

大災害に備えた我が国危機管理機能の
バックアップ体制のあり方
(災害広域支援構想のあり方とあわせて)
＜報告書＞

平成21年3月
財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構
安全安心なまちづくり政策研究群

研究体制

研究責任者

林 敏彦 安全安心なまちづくり政策研究群研究統括
放送大学教授

研究会委員（五十音順、○は研究会主査）

○秋月 謙吾 安全安心なまちづくり政策研究群・上級研究員
京都大学教授

伊藤 滋 早稲田大学特命教授

大西 孝 兵庫県防災監（平成 20 年度）

大西 裕 神戸大学教授

貝原 俊民 （財）ひょうご震災記念 21 世紀研究機構・理事長

河田 恵昭 人と防災未来センター長、京都大学教授

志方 俊之 東京都参与、帝京大学教授

高橋 文昭 内閣官房 I T（情報通信技術）担当室・内閣参事官

中瀬 憲一 兵庫県防災監（平成 19 年度）

東田 雅俊 兵庫県防災監（平成 18 年度）

室崎 益輝 人と防災未来センター上級研究員、関西学院大学教授

担当研究員

紅谷 昇平 安全安心なまちづくり政策研究群・研究員（平成 20 年度）

入江 寿大 安全安心社会研究所・研究員（平成 18、19 年度）

最終報告書 要旨

1. 研究のねらい

- 日本の危機管理における重要課題である地方自治体、及び首長へのサポート体制に着目し、地方自治体の枠を越えて広範囲に及ぶ大規模災害時において、地方自治体が、より実効的な災害対応を行うために必要な支援策(バックアップ)を明らかにし、提言する。
- 日本の首都・東京は、世界でも最も災害リスクの高い都市だと認識されており、東京に立地する国の中枢機能、とりわけ危機管理能力のバックアップ体制のあり方と、その整備のための施策を提言する。
- 首都機能の移転・バックアップや自治体へのサポート体制については既に複数の研究・提言が存在しているが、本研究は、以下の点に特色がある。
 - ①国(中央)・自治体(地方)の両方から構想し、中央政府の危機管理機能と、地方政府(特に首長)の危機管理機能の両者を対象とした研究である。
 - ②首都機能のバックアップについては、特定の地域を想定するのではなく、首都圏以外の複数・広域での分散・バックアップを考えている。
 - ③ハード(庁舎、データセンター等)だけでなく、ソフト(意思決定システムの継続性)を含めたバックアップの実現を主要テーマとしている。

2. 研究の成果

- 我が国の危機管理体制については、①災害等とテロ・戦争等に対する二系統の法体系があり、対応部局、法的根拠が分かれていること、②消防・警察・自衛隊が個別に現場に入っており、現場では複雑な指揮命令系統にあること、③国の現地連絡対策室、現地本部の役割が不明確であること、④中央省庁・自治体の事業継続の体制(BCP)、応援部隊の受入体制についての詳細が不明であること、という課題がある。
- 地方自治体においては、①災害対応ノウハウを有する自治体が少ないこと、②人事ローテーションにより、災害経験ノウハウが後の世代に継承されないこと、③首長やトップレベルの判断への支援が少ないこと、④自衛隊・消防・警察等の応援部隊への指揮権限が自治体になく、統合・調整が困難であることが課題としてあげられる。
- 中央省庁においては、首都直下地震への対応を中心とした「中央省庁業務継続ガイドライン」(平成19年6月)を策定し、各省庁がBCP(事業継続計画)を策定しているが、震ヶ関の現有資源による事業継続を想定している。被災した地方自治体では、国や他自治体からの応援が貴重な戦力となったように、国にもバックアップ体制が求められる。
- 参考として、自衛隊や海上保安庁、日本銀行、韓国、FEMA等の事例を調査した。自衛隊等では、中央が被災した場合には、地方組織がバックアップ機能を担うようになっており、危機に備えて平時から機能分散を図っている。機能を停止できない重要業務、危機管理を行う組織では、万が一に備えて、意思決定機能・権限を、複数の地域でバックアップする体制を整えることが求められる。

