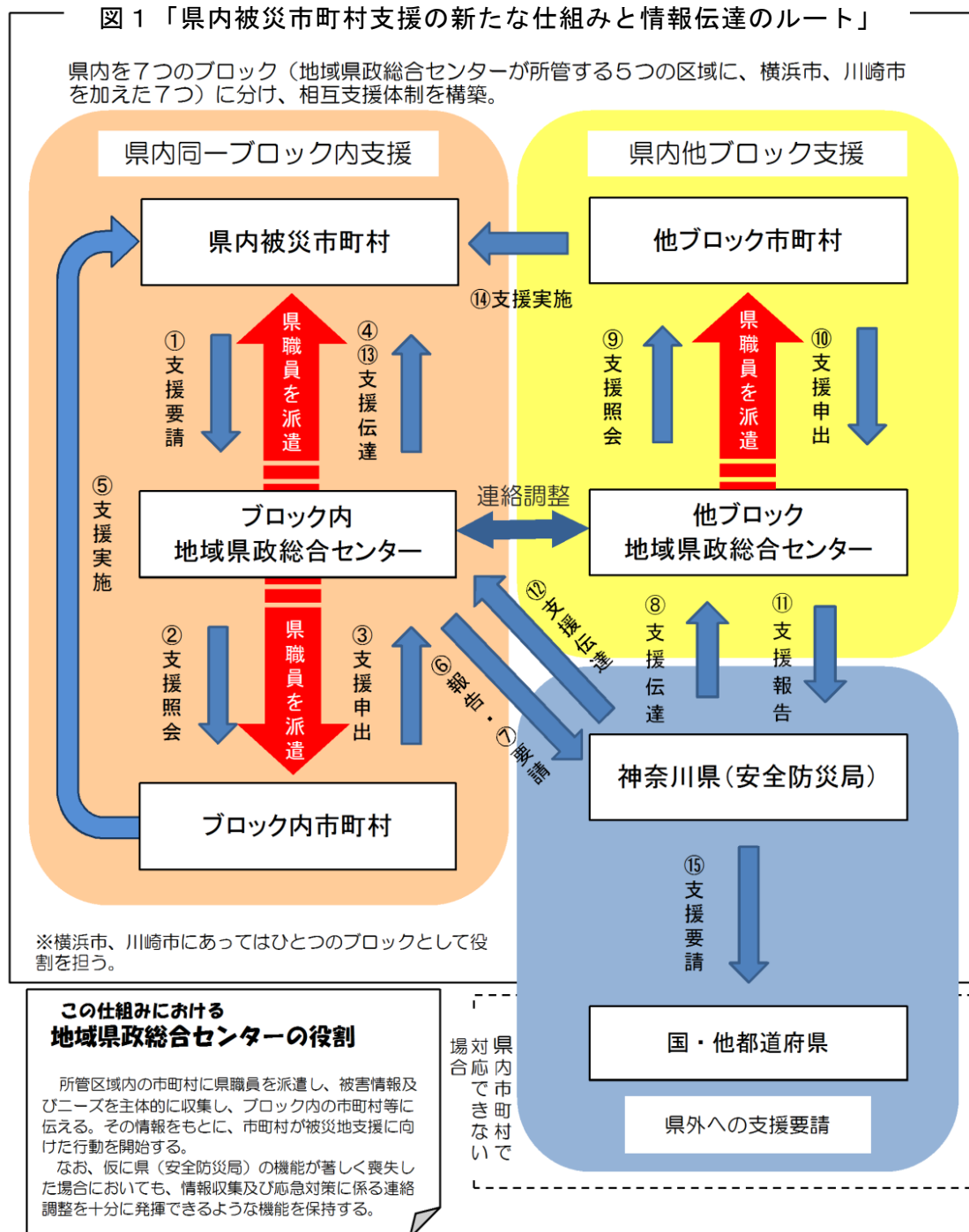
この県内支援体制において、迅速かつ効果的な被災地支援活動を行うためには総合調整の責務を担う県、とりわけブロック内の地域県政総合センターの主体的な役割が重要であり、図1「県内被災市町村支援の新たな仕組みと情報伝達のルート」のフロー図に示す事務手順の中で、域内の情報収集とブロック内市町村間の支援調整、県に対する報告・要請が必要である。

