

# 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—

室田 哲男 (明治大学 公共政策大学院ガバナンス研究科, tetsuo.murota@gmail.com)

武田 文男 (政策研究大学院大学, f-takeda@grips.ac.jp)

Study on institutional issues for functional enhancement of prefectures in the initial stage following a large-scale disaster:  
Consideration based on the experience of the disaster first response in recent years

Tetsuo Murota (Graduate School of Governance Studies, Meiji University)

Fumio Takeda (National Graduate Institute For Policy Studies)

## 要約

大規模災害が発生した場合、まずは市町村が第一次的に応急対策を実施しなければならない。甚大な被害が見込まれる場合には、国も実動機関の応援部隊を速やかに派遣するなどの支援に乗り出すことになる。一方、都道府県には、市町村の支援・補完、広域調整、国等との連絡調整などの面で、大きな役割を果たすことが求められる。東日本大震災などの教訓を踏まえた制度改正に伴い、都道府県の役割は順次拡充されてきた。しかしながら、近年の災害対応の教訓を踏まえ、市町村、都道府県、国、防災関係機関が連携を密にして、より迅速・的確に対応していくことが求められており、そのためには、都道府県の責務・権限を強化することが望まれる事項が残されているものと考えられる。このような、残された制度上の課題と改善の方向性を明らかにするのが本稿の目的である。本稿では、まず災害対策基本法における都道府県の役割を整理するとともに、都道府県の役割を巡る最近の議論を概観する。次に、東日本大震災をはじめとする近年の大規模災害における初動対応の過程を、実務の観点から検証し、都道府県の役割のうち課題が残されているものとして、①市町村の災害未然防止活動に対する支援、②都道府県内の防災関係機関等との連絡調整、③国や実動機関との連絡調整・受援体制の構築の3点に着目し、現状と問題点を指摘する。そのうえで、課題解決のための制度上の課題を抽出し、改善の方向性を探る。

## キーワード

大規模災害、都道府県、災害初動対応、災害対策基本法、責務・権限

## 1. はじめに

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る。災害初動時に実施すべき警戒・避難対策、消防・水防・救助等についても、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「補完性原理」が基本となる。加えて、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は、国の機関が発災直後から応急対策に乗り出すとともに、災害応急対策の総合調整を行うなど、国がより大きな役割を担うことになる。

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。）においては、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ち入りの制限・禁止等の権限が市町村長に付与されるなど、災害初動時における市町村の責務・権限が網羅的に列挙されている。

一方、災対法等で規定される都道府県の役割は、①都

道府県自らの所掌事務に係る応急措置、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つに整理できる。

災対法は、東日本大震災など近年の災害対応の教訓を踏まえ順次改正されてきており、災害初動時における都道府県の役割についても拡充が図られてきた。しかしながら、近年の災害対応の教訓を踏まえ、市町村、都道府県、国、防災関係機関が連携を密にして、より迅速・的確に対応していくことが求められており、そのためには、市町村と国との間に立つ都道府県の責務・権限を強化することが望まれる事項が残されているものと考えられる。このような、残された制度上の課題と改善の方向性を明らかにするのが本稿の目的である。

本稿では、まず災対法における都道府県の役割を整理するとともに、都道府県の役割を巡る最近の議論を概観する。次に、東日本大震災をはじめとする近年の大規模災害における初動対応の過程を、実務の観点から改めて検証し、都道府県の役割のうち課題が残されているものとして、①市町村の災害未然防止活動に対する支援、②都道府県内の防災関係機関等との連絡調整、③国や実動機関との連絡調整・受援体制の構築の3点に着目し、現状と問題点を指摘する。そのうえで、課題解決のための制度上の課題を抽出し、改善の方向性を探る。

本稿で検証の対象とする災害は、東日本大震災、平成

25年伊豆大島土砂災害、平成26年広島豪雨災害、御嶽山噴火災害、平成27年常総市鬼怒川水害及び平成28年台風10号災害とした。いずれの災害も、初動時の応急対策の過程において、都道府県の役割に関し、何らかの課題が明らかになった事例である。筆者（室田）は、総務省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。

検証と課題の抽出は、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、国や被災自治体の検証報告書等に基づき行った。このように、本稿では、実災害への対応の過程において明らかになった課題を取り上げ、現場における実務の視点から課題解決の方向性を考察する。

なお、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。しかしながら、災害対応の現場の視点に立った、実務上の課題解決のための提言・検討は、地方分権改革に係る提言の一部に限られている。

本稿では、災害対応の現場の視点から、災害初動時における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。

## 2. 災害時における都道府県の役割

### 2.1 災対法等における災害時の都道府県の役割

災対法においては、都道府県の責務について、「関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該都道府県の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれ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。」（第4条第1項）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思われるものを処理するものとする。」（第2条第5項）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と解されている（防災行政研究会, 2016: 89）。

また、災害時における都道府県の応急措置については、災対法において「法令又は地域防災計画の定めるところにより、その所掌事務に係る応急措置を速やかに実施しなければならない。」「その区域内の市町村の実施する応急措置が的確かつ円滑に行われることとなるよう努めなければならない。」（第70条第1項）とされている。

このほか、災対法で規定されている都道府県の主な役割は、次のようなものが挙げられる。

- 災害に関する情報の収集及び伝達
- 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（都道府県→国）

- 災害に関する予報又は警報の伝達（都道府県→市町村）
- 市町村の実施する応急措置が的確かつ円滑に行われるための調整
- 関係機関（各省庁等）に対して、応急措置の実施の要請
- 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

また、他の法令に基づき都道府県が実施する応急措置として、災害救助法に基づく救助、洪水時等における緊急措置（河川法）、非常災害時における土地の一時使用（道路法）、自衛隊の災害派遣要請（自衛隊法）、緊急消防援助隊の応援等の要請（消防組織法）等が挙げられる。