3. 政策提言

- ・ 国及び地方自治体をバックアップする主体として、「方面危機管理センター(仮)」の設置を提案する。この方面危機管理センターとは、危機管理等の重要な業務を継続させ、国民・被災者の安全な暮らしを守るため、被災した国・地方自治体のバックアップを行う組織である。
- ・ 日本を幾つかの「方面」(地区)に分け、各方面ごとに、拠点となるセンターを設けて、「執務空間」、「人材」、「災害対応ノウハウ」、「情報システム」のバックアップを行う。運営は、国出先機関や地方自治体の防災担当職員、防災関係機関の職員により行われる形を想定している。
- ・ 国中枢機能が麻痺した場合には、国家レベルの意思決定システムを持続させるため、一時的に内閣総理大臣、国務大臣、国会議員、及びそれらを支える官僚機構等を方面センターに移動し、方面センターの設備やバックアップされていたデータ、資料を用いて中枢機能を維持する。それと共に、東京での危機対応を支援することを目的に、方面センターからは、国の災害対策業務を熟知した人材(平時に育成する)を応援要員として東京に派遣する。
- ・ 地方自治体が広域大規模災害にみまわれた場合には、被害を受けていない方面センターのうち、最も近接したセンターが、支援拠点となる。災害対応ノウハウが少ない被災自治体(都道府県、市町村)に入って現地支援オフィスを立ち上げ、首長や防災監に対して、専門的見地からのアドバイスを行う。また初動混乱期には、マンパワーとして災害対応実務(罹災証明発行、避難所運営、等)に携わる応援要員の自治体への派遣調整を行う一方、被災地で行う必要の無い物資輸送等のコーディネート業務を方面センターが引き受け、市町村、県、国、警察、消防、自衛隊等の情報を方面センターにおいて集約する。

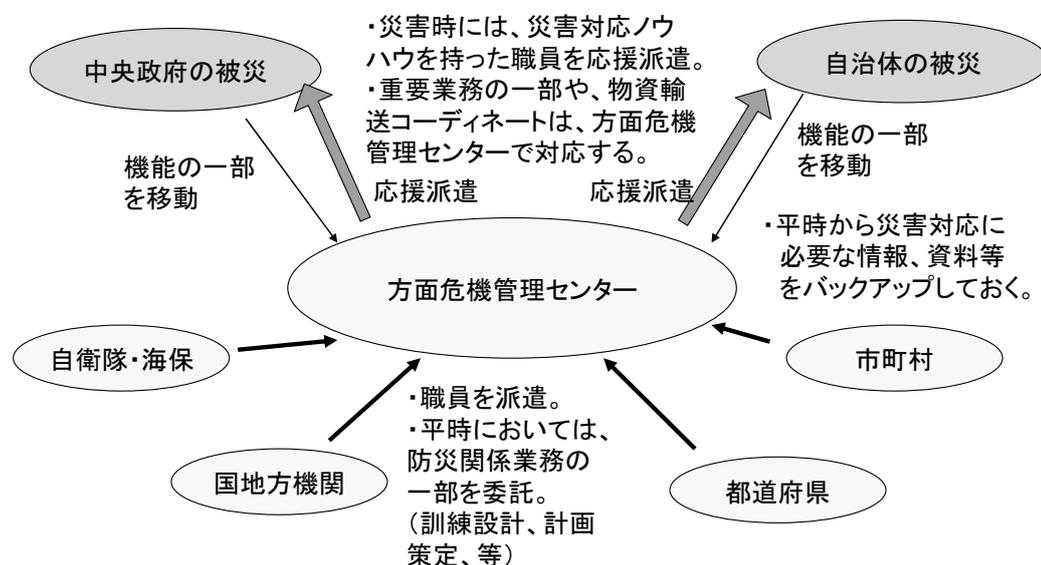


図 方面危機管理センターの機能イメージ

<目次>

I. 序	1
1. 研究主題の設定	1
2. 問題関心の所在	2
(1) 首都のバックアップという視点	2
(2) 地方のバックアップという視点	3
3. 目的	4
(1) 首都のバックアップという視点	4
(2) 地方のバックアップという視点	5
4. 研究方法	6
(1) バックアップ研究会における検討概要	6
(2) その他の主な調査内容	6
5. 既往の関連研究・提案のレビュー	7
(1) 首都圏八都県市による首都機能バックアップの検討	7
(2) 首都直下地震対策大綱	7
(3) 国家危機管理国際都市創設への提言	8
(4) 関西を首都機能代替（バックアップ）エリアに位置づけることへの提案	8
(5) 本提案の独自性	8
6. 概念の定義	10
(1) 危機管理論の現況	10
(2) 災害とは	12
(3) バックアップとは	12
II. 日本の危機管理機能の実態と課題	13
1. 防災関係機関の危機管理体制	13
(1) 国（行政機能）の危機管理体制	13
(2) 地方自治体の危機管理体制	15
(3) 地方自治体への災害広域支援の仕組み	17
2. 情報・通信システムの危機管理	21
(1) 通信の情報セキュリティと首都機能（第3回研究会）	21
3. 日本の危機管理機能の課題のまとめ	23
(1) 二系統の法体系	23
(2) 複雑な指揮命令系統	23
(3) 国の現地連絡対策室、現地本部の役割が不明確	23
(4) 事業継続の体制、応援の受入体制について	23
III. 危機管理機能のバックアップ体制の必要性	24
1. 他組織の事例研究	24
(1) 国内防災関係機関における危機管理機能	24
(2) アメリカにおける危機管理機能	25

