

国際防災拠点さの整備方針

令和6（2024）年3月

栃木県 佐野市

目次

第1章 はじめに.....	1
1 背景と目的.....	1
2 佐野市の概況.....	1
3 佐野市のポテンシャル.....	2
4 国際防災拠点の基本コンセプト.....	4
第2章 国際防災拠点整備方針.....	5
1 これまでの経過.....	5
2 一般的な「防災拠点」の考え方.....	6
3 国際防災拠点の目指すべき方向性.....	10
4 国際防災拠点整備のための施策.....	14
5 今後の進め方.....	18

第1章 はじめに

1 背景と目的

近年、気候変動の影響による災害の激甚化・頻発化等が世界的に進んでいる。令和5年7月に閣議決定された国土強靱化基本計画では、世界各地でこれまで経験のない気象災害が頻発するなど、気候変動の影響が顕在化しており「気候危機」の時代とも言われていることや、今後、地球温暖化の進行に伴って、その強度と頻度が増加することが懸念されていることなどに言及している。

災害を防ぐこと（防災）が重要であることは論をまたないが、地震や津波、台風などの自然災害に強い国づくり・地域づくりを行い、大災害が発生しても人命保護・被害の最小化・経済社会の維持・迅速な復旧復興を目指す取組である「国土強靱化」の理念が提唱されて久しい。

本市では、その「国土強靱化」の理念を具現化すべく、自らの市域の強靱化を進めるだけでなく、本市が有するポテンシャルを活かし、国内外の他地域での災害に対しても、その被災地の迅速な回復に寄与する考えである。その具体的な手段として、「国際防災拠点さの」（以下「国際防災拠点」という。）を整備する所存であり、本書は、その基本的な整備方針を定めるものである。

2 佐野市の概況

本市は、関東平野の北端、栃木県の南西部に位置している。

地形的には、北部は、緑豊かな森林や美しい清流など自然環境に恵まれた中山間地域、南部は、住宅や製造業が多く集まる都市的地域と農業が展開する地域となっている。

また、市北部の葛生地区から田沼地区にかけて、古生代ペルム紀中期（約2億6千万年前）のサンゴ礁の周辺で堆積した石灰岩地帯が広がっており、日本一のドロマイト生産量を誇るなど、恵まれた埋蔵資源を礎として発展を遂げてきた石灰鉱山があり、現在でも、石灰の埋蔵量は推定15億トンといわれ、セメントをはじめとする工業原料や、建設資材として採掘されており、関連する運送業も盛んである。

さらには、市南東部、国道50号と東北自動車道がクロスする周辺の佐野新都市地区には、佐野プレミアム・アウトレットやイオンショッピングセンターなどの大型商業施設が進出し、新しい商業地域が形成され、特に週末には県内はもとより、関東一円から多くの人々が訪れているほか、国内唯一の国際規格を満たしたクリケット場においては、国際大会が開催されるなど、インドをはじめとするクリケットが盛んな国々の在日外国人が来訪している。

(3)立地企業の多様性

本市は、伝統的な石灰・繊維・鋳物工業のほか、既存の産業団地を中心としてプラスチック製品製造業、機械・食品業や佐野新都市地区の大型商業施設など、災害時において連携が可能な多様な企業が立地している。

また、今後、新たな産業用地を確保することで様々な企業の進出が期待されている。

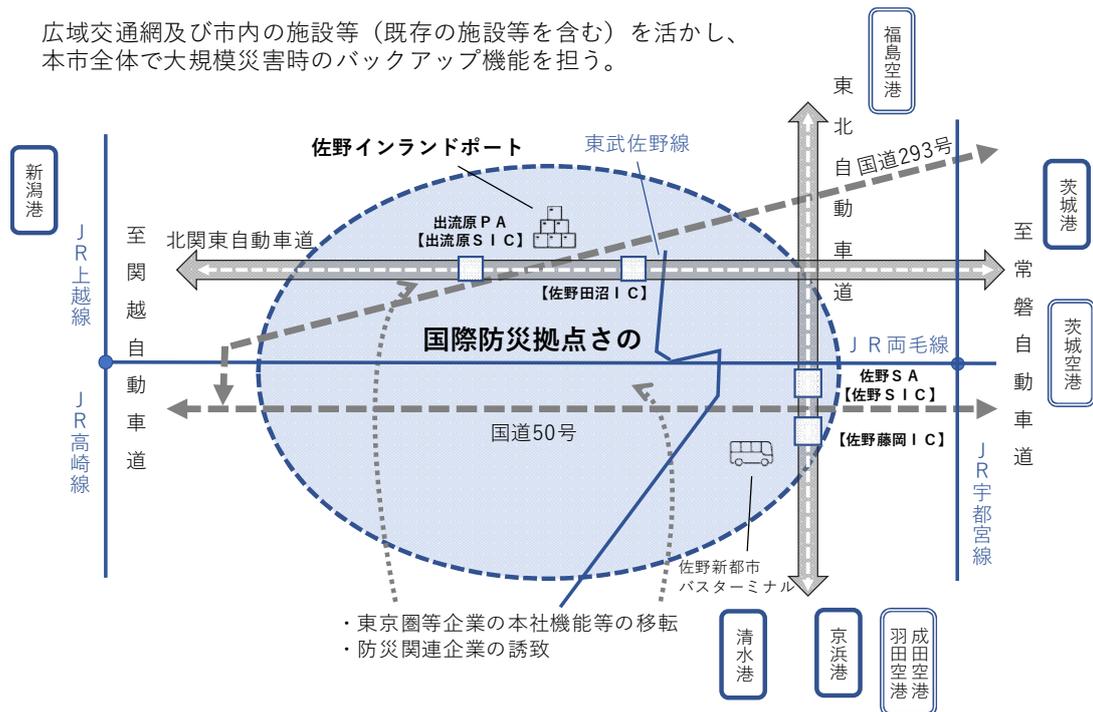
さらには、国際海上輸送で用いる海上コンテナの保管や、積み替えを行う「佐野インランドポート」があり、国際物流の一端を担っている。

