

湖誠会 会派行政視察報告書

平成 29 年 8 月 2 日（水）
千葉県千葉市(千葉市役所)

災害時受援計画について

【はじめに】

平成 28 年 4 月に発生した熊本地震や東日本大震災などの過去の災害における対応においては、被災地以外の地方公共団体や防災関係機関をはじめ、企業やボランティア団体等により、様々な種類の支援が行われ、災害対応に果たした役割は大きい。一方で、広域的な応援・受援に具体的な運用方法・役割分担が未だ確立していないこと、応援の受け入れにあたり都道府県と市町村の役割分担が明確でなかったことなど、被災地方公共団体における受援体制が十分に整備されていなかったことから、多くの混乱が見られた。

平成 28 年 10 月に内閣府において「地方公共団体の受援体制に関する検討会」を設置して検討を進められ平成 28 年 12 月に取りまとめられた「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の報告書」では、今後の広域災害の対応における「受援を想定した体制整備」について、検討を進めるべきこととして提言されているところである。

大津市における災害・防災対策対応については、平成 24 年に本市南部地域にて豪雨災害が発生したことを受け、平成 25 年度に災害時に議会や議員として必要な体制や行動基準を定めた「議会 B C P（業務継続計画）」を策定し、平成 28 年 10 月に引き続き「大津市業務継続計画」を策定した。そして、当該計画の実効性を高めるための受援計画を策定するために、防災対策特別委員会にて調査を行い現在策定作業を進めており、湖誠会としても受援計画の策定に積極的に関わり、安全・安心な市民生活に貢献出来るよう、先進地である千葉市の取り組みを参考にするため、行政視察を実施したものである。

【千葉市の概要】

千葉県のほぼ中西部に位置し、東京都心へおよそ 40km の地点にある。地形は、臨海部および各河川下流域に広がる平地と、周辺部の台地・谷津から構成される。郊外や臨海部を中心に大規模な住宅団地が多くある一方、若葉区、緑区には自然が多く残されており、森林や田畑の広がる豊かな農村地帯と住宅地が共存している。かつての海岸線は現在の国道 14 号・国道 357 号・国道 16 号をなぞる線にほぼ等しく、遠浅の海が広がっていたが、高度経済成長期以降の大規模な海面埋立てにより新たに広大な土地が誕生した。美浜区のほぼ全域及び中央区の一部がこれに該当する。現在の海岸線は中央区部分ではほぼ工業施設または港湾で占められている一方、美浜区部分には長大な人工海浜（いなげの浜、検見川の浜、幕張の浜）も造成されている。

日本で 13 番目に多くの人口（974,943 人）を抱える市であり、市域には多くの国道や高速道路が集まり、また県内鉄道網の要となっている都市である。昼夜間人口比率は 97.5%と首都圏の中では高く、東京のベッドタウン的機能を持ちながらも、支店経済都市として東京だけに依存しない独自の経済圏を形成しているといえる。

人口は、近年は増加率が縮小し、漸増が続いている。今後もその傾向は、しばらく続くと考えられるが、近い将来減少に転じることが予想される。



【調査項目】

千葉市災害時受援計画の概要について

1 総論

(1) 災害時受援計画策定の趣旨

市町村は、大規模な災害が発生した場合、職員や庁舎の被災により行政機能が低下する中であっても、災害応急対策や被災者支援等の業務を行う必要があり、他の地方公共団体や民間企業、ボランティアなどの応援を最大限活用することが求められる。

しかしながら、東日本大震災などの過去の災害では、応援の受入窓口の不明確さや宿泊場所等の環境整備の課題などにより、外部からの応援を十分に活用できず、職員等の派遣を断らざるを得ない等の事態も発生した。

このような教訓を踏まえ、平成 24 年 6 月には、災害対策基本法が改正され、市町村が円滑に外部からの応援を受けられることができるよう配慮することとされた。

千葉市では、大規模な地震災害時の行政機能の継続性の確保に向け、平成 27 年 3 月に「千葉市業務継続計画〈地震対策編〉」を策定したところ、災害発生後に実施すべき業務を適切に実施するためには、外部からの応援が必要であることが明らかとなった。

