

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（仮称）創設の提案 ～ （たたき台）



平成 29 年〇月

関西広域連合 広域防災局

目次

目次.....	1
第1章 現状.....	3
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.....	3
(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.....	3
(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.....	4
(3) 我が国の危機管理組織のあり方に係る政府の考え方.....	6
(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.....	8
2 直近の災害対応等に係る評価と課題.....	11
(1) 熊本地震の対応から見る課題.....	11
(2) 関東・東北豪雨災害の対応から見る課題.....	15
3 今後発生しうる大規模災害に備えるための課題.....	17
(1) 南海トラフ巨大地震、首都直下地震が発生した場合.....	17
(2) 地震以外に起こりうる災害への対応.....	18
(3) 不測の事態に備える事前シナリオの策定.....	18
(4) 発展著しいICTの利活用.....	18
(5) 少子高齢化への対応.....	18
第2章 新たな防災・減災体制を構築する必要性.....	20
1 今後の防災・減災対策に求められる視点.....	20
(1) 充実強化が求められる機能、新たに求められる機能.....	20
(2) 国や自治体間の連携強化と多様な主体の参画.....	21
2 新たな組織を作る必要性.....	22
(1) 新規・拡充機能を発揮させるための体制強化.....	22
(2) 強い調整官庁としての「庁の長」によるコントロール.....	23
(3) 防災・減災に対する国民の意識を高めるための「旗印」.....	24
3 複数拠点を設置する必要性.....	25
(1) リダンダンシーの確保（首都機能のバックアップ）.....	25
(2) 自治体等との緊密なネットワーク確保.....	25
(3) 拠点を関西に設置する優位性.....	26
第3章 防災庁（仮称）創設の提案.....	29
1 防災庁（仮称）の組織.....	29
(1) 基本的な考え方.....	29
(2) 組織の特色.....	29
(3) 組織図及び業務内容（案）.....	30
2 防災庁（仮称）創設の効果.....	36
(1) 事前の備えの拡充.....	36
(2) 大規模災害発生時の対応イメージ.....	37
3 防災庁（仮称）創設後の課題の例示.....	41
巻末資料.....	42

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

① 特命大臣及び特命室の設置

平成7年1月17日午前5時46分、淡路島北部を震源とするマグニチュード7.3の大地震は、阪神・淡路地域を中心に甚大な人的被害や家屋の倒壊・焼失、さらにはライフラインの寸断などの都市基盤の損壊など、住民生活の各分野にわたり重大かつ深刻な影響を社会に与えた¹。

発災直後の政府の主な初動対応については、発災当日に災害対策基本法に基づく「兵庫県南部地震非常災害対策本部」（本部長：国土庁長官）、また翌々日19日に内閣総理大臣を本部長とする「兵庫県南部地震緊急対策本部」が閣議決定により設置された。さらに22日には、非常災害対策本部の「現地対策本部」が兵庫県公館に設置された²。

行政各部が所管する事務の調整を行うため、1月20日、国務大臣（「兵庫県南部地震対策担当大臣」）の職が新設され、小里貞利氏が就任するとともに、非常災害対策本部の本部長に任命された。その3日後には、同大臣の特命事項を処理するための兵庫県南部地震対策担当大臣の特命室が設置された³。

② 応急対応体制の課題

被害の全容把握に困難を極めたことから、緊急対策本部の設置が発災3日目となるなど、政府の陣頭指揮体制の構築には時間を要したが、本部設置後は専任大臣制や現地対策本部もよく機能し、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があった。また、復興本部と復興委員会の両輪で復興対策を推進することにより、学識経験者の知見や被災地の意見要望を復旧・復興に生かす仕組みが生まれた。

一方で、警察、自衛隊、消防、海上保安庁等が発災直後から初動対応を開始したが、応援要請手続き等に時間を要したことなどにより、被災地外からの大規模な応援派遣には時間を要した。また、大規模災害を想定した情報収集や応援体制の仕組みが整っていなかったため、初動対応や救助活動等の効果的な展開に支障を来した部分があった。

¹ 兵庫県ホームページ「阪神・淡路大震災の復旧・復興の状況について」
http://web.pref.hyogo.jp/pa17/documents/hanshin_awaji_fukkyu_fukkou2801.pdf
(H28.10.18 確認)など

² 兵庫県ほか「阪神・淡路大震災復興誌」第1巻 pp.11-15

³ 2に同じ

③ 復旧・復興に係る特別法の制定など

復興に向けた体制の構築については、翌2月に学識経験者等により構成される「阪神・淡路復興委員会」（2月15日）、「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」等により内閣総理大臣を本部長とする「阪神・淡路復興対策本部」（2月24日）が設置され、政府一体となった総合的な復興対策が推進されることとなった⁴。

復旧・復興に向けた体制整備に関しては、既に述べたとおり、被災地の復旧・復興に向けた基本方針と組織体制を定めるための「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」が制定される一方で、権利義務の整理や財政援助等については、大規模災害を想定した一般法が整備されておらず、事務処理上の課題に直面する都度立法措置がなされた。

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・復興に係る制度の充実が図られた。

[巻末資料]

図 1 2 阪神・淡路大震災時における政府の応急・緊急及び復興対策に係る体制

図 1 3 阪神・淡路大震災以降の体制整備

（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

① 緊急災害対策本部の迅速な設置

平成23年3月11日14時46分、宮城県牡鹿半島の東南東130km付近を震源としたマグニチュード9.0⁵の地震が発生し、岩手県、宮城県、福島県を中心とした太平洋沿岸部に大規模な津波が襲来するとともに、河川沿岸では内陸部深くまで広範囲に渡って浸水し、死者・行方不明者が2万人を超える被害となった⁶。

政府の初動体制については、発災直後に官邸対策室が設置されるとともに、緊急招集チームが招集された。また、発災後約30分後に、災害対策基本法に基づく緊急災害対策本部（本部長：内閣総理大臣）が設置され、翌12日には宮城県に緊急災害現地対策本部（本部長：内閣府副大臣）、岩手県及び福島県には現地連絡対策室が設置された。

平成13年の中央省庁再編時から設けられている防災担当大臣は、発災直後から緊急災害対策本部の副本部長に就くとともに、緊急災害対策本部の下に設置された被災者生活支援特別対策本部の本部長に就任し、被災者生活支援の陣頭指揮を行った⁷。

⁴ 内閣府「平成18年度防災白書」6-1 阪神・淡路大震災の復興対策

⁵ 東日本大震災におけるマグニチュード9.0は、阪神・淡路大震災時の約1,450倍のエネルギーの地震である。

⁶ 総務省消防庁「平成28年3月8日 平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について（第153報）」

⁷ 内閣府「平成24年版防災白書」p.10 など

② 応援体制の構築と課題

政府の初動体制の確立や応急対応要員の応援体制構築などにより、政府の陣頭指揮体制が早期に確立され、警察（広域緊急援助隊）、消防（緊急消防援助隊）、自衛隊、DMATなど実働機関の応援派遣も従来に比べると迅速に行われた。一方で、各実働機関間等の調整については、国レベルでの調整の仕組みが整っていないため、現場レベルでの調整がもっぱらであった。

市町村など基礎自治体においては、津波により庁舎が流されるなど、行政機能が著しく低下したことにより、初動体制の構築に時間を要する自治体が多く発生した。また、市町村の行政機能の回復、広域的な物資供給などの支援が必要となったが、国としても従来の大災害では想定できなかった課題が発生した。

③ 庁設置による復旧・復興体制整備

復興に向けた体制の構築については、地元首長や有識者等からなる「東日本大震災復興構想会議」が設置され（4月11日）、6月には同会議により復興に向けた提言書が提出された。また、復興の基本理念や国と地方公共団体の責務等を定める「東日本大震災復興基本法案」（議員立法）の可決・成立を経て、復興施策の総合調整を図るための「東日本大震災復興対策本部」が設置された（6月24日）。そして、復興庁の設置・任務等を定める「復興庁設置法」が成立し、平成24年2月10日に「復興庁」が発足するとともに、「復興大臣」及び「復興推進委員会」が設置された。

「東日本大震災復興基本法」が復興の基本方針を示すだけでなく、資金確保や特区制度、復興庁の創設など、復興に向けた資金調達や組織・制度に踏み込んだ法体系となった。また、「東日本大震災復興特別区域法」の制定により、阪神・淡路大震災からの復興では実現しなかった特区制度が被災地に適用された。

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された。

[巻末資料]

図 1 4 東日本大震災時における政府の応急・緊急及び復興対策に係る体制

図 1 5 東日本大震災以降の体制整備

（３）我が国の危機管理組織のあり方に係る政府の考え方

① 政府の危機管理組織の在り方に係る関係副大臣会合

これまで述べてきたように、我が国において大規模災害等が発生した際、政府は、災害対策基本法に基づく「緊急対策本部」や「現地対策本部」を設置するなどして対応してきており、現在もその基本構造は変わらない。しかしながら、災害等に備える平時の体制は、宿直体制の強化や官邸危機管理センターの設置などの部分的な強化はなされたものの、防災担当省庁のあり方については、中央省庁再編前は国土庁防災局、再編後は内閣府（防災担当）に担当部署が設置されるに留まり、抜本的に手がつけられてこなかった。

一方で政府は、東日本大震災以降、原子力規制委員会設置法や国土強靱化基本法等、また、自由民主党東日本大震災復興加速化本部⁸などから、政府の危機管理組織のあり方について検討を行うことも求められていた。これを受け、政府は平成 26 年 8 月に「政府の危機管理組織の在り方に係る関係副大臣会合」を設置し、アメリカの連邦緊急事態管理局（FEMA）をはじめとした主要各国の危機管理体制も参考にしつつ、我が国の危機管理体制のあり方について検討を行ってきた。

半年余りの議論の結果、同会合は平成 27 年 3 月に「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」との最終報告を発表した。その一方で、「自然災害を始めとする危機管理対応は不断の見直しと改善が不可欠」とし、将来的な「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」とも述べられている⁹。その後、現在においてもその政府の姿勢は変わっていない。

しかしながらこの政府の報告書においては、我が国の防災体制強化のためさらに必要となる機能の検討に十分触れられておらず、改めて機能強化を前提とした議論が不可欠である。

[巻末資料]

図 1 6 政府の危機管理組織の在り方に関して検討を求めている法律の一部

図 1 7 危機管理組織の在り方に係る関係閣僚の主な発言

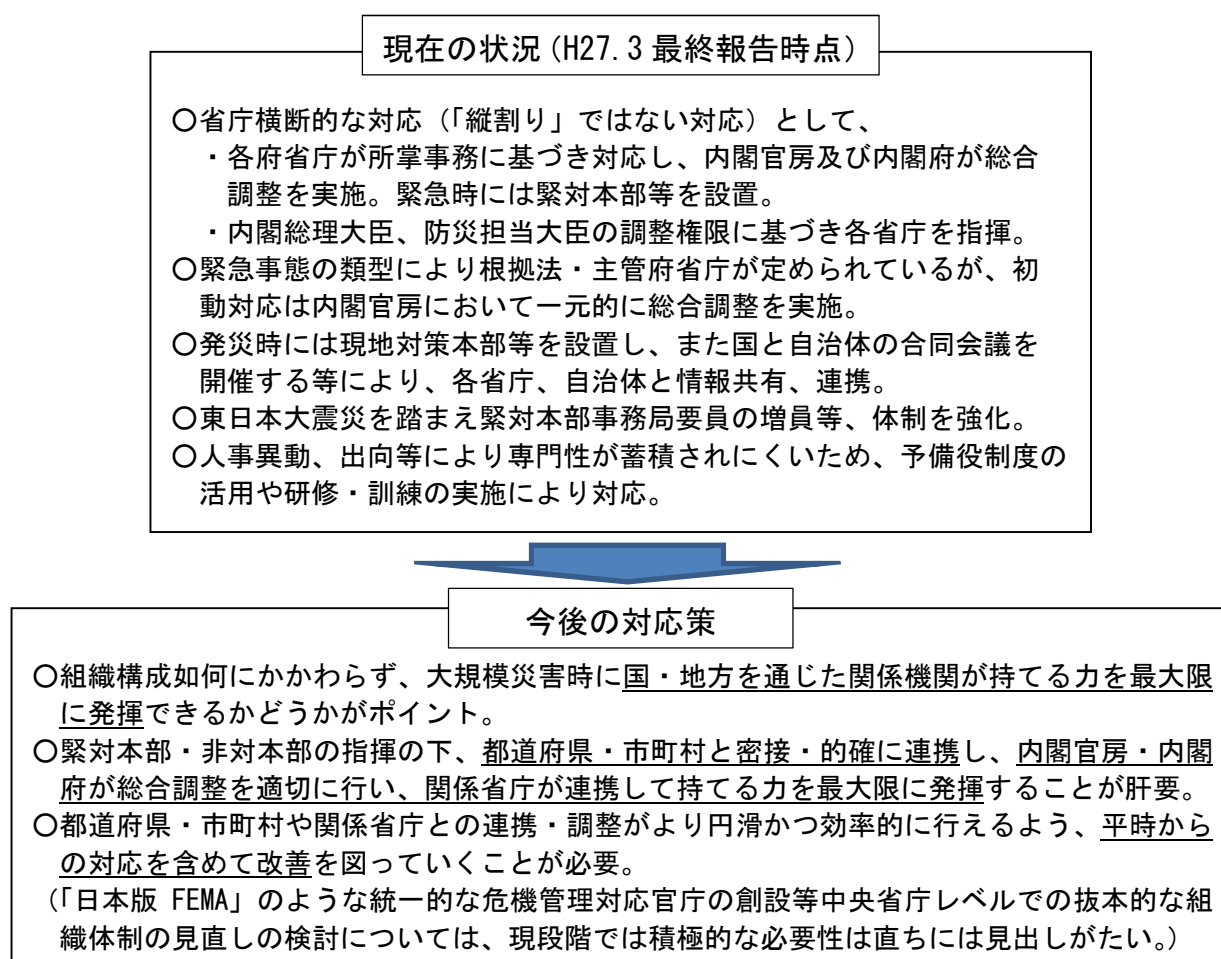
⁸ 自由民主党 東日本大震災復興加速化本部「東日本大震災 復興加速化のための第 4 次提言～協働の力で希望と自立～」

https://www.jimin.jp/policy/policy_topics/reconstruction/126127.html（H28.10.20 確認）

