

# 災害時における国と地方の関係<sup>1</sup>

～迅速な対応を目指す防災省の創設を～

中央大学 横山彰研究会 防災政策分科会 A

浅井こなみ、中野洋輔、矢崎洋平

2 0 1 1 年 1 2 月

---

<sup>1</sup>本稿は、2011年12月17日、18日に開催される、ISFJ日本政策学生会議「政策フォーラム2011」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、横山教授（中央大学）をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

I S F J 2011

政策フォーラム発表論文

# 災害時における国と地方の関係

～迅速な対応を目指す防災省の創設を～

2011年12月

# 要約

本稿では、災害対応の総合官庁として防災省の創設を提言する。この防災省は消防庁を軸に新たに創設される機関であり、消防・防災・災害復旧・災害復興・災害全般の情報集約を担う。この提言に至った概要は以下の通りである。

今回の東日本大震災で東北地方をはじめ広大な地域が甚大なる被害を受けた。人々の生活基盤は津波や地震で破壊され、震災まで営まれていた生活が一変してしまった。震災が発生する前の生活水準まで被災した人々の生活をいち早く戻すことが必要である。災害からの復興は、被災した人々の生活を考える上で非常に重要なことである。そこで本稿は災害からの復興について研究することとした。

第1章では本稿での問題意識について述べた。本稿のテーマは「災害時における国と地方の関係」である。この問題意識を持った理由として、8月17、18日に宮城県で行ったフィールドワークがあげられる。フィールドワークは、実際に被災地で生活する人々の声を聞き、そこで何が問題となっているのかを考慮し問題意識を決定するという目的のもとに行つた。マルハニチロ石巻工場長の山口龍一様に行ったヒアリングでは、工場を運営していく上で問い合わせを石巻市に対して行ったところ、国と県と市の間での連携が出来ていないために実際に被災地で商売をしている人は非常に困ると仰っていた。国と地方の連携の不備によって、工場の復興が遅れているのである。ここで、私たちは災害時の国と地方の関係は復興の早さに関連するのではないかという問題意識を得た。本稿で述べる遅れとはフィールドワークを行つたことも考慮し、被災者からの復興に対する遅れの声を参考にする。また、第1章では本稿で目指すべきビジョンについて述べた。本稿ではビジョンを「災害への対応が迅速・スムーズに行われている状態」とした。このビジョンを設定した理由は、フィールドワークを通して復興が遅れているという実感を受けたためである。本稿ではこのビジョンを基にして、どうすれば災害への対応が迅速・スムーズになるのかを研究目的とした。

第2章では国と地方の関係による対応の遅れについての現状分析を行つた。現状分析の手法としては国と地方の関係による対応の遅れについての具体的な事例の原因と、国と地方の対応の遅れの一般的な原因についての分析を行い、そこであげられた原因から対応の遅れの原因を決定した。具体的な事例として、「がれきの処理」と「復興計画の策定」をあげた。この2点を具体的な事例として分析する理由は、この2つの事例が震災直後から遅れが指摘されていたという点と、被災地の復興のために欠かせないものであるという2点である。この事例を分析する中で、「がれきの処理」では対応の遅れとして「がれきの処理の費用負担」、「分別状況のばらつき」、「役割分担の不明瞭さ」の3点があがつた。「復興計画の策定」では、「国の方針の遅れ」、「財源」、「情報の共有不足」の3点があがつた。次に、国と地方の対応の遅れの一般的な原因として4点の原因を分析した。ここであげられた原因是、「災害時の自治体の専門家不足」、「マニュアルの不備」、「役割分担・連携不足」、「情報共有・伝達不足」の4点であった。この4点を国と地方の対応の遅れの一般的な原因としてあげた経緯は、今まで自分たちの中で指摘してきた原因をあげ、それをメディアソースや文献からの情報をもとに論証を行つた結果であった。その結果、対応の遅れに関して具体的な事例と一般的な原因があがり、政策を打

つべき原因を決定した。政策を打つ原因是、「国と地方の役割分担・連携不足」と「国と地方で情報の共有・伝達不足」の2点である。この2点を選定した理由は具体的な事例でも一般的な原因でもあげられており、またテーマの「震災時における国と地方の関係」にも密接に関わっているからである。この2点の原因に政策を打つことで国と地方の関係による対応の遅れを解消できると考えた。

第3章では政策提言について述べた。第2章であげられた2つの原因を解消するための政策として、災害対応の総合官庁としての防災省の創設を提言した。防災省は、現在の総務省の外局である消防庁を軸として、消防庁に新たな機能を加え省として格上げすることで創設する。消防を軸にする利点としては、消防が既存の組織であるために国や自治体との連携が取りやすいこと、常に自治体に設置されているため住民との距離が近いこと、災害時や緊急時の経験が豊富であること、大小さまざまな災害に対応できることの4点である。また消防庁を府から省に格上げすることで、権限の拡大や他の省庁への発言力の強化を目指す。

防災省が持つ機能は消防、防災、災害復旧、災害復興、情報集約の5点である。防災省では現在の消防庁にある消防の機能に加え、災害が起きた直後には人命救助や被害状況の確認などの災害復旧の業務を担う。また復興の段階では、各省庁や都道府県や市町村に対し復興に関する仕事や役割の分担等の調整事務を行い、復興計画の策定を主導する等の災害復興の業務も担う。情報集約の機能を付与することで、各省庁からの情報だけにとどまらず、被災した都道府県、市町村、その他関係機関からの災害に関する情報を集約し、災害に対する情報の一元的な窓口の機能を果たす。情報の集約の機能によって、集められた情報をもとに関係機関や自治体に適切な情報共有をすることで復興を迅速に進めることができる。防災の機能として、防災省では災害が起きていない平時に關しては、防災計画の策定や災害時の訓練などの防災に関わる業務も行う。防災省を常駐させることで、災害が起きた時に迅速に対応することや情報や技術を蓄積することができる。災害が起きていない際には、防災を住民に促し、また防災計画の策定などの役割を担う。防災省と類似した機能を持つ機関として、復興庁と防衛省があげられる。復興庁は復興に関する政策の立案・企画や省庁同士の調整を行う災害復興の機能と、防衛省は災害直後に人命救助を行うなどの災害復旧の機能が類似している。防災省と復興庁は類似した機能として災害復興に関わる業務があるが、相違する点が2点ある。1点目に設置期間、2点目に担当する区域である。防災省と防衛省は類似した機能として人命救助などの災害復旧の業務があるが、相違する点として国と自治体の連携の強さと主要な業務の違いの2点があげられる。このように防災省には利点があるが、防災省の創設には課題も残っている。1点目に他省庁の反発、2点目に権限の問題、3点目に予算の問題である。

本政策提言を行うことで、役割分担・連携不足に関しては、防災省に災害復興の機能で他省庁との調整をする役割を与えることで解決し、情報の伝達不足に関しては、防災省に情報集約機能を与えることで解決することができる。防災省を創設することで、本稿のビジョンを達成できると確信している。

## 目次

はじめに.....	pp. 6-7
<b>第1章 問題意識.....</b>	<b>pp. 8-9</b>
第1節 はじめに.....	p8
第2節 フィールドワークと問題意識.....	p8
第3節 テーマ決定.....	p9
第4節 ビジョン.....	p9
第5節 おわりに.....	p9
<b>第2章 現状分析.....</b>	<b>pp. 10-17</b>
第1節 はじめに.....	p10
第2節 現状分析の手法.....	p10
第3節 具体的事例.....	pp. 10-12
1. がれきの処理	
2. 復興計画の策定	
第4節 具体的事例の原因.....	pp. 12-13
1. がれき処理	
2. 復興計画の策定	
第5節 対応の遅れの一般的な原因.....	pp. 14-16
1. 災害時の自治体の専門家不足	
2. マニュアルの不備	
3. 情報共有・伝達不足	
4. 役割分担・連携不足	
第6節 原因設定.....	p16
第7節 おわりに.....	pp. 16-17
<b>第3章 政策提言.....</b>	<b>pp. 18-31</b>
第1節 はじめに.....	p18
第2節 政策提言の概要.....	pp. 18-20
1. 災害対策の総合官庁としての防災省	
2. 防災省の役割と機能	
3. 現行の他の防災関連機関との兼ね合い	
第3節 防災省の利点.....	pp. 21-26
1. 消防を軸とする利点	
2. 権限を拡大することの利点	
3. 情報の一元化の利点	
4. 常駐させることの利点	
5. まとめ	
第4節 現行の政策との比較.....	pp. 26-28
1. 復興庁について	

2. 防災省と復興庁の比較	
3. 防災省と防衛省の比較	
第5節 課題	pp. 29–30
1. 他省庁との関係	
2. 権限・予算	
3. 省への格上げ	
第6節 おわりに	p31
第4章 終章	pp. 32
先行論文・参考文献・データ出典	pp. 33–34

# はじめに

2011年3月11日、東北地方太平洋沖地震が発生した。それに伴い津波が発生し、太平洋沿岸部に多大なる被害を与えた。また、地震と津波の被害により東京電力福島第一原子力発電所で原子力事故が起き、放射能・放射線による広範囲に及ぶ被害が起きた。これら一連の地震災害が東日本大震災である。

今回の東日本大震災で日本、とりわけ東北地方は甚大なる被害を受けた。地震による家の倒壊や土砂崩れ、特に津波の被害を受けた沿岸部の都市では町全体が流されて壊滅した。被災した人々の生活基盤は破壊され、震災まで営んでいた生活が一変してしまった。震災が発生する前の生活水準まで被災した人々の生活をいち早く復旧することが必要である。また被災者の生活水準を回復させるだけでなく、被災した街を震災前の状態、もしくは震災前以上に発展した街に復興していくことも求められる。これらの復旧・復興は国や地方自治体、その街に住む住民やその土地に根付く企業、NPO法人など様々なアクターの力によってなされるものである。それらのアクターの中でも復旧・復興していく過程で最も重要な位置を占めるのが国や地方自治体などの行政機関である。彼らが復旧・復興に関連する法律を制定して復旧・復興プランの策定を行い、そのプランにかかる費用を負担する。彼ら行政機関の働きによって復旧・復興は大きく影響される。

今回の大震災のような災害が発生した時の国や地方自治体の働きは重要である。例えば国と地方自治体の応急対応の遅れによって、被災した人々の救出が遅れ、救援物資が必要な場所に届かない等、被災者の生存に直接的に影響を与える。また、がれきの撤去が遅れると被害を受けた場所の把握も遅れ都市全体の復興も遅れる。都市全体の復興が遅れると同時に被災者の生活基盤の再生も遅れる。今回はその国や自治体の動きが遅れた結果、震災の応急対応から復旧・復興までが遅れている。

本稿のテーマを策定する際に第1章で述べるように、8月17、18日にかけて宮城県でフィールドワークを行った。そこで、ヒアリングを行うことで復興における国と地方の関係の重要性に気付いた。フィールドワークを行ったことで、実際の遅れに対する不満を聞き、復興の遅れは被災者の声を参考にするべきだという考えを持った。国や地方の対応の影響を一番に受けるのは被災者だからである。

国と自治体の連携や関係が震災時における重要な要素であることから、国と自治体の関係に問題意識をおいて本稿を作成することとする。震災時における両者の関係を改めて考え方直すことで、応急対応や復旧・復興の早さ、しいては今後起こる可能性のある自然災害に国と自治体がどう対応していくかについて述べていく。

本稿では上記のように「災害時における国と地方の関係」に問題意識を持った。その問題意識をもとに、本稿で政策提言をすることで目指すべきビジョンの策定を行った。国と地方の関係により復興が遅れているという問題意識をふまえて、「災害への対応が迅速・スムーズに行われている状態」をビジョンとした。本稿ではビジョンを達成することを一番の目的とし研究を進めていく。

問題意識に対する検証を第2章の現状分析で行う。分析手法としては、問題意識に則した現状把握を行い、対応が遅れている原因を挙げ、文献、メディアソース等からの情報を基に論証を行う。まず具体的な事例として、がれきの処理と復興計画の策定を取り上げる。

これは 2 つの事例から共通の原因を発見することができるのではないかと考えたからである。次に今まで一般に指摘されてきた遅れの原因として挙げられたものの論証を行った。国と地方の対応の遅れの具体的な事例、一般的な原因から、現状分析を行った結果、国と地方の対応の遅れの原因は次の 2 点である。「国と地方の役割分担・連携不足」と「国と地方の情報共有・伝達不足」である。この二つの原因を解消する政策提言をすることでビジョンの達成や問題意識の解消が可能であると考える。

