

# 【参考資料】 防災体制見直しチーム

## 1. 我が国の防災政策の特性と見直しの視点

### (1) 我が国の災害と近年の災害対策の考え方

我が国は古くから、その位置、地形、地質、気象等の自然的条件から、台風、豪雨、豪雪、洪水、土砂災害、地震、津波、火山噴火等によるさまざまな自然災害が発生しやすい国土であり、これまでの経験から強固なインフラを主体とするハード面の整備によって国民の生命・身体・財産を守るという点で、世界で最も高い防災力を有する国であると考えられてきた。

しかし、近年の極端気象により毎年のように頻発する自然災害は、自然の破壊力に人間が太刀打ちするには限界があり、強固なインフラがもたらす安心がむしろ大惨事を引き起こす可能性すら示唆している。加えて、現代では一方で都市部への人口や社会機能の集中、他方でサプライチェーンの広域化、複雑化が進む社会的条件から、単に被害が大きくなるのみならず、企業の事業継続から被災者のメンタルヘルスのケアにわたる多様かつ新たなニーズに基づく対応も要請されてきている。

近い将来には、超広域災害(南海トラフ地震等)の発生が確実視され、それと時間的に近接して人口が極度に集中する都市での災害(首都直下地震等)の危険性も高まっている。こうしたいわば国難規模の災害からの復旧・復興は長期にわたること、巨額の負担を伴うものであることも想定される。

しかし、災害の予防には限界があり、残された時間のなかで被害を完全に抑止することはできない。そこで、近年は、我が国でも「レジリエンス」という考え方に基づいた災害対策が採られ始めている。そこでは、発生する被害を減らすという抵抗力に加え、重要な社会機能については高い事業継続能力、社会全体として速やかな復旧・復興を可能にする回復力を含めた総合的な防災機能を備えることを目指している。

### (2) 国の防災政策と法体系

我が国の危機管理の中核をなす防災政策は、防災関係法令の多さ(300以上)、関係機関・関係者の多さ(指定行政機関、指定公共機関、自治体、企業、ボランティア、住民等の多くが災害対応主体)のために、調整コストが他の政策分野に比べて高いと言われている。

政府においては、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と認識されているため、自然災害、大規模な火事・事故等以外の緊急事態では、その類型によってそれぞれ別の根拠法があり、主幹府省庁も別れていて、完全な「オールハザードアプローチ」は採っていない。その結果、危機対応組織間の応援人員の融通が難しく、貴重な危機対応の経験を国として共有・蓄積することができていないことが、我が国防災体制の最大の問題点の一つである。

さらに、災害対策基本法は、自治体の対応を基本においており、防災政策の展開において内閣官房が国家の司令塔となって全国的に調整を行い得るような権限・リソースを具体的な形で与えているわけではない。このため、自治体の各首長によって災害対応がまちまちという状況となっており、行政界をまたぐ大規模災害では特に災害対応主体間の連携が困難である。

### (3) 大規模災害対応業務の特質

大規模災害は「誰にとっても初めての経験」となる可能性が高く、対応する職員は平時とは異なる組織、体制で災害対応業務に従事することになる。特に、国難規模の災害の場合は、被災地域の自治体のみやその近隣の地域の応援だけでは対処は不可能であり、全国規模での広域支援が必要となる。

その際、国と自治体の連携、自治体間の相互応援のほか、さまざまな主体との協働が不可欠となる。さらに、公務員だけでは人手が絶対的に不足することも予想されている。

#### (4) 防災体制見直しの理念と論点

ここまで述べたような、現状の認識及び大規模災害対応業務の特質を踏まえれば、あらゆる組織、あらゆる危機に適用できる災害対応の考え方・原則を適用するという「オールハザードアプローチ」に基づいた災害対応の標準化が必須である。つまり、国民の生命、身体、財産、くらし、仕事、経済に影響を与えるものへの共通する危機対応の部分と、地震、風水害、原子力事故、大規模産業事故、感染症、テロといった事象別の専門部門とが協働して対処することを可能にする体制を整えることが必要である。平時においても、国の防災に係る重要課題に迅速かつ弾力的に対応できるよう、関係する国の行政機関が実効のある連携を確保する仕組み<sup>1</sup>を運用することが緊要となってくる。

