参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	政府における防災担当組織の在り方 －防災庁をめぐる議論を中心に－
著者 / 所属	小口　晴香 / 国土交通委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	480 号
刊行日	2025-12-2
頁	3-17
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/20251202.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL　03-3581-3111（内線 75020）／ 03-5521-7686（直通））。

政府における防災担当組織の在り方

― 防災庁をめぐる議論を中心に ―

小口　晴香
（国土交通委員会調査室）

１．はじめに
２．防災担当組織について
（１）防災担当組織の変遷
（２）内閣府（防災担当）の任務及び所掌事務
３．防災担当組織の在り方に関する主な議論
（１）東日本大震災を契機とした主な議論
（２）熊本地震・平成30年７月豪雨を踏まえた主な議論
（３）復興庁の後継組織としての主な議論
４．地方公共団体からの防災庁（省）に関する提言等
（１）関西広域連合
（２）全国知事会
５．政府による防災庁設置に向けた検討
（１）防災立国推進閣僚会議及び防災庁設置準備アドバイザー会議における検討
（２）防災庁設置に対する意見等
６．おわりに

１．はじめに

現在、政府における防災（災害予防、災害応急対策、災害復旧、災害からの復興。以下同じ。）に関する基本的な政策の企画・立案・総合調整は内閣府（防災担当）が担い、災害対応時の活動や個々の行政分野における防災対策については、各府省庁が所管に応じて実施することとされている[1]。

※本稿に掲載されているＵＲＬの最終アクセス日は、いずれも令和７年11月10日である。また、文中の名称、肩書等は当時のものである。

[1] 防災庁設置準備アドバイザー会議『防災庁設置準備アドバイザー会議　報告書』（令7.6）２頁

しかし、現状、内閣府（防災担当）の職員の多くが短期間の出向者で占められており、縦割り行政の弊害があるほか、専門性も蓄積されにくいとの指摘がなされている[2]。

令和６年10月に発足した石破内閣の方針として、防災庁の設置が打ち出された。これを受けて、防災業務の企画立案機能を抜本的に強化し、平時から不断に万全の備えを行うことが必要不可欠であり、そのためには専任の大臣を置き、十分な数の災害対応のエキスパートをそろえた「本気の事前防災」のための組織が必要であるとして、同年11月１日には内閣官房に防災庁設置準備室が発足し[3]、令和８年度中の設置に向けて検討を進めている。

本稿においては、まず防災担当組織の変遷について概観した後、防災担当組織の在り方に関するこれまでの主な議論等を紹介した上で[4]、石破内閣の下での防災庁設置に向けた検討状況及び今後の検討において求められること等について述べる。

２．防災担当組織について

（１）防災担当組織の変遷

昭和49年６月、国土庁の発足に伴い、それまで総理府の官房審議室の所掌であった災害対策については、国土庁長官官房災害対策室に移管されることとなった[5]。昭和59年７月には、防災行政の抜本的な充実を図るため、国土庁防災局が設置された[6]。

平成13年１月の中央省庁再編により、防災が内閣の重要政策に位置付けられたことに伴い、新たに設置された内閣府に防災部門が置かれ[7]、国土庁防災局の機能がそのまま引き継がれることとなった[8]。

なお、平成７年１月17日に発生した阪神・淡路大震災において、総理大臣官邸への情報連絡を始めとして、政府全体の情報連絡や初動体制に遅れが生じたこと等から[9]、危機管理体制強化の必要性が改めて認識され、その対応措置の一環として、平成10年、内閣官房に危機管理に関する事務を統理する内閣危機管理監が新設された[10]。緊急事態が発生した場合、内閣危機管理監は、関係する省庁の局長等の幹部職員を官邸に緊急参集させ（緊急参集チーム）、政府としての初動措置に関する情報の集約、初動措置の総合調整等を行うこととされている[11]。

緊急事態の類型としては、自然災害や原子力災害、武力攻撃事態等があるが、初動対応においては、そ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となり、概ね必要な対応は共通するものであるとして、内閣官房副長官補（事態対処・危機管理担当）に

---

[2] 『東京新聞』（令6.9.26）、「政権肝煎り『防災庁』準備急ぐ　大規模災害備え、危機管理強化」『時事通信』（令6.12.31）〈https://www.jiji.com/jc/article?k=2024122800221&g=pol〉

[3] 内閣府『令和７年版 防災白書』（令7.7）49頁

[4] 本稿においては、内閣府に防災行政が移管されて以降の主な議論等について記載している。

[5] 国土庁『国土庁史』（平12.11）97～98頁

[6] 同上、114頁

[7] 内閣府『平成14年版 防災白書』〈https://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h14/bousai2002/html/honmon/hm120102.htm〉