4 国際防災拠点の基本コンセプト

本市は災害に対する安全性が比較的高く、国内外へのアクセス性も高い。そのポテンシャルを活かし、平時から、被災地の迅速な回復に寄与する企業等との連携、また企業の誘致を図り、災害時には、本市を起点（拠点）としてそれらの企業等が災害対応に寄与することができる拠点機能・体制を整えるものである。

図表 1-2 「国際防災拠点さの」の基本コンセプト

広域交通網及び市内の施設等（既存の施設等を含む）を活かし、本市全体で大規模災害時のバックアップ機能を担う。



＜国際防災拠点の機能の一部を担う既存の候補施設一例＞

佐野インランドポート：救援物資等の物流拠点等

企業等：道路啓開等の人材・資機材の確保、物資拠点等

大型商業施設：支援物資の常備等

道の駅：支援物資の常備、救援・支援部隊等の進出拠点等

SA・PA：救援・支援部隊等の進出拠点等

第2章 国際防災拠点整備方針

1 これまでの経過

国際防災拠点の基本コンセプトは、平成29年度の佐野インランドポート開設以降、海外を含めた物流拠点としての本市の位置付けや、令和4年度の出流原スマートインターチェンジ開通による本市の広域的な交通の要衝として地理的優位性を踏まえたものである。ここでは、まずそれらの経過をどのように本市の取組に結びつけてきたかを振り返る。

(1) 佐野市国土強靱化地域計画（令和2年8月）

○大規模災害時でも東京圏等企業の事業継続が担保（バックアップ）されるよう、佐野インランドポートや出流原スマートインターチェンジ周辺及び国道沿道等において、工場や本社機能の移転を促進。

(2) 国際防災拠点創設の表明（令和3年6月）

○令和元年東日本台風からの復興に対する報恩や、日本はもとより世界各地で頻発する自然災害等に対する国際社会の一員としての責務から、上記の取組などにより国際防災拠点機能の構築を推進し防災関連企業の誘致を促進。

(3) 佐野市国土強靱化地域計画の改定（令和6年3月）

○「基本方針」の、「地域特性に応じた施策の推進」において「国際防災拠点機能の発揮」を明記。
これまで総合物流拠点の整備を中心として推進してきた東京圏等のバックアップ機能強化について、本市全体で担う国際防災拠点機能の構築に向けた取組へと進化。