さらに、災害対応の標準化の促進のために、中央防災主管組織<sup>2</sup>が、国全体にわたる防災力の向上及び災害対応の標準化の推進役としての機能をさらに発揮することが求められている。

このような視点に立って、以下では特に次の項目について論点等を整理する。

- 災害対応の標準化
- 災害対応業務に従事する人材の能力の向上及び厚みの確保
- 国の防災組織
- その他の論点

---

<sup>1</sup> 最近の参考例として、水害の激甚化等を踏まえ、ダムによる洪水調節機能の早期の強化に向け、関係行政機関の緊密な連携の下、総合的な検討を行うため、内閣総理大臣補佐官を議長として置かれた「既存ダムの洪水調節機能強化に向けた検討会議」がある。

<sup>2</sup> 国の行政機関またはその内部に置かれる部局もしくは官職（群）であって、国の防災政策を主管し、自治体に対しても法律上または所掌する事務の性質上、技術的助言をし得るものをいう。本論点整理の時点ではさしあたり、いわゆる内閣府防災を想定しているが、消防庁がふさわしいのか、「日本版 FEMA」のような組織がふさわしいのか、それ自体はさらなる検討に委ねられる。

## 2. 各論点

### (1) 災害対応の標準化

#### ① 災害対応の標準化とは

災害対応の標準化は、多様な主体による応援・受援を伴う災害対応時において、各主体の連携・協力が円滑に行われるとともに、全体として効果的、効率的な活動が行われるように講じられるものである。概括的に言えば、災害発生時等における災害対応を含む業務の実施・継続のあり方、災害対応において繰り返し起こる定型的な業務についての標準的プログラム、災害対応組織が有すべき基本機能、及び災害対応を向上するための取組等を明らかにし、関係者間で共有すること、ならびに災害対応主体間の連携方法等について定めるという取組である。

災害対応の標準化によって災害対応の一定の「型」をつくることで、業務の効率化、災害対応の応援・受援の円滑化、従事者の能力向上が図られ、さらには意思決定者が非典型的、重要案件に専念することが可能になる。

#### ② これまでの主な検討状況

災害対策の標準化の検討については、平成 25 年 5 月 10 日、衆議院災害対策特別委員会において、古屋圭司防災大臣・国土強靱化担当大臣(当時)より「アメリカの ICS<sup>3</sup>を参考にしながら、何が取り組めるのかを、関係省庁とも連携をして勉強をしていきたい」旨の発言<sup>4</sup>があり、同時期に、自由民主党災害対策特別委員会でも危機管理の標準化について議論が始められた(平成 25 年 6 月 5 日以降)。その年の「経済財政運営と改革の基本方針」(骨太の方針)には、「広域応援等を円滑に実施するための災害対応の標準化に向けた検討[⋯]を進める」<sup>5</sup>との方針が示されている。

その後政府は、平成 25 年 10 月 1 日に有識者を集めた災害対策標準化検討会議を設置し、翌年 3 月に報告書<sup>6</sup>がとりまとめられた。

ここで示された災害対策標準化の推進方針に基づき、現在は中央防災会議の下に災害対策標準化推進 WG(平成 27 年 3 月 30 日～活動中)が置かれている。同 WG は、平成 28 年 12 月に「災害対策の標準化に係る中間整理」をとりまとめた後、想定される標準化項目と対応状況・今後の方向性について政府の取組のフォローアップを行っている。

この間も、我が党は、平成 25 年 12 月に「台風 26 号に係る災害対応の教訓を踏まえた中間提言」<sup>7</sup>において、「災害対応の標準化を政府において迅速に進めることが必要」「国の初動防災体制の調整機関の強化、大規模災害等への対処に係る危機管理組織のあり方等についても、検討の対象に加えるべきである」とするなど、標準化の推進を提言してきている。

