

## 卷頭言

# 防災庁設置に期待する

名古屋大学名誉教授  
あいち・なごや強靭化共創センター長  
福 和 伸 夫

### 1. はじめに

最近、地震防災に関わる話題が多い。一昨年4月に、「南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ（南海トラフ地震WG）」が設置され、10年程度に一度の頻度で見直す南海トラフ地震対策の検討が始まった。報告書を取りまとめつつあった昨年元日に、能登半島地震が発生した。半島先端という地理的条件、厳冬期の元日という季節的条件、高齢化した過疎地という社会的条件という厳しい条件の中、道路寸断による救援の遅滞もあり、甚大な被害になった。この地震を受けて「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（能登半島地震WG）」が設置され、11月に報告書がまとめられた。能登であぶり出された課題の多くは、南海トラフ地震の課題と重複する。さらに、8月8日には、日向灘の地震が発生し、2019年5月に導入された南海トラフ地震臨時情報が初めて発表された。臨時情報の周知が不十分だったこともあり、発表時の対応に混乱が認められため、南海トラフ地震WGでは臨時情報提供に関する議論も行われた。

能登と日向灘の地震が発生したことで、当初の予定から約1年遅れて、南海トラフ地震WGの報告書が本年3月に取りまとめられ、新たな被害想定結果も公表された。想定被害は、13年前に公表された前回の被害と殆ど変わっておらず、死者8割減、建物被害5割減の減災目標は達成できなかった。このため、本年7月1日に南海トラフ地震防災対策推進基本計画の見直しが行われ、再び、死者8割減、建物被害5割減の減災目標が掲げられた。万一、目標を達成することなく南海トラフ地震を迎えるれば、我が国は国難とも言える事態となり、未来世代に多大な迷惑をかけることになる。さらに、7月上旬には、大地震発生とのうわさ話がSNSで拡散する中、トカラ列島での群発地震や新燃岳の噴火、カムチャッカ地震による遠地津波などもあり、地震・火山に対する不安や関心が高まった。このような状況の中、昨年来から防災庁設置の議論が活発化している。

## 2. 防災庁設置に関する議論の経過

我が国は自然災害が多発する災害大国だが、平時からの防災対策を一元的に司る省庁は存在せず、内閣府の防災担当が、他省庁や地方自治体と協調しながら、災害対応を調整している。しかし、能登半島地震などの対応の混乱や、南海トラフ地震などの国難級災害を前にして、我が国の防災体制を強化する必要があるとの議論が盛んになってきた。こういった中、石破茂内閣が発足し、11月1日に内閣官房に防災庁設置準備室が開設され、さらに12月20日に防災立国関係閣僚会議が開催された。ここでは、人命最優先の防災立国構築が重要施策に掲げられ、令和8年度中の「防災庁」設置を目指すことが表明された。これを受け、本年1月に防災庁設置準備アドバイザーミーティングが設置され([https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bousaichou\\_preparation/index.html](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bousaichou_preparation/index.html))、6月4日に報告書が公表された。この間、4月1日には内閣府防災の人員と予算が倍増し、7月1日に防災監が新設され、新たな組織体制となった。また、6月13日にまとめられた「経済財政運営と改革の基本方針2025」(骨太方針2025)には、「人命・人権最優先の防災立国を実現するため、政府の防災施策を俯瞰し、縦割りを排した徹底的な事前防災の推進及び発災時・復旧復興期の対応の司令塔とし、内閣直下で平時から政府全体の防災施策の実施をリードして加速する勧告権等の権限を有する防災庁を2026年度中に設置する。」と明記されている。

## 3. 防災庁の必要性と担うべき役割

### (1) 防災庁設置の必要性

南海トラフ地震、首都直下地震、日本海溝・千島海溝地震、富士山噴火などの国難級の巨大災害が心配される中、能登半島地震などの対応において縦割り化した防災行政の綻びが露わになった。戦後80年、災害関連法案の整備や防災対応の拡充が行われてきたが、施策が細分化・複雑化し、防災行政の全体像の把握が困難になってきており、防災担当職員の質・量の不足も著しい。また、少子高齢化や、人口の過疎・過密の2極化、過度な効率化に伴う社会のゆとりの欠如や相互依存、インフラやライフラインの老朽化、社会基盤サービスの縮小など、社会の自助・共助力も落ちている。一方で、デジタル技術の防災分野への活用の期待感が高まりつつある。

まだ社会に力が残っている今こそ、国難級の災害に対しても社会機能を維持し、的確に対応できるよう、日本の防災の在り方を見直すときであり、新たな防災戦略を構想し、実践に移す必要がある。防災対策の基本は、災害対応力と被害量を定量化し、対応力を強化すると共に、対応力内に被害を抑制することにある。しかし、巨大災害では災害対応力と被害量の需給バランスが崩れるため、被害そのものを減らすしかない。被害軽減には、脆弱性(Vulnerability)を改善する強靭化・耐震化、危険(Hazard)を避ける立地適正化、暴

露量 (Exposure) を減らす分散化が必要であり、あらゆる国民の意識変革と行動誘発が必要となる。国民・産業界が自ら主体的に事前対策に取り組めば、産官学民の総力を結集する体制の構築も可能となる。部分最適化が進む縦割りの現状を改善し、全体最適化を図る仕組み作りも必要である。さらに、災害を克服する方策を産業化し、弱みを強みに変えることで防災立国を実現し、国内外にその恩恵を広げ、世界の災害被害軽減にも貢献していくことも望まれる。

