

防災庁（仮称）創設に係る検討報告書（骨子案）

【第 1 章 現状】

1 過去の災害対応等を踏まえた防災・減災体制の課題認識

(1) 阪神・淡路大震災の災害対応における課題と制度改正の推移

- 非常災害対策本部設置後の専任大臣制や現地対策本部が、被災地と国との連絡調整や機動的な事務処理に一定の成果
- 大規模災害を想定した情報収集や応援体制の仕組みが未整備で、初動対応や救助活動等の展開に支障
- 大規模災害を想定した一般法が未整備で、必要の都度立法措置
- その後、緊急災害対策本部設置要件の緩和、緊急消防援助隊の創設及び法制化や被災市街地復興特別措置法の制定など、災害対応や復旧・復興に係る制度が充実

(2) 東日本大震災の災害対応における課題と制度改正の推移

- 阪神・淡路大震災以降に構築された広域応援体制により、発災当日から応急対応要員が全国から応援に入り、救急救命活動を実施
- 市町村の行政機能の回復、広域的な物資供給など従来の大災害では想定できなかった課題が発生
- 「東日本大震災復興基本法」が復興の基本方針に加え、資金確保や特区制度、復興庁の創設など、復興に向けた総合的な法体系が整備
- その後、災害対策基本法の大改正による自治体間の広域応援などに関する規定の追加や、大規模災害からの復興に関する法律など、津波防災等に関する法制度が整備

(3) 我が国の危機管理組織のあり方に係る政府の考え方

- 政府は「政府の危機管理組織の在り方に係る関係副大臣会合」の最終報告（平成 27 年 3 月）で「政府における統一的な危機管理対応官庁の創設等中央省庁レベルでの抜本的な組織体制の見直しを行うべき積極的な必要性は、直ちには見出しがたい」との結論
- 一方で、「組織体制の見直しも排除することなく」、「よりよい危機管理対応体制を目指していく必要がある」との見解を提示

(4) 災害対応や危機管理のための新しい組織設置をめぐる動き

- 「緊急事態管理庁（仮称）」【平成 26 年 8 月、自由民主党「東日本復興加速化本部」ほか】
 - ・自衛隊や海上保安庁、警察、消防などの実動機関を機動的に動員して指揮命令できる権限を持ち、平時においても救助・復旧などの研究、訓練等を実施
- 「防災庁」のような災害対策を担う独立組織の新設
 - 【平成 28 年 5 月、自由民主党「東日本大震災発災時の政府の初動に関する検証チーム」】
 - ・災害対策の専門人材の確保と災害対応独立組織の新設
- 「西日本危機管理総合庁（仮称）」の関西への設置【平成 26 年 2 月、関西経済連合会】
 - ・首都圏機能が大幅に低下等した場合に備え、我が国の危機管理における司令塔機能を代替し得る拠点を関西に設置

(5) 関西広域連合広域防災局におけるこれまでの取り組み

- 東日本大震災時においては、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
- 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て支援
- 首都直下地震を見据えた九都府市との応援協定や、九州地方知事会との応援協定を締結しており、現在は、中国地方知事会及び四国知事会とも協定締結に向けた取り組みを実施

2 直近の災害対応等に係る評価と課題

(1) 熊本地震の対応から見る評価と課題

- 警察、消防、自衛隊に加え、TEC-FORCE などによる広域応援が奏功し、応急対策は迅速に展開した一方、情報収集活動で、国が被災自治体に対ししきりに情報要求を行うことにより、自治体に困惑・混乱が発生
- 自治体間の枠を越えた応援が行われ、国からも幹部職員を含めた幅広い人的応援が行われたが、全体調整を図る仕組みがなく、応援態勢の偏りや連携不足が発生
- 物資のプッシュ型支援は、被災地の物資供給に余裕が生まれるなど一定の効果があった一方、各避難所への配送手段の不足や情報の混乱などにより、避難所によって配送状況にバラツキ
- 国においては、熊本地震の初動対応検証報告を取りまとめたほか、「熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策検討ワーキンググループ」や「地方公共団体の受援体制に関する検討会」で新たな課題等に対する対応方策を検討中

