

防災省と危機管理

——司令塔機能を有する防災省の体制——

防災省という新たな役所を創設するだけでは意味がない。諸外国の体制を参考にしながら、オールハザード型の防災・危機管理対応の司令塔機能を有し、専門性の高い人材が常任で統括する体制の整備と、法制度の不備を解消することが求められている。

濱口 和久

▶ 拓殖大学地方政治行政研究所特任教授・防災教育研究センター長

「防災省」創設の議論

一月一日に起きた能登半島地震の復旧・復興のさなか、九月には能登半島を豪雨が襲い、再び甚大な被害となった。仮設住宅が建設された地域にも泥水が流れ込み床上浸水した。地震から約一年が経過しても、いまだ断水が続いている地域もあり、被災地は塗炭の苦しみが続いている。

十月に実施された衆議院の総選挙では、能登半島での教訓か

ら、防災対策強化の必要性が叫ばれ、各党が「防災庁」創設や避難所環境の改善、首都機能分散などを公約に掲げていた。

以前から「防災省」創設を主張していた石破茂氏が首相に就任すると、「防災庁」を経て「防災省」を設置することを政権の目玉政策の一つにしていたが、総選挙の結果を受けて、「防災庁」創設がスムーズに進むかどうかは不透明な状況だ。

「防災庁」創設の議論は、昭和三十四（一九五九）年十二月に、自治庁（現・総務省）が「災害対策基本法案要綱」に防災庁

の設置等を盛り込んだのが最初である。その後も防災庁の必要性は国会での論戦や政府内でのたびたび議論されてきたが、具体的な結論を得ないまま現在に至っている。「防災省」創設については、霞が関の縦割り行政のなかで、前向きな議論ではなく、後ろ向きの議論が続いてきた。

平成二十九（二〇一七）年七月、関西広域連合「我が国の防災・減災体制のあり方に関する懇談会」が報告書『我が国の防災・減災体制のあり方に係る検討報告書』を発表。「我が国の防災・減災対策を担うにふさわ

しい強い調整機能を有する官庁の創設」、「専門能力の高い人材と蓄積された知見を有する官庁の創設」の二点を柱とする防災省（庁）創設を提案している（関西広域連合・救急医療の連携や防災等の府県域を越えた行政課題に取り組むこと、及び国の出先機関の受け皿となって地方分権を推進させることを目的として、近畿地方及び鳥取、徳島県の八府県が地方自治法の規定に基づいて平成二十二年十二月一日に設立する）。

全国知事会も平成三十年七月に『国難レベルの巨大災害に

負けない国づくりをめざす緊急提言」のなかで「国難レベルの巨大災害に備えるために、国の指揮命令系統を明確化し、対応調整権限や予算措置も含めて、災害への備えから復旧まで担う『防災省（仮称）』を創設すること」を明記。令和元（二〇一九）年七月の『復興・創成期間』後も必要となる復興及び防災・減災体制の確立を求める提言』でも「大規模災害を想定し事前復興から復旧・復興までの一連の対策を担う専任の省庁の創設及びそれを指揮する専任の大臣をおくこと」を明記している。翌年六月の『東日本大震災「復興・創成期間」後の防災・減災対策の推進を求める提言』のなかでも、国における防災・減災体制の強化として、「防災省（仮称）などの創設と、それを指揮する専任の大臣を置くこと」を重ねて明記している。令和三年の共同通信社の調査でも、全国の自治体の六十四・四パーセントが防災省（庁）を必要と回答している。国よりも地方のほうが「防災省」創設に積

極的であることがうかがえる。さらに、令和六年四月二十五日、民間団体「ニューレジリエンスフォーラム（会長…三村明夫・日本製鉄株式会社名誉会長）」が岸田文雄首相に手交した第四次提言のなかでも、「内閣官房にはあらゆる災害に対応するオールハザード型の司令塔組織を設置し、専門性の高いスタッフが常在して統括する体制にすべきである」としている。

現状の防災行政

日本の防災行政は大規模災害を経験するたびに見直しが行われてきた。特に戦後の日本で防災行政の在り方について大きな議論を起すきっかけとなったのが約五千年の犠牲者を出した昭和三十四年の伊勢湾台風だ。二年後の昭和三十六年に災害対策基本法が制定され、政府および公的セクターをすべて巻き込む防災行政推進の基本的枠組みが作られる。首相をトップとする中