県内被災市町村を支援する場合の事務手順は次のようになる。

- a 県が発災を確認（発災の恐れがある場合を含む）した段階で地域県政総合センターから各市町村に県職員を派遣して所管区域の被害情報を収集し、所管区域内における被災状況を確認する。（図の赤矢印）
- b ブロック内の一部自治体の被災であれば、同一ブロック内で被災していない市町村に対して被災市町村の被害情報や救援ニーズを伝え、支援の可能性を照会する。（図の②）
- c 支援可能市町村から「支援可能」の申し出を受ければ、被災市町村にその旨を通知する。（図の③、④）
- d 被災市町村と支援市町村との間で細部の支援内容や支援要領などについて調整し、支援に向けた行動を開始する。（図の⑤）
- e 地域県政総合センターは、ブロック内の被害状況や市町村間の相互支援の状況などについて県に報告する。この際、他ブロックからの応援が必要な場合には、県に対して応援の必要性や必要とする応援内容などを含めて報告し、被災市町村からの応援要請を通知する。（図の⑥、⑦）
- f 被災ブロック内の地域県政総合センターから応援の必要性について報告（要請）を受けた県は、他ブロックの地域県政総合センターを通じて域内市町村に対して応援の可否について照会する。（図の⑧、⑨）
- g 支援可能市町村から「支援可能」の申し出を受けた地域県政総合センターはその旨を県に報告する。（図の⑩、⑪）
- h 支援可能市町村の申し出を受けた県は、その旨被災ブロックの地域県政総合センターに対して支援可能市町村について通知する。（図の⑫）
- i 県から支援可能市町村の連絡を受けた被災ブロックの地域県政総合センターは、被災市町村に対して支援市町村名を通知する。（図の⑬）
- j その後は、被災市町村と支援市町村の間で必要な調整を行うなど支援に向けた行動を開始する。（図の⑭）
- k 県は、被災状況から県内市町村だけでは対応できないと判断した場合、あるいは被災市町村など（※）から応援要請を受けた場合は必要に応じて県外都道

府県や国に対して応援要請を行う。(図の⑮)

※ 地方公共団体からの自衛隊災害派遣の要請、公共的団体からの応援要請など



イ 「県外被災地支援の体制」について

東日本大震災において神奈川県と県内各市町村は、9月16日現在、被災地に対して延べ9万1千人を超える職員を派遣し、一定の成果をあげてきた。しかし、複数機関からの派遣要請や要請受理後に本格的支援を開始するなど迅速さと効率性に課題を残した。一方、神奈川の防災力をもって被災地の復旧・復興に貢献するためには県と県内市町村が有機的に連携し被災地支援に取り組む必要がある。

このため、県外で災害が発生した場合における被災地支援については、次のような基本的考え方の下で迅速かつ効果的な被災地支援を行うこととする。

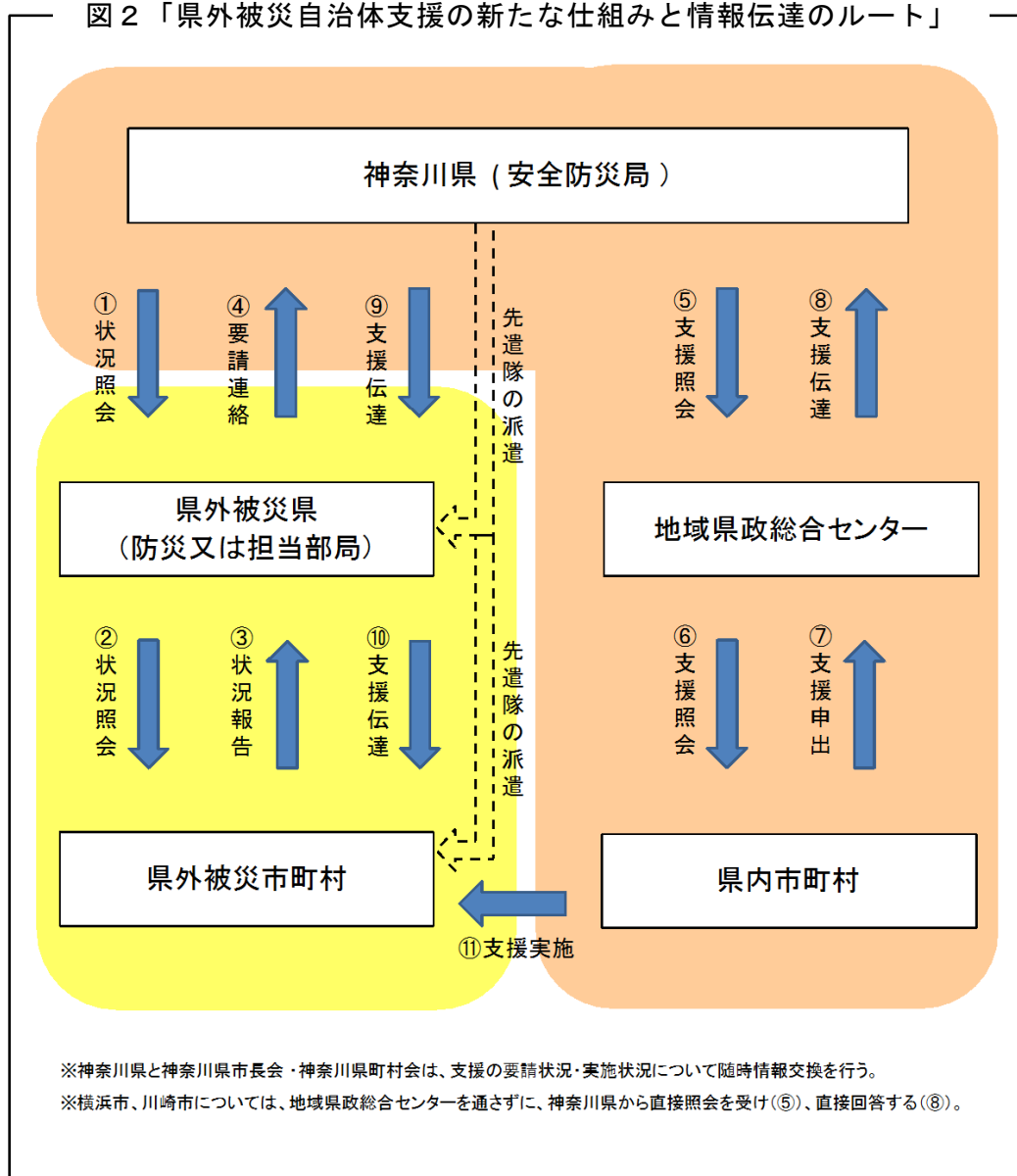
- ・ 県外被災市町村からの要請を受けて支援活動を開始するのではなく、発災確認後、県が主体的に行動して現地の状況把握に努める。
- ・ 現地の状況確認にあたり、必要に応じ現地に先遣隊を派遣し、被災地支援に必要な情報を直接収集する。
- ・ 支援活動にあたっては、国の働きかけを待たず、県と市町村が緊密に連携して効果的な被災地支援を実施する。

