

平成26年12月 政府の危機管理組織の在り方に係る関係副大臣会合

- 第1回会合で提示した各論点について現在の状況と考えられる対応方策を検討し、今般、政府の危機管理組織の在り方に係る中間的な方向性の整理を行った。
- 今後、この整理を踏まえ、年度内のとりまとめに向け、更に検討を進めることとする。

## I 各論点の現状と対応の方向性について

- 1 省庁横断的な対応(「縦割り」ではない対応)
  - (1) 連携・役割分担の在り方について
  - (2) 調整権限について
- 2 オールハザードの想定(複合災害対応を含む)
- 3 現地調整機能の在り方(地方自治体との連携を含む)
- 4 平時と緊急時の業務・組織体制
- 5 人材育成、研修・訓練など

## II 統一的な危機管理対応官庁の創設等、政府の中央省庁レベルでの組織の在り方について

## III 中間的な方向性の整理

# I 各論点の現状と対応の方向性について

## 1 省庁横断的な対応（「縦割り」ではない対応）

### （1）連携・役割分担の在り方について

○省庁横断的な対応（「縦割り」ではない対応）をするために、どのような連携・役割分担の在り方が望ましいか。

（現在の状況）

- 我が国政府における危機管理対応については、各府省庁が所掌事務に基づき分担して責任を持って対応し、内閣危機管理監の統理の下、内閣官房（事態対処・危機管理担当）及び内閣府（防災担当）が総合調整を行っている。平時においては中央防災会議を始めとする連携の枠組みがあり、緊急時には緊急災害対策本部（非常災害対策本部）を設置して必要な連携が行われる仕組みが整備されている。  
東日本大震災の教訓を踏まえ、2度の災害対策基本法改正を始め、防災基本計画の改正、個々の運用見直し等、相互に連携して、各般の取組が進められている。
- 各府省庁が実施する施策・事業等について、その内容・タイミング等は一義的にはそれぞれの府省庁の判断に委ねられている。
- 地震等の自然災害と原子力発電所の事故、コンビナート事故等の他の災害・事故等との複合災害が発生した場合は、各災害に共通する対応に関し、関係する本部や府省庁間で相互に連携して、政府として円滑に災害対応を行う必要があるあり、現在、政府の原子力災害対策本部と緊急災害対策本部の連携については、検討を行っている。

# I 各論点の現状と対応の方向性について

## 1 省庁横断的な対応（「縦割り」ではない対応）

### （1）連携・役割分担の在り方について

（考えられる対応方策（検討事項））

1 中央省庁レベルでの抜本的な組織体制の見直しに係る対応方策として、以下の方策を検討

- ① 関係府省庁間のいわゆる「縦割り」をなくすため、政府の災害関係部局を統合する。同時複合災害対応のための「緊急事態管理庁（仮称）」を創設する。
- ② 各府省庁間の「縦割り」を生まないように、内閣官房及び内閣府の調整権限を更に強化する。

2 1以外の対応方策として、以下のような方策を今後更に検討

- ① 各府省庁が事務を分掌する現行の体制を維持しつつ、内閣官房（事態対処・危機管理担当）及び内閣府（防災担当）の体制を強化する。
- ② 次のような個々の取組について、関係府省庁等間の相互の連携を強化する。
  - ・ 大規模地震・津波災害応急対策対処方針の策定、実効性の確保
  - ・ 救助・救急・消火、医療活動、物資調達、燃料供給、防災拠点、緊急輸送ルートなど、対応項目ごとに、関係府省庁等による具体的な応急対策活動に関する計画の策定、実効性の確保
  - ・ 実動機関間の連携の確保
  - ・ 被害実態の迅速な把握、収集方法の検討
  - ・ 本部設置訓練・運営訓練実施による災害対応の共有・改善
  - ・ 政府業務継続計画、各府省庁の業務継続計画の検証、実効性の確保