[8] 前掲注５、147頁

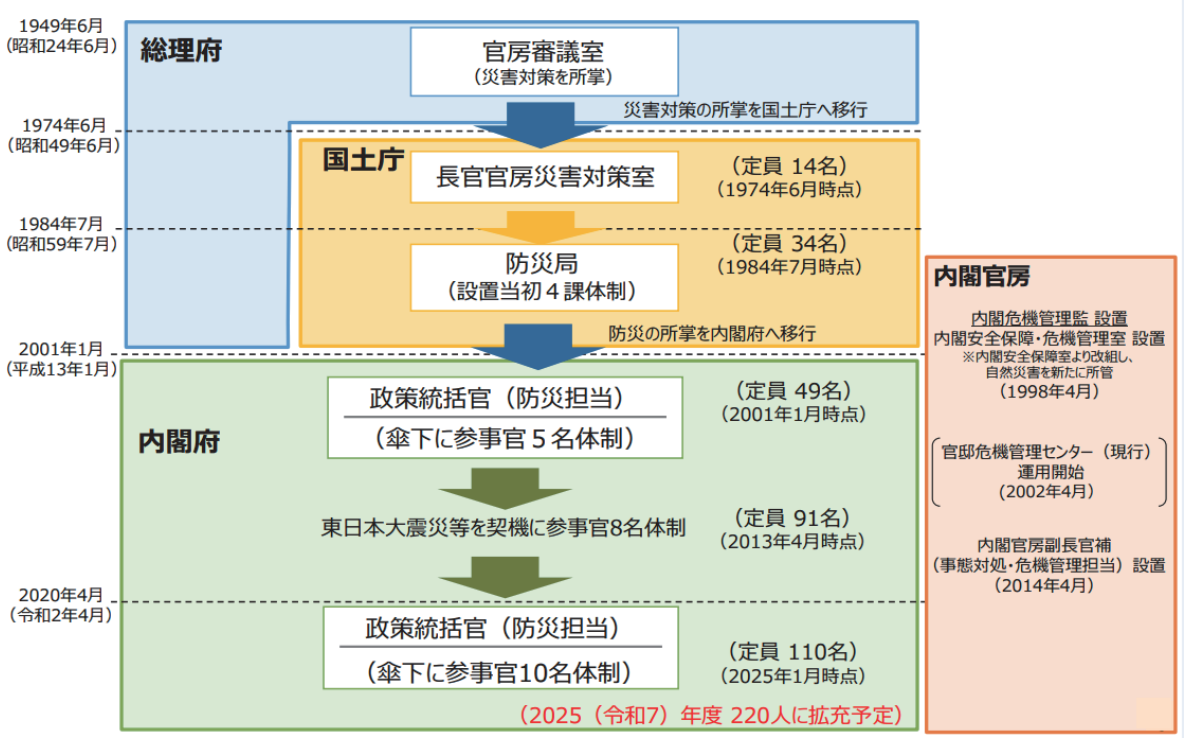
[9] 内閣府『令和５年版 防災白書』（令5.7）14頁

[10] 久保田正志「内閣機能強化の理念と実態」『立法と調査』第227号（平14.1）８頁

[11] 内閣官房ウェブサイト〈https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/kinkyu_team.pdf〉

おいて一元的に総合調整を行っている[12]（**図表１**参照）。

図表１　防災担当組織の変遷について（令和７年１月時点）



（出所）防災庁設置準備アドバイザー会議（第１回）「政府における防災施策・体制の現状等について」６頁

（２）内閣府（防災担当）の任務及び所掌事務

内閣府は、内閣府設置法（平成11年法律第89号）第３条第１項において、内閣の重要政策に関する内閣の事務を助けることを任務とするとされ、同項の任務を遂行するに当たり、内閣官房を助けるものと規定されている（同条第３項）。そのほか、同条第２項では、災害からの国民の保護等の広範な分野に関係する施策に関する政府全体の見地からの関係行政機関の連携の確保を図るとともに、内閣総理大臣が政府全体の見地から管理することがふさわしい行政事務の円滑な遂行を図ることを任務とするとされている。

防災担当大臣については同法第９条の２、内閣府（防災担当）の所掌事務については第４条に規定されており、詳細については、**図表２**のとおりである。

防災担当大臣の下、広範な分野において政府全体の見地から関係行政機関の連携の確保を図るため、政策統括官（防災担当）が防災に関する基本的な政策、大規模災害発生時の対処に関する企画立案及び総合調整を行っている[13]。

---

[12] 内閣官房における危機管理体制の詳細については、榎本尚行「内閣感染症危機管理統括庁の設置と内閣官房の組織編成 ―新型インフルエンザ等対策特別措置法及び内閣法の一部を改正する法律案の国会論議（２）―」『立法と調査』第459号（令5.8）参照。

[13] 内閣府ウェブサイト<https://www.bousai.go.jp/taisaku/soshiki2/soshiki2.html>

図表２　内閣府（防災担当）の所掌事務（内閣府設置法）

（特命担当大臣）
第九条の二　第四条第一項第十八号及び第十九号並びに第三項第七号の十から第十四号まで、第十四号の三から第十四号の四の二まで及び第十五号に掲げる事務（同条第一項第十八号及び第十九号並びに第三項第七号の十及び第十五号に掲げる事務のうち原子力防災に関するものを除く。）については、前条第一項の規定により特命担当大臣を置き、当該事務を掌理させるものとする。

（所掌事務）
第四条　内閣府は、前条第一項の任務を達成するため、行政各部の施策の統一を図るために必要となる次に掲げる事項の企画及び立案並びに総合調整に関する事務（内閣官房が行う内閣法（昭和二十二年法律第五号）第十二条第二項第二号に掲げる事務を除く。）をつかさどる。
一～十七　（略）
十八　災害予防、災害応急対策、災害復旧及び災害からの復興（第三項第八号を除き、以下「防災」という。）に関する基本的な政策に関する事項
十九　前号に掲げるもののほか、大規模な災害が発生し、又は発生するおそれがある場合における当該災害への対処その他の防災に関する事項
二十～　（略）
３　前二項に定めるもののほか、内閣府は、前条第二項の任務を達成するため、次に掲げる事務をつかさどる。
一～七の九　（略）
七の十　防災に関する施策の推進に関すること。
八　防災に関する組織（災害対策基本法（昭和三十六年法律第二百二十三号）第二章に規定するものをいう。）の設置及び運営並びに防災計画（同法第二条第七号に規定するものをいう。）に関すること。
八の二　被災者の応急救助及び避難住民等（武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律（平成十六年法律第百十二号）第七十五条第一項に規定するものをいう。）の救援に関すること。
九　激甚災害（激甚じん災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律（昭和三十七年法律第百五十号）第二条第一項に規定するものをいう。）及び当該激甚災害に対し適用すべき措置の指定に関すること。
十　特定非常災害（特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律（平成八年７７法律第八十五号）第二条第一項に規定するものをいう。）及び当該特定非常災害に対し適用すべき措置の指定に関すること。
十一　被災者生活再建支援金（被災者生活再建支援法（平成十年法律第六十六号）第三条第一項に規定するものをいう。）の支給に関すること。
十二　台風常襲地帯（台風常襲地帯における災害の防除に関する特別措置法（昭和三十三年法律第七十二号）第三条第一項に規定するものをいう。）及び災害防除事業（同法第二条第一項に規定するものをいう。）の指定に関すること。
十三　活動火山対策特別措置法（昭和四十八年法律第六十一号）第二条第一項に規定する活動火山対策の総合的な推進に関する基本的な指針の策定に関すること並びに同法第三条第一項に規定する火山災害警戒地域、同法第十三条第一項に規定する避難施設緊急整備地域及び同法第二十三条第一項に規定する降灰防除地域の指定に関すること。
十四　大規模地震対策特別措置法（昭和五十三年法律第七十三号）に基づく地震防災対策に関すること。
（省略）　※十四の二は原子力防災
十四の三　南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法（平成十四年法律第九十二号）に基づく地震防災対策に関すること。
十四の四　日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法（平成十六年法律第二十七号）に基づく地震防災対策に関すること。
十四の四の二　首都直下地震対策特別措置法（平成二十五年法律第八十八号）に基づく地震防災対策に関すること。
（省略）　※十四の五は東日本大震災の復興関連
十五　第七号の十から前号までに掲げるもののほか、防災に関する施策に関すること（他省の所掌に属するものを除く。）。
十六～　（略）