一方、都道府県知事には、「特に必要があると認めるとき」に、市町村の応急措置の実施及び応援について指示する権限及び災害応急対策（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（災対法第72条）。「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: 442）。

以上をまとめると、災対法等における災害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応急措置、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四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。

### 2.2 東日本大震災等を踏まえた都道府県の役割の拡充

災対法は、大規模災害の経験を踏まえて順次改正が行われて来た。東日本大震災を踏まえた改正では、大規模広域な災害に対する即応力の強化のため、次のように都道府県の役割が拡充された。

- 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、都道府県自らが情報収集等をすべきことを規定
- 応急対策業務に係る地方公共団体間の応援に関する、都道府県による調整規定の拡充・対象業務の拡大

また、大規模広域な災害時における被災者対応の改善のため、都道府県の役割として次のような規定が創設された。

- 都道府県・国が要請等を待たず自らの判断により物資等を供給できる仕組み
- 市町村・都道府県の区域を越える地方公共団体間の被

### 災住民の受入れに関する調整規定

さらに、平成26年豪雪の際、道路上に大量の放置車両や立ち往生車両が発生したこと等を踏まえ、都道府県（道路管理者）の実施する応急措置として、大規模地震や大雪等の災害時において災害応急対策、除雪作業に支障が生じないように、緊急車両の通行ルート確保のための放置車両対策が規定された。

### 3. 災害時における都道府県の役割を巡る最近の議論

災害時における都道府県の役割については、緊急事態条項、政府の危機管理組織の在り方、地方分権等に係る議論に関連して、議論・提言がなされている。

#### 3.1 緊急事態条項に関連する議論

今日、憲法に緊急事態条項を創設することについて議論が行われているが、ここでは緊急事態における国の役割・権限の在り方も議論の対象になっている。

参議院憲法審査会においては、「東日本大震災と憲法」をテーマに審査が行われ、その中で、大震災発生時の国・地方の役割分担について、次のように、国の権限を強化しトップダウンで応急対応すべきとの意見が出されている（三俣他，2012）。

- 現行制度では市町村を中心としたボトムアップ型の仕組みを採用しているが、大規模災害への対応では、トップダウン型に反転させて、主体として国や都道府県がもう少し前面に出られる仕組みが求められる。
- 補完性の積極面と消極面があって、どうしても自治体がやれないところをより大きな団体、国家がやるべきで、ある意味で積極的に補完性の原理を使うというような考え方も当然である。
- 国と地方の役割分担では、初動においてやはり国の役割は非常に重要である。

また、緊急事態に国主導で対処するため、内閣総理大臣に地方公共団体の長に対する指示権等を付与する旨を憲法で規定すべきとの提言がなされている。例えば、自由民主党の憲法改正草案においては、「緊急事態の宣言が発せられたとき、内閣総理大臣は、地方公共団体の長に対して必要な指示をすることができる」（自由民主党，2012）との規定が置かれている。

巨大災害発生時における国への指示権の付与については、地方自治体による他の地方自治体への極めて広域的で大規模な支援活動が求められる場合、当該支援活動の全体最適化のため、地方公共団体に対する指示権確立の必要性を指摘する意見が見られる（小滝，2018）。

このほか、大規模水害において、各市町村の連携のないまま時間的にバラバラに避難指示や勧告が発令した場合、交通渋滞の発生等により円滑な避難ができないことを理由に、「1日以上前に政府は緊急対策本部を立ち上げて、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」との指摘もなされている（河田，2016: ii）。

これに対し、緊急事態条項の創設に反対する立場からは、主として大規模自然災害を念頭に、次のような理由から、国に権限を集中させるのではなく、現行通り市町村を中心に対応すべきとの主張がなされている。

- 緊急事態条項は、中央政府に権限を集中させることが災害対策に有効であるとの考えに基づくが、自然災害に直接対応するのは都道府県、市町村などの地方自治体や各種団体である。被災地域の実情に通じているこれら地方公共団体等こそが災害へのきめ細やかな対応を行うことができる（日本弁護士連合会，2017）。
- 国には個々の災害現場の正確な情報が入りにくくまた地域や住民に精通しておらず、国は平等性、画一性や法治主義による手続きの適正が求められ、迅速柔軟な対応ができない。このため、国家緊急権を制定することは、個々の現場のニーズに応じた迅速柔軟な支援を困難にするだけでなく、市町村の活動と抵触して現場の混乱を招き、被災者支援を阻害するものである（永井，2016: 57-60）。
- 災害時に中央の政府にフリーハンドを与えていたら被害を最小化できると考えるのは、全くの見当違い。フリーハンドを行使する中央政府に国や地方公共団体の組織が翻弄される。災害時に最も適合的に活動できるのは現場の自治体にほかならない（村田，2016: 63）。

このように緊急事態における国・地方の役割分担に関しては、憲法に緊急事態条項を設けることにより国の権限を強化し国主導で対応するか、現行通り市町村中心で対応するかの二者択一の議論になる傾向がある。

このため、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。

#### 3.2 政府の危機管理組織の在り方に関連する議論

東日本大震災を踏まえ、平成26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、現在は緊急（非常）災害現地対策本部（以下「国現対本部」という。）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把握のため、

- ・ 現行の国現対本部と都道府県・市町村の災害対策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。

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害対策本部（以下「都道府県本部」という。）との合同会議の開催、都道府県による迅速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と記述された（政府の危機管理組織の在り方に係る副大臣会合、2015）。

