

大規模自然災害の応急対策
における国・地方間関係に関する研究

—国及び都道府県の責務・権限強化の在り方について—

室田 哲男
政策研究大学院大学
博士（政策研究）

2021年3月

論文要旨

大規模自然災害の応急対策における国・地方間関係に関する研究 —国及び都道府県の責務・権限強化の在り方について—

本研究は、巨大災害(国家的な危機事態とも言える大規模超広域災害)をはじめとする大規模災害の応急対策における、国・都道府県・市町村の役割分担や連携協力、都道府県・市町村に対する国の関与など、国・都道府県・市町村間の関係(以下「国・地方間関係」という。)について考察するものである。

危機への対応にはできるだけ現場に近いところに権限を与え、現場の判断で対処することが重要であり、災害応急対策についても、まずは現場の最前線にある市町村が第一次的に対応することが原則となっている。一方、大規模災害においては、国・都道府県・市町村・実動機関等が連携し、広域的視点に立った人的・物的資源の配分の下で、事態に即した臨機応変な対応が求められる。このため、国・地方間関係についても、通常とは異なるルールが必要となるものと考えられる。

災害応急対策における国・地方間関係については、東日本大震災や近年の大規模災害への対応の過程で様々な課題が明らかになったため、災害の都度、国等において検証が行われ、その結果を踏まえ災害対策基本法の改正や防災基本計画の修正等が行われてきた。しかしながら、これらの制度・計画等の見直し後の災害においても、同様の問題が繰り返し生じているものも見られ、さらなる制度面での見直しの必要性について、検証が必要である。

また、今後発生が懸念される巨大災害においては、甚大な被害が超広域に及び、応急対策のための人的・物的資源が大幅に不足するなど、過去の災害とは次元の異なる過酷な事態が生じることも想定され、現行の市町村を中心とした応急対策や国の支援システム、さらには地方公共団体間の応援システムが機能しなくなる可能性がある。

このため、国の責任の下で全国的見地に立った資源の配分調整を行うなど、より国が前面に出て対処することについて検討すべきものと考えられる。こうした検討に際しては、国民保護法等の自然災害以外の危機管理法制において、避難措置や救助について国が主導して対処するための特別ルールが定められていることから、これらの規定と比較考量することが有効である。

巨大災害などの緊急事態における国・地方間関係の在り方については、主として緊急事態条項を含む憲法改正に関連して議論がなされているが、各政党をはじめ各界の意見の隔たりは大きい状況にあり、緊急事態に国の主導の下で対応するか、市町村を中心に対応するかの原則論に終始している感がある。

しかしながら、近年、大規模災害の発生リスクが高まっていることに鑑みれば、国・地方間関係の在り方についても、早急に議論を深め、方向性を見出していく必要がある。このため、国主導か市町村中心かの二者択一の議論を一步前に進めて、今後発生が予測される巨大

災害について現行法の枠組みでの確かな対応が可能かどうか検証を行い、対応が困難な事項はどのようなものか、その場合、国・地方間関係についてどのような特別ルールを設ければよいかなど、具体的かつきめ細かな議論が求められる。

以上のような問題意識の下、本研究では、大規模災害における国・地方間関係の在り方について、具体的な災害事例の検証・分析に基づき、応急対策の実務の観点から考察した。

研究の方法としては、まず現行の災害対策法制における国・地方間関係の特徴として、

- ① 市町村第一主義を基本原則としていること
- ② 災害対策のかなりの部分を、国・都道府県・市町村が融合して実施していること
- ③ 応急措置には、国の実動機関等により分立的・分離的に実施されるものがあること
- ④ 垂直的連携に加え、地方公共団体間の水平的連携が重要であること

の4点を指摘し、それぞれの特徴ごとに分析に当たっての着目点を明らかにした。

そのうえで、東日本大震災や近年の大規模災害における応急対策について、筆者自身の国における災害応急対策の経験に加え、国や被災地方公共団体の検証報告書等に基づき、上記の着目点に沿って国・地方間関係の実態を分析し、制度面の課題を提示した。その際には、各災害に共通する課題、個別災害特有の課題等を明らかにした。

また、当該課題に関連して国・都道府県等が実施した制度・計画等の見直しについて検証を行ったうえで、その後発生した災害における制度の運用実態を基に、見直しの効果を分析することにより、さらなる制度面での見直しが必要な課題を提示した。さらに、これらの課題について、次のように都道府県の責務・権限強化の必要性を指摘した。

- ・ 市町村の警戒・避難対策に不備が見られる場合等における都道府県の関与の強化
- ・ 都道府県災害対策本部の連絡調整機能を高めるため、域内防災関係機関等に要求できる協力の範囲の拡大
- ・ 都道府県が主体となった国・実働機関等との連絡調整の制度的位置づけの明確化

次に、巨大災害について、南海トラフ巨大地震、大都市圏における大規模水害及び原子力災害・自然災害の複合災害の3つの具体的事例を取り上げ、現行の枠組みでの確かな対応が可能かどうか、政府の防災対策の計画等に基づき検証・分析を行うことにより、国・地方間関係に関する課題を提示した。また、これらの課題について、国民保護法等との比較分析に基づき、次のように国の責務・権限強化の必要性を指摘した。

- ・ 南海トラフ沿いで異常な現象が観測された場合や大規模水害において、国が避難勧告・指示、誘導等の避難措置の必要性を判断し、統一の方針の下で実施
- ・ 広域避難において、円滑な避難先の確保のため、国が前面に出て受入れ調整を主導
- ・ 被災者の救助について、国が全体最適の観点から人的・物的資源の配分調整を実施
- ・ 全国的な消防応援等の仕組みである緊急消防援助隊について、国が全国的視点に立って後方調整を実施

最後に、上記に掲げた事項について、都道府県・国の責務・権限強化のための制度的方策について考察した。

目次

序章 研究の背景・目的と方法・構成

第1節 研究の背景・目的	1
第2節 大規模災害における国・地方間関係に係る先行研究等々と本研究のアプローチ	5
第1項 災害対策法制の在り方に関する研究等	5
第2項 緊急事態条項に関連する研究・提言等	6
第3項 東日本大震災における災害対応等に関する研究等	7
第4項 近年の大規模災害における災害対応等に関する研究等	8
第5項 米国の災害対応システムとの比較により我が国のシステムの在り方を考察する研究等	9
第3節 研究の方法・構成等	10
第1項 現行の災害対策法制における国・地方間関係の特徴	10
第2項 研究の方法・構成	12

第1章 地方自治制度と災害対策法制における国・地方間関係

第1節 地方自治制度における国・地方間関係	17
第1項 現行の地方自治制度における国・地方間関係	17
第1目 国・県・市町村の役割分担	17
第2目 自治事務と法定受託事務	17
第3目 国と地方公共団体との関係	18
第2項 地方分権改革	19
第1目 第一次地方分権改革	19
第2目 三位一体改革	20
第3目 第二次地方分権改革	20
第2節 災対法における国・地方間関係	21
第1項 災対法の制定と改正の経緯	21
第2項 災害応急対策に係る国・都道府県・市町村の役割分担の考え方	23
第3項 災害応急対策に係る市町村の役割	24
第4項 災害応急対策に係る都道府県の役割	25
第5項 災害応急対策に係る国の役割	26
第3節 災害応急対策関係法制における国・地方間関係と特別ルール	27
第1項 災害救助法	27
第2項 自衛隊法	28
第3項 警察法と警察災害派遣隊	28

第4項	消防組織法と緊援隊	29
第1目	消防組織法における国・地方間関係	29
第2目	緊援隊の概要	30
第3目	緊援隊出動の法的スキーム	30
第4目	緊援隊の指揮・調整に係る仕組み	31
第5項	水防法・河川法	31
第6項	道路法	32
第4節	原災法及び国民保護法における国・地方間関係と特別ルール	32
第1項	原災法	32
第2項	国民保護法	33
第1目	住民の避難に関する措置	33
第2目	避難住民等の救援に関する措置	34
第3目	武力攻撃災害への対処	34
第2章	東日本大震災の応急対策における国・地方間関係の課題等	
第1節	本震災以前の国・地方間関係に係る制度とその限界	35
第2節	被害と応急対策の概要	37
第1項	被害の概要	37
第2項	応急対策の概要	37
第3節	応急対策における国・地方間関係の実態	38
第1項	災害による市町村の行政機能の著しい低下	38
第2項	被害情報等の収集、国・都道府県・市町村間での情報共有	39
第3項	被災市町村への物資の供給	40
第4項	市町村・都道府県の区域を越える広域避難	41
第5項	被災地方公共団体と国・実動機関との連絡調整	41
第6項	被災公共団体における広域応援実動機関の受援体制	43
第7項	地方公共団体間の広域応援・受援	44
第8項	実動機関の広域応援	45
第1目	自衛隊の派遣	45
第2目	広域緊急援助隊(警察)等の派遣	46
第3目	緊援隊の出動	46
第4節	応急対策における国・地方間関係に係る課題	49
第5節	国・都道府県等による制度・計画等の見直し	55
第1項	災対法の改正	55
第2項	防災基本計画の修正	57
第3項	被災県における地域防災計画の見直し	59

第4項	地方公共団体における実動機関との連絡調整機能・受援体制の強化	60
第5項	政府の危機管理組織の在り方に関連する議論	61
第6項	地方公共団体間の広域応援の全国的枠組みの構築、受援体制の構築	62
第7項	各実動機関の災害対応力の強化	63
第1目	自衛隊	63
第2目	警察災害派遣隊	63
第3目	緊援隊	64
第6節	国・地方間関係に係る課題と国・都道府県等による制度・計画等の見直し	67

第3章 近年の大規模災害の応急対策における国・地方間関係に係る課題等

第1節	各災害における国・地方間関係の実態	71
第1項	平成25年伊豆大島土砂災害	71
第1目	町の警戒・避難対策と都の情報提供等	72
第2目	町と地元防災関係機関・県との情報共有と被害状況の把握	73
第3目	町と国・広域応援実動機関等との連絡調整	73
第2項	平成26年広島豪雨災害	74
第1目	被害情報の集約・調整	74
第2目	市・県と県内防災関係機関等との連絡調整	74
第3目	市・県と国・広域応援実動機関等との連絡調整	75
第3項	平成27年常総市鬼怒川水害	76
第1目	市の避難対策と国の助言等	76
第2目	市域を越える広域避難	77
第3目	市と地元防災関係機関等との情報共有	77
第4目	県と県内防災関係機関等との連絡調整	78
第5目	県と国・広域応援実動機関等との連絡調整	78
第4項	平成28年熊本地震	79
第1目	災害による市町村の行政機能の低下と県・国による支援	79
第2目	被災市町村の状況把握、被害情報等の収集	80
第3目	被災市町村への物資の供給	81
第4目	市町村・県と国・広域応援実動機関等との連絡調整	82
第5目	広域応援実動機関の受援体制	82
第6目	地方公共団体間の広域応援・受援	83
第5項	平成28年台風第10号災害	84
第1目	町の避難対策と県の助言	84
第2目	県と国・広域応援実動機関等との連絡調整	85
第3目	広域応援実動機関の受援体制	85

第2節 応急対策における国・地方間関係に係る課題	85
第3節 国・都道府県等による制度・計画等の見直し	91
第1項 災対法の改正	91
第2項 防災基本計画の修正	91
第3項 熊本県地域防災計画の修正	93
第4項 都道府県における市町村の避難対策に対する支援の取組	93
第5項 大規模水害時の広域避難計画の策定	94
第6項 被災市区町村応援職員確保システムの構築	94
第4節 国・地方間関係に係る課題と国・都道府県等による制度・計画等の見直し	95
第5節 東日本大震災以降に実施された制度・計画等の見直しの効果とさらなる制度面での見直しが必要な課題	99
第4章 巨大災害の応急対策における国・地方間関係に係る課題等	
第1節 分析の対象とする応急対策の範囲	107
第2節 南海トラフ巨大地震	109
第1項 南海トラフ地震の防災対策に関する国の計画等	109
第1目 南海トラフ基本計画	109
第2目 南海トラフ地震の多様な発生形態に備えた防災対応検討ガイドライン	110
第3目 南海トラフ地震における具体的な応急対策活動に関する計画	111
第2項 想定される課題	113
第1目 南海トラフ沿いで異常な現象が観測された場合における避難勧告等の避難措置	113
第2目 都道府県域を越える広域避難の避難先の確保	114
第3目 全国的視点に立った被災者の救助	115
第4目 緊援隊の出動・進出・転戦・現地活動・他機関との連携等	115
第3節 大都市圏における大規模水害	117
第1項 洪水・高潮氾濫からの大規模・広域避難に関する基本的な考え方(報告)等	117
第2項 想定される課題	118
第1目 広域避難勧告	119
第2目 都道府県域を越える広域避難の避難先の確保	119
第3目 広域避難の際の避難誘導	119
第4目 全国的視点に立った被災者の救助	120
第5目 緊援隊の出動・進出・現地活動・他機関との連携等	120
第4節 原子力災害・自然災害の複合災害	121
第1項 防災基本計画(原子力災害対策編)等	121
第2項 想定される課題	122

第1目	都道府県域を越える広域避難の避難先の確保	123
第2目	全国的視点に立った被災者の救助及び原子力災害の被災者支援	123
第3目	緊援隊の出動・転戦・原子力災害への対応・他機関との連携等	123
第5節	応急対策の措置ごとの課題	124
第5章 大規模災害の応急対策における都道府県・国の責務・権限強化の必要性		
第1節 大規模災害の応急対策における国・地方間関係に係る課題—第2章から第4章		
までに提示した課題—		
第1項	東日本大震災や近年の大規模災害に係る「さらなる制度面での見直しが必要」な課題	127
第2項	巨大災害における避難措置・救助及び緊援隊に係る課題	129
第2節	課題解決に向けた都道府県・国の責務・権限強化の必要性	130
第1項	都道府県の責務・権限の強化	131
第1目	市町村の警戒・避難対策に対する都道府県の関与の強化	131
第2目	都道府県災対本部における域内防災関係機関等との連絡調整機能の強化	132
第3目	都道府県災対本部における国・広域応援実動機関との連絡調整機能の強化	133
第4目	巨大災害における都道府県の連絡調整機能強化の重要性	133
第2項	巨大災害における避難措置及び救助に係る国の責務・権限の強化	135
第1目	国の責務・権限強化の必要性に関する判断基準	135
第2目	国の統一の方針の下での避難勧告・指示、誘導等の避難措置	137
第3目	広域避難における国主導の下での避難先確保の調整	138
第4目	国による救助に係る資源配分の調整	139
第3項	巨大災害における緊援隊に係る国の指揮・調整機能の強化	139
第6章 大規模災害の応急対策における都道府県・国の責務・権限強化の制度的方策		
第1節 大規模災害における都道府県の責務・権限強化のための制度的方策		
第1項	都道府県の責務・権限強化のための制度的方策	144
第1目	市町村の避難勧告・指示に係る都道府県の関与の強化	144
第2目	都道府県災対本部への防災関係機関等職員の参画による連絡調整機能の強化	145
第3目	都道府県災対本部と国現対本部・広域応援実動機関との連絡調整の明確化	146
第2項	都道府県の責務・権限を制度上明確化させる意義	147
第2節	巨大災害における国の権限・責務強化のための特別ルール の在り方	147
第1項	対策別の特別ルール の在り方	148
第1目	避難勧告・指示、誘導等の避難措置に関する特別ルール	148
第2目	都道府県域を越える広域避難の避難先の確保に関する特別ルール	149

第3目 被災者の救助に関する特別ルール	150
第2項 内閣総理大臣による是正措置	150
第3項 特別ルールの適用要件	150
第3節 巨大災害における緊援隊に係る国の指揮・調整機能強化のための制度的方策	151
第1項 国の指揮・調整機能強化のための制度的方策	151
第1目 巨大災害等における消防応援等の事務区分の変更(法定受託事務への整理)	153
第2目 国の指示権の範囲の拡大	153
第3目 指揮支援部隊の国直属部隊化、隊員の国家公務員との併任	153
第2項 国の指揮・調整機能を強化する場合の要件	154
第3項 国の指揮・調整機能強化の効果	155
第4節 第6章のまとめ	155
おわりに	159
参考文献	161

序章 研究の背景・目的と方法・構成

第1節 研究の背景・目的

近年は、令和元年台風第19号、平成30年7月豪雨災害、平成28年熊本地震など、多数の人的被害等が生じ、国に非常災害対策本部(以下、災害対策本部を「災対本部」という。)が設置されるような、大規模自然災害が相次いで発生している。さらに今後は、南海トラフ巨大地震や首都直下地震等の大規模地震、三大都市圏における大規模水害など、国家的な危機事態とも言える大規模超広域災害(以下「巨大災害」という。)の発生が懸念されている。

本研究は、巨大災害をはじめとする大規模自然災害(以下「大規模災害」という。)の応急対策における、国・都道府県・市町村の役割分担や連携協力、都道府県・市町村に対する国の関与など、国・都道府県・市町村間の関係(以下「国・地方間関係」という。)の在り方について、応急対策の実務の観点から考察するものである。災害応急対策は、災害発生前後において災害発生の防御や災害の拡大防止を行うものであり、特に大規模災害においては、国・都道府県・市町村・実動機関等が連携し、広域的視点に立った人的・物的資源の配分の下で、事態に即した臨機応変な対応が求められる。このため、国・地方間関係についても、通常とは異なるルールが必要となる。

国・地方間関係については、地方自治法において、国は「住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない。」(§1-2)とされている。災害発生時に実施すべき応急対策についても、「まずは現場の最前線にある市町村が第一次的に対応し、次に現場に近い存在である広域自治体の都道府県がこれを支援・補完、さらに国が支援・補完する」ことが基本となっている。

このような考え方にに基づき、災害対策基本法(以下「災対法」という。)では、「市町村第一主義を基本原則」(小原, 2015, 5)とし、市町村は災害時において第一次的対応責任を負うものとされている。このため、予報・警報等の住民への伝達、消防機関・水防団に対する出動命令、消防・水防・救助等の応急措置等が市町村長の責務とされ、また、避難勧告・指示、警戒区域の設定による立入りの制限・禁止等の権限が市町村長に付与されるなど、災害応急対策に係る市町村の責務・権限が網羅的に列挙されている。一方、都道府県は、自らの所掌事務に係る応急措置を実施するほか、市町村の支援・補完、市町村等が実施する措置の総合調整、国や防災関係機関等との連絡調整などの役割を担うこととされている。さらに、国は、都道府県の対応能力を超えるような大規模災害の場合において、発災直後から実動機関の広域応援部隊を被災地に派遣するほか、災害応急対策の実施方針の作成や総合調整を行うなど、より大きな役割を担うことになる。

東日本大震災では、広域にわたり甚大な被害がもたらされ、災害対応の中心となるべき被災市町村の多くで、庁舎が損壊し職員が被災するなどにより、行政機能に大きな支障が生じる事態となった。このため、災害応急対策について、国・都道府県・市町村・現場の各レベ

ルにおける課題のみならず、国・地方間関係に関しても、市町村第一の災害対応の枠組みでは対応が困難と思われる様々な課題が明らかになった。具体的には、災害により地方公共団体の機能が著しく低下した場合における応急措置の実施や被害状況に関する情報収集、被災地への物資の確実な供給、全国的な地方公共団体間の広域応援・受援、市町村・都道府県の区域を越える広域避難、国・都道府県・市町村・実動機関等との連携協力・連絡調整などが挙げられる。このため、国や都道府県等において検証が行われ、その結果を踏まえて、二度にわたる災対法の改正により、国や都道府県の責務・権限が強化されたほか、防災基本計画や地域防災計画の見直し、運用の改善、組織の拡充等が行われた。

また、消防、警察、自衛隊等の各実動機関にとっても、全国各地から大規模な広域応援部隊が派遣され、長期にわたり被災地で活動したのは初めての経験であり、様々な課題が明らかになった。このうち、消防の応援又は支援(以下「消防応援等」という。)のため被災地に派遣される緊急消防援助隊(以下「緊援隊」という。)に関しても、全国各地からの大規模な出動、被災地への進出ルートとなる道路の寸断、地震・津波に加えた大規模市街地火災や原子力発電所事故等の複合災害の発生、長期にわたる活動に伴う燃料等の不足など、様々な課題に直面することになった。また、福島原子力発電所事故への対応について、隊員の安全対策や自衛隊等の他の実動機関との連携が大きな課題となった。このため、国においては、緊援隊の大幅増隊、迅速出動のための「統合機動部隊」の創設、資機材の充実、被害想定を踏まえた出動計画の作成、訓練等を通じた他の実動機関との連携強化などに取り組んできた。

東日本大震災以降の大規模災害においても、国・地方間関係について、市町村における警戒・避難対策の不備、大規模水害の際の市町村の区域を越える広域避難、地方公共団体間の広域応援の全国的枠組みの強化、被災地方公共団体と国・実動機関との連絡調整、受援体制の構築など、様々な課題が浮かび上がった。このため、国・都道府県等において、災害応急対策について検証が行われ、検証結果を踏まえ、災対法の改正、防災基本計画の修正、運用の改善等が行われてきている。

以上のように、東日本大震災や近年の大規模災害への対応の過程で明らかになった国・地方間関係に係る課題について、災害の都道府県や都道府県等において、検証結果を踏まえた制度・計画等の見直しが行われている。しかしながら一方で、こうした見直しについては、「対症療法的色彩が強い」(生田, 2016, 41)との指摘がなされており、また、制度見直し後に生じた災害においても、同様の問題が繰り返し生じているものも見られる。このため、さらなる制度面での見直しの必要性について、再度検証が必要であると考えられる。

例えば、第一次的対応責任を負う市町村の危機対応能力には、その規模や災害経験の有無などによって大きな差がみられる。近年の大規模災害の際のマスコミ報道においても、避難勧告発令や情報伝達の遅れ、警戒態勢の不備、避難場所の被災、庁舎等の被災による行政機能のマヒなど、市町村の災害対応について厳しい指摘がなされる事例が繰り返し生じている。このため、市町村において的確に災害対応がなされるよう、市町村に最も近い立場にある都道府県の関与の在り方が課題になるものと考えられる。

また、近年の災害対応の現場における経験を踏まえると、特に災害初動時において迅速・的確な対応を図るためには、国・都道府県・市町村・実動機関等の間でのより密接な連携が求められる。このため、国と市町村の間に立つ都道府県の役割が重要であり、都道府県の連絡調整機能の在り方について検討が必要であると考えられる。

さらに、巨大災害においては、甚大な被害が超広域に及ぶなど、過去の災害とは次元の異なる過酷な事態が想定される。このため、応急対策のための人的・物的資源が絶対的に不足することも考えられ、全体最適の視点に立った資源配分が不可欠となる。また、例えば大都市圏における大規模水害の際の広域避難などについては、地方公共団体のみならず社会全体、被害が想定される地域全体で、統一的な方針に基づき実施することが求められることになる。こうした事態において、現行の市町村第一の枠組みに基づく応急対策のシステムでは、的確な対応は困難であると考えられる。

このような現行の市町村第一の枠組みの限界については、「現行の災害対策法制には、大規模な災害や長期的に継続する災害に対しては、的確な対応が難しいという性格が見られる」（生田, 2013, 40）、「現行の災対法は、大災害では間尺に合わないということがわかってきた」（河田, 2016, ii）、「災対法に基づく災害対策は自治事務であり国が直接的な関与を実施することが難しい状況にあるが、巨大災害時には国が直接対応できるような仕組みについて災対法の改正等の検討を行う必要がある」（牧, 2010, 79）などの問題提起もなされている。

このため、巨大災害における応急対策については、現行の市町村第一の枠組を修正し、より国が前面に出て対処することについて検討することが求められる。こうした検討に際しては、原子力災害、外部からの武力攻撃、大規模テロなどの大規模自然災害以外の緊急事態について、原子力災害対策特別措置法(以下「原災法」という。)や武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律(以下「国民保護法」という。)等で国が主導して対処するための特別ルールが定められていることから、これらの規定等と比較考量することが有効な方策になるものと考えられる。

さらに、緊援隊についても、巨大災害においては、全国的視点に立った大規模・緊急出動、進出手段・進出ルートの確保、複合災害による広域的な部隊転戦、実動機関間の連携など、様々な課題が想定される。このため、これまで取り組んできた緊援隊の充実強化や運用面の改善に加えて、緊援隊の出動、進出、転戦、現地活動、後方支援、安全対策の全般に係る全国レベルでの資源配分や後方調整の強化が重要になってくる。

人命救助のため被災地に派遣される実動機関のうち、自衛隊や海上保安庁は国の機関であり、また、警察については、大規模災害等の緊急事態の布告があった場合、内閣総理大臣は一時的に警察を統制し、警察庁長官は必要な命令を発しまたは指揮するものとされている。これに対し、緊援隊については、地方公共団体間の水平補完の側面が強く、国の関与は出動の指示・求めに限られている。このため、巨大災害において、どのように全国的な指揮・調整を行うかが課題となってくる。

巨大災害などの緊急事態における国・地方間関係の在り方については、東日本大震災に係る災害対策法制の見直しが一段落した後、主として国会等において緊急事態条項を含む憲法改正に関連して議論がなされている。しかしながら、各政党の意見の隔たりは大きく、国会以外の各界からも賛否両論の意見が表明されている状況にある。緊急事態における国・地方間関係の在り方に関しても、緊急事態条項を設けて国に権限を集中させ、国主導で対応するか、現行どおり市町村第一で対応するかの原則論に終始している感がある。

しかしながら、近年、南海トラフ巨大地震や大規模水害等の発生リスクが高まっていることに鑑みれば、これらの巨大災害発生時における国・地方間関係の在り方についても、早急に議論を深め、方向性を見出していく必要があると考えられる。

このため、今後発生が予測される巨大災害について、現行の災対法等の枠組みで対応が可能か具体的に検証したうえで、必要があれば、憲法改正の議論とは切り離して、法改正の範囲内で先行的に手当することについても検討すべきものと考えられる。

法改正による先行的措置については、「憲法改正を待たずとも喫緊の課題として、甚大な被害をもたらす大震災や、数十年に一度という豪雨が複数の都道府県を越えて広範囲に想定され特別警報が出されるような事態においては国民保護法の規定のうち必要なものを準用する法改正を速やかに行うべきである。」(大石, 2018, 53)との提言も見られるように、憲法改正をめぐる議論が進展しない中であって、優先的に検討すべき課題であると言える。

こうした検討に際しては、国主導か市町村第一かの二者択一の議論を一步前に進めて、今後発生が予測される巨大災害について、現行法の枠組みでの的確な対応が可能かどうか検証を行い、現行の災対法等の枠組みでは的確な対応が困難な事項はどのようなものか、その場合、国・地方間関係についてどのような特別ルールを設ければよいかなど、具体的かつきめ細かな議論が求められる。また、国・地方間関係の在り方について考察するに当たっては、国主導か市町村第一かの検討に加え、国と市町村の間に立つ都道府県の役割にも着目する必要がある。

以上のような問題意識の下で、本研究では、東日本大震災や近年の大規模災害における応急対策について、筆者自身の国における災害応急対策の経験に加え、国や被災地方公共団体の検証報告書等に基づいて、国・地方間関係の実態を分析し、制度面の課題を提示する。加えて、当該課題に関連して国・都道府県等が実施した制度・計画等の見直しについて検証を行ったうえで、その後発生した災害における制度の運用実態を基に、見直しの効果を分析することにより、さらなる制度的見直しが必要な事項を明らかにする。

また、今後発生が予測される巨大災害について、現行の市町村第一の枠組みでの的確な対応が可能かどうか、政府の防災対策の計画等に基づき検証・分析を行うことにより、国・地方間関係に関する課題を提示する。そのうえで、これらの課題の解決に向けて、巨大災害をはじめとする大規模災害の応急対策における国・地方間関係の在り方について考察する。

なお、このような考察に当たっては、地方分権の観点との整合性についても十分配慮する必要がある。しかしながら、巨大災害など国家の安危に関わる緊急事態においては、国家

の総力を挙げて応急対策を実施し、人的被害を最小化することを最優先にすべきである。このため、大規模災害において、いかに迅速・的確に応急対策を実施するかという観点に立つて、国・地方間関係の在り方について考察を進めることとする。

第2節 大規模災害における国・地方間関係に係る先行研究等と本研究のアプローチ

第2節では、大規模災害における国・地方間関係に係る研究等について、①災害対策法制の在り方に関するもの、②緊急事態条項を巡る議論に関するもの、③東日本大震災における災害対応等に関するもの、④近年の大規模災害における災害対応等に関するもの及び⑤米国の災害対応システムとの比較により我が国のシステムの在り方を考察するものの5つに分類し概観するとともに、本研究のアプローチとの相違点等について述べる。

第1項 災害対策法制の在り方に関する研究等

災対法をはじめとする災害対策法制の在り方に関する研究等として、次のようなものが挙げられる。

河田(1996)は、災対法の歴史的背景と阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、地震防災が不十分、国の所管が消防庁と国土庁に分かれている、民間や住民の役割が明示されていない、復興を対象としていない、二次災害・複合災害への対策が不十分などを指摘しているが、国・地方間関係に関する問題点の指摘はなされていない。

牧(2010)は、災対法が目指した①災害対策の総合化、②計画化、③巨大災害への対処の3つの目標について、米国との比較検討等に基づき課題を提示している。このうち巨大災害への対処において、国が直接実施する具体的な業務は今後の検討課題としつつも、米国と同様に国が地方公共団体に代わって直接対応に当たるような仕組みの必要性を指摘している。

武田他(2011)は、災対法の課題等について、都道府県の防災実務者に対するアンケート調査を実施・分析している。その結果、災対法全般にわたり様々な課題が提起されたが、国・地方間関係に関しては、大規模災害における市町村の避難指示等への国・都道府県の関与強化が課題として挙げられている。

津久井(2012)は、弁護士としての立場から被災者の視点に立って、現行の災害対策法制の問題点を指摘している。この際、巨大災害においても、被災者に向き合っている市町村を中心に対処することを前提としていることから、国・地方間関係について、果たして市町村第一の枠組みで巨大災害等に対処できるのかという視点からの考察は行われていない。

生田(2013)は、災害対策法制度の改正経緯と東日本大震災の経験を踏まえ、現行法制について、指針的性格の欠如、大規模災害への対応の限界、復旧・復興の仕組の欠如の3つの問題点を指摘し、構造的見直しの視点を提示している。大規模災害への対応では、市町村による災害応急対策には限界があるとし、国の役割の強化の必要性を指摘しているが、具体的にどのような対策について、どのように国の役割を強化するかなど、きめ細かな指摘はなされ

ていない。

大石(2018)は、警報、避難指示、住民の救助等の措置に関する国民保護法の規定を概観のうえ、大規模・広域災害に国主導の下で対処するため、国民保護法の規定のうち、必要なものを準用する必要性を指摘している。

以上の研究等では、災害対策法制の改正経緯、米国との比較、アンケート調査結果、東日本大震災の経験、国民保護法との比較などに基づいて、災害対策法制の在り方を考察している。一部の研究等においては、国・地方間関係に係る課題を分析し、国・都道府県の役割の強化の必要性を指摘しているが、国・地方間関係の在り方について、実災害の検証に基づき、具体的な対策ごとにきめ細かく考察されたものは見受けられない。これに対し、本研究では、東日本大震災や近年の大規模災害における応急対策を検証するとともに、今後想定される巨大災害において現行の枠組みで的確な対応が可能かどうか検証・分析のうえ、国・地方間関係について、具体的な対策ごとに制度の在り方を含めきめ細かく考察する。

第2項 緊急事態条項に関連する研究等

今日、憲法に緊急事態条項を設けることについて、衆参両院の憲法調査会を中心に議論が行われている。緊急事態条項は、外部からの武力攻撃、大規模なテロ、大規模な自然災害等の場合について、平常時の憲法の例外規定を置くものであるが、国・地方間関係に関しては、緊急事態における国の役割・権限の強化が検討課題の一つとなっている。

これに関して、小滝他(2018)は、東日本大震災の初動・応急対応の教訓を踏まえ、巨大災害時における状況を想定しつつ、緊急事態における内閣と国家の関係、国と地方の関係に関する特別ルールに関する論点を整理している。国と地方の関係については、国の地方公共団体に対する指示の権限確立の必要性を指摘している。

一方、永井(2016)は、緊急事態条項の創設に反対する立場から、現行の災害対策・危機管理法制を整理するとともに、東日本大震災における現行法制の運用の課題を提示したうえで、緊急事態条項の問題点を指摘している。国・地方間関係についても、東日本大震災の災害対応の具体例や上記のアンケート調査結果を基に、市町村による迅速・柔軟な対応の必要性について指摘している。

また、村田(2016)は、国家緊急権の例として戦前の日本とフランスの例を概観し、現在の日本国憲法と国家緊急権との関係を整理したうえで、緊急事態条項の問題点を指摘していく。その中で、災害対応における地方自治の原則の重要性を指摘し、災害対策における国家緊急権の必要性を否定している。

緊急事態条項を含む憲法改正を巡っては、各政党の意見の隔たりが大きく、国会以外の各界からも賛否両論の意見が表明されている状況にあり、先行研究においても、賛成反対の双方の立場から、東日本大震災における制度運用の実態の分析や諸外国の制度との比較を基に、緊急事態条項の必要性或いは問題点の指摘が行われている。

緊急事態における国・地方間関係の在り方に関しても、緊急事態条項を設けて国に権限を

集中させ、国主導で対応するか、現行どおり市町村第一で対応するかの原則論に終始している感がある。また、緊急事態において国主導で対応することになれば、国と市町村の間に立つ都道府県の役割の見直しにもつながるものと考えられるが、都道府県の役割の在り方自体まで踏み込んだ議論は見受けられない。本研究では、国主導か市町村第一かの二者択一の議論を一步前に進めて、大規模災害の具体的な事例を検証のうえ、都道府県の役割を含めた国・地方間関係について、課題ごとに制度の在り方をきめ細かく考察する。

第3項 東日本大震災における災害対応等に関する研究等

東日本大震災の災害対応に関しては、幅広い分野にわたり研究等が行われている。

関西大学(2012)では、地震・津波・原発事故のメカニズム、復旧・復興、行政・企業・市民の災害対応の分野ごとに、検証・課題提示が行われている。行政の災害対応については、永田(2012)が、消防職員ヒアリングを基に緊援隊の運用・活動等を検証し、課題を明らかにしている。なお、緊援隊に関しては、田中(2012)が派遣された隊員に対するエスノグラフィ調査を基に、部隊運用・活動、装備、ロジスティクスに関する課題を整理している。両研究は、いずれも東日本大震災への対応の過程で明らかになった課題を指摘するものであるが、さらに今後の巨大災害への対応の課題等についての指摘はなされていない。

小原他(2015)では、震災後の自治体のガバナンスに着目し、震災後における自治体の取組、行財政対応、復興計画と復興事業について分析し、課題が提示されている。この中で、稲継(2015)は、実際に行われた遠隔自治体からの人的支援を類型化して分析し、今後の在り方として広域的な自治体人材のデータベース構築の必要性を指摘している。また、和田(2015)は、県外避難者の受入れについて山形市と米沢市の対応を検証し、自主避難者に対する支援や住民票を持たない避難者に対して行政サービスを提供した要因を明らかにしている。

稲継(2018a)は、岩手県、宮城県、福島県の職員及び3県内の市町村職員へのアンケート調査を行い、市町村の災害対応に係る様々な観点から、職員が直面した困難とそれへの対処を明らかにしている。このうち稲継(2018b)は、アンケート調査結果を基に被災市町村と他機関や県との連携について分析を行い、被災市町村と実動機関や県との頻繁な連絡、被災県の連絡調整機能の発揮、都道府県が連携しての国への要請等の特徴が見られたとしている。市町村・都道府県・国・実動機関等との連絡調整や連携は、国・地方間関係に係る重要な課題であるが、ここでは連絡調整や連携の内容・方法・課題等についての分析はなされていない。

みやぎ震災復興研究センター(2019)では、発災後の緊急対応、応急対応、復旧・生活再建、復興等の災害対応の段階ごとに数多くの課題を提示されている。応急対策における国・地方間関係に関しては、仙台市を例に地方公共団体間の広域応援についての課題を指摘している。

このほか、地方公共団体間の広域応援・受援に関する研究については、坂本他(2012)、本荘他(2013)、河本他(2013)などが挙げられる。

坂本他(2012)は、宮城県における応援受入調整の経験に基づき、被災地後方支援拠点の設置と複数県の連携による対口支援に着目し応援調整のあり方について検討している。

本荘他(2013)は、神戸市から被災地へ派遣された職員の意見を集約し、広域支援の評価と、支援力・受援力の向上のための改善策を整理している。

河本他(2013)は、応援・受援業務に従事したヒアリング調査をもとに総合的な分析を行い、教訓・課題を明らかにしたうえで、今後の在り方について考察している。

このほか、浜谷(2012)は、災害緊急事態の布告がなかったことや内閣危機管理監の機能不全など政府対応の課題等を指摘したうえで、緊急事態における国民保護のため、地域ブロックごとに地域的緊急事態管理機構(REMA)の創設を提言している。REMAは、地域ブロック内の5~6の都道府県等の相互応援の仕組であると言える。

以上のように、東日本大震災における災害対応に関しては、地方公共団体間の広域応援・受援をはじめ、都道府県域を越える広域避難、市町村・都道府県・国・実動機関等との連絡調整・連携、緊急消防援助隊の対応など、国・地方間関係に係る個別の課題ごとに研究が行われている。

このほか、東日本大震災に係る災害対策法制の見直しに関し、生田(2016)は、このような災害対策法制の見直しの歴史的意味について検証したうえで、災害予防、災害応急対策、復旧・復興のそれぞれについて残された制度的課題を提示している。このうち、災害応急対策については、地方公共団体間の水平的支援体制の充実強化などが課題として挙げられているが、具体的な制度の在り方まで踏み込んだ考察は行われていない。

第4項 近年の大規模災害における災害対応に関する研究等

平成25年伊豆大島土砂災害への対応について、黒田(2016)は、大島町(2016)を基に、都道府県から市町村への情報伝達、町と実動機関との連絡調整について課題を指摘している。さらに、室田(2018)は、自らの消防庁災対本部における経験を基に、町と実動機関との連絡調整、実動機関間の連携等について課題を提起している。

平成26年広島豪雨災害への対応について、室田(2018)は、市の警戒・避難対策の課題とその後への対応を整理するとともに、自らの消防庁災対本部における経験を基に、被害情報の収集・報告、被災公共団体と実動機関との連絡調整、実動機関間の連携等について課題を指摘している。

平成28年熊本地震における地方公共団体間の広域応援・受援に関して、鍵屋(2017)は、益城町での避難所の運営支援の経験を基づいて、自治体間連携の課題を指摘し、災害対応のマネジメント職員の活用の必要性を指摘している。また、内谷(2018)は、応援側の市職員としての体験に基づいて、避難所運営や応援側の体制の課題を分析したうえで、今後の教訓として避難所運営マニュアルの作成の必要性を指摘している。さらに、花島他(2018)は、熊本県災対本部において報告された情報を組織別かつ時系列的に整理することにより、災害対応に携わった多数の組織の情報共有の状況を明らかにしている。

以上のように、第3項及び第4項で挙げた先行研究等については、個々の災害ごと、個別課題ごとの研究が大半となっている。これに対し本研究では、これら先行研究で指摘された課題を含め、各災害の応急対策全般にわたって、国・地方間関係を切り口に検証・分析を行い、各災害に共通する課題、個別災害特有の課題を明らかにする。また、災害の都度、国等において実施された制度・計画等の見直しについて、その後の災害における効果を分析し、さらなるさらなる制度面での見直しが必要な課題を提示する。

第5項 米国の災害対応システムとの比較により我が国のシステムの在り方を考察する研究等

大規模災害等の国・地方間関係を含む全国的な危機事態対応の在り方に関しては、米国におけるFEMA(Federal Emergency Management Agency 連邦危機管理庁)を中心とする災害対応システムと比較することにより、我が国のシステムの改善の方向性を探ろうとする様々な研究・提言等が見られる。このうち、国・地方間関係の在り方に関連するものには、次のような研究がある。

指田他(2014)は、米国と我が国の危機管理体制の相違点を明らかにしたうえで、派遣部隊に係る指揮権限の明確化、災害業務の標準化、専門家派遣の仕組の構築等を提言している。

牧(2014)は、米国の標準的な危機対応の仕組であるICS(Incident Command System)を分析したうえで、地方公共団体間での効率的な相互応援を可能にするため、標準的な危機対応のための仕組の重要性を指摘している。

阪本(2016)は、米国の組織間連携の取組を分析のうえ、災害対応における組織(機関)間連携を促進するため、①災害対応のための組織体制の標準化、②人材育成・防災専門職の設置、③災対本部内における組織間連携強化、④資源調整の仕組の構築の4つの課題を提示している。

米国の災害対応システムをモデルに、大規模災害時における国・地方間関係を考察するに当たっては、米国は我が国と異なり連邦制国家であることに留意する必要がある。各州は独自の憲法を持ち、地方政府は州の創造物(Creature of the State)とされている。また、連邦政府の権限は憲法で限定列挙した上で、それ以外の権限(留保権限)は州政府に属するという整理されており、災害対策の主体はあくまで州や地方政府である(三井, 2015, 86)。米国の災害対応システムは、このような連邦制国家の枠組みの中で、いかに全体を統制し効率的・効果的に対応するかという観点に立って、築き上げられたシステムと言える。したがって、我が国の現行の地方自治制度を前提とした、我が国独自のシステムを模索する必要があるものと考えられる。

本研究では、米国の災害対応システムとの比較に基づいて、国・地方間関係の在り方を考察する、いわば演繹的アプローチをとるのでなく、実災害への対応の具体的事例について検証・分析を行うことから出発する帰納的アプローチをとるものである。

第3節 研究の方法・構成等

第1項 現行の災害対策法制における国・地方間関係の特徴

本研究は大規模災害の応急対策における国・地方間関係の在り方について考察するものであるが、地方自治制度の講学的な記述的枠組としては、「集権-分権」、「融合-分離」、「集中-分散」及び「分立-統合」の4つの軸が提唱されてきたとされている(金井, 2007, 16)。

第一の「集権-分権」は、通常、国による統制と事務事業の実施権限をめぐって議論される。国による統制については、国の統制が多い状態が集権であり、逆に、国の統制が少ない(地方公共団体の自律性が多い)状態が分権である。

一方、事務事業の実施権限については、国または地方公共団体によって実施されるべき事務事業のうち、国によって多くのものが実施されている状態、あるいは実施権限の多くが国に保持されているのが集権であり、逆に、地方公共団体によって多くのものが実施されている状態、あるいは実施権限の多くが地方公共団体に保持されているのが分権である(市川, 2012, 14-15)。

これに対し、事務事業の実施権限について「集権-分権」と第二の「集中-分散」の二つの軸によって分類する議論もみられる。すなわち、行政サービスの提供義務が国に留保されている度合いが強ければ強いほど集中的で、その逆は分散的。行政サービスの提供義務の実質的な決定権が国に留保されている度合いが強ければ強いほど集権的で、その逆は分権的と言える。

我が国では、行政サービスの提供義務の7割前後は地方公共団体によって担われており、事務事業は大幅に分散化されている一方で、地方公共団体の担う行政サービスの提供義務の範囲・仕組み・基準・運用の細目等は国で決定されている度合いが高く、実質的な決定権は高度に留保されており、相対的に集権的なシステムとなっている(西尾, 2007, 8-9)。このような状況を踏まえると、我が国のシステムについて、事務事業の多くが地方公共団体によって実施されていることをもって分権的とする、決定権が国に留保されている点が不明確になってしまうことから、事務事業の実施権限を「集権-分権」と「集中-分散」の二つの軸によって分析する方が、よりの確に現状を記述できるものと考えられる。

さらに、西尾(2007)は、「我が国の地方制度の特徴として、地方公共団体に事務を移譲又は委任する場合は、可能な限り基礎自治体である市町村に移譲又は委任するという指向性である」(西尾, 2007, 16)とし、この市町村優先主義により、「広い範囲の事務事業が市町村に委ねられる結果となり、我が国のシステムは高度に分散的なシステムになった」(西尾, 2007, 254)としている。

第二の「融合-分離」について、融合とは、国と地方公共団体が同一種類の事務事業に相互に関係する状態であり、そのような事務事業が占める割合が高いことをいう(金井(2007), 16)。村松(1988, 180)は、「日本の中央地方を縦断する権限体系(行政体系)について、

三レベルが相互に密着して同一領域での権限と責任を分かち合う共有システムである」としている。

これに関連して、戦後の分権構想は、「事務再配分論(事務二分論)」と「機能分担論(事務融合論)」に大別されるとされている。「事務再配分論」は、現在地方公共団体が実施している事務のうち、国勢調査や国政選挙など明らかに国の事務とすべきものを除き、ほとんどの事務を地方公共団体の事務とし、地方公共団体の事務とされたものについては国による権力的関与を廃止しようとするものである。一方、「機能分担論」は、現代国家においては国と地方公共団体の共管領域に属する事務が必然的に増大し、両者は計画・基準作成・実施などの諸機能を分担しつつ協力・共同して一つの事務を行う関係にあるという基本認識に立って、現行の機能分担関係をより合理的な関係に組み替えていくべきだとするものである。

2000年分権改革は、当初は、事務二分論を構想していたが、結果的に事実上事務融合論の立場をとり、個々の事務の性質に応じて国の関与を決めていくというアプローチがとられたとされている。したがって、2000年分権改革以降も、事務事業の多くが国と地方公共団体により融合的に実施されている(市川, 2012, 221-228)。

第四の「分立-統合」について、分立とは、国・地方を通じて、行政が個別分野ごとに縦割りになっている状態、すなわち縦割り行政をいう(金井, 2007, 16)。

以上の4つの軸に基づき、現行の災害対策法制における国・地方間関係を見てみると、次のように分析できる。

災対法は、対策に取り組む責務が第一義的には現場の市町村にあることを法の原則にうたっており(津久井, 2012, 33)、災応急対策の多くが市町村の役割となっている。また、災対法に基づく市町村の事務は、事務区分でいうと自治事務に整理されている。一方、大規模災害時における国の役割は、応急対策の方針の作成や総合調整等が中心であり、災害により地方公共団体の機能が著しく低下した場合を除き、国が地方公共団体に代わって直接応急対策を行うような制度は置かれていない。したがって、災対法の災害対策の枠組みは市町村第一主義によっており、相当程度分権的かつ分散的であると言える。

一方で、災害対策法制を構成する個別の法律を見ると、防災行政が一貫して市町村第一主義によっているとは言い切れず、国・都道府県・市町村の行政が相互に融合する側面を持っていることがわかる。例えば災害救助法では、災害後の救助を行うのは都道府県の役割で、事務の性格は国から都道府県への法定受託事務となっている。また、都道府県知事による救助を市町村長が代わって行う又は補助をする場合、これらの事務はいずれも国から市町村への法定受託事務となっている。

このため、現行の災害対策法制における国・地方間関係は、「市町村第一主義を基本原則にすると同時に、個別行政面や税財政面では市町村が自前の資源だけに依拠するのではなく、国や都道府県とかなりの程度まで連携又は融合してことにあたる体制になっている」(小原, 2015, 4-5)とされている。

これに対し、災害応急措置には、自衛隊や海上保安庁による救助活動、河川管理者である

国による応急復旧、道路管理者である国による道路啓開など、個別の法律に基づき、国の実動機関等が縦割りで実施するものもあり、分立的な度合いが強い。同時に、これらの対策は、各機関によって自律的に直接実施され、分離的な度合いが強い。したがって、「融合-分離」の軸によって災害対策法制全体を見ると、かなりの程度まで融合的であるものの、分離的な部分も混在しているということになる。

さらに、災害時における国・地方間関係を分析する場合、国・都道府県・市町村間の垂直的關係に加えて、地方公共団体間の水平的關係についても着目する必要があると考えられる。すなわち、大規模災害において、被災市町村の手持ちの人的・物的資源だけでは対応できない場合には、国・都道府県との垂直的連携に加えて、市町村相互間又は都道府県相互間の水平的連携が重要となる。

なお、国・都道府県・市町村間の關係については、中央政府と地方政府の垂直的關係として捉える場合には「中央・地方關係」と言われることが多いが、本研究においては、地方公共団体間の水平的關係も考察の対象としていることから、「国・地方間關係」と言うこととしている。

以上をまとめると、現行の災害対策法制における国・地方間關係の特徴として、

- ⑤ 市町村第一主義を基本原則としていること
 - ⑥ 災害対策のかなりの部分を、国・都道府県・市町村が融合して実施していること
 - ⑦ 応急措置には、国の実動機関等により分立的・分離的に実施されるものがあること
 - ⑧ 垂直的連携に加え、地方公共団体間の水平的連携が重要であること
- の4点が挙げられる。

第2項 研究の方法・構成

本研究では、東日本大震災や近年の大規模災害の応急対策における国・地方間關係の実態を分析し、制度面の課題を提示する。加えて、当該課題に関連して国・都道府県等が実施した制度・計画等の見直しについて検証を行ったうえで、その後発生した災害における制度の運用実態を基に、見直しの効果を分析することにより、さらなる制度的見直しが必要な課題を明らかにする。筆者は、総務省消防庁等において災害応急対策に従事するなど、これらの災害対策に関与し又は強い関心を持ってきた。国・地方間關係の実態や制度・計画等の見直しの検証・分析は、こうした筆者自身の国における災害応急対策の経験に加え、国や被災地方公共団体の検証報告書等に基づいて行う。

加えて、今後発生が予測される巨大災害について、政府の防災対策の計画等に基づき、現行の枠組みで対応が可能かどうか具体的に検証・分析を行い、現行の災対法等の枠組と、大規模自然災害以外の緊急事態に係る危機管理法制である原災法及び国民保護法における特別ルールとを比較しつつ、これらの計画等の実効性を確保するうえでの、国・地方間關係に係る課題を提示する。

以上で提示した課題について、国・都道府県・市町村の機能分担の観点からさらに分析を

加え、現行の市町村第一の枠組みを修正して都道府県・国の責務・権限を強化する必要性を指摘し、そのための制度的方策について考察する。このうち巨大災害における課題については、原災法及び国民保護法における特別ルールが置かれた趣旨・背景に基づいて、国の責務・権限強化の必要性に関する判断基準を設定したうえで分析を行う。

このように、本研究は、防災対策法制の歴史的経緯や制度的課題、緊急事態条項の在り方、或いは米国の災害対応システムとの比較などに基づいて、国・地方間関係の在り方を考察する、いわば演繹的アプローチをとるのでなく、大規模災害の具体的事例について検証・分析を行うことから出発する帰納的アプローチをとるものである。

各災害における国・地方間関係に係る実態の分析に当たっては、災害対策法制における国・地方間関係の4つの特徴に関して、それぞれ次のような点に着目する。

①の「市町村第一主義を基本原則としていること」について

市町村は災害時において第一次対応責任を負い、災害応急対策の多くは市町村の責務となっている。このため、避難勧告の発令等の避難措置、消防・水防・救助等の応急措置、被害情報等の収集・報告など、住民の生命に関わる緊急性の高い措置についても、まずは市町村において実施することが求められる。

一方で、市町村の危機対応能力には、その規模や災害経験の有無などによって大きな差がみられる。また、大規模災害においては、市町村の対応能力を超える甚大かつ広域的な被害がもたらされる一方、被災市町村において行政能力が著しく低下することも想定される。

このため、市町村の対策に不備が見られる場合や市町村が大きく被災した場合、さらには市町村の対応能力をはるかに超えるような巨大災害の場合において、避難措置や応急措置等の緊急性の高い措置の実行性をどのように確保するかという点に着目する。また、市町村のみならず都道府県も被災したり、被害が広範な地域や多数の市町村に及んだりした場合において、これらの措置の実施をどのように支援するかにも着目する。

②の「災害対策のかなりの部分を、国・都道府県・市町村が融合して実施していること」について

食料等の物資の供給や避難所の設置等の被災者の救助は、災対法上市町村の責務であるが、大規模災害において災害救助法が適用される場合には、都道府県が法定受託事務として国の定める基準に基づいて実施することになる。この際、市町村は都道府県を補助するとともに、都道府県は救助事務の一部を市町村に委任することができる。また、国は、経費の一部を負担するとともに、他の都道府県知事に対し応援を指示することができる。このように、大規模災害における被災者の救助は、国・都道府県・市町村が融合して実施されることになる。

このうち、物資の供給については、大規模災害では被災地において物資が大幅に不足することが想定されるが、そのような場合に、どのように物資を供給するかという点に着目する。

加えて、被災市町村において、著しい行政機能の低下などにより、物資供給の要請ができなくなることも想定され、どのように被災地のニーズに即した物資の供給を行うかにも着目する。

また、避難所の設置についても、物資の供給と同様に国・都道府県・市町村が融合して実施されるが、避難措置の実施は市町村の責務であることから、市町村域・都道府県域を越える広域避難が必要となった場合において、第一次的に市町村が避難所の確保のための調整に当たることになる。この際、大規模災害において膨大な数の広域避難者が発生した場合には、多数の地方公共団体との調整が必要となるが、円滑な避難所の確保のため、調整をどのように行うかという点に着目する。

さらに、巨大災害では、超広域にわたる甚大な被害により、救助等のための人的・物的資源が圧倒的に不足することが想定されるが、限られた資源を優先順位を付けて効果的・効率的に配分するため、どのように配分調整を行うかに着目する。

③の「応急措置には、国の実動機関等により分立的・分離的に実施されるものがあること」について

大規模災害では、地元防災関係機関のみならず緊援隊、警察災害派遣隊、自衛隊等の広域応援実動機関等が被災地に進出し、分立的・分離的に応急対策を実施することになる。このような場合、総体として最大限の応急対策が実施できるよう、各機関等がバラバラに動のではなく、被災地方公共団体・国・実動機関等の中で情報を共有し、統一的な方針の下で連携を密にして活動することが求められる。

このため、被災地方公共団体・国・実動機関の間で、活動調整や情報共有等の連絡調整が十分に行われているかという点に着目する。また、広域応援実動機関が被災地において円滑に活動するためには、被災地方公共団体において、活動拠点や宿营地・物資の確保等の後方支援を行うことが必要となるが、このための受援体制が構築されているかにも着目する。

加えて、巨大災害においては、各実動機関において大規模な応援部隊を全国各地から被災地に向けて派遣することになる。このうち、緊援隊については、国の機関である自衛隊等や緊急時に国が指揮権を有する警察と異なり、地方公共団体間の水平補完の側面が強く、法律上の国の関与は出動の指示・求めに限られている。このような状況の下で、被害の状況に即した効果的な部隊配置、迅速な被災地への進出、実動機関間の連携等を的確に実施できるかに着目する。

