

首都圏広域連合導入による防災

事例研究(現代行政 I)
公共政策大学院経済政策コース 1 年
51138061 久保 凜太郎

<目次>

1. はじめに(問題意識)
2. 何故広域連合が必要なのか?
 - 2-1. 広域連合とは?既存の枠組みや道州制ではダメなのか?
 - 2-2. 関西広域連合の例
 - 2-3. 首都圏広域連合の可能性
3. 首都圏広域連合によって何が変わるか
 - 3-1. 首都直下型地震の被害
 - 3-2. 首都圏広域連合の役割(東日本大震災の反省から)
 - ①首都圏防災の代表者として、災害時相互応援体制(カウンターパート)の構築
 - ②情報を集約し、効率的な「受援」体制の構築
 - ③広域防災訓練の実施
 - 3.3. 首都圏広域連合の運用上の注意点
 - ①業務は誰が担うのか
 - ②広域連合長を誰にするのか
 - ③防災の指令所をどこに設置するのか
4. おわりに
5. 参考文献・参考資料

1. はじめに(問題意識)

2013年12月19日に政府の中央防災会議から「首都直下型地震の被害想定と対策についての最終報告」(以下、最終報告)が公表された。首都直下型地震が起きた際の物理的、人的、経済的被害を細かく想定し、その対策を「事前防災」「発災直後」「初期対応以降」の時系列に分け、政府の対応、企業の対応、市民の取るべき行動などまで言及している。また、首都という性質上、このレポートは首都中枢機能の継続に着目していることも特徴である。東京には政治機能、経済機能が集中し、ヒト、モノ、カネの都外からの流出入が極めて盛んである。その流出入が盛んであるが故に、首都直下型地震が発生した場合には首都だけでなく近隣県も巻き込んだ大変な被害が出るのが想像に難くない。しかし最終報告に記載された対応策には、中央政府、都内の企業、都内のインフラ機関、都内に拠点を置く消防・救急組織などの行動が策定されているものの、都外の機関との積極的な連携についてはあまり触れられていない(情報共有に関して僅かに触れられるのみ)。首都直下型地震という未曾有の大規模災害に関わるアクターは都内だけに留まらないはずであり、近隣県及び、さらには被災していない遠方の県との連携が必要だと考える。実際、先の東日本大震災の際には被害が広く拡散する中で、情報不足や連絡系統の不明瞭さ等により、発災後の対応に大きな不備が出た。具体的には、以下のような報告がある。

「被災の大きな地域ほど情報の発信が困難で、被害状況の情報収集も難しく、現地からどこに連絡をすれば対策を取ってもらえるのかも分からなかった。」¹

「発災当初の救命・救助活動は、情報がない中での活動であったため、各実動機関間の連携が一部で困難だった。救命救助活動の各実動機関間等の調整は事実上、現場レベルに任されていた。役割分担の設定や配置調整を中央レベルで行うのは困難だった。」²

これは、それぞれの自治体単位(県、市町村)での自主的な防災準備が主であったため、大規模な災害において情報を集約し、総合的に対策を判断し、実行することができなかつたのである。このような前例から首都直下型地震に対しては、自治体個別に対策を行うことの不十分さを認識し、同じ脅威に晒される共同体として都県をまたいで連携し、情報を集約・判断し、対策を実行している責任主体の存在が必要なのではないだろうか。本稿ではその責任主体として、「首都圏広域連合」の存在を仮定し、その在り方を考察する。

¹ 防災対策検討会議中間報告 より

² 東日本大震災における災害応急対策に関する検討会中間とりまとめ より

2. 何故広域連合が必要なのか？

2-1. 広域連合とは？既存の枠組みや道州制などではダメなのか？

今回、首都圏防災における複数自治体間での取り組み推進の施策を検討する。そのための方法は複数ある。例えば都道府県合併や道州制などで行政区分を周辺と一体化し、発災時の対応効率化や一本化をすることも考えられる。そんな中、自治体間広域連携の議論の中で近年盛んに、「道州制」「都道府県合併」「連邦制」などと並びしばしば話題に出るのが「広域連合」という手法である。総務省からその定義を引用する。

「広域連合は、様々な広域的ニーズに柔軟かつ効率的に対応するとともに、権限委譲の受け入れ体制を整備するため、平成7年6月から施行されている制度です。広域連合は、都道府県、市町村、特別区が設置することができ、これらの事務で広域にわたり処理することが適当であると認められるものに関し、広域計画を作成し、必要な連絡調整を図り、総合的かつ計画的に広域行政を推進します。」³

