災害時応援協定のすすめ
～災害を乗り越える官民のパートナーシップ１６ステップ～

平成２７年２月

（一財）日本防火・危機管理促進協会

本ガイドは、一般財団法人日本防火・危機管理促進協会「地方自治体の災害対応業務における官民の連携方策に関する調査研究」の成果として作成されました。本調査研究の報告書は、本ガイドの内容に関する参考情報等を記載した解説書となっていますので、併せてご覧ください。

＜地方自治体の災害対応業務における官民の連携方策に関する調査研究＞

過去の災害時の官民連携による活動の課題や奏功事例、平時に取り組まれている官民連携の実態や課題について調査し、自治体が実効的な官民連携を確保するために必要な取り組みを明らかにする。

アンケート調査：全国 1,741 市区町村を対象に Web アンケートを実施し、669 件の回答を得た（回収率 38.4%）。

インタビュー調査：先進的な取り組みや、過去の災害における連携対応の経験などがあり、示唆的と考えられる 6 箇所の自治体の防災・危機管理担当者様にインタビューを実施した。

アンケート調査及びインタビュー調査では、多くの自治体職員の皆様にご協力頂きました。ご協力くださいました職員の皆様には、この場をお借りしてお礼申し上げます。

目次

１　はじめに 1
１．１．　なぜ「官民連携」？ 1
１．２．　災害時応援協定の現状 2
２　官民連携に係る災害時の課題 3
２．１．　「官」に係る課題 3
２．２．　「民」に係る課題 4
２．３．　「官－民間関係」に係る課題 4
２．４．　「外部環境」に係る課題 5
２．５．　特に重視されている課題 6
３　多様な連携先の構築に向けた課題・取り組み 7
３．１．　連携を構築する段階の課題 7
３．２．　多様な連携先を構築するための取り組み 8
４　連携を維持し実効的にするための課題・取り組み 13
４．１．　連携を維持し実効性を高める段階の課題 13
４．２．　連携を維持し実効的にするための取り組み 14
参考１　官民連携の分野・連携先の事例 18
実際に災害時に発動された災害時応援協定の例 18
見落としがちな分野の災害時応援協定の例 19
参考２　官民連携の分野・内容・連携先の全体像 20

＜災害時官民連携の実効性確保に向けた16ステップ　チェックリスト＞

連携構築段階の実施事項		詳細
1	□自治体にとって連携が必要な分野を把握している。	P 8
2	□地域内外の連携可能な民間組織を把握している。	P 10
3	□周辺自治体・他自治体の官民連携の取り組みを把握している。	P 10
4	□すでに実施している官民連携事例を PR している。	P 11
5	□地域の企業に地域防災の重要性を PR している。	P 11
6	□連携先と自治体が Win-Win となるよう、連携内容を交渉している。	P 12
連携の維持・実効性確保段階の実施事項		詳細
1	□自治体における災害時応援協定の現状を把握している。	P 14
2	□連携先の担当者と連絡をとっている。	P 15
3	□官民連携の状況が庁内で周知・共有されている。	P 15
4	□連携活動について訓練を実施している。	P 15
5	□連携取り組みを市民に公表している。	P 16
6	□隣接自治体・都道府県等との調整を行っている。	P 16
7	□協定文で役割分担や責任の所在、活動開始条件等を明確にしている。	P 16
8	□定期的に連携内容を確認している。	P 17
9	□連携先の能力を把握している。	P 17
10	□平素から連携先と顔の見える関係を構築している。	P 17

1　はじめに

1．1．　なぜ「官民連携」？

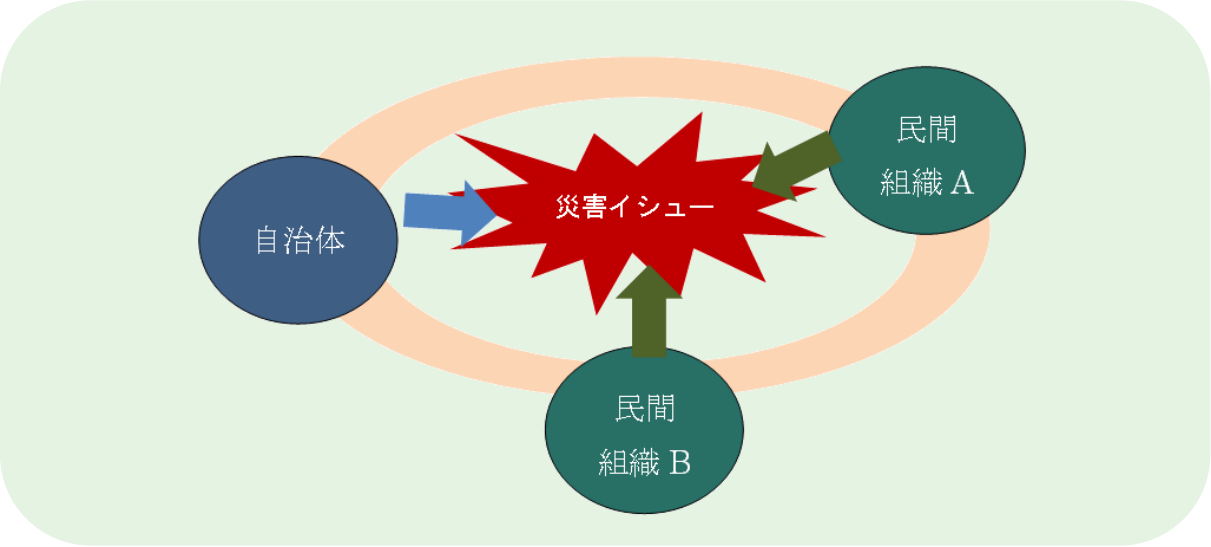
報告書 P10

大規模な地震や風水害などの災害時には、マンパワーの不足や施設・設備の故障や不具合、破損が、被災自治体の災害対応に支障をきたすことが多々あります。さらに、財政状況が悪化する中、多くの自治体で行財政改革が進められ、防災に限らず公共に関わる様々な問題について、行政が直接的・網羅的に対応することが困難になってきています。

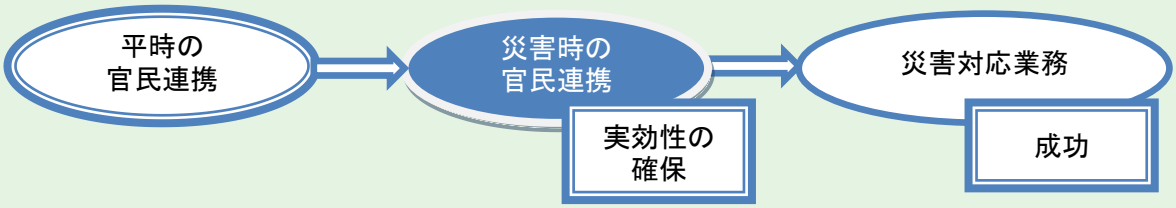
このような、防災に係る「公助の限界」を補う取り組みとして「災害時応援協定」の締結が進められています。しかし、災害時応援協定を締結しても、必ずしも協定先の協力が得られるとは限りません。実際、東日本大震災では、災害時応援協定がスムーズには機能しなかったケースも見られており、「協定の実効性確保」が課題となっています。

そこで、本ガイドでは、「災害対応における官民連携の実効性確保」をとりあげ、官民連携に係るさまざまな課題や、実効的な官民連携の構築方策について解説します。本ガイドを参照し、官民をあげて災害対応に取り組む地域づくりに役立てていただければ幸いです。