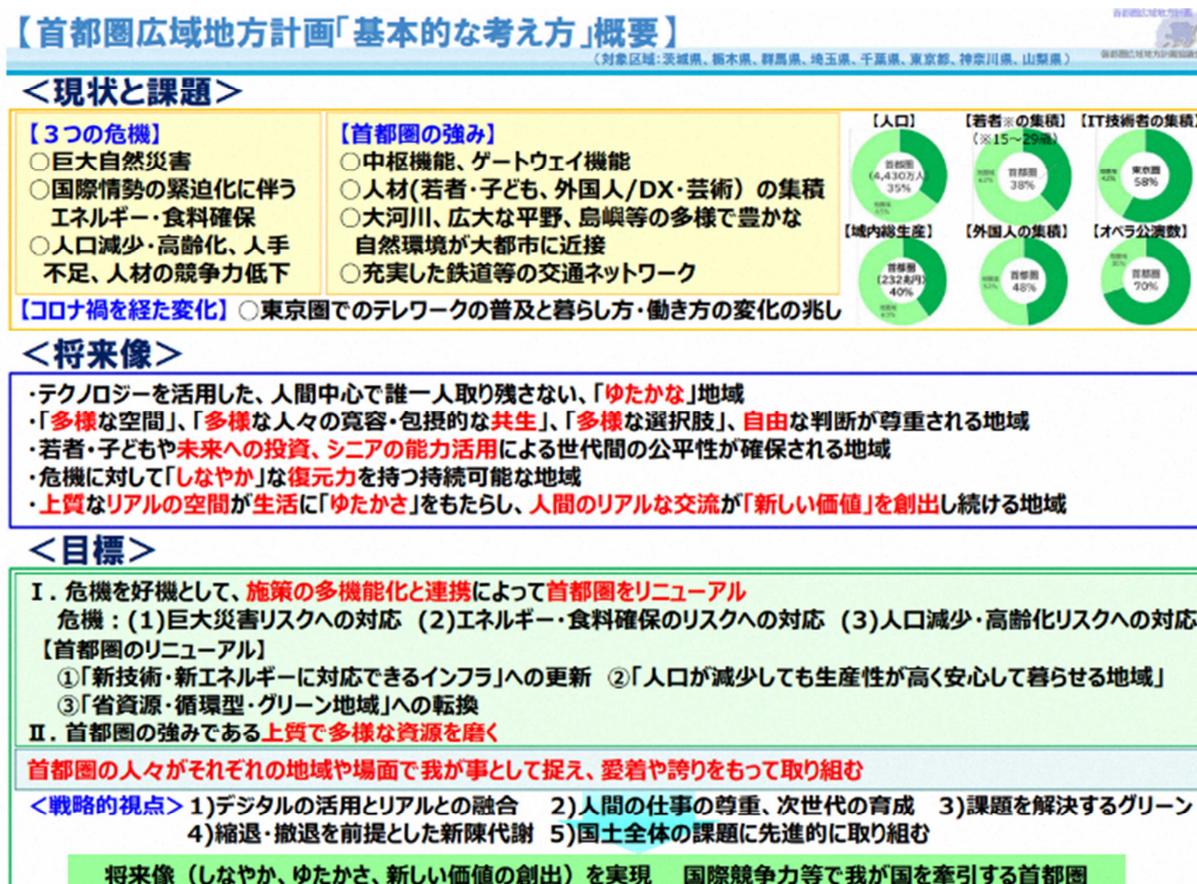
2 一般的な「防災拠点」の考え方

本市が考える「国際防災拠点」の基本コンセプトは、一般的な意味での「防災拠点」の考え方とは異なるものであり、改めて一般的な「防災拠点」の概要を整理するとともに、「国際防災拠点」との差異を整理する。

(1)首都圏広域地方計画（国（国土交通省））

国土形成計画法では、「国土形成計画」は、概ね10年間における国土づくりの方向性を示す「全国計画」と、複数の都府県に跨がる広域ブロック毎に国と都府県等が、相互に連携・協力して策定する「広域地方計画」の2つの計画から構成される旨が規定されている。本市を包含するエリアの「広域地方計画」は「首都圏広域地方計画」であり、平成21年8月4日に策定された第一次計画、平成28年3月29日に策定された第二次計画に引き続き、令和6年度に第三次計画が策定される見込みである。それに先立ち、第三次計画の骨子となる「首都圏広域地方計画 基本的な考え方」が令和5年6月20日に策定・公表されている。

