

京阪神都市圏における広域防災拠点  
及びネットワーク整備の考え方

平成14年3月29日

内閣官房都市再生本部事務局  
内閣府（防災担当）  
国土交通省近畿地方整備局

# 広域防災拠点の機能及び配置に関する論点（案）

## 【議論の前提】

### 1．大規模震災の際の広域防災体制

#### (1) 被災府県市内の災害対策活動(地域的オペレーション)

被災府県市災害対策本部が指揮する。

#### (2) 府県市境を越える災害対策活動(広域的オペレーション)

合同現地対策本部が指揮する。

#### (3) 被災情報等の流れ

必要な被災情報等は、緊急災害対策本部、合同現地対策本部及び被災府県市災害対策本部が共有する。

### 2．合同現地対策本部と基幹的広域防災拠点等

#### (1) 合同現地対策本部

甚大な被害が生じている被災地近くに合同現地対策本部を設置し、様々な機関が連携して広域的オペレーションを指揮する。(現地のヘッドクォーター)。

#### (2) 基幹的広域防災拠点

合同現地対策本部が置かれる広域防災拠点。必要に応じ、輸送中継やベースキャンプ、医療支援等他の機能も具備する。

#### (3) 他の広域防災拠点

合同現地対策本部は設置されないが、輸送中継やベースキャンプ、医療支援等広域的オペレーション上重要な役割を担う活動拠点が必要である。

## 【機能及び配置に関する論点】

### 1．合同現地対策本部の設置場所について

#### (1) 既存施設の利用

既存施設を利用して合同現地対策本部を確保することの是非。

#### (2) 基幹的広域防災拠点の必要性

合同現地対策本部は一箇所に設置されるのが原則ではあるが、京阪神都市圏のどこで発災するか事前には予測し得ない状況で、予め合同現地対策本部の設置場所(基幹的広域防災拠点)を確保することの是非。

### 2．広域防災拠点の機能分担とネットワーク化の考え方について

#### (1) 広域防災拠点の機能分担

- ・広域的オペレーション展開のために必要な機能とは何か。
- ・広域防災拠点は複数箇所必要か。必要とすれば、これらの機能をどのように分担すべきか。
- ・平常時にどのように利活用すべきか。

( 2 ) 広域防災拠点のネットワーク化

- ・ 広域防災拠点が有機的に連携する上で重要な視点とは何か。
- ・ 既存の防災拠点や民間の諸施設の利用をどのように考えるか。

3 . 京阪神都市圏における広域防災拠点の適正配置の考え方について

( 1 ) 都市基盤等の視点

広域防災拠点(又は基幹的広域防災拠点)の適正配置を検討する際の視点として、都市構造や市街地特性、地形等自然条件のほかに何があるか。

( 2 ) 広域的オペレーション展開上の視点

特に、必要な機能ごと(輸送中継や医療支援等)に、それに対応して、どこにあるべきという配置論があるか否か。あるとすればどのように考えたらよいか。

## 目 次

1 国・地方公共団体の役割分担・連携.....	1
(1) 国と地方公共団体の役割 .....	1
(2) 国が展開する広域的オペレーション.....	3
2 広域的オペレーション展開に必要な機能と配置の考え方.....	4
(1) 広域的オペレーション展開に必要な機能 .....	4
(2) 広域的オペレーション展開に必要な各機能の配置の考え方.....	6
(3) 京阪神都市圏における広域防災拠点の機能及び配置の検討.....	8