⁹ 内閣府ホームページ「政府の危機管理組織の在り方に係る関係副大臣会合」

<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kaigou/>（H28.10.20 確認）

図 1 政府の危機管理組織の在り方について（最終報告）概要（抄）¹⁰



② 関係副大臣会合最終報告以降の政府の動き（熊本地震以降を中心に）

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以降において、内閣府（防災担当）では各種検討会等を立ち上げ、災害対応の改善に向けた検討を進めている。

○「災害対策標準化検討会議」（H25.10～）、「災害対策標準化推進ワーキンググループ」（H27.3～）

多様な主体が活動する災害時において、各機関の連携が円滑に行われ、全体として効率的な活動が行われるよう、災害の種類や大小に関わらず適用することができる災害対策の標準化に向けた検討を実施している。

○「地方公共団体の受援体制に関する検討会」（H28.10～）

災害対応業務における受援体制の現状と課題を整理するとともに、地方公共団体が受援計画の策定にあたって参考となるガイドライン等の作成を目的とした検討を行っている。

¹⁰ 9をもとに、関西広域連合広域防災局にて作成

○「平成 28 年熊本地震に係る初動対応検証チーム」(H28.6～)

※詳細後述 (p.11 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」(H28.7～)

※詳細後述 (p.12 ほか)

また、内閣府（防災担当）以外の関係省庁においても、地方自治体との連携を視野に入れた災害対応の改善に係る動きがある。

○〔国交省〕「防災に関する市町村支援方策に関する有識者懇談会」(H28.7～)

市町村における災害経験の不足や災害復旧事業に取り組む技術者の確保等が困難なことを踏まえ、市町村が災害発生から復旧まで迅速かつ的確に対応できるよう支援方策のあり方について、今年度から有識者懇談会を設置して検討を行っている。

○〔総務省〕「大規模災害時における市町村行政機能の確保に関する検討会」(H29.1～)

今後発災が想定される大規模災害を念頭に、市町村の行政機能を確保していくうえで必要な情報を、政府として把握する目的・方法等について有識者及び自治体担当者と意見交換を行う検討会を本年 1 月から開催している。

○〔消防庁〕「防災・危機管理セルフチェックシステムにおけるチェック項目策定に関する検討会」(H28.11～)

消防庁では、同庁が整備している「防災・危機管理セルフチェックシステム」を活用して、市区町村が自らの防災・危機管理体制の再確認や類似自治体との比較等を通じて自らに不足する事項を的確に補うなど、市区町村の防災・危機管理体制の充実・強化に寄与する仕組みの構築に向けた取り組みを進めている。今年度は同システムに設定するチェック項目策定に関する検討会を設置し、項目の検討・選定を行っている。

(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

政府が統一的な危機管理組織を設けることに対して否定的である一方で、各種団体等から災害対策や危機管理対応のための新しい組織の設置等についての提案などが以下のとおりなされている。

① 自由民主党

平成 26 年 8 月、自由民主党「東日本復興加速化本部」は公明党との連名で、「(東日本) 大震災から学んだこととして (中略) 将来における同時複合災害の発生への対応に万全を期す必要がある」ことを指摘したうえで、同時複合災害の発生に対し

て的確な初動対応を行うために、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、訓練等を行う「緊急事態管理庁(仮称)」の設置検討を政府に提言している¹¹。

また、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」が、中長期的課題として「防災庁」のような災害対策を担う独立組織の新設も視野に入れつつ、災害対策の専門人材の確保を図るべきと提言した¹²。

② 関西経済連合会

関西経済連合会では、平成 26 年 2 月、首都圏における各種機能が大幅に低下等した場合に備えて、「西日本危機管理総合庁(仮称)」を関西に設置することを提案している。関西経済連合会ではこの提案において「東京一極集中の現状と相まって、わが国の危機管理体制は明らかに脆弱性が高い」と指摘しており、同庁を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として、具体的には国の緊急災害対策本部や南海トラフ巨大地震を想定した現地対策本部の設置訓練などを実施、拡充し、我が国中枢機能の強靱性を確保すべきと主張している¹³。

[巻末資料]

図 18 「西日本危機管理総合庁」(仮称)について

③ 関西広域連合

関西圏域の今後を展望するため、関西広域連合協議会専門部会として設置された「関西圏域の展望研究会」が、平成 27 年 9 月に最終報告を公表し、国土の双眼構造の実現、首都機能のバックアップや平時からの機能分散を図るため、関西と東京の双方に防災庁(仮称)を創設するよう提言を行った¹⁴。関西広域連合ではこの最終報告を受けて、まち・ひと・しごと創生法に定める地方版総合戦略である「関西創生戦略」に「防災庁(仮称)機能のあり方検討」を明記した¹⁵。

④ その他

設置期間が平成 32 年度までと定められている復興庁については、平成 28 年 3 月、高木毅復興大臣(当時)が「3 年後(平成 31 年)をめどに復興庁存廃の方向性を示す」と発言している¹⁶。

¹¹ 8 に同じ

¹² 自由民主党ホームページ「東日本大震災発災時の政府の初動に関する報告書」
<https://www.jimin.jp/news/policy/132252.html> (H28.10.20 確認)

¹³ 関西経済連合会ホームページ「強靱な国土構造の実現に向けた提言」
<http://www.kankeiren.or.jp/material/140204teigen.pdf> (H28.10.20 確認)

¹⁴ 関西広域連合ホームページ「関西圏域の展望研究会 最終報告について」
<http://www.kouiki-kansai.jp/contents.php?id=2115> (H28.10.20 確認)

¹⁵ 関西広域連合ホームページ「関西創生戦略」
<http://www.kouiki-kansai.jp/contents.php?id=2381> (H28.10.20 確認)

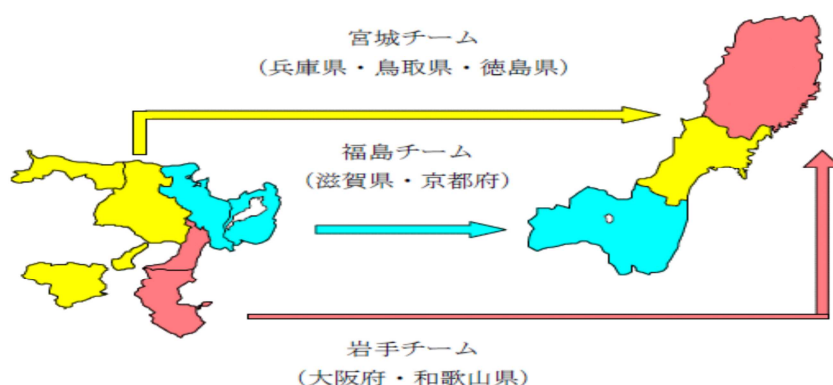
¹⁶ 日本経済新聞電子版 (2016/3/13 18:46)

また、平成 28 年 4 月に発生した熊本地震の直後、石破茂地方創生担当大臣(当時)が、災害対応を一元的に行う「防災省」や防災専任の大臣設置の検討の必要性について、『「防災省」という独立した官庁が必要だ」という議論がある。首相が中心に考えてみる価値はある」、「日本国中、どこでいつ何があってもおかしくない。防災省をつくる勉強をしてみてもいいのではないかな」などと言及した¹⁷。国会においても、衆参両院の予算委員会の質疑において、省庁間の縦割りの排除や、体制の強化、統合化の観点から、防災庁の設置の検討についての質疑があった¹⁸。

【参考】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。

<カウンターパート方式>



- 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。
- 首都直下地震を見据えた九都県市との応援協定や、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している。

http://www.nikkei.com/article/DGXLASFS13H1N_T10C16A3NN1000/ (H28.10.20 確認) ほか

¹⁷ 毎日新聞(東京朝刊)「与党、中長期対応に言及 石破氏「防災省」訴え」(平成 28 年 4 月 22 日)、BS日テレ「深層NEWS」(平成 28 年 4 月 18 日) ほか

¹⁸ 第 190 回国会(参議院)予算委員会(平成 28 年 3 月 25 日及び同年 5 月 17 日)、第 193 回国会(衆議院)予算委員会(平成 29 年 1 月 26 日)

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課題

① 初動対応体制

平成 28 年 4 月 14 日 21 時 26 分、熊本県熊本地方でマグニチュード 6.5(暫定値)の地震が発生し、熊本県益城町で震度 7 を観測した。さらに 4 月 16 日 1 時 25 分にもマグニチュード 7.3(暫定値)の地震が発生し、益城町などで震度 7 を観測したほか九州内の各地でも強い揺れを観測し、熊本県を中心に死者等の人的被害や住家被害などが発生した。

14 日の地震(前震)発生直後(発災当日)、総理官邸に官邸対策室が設置され、緊急参集チームが招集された。その後、同日中に防災担当大臣を本部長とする「非常災害対策本部」が設置され、第 1 回非常災害対策本部会議が開催された。翌 15 日には、熊本県庁内に「非常災害現地対策本部」が設置され、防災担当の副大臣又は政務官が交代で指揮をとった。また、国と熊本県の情報共有を図るため、県災害対策本部と合同で会議を開催していた。

また、16 日の本震後に実務的な司令塔として、17 日、内閣官房副長官をヘッドに置き各府省事務次官等を構成員とする「被災者生活支援チーム」が設置された。同チーム員として、12 省庁から 68 名のリエゾンが市町村に派遣された¹⁹。

② 検証による評価と課題

政府は、平成 28 年 6 月、内閣官房副長官を座長として「平成 28 年熊本地震に係る初動対応検証チーム」を立ち上げ、翌 7 月に同地震の初動対応検証報告を取りまとめた。また、中央防災会議「防災対策実行会議」の下に「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」を設置して、応急対策・生活支援のあり方について検証を行い、同年 12 月に報告書を取りまとめている。

それらの検証等に係る会議資料などから、次のような主な対応に係る評価と課題が指摘できる。課題に対する改善策については今後制度改正等が行われるものと考えられるが、真に今後の大災害に対する事前の備えになるのかどうか注視する必要がある。

ア) 初動対応

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されたものの、情報収集体制については、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・混乱をもたらした時期もあった。

¹⁹ 平成 28 年熊本地震に係る初動対応検証チーム「平成 28 年熊本地震に係る初動対応の検証レポート」(平成 28 年 7 月)

イ) 人的応援

自治体間による応援が定着し、自治体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、人員応援の全体調整を図る仕組みがないため、内閣府、総務省、全国知事会など、複数の主体がバラバラに人的応援を要請し、応援態勢の偏りや連携不足が見られた。

ウ) 市町村行政機能

市庁舎が大きな被害を受けるなど行政機能が大きく低下し、復旧や被災者支援に大きな支障を来した自治体に対し、しばらくの間の確な支援ができていない例も見られた一方で、市町村の支援のため省庁から派遣された職員が直接本省と連絡を取り合ったり、避難所運営に係る助言を行うなど効果的な対応が行われたケースもあった。

エ) プッシュ型支援の実施

物資のプッシュ型支援が、災害対策基本法改正後初めて実施され、4月17日から25日までの9日間で約204万食が発送された。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が見られた。

オ) 避難所

施設の耐震不足や非構造部材の落下等により、避難所として使用できなくなった。また、余震が断続的に続き、自宅に留まることへの不安等から車中泊やテント泊による避難をする者が多く見られた。このほか女性や要配慮者の視点を反映した避難所運営の重要性が再認識された。

カ) 生活再建

余震による建物の倒壊などから人命にかかる二次的災害を防止するための応急危険度判定について、対象となる建築が多く、判定士の不足等により、調査が長期化した。また、被災者の生活再建に必要な家屋被害調査・り災証明書の発行が遅れた。

キ) 連続地震への対応

震度7クラスの連続地震発生を想定しておらず被害が拡大した。また、前震でいったん避難したあと自宅に戻り、その後の本震で建物の倒壊等に巻き込まれて亡くなった人がいた。

また、応急対策・生活支援策に係る課題については、「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」の報告書によると、地方公共団体への支援の充実や生活復興支援などの取り組みのほか、物資輸送や避難者把握のためのICT技術の活用等がポイントとして挙げられている。

図 2 「初動対応検証チーム」検証レポートから見る国の対応状況

【国の「初動対応検証チーム」検証レポートから】

(○ : 評価し得る項目、× : 反省点や改善すべき事項)

＜初動対応の体制＞

- × 現地対策本部における状況把握は、当初、主に県を通じて行っていたこともあり、一部被災市町村の状況把握が正確にできない状況であった。当該被災市町村を支援すべく国や県の職員を新たに投入するものの、いっこうに事態が改善しない状態が続いた被災自治体があった。
- 今回の初動対応として、自治体の状況・ニーズを国が直接把握するために、被災市町村に国の職員をリエゾンとして早期に把握したことは評価できる。この派遣により、被災市町村の要望等が直接国に伝達できるようになったとともに、被災地の状況を現地対策本部に報告することができた。

＜自治体支援＞

- × 応援職員がその役割を果たすためには、被災した市町村が速やかに指揮系統を回復できるか否かが重要であるが、今般、市町村の業務が停滞した大きな要因として、庁舎が被災し、自治体としての一体的な執務継続ができなくなったことが挙げられている。
- 今般は、K 9（現地対策本部幹部級会合）の中にいた県・市町村の個別事情に精通した幹部職員が、当該被災自治体の指揮系統が混乱しておりそのままでは回復困難な状態であると判断し、新たに国の課長職員を約 1 週間にわたり派遣し、当該被災市町村の指揮系統の再構築を直接に行った。これによって、ようやく当該被災市町村の災害対応機能が回復した。
- × （リエゾンの派遣について）業務内容に関する十分な説明もないままに現地に派遣されたケースが散見された。
- 派遣職員が被災地の勤務経験を有していたり、出身地であったり、何らかの土地勘をもっていることなどが現地での調整等により結果をもたらした。
- × 他の自治体からの応援職員等の活動状況についても、現地対策本部と被災自治体との間で共有されていなかった。

