

特集

自治体間の 連携で進める災害対策

東日本大震災で大きな力を発揮したのが、自治体同士の連携である。被災直後に多くの都市自治体が被災自治体に入り、支援を行ったほか、長期間にわたり職員を派遣し、復旧、復興に貢献しているケースも多い。また、同震災を教訓に、帰宅困難者対策、公文書の保存、被災者の受け入れ、広域での防災訓練など、平時から災害を想定して、幅広く連携に取り組む自治体も増えている。

今回の特集では、自治体間の連携が災害時に果たす役割、遠隔自治体同士の連携の有効性、平時から備えるべきことなどを紹介するとともに、具体的な都市事例をご紹介します。

寄稿 1

自治体間の連携で進める災害対策

常葉大学大学院環境防災研究科教授 重川希志依

寄稿 2

人とシステムがつなぐ 自治体間連携と防災対策

三条市長 國定勇人

寄稿 3

災害時における基礎自治体相互の主体的な取り組み ～自治体スクラム支援会議の活動～

杉並区長 田中 良

寄稿 4

被災地支援を通じた相模原の広域連携

相模原市長 加山俊夫

自治体間の連携で進める災害対策

常葉大学大学院環境防災研究科教授

重川希志依しげかわきしえ



連携による災害対応の必要性

阪神・淡路大震災時の連携

「すべて自分でやらなければいけないと思っ
ていた。応援の職員が目の前に来て
くれたとき、ああ、自分一人で頑張らな
くて良いんだと、どれだけホッとしたか」。21
年前、阪神・淡路大震災により激甚な被害
を受けた神戸市職員の言葉である。

行政職員は、平常業務をこなすことを目
的として人員数が定められている。従って、
平常業務に加え、平常時の業務とは質が異
なり、しかも大量の業務量をこなさなけれ
ばならない必要性が生じたときに、その対
応は混乱し、また限界があるのはある意味
で当然のことといえる。そのために、大規
模災害時には特別な知識や技術と同時に、
大量の人手を確保することが求められ、阪
神・淡路大震災をはじめ、これまでに発生し
た大規模な災害時には、消防や自衛隊のみ
ならず、一般行政職員による応援活動が行

われてきた。

昭和34年に起きた伊勢湾台風から36年ぶり
に、1000人以上の犠牲者が生じた自然災
害が阪神・淡路大震災である。そのため、
長年にわたり大規模な自然災害への対応を
経験してこなかった行政も市民も、大都市
を直撃した激甚な被害を目前に、何をすべ
きなのか想像がつかないままに、対症療法
的に発生した課題に対処せざるを得ない状
況が続いた。同時にこの震災では、地震発
生から2カ月間に限定しても全国の都道府
県並びに市町村から多くの職員が支援に駆
けつけていたことが分かる(表1)。応援職
員の内訳は水道、病院、生活関連、衛生環
境など、被災者の生活を維持するための応
急対応にかかわる応援を多く受けており、
またその後の復旧から復興に至る段階で、
継続して広域支援活動が実施された。

阪神・淡路大震災の教訓を生かしたその後の展開

阪神・淡路大震災発生時には、長年にわた

り大規模災害への
対応経験をし
てこなかったた
めに、

① 発災後の災
害対応業務
プロセスが描
けない

② 個々の業務に
関する具体
的な業務遂
行シナリオが
ない

③ 現場対応に
必要な具体
的業務処理
手順が明確
でない

④ 個々の制度の
連携並びに
統一的視点に

表1 阪神・淡路大震災に関わる人的支援(自治省消防庁資料)

(1995年1月17日～3月21日延べ人員)

	防災	生活	病院	水道	建築	衛生環境	土木	その他
都道府県職員	1,189	8,630	17,370	16,207	5,162	6,028	5,095	9,074
市町村職員	—	20,462	10,180	41,875	5,166	15,196	5,366	16,945

※都道府県職員は警察職員を除く、市町村職員は消防職員を除く

立った業務目標が描かれていない

⑤平時とは異なる質・量の業務と日常業務継続のための人的資源配置体制が確立されていない

などの課題に直面し、災害対応の現場ではさまざまな混乱が生じた。その中で種々の災害対応に取り組んできた自治体の経験を無駄にすることなく、次の災害に教訓をつないでいったのが平成16年に発生した新潟県中越地震であった。被害が最も大きかった被災地の一つである新潟県小千谷市では、阪神・淡路大震災を経験した神戸市職員から災害対応に関するさまざまなノウハウの提供を受けた。神戸市では地震発生直後に広域応援隊の先遣隊を小千谷市役所に派遣した。阪神・淡路大震災の経験からこれらの業務内容のノウハウを持つ職員が次々と小千谷市に派遣されることとなった。