### 3.3 地方分権改革に関連する議論

平成26年から平成30年までの地方分権改革に関する提案募集においては、都道府県から、災害時における放置車両の移動権限の臨港道路管理者への付与（平成27年提案募集における東京都からの提案）、災害救助法に基づく都道府県知事による救助業務への従事命令の対象に外国人医師を追加（平成27年提案募集における関西広域連合等からの提案）等が提案されているが、いずれも既存の制度の適用範囲等について、都道府県が現場の実情に応じて拡大できるようにするものである。

このほか、兵庫県は、阪神・淡路大震災の教訓等を踏まえ、都道府県の連絡調整機能を強化するため、災害時において実動部隊の指揮命令権の一部を都道府県知事に付与することについて提言を行っている（兵庫県、2017）。この提言については、「国等との連絡調整」に関する都道府県の役割・権限を拡充するものである。

一方、市町村からは、防衛大臣への自衛隊の災害派遣要請の権限（平成26年提案募集における相模原市等からの提案）、物資の保管命令等応急措置に係る従事命令等の権限（平成26年提案募集における指定都市市長会からの提案）、緊急通行車両の確認権限（平成26年提案募集における横浜市からの提案）及び災害救助法の救助の主体権限（平成26年提案募集における指定都市市長会等からの提案）を、都道府県（緊急通行車両の確認権限については都道府県公安委員会）から指定都市等へ移譲することが提言されている。仮にこれらの提言が実現すれば都道府県の役割の大きな変更につながるものである。

このうち、救助の主体権限の移譲については、平成30年の災害救助法改正において、救助実施市（内閣総理大臣が指定都市の中から指定）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が創設された。その他の項目については、都道府県が広域的な被災状況を把握し、市町村や関係機関間の総合調整を担っていること等を踏まえ、現行通り都道府県の権限とすることが適当とされ、権限の移譲は不可とされた。

以上をまとめると、東日本大震災を踏まえた災対法の改正以降、様々な角度から災害時の国・地方の役割分担の在り方について議論がなされているが、都道府県の機能強化を図るための具体的提言等は、地方分権改革に関する兵庫県の提言のみであった。この提言については、7.2において「都道府県本部と国現対本部及び広域応援実動機関との連絡調整の明確化」のための方策との関連で考察する。

一方、市町村の側からは都道府県の権限の一部を指定都市等に移譲すべきとの提言がなされ、そのうち救助の主体権限の移譲が実現したが、その他の項目については、現在都道府県が果たしている役割等を踏まえ、権限の移譲は実現しなかった。

### 4. 本稿で着目する災害初動時における都道府県の役割

災害初動時に実施すべき応急対策については、「まず災害発生直前の警報等の伝達等の災害未然防止活動（津波災害、風水害、雪害における避難誘導等の対策、風水害における水防、火山災害における噴火警報等の発表・伝達及び入山規制）があり、災害発生後は、まず被害規模等の情報の収集連絡があり、次いでその情報に基づき所要の体制を整備するとともに、人命の救助・救急・医療・消火活動を進めることとなる。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、人命救助及びこのために必要な活動に人的・物的資源を優先的に配分する」（中央防災会議、2018:41）ことになっている。すなわち、災害初動時においては、災害未然防止活動、被害情報の収集・連絡、救命・救助活動といった人命に直結する対応が最優先となる。

このうち災害未然防止活動について、都道府県は、災害に関する予報又は警報の市町村への伝達、洪水時等における緊急措置、水防法や地すべり等防止法に基づく避難指示等を自ら実施する。

一方、住民への警報の伝達・警告、避難勧告・指示、水防活動等は主として市町村によって実施される。しかしながら、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。このため、都道府県は、気象や河川等に関する専門的知識を生かし、市町村において的確に対応がなされるよう、積極的に支援することが望まれる。

次に、被害情報の収集・連絡については、都道府県は被災市町村と国との間に立って中心的な役割を担うことになる。特に、被災市町村の機能が麻痺し、情報の収集ができなくなった場合には、都道府県自ら積極的に情報収集し、国等へ報告することが求められる。

また、救命・救助活動に関しては、都道府県は広域自治体として、管轄区域内の市町村、防災関係機関等との

間で総合調整を行う必要がある。

さらに、甚大な被害が見込まれる場合等には、国においても実動機関の広域応援部隊を速やかに派遣するなど、発災直後から応急対策に乗り出すことになるが、その際、都道府県には、国や実動機関との円滑な連携を図るため、連絡調整や実動機関の受入体制の構築等を行うことが求められる。

以上のような都道府県が実施すべき初動対応は、2.1で示した都道府県の4つの役割ごとに、次のように整理できる。

- ① 都道府県自らの所掌事務に係る応急措置
  - ・ 都道府県が所掌する災害未然防止活動の実施
- ② 市町村の支援・補完
  - ・ 市町村の災害未然防止活動に対する支援
  - ・ 市町村が被害状況の報告ができなくなった場合における都道府県自らによる情報収集
- ③ 市町村等が実施する措置の総合調整
  - ・ 市町村等からの被害情報の収集
  - ・ 都道府県内の防災関係機関等との連絡調整
- ④ 国等との連絡調整
  - ・ 被害情報の国への報告
  - ・ 国や広域応援実動機関（広域応援のため被災都道府県に派遣されてきた実動機関）との連絡調整・受援体制の構築

これらのうち、都道府県が実施する災害未然防止活動については、災対法のほか、河川法、水防法、地すべり等防止法等に明確に位置付けられている。

また、被害情報の取収・報告については、災対法で義務付けられており、報告事項は同法施行令及び施行規則で具体的に明示されている。さらに、東日本大震災の教訓を踏まえた災対法の改正において、市町村が被害状況の報告ができなくなった場合における都道府県自らによる情報収集について、根拠規定が置かれることになった。

したがって、本稿では、災害初動時の都道府県の役割のうち、制度上の課題が残されているものとして次の三点に着目し、実務の過程において明らかになった制度上の課題とその改善方策について考察することとする。