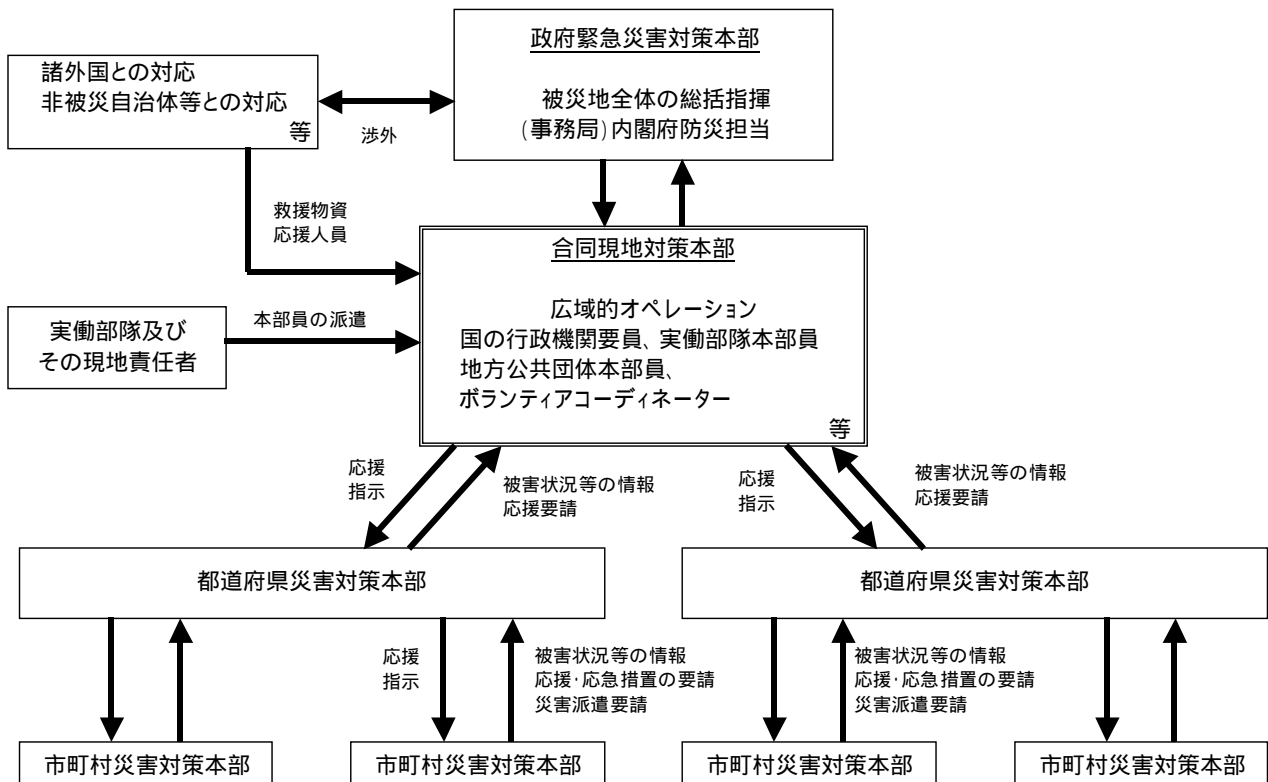
# 1 国・地方公共団体の役割分担・連携

## (1) 国と地方公共団体の役割

防災対策については、一義的には地方公共団体が実施するものであり、実際面においても、地方公共団体は平常時から予防対策に取り組んでいるとともに、ひとたび災害が発生すれば、発災直後からの応急対策をはじめ、復旧・復興対策に至るまで、主体的に取り組んでいるところである。

しかしながら、広域的かつ激甚な被害をもたらす大規模災害時には、自府県のみならず、相互応援の関係にある隣接府県も被害を受けている場合があることから、被災府県が単独では対応することが困難な事態が想定される。このため、広域的かつ激甚な被害をもたらす大規模災害時には、地方公共団体単独では対応することが困難な対策等に関して、国が地方公共団体並びに複数地方公共団体の相互応援と連携を図りながら実施することが求められる。

現地合同対策本部と地方公共団体の災害対策本部等との連携図



(国の責務)

第三条 国は、国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護する使命を有することにかんがみ、組織及び機能のすべてをあげて防災に関し万全の措置を講ずる責務を有する。

(都道府県の責務)

第四条 都道府県は、当該都道府県の地域並びに当該都道府県の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、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、その総合調整を行なう責務を有する。

(市町村の責務)

第五条 市町村は、基礎的な地方公共団体として、当該市町村の地域並びに当該市町村の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該市町村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責務を有する。

[災害対策基本法]より抜粋

応急対策の実施については、住民に最も身近な行政主体として第一次的には市町村があたり、都道府県は広域にわたり総合的な処理を必要とするものにあたる。また、地方公共団体の対応能力を超えるような大規模災害の場合には、国が積極的に応急対策を支援するものとする。