④の「垂直的連携に加え、地方公共団体間の水平的連携が重要であること」について

地方公共団体間の水平連携については、災害時相互応援協定等に基づく自主的な応援が重視されていることから、「自律的な当事者間の自発性に基づいて構成され、目的や規範を共有した共同活動であると捉えることができる」（伊藤, 2019, p. 7-8）とされており、効果的な連携のためには、関係者間の調整が鍵となると言える。このため、大規模災害において、

全国の地方公共団体から応援や職員の派遣が行われる際に、応援側・受援側の間での調整をどのように行うかという点に着目する。

加えて、巨大災害においては、甚大な被害が超広域に及ぶことにより、応援側の数を受援側の数が上回り、受援側のニーズに比べ応援側の資源が大幅に不足することも想定される。このような場合において、限られた資源を効果的に配分するため、どのように配分調整を行うかについても着目する。

本研究の構成は、次の通りである。

第1章では、現行の地方自治制度における国・地方間関係、災対法をはじめとする災害対策法制、さらには原災法及び国民保護法における国・地方間関係や特別ルールを整理・概観する。

第2章では、まず第2章及び第3章における検証・分析のため、東日本大震災以前における国・地方間関係に係る制度とその限界を明らかにする。そのうえで、東日本大震災の応急対策における国・地方間関係について、筆者自身の体験に加え国や被災地方公共団体の検証報告書等に基づき、4つの特徴に係る着目点に沿って実態を検証・分析し、従前の制度における課題を提示する。さらに当該課題に関連して国・都道府県・市町村、実動機関が実施した制度・計画等の見直しについて検証を行う。

第3章では、近年の大規模災害の応急対策における国・地方間関係について、筆者自身の体験に加え国や被災地方公共団体の検証報告書等に基づき、4つの特徴に係る着目点に沿って、各災害における実態を検証・分析し、各災害に共通する課題や災害の態様に応じた課題等を提示する。検証・分析に際しては、東日本大震災を踏まえて実施された制度・計画等の見直しについて、その後の災害における運用の実態にも着目する。また、当該課題に関連して国・都道府県等が実施した制度・計画等の見直しについて検証を行う。

そのうえで、第2章及び第3章で提示した課題について、当該課題に関連して実施された制度・計画等の見直しの効果を分析し、①制度面・運用面で一定の解決が図られた課題、②制度面で一定の解決が図られ、今後は運用面での改善等が必要な課題、③さらなる制度面での見直しが必要な課題を明らかにする。

第4章では、巨大災害の具体的事例として、南海トラフ巨大地震、大都市圏における大規模水害及び原子力災害・自然災害の複合災害を取り上げ、それぞれの災害に係る政府の防災対策の計画等に基づいて具体的な検証・分析を行い、現行の災対法等の枠組と原災法及び国民保護法における特別ルールとを比較しつつ、これらの計画等の実効性を確保するうえでの、国・地方間関係に係る課題を提示する。

第5章では、第2章及び第3章で提示した課題のうちさらなる制度面での見直しが必要なもの及び第4章で提示した課題について、国・都道府県・市町村の機能分担の観点からさらに分析を加え、市町村第一主義を一部修正し、都道府県・国の責務・権限強化の必要性を指摘する。このうち、第4章の巨大災害における課題については、原災法及び国民保護法に

おける特別ルールが置かれた趣旨・背景を踏まえて、国の責務・権限強化の必要性に関する判断基準を設定したうえで分析を行う。

第6章では、第5章において都道府県・国の責務・権限強化の必要性を指摘した事項について、課題解決のための制度的方策について考察する。

第1章 地方自治制度と災害対策法制における国・地方間関係

本章では、第2章以降における制度面の分析の前提として、現行の地方自治制度における国・地方間関係、災対法をはじめとする災害対策法制、さらには原災法及び国民保護法における国・地方間関係や特別ルールを整理・概観する。

第1節 地方自治制度における国・地方間関係

第1項 現行の地方自治制度における国・地方間関係

第1目 国・県・市町村の役割分担

地方自治法において、地方公共団体は地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う一方、国は①国際社会における国家としての存立にかかわる事務、②全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動に関する事務、③全国的な規模又は全国的な視点に立って行わなければならない施策・事業の実施等を担うとされている(§1-2②)。このように、国の役割を限定的にとらえ、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体に委ねることが基本となっている。

また、都道府県と市町村の役割分担を見ると、都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、広域にわたるもの(広域事務)、市町村に関する連絡調整に関するもの(連絡調整事務)及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められる事務(補完事務)を処理する(§2⑤)。一方、市町村は、基礎的な自治体として、都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に「地域における事務及び法令で定められたその他の事務」を処理するとされている(§2③)。これは、「市町村優先の原則」を定めたものとされ、この原則に基づき、広い範囲の事務事業が市町村に委ねられる結果となり、我が国のシステムは高度に分散的なシステムになったとされている(西尾, 2007, 16, 254)

このように、事務の配分に当たっては、できるものはまず市町村に、次いで都道府県に、そして市町村・都道府県ができないものを最後に国に配分することを原則としている。しかしながら、実際の国・地方間の事務配分においては、事務の分野ごとに各段階に割り振られて完結しているのではなく、同じ分野の事務が各段階において機能分担されている場合が多い。すなわち、事務配分については、「分離型」ではなく「融合型」となっている。このため、法定受託事務のような国が本来果たすべき役割に係る事務も地方公共団体が処理しており、国と地方公共団体の役割分担が不明瞭になっている面がある。

第2目 自治事務と法定受託事務

地方公共団体が処理する事務は、自治事務と法定受託事務に分けられる。自治事務は、地方公共団体が処理する事務のうち、法定受託事務以外のものである(§2⑧)。自治事務には、法令により事務処理が義務付けられているものと、法令に基づかずに任意で行うものがある。一方、法定受託事務は、国が本来果たすべき役割に係るものであつて、国においてその

適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律・政令で特に定めるものであり(§2⑨)、必ず法令により事務処理が義務付けられている。

このような事務区分は、第一次地方分権改革において、従前の機関委任事務の振り分け先として設けられたものであり、「振り分けの結果、事務の廃止や国の直接執行事務への引き上げとされたのは例外的で、ほとんどすべての機関委任事務は、法定受託事務か自治事務に振り分けられている」(西尾, 2007, 59)。

第3目 国と地方公共団体との関係

地方自治法において、国は地方公共団体の事務に関する制度の企画立案を行うことができるが、その際は、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならないとされている(§1-2②)。また、地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づき、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえたものでなければならないとされている(§2⑩)。

さらに、地方公共団体の事務処理に関する国の関与についても、法令で定めなければならず(「関与の法定主義」)、その目的を達成するために必要な最小限度のものとするとともに、地方公共団体の自主性及び自立性に配慮しなければならないとされている(§245-3①)。

このような原則に基づき、地方公共団体に対する国の関与について、地方自治法でルールが定められ(§245-3)、一定の法的な枠づけがなされている。すなわち、法定受託事務では是正の指示や代執行等国の強い関与が認められるのに対し、自治事務については、非権力的関与(助言、勧告、届出等)を基本としつつ、一定の場合に限って権力的関与(許認可、指示等)が認められている。

しかしながら一方で、地方公共団体は、国全体の統治システムの一環として位置付けられており、国と地方公共団体とが、全体的に相互依存・相互補完関係にある「融合型」のシステムとなっている。

曾我(2019, 192)は、国・地方間関係は三つにまとめることができるとしている。

「第一は、地方公共団体の政治・行政に、能力など何らかの不足がある場合、国がそれを補う、あるいは代行するものである。

第二は、国の政策の実施を、地方公共団体に委ねる場合である。負担と便益がともに全国に及ぶため国が政策を所管するが、政策実施では地方公共団体をいわば手足として用いるケースである。

第三は、政策から利益を受ける地位と負担を背負う地域の間ズレがあり、調整を行う場合である。一方では、利益を受ける範囲の方が広く、国全体が利益を受けるのが、負担が特定の地域が負う場合である。他方では、国民全体で負担をして、一部の地域に利益を与える場合である。」(曾我, 2019, 192-193)

このうち第二の側面、国の政策の実施を地方公共団体に委任する場合には、手放しで委任

すれば地方公共団体は勝手なことをする可能性があるので、国は地方公共団体の行動を統制しようとする(曾我, 2019, 194)。このため、地方公共団体の担う事務の多くについて、国が、事務の範囲、仕組み、基準の設計と法制化に始まり、その執行に関する執務マニュアルの策定に至るまで決定している。

第2項 地方分権改革

地方分権改革は、大きく3つの改革に分けられる。まず、第一次地方分権改革である。1995年に成立した地方分権推進法にはじまり、1999年の地方分権一括法に結実した。最大の成果は機関委任事務の廃止であり、国の関与を法で定める新たな仕組みが設けられた。

次に、三位一体改革である。小泉政権下で2002年から検討され、2005年まで続けられた。これは、三位、すなわち地方税、地方交付税、国庫支出金を一体として扱う財政面での改革である。地方交付税と国庫支出金が削減され、地方税が拡充された。

最後が、第二次地方分権改革である。2006年の地方分権改革推進法にはじまり、2014年の第4次地方分権一括法成立に至るまでの間に、主に個別の法令での義務付け・枠付の緩和、事務・権限の国から都道府県、都道府県から市町村への移譲が行われた。

2014年以降は、従来の委員会勧告方式から、地域の事情や課題に精通した地方の「発意」と「多様性」を重視し、個々の地方公共団体から全国的な制度改正の提案を広く募る「提案募集方式」が導入されている。また、権限移譲に当たっては、地域特性や事務処理体制などに大きな差があることを踏まえ、個々の地方公共団体の発意に応じ選択的に移譲する「手挙げ方式」が導入されている。

第1目 第一次地方分権改革

第一次地方分権改革の最大の成果は機関委任事務制度を、全面廃止したことである(西尾, 2007, 57)。明治の市制町村制以来、地方公共団体の長を国の機関とみなして、これに国の事務の執行を委任するというやり方が全面的に廃止された。

機関委任事務制度の下では、詳細な事務手続きが法令あるいは通達に記され、地方公共団体はその事務処理マニュアルどおりに事務の処理をしなければならなかった。事務はあくまで「国の事務」であって、その最終責任は国に帰属するからという理由で、国から詳細な指針が示され、地方公共団体にはそれに従う義務が課された。機関委任事務は、条例制定権の対象外とされ、議会はこれに関して質疑することはできても、議決することはできなかった。

このような機関委任事務制度が全面的に廃止され、従前の機関委任事務は、①事務そのものを廃止するもの、②国の直接執行事務に引き上げるもの、③法定受託事務にするもの、④自治事務にするもの、の4類型に分けられた。

また、機関委任事務制度の全面廃止による国の行政的な関与の縮減に加え、国の行政的な関与に一定の法的な枠付けが設けられた。すなわち、国の各省庁の行政的な関与を緩め、許

認可承認を不要として協議に改め、或いは権力的な関与を非権力的な関与に改めるといった、関与の定型化、ルール化が行われた。さらに、国と地方公共団体との間で法令解釈上の対立が生じた場合は、国地方係争処理委員会という第三者委員会が判断を出すという係争処理の仕組みが設けられた。

以上のような改革の成果は、「条例制定の余地の拡大による自治立法権の拡大と法令等の自治解釈権の拡大という、地方公共団体の自由度の拡大であった」（西尾, 2007, 221）。一方で、機関委任事務の廃止に伴い、事務の廃止や国の直接執行事務への引き上げにつながったのは例外的で、ほとんどが法定受託事務か自治事務に振り分けられた。このため、委任という行為そのものはなくなることはなく、融合的な度合いは高いままとなっていると言える。

このほか、第一に地方分権改革では、地方公共団体における事務処理の組織体制に対する国の立法的な関与である必置規制の緩和や、地方事務官制度の廃止も行われた。地方事務官は、国家公務員でありながら都道府県の事務に従事し、都道府県知事の指揮監督を受ける職員であり、任命権と職務上の指揮監督権が異なるという変則的な制度となっており、知事の指揮監督権が形骸化し、責任の所在が不明確になるという問題点が指摘されていた。

第2目 三位一体改革

三位一体改革は、国庫補助負担金の廃止・縮減、地方交付税の見直し、国から地方への税源移譲を一体的に行うことで、地方分権を図ると同時に、国と地方の財政赤字の再建を進めようとするものであった。

このうち、国庫補助負担金については、約3兆円の廃止・縮減(税源移譲によって対応)、7900億円の交付金化、9900億円のスリム化、合計約4.7兆円の改革が行われた。また、地方交付税の見直しでは、総額の大幅な抑制、算定の簡素化、行政改革努力に応じた算定の導入等が行われた。一方、所得税から個人住民税へ約3兆円の税源移譲が行われた。

三位一体改革によって、地方公共団体へは移転財源から自主財源への移し替えが行われ、金銭面での分離志向の改革であった。同時に、「補助金が減り地方税が増えたため、金銭面での分立性が低下し、地方公共団体の総合的性格が高まった。地方公共団体の中で政策領域横断的な存在として統合機能を担う首長の役割の役割が、さらに大きくなる改革でもあった」（曾我, 2019, 220-221）。

しかしながら一方で、国庫補助負担金の廃止・縮減額には、補助負担率の引き下げによるものが大きな割合を占めており、地方公共団体の自由度を高める効果は限定的であった。また、地方交付税総額の大幅な抑制等により、移転財源の減少の方が地方税の増額よりも大きくなり、地方公共団体側に大きな痛みを伴う改革となった。

第3目 第二次地方分権改革

第二次地方分権改革では、第一次地方分権改革の課題として持ち越された地方に対する規制緩和(義務付け・枠付けの見直し)、権限移譲を中心に改革が行われた。

この改革において、数多くの個別の事務・権限について、国が法律などで全国一律に定めた基準を廃止したり、条例に委任したりする「義務付け・枠付けの見直し」（法令等の規律密度の緩和）や、国から都道府県、都道府県から市町村への権限移譲が行われた。これらは、権限の分離による分権と言える（曾我, 2019, 221）。

このほか、地方自治に影響を及ぼす国の政策の企画・立案や実施について、関係各大臣と地方六団体の代表者が協議を行う「国と地方の協議の場」の法制化が行われた。

第2節 災対法における国・地方間関係

第1項 災対法の制定と改正の経緯

我が国の災害対策の枠組みを規定する災対法は、1961年に制定された。第二次大戦中から戦後しばらくは、国土の荒廃から地震台風等による被害が相次いだが、「戦争による打撃で国家は極度に疲弊し、国土の復興も思うにまかせず、災害に対しても後手後手にまわって必ずしも有効に対処していなかった」（防災行政研究会, 2016, 1）。制度的にも、災害救助法（1947）や水防法（1949）など、災対法以前から災害発生後の応急対策を定めた法律は存在したものの、「災害関係の法律は一本化しておらず、事務も各省行政の中にバラバラに組み入れられており、責任の所在も不明確で、総合的有機的な制度としては動かない状態であった」（防災行政研究会, 2016, 1）。

このため、1952年の十勝沖地震以降、日本学術会議や全国知事会等から総合的な災害対策に関する提言が行われたが、みるべき施策の講じられないまま、1959年の伊勢湾台風を迎えることとなった。

1959年9月26日に紀伊半島に上陸した伊勢湾台風は、愛知県・三重県を中心に死者・行方不明者5,098名などの甚大な被害をもたらした。伊勢湾台風は、その速度、大きさ、コース等の自然的条件も最悪ではあったが、都市の開発に際して防災上の配慮を欠いていたこと、水防体制が整備されていなかったこと、警報の伝達指示が適切さを欠いていたことなど、人災的側面も有していた。このため、世論は災害発生後の泥縄的事後処理に追われていた従来の防災行政に批判的になり、災害対策についての論議が活発に行われるようになったことから、政府部内においても、防災行政を再検討する動きが活発化した。

このような状況の下で、災害対策に関する基本法制定に向けた機運が急速に盛り上がり、1960年2月当時の岸首相は国会において政府は災害対策に関する基本法を制定する意向である旨を表明した。これを受けて、内政審議室において「災害対策の整備及び推進に関する法律案」を作成したが、自民党において検討の結果、この法案は再検討することとし、提案に至らなかった。

一方、自民党においても、独自に法律案の作成作業が進められたが、最終的に自治省作成の「防災基本法要綱」が採用されることになり、これに基づいて「防災基本法案」が自由民主党案として決定され、政府によって提案されることとなった。政府部内においては、自治

省が立案にあたることになり、法制局審議及び各省庁との意見調整を経て、題名を「災害対策基本法案」と改めたうえで、1961年5月26日第38回国会に提案されたが廃案となり、同年9月27日第39回臨時国会に再提案された(防災行政研究会, 2016, 1-7)。

提案理由説明においては、当時の自治大臣であった安井謙が、次の3点に特に留意したとの説明を行っている(安井, 1961)。

- ① 災害対策の総合化：現行の災害対策関係法規の総合的・体系的な位置付け、それらに基づく活動の組織化・計画化、災害対策に関する政府・地方公共団体・公共機関・住民それぞれの責任分野の明確化、防災会議・災対本部の設置
- ② 災害対策の計画化：中央及び地方の関係機関に防災計画作成の義務づけ、これに基づく計画的な災害対策の実施
- ③ 異常かつ激甚な災害に対処する体制の確立

国会に提出された災対法の構成は、第1章 総則、第2章 防災に関する組織、第3章 防災計画、第4章 災害予防、第5章 災害応急対策、第6章 災害復旧、第7章 財政金融措置、第8章 災害緊急事態、第9章 雑則、第10章 罰則の10章から構成されていた。

衆議院では、地方行政委員会での審議の後、同委員会で1961年10月27日附帯決議付きで修正可決され、同日本会議においても委員会修正どおり可決された。その後、参議院地方行政委員会での審議を経て、同年10月31日附帯決議を付して可決成立した。

衆議院地方行政委員会の修正においては、第8章の災害緊急事態の条文が憲法問題に触れる重大な規定であり、審議の日時が不足なので通常国会までに検討することとして、第8章の項目名だけを残して全条削除された。このため、第40回通常国会に、災害緊急事態に関する規定を整備することを目的とする災対法の一部改正法案が提出され、1962年5月4日に可決成立した。審議の過程において憲法学者から災害緊急事態に関する規定と憲法との関係について意見聴取が行われたが、結論としては、災害という特異な事態な事態に限るのであり、緊急事態の布告の要件も絞られており、政治活動等へ影響する危険性もなく合憲であるという意見であった(防災行政研究会, 2016, 10-11)。

「当時、内閣法制局長官であった林修三は、現在の災害救助法に基づく応急対応の仕組みが、「占領中の昭和22年に制定されたという事情から、中央の地方に対する統制権限を増大することをやや遠慮して」おり、伊勢湾台風の経験を踏まえると関東大震災のような大きな災害を想定した場合「中央の実施責任とその権限を強化しても地方自治の本旨に反することはなかろう」という指摘を行っている。しかしながら、災対法が規定する国の役割は、巨大災害時においても限定的であり、国が地方公共団体に代わって応急対策を行うような制度は盛り込まれなかった」(牧, 2010, 74)。

災害救助法に基づく救助は都道府県の機関委任事務であったのに対し、災対法は制定当初から市町村第一主義を基本原則としている。これは、災害救助法が戦前の道府県を救助の実施主体とする罹災救助基金法に代わるものとして、昭和22年に制定されたのに対し、災対法は「戦後、中央集権・戦時体制から地方分権性に向けた大きな改革により、民主的行政

機構が整備されたこと」(下山, 2009, 9)等を背景に、「民主主義原理に立って、国民一人ひとりの自衛本能に根差す自覚」と市町村等の「地方自治の本義に立脚し」(下山, 2009, 9)しつつ制定されたことが背景になっているものと考えられる。

その後、災対法は、大災害の度に改正が行われたが、法の構造は基本的に変わらないまま、東日本大震災を迎えることとなった。阪神淡路大震災の際も、地震防災対策特別措置法や被災者生活再建支援法の制定など、法整備や法改正の多くは災対法の外側で行われた。この結果、災対法については、緊急災対本部の設置手続の簡素化、現地対策本部(以下「国現対本部」という。)の設置、住民・各種組織による防災活動の強化、地方公共団体相互の応援協定の締結、緊急通行車両の通行確保等の改正が行われたものの、法の構造には基本的に触れられないままだった。

このように基本的な法構造の問題に手が及んでこなかったことについて、生田(2013, 38)は、「大災害の後しばらくの間は、当面の対症療法的対応が強く要請され、その後、時間が経てば、再び、元のようにになってしまうのが、災害対策法制の基本的課題が後送りされてきた理由であろう」としている。

さらに、東日本大震災以前に、市町村の責務・権限を都道府県に移譲するなど、国・地方間関係に大きく変更を加えるような改正がなかった理由については、上記に加えて、

- ・ 東日本大震災のように、甚大な被害が広域に及び、多数の市町村において、行政機能の著しい低下により災害応急対策の実施が困難になる事態は生じなかったこと
- ・ 阪神淡路大震災では、自主防災組織の育成、ボランティアによる活動の環境整備、高齢者・障がい者等への配慮などが課題となり、住民に最も身近な存在である市町村の役割の重要性が再認識されたこと

などが考えられる。

第2項 災害応急対策に係る国・都道府県・市町村の役割分担の考え方

災対法では、災害発生時の国・地方間関係について、市町村第一主義が貫かれており、「災害応急対策は、住民に最も身近な行政主体として第一次的には市町村が当たり、都道府県は広域にわたり総合的な処理を必要とするものに当たる。また、地方公共団体の対応能力を超えるような大規模災害の場合には、国が積極的に応急対策を支援する」(中央防災会議, 2020, 45)ことを基本として、次のように国・都道府県・市町村それぞれの役割が定められている。

- ・ 市町村は、第一次的対応責任を負い、予報・警報等の住民への伝達、避難勧告・指示の発令、消防機関・水防団に対する出動命令、消防・水防・救助等の応急措置、警戒区域の設定などを自ら実施する。
- ・ 都道府県は、自らの所掌事務に係る応急措置(災害救助法に基づく救助、自衛隊や緊援隊の派遣等の要請等)を実施するほか、市町村の支援・補完、市町村等が実施する措置の総合調整、国や防災関係機関等との連絡調整などの役割を担う。

- ・ 国(指定行政機関及び指定地方行政機関を含む。以下同じ。)は、都道府県の対応能力を超えるような大規模災害の場合において、自衛隊の派遣、緊援隊の出動指示などの応急措置を実施するほか、災害応急対策の実施方針の作成、地方公共団体等の防災対策の推進・総合調整を行う。

第3項 災害応急対策に係る市町村の役割

災対法第50条では、災害応急対策の事項が列記されているが、このうち、市町村の主な責務・権限としては、次のようなものが挙げられる。

<災害初動期における災害応急対策>

【責務】

- ・ 災害に関する情報の収集・伝達
- ・ 都道府県に対する災害の状況及びこれに対して執られた措置の概要の報告
- ・ 災害に関する予報、警報等の住民等に対する伝達
- ・ 消防機関、水防団に対する出動準備・出動命令
- ・ 消防、水防、救助等の応急措置の速やかな実施

なお、災害救助法においては、救助は都道府県知事が行うとされており、災対法で救助を市町村長の責務としていることについて、両者の責務の領域が問題となるが、「災害救助法の適用のない災害については、明確に市町村長の責任であり、同法の適用のある災害についても、市町村長が地域における事務として救助を行うことは当然の責務である」(防災行政研究会, 2016, 391)とされている。

【権限】

- ・ 災害が発生した場合に災害を拡大するおそれのある設備・物件の除去、保安等の指示
- ・ 居住者等に対する避難のための立退きの勧告・指示、避難勧告・指示しようとする場合における国・都道府県への助言の求め、避難勧告・指示に際する通信設備の優先使用、放送事業者に対する放送の要求
- ・ 警戒区域の設定による立ち入りの制限・禁止、退去命令
- ・ 応急措置の実施のための土地・工作物等の一時使用、除去
- ・ 住民等に対する応急措置業務への従事命令
- ・ 他の市町村長、都道府県知事等に対する災害応急対策に係る応援要求・実施要請
- ・ 都道府県知事に対する自衛隊災害派遣の要請の要求、防衛大臣に対する災害状況の通知

<災害初動期以降の災害応急対策>

【責務】

- ・ 避難所における生活環境の整備に必要な措置
- ・ 避難所以外に滞在する被災者に対する配慮
- ・ 国や他の地方公共団体等との備蓄物資・資材の供給に関する相互応援

【権限】

- ・ 広域一時滞在に係る他の市町村長との協議、都道府県外広域一時滞在に係る都道府県知事との協議
- ・ 都道府県知事に対する必要な物資・資材の供給に関する要請

このほか、他の法令に基づき市町村が実施責任を有するものとしては、火災の警戒・消防活動・人命救助(消防法)、水防予警報・水防避難・水防活動(水防法)、水難救護(水難救護法)、救助(災害救助法)、自ら管理する河川の防御(河川法)等がある。

以上のように、市町村は、住民に最も身近な行政主体として、事前措置・避難対策、応急措置、被災者保護等の全般にわたり、災害応急対策の多くの実施責任を有している。

第4項 災害応急対策に係る都道府県の役割

災対法では、都道府県の責務について、自ら防災対策を実施するとともに、「その区域内の市町村及び指定地方公共機関が処理する防災に関する事務又は業務の実施を助け、かつ、その総合調整を行う責務を有する。」(§4①)と規定されている。

これは、地方自治法で、「都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものを処理するものとする。」(§2⑤)とされていることを踏まえ、「防災に関する計画を自ら実施するのみならず、市町村等の事務又は業務の実施を助けることや、その総合調整も責務に含めたもの」(防災行政研究会, 2016, 88)と解されている。

災対法第50条に掲げる災害応急対策の事項のうち、都道府県の主な責務・権限としては、次のようなものが挙げられる。

【責務】

- ・ 災害に関する情報の収集・伝達
- ・ 国に対する災害の状況及びこれに対して執られた措置の概要の報告
- ・ 市町村に対する災害に関する予報、警報の伝達
- ・ 所掌事務に係る応急措置の実施
- ・ 市町村が事務を行うことができなくなったときの応急措置の代行
- ・ 都道府県外広域一時滞在に係る他の都道府県知事との協議、市町村が事務を行うことができなくなったときの広域一時滞在の協議の代行、市町村に対する広域一時滞在に関する助言

【権限】

- ・ 国に対する応急措置の実施の要請等
- ・ 応急措置に関する従事命令等
- ・ 市町村に対する応急措置の実施の指示、他の市町村に対する応援の指示
- ・ 市町村に対する災害応急対策(応急措置を除く。)の実施の要求、他の市町村に対する応

援の要求

- ・ 他の都道府県知事に対する災害応急措置に係る応援の要求、国に対する他の都道府県知事への応援の要求の要求、国に対する応援の要求・実施の要請

このうち、都道府県知事には「特に必要があると認めるとき」に、市町村に対して応急措置の実施及び応援について指示する権限、災害応急対策(応急措置を除く。)の実施及び応援について要求する権限が付与されているが(§72①, ②)、「特に必要があると認めるとき」とは、「例えば、当該災害が二以上の市町村にまたがっている場合、各市町村が全く個々に応急措置を実施しており極めて不効率であると考えられる場合、市町村長が応急措置の実施を怠っている場合等が考えられる」(防災行政研究会, 2016, p. 442)。

また、災対法第50条に規定されている災害応急対策のうち、他の法令に基づき都道府県が実施責任を有するものとしては、火災の警戒(消防法)、水防予警報・水防避難・水防活動(水防法)、多目的ダムの放流(特定多目的ダム法)、地すべり避難(地すべり等防止法)、自ら管理する河川の防御(河川法)、災害救助(災害救助法)等がある。このほか、他の法令に基づき都道府県が実施する応急措置として、自衛隊の災害派遣要請(自衛隊法)、緊援隊の応援等の要請(消防組織法)等がある。

以上をまとめると、災対法等における災害発生時の都道府県の役割は、①都道府県自らの所掌事務に係る災害応急対策、②市町村の支援・補完、③市町村等が実施する措置の総合調整、④国等との連絡調整の4つに整理することができる。いずれも、広域レベルでの総合行政主体として組織・人材も充実し、また、市町村の次に現場に近い存在で、地域における防災関係機関等を束ねる立場にある都道府県にしか担うことができない役割であると言える。

第5項 災害応急対策に係る国の役割

災対法第50条に掲げる災害応急対策の事項のうち、国の主な責務・権限としては、次のようなものが挙げられる。

【責務】

- ・ 災害に関する情報の収集・伝達
- ・ 地方公共団体が事務を行うことができなくなったときの応急措置の代行
- ・ 都道府県に対する他都道府県外広域一時滞在に関する助言

【権限】

- ・ 他の都道府県知事に対する災害応急対策に係る応援の要求
- ・ 応急措置の実施に必要な物資の保管命令・収用

また、災対法第50条に規定されている災害応急対策のうち、他の法令に基づき国が実施責任を有するものとしては、気象予報警報(気象業務法)、水防予警報、水防活動(水防法)、多目的ダムの放流(特定多目的ダム法)、自ら管理する河川の防御(河川法)等がある。このほか、自衛隊の災害派遣、警察災害派遣隊の派遣の指示、緊援隊の出動の指示・求め等を行う。

一方、国に緊急災対本部又は非常災対本部が設置された場合には、同本部は災害応急対策

の実施方針の作成・総合調整、緊急措置の実施等を行う。この際、緊急(非常)災対本部長は、災害応急対策を的確かつ迅速に実施するため、特に必要と認められるときは、地方公共団体の長等に対し必要な指示ができるとされている(§ 28②、§ 28-6②)。指示の内容としては、地方公共団体相互間での広域応援の実施の指示等が想定されている(防災行政研究会, 2016, 194)。また、緊急(非常)災対本部長は、地方公共団体の長等に対し資料又は情報の提供、意見の表明等の必要な協力を求めることができる(§ 28③、§ 28-6③)。

第3節 災害応急対策関係法制における国・地方間関係と特別ルール

第1項 災害救助法

災害救助法の制定以前は、災害救助に係る法律として1899年に制定された「罹災救助基金法」があったが、同法は、

- ・ 道府県における基金の設置に関する法律で、救助活動全般にわたる規定が設けられていなかったこと
- ・ 支給基準が道府県ごとで異なり、地域格差があったこと
- ・ 終戦後の物価高騰で基金のみでは財源が不足すること

等の問題があった。このため、1946年の南海地震を契機に、これに代わるものとして、1947年に災害救助法が制定された。これにより、「平常時における国民の最低生活保障は生活保護法によって、災害非常時における罹災者の救助は災害救助法によって行い、両法あいまって国民の生活権保護を図ることとなった」(下山, 2009, 9)とされている。

同法の制定以降の主な改正の経緯は、次の通りである。

- ・ 1961年の災害対策基本法の制定に伴う、災害救助法の一部の災害対策基本法への移管
- ・ 1999年の地方分権一括法の制定に伴う、機関委任事務から法定受託事務への事務区分の変更
- ・ 東日本大震災を契機とした、2013年の内閣府への所管の変更
- ・ 2018年の、内閣総理大臣が指定する救助実施市が自らの事務として被災者の救助を行うことを可能にする制度の創設

災害が発生した場合、原則として災対法に基づき、市町村が救助の実施主体となり、その後方支援や総合調整を都道府県が担うこととなっているが、災害により市町村等の人口に応じた一定数以上の住家の滅失(全壊)がある場合、あるいは多数の者が生命又は身体に危害を受け、又は受けるおそれが生じた場合であって、避難して継続的に救助を必要とする場合等においては、災害救助法に基づき、救助の実施主体は都道府県となる(災害救助法 § 2)。一方、市町村は都道府県を補助するとともに(同法 § 13②)、都道府県の委任を受けて救助事務の一部を実施する(同法 § 13①)。また、内閣総理大臣は、他の都道府県知事に対し応援を指示することができる(同法 § 14)。

具体的な救助の内容としては、①避難所の設置、②応急仮設住宅の供与、③食品の給与、

④飲料水の供給、⑤被服・寝具等の給与又は貸与、⑥医療・助産、⑦被災者の救出、⑧被災住宅の応急修理、⑨学用品の給与、⑩埋葬、⑪死体の搜索・処理、⑫住居又はその周辺の土石等の障害物の除去などが挙げられる。

災害救助法の救助は、「災害時における憲法 25 条の国民の基本的生存の補償を具現化したもので、必要最小限の緊急的支援として位置付けられている」(生田, 2016, 41)ことから、内閣総理大臣が定める災害救助基準に基づき、原則現物で行うこととされている。また、都道府県が実施する救助事務の性格は、1999 年の地方分権一括法制定以前は国から都道府県知事への機関委任事務、以後は都道府県への法定受託事務となっている。また、都道府県知事による救助を市町村長が代わって行う又は補助をする場合、これらの事務はいずれも地方分権一括法制定以前は国から市町村長への機関委任事務、以後は国から市町村への法定受託事務となっている(小原, 2015, 4-5)。

第 2 項 自衛隊法

自衛隊の災害対策としては、自衛隊法において、災害派遣、地震防災派遣、原子力災害派遣の 3 種類が定められている。

災害派遣は、都道府県知事等の要請に基づき、防衛大臣又はその指定する者の命令により、部隊等を派遣するものである。ただし、特に緊急を要する場合は、要請を待たずに、部隊等を派遣することができる(自衛隊法 § 83)。なお、災対法においては、市町村長に知事へ派遣要請を求める権限を付与している(災対法 § 68-2)。災害派遣は、①公共性、②緊急性、③非代替性の三原則に合致する場合に実施されている(笹本, 2011, 62)。派遣された部隊は、地方公共団体などと連携・協力し、被災者や遭難した船舶・航空機の搜索・救助、水防、医療、防疫、給水、人員の輸送といった様々な活動を行う。

地震防災派遣は、大規模地震対策特別措置法に規定する地震災害警戒本部長(内閣総理大臣)から要請があつた場合において、防衛大臣の命令により、部隊等を支援のため派遣するものである(自衛隊法 § 83-2)。

原子力災害派遣は、原災法に規定する原子力災对本部長(内閣総理大臣)から要請があつた場合において、国や地方公共団体等が実施する緊急事態応急対策を支援するため、防衛大臣の命令により、部隊等を派遣するもので(同法 § 83-3)、放射線のモニタリング支援、避難の援助、行方不明者の搜索救助、応急医療・救護、人員・物資の緊急輸送、危険物の保安・除去などの活動を行う。

第 3 項 警察法と警察災害派遣隊

国においては、内閣府の外局として国家公安委員会が設置され、国家公安委員会には行政機関として警察庁が置かれている。警察庁の下には、地方機関として管区警察局が置かれている。一方、都道府県には都道府県公安委員会が置かれ、その下には警視庁、道府県警察本部が置かれている。

都道府県警察は、都道府県の自治事務であって、都道府県公安委員会が国の機関として行う事務ではない。しかしながら、都道府県警察の職員のうち、警視正以上の階級にある地方警察官は国家公務員とされ、国家公安委員会に任命権(警察法 § 49, 50, 55)があることから、「警察庁長官の指揮権が実質的に担保されている」(久保, 2015, 145)。

大規模な災害などの緊急事態が発生した場合には、内閣総理大臣は緊急事態の布告を発することができ(同法 § 71①)、一時的に警察を統制する。この場合、内閣総理大臣は、緊急事態を收拾するため必要な限度において、警察庁長官を直接に指揮監督する(同法 § 72)。また、警察庁長官は布告区域を管轄する都道府県警察の警視総監又は警察本部長に対し、管区警察局長は布告区域を管轄する府県警察の警察本部長に対し、必要な命令又は指揮をする(同法 § 73①)。

大規模災害発生時に、被災地等において活動する部隊として、警察災害派遣隊が設置されている。警察災害派遣隊の運用について、派遣先の都道府県警察の長は、警察災害派遣隊の隊員を指揮する。一方、管区警察局長は管区内における警察災害派遣隊の活動について、また、警察庁長官は一の管区警察局長の管轄区域を越える警察災害派遣隊の活動について必要な調整を行う。

第4項 消防組織法と緊援隊

第1目 消防組織法における国・地方間関係

消防組織法では、「市町村消防の原則」が貫かれており、市町村がその区域内の消防に関する責任を有する。また、都道府県は、市町村との消防に関する連絡、市町村相互間の連絡調整のほか、消防職員・消防団の教育訓練、消防の応援・緊援隊、航空消防隊の設置・運用等を所掌している。さらに、消防庁は、消防に関する制度の企画・立案、広域的対応等を所掌している。

消防に関する国・都道府県・市町村間の関係について、市町村の消防は、消防庁長官又は都道府県知事の運営管理又は行政管理に服することはない(消防組織法 § 36)。一方、消防庁長官は、消防に関する事項について都道府県又は市町村に対して助言を与え、勧告し、又は指導を行うことができる(同法 § 37)。また、都道府県は、市町村に対して勧告し、指導し、又は助言を与えることができる(同法 § 38)。

被災市町村自らの消防力のみでは災害対応が困難な場合においては、市町村の区域を超えて消防力の運用を図る必要があるため、市町村は消防に関し必要に応じて相互に応援すべき努力義務がある(同法 § 39①)。このため、現在全ての都道府県において、各都道府県下の全市町村及び消防の一部事務組合等が参加した消防相互応援協定が締結されている。さらに、都道府県知事は、非常事態において、緊急の必要があるときは、市町村長・市町村の消防長等に対して、協定の実施その他災害の防御の措置に関し、必要な指示をすることができる。

第2目 緊援隊の概要

さらに、被災地や当該都道府県の消防力のみでは対応困難な大規模災害や特殊災害が発生した場合には、消防応援等のため、消防庁長官の求め又は指示に基づき、緊援隊が全国から被災地に派遣される。緊援隊の制度は、「市町村消防が被災市町村の応援に駆けつけるといふ水平補完の要素と、実質上国が消防組織法上規定された被災地における消防責任を果たすための実動部隊となるという垂直的補完の要素を併せもつ融合型補完の制度といえる」（永田, 2012, 190）とされている。

緊援隊は、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、1995年6月に創設され、2003年6月の消防組織法改正により、法律上明確に位置付けられた。2019年4月1日現在で、緊援隊の登録数は、723消防本部の6,258隊となっている。緊援隊の編成については、都道府県ごとに大隊が編成され、各都道府県大隊において消火、救助、救急等の任務ごとに中隊等が編成される。小隊は車両等ごとに編成され、中隊等は複数の小隊により構成される。本研究で単に隊という場合は、小隊のことを指す。

緊援隊として登録された部隊は、平常時においては、それぞれの地域の消防責任に全力を挙げる一方、いったん大規模災害等が発生した場合には、消防庁長官の求め又は指示に基づき、全国から被災地に向けて集中的に出動し、人命救助等の消防活動を実施することになる（消防庁, 2017, 210-211）。緊援隊の創設以降 2018年9月までに、東日本大震災をはじめ計38回出動している。

第3目 緊援隊出動の法的スキーム

消防組織法では、緊援隊の出動スキームについて、次のように規定されている。

- ① 災害発生市町村の属する都道府県知事からの要請に基づく、消防庁長官から都道府県知事又は市町村長に対する消防応援等の求め（§44①, ④）
- ② 緊急を要し、災害発生市町村の属する都道府県知事からの要請を待ついとまがない場合における、消防庁長官から都道府県知事又は市町村長に対する消防応援等の求め（§44②, ④）
- ③ 大規模・特殊災害時における、消防庁長官から都道府県知事又は市町村長に対する緊援隊出動の指示（§44⑤）

①及び②の「消防庁長官の「求め」の場合、この権限の行使を通じて、国は、地方公共団体の相互応援や支援を円滑に機能させるため、調整的な役割を担うにとどまる。地方公共団体の側には、正当な理由がない限り必要な措置を講じなければならない義務が発生するが、緊援隊出動等の具体的な措置を講じるかどうかは、直接的には行為を行うことになる都道府県又は市町村の判断・意思決定に依拠することになり、国（消防庁長官）の判断はその前段たるに過ぎない」（消防基本法制研究会, 2009, 452）とされている。

これに対して、③の消防庁長官の「指示」の場合、指示を受けた側には、被災地に出動すべき法的拘束力が生じる。これは、2以上の都道府県に及ぶ大規模な災害や極めて特殊な災

害に対処するため、①及び②の対応では不十分な場合に限り、「地方公共団体が最大限自らの役割を果たすことを前提にして、国に被災地以外から消防力を投入する第一義的な責任を負わせようとの趣旨に出るものである。この責任を果たすためには、国の意思決定の下、必要な対策の遂行が担保されることが必要になる。そのため、国における消防の責任者である消防庁長官により、緊援隊の出動を指示できること」（消防基本法制研究会, 2009, 455-456）とされたものである。

指示の対象は、「緊援隊の出動のため必要な措置」の範疇に限られ、「緊援隊といえども、出動した先の被災地の活動において、さらに消防庁長官の指示を受けることはない。当該地域の消防力の中に組み入れられ、基本的には、受援市町村の長の指揮を受け、行動することになる。」これは、「消防の責任が地元にあること、被災地の消防を支える趣旨からの国の関与であることを踏まえたため」（消防基本法制研究会, 2009, 460）とされている。

第4目 緊援隊の指揮・調整に係る仕組み

大規模災害時においては、市町村・現場、都道府県、国の3つのレベルで、緊援隊の指揮・調整が行われる。

市町村・現場レベルでは、出動した緊援隊の隊員は、「応援を受けた市町村の長の指揮の下に行動する」（消防組織法 § 47①）とされているが、極めて甚大な被害を受けた場合は受援市町村が十分に指揮や調整を行うことができない事態が生じうることや、災害現場では大規模な部隊の運用や高度な資機材の活用等が行われることなどから、受援市町村の長の指揮・調整活動を支援するため、政令市等の消防本部の指揮支援隊が当該受援市町村の災対本部等に入ることになっている。

都道府県レベルでは、「一の都道府県の区域内において災害発生市町村が二以上ある場合において、緊援隊が消防の応援等のため出動したときは、当該都道府県の知事は、消防応援活動調整本部を設置するもの」（§ 44-2）とされ、同本部において活動先市町村の決定等に関する総合調整や自衛隊や警察、医療機関等の関係機関との連絡等が行われる。この際、指揮支援部隊（ヘリコプター等で被災地（都道府県庁等）に赴き、災害に関する情報を収集し、消防庁長官及び都道府県の知事等に伝達するとともに、被災地における緊援隊に係る指揮が円滑に行われるように支援活動を行うことを任務とする隊）のうち統括指揮支援隊が消防応援活動調整本部に入り、同本部長である都道府県知事を補佐し、被災地における緊援隊の活動の管理等を行うことになっている。

国レベルでは、複数の都道府県が被災した場合、消防庁において、被害状況や緊援隊の派遣可能規模等を把握したうえ、それぞれの被災都道府県ごとに、どの都道府県隊に出動を求め又は指示するかを決定している。

第5項 水防法・河川法

水防法では、水災の警戒・防御・被害軽減等の水防の責任は、市町村が有することとされ

ている(§3)。一方、国や都道府県は、洪水のおそれがある場合等における洪水予報や河川水位等の通知・周知、水防警報等を行う。また、都道府県知事は、水防上緊急を要するときは水防管理者(市町村長等)等に対して指示をすることができる(§30)。さらに、国土交通大臣は、水防上緊急を要するときは、都道府県知事、水防管理者等に対して指示をすることができる(§31)。このほか、都道府県知事、その命を受けた水防管理者等は、洪水、高潮等によって氾濫による著しい危険が切迫していると認められるときに、住民等に対し避難を指示できる(§29)。

河川法においては、各河川管理者が、河川施設の整備のほか、洪水時等における水災の防御・被害軽減措置、災害復旧等を実施することが原則となっている。その一方で、都道府県知事の管理する河川に係る特定の改良工事・災害復旧工事について、都道府県知事から要請があった場合には、国交通大臣が代行して実施することができるとされている(§16-4)。

「国土交通大臣が代行できる特定の工事は、高度の技術を要するもの又は高度の機械力を使用して実施する必要があるもので、例えば、浸水区域に市役所など防災上重要な拠点が含まれる箇所で堤防の決壊箇所が複数に及ぶなど、次の出水に備えて極めて緊急的に復旧を行う必要がある堤防等の災害復旧工事などが挙げられる」(国土交通省, 2017)。

第6項 道路法

道路法では、各道路管理者が、災害時における緊急輸送の確保のための道路啓開、道路交通の制限・禁止、災害復旧等を行うことが原則となっている。一方、国土交通大臣は、災害発生時において、迅速な救急救命活動や復旧活動を支えるため、都道府県又は市町村からの要請に基づき、重要物流道路及びその代替・補完路が補助国道または地方道である場合、道路の啓開のために行う維持及びその災害復旧工事を代行できることとされている(§48-19)。重要物流道路とは、全国的な貨物輸送網の形成を図るため、貨物積載車両の能率的な運行の確保を図ることが特に重要と認められる道路について、区間を定めて、国土交通大臣が指定するものである(§48-17)。

第4節 原災法及び国民保護法における国・地方間関係と特別ルール

大規模自然災害以外の緊急事態のうち、原子力緊急事態については、原災法において、住民の避難や救難・救助等の緊急事態応急対策に関し、特別ルールが定められている。また、武力攻撃事態や大規模テロ等の緊急対処事態については、国民保護法において、住民の避難、避難住民の救援等の措置を国主導の下で実施するため、国・地方間関係について災対法とは大きく異なるルールが定められている。

第1項 原災法

原災法は災対法の特別法であり、国・地方間関係については、災対法を基本としつつも、

原子力災害の特殊性に鑑み、次のような原子力緊急事態発生時における特別ルールが定められている。

- ・ 原子力緊急事態が発生した場合、内閣総理大臣は、市町村長及び都道府県知事に対し、避難勧告・指示、被災者の救難・救助等の緊急事態応急対策に関する事項を指示する（§15③）。
- ・ 原子力災対本部が設置された場合、原子力災対本部長は、緊急事態応急対策の的確かつ迅速な実施のため、地方公共団体の長等に対し、必要な指示をすることができる（§20②）。

なお、原子力災害の特殊性とは、「①放射線及び放射性物質の放出に対しては、迅速かつ広域的な対応を講じることが必要であること、②災害対策を実効的に行うためには、専門的な知見に基づく特別の訓練や装備が必要となること、③災害の防止のためには、原則的には事故の原因者であり、また事故が発生した施設について熟知している事業者の責任ある対応が必要であること」（新正幸, 2012, 42-43）と解されている。

第2項 国民保護法

国民保護法においては、武力攻撃事態等における国民の保護に関する措置を、国が主導して実施するため、国・地方間関係について災対法とは大きく異なるルールが定められている。このうち、住民の避難措置や救援については、国の指示の下で都道府県・市町村が実施することになっている。

また、国民保護法に基づき地方公共団体が行う事務は、国が本来果たすべき役割に係るもので、国においてその適正な処理を確保する必要があるものとして、法定受託事務に整理されており、災対法において地方公共団体が行う事務は自治事務とされていることと、考え方が異なるものである。

第1目 住民の避難に関する措置

警報の発令、避難の指示・誘導等の住民の避難に関する措置については、次のような国・都道府県・市町村の役割分担の下で実施される。

- ・ 国は警報を発令するとともに、都道府県に内容を通知する。都道府県は市町村に警報を通知し、市町村は住民に警報を伝達する。
- ・ 国は都道府県に避難措置を指示する。この際、国は避難を要する地域、避難先地域（避難経路となる地域を含む。）及び避難に関して関係機関が講ずべき措置を示す。都道府県は、市町村を經由して住民に避難の指示をするとともに、避難経路や交通手段等を示す。
- ・ 市町村は避難住民を誘導し、都道府県は必要な支援を行うよう努める。
- ・ 都道府県の区域を越える避難が必要な場合には、避難元の都道府県は避難先の都道府県に、避難住民の受入れについて協議する。避難先の都道府県は、正当な理由がある

場合を除き、避難住民を受け入れる。国は、避難先の都道府県等に対し、円滑な協議のための必要な勧告をすることができる。

この際、都道府県知事により避難指示や避難住民の誘導、避難住民の受入れが適切に行われない場合には、内閣総理大臣が都道府県知事に対し指示又は代執行をすることができる(§ 56, 60, 68)。また、市町村長により避難住民の誘導が適切に行われない場合には、都道府県知事が市町村長に対し指示、代執行又は補助をすることができる(§ 67)。

このように、国の指示の下で避難に関する措置が実施されるのは、「武力攻撃事態等においては、今後の武力攻撃の予測等を踏まえた避難の要否について国が最も適切な判断を行い得ること、避難の規模が都道府県の区域を越えた大規模なものとなる場合も想定されること等を踏まえ」(国民保護法制研究会, 2005, 128)たものとされている。

第2目 避難住民等の救援に関する措置

避難住民等の救援について、国は避難先地域の都道府県に救援措置を指示するものとされるとともに、被災地の都道府県に救援措置を指示できる。都道府県は救援を実施し、市町村は都道府県を補助する。この際、都道府県は事務の一部を市町村に委任でき、また、都道府県知事は市町村長に対し救援措置を指示できる。さらに、国は他の都道府県に対し、救援の応援を指示することができる。

一方、都道府県知事により救援が適切に行われない場合には、内閣総理大臣が都道府県知事に対する指示や代執行をすることができる(§ 88)。

このように国に救援措置に係る指示権が付与されているのは、国全体として万全の措置を講じるという国の責任を踏まえ、都道府県が独自に救援の必要性を判断して実施するより、国が具体的に指示するのが適切であるためとされている(国民保護法制研究会, 2005, 193)。

第3目 武力攻撃災害への対処

武力攻撃災害への対処については、国・地方公共団体それぞれが防除・軽減のための措置を講じるが、事態対策本部長(内閣総理大臣)は都道府県に対し所要の措置を指示することができる。また、都道府県は、緊急の必要がある場合には緊急通報を発令するほか、災対法では市町村の役割となっている住民に対する退避の指示や警戒区域の設定を行うことができる。

第2章 東日本大震災の応急対策における国・地方間関係の課題等

本章では、まず本章及び第3章における検証・分析のため、東日本大震災(以下、本章において「本震災」という。)の発災時点における国・地方間関係の4つの特徴に係る従前の制度とその限界を明らかにする。そのうえで、本震災の応急対策における国・地方間関係について、序章第3節で示した4つの特徴ごとの着目点に沿って実態を検証・分析し、従前の制度における課題を提示する。さらに当該課題に関連して国・都道府県・市町村、実動機関が実施した制度・計画等の見直しについて検証を行う。

第1節 本震災以前の国・地方間関係に係る制度とその限界

第1節では、本震災の発災時点における災対法の規定について、国・地方間関係の4つの特徴を切り口に分析を行い、国・地方間関係に係る制度とその限界について明らかにする。なお、これらの規定の中には、現在まで改正が行われておらず、現在も同じ規定になっているものもあるが、本震災の発災時点の制度として、過去形で記述することとする。

(1) 「市町村第一主義を基本原則としていること」について

市町村第一主義に基づき、災害応急対策の多くは市町村の責務となっているが、市町村の応急対策に関する都道府県の関与として、応急措置の実施及び応援について指示する権限が付与されていた。しかしながら、市町村の行う避難勧告・指示の発令等の警戒・避難対策については、人命に関わる緊急性の高い措置にもかかわらず、都道府県に指示等の権限は付与されていなかった。

一方、市町村が被災した場合における災害応急対策の実施を支援・補完する措置としては、市町村は都道府県に対して応急措置について応援を求め、又は応急措置の実施を要請でき、都道府県に応諾義務を課す旨の規定が置かれていた。また、市町村が被災し事務の全部または大部分を行うことができなかった場合には、応急措置について都道府県による代行措置の規定が置かれていた。

しかしながら、都道府県による応援又は実施の対象業務は、人命に関わるような災害発生直後の緊急性の高い応急措置に限定されていた。さらに、都道府県が被災し市町村に対する支援・補完を行うことができなくなった場合において、国が被災市町村における応急措置について、応援又は実施、代行措置等を行うための仕組みはなかった。

また、被害状況等の把握は、国や都道府県における災害応急対策の方針策定や広域応援部隊の配分調整等に不可欠であることから、市町村には情報を収集し都道府県へ報告することが義務付けられる一方、都道府県にはこれを集約して国に報告することが義務付けられていた。しかしながら、市町村が被災により行政機能が著しく低下し、情報の収集・報告や応援等の要請ができなくなった場合において、都道府県が支援・補完する仕組みはなかった。さらに、都道府県が情報の収集・報告や応援等の要請が出来なくなった場合においても、国が支援・補完する仕組みはなかった。

(2) 「災害対策のかなりの部分が、国・都道府県・市町村が融合して実施されていること」について

大規模災害において、食料等の物資の供給や避難所の設置等の被災者の救助は、災害救助法が適用された場合、都道府県の法定受託事務となり、国・都道府県・市町村が融合して実施されることになる。一方で、大規模災害においては、被災した地方公共団体において備蓄物資が不足し、必要な物資を調達できなくなることも想定されるが、国が自ら物資を供給する規定は置かれていなかった。

また、多数の避難者が生じた場合には、市町村や都道府県の区域を越える大規模な広域避難が必要になることも想定されるが、広域避難の手続き等に関する規定は置かれていなかった。したがって、多数の地方公共団体間で受け入れ協議等が必要になった場合において、調整の円滑化のために国や都道府県が関与する規定もなかった。

(3) 「応急対策には、国の実動機関等により分立的・分離的に実施されるものがあること」について

大規模災害では、被災地で活動する地元防災関係機関や広域応援実動機関等が、総体として最大限の応急対策が実施できるよう、被災地方公共団体との連携を強化することが求められる。しかしながら、地域の実情に通じ被害情報を集約する立場にある都道府県の災対本部の所掌事務としては、災害応急対策の実施が規定されているのみで、関係機関との連絡調整は明示的に規定されていなかった。

一方、巨大災害では、各実動機関において全国から大規模な部隊を派遣することになるが、このうち自衛隊や海上保安庁は国の機関であり、また、警察については、大規模災害等の緊急事態の布告があった場合、内閣総理大臣は一時的に警察を統制し、警察庁長官は必要な命令を発しまたは指揮するものとされていた。これに対し、緊援隊については、大規模・特殊災害時において消防庁長官が出動を指示できるが、出動した先の被災地の活動について、さらに消防庁長官の指示を受けることはなかった。

(4) 「垂直的連携に加え、地方公共団体間の水平的連携が重要であること」について

被災地方公共団体は、応急措置の実施について他の地方公共団体に応援の要求ができ、応援を求められた地方公共団体に応諾義務を課す規定が置かれていた。しかしながら、他の地方公共団体による応援の対象業務は、消防、水防及び救助等人命に関わるような災害発生直後の緊急性の高い応急措置に限定されていた。

