

我が国の防災・減災体制のあり方に係る 検討報告書

～ 防災庁（省）創設の提案 ～

（案）



平成29年 月

関西広域連合 広域防災局

目次

目次.....	1
はじめに.....	3
第1部 問題提起.....	5
1 現行体制で“国難”となる巨大災害に対応できるのか？.....	7
2 想定される混乱.....	9
(1) 甚大な被害.....	9
(2) 逃げ惑う被災者・避難者.....	11
(3) 発揮できない国の指揮.....	13
(4) 届かない支援.....	15
(5) 長引く復旧・復興.....	17
3 “国難”に対処するために.....	19
第2部 提案と分析.....	21
1 防災庁（省）組織の提案.....	23
(1) 提案趣旨.....	23
(2) 基本的な考え方.....	23
(3) 組織の特色.....	23
(4) 組織図及び業務内容（案）.....	24
2 防災庁（省）創設の必要性.....	28
(1) 国民の防災意識を高めるため（防災・減災の推進役）.....	28
(2) 強い調整力で事前対策から復興までを総合的に進めるため（防災の主流化と創造的復興）.....	28
(3) 災害情報の一元化を図るため（防災情報発信の司令塔）.....	29
(4) 全自治体の確実な防災対応力の向上のため（防災体制水準の確保）.....	29
(5) 自治体等との緊密なネットワークを確保するため（顔が見える関係の構築）.....	30
(6) 災害ノウハウや調査研究成果の活用のため（経験や知見の高度化）.....	30
(7) リダンダンシーを確保するため（首都機能のバックアップ）.....	30
3 防災庁（省）創設の効果.....	31
(1) 防災対応力の向上（事前の備えから復旧・復興支援まで）.....	31
(2) 大規模災害発生時の対応イメージ.....	32
4 関西拠点設置に資する機能集積.....	35
巻末資料.....	38

はじめに

南海トラフ巨大地震や首都直下地震は、30年以内に70%の確率で発生が予測されている。我が国史上最悪ともなりうる自然災害であり、我が国社会に甚大な影響を及ぼす。

さらに、発生確率からみて、南海トラフ巨大地震と首都直下地震が短期間に連続して発生することも十分想定され、その場合に国において的確な対応をとることができなければ、まさに国の存亡にかかる事態となるおそれさえもある。

これら“国難”を乗り越えていくためには、起こりうる事態を正しく認識し、それにふさわしい体制や手法について、実務と学術両方の見地からも検討しておく必要があることから、関西広域連合では、防災・減災に関する学識者や行政経験者、実務経験者で構成する「我が国の防災・減災体制のあり方に関する懇話会」（座長：河田恵昭 人と防災未来センター長）を設置し、熊本地震対応から海外事例まで幅広い観点で分析を行い、「我が国の防災・減災体制のあり方」について意見をいただいた。

懇話会においては、直面する“国難”に対する現行体制の問題点や、「我が国の防災力を高めるためには、国のあらゆる政策に防災・減災の視点が入っていく防災の主流化を推進しなければならない」という対応の高度化に加え、「国が自治体をはじめとした関係機関を強かに調整するため、専任のトップを据えた専門家集団による組織体制が必要」など、我が国の防災体制強化に向けた新たな組織の必要性も数多く指摘された。

このことは、かねてより関西広域連合で提案してきた防災庁（省）の創設の提案とも軌を一にするものである。

この「報告書」は、これらの意見を踏まえてとりまとめたものであるが、加えて、委員からは「この内容をもって提案の最終形として固めてしまうのではなく、世の中に問題提起することが大切」との意見もいただいた。今後、この「報告書」をきっかけとして、我が国の防災体制の有り様について、国や自治体はもとより、住民や民間企業、大学・研究機関なども含めた国民的議論にまで広げていくなど、あらゆる災害に中心となって対処する「防災庁（省）」の創設に向けた取り組みを進めていく。

第 1 部 問題提起

1 現行体制で“国難”となる巨大災害に対応できるのか？

国土の広範なエリアにわたり 32 万人以上の死者発生が予測される南海トラフ巨大地震では、大規模な人的被害だけでなく、東西物流網の分断、エネルギー供給の大幅低下など、我が国の社会活動に不可欠なインフラを大きく喪失させる。被災地では、小規模で防災体制の不十分な自治体が多い中、困難を乗り越えながら、避難者 950 万人をはじめとする被災者の救済と、静岡から九州にかけて広がる被災地の復旧・復興に立ち向かっていかなければならない。

具体計画に基づき国挙げての広域応援体制が執られるが、特別強化地域の自治体だけでも 139 市町村にのぼり、被災の全自治体に応援・支援を行き渡らせるのは難しい。各被災自治体が体力の限りを尽くして災害対応を行わなければならないが、防災力の低い自治体は、右往左往の末、早々に疲弊し、なかなか前に進むことが難しくなってくるであろう。

首都直下地震は、政府予測による死者数は最大 2.3 万人と、南海トラフ巨大地震に比べれば一見小規模に見えるが、避難者はピーク時で 720 万人にのぼり、首都圏という狭小な地域で大量の被災者が救助救援を求めることになる。昼夜間人口比率が高く、昼と夜で被災者の様相が全く異なっており、加えて、東京都を訪れる来訪外国人は年間約 1,189 万人まで拡大している。様々な事情を抱えて増え続ける被災者に向き合わなければならない。

また、東京一極集中が進む我が国において首都圏が被災するということは、政府や企業本社の職員不足、深刻な道路交通マヒ、サプライチェーンの寸断など、政治・行政・経済機能が大きく毀損した状態で、災害対応を行わなければならないことを意味するものである。交通網が全く機能しないなか、災害対策本部機能を代替地の立川がただちに発揮することも決して楽観視できず、その対策の困難さは想像を絶する。

かつて経験したことのない“国難”に対する確に対処するには、過去の対策の延長線上で対応方針を考えるのではなく、これまでのあらゆる経験や知見をもとに、様々な角度から対応の高度化を図り、国力を最大限投入しなければ復旧・復興は立ちゆかない。巨大災害を目の前にしながらも、防災・減災にかかる横断的な政策形成能力や強力な調整能力を持たないまま、現行体制に委ね、自治体の能力向上への最大限の配慮を怠るということは、我が国を大きなリスクのもとに不安定な状態で曝し続けることになる。

【参考】大震災における被災状況について

	南海トラフ巨大地震	首都直下地震	阪神・淡路大震災	東日本大震災	熊本地震
死者・行方不明者数 (うち、関連死)	323,000人 ※関連死含まず	23,000人 ※関連死含まず	6,437人 (919人)	19,533人 (3,523人)	228人 (170人)
負傷者数	623,000人	123,000人	43,792人	6,230人	2,770人
全壊焼失家屋数	94万棟～239万棟	25万棟～61万棟	104,906棟	121,768棟	8,696棟
一時避難者数 (ピーク時)	950万人	720万人	32万人	47万人	20万人
帰宅困難者数	320万人～380万人	640万人～800万人	—	515万人	—
避難所数	41,800箇所	31,680箇所	1,153箇所	2,417箇所	1,166箇所
仮設住宅数	41万戸～105万戸	11万戸～27万戸	48,300戸	53,194戸	4,303戸
被害額	220兆3,000億円	95兆3,000億円	9兆9,268億円	16兆9,000億円	2.4～4.6兆円
備考	冬・深夜(平均風速) ～冬・夕(風速8m/s) のケース	都心南部直下型 冬・深夜(風速3m/s) ～冬・夕(風速8m/s) のケース	午前5時46分 (H7.1.17)	午後2時46分 (H23.3.11)	午後9時26分 (H28.4.14) 午前1時25分 (H28.4.16)

※ 南海トラフ巨大地震、首都直下地震の避難所数については、阪神・淡路大震災、東日本大震災の一時避難者数における避難所数の割合の平均(0.44%)より算出

※ 南海トラフ巨大地震、首都直下地震の仮設住宅数については、阪神・淡路大震災、東日本大震災の全壊焼失家屋数における仮設住宅数の割合の平均(44%)より算出

※ 出典: 消防庁「阪神・淡路大震災の被害確定について」(H18.5.19)
 兵庫県「阪神・淡路大震災の死者にかかる調査について」(H17.12.22)
 兵庫県「阪神・淡路大震災の復旧・復興の状況について」(H25.2)
 東日本大震災緊急災害対策本部「平成23年東北地方太平洋沖地震について」(H29.3.8)
 復興庁ほか「東日本大震災における震災関連死の死者数(平成28年9月30日現在調査結果)」(H29.1.6)
 首都直下地震帰宅困難者等対策協議会「最終報告」(H24.9.10)
 内閣府被災者生活支援チームHP資料
 国土交通省住宅局資料(H25.4.1)
 中央防災会議首都直下地震対策検討ワーキンググループ「最終報告」(H25.12)
 中央防災会議南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ「第一次報告」(H24.8.29)
 及び「第二次報告」(H25.3.18)
 消防庁「熊本県熊本地震を震源とする地震(第102報)」(H29.5.15)
 熊本県「応急仮設住宅の進捗状況について」(平成28年11月14日時点)(H28.11.14)
 内閣府政策統括官(経済財政分析担当)「平成28年熊本地震の影響試算について」(H28.5.23)

2 想定される混乱

我が国は、過去の大災害を受けて、防災・減災体制のいくつかの改善が図られ、直近では熊本地震の課題も踏まえて、さらなる検討がなされているが、これから相対するであろう災害は、過去の災害を遙かに上回る規模の被害が予測されている。

現行の体制のまま大災害が発生すれば、我が国が過去に経験したことの無い、様々な危機や困難が待ち受けることになるであろう。

(1) 甚大な被害

① 地震・津波による甚大な人的被害と建物被害

首都直下地震では、震度6強以上の強い揺れなどにより、建物被害が最大約61万棟、さらに都心部を囲むように立地している木造家屋の倒壊による下敷きや、木造密集地区を中心に同時多発する大規模な延焼火災により、死者は最大2.3万人に達する。

また、南海トラフ巨大地震が発生すれば、震度6弱以上の強い揺れが関東から九州までの広範な地域を襲い、約63万棟～135万棟が全壊し、死者も約3.8万人～約8.2万人に達する。加えて、地震に伴う津波により、さらに約13万棟～約17万棟が流されて全壊し、約11.7万人～約23万人の死者が見込まれるなど人的・物的な被害は甚大なものとなる。

【参考】首都直下地震による人的被害・建物被害

(中央防災会議WG『首都直下地震の被害想定と対策について(最終報告)』[H25.12]から抽出)

- 地震による死者:最大約23,000人
うち、建物倒壊による死者:最大 約6,400人
地震火災による死者:最大 約16,000人
- 地震による建物被害(全壊・焼失):最大約610,000棟
うち、揺れ等による全壊:最大 約198,000棟
地震火災による焼失:最大 約412,000棟

【参考】南海トラフ地震による人的被害・建物被害

(中央防災会議WG『南海トラフ巨大地震の被害想定について(第一次報告)』[H24.8]から抽出)

- 地震による死者:最大 約323,000人
うち、建物倒壊による死者:最大 約82,000人
津波による死者:最大 約230,000人
- 地震による建物被害(全壊・焼失):最大2,386,000棟
うち、揺れによる全壊:最大 約1,346,000棟
火災による焼失:最大 約750,000棟
津波による全壊:最大 約169,000棟

② 燃え広がる火災、進まぬ消火

首都直下地震では、地震発生直後から、火災が連続して、同時多発する。特に、木造家屋が密集している地区を中心に火災は大規模に延焼していく。渋滞や木造家屋密集地区の狭い道路に阻まれ、消防車両もなかなか火災現場に到着できず、消火栓も断水で機能停止してしまっている。消火活動は一向に進まず、その間に火災はさらに拡大していくとみられる。

一方、南海トラフ巨大地震では、揺れによる家屋等からの出火に加え、津波により漂流するがれきや車両からも火災が発生する。特

に、流出した屋外タンクから流れ出たオイルやガスボンベに引火すれば、火のついたガレキが燃えたまま漂流し、大きく延焼区域が広がる。

いずれの地震も、複数地点から同時に出火し、どんどん周辺のガレキへと燃え広がっていく。人々は、四方を火炎で取り囲まれたり、火災旋風に巻き込まれたりして、逃げ場を失うことで、さらに人的被害が拡大するおそれがある。

【参考】首都直下地震による人的被害・建物被害

(中央防災会議WG『首都直下地震の被害想定と対策について(最終報告)』[H25.12]から抽出)

●地震火災による焼失:最大 約 412,000 棟

●地震火災による死者:最大 約 16,000 人

【参考】南海トラフ地震による人的被害・建物被害

(中央防災会議WG『南海トラフ巨大地震の被害想定について(第一次報告)』[H24.8]から抽出)

●地震火災による焼失:最大 約 750,000 棟

●地震火災による死者:最大 約 22,000 人

③ ライフラインの断絶

首都直下地震では、電力は、火力発電所などの運転停止により、供給能力が5割程度に低下し、最大約1,220万棟で停電が発生する。この状態が最悪1週間以上継続する。

上水道は管路や浄水場の被災により、約3割、1,440万人の利用者で断水が発生し、下水道も約1割が使用できなくなり、約150万人が利用困難に陥る。人材や資機材不足により復旧に数週間から1ヶ月以上を要する地区もあり、各地でトイレ不足が発生する。