央防災会議が設置され、災害対策についての国・都道府県・市町村・指定公共機関の防災上の責任分担を明確にし、それを担保する手段として、それぞれが防災計画を策定することが義務づけられる。兵庫県南部地震（阪神・淡路大震災）後に災害対策基本法の大改正が行われると、著しく異常かつ激甚な災害の場合には、災害緊急事態の布告がなくとも、緊急災害対策本部の設置が可能となった。

政府の災害対策本部は、緊急災害対策本部の他に非常災害対策本部があるが、緊急災害対策本部が設置されたのは平成二十三年三月十一日に起きた東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）のときだけだ。非常災害対策本部は防災担当相を本部長とし、地方自治体の首長などに指示を出すことができるが、各省の大臣には指示を出すことができない。

行政）する体制が続き、内閣府の職員の大半は省庁や地方自治体から平均で約二年間の出向であり、災害対応経験が少ない職員がほとんどだ。消防庁も総務省に採用され人事異動で消防庁に勤務し、数年で総務省に戻る職員と市町村消防から出向している職員がほとんどであり、人的資源の蓄積が難しい。官僚機構は過去の事例「前例主義」に基づいて課題解決をしていくが、「緊急時」は過去の事例に基づいて方針を決めることが不可能なことが多い。そのため、「緊急時」には危機管理対応の最高指揮官である首相が事態を見極めて決心しなければならぬが、阪神・淡路大震災や東日本大震災では首相の方針の打ち出しが遅れたことで事態が悪化した。

また、災害対策基本法の最大の欠陥が放置され続けていることについては意外と認識されていない。東日本大震災では多くの被災した市町村では行政機能が麻痺したことで、県に支援要請ができず、県や国からの救

助隊の派遣や支援助物資の到着が遅れた。このことから、被災した市町村が第一次災害対応の責任を負わされている災害対策基本法の立てつけを見直すべきだろう（熊本地震からは政府によるプッシュ型支援も始まったが課題も多い）。

首都直下地震や富士山の噴火のような「国難級」の大規模災害により、首都機能が麻痺するような事態が首都圏を襲えば、首相官邸も無傷である保障はない。霞が関の省庁の建物も被害を受けることが想定される。政府の計画では、首相官邸が使用不能になった場合には、合同庁舎八号館の地下に指揮所が設けられることになっている。ここも使用できない場合には防衛省の地下が指揮所となり、さらに立川広域防災基地が指揮所となる予定だが、果たしてこの程度の移転で最悪の事態に対応できるのか。しかも立川広域防災基地の指揮所は、地下ではなく地上の施設となっている。

自然災害ではないが、北朝鮮

による弾道ミサイル攻撃などで都心が被害を受けた場合、立川市は都心から約三十キロしか離れておらず、被害圏内に入る恐れがある。最低でも百キロ離れた場所に新たな指揮所となる施設（シエルター）を建設するべきである。

諸外国を参考に

米国に一九七九年に創設された連邦緊急事態管理庁（FEMA）のような災害・危機管理対応の司令塔機能を持った組織を日本にも設けるべきだとする意見があるが、本稿では防災省を創設する場合に参考にする国として、日本と国土面積や災害発生頻度、地形特性が似ているイタリアの体制を紹介したい。

イタリアでは一九八二年に災害防護の全体調整を担う機関として、災害防護調整相および、首相が率いる非常事態の予測、防止、および管理などを担当する国家機関として災害防護庁が設立された。

災害防護庁の組織は、長官、副長官、部、課およびスタッフ組織からなり、専門性を持った職員数が約七百人。長官は、災害防護庁の任務遂行における指揮・調整・統制の統括責任者である。副長官は、長官を補佐

し、長官不在時に長官職を代行する。組織は第一部（ボランティア・人材育成・防災教育）、第二部（水害・人災・森林火災）、第三部（地震・火山）、第四部（緊急事態管理）第五部（管理・予算）などから構成されている。

災害防護庁の地下にはオペレーションルームがあり、軍や警察、消防、赤十字などの組織が二十四時間三百六十五日三交代で常時モニター監視や情報収集をおこなっている。海軍はイタリア周辺の地中海を航行するすべての船舶の行動を追跡しており、空軍は森林火災があれば三十分以内に消火用航空機を発進させる体制を敷いている。当然のことながら大規模な地震の情報も共有されている。日本にもイタリアのような体