また、地方公共団体間の応援に係る都道府県の調整について、都道府県が区域内の市町村に対し応援の実施を指示できる旨の規定及び他の都道府県に対し応援を求めることができる旨の規定が置かれていた。しかしながら、甚大な被害が広域に及び、近隣の市町村・都道府県も被災することにより、応援が円滑に実施されない場合において、国が調整や応援を行

う仕組みはなかった。

第2節 被害と応急対策の概要

第1項 被害の概要

2011年3月11日に発生したM8.0最大震度7の地震により、場所によっては波高10m以上、最大遡上高40.1mにも上る巨大な津波が発生し、東北地方と関東地方の太平洋沿岸部にかけて津波による浸水面積が561km²に達し、壊滅的な被害をもたらした。また、地震の揺れや液状化現象、地盤沈下、ダムの決壊などによって、北海道南岸から東北を経て東京湾を含む関東南部に至る広大な範囲で被害が発生し、各種インフラが寸断された。

2020年3月10日時点で、死者19,729人(災害関連死を含む。)、行方不明者2,559人、住家全壊121,996棟、半壊282,941棟、非住家被害106,586棟となっている(消防庁, 2020)。被害額は、建築物等約10.4兆円、ライフライン施設約1.3兆円、社会基盤施設約2.2兆円、農林水産関係約1.9兆円、その他1.1兆円、総計約16.9兆円と推計されている(内閣府, 2011b)。

第2項 応急対策の概要

国においては、2011年3月11日の発災直後に、災対法制定以降初めて緊急災対本部が設置された。また、3月12日に国現対本部が宮城県に、国現地対策連絡室が岩手県及び福島県に設置された。

地震後広い範囲で大津波が発生し、沿岸部を中心に多数の行方不明者及び孤立集落が発生したことから、被災地の消防本部・消防団、警察のみならず、自衛隊をはじめ、緊援隊、警察の広域緊急援助隊・各都道府県機動隊及び海上保安庁が全国規模で動員され、大規模な救出・救助活動が実施された。

医療については、被災地の医療機関の多くが被災したことから、災害派遣医療チーム(以下「DMAT」という。)の派遣や広域医療搬送等、全国的規模による応急医療活動が展開されるとともに、日本医師会災害医療チーム(JMAT)をはじめ、医療関係団体などからも医療チームが派遣され、慢性疾患を持つ被災者等への対応が行われた。

また、国土交通省は、地元地方公共団体等と連携して「くしの歯」作戦による道路啓開、緊急災害対策派遣隊(以下「TEC-FORCE」という。)による排水ポンプ車を用いた湛水排除を実施した。加えて、発災翌日には、人命救助や緊急物資輸送に必要な車両等の通行を確保するため、警察は、東北・常磐・磐越自動車道の一部区間等を緊急交通路に指定した。

一方、被災地の地方公共団体の多くで、職員の被災や庁舎の損壊により行政機能に大きな支障が生じる事態となったことから、被災地方公共団体の活動を応援するため、発災直後から多くの地方公共団体や広域連合等が職員の応援を行ったが、国も自ら職員による応援を実施するとともに、総務省、全国知事会、全国市長会及び全国町村会が、全国の地方公共団

体からの応援態勢の構築に努めた。

被災地では、多数の住民が被災し、発災当日から水、食料等の物資が不足したため、予備費を用いた国による物資の調達・輸送が直接実施された。また、全国知事会においても、被災地からの支援要請を調整のうえ、全国の地方公共団体が生活物資の支援を行った。この際、自衛隊は、地方公共団体、民間企業からの物資を全国の自衛隊駐屯地などに集積し、避難所まで輸送した。

避難者については、被害の大きかった岩手県、宮城県及び福島県を中心に3月14日時点で約47万人に上ったが、その後応急仮設住宅や公営住宅等に順次移転が進められた。また、市町村や県を越える避難が必要となったため、全国の地方公共団体において、一時避難所の確保により避難者の受け入れが行われた(防災対策推進検討会議, 2012a, 11-12)。

第3節 応急対策における国・地方間関係の実態

第3節では、防災対策推進検討会議、被災三県、被災市町村、各実動機関等の災害対応に係る検証報告書等を基に、災害対策法制における国・地方間関係の4つの特徴ごとの着目点に沿って、国・地方間関係の実態を明らかにする。

第1項 災害による市町村の行政機能の著しい低下

被災地の多くの市町村では、災害対応の拠点となる庁舎が損壊し、職員が被災した。岩手県では沿岸12市町村のうち大槌町、釜石市、陸前高田市の3市町で、宮城県では15市町のうち南三陸町、女川町、亶理町の3市町で本庁舎が使用不能となった。

このうち、陸前高田市では、3階(一部4階)建ての市役所の屋上にまで津波が到達し、市職員の多くが市民の避難誘導を優先したことなどにより逃げ遅れ、全市職員の4分の1近い111人の命が奪われた(陸前高田市, 2014, 110)。また、大槌町の庁舎は、津波により壊滅的な状況となり、当時の町長をはじめ38名の職員が犠牲となった(大槌町, 2017, 1)。南三陸町役場では、津波の第1波が襲来するまで庁舎内には約30名の職員がいて、防災無線で繰り返し避難を呼びかけ続けていたが、3階建て庁舎屋上を2mも上回る津波が襲って、庁舎は骨組みのみを残して全壊し、無事が確認されたのはわずか8人であった(消防庁, 2013a, 138)。加えて、庁舎が被災した市町村においては、住民基本台帳や戸籍等の行政データが流出した。

このように、被災市町村では、首長や多くの職員の被災、庁舎の損壊、行政データの流出等により、行政機能が著しく低下したうえに、災害対応や被災者支援などの業務が増大し、対応能力を超えたことにより、災害応急対策の実施に支障を来す例も多かった¹。

さらに、東京電力福島第一原子力発電所(以下「福島第一原発」という。)のため、周辺町

¹ 本震災の発災当時、筆者が在職していた総務省地域政策課は、被災市町村の行政機能回復のための支援策の取りまとめを担当した。記述は、その際の経験によるものである。

村(発災当初は福島県双葉郡 8 町村)は自らの区域の外へ役場の移転を余儀なくされ、しかも、災害の長期化に伴い幾度も移転先の変更を強いられた。こうした町村では、首長や職員自身も被災者であり、情報機器等や執務スペースもままならない中、災害応急対策や住民支援には大きな困難が伴った。

一方で、被害が広範な地域、多数の市町村に及んだため、県によるサポートも十分機能しなかった(防災対策推進検討会議, 2012a, 16)。例えば、当時の岩手県地域防災計画では、災害が発生した場合の応急措置等について、市町村が対応できない場合は、県に対して応援要請することになっていたが、市町村庁舎が被災し、首長等を失い、市町村そのものが機能しなくなった場合(状況報告や応援要請ができなくなった場合)は想定されていなかった(岩手県, 2012, 50)。

また、宮城県では、津波により沿岸部の市町役場や地方支部の事務所が被災し、発災直後は職員の活動や通信手段が制限されたため、県庁では被災市町村の状況を把握することが困難であった。また、市町村などから受け付けた要請などに対して、県庁内の各担当部署が、その後どのように対処しているのか対応状況を情報整理できなかった(宮城県, 2012, 688)。

さらに、福島県では、市町村役場機能の移転の調整スキームが不備で、役場機能の移転先についての相談に十分応えられなかった(福島県, 2012a, 10)。

第2項 被害情報等の収集、国・都道府県・市町村間での情報共有

被害情報は、原則として「被災地の市町村が調査・収集⇒都道府県単位でとりまとめ⇒国(消防庁)」というルートで集められる。しかしながら、本震災では、通信の途絶のみならず、首長や職員の被災、庁舎の被災により、被災市町村が被害の把握や被害状況の報告・発信などが行えない事例が多数発生した。

一方、国は現場の実情がきちんと把握できない状況下で、発災当初は一部の市町村の機能が失われていることすら把握できなかった。片山善博総務大臣(当時)は、市町村が被災し情報を発信できないことを懸念され、県と市町村の間で連絡を取れる体制ができているか、自治行政局で情報収集し、随時報告するよう指示があった²。従前より消防庁が収集する被害情報は、人的被害や住家被害が中心で、行政機能の被害に関する情報は含まれていなかった。

この情報収集に当たっては、電話等の通常の連絡手段が使えないため、消防防災無線や地域衛星通信ネットワーク等の限られた通信手段に頼らざるを得なかった。また、地震発生直後に連絡が取れたにかかわらず、その後音信不通になる市町村が出る(津波の被害により連絡が取れなくなったものと考えられる。)など、確信の得られる情報の入手が困難であった。その結果、発災の翌日の 2011 年 3 月 12 日の未明まで、大槌町など数市町村との連絡が取れなかった(室田, 2013, 10-11)。

以上のような状況から、「被害が大きいところほど被害情報が入手できない」事態が生じ

² 記述は、筆者が総務省地域政策課において、発災直後から市町村の被災状況に係る情報収集に当たった経験によるものである。

た。発災直後における国への人的被害の報告状況は次のとおりであるが、初めて死亡者の数が報告されたのは、地震発生から2時間以上経った3月11日17:00であった(消防庁, 2011a)。この時点では、津波により甚大な被害を受けた、岩手県、宮城県及び福島県の沿岸市町村の被害情報がほとんど入っていない。

- ・ 3月11日14:46分地震発生
- ・ 11日15:30現在…宮城県：現在確認中
- ・ 11日16:10現在…宮城県：仙南地域広域管内で一名宙づり
ほか現在確認中
- ・ 11日17:00現在…岩手県：久慈市において死者1人
宮城県：仙南地域広域管内の野球場において死者2人
：七ヶ浜町において死者あり(人数不明)
福島県：須賀川地方広域において死者1人
茨城県：常陸大田市において死者1人
ほか現在確認中

被災県においても、岩手県では地震による停電及び情報通信網の断絶並びに津波による市町村庁舎及び情報通信設備の被災により、想定していた通信手段が全て機能しなかったことから、発災直後は山田町、大槌町及び陸前高田市と連絡が取れない状況が続いた。また、発災直後から人的・物的被害の情報収集を開始したが、被害が大き過ぎ、その把握には時間を要した(岩手県, 2012, 79)。また、福島県では、通信設備の被災や災対本部の代替施設の設備不足に加え、市町村の役場機能の広域移転により、情報収集・伝達等に支障を来した(福島県, 2012a, 12)。

第3項 被災市町村への物資の供給

被災地では、多数の被災者が発生し、発災当初から水、食料等の物資が不足したため、被災者の生活に必要な物資を大量に被災地へ供給する必要性が生じた。そのため、発災当日から、国緊急災対本部において、物資の調達・輸送の調整を開始するとともに、関係団体や企業に対して、所管省庁から協力を要請した。また、従前は被災地において必要な物資は地方公共団体が自ら調達してきたところであるが、前例のない大規模災害で被害が広範囲に及び、被災地方公共団体の自助努力では物資の調達は困難であったことから、国が予備費を活用し物資の調達・輸送を直接実施する支援スキームが作られた。

しかしながら、物資の供給は被災地方公共団体から需要連絡を待って行う形であったため、被災直後は、被災市町村等の著しい行政機能の低下などにより、被災者に必要な物資に関する情報把握が困難となり、適切なタイミングで実施できなかった。また、調達する等についても、当初の食料、水、毛布などから、日常の生活用品へとニーズの変化を十分に汲み取ることができなかった(防災対策推進検討会議, 2012a, 14)。

一方、全国の地方公共団体からも、食料・飲料をはじめ様々な物資の支援が、岩手県、宮

城県及び福島県を中心とした被災地に対して実施された。各都道府県では、民間企業や個人からの救援物資を受付けする窓口を設け、岩手県、宮城県及び福島県のニーズに合わせて支援を行った。また、全国知事会では、被災県からの物資の支援要請を受けて、ファクシミリによって全都道府県に照会し、支援の調整を行った。この際、自衛隊は、地方公共団体、民間企業からの物資を全国の自衛隊駐屯地などに集積し、被災地まで輸送した³。

国の支援スキームで調達された物資や都道府県等からの物資については、県が指定する物資集積拠点へ輸送され、その後地方公共団体及び自衛隊等によって、物資集積拠点から各避難所等へ輸送が行われたが、燃料不足もあり、避難所等への物資の搬入に時間を要した。加えて、一部の物資集積拠点では、在庫・搬送管理が不十分であったため、集積拠点に物資が山積し、避難所に向けて末端輸送が滞りがちだった(全国知事会, 2015, 28)。

第4項 市町村・都道府県の区域を越える広域避難

本震災では、東北及び関東甲信越地方を中心に避難指示・勧告等が発令され、多くの住民が避難所等へ避難したが、その数は消防庁で把握しているもので最大 557,015 人(2011年3月15日18時15分時点)に上った(消防庁, 2011b)。その後は、津波や地震により膨大な数の住家が損壊したこと、広域にわたり原発事故に係る避難指示区域が設定されたことなどにより、市町村・都道府県の区域を越えた広域避難者が多数生じた。

被災3県以外の都道府県の避難者数の推移を見ると、発災3か月後(6月16日)で52,435人、最も多かったのが発災1年後(2012年3月8日)の75,763人で(消防庁, 2013a, 559)、その内訳は多い順に山形県、東京都、新潟県、茨城県、埼玉県、千葉県であった(和田, 2015, 193)。

広域避難に係る受入先の確保について、全国知事会は、2011年3月15日に福島県知事から原発避難者受入れの緊急要請を受け、全都道府県に一時避難所の確保及び受入先情報の提供を依頼した⁴。しかしながら、各都道府県においては、都道府県の区域を越える広域避難を想定した備えが十分ではなく、他の地方公共団体による避難者の受入れや広域避難者に対する支援の実施までに時間を要した(防災対策推進実行会議, 2012, 16)。福島県においても、市町村をまたいだ広域避難の準備が不十分であった(福島県, 2012a, 28)。

第5項 被災地方公共団体と国・実動機関との連絡調整

発災翌日の2011年3月12日には、国現対本部が宮城県に、国現地対策連絡室が岩手県及び福島県に設置され、国と被災県との連絡調整等に当たった。しかしながら、人的・物的資源の配分調整などの当時のマニュアルどおりの活動は実施できず、情報収集、平時に地方公共団体の行政と関わりの少ない中央省庁との調整、各府省庁との横断的な業務の調整(ボ

³ 記述は、筆者が総務省地域政策課において、全国知事会や防衛省との連絡調整に当たった経験によるものである。

⁴ 記述は、筆者が総務省地域政策課において、全国知事会との連絡調整に当たった経験によるものである。

ランティアとの連携等)等を担った(防災対策実行会議, 2012b, 24)。また、国現対本部の権限等が明確でない部分があり、本来想定されていた県と県との調整業務などは実施されなかった(防災対策実行会議, 2012a, 17)。

次に、被災県と実動機関との連絡調整について、岩手県の事例を中心に見てみる。岩手県災対本部では、総合調整所が設けられ、消防、警察、自衛隊等の活動調整や情報共有が行われた。また、災対本部支援室(オペレーションルーム)において、情報共有や連絡調整が円滑に行われるよう、緊援隊、消防関係、陸上自衛隊、県警本部等からのリエゾン等は、支援室の指揮・統制を行う統括班の近くに配置された。さらに、医療活動は救助・搬送活動と一体的に運用することが求められることから、医療機関との連絡調整やDMATの受入に当たる災害医療チームは、発災直後から統括班の場所に置かれ、救助・搬送に当たる消防・自衛隊等との連携のための配慮がなされた(越野, 2012, 55-60)。

このほか、発災当初は道路が津波によって至るところで寸断されたため、地上からの救助活動が困難だったため、ヘリコプターの運用が焦点となったが、ヘリコプターの運航については、県の災対本部に設置された航空運用調整班により調整が行われた。これにより、消防防災ヘリ、警察ヘリ、自衛隊ヘリ等の活動について、市町村等からの救助・救急の出動要請の窓口を一本化して、活動任務や活動区域の調整が図られた。航空運用調整班にはヘリコプターの数に比して圧倒的に多くの出動要請があったが、このような場合には、要請の早い順に対応すると、緊急度の高い案件への対応が遅れてしまうため、「命にかかわる重病者や傷病者等の搬送を第一優先する」という運用の基本方針が協議・決定された。

その一方で、航空運用調整班といわて花巻空港(県防災航空隊)との連絡手段が限定され、円滑なオペレーションが困難であった(岩手県, 2012, 84)。また、ドクターヘリについては、航空運用調整班に加わらず、DMAT直轄で運用されていたため、発災直後は離発着情報等の共有が十分に図れなかった(室田, 2018, 152-154)。

緊援隊の活動調整については、名古屋市消防局の指揮支援隊が岩手県の災対本部・消防応援活動調整本部に入り、各被災地を統括している指揮支援隊(5隊)と部隊の規模等を随時確認し投入被災地を決定するとともに、岩手県の代表消防機関と連携し、受入体制及び移動ルート調整を行った。これについて、県災対本部で広域応援部隊との連絡調整に当たった隊員からは、

- ・ 「消防応援活動調整本部へ各被災地消防職員等の派遣ができず、被災市町村との連絡・調整等が煩雑になった」
 - ・ 「応援部隊の連絡先が不明確で、出動途上の広域応援部隊への情報伝達に苦慮した」
 - ・ 「通信困難により被災地消防本部の活動状況が不明であったため、広域応援部隊の展開場所、活動内容は、指揮支援隊が被災現場に到着してからの決定であった」
- などの指摘がなされている(消防庁, 2013a, 434-435)。

また、岩手県内の消防応援等については、内陸部の消防本部が被災地からの応援要請を待たず、自主的に直近東側沿岸部の消防本部に応援出動した結果、沿岸部の5消防本部に対し

て内陸部の7消防本部が応援することになった(消防庁, 2013a, 361)。この際、県内消防本部における支援体制が十分に構築されていないこと、被災地消防本部から県の災対本部に職員を派遣できる状況になかったこと、県庁に消防無線がないことなどにより、災対本部支援室に詰めた消防機関による県内消防本部への指揮と統制が不十分であった(岩手県, 2012, 64-65)。

一方、自衛隊については、第9師団の司令部が県庁内に設置された。これにより、行政側のニーズをダイレクトに指揮官に伝えることができる一方で、自衛隊も行政側の状況を肌で感じることができ、支援を要請する側と受ける側の調整が非常に容易かつ円滑に実施できた(越野, 2012, p. 75)。

市町村レベルにおける連絡調整については、各被災市町村において対策合同本部等が設置され、市町村、消防本部、緊援隊、自衛隊、警察、海上保安庁、DMAT等が情報を共有しながら連携して災害対応に当たったため、効果的かつ効率的な活動ができた。ただし、総合調整所、対策合同本部における調整結果を必ずしも共有できていなかったこと、現地調整所が浸透していなかったこと、各機関が共通に使用できる通信手段が無かったことなどの問題があった(岩手県, 2012, 63)。

第6項 被災公共団体における広域応援実動機関の受援体制

各実動機関の現地活動においては、低温・降雪といった気象事情、ライフライン途絶等の厳しい環境や、広範な地域の被災による物資・燃料の不足などにより、大きな困難が生じた事例が見られた。特に消防、警察は一部を除き、活動の後方からの支援やその資機材、装備について、長期間の活動を支援するには不十分なものであった(防災対策推進検討会議, 2012a, 16)。

また、広域応援部隊の野営場所について、緊援隊の派遣隊員からは、

- ・ 「岩手県では三陸沿岸部に被害が集中し、活動拠点となり得る公共施設等は狭い沿岸の平野部に集中しており、津波により損壊した建物も多いこと、さらには避難所としての利用も必要であったことから、野営場所の確保は困難を極めた」
- ・ 「被災状況や避難所としての使用、道路状況、地形等を考慮して、活動現場まで1時間以上かかる場所の選定となった」

などの指摘がなされている(消防庁, 2013a, 435)。

一方、受援側においても、壊滅的な被害を受けた市町村(消防本部)が緊援隊の受入体制を早期に確立することが困難であった(消防庁, 2013b, 11)。また、資機材・燃料等の備蓄庫を備えて野営も可能な「救助活動拠点」の確保等の後方支援体制が整備されておらず、さらに、飲料水・食料・防寒対策等をサポートすることによる隊員が消防活動に専念できる体制づくりも不十分な状況であった(宮城県, 2012, 197)。

発災当初は、道路の寸断や津波による浸水等により、陸路による部隊の進出が困難な地域が多数あり、発災当初はヘリコプターによる捜索・救助活動が中心となったため、臨時ヘリ

ポートの場所を早急に確保することが必要となった。しかしながら、岩手県では、緊急時のヘリポート計画、運用が不十分であったことに加え、沿岸地域では被災を免れ、かつ、一定規模のスペースがある土地が限られていたため、被災地におけるヘリポートが、避難所や部隊の活動拠点、物資の搬送拠点と近接しており、安全距離の確保等地上における安全確保が問題となった(岩手県, 2012, 64)。また、宮城県内における前進基地及び航空燃料の補給基地として運用されたフォワードベースには、待機する建物等が一切無く、気候の厳しい中、連日、屋外での長時間に亘る災害待機は身体的に大きな負担となった(宮城県, 2012, 200)。

第7項 地方公共団体間の広域応援・受援

多くの被災市町村で、職員や庁舎の被災により行政機能が低下する一方で、対応能力の限界を超える災害対応業務が生じたことから、行政機能を補完するため、全国の地方公共団体から様々な枠組みの下で応援や職員派遣が行われた。

なお、応援は、災害発生直後の災害応急対策のため、災害時相互応援協定等に基づき短期間職員が派遣されるもので、応援職員の身分の異動を伴わないものである。これに対して、職員派遣は、被災地方公共団体が災害復旧事業等のため職員の派遣を求めるもので、派遣期間は原則として長期にわたり、派遣職員の身分の異動を伴うものである。

発災直後からスタートしたのが、地方公共団体間の災害時相互応援協定や姉妹都市提携等に基づく応援である。このような、災害時相互応援協定等をはじめとする、応援地方公共団体が受援地方公共団体を決定する「地方公共団体間の水平調整」は機能した点も多くあるが、同時に、自発的、ボトムアップ的連携であるがゆえ、非網羅的になってしまい、支援に漏れる地域も多く出てきた(稲富, 2015, 167-168)。

都道府県間の応援等では、関西広域連合が迅速に対応してカンターパート方式により応援等の支援を行った。支援に当たっては、岩手県庁内及び宮城県庁内に現地連絡所を設置し、被災地のニーズ把握や照会への対応などを補助・調整する仕組みを作っている。また、全国知事会においても、被災県からの応援等の要請を受けて、FAXによる全県照会を行い、応援可能人数を踏まえてマッチング作業を行った。

被災市町村に対する全国レベルの応援調整の枠組みとしては、総務省が全国市長会及び全国町村会の協力を得て、短期間の応援等に関する仕組みを構築した⁵。被災県が各市町村の要請内容を取りまとめて総務省に連絡し、総務省は全国市長会と全国町村会を調整役として、応援等を申し出ている市町村とのマッチングを行うというものである。この仕組みは、災害時相互応援協定等に基づく個別の応援が進められる中で、基本的にはそれらの網から漏れているところについて手当をするというものだった。その一方で、1700の市町村の間でのマッチングとなったため、複雑な経路による照会回答が繰り返されることになり、応援等の要望の照会開始から応援等の申出の伝達までに時間を要し、その間に被災地方公共団

⁵ 記述は、筆者が総務省地域政策課において、公務員課とともに全国市長会及び全国町村会との連絡調整に当たった経験によるものである。

体のニーズ自体が変化してしまうこともあった(稲富, 2015, 180-182)。

以上のような応援応援に関する調整の枠組みに共通する問題点として挙げられるのが、被災市町村の応援ニーズの把握であった。災対法では、職員派遣や応援は被災した地方公共団体からの要請が基本となっているが、被災市町村の多くで、職員や庁舎等の被災に加え、膨大な災害対応業務に追われ、要請できるような状況にはなかった。加えて、災害時に応援を受ける計画を持っていなかったため(防災対策推進検討会議, 2012a, 16)、円滑な受援のための窓口・連絡体制の整備や受援対象業務の整理等は行われていなかった。

さらに、このような場合、都道府県において被災市町村のニーズを把握し、応援調整を行うことが期待されるが、第1項で見たように、発災当初は被災県において被災市町村の状況を把握することは困難な状況にあった。

第8項 実動機関の広域応援

本震災では、地震に伴って広い範囲で大津波が発生し、沿岸部を中心に多数の行方不明者及び孤立集落が発生したことから、人命救助を第一に、被災地の消防本部・消防団、警察のみならず、自衛隊をはじめ、緊援隊、警察の広域緊急援助隊等が全国規模で動員され、大規模な救出・救助活動が実施された。消防、警察、自衛隊等の実動機関にとっても、全国各地から大規模な広域応援部隊を派遣し、長期にわたり被災地で活動したのは初めての経験であり、様々な課題が明らかになった。

第1目 自衛隊の派遣

2011年3月11日18時、被災県の知事からの派遣要請等を踏まえ、防衛大臣は自衛隊に大規模震災災害派遣命令を発出した。次いで、3月13日には当時の菅総理大臣より10万人態勢をとるよう指示があり、派遣された自衛隊の部隊の規模は、ピーク時、陸上、海上、航空自衛隊の総数で、人員約107,000名となった(原子力災害派遣を含む)。今回の派遣に際しては、制度創設以降初めて予備自衛官及び即応予備自衛官が招集(災害招集)された。

派遣自衛隊の活動は、今回の大震災の複合的な被害を反映して、航空機による情報収集、人命救助、物資や医療チーム・患者の輸送、給水支援、給食支援、燃料提供、入浴支援、医療支援、道路啓開やがれき除去などの支援、遺体の収容や搬出、自衛隊施設(防衛大学校)における避難住民の受入れなど広範多岐にわたっている。主な実績は、人命救助者数が19,286名、遺体収容数が9,408体等となっている(5月17日現在)。

また、福島第一原発で発生した事故について、菅総理は原災法による原子力緊急事態宣言を発出し、防衛大臣に対して自衛隊の部隊等の派遣を要請した。これを受け防衛大臣は、3月11日19時30分、自衛隊に原子力災害派遣命令を発令した。これは1999年の同派遣制度創設以降初めてのものであった(笹本, 2011, 59-61)。

以上のように自衛隊の半数弱の10万人態勢がとられたが、これについて、適切な規模であったと評価される一方、主たる任務である我が国の防衛との両立、態勢維持のためのロー

テーションの在り方、適切な態勢縮小の時期等について指摘がなされた。

また、災害派遣等に対処するための装備品については、原子力災害派遣に必要な防護衣、専らがれき撤去に使用する機材等の更なる充実が求められている。さらに、派遣自衛官が過重な活動に従事していることが繰り返し指摘されるとともに、長期間の被災者支援、復旧・復興活動や遺体収容等に従事することによる隊員の心身への影響が懸念された(笹本, 2011, 62-64)。

第2目 広域緊急援助隊(警察)等の派遣

警察では、岩手県警察、宮城県警察及び福島県警察に対し、それぞれの県公安委員会からの援助の要求等により、全国から広域緊急援助隊等総数(累計)約 131,600 人(2020 年 3 月 1 日現在、緊急災対本部, 2020, 65)、1 日当たり最大約 4,800 人を派遣し、自衛隊、地方公共団体、消防等と連携を図りながら、被災者の避難誘導及び救出救助、行方不明者の捜索、緊急交通路の確保等の災害警備活動に当たった。

発災当初は、全国から派遣された広域緊急援助隊や機動隊が、被災地の県警察と一体となって被災者の救出救助や行方不明者の捜索を実施した。この結果、警察は、約 3,750 人の被災者を救出救助した。その後は、被災県におけるニーズが明らかになるに従って、それに対応するための一般部隊が順次派遣された。一般部隊は、行方不明者の捜索、警戒・警ら、交通整理・規制、相談対応、初動捜査等を行った。

また、原子力災害への対応について、放射線測定の詳細部隊と連携し、避難指示区域等内における避難誘導、自力避難が困難な入院患者等の搬送、警戒・警ら活動、捜索活動等に当たるとともに、福島第一原発の原子炉冷却のための放水活動も実施した(警察庁, 2011, 3-9)。

被災 3 県警察では、派遣部隊の運用に不可欠な部隊の受入れ、物資の調達等の業務に十分な人員を配置することができなかつたため、警察庁では、「支援対策室」を設置し、受入要員の派遣、宿泊場所の確保、不足する車両の管理換・輸送など、派遣部隊の運用に関する課題に対応した。

従来、警察では、災害発生直後の救出救助等の災害応急対策を想定した部隊編成・運用を行ってきたが、本震災では、発生から一定期間を経た後も、主として被災県警察の機能を補完・復旧するため、生活安全、刑事、交通、警備等の各分野に係る一般部隊を派遣した結果、長期間にわたり大規模な部隊派遣を行うこととなった。一般部隊については、広域緊急援助隊とは異なり、自活能力をほとんど有していないことから、食料等の補給や移動手段及び宿泊場所の確保等が課題となった。また、派遣期間が長期化して、複数回の派遣となり、その要員の確保に困難を来すケースも見られた(警察庁, 2012, 22-27)。

第3目 緊援隊の出動

本震災の発生当初、震度 6 弱以上を観測した都道府県が 8 団体と多数にのぼり、発災直後は、うち数県で通信網に支障を来しているような状況で、さらに広い範囲で津波警報(大

津波)が発表されていた。そのため、2011年3月11日15時40分、消防庁長官から20都道府県の緊援隊に対し、2003年の法制化以降初めて消防組織法第44条第5項の規定に基づく出動指示が行われた。その後も情報収集を進め、甚大な被災状況が判明するに従い順次追加の出動指示が行われ、最終的には、主な被災県である岩手県、宮城県及び福島県の3県に向け、これら3県以外の44都道府県の緊援隊に出動指示が行われた。

緊援隊の派遣期間は、3月11日から6月6日までの88日間に及び、8,854隊(延べ31,166隊)の部隊、30,684人(延べ109,919人)の隊員が被災地へ派遣された(消防庁,2013a,383)。被災地においては、捜索・救助・消火活動等を行い、5,000人を超える人を救助した。

このように被災地域が複数の県に及ぶような大規模・広域災害において、全国の多くの地方公共団体からの応援部隊が、長期にわたり被災地で活動したのは初めてのことであった。また、地震や津波による甚大な被害に加え、大規模市街地火災、石油コンビナート火災、原子力発電所事故などの、複合災害に対処しなければならなかった。このため、発災直後における部隊の集中投入、被災地への部隊の迅速な進出、資機材・燃料等の確保、原発事故への対応、他の実動機関との連携等の面で、次のように様々な問題点が浮き彫りになった。

(1) 発災直後における部隊の集中投入

緊援隊の出動隊数のピークは、発災後7日経った2011年3月18日で、全国の登録隊数(4,264隊(2010年4月現在))の約44%に当たる1,870隊(6,835人)であった。

この理由として、岩手県、宮城県及び福島県近辺の都道府県の多くで、地震や津波による何らかの被害が生じており、発災直後は自地域の被害状況の確認や応急対応のため、限られた部隊しか派遣できなかつたことがあげられる。また、この結果として、遠方の都道府県の部隊を中心に移動したため、被災地に進出するまで時間を要したこともある。仮に、発災当初から、全国的な部隊の最適配置の見地に立って、被害が甚大な地域に優先的に部隊が派遣されたとすれば、より多くの部隊がより早く出動できた可能性がある(室田他,2019a,980)。

(2) 部隊の被災地への迅速な進出

発災当初は遠方の都道府県の部隊を中心に移動したことに加え、一部の道路が被災により寸断されたこと、さらには大部隊の移動で給油等に時間を要したことなどにより、部隊が被災地へ到着するまでに長時間を要した。

緊援隊の隊員からは、被災地への進出に当たっての問題点について、

- ・ 「派遣部隊の規模が大きかったため、隊列を組んでの移動や集結拠点への移動などに時間を要した」
- ・ 「出動時には、単に関東方面或いは東北方面と派遣場所が確定せず、さらに目的地が二転三転し、結果的に1000km以上を走行した。そのため、現場までの隊員の士気の維持や疲労の管理など、現場で活動する以前に多くの困難が発生した」
- ・ 「60隊以上の燃料補給体制が確立できず、サービスエリアごとに止まって給油を行っ

たため、現地到着の時間が大幅に遅れる結果となった」
などが指摘されている(田中他, 2012, 44)。

(3) 複合災害への機動的対応

3月11日の発災直後から岩手県、宮城県、福島県等に向け、緊援隊の出動指示が行われたが、その後発生した長野県北部地震(3月12日未明発生、震度6強)や静岡県東部地震(3月15日夜発生、震度6強)、千葉縣市原市の石油コンビナート火災、福島第一原発事故への対応のため、相次ぐ部隊の転戦が行われた。

(4) 長期に及ぶ活動への対応

緊援隊は88日間の長期にわたり活動を継続したが、低温・降雪といった気象事情、ライフライン途絶等の厳しい環境や、広範な地域の被災による物資・燃料の不足により、現地活動に大きな困難が生じた事例が見られた(消防審議会, 2012, 10)。

緊援隊の隊員からは、

- ・ 「派遣先の被災現場の情報がない中で装備を準備したため、活動現場で装備の不足が発生した」
- ・ 「食料、燃料、費用の準備および調達に多くの困難が発生した」
- ・ 「後方支援部隊でも食料の調達は困難をきわめるとともに、同じ県隊の中でも消防本部によって食事の質や量に違いが発生した」
- ・ 「防寒対策に対する装備が不十分であった」

など、装備・食料・燃料等の不足を指摘する声が多く見られた(田中他, 2012, 44)。

また、後方支援体制について、

- ・ 「後方支援部隊でも食料の調達は困難をきわめるとともに、同じ県隊の中でも消防本部によって食事の質や量に違いが発生した」
- ・ 「地域や消防本部ごとに後方支援業務を実施していたため、食料等必要物資の調達が個別に必要であった」
- ・ 「後方支援部隊を派遣していない消防本部が、野営資機材を十分に積載できず、県隊共通の野営資機材搬送トラックの積載容量が不足することがあった」

などの問題点が指摘されている(消防庁, 2013a, 442)

(5) 原発事故への対応

福島第一原発事故への対応として、救助や避難区域からの搬送活動等が行われていたが、水素爆発が相次いだため、福島県に派遣されていた4県の救助隊が、政府が屋内退避区域と定めた30km圏内から自主的に撤退し、各県の航空隊には機材が被爆したのではないかとという不安が広がった(久保, 2016, 45-47)。

このような中、福島第一原発では、地震被害による電源の喪失により冷却機能が停止し、

使用済み燃料プールに外部から冷却放水を行う必要に迫られたため、東京消防庁をはじめ 6 政令市の消防本部により放水活動が実施されることになった。この際、水素爆発が相次ぐ中で、しかも放射線濃度の高い発電所内での活動となるため、内閣総理大臣から東京都知事への派遣要請及び総務大臣から各市長への派遣要請が行われ、これらを受けて消防庁長官から東京消防庁及び 6 政令市消防本部へ消防組織法上の出動要請が行われた（消防庁, 2013a, 513）。

なお、福島第一原発において活動した消防職員については、国において長期的な健康管理が行われている。また、緊援隊として出動したヘリコプターについては、国の経費負担により、エンジン整備時の内部除染が実施されている。

(6) 他の実動機関との連携

被災地では、緊援隊のほか自衛隊、警察、海上保安庁、DMAT、TEC-FORCE 等が大規模な救助活動等を展開したが、被災県・市町村の災対本部での活動調整や、現地合同指揮所の設置により役割分担や情報共有を図ることにより、現場での救助活動のほか、航空運用、道路啓開、部隊・車両等の輸送などに関し、実動機関の間でおおむねスムーズに連携が行われた。

一方で、活動方針・活動範囲等について事前の調整が不足していたため、搜索個所の重複や未搜索箇所が生じた事例が見られるなど、現場での情報共有や通信などで一部課題が生じた（消防審議会, 2013, 3）。

緊援隊の派遣隊員からは、

- ・ 「災害現場で同じ地域で活動する警察・自衛隊と現場指揮者レベルで調整会議を開催し、搜索エリアの分担や遺体発見時の役割分担などの連携が実現した」（田中他, 2012, 44）

との声がある一方で、

- ・ 「活動方針・活動範囲等について、自衛隊・警察等との事前の連携・調整が不足していたため、搜索箇所の重複や未検索箇所が生じた」
- ・ 「自衛隊の代表者及び各国救助隊関係者が現地指揮本部に常駐していなかったため、活動調整がスムーズにできなかった」（消防庁, 2013a, 440）

などの指摘があった。

第 4 節 応急対策における国・地方間関係に係る課題

第 4 節では、第 3 節で示した国・地方間関係の実態を分析し、課題を提示するとともに、当該課題について、災害対策法制における国・地方間関係の 4 つの特徴を切り口にさらに分析を加える。

(1) 被災市町村の行政機能が著しく低下した場合への対応

多くの被災市町村では、首長や多くの職員の被災、庁舎の損壊、行政データの流出等により、行政機能が著しく低下した。このため、市町村が第一次的対応責任を負っている応急措置等の災害応急対策の実施に支障を来した。

一方、市町村において応急措置等の実施が困難になった場合に対応するため、災対法では、市町村は都道府県に対し応急措置について応援を求め、又は応急措置の実施を要請することができ、都道府県には応諾義務を課す旨の規定や、都道府県による応急措置の代行に関する規定が置かれていた。しかしながら、本震災では、被災県自身も地方支部の事務所等が被災したことに加え、被害が広範な地域、多数の市町村に及んだことにより、支援・補完を十分に行うことができなかった。

また、被災市町村は応急措置の実施のため、他の市町村に対し応援要求できることとされていたが、甚大な被害が広域に及んだことにより、近隣の市町村も被災したことから、緊急に実施すべき応急措置についての応援は困難だった。

このように、本震災では、甚大な被害が広域に及び、県の対応能力を超えたため、県による支援・補完や市町村間の応援のみによっては、被災市町村における応急措置等の実施について十分な支援・補完ができなかった。

(2) 被災市町村において情報収集・報告等ができない場合への対応

被害情報等の収集・報告は市町村の責務であるが、本震災では、被災市町村において、通信の途絶に加え、首長や職員の被災、庁舎の被災により、被害の把握や被害状況の報告・発信などが行えない事例が多数発生した。

このような場合において、災対法では、都道府県に対し、市町村における情報収集・報告等について支援・補完を求める規定は置かれていなかったものの、被害情報等を集約して国に報告することが義務付けられていたことから、都道府県が自らの職員等を被災地に派遣するなどにより、情報収集に乗り出すことが望まれた。しかしながら、本震災では、県においても、地方事務所庁舎の被災や通信手段の途絶等により、被害状況の把握に時間を要したことから、発災当初は、被災現場の状況が把握できない状況が続いた。このように、甚大な被害が広域に及び、都道府県の行政機能も低下したため、発災当初は県が直接情報収集することも困難であった。

(3) 都道府県・国による被災市町村への物資の供給

本震災では、多数の被災者が発生し、発災当初から被災者の生活に必要な物資を大量に被災地へ供給する必要が生じた。一方で、被災地方公共団体の自助努力では物資の調達は困難であったことから、災対法では国が自ら物資を供給する規定は置かれていなかったものの、国が予備費を用いて物資の調達・輸送を直接実施した。この際、国による物資の供給は被災地方公共団体から需要の連絡を待つて行う形がとられたが、被災直後においては、通信手段の途絶や被災地方公共団体の著しい行政機能の低下などにより、被災者に必要な物資に関

する情報把握が困難であったため、物資供給の遅れや被災地のニーズとのミスマッチが生じた。

さらに、本震災では全国の地方公共団体から食料・飲料をはじめ様々な物資の支援が実施されたが、こうした他の地方公共団体による物資の支援についても、被災市町村において必要な物資に関する連絡や要請ができなかったため、被災地のニーズとのミスマッチの問題が生じた。

(4) 市町村・都道府県の区域を越える広域避難に関する協議・調整

本震災では、津波や地震により膨大な数の住家が損壊したことに加えて、広域にわたり原発事故に係る避難指示区域が設定されたことなどにより、市町村・県の区域を越えた広域避難者が多数生じた。このため、多数の地方公共団体間で受入れの協議・調整が必要となったが、災対法上広域避難の手続き等に関する規定は置かれておらず、被災市町村において円滑に協議・調整を行うことは困難であった。また、被災地のみならず避難先においても広域避難を想定した備えが十分ではなかったため、他の地方公共団体による避難者の受入れや広域避難者に対する支援の実施までに時間を要した。さらに、被災地方公共団体の行政機能が低下し、受け入れに関する協議・調整が実施できなくなる事例も生じた。

(5) 被災地方公共団体と国・実動機関との連絡調整

本震災では、被災県に所在する消防、警察、自衛隊等の実動機関、医療機関、指定地方行政機関(国の地方支分部局)、指定地方公共機関(電気、ガス、通信、運送等の事業者、マスコミ等)などの防災関係機関が災害対応に当たった。この際、災対法上都道府県本部の所掌事務として、関係機関との連絡調整が明示的に規定されておらず、被災県における県内防災関係機関との連絡調整が不十分な面が見られた。例えば、岩手県内の消防応援等について、内陸部の消防本部が被災地からの応援要請を待たず、自主的に応援出動したが、災対本部支援室に詰めた消防機関による県内消防本部への指揮と統制が不十分であったため、被害状況に即した効果的な消防応援等ができなかった。

加えて、本震災では、消防・警察・自衛隊等の実動機関の広域応援部隊が被災地に派遣された。各実動機関等は、国の総合調整の下で、個別の法律や防災業務計画等に基づき、自律的に災害応急措置等を実施したが、被災地方公共団体との連携を図るため、国現対本部が宮城県に、国現地対策連絡室が岩手県及び福島県に設置されるとともに、被災県庁内に各機関の活動調整本部や司令部が設けられた。また、各県の災対本部に設けられた総合調整所等において、活動調整や情報共有が行われた。

しかしながら一方で、国と被災県との間で人的物的資源などの活動の調整は行われず、また、被災県と各実動機関の間でも、通信困難等により、被災地で活動する応援部隊との情報共有や連絡調整が十分に行われなかった。

以上のように、被災県と域内防災関係機関、国、広域応援実動機関等との間で連絡調整が

不十分だったため、統一的な方針の下で効果的に応急対策を実施することが困難となり、効率的な部隊配置ができなくなったり、一部で救助活動の遅れや支援の重複・漏れが生じたりした。

市町村・現場レベルにおける連絡調整についても、対策合同本部や現地調整所等を設置し、地元の実動機関、広域応援実動機関等が情報を共有しながら連携して災害対応に当たったところもある一方、一部にはこうした調整の場が浸透しておらず、現場との情報共有が十分でないところもあった。このため、広域応援部隊において、現地の状況が十分に把握できず、事態に即した作戦の立案や実動機関間の活動調整に支障を来す事例が生じた。

(6) 被災公共団体における広域応援実動機関の受入体制

本震災では、各広域応援実動機関の現地活動において、低温・降雪といった気象事情、ライフライン途絶等の厳しい環境や、広範な地域の被災による物資・燃料の不足などにより、大きな困難が生じた。また、被災現場では、公共施設等の被災や避難所としての利用により、活動拠点や野営場所の確保は困難を極めた。

一方、受援側においても、壊滅的な被害を受けた市町村が広域応援部隊の受入体制を早期に確立することが困難であった。また、燃料等の補給・宿営場所となる「救助活動拠点」の確保等の後方支援体制が整備されておらず、さらに、飲料水・食料・防寒対策等をサポートすることも十分にできなかった。被災県においても、緊急時のヘリポート計画、運用が不十分であったことなどから、臨時ヘリポートの早急な確保が難しかった。

このように、本震災では、被災地方公共団体における受入体制が十分に整っておらず、広域応援実動機関が被災地に円滑に進出し、各機関が連携を密にして効果的に活動を実施することが困難であった。

(7) 地方公共団体間の広域応援・受援

災対法では、被災市町村における応急措置の実施について、他の地方公共団体に対し応援の要求ができ、応援を求められた地方公共団体に応諾義務を課す規定が置かれていた。しかしながら、本震災では、被災地方公共団体における行政機能の著しい低下や、膨大な災害対策業務の発生により、応急措置のみならず災害応急対策全般について、他の地方公共団体の応援が必要となった。

このため、全国の地方公共団体から、災害時相互応援協定、関西広域連合による対口支援、全国知事会による都道府県間の応援、総務省及び全国市長会・全国町村会による全国レベルの応援調整など、様々な枠組みの下で応援や職員派遣が行われた。しかしながら、災害時相互応援協定に基づく個別の応援は、非網羅的で、支援に漏れる地域が生じた一方で、全国レベルの応援調整の仕組みでは、手続きが複雑で、マッチングに時間を要した。

また、被災市町村では、行政機能が低下し、応援の要請が難しかったことに加え、災害時に応援を受ける計画を持っておらず、受援窓口・連絡体制の整備が行われていなかった。

さらに、発災当初は、被災県においても被災市町村の状況やニーズを把握することは困難な状況であった。このため、被災市町村の応援ニーズの把握が難しく、応援調整に支障を来した。

このように、本震災では、多数の被災市町村に対する全国の地方公共団体からの広域応援について、災対法上調整手続き等に関する規定はなく、全国レベルの応援・受援に係る効果的な調整の枠組みが予め構築されていなかったため、円滑な応援・受援のマッチングが困難であった。一方、被災市町村の側においても、窓口・連絡体制の整備や受援対象業務の整理等の受援体制が整備されておらず、効果的な応援・受援は難しかった。さらに、被災市町村の行政機能が低下したことにより、応援ニーズを発信できなくなる事例が生じた。

(8) 各実動機関における大規模かつ長期の広域応援部隊派遣のための組織・体制、指揮・調整機能等の強化、実動機関間の連携、全国レベルでの指揮・調整

本震災では、消防の緊援隊、警察の広域緊急援助隊、自衛隊等が全国規模で動員され、大規模な救出・救助活動が実施された。消防、警察、自衛隊等の実動機関にとっても、全国各地から大規模な広域応援部隊を派遣し、長期にわたり被災地で活動したのは初めての経験であり、様々な課題が明らかになった。

各機関に共通するものとしては、大規模な広域応援部隊を長期にわたり派遣するための組織・体制、被災地への進出手段・進出ルート確保、長期に及ぶ活動のための後方支援、原発事故等に対応するための装備等の面で課題が明らかになった。また、実動機関の間において、現場での救助活動のほか、航空運用、道路啓開、部隊・車両等の輸送などに関する、情報共有や活動調整等の連携について課題が生じた。

また、本震災では全国規模で部隊が派遣されたため、国、都道府県、市町村・現場の各レベルにおける指揮・調整が重要な課題となった。特に、緊援隊については、法律上の国の関与は出動の指示に限られていたことから、被害の状況に即した効果的な部隊配置、広域的な進出手段・ルート確保、実動機関間の連携等に関する全国的視点に立った指揮・調整が難しかった。

以上の国・地方間関係に係る課題を、災害対策法制における国・地方間関係の4つの特徴ごとに分析してみると、次のようになる。

①「市町村第一主義を基本原則としていること」について

災害時における応急措置や被害情報の収集・報告は、市町村第一主義に基づき市町村の責務とされている。しかしながら、本震災では、市町村が壊滅的な被害を受け、行政機能が著しく低下したため、応急措置等を実施することが困難になる事例が多数生じた。加えて、甚大な被害が広範な地域に及び県の行政機能も低下したため、被災市町村における応急措置等の実施を支援・補完することも困難であった。さらに、災対法では、国が応急措置等の実施を応援・補完するための仕組みは存在しなかった。

このため、「応急対策は、まずは市町村が第一的に対応し、次に都道府県がこれを支援・補完、さらに国が支援・補完する」という市町村第一主義の基本原則を貫徹することができず、人命に関わる緊急性の高い措置である応急措置や被害情報の収集・報告の実行性の確保が困難であった。

②「災害対策のかなりの部分を、国・都道府県・市町村が融合して実施していること」について

食料品等の物資の供給については、大規模災害において害救助法が適用された場合、都道府県又は都道府県の委任を受けた市町村が法定受託事務として実施することになるが、本震災においては、被災地方公共団体の自助努力では物資の調達に困難だったことに加え、通信手段の途絶や著しい行政機能の低下などにより、物資供給の要請ができなくなった。このため、国が物資の調達・輸送を直接実施したが、被災地において物資の状況やニーズを把握できず、物資供給の遅れや被災地のニーズとのミスマッチが生じた。

また、避難所の設置についても、物資の供給と同様に、災害救助法が適用された場合には、国・都道府県・市町村が融合して実施されるが、避難措置の実施は市町村の責務であることから、市町村域・都道府県域を越える広域避難が必要となった場合においても、第一的に市町村が避難所の確保のための調整に当たることになった。しかしながら、本震災では、都道府県域を越える数多くの広域避難者が生じたため、多数の地方公共団体の間で受入れの協議・調整が必要となったが、災対法上広域避難の手続き等に関する規定は置かれておらず、被災市町村において円滑に協議・調整を行うことは困難であった。

③「応急対策には、国の実動機関等により分立的・分離的に実施されるものがあること」について

本震災では、地元防災関係機関のみならず広域応援実動機関等が被災地に進出し、分立的・分離的に応急対策が実施されたが、この際、各機関がバラバラに対応するのではなく、被災地方公共団体・国・実動機関等の中で情報を共有し、統一的な方針の下で連携を密にして活動することが求められた。しかしながら、災対法上都道府県本部の所掌事務として関係機関との連絡調整が明示的に規定されておらず、被災地方公共団体と国や実動機関等との間で、活動調整や情報共有等の連絡調整に不十分な面があったことから、被害状況に即した効率的な部隊配置ができなかったり、救助活動の遅れや実動機関間で支援の重複・漏れが生じたりした。

また、被災地方公共団体における受援体制が構築されておらず、広域応援部隊に対する後方支援ができなかったため、大規模な広域応援部隊の被災地への迅速な進出や長期にわたる活動に支障を来した。

一方、実動機関にとっても、全国各地から大規模な広域応援部隊を派遣し、長期にわたり被災地で活動したのは初めての経験であり、組織・体制、被災地への進出手段・進出ルート

の確保、長期に及ぶ活動のための後方支援、実動機関間の連携、全国的な指揮・調整等の面で課題が明らかになった。特に、緊援隊については、法律上の国の関与が出動の指示に限られていたことなどから、全国的視点に立った指揮・調整が難しかった。

④「垂直的連携に加え、地方公共団体間の水平的連携が重要であること」について

本震災では、被災地方公共団体の行政機能を補完するため、応急措置のみならず災害応急対策全般について、全国の地方公共団体から、様々な枠組みの下で応援や職員派遣が行われた。こうした地方公共団体間の水平的連携については、応援側・受援側等の間での調整が求められたが、災害時相互応援協定に基づく個別の応援は、当事者間の自発性に基づくものであり、非網羅的で、支援に漏れる地域が生じた。一方で、全国レベルの応援調整の仕組みでは、関係する地方公共団体の数が多くなり、調整に時間を要した。このように、広域応援・受援について、災対法上調整の円滑化のための手続規定等がないうえ、全国レベルの応援・受援に係る効果的な調整の枠組みが予め構築されていなかったため、円滑な応援・受援のマッチングが困難であった。

加えて、被災市町村において、受援体制が整備されておらず、効果的な応援・受援の実施は難しかった。さらに、市町村の行政機能が低下し、応援ニーズを発信することができなくなる事例が生じた。

第5節 国・都道府県等による制度・計画等の見直し

本震災における災害応急対策については、国・被災県・実動機関等のそれぞれにおいて検証が行われ、検証結果を踏まえ、二度にわたり災対法が改正されたほか、防災基本計画や地域防災計画の修正・見直し、運用の改善、実動機関の組織・装備等の拡充等が行われた。第5節では、国・被災県・実動機関等が実施した制度・計画等の見直しについて、災害対策法制における国・地方間関係の4つの特徴ごとに検証する。

第1項 災対法の改正

本震災で明らかになった課題に関連して、2012年と2013年の二度にわたり災対法の改正が行われた。このうち、災害応急対策における国・地方間関係に係る規定について、次のような改正が行われた。

(1) 地方公共団体の機能が著しく低下した場合における国が応急措置を代行する仕組の創設等

被災市町村が都道府県知事等に対し応援等を求めることができる業務が、応急措置から災害応急対策に拡大され、都道府県には災害応急対策のための応援全般に応諾義務を課すこととされた。あわせて、市町村の応急対策業務に係る都道府県の関与を強化するため、都

道府県に、災害応急対策(応急措置を除く。)の実施及び応援について、市町村に対して要求する権限が付与された(2012年改正)。

また、被災都道府県は、地方公共団体間の応援のみでは十分対応できない場合、国に対し、応援又は災害応急対策実施の要請等を行うことができるものとされ、国に応諾義務を課すこととされた(2013年改正)。

さらに、災害の発生により地方公共団体がその全部又は大部分の事務を行うことができなくなった場合における、国による被災地方公共団体の機能の補完として、地方公共団体の災害応急対策を広範に応援し、又は応急措置のうち救助、救援活動のために必要となる他人の土地の一時使用・収用、障害物の除去等特に急を要する措置について代行する仕組みが創設された(2013年改正)。代行の対象となる応急措置は、「市町村や都道府県が実施できない事態が生じた場合においても、直ちに行わなければ災害応急対策に遅れが生じ、住民の生命、財産等に重大な影響を与えるものであるため」(防災行政研究会, 2016, 498)、都道府県に加え、国による代行に関する規定が設けられた。

(2) 発災時における国・都道府県による情報収集・伝達・共有

発災時における被害情報等の収集・伝達・共有の方策として、国・地方公共団体等の災害応急対策責任者が情報を共有し、連携して災害応急対策を実施することが規定された(2012年改正)。また、市町村が被害状況の報告ができなくなった場合においては都道府県が(2012年改正)、都道府県が被害状況の報告ができなくなった場合においては国が(2013年改正)、自ら情報収集等のための必要な措置を講ずべきことが規定された。必要な措置とは、都道府県・国が「自らの職員を被災地に派遣したり、ヘリコプター等の機材や各種通信手段を効果的に活用したりするなど、あらゆる手段を尽くして情報収集を行うこと」(防災行政研究会, 2016, 350)であるとされている。

(3) 物資等を被災地に確実に供給する仕組みの創設

備蓄物資等が不足する場合、市町村は都道府県に対し、都道府県は国に対し物資等の供給を要請等できること、緊急を要する場合には、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きること、都道府県・国は運送事業者である指定公共機関等に物資等の運送を要請等できることなどが規定された(2012年改正)。このうち、都道府県・国が自らの判断で物資等を供給する、いわゆるプッシュ型の物資等の供給については、被災市町村・都道府県からの要請等を待ってはいは救難・救助等の応急措置に支障を来す場合など、市町村・都道府県の被災状況等に応じ適切にその要否を判断する必要があるとされている(防災行政研究会, 2016, 584)。