[防災基本計画(平成13年1月、中央防災会議)]より抜粋

政府の役割

- ・被災都県及び被災市町村の活動の支援等を行うとともに、被災都県の区域を越える広域的な災害応急対策活動を実施する。
- ・著しく異常かつ激甚な被害が発生していると認められたときは、直ちに災害対策基本法に基づき内閣総理大臣を長とする緊急災害対策本部を設置する。
- ・経済及び公共の福祉に重大な影響を及ぼす異常かつ激甚な被害が発生していると認められたときは、直ちに災害緊急事態の布告を行う。

緊急災害対策本部の役割

- ・被災都県が単独で対応することが困難な応急対策で、所管が複数の指定行政機関にまたがるものについて、総合的な調整を行う。この際、緊急災害対策本部は、応急活動を効果的に実施するため、関係省庁、関係地方公共団体と連携を図りながら、複数都県からの要請に対応し、応急活動の優先順位を判断するよう努めるとともに、地方公共団体の応急対策を支援するべく積極的かつ迅速に応急対策を講じていく。
- ・緊急災害対策本部は、地方公共団体の相互応援が効果的に実施されるように、必要な支援及び調整を行う。ただし、他の法律に特別の定めがある場合を除く。
- ・自衛隊の災害派遣時に実施する救護活動の内容については、防衛庁が緊急災害対策本部と密接な連絡調整を図りつつ決定する。

[南関東地域震災応急対策活動要領(昭和63年12月6日策定、平成10年6月23日最終修正)]より抜粋

## ( 2 ) 国が展開する広域的オペレーション

甚大な被害が複数府県に及んだ場合において、国が地方公共団体等と連携して展開する広域的オペレーションの具体例について整理する。

必要な活動	活動概要
広域情報の集約、 関係機関との共有化	<ul style="list-style-type: none"> <li>被害状況、避難所等の状況、救援活動の過不足などを集約し、被災地域外の応援主体に的確な情報を付与する。</li> <li>被災地域外の応援主体 広域防災拠点（物資の一次受入拠点、活動要員の一次参集拠点）の、交通経路に関する情報を付与する。</li> </ul>
地域防災計画に記載されている第一次緊急輸送路の通行確保	<ul style="list-style-type: none"> <li>被災地域外から被災地域内に通ずる、高速道路、自動車専用道、国土交通省直轄の一般国道に対し、交通規制を即座に実施する。これにより、被災地域外 広域防災拠点（物資の受入拠点、活動要員の参集拠点）の陸路を最優先で確保する。水路や航路でも同様。</li> </ul>
広域交通管制（広域交通・物流マネジメント）	<ul style="list-style-type: none"> <li>被災地周辺の統合的な陸海空の広域交通管制を行う。</li> <li>被災や緊急輸送路の設定によって、通過、停泊、発着陸できなくなった交通に対し、迂回策を実施する。</li> </ul>
被災県外からの救援物資の受け入れ	<ul style="list-style-type: none"> <li>被災地域外の某所、被災地域内の広域交通路を通行中の車両、船舶等から、広域防災拠点（物資の受入拠点）に対して、救援物資を短期間で導入する。</li> </ul>
被災県外からの活動要員の受け入れ	<ul style="list-style-type: none"> <li>被災地域外からの広域支援部隊を広域防災拠点（一次参集拠点）まで短期間で動員する。</li> <li>広域支援部隊の滞在先の確保、食料等の生活支援を行う。</li> </ul>
複数府県からの応援要請に対する配分調整	<ul style="list-style-type: none"> <li>要請に対して絶対量が不足する場合には複数自治体への応援の優先度・配分調整を行う。</li> </ul>
公衆衛生確保のため県外へ搬出処理しなければならないものへの支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>被災によって発生したがれき類、避難所等の生活拠点で発生するゴミや汚物のうち、被災県内で処理しきれないものの搬出先、搬出路、搬出手段を確保する。</li> </ul>
広域交通・物流インフラ復旧、県のインフラ復旧のなかで県単独で実施できないものへの支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>広域交通・物流に甚大な影響を及ぼすようなインフラ被害に対して復旧を図る。</li> <li>府県のインフラ復旧のなかで、県外から資機材確保、技術導入、人員確保が必要なものへの支援を実施する。</li> </ul>

