

広域防災応援体制に関する 調査研究結果について

自治省消防庁防災課
災害対策官兼課長補佐

須 藤 揮一郎

1 はじめに

平成元年は、6月末からの伊豆半島東方沖の群発地震及びそれに続く海底噴火、7月後半からの台風の相次ぐ襲来、10月のサンフランシスコでの地震など、我が国内外で災害が相次いで発生した。このような中であって、大規模、広域的な災害に対する地方公共団体の体制をみると、広域防災応援協定の締結をはじめとする広域防災応援体制の整備は、必ずしも十分であるとはいえない状況にあり、今後、地方公共団体は、区域を越えて機動的、効果的にこれらの災害に対処できるよう、広域防災応援体制の確立を推進する必要がある。

そこで、消防庁では、このような状況を踏まえ、大規模又は広域的に被害が及ぶ災害に対し、地方公共団体が区域を越えて機動的、効果的に対処し得る広域防災応援体制を確立するため、災害特性、地域特性に応じた望ましい都道府県の広域防災応援体制のあり方について、昭和62年度及び63年度の2カ年にわたって調査研究を行った。

以下、この調査研究結果を簡単に紹介したい。

2 調査研究の概要

本調査研究は、(財)消防科学総合センターに委託して行い、同センターにおいて、学識経

験者及び関係行政機関の職員からなる調査検討委員会を設けて検討した。

昭和62年度は、過去の災害事例における広域防災応援の実施状況を検討し、その実態と問題点・課題等を整理した。引き続き、昭和63年度は、この結果を踏まえて、広域防災応援の運用マニュアル及び都道府県間の広域防災応援協定のモデルを作成するとともに、これらに基づいて、複数の都道府県消防防災主管課職員を対象にしたシミュレーション(図上演習)によるケーススタディを行い、マニュアルや応援協定モデルの実効性を検証するとともに、運用上留意すべきポイントや、地域防災計画への反映のさせ方等を検討した。

3 広域防災応援の運用マニュアル

広域防災応援に関する制度は様々なものがあるが、多くの都道府県の地域防災計画は、通常当該都道府県内の防災力による対応を基本としており、これで対応できないときは、災害対策基本法第30条、第74条等の職員派遣の制度を活用するという程度の内容にとどまっている。また、広域防災応援協定を締結している場合にも、その内容は大綱的なものとならざるを得ない。そのため、より具体的な状況判断の方法、手続きの方法や各種資料、さらには地方公共団体以外の防災関係機関から得られる応援の内容、要請方法や留意事項

等を盛り込んだ運用マニュアルが必要である。

そこで、本委員会では、災害特性及び圏域特性（災害の種類・規模、特徴、発生場所、被害の影響範囲等）に応じて広域防災応援の運用を円滑に行い、関係都道府県等による応援要請手続きの効率化や関係機関との活動調整の適切化に役立てるため、①事前用マニュアル（一般解説と事前作業編）、②事前用マニュアル（関係機関等リスト編）、③発災時用マニュアル（対策項目チェック編）という3つのマニュアルを作成した。

（1）事前用マニュアル（一般解説と事前作業編）

このマニュアルは、広域防災応援にあたって必要な手続きや留意事項等を示したものであり、防災事務担当者が平常時に読んでおくことにより、災害時にも迅速、的確な対応がとれるようにすることを目的としている。その詳細説明の内容構成は、表1のとおりであり、第1の広域応援体制（共通）では各応援内容に共通する事項を示し、第2の応援の内容に応じた実施事項では応援内容ごとに特徴的な事項を示している。詳細については報告書〔広域防災応援体制に関する調査研究報告書(2)；自治省消防庁〕を参照いただきたい。

（2）事前用マニュアル（関係機関リスト編）

このマニュアルは、広域防災応援を必要とする事態が生じた際に、直ちに利用できる関係機関のデータ、物資、資機材等の関連資料や参考資料をリスト形式でまとめたものである。都道府県ごとにそのデータが異なることから、ここではリストの様式を示した(表2)。

