

政府の危機管理組織の在り方について（最終報告）

平成 27 年 3 月 30 日
政府の危機管理組織の在り方に係る関係副大臣会合

1. はじめに

政府における危機管理対応については、現在、災害・事故等の内容に応じ、各実動機関所管省庁（警察庁、消防庁、国土交通省、海上保安庁、防衛省）、原子力規制委員会、各府省庁の防災関係部局等が、それぞれの所掌に関して分担して対応しつつ、内閣官房（事態対処・危機管理担当）及び内閣府（防災担当）が、政府全体の見地から、総合調整等を行っている状況にある。

政府では、平成 23 年 3 月 11 日の東日本大震災の教訓を踏まえ、南海トラフ地震や首都直下地震の被害想定の見直しと対策の推進、二度にわたる災害対策基本法（昭和 36 年法律第 223 号）の改正を始め、各般にわたる防災対策の強化を進めてきているが、政府の危機管理組織の在り方については、原子力規制委員会設置法（平成 24 年法律第 47 号）、平成 25 年の災害対策基本法等の一部を改正する法律案及び大規模災害からの復興に関する法律案に対する衆議院及び参議院の災害対策特別委員会における附帯決議、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 年法律第 95 号）、東日本大震災復興加速化のための第 4 次提言（平成 26 年 8 月 6 日自由民主党・公明党）などにおいて、政府はその検討を行うことが求められたところである。

これらを踏まえ、平成 26 年 8 月、政府の危機管理組織体制について、関係省庁を含めた現在の体制についての検証を行うとともに、主要各国における危機管理組織体制と比較しつつ、我が国における最適な危機管理組織体制の在り方についての検討を行うため、政府の危機管理組織の在り方に係る関係副大臣会合を開催することとした。

また、平成 26 年は、災害対応についても、2 月の山梨県等の大雪災害、8 月の広島土砂災害、9 月の御嶽山噴火災害と三度にわたり非常災害対策本部（以下「非対本部」という。）を設置して政府として対応したところであり、本検討に当たっては、こうした災害対応の経験も踏まえ、まずは、大規模災害発生時に、緊急災害対策本部（以下「緊対本部」という。）・非対本部の下、政府が迅速かつ的確に対応できるよう、体制の強化、関係省庁間の連携の強化、被災自治体との調整機能の確保、人材の育成など早急に改善すべき点について検討を進めるとともに、諸外国における危機管理組織体制を調査しつつ、将来的な組織体制の見直しの必要性も含めて検討を行ったところであり、今般、以下のとおり、本副大臣会合において最終報告として取りまとめるものである。

2. 現在の状況

政府における危機管理組織の在り方を検討する上での論点としては、以下が考えられる。

- ① 省庁横断的な対応（「縦割りではない対応」）を行うための連携・役割分担の在り方、調整権限の在り方について
 - 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。
 - ・ 効果的・効率的な災害対応を政府全体として実施するための、現行の各府省庁が連携する仕組みの改善点
 - ・ 各府省庁の施策・事業等の内容・タイミング等を政府全体で調整する枠組み整備の必要性
 - ・ 「国会事故調」提言（「緊急時の政府、自治体、及び事業者の役割と責任を明らかにする」）にある緊急時の各主体の役割と責任の不明確な点
 - ・ 東日本大震災の教訓として、食料供給等の物資対応、行方不明者の捜索、ガレキ処理、災害医療等の課題について様々な対策が進められている中、更に組織体制も含めた改善点
 - 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。
 - ・ 平時・緊急時の総合調整の仕組みが整備されている現状の改善点
 - ・ アメリカにおいては、大統領による大規模災害宣言・緊急事態宣言が発せられた場合、FEMA（連邦緊急事態管理庁）が強力な調整権限を発揮できることとされているが、現在の我が国の制度と比較して、このような制度を我が国において導入することについて
- ② オールハザードの想定（複合災害対応を含む。）について
 - 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。
 - ・ 全ての災害・事故等に対して政府として適切に対応するための制度の在り方
 - ・ どの段階まで単一の部局が一元的に対応・調整を行うべきか。
 - ・ いかなる災害・事故等に対しても一定の標準的な対応の仕方を定めておく必要性
 - ・ 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おける政府の対応体制の在り方について、あるべき組織の在り方・連携の在り方
- ③ 現地調整機能の在り方（地方自治体との連携を含む。）について
 - 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。
 - ・ 被災地における現地調整機能の強化方策
 - ・ 現地調整等の災害対応業務の標準化や望ましい現地組織の在り方など、現地の調整機能や組織が政府全体の災害対応により一層貢献するための方策
 - ・ 現地組織を見直す場合、当該現地組織と地方自治体、発災時における現地災害対策本部等との関係の整理
- ④ 平時と緊急時の業務・組織体制について

- 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。
 - ・ 災害対応を所管する部局の体制の充実強化や事務方の責任者の職位のレベルについて
- ⑤ 人材育成、研修・訓練などについて
 - 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。
 - ・ 専門的な人材育成を図るための改善策
 - 各機関の連携を円滑に行うための実動機関・地方自治体に対する教育・訓練の実施についてどう考えるか。
 - ・ 実動機関・地方自治体職員を含めた災害対応の教育・訓練の在り方
 - ・ 例えばアメリカ（FEMAのEMI（危機管理教育機関））のような、充実した施設と研修プログラムの我が国での導入（既存の各府省庁が有する研修施設・プログラムとの関係整理）

各論点に係る現在の状況は次のとおりである。

（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

- 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。
 緊急事態に際しては、事態に応じ緊急参集チーム（関係省庁等の局長等の幹部）を官邸に参集させ、初動措置に関する情報集約等を行っている。
 また、特に自然災害については、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、緊急時には緊対本部・非対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。
- 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が、平時においては防災基本計画等により政府全体の施策の調整が図られているほか、緊急時には緊対本部等において所要の調整がなされる仕組みとなっている。
- 東日本大震災の教訓を踏まえ、災害対策を充実強化するため、二度の災害対策基本法改正が行われ、国、都道府県、市町村の役割分担と相互の連携協力を確保すること、できる限りの確かな災害状況の把握と必要な資源の適切な配分により人の生命・身体を最優先として保護すること等が災害対策の基本理念に掲げられ、個別の災害対応に係る規定が設けられた。また、防災基本計画の修正、個々の運用見直し等が行われ、相互に連携して取組が進められている。