## 2 広域的オペレーション展開に必要な機能と配置の考え方

---

### (1) 広域的オペレーション展開に必要な機能

---

ここでは広域的オペレーション展開に必要な機能を整理する。なお、本項及び次項(2)を踏まえ、(3)京阪神都市圏における広域防災拠点の配置パターンの考え方において、これらの機能を広域防災拠点ごとにすべて集約するのか、それともいくつかの機能を組み合わせるのかという点について議論を要することになる。

#### 総合調整機能(合同現地対策本部)

大規模災害発生直後においては、被害情報や被災者支援要請に関する情報の集約・発信、広域支援に関する情報の集約・発信及び人員・物資の配分調整、後方広域医療機関及び広域搬送手段の確保・配分調整等を円滑かつ迅速に実施することが求められることから、被災府県及び市町村、関係行政機関、指定行政機関、指定公共機関等が連携した応急対策を円滑・迅速・的確に実施するための総合調整機能が必要である。

大規模災害が発生した場合における総合調整機能を十分に発揮するためには、被災府県及び市町村、関係行政機関、指定行政機関、指定公共機関に加え、自発的支援活動との連携・調整及び活動支援を図る上でNPOやボランティア団体のリーダーあるいはコーディネーターも加えておくことも重要である。

#### 緊急輸送拠点機能

大規模災害時においては、被災地域外から被災地域内への救援物資(水、食糧、医薬品、応急復旧資機材等)の中継輸送、集積、荷さばき、分配等を行う必要が生じることから、各種交通基盤(陸・海・空・水)とのネットワークと連携した緊急輸送拠点機能が必要である。

#### 救援物資・応急復旧資機材等の備蓄機能

被災地域外からの救援物資が輸送されるまでの間であっても救援を実施し、かつ初動段階において迅速に総合調整機能や要員の活動拠点機能等が機能するための支援として、水、食糧、医薬品、応急復旧用資機材等を備蓄できる機能が必要である。



## 要員の活動拠点機能

大規模災害発生直後から全国より参集する広域支援部隊や救護班、国内・国外からのNPO・ボランティア等の集結、宿泊、連絡等を行うことができる機能が必要である。

## 災害医療支援機能

特に緊急な対応を要する災害時救急医療については、被災地域外から医薬品や医療用資機材・設備が輸送されるまでの間であっても、災害医療等の緊急対応を実施できるよう、被災地域内の医療活動を支援するための医薬品、医療用資機材・設備の提供等を行うことが必要であるとともに、広域後方医療機関に傷病者を搬送するためのヘリコプター及びヘリポート等の確保が必要である。

## 海外からの支援物資・人員の受入機能

大規模災害が発生した場合、国内のみならず国外からも多くの物資・人員の支援が寄せられることが想定される。

海外からの救援物資・人員(NPO、ボランティアも含む)の受入については、税関、検疫、入国手続き等が必要であることから、これらの諸手続きを行うための機能が必要になる。

## ( 2 ) 広域的オペレーション展開に必要な各機能の配置の考え方

---

ここでは先の( 1 ) 広域防災拠点が備えるべき機能で整理した各機能の配置の考え方を整理する。

### 総合調整機能( 合同現地対策本部 ) の配置の考え方

総合調整機能( 合同現地対策本部 ) が十分にその機能を発揮する上で必要な条件としては、「首都圏広域防災拠点整備基本構想」でも示されているとおり、交通手段、複数の交通ネットワーク、通信手段等が確保されていることなどである。

### 緊急輸送拠点機能の配置の考え方

緊急輸送拠点機能の配置については、被災地域外からの救援物資の輸送、集積、分配等を行う場所の配置が必要であるとともに、道路被害等により被災地域内での車両による輸送が困難になることが想定されることから、緊急輸送拠点から被災現場等までの輸送も考慮する必要がある。

また、水のような重量の大きい物資は船舶輸送が、医薬品や血液等緊急を要する物資は航空機輸送が考えられることから、緊急輸送拠点機能の配置及び緊急輸送ネットワークの形成にあたっては、救援物資の種類にも配慮する必要がある。

