

都道府県・政令指定都市・区における災害協定に関する調査

永田拓朗 高橋和雄 中村聖三
長崎大学工学部 長崎大学工学部 長崎大学工学部

1. はじめに

日本全国には陸域に約 2000 の活断層があると推定されており、非常に地震が多い国である。また、豪雨や台風も多く、土砂災害も頻繁に起きている。大規模自然災害時にはライフラインや情報通信網、庁舎や公共施設の崩壊、職員の負傷などにより、被災地の災害対応能力は著しく低下する。そのような状態では、被災地の行政だけでは多岐の分野に渡り、かつ膨大な量の応急復旧活動を満足に遂行できない。

このような事態に対応するために、事前に都道府県間、市町村間などの様々なレベルでの自治体間での相互応援協定や様々な分野の民間事業者と協定を結んで活用することが有効な手段と考える。協定を結ぶことで、災害時に物資の供給、医療救護活動、緊急輸送活動等の人的・物的支援を受け、広域的確な応急復旧活動が期待出来る。

本研究では、都道府県、政令指定都市および東京 23 区の災害協定に着目して、各組織のホームページの閲覧や資料請求等を行い、全国の地域防災計画をまとめ、課題や地域性の検討を行った。

2. 資料の収集

本調査をするにあたって、まず各都道府県のホームページを閲覧して、ホームページ上に災害協定の協定書が記載されているかどうかを調査した。住民への情報公開といった点から見ても協定書が記載されている方が望ましいが、調査結果は図-1のように 16 の都道府県ではホームページから協定書を閲覧することができたが、残りの 31 の都道府県は協定締結先の一覧のみや災害協定が記載されていない、または見つからないという状況だった。そこで災害協定書がホームページ上で閲覧できない 31 の都道府県に災害協定書を請求した。そして協定書を送ることはできないので一覧のみ送付といった都道府県もあったが、現時点で 46 都道府県の協定の数を把握した。17 政令指定都市、東京 23 区についても同様の方法で入手した。

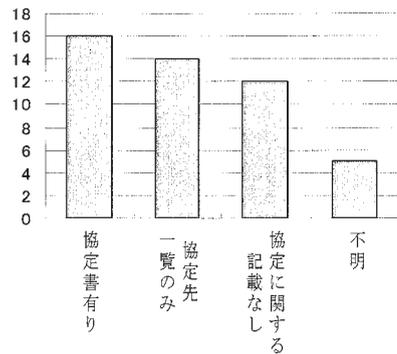


図-1 災害協定の記載状況 (N=47)

3. 災害協定の分類・比較

(1) 協定内容の区分

協定の種類は様々で、数も多いことから、各組織が締結している協定を表-1のよう

に 9 つの項目に区分した。災害が発生してから、応急活動までの流れに沿って項目の区分を行った。表-1は山形県を例として実際に協定内容を区分した表である。表には他の組織でも比較的同じ内容で協定が結ばれている企業を記載している。同様の方法で都道府県、政令指定都市および東京 23 区の区分を行った。

(2) 協定区分ごとの割合

表-2は都道府県、政令指定都市および東京 23 区ごとの協定の数を合計して、項目ごとの割合を示した表である。表から都道府県、政令指定都市では生活物資の供給関係の協定の割合が全体の 30%を超えており一番高い。東京 23 区においても、高い割合を示している。都道府県に比べて政令指定都市、東京 23 区は避難場所の提供に関する協定が多いことから、その他の割合が高くなっている。また、マスコミ関係の協定に関しては、都道府県が主に協定を結んでいるため、政令指定都市、東京 23 区では割合が低くなっている。それ以外の項目では、都道府県、政令指定都市および東京 23 区において大きな違いは見られない。

(3) 地域別の協定の締結状況

表-3は 9 つの項目ごとに各都道府県がいくつの団体と協定を結んでいるのかを調査して、地域での平均値を出して、1 都道府県あたりの協定数

表-1 協定内容の区分(山形県の例)

| 内 容 | 協 定 先 |
|------------|---|
| 相互応援協定 | 全国都道府県における災害時の広域応援協定 等 |
| マスコミ関係 | 日本放送協会山形放送局、山形放送(株)、(株)山形テレビ 等 |
| 医療救護関係 | 日本赤十字社山形県支部、山形県医師会 等 |
| 生活物資の供給関係 | 山形県生活協同組合連合会、マックスバリュ東北(株)、(株)ファミリーマート、(株)ローソン 等 |
| 燃料等の供給関係 | 山形県都市ガス協会、山形県石油商業組合 等 |
| 人員・物資の輸送関係 | (社)山形県トラック協会、赤嶺山形県軽自動車運送協同組合 等 |
| 土木・建築・住宅関係 | (社)山形県建築士会、(社)プレハブ建築協会 等 |
| 廃棄物処理・清掃関係 | 山形県環境整備事業協同組合、(社)山形県産業廃棄物協会 等 |
| その他 | 県教育委員会、(社)県警備業会 等 |