＜避難所運営＞

- 今回の初動対応においては、自衛隊が速やかに生活支援活動を開始したことから、食事や風呂の提供が速やかに行われ、環境の安定化に効果を発揮した。
- × （被災者に対する情報提供は、）情報量が多いこと、情報の更新がわかりにくいことなど、的確に被災者に伝わっていなかった場合もあった。
- × 被災者の衛生管理等を図るため、多くの医療チームや保健師チームが被災地に入り、被災者のケアを行ったが、それらの情報が共有されなかった場合があった。
- × （福祉避難所について）被災地での認知度が低く、要配慮者以外の被災者も多数避難してきたこと等から、物資の不足や介護職員等の体制確保に支障が生じ、その特性を十分に発揮できなかった。

＜物資輸送＞

- （プッシュ型の）物資支援によって、発災直後の自治体の負担を軽減しながら、水、食料といった主要物資の不足感がなくなり、被災者に安心感を与えることができた。
- × 災害発生当初、国は広域物流拠点への搬入を担えばよいとの発想に立ち、物資の情報管理を発送ベースでしかとらえていなかったものもあった。このため物流が滞った場合に迅速な対策の企画立案ができなかった面がある。
- × 実際に物資を調達するに当たっては、物資調達担当省庁を含めた意思決定ルート of 複雑さ・不透明さから、たびたび情報が錯綜し、意思決定が滞った。

＜その他の気づき等＞

- ・ 今回の災害対応において、内閣府防災は、被災地において現地対策本部を運営しながら、東京において政府全体の調整等を行った。しかし、指定職クラスの幹部が限られていることや派遣された者への支援が十分ではなかったことなど、対応に支障をきたす面があった。
内閣府防災は、更なる災害対応機能の強化を図る必要がある。

※ 関西広域連合広域防災局にて内容整理のうえ作成

図 3 熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策検討WG報告書の主なポイント²⁰

1. 地方公共団体への支援の充実

○災害規模に応じた物資供給や人的支援のあり方

- ◇一般災害：地方公共団体の要請に基づく「プル型支援」
- ◇大規模災害：地方公共団体の機能低下の懸念を踏まえ「プッシュ型支援」
- ◇広域大規模災害：十分な「プッシュ型支援」が困難な可能性。住民や企業を含む備えの重要性について、地方公共団体と認識共有。

○プッシュ型支援における自己完結の徹底

(人的支援)

- ◇応援側で、統括者を設置し、自立した支援が可能なチーム派遣
- ◇国・都道府県等が連携し、被災自治体へ応援職員を派遣する仕組み

(物的支援)

- ◇調達から避難所への配送を含む全体最適の輸送システムの構築
- ◇地方公共団体に物資の到着予定を知らせる物資輸送管理システムの導入支援

○市町村の防災体制強化

- ・市町村長や幹部職員向けの研修の充実
- ・市町村における受援を想定した防災体制づくりの強化
- ・支援人員数等を把握する災害対応支援システムの構築

○災害対応を円滑に進めるための見直し

- ・事務委任の活用により、予め指定都市と都道府県の役割分担を明確化
- ・現行法による実施体制や広域調整のあり方についても検討
- ・港湾の利用調整等の管理業務に関する法的位置づけを国に付与

2. 被災者の生活環境の改善

○被災者の速やかな状況把握と支援体制の強化

- ・保健師や医師、NPO等の連携により、避難所外も含め、被災者全体の情報を集約し、戦略的にケアする仕組みの整備

○避難所における運営力の強化

- ・避難所の自主運営のために事前の利用計画策定の推進
- ・乳幼児を抱える世帯や女性等への配慮のための、トレーラーハウス等の活用
- ・避難所運営を支援するためのアドバイザー制度の創設、NPO等との連携
- ・デイサービス施設等との協定の締結等による福祉避難所の指定促進、地域住民に対する理解促進

3. 応急的な住まいの確保や生活復興支援

○罹災証明書発行の迅速化のための調査方法効率化やシステム活用

○応急仮設住宅のコスト削減やみなし仮設住宅の活用の徹底

○住宅等の被害に関する各調査の情報共有等による効率化の検討

4. 物資輸送の円滑化

○輸送システムの全体最適化

- ◇国と都道府県が一体となって、民間物流事業者と連携した調達から避難所までの輸送システムの構築
- ◇民間の物流事業者が管理する物資拠点を輸送拠点へ活用
- ◇被災地での作業低減のため、被災地外での拠点設置等

○被災地が混乱しないよう個人や企業によるプッシュ型物資支援を抑制

- ◇民間企業：自社の輸送手段や社員による自己完結型で、被災者個人に直接行う支援（炊き出しや日用品配布等）
- ◇個人：義援金等の金銭による支援

○物資輸送情報の共有

- ◇物資の到着予定情報の共有のための物資輸送管理システムの活用
- ◇物資のニーズ把握のためのタブレットや携帯端末の活用

○個人ニーズを踏まえた物資支援

- ◇物流や流通の回復状況に応じた支援方法の変更（プッシュ型 → プル型・現地調達）

5. ICTの活用

○災害時における官民の各機関が有する情報共有・活用の仕組み

○ビッグデータの活用による屋外避難者の把握のための技術開発

6. 自助・共助の推進

○家庭内物資を最大限活用する「家庭内循環備蓄」への発想転換

○住民同士の避難時の声かけ・安否確認や避難生活での物資持ち回りの推進

○災害経験豊富な全国NPOから地域のNPOへのノウハウ伝授

7. 長期的なまちづくりの推進

○被災時の復興の手法に関するケーススタディによる事前準備

8. 広域大規模災害を想定した備え

○南海トラフ地震の具体計画等の見直し

○防災拠点となる建物のより高い安全性の確保を推進

²⁰ 中央防災会議 防災対策実行会議 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「熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策の在り方について(概要)」
http://www.bousai.go.jp/updates/h280414jishin/h28kumamoto/okyuseikatu_wg.html
 (H29.1.20 確認)

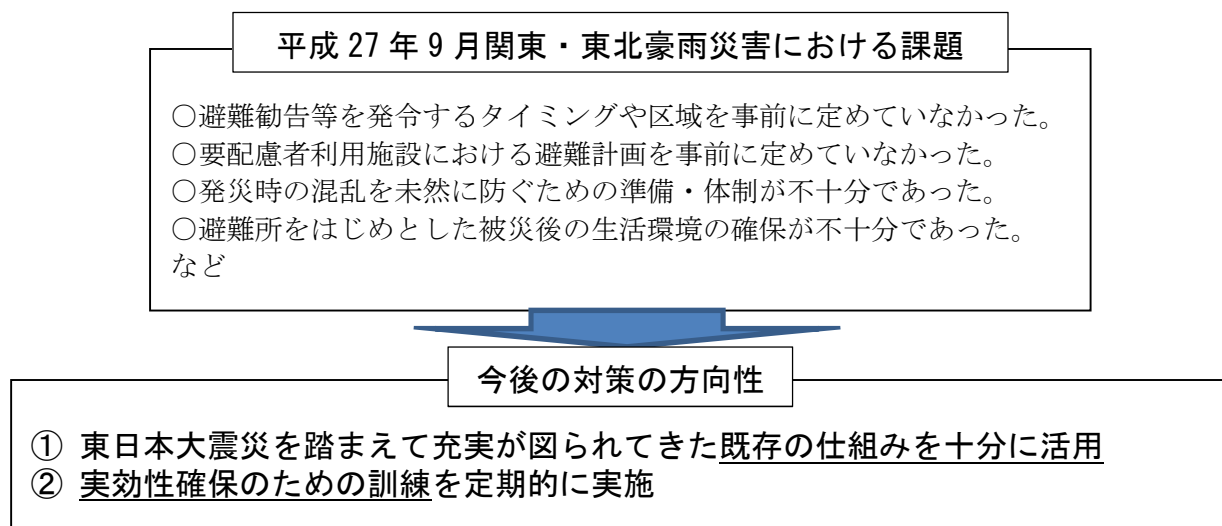
（２）関東・東北豪雨災害の対応から見る課題

平成 27 年 9 月上旬、台風第 18 号などの影響により、茨城県や栃木県を中心に、関東・東北地方では記録的な豪雨となった。この豪雨の影響により、鬼怒川の氾濫をはじめとする河川の氾濫や土砂災害が関東・東北地方の各地で相次いで発生し、甚大な被害が生じた。特に茨城県常総市では、鬼怒川の氾濫により、同市の約 3 分の 1 のエリアにわたって広域浸水や建物流失、長期湛水といった被害が発生した。

政府は、平成 27 年 10 月、中央防災会議「防災対策実行会議」の下に「水害時の避難・応急対策検討ワーキンググループ」を設置し、関東・東北豪雨がもたらした水害を教訓とし、人命保護や都市の重要機能の維持のために必要な避難・応急対策の強化策について検討を行った。

平成 28 年 3 月に公表された報告書では、被災市町村が災害対応に不慣れで十分な対応ができなかったという課題を重視しており、「いかに市町村の災害対応力を上げるか」等に力点が置かれている。ただ、東日本大震災を踏まえて充実が図られてきた既存の仕組みを十分に活用することや、実効性確保のための訓練を定期的に実施することを今後の対策の方向性としながら、国の役割及び取り組むべき内容としては、地方自治体や住民等の先進的な取り組みの事例の収集や紹介に留まっている。また、本報告書では、三大都市圏をはじめとする人口稠密地域における大規模水害時の避難のあり方や、災害対応支援のための応援派遣及び受援調整の仕組みについては、今後の検討課題としている。

図 4 水害時における避難・応急対策の今後の在り方について（概要）（抄）²¹



²¹ 内閣府ホームページ「水害時の避難・応急対策検討ワーキンググループ」
<http://www.bousai.go.jp/fusuigai/suigaiworking/>（H28.11.21 確認）をもとに、関西広域連合広域防災局にて作成

I 水害に強い地域づくり

- 地域住民による自主的な防災活動の取組推進（公助の限界）
 - ・自助・共助による備えの参考となる住民向けの冊子の作成
- 早期の生活再建のための水害保険・共済の普及促進
 - ・「保険・共済の情報提供ガイドライン（仮称）」の策定

II 実効性のある避難計画の策定

- ハザードマップ（避難地図）と避難計画の改善
 - ・シナリオ型の避難計画に基づく避難勧告等の発令、河川管理者による積極的助言
 - ・早期の立退き避難が必要な区域を明示
- 病院等の要配慮者利用施設における避難確保計画・BCPの策定推進
 - ・避難開始のタイミングを設定

III 適切な避難行動に結びつけるための情報提供

- 避難勧告等の躊躇なき発令、確実な伝達
 - ・水位情報のわかりやすい提示
 - ・避難勧告の躊躇なき発令
- 細やかな情報提供と「顔の見える関係」の構築
 - ・市長自らによる定期的な注意喚起（兵庫県豊岡市の事例）

IV 行政の防災力向上

- 市町村長・職員の研修・訓練等による防災体制の強化
 - ・防災スペシャリスト養成研修等の各研修の内容の充実
 - ・就任して間もない市町村長に研修受講を積極的に働きかけ
- 浸水に対する行政の備え
 - ・「大規模災害発生時における地方公共団体の業務継続の手引き」の周知啓発

V 被災市町村の災害対応支援

- 水害対応の手引きの作成・周知
 - ・「市町村のための水害対応の手引き」の作成、通知やガイドラインの紹介
- 被災市町村の災害対応を支援する体制の確保
 - ・災害対策本部の運営等や応急対策・生活再建業務について、一定規模以上の災害時における応援のより一層の推進
 - ・大規模災害時には、国が現地組織（政府現地災害対策室等）を設置し支援
 - ・災害救助法適用、激甚災害指定など生活再建に必要な手続きの処理の迅速化のため、国の職員の派遣などを実施

VI 被災生活の環境整備

- 避難所を拠点とした被災者支援の推進
 - ・「避難所運営ガイドライン（案）」、「避難所におけるトイレの確保・管理ガイドライン（案）」、「福祉避難所の確保・運営ガイドライン（案）」の策定
- 災害時の医療サービスの確保
 - ・災害医療コーディネーターの活用
 - ・災害診療記録、避難所アセスメントシートの活用促進
- 災害時の防犯対策の徹底
- 災害廃棄物の迅速な処理

VII ボランティアと行政との連携・協働

- ボランティアとの積極的な連携
 - ・ボランティア団体等と行政との連携のための「災害支援情報共有会議」による一層の連携
- 円滑な受入と継続的な支援
 - ・ボランティア団体間の連携・調整機能を発揮させるための支援

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

～ 標準配置人員の確保困難による政府現地対策本部の人員不足 ～

政府では、南海トラフ巨大地震及び首都直下地震の発生に備え、災害応急対策活動の具体的な内容を定めた計画を策定しているが、それらの計画に基づき政府の現地対策本部に人員を派遣した場合、現行の内閣府防災の職員ほぼ全てが現対本部に駐在する計算となるケースが発生するほか、熊本地震時における政府現地対策本部の駐在実績²²を踏まえると、政府の示す標準配置人員を確保できず、現対本部は大幅な人員不足となることが想定される。このことから、防災担当職員の抜本的な人員増強あるいは人員配置のあり方の再考が課題となる。

① 南海トラフ巨大地震

政府では、南海トラフ地震の対策推進に関する基本的な方針等を盛り込んだ「南海トラフ地震防災対策推進基本計画」を平成 26 年 3 月に定めるとともに、南海トラフ地震発生時の災害応急対策活動の具体的な内容を定めた「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」（以下、「南海トラフ具体計画」）を平成 27 年 3 月に策定している。

ここで、国の「現地対策本部業務マニュアル」²³に記載されている、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、南海トラフ具体計画に規定される重点受援県 10 県全て²⁴に現対本部を配置すると仮定すると、全体で 420 名（10 箇所、うち内閣府防災は 90 名）の人員が必要となり、現在の内閣府防災の職員のほぼ全てが現対本部に駐在するという計算になる。