＜災害対応における官民連携＞



＜自治体の取り組みを通じた実効性確保＞



1．2.　災害時応援協定の現状

報告書 P12

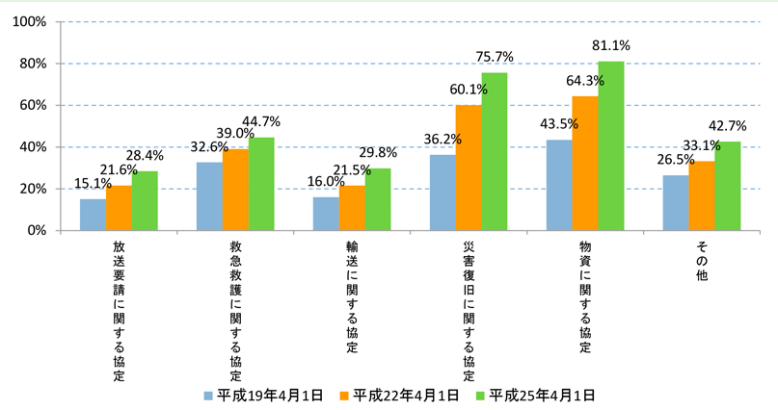
民間組織との連携を確保するための代表的な取り組みともいえるのが、先に述べた「災害時応援協定」です。自治体は物資供給・輸送、ライフライン施設の復旧、災害時広報など、災害対応の多様な局面での支援に関する協定を民間組織と締結しています。

＜災害時応援協定の例[1]＞

分野	協定の名称	発効日	締結先	概要
物資供給・輸送	災害時における食糧供給協力に関する協定	1983 年 5月	宮城県製パン協同組合	市内に災害が発生した場合の応急給食活動への協力及び円滑な災害活動に関する協定
施設復旧	災害時における応急措置の協力に関する協定	1991 年 9月	(社)仙台建設業協会	市内に災害が発生した場合の被害拡大防止，安全確保及び二次災害防止並びに仮復旧工事への協力に関する協定
災害時広報	災害に係る情報発信等に関する協定	2013 年 3月	ヤフー株式会社	大規模災害に備え住民へ必要な情報を迅速に提供し，仙台市の行政機能低下を軽減するため協力し情報発信等を行う

東日本大震災では、民間企業など多くの民間組織が、災害対応の様々な局面で政府や被災自治体と協力して活動を行いました。消防庁が行った「消防防災・震災対策現況調査」によれば、平成 19 年から平成 25 年にかけて各分野で災害時応援協定を締結している自治体が増加しています。

＜災害時応援協定の締結率の推移[2]＞



しかし、災害時応援協定は、必ずしも災害時に的確に機能するとは限りません。次章では、東日本大震災で実際に生じた民間組織との連携に係る課題を紹介します。

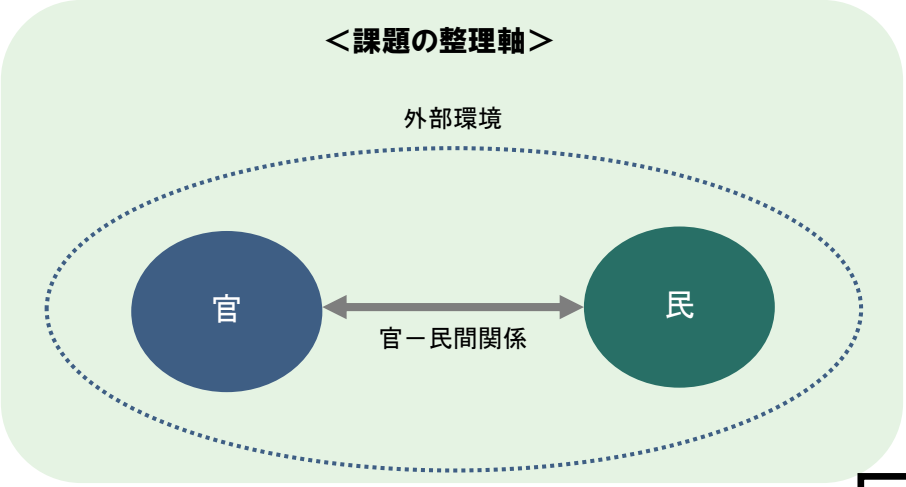
---

[1] 仙台市「防災に関する応援協定等」
[2] 内閣府「平成 26 年版防災白書」

2　官民連携に係る災害時の課題

この章では、災害時に自治体が直面する官民連携に係る課題について、東日本大震災の事例を用いて解説します。

災害時における官民連携の不具合としてどのようなものが生じうるのか、東日本大震災を踏まえて各自治体がまとめた「記録誌」より紹介します。課題は以下の軸に沿って紹介していきます。



2．1．「官」に係る課題

報告書 P13

「官」に係る課題（自治体自らに起因する課題）として以下のようなものがあります。

■被災

自治体自身が被災したことで、支援の要請や支援の受け入れができず、災害対応業務に支障が生じる場合があります。

＜事例＞

・　地震による大きな被害の発生したある自治体では、地震によって生じた庁舎の壁や柱の被害が大きく、３月 14 日には庁舎内の出入りが禁止となっている。書類や備品、サーバー等を被災した庁舎から庁舎の移設先に搬出・搬送し、ようやく業務を行った。

■判断基準の欠如

判断基準となるマニュアルやガイドラインを持っていなかったがために、支援の要請や支援の受け入れができず、災害対応業務に支障が生じる場合があります。

＜事例＞

・　ある自治体では、医療やレスキューなどの専門知識・技術を持ったボランティアの申出を受けたが、こうした申し出を想定していなかったことから十分に活用できなかった。

■庁内の調整不足

各部局が調整しないままばらばらに協力する民間組織に連絡を取った結果、かえって民間組織の支援を得ることがかえって困難になる場合があります。

＜事例＞

・　燃料不足に陥ったある自治体では、各課が、日ごろ取引のあったガソリンスタンド等や石油商業組合に個々に連絡し、燃料の調達を図ったことから、組合全体で対応することが困難となった。

・　ある自治体は、物資の支援に関する協定を小売業者と締結し担当部署も決めていた。だが、震災直後、担当部署ではなく対策本部事務局がその小売業者に物資を要請するなどしたため、連絡窓口が複数に分かれる事態が生じた。

２．２．「民」に係る課題

報告書 P14

「民」に係る課題（連携先の民間組織に起因する課題）として以下のようなものがあります。

■連携先の被災

庁舎や組織、職員に被害が生じるなど、協定を締結している民間組織が被災し、予め締結していた災害時応援協定等を履行できなくなる場合があります。

＜事例＞

・　ある自治体は、市内に店舗・事務所を有する企業や団体と物資の支援に関する協定を締結していたが、震災によりこうした企業や団体もほぼ同時的に被災したため、食料の調達が困難な状況に陥った。

■サプライチェーンの被災

協定を締結している民間組織だけでなく、その民間組織に物資等を供給する別の民間組織が被災し、協定先の民間組織が協定を履行できなくなる場合があります。

＜事例＞

・　ある自治体では、災害時の燃料の調達に関する協定を元売会社や団体と締結していたが、震災と津波により、その供給元が被災、混乱したため燃料の調達が困難となった。

２．３．「官－民間関係」に係る課題

報告書 P14

「官―民間関係」の課題（自治体と連携先の双方に起因する課題）として以下のようなものがあります。

■ルールの欠如

活動上の役割や目標等の取り決めが具体的でなかったがために、連携に混乱が生じて活動が行えなかったり、無駄な活動となってしまったりする場合があります。

＜事例＞

・　ある自治体では、応急仮設住宅の設置に当たって建築の民間組織とライフラインの民間組織と協定を締結していたが、民間組織間に取り決めがなく、行政側の連絡窓口も不明確であるなどしたため、業者間のトラブルが発生した。

■許容オーバー

予め協定で想定していた被害量を大きく超える被害が発生した場合、活動が追いつかず災害対応業務に支障が生じるなどの場合があります。

＜事例＞

・　ある自治体は、福祉避難所として多くの施設と協定を締結していたが、その多くが高齢者施設で障害者施設は限られていたことから、障害者の受け入れに限界が生じてしまった。