神戸市での経験を基に、救援物資のさばき方、ボランティアの受け付け方法、マスキミの扱い方、税の納期限延期手続きなど、具体的なアドバイスを次々と行った神戸市職員は、被災自治体にとって何よりも頼もしい存在であった。その後、平成19年3月に発生した能登半島地震、その3カ月後に発生した新潟県中越沖地震へと、災害経験の知恵と教訓をつなぐ輪が着実に広がり、大規模災害時の応援活動の体制が、徐々に整いつつあったときに、東日本大震災が発

生じた。

東日本大震災時の応援活動

専門的活動を担う組織

平成23年3月11日、東日本大震災の発生直後から、消防、警察、自衛隊、国土交通省などによる極めて迅速かつ組織的な応援活動により、早期の道路啓開、人命探索・救助活動をはじめ、被災地の人命を守るために多大な成果が上がったことは広く知られている。これらの組織と、自治体が実施する災害対応業務にはさまざまな面で違いがあるため、専門職集団のノウハウを即座に取り入れることは難しい。しかし広域連携体制の拡充に向けて今後参考とすべき点多々あると考えられる。これらの組織が災害時の応援活動を円滑に実施することができるのは、以下に示す理由があるからである。

- ①事前に法制度で活動が位置づけられ、明文化されている
- ②詳細な活動計画が事前に作成されている
- ③派遣職員の事前登録がなされ、組織化が図られている
- ④派遣手順、指揮命令系統が事前に定められている
- ⑤職制(階層)に応じてやるべき業務(所掌業務)、権限(決定権)が明確になっている
- ⑥現場に権限が委譲され、現場レベルでの

組織間の情報共有がなされている

⑦Logisticsが極めて充実している

現在の自治体の広域連携体制と上記①⑦を比較してみると、いまだに明確に定められていない点が多々あることに気づく。応援計画や応援計画を策定している自治体も増えてきたが、応援職員を交えた現場での指揮命令系統が明確でないことやLogistics体制の脆弱さなどの課題が残されている。

自治体による応援活動

東日本大震災の被災自治体職員から「最も早く応援に駆け付けてくれたのは姉妹都市、共通のイベントを通じたつながりなど、日ごろから交流のある自治体だった」という声をよく耳にした。また全国知事会や全国市長会、全国町村会などは長期的・安定的に職員を派遣するために現在も大きな役割を果たしている。

全国から集まった多数の応援職員に支えられながら、応急対応期には遺体の検案と埋葬、避難所運営、救援物資の受け入れ、被災者対応、仮設住宅建設などの多様な業務が進められてきた。そして震災から5年が経過した現在においても、復興のために土木や建築など技術系の職員が、また自治体の平常業務を支援するために多くの事務系職員が派遣され、応援活動が続けられている。

自治体間連携のさらなる充実に向け

これまでに実施されてきた大規模災害時の自治体間連携活動は、職員自らが家族や家を失うなど過酷な状況に置かれた被災自治体にとって、どれほど大きな励みになったことか、想像に難くない。今後起こり得る巨大地震時の災害対応の充実や、平常時における防災行政の推進に向けて、今後解決を図るべき課題について、以下に述べる。

災害対応の役割分担の見直し

ある自衛隊幹部が、「自治体が自衛隊に災害派遣要請を行うときには、①自衛隊の災害対処能力を理解し、②応援を受けたい業務の内容を明確にしてもらうこと」が重要であると述べている。これは自治体職員による応援活動であっても同様に重要なことと考えられる。受援の対象とする業務内容を検討するということは、言い換えると被災した自治体自らが実施すべき業務内容を明確にするということになる。災害時のみ発生する特殊な災害対応業務に加え、経常業務の継続への対応も必要であり、この2つの種類の業務のうち、応援職員には頼めない業務、すなわち被災した自治体職員でなければ担えない業務は何であるかを検討しておく必要がある。東日本大震災で激甚な被害を受けた自治体職員にこの問いを尋