具体的には、例えば、

- ・ 災害応急対策では、地方自治体の機能が失われた場合の国による応援・代行の仕組みの導入、応援に関する都道府県・国による調整の新設・拡充、防災協力協

定の締結促進など

- ・ 医療活動では、災害拠点病院や DMAT 等の災害時の医療提供体制の確保など
 - ・ 広域避難では、市町村・都道府県の区域を越える被災住民の受入れに関する調整など
 - ・ 物資対応では、救援物資等を被災地に供給する仕組みの創設（いわゆる「プッシュ型」支援の実施等）、備蓄の充実、「物資調達システム」の導入など
 - ・ 災害廃棄物対策では、情報発信機能の強化、「災害廃棄物対策指針」の策定など
 - ・ その他にも、避難所の在り方、遺体の埋火葬の在り方など
- について、それぞれ検討・見直しが行われている。

② 調整権限の在り方について

- 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）等が、それぞれの役割に従い、総合調整を行っている。
- 平時の防災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し全閣僚等を構成員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・推進している。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（平成 11 年法律第 89 号）第 12 条の規定に基づき、特に必要があると認めるときは、関係行政機関の長に対し、勧告することができる等の権限を有している。
- 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、政府の初動対応体制については、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。
- また、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内閣の意思決定を行う閣議と同様のハイクラスの緊対本部を設置し、当該本部において災害応急対策の総合調整等を行うとともに、本部長は、本部の事務に関し、副本部長、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。

(2) オールハザードの想定（複合災害対応を含む。）

- 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以下のとおり定められている。一方で、政府の初動対応体制については、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。

緊急事態の類型	根拠法	主幹府省庁
自然災害、大規模な火事・事故等	災害対策基本法	内閣府（防災担当） ※事故災害においては、関係

		省庁が事務局の中心を担う。
原子力災害	原子力災害対策特別措置法（平成 11 年法律第 156 号）	原子力規制委員会 内閣府（原子力防災担当）
新型インフルエンザ等	新型インフルエンザ等対策特別措置法（平成 24 年法律第 31 号）	内閣官房
武力攻撃事態等	武力攻撃事態等における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律（平成 15 年法律第 79 号）	内閣官房

- 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、中央防災会議の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推進 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、政府として円滑に災害対応を行う必要がある。特に、原子力災害を含む大規模複合災害への対応については、緊对本部事務局及び原子力災害対策本部（以下「原災本部」という。）事務局において具体的な連携を進めている。

（3）現地調整機能の在り方（地方自治体との連携を含む。）

- 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、関係省庁の出先機関が大きな役割を果たしているが、防災を所管している内閣府（防災担当）においては、出先機関（地方支分部局）を有しておらず、発災時においては、状況により、内閣府の職員を中心に先遣チームを現地に派遣するとともに、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することにより、関係府省庁が連携して対応している。また、災害発生時には、国と地方自治体が連携して、正確な情報収集とそれに基づく迅速かつ的確な対応を行う必要があり、災害対策基本法の改正により災害に関する情報の共有、相互の連携した対策の実施について規定されたところであり、具体の連携に当たっては、上記の先遣チームの現地派遣、各省庁の出先機関による情報収集を始め、国と地方自治体の合同会議を開催するなどして、情報の共有と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・物資等の調整が困難となる場合も想定される。このような状況に備え、災害対策基

本法の改正により国による応援（災害応急対策全般）、代行（応急措置）制度を設けている。

（４）平時と緊急時の業務・組織体制

- 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緊対本部・非対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。
- 著しく異常かつ激甚な非常災害が発生した場合に設置される緊対本部については、自然災害の場合、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する仕組みを設けている。
- 東日本大震災を踏まえ、大規模災害発生時における緊対本部事務局職員を増員（約 180 名体制→約 230 名体制）するとともに、各班の責任者を幹部職員級に引き上げ、体制の強化を行っている。また、現地対策本部等についても、大規模災害発生時には、複数設置することを想定し、体制の見直し（約 130 名体制→南海トラフ地震想定：約 250 名体制、首都直下地震想定：約 150 名体制）を行っており、更なる体制強化も検討しているところである。
- また、内閣府（防災担当）の体制を強化している（平成 23 年度末 5 参事官体制、59 人→平成 26 年度末 8 参事官体制、92 人）。

（５）人材育成、研修・訓練など

- 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となっている。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、その傾向が顕著であり、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になっている。
- 内閣府（防災担当）では、災害発生時の人材の確保を図るため、一部の省庁について、内閣府（防災担当）に配属された当該省庁出向者の登録制度（予備役）を創設している（現在は内閣府、総務省、国土交通省が対象）。
- 内閣府や各省庁等において、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・訓練が必ずしも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にある。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である。

3. 各国の危機管理組織の状況

今回、政府の危機管理組織の在り方に係る関係副大臣会合を開催して報告を取りまとめるに当たり、海外の主要国（アメリカ、イギリス、ドイツ、フランス、韓国、台湾）における危機管理組織の状況について調査を行った。本調査結果は、「政府の防災・安全保障・危機管理体制の在り方に係る調査」（平成 26 年 3 月）及び各機関ホームページ、各機関へのヒアリング等より内閣府（防災担当）において作成している。