# I 各論点の現状と対応の方向性について

## 1 省庁横断的な対応（「縦割り」ではない対応）

### （1）連携・役割分担の在り方について

（考えられる対応方策（検討事項））

- ③ 米国のFEMA（連邦危機管理庁）の緊急支援業務（ESF）のように、対応すべき業務ごとに、関係府省庁と業務をあらかじめ定めるなど、政府全体で連携した対応の枠組みを整備する。
- ④ 複合災害を想定した対策を検討、推進する。
  - ・ 指揮命令系統の一元化
  - ・ 離れた場所にある関係機関や関係施設、被災自治体との間の情報共有
  - ・ 原子力災害対策本部と緊急災害対策本部、内閣府の原子力防災担当と防災担当の連携確保
  - ・ 複合災害の発生を想定した訓練の実施

# 1 省庁横断的な対応(「縦割り」ではない対応)

## (2) 調整権限について

○各府省庁を調整するための権限の在り方についてどう考えるか。

(現在の状況)

- 我が国政府における危機管理対応については、各府省庁が分担して所掌しつつ、内閣危機管理監の統理の下、内閣官房(事態対処・危機管理担当)及び内閣府(防災担当)が、それぞれの役割に従い、総合調整を行っている。
- 平時の自然災害対応に関する総合調整については、内閣府特命担当大臣(防災)の下、内閣府(防災担当)において行い、内閣総理大臣を長とする中央防災会議等において政府の対策を決定し、各府省庁において関係施策を実施・推進。この総合調整を行う際、内閣府特命担当大臣(防災)は、平時・発災時を問わず、内閣府設置法第12条の規定に基づき、関係行政機関の長に対する勧告等の権限を有している。
- また、危機管理に関する事項については、内閣官房長官及び内閣危機管理監が総合調整を行っており、発災時の初動対応は、災害・事故等の種類にかかわらず、内閣官房(事態対処・危機管理担当)において一元的に総合調整を行っている。
- さらに、甚大な自然災害が発生した場合においては、内閣総理大臣は、自らが本部長となり、全閣僚が構成員となる緊急災害対策本部を設置し、災害応急対策の総合調整等を行うとともに、本部長は、本部員等を指揮監督するほか、各府省庁の大臣に対し、必要な指示等を行うことができる権限を有している。

# 1 省庁横断的な対応(「縦割り」ではない対応)

## (2) 調整権限について

(考えられる対応方策(検討事項))

1 中央省庁レベルでの抜本的な組織体制の見直しに係る対応方策として、以下の方策を検討

① 各府省庁間の「縦割り」を生まないように、内閣官房及び内閣府の調整権限を更に強化する。(前掲)

2 1以外の対応方策として、以下のような方策を今後更に検討

① 各府省庁が事務を分掌する現行の体制を維持しつつ、内閣官房(事態対処・危機管理担当)及び内閣府(防災担当)の体制を強化する。(前掲)

## 2 オールハザードの想定(複合災害対応を含む)

○災害の種類ごとに根拠法・担当府省庁が異なることについてどのように考えるか。

(現在の状況)

- 我が国において発生が懸念される様々な緊急事態はそれぞれ異なる特徴を有しており、対応に必要とされる専門性も異なることから、緊急事態の類型によってそれぞれ根拠法及び主幹府省庁が定められている。一方で、政府の初動対応体制は、災害・事故等の種類にかかわらず、情報収集活動と救命救急活動が中心の活動となり、概ね必要な対応は共通するものであるため、内閣官房(事態対処・危機管理担当)において一元的に総合調整を行っている。
- 我が国において発生が懸念される様々な災害・事故等はそれぞれ異なる特徴を有しており、対応に必要とされる専門性も異なる一方で、災害対応について共通する部分の標準化は重要であるところ、災害対応の標準化については、防災対策実行会議の下に設置することとした災害対策標準化WGや関係府省庁のICS実動省庁WGで検討を行っている。
- 地震等の自然災害と原子力発電所の事故、コンビナート事故等の他の災害・事故等との複合災害が発生した場合は、各災害に共通する対応に関し、関係する本部や府省庁間で相互に連携して、政府として円滑に災害対応を行う必要があるがあり、現在、政府の原子力災害対策本部と緊急災害対策本部の連携については、検討を行っている。

## 2 オールハザードの想定(複合災害対応を含む)

(考えられる対応方策(検討事項))