このため、大規模災害が発生した際に、外部からの応援を円滑に受け入れるため、以下の 3 つの視点を中心として本計画を策定することとした。

<3 つの視点>

- ①人的支援の受入手順や受入れに係る役割分担の明確化
- ②物資の調達や物流に係る受援体制の整備
- ③受援対象業務をあらかじめ特定し、迅速に応援要請できる準備（受援対象業務シートの作成）

(2) 本計画の発動

市域で震度 6 弱以上の地震が発生した場合に発動する。また、大規模な災害が発生し、市災害対策本部長が必要と認めた場合にも発動する。

発動期間は「発災後 1 か月」を基本とするが、必要に応じて、発災後 1 か月以降の応援受入れも想定する。

(3) 本市の受援体制

受援に係る窓口及び指揮命令系統を明確にし、応援を円滑に受け入れるため、本部事務局及び受け入れる各課に、以下のとおり、受援を担当する組織及び担当者を設置する。

本部事務局 受援統括係

- ・ 受援に関する全体調整を行う。

応援を受け入れる指揮命令者

- ・ 応援職員等に対して業務に関する指揮命令を行う。

応援を受け入れる受援担当者

- ・ 応援職員等の受入れに関して必要な情報共有や活動環境の整備を行う。

2 人的支援を受け入れに係る手順と役割分担について

(1) 人的支援の受入れに係る手順

千葉市業務継続計画において、非常時優先業務の実施に必要な人員数と参集可能な市職員の分析を行ったところ、発災時 1 か月の間、必要な人員が不足することが明らかになった。そこで、発災時に人的支援の受入れを円滑に実施するため、受援業務の手順を以下のとおり整理した。

- ① 応援要請：応援要請の必要性を判断し、要請を行う。
- ② 受援の準備：応援団体と連絡調整を行い、宿泊場所・活動拠点等を確保し受入れの準備を行う。
- ③ 応援の受入れ・業務管理：応援職員等を受入れ、業務の説明等業務管理を行う。
- ④ 受援の終了：受援終了の判断を行い、費用の負担を行う。

(2) 人的支援の受入れに係る役割分担

応援要請や受入れ等の受援業務については、応援を受け入れる各局区等において主体的に実施することとし、市全体の取りまとめなど全体調整を本部事務局が行うこととした。

< 応援要請の役割分担 >

各局区等

- ・局区等内に、災害時応援協定の協定運用担当課がある場合
- ・その他、民間企業・民間団体等に応援要請する場合

本部事務局

- ・本部事務局が、災害時応援協定の協定運用担当課である場合
- ・行政機関・自衛隊等への応援要請

3 物資の調達や物流に係る受援体制の整備について

(1) 物資の調達に係る受援体制

災害が発生した場合に、市は、避難所に避難した者や避難所以外の場所に滞在する被災者に対して、食料、衣料、医薬品その他の生活関連物資を供給する。

本市では、発災から3日間に必要となる最低限の物資について、備蓄品の整備を行っているが、避難生活が長期化したり、物流の復旧に時間がかかった場合、物資が不足することが想定される。また、物資の調達や輸送、集積場所の管理等の業務は、市役所の通常業務とは異なっており、過去の災害においても、必要な物資が不足したり、集積場所に物資が滞留し、避難所への配送が滞るなどの混乱があった。そこで、災害発生時に物資の供給を円滑に実施するため、物資の調達及び物流について、外部からの支援を受け入れる体制を整備する。

■千葉県からの物資の受入れ

・経済農政局は、県からの物資供給について、本部事務局へ要請を依頼し、本部事務局が県に対して要請する。なお、県からの物資については、国からの物資を含んでおり、国は県の要請を待たずに県へ緊急輸送することとしている。