- 調査を行った諸外国の例を見ると、それぞれの国の統治機構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 のみであり、それ以外の国では概ね我が国と同程度の組織編成にとどまっている。
- 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、例えば、災害担当の職員数は、イギリスで約 60 名、フランスで約 150 名であり、その機能は主に発災時の初動対応段階に組織される閣僚級等の意思決定機関の事務局としての役割や、被災情報の集約、関係省庁間の調整等であって、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考えられる。これは、発災時の初動対応段階において、災害・事故等の種類にかかわらず、一元的に総合調整を行っている我が国の内閣官房（事態対処・危機管理担当）と同様と考えられる。
- また、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（イギリスの COBR（内閣府ブリーフィング室）、フランスの CIC（省庁間危機管理センター）、ドイツの危機管理タスクフォースなど）、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、我が国で緊対本部・非対本部が設置される仕組みと類似している。
- 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しており、他の国でも、例えばイギリスでは緊急事態の事象ごとに定められた LGD（主幹省庁）を中心に複数の省庁が連携して対応に当たるなど、各国において、主担当となる省庁を中心に関係省庁が連携して対応する枠組みが設けられている。
- なお、諸外国では、人材育成、研修・訓練に関して、危機管理を担当する組織の下に研修・訓練機関が設置され、当該組織や自治体職員等を対象として研修・訓練を行っている例が見られる（アメリカの EMI、イギリスの EPC（緊急事態計画研修所）、ドイツの AKNZ（危機管理、緊急時計画と市民保護のためのアカデミー）等）。

（1）アメリカ合衆国

① 危機管理対応を行う組織の概要

1979 年に設置された FEMA（Federal Emergency Management Agency 連邦緊急事態管理庁。2003 年から国土安全保障省の傘下）が危機管理対応を行う。FEMA は 長官をトップとし、7,672 名の常勤職員（10,600 名の非常時対応要員）を擁する組織であり、予

算は約 136 億 USD（2013 年度）（うち洪水保険 36 億 USD）。

基本的にオールハザード・アプローチを採用しているが、生物事故、サイバー事故、原子力事故などの特殊な事象に対しては専門知識を有する省庁が主導的に対応している。

なお、米国では、災害や事件現場等第一線における対応は、ICS（インシデント・コマンド・システム）と呼ばれるマネジメント・システムに則り、緊急時の命令系統や管理手法が標準化されている。米国では、この ICS を中核として、NIMS（National Incident Management System 国家事態管理システム）と呼ばれる危機管理のための標準モデルが導入されており、さらに NIMS に則って、全ての種類の災害や非常事態に対して国がどのように対応すべきか示した指針として NRF（National Response Framework 国家対応枠組）が策定されている。

② 平時対応

FEMA は保護・準備部、応急対応・復旧部、連邦保険・緩和部、米国消防局、活動支援という組織を持つ。保護・準備部が、米国政府が目指す姿、危機管理の枠組み等防災の仕組みを構築しているほか、年に一度、National Preparedness Report を発行し、米国が直面するリスクやこれまでの対応状況の評価を行っている。災害発生時に対応を行う応急対応・復旧部は、平時には災害対応・復旧のための計画立案や事前準備等を進めている。

さらに全米を 10 ブロックに分け、ブロック毎に常設の地域事務所を設置している。

③ 非常時対応

州又は地方政府の対応能力・資源を超えた大規模災害又は緊急事態であり、甚大な被害のおそれがあると認められる場合は、州知事から大統領宣言発令を要請し、大統領により大規模災害宣言又は緊急事態宣言を発令する。緊急事態宣言が発令されると、連邦政府と地方政府の活動及び資源を調整するため連邦調整官が任命され、FEMA を中心としてスタフォード法及び国家対応枠組に規定される連邦援助が開始される。

政府として ESF（Emergency Support Function 緊急支援業務）を定め、この 14 に類型化された業務の遂行部門について、調整機関、主要機関、サポート機関として各省庁を指定しており、これらの機関相互の調整が難航する場合には、FEMA が最終的な調整を図る仕組みを構築している。また、FEMA は任務割当（mission assignments）により ESF に属する各省庁から資源・役務を集めている。

また、発災時には全国 10 か所の地域事務所から被災地に職員を派遣し、連邦政府と州政府との間の連絡・調整を実施する。

④ 教育・訓練

FEMA は防災に関する教育機関として EMI（Emergency Management Institute 危機管理教育機関）を設置し、連邦政府職員、自治体職員、企業の担当社員向けの教育を実施している。2007 年には 14,000 人強の学生が学んだとされる。

(2) イギリス

① 危機管理対応を行う組織の概要

2001年に設置された内閣府のCCS(Civil Contingencies Secretariat 民間緊急事態事務局)が危機管理対応を行う。CCSは約60名の職員を擁する組織。「調査及び方針」「強靱性の構築」「リスク、インフラ及び高インパクト」「備え及び対応」の4つのチームに分かれている。緊急事態対応の予算は各省庁が負担し、CCSの予算は平時対応のみである。

民間緊急事態法が対象としているのは、自然災害や伝染病、テロリズム、ライフラインや社会インフラの停止などの幅広い緊急事態である。事象ごとにLGD(Lead Government Department 主幹省庁)が定められており、CCSは自然災害や原子力災害を含むあらゆる緊急事態(ただし、安全保障に関わる事態を除く。)において各機関の調整等の責任を持つ。

② 平時対応

CCSの平時の業務は「リスク評価」、「準備と計画」、「対応と復旧」、「強靱な社会の構築」の4つである。

緊急事態対応の責務は基本的に地方に課されているが、地方自治体だけでなく、警察や消防、救急サービス等他の機関にも同様の責務が課されており、このように様々な機関が同様に対応に当たることを、マルチ・エージェンシー体制と呼んでいる。各地方の警察が緊急事態対応を取り仕切る場合が多く、また、地方政府が民間緊急事態事務局の窓口となる場合が多いが、警察や地方政府は、その他の機関に対して明確な権限を持つわけではない。地域政府事務所はかつて存在していたが、2010年に廃止された。