上記の 2 点の原因を解消するための政策提言が、災害対策の総合官庁としての防災省の創設である。防災省の創設によって役割分担の不明確さや情報の錯綜を解消することが出来ると考えている。そもそも現行の制度では災害対策を専門に行う省庁が無い。そこで新たな機関を創設するにあたり、現在防災を担っている機関の消防庁に注目した。消防庁は一般の消防業務に加えて、防災関連の事務も担っている。現在、総務省の外局である消防庁を格上げし新たな機能を加えて、省として災害対策の機関として創設することで、他の省と同等の立場に立つことができる。省になることで防災や災害対策において、他の省庁を先導するような役割を持たせる。

# 第1章 問題意識

---

## 第1節 はじめに

本章では本稿での問題意識とビジョンについて述べる。私たちは問題意識を決定するためにフィールドワークを行った。そこで得た問題意識からテーマを決定した。テーマは「震災時における国と地方の関係」である。その後、テーマを踏まえてビジョンを決定した。

## 第2節 フィールドワークと問題意識

本節ではテーマ決定以前に行ったフィールドワークと問題意識について述べる。本稿を執筆するにあたって、私たち震災復興パートはテーマ決定を目的として、8月17日、18日に宮城県の石巻市・女川町・仙台市でフィールドワークを行った。フィールドワークでは、新聞や雑誌、テレビなどのメディアを通してでは感じることのできない被災地の雰囲気や人々の声を知ることができると考えた。またフィールドワークのもう一つの目的は、今まで座学で考察していた問題意識の確認や新たな問題意識の発見である。

私たちはフィールドワークを行う以前に私たちの中で3点の問題意識を挙げていた。まず1点目は二重ローン問題である。中小企業の経営者などが震災前から借りていたローンと、震災後に営業所の復旧のために借りるローンで債務が二重になるという問題である。次に2点目は雇用・失業者問題である。震災前に働いていた職場が津波や地震の被害で壊され、会社から解雇され失業してしまった人が多数存在しているという問題である。最後に3点目は水産業の復興である。東北地方はもともと水産業が盛んであるが、津波によって漁港・漁船や沿岸部にある水産加工業の工場は壊滅的な被害を受けた。東北地方にとって重要な産業の1つである漁業・水産業の復興は急務である。これら3点の問題意識は相互に関連している部分もある。これらの問題意識を持って、現地に行き自分たちの目で被災地を見ることで問題意識の絞り込みを行なった。

実際にフィールドワークに行き被災地を見て回った。また、マルハニチロ石巻工場長の山口龍一様にヒアリングを行わせていただき、石巻の沿岸部で実際に被災し工場を運営している方のお話を伺った。内容としては被災した時の状況や工場の被害、現在稼働している工場のことについてである。お話の中で、県や市の対応で自分たちの工場が立て直せないという不満があると仰っていた。これは県が石巻の沿岸部に建築制限をかけたために新たに工場の建物が建てることが出来ないという問題点である。市の職員に問い合わせをしても、県からの指示がないと動くことが出来ないと言い、県は国の復興計画や予算が決まらないと動けないと言う。国からの予算や復興計画が決まらないと、県も復興計画や予算を決めることが出来ず、市も復興計画や沿岸部の都市計画を決めることが出来ない。国と県と市の間での連携が出来ていないために実際に被災地で商売をしている人は非常に困ると言っていた。ここで、私たちは国と地方の関係に問題意識を得た。

## 第3節 テーマ決定

本節では本稿のテーマ決定の過程を述べる。フィールドワークを行う以前にもっていた二重ローン問題、雇用・失業者問題、水産業の復興という3つの問題点と、フィールドワークに行ったことで得た、国と地方の関係への問題意識を比べ、その中から一番重要な問題意識をテーマとすることとした。重要度の基準として、「より早く復興するためには何が大切か」、「震災復旧・復興に関する根本原因は何か」、「被災者の視点からみた重要度の高いものは何か」、「喫緊の課題なのか」という4点を基準として問題意識を絞り込みテーマを決定した。

それが本稿のテーマである「災害時における国と地方の関係」である。このテーマは重要度の4つの基準をすべて満たしており、本テーマが震災の復旧・復興、また震災に対する備えの場面にも関連してくるものであると考えテーマを決定した。

## 第4節 ビジョン

本節ではビジョンについて述べる。私たちはビジョンを「災害への対応が迅速・スムーズに行われている状態」と設定した。東日本大震災から半年以上が経った今もなお課題は多く残り、現に被災者は仮設住宅での生活が続いている。また、過酷な生活が半年以上も続いているため、心の病にかかる被災者が増えているのが現状である。私たちは被災者の生活を早く元の生活に戻すために、より早い復興を行うことに注目した。そして今回の東日本大震災において被災者の生活をより早く元の状態に戻すためには、「災害への対応が迅速・スムーズに行われている状態」を目指すべきではないかと考えた。「迅速・スムーズに行われている状態」とは、災害への対応に遅れを感じず、障害のない状態である。ここで遅れは被災地の声を参考に、対応が遅れているのかどうかを判断していく。

## 第5節 おわりに

本稿では本稿の問題意識とテーマ決定の過程、本稿で目指すべき社会としてのビジョン、「災害への対応が迅速・スムーズに行われている状態」に関して述べた。テーマ決定で問題意識の明確化を行ったことで本稿の方向性を示した。次の章では、復旧・復興が遅れているという現状の把握とその原因について分析する。

## 第2章 現状分析

---

### 第1節 はじめに

本章では現状分析の結果を述べる。まず国と地方の対応の遅れの具体的な事例として「がれきの処理」と「復興計画の策定」を挙げる。次に国と地方の対応の遅れの一般的な原因として「災害時の自治体の専門家不足」、「マニュアルの不備」、「役割分担・連携不足」、「情報共有・伝達不足」を挙げる。それらの結果を総合し、最後に政策提言の対象となる原因として「国と地方の役割分担・連携」と「国と地方の情報の共有」を設定する。

### 第2節 現状分析の手法

本節では現状分析の手法について述べる。現状分析の手法としては、原因を挙げ、文献、メディアソース等からの情報を基に論証を行う。まず具体的な事例として災害後初期の問題として挙がった東日本大震災でのがれきの処理と復興計画の策定を具体的な事例として挙げた。これは2つの事例から共通の原因を発見することができるのではないかと考えたからである。次に今までに国と地方の関係による対応の遅れとして指摘されてきた原因を挙げ、論証を行った。そして4点、「災害時の自治体の専門家不足」、「マニュアルの不備」、「役割分担・連携不足」、「情報共有・伝達不足」を原因として定めた。これらは国と地方の関係による対応の遅れに関する原因だと論証できたものである。

### 第3節 具体的事例

本節では「がれきの処理」と「復興計画の策定」について述べる。これらは震災直後から遅れが指摘されてきたものである。以下ではその現状把握を行い、次節の原因分析につなげる。

#### 1. がれきの処理

対応が遅れた具体的な事例の1点目はがれきの処理についてである。がれきの処理については現在国の直轄で行われており、費用の負担に関しても実質国の全額負担という形である。政府が5月に示した「生活の平常化」に向けた基本方針では、「8月末までにおお

むね撤去する」としていた。8月末時点での実際の仮置き場へのがれきの撤去の進捗状況は51%である。住宅や避難所周辺のがれきの撤去に関してはおおむね終了している<sup>2</sup>。

そもそもがれきの撤去に関しては、基礎自治体の事務とされている。国はがれきの撤去に関しては基礎自治体へ補助金を出している。しかし今回の震災のように大規模な災害の場合、基礎自治体の処理能力を越えていることがある。そこで広域自治体がその事務を委託という形で行うことが出来る。実際石巻市などではその業務を一部宮城県に委託している。

しかし今回の震災は予想をはるかに超えた大災害であった。がれきの撤去も仮置き場までは徐々に撤去することが出来ているが、それ以降は基礎自治体の一次置き場、広域自治体の二次置き場、そして最終処分場とへと進めていない。その原因としてがれきの処理の費用負担の問題がある。本来は広域自治体が処理する場合、費用は補助金をもらっている基礎自治体が負担することになる。しかしこれだけ膨大な量のがれきが出た結果、どのがれきが、どこの市町村からきたものなのかを判別することが非常に困難になるとされ、撤去後の処理が進んでいなかった。特に宮城県の村井知事はがれきの処理を国の直轄事業にすることを頻りに要望していた<sup>3</sup>。

その後政府はがれき処理特措法<sup>4</sup>により、がれきの撤去を国の直轄事業とすることに決定した。通常都道府県が委託を受けて代行するところを、国がその役割を担うことが出来るようにした。また費用負担に関しては国の費用負担を95%まで引き上げ、残りの5%も補助金を出し、実質的に国が全額を負担するような仕組みとなった。これにより費用負担の問題は解決された。

しかし最終処分場に関しては依然検討中である。いくつかの自治体ががれきの受け入れを表明している。東京都も受け入れを開始したが、「放射能を拡散させるな」などといった反対意見なども都に寄せられている<sup>5</sup>。このように放射能関連の問題も出てくるため反対も多く、最終処分場の選定は未だ検討課題として残されている。最終処分場が決まらない状況ではがれきの処理も滞ってしまうため、今後の復興に遅れが出てしまう。このようにがれきの処理が遅れている現状が見てとれる。

## 2. 復興計画の策定

対応が遅れた具体的な事例の2点目として、復興計画の大きな柱とされた高台移転と防潮堤に関する国と自治体の動きについて述べる。高台移転は、6月末の国の復興構想会議で提言されていた。そのため、多くの自治体が復興計画の核に据えて作成を進めてきた。8月23~27日に産経新聞が仙台市宮城野、若林両区100人と岩手県宮古市田老地区100人を対象に行ったアンケートによると、「高台移転」を希望する人が52.5%、「津波対策を講じた上、元の場所や近くの土地」を希望する人が24.7%だった<sup>6</sup>。この数値を5月末におこなわれたアンケートと比較すると高台移転を求める回答が約20%増えているため、高台移転を受け入れている人が増加している<sup>6</sup>。希望していない住民への対応の課題は残るもの、地域によっては建築制限をかけていることから、復興計画の作成を早急に行う必

<sup>2</sup> 岩手日報（2011.8.27）「震災被害深刻さ浮き彫り 復興対策本部現状まとめ がれき撤去進捗 51% いまだ8万人以上避難生活 住宅被災支援金申請15万件」

<sup>3</sup> 読売新聞（2011.5.28）「【編集委員が迫る】被災地財源がない 村井嘉浩宮城県知事」（2011年10月10日）

<sup>4</sup> 産経新聞（2011.8.12）「がれき処理特別措置法が成立 参院本会議で全会一致」

<http://sankei.jp.msn.com/politics/news/110812/plc11081221050023-n1.htm> （2011年10月10日）

<sup>5</sup> 産経新聞（2011.10.1）「都のがれき受け入れ 「放射能入れるな」苦情多数」

<http://sankei.jp.msn.com/affairs/news/111001/dst11100108470002-n1.htm> （2011年10月10日）

<sup>6</sup> msn 産経ニュース <http://sankei.jp.msn.com/life/news/110910/trd11091019340008-n1.htm> （2011年10月18日）

要があった。そのため自治体は国の基本方針が決定されるのを待つ時間ではなく、各自治体が行ったアンケートや懇談会での住民の意見を基に復興計画を立ててきた。しかし東日本大震災復興対策本部の会議で内閣官房幹部は「高台移転ではなくても津波対策は可能。国民の税負担で復興事業を行う以上は過剰投資を避けるべき」<sup>7</sup>と判断した。これより7月末の復興基本方針で国は高台移転を再検討とし、高台移転の計画は一時中断となった。上記のように、国の方針の遅れにより自治体の復興計画の作成が遅れていることが分かる。

