

# 首都直下地震等国難対応 と危機管理体制の課題

第1回DRI防災連続セミナー

2022年5月6日

人と防災未来センター上級研究員

政策研究大学院大学防災・危機管理コースディレクター

福島学院大学副学長

**武田 文男**

# 首都直下地震

## ○地震による甚大な被害（首都圏地域）

- ・建物倒壊 ・火災 ・津波 ・多数の避難者、帰宅困難者
- ・電気、上下水道、ガス、道路、鉄道、通信、情報 等
- ・高層ビル ・密集地域 ・地盤 ・都市コミュニティ 等

## ○中枢機能の障害（全国・国際）

- ・災害対策本部 ・行政 ・産業、経済 ・金融 ・情報
- ・通信 ・放送 ・治安 ・秩序維持 ・防衛 ・外交 等

→ 国難災害対応が不可欠

# 国難災害対応

## ○国の指令塔機能の存続確保

- ・ 緊急事態対応  
対策本部、緊急事態布告、緊急事態対処方針の決定、治安・防衛、緊急法制・財政措置、各機関への指示・調整、情報の収集・公表、国民への協力要請・呼びかけ、諸外国・国際機関への発信 等
- ・ 全国・応急機関の広域応援  
消防、警察、自衛隊、海保、医療、ライフライン、インフラ等
- ・ 在日米軍、海外からの応援等

## ○政府継続

# 政府継続 (COG : Continuity of Government)

## 内閣総理大臣臨時代理

内閣法第九条 内閣総理大臣に事故のあるとき、又は内閣総理大臣が欠けたときは、その予め指定する国務大臣が、臨時に、内閣総理大臣の職務を行う。

(首相代理の現在の順位)

- 1位 松野 博一 官房長官
- 2位 野田 聖子 地方創生担当相
- 3位 林 芳正 外相
- 4位 鈴木 俊一 財務相
- 5位 金子 原二郎 農林水産相

## 危機管理の観点から徹底した備えが必要

※ (参考) 米国大統領権限継承順位：副大統領、下院議長、上院仮議長、全大臣

# 災害対策本部機能の確保

## ○災害対策本部

官邸 → 内閣府（中央合同庁舎8号館） → 防衛省（市ヶ谷）  
→ 立川広域防災基地

○なお、災害現地対策本部が、東京湾臨海部基幹的広域防災拠点の有明の丘地区（東京都江東区）・東扇島地区（川崎市）に設置

○首都圏外の広域防災バックアップ拠点の必要性

# 広域防災バックアップ拠点

○首都圏近郊のバックアップ拠点  
山梨県等が検討

○全国レベルのバックアップ拠点  
「関西、東北に拠点 + 防災省（庁）」構想  
関西広域連合が提言  
(我が国の防災・減災体制のあり方に係る検討報告書)  
→国民的議論が必要

# 官民の業務継続

○国難災害に対応するBCPの見直し・訓練・実施  
国・自治体・企業等

- ・業務体制の抜本的強化
- ・バックアップ施設・代替設備の確保
- ・人的・物的資源の最適化
- ・ボトルネックの解消

○原型復旧→改良復旧、**創造的復興**

BCP→BCTP (Business Continuity Transformation Plan) 構想

- ・環境の変化を想定した選択肢を選定し、ビジネスモデル変更に応じて資源を再配分

# その他の国難災害（例）

## 首都直下地震以外の国難災害

- 南海トラフ巨大地震
- 日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震
- 中部圏・近畿圏直下地震
- 日向灘・南西諸島巨大地震
- 大都市圏洪水
- 富士山噴火
- 大規模停電
- 広域火災

