

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	防災庁設置法案、防災庁設置法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案の国会論議等を踏まえた論点整理
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	487 号
刊行日	2026-9-29
頁	62-76
URL	https://www.sangiin.go.jp/jpn/shiryo/chousa/rippou_chousa/backnumber/20260929.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））。

防災庁設置法案、防災庁設置法の施行に伴う関係法律の 整備等に関する法律案の国会論議等を踏まえた論点整理

小口 晴香

(国土交通委員会調査室)

1. はじめに
2. 防災庁の論点
 - (1) 総論
 - (2) 勧告権
 - (3) 復興庁との関係
 - (4) 複合災害時の対応
 - (5) 人材確保・育成
 - (6) 防災局
3. おわりに

1. はじめに

我が国は、気候変動による風水害の激甚化・頻発化や、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震、首都直下地震、南海トラフ地震、富士山噴火など、甚大な被害が想定される大規模災害の発生が懸念される状況にある。

こうした中、令和7年12月26日に閣議決定された「防災立国の推進に向けた基本方針」（以下「基本方針」という。）において、人命・人権最優先の「防災立国」を実現するため、これまでの災害対応や復旧・復興で培った知見や経験を踏まえ、政府の防災体制を強化すべく、産官学民のあらゆる力を結集し、事前防災を推進するとともに、平時から発災時、復旧・復興までの一貫した災害対応の司令塔となる「防災庁」を設置することが必要であるとされた¹。

そして、令和8年の第221回国会（特別会）において、「防災庁設置法案」（閣法第13号）

※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8年9月2日である。また、会議録の引用部分については、発言の趣旨が変わらない範囲で要約や字句修正を施している。

¹ 「防災立国の推進に向けた基本方針」（令7.12.26）3頁

及び「防災庁設置法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」（閣法第14号）（以下「整備法案」という。）が国会に提出され、成立した。防災庁設置法（令和8年法律第61号）の施行期日²は、一部の規定を除き、令和8年12月31日までの間において政令で定める日とされているが（附則第1条）、防災庁の発足は同年11月の予定と報道されている³。

本稿では、両法律案の内容及び国会における議論等を概観した上で、そこから見えてくる防災庁に係る論点について整理する⁴。

2. 防災庁の論点

（1）総論

ア 組織

我が国の災害対策については、東日本大震災、平成28年熊本地震、令和6年能登半島地震・豪雨など過去の経験を踏まえて、災害対策基本法（昭和36年法律第223号）の改正を始めとする見直しが進められてきたが、地方公共団体の防災人材の不足、被害状況の迅速な把握、避難者の生活環境の抜本的改善など、更に取組を進めるべき課題も多く残っている⁵。

加えて、これまでの内閣府防災担当においては、大雨などの災害発生時には、他府省庁や地方公共団体などの応援を得てもなお、大規模災害への備えなどの業務を中断して、災害対応業務に追われるような状況が生じていた⁶。

基本方針において、防災庁は、防災に関する行政各部の施策の統一を図るという積極的かつ能動的な企画・立案・総合調整権限を有するべく、デジタル庁や復興庁と同様に内閣直下に置き、徹底した事前防災、発災時の応急対策から復旧・復興までの一貫した災害対応の司令塔として、地方公共団体における防災力強化の取組を支援するなど、我が国における災害対応力の強化に必要な予算及び人員を確保の上、内閣府防災担当を発展的に改組した組織とすることとしている⁷。

さらに、現行の内閣府設置法（平成11年法律第89号）第4条第1項、第3項等における防災に関する所掌事務を防災庁に移管することとともに、それに併せて、内閣府防災担当が所管している法令等は防災庁が所管するとしている⁸。

防災庁設置法案では、第2条において「内閣に、防災庁を置く」と定め、内閣直下の独立した庁としてこれまでより一段高い立場の司令塔と位置付けることとしている⁹。

そして、災害対策の基本理念にのっとり、防災に関する内閣の事務を内閣官房と共に

² なお、防災庁設置法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律（令和8年法律第62号）の施行期日は、一部の規定を除き、防災庁設置法の施行の日とされている。

³ 「防災庁、11月にも発足へ 参院本会議で可決・成立 地方に拠点も」『朝日新聞』（令8.7.13）〈<https://www.asahi.com/articles/ASV7F357YV7FULFA00FM.html>〉

⁴ 基本方針が閣議決定されるまでの議論については、小口晴香「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—」『立法と調査』第480号（令7.12）参照。

⁵ 第221回国会衆議院災害対策特別委員会議録第9号12頁（令8.5.14）

⁶ 第221回国会参議院災害対策及び東日本大震災復興特別委員会会議録第5号（令8.5.29）

⁷ 前掲注1、4頁

⁸ 前掲注1、5頁

⁹ 第221回国会衆議院本会議録第12号10頁（令8.4.14）

助けること及び防災に関する行政事務の円滑かつ迅速な遂行を図ることを任務としている（防災庁設置法案第3条）。

また、その任務を達成するため、防災の施策に関する基本的な方針や計画、大規模な災害への対処に関する企画立案や総合調整、関係行政機関が講ずる施策の実施の推進をつかさどるとともに（防災庁設置法案第4条第1項）、防災に関する組織の設置や運営、防災計画の推進、被災者の応急救助、大規模地震等への対策、防災に関する技術の研究開発や国際協力等の事務を所掌することとしている（同法案同条第2項）。