(2) 関東・東北豪雨災害の対応から見る評価と課題

- 避難勧告等を発令するタイミングや区域を事前に定めていないなど、被災市町村が災害対応に不慣れ
- 今後の対策の方向性として、既存の仕組みの十分な活用や、実効性確保のための訓練の定期的な実施が示されたが、国が取り組むべき内容は、先進事例の収集や紹介に留まる

3 今後発生しうる大規模災害に備えるための課題

(1) 南海トラフ巨大地震、首都直下地震が発生した場合の被害予測と対応への課題

- 南海トラフ地震に係る政府現地対策本部の標準配置人員に基づき、重点受援県 10 県全てに本部を配置すると、全体で 420 名（10 箇所、うち内閣府防災は 90 名）の要員配置が必要。同様に首都直下地震に関して、首都圏 4 都府県全てに本部を設置すると約 200 名の要員が必要。
- 先の熊本地震における政府の現地対策本部は、熊本県 1 県に総勢 90 名～110 名程度が配置。熊本地震を基準に南海トラフ及び首都直下地震に対する対応を考えた場合、政府の示す標準配置人員では不足し、さらなる人員の増強が必要。

(2) 他に起こりうる災害とその対応への課題

- 国の中央防災会議「防災対策実行会議」の下に「洪水・高潮氾濫からの大規模・広域避難検討ワーキンググループ」が設置され、避難時の大混雑等が懸念される首都圏等における大規模かつ広域的な避難のあり方等を検討。

(3) 社会構造の変化による課題

- 消防団員の長期的な減少及び高齢化の進行など、少子高齢化の進行に伴い、災害対策において重要な「自助」及び「共助」による地域の防災力の低下が懸念。
- SNS 等での情報発信による国民の防災行動への参画促進や、物資支援におけるタブレット端末等の導入など ICT 技術を用いた情報システムの活用

防災庁（仮称）創設に係る検討報告書（骨子案）

【第 2 章 新たな防災・減災体制を構築する必要性】

1 今後の防災・減災対策に求められる視点

(1) 充実強化が求められる機能、新たに求められる機能

ア) 事前対策

- ・現場の場当たりの対応に頼らない、復興も含めたあらゆるパターンを想定した事前シナリオの策定
- ・先取りの防災体制の企画、整備充実
- ・各セクターが持っている経験・ノウハウの省庁横断的な蓄積と高度化
- ・災害対応における一元的な事前調整に基づく各セクターの役割整理と連携体制づくり
- ・災害対応能力強化のための合理的かつ体系的な事後検証の実施
- ・自治体の防災体制水準確保のための整備基準の策定

イ) 応急対応

- ・災害対応体制や情報システムなど、自治体も含めた我が国の防災システムの標準化
- ・先遣チームなど応援の早期投入による、被災自治体の災害対応能力の早期回復に向けた情報の収集・状況判断
- ・調整チームによる助言など、自治体の地域特性に応じた最適な防災体制の構築支援