② 首都直下地震

首都直下地震に関しても、「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」（平成 28 年 3 月。以下、「首都直下具体計画」）を策定し、首都直下地震発生時に各防災関係機関が行う応急対策活動の具体的な内容を定めている。

同様に首都直下地震に関して、首都直下具体計画に規定される首都圏 4 都県全て²⁵に現対本部を設置すると約 200 名の要員が必要となる。

²² 熊本地震時における政府現地対策本部には、熊本県 1 県で総勢 90 名～110 名程度の人員が配置されていた。

²³ 平成 27 年 3 月、中央防災会議主事会議

²⁴ 静岡県、愛知県、三重県、和歌山県、徳島県、香川県、愛媛県、高知県、大分県、宮崎県

²⁵ 東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県

（２）地震以外に起こりうる災害への対応

平成 27 年 9 月の関東・東北豪雨の課題等を踏まえ、大都市圏における大規模な河川氾濫や高潮氾濫といった大規模水害等を見据えた対応として、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」が平成 28 年 9 月に設置された。同WGにおいて、避難時の大混雑等が懸念される首都圏や近畿圏、中部圏における大規模かつ広域的な避難のあり方等が検討されている。

このような地震以外のあらゆるパターンの大規模災害に対しても視野に入れて、事前の備えから復興までの具体的な対策を強化していくことが課題となる。

（３）不測の事態に備える事前シナリオの策定

大規模災害に対する国の事前計画としては、「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」、「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」の具体計画などがあるが、災害の対象が限られている。また、大きな枠組みが定まっているにすぎず、被害の規模や状況変化に関係機関がきめ細かく対応できる内容になっていないことから、現場の場当たりの対応に頼らざるを得ない面がある。

災害が大きくなるほど不測の事態が生じるおそれが強く、過去の知見やノウハウを踏まえた応急対応のためのシナリオを策定し、全ての関係機関が共有しておくことが課題である。

（４）発展著しいICTの利活用

近年、ビッグデータや人工知能などICT（情報通信技術＝Information and Communication Technology）の発展が著しく、各種施策の推進において効果的な利活用が不可欠となっている。防災・減災の分野においてもこの技術を活用した取り組みは順次進められているが、国全体で一元的なシステムを構築することで、一層、応急対応時における関係機関の的確な情報共有や人的・物的資源のタイムリーな投入等に活かしていくことが課題である。

（５）少子高齢化への対応

現在の日本は、少子高齢化の一段の進捗に伴い、人口減少局面に入っている。昨年 10 月実施の国勢調査の速報値においても、日本の総人口が調査以来初めて減少に転じたことが判明した²⁶。平成 28 年版防災白書では、冒頭の「特集」において、「少子高齢化時代における防災」をテーマに、少子高齢化に伴う防災に関する担い

²⁶ 総務省統計局ホームページ「平成 27 年国勢調査 調査の結果 速報集計」
<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2015/kekka.htm>（H28.10.19 確認）

手不足等について記載されている²⁷。

同白書では、少子高齢化にともなって生産年齢人口比率が低下することにより、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が低下することが懸念されており、一例として、消防団員の長期的な減少及び高齢化の進行を指摘している。このためにも、防災啓発等で地域の中心となり住民を引っ張っていくことができる人材づくりなど、効果的に社会全体の防災力を保持していくことが課題である。

²⁷ 内閣府「平成 28 年版防災白書」

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

これまでの災害対応を踏まえ、国において初動体制の整備など多くの改善が図られてきているが、地方自治体の防災体制の整備状況に格差が生じていることや、あらゆる災害について取るべき対応を想定した事前シナリオが十分備わっていない、被災自治体に対する迅速な人的・物的支援のための仕組みのさらなる充実が必要であるなど、依然として解決すべき多くの課題がある。

このため、以下のような機能の充実強化や新たな取り組みを行い、各省庁や自治体など我が国全体の防災力を向上させることが必要である。

① 防災・減災の視点を反映した各省庁の政策

各省庁があらゆる政策を進めるうえで、防災・減災の視点を取り入れる、いわゆる「防災の主流化」に向けた企画調整など

② 自治体防災力強化

自治体の防災体制水準確保のための整備基準の策定や、各自治体に応じた効果的な助言など

③ 事前シナリオ

海溝型地震、活断層地震、大規模水害、火山などあらゆる災害について、規模や状況変化に応じて取るべき対応が想定された事前シナリオの策定など

④ 応急対応

I C T技術を活用した我が国の防災システムの標準化や、先遣チームの早期投入による情報収集、調整チームによる現地での調整・助言など

⑤ 物的支援

現有資源やニーズ把握の一元化や災害対応物流の効率化など

⑥ 人的支援

人的資源の確保や発災直後から即座に人的応援を展開できる仕組みづくりなど

⑦ 生活支援

被災者が安心できる情報の発信方策や避難所運営の高度化、ボランティア等が円滑に活動できる仕組みづくりなど

⑧ 事後検証

災害対応能力強化のための体系的な災害検証サイクルの形成など

⑨ 人材育成・確保

国や地方自治体職員の災害対応能力の向上や災害対応に熟知したOB人材の確保など

⑩ 調査研究

防災関連調査研究の連携・調整やICT技術等を活かしたシステム研究の研究・社会実装など

⑪ 意識啓発

多くの住民や企業が防災に関わる仕組みづくりや、地域の防災リーダー人材の拡充など

(2) 国や自治体間の連携強化と多様な主体の参画

① 国と自治体のネットワーク構築

我が国の災害対応においては、災害対応の最前線にある市区町村やその活動を支える都道府県が、いかに迅速かつ円滑に業務を遂行していくということが重要である。そのため、国と自治体（都道府県・市区町村）が平時から緊密な連携を図り、災害支援業務における国機関や自治体間の円滑な調整を可能とするネットワークづくりが必要である。

② 自治体間の連携・協力

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、自治体間においては、すでに災害時の様々なシチュエーションに応じた応援協定締結等の動きが進んでいる。

今後ともこうした連携・協力の一層の推進に加え、国も参画した合同訓練等を通じて協定内容の実効性を担保する必要がある。

③ NPOなど多様な主体の参画

被災者ニーズにきめ細かく対応していくには、公共による災害対応だけでなく、国民一人ひとりが自ら取り組む「自助」、地域住民や企業、各種団体、ボランティア等が力を合わせて助け合う「共助」も求められる。

現行の法制度上、NPOや各種事業者等の「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、大災害等が発生した場合に大きな役割を担うことが期待され、「民」が一層活躍できるための仕組みづくりが必要である。

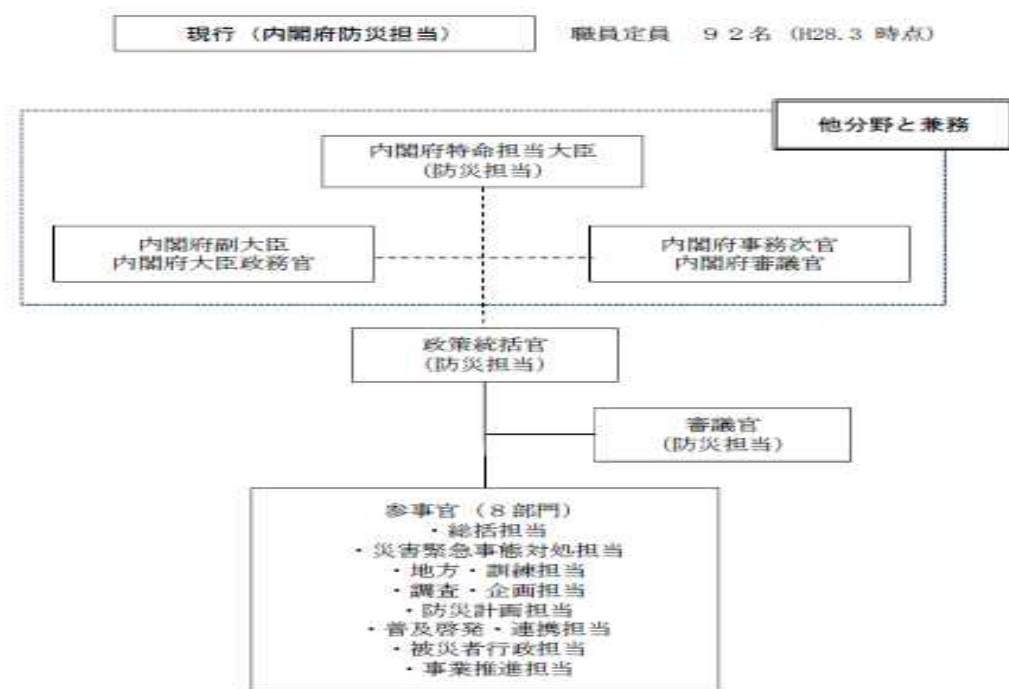
2 新たな組織を作る必要性

(1) 新規・拡充機能を発揮させるための体制強化

現在の我が国の行政機構において、防災に関する行政各部の施策の統一を図る特命大臣としての国務大臣（防災担当）が置かれている。実務としては政策統括官（防災担当）のもと、防災に関する基本的な政策、大規模災害発生時の対処に関する企画立案及び総合調整を行っており、広範な分野において政府全体の見地から関係行政機関の連携の確保を図っている。

阪神・淡路大震災時（国土庁防災局）と比べると防災に関わる職員数は増加し、緊急招集チームの創設や内閣危機管理監（内閣官房）の創設など災害直後の即応体制の充実は図られた。しかしながら、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という、指定級の職員（政策統括官、審議官）が少なく、大規模災害では現地対策本部の設置及び運営に支障が見込まれる。加えて、昨今では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。職員の人事ローテーションによる個人の専門スキルの長期的な向上や、組織としての知見の継続性の問題を考慮すれば、人員体制が 90 名程度の内閣府防災担当では、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体制とはなっていないといえる。我が国の防災・減災政策を担うにふさわしい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がある。

図 5 内閣府（防災担当）の組織図²⁸



²⁸ 内閣府ホームページ「内閣府防災担当の組織」

<http://www.bousai.go.jp/shiryou/taisaku/soshiki2/soshiki2.html> などをもとに関西広域連合広域防災局で作成

（２）強い調整官庁としての「庁の長」によるコントロール

阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、全国の消防機関相互による援助体制を構築するために創設された「緊急消防援助隊」は、大規模災害等において被災した都道府県内の消防力では対応が困難な場合に、消防庁長官の要請又は指示により出動する²⁹。また、国土交通省の「緊急災害対策派遣隊（TEC-FORCE）」も、大規模自然災害等の際には、本省災害対策本部長の指揮命令のもと全国から専門性の高い職員を派遣し、技術的支援を実施することとなっている³⁰。しかし、このような専門性の高い職能機関をはじめ、他省庁に所属する防災・危機管理担当機関は、現在、防災担当大臣及び内閣府防災担当の調整下にはない。防災担当の政策統括官や、防災に関する行政各部の施策の統一を図るべき防災担当大臣が設置されていても、災害対応にあたる関係機関を調整する仕組みが、一元的な行政機構として確立されていない状況である。

[巻末資料]

図 19 緊急消防援助隊の出動スキーム

図 20 TEC-FORCE の支援の仕組み

加えて、防災を担当する国務大臣が必要であることは論を待たないが、現行の内閣府設置法では、防災を担当する国務大臣（防災担当大臣）は必置とはなっていない。内閣府において処理すべき業務で、いわゆる「担当大臣」を置かねばならないのは、沖縄及び北方対策担当などに限られているのが現状である。

しかも、図 21 のとおり、過去に防災を担当したほぼ全ての国務大臣は、他の業務を兼務している。国家公安委員会委員長などは危機管理上の観点から兼務の有効性が考えられなくはないが、「消費者及び食品安全担当」や「行政改革担当」など、防災や危機管理とは業務上密接に関係することが考えにくい業務を兼務している例もある。

突発的な災害事案等に迅速かつ的確に対応するためには、専任で防災対策を取り仕切る「長」によって各省庁で分担している災害対応機関の調整を実施する制度として安定させておく必要がある。また、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である。

[巻末資料]

図 21 歴代の内閣府特命担当大臣（防災担当）の兼務の状況

²⁹ 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（H28.10.31 確認）

³⁰ 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>（H28.10.31 確認）、災害の規模によっては地方整備局長の指示により派遣

図 6 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関係す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、国務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

（３）防災・減災に対する国民の意識を高めるための「旗印」

防災・減災対策の第一歩として、国民の防災等に対する意識を引き上げることは非常に重要である。過去の災害の経験と教訓から導かれる防災教育などは既に実施されているところであるが、一方で、「見える形」というのは姿、形以上に効果が見込まれるものである。

具体例としては、例えば津波避難タワーが挙げられる。タワー近隣の住民は、いわば強制的にその構造物を目の当たりにして日々の生活を送ることになるが、そうすれば、否が応にも「ここは津波が来る」という意識が離れることはない。実際に避難して助かるという直接的な効果と、目で見て津波が起こることを想起せざるを得ないという間接的な効果の両方があるといえる。

防災庁（仮称）創設も同様で、防災に対する関心が薄く、災害を自分のこととなかなか考えないと言われる国民意識が、防災庁創設により引き上げられることが期待できる。過去には昭和 40 年代半ば、戦後の高度成長期にあっ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、公害対策基本法の改正をはじめ関係法令の整備に加え、環境庁を新設し、公害問題を今後の最重点課題として取り組むこととなった³¹。環境庁が公害対策の「旗印」として設置されたように、防災庁も防災対策の「旗印」として、防災等に対する国民意識の向上の牽引役となることが望まれる。

[巻末資料]

図 2 2 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）

³¹ 佐藤栄作内閣総理大臣施政方針演説（昭和 46 年 1 月 22 日）、「環境庁設置法案」（第 65 回国会）

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」³²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、複数の委員から、例えば日本銀行やNHK等がバックアップ場所として定めている大阪など、具体的な場所に係る発言もあったことも踏まえ、具体的に検討を進める必要がある。