（出所）防災庁設置準備アドバイザー会議（第１回）「政府における防災施策・体制の現状等について」４頁より作成

３．防災担当組織の在り方に関する主な議論

（１）東日本大震災を契機とした主な議論

ア　東日本大震災の発生を背景とした日本版ＦＥＭＡに関する主な国会論議

平成23年３月11日に発生した東日本大震災では、地震や津波により、死者・行方不明者は22,332名（災害関連死を含む。以下同じ。）、12万2,053棟（令和７年３月１日現在）の住宅が全壊となり[14]、発災当初の避難者は最大で約47万人に及んだ。また、東京電力福島第一原子力発電所の事故による放射性物質の放出に伴い、同施設周辺の多くの住民が避難を余儀なくされるとともに、あらゆる産業が大きな被害を受けるなど、未曾有の複合災害となった[15]。

東日本大震災における危機対応の混乱を背景に、国会では、米国の連邦緊急事態管理庁（ＦＥＭＡ：Federal Emergency Management Agency）[16]に倣い、災害対応の中心となる国の機関として、「危機管理庁」、「日本版ＦＥＭＡ」、「防災庁」といった名称の組織を

[14] 消防庁「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）の被害状況（令和７年３月１日現在）」<https://www.fdma.go.jp/disaster/higashinihon/items/165.pdf>
[15] 前掲注９、15頁
[16] 米国における緊急事態（危機）管理に関する常設の総合的一元的な行政機関（岡村光章「米国連邦緊急事態管理庁（FEMA）と我が国防災体制との比較論」『レファレンス』（平24.5）４頁）。全米に10か所の地方局がある。危機管理の専門知識を持ち、通信や建築土木、救急対応に必要な資格や免許を有する約7,500名の要員を抱える（小林祐喜「『防災庁』設置の有効性を考える―危機管理部門の集約効果とその限界」『国際情報ネットワーク分析 IINA』<https://www.spf.org/iina/articles/yuki_kobayashi_17.html>）。

新たに創設すべきとの提起が複数の委員からなされた[17]。

これに対し、中川正春防災担当大臣は、地方組織をつくることを前提として内閣府（防災担当）の組織が十分であるか議論が必要であること、ＦＥＭＡのような危機対応組織がどうあるべきかについて議論をしていく旨、答弁していた[18]。

しかし、平成24年12月の第46回衆議院議員総選挙を経て、第２次安倍内閣となった後の第183回国会（常会）では、日本版ＦＥＭＡについて、古屋圭司防災担当大臣が、現時点においては行政改革との関係で課題があるとの認識を示した上で、内閣府（防災担当）の人数を確保すること、防災に関する専門職について検討課題とする旨、答弁している[19]。

なお、同国会において、東日本大震災を踏まえた法整備の一環として、大規模広域な災害に対する即応力の強化等を内容とした災害対策基本法等の一部を改正する法律案（閣法第56号）及び大規模災害からの復興に関する法律案（閣法第57号）が平成25年６月に成立した。両法案の審議においては、「大規模災害発生時の政府の対応については、必要な対応が漏れなく、かつ、効率的に行われるよう、平素より、関係府省・部局の適切な業務分担及び密接な連携の確保に努めるとともに、（略）救難・救援その他災害対応に係る活動を一元的に指揮及び調整する権限を持つ組織について、検討を進めること」等を内容とする附帯決議が行われた[20]。

イ　国土強靱化基本法案における議論

平成25年の第183回国会（常会）において、自由民主党・公明党は、「防災・減災等に資する国土強靱化基本法案」（以下「自公提出法案」という。）を衆議院に提出した。本法案は、国土強靱化の定義、基本理念、国等の責務、関係者相互の連携及び協力等について定めるとともに、政府は、国土強靱化に係る国の他の計画等の指針となるべきものとして、閣議の決定を経て国土強靱化基本計画を定めるものとすること等を内容としている。

自公提出法案は、継続審査を経て、同年の第185回国会（臨時会）で審議されたが、民主党提出の「国民生活強靱化のための防災・減災対策基本法案」（以下「民主提出法案」という。）を一括として議題とし、質疑が行われた。民主提出法案第８条第２号において「内閣府（防災に関する事務を所掌する部局等に限る。）及び消防庁を中核とした組織を設置し、大規模自然災害への対処に係る事務を総括する機能の強化を図ること。」とされていたことから、本組織は屋上屋を重ねることにならないのかとの疑念が呈された。これに対し、提出者である中川正春衆議院議員からは、東日本大震災発災時の危機対応及びその後の支援のフェーズにおいて大混乱があったことを踏まえ、日本なりのアメリカのＦＥＭＡのような組織体系をとるべきではないかとの認識が示された上で、消防組織

---

[17] 第177回国会閉会後参議院災害対策特別委員会会議録第１号７頁（平23.9.9）、第180回国会衆議院災害対策特別委員会議録第８号３頁（平24.6.19）など。なお、同様の議論は阪神・淡路大震災発生時にも盛んに行われたが、ＦＥＭＡの人員や予算の規模の大きさから、ＦＥＭＡの「ノウハウ導入」に力点が移り、新組織の創設には至らなかったとされる（『朝日新聞』（平7.7.17））。

[18] 第180回国会衆議院災害対策特別委員会議録第８号３頁（平24.6.19）

[19] 第183回国会衆議院災害対策特別委員会議録第３号16頁（平25.4.11）

[20] 第183回国会衆議院災害対策特別委員会議録第９号18～19頁（平25.5.23）、第183回国会参議院災害対策特別委員会会議録第６号18～19頁（平25.6.12）。

を防災庁のような形で範囲を広げ、企画立案も含みながら、事前のトリアージができるような体制をつくり、内閣府の機能とあわせて統括化していくということが必要ではないかと考えている旨の答弁が行われた[21]。