ガスも、発災直後に、揺れの大きかったところでは、供給停止装置が作動し、供給が自動停止するが、配管の損傷やガス漏洩の確認作業のため、復旧まで1ヶ月以上を要する地区も発生する。

一方、南海トラフ巨大地震では、電力は、最大で約2,710万棟が停電し、通電後も火力発電所の運転停止などにより、西日本全体の供給能力が電力需要の5割程度となる。

上水道は最大で約3,440万人の利用者で断水が発生し、下水道でも、最大約3,210万人が利用困難に陥る。都市ガスも、約55万戸から約180戸で供給が停止する。

停電は数日で解消するが、上下水道やガスの復旧には1ヶ月以上を要するところもあるとみられ、被災地にとどまった被災者は、長期にわたり不便な生活環境を強いられる。

④ 耐震化された高層ビルも被災

ライフラインの断絶は、高齢者も多く住む高層マンションでの生活を困難にする。運良く屋内が大きな被害を逃れたとしても、電気、ガス、水道、通信などのライフラインが不通となり何も供給されなくなる。特に、停電によるエレベーターの停止は、食料調達やトイレなどの用事で常に気の遠くなるような長い階段の使用を強いる。高齢者など疲弊したマンション住民は別の場所に避難せざるを得なくなる。

さらに、南海トラフ巨大地震では、ガタガタと小刻みに揺れる周期の短い揺れに加え、「ゆっさゆっさ」と船に乗っているような周期の長い揺れ、「長周期地震動」が発生する。

地盤の柔らかな大規模平野に位置する都市部では、その揺れはさらに増幅され、林立する超高層のオフィスビルやタワーマンションが長時間にわたって最大で1～2メートルの幅で揺れ続ける。この揺れが、室内の家具や家電製品をバタバタと転倒させ、キャスター付きの機器や家具は危険な“凶器”となって、床を走り回り人々に襲いかかってくる。耐震化や免震化されていると“安心”していた室内が、固定されていない家具や電化製品によって、足の踏み場もない状況となる。

(2) 逃げ惑う被災者・避難者

① 避難所の場所がわからない住民・開設できない避難所

指定避難所の多くは、公立の小中学校などが指定されていることが多く、私立学校への進学率の高い都心住民の中には、指定避難所となっている最寄りの学校の場所がわからない人もいる。このため、本来向かうべき指定避難所に行けずに、行き当たりばったりに、目についた指定避難所に駆け込む人も多い。加えて、買い物客や観光客、一時滞在者など、地理に不案内な被災者も安全な場所を求めて四方八方へ彷徨い出す。

首都直下地震では、同時に複数地点で出火し、延焼拡大や火災の合流によりどんどん大規模化していく。火災旋風が発生し、四方を火災で囲まれることにより、多く人が逃げ場を失ってしまう。

南海トラフ巨大地震では、震度6弱以上の強い揺れが広範囲に発生し、住民は、避難したくても、倒壊・散乱した家屋から出て、直ちに避難を開始することができない。何とか避難を開始できたとしても、大量のガレキに行く手を阻まれ、場所によっては、数分から十数分で津波が到達する地域もある中、避難は困難を極める。

【参考】首都直下地震による避難所の不足

(中央防災会議WG『首都直下地震の被害想定と対策について(最終報告)』[H25.12]などから抽出)

- ・都区部の指定避難所収容可能人数 合計約 221 万人
- ・避難者の変化

発災1日後…全体約 300 万人、うち都区部で約 150 万人

発災2週間後…全体約 720 万人、うち都区部で約 330 万人

⇒都区部の指定避難所収容可能人数を超える規模となる

指定避難所に想定していた施設の多くは、天井や窓ガラスが落ちて損壊し、床にもロッカーや机が散乱するなど、すぐには大量の被災住民を収容する指定避難所が確保できない。損壊を免れた施設も、開設する役割の自治体職員や教職員、自治会役員なども被災し、施設のカギもなかなか開けることができず、開設ができない指定避難所が発生する。施設の前に続々と集まってくる避難者の不満が高まる。

ようやく開設できた避難所も、被災住民のミスマッチに加え、在学・在勤者や買い物客などが殺到し、許容量を超えるところが続出する。しかし、国も自治体も新たな避難先の確保について準備が出来ておらず、解決に向け中心となって音頭がとれる組織もない。各地で食料もすぐに枯渇し、住民はパニックに陥る。

② 十分に行き届かない要配慮者の避難支援

障害者、高齢者、乳幼児など自力では避難できない人、ハンディキャップを抱えた人たちの避難には多くの支援の手が必要であるが、そのための手段が確保できていないケースも多く、これらの人々の避難は容易に進まない。避難をあきらめ、危険な自宅に残ることを選択する人も続出する。

何とか自力や近所の人の助けを借りて避難をしようとした被災者も、ハンディキャップに配慮した「福祉避難所」が十分開設されていないため、ごった返す一般の避難所に入らざるを得ない。しかしながら、専用の薬や離乳食、アレルギー除去食などの不足、命を継ぐための医療機器などが備えられていないため、大きなストレスを感じ、やむを得ず損壊した自宅へ引き返す人も現れる。

さらに、過酷な避難環境の中、避難先で十分な処置や看護が受けられず、持病の悪化や初期治療の遅れ、過度の肉体・精神的疲労などにより命を落とすケースも発生する。

③ 溢れかえる帰宅困難者

一方、街中では、電話やインターネットが不通となり、家族の安否を気遣う会社員や買い物客が、一斉に我が家へ向け、駅やバス停・タクシー乗り場に殺到する。

しかし、線路はあちこちで寸断し、わずかに動いている路線も満員で発車し、多くの乗客がホームに積み残され、次から次へと殺到する人々を運びきれない。鉄道が使えないと知った帰宅困難者は駅周辺や道路へと溢れ、街のあちらこちらで人と車が交錯し、大渋滞でますます動きがとれない。

④ 情報の不足と錯綜による混乱拡大

避難所には入れなかった被災者、自宅にとどまる被災者などから、助けを求める投稿がSNSに相次ぐ。メディアでも大きく採り上げられるが、被災自治体も国も直ちに手を打てず、支援者側も全国的に混乱が拡大する。

被災者は、メディアによる情報と、被災自治体の情報発信が拠り所となるが、小規模な自治体が多いうえ、災害時のメディア対応に慣れている自治体はごく少数であり、情報発信が後手に回り、被災者の不安はますますつのっていく。

(3) 発揮できない国の指揮

① 発災時における意思決定の遅れ

国の災害対策本部は、内閣府防災をはじめとする関係省庁職員の集合体で、発災後に設置される臨時的組織であり、その中で省庁横断的な災害対応の各種調整が行われる。

緊急災害対策本部は首相が本部長となり、副本部長には、防災担当大臣及び内閣官房長官を充てることとされている。

しかし、現行の組織では、防災担当大臣は必置となっていないうえ、他分野を兼ねて所掌していることが常態となっている。これは、防災担当大臣を支える副大臣や政務官も同様である。過去に経験した「阪神・淡路大震災」や「東日本大震災」よりも、はるかに広域に及ぶ巨大災害に加え、防災・減災に専念できる政府幹部の不在により、これまで蓄積された防災・減災面の知見が国の意思決定に活用されにくく、発災後の初動や省庁間の調整の遅れを招きかねない。

また、有事に際しての基本計画及び具体計画は策定されているものの、あらゆる状況変化に対して具体的に取り組むべき対策を想定した事前シナリオもなく、課題に直面する都度、時間をかけて一から対応を調整する必要も生じる。

② 交通障害や業務過多による政府機能発揮の遅れ

首都直下地震が発生した場合には、耐震性のある府省庁の庁舎は利用可能であっても、鉄道や道路など主要交通機関がマヒし、帰宅困難者で大混乱しているなか、政府職員の移動自体が困難となる。

執務時間外に災害が発生すれば、遠方からの通勤者も多い霞ヶ関の本省が十分な機能を果たせるだけの職員を確保するには、相当の時間を要し、大幅な機能低下を免れない。

【参考】首都直下地震による交通手段への影響

(中央防災会議WG『首都直下地震の被害想定と対策について(最終報告)』[H25.12]から抽出)

[都区部の一般道]

渋滞と相まって復旧には1ヶ月以上を要することが見込まれる。

[地下鉄]

運転再開には1週間程度を要することが見込まれる。

[JR在来線、私鉄]

運転再開まで1か月程度を要することが見込まれる。

[新幹線]

都区部近郊で運行が困難となる。

[空港(羽田空港)]

4本の滑走路のうち、2本が液状化により、使用できなくなる可能性がある。

万が一、都心が壊滅的な被害を受けるような事態に陥り、総理大臣官邸や都心の代替庁舎も使用不能となった場合、政府BCPでは、政府機能を立川広域防災基地などに移転させることとしているが、霞ヶ関の周囲を全壊・焼失すると想定されている木造住宅密集市街地が囲んでいるため、道路を利用した安全な職員の移動ルートをあらかじめ選定しておくことは困難である。道路だけでなく、鉄道の寸断や溢れる帰宅困難者にも阻まれ、有効な手立ての無いまま、ただちに職員を移動させ、立川広域防災基地の政府機能を発揮させることは容易ではない。

一方、南海トラフ巨大地震では、政府機能の被害は少ないものの、巨大な津波と強い揺れが発生し、震度6弱以上が想定される地域も関東から東海、近畿、四国、九州にかけて21府県292市町村にのぼり、被害の想定されるエリアは、東日本大震災を大幅に上回る。このため、ひとたび地震が発生すると、広範な被災地域から救助・救援を求める声が同時に本省や地方局に相次ぐが、一時に支援要請が輻輳し、膨大な数の救助・救援要請に本省は対処しきれない。地方局も本省指示なしに動けず、情報収集と初動対応に大きな遅れが発生する。

③ 現地対策本部設置の大幅な遅れ

南海トラフ地震や首都直下地震により緊急災害対策本部や現地対策本部が設置され、被災地支援の陣頭指揮を執ることになる。

両本部の中核となるのは内閣府（防災担当）であるが、現在は92名（定数）と極めて所帯が小規模で、かつ、スタッフも数年で異動する場合が多い。

現在の計画では、緊急対策本部の運営に半数以上の職員を割くことになっており、加えて、現地対策本部にも人員を割く必要がある。「南海トラフ地震における具体的な応急対策活動に関する計画」は現地対策本部を4箇所（府県）に設置することとされているが、この配置

【参考】国の対策本部設置に要する防災部門職員数 (H27.3 中央防災会議主事会議資料から)

[緊急災害対策本部]

事務局員 233 名程度、うち内閣府防災 51 名

[現地対策本部]

南海トラフ:

4箇所合計:事務局員 168 名、うち内閣府防災 36 名

(1箇所:事務局員 42 名、うち内閣府防災9名)

首都直下:事務局員 146 名、うち内閣府防災 29 名

は、交通途絶や職員自身の被災を考慮すると全く余裕の無い体制となっている。加えて、平成28年熊本地震の非常災害現地対策本部は、標準を遙かに上回る最大110名態勢にまで膨れあがっており、そもそも標準人員で対応できるかという懸念も残る。南海トラフ地震や首都直下地震が発生すれば、必要な人員がなかなか確保できず、国による被災地支援の最前線である現地対策本部の本格稼働が大幅に遅れるおそれがある。

④ 省庁間の情報混乱

国では、各省庁が災害情報システムを構築しているが、それを一元的に集約して分析する体制が無い。また、自治体もバラバラに災害情報システムを構築している。

災害時には、各省庁や自治体には、被災状況、復旧状況など、各省庁リエゾンの派遣情報が続々と入ってくる一方で、現地対策本部まで情報が集まらず、支援調整が大きく混乱する。

発災直後から各自治体にメディアの取材・問い合わせが相次ぐ上、状況確認のため、関係省庁による情報要求が相次ぎ、被災自治体職員が処理しきれなくなる。内閣府防災は情報収集の一元化を呼びかけるものの、一元化できず指揮命令の混乱に拍車がかかる。

(4) 届かない支援

① 立ち往生する救援・救急車両、届かぬ救助の手

地元の消防や警察、自衛隊は救助活動を行うべく被害の甚大な地域に向かうが、溢れかえる人と渋滞の列、乗り捨てられた放置車両が入り乱れている街中は、救助車両の通行できる隙間も少なく、思うように前進できず、あちこちで立ち往生している。

大量のけが人が救助を求めているが、救助部隊がなかなかけが人のところまでたどり着けない。空からの救助も試みるため、全国から数十機のヘリがかき集められたが、倒壊家屋の下にいるけが人の居場所が確認できず、なかなか救助に結びつかない。

② 人的応援の混乱

消防・警察・自衛隊等は広域応援体制が構築されているが、主に一般行政職員が担う業務については、具体的な応援体制が構築されていないことから、小規模自治体を中心とした被災自治体の機能回復が進まず、国や非被災自治体は、被災自治体の機能回復に必要な、大量の人的応援を求められる。