ねたところ、「復興まちづくりに関することだけは、自分たちでなければ対応はできない。それ以外の業務なら、同じ行政職員であれば問題なく実施することができると思う」という答えが返ってきた。

さらに災害対応業務の中には、行政が平時には経験することのない業務内容が多く含まれる。日ごろやっていたことがないということは、具体的な業務手順や事務処理方法が分からないまま、苦勞して初めての業務に取り組むこととなる。一方、世の中にはそれぞれの世界で日々それを生業なりわいとしていくプロが存在する。現在では、物資の集配送や保管・管理など、一部の災害対応業務を民間業者に委託する例も増えてきた。地元の配送業者が業務を再開すると同時に、配送を業者に任せたところ、物資配給の効率は飛躍的に上がった。餅は餅屋というが、ノウハウを持つプロに業務を任せることにより、被災者にとってもより良いサービスを提供することが可能となる。

災害対応のすべてを行政が担わなければならないと考えられがちであるが、慣れない仕事を無理して手掛けることは、結果的に被災者に対する災害対応サービスの質の低下を招く。被災した自治体、全国からの応援職員、専門性を有する民間組織、さらに被災者自身の自助力を含めて、災害対応

業務の担い手を再検討し、受援の対象業務を定めておくことが必要であろう。

平時からの継続的な連携体制の構築

災害発生時には、全国の自治体からの職員派遣という人的資源の提供や、被災経験自治体からアドバイスを受けるなどの自治体間連携が図れるようになってきた。しかしながら、災害が発生するたびに同じ問題が起こり、これまでの教訓が十分に共有されていないと感じる場面に遭遇することも多い。「あの災害で発生した問題が起こった原因はどこにあったのか、それを改善するためにどうすれば良いのか」を検証した報告書なども出されているが、それでも情報やノウハウの共有が十分に行われ、次の災害につなげられていないのである。この問題を解決するためには、平常時に実施される防災行政において、自治体間の情報共有をはじめとする連携をさらに充実させていくことが必要である。

また防災関係の法律や制度改正に伴い、新たに取り組まねばならない業務も増加する一方である。職員数の削減が続く自治体にとって、効率よく、さらに効果的な防災行政を進めていくためには、一人で悩み考えるのではなく、先進事例を学んだり、直面している課題を解決するための知恵を出し合う場を設けていくことが求められる。

人とシステムがつなぐ 自治体間連携と防災対策

三條市長（新潟県）

國定勇人



2度にわたる豪雨水害の経験から

三條市は、新潟県のほぼ中央部に位置し、全国有数の高い技術力を有する「ものづくりの



他自治体からの応援による救助活動

まち」として知られている。地形的には、日本一の大河「信濃川」とその支流である清流「五十嵐川」の合流点に拓けたまちであり、これらの河川は肥沃な土壌を育て、豊かに作物を实らせ、河川交易により文化や産業に繁栄をもたらしてきた。

しかし、平成16年7月と平成23年7月の2度にわたり、集中豪雨によって五十嵐川の恵みの流れが濁流に変貌し、甚大な被害をもたらした大水害となった。平成16年の新潟福島豪雨災害では、それまで経験したことのない災害であったことから、避難情報の伝達、災害時要援護者を含む住民の避難、災害対策本部の運営など、さまざまな課題が浮き彫りとなった。これらの課題を解決すべく、河川改修等のハード整備と併せ、さまざまなソフト対策を講じてきたことで、7年後に再び襲った平成23年の新潟福島豪雨災害では被害を最小限に抑えることができたと考えている。

この2度の大水害では、国・県をはじめと

する関係機関や市内団体等だけではなく、全国各地の多くのボランティアの方々や自治体等から、人的、物的支援をいただくとともに、復興、再建への勇気も与えていただいた。私たちは、このことへの感謝の気持ちは決して忘れることはできない。

人がつなぐ自治体間連携

■災害時相互応援協定

本市では、こうした大規模災害時における自治体間の相互扶助の精神に基づき、災害時相互応援協定の締結を進めてきた。しかし、ただ単に大規模災害に備え遠隔地の自治体と災害時相互応援協定の締結を進めればよいというものではない。例えば、福井県越前市、岐阜県関市との協定は、本市と同じく両市とも打刃物、鍛冶という共通の産業基盤を持ち合わせており、地域の産業経営基盤の強化やブランド化などの共通の課題解決に向けたインセンティブを持っている。だからこそ、産業を接点とした交流を発展させることによ