- ・ 市町村の災害未然防止活動に対する支援
- ・ 都道府県内の防災関係機関等との連絡調整
- ・ 国や広域応援実動機関（広域応援のため被災都道府県に派遣されてきた実動機関）との連絡調整・受援体制の構築

## 5. 市町村の災害未然防止活動に対する支援

災害時における都道府県の役割の一つとして、市町村への防災気象情報や河川水位等の伝達があるが、市町村によっては、要員配置が不十分であったり、住民からの問い合わせに忙殺される等により、伝達を受けた情報の処理・分析、首長への報告まで手が回らなくなる場合が

ある。このため、都道府県には、重要な情報が確実に伝達されていることを確認するとともに、市町村の応急態勢等について把握し、必要に応じて初動対応に対する支援を行うことが望まれる。

また、避難勧告・指示に直結するような情報については、市町村長が自ら把握して適切な判断を下せるよう、ホットラインにより直接市町村長に伝えることが有効である。特に、災害発生のおそれが高まっている場合には、市町村において時期を失することなく避難勧告・指示が発令されるよう、都道府県には積極的な対応が求められる。

本章では、市町村の初動対応に問題があり、都道府県の関与が必要であったと考えられる三つの災害対応の事例を分析するとともに、都道府県の関与に係る現行制度を述べたうえで、関与の強化の必要性を指摘し、制度上の改善の方向性について探る。

## 5.1 現状と問題点

### 5.1.1 市町村の初動対応に課題があった事例

#### 5.1.1.1 平成25年伊豆大島土砂災害の事例

平成25年伊豆大島土砂災害では、大島町で大規模な土石流が発生、死者36名、行方不明者3名など、甚大な被害が生じた。その際、東京都が災害発生前に大島町の警戒体制について確認したところ、この時点で大島町にはすでに大雨警報、土砂災害警戒情報が発表されていたにもかかわらず、職員全員が退庁して不在であることが判明した。しかしながら、東京都はこれを了解したのみで、特段の対応はとらなかった。

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、単に報告を求めるだけでなく、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。」（平成25年伊豆大島土砂災害第三者調査委員会、2016: 57）と指摘されている。

また、大島町では、東京都から「尋常ではない状況になりつつある」という情報提供がなされ、さらに、大島警察署から2回にわたり避難勧告を出すよう勧奨・督促があったにもかかわらず、町長及び副町長がともに出張で不在だったこともあり、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（平成25年伊豆大島土砂災害第三者調査委員会、2016: 38-40）。

#### 5.1.1.2 平成27年常総市鬼怒川水害の事例

平成27年常総市鬼怒川水害では、鬼怒川の堤防が決壊し、常総市の面積のおよそ3分の1にあたる約40km<sup>2</sup>が浸水。死者2名、負傷者40名以上、全半壊家屋が5,000棟以上という甚大な被害が生じたほか、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。

常総市長には、災害発生の前日夜に国土交通省鬼怒川河川事務所からホットラインで避難指示等について助言があったが、その後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3時間

以上経った後になった。

また、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なく、局所的な避難勧告・指示が繰り返されたため、結果として対象地区に漏れが生じたり、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（常総市水害対策検証委員会，2016: 35-42）。

### 5.1.1.3 平成 28 年台風第 10 号災害の事例

平成 28 年台風第 10 号災害では、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が氾濫し、岩泉町のグループホームの入所者 9 人全員が犠牲になった。

その際、岩泉町は早い段階で避難準備情報（現在の「避難準備・高齢者等避難開始」）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、台風の接近に伴って風雨が強まり、岩泉町総務課では、災害発生前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、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。加えて、現行の発令基準にしてから、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なかった（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: 3-4）。

### 5.1.2 現行法制度における都道府県の関与

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」に市町村の災害応急対策（応急措置を除く。）の実施について要求する権限が付与されている（第 72 条第 2 項）。したがって、災害応急対策に位置づ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である。

しかしながら一方で、防災基本計画では、「指定行政機関〔国土交通省、気象庁等〕、指定地方行政機関及び都道府県は、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ものとする。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ものとする。」（中央防災会議，2018: 42）とされ、運用上は避難勧告・指示に関する都道府県の関与は助言が原則となっている。

一方、その例外として、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（第 60 条第 6 項）。

このほか、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（水防法第 29 条）、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（地すべり等防止法第 25 条）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。

また、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（水防法第 13 条の 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第 31 条）、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。

### 5.2 制度上の課題—市町村の避難勧告・指示に係る都道府県の関与の強化—

平成 25 年伊豆大島土砂災害や平成 28 年台風第 10 号災害の事例のように、都道府県等から避難勧告・指示に係る助言等があったとしても、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する場合がある。

このため、河川氾濫が発生した場合等に知事から関係市町村長に直接連絡を行う「知事ホットライン」を運用する（栃木県）など、市町村への連絡方法について工夫をしている例も見られる（消防庁，2016）。

しかしながら、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る。

したがって、都道府県には、市町村の機能が麻痺した場合や個別法で都道府県の関与が規定された災害以外の災害においても、「積極的な助言」よりもさらに強い関与が求められるケースもあるものと考えられる。

助言より強い関与として、都道府県知事には、「特に必要があると認めるとき」に、市町村長に対し実施を要求する権限が付与されている。「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）、こうした要件に該当するかどうかの判断が難しく、権限を行使しづらいというのが現状ではないかと考えられる。

一方、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（第 72 条第 1 項）。避難勧告・指示についても、住民の生命に直結する措置であり、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。

この場合、「緊急を要する場合」においても指示できるようにすることで、都道府県知事が判断する際の要件をより明確化することも考えられる。

以上のような観点から、緊急の場合等には、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について検討すべきである。