なお、多くの都道府県の地域防災計画では、当該都道府県内で利用できる資機材、物資と

その調達先等をまとめているので、関係都道府県においてそれを相互に交換することによっても同様の目的は達成できると言えるが、災害の際に関係都道府県の地域防災計画をいちいち見るのは煩雑であり、迅速性にも欠けることから、ここに示したリストを作成しておく必要がある。

（3）発災時用マニュアル（対策項目チェック編）

このマニュアルは、広域防災応援の実施にあたって必要となる対策項目を体系的に整理して記載したシートによって、防災担当者が災害時に応援を要請する際になすべき事項を災害状況及び応援ニーズの変化に対応して確認し、その実施状況をチェックできるようにしたものである。このマニュアルは、広域応援を要する全期間を通じて、応援内容に共通する広域応援ニーズの発生状況、応援要請の要否の判断状況及び受入体制の確立状況を総括的にチェックするための共通シートと、個々の応援内容ごとの要請手続きとその現地受け入れ体制の状況をチェックする個別シートからなっている。また、共通シートは、災害の推移に対応して作られているため、風水害、地震災害、噴火災害及び林野火災の4種類を用意した。ここでは、風水害用の共通シート及び個別シートを表3で示す。

なお、広域防災応援のニーズ把握や手続きの実施の判断は、必ずしも消防防災主管課が行うとは限らないが、消防防災主管課は、災害対策本部事務局として、災害応急対策の実施状況を全体的に把握しておく必要があることから、他の部局が応援要請手続きを実施した場合にも、その結果を必ず消防防災主管課に連絡するものとした。

表1 事前用マニュアル（一般解説と事前作業編）

第1 広域防災応援体制〔共通〕

1-1 広域防災応援のニーズ把握

(1) 被災市町村等からの情報収集

① 事前の情報収集体制の確立

② 広域防災応援の必要情報

(2) 応援要請の要否の判断

1-2 広域防災応援の要請手続きの実施

(1) 要請手続きの体制の確立

(2) 要請手続きの進め方

1-3 広域防災応援の受け入れ体制の確立

(1) 都道府県の受け入れ体制の強化

(2) 被災市町村における受け入れ体制の強化

(3) 関係機関相互の連携体制

(4) 情報連絡体制の強化

(5) 必要物資・資機材等

第2 応援の内容に応じた実施事項

2-1 情報の収集（航空偵察等）

2-2 救出・救助（行方不明者の捜索も含む）

2-3 避難者の収容・受入れ

2-4 消火活動

2-5 水防活動

2-6 障害物除去

2-7 輸 送

2-8 食糧・物資等の供給

2-9 給 水

2-10 医療・救護

2-11 防疫・保健衛生

2-12 応急教育

2-13 災害査定設計書の作成

2-14 そ の 他

4 広域防災応援に関するモデル協定

(1) 広域防災応援協定の必要性

広域防災応援に係る制度については、災害対策基本法等に規定があるが、細かい手続き等については規定がない。このため、災害時において、これらの制度を迅速かつ的確に運用するためには、関係機関と事前に協議し、協定を締結することにより、応援要請及び応援の手続き、情報連絡体制、災害現場における指揮体制等を具体的に定めておくことが必要である。

しかし、広域防災応援協定の締結状況をみると、まず、都道府県間の応援協定は、平成元年4月1日現在、5協定にとどまっており、しかもそのうち2協定は石油コンビナート災害等の特殊災害に対応するものである。また、

その内容も、抽象的であったり、事故発生時の責任の所在が不明確であるなど、必ずしも十分とはいえない状況にある。

したがって、応援協定を締結していない都道府県にあっては、例えば図1のようなブロック単位での協定の締結を検討する必要がある。その場合、ブロックの境界に位置する都道府県にあっては、隣接ブロックの協定にも加わることが望ましい。また、既に協定を締結している都道府県にあっては、その内容の一層の具体化、明確化を検討する必要がある。

そこで、本委員会では、都道府県間の広域防災応援協定のモデルを作成し、広域防災応援体制の一層の充実に役立てることとした。

(2) 広域防災応援に関するモデル協定

広域防災応援に関するモデル協定(以下「モデル協定」という。)の作成に当たっては、既存の都道府県間の広域防災応援協定や消防相互応援協定等を参考としつつ、その不足部分を補い、内容を充実させることに留意した。