熊本地震では、被災 13 市町村において、最盛期で約 1,400 人近い応援職員が活動していた。これを南海

トラフ巨大地震の特別強化地域(139 自治体)にあてはめれば、最盛期には約 1 万 5 千人の一般行政職員の応援が必要となる。

【参考】熊本地震を踏まえたWGによる人的応援に関する問題提起

(中央防災会議WG資料[H28.12]から抽出)

○被災地方公共団体の行政機能の低下

大規模災害が発生した際、被災した地方公共団体の中には支援要請を行うことさえも困難となるほど、行政機能が極度に低下する場合がある。更に、被災した県においても、災害対応業務に追われて、被災各市町村の情報収集が困難になる場合の想定も必要である。

国や県には多様な支援メニューがあるが、支援の全体像が明確でなく、十分に理解できていない市町村もある。

しかし、各省庁や自治体が各々で人材確保に躍起になり、人材情報が輻輳。輻輳を調整する主体も無く、被災地への人員派遣が大幅に遅れ、その影響で、被災地の復興作業が大幅に遅れるだけでなく、マネジメント不能に陥る被災地が続発する。

③ 物流の不統一によるミスマッチ拡大

震度6弱以上の強い揺れに見舞われる地域の人口は、首都直下地震で約3,000万人、南海トラフ巨大地震では、約4,000万人と日本の人口のおよそ1/3から1/4に及び、大量の支援物資が必要となるが、全国からかき集めても十分足りるかどうかわからない。そのような中、政府は、具体計画に基づき各省庁が支援物資と搬送手段の調達を開始し、同時に自治体や民間団体も調達を始め、統制が取れないまま、各省庁の支援物資が確保できず、なかなか発送することすらできない。

また、道路啓開状況や被災者の避難状況など、支援物資の搬送に必要な情報が一元的に把握できない状態でプッシュ型支援を実施しても、物資のミスマッチと地域間の支援格差が拡大し、モノ余りが発生する一方で、困窮する被災地・者も増加し、関連死が拡大する。

【参考】物的支援に関する現行体制の課題

(中央防災会議・熊本地震WG報告書[H28.12]から抽出)

- 末端まで考えた物資支援の実現が困難
- 発災直後に使用可能な物資拠点を確保し速やかに利用を開始することが困難
- 被災地への物資到着状況が把握できない
- 発災直後は物資輸送に長時間が必要
- プッシュ型支援は、適切な調整・管理を行わなければ、拠点や避難所が物資であふれて混乱の原因となることや、物資が利用されないなど問題が生じうる
- 善意の物資がありがた迷惑になる場合も
- 避難所の物資ニーズ把握が困難
- 地域ニーズの変化に応じた民間企業との適切な連携が必要

④ 体制の不十分な被災自治体の対応力低下

南海トラフ巨大地震及び首都直下地震への対応については、「具体的な応急対策活動に関する計画」(以下「具体計画」)が定められ、消防・警察・自衛隊・DMATに関しては、甚大な被害を受ける地域等への広域応援体制が定められている。

一方、自治体の機能回復や被災者の生活支援については、被災自治体が各々の総力をもって取り組むことになるが、体制の貧弱な自治体は多い。

機能回復に要する人的応援の具体的な計画やシミュレーションなどの事前シナリオが無い現状では、体制の不十分な自治体はその場の対応に追われ、早々に疲弊していく。

【参考】市町村の防災体制

(「地方公共団体の受援体制に関する検討会」第1回会合資料[H28.10]から)

- 防災職員がゼロの市町村が約3割(32.8%)
(防災業務は総務の職員が兼務している場合が多い)

⑤ 広域避難等への調整不能

パンクする指定避難所の続発を受け、政府首脳から広域避難の開始が呼びかけられる。

しかし、場所や交通手段の確保、対象者の選定などで、内閣府防災が主導的役割を担えず、国の方針が定まらない中、結局、具体的方法は被災自治体に丸投げされ、被災自治体の混乱が拡大し、被災者も劣悪な環境から抜け出せなくなる。

【参考】首都圏の大規模災害による広域避難の必要性

○首都直下地震（中央防災会議WG資料[H29.2]から）

H24 東京都防災会議の被害想定によると、首都直下地震(東京湾北部地震)発生により、約 338 万人の避難者が発生。

うち、約 220 万人が避難生活者となり、約 118 万人が疎開者(居住区市町村以外への避難)となると推計。

○首都圏水害（荒川氾濫）（中央防災会議WG資料[H29.2]から）

荒川氾濫による水害で主に被害を受ける江東5区は、全人口が約 251 万人。

立退き避難対象の限定、移動困難者の域内避難、自主避難先の確保などにより、域外避難の対象者を限定して推計したとしても、区外の公的施設への広域避難を余儀なくされるのは約 68 万人と推計。

(5) 長引く復旧・復興

① 同じ問題の繰り返し

現在の復興庁は 10 年間の時限設置で、東日本大震災対応のみを担っており、復興ノウハウの蓄積を活かした復興シナリオも準備されていないため、熊本地震でも東日本大震災の知見が活かしていないのと同様、今後も被災地は、一からの復旧・復興の方向性を検討せざるをえない。

有識者からは様々な提言が集まるが、各省庁のその場その場の対応が続き、事前計画や知見の蓄積が無い場合、被災自治体も是非が判断できず、過去と同じような課題でつまづいてしまう。

【参考】復興計画策定における課題

(内閣府(防災担当)『東日本大震災における被災地方公共団体の復興計画の分析調査報告書』[H25.12]から抽出)

<自治体アンケートから>

- ・復興計画の策定作業で苦勞した点(「非常に苦勞」の回答率)
 - 予算や事業制度の情報不足 40%
 - 復興計画についてのノウハウ 32%
- ・復興計画策定であればよかった支援の内容
 - 復興計画策定を進めるための、具体的な手順、ノウハウについてのアドバイス 53%
 - 他自治体からの応援職員の速やかな派遣調整 25%

<被災自治体ヒアリングから>

- ・復興計画は、非常に落ち着かない混乱したなかでつくっていかなくてはならない。(平成 23 年)7~8月まで、まともな議論ができなかった。
- ・計画策定が大変そうなのは、被害の大きさもあるが、職員がなくなれたところである。地元をわかっている人がいない。

② 人材や資金の枯渇による復旧・復興の長期化

政府推計によると、大規模災害による被害額は、東日本大震災と比べると、首都直下地震で5倍以上、南海トラフ巨大地震で13倍以上に膨れあがる。復旧・復興には大量の資金と人材が必要となるうえ、被災地も広大で、資源配分の決定も難しくなる。

大規模災害からの復興に関して、国レベルの戦略や各自治体レベルの事前復興計画がない現状では、戦略の無いまま各省庁が個別に人材や資金を配分し、復興事業を進めてしまう。

それにより、それぞれの被災地に必要な人材や資金が投入されないばかりか、限られた人材・資源・資金が戦略的に配分されることなく、事前復興計画の不在が相まって、復旧・復興方策の優先順位づけや被災地における復興への合意形成がなかなか進まないことになる。

投入される大量の人材や資金にもかかわらず、復旧・復興はなかなか進まず、被災地の疲弊が進み、ますます復旧・復興政策の効果が失われることになる。

復旧・復興の遅れは、被災地域だけの問題にとどまらず、我が国全体の信用力の低下や国力の低下につながっていく。

③ 住民不在の復興推進

被災自治体も復興に向けた作業を始めたいが、事前の準備が無かったため、各地で手探りによる復興作業が進められる。災害対応のノウハウが無い自治体は、頼れる相談先も無く、ハードの整備のみが先行し、住民視点の復興策が取り残される。

復興過程の中で、ハード施設は整っていくものの、生まれ育った地元に対する住民の愛着が薄らいでいき、人口流出が拡大していく。

3 “国難”に対処するために

南海トラフ巨大地震や首都直下地震にとどまらず、荒川氾濫などの大都市水害、富士山をはじめとする火山噴火など、様々な様態の“国難”レベルの大規模災害が発生しうることを、国や研究機関が警告している。

しかし、現状のままでは、熊本地震や東日本大震災など過去の大規模災害における教訓が社会の中で十分引き継がれず、災害発生たびに、被災地や被災者が、新たに生じた課題だけでなく、これまでと同じ問題に苦悶することも容易に想像される。

これら問題の解決のため、過去の災害から学び、新たな知見も採り入れながら、災害対応に携わるもの同士の“顔の見える関係”の構築や、官民の枠を越えた全国的な自助・公助・共助の取り組みなど、多方面から災害に備える姿勢を、全国民で共有しなければならない。そのためにも既存の組織体制の枠を越え、防災・減災対策を専門に扱う国家機関の創設を通じて、国自らが旗印を掲げ、防災・減災に全力で立ち向かう姿を国民全体に示すことが欠かせない。

また、現行の東京一極集中の体制では、首都圏でひとたび大災害が発生すれば、行政・経済の中核機能がマヒし、我が国の政治経済活動や国民生活の回復に多大な打撃を及ぼすことになる。首都圏にいかなる事態が生じても「バックアップ」できる、自然災害に強いしなやかな社会の構築には、リダンダンシーを意識した防災・減災体制が不可欠である。

このため、防災の主流化を国全体に浸透できる強い調整能力、防災・減災に関する幅広い知見の蓄積、豊かな知識や経験をもったスタッフ陣、これらを有する新たな双眼的組織の存在、つまり「防災庁（省）」を創設し、国、自治体、企業、民間組織、国民といった全ての主体が一体となって、“国難”となる巨大災害に対処する必要がある。

【参考】災害・事故等によるこれまでの犠牲者数と対応する組織
 (河田恵昭 人と防災未来センター長 の講演資料から抜粋)

原因	対象年	犠牲者数	組織
戦争	1868-2014	322 万9千人 太平洋戦争:310 万人 (民間 80 万人を含む) 日清・日露戦争:12 万9千人	防衛省
交通事故	1946-2014	62 万7千人	警察庁
自然災害	1868-2014	27 万4千人 (巨大災害: 21 万人／26 件を含む)	対応組織無し
火災	1925-2014	11 万4千人 ※1942-1945 はデータ無し	消防庁

第2部 提案と分析

1 防災庁（省）組織の提案

（１）提案趣旨

- ・ 我が国の防災・減災政策を担うにふさわしい強い調整機能を有する官庁の創設
- ・ 専門能力の高い人材と蓄積された知見を有する官庁の創設

（２）基本的な考え方

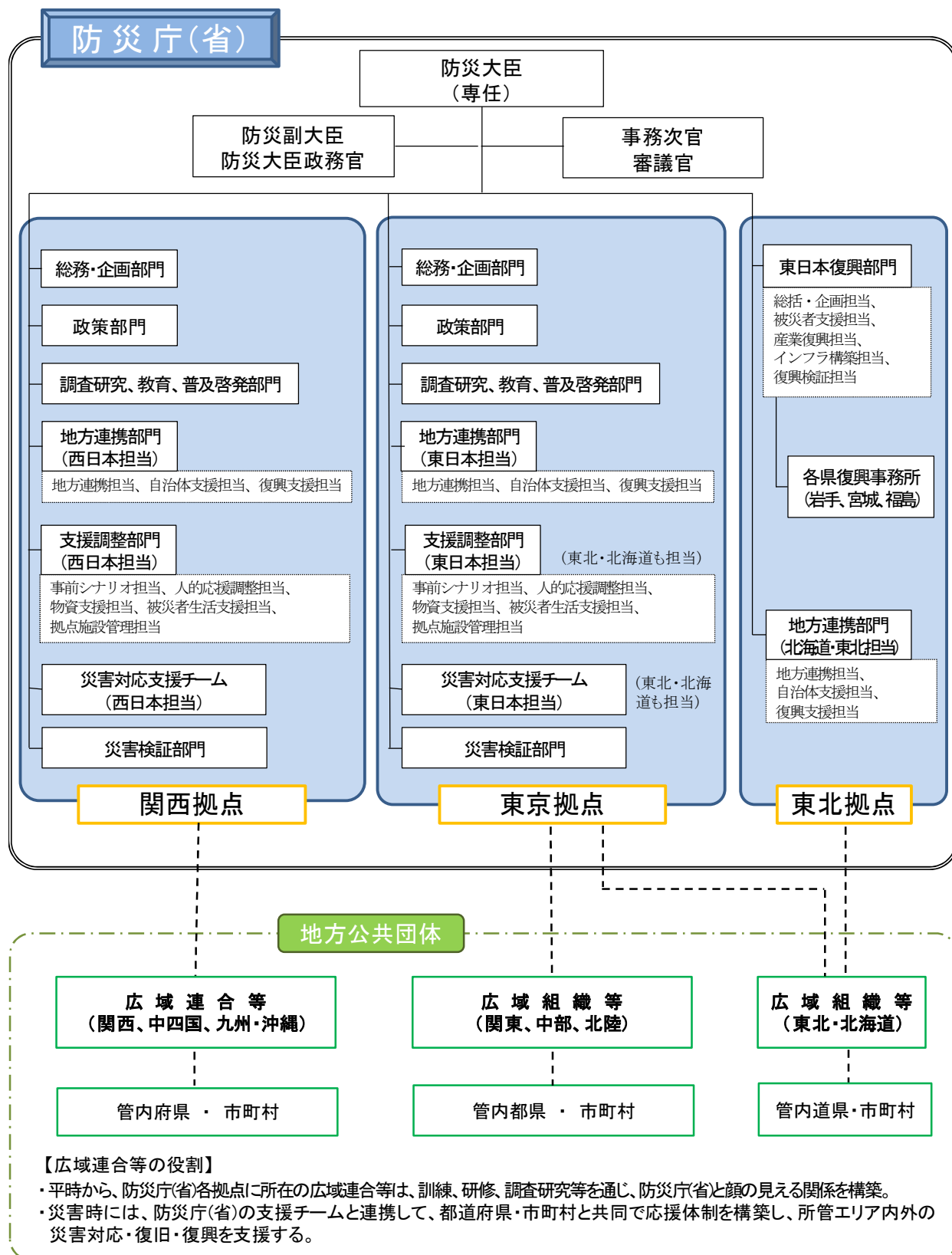
①防災に関する政策立案や総合調整機能の強化・一元化を図り、②今後の防災・減災対策に求められる視点を踏まえ、バックアップや平時からのネットワーク構築のための複数拠点を設置する。そして、③これらの業務を東日本と西日本に分けて所管し、それぞれが自治体と連携して災害対応支援調整などを担当するとともに、④東北についてもネットワーク構築の拠点を設置し、東日本大震災からの復興政策を継続的に推進する。⑤復興政策などから得られた知見も活かしながら、事前対策も含めた全国の防災から復興まで一連の災害対策の中核をシームレスに担う。