■書類の不備

連携先と共通の書式の書類が準備されていなかったり、必要な書類そのものが準備されていなかったがために、災害対応業務に支障が生じるなどの場合があります。

＜事例＞

・　ある自治体では、住宅を滅失した被災者に対し、民間賃貸住宅借上げ応急仮設住宅として提供する方策を取った。だが不動産業者や申込者との契約書の書式が定まっておらず、入居の決定、契約手続きが遅れ、不動産業者や入居できない申込者からの苦情が寄せられた。

2．4．「外部環境」に係る課題

報告書 P15

「外部環境」に係る課題（自治体や民間組織のいずれにも起因しない課題）として以下のようなものがあります。これらは活動の前提となる社会状況に起因する課題や、被害量そのものの膨大さに起因する課題など、自治体、民間組織いずれの力によってもコントロールできない性質の課題です。

■インフラ･ライフライン、資源の不足

連携活動に必要なインフラ・ライフライン・資源が利用できず災害対応業務に支障が生じる場合があります。

＜事例＞

・　ある自治体では、発災直後、輻輳等により通信が途絶したことで、協定を結んでいる団体に連絡を取ることができなかった。

■活動に係る法律や制度の不備

活動に係る法律や制度に不備により、災害対応業務に支障が生じる場合があります。

＜事例＞

・　ある自治体では、災害救助法において「現物給付」が原則とされていることによって、被災者への必要物資の配布や借上げ民間賃貸住宅の契約などを効率的に行うことができず、被災者への迅速な支援につながらなかった事例も生じた。

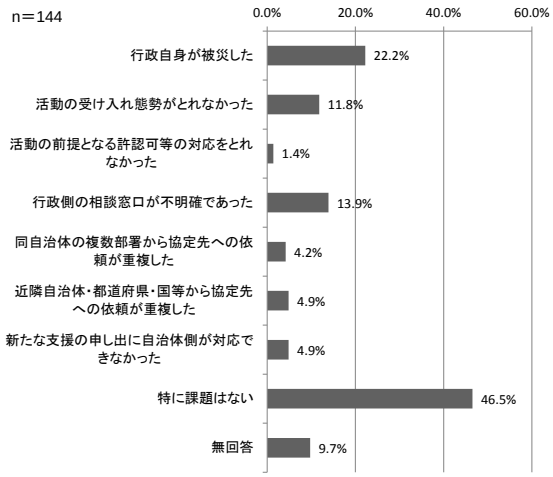
このように、東日本大震災では、民間組織との連携について「官」「民」「官-民間関係」「外部環境」それぞれに起因する課題がありました。

２．５．　特に重視されている課題

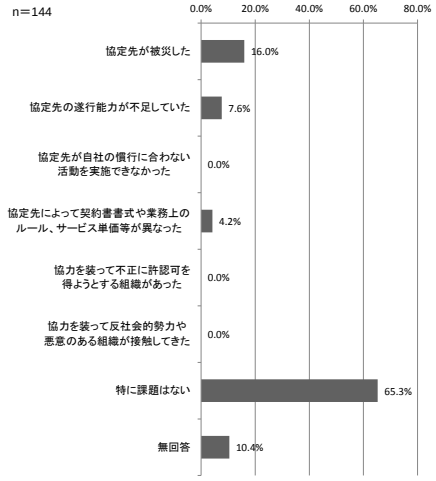
報告書 P51

「地方自治体の災害対応業務における官民の連携方策に関する調査研究」にて実施したアンケート調査によると、過去に災害時応援協定に基づく対応を経験した自治体は、特に以下の様な課題に直面していました。

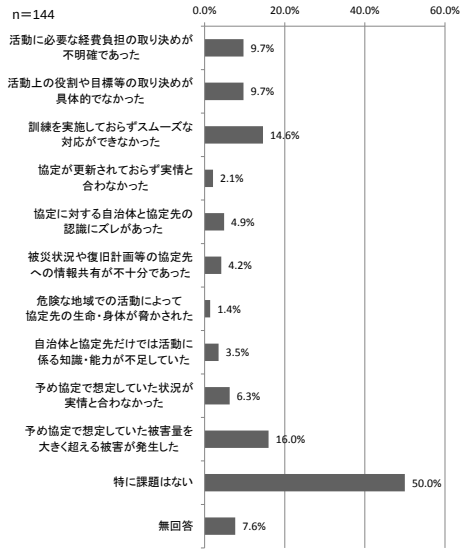
＜「官」の課題＞



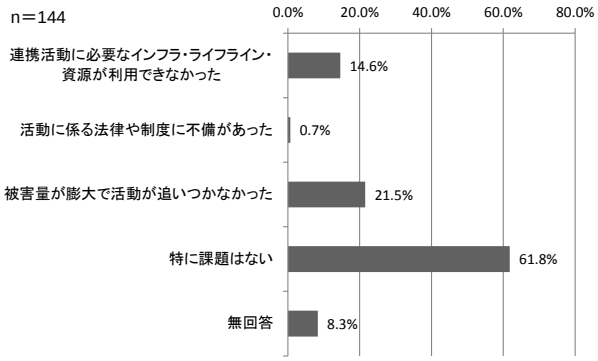
＜「民」の課題＞



＜「官－民間関係」の課題＞



＜「外部環境」の課題＞



行政自身の被災や協定先の被災、訓練の不足、インフラ・ライフラインの利用困難等の課題があったと考える自治体がありましたが、特に課題はないと考えている自治体も多いようです。

「課題はない」との回答の背景として、災害の規模がさほど大きくなかった場合、民間組織は少しでも協力してくれる気持ちさえあれば十分と考えている場合、被災当時の課題が現在の担当者に引き継がれていない場合等が考えられます。しかし、災害対応業務に係る官民連携の実効性を高めるためには、まずは行政側が問題意識を持って、実効性を確保するための取り組みを進めていくことが必要です。

3　多様な連携先の構築に向けた課題・取り組み

この章では、官民連携の構築に向けた取り組みや課題について解説します。

3．1．　連携を構築する段階の課題

報告書 P76

■連携分野・連携数の不足

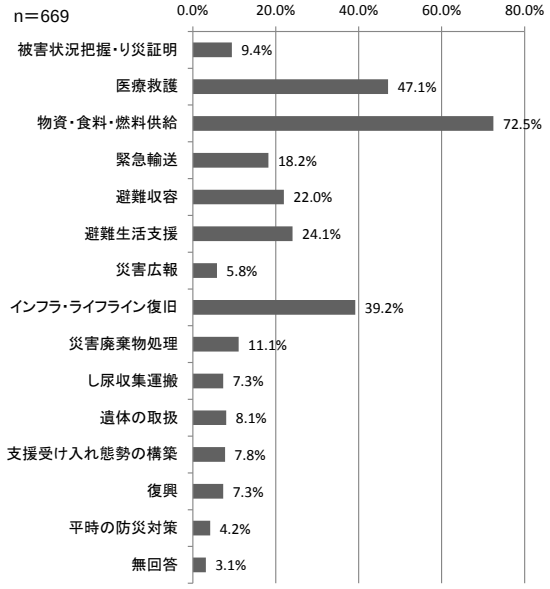
アンケート調査によると、自治体の災害時応援協定の締結率は右図のようになっており、「物資・食料・燃料供給」「インフラ・ライフラインの復旧、応急的な確保」については多くの自治体で連携先が確保されていますが、未だ進んでいない分野もあります。特に小規模な自治体では、各分野での連携確保が進んでいません。