ウ) 物的支援

- ・資源把握の一元化と災害対応物流の効率化など、支援調整システムの整備による物的支援の早期展開
- ・防災拠点や緊急輸送路も含めた救援物資輸送システムの構築

エ) 人的支援

- ・広域的な災害対応にも迅速に対応できる幹部級も含めた人的資源の確保
- ・発災直後から現場に適した人的応援を展開できる仕組みづくり

オ) 生活支援

- ・個々の災害に応じた情報発信の輻輳や偏りによる混乱の防止
- ・被災者が一日でも早く安心できる情報発信・分析

カ) 専門人材育成・確保

- ・国や地方自治体の防災専門職員の育成も含めた災害対応能力の向上
- ・災害対応経験職員や OB、OG 人材の確保

キ) 調査研究

- ・防災対策に関する調査研究の方向性提示
- ・防災関連調査研究の連携・調整
- ・防災関連調査研究の社会実装の促進

ク) 意識向上

- ・国を挙げた防災教育の推進
- ・より多くの住民が防災に関わる仕組みづくり

(2) 国・自治体間及び民間部門との連携強化による防災体制の再構築

○求められるべき視点

- ・平時からのネットワークづくりも含めた災害支援における自治体間調整の仕組みの構築
- ・他省庁や地方自治体とのネットワーク構築及び保持

○今後発生が予想される南海トラフ地震や首都直下地震など、大規模かつ広域的な災害に適切に対応するため、応援協定等に基づく自治体間の応援・受援がより一層重要

○現在、「民」は限られた役割しかないが、「民」の持つ資源や情報、スキルなどは、今後想定される国難となり得べき災害等が発生した場合に不可欠

2 新たな組織を作る必要性

(1) 新規の機能を踏まえた体制強化

- 防災担当大臣等が他の業務を兼務しており、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）が少なく、現地対策本部の設置及び運営に支障
- 自治体の防災体制の格差是正や人材育成といった新たな課題が表面化しているものの、内閣府防災担当の人員体制は 90 名程度に過ぎない。
- 複雑かつ多岐にわたる課題に対して的確に対応できるような、人員規模及び組織形態そのものも含めたあり方を再考する必要

(2) 強い調整官庁としての「庁の長」によるコントロール

- 「緊急消防援助隊」や「緊急災害対策派遣隊（TEC-FORCE）」など、他省庁に属する防災・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にはない。
- 内閣府設置法では、防災を担当する国务大臣（防災担当大臣）は必置でない。
- 安定的に災害対応や危機管理業務を行うために「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、危機管理業務等と関連の少ない業務を兼任することがないような所掌とすべき

(3) 防災・減災に対する国民の意識を高めるための「旗印」

- 津波避難タワーなどのハード施設は、実際に避難して助かるという直接的な効果と、目で見て津波が現実に起こることを想起させる間接的な効果
- 防災庁創設により、防災を自分自身のことと考える国民意識の引き上げを期待

3 複数拠点を設置する必要性

(1) リダンダンシーの確保（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、ひとたび非常事態が起こった場合は機能麻痺に陥るが、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の確保は、国家の危機管理としては必須
- 関西広域連合他では「首都中枢機能のバックアップに関する調査」を実施し、緊急災害対策本部や国会等をモデルとした災害発生時の首都機能バックアップに係るシミュレーション等を行い、関西の代替拠点としての優位性と課題を整理
- 現在の内閣府防災担当は、内閣府設置法や国家行政組織法に規定される地方支分部局を持っていないため、災害時に防災庁の複数拠点がいち早く機能して我が国の行政・経済機能が早期に回復することが可能

(2) 有事に備えた平時からのネットワーク構築

- 国土を分割して担当することで、関係者間でより緊密なネットワーク構築が図られると共に、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