（３）組織の特色

- ① 防災・減災政策から復旧・復興支援までを専門に担う省庁レベルの組織を創設し、大臣など専任の幹部を配置
- ② バックアップ機能を考慮し、基本的には東京と関西に同じ機能を持つ複数の拠点を設置
- ③ 複雑・多様化する防災・減災課題にも先を見据えた対応ができるよう専門業務ごとの部門を設置し、質と量の両面で体制を充実
- ④ 災害対応の最前線を担う自治体や国関係機関等との平時からの関係を密にするため、拠点ごとに地域所管の部門・チームを配置
- ⑤ “防災庁（省）職員”として採用した職員の、専門性の向上を考慮した人事ローテーションを実施

(4) 組織図及び業務内容（案）

【防災庁（省）の組織図（案）】



【部門別の主な業務の具体的内容】

「総務・企画部門」

異常気象や社会構造の変化に伴い、様々な要因による新たな防災・減災の課題が多発するなか、省庁間の垣根を越え迅速・的確に課題解決を図るため、防災庁(省)の官房機能に加え、防災・減災関連施策の省庁間をまたがる調整を強力に実施する。

(業務内容)

- ・ 法制、財務、国会対応、海外調整など、防災庁(省)の官房機能
- ・ 防災・減災の推進に向けた政策の省庁間をまたがる企画調整
- ・ 中央防災会議の運営、防災基本計画の立案・推進
- ・ 社会・経済的な環境変化に対応した災害救助法、災害対策基本法などの災害法制の抜本的見直し
- ・ 職員の専門性の向上を考慮した人事ローテーションの実施
- ・ 警察、消防、自衛隊など、専門性の高い職能機関との人事交流・連携の推進
- ・ 全国知事会等の自治体全国組織との連携・役割分担の調整

「政策部門」

過去の知見・教訓が活かされず場当たりに災害対応が行われたり、ハード先行で生活再建等が遅れがちな復旧・復興対策となっていることから、あらかじめ発災後を想定して円滑な対応が可能となるよう、災害種別や状況に応じて国や自治体等がとるべき対応を示した事前シナリオや適切に復旧・復興を進めるための事前計画のガイドラインを策定する。

さらに、迅速性に課題の残る人材派遣や物資供給についてのシステム構築や、全国の防災力を引き上げるための自治体の防災体制整備基準の策定など防災・減災のしくみづくりを行う。

(業務内容)

※大規模災害時は、非対本部・緊対本部の運営を担当

- ・ 災害対応の知見、ノウハウの省庁横断的な蓄積・高度化
- ・ 全国レベルの応援が必要な大規模災害（南海トラフ巨大地震等）ごとに、状況変化にも対応できる複数の応急対応事前シナリオの策定、シナリオに基づく全国一斉訓練の企画・実施
- ・ 全国自治体の復旧・復興事前計画策定ガイドラインの作成
- ・ 人的支援や物資供給及び物流、災害情報提供等のシステム構築
- ・ 経験豊富な国・自治体職員等の災害時派遣人材データベースの策定
- ・ 被災者生活再建・住宅再建のための各種制度の構築、企画運営など
- ・ 全国自治体の防災体制整備や災害対応業務の標準化、災害広報基準の策定など災害広報体制強化の支援

「調査研究、教育、普及啓発部門」

防災・減災にかかる科学技術の調査・研究が省庁縦割りで行われており、成果が国として一元的に活用されにくい状況になっているため、当部門が中心となって防災関連調査研究の省庁をまたがる連携・調整を行うとともに、ICT技術等を活かしたシステムの研究や実用化を推進する。

さらに、まだまだ低い国民の防災・減災意識の向上を図るため、国民運動など啓発活動を実施する。

（業務内容）

- ・ 自然災害メカニズム等防災関連調査・研究の総合調整、実施、研究の成果の一元的な活用
- ・ 防災に関する情報技術の研究開発・実用化
- ・ 大学・公的機関等と連携した高度人材の育成
- ・ 国・自治体職員（首長含む）の災害対応研修の実施
- ・ 世代を超えた防災教育プログラムの開発、国民向け防災学習の実施
- ・ 国民に対する防災・減災意識の高揚のための国民運動など啓発の実施
- ・ 防災啓発のための地域リーダーの育成
- ・ 国際防災関係機関との連携による国際協力の実施

「地方連携部門」

国から自治体の災害対応機能の維持・向上に係るガイドラインを発出しているものの、支援の必要な自治体に対するきめ細かな助言等ができていないことから、各自治体と緊密な関係を構築のうえ、直接現場に出向き、それぞれの自治体に応じた効果的な体制強化を支援する。

（業務内容）

- ・ 自治体の災害対応力の充実、災害広報力の向上・受援体制の強化
- ・ 関西広域連合等のブロック単位や所管自治体との緊密なネットワークの構築
- ・ 自治体による効果的な防災訓練の実施支援
- ・ 自治体による応急対応事前シナリオ、事前復旧・復興計画づくりの支援

「支援調整部門」

市町村単独では十分に対応しきれない規模の災害に対して、消防、警察、自衛隊などの実動機関の支援活動を調整できない状況が見られることから、実動機関の連携を念頭にしたシナリオをあらかじめ策定し、訓練を実施するとともに、災害時には中心となって関係機関の支援調整を行う。

（業務内容）

- ・拠点ごとの応急対応事前シナリオを策定し、防災関係機関・自治体間で共有
- ・シナリオに基づく拠点ごとの自治体や国関係機関が参画する実践的な広域合同訓練の企画・実施
- ・発災時の被災自治体と国、周辺自治体等との人的・物的支援、生活再建支援の調整

「災害対応支援チーム」

被災地において災害対応を迅速かつ的確に実施できるよう、発災後、直ちに現地へ出向き、被災状況の把握や救援・救護の調整、人的・物的応援体制の調整・構築などを行うことで、市町村が行う災害対応業務を支援する。

（業務内容）

- ・発災直後、被災自治体を支援するチームの派遣
- ・被災状況の把握と共有化
- ・救援・救助を行う応援機関との人的・物的支援体制の調整
- ・被災自治体における災害対応業務の助言・支援

「災害検証部門」

災害の教訓が以後の災害対応に活かされていない状況であることから、災害対応を担う組織として、関係機関と連携のもと、災害対応の事後評価・検証を行い、検証結果を共有する。

（業務内容）

- ・事後検証を実施するための仕組みの構築
- ・関係省庁、自治体、大学、研究機関等による事後検証、検証結果の共有化

「東日本復興部門」（東北拠点）

東日本大震災からの復興施策を継続的に推進するとともに、ノウハウを蓄積し、今後の大災害時の効果的な施策推進に活かすための検証を行う。

（業務内容）

- ・東日本大震災からの復興に関するハード・ソフト施策の総合調整
- ・ノウハウ蓄積に向けた復旧・復興に関する検証

2 防災庁（省）創設の必要性

（１）国民の防災意識を高めるため（防災・減災の推進役）

我が国においては、大きな災害を幾度となく経て、防災を目的としたハード整備は進んできているものの、依然として防災に対する国民意識が高いとは言い難い。阪神・淡路大震災や直近の熊本地震においても、発災までほとんどの住民は「地震は起きない」という誤った認識であり、現在においてもその風潮は変わらない。今後到来が確実視される“国難”に備えるためには、国民一人ひとりの防災意識を高めたうえで、自助・公助・共助の取り組みを進めていくことは必須である。

過去には昭和 40 年代半ば、戦後の高度成長期にあつて公害問題も深刻化する中で、佐藤栄作内閣総理大臣の強力なリーダーシップにより、環境庁が新設された。国が公害問題を最重点課題として取り組む姿勢を示したことで、環境問題に対する国民の意識は格段に向上している。

防災・減災についても、防災庁（省）という「旗印」すなわち防災・減災の推進役となる官庁を創設することにより国が率先して行動することを示し、その重要性を国民全体に提示することが必要である。

[巻末資料]

図 1 環境庁設置に係る佐藤栄作内閣総理大臣施政方針演説（抄）

（２）強い調整力で事前対策から復興までを総合的に進めるため（防災の主流化と創造的復興）

“国難”となる巨大災害に迅速かつ的確に対処するためには、各省庁が常に防災・減災の視点を入れて政策を進める、防災の主流化を推進するとともに、事前の備えとして、発災時の応急対応から復興に至るまで取るべき対応をシナリオ化し、状況変化に応じて的確に対策を進めるための常設の強い調整官庁が必要である。また、その組織の「長」は、防災対策を専任とし、各省庁の災害対応を調整していく必要がある。そのため、災害対応や危機管理業務を行う「長」を必置とするよう法令上明確化するとともに、その「長」は、他の業務を兼任することがないような所掌とすべきである。

しかし、現行の内閣府設置法上、防災を担当する国務大臣（防災担当大臣）は必置ではなく、過去に防災を担当したほぼ全ての国務大臣も他の業務を兼務しており、実態として防災・減災政策に専念することが難しいうえ、指定級の職員（政策統括官、審議官）も少ない。

さらに、大規模災害等において消防庁長官の要請又は指示により出動する「緊急消防援助隊」や国土交通省の「緊急災害対策派遣隊（TEC-FORCE）」など他省庁に所属する防災・危機管理担当機関は、防災担当大臣及び内閣府防災担当の調整下ではなく、災害対応が一元的な行政機構として確立されていない状況であるため、強い調整力をもって関係機関を調整する仕組みが求められる。

[巻末資料]

図 2 内閣府設置法抜粋

図 3 緊急消防援助隊の出動スキーム

図 4 TEC・FORCE の支援の仕組み

図 5 歴代の内閣府特命担当大臣（防災担当）の兼務の状況

（３）災害情報の一元化を図るため（防災情報発信の司令塔）

ＩＣＴの発展やメディアの多様化により、災害対応における情報の重要性は急速に増している。情報は、重要性や緊急度合いなど、対象者や目的によって色合いが異なるうえに、時々刻々と状況が変化する。また、適切に情報提供できるか否かが生死を決するといっても過言ではない。これらの要素を踏まえて情報を分析し、発信していかなければならない。

しかし、現在の体制では、自治体の情報発信力も不十分なところが大半であるうえ、国においても、災害時における情報発信やメディア対応を一元的に支援する仕組みは整っていない。また、各省庁が有する情報・データを一元的に集約し分析するための仕組みも不十分である。情報の不足や混乱により、災害対応に混乱が生まれ、被災者の不安が増大し、一部の混乱や不安が大規模なパニックに結びついてしまうおそれが高い。

災害情報を一元的に把握し、被害情報の入りにくい地域などはＳＮＳで得られたビッグデータを瞬時に分析・選択し、信頼性の高い情報として効果的に発信できるようにするなど、国や自治体の情報発信体制を整備する組織の存在が、今後起こりうる大規模災害への対応には不可欠である。

（４）全自治体の確実な防災対応力の向上のため（防災体制水準の確保）

我が国の災害対応の最前線を担う市区町村やその活動を支える都道府県が、あらゆる事態にも迅速かつ円滑に業務を遂行していけるよう、常に高い防災対応力を備えておくことが求められる。

現在、消防や警察分野では、消防庁や警察庁をあげて全国の自治体の消防や警察組織の活動を支えているが、防災分野に関しては、消防庁や内閣府がそれぞれの立場から助言しているのみの状況である。

このため、防災分野においても、実働機関である自治体の防災力向上を図るための専任の省庁を設け、自治体の防災体制水準確保のための整備基準の策定や、個々の自治体に応じた的確な助言など、全ての自治体が高い防災対応力を確保できるようにする必要がある。