図表 2-1 「首都圏広域地方計画 基本的な考え方」の概要



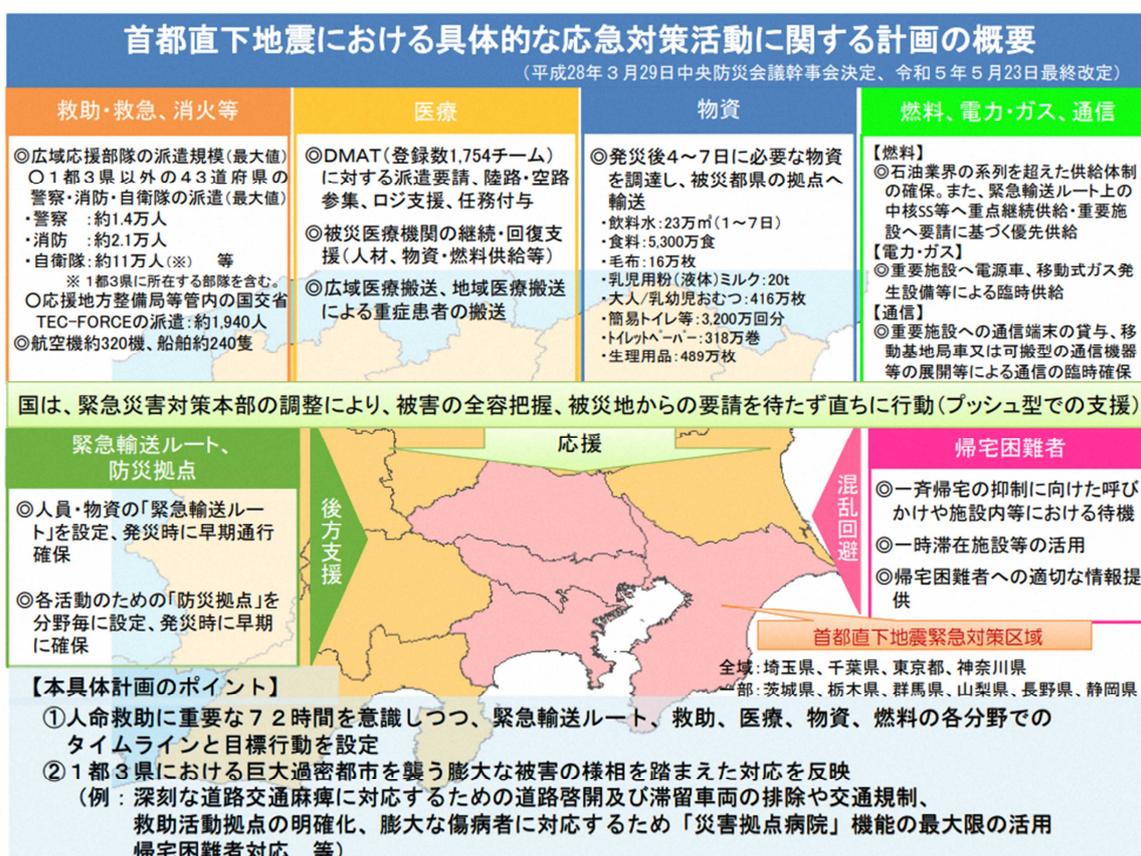
「首都圏広域地方計画 基本的な考え方」では、「巨大災害リスクへの対応」の必要性が謳われているが、その対応施策の1つとして防災拠点が言及されており、「ターミナル駅周辺、集約型公共交通ターミナル（バスタ）、道の駅など既存交通ネットワークの結節点に防災拠点としての機能を付加。」と明示している。これは、既設の施設に対し、当該施設を含むエリアが被災した際に、当該施設が災害対応活動の拠点となるべく、当該施設に機能を付加することを示しており、本市が考える「他地域での被災に対応する拠点」とは異なるものである。

(2)首都直下地震における具体的な応急対策活動に関する計画

(国（中央防災会議幹事会）)

「首都直下地震における具体的な応急対策活動に関する計画」は、首都直下地震対策特別措置法第4条に基づき政府が策定する「首都直下地震緊急対策推進基本計画」に基づき、首都直下地震の発生時の各防災関係機関が行う応急対策の内容を定める計画である。具体的には、①緊急輸送ルートの確保、②救助・救急、消火活動等、③医療活動、④物資支援活動、⑤燃料、電力・ガス及び通信の確保、⑥帰宅困難者対策、のそれぞれの災害対応活動について、各防災関係機関が行う応急対策を時系列も考慮しながら定めるものである。

図表 2-2 「首都直下地震における具体的な応急対策活動に関する計画」の概要



同計画にて規定される「防災拠点」は、部隊活動や部隊移動、物資集配の拠点になる施設であり、本市が考える「他地域での被災に対応する拠点」とは異なるものである。

図表 2-3 「首都直下地震における具体的な応急対策活動に関する計画」で定義される「防災拠点」

分類	機能
進出拠点	広域応援部隊等が被災地に移動する際の目標となる拠点であって、各施設管理者の協力にて設定するもの
救助活動拠点	各部隊が被災地において部隊の指揮、宿営、資機材集積、燃料補給等を行う拠点として、被災地方公共団体があらかじめ想定し、発災後は速やかに確保すべきもの
航空搬送拠点	広域医療搬送を行う大型回転翼機又は固定翼機が離発着可能な拠点であり、広域搬送拠点臨時医療施設（SCU）が設置可能なもの
広域物資輸送拠点	国等から供給される物資を被災都県が受入れ、各市区町村が設置する地域内輸送拠点や避難所に向けて送り出すための拠点であって、当該都県が設置するもの
海上輸送拠点	人員、物資、燃料、資機材等を海上輸送するために想定する港湾であって、耐震性及び機能性が高いもの

(3) 栃木県地域防災計画（栃木県）

「栃木県地域防災計画」は、災害対策基本法第4条に基づき、栃木県の地域並びに栃木県の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、栃木県が作成する防災に関する計画である。