## 6. 都道府県内の防災関係機関等との連絡調整

都道府県には、広域レベルでの総合行政主体として、市町村をはじめ当該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（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、防災に関係する機関等（以下「防災関係機関等」という。）との連絡調整を担うことが求められる。

本章では、都道府県による連絡調整が必要となる例として、消防応援と医療を挙げるとともに、都道府県の連絡調整機能の強化の必要性について指摘する。そのうえで、機能強化に向けた制度上の改善の方向性を探る。

### 6.1 現状と問題点

#### 6.1.1 都道府県による連絡調整が必要となる例

##### 6.1.1.1 都道府県内の消防応援の指示・連絡調整

実動機関のうち消防に関しては、消防組織法において「都道府県知事は、必要に応じ、消防に関する事項について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。」（第38条）とされており、都道府県はこの規定に基づき災害時における消防応援についても関与することができる。

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は、同じ都道府県内の市町村間で締結された協定に基づき、消防の相互応援がなされる（消防組織法第39条）。協定に基づく応援要請の手順等は都道府県によって異なるが、例えば、広島県の協定（広島県内広域消防相互応援協定）では、被災市町村は県内市町村それぞれに対し、必要な車両、人員、到着希望日時等を明らかにしたうえで応援要請をすることになっている。平成26年広島豪雨災害においては、この協定に基づき、広島市から県内12消防本部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。

一方、長野県の協定（長野県消防相互応援協定）では、応援要請は地域代表消防機関（県内を4地域に区分）や総括代表消防機関を経由して行い、各消防機関との連絡や応援可能な部隊の調整等はこれらの代表消防機関の任務となっている。これによって被災市町村の応援側との連絡や部隊調整等の負担は軽減されると考えられる。

しかしながら、いずれの協定でも、被災市町村の行政機能が著しく損なわれた場合や、被害が広域に及ぶような大規模な災害が発生した場合には、市町村間での調整は困難になると考えられ、都道府県が間に入って連絡調整に当たることが望まれる。

加えて、都道府県知事は、非常事態の場合において、都道府県内の消防応援に係る指示権を有している（消防組織法第43条）。市町村間での相互応援に係る調整が困難である場合には、この指示権の活用を積極的に検討すべきである。

都道府県内の消防応援に関する連絡調整や指示を効果的に実施するためには、応援の手順や応援部隊の編制方針等を予め定めておくことが望ましい。例えば千葉県で

は、知事の指示による消防広域応援隊の運用のため必要な事項を要綱で定め、応援部隊の登録、知事による応援体制確立の指示に係る手順等を明らかにしている（消防組織法第43条に基づく知事の指示による千葉県消防広域応援隊運用要綱）。さらに、応援部隊の円滑な運用等のため、部隊の編制、応援要請・出動の手順、指揮系統等を詳細に定めた「千葉県消防広域応援基本計画」を策定している。

こうした例を参考に、大規模災害等において消防応援に係る指示権を迅速かつ効果的に運用できるよう体制を整備し、消防応援に係る連絡調整についてより一層のリーダーシップを発揮することが望まれる。

#### 6.1.1.2 医療機関との連絡調整

医療については、医療提供体制を定めている医療計画を都道府県が作成していること、多くの都道府県が地域医療の拠点となる病院を自ら設置していること、普段から市町村の圏域を越えた救急搬送が頻繁に行われていることなどから、医療機関との連絡調整やDMAT（災害派遣医療チーム Disaster Medical Assistance Team）等の医療チームの受入に関して都道府県の果たすべき役割は大きい。

大規模災害の場合、被災地においては医療資源が圧倒的に不足することが想定されるが、救助された重症者等が一部の医療機関に集中すると、処置の遅れにより命に関わることにもなりかねない。このため、都道府県を中心に、適切な医療体制の構築、医療機関への傷病者の受け入れ調整、広域搬送の手配等を行うことが必要となる。

また、大規模災害においては、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、医療機関等と救助・搬送に当たる消防・自衛隊等との連携が不可欠である。このため、例えば東日本大震災における岩手県の災害対策本部支援室（オペレーションルーム）では、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、発災直後から支援室の指揮・統制を行う統括班の場所に置かれ、連携のための配慮がなされた（越野, 2012: 55-60）。

また、医療機関との連絡調整は、日頃医療行政を所管する保健医療担当部局が担当することになるが、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、ヨコの連携が図れるようにする必要がある。

#### 6.1.2 都道府県本部の連絡調整機能の強化

6.1.1で述べたような、消防機関や医療機関をはじめとした防災関係機関等との連絡調整については、災対法において、都道府県本部の所掌事務の一つとして明記されている（第23条第4項第3号）。

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、都道府県本部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）。

都道府県本部では、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（災対法第23条第4項第1号）、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、都道府県本部において、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（災対法第23条第4項第2号）する際には、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。

一方、各防災関係機関等との連絡調整については、都道府県の各部署が、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。しかし、例えば医療活動であれば、6.1.1で述べたように救助・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署と消防、自衛隊等の連絡窓口となる消防防災担当部署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。各部署間のヨコの連携を強化し、被災地のニーズに即して総合的な対応ができるよう、都道府県本部の調整機能を高める必要がある。

加えて、発災直後から防災関係機関等と緊密な連携を図るには、日頃からのネットワークづくりが重要である。このため、「訓練、連絡会議等を通じて、各種専門家、危機対応機関（消防、警察、自衛隊等）、公共的機関及び公益的事業を営む法人（通信事業者、運送事業者等）、担当部署・担当者並びに連絡先を把握するとともに、定期的に意見交換等を行っていくことで「顔の見える関係」を構築しておく」（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）ことが望ましい。

## 6.2 制度上の課題—都道府県本部への都道府県内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、都道府県本部の調整機能が重要である。災対法では、都道府県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、「資料又は情報の提供、意見の表明その他必要な協力を求めることができる」（第23条第7項）とされている。