(4) 市町村・都道府県の区域を越える被災住民の受入れ(広域一時滞在)に関する調整規定等の創設

広域における被災住民の円滑な受入れの実施に向けて、市町村・都道府県の区域を越える地方公共団体間の被災住民の受入れ手続、都道府県・国による調整手続等が規定された(2012年改正)。また、災害の発生により市町村がその全部又は大部分の事務を行うことができなくなった場合には都道府県に(2012年改正)、都道府県がその全部又は大部分の事務を行うことができなくなった場合には国に(2013年改正)、地方公共団体が実施すべき広域一時滞在に係る協議等について、代行義務を課すこととされた。

(5) 都道府県・市町村災対本部の機能の明確化

災対本部と防災会議との役割分担の明確化のため、都道府県・市町村災対本部の所掌事務として災害応急対策のための方針の作成が明記されるとともに、本部長が関係機関に対し資料又は情報の提供、意見の表明等を求めることができるとされた。また、都道府県災対本部の所掌事務の一つとして、被災市町村や域内防災関係機関との連絡調整が明示的に規定された(2012年改正)。

(6) 地方公共団体間の応援業務等に係る都道府県・国による調整規定の拡充・新設と対象業務の拡大

被災した地方公共団体への人的支援の円滑化に向けて、応急対策業務に係る地方公共団体間の応援について、都道府県による調整規定が拡充され、国による調整規定が新設された(2012年改正)。このような都道府県・国による調整については、「一義的には地方公共団体間の自主的な応援を尊重したうえで、地方公共団体間の応援の要求等のみによっては応援が円滑に実施されない場合のため」(防災行政研究会, 2016, 450)に規定されたものである。

また、消防・救命・救難等の人命にかかわるような緊急性の極めて高い応急措置(応諾義務あり)に限定されていた応援の対象業務が、避難所運営支援、巡回健康相談、施設の修繕のような災害応急対策一般に拡大された(2012年改正)。

(7) 地方公共団体間の相互応援の円滑な実施に向けた平素の備え

他の主体との相互応援の円滑な実施に向けて、国・地方公共団体、民間事業者も含めた各防災機関は、あらかじめ地域防災計画等において、相互応援や広域一時滞在に関する協定の締結、共同防災訓練の実施、受援計画の明確化など、必要な措置を講ずるよう努めなければならないこと等が規定された(2012年改正)。

第2項 防災基本計画の修正

災対法の改正や防災対策推進検討会議の報告等を踏まえ、2012年9月と2014年1月に防災基本計画(中央防災会議, 2020)が修正され、災害応急対策における国・地方間関係について、次のような項目が追加・修正された(第1節の災対法の改正内容を除く。)

(1)被災地方公共団体に対する国・都道府県による支援

- ・ 市町村・都道府県は、応援要求・要請の迅速化のため、都道府県・国と要請の手順、連絡調整窓口、連絡の方法を取り決めておく（2012年計画修正）。

(2)被害情報等の収集、国・都道府県・市町村間での情報共有

- ・ 国、地方公共団体等は、それぞれ情報の収集・連絡体制を整備する。特に、被災市町村等が被災状況の報告ができない場合に、都道府県・国の職員が情報収集のため被災地に出向き、情報収集要領をあらかじめ作成するよう努める（2012年及び2014年計画修正）。

(3)被災市町村への物資の供給

- ・ 国は、被災地からの要請がない中で、被災地方公共団体に対し、物資の供給を開始した場合は、引き渡し場所より先の各避難所までの配送体制の確保状況等に留意する。また、現地の配送状況等を考慮し、早期に要請に基づいた支援に切り替えるよう配慮する（2012年計画修正）。

(4)市町村・都道府県の区域を越える広域避難（広域一時滞在）

- ・ 地方公共団体は、広域一時滞りに係る応援協定を締結するなど、大規模広域災害時の具体的な避難・受入方法を含めた手順等を定めるよう努める（2012年計画修正）。
- ・ 市町村は、他の市町村からの被災住民を受け入れることができる施設等をあらかじめ決定しておくよう努める（2012年計画修正）。

(5)被災地方公共団体と国・実動機関との連絡調整

- ・ 国、地方公共団体等は、関係機関相互で連絡する手段や体制の確保、連絡調整のための職員の相互派遣、災対本部長の求めに応じた情報提供・意見表明を行う（2012年計画修正）。
- ・ 国現対本部は、必要に応じて、地方公共団体の災対本部との合同会議の開催等に努める（2014年計画修正）。

(6)被災公共団体における広域応援実動機関の受援体制

- ・ 地方公共団体は、地域防災計画等に受援計画を位置付けるよう努める。また、受援に関する連絡・要請の手順、災対本部との役割分担・連絡調整体制、応援機関の活動拠点、応援要員の集合・配置体制や資機材等の集積・輸送体制等について準備を整える（2012年計画修正）。

(7)地方公共団体間の広域応援・受援

- ・ 地方公共団体は、相互応援協定の締結に当たっては、近隣の地方公共団体に加えて、遠

方に所在する地方公共団体との間の協定締結も考慮する(2012年計画修正)。

- ・ 都道府県は、市町村の相互応援が円滑に進むよう、配慮する(2012年計画修正)。
- ・ 市町村は、被災時に周辺市町村が後方支援を担える体制となるよう、相互に協定を結び、それぞれ後方支援基地として位置付けるなど、準備を整える(2012年計画修正)。
- ・ 地方公共団体は、地域防災計画等に応援計画や受援計画をそれぞれ位置付けるよう努める。また、応援先・受援先の指定、応援・受援に関する連絡・要請の手順、災対本部との役割分担・連絡調整体制等について準備を整える(2012年計画修正)。

第3項 被災県における地域防災計画の見直し

被災三県においては、防災基本計画の修正に加えて、自らの災害対応についての検証の結果などを踏まえて、地域防災計画の見直しが行われている。このうち、岩手県及び福島県においては、自らの検証結果を踏まえた地域防災計画の見直し項目が明示されている。

岩手県の検証報告では、検討項目ごとに「問題点」、「課題・改善の方向」及び「防災対策への反映」が整理され、「防災対策への反映」では「今年度の地域防災計画の見直し対象」となる項目が明示されている。このうち、国・地方間関係に係る項目は、次のようなものがある(岩手県, 2012)。

(1) 被災市町村等に対する支援

- ・ 市町村、地方支部に対して、必要に応じて迅速に応援職員を派遣できるような体制・仕組みを構築する。
- ・ 組織の見直しに当たっては、応援担当の設置を含めて検討。また、連絡員の派遣により市町村のニーズを的確に把握する。
- ・ 市町村庁舎等が被災し、市町村からの被災状況の報告、他の市町村等への応援要請などが行えない場合には、県が主体的に支援する。
- ・ あらかじめ組織する「調査班」が、速やかに現地入りし、被災状況を把握に努める。
- ・ 被災状況の確認に当たっては、①意思決定・指揮命令系統の状況、②職員の死亡・行方不明者の状況、③住民基本台帳等の行政が保有する情報の状況、④災対本部の設置状況、⑤庁舎や設備等の被災状況、⑥被災住民への対応等(避難所や支援物資等)の状況等を早期に把握する。

(2) 被害情報等の収集

- ・ 通常の情報伝達手段が使用できない場合に備え、被害の情報集約に関するシミュレーションを実施し、これに対応できる人的体制を構築する。
- ・ 情報機器が機能しない場合は、直接職員が被災地に赴くことにより、情報伝達経路を確保する。

(3) 物資の供給

- ・ 大規模災害時等、市町村と連絡が取れない場合においては、県は市町村の要請を待たずに市町村に対して物資の調達、輸送を行う。

(4) 実動機関の受援体制

- ・ 市町村は、孤立可能性のある地域等において、場外離着陸場等又はヘリコプターによる上空からの救助ができる場所を確保する。
- ・ 地上部隊と各機関のヘリコプターとの相互連携のため、それぞれの連絡系統の調整が一体的に図れる運用体制を構築する。
- ・ ヘリコプターによる円滑な空中消火活動のため、給水ポイントのリスト化、ヘリコプターの場外離着陸場等の確保及び適正な配置に努める。
- ・ 拠点となる医療関係機関について、通信途絶に対応した衛星携帯電話、無線等の複数の通信手段を確保する。
- ・ 既存の消防水利が使用できない事態に備え、自然水利の把握や水槽車等の調達が可能な他機関のリスト化等の、重層的な代替手段の確保を検討する。

(5) 他の都道府県との間の応援・受援

- ・ 遠隔地の都道府県等との相互応援に関する協定締結等に努める。

また、福島県では、初動対応の結果明らかになった課題を踏まえ、次の通り地域防災計画の見直し項目が整理されている(福島県, 2012b)。このうち、国・地方間関係に係る項目は、次のようなものがある。

(1) 被災市町村に対する支援

- ・ 通信施設が被災した際に、災害時応援協定等により被災した市町村に代わってホームページの代理掲載の仕組の構築を検討する。

(2) 被害情報等の収集

- ・ 大規模災害発生時に市町村等へ、携帯電話や県グループウェアへのアクセス環境を備えた情報連絡員(リエゾン)を速やかに派遣する。
- ・ 災害発生直後に、ホットラインにより被災市町村の情報を収集する。

(3) 広域避難

- ・ 県外への避難が必要な場合には、全国知事会と連携を図るなど、受入先都道府県との調整スキームを整備する。
- ・ 県と関係団体が連携して、入院・入所者等を広域避難させる際の受入先の病院・施設間の連絡調整機能を担うとともに、その病状等に応じた輸送手段の確保や、避難・搬送計画を実施する。

第4項 地方公共団体における実動機関との連絡調整機能・受援体制の強化

本震災において、被災市町村(消防本部)が緊援隊の受入体制を早期に確立することが困難であったことを踏まえ、被災地が壊滅的な被害を受けた場合にも緊援隊の受入体制を確実にするため、近隣の市町村(消防本部)がその任務を代行する等の受援体制の構築を考慮するよう、緊援隊受援計画作成例が改訂された。また、長期間の活動に備えた宿営地の選定

や情報共有、平時からの体制整備について、各都道府県の緊援隊受援計画を見直すよう消防庁から周知が行われた。さらに、緊援隊の長期にわたる活動を支えるため、資機材・燃料等の備蓄庫やヘリポートを備えて野営も可能な広域活動拠点の整備について財政支援が行われることになった。

このほか、ヘリコプターの運用について、本震災のような大規模災害発生時には、緊援隊だけでなく警察、自衛隊、ドクターヘリなどの各救難機関のヘリコプターによる連携活動体制の構築が必要となることから、次の点について消防庁から周知が行われた（消防庁, 2013b, 9-11）。

- ・ 都道府県災対本部に、各実動機関のヘリコプターの活動エリアや任務を調整し、迅速な運用を図る部署の設置
- ・ 被災都道府県のヘリベースにおいて、気象情報や飛行・離着陸障害情報を提供するなど運航支援を行うとともに、航空部隊のための食糧や燃料などの補給等の後方支援及び運航支援を行う地上支援活動隊の配備

第5項 政府の危機管理組織の在り方に関連する議論

本震災を踏まえ、2014年度に政府の危機管理組織の在り方について検討するための関係副大臣会合が開催され、統一的な官庁の設置を含めた政府組織の在り方のほか、地方自治体との連携を含む現地調整機能の在り方が議論の対象となった。

発災時の現地調整については、自然災害対応を所管している内閣府(防災担当)は地方支分部局を有していないため、現在は国現対本部等を設置し対応しているが、調整機能や市町村支援機能の強化のため、政府現地組織の在り方が論点の一つとなった。仮に災害対応のための政府現地組織の見直しが行われ、政府現地組織が直接市町村の支援や総合調整を行うことになれば、都道府県との役割分担の変更につながるものと考えられた。

副大臣会合では、現地調整機能の強化や現地情報の

- ・ 「現行の国現対本部と都道府県・市町村の災対本部との連携という方法に替えて「統合本部」のようなものを設置することを検討すべき」
- ・ 「省庁の枠組みを超えて全体が見える職員をリエゾンとして送ることも課題で、現地情報の把握という点で組織の在り方を検討することも必要」

など、政府現地組織の機能強化の検討を求める意見が出された。

その一方で、「現地を最も把握しているのは市町村であり、仮に市町村の機能が著しく低下した場合も、まずは都道府県が補完するのが原則である」といった、現行の市町村・都道府県の役割を重視する意見も出された(政府の危機管理組織の在り方に係る副大臣会合, 2014b)。

こうした議論の結果、最終報告には、政府現地組織の見直しや国・都道府県・市町村の役割分担の変更は盛り込まれず、国現対本部と都道府県災対本部との合同会議の開催、都道府県による迅速な把握が困難な場合における国出先機関から被災市町村への情報連絡要員の

派遣等を通じて、国と地方自治体の連携を強化することとされた(政府の危機管理組織の在り方に係る副大臣会合, 2015)。

第6項 地方公共団体間の広域応援の全国的枠組みの構築、受援体制の構築

本震災における都道府県間の応援等について、被災県からは、「被災県は現場対応に忙殺され、カバー(支援)県が現地で人材や物資を調整することが効果的だった。」「支援する県を固定化することで、県同士のつながりが深まり、スムーズな支援を受けることができた。」等の意見があった。一方で、支援県からも、「被災地に駐在することにより、必要な情報を迅速に入手することができた。」「対口支援を行うことで支援県の責任感と業務の継続性が担保された。」等の意見が出された。

このような声を踏まえて、全国知事会では、1996年に締結した「全国都道府県における災害時等の広域応援に関する協定」について、2012年年5月に、次のような「カバー(支援)県体制」の確立を柱とする改正を行った。

「○カバー(支援)県対応(局地的災害)

- ・ 発災時に自律的に支援等の行動ができるよう、全都道府県でカバー(支援)県を設定し、顔の見える支援体制を確立する(大規模災害時の広域応援の基盤となる体制の確立)。
- ・ 各ブロックにおいては自律的な支援ができるよう平時から連携を強化する。
- ・ 発災直後カバー(支援)県は被災県に入って災害対応の機能を補完するとともに、人的・物的な直接支援などを行う。

○カバーブロック対応(中規模災害)

- ・ ブロック同士での支援関係を強め、幹事県同士で担当県や支援内容を協議し、自律的な支援ができるよう、平時から協力体制を確保することでブロック間支援の体制を強化する。

○複数ブロックによる広域応援対応(大規模かつ広域な災害)

- ・ 複数ブロックによる広域応援の実施においては、知事会事務局により直接各県へ情報提供、調整をすることで広域応援実施の迅速性を高める。
- ・ 東日本大震災の例を踏まえ、対口支援の方式で人的・物的な広域応援を行い、対口支援の県の指定は災害規模に応じて知事会で行う。」(塩野, 2016, 4)

また、地方公共団体の相互応援協定については、防災基本計画の修正において、同時被災防止の観点から遠方に所在する地方公共団体との締結も検討することが追加された。これを受けて、大半の地方公共団体において、遠方に所在する地方公共団体との協定を新たに締結するなど相互応援協定の見直しが行なわれている。

一方、防災基本計画の修正により、地方公共団体において、地域防災計画等に受援計画を位置付けるよう努めることとされたが、2015年3月の時点で、受援計画を策定したのはごく一部の市町村にとどまっていた(総務省, 2014, 36-39)。

第7項 各実動機関の災害対応力の強化

第1目 自衛隊

自衛隊では、本震災の教訓を踏まえた改善事項を、意思決定から組織運営まで10分野に整理し、施策等へ反映させている。主な各改善事項は、次のとおりである(防衛省, 2012, 210)。

○意思決定

- ・ より実践的な防災訓練(自衛隊統合防災訓練)の実施

○運用

- ・ 輸送機、ヘリ搭載護衛艦、輸送ヘリ等の整備による部隊輸送力の強化
- ・ 第一戦部隊等の人員確保
- ・ 関係機関との連携や円滑な部隊運用に向けた、調整機能の強化のための体制整備

○通信・情報

- ・ 関係機関との現場における連携に資する新型防災無線の整備
- ・ 関係省庁等との情報共有体制の強化

○人事・教育

- ・ 予備自衛官等の円滑かつ迅速な召集に関する企画調整機能の強化

○装備

- ・ NBC 警報器、新線量率計セット等原子力災害への対応のための装備の整備

○組織運営

- ・ 複合事態や長時間の運用時に実効的に対応できる体制の整備するため、統合幕僚監部に運用部副部長を新設、災害派遣担当要員を増員

第2目 警察災害派遣隊

従来、警察では、災害発生直後の救出救助等の災害応急対策を想定した部隊編成・運用を行ってきた。しかし、本震災では、津波や原子力災害等に対応するため、長期間にわたり大規模な部隊派遣を行うこととなった。この経験を踏まえ、大規模災害発生時に全国から直ちに被災地へ派遣する即応部隊を拡充するとともに、災害対応が長期化する場合に派遣する一般部隊を新たに設置し、両部隊から成る警察災害派遣隊が新設された。警察災害派遣隊の編成・運用については、次のとおりである。

(1) 即応部隊

これまで、大規模災害発生時には、即応部隊として、被災者の救出救助、緊急交通路の確保、検視、身元確認等を実施する広域緊急援助隊等(最大約 6,400 人体制)を被災地に派遣して対応してきた。これに加えて、検視、身元確認、遺族への対応等に係る体制強化のため、広域緊急援助隊(刑事部隊)を増員するとともに、被災県警察の要望に応じて被災者の救出救助、行方不明者の捜索、警戒・警ら等の幅広い業務に従事する緊急災害警備隊を新たに設け、最大約 1 万人の即応部隊を編成する。

即応部隊は、災害発生直後からおおむね2週間の期間中に派遣され、被災者の救出救助、緊急交通路の確保、検視、身元確認等を行い、被災県警察から宿泊所の手配、物資の調達等の支援を受けることなく活動することを原則とする。

(2) 一般部隊

大規模災害発生時から一定期間を経た後に、主として被災県警察の機能を補完・復旧するため、生活安全、刑事、交通、警備等の各分野について長期間の派遣を前提とした一般部隊を制度化する。一般部隊は、行方不明者の捜索、警戒・警ら、交通整理・規制、相談対応、初動捜査等を行う。

(3) 支援対策室と支援対策部隊

被災県警察では、自活能力を有しない一般部隊の受入れ業務を遂行する体制が不足するため、大規模災害の発生直後から、派遣部隊に係る宿泊所の手配、装備資機材、燃料等の調達等の業務に関する調整を行う警察庁支援対策室を設置するとともに、その実動を担う支援対策部隊を編成する。警察庁支援対策室と支援対策部隊は、相互に連携して被災地における一般部隊の受入れ業務等に従事する(警察庁, 2012, 26, 27)。

第3目 緊援隊

(1) 緊援隊の大幅増隊

大規模・広域災害において「一人でも多くの命を救う」ためには、一刻も早く救助活動を大規模に展開することが重要であり、出動のピークを早くかつ高くすることが望まれる。このため、「緊急消防援助隊基本計画」の第3期計画(2014-2018)において、南海トラフ地震等への対応力を強化するため、2018年度末の登録目標隊数を6,000隊(2014年4月現在で4,694隊)に大幅増隊することとされた。このうち消火・救助・救急の主要3小隊については、消火及び延焼防止活動、倒壊家屋及び津波浸水地域での救助活動、傷病者の救急搬送及び広域医療搬送活動等の体制を充実強化するため、合計1,100隊増強することとされた(消防庁, 2014, 2)。

加えて、こうして増隊された緊援隊を、発災直後の短期間に、被災地へ集中的に投入するため、南海トラフ地震等の被害想定に即した出動計画の策定やそれに基づく訓練等が行われている。

(2) 被災地への部隊の迅速な進出

部隊を迅速に被災地へ投入するためには、経路の複数化・多重化、被災道路の啓開、緊急交通路の指定、道路情報の集約・提供などを通じて、進出ルートを実際に確保する必要がある。このため、道路管理者や警察等と合同訓練等を通じた連携強化や、移動中の部隊との情報共有のための手段の高度化・多様化が進められている。

また、大部隊の移動で給油等にも時間を要したことを踏まえ、大規模災害の発生後、緊急・先遣的に出動し、特に緊急度の高い消火・救助・救急活動とともに、後続部隊の活動に資する情報収集・提供を行うことを任務とする「統合機動部隊」が、都道府県ごとに編成された。

さらに、南海トラフ地震や首都直下地震等の大規模地震発生時には、高速道路をはじめとする主要幹線道路等が寸断され、陸路では被災地まで到達できない可能性がある(消防審議会, 2012, 10-11)。こうした事態においては、航空機を活用して緊援隊の隊員を被災地の救助活動拠点に輸送し、当該拠点に予め備えられた資機材、燃料等を活用して、救助活動を行うことが極めて有効である。このため、航空機や艦船・船舶の活用に関し、自衛隊等関係機関との連携を強化するとともに、被害が想定される地域においては、資機材、燃料等の備蓄庫を備えた救助活動拠点等の整備が進められている。

(3) 複合災害への機動的対応

本震災震では、東北から関東にかけ複数の石油コンビナート等特別防災区域内の危険物施設等や特定 防災施設等で火災等が発生し、石油等のサプライ チェーンの途絶など経済的にも大きな影響を与えた。このため、石油コンビナート・化学プラント等のエネルギー・産業基盤の被災に備え、特殊災害の対応に特化した部隊であるエネルギー・産業基盤災害即応部隊(ドラゴンハイパー・コマンドユニット) が新設された。

また、複合災害では、事態の変化に即した機動的な部隊の投入調整が求められるが、このような投入調整は、都道府県域を越えて行うことが想定され、国における被災地情報の的確な収集のための体制整備に加え、国、都道府県、市町村及び部隊間の情報共有のための手段の高度化・多様化に向けた取組が行われている。

(4) 長期に及ぶ活動への対応

本震災の経験を踏まえ、長期に及ぶ活動を想定した後方支援体制の確立が不可欠であることから、後方支援小隊が 160 隊増強された。後方支援小隊は、被災地において、消火中隊、救助中隊、救急中隊等が発災直後から長期間活動することを可能とするために必要な輸送・補給活動等を実施する。

また、応援部隊のロジスティクス体制の強化のため、必要な人員や資機材・燃料などを搬送する車両や、大型エアータント、トイレ、浄水器等の資機材を積載し、被災地での長期にわたる消防応援活動を支える拠点機能を形成するための特殊車両(拠点機能形成車両)の配備が進められている。

さらに、こうした緊援隊自身の後方支援・ロジスティクス体制の充実に加え、燃料等の確保のためには自衛隊等との連携が重要となることから、合同訓練の実施や部隊相互の通信手段の確保等により連携強化が図られている。

(5) 他の実動機関との連携強化

本震災の現場では、救助・捜索活動に係る情報共有、救助現場への部隊の大規模・迅速投入のための輸送力の確保や道路啓開、燃料等の確保などに関して、実動機関相互の連携強化が必要となった。このため、関係する実動機関の間で、連携の枠組みやルールづくり、部隊相互間の通信手段の確保などに取り組むとともに、国、都道府県、市町村・現場の各レベルにおける合同訓練等を通じ、情報共有や調整、通信方法についての確認等が行われている。

(6) 広域的な指揮・調整合制の強化

南海トラフ地震等のような広域的な災害においては、緊援隊の指揮支援隊が大幅に不足することから、指揮支援隊を20隊増強するとともに、都道府県大隊が複数の地域に分かれて活動することが想定されているため、都道府県大隊指揮隊を50隊増強することとされた。

また、本震災のように、全国の多数の地方公共団体から出動した緊援隊が被災地で活動する場合には、国、都道府県、市町村・現場の各レベルにおける指揮・調整のあり方が、緊援隊のパフォーマンスに大きく影響することになる。このため、第26次消防審議会では、本震災の教訓を踏まえ、首都直下地震や南海トラフ巨大地震といった従来想定していた規模を超える震災に対応するため、緊援隊の広域的な指揮・調整のあり方が、大きな論点の一つとして議論された。その中では、国の指揮・調整機能を強化する観点から、次のような趣旨の意見が出された(消防審議会, 2012-2013)。

- ・ 大規模災害においては、災害規模に応じて都道府県や国に指揮権を委譲し、都道府県や国(消防庁)が直接緊援隊の指揮をとる方法があるのではないか
- ・ 複数の都道府県が被災した場合には、国が指揮・調整機能を持って、戦略的な資源配分等を行う必要があるのではないか

一方で、国に指揮・調整権を付与することについては、

- ・ 国が実動部隊を保有しているわけではないので、国が直接緊援隊を指揮するというのは現実的に難しいのではないか
- ・ 現行の指揮支援体制は、合同訓練等を通じて標準化されており、本震災の際にも、情報収集等に一部混乱が見られたものの、おおむね適切に機能したのではないかと
- ・ これまで定着しているシステムで訓練等を重ねることによって課題を抽出し、より実行性のあるものにすることが必要ではないかと

こうした議論の結果、答申においては、「大規模災害における指揮・調整を円滑に行うために、都道府県や国(消防庁)に指揮権を委譲し、都道府県や国が直接緊援隊の指揮を行うことが有効ではないかという意見もあったところである。広域的な指揮・調整のあり方については、引き続き、より実践的なものに見直していく必要があるが、当面は、都道府県や国が実動部隊を保有しているわけではないという現状も踏まえ、事前計画の再検討やより実践的な訓練等を通じて、指揮支援体制の強化に取り組んでいくべきである。」とされた(消防審議会, 2013, 2)。

第6節 国・地方間関係に係る課題と国・都道府県等による制度・計画等の見直し

以上のように、本震災で明らかになった課題に関連して、二度にわたり災対法が改正され、国や都道府県の責務・権限が強化されたほか、防災基本計画や地域防災計画の修正・見直し、運用の改善、組織の拡充等が行われた。国・地方間関係の4つ特徴ごとの課題と、当該課題に関連する制度・計画等の見直しを対照させたのが表2-1である。

表 2-1 本震災における国・地方間関係の4つ特徴ごとの課題と国・都道府県等による制度・計画等の見直し

事項	課題	制度・計画等の見直し(主なもの)
①「市町村第一主義を基本原則としていること」		
市町村の行政機能の著しい低下への対応	<ul style="list-style-type: none"> 多くの市町村で、被災により行政機能が著しく低下し、災害応急対策の実施に支障を来した。 被害が広範な地域、多数の市町村に及び、県によるサポートも十分機能しなかった。 	<ul style="list-style-type: none"> 災対法の改正により、被災都道府県は国に対し、応援又は災害応急対策実施の要請ができるものとされた。また、国が応急措置の一部を市町村に代わって実施する仕組みが創設された。さらに、都道府県には、災害応急対策(応急措置を除く。)の実施及び応援について、市町村に対し要求する権限が付与された。 県地域防災計画が修正され、職員の早期派遣など、市町村に対する支援を強化することとされた。
被害情報の収集、情報共有	<ul style="list-style-type: none"> 多くの市町村で、被災により被害の把握や被害状況の報告・発信などができず、国や都道府県における方針策定や広域応援部隊の配分調整等に支障を来した。 	<ul style="list-style-type: none"> 災対法の改正により、市町村が被害状況の報告ができなくなった場合には都道府県が、都道府県が報告できなくなった場合には国が、自ら情報収集等を行うこととされた。 県地域防災計画が修正され、速やかに連絡員を市町村に派遣し、被災状況の把握に努めることとされた。
②「災害対策のかなりの部分を、国・都道府県・市町村が融合して実施していること」		
物資の供給	<ul style="list-style-type: none"> 市町村・県の自助努力では物資の調達は困難だったため、国が物資の調達・輸送を直接実施した。 この際、被災市町村の行政機能 	<ul style="list-style-type: none"> 災対法の改正により、備蓄物資等が不足する場合、市町村は都道府県に対し、都道府県は国に対し物資等の供給を要請できること、緊急を要する場合

	の著しい低下により、物資供給の要請ができず、物資供給の遅れや被災地のニーズとのミスマッチが生じた。	には、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きることなどが規定された。 ・防災基本計画が修正され、国・都道府県は、物資等の要請体制・調達体制・輸送体制の整備を図るものとされた。
広域避難	・市町村・県の区域を越えた広域避難者が多数生じた。 ・この際、被災地・避難先において、広域避難を想定した備えが十分ではなく、避難者の受入れや支援の実施までに時間を要した。	・災対法の改正により、市町村・都道府県の区域を越える地方公共団体間の被災住民の受入れ手続、都道府県・国による調整手続、国による協議の代行の仕組み等が規定された。
③「応急対策には、国の実動機関等により分立的・分離的に実施されるものがあること」		
国・地方・実動機関間の連絡調整	・被災地方公共団体と国・実動機関との間での連絡調整が不十分であったため、効率的な部隊配置ができず、救助活動の遅れや実動機関間で支援の重複・漏れが生じた。	・災対法の改正により、都道府県災対本部の所掌事務の一つとして、被災市町村や域内防災関係機関との連絡調整が明示的に規定された。 ・防災基本計画が修正され、国現対本部は、必要に応じて、地方公共団体の災対本部との合同会議の開催等に努めるものとされた。
広域応援実動機関の受援体制	・被災地において広域応援部隊の受入体制を早期に確立することができなかつたため、臨時ヘリポートや宿营地等の確保の時間を要し、飲料水・食料・防寒対策等のサポートも十分にできなかった。	・防災基本計画が修正され、地方公共団体は受援計画の策定に努めるものとし、受援に関する連絡・要請の手順、災対本部との役割分担・連絡調整体制、応援機関の活動拠点、応援要員の集合・配置体制や資機材等の集積・輸送体制等について必要な準備を整えるものとされた。 ・市町村における緊援隊の広域活動拠点の整備について財政支援が行われることになった。
実動機関の広域応援		
自衛隊	・自衛隊の半数弱の10万人態勢がとられたため、主たる任務であ	・円滑な部隊運用に向けた調整機能の強化、関係機関との連携に資する新型

	<p>る我が国の防衛との両立、態勢維持のためのローテーションの在り方等が課題となった。</p>	<p>防災無線の整備、予備自衛官等の召集に関する企画調整機能の強化、災害派遣担当要員の増員等が図られた。</p>
<p>広域緊急援助隊（警察）</p>	<ul style="list-style-type: none"> 生活安全、交通、警備等の一般部隊については、自活能力を有していないため、食料等の補給や移動手段及び宿泊場所の確保等に困難を来した。 被災県の警察では、派遣部隊の受入れ、物資の調達等の業務に十分な人員を配置できず、支障が生じた。 	<ul style="list-style-type: none"> 従前の広域緊急援助隊等に加え、災害対応が長期化する場合に派遣する一般部隊を新たに設置し、両部隊から成る「警察災害派遣隊」を新設された。 派遣部隊に係る支援対策を実施するため、警察庁支援対策室の設置及び支援対策部隊の編成が行われた。
<p>緊急消防援助隊</p>	<ul style="list-style-type: none"> 近隣の都道府県の被害により、発災直後は限られた部隊の派遣となった。 道路の寸断や給油等に時間がかかり、部隊の被災地への到着が遅れた。 原発事故等の複合災害が発生し、相次ぐ部隊の転戦を強いられた。 装備・物資・燃料の不足により、現地活動に困難が生じた。 他の実動機関と、活動方針・活動範囲等に関する事前の調整が不足し、捜索個所の重複や未捜索箇所が生じた。 	<ul style="list-style-type: none"> 「緊急消防援助隊基本計画」において、2018年度末の登録目標隊数を6,000隊に大幅増隊することとされた。また、大規模災害の発生後、緊急・先遣的に出動する「統合機動部隊」が編成された。 発災直後に被災地へ集中的に部隊を投入するため、南海トラフ地震等の被害想定に即した出動計画の策定やそれに基づく訓練等が行われている。 長期に及ぶ活動を想定した後方支援体制の充実を図るとともに、資機材・車両の配備や救助活動拠点の整備等が進められている。 実動機関の間で、連携の枠組みやルールづくり、部隊相互間の通信手段の確保、合同訓練等により、連携強化が図られている。
<p>④「垂直的連携に加え、地方公共団体間の水平的連携が重要であること」</p>		
<p>地方公共団体間の広域応援・受援</p>	<ul style="list-style-type: none"> 災害時相互応援協定に基づく個別の応援は、非網羅的で、支援に漏れる地域が生じた一方で、全国レベルの応援調整の仕組みでは、手続きが複雑で、マッチング 	<ul style="list-style-type: none"> 災対法の改正により、地方公共団体間の応援について、都道府県・国による調整規定の拡充・新設が行われた。また、応急措置に限定されていた応援の対象業務が、災害応急対策一般に拡

	<p>に時間を要した。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・被災市町村で受援体制が整備されておらず、応援ニーズの把握が難しかった。 	<p>大された。さらに、相互応援協定等の締結、共同防災訓練の実施、受援計画の明確化等に関する努力義務が規定された。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・全国知事会の「全国都道府県における災害時等の広域応援に関する協定」について、「カバー(支援)県体制」の確立を柱とする改正が行われた。 ・大半の地方公共団体において、遠方に所在する地方公共団体との協定を新たに締結するなど、相互応援協定の見直しが行なわれている。
--	--	---

以上のような災対法の改正や防災基本計画の修正等の見直しが行われた事項の中には、第3章で見るように、本震災以降の大規模災害においても同様の問題が繰り返し生じているものがある。また、災対法の改正については、「対症療法的色彩が強い」(生田, 2016, 41)との指摘にもみられるように、国・地方間関係に大きく変更を加えるような改正は行われていないことから、今後想定される巨大災害へ対応するために、より抜本的な制度改正の必要性について検討が必要なものも見られる。このように、本震災を踏まえて対応がなされた事項でも、さらなる制度改正が必要な課題が残されているものと考えられる。

このため、第3章において本震災以降の近年の大規模災害における国・地方間関係の実態や、本震災等を踏まえて実施された制度・計画等の見直しの効果について分析を行うとともに、第4章において今後想定される巨大災害に係る政府の防災対策の計画等に基づき、現行の枠組みで対応が可能かどうか検証・分析を行うことにより、さらなる制度面での見直しが必要な課題を明らかにする。

第3章 近年の大規模災害の応急対策における国・地方間関係の課題等

本章では、近年の大規模災害の応急対策における国・地方間関係について、序章第3節で示した4つの特徴ごとの着目点に沿って、各災害の実態を検証・分析し、各災害に共通する課題や災害の態様に応じた課題等を提示する。検証・分析に当たっては、東日本大震災を踏まえて実施された制度・計画等の見直しについて、その後の災害における運用の実態にも着目する。加えて、これらの課題に関連して、国・都道府県等が実施した制度・計画等の見直しについて検証を行う。

そのうえで、第2章及び本章で提示した課題について、当該課題に関連して国・都道府県等が実施した制度・計画等の見直しの効果を分析し、①制度面・運用面で一定の解決が図られた課題、②制度面で一定の解決が図られ、今後は運用面での改善等が必要な課題、③さらなる制度面での見直しが必要な課題の3つに分類する。

本章で検証・分析の対象とする災害は、平成25年伊豆大島土砂災害、平成26年広島豪雨災害、平成27年常総市鬼怒川水害、平成28年熊本地震及び平成28年台風第10号災害とした。いずれの災害も、初動時における応急対策の過程で、国・地方間関係について何らかの問題が生じた事例である。筆者は、総務省消防庁において災害応急対策に従事するなど、これらの災害対策に関与し又は強い関心を持ってきた。

これらの災害のうち、平成28年熊本地震は内陸型の大規模地震であり、甚大な被害が広域に及び、市町村の一部で庁舎等が被災するなどによって、東日本大震災と同様の問題が生じた。これに対し、平成28年熊本地震以外の4つの災害は、台風等に伴う豪雨による水害や土砂災害であり、市町村における被害拡大防止のための警戒・避難対策に不備が見られるなど、大規模地震とは異なる新たな問題が生じた。また、被害が特定の市町に集中していたため、国による支援に先がけて、近隣の市町村や都道府県による支援が可能な状況にあったが、その際の要となる都道府県の連絡調整について問題点が明らかになった。

第1節 各災害における国・地方間関係の実態

第1節では、各災害への対応に係る国のWG、被災県、被災市町村等の検証報告書を基に、国・地方間関係に係る4つの特徴ごとの着目点に沿いつつ、災害応急対策における国・地方間関係の実態を明らかにする。

第1項 平成25年伊豆大島土砂災害

2013年10月11日に発生した台風第26号は、16日未明から朝にかけて伊豆諸島や関東地方に接近した。台風の接近に伴い、大島町では1時間に最大122.5mm、降り始め(15日06時)から16日09時までの雨量が824mmに達する記録的な大雨となった。この大雨に伴い、16日02時過ぎから少なくとも03時20分ごろまで大規模な土石流が発生。大島町では、死者36名、行方不明者3名のほか、物的被害として全壊137棟、大規模半壊28棟、半壊29棟、一部損壊186棟など、甚大な被害を被った。

大島町では、発災当日に町長・副町長が不在だったうえ、発災直前まで職員全員が退庁していたため、東京都等からの気象状況等に関する情報が伝わらず、結局発災前後に避難勧告等は発令されなかった。また、地元防災関係機関に入った被害状況や救助要請等の情報が、大島町へごく一部しか伝わらず、被害状況の把握が遅れた。一方、捜索・救助活動については、消防・警察・自衛隊等の広域応援部隊が派遣され、自衛隊の輸送機等による隊員・車両等の輸送、活動エリアの分担など、各実動機関が連携を図りつつ活動が展開された。

なお、大島町の災害対応に関する記述は、大島町(2016)によった。

第1目 町の警戒・避難対策と都の情報提供等

(1) 発災当日の町長・副町長の不在

10月15日から16日にかけて台風の接近が予想される中、町長と副町長の島外への出張が重なっていたが、いずれも中止の判断はなされず、発災当日は、災对本部の本部長である町長と、その第一代行順位である副町長が、同時に不在となった(大島町, 2016, 31-32)。このため、警戒・避難対策の実施に当たっては、出張中の町長に電話で相談し了承を得るという手順がとられた。

(2) 町における夜間の情報連絡・監視態勢と都の支援

10月15日夕方に決定された職員の体制は「16日02時、第一次非常配備(課長級の職員、各出張所長等を動員)」であり、それまでの間は職員全員が一旦退庁することになった。この態勢の決定後、気象状況は大きく変化し、15日17時38分、大島町に大雨警報が発表され、直後に東京都より防災行政無線の音声一斉送信機能を用いて大島町に伝達された。しかし、すでに総務課の職員は全員退庁し、防災行政無線のある総務課防災係の執務場所付近には職員がいなかったため、受信確認は行われなかった。

さらに、18時05分、大島町に土砂災害警戒情報が発表され、東京都から防災行政無線ファックスで大島町に送付されたが、職員が不在のため放置された。また、報道等で土砂災害警戒情報の発表を知った職員がいたが、02時以前でも自らの判断で緊急参集するなどの対応がとられることはなかった。このような経緯で、気象状況の変化に対応するための、情報連絡・監視要員が配備されていなかったため、気象警報や土砂災害警戒情報が町に伝わらなかった(大島町, 2016, 35-39)。

一方、東京都(指令情報室)は大雨警報、土砂災害警戒情報が発表されている大島町役場に何度か電話を入れたが通じなかったことから、大島支庁へ確認を依頼した。大島支庁は町役場の宿直員から町役場に職員が不在である旨の情報を得て東京都に連絡したが、東京都はこれを了承したのみで、特段の対応はとられなかった。この点に関し、大島町の設置した調査委員会報告書では、「東京都においては、災害時の市町村の態勢について、単に報告を求めだけでなく、その状況を確認し、必要に応じた助言を行えるようにしておくべきだったと考えられる。」と指摘されている(大島町, 2016, 56-57)。

(3) 発災前後の避難勧告・指示発令の判断

大島町へは、東京都や大島警察署から避難勧告等発令の判断に資するための情報提供・勧奨・督促があったが、結局、土砂災害発生の前後に避難勧告・指示は発令されなかった。

具体的には、東京都から土砂災害警戒情報発表の情報をファックスで大島町に送付されたが、職員が不在のため放置された。また、土砂災害発生(10月16日02時~03時20分頃)直前に「尋常ならざる状況になる危険性がある」、「24時間雨量が400mm超」などの電話連絡があったが、特段の対応はとられなかった。さらに、03時10分及び03時26分の2回にわたり、大島警察署から避難勧告を出すよう勧奨・督促があったが、03時35分の注意喚起の呼びかけにとどまった。この間(03時15分)には、総務課長から出張先の町長に電話で状況報告がなされているが、避難勧告・指示などについてのやり取りはなかったとされており、誰がどのような経緯で、このような対応をとることを決定したのか詳細は把握できなかったとされている(大島町, 2016, 37-40)。

第2目 町と地元防災関係機関・都との情報共有と被害状況の把握

10月16日02時43分には、大島町に最初の土石流に関する被害情報が電話で入り、その後、次々と情報が寄せられた。大島町では、これらの情報を消防本部、警察署に伝えて対応を依頼していた。

一方で、消防本部、消防団、警察署には、同時に数多くの電話による被害情報や救助要請が寄せられていたが、大島町にごく一部の情報しか伝わっていなかった。仮に関係機関と大島町との間で情報を共有することができれば、より早く正確に被害状況が把握できた可能性がある。また、調査委員会報告書では、「被害の全容がつかめていなくても、重大な被害が生じていると認識できた段階で、東京都へ災害発生の第一報を行うなどの情報発信をすることが望ましかった」とされている(大島町, 2016, 55-56)。

第3目 町と国・広域応援実動機関等との連絡調整

国は、10月19日に内閣府審議官を室長とする国現地災害対策室を設置(内閣府, 2014a, 156-157)し、関係省庁、東京都及び大島町からなる「現地災害対策室会議」を毎晩開催して、住民の避難や台風接近に伴う二次災害防止対策等に関する情報共有や調整を行った。

実動機関の広域応援については、消防・警察・自衛隊などから延べ2万人を超える隊員が派遣されたが、被災地が離島(伊豆大島)であったことから、航空自衛隊の輸送機や輸送艦により、消防・警察・TEC-FORCEなどの隊員、車両及び資機材を投入した(消防庁, 2013c, 6)。また、発災直後から、土砂災害現場を6エリアに分け、各実動機関が任務分担して行方不明者の捜索、救出活動等を展開した。朝晩の町災対本部の終了直後には、実動機関から構成さ

れる「調整会議」を毎日開催し、活動状況の情報共有と調整を行った⁶。

第2項 平成26年広島豪雨災害

2014年8月20日未明、広島市の一部地域で、2時間の雨量が局地的に200mmを超えるという猛烈な集中豪雨に突然見舞われた。この豪雨に伴い、山裾や谷間に広がる住宅地において局地的に土砂災害が発生し、死者77名、負傷者68名、住家被害全壊179棟、半壊217棟、一部損壊189棟等の甚大な被害をもたらされた。

広島市は、発災前日の19日の夕方から気象情報等を収集し警戒に当たったが、急激な気象の変化による突発的・局地的な豪雨で、事前の予測・対策が難しかったことに加え、深夜における猛烈な豪雨で、住民の避難に危険が伴うことが想定されたことなどから、結果として避難勧告の発令は大規模な土砂災害が発生した後となった。

災害応急対策に係る市・県・国の連絡調整については、県庁内(26日以降は市役所内)に国現対本部が設置され、毎朝「内閣府副大臣、知事、市長意見交換」と「国県市合同会議」が行われ、国・県・市の間で情報共有、意思統一が図られた。また、消防・警察・自衛隊等の広域応援部隊が派遣されたが、現場近くに設置された現地合同指揮所で実動機関間の活動調整が行われた。

なお、広島市及び広島県の災害対応の災害対応に関する記述は、室田(2018)によった。

第1目 被害情報の集約・調整

国の非常災害本部において、消防庁調べと警察庁調べの死者・行方不明者数が大きく異なる数値となった時点があった。内閣府が発表した発災5日後の8月25日11時00分現在の被害報告では、消防庁調べで死者50人・行方不明者38人(25日9:00現在)に対し、警察庁調べで死者52人・行方不明者28人(25日6:00現在)となっていた(内閣府, 2014b)。

消防からの情報を基にした市町村ルート(市町村→都道府県→消防庁)の報告と、警察ルート(都道府県警察→警察庁)では情報源が異なることによるものであるが、こうした状況を放置すれば情報の信頼性が損なわれ、実動機関の活動方針や活動規模等の判断にも支障を来しかねない状況であった。このため、その後は、広島県において、市からの報告と警察からの報告の摺り合わせが行われるようになった⁷。

第2目 市・県と県内防災関係機関との連絡調整

広島県内の消防広域応援については、広島県内広域消防相互応援協定に基づき、広島市から県内12消防本部それぞれに応援要請がなされ、これを受けて応援部隊が派遣された。この

⁶ 記述は、筆者が消防庁災害対策本部において、緊援隊のオペレーションに当たった経験によるものである。

⁷ 記述は、筆者が消防庁災害対策本部において、被害情報の収集に当たった経験によるものである。

ため、県知事による消防応援等に関する指示や調整は行われなかった。

また、DMAT については、発災直後に広島県から県内災害拠点病院(18 か所)に対し派遣要請が行われた。これを受けて出動可能な 14 隊が被災地に向かい、安佐北消防署・安佐南消防署に現地活動拠点を立ち上げた。また、統括 DMAT が、広島市消防局で情報収集に当たった。一方、参集した DMAT に対する指揮、関係機関との調整等を行う調整本部が県庁内に設置されたが、県災対本部と離れた場所にあったため、情報共有や連携がしづらい状況にあった。このため、医療と消防との間で、救急救命や救急搬送等に関する情報共有が十分にできず、発災当初は被災地のニーズに即した効果的な活動が難しかった⁸。

第 3 目 市・県と国・広域応援実動機関等との連絡調整

(1) 広域応援実動機関等の派遣要請

広島県による自衛隊と緊援隊の派遣要請の時刻は、次のとおりであり、緊援隊の要請は、自衛隊に比べタイミングが遅くなっている。

- ・ 8 月 20 日未明：土砂災害発生
- ・ 同 6 時 30 分：自衛隊の災害派遣要請
- ・ 同 12 時 30 分：緊援隊の派遣要請

(2) 市・県・国・広域応援実動機関等との連絡調整

発災当初には国現地対策室(室長:内閣審議官)が広島県庁内に設置され、8 月 22 日には内閣府副大臣をトップとする国現対本部に改組された。広島市内の局地的災害であったため現場の情報は市に集まり、県庁で入手できる情報に限りがあったため、2 日目(21 日)から国現地対策室が市役所に出向き、市の災対本部が国県市合同会議として開催された。

また、県災対本部には国現対本部長又は国現地対策室長が出席し、各省庁から派遣された他の国現対本部員は出席しなかった。加えて、国現対本部の活動スペースが県災対本部と離れた場所にあったため、情報共有や連携がしづらい状況にあった。このため、被害状況や各実動機関の活動に関する情報の収集・集約に支障を来した⁸。

26 日以降は、情報収集や国・県・市の連携をより強化するため、国現対室を広島市役所に移設した。移設後は、毎朝「内閣府副大臣、知事、市長意見交換」と「国県市合同会議」が行われ、国・県・市の間で情報共有、意思統一が図られた。

一方、消防・警察・自衛隊等の広域応援部隊が派遣されたが、被害があったのは広島市内のみであったので、県庁に実動機関の間の調整の場は設けられず、現場近くに設置された現地合同指揮所で実動機関間の活動調整が行われた。現地合同指揮所では、毎朝合同ミーティングが開催され、活動現場のエリア分け、降雨による活動中止判断の統一等が行われた。ま

⁸ 記述は、広島県庁に設置された国現地対策室・現対本部に派遣された消防庁職員からの聴き取りによるものである。

た、TEC-FORCE が二次災害防止のための監視等を行い、実動機関の安全管理が図られた⁹。

一方で、市役所と現地合同指揮所の場所が離れていたため、副大臣、知事、市長が投入部隊の規模や期間等の重要な方針決定をするに当たり、現場の意見や要望を直接伝えるのが難しかった(室田, 2018, 148-149)。

以上のほか、広島市による避難勧告の発令が大規模な土砂災害が発生した後になるという事態が生じたが、突発的・局地的な豪雨で、事前の予測等が困難な状況の中での災害対応であり、「警戒・避難対策に不備があった」とまで言えず、また県においても助言等を行うことが難しかったと考えられることから、国・地方間関係に係る課題とまでは言えず、検証の対象項目から外すこととした。なお、この教訓を踏まえ、広島市では、危機管理体制や警戒・避難対策等の大幅な見直しを行い、災害即応体制の構築、避難勧告の発令者や発令基準の明確化、住民への情報伝達手段の多重化、土砂災害の危険区域の周知、自主防災組織の育成等を進めている¹⁰。

第3項 平成27年常総市鬼怒川水害

2015年9月9日から11日にかけて、関東地方と東北地方は記録的な大雨となり(平成27年9月関東・東北豪雨)、鬼怒川の常総市三坂町地先において約200mにわたり堤防が決壊し、大規模な浸水被害が発生した。これにより、常総市の面積のおよそ3分の1にあたる約40k m²が浸水し、死者2名、負傷者40名以上、全半壊家屋が5000棟以上という甚大な被害になった。また、浸水域に取り残された4,000名以上の住民が救出され、このうちヘリコプターによる救助人数は1,339人に上った。

常総市では、発災の前に国の河川事務所から避難措置に関する助言を受けたが、避難指示の発令まで時間を要したうえ、局所的な避難勧告・指示が繰り返されたため、結果として浸水地域の多くで避難指示の発令が堤防決壊後になった。また、鬼怒川決壊後の常総市外への広域避難については、市民の動きが先行し、市災対本部ではそれに追従する形で対策が講じられた。さらに、救助活動について、被災地の消防本部からの県内広域応援の要請が鬼怒川の決壊後となり、これに伴って緊援隊の派遣要請もタイミングが遅くなった。

一方、茨城県災対本部では、実動機関間の情報共有や活動調整のため、「関係機関連絡調整会議」が開催されるとともに、航空運用調整が行われた。

なお、常総市の災害対応に関する記述は、常総市(2016)によった。

第1目 市町村の避難対策と国の助言等

⁹ 記述は、筆者が消防庁災害対策本部において、緊援隊のオペレーションに当たった経験によるものである。

¹⁰ 記述は、筆者が広島市副市長として、平成26年広島豪雨災害を踏まえた市の警戒・避難対策等の見直しを総括した経験によるものである。

9月9日22時54分、国土交通省下館河川事務所から常総市長に対し、「若宮戸で越水の可能性が高い。避難勧告・指示の準備をしてください」とのホットラインでの助言があった。さらに、10日02時06分には、下館河川事務所から市長に対し、「水位上昇中、避難指示を出してください」との助言があり、若宮戸付近で氾濫が起きた場合の「浸水想定区域図」が市に送付された。しかしながら、避難対象地域の検討や避難所の開設に時間を要したため、避難指示が発令されたのは、最初のホットラインを受けてから3時間以上経った02時20分であった。

また、常総市災対本部では、市内の浸水や被害の情報集約や避難対策の立案のために「常総市洪水ハザードマップ」や「浸水想定区域図」が用いられなかったため、災対本部にもたらされた数多くの情報は地図上に整理されることはなく、各メンバーが口頭で挙げる町名を順次取り入れていく形で避難対象地域が決定された。このため、避難指示等の対象区域は広い範囲を一括して指定するのではなく、局所的な避難勧告・指示が繰り返され、結果として対象地区に漏れが生じ、浸水地域の多くで避難指示の発令が堤防決壊後になった。

第2目 市域を越える広域避難

常総市は、鬼怒川決壊(9月10日12時50分頃)の直後に「鬼怒川東側の市民の方は、早急に鬼怒川東側に避難をしてください。」という放送を行ったが、鬼怒川西側への避難は、増水した鬼怒川を渡る必要があり危険ではないかと思われ、また、橋での渋滞も予想された。

常総市災対本部では、こうした懸念材料を考慮しながらも、鬼怒川西側には比較的標高の高いところに市の施設があり、安全に避難者を受け入れられると考えられたため、避難対策を市内で完結させることを優先し、鬼怒川西側への避難を指示することが決定された。

しかし、結果的に鬼怒川東側地域の多くの住民は、鬼怒川の西側に移動するのではなく、市境を越えて周辺のつくば市、つくばみらい市、守谷市などの避難所に向かうことを選択した。常総市外への広域避難については、そうした市民の動きが先行し、災対本部ではそれに追従する形で対策が講じられた。このため、常総市が周辺市町に対して、自市からの避難者の受入の要請に着手したのは、鬼怒川が決壊した後になってからであった。一方、広域避難について、県や国による助言等の支援は行われなかった。

第3目 市と地元防災関係機関等との情報共有

常総市の災害対策の中心となる安全安心課では、災害が進展するにつれ市民等からの電話への対応に忙殺されるようになり、消防本部や消防団を含む防災関係機関への情報提供や活動状況等の動向把握までは手が回らなくなった。このため、常総市と防災関係機関との間で情報共有が徹底されない事態が生じた。

例えば、常総市には下館河川事務所から市長にホットラインで情報が度々もたらされていたが、消防本部などにはその内容が常総市から伝えられることはなかった。このため、鬼怒川決壊についても、消防本部には市からの通報はなく、消防本部側ではテレビや防災行政

無線の放送でその事実を知る状況だった。一方で、水防活動に当たる消防団員は河川水位や漏水の状況などを把握していたが、こうした現場の情報は市の災対本部に届きにくかった。

さらに、発災当初の数日間、警察、消防、自衛隊、茨城県、国土交通省等の関係各機関の連絡要員が災対本部会議に参加できなかったため、各機関の連絡要員経由での情報共有もなされなかった。

第4目 県と県内防災関係機関等との連絡調整

茨城県では、県内の消防本部に対し、被災地市町村からの要請がある前から、応援出動可能隊の調査及び出動準備を依頼し事前編成を進めていた。その後鬼怒川の決壊に伴い大規模な消防の応援が必要との連絡を受け、県内消防応援の要請を行った。

このように初動対応を迅速に実施することができたのは、災害対策室内に設置された消防応援活動調整本部を構成する消防職員が、災害対応当初から広域応援の中心的役割を担ったためとされている。ただし、県による県内消防応援の要請は、被災地市町村から応援要請があるまで待機時間を要したため、県主導での応援要請について考慮する必要性が指摘されている(茨城県, 2018, 18)

第5目 県と国・広域応援実動機関等との連絡調整

(1) 広域応援実動機関の派遣要請

茨城県による広域応援実動機関等の要請の時刻は、次の通りであった(茨城県, 2018, 16)。

- ・ 9月10日6時頃：常総市若宮戸で鬼怒川が越水
- ・ 同9:05：自衛隊に災害派遣要請
- ・ 同11:10：状況調査で飛行した茨城県防災航空隊からの連絡を受けて、消防庁長官に緊急消防援助隊(航空部隊)の要請
- ・ 同12:50：常総市三坂町で鬼怒川が決壊
- ・ 同14:00：常総地方広域市町村圏事務組合消防本部から県を通して県内消防応援の要請
- ・ 同14:15：消防庁長官に緊援隊(陸上部隊)の派遣要請