簡単に言えば、地方自治法に定められた特別地方公共団体であり、特定の事務や課題の共同処理を行うことを目的としている。以下に道州制、都道府県合併と比較したメリットを掲示する。

| | 広域連合 | 都道府県合併 | 道州制 |
|-------|---|---|--|
| メリット | <ul style="list-style-type: none"> 特定の広域課題の解決に向いている 現行法に既に規定があり、設立が図りやすい。 | <ul style="list-style-type: none"> 広域的、総合視野に立った地域作りができる。 現行法で設立可能 | <ul style="list-style-type: none"> 権限や税財政面での自主性が飛躍する その結果、真の地域間競争、住民意思反映が可能になる |
| デメリット | 個別課題への対応するものであり、地域経営そのものを視野に入れた戦略主体には向かない | 現行法で可能だが、県民意識の統一等合併へのハードルは大きい。 | <ul style="list-style-type: none"> 首都圏の州が強大になる 法律改正、多様なアクターの理解等、実現ハードル多数。 |

道州制などと違い、広域連合は地域経営そのものを目的とした組織には向かないものの、

- ①「特定の広域課題の解決のために」、
- ②「現行法で十分に組織できる」

という点に特徴を置いている。ここで、今回の首都圏防災という目的に立ち返ると、首都圏防災という「特定の課題」への対処が求められ、近い将来起こり得る大災害への対応という「速攻性」が求められている。すなわち、広域連合は首都圏防災に最も適した方策だと考えられる。

³ 総務省 HP <http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki1.html> より

次に出てくる疑問として、首都圏の合同防災訓練など、既存の枠組みではダメなのか？というものが当然存在する。実際に首都圏では、「九都県市合同防災訓練」というものが30年に渡って毎年行われており、九都県市とは東京都、千葉県、神奈川県、埼玉県、横浜市、川崎市、千葉市、さいたま市、相模原市で構成される。年に1度、幹事都市を舞台に避難訓練、輸送訓練、火災防御訓練、混乱防止訓練などが行われている。このように、発災時の被災地域内での協力体制の構築は行われているが、地域外からの応援の受け入れなど、域外との連携については未だ十分な準備ができていないのではないかと考えられる。ここで九都市合同防災訓練を行う主体である「九都県市首脳会議 防災・危機管理対策委員会」の行動指針には「地震災害、風水害、その他の危機などに関する総合的な危機管理・防災対策の共同研究、相互応援、合同防災訓練等について検討し、危機管理・防災対策の向上に努めることを目的に設置されています。⁴⁾とある。災害発生時にこの組織がイニシアチブを取るのか、それとも国なのか、各都庁県庁単位なのか、いまいち定かではない。首都直下型地震が起こった場合、首都圏以外の地域はどこに情報を求め、どこに救援派遣を申請すればいいのか。各都県にバラバラに救援派遣の申し込みが送られることで、リソースの無駄が発生し、地域によって過不足が起こるかもしれない。このような都県をまたいだ広域防災組織を、首都圏広域連合(ここでは上述の九都県市を想定)として発展させ、域内での連携はもちろん域外からの情報集約、発信なども一括して行う責任主体として機能させれば、よりスムーズな救助、復興活動が行えるのではないかと考えられる。

2-2. 関西広域連合の例

首都圏広域連合について論じる前に、広域連合自体がまだ広く普及した話題ではないため、既に存在している関西広域連合をまず例としてとりあげる。関西広域連合は2010年12月に既に発足しており、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、和歌山県、鳥取県及び徳島県の2府5県を構成府県とする域内人口2000万人の日本最大の公共団体である。担当する事務は、広域防災、広域観光・文化振興、広域産業振興、広域医療、広域環境保全、資格試験・免許等、広域職員研修の7分野であり、設立主旨は以下である。

「関西は、古くより日本の中心として、厚みのある歴史・文化遺産、豊かな自然、充実した産業基盤等に恵まれた地域であるが、東京を中心とした中央集権体制により、その強みや特徴が埋没し、首都圏に対する地位も低下し続けている。こうした流れを断ち切るためには、制度疲労を起こしている現在の中央集権体制を打破し、自ら政策の優先順位を決定・実行できる個性豊かで活力に満ちた関西を作り上げていくことが重要である。」⁵⁾