一方で、都道府県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が災害対策本部に参画す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、災害対策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、2018: 43）とされている。

しかしながら、例えば、6.1.1で述べた都道府県内の消防応援については、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応援側の消防本部職員が調整に参画することが望ましい。このように、リエゾンの派遣にとどまらず、実質的な調整を行う権限を持った職員を都道府県本部に参画させることにより、都道府県本部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、都道府県本部長が都道府県内の防災関係機関等の長等に対して「連絡調整のための職員の参画を求めることができる」旨を災対法において明記することを検討すべきである。

## 7. 国や広域応援実動機関との連絡調整・受援体制の構築

災害初動時において、自衛隊法83条の規定に基づく災害派遣要請や消防組織法第44条に基づく緊急消防援助隊の応援等の要請は、都道府県知事の重要な役割である。大規模災害が発生し、人命又は財産の保護のため必要があると認める場合や市町村長から派遣要請の求めがあった場合などには、都道府県知事は自衛隊や緊急消防援助隊の派遣について速やかに判断し、時機を失することなく派遣要請をしなければならない（中央防災会議、2018: 53）。

非常災害等の際、国に緊急（非常）災害対策本部が設置された場合には、被災都道府県に国現対本部が設置されるとともに、緊急消防援助隊や自衛隊のほか、警察の広域緊急援助隊、TEC-FORCE（緊急災害対策派遣隊 Technical Emergency Control Force）、DMAT等様々な実動機関の広域応援部隊が派遣され、捜索・救助活動等が実施される。

被災都道府県には、国現対本部や広域応援実動機関の受け入れ体制を迅速に構築するとともに、緊密に連絡調整を行うことが求められる。

本章では、被災都道府県に国現対本部が設置され、広域応援実動機関が連携して大規模な捜索救助活動を行った二つの事例を分析し、都道府県の受け入れ態勢の構築と連絡調整の必要性について指摘する。そのうえで、都道府県本部の国等との連絡調整機能の強化に向けた制度上の改善の方向性を探る。

### 7.1 現状と問題点

#### 7.1.1 国現対本部が設置され各実動機関が連携して活動した事例

##### 7.1.1.1 平成26年広島市土砂災害の事例

平成26年8月20日未明、広島市安佐北区、安佐南区において複数箇所で大規模な土砂崩れが発生した。被害

の状況は、人的被害が死者 77 名、物的被害が全壊 179 棟、半壊 217 棟、一部破損 190 棟等であった。

実動機関の活動規模は、ピーク時（8 月 24 日）で消防：1,325 人（広島市消防局 432 人、県内応援消防本部 106 人、消防団 590 人、緊急消防援助隊 197 人）、警察：約 1,070 人、自衛隊：約 810 人（車両：約 190 両、航空機：8 機）であった。

内閣府副大臣をトップとする国現対本部は、発災当初は広島県庁内に設置されたが、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。また、活動スペースが県災害対策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かった。

発災後 7 日目以降は、情報収集や国・県・市の連携をより強化するため、国現対本部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。

被害があったのは広島市内のみであったので、県庁に実動機関の活動調整本部等は設けられず、現場近くに設置された現地合同指揮所で消防、自衛隊、警察等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。

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いという課題があった（室田，2018: 148-149）。

#### 7.1.1.2 御嶽山噴火災害の事例

平成 26 年 9 月 27 日 11 時 52 分頃、長野県御嶽山で大規模な噴火が発生し、人的被害は死者 58 名、負傷者 69 名、行方不明者 5 名であった。

実動機関の活動規模は、ピーク時（9 月 28 日）で消防：約 470 人（長野県：約 230 人（木曾広域消防本部：約 60 人、県内応援消防本部：約 100 人、消防団：約 70 人） 岐阜県：約 30 人（下呂市消防本部：約 10 人、県内応援消防本部：約 10 人、消防団：約 10 人） 緊急消防援助隊：約 210 人）、警察：約 240 人、自衛隊：約 270 人（車両：約 75 両、航空機：約 12 機）であった。

国現対本部は、発災翌日長野県庁内に設置され、それ以降毎日朝夕 2 回「国県合同会議」が行われた。また、県、気象庁、消防、自衛隊、警察の間で随時「調整会議」が開かれた。

県災害対策本部では、調整会議の結果を踏まえ、活動方針をはじめ、火山ガスの濃度上昇や降雨に際しての活動中止基準の決定、気象庁の情報に基づく当日の活動可否の判断等が行われた。特に、一斉捜索の実施、部隊の活動期間や引き揚げ時期などの重要な方針については、県知事の主導の下で決定され、知事自身により発表が行われた。その際、実動機関の間での調整は、それぞれの

派遣者が県庁内の同一の部屋で活動したため、各部隊に関する情報共有がしやすく円滑に行われた。

一方、玉滝村役場においては、消防、自衛隊、警察の部隊の指揮者が一同に会して、県災害対策本部で決定された方針に基づき、

- ・ 各実動機関の毎日の活動範囲や活動内容の決定
- ・ 火山ガス検知機や防毒マスクを携行するなど安全管理の徹底
- ・ 携行する資機材（面的捜索のための探査棒、地雷探知機、金属探知機等）の調整
- ・ 自衛隊ヘリで輸送する人員の割り振り

等が行われた。この際、県庁との間でテレビ会議を行うことにより、情報共有や意思統一が図られた（室田，2018: 150-151）。

#### 7.1.2 国現対本部及び広域応援実動機関の活動調整本部等の受け入れ体制の構築

災対法では、大規模災害において国に緊急（非常）災害対策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（第 25 条第 6 項、第 28 条の 3 第 8 項）。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。