### 救援物資・応急復旧資機材等の備蓄機能の配置の考え方

救援物資・応急復旧資機材等の備蓄機能については、備蓄物資・資機材等を迅速に被災地域等へ輸送することが可能となる配置を考える。

物資の輸送、仕分け、備蓄等の一連の作業の流れからすると、緊急輸送拠点機能との組み合わせも考えられる。

### 要員の活動拠点機能の配置の考え方

警察や消防等の広域支援部隊と、NPO・ボランティア等のような自発的支援部隊では、被災現場での活動内容や機動力等が異なることから、要員の活動拠点機能の配置にあたっては支援部隊の種類や活動内容を考慮する必要がある。

また、仮設トイレ・風呂、寝具、関係機関等との連絡のための通信設備等の確保・配備についても配慮する必要がある。

## 災害医療支援機能の配置の考え方

災害医療支援機能については、被災地域内での災害医療を支援するため、医薬品や医療用資機材・設備の備蓄及び使用を迅速に行うことができるよう配慮する必要がある。

## 海外からの支援物資・人員の受入機能の配置の考え方

海外からの物資・人員の受入機能については、まず各種入国手続きが必要あることから、第一段階の受入機能としては港湾・空港を活用した配置を考える。

入国手続きを経た段階においては、緊急輸送拠点機能や要員の活動拠点機能等に速やかに移行することが可能になるように配慮することが重要である。

### (3) 京阪神都市圏における広域防災拠点の機能及び配置の検討

先の(1)(2)では広域防災拠点の機能と、各機能の配置の考え方を整理してきたが、京阪神都市圏における広域防災拠点の機能と配置について、検討のポイントを整理する。

#### 議論の前提

##### 【広域防災体制について】

被災府県市災害対策本部

被災府県市内の災害対策活動(地域的オペレーション)を指揮する

合同現地対策本部

府県市境を越える災害対策活動(広域的オペレーション)甚大な被害が生じている被災地近くに合同現地対策本部を設置し、様々な機関が連携して広域的オペレーションを指揮する(現地のヘッドクォーター)。

\* 必要な被災情報等は、緊急災害対策本部、合同現地対策本部及び被災府県市災害対策本部が共有する。

##### 【基幹的広域防災拠点等について】

基幹的広域防災拠点

合同現地対策本部が置かれる広域防災拠点であり、必要に応じ、輸送中継やベースキャンプ、医療支援等他の機能も具備する。

他の広域防災拠点

合同現地対策本部は設置されないが、輸送中継やベースキャンプ、医療支援等広域的オペレーション上重要な役割を担う活動拠点が必要ある。

#### 京阪神都市圏における広域防災拠点の機能及び配置の論点

##### 1. 京阪神都市圏における大規模災害の際の合同現地対策本部の設置場所について

###### (1) 既存施設の利用

例えば大手前合同庁舎等既存施設を利用して合同現地対策本部を確保することの是非。

###### (2) 基幹的広域防災拠点の必要性

合同現地対策本部は一箇所に設置されるのが原則ではあるが、京阪神のどこで発災するか事前には予測し得ない状況で、予め合同現地対策本部の設置場所(基幹的広域防災拠点)を確保することの是非。

## 2. 京阪神都市圏における広域防災拠点の機能分担とネットワーク化の考え方について

### (1) 広域防災拠点の機能分担

- ・広域的オペレーション展開のために必要な機能とは何か。
- ・広域防災拠点は複数箇所必要か。必要とすれば、これらの機能をどのように分担すべきか。
- ・平常時にどのように利活用すべきか。

### (2) 広域防災拠点のネットワーク化

- ・広域防災拠点が有機的に連携する上で重要な視点とは何か。
- ・既存の防災拠点や民間の諸施設の利用をどのように考えるか。

## 3. 京阪神都市圏における広域防災拠点の適正配置の考え方について

### (1) 都市基盤等の視点

広域防災拠点(又は基幹的広域防災拠点)の適正配置を検討する際の視点として、都市構造や市街地特性、地形等自然条件のほかには何かがあるか。

### (2) 広域的オペレーション展開上の視点

特に、必要な機能ごと(輸送中継や医療支援等)に、それに対応して、どこにあるべきという配置論があるか否か。あるとすればどのように考えたらよいか。

\*\*\*\*\*

なお、今回の検討結果を踏まえ、次回(第3回)において「京阪神都市圏における広域防災拠点の整備・連携に関する基本的考え方」を提示し、検討していただくことになる。

京阪神都市圏における広域防災拠点機能及び配置の考え方の検討(本日)