(2) 自治体等との緊密なネットワーク確保

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、政策立案や災害対応等にあたっているうえ、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。このため、組織的に災害対応の最前線にある市区町村や、それを指導する立場にある都道府県、さらには防災に関係した国の地方機関との間で常時顔の見える関係を構築できているとは言い難い。また、担当職員も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ないことも懸念される。

そのため、あらかじめ国土を分割して担当区域を持つ地方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関係者間のより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。

³² 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（H28.10.26 確認）

（３）拠点に関西に設置する優位性

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実績がある。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とから、防災庁（仮称）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³³、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³⁴。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（仮称）の創設を提案している³⁵。

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。

図 7 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

³³ 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>（H28.10.26 確認）

³⁴ 33 と同じ

³⁵ 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>（H28.10.26 確認）

[巻末資料]

図 23 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

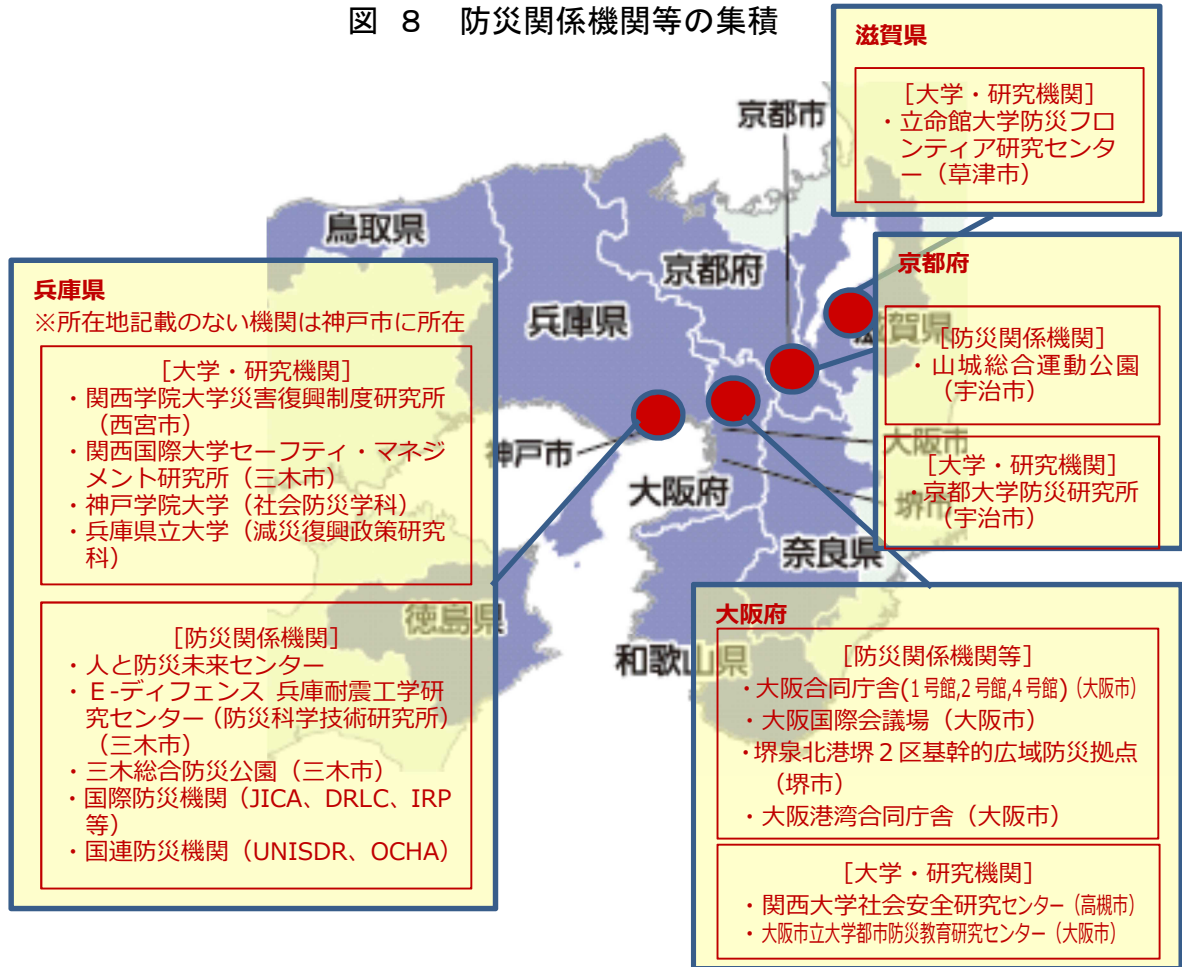
関西には、都道府県単位では対応が困難な、大規模かつ広域的な災害に的確に対応するための基幹的広域防災拠点として、国際緊急援助隊が訓練を実施している「三木総合防災公園」（兵庫県三木市）や「堺泉北港堺2区基幹的広域防災拠点」（大阪府堺市）、「山城総合運動公園」（京都府宇治市）が整備されている。大規模災害時等には国や地方自治体などの合同現地対策本部が置かれ、消防・警察・自衛隊などの災害活動要員の活動拠点となる。

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JICA関西国際センター・JICA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（IRP）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る（H29.4～）。

図 8 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。

第3章 防災庁（仮称）創設の提案

1 防災庁（仮称）の組織

（1）基本的な考え方

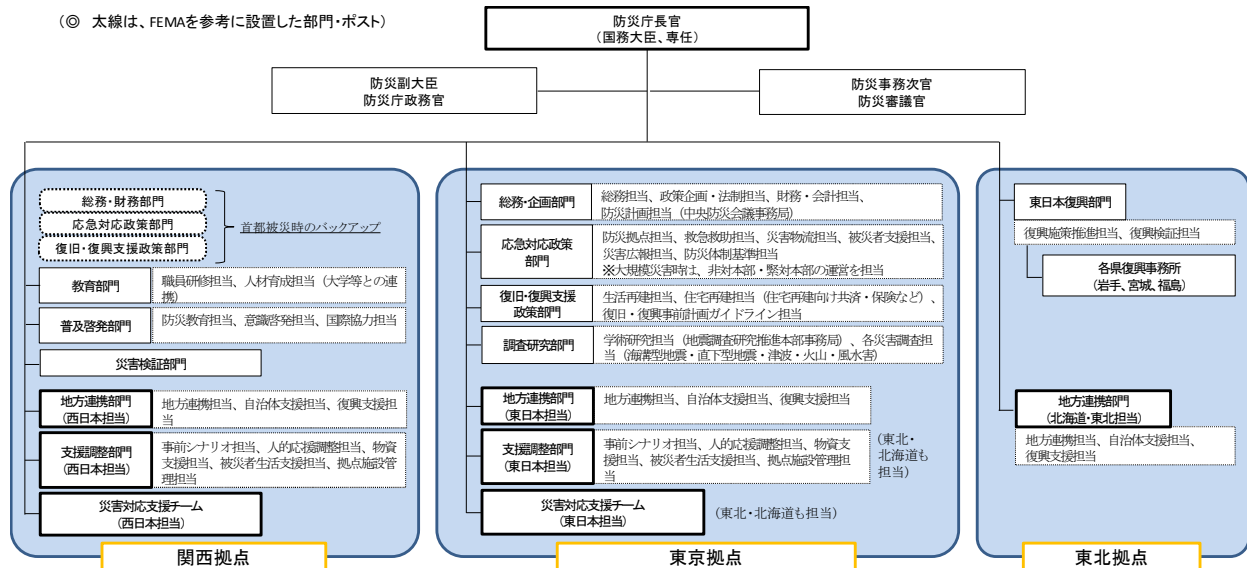
①内閣府（防災担当）が中心となって担っている防災に関する政策立案や総合調整機能の強化を図り、②今後の防災・減災対策に求められる視点を踏まえ、バックアップや平時からのネットワーク構築に向けた複数拠点を設置する。そして、③これらの業務を東日本と西日本に分けて所管し、それぞれが災害対応支援調整などを担当するとともに、④東北についてもネットワーク構築の拠点を設置する。

（2）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、長官など専任の幹部を配置
- ②複数拠点を設置し、機能により役割分担（東京：総合的な政策企画・調整等、関西：人材育成や災害検証等、東北：東日本大震災からの復興等）
- ③複雑・多様化する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（米国FEMAを参考）
- ⑤首都直下地震など大規模災害時も国レベルの円滑な対応を図れるよう、関西に東京のバックアップ機能を付与

(3) 組織図及び業務内容(案)

図 9 防災庁(仮称)の組織図(案)



※ 新しい組織を、上記のように現存する他省庁等の「外局」としての「庁」とするか、他省庁等から独立した「省」として専任の大臣を置く形態とするかについては今後考慮すべき課題である。

図 10 防災庁(仮称)の部門構成と業務内容(案)

● 機能で役割分担を行う部門

東京拠点 … 総合的な政策調整や国会対応等とともに、国レベルの事前計画や支援政策を企画

総務・企画部門	法制、財務、国会対応、中央防災会議運営、海外調整など、防災庁の官房機能 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 など
応急対応政策部門	自治体の防災体制整備や災害広報の基準策定、大規模災害の応急対応事前シナリオ策定、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 など ※大規模災害時は、非対本部・緊対本部の運営を担当
復旧・復興支援政策部門	復旧・復興のための事前計画ガイドライン策定、被災者生活や住宅再建など支援制度の企画運営 など
調査研究部門	学術研究の成果活用、自然災害のメカニズム調査、情報技術の社会実装や省庁間標準化 など

関西拠点 … 防災・減災研究の蓄積を活かした人材育成や災害検証を展開

教育部門	省庁・自治体職員(首長含む)の教育研修、大学や公的研修機関等との連携による高度人材育成 など
普及啓発部門	防災・減災の国民運動、世代を越えた防災教育、災害教訓の継承、国際協力活動の展開 など
災害検証部門	災害発生後に、関係省庁、自治体、研究機関等と連携して、災害対応の評価・検証を実施

※首都直下地震など大規模災害発生時に備え、本部バックアップ機能を付与

東北拠点 … 東日本大震災からの復興を引き続き支援

東日本復興部門	東日本大震災からの復興施策の推進、復興状況の評価検証
---------	----------------------------

● 所管地域で役割分担を行う部門

複数拠点に設置 … 地域との関係を密にして、助言・アドバイスを実施

地方連携部門(東京・関西・東北)	地方自治体の災害対応体制の充実や災害広報力の向上、効果的な訓練の実施、自治体の応急対応事前シナリオや事前復旧・復興計画策定などをアドバイス
支援調整部門(東京・関西)	所管地域における応急対応事前シナリオの策定、広域合同訓練の企画・実施、災害時における被災自治体と国(関連省庁)、周辺自治体等との人的・物的支援調整 など
災害対応支援チーム(東京・関西)	発災直後に現地へ出向き、被災状況を把握し、各応援機関の応援体制を構築、自治体災害対応業務のアドバイス

【主な業務の具体的内容（部門別）】

「総務・企画部門」（東京拠点）

- ・ 法制、財務、国会対応など、防災庁の官房機能
- ・ 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

「応急対応政策部門」（東京拠点）

- ・ 全国自治体の防災体制整備基準の策定、災害対応業務の標準化
- ・ 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
- ・ 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
- ・ 物資輸送管理システムの構築
- ・ 自治体災害広報体制強化の支援

【海外の事例】米国の国家計画枠組み（National Planning Frameworks）

米国では、災害対応における5つのミッション(Prevention[予防]、Protection[防護]、Mitigation[減災]、Response[応急対応]、Recovery[復旧・復興])を国家全体で達成するため、連邦政府や集・自治体、民間組織など国家全体での災害対応の枠組みをミッション事に策定し公表している。

特に、Response と Recovery については、連邦政府の行うべき支援機能を具体的に規定し、各機能ごとに調整担当官庁や主担当官庁等を定めている。

【先行事例】新潟県における災害対応業務標準化

新潟県では、平成16年の中部地震や平成19年の中部沖地震など、大きな災害に直面し、災害対応の経験を重ね、その経験を元に各地の災害対応への応援も行ってきたことから、災害対応業務を標準化することの必要性を感じていた。

そこで、新潟大学の協力を得て、県と市町村との間の災害対応の標準化をめざして、平成25年に3つ検討ワーキンググループを創設。そして、平成27年に、県・市町村による合同応援体制構築、被災者台帳導入、広域避難受入の3つについて、マニュアルを作成し、県と県内市町村で共有できる体制を構築した。

【先行事例】防災人材バンク

三重県と三重大学が共同で運営している「みえ防災・減災センター」では、当センターが育成している「みえ防災コーディネーター」をはじめとする防災人材の情報を集約し、市町・企業・地域等からの要請に応じて適切な人材を紹介することで、防災人材の活用を促進。

防災人材バンクの取り組みは、三重県や静岡県など県単位だけでなく、金沢市など市町村単位でも取り組む自治体が広がっている。

【先行事例】総務省「地域人材ネット」

経験・知見を有する人材を各地の政策向上に活かす制度は、国でも複数取り組まれている。

例えば総務省では、地域活性化の分野で活躍している職員や民間専門家・組織などを、他自治体のアドバイザーとして紹介する「地域人材ネット」を運営。現在、300以上の専門家・組織が登録して活動している。

【先行事例】佐賀県「危機管理・報道監」

佐賀県では、自然災害や緊急事態への対応を行う幹部職として、「危機管理・報道監」を設置。

危機管理に関する幹部職員を設置する自治体は増えているが、佐賀県では、緊急事態発生時の報道対応や県民への情報提供についても「危機管理・報道監」がとりまとめることとなっており、緊急事態発生時の報道対応・情報提供についても、危機管理担当部局に一元化されることになっている。

【先行事例】大阪府「地域防災監、緊急防災推進員」

大阪府では、地域防災力を高め市町村などと相互協力を進めるために、7つの土木事務所に「地域防災監」を設け、地域防災体制の充実・強化を図っている。

また、大阪府災害対策本部事務局、及び災害対策主要施設における初動体制の迅速な確立をはじめ、市町村の被害状況及び対策状況の収集・伝達による府の応急対策の円滑な実施を期するため、府職員（440名）を「緊急防災推進員」に指定している。