また、最近では 7.1.1 で挙げた事例のように緊急消防援助隊、自衛隊、警察の広域緊急援助隊等の広域応援実動機関が一体となって捜索・救助活動を行うのが通例であり、必要に応じて被災都道府県に各機関の活動調整本部等が設けられ、国現対本部や都道府県本部と連携しつつ、市町村毎の被害状況に即した部隊投入規模の調整、活動方針の決定等が行われる。これを受けて、市町村災害対策本部又は現地合同指揮所では、各部隊の役割分担や活動区域の割り振りなど現場レベルでの活動調整が行われることになる。

このように都道府県庁内に広域応援実動機関の活動調整本部等が置かれることは、受援側にとって、各実動機関の責任者に直接要望を伝えられ、また、現場で活動する部隊からの情報が入手できるなど、大きなメリットがある。

このため、受援側の都道府県は、国現対本部や広域応援実動機関との間での合同会議を定期的で開催するなどにより、緊密な連携を図る必要がある。特に、国現対本部長（内閣府副大臣等）と知事（必要に応じ市町村長も）のトップ同士で意見交換を行い、重要方針を決定する場を設けることは極めて重要である。また、都道府県本部とできるだけ近い場所に国現対本部等のスペースを確保したり、実動機関の間で円滑に活動調整が図られるよう活動スペースを同一にする等の配慮が求められる。

#### 7.1.3 広域応援部隊の受援体制の構築

実動機関の広域応援部隊が、発災直後から迅速に被災

地に進出し、救助活動等を行うには、

- 部隊の進出目標や一時的な集結場所となる進出拠点
- 被災地への進出ルート
- 部隊の活動区域における燃料等補給・宿営場所となる救助活動拠点

等を速やかに決定し、部隊に連絡することが重要である。

加えて、東日本大震災では、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。

このため、都道府県は、広域応援部隊を円滑に受け入れられるよう、「受援計画」において、様々なパターンの災害を想定し、それに即して進出ルートや救助活動拠点、臨時ヘリポート等の候補地を定めるとともに、部隊との緊密な連携を図るため、

- 都道府県と部隊との間の通信・連絡手段
- 進出ルートの調整、誘導の手順
- 国現対本部や各実動機関の活動調整本部等の設置場所
- 航空運用調整の調整方針・手順、調整班の設置場所
- 現地における部隊間の活動調整の場所、手順

なども定めておくことが求められる（消防庁国民保護・防災部，2016）。

## 7.2 制度上の課題—都道府県本部と国現対本部及び広域応援実動機関との連絡調整の明確化—

7.1 で述べたような広域応援部隊の市町村毎の投入規模、活動方針、受援体制等に関する、国現対本部及び広域応援実動機関との連絡調整は、都道府県本部の重要な機能の一つである。

災対法では、地方公共団体や実動機関等が実施する災害応急対策の総合調整は、緊急（非常）災害対策本部の所掌事務の一つとされており（第26条第2号、第28条の4第2号）、国現対本部は当該緊急（非常）災害対策本部の事務の一部を行う組織として設置できるとされている（第25条第6項、第28条の3第8項）。

また、国現対本部と都道府県本部との間の連絡調整については、平成26年広島市土砂災害や御嶽山噴火災害への対応の教訓を踏まえ、平成27年7月の防災基本計画修正において、国現対本部は、「地方公共団体の災害対策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ものとする。」（中央防災会議，2018: 52）とされ、合同会議の位置づけがより明確になった。

一方、都道府県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（第23条第4項第3号）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確に規定されていない。

また、緊急消防援助隊に関しては、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（第44条の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。

しかしながら、都道府県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がある（災対法第23条第4項第2号）が、方針作成に当たっては、国の作成する応急対策の方針との整合を図るため、国現対本部との調整が必要となってくる。また、都道府県が7.1.3で述べたような広域応援部隊の受援体制を構築するに当たり、実際に部隊を運用する広域応援実動機関との調整は不可欠である。

さらに、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。例えば、大規模災害においては、消防、警察、自衛隊、海上保安庁等から多数のヘリコプターが出動し、捜索救助や救急搬送をはじめ多岐にわたる活動を展開することになるが、これらのヘリの効果的な運用を図るためには、都道府県が主体的に運用調整を行うことが重要である。

東日本大震災では、ヘリの運航について、宮城県や岩手県の災害対策本部に設置された航空運用調整班において調整が行われた。このうち宮城県の調整班では、消防防災ヘリ13機、自衛隊ヘリ111機、警察ヘリ9機、海上保安庁ヘリ7機の活動について、市町村や医療機関等からの救助・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。この際、地元の状況に精通している宮城県防災ヘリコプター管理事務所長が、班長として調整の中心になった（室田，2018: 152）。

こうした都道府県が主体的に行う連絡調整を法律上明確にすることで、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必要になることから、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、災対法において、都道府県本部の所掌事務として、国現対本部及び広域応援実動機関との連絡調整を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べきと考える。

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、都道府県本部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（災害対策本部長）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（災害対策本部長）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」、「国現对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、都道府県本部の所掌事務として、国現对本部及び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（都道府県本部長）の調整機能の強化につなげることが適当ではないかと考えられる。

### 7.3 巨大災害における都道府県の国等と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、国が全国的見地に立って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。

また、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、被災地域の地方整備局は、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。

さらに、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。」、「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，2018: 44）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、国現对本部、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。

また、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。

一方で、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、国現对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する中、関係機関の連携による効果的な応急対策や、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。

一方、巨大災害では、国の役割がより重要となることから、国の役割・権限の在り方についても制度的な検討が必要になってくるものと考えられる。巨大災害等の緊急事態における国の役割・権限を巡っては、3.1で述べたように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、緊急事態に国の権限を強化し国主導で対応するか、現行通り市町村中心で対応するかの二者択一の議論になる傾向がある。