■災害時応援協定に基づく物資の調達

- ・経済農政局は、協定締結事業者に対して物資の提供を要請する。

また、自治体間相互応援協定に基づく物資の供給が必要な場合、本部事務局へ要請を依頼する。

■救援物資の受入れ

- ・市民局は、民間事業者等からの申し出により無償で提供される救援物資を受け入れる。

また、経済農政局は、必要に応じて、ホームページ等により要請を行う。

(2) 物資の物流に係る受援体制

調達物資は、陸路・海路・空路にて集積場所へ搬入された後、仕分けをした上で各避難所へ輸送される。

これら物流に係る受援体制として、優先的に使用する物資集積場所を明確にするとともに、集積場所の運営や輸送において、民間物流事業者との連携を図ることとした。

■優先的に使用する物資集積場所

- ・5か所の集積場所のうち、大型車両の使用が可能であり、屋内スペースが確保できる蘇我スポーツ公園を優先的に使用する集積場所とする。なお、蘇我スポーツ公園等が使用できない場合は、緊急的な対応として稲毛区の千葉県総合スポーツセンターを使用する。

■集積場所の運営

- ・市民局は、必要に応じて、千葉県倉庫協会等に物流専門家の派遣や荷役資機材の提供等を要請する。

■輸送業務

- ・財政局は、(一社)千葉県トラック協会及び赤帽首都圏自動車運送協同組合千葉県支部に要請する。

4 受援対象業務の選定と受援対象業務シートの作成について

(1) 受援対象業務の選定

発災時に迅速かつ円滑に応援を受け入れるため、受援対象業務ごとに具体的な業務の内容や想定される応援要請先・協定締結先など応援要請に必要な事項、指揮命令者・受援担当者、応援職員等の活動拠点（執務場所）など受援に必要な体制を具体化したシートを作成した。

発災時には、本シートに基づき応援要請をすることで、受援の準備に係る時間が軽減され、応援職員等を効率的かつ効果的に活用することができる。

千葉市業務継続計画<地震対策編>で定めた非常時優先業務 2,396 業務のうち、各局区等の人員状況や過去の災害経験等を勘案し、受援対象業務として 215 業務を選定した。

<主な受援対象業務>

- ・避難所の開設及び管理・運営 ・道路施設や下水道施設の災害復旧
- ・在宅避難の要配慮者への支援 ・物資集積場所の管理・運営
- ・被災者の医療・助産・救護等活動 ・被災建築物の応急危険度判定 など

(2)受援対象業務シートの作成

受援の準備に係る時間を軽減し、応援職員等を効率的かつ効果的に活用することができるよう、業務ごとに受援に必要な事項を具体化したシートを作成した。

具体的には、要請する業務内容や、応援要請先、必要な資格、必要な資機材とその準備における応援者側・市側での役割分担などについて整理した。

5 千葉市災害受援計画についての質問項目について

・受け入れ体制について

応援要請等の受け入れ受援体制については各局・部で主体的に実施し全体調整を本部で行う。

本部事務局に受援統括係を置くとともに、各課に指揮命令者と受援担当者を置く。

・広域的な災害発生時の道路交通網や緊急輸送道路の確保について

緊急輸送ルートについては国において首都直下型地震における計画を策定しており、また千葉県が大規模災害における応援受け入れ計画を策定している。

その中で千葉市までの輸送ルートが定められていることから市内の輸送については受援計画の中で建設局が各種協定を結んでおりその中で支援を受ける。

道路警戒については受援シートで定めている。

・職員 OB の確保について

受援計画では定めていないが再任用の方については職員と同じように災害態様要員として考えている。

危機管理防災部門を経験した職員を危機管理部局から移動になっても 3 年間は本部事務局に応援するよう定めている。

・今後における課題について

それぞれの運用担当課に仕事をふったことからしっかりと意識付けや訓練等による検証を行っていく。

- ・災害時の市議会の体制や関わり方、連絡体制について

大津市においては議会における業務継続計画を策定されている中、本市ではまだ策定に至っていないが、千葉市議会における大規模災害対応マニュアルを作成している。議会としても何らかの体制を整える必要があることから、議会改革推進協議会にて議論を深め、平成 25 年 12 月に「大規模災害対応の指針」及び「災害対策会議設置要綱」を策定し、「大規模災害対応ハンドブック」を全議員に配布した。

また、東日本大震災においては閉会中であつたが各会派代表に参集していただき対応協議をおこなつた。その後危機対策調査特別委員会を設置し復興対策などの調査を進め、東日本大震災を踏まえた防災・危機対策に関する提言書を市長に提出した。