③ 非常時対応

緊急事態の状況が深刻、又は影響が広範囲に及ぶ場合には、COBR(Cabinet Office Briefing Rooms 内閣府ブリーフィング室)が立ち上がり、NSC(National Security Council 国家安全保障会議)のTHRC(Threat, Hazards, Resilience, Contingencies 脅威・危険・強靱性及び緊急事態小委員会)において国家としての対応方針を検討する。NSC-THRCは大臣級の委員会であり、CCSが事務局を務める。そして、緊急事態ごとに定められたLGDを中心に、複数の省庁が連携し緊急事態対応に当たる。他の省庁はLGDの対応の支援を行う(LGDが他の省庁に対し指揮命令権限を持っているわけではない。)

発災時には、緊急事態要員が現地に派遣され地域社会・自治省との連絡調整を実施する。

④ 教育・訓練

CCSが所管するEPC(Emergency Planning College 緊急事態計画研修所)において、自治体職員等に対する教育訓練を実施しており、年間延べ7,000名程度の参加者を受け入れている。

(3) ドイツ

① 危機管理対応を行う組織の概要

非軍事的な危機管理対応は原則として州の責任であり、事態の種別による違いはない。連邦政府の支援を必要とする事態に関しては、自然災害を含む国内の危機管理の場合は基本的に内務省が責任官庁となり、そのうち危機管理を主管するのは KM（危機管理・市民保護）局である。また、2004年に設置された BBK（Federal Office of Civil Protection and Disaster Assistance 市民保護・災害援助の連邦政府機関）が、KM 局の監督下にあつて連邦から州への支援等の危機管理対応を行う。

② 平時対応

BBK は危機管理部、非常時対策・重要社会基盤・国際協力部、研究技術・健康防護部、民間人保護訓練及び危機管理・非常時計画・民間人保護アカデミー一部という組織を持つ。また、民間人保護及び防災における救護のための技術的な支援を行う組織として、THK（連邦技術支援隊）が設置されており、例えば、市町村消防署からの要請に応じて、市町村消防署が手に負えない特殊な火災等の消火活動に対して専門的ノウハウを提供して支援するなどの業務がある。

ドイツの憲法によると、平時は、州があらゆる災害対応を担当しており、災害の異なる種類の間に構造的な違いは存在しない。連邦政府が民間防衛のための全ての責任を持つこととなるのは戦争時のみであり、平時における災害対応、普及対応は 16 の州が担当している。さらに、当該州の対応は全て郡及び市町村に権限委譲されているため、実際の災害活動は郡、市町村レベルで実施される。

③ 非常時対応

各州で制定されているそれぞれの法律によれば、通常の災害時には、郡や市町村が一次的な対応機関と認識され、郡や市町村の首長は、緊急事態及び災害の現地における対応を管理している。州の対応能力を超えたり、被害が境界線を越えるような大災害が発生したりした場合は、内務省に省庁間を調整する組織（危機管理タスクフォース）が立ち上がり、各省庁・州等から連絡官が派遣される。危機管理タスクフォースが立ち上がった場合、内務省は他の連邦省庁や他の州と連携して、被災地への支援の調整を図る役割がある。災害時における指揮命令などの手法を示した規則として「General Incident Command regulation 100（通称「DV100」）」が定められている。これは国内の全ての自治体に適用されるものであるが、一般的なフレームワークを定めているにとどまり、災害対策本部の編成及び指揮命令系統のプロセスを決めたものであるため、現場の指揮官の意思決定を拘束するものではない上、州は自由裁量権を持っていることから、州が記載事項に必ず従わなければならないという義務は存在しない。

④ 教育・訓練

BBK の教育・訓練担当が運営する AKNZ（危機管理、緊急時計画と市民保護のためのアカデミー）において、州・市町村の指導者を対象とした指導者養成のシミュレーション等が行われている。

(4) フランス

① 危機管理対応を行う組織の概要

2011年に設置された内務省のDGSCGC（民間安全保障及び危機管理総局）が危機管理対応を行う。DGSCGCは内務大臣をトップとし、国内外で発生する非常事態に対しての危機管理プランの準備、危機管理策の実施にあたっての指揮、そして復旧を任務とする。

DGSCGC内には、閣僚級の情報集約・意思決定機関であるCIC（省庁間危機管理センター）と、省庁間や地方レベルでの調整を担うCOGIC（省庁間危機管理オペレーションセンター）も設けられている。DGSCGCの人員はパリ本庁舎に約300名（災害対応に当たるのは約150名）であり、他にも同国の他の省庁と同様に、地方出先機関である県にも人員が配置されている。

② 平時対応

国レベルでは、内務大臣が、フランス国内全域を通して災害時の地域・公共施設等への救済措置を準備し、緊急事態における資源の調整を行うこととなっている。

③ 非常時対応

自然災害に対する救助活動や復旧活動については、初動は市町村等の各地方自治体が行い、災害の規模等に応じて、県レベル、管区（zone）レベル、国レベルと、レベルが上がっていく。県ごと、管区ごとに、災害対策計画（ORSEC計画）が作成されており、県単独では対応できない大規模災害や複数の県にまたがる災害等の場合は、管区のORSEC計画が発動することとなっている。

国レベルでは、内務大臣が、フランス国内全域を通して災害時の地域・公共施設等への救済措置を準備し、緊急事態における資源の調整を行うこととなっている。

管区レベルでは、管区の長が防衛管区内において緊急事態における資源の調整を行う。管区の長は業務遂行のため、地域間の民間安全運用調整センター（COZ: Civil Security Operational Coordination Centre）を持ち、管区長の権限で自由に動かすことができる。

県レベルでは、県知事が緊急事態における公的及び私的な資源の確保と県内の資源の調整を行う。県知事は、消防や緊急サービスに係るオペレーションセンター（Departmental Operations Centre of the Fire and Emergency）を持ち、知事の権限で自由に動かすことができる。