そして、防災庁は、国民の生命、身体及び財産に直接的な影響を及ぼす防災に関わる多数の府省庁をリードするための強力な司令塔機能の発揮が必要であることから¹⁰、同法案において、防災庁の長は、内閣総理大臣とすると定めるとともに（防災庁設置法案第6条）、内閣総理大臣を助け、防災庁の事務を統括し、職員の服務について統督する防災大臣を置くこととしている（同法案第8条）。

また、防災に関する施策は、その時々災害の発生状況等に応じて重点に置かれる政策課題が変化し、それら課題ごとの事務量も大きく変動し得ること等を踏まえ、こうした変化に的確に対応し、機動的かつ柔軟な組織運営を可能とする観点から、防災大臣、副大臣、大臣政務官、事務次官の下には、局長ではなく局長級の分掌職であり、柔軟に役割を変更できる統括官を設置することとしている¹¹。

現行の内閣府防災担当においては内閣府政策統括官（防災担当）1人の体制であったのに対し、防災庁においては統括官4人の体制となり、①総合政策（予算・会計、人事、広報等の官房機能や庁全体の政策の調整、防災技術の研究開発・実装等に関する事務）、②災害事態対処（大規模災害への対処や訓練・人材育成等に関する事務）、③防災計画（大規模災害に対する災害リスク評価や計画の企画・立案及び対策等事前防災の推進、復旧・復興に関する基本的な政策に関する事務）、④地域防災（デジタル防災技術の活用、産官学民の総力を結集した災害対応及び被災者支援体制の構築、普及啓発・防災教育など、地域の防災力の強化に関する事務）をそれぞれが担うこととされている。

防災庁の定員は、現行の内閣府防災担当の1.6倍の規模となる352人とし、災害事態対処と並行して事前防災を継続的に推進する体制を確保することとしている。このような組織体制の強化により、関係省庁の縦割りによる施策の抜け落ちや漏れをなくして、政府全体、一体での防災施策の取組を一層強化することとしている¹²。

牧野防災庁設置準備担当大臣からは、防災庁の立ち上げに当たっては必要な機構、定員を確保しているとの見解が示された上で、これはあくまでもスタートラインであることから、今後施策を進めていく中で、様々な人の意見等を踏まえて体制強化をしていかなければならないと思っている旨が述べられている¹³。

また、防災基本計画の作成や防災に関する重要事項の審議等を実施する機関として現

¹⁰ 前掲注1、5頁

¹¹ 第221回国会参議院災害対策及び東日本大震災復興特別委員会会議録第8号（令8.6.26）

¹² 前掲注6

¹³ 第221回国会参議院災害対策及び東日本大震災復興特別委員会会議録第6号（令8.6.12）

在は内閣府に設置されている中央防災会議については、防災庁に移管するとともに（防災庁設置法案第14条）、整備法案第8条による災害対策基本法の改正において、中央防災会議の所掌事務に、防災に関する施策について必要な関係行政機関相互の調整をすることを加えることとしているが（第11条第2項）、平時に政府一体で防災に関する基本方針を決定し、関係機関の取組の調整などを行う場という基本的な役割は変わらないとしている¹⁴。

なお、予算については、令和8年度の内閣府防災担当の当初予算額が約170億円であったのに対し、内閣官房防災庁設置準備室から要求された防災庁の9年度予算概算要求額は約652億円に達する。

イ 司令塔機能

牧野防災庁設置準備担当大臣は、人命・人権最優先の防災立国を実現することが防災庁の目的であり、その役割は、徹底した事前防災と、平時から発災時、復旧復興までの一貫した災害対応の司令塔機能を果たすことであるとしている。具体的には、平時に地域レベルのリスク評価を進め、地域の防災対策への支援を充実することで、事前防災の取組を強化すること、災害時には迅速に職員を被災地に送り込んで、デジタル技術も活用して一元的に状況を把握し、いち早く被災された方たちの救助や必要な物資の提供を進めること、復旧復興に至るまで防災庁がワンストップ窓口として伴走型の被災地支援を行うことなど、効果的、効率的に災害対応に臨む体制を構築していく旨を述べている¹⁵。

そして、防災庁の柱として、高市内閣総理大臣からは、前述の司令塔機能を担うこと、平時から関係省庁、地方公共団体、NPOといった民間組織などと顔の見える関係を構築し、産学官民の総力を結集した防災行政を進めること、平時から都道府県や市町村と連携し、地域レベルでの災害リスク評価を行い、その結果に基づいて、防災大臣の勸告権（2・

（2）参照）も背景にしながら、事前防災の取組として、災害関連死を防ぐために必要な避難所環境の整備などを進めること、各都道府県のカウンターパートとなるふるさと防災職員¹⁶を配置し、地域におけるニーズの丁寧な酌み取りや助言を実施し、地方公共団体の災害対応を支えること、様々な物資や施設を平常時と災害時の垣根なく活用するフェーズフリーの考え方も踏まえながら、それぞれの施策を進めていく旨が述べられている¹⁷。