り、地域と地域、人と人のつながりを平時から深めやすく、そのことによって信頼関係が必然的に生まれ、災害時の相談もできると考えている。

また、福島県の会津地方、南会津地方の6市町村とも協定を締結させていただいている。これは、本市から30kmの距離にある柏崎刈羽原子力発電所方向からの風向きを想定し、同地方を有事の際の広域避難先としてお願いしたのだが、本市から南会津地方に避難する際の最短ルートとなる国道289号線

(通称「八十里越」：歴史ある山道で、実際の距離は八里しかないが、あまりの険しさゆえ一里が十里にも感じられたことに由来している)は、現在、暫定的活用ができるものの完全な開通には至っていない。国道289号線の全線開通によって、自治体間の新たな交流や連携が生まれ、多彩な観光ルートが創出されるとともに、南会津地方からの緊急車両の搬送時間短縮が図られるなどの効果が期待される。一日も早い開通はわれわれの共通の願いであり、八十里越を軸に平時からの交流イベント等を通じて連携を図っている。

さらに、東日本大震災による福島第一原発事故の影響で避難された方々を市内4カ所の避難所に受け入れた。避難所では、着の身着のまま避難してきた方々にできるだけ安心して生活を送ってもらうため、避難者の要望に対応してじかに対応できる体制、おもてなしを

第一に心掛けてきた。

その中で、われわれが開設した避難所に災害時相互応援協定を結んでいる三重県孤野町長が駆けつけ、避難所運営に多くの支援をいただいた。これは、被災市区町村のみならず、被災者支援をしている市区町村をさらに支援するという、大規模災害発生時における新しい自治体間連携の形でもある。

被災地からの避難者を受け入れて、改めて被災地でないからこそできることを再認識した。また、われわれも、被災した際の経験だけでなく、被災地を支援したことによって、避難所運営や避難者支援について多くを学ぶこともできたと考えている。

■水害サミット

災害時の相互応援による連携のほか、自治体間連携の取り組みの一つに「水害サミット」がある。平成16年7月の豪雨災害を経験した新潟県見附市、三条市、福井県福井市と同年10月の台風により被災した兵庫県豊岡市の4市長が発起人となり、平成17年に「水害サミット」を立ち上げた。

水害を経験したわれわれ自身が、災害が起きた時には「いくつかの要素だけは守ろう」とか、あるいは防災に関心を持つてくださった首長には「ここはもう少しケアしたほうが良い」「今後、職員数が減る中で長期的なスパンに立って、ここに力を入れたほうが良いのではないか」といったことを、経験者同士がノ

ウハウをぶつけ合ってさらに高め、それを経験していない市区町村に、同じ市区町村長という立場で知っていただきたいという思いで立ち上げたものである。被災した教訓を忘れず、防災・減災、命を守るネットワークとして、全国の大規模水害被災地の市区町村長が集い、被災体験や現場から得た教訓を語り合い、あるべき防災対策を探っている。毎年開催し、今年度で11回目を迎えるに至っている。

これまでの成果としては、サミットで積み重ねてきた議論をまとめた「水害対策に関する提言」が河川法および水防法の改正につながり、全国的な水防体制の強化等が図られたところである。また、水害体験を通じて得たさまざまなノウハウを取りまとめ、『防災・減災・復旧 被災地からおくるノウハウ集』として編集・刊行し、全国の市区町村へ情報発信してきた。このノウハウ集には、水害サミットで得られた知見から、災害が起こった瞬間の初動として何をしなければいけないのかを「災害時にトップがなすべきこと(11か条)」として収録している。例を挙げれば、『命を守る』ということを最優先し、避難勧告を躊躇してはならない「人は逃げないもの」であることを知っておくこと。逃げない傾向を持つ人を逃げる気にさせる技を身につけることはもつと重要である」ということなどを提言している。全国で豪雨災害が起これば、支援の申し出とともに、この11か条をサミット



水害経験から得た知見を全国に発信することを目的に、毎年「水害サミット」を開催

ト事務局である本市からファックスで送付している。ぜひ首長さんから一読してもらい、災害の渦中で困難に直面しつつ陣頭指揮を執られる事態に至った場合に課題を克服する一助としていただければと考えている。