表-2 協定の合計から見た項目ごとの割合(%)

| 協 定 区 分 | 都道府県 (N=3891) | 政令指定都市 (N=1681) | 東京 23 区 (N=1858) |
|------------|------------------|--------------------|---------------------|
| 相互応援協定 | 8.0 | 13.7 | 9.8 |
| マスコミ関係 | 17.2 | 8.0 | 1.2 |
| 医療救護関係 | 10.7 | 5.3 | 10.9 |
| 生活物資の供給関係 | 33.9 | 37.5 | 24.4 |
| 燃料等の供給関係 | 1.6 | 1.2 | 3.1 |
| 人員・物資の輸送関係 | 4.0 | 3.4 | 2.9 |
| 土木・建築・住宅関係 | 12.6 | 9.0 | 13.1 |
| 廃棄物処理・清掃関係 | 3.3 | 4.2 | 6.5 |
| その他 | 8.7 | 17.7 | 28.1 |

* 京都府は除く

表-3 地域による比較(1 都道府県あたり)

| 協 定 区 分 | 九州 | 中国・四国 | 近畿 | 北陸・中部 | 関東 | 東北・北海道 |
|------------|----|-------|-----|-------|-----|--------|
| 相互応援協定 | 3 | 7 | 7 | 12 | 6 | 4 |
| マスコミ関係 | 12 | 13 | 15 | 15 | 20 | 13 |
| 医療救護関係 | 6 | 7 | 17 | 9 | 12 | 6 |
| 生活物資供給関係 | 18 | 32 | 46 | 34 | 32 | 12 |
| 燃料等の供給関係 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 人員・物資の輸送関係 | 2 | 2 | 3 | 6 | 3 | 4 |
| 土木・建築・住宅関係 | 5 | 9 | 10 | 12 | 16 | 13 |
| 廃棄物処理・清掃関係 | 2 | 3 | 3 | 4 | 3 | 2 |
| その他 | 3 | 5 | 6 | 12 | 11 | 7 |
| 計 | 51 | 82 | 108 | 105 | 104 | 61 |

* 京都府は除く

を比較した表である。表から近畿、北陸・中部、関東地方といった大都市がある地域は人口や企業の数が多く協定の数も多いことが分かる。逆に九州、中国・四国、東北・北海道地方といった人口が少ない地域では協定の数が少ない。直下型地震や豪雨災害は全国何処でも発生しうるので、地方都市での災害協定の強化が課題である。

(4) 1 都道府県あたりの協定数

表-3 は地域の平均値による 1 都道府県あたりの協定数だが、図-2 は全国的に見た 1 都道府県あたりの協定数を表した図である。約半数の都道府県は協定数が 50~100 だった。また、1 都道府県の全国平均協定数は 85 であり、最小値が 10、最大値が 188 だった。

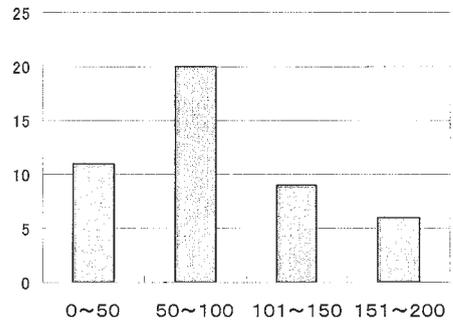


図-2 都道府県の協定数

4. 時系列で見た協定の締結状況

図-3 は山形県に着目して、平成元年から平成 22 年までの間で 2 年ごとにいくつの団体と協定を結んでいるかを棒グラフで、その合計を折れ線グラフで表した図である。