なお、司令塔機能の強化が地方公共団体への過度の統制につながり現場の動きを阻害してしまうのではないかと懸念に対し、防災庁設置準備室からは、防災庁が担う司令塔機能は、各フェーズにおいて、各地域で災害対応に必要な体制の構築、被災自治体への応援体制の迅速な構築、被災自治体でのワンストップ窓口などを政府一体となって実現するためのもので、基本的には国の機関の中での機能の強化という考え方であるとしている。地方公共団体との関係では、平時からの関係を基本にして、それを構築しながら意思疎通と情報共有を図るという考え方であるとの認識が示された。そして、防災庁では、関係省庁

¹⁴ 前掲注11

¹⁵ 前掲注6

¹⁶ 防災庁の設置を見据え、防災担当の組織体制を抜本的に強化するために令和7年度から配置されている。地域防災力の強化に関する施策の実施、特に担当地域における事前防災の推進に当たるほか、災害発生時には現地に赴き被災地支援に従事する。

¹⁷ 前掲注5、11頁

と連携を強化した上で、被災地に寄り添い、各地域の事前防災、災害対応を支援していく旨の答弁があった¹⁸。

司令塔機能の強化が図られる一方で、高市総理からは、防災庁設置により、それぞれの専門性を有する各省庁の役割が変わるものではない旨が述べられている¹⁹。

例えば、大規模な自然災害の発生時には、官邸危機管理センターに官邸対策室を設置するとともに、内閣危機管理監の下、関係省庁の局長級等による緊急参集チームを参集させ、被害状況の把握や救命救助等の初動の災害対応に総力を挙げて取り組むこととしており、防災庁の設置後も、緊急事態の種別に関わらず、初動の危機管理対応は官邸において総理、内閣危機管理監を中心に一元的に行うという考え方は変わらないとしている²⁰。

その上で、防災庁は災害対応の一貫した司令塔として、政府の災害対策本部を設置し、緊密に連携を取っていくこととなる。そして、初動期から応急期に移行するにつれて、良好な避難環境の整備など被災者支援の業務については防災庁が中心となり、被災地の復旧復興に至るまで関係省庁と連携して一貫して指揮をする役割を担うとの認識が防災庁設置準備室から示されている²¹。

また、国土強靱化の中で推進が特に必要な施策をまとめて財政当局と交渉する内閣官房国土強靱化推進室との関係について、牧野防災庁設置準備担当大臣は、国土強靱化担当大臣も務めている立場を踏まえ、防災と国土強靱化というのは表裏一体にあるとした上で、防災庁の設置後には、進捗率を含めた情報の共有を更に進めていかなければならない旨の見解を述べている²²。

（２）勸告権

基本方針において、府省庁の縦割りによる抜けや漏れ、分断を排除し、各府省庁がここに実施している事前防災等に係る施策を統一的かつ着実に推進するための強力なリーダーシップを発揮することができるよう、防災大臣は行政各部の統一を図るため、①各省大臣等に対し、必要な資料の提出や説明を求める権限、②各省大臣等に対し、勸告する権限（各省大臣等は尊重する義務を負う。）、③各省大臣等に対し、勸告に基づいてとった措置について、報告を求める権限、④勸告した事項に関し、内閣総理大臣に対し、意見具申できる権限を有することとし、人命・人権最優先の「防災立国」の実現に向けた取組を主導することとしている²³。

これを踏まえ、防災庁設置法案において、第４条第１項の事務に関する防災大臣の関係行政機関の長に対する資料の提出請求権（第８条第４項）、勸告権（同条第５項）及び求報告権（同条第６項）、並びに内閣総理大臣に対する意見具申権（同条第７項）を規定している。

¹⁸ 第221回国会衆議院災害対策特別委員会議録第６号13頁（令8. 4. 23）

¹⁹ 第221回国会参議院本会議録第15号７頁（令8. 5. 22）

²⁰ 前掲注13

²¹ 前掲注13

²² 第221回国会衆議院災害対策特別委員会議録第８号22～23頁（令8. 5. 12）

²³ 前掲注１、５頁

ア 勧告権の実効性の確保

勧告権の付与が防災庁の司令塔機能の強化の一つとされていることから、勧告権の実効性が論点となった。

現在の防災担当大臣も勧告権を有するが（内閣府設置法第12条第2項）、勧告した場合の関係行政機関の長の尊重義務が法律上課されていない。防災庁設置法案第8条第5項において、関係行政機関の長は、当該勧告を十分に尊重しなければならないと規定されており、これまで以上に防災関係の施策を政府一体となって進めていくことが可能になるとされている。

なお、勧告に従わなかった場合の対応について質疑が行われたが、高市総理からは、当該尊重義務が課されることから、勧告に従わないという事態が生じることは想定していないとの答弁があった²⁴。

同様の尊重義務付きの勧告権を持つ復興大臣やデジタル大臣において勧告権が行使されたことはないが、今後どのように活用し得るのか、縦割り行政を超えていけるのかについて防災庁設置準備担当大臣の見解が問われたところ、必要な場合には躊躇なく勧告権を行使することで、府省庁の縦割りによる施策の抜け落ちや漏れをなくすることができると考えており、防災大臣がその機能を十分果たしていけると考えている旨の答弁があった²⁵。