1 中央省庁レベルでの抜本的な組織体制の見直しに係る対応方策として、以下の方策を検討

① 自然災害と他の緊急事態との複合災害が発生した場合に備え、オールハザード対応の組織を創設する。

2 1以外の対応方策として、以下のような方策を今後更に検討

① 各府省庁が事務を分掌する現行の体制を維持しつつ、内閣官房(事態対応・危機管理担当)の体制を強化する。(前掲)

② 災害対応の標準化の検討結果を踏まえ、対応する。

③ 複合災害を想定した対策を検討、推進する。(前掲)

- ・ 指揮命令系統の一元化
- ・ 離れた場所にある関係機関や関係施設、被災自治体との間の情報共有
- ・ 原子力災害対策本部と緊急災害対策本部、内閣府の原子力防災担当と防災担当の連携確保
- ・ 複合災害の発生を想定した訓練の実施



### 3 現地調整機能の在り方(地方自治体との連携を含む)

○我が国の最適な危機管理組織を検討するに際して、望ましい現地調整機能の在り方をどのように考えるか。

(現在の状況)

- 災害時における現地での活動については、国、地方の各実動機関に加え、防災関係省庁の出先機関が大きな役割を果たしているが、自然災害対応を所管している内閣府(防災担当)においては、地方支分部局を有しておらず、発災時においては、災害対策基本法の規定等に基づき、政府の現地対策本部等を設置して、関係府省庁が連携して対応。また、国と被災自治体との連携も不可欠であることから、合同会議を開催し、情報の共有や連携した対応を行っている。
- 大規模災害時において、被災市町村の機能が麻痺した場合には、まずは都道府県がその補完機能を担うが、特に広域かつ極めて大規模な災害においては、被災市町村に加え、被災都道府県の機能も麻痺し、国や全国の地方自治体からの支援部隊・物資等のコーディネートが困難となる場合も想定され、そうした場合における国の代行措置の在り方も含め、平時からの現地における地方自治体や関係機関の調整・連携の強化が必要と考えられる。

### 3 現地調整機能の在り方(地方自治体との連携を含む)

(考えられる対応方策(検討事項))

1 中央省庁レベルでの抜本的な組織体制の見直しに係る対応方策としては、以下の方策を検討

① 政府の災害関係部局の統合に合わせて、出先機関を設置する。(前掲)

2 1以外の対応方策として、以下のような方策を今後更に検討

① 内閣府(防災担当)に出先機関を設置する。(平時・緊急時の業務内容、関係機関との役割分担や組織体制等について慎重に検討)

② それぞれの地域において、関係府省庁の間及び国と地方自治体との連携を強化するため、平時から担当者会議を設置する、国と地方自治体の合同訓練を実施するなどして「顔の見える関係」を作り、災害発生に備え、合同会議の設置など災害対応の標準化や対応策を検討する。

## 4 平時と緊急時の業務・組織体制

- 望ましい災害対応を所管する部局の組織体制の在り方についてどのように考えるか。
- 災害対応を所管する部局を統括する職員の望ましい職位についてどのように考えるか。

(現在の状況)

- 我が国政府における災害対応については、内閣危機管理監の統理の下、内閣官房(事態対処・危機管理担当)及び内閣府(防災担当)が総合調整を担っており、大規模な自然災害の発災時における緊急災害対策本部や非常災害対策本部が設置された場合には、両組織の職員が事務局の中心的役割を担っている。
- 甚大な自然災害が発生した場合に設置される緊急災害対策本部については、内閣危機管理監が本部員、政策統括官(防災担当)が事務局長、内閣官房危機管理審議官、内閣府大臣官房審議官(防災担当)及び消防庁審議官が事務局次長を務めることとされている。
- また、被災自治体に政府の現地対策本部等が設置された場合には、内閣府大臣官房審議官(防災担当)、内閣府政策統括官(防災担当)付参事官を始め、関係府省庁から要員を派遣している。

## 4 平時と緊急時の業務・組織体制

(考えられる対応方策(検討事項))

1 中央省庁レベルでの抜本的な組織体制の見直しに係る対応方策として、以下の方策を検討

① 政府の災害関係部局を統合することにより体制を整備する。(前掲)