具体的な実行手順については、図2「県外被災自治体支援の新たな仕組みと情報伝達のルート」に示すとおり、原則として次のような段階を踏んで実施する。

- a 県は、県外において大規模災害の発生を確認した場合、速やかに被災都道府県に電話などにより応援の要否や応援内容などについて照会する。（図の①）
- b 県は、被災県から必要な支援要請を受けた場合、地域県政総合センターを通じて県内各市町村に支援内容とともに支援の可能性を照会する。（横浜市、川崎市には直接照会する）（図の④、⑤、⑥）

- c 地域県政総合センターは、市町村から支援の申し出を受けた場合、県に対して支援可能な市町村名や支援可能内容などについて報告する。(図の⑦、⑧)
- d 県内市町村から支援の申し出を受けた県は、被災県にその旨連絡するとともに、被災県の救援ニーズを踏まえ県内市町村との間で、支援を担当する被災市町村や支援要領など具体的な調整を行い、神奈川県としての被災地支援構想を策定する。(図の⑨)
- e 県内支援市町村は県が作成した支援構想に基づき、担当する被災市町村に対して必要な支援を実施する。(図の⑪)

図2 「県外被災自治体支援の新たな仕組みと情報伝達のルート」



f 県は、被災都道府県から支援に必要な十分な情報を得られない場合や支援構想の具体化のため被災市町村との調整が必要な場合には、先遣隊を現地に派遣する。(図の点線矢印部分)

ウ 検討段階におけるその他の論点

前ア、イ項の検討過程において各委員や各市町村から現行の相互応援の仕組みや想定される災害などについて様々な意見が出された。基本的に今回の新たな仕組みについては、既存の仕組みと併用することを想定しており、また、基本的な枠組みを示したものであるため、運用など詳細については別に検討していくことが必要である。

【提起された意見（論点）】

○各自治体が現に締結している相互応援協定の取り扱い

各自治体が締結している相互応援協定については、その運用を妨げないこととしている。

しかしながら、締結自治体にあっては、個別協定が有する利点である迅速性や従来からの多面的関係に基づく調整の容易性といった要因に対して、支援内容や支援量の制約、あるいは被災地全体でみた場合の支援地域の偏りといった不利点があることを十分に認識し、今回検討したオール神奈川による被災地支援の枠組みと相互補完できるような個別協定の運用方法を検討しておく必要がある。

○消防・水道等各分野における応援協定との関係整理

全ての支援関係を網羅した統一スキームを構築することは困難であるため、既に県内全体で相互応援体制が構築されている分野については対象外とする。

○全国知事会・全国市長会・全国町村会のスキームとの関係整理

今回の大震災では、全国知事会、全国市長会及び全国町村会が支援についてそれぞれ連絡・調整の役割を担っていたが、仕組みが輻輳し、迅速さや効率性の観点から仕組み自体が大きな課題となった。したがって、新たな体制では次のような基本的考え方により改善を図ることとしている。

- ・ 支援情報や要請情報は県安全防災局で一元化し、全国知事会や全国市長会・全国町村会から支援照会があった場合には、その時点で既に先行している支援活動と調整する。
- ・ 県安全防災局による情報の集約や調整など事務負担が増大する可能性があり、県内市町村の情報収集の役割は地域県政総合センターが担うこととする。