参議院災害対策及び東日本大震災復興特別委員会における附帯決議（以下「附帯決議」という。）では、「一 防災庁がその任務を遂行するに当たっては、縦割り行政の弊害を排除し、政府一丸となった防災施策の先頭に立つとともに、関係府省庁、地方公共団体等との連携を十分に担保するため、司令塔として、調整力のみならず、勧告権の躊躇なき行使を始めとする強い指導力を発揮できる環境を整備すること。」とされている。

イ 勧告権の対象・範囲

現在の防災担当大臣における勧告権の対象については、防災に関する基本的な方針の作成などにとどまっているが、防災大臣における勧告権では、各省個別の具体的な政策の推進まで対象となるとしている。そして、防災大臣の勧告の範囲は、防災庁が関わる防災及び災害の初期対応から復旧復興に関わる政策とされているが²⁶、主に平時の事前防災段階等において関係府省庁の取組を促進することを目的としている。

大規模災害が発生したときの応急対策段階においては、政府の災害対策本部の設置が想定されているが、仮に災害対応時に関係省庁や地方公共団体の対応が不十分と判断された場合には災害対策本部長が指示権を行使することが可能であることから、防災大臣が勧告権を行使する想定はされていない²⁷。

また、自衛隊の災害派遣については、自衛隊法に基づき、都道府県知事等からの要請があれば部隊を派遣することが基本であり、防災大臣の勧告権が災害時の自衛隊派遣の

²⁴ 前掲注9、8頁

²⁵ 第221回国会衆議院災害対策特別委員会議録第5号15頁（令8.4.16）

²⁶ 前掲注6

²⁷ 前掲注13

ため行使されることは基本的に想定されていないとしている²⁸。

ウ 勧告権の運用と平時における事前防災の取組の促進

勧告権の詳細な運用方法は今後検討するとされているが、毎年フォローアップを実施している南海トラフ地震防災対策推進基本計画などの政府の防災に関する計画に基づいて、各省庁のそれぞれの施策の進捗状況などを定期的に確認した上で、進捗の遅れている施策や抜け漏れている施策について、勧告権を背景に、まずは更なる対応を促していくとともに、必要があれば勧告権を行使することが想定されている²⁹。

そして、勧告権の運用に当たっては、前提として、個々の施策の現状や課題について関係省庁と情報を共有し、共通の認識を醸成することが重要であるため、防災庁においては、平時から、関係省庁連絡会議や共同訓練に加え、人事交流やテーマごとの会議などを通じて関係省庁との共通理解の形成に努めるとともに、政府として決定した計画の進捗のフォローアップや、地域レベルのシミュレーションを通じて浮かび上がった弱部など、客観的根拠に基づいて施策レベルの調整を行い、必要に応じて勧告権の発動も視野に入れながら、府省庁の縦割りによる施策の抜けやむら、漏れをなくし、防災関係の施策を政府一体で推進していくとしている³⁰。

南海トラフ地震の被害想定において34メートルの最大津波高が示され、官民一体となって先進的な防災対策を進めてきた高知県黒潮町の町長である大西勝也参考人は、参議院の意見陳述において、防災大臣に付与される勧告権は財政当局に対しても実行力を伴うものでなければならない旨を述べている。そして、脆弱なインフラや人的リソース等の不足は、人命確保及びその後の復旧、復興を円滑に進めるための事業者の人命確保及びその後の対応に大きく影響を及ぼすことになる。我が国は、災害大国である以上、防災にはひるむことなくインフラや人材に投資をする姿勢が必要であり、防災庁の総合調整権限や勧告権などをしっかり有効に運用し、防災庁の強力なリーダーシップの下、国土強靱化の取組と併せて、防災立国実現に向け、各種防災施策の推進を強力に推進してもらいたいとしている³¹。

しかし、牧野防災庁設置準備担当大臣は、財政当局に対して予算編成等に関する勧告権を行使することはないとの見解を示しており³²、防災大臣の下で防災施策が今後どれほど進むのか、注視していく必要がある。

エ 令和8年熊本地震における空調設備の課題を踏まえた考察

本年7月に発生した令和8年熊本地震においては、厳しい暑さの中、指定避難所となっている小中学校の体育館などへの空調の設置率が低いことが課題となり³³、高市総理は2035年度までに体育館などへの空調設置率を100%にするという第1次国土強靱化実施

²⁸ 前掲注19、14頁

²⁹ 前掲注11

³⁰ 前掲注25、2頁

³¹ 第221回国会参議院災害対策及び東日本大震災復興特別委員会会議録第7号（令8.6.19）

³² 前掲注11

³³ 熊本県内で指定避難所となっている小中学校の体育館や武道場のうち、冷房を設置しているのは2割であった（全国平均は3割）（『熊本日日新聞』（令8.8.7））。

中期計画（令和7年6月6日閣議決定）の目標の前倒しを指示することとなった³⁴。10年前の平成28年熊本地震では、死者275人のうち災害関連死が225人（令和7年4月11日現在）³⁵、令和6年能登半島地震でも、死者720人のうち災害関連死が492人に及んでおり（令和8年3月31日現在）³⁶、避難所の生活環境の改善は大きな問題となってきた。