しかしながら、近年、南海トラフ巨大地震等の大規模地震や大規模水害など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の役割・権限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、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、これについては別稿（室田，personal communication）にて考察しているところである。

## 8. 都道府県の責務・権限を明確化させる意義と改善の方向性

### 8.1 都道府県の責務・権限を明確化させる意義

以上、大規模災害の初動時における都道府県の役割のうち3点に着目し、次のような制度上の課題が残されていることを指摘した。

- ・市町村の避難勧告・指示に係る都道府県の関与の強化
- ・都道府県本部への都道府県内関係機関等職員による連絡調整機能の強化
- ・都道府県本部と国現対本部及び広域応援実動機関との連絡調整の明確化

いずれの課題も近年の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に関し、責務や権限の内容を災対法において明確に規定する必要性を指摘したものである。

近年は、国に非常災害対策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、緊急災害対策本部が設置された。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きた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。特に、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)。

したがって、国や市町村、指定地方公共機関等の間に立って、連絡調整等で中心的な役割を担う都道府県において災害対策標準化を推進することが重要であり、このためには、都道府県の責務や権限を法律でより明確化しておくことが望まれる。

以上のように、災害経験の少ない都道府県においても円滑に災害対応できるようにするため、また、都道府県

における災害対策標準化を推進するうえで、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。

### 8.2 制度上の課題と改善の方向性

災害初動時における都道府県の機能強化のための3つの制度上の課題については、次に示すような改善の方向性に沿って検討されることが望ましいと考える。

- ・「市町村の災害未然防止活動に対する支援」に関し、「市町村の避難勧告・指示に係る都道府県の関与の強化」に向けて、「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、より強い関与ができるようにする。
- ・「都道府県内の防災関係機関等との連絡調整」に関し、「都道府県本部への都道府県内関係機関等職員による連絡調整機能の強化」に向けて、災対法第23条第7項に定められている、都道府県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害対策本部への参画」を追加する。
- ・「国や広域応援実動機関との連絡調整・受援体制の構築」に関し、「都道府県本部と国現対本部及び広域応援実動機関との連絡調整の明確化」について、災対法第23条第4項で定められている都道府県本部の所掌事務に、「国現対本部及び広域応援実動機関との連絡調整」を追加する。

以上述べたような方向性で、制度上の課題の解決に取り組む必要があると思料する。

## 9. 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・補完、広域調整、国等との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。

本稿においては、これまで、近年の大規模災害における応急対策の経験等に基づき、災害初動時における都道府県の役割のうち3点に着目して、制度上の課題を指摘し、改善の方向性を探ってきた。

今後は南海トラフ巨大地震や首都直下地震等の発生が懸念されており、災害初動時における都道府県の役割がますます重要になってくると考えられることから、国や全国知事会をはじめとする関係機関が、制度上の課題解決に向けて、取組を進めていただくことを願う次第であり、本稿がその一助となればまことに幸いである。

## 引用文献

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.  
 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 (2018). 防災基本計画.  
 平成 25 年伊豆大島土砂災害第三者調査委員会 (2016). 平成 25 年伊豆大島土砂災害第三者調査委員会 報告書.  
 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).  
 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>.  
 自由民主党 (2012). 日本国憲法改正草案.  
 常総市水害対策検証委員会 (2016). 平成 27 年常総市鬼怒川水害対応に関する検証報告書.  
 河田恵昭 (2016). 東日本大震災復興 5 年目の検証 巻頭言. ミネルヴァ書房.  
 越野修三 (2012). 東日本大震災津波一岩手県防災危機管理監の 150 日一. ぎょうせい.  
 Kotaki, A. and Takeda, F. (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, No. 2, 367-379.  
 三俣真知子・荒井達夫 (2012). 東日本大震災と憲法一参議院憲法審査会の議論を振り返って一. 参議院事務局企画調整室, 立法と調査, No. 331, 69-77.  
 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.  
 室田哲男 (2018). 自治体の災害初動対応一近年の災害対応の教訓を活かす一.  
 永井幸寿 (2016). 緊急事態条項の論点一緊急事態条項の何が問題か一. 岩波書店.  
 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.  
 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.  
 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).  
 消防庁 (2016). 今後の水害及び土砂災害に備えた地域の防災体制の再点検結果等.  
 消防庁国民保護・防災部 (2016). 広域応援室長一緊急消防援助隊に係る受援計画について一 (通知).

## Abstract

When a large-scale disaster occurs, municipalities must first implement emergency response. If huge damage is expected, country will embark on support, such as dispatching rescue agencies promptly. On the other hand, prefectures are required to play a major role in supporting and supplementing municipalities, wide-area coordination, and coordinating communications with

country etc. The role of prefectures has been gradually expanded along with the reform of legal system based on experiences such as the Great East Japan Earthquake. However, based on the recent lessons on disaster response, it is required to respond more quickly and accurately by closely cooperation municipalities, prefectures, country, and disaster prevention related organizations. For this reason, it is considered that there remain matters for which it is desirable to strengthen the responsibility and authority of prefectures. The purpose of this paper is to clarify the remaining institutional issues and the direction of improvement. In this paper, we first summarize the role of prefectures in the Disaster Countermeasures Basic Act, and outline the recent discussions on the role of prefectures. Next, we examine the process of initial response in recent large-scale disasters, such as the Great East Japan Earthquake, from a practical point of view, and point out the current situation and problems regarding the three roles of prefectures. The three roles are (1) support for disaster prevention activities of municipalities, (2) coordination with disaster prevention related organizations within prefectures, and (3) construction of acceptance system for rescue agencies. Then, we will identify institutional issues for problem solving and seek directions for improvement.

(受稿 : 2019 年 6 月 3 日 受理 : 2019 年 12 月 12 日)