また、自治体が災害時の官民連携を必要としている分野としては、特に物資・医療・ライフライン復旧が挙げられています。一方、協定締結が進んでいない分野としては、多様な分野が挙げられていますが、特に医療、遺体の取扱、避難生活支援が挙げられています。特に小規模な自治体では、「医療」が進んでいないと認識されている割合が高くなります。

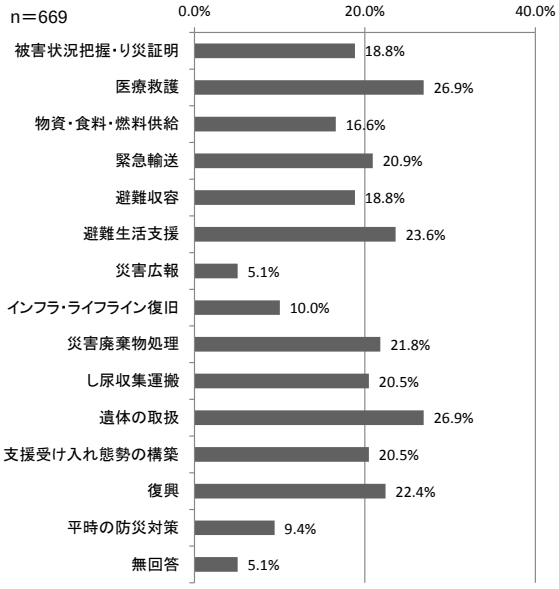
＜分野別の協定締結率＞

分野	締結率
被害状況把握・り災証明	19%
医療・救護	62%
物資・食糧・燃料供給	94%
緊急輸送	50%
避難収容	63%
避難生活支援	45%
災害広報	50%
インフラ・ライフラインの復旧、応急的な確保	84%
災害廃棄物処理	25%
し尿収集運搬・処理	26%
遺体の取扱	20%
支援受け入れ態勢の構築	16%
復興	11%
平時の取り組み	7%

＜民間組織との協力・連携が特に必要な分野＞



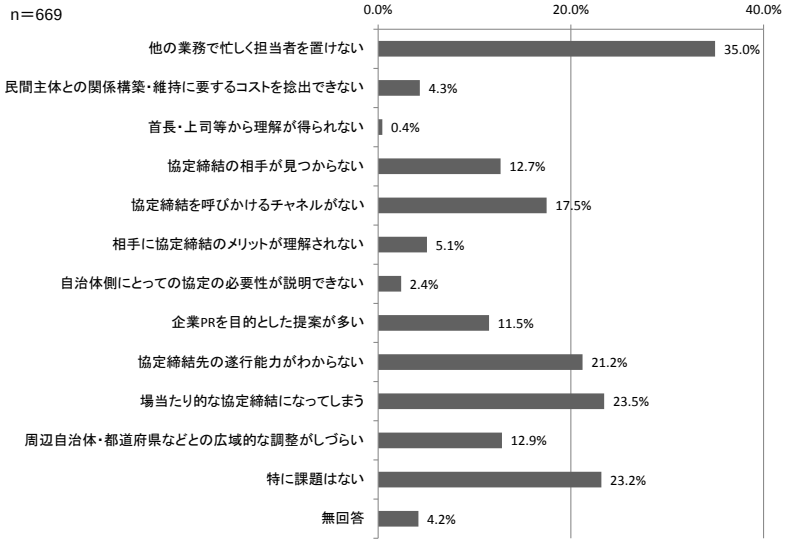
＜協定締結が進んでいない分野＞



■連携構築の取り組みにおいて自治体が直面している課題

連携構築の取り組みにあたって自治体が直面している課題としては、他業務の忙しさや、場当たり的な締結、協定締結先の遂行能力がわからないこと等が挙げられています。

＜災害時応援協定の締結検討段階での課題＞



特に、協定先分野が多く、実効性確保の取り組みを複数実施しているような「先進的」な自治体では「協定締結先の遂行能力がわからない」という課題認識を持つ割合が高くなります。

３．２．　多様な連携先を構築するための取り組み

報告書 P81

それでは、これらの課題を克服して、多様な連携先を構築していくにはどうすればよいでしょうか？まだ連携確保が進んでいない自治体も、ある程度進んでいる自治体も、災害対応の多様な局面で連携できるよう、連携を確保していきましょう。

Step1	自治体にとって連携が必要な分野を洗い出す。

自治体にとってどのような連携が必要でしょうか？まずはそれを洗い出し、必要な分野を特定しましょう。

「あらゆる分野で必要だ」と思うかもしれませんが、優先順位をつけていくことが必要です。例えば、まずはなるべく多くの受益者に行き渡るような施策が始めやすいという場合には、受益者が市民全体ともいえる「物資・食料・燃料供給」「インフラ・ライフライン復旧」は、着手しやすい分野といえるでしょう。

また、「すでに連携先は確保した」と思った場合でも、まだまだできることはあります。先進的な自治体では多様な分野で連携を確保することにより、災害対応業務の質を向上しています。

右図は、分野別の協定の締結状況についてのアンケート調査結果から、自治体の皆様がまずどのような分野に着手し、その後どのような分野に連携先を拡大しているのか、についての傾向を描いたものです。災害対応の分野全体を見渡して、必要な連携を構築していきましょう。

また、現在各自治体がどの程度の協定数を確保しているのかを自治体別にみると、ばらつきは大きいものの、概ね自治体規模が大きいほど協定数も多くなる傾向にあります。

加えて、本ガイドの参考資料には、多様な連携事例のリストを記載していますので、併せて参考にしてみて下さい。

＜連携先確保分野の段階モデル＞

＜参考：自治体規模別　民間組織との協定数の傾向（アンケート結果より）＞

自治体の規模	協定数			
	最小値	平均値	最大値	標準偏差
大都市 （人口 50 万人以上または特別区）	7 件	69 件	284 件	54
中都市 （人口 15 万人以上 50 万人未満）	6 件	49 件	188 件	39
小都市 A （人口 5 万人以上 15 万人未満）	3 件	27 件	114 件	18
小都市 B （人口 5 万人未満）	0 件	13 件	136 件	13

＜自治体担当者の声＞

- **連携が必要な分野の探し方**
  - ✧ 行政としては、できる限り受益者の多い施策を行うという発想で、物資・食料等の確保や、インフラ・ライフラインの復旧といった分野から検討する。
  - ✧ 地域防災計画に「〇〇と連携して・・・」等と記載されているが、具体的にどんな協力をしていただけるのかが不明確な場合がある。これを協定という形で明確化するようなイメージで、必要な協定を検討する。
- **テーマ別の連携のあり方**
  - ✧ 地域特性に応じてテーマ、相手が変わる。具体的な地域別の連携テーマ・連携先としては以下のようなものが考えられる。
    - ➢ 沿岸部：民間事業者施設を中心に津波避難ビルの指定推進
    - ➢ 木造密集地域：公共施設の補完避難所となる民間施設
    - ➢ 主要駅、帰宅困難者支援道路沿道地域：事業所を中心に一時滞在施設の確保

Step2	地域内外の連携可能な民間組織を洗い出す。

必要な連携分野から考えるだけでなく、「連携可能な民間組織はあるだろうか？」という考え方もできます。地元に密着した企業はもちろんのこと、近年では全国区の企業であっても、地域貢献・社会貢献を重視し、防災に関する自治体との連携を積極的に進めている場合があります。地域によっては企業からオファーが次々舞い込む場合もあるようですが、そうでない場合も、自治体からアプローチすれば手を挙げてくれる企業はきっとあるでしょう。

また、「地域内」と「地域外」の双方にメリット・デメリットがあります。地域内の民間組織であれば、平素から知っている相手である場合が多いこと、他の地域と協定が重複することが少ないことなどのメリットがありますが、大規模災害時には行政ともども被災してしまう可能性があります。一方で、地域外の民間組織は、同時被災の可能性は少ないですが、他自治体との協定の重複や、被災地での活動を開始できるまで時間がかかること等が懸念されます。連携先はバランスよく確保することが必要です。