1. 分権型社会の実現へ！！

⁴⁾ 防災首都圏ネット <http://www.9tokenshi-bousai.jp/committee/index.html>

⁵⁾ 「関西広域連合・概要」 http://www.kansaishu.net/Archive/CafeSchool/101113_Data3.pdf

中央集権体制と東京一極集中を打破し、地域の自己決定、自己責任を貫ける分権型社会を実現するため、広域課題に地域が主体的に対応できる現実的な仕組みづくりを、関西が全国に先駆けて立ち上げ、地方分権の突破口を開きます。

2. 関西全体の広域行政を担う責任主体づくりを！！

東南海・南海地震発生に備えた広域防災体制の整備やドクターヘリによる広域的な救急医療体制の確保をはじめ、将来的には関西の競争力を高めるための交通・物流基盤の一体的な運営管理などを目指し、関西が一丸となって広域行政を展開します。

3. 国の出先機関の事務の受け皿づくり！！

各団体の個性や資源を効果的に活用するとともに、出先機関を中心とした国の事務、権限のうち、広域自治体で担うべき事務の移譲を受けて、国と地方の二重行政を解消。関西全体としてスリムかつ効率的な体制への転換を目指します。

設立趣旨にもあるように中央集権、東京一極集中打破の布石となるべく作られた経緯があり、東京への強力な対抗心と理念が他地域より圧倒的に先駆けた設立と、順調な運営の背景にある。ここまで見てきたように、関西広域連合は複数の広域事務を統一的にこなす組織である。首都圏広域連合を創設する場合、このように複数の事務を担当する主体となり得るかは未知であるし、「分権型社会の実現へ！」のような強力なビジョンの下に一致団結するかも分からない。しかし、首都直下型地震という大きな脅威に晒される1つの共同体として、東京、神奈川、埼玉、千葉などが防災事務というミッションに広域連合として立ち向かう、というストーリーは考えられる。

2-3. 首都圏広域連合の可能性

関西広域連合について触れたが、首都圏広域連合については「構想中」程度に留まっている。関西広域連合がこれほどまで他に先駆けて広域連合を形成した背景には、やはり東京というに対する強烈な競争心が見える。7つの分野にも及ぶ事務を担当し、総合力として東京に比する関西のプレゼンスを高めようとする意志がある。首都圏広域連合が設立の端にも立っていない理由は明らかではないが、既に政治経済の中心地である以上、新たな枠組みを作っても競争力を高めようと言う強烈なインセンティブが湧かなかったことが考えられる。しかし、防災に関しては卑近の課題であり、防災という課題に絞った広域連合を設立する必要性は大いにあると考えられる。

防災という観点で、実際に阪神淡路大震災を経験した自治体による、関西広域連合の取り組みは大きな参考になる。関西広域連合の防災への取り組み概要は以下である。

「1つの組織として、迅速な決定・行動が可能で、大規模広域災害発生時には、関西全体の防災の司令・調整役として、構成府県・連携県、国、国の出先機関、関係機関との間

で救援物資、応援要員及び広域避難などの応援・受援のコーディネートを迅速に実施します。特に、人やモノなど災害対応に欠かせない資源を、広域連合が、被災していない府県と被災府県との間でスムーズな応援・受援の調整を行います。」⁶

関西広域連合は設立から4年が経ち、東日本大震災における実績も残している組織である。以下では、関西広域連合の取り組みを参考にしながら、最終報告において想定された被害などを踏まえ、首都圏広域連合が打てる施策を考察して行く。

3. 首都圏広域連合によって何が変わるか

3-1 首都直下型地震で想定される被害

首都直下型地震で想定される被害は、大きく分けて「社会・経済への影響」「人的・物的被害」の2つに分けられる。前者に関しては、「政府中枢機能への影響」「経済中枢機能への影響」に分けられる。特に、経済中枢機能への影響はさらに資金決済機能、証券決済機能、企業活動への影響などに細分化される。後者に関しては、「膨大な建物被害と人的被害」「市街地火災の多発と延焼」「ライフライン被害」「交通施設被害」である。

「社会・経済への影響」への対応としては、政府機関や企業のBCP策定の必要性及び、電力インフラや通信インフラの耐震化整備の必要性が述べられ、業務継続のための執行体制の確保が言及されている。これは行政府や被災可能性のある地方自治体、企業自身での対策が求められる部分が多いと思われる。