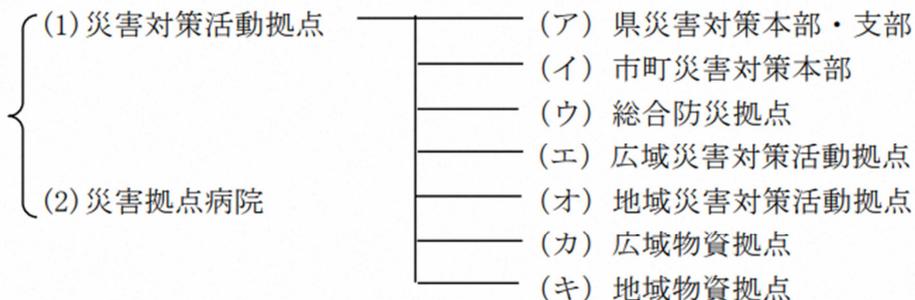
同計画にて規定される「防災拠点」は、専ら被災地内に位置する災害対応活動の拠点になる施設であり、本市が考える「他地域での被災に対応する拠点」とは異なるものである。

図表 2-4 「栃木県地域防災計画」で定義される「防災拠点」

第1 防災拠点の概要

1 防災拠点の種類

本県の防災拠点の種類は次のとおりである。



(4)佐野市地域防災計画（本市）

「佐野市地域防災計画」は、災害対策基本法第5条に基づき、本市の地域並びに本市の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、本市が作成する防災に関する計画である。

同計画にて規定される「防災拠点」も栃木県地域防災計画と同様、専ら被災地内に位置する災害対応活動の拠点になる施設であり、本市が新たに考えている「他地域での被災に対応する拠点」とは異なるものである。

図表 2-5 「佐野市地域防災計画」で定義される「防災拠点」

災害対策活動拠点	佐野市役所、田沼行政センター、葛生行政センター
避難拠点	市立学校、公民館など
救援物資集積拠点 物資輸送拠点	花・花薬局さの体育館（佐野市運動公園市民体育館）、 DAIKYO アリーナ佐野（佐野市アリーナたぬま）、 佐野インランドポート
消防活動拠点	消防本部、東消防署、西消防署、西消防署北分署
医療活動拠点	佐野厚生総合病院、佐野市民病院

3 国際防災拠点の目指すべき方向性

これまでの「防災拠点」は、「発災時の各部隊等の活動拠点や受け入れた支援物資等の集配拠点」という、あくまで被災地内での活動を前提にした文脈で整理されている。

一方、本市が考える「国際防災拠点」は、本市のポテンシャルを踏まえ、遠方の被災地をバックアップする資材、物資等の備蓄・生産・供給や人材派遣等を行う拠点を志向するものである。すなわち、「国際防災拠点」とは、被災地に存するこれまでの「防災拠点」と対をなし、当該「防災拠点」へ資材、物資、人材等を派遣・供給する拠点であると表現することができる。

これは、これまであまり見られない新基軸の「防災拠点」の概念である。

なお、この2つの「防災拠点」の機能は同一拠点においても併存しうるものであり、本市や本市周辺が被災地になった場合においては、「国際防災拠点」はこれまでの「防災拠点」という位置づけにて、本市や本市周辺で行われる応急対策活動（受援による活動を含む）への貢献も想定できる。

また、「国際防災拠点」の機能を発揮するために必要な資材、物資、人材等を確保するため、防災関連企業等の誘致を図ることで、本市の強靱化につながると考えられる。

ここでは、新基軸である「国際防災拠点」において必要となる機能・体制や、対象とする「被災地」を整理する。

(1) 必要となる機能・体制

被災地での災害対応活動には物資支援のみならず緊急輸送ルートの確保や医療活動などが必要である旨を整理した「首都直下地震における具体的な応急対策活動に関する計画」の考え方は大いに参考となる。そこで、同計画に倣い、①緊急輸送ルートの確保、③医療活動、④物資支援活動、⑤燃料、電力・ガス及び通信の確保の4業務に分け、被災地で実施されるそれらの業務に必要となる、本市に整備する「国際防災拠点」で確保すべき機能・体制を整理する。

図表 2-6 「首都直下地震における具体的な応急対策活動に関する計画」で定義される災害対応活動

災害対応活動の分類
① 緊急輸送ルートの確保
② 救助・救急、消火活動等
③ 医療活動
④ 物資支援活動
⑤ 燃料、電力・ガス、通信の確保
⑥ 帰宅困難者対策

なお、②救助・救急、消火活動等は専ら行政内（消防）を主とした活動であるため、「国際防災拠点」の観点からは省略することとする。⑥帰宅困難者対策は専ら被災地内で実施される活動と考えられるものの、帰宅困難者対策と同様の観点である「被災者の身の安全の確保」として「避難者の受入れ」は本市にても担えるものと考えられることから、「避難者の受入れ」業務を整理対象とした。整理に当たっては、ヒト、モノ、カネの3要素をその観点とした。