#### ③ レジリエンスに関する国際的な規格化の動向

我が国全体にわたる災害対応の標準化を推進するにあたっては、国際的な応援・受援の可能性や国境を越える企業活動を考慮すれば、レジリエンスに関する国際的な規格化の動向にも留意し、国際的な整合性を確保することが必要と思われる。

<sup>3</sup> Incident Command System 後述

<sup>4</sup> 第 183 回国会 衆議院 災害対策特別委員会 第 5 号 平成 25 年 5 月 10 日

<sup>5</sup> 「経済財政運営と改革の基本方針 ～脱デフレ・経済再生～」(平成 25 年 6 月 14 日 閣議決定)

<sup>6</sup> 「災害対策標準化検討会議 報告書」(平成 26 年 3 月 災害対策標準化検討会議)

<sup>7</sup> 「台風 26 号に係る災害対応の教訓を踏まえた中間提言」(平成 25 年 12 月 11 日 自由民主党災害対策特別委員会)

平成 13 年(2001 年)9 月の同時多発テロ(9.11)の後、国土安全保障の標準化を国内で進めていた米国が、ISO に対し「社会セキュリティ」の国際標準化を提案したことをきっかけに、平成 18 年(2006 年)5 月に、ISO/TC223(社会セキュリティ Societal security)が設置され<sup>8</sup>、順次関連する規格化が進められている。我が国も同年 10 月に国内委員会を設置し、これに参画している。

同 TC の設置に至るまでも、世界では平成 16 年(2004 年)のスマトラ沖地震や平成 17 年(2005 年)のハリケーン・カトリーナ等が発生しており、それらの経験から自然災害の脅威が各国に認識されたことにより、自然災害から、事故、人為的な意図的攻撃まで幅広く対象とする「オールハザードアプローチ」に基づいた国際標準化が推進されることになった。

特に参照すべき規格として、平成 23 年(2011 年)11 月に発行された ISO 22320 : 2011 (Societal security – Emergency management – Requirements for incident response)があり、これに相当する部分については我が国の国内規格(JIS)に対応している(JIS Q 22320 : 2013)<sup>9</sup>。

ISO 22320 は、平成 30 年(2018 年)に改訂が行われ<sup>10</sup>、「Requirements for incident response (危機対応に関する要求事項)」から「Guidelines for incident management(危機管理に関する指針)」となったが、内容における大きな変更点は、情報処理に関する規定を削除し、組織編成・運営に特化し、用語の変更を行い米国 ICS と親和性の高い用語が増加したこと等である。

#### ④ 全国的な標準化を可能とする米国の包括的な危機管理体系

米国では、9.11 を契機に、米国全体を対象とした包括的な危機管理体系を導入している。特に着目すべきは、危機に際して連邦政府が何をするか(“What”)を規定する Emergency Support Functions(ESF)及び Recovery Support Functions(RSF)、そして、官民を問わず危機対応組織がどう活動するか(“How”)を規定する NIMS(National Incident Management System)<sup>11</sup> の 2 つの領域である。

ESF 及び RSF は、応急対応及び復旧・復興にあたって連邦政府が実施する活動の詳細とそれを主として担当する政府機関及びその活動を支援する政府機関を定めている。応急対応に関する ESF はインフラの復旧、必要物資の輸送、被災者支援等の全 15 項目、復旧・復興にかかわる RSF は全 6 分野の活動が、必要に応じて連邦政府が行うべき活動として事前に規定されている。これによって、発災後の組織間の役割分担に関わる調整に時間を浪費することなく、迅速に対応することが可能となっている。

NIMS は、あらゆる組織、あらゆる危機(種類・規模・場所・複雑さ)に適用できる危機管理の考

<sup>8</sup> 平成 27 年(2015 年)にセキュリティに関する複数の TC の統合により ISO/TC 292 (セキュリティとレジリエンス Security and resilience) に改組されている。