一方、「人的・物的被害」への対応としては、耐震化・防火対策と言ったハード面と、救命救急の方策、救援物資輸送のための交通制御、デマ対策、治安対策、交通制御などの具体的な行動面での指針が示されている。ところで、救命救急や救援物資、復興などについては、東日本大震災の経験からも被災県全てが大きな痛手を負う中で被災隣県だけでは十分な支援をする余裕がなく、より広域的な連携が効果を発揮するはずであると考えられる。日本中からの支援体制を構築し、発災時に被災域外からの支援を効率よく配分していくような窓口たる被災地域の共同体が必要なのではないだろうか。しかし、今回の最終報告の中ではあまり深く言及されておらず、より深く広域連携の在り方を模索できるはずである。そこで、以下では首都直下型地震被害の中でも、「人的・物的被害」への対応において首都圏広域連合が打てる施策を考察する。

⁶ 「関西防災・減災プラン総則編」4ページ

3-2 首都圏広域連合の役割(東日本大震災の反省から)

①首都圏防災の代表者として、災害時相互応援体制(カウンターパート)の構築

首都圏の防災の責任主体として、全国的に災害時相互応援協定を構築することが求められる。災害時相互応援協定とは、災害発生時における各種応急復旧活動に関する人的・物的支援について、地方公共団体と民間事業者や関係機関との間で、または地方公共団体間で締結される協定のことである。広域的な災害対策を効率的に展開することを目的とし、市町村間、都道府県間などのさまざまなレベルで自治体間の相互応援協定が締結されている。しかし、各都道府県やブロック知事会で締結している応援協定では対応できないような大規模災害が発生した場合には、「全国都道府県広域応援協定」が適用される。この仕組みは、

- 被災県は被災ブロック幹事県に応援を要請
- 被災県の被災ブロック幹事県は応援要請内容について全国知事会に連絡。
- 全国知事会是他ブロックと応援内容について調整
- 各ブロックの幹事県が、応援内容についてブロック内の総合調整を行う。

このような流れで、全国知事会が応援内容を調整し、派遣することになっている。しかしこの中で、被災県の被害把握、幹事県への応援要請、知事会による少ない情報の中での調整など、初動にかなり時間がかかる可能性があることが指摘されている。発災時は、初動が勝負を分けると言われており、より迅速な域外からの救援が必要だと考えられる。ここで有効な対策としては、関西広域連合が東日本大震災時に実施したカウンターパート方式による支援があげられる。それは特に被害が大きかった岩手、宮城、福島の3県に対し、それぞれ担当する府県を割り当てて対策をするものである。岩手県を大阪府と和歌山県が、宮城県を兵庫県と鳥取県と徳島県が、福島県を滋賀県と京都府が支援し、重複を避け成果をあげている。災害時相互応援協定が多数の自治体間でバラバラに結ばれている現状では、一つの県(または自治体)が複数の被災地域への援助を送り、効率性が失われる可能性がある。1つの自治体が1つの被災域を担当すれば、情報や指示系統一本化などの面からも効率的な支援が行える。ここで、首都圏広域連合が果たすべき役割は、各地方ブロック(北海道東北、中部圏、中国、四国、九州などの地方知事会)や、関西広域連合などと、カウンターパート方式の災害時相互応援協定を結ぶことである。予め災害時の支援担当県などを定めた協定を結ぶことで、発災時の迅速な支援開始と、効率的な支援リソース投入ができることになる。