図表 2-7 「国際防災拠点」で確保すべき機能・体制（想定）

分類	要素	機能・体制
緊急輸送ルートの確保	ヒト	被災道路の調査・啓開 ² 等を行える人材が確保されていること
	モノ	被災道路の調査・啓開等を行うための資機材・物資が常備されていること
	カネ	発災後にヒト・モノを被災地へ派遣するスキーム（費用負担）が平時から整っていること
医療活動	ヒト	被災地での医療活動を行える人材が確保されていること
	モノ	被災地での医療活動を行うための資機材・物資が常備されていること
	カネ	発災後にヒト・モノを被災地へ派遣するスキーム（費用負担）が平時から整っていること
物資支援活動	ヒト	被災地への物資運搬を行える人材が確保されていること
	モノ	被災地へ支援する物資が常備されていること
	カネ	発災後にヒト・モノを被災地へ派遣するスキーム（費用負担）が平時から整っていること
燃料、電力・ガス及び通信の確保	ヒト	被災地への燃料運搬を行える人材が確保されていること 被災地でのインフラ被害調査・復旧等を行える人材が確保されていること
	モノ	被災地を支援する燃料が常備されていること 被災地でのインフラ被害調査・復旧等を行うための資機材・物資が常備されていること
	カネ	発災後にヒト・モノを被災地へ派遣するスキーム（費用負担）が平時から整っていること
避難者の受入れ	ヒト	避難者を受入れる施設を運営する人材が確保されていること
	モノ	避難者を受入れる施設が確保されていること
	カネ	発災後にヒト・モノを動員するスキーム（費用負担）が平時から整っていること

²道路の啓開とは、緊急車両等の通行のため、早急に最低限の瓦礫処理を行い、簡易な段差修正等により救援ルートを開けることをいう。

(2)対象とする「被災地」 ～国際防災拠点ネットワーク～

本市は国内外各地へのアクセス性が良好である。ただし、国内外全ての災害への対応を想定することは現実的ではない。そこで、本市の「国際防災拠点」が支援を念頭に置く「被災地」は、当面、本市と関係の深い以下のとおりとする。

なお、被災地の支援に当たっては、適宜、国や県、本市周辺の地方自治体と連携し、要請に応じて対象とする「被災地」以外の地域の災害へも対応する。

①首都直下地震緊急対策区域

埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県
茨城県、栃木県、群馬県、山梨県、長野県、静岡県の一部

②相互応援協定都市

栃木県内の全市町
新潟県新潟市、長岡市、柏崎市、加茂市、湯沢町
群馬県前橋市、高崎市、伊勢崎市、沼田市、渋川市、みなかみ町、玉村町、
桐生市、太田市、館林市、みどり市
茨城県水戸市、ひたちなか市、茨城町
滋賀県彦根市
北海道富良野市
福島県本宮市
兵庫県西脇市
山梨県中央市
岡山県吉備中央町
熊本県山都町
沖縄県宜野座村
福岡県芦屋町
静岡県三島市
大阪府泉佐野市、貝塚市