その後、自公提出法案は、題名を「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案」とするほか、第26条に規定された国土強靱化の推進を担う組織の在り方の検討に関し、国土強靱化の推進を担う組織の在り方の例示として、大規模自然災害等への対処に係る事務の総括及び情報の集約に関する機能の強化の在り方を追加すること等を内容とする修正案が提出、可決され、参議院における審議を経て、平成25年12月に成立した。

民主提出法案については衆議院において審査未了となった。

ウ　政府の危機管理組織の在り方に係る関係副大臣会合

政府の危機管理組織の在り方については、**ア**に記載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参の災害対策特別委員会における附帯決議や、**イ**に記載の国土強靱化基本法（平成25年法律第95号）のほか、原子力規制委員会設置法（平成24年法律第47号）や自由民主党・公明党による「東日本大震災復興加速化のための第４次提言」などにおいて、政府はその検討を行うことが求められた。これを踏まえ、平成26年８月、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、ＦＥＭＡを含めた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、翌27年３月に最終報告を取りまとめた[22]。

同最終報告の「統一的な危機管理組織を設けることについて」では、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という２案について検討が行われた。しかし、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）が総合調整を行う等の現在の仕組みは、一定程度、合理性があり、機能していると認められることから、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と結論付けられた[23]。

そして、同最終報告においては、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公共団体との連携強化、人材育成、研修・訓練の充実等の取組を着実かつ早急に行うことが重要である

---

[21] 第185回国会衆議院災害対策特別委員会議録第８号４頁（平25.11.19）

[22] 政府の危機管理組織の在り方に係る関係副大臣会合「政府の危機管理組織の在り方について（最終報告）」（平27.3）１頁

[23] 同上、19～23頁

とされている[24]。人材育成については、多くの政府職員が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おり、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と指摘されている[25]。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、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等の人事運用を検討、推進することとされた[26]。

（２）熊本地震・平成30年７月豪雨を踏まえた主な議論

平成28年４月14日と16日に最大震度７を記録した「平成28年熊本地震」（以下「熊本地震」という。）は、死者273名（平成31年４月12日現在）[27]、全壊、半壊及び一部破損を合わせて約20万戸の住家被害が発生する等甚大な被害をもたらした[28]。

熊本地震を受け、石破茂地方創生担当大臣が、災害対応を一元的に行う防災省を新しく設置する必要があるという認識を示すとともに、他の役職と兼務するのではなく「専任の大臣を置くことも考えていい」との持論を展開した[29]。

同年の第190回国会（常会）において、石破大臣が提唱した防災省について、消防庁を所管する総務省の見解が問われた。これに対し、高市早苗総務大臣は、前述の政府の危機管理組織の在り方に係る関係副大臣会合の最終報告の方向性について述べた上で、今は直ちに大きな独立した組織の必要性は感じていないと答弁している[30]。

また、河川の氾濫、浸水害、土砂災害等により死者・行方不明者が245名（平成31年１月９日現在）となった平成30年７月豪雨を踏まえ[31]、イタリアの市民保護局[32]のように専任職

---

[24] 前掲注22、14～18頁
[25] 同上、６頁
[26] 同上、17～18頁
[27] 消防庁「熊本県熊本地方を震源とする地震（第121報）」<https://www.fdma.go.jp/disaster/info/items/kumamoto.pdf>
[28] 内閣府『平成29年版 防災白書』<https://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h29/honbun/0b_1s_00_00.html>
[29] 「石破大臣「防災省」設置の検討を　災害対応を専門」『テレ朝ＮＥＷＳ』（平28.4.21）<https://news.tv-asahi.co.jp/news_politics/articles/000073176.html>
[30] 第190回国会衆議院総務委員会議録第16号６～７頁（平28.4.26）
[31] 内閣府『令和元年版 防災白書』<https://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h31/honbun/0b_1s_01_01.html>
[32] 市民保護局は、災害対応を専門に活動するイタリアの国家機関（「30年変わらぬ体育館での雑魚寝「劣悪環境」の避難所が生む関連死　自治体任せから脱却を」『産経ニュース』（令6.1.6）<https://www.sankei.com/article/20250106-Q4EADERKWZNOBAHO7RHWQWOJZI/>）。国の一つの組織ではなく州・県・市に存在し、災害の規模に応じた対応がなされる。イタリアでは避難所が標準化されており、事前に教育・訓練を受け市民保護局に登録されたボランティアが24時間以内に出発し、48時間以内にトイレカーや冷暖房完備のテントを設営し、キッチンカーで調理された温かい食事が提供できる体制が整えられている（石井美恵子「人権や尊厳がまもられる避難所・避難生活の実現にむけて」『地域防災』（令7.4）５頁）。

員による防災省を創設することが提起された。しかし、安倍晋三内閣総理大臣からは、行政府の防災や危機管理への対応に関しては、内閣総理大臣の指揮の下、内閣官房や内閣府が中心となって、省庁横断的な取組を行ってきており、現在の枠組み自体については、最近の大規模災害に際しても十分な機能を果たしたものと認識していることから、新たに統一的な組織を設置する必要性は低いとの見解が示された[33]。

（３）復興庁の後継組織としての主な議論

東日本大震災からの復興のための国の施策について、各省よりも一段高い立場から企画・立案・総合調整を担う内閣直属の機関である復興庁は、10年間の設置期限（令和３年３月31日）が設けられていた[34]。設置期限の到来が近づく中、平成31年３月に閣議決定された「『復興・創生期間』における東日本大震災からの復興の基本方針の変更について」において、復興庁の後継組織について、「復興庁と同じような司令塔として各省庁の縦割りを排し、政治の責任とリーダーシップの下で東日本大震災からの復興を成し遂げるための組織を置く」とともに、「復興・創生期間後も対応が必要な事業を確実に実施できるよう、後継組織のあり方について検討する」とし、後継組織を置く方針を明記した[35]。

後継組織の在り方が注目される中、同年の第198回国会（常会）の参議院予算委員会公聴会において、公述人である五百旗頭真氏（公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構理事長）が復興庁の後継組織について、次なる災害のときに速やかに動けるよう、内閣府（防災担当）と復興庁のノウハウを持続的に蓄積した防災復興庁として継続してもらいたい旨、意見陳述を行った[36]。