○各ブロックにおける調整担当市町村の設置

各地域の体制について、地域県政総合センターに代わって代表消防機関のような調整担当市町村を設置してはどうかとの意見があった。

これについては、調整担当市町村のブロック内全般状況の把握能力や自身が被災した場合の代行市町村指定の煩雑さなどから難色を示す意見が多数を占め、最終的には総合調整の責務を有する県の出先機関である地域県政総合センターにブロック内の中心的機能を果たしてもらうことで意見を集約した。

○想定する事態

想定する事態としては基本的に災害対策基本法で定義されている「災害」事態とし、事態の様態としては単一自治体での対応が困難な事態、被害が複数自治体に及んでいるような事態とする。なお、相互支援の大枠が固まり次第、具体的な被害想定に係る支援行動について検討する。

○具体的な支援の内容

人的支援及び物的支援を想定し、後述する協定の中で、応援の種類について規定していく。

○支援に要する経費

原則として被災自治体の負担とする。

（２）新たな相互支援体制の必要性和効果

これまで検討してきたように自治体間の相互支援体制については、すでに各自治体間で姉妹都市などの個別の協力協定が締結され、積極的に運用されているところであるが、今回提言する仕組みはこれら既存の協定による支援を妨げるものではなく、現行の協定を補完するものである。

既に説明したように個別の協力協定は、締結自治体が保有する支援能力が被災自治体の必要としている救援所要に十分対応できない恐れがあるという弱点を有している。特に切迫性が指定されている首都直下地震、あるいは歴史的に発生のあるとされる東海・東南海・南海の三連動地震などの巨大地震の場合、被災自治体が欲する救援所要は広範な領域と多種多様な事務に及び、一友好都市のみで支えられるものではないことは東日本大震災の被災実態からも明白である。この弱点を少しでも克服しようとしたものが先に例示した関西広域連合や杉並区を中心とする自治体スクラム支援会議の取り組みである。

今回、神奈川県市長会と神奈川県町村会が合同で検討した新たな支援体制は、日頃より連携をとっている神奈川県と県内市町村が「オール神奈川」として共通の仕組みをつくることにより、県内自治体が保有する防災力を結集して県外被災地を総合的に支援することを可能にし、併せて神奈川県が被災地となった場合においても迅速な連絡調整によって県内自治体間の効果的な共助を可能とし、ひいては神奈川県内の防災力の更なる強化を可能にするものである。

(3) 新たな支援体制の要件

今回検討した新たな相互支援体制は、それぞれの地域特性を踏まえた固有の防災体制を有する県内 33 市町村と、それらの総合調整の責務を担う神奈川県とが連携して構築する体制である。それ故、この新体制を有効に機能させるためには、今後、各市町村間において支援能力を含む防災力の相互確認、県内外での災害に対する職員参集基準の見直し、救援物資対策や応急復旧などに係る協力協定の整合、共有避難施設の指定など、きめ細かな防災体制の見直しや再構築が必要である。

また、県においても、県内発災時における現地対策本部機能の充実強化や他都道府県からの支援を受ける場合における県対策本部の総合調整機能の充実などの検討課題が想定される。

更に、それらの見直しや再構築とは別に新たな支援体制を有効に機能させるためには、「**オール神奈川としての理念の共有**」「**積極的な共助の推進**」「**既成の枠組みから新たな体制へ**」についてオール神奈川で認識を共有しておかなければならない。

①オール神奈川としての理念の共有

制度が有効に機能するためには、制度を運用する側が、常に制度の「正」の側面を重視した前向きな取り組みによって「負」の側面を克服していくことが求められる。一方、今回の新体制には災害対策本部のような制度全体をコントロールする意思決定者は存在しない。

したがって、このような新体制の実効性を担保するために何より重要なことは新体制に参画する各自治体が、「オール神奈川」として緊密な連携のもとに迅速かつ効果的に被災自治体を支援する体制であるとの理念を共有することである。

②積極的な共助の推進

今回の新体制はいわば自治体間の共助の体制である。

東日本大震災は、これまで“域内”の視点で検討してきた防災体制を“広域的”な視点から見直すことの必要性を示唆している。

したがって、新体制の構成員が有機的に連携していくためには、地域の構成員たる住民や学校、事業者などの積極的な共同連携を通じて地域防災力の向上を図っているのと同様、緊急輸送路の確保対策、福祉避難所や葬祭関連施設、ヘリの緊急離着陸場など公共施設の共用、入院患者の転院など大規模災害時に想定される様々な防災対策について各自治体間の連携、とりわけブロック内市町村間の連携をはかり、自治体間の共助を推進していくことが必要である。

③既成の枠組みから新たな体制へ

今回の東日本大震災は、“想定外”事態の出現をきっかけとして、広域応援分野における補完主義の影響や復興事業における原型主義など、既成の枠組みによる限界が明らかになった。また、関西広域連合の対口支援や自治体スクラム支援といった多様な被災地支援の取り組みが行われた。