＜自治体担当者の声＞

- **民間組織との接点**
  - ✧ 総務省の推進するＬアラート（公共情報コモンズ）に参画していたことから、情報通信事業者との接点が生まれ、情報発信に関する協定につながった。
  - ✧ 内水氾濫時の排水作業に関する協定について、行政から働きかけて締結。以前から内水氾濫が想定される地区の懇談会で「排水ポンプが必要」との課題があり、住民の要望も強かった一方で、設備を導入するにはコストが過大であったことから、民間との協定で対応できないかとの議論になっていた。そこで、県内で対応可能な企業を探し、協定締結に至った。
  - ✧ 国の広域連携事業を通じて NPO と連携。全国展開している防災関係の NPO は、豊富な経験を通じ、現場での対応方法や専門知識・情報など行政がなかなか保有できない知見・能力を有している。

Step3	周辺自治体・他自治体の官民連携の取り組みを把握する。

必要な分野や連携できそうな民間組織がわかったとしても、具体的にどのような連携を結べばいいのかわからない、という場合も多いでしょう。まずは他の自治体でどのような取り組みが実施されているのかを把握することからはじめるのが一案です。地元の新聞には、近隣の自治体が災害時応援協定の締結式を行った、訓練を行った、といった記事がありませんか？これをきっかけに、話を聞きに行って協定文の参考にしたり、民間組織にこちらからアプローチしたりすることもできます。本ガイドに示した事例も参考になります。

＜自治体担当者の声＞

- **近隣自治体の取り組みの取り入れ**
  - ✧ 新聞紙上で近隣自治体とコンビニチェーンが協定を締結したとの報道があったことをきっかけに、村側から当該コンビニチェーンにアプローチ。

Step4	すでに実施している官民連携事例を PR する。

自治体側からアプローチするにあたっては、民間組織側にも協力のメリットを感じてもらうことが必要です。民間組織にとっての官民連携のメリットの一つは、社会貢献・地域貢献を通じた知名度向上、イメージ向上といえますので、ぜひ、連携を構築できたらその旨を積極的に PR しましょう。PR をきっかけに、民間組織側からの連携オファーが舞い込むこともあるようです。ためらわずに PR を実施することで、官民双方にメリットがあるといえます。

＜自治体担当者の声＞

- **事例の PR をきっかけにしたオファー**
  - ✧ 協定締結後の調印式の様子をホームページ等で公開すると、それを見て別の事業者が申し入れをしてくるという効果も考えられる。
  - ✧ マンションとの避難者受け入れ協定が成立した後、他のマンションから同様の申し入れが複数あった。

Step5	地域の企業に地域防災の重要性を PR する。

民間組織に即物的なメリットを提供するだけでは持続可能な連携とはいえないでしょう。地域防災の重要性をさまざまな形で PR し、民間組織が地域に貢献すること自体の価値を訴求することも重要です。

＜自治体担当者の声＞

- **連携オファーの背景**
  - ✧ 幸いなことに事業者側からの申し入れがあるため、協定先を自ら発掘することはしていない。その背景としては以下が考えられる。
    - ➢ 事業者側に CSR の意識が高まってきた
    - ➢ 地域で災害が頻発している
    - ➢ 多雪区域であり、日常の延長として災害を捉える風土がある
    - ➢ 災害救助法が適用されれば、事業者の商品・サービス提供に要した費用は支弁される
- **地域の防災意識向上により連携オファーが来る雰囲気を醸成**
  - ✧ 行政から仕掛けると相手方に義務感・負担感を与えてしまうため、民間から申し入れが行われる環境の整備に注力する。具体的な施策としては以下のようなものが考えられる。
    - ➢ 先進事例の積極的 PR
    - ➢ 行政側が地域の防災協議会の設置イニシアチブをとる
    - ➢ 事業者向けの防災ハンドブックで地域貢献を推奨
    - ➢ 自治体の総合防災訓練は地区持ち回りで行う

Step6	連携先と自治体が Win-Win となる連携を構築する。

民間組織にとっても自治体にとっても、互いを頼りにし、メリットを感じているような、Win-Win となる関係を構築しましょう。そのためには、災害時応援協定の締結にあたって自治体側が安易に妥協するのではなく、個別に交渉することも必要です。

一方、行政として個別の民間組織を特別視することへの抵抗もあるかもしれませんが、折角協力してくれる民間組織ですので、PR などを通じてメリットを感じてもらえるようにしましょう。

＜自治体担当者の声＞

- **協定内容についての個別の交渉**
  - ✧ 復興支援も兼ねて災害時応援協定のオファーがいくつかあった（市内や周辺に事業所・工場がある企業中心）。企業の立地等によって災害時に得られる協力の度合いは異なり、それによって行政として企業に返せるインセンティブの度合いも異なることから、協定内容は個別の交渉となる。
    - ➢ ある会社とは、自販機を公共施設に設置するかわりに災害時に飲料を一定数無償提供するという協定を締結。ただし、市内に工場がないため届くまでに一定の時間を要する。
    - ➢ 一方で、別の会社は市内に工場があり、迅速に飲料が届くが、有償で購入するという調整を実施。
- **個別の民間組織との関係**
  - ✧ 総合防災訓練では飲料水メーカーが参画し、訓練参加住民に対する飲料の配布、災害用自動販売機の設置等を行っている。結果として個社の事業を支援する形となっても、そこは持ちつ持たれつの関係が大切と考えている。
- **自治体側のニーズ主張の重要性**
  - ✧ 連携の申し出はありがたい一方で、企業や大学等から「こんなことを考えてみたのですが何かに使えませんか」という生煮えのアイデアの売り込みや、研究の実証フィールドとして使われてしまっているような場面もある。すでに連携が構築されている相手だとなおさら断りづらく、結果自治体側に「やらされ感」があるまま取り組みが進んだり、効果に疑問のある取り組みで予算が消化されたりという場合もある。市としても、連携先に対して要望を積極的に発信していくべき、という課題がある。

4　連携を維持し実効的にするための課題・取り組み

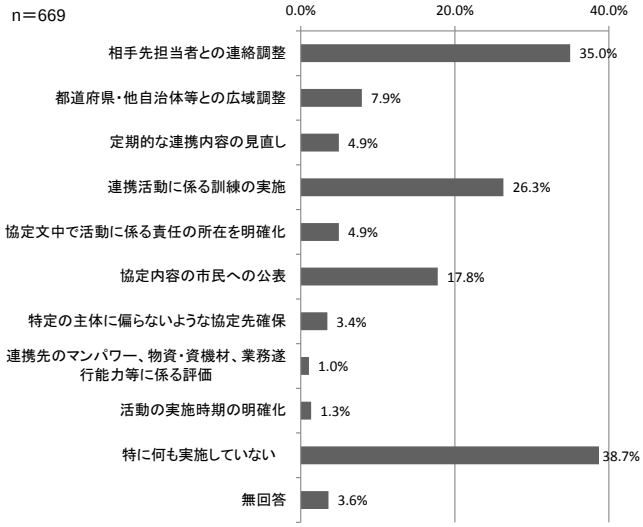
この章では、連携を構築した後に実施すべき取り組みや課題について解説します。

4．1．　連携を維持し実効性を高める段階の課題

報告書 P77

■実効性確保の取り組みの不足

アンケート調査によると、連携の実効性確保の取り組み（協定先との連絡調整、訓練等）の実施状況は右のようになっており、協定先との連絡調整や訓練、協定内容の公表などを実施している自治体が一定程度ありますが、何も実施していない自治体も多いようです。特に小規模自治体や協定締結が少ない自治体等では、実施していない割合が高くなります。