<sup>9</sup> 「この規格は、公共及び民間部門の危機対応組織が、あらゆる種類の緊急事態(例えば、危機、事業の中断・阻害及び災害)に対処する能力を高めることを可能にするものである。危機対応において必要となる様々な機能は、複数の組織及び機関によって分担されており、そこには民間組織、及び基礎自治体から国までの様々なレベルの公共団体も含まれる。したがって、効果的な危機対応を準備し、実施していくためには、関係組織全てに対して共通の指針を示す必要がある。この規格は、関係各組織が連携しつつ、それぞれの業務遂行を最も効率的に行うことを可能にするための最小限の要求事項である。」(JIS Q 22320 : 2013 序文(抜粋))

<sup>10</sup> なお、ほぼ同時に改定がなされた事業継続マネジメントシステムを策定し、運用するための要求事項である ISO 22301 : 2019 は JIS 化(改訂)作業に速やかに着手されたが、内閣府防災が事実上所管する ISO 22320:2018 については、JIS 化(改訂)作業が開始されていない。

<sup>11</sup> 2004 年導入され 2008 年、2017 年にそれぞれ改定されている。2017 年版の主要部は、3 つの指針(Flexibility、Standardization 及び Unity of Effort)を含む原理・概念等を定めた章(Fundamentals and Concepts of NIMS)のほか、資源管理(Resource Management)、指揮・調整(Command and Coordination)、情報処理(Communications and Information Management)及び結語(Conclusion)からなる。2008 年版にはあった平時からの災害対応力の向上を規定する章(Preparedness)は、National Preparedness Goal(2015)との重複を避けるため削除されたが、その一部は資源管理の章に移されている。

え方・原則を整理したものであり、これにより、危機管理の標準化が推進され、災害対応従事者の協力と相互運用性を向上させている。そのなかで、危機対応の組織の標準化を図り、危機対応時に組織相互の連携を可能にする仕組みがICS(Incident Command System)である。ICSでは、危機管理組織が持つべき機能と組織運営のあり方について規定を定めている<sup>12</sup>。

危機の規模が大きくなり、平時に当該災害対応に従事していない者が対応に参画するようになっても、通常の危機対応でいわば「使いこなされたやり方」を使うのがICSの特徴である。我が国においても、多くの自治体<sup>13</sup>や企業<sup>14</sup>・民間団体で学ばれ、デファクトスタンダードとなっていると言える。

#### ⑤ 検討されるべき施策等

上述のように、今後、我が国全体での災害対応の標準化の推進を加速し、さらに発展、深化させる必要があるが、その際、米国NIMS及びICSの考え方を参照し、全国統一的な「日本版NIMS」及び「日本版ICS」(「日本版ICS」等)の導入、普及を図ること有用である。

したがって、「日本版ICS」等を実施するため、これまでの政府の取組に加えて次のような施策も検討すべきである。

- 国において全国統一的な「日本版ICS」等を策定し、かつ中央防災主管組織が「日本版ICS」等の手引書(ガイダンス)を作成し、その普及を図ること
- 中央防災主管組織が、国の各行政機関、各自治体及びその他の災害対応主体による「日本版ICS」等の導入を支援し、及びその進捗状況を評価・認証する業務を行うこと
- 標準化された組織間での応援人員の融通を容易にするため、府省庁間、自治体間、民間の各レベルでの対口支援(カウンターパート)の取り決めに促進すること<sup>15</sup>
- 現在、国、自治体、指定公共機関の職員を対象としている「防災スペシャリスト養成研修」に法令上の根拠をもたせるとともに、充実・拡充すること(e-learning化や民間人の受講を含む)
- 「日本版ICS」等に基づく指揮所訓練及び実動訓練が可能な教育訓練施設(米国EMI<sup>16</sup>及び米国TEEX<sup>17</sup>のような大規模施設を含む)を設置・拡充すること
- 自主防災組織、NPO等に対する教育訓練の機会を提供し、及び標準的な教育訓練の課程を作成すること
- さまざまな種類の災害時に利用できる資機材を、複数の災害対応機関で共同保有・共同使用する体制を構築すること
- 災害対応主体間(特に自治体間)で応援・受援を行う際の費用負担のあり方を整理すること