防潮堤は主に高台移転できる土地のない市町村が復興計画に取り入れている。岩手県陸前高田市も防潮堤の計画を取り入れようとしている自治体の1つである。陸前高田市は海拔が低い土地に市街地が広がっているが、市街地を移転するための土地がなく、防潮堤に頼らざるを得ない状況である。そのため、陸前高田市は防潮堤を高くし、強化する復興計画を進めてきた。新しく建築する防潮堤の高さを国は12.5メートルを目安<sup>8</sup>としていたが、陸前高田市は岩手県が行ったシミュレーションを踏まえ、15メートルの防潮堤を国に要求することとした。ここに復興計画における国と自治体との意見の対立がみられる。当初陸前高田市は防潮堤の高さに関する国からの明確な回答がなかったため、市が予定していた15メートルの防潮堤を建設する方向で進めていた。しかし、国は新たに建設する防潮堤の高さを12.5メートルに方針を固めた<sup>8</sup>。そのため現在陸前高田市は復興計画の見直しを余儀なくされている事例で述べた陸前高田市のように、自治体は復興計画を進めているのに対し、国の方針が定まらないため、自治体も復興計画の策定ができずにいる。

## 第4節 具体的事例の原因

本節では具体的な事例として挙げた「がれきの処理」と「復興計画の策定」の現状分析を基に原因分析を行う。以下ではそれぞれ考えられる原因について考察していく。

### 1. がれきの処理

東日本大震災でのがれきの処理の遅れの原因について述べる。がれきの処理の遅れの原因として3点目、がれきの処理の費用負担、分別状況のばらつき、役割分担の不明瞭さである。1点目は費用負担である。がれきの撤去費用は阪神淡路大震災の3700億円を超えることは確実とされている<sup>9</sup>。今回は国の実質全額負担という形で最終決定したが、それが決まったのも8月に入ってからである。財政状況が芳しくない自治体では、なかなかがれきの処理に踏み出せない状況が長引いてしまった。

2点目は分別状況のばらつきである。二次置き場へ送る際に、がれきは分別された状況で送らなくてはならない。しかし各市町村の分別状況にはばらつきがあり、都道府県は一律で対応することが困難になっている。市町村も撤去するのに精一杯で、震災後初期に撤去したがれきに関しては分別できていないのが現状である。分別状況が違うため都道府県は分別が必要な二次置き場へのがれきの集約に踏み切りにくい。

<sup>7</sup>毎日新聞（2011年7月30日）「東日本大震災：復興基本方針決定 消えた「高台移転」 自治体、広がる戸惑い」  
<http://mainichi.jp/universalon/clipping/archive/news/2011/07/30/20110730ddm002040061000c.html> (2011年10月23日)

<sup>8</sup>岩手日報（2011年9月26日）「安全確保し街再生 「防潮堤」で見直しも」

<http://www.iwate-np.co.jp/311shinsai/fukkoplan/plan110926.html> (2011年10月18日)

<sup>9</sup>環境ビジネス(2011)「がれき処理の撤去に関する方向性」  
[http://www.kankyo-business.jp/saigai/201106\\_4.html](http://www.kankyo-business.jp/saigai/201106_4.html)  
(2011年10月23日)

3点目は役割分担の不明瞭さである。今回最終的には国の直轄事業として行うことが可能になったが、それまでは結局市町村が行うのか、都道府県が行うのかが曖昧になっていたという原因も挙げられる。現実的に市町村が対応できない状況であっても、要請が無いと都道府県は受け身の対応になっていた。現実的に費用の問題もあり、能動的には動きづらいかも知れないが、被災者の立場からすればがれきの撤去を行うのは誰でもよく、早く行うことに意味がある。この役割分担の不明瞭さが原因の1つである。

## 2. 復興計画の策定

東日本大震災での復興計画策定の遅れの原因について述べる。復興計画策定の遅れの原因として3点、国の方針の遅れ、財源、情報の共有不足が問題として挙げられる。

1点目は、国の方針の遅れである。国の方針として高台計画を進めてはいたものの、後日再検討となり、各自治体の復興計画策定の遅れとなった。防潮堤では国が防潮堤の高さの策定が遅れたため、各自治体も決断がなかなか下せず、計画が進まなかったと言える。

2点目は、財源の問題である。高台移転に関して、防災集団移転事業では国が94%、自治体が6%負担する<sup>10</sup>ことが決められている。これは東松島市で考えた場合、市の負担は900億円<sup>11</sup>に上り、一般会計予算の約6年分にあたる。そのため、震災前から財政が厳しい自治体は財源の負担が重いため計画を策定できずにいるのである。10月5日に改めて野田首相は「特別交付税などで対応できるように工夫していきたい」と実質的に全額を国が負担する方針を明らかにした<sup>12</sup>。しかし今後具体的にどのような対策がとられるかは未定なため、財源問題の解決には時間がかかると言える。そのため財政状況の厳しい自治体は、しばらくは高台移転の実行に踏み出せないという問題が生じる。防潮堤においても新たな防潮堤の建設にかかる費用は膨大であり、財源の問題が生じている。岩手県が行ったシミュレーションによると15メートルの高さが必要であるのに対し、国が12.5メートルの高さの方針を示したのには、財源の問題があるからである。防潮堤の建設も高台移転と同様、自治体だけでは財源の負担が大きく、国と連携しなければ実行できない。国はより早く予算を確定し、自治体は予算を基に計画の策定を速やかに行う必要がある。

3点目は情報共有不足である。高台移転の計画において、国が一度方針を示したため、各自治体はこれを基に復興計画を進めていた。国の方針が確定していないくとも、高台移転を再検討しているという情報を自治体に共有することはできる。このことからも国と自治体の共有不足によって復興計画が遅れていると言える。防潮堤の高さに関して国が自治体にもっと早い返答を行っていれば、15メートルの方針のまま計画書を進めることなく、より早く復興計画を策定することができただろう。そのためにはまず国はシミュレーションなどを参考に新しく設置する防潮堤の高さを検討する必要がある。それを踏まえた上でより早い返答を自治体にすべきである。情報の共有の遅さから、自治体の復興計画作成過程に手間が増え、作成の遅れへつながると考えられる。

<sup>10</sup>国土交通省 都市・地域安全課(2008)「防災集団移転促進事業」

[http://www.mlit.go.jp/crd/city/sigaiti/tobou/g7\\_1.html](http://www.mlit.go.jp/crd/city/sigaiti/tobou/g7_1.html) (2011年10月18日)

<sup>11</sup>NHK 解説委員室(2011) <http://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/100/94990.html> (2011年10月18日)

<sup>12</sup>YOMIURI ONELINE(2011年10月5日) 「被災住宅『集団移転』、全額を国負担…首相方針」

<http://www.yomiuri.co.jp/politics/news/20111005-OYT1T01258.htm> (2011年10月18日)

## 第5節 一般的な原因

本節では国と地方の対応の遅れの一般的な原因として4点、「災害時の自治体の専門家不足」、「マニュアルの不備」、「役割分担・連携不足」、「情報共有・伝達不足」について述べる。各原因について考察し、前節の具体的な事例の原因分析と共に次節の原因設定へとつなげる。

### 1. 災害時の自治体の専門家不足

1点目は災害対応の専門家不足である。自治体は災害対応の専門家ではないため自治体だけでは対応しきれず、対応が遅れていることが挙げられる。これは自治研作業委員会<sup>13</sup>が指摘しているように、緊急時の自治体の対応に問題があるといえる。自治体の多くは大規模な災害が起きた場合、通常の組織形態ではなく緊急対応用の組織形態に移行することになる。災害対策本部などはその最たる例である。しかしこれらの組織形態がうまく機能しないという実態がある。

自治体の組織形態は平常業務を想定して作られているため、大規模災害になると対応できないことが多くなってくる。災害が起こった時点から関連する業務（救助や規模の把握等）が増え、その上職員も完全に稼働することが出来るとは言い切れない。行政サービスの需要が供給を大きく超過してしまうからである。今回の震災ではかなりの広範囲で被害が出ており、自治体の行う業務が膨大であることは言うまでもない。さらに市庁舎 자체が被災し、満足に行政サービスが行えなくなったり、自治体職員が亡くなってしまったたり<sup>14</sup>、サービスの供給に大きな支障が出た。このギャップを埋めることができなければ緊急対応が遅れてしまうのも無理はない。

このような状況下で基礎自治体（消防以外）は災害対応に関して専門家ではないという事実もある。基礎自治体が災害時の実働部隊としての機関を消防しか持っていない。前述のとおり、災害後は通常業務と共に災害対応の業務も加算される。専門ではない分野の仕事を回されても効率が上がるとも思えない。専門家や他行政機関からの職員の派遣なども行われているが、要請から出発までは時間がかかり、また要請自治体まで物理的な距離があれば、早急な対応は難しくなってくる。

### 2. マニュアルの不備

2点目はマニュアルの不備である。マニュアルとは何かが起きた場合に備え、状況に応じて対応をするために行動指針を形式化したものである。緊急事態が生じた際、状況に合わせた円滑な対応は困難であるため、過去の事例や事前研究を参考にして作成されたマニュアルを基に行動することで、より迅速な対応が可能となる。しかしマニュアルに不備があると、迅速な対応ができないのはもちろん、誤った対応を取りかねない。今回の東日本大震災時に用意されていたマニュアルは、想定外の事態が多くマニュアルがあまり活用されていなかった、もしくはマニュアルの不備が多かったと言われている。特に東京電力福島第一原発の事故では原子力災害対策マニュアル<sup>15</sup>がほとんど活用されなかつたことが

<sup>13</sup>自治研作業委員会（2007）「21世紀社会とリスクガバメント」

<http://www.jichiro.gr.jp/jichiken/sagyouinmkai/31-21st/contents.htm> (2011年10月10日)

<sup>14</sup>公務中に被災し、死亡または行方不明になった地方公務員の数は330名に上る。

読売新聞（2011.6.15）「公務中に被災し、死亡・不明の公務員、330人」(2011年10月10日)

<sup>15</sup>1999年JCO事件の後、関係省庁が集まって原子力災害危機管理関係省庁会議が開かれた時に作成されたもの。原子力災害が起きた時の対応を示したマニュアルで、各省庁でマニュアルの内容が異なる。

政府の発表により明らかになった<sup>16</sup>。政府はマニュアルの不備が指揮命令系統の乱れを招き対応の遅れを招いたと判断した<sup>16</sup>。また今回の震災で被害の大きかった津波に対するマニュアルの不備も発覚した。7月に総務省消防庁が行った調査によると岩手、宮城、福島3県の沿岸37市町村のうち23(62%)の自治体が避難方法などを定めた「津波避難計画」を策定していなかったことが明らかとなつた<sup>17</sup>。また津波による自治体職員の死亡が多かつたが、職員の安全確保のマニュアルを策定していた自治体は1つもなかつた。このように震災発生後相次いでマニュアルに不備があつたことから、震災当時マニュアルがあまり活用されていなかつたことが分かる。よつて前述の通りマニュアルは対応を迅速かつスムーズに行うために大切なものである。そのため、震災後の対応に遅れが生じた大きな要因の1つとしてマニュアルの不備を挙げることができる。現在各自治体はマニュアルを見直し、改善しているものの、災害に対する認識の甘さやマニュアル作成時における想定の甘さが浮き彫りとなつた。

### 3. 情報共有・伝達不足

3点目は情報共有・伝達不足である。今回のような大震災が発生した時、自治体だけでは被災者の救助や彼らの避難生活を支援することができない。自治体は国に支援を求め、国からの援助を得て復旧・復興をしていくのである。そこでは国と自治体の情報共有・伝達が不可欠である。だが、今回の東日本大震災では国と地方で情報共有が出来ていなかつたために、応急対応の段階では救助を待つ人々の場所が伝達できなかつた、救援物資が必要な場所に届いていない等の問題が発生した。また、震災の被害によって国や県からの情報が市や被災者に伝わらず、市や被災者は政府の施策が浸透するまでに時間がかかってしまった。地方からの情報と国からの情報を共有することが出来なかつたために復興が遅れてしまった。

### 4. 役割分担・連携不足

4点目は役割分担・連携不足である。緊急時における役割分担は漏れや重複をなくし、すべき作業を明確にすることでより早い対応を行うために大切であり、連携は状況を素早く把握・判断し、次の対応により早く活かすために大切である。東日本大震災の復興基本法には「国と地方公共団体との適切な役割分担」に加え、「相互の連携協力」と「全国各地の地方公共団体の相互の連携協力」が基本理念の1つとして挙げられている<sup>18</sup>。このことからも国と自治体の役割分担や連携をとることの大切さがうかがえる。