システムがつなぐ自治体間連携

自治体クラウド

自治体間の連携で進める災害対策として、「人」による連携とともに、「システム」を活用

した連携にも取り組んでいる。

少子高齢化・人口減少社会を迎え、厳しい財政状況の中で、災害対策も含め持続可能な行政サービスを実現するため、さまざまな情報システムの自治体クラウド(共同化)を進めている。システム共同化に際しては、既存ベンダーのさまざまな囲い込みや圧力があつたところであるが、それを乗り越え、住民情報系システムでは、県内の長岡市、見附市、魚沼市、粟島浦村および三条市の5自治体が共同化を決断し、全国一の業務規模(自治体独自業務も含め延べ42業務)、全国一の人口格差となる共同化を実現した。

自治体クラウドでは、経費削減、業務標準化、サービス向上などさまざまな効果が実現できたが、災害に強い自治体の実現も期待される大きな効果の一つである。具体的には、堅牢なデータセンター利用による災害時の業務継続性および強固なセキュリティ対策が確保できること、また、同一システムの利用⇨同一操作・手順のため、被災時における共同化参加自治体からの作業協力が容易となること、などが挙げられる。これらの具体的な体制については検討段階であるが、早期に実現すべく共同化参加自治体と協議を進めている。

さらに、新たな取り組みとして、マイナンバー制度の導入に伴い、マイナンバー

の市独自利用として災害時の避難者名簿作成に活かすシステムを整備したところである。避難者がマイナンバーカードを所持する場合は、所持者を含め世帯全員の登録を瞬時に実行する機能を導入し、避難所の入退所管理の効率性を高めている。マイナンバーカードの普及が進めば、確実に効果が見込めるものも期待している。このシステムの構築も自治体クラウドにより容易に実現できたものであり、今後も共同化の拡大を推進していきたいと考えている。

さらなる推進に向けて

われわれ基礎自治体の最も重要な責務は、地域住民の生命・財産を守ることであり、そのための防災・減災対策を十二分に行っていないかなければならないことは言うまでもない。

近年の多発する激甚な自然災害に対応していくためには、個々の自治体や関係機関の対応能力を上げていくことと併せ、「困ったときはお互いさま」という精神に基づく自治体間連携による支援体制はますます重要になっていく。そのため、平時からの横のつながりを大切にすることはもちろん、あらゆる機会を捉え、さまざまな分野・観点から自治体間の交流とネットワークの充実・強化に向けた取り組みを推進していきたい。

災害時における基礎自治体相互の主体的な取り組み 〜自治体スクラム支援会議の活動〜

杉並区長（東京都）

田中 良



杉並区の概況

杉並区は、東京23区の西端に位置し、東京の発展とともに、比較的自然に恵まれた住宅都市としての性格を持ちながら成長してきた。現在、55万人を超える人口規模を有し、都心からの交通アクセスも良く、フランスのとれた質の高い住宅都市として評価されている。

首都直下地震が想定されている中で、区の防災対策で最も重要なのは「平時の減災対策」である。杉並区には都内でも有数の木造住宅密集地域が存在し、災害状況によっては火災が延焼拡大し、大規模火災につながる危険性ははらんでいる。また、狭あい道路も多く、避難に支障をきたす可能性もある。こうしたことから区では、建物の耐震化や木造住宅密集地域の不燃化、狭あい道路の拡幅整備事業などに重点的に取り組ん

でいるところである。

区では平成元年以来、国内外の自治体と「友好自治体協定」等を締結し、自治体間交流を進めてきた。また、これらの自治体とは平成7年の北海道風連町（現名寄市）および群馬県吾妻町（現東吾妻町）を皮切りに、平成16年には新潟県小千谷市、平成17年には福島県原町市（現南相馬市）等との間で災害時相互援助協定を締結し、現在は9自治体との間で同様の協定を結んでいる。

自治体スクラム支援会議の立ち上げ

平成23年3月11日、東日本大震災が発生し、地震、津波災害と原子力発電所事故に伴う放射能汚染が重なり未曾有の大被害をもたらした。私は地震発生後、直ちに、区の災害対策本部を立ち上げ、区内の被災対応に万全を期すとともに、災害時相互援助協定を締結している南相馬市への支援を開

始した。

当時、福島第一原子力発電所の水素爆発により、「陸の孤島」と化していた南相馬市では、安全な場所に避難を求める住民があふれており、遠隔地への避難が切迫した状況であった。「助けられる者が、いち早く助ける」として東吾妻町に協力を要請し、同町にある区の保養施設や町の施設に南相馬市民の受け入れを行った。