2 1以外の対応方策として、以下のような方策を今後更に検討

① 内閣官房(事態対処・危機管理担当)及び内閣府(防災担当)の体制を強化する。

- ・ 南海トラフ地震などの大規模災害を想定した担当職員の確保
- ・ 内閣府(防災担当)の事務体制の強化

② 内閣府(防災担当)に出先機関を設置することにより体制を整備する。(前掲)

## 5 人材育成、研修・訓練など

- 防災・危機管理に備えるための専門的な人材育成の在り方についてどう考えるか。
- 各機関の連携を円滑に行うための実動機関・地方公共団体に対する教育・訓練の実施についてどう考えるか。

(現在の状況)

- 現在の我が国政府における職員配置を見ると、多くの職員が2年程度の期間で次のポストに異動することが通例。特に、内閣官房(事態対処・危機管理担当)及び内閣府(防災担当)については、職員数が必ずしも多くない中、他省庁からの出向者が職員の多くを占めるため、その傾向が顕著。防災・危機管理に関する専門性が組織として蓄積されにくい状況。
- 地方自治体や関係機関の職員を対象とした研修や、地方自治体や関係機関合同の訓練が実施されているが各機関の研修・訓練が整合性を持って十分な連携が図られているとは言い難い状況。国・地方を通じた防災関係職員の人材育成を図るためには、そもそもの防災関係職員の能力の向上や各機関の連携確保のために、研修・訓練の更なる充実が必要。

## 5 人材育成、研修・訓練など

(考えられる対応方策(検討事項))

1 中央省庁レベルでの抜本的な組織体制の見直しに係る対応方策として、以下の方策を検討

① 政府の災害関係部局を統合することにより当該官庁内での人事ローテーションを行う。(前掲)

2 1以外の対応方策として、以下のような方策を今後更に検討

① 出向元の省庁において防災関係部局に配属するなど防災関係者の経験が蓄積されるような人事上の配慮、内閣府(防災担当)に配属された他省庁出向者の登録制度(予備役)の拡充、防災・実動機関OBの活用、地方自治体や関係機関の防災関係部局との人事交流など人事運用により対応する。

② 各機関で行う研修・訓練への他機関の職員の参加、関係する機関の職員合同での研修・訓練、各府省庁横断的な研修・訓練施設の新設などを通じたより体系的、総合的な仕組みを導入する。

③ 地方自治体の首長や幹部職員、防災担当者、関係機関の担当者への国の災害関係部局幹部による統一的な研修・訓練の実施、国の防災関係部局経験者の地方自治体への派遣などを行う。

## Ⅱ 統一的な危機管理対応官庁の創設等、政府の中央省庁レベルでの組織の在り方について

※ 各論点の対応方策の一つとして考えられ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の必要性について、検討する。

**【案1】**関係府省庁間のいわゆる「縦割り」をなくす、あるいはオールハザード対応をする等のため、政府の災害関係部局を統合する。

- 関係府省庁間のいわゆる「縦割り」をなくす、あるいはオールハザード対応をするための政府の災害関係部局の統合方策としては、①政府の災害関係部局を全て統合して一つの組織を創設する案、②内閣官房と内閣府を中心としてオールハザード対応の組織を創設する案が考えられ、さらに、③自然災害対応を想定し、一部の省庁の関係組織と内閣府(防災担当)を統合し、一定規模の組織を設けるべきという指摘がある。

以下、各案について検討する。

## II 統一的な危機管理対応官庁の創設等、政府の中央省庁レベルでの組織の在り方について

《①政府の災害関係部局を全て統合して一つの組織を創設する案》

○ 関係府省庁間のいわゆる「縦割り」をなくすため、①政府の災害関係部局を全て統合して一つの組織を創設する案については、

- ・ ほぼ全ての府省庁の統合が必要になるため、非常に大きな組織となり、トップのマネジメントが困難となるとともに、それを補完するために担当ごとに責任あるポストを設けざるを得ず、「縦割り」が解消しないおそれがあること、
- ・ 各省庁とも災害対応という観点で組織を作っているわけではないため、災害対応を担う組織を他の組織と明確に切り分けることは困難であり、仮にどこかで線を引いて新組織と分けた場合、それまでその省庁の平常業務の経験により涵養される専門性が活用されず、適切な対応が取れなくなるおそれがあるとともに、新組織とその省庁に残った他の事務との連携・調整が新たに必要となってくること、
- ・ 「災害対応は新しい官庁の所管」との意識から、他の省庁が災害対応に主体的に取り組まなくなるおそれがあること