整備法案第8条による災害対策基本法の改正においては、被災者の援護の際、「全ての被災者がその被災地にかかわらず、できる限り、良好な生活環境をあまねく享受できるようにする」ことを基本理念に追加している（災害対策基本法第2条の2第5号）。国際医療福祉大学大学院災害医療分野教授の石井美恵子参考人は、衆議院の審査において、避難所の空調設備の設置を急ぎ、その上で防災庁として、今後日本のどこの地域で発災しても同じような避難所が設営される社会をつくっていくということが大きな課題ではないかとしている³⁷。さらに、東京都の防災会議委員の経験から、学校施設の防災対策における教育委員会と防災部局との縦割りにについても指摘しており、勧告権や予算の点でしっかりとサポートできるような体制を整備していく必要性について述べている³⁸。

令和8年熊本地震の教訓等を踏まえ、防災庁の設置を待たずに対策を進めていくことはもちろんであるが、防災庁設置後は勧告権を背景とした更なる推進が期待される。

（３）復興庁との関係

防災庁の設置に伴う復興庁の在り方について、防災庁と復興庁を統合すべきとの意見、復興庁の機能を維持していくべきとの意見、それぞれの立場から質疑が行われた。

高市総理は、防災庁は今後発生が懸念されている大規模自然災害に対し、平時の備えや発災時から復旧復興までの対応を強化するために設けられる組織である一方、復興庁は東日本大震災からの復興のためにつくられた組織であり、2つの組織はその任務が明確に分かれており、復興庁が果たしている役割や機能が引き続き必要であることに変わりないとしている。そして、福島復興に関しては、東京電力福島第一原子力発電所の廃炉や除去土壌等の県外最終処分に向けた取組、避難指示解除に向けた取組など、中長期的な対応が必要であり、引き続き国が前面に立って取り組むという政府の方針に変わりなく、まずは、第3期復興・創生期間の5年間で様々な課題を何としても解決していくという強い決意で、総力を挙げて取り組んでいく旨、答弁している³⁹。

また、田所復興副大臣からは、現時点で、防災庁創設を理由として復興庁の廃止期限を前倒しすることや、防災局（2.（6）参照）の設置に伴い、復興庁復興局又は復興庁職員の縮小、統合又は再配置の検討をした事実はないとの答弁があった⁴⁰。

³⁴ 「体育館の空調設置目標、前倒し 熱中症対策を加速—政府」『時事通信』（令8.7.31）〈<https://www.jiji.com/jc/article?k=2026073101181&g=soc>〉

³⁵ 熊本県ウェブサイト〈<https://www.pref.kumamoto.jp/site/h28kumamoto-earthquake/>〉

³⁶ 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123報）」〈<https://www.fdma.go.jp/disaster/info/items/b055402cef7721623c30034b25489118dbec38.pdf>〉

³⁷ 第221回国会衆議院災害対策特別委員会議録第7号16頁（令8.4.28）

³⁸ 同上、9頁

³⁹ 前掲注19、2頁

⁴⁰ 前掲注11

そして、復興大臣も務めている牧野防災庁設置準備担当大臣からは、2030年度の復興庁の設置期限の後の組織体制について、今の段階で言及することは非常に難しいが、福島の様々な課題が解決しない中で単に事業を終了するということはあってはいけないという旨の見解が述べられている⁴¹。

また、復興庁の経験や教訓が防災庁設置法案及び整備法案にどのように生かされているのか問われ、高市総理は、復興庁が蓄積してきた経験とノウハウは防災庁の制度設計にも生かす必要があると考えているとして、復興庁が蓄積してきた被災地とのワンストップ窓口としてのノウハウの検証も踏まえ、整備法案による災害対策基本法の改正として、被災地における復旧復興本部の設置についての規定を盛り込んだことを一例として挙げている（整備法案第8条による災害対策基本法第28条の7～第28条の14の新設）。そして、防災庁設置後も、復興庁と連携し、その経験やノウハウを施策に生かしていく旨、答弁している⁴²。

附帯決議においては、「六 東日本大震災及び東京電力福島第一原子力発電所事故から得られた教訓については、防災庁へと引き継がれることが重要である。復興庁が担っている司令塔機能を含めた東日本大震災からの復興に係る取組は、今後とも中長期的な対応が必要となることを踏まえ、着実に進めること。」とされている。

なお、東日本大震災発生当時から現在まで宮城県気仙沼市長を務めている菅原茂参考人は、衆議院の審査において、「復興庁で得た知見を生かした上で、防災庁は、より網羅的であり、創造的な役所として発足、発展してほしいと願っております。復興庁が受け身としてつくられたのに対し、防災庁は未来を守るための攻めの官庁であってほしい、そういうふうに願っております。」と述べている⁴³。

（４）複合災害時の対応

防災庁は、防災庁設置法と災害対策基本法に基づいて、災害全般を所掌し、災害への対応の司令塔と位置付けられる一方で、感染症やテロ等の有事への対応については、それぞれの事態についての専門性を備えた内閣感染症危機管理統括庁や国家危機管理室などが中心となって、関係機関と連携をして対応することとなる⁴⁴。また、原子力災害のみに関する対策そのものは、高度な専門性を必要とすることから、従来どおり、内閣府の原子力防災担当が所掌することになっている⁴⁵。