さらに、本区と災害時相互援助協定を締結していた小千谷市と名寄市にも協力を要請し、4つの自治体で連携して南相馬市への物資や義援金などによる支援のほか、避難場所と避難生活の支援などを行った。杉並区、小千谷市、名寄市から南相馬市に職員を派遣し、復興計画づくりや応急対応業務への支援を行った。

このように複数の基礎自治体が協力して支援を行うことのメリットが確認される一



「第9回自治体スクラム支援会議」(平成27年7月10日名寄市にて開催)の集合写真(左から、東吾妻町・中澤町長、小千谷市・大塚市長、青梅市長・竹内市長(当時)、東京大学・大森名誉教授、ひょうご震災記念21世紀研究機構・五百旗頭理事長、南相馬市・桜井市長、杉並区・田中区長、北塩原村・小椋村長、南伊豆町・梅本町長、名寄市・加藤市長)

方、旧来からの国や県を通じた被災地支援には限界が感じられ、私たちの行った支援の経費負担も課題となった。また、南相馬市の被災状況からすれば、復興に向けた支援は長期にわたることが見込まれ、災害対策の見直しや経費負担などを国と協議していくためにも組織的に対応していく必要があった。そこで、私が呼び掛けて東吾妻町・小千谷市・名寄市・杉並区の4つの基礎自治体で、平成23年4月に「自治体スクラム支援会議」を立ち上げたのである。

自治体スクラム支援 会議の行動と成果

自治体スクラム支援会議では、基礎自治体同士が直接連絡を取り、連携して主体的な支援を行った。この「水平的支援」は、国、都道府県、区市町村という流れの「垂直的支

援」が十分に機能しなかった中で、リアルな情報交換と共有を土台にして、迅速な意思決定とその時々々の状況に応じた適切できめ細かな支援活動を可能にした。また、応援する自治体同士の密接な連携により、それぞれの自治体の強みや特性が生かされた効果的な支援ができたと考える。

こうした水平的支援が全国的に展開されることが、今後の大震災に備えるために必要であるが、現在の制度には、それを阻む壁があるものと考えている。現在の災害救助法では、救助の業務は都道府県知事への法定受託事務とされ、基礎自治体の首長は補完的役割とされている。これは、一つの基礎自治体では対応できない大規模災害での広域的救助活動を念頭に置いたものであり、その点では意義のあるものと考えている。しかし、知事からの指示や要請がない段階で私たちが行った支援などは、災害救助法の対象業務として認められるのか、支援にかかった経費は国から補てんされるのか、支援の当初には不明であった。このことは、基礎自治体の主体的な被災地支援の決断を阻害する要因となることは間違いなく、躊躇なく早急に被災地支援が行えるようにするため、災害救助法で水平的支援を基礎自治体の首長の責任と役割として位置付けることや、支援経費は国の負担とし、支援する自治体に措置することを明記する必要

がある。この間、そうした要請を自治体スクラム支援会議で行ってきたが、全国市長会や東京都市区長会などによる国への要請という形で全国の基礎自治体共通のものになっている。

こうした状況を背景にして、平成24年と25年の災害対策基本法の改正は水平的支援の有効性を認め、その仕組みの充実を図る意思が感じられ、一定の前進であると評価している。しかし、災害救助法とそれに基づく仕組みはそのままであり、こうした改正は道半ばであると考えている。水平的支援の促進には、大規模災害への対応を規定している災害救助法の中で、垂直的支援とともに、水平的支援をきちんと位置付けていくことが不可欠であると考えている。

こうした中で、自治体スクラム支援会議では、災害時に相互に援助をしあう根拠規定を、それぞれの条例で定めていくことを議論した。これは、首長同士の協定という約束を一步進めて、条例に根拠を置くことで、自治体の総意として支援の根拠づけをもつことができ、基礎自治体レベルでの条例整備を通し、法改正への世論喚起を一層進めることになるかと考えたからである。そして、平成25年4月には、自治体スクラム支援会議参加の5自治体が「災害時における