当時の与党内での議論においても、内閣府（防災担当）と合わせた上で内閣府の外局とする案などが取り沙汰されていた。一方、被災地では組織が「格下げ」になることや、一般的な防災事業が優先されるのではないかとの不安が高まっていたと報じられている[37]。

そして、令和元年12月に閣議決定された「『復興・創生期間』後における東日本大震災からの復興の基本方針」において、復興庁の設置期間を復興・創生期間後10年間延長するほか、復興庁は引き続き内閣直属の組織体制とし、内閣総理大臣を主任の大臣とするとともに、復興大臣を設置する等の現行体制を維持することとされた[38]。

なお、令和元年の第200回国会（臨時会）の参議院東日本大震災復興特別委員会において、同基本方針の骨子案が復興庁から示された際、前述の五百旗頭氏が提案していた防災復興庁への発展的改組について議論があったのかについて質疑が行われた。これに対し、田中和徳復興大臣は、一人の大臣が東日本大震災の復興のみならず、全国で多発する災害への

---

[33] 第198回国会衆議院本会議録第６号４～５頁（平31.2.15）
[34] 森秀勲「復興庁の存続方針と後継組織の在り方」『立法と調査』第419号（令元.12）73頁
[35] 同上、78頁
[36] 第198回国会参議院予算委員会公聴会会議録第１号17～18頁（平31.3.12）。なお、五百旗頭氏は、平成23年４月に設置された東日本大震災復興構想会議の議長を務め、「創造的復興」を掲げて復興の枠組みづくりを主導した（『朝日新聞』（令6.3.8））。
[37] 『神戸新聞』（令元.7.26）
[38] 「『復興・創生期間』後における東日本大震災からの復興の基本方針」（令和元年12月20日閣議決定）〈https://www.reconstruction.go.jp/files/user/topics/main-cat12/sub-cat12-1/20191220_kihonhoshin.pdf〉

対応まで担当するということが想定される体制では、まだ道半ばである東日本大震災からの復興に対し十分な役割を果たすことは困難であるという点を踏まえ、骨子案を示した旨、答弁している[39]。

上記基本方針に基づき、翌２年の第201回国会（常会）に「復興庁設置法等の一部を改正する法律案」（閣法第33号）が提出されて審議が行われ、同年６月、参議院本会議において可決・成立した。

４．地方公共団体からの防災庁（省）に関する提言等

防災担当組織の在り方については、危機管理組織の新設や復興庁の後継組織など、これまで様々な観点から議論が行われてきたが、いずれも実現に至らなかった。

一方で、共同通信が令和２年に全国の地方公共団体を対象として実施したアンケートでは、防災省について61.4％が「必要」又は「どちらかといえば必要」と回答している。そして、防災省が必要と回答した地方公共団体の多くが、理由として防災業務が複数省庁に分散する縦割り行政の弊害を指摘していると報じられた[40]。

また、関西広域連合及び全国知事会は、それぞれ防災庁（省）に関する提言等を以下のとおり行っている。

（１）関西広域連合

関西広域連合は、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県、鳥取県、徳島県、京都市、大阪市、堺市、神戸市から構成され、防災、観光・文化・スポーツ振興、産業振興、医療、環境保全、資格試験・免許等、職員研修の７分野の広域事務を実施している[41]。

平成28年７月、関西広域連合は、我が国の災害対策の課題の抽出や防災・減災体制の在り方の検討を行う「我が国の防災・減災体制のあり方に関する懇話会」を設置し、翌29年７月、「我が国の防災・減災体制のあり方に係る検討報告書～防災省（庁）創設の提案～」を取りまとめた。

同報告書では、まず、南海トラフ地震や首都直下地震などの“国難”に現行体制で対応できるのかについて、現行の組織では、防災担当大臣・副大臣・政務官は他分野を兼ねて所掌していることが常態となっており、防災・減災に専念できる政府幹部の不在により、これまで蓄積された防災・減災面の知見が国の意思決定に活用されにくく、発災後の初動や省庁間の調整の遅れを招きかねない等[42]、様々な問題提起がなされている。

そして、“国難”に対処するためには、過去の災害から学び、新たな知見も採り入れながら、災害対応に携わるもの同士の“顔の見える関係”の構築や、官民の枠を越えた全国的

---

[39] 第200回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第３号14頁（令元.11.27）

[40] 「『防災省』設置必要、中国地方は62％　素早い災害対応に期待　全国自治体調査」『中國新聞デジタル』（令3.1.10）〈https://www.chugoku-np.co.jp/articles/-/94833〉

[41] 「広域連合」とは、地方自治法（昭和22年法律第67号）に基づく地方公共団体の組合の一形態である「特別地方公共団体」である。（徳島県ウェブサイト〈https://www.pref.tokushima.lg.jp/FAQ/docs/7241664/〉）

[42] 我が国の防災・減災体制のあり方に関する懇話会「我が国の防災・減災体制のあり方に係る検討報告書～防災省（庁）創設の提案～」（平29.7）13頁

な自助・公助・共助の取組など、多方面から災害に備える姿勢を、全国民で共有しなければならないとしている。そのため、既存の組織体制の枠を越え、防災・減災対策を専門に扱う国家機関の創設を通じて、国自らが旗印を掲げ、防災・減災に全力で立ち向かう姿を国民全体に示すことが欠かせないと述べられている[43]。

次に、防災省（庁）の組織について、①防災・減災政策から復旧・復興支援までを専門に担う省庁レベルの組織を創設し、大臣など専任の幹部を配置、②バックアップ機能を考慮し、基本的には東京と関西に同じ機能を持つ複数の拠点を設置、③複雑・多様化する防災・減災課題にも先を見据えた対応ができるよう専門業務ごとの部門を設置し、質と量の両面で体制を充実、④災害対応の最前線を担う地方公共団体や国関係機関等との平時からの関係を密にするため、拠点ごとに地域所管の部門・チームを配置、⑤“防災省（庁）職員”として採用した職員の専門性の向上を考慮した人事ローテーションを実施、との提案がなされているほか[44]、組織図・業務内容の案や、防災省（庁）創設の効果等についても記述されている[45]。

（２）全国知事会

全国知事会は、47都道府県の知事で組織する団体で、各都道府県間の連絡提携を緊密にして、地方自治の円滑な運営と進展を図ることを目的とし、地方自治法の規定に基づき、地方自治に影響を及ぼす法律又は政令その他の事項に関する内閣に対する意見の申し出又は国会への意見書の提出に関する事項等の事業を行っている[46]。