このような対応としている理由について、牧野防災庁設置準備担当大臣は、日本は多種多様な自然災害が多い国であるため、そうした実情に合わせた形としては、現在の内閣府防災担当を発展的に改組してつくる防災庁というものが、自然災害への対応の役所組織としてはふさわしいのではないかとしている。その上で、テロや原子力災害については、専門性・即応性を考慮し、従来どおりの省庁が中心となって対応しながら、防災庁を含む関

⁴¹ 前掲注22、7頁

⁴² 前掲注19、5頁

⁴³ 前掲注37、2頁

⁴⁴ 前掲注5、13頁

⁴⁵ 前掲注22、15頁

係機関全体で対応していくことが有効である旨の見解を述べている⁴⁶。

また、防災庁の機能として、同庁は避難対応を通じて得た避難や備蓄に関する知見やノウハウを有することから、感染症やテロといった事態への対応に関しても、関係機関と緊密に連携して必要なノウハウを共有するという形で、政府一体となった対応において必要な役割を果たすと高市総理は見解を述べている⁴⁷。

以下、複合災害時における防災庁の機能や、各府省庁との役割分担の論点に係る議論を紹介したい。

複合災害発生時においては、それぞれの法律に基づき対策本部が設置され、各分野において必要な措置が講じられる仕組みとなっている。他方、政府としては、そのような状況であっても、内閣の下で一体として意思決定を行うことを基本としている。具体的には、各対策本部の長である内閣総理大臣の指揮の下、同一の情報に基づき総合的に調整を行い、政府として統一的な判断がなされるよう対応することとしている⁴⁸。

また、牧野防災庁設置準備担当大臣は、自然災害と原子力災害の複合災害の発生時には、防災庁がワンストップ窓口として、被災地のニーズをきめ細やかに酌み取り、関係機関へつなぐ体制を構築し、復旧復興に至るまでの伴走型の被災地支援を行うなど、同庁が中心、中核となって関係省庁等と緊密に連携し、災害対応に臨む体制を構築していくとしている⁴⁹。

さらに、防災庁は、平時には、自然災害と原子力災害などの複合災害に備え、被災者が避難先で安全な生活環境を享受できるよう、資機材の備蓄の推進や複合災害を想定した関係機関連携による訓練の実施など、事前防災対策に万全を期すこととしている⁵⁰。

また、附帯決議においては、「十七 複合災害への対応を一層強化するため、関係府省庁及び地方公共団体等と連携し、被害を防止・軽減する施策の実施を加速化するとともに、複合災害発生時における避難所運営や救援物資の供給等の在り方の見直しを行うこと。特に、自然災害と原子力発電所事故の発生が重なる複合災害については、防災庁が中心的な役割を果たしながら、防災庁と内閣府原子力防災担当部局との間で、発災から復旧・復興までの各段階における役割分担を明確化し、原子力災害対策マニュアルにおいても防災庁の役割を追加するとともに、緊密な連携体制を構築することにより、被災者支援に万全を期すこと。」とされている。

（５）人材確保・育成

防災庁の人材確保・育成については、基本方針に以下のとおり記述されている⁵¹。

- ・防災を担当する国の行政組織として、過去の災害対応における経験や教訓を着実に蓄積し、未来の防災政策に生かすべく、各府省庁との人材交流を積極的に行うとともに、

⁴⁶ 前掲注13

⁴⁷ 前掲注5、13頁

⁴⁸ 前掲注11

⁴⁹ 前掲注6

⁵⁰ 前掲注22、15頁

⁵¹ 前掲注1、13頁

防災庁の事務系及び技術系の職員の採用・育成を行う。

- ・産官学民の多様な防災関係者が相互に連携して災害対応に参画し、各種の災害対策を最大限効果的かつ効率的に推進するための体制を構築すべく、関係機関との人材交流を積極的に実施するとともに、中途採用を含め、外部人材の業務参画・登用を積極的に行う。
- ・防災に関する幅広い経験・知識に基づき、大局的な観点から防災全体を捉え、多様な関係者間の高度なコーディネート力を有する防災人材等を育成すべく、防災庁職員に加え、地方自治体職員や民間人材も対象とした研修等を行い、体系的な防災人材育成を推進するための「防災大学校（仮称）」の設置の検討など教育・訓練機能の充実を図る。
- ・働き方に関して、防災に携わる職員が誇りとやりがいを持って前向きに業務に取り組み、中長期的かつ継続的に力を発揮できるよう、働き方に配慮した執務環境や生活環境の確保など、必要な人材確保に向けた処遇改善に関する検討を進める。

ア 防災庁における人材確保

防災の専門人材の確保について、防災庁設置準備室は、防災庁が平時から発災時、復旧復興までの一貫した災害対応の司令塔としての役割を果たすためには、防災に関する知識や経験を備えた防災のエキスパート人材を確保していくことが重要と考えているとしている。そのため、防災庁において、引き続き関係府省庁や地方公共団体、民間から幅広い防災の知識、経験を有する人材を集める一方で、プロパー職員を採用することとしており、今年中の防災庁の設置を見据え、中途採用を実施するとともに、令和9年度の新規採用を予定しているとしている⁵²。

附帯決議においても、「四 防災庁がその機能を十分に発揮するために必要となる人材の確保については、防災・減災に係る専門人材やプロパー職員の計画的な採用、育成の制度設計を行うこと。（略）」とされている。