相互支援に関する条例」を同時に施行し、私たち基礎自治体が「水平的支援」の主体となる意思と決意を示すことができたのである。

今後の展望

現在、自治体スクラム支援会議は東京都青梅市と福島県北塩原村を加え、7つの自



3.11 東日本大震災後の南相馬市の被災状況

治体に参加しており、昨年7月に名寄市で行われた会議で第9回を迎えた。この間、南相馬市への支援のほか、参加自治体のトップが直接顔を合わせ、「水平的支援」の促進を中心に議論を重ね、著名な学識経験者や国の防災担当者なども招き、専門的知見も交えながら深みのある議論を行ってきた。その成果が参加自治体の災害対策に生かされるとともに、震災直後から派遣したさまざまな職種の職員同士の交流のほか、各自治体の住民が各地のまつりや催し物に参加するなど、官民ともに交流の輪は広がり、その絆は太くなってきた。このような交流を通して築いた絆や「顔の見える関係」を築きあげたことも大きな成果であり、今後さらなる発展させていきたいと考えている。

大災害に備え、被害を最小限に抑え、迅速な復旧を行う備えをしておくことが基礎自治体に課せられた最重要課題だと認識している。そうした認識の下、今後の自治体スクラム支援会議は、南相馬市が復興を果たしていく上でのさまざまな課題を踏まえた支援を引き続き行うとともに、参加自治体それぞれの防災力向上に向けた相互連携をより強くするための活発な議論を進めていきたい。

被災地支援を通じた 相模原の広域連携

相模原市長（神奈川県）
さがみはら

加山俊夫
かやまとしお



はじめに

東北・関東地方に甚大な被害をもたらした東日本大震災から、5年が経過した。

あらためて、尊い命を失った方々のご冥福をお祈りし、被災された皆さまに、衷心からお見舞い申し上げます。

また、これまで被災地をさまざまな形で支援してこられた皆さまや、今なお、被災地の復興にご尽力されている皆さまに、深く敬意を表するとともに、ますますのご活躍を心からお祈り申し上げます。

東日本大震災では、地震や津波による被害だけではなく、福島第一原子力発電所の事故による放射能汚染など、わが国にとつて未曾有の被害が生じた。

震災の発生から1カ月後、岩手県大船渡市を訪れた際には、津波により多くの家が流され、道路もないという過酷な状況に、復興への道のりが長く険しいことを感じざるを得なかった。そうした中、避難所では、

多くの被災者の方々が、ともに助け合い、懸命に支え合っていた。被災地の現実を目の当たりにした時、被災者の皆さまの心に寄り添い、継続して粘り強く支援を行っていく必要性を、深く胸に刻んだ。

大船渡市とのつながり

いわゆる「被災3県」の一つである岩手県の南沿岸部に位置し、東日本大震災で甚大な被害に遭われた大船渡市は、本市との間に「国立研究開発法人宇宙航空研究開発機構（JAXA）の施設の立地」という共通点があった。こうした自治体により、昭和62年に「銀河連邦」という友好都市の連携体制を発足させ、「銀河連邦憲章」を共有しながら、子どもたちの留学交流事業をはじめ、スポーツ交流や経済交流、銀河連邦サミット・フォーラムの開催、市民まつりにおける加盟自治体の物産品の販売などを通じて、友好を深めてきている。現在、大船渡市、長野県佐久市、秋田県能代市、鹿児島県肝付

町、北海道大樹町および本市の4市2町で「銀河連邦」を構成し、平成28年4月からは、宮城県角田市が加盟する予定である。

また、災害発生時に職員派遣や物資供給を行う「銀河連邦を構成する市町の災害時における相互応援に関する協定」を平成8年に締結しており、東日本大震災の発生時、本市は、国や県の指示を待つことなく、大船渡市への支援が必要であると独自に判断し、震災の2日後から、市職員の派遣や支援物資の提供などを開始した。他の加盟自治体も、発災後1週間以内には支援を開始しており、こうした迅速な対応をとることができたのは、「銀河連邦」の取り組みを通じて、定期的な交流を続けていたからこそである。

具体的な取り組み

被災地への支援では、応急対策期から復旧期、復興期などのフェーズに合わせた的確な対応が求められる。国や県の主導による長期的な支援も必要であるが、とりわけ、



発災1カ月後の大船渡市訪問

発災直後には、被災地からの支援要請や国や県からの指示を待つのではなく、各自自治体が独自に被災地の状況や支援の必要性を分析し、迅速に対処することが重要である。大船渡市への支援における、東日本大震災当日から1週間の主な取り組みは、次のとおりである。