から、適切ではなく、また、現実的でもない。



## Ⅱ 統一的な危機管理対応官庁の創設等、政府の中央省庁レベルでの組織の在り方について

《②内閣官房と内閣府を中心としてオールハザード対応の組織を創設する案》

○ 自然災害と他の緊急事態との複合災害が発生した場合に備えるため、②内閣官房と内閣府を中心としてオールハザード対応の組織を創設する案について、まず、内閣官房(事態対処・危機管理担当)と内閣府(防災担当)の統合は、

- ・ 統合した新組織では、自然災害は、初動対応に加え、予防から応急対応、復旧・復興までの総合調整等を行うのに対し、他の災害・事故等は初動対応のみを行うこととなるため、災害・事故等の種類によって対応が異なり、バランスを欠くこと、
- ・ 組織の統合により、迅速性・的確性が損なわれるおそれがあること(例えば、一つの自然災害が復旧・復興段階にあるときに別の緊急事態が発生した場合、迅速・的確な初動対応に支障を生じるおそれがあるとともに、自然災害の復旧・復興にも支障を及ぼすおそれがあること)

から、適当ではない。

○ また、あらゆる緊急事態について、その初動対応と、予防から応急対応、復旧・復興までの総合調整を担うため、内閣官房(事態対処・危機管理担当)、内閣府(防災担当)、内閣府(原子力防災担当)、内閣官房(新型インフルエンザ対策担当)等の関係組織を統合し、一つの官庁を作ることは、

- ・ 各組織が担う事務の内容や専門性が異なるため、統合のメリットを生み出しにくいこと、
- ・ 組織の肥大化と担務の増加により、迅速性・的確性が損なわれるおそれが高まることから、適当ではない。

○ さらに、オールハザード対応を強化するために、鉄道事故や航空機事故、コンビナート事故対応などを担当している組織も統合することとなると、非常に大きな組織になり、①と同様になるため、適当ではなく、また、現実的でもない。

## II 統一的な危機管理対応官庁の創設等、政府の中央省庁レベルでの組織の在り方について

《③自然災害対応を想定し、一部の省庁の関係組織と内閣府(防災担当)を統合する案》

○ 内閣府(防災担当)が100人程度の小規模な組織であることから、人材育成や地方連携等の観点から、③自然災害対応を想定し、一部の省庁の関係組織と内閣府(防災担当)を統合し、一定規模の組織を設けるべきという指摘があるが、これについては、

- ・ 災害対応にほぼ全ての省庁が関係し、各省庁が相互に連携して災害対応を行っている中、その一部の省庁の関係組織のみをあえて内閣府(防災担当)と統合しても、「縦割り」の解消にも、オールハザード対応にもならないこと、
- ・ 各省庁とも災害対応という観点で組織を作っているわけではないため、災害対応を担う組織を他の組織と明確に切り分けることは困難であり、仮にどこかで線を引いて新組織と分けた場合、それまでその省庁の平常業務の経験により涵養される専門性が活用されず、適切な対応が取れなくなるおそれがあるとともに、新組織とその省庁に残った他の事務との連携・調整が新たに必要となってくること、
- ・ 統合した組織の中で、それぞれの組織を統括する職・組織を置く必要があり、組織の肥大化や屋上屋となるおそれがあること

などから適当ではない。

○ ただし、一部の省庁の関係組織と内閣府(防災担当)の統合ではなく、各省庁が担っている事務の一部について、その省庁の他の事務との関連性にも留意しつつ、災害対応をより円滑に行うため、内閣府(防災担当)に移管することは、今後も必要に応じありうることと考えられる。

## II 統一的な危機管理対応官庁の創設等、政府の中央省庁レベルでの組織の在り方について

- 調査を行った諸外国の例を見ても、それぞれの国の行政制度自体が異なるため一概に比較できないものの、危機管理対応に関し大きな組織が置かれているのは、アメリカのFEMA(連邦危機管理庁)のみ。