しかし今回の東日本大震災では津波により、沿岸部にある多くの自治体が大きな被害を受けた。そのため停電や発電機の燃料不足により、被災自治体との連絡が途絶えてしまい、被災状況などの情報収集に支障が生じた<sup>19</sup>。岩手県では3日目に衛星携帯電話を書く被災自治体に配布し、情報共有を行い、対応を開始した。連携をとりながら活動するためには、情報を共有・伝達することがとても大切である。そもそも災害対策基本法によれば、基本的に各自治体の長が災害応急対応の責務を担うとされている。しかし、各自治体が中心となって対応を行うと定められているが、自治体が被災したため、連絡や情報共有

<sup>16</sup> Asahi.co (2011年6月9日)「原発災害マニュアル、全然使えず 政府、全面改訂へ」  
<http://www.asahi.com/special/10005/TKY201106080687.html> (2011年10月18日)

<sup>17</sup> 四国新聞社 (2011年7月27日) 「津波避難計画、6割が未策定／東北沿岸の被災自治体」  
<http://www.shikoku-np.co.jp/national/main/20110727000693> (2011年10月20日)

<sup>18</sup> 法なび (2011年8月12日) 「東日本大震災復興基本法 条文」  
<http://hourei.hounavi.jp/hourei/H23/H23H0076.php> (2011年10月21日)

<sup>19</sup> 岩手県総務部総合防災室 (2011) 「東日本大震災の初動対応における教訓」  
[http://www.fdma.go.jp/disaster/chiikibousai\\_kento/01/shiryo\\_06.pdf](http://www.fdma.go.jp/disaster/chiikibousai_kento/01/shiryo_06.pdf) (2011年10月21日)

もとれなかつた。このことから、今回の震災のように自治体が被災することが想定されておらず、事前の役割分担に問題があると言える。また防衛省が作成した教訓事項の取りまとめによると、自衛隊の部隊間や自治体、関係機関等との情報共有または連携が取れていないことが分かつた<sup>20</sup>。さらにこれまでの想定をはるかに超える被害と津波や火災、原発などの大規模な第二次災害をもたらしたため、自衛隊は防衛省防災業務計画、各種災害対処計画など既存の計画を超える活動が行われた。このことから、防衛省は「現地対策本部や自衛隊を含むそれぞれの機関が担うべき役割を明確化するとともに、自治体、関係機関等との共同訓練を実施して、計画等の実効性を高めることが必要」であると判断した<sup>20</sup>。これより役割分担の明確化が必要であるとともに、平時の訓練等を重ねて災害時に強力な連携が必要であることが明らかとなつた。そのため確かに連携が上手くとれた例もあるが、災害時においてより迅速でスムーズな対応を行うためにも更なる改善が必要であるといわざるを得ない。

## 第6節 原因設定

本節では、ここまで現状分析を踏まえて政策を打つべき原因の設定を行う。ここまで国と地方の対応の遅れの具体的な事例として「がれきの処理」と「復興計画の策定」について現状を分析し原因を洗い出した。具体的な事例を分析した中で出てきた原因是、がれき処理の中では「費用負担」、「分別状況のばらつき」、「役割分担の不明瞭さ」、復興計画では「国の方針の遅れ」、「財源」、「情報の共有不足」である。その後、国と地方の対応の遅れの一般的な原因を分析した。一般的な原因は4点、「災害時の自治体の専門家不足」、「マニュアルの不備」、「情報共有・伝達」、「役割分担・連携不足」である。

具体的な事例と国と地方の対応の遅れの一般的な原因を分析すると、両方に共通して「国と地方の役割分担・連携の形ができていない」という原因と、「国と地方で情報の伝達ができるていない」という原因があがつた。上記のとおり他の原因もいくつかあがつたが、本稿ではこの2つの原因に政策提言をする。その理由として、具体的な原因と一般的な原因に共通しているという点と、この2つが本稿のテーマに合致しているという点があげられる。この2つの原因は具体的な事例で対応の遅れとして原因にあげられ、一般的な原因としてもあげられている。また、この2つの原因は国と地方の関係に言及したものであり、テーマである「震災時における国と地方の関係」に当てはまる。本稿では国と地方の関係に問題意識を持っており、この2つの原因に政策を打つことで、震災時における国と地方の関係を改善できる。

## 第7節 おわりに

本章を通して、私たちは東日本大震災においてビジョンである、より迅速な復興を目指すために、復興の遅れの原因を分析してきた。そして国と地方の対応の遅れの具体的な事例と一般的な原因から、「国と地方の役割分担・連携不足」と「国と地方の情報共有・伝達不足」の2つの原因が共通に挙がつた。1つ目の「国と地方の役割分担・連携」では、役割分担が不明確だったり、連携が取れなかつたりしたことが迅速・スムーズな対応を行うことができなかつたと言える。2つ目の「国と地方の情報の共有・伝達不足」では、地

<sup>20</sup>防衛省(2011) 「東日本大震災に関する教訓事項について」

[http://www.mod.go.jp/j/approach/defense/saigai/pdf/k\\_chukan.pdf](http://www.mod.go.jp/j/approach/defense/saigai/pdf/k_chukan.pdf) (2011年10月21日)

震による災害や津波等の二次災害により、連絡が途絶えた事例からも、情報の共有ができていないことが伺える。この現状分析の結果から、私たちは次章でこの原因に対する政策について述べる。

# 第3章 政策提言

---

## 第1節 はじめに

本章では私たちの政策提言である、災害対応の総合官庁としての防災省の創設について述べていく。まず防災省の概要として役割や機能に関して述べる。それを踏まえ、具体的に防災省創設のメリットに移っていく。また防災省と比較される可能性のある復興庁と防衛省に関して相違点を述べ、その優位性を明らかにする。最後に本政策の考えうる課題を指摘する。これにより私たちのビジョン、「災害への対応が迅速・スムーズに行われている状態」の達成を目指す。

## 第2節 政策提言の概要

本節では防災省の創設という政策提言の概要について述べる。東日本大震災での対応の遅れの原因を解消し、前述のビジョン「災害への対応が迅速・スムーズに行われている状態」を達成するために、災害対策の総合官庁として防災省の創設を提案する。

### 1. 災害対策の総合官庁としての防災省

本稿では災害対策の総合官庁としての防災省を創設することを提案する。これにより役割分担の不明瞭さや情報の錯綜を解消することが出来ると考えている。そもそも現行の制度では災害対策を専門に行う省庁が無い。首相や内閣府防災担当、また各省の防災関連機関がその役割を担っている。そのため我々は新たに防災や災害への対処を専門に行う新たな機関の創設を政策の方向性として模索してきた。

そこで新たな機関として、現在防災を担っている機関の消防庁に注目した。消防庁は一般的な消防業務に加えて、防災関連の事務も担っている。後述のように様々な要因からこの消防庁を軸に据え、新たに防災省を創設することを提案するに至った。省として災害対策の機関を置くことによって、他の省と同等の立場に立つべきだと考える。また予算に関しても府と比較し裁量権を持つことが出来るため、より有効な政策を立案することが出来る。

### 2. 防災省の役割と機能

次に防災省の役割と機能について述べる。まず大きく防災省の担うべき役割として消防、防災、災害復旧、災害復興、情報集約を想定している。まず消防・防災・災害復旧に関してである。現在の消防庁を管轄する総務省は、「(1)平常時には、火災、地震、風水害などによる被害の防止、軽減を図るため、消防防災に係る制度改革、消防職員や消防団

員の教育訓練などの施策を実施しています。(2)緊急時には、災害対応の司令塔として、緊急消防援助隊のオペレーションや、官邸、関係府省、地方団体との連絡調整にあたります」としている<sup>21</sup>。このように現状の制度として消防・防災・応急対応の機能を消防庁は持っている。ただやはり機能としては平時の消防の役割に即したものが多く、復旧に関しても先頭を切って指揮していくというものではない。我々は防災省で災害復旧全般の調整機能も担うべきだと考えている。情報集約に関しては「災害情報集約を行い、緊急消防援助隊の統括本部として消火・救助活動を指示し、関係機関との連携により随時、災害現場に必要な資機材を投入します。」とあるように、現状として情報収集機関であるとしているが、あくまで消防関連の情報に限られる。そこで防災省では防災、災害対策に関するあらゆる情報を集約することによって、情報の錯綜を解消し、自治体から国レベルでの円滑な情報の伝達を可能にする。政策提言のイメージは図1の形で示す。災害時には既存の消防組織と自治体が密に連携をとる。またその自治体と国との情報共有は防災省が一手に担い、情報の錯綜を防ぐ。その後の震災対応において、防災省は他省庁間の調整を行う。このように災害に関する全ての情報を集約し、上位組織である災害対策本部に送られる。

また災害復興に関しては今までにない新たな機能となる。防災省は災害発生後には復興を中心となって行うような機能を付加する。復興に関して中心的な役割を担う省庁としては新たに復興庁の設立が議論されているが、現行制度上そのような機関は存在しない<sup>22</sup>。復興は災害対策本部や復興対策本部が担っている。防災省はここで新たに復興における調整機能を担うべきだと考えている。復興に関して中心的な役割を担うことにより的確な役割分担が可能になり、スムーズな政策の立案、実行が可能になる。

### 3. 現行の他の防災関連機関との兼ね合い

現行の他の防災関連機関をどのように扱うのかという点について述べる。現行の防災機関として消防庁のほかには各省に散見される。これらの機関に関して基本的に機関は据え置きにする。ただし情報に関しては防災省が集約することによって防災、災害対応に関しての総合的な施策を防災省が行うことが出来るようになる。機関を移植しない理由としては、今まで蓄積してきたノウハウを移植することによって、本来の能力を発揮することができないという弊害が発生することを避けるためである。現状の形のままで本来の能力を発揮し、有益な情報を防災省が集約をする形が最も災害対応に関して有効な形だと判断したためである。また内閣府防災担当と内閣情報官の基にある情報集約センターは防災省に集約する。内閣府防災担当はもともと阪神淡路大震災の反省を基に国土省防災局を内閣府に移管したものである。これらの機関は上記の機関ごと移植する際の弊害が小さいと私たちは考えたためである。集約することのできる機関に関しては、出来るだけ集約していくというのが私たちの考え方である。

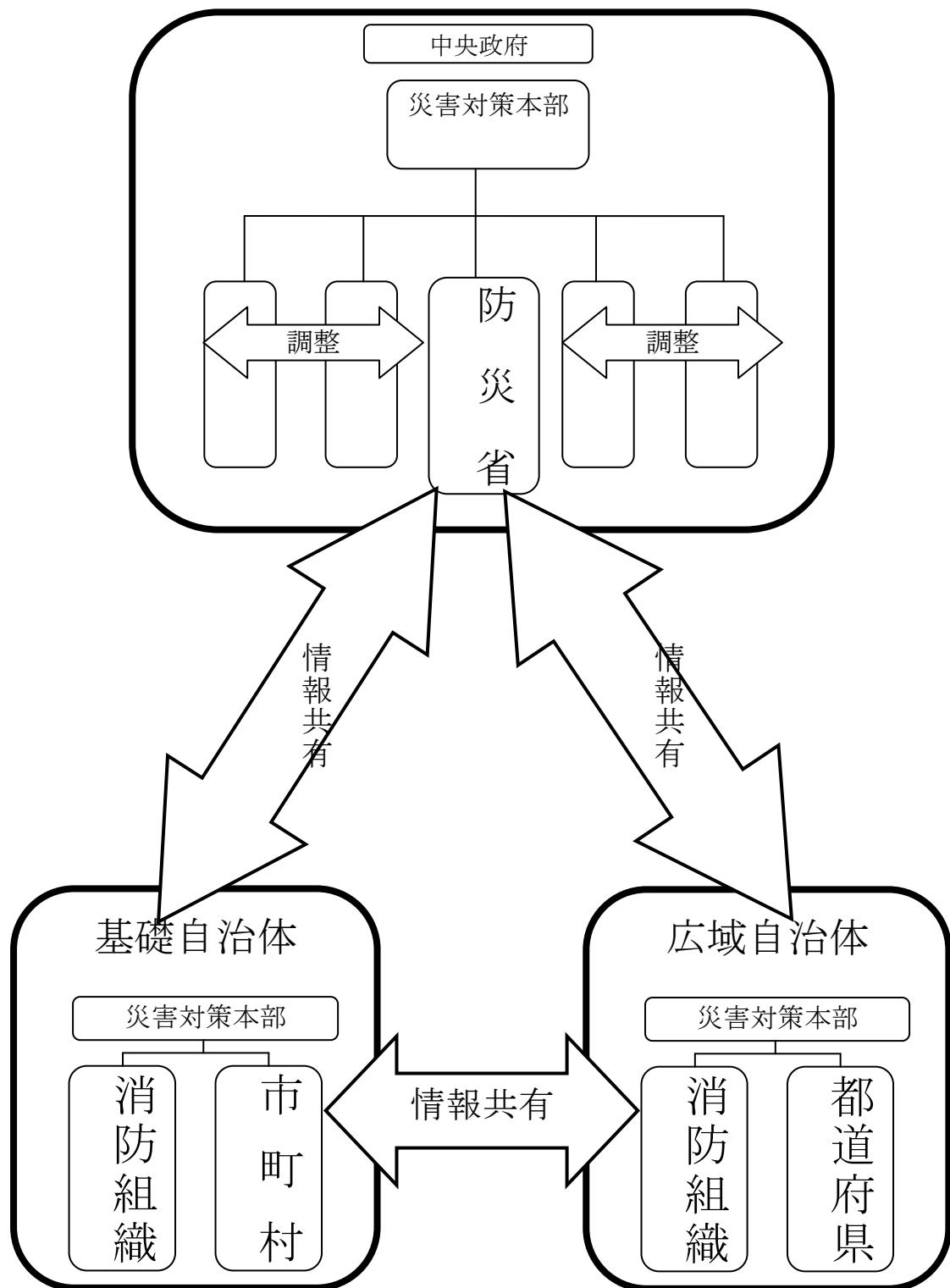
---

<sup>21</sup>総務省(2010)「消防庁の紹介」

<http://www.soumu.go.jp/shoubou/index.html> (2011年10月26日)