②情報を集約し、効率的な「受援」体制の構築

東日本大震災の事例において、各地から上がる情報が正確に対策本部に入らず、また流入する膨大な情報を正確に判断し、避難所の状況や物資需要を把握することができなかったことが指摘されている。避難所以外にも多くの被災者が避難したために、避難所の数は多い時期には、2000カ所に及んだ。そのため避難所の数、各避難所の避難者数の実態の把握に時間がかかるなど、物資需要の把握に手間取った経緯がある。さらに、避難所以外にも自宅に避難している人がおり、物資供給に時間がかかった。市町村が被災したために、役所の職員の手が回らず、需要情報の収集、把握、伝達が遅れたことが、当初の供給不足に大きな影響をもたらしたと考えられる。当初は輸送用トラックがあり、待機していても輸送指示が出せないという状況であった。また情報通信手段の確保ができず、連絡が取りにくいことも影響した。災害発生から時間が経過しても、なかなか正確な需要情報が伝わらず、かつ管理できていないという問題が発生した。例えば、ミネラルウォーターが足りないという情報が流れると、全国から需要をはるかに上回るミネラルウォーターが輸送されてきて、他の物資供給に支障が出るといった問題が発生した。震災時には、各地から多くの救援物資が届いたが、被災地外から被災地の県の1次集積所、そして市町村の2次集積所、避難所への各段階の流れが連動しなければ意味がない。各ルートを通じて、県の1次集積所までの供給は比較的順調に機能したといえる。しかしながら、避難所に向けての集積所での仕分け、端末輸送が最も大きな問題となった。本来は、この部分の物資供給は、県、市町村がコントロールすることになっているが、役所も壊滅的な被害を受けたために対応が困難となった。また、県の情報不足や処理不足により、正確な物資需要を発信できず、地方によって大きな過不足が生じた。地方自治体にロジスティクスに精通した人材がいないということもまた問題であり、民間物流事業者にロジスティクスの専門家の派遣要請がなされた。隣接する地域から供給することが想定される。しかしながら、東日本大震災では隣接する関東においても多くの工場が被災し、また電力不足で生産量が減少し、震災直後は供給が難しかったために中部以西からの供給が中心であった。輸送距離が長くなり、時間がかかることとなった。また、燃料不足があり長距離輸送を行うと、被災地からの復路の燃料確保が大きな問題となった。そのため、被災地周辺地域に一度輸送し、周辺地域の事業者が被災地に向けて輸送する場合も多かった。被災地からの情報が混乱、不足し、的確な供給ができない場合もあった。

これらの問題の解決のためには、災害対策の統一的な責任主体である首都圏広域連合に情報の窓口を一本化し、その集約・発信の拠点たる役割が求められる。震災発生時には、現場からの情報は必ず首都圏広域連合に伝え、また被災域外の機関もここに連絡を取れば救援に必要な情報が得られる、と言った状況を作る必要がある。整理・集約した情報については、遅滞なく構成府県及び連携県に情報提供を行うとともに、構成府県及び連携県と連携し、都県民に対して被害の状況や広域連合・構成県・連携県の対応、被災住民の行動

についてのメッセージ等を発信する。また、物資需要や人手の過不足などを総合的に判断し、外部からの救援が効率的に被災地に届くように調整する。このためには、流入する莫大な情報を管理するICT施設の整備、耐震化、及びそれを処理し判断するための多分野の専門家や多くの人員が必要になると考えられる。加えて、関係主体との情報共有が円滑に進むように、一般電話、携帯電話、防災行政無線、FAX、電子メール、衛星電話等、複数の情報通信手段による連絡体制の構築、職種別人員の状況、救援物資及び資機材等の保有状況に関する資料を定期的に交換することによる人的・物的資源に関する情報を共有などが必要である。

③広域防災訓練の実施

東日本大震災時において、山形県と宮城県は災害時相互応援協定を締結しており、これに基づいた合同防災訓練（災害対策本部の場所と支援に必要な資機材などの把握）を実施していた。そのため、山形県はスムーズに支援対応に取り掛かれたという事例がある。災害時相互応援協定とは、災害発生時における各種応急復旧活動に関する人的・物的支援について、地方公共団体と民間事業者や関係機関との間で、または自治体間で締結される協定のことであり、全国的に締結が進んでいる取り組みである。しかし、東北6県、北海道と新潟県を含んだ8県による相互応援協定(大規模災害時の北海道・東北8道県相互応援に関する協定⁷)が結ばれていたにも関わらず、東日本大震災時には混乱の中、救援の素早い初動が行えなかった。山形県と宮城県の例、東北8県の例、ここに差が出たのは「訓練を実施していたかどうか」の違いにあると考えられる。東北8県の相互応援協定では、協定に基づく防災訓練は行われていなかったのである。首都圏での防災訓練実施状況は、先に述べたように九都県市合同防災訓練による域内自治体間の訓練は行われている。次に必要なのは、上でも述べた関西広域連合や各地方自治会など、他の地域との相互防災協定の締結及び「訓練の実施」である。具体的には、例えば以下のような訓練が必要だと考えられる。