モデル協定の全体は、表4のとおりであるが、その主な内容は、第一に応援の種別について規定を設けたこと、第二に応援内容を明確にしたこと、第三に応援要請及び応援の手続きを充実させたこと、第四に応援部隊の指揮について規定を設けたこと、第五に経費負担のあり方について明確にしたこと、第六に幹事県について規定を設けたことである。

モデル協定は、都道府県相互間の応援及び都道府県を異にする市町村相互間の応援を実施する場合の一般的な手続き等を定めたものである。実際に協定を締結し、又は見直すに当たっては、実情に応じ適宜モデル協定の条項を取捨選択し、又は修正してさしつかえないものである。特に、幹事県制度については、その役割、必要性を十分検討することが望ましい。

なお、これまでの災害時の広域応援の例としては、災害復旧のための災害査定設計書を作成するために、地方自治法第252条の17の規定に基づき、他の都道府県の技術職員の派遣を求める例が多く見られるが、この場合、派遣された職員は派遣を受けた都道府県の職員としての身分も有することとなること、職員の派遣は比較的長期間にわたること等、通

常の応援とは異なる性格を有することから、モデル協定においては触れないこととした。

5 おわりに

以上、本調査研究の結果として作成された広域防災応援の運用マニュアル及び都道府県間の広域防災応援協定のモデルを紹介したが、調査研究報告書の中では、それぞれについて詳細な解説をつけている。

本調査研究を進めていく中で、過去の災害事例における広域防災応援の実施状況も詳細に検討したが、現在のところ大規模な応援が行われた事例はあまり見られなかった。そのためあって、委員会の中でも、運用マニュアルやモデル協定の必要性について疑問とする意見も出されたところである。

しかし、我が国は、世界有数の地震国であり、また風水害についても、過去には伊勢湾台風のような大型の台風に襲われた例もある。

一方、1990年からは、国連総会決議に基づく国際防災の10年が始まるが、我が国は防災先進国として積極的な役割を果たすことが求められている。こうした中であって、前述のとおり、大規模・広域的な災害に対する都道府県間の広域防災応援体制は必ずしも十分とはいえない状況にある。本調査研究結果が多少でもこの充実強化に役立つことを強く期待するものである。

表2 事前用マニュアル（関係機関リスト編）

広域防災対応の運用マニュアル－事前用マニュアル（関係機関リスト編）

事前用マニュアル（関係機関リスト編－共通シート）				担当部署	
広域防災対応の関係機関一覧					
関 係 機 関	災害対策担当課 (窓口の課名)	電話、FAX 番号 (夜間等の連絡先)	防災無線番号 (FAX番号も)	協定 等	得られる応援の応援の内容
関係 省庁	自治省・消防庁	総務課、防災課		—	
	国土庁	防災業務課			
	防衛庁	運用課			
	通産省				
	農水省				
	建設省	防災課災害対策室			
	その他関係省庁				
他 の 関 係 機 関 (協定結集等)	〇〇県消防防災主管理 〇〇県各担当課 (水防、障害物除去、 輸送、食糧・物資供 給、輸水、医療・救 護、防疫、保健等)	福岡県消防防災 課 佐賀県 大分県 宮崎県 鹿児島県 沖縄県 山口県 香川県 高知県	消防防災無線 の番号	協定の内容に応じた応援 (ほぼ全般にまたがる)	
	△県消防防災主管理 △県各担当課				
指定 地 方 行 政 機 関	陸自16連隊、海自佐世保総監 長崎海上保安本部 長崎宮林署 九州地理長崎工事事務所 長崎支隊事務所 その他の指定機関（九州農政局等）	経道府県消防 行政課連絡番号		要援項目に応じた応援 (要援の内容にまたがる) 救出・救助（海上捜索）、避難 物資の収容、消火活動 は野火災等の情報提供	
	九州旅客鉄道長崎支店 日本赤十字社長崎支部 NHK長崎支部 日本道路公団長崎工事事務所 日本通運長崎支店、長崎県119協会 長崎県医師会 九州電力長崎支店 西部ガス長崎支店 その他の指定機関（九州南船場）	経道府県消防 行政課連絡番号		輸送 医療・救護、食糧・物資供給 放送要請 輸送 輸送 医療・救護、防疫・保健衛生 電力の復旧 ガスの復旧	
民間 団 体 (協定結集等)	航空会社（東急ごとに） 土木重協会 建設業協会 運送会社 民間救護協会 船舶会社 流通業界 薬剤師会 その他の民間団体			輸送、避難者の収容 水防活動、障害物除去 水防活動、障害物除去、応急 仮設住宅建設等 輸送 輸送、避難者の収容 医療・物資等供給 医療・救護、防疫・保健衛生	