(5) 韓国

2014年4月の旅客船沈没事故を受け、組織の見直しが行われた結果、同11月には、従来災害対応を担っていたNEMA（National Emergency Management Agency 消防防災庁）と海洋警察庁の統合によりMPSS（Ministry of Public Safety and Security 国民安全処）が新設され、組織全体としては約1万名（うち本部約1千名）となったが、基本的な災害対応の枠組みは従来と大きく変わらないものと考えられるため、ここで

は旧 NEMA について記述する。

① 危機管理対応を行う組織の概要

2004 年に設置された安全行政部の NEMA が危機管理対応を行う。NEMA は消防防災庁長（安全行政部長官）をトップとし、435 名の職員を擁する組織であり、予算は約 3 億 USD。

NEMA は、台風、地震等の自然災害及び火災・爆発・交通事故等の人的災害を対象とする。なお、原子力防災については、原子力安全委員会の放射線防災局が中心となり、中央緊急時対策本部が設置される。

② 平時対応

消防防災庁は庁長及び次長の下、1 官（企画調整官）、3 局（予防安全局、消防政策局、防災管理局）という組織を持つ。主な業務は、危険要因の排除（安全基準の設定と安全点検の徹底、防災施設等の建設、減災促進のための教育活動等）、人的資源の確保（人的資源を確保し、これを基に動員計画と対応計画を策定）、防災設備管理（避難のための宿泊施設の管理、CCTV 管理等）、リソースの確保（救助機器、救援物資などの備蓄、分散状況の把握）、大型施設の点検（道路や橋等の管理、公共施設・地方自治体施設・巨大建造物や国家的重要施設の管理）、危険エリアの把握（危険要因を抱えたエリアを災害危険区域として管理）、政府への助言（災害情報コントロール室での事故や災害の監視及び首相等への助言）である。

③ 非常時対応

非常時には、安全行政部内に安全行政部長官を本部長として中央災難安全対策本部が置かれる。本部長は実動職員や災難管理責任機関職員の派遣要請、国防部長官に対する軍部隊の要請を行うことができる。安全行政部は NEMA に加え、警察庁も管轄しており、消防と警察の活動を統合的に調整できる。

現場の実動部隊である消防及び警察は安全行政部直轄である。非常時には、現場情報管理官が被災地に派遣されることもある。災難情報は「国家災難管理支援システム」と呼ばれる情報システムの活用を通して効率的に伝達・共有される。国家災難管理支援システムは、中央政府や地方自治体ほか、関係機関の連携により整備され、平時から、地理情報など災害対応に役立つ情報が集約されている。非常時には各地方自治体内の災害担当者が、リアルタイムで把握された情報を逐次入力する。また携帯情報端末などを用いて被害現場での実際の状況を伝えることもある。

中央災難安全対策本部は、地方自治体に設置される災難安全対策本部を指揮する。

(6) 台湾

① 危機管理対応を行う組織の概要

行政院の災害防救辦公室が危機管理対応を行う。

災害ごとに災害予防・対応業務主管機関が定められているが、政府全体としてはオールハザードの想定となっている（機関の定めがない場合は、中央災害予防・対応会議

が主管機関を指定。)

② 平時対応

台湾には、日本の中央防災会議に相当すると考えられる、中央災害予防・対応会議（中央災害防救會報）があり、災害防救辦公室が事務局機能を果たしているほか、防災政策・措置の研究、中央災害防災会議及び中央災害防災委員会で可決された事項の監督、防災の基本方針及び防災基本計画の研究、防災業務計画及び地方防災計画の予備審査、災害警報や観測、通報システムの支援・指導等を行う。

③ 非常時対応

法律によって、災害の種類などにより担当となる機関が「中央災害予防・対応業務主管機関」として定められており、災害の予防や対応、復興を担当する。また、これらの機関から従属する機関に対して予算の配分や計画策定の支援が行われる。主な災害の中央災害予防・対応業務主管機関は以下のとおりである。

- ・ 台風、地震、火災等 内政部
- ・ 水害、干ばつ、ライフライン関係 經濟部
- ・ 寒波、土砂崩れ等 行政院農業委員会
- ・ 飛行機事故、交通事故等 交通部

重大な災害が発生又は発生する見込みがある場合、災害の規模や性質、被災状況、影響等に応じ、中央災害予防・対応業務主管機関の主導によって中央災害対応センターが設置される。また、発災時には、中央災害対応センター指揮官の同意により、被災状況に応じて、現地に前進指揮所が設置され、中央災害センターは前進指揮所を通じて、国防部や内政部（消防署）など各中央省庁の被災地での業務を調整し、被災現場の確認、支援物資調整、救援活動を実施する。中央災害予防・対応業務主管機関の対応だけでは災害を処理することができない場合には、軍の支援が要請できる。派遣される軍の人数や派遣先、人員分配、教育訓練、救済出動時及びその他の関連事項は、国防部と内政部が決める。

4. 今後の対応策

各国の危機管理組織の在り方を見ても、平時から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みであり、それ以外の国では概ね我が国と同程度の組織構成にとどまっており、非常時に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いるところである。アメリカにおいても、FEMA は大きな組織ではあるものの全ての災害対応を担っているのではなく、業務分野に応じて関係省庁が対応することとなっている。

我が国においては、平時は内閣官房（事態対処・危機管理担当）・内閣府（防災担当）及び関係省庁がそれぞれの所掌事務を分担管理しているが、非常時には災害の規模に応じて緊対本部・非対本部という臨時の行政組織が設置され、内閣総理大臣や内閣府特命

担当大臣（防災）の指揮の下、必要な事務局体制が整備され、関係省庁一体となって対応することとされている。

すなわち、組織構成如何にかかわらず、大規模災害等が発生した非常時に国・地方を通じた関係機関が持てる力を最大限に発揮できるかどうかは危機管理の成否をなすポイントである。具体的には、緊对本部や非对本部の指揮の下、都道府県や市町村と密接・的確に連携した上で、内閣官房（事態対処・危機管理担当）や内閣府（防災担当）が総合調整を適切に行い、関係省庁が連携して持てる力を最大限に発揮することが肝要であり、これらの連携や調整がより円滑かつ効率的に行えるよう平時からの対応を含めて改善を図っていくことが必要であると考えられる（いわゆる「日本版 FEMA」のような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の検討については、後掲のとおり、現段階においては積極的な必要性は直ちには見出しがたいと考えられる。）。