- ・職員の参集体制について

業務継続計画の中で参集可能人員数と必要人員数を地震の発生から 6 段階に分け算出をしているが、全ての局面で人員が不足すると想定されることから、外部からの受け入れがスムーズに行えるよう受援計画を策定したところであるが、今後の課題の 1 つとなっている。

- ・大規模災害を想定したシミュレーションについて

平成 29 年 3 月に千葉市において最も被害が大きいと想定される千葉市直下地震（マグニチュード 7.3）の被害想定調査を行った。

この結果を踏まえ、今年度以降地域防災計画の見直しや大規模災害についての対策を立てようとしているところである。

- ・市外避難者の受け入れについて

受援計画においては市外避難者の受け入れは想定していない。

しかし千葉市においては県内の市町村や九都県市（埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、横浜市、川崎市、千葉市、さいたま市、相模原市の関東地方南部の一都三県と五政令指定都市）との協定、関東の県庁所在地にある市との協定、九都県市と関西広域連合との協定、政令市と東京都を入れた大都市協定などその協定に基づいて市域をこえた避難者の受け入れ等を行っていく。

6 視察先での質疑について

Q 応援職員等の宿泊場所及び食料の確保については、大津町に支援に行かれた職員によると宿泊施設まで現場から 1 時間以上かかったことにより疲労を増幅させてしまうという事もあり、出来れば現場近くに宿泊施設があれば良いとの考えのもと、大津市としても宿泊場所の確保をどのような形で確保するか検討を行っている。

千葉市として宿泊場所の確保としてホテルや民宿などと協定などは結んでいるのか。

また各部局区等において所感課が中心となり所管施設を活用して確保するとなっているが、統括して本部事務局が行う方が良いのではと考えるが。

Aまず私たちも被災地に行った際は自ら宿泊施設に電話をして探した。少し落ち着いてからの罹災証明や住居調査に入った職員については熊本市に宿泊所を確保していただいた。

千葉市では被災者の受け入れとして国の官舎等と協定を結んでいるが、今後応援職員やボランティアの一時滞在施設として受け入れられないかと考えている。

現在はホテルや民宿などと協定は結んでおらず、宿泊施設の取り合いなどの混乱や優先順位など、熊本での状況を踏まえ検討中である。

各部局区で出来ることはやるという意識付けに取り組んでいる現状でそこまでのところには行きついていないのが現状である。

Q人的支援の受援の終了についての各局区等が応援要請した場合は、原則として受援課が費用負担を行うものとするがあるとあるが具体的に教えていただきたい。

A費用負担については協定のなかで受援側が基本的に負担することとなっている。熊本市の際には救助法で適応されるものされないものがあり、災害救助法で適応になる費用については熊本市に請求をする。

適応にならないものに関しては応援側で負担しているのが現実である。

こちらが被災した場合に具体的な費用負担については定めていないが協定に基づいて行い、原則としては受援側が負担となっているが災害救助法の関係であるのか、元手がないものについては協議をしてお互いに妥協点を見つけてということになる。

基本的には災害救助法の適応を受けて国からの資金も入ってくるのでそれを応援先に原資として払っていく流れである。

しかし我々も熊本に行った際にグレーに感じたのは、避難所運営はあくまでも災害救助法の適応になるが、罹災証明のための被害認定調査については災害救助法の適応にならないということであった。そこについては国からも災害救助法としてお金を出せないとの事であり、熊本市からもその部分については負担が出来ないとのことであったのでお互いの納得の上こちらで負担をした。

実際にはその支援の期間が一番長く負担も大きかったが費用負担として地方交付税の中で満額措置するとの話もあったが満額費用負担されたわけでもない現状を考えるとグレーではあるが致し方がないのかなと考えている。

Q 受援対象業務を 215 に絞られているがこういった形で絞られたのか。

A 各部局区からの意見を聞き取りその中で「これは優先順位が低いのでは」や「逆にこの業務は必要では」など話し合いながら選定を行い、業者委託で受援業務を絞っていった。

Q 受援対象業務の今後の見直しなどは考えられているのか

A 本来であれば毎年見直しを行うべきであり、見直しを行うことによって意識付けにつながることから行っていくべきと考えているが、現実的には毎年行えないので出来る限り見直しを行っていかうと考えている。
また、訓練を行っていく必要を感じており、その中でその結果を反映していく。