なお、東京大学生産技術研究所附属災害対策トレーニングセンター副センター長・准教授の沼田宗純参考人は、参議院の審査において防災庁に期待することを問われた際、防災庁の職員には、現場で様々な活動をするに加えて、学術的な貢献により、物事を体系的・俯瞰的・長期的な幅広い視点を持って、専門性を高めてほしい旨を述べている⁵³。

また、前出の大西参考人は、専門家の集団であって、かつ地方の基礎自治体とのコミュニケーションがしっかりと図られる組織であってもらいたいとして、具体的には、防災庁の職員は、地方公共団体での勤務経験を有する必要がある旨の見解を述べた⁵⁴。

イ 防災大学校（仮称）

防災庁設置法案第15条において、「防災庁には、第4条第2項に規定する所掌事務の範囲内で、政令の定めるところにより、文教研修施設（これに類する施設を含む。）を置く

⁵² 前掲注11

⁵³ 前掲注31

⁵⁴ 前掲注31

ことができる」とされており、この文教研修施設が防災大学校（仮称）とされている。

現行の内閣府防災担当では、地方公共団体の職員などに対しOJT（オン・ザ・ジョブ・トレーニング）研修を実施しているほか、防災業務全般の知識や技能などを体系的に学ぶ研修や、地方自治体に出向いて地域の実情やニーズに応じた内容の研修を実施している。

牧野防災庁設置準備担当大臣は、防災庁において、こうした取組を更に充実させつつ、防災に関する幅広い経験や知識に基づき、大局的な観点から防災全体を捉え、産官学民の多様な関係者の間で高度なコーディネート、調整を行える人材を育成することが重要だと考えていることから、今後、国や地方公共団体の職員、さらには民間人材を対象に、防災大学校（仮称）の設置の検討を進め、防災人材の育成の更なる強化を図っていくとしている⁵⁵。

また、防災庁設置準備室は、防災大学校（仮称）を防災業務全般の知識や技能を体系的に学ぶ研修を行う機関と位置付けており、具体的な在り方については、今後検討していく予定としている⁵⁶。

さらに、高市総理は、「先端技術の活用も含めた実践的な訓練の場の確保といった観点を備えた充実した教育訓練機能が確保されるように取組を進めたい」としている⁵⁷。

加えて、防災大学校（仮称）の整備に当たり、牧野防災庁設置準備担当大臣が重要としている点について問われたところ、専従で防災職員を配置することができない規模の小さな地方公共団体の職員にも、いざというときに備えて、最低限身に付けてほしい基本的な知見や技術を学んでもらえるような防災大学校（仮称）にしていかなければならない旨の見解を述べている⁵⁸。

なお、内閣府防災担当が実施している既存の研修を最大限尊重してもらいたいとの意見に対し、防災庁設置準備室からは、これまで内閣府防災が担っていた機能を防災庁が引き継ぐことから、その成果を踏まえながら、具体的な内容についてしっかり今後検討していきたいとした上で、発展的な継承という方向で考えることはあっても、全く継続しないという考えではない旨の答弁があった⁵⁹。

また、防災士を始めとする民間資格の把握や評価をした上で体系立てた研修を行うことが防災大学校（仮称）に求められているのではないかとの意見に対しては、防災庁設置準備室から、防災士等の民間資格は、防災意識の向上や基礎的知識の普及につながっているという柔軟性があることから、現時点で防災に関する民間資格を公的に位置付けることは考えてはいないとした上で、民間資格保有者との関係をしっかり構築し、顔の見える関係を持って連携を平時から推進し、地域における災害対応力の充実と強化を図っていく旨、答弁があった⁶⁰。

⁵⁵ 前掲注25、7頁

⁵⁶ 前掲注18、19頁

⁵⁷ 前掲注5、14頁

⁵⁸ 前掲注6

⁵⁹ 前掲注22、11頁

⁶⁰ 前掲注22、4頁

附帯決議においては、「五 防災大学校（仮称）の設置に当たっては、防災庁における専門性の蓄積及び官民の実務者による強固なネットワーク構築を図るため、国・地方公共団体の職員のほか、ボランティア団体やNPO等の民間人材等もその対象とし、官民協働の学びの場として位置付け、平時から顔の見える関係性を構築するための具体的措置を講ずること。」とされている。

（６）防災局

基本方針において、地方機関については、当面、発生が切迫している「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震」及び「南海トラフ地震」に対し、地域における災害リスク評価や対策の検討・実行支援、地域レベルでの産官学民の関係者の連携体制構築など事前防災の推進によって地域の防災力向上に関する支援体制を強化するとともに、大規模災害発生時における政府の災害対応の業務継続性や迅速な被災地支援体制の構築等の観点から、設置に向けた具体的な検討を行うこととしている⁶¹。

防災庁設置法案第16条第1項においては、防災庁に、地方機関として、防災局を置くとしている。また、同条第3項において防災局の名称、位置、管轄区域、所掌事務及び組織は、政令で定めることとしている。なお、防災局に関する規定については、公布の日から起算して2年を超えない範囲内において政令で定める日から施行することとしている（附則第1条第2号）。