東日本大震災においては、津波により行政機能が麻痺した被災自治体の情報収集、緊对本部と原災本部の連携等の複合災害対応、被災地への食料、燃料等の物資輸送、被災自治体への広域的な応援等様々な課題が明らかになったところである。これらの課題への対応は、二度の災害対策基本法の改正等の枠組み整備を踏まえ、以下に掲げるような大規模災害発生時の政府の体制強化、関係府省庁間の一層の連携強化、複合災害対策の強化、平時・発災時を問わない地方自治体との連携強化、人材育成、研修・訓練の充実等の取組を着実かつ早急に行っていくことにより対処することが重要であると考えられる。これらの取組の重要性は、平成 26 年 2 月の山梨県等の大雪災害、8 月の広島土砂災害、9 月の御嶽山噴火災害での対応においても再認識されたところである。

（大規模災害発生時の政府の体制強化）

○ 南海トラフ地震などの大規模災害が発生した場合、政府は、緊对本部及び複数の現地対策本部と現地災害対策室等を設置することを予定している。大規模災害が発生し、又はまさに発生しようとしている場合において、政府が迅速かつ的確に対応するためには、体制・制度の充実が必要である。特に、災害対応の長期化や複合災害等による突発的な業務の増大が想定される中、複数の本部等において継続して円滑に災害対応を行うためには、各本部等の要員確保が重要となり、中央の緊对本部事務局の体制・人員、被災した現地（現地対策本部や被災した市町村等）に派遣する職員（幹部職員を含む。）の体制・数などそれぞれの本部等について、交代要員も含めて、必要となる体制・人員を精査し、各本部等の要員を十分に確保する必要がある。

このため、災害対応に必要な体制・人員の検討を行い、要員が不十分な場合は増員も含め検討するほか、災害発生が予測される段階においても対応ができるよう制度の充実を検討する。関係府省庁においては、緊对本部事務局や被災した現地（現地対策本部や被災した市町村等）に派遣する職員、また当該府省庁において災害対応に当たる職員の体制・数について、交代要員も含めて検討し、防災関係業務経験者も有効に活用しつつ、必要な人員を確保する。該当職員はあらかじめ特定し、当該職員に対し定期的な研修・訓練を実施し、災害対応能力の向上を図る。

(関係府省庁間の連携強化等)

- 次のような個々の取組を推進し、内閣官房（事態対処・危機管理担当）と内閣府（防災担当）の役割分担と連携強化を始めとして、関係府省庁間の相互の連携を更に強化し、災害発生時において、災害対応に「隙間」や「重複」を生じないように、緊対本部長、現地対策本部長等の下、各府省庁、実動機関等がそれぞれ有する限られた人的・物的資源を最大限効率的に活用して、災害応急対策を講じる。
 - ・ 南海トラフ地震を想定し、発災時に、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を定めた計画を策定（平成 27 年 3 月）。今後、緊急輸送ルートの確保、被災地内における医療の確保等に関する検証を進め、更に実効性を高めていく。また、首都直下地震に係る具体計画の策定も進める。
 - ・ 災害発生時に被災地に対する物資支援が円滑に行えるよう、物資調達システムも活用し、具体の取組を推進する。
 - ・ 災害発生時に正確な情報の収集・共有を迅速に行うことができるよう、テレビ会議等も活用した現地対策本部や地方自治体との連携の強化、大規模災害発生時における迅速な情報収集や政府部内（緊対本部、現地対策本部、各府省庁等）での情報共有を行うための仕組みの検討、SNS を用いた情報収集の検討等を進める。
 - ・ 災害廃棄物の処理については、国、地方自治体等が、平時からの備えを実施するとともに、大規模災害時における国による災害廃棄物処理の代行等廃棄物の適正な処理等について法整備を行う。
 - ・ 災害発生時に備え、政府の業務継続体制を構築するため、各府省庁の業務継続計画及び政府業務継続計画の実効性について評価を行い、適宜、これを見直す。
 - ・ アメリカの FEMA の ESF のように、対応すべき業務ごとに、関係する府省庁とその業務をあらかじめ定めておくなど、政府全体で連携した対応の枠組みの整備を検討する。
 - ・ 国土強靱化基本計画（平成 26 年 6 月 3 日閣議決定）等も踏まえ、「起きてはならない最悪の事態」を想定した災害対応に係る検討を実施する。
 - ・ 大規模災害発生時における警察、消防、国土交通省、海上保安庁、自衛隊の実動部隊の連携の更なる強化のため、合同調整所の設置や部隊間の情報共有の促進、後方支援に係る相互の連携等を強化するとともに、緊対本部又は現地対策本部の総合調整の下、部隊の輸送手段の確保、交通規制や道路啓開等を通じた緊急通行車両の通行の確保等により、大規模災害時における実動部隊の災害現場への投入を迅速化する。
 - ・ 国、地方自治体を始め、関係機関が相互に連携して、実動部隊の連携訓練を含む実践的な訓練を実施し、災害対応の共有・改善を図る。
- 災害対策標準化推進 WG 及び ICS 実動省庁 WG の検討を踏まえ、発災時において、関係機関が相互に連携を確保し、迅速かつ的確に災害対応を行うことができるよう、災害対応業務及びその手続き・実務の実施等について、必要な事項の標準化を推進する。

(複合災害対策の強化)