広域防災対応の必要物資・資機材リスト

事前用マニュアル（関係機関リスト編－個別シート－1）			担当部署
① 航空偵察手段			
内 容	関 係 機 関	応援内容	備考（資機材の機能、数量等）
ヘリコプター、航空機等	防災ヘリ所有の経道府県主管理 消防本部（ヘリ所有本部のみ） 海自佐世保総監 長崎海上保安部 航空会社	防災ヘリコプターの配備 航空偵察 同上 同上 同上	
② 救出・救助用装備・資機材			
内 容	関 係 機 関	応援内容	備考（資機材の機能、数量等）
救出・救助用装備 (アクアラック、チェン ソー、カッター、フ ィバースコープ等)	〇〇県消防防災主管理、又は救 出・救助担当課 消防本部（ヘリ所有本部のみ）	特殊な救出・救助用装備・資 機材の貸与、調達、設置 ヘリ等による救出・救助	
ヘリコプター	海自佐世保総監 長崎海上保安部 九州地理長崎工事事務所 (河川・土木管理室)	応援時に各種装備を持ち込む 船舶・ヘリ等による救出 管理河川・道路の応急復旧	
重機等土砂排除用装備	土木・建設業協会	救出現場での土砂等の排除の ための重機等の貸与	
③ 消火薬剤・消火用資機材等			
内 容	関 係 機 関	応援内容	備考（資機材の機能、数量等）
消火薬剤・資機材（水素 ヘリコプター等）	〇〇県消防防災主管理 増援を要する消防本部又はヘリ を保有する消防本部 海自佐世保総監 長崎海上保安部	特殊消火薬剤、消火用資機材 の貸与、調達、設置 特殊消火薬剤、消火用資機材 の貸与、輸送、消火活動の応 援 応援時に各種装備を持ち込む 同上	
④ 水防資機材等			
内 容	関 係 機 関	応援内容	備考（資機材の機能、数量等）
水防資機材	〇〇県土木部 他県の遠城市町村（水防管理室） 九州地理長崎工事事務所 (河川管理室) 陸自16連隊、海自佐世保総監	所管水防倉庫の内容把握、資 機材等の貸与、輸送 水防資機材等の貸与、輸送、 水防活動の応援 管理河川堤防等の復旧 応援時に各種装備を持ち込む	
重機等水防作業用装備	土木・建設業協会	救出現場での土砂等の排除の ための重機等の貸与	

