

中核的な広域防災拠点の必要性に関する論点

前 提

大規模地震災害等の発生直後においては、災害情報の集約・分析、広域支援に関する情報の集約及び物資・人員の配分調整、後方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、被災地域全体に関わる広域的な災害対策活動の総合調整を行う機能が必要である。このため、名古屋圏において甚大な被害を伴う大規模地震災害等が発生し、広域的な災害対策活動が行われる場合には、県市の枠組みを超えて、国、県市等が協力・相互連携した、広域的な災害対策活動の総合調整を行うための合同現地対策本部が設置されることを想定する。

論 点

「中核的な広域防災拠点」は首都圏、京阪神圏における基幹的広域防災拠点と同等のものを想定し、『国の現地対策本部、被災県市及び指定公共機関等の責任者からなる合同現地対策本部として、災害情報を集約・分析し、県境を越える被災地全体に関わる広域的な災害対策活動の総合調整を行う現地の司令塔として機能（総合調整機能）』と『広域的な災害対策活動を効果的に展開するために必要な広域防災拠点の機能』を併せ持つものであると考えられる。前者については、前提として設置されることとしているが、後者についてその必要性を議論することが必要。

- 1 名古屋圏の都市構造等を踏まえると、広域的かつ激甚な被害をもたらす大規模地震災害等が発生した場合、広域防災拠点のネットワークが整備されていれば対応は可能ではないか。加えて、広域防災拠点を支援するなど県境を越える広域的な災害対策活動を展開するための高次支援のための拠点が必要か。

広域防災拠点の機能充実を図るとともに、複数の広域防災拠点のネットワークが形成されていけば、高次支援のための拠点は必要ないのではないか。

2 名古屋圏において高次支援のための拠点が必要である場合には、その機能として求められるものは何か。

広域防災拠点には、 救援物資の中継・分配機能、 広域支援部隊の一次集結・ベースキャンプ機能、 海外からの支援物資・人員の受入れ機能、 災害医療支援機能、 物資等の備蓄機能、 の全て又は一部を有することが求められるが、広域防災拠点を支援するための高次支援のための拠点の機能としてはこれら以外に必要なものがあるか。

3 名古屋圏において高次支援のための拠点が必要である場合、そこに合同現地対策本部を置き、「中核的な広域防災拠点」とすることが必要か。

総合調整機能（合同現地対策本部）は、高次支援のための拠점에設置すべきなのか、それとも他の広域防災拠点、県庁、合同庁舎等に設置しても良いものなのか。

（ 総合調整機能は別の場所におくが、高次支援のための拠点を「中核的な広域防災拠点」と定義を修正してもよいのではないか。）

広域防災拠点、高次支援のための拠点及び合同現地対策本部の配置パターン

	考えられるパターン	概要
A		<p>広域防災拠点の機能を支援するなど県境を越える広域的な災害対策活動を展開するための高次支援のための拠点を置かず、広域防災拠点の機能充実と広域防災拠点間のネットワーク化により災害に対応。</p> <p>合同現地対策本部は、広域防災拠点又は別の場所に設置される。</p>
B		<p>広域防災拠点の機能を支援するなど県境を越える広域的な災害対策活動を展開するための高次支援のための拠点を置き、それと広域防災拠点とのネットワーク化により災害に対応。</p> <p>合同現地対策本部は、広域防災拠点又は別の場所に設置される。</p>
C		<p>広域防災拠点の機能を支援するなど県境を越える広域的な災害対策活動を展開するための高次支援のための拠点を置き、それと広域防災拠点とのネットワーク化により災害に対応。</p> <p>合同現地対策本部を、高次支援のための拠点に置き、「中核的な広域防災拠点」とする。</p>

- 凡例：
- 広域防災拠点
 - 合同現地対策本部
 - 県境を越える広域的な災害対策活動を展開するための高次支援のための拠点
 - 県境を越える広域的な災害対策活動を展開するための高次支援のための拠点に合同現地対策本部を設置 = 「中核的な広域防災拠点」

参考1 本委員会の検討における広域防災拠点等の定義(案)

資料：名古屋圏広域防災ネットワーク整備・連携方策検討委員会(第二回)資料「参考資料2 本委員会の検討における広域防災拠点等の定義(案)」より抜粋整理

防災拠点

災害時における多様な災害対策活動の拠点又は施設。

地域防災拠点

地方公共団体(県及び市町村)が自県内あるいは自市町村内における地域的な災害対策活動を展開するための防災拠点。

広域防災拠点

県市単独では対応が困難な複数の県にまたがる広域あるいは甚大な被害に対して災害対策活動を展開するための、救援物資の広域輸送、備蓄、広域支援部隊のベースキャンプ、災害医療支援等、主としてヒトやモノの広域的な流れを扱う防災拠点。救援物資の中継・分配機能、広域支援部隊の一次集結・ベースキャンプ機能、海外からの支援物資・人員の受入れ機能、災害医療支援機能、物資等の備蓄機能の全て又は一部を有する。