制がないわけではない。現在、日本では内閣危機管理監を業務上のトップとして、防災行政をはじめとする危機管理対応は内閣官房と前述の内閣府（防災担当）が担っている。

内閣官房には三人の内閣官房副長官補がいるが、そのうちの一人が事態対処と危機管理を担っている。また、首相官邸の地下には内閣情報集約センターと官邸危機管理センターが設けられ、二十四時間、三百六十五日、交替制の勤務シフトを敷いている。内閣情報集約センターは内閣情報官が統括し、ここで集められた情報のなかで特に重要な情報については、官邸危機管理センターに報告される。そして、事態の内容ごとに担当する内閣参事官が危機管理監、内閣官房副長官補、内閣危機管理審議官に報告することになっている。内閣危機管理監は事態のレベルに応じて、官邸内に官邸対策室、官邸連絡室、情報連絡室のいずれかを開設。官邸対策室が設置された場合には、各省庁の局長クラスから構

成される緊急参集チームが召集され、官邸連絡室は事態の悪化が予想される場合には官邸対策室に格上げされる。また、情報集約や首相への報告、関係省庁との連絡調整を官邸連絡室が行い、政府としての初動措置の総合調整を行うのが官邸対策室となっている。

内閣官房は内閣府(防災)と同様に省庁から約二年で交代する出向者の集まりであり、イタリアの災害防護庁とは違い長期間勤務する体制にはなっていない。

緊急事態条項の明記

駒沢大学の西修名誉教授が一九九〇年以降に制定された百四

はまぐち・かずひさ

一九六八年熊本県生まれ。防衛庁陸上自衛隊、日本政策研究センター研究員、栃木市首席政策監などを経て現職。日本大学法学部公共政策学科非常勤講師(消防政策)、一般財団法人防災教育推進協会理事長などを務める。

カ国の憲法を調査したところ、緊急事態条項の明記がない憲法は皆無だったとしている。成文憲法を定めていない英国においても、緊急事態が生じた場合、政府が「マーシャル・ルール(戒厳令)」を発令することを認めている。

東日本大震災では、緊急事態条項がないことで、被災地の救助活動や復旧・復興の活動に大きな支障が生じた。瓦礫などを撤去して一刻も早く被災現場への緊急道路を開通させる必要があったが、「財産権」という壁に阻まれて、まずは瓦礫の中から個人の財産物を取り出さなければ撤去できないという事態が起きた。これでは救える生命も救えない。必要物資(燃料・食料・飲料・薬品)の買い占めも起きた。

本来ならば、東日本大震災の教訓から緊急事態条項を日本国憲法に明記する方向での議論が国会でも進むべきだが、一部政党の反対により憲法審査会が機能停止状態となっている。日本国憲法は、国民すべての権

利・自由が「公共の福祉」によって制限されることを明記している。にもかかわらずそのことを忘れ、「私権」を絶対視するかのような風潮では、「緊急時」に、国が国民の生命と生活を守ることなど到底できない。

日本と同じ敗戦国のドイツ(西ドイツ)の基本法にも緊急事態条項はなかった。だが、西ドイツは一九六八年に基本法を改正し、緊急事態条項を盛り込んだ「ドイツ連邦共和国基本法」を制定した。同法は国内の反乱や災害等の内部的緊急事態と、外国からの侵略等の外部的緊急事態に分けるとともに、外部的緊急事態については、緊急事態の程度と性格に応じて、「防衛事態」、「防衛事態」の前段階としての「緊迫事態」等に区分し、段階的な対処方法を規定している。同法には「移動の自由」を保障するが、同時に「伝染病の危険、自然災害、重大な災害事故に対処するために必要な場合、これを制限する」という規定がある。

同じくイタリアも災害防護に

関する国の法令を整理・統合して、「災害防護法典」を二〇一八年に制定している。災害時の対応を三つの段階に分け、各段階はコムーネ(基礎自治体)、県又は州、国のレベルごとに規定されている。第一段階は個々のコムーネ・行政機関の通常の権限による活動で対応可能な通常災害。第二段階は複数のコムーネ・行政機関の連携と、期間を限定して認められる手段・権限による対応が必要となる大規模災害。第三段階は即時に、期間を限定して認められる特別な手段・権限による対応が必要な全レベルの激甚災害。第三段階に対しては、関係する州又は自治県の要請又は同意に基づき、首相の求めに応じて、閣議により緊急事態を宣言(発出)することが可能となっている。

将来、日本に防災省が創設される場合、諸外国では当たり前の緊急事態条項を設けることで、防災省がオールハザード型の防災・危機管理対応の司令塔として機能するようになるのである。