表3 発災時用マニュアル（対策項目チェック編）〔風水害〕

防災関係マニュアル（風水害対策プロジェクトチーム 共同シート）

担当課課長名

時期区分		災害状況及び対応ニーズの变化		対応要請調整経路の役割		
		災害状況	応答を要する分野	被災市町村	加害避難地方本部	加害避難本庁（編成課を含む）
応 急 期	警 戒 期	・ 被害予想情報の発表 ・ 所が崩り始める	・ 初期の情報のニーズの増大	災 災 （警戒段階の情報収集も含む） 行政区域の開始、備への連絡 ・ 市町村の防災組織体制の確立 ・ 各種情報の収集 （被害者・被災者の被害） （住民の被害、避難等） （被災の防止活動能力） ・ 地元関係機関との連携状況 ・ 避難所・避難所等の被災状況 ・ 応急活動の被害 地方本部の契約、連絡 市町村からの連絡 広域防災対応ニーズの把握 ・ 情報収集 ・ 自治、救助 ・ 避難者の救済 ・ 火災活動 ・ 水害活動 ・ 被害情報等 ・ 補給 ・ 物資・物資等の供給 ・ 給水、水道活動 ・ 避難、避難 ・ 医療、医療活動 ・ 応急救済 ・ 災害発生後計画作成 ・ その他		
		・ 被害の状況に入る ・ 被災危険が増大する ・ 被害範囲、水位への到達、過水、復旧の発生 ・ 被害情報が入り始める ・ 過水、決壊等による物的、人的被害の発生		・ 広域の救出ニーズの増大	広域防災対応の要請の要請 （市町村が主体的に行動して要請した場合） （要請情報） （被害） 応答管理の要請の把握 要請手段の要請	
応 急 期	災 害 期	・ 災害危険の増大 ・ 道路、通信手段の被災	・ 避難、通信手段の応答範囲ニーズの増大	被災市町村本部 市町村本部本部 市町村本部本部 現地活動の展開 通地本部本部本部 通地本部本部本部 合同本部本部本部 各分庁の応答活動展開 被災市町村本部本部 市町村本部本部本部 市町村本部本部本部 本部本部本部本部本部		
		・ 被害区域の段階的拡大 ・ 二次災害発生危険の増大（地盤等） ・ 道路設備への移行	・ 住民生活への対応ニーズの増大	（食料、物資等供給） （給水、水道活動） （医療、医療活動） （応急、復旧活動） （その他） 全ての応答活動終了 完了		

凡 例

- ← 人、物資等の流れ
- 報告、指示等情報の流れ

この先の応答内容に応じた要請手段は、次ページの欄シートでチェックする。

[illegible]

(凡例: ◀—— 人・物質等の流れ, ▶—— 報告・指示等情報の流れ, □ 該当事項にチェック, ———— どの被災地域に対してだれにどんな応援をするよう要請しうかに活動を実施するか)