中核的な広域防災拠点

国の現地対策本部、被災県市及び指定公共機関等の責任者からなる合同現地対策本部として、災害情報を集約・分析し、県境を越える被災地全体に関わる広域的な災害対策活動の総合調整を行う現地の司令塔として機能し、かつ、広域的な災害対策活動を効果的に展開するために必要な広域防災拠点の機能を併せ持つ。

広域防災拠点等の機能、施設概要の整理

	機 能	施 設 概 要
地域防災拠点	・地方公共団体(県及び市町村)が自県内あるいは自市町村内における地域的な災害対策活動を展開するための防災拠点	・地方公共団体の本部施設 ・ヘリポート ・輸送中継、ベースキャンプのためのスペース 等
広域防災拠点	・県市単独では対応が困難な複数の県にまたがる広域あるいは甚大な被害に対して災害対策活動を展開するための、救援物資の広域輸送、備蓄、広域支援部隊のベースキャンプ、災害医療支援等、主としてヒトやモノの広域的な流れを扱う防災拠点。 ・救援物資の中継・分配機能、広域支援部隊の一次集結・ベースキャンプ機能、海外からの支援物資・人員の受入れ機能、災害医療支援機能、物資等の備蓄機能の全て又は一部を有する。	・物資の中継・分配、備蓄、ベースキャンプ、災害医療支援等のためのスペース ・ヘリポート 等
中核的な広域防災拠点	・国の現地対策本部、被災県市及び指定公共機関等の責任者からなる合同現地対策本部として、災害情報を集約・分析し、県境を越える被災地全体に関わる広域的な災害対策活動の総合調整を行う現地の司令塔として機能し、かつ、広域的な災害対策活動を効果的に展開するために必要な広域防災拠点の機能を併せ持つ。	・広域的な災害対策活動をつかさどる本部施設 ・ヘリポート ・必要な広域防災拠点の機能のためのスペース 等

注：上記の定義(案)をもとに、名古屋圏広域防災ネットワーク整備・連携方策検討委員会(第二回)資料「参考資料2 本委員会の検討における広域防災拠点等の定義(案)」中の一覧表を再整理。

参考2 首都圏及び京阪神都市圏における広域防災拠点等の定義

資料：「首都圏広域防災拠点整備基本構想」（平成13年8月27日、首都圏広域防災拠点整備協議会）及び「京阪神都市圏広域防災拠点整備基本構想」（平成15年6月20日、京阪神都市圏広域防災拠点整備検討委員会）より抜粋整理

「防災拠点」は、広義には避難地・避難所から備蓄倉庫、救援物資の集積所、がれき置き場、応急復旧活動の拠点、本部施設やその予備施設等幅広い概念で捉えられている一方、狭義には本部施設や応急復旧活動の拠点（防災活動拠点）の意味で用いることが多い。

「広域防災拠点」もまた同様であり、市町村域を越えた広域行政圏において、あるいは都道府県域を越えた大都市圏等において応急復旧活動の展開拠点となる施設や、被災地内への救援物資の輸送の中継拠点となる施設等を一般的名称として呼んでおり、その役割、機能、整備主体等は様々である。

本構想においては、こうしたいわゆる広域防災拠点のうち、防災活動拠点として、国及び地方公共団体が協力し、都道府県単独では対応不可能な、広域あるいは甚大な被害に対して的確に応急復旧活動を展開するための施設を「基幹的広域防災拠点」ということとする。【首都圏広域防災拠点整備基本構想より】

広域防災拠点は、救援物資の広域輸送、備蓄、広域支援部隊のベースキャンプ、災害医療支援等、主としてヒトやモノの広域的な流れを扱う拠点であり、イ 救援物資の中継・分配機能、ロ 広域支援部隊の一次集結・ベースキャンプ機能、ハ 海外からの支援物資・人員の受入れ機能、ニ 災害医療支援機能、ホ 物資等の備蓄機能、の全て又は一部を有する拠点である。また、平常時には、住民の憩いの場などとして有効に利活用されることが望ましい。