平成29年７月に盛岡市で開催された全国知事会議において、被災者支援の継続と災害に強い国づくりに向けた「岩手宣言～『千年国家の創造』～」が採択された。この「岩手宣言」においては、東日本大震災の発災から７年目を迎えたが、今もなお多くの人々が避難生活を余儀なくされるなど、様々な課題を抱えており、復興は道半ばであるとされた。その上で、①被災地に寄り添い、支え続ける、②災害を風化させず、次世代へつなげる、③あらゆる災害に負けない「千年国家」を創り上げる、ということを実現し、被災地の復興を加速するため、災害への備えから復旧・復興までを担う防災庁（仮称）の創設も含め、国・地方が総力を挙げて取り組むべきこととしている[47]。

同年11月の全国知事会議では、「防災・減災対策の充実を求める緊急決議」が取りまとめられた。この中にも、「防災・減災対策の推進や大規模災害対応のため、災害への備えから復旧・復興までを担う『防災庁（仮称）』を創設すること」が盛り込まれている[48]。

そして、翌30年７月の全国知事会議では、「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」が採択された。同提言において、「国難レベルの巨大災害に備えるために、

---

43 前掲注42、19頁
44 同上、23頁
45 同上、24～34頁
46 全国知事会ウェブサイト〈https://www.nga.gr.jp/outline/〉
47 全国知事会「岩手宣言～『千年国家の創造』～」（平29.7）〈https://www.nga.gr.jp/item/material/files/group/2/20170728-15shiryou02.pdf〉
48 全国知事会「防災・減災対策の充実を求める緊急決議」〈https://www.nga.gr.jp/item/material/files/group/2/20171124-03-1(shuusei)shiryou3.pdf〉

国の指揮命令系統を明確化し、対応調整権限や予算措置権も含めて、災害への備えから復旧・復興までを担う『防災省（仮称）』を創設すること」等について強く要請するとしている[49]。同提言は、「庁」を「省」に格上げしたことで、さらに一歩進んだ形の国の強力な防災体制の構築を求める地方公共団体側の考え方を改めて示したとされている[50]。

５．政府による防災庁設置に向けた検討

令和６年１月１日に発生した「令和６年能登半島地震」により、多数の家屋倒壊が発生し、死者・行方不明者674名（令和７年10月15日現在）の被害がもたらされた[51]。

この地震に加え、令和６年９月20日からの大雨で、石川県において県管理の28河川が氾濫し、浸水被害が発生したこと等により死者は17名となった（令和７年１月28日時点）[52]。

そして、令和６年能登半島地震では、被災者が雑魚寝を強いられるなど、約30年前の阪神・淡路大震災の頃と変わらない劣悪な環境の避難所が一部で見られ、被災者支援のぜい弱さが露呈した[53]。

かねてより防災庁（省）の設置を掲げてきた（３（２）参照）石破茂内閣総理大臣は、令和６年10月１日に発足した内閣において、防災庁設置準備担当大臣を新設した。そして、同日の記者会見において、我が国が世界有数の災害発生国であるとした上で、「我々は、国民の不安に正面から向き合うため、防災庁の設置、国民保護体制の実効性確保に取り組んでまいります」と述べている[54]。同年11月１日には、防災庁設置準備室が設置された。

防災庁設置の必要性について、石破総理は、平時の備えにより被害の最小化を図るとともに、被災者が避難所において発災直後から尊厳ある生活を営める環境を整備することが、国家の重要な責務であり、この責務を全うするためには、平時・発災時の司令塔となる強力な体制が必要である旨、答弁している[55]。

また、赤澤亮正防災庁設置準備担当大臣は、大臣就任後の記者会見において、防災担当大臣とも連携し、まずは内閣府（防災担当）の司令塔機能の強化、組織・人員・予算などの大幅拡充を進めるとともに、令和８年度中には防災庁を設置するべく検討を進めたいと述べた[56]。

なお、令和７年の第217回国会（常会）において、政府の危機管理組織の在り方に係る関係副大臣会合の最終報告（３（１）ウ参照）など、これまでの内閣においては、日本版Ｆ

---

[49] 全国知事会「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」<https://www.nga.gr.jp/item/material/files/group/2/02kakutei.pdf>

[50] 小山善一郎「災害に備え防災省の設置を－全国知事会議、国に緊急要請－」『法令解説資料総覧』第440号（平30.9）46頁

[51] 消防庁「令和６年能登半島地震による被害及び 消防機関等の対応状況（第121報）」<https://www.fdma.go.jp/disaster/info/items/20240101notohanntoujishinn121.pdf>

[52] 前掲注３、７頁

[53] 「『防災庁』はどうなる？30年前の阪神大震災からの議論、能登半島地震で具現化」『防災ニッポン』（令7.1.17）<https://www.yomiuri.co.jp/bosai-nippon/biz-article/15216>

[54] 首相官邸「石破内閣総理大臣記者会見」（令6.10.1）<https://www.kantei.go.jp/jp/102_ishiba/statement/2024/1001kaiken.html>

[55] 第217回国会衆議院本会議録第２号12～13頁（令7.1.27）

[56] 内閣府「赤澤内閣府特命担当大臣記者会見要旨　令和６年10月２日」<https://www.cao.go.jp/minister/2410_r_akazawa/kaiken/20241002kaiken.html>

ＥＭＡ等の新たな組織の創設に否定的であったにもかかわらず、今般防災庁の設置の方針を決めた理由について質疑が行われた。赤澤大臣は、同最終報告が出されて以降の10年間、災害は頻発・激甚化の一途をたどり、数百名規模の犠牲を伴う自然災害が数多く発生しており、頻発・激甚化する風水害、南海トラフ地震や首都直下地震、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震、富士山噴火などを始めとする巨大自然災害から我が国と国民を守り抜くため、司令塔機能を含む事態対処の機能を大幅に強化するとともに、防災業務の企画立案機能を抜本的に強化し、本気の事前防災に取り組む必要があることから、平時・発災時の災害対応の司令塔となる防災庁を設置することで、人命・人権最優先の防災立国を実現し、我が国を世界一の防災大国にするべく取り組む旨、答弁している[57]。