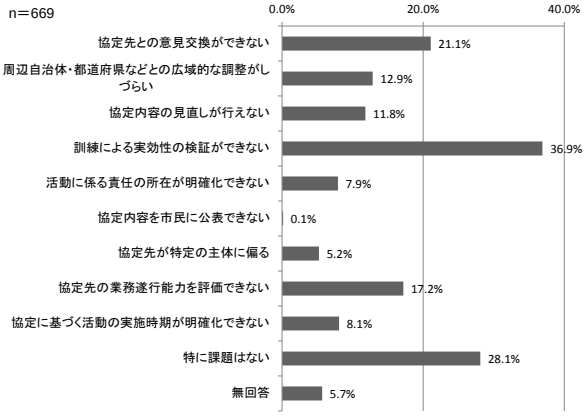


協定先分野が多く、実効性確保の取り組みを複数実施しているような「先進的」な自治体においても、協定先との連絡調整や訓練、協定内容の公表以外の取り組み（「定期的な連携内容の見直し」等）は進んでいないようです。

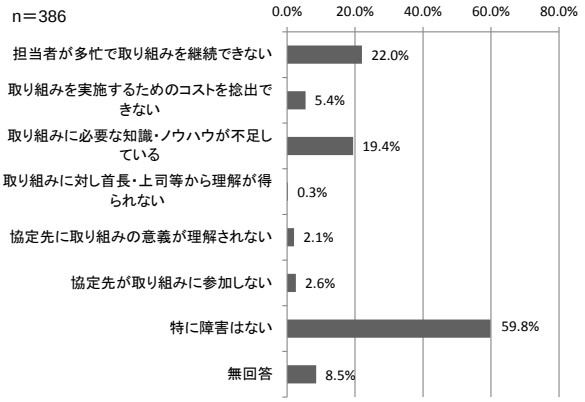
■実効性確保の取り組みにおいて自治体が直面している課題

実効性確保の取り組みを実施するにあたって自治体が直面している課題としては、協定先とのやりとりの不足や訓練の不足、業務繁忙、知識・ノウハウ不足等が挙げられています。

＜締結済の災害時応援協定の課題＞



＜実効性確保の取り組み開始にあたっての課題＞



また、インタビュー調査によると、以下のような声がありました。

＜自治体担当者の声＞

- **防災担当以外の各課への浸透**
  - ✧ 協定の名称・協定先は地域防災計画資料編に記載しているが、その内容までは記載していないため、各課に協定の内容が十分に浸透していない可能性がある。
- **協定の更新不足、担当者間のやりとり不足**
  - ✧ 協定に記載してある連絡先が締結当時のまま更新されておらず、お互い面識がない場合もあり、情報の更新は課題である。一方で、協定を高頻度に見直すことも難しい。
- **協定先への要求レベルと実際に協定先が担えるレベルのギャップ**
  - ✧ 原課の専門的な立場から協定先に期待する災害時の活動と、協定先が実際に担える災害時の活動にギャップが生ずる場合がある。
- **指定管理者との調整**
  - ✧ 災害時に避難所として活用するスポーツ施設に災害用自動販売機を導入する際、管理運営を担う指定管理者との調整が難航することも想定される。

4．2．　連携を維持し実効的にするための取り組み

報告書 P82

連携が構築できたら、その連携を維持し、実効的にする必要があります。以下に示す取り組みを推進し、災害時に実際に動く連携を築きましょう。

Step1	自治体における災害時応援協定の現状を把握する。

自治体においては、異動によって突然防災担当になるという場合も多いでしょう。また、ある程度防災業務に従事していたとしても、昔の災害時応援協定についてはよくわからないという場合も多いでしょう。まずは、現状の連携がどのようになっているのかを把握することが必要です。

防災担当部署だけでなく、各原課が管理している協定についても把握しましょう。実際の運用は原課が行うとしても、防災担当部署で把握しておくことは必要です。

＜自治体担当者の声＞

- **自治体の協定について勉強するきっかけ**
  - ✧ １件１件の協定について前任から引継を受けるのは難しいことから、災害時応援協定の実態に関する調査がかかったことをきっかけに、村の協定の現状がどのようになっているかを勉強した。
  - ✧ 市町村合併が行われる度に、総務課において協定の集約・整理を行うこととしている。

Step2	連携先の担当者と連絡をとる。

今、締結されている協定が把握できたら、連携先と連絡をとってみましょう。連絡先の電話がつながらなかったりすることはありませんか？締結当時から電話番号が更新されていないという場合もあるようです。

＜自治体担当者の声＞

- **協定先の連絡先**
  - ✧ 市内に営業所のある事業者に関しては、毎年 4 月には担当者が挨拶に来られ、名前と連絡先を交換している。これにより協定の連絡先は定期的に更新することができる。特段何かの呼びかけを行っているわけではなく、行政の人事異動を想定しての自主的な対応と思われる。

Step3	庁内の官民連携状況を「見える化」する。

庁内にどんな連携があるのか、そのうち「生きている」協定はどれだけあるのかがわかったら、防災担当部署で状況を整理して、庁内で共有しましょう。協定名、内容、担当課、相手先組織をわかりやすく一覧化し、地域防災計画や BCP に記載することも一案です。

平時の担当課が防災担当以外になったとしても、その管理状況（連絡先が生きていることを確認しているか？等）については防災担当部署が把握しておきましょう。担当課が連携先と平素からやりとりしているほうが、むしろ災害時のやりとりもスムーズになる場合もあります。

＜自治体担当者の声＞

- **協定の管理形態**
  - ✧ 防災担当で直接所掌する連携と、各課が日頃のつきあいの延長で所掌している連携がある。後者の場合も防災担当で状況を把握している。
  - ✧ 協定は防災担当で一元管理しているが、協定先に応じた原課が存在する。原課には、協定案の作成段階から参加してもらう。

Step4	連携活動について訓練を実施する。

連携活動について訓練を実施してみましょう。毎年自治体で実施している防災訓練に連携先を呼ぶ形でも、個別に訓練を実施する形でも良いでしょう。連携活動の確認はもちろん重要ですが、訓練を通じて連携先と顔を合わせることも重要な意義です。

＜自治体担当者の声＞

- **連携活動に関する訓練**
  - ✧ 民間マンションとの協定において、訓練を通じて区とマンション住人の役割分担を確認している。
  - ✧ 訓練の機会には物品を（店舗で直接購入ではなく）協定のルートで購入。

Step5	連携取り組みを市民に公表する。

連携の取り組みは、ぜひ積極的に市民に公表しましょう。連携先の民間組織にとってアピールの場になること、市民にとっての安心材料になること、市民の目にさらされることで連携維持・実効性確保の動機になること等のメリットがあります。

＜自治体担当者の声＞

- **市民の安心材料としての連携**
  - ✧ 内水氾濫時の排水に係る協定について、実際にポンプを配備し、排水を開始できるまでどの程度の時間を要するか等を確認する訓練を実施。住民の要望をきっかけにした施策でもあったことから、訓練という形で実際の活動を示し、住民にとっても安心材料としていただけるようにした。

Step6	隣接自治体・都道府県等との調整を行う。

協定先は自分たちのためだけに動いてくれるでしょうか？地域密着の企業であれば問題ないかもしれませんが、そうでない場合は確認が必要です。隣接自治体や都道府県等と協定の重複状況について確認しましょう。重複が明らかになった場合は、代替手段を考えておきましょう。

＜自治体担当者の声＞

- **隣接自治体との調整**
  - ✧ 災害時の協定先は地域内で確保することを基本とする。地域内の確保が困難な場合は別の方策を検討。具体的には以下のテーマ。
    - ➢ 区内で見つけられていない分野：し尿処理、プロパンガス
    - ➢ バキュームカーの協定先が隣接区にあるが、バッティングしている事実は隣接区と共有した上で、区では代替手段としての簡易トイレ確保に対策をシフト