■平成23年3月11日
 ・東北地方太平洋沖地震が発生し、相模原

市内においても最大震度5弱の揺れを観測したため、相模原市地域防災計画に基づく地震災害警戒本部体制を発令。

報道により、大規模な津波による被害を確認。

■3月12日
 ・保健師の派遣準備。

・企業からの支援物資受付開始。
 ・福島第一原子力発電所の情報収集。

■3月13日
 ・市職員を5名派遣（事務職2名、土木職1名、消防職2名）。

・被災地支援物資搬送第1便出発（生活用品33品目、医療器具75品目、医療用薬品20品目）。

■3月14日
 ・義援金の募集開始。

・精神保健福祉士、保健師、臨床心理士等で構成する「こころのケアチーム」の派遣準備。

・本市が主催する「東北地方太平洋沖地震被災地応援対策会議」において、本市内の各種業界35団体が市の緊急呼び掛けにこたえ、大船渡市への支援を確認。

・避難者の受け入れについて検討。

・市職員を3名派遣（保健師2名、環境整

備員1名）。

・被災地支援物資搬送第2便出発（生活用品2品目、発電機、太陽光発電式投光機）。

■3月15日
 ・災害に係る派遣職員公募開始。

・対応を加速するため、地震災害警戒本部体制とは別に新たな対策本部設置に着手。

・市職員を1名派遣（事務職）。

・被災地支援物資搬送第3便出発（生活用品27品目、太陽光発電式投光機、アマチュア無線機、車椅子）。

■3月16日
 ・新たな対策本部として、「東日本大震災相模原市災害対策本部」を設置。これに合わせ、「被災地支援部会」を設置。

・避難者の受け入れ支援として、一時避難所の開設準備。

・市職員を1名派遣（事務職）。

・被災地での支援作業に関する専門技術を持つ企業・団体等現地活動員を9名派遣。

・被災地支援物資搬送第4便出発（生活用品8品目、手指消毒液）。

■3月17日
 ・「東日本大震災相模原市災害対策本部」で、支援策の実施を加速・前倒しする旨の確認。

・市職員を3名派遣（事務職1名、消防職2名）。

・被災地での支援作業に関する専門技術

持つ企業・団体等現地活動員を3名派遣。
 ・被災地支援物資搬送第5便出発（支援物資25品目）。

発災当初からこれらの対応を取ることができたのは、「銀河連邦」の加盟自治体間で防災に係る協定等を締結していることはもとより、平常時から定期的な交流を続けてきたことによる。

本市では、「銀河連邦」の他にも、災害発生時に広域的で迅速な対応が可能な体制を確立するため、21大都市（20の政令指定都市と東京都）、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）、神奈川県県央地域の8市町村（相模原市、厚木市、大和市、海老名市、座間市、綾瀬市、愛川町、清川村）などと、防災に関する協定を締結し、連携体制の強化に努めている。

今後について

近年、日本各地でゲリラ豪雨や台風、火山活動の活発化などによる被害が生じており、今後も首都直下地震や南海トラフ地震の発生

などが懸念されている。大規模災害がいつどこで起きてもおかしくない状況の中では、すべての自治体が、支援する側にもされる側にもなる可能性がある。

東日本大震災の発生時には、被災地の自治体と友好関係を持たない都市では、支援する被災地の選定や支援方策が課題となっていた。発災時には、あらかじめカウンター



「相模原市民まつり」での物産品の販売

パート方式により支援する自治体を決めておくなど、全国規模の防災体制を確立しておくことが効果的であり、被災自治体への迅速な支援へとつながる。

発災直後の被災自治体や住民への迅速な支援に大きな力を発揮するのは基礎自治体間の連携であり、基礎自治体への支援に関しては、広域自治体では対応しきれないノウハウや機動力を活用することができるという教訓を、大船渡市への支援を通じて得ることができた。

政令指定都市や県庁所在地など圏域の中心都市は、全国市長会や全国町村会、指定都市市長会などと協力しながら、全国レベルの防災体制を構築していく中心的な役割を担うことが重要である。

このたびの震災では、自治体間の連携の重要性と、地域の絆や支え合いの精神の大切さを改めて認識した。本市は今後とも、政令指定都市の一翼を担う都市として、発災時に迅速で広域的な対応が可能な防災体制の構築を図るとともに、市民の皆さまが安全で安心して心豊かに暮らすことができるよう、多様な災害に応じた防災訓練の実施等により、地域防災力の向上に努めるなど、市民の皆さまとともに「安全・安心のまちづくり」を実現してまいりたい。