- ・ 人員・資機材等の応援訓練
被災地へ入るためのルートや必要資機材の確認
- ・ 救援物資輸送訓練
広域防災拠点で支援物資のオペレーションを行い被災地へ送る仕組みを確認
- ・ 情報伝達訓練
広域連合と各県庁との間でテレビ会議システムを用いての情報共有
- ・ 都県外避難を想定した訓練
避難ルート・避難手段の確認／受入体制の確認／避難者情報の把握

これらの訓練を日頃から実施しておくことで、災害発生時には山形県の取り組みのようにスムーズな支援体制への移行が可能になる。

⁷ <http://www.bousai.pref.aomori.jp/koukuutai/unnkounotebiki/5%20sonota/5-09.pdf>

3-3 首都広域連合の運用上の注意点

これまで首都圏広域連合による防災の在り方と、そのメリットなどを説明してきた。それでは最後に、実際に首都圏広域連合を運用する際に問題となる点について触れる。

①業務は誰が行うのか

関西広域連合の例を挙げる。総務・企画及び資格試験・免許等の分野は本部事務局で処理され、その他の分野については、それぞれの分野の執行責任を担う府県知事のもと、分野事務局がそれぞれの府県に設置される。業務は、分野ごとに、それぞれの府県の分野事務局の職員が広域連合の仕事と、もともとの府県の仕事とを兼務して実施している。例えば、産業振興分野の場合、大阪府に事務局が置かれているため、大阪府の職員が広域産業振興の仕事と京都府の産業振興の仕事とを兼務して行うことになる。このように、関西広域連合は7つの事務を担うため、構成府県それぞれに割り当てる方式を取っている。しかし首都圏広域連合の場合、今回は防災業務のみを想定しているため、どこか特定の自治体に振り分けるのでは意味がなく、構成都県全てが業務を担当しなければならない。担当する主体としては、各都県市の防災担当部局が連携して行うことになると考えられる(東京都総務局総合防災部、埼玉県危機管理部、神奈川県安全防災局、千葉県防災危機管理部など)。これらの防災の専門担当官が広域防災業務において日頃から情報を交換し、非常時の対応訓練などを行って行くことが求められる。この場合、それぞれの都県での防災業務と広域防災業務を兼務するために負担が重くなることが考えられる。そのため、各都県が別々に行っていた防災業務のうち、広域防災業務に統合できるものは積極的に統合し、広域防災業務と自主防災業務の二重負担をできるだけ減らして行く必要がある。また、広域業務と自治体業務を兼務するため、担当の分野において自身の自治体から完全に独立した判断をすることは困難と考えられる。仮に広域連合長と自身の自治体の意見が異なる場合に、職員はどちらの立場でどちらの指示に従うのかなど、実務を行う上で問題が生じる恐れがあるため、広域連合の方針と構成都県の方針が大きく食い違うことのないような、慎重な意見調整が必要である⁸。

②広域連合長を誰にするのか

首都圏の防災に最終的な責任を持つ広域連合長を誰にするのかという課題がある。広域連合長の選定に関しては、地方自治法第291条「広域連合長は、広域連合の規約で定めるところにより、住民の投票によりまたは組織する地方公共団体の長の投票により選挙する(同条5の2項)」と定められている。複数の団体の上に位置する枠組みであるため、その選任

⁸ 地方自治法では、広域連合とその構成団体は、広域連合の作成した「広域計画」に基づいて、その事務を処理するようしなければならないとされており(第291条の7第7項)、反する施策を行った場合、広域連合は、広域連合議会の議決を経て、当該府県に対して、広域計画の実施に関して必要な措置を講ずるよう勧告ができるとされる(同条第8項)

方法として一般的なのは、構成団体長の中から構成団体長らの投票によって決定されるものである。その場合、東京が震源になる可能性が最も高いこと、そして東京の極めて高い産業・人口集積度により最も大きな被害が予想されることから、やはり首都圏防災に責任を持つ広域連合長には東京都知事が適任ではないかと思われる。一方で、選任される東京都知事には防災に関して明るくなければならず、防災の専門家などが補佐するなどしなければならない。また、東京都知事が広域連合長を兼ねることで、より絶大な権力を持つため、その暴走を防ぐためにも常に残りの都県市の長による監視・抑制が欠かせない。