【第3章 関西への防災庁設置の提案】

1 防災庁の組織イメージ

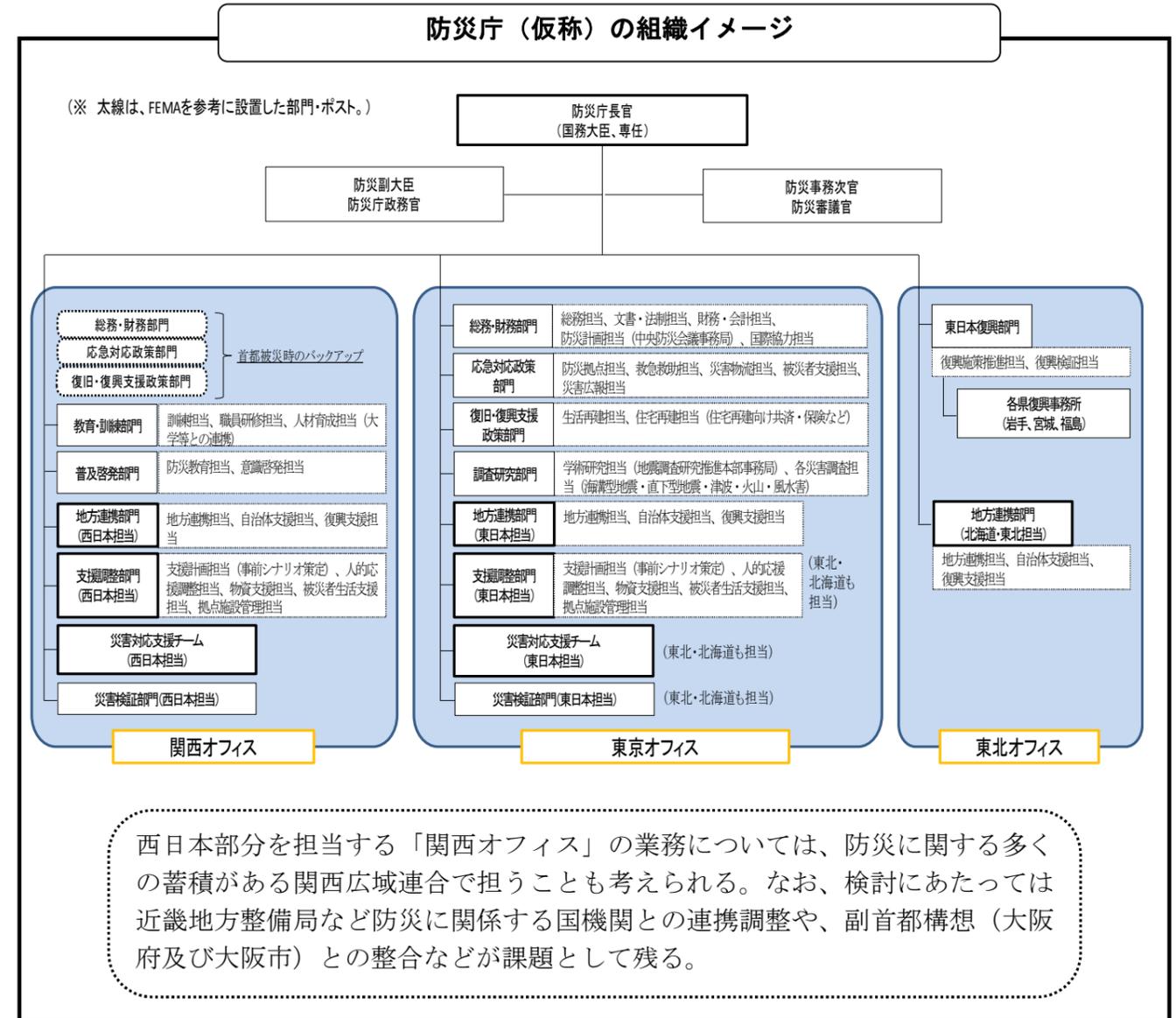
○内閣府（防災担当）が中心に行っている防災に関する政策立案や総合調整機能の強化を図るとともに、今後の防災・減災対策に求められる視点を踏まえ、バックアップや平時からのネットワーク構築に向けた複数拠点の設置を基本に、防災・減災対策を専門に担う機関を創設

(1) 防災庁の担う主な業務

- ア) 事前対策 … ○過去の経験や科学的知見を生かした事前シナリオの策定
○各セクターの連携体制づくり
○自治体の防災体制整備基準の策定
- イ) 応急対応 … ○内容の充実とともに地域に根ざした対策の展開
- ウ) 物的支援 … ・発災時の人的・物的支援など災害対応調整機能のシステム化
・防災関連人材データベースの構築
…省庁・自治体職員や民間企業の現役職員だけではなく、OB・OGも活用し、国全体の災害対応力を向上
- エ) 人的支援 … ・ICTの活用による広域支援体制の高度化
- オ) 生活支援 … ・保険や共済を活用した住宅再建制度の構築
・民間企業や各種団体も活用したシステム構築
- カ) 人材育成・確保 … ○人と防災未来センター、有明の丘基幹的広域防災拠点施設や他省庁機関を活かした災害対応能力の向上
○大学など教育機関との連携による人材の確保
- キ) 調査研究 … ○高度な学術研究の推進と成果の活用
○事後検証の充実により事前の備えに活かす（→「ア」事前対策に活かす）
- ク) 意識向上 … ○多くの住民が防災に関わるための防災教育の推進

(2) 防災庁の組織イメージ

- 東日本と西日本に分けて所管し、災害対応支援調整などを担当するとともに、東北についてもネットワーク構築の拠点を設置する。
- ・東京拠点：災害対応支援調整とあわせ、政策形成機能を担う応急、復旧・復興政策部門や学術・調査研究部門の設置
 - ・関西拠点：災害対応支援調整とあわせ、首都被災時のバックアップや、人材育成の拠点となる「教育・訓練部門」、「普及啓発部門」の設置
 - ・東北拠点：復興施策を継続的に推進するための「東日本復興部門」の設置
 - ・3拠点共通：平時から地方自治体等と密接なネットワークを構築する「地方連携部門」の設置



【参考】現行の防災政策実施体制