このように、被災地市町村からの県内広域応援の要請が鬼怒川の決壊後となり、これに伴って緊援隊(陸上部隊)の派遣要請も自衛隊等と比べタイミングが遅くなった。

(2) 県と国・広域応援実動機関等との連絡調整

茨城県災対本部内においては、消防、警察、自衛隊による翌日の救助活動を相互に確認するため、「関係機関連絡調整会議」が開催された。このうち消防防災ヘリ、自衛隊ヘリ、警察ヘリ、海上保安庁ヘリの運航については、県災対本部の対策班航空運用調整担当が活動区域や救助者の搬送場所等の調整を行った。この際、地元の状況に精通している茨城県防災航空隊副隊長が、班長として調整の中心になった。

広域応援実動機関との連絡調整の問題点としては、

- ・ 特に初期段階において、被害状況や実動機関の情報等の共有が不十分であったこと
- ・ 航空隊受援体制について、県災対本部事務局内に、航空運用調整のための組織があらかじめ定められていなかったこと。また、航空隊受援計画(ヘリベースの運用)が実用的でなく、マンパワー不足もあったこと
- ・ 被災地消防本部が宿営所を確保できない場合などに、隣接市町村の協力を得られる体制の整備が必要なこと

などが指摘されている(茨城県, 2018, 18、茨城県, 2019, 3)

第4項 平成28年熊本地震

2016年4月14日21時26分、熊本県熊本地方でマグニチュード6.5の地震(前震)が発生し、益城町で震度7を観測した。続く4月16日1時25分にもマグニチュード7.3の地震(本震)が発生し、益城町・西原村で震度7が観測された。この2回の地震に加え、熊本地方から阿蘇地方、大分県中部地方にかけて活発な地震活動が発生した。これらの地震による多数の家屋倒壊、土砂災害等により、死者228名、重軽傷者2,753名、全壊、半壊及び一部破損を合わせて約20万戸の住家被害が発生するなどの甚大な被害が発生した。また、最大855ヶ所の避難所が開設され、避難者の数は一時、最大約18万4千人にも及んだ(内閣府, 2017, 3)。

国では、4月14日の前震発生直後に非常災対本部を設置するとともに、被災者の生活支援に政府一体となって対応するため、被災者生活支援チームを17日に立ち上げた。また、15日に国現対本部を熊本県庁内に設置し、熊本県災対本部と連日合同で会議を開催し、緊密な連携を図った。

捜索・救助活動については、被災地の消防本部・消防団、警察のみならず、自衛隊をはじめ、緊援隊、警察災害派遣隊、海上保安庁等が派遣され、緊密な連携を図りつつ実施された。

物資支援においては、まず、関係省庁が参集し一元的な調整を行い、被災地の要望を待たずして物資を調達・搬送するプッシュ型物資支援を初めて実施し、食料・下着・マスク・トイレ関連用品等の多数の生活用品を供給した。その後、物資が現地の避難所に十分に行きわたったことを踏まえ、避難者の多様なニーズに応じて物資を調達・搬送するプル型物資支援に切り替えた。

被災した地方公共団体の対応を支援するため、国や全国の地方公共団体から、職員が派遣された。国からは、国と被災市町村の連絡調整を行う情報連絡員等の応援職員が派遣された。また、全国知事会の全国協定や地方ブロック間協定、全国市長会による応援、市町村間の協定等に基づく応援などによって、全国の地方公共団体から職員が熊本県、熊本市、被災市町村へ派遣された。

第1目 災害による市町村の行政機能の低下と県・国による支援

被災市町村の中には、庁舎の被災等により行政機能が低下し、支援要請が困難となった例

が見られた。このため、熊本県では、被災市町村の被害情報などを収集するため、4月15日以降被害が甚大な市町村へ情報連絡収集員を派遣し、その後も7月31日まで継続して派遣を続けた。また、避難所の運営に多くの市町村職員がさかれており、行政体制・機能に支障が生じているところがあったため、38市町村に対し県職員の派遣を継続して実施し、市町村の災害業務を支援した。特に被害が甚大な益城町、南阿蘇村、西原村に対しては、町村長の陣頭指揮を支える重要な補佐役として、部長級・課長級の職員を派遣した。

一方で、県の検証報告書では、被災市町村への支援について、次のような問題点が指摘されている(熊本県, 2018, 209-210)。

- ・ 被災県としての応急対応業務が激増する中で、被災市町村への支援に限界があった。
- ・ 発災当初は業務内容や市町村のニーズ等に適合した派遣期間の設定ができないものがあった。
- ・ 短期的に派遣された職員が、被災市町村における施策の意思決定に主体的に関わりにくい場面もあった。

国においても、被災市町村からの要請を待たずに、国の職員をプッシュ型で被災市町村に直接送り込み、市町村の機能回復のための支援に当たった。しかしながら、国の職員を受け入れた被災市町村側の環境整備ができていなかったため、当初は応援職員が十分に機能できなかった場合もあった。(平成28年熊本地震に係る初動対応検証チーム(以下「平成28年検証チーム」という。), 2016, 4, 6)。

また、行政機能の回復が遅れている市町村において、各機関から様々な支援を受けても、必要な応急・復旧業務の立て直しができない場合もあった。こうした市町村については、災害業務のマネジメントの早期回復が必要であったことから、国の課長級職員が約1週間にわたり派遣され、当該市町村の指揮系統の再構築を直接的に行った(熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策検討ワーキンググループ(以下「熊本地震WG」という。), 2016, 34)。

第2目 被災市町村の状況把握、被害情報等の収集

県災対本部では、前震・本震ともに夜間に発生し、被害も複数個所で同時に発生したため、市町村、消防、警察ともに、被害状況の全体を即座に把握できず、断片的な情報しか入手できなかった。また、被害が特に大きかった益城町、南阿蘇村等については、被害情報の収集が困難であった。さらに、発災当初は膨大な情報の量に加え、県内外からの問い合わせに忙殺され、情報の集約・整理や報告に支障が生じていた(熊本県, 2018, 34-35)。このため、熊本県では、被害が甚大な市町村に情報連絡員を派遣し、被害情報の収集のほか、当該市長が抱える課題など被害報告だけでは分からない情報の入手を行った。

国においても、国現対本部における状況把握は、当初、主に県を通じて行っていたこともあり、一部被災市町村の状況把握が正確にできない状況であった。このため、市町村の状況・ニーズを国が直接把握するために、被災市町村に国の職員をリエゾンとして派遣した。これにより、被災市町村の要望等が直接国に伝達できるようになったとともに、被災地の状況に

関する情報を把握・報告できた。

しかしながら、リエゾンの派遣に際してはスピードを重視したこともあり、派遣される国の職員自身に対するサポートが十分ではなかった。また、派遣を受ける被災市町村側でもリエゾン業務に関する認識が必ずしも明確でなく、到着したリエゾン職員への対応が円滑を欠いたところもあった(平成 28 年検証チーム, 2016, 4-6)。

第 3 目 被災市町村への物資の供給

4 月 16 日の本震発生後、熊本県内の市町村が開設した避難所には最大で 18 万人が避難し、食料や水等の物資が不足した。このため、熊本県では、前震発生直後から、県の備蓄物資や災害協定(民間企業等)に基づき調達した物資について、県トラック協会や自衛隊等の協力のもと、要請のあった市町村に供給した(プル型支援)。また、民間企業等から申し出のあった支援物資のリストを市町村に情報提供するとともに、物資の受け入れを希望する市町村を申し出企業等に取り次いだ。

一方、国においては、被災地からの要請を待つことなく、必要と思われる物資を被災地に送り込むプッシュ型支援を、4 月 16 日から大規模に行った。これに対応して、熊本県では市町村へのプッシュ型支援に関する情報提供や物資調達調整を行った。その後、4 月 23 日に国の物資の供給はプッシュ型からプル型に切り替えられ、5 月 14 日には国の物資を県が引き継ぎ、市町村への物資の供給を一元化した。

プッシュ型支援については、市町村内の輸送拠点へ到着する支援物資の品目やボリューム、タイミングが不明であったこともあり、輸送拠点や避難所では物資の管理や輸送が混乱した。また、いつ、どれだけの量が避難所に到着しているかを把握できる仕組みがなかったため、国は支援の効果を速やかに把握することが困難だった(熊本地震 WG, 2016, 71)。

被災地で必要とされる物資は刻々と変化し、ある程度状況が落ち着き水・食料が充足してくると、避難者のニーズは生活関連物資に移行した。こうしたニーズの変化によって、時間を外してしまった物資は、消費されずに物資輸送拠点や避難所に積み上げられる結果となった(平成 28 年検証チーム, 2016, 16-17)。また、避難所ごとのニーズ把握が困難であったため、プッシュ型からプル型への支援の切り替えに時間を要した。このように、プッシュ型物資支援は、発災直後は非常に有効だが、被災地に一定程度物資が充足された後は、適切な調整・管理が必要となった(熊本地震 WG, 2016, 74, 76)。

物資の輸送については、発災直後は幹線道路の被災や渋滞、民間企業の被災により、市町村への配送に多くの時間を要した。また、発災直後に個々の避難所まで支援物資を届ける機能を、被害の大きな市町村が担うのは困難な状況だったのに加えて、熊本県の広域物資輸送拠点としていた施設が被災し、使用不能となった。このため、国のオペレーションの中で、市町村の輸送拠点や避難所まで物資輸送を行うこととなったが、国は県の広域輸送拠点までの輸送しか事前に想定していなかった。実際には、複数の物量事業者や自衛隊、地方公共団体、NPO 等の多様な主体が物資輸送を担うことになり、全体として最適な物流システムの

構築は困難であった(熊本地震 WG, 2016, 67)。

一方、受け入れ側の市町村においても、避難所までの物資輸送のための計画が策定されておらず、物資輸送拠点を事前に確保していない事例もあった。また、発災当初は、指定避難所以外の被災者の把握が困難であり、物資の配布が十分ではなかった(熊本県, 2018, 129-131)。

第4目 市町村・県と国・広域応援実動機関等との連絡調整

国は、4月15日に国現対本部を熊本県庁内に設置し、県災対本部と連日合同で会議を開催し、緊密な連携を図った。

熊本県は、前震の発生直後の、4月14日22時05分に緊援隊の応援要請を、また22時40分に自衛隊に災害派遣要請を行った。その後、県災対本部では、危機管理防災企画監(自衛隊 0B)が中心となって活動調整会議を開催し、各実動機関の活動方針、活動エリアの調整、役割分担、不足する資機材の調達調整等が行なわれた。

消防については、県災対本部に消防応援活動調整本部を設置し、各市町村の指揮支援本部や現地県大隊との情報共有、活動拠点や宿営場所等の受入調整や任務付与、部隊移動等の活動調整等を実施した。また、ヘリ運用調整所において、ヘリベースやランディングポイントの調整、離着陸場の情報提供、自衛隊ヘリ・警察ヘリ・海上保安庁ヘリ・ドクターヘリ等との連携、給油や燃料輸送の手配調整等を実施した(山村, 2018, 32)。

消防応援活動調整本部の問題点として、被災地での道路事情等により被災地消防本部職員の参加が遅れ、地理不案内等により緊援隊の活動調整や宿営場所の選定等に苦慮した。また、県内各消防本部や広域活動拠点となった県消防学校に対し、被災地の状況、被災消防本部の活動状況、交通状況等の情報提供が十分に行えなかった(熊本県, 2018, 66)

自衛隊は、熊本県庁のほか、各市町村に連絡調整員を派遣して、各市町村の要請に基づいたきめ細かい支援の実施に努めるとともに、特に緊要な時期には、部隊長自らが調整を実施した。

一方、市町村における連絡調整について、例えば益城町では、情報集約および広域応援実動機関等への情報提供を実施する機関や担当者が明確に決められておらず、実動機関間の連携がうまく回らずに活動の重複があったとされている(益城町, 2017, 76)。

第5目 広域応援実動機関の受援体制

緊援隊の広域活動拠点である熊本県消防学校では、宿泊場所に予定していた建物に被害が生じたため、テント等による野営を余儀なくされた。また、消防学校は被害の大きかった益城町に所在していたことから、現地活動拠点としての役割も担うことになったため、施設のキャパシティーに余裕のない状況であった。一方、ヘリベースは、通常被災地の防災航空基地である空港、ヘリポートに設置するものとしているが、余震等による二次災害のおそれがあった。

被災地では、各救助関係機関が集結したため、活動拠点や宿営場所の確保が困難になり、分散が図れず多くの部隊が一箇所に集中することになったため、衛生面に配慮したエリア分け等ができなかった。また、道路の寸断や給油施設の被災等により燃料補給が困難であった(山村, 2018, 34)。

警察においても、救出救助部隊、交通部隊は部隊員数が多く、帯同車両も多かったことから部隊拠点の確保に苦慮した。また、部隊の燃料、活動用のトイレ、自活能力を有していない部隊の宿泊施設等の確保が難しかった(熊本県, 2018, 64)。

第6目 地方公共団体間の広域応援・受援

熊本県及び被災市町村(熊本市を除く。)に対する職員の短期応援派遣については、「九州・山口9県災害時応援協定」に基づき実施された。当番県である大分県が市町村ごとに応援県をマッチングし、応援県が自ら被災市町村の被害状況を確認しながら、カウンターパート方式で職員を派遣した。熊本市については、「21大都市災害時相互応援に関する協定」に基づき、指定都市市長会のリエゾンが派遣され、ニーズを把握・調整のうえ、全国の指定都市から職員が派遣された。このほか、全国知事会の全国協定、総務省・全国市長会・全国町村会による市町村職員派遣スキーム、市町村間の協定等に基づいて職員が派遣された。中には、応援が可能な市町村が、災害対応職員が不足する可能性のある個別の被災市町村を自ら探し出して応援に入った事例も見られた。

カウンターパート方式による応援については、応援県と被災市町村が「顔の見える関係」になることで、現場の声を聞きながらニーズに合った支援を行うことができたとされている(熊本県, 2018, 212)。その一方で、様々なスキームに基づいて人員が派遣されたことから、国や県から派遣された応援職員が支援の全体像をなかなか把握できず、応援職員の役割分担や追加派遣要請等に関する調整が混乱した場合もあった(熊本地震WG, 2016, 34)。

加えて、応援県において、区域内の市町村に応援職員の派遣を求めた際に、その法的根拠に関する問い合わせが寄せられる等により、迅速かつ円滑な応援職員の派遣に支障が生じた事例も見受けられた(内閣府政策統括官(防災担当), 2018)。

一方、被災市町村においては、受援ノウハウがないこともあり、必要人数が精査されないまま派遣要請に踏み切ることもあったため、現地での人員の過不足や予定外の期間延長が生じた。また、災害業務への対応に迫られ、被災市町村において派遣職員間の業務を調整できる人材が不足した(熊本県, 2018, 212)。益城町においても、応援要請計画及び受援計画が未整備であり、場当たりの応援要請や各方面からのプッシュ型支援に対し、計画的人員配置ができなかった(益城町, 2017, 70)。

この結果、災害対応を熟知している職員が避難所の駐車場やトイレ掃除を行うなど、その知見や経験が活用されなかった事例や、派遣後も実施すべき業務が受援側から明確に示されない事例が生じた。さらに、被災により大きなダメージを受けた際に、応援職員との適切な役割分担を行い、当該市町村職員でなければできない業務に集中して行政機能の回復に

努めることについて想定がされておらず、他機関から支援を受けても、行政機能がなかなか回復できない被災市町村もあった(熊本地震WG, 2016, 38, 97)。

第5項 平成28年台風第10号災害

平成28年台風第10号は、2016年8月30日18時前に岩手県大船渡市付近に上陸し、その影響で岩手県宮古市、久慈市で1時間に80mmの猛烈な雨となるなど、東北地方から北海道地方にかけての広い範囲で大雨となった。この大雨により、岩手県及び北海道などで河川が氾濫し、死者・行方不明者27名の人的被害が生じたほか、多数の住家被害や孤立集落が発生した。

とりわけ、岩手県岩泉町では、洪水予報河川や水位周知河川に指定されていない小本川の氾濫により、認知症高齢者グループホーム「楽ん楽ん」で利用者9人全員が亡くなるなど、死者・行方不明者が21名に上った。このほか、「楽ん楽ん」と同一敷地の老人保健施設「ふれんどりー岩泉」の2階付近まで浸水、入所者及び職員は3階に避難し、防災ヘリによる施設屋上からの移送が実施された。

岩泉町は、早い段階で避難準備情報を発令したが、高齢者等が避難すべき段階であることを伝達できていなかった。その後、県から小本川の水位の通報があった時点で、避難勧告の発令基準を満たしていることを認識しながらも、その事実は町長に報告されず、結局発災前に避難勧告は発令されなかった。また、岩手県においても、水害による受援の経験がなく、広域応援実動機関等との連絡調整や受援体制は十分ではなかった。

なお、岩泉町の災害対応に関する記述は、避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドラインに関する検討会(2016)によった。

第1目 町の避難対策と県の助言等

岩泉町の地域防災計画では、小本川の水害に係る避難勧告の基準として、「赤鹿水位観測所の水位が2.5mに達し、さらに、種倉、山岸で累積加算雨量80mm以上の降雨予想」と定められていた。

岩泉町は、8月30日17時20分頃に岩手県岩泉土木センターから小本川の水位の通報があった時点で、避難勧告の発令基準を満たしていることを認識した。しかしながら、総務課では、住民から寄せられる災害発生情報等への対応に追われて、県からの河川水位、気象台からの雨量予測の電話連絡等の情報共有は総務課内にとどまり、避難勧告の発令基準に達した事実も町長に報告されなかった。

また、小本川の水位計については、役場や被災施設よりも下流に1か所(赤鹿水位観測所)あるのみであり、上流側の水位を参考にして避難タイミングを設定することは困難な状態であった。加えて、現行の発令基準としてから、小本川において避難勧告・指示を発令した経験がなかったこともあり、結局避難勧告は発令されず、19時45分頃「楽ん楽ん」の1階

が水没した。

なお、岩泉町が避難勧告等の発令基準を作成するにあたり、河川管理者である県の助言を求めておらず、小本川の河川特性(急激に水位が上昇)を十分に踏まえたものとなっていなかったおそれがある。

第2目 県と国・広域応援実動機関等との連絡調整

岩手県による広域応援実動機関の要請の時刻は、次の通りであった(内閣府, 2016)。

- ・ 8月30日 19:45頃：岩泉町の認知症高齢者グループホーム「楽ん楽ん」の1階が水没
- ・ 同 19:55：自衛隊に災害派遣要請
- ・ (同 21:03：警察庁から宮城県警察広域緊急援助隊の出動を指示。その後、順次各県警察広域緊急援助隊の出動を指示。)
- ・ 8月31日 5:30：消防庁長官に広域航空消防応援の要請
- ・ 同 10:10：消防庁長官に緊援隊の出動要請

このように緊援隊の派遣要請のタイミングが遅れたのは、岩手県において過去に緊援隊の派遣を受けた災害が全て地震(津波)によるものであり、大雨による今回の災害においては、被災市町村(消防)の災害対応を尊重しがちで、県災対本部から積極的な確認・指示等の判断に時間を要したためとされている(岩手県, 2018, 59)

第3目 広域応援実動機関の受援体制

岩手県では過去4度の緊援隊の応援を受けた全国有数の受援県であるが、水害による受援の経験がなく、受援体制の構築や広域応援部隊への支援が十分であるとは言えなかった。このため、被災地の道路状況等や各機関の活動状況の把握に苦慮し、県内応援部隊や緊援隊に対し、被災地への進出経路等に関するサポートが十分できなかったため、参集場所及び進出拠点等からの移動が長時間となった。また、主要道路等が複数箇所寸断されたため、各機関のヘリで隊員をピストン輸送したが、その調整に時間を要した。さらに、計画上宿営場所に予定していた場所について、ヘリ活動増加に伴い離発着場の確保が必要となったため、宿営場所の移動を複数回実施することになった(岩手県, 2018, 59-60)。

第2節 応急対策における国・地方間関係に係る課題

第2節では、第1節の各災害における国・地方間関係の実態を分析し、国・地方間関係に係る課題を明らかにする。その際には、各災害に共通する課題も多く見られることから、国・地方間関係に係る事項別に分析を行う。また、東日本大震災を踏まえて実施された制度・計画等の見直しについて、その後の災害における運用の実態にも着目する。

(1) 市町村の警戒・避難対策の不備と都道府県による関与

平成 25 年伊豆大島土砂災害では、災害発生の数時間前まで町の職員全員が退庁して不在で、防災気象情報等が都から町へ伝わらなかった。また、平成 25 年伊豆大島土砂災害、平成 27 年常総市鬼怒川水害及び平成 28 年台風第 10 号災害においては、災害発生の前後に避難勧告・指示が発令されなかったり、対象地域に漏れが生じたりした。このような警戒・避難対策の不備によって、住民の避難が遅れ、被害拡大につながった可能性は否定できない。

一方で、東日本大震災に係る災対法改正により、都道府県知事に、警戒・避難対策等を含む応急措置以外の災害応急対策について、市町村に対し実施を要求する権限が付与されたが、被災した市町村を管轄する都や県においては、当該市町村における警戒・避難対策の不備を認識していたにもかかわらず、当該権限を行使する等の対応は行われなかった。

(2) 被災市町村の行政機能回復のための支援

平成 28 年熊本地震では、被災市町村の一部で庁舎の被災等により行政機能が低下し、災害対応業務に支障が生じた。これに対し、東日本大震災に係る災対法の改正により、被災市町村の行政能力が著しく低下した場合において、国による応急措置を代行に係る規定や被災都道府県が国に対し応援等を求めることができる旨の規定が創設されたが、まずは県や国が職員を派遣することにより、被災市町村の行政機能の回復を図ることが優先された。

しかしながら、県としての災害対応業務が激増する中で、被災市町村の支援には限界があった。また、国においても、職員をプッシュ型で被災市町村に送り込んだが、受け入れ環境が整わず、応援職員が十分に機能しない事例もあった。さらに、被災都道府県と国の間で、応援職員の数や役割分担等について十分に調整が行われておらず、被災市町村において混乱が生じ、応援職員が十分に機能できない事例が生じた。

(3) 被害情報等の収集・報告等に関する都道府県・国の支援・補完

平成 25 年伊豆大島土砂災害では、町において被害の全容がつかめず、都への第一報が遅れた。また、熊本地震では、被災市町村からの被害情報の収集が困難であったため、国・県が情報連絡員を派遣し情報収集を行ったが、被災市町村における受入れ態勢の不備もあり、発災当初は情報集約・整理に支障を来した。

このように、東日本大震災に係る災対法の改正により、被災市町村が被害情報等の収集・報告を実施できない場合には、都道府県や国が直接実施することとされたものの、都道府県や国において速やかに職員を派遣し、早期に情報収集体制を確保することは困難だった。

(4) 被害情報の集約・調整

平成 26 年広島豪雨災害では、死者・行方不明者について、市から県を通じて報告のあった数と警察の報告数が一時期大きく異なっていた。仮にこのような状況が続いたとすれば、情報の信頼性が損なわれ、実動機関の活動方針や活動規模等の判断にも支障が生じるおそれがあった。

(5) 被災市町村への物資供給の際のニーズの把握・輸送の円滑化

東日本大震災に係る災対法の改正により、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する仕組みが創設されたが、平成 28 年熊本地震では、国において、この仕組みに基づき、プッシュ型の物資支援が行われた。一方、被災市町村では、受入体制の不備もあり、国等との情報共有が不十分だったため、物資の管理や輸送が混乱したり、被災者のニーズとのミスマッチが生じたりした。

(6) 計画的な広域避難と都道府県・国の関与

市町村や都道府県の区域を越える広域避難については、東日本大震災に係る災対法改正により、災害発生後における被災住民の一時滞在の受入れに関し、都道府県や国による調整規定が創設された。一方で、平成 27 年常総市鬼怒川水害においては、道路の冠水や混雑等により立退き避難に長時間を要してしまう事態を避けるために、住民の個別自発的な避難とするのではなく、災害発生のおそれがある段階において、事前に計画的な広域避難を行うことが求められた。しかしながら、市が周辺市町に対して、自市からの避難者の受入の要請に着手したのは、鬼怒川が決壊した後になった。加えて、県や国において、広域避難についての助言等の支援は行われなかった。

(7) 広域応援実動機関の早期の派遣要請

都道府県内の防災関係機関の対応能力を超えるような大規模災害においては、速やかに広域応援実動機関を被災地に派遣する必要がある。自衛隊と緊援隊については、法律上都道府県知事が派遣を要請できることとなっているが、平成 26 年広島豪雨災害、平成 27 年常総市鬼怒川水害及び平成 28 年台風第 10 号災害では、緊援隊の派遣要請が、自衛隊への災害派遣の要請に比べタイミングが遅くなった。このように、緊援隊の派遣要請のタイミングが遅れることにより、その分だけ救助活動の開始が遅れ、救命率の低下につながった可能性がある。

派遣要請の遅れの要因としては、緊援隊の派遣要請の前提として「まず被害状況を把握し、都道府県内の消防力を超えるものであるかを見極めなければならない」という意識が働くことや、都道府県は自ら消防の部隊を持っているわけではないので、市町村から連絡がない場合に、都道府県のみで当該都道府県内の消防力を超えるかどうか判断することが難しいことが挙げられる。したがって、県による域内の消防本部との連絡調整が不十分だったことが、緊援隊派遣要請の判断の遅れの一因となったと考えられる。

(8) 被災都道府県と域内防災関係機関等との連絡調整

被災都道府県と域内に所在する消防機関との連絡調整について見ると、平成 26 年広島豪雨災害及び平成 27 年常総市鬼怒川水害では、県内消防応援について、被災地消防本部から

の要請が遅れたり、県による指揮・統制が十分に執れなかったりした。また、平成 28 年熊本地震では、県庁内に設置された消防応援活動調整本部に被災地消防本部職員が参加できなかったりしたため、被災市町村との連絡・調整等に支障を来した。

一方、医療機関との連絡調整について、平成 26 年広島豪雨災害では、参集した DMAT に対する指揮、関係機関との調整等を行う調整本部が広島県庁内に設置されたが、県災対本部と離れた場所にあったため、情報共有や連携がしづらい状況にあった。このため、医療と消防との間で、救急救命や救急搬送等に関する情報共有が十分にできず、発災当初は被災現場のニーズに即した効果的な活動が難しかった。

このように、都道府県災対本部による域内防災関係機関との連絡調整については、東日本大震災に係る災対法の改正により、都道府県災対本部の所掌事務の一つとして明示的に規定されたが、その後の大規模災害への対応においても、依然として連絡調整の不備が見られた。

(9) 被災都道府県と国・広域応援実動機関との連絡調整

平成 26 年広島豪雨災害及び平成 28 年熊本地震では、被災県庁内に国現対本部が設置された。いずれのケースでも、国現対本部と県災対本部等との合同会議が行われ、国・県等の間で情報共有、意思統一が図られた。しかしながら一方で、平成 26 年広島豪雨災害では、発災当初は県災対本部に出席するのは国現対本部の幹部のみで、また、国現対本部の活動スペースが県災対本部と離れた場所にあったため、情報共有や連携がしづらい状況にあり、被害状況や各実動機関の活動に関する情報の収集・集約に支障を来した。

一方、被災都道府県と広域応援実動機関との連絡調整について、平成 27 年常総市鬼怒川水害や平成 28 年熊本地震では、県災対本部で活動調整会議等が開催され、各実動機関の活動方針、活動エリアの調整、役割分担、不足する資機材の調達調整等が行われるとともに、航空運用調整担当等においてヘリコプターの運用調整が行われた。しかしながら、緊援隊との連絡調整において、被災地消防本部等に関する情報の共有が十分でなかったため、緊援隊の効果的な部隊配置や活動調整、宿営場所の選定等に支障を来した。

被災都道府県と国・広域応援実動機関との連絡調整については、東日本大震災の際にも不備が見られ、防災基本計画において合同会議を明記する等の修正が行われたが、その後の大規模災害への対応においても、依然として連絡調整の不備が見られた。

(10) 被災地方公共団体における広域応援実動機関の受援体制

被災地方公共団体における広域応援実動機関の受援体制については、東日本大震災を踏まえ、各地方公共団体において、受援計画の策定・見直し、長期間の活動に備えた宿営地の選定等のための緊援隊受援計画の見直し、資機材・燃料等の備蓄庫やヘリポートを備えて野営も可能な広域活動拠点の整備、緊急輸送活動のための施設・拠点の把握、各救難機関のヘリコプターによる連携活動体制の構築などが進められてきた。

しかしながら、平成 28 年熊本地震及び平成 28 年台風第 10 号災害では、部隊の進出ルート、活動拠点、宿営所、ヘリポート等の確保に苦慮した事例が生じた。また、平成 28 年熊本地震では、広域活動拠点が被災し、宿営所等として使えなくなった。また、受入れ側の地方公共団体においても、救助活動拠点・広域活動拠点の整備や多重化・強靱化、進出ルートや臨時ヘリコプターの候補地の決定など、受援体制の整備が十分に進んでいないところが多かった。

(11) 地方公共団体間の広域応援の受援体制

地方公共団体間の広域応援については、東日本大震災を踏まえ、災対法が改正され、地方公共団体間の応援等に係る都道府県・国による調整規定の拡充・新設、対象業務の拡大が行われた。また、全国知事会等において、カウンターパート方式による全国的な枠組みが整備されてきた。平成 28 年熊本地震では、こうした全国知事会の枠組みをはじめ様々なスキームに基づき、全国の地方公共団体から応援や職員派遣が行われた。一方で、応援側の都道府県において、区域内の市町村に応援職員の派遣を求める法的根拠がなく、迅速かつ円滑な応援職員の派遣に支障が生じた事例も見られた。

また、東日本大震災以降、市町村の受援体制の強化のため、受援計画の策定が進められていたが、被災市町村における受援ノウハウの不足等から、人員の過不足や応援職員を十分に活用できない事例が生じた。例えば、益城町では受援計画が未整備で、応援要請が場当たり的になったり、計画的な人身配置ができなかったりした。

以上の国・地方間関係に係る課題を、災害対策法制における国・地方間関係の 4 つの特徴ごとに分析してみると、次のようになる。

①「市町村第一主義を基本原則としていること」について

避難勧告等の発令などの警戒・避難対策は、市町村第一主義に基づき市町村の責務とされているが、近年の大規模災害においては、首長が不在であったり、重要な情報が組織内で共有されなかったりすることにより、避難勧告等の発令の遅れなど、警戒・避難対策が的確に講じられない事例が生じた。一方で、当該市町村を管轄する都や県においては、警戒・避難対策の不備を認識していたにもかかわらず、警戒・避難対策の実施を要求する等の対応は行われなかった。

また、平成 28 年熊本地震では、被災市町村の行政機能の回復を図るため、被災県や国が職員を派遣した。しかしながら、県と国の間で、応援職員の数や役割分担等について十分な調整が行われなかったため、一部の被災市町村において混乱が生じた。さらに、被災市町村からの被害情報の収集が困難であったため、県や国が情報連絡員を派遣し情報収集を行ったが、被災市町村における受入れ態勢の不備もあり、発災当初は情報集約・整理に支障を来した。

②「災害対策のかなりの部分を、国・都道府県・市町村が融合して実施していること」について

食料等の物資の供給や避難所の設置等の被災者の救助は、災害救助法が適用された場合、国・都道府県・市町村が融合して実施されるものであるが、このうち、物資等の供給については、東日本大震災に係る災対法改正によって、都道府県・国が要請等を待たず自らの判断で実施する仕組みが創設された。平成 28 年熊本地震では、この仕組みに基づき、国においてプッシュ型の物資支援が行われた。

しかしながら、被災市町村における受入体制の不備により、物資の管理や輸送が混乱したり、被災者のニーズとのミスマッチが生じたりするなど、円滑な物資の供給は難しかった。加えて、被災市町村の行政機能の回復が遅れたため、早期にプッシュ型支援から被災市町村の要請に基づく支援に切り替えられず、被災者のニーズとのミスマッチが拡大した。

また、市町村や都道府県の区域を越える広域避難については、東日本大震災に係る災対法改正により、被災住民の一時滞在の受入れに関し、都道府県や国による調整規定が創設された。一方で、平成 27 年常総市鬼怒川水害においては、大規模な水害のおそれがある段階で、事前の計画的な広域避難が必要であったが、市が周辺市町に対して、自市からの避難者の受入の要請に着手したのは、鬼怒川が決壊した後になった。また、県や国において、広域避難についての助言等の支援は行われなかった。

③「応急措置には、国の実動機関等により分立的・分離的に実施されるものがあること」について

市町村で収集した被害情報は都道府県において集約・調整されるが、平成 26 年広島豪雨災害では、市からの報告と警察からの報告の数値が一致しなかった。このため、県警本部をはじめ域内の防災関係機関との連絡調整を担う都道府県において、報告数値のすり合わせが必要となった。

また、都道府県内の防災関係機関の対応能力を超えるような大規模災害においては、都道府県知事が緊援隊の派遣を要請できることとなっているが、県と域内の消防本部との情報共有や連絡調整が十分でなく、近年の大規模災害では、緊援隊の派遣要請のタイミングが遅れた事例があった。さらに、県内消防応援について、県による指揮・統制が執れなかった事例が生じた。

一方、近年の大規模災害においては、国現対本部と県災対本部の合同会議の開催等により、被災都道府県と国との間で連絡調整が図られてきたが、国現対本部と県災対本部の間での情報共有や連携が十分でなく、被害状況や各実動機関の活動に関する情報の収集・集約に支障を来した事例が生じた。また、被災都道府県と広域応援実動機関の間では、被害現場の状況等に関する情報共有が十分でなく、緊援隊の効果的な部隊配置や活動調整、宿営場所の選定等に支障を来す事例が生じた。

被災都道府県と国・実動機関等との連絡調整については、東日本大震災の際にも不備が見

られたことから、災対法や防災基本計画において位置付けが明確化された。しかしながら、その後の大規模災害においても、被害情報の集約・調整、広域応援実動機関の派遣要請、県内消防応援に係る指揮・統制、広域応援実動機関との情報共有等において、依然として連絡調整の不備が見られた。

④「垂直的連携に加え、地方公共団体間の水平的連携が重要であること」について

平成 28 年熊本地震においては、東日本大震災を踏まえて整備された全国的な広域応援の枠組み等に基づき、全国の地方公共団体から応援や職員派遣が行われた。このように、地方公共団体間の広域応援に係る全国的な枠組みの構築が進んだ一方で、応援側の都道府県において、区域内の市町村に応援職員の派遣を求める法的根拠がなく、迅速かつ円滑な応援職員の派遣に支障が生じた事例も見られた。

また、被災市町村側の受入体制の整備が遅れていたため、受入れた応援職員を十分に活用できない事例等が生じた。加えて、一部の被災市町村において行政機能の回復が遅れ、応援調整や応援職員の効果的活用ができなかった。

第 3 節 国・都道府県等による制度・計画等の見直し

近年の大規模災害における応急対策については、国・被災県等においてそれぞれの災害の都度検証が行われ、検証結果を踏まえて、災対法の改正、防災基本計画や地域防災計画の修正・見直し、広域避難計画の策定、被災市区町村応援職員確保システムの構築等が行われた。第 3 節では、これらの制度・計画等の見直しについて、災害対策法制における国・地方間関係の 4 つの特徴ごとに検証する。

第 1 項 災対法の改正

平成 28 年熊本地震を踏まえ、平成 29 年地方分権改革に関する提案募集において、大規模災害発生時に応援職員の派遣要請を受けた都道府県が、区域内の市町村に対し応援を求めることができるよう法的に明確化することを求める提案がなされた。この提案を受けて、2018 年の災対法改正によって、被災都道府県が他の都道府県に対し応援を求めることができること、また、要請を受けた都道府県が区域内の市町村に対し応援を求めることができること等が明示的に規定された。

第 2 項 防災基本計画の修正

2015 年 7 月、2016 年 2 月、2017 年 4 月及び 2019 年 5 月において、防災基本計画(中央防災会議, 2020)が修正され、災害応急対策における国・地方間関係について、次のような項目が追加・修正された。

(1) 市町村の計画・避難対策に対する国・都道府県の助言

- ・ 国・都道府県は、市町村から求めがあった場合には、避難勧告等の対象地域、判断時期等について助言する。また、都道府県は、時機を失することなく避難勧告等が発令されるよう、市町村に積極的に助言する(2016年計画修正)。

(2)被災市町村に対する国・都道府県の支援

- ・ 国及び地方公共団体は、職員を派遣する場合、地域や災害の特性等を考慮した職員の選定に努める(2017年計画修正)。

(3)被害情報の集約・調整

- ・ 人的被害の数(死者・行方不明者数をいう。)については、都道府県が一元的に集約、調整を行う。その際、都道府県は、関係機関が把握している人的被害の数について積極的に収集し、一方、関係機関は都道府県に連絡する。当該情報が得られた際は、都道府県は、関係機関との連携のもと、整理・突合・精査を行い、直ちに国へ報告する(2015年計画修正)。

(4)被災市町村への物資の供給

- ・ 国は、物資の配送・到着状況や指定避難所のニーズを把握するため、地方公共団体や物流事業者、物資調達企業等が情報共有できるシステムの整備に努める(2017年計画修正)。

(5)市町村・都道府県・国・広域応援実動機関等との連絡調整、受援体制の整備

- ・ 国現対本部は、地方公共団体の災対本部との合同会議等を通じて、情報の共有と状況認識の統一を図るとともに、救助・救急、医療及び消火活動等の関係機関と密接に連携し、災害応急対策の実施を推進する(2015年計画修正)。
- ・ 国は、応援部隊の災害現場への投入を迅速化するため、交通規制や道路啓開等を通じた緊急通行車両の通行の確保などについて、総合調整を行う(2015年計画修正)。
- ・ 都道府県は、情報収集、救助・救急、消火、医療等の各種活動のための航空機の運用に関し、災対本部内に航空機の運用を調整する部署(航空運用調整班)を設置し、国現対本部と連携して必要な調整を行う(2016年計画修正)。
- ・ 航空運用調整班は、警察、消防、国土交通省、海上保安庁、自衛隊、DMAT都道府県調整本部の航空機運用関係者などの参画を得て、各機関の航空機の安全・円滑な運用を図るため、活動エリアや任務の調整などを行う。また、必要に応じ自衛隊による局地情報提供に関する調整を行う(2016年計画修正)。
- ・ 災害現場で活動する警察・消防・海上保安庁・自衛隊の部隊は、必要に応じて、合同調整所を設置し、活動エリア・内容・手順、情報通信手段等について、部隊間の情報共有・活動調整、必要に応じた部隊間の相互協力を行う(2015年計画修正)。

(6) 地方公共団体間の広域応援・受援

- ・ 国は、地方公共団体等と協力し、被災市区町村応援職員確保システム(災害マネジメント総括支援員等による支援を含む。)に基づき、被災市町村への応援に関する調整を実施する(2019年計画修正)。

第3項 熊本県地域防災計画の修正

熊本県では、熊本地震の概ね3カ月間の対応に関する検証(熊本県, 2018)を踏まえ、応急対応等で早急に見直しが必要な課題について、地域防災計画の修正が行われた。このうち、国・地方間関係に係る追加・修正項目として、次のようなものが挙げられる(熊本県, 2017)。

(1) 災害による市町村の行政機能の低下と都道府県による支援

- ・ 県は、被災市町村の状況に応じて、幹部職員をはじめとする支援チームの派遣を行う。派遣する職員の選定に際しては、地域や災害の特性等を考慮する。
- ・ 県は、職員派遣に備え、あらかじめ災害対応業務ごとに派遣職員の名簿や役割・業務内容等を記載した要領を作成する。

(2) 被災市町村への物資の供給

- ・ 県及び市町村は、物資の管理・配送等に適した物資集積拠点を複数選定するとともに、あらかじめ協定を締結した物流事業者等との連携体制の構築に努める。
- ・ 県及び市町村は、物資の供給に関するマニュアルの策定、国が構築する物資の調達や輸送に関するシステム等に関する研修等を行う。

(3) 広域応援実動機関の受援体制

- ・ 県は、広域防災活動拠点の整備に当たり、天井や外壁等の非構造部材を含めた耐災性の強化を図るとともに、多重性の観点から、九州各県内の拠点施設の相互利用、民間施設の活用等により複数の拠点を確保するよう努める。
- ・ 国、県及び市町村は、災害時の活動拠点(避難所、物資輸送拠点、情報発信拠点等)として活用されるよう「道の駅」の機能維持・強化に努める。

(4) 地方公共団体間の広域応援・受援

- ・ 県、市町村及び防災関係機関は、応援職員が応急・復旧業務を円滑に遂行できるよう、国のガイドライン等を参考に、受援計画を策定する。

第4項 都道府県における市町村の避難対策に対する支援の取組

近年の大規模災害では、市町村において、要員配置が十分でなかったり、住民からの問い

合わせに忙殺されたりする等により、都道府県から伝達を受けた防災気象情報や河川水位等の情報の処理・分析・首長への報告まで手が回らなくなり、避難勧告等の発令が遅れたケースがあった。このため、都道府県においては、避難勧告等に直結するような情報をホットラインで直接市町村長に伝えたり(栃木県)、避難勧告等判断支援班により避難勧告等に係る助言や対応状況を把握する(大分県)等の取組が見られる。

また、平時でも、近年に災害の経験がある都道府県等において、その教訓を踏まえ、次のような積極的な助言・支援を行う事例が見られる(室田, 2018, 134-136)。

- ・ 各市町が防災体制の自己点検を行い、未達成事項や防災体制の改善のため、意見交換及び情報提供を県・市町が連携して行う仕組みを構築
- ・ 避難勧告等の具体的な判断基準の作成を支援する会議により、気象台や河川課等の関係機関からの技術的な助言を実施
- ・ 長期的・総合的な視点による災害対策を検証する仕組みを条例化し、検討結果を的確に防災・減災対策に反映することで、PDCA サイクルを確立

第5項 大規模水害時の広域避難計画の策定

平成27年常総市鬼怒川水害を踏まえて設置された中央防災会議のワーキンググループでは、大規模水害に対する避難の在り方等について検討が行なわれた。ワーキンググループの報告書では、「三大都市圏における大規模水害のような場合は、混雑により立退き避難に長時間を要してしまう事態を避けるために、住民の個別自発的な避難とするのではなく、計画的に避難すること等について、国の積極的な助言に基づいて検討することが必要である。」とされ、このため、「例えば、市町村単位ではなく、関係する地域全体で避難計画を立案し、避難交通のボトルネックとなる箇所の交通量を制御するために、地区別の段階的な避難等、計画的に避難開始のタイミングを設定することが考えられる」とされた(水害時の避難・応急対策検討ワーキンググループ, 2016, 62)。

この報告を受けて、中央防災会議に設置された「洪水・高潮氾濫からの大規模・広域避難検討ワーキンググループ(以下「水害・高潮WG」という。), 2018)」から、広域避難計画の策定に必要な基本的な考え方が示された。ここでは、大規模・広域避難に対する事前の対策がない場合、多数の居住者等が浸水区域内に留まることにより甚大な人的被害が懸念されることから、避難対象者全体の人的被害のリスクを低減するため、大規模・広域避難の全体像を構築し、複雑に絡み合う課題を分類し計画を策定するための手順を示すとともに、計画の実効性を確保するために検討すべき項目等が取りまとめられている。

第6項 被災市区町村応援職員確保システムの構築

平成28年熊本地震の教訓を踏まえ、2018年3月、大規模災害発生時に被災市区町村を支援するための全国一元的な応援職員派遣の仕組みとして「被災市区町村応援職員確保システム」が構築された。同システムは、被災市区町村の職員が行う災害対応業務を支援するた

めの応援職員の派遣や災害マネジメントの支援を行う職員(災害マネジメント総括支援員)の派遣を行うものである(総務省, 2019, 16-17)。

(1) 災害対応業務の支援

大規模災害において、被災都道府県内の地方公共団体による応援職員の派遣だけでは対応が困難な場合には、第1段階支援として、被災地域ブロック内を中心とした地方公共団体による応援職員の派遣を行う。また、第1段階支援だけでは対応が困難な場合には、第2段階支援として、全国の地方公共団体による応援職員の派遣を行う。この際、全国知事会、全国市長会、全国町村会及び指定都市市長会と総務省で構成する、「被災市区町村応援職員確保調整本部(事務局:総務省公務員部)」を設置し、応援職員の派遣に関する総合的な調整等を行うこととしている。

支援に当たっては、「対口支援方式」、すなわち、都道府県又は指定都市をカウンターパートとして、原則1対1で被災市区町村に割り当て、割り当てられた都道府県又は指定都市(以下「対口支援団体」という。)が被災市区町村に応援職員を派遣することとなる。また、この場合、都道府県は、原則として指定都市を除く区域内の市区町村と一体的に応援職員の派遣を行うこととしている。

(2) 災害マネジメントの支援

被災市町村における災害対応業務を円滑に進めるためのマネジメント機能を確保するため、災害マネジメント総括支援員を派遣し、被災市区町村の首長等に対して、災害対策に関するノウハウの提供や管理マネジメントに対する支援を実施する。災害マネジメント総括支援員は、災害対策の陣頭指揮を執った経験や災害時に派遣職員として被災地で災害マネジメントに関する活動を行った経験を有する管理職経験者で、都道府県、指定都市等からの推薦を受け、総務省において名簿に登録された者である。

災害発生後、対口支援団体の決定前においては、被災市区町村が被災都道府県を通じて総務省に要請し、総務省が候補となる災害マネジメント総括支援員の属する地方公共団体に対して、派遣を依頼することとなる。なお、被災都道府県から総務省に対して協力の依頼があった場合又は総務省が別途収集した情報に基づき必要と判断した場合にも派遣できることとしている。また、対口支援団体の決定後においては、被災市区町村から対口支援団体に要請し、対口支援団体から派遣することとなる。

第4節 国・地方間関係に係る課題と国・都道府県等による制度・計画等の見直し

以上のように、近年の大規模災害においては、それぞれの災害の都度、国や被災県等により災害対応について検証が行われ、検証結果を踏まえて、災対法の改正や防災基本計画の修正、地域防災計画の見直し、全国的な応援職員派遣スキームの構築等が行われてきた。各災

害における国・地方間関係の4つ特徴ごとの課題と、当該課題に関連する制度・計画等の見直しを対照させたのが表3-1である。

表3-1 近年の大規模災害における国・地方間関係の4つ特徴ごとの課題と国・都道府県等による制度・計画等の見直し

事項	課題	災害	制度・計画等の見直し (主なもの)
①「市町村第一主義を基本原則としていること」			
被災市町村の行政機能回復への支援	・被災市町村の行政機能の回復を支援するため、県や国が職員を派遣したが、受け入れ環境の不備や国・県間での連絡不足により、応援職員が十分に機能しなかった。	平成28年 熊本地震	・防災基本計画が修正され、国及び地方公共団体は、職員を派遣する場合、地域や災害の特性等を考慮した職員の選定に努めるものとされた。
市町村の警戒・避難対策の不備と都道府県の関与	・市町村の警戒・避難対策について、災害発生直前まで職員が不在だったり、災害発生前後に避難勧告等が発令されなかったりするなどの不備が見られた。 ・都県は、このような警戒・避難対策の不備を認識していたにもかかわらず、特段の対応をとらなかった。	平成25年 伊豆大島 土砂災害 平成27年 常総市鬼 怒川水害 平成28年 台風第10 号災害	・防災基本計画が修正され、都道府県は、時機を失することなく避難勧告等が発令されるよう、市町村に積極的に助言するものとされた。 ・各都道府県において、市町村の避難対策について助言・支援する取組が行われている。
被害情報の収集、情報共有	・被災市町村において情報収集・報告が遅れ、国・県が情報連絡員を派遣したが、被災市町村における受入れ態勢の不備もあり、発災当初は情報集約・整理に支障を来した。	平成28年 熊本地震	
②「災害対策のかなりの部分を、国・都道府県・市町村が融合して実施していること」			
物資の供給	・国によりプッシュ型の物資の支援が行われたが、被災市町村において、物資の	平成28年 熊本地震	・防災基本計画が修正され、国は物資の配送・到着状況や指定避難所のニーズを把握するた

	管理や輸送が混乱したり、被災者のニーズとのミスマッチが生じたりした。		め、関係者が情報共有できるシステムの整備に努めるものとされた。 ・県地域防災計画が修正され、県及び市町村は、物資の供給に関するマニュアルの策定等を行い、効率的にニーズの把握や物資の輸送を行うものとされた。
広域避難	<ul style="list-style-type: none"> ・市域を越える広域避難について、市が周辺市町に対して避難者の受入の要請に着手したのは、鬼怒川の決壊後になった。 ・大規模な水害のおそれがある段階で、事前の計画的な広域避難が求められた。 ・広域避難について、県や国による助言等の支援は行われなかった。 	平成27年 常総市鬼怒川水害	・中央防災会議に設置されたワーキンググループから、広域避難計画の策定に必要な基本的な考え方が示された。
③「応急対策には、国の実動機関等により分立的・分離的に実施されるものがあること」			
被害情報の集約・調整	・死者・行方不明者について、市から県を通じて報告のあった数と警察の報告数が一時期大きく異なっていた。	平成26年 広島豪雨災害	・防災基本計画が修正され、人的被害の数については、都道府県が一元的に集約、調整を行うこととし、その際、都道府県は、関係機関が把握している情報を積極的に収集し、一方、関係機関は都道府県に連絡するものとされた。
広域応援実動機関の早期の派遣要請	・県と域内の消防本部との連絡調整が不十分なことから、緊援隊の派遣要請のタイミングが遅くなった。	平成26年 広島豪雨災害 平成27年 常総市鬼怒川水害 平成28年	

		台風第 10 号災害	
被災都道府県と域内防災関係機関等との連絡調整	・県内消防応援について、被災地消防本部からの要請が遅れた事例や、県による指揮・統制が十分に執れなかった事例があった。	平成 26 年 広島豪雨災害 平成 27 年 常総市鬼怒川水害 平成 28 年 熊本地震	
被災都道府県と国・広域応援実動機関との連絡調整	・県災対本部と国現対本部との情報共有や連携が不十分なため、被害状況や各実動機関の活動に関する情報の収集・集約に支障を来した事例があった。 ・緊援隊との間で被災地に関する情報の共有が十分でなく、活動調整や宿営場所の選定等に苦慮した事例があった。	平成 26 年 広島豪雨災害 平成 27 年 常総市鬼怒川水害 平成 28 年 熊本地震	・防災基本計画が修正され、国現対本部は、地方公共団体の災対本部との合同会議等を通じて、情報の共有と状況認識の統一を図るとともに、関係機関と密接に連携し、災害応急対策の実施を推進するものとされた。また、都道府県は、救助・救急、消火等のための航空機の運用に関し、災対本部内に航空運用調整班を設置し、国現対本部と連携して必要な調整を行うこととされた。
広域応援実動機関の受援体制	・地方公共団体における受援体制の整備が進んでおらず、部隊の進出ルート、活動拠点、宿営所、ヘリポート等の確保に苦慮した事例が生じた。	平成 28 年 熊本地震 平成 28 年 台風第 10 号災害	・防災基本計画が修正され、地方公共団体は、地域の実情を踏まえ、消防防災ヘリ、警察ヘリ、ドクターヘリなど災害時のヘリコプターの利用についてあらかじめ協議しておくものとされた。
④「垂直的連携に加え、地方公共団体間の水平的連携が重要であること」			
地方公共団体間の広域応援・受援	・応援側の都道府県において、区域内の市町村に応援職員の派遣を求める法的根拠がなく、迅速かつ円滑な応援職員の派遣に支障が生	平成 28 年 熊本地震	・災対法の改正により、応援側の都道府県が区域内の市町村に対し応援を求めることができること等が明示的に規定された。

	<p>じた。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地方公共団体間の広域応援に係る全国的な枠組みの構築は進んだものの、被災市町村側の受入体制の整備が遅れていたため、受入れた応援職員を十分に活用できない事例等が生じた。 	<ul style="list-style-type: none"> ・大規模災害発生時に被災市区町村を支援するための全国一元的な応援職員派遣の仕組みとして、「被災市区町村応援職員確保システム」が構築された。
--	--	---

第5節 東日本大震災以降に実施された制度・計画等の見直しの効果とさらなる制度面での見直しが必要な課題

第2章及び本章で見てきたように、東日本大震災や近年の大規模災害においては、国・地方間関係に係る様々な課題が明らかになり、当該課題に関連して国・都道府県・実動機関等により、災対法の改正や防災基本計画の修正等が行われてきた。しかしながら、こうした制度・計画等の見直しが行われた後も、各災害において繰り返し課題となるものも見られる。

第5節では、表3-1で示した11の事項ごとに、東日本大震災以降に実施された制度・計画等の見直しの効果について分析を行い、①制度面・運用面で一定の解決が図られた課題、②制度面で一定の解決が図られ、今後は運用面での改善等が必要な課題、③さらなる制度面での見直しが必要な課題の3つに分類する。

(1) 市町村の行政機能の著しい低下への対応

東日本大震災では、多くの被災市町村において行政機能が著しく低下し、災害応急対策の実施に支障を来した。このため、災対法が改正され、被災市町村の行政機能が低下した場合における国が応急措置を代行する仕組みが創設されるとともに、被災都道府県は国に対し、応援又は災害応急対策実施の要請ができるものとされた。これにより、被災地方公共団体の行政機能が著しく低下した場合において、国が災害応急対策の実施を支援・補完する仕組みは整えられたと考えられる。

一方、平成28年熊本地震では、被災市町村の行政機能の回復を支援するため、県や国が職員を派遣したが、受け入れ環境の不備や国・県間での連絡不足により、応援職員が十分に機能しなかった事例が見られた。このため、防災基本計画が修正され、国他都道府県が職員を派遣する場合、地域や災害の特性等を考慮した職員の選定に努めるものとされた。

市町村が第一次的に対応すべき災害応急対策等を都道府県や国が代わって実施するというのはいわば最後の手段であると言え、一定の支援があれば行政機能の回復が期待できる場合には、まずは都道府県や国から職員を派遣することにより、行政機能の回復を図ることが望ましいものと考えられる。今後は、国や都道府県が職員を派遣する場合において、地域