<sup>12</sup> NIMSはICS以外にも、現地災害対策本部に関する規定(EOC: Emergency Operational Center)、省庁間・組織間調整に関する規定(MAC group: Management Agency Coordination group)、そしてこれらすべてをつなぐ情報共有システム(JIS: Joint Information System)によって構成され、これらを統合的に運用することを求めている。

<sup>13</sup> 岩手県、京都府等

<sup>14</sup> 東京電力(現 東京電力ホールディングス)及び一部グループ会社等

<sup>15</sup> 米国における物資・人員の州際援助の仕組みについて、EMAC(Emergency Management Assistance Compact)も参照。直近ではCOVID-19の対応として、ある州から他の州へ人工呼吸器の提供や遺体安置所等への要員の派遣を行った事例がある。

<sup>16</sup> EMI(Emergency Management Institute)は、FEMAの下に置かれた機関で、災害対応の教育訓練及び研究を行っている

<sup>17</sup> TEEX(Texas A&M Engineering Extension Service)は、Texas A&M大学システムの構成団体の一つで、災害対応の教育訓練、技術的援助を提供している

- 災害対応業務の遂行にあたって補助金等を受給しようとする場合には、自治体を含むすべての災害対応主体が「日本版 ICS」等を導入し、これについて認証を受けることができる制度を創設すること

## ⑥ 情報提供の一元化

大規模災害時には、被災者の生活再建等のため、国の各行政機関や自治体から多様な支援制度が提供されるが、これらに関する情報提供は各機関がそれぞれ行っており、被災自治体の職員や被災者が簡単に知り得る状況となっていない場合がある。この状況を改善するため、被災者支援制度等に関する情報を一元的に集約・提供する仕組みの構築等の取組を進めることが有用である。

## (2) 災害対応業務に従事する人材の能力の向上及び厚みの確保

### ① 課題と対応

国において災害対応の中心となる内閣官房(事態対処・危機管理担当)及び内閣府(防災担当)を見ても、その職員の絶対数が多くないうえに、その多くが他省庁からの出向者であり、2年程度で異動する状況にある。実際、本年5月に当チームで内閣府(防災)に属する108人の職員を対象に調査したところ、内閣府(防災)での職員通算在職年数は83%が2年未満で、1年に満たない職員も52%を占めていた。また、7割以上の職員が過去に防災関連業務を経験したことがなく現在の職に就いていることがわかった。その結果、防災関連業務に関する個人としての経験の獲得・蓄積、組織としての知見の集積・共有が難しくなっていることはつとに指摘されているところである。

したがって、公務員人事制度の枠内でも、防災行政、災害対応のスペシャリストとしてのキャリア形成や災害対応・防災業務従事経歴や資格・技能によって任用が可能となるような体系的な方策を考える必要がある。加えて、大学等との連携、民間を含めて人材の裾野を広げる取組、必要な場合に有資格者を有効活用できる仕組み等、幅広く対応策を検討するべきである。

### ② 検討されるべき施策等

- 災害対応・防災業務従事経歴の評価、資格付与(経歴によるもの及び技能によるもの)、データベース化等の見える化を行うこと(その際、現在総務省が登録している「災害マネジメント総括支援員」や民間の資格である「防災士」等との関係も整理すること)
- 現在は防災部局に採用されるという制度はないが、採用後概ね防災部門でキャリアを積んでいくことが可能となるよう、事実上の「防災職」採用として運用できるような人材育成方策を整備すること
- 災害対応部局の特定職位には経歴や技能に基づく一定の資格者をもって充てる任用を行うと同時に部局全体においても職員の防災業務従事期間の平均値や資格保有率といった能力の代替指標について数値目標の設定に努めること
- 非常時を想定した職位との併任を平時からの発令すること
- 現在、国、自治体、指定公共機関の職員を対象としている「防災スペシャリスト養成研修」に法令上の根拠をもたせるとともに、充実・拡充すること(e-learning 化や民間人の受講を含む)【再掲】
- 実際の災害対応を科学的に検証し、次の業務改善に活かす仕組みを構築し、その成果を研修・訓練を通して普及すること