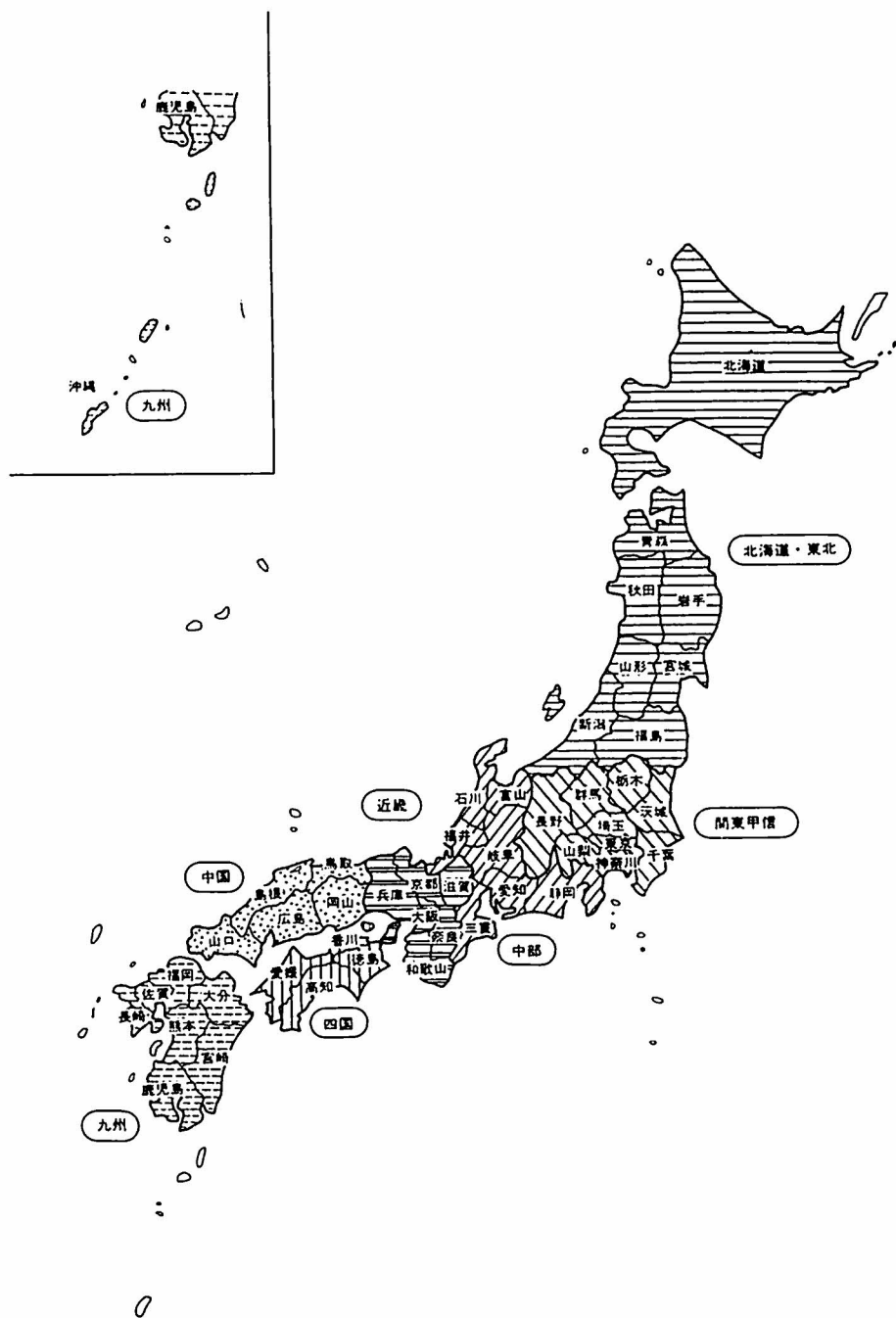


図1 広域防災応援協定ブロック区分例

表 4 広域防災応援に関するモデル協定

(趣 旨)

第1条 この協定は、〇県、〇県、……………（以下「都道府県」という。）において、大規模又は広域的な災害が発生し、被災都道府県または当該都道府県内の市町村独自では十分に被災者の救援等の応急措置が実施出来ない場合において、災害対策基本法第67条又は第74条の規定に基づき、被災都道府県の都道府県知事等（都道府県知事又は都道府県の委員会若しくは委員をいう。以下同じ。）の他の都道府県の都道府県知事等に対する応援要請及び都道府県相互間又は市町村相互間の応援を円滑に行うために必要な事項について定めるものとする。

(応援の種別)

第2条 応援の種類は、次のとおりとする。

- 一 都道府県相互間の応援で、被災都道府県の都道府県知事等が他の都道府県の都道府県知事等に要請するもの。
- 二 属する都道府県を異にする市町村相互間の応援で、被災市町村の属する都道府県の都道府県知事等が当該市町村の市町村長等（市町村長又は市町村の委員会若しくは委員をいう。以下同じ。）の要請に基づき他の市町村の属する都道府県の都道府県知事等に要請するもの。

(応援の内容)

第3条 応援の内容は、次に掲げる災害対策基本法第50条第1項に定める災害応急対策に係る業務とする。

- 一 情報収集（航空偵察等を含む。）
- 二 救出・救助（行方不明者の搜索を含む。）
- 三 避難者の収容・受け入れ
- 四 消火活動
- 五 水防活動
- 六 障害物除去（道路啓開、土砂排除等を含む。）
- 七 輸 送
- 八 食料・物資等の供給（資機材等の貸与を含む。）
- 九 給水（上水道の復旧作業を含む。）
- 十 医療・救護
- 十一 防疫・保健衛生
- 十二 応急教育
- 十三 その他

(連絡窓口)

第4条 都道府県知事等は、あらかじめ相互応援に関する連絡担当部局を定め、災害が発生したときは、速やかに必要な情報を相互に連絡するものとする。

(要請の手続き等)

第5条 都道府県知事等は、応援をうける必要が生じた場合には、直ちに電話又はファクシミリ等により応援を要請しようとする都道府県知事等に時前連絡をするものとする。

2 応援を受けようとする都道府県知事等は、次の事項を明らかにして、電話又はファクシミリ等により他の都道府県知事等に対して応援要請を行い、後に文書を速やかに提出するものとする。