- 複合災害を想定した対策を推進する。特に自然災害と原子力災害の複合災害については、「原子力防災体制の充実・強化について（第二次報告）」（平成27年3月5日3年以内の見直し検討チーム）を踏まえ、以下の対策を講じる。
 - ・ 緊対本部と原災本部が総合的かつ効率的な災害対策を実施できるよう、初動対応において、両本部の合同会議を開催する。
 - ・ 両本部の収集したオフサイト情報を迅速に共有できるよう、両本部が有する情報共有ネットワークの相互導入、専用電話の相互設置など、ハード面での整備を進めるとともに、両本部で情報の結節点となるリエゾン（情報連絡要員）の相互派遣を行う。
 - ・ 緊急災害現地対策本部は、国の地方支分部局が入居する地方合同庁舎または都道府県庁等に設置され、原子力災害現地対策本部は、基本的にオフサイトセンターに設置されることとされているが、両本部の現地対策本部間において情報の共有等を行えるよう、個別の地域の状況を踏まえ、緊密な連携を行う。
 - ・ 緊対本部と原災本部の実動組織の調整機能については、情報共有や実動組織への指示を一体的に行うため、両本部は、一体的に事務を行う。
 - ・ 被災住民の生活支援は、同一の避難先に自然災害単独起因の被災者と複合災害起因の被災者の双方が避難していることも多く、また、物資の供給などの事務が重複していることもあり、被災者の視点に立った対応の一元化が必要。このため、緊対本部と原災本部が一元的に事務を行う。
 - ・ 被災地で活動する実動組織、指定公共機関等の職員の放射線防護に関し、緊対本部と原災本部との連携の下、一元的に現場活動への助言、支援を行う。
 - ・ 放射線に係る健康管理・相談、避難区域の見直し、避難元区域への一時立入り、食品等の出荷制限、除染、賠償、汚染廃棄物管理・処分等の原子力固有の課題への対応については、原則として、原災本部において事務を処理するが、緊対本部の事務と密接に絡むような場合には、必要な連携を行う体制をとる。
 - ・ 複合災害の発生を想定した訓練を実施し、関係機関間の連携を強化する。

(平時・発災時を問わない地方自治体との連携強化)

- 災害発生時、特に初動対応の段階において、正確な情報収集とそれに基づく迅速かつ的確な対応を行うためには、国と地方自治体の緊密な連携が不可欠である。

このため、発災時に国の現地対策本部と都道府県の災害対策本部の合同会議を開催し、また緊対本部・非対本部と現地対策本部の間でテレビ会議を活用して情報共有を図るこれまでの取組をルール化するとともに、災害発生後速やかに、例えば、次のような仕組みを検討し、国と被災自治体との情報共有と災害対応を一体となって迅速かつ的確に行うことができる体制を整備する。

 - ・ 被災状況の把握については、都道府県が被災市町村から情報を収集し、国に連絡することが原則であるが、甚大な災害が発生し、又はまさに発生しようとしている場合で、都道府県による迅速な状況把握が困難な場合には、国から都道府県庁のみ

ならず、被災市町村役場に情報連絡要員を派遣することが必要となる場合もある。しかし、内閣府（防災担当）は地方に出先機関を持たず、職員数も限られるため、他省庁の出先機関等の協力を得る必要がある。このような場合に、市町村に派遣される関係省庁（警察、消防、海上保安庁、自衛隊を除く。）の出先機関等の職員の一部に、当該省庁の所管事項に加え、当該省庁の所管事項以外のことについても国を代表して可能な範囲で情報収集や対応を行うことができるよう、内閣府に兼務する又は現地対策本部員に指名する仕組みについて、指揮命令系統の整理と当該省庁の体制強化とあわせ、法的位置付けの整理を含め検討する。情報連絡要員として被災市町村に派遣される予定の各省庁の職員はあらかじめ特定し、内閣府（防災担当）は、当該職員が的確に情報収集等を行うことができるよう、該当する職員を対象として定期的な研修を行うとともに、該当職員は平時から自治体との情報交換、顔の見える関係づくりに努める。

- ・ 特に、市町村が壊滅的な被害を受け、被災状況が把握できない情報空白域が生じた場合は、国（現地対策本部）、実動機関、都道府県等が連携して、速やかに被災した市町村に職員を派遣して、情報収集を行い、情報空白域の解消を図る体制の構築が必要である。
 - ・ 災害が発生し、又はまさに発生しようとしている場合に、地方自治体からの要請により、各省庁は、地方自治体が管理する施設等の災害応急対策等の支援を実施する必要がある。このような場合に、現在、例えば、国土交通省緊急災害対策派遣隊（TEG-FORCE）が派遣され、被災調査・点検や施設の応急復旧等自治体への支援活動が行われている。今後、国が専門性や組織力を活かして積極的に支援できる仕組みの充実について、また、国が有する技術的・専門的知見を効果的に活用し、府省庁（警察、消防、海上保安庁、自衛隊を除く。）の所管に関わりなく、迅速かつ機動的に、被災自治体を支援できるようにする仕組みの創設について、法的位置付けの整理を含め検討する。
- 災害発生時に国と地方自治体が迅速かつ的確な対応を行うためには、平時から、災害発生に備えた具体の対応策を検討・調整し、国と地方自治体の間の連携を強化する必要がある。このため、国や都道府県の幹部を含む防災担当者による国と地方自治体の合同訓練（それぞれの機関の訓練に職員を派遣する従来の合同訓練にとどまらず、それぞれの機関が実践的な訓練を企画した上で、双方の訓練を有機的に連携させて行う合同訓練）を実施する、関係者の会議を設置するなどして、「顔の見える関係」の構築を検討・推進する。その際、国における体制の在り方、位置付け、役割、関係府省庁間の連携の確保等についても検討する。

（人材育成、研修・訓練の充実）

- 国における防災関係業務を担当する職員の専門性の向上と災害発生時の人材の確保を図るため、次のような人事運用を検討、推進する。
- ・ 内閣府（防災担当）や関係府省庁は、各省庁等の実情を踏まえつつ、必要に応じて、防災関係業務経験者を内閣府（防災担当）や防災関係部局への再度の配属等を含め配置・出向させる、防災・実動機関 OB を活用する等により、防災に関する専門