- 大学等における効果的な災害対応・復旧・復興のあり方についての実証的な研究を振興し、教育プログラムを開発し、及び高度な専門性を持つ人材の育成を図る専門課程を設置すること
- 「日本版 ICS」等に基づく指揮所訓練及び実動訓練が可能な教育訓練施設(米国 EMI 及び米国 TEEX のような大規模施設を含む)を設置・拡充すること【再掲】
- 自主防災組織、NPO 等に対する教育訓練の機会を提供し、及び標準的な教育訓練の課程を作成すること【再掲】
- 学校教育等における防災教育を充実すること
- 「防災予備役」を充実・制度化すること
- 災害応急対策における動員力の強化の観点から、「被災市町村応援職員確保システム」を充実すること
- さまざまな種類の災害時に利用できる資機材を、複数の災害対応機関で共同保有・共同使用する体制を構築すること【再掲】

なお、以上の項目については、その推進を図るため、根拠となる法制上の措置を講ずることも含めて検討する。

### (3) 国の防災組織

#### ① 「日本版 FEMA」を巡る与党・政府の立場

国の災害対応組織のあり方については、与党及び政府において以下のような主張、議論があった。

平成 26 年 8 月「東日本大震災復興加速化のための第 4 次提言」<sup>18</sup>において、与党は、「同時複合災害の発生に的確な初動対応をするため、自衛隊、海上保安庁という国の機関、警察、消防などの自治体の機関を機動的に動員し、またはこれらと連携することができ、平時にあっても救助・復旧に関する研究、機材の開発、訓練等を総合的に対応する『緊急事態管理庁(仮称)』等の設置を至急検討すること」を提言し、その後の衆議院総選挙に際しての我が党の政権公約<sup>19</sup>においても、「今次の大震災を踏まえ、避けられない将来の備えとして、同時複合災害の発生に對し的確な初動対応に万全を期すため、国の機関(自衛隊・海上保安庁)と自治体の機関(警察・消防等)を機動的に動員・指揮命令でき、平時にあっても救助・復旧に関する研究、機材の開発、訓練等に総合的に対応する『緊急事態管理庁(仮称)』等の設置を至急検討します」という記述が見られた。

しかし、その後、政府に置かれた内閣府防災担当副大臣を座長とする会合においては、いわゆる「日本版 FEMA」構想について、次のように否定的な立場が明らかにされている。

「緊対本部や非対本部の指揮の下、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、[…]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。)」<sup>20</sup>

<sup>18</sup> 「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へ～」(平成 26 年 8 月 6 日 自由民主党・公明党) 原文にあった下線は省略

<sup>19</sup> 「政権公約 2014」(平成 26 年 11 月 25 日 自由民主党)

<sup>20</sup> 「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

ただし、同報告の「おわりに」においては、「首都直下地震や南海トラフ地震の発生が懸念される中、〔…〕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。」<sup>21</sup>とされている。

## ② 検討されるべき「日本版 FEMA」と機能的に関連する施策等

大規模再編を伴うような中央省庁の見直しには論ずべき課題が多いことから、当面は、「日本版 FEMA」構想のメリットと考えられる機能を漸次実現し、「バーチャル FEMA」ともいえる体制を整備するべく、次のような項目から対策を検討すべきである。

- 防災担当大臣を内閣府設置法上必置化<sup>22</sup>、かつ以下に掲げるような掌理する事務の新設と並行してできる限り兼務を回避すること
- 中央防災主管組織が、国全体にわたる防災力の向上及び災害対応の標準化の推進役としての機能を遂行できるよう、所要の任務及び権限を整備すること（その際、内閣危機管理監、国土強靱化推進室との関係について整理すること）
- 上記の任務の遂行に資するため、行政各部の政策の統一を図る仕組みを創設すること
- 中央防災主管組織が、国の各行政機関、各自治体及びその他の災害対応主体による「日本版 ICS」等の導入を支援し、及びその進捗状況を評価・認証する業務を行うこと【再掲】
- 「オールハザードアプローチ」に基づいて標準化された府省庁の災害対応組織間での応援人員の融通に向けた計画を策定すること
- 現在は防災部局に採用されるという制度はないが、採用後概ね防災部門でキャリアを積んでいくことが可能になるよう、事実上の「防災職」採用として運用できるような人材育成方を整備すること【再掲】
- 防災担当部署の拠点（執務場所）を集約配置すること（台湾方式）
- 復興庁で集積された経験、知見を踏まえながら、災害対応の各局面（Prevention, Protection, Mitigation, Response and Recovery）を通じて一貫した活動ができる組織のあり方を検討すること
- 応急対応及び復旧・復興にあたって国が実施すべき活動を事前に規定し、その効果的な実施を定める「日本版 ESF」「日本版 RSF」を確立し、公表すること
- 各種災害対策本部、中央防災会議の建付けを実態に即しかつ実効的なものに整理すること