一方、首都圏で想定される大規模震災は、東北地方とは政治的、経済的、社会的特性を全く異にする地域での災害であり、火災旋風やそれに伴う無統制な避難行動、緊急輸送路（交通路）の寸断といった既存の概念や応急対策手法では律しきれない災害事態が発生する可能性がある。また、政府の対応も政府機能の応急復旧に翻弄され、現地対策本部設置にも遅れが生じ、被災都県との調整機能が担保されない恐れもある。更に県外からの支援も先に例示したような自治体独自の支援方式による申し出が増加する可能性があり、今回の大震災とは異なる状況が予測される。

したがって、新体制を機能させるためには受援体制や被災地支援のあり方、財政措置など既存の枠組みだけから発想することなく、常に当面する災害実態に適応した柔軟な対応が必要である。とりわけ新体制の中で総合調整を担う県の創造的、かつリーダーシップを持った対応が必要である。

5 神奈川県及び市町村間の相互支援に関する協定の締結に向けて

今回検討した新たな相互支援体制は、神奈川県と県内市町村が持てる力を迅速かつ効果的に運用する「オール神奈川」による相互支援体制である。このため、今後、県及び全市町村間で新たな相互支援体制の構築に向けた協定の締結が必要となる。

締結にあたっては、前項でも言及したように更なる見直しや検討を要する事項もあることは事実であるが、首都直下地震の切迫性や台風災害の頻発など我が国の災害実態、更に全国各地での新たな取り組みなどを考慮した場合、先ず枠組みを固め、予想される課題や懸念事項については今後、継続的に検討していくこととし、可能な限り速やかに協定を締結するよう要望する。

この際、協定項目としては、協定の趣旨（目的）を明確にした上で、次のような項目を含めることが望ましい。

- ・ 県、市町村の役割
- ・ 県内災害時の応援要領（情報の収集、応援の種類、応援要請の手続き、応援の調整、応援の実施など）
- ・ 県外被災地に対する応援要領（情報の収集、応援の種類、応援実施要領の調整、応援の実施など）
- ・ 情報の共有など、その他の基本事項

また、「県や市町村の連絡先」や「応援の細部手続き」、「各種様式」（相互応援連絡票、応援要請書など）といった基本協定を補完する項目については、細部実施要領の形式で整備しておくことが望ましい。

別紙 1 神奈川県市長会・神奈川県町村会合同防災対策検討会議構成員等名簿

市 町 名	所属及び職名	氏 名
茅ヶ崎市 (座長)	市民安全部防災対策課 防災企画担当課長	添田 信三
海老名市	市長室政策経営課危機管理係長 (併) 消防総務課副主幹	二見 裕司
伊勢原市	企画部防災課長	関野 俊之
三浦市	行政管理部危機管理課長	小川 史郎
箱根町 (副座長)	総務部総務課防災担当課長	中村 光章
愛川町	消防本部消防防災課長	沼田 直己
中井町	総務課長	山本 清和

アドバイザー

株式会社総合防災ソリューション 特任参与	佐藤 喜久二
----------------------	--------

オブザーバー

神奈川県安全防災局災害対策課グループリーダー	萩原 伸夫
神奈川県安全防災局支援調整課グループリーダー	山田 司

オール神奈川での相互支援による防災体制の強化 に関する申し入れ

神奈川県市長会と神奈川県町村会は、平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災を契機として、神奈川県内の防災対策の現状に強い危機意識を持ち、県内防災力の強化を図るため、両会合同で県内市町村及び神奈川県の相互支援体制のあり方等について検討を重ねてまいりましたが、この度、その方向性を別添のとおり取りまとめました。

神奈川県におかれましては、この方向性に沿った防災体制の見直し、充実に取り組まれるよう申し入れます。

なお、両会においては、さらに、神奈川県内市町村及び神奈川県の相互支援体制について検討を進めてまいりますので、最終的な報告がとりまとまりましたら、改めて神奈川県に対して提言させていただく予定であることを申し添えます。

平成 23 年 8 月 30 日

神奈川県知事 黒岩 祐治 様

神奈川県市長会会長

茅ヶ崎市長 服部 信明

神奈川県町村会会長

箱根町長 山口 昇士

オール神奈川での相互支援による防災体制の強化に向けて

1 はじめに

東日本大震災では、日本観測史上最大のマグニチュード9.0という巨大地震により、東北地方の太平洋沿岸部を中心に甚大な被害をもたらした。この未曾有の大震災は、これまでの防災対策の根底を揺るがすとともに、現行の仕組みの限界を露呈させる結果となった。神奈川県内でも南関東大地震など大規模な地震が想定される中、今回の大震災の教訓を踏まえ迅速かつ効率的に災害に対応していくために、周辺都縣市との連携も視野に入れつつ、県内自治体間の広域的な連携が求められている。