③防災の指令所をどこに設置するのか

災害発生時には、その情報を一元的に集約し、判断し、内外に発信するための場所が必要となる。流入する大量の情報を集約処理する ICT インフラや、それを処理する人員、専門家を集めて会議するための場所が必要となる。これを用意する場所として適切なのは、複数あるが、有力なものは東京都庁舎の内部に設営するものとする。理由は、「地盤が安定していること」、「自家発電設備があり停電時にも活動できること」、「埼玉・神奈川・千葉各県の中心に近い場所に位置し、非常時にも各県の防災担当者が集まりやすいこと」「官庁・都庁に入る情報をダイレクトに集約しやすいこと」などが挙げられる。また、上記のように広域連合長を東京都知事と仮定しているためでもある。また、通常時に使わない設備となるので、他の場所に土地を取得して建設するのではなく、庁舎の中を改築して作る方が効率的である。また、この設営、維持管理には相応の費用がかかると想定されるが、費用負担に関しては同じリスクに晒される共同体として、税率比率に応じた公平な負担の分配を行うべきである。

4. おわりに

「30年以内に70%の確率で発生」

東大地震研究所によって近年示された、首都直下型地震の発生確率である。昨年末の、中央防災会議・首都直下型地震ワーキンググループの最終報告によれば、死者は最大 11000 人、経済的被害は直接間接含め 95 兆円という未曾有の大災害となる可能性がある。明日起こるともしれないこの大災害への対応策が各所で研究されている。ハード面での施策は、いつ起こるか分からない災害に対し、長時間かかるようなインフラ構築による対応を考えるのでは対応が間に合わない可能性もあり、かつ技術的な分野であるので、知識の壁があり深い考察はできないと考えた。本稿ではソフト面による早急かつ実現可能な対策を考えたいと思い、中でも事例研究の講義で扱った地方自治の枠組みなどから着想を得て、東日本大震災の失敗事例なども踏まえた施策の考察を行った。今回は、災害時に早急に被災域外からの支援を受け入れ、かつ効率的に支援リソースを各所に届けられる新しい仕組みとして首都圏広域連合を仮想し、「災害時相互応援体制(カウンターパート)の構築」「情報を集約し、効率的な「受援」体制の構築」「広域防災訓練の実施」という3つの具体的な提案

をした。一方で、実際に首都圏広域連合を運用する場合に、誰が首長にふさわしいのか、防災業務を担当するのは誰なのか、その指揮所はどこに設置するのが最適なのか、などについてはあくまで想像ベースとなるため、深く考察できたとは言い切れない部分もある。広域連合という施策の有効性や実現可能性などについて、まだ検討の余地が残るため、古語も考察を深めて行きたい。

5.参考文献・資料一覧

- ・首都直下地震の被害想定と対策について(最終報告)
http://www.bousai.go.jp/jishin/syuto/taisaku_wg/pdf/syuto_wg_report.pdf
- ・防災対策推進検討会議中間報告
http://www.bousai.go.jp/kaigirep/chuobou/suishinkaigi/pdf/chukan_hontai.pdf
- ・東日本大震災における災害応急対策に関する検討会中間とりまとめ
http://www.bousai.go.jp/oukyu/higashinihon/pdf/cyukan_torimatome.pdf
- ・防災ボランティア活動に関する広域連携の体制構築に向けて
<http://www.bousai-vol.go.jp/torikumi/131205/1205-7.pdf>
- ・総務省 HP
<http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki1.html>
- ・防災首都圏ネット
<http://www.9tokenshi-bousai.jp/committee/index.html>
- ・関西広域連合・概要
http://www.kansaishu.net/Archive/CafeSchool/101113_Data3.pdf
- ・東日本大震災における災害応急対策の主な課題
http://www.bousai.go.jp/jishin/syuto/taisaku_wg/5/pdf/3.pdf
- ・九都県市合同防災訓練 HP
<http://www.9tokenshi-bousai.jp/kunren/>
- ・九都県市首脳会議
<http://www.9tokenshi-syunoukaigi.jp/>
- ・防災首都圏ネット
<http://www.9tokenshi-bousai.jp/index.html>
- ・関西広域連合の「カウンターパート方式」の支援とは-PHP 総研
<http://research.php.co.jp/jiji/kaisetsu-20110530.php>
- ・関西広域連合設立案
http://www.kouiki-kansai.jp/data_upload/1298270977.pdf
- ・関西広域連合の取り組み
<https://web.pref.hyogo.lg.jp/kk41/faq/documents/25.pdf>
- ・南関東全域で警戒が必要-産経ニュース
<http://sankei.jp.msn.com/affairs/news/131220/dst13122014430012-n1.htm>