等



# 顕在化する国難危機（例）

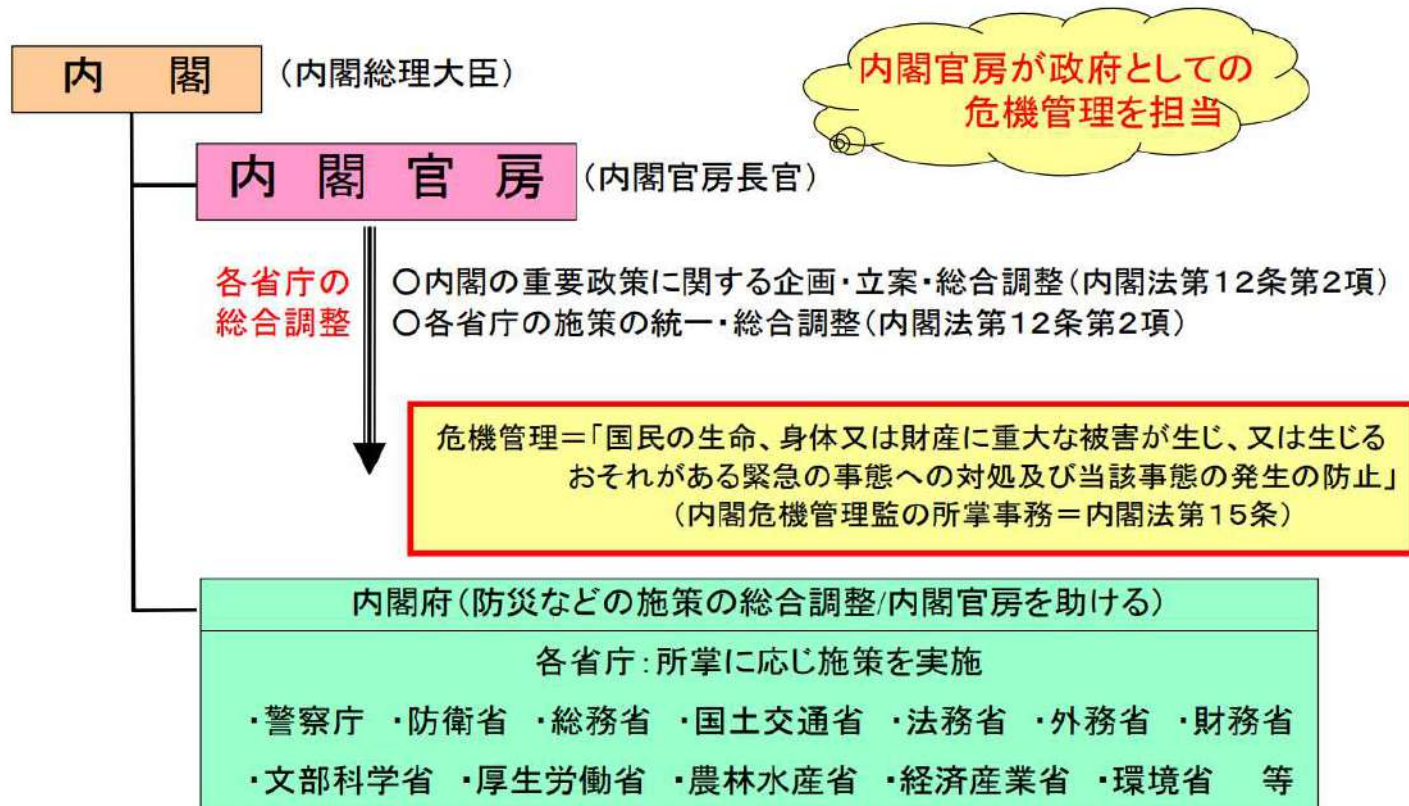
- 新型感染症大流行
- 医療崩壊
- 経済逼迫・財政破綻
- 国際紛争激化
- テロ・サイバー攻撃
- 武力攻撃・領土侵犯・核の脅威
- エネルギー危機
- 金融危機
- 食糧危機
- 環境危機