- 一 災害の状況及び応援を必要とする理由
- 二 必要とする応援内容
- 三 必要とする車両、船舶、航空機及びその他の資機材並びに物資等の名称及び数量
- 四 必要とする職員の職種別人員数
- 五 応援を必要とする区域及び受入地点並びに受入地点への経路
- 六 応援を必要とする期間
- 七 前各号に掲げるもののほか必要な事項

3 第2条第2号の応援においては、応援を要請した都道府県知事等は、前項各号に掲げる事項並びに次条第3項の規定により通報を受けた事項を直ちに被災市町村の市町村長等に通報するものとする。

(応援の手続き等)

第6条 前条第2項の規定により応援要請を受けた都道府県知事等は、当該応援要請の内容が都道府県知事等の行うべき応急措置に係わるものにあつては自ら応援を行うものとし、市町村長等の行うべき応急措置に係わるものにあつては、当該都道府県内の市町村長等に対して応援を行うべきことを要請するものとする。

2 前条第2項の規定により応援要請を受けた都道府県知事等は、速やかに応援の諾否を応援要請をした都道府県知事等に通報するものとする。

3 前条第2項の規定により応援要請を受けた都道府県知事等は、応援することを受諾したときは、遅滞なく応援部隊の出発時刻、人員数・責任者、到着予定時刻及び車両、船舶、航空機等の資機材、物資等の名称・数量等を応援を要請した都道府県知事等に通報するものとする。

(応援部隊の誘導)

第7条 応援を受ける都道府県知事等又は市町村長等は、受入地点に誘導員を待機させ、応援部隊の誘導に努めるものとする。

(応援部隊の指揮)

第8条 応援部隊は、応急措置の実施については、応援を受ける都道府県知事等又は市町村長等の指揮の下に行動するものとする。

(経費の負担)

第9条 応援に要した経費は、応援を受けた都道府県知事等又は市町村長等の属する都道府県又は市町村の負担とする。

2 応援を受けた都道府県知事等又は市町村長等の属する都道府県又は市町村が前項に規定する経費を支弁するいとまがなく、かつ当該都道府県から要請があつた場合には、応援した都道府県又は市町村

は、当該経費を一時繰替支弁するものとする。

- 3 応援に従事した職員が応援業務中若しくは応援往復途上において起こし、又は受けた事故等により死亡し、負傷し、若しくは疾病にかかり、又は障害の状態となった場合において、当該職員が非常勤職員であるときは、公務上の災害補償については、応援を行った都道府県又は市町村の法令を適用するものとする。
- 4 応援に従事した職員が応援を行うについて故意又は過失により違法に第三者に損害を加えた場合においては、当該損害に対する賠償に要する経費の負担については、関係都道府県知事等又は市町村長等が協議して定めるものとする。

(幹事県)

第10条 本協定の円滑な運用を図るため、幹事県を設ける。

2 幹事県は、本協定を締結した都道府県の中から協議により選出する。

3 幹事県は、次の各号に定める事務を行う。

- 一 応援を要請する際の都道府県及び防災関係機関の連絡先並びに都道府県、当該都道府県内の市町村及び防災関係機関の応援可能な人員、物資、資機材等応援要請時に必要な資料をとりまとめて保管するとともに、各都道府県からの連絡により、それらの更新をすること。
- 二 都道府県間において、情報及び資料の交換等を行うため、会合を開催すること。
- 三 他の広域防災応援協定の幹事県等との情報交換等を行うこと。
- 四 大規模又は広域的な災害の発生時において、都道府県に対して、その求めに応じ、情報及び資料の提供等を行うこと。
- 五 前各号に定めるもののほか、協定の円滑な運用を図るために必要な事務。

(資料の交換)

第11条 都道府県知事等は、この協定に基づく応援が円滑に行われるよう毎年1回〇月末日までに地域防災計画その他参考資料を相互に交換するものとする。

(その他)

第12条 この協定の実施に関し、必要な事項又はこの協定に定めのない事項は、その都度この協定を締結した都道府県知事が協議して定める。

(適用)

第13条 この協定は、平成 年 月 日から適用する。

この協定の成立を証するため、各都道府県知事記名押印のうえ、各1通を保管する。

平成 年 月 日

○ 県 知 事 氏 名

○ 県 知 事 氏 名

⋮