<sup>22</sup> 11月16日時点では復興庁は創設されていない。

図1. 政策提言のイメージ



著者が作成

## 第3節 防災省の利点

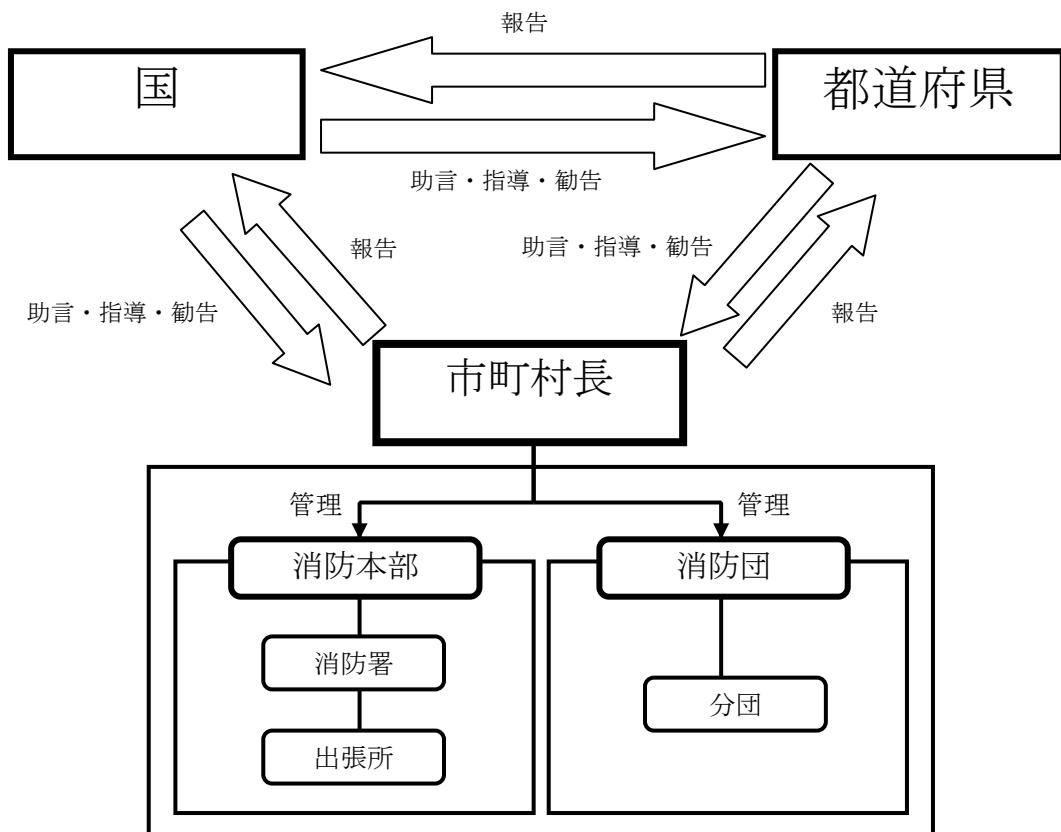
本節では私たちが提示した政策に関する、消防庁を軸に据えることの利点、権限を拡大することの利点、情報を集約することの利点、防災省を常駐することの利点、役割分担を設定することの利点について述べることで、私たちの政策によって期待される効果について考察する。

### 1. 消防庁を軸に据える利点

1点目は消防庁を軸に据える利点である。政策提言を行うにあたって消防を軸に据えることで、私たちのビジョンである「震災への対応が迅速・スムーズに行われている状態」を実現できると考えた。消防を軸に据える利点として4点、消防が既存の組織であるため国や自治体との連携が取りやすい、消防は常に自治体に設置されているため住民との距離が近い、消防は災害時や緊急時の経験が豊富、消防は大小様々な災害に対応できることがある。

消防庁を軸に据える利点の1点目は、消防が既存の組織であるため国や自治体との連携が取りやすいことである。消防は消防間の連携が強いだけでなく、平時の活動で国や自治体とも連携を保っていることから、緊急時や災害時においても強力な連携を保ちながら活動を行うことができる。ここで消防の組織構成についてみる。消防は大きく分けて消防本部と消防団がある。消防本部は消防に関わる人事、予算、庶務などを統括し、その下の機関である消防署、出張所は火災の予防、警戒、鎮圧、救急、救助、災害の防除等消防防災活動の第一線となって活動を行う。消防団は一市を除き全ての市町村に設置され、平時の防火啓発活動、消火・防災訓練などに加えて災害時には救助・救出活動、災害防除活動、住民の避難誘導を行っている。消防団は他に職業を持っている住民から構成されており、緊急事態や災害が生じた場合に防災・消防活動を行う。消防は人命に関わる活動を行っているため、常に消防間の連携が大切であり、連携を保ちながら活動が行われる。そのため消防庁と消防本部、消防団の連携体制が整っている消防は、大災害の時も連携を保ちながら活動することができる。実際に、気仙沼市では事前計画に基づいた訓練を消防本部と消防団を含めた自治体全体で毎月実施していた。そのため今回の東日本大震災直後、速やかに消防特別警戒本部を設置し、消防本部と消防団が連携を保ちながら、情報収集や指揮命令等をスムーズに行うことができた。また消防本部を中心に消防団の召集計画や活動計画を作成したため、これらの計画をもとに連携を図りながら、水門の閉鎖や住民の避難誘導、救助活動を行った。このように大災害の時こそ消防間の連携が重要である。以下は消防の仕組みを図で表したものである。

図2. 市町村における消防の仕組み



出典：

消防防災博物館 [http://www.bousaihaku.com/cgi-bin/hp/index.cgi?ac1=R102&ac2=R10208&ac3=3919&Page=hpd\\_view](http://www.bousaihaku.com/cgi-bin/hp/index.cgi?ac1=R102&ac2=R10208&ac3=3919&Page=hpd_view)  
 総務省消防庁 [http://www.fdma.go.jp/html/hakusho/h22/h22/html/2-7-2\\_2.html](http://www.fdma.go.jp/html/hakusho/h22/h22/html/2-7-2_2.html)

出典をもとに著者が作成

この図2のように自治体の消防組織間の連携だけでなく、国や自治体での連携体制が消防では備わっている。消防は平時から国や自治体が情報共有や相互協力を実行しているため、常に国や自治体と連携を保つ環境が整っている。前米国連邦危機管理庁のジェームス・リー・ウィットは「日本の消防庁は、県や市町村と緊密な協力関係にあり、そのような消防庁の機構と機能をみると、私は米国におけるFEMA<sup>23</sup>の役割との大きな類似性を感じている」（地方分権時代の自治体と防災・危機管理、2004）と述べている。またこれらの連携以外にも他機関との連携が必要であり、今回の震災で消防は自衛隊や警察官など連携を取りながら救助などの活動を行った。上記より消防はさまざまな機関と連携を取りやすい環境にあることが分かり、消防を軸に据えることで、災害時により強力な連携を保ちながら対応することが出来る。

消防庁を軸に据える利点の2点目は、消防は常に自治体に設置されているため住民との距離が近いことである。消防団は地域の住民によって構成されている上に、地域の地理に詳しいだけでなく地域に密着した活動を平時から行っているため、避難誘導や救助活動などにおいてより細かい対応をすることが可能である。更に平時における活動内容として、消火・防災訓練だけでなく応急手当の講習会や高齢者の自宅を中心に各家庭への防火指導

<sup>23</sup> Federal Emergency Management Agency の略。アメリカの連邦緊急事態管理庁を指し、大災害の発生時に、住民の救助や物資援助を行う。

なども行っている<sup>24</sup>。このように平時から消防団を中心に住民と接触する活動が行われている。さらに、「地域の安心・安全を構築するため、自主防災組織等を核に地域の様々な団体が広域に連携し、防災・防犯活動を行う」ことを目的とした「地域安心安全ステーション整備モデル事業」が平成16年に実施された<sup>25</sup>。この事業は自主防災活動の重要性が阪神淡路大震災後に明らかになったことを背景に、自主防災組織の機能を補完・強化すると共に防災活動拠点の確保や自主防災組織との連携強化を目指している。主な活動としてシンポジウムを行っており、ここでも地域住民への密着を心がけている。上に挙げた活動等を通して平時から消防団を中心に住民との密接なつながりを保っており、これが災害時には大いに役立つと考えられる。実際に今回の震災に関して岩手県塩釜市では、消防団が高齢者や要援護者の住居を把握していたため、人的被害は1人も出なかつた<sup>26</sup>。このように消防団を中心に、住民との密接なつながりが震災時には重要な役割を果たす。

消防庁を軸に据える利点の3点目は、消防は災害時や緊急時の経験が豊富なことである。消防は火災現場や事故現場などの危機管理能力や判断能力を必要とする現場で活動している。そのため、東日本大震災のような災害時にも臨機応変に対応することが可能である。そこで消防の今までの現場での活動の経験が、今回の東日本大震災の対応においてどのように活かされたのかについて述べる。地元の消防本部では、津波警報の伝達や住民の避難誘導、消火、救助、救急等の対応し、県内の消防本部は消火、救助、救急等の広域応援を行った。被害の大きかった岩手県、宮城県、福島県には消防相互応援協定に基づき全国から緊急消防援助隊が出動された。消防庁の指示に基づく出動は初めてである。陸上部隊に航空部隊が加わったことで情報収集や空中消火などの活動をより迅速・スムーズに行うことが可能となった。6月6日、緊急消防援助隊は東日本大震災における任務を果たし、全活動を終了とした<sup>27</sup>。一方、福島原子力発電所に関する活動としては、消防救助機動部隊<sup>28</sup>を中心に、放水活動、大型除染システムの設置及び運転方法の指導、発電所周辺の病院・福祉施設の救急搬送が行われた<sup>29</sup>。今回の震災において消防は様々な能力を用いて大いに活躍していることが分かる。このように消防救助機動部隊と緊急消防援助隊、消防隊員は大災害において適切な役割分担をし、臨機応変に対応することができる。

消防庁を軸に据える利点の4点目は、消防は大小様々な災害に対応できることである。小さい災害は消防のみで対処することが可能である。そのため防災省の機能にある消防を常駐させることで、消防が早急に対応することができるため、小さな災害への対応をより早くすることができる。また消防は小さい災害だけでなく、大きな災害にも対応できる。今回の東日本大震災で発動された緊急消防援助隊には大きな災害にも対応できる機関が備わっているからだ。これは地震等の大規模・特殊災害発生時において人命救助等を効果的かつ迅速に行うことを目的とし、阪神・淡路大震災後に設けられた援助体制である。この援助隊は消防組織法改正後、消防庁長官の指示により派遣することが可能となつた。以下は緊急消防援助隊の仕組みを図で表したものである。