等

# 政府の危機管理体制（1）

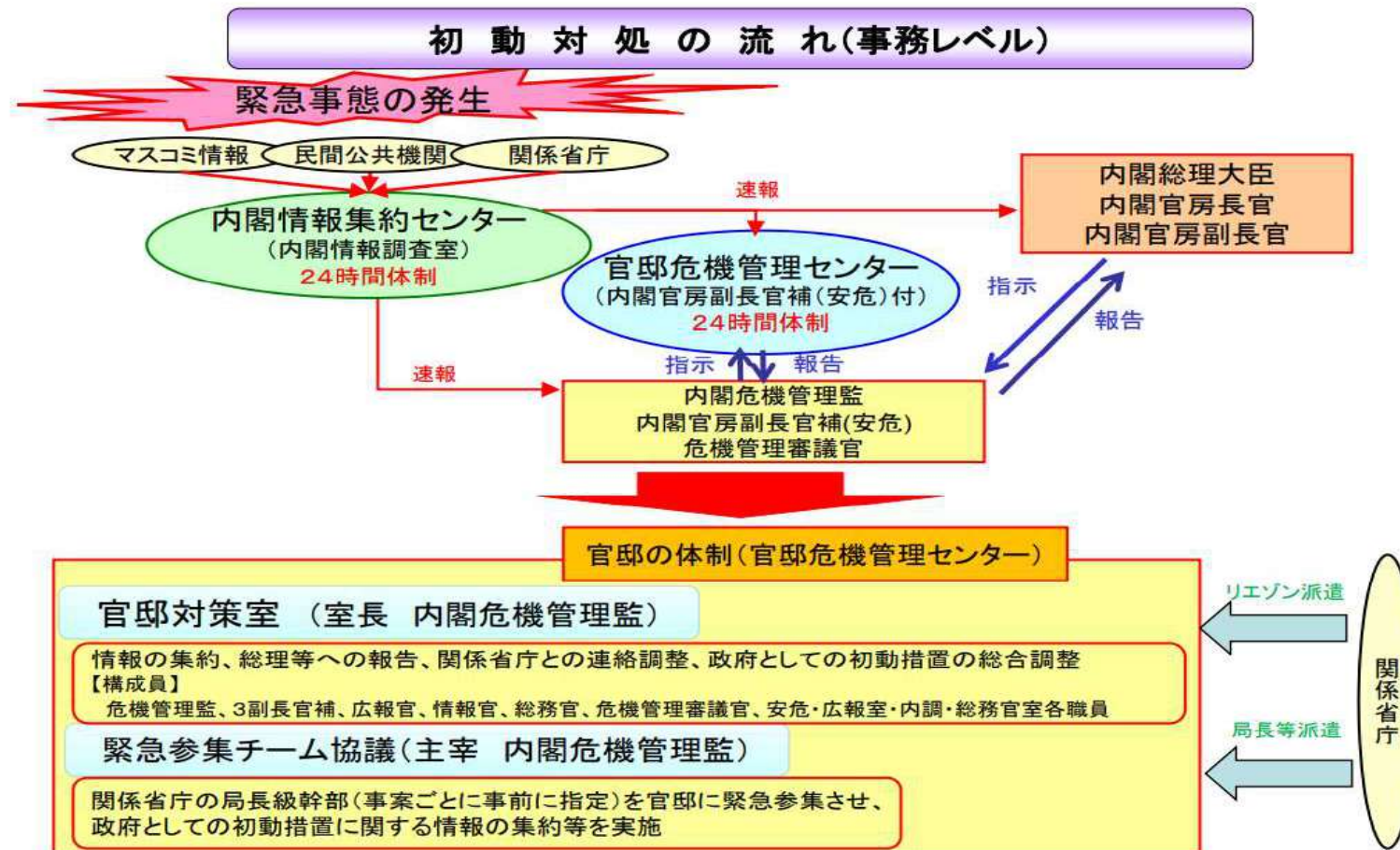
資料：首相官邸ホームページ

## 内閣官房の役割



# 政府の危機管理体制（2）

資料：首相官邸ホームページ



# 危機管理体制の課題

## (1) 「各分野危機管理部門」と「共通危機管理部門」

危機管理政策を担う体制として、各分野における縦割りの「各分野危機管理部門」と、それらを総合調整する「共通危機管理部門」があると認識しており、共通危機管理部門と各分野危機管理部門の連携とそれぞれの強化が必要と考える。

### ① 「各分野危機管理部門」

国の各省庁においては、**所管する各分野の危機管理政策を担当**しており、**内閣官房の総合調整や重要方針に従い**、また**防災に関しては内閣府の総合調整のもと**、所管の法令等に基づき、それぞれの政策を実施している。各分野危機管理部門においては、**分野ごとの専門の対策の強化**が求められる。

## ② 「共通危機管理部門」

○わが国の共通危機管理部門としては、内閣官房が、危機管理政策を統理する職として置かれる内閣危機管理監を中心に、内閣の重要政策に関する基本的な方針に関する企画及び立案並びに総合調整に関する事務等を担っている。緊急事態については、国民生活を脅かす様々な事態が想定されており、平素から内閣官房において対策の総合調整等を行い、関係機関相互の連携の下、適切な対応がとれるように取り組んでいる（内閣法等）。

○なお、防災に関しては、内閣府が、内閣官房を助け、各省庁の総合調整を行っており、各省庁の防災業務及び内閣府の総合調整を含む危機管理の全体について内閣官房が総合調整を行うこととされている（内閣府設置法等）。