## （4）その他の論点

### ① 民間の災害対応主体の参画、連携の促進

「日本版 ESF」及び「日本版 RSF」を確立、公表しておくことにより、発災後の組織間の役割分担が明確になり、円滑な調整が可能になると考えられるが、その際同時に、それらに規定された

---

在り方に係る関係副大臣会合)

<sup>21</sup> 同上

<sup>22</sup> 内閣府設置法の規定上は、沖縄及び北方担当、金融担当、消費者及び食品安全担当及び少子化対策担当の内閣府特命担当大臣のみが必置である。災害対策基本法の規定上は、防災担当大臣が置かれることが原則と考えられるが、防災担当大臣が置かれなくても想定した規定となっている。

機能を補完するため、NPO や地域組織等の民間の災害対応主体の参画も促進していく必要がある。

災害対応・復旧対応にはすでに多くの民間企業が、国、自治体の求めに応じて、または自発的に参画しており、今や被災者支援に不可欠なリソースとなっている。このような民間の災害対応主体の参画、連携は、被災自治体職員の負担軽減にも役立っている。

今後は、国、自治体と民間企業・業界団体との間の協定の締結も促進し、避難所の運営、物資の提供・輸送、罹災証明発行に付随する業務、住家被害認定業務といった業務の民間委託も検討する等、一層の民間の能力の活用を図るべきである。

## ② 「オールハザードアプローチ」の推進

冒頭で指摘したように、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と認識されているため、自然災害、大規模な火事・事故等以外の緊急事態では、その類型によってそれぞれ別の根拠法があり、主幹府省庁も別れていて、完全な「オールハザードアプローチ」は採っていない。その結果、直近に発生している例をとると、新型コロナウイルス感染症の蔓延それ自体は災害対策基本法及び災害救助法にいう「災害」には該当しないこととなる<sup>23</sup>。

一方で、あらゆる組織、あらゆる危機に適用できる危機管理の考え方・原則を適用するという標準化を推進するにあたっては、「オールハザードアプローチ」という考え方は自ずと伴うものである。

災害時のリスクの評価・分析や脆弱性の把握のために、想定される災害ごとのリスクシナリオを設定することは有効である。しかし多様な災害ないしは複合災害の発生が現実起こり得る近年の日本において、例えば、災害対応の標準的な業務を規定するにあたっては、想定リスクシナリオをベースとしつつも、災害の規模、種類等を問わず対応が可能となるよう、「オールハザードアプローチ」の考え方に立った検討が必要である。

さらに、自治体、特に現場に近い市町村では、災害対応に関連するさまざまな活動が、災害の種類により機能的に分化せずに、「空間的に混在する」可能性が高い。そこでは、まさに「現場を仕切る方策」として標準化された組織原理、すなわち「オールハザードアプローチ」が有効になることも留意すべきである。

## ③ 緊急事態対処の法的根拠

我が国では、憲法上の緊急事態条項が存在しないにもかかわらず、災害対策基本法をはじめ、すでに多くの緊急事態対処立法があり、主要な緊急事態について類型別に規定している。

法律上の緊急事態対処権限が実際に必要とされた際に、憲法上の明文の根拠の欠如から、その行使がためられることは望ましいとは言えない。逆に、法律の憲法適合性の問題を回避するために、法律上の根拠のないまま、事実行為や社会の“空気”を借りて行政目的を達するということになれば、人権の侵害の危険は極めて高いと言わざるを得ない。