図から平成 7 年から 10 年にかけて協定数が増えている。これは平成 7 年に阪神淡路大震災の教訓に基づいた対応である。また、平成 17 年から 20

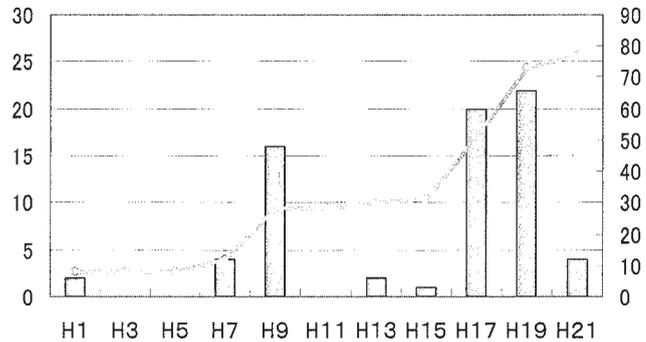


図-3 時系列で見た協定締結状況(山形県の例)

年にかけても協定数が大きく増加している。これは平成 16 年の新潟県中越地震、平成 17 年の福岡県西方沖地震の教訓を基に、災害協定が重要になってきたことによる。他の都道府県を見ても、全国的に同じような協定数の推移だった。

5. 協定書の内容

表-4 は物資の供給に関する協定書の具体的な内容である。どういった場合に要請が来るのか、物資の費用は誰が負担するのか、災害時に一般車両の通行ができない場合への対応等が取り決められている。緊急車両の通行は公安委員会の許可があるので、前もって登録しておく必要がある。

表-4 協定書の骨子(物資の供給の場合)

| 項目 | 内容 |
|---------|--|
| 要請 | ・ 県内の災害、または災害のおそれのある場合 ・ 県外の災害について、要請があった場合 |
| 供給物資の範囲 | ・ 供給可能な物資 |
| 費用 | ・ 物資および運搬等の費用は自治体が負担 ・ 価格は災害発生直前の販売推奨価格 |
| 車両の通行 | ・ 緊急または優先車両として通行を支援 |

6. 協定書の課題

(1) 優先順位や分担の取り決め

協定を締結した企業等は、応援の要請を受けた際、通常業務に優先して応援活動を実施することが求められる。しかし、協定書は企業等と複数の自治体(都道府県、市町村)との間で締結されていることもあり、それぞれの自治体に応援の必要があった場合、複数の応援要請がありうる。このような場合の優先順位や企業ごとの分担を決めておく必要がある。

(2) 事業継続計画の普及

災害時には、当然であるが協定を締結した企業等も被害を受けることになる。その場合、自らの被害の復旧のために、応援に手が回らないという状況も十分に考えられる。このような状態を軽減して、応援してもらうためには、企業の事業継続計画(BCP)¹⁾が有効である。しかし、事業継続計画の策定は地域差が著しく、全国的になされていない。協定書を締結する企業等に事業継続計画の策定を求めることも必要であろう。

(3) 災害補償制度の整備

自治体からの支援要請に応じて業務に従事した者が、業務中に死亡、負傷、疾病、または身体障害等を被った場合の労働者災害補償のための公的制度はない。現状では、労働者災害補償保険法等の関係法令によるものが一般的である。自治体によっては、災害補償関係の条例の適用がなされている。災害救助法が適用される場合となさない場合の差、ボランティアや自治体OBの活動にも適用できる制度が不可欠である。

(4) 建設業者の活用の課題²⁾

本来、協定書に基づいて活動した場合の費用は自治体側の負担になっている。しかし、土木・建築分野の応援では、社会貢献活動という名称がつき、ボランティアの側面をもっている。被害調査や行政への情報提供は無償となっており、応急復旧工事を行った場合に費用が支払われる。土木・建築分野についても業務としての協定を締結して、広く活用していくことが望ましい。

7. まとめ

本調査によって、近年では災害協定の締結が急速に進められていることが明らかになった。大規模災害では行政の対応だけでは、物資・人員の確保ができないので、あるべき姿といえる。また物資の調達、運搬、供給等を慣れない行政職員やボランティアが行うよりも、専門の企業等が行う方がネットワークの活用、ノウハウの活用ができて、はるかに効率的であることが、近年の災害で実証されつつある。応援協定をさらに実質化していくためのシステムにすることが、次のステップである。

謝辞

最後に、快く災害協定の資料を送ってくださった各防災担当の皆様にご感謝の意を表します。

参考文献

- 1) 内閣府防災担当：事業継続ガイドライン第一版－わが国企業の減災と災害対応の向上のために－，2005. 8
- 2) 高橋和雄：建設業の災害予防応急対策への活用の提案，土木構造・材料論文集，第23号，2010.