## (2) 防災庁の使命と担うべき政策の方向性

防災庁では、防災業務の企画立案機能を飛躍的に高め、平時から備えを推進できるよう、「本気の事前防災」に取り組むと共に、「平時から災害発生後までの司令塔機能」を強化することが必要である。事前の備えが最重要であり、これまで幾度となく経験した災害に対しては、死者をゼロにすると共に、被災者の尊厳を守り切ることが、国難級の巨大災害に対しては、従来の制度にとらわれることなく、新たな防災戦略・戦術を構築し、人命に加え国家や社会の機能を守り切ることが必要となる。この実現のため、防災の現状を俯瞰し、産官学民のあらゆる力をつなぎ、我が国に相応しい防災のあり方を中長期的に構想・実現し、「国民の命と暮らしを守り抜く」ことを究極の目的とするのが防災庁である。すなわち、(ア)防災に関する基本的政策・国家戦略の立案の司令塔、(イ)平時における徹底的な「事前防災」の推進・加速の司令塔、(ウ)発災時から復旧・復興までの災害対応の司令塔、の3つの機能を担うことが防災庁の役割である。

具体的には、(ア)に関しては、多様な被災経験と高度な科学的知見を基に、あらゆる事態を想定し、起こりうる被害を先読みした防災の基本政策・国家戦略の企画立案を行う。

(イ)に関しては、地域レベルでのシミュレーションにより定量的な災害リスク評価を行って計画立案につなげ、事前防災対策の抜け・漏れを把握し、関係者間のコーディネートや勧告等により事前防災を推進する。具体的には、建物や危険物等の耐震化、危険を避けた土地利用、事前復興計画、避難生活環境の抜本的改善などを進める。

(ウ)に関しては、緊急災害対策本部や現地対策本部の運営や被害情報の早期把握など、災害初動体制の構築、被災自治体への迅速な応援体制の構築、被災自治体の被災者ニーズを俯瞰的に把握するワンストップ窓口の設置、過去の災害対応ノウハウを活かした継続的・包括的な被災地支援体制の構築などを目指している。

さらに、これらの司令塔機能を実現するために、(a)被災者支援体制の強化、(b)防災DXの推進、(c)行動変容に向けた防災教育・啓発、(d)産官学民連携体制の構築、(e)災害対応の標準化と人材育成、(f)防災に関わる多様な研究・技術開発と社会実装、(g)国際展開などに積極的に取り組むこととしている。

### (3) 防災庁の体制の在り方

上述の機能を実現するには、内閣直下に防災庁を設置し、総理大臣を助ける専任大臣を置き、関係府省庁等に対して勧告権等を持つと共に、関係府省庁等に尊重義務を課すことが望ましい。また、外部有識者が施策の提言や実施状況の調査・審議等を行う枠組みも必要となる。

平時から発災時、復旧・復興期までの司令塔機能を發揮するには、大規模災害時にも、事態対処を行いつつ、並行して、被害防止・軽減対策や事前準備を着実に実施できる体制の構築が必要である。併せて、前述の横断的取組(a)～(g)を推進する部署も必要になる。さらに、平時から関係府省庁、地方自治体、関連団体、企業等と調整・協働する体制と予算が必要である。

これらを支えるには、地域経済ブロックなどで、省庁横断型で都道府県を越えて産官学民のあらゆる関係者の総力を結集できる体制を整える必要がある。各ブロックが自律・分散・協調する形でネットワーク化できれば、巨大災害に対しても、各地が連携協力して乗り越えることが可能になる。各ブロックが、それぞれの地域特性に応じて、異なる重点課題に対して責任を持ち、全国をけん引するようにすれば、国全体を視野に入れた主体的な活動が日常化する。

防災人材の確保・育成も重要である。防災庁のプロパー職員の採用・養成、関係者をつなぐ高いコミュニケーション力・コーディネート力の育成、各組織の災害対応力強化のための体系的な人材育成・訓練の仕組み作り（防災大学校など）、組織間の人事交流、様々な分野の専門人材の業務参画・登用など、地方自治体の防災拠点との連携も視野に入れて推進することが望まれる。

## 4. おわりに

防災庁設置準備アドバイザーミーティングの報告書の前文には、以下のメッセージが記されている。「国民と共に考え、共に備え、共に守る。災害から命を守り抜き安心して暮らせる社会、防災により新たな価値を生み出す未来を創る。そのような社会・未来を実現するのが防災庁である。」この文章に、アドバイザーミーティングに参加した委員の共通の思いが込められている。

南海トラフ地震や首都直下地震などの国難級災害に対しては、現行の制度やリソースでは対処が難しい。だからこそ、防災庁という新たな司令塔の設置を通じて、災害対応の体制を根本から見直し、科学的根拠に基づいた戦略的・機動的な取り組みを始める必要がある。全国民が当事者意識を持ち、共に考え、備え、支え合う「共創」の仕組みを作る必要がある。災害による被害を抜本的に軽減するには、平時からの事前防災を徹底するしかな

い。しかし、法制度の整備・改正や体制の構築・改善には時間を要する。防災庁の設置は、「到達点」ではなく、これを「出発点」として不断の見直しと進化を続けなければならない。防災庁は、チームジャパンのスタンドオフ役である。各プレーヤーの力を見極め、チーム構成員の力を強化すると共に、個々の力をうまく引き出して、味方と敵の動きを見ながら有効なパスを出す役割を果たしていきたい。チームジャパンに加え、これを支える多くのチームを、様々な階層や地域で作り、日本の防災力を飛躍的に高めれば、明るい未来を共創できる。まずは、地域ブロックを中心とした産官学民一体となったローカルチーム作りが望まれる。そして、見たくないものを見る勇気と眼力を持ち、地域の急所を洗い出し、これを強化するため総力を結集していきたい。