諸外国でも、オールハザード対応を念頭に中核となる部局は設置されている国もあるが、災害・事故等に関しその予防から復旧・復興までの全ての対応を当該部局で担当しているわけではないと思われ、災害・事故等の種類にかかわらず、発災時の初動対応段階において一元的に総合調整を行っている内閣官房(事態対処・危機管理担当)と同様であると考えられる。

災害発生時の体制としては、調査をした全ての国で関係省庁間の調整の場が設けられ、当該組織を中心に関係省庁間の災害対応が図られており、この点は、日本で緊急災害対策本部(非常災害対策本部)が設置されることとなっている仕組みと同様。

災害対応については、アメリカでも、FEMAが全ての災害対応を担っているのではなく、ESF(緊急支援業務)の各業務については、各省庁が調整機関、主要機関、サポート機関としてそれぞれ対応。

- このような状況を踏まえると、現在の組織体制は、一定程度、合理性があり、また、機能していると認められる。関係府省庁間のいわゆる「縦割り」をなくす、あるいはオールハザード対応をする等のため、政府の災害関係部局を統合する案は適当ではなく、まずは、現在の組織体制の下、災害の発生に備え、関係府省庁間の連携の確保を含め、各種対策を講ずることが適当であると考える。

## II 統一的な危機管理対応官庁の創設等、政府の中央省庁レベルでの組織の在り方について

【案2】各府省庁間の「縦割り」を生まないよう、内閣官房及び内閣府の調整権限を更に強化する。

- 内閣官房及び内閣府は、それぞれ必要な総合調整を行っており、内閣官房長官及び内閣危機管理監は、危機管理に関する事項について、必要により、自ら総合調整を行っている。また、内閣府特命担当大臣(防災)には、内閣府設置法第12条の規定に基づき、円滑に総合調整を行えるようにするため、関係行政機関の長に対する勧告、内閣総理大臣に対する意見具申等を行うことができる権限が与えられている。
  - また、甚大な自然災害が発生した場合に設置される緊急災害対策本部については、既に、災害対策基本法上、本部長(内閣総理大臣)に、本部の事務に関し、副本部長、本部員等を指揮監督するとともに、各府省庁の大臣に対し、必要な指示等を行うことができる権限が与えられている。
- 現状でも、災害対応を遂行する上で必要となる権限がそれぞれの組織に付与されていると認められ、内閣官房及び内閣府の法令上の調整権限を更に強化する案は採り難いと考える。
- 内閣官房(事態対処・危機管理担当)及び内閣府(防災担当)の総合調整については、体制の充実などによる機能としての強化を検討すべきと考える。

### Ⅲ 中間的な方向性の整理

- ① 各論点の対応方策については、関係府省庁間の連携の確保や災害対応の標準化、現地での関係機関や被災自治体等との調整機能の確保、複合災害対応も想定した緊急時の体制確保、人材育成、研修・訓練などについて、災害対応に万全を期す上で引き続き改善すべき点があり、早急に検討を進める必要がある。
  
- ② 一方、我が国の危機管理対応である、
  - ・ 各府省庁が所掌事務に基づき分担して責任を持って対応するとともに、内閣危機管理監の統理の下、内閣官房(事態対処・危機管理担当)及び内閣府(防災担当)が総合調整を行い、特に緊急時には緊急災害対策本部(非常災害対策本部)を設置して高度な調整権限の下に必要な連携が行われる、
  - ・ 災害・事故等の種類にかかわらず、発災時の初動対応段階では、内閣官房(事態対処・危機管理担当)が一元的に担当しつつ、その後、状況に応じ、閣僚級の本部等又は内閣官房・内閣府の総合調整の下、各府省庁が、それぞれの所掌に基づき、専門性を発揮して対応するという仕組みは、現状でも一定程度、合理性があり、また、機能していると認められる。
  
- ③ このため、現段階において、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、ただちには見出しがたいが、引き続き、主要各国における危機管理体制を調査しつつ、①に係る具体的な対応方策について更に検討を行うとともに、これらを踏まえた将来的な組織体制の見直しの必要性も検討し、本年度内を目途に成案を得ることとする。