Step7	協定文で役割分担や責任の所在、活動開始条件等を明確にする。

協定の内容はなるべく具体的にしておくことが、実効的な活動につながります。「協力する」「連携する」だけでは具体性がありません。互いの関係が構築できたら、具体的に「いつ」「何を」「どのように」といった事項を明確にしていきましょう。

＜自治体担当者の声＞

- **協定内容の具体化・明確化**
  - ✧ 民間マンションとの協定において、発動条件・避難者受入期間・原状回復の費用負担について明記。

Step8	定期的に連携内容を確認する。

連携内容は時間が経つにつれて状況と合わなくなったり、想定される災害が広がって陳腐化してしまったりする可能性があります。連携相手の連絡先ももちろんですが、内容自体も定期的に確認し、必要に応じて見直しましょう。訓練や物資購入など、定期的な機会を活用するのがよいでしょう。

＜自治体担当者の声＞

- **定期的な確認の工夫**
  - ✧ 民間マンションとの協定において、外部受入者用の備蓄物資にあえて１年程度で消費期限が切れる物資を織り交ぜて、毎年１回は区と管理組合が顔を会わせる機会を作っている。

Step9	連携先の能力を確認する。

いくら協力すると言ってくれたとしても、実際に災害時に活動できなければ、その協定が履行されたとはいえません。まずは協力の善意を尊重しつつも、関係が構築できたら、災害時の活動という面でどの程度の能力があるのか確認が必要です。この点、平素からよく知っている地元の民間組織であれば、普段のつきあいから能力も概ね分かることが多いでしょう。

＜自治体担当者の声＞

- **連携先をよく知っていたことで災害時にも連携が機能**
  - ✧ 平素の業務を通じて協定先と普段から密にやりとりしている各課主体で連携対応を実施したことにより、円滑なやりとりが可能になった。
  - ✧ 平素から防災訓練や交通安全等の取り組みを通じて関係があった主体と、協定外の連携対応を行った。

Step10	平素から連携先と顔の見える関係を構築する。

ここまで述べてきたような取り組みや課題は、「平素の顔の見える関係」が構築されていれば解決するものが多くあります。また、多少の困難があっても臨機応変に対応できる連携は、互いが互いのことをよく理解している連携です。普段の業務で日々民間組織と接している各課も巻き込み、訓練等の機会も有効活用し、連携先と平素からの関係を構築しましょう。

＜自治体担当者の声＞

- **平素の関係の重要性**
  - ✧ 協定として明文化せずとも、災害時に連携できるよう平時から顔の見える関係を作っておくことが本質。
- **関係づくりの工夫**
  - ✧ 東日本大震災で効果的に機能した協定をその場限りとしないよう、当該取り組みを「国土強靱化地域計画」に位置づけた。

参考１　官民連携の分野・連携先の事例

アンケート結果より、実際に災害時に発動された災害時応援協定や、見落としがちな分野の協定を中心に、事例を紹介します。

実際に災害時に発動された災害時応援協定の例

※各自治体よりいただいたアンケート結果の一部を匿名化して記載しています。

災害の種類	活動の例
台風・豪雨	被災者生活再建支援システム
地震	道路パトロール、被害状況の報告、被害箇所の復旧工事等【建設関係団体】 災害情報及び生活関連情報の広報【ラジオ放送局】
水害	ガス、水道施設の応急復旧
台風	生活必需物資等の調達【小売店】 土のう袋の調達及び土のうの作成【建設関係団体】
台風	倒木の撤去等【建設関係団体】
豪雨	災害時の医療救護活動【医師会】 災害時の郵政事業の取扱いおよび相互の応援【郵便局】
地震・津波 （東日本大震災）	仮設トイレのレンタル・インフラの復旧・食糧の提供など
地震・津波 （東日本大震災）	災害時の医療救援活動に関する協定【医師会】ほか
地震	食料・日用品等の供給、災害情報の放送【コミュニティ FM、CATV】
水害	災害時における物資供給に関する協定【NPO 法人】 災害時におけるレンタル機器の提供に関する協定【レンタル事業者】 災害時における応急対応業務に関する協定【土木関係団体】 災害時における電力復旧協力に関する協定【電気事業者】
地震・津波 （東日本大震災）	津波時における緊急避難場所としての使用に関する協定
地震・津波 （東日本大震災）	道路支障物の解体撤去、被災建築物等の解体及び廃棄物の運搬等【解体工事関係団体、建設関係団体】 物資（食料品、消耗品、飲料等）提供【小売店、飲料メーカー】 仮設トイレ設置【リース関係団体】 停電復旧工事用車両置場提供【電気事業者】 災害ボランティアセンターの運営【社会福祉協議会】 燃料の優先供給【石油関係団体】
台風・豪雨	ライフラインの復旧【電気事業者】
台風	決壊した堤防の復旧工事、浸水家屋の漏電確認調査
台風	船舶提供【漁協】 災害情報【FM ラジオ局】
豪雪	スコップ等の除雪に必要な資材の供給【小売店】
地震・津波 （東日本大震災）	生活物資の供給-生活協同組合　レンタル機材の提供-レンタル会社　建築物の危険度判定-建設職組合・建築士会　生活物資の供給-小売店　等
豪雨	避難施設への食糧の供給【小売店】 飲料水の供給【飲料メーカー、小売店】 避難施設への寝具の供給【メーカー】 災害時放送【ＦＭ放送局】

見落としがちな分野の災害時応援協定の例

※各自治体よりいただいたアンケート結果の一部を匿名化して記載しています。

分野	協定分野・締結先	自治体
専門技術・知識の提供	法律相談【弁護士会等】	東京都A区
	災害時における理容の実施、衛生活動に関する協力体制確立【理容関係団体】	東京都B区
	災害時における区の動物救護活動に対する協力体制の確保【獣医師関係団体】	東京都B区
	金融機関との公的取扱事務【都市銀行】	愛知県A市
	通訳ボランティア【国際交流関係団体】	愛知県A市
	環境安全調査【測定・分析関係団体】	愛知県A市
	行政書士による支援相談窓口開設【行政書士会】	千葉県A市
	郵政事業に係る災害特別事務の取り扱い【郵便局】	千葉県A市
	災害時のタクシー無線通信等	神奈川県A市
	災害時における所有者不明動物の救護活動	神奈川県B市
	災害時における災害救助犬の出動	大分県A市
	災害対策資金・復旧融資制度【地元金融機関】	秋田県A市
	空調設備等の応急対策に係る協定	広島県A市
	減災を目的とした防災ARに関する協定【防災関係団体】	大阪府A市
	避難標識設置に関する協定【標識関係団体】	大阪府A市
	災害にかかる情報発信等に関する協定（災害時のキャッシュサイトの構築及び誘導等）【ITサービス関係企業】	大阪府A市
	印刷サービスの提供【印刷関係団体】	東京都C区
	ペットの埋葬【ペット霊園】	東京都C区
	災害時における被災車両の撤去等【自動車関係団体】	広島県B市
	山林火災、山林保全、林野調査【林業関係団体】	岐阜県A市
	災害時における被災地域の状況調査【測量関係企業】	宮城県A市
	倒木処理【木材関係企業】	北海道A市
物品の提供	地図製品の提供【地図関係企業】	愛知県B市
	災害時におけるトイレパックの提供【民間企業】	東京都B区
	広告付き避難所看板の設置【広告関係企業】	愛知県B市
	災害時における蓄電池の貸与	神奈川県B市
	生活飲用水を除く水（洗浄・消火用水）の供給【生コンクリート関係団体】	宮崎県A町
	段ボールベッドの提供【民間企業】	京都府A市
	車両の提供【郵便局】	北海道A市
場所・空間の提供	災害時の警察署が使用不能となった場合の施設提供の協定	神奈川県A市
	私有道路等の使用に関する協定【宗教法人、観光関係企業】	静岡県A町
	避難施設としての利用、被災者・遺族の心のケア、身元不明者の遺骨の安置等【宗教関係団体】	岩手県A市
	桟橋の使用【桟橋使用者】	東京都C区
	駐車場の一時利用【小売企業】	岐阜県A市
情報の提供	災害時の情報提供【郵便局、石油関係団体、鉄道会社、アマチュア無線クラブ、隊友会】	愛知県A市
	平時の高齢者等の見守り活動及び道路損傷箇所発見時の情報提供【郵便局】	秋田県B市
マンパワーの提供	防災活動に関する協定【地元工場】	新潟県A市
	支援活動（マンパワーの確保）【青年会議所】	長野県A市
地域特有の対応	原子力発電所に係る住民の安全確保に関する協定【電力会社】	新潟県A市
	離島住民の緊急避難【観光関係企業】	沖縄県A市
	ダム放流情報提供【電力会社】	北海道A市
事前対策	防災啓発協定【高校】	高知県A市
	家具転倒防止事業への協力	岐阜県B市