Q 人的支援のボランティア受け入れについては、社会福祉協議会との関わりがしっかりしているように見受けられるが、日頃からの意見交換や協議などは行っておられるか。

A 意見交換をたえず行い防災訓練等には必ず入ってもらうようにしている。
熊本市等にも社会福祉協議会としてボランティアセンター等での活動を行っていただいている。

Q 災害協定を結ばれている企業や市町との普段の取り組みについて防災訓練や連携は図れているのか。

A 単体での見直しについてはまだまだ手を出せていないが九都県市や県内 13 市などの協定については整合性を取りながら今後見直しも進めている。

協定によって温度差があるのが現状であるが九都県市についてはしっかり連携が図れており防災の担当者会議を年に 10 回ほど行っておりその中で協定についての見直しも協議している。

その中でマニュアルを作成し図上訓練を実施している。しかし県内 13 市の協定を結んでいるがその後詰めて進められていない。

単体の協定が先に結ばれているところについては全てを見直したわけではなく今後の課題である。

またこの受援計画に基づいて物流会社との（日本通運・ヤマト運輸）協定を結んだ。佐川急便は現在進めている。

Q物資については集積所へは熊本でも集まったが、そこから避難場所へは中々届かず円滑に進まなかった課題を踏まえ、トラック業界等との協定の中で詳細につめられておられるのか。またボランティアの方の車の利用などどのようにお考えか。

Aそのことに関しては重要であると認識しており熊本での反省を踏まえ、どうやって大量の物資を受け入れ、また避難所に届けるのか検討している。

熊本市での混乱の原因は、まず集積所に入った物資を区役所などに分配したのちの運搬方法がなかったことであると考えている。

そのことから千葉市としては大型集積所からダイレクトに避難所へ届けられるようトラック協会や運送業者と体制、マニュアル作りを進めている。

Q大津市としては職員 OB の方も応援の要請先として盛り込む予定であるが、千葉市としては考えていないとのことであるが、OB の方は経験なども豊富で頼りになると思うがそのあたりはどうお考えか。

A今のところ完全に辞められた方については考えていない。

再任用などの市に関わりを持っている方についてはそういった意識が強いのではと考えており、職員と同じように災害対応要員として考えている。

まだ内部の中の防災に関する意識が薄い中 OB の職員（先輩）にお願いするまでにはいたっていない。

しかし今後そういったことも1つの手段として考えていきたい。

【所感】

大規模災害時に期待される他の自治体等からの支援を迅速かつ効果的に機能させるためには、支援を受ける側の受援体制整備が重要である。

熊本地震や東日本大震災など過去の災害時における応援職員受け入れに備えた受援態勢が未整備だったことにより、応援に来ていただいたにも関わらず、他県の職員や救援物資を円滑に受け入れられない事態となったことから過去の地震や災害から学ぶことは大変重要である。

また、熊本地震では自治体職員が避難所運営から離れられず罹災証明や様々な面で人的不足に陥ったり、物資を分配するシステムがなく被災者に物資が届かないなどそういった事を教訓にしていかなければならない。

本市においては、地域防災計画及び業務継続計画が策定されているが、滋賀県との関連計画、また、関西広域連合等の関連計画と本年策定される受援計画と整合性を図っていく必要がある。

受援計画については策定して終わりではなく計画に応じた防災訓練や図上訓練等を行い、様々な災害協定を計画に応じて締結し、自治体や民間企業、各種団体等からの支援を前提にした相互の連携協力を図りながら災害対応を行えるよう議論、協議を行うことが重要であり、各都道府県や市町村がこれまで以上に、広域応援を念頭に置いた防災関係の連携強化だけでなく、災害対応における受援体制を予め具体的に定めておく必要があると感じた。

また、受援計画策定は受援側の負担を軽減する視点においては重要であるといえるが、初めから全ての面において応援が来るという前提だと、平時からの備えが進まない懸念がある。

本市においても職員の意識向上や現在進めている地域防災計画の推進を図り地域防災力向上を目指して行かなければならないと感じた。