基幹的広域防災拠点は、国の現地対策本部、被災府県市の責任者及び指定公共機関等の責任者からなる合同現地対策本部として機能する。そこは、災害情報を集約・分析し、府県境を越える被災地全体に関わる広域的な災害対策活動の総合調整を行う現地の司令塔であり、かつ、広域的な災害対策活動を効果的に展開するため、必要な広域防災拠点の機能を併せ持つものである。【京阪神都市圏広域防災拠点整備基本構想より】

参考3 京阪神都市圏における基幹的広域防災拠点の考え方

資料：「京阪神都市圏広域防災拠点整備基本構想」（平成15年6月20日、京阪神都市圏広域防災拠点整備検討委員会）より抜粋整理

【基幹的広域防災拠点の必要性】

京阪神都市圏において広域的な災害対策活動が展開される際には、府県市が単独で行うことは不可能であり、府県市の枠組みを超えて、国、府県市等が協力・相互連携し、広域的な災害対策活動の総合調整を行うための合同現地対策本部が設置される必要がある。

さらに、京阪神都市圏の広域防災ネットワークが効果的に機能するためには、広域的な救助活動、全国からの物資等の支援の受け入れといった災害対策活動の核となる機能を合同現地対策本部機能が併せ持つことが効果的であるが、現在既に高密度の土地利用が行われている京阪神都市圏においては、被災時になってから災害対策活動を行うための十分なオープンスペースを確保することが困難な場合が想定される。よって、あらかじめ基幹的広域防災拠点としてこれを準備しておくことが不可欠である。

また、基幹的広域防災拠点については、平常時から市民の憩いの場所として親しみながら市民の防災意識の向上を図り、防災機関の研修、訓練等に利用されるものとしても重要である。

【基幹的広域防災拠点の役割】

基幹的広域防災拠点は、国の現地対策本部、被災府県市の責任者及び指定公共機関等の責任者からなる合同現地対策本部として機能する。そこは、災害情報を集約・分析し、府県境を越える被災地全体に関わる広域的な災害対策活動の総合調整を行う現地の司令塔であり、かつ、広域的な災害対策活動を効果的に展開するため、必要な広域防災拠点の機能を併せ持つものである。

広域的で激甚な被害をもたらす大規模震災時においては、現地における被災状況に関する情報、人、モノ等の需要と供給に関する情報等を的確に把握し、調整、意思決定することが非常に重要であり、これにより迅速、円滑で効率的な災害対策活動を展開することが可能となる。合同現地対策本部は、これらの活動を現地において集中的に行うものであり、地方公共団体の現地対策本部等からの物資の供給依頼、支援部隊の派遣要請等を一元的に受け、必要に応じ国の非常災害対策本部又は緊急災害対策本部と調整し、処理を行う。

そのため、基幹的広域防災拠点においては、様々な活動を展開する際の基礎となる情報の集約・一元化、分析等を行う機能を備えることが必要である。また、被災府県市が実施する地域的な災害対策活動と広域的な災害対策活動との相互連携が的確に図られるよう、他の防災拠点も含め関係機関等において情報の共有を可能とする体制を整える必要がある。

さらに、大都市圏におけるオープンスペースの制約、分散した拠点到配する人数の制約等にも鑑み、広域的な災害対策活動を効果的に展開するため、必要な広域防災拠点の機能を併せ持つ必要がある。

【基幹的広域防災拠点の機能と必要な要件】

イ 機能

国、被災府県市、指定公共機関等の責任者が参集して、広域的な災害対策活動の総合調整等を行う現地の司令塔の機能（合同現地対策本部）。

救援物資の中継・分配機能、広域支援部隊の一次集結・ベースキャンプ機能、海外からの救援物資・人員の受入れ機能等広域的な災害対策活動を効果的に展開するために必要な広域防災拠点の機能。

ロ 必要な要件

国及び被災府県市等の関係機関の参集に困難を来さないこと。

稠密な市街地の広がりや近接性があること。

広域交通ネットワークとの連携が図られ、交通・輸送の代替性に鑑み、可能な限り多様な交通手段が確保されていること。

広域的な災害対策活動の展開に必要な情報を集約・発信・共有化できるよう、情報・通信設備が確保されていること。

災害時における施設運営に必要な電気、水等が確保されていること。

液状化の恐れ等がない又はそのような危険性のある場合は必要な措置により安全性が確保されていること。

参考4 首都圏における基幹的広域防災拠点の考え方

資料：「首都圏広域防災拠点整備基本構想」（平成13年8月27日、首都圏広域防災拠点整備協議会）より抜粋整理

【基幹的広域防災拠点の必要性・役割】

都県市単独では対応不可能な激甚災害

首都圏は、特に人口や諸機能が高度に集積し、都県境を越えて稠密な市街地が同心円状に連担していることから、ひとたび大規模地震が発生すると、多数の構造物等が倒壊し、延焼火災が多発すること等により甚大な被害が生ずることが、阪神・淡路大震災の被災状況からも推定されている。