【先行事例】兵庫県「避難所等井戸設置事業」

災害発生時には、水道などライフラインの寸断する可能性が高く、避難所等も例外ではない。

そこで兵庫県では、避難所等で水が使えなくなる事態をできるだけ避けるため、「避難所等におけるトイレ対策の手引き」に基づき、災害時に必要となる生活用水の水源を確保するため、災害時の水不足に有効である井戸の設置を行う市町に対して、整備費用を助成している。

【先行事例】大阪府「災害協力井戸」

大阪府では、大規模な地震等の災害が発生し、水道の給水が停止した場合に、近隣の被災者へ飲用以外の生活用水（洗濯やトイレ等の水）を提供いただける井戸を「災害時協力井戸」として登録を行っている。

「復旧・復興支援政策部門」（東京拠点）

- ・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
- ・被災者生活再建・住宅再建のための各種制度の構築

【先行事例】兵庫県 兵庫県住宅再建共済制度（フェニックス共済）

兵庫県では、貯蓄・地震保険などの「自助」や公的支援「公助」の限界を埋める住宅所有者の共助の仕組みとして、平成17年度にフェニックス共済制度を創設。

年額5,000円の負担金で、加入者が自然災害で半壊以上の被害を受けた場合の住宅の再建等に、最高600万円の給付を行うこととしており、制度創設以降、水害・地震等の被災住民の住宅再建に寄与している。

「調査研究部門」（東京拠点）

- ・ 災害メカニズム等防災関連調査・研究の実施
- ・ 防災に関する情報技術の研究開発・社会実装

【先行事例】気象情報会社との連携による「減災プロジェクト」マップ

気象情報会社「ウェザーニューズ」との連携により、「減災プロジェクト」マップを運営する自治体が広がり、関西でも京都府・京都市、大阪府、姫路市などの自治体が採用している。

地域住民や国・自治体等の職員などが、観測情報や支援情報などを投稿し、その情報をマップ化することで、現在の状況や今後の動向を WEB 上で確認できる仕組みになっている。

【先行事例】徳島県と google との提携

徳島県では、平成 25 年、Google(グーグル)と「防災への取り組みに関する協定」を締結。被災者をはじめとする関係者がより迅速に情報共有しやすい体制を構築するため、「google パーソnf ァインダー」（被災地における安否情報・検索）の技術を活用し、自然災害発生時には、本県が保有する重要な情報を提供することで、安否情報発信・検索、避難所情報やライフライン情報などを発信している。

「教育部門」（関西拠点）

- ・ 自治体首長、幹部職員向け災害対応研修の実施
- ・ 防災担当職員向け実務研修の実施
- ・ 防災教育プログラムの開発
- ・ 大学・公的機関等と連携した高度人材の育成
- ・ 国民向け防災学習の実施

【海外での事例】米国 EMI の高度教育プログラム

米国では、EMI (Emergency Management Institute) が米国連邦政府における危機管理教育の拠点として活動しているが、危機管理に関する高度人材育成を促進するため「高度教育プログラム」を運営。危機管理教育に関するコースを実施する大学向けのカリキュラムを開発・提供することで、高度な危機管理教育の拠点ネットワークの拡大に寄与している。

【先行事例】兵庫県 家屋被害認定士の養成

兵庫県では、災害による住家の被害調査の手順の複雑さや、隣接市町間での認定結果の差異の発生などの課題に対応するため、平成 17 年度に被害調査の迅速化と統一化を目的として「兵庫県家屋被害認定士」制度を創設し、認定士の養成研修を実施している。

養成された認定士は、東日本大震災をはじめ多くの被災地に派遣され、家屋被害認定業務に従事している。

「普及・啓発部門」（関西拠点）

- ・ 国民に対する防災・減災意識の高揚のための啓発
- ・ 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

【先行事例】兵庫県 ひょうご防災リーダー講座

兵庫県では、県民一人ひとりの防災への取組みをより一層促進し、地域の防災力を高めていくため、平成16年度から地域防災の担い手となる自主防災組織等のリーダーの養成を目的とした講座を、県広域防災センターで開催している。

講座の修了者には「ひょうご防災リーダー」の称号が授与され、自主防災組織での活躍など、地域防災の担い手として活動されている。

「災害検証部門」（関西拠点）

- ・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、研究機関等とによる事後検証
- ・検証結果の共有化

【海外での事例】米国の After Action Review

米国では、大規模災害後に災害対応等の事後検証を行う After Action Review が法律で義務づけられている。

ハリケーン・サンディの発生後は、住宅都市開発省長官が議長となってタスクフォースを組織し、AARを実施。25の連邦機関が合同で事後検証に取り組み、その後の災害対応政策の充実に活かされた。

「地方連携部門」（東京拠点、関西拠点、東北拠点）

- ・自治体の災害対応力・受援体制の強化
- ・自治体による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

【先行事例】静岡県の危機管理体制

静岡県では、庁内横断的に対応するため、危機管理監及び危機管理部を設置。

加えて、地方機関として「危機管理局」を設置しており、管内市町村の危機管理体制充実を支援している。

【先行事例】兵庫県の県・市町防災力連携事業

兵庫県では、県・市町防災力連携事業として、200項目のアンケートにより、各市町の防災体制整備状況を毎年確認するとともに、防災部局職員がチームとなって各市町を巡回し、ヒアリングを実施。未実施内容に対するアドバイスをを行うとともに、先進的な取り組みの共有も行っている。

【先行事例】神戸市地域防災計画における「防災対応マニュアル」

神戸市では、地域防災計画の別冊として、「防災対応マニュアル」を策定している。

これまでの経験・知見を生かして、災害発生時に早急に対応が必要となる業務42項目について、業務の流れや留意点、責任者・担当者などをフロー図の形で示し、災害対応経験の乏しいスタッフでもできるだけ対応しやすいように情報をまとめている。

「支援調整部門」（東京拠点、関西拠点）

- ・拠点ごとの応急対応事前シナリオの策定、防災関係機関・自治体間の共有
- ・所管自治体との緊密なネットワークの構築
- ・拠点ごとの広域合同訓練の企画・実施
- ・発災時の人的・物的支援、生活再建支援の調整

「災害対応支援チーム」（東京拠点、関西拠点）

- ・発災直後、被災自治体を支援するチームの派遣

【海外での事例】米国FEMAのIMAT

米国では、FEMAにIMAT（Incident Management Assistance Team）を設置。地方局に13チーム配置するとともに、さらに高度な災害対応を行うためのナショナルIMATを3チーム設置。現在、IMATのスタッフとして255名が活動している。

IMATは、被災が予測される地域の迅速な対応を促すため、大規模災害発生時に被災地や災害が起こりうる州にいち早く駆けつけ、応急対応や連邦支援の方向性を見極めるとともに、関係機関間の調整を図る役割を担う。

2 防災庁（仮称）創設の効果

本節では、我が国に防災庁（仮称）が創設されることによる効果を具体的に表すため、今後起こりうる大規模災害を想定し、創設された防災庁が取り得る行動の変化及びその効果を検討した。

（１）事前の備えの拡充

国の防災・減災政策を一元的に推進する防災庁（仮称）の創設により、全国の自治体等で以下のような充実が図られ、国だけでなく自治体レベルでも災害対応能力が向上する。

●高水準の自治体防災力

各地方自治体では、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。

●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地方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。

●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、国や地方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。

●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。

●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。

(2) 大規模災害発生時の対応イメージ

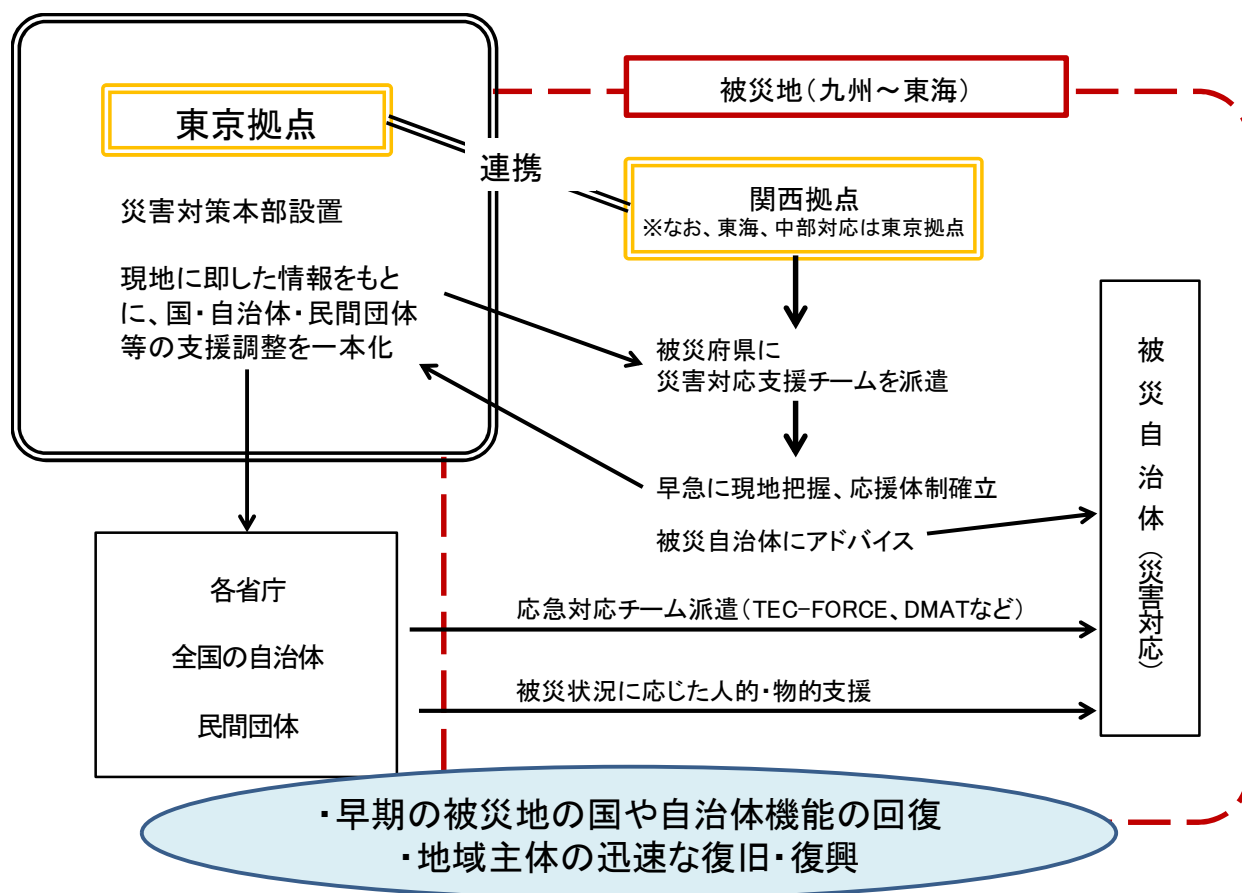
事前の備えが全国的に行き届いているという状況を基本に、大規模災害時には事前シナリオに沿って防災庁を中心に以下のとおり円滑な対応が可能となる。