2 地域防災計画の限界

現行の災害対応は、各自治体が災害対策基本法に基づき地域防災計画を定め、それに基づき対応していくことを想定している。これは、地域で起こった災害に対し、地域内で対応するという自己完結を基本的には想定しているが、今回の東日本大震災のような大規模災害では単一自治体での対応が不可能であり、現行の地域防災計画の限界が露呈した結果となった。

自治体内での災害に対しては各自治体で対応することが基本ではあるが、自治体の枠を超えるような大規模災害に対応していくためには、現行災害対策基本法の考え方である要請に基づく補完主義（被災市町村の要請を受け県が支援し、県の要請を受け国が支援する）をより迅速に機能させるための自治体間で協力体制を築くことが必要とされる。

3 より迅速な相互支援体制を

そもそも、各自治体は平時においても事務委託、事業協力、職員の派遣など協力関係にあり、災害時にあってもこれが変わるものではない。特に災害時には、人的・物的資源が絶対的に不足し、他の自治体からの支援が不可欠な状態となる。このような支援には①被災地からの要請に基づく支援 ②事前の取り決めに基

く支援 ③発災後、独自の判断に基づく支援 の3つが考えられる。

実際、東日本大震災において神奈川県及び県内市町村から①の手法で被災自治体に職員を派遣しているが、より迅速な支援を行うためには、被災地からの要請を受けての支援ではなく、自発的に被災地のニーズを把握しそれに応えていく仕組みが必要であり、そのための②事前の取り決めが有効な対策となる。また、県内特定地域で複数の市町村が同時に被災するような場合、市町村境に住む住民は一時的には、どこの市町村であるかに関係なく近くの避難所に避難する。ダムの決壊、津波による被害、石油コンビナート被害などの災害では、県内の一部の市町村が被災し、県内の他の市町村が支援することが可能となる。よって、県内自治体間で相互支援体制を築くことは大変有効であると考ええる。

しかし、県内全域が大きな被害を受けるような災害の場合は、県内自治体での相互支援は実質的には難しくなる。そこでは、他の都道府県の自治体への支援要請が不可欠となる。

4 県内の被災市町村を新たな仕組みで支援

県内で災害が発生しその対応に県内自治体が支援をする、この流れを別紙「県内被災市町村支援の新たな仕組みと情報伝達のルート(案)」の中でフロー図にしている。県内の被害情報を効率的に集約し、分析、対応するために県内を7つのブロックに分け、ブロック内での支援で対応できる災害に対してはブロック内で、対応できない災害に対しては他ブロックに支援を要請する仕組みとなっている。具体的には、地域県政総合センターが各市町村へ県職員を派遣し所管区域の被害情報を収集し、所管区域の一部の被災であれば、被災していない市町村に被災市町村の被害情報及びニーズを伝え、支援可能市町村が支援に向けた行動を開始する。これにより時間的にも経済的にも効率的な支援が可能となる。

5 神奈川を超え、神奈川の力を日本の力に

東日本大震災発生からこれまでの間、神奈川県及び県内各市町村は、東日本大震災で大きな被害を受けた県及び市町村に延べ5万人を超える職員を派遣し、一定の

成果をあげてきた。しかし、派遣要請がさまざまな機関からであったり、要請を受けての支援であったりと、効率性と迅速さが課題となっている。そこで、日々培っている神奈川の防災力を県外の被災地で迅速かつ的確に発揮し、被災地の復旧・復興に寄与していくために、神奈川県及び県内市町村が有機的に連携し被災地支援に取り組む必要があると考える。そして、それがまた神奈川の防災力強化につながっていく。

6 県外の被災自治体を新たな仕組みで支援

県外で災害が発生しその対応に神奈川県及び県内各市町村が支援をする、この流れを別紙「県外被災自治体支援の新たな仕組みと情報伝達のルート(案)」の中でフロー図にしている。発災後、被災自治体は目前の応急対策に追われ、人的・物的資源が絶対的に不足していたとしてもすぐに要請できる訳ではない。よって、要請を待つことなく、発災後すぐに神奈川県から自発的に被災地のニーズや被害状況などを収集する。また、現地の状況により先遣隊を派遣することで直接情報を収集していく。そして、その情報をもとに県内の市町村が支援に向けた行動を開始する。これにより被災地のニーズに迅速かつ主体的に対応していく。