や災害の特性等を考慮した職員の選定や幹部職員を含む支援チームを派遣するなど、被災市町村の支援体制の強化を図る必要がある。

⇒②制度面で一定の解決が図られ、今後は運用面での改善等が必要

(2) 市町村の警戒・避難対策の不備と都道府県の関与

近年の大規模豪雨災害においては、災害発生直前まで職員が不在だったり、災害発生前後に避難勧告等が発令されなかったりするなど、市町村の警戒・避難対策に不備が見られる事例が生じた。一方、東日本大震災に係る災対法改正により、都道府県知事に、警戒・避難対策等を含む応急措置以外の災害応急対策について、市町村に対し実施を要求する権限が付与されたが、被災した市町村を管轄する都や県においては、当該市町村における警戒・避難対策の不備を認識していたにもかかわらず、当該権限を行使する等の対応は行われなかった。

これらを踏まえ、防災基本計画の修正によって、都道府県は市町村に対し、時機を失することなく避難勧告等が発令されるよう積極的に助言するものとされ、各都道府県においては、市町村の避難対策について助言・支援する取組が行われている。しかしながら、こうした防災基本計画の修正等が行われた後も、市町村において避難勧告等が発令が見送られる事例が生じている。

警戒・避難対策は市町村にとって人命に関わる重要な責務であり、まずは市町村において、宿日直や迅速な職員参集による24時間即応体制の確立、首長への連絡体制の整備、災害対策本部等の設置基準の明確化、具体的でわかりやすい避難勧告等の判断基準の設定など、警戒・避難体制の強化に向けた取組が求められる。しかしながら、こうした取組には、災害経験の有無等により市町村の間で大きな差があるのが現状であり、今後も首長の不在や庁内連絡体制の不備などにより、避難勧告等が発令の遅れ・見送り等が生じる可能性がある。このような場合における都道府県の関与は、積極的な助言では不十分であると考えられ、都道府県の関与の在り方について、制度面の見直しも含めた検討が必要であると考えられる。

⇒③さらなる制度面での見直しが必要

(3) 被害情報の収集、情報共有

東日本大震災では、被災した市町村において、通信の途絶のみならず、行政機能の著しい低下により、被害情報等の収集・報告等が行えない事例が多数発生した。これを踏まえ、災対法が改正され、被災市町村が被害情報等の収集・報告等を実施できない場合には、東日本大震災に係る災対法の改正により、都道府県や国が直接実施することとされた。

一方、熊本地震では、被災市町村において情報収集・報告が遅れたため、国・県が情報連絡員を派遣し情報収集を行ったものの、被災市町村における受入れ態勢の不備もあり、発災当初は情報集約・整理に支障を来した。

今後国・都道府県は、市町村の行政機能回復のための支援体制を強化するとともに、速やかに情報連絡するための体制の構築や、ヘリコプター等の機材や各種通信手段の効果的活

用等により、迅速な被害情報等の把握に努めることが求められる。

⇒②制度面で一定の解決が図られ、今後は運用面での改善等が必要

(4) 物資の供給

東日本大震災においては、市町村・県の自助努力では食料等の物資の調達は困難だったため、災対法上国が自ら物資を供給する規定はなかったものの、国が物資の調達・輸送を直接実施した。この際、被災市町村では行政機能の著しい低下により物資供給の要請ができず、物資供給の遅れや被災地のニーズとのミスマッチが生じた。このため、災対法の改正により、備蓄物資等が不足する場合、市町村は都道府県に対し、都道府県は国に対し物資等の供給を要請できること、緊急を要する場合には、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きることなどが規定された。

平成 28 年熊本地震では、国によりプッシュ型の物資支援が行われたが、被災市町村において、物資の管理や輸送が混乱したり、被災者のニーズとのミスマッチが生じたりした。このため、防災基本計画が修正され、国において、物資の配送・到着状況や指定避難所のニーズを把握するため、地方公共団体や物流事業者、物資調達企業などが情報共有できるシステムの整備に努めるものとされた。

今後は、国・都道府県において、被災市町村における物資の受入体制を確保するため、被災市町村の行政機能回復のための支援体制を充実させるとともに、関係者間での情報共有のためのシステム構築などを行うことが求められる。

⇒②制度面で一定の解決が図られ、今後は運用面での改善等が必要

(5) 広域避難

東日本大震災では、市町村・県の区域を越えた広域避難者が多数生じたため、多数の地方公共団体の間で受入れの協議・調整が必要となったが、災対法上広域避難の手続き等に関する規定は置かれておらず、被災市町村において円滑に協議・調整を行うことは困難であった。加えて、被災地のみならず避難先においても、広域避難を想定した備えが十分ではなく、避難者の受入れや広域避難者に対する支援の実施までに時間を要した。これを踏まえて、災対法が改正され、市町村・都道府県の区域を越える被災住民の受入れに関する都道府県・国の調整規定が創設された。

創設された規定は、災害発生後における被災住民の一時滞在に関するものであるのに対し、平成 27 年常総市鬼怒川水害においては、大規模水害のおそれがある段階で、事前に計画的な広域避難を行うことが求められたが、市が周辺市町に対して、自市からの避難者の受入の要請に着手したのは、鬼怒川が決壊した後になった。また、県や国において、広域避難についての助言等の支援は行われなかった。

このような状況を踏まえ、国において、広域避難計画の策定に必要な基本的考え方が示された。しかしながら、計画の想定を超えるような大規模水害が発生した場合等には、災

害が進行する中、多数の市町村・都道府県の間での受入れ調整が必要となるが、地方公共団体間での調整を基本とする現行の広域一時滞在に係る調整規定では、迅速な避難先の確保は難しいものと考えられる。このため、広域一時滞在に係る調整規定に加えて、大規模水害における事前の広域避難に係る受入れ調整の仕組みを設けることについて、検討する必要があるものと考えられる。

⇒③さらなる制度面での見直しが必要

(6) 被害情報の集約・調整

平成 26 年広島豪雨災害においては、市から県を通じて報告のあった死者・行方不明者数と警察の報告数が一時期大きく異なっていた。これを踏まえて、防災基本計画が修正され、人的被害の数は都道府県が一元的に集約、調整を行うこととなり、その際、都道府県は関係機関が把握している情報を積極的に収集し、一方、関係機関は都道府県に連絡するものとされた。この防災基本計画の見直し以降、人的被害の数に関する報告数値が大きく異なるような事例は生じておらず、制度面・運用面で一定の解決が図られたものと考えられる。

⇒①制度面・運用面で一定の解決

(7) 被災都道府県と域内防災関係機関等との連絡調整

東日本大震災では、被災県と域内防災関係機関等との連絡調整について、例えば、県内消防応援について、県災対本部による指揮・統制ができず、被害状況に即した効果的な消防応援等が困難であった。このような状況を踏まえ、災対法の改正により、都道府県災対本部の所掌事務の一つとして被災市町村や域内防災関係機関との連絡調整が明示的に規定された。

しかしながら、このような災対法の改正が行われた後の災害においても、被災都道府県と域内防災関係機関等との連絡調整が不十分なため、県内消防応援について、被災地消防本部からの要請が遅れた事例や、県による指揮・統制が執れなかった事例が生じている。

被災都道府県における域内防災関係機関との連絡調整は、都道府県災対本部の所掌事務の一つとして明示的に規定されたものの、都道府県災対本部が連絡調整に資するために防災関係機関等に対して求めることができるのは、資料又は情報の提供、意見の表明等に限られており、都道府県が主体となった連絡調整のための制度上の担保は不十分なものとなっている。このことが、災対法改正後においても、都道府県における域内防災関係機関等との連絡調整が十分に行われない事例が生じる要因の一つになっているものと考えられることから、都道府県災対本部を中心とした連絡調整の強化のための仕組みについて、検討が必要であると考えられる。

⇒③さらなる制度面での見直しが必要

(8) 被災都道府県と国・広域応援実動機関との連絡調整

東日本大震災では、被災都道府県と国・広域応援実動機関との連絡調整が不十分であったため、効率的な部隊配置ができず、救助活動の遅れや実動機関間で支援の重複・漏れが生じた。このため、防災基本計画が修正され、国現対本部は地方公共団体の災対本部との合同会議の開催等に努めるものとされた。

その後の災害においても、県災対本部と国現対本部や広域応援実動機関との情報共有や連携が不十分なため、被害状況や各実動機関の活動に関する情報の収集・集約に支障を来した事例や、緊援隊との間で被災地に関する情報の共有が十分でなく、活動調整や宿営場所の選定等に苦慮した事例が見られた。このため、防災基本計画がさらに修正され、国現対本部は地方公共団体の災対本部との合同会議等を通じて、情報の共有と状況認識の統一を図るとともに、関係機関と密接に連携するものとされた。しかしながら、その後も連絡調整が不十分な事例が生じている。

一方で、航空機の運用については、防災基本計画の修正によって、都道府県災対本部内に航空運用調整班を設置し、必要な調整を行うこととされたものの、都道府県災対本部が主体となった連絡調整について、航空運用以外の事項を含めた一般的な記述は見られない。また、東日本大震災に係る災対法の改正により、都道府県災対本部の所掌事務の一つとして、被災市町村や域内防災関係機関との連絡調整が規定されたものの、国現対本部や広域応援実動機関との連絡調整については、明示的な規定は置かれていない。

このように都道府県が主体となった国・広域応援実動機関との連絡調整について、制度上明確に位置付けられていないことが、防災計画の修正後においても、連絡調整が十分に行われない事例が生じる要因の一つになっているものと考えられる。このため、国現対本部のみならず都道府県災対本部においても主体的に連絡調整を行うことができるよう、都道府県災対本部の機能について、制度面の見直しも含め検討が必要であると考えられる。

⇒③さらなる制度面での見直しが必要

(9) 広域応援実動機関の受援体制

東日本大震災においては、被災地方公共団体における広域応援実動機関の受入について、飲料水・食料・防寒対策等のサポート、部隊の進出ルート、活動拠点、宿営場所、ヘリポート等の確保の面で受け入れ体制が十分でなく、現地活動に支障を来した。このため、防災基本計画が修正され、地方公共団体において、受援計画の策定・見直しや活動拠点の整備、緊急輸送活動のため施設・拠点の把握などを行うこととされた。

一方、平成 28 年熊本地震及び平成 28 年台風第 10 号災害では、被災市町村における受援体制の整備が進んでおらず、部隊の進出ルート、活動拠点、宿営所、ヘリポート等の確保に苦慮した事例が生じた。また、平成 28 年熊本地震では、広域活動拠点が被災し、宿営所等として使えなくなった。このため、地方公共団体においては、引き続き受援計画の策定・見直しを進めるとともに、救助活動拠点の整備・多重化・強靱化を進める必要がある。

⇒②制度面で一定の解決が図られ、今後は運用面での改善等が必要

(10) 各実動機関における大規模災害への対応力の強化

東日本大震災では、消防、警察、自衛隊等の広域応援部隊が全国規模で動員され、長期にわたって大規模な救出・救助活動が実施されたが、各実動機関にとって、このような大規模かつ長期の部隊派遣・現地活動は、各実動機関にとっても初めての経験であり、様々な課題が明らかになった。

この教訓を踏まえ、各実動機関において、大規模な広域応援部隊を長期にわたり派遣するための組織・体制の強化、被災地への進出手段・進出ルートの確保、長期に及ぶ活動のための後方支援の強化、原発事故等の複合災害を即応するための装備の整備などが行われてきた。また、実動機関の間での連携を強化するため、相互の通信体制の整備、合同訓練を通じた連携の手順の確認等が行われてきた。

一方で、緊援隊については、地方公共団体間の水平補完の側面が強いことから、全国から大規模な部隊が出動する場合に、全国的視点に立った指揮・調整が難しい面がある。このため、国による指揮・調整の在り方について、制度面の見直しも含め検討が必要であると考えられる。

⇒③さらなる制度面での見直しが必要

(11) 地方公共団体間の広域応援・受援

東日本大震災では、被災地方公共団体の行政機能を補完するため、全国の地方公共団体から、様々な枠組みの下で応援や職員派遣が行われた。しかしながら、災害時相互応援協定に基づく個別の応援は、非網羅的で、支援に漏れる地域が生じた一方で、全国レベルの応援調整の仕組みでは、マッチングに時間を要した。

このため、災対法が改正され、地方公共団体間の応援等に係る都道府県・国による調整規定の拡充・新設、対象業務の拡大が行われたほか、全国知事会においてカウンターパート方式による全国的な枠組みが整備された。平成 28 年熊本地震では、こうした制度改正等を受け、全国知事会の枠組みをはじめ様々な枠組みに基づき、全国の地方公共団体から応援や職員派遣が行われた。

一方で、東日本大震災以降、市町村の受援体制の強化のため、受援計画の策定が進められてきたが、平成 28 年熊本地震では、被災市町村における受援ノウハウの不足等から、人員の過不足や応援職員を十分に活用できない事例が生じた。このため、大規模災害発生時に被災市区町村を支援するための全国一元的な応援職員派遣の仕組みとして「被災市区町村応援職員確保システム」が構築された。同システムは、被災市区町村の職員が行う災害対応業務を支援するための応援職員の派遣に加えて、災害マネジメントの支援を行う職員(災害マネジメント総括支援員)の派遣を行うものである。これにより、被災市町村の行政機能が著しく低下した場合においても、一定の受援体制の確立が可能になるものと考えられる。

また、平成 28 年熊本地震では、応援側の都道府県において、区域内の市町村に応援職員

の派遣を求める法的根拠がなく、迅速かつ円滑な応援職員の派遣に支障が生じた事例も見受けられた。このため、災対法が改正され、被災都道府県による他の都道府県に対する応援要請等が明示的に規定された。

したがって、引き続き市町村における受援体制の整備が必要であるものの、災対法における調整規定の拡充等や同システムの構築により、制度面・運用面で一定の解決が図られたものと考えられる。

⇒①制度面・運用面で一定の解決

以上の分析において、③さらなる制度面での見直しが必要としたもののうち、次の3つの課題については、いずれも都道府県の機能に関わるものであり、第5章でさらに詳細に考察する。

- ・ 市町村の警戒・避難対策に対する都道府県の関与
- ・ 都道府県における域内防災関係機関等との連絡・総合調整
- ・ 被災都道府県と国・実動機関との連絡調整

また、次の2つの課題については、いずれも巨大災害における国・地方間関係の在り方に関わるものであり、第4章及び第5章でさらに詳細に考察する。

- ・ 大規模水害の際の計画的な広域避難
- ・ 緊援隊の大規模出動の際の国による指揮・調整

第4章 巨大災害の応急対策における国・地方間関係に係る課題等

第2章及び第3章では、東日本大震災や近年の大規模災害への対応で明らかになった国・地方間関係に係る課題と、当該課題に関連して国・都道府県等により実施された制度・計画等の見直しについて検証・分析した。一方で、今後発生が懸念される南海トラフ巨大地震や首都直下地震等の大規模地震や大都市圏における大規模水害などでは、超広域にわたり甚大な被害が発生し、次のような事態が生じることが想定される。

- ・ 数多くの市町村(場合によっては都道府県も)において、被災により行政能力が著しく低下し、応急対策の実施が困難になること
- ・ 発災直後には被害状況等に関する情報が全く不足すること
- ・ 応急対策のための人的・物的資源が圧倒的に不足すること
- ・ 広域応援部隊の進出や緊急物資の輸送のための道路や通信のネットワークが、超広域にわたり寸断されること
- ・ 浸水等により、都市インフラが長期にわたり使用不能になること
- ・ 膨大な数の被災者等が都道府県の区域を越えて広域避難することを強いられること
- ・ 地方公共団体間の応援・支援について、応援する側よりも応援を求める側の数が上回ってしまうこと
- ・ 原子力発電所事故、コンビナート火災、鉄道事故、市街地火災、土砂災害等の複合災害が発生すること
- ・ 消防・警察・自衛隊等の実動機関において、広域応援のための人員、資機材等が圧倒的に不足すること

以上のような、過去の災害とは次元の異なる過酷な事態が生じた場合、現行の災対法等における市町村第一の枠組では、迅速・的確な応急対策が実施できなくなる可能性がある。このため、巨大災害の具体的な事例を想定して、応急対策の措置ごとに国・地方間関係の在り方について検証を行う必要があると考えられる。

本章では、巨大災害の事例として、南海トラフ巨大地震、大都市圏における大規模水害及び原子力災害・自然災害の複合災害を取り上げ、それぞれの災害に係る政府の防災対策の計画やワーキンググループの報告書等に基づいて具体的に検証・分析を行い、現行の災対法等の枠組と原災法及び国民保護法における特別ルールとを比較しつつ、これらの計画等の実効性を確保するうえでの、国・地方間関係に係る課題を提示する。このため、分析の対象とする応急対策は、原災法又は国民保護法において災対法と大きく異なる特別ルールが設けられている措置とする。

第1節 分析の対象とする応急対策の範囲

巨大災害の具体的な事例としては、南海トラフ巨大地震、大都市圏における大規模水害及び原子力災害・自然災害の複合災害を取り上げる。これら3つの事例は、いずれも超広域にわたり甚大な被害が生じることが想定され、原子力緊急事態や武力攻撃事態と同様に国家的

な緊急事態に該当すると言えるものであり、政府において具体的な想定に基づいた防災対策の検討が行われている。

なお、首都直下地震についても、例えば都心南部直下型地震では、死者約 2.3 万人、建物全壊・焼失等約 61 万棟などの甚大な被害が想定され(首都直下地震対策検討ワーキンググループ, 2013)、国において緊急対策推進のための基本計画や具体的な応急対策活動に関する計画等も策定されている。しかしながら一方で、首都直下地震への対応については、首都中枢機能(国会、中央省庁、中央銀行・企業本社等)の維持が大きな柱として加わっているものの、災害応急対策は南海トラフ巨大地震と同様のものとなっていることから、具体的な検証の対象からは外すこととした。

課題の分析に当たっては、災害応急対策のうち、住民の避難措置(避難指示、広域避難の避難先の確保、避難誘導等)及び被災者の救助(避難所等の供与、食料・生活必需品等の供給、医療など、災害救助法の救助に該当するもの)に着目し、それぞれの措置ごとに検証を行う。これらの措置については、いずれも国民保護法及び原災法において、国の指示の下で都道府県・市町村が実施するという、災対法の枠組みとは大きく異なる特別ルールが設けられている。

これらの措置のほか、災対法においては、災害の防御・拡大防止のための応急措置(救助以外のもの)、被災者保護、被災者の援護を図るための措置や災害復旧が規定されている。このうち、応急措置については、国民保護法では「武力攻撃災害への対処に関する措置」の一つとして規定されているが、国・地方公共団体それぞれが実施するものとされ、現行の災対法の枠組と大きく異なるような特別ルールは設けられていない。一方、災対法で市町村の応急措置として例示されている消防及び水防については、他法令に基づいて実施されているが、

- ・ 消防庁長官による消防応援等のための緊急消防援助隊の出動指示(消防組織法)
- ・ 水防上緊急を要する場合における国土交通大臣の都道府県知事、水防管理者等に対する指示(水防法)

など、それぞれ大規模災害に対処するための特別ルールが定められている。また、道路啓開については、原則としてそれぞれ道路の管理者が実施することになるが、災害時において国が重要物流道路の道路啓開を代行する制度が設けられている(道路法)。

また、被災者保護としては、避難所における生活環境の整備、広域一時滞在、被災者の搬送及び安否情報の提供の4つが規定されているが、このうち避難所における生活環境の整備については救助に、広域一時滞在及び被災者の搬送については避難措置に含めて検討する。このほか、安否情報の提供については、災対法では任意の事務とされており、発災直後において全国的な観点から緊急に実施することが求められるものではない。さらに、罹災証明書の発行や被災者台帳の作成等の被災者の援護を図るための措置及び災害復旧については、発災直後において全国的な観点から緊急に実施することが求められるものではなく、被災者等のニーズを踏まえつつ地域の実情に即して実施することが求められる。

以上を踏まえれば、避難措置及び救助以外の措置については、現行の枠組みの中で対応することが基本になるものと考えられる。

加えて、巨大災害では膨大な規模の人的・物的被害が想定され、各実動機関においては、大規模な広域応援部隊を、被害が甚大な地域に集中投入し、連携を密にしながら救助活動を効果的に実施することが求められる。第2章でみたように、各実動機関においては、これまで、東日本大震災で明らかになった課題へ対応するため、組織の拡充、運用計画の見直し、実践的な訓練など、災害対応力の強化が図られてきた。一方で、巨大災害においては、救助活動のための人的・物的資源が圧倒的な不足、発災直後の情報不足、道路や通信ネットワークの寸断など、東日本大震災に比べてさらに過酷な事態も想定され、実動機関には、応急対策活動に関する政府の計画に基づき効果的に対応することが求められる。

しかしながら、緊援隊については、地方公共団体間の水平補完の側面が強いことから、現行法制の下では全国的な視点に立った統一的な対応が行いづらいところがある。このため、本章では、巨大災害に係る政府の防災計画の実行性を確保するうえでの、緊援隊の課題を提示する。

第2節 南海トラフ巨大地震

第1項 南海トラフ地震の防災対策に関する国の計画等

第1目 南海トラフ基本計画

南海トラフ地震のうち、想定される最大規模の地震・津波である南海トラフ巨大地震では、死者 32.3 万人、建物被害 238.2 万棟など、甚大な被害が生じることが想定されている(南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ, 2012, 3)。このため、南海トラフ基本計画においては、災害応急対策の実施に当たり、南海トラフ地震による被害は極めて広域かつ甚大になると想定されると同時に、人的・物的資源が絶対的に不足すること、発災直後の被害情報が著しく不足すること、大量の避難者が発生すること、津波が時間差で繰り返し襲来するおそれがあること、南海トラフの東側で発生した後、西側で発生するなど多様な発生形態をとる可能性があること等に十分留意することが必要であるとしている。

また、南海トラフ基本計画では、災害応急対策の具体的な措置について、それぞれ次のように実施に関する基本の方針が示されている。

(1) 救助・救急対策、緊急輸送のための交通の確保

- ・ 国は、全国から被災地に、防衛、社会秩序の維持、消防上不可欠な部隊を除く最大勢力の自衛隊の災害派遣部隊、警察災害派遣隊、緊援隊等を派遣するものとし、関係機関は、被害想定を踏まえたできる限り具体的な行動計画の作成とその訓練を行う。
- ・ 救助・救急活動に当たる実動部隊は、緊急輸送ルート確保のための活動(啓開・排水・交通規制等)と密接に連携し、事態に対処する。また、関係機関は、災害応急対

策に支障となる航空機の飛行制限の措置や、現場レベルでの実動部隊間の調整・情報共有を図る措置を講じる。

(2) 膨大な傷病者等への医療活動

- ・ 地方公共団体等は、国等と連携して、災対法第86条の3の規定に基づく臨時の医療施設の開設や、民間事業者を活用した負傷者等の緊急輸送を含め、被災地内における医療体制の確立を最優先する。また、広域医療搬送に当たっては、自衛隊航空機のみならず、防災関係機関が所有する航空機、民間航空機等も最大限活用する。

(3) 物資の絶対的な不足への対応

- ・ 発災後まもなくして、食料、生活必需品等の備蓄物資が不足することが見込まれるため、国は、地方公共団体からの要請又は要求を待たずに、物資を供給(調達・輸送)することとする。なお、この方法による物資の供給は、発災直後の情報混乱期に限定して行うものとし、できる限り早期に地方公共団体の要請に基づく物資の供給に切り替えるよう留意する。

(4) 膨大な避難者等への対応

- ・ 国・地方公共団体は、広域避難が必要な場合に備え、移送を必要とする避難者の選定方法、移送先の調整方法、移送手段の調整方法、広域避難した者への情報提供体制等をあらかじめ連携して定めておくものとする。
- ・ 国・地方公共団体は、市町村が開設する避難所への避難者だけでなく、在宅避難者も含め被災者が膨大な数に上ることを念頭に置いて、飲料水、食料等の物資の円滑な供給、的確な情報の提供に努める。また、避難所への避難者を減らす対策として、被災地外への疎開、帰省等を促進する。
- ・ 地方公共団体は、指定避難所では不足する場合には、民間事業者が所有するホテル・旅館等について、避難所としての活用を促進する。また、他の地域への広域一時滞在の調整、応急活動に支障のない範囲で所管施設へ避難希望者の受け入れを図る。

(5) 広域応援体制の確立

- ・ 地方公共団体間での人的・物的支援や広域一時滞在の仕組みなど、広域的な応援を円滑に実施できる体制をできる限り具体化するものとする。
- ・ 国は、地域ブロックごとの国現対本部の設置、地方公共団体への連絡要員(リエゾン)の派遣等を通じて連絡体制を強化するとともに、被害拡大防止のための専門家の派遣、情報通信機材の派遣等を含め、地方公共団体の支援体制を構築する。

第2目 南海トラフ地震の多様な発生形態に備えた防災対応検討ガイドライン

現在の科学的知見では、南海トラフ地震の発生時期・発生場所・規模を確度高く予測することはできない。しかしながら、不確実ではあるものの、南海トラフ沿いで異常な現象が観測され、大規模地震の発生可能性が高まったと評価された場合には、その情報を活用して、避難等の防災対応を実施することにより被害の軽減を図ることが重要となる。

このため、中央防災会議の「南海トラフ沿いの異常な現象への防災対応検討ワーキンググループ(以下「南海トラフ WG」という。)」において、異常な現象が観測された場合の住民や企業等の防災対応の方向性について 2018 年 12 月にとりまとめが行われた。このとりまとめの結果を地方公共団体や企業が防災対応に活かすため、各機関が具体的な防災計画を策定する際に参考にできるよう、内閣府(防災担当)においてガイドライン(内閣府, 2019)が作成された。

南海トラフの東側または西側だけで M8 以上の地震が発生(半割れケース)した場合、残りの領域では、後発地震に備えるため、沿岸地域等一部の地域で一定期間は避難等の警戒対応を実施する必要がある。

ガイドラインでは、最初の地震に伴う津波警報または津波警報が解除され、津波注意報に切り替わった後も、「地震発生後の避難で明らかに避難が完了できない地域(住民事前避難対象地域)の住民」や「地震発生後の避難では間に合わない可能性がある地域(高齢者等事前避難対象地域)の要配慮者」は、1 週間を基本に避難を継続することとされた。これを踏まえ、市町村は、事前避難対象地域や高齢者等事前避難対象地域、具体的な避難対象者、住民への情報伝達の方法、避難所等を計画で定めておく必要がある。

半割れケースが発生したと評価された場合には、気象庁から「南海トラフ地震臨時情報(巨大地震警戒)」が発表され、政府から避難等の警戒を行うよう呼びかけが行われる。市町村は、これを受けて事前避難対象地域に対し避難勧告等を発令するとともに、高齢者等事前避難対象地域に対し避難準備・高齢者等避難開始を発令することとされている。また、事前避難対象地域に位置する学校は、避難勧告が発令された場合、児童生徒等の安全確保のため、臨時休業等の適切な対応をとるなど、個別分野における防災対応に関する留意事項が示されている。

第3目 南海トラフ地震における具体的な応急対策活動に関する計画

南海トラフ地震では、極めて広域的かつ甚大な被害が生じる一方で、人的・物的資源が絶対的に不足すること、発災直後の被害情報が著しく不足することなどが想定されるため、各実動機関が被害の全容の把握を待つことなく直ちに行動し、災害応急対策活動を円滑かつ迅速に実施することにより、被害を最小化することが重要となる。

こうしたことから、南海トラフ巨大地震を想定し、これに対処するための災害応急対策活動に当たる部隊の投入方針、活動規模、緊急輸送ルート、交通途絶を想定した部隊投入方法、防災拠点、部隊間の活動調整等を具体的に定める「南海トラフ地震における具体的な応急対策活動に関する計画(以下「具体計画」という。)」(中央防災会議幹事会, 2019)が作成され

ている。

具体計画では、次のような実動機関の部隊投入の基本方針が定められている。

- ・ 国防、社会秩序の維持及び消防のために不可欠な部隊を除く警察、消防、自衛隊等の応援部隊を被災地に迅速に最大限投入する。
- ・ 被害が特に甚大と見込まれる地域に対して、応援部隊を重点的に投入する。
- ・ 被災地域以外の警察、消防が被災地への対応に全力を挙げなければならないことを踏まえ、広く国民及び企業に対して、防犯、防災、防火、救急等に関し、自助・共助の意識をもって各地域で取り組むよう、積極的な理解と協力を求める。

このような基本方針の下、緊援隊の出動方針については、次のとおりとなっている。

【即時出動する緊援隊】

- ・ 消防庁は、被害が想定されない地域に属する18道県（北海道、青森県、岩手県、宮城県、秋田県、山形県、福島県、栃木県、群馬県、埼玉県、新潟県、富山県、石川県、福井県、鳥取県、島根県、佐賀県、長崎県）について、即時、広域進出拠点に向けて緊援隊の出動を指示する。
- ・ 18道県の緊援隊の最大出動規模は、約8,230人／約2,030隊（2018.4時点の登録隊数をベースにした数値）。各道県の部隊の広域進出拠点、進出予定先は予め設定。ただし、被害状況に応じて柔軟に対応。

【被害確認後に出動する緊援隊】

- ・ 消防庁は、被害が想定される地域に属する都府県のうち重点受援県（静岡県、愛知県、三重県、和歌山県、徳島県、香川県、愛媛県、高知県、大分県、宮崎県）以外の19都府県（茨城県、千葉県、東京都、神奈川県、山梨県、長野県、岐阜県、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、岡山県、広島県、山口県、福岡県、熊本県、鹿児島県、沖縄県）について、当該都府県の被害状況を確認後、重点受援県への緊援隊の出動が可能な場合は、直ちに広域進出拠点に向けて緊援隊の出動を指示する。
- ・ 19都府県の緊援隊の最大出動規模は、約11,770人／約2,950隊（2018.4時点の登録隊数をベースにした数値）。各都府県の部隊の広域進出拠点、進出予定先は予め設定。ただし、被害状況に応じて柔軟に対応。

出動の指示を受けた各都道府県の緊援隊のうち、統合機動部隊及び指揮支援部隊については、指示後約1時間以内に出動し、その他の部隊は、部隊の集結後直ちに行動することとされている。

また、被災地の域内部隊と広域応援部隊は、

- ・ 緊急輸送ルートの確保（啓開、排水等）と必要に応じた交通規制の実施及びその情報共有
- ・ 交通途絶を想定した部隊投入方法の多重化、特に航空機を活用した投入
- ・ 部隊に対する優先的な燃料供給体制の確保、必要に応じた部隊間での相互協力などを実施することとされている。

このほか、各実動機関の部隊が連携を図りながら円滑かつ効果的に救助・救急、消火活動等を行えるよう、次のように活動調整を行うこととされている。

- ・ 緊急災対本部、国現対本部のほか、被災都府県・市町村の災対本部において、活動調整会議等により、効果的な救助・救急、消火活動等に資する情報(要救助者の発見場所、行方不明者の特定に資する情報、燃料補給の確保状況等)の共有及び調整を行う。
- ・ 災害現場で活動する警察、消防、自衛隊の部隊は、必要に応じて、合同調整所を設置し、活動エリア・内容・手順、情報通信手段等について、部隊間の情報共有及び活動調整、部隊間の相互協力を行う。

第2項 想定される課題

南海トラフ基本計画では、「震度6弱以上または浸水深30cm以上の浸水面積が10ha以上となる市町村は、30都府県の734市町村と超広域に及び、従来の応急対策やこれまであった国の支援システム、地方公共団体間の応援システムが機能しなくなるということを考える必要がある。このため、国、地方公共団体等は、災害応急対策を行うに当たっては、人的・物的資源が、国、地方及び民間を通じて絶対的に不足するとともに、発災直後には被害情報が全く不足することを前提に、優先順位を付けて対処するとともに、日本全体としての都道府県間の支援が機能的に行われる枠組を検討する。」(中央防災会議, 2019, 6)とされている。

南海トラフ基本計画は現行の災対法等の枠組みを前提に策定されているが、次に掲げる事項については、個々の市町村や都道府県による対応には限界があり、相互の整合性や全体最適化の確保が困難になるものと考えられる。また、具体計画の実行性を確保するため、緊援隊については、大規模な部隊の緊急出動、部隊の迅速投入のための進出手段・進出ルート確保、広域的な投入調整、実動機関間の連携等が課題になる。

第1目 南海トラフ沿いで異常な現象が観測された場合における避難勧告等の避難措置

南海トラフ沿いで異常な現象が観測された場合における避難勧告等の避難措置については、大規模地震発生の切迫性とその被害の甚大性を踏まえ、不確実であっても、大規模地震発生の可能性が平常時と比べて相対的に高まっていると評価される異常な現象が観測された場合において、その情報を活用し避難措置が実施される。すなわち、その後の割れについて正確な情報は有していなくても、大規模地震発生の可能性が相対的に高まっていると評価される場合には、避難措置を実施しようとするものである。

ガイドラインでは、異常な現象が観測された場合、気象庁が「南海トラフ地震臨時情報(調査中)」を公表し、有識者からなる「南海トラフ沿いの地震に関する評価委員会」を開催して起こった現象を評価したうえで、半割れケースが発生したと評価された場合には「南海トラフ地震臨時情報(巨大地震警戒)」を公表、これを受けて、市町村により避難措置が実施されることになっている。すなわち、国において、現在も震源域直上における観測・監視体制の

整備・運用を行い、異常な現象の観測、発生した現象の評価、避難措置を実施すべきかどうかの実質的な判断を行うこととなっており、そのための体制・組織等を整備している。

しかしながら一方で、半割れケースにおける避難勧告等の発令は、市町村長の権限であり、避難措置の要否、避難すべき地域、避難のタイミング等の判断は個々の市町村に委ねられることになる。

このため、市町村からは、

- ・ 「南海トラフ地震情報が発表されても、被害が無い段階から避難させるのは不可能」
 - ・ 「注意喚起はするが避難勧告は実施しない、学校等も休校するより校舎が安全」
- など、避難勧告等の発令についての判断の難しさを指摘する意見が出されている。また、
- ・ 「避難勧告を発令しても、企業活動が行われていれば保育園や学校を閉じることは困難。対象地域の企業活動を抑制しない限り実効性のある対策にならない」
 - ・ 「南海トラフ地震による被害は広範囲に及ぶことが想定されたため、関係する地方自治体のみならず経済会等も含めた地域社会全体で対応が必要。」
 - ・ 「地方自治体ごとの判断ではなく国や都道府県が主導した統一的な対応である必要を感じる。」
 - ・ 「社会が空振りを許容できなければ事前対策は成り立たない」

など、社会全体・広域的な地域全体での統一的な対応の必要性を指摘する意見も出されている(南海トラフWG, 2018b, 51)。

以上のように、半割れケースについては、防災対応を取るべき状況かどうかの判断が実質的に国に委ねられており、また、市町村のみならず広域的な地域社会全体で避難継続等を適切に行う必要がある。このため、避難措置等の実施については、全国的な視点に立った統一的判断が求められ、個々の市町村において判断するのは難しいものと考えられる。

第2目 都道府県域を越える広域避難の避難先の確保

南海トラフ巨大地震が発災した場合、膨大な数の避難者が発生し、被災地域内のあらかじめ指定した避難所のみでは不足することが想定される。このため、空き家・空室の有効活用、民間事業者の保有するホテル・旅館、賃貸住宅や船舶等の避難者の受入先としての活用を促進することに加え、他の地域への広域避難が必要となる。このため、南海トラフ基本計画では、国・地方公共団体において、広域避難が必要な場合に備え、移送を必要とする避難者の選定方法、移送先の調整方法、移送手段の調整方法、広域避難した者への情報提供体制等をあらかじめ連携して定めておくものとされている(中央防災会議, 2019, 30)。

また、災対法では、他の市町村の区域における被災住民の一時的な滞在(以下「広域一時滞在」という。)に関する協議は市町村が行うことを原則としつつも、都道府県外での広域一時滞在についての都道府県による協議の実施(§ 86-9、§ 86-11)、市町村が事務を執行できなくなった場合の都道府県による協議等の代行(§ 86-10)、市町村及び都道府県が事務を執行できなくなった場合の国による協議等の代行(§ 86-13)、国及び都道府県による助言

(§86-12)があわせて規定されている。

南海トラフ巨大地震では、震度 6 弱以上または浸水深 30 cm以上の浸水面積が 10ha 以上となる市町村が、30 都府県の 734 市町村と超広域に及ぶものと想定されている(中央防災会議, 2019, 6)。このように被害が超広域に及んだ場合には、多数の市町村からの広域避難が必要となるため、遠方への避難を余儀なくされたり、避難先として予定した地域が被災し避難者の受入れができなくなったりすることも想定され、多数の市町村間・都道府県間の調整には多大な労力と時間を要することが考えられる。

しかしながら、現行では、国の役割は避難先の候補となる地方公共団体や受入能力(施設数、施設概要等)に関する助言、市町村及び都道府県が事務を執行できなくなった場合の協議等の代行にとどまっている。このように、避難先の確保については、地方公共団体間での調整が基本となっており、円滑な避難先確保は難しいものと考えられる。

第 3 目 全国的視点に立った被災者の救助

南海トラフ巨大地震においては、膨大な規模の人的・物的被害が想定される一方で、被災者の救助のための人的・物的資源は圧倒的に不足することが見込まれる。また、具体計画では 29 都府県において被害が生じることが想定されているが、このように被害が超広域に及んだ場合には、地方公共団体間の応援や支援についても、応援する側よりも応援を求める側の数が上回り、被災地域からの応援要請に応え切れなくなる可能性がある。このため、被害が甚大と見込まれる地域に優先的に資源を配分するなど、限られた資源を優先順位をつけて配分する視点が不可欠となる。

しかしながら、現行の災害救助法では、被災者の救助は都道府県が実施することとされ、個々の都道府県に被災者支援の必要性の判断を委ねられており、相互の整合性の確保や全体最適の視点に立った資源配分は困難であると考えられる。

第 4 目 緊援隊の出動・進出・転戦・現地活動・他機関との連携等

南海トラフ巨大地震が発生した場合、緊援隊が、具体計画に沿って迅速・的確に出動し活動するためには、次のような事項が課題となるものと考えられる。

(1) 緊援隊の大規模・緊急出動

南海トラフ巨大地震においては、膨大な規模の人的・物的被害が想定されるのに対し、救助のための人的・物的資源は圧倒的に不足する可能性があり、発災直後から最大限の規模の緊援隊を緊急出動させ、優先順位を付けて被害が甚大と見込まれる地域に集中投入することが不可欠である。

一方で、南海トラフ巨大地震では、大都市圏を含む広範な地域が被災することが想定されており、大規模消防本部等の部隊の多くが自地域内の災害対応に追われて、他都府県への即時の出動ができなくなるおそれがある。こうした中、可能な限り多くの部隊を投入するには、

具体計画に基づき、①被害が想定されない地域では全ての登録部隊が直ちに、②被害が想定される地域のうち重点受援県以外の地域では、自地域対応のために必要な最小限の隊を残し可能な限り多くの部隊が速やかに出動することが必要となる。

しかしながら、出動元の地方公共団体にとっては、全ての登録部隊を発災直後から一斉に出動させた場合、必要最低限の消防力を維持するため、非番職員や内勤職員の動員によるマンパワーの確保、非常用車両の配備、消防団との連携による消火能力の確保等などの対応に迫られることになる。また、被害が少しでも生じた地域では、自地域の災害対応と応援出動との兼ね合いが難しいなどの課題があり、出動元の地方公共団体では、厳しい判断を迫られることになる。その場合、出動元の地方公共団体は、自地域の災害対応を優先して、より多くの部隊を自地域に残す判断をすることも考えられ、被害が甚大と見込まれる地域に出動する緊援隊の数が、想定通り確保できない可能性がある。

(2) 緊援隊の迅速投入のための進出手段・進出ルートの確保

出動した部隊が一刻も早く被災地に進出するため、出動元や出動部隊が緊急輸送ルートの通行可否や被災による通行不能区間に対する迂回ルート等に係る広域的な情報を随時把握する必要がある。また、関係する実動機関が連携して、被災道路の啓開、排水、緊急交通路の指定等に取り組み、進出ルートを確実に確保する必要がある。さらに、道路の寸断や津波による浸水等により陸路での迅速な進出が困難な地域には、自衛隊の航空機や艦船・船舶を活用し、空路又は海路による進出が有効となる。

しかしながら、以上のような、広域的な進出ルートに関する情報の把握、被災道路の啓開や航空機・艦船・船舶の活用等に関する他の実動機関との調整などは、全国的な視点に立って実施する必要がある。都道府県単位で編成される緊援隊が個別に実施することは困難である。

(3) 緊援隊の広域的な投入・転戦

南海トラフ巨大地震では、発災直後の被害情報が著しく不足することが想定されることから、緊援隊が被害の全容の把握を待つことなく直に出動し、被災地での救助活動を一刻も早く開始することが重要である。このため、国は「南海トラフ地震における緊援隊アクションプラン」を作成し、南海トラフ巨大地震の被害想定のうち4つのケースを想定して、部隊を派遣する都道府県毎に、それぞれのケースに応じて出動先の都道府県、進出ルート、進出目標等をあらかじめ定めている。

各都道府県の緊援隊は、このアクションプランに沿って発災後直に出動することとなるが、実際の災害が事前の被害想定と異なることが判明した場合にも柔軟に対応する必要がある。また、地震、津波による甚大な被害に加えて、大規模市街地火災、石油コンビナート火災、原子力発電所事故等が発生することも考えられ、こうした複合災害においては、追加部隊の編成や都道府県域を越える部隊転戦を、事態に即して機動的に実施することが求

められる。

しかしながら、以上のような都道府県域を越える部隊配置の調整や部隊転戦、追加部隊の編制等に関する判断を、個々の緊援隊に委ねた場合には、相互の整合性や部隊配置に関する全体最適の確保が困難である。

(4) 実動機関間の連携

巨大災害においては、被害の規模に比して救助・捜索のためのマンパワーや資機材等が圧倒的に不足することが想定されることから、それぞれの実動機関がその特性を活かしながら、総体として最大限の救助・捜索活動が実施できるよう連携を強化することが重要である。このため、国、都道府県、市町村・現場の各レベルで情報を共有し、部隊や資機材等の配分や輸送に関する調整、活動方針の策定、部隊間の相互協力等を行う必要がある。また、被災地での活動が長期化することも想定され、燃料等の確保について自衛隊等との連携が求められる。

このうち、全国レベルでの資源配分、部隊輸送、活動方針の策定等の連携について、都道府県単位で編成される緊援隊が、国に指揮命令系統が一元化されている他の実動機関との調整を、個別に実施することは困難である。

第3節 大都市圏における大規模水害

第1項 洪水・高潮氾濫からの大規模・広域避難に関する基本的な考え方(報告)等

三大都市圏など、海拔ゼロメートルのような低地帯に人口が集積している地域では、スーパー台風の直撃等により、大河川の洪水や高潮による氾濫が発生した場合、都市区域が広範囲にわたり浸水することが想定される。例えば、利根川首都圏広域氾濫では、埼玉県から東京都にかけて浸水面積は約 530 km²、浸水区域内人口は約 230 万人に及び、死者約 2,600 人、孤立者最大約 110 万人(決壊 2 日後)の被害が想定されている(大規模水害対策に関する専門調査会 2010, 2)。

このため、長期にわたって都市機能が麻痺し、多数の居住者等が市町村域・都道府県域を越えて避難を強いられることになる。こうした大規模・広域避難では、その浸水区域の広さ、避難対象人口の膨大さ、浸水継続時間の長さ等から、自市町村内に避難することが基本となる一般的な避難の考え方が通用しない事態が想定される。

特に、三大都市圏における大規模水害の場合は、混雑により立退き避難に長時間を要してしまう事態を避けるために、住民の個別自発的な避難とするのではなく、計画的に避難すること等について検討することが必要である(水害時の避難・応急対策検討ワーキンググループ, 2016, 62)。このため、域内避難と域外避難の振り分け、地域別の避難開始のタイミング、避難経路や交通手段、広域避難場所等を盛り込んだ広域避難計画を、市町村単位ではなく、関係する地域全体で、関係機関等と連携して策定するとともに、訓練等を通じて実効性のあるものとしておくことが求められる。

このため、中央防災会議に設置された「洪水・高潮氾濫からの大規模・広域避難検討ワーキンググループ」（以下、「洪水・高潮 WG」という。）から、広域避難計画の策定に必要な基本的な考え方が示された（洪水・高潮 WG, 2018）。この報告において、広域避難計画の検討に当たっての、国・都道府県・市町村の役割分担は次のようになっている。

市町村は、地域の実情を踏まえつつ、域外避難者の避難先として想定される周辺の市町村や都道府県、避難誘導や救助を担う警察、消防、海上保安庁や自衛隊、域外避難者の輸送を担う鉄道事業者等の輸送機関などと連携・調整のうえ、広域避難計画を策定する。

一方、都道府県は、各市町村が策定する広域避難計画の間の整合性の確保、広域避難を行う市町村や避難先市町村との調整、域外避難者の輸送の鉄道事業者等に対する要請などの面で、主導的な役割を担うことが期待される。

また、広域避難場所の選定・運営方法や鉄道事業者への運行要請等の避難手段の確保方策・避難の誘導方策、広域避難勧告等の情報発信体制等については、関係機関の間のみでは円滑な調整が望めないことも考えられるため、これらの事項について国も積極的に関与し、浸水が想定される市町村に加え、避難先の市町村や都道府県、関係機関等と連携した検討を主導的に進め、各地域での計画策定を強力に後押ししていくべきであるとされている。

さらに、令和元年台風第 19 号を踏まえ中央防災会議に設置された「令和元年台風第 19 号等による災害からの避難に関するワーキンググループ（以下、「令和元年台風 WG」という。）」の報告書では、「広域避難勧告等を発令するのは市町村長であることから、そのために必要な調整や判断について、避難元の市町村が中心となって取り組むことが原則であるが、大規模広域避難においては様々な問題が絡み合っており、当該市町村のみでの課題解決には限界があるものもある。円滑な広域避難体制の整備や実効性の確保の促進に向け、各々の地域における広域避難の検討において、河川管理者や気象台等の関係機関等や都道府県の一層の関与が必要である。」（令和元年台風 WG, 2020, 45）とされている。

第 2 項 想定される課題

洪水・高潮 WG(2018)においては、広域避難計画の策定主体はあくまでも市町村であり、国や都道府県の役割は、避難先地方公共団体や関係機関等との調整など、市町村の計画策定の支援となっている。また、災害時における実際の広域避難についても、第一次的な対応責任を有する市町村が主体となって実施されることになる。

しかしながら、次に掲げる事項については、個々の市町村による対応には限界があり、特に浸水区域が広域に及び、都道府県域を越えた広域避難を実施する場合には、広域的視点から見て整合のとれた対応を迅速に行うのは困難になるものと考えられる。

また、実動機関には避難者の誘導・輸送、孤立者の救助等の実施が求められるが、緊援隊については、大規模な部隊の緊急出動、部隊の迅速投入のための進出手段・進出ルート確保、実動機関間の連携等が課題になる。

第1目 広域避難勧告

広域避難については、避難距離が長くなることに加え、中小河川の氾濫による通行規制や避難に伴う交通渋滞、鉄道等の運行への影響等も考慮に入れて、避難のためのリードタイムを十分確保することが望ましい。しかしながら、災害発生までの時間が長くなれば予測精度が下がり、災害発生の蓋然性の低い段階での避難開始となってしまう、空振りの頻度が高くなるため、かえって避難率が下がってしまうおそれがある。このため、広域避難のための勧告(以下「広域避難勧告」という。)の発令に当たっては、災害発生の蓋然性の高まりと避難行動開始のタイミングについて、両者のバランスをとりつつ判断することが求められる。

この場合、広域避難勧告の発令の判断基準となる、河川管理者の洪水予報や防災気象情報等は、予測の長時間化に伴い精度が低下するため、災害発生までの時間が長い段階では、市町村にとって災害発生の蓋然性についての評価が難しく、市町村の間で判断が分かれることも考えられる。

また、避難に要する時間を予測するためには、強風雨や周辺の中小河川の氾濫等による道路や鉄道等の避難手段への影響をリアルタイムで把握する必要があるが、個々の市町村が広域にわたる交通の状況をリアルタイムで把握するのは難しい。さらに、予測される浸水区域が広域にわたる場合、一斉に避難しようとする、道路の渋滞や鉄道の混雑により、想定以上に避難に時間がかかってしまう可能性があるため、市町村の間で調整のうえ、避難開始のタイミンをずらすことも検討しなければならない。このように、個々の市町村にとって、適切なタイミングで広域避難勧告の発令の判断をするのが困難な状況にある。

第2目 都道府県域を越える広域避難の避難先の確保

大規模水害の場合には、浸水区域が広範に及び、多くの市町村で広域避難を余儀なくされるとともに、域外避難者の数が膨大となるため受入側の市町村も多数にわたり、さらには、都道府県域を越えた避難も想定する必要がある。このため、膨大な数の域外避難者の避難先を確保するためには、避難する側と受入側の多数の市町村や都道府県の間での調整が必要となり、調整には多大な労力と時間を要することになる。

特に、実際の災害で、広域避難計画の想定を超える域外避難者が生じたり、避難先として予定していた市町村も被災したりした場合には、さらに遠くの市町村で避難先を確保することが必要となるなど、調整が難航するおそれがある。一方で、現行では避難先確保について地方公共団体間での調整が基本となっており、円滑な避難先確保は難しいものと考えられる。

第3目 広域避難の際の避難誘導

広域避難では、浸水区域が広範に及び、避難者も膨大な数になることにより、避難に要する時間が長くなり、避難途中で氾濫に巻き込まれたりするおそれがある。また、域外避難者が集中する駅や橋梁において大混雑が発生し、群集雪崩や将棋倒しの発生等の大事故が発

生する可能性もある。

こうした事態を防止するためには、避難のためのリードタイムを確保したうえで、鉄道事業者への運行要請等の交通手段の確保、事故を未然に防ぐための交通誘導等の実施、氾濫の危険性が高まった際の避難先や避難経路への切替えなど、円滑な広域避難を実現するためのオペレーションが必要となる。特に、都道府県域を越える広域避難において、このようなオペレーションを個々の市町村や都道府県の判断で行おうとした場合、相互の整合性や全体最適の確保が困難になるものと考えられる。

第4目 全国的視点に立った被災者の救助

大都市圏で大規模水害が発生した場合、長期にわたって、膨大な数の避難住民が市町村域・都道府県域を越えて広域避難を強いられることになる。こうした被災者の救助に当たっては、多くの避難住民を受け入れる被災地周辺の都道府県に負担が集中し、救助のための人的・物的資源が大幅に不足する可能性があるため、これらの受入れ都道府県に重点的に資源を配分するなど、全国的視点に立った配分調整が必要となる。しかしながら、個々の都道府県に被災者支援の必要性の判断を委ねた場合には、相互の整合性の確保や適切な資源配分は困難になるものと考えられる。

第5目 緊援隊の出動・進出・現地活動・他機関との連携等

広域避難においては膨大な数の域外避難者が、長時間をかけて遠方まで避難することが想定され、避難途中で氾濫に巻き込まれたり、駅や橋梁において大混雑が発生し、群集雪崩や将棋倒し等の大事故が発生したりするおそれがある。このため、広域応援実動機関には、地元防災関係機関が行う避難誘導や輸送、傷病者等の搬送、避難中の被災や事故への対応等に対する支援を行うことが求められる。また、被災地においては、人命及び身体の安全を最優先に、孤立者の救助などの救助・救急活動を大規模に展開する必要がある。

このため、緊援隊についても、大規模な部隊が被害が甚大と見込まれる地域に迅速に出動することが求められる。この際、出動部隊の規模等を派遣元の地方公共団体の判断に委ねた場合には、想定通りの部隊数を迅速に確保できない可能性がある。

緊援隊の出動に当たっては、進出ルートの多くが浸水し通行不能となることが想定されるため、関係する実動機関が連携して、被災道路の啓開、排水、緊急交通路の指定等に取り組み、進出ルートを確実に確保する必要がある。また、道路の浸水等により陸路での迅速な進出が困難な地域には、自衛隊の航空機や艦船・船舶等を活用し、空路又は海路による進出が必要となる。さらに、被災地での活動が長期化することも想定され、燃料等の確保について自衛隊等との連携が求められる。このうち、全国レベルでの資源配分、部隊輸送等の連携について、都道府県単位で編成される緊援隊が、国に指揮命令系統が一元化されている他の実動機関との調整を、個別に実施することは困難である。

第4節 原子力災害・自然災害の複合災害

第1項 防災基本計画(原子力災害対策編)等

原災法では、原子力緊急事態が発生した場合、内閣総理大臣は、市町村長及び都道府県知事に対し、避難勧告・指示等の緊急事態応急対策に係る指示を行い、これを受けて、市町村を中心に緊急事態応急対策が実施されることとなっている。

住民の避難措置や実動機関による救助・救急活動などに関する具体的な事項については、防災基本計画(原子力災害対策編)において次のように定められている(中央防災会議, 2020)。

- ・ 内閣総理大臣は、原子力緊急事態宣言を発出し、地方公共団体が行うべき避難又は屋内退避等に関する指示又は勧告等を含む緊急事態応急対策に関する事項を指示する。
- ・ 地方公共団体は、内閣総理大臣又は原子力災対本部長の指示に従い、又は独自の判断により、屋内退避又は避難のための立退きの勧告、指示(具体的な避難経路、避難先を含む。)等を行う。
- ・ 市町村は、指定避難所、避難退域時検査及び簡易除染の場所を開設し、住民等に対し周知徹底を図るものとする。また、必要に応じ、あらかじめ指定した施設以外の施設についても避難所等として開設する。さらに、要配慮者に配慮して、被災地域外の地域にあるものを含め、旅館・ホテル等を避難所として借り上げる。
- ・ 原子力災対本部は、避難退域時検査及び簡易除染を実施するよう地方公共団体に指示する。地方公共団体及び原子力事業者は、国の協力を得ながら、住民等が避難又は一時移転した後に、避難退域時検査及び簡易除染を行うものとする。
- ・ 被災市町村は、必要な場合には区域外への広域避難等を実施する。原子力災対本部等は、区域外の地方公共団体に対し避難者の受入れについて協力を要請するとともに、被災都道府県から要請があった場合には、広域的避難収容実施計画を作成する。被災都道府県等は、計画に基づき適切な広域的避難収容活動を実施する。

以上のように、避難勧告・指示、避難所の確保、避難退域時検査及び簡易除染、広域避難等は、国の指示に基づいて市町村により実施され、都道府県や国がこれを支援することになっている。

また、原子力災害・自然災害の複合災害が生じた場合には、総合的かつ効率的な災害対策を実施できるよう、緊急(非常)災対本部及び原子力災対本部の合同会議を開催するとともに、次のように両本部間の役割分担が定められている。

- ・ 原子力災対本部は、地方公共団体において避難等のための輸送に関する調整が困難な場合、緊急(非常)災対本部に要請し、同本部において輸送に関する調整を一元的に行う。
- ・ 緊急(非常)災対本部は、指定避難所等の被災者に対する通常の支援(物資供給、指定避難所の環境整備、健康管理支援等)について、自然災害による避難者、原子力災害による避難者を一体的に取り扱うものとする。原子力災対本部は、緊急(非常)災対本部と緊