（５）自治体等との緊密なネットワークを確保するため（顔が見える関係の構築）

災害に迅速かつ的確に対応するためには、災害対応の最前線にある市区町村や国の機関同士の間で常時顔が見える関係を構築しておく必要がある。

しかし、現在の内閣府防災担当は、中央合同庁舎第８号館など東京圏のみに機能を保持しているため、市区町村や都道府県さらには防災に関係した国の地方機関との間で日常的に緊密な関係を構築できているとは言い難く、各地の地理的条件や地域ごとの災害事情に対する理解が十分に進んでいかないことも懸念される。

このため、あらかじめ東西に国土を分けて担当する常設の専門組織を設けることで、現場との近接性を活かして平時から広域連合など関係者間において緊密なネットワーク構築を図ることができるとともに、地域事情を熟知することで、地域特性に応じた事前シナリオの策定や、先遣チームによる的確な早期対応が可能となる。

（６）災害ノウハウや調査研究成果の活用のため（経験や知見の高度化）

国の省庁や研究機関が一体となって、これまで発生した災害の経験や知見を蓄積し、新たな課題の発生も予見しつつ、取るべき対応をシナリオ化することで、発災時における国や自治体などの災害対応に活用するとともに、災害に関する制度の研究開発などの調査研究や予知も含めて体系的に高度化させ、その成果を今後の防災・減災対策に的確に反映させる必要がある。

しかし、熊本地震を例にとっても、阪神・淡路大震災や東日本大震災など過去の災害や教訓が十分活かされず、被災地などの現場において情報収集や避難所運営などで混乱するなど、同じ失敗が繰り返されているところさえみられ、南海トラフ巨大地震や首都直下地震の発災時には、さらなる混乱が発生する事態が想定される。

このため、こうした混乱を極力縮小し、円滑に復旧・復興と進めていくために、省庁の垣根を越え国としてトータルの視点でノウハウの蓄積や調査研究を推進する必要がある。

（７）リダンダンシーを確保するため（首都機能のバックアップ）

我が国の中枢機能は、現在首都圏に一極集中していることから、ひとたび首都圏において非常事態が起こった場合は国家としての機能麻痺に陥る。首都圏にいかなる事態が発生しても、中枢機能を維持・継続するためのリダンダンシーを確保し、首都機能をバックアップできる体制を備えておくことは、国家の危機管理としては必須である。

なお、政府では、「東京圏の中枢機能のバックアップに関する検討会」^１において、「東京圏の中枢機能のバックアップ体制の構築は喫緊の課題」としながらも、バックアップ場所等の具体的な検討は行わないことを前提としていた。しかし、首都直下地震が３０年以内に７０％の発生確率であるということも踏まえると、今の段階から具体的に検討を進めることが必要である。

^１ 国土交通省「東京圏の中枢機能のバックアップに関する検討会」

http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku_tk3_000017.html（H29.6.23 確認）

3 防災庁（省）創設の効果

（１）防災対応力の向上（事前の備えから復旧・復興支援まで）

●住民・企業の高い防災意識

地域の住民や企業が高い意識を持って平時から防災に関わり、発災時の適切な避難行動とともに、その後は行政と連携して様々な被災者ニーズに対応してもらえることが期待される。

●あらゆる災害に対応できる事前シナリオ

あらゆる災害に対するきめ細やかなシナリオが備わり、国や自治体など関係機関が地震、水害、火山などの各種災害時に順序立てて取るべき対応を共通で認識する。

●情報技術を活かした災害対応支援システム

G I S、ビッグデータ、人工知能、遠隔技術などの先端情報技術を活用した被災予測や的確な物流、支援情報の把握・共有・発信を可能とする全国標準の災害対応支援システムが構築され、発災時に迅速・適切に人的・物的な対応が図られる基礎となる。

●職員の高度な災害対応スキル保持

高度な防災教育を受けた人材が国や自治体職員として配置されるとともに、継続的に訓練や研修に参加することで、高いスキルが保たれ、組織として高い対応能力が維持される。

●即時投入可能な人材データベース

「災害時派遣人材データベース」に災害対応スキルの高い国・自治体職員や民間OBなどが多数登録され、いざというときに即時に適切な人材を投入できる状況となる。

●高水準の自治体防災力

各自治体では、基準に沿って必要とされる人的・物的な備えや受援も含めた業務マニュアルが整う。また、研修受講により首長が災害時に大切なリーダーシップをよく理解するとともに、災害時に備えた報道体制づくりや、被災後の復旧・復興事前計画づくりも進む。

[巻末資料]

図 6 防災庁（省）創設により期待される全体効果

(2) 大規模災害発生時の対応イメージ

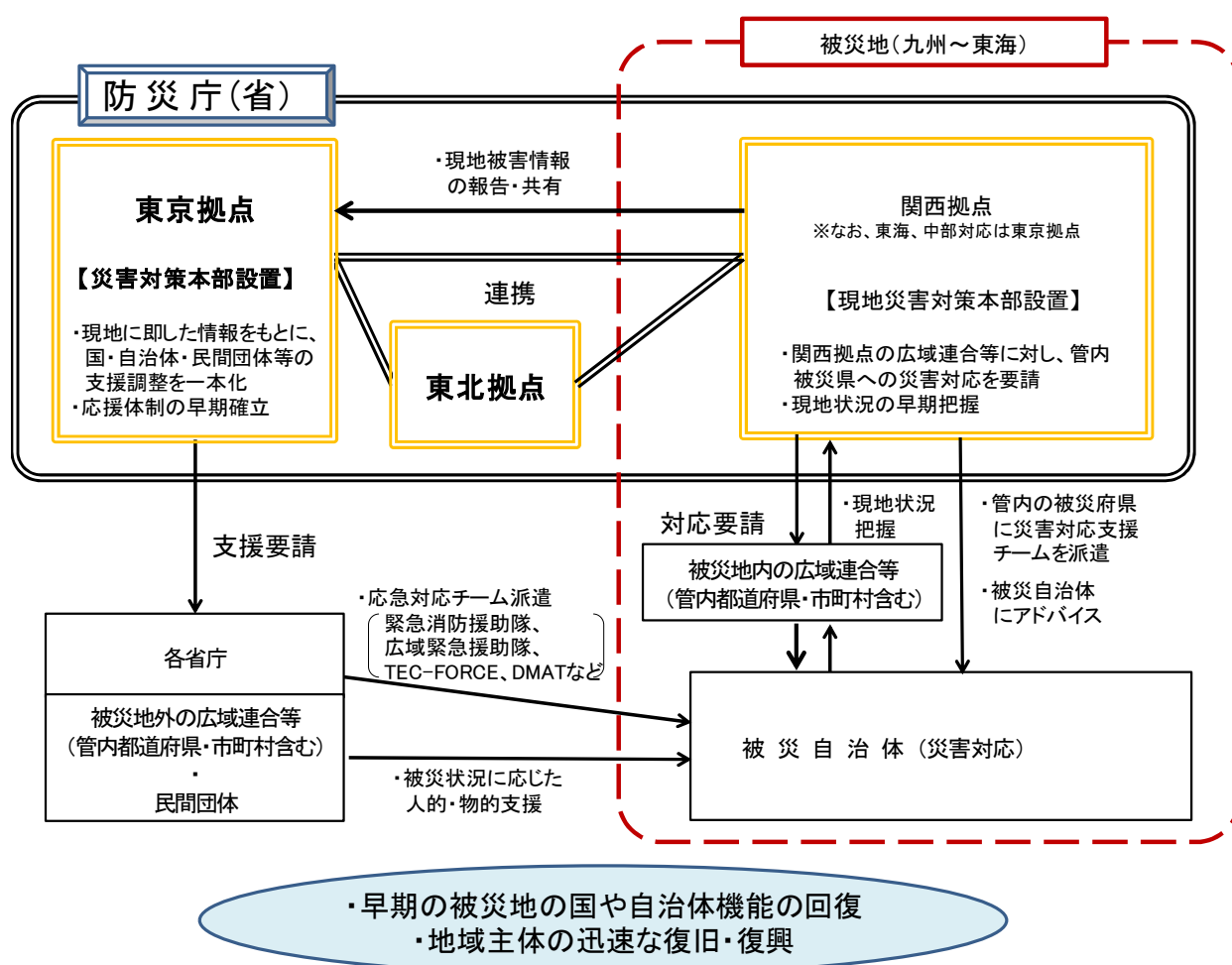
事前の備えが全国的に行き届いているという状況を基本に、大規模災害時には事前シナリオに沿って防災庁（省）を中心に以下のとおり円滑な対応が可能となる。

① 南海トラフ巨大地震

ア) 特徴

- ・災害が広域にわたり、これまで経験の無い規模の被災規模となるため、資源（人的支援・物的支援）の適切な配分が必要
- ・物流網の根幹をなす東海圏などの被災により、我が国の物流に大きな影響が出るため、あらゆるルートを使った物流の展開が必要

イ) 対応イメージ

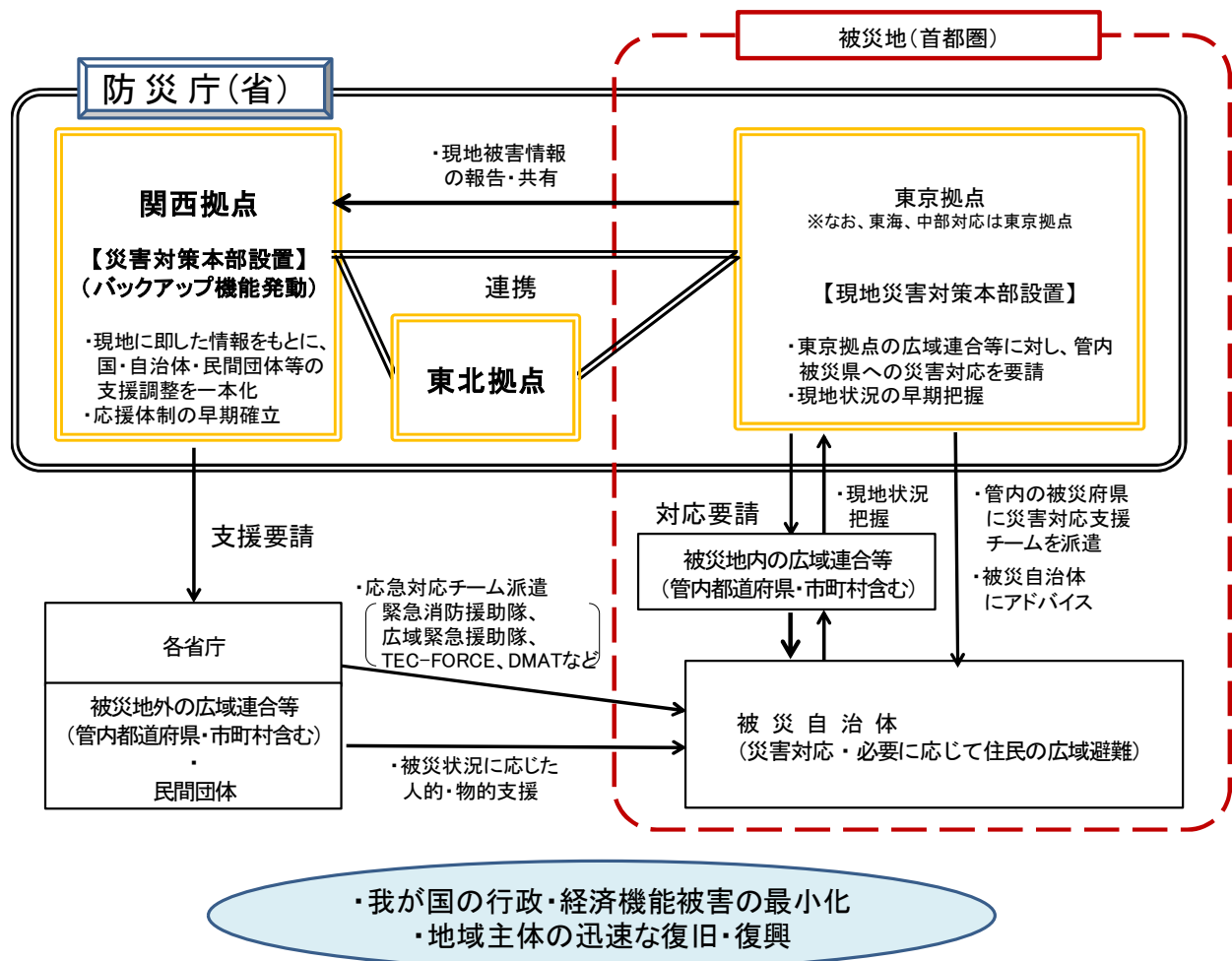


② 首都直下地震

ア) 特徴

- ・我が国の政治・行政・経済の中核である首都圏に大きな被害が出るため、現行体制では被災地への応援の陣頭指揮ができないおそれ
- ・従来の大規模災害では応援側の主力であった首都圏自体が受援側となるため、これまで経験していない応援・受援体制を編成が必要