○これら共通危機管理部門において、基本方針の策定、各分野危機管理部門の対応の総合調整、専門分野や関連分野の優先順位・バランスの判断、最終決定責任者のサポートを行っており、今後の強化が課題である。

## (2) 危機管理政策の意義

- 我が国は、阪神・淡路大震災、東日本大震災、原子力発電所事故、感染症の蔓延など多くの危機に直面してきている。
- 近年、災害による死者の中の「災害関連死」の多さを強く感じる。
- 感染症の蔓延は、災害に含まれないと解され、感染症による「関連死」は把握されていないが、実態としては存在すると考える。
- 危機に際し、「生命・身体・財産」を直接守ることが最優先の危機管理政策であると考えているが、併せて、「暮らし・仕事・経済」を守り、  
「社会・地域・国」を守ることが「生命・身体・財産」を総合的に守ることとなると考えており、危機管理政策は「生命・身体・財産・暮らし・仕事・経済・社会・地域・国」を守る、極めて多岐にわたる政策である、と捉えることが必要であると認識している。



## (3) 危機管理政策の今後の方向性

今後、共通危機管理部門と各分野危機管理部門それぞれの強化が必要であるが、その方向性として次のように考えている。

### ① 共通危機管理部門の対策・法制の見直し

○共通危機管理体制を強化し、役割の明確化等を図るため、その根拠となる法制を整備することが必要であり、例えば、危機管理基本法（仮称）の制定など、新たな共通危機管理法制・対策に向けての議論を進めることを提案したい。

○その際、内閣法、内閣府設置法、災害対策基本法、国民保護法、新型インフルエンザ等対策特別措置法等を参考に、現行法では位置づけが不透明であったり、権限・責任が必ずしも明確でない状況を見直すことができれば、危機管理政策の進展に大きく寄与するものと考ええる。

## ② 各分野危機管理部門の対策・法制の強化

### ○専門分野が明らかな部門

専門分野が明確な部門については、これまでの教訓を反映し、これからの想定を念頭に置いた対策・法制の一層の充実強化を図ることが必要である。

### ○専門分野が明らかでない部門

「重複、狭間、空白」がある等により専門分野が必ずしも明確でない部門については、その解消に向けて、共通危機管理部門が関係部門と協議、調整し、担当部局・役割の明確化を図ることが必要である。

### ○未知の分野

全く想定していない未知の分野の危機に対応するには、共通危機管理部門が想定のうえ、何らかの関係が予想される部門と協議、調整し、担当部局・役割の明確化または臨時体制・法制の準備を図ることが必要である。



## (4) 国と自治体との関係

危機管理政策の強化に当たっては、国と自治体についても、  
次のような視点で見直しが必要である。

- 危機管理における国と地方の役割
- 平時と有事の地方自治・分権
- 法定受託事務・自治事務
- 国・自治体の権限、責務、財政負担
- 情報の流れ（国←→都道府県←→市町村）
- 政令指定都市の位置づけ

等

## (5) 危機管理を担う人材・ノウハウ

危機管理政策を企画・立案・実施するのは、人材であり、危機管理の教育・研修により、危機管理を担うリーダー・人材の育成を図ること、国、自治体、民間の人材がネットワークで連携するとともに、それぞれのOBの活用を図ることが必要である。また、危機管理政策のノウハウを蓄積するため、過去の事例の検証・教訓や国内外の情報収集を強化し、今後の危機に際し活用できるように継承を的確に行うことが重要である。さらに、危機管理の政策研究により、新たな局面、未来に向けて、政策の一層の進化を促す必要がある。

## (6) 危機管理体制に関する政府方針

政府の危機管理組織の在り方について  
(最終報告)

(抄)

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

## (最終報告) 4. 今後の対応策

～略～

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、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。）。

～略～

(最終報告)

(後掲)

## 統一的な危機管理組織を設けることについて

～略～

- ・ 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で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。

## (最終報告) 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。

## (7) 危機管理体制の抜本的強化

- 首都直下地震などの国難災害、顕在化する国難危機  
→危機管理体制の抜本的強化は喫緊の課題
- 国難災害・危機を真摯に想定し、国民を守るために何が不足か、何が必要か、危機が発生し混乱が起きる前に、組織・法制度等を改めて見直し、危機に備えることが重要
- （最終報告） 5. おわりに のとおり、「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、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す」べき時は来ていると考える。