(3) 韓国の危機管理体制	27
(4) 日本銀行における危機管理機能の分散状況.....	28
2. 参考とすべき教訓	30
IV. 政策提言：方面危機管理センター（仮）による国と地方自治体のバックアップ.....	31
1. 我が国の危機管理機能のバックアップ体制のあり方（中央政府レベル）	31
(1) 国家レベルの意思決定システムを持続させる	31
(2) 意思決定システムとは、行政・立法の中核機能と、意思決定の補佐機能である	31
(3) 危機管理機能の分散によるバックアップの考え方	31
(4) 分散先の考え方	32
2. 地方政府及び首長へのサポート体制の整備（地方政府レベル）	32
(1) 地方政府の危機管理体制の現状	32
(2) 地方政府に求められるサポート体制	32
3. 方面危機管理センター（仮）の提案.....	33
(1) 必要性.....	33
(2) 役割	33
(3) 組織	34
4. 災害時における方面危機管理センターの活動シナリオ	35
(1) 【首都機能代替シナリオ】首都機能が全面的に麻痺する大地震が発生した場合	35
(2) 【地方自治体支援シナリオ】地方で巨大地震が発生した場合	36

I. 序

1. 研究主題の設定

本研究プロジェクトの主題は「大災害時に備えた我が国危機管理機能のバックアップ体制に関する研究（災害広域支援構想のあり方とあわせて）」である。すなわち、多岐にわたる首都機能の中でも特に危機管理機能に注目し、大災害時にそうした機能が不全を来した際に、いかに迅速かつ的確に被害への対処と復興の指揮を行うシステムを確保し、作動させるか、についての調査研究を行うものである。また、災害が地方自治体の枠を越えて広範囲に及んだ場合に、危機管理および広域支援をいかに行うか、という課題にも取り組む。

こうした研究主題の設定は、本プロジェクトの母体である、(財)ひょうご震災記念21世紀研究機構・安全安心社会研究所（現・安全安心なまちづくり政策研究群）の設立趣旨と問題意識とに導かれて、なされた。当機構は「安全・安心なまちづくり」と「共生社会の実現」に資する調査研究を行うことを、そのミッションとする。本プロジェクトはこのうち前者を念頭に、関連する問題領域群のなかから、安全・安心の一層の増進を可能にする政治行政システムの在り方の検討、という課題を選択した。

他方、われわれはその立地に由来する二つの問題意識を当初より有している。一つは阪神・淡路大震災を経験した神戸の地に立つシンクタンクとして、その経験を総括・検証して次代に伝える責務があるが、そうした取り組みは未だ十分ではない、という意識である。より具体的には、建築等のハード面と政治行政システムなどのソフト面とでは、取り組みと進捗の度合いに非対称性があり、後者について、とりわけ大災害時の十全な危機管理・広域支援機能発揮を担保するシステム作りの試みを強化する必要がある、という問題意識である。

もう一つは、地方を拠点とするシンクタンクとしての属性を活かした調査研究を推進する必要がある、という意識である。換言すれば、従来の日本のシンクタンクと同様に中央の視点から調査研究を行うのではなく、地方の目で問題を捉え直すという試みにこそ、存在意義を見出すべきではないか、という問題意識である。

かくて、大災害時の危機管理の態様を地方の視点から検討する、という主題が立ち現れた次第である。

以上のような主題設定の経緯から、本プロジェクトは調査研究の最終成果として、上記の目標達成に資すると目される諸政策の提言を積極的に行うことを目指すものである。また同時に、そうした政策提言により説得的な裏付けを与え、拠って立つ議論の土台を一層強固なものとするため、諸概念や諸原理の精緻な再検討を通じて、通常の政策立案過程においていわば常識とされてきた事柄をも学問的立場から洗い直すことも企図する。現実と切り結ぼうとする姿勢を共有するかぎり、アカデミックな調査研究とプラクティカルな政策形成とは、二律背反的な関係ではなく補完関係にある、と考えるためである。

2. 問題関心の所在

(1) 首都のバックアップという視点

我が国の首都である東京には、国会を中心とする立法機能、中央官庁を中心とする国家行政機能、官邸を中心とする危機管理機能、外務中枢や在外公館などに関する外交機能、防衛中枢機能、国家予算にかかわる財務機能、国家機密、さらには国際的集積としての経済金融機能等が集中している。そのような重要な諸機能が、大型の災害が発生した場合でも失われないようにするためには何が必要か。この問いの重要性は誰しも認めるところであろう。