的知見を有する職員が計画的に育成され、また、防災関係業務経験のある人材が確保されるよう努める。

- ・ 内閣府（防災担当）は、災害発生時の協力を得るため、現在、内閣府、総務省及び国土交通省を対象とした内閣府（防災担当）の勤務経験者の登録制度（予備役）を他省庁にも拡充する可能性について、各省庁の実情に応じて検討する。
- 現在、政府では、毎年、当該年度に行う防災訓練の基本的な方針を示した総合防災訓練大綱を作成しているところであるが、より計画的かつ体系的な訓練とするため、同大綱の前提となる中期的な視点に立った防災訓練中期計画を作成する。
- 災害発生時には国・地方自治体が相互に連携し一体となった対応が必要であることから、災害発生に備えて、平素から関係機関・地方自治体等の相互の連携を強化するため、他の関係機関・地方自治体と連携した研修・訓練、地方自治体の首長や防災関係幹部を対象とした研修・訓練、ブロック別の関係機関・地方自治体の職員を対象とした研修・訓練、地方自治体からの研修生の受入れ、国の防災業務経験者の地方自治体における活用等、既存の研修・訓練の充実等を図る。
- 今後、研修・訓練を充実させていく中で、国・地方を通じた人材育成を強化するため、各府省横断的な研修・訓練の在り方について、研修・訓練の実施状況等を踏まえ、検討する。

5. おわりに

首都直下地震や南海トラフ地震の発生が懸念される中、4. に記載した各般の取組を着実かつ早急に行っていくことにより、国・地方を通じた災害対応能力の向上を図っていくものであるが、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なものであり、今後とも、上記の取組の進捗状況や成果を検証しながら、組織体制の見直しも排除することなく必要な対策の検討と実践により、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考える。

統一的な危機管理組織を設けることについて

各論点に共通する対応方策としては、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が考えられ、その具体的な見直しの方向性としては、次のとおり、関係組織を統合する案と調整権限を強化する案の2案が考えられる。

- 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。
- 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。

これらの案について、諸外国における危機管理組織の状況も踏まえて検討した結果は以下のとおりである。

- (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ことについて（第1案）

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。

- 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、適当ではなく、また、現実的でもない。

- ② 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、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）を統合することについては、
- ・ 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が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については、

- ・ 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。

- ③ 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、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、それぞれの担当を統括するポスト・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、各省庁が担っている事務の一部を内閣府（防災担当）に移管することは、今後も必要に応じあり得ることと考えられる。

- 調査を行った諸外国の例を見ると、それぞれの国の統治機構自体が異なるため一概に比較できないものの、危機管理組織に関しては、FEMA を設置しているアメリカ

を除き、概ね我が国と同程度の組織編成にとどまっている。

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、その機能は主に発災時の初動対応段階に組織される閣僚級等の意思決定機関の事務局としての役割や、被災情報の集約、関係省庁間の調整等であって、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考えられる。これは、発災時の初動対応段階において災害・事故等の種類にかかわらず、一元的に総合調整を行っている我が国の内閣官房（事態対処・危機管理担当）と同様と考えられる。

また、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、我が国で緊対本部・非対本部が設置される仕組みと類似している。

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しており、各国において、主担当となる省庁を中心に関係省庁が連携して対応する枠組みが設けられている。

○ このような状況を踏まえると、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、特に緊急時には緊対本部（非対本部）を設置して高度な調整権限の下で必要な連携が行われる
- ・ 発災時の初動対応段階では、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）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。

したがって、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られる。

(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ことについて（第2案）

各府省庁間の「縦割り」を生まないように、現在、各省庁の総合調整を行っている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が考えられる。

中央省庁等改革の際、内閣官房は、内閣府及び各省に対し優越的地位にある立場から、内閣の重要政策の一つである危機管理について総合調整を行っているのに対し、内閣の重要政策のうち恒常的に総合調整を行うものについては、内閣府が、内閣官房を助けて、一次的に所掌することとされ、防災政策は内閣府が所掌することとされたところ。この役割分担の下、現在、両組織がそれぞれ総合調整を行っている。

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は、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、特に必要があると認めるときは、関係行政機関の長に対し、「勧告」することができる等の権限が与えられており、これは各省大臣の「意見を述べる」権限より強いものである。そして、勧告した事項については、報告を求めることができることとされるとともに、特に必要があると認めるときは、内閣総理大臣に対し、意見を具申することができることとされている。そして、内閣官房長官や内閣府特命担当大臣（防災）による総合調整は、最終的には、内閣法（昭和22年法律第5号）第6条に規定される内閣総理大臣の指揮監督により担保されることが期待されている。

また、著しく異常かつ激甚な非常災害が発生した場合に設置される緊対本部については、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。この本部長の指示は拘束力を伴うものではないが、災害応急対策の実施の中心となる緊対本部の本部長が行うものであるため、各機関一体となった災害応急対策の実施のために遵守されるものと考えられる。

なお、内閣官房長官や内閣府特命担当大臣（防災）に、現行制度以上に、例えば、閣議の決定を経ずして行使でき、かつ、相手方において指示権の内容を遵守する法的義務を発生させる権限として指示権を与えることについては、内閣総理大臣の指揮監督権を閣議決定に基づくこととしている内閣法第6条等との関係から、慎重な検討が必要となると考えられ、平成24年に新設された復興庁にもそのような権限は与えられていない。

このような状況を踏まえると、現状でも、法令上、行政を円滑に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、さらに、内閣官房及び内閣府の法令上の調整権限を強化する案は採り難いとする。

以上により、我が国の危機管理組織体制については、各国の危機管理組織の状況に関する調査を踏まえても、

- ・ 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、特に緊急時においては緊対本部・非対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、緊対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

という現在の仕組みは、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。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、直ちには見出しがたい。