イ) 対応イメージ

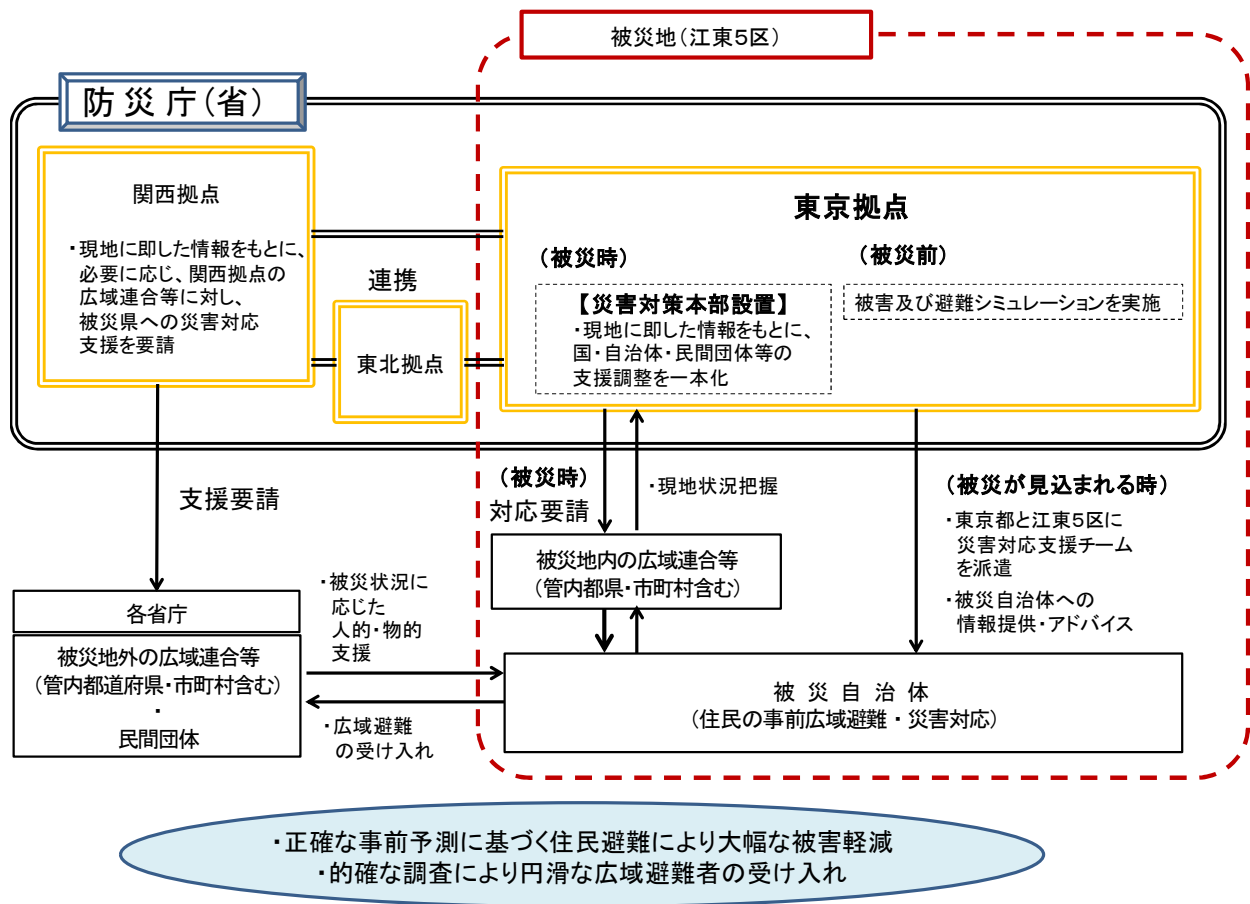


③ 大規模水害（江東5区大規模水害対策協議会における想定）

ア) 特徴

- ・区だけでなく都県の枠を越えた広域避難が必要であるため、現在の体制では、大規模な広域避難が困難
- ・正確な観測予測や被害予測により、適切な事前対策が可能

イ) 対応イメージ



4 関西拠点設置に資する機能集積

関西は、首都機能バックアップの必要性の認識が高く、これまでから研究を進めてきた。また、人と防災未来センター等による全国的な防災人材の育成機能や防災に関するシンクタンク機能、また、阪神・淡路大震災の経験や教訓を踏まえた災害文化、さらには東日本大震災における関西広域連合のカウンターパート方式による支援の実績など、人々を次なる災害から守るための多くの蓄積がある。このことから、防災庁（省）の拠点の設置場所として相応しい素地がある。

① 首都機能バックアップに関する関西広域連合等の研究実績

関西広域連合では、平成 24 年度に経済界等と連携して「首都中枢機能のバックアップに関する調査」を実施し²、首都機能バックアップに活用できる施設等の資源の把握や災害発生時の首都機能バックアップシミュレーションを行った。

平成 25 年度には「関西での首都機能バックアップ構造の構築に関する意見」を国に対して提出した³。現在も、中枢機能の代替拠点としては「関西」が最適であることや、防災庁（省）の創設を提案している⁴。

また、関西経済連合会においても、首都機能が大幅に低下した場合に備え、平成 26 年度に関西に「西日本危機管理総合庁（仮称）」を設置することを提案している。

大規模災害発生時に必要なバックアップ機能

災害対応に必要なバックアップ機能	活用可能な資源例
応急復旧対策・復興対策の意思決定を担う拠点 ・緊急災害対策本部の設置 ・被災地情報の収集 ・全国自治体、海外への応援要請 ・応急対応、特例の公布 ・緊急時に対応する広報 ・国会の開催場所の確保 等	大阪合同庁舎 4 号館（大規模地震発生時の現地対策本部） 京都国際会館 大阪国際会議場 神戸国際会議場 インテックス大阪 国出先機関 等
被災した首都圏復興の支援拠点 ・国内外からの救命隊の受入れ ・国内外からの緊急物資の受け入れ ・復興資材・機材、海外要人等の受入れ ・首都圏への災害時ロジスティクスの実施 等	人と防災未来センター 三木総合防災公園 堺 2 区基幹的広域防災拠点 関西国際空港 大阪国際空港、 神戸空港、阪神港 国際防災・人道支援拠点 等

※ 関西広域連合ほか「首都中枢機能のバックアップに関する調査」の内容を抜粋し加工

² 関西広域連合「首都機能バックアップ」

<http://www.kouiki-kansai.jp/contents.php?id=1577>（H29.6.23 確認）

³ 2 と同じ

⁴ 関西広域連合 報道発表資料「平成 28 年 6 月 16 日 平成 29 年度国の予算編成等に対する提案書の提出について」<http://www.kouiki-kansai.jp/contents.php?id=2192>（H29.6.23 確認）

[巻末資料]

図 7 関西広域連合ほか「首都中枢機能のバックアップに関する調査（概要）」

② 国の応急復旧対策業務等を担うことができる資源の立地

大規模地震発生時には国の現地対策本部は、大阪合同庁舎 4 号館に設置することが想定されている。

大阪都心部には、国の応急復旧対策業務等を担う総務省、厚生労働省、経済産業省、国土交通省、防衛省などの地方支分部局や、関西広域連合が所在する大阪国際会議場などが所在している。

③ 基幹的広域防災拠点の整備

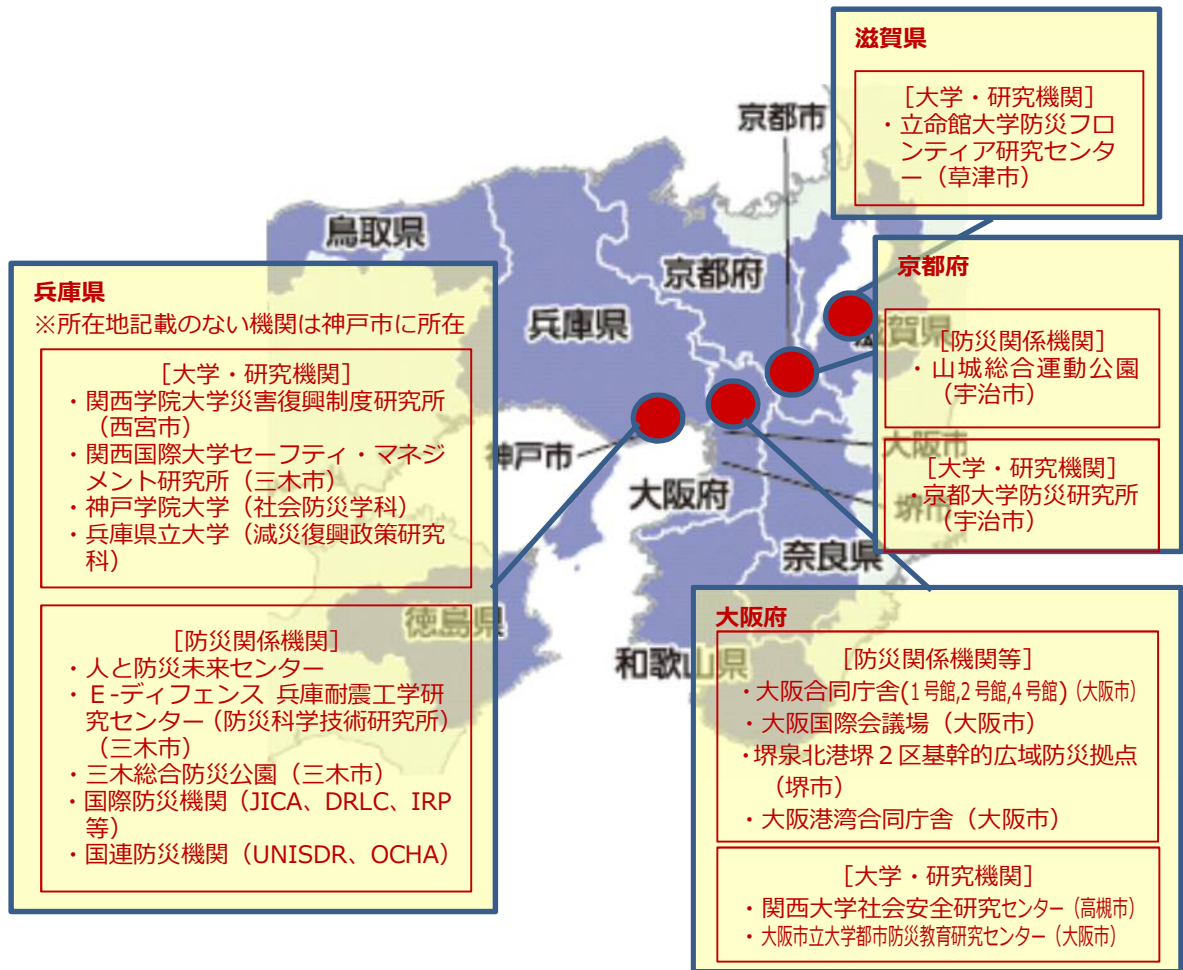
関西には、都道府県単位では対応が困難な、大規模かつ広域的な災害に的確に対応するための基幹的広域防災拠点として、国際緊急援助隊が訓練を実施している「三木総合防災公園」（兵庫県三木市）や「堺泉北港堺 2 区基幹的広域防災拠点」（大阪府堺市）、「山城総合運動公園」（京都府宇治市）が整備されている。大規模災害時等には国や自治体などの合同現地対策本部が置かれ、消防・警察・自衛隊などの災害活動要員の活動拠点となる。

④ 防災に関する大学・研究所等の関係機関の集積

防災政策の立案・推進に資する実践的な防災研究等を行う人と防災未来センターのほか、国際的な防災人材の育成を行う J I C A 関西国際センター・J I C A 国際防災研修センターや、復興支援ツールの開発や復興優良事例及び経験・教訓の集約並びに情報発信などを行う国際復興プラットフォーム（I R P）など、関西には多くの防災関係機関の集積がある。

また、災害や防災に関わる基礎的研究及び実践的な研究を地域社会や国際社会とも連携して展開する京都大学防災研究所、社会安全学の創設と政策立案への反映を目指した関西大学社会安全研究センター、「復興」制度の研究に焦点を合わせた全国唯一の研究所である関西学院大学災害復興制度研究所、災害リスクの評価、災害対応力の向上、社会実装に関する研究を推進するとともに、防災教育および防災リーダーを育成する大阪市立大学都市防災教育研究センターや安全・安心な社会やそのメカニズムやマネジメントに関する調査・研究を行う関西国際大学セーフティ・マネジメント研究所などの大学関係機関が所在している。また、減災・復興に貢献する専門的な人材育成を育成するために、兵庫県立大学に減災復興政策研究科が開設された（H29.4～）。

防災関係機関等の集積



⑤ 関西広域連合の取り組み

東日本大震災時には直ちにカウンターパート方式による支援の枠組みを構築し、現地連絡所を開設するなど、阪神・淡路大震災の経験と教訓を活かし、構成府県が一丸となって被災地を支援したほか、熊本地震においても前震直後に先遣隊を現地に派遣し、現地支援本部を熊本県庁に立ち上げるなど、現地のニーズを踏まえた支援を行った。