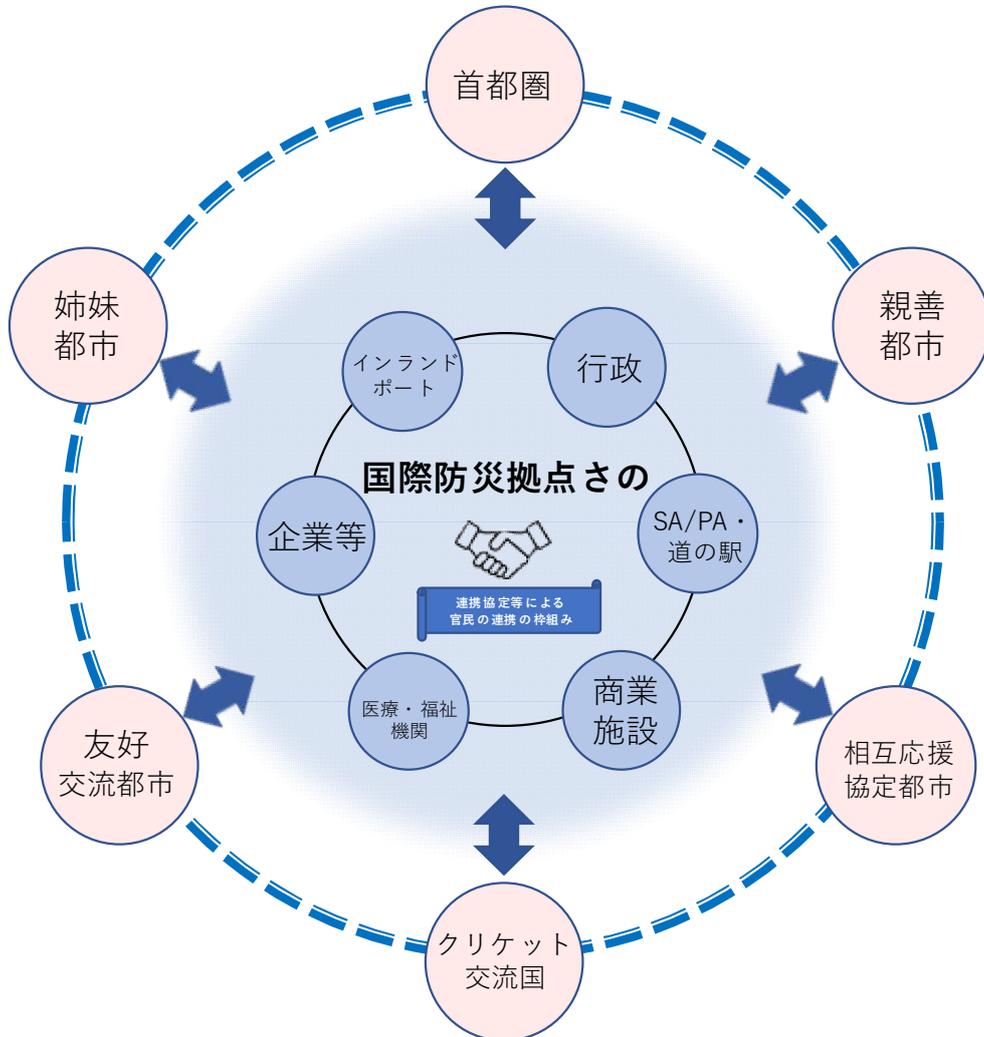
③親善都市・姉妹都市等

親善都市：滋賀県彦根市
福岡県芦屋町
姉妹都市：アメリカ合衆国ペンシルベニア州ランカスター市
友好交流：中華人民共和国浙江省衢州（くしゅう）市

④クリケット交流国：インド、イギリス、オーストラリア、スリランカ、ニュージーランド、ネパール、 パキスタン、バングラデシュ（このほか、クリケットにより交流がある国）

⑤「②」に該当しないものの、防災関連以外の施策において本市が平時より連携している 地方公共団体（発災後に応援・受援関係を構築する可能性がある地方公共団体）

図表 2 - 8 「国際防災拠点さの」が確保すべき機能・体制のイメージ



新基軸
「国際防災拠点さの」が市内外からのヒト・モノ等の被災地への派遣・供給のハブとして機能

4 国際防災拠点整備のための施策

(1)「国際防災拠点」で確保すべき機能・体制を具体化するための施策

ここでは、確保すべき機能・体制を具体化するために必要な施策を整理する。これらの施策は、すでに一定の取組が図られているものもある一方、構想レベルのものもある。また、本市（行政）以外の主体（以下「関係主体」という。）が担うことが想定される施策も含め幅広く記載している。

なお、整理にあたっては、新たな施設整備のみを志向するのではなく、「既存の施設に防災機能を付加する」という「首都圏広域地方計画」の考え方も参考としている。本市としては、行政として整備するものは整備するとともに、民間サイドでの「国際防災拠点」整備に資する取組に対しても、積極的に連携・支援していく方針である。

図表 2-9 「国際防災拠点」としての機能・体制を具体化するために必要な施策（想定）

分類	要素	機能・体制	必要な施策（想定）
緊急輸送ルートの確保	ヒト	被災道路の調査・啓開等を行える人材が確保されていること	<ul style="list-style-type: none"> 市内建設業者・建設関連業者との定期的な訓練*や人材育成
	モノ	被災道路の調査・啓開等を行うための資機材・物資が常備されていること	<ul style="list-style-type: none"> 資機材・物資の適切な更新や拡充 既存施設（道の駅、SA/PA等）への拠点機能付加
	カネ	発災後にヒト・モノを被災地へ派遣するスキーム（費用負担）が平時から整っていること	<ul style="list-style-type: none"> 姉妹都市等とのスキーム（費用負担）の調整 市内建設業者・建設関連業者とのスキーム（費用負担）の調整
医療活動	ヒト	被災地での医療活動を行える人材が確保されていること	<ul style="list-style-type: none"> 市内大規模病院や医師会等との定期的な訓練*や人材育成
	モノ	被災地での医療活動を行うための資機材・物資が常備されていること	<ul style="list-style-type: none"> 資機材・物資の適切な更新や拡充（例：医療コンテナの配備など） 既存施設（大規模病院、道の駅、SA/PA等）での資機材・物資の適切な更新や拡充 ヘリコプター離発着適地の詮索
	カネ	発災後にヒト・モノを被災地へ派遣するスキーム（費用負担）が平時から整っていること	<ul style="list-style-type: none"> 姉妹都市等とのスキーム（費用負担）の調整 市内大規模病院や医師会等とのスキーム（費用負担）の調整 ヘリポート及びヘリコプター離発着適地所有者とのスキーム（費用負担）の調整
物資支援活動	ヒト	被災地への物資運搬を行える人材が確保されていること	<ul style="list-style-type: none"> 市内工場や物流関連業者、既存施設（道の駅、SA/PA、大規模小売店舗等）との定期的な訓練*や人材育成 市内工場や物流関連業者と共同した啓発活動（例：備蓄開始から一定の期間が経過した備蓄品を活用したローリングストックの啓発など）
	モノ	被災地へ支援する物資が常備されていること	<ul style="list-style-type: none"> 物資の適切な更新や拡充 市内への工場や物流関連業者、備蓄倉庫等の誘致 既存施設（道の駅、SA/PA、大規模小売店舗等）を活用した流通備蓄の促進（例：ローリングストックによる備蓄） ヘリコプター離発着適地の詮索 災害用資機材等のストックヤードの確保