京阪神都市圏における広域防災拠点の整備・連携に関する基本的考え方

\*\*\*\*\*

参考 既存広域防災拠点の機能の整理

【大阪府】

府の備蓄拠点、救援物資輸送拠点  
航空機（主としてヘリコプター）輸送を活用した物資輸送拠点  
府災害対策要員をはじめ、消防・警察・自衛隊などの防災関係機関の活動拠点  
大規模災害発生時における広域防災基地のサブ機能

【兵庫県】

県域防災拠点の機能  
災害時における応急活動拠点機能  
防災に関する教育、訓練を通じての人材育成拠点機能  
防災に関する国内外への情報発信拠点機能  
防災に関する調査研究拠点機能  
多くの人々に親しまれ活用されるスポーツ拠点機能  
広域防災拠点の機能  
救助資機材等の備蓄及び地域内外からの物資の集積・配送拠点  
救援・復旧活動にあたる機関の部隊駐屯拠点

【奈良県】

緊急物資、復旧用資機材の備蓄  
地域内外からの物資の集積、配送拠点  
救援、復旧活動に当たる機関の駐屯拠点

【京都府】

応援物資の受入拠点（府立山城総合運動公園、府立丹波自然運動公園）

参考 広域防災拠点が備えるべき機能・配置の考え方と既存広域防災拠点機能との関係

	機能	配置の考え方	既存施設の機能との関係
緊急輸送拠点機能	被災地域外から被災地域内への救援物資の輸送、集積、分配等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・各種交通基盤とのネットワークとの連携</li> <li>・緊急輸送拠点から被災現場等までの輸送も考慮</li> <li>・救援物資の種類にも配慮</li> </ul>	<p>自府県外からの物資受入等は広域輸送拠点がその機能を有している。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・大阪：広域輸送拠点</li> <li>・兵庫：広域輸送拠点</li> <li>・奈良：県広域防災活動拠点</li> <li>・京都：応援物資の受入拠点</li> </ul>
救援物資・応急復旧資機材等の備蓄機能	水、食糧、医薬品、応急復旧用資機材等の備蓄	<ul style="list-style-type: none"> <li>・迅速に被災地域等へ輸送することが可能となる配置</li> </ul>	<p>広域防災拠点や広域輸送拠点に備蓄機能を持たせている。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・大阪：広域防災基地、広域防災拠点</li> <li>・兵庫：県域防災拠点、広域防災拠点</li> <li>・奈良：広域防災活動拠点</li> </ul>
海外からの支援物資・人員の受入機能	海外からの救援物資・人員の受入	<ul style="list-style-type: none"> <li>・第一段階の受入機能としては港湾・空港を活用</li> <li>・入国手続きを経た段階では、緊急輸送拠点機能や要員の活動拠点機能等に速やかに移行することが可能になるように配慮</li> </ul>	<p>海外からの受入については広域防災拠点・広域輸送拠点では位置づけられていないが、港湾・空港周辺が相当と考えられる。</p>
要員の活動拠点機能	広域支援部隊やNPO・ボランティア等の集結、宿泊、連絡等の支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>・支援部隊の種類や活動内容を考慮</li> <li>・仮設トイレ・風呂、寝具、通信設備等の確保・配備への配慮</li> </ul>	<p>広域防災拠点に活動拠点機能を入れている</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・大阪：後方支援活動拠点</li> <li>・兵庫：県域防災拠点、広域防災拠点</li> <li>・奈良：広域防災活動拠点</li> </ul>
災害医療支援機能	医薬品、医療用資機材・設備の提供、広域後方医療機関への搬送	<ul style="list-style-type: none"> <li>・医薬品や医療用資機材・設備の備蓄及び使用を迅速に行うことができるよう配慮</li> </ul>	<p>災害医療の拠点施設としては災害拠点病院又は災害拠点病院周辺が考えられる。</p>