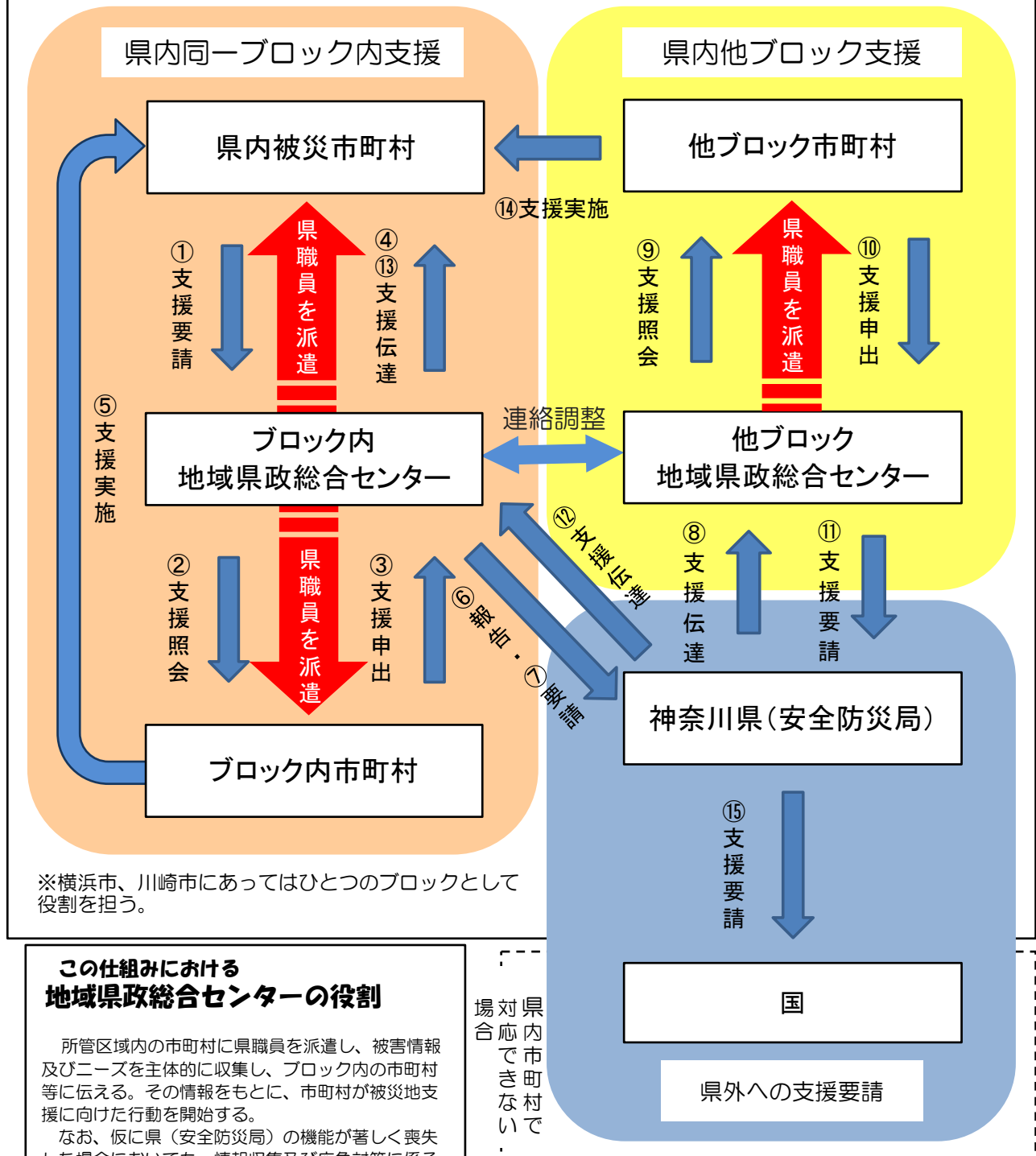
7 「オール神奈川」で防災力を強化

このような自治体間の相互支援体制は、すでに個別の自治体間、例えば、県内の近隣市町や県外の姉妹都市などで協定を締結することで構築されているが、今回考えている仕組みはこれら既存の協定による支援を妨げるものではない。現行の協定を補完するものとして日頃より連携をとっている神奈川県及び県内市町村で「オール神奈川」共通の仕組みをつくることにより、県内自治体間の支援体制を築くとともに、神奈川県が被災地となる場合にあっても連絡調整を迅速、効果的に行うことを可能とする。このような認識のもと、「オール神奈川」で連携し、県内の統一的なルールを策定し災害への対応体制を築くことで、神奈川県内の防災力のさらなる強化を図っていく。

県内被災市町村支援の新たな仕組みと情報伝達のルート

(案)

県内を7つのブロック（地域県政総合センターが所管する5つの区域に、横浜市、川崎市を加えた7つ）に分け、相互支援体制を構築。



この仕組みにおける 地域県政総合センターの役割

所管区域内の市町村に県職員を派遣し、被害情報及びニーズを主体的に収集し、ブロック内の市町村等に伝える。その情報をもとに、市町村が被災地支援に向けた行動を開始する。