我が国が国際的に重要な立場を占める今日、我が国の政治・経済等の中枢である首都圏が被災した場合、我が国の政治・経済のみならず、世界のパワーバランスや世界経済に多大な影響を及ぼしかねない。

特に初動期においては、応急対策活動の重要な機能を担う都県市の庁舎や警察署、消防署等が被害を受けたり、交通機能の麻痺のために活動要員自体の参集が困難であったりすること等により適切な初動体制が確保できず、周辺都県市や自衛隊・広域緊急援助隊(警察)・緊急消防援助隊等、各施設の復旧活動要員等に依存する恐れがある。

複数都県市の同時被災

首都圏においては、地震の規模、震源の位置や深さ、地盤特性によって、複数の都県市にまたがり、非常に広範囲にわたり大規模な被害が発生することも十分に想定される。このように、複数都県市が同時に被災した状況下においては、被災した都県市それぞれにおける応急復旧活動に加え、それぞれの活動に付随して生ずる被災地域外から被災地域内への人員・物資の流れを適切に処理するとともに、これらの活動が円滑かつ効率的に行われるよう、応急復旧活動の広域的な作業計画の策定や、被災地外からの救援物資・広域支援部隊の現地への配分調整等を行うことが必要となる。したがって、都県市の枠組みを超えて、域外からの活動要員等の活動拠点(ベースキャンプ)や人員の展開・物資の集配等のための中継地点となる、一定の空間(オープンスペース)を備えることが必要である。

なお、首都圏においては、まとまったオープンスペースが限られているとともに、被災時には、その被災地内に現在あるオープンスペースは主として避難地又はその後の避難生活の拠点として活用されることが想定されるため、活動拠点としての機能を果たすことが難しい。

また、現在都県市が整備している防災活動拠点は、原則としてそれぞれの域内の拠点となるものであり、大規模かつ広域的な応急復旧活動の展開に対応することは想定されていない。

海外との関係

広域あるいは甚大な被害が発生した場合、諸外国から人員・物資の支援の申し入れがあることが想定されるが、被災地に直接搬送されてしまうと現場が非常に混乱することが想定される。したがって、基幹的広域防災拠点においてその配分調整を行い、被災地における活動を展開する必要がある。

【基幹的広域防災拠点の機能と必要な要件】

イ 機能

1) 本部機能の確保

被災地の情報収集・集約、被災都県市・関係各機関との連絡調整、応急復旧活動の指揮等を行うことのできる本部機能を有すること。

2) 被災地上空の安全確保

ヘリコプター等救援機等による混雑が予想される被災地上空の安全を確保すること。

3) 海外救援物資・人員の受入れ

海外救援物資・人員の受け入れを効率的に行うため、税関や検疫、入国の手続について、アクセスポイントの設置、情報の集約等を行うこと。

4) 緊急輸送物資の中継地点

被災地域外から被災地域内への医薬品・食糧・応急復旧資機材等の救援物資の集積、荷さばき、分配等を行う中継拠点となること。

5) 水・食糧等の備蓄

水・食糧・医薬品・応急復旧資機材等の備蓄が可能であること。

6) 活動要員のベースキャンプ

広域支援部隊等の応急復旧要員、防災ボランティア等のベースキャンプとなり得ること。

7) 医療体制の支援

必要に応じ、災害時医療体制の補完・支援が可能であること。

ロ 必要な要件

1) 交通手段の確保

人員・物資の緊急輸送のため、複数の交通ネットワーク(陸路・海路・水路・空路)が有効に確保できること。

2) 通信手段等の確保

災害時にも通信手段、電気・水等が確保されること。

3) 一般利用の制限

応急対策活動等を円滑に行うため、被災時には一般利用の制限も可能であること。

4) 平常時利用

都市住民の憩いの場としての利用や訓練・研修の実施、研究開発、防災ボランティア情報の集約、海外の災害への支援等、平常時における有効利用について十分に配慮すること。

参考5 首都圏における基幹的広域防災拠点のイメージ

資料：「首都圏広域防災拠点整備基本構想」(平成13年8月27日、首都圏広域防災拠点整備協議会)より抜粋