また、同国会においては、新組織の名称を「危機管理庁」ではなく「防災庁」とすることについても質疑が行われた。赤澤大臣は、危機管理庁とした場合、自然災害に限られない事件・事故・テロなどを含む危機管理事態全般を所掌し、かつ、復旧・復興のフェーズが含まれないかのような印象を与えかねないとした上で、防災庁という名称は分かりやすく、かつ、災害対応全般の事務を所掌することを想起させることができると考えており、防災庁の設置は主に自然災害に対応するために事前防災を徹底することを狙いとして検討しているものであるため、この名称で設置に向けた検討を進めたいとしている[58]。

（１）防災立国推進閣僚会議及び防災庁設置準備アドバイザー会議における検討

防災立国推進閣僚会議は、人命最優先の防災立国を早急に構築するべく、令和６年能登半島地震の教訓を踏まえた災害対応の強化や政府の組織体制強化に向け関係行政機関の緊密な連携を確保し、その効果的かつ総合的な推進を図るため、議長を務める内閣総理大臣を始めとした全閣僚により構成され、令和６年12月に第１回会議が開催された。同会議においては、「令和６年能登半島地震を踏まえた災害対応検討ワーキンググループ」の提言も踏まえた令和７年度の防災対策強化の取組について、各大臣から報告が行われた。

内閣府（防災担当）については、予算・人員両面の抜本的な強化を図るため「防災監」を創設するとともに[59]、地域防災力強化担当を創設し、都道府県ごとのカウンターパートとなる職員を配置するなど定員を大幅に拡充することとされた[60]。

また、防災庁設置に向けた今後の対応方針が示され、政府として強化すべき防災施策の方向性等について意見を聴取するため有識者会議を開催するなど、防災庁設置に向けた検討を更に加速化させることが示された[61]。

そして、令和７年１月、「防災庁設置準備アドバイザー会議」が設置された。同会議において、災害対応における官民連携、大規模災害時における被災者支援体制、防災意識の向上、防災ＤＸ・防災技術研究開発の推進、事前防災・防災体制の在り方について、分野別にヒアリングが実施された後、同年６月に報告書が取りまとめられた。

---

[57] 第217回国会衆議院本会議録第14号２～４頁（令7.4.1）
[58] 第216回国会衆議院東日本大震災復興・防災・災害対策に関する特別委員会議録第３号13頁（令6.12.23）
[59] 防災監については、第217回国会において成立した「災害対策基本法等の一部を改正する法律」（令和７年法律第51号）第６条による内閣府設置法の改正で創設された。
[60] 防災立国推進閣僚会議（第１回）会議資料「内閣府防災の組織・定員の拡充の方向性」
[61] 防災立国推進閣僚会議（第１回）会議資料「防災庁の設置に向けた今後の対応方針」

同報告書では、内閣府（防災担当）の業務運営について、発災時には災害対応業務に追われ、その間、事前防災に係る企画・立案・推進に係る業務が中断するとともに、一つの災害の対応をしているうちに次の災害が発生するなど、ほぼパンク寸前の状態であるとしている。このため、被害を未然に防止・軽減するための方策や災害への事前準備を万全に実施する体制、個々の災害を中長期的視点も含め、定期的かつ十分に検証する体制が構築できていない状態にあるとの指摘がなされている。

また、大規模災害において、限られたリソースによって最大限、効率的かつ効果的な対応を行うためには、大局的な観点から全体を捉え、専門的な経験・知識を基に、関係者間で高度なコーディネートを行うことが重要となるとしている。このような状況の下、平時の事前防災の統一的な司令塔として、各府省庁等の取組全体を俯瞰し、産官学民が一体となった対策を加速するとともに、発災時から復旧・復興期においては、徹底した平時の備えを基に、各種災害対応策を最大限に発動するための司令塔となる組織体制の構築が不可欠であるとされた。

そして、防災庁は、「国民の命と暮らしを守り抜く」ことを究極の目的とし、①防災に関する基本的政策・国家戦略の立案、②平時における徹底的な事前防災の推進・加速の司令塔及び、③被災地のワンストップ窓口となり、発災時から復旧・復興までの災害対応の司令塔の機能を担うことが示された[62]。

また、防災庁の主な取組事項として、迅速な被災者支援の実現、デジタル防災技術の徹底活用（防災ＤＸ）、行動変容に向けた防災教育・普及啓発、産官学民連携体制の強化、災害対応標準化・人材育成、防災技術の研究開発、国際展開が挙げられている[63]。

さらに、防災庁に求められる組織体制の在り方として、上記の司令塔機能を発揮し、府省庁間等の縦割りによる対策の抜け・漏れ・分断を排し、各府省庁等が個々の行政分野において実施している事前防災に係る施策を統一的かつ着実に推進するため、防災庁は、内閣直下に設置するとともに、内閣総理大臣を助ける専任の大臣を置き、各府省庁等に対する勧告等の権限を持つことが必要であるとしている。加えて、外部有識者が産官学民の様々な分野の専門的な見地から、各種施策の提言や施策の実施状況の調査・審議等を定期的・継続的・機動的に行う枠組みを設けることが必要とされた。

また、十分な人員体制と関係機関による防災対策の抜本的推進に必要な予算を確保することとされた。専門人材の確保・育成については、防災に関する知識・経験が蓄積・継承されるよう、防災庁のプロパー職員を採用・養成する必要があるとした。加えて、関係省庁の防災関係部局や民間企業等の関係機関との人事交流を積極的に実施するとともに、全国の地方公共団体の防災拠点との連携を推進することとされた。さらには、防災に携わる職員が誇りを持ち、持続可能な働き方を実現する職場環境の整備が不可欠であるとした[64]。

上記報告書を踏まえ、第２回防災立国推進閣僚会議においては、「防災庁設置の基本的な方向性」及び「防災庁が推進すべき主な取組」が示された。そして、各府省庁とも緊密に

---

[62] 前掲注１、２～４頁
[63] 防災庁設置準備アドバイザー会議『防災庁設置準備アドバイザー会議　概要』（令7.6）２頁
[64] 前掲注１、12～13頁

連携しつつ、令和８年度中の防災庁設置に向け、より具体的な機能や組織体制について検討を進めていく旨、防災庁設置準備担当副大臣から報告があった[65]。そして、議長である石破茂内閣総理大臣からは、この方向性に基づき令和８年の通常国会に関連法案を提出するべく、準備を加速すること、また、防災庁の地方拠点についても、地域の支援強化や、大規模災害時の業務継続性の観点を踏まえ、検討を加速してもらいたい旨、発言があった[66]。