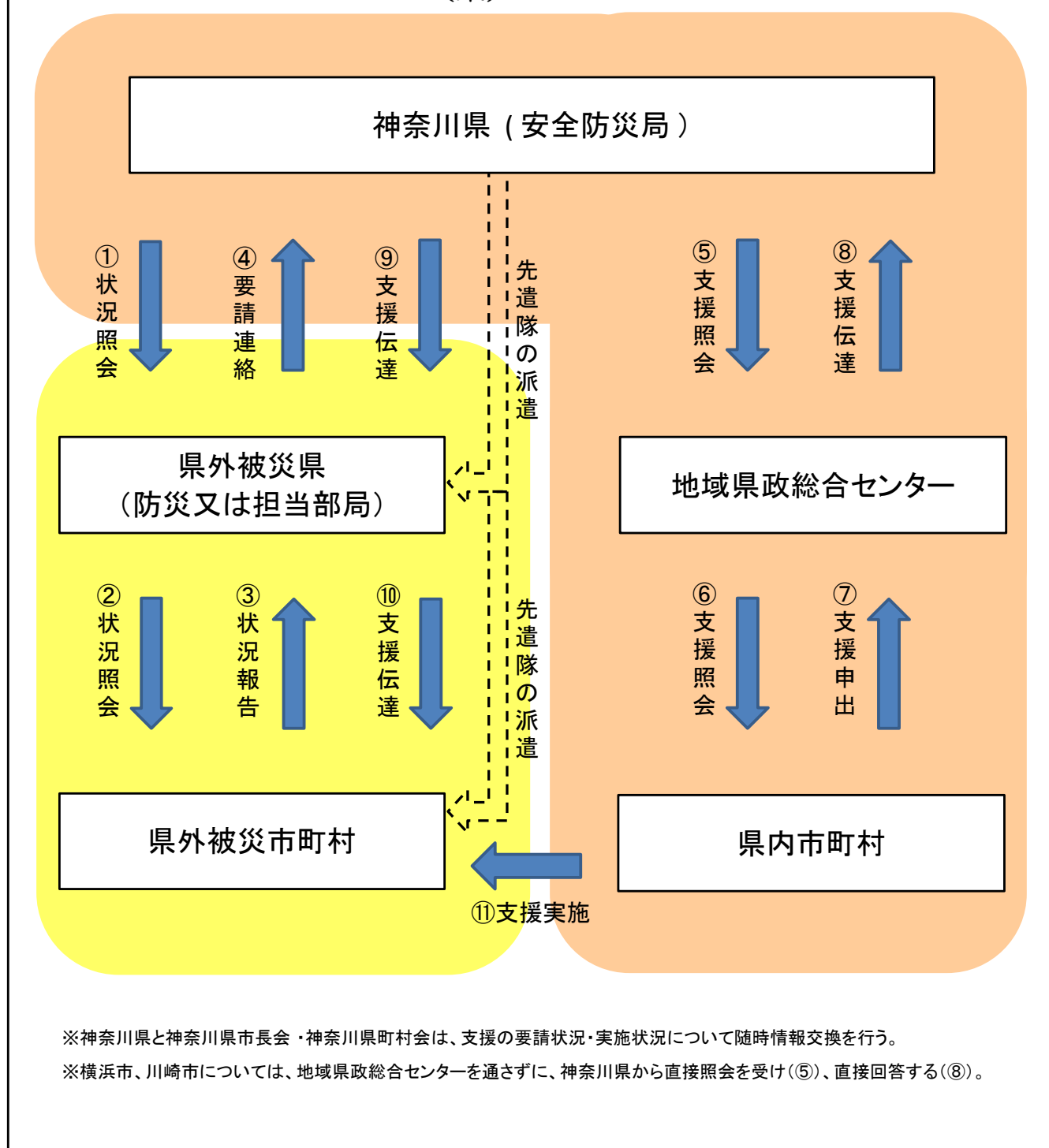
なお、仮に県（安全防災局）の機能が著しく喪失した場合においても、情報収集及び応急対策に係る連絡調整を十分に発揮できるような機能を保持する。

県内市町村
対
応
場
合

新たな仕組みの特徴

1. 県内市町村を地域県政総合センター単位及び横浜市・川崎市の7つのブロックに分けた相互支援体制を構築します。
2. 県内の被災市町村が、単独での災害対応が困難な場合は同一ブロック内の市町村が支援します。
3. 同一ブロック内での支援が困難な場合は、他のブロックに支援要請し、県内市町村が支援します。
4. これらの結果、より迅速かつより効果的な県内被災地支援を実行します。

県外被災自治体支援の新たな仕組みと情報伝達のルート (案)



新たな仕組みの特徴

1. 県外被災市町村からの要請を受けて支援を行うのではなく、発災後神奈川県から現地の状況を自発的に確認します。
2. 現地の状況を確認し、連絡が付かない場合は現地に先遣隊を派遣し、直接情報を収集します。
3. 国の動きを待たずに、神奈川県及び県内市町村が自発的な支援に向けて行動を開始します。
4. これらの結果、より迅速かつより効果的な県外被災地支援を実行します。