また、九都県市との応援協定や、九州地方知事会等との応援協定の締結に加え、関西広域連合の圏域外で災害が発生した場合の対応方針や手順を示した「関西防災・減災プラン」を策定し、広域的な災害にも備えている。

⑥ 阪神・淡路大震災の経験・教訓により培われてきた災害文化

兵庫県内においては、認証NPO法人及び市町社協登録のボランティア活動団体数は年々増加し、現在、両者の総数は1万団体を超える。このうち約1/4の団体で、過去10年間に発生した大規模災害において支援活動を実施している。

巻末資料

図 1 環境庁設置に係る佐藤栄作内閣総理大臣施政方針演説（抄）
（昭和 46 年 1 月 22 日）

公害問題につきましては、昨年末の臨時国会で、公害対策基本法の改正をはじめ関係法令の整備を行ないましたが、今回環境庁を新設し、今後の最重点課題として取り組むことといたしました。これによって公害行政の一元化をはかり、豊かな生活環境の確保に全力を傾け、国土の保全をはかってまいります。また、公害を克服するための新しい技術の開発を行なって国際社会の進歩にも貢献したいと念願しております。

図 2 内閣府設置法抜粋

内閣府設置法（平成 11 年 7 月 16 日法律第 89 号）（抄）

（任務）

第三条

2 （略）内閣府は、（略）災害からの国民の保護（略）その他の広範な分野に係る施策に関する政府全体の見地からの関係行政機関の連携の確保を図るとともに、内閣総理大臣が政府全体の見地から管理することがふさわしい行政事務の円滑な遂行を図ることを任務とする。

（所掌事務）

第四条

3 （略）内閣府は、前条第二項の任務を達成するため、次に掲げる事務をつかさどる。

七の八 防災に関する施策の推進に関すること。

…

十五 第七号の八から前号までに掲げるもののほか、防災に関する施策に関すること（他省の所掌に属するものを除く。）。

（特命担当大臣）

第九条 内閣総理大臣は（略）内閣府に（略）第四条第三項に規定する事務（略）を掌理する職（略）を置くことができる。

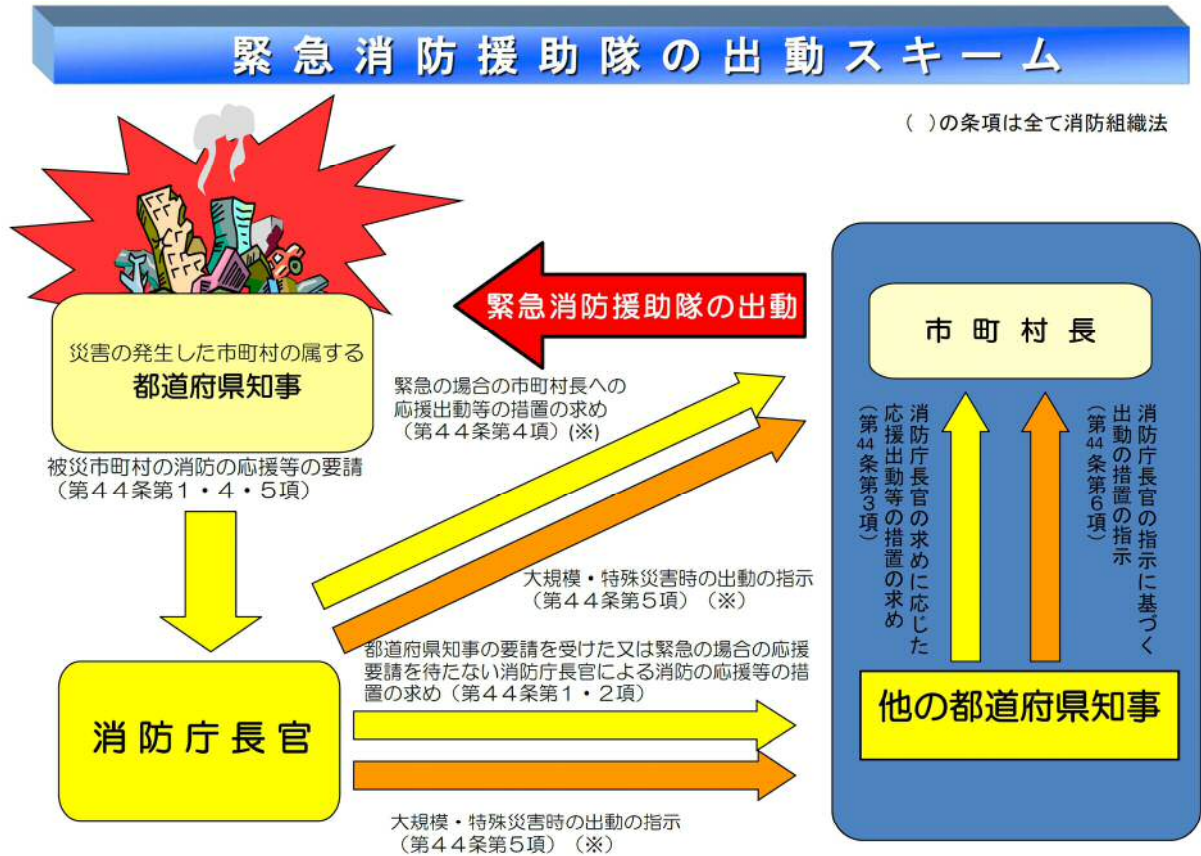
2 特命担当大臣は、国务大臣をもって充てる。



第十条から第十一条の三（特命担当大臣必置事務）には、第四条第三項第七の八項から第十五項（防災に関する施策）に関する記載なし

※ 関西広域連合広域防災局にて内容整理

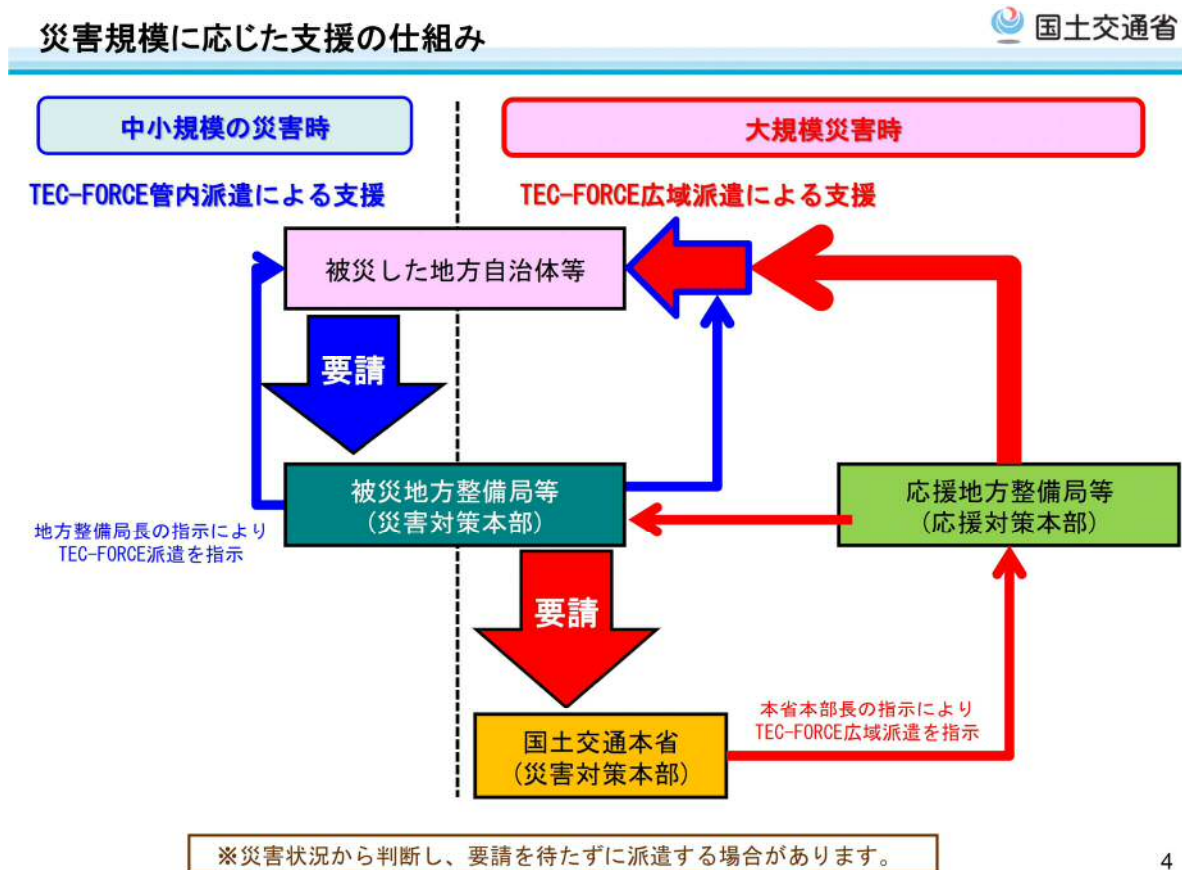
図 3 緊急消防援助隊の出動スキーム⁵



(※) 都道府県知事の要請を受けた場合 (第44条第1項) と、緊急の場合で都道府県知事の要請を待っていない場合 (第44条第2項) がある。

⁵ 総務省消防庁ホームページ「救急救助 緊急消防援助隊」
http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/fieldList5_5_2.html (H29.6.23 確認)

図 4 TEC-FORCE の支援の仕組み⁶



4

⁶ 国土交通省ホームページ「TEC-FORCE の概要」

<http://www.mlit.go.jp/river/bousai/pch-tec/pdf/TEC-FORCE.pdf> (H29.6.23 確認)

図 5 歴代の内閣府特命担当大臣（防災担当）の兼務の状況

歴代の内閣府特命担当大臣（防災担当）※の兼務の状況

首相官邸ホームページをもとに作成、H28.8.3 更新

	氏 名	就任日	退任日	兼 務	内 閣	党 派
1	伊吹文明	平成13年1月6日	平成13年4月26日	国家公安委員会委員長	第2次森改造内閣	自由民主党
2	村井仁	平成13年4月26日	平成14年9月30日	国家公安委員会委員長	第1次小泉内閣	自由民主党
3	鴻池祥肇	平成14年9月30日	平成15年9月22日	構造改革特区担当	第1次改造内閣	自由民主党
4	井上喜一	平成15年9月22日	平成15年11月19日		第2次改造内閣	保守新党
5		平成15年11月19日	平成16年9月27日	(再任)	第2次小泉内閣	保守新党
6	村田吉隆	平成16年9月27日	平成17年9月21日	国家公安委員会委員長 有事法制担当	改造内閣	自由民主党
7		平成17年9月21日	平成17年10月31日	(再任) 国家公安委員会委員長 有事法制担当	第3次小泉内閣	自由民主党
8	沓掛哲男	平成17年10月31日	平成18年9月26日	国家公安委員会委員長 有事法制担当	改造内閣	自由民主党
9	溝手顕正	平成18年9月26日	平成19年8月27日	国家公安委員会委員長	第1次安倍内閣	自由民主党
10	泉信也	平成19年8月27日	平成19年9月26日	国家公安委員会委員長 食品安全担当	改造内閣	自由民主党
11		平成19年9月26日	平成20年8月2日	(再任) 国家公安委員会委員長 食品安全担当	福田康夫内閣	自由民主党
12	林幹雄	平成20年8月2日	平成20年9月24日	国家公安委員会委員長 沖縄及び北方対策担当	改造内閣	自由民主党
13	佐藤勉	平成20年9月24日	平成21年7月2日	国家公安委員会委員長 沖縄及び北方対策担当 地方分権改革担当(平成21.6.12～)	麻生内閣	自由民主党
14	林幹雄	平成21年7月2日	平成21年9月16日	国家公安委員会委員長 沖縄及び北方対策担当		自由民主党
15	前原誠司	平成21年9月16日	平成22年1月12日	国土交通大臣 沖縄及び北方対策担当	鳩山由紀夫内閣	民主党
16	中井 治	平成22年1月12日	平成22年6月8日	国家公安委員会委員長 拉致問題担当		民主党
17		平成22年6月8日	平成22年9月17日	(再任) 国家公安委員会委員長 拉致問題担当	菅内閣	民主党
18	松本龍	平成22年9月17日	平成23年7月5日	環境大臣 東日本大震災復興対策担当(平成23.6.27～)	第1次改造内閣	民主党
19		平成23年7月5日	平成23年9月2日	(留任) 環境大臣 東日本大震災復興対策担当	第2次改造内閣	民主党
20	平野達男	平成23年9月2日	平成24年2月10日	東日本大震災復興対策担当	野田内閣	民主党
21		平成24年2月10日	平成24年10月1日	(留任) 行政刷新「新しい公共」担当 少子化対策担当(～H24.4.23) 男女共同参画担当 公務員制度改革担当(H24.4.16～)	第1次改造内閣	民主党
22	下地幹郎	平成24年10月1日	平成24年12月26日	(留任) 行政刷新「新しい公共」担当 男女共同参画担当 公務員制度改革担当	第2次改造内閣	民主党
23	古屋圭司	平成24年12月26日	平成26年9月3日	郵政民営化担当	第3次改造内閣	国民新党
24	山谷えり子	平成26年9月3日	平成26年12月24日	国家公安委員会委員長 拉致問題担当 海洋政策・領土問題担当 国土強靱化担当	改造内閣	自由民主党
25		平成26年12月24日	平成27年10月7日	(再任) 国家公安委員会委員長 拉致問題担当 海洋政策・領土問題担当 国土強靱化担当	第3次安倍内閣	自由民主党
26	河野太郎	平成27年10月7日	平成28年8月3日	国家公安委員会委員長 行政改革担当 国家公務員制度担当 消費者及び食品安全担当 規制改革担当	第1次改造内閣	自由民主党
27	松本純	平成28年8月3日	(現職)	国家公安委員会委員長 海洋政策・領土問題担当 国土強靱化担当 消費者及び食品安全担当	第2次改造内閣	自由民主党