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

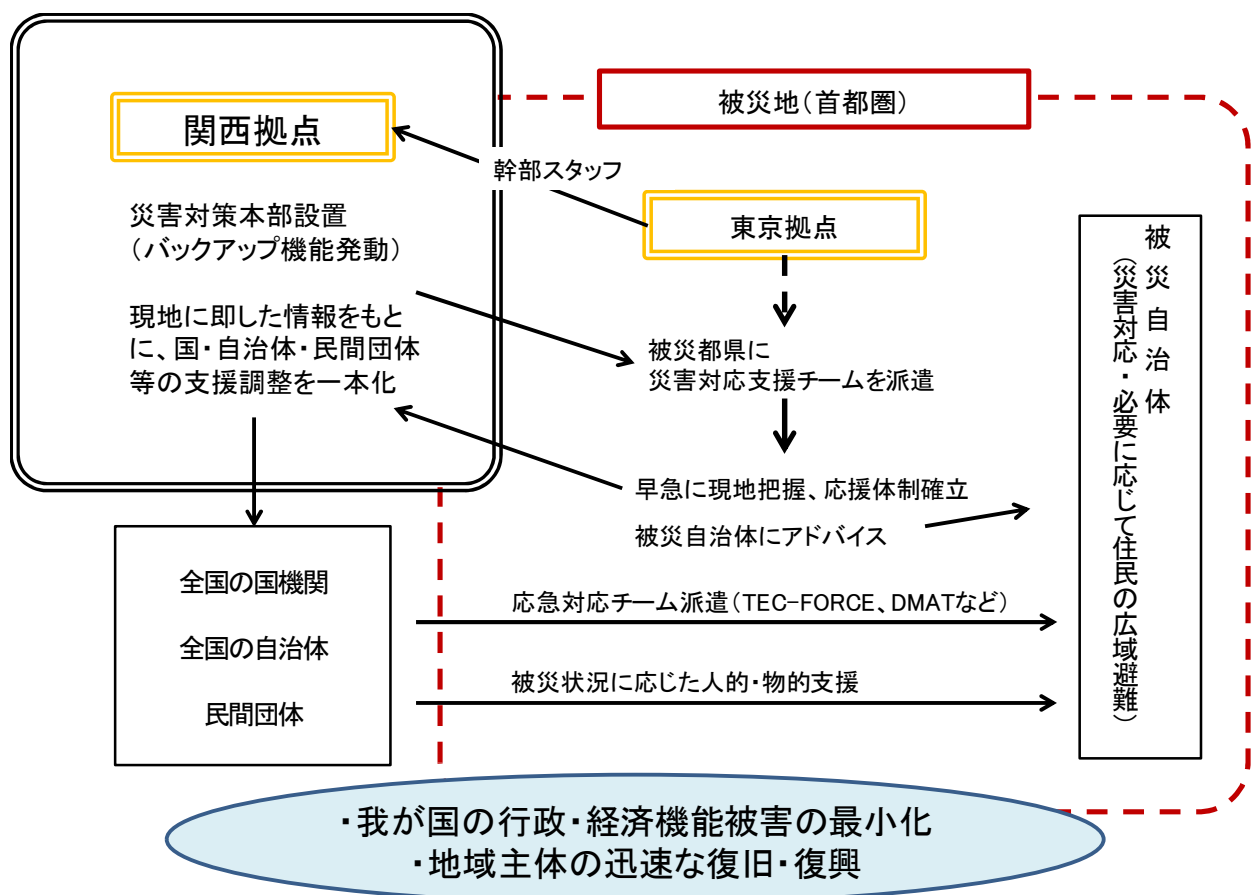


② 首都直下地震

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

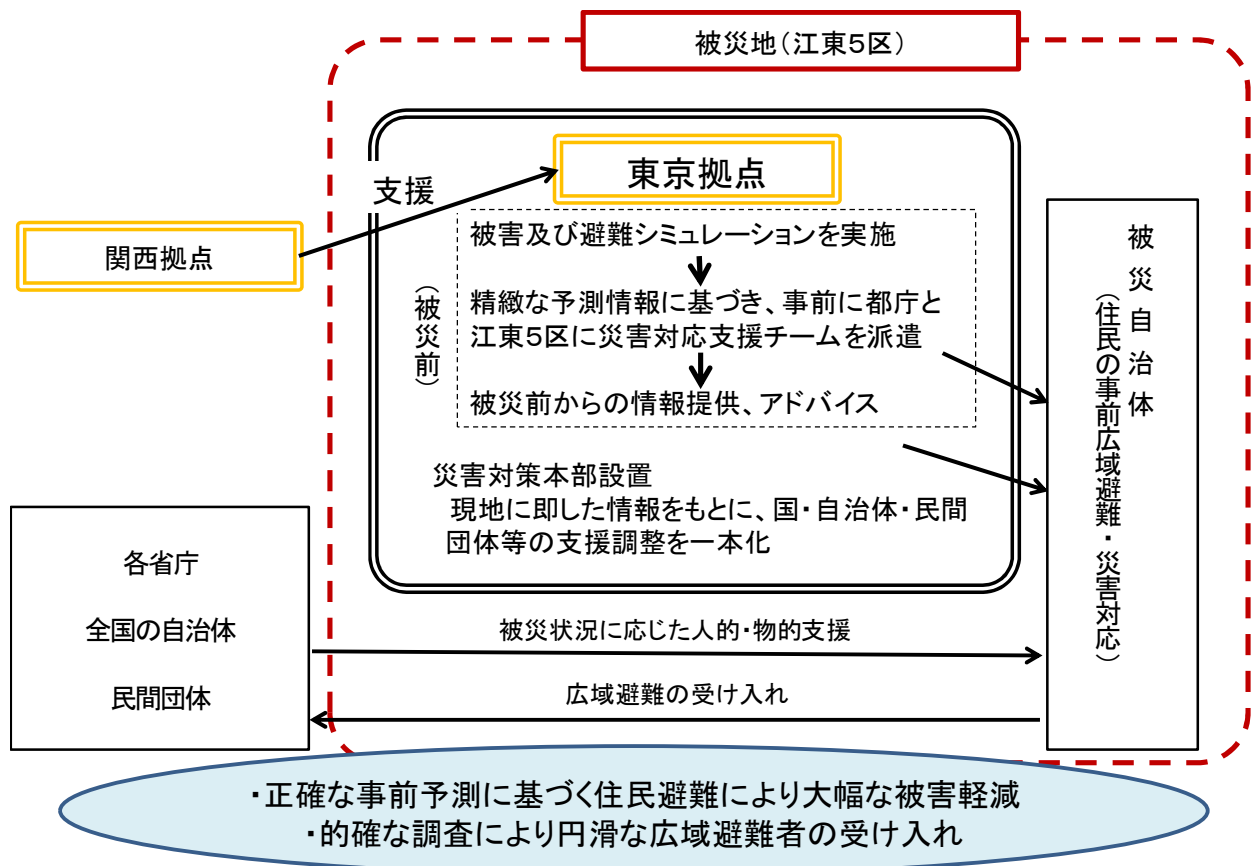
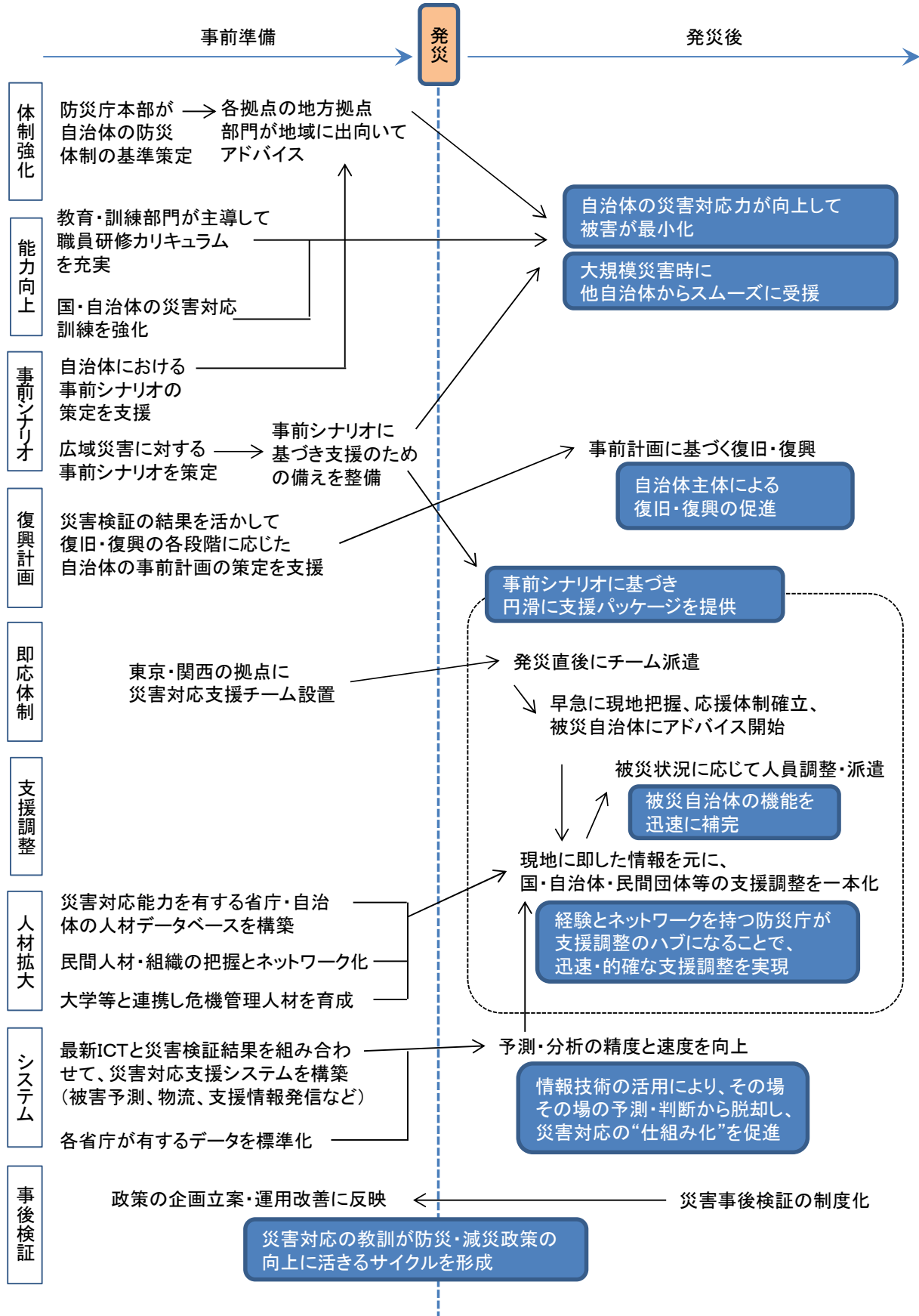


図 1 1 防災庁（仮称）創設により期待される全体効果



3 防災庁（仮称）創設後の課題の例示

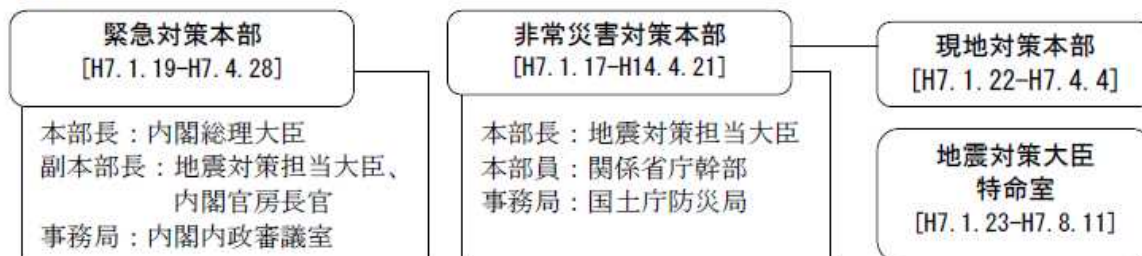
本章では、防災庁（仮称）創設に関し、組織の基本的な考え方を示したうえで、具体的な業務や防災庁（仮称）の創設によりもたらされる効果について述べてきた。南海トラフ地震や首都圏での直下地震が30年以内に70%の確率で発生されることが予測されるなか、国としての防災体制の充実強化は喫緊の課題である。ここでは、本提案を踏まえて防災庁（仮称）組織を設置後、引き続き考慮すべき課題を掲げる。

- ・“防災庁（仮称）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の実施
- ・現存の警察、消防、自衛隊など、専門性の高い職能機関との幅広い人事交流など更なる連携強化の推進
- ・既に防災に関する多くの蓄積がある関西広域連合や、災害時等における都道府県ブロック間協定などをもつ全国知事会などとの役割分担の整理
- ・地方自治体や関係国機関が連携した実戦的な全国一斉訓練の企画及び継続実施

巻末資料

図 1 2 阪神・淡路大震災時における政府の応急・緊急及び復興対策に係る体制

《応急・緊急対策》



《復興対策》

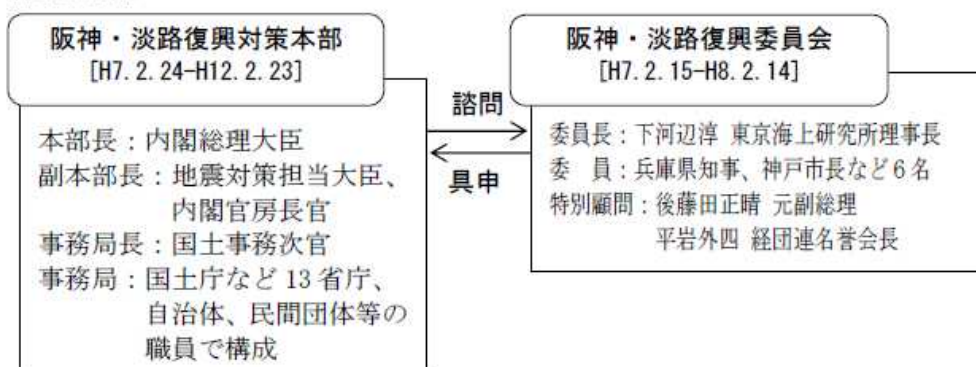


図 1 3 阪神・淡路大震災以降の体制整備

【阪神・淡路大震災以降の体制整備】

◆政府の緊急対応体制の整備

- 平成 7 年 2 月 緊急参集チーム（関係省庁局長等幹部）の創設
- 平成 7 年 3 月 国土庁の宿直体制の整備
- 平成 8 年 4 月 官邸危機管理センターの設置
- 平成 10 年 4 月 内閣危機管理監の設置

◆応急対応組織における広域応援体制の構築

- 平成 7 年 「広域緊急援助隊」の創設
- 平成 15 年 「緊急消防援助隊」の創設（法制化）

◆法令等の整備

大規模災害からの復旧・復興を迅速に進めるため、「被災市街地復興特別措置法」「特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律」などの法令が制定

図 1 4 東日本大震災時における政府の応急・緊急及び復興対策に係る体制

《応急・緊急対策》



《復興対策》

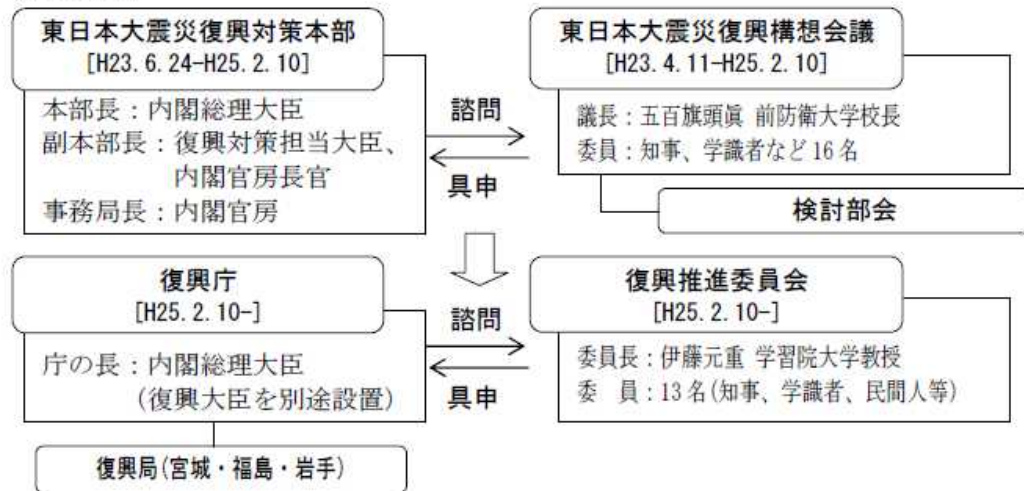


図 1 5 東日本大震災以降の体制整備

【東日本大震災以降の体制整備】

◆災害対策基本法の大改正（平成 24 年、平成 25 年）

プッシュ型による物的支援、国や都道府県による代行措置、自治体間の広域的な応援に関する規定などが追加

◆その他法令等の整備

広域にわたる災害からの復旧・復興や、津波による甚大な被害を受けたことなどを教訓に、「大規模災害からの復興に関する法律」、「津波対策の推進に関する法律」、「津波防災地域づくりに関する法律」、「東日本大震災復興基本法」などが制定