密な連携をとりつつ、避難又は一時移転者の避難退域時検査及び簡易除染等を行う。

一方、原子力災害時の消防応援等に関しては、次のように定められている。

- ・ 地方公共団体は、汚染・被ばく患者患者や被ばく傷病者等の原子力災害医療機関への搬送等の救助・救急活動を行うほか、必要に応じ、国現対本部、他の地方公共団体、原子力事業者等に対して応援を要請するものとする。
- ・ 国は、汚染・被ばく患者や被ばく傷病者等の高度被ばく医療支援センター及び原子力災害医療・総合支援センターへの搬送について、都道府県の災対本部等から要請があった場合は、搬送手段の優先的確保を行うものとする。
- ・ 国は、必要に応じ、原子力災害発生場所以外の地方公共団体の消防機関による応援のための措置及び消火活動の総合調整を行うものとする。

また、原子力災害・自然災害の複合災害が発生した場合における、実動機関の応援に関する緊急(非常)災対本部と原子力災対本部の連携について、次のように定められている。

- ・ 緊急(非常)災対本部は、実動組織(警察、消防、自衛隊等)の災害応急対策に関する資源の配分に係る総合調整を行うものとする。原子力災対本部は、実動組織の協力が必要と判断される場合、緊急(非常)災対本部に要請するものとする。
- ・ 原子力災対本部は、自然災害による被災者の救助を行う実動組織の人員その他の防災業務関係者の放射線防護対策(装備資機材、労働安全等)を立案し、緊急(非常)災対本部に対して助言・支援を行うものとする。

具体的な避難対策や要援護者対策等については、関係地方公共団体の地域防災計画や避難計画で定められることになるが、地方公共団体のみでは解決が困難な対策について国が支援するため、原子力発電所の所在地域毎に、課題解決のための「地域原子力防災協議会」が設置されている。同協議会は、国の全ての関係省庁と計画を策定する関係地方公共団体等が参加し、各地方公共団体の避難計画を含む当該地域の「緊急時対応」の取りまとめを行っている。

例えば「川内地域の緊急時対応」(内閣府政策統括官、2018)においては、全面緊急事態の場合、PAZ(予防的防護措置を準備する区域)及びUPZ(緊急防護措置を準備する区域)内の人口208,285人が他市町村等へ避難することが想定されている。地域レベルで対応困難な場合には、関係地方公共団体の支援要請を踏まえ、緊援隊などの全国規模の実動機関による支援を実施することなどが明示されている。

第2項 想定される課題

原子力災害・自然災害の複合災害においては、自然災害によって原子力災害の被災地やその周辺地域を含め広域にわたり甚大な被害が生じることも想定され、地方公共団体が予め策定した避難誘導計画や広域避難計画に沿った避難措置の実施が困難になる可能性がある。この場合、次に掲げる事項については、個々の市町村や都道府県による対応には限界があり、原子力災害対策と自然災害対策の整合を図るのも困難であると考えられる。

また、実動機関には大規模自然災害への対応に加えて、原子力災害に係る避難者の輸送や被ばく患者等の搬送などを実施することを求められるが、緊援隊については、大規模な部隊の緊急出動等のほか、隊員の安全対策や他の実動機関と連携した活動等が課題となる。

なお、原子力緊急事態の際の避難勧告・指示等の緊急事態応急対策については、すでに原災法で国の責務・権限を強化するための特別ルールが規定されているため、検証の対象からは外すこととする。

第1目 都道府県域を越える広域避難の避難先の確保

複合災害においては、原子力災害に加え自然災害によって膨大な数の避難者が生じ、域内の指定避難所等が大幅に不足するおそれがある。また、被害が広域に及んだ場合には、原子力災害の際の避難先として予定した地域が被災し避難者の受入れができなくなるなどにより、予め策定されている広域避難計画に沿った避難が困難になることも想定される。

このような場合、原子力災害については、原災法に基づき国の指示の下で避難先を確保することもできるが、自然災害における避難先の確保は、地方公共団体間での調整が基本となっていることから、原子力災害と自然災害の避難先の相互の整合性の確保や円滑な調整は難しいものと考えられる。

第2目 全国的視点に立った被災者の救助及び原子力災害の被災者支援

防災基本計画では、複合災害における被災者に対する通常の実援（物資供給、指定避難所の環境整備、健康管理支援等）については、自然災害による避難者、原子力災害による避難者を一体的に取り扱うものとするとしている。このため、被災者に対する通常の実援は、災害救助法に基づき、都道府県が実施することになる。

しかしながら、複合災害においては、甚大な人的・物的被害や膨大な数の避難者が発生することが予測されるのに対し、被災者の救助のための人的・物的資源は圧倒的に不足することが見込まれる。このため、全国的視点に立って、限られた資源を優先順位をつけて配分することが不可欠となるが、個々の都道府県に被災者支援の必要性の判断を委ねた場合には、このような資源配分は困難になるものと考えられる。

一方、避難又は一時移転者の避難退域時検査及び簡易除染、放射線に係る健康管理・相談等の原子力災害固有の課題の対応については、専門的な知見を要し、国の指示の下で実施されることとなっているが、このような対応を都道府県に判断が委ねられている通常の実援と整合を図りつつ実施することは困難であると考えられる。

第3目 緊援隊の出動・転戦・原子力災害への対応・他機関との連携等

複合災害において、実動機関には、大規模自然災害への対応に加えて、原子力災害に係る避難区域内での救助・救急活動、避難者の輸送や被ばく患者等の搬送などを実施することが求められる。この場合、緊援隊については、大規模な部隊の緊急出動等に加えて、原子力災

害への対応のための出動調整、複合災害に伴う広域的な投入調整、隊員の安全対策、現地活動における実動機関間の連携等が課題になる。

原子力災害への対応のための出動に当たっては、出動元の地方公共団体に緊援隊の隊員の健康被害等に関する懸念が生じることによって、必要な部隊の確保に支障を来す可能性がある。また、複合災害においては、事態に即して、追加部隊の編成や都道府県域を越える部隊転戦を機動的に実施することが求められる。さらに、原子力災害への対応に当たり、各実動機関の有する部隊、資機材の能力等に関する情報を共有したうえで、それぞれの機関の特性を活かした災害応急対策や隊員の放射線防護対策等の安全対策の方針の決定、資源の配分に係る総合調整などを行う必要がある。

一方、追加部隊の編成や都道府県域を越える部隊転戦等は全国的視点に立って行う必要があること、また、原子力災害に係る現地活動や隊員の安全対策等に関する他の実動機関との調整には高度な専門的知見を要することなどから、都道府県単位で編成される緊援隊が個別に判断のうえ実施することは困難である。

第5節 応急対策の措置ごとの課題

第2節から第4節までの検証において、次のような措置について課題が明らかになった。

- ・ 南海トラフ巨大地震では、「南海トラフ沿いで異常な現象が観測された場合における避難勧告等の避難措置」、「都道府県域を越える広域避難の避難先の確保」、「被災者の救助」、「緊援隊の出動・進出・転戦・現地活動・他機関との連携等」
- ・ 大都市圏における大規模水害では、「広域避難勧告」、「都道府県域を越える広域避難の避難先の確保」、「広域避難の際の避難誘導」、「被災者の救助」、「緊援隊の出動・進出・現地活動・他機関との連携等」
- ・ 原子力災害・自然災害の複合災害では、「都道府県域を越える広域避難の避難先の確保」、「被災者の救助及び原子力災害の被災者支援」、「緊援隊の出動・転戦・原子力災害への対応・他機関との連携等」

これらの各災害における課題を、応急対策の措置ごとに見ると、次のようになる。

①避難勧告・指示、誘導等の避難措置に関するもの

避難勧告・指示、誘導等の避難措置については、災対法上市町村の権限・責務となっている。一方で、南海トラフ沿いで異常な現象が観測された場合における避難措置については、現象の観測・評価等は国が行っており、異常な現象の観測結果に基づき防災対応を取るべき状況かどうかの判断は実質的に国に委ねられている。加えて、市町村のみならず民間事業者を含めた、広域的な地域社会全体で統一的に実施する必要がある。このため、個々の市町村において、避難措置等の実施について判断するのは難しいものと考えられる。

また、大規模水害における広域避難勧告についても、広域にわたって統一的な判断が求められ、個々の市町村にとって、適切なタイミングで広域避難勧告発令の判断をするのが困難な状況にある。さらに、広域避難の際の避難誘導についても、個々の市町村や都道府県の判断に委ねた場合には、相互の整合性や全体最適の確保が困難になるものと考えられる。

②広域避難の避難先の確保に関するもの

巨大災害では、多くの市町村において膨大な数の広域避難者が生じ、受け入れ側の地方公共団体の数も多数に及ぶことが想定される。また、被害が超広域に及んだ場合には、遠方への避難を余儀なくされたり、避難先として予定した地域が被災し避難者の受け入れができなくなったりする可能性がある。このため、多数の市町村間・都道府県間における調整が必要となり、避難先の確保には多大な労力と時間を要する可能性がある。したがって、地方公共団体間での調整が基本となっている現行の仕組みの下では、円滑な避難先の確保は難しいものと考えられる。

③被災者の救助に関するもの

巨大災害においては、膨大な規模の人的・物的被害が想定される一方で、被災者の救助のための人的・物的資源は圧倒的に不足することが見込まれることから、限られた資源を優先順位をつけて配分する視点が不可欠となる。しかしながら、現行では、被災者の救助は都道府県が行うこととされ、救助の必要性の判断は個々の都道府県に委ねられていることから、相互の整合性の確保や全体最適の視点に立った資源配分は困難であると考えられる。また、原子力災害・自然災害の複合災害において、避難退域時検査、簡易除染、健康管理・相談等の被災者支援は国の指示の下で実施されるが、都道府県に判断が委ねられている通常の救助と整合を図りつつ実施することは困難であると考えられる。

④緊援隊の大規模・緊急出動等に関するもの

巨大災害では膨大な規模の人的・物的被害が想定され、各実動機関においては、大規模な広域応援部隊を、被害が甚大な地域に集中投入することが求められる。しかしながら、緊援隊の出動規模等を派遣元の地方公共団体の判断に委ねた場合には、想定通りの部隊数を迅速に確保できない可能性がある。

また、被災地から遠方の都道府県も大規模な部隊を派遣することが想定されるが、広域にわたる進出ルートに関する情報収集や調整を、緊援隊が個別に行うのは困難である。

さらに、都道府県域を越える部隊配置の調整、事態に即した部隊転戦や追加部隊の編制等が求められるが、これらに関する判断を都道府県単位で編成される個々の緊援隊に委ねた場合には、相互の整合性や部隊配置に関する全体最適の確保が困難である。

加えて、全国レベルの資源配分や活動方針の策定、航空機・艦船・船舶の活用、特殊災害における部隊の安全管理等に関する実働機関間の連携について、都道府県単位で編成される緊援隊が、国に指揮命令系統が一元化されている他の実働機関との調整を、個別に実施することは困難である。

第5章 大規模災害の応急対策における都道府県・国の責務・権限強化の必要性

第2章及び第3章においては、東日本大震災や近年の災害対応で明らかになった国・地方間関係に係る課題を検証・分析するとともに、当該課題に関連する国・都道府県・実動機関等による制度・計画等の見直しの効果について分析を行い、さらなる制度面での見直しが必要な課題を明らかにした。また、第4章においては、今後発生が予測される巨大災害について、現行の枠組みでの確な対応が可能かどうか検証・分析を行い、課題を提示した。

本章では、第2章から第4章までに提示した課題について、国・地方間の機能分担の観点からさらに考察を加え、都道府県・国の責務・権限を強化する必要性を指摘する。このうち、巨大災害における課題については、原災法及び国民保護法における国・地方間関係と現行の災対法の枠組みとの比較を基に、国の責務・権限強化の必要性に関する判断基準を設定したうえで分析を行う。

第1節 大規模災害の応急対策における国・地方間関係に係る課題 —第2章から第4章までに提示した課題—

第1項 東日本大震災や近年の大規模災害に係る「さらなる制度面での見直しが必要」な課題

第2章及び第3章で提示した課題ごとに、さらなる制度面での見直し等の必要性について示したのが表5-1である。

表5-1 国・地方間関係に係る課題と制度面での見直しの必要性

事項	課題	制度面での見直し等の必要性
①「市町村第一主義を基本原則としていること」		
市町村の行政機能の著しい低下への対応	<ul style="list-style-type: none"> ・国が、被災市町村における災害応急対策の実施を支援・補完する仕組みが設けられた。 ・今後は、国・都道府県職員の派遣による、被災市町村の行政機能回復のための支援体制を強化する必要がある。 	②制度面で一定の解決が図られ、今後は運用面での改善等が必要
市町村の警戒・避難対策の不備と都道府県の関与	<ul style="list-style-type: none"> ・今後も市町村において、首長の不在や庁内連絡体制の不備などにより、避難勧告等発令の遅れ・見送り等が生じる可能性がある。 ・一方、こうした場合における都道府県の関与は、積極的な助言にとどまっている。 	市町村の警戒・避難対策に対する都道府県の関与の在り方について、③さらなる制度面での見直しが必要
被害情報の	<ul style="list-style-type: none"> ・被災市町村が被害情報等の収集・報告等 	②制度面で一定の解決が

収集、情報共有	<p>を実施できない場合には、都道府県や国が直接実施する仕組みが設けられた。</p> <p>・ 今後は、国・都道府県において、速やかに職員を派遣するなど、情報収集のための体制構築等が求められる。</p>	<p>図られ、今後は運用面での改善等が必要</p>
②「災害対策のかなりの部分を、国・都道府県・市町村が融合して実施していること」		
物資の供給	<p>・ 国がプッシュ型の物資支援を行う仕組みが設けられた。</p> <p>・ 今後は、国・都道府県において、被災市町村における物資の受入体制を確保するため、関係者間での情報共有のためのシステム構築等を行うことが求められる。</p>	<p>②制度面で一定の解決が図られ、今後は運用面での改善等が必要</p>
広域避難	<p>・ 大規模水害においては、多数の市町村において、膨大な数の避難者が広域避難を強いられるが、受入れ先の確保を地方公共団体間での調整に委ねた場合、調整には多大な労力と時間を要する可能性がある。</p>	<p>大規模水害の際の計画的な広域避難の在り方について、③さらなる制度面での見直しが必要</p>
③「応急対策には、国の実動機関等により分立的・分離的に実施されるものがあること」		
被害情報の集約・調整	<p>・ 人的被害の数については、報告数値に齟齬が生じないように、都道府県が一元的に集約、調整を行うこととなった。</p>	<p>①制度面・運用面で一定の解決が図られた</p>
被災都道府県と域内防災関係機関等との連絡調整	<p>・ 都道府県災対本部が連絡調整に資するため、域内防災関係機関等に対して要求できるのは、情報提供、意見表明等に限定されている。このため、今後も連絡調整が不十分なことにより、各機関が連携した活動に支障を来す可能性がある。</p>	<p>都道府県災対本部における域内防災関係機関との連絡調整の強化について、③さらなる制度面での見直しが必要</p>
被災都道府県と国・広域応援実動機関との連絡調整	<p>・ 都道府県が主体となった国・広域応援実動機関との連絡調整については、災対法上明示的には規定されていない。このため、今後も連絡調整が不十分なことにより、事態に即した部隊配置や各機関間の情報共有・活動調整等に支障を来す可能性がある。</p>	<p>都道府県災対本部が主体となった連絡調整の位置付けについて、③さらなる制度面での見直しが必要</p>
広域応援実動機関の受援体制	<p>・ 地方公共団体において、受援計画を策定し、救助活動拠点の整備等を進めることになったが、受援体制の整備が遅れている市</p>	<p>②制度面で一定の解決が図られ、今後は運用面での改善等が必要</p>

	町村が見られる。	
各実動機関における大規模災害への対応力の強化	・緊援隊については、地方公共団体間の水平補完の側面が強いことから、全国から大規模な部隊が出動する場合に、全国的視点に立った指揮・調整が難しい面がある。	緊援隊の大規模出動の際の国による指揮・調整の在り方について、③さらなる制度面での見直しが必要
④「垂直的連携に加え、地方公共団体間の水平的連携が重要であること」		
地方公共団体間の広域応援・受援	・都道府県・国による調整規定の拡充・新設、対象業務の拡大が行われた。 ・大規模災害発生時に被災市区町村を支援するための全国一元的な応援職員派遣の仕組みとして「被災市区町村応援職員確保システム」が構築された。	①制度面・運用面で一定の解決が図られた

表 5-1 において、③さらなる制度面での見直しが必要としたもののうち、次の 3 つの課題については、本章第 2 節第 1 項において国・地方間の機能分担の観点からさらに分析を行い、都道府県の責務・権限の強化の必要性について考察する。

- ・ 市町村の警戒・避難対策に対する都道府県の関与
- ・ 都道府県における域内防災関係機関等との連絡調整
- ・ 被災都道府県と国・実動機関との連絡調整

また、大規模水害の際の計画的な広域避難については、巨大災害における国・地方間関係の在り方に関わるものであり、第 2 節第 2 項において、国の責務・権限強化の必要性について考察する。さらに、緊援隊の大規模出動の際の全国的な指揮・調整については、第 2 節第 3 項において、さらに詳細に分析を行ったうえで、国の指揮・調整機能強化の必要性について考察する。

第 2 項 巨大災害における避難措置・救助及び緊援隊に係る課題

第 4 章で提示した、巨大災害における応急対策の措置ごとの国・地方間関係に係る課題を示したのが表 5-2 である。

表 5-2 応急対策の措置ごとの国・地方間関係に係る課題

応急対策の措置	課題が想定される災害	課題
避難勧告・指示、誘導等の	・南海トラフ沿いで異常な現象が観測された場合	・避難措置の実施について、現象の観測・評価等は国が行っており、また、広域的な地域社会全体で統一的に実施する必要があるため、個々の市町村において判断する

避難措置		のは困難。
	・大都市圏における大規模水害	・個々の市町村に避難措置実施の判断を委ねた場合、広域にわたる統一的な広域避難勧告の発令や、避難誘導について全体最適の確保が困難。
広域避難の避難先の確保	・南海トラフ巨大地震 ・大都市圏における大規模水害 ・原子力災害・自然災害の複合災害	・都道府県の区域を越える大規模な広域避難において、避難先確保は地方公共団体間での調整が基本となっているため、多数の市町村間・都道府県間の受入れ調整には多大な労力と時間を要する可能性。
被災者の救助	・南海トラフ巨大地震 ・大都市圏における大規模水害	・救助のための人的・物的資源が圧倒的に不足することが想定される中、救助の必要性の判断は個々の都道府県に委ねられており、限られた資源を優先順位をつけて配分するのは困難。
	・原子力災害・自然災害の複合災害	・上記の課題に加え、国の指示の下で実施される避難退域時検査、簡易除染等の被災者支援について、都道府県に委ねられている通常の救助と整合を図りつつ実施するのが困難。
緊援隊の広域応援	・南海トラフ巨大地震 ・大都市圏における大規模水害 ・原子力災害・自然災害の複合災害	・被害が超広域に及んだ場合、緊援隊の出動規模等を派遣元の地方公共団体の判断に委ねれば、想定通りの部隊数を迅速に確保できない可能性。 ・全国レベルでの進出ルート等に係る指揮・調整や他の実動機関との調整を、個々の緊援隊が行うのは困難。 ・全国的な部隊配置・転戦等に関する判断を個々の緊援隊に委ねた場合には、相互の整合性や全体最適の確保が困難。

表 5-2 で示した措置のうち、避難勧告・指示、誘導等の避難措置、広域避難の避難先の確保及び被災者の救助については、本章第 2 節第 2 項において、原災法及び国民保護法における国・地方間関係と現行の災対法等の枠組との比較に基づき判断基準を設定したうえ、国の責務・権限強化の必要性について考察する。

また、緊援隊の広域応援については、第 2 節第 3 項において、さらに詳細に分析を加えたうえで、国の指揮・調整機能強化の必要性について考察する。

第 2 節 課題解決に向けた都道府県・国の責務・権限強化の必要性

第1項 都道府県の責務・権限の強化

第1項では、東日本大震災や近年の大規模災害において明らかになった課題のうち、さらなる制面での見直しが必要なものについて、当該課題の解決のため都道府県の責務・権限の強化の必要性について考察する。

第1目 市町村の警戒・避難対策に対する都道府県の関与の強化

市町村の災害応急対策に係る都道府県の関与については、東日本大震災に係る災対法改正において、都道府県知事は「特に必要があると認めるとき」に、市町村に対し災害応急対策(応急措置を除く。)の実施を求めるとされた(§72②)。したがって、災害応急対策に位置付けられる市町村の避難勧告・指示についても、都道府県知事は市町村長に対し実施を求めることが可能となった。ただし、「特に必要があると認めるとき」とは、例えば、市町村長が応急措置の実施を怠っている場合等が考えられるとされており(防災行政研究会, 2016, 442)、一刻の猶予もない中で、こうした要件に該当するかどうか判断することが難しく、権限を行使しづらいものと考えられる。このため、東日本大震災以降の大規模災害において、都道府県において市町村の警戒・避難対策の不備を認識していたにもかかわらず、当該権限は行使されていない。

一方、災対法では、「災害により市町村がその全部又は大部分の事務を行うことができなくなったときは」、市町村長に代わって都道府県知事が避難勧告・指示をすべき旨が規定されている。また、個別法において、都道府県知事、その命を受けた水防管理者等が洪水、高潮等によって氾濫による著しい危険が切迫していると認められるときに行う避難指示(水防法 §29)、都道府県知事等が地すべりにより著しい危険が切迫していると認められるときに行う避難指示(地すべり等防止法 §25)など、都道府県知事等に避難のための立退きを指示する権限が付与されているケースがある。

さらに、市町村長による避難勧告・指示の判断に資するため、都道府県知事が洪水予報、洪水に係る水位情報、雨水出水に係る水位情報、高潮に係る水位情報を水防管理者等へ通知したときにはその通知に係る事項を(水防法 §13-4)、大規模な土砂災害が急迫しているときには土砂災害緊急情報を(土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律 §31)、都道府県知事が市町村長に通知する旨が規定されている。

以上のように、市町村の行政機能が著しく低下した場合等や個別法で都道府県の関与が規定された災害については、都道府県はより強い関与をすることができるものの、これらの場合や災害を除いては、市町村の警戒・避難対策に対する都道府県の関与は助言にとどまっているのが運用の実態である。

しかしながら、平成25年伊豆大島土砂災害や平成28年台風第10号災害の事例を見ると、都道府県等から情報提供や避難勧告・指示に係る助言があつたにもかかわらず、市町村長が不在であったり、事態が切迫していることを認識していなかったりしたため、災害発生の前後に避難勧告等は発令されなかった。また、平成27年常総市鬼怒川水害の事例のように、市

町村長に対しホットラインで避難指示等について直接助言したとしても、避難対象地域の検討等に時間を要し、避難指示のタイミングが遅れることもあった。

このため、市町村の行政機能が著しく低下した場合等や個別法で規定された災害以外においても、緊急の場合には、都道府県が積極的な助言よりもさらに強い関与ができるようにする必要があるものと考えられる。このように都道府県により強い権限を付与することで、都道府県自身の気象状況・河川水位等に関する観測・警戒体制や市町村との連絡体制の強化につながるとともに、平常時における市町村の警戒・避難体制の整備に対する、都道府県の積極的な関与を促す効果が期待できる。

第2目 都道府県災対本部における域内防災関係機関等との連絡調整機能の強化

市町村の対応能力を超える災害が発生した場合、都道府県内に所在する消防、警察、自衛隊等の実動機関、医療機関、指定地方行政機関、指定地方公共機関などの防災関係機関が災害対応に当たることになる。この際、都道府県には、広域レベルでの総合行政主体として、域内の防災関係機関等との連絡調整を担うことが求められる。

域内防災関係機関との連絡調整については、東日本大震災に係る災対法改正によって、都道府県災対本部の所掌事務の一つとして明示的に規定された(§23④三)。特に災害初動時においては、防災関係機関等が相互の連携を図りつつ一体となって対応するため、都道府県災対本部の連絡調整機能は極めて重要となる。このため、発災直後から防災関係機関等と連絡を取り合い、都道府県災対に各機関等のリエゾンを派遣させるなどにより、連携体制をいち早く構築しなければならない(地方公共団体における総合的な危機管理体制の整備に関する検討会、2008, 18-19)。

また、都道府県災対本部では、まずは被害情報や各防災関係機関等の対応状況等を一元的に収集し(災対法 §23④一)、これらの情報を全ての機関等で共有できるようにすることが求められる。さらに、応急対策としてとるべき対策の優先順位、対策の実施地域、人的・物的資源の配分等に係る基本的な考え方を定めた実施方針を作成する(災対法 §23④三)際には、防災関係機関等と調整を行うとともに、情報共有と認識の統一を図り、それぞれの機関等が実施方針を踏まえて活動できるようにする必要がある。

加えて、各防災関係機関等との連絡調整については、都道府県の各部局が、それぞれ日頃所管する行政分野に係る機関等との連絡窓口を担当することになるが、例えば医療活動であれば、救助・搬送活動との一体的運用が求められるため、医療行政を所管する保健医療担当部局と消防、自衛隊等の連絡窓口となる消防防災担当部局との間で連携を図るなど、部局横断的な対応が不可欠である。各部局間のヨコの連携を強化し、被災地のニーズに即して各機関間の連携が図られるよう、都道府県災対本部の連絡調整機能を高める必要がある。

一方で、都道府県災対本部が連絡調整に資するために防災関係機関等に対して求めることができる協力の範囲は、資料又は情報の提供、意見の表明等に限定されており(災対法 §23⑦)、都道府県が主体となった連絡調整を行うための制度上の担保は不十分なものとなって

いる。

したがって、都道府県災対本部の連絡調整機能を高めるため、同本部の権限を強化することについて検討する必要がある。

第3目 都道府県災対本部における国・広域応援実動機関との連絡調整機能の強化

災対法では、大規模災害において国に緊急(非常)災対本部が設置された場合には、被災都道府県に国現対本部を置くことができるとされている(§25⑥、§28-3⑧)。国現対本部は、被災地との連絡調整、被災地の情報や支援要望の収集、応急対策の調整等で大きな役割を果たしている。

一方で、被災都道府県には、国現対本部や広域応援実動機関と緊密な連絡調整を行うことが求められるが、都道府県災対本部に関する災対法の規定を見ると、所掌事務の一つとして関係指定地方行政機関、関係地方公共団体、関係指定公共機関及び関係指定地方公共機関との連絡調整について明記されている(§23④三)ものの、国現対本部や広域応援実動機関との連絡調整について明示的には規定されていない。

また、他法令を見ると、緊援隊に関しては、都道府県の区域内で災害が発生した市町村が二以上ある場合、知事を本部長とする「消防応援活動調整本部」を設置し、都道府県及び市町村との総合調整や関係機関との連絡を行うことが消防組織法に規定されている(§44-2)。しかしながら、消防以外の実動機関については、このような都道府県知事等による連絡調整に関する法律の規定は置かれていない。すなわち、被災都道府県が主体となった国・広域応援実動機関との連絡調整は、一部を除き法律上明確には位置付けられていない。

一方で、被害の状況や現場のニーズに即して効果的に捜索・救助活動を実施するため、都道府県が主体的に広域応援実動機関との調整を図るべき事項もある。防災基本計画においては、消防、警察、自衛隊、海上保安庁等のヘリコプターの運用について、都道府県災対本部内の航空運用調整班において必要な調整を行うこととされているが、このほかにも、都道府県内の部隊配置、進出ルート・活動拠点・ヘリポート等の確保、物資・燃料等の供給、広域応援実働機関や地元防災機関の間での情報共有・活動調整等などに関し、都道府県災対本部における主体的な連絡調整が求められる。

さらに、都道府県災対本部の所掌事務として、応急対策の優先順位、実施地域、人的・物的資源の配分等に係る方針を作成すること(災対法§23④二)があるが、方針作成に当たっては、国の作成する応急対策の方針や広域応援実動機関の活動方針との整合を図るため、国現対本部や広域応援実動機関との調整が不可欠である。

このため、国現対本部のみならず都道府県災対本部においても、主体的に連絡調整を行うことができるよう、都道府県災対本部の連絡調整機能を制度上明確化することについて検討が必要であると考えられる。

第4目 巨大災害における都道府県の連絡調整機能強化の重要性

南海トラフ巨大地震や大規模水害等の巨大災害では、甚大な被害が超広域に及ぶため、発災直後から自衛隊や海上保安庁をはじめ国の機関が応急対策に乗り出すとともに、国が全国の見地から立って緊援隊等の広域応援部隊や支援物資の配分調整を行うなど、国が主体的に果たすべき役割は増大する。このため、第2項で見るように国の責務・権限を強化することが必要となるが、ここでは、巨大災害における国の責務・権限の強化と都道府県の連絡調整機能の強化との関係について整理する。

巨大災害においては、被害の規模に比して応急対策のためのマンパワーや資機材等が圧倒的に不足することが想定されることから、国、都道府県、市町村、防災関係機関等がそれぞれの特性を活かしながら、総体として最大限の応急対策が実施できるよう連携を強化することが重要である。このため、国、都道府県、市町村、現場の各レベルで、各機関が情報を共有し、資源配分の調整、相互協力等を行う必要があるが、このうち都道府県レベルの連携については、国と市町村の間に立ち、かつ地域における防災関係機関等を束ねる立場にある都道府県の連絡調整機能が重要になる。

例えば、被災地域を管轄する地方整備局は、被災し寸断された幹線道路について緊急車両が通行できるよう、発災直後から道路啓開を開始する。また、都道府県が自ら管理する道路について啓開を実施するほか、消防、警察等の域内部隊と広域応援部隊においても、緊急輸送ルートの確保のための啓開活動が実施される。このように、様々な機関が道路啓開を実施することから、各機関が情報を共有したうえで、整合を図りつつ道路啓開を進めることが重要になる。

特に、発災当初の72時間は救命・救助活動において極めて重要な時間帯であることを踏まえ、被害の大きな地域に救助部隊が一刻も早く進出できるよう、被害情報等を基に優先順位を付けて道路啓開を実施することが求められる。被害情報の収集・集約については、防災基本計画において、都道府県は「市町村が報告を行うことができなくなったときは、被災地への職員派遣、ヘリコプター等の機材や各種通信手段の効果的活用等により、あらゆる手段を尽くして積極的に情報収集を行い、これらの情報を国に報告するものとする。」(中央防災会議, 2020, 48)とされ、さらに、2015年の計画修正において「人的被害の数(死者・行方不明者数をいう。)については、都道府県が一元的に集約、調整を行うものとする。その際、都道府県は、関係機関が把握している人的被害の数について積極的に収集し、一方、関係機関は都道府県に連絡するものとする。」(中央防災会議, 2020, 49)とされている。このため、各機関が総体として最も効果的に道路啓開が実施できるよう、被害情報を収集・集約する立場にある都道府県が、都道府県内の防災関係機関、国現対本部、広域応援実動機関等との連絡調整を実施することが不可欠となる。

一方、消防や地方公共団体間の広域応援については、被害が超広域に及び応援する側よりも応援を求める側の数が上回ることによって、被災地域からの応援要請に十分応えきれなくことも予想されるため、限られた広域応援のための資源を、全国的な視点から優先順位をつけて配分する視点が重要である。このため、国の主導の下で、都道府県が収集・集

約した被害情報等に基づいて、全国レベルでの資源配分の調整を行う必要がある。この場合、受援都道府県内の資源配分については、各市町村の被害の状況や現場のニーズ等に即して実施する必要があり、市町村の次に現場に近い存在で被害情報を収集・集約する立場にある都道府県が、国現対本部等と連携しつつ調整を行うことが求められる。

以上のように、巨大災害では、国の果たすべき役割が増大し、国の責務・権限の強化が必要となるとともに、関係機関の連携による効果的な応急対策や、地域レベルでの広域応援に関する資源配分の最適化のため、都道府県の国等との連絡調整機能を強化することが重要であると考えられる。

第2項 巨大災害における避難措置及び救助に係る国の責務・権限の強化

第2項では、巨大災害における応急対策の措置に関する課題それぞれについて、原災法及び国民保護法で国・地方間関係に係る特別ルールが設けられた趣旨・背景等を踏まえて設定した基準に基づいて、国の責務・権限強化の必要性について考察する。

これまでの研究・提言においても、巨大災害における国の責務・権限の強化や、国民保護法の準用による国主導の下での応急対策実施などの必要性について指摘はなされているが、具体的な事例を想定の上、応急対策の措置ごとに国・地方間関係の在り方についてきめ細かく分析したものは見受けられない。これに対し、本研究においては、巨大災害の事例を具体的に想定したうえで、個々の応急対策の措置それぞれについて、原災法や国民保護法の特別ルールと比較することにより、国の責務・権限強化の必要性について考察を行っている。

第1目 国の責務・権限強化の必要性に関する判断基準

原災法や国民保護法において国主導の枠組が規定されているのは、原子力緊急事態や武力攻撃事態等は国家的な緊急事態であり、国には国全体として万全の措置を講じる責任があることが前提となっている。

加えて、個々の応急対策の措置については、次のような点を踏まえて、特別ルールが設けられている。

- ・ 災害対策を実効的に行うためには、専門的な知見に基づく特別の訓練や装備が必要となること
- ・ 武力攻撃事態等においては、今後の武力攻撃の予測等を踏まえた避難の要否について国が最も適切な判断を行い得ること
- ・ 避難の規模が都道府県の区域を越えた大規模なものとなる場合も想定されること
- ・ 国全体として万全の措置を講じるという国の責任を踏まえ、地方公共団体が独自に措置の必要性を判断して実施するより、国が具体的に指示するのが適切であること

また、大石(2018)では、大震災等において国民保護法を準用することの必要性について、南海トラフ巨大地震等のような「国家の安危にかかわる緊急事態では、広域的な避難措置や救援などは国の責務として国家の総力を挙げて行うべきであろう。」、「複数県にわたって広

範囲に特別警報の発令が予測されるような異常気象の事態には、国主導で都道府県、市町村及び指定公共機関が連携して国民の安全確保に万全を期す体制を整えることができる。」とされている。このように、巨大災害は、被害の甚大さや超広域性等から「国家の安危にかかわる緊急事態」とみなすことができ、国民保護法に基づく措置と同様に国家の総力を挙げて対処することが求められるものと言える。このため、応急対策に当たっては、全国的な統一性、広域的な視点、国・都道府県・市町村・関係機関の間の緊密な連携が必要になる。

以上を踏まえると、次の3つの要件が、国の責務・権限強化が必要かどうかの、判断基準になるものと考えられる。

要件(1)：大規模な被害が想定され*、国民の安全確保のため緊急に実施する必要があり、地方公共団体のみならず社会全体、被害が想定される地域全体で、統一的な方針に基づいて実施することが求められること

要件(2)：大規模地震に係る異常な現象に関する観測情報や観測された場合の対応、放射性物質の放出等への対応など、重要な情報を国が把握している又は専門的な知見を要するため、国が最も適切な判断を行い得ること

要件(3)：大規模な被害が複数の都道府県に及び、大規模な避難が想定され*、多数の地方公共団体が都道府県域を越えて応急対策の措置を実施する必要があり、全国的見地に立って、個々の地方公共団体が実施する措置相互の整合性を確保し、総体として最大限の効果を発揮できるようにすることが求められること

*被害の規模が、戦後における最大規模の災害である東日本大震災と同等クラス以上の災害を念頭に置いている。

地方自治法においては、国の役割について、「国際社会における国家としての存立にかかわる事務」、「全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動に関する事務」、「全国的な規模又は全国的な視点に立って行わなければならない施策・事業の実施」等を担うとされている(§1-2②)。このうち、「国際社会における国家としての存立に関わる事務」とは、例えば、外交、防衛、通貨、司法などであり、これを除けば、国の果たすべき役割かどうかの判断基準としては、「①全国的な統一性を要すること」及び「②全国的な規模のもの又は全国的な視点を要すること」が挙げられる。

要件(1)については「①全国的な統一性を要すること」に該当し、また、要件(3)については「②全国的な規模のもの又は全国的な視点を要すること」に該当する。さらに、要件(2)については、全国的な気象観測や高度な科学技術の振興等と同様に、重要な情報を国が把握している又は専門的な知見を要するものであり、「②全国的な規模のもの又は全国的な視点を要すること」に該当するものと考えられる。

なお、自治法においては、その一方で、国は住民に身近な行政はできる限り地方公共団体

にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならないとされている(§ 1-2②)。このため、要件(1)から(3)に該当したとしても、国が全て直接実施するというのではなく、必要な範囲内で国の権限・責務を強化することが適切であると考えられ、各措置に係る国・地方間の役割分担については、第6章で考察する。

以下、それぞれの応急対策の措置について、要件(1)から(3)のいずれかに該当するかどうかによって、国の責務・権限強化の必要性を判断する。

第2目 国の統一の方針の下での避難勧告・指示、誘導等の避難措置

「南海トラフ沿いで異常な現象が観測された場合における避難勧告等の避難措置」については、国において、現在も震源域直上における観測・監視体制の整備・運用を行い、異常な現象の観測、発生した現象の評価、避難措置を実施すべきかどうかの実質的な判断を行うこととなっており、そのための体制・組織等を整備していることから、避難措置の要否、避難すべき地域、避難のタイミング等についても、国において判断するのが適切であると考えられる。

また、避難措置は、地方公共団体のみならず社会全体、広域的な地域全体で統一して実施することが求められる。このため、国の統一の方針に基づき、市町村や関係機関等が連携して避難措置を実施することについて検討する必要がある(要件(1)及び要件(2)に該当)。

なお、これに関連して、南海トラフWGの報告書では、「政府から市町村等に防災対応の実施を促すことが必要であり、適切な防災対応を取るため、国、都府県、市町村は、それぞれ体制を確保し、関係機関との連絡調整等を実施する必要がある。」としたうえで、「国は制度等について検討を進める」とされているが(南海トラフWG, 2018b, 58)、現時点で制度改正等の動きは見られない。

次に、大規模水害において広域避難勧告の実効性を確保するためには、いざという時に判断に迷ってタイミングを逸しないよう、流域全体の降雨予測や河川水位などの客観的な指標に基づき、発令の判断基準を予め定めておき、流域の地方公共団体や住民等に広く周知しておくことが有効である。国は、長大河川を管理し、流域全体の降雨や水位等の状況を把握するとともに、個別の河川について流域を対象とした洪水予報の発表や洪水浸水想定区域の指定を行っており、加えて、鉄道事業者等を監督する立場にあることから、国において広域避難勧告の判断基準を設定し、勧告を行うことにより、統一の方針に基づいて広域避難を実施することが望ましい(要件(1)に該当)。

また、広域避難の際の避難誘導に当たっては、避難のためのリードタイムを確保したうえで、交通手段の確保、交通誘導等の実施、事態に即した避難先や避難経路の切替えなど、円滑な広域避難を実現するためのオペレーションが必要となる。

一方で、国は、市町村において大規模水害時の広域避難計画を策定するに当たり、広域避

難場所の選定・運営方法や鉄道事業者への運行要請等の避難手段の確保方策、避難の誘導方策など、関係機関の間のみでは円滑な調整が望めない事項について積極的に関与し、浸水が想定される市町村に加え、避難先の市町村や都道府県、関係機関等と連携した検討を主導的に進めることとなっている。こうした計画策定への関与を通じて、国は、計画上の広域避難者数、避難先の場所や収容能力、避難の際の交通手段・避難経路等に関する全国的な情報を把握することができる。

さらに、大規模水害時において、国は、広域的な気象情報や河川の水位・洪水の状況のほか、市町村ごとの広域避難者数、避難先や避難経路等の状況、鉄道の運行状況などに関する情報を、所管省庁や地方出先機関、都道府県等を通じてリアルタイムで収集し、緊急(非常)災对本部において集約することになっている。このように、広域避難者数、避難先や避難経路・手段等に関する情報を集約する立場にある国の主導の下で、広域的視点に立った統一的なオペレーションを実施することが合理的であると考えられる(要件(1)及び要件(3)に該当)。

なお、広域避難に係る避難措置や避難先確保に関連して、令和元年台風WGの報告書では、「現行の法体系においては、災害発生前の段階の広域避難等における、国の本部体制の整備、避難先の確保の協議、避難住民の輸送確保の要請、及び広域避難に係る費用負担については規定がなされていないところであり、これらについて、国による制度化の必要性を整理・検討し、その結果を踏まえ必要な対応を行う。」とされ、制度的検討が必要な事項として、国の本部体制の設置、市町村長等による広域避難の協議・避難先の確保、都道府県知事による運送事業者等に対する被災者の運送の要請などを、災害発生前の時点から実施できるようにすることが提言されている(令和元年台風WG, 2020, 45, 56)。災害発生前から国に本部体制ができれば、本部長は都道府県知事や関係機関等に対し、避難先の確保や被災者の輸送について必要な指示ができるようになるものの、「避難元の市町村が中心になって取組み、国や都道府県がこれを支援する」という現行の枠組みに、大きな変更を加えようとするものではない。しかしながら、大規模水害時の広域避難については、数多くの市町村が統一的方針に基づいて実施する必要があるため、広域避難勧告、避難先の確保、避難誘導、被災者の輸送等の避難措置全般について、国主導の下で実施できるようにすることについて検討すべきものと考えられる。

第3目 広域避難における国主導の下での避難先確保の調整

都道府県域を越える広域避難において、膨大な数の域外避難者の避難先を確保するためには、避難する側と受入側の多数の市町村や都道府県の間での調整が必要となり、調整には多大な労力と時間を要することになる。

このため、時間が限られる中で円滑に避難先を確保するには、国の主導の下で調整を行う必要があると考えられる。この場合、国が、避難元の市町村ごとの広域避難者数、避難先の収容状況や収容能力等に関する全国的な情報をリアルタイムで把握のうえ、全国的視点に

立って調整を主導することにより、より迅速かつ的確な避難先確保が期待できる(要件(3)に該当)。

第4目 国による救助に係る資源配分の調整

地方公共団体間の職員の応援・受援については、東日本大震災や近年の大規模災害を踏まえ、災対法が改正され、都道府県・国による調整規定の拡充・新設、対象業務の拡大等が行われるとともに、全国一元的な応援職員派遣の仕組みとして、全国知事会・全国市長会・全国町村会・指定都市市長会及び総務省が総合的な調整を行う「被災市区町村応援職員確保システム」が構築された。また、物資の支援については、全国知事会等による水平調整の枠組の下で実施されている。

しかしながら、巨大災害では、人的・物的資源が圧倒的に不足することにより、こうした水平調整を基本とする枠組が機能しなくなる可能性がある。このため、現在の全国知事会等を中心した調整のシステムを土台に、国の主導の下で、広域的な被害状況や被災地の支援ニーズを集約したうえ、応援する側の地方公共団体との調整を行い、被害が甚大と見込まれる地域に優先的に資源を配分する体制を構築することにより、全体最適の観点から資源の配分調整を行うことが求められるものと考えられる(要件(3)に該当)。

加えて、原子力災害・自然災害の複合災害において、原子力災害固有の課題への対応については、専門的な知見を要し、国の指示の下で実施されることとなっているが、このような対応は通常の救助と整合を図りつつ実施される必要がある。このため、国が主導して、全体最適化のための資源配分の調整を行うとともに、原子力災害固有の被災者支援と通常の救助を一体的に実施する必要があると考えられる(要件(2)及び要件(3)に該当)。

第3項 巨大災害における緊援隊に係る国の指揮・調整機能の強化

第3項では、巨大災害における緊援隊の出動調整・進出手段等の確保、複合災害への機動的対応、他機関との連携強化等の課題ごとに、当該課題の解決のため、国の指揮・調整機能強化の必要性について考察する。

なお、実動機関のうち、自衛隊や海上保安庁は国の機関であり、また、警察については、大規模災害等の緊急事態の布告があった場合、内閣総理大臣は一時的に警察を統制し、警察庁長官は必要な命令を発しまたは指揮するものとされており、すでに国の指揮・命令権が確立されている。したがって、国の指揮・調整機能に係る課題は、市町村消防相互の水平補完の面を持つ緊援隊固有のものであると言える。

(1) 緊援隊の大規模・緊急出動のための出動元との調整

巨大災害においては、発災直後から最大限の規模の緊援隊を緊急出動させ、優先順位を付けて、被害が甚大と見込まれる地域に集中投入することが不可欠である。このため、国

は、全国的な部隊の最適配置の見地に立って、出動部隊の規模や出動時期等について責任をもって出動元の地方公共団体と調整を行う必要がある。

また、原子力発電所事故等の特殊災害においては、出動元の地方公共団体に緊援隊の隊員の健康被害等に関する懸念が生じることがないように、国の責任において万全の安全対策を講じることを前提に、出動に関する調整を行うことが必要である。

(2) 緊援隊の迅速投入のための進出手段・進出ルートに関する指揮・調整

出動した部隊が一刻も早く被災地に進出するため、国には、緊急輸送ルートの通行可否や被災による通行不能区間に対する迂回ルート等の情報を収集し、出動元や出動部隊に連絡することが求められる。また、関係する実動機関が連携して、被災道路の啓開、排水、緊急交通路の指定等に取り組み、進出ルートを確実に確保する必要がある。

さらに、道路の寸断や津波による浸水等により陸路での迅速な進出が困難な地域には、空路又は海路による進出が有効であり、緊急災対本部の総合調整の下で、航空機や艦船・船舶の活用について関係省庁の間で調整を行うことが求められる。

(3) 部隊の広域的な投入調整

各都道府県の緊援隊は、「南海トラフ地震における緊援隊アクションプラン」など事前の出動計画に沿って発災後直ちに行動することとなるが、実際の災害が事前の被害想定と異なる場合にも柔軟に対応する必要がある。このような場合、国には被害状況等の把握に努め、被害状況に即して出動先の変更や都道府県域を越えた部隊転戦について指揮・調整することが求められる。

また、大規模地震時には、地震、津波に加え、大規模市街地火災、石油コンビナート火災、原子力発電所事故等が発生することも考えられるが、こうした複合災害に機動的に対応するためには、国において、追加の部隊の編成や部隊転戦について調整することが必要である。

(4) 実動機関間の連携のための調整

実動機関の間での連携を強化し、総体として最大限の活動を実施するためには、国、都道府県、市町村・現場の各レベルで、情報を共有し、活動調整、部隊間の相互協力等を行う必要がある。国レベルでの連携に関しては、被害状況を踏まえた全国的な部隊投入の方針、進出ルートに関する情報の共有、緊急輸送路の確保、部隊等の緊急輸送のための航空機・艦船・船舶の活用等について、関係省庁間で一元的に調整を行う必要がある。また、巨大災害において燃料等が大幅に不足した場合、燃料等の確保に関する自衛隊等との調整については、個々の部隊におけるアドホックな調整では全体最適の確保が困難であると考えられ、国において一元的に調整することが求められる。

さらに、原子力発電所事故等の特殊災害については、関係省庁間で各実動機関の有する部隊、資機材の能力等に関する情報を共有したうえで、それぞれの機関の特性を活かした災害応急対策や隊員の放射線防護対策等の安全対策の方針の決定、資源の配分に係る総合調整などを行う必要がある。

上記(1)～(4)に掲げたような全国的な後方調整を、国が迅速・的確に実施するためには、緊援隊に係る国の指揮・調整機能の強化が必要であると考えられる。

なお、指揮・調整は、現場における各部隊のオペレーションに関わるものと、応急対策の方針決定、広域的な資源配分、広域的な進出ルートの確保・部隊の投入調整、燃料等の確保、部隊の輸送等に係る調整など、後方調整に関わるものに分けられる。上記(1)～(4)は、いずれも全国レベルでの後方調整に関わるものである。

後方調整は、国、受援側の地方公共団体、出動元の地方公共団体、出動部隊、他の実動機関等の間に立って行うものであり、都道府県をまたがる調整は国の立場でしかできない。この場合、部隊内の指揮命令に直接立ち入るわけではないので、消防審議会での議論にあったような、必ずしも実動機関を保有していないと難しい(消防審議会, 2012-2013)というものではないと考えられる。

国は、円滑に指揮・調整を行うため、情報収集・共有のための手段の高度化・多様化や、事前計画の策定、実践的な訓練等を通じて指揮・調整能力を高めていく必要がある。また、こうした運用面の改善に加え、全国レベルでの後方調整に係る国の責任を明確にするとともに、その円滑な実施を確保する観点から、国の指揮・調整機能を制度上強化することについて検討が必要である。

第6章 大規模災害の応急対策における都道府県・国の責務・権限強化の制度的方策

第5章では、国・地方間関係に係る課題のうち制度面での見直しが必要なものを提示するとともに、課題解決に向けて、都道府県・国の責務・権限を強化する必要性について考察した。表6-1において都道府県・国の責務・権限の強化が必要な事項を示したが、本章では、これらの事項について、都道府県・国の責務・権限強化のための制度的方策を考察する。

表6-1 都道府県・国の責務・権限の強化が必要な事項

事項	都道府県・国の責務・権限強化の必要性
大規模災害の応急対策における都道府県の責務・権限の強化	
市町村の警戒・避難対策に対する都道府県の関与	都道府県が積極的な助言よりもさらに強い関与ができるようにすることが必要
被災都道府県と域内防災関係機関等との連絡調整	災対本部の連絡調整に係る権限を強化することが必要
被災都道府県と国・広域応援実動機関との連絡調整	災対本部が主体となった連絡調整を明示的に規定することが必要
巨大災害の応急対策における国の権限・責務の強化	
避難勧告・指示、誘導等の避難措置	避難措置について、国主導の下で判断・実施することが必要。
広域避難の避難先の確保	国が避難先の確保に関する調整を主導することが必要
被災者の救助	国が全体最適の観点から資源の配分調整を行うことが必要
巨大災害における緊援隊に係る国の指揮・調整機能の強化	
大規模・緊急出動のための出動元との調整	緊援隊の全国レベルでの後方調整について、国の指揮・調整機能の強化が必要
進出ルート等に関する指揮・調整	
部隊の広域的な投入調整・転戦	
他の実働機関との連携に係る調整	

第1節 大規模災害における都道府県の責務・権限強化の制度的方策

第1節では、大規模災害における都道府県の市町村支援機能や連絡調整機能を強化するための制度上の課題と改善の方向性について考察する。

なお、大規模災害時の都道府県の役割を巡っては、緊急事態条項や政府の危機管理組織の在り方、地方分権改革等の議論に関連して、様々な角度から提言・検討がなされてきている

が、地方分権改革に係る提言の一部を除き、都道府県の役割の在り方自体まで正面から踏み込んだ議論は見受けられない。これに対し本研究では、災害対応の現場の視点から、実務上の課題解決に向けて、都道府県の機能強化を図るための制度上の課題と改善の方向性について考察するものである。

第1項 都道府県の責務・権限強化のための制度的方策

第1目 市町村の避難勧告・指示に係る都道府県の関与の強化

市町村の警戒・避難対策に関する都道府県の関与は、市町村の行政機能が著しく低下した場合や個別法で規定された災害を除き、「積極的な助言」が原則となっている。しかしながら、市町村の警戒・避難対策に不備がある場合や、緊急に避難指示等を発令すべき場合などにおいては、市町村の次に現場に近い存在にあり、かつ気象や河川等に関する専門的組織・ノウハウを有する都道府県が、当該市町村に対し助言よりもさらに強い関与が求められるケースがあるものと考えられる。

これについて、武田他(2011)は、都道府県の防災実務者に対するアンケート調査結果に基づき、市町村の避難指示等に対する国・都道府県の関与強化のための法改正の必要性を指摘しているが、関与強化の具体的方策については示されていない。これに対し、以下では、実際の災害事例に基づき、都道府県の関与強化が必要となるケースを明らかにしたうえで、関与強化の制度的方策を含めて考察する。

助言より強い関与としては、東日本大震災に係る災対法改正において、都道府県知事には、応急措置を除く災害応急対策について、「特に必要があると認めるとき」に市町村に対し実施を要求する権限が付与された(§72②)。したがって、都道府県は、避難勧告・指示等の発令について、市町村に対し実施を要求する権限を有している。

一方で、消防、水防、救助等の応急措置については、災対法において、都道府県知事には「特に必要があると認めるとき」に実施について指示する権限が付与されている(§72①)。このように応急措置以外の災害応急対策について、「指示」ではなく「要求」とされたのは、応急措置と比べて緊急性が低いこと等からとされている(内閣府政策統括官(防災担当)参事官(総括担当)等, 2012, 6)。しかしながら、避難勧告・指示等の発令については、応急措置には該当しないものの、住民の生命に関わる措置であり、また、特に避難指示を発令すべきタイミングは危険が切迫し急を要することに鑑みれば、要求する権限にとどまらず、応急措置と同様、指示権を都道府県知事に付与すべきものと考えられる。

また、「特に必要があると認めるとき」とは、市町村長が災害応急対策等の実施を怠っている場合等と解されているが(防災行政研究会, 2016, 442)、一刻の猶予もない中でこうした要件に該当するかどうか判断することが難しく、権限の行使がしづらいものとなっている。このため、「緊急を要する場合」においても指示権を行使できるようにすることにより、都道府県知事が判断する際の要件を緩和することが望ましい。

以上のような観点から、緊急を要する場合等には、都道府県知事に市町村長に対して避難

措置の実施を指示する権限を付与することが必要であると考えられる。このため、「災害による著しい危険が切迫しており、緊急に避難のための立退きが必要であると認められるときには、都道府県知事は、市町村長に対し避難措置を講ずべきことを指示することができる」旨を災対法で規定するなど、都道府県がより強い関与ができるようにすることについて検討する必要がある。

第2目 都道府県災対本部への防災関係機関等職員の参画による連絡調整機能の強化

災害時において、都道府県が当該都道府県内の防災関係機関等との間で円滑な連携を図るためには、都道府県災対本部の調整機能が重要である。このため、東日本大震災に係る災対法の改正により、都道府県災対本部の所掌事務の一つとして、都道府県災対本部における域内防災関係機関との連絡調整が明示的に規定された。

しかしながら、災対法では、都道府県災対本部の調整機能の強化を図るため、各防災関係機関等の長等に対して求めることができるのは、「資料又は情報の提供、意見の表明その他必要な協力」(§23⑦)に限られている。また、都道府県の連絡調整機能については、近年の大規模災害の検証結果に基づき、機能強化の必要性について指摘はなされるものの、防災基本計画や地域防災計画等の修正・見直し等にとどまっており、法改正の必要性まで踏み込んだ研究・提言等も見受けられない。