<sup>24</sup> 総務省消防庁 消防団(2011) 「こんな活動をしています」  
<http://www.fdma.go.jp/syoboden/about/education/index.html> (2011年10月29日)

<sup>25</sup> 総務省消防庁 地域安心安全ステーション(2011) <http://www.fdma.go.jp/anshin/> (2011年10月29日)

<sup>26</sup> 消防庁「消防団の活動事例と地域の防災力」(2011)  
[http://www.fdma.go.jp/neuter/about/shingi\\_kento/h23\\_shingi/03/1-2.pdf](http://www.fdma.go.jp/neuter/about/shingi_kento/h23_shingi/03/1-2.pdf) (2011年11月1日)

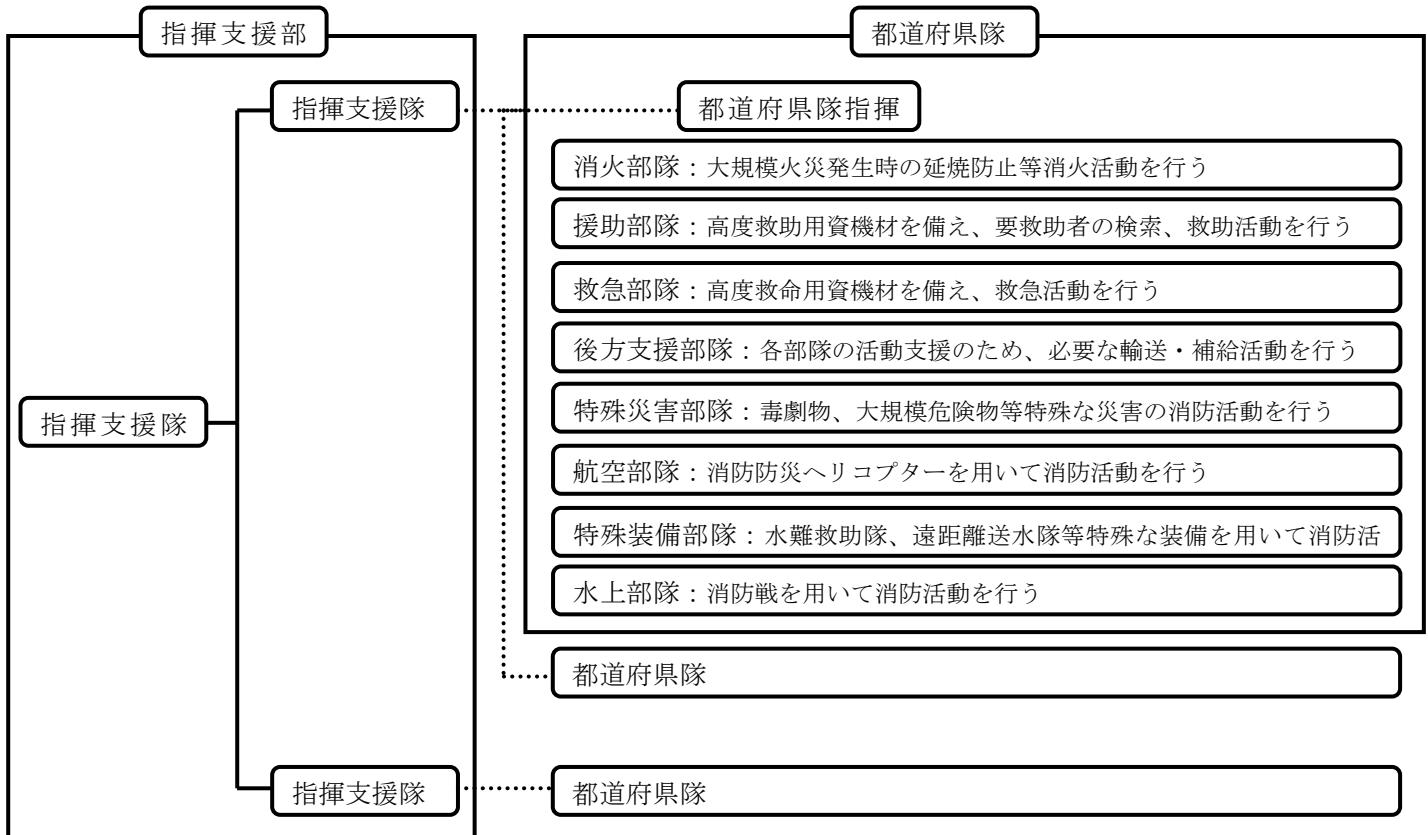
<sup>27</sup> msn. (2011年6月7日) 「緊急消防援助隊が活動を終了---4614人救助」  
<http://car.jp.msn.com/news/society/article.aspx?cp-documentid=5194589> (2011年10月21日)

<sup>28</sup> 消防救助機動部隊とは特別な能力・技術を有する隊員や装備で編成される東京消防庁の特別高度救助隊のこと。機動救助隊・起動救急救援隊・起動特科隊の三つの実動態からなる。ハイパーエスキュー隊とも呼ばれ、緊急消防援助隊として派遣される。

<sup>29</sup> 消防庁(2011) 「東日本大震災の被害状況及び消防の活動等について」

[http://www.fdma.go.jp/neuter/about/shingi\\_kento/h23\\_shingi/01/1-4/all.pdf#search](http://www.fdma.go.jp/neuter/about/shingi_kento/h23_shingi/01/1-4/all.pdf#search) (2011年10月21日)

図3. 緊急消防援助隊の仕組み



[http://www.fdma.go.jp/html/hakusho/h22/h22/html/2-7-2\\_2.html](http://www.fdma.go.jp/html/hakusho/h22/h22/html/2-7-2_2.html)

出典をもとに著者が作成

他にも阪神淡路大震災後反省点を活かした様々な対策が取られ、中でも消防防災・危機管理センターの設置では複数の情報ルートを用いて情報を収集することにより、正確かつ迅速に状況把握・判断し、緊急消防援助隊に対応策を指示できるようになり、これは大きな災害時にも活用できる。

消防が既存の組織であるため自治体や国との連携が取りやすい、消防は常に自治体に設置されているため住民との距離が近い、消防は災害時や緊急時の経験が豊富、消防は大小様々な災害に対応できることの4点より、消防には政策提言を行うに当たって軸に据えるに相応しいメリットがあると考えることができる。

## 2. 権限を拡大することの利点

2 点目に権限を拡大することの利点について述べる。今回私たちの提言では消防庁を軸に据えているため、災害への活動を進める上で指示を出す状況が生じる。そこで省に格上げし、権限を拡大することで、他の省や機関への指示が出しやすくなるという利点がある。加えて災害への政策を立てる段階においても同様に権限が上がることにより予算要求の過程が簡略化するため、政策を立案する際の環境がよくなり、住民や自治体などの意見を反映しやすくなると考えられる。

## 3. 情報の一元化の利点

3 点目に情報の一元化の利点について述べる。防災省に情報を集約し、それを基に消防組織または都道府県・市町村に必要な情報の共有し指示を出すことで、よりスムーズかつ的確に把握し、活動に活かすことができる。今回の震災では情報が錯綜している中から各機関が必要な情報を集めていたためより多くの時間と手間がかかっていたが、情報を防災省で一元化することにより情報が整理される。そのため、漏れや重複することなく情報を共有することが可能となる上に、より無駄な時間と手間を排除することができる。これは情報が飛び交うことによって生じる混乱を防ぐだけでなく、同時に情報を1つの機関が管理することで役割の振り分けも簡略になり、明確化される。また情報の一元化に伴い防災省が情報の管理を行うことで防災・消防活動・災害復旧・災害復興をより迅速・スムーズに行うことができる。つまりこれは迅速な初動対応へつながり、その後の政策立案過程においては情報を1ヶ所に集めることにより情報の内容の偏りが解消されるため、様々な視点を考慮しながら総合的な政策の立案が可能となる。

## 4. 常駐させることの利点

4 点目に防災省を常駐させることの利点について述べる。常駐する利点は2点ある。1点目は防災省を常駐することで1つの災害だけでなく、いつでも起こりうる災害にも対応することができるようになることである。いつでも大小さまざまな災害に対応することで、災害対応に関する一元的な機関となる。2点目は前の災害で使用された情報や技術を蓄積することができる。そのため今後起きる災害時にも備えることができる上に、災害が実際に発生した際でも、情報が集約されているため、すぐに必要な情報を活用することができる。また災害時の知識や技術を蓄積することで今までの災害の反省点が明確化され、改善されることでより良い対応を行うことが可能である。

## 5. まとめ

上記の4点の利点を踏まえ、防災省を創設された際に期待される効果について述べる。前述の利点を持つ防災省を創設すれば、災害時に円滑な対応ができる。前述の利点が東日本大震災への対応においてどのように活かせるのかを、第3章の現状分析で述べた、がれきの処理と復興計画の策定を例に述べる。

がれきの処理における対応の遅れの原因として、がれきの処理の費用負担、分別状況のばらつき、役割分担の不明瞭さが挙げられた。防災省の創設により、費用負担の問題の直接の解決には至らないが、どこがどのくらい負担するかの役割を明確にし、その情報を共有しやすくする。また分別状況のばらつきにおいても、情報を集約し、より早く共有することで、都道府県が把握しやすくなるため、必要に応じた対応や指示を出すことが可能になる。役割分担の不明瞭さでは、情報の集約化を行うことで情報が整理され、必要な役割の漏れや重複が解消される。そのため、必要な役割が明確となり、調整機能も担う防災省

が役割を振り分けることで、役割分担が明確化される。このように防災省を創設することで、必要な作業を迅速・スムーズに行うことを可能にし、早い対応を実現することができる。

復興計画の策定においては、高台移転と防潮堤に共通して、國の方針の遅れ、財源、情報の共有不足が遅れの原因として挙げられた。今回東日本大震災における國の復興の方針の遅れでは、内容が決定している部分を明確にし、共有する必要がある。方針の遅れに関しては、防災省の創設によって対応できるようになるわけではないが、防災省も復興まで携わるため、集めた情報や知識を基に國に助言をすることにより方針を確定しやすくなると考えられる。また財源においても、自治体のみの負担では計画を実施することが不可能である。これもがれきの処理同様、防災省の創設では財源問題の直接的な解決には至らないかもしれないが、國と自治体が負担する割合の決定、つまり役割分担をより早くに行っていれば、より早く計画を実行に移すことができる。情報の共有不足では、情報の集約化で情報を共有することにより、無駄な作業を省くことができる。今回の東日本大震災における復興計画の策定では情報が錯綜したため、國の方針と自治体の活動が上手く一致しなかった。情報を集約し、一元化することで、自治体が國の方針を把握することができるため、自治体は國の方針に応じて復興計画の策定を進めることができる。

このように初動対応では集約された情報を防災省が扱い、都道府県や市町村の設置されている災害対策本部を通して防災省とその下部の実働隊と連携をとりながら活動することで、私たちのビジョンである「災害への対応が迅速・スムーズに行われている状態」を実現することができる。さらに、整理された情報は都道府県と市町村の災害対策本部を窓口として消防本部や消防団に伝達されるため、混乱を避けることができる。また防災省として常駐させることで、早急に災害対応をすることができる。また蓄積された情報や知識を応用することで、様々な災害にも備えることができる。復興段階においては、2つの機関（災害対策本部、防災省）が連携して対応することで、迅速・スムーズに復興することができるだけでなく、防災省とそのもとにある消防本部・消防団を用いることで住民の意見を反映した政策提言も行うことができる。このように防災省を設置することで防災・災害復旧・災害復興の段階でも共に迅速・スムーズな対応をとることが可能となる。

## 第4節 現行の政策との比較

本節では防災省と他の災害に関連する業務を行う機関についての比較を行う。具体的には現在設置が急がれている復興庁と、東日本大震災発生直後に災害復旧などで活躍した自衛隊を管轄している防衛省の2つの機関と防災省を比較する。

### 1. 復興庁について

ここでは復興庁の概要を述べる。防災省と同じような機能を持った機関として復興庁がある。復興庁は2011年6月20日に成立した東日本大震災復興基本法に設置が明記された。復興庁の設置の際には、東日本大震災復興基本法の成立により設置された東日本大震災復興対策本部を廃止し、その機能を引き継ぐものとされている。また東京の本部だけでなく東北にある現地対策本部や東日本大震災復興構想会議の復興庁及びこれに置かれる組織に引き継がれるものとしている（東日本大震災復興基本法, 2011）<sup>30</sup>。つまり現在ある復