牧野防災庁設置準備担当大臣は、防災庁の地方機関である防災局については、千島海溝地震、日本海溝地震と南海トラフ地震に対する地域における事前防災への取組や、迅速な被災地支援体制の構築などの観点を踏まえて、法律の公布から2年以内の設置に向けて具体的な検討を行うとしている。そして、設置の数や管轄区域を含め、防災局の詳細についてまだ現時点で決まっている内容はないとした上で、当面は2か所を念頭に検討するのではないかと考えている旨を述べている⁶²。

なお、防災局が2か所で固定されてしまうのではないかと懸念に対し、牧野防災庁設置準備担当大臣は、防災庁設置というのは、あくまでもスタートラインでありゴールではないことから、今後、我が国の防災を充実していく段階で、防災局の数・場所などを更に増やしていく等の議論がされていくものと考えている旨、答弁している⁶³。

大阪公立大学大学院文学研究科准教授の菅野拓参考人は、衆議院の審査で防災局の設置基準の在り方について問われた際、「カウンターパートは恐らく、その際は、一番大きな自治体の皆さん、特に都道府県ということになるかと思います。それで、例えば都道府県を20も30も担当しますということであれば、防災庁と全く同じということになっておりますので、やはり、例えば地方整備局ぐらいの単位で、ある程度のまとまりの中で、その分野でこの都道府県さんやこの政令市さんはうまくやっている部分があるんだったらそのノウハウを移転しましょうとか、そこと一緒に顔の見える関係をつくって研修をやりましょう

⁶¹ 前掲注1、12～13頁

⁶² 前掲注11

⁶³ 前掲注6

とか、そういった単位で設置をしていくということが望ましいし、効果的なのではないかと
いうふうに考えております。」と述べており⁶⁴、防災局設置後も継続して議論が行われる
ことが望ましいと考える。

また、牧野防災庁設置準備担当大臣は、定員規模もこれから検討するところであるが、
防災庁の本庁の定員数が352人であることから考えて1か所数十人程度の規模になるの
ではないかとの見解を述べている⁶⁵。

また、防災局の具体的な在り方についても今後検討していくことになるが、まず平時に
おいては、本庁とも密接に連携しながら、地域における災害リスク評価を地方公共団体と
ともに進め、その結果を踏まえた対策の検討と実行に向けた支援策など、地域に寄り添っ
た防災対策の充実を支援する役割を期待しているとしている。そして、発災時には、政府
に置かれる災害対策本部が中心となって対応方針を策定し、関係省庁に指示をしていくこ
とになるが、示された対応方針に基づき、防災局においても、関係省庁や地方支分部局等
と緊密に連携して、復旧復興に至るまで、伴走型の被災地支援、地方公共団体の支援等の一
翼を担うことを想定しているとしている⁶⁶。

なお、防災局は首都に代わる防災上のバックアップ拠点として副首都の想定ないし検討
がされているような地域に設置すべきとの意見に対しては、牧野防災庁設置準備担当大臣
から、副首都構想の動きも踏まえながら在り方を検討していきたい旨の答弁があった⁶⁷。

附帯決議においては、「九 防災局の設置場所及び管轄区域については、各地方公共団体
等の要望や意見が多数寄せられていることから、災害発生リスク等を踏まえて慎重に検討
するとともに、その選定プロセスや基準の明確化及び透明性に留意すること。」とされてい
る。

3. おわりに

特定非営利活動法人全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOD）の代表理事を
務める栗田暢之参考人は、参議院の審査において、「防災庁ができたなら何でもかんでもうま
くいくといったような風潮が流れるのが一番怖いと思っていまして、防災庁でもできるこ
ととできないこととあると。だけれども、これから起こる災害に向かって国民と一緒に立ち
向かっていこうと、一緒に考えよう、一緒にやっていこう、こういうメッセージがちゃん
と国民に届く防災庁であっていただきたいな、やっていただきたいことのまず最初だな
というのは思っています。」と述べている⁶⁸。

そして、前出の沼田参考人からは、「防災庁の職員が現場に行って専門家として、（略）
キャプテンシップの発想で、いろんな課題を一緒に解決して、いろんな人を巻き込んで一
緒にチームを運営していこうというスタイルが、僕は現場をいろいろ見て望ましいのかな

⁶⁴ 前掲注37、10頁

⁶⁵ 前掲注11

⁶⁶ 前掲注22、31頁

⁶⁷ 前掲注25、17頁。なお、「国家社会機能継続性確保施策及び副首都の整備に係る施策の推進に関する法律案」（衆第27号）は、令和8年6月24日に衆議院に提出され、7月24日の参議院本会議において可決・成立した。

⁶⁸ 前掲注31

と思っています。国、国交省の職員とかテックフォースとかいろんな方が現場にいますけれども、やはり誰かがリードして何か指揮命令という、そういうイメージはないなと思っています。防災庁の職員も、もちろん現場に行ったときにいろんな方を巻き込んで解決する、そういうスタイルを僕自身はイメージしています。」との意見が述べられた⁶⁹。

人命・人権最優先の防災立国の実現のためには、国・地方公共団体・民間企業・NPO・ボランティア・そして住民が一体となって防災施策を進めていく中で、防災庁がそのコーディネートをし、それぞれの良さを引き出しながら、地域の弱部を解決していくことが望まれる。

防災庁の組織の在り方については、設置後においても不断の見直しを行いながら、必要に応じた拡充が行われることを期待したい。

(おぐち はるか)

⁶⁹ 前掲注31