令和７年９月に開催された第３回防災立国推進閣僚会議においては、防災庁の新設に伴う体制整備の方向性として、既存の内閣府（防災担当）の組織体制を発展的に改組することとした上で、①防災庁全体の円滑な事務遂行のための「総合調整（官房機能）」を担う部局、②災害発生時における「事態対処」を担う部局に加えて、③徹底的な事前防災推進のための「戦略的な防災計画・対策の企画立案」を担う部局、④産官学民連携体制の構築や、避難生活環境の抜本改善、人材育成などの「地域防災力強化」を担う部局を置くとともに、広報、防災産業・研究開発、防災教育等の取組を強化する体制を構築していくとされた[67]。また、地方の防災拠点についても、引き続き具体の検討を進めていくとの考えが赤澤亮正防災庁設置準備担当大臣から示された[68]。

（２）防災庁設置に対する意見等

全国の都道府県知事と市区町村長を対象とした共同通信のアンケートによれば、大規模災害への備えが急務となる中、防災庁に「大いに期待している」又は「ある程度期待している」と答えた首長は計88％を占め、政府主導の防災強化を求める声が高まっている[69]。

一方、近年、菅内閣でデジタル庁（令和３年９月）、岸田内閣でこども家庭庁（令和５年４月）と、内閣が交代する度に新しい組織が創設されていることから、行政の肥大化を懸念する声も上がっている[70]。今般の防災庁の議論は、令和８年度中の設置というスケジュールありきであり、災害対策を担当する既存省庁の改編などの根本的な組織論に踏み込まなかったことに対する批判もある[71]。さらに、各省庁間の縦割りを排することが期待されている勧告権については、復興庁やデジタル庁において実際に行使された事例はなく、各府省庁の予算が限られる中での実効性が不安視されている[72]。

また、引き続き検討事項となっている地方の防災拠点について、誘致に声を上げる地方公共団体が相次いでいるが、重要なのは何を担うかであり、安易な誘致合戦に警鐘を鳴らす声もある[73]。

---

[65] 防災立国推進閣僚会議（第２回）、令和６年能登半島地震復旧・復興支援本部（第13回）議事録（令7.6.6）３頁
[66] 同上、５頁
[67] 防災立国推進閣僚会議（第３回）、令和６年能登半島地震復旧・復興支援本部（第14回）会議資料「防災庁の新設に伴う体制整備の方向性」
[68] 防災立国推進閣僚会議（第３回）、令和６年能登半島地震復旧・復興支援本部（第14回）議事録（令7.9.2）２頁
[69] 『神戸新聞』（令7.8.18）
[70] 『読売新聞』（令7.4.30）
[71] 『東京新聞』（令7.6.19）
[72] 同上、『読売新聞』（令7.6.5）
[73] 『朝日新聞』（令7.7.19）

６．おわりに

高市早苗内閣総理大臣は、かつて防災庁の創設に否定的であり、災害対策を行う各省庁の予算を増やしたり、復興庁を発展させたりすることで対応できると主張していた[74]。第219回国会（臨時会）の所信表明演説においては、令和８年度の防災庁の設立に向け、準備を加速する旨が述べられたが[75]、発災時に防災庁が機能を発揮できるよう「防衛省の統合幕僚監部と日頃からシミュレーションを重ね、いざとなったら自衛隊を統括する役割を果たせるようにしたい」との持論もあり[76]、今後の防災庁の具体化が注目される。

令和８年度中の設置に向け、政府内で更なる議論が行われることとなるが、防災庁をより実効性のある組織にしていくための方策を検討することが課題となると考える。例えば、防災担当大臣はこれまで１年程度での交代が常態化してきたことが指摘されている一方[77]、赤澤亮正防災庁設置準備担当大臣は、防災庁の司令塔機能の発揮には大臣を誰に据えるかが重要であり、各省庁を動かせる格の高い重量級の政治家としてほしいと発言しており[78]、担当大臣の実行力が問われる。

また、過去にも防災担当組織に関する問題点が指摘されてきたことはこれまで述べてきたとおりであるが、政府は新たな組織を創設せずとも現行の組織の中で必要な措置をとることで改善が図れるとの見解を示していたにもかかわらず、依然として課題は残ったままとなっている。その原因について検証し、単に防災庁を創設することで解決するものなのか、そうでないのであれば解決のために何をすべきかについて、更なる議論が不可欠であると考える。

また、被災自治体の職員自身も被災者でありながら被災者を支える構造となっている災害対策基本法や災害救助法等の災害対策関連法律の抜本的な見直しについても指摘されている[79]。国難級の大規模災害においては国が主体となって災害対応を行うことが求められている一方[80]、防災庁が創設されることにより、防災・減災対策が国頼みとなってしまい、かえって地方公共団体の災害対応力や、住民・民間企業の自助・共助の仕組みを衰退させてしまうような事態は避けなければならない。防災庁においては、フェーズフリーの考え方などを取り入れながら、公助・自助・共助がバランス良く強化される防災政策の方針を描いていくことが望まれる[81]。

（おぐち　はるか）

---

[74] 『Hanada』（令7.2）40～41頁

[75] 首相官邸「第219回国会における高市内閣総理大臣所信表明演説」<https://www.kantei.go.jp/jp/104/statement/2025/1024shoshinhyomei.html>

[76] 『神戸新聞』（令7.9.30）

[77] 前掲注71

[78] 『東京新聞』（令7.10.19）

[79] 『日本経済新聞』（令7.1.12）、菅野拓「『防災庁』設置で被災地の混乱を止めよ」『Voice』（令7.7）123～128頁

[80] 池内幸司「『防災庁への期待』災害対応力をどう強化するか」14頁（令7.4）<https://janet-dr.com/060_event/20250430/250430_0_3_ikeuchi.pdf>など。

[81] 「防災庁は『未来志向の司令塔』カギは『フェーズフリー』、人への投資を進める」『一歩先への道しるべ ビズボヤージュ』（令7.9.30）<https://project.nikkeibp.co.jp/onestep/feature/00041/092900005/?P=3>