	カネ	発災後にヒト・モノを被災地へ派遣するスキーム（費用負担）が平時から整っていること	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 姉妹都市等とのスキーム（費用負担）の調整 ➤ 工場や物流関連業者、既存施設（道の駅、SA/PA、大規模小売店舗等）とのスキーム（費用負担）の調整 ➤ 市内輸送業者・物流関連業者とのスキーム（費用負担）の調整 ➤ ヘリポート及びヘリコプター離発着適地所有者とのスキーム（費用負担）の調整 ➤ スtockヤード適地所有者とのスキーム（費用負担）の調整
燃料、電力・ガス及び通信の確保	ヒト	被災地への燃料運搬を行える人材が確保されていること 被災地でのインフラ被害調査・復旧等を行える人材が確保されていること	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 市内輸送業者・設備業者との定期的な訓練※や人材育成
	モノ	被災地を支援する燃料が常備されていること 被災地でのインフラ被害調査・復旧等を行うための資機材・物資が常備されていること	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 燃料の適切な確保 ➤ 電気自動車の導入・普及 ➤ バイオマス発電設備の設置推進 ➤ 間伐木材の有効利用（木質ペレット） ➤ 太陽光発電設備等の再生可能エネルギー発電設備の設置促進 ➤ EVスタンド設置の促進
	カネ	発災後にヒト・モノを被災地へ派遣するスキーム（費用負担）が平時から整っていること	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 姉妹都市等とのスキーム（費用負担）の調整 ➤ 市内輸送業者・設備業者とのスキーム（費用負担）の調整
避難者の受入れ	ヒト	避難者を受入れる施設を運営する人材が確保されていること	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 市内学校や大規模小売店舗等との定期的な訓練※や人材育成
	モノ	避難者を受入れる施設が確保されていること	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 市内学校や大規模小売店舗等との避難者の受入れに関するスキーム（費用負担）の調整 ➤ 市営住宅の適切な維持管理
	カネ	発災後にヒト・モノを動員するスキーム（費用負担）が平時から整っていること	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 市内学校や大規模小売店舗等との避難者の受入れに関するスキーム（費用負担）の調整

※市内で実施するのみならず、姉妹都市等と共同した訓練も検討する

(2)施策の効果的な推進

(1)は、整理した機能・体制を具体化するために必要な施策である。この実現には、すでに本市に立地する施設、企業等との連携や協力が不可欠であるが、それに加え、整理した機能・体制を担うことができる防災関連企業等の誘致を図っていくことで、さらなる強化が見込まれる。

また、本市は第1章3にて言及したポテンシャルを有しており、東京圏等企業の本社機能等の移転の適地とも言える。それを進めることで、被災により東京圏の経済機能が麻痺してしまうリスクを低減することへ貢献することも可能である。

上記の「防災関連企業等の誘致」や「東京圏等企業の本社機能等の移転の促進」といった施策は、防災の観点として有効であるのみならず、本市における雇用の創出、経済の活性化（地域振興）にもつながるものである。

なお、平時から、被災地の迅速な回復に寄与する企業等との連携、また企業の誘致を図り、災害時には、本市を起点（拠点）としてそれらの企業等が災害対応に寄与することができる体制を整えておくことで、国際防災拠点としての機能が発揮されるものとなるが、本市単独では十分な機能を確保することは難しい。そのため、本市周辺の地方自治体や相互応援協定都市等に対しても国際防災拠点の意義や必要性等を積極的に周知し、連携を働きかけ、それらの地方自治体等と協力した被災地への支援活動ができるよう併せて体制を整備していく方針である。

5 今後の進め方

第2章4で整理した結果を考慮しながら、各施策については進捗等を踏まえ適正化する必要があるほか、関係主体との調整を踏まえ、支援体制を改めて検討・整理する必要がある。

そのため、令和6年度及び令和7年度は、関係主体に対して支援体制を築くために必要な調査を実施するほか、庁内においては、連絡会議等を設置し、各施策において取り組むべき事業の整理を行い、実証事業のほか支援体制の整備などの取組を順次進めながら施策を精査し、令和8年度以降は総合計画基本計画に位置付け着実な推進を図っていく。