参考２　官民連携の分野・内容・連携先の全体像

本事業を通じて得た情報をもとに、現在自治体が災害時応援協定を締結している分野・内容・連携先の全体像を網羅した「官民連携の分野・内容・連携先の全体像」をまとめました。新たな連携内容・連携先の検討の一助としてご活用下さい。

区分	分野	協定の内容 （民間組織側の応援内容）	協定締結先 （民間組織）
応急対策業務	物資・食料・燃料供給	□食料品、飲料水の供給 □災害対応型自動販売機の設置 □日用品の供給 □建設材の供給 □発電機の供給 □ガスの供給 □燃料の供給 □炊き出しの実施 □倉庫・保管場所の提供 □物流・運搬サービスの提供 □段ボール製品の供給 □避難場所の提供	食品関係企業・団体 飲料関係企業・団体 小売関係企業・団体 生活協同組合 石油供給関係企業・団体 建設・土木関係企業・団体 ガス関係企業・団体 燃料販売・ガソリンスタンド関係企業・団体 物流関係企業・団体 倉庫関係企業・団体 運送・トラック関係企業・団体 リース・レンタル関係企業・団体 ボランティア団体 電気関係企業・団体 生活衛生関係企業・団体 宿泊関係企業・団体 商工会 農協
	インフラ・ライフライン復旧、応急的な確保	□復旧資機材調達 □道路の復旧 □公共交通の復旧・代替輸送の確保 □ガス施設の復旧 □水道施設の復旧 □下水道施設の復旧 □電気施設の復旧 □節電への協力 □電力供給多重化 □応急通信手段の確保 □通信施設の復旧	建設・土木関係企業・団体 鉄道関係企業・団体 バス関係企業・団体 水道関係企業・団体 下水道関係企業・団体 電力関係企業・団体 通信関係企業・団体 ガス関係企業・団体 電気工事関係企業・団体 リース・レンタル関係企業・団体
	医療救護	□負傷者の応急手当 □医療救護活動の提供 □医薬品の供給 □患者搬送 □専門的対応（毒劇物・放射線等） □歯科医療の提供	医師関係団体 歯科医師関係団体 薬剤師関係団体 医療ボランティア団体 医薬品卸関係企業・団体 医薬品製造関係企業・団体 医療機器関係企業・団体 毒劇物関係企業・団体 看護関係団体 柔道整復師・接骨師関係団体 病院・調剤薬局
	避難収容	□避難者の収容 □帰宅困難者の収容 □災害時要援護者の収容 □避難場所の提供	小売関係企業・団体 不動産関係企業・団体 旅行関係企業・団体 宿泊関係企業・団体 マンション管理組合 社会福祉施設 大規模工場 私立学校・大学 宗教関係団体 ゴルフ場施設 入浴施設 養護学校
	緊急輸送	□ 物資輸送 □ 人員輸送（災害対応要員） □ 人員輸送（避難者） □ 輸送用車両の提供 □ 緊急輸送道路の啓開	運送・トラック関係企業・団体 建設・土木関係企業・団体 石油供給関係企業・団体 鉄道関係企業・団体 海運・フェリー関係企業・団体 バス・タクシー関係企業・団体 レンタカー・リース関係企業・団体 自動車関係企業・団体 漁業関係企業・団体

区分	分野	協定の内容 （民間組織側の応援内容）	協定締結先 （民間組織）
応急対策業務	避難生活支援	□避難所運営 □入浴施設提供 □福祉避難所の開設 □理美容サービスの提供 □炊き出しの提供 □ストーマ用装具の供給 □段ボール製品の供給	自主防災組織 ボランティア団体 社会福祉施設 宿泊施設 理容・美容関連団体 入浴施設・浴場関連団体 生活衛生関係企業・団体 福祉施設 養護学校
	災害広報	□災害情報の放送 □安否情報の伝達 □避難命令等の伝達 □通信インフラ確保 □郵便局ネットワークを活用した広報活動 □防災情報等の記事の掲載 □公共機関 Web サイトの複製（キャッシュサイト）の作成	テレビ局 ラジオ放送局 新聞社 通信関係企業・団体 IT サービス関係企業・団体 ケーブルテレビ局 日本郵便 アマチュア無線団体
	被害状況把握・り災証明	□応急危険度判定 □被災宅地危険度判定 □被災情報の共有 □被害状況調査 □家屋被害認定調査 □り災証明申請支援	建築士関係団体 建設・土木関係企業・団体 土地家屋調査士会 行政書士会 日本郵便
	災害廃棄物処理	□災害廃棄物の収集・運搬 □生活ごみ分別・処分 □がれき撤去 □リサイクル処理	建設・土木関係企業・団体 廃棄物関係企業・団体 民間処理施設 衛生関係企業・団体
	し尿収集運搬・処理	□仮設トイレ設置 □浄化槽の点検・復旧 □し尿の収集運搬・処理	リース・レンタル関係企業・団体 浄化槽関係企業・団体 下水道関係企業・団体 衛生関係企業・団体 廃棄物関係企業・団体 清掃関係企業・団体
	遺体の取扱	□棺、ドライアイス等の確保 □埋火葬 □検死・検案 □遺体の収容・搬送 □安置施設の提供	葬祭関係企業・団体 宗教関係団体 霊柩自動車関係企業・団体 運送・トラック関係企業・団体 医師関係団体
	支援受け入れ態勢の構築	□支援者の宿泊施設供給 □ボランティアセンター立ち上げ □海外からの支援受け入れ □反社会的勢力等の排除	旅行関係企業・団体 宿泊関係企業・団体 ボランティア団体 社会福祉関係団体
復興		□仮設住宅の供給 □民間住宅の提供（みなし仮設） □被災者雇用確保、企業立地 □生活必需品の支給・出張販売 □見回り、相談、心のケア □まちづくり計画策定 □仮設店舗・事業所 □農地・林地・漁業地再生 □風評被害対策 □復興まちづくり協議会等の形成 □仮設住宅用地の情報提供	プレハブ関係企業・団体 不動産関係企業・団体 商工関係団体 地元企業 域外企業 大学・研究機関 ボランティア団体 自主防災組織 農協 漁協 建設・土木関係企業・団体 司法書士会、行政書士会
平時の取り組み （災害応急対策及び復興の事前準備を除く）		□防災まちづくり協議会等の形成 □産官学連携の場の形成 □防災人材育成 □企業 BCP 普及促進 □産業全体での防災力強化 □再開発事業等における防災機能確保 □防災対策への寄付 □防災対策の普及啓発	商工関係団体 地元企業 域外企業 大学・研究機関 ボランティア団体 自主防災組織