都道府県災対本部と防災関係機関等相互で緊密な連携を図るには、都道府県災対本部で収集した情報の共有と認識の統一が極めて重要である。また、都道府県災対本部で応急対策の実施方針を作成する際には、対策を実施する防災関係機関等との調整が不可欠となる。こうした情報共有や調整を円滑に行うには、各防災関係機関等の職員を災対本部に参画させることが有効だと考えられる。

防災基本計画では、「国、公共機関、地方公共団体等は、災害事態についての認識を一致させ、迅速な意思決定を行うために、関係機関相互で連絡する手段や体制を確保し、緊密に連絡をとること、関係機関で連絡調整のための職員を相互に派遣すること、災対本部長の求めに応じて情報の提供、意見の表明を行うことなどにより、情報共有を図るよう努めるものとする。」(中央防災会議, 2020, 47)とされており、都道府県災対本部には、各防災関係機関から連絡要員(リエゾン)が派遣されるのが通例になっている。

一方で、例えば消防について見ると、県内消防応援や緊援隊の派遣要請・活動調整については、都道府県自身が消防の部隊を持っている訳ではないことから、消防部隊の運用に精通した代表消防本部や被災地消防本部等の消防本部職員が、連絡のみならず実質的な調整に参画することが望まれる。しかしながら、リエゾンは実質的な調整を行う権限を持っていないことから、円滑な調整を図ることが難しい。このため、リエゾンの派遣にとどまらず、調整権限を持った幹部職員を都道府県災対本部に参画させることにより、都道府県災対の調整機能をより強化することができるものと考えられる。

このため、災対法第23条第7項に定められている、都道府県災対本部長が防災関係機関

等の長等に対して求めることができる必要な協力として、「連絡調整のための職員の災対本部への参画」を追加することを検討する必要がある。

第3目 都道府県災対本部と国現対本部・広域応援実動機関との連絡調整の明確化

国現対本部及び広域応援実動機関との連絡調整は、都道府県災対本部の重要な機能の一つと言えるが、災対法においては、所掌事務の一つとして明確には規定されていない。また、他法令を見ても、緊援隊以外の広域応援実動機関については、都道府県知事等による連絡調整に関する法律の規定は置かれていない。さらに、これに関して、後述の兵庫県(2017)を除いては、都道府県の連絡調整機能を法的に強化することを主張する研究・提言等は見受けられない。

しかしながら、被災都道府県と国・広域応援実動機関との連絡調整が不十分であれば、事態に即した効果的な部隊配置や各機関間の情報共有・活動調整等に支障を来す可能性がある。また、航空運用調整など、被害の状況や現場のニーズに即して効果的に捜索・救助活動を実施するため、都道府県が主体的に広域応援実動機関との調整を行うことが求められる事項もある。

こうした都道府県が主体的に行う連絡調整を法律上明示的に規定することで、国現対本部や広域応援実動機関の側においても、より積極的に連絡調整に応じることが期待できることから、都道府県知事の調整機能の強化につながり、被災現場の状況等に即した調整が可能になるものと考えられる。このため、災対法第23条第4項で定められている都道府県災対本部の所掌事務に、「国現対本部及び広域応援実動機関との連絡調整」を追加し、明確に位置付けることにより、知事の調整機能の強化につなげることを検討する必要がある。

なお、これに関連して、兵庫県は、阪神・淡路大震災の教訓等を踏まえ、都道府県災対の連絡調整機能の強化に向けた提言を行っている。兵庫県地方分権検証事業報告書においては、「法令等で知事(災対本部長)等に実動部隊の指揮命令権を付与する方法も考えられるが、平時の意思決定に関与しておらず、情報等を持ち合わせていない組織を災害発生とともに自らの指揮命令系統に収め、応急対策全般にわたり駆使することは必ずしも容易ではなく、慎重な検討が求められる。しかしながら、例えば、実動部隊の出動先に関する指揮命令権を付与することにより、知事の総合調整機能を高めることは十分考えられる。」(兵庫県, 2017, 6)とされている。

しかしながら、都道府県知事への実動部隊の指揮命令権の付与に関しては、「平時に自らの指揮命令系統に属さず、部隊や資機材の能力等について情報を持っていない知事が、的確に指揮命令権を行使することは可能か」、「国現対本部の総合調整権との関係をどのように整理するか」などの課題がある。このため、都道府県災対の所掌事務として、国現対本部・広域応援実動機関との連絡調整を災対法で明確にすることにより、都道府県知事(都道府県災対本部長)の調整機能の強化につなげるのが適切ではないかと考えられる。

第2項 都道府県の責務・権限を制度上明確化させる意義

第1項で考察した制度的方策については、災対法における都道府県の責務・権限を強化することに加え、近年大規模災害において都道府県が実際に果たしている役割を、災対法上明確化させるためのものである。

近年は、国に非常災対本部が設置されるような、大規模災害の発生が続いている。また、東日本大震災の際には、緊急災対本部が設置された。このため、国においては大規模災害への対応のノウハウが蓄積し、「最優先でやるべきことは何か」、「国はどこまでやって、都道府県に期待される役割は何か」などについて、関係者の間である程度共通認識が醸成されている。

一方、一つ一つの都道府県にとってみると、大規模災害は多いところでも数年に一回起こるかどうかわからない。職員の人事ローテーションは通常2～3年なので、大規模災害への対応、とりわけ国と連携して初動対応に当たった経験がある防災・危機管理部局の担当者はほとんどいないことになる。想定外のことが次々と起こる中、普段の業務とは異なる災害対応業務を迅速かつ的確に処理できるかどうかは、経験によるところが大きい。特に災害初動時においては、国、都道府県、市町村の間でこうした経験の差による行き違いが起りやすく、効率的・効果的な連携に支障を来すことになりかねない。

この点に関し、災害対策体制構築や業務遂行のための手続き・実務などについて、より実践的なものとして標準化を推進する重要性が指摘されている。このうち、大規模災害の場合には、国、都道府県、市町村、指定公共機関等の数多くの活動主体が災害応急対策に従事することから、これらの「災害対応主体間の連携方法等についても標準化を進めておくことにより、活動主体間の適切な役割分担の下、各主体の人員リソース等を含め国内の災害対応資源をより有効迅速に活用することが可能となる」（災害対策標準化検討会議，2014，2）とされている。都道府県の連絡調整に係る責務・権限を法律上より明確化することは、都道府県における連絡調整業務の標準化にも資するものと考えられる。

以上のように、災害経験の少ない都道府県においても的確に災害対応できるようにするため、また、各機関の間の連携の円滑化を図るうえで、災害初動時における都道府県の責務や権限を、災対法において明確に規定する意義は大きいものと考えられる。

以上、第1節では、東日本大震災や近年の大規模災害の応急対策に関し、国・地方間関係に係る残された課題の解決に向けて、都道府県の市町村支援機能や連絡調整機能を強化するための制度的方策とその意義について考察した。

第2節 巨大災害における国の権限・責務強化のための特別ルール の在り方

第2節では、巨大災害における①避難勧告・指示、誘導等の避難措置、②広域避難の避難先確保及び③被災者の救助の3つの応急対策の措置それぞれについて、国の権限・責務強化

のための制度的方策を考察する。

これまでの研究・提言においては、巨大災害における国の権限・責務強化の方策として、「地方公共団体に対する指示権の確立」（小滝, 2018, 377）、「国民保護法の規定を準用し、国主導で都道府県、市町村及び指定公共機関が連携して広域的な避難措置や救援などを実施」（大石, 2018, 52-53）などが提言されているが、個々の応急対策の措置ごとに、国の責務・権限のみならず、都道府県・市町村の役割や国・都道府県・市町村の関係、適用要件なども含めた分析・検討を行ったものは見受けられない。一方、「国が直接対応」（牧, 2010, 79）、「国が避難指示や勧告を発令」（河田, 2016, ii）など、国が地方公共団体に代わって直接対応に当たるような仕組みを提言しているものもある。しかしながら、国が災害対応業務を直接実施することについては、平常時や巨大災害以外の災害において業務を行っていない国が、果たして非常時に都道府県・市町村に代わって的確に業務を遂行しうるのかなどについて、業務ごとに検証が必要になるものと考えられるが、このようなきめ細かな分析は行われていない。

これに対し本研究では、個別の応急対策の措置ごとに、原災法や国民保護法における特別ルールと比較しつつ、国・地方間関係に係る特別ルールの在り方についてきめ細かく考察する。

第1項 対策別の特別ルールの在り方

第1目 避難勧告・指示、誘導等の避難措置に関する特別ルール

「南海トラフ沿いで異常な現象が観測された場合における避難勧告等の避難措置」については、国において異常な現象の観測、発生した現象の評価、避難措置を実施すべきかどうかの実質的な判断等を行うこと、また、避難措置は地方公共団体のみならず社会全体、広域的な地域全体で統一的に実施することが求められることから、国の指示の下で、市町村や関係機関等が連携して避難措置を実施することが必要であると考えられる。

また、大規模水害における広域避難勧告や避難誘導についても、個々の市町村や都道府県の判断で行おうとした場合、相互の整合性や全体最適化の確保が困難になるおそれがあることから、国の指示の下で、全国的視点に立って実施することが求められる。

国民保護法では、国の指示を受け、都道府県が市町村を經由して住民に避難を指示することになっており、仮に「国民保護法の規定を準用」（大石, 2018）した場合には、都道府県が避難指示を行うことになる。しかしながら、南海トラフ巨大地震や大規模水害については、避難すべき地区、域内の避難場所・避難経路、域外避難の対象者、要支援者等に関する詳細な情報は市町村において把握しているため、市町村が国の指示を受けて避難勧告・指示を発令するのが望ましいと考えられる。

このほか、大規模水害の際の広域避難に関しては、「1日以上前に政府は緊急災対本部を立ち上げて、本部長の首相自らが避難指示や勧告を出すことが想定される。」（河田, 2016, ii）との指摘もあるが、上記の理由により、国が市町村に対し避難開始のタイミングや避難

先等について指示を行い、市町村がこれを受けて避難勧告・指示を発令するのが適切ではないかと考えられる。

また、大規模水害における広域避難の誘導についても、被害や交通機関等の状況が変化中、円滑に広域避難を実施するため、国が広域的視点に立ってオペレーションを指示することが合理的である。このため、国の指示の下で市町村が避難誘導を実施し、都道府県がこれを支援するのが適切である。

したがって、「南海トラフ沿いで異常な現象が観測された場合」、「大都市圏で大規模水害が発生し又は発生のおそれがあり都道府県域を越える広域避難が必要な場合」等においては、「国は市町村に対し避難措置を指示する。この際、国は避難を要する地域、避難先地域（避難経路となる地域を含む。）及び避難に関して関係機関が講ずべき措置を示す。市町村は、国の指示を受けて、住民への避難勧告・指示、避難誘導を行う。都道府県は、市町村を支援する。」といった特別ルールを設けることについて検討すべきと考えられる。

一方、国においては、避難措置についての的確な判断が下せるよう、判断の根拠となる大規模地震に係る異常な現象に関する観測情報、広域的な気象情報、長大河川の水位等に関する情報等の収集・分析体制の強化などに取り組む必要がある。加えて、複数パターンの浸水想定に基づいて広域避難の実施計画を作成し、計画に基づく訓練を継続的に実施することも重要である。

第2目 都道府県域を越える広域避難の避難先の確保に関する特別ルール

巨大災害では、甚大な被害が超広域に及び、避難の規模も都道府県の区域を越えた大規模なものとなることが想定され、避難する側と受入側の多数の関係地方公共団体間での調整が必要となる。このため、避難先の確保に関する調整には多大な労力と時間を要することも考えられることから、時間が限られる中で円滑に避難先を確保するには、国が前面に出て、全国的な見地から受入調整等を行う必要があると考えられる。

国民保護法においては、関係都道府県が避難住民の受入れを的確に実施するよう、勧告することができるかとされている。また、避難住民の受入れのための措置が避難先の都道府県により講じられない場合には、国は当該都道府県に対し、受け入れのための措置について指示又は代執行をすることができるかとされている。

巨大災害においても、関係都道府県間の調整過程において、国が前面に出て受入れ調整を主導する必要があることから、特別ルールとして、国に勧告権や指示権を付与することについて検討すべきと考えられる。なお、国による代執行については、第2項で検討する。

一方、国には、迅速・的確な避難先の確保に向けて、災害時において刻一刻と変化する広域避難者や受け入れ先の状況等を効率的に把握するため、これらに関するリアルタイムの情報を集約・提供していくためのシステムの構築が求められる。また、避難先の確保に係る調整が円滑に進むよう、複数パターンの被害想定に即した避難地域、避難先、避難経路、輸送手段等に関する広域避難計画を策定するとともに、関係都道府県との調整の体制・手順を

予め定めておく必要がある。

第3目 被災者の救助に関する特別ルール

巨大災害では、膨大な規模の避難住民等が発生し、救助のための人的・物的資源が圧倒的に不足することが見込まれることから、国の主導の下で、全体最適の観点から資源の配分調整を行い、被害が甚大と見込まれる地域に優先的に資源を配分することが必要である。

このため、国民保護法における避難住民等の救援と同様に、「国は被災地や被避難先地域の都道府県に救助措置を指示し、都道府県が救助を実施する。市町村は都道府県を補助するとともに、都道府県は事務の一部を市町村に委任できる。」「国は他の都道府県に対し、救助の応援を指示することができる。」といった特別ルールを設けることについて検討すべきと考えられる。

一方、国においては、資源の配分調整が迅速・的確に行えるよう、被害情報等の収集や人的・物的資源に関する情報の集約のための情報通信システムの強化、複数パターン被害想定に即した具体的な運用計画の策定・計画に基づく訓練などに取組む必要がある。

第2項 内閣総理大臣による是正措置

国民保護法においては、避難指示・誘導、広域避難の際の避難住民の受入れ、救援が適切に行われない場合には、内閣総理大臣が指示又は代執行等の是正措置を講じることができるとされている。このため、巨大災害についても、これらの事務の適切な執行を確保するため、内閣総理大臣による是正措置を設けることが検討の対象となる。

しかしながら、国民保護法に基づき地方公共団体が行う事務は法定受託事務とされているのに対し、災対法をはじめとする自然災害対策関係の法律や原災法に基づく事務は自治事務であり、自治事務に係る代執行はできる限り設けないこととされている（総務省, 2020）。また、内閣総理大臣による是正措置、特に代執行は「国と地方公共団体との間に緊張関係を生じさせる」（国民保護法制研究会, 2005, 138）ものとされている。

したがって、内閣総理大臣に是正のための指示権を付与することとしても、代執行の権限まで付与することについては、代執行の緊急性・必要性、代執行のための組織・人員確保の可能性等を踏まえつつ、慎重に検討されるべきものと考えられる。

第3項 特別ルールの適用要件

第1項で考察した特別ルールは現行の災対法等の枠組みを大きく踏み越えるものであり、適用に当たっては、地方分権との整合性にも十分配慮することが求められる。このため、個々の都道府県・市町村の対応には限界があり、国の主導の下での対応が必要不可欠となる場合に限って適用することとすべきである。

このため、広域避難の避難先の確保及び被災者の救助に係る特別ルールについては、災対法第105条の災害緊急事態の布告（原子力災害・自然災害の複合災害については、災害緊急

事態の布告又は原災法第 15 条の原子力緊急事態宣言)があった場合に適用することとするのが適切であるとする。

一方、避難勧告・指示、誘導等の避難措置に関する特別ルールについては、「南海トラフ沿いで異常な現象が観測され避難措置が必要であると認められる場合」及び「大都市圏で大規模水害が発生し又は発生のおそれがあり都道府県域を越える広域避難が必要であると認められる場合」に限って適用することとするのが適切であるとする。

以上、第 2 節では、巨大災害における①避難勧告・指示、誘導等の避難措置、②広域避難の避難先確保及び③被災者の救助の 3 つの応急対策の措置それぞれについて、原災法や国民保護法における特別ルールと比較しつつ、国・地方間関係に係る特別ルールの在り方について考察した。

第 3 節 巨大災害における緊援隊に係る国の指揮・調整機能強化のための制度的方策

第 3 節では、緊援隊に係る指揮・調整のうち、巨大災害における全国レベルでの後方調整に関わるものに焦点を当てて、国の指揮・調整機能強化のための制度的方策について考察する。

なお、これまでの研究・提言等では、指揮・調整について、現場における部隊内のオペレーションに関わるものと全国レベルの後方調整に関わるものを、必ずしも明確に分けないで議論されていたため、国が実動部隊を直接有していないことを理由に、国の指揮・調整機能を制度的に強化することについて慎重な意見が出されていた。これに対し、本研究では、両者を明確に分けたうえで、全国レベルの後方調整に焦点を当てて、国の指揮・調整機能強化のための制度的方策について考察するものである。

第 1 項 国の指揮・調整機能強化のための制度的方策

第 1 目 巨大災害における消防応援等の事務区分の変更(法定受託事務への整理)

地方公共団体の処理する事務は、自治事務と法定受託事務に区分される。法定受託事務は、「国が本来果たすべき役割に係るものであって、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又は政令に特に定めるもの」(地方自治法 § 2⑨一)であり、必ず法律又は政令によって事務処理が義務付けられ、是正指示等国の強い関与が認められる。一方、自治事務は、「地方公共団体の処理する事務のうち、法定受託事務以外のものをいう。」(同法 § 2⑧)

大規模災害や極めて特殊な災害において、消防庁長官が緊援隊の出動について指示ができることとされたのは、国に被災地以外から消防力を投入する第一義的な責任を負わせようとの趣旨によるものである。しかしながら一方で、出動の指示を受けて、都道府県や市町村が行う事務については、すべて自治事務として整理されている。

こうした事務区分上の整理がなされているのは、緊援隊の出動に係る事務は地方自治法第2条第9項第1号に規定される法定受託事務の第一の要件である「国が本来果たすべき役割に係るもの」に該当するものであるが、

- ・ 「ひとたび指示が発せられれば、指示を受けた側では重く受け止め、必要な措置を迅速かつ円滑に講じるであろうことが、相当の程度で期待できる」
- ・ 「災害現地における事務の処理に当たっては、さらなる具体的関与を行う意義に乏しい」

ことから、第二の要件である「国においてその適正な処理を特に確保する必要があるもの」にあてはまらず、法定受託事務に伴う効果をあえて必要としないためとされている(消防基本法制研究会, 2009, 463-464)。

他方、国民保護法においては、武力攻撃事態等の発生時の消防応援等に関し、消防庁長官は都道府県知事又は市町村長に対し指示できるとされている(§119)。消防庁長官に指示権を付与したのは、「武力攻撃事態等においては国全体として万全の措置を講ずる必要があり、また武力攻撃事態等への対処について、国は主要な役割を担うとされていることにかんがみ」(国民保護法制研究会, 2005, 400)てのものとされている。

国民保護法に基づき地方公共団体が行う事務は、「国が本来果たすべき役割に係るもので、国において、その適正な処理を確保する必要があるものとして」(国民保護法制研究会, 2005, 2-3)、原則として法定受託事務に整理されている。したがって、消防庁長官の指示に基づき都道府県知事又は市町村長が実施する消防応援等についても、法定受託事務に整理される。

巨大災害における緊援隊の出動等は、「市町村消防の原則の補完」という枠組みを大きく越えるものであり、国家的見地から国が主要な役割を担うべきものと言える。こうした国策ともいえる緊援隊の出動等に係る事務は、次のように法定受託事務の二つの要件を満たしているものと考えられる。

まず、消防庁長官の指示に基づく緊援隊の出動等が、法定受託事務の第一の要件である「国が本来果たすべき役割に係るもの」に該当することはすでに述べたとおりであり、国がより大きな役割を担うべき巨大災害における緊援隊の出動等がこの要件に該当することは明白である。

次に、巨大災害において緊援隊を大規模・緊急出動させるためには、出動指示に当たり、国が責任をもって出動元の地方公共団体と、派遣規模や時期について調整を行う必要がある。また、ひとたび指示を発した後も、進出手段・進出ルート確保、都道府県域を越える部隊転戦、実動機関間の連携等について、国が前面に出て指揮・調整を行うことが求められる。このため、法定受託事務の第二の要件である「国においてその適正な処理を特に確保する必要があるもの」にも該当するものと考えられる。

このように巨大災害における緊援隊の出動等に係る事務は、法定受託事務の要件を満たしており、国の責任を明確化し、指揮・調整といった国の関与を強めるため、国民保護法に

基づく消防応援等と同様、法定受託事務に整理することについて検討すべきものと考えられる。

第2目 国の指示権の範囲の拡大

現行制度では、消防庁長官による指示の内容は緊援隊の「出動のための措置」に限られており、出動した緊援隊は受援市町村の長の指揮の下に行動することとなっている。また、都道府県レベルの指揮・調整については、都道府県知事が設置する消防応援活動調整本部において、当該都道府県内で実施される消防応援等に関する総合調整及び自衛隊や警察、医療機関等の関係機関との連絡に当たることになっている。

しかしながら、巨大災害においては、国は緊援隊出動の指示を行った後も、部隊の迅速な被災地への投入のため、被災状況に即した進出ルートや進出先の選定・変更、緊急輸送ルートや航空機・艦船・船舶の活用、燃料の確保等に関する指揮や他の実動機関との調整を行わなければならない。また、災害現場での活動に関しても、他の実動機関との連携の枠組み・手順、特殊災害への対処や隊員の安全対策の方針等について、国レベルで調整・決定する必要がある。このような国による指揮・調整が円滑に実施できるよう、緊援隊の出動のみならず、進出・転戦、現地活動、後方支援の全般について、国(消防庁長官)に一定の指示権を付与することを検討すべきであると考えられる。

この場合、国の指示の範囲拡大は、受援市町村の長の指揮や消防応援活動調整本部における総合調整等との重複が生じないように、都道府県域を越える部隊の輸送や転戦、基本的な対処方針、他の実動機関との連携など、全国レベルでの後方調整に限定する必要がある。

なお、国民保護法第119条の消防応援等に関する消防庁長官の指示の対象は、「武力攻撃事態等においては国として保有するすべての消防力について広域的な運用を行う必要があることから、緊援隊として登録された部隊のみならず、すべての都道府県又は市町村に属する消防に関する人員及び施設により構成される部隊を指示の対象にしている」(国民保護法制研究会, 2005, 400-401)。一方、巨大災害においては、被災地の消防は自ら管轄する地域の消防責任に全力を挙げるべきであり、また、受援市町村の長の指揮や消防応援活動調整本部における総合調整等との整合を図るうえでも、消防庁長官の指示の対象は緊援隊に限るのが適切であると考えられる。

第3目 指揮支援部隊の国直属部隊化、隊員の国家公務員との併任

第2目のように国の指示権の範囲を拡大させた場合には、国は都道府県や市町村と緊密に連携し、国による指揮・調整の実行性や、各レベルにおける指揮・調整の間での整合性を確保していかなければならない。この場合、被災都道府県に設置される消防応援活動調整本部等に入り、国、都道府県、市町村、出動部隊、他の実動機関等の間に立って後方調整を行う指揮支援部隊の役割が重要となる。

この点に関し、東日本大震災発災時に緊援隊の出動を指示した元消防庁長官の久保信保

氏は、「米国の連邦緊急事態管理庁(FEMA)には、非常時にニューヨーク市などの消防隊員が連邦政府に一時的に雇用されるという制度(On-call 職員)がある」とし、我が国においても、「①現在は、大都市消防がその役割を担っている指揮支援部隊を、消防庁の直属部隊にすることの検討や、②現在は消防庁長官の指示による出動に係るかかり増し経費は国が負担すると法定されているが、このような場合は国策で出動するのだから、その期間は国家公務員に併任するといった検討も必要であろう」(久保, 2015, 145)と提言している。このように、国による指揮・調整の実効性を確保するうえで、国、都道府県、市町村、出動部隊等の連携の要となる指揮支援部隊を、国の直属部隊にする、或いは出動期間中は指揮支援部隊の隊員を国家公務員に併任させることは、重要な検討課題であると考えられる。

これに対し、東京消防庁 OB の高見尚武氏は、「危機管理は、平時の災害の延長線上にある。平素の災害活動、訓練、部隊の運用計画、作戦、戦略、指揮官の能力、指揮官と隊員との人間関係の絆等があって、初めて指揮系統、情報、連絡等、部隊活動が円滑に機能し成果を上げることができるのである。指揮官の地位、権限、指示、命令で部隊が思うようには動くと考えるのは早計で、ここには災害活動の基本が見当たらない」(高見, 2017, 162)と否定的な見解を示している。

しかしながら、国による指揮・調整を、緊援隊の出動のほか、都道府県域を越える部隊の輸送や転戦、基本的な対処方針、他の実動機関との連携など、後方調整に関するものに限定するのであれば、災害現場における部隊内の指揮命令に立ち入るものではなく、国による指揮・調整と部隊内の指揮命令とは両立し得るものと考えられる。

なお、緊援隊を国の直属部隊にすることや、上記提言(久保, 2015, 145)にもあるような、出動した隊員の全てを国家公務員に併任させるという考え方もあるが、市町村消防の原則に基づく現行の枠組みを大きく変更することになるため、まずは全国レベルでの後方調整を円滑に実施するために必要となる、指揮支援部隊に絞って検討を行うのが現実的であると考えられる。

第2項 国の指揮・調整機能を強化する場合の要件

前項で挙げた制度的方策は、いずれも市町村消防の原則に基づく現行の枠組みの例外となるものであり、国による指揮・調整が必要不可欠な場合に限り適用することとする必要がある。

消防組織法において、消防庁長官に緊援隊の指示権が付与されるのは、大規模な災害で2以上の都道府県に及ぶもの又は毒性物質の発散等により生ずる特殊な災害に対処するために特別な必要があると認められるとき(§44⑤)に限られているが、さらに国の権限を強化する場合には、適用要件をさらに厳格にする必要がある。

したがって、例えば災害緊急事態の布告(災対法 §105)又は原子力緊急事態宣言(原災法 §15)があった場合を適用要件にすることが適切であると考えられる。

第3項 国の指揮・調整機能強化の効果

第1項で挙げた3つの方策については、次のような効果が期待でき、巨大災害で想定される課題の解決にも資するものと考えられる。

「(1)巨大災害における消防応援等の法定受託事務への整理」により、国の責任を明確にして、緊援隊の出動に関する指揮・調整権限を強化することで、発災直後における部隊の集中投入、部隊の広域的な投入調整、複合災害への機動的対応等に関する出動元の地方公共団体との調整の円滑化を図ることができる。

「(2)国の指示権の範囲の拡大」により、緊援隊の活動全般に関する国の指揮・調整権限を強化することで、被災地への進出手段や進出ルート、原発事故等の特殊災害への対処方針・安全対策、他の実動機関との連携等について、国が前面に出て指揮・調整ができるようになる。

「(3)指揮支援部隊の国直属部隊化・隊員の国家公務員との併任」により、出動先の都道府県における指揮・調整機能を強化することで、都道府県域を越えた部隊転戦、燃料の確保等に関する出動先の都道府県との調整等のや、部隊間の相互協力等に関する他の実動機関との調整の円滑化を図ることができる。

第4節 第6章のまとめ

第5章で考察した国・地方間関係に係る課題と、本章第1節から第3節までに考察した都道府県・国の責務・権限強化のための制度的方策を対照させたのが表6-2である。

表6-2 国・地方間関係に係る課題と都道府県・国の責務・権限強化のための制度的方策

事項	国・地方間関係に係る課題	都道府県・国の責務・権限強化のための制度的方策
大規模災害の応急対策における都道府県の責務・権限強化		
市町村の警戒・避難対策の不備がある場合における都道府県の関与	市町村の警戒・避難対策に不備がある場合において、都道府県の関与は、積極的な助言にとどまっている。	避難勧告・指示の発令に係る都道府県の関与の強化 「災害による著しい危険が切迫しており、緊急に避難のための立退きが必要であると認められるときには、都道府県知事は、市町村長に対し避難のための立退きを指示するよう求めることができる」旨を災害対策基本法で規定。
被災都道府県における域内防災関	都道府県災対本部が連絡調整に資するため、域内防災関係機関等に	都道府県災対本部への域内防災関係機関 災対法で定められている、都道府県災対策本部長が関係機関の長等に対して求めること

係機関等との連絡調整	対して要求できるのは、情報提供、意見表明等に限定されている。	等職員の参画の要求	ができる必要な協力として、「連絡調整のための職員の災対本部への参画」を追加。
被災都道府県における国・広域応援実動機関との連絡調整	都道府県が主体となった国・広域応援実動機関との連絡調整については、災対法上明示的には規定されていない。	都道府県災対本部による国・広域応援実動機関との連絡調整を法律上明確化	災対法で定められている都道府県災対本部の所掌事務に、「国現対本部及び広域応援実動機関との連絡調整」を追加。
巨大災害の応急対策における国の権限・責務強化のための特別ルール			
避難勧告・指示、誘導等の避難措置に関する特別ルール	「南海トラフ沿いで異常な現象が観測された場合」や「大都市圏での大規模水害において広域避難が必要な場合」等においては、避難措置について、広域にわたって統一的な判断が求められる等から、個々の市町村にとって判断・実施が困難。	国の指示の下で市町村等が避難勧告・指示、誘導等の避難措置を実施する特別ルールの創設	「南海トラフ沿いで異常な現象が観測された場合」や「大都市圏での大規模水害において広域避難が必要な場合」等においては、「国は市町村に対し避難措置を指示し、市町村は、国の指示を受けて住民への避難勧告・指示、避難誘導を行う。都道府県は、市町村を支援する。」といった特別ルールを創設。
広域避難の避難先の確保に関する特別ルール	避難先確保は地方公共団体間での調整が基本となっているため、多数の市町村間・都道府県間の受入れ調整には多大な労力と時間を要する。	国が前面に出て、広域避難の避難先の確保に関する調整を行う特別ルールを創設	広域避難の受入れに係る関係都道府県間の調整過程において、国に勧告権や指示権を付与。
被災者の救助に関する特別ルール	人的・物的資源が圧倒的に不足する中、救助の必要性の判断は個々の都道府県に委ねられており、限られた資源を優先順位をつけて配分するのは困難。	国の指示の下で都道府県が被災者の救助を実施する特別ルールの創設	「国は被災地や避難先地域の都道府県に救助措置を指示し、都道府県が救助を実施する。」といった特別ルールを創設。

巨大災害における緊援隊に係る国の指揮調整機能の強化	<ul style="list-style-type: none"> ・被害が超広域に及んだ場合、緊援隊の出動規模等を派遣元の地方公共団体の判断に委ねれば、想定通りの部隊数を迅速に確保できない可能性。 ・全国レベルでの進出ルート等に係る指揮・調整を、個々の緊援隊が行うのは困難。 ・全国的な部隊配置・転戦等に関する判断を個々の緊援隊に委ねた場合には、相互の整合性や全体最適の確保が困難。 ・他の実動機関との調整を、個々の緊援隊が行うのは困難。 	巨大災害における消防応援等の法定受託事務への整理	巨大災害における緊援隊の出動等に係る事務を、法定受託事務に整理。
		緊援隊に係る国の指示権の範囲の拡大	緊援隊の出動に加え、進出・転戦、現地活動、後方支援等の全般について、後方調整が円滑に実施できるよう、国の指示権を拡大。
		指揮支援部隊の国直属部隊化・隊員の国家公務員との併任	国、都道府県、市町村、出動部隊等の連携の要となる指揮支援部隊の国直属部隊化、出動期間中における隊員の国家公務員との併任。

最後に、米国の災害対応システムとの比較による演繹的アプローチから得られた知見と、本章で示した制度的方策との比較を行う。米国との比較により我が国システムの改善の方向性を探ろうとする先行研究では、①FEMA(連邦危機事態庁)をモデルとした統一的な危機管理対応官庁の創設や、②災害対応の標準化の必要性を指摘するものが大半である。

このうち、統一的な危機管理対応官庁の創設については、国の危機管理体制の在り方に関わるものであり、国・地方間関係の在り方について考察を行う本研究の対象からは外れるものである。

災害対応の標準化については、組織間連携の円滑化・効率化を図るためのものであるが、本研究においても、国・地方間や地方公共団体間相互の連携は重要な分析対象の一つになっている。しかしながら一方で、我が国の災害対策法制の特徴として、国の実動機関等は分立的・分離的に応急対策を実施すること、地方公共団体間の水平的連携は自主的な応援が基本であることが挙げられ、「米国のような命令・統制型のシステムとは発想が根本的に異なる」(政府の危機管理組織の在り方に係る副大臣会合, 2014a)ものと言える。このため、本研究で示したように、各組織の主体性を重視しつつ、組織間の連携・調整や全国的な調整を強化する方が、我が国のシステムにより適合した方策ではないかと考えられる。

加えて、巨大災害においては、組織間連携のための人的資源が大幅に不足することが想定されるが、災害対応の標準化のみでは、組織間連携の質の改善にはつながるものの、人的資源の不足というような量の問題には対応できない。これに対し、本研究では、国が全体最適の視点に立って、限られた資源を効果的に配分する必要性を指摘している。

おわりに

大規模災害の初動時において、現場の最前線にある市町村が重要な責務を担うことは言うまでもないが、都道府県は、市町村を包括する広域自治体として、市町村の支援や連絡調整などの面で、極めて大きな役割を果たすことが求められる。

一方、超広域にわたり甚大な被害が生じ、国家の緊急事態とも言える巨大災害では、市町村を中心とする現行の災対法の枠組みの下での対応には限界があり、国の主導の下で対応するための特別ルールが必要となる。また、巨大災害においては、国の責任の下で全国的見地に立った救助資源の最適配置等を図るため、緊援隊に係る国の指揮・調整機能をより強化することが求められる。

本研究では、災害応急対策の実務の観点から、東日本大震災や近年の災害対応で明らかになった課題と当該課題に関連して国、都道府県等が実施した制度・計画等の見直しについて検証・分析するとともに、今後発生が予測される巨大災害について現行の枠組みでの確な対応が可能かどうか検証・分析を行った。そのうえで、次のように国・地方間関係に関する課題を提示するとともに、それぞれの課題について、課題解決のため国・都道府県の責務・権限強化の必要性を指摘し、そのための制度的方策について考察した。

第一に、災害応急対策における都道府県の役割のうち、①市町村の警戒・避難対策に対する関与、②域内防災関係機関等との連絡調整、③国・広域応援実動機関との連絡調整の3点を、さらなる制度面での見直しが必要な課題として提示し、都道府県の責務・権限強化の必要性を指摘したうえで、そのための制度的方策について考察した。

第二に、巨大災害における①避難勧告・指示、誘導等の避難措置、②都道府県域を越える広域避難の避難先の確保及び③被災者の救助について課題を提示し、国の責務・権限強化のための特別ルールの必要性とその在り方について考察した。

第三に、巨大災害において緊援隊が政府の応急対策に関する計画等に沿って迅速・的確に対応するためには、緊援隊の出動、進出・転戦、現地活動、後方支援の全般に係る後方調整について、国の指揮・調整機能の強化が必要であることを指摘したうえで、そのための制度的方策について考察した。

以上で考察した課題解決のための制度的方策は、いずれも国や都道府県の責務・権限を強化するものであり、検討に当たっては地方分権の観点との整合性についても十分配慮する必要がある。しかしながら、1961年の災対法制定当時、内閣法制局長官であった林修三は、現在の災害救助法に基づく応急対応の仕組みが「占領中の昭和22年に制定されたという事情から、中央の地方に対する統制権限を増大することをやや遠慮して」おり、伊勢湾台風の経験を踏まえると関東大震災のような大きな災害を想定した場合「中央の実施責任とその権限を強化しても地方自治の本旨に反することはなかろう」という指摘を行っている(牧, 2010, 74)。

地方分権の観点との整合性についても十分配慮することが必要であろうが、巨大災害な

ど国家の安危に関わる緊急事態においては、国家の総力を挙げて応急対策を実施し、人的被害を最小化することが最優先であると言える。このためには、市町村中心の災害応急対策や消防の枠組みに一部修正を加えて、国や都道府県の責務・権限を強化することが不可欠であると考えられる。

巨大災害に備えた防災対策の強化は喫緊の課題であり、国及び関係機関においては、災害時における国・地方間関係の在り方について具体的検討を進め、方向性を見出していただくことを願う次第であり、本研究がその一助となれば幸いである。

なお、今日は、新型コロナウイルスの感染が拡大する中、感染症対策法制の在り方を巡って様々な議論がなされている。現行法制では、新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づく緊急事態措置や感染症法に基づく感染者の入院措置等の実施は都道府県に委ねられているが、国家的な危機事態とも言えるパンデミックにおいては、国の責務・権限を強化することも議論の対象になって来よう。

第5章では、巨大災害における国の責務・権限強化の必要性について考察するうえで、「全国的な統一性を要すること」、「全国的な視点を要すること」などの判断基準を設定した。こうした判断意準は、例えば、パンデミック下における「広域的な病床の確保」、「都道府県をまたぐ移動の制限」等に係る国の責務・権限の在り方について検討する際にも活用できるものと考えられる。このように、本研究の分析の枠組は、感染症対策法制における国・地方間関係を巡る議論にも貢献できる可能性がある。

参考文献

- 新正幸(2012)「原子力災害対処にかかわる我が国の現行法の問題点」浜谷英博、松浦一夫『災害と住民保護』三和書籍, pp. 34-64
- 生田長人(2013)「災害対策法制の抱える主要課題とその検討の視点」『自治研究』第 89 巻第 1 号, pp. 37-53
- 生田長人(2016)「防災法制度の構造的課題と展望」『日本不動産学会誌』第 29 巻第 4 号, pp. 41-46
- 市川喜崇(2012)『日本の中央-地方関係—現代型集権体制の期限と福祉国家』法律文化社
- 伊藤正次(2019)「多機関連携とは何か」伊藤正次編『多機関連携とは何か～事例研究によるアプローチ～』有斐閣, pp. 1-16
- 稲継裕昭(2015)「広域災害時における遠隔自治体からの人的支援」小原孝治, 稲継裕昭編『震災後の自治体ガバナンス』東洋経済新報社, pp. 167-190
- 稲継裕昭編著(2018a)『東日本大震災大規模調査から読み解く災害対応』第一法規
- 稲継裕昭(2018b)「被災地自治体と他機関・自治体との連携」稲継裕昭編著『東日本大震災大規模調査から読み解く災害対応』第一法規, pp. 97-130
- 茨城県生活環境部防災・危機管理局(2018)「茨城県における広域応援体制整備状況～平成 27 年 9 月関東・東北豪雨の経験を踏まえて～」『消防研修 特集 緊急消防援助隊』消防庁消防大学校, 2018. 3, pp. 15-20
- 茨城県(2019)『平成 27 年 9 月関東・東北豪雨災害対応に係る検証一覧』
<https://www.pref.ibaraki.jp/seikatsukankyo/bousaikiki/kiki/documents/kennsyougaiyou.pdf> 2019. 11. 22 更新
- 岩手県(2012)『東日本大震災津波に係る災害対応検証報告書』
- 岩手県総務部総合防災室(2018)「岩手県における受援計画の取組～台風第 10 号災害の経験を踏まえて～」『消防研修特集 緊急消防援助隊』消防庁消防大学校, 2018. 3, pp. 53-61
- 内谷靖(2018)「熊本地震における一避難所運営に関する支援自治体職員から見た考察と今後の教訓について」『地域安全学会梗概州集』No. 43, pp. 67-70
- 大石利雄(2018)「大災害時の国民保護」『近代消防』, 2018. 12, pp. 52-53
- 大島町(2016)『平成 25 年伊豆大島土砂災害第三者調査委員会 報告書』
- 大槌町(2017)『東日本大震災津波における大槌町災害対策本部の活動に関する検証報告書』
- 鍵屋一(2017)「熊本地震に学ぶ自治体の災害対応—クライシスマネジメントの在り方を中心に—」『消防防災の科学』消防防災科学センターNo. 127, pp. 7-10
- 金井利之(2007)『自治制度』東京大学出版会
- 河田恵昭(1996)「災害対策基本法と防災基本計画」『自然災害科学』15 巻 2 号 pp. 81-92
- 河田恵昭(2016)「巻頭言」『東日本大震災 復興 5 年目の検証』ミネルヴァ書房, 2016. 3. 31
- 関西大学社会安全学部編(2012)『検証 東日本大震災』ミネルヴァ書房

- 緊急災害対策本部(2020)『平成 23 年(2011 年)東北地方太平洋沖地震(東日本大震災)について』2020. 3. 10, 8:00 現在
- 熊本県(2017)『平成 29 年度熊本県地域防災計画の主な修正内容について』2017. 5. 17 公開
- 熊本県(2018)『平成 28 年熊本地震 熊本県はいかに動いたか(初動・応急対応編)』ぎょうせい
- 熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策検討ワーキンググループ(2016)『熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策の在り方について』
- 久保信保(2015)『我、かく闘えりー東日本大震災と日本の消防ー』近代消防社
- 黒田洋司(2016)「平成 25 年伊豆大島土砂災害の教訓」『消防防災の科学』No. 125, pp. 46-50
- 警察庁(2011)『平成 23 年度版警察白書』
- 警察庁(2012)『平成 24 年度版警察白書』
- 洪水・高潮氾濫からの大規模・広域避難検討ワーキンググループ(2018)『洪水・高潮氾濫からの大規模・広域避難に関する基本的な考え方(報告)』2018. 3
- 河本尋子、重川希志依、田中聡「ヒアリング調査による災害応援・受援業務に関する考察ー東日本大震災の事例ー」『地域安全学会論文集』N0. 20, pp. 29-37
- 国土交通省水管理・国土保全局水政課長(2017)『河川法第 16 条の 4 及び独立行政法人水資源機構法第 19 条の 2 に基づく権限代行制度の創設について』
- 国民保護法制研究会(2005)『逐条解説国民保護法』ぎょうせい
- 越野修三(2012)『東日本大震災津波ー岩手県防災危機管理監の 150 日ー』ぎょうせい
- 小滝晃、武田文男(2018) ” Study on Disaster Emergency Provisions in the Constitution of Japan as a Measure Against Huge Disasters- A Discussion Based on Initial and Emergency Responses to the Great East Japan Earthquake (Earthquake and Tsunami) - “, JDR, Vol. 13, No2, May 2018, pp. 367-379
- 小原隆治、稲継裕昭編(2015)『震災後の自治体ガバナンス』東洋経済新報社
- 小原隆治(2015)「東日本大震災と自治体」小原隆治、稲継裕昭編『震災後の自治体ガバナンス』東洋経済新報社, p. 1-19
- 災害対策標準化検討会議(2014)『災害対策標準化検討会議 報告書』
- 災害対策法制の在り方に関する研究会(2011)『中間論点整理(案)』
- 坂本真由美、矢守克也(2012)「広域災害における自治体間の応援調整に関する研究ー東日本大震災の経験よりー」『地域安全学会論文集』N0. 18, pp. 391-400
- 阪本真由美(2016)「災害対応における組織間連携システムについてー米国の組織間連携の取り組みに基づく考察ー」『災害復興研究』8 号, pp. 39-52
- 笹本浩(2011)「東日本大震災に対する自衛隊等の活動ー災害派遣・原子力災害派遣・外国軍隊の活動の概要ー」『立法と調査』2011. 6 No. 317, pp. 59-64
- 指田朝久、池上雄一郎他(2014)「日本版 FEMA 構築の可能性と留意点ー政府と地方自治体の災害対応の在り方の構築」『地域安全学会梗概集』

塩野徹全国知事会調査第二部長(2016)『平成28年熊本地震に係る全国知事会の短期派遣への対応』 https://www.soumu.go.jp/main_content/000484159.pdf

下山憲治(2009)「災害・リスク対策法制の歴史展開と今日的課題」『法律時報』日本評論社 81巻9号, pp. 8-13

自由民主党(2012)『日本国憲法改正草案』

首都直下地震対策検討ワーキンググループ(2013)『首都直下地震の被害想定と対策について(最終報告)』

常総市(2016)『平成27年常総市鬼怒川水害対応に関する検証報告書』常総市水害対策検証委員会

消防基本法制研究会(2009)『逐条解説消防組織法(第三版)』東京法令出版

消防審議会(2012)『東日本大震災を踏まえた今後の消防防災体制のあり方に関する答申』

消防審議会(2012-2013), 『第26次消防審議会議事録』第10回(2012.11.20), 意見交換会(2013.1.18), 第11回(2013.3.19), 第12回(2013.4.26)

消防審議会(2013)『東日本大震災をはじめとした大規模・多様化する災害等への消防の広域的な対応のあり方に関する答申』

消防庁災害対策本部(2011a)『三陸沖を震源とする地震』第2報(平成23年3月11日15:30現在)、第3報(11日16:10現在)、第5報(11日17:00現在)

消防庁(2011b)『平成23年版消防白書』

消防庁(2013a)『東日本大震災記録集』

消防庁(2013b)『平成25年版消防白書』

消防庁(2013c)「平成25年(2013年)台風第26号による伊豆大島土砂災害における消防機関の活動」『消防の動き』2013.12, pp. 4-6

消防庁(2014)『平成26年版消防白書』

消防庁(2017)『平成29年版消防白書』

消防庁災害対策本部(2020)『平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震(東日本大震災)について』第160報(2020.3.10, 8:00現在)

水害時の避難・応急対策検討ワーキンググループ(2016)『水害時における避難・応急対策の今後の在り方について(報告)』

政府の危機管理組織の在り方に係る副大臣会合(2014a)『FEMAに関する有識者等の意見』第1回(2014.8.27)提出資料,
http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kaigou/1/pdf/sankou_siryou2.pdf

政府の危機管理組織の在り方に係る副大臣会合(2014b)『政府の危機管理組織の在り方に係る関係副大臣会合(第1回)議事概要について』2014.10.6
<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kaigou/1/pdf/gijigaiyou.pdf>

政府の危機管理組織の在り方に係る副大臣会合(2015)『政府の危機管理組織の在り方について(最終報告)』

全国知事会危機管理・防災特別委員会広域応援推進検討ワーキンググループ(2015)『大規模広域災害発生時における都道府県相互の広域応援の今後の方向性について(報告)』

総務省自治行政局公務員部公務員課(2019)「被災市区町村応援職員確保システム」について『地域防災』日本防火・防災協会 No. 24, 2019. 2, pp. 16-19

総務省行政評価局(2016)『震災対策の推進に関する行政評価・監視－災害応急対策を中心として－結果報告書』

総務省(2020)『普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与』:総務省 HP,
http://www.soumu.go.jp/main_content/000451042.pdf (2020. 4. 13 確認)

曾我兼悟(2019)『日本の地方政府－1700自治体の実態と課題－』中公新書

大規模水害対策に関する専門調査会(2010)『首都圏水没～被害軽減のために取るべき対策とは～概要版』

高見尚武(2017)『これでいいのか日本の災害危機管理－危機管理の基本に学ぶ－』近代消防社

武田文男他(2011)「災害対策基本法の課題と展望」人と防災未来センター『減災』vol. 5, pp. 15-28

田中聡、重川希志依、柄谷友香(2012)「東日本大震災における緊急消防援助隊のエスノグラフィ調査」地域安全学会『東日本大震災特別論文集』No. 1, pp. 43-44

地方公共団体における総合的な危機管理体制の整備に関する検討会(2008)『平成19年度報告書(都道府県における総合的な危機管理体制の整備)』

中央防災会議(2019)『南海トラフ地震防災対策推進基本計画』

中央防災会議幹事会(2019)『南海トラフ地震における具体的な応急対策活動に関する計画』

中央防災会議(2020)『防災基本計画』

津久井進(2012)『大災害と法』岩波書店

内閣府(2011a)『平成23年版防災白書』

内閣府(2011b)『東日本大震災における被害額の推計について』2011. 6. 24

内閣府(2011c)『災害対策法制の見直しに関する論点』第3回防災対策検討会議提出資料, 2011. 12. 7
<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/chuobou/suishinkaigi/3/pdf/2-1.pdf>

内閣府(2014a)『平成26年版防災白書』

内閣府(2014b)『8月19日からの大雨による広島県の被害状況等について』2014. 8. 25 11:00 現在

内閣府(2016)「平成28年台風第10号による被害状況等について」2016. 11. 16 14:00 現在

内閣府(2017)『平成29年版防災白書』

内閣府(2019)『南海トラフ地震の多様な発生形態に備えた防災対応検討ガイドライン(第1版)』

- 内閣府政策統括官・原子力防災担当, 川内地域原子力防災協議会(2018)『川内地域の緊急時対応』2018.3.26改定
- 内閣府政策統括官(防災担当)参事官(総括担当)等(2012)『災害対策基本法の一部を改正する法律の運用について』2012.6.27
- 内閣府政策統括官(防災担当)等(2018)『地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律による災害対策基本法の一部改正について』2018.6.27
- 整備に関する法律による災害対策基本法の一部改正について
- 永井幸寿(2016)「緊急事態条項の論点」関西学院大学災害復興制度研究所『緊急事態条項の論点 緊急事態条項の何が問題か』岩波書店, pp. 29-78
- 永田尚三(2012)「東日本大震災と消防」関西大学社会安全学部『検証 東日本大震災』ミネルヴァ書房, pp. 189-215
- 南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ(2012)『南海トラフ巨大地震の被害想定について(第一次報告)』
- 南海トラフ沿いの異常な現象への防災対応検討ワーキンググループ(2018a)『南海トラフ沿いの異常な現象への防災対応のあり方について(報告)』
- 南海トラフ沿いの異常な現象への防災対応検討ワーキンググループ(2018b)『南海トラフ沿いの異常な現象への防災対応のあり方について(別冊)モデル地区等における検討資料』
- 西尾勝(2007)『地方分権改革』東京大学出版会
- 西田玄(2018)「災害対策関係法律を巡る最近の動向と課題ー頻発・激甚化する災害に備えてー」『立法と調査』2018.9 No. 404, pp. 99-114
- 日本弁護士連合会(2017)『日本国憲法に緊急事態条項(国家緊急権)を創設することに反対する意見書』
- 花島誠人、有友春樹他(2018)「地震の災害対応現場における情報共有に関する基礎的な調査分析ー平成28年熊本地震を事例としてー」『地域安全学会梗概州集』No. 42, pp. 63-64
- 浜谷英博(2012)「東日本大震災と危機管理の欠落ー課題と立法提言」浜谷英博、松浦一夫編著『災害と住民保護』三和書籍, pp. 65-100
- 東日本大震災における災害応急対策に関する検討会(2011)『中間とりまとめ』
- 避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドラインに関する検討会(2016)『平成28年台風第10号災害を踏まえた課題と対策の在り方(報告)』
- 広島市(2015)『平成26年8月20日の豪雨災害避難対策等に係る検証結果』8.20豪雨災害における避難対策等検証部会
- 兵庫県(2017)『兵庫県地方分権検証事業報告書』消防・防災部会
<https://web.pref.hyogo.lg.jp/kk41/documents/000036315.pdf> , 2017 更新
- 福島県生活環境部(2012a)『東日本大震災に関する福島県の初動対応の課題について』
- 福島県(2012b)『初動対応における福島県地域防災計画(震災対応策編)の見直しの概要』

(案)』

平成 28 年熊本地震に係る初動対応検証チーム(2016)『平成 28 年熊本地震に係る初動対応の検証レポート』

防衛省(2012)『平成 24 年度版防衛白書』

防災行政研究会(2016)『逐条解説 災害対策基本法(第三次改訂版)』ぎょうせい

防災対策推進検討会議(2012a)『中間報告～東日本大震災の教訓を活かし、ゆるぎない日本の再構築を～』

防災対策推進検討会議(2012b)『最終報告～ゆるぎない日本の再構築を目指して～』

本荘雄一、立木茂雄(2013)「東日本大震災における自治体間協力の「総合的な支援力」の検証—神戸市派遣職員の事例から—」『地域安全学会論文集』No. 19, pp. 51-60

牧紀男(2010)「災害対策基本法の総合性、計画性と巨大災害への対処—21 世紀後半の巨大災害時代を踏まえた災害対策の在り方—」『地域安全学会論文集』No. 12, pp. 71-80

牧紀男(2014)「災害発生時における危機対応システム—米国の事例に学ぶ—」『海外社会保障研究』No. 188, pp. 4-14

益城町(2017)『平成 28 年熊本地震益城町による対応の検証報告書』

三井康壽, 福井秀夫, 四日市正俊(2015)「米国の災害対策の現状—訪米調査報告(上)」『日本不動産学会誌』第 29 巻第 1 号, pp. 84-94

三俣真知子, 荒井達夫(2012)「東日本大震災と憲法—参議院憲法審査会の議論を振り返って—」『立法と調査』No. 331, pp. 69-77

宮城県(2012)『東日本大震災—宮城県の 6 か月間の災害対応とその検証—』

みやぎ震災復興研究センター(2019)『東日本大震災 100 の教訓—地震・津波編—』クリエイツかもがわ

村田和彦(2013)「東日本大震災の教訓を踏まえた災害対策法制の見直し—災害対策基本法、大規模災害復興法—」『立法と調査』No. 345, pp. 125-139

村田尚紀(2016)『改憲論議の作法と緊急事態条項』日本機関紙出版センター

村松岐夫(1988)『地方自治』東京大学出版会

室田哲男(2013)「東日本大震災の応急対策の実務から学んだこと」『月刊 フェスク』日本消防設備安全センター, 2013. 4, pp. 10-15

室田哲男(2018)『自治体の災害初動対応—近年の災害対応の教訓を活かす—』近代消防社

室田哲男, 武田文男(2019a) 'A Discussion on the Nation's Command and Coordination Regarding Emergency Fire Response Teams' "Journal of Disaster Research" Vol. 14 No. 7, 2019, pp. 978-990

室田哲男, 武田文男(2019b)「災害初動時における都道府県の機能強化に向けた制度上の課題に関する研究—近年の災害初動対応の経験を踏まえた考察—」『実践政策学』Vol. 5, No. 2

室田哲男, 武田文男(2020) 'Considerations on Relationship Between Central and Local

Governments During Huge Disasters –Necessity and Application of Special Rules on Evacuation Measures and Relief– “ Journal of Disaster Research” Vol.15 No4, 2020, pp. 503-519

安井謙(1961)『第 39 回国会衆議院本会議, 1961, 10, 6, 災害対策基本法案の趣旨説明』国会議事録検索システム

山越伸浩(2014)「広島市の土砂災害を受けた土砂災害防止法の改正—今後の土砂災害対策の推進に当たっての留意点—」『立法と調査』No. 359

山村孝正(2018)「熊本地震に係る緊急消防援助隊の対応について」『消防研修 特集 緊急消防援助隊』消防庁消防大学校, 2018. 3, pp. 15-20

陸前高田市(2014)『陸前高田市東日本大震災検証報告書』

令和元年台風第 19 号等による災害からの避難に関するワーキンググループ(2020)『令和元年台風第 19 号等を踏まえた水害・土砂災害からの避難のあり方について(報告)』

和田明子(2015)「県外避難者受入自治体の対応」小原孝治, 稲継裕昭編『震災後の自治体ガバナンス』東洋経済新報社, pp. 191-212