

巨大災害に対応するための我が国の防災行政体制の課題
—東日本大震災の初動・応急対応を踏まえた考察—
(論文要旨)

2021年1月
小滝 晃

本研究は、筆者が、東日本大震災の発生時に内閣府防災の総括参事官として把握した政府の初動・応急対応(地震・津波関係)に係る総合調整の経緯を起点に、将来において発生が懸念されている巨大な自然災害(首都直下地震、南海トラフ地震等)に備えるための我が国の防災行政体制(特に国の防災行政の中核組織)の課題を考察したものである。このため、東日本大震災に係る災害事象の中でも、自然災害(地震・津波)を中心とした考察を進めている。

第1章では、本研究の問題関心、先行研究及び分析の枠組を示した。我が国は、東日本大震災の経験を教訓として、将来の巨大災害が発生する前に、巨大災害に対応するために必要な防災行政体制を確立し、巨大災害に備えた取組を強力に推進していく必要がある。そのことは、我が国が、将来にわたって存続し、繁栄を維持していくための前提にはほかならない。そして、そうした課題の中でも、特に根本的かつ重要なのは、巨大災害に対応していくための防災行政体制を一刻も早く確立することである。そうした問題関心から、本研究では、行政組織理論における行政組織の多機関連携や災害対応の特性を踏まえた防災行政体制のあり方に関する先行研究の知見を踏まえ、①戦後日本の主要災害と防災行政体制の変遷、②東日本大震災への政府の初動・応急対応の経過、③阪神・淡路大震災と東日本大震災の比較、④東日本大震災後における国の防災行政体制をめぐる議論、といった段階を踏んだ分析を進め、災害規模の巨大化が災害対応力の整備のあり方に及ぼす含意を把握し、巨大災害に対応するための我が国の防災行政体制の課題を示すものとしている。

第2章では、戦後日本の主要災害と防災行政体制の変遷過程を概観し、戦後の防災行政制度の基層は、伊勢湾台風(1959)を契機に制定された災対法の制定(1961)によって形成されており、主として風水害を念頭におき、地方公共団体(市町村等)が対応の主役となる仕組みとして構築されるとともに、各省がそれぞれ有する機能を十分に発揮させつつ、その総合性を与える基礎を作るとの政策判断の下に、国の防災行政体制が構築されたこと等を示した。

第3章では、東日本大震災(地震・津波)に係る政府の対応について、初動・応急対応から、本格的な復興への着手に至るまでの総合調整の主な経過を軸に、戦後日本が経験した唯一の巨大災害の発生時の具体的な状況を詳細に示した。東日本大震災(2011)への政府の初動・応急対応は、当時の災害想定(概ね阪神・淡路大震災相当)を上回る巨大災害に対し、マニュアル等に臨機の修正や応用動作を加えながら最大限の成果の発揮を目指す取組であり、政府や地方公共団体等は、多くの追加的な措置を講じながら対応した。このような状況は、我が国においては、巨大災害を想定した防災対策や防災行政体制が十分に準備されていなかったという事実を厳然と印象付けるものであった。

第4章においては、阪神・淡路大震災と東日本大震災の比較により、災害規模の巨大化がもたらす状況変化を行政組織論の視点から分析した。阪神淡路大震災(大規模災害)と東日本大震災(巨大災害)には、「量的な違い」のみならず、被害の激甚化と被災地域の広域化、それ

による地元地方公共団体の壊滅、大量の被災自治体の発生、被災地域と支援地域の遠距離化、母都市と高齢化地域の同時被災、被災者支援の対象者数の激増、母都市における働き場が失われた中での被災者支援、被災者と支援者の高齢化等への対応の必要性、自然災害以外を併発した複合危機の想定等の「質的な違い」があった。巨大災害の発生時には、巨大災害に特有の不連続的な状況変化(相転移)が発生する可能性があり、そうした巨大災害に特有の課題への対応力を確立する必要があるとのインプリケーションを示した。

第5章においては、東日本大震災後における国の防災行政体制をめぐる議論を概観した。東日本大震災の後には、巨大災害対策の重要性に関する問題意識が覚醒し、各方面から、防災(省)庁の創設や日本版 FEMA の創設等を求める提言が続出したが、こうした議論に対し、政府は、①現在の仕組みは、現状でも一定の合理性があり、機能している、②統一的な危機管理対応官庁の創設等の必要性は直ちには見出し難い、③今後とも、組織体制の見直しも排除せず、よりよい危機管理体制の構築を目指していくべき、等の見解をとっている。

第6章では、前章までの段階を踏んだ分析の結果を踏まえ、巨大災害に対応するための我が国の防災行政体制の課題を示した。東日本大震災当時の防災行政体制は、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた体制(国土庁防災局等)が、橋本行革(2001年実施)の際に、ほぼそのまま内閣府防災等に平行移動したものであり、橋本行革の構造的特性から、それ以前から存在していた巨大災害への対応力の欠如という問題がそのまま温存されていた。そして、その結果、東日本大震災の発生当時の内閣府防災は、政策統括官及び大臣官房審議官の下に、5参事官以下58名の職員を配する小規模な体制となっており、発災後に、緊対本部事務局への追加人員の大量逐次投入、地元市町村が壊滅した被災地への国直轄の緊急支援物資支援、被災者生活支援チームの立ち上げ、等の臨機対応が必要となったほか、原子力災害との複合危機も想定外であった。そして、東日本大震災後は、各方面から日本版 FEMA や防災省(庁)の設置論等が提唱される状況となり、そのような背景の中で、内閣府防災の組織・人員が一定程度拡充されたが、それは初動・応急対応力の確保等を念頭におく措置であり、巨大災害への対応力の確立に向けた問題点の本質的解決を図ったものとはいえない。我が国の防災行政体制には、①防災行政体制の設計基準への「最大級の巨大災害への対応力」の導入、②巨大災害の減災のための政策の企画立案機能の抜本的強化、③巨大災害対策における国の役割の強化、④災害対応の体系化・標準化の推進、⑤中核組織の強化と各省が分担管理する行政機能の連携確保、⑥巨大災害対応に相応しい組織・人員規模の不足等の課題があることを指摘することができる。

第7章においては、以上の研究結果を踏まえ、巨大災害対応のための我が国の防災行政体制のあり方についての政策提言を付言した。我が国の防災行政体制については、①将来の巨大災害への対応力の確立、②巨大災害に対応するための政策の企画立案・推進機能の抜本的強化、③巨大災害対策における国の役割の強化、④災害対応の体系化・標準化の推進、⑤優れた総合調整機能の下での各省庁の役割分担と連携強化、⑥巨大災害に相応しい組織・人員規模の確保、を基本方針として整備を進める必要がある。特に、その中核組織については、①内閣の下におかれる防災府(仮称)等としての設置の検討、②防災総合調整事務と密接に関係する各府省庁の分担管理事務の移管、③防災大臣の法定必置化及び専任化、④地方防災局の設置等の検討が望まれる旨を提言した。

以上