---

<sup>30</sup>法庫(2011)「東日本大震災復興基本法」 [http://www.houko.com/00/RINJI/01/H23\\_076.HTM](http://www.houko.com/00/RINJI/01/H23_076.HTM) (2011年10月26日)

興対策本部は復興庁を設置するまでの「つなぎ役」という立ち位置である<sup>31</sup>。復興庁設置法案は11月1日に閣議決定され、現在衆議院で審議中である<sup>32</sup>。

復興庁設置準備室による<sup>33</sup>と、復興庁の所轄事務は内閣府と同様に、内閣を補助する総合調整事務と個別の実施事務を行うこととしている。事務の1つが復興に関する国の施策の企画、調整である。具体的には基本的な方針等の企画立案、各省の復興施策の総合調整・勧告、復興関係予算要求等に関する調整などである。もう1つの事務として、地方公共団体への一元的な窓口と支援がある。これは被災自治体の復興計画策定への助言、復興特別区域の認定、復興交付金と復興調整費の配分、国の事業の実施や県・市町村への支援に関する調整・推進などを行う。復興庁は内閣総理大臣を長とし、事務を統括する復興大臣が置かれ組織される。また閣僚級会議も設置される予定である。出先機関（復興局）を岩手県、宮城県、福島県に置き、国と地方の協議会も活用しながら、現地で被災自治体の要望を受けてワンストップで対応するとしている。設置期限は、復興基本方針に定める復興機関と合わせて、震災発生から10年間（平成23年度から32年度までの間）とされている<sup>33</sup>。復興大臣は他の閣僚への勧告権限を持ち、勧告に従わない場合は首相に指揮監督権の発動を要請する権限も持たせる。復興大臣に強い調整機能を持たせ、省庁の縦割りを廃し効率的に復興を進める狙いである<sup>33</sup>。

## 2. 防災省と復興庁の比較

ここで今回提言した防災省と復興庁の比較を行う。まずは防災省と復興庁の類似点を述べる。防災省と復興庁は類似した機能を持っている。その機能は2点、復興の際に他の省庁との調整を行うという機能、復興に関する政策の立案・企画を行うという2点である。具体的に1点目の他の省庁との調整は、復興の際に各省庁が自分たちの管轄のことだけを行うというような縦割り行政を避け、省庁同士が連携して復興を成し遂げるために必要な機能である。

次に防災省と復興庁の違いについて述べる。まず、1番の違いとして設置する期間の違いがある。復興庁は震災から10年間を目安にして設置されるが、防災省は常駐される。常駐の省として設置されることで、東日本大震災以外の災害が起こった場合にも対応することが出来る。防災省は今回の大震災だけでなく、これから起こるであろう災害に対応するという役割と、防災を担うという役割を持っている。防災省は自ら防災に関する政策や企画を立案し、防災計画を実行する。復興庁は東北の復興の段階での防災にしか関与しないが、防災省は常日頃から全国の防災を考える。また、防災省は実際に災害が発生した時の災害復旧も行う。防災省は消防庁を基に創設される機関であり、人命救助等の災害復旧の実働部隊としての役割も果たす。

防災省と復興庁では担当する区域も違う。復興庁は東日本大震災の復興のために設立される機関であり、基本的には東北3県（岩手県、宮城県、福島県）の復興のために働く。しかし、防災省は全国の都道府県をその担当区域としており復興庁よりも広域を担当する。前述の通り、東北以外で起こるであろう新たな災害にも対応することが出来る。

復興庁にはなくて防災省にはある機能として、情報集約機能が挙げられる。防災省では市町村、都道府県、各省庁など様々な機関からの情報が集められる。防災省に情報を集め情報を集約することによって、情報を伝え、また情報を聞く場所が明確化され、情報の錯

<sup>31</sup> msn.産経ニュース(2011年6月20日)「残る課題、復興庁と既存省庁、自治体の棲み分け整理は」  
<http://sankei.jp.msn.com/politics/news/110620/plc11062022550018-n2.htm> (2011年10月26日)

<sup>32</sup> 2011年11月16日現在の状況である。

<sup>33</sup> 東日本大震災復興対策本部(2011)「復興庁設置法案(仮称)の基本的な考え方」

[http://www.reconstruction.go.jp/topics/02\\_3fukkoucho.pdf](http://www.reconstruction.go.jp/topics/02_3fukkoucho.pdf) (2011年10月26日)

総や情報収集の際の無駄な手間を省くことが出来る。このように防災省での情報の一元化を目指す。

防災省は災害全般に関する業務を担う機関である。それに対して、復興庁は東日本大震災の復興を目的とした機関である。もちろん、東日本大震災からの復興は喫緊の課題であるが、防災省では東日本大震災からの復興はもちろんのこと、これから起こりうる災害にも防災、応急対応、復興の全てのフェーズで対応することができる。災害に関して防災省は復興庁よりも多くの役割を果たすことができる。

### 3. 防災省と防衛省の比較

ここでは防災省と防衛省の比較を行う。大規模な災害が発生した時に消防と同様に人命の救助を行うのが防衛省管轄の自衛隊である。自衛隊は大規模な災害が発生した際に都道府県知事や災害対策本部長の要請を受け被災地に赴き活動を行う。今回の東日本大震災では、被災した各都道府県知事が震災後に自衛隊に派遣要請を行い、自衛隊は各都道府県の被害状況に応じて、3月から8月まで活動した。福島県は原子力発電所の事故が収束してないため現在まで自衛隊が活動している。活動内容としては避難支援、給水支援、人員及び物資輸送、原子炉冷却のための放水、モニタリング支援、ヘリコプター映像伝送による官邸及び報道機関等への情報提供、上空からの撮像、集じん飛行支援などである<sup>34</sup>。自衛隊はこのような活動を行うので、大規模災害が起きた際には自衛隊の協力が災害復旧の大きな手助けとなる。

前述のような自衛隊の災害直後の活動を考慮すると、防衛省を基に防災省のような機関を創設する提言も考えられる。しかし、本稿では消防を軸に新たな機関である防災省の創設を提言した。それには2点の理由がある。

1点目に消防を基にした防災省を提言した理由として、防衛省が持っていない機能を消防が持っていることがあげられる。具体的には都道府県・自治体との連携がされていることと地域へ密着していることである。消防は各都道府県、市町村に設置されているため、地域との密着度が強い。また、消防団は地域の住民によって構成されるため、住民との距離も近く、避難誘導や救助活動などにおいてより細かい対応をすることが可能である。地域と密着しているので災害が起きた直後に独自で活動することもできる。自衛隊は各都道府県の知事の要請を受けて派遣されるものであり、災害直後すぐに活動することはできない。また、自衛隊は地域に根差した組織ではないので、消防に比べると地域の住民や自治体とのつながりが強くない。本稿の「震災時の国と地方の関係」というテーマを考慮しても、国から派遣される自衛隊よりも、地元に根付いている消防と国が連携するほうが本稿の問題意識の解決に近い。

2点目に防衛省は災害対応が主要な業務ではないということがあげられる。防衛省の主な取り組みは名前の通り防衛に関することである。防衛政策や武力攻撃事態への対応、国際平和協力活動など対外的な防衛や平和活動が主な業務である。各種事態への対応として災害への対応も業務の1つではあるが、それはあくまで業務の1つでしかない。対して消防は常日頃から火災の予防、警戒、鎮圧、救急、救助などを主な業務としており、災害時には救助・救出活動、災害防除活動、住民の避難誘導を主要な業務としている。消防庁には防災に関する部署も設置されており、災害や防災に対応することが消防の主要な業務であることがうかがえる。消防庁は防衛省よりも平常時から災害に関する業務に集中しており、消防を基に創設する防災省は、防衛省よりも災害対策の総合官庁として適していると考えられる。

<sup>34</sup> 防衛省（2011年10月28日） 平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震に対する自衛隊の活動状況（07時00分現在） <http://www.mod.go.jp/i/press/news/2011/10/28a.html> （2011年10月31日）

## 第5節 残された課題

本節では防災省創設においての課題について述べる。大きく3点、他省庁の反発、権限・予算、省への格上げがあげられる。これらを今後の検討課題として各項目述べていく。

### 1. 他省庁との関係

1点目は他省庁との関係である。消防庁を中心に新たに省を作る際にはやはり反発は起こるであろう。政治主導を目指した第二次橋本内閣での中央省庁改革では多くの反発が巻き起こった。ここでは詳しい内容には言及しないが、橋本元首相が目指したものには程遠いものになってしまったと指摘されている<sup>35</sup>。これは各々の省が既得権益の維持のために抵抗したためである。それに加え自民党政権下では族議員の力も強く、議員と官僚が結託し中央省庁改革を骨抜きにしてしまった。

本政策提言に結び付けて考えると、このような反発は上記の例ほど大きなものではないにしろ起こる可能性がある。総務省は消防庁を外局として持っているため、管轄の外局を失うことになる。これは当然既得権益を失うこととなるので反発をするだろう。しかし逆に総務省以外から権限を防災省に移管することは想定していないので、総務省以外からの反発はそこまで大きなものにならないのではないか。さらに現在は改革当時の自民党政権とは違い、族議員がかなり鳴りを潜めてきている。民主党が掲げている政治主導によりその効果はどうにせよ、政治家と官僚の距離は離れてきているのではないか。この現在の状況を勘案すると、大きくはないが、各省、主に総務省からの反発があるのではないかと考えられる。

さらに総務省は2001年の省庁再編当時からそのあり方に対して批判が出ている。総務省の役割は「内閣および内閣総理大臣を補佐し、支援する体制を強化する役割を担うものとして設置されるのであり、今後の行政改革について、今次行政改革の理念を踏まえ、行政機関の機構、定員および運営に関し、行政の総合的かつ効率的な実施を確保するために必要な政府全体を通じる総合的な調整機能を發揮し、これを継続的かつ協力に推進することが期待されている行政機関として位置づけられている<sup>36</sup>」。組織としては自治省、郵政省そして総務庁の3つの省庁を統合し、外局として消防庁、郵政事業庁、公正取引委員会などを持つ。この総務省に対して「寄せ集め」といった批判がある。3つの省庁には相互に大きな関連性はなく、統合され大きな組織として置かれているだけなのではないかという批判もある。中央省庁再編の際の郵政関連事業をめぐる紛余曲折を見ると、それが滑り込みで加わった総務省の内実が目的と合致していないと言わざるを得ない。そのため総務省は在り方に対して批判を受けている。この状況を勘案すると、消防庁を格上げすることが総務省の再編への後押しにもなるのではないか。

実際に防災省を創設した後に、災害対応に関する実務を行っていく際には、他省と連携を取りつつ行なっていかなくてはならないことも出てくるだろう<sup>37</sup>。特に市町村が再生していくに従い災害対応の枠を越え、通常の行政に移行していくと考えられる。その際はたして新たに創設された省が中心となって進めていくことが出来るのか、リーダーシップを持てるのかという疑問がある。これは各省の上に立つ立場として防災省を創設したとしても言えることで、法律上ではなく実際に行うことが出来るのかという点である。

<sup>35</sup> 照屋寛之(2001)『沖縄法学』「一考察する闇に行政改革」

<sup>36</sup> 岡田彰,田中一昭(2000)『中央省庁改革』日本評論社

## 2. 権限・予算

まず権限の問題である。実際に災害対応に関する実務を行っていく際には、他省と連携を取りつつ行つていかなくてはならないことも出てくるだろう<sup>38</sup>。特に市町村が再生していくに従い災害対応の枠を越え、通常の行政に移行していくと考えられる。その際はたして新たに創設された省が中心となって進めていくことが出来るのか、リーダーシップを持てるのかという疑問がある。これは各省の上に立つ立場として防災省を創設したとしても言えることで、法律上ではなく実際に行うことが出来るのかという点である。

次に予算の問題である。平成23年度予算において防災関連予算は「災害予防」と「災害復旧等」の合計で約4,600億円が計上されている。さらに国土交通省や農林水産省が計上している「国土保全」の予算を合計すると約1兆円規模となる。一見すると大きな規模の予算を必要とすることとなる。しかし前述の通り実際の事業に関しては現在管轄している省庁が行い、防災省はその調整や情報の集約を担うこととなるため実際にはそれほど大きな予算は必要にならないと考えられる。丸ごと移植することとなる内閣府防災担当と消防庁の予算を合計すると約152億円である。もし仮に「災害予防」、「災害復旧等」の予算とこれを足しても5,000億円にも満たない。これは平成23年度予算に照らし合わせると、環境省に次ぎ2番目に少ない額である<sup>39</sup>。しかし予算に関しては再度詳細な検討が必要であると思われる。