※ 平成15年9月22日までは「防災担当大臣」と呼称

* 平成22年9月17日から原子力損害賠償支援機構担当を設置(平成24年12月26日からは原子力損害賠償・廃炉等支援機構担当)

* 平成23年9月2日から原子力行政担当を設置(平成24年9月19日からは原子力防災担当)

図 6 防災庁（省）創設により期待される全体効果

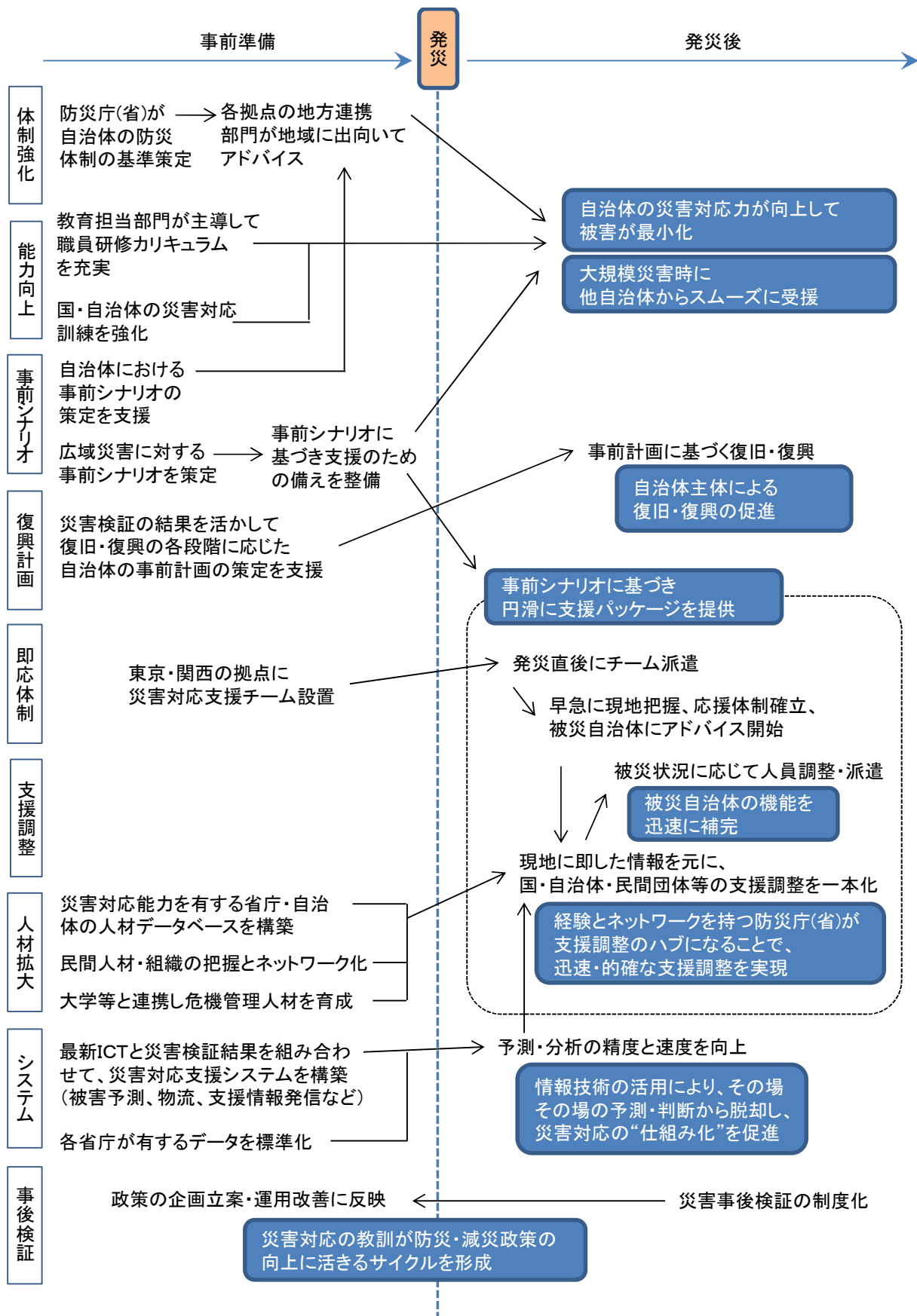


図 7 関西広域連合ほか「首都中枢機能のバックアップに関する調査（概要）」

首都中枢機能のバックアップに関する調査（概要）

1 関西におけるバックアップの優位性

首都圏に次ぐ厚い都市機能集積、人材・情報集積を活用可能

○首都圏以外では関西にしかない施設が集積

- ・外務省大阪分室（関西担当大使）、日本取引所グループ（大阪証券取引所）、京都御所及び宮内庁京都事務所等、国立京都国際会館、国立国会図書館関西館

○空港や港湾施設が集積

- ・空港（関西国際空港、大阪国際空港、神戸空港）、港湾（阪神港）

○金融システムの継続、海外への情報発信機能が集積

- ・NHK大阪放送局や日本銀行大阪支店によるバックアップが可能
- ・海外の公的機関（総領事館 18、名誉領事館 60）、外資系企業が集積

○震災経験を持つ行政スタッフの集積

- ・阪神淡路大震災の経験を持つスタッフによるサポート体制が可能

○国出先機関が集積

- ・他圏域に比べ、多くの国出先機関（43）が集積（参考）北海道：36、宮城：33

膨大なバックアップ要員の受け皿が既に整備

○行政中枢機能のバックアップ必要量（試算）

- ・国会 6,000 人規模
- ・災害対策本部（内閣官房 900 人＋各省庁大臣周辺）数千人規模

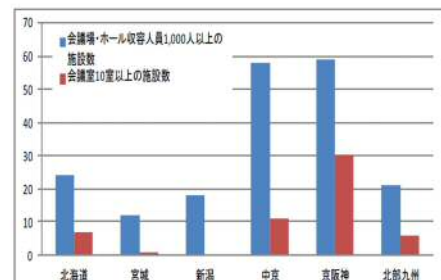
避難が考えられる行政中枢機能の規模は数万人レベルを試算

○会議施設の整備量

- ・関西は他圏域と比較し、収容人員千人以上の会議場を有する施設、会議室を 10 室以上有する施設が多く、災害対策本部等を受け入れる基盤が充実。

（京阪神）収容人員千人以上の施設数：59

会議室 10 室以上の施設数：30



圏域別の会議施設の整備量

○宿泊容量

- ・東日本大震災では、企業や大使館の他地域への移動が見られたが、宿泊・居住機能のストックが厚い関西では、その受け皿機能が高い。

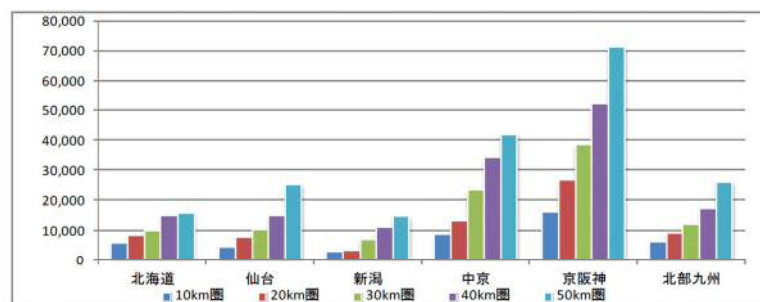
（京阪神）10km 圏：16,262 人

20km 圏：27,109 人

30km 圏：38,109 人

40km 圏：51,582 人

50km 圏：72,156 人



都市中心部から等距離圏内の宿泊容量（人）

*注釈 中京：岐阜県、愛知県、三重県 京阪神：京都府、大阪府、兵庫県 北部九州：福岡県

緊急時には民間企業的意思決定機能の多くがシフト

○企業の本社機能の集積

- ・関西に本社を置く企業数 49,094 社、関西に本社を置く事業所数 220,709 事業所

(参考) 中京：本社を置く企業数 (26,439 社)、本社を置く事業所数 (116,651 社)

*注釈 関西：滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県

○首都機能バックアップに対する企業の対応

- ・バックアップ先を具体的に検討している企業の 74%が関西を候補地にあげており、民間企業と連携した復旧・復興事業が実施できる。
- ・候補地選定の理由としては、自社拠点がある (90%)、同時被災リスクが少ない (58%) が上位

*関西経済連合会法人会員ならびに東京都 23 区内に立地する東証一部上場企業のうち、181 社から回答。

2 関西における首都中枢機能バックアップの想定

バックアップ機能	概要・活動イメージ	活用可能な資源 (例)
災害対策本部機能のバックアップ		
① 応急復旧対策・復興対策の意思決定を担う拠点	○国の災害対策本部を関西で立ち上げる ・緊急災害対策本部を関西に設置 ・被災地情報の収集 ・全国自治体、海外への応援要請 ・応急対策、特例の公布 ・緊急時に対応する広報 ・国会の開催場所を確保 等	大阪合同庁舎 4 号館 (大規模地震発生時の現地対策本部) 京都国際会館 大阪国際会議場 神戸国際会議場 インテックス大阪 国出先機関 等
応急対策業務・復旧復興業務のバックアップ		
② 国際社会への情報発信・外交拠点	○海外への情報発信拠点を関西に設置する ・駐日外国公館の首都待避に伴い外務省機能を移設 ・駐日外国公館の業務サポート ・駐日外国公館、国際機関、海外プレス等への広報 ・安否確認等、海外からの問い合わせ対応 ・援助の受入 等	外務省大阪分室 NHK 大阪放送局、民放 4 社 各新聞社大阪本社 外資系企業・駐日外国公館の集積 等
③ 産業活動の継続支援と官民協働による復興拠点	○官民協働による復興拠点を関西に設立する ・金融庁等の本省機能を逐次移設 ・金融機能の確保と金融市場の安定化 ・民間企業本社との連絡・調整 ・民間企業と連携した復旧・復興事業の実施 等	日本銀行大阪支店 大阪証券取引所 関西に本社を置く企業、東京に本社がある企業の支社等の集積 阪神淡路大震災の経験を有する民間企業・NPO・住民 等
④ 被災した首都圏復興の支援拠点	○首都圏復興の支援拠点を関西に設置する ・国内外からの救命隊の受入 ・国内外からの緊急物資の受入 ・復興資材・機材、海外要人等の受入 ・首都圏への災害時ロジスティクスの実施 等	人と防災未来センター 三木総合防災公園 堺 2 区基幹的広域防災拠点 関西国際空港 大阪国際空港 神戸空港、阪神港 国際防災・人道支援拠点 等
首都圏からの長期避難 (通常業務の継続)		
⑤ 産業国際競争力への影響を最小に食い止める「知の拠点・知財の砦」	○産業活動を継続し、国の競争力維持に資する体制を関西に構築する ・研究活動の継続体制の構築 (資機材、スペース等を提供) ・データバックアップシステムの活用	関西文化学術研究都市 (けいはんな学研都市) 神戸医療産業都市 北大阪バイオクラスター ナレッジキャピタル (うめきた) 国立国会図書館関西館 「京」コンピュータ 等

3 今後、必要となる検討・対策等

- 政府・本省、駐日外国公館、経済団体等における危機管理 (バックアップ) のシナリオの明確化
- 関西内の国出先機関、自治体、関係機関の連携体制の強化と役割の明確化
- 平時からの取り組みの強化 (訓練の実施、必要機能の平時からのあり方 等)
- 関西での官民連携の強化 (首都機能バックアップ用の業務・滞在スペースの優先確保 等)
- 首都圏とのアクセス確保 (複数手段の確保、耐震性の向上) 等

【 参 考 】

「我が国の防災・減災体制のあり方に関する懇話会」委員名簿

(五十音順、◎:座長)

氏 名	所 属 ・ 職 (主なもの)
岩田 孝仁	静岡大学防災総合センター長
◎ 河田 恵昭	人と防災未来センター長 関西大学社会安全研究センター長・特別任命教授
齋藤 富雄	関西国際大学副学長
武田 文男	政策研究大学院大学教授
田村 圭子	新潟大学危機管理室教授
中林 一樹	明治大学大学院政治経済学研究科特任教授
紅谷 昇平	兵庫県立大学防災教育研究センター准教授
御厨 貴	東京大学名誉教授
山崎 栄一	関西大学社会安全学部教授
山崎 登	日本放送協会解説主幹