図 16 政府の危機管理組織の在り方に関して検討を求めている法律の一部

原子力規制委員会設置法（平成 24 年 6 月 27 日法律第 47 号）（抄）

附 則

第六条

7 政府は、東日本大震災により甚大な被害が生じたことを踏まえ、原子力災害を含む大規模災害へのより機動的かつ効果的な対処が可能となるよう、大規模災害への対処に当たる政府の組織の在り方について抜本的な見直しを行い、その結果に基づき必要な措置を講ずるものとする。

強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法（平成 25 年 12 月 11 日）（抄）

（国土強靱化の推進を担う組織の在り方に関する検討）

第二十六条 政府は、大規模自然災害等への対処に係る事務の総括及び情報の集約に関する機能の強化の在り方その他の国土強靱化の推進を担う組織（本部を除く。）の在り方について、政府の行政改革の基本方針との整合性に配慮して検討を加え、その結果に基づいて必要な法制上の措置を講ずるものとする。

図 17 危機管理組織の在り方に係る関係閣僚の主な発言

安倍内閣総理大臣（第 190 回国会（参議院）予算委員会第 18 号（平成 28 年 3 月 25 日（金））
「組織構成にかかわらず、複合災害への対処の在り方を含め、関係省庁が互いに緊密に連携することが重要であることが確認されたところ」

菅官房長官（記者会見（平成 28 年 4 月 21 日（木））

（熊本地震に関連して、専任の担当閣僚設置について）「大臣の枠は限られている。大臣よりもその機能がしっかり果たせるかどうかの方が大事だ」

河野防災担当大臣（当時）（記者会見（平成 28 年 4 月 22 日（金））

（統一的な中央省庁の創設について）「まだ専門的な省をつくるという検討はしていない」「当面はいざというときにきちんと動ける組織をつくっていく」

松本防災担当大臣（報道各社インタビュー（平成 28 年 8 月 19 日（金））

（防災庁の創設について）「今ある仕組みを活用して対応できる」「（専門人材の確保など）地方自治体との連携などで必要な態勢をいざというときに構築できるように進めていきたい」

図 18 「西日本危機管理総合庁」(仮称)について³⁶

【参考資料】「西日本危機管理総合庁」(仮称)について

2014年2月4日
(公社)関西経済連合会

わが国中枢機能の強靱性の確保－危機管理体制の司令塔機能代替拠点の新設の必要性

- ・首都直下地震や富士山噴火等の大規模自然災害、パンデミックなどにより、首都圏における都市機能の破壊や交通遮断、長期にわたる大停電、大気汚染、飲料水汚染等の甚大な被害が発生した場合においても、国家として機能を継続するためには、わが国中枢機能を絶対に喪失してはならない。
- ・既存の施設・設備のさらなる充実・強化や必要な環境整備を進め、東京圏内・東京圏外における緊急時のバックアップ体制を構築すること、さらには、あらかじめ機能を分散させておく等でリスクを排除し、人的・物的・経済的被害の軽減策を検討し、対策を講じる必要がある。
- ・また、甚大な被害を受けた首都圏の応急・復旧対応、長期間にわたる復興活動に、国として総力を挙げて取り組むことができる体制構築を急ぐべきである。
- ・こうした拠点整備、体制構築をあらかじめ進めることで、たとえば首都圏被災時の人員・資機材の後方支援拠点としての役割を果たすこと、さらには、西日本をはじめ全国で別の災害が発生した場合など二次事象対応や南海トラフ巨大地震における復旧復興をより迅速かつ効果的なものにする事が期待される。

甚大災害等に備え、わが国では
復旧構造を平時から整備しておくことが
重要

国出先機関、会議施設・滞在施設が
集積する関西から国土の復旧に
着手

「西日本危機管理総合庁(仮称)」が緊急時に果たす役割、平時の役割 検討イメージ

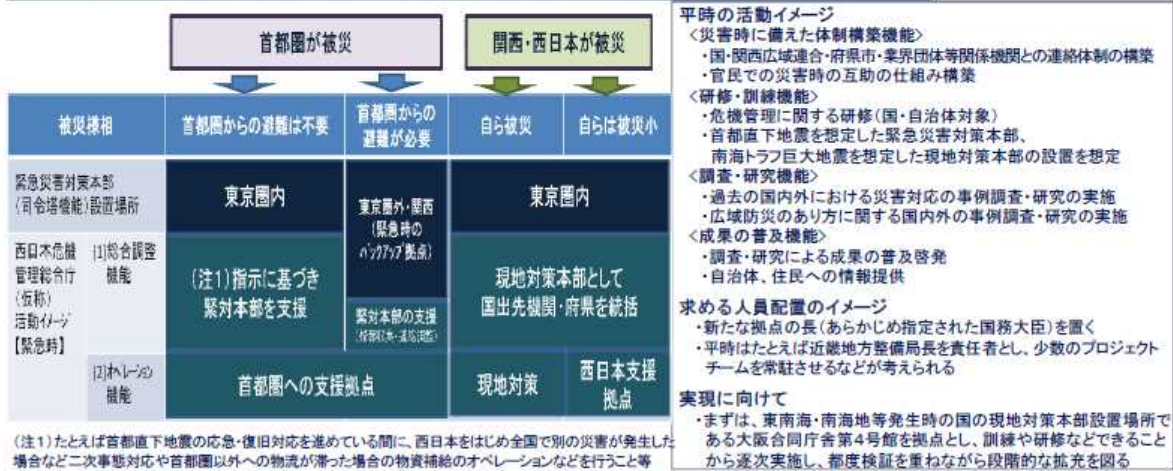
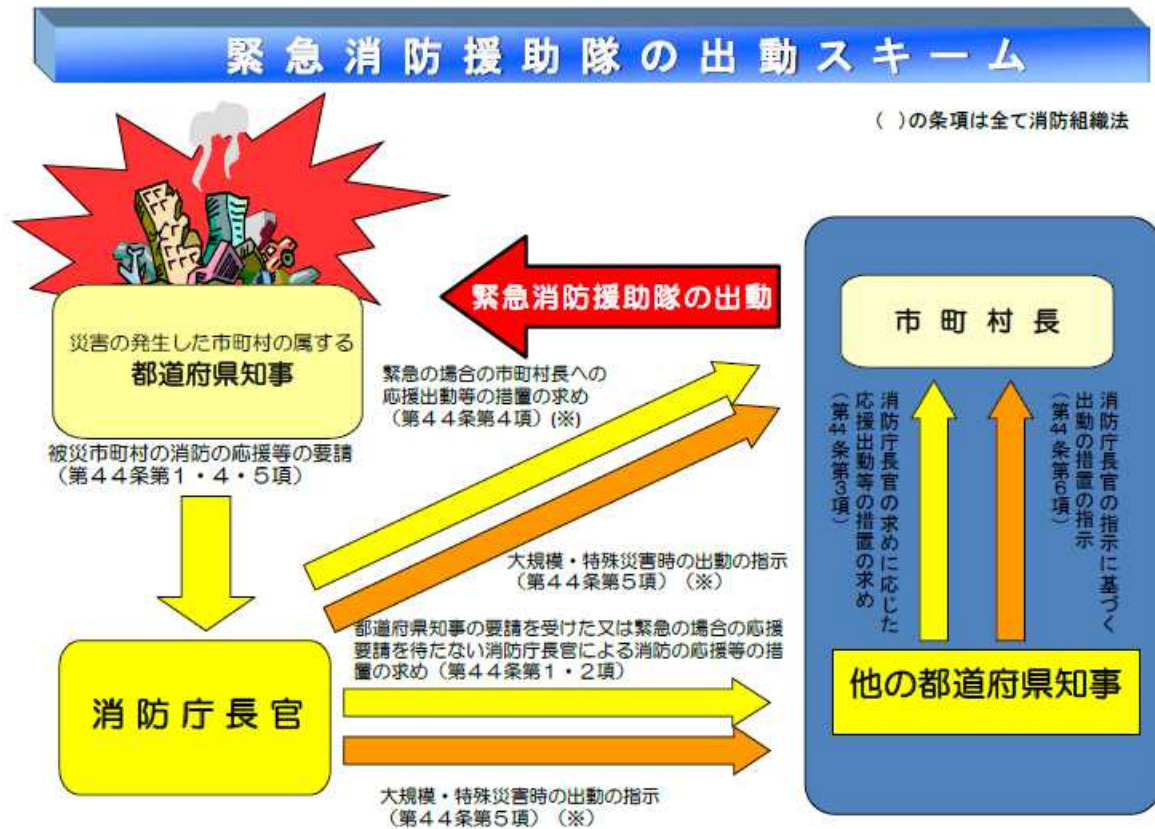


図 19 緊急消防援助隊の出動スキーム³⁷



※) 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。

³⁷ 29に同じ

図 20 TEC-FORCE の支援の仕組み³⁸

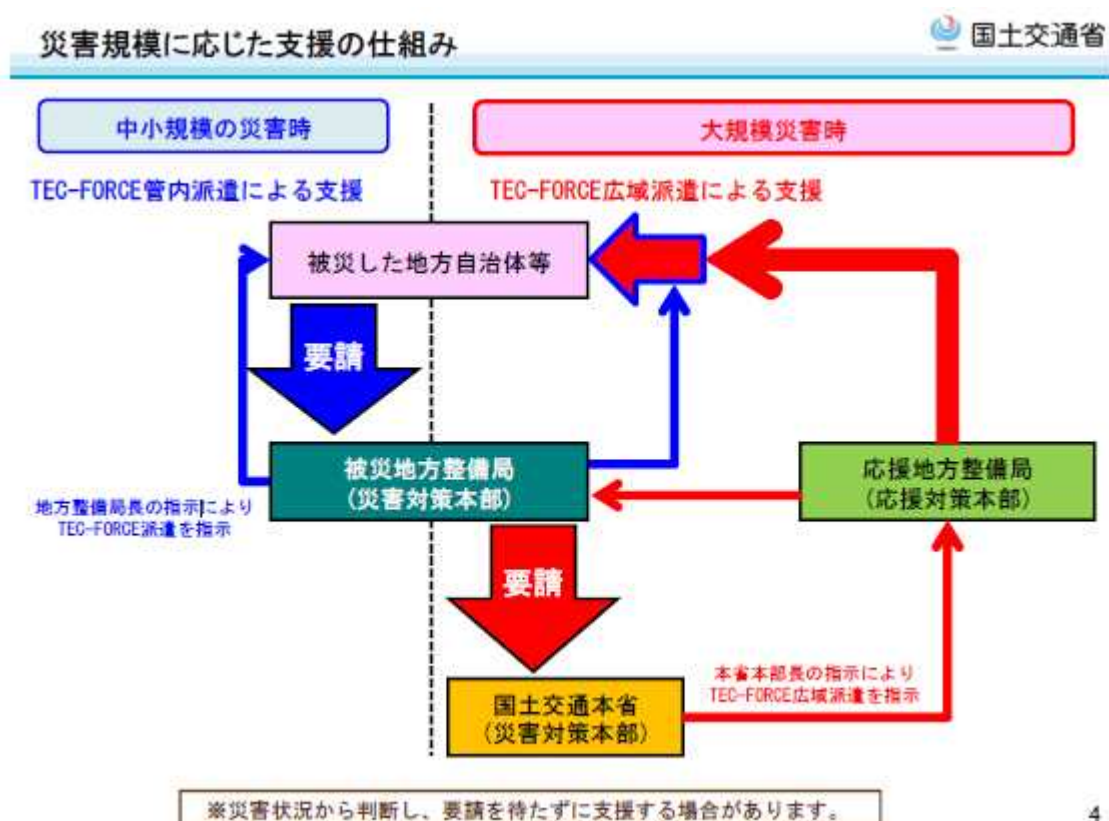


図 2 1 歴代の内閣府特命担当大臣（防災担当）の兼務の状況
歴代の内閣府特命担当大臣(防災担当)※の兼務の状況

H28.7.29 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				(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7月5日	平成23年9月2日	東日本大震災復興対策担当	野田内閣	民主党
21		平成23年9月2日	平成24年2月10日	(再任) 東日本大震災復興対策担当		民主党
22	中川正春	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
23				(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
24	下地幹郎	平成24年10月1日	平成24年12月26日	郵政民営化担当	第3次改造内閣	国民新党
25	古屋圭司	平成24年12月26日	平成26年9月3日	国家公安委員会委員長 拉致問題担当 国土強靱化担当	第2次安倍内閣	自由民主党
26	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
27		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
28	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
29	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 22 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 2-3 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

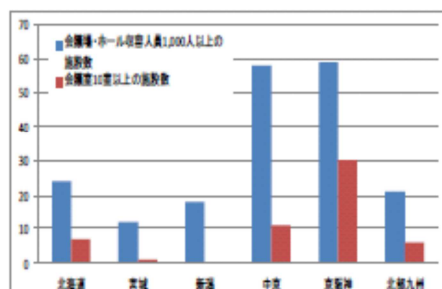
避難が考えられる行政中枢機能の規模は数万人レベルを試算

○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、その受け皿機能が低い。

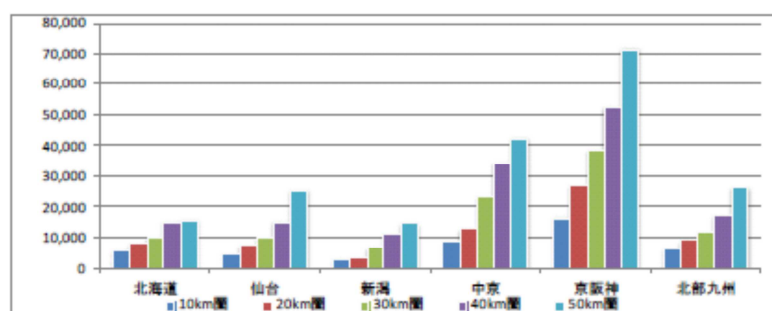
（京阪神）10km 圏：16,262 人

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 北九州：福岡県

緊急時には民間企業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・知財の拠」	○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