## 3. 省への格上げ

最後は省への格上げである。前述のとおり省庁再編のような官僚機構の再編には多くの障害がある。省に格上げすると言つて、すぐに実現できるようなものではない。構想段階から長い時間をかけて実現へと漕ぎ着けるものだろう。例として2007年に省へ昇格した防衛省の事例を挙げる。防衛庁は2006年末の臨時国会により成立した法案により、2007年1月9日付けて防衛省へと昇格した。その際反対したのは社民・共産両党のみであった。1954年に設置されてから実に50年の月日が流れている。この50年の間に何度も省への格上げが提案、議論されてきた。1964年の池田隼人内閣では「省移行法案」が閣議決定された。しかし最終的には国会への提出にはいたらなかった。1997年の橋本龍太郎内閣では、行政改革会議が「防衛省」法案を提出了。自民党の総務会でも決定したが、連立与党内での同意が得られないとしてまた国会提出にはいたらなかった。2001年には連立与党であった保守党が防衛省設置法案を自民党の防衛省長官経験者らと議員立法として国会へ初めて提出了。しかしこの時は衆議院の解散により廃案となってしまった。このように何度も試みた結果として防衛省への昇格を実現することができた。防衛庁の省への格上げについての賛否はさておき、最初の池田内閣での閣議決定から40年以上も時間を要した。特に防衛庁の問題においては憲法9条など単に序を省に格上げする以外の障害もあった。前述してきたとおり、消防庁を軸とした防災省の創設に関しては予算や他省庁の反発の問題もあるが、東日本大震災や今後の災害に対して力を發揮し、防衛庁における憲法9条のような障害もない。そのため防衛庁の事例のようにいち早く提案し、長い時間をかけ議論していくことが重要になってくる。

<sup>38</sup> 防災白書(平成23年度版) <http://www.bousai.go.jp/hakusho/h23/index.htm>

<sup>39</sup> 財務省 「平成23年度一般会計歳出概算」

[http://www.mof.go.jp/budget/budget\\_workflow/budget/fy2011/seifuan23/yosan003.pdf](http://www.mof.go.jp/budget/budget_workflow/budget/fy2011/seifuan23/yosan003.pdf)

## 第6節 おわりに

本章では災害対応の総合官庁としての防災省を提案した。この政策が実現することにより、5つのメリット、消防を利用することの利点、権限の拡大をすることの利点、情報を集約することの利点、防災省を常駐することの利点、役割分担を設定することの利点を挙げることができる。つまり復興の遅れの原因として挙げられている情報共有・伝達不足、役割分担・連携不足を解決することができる。また防災省と、新設が予定されている復興庁、防衛省との比較を行うことで他の政策との相違点、そして優位性を示した。残された課題として3点、他省庁の関係、権限・予算、省への格上げを挙げたが、これらは本稿の課題として考慮することとする。このように、私たちは災害対応の総合官庁としての防災省を提案し、私たちのビジョンの達成を確信している。

## 第4章 終章

---

本稿では東日本大震災を受けて、新たに災害対策の総合官庁である防災省を提案するに至った。私たちは東日本大震災を体験し、様々な問題に直面した。甚大な被害を受けた被災地においてフィールドワークを行い、実際に現地の状況も見てきた。その中で復興の遅れに対する多くの不満を耳にした。この問題に対して「まず解決しなければならない」

「今後の対策にも繋がる」と感じ、論文の問題意識とした。そしてこの問題意識を基に、ビジョンとして「災害への対応が迅速・スムーズに行われている状態」と設定した。このビジョンを達成することができれば、遅れという問題は解決することができる。解決策を見いだす上で、始めに現状としてがれきの処理や復興計画の策定に関して分析を行った。そこで遅れの原因として国と地方の連携・役割分担や情報共有・伝達不足に問題が浮かび上がってきた。連携や役割分担、情報共有・伝達不足を行うためにはどうすればよいのか。その答えが災害対応の総合官庁としての防災省である。現在総務省の外局である消防庁を軸とし消防と防災の機能はもちろん、また新たな機能として災害復旧、災害復興、情報集約の機能を付加し府から省へと格上げをする。新たな機能を付加することにより、災害復旧では人命救助や被害状況の確認などの実務を担い、災害復興では復興に際しての調整を担う。そして防災省の強みとして、まず消防を軸に据える利点の4点、消防が既存の組織であるために国や自治体との連携が取りやすいこと、常に自治体に設置されているため住民との距離が近いこと、災害時や緊急時の経験が豊富であること、大小さまざまな災害に対応できることがある。また強みとして省へと格上げすることにより、権限の拡大や災害対応時の調整が容易になることが期待できる。さらに常駐させることにより、東日本大震災への対応だけでなく、今後起こりうる災害に対しても、経験や技術を蓄積することにより対応することができる。類似した機関として復興庁と防衛省を取り上げたが、どちらも私たちが目指しているビジョンを達成することには至らず、防災省の優位性が示された。しかし防災省の創設には他省庁の反発の問題、権限の問題、予算の問題と、3点の課題が残されている。しかし課題が解決されれば、防災省の創設は今回の東日本大震災への対応のみならず、今後起こりうる様々な災害への備えともなりうる。よって私たちは本政策提言がビジョンへ答えることができると確信している。

## 先行論文・参考文献・データ出典

### 《先行論文》

- 荒木修(2011)「震災と廃棄物」『ジュリスト』1427号, pp. 40–45.  
飯島敦子(2011)「国と自治体の役割分担」『ジュリスト』1427号, pp27–34.  
稻葉馨(2011)「東日本大震災と政府対応」『ジュリスト』1427号, pp21–26.  
樺山博志(2011)「国・自治体の責務とその限界」『ジュリスト』1427号, pp9–14.  
照屋寛之(2001)「行政改革に関する一考察」『沖縄法学』30巻, pp13–58

### 《参考文献》

- 石井隆一(2004)『地方分権時代の自治体と防災・危機管理』近代消防社  
今村都南雄(2000)『自治・分権システムの可能性』敬文堂  
岡田彰, 田中一昭(2000)『中央省庁改革』日本評論社  
上妻博明(2007)『災害対策基本法の対策』一橋出版  
佐々木信夫(2006)『自治体をどう変えるか』ちくま新書  
下條美智彦, 本田弘(2002)『地方分権下の地方自治』公人者

### 《データ出典》

- 石田康弘(2008)「日本政府による意思決定システムについて思うこと」  
<http://www.ishidayasuhiko.com/image/upload/ronbun13.pdf> (2011年9月5日)  
岩手県総務部総合防災室(2011年6月11日)「東日本大震災の初動対応における教訓」  
[http://www.fdma.go.jp/disaster/chiikibousai\\_kento/01/shiryo\\_06.pdf](http://www.fdma.go.jp/disaster/chiikibousai_kento/01/shiryo_06.pdf)  
(2011年10月21日)  
環境ビジネス(2011)「がれき処理の撤去に関する方向性」  
[http://www.kankyo-business.jp/saigai/201106\\_4.html](http://www.kankyo-business.jp/saigai/201106_4.html) (2011年10月23日)  
国土交通省 都市・地域安全課(2008)「防災集団移転促進事業」  
[http://www.mlit.go.jp/crd/city/sigaiti/tobou/g7\\_1.html](http://www.mlit.go.jp/crd/city/sigaiti/tobou/g7_1.html) (2011年10月18日)  
澤田道夫(2009)「地方政府における行政組織の意思決定をめぐる基礎研究」  
<http://www.pu-kumamoto.ac.jp/~sawada-m/articles/decision-making-all.pdf>  
(2011年9月6日)  
自治研作業委員会(2007)「21世紀社会とリスクガバメント」  
<http://www.jichiro.gr.jp/jichiken/sagyouiinnkai/31-21st/contents.htm>  
(2011年10月10日)  
消防防災博物館(2011)「消防組織の概要」  
[http://www.bousaihaku.com/cgi-bin/hp/index.cgi?ac1=R102&ac2=R10208&ac3=3919&Page=hpd\\_view](http://www.bousaihaku.com/cgi-bin/hp/index.cgi?ac1=R102&ac2=R10208&ac3=3919&Page=hpd_view) (2011年10月26日)  
消防庁(2011)「東日本大震災の被害状況及び消防の活動等について」  
[http://www.fdma.go.jp/neuter/about/shingi\\_kento/h23\\_shingi/01/1-4/all.pdf#search](http://www.fdma.go.jp/neuter/about/shingi_kento/h23_shingi/01/1-4/all.pdf#search)  
(2011年10月21日)  
政策研究大学院大学教員融資(2011)「東日本大震災復興体制に関する緊急提言」  
[http://www.grips.ac.jp/docs/2011\\_News/urgent\\_proposals\\_j.pdf](http://www.grips.ac.jp/docs/2011_News/urgent_proposals_j.pdf) (2011年9月5日)  
総務省(2011)「地方財政制度」  
<http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei.html> (2011年9月23日)  
総務省(2010)「消防庁の紹介」

- <http://www.soumu.go.jp/shoubou/index.html> (2011年10月26日)  
総務省消防庁(2005年1月5日)「事業所、地域住民の消防団活動への理解と協力への推進」  
<http://www.fdma.go.jp/html/new/katudokankyo/5.pdf> (2011年10月29日)  
総務省消防庁(2011)「第2章 消防防災の組織と活動」  
[http://www.fdma.go.jp/html/hakusho/h22/h22/html/2-7-2\\_2.html](http://www.fdma.go.jp/html/hakusho/h22/h22/html/2-7-2_2.html) (2011年10月26日)  
全国消防最前線45 (2011) 「南三陸地域を襲った大津波災害から立ち上がる」  
[http://www.ff-inc.co.jp/PDF/kinsy\\_11\\_09\\_A.pdf](http://www.ff-inc.co.jp/PDF/kinsy_11_09_A.pdf) (2011年11月1日)  
電子政府の総合窓口(2011)「災害対策基本法」  
<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S36/S36H0223.html> (2011年9月14日)  
内閣府「災害対策基本法の概要」  
<http://www.bousai.go.jp/hou/pdf/090113saitai.pdf> (2011年9月6日)  
内閣府(2011)「平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震(東日本大震災)について」  
<http://www.kantei.go.jp/saigai/pdf/201108231700jisin.pdf> (2011年9月6日)  
内閣府「阪神・淡路大震災復興誌」  
[http://www.bousai.go.jp/4fukkyu\\_fukkou/hanshin\\_awaji.html](http://www.bousai.go.jp/4fukkyu_fukkou/hanshin_awaji.html) (2011年9月6日)  
内閣府「防災に関してとった措置の概況 平成23年度の防災に関する計画」  
[http://www.bousai.go.jp/hakusho/H23\\_zenbun.pdf](http://www.bousai.go.jp/hakusho/H23_zenbun.pdf) (2011年9月6日)  
日本災害損害保険協会(2008)「消防団の現状と課題」  
[http://www.sonpo.or.jp/archive/publish/bousai/jiho/pdf/no\\_232/yj23236.pdf](http://www.sonpo.or.jp/archive/publish/bousai/jiho/pdf/no_232/yj23236.pdf)  
(2011年10月25日)  
東日本大震災復興対策本部(2011年)「沿岸市町村の災害廃棄物処理の進捗状況」  
<http://www.reconstruction.go.jp/topics/%E9%80%B2%E6%8D%97%E7%8A%B6%E6%B3%811012%28%E6%92%A4%E5%8E%BB%E7%8E%87%E5%85%A5%29.pdf> (2011年10月23日)  
東日本大震災復興対策本部(2011)「復興庁設置法案(仮称)の基本的な考え方」  
[http://www.reconstruction.go.jp/topics/02\\_3fukkoucho.pdf](http://www.reconstruction.go.jp/topics/02_3fukkoucho.pdf) (2011年10月26日)  
防衛省(2011年)「東日本大震災に関する教訓事項について」  
[http://www.mod.go.jp/j/approach/defense/saigai/pdf/k\\_chukan.pdf](http://www.mod.go.jp/j/approach/defense/saigai/pdf/k_chukan.pdf) (2011年10月21日)