国家緊急権を否定したいがために、憲法上の措置を忌避しあるいは怠っていれば、結果として現実に発生する緊急事態に対処するために、歴史的にみても人権侵害が発生する典型的な場面である「超法規的対応」を用いることになるのではないか。それは立憲主義、法治主義両者を

<sup>23</sup> 他方で、我が国にも米国の CDC (Centers for Disease Control and Prevention) のような組織を設立すべきという議論は別途あり得る。しかし、我が国では感染症が収束しないうちに台風や地震等の自然災害が起こるような事態が相当の蓋然性をもって想定される。その場合に、感染症だけの危機対応をする組織の設置それ単独だけではやはり対応が困難と思われ、「オールハザードアプローチ」に基づく組織、体制の確立が望まれる。

否定する帰結となり、さらにそれが民主的統制も受けないとするなら、民主主義も危険にさらされる。

憲法上明文で非常事態条項を設けることには、法治主義、手続き保障、国民の予見可能性の観点からも積極的理由がある。この点について、憲法改正の可能性をはじめから排除することのない議論が必要であり、我が党内の然るべき機関で議論を深められることが望まれる<sup>24</sup>。

### ＜今後さらに調査をすすめる論点＞

以下の論点は、本チームで今後さらに調査を進め、議論を精査する必要があると思われる。したがって、ここでは主な指摘を提示するにとどめ、とりまとめは今後の活動に委ねるものとする。

#### ◆ 民間保険によるリスクファイナンス

- ✓ 局所的な災害に対しては、民間保険<sup>25</sup>が有効と思われる
- ✓ (公有の)公共インフラ施設<sup>26</sup>を対象とする保険はあり得るか？
- ✓ 公的な各種融資事業や補助事業の対象となるためには、一定の保険に加入することを前提とするという、いわゆる「クロスコンプライアンス」の考え方を導入することも考えられるか？

#### ◆ グリーンインフラ

- ✓ 防災インフラは被害を出さないのではなく、被害を減らすためにある(最終的には壊れる)
- ✓ 人命第一の考えのもと、人的被害を出さないことを最優先とし、そのためには戦略的な物的被害の“出し方”、インフラの最適な“壊し方”を検討する必要がある
- ✓ 大規模災害の可能性のある地区には復興に時間のかかる生活機能を配置しない
- ✓ 生態系の強靱性と緩衝機能を持つグリーンインフラを計画上、優先する
- ✓ 建築・土木のみではなく金融や環境など幅広い分野が防災に係る前提として、行政においても平時から必要な体制を構築する
- ✓ 昨今の気候変動下では、高規格堤防などの強固なハード整備には限界がある
- ✓ 「信玄堤」などに象徴されるような「壊して守る」インフラの在り方を追求することが必要、都市計画上で鳴りを潜めるようになった遊水地等の復権
- ✓ 耐震性等の評価にあたっては、倒壊する可能性の単なる大小のみでなく、「ひび割れにとどまる」「傾くだけにとどまる」という程度でも生命を守ることは出来ることから、そのような中間的な状態についても評価できるような診断法を開発する

以上

<sup>24</sup> なお、緊急事態下で国会が成立しない場合、国政選挙が施行できない場合等も考えられ、それらの際の何らかの憲法上の特則を設けておく必要性についての論点も別に存在する。

<sup>25</sup> 一般に、発生頻度が低いが、発生した場合の損害規模が甚大となる災害に対しては民間保険の提供は困難である(再保険、政府による支援が必要)。また、財政規模、所得分配の効果及び国土政策等の観点から、政府による事後的な財政措置を行った方が、効率的または合目的である場合も考えられる。

<sup>26</sup> 経済規模や信用力の問題から自力で資金調達することが困難である等、財政対応が著しく制約される政府(主に途上国)が、災害時に備えて保険を購入する例はいくつか見られる。また、ニュージーランド、オーストラリア及びアイスランドには公共インフラ施設を対象物とする保険があり、中央または地方政府が加入している。