では、その対処法についてはどうか。一般には東京、とりわけ国の中枢機能が集積する区画に重点を置きつつ、災害に対する耐性を高める、という方策が唱えられることが多い。近年では、中枢が万一機能不全に陥った場合の備えとして首都圏の周縁にバックアップのための設備を用意する、という試みもなされつつある。しかし、それらとて中央の機能のバックアップは中央で、という従前からの発想の根幹に変わりはない。

それに対し本プロジェクトは、本当にそれだけで十分なのか、という問いを発することを、その出発点に据えている。われわれがそうした疑問を抱くには、二つの大きな理由がある。第一は、災害に関する事前の想定は、往々にして裏切られるからである。阪神・淡路大震災における揺れの激しさと被害の大きさは、ともに想定外のものであった。第二は、上記のような方策は、あくまで東京の視点から考案されたものに過ぎないからである。そこに、実体としての地方という存在と、その地方へ実際に及びうる影響についての十分な考慮の跡は見取れない。

これら二点を併せて考えを進めたとき、中央のバックアップは中央で、という考え方の孕む問題が浮かび上がる。すなわち、集積する機能のバックアップ体制もまた集積させてしまうことは（しかも、当の機能が集積している地で）、地方を視野に入れた日本全体としての災害にまつわる諸々のリスクを低減させ得ないのではないか、という問題である。この点を重視したとき、つまり地方にとってより安全・安心で、日本全体にとってのリスクの縮減に繋がるようなバックアップ体制を構想しようとする時、考えうる代案は、首都機能の分散化、あるいは選択的バックアップ、といった方向で構想されることになるであろう。

国家の中枢機能をバックアップする体制をいかに構築するか、という問題は多岐にわたる論点を含むものであるが、本研究プロジェクトが、災害をはじめとする緊急時にとりわけ枢要となる危機管理機能に焦点を絞り、首都自体が想定を超える被害を蒙って機能不全に陥った際に、地方がいかに中央の危機管理機能をバックアップするか、というかたちで問いを立て、調査研究を進めるのは、以上のように問題関心に因っている。

では、実際に調査研究を進めてゆくにあたり、どういった点を掘り下げてゆくべきか。これについては、研究会において上記の問題関心を敷衍しつつ議論することにより、以下のような諸論点が浮かび上がった。

(原理的問題)

- ・危機管理を中心とする首都機能を論ずる際には、「そもそも首都とは何ぞや？」あるいは「首

都が果たす機能とは何か？」といった根本的な問題に立ち返り、考察を深める必要がある。

・大災害への備えに関するスタンス、あるいは「安全・安心とは何か？」についても、より突き詰めて考えを深め、前者については21世紀の都市文明の在り方にも繋がるような哲学乃至グランドヴィジョンの彫琢を、後者についてはより実のある概念化を目指すべきである。

(政策提言)

・実務に携わる者からすると、危機管理についての研究・議論は種々あれど、被害の個別のケースを想定した具体的な対応に関する議論と準備は、甚だ心許ない。本研究プロジェクトは、こうした点を踏まえ、現場への実効的な提言に資するような調査研究となるよう留意すべきである。

(政治行政システムの設計思想)

・危機が発生した際に確実にバックアップ機能が作動するためには、平時からシステムを動かしておく必要があるのではないか。この点を敷衍すると、平時の行政システムに関する調査研究や政策提言をも視野に入れた方がよい。

・上記の論点に関連して、一元的指揮命令系統の保持（意思決定機関の複数化の回避）の観点から、平時のシステムから緊急時のバックアップシステムへの切り替えの難しさにも留意すべし。また、法や官僚制が本質的に規格化・ルーティンワークの枠組み設定の性向を持つ以上、そうした規格・枠組みが想定しない緊急時に対応するための法・制度整備という問題が孕む矛盾にも目を向けるべし。これらの諸点から、法・制度の整備のみならず。訓練等を通じての、運用面での備えの必要性も浮かび上がるであろう。

(方法論)

・調査研究の質を高めるため、以下の二点について、比較の視点を取り入れるべきである。第一に、諸外国の事例。米国のワシントン D.C.の首都機能や FIMA による危機への対処の事例、あるいは韓国の首都機能バックアップ体制の整備状況など、各国の規模や制度配置、歴史的文脈などを考慮しつつ、参照すべし。第二に、テロ等的人為的災害も、その結果生じる混乱と被害への対応という点では参考にすべき点も多いと思われるので、比較の対象に入れるべし。

(2) 地方のバックアップという視点

災害国日本では、全国のどの地域で災害が発生するか分からない。日本の災害対応体制は、一義的には地方自治体に対応することになっており、首都圏の被災時を想定しても、まずは首都圏の自治体の災害対応力を高める必要がある。中央政府（及び被災自治体）を支援する地方自治体のバックアップ力が求められることとなる。このような仕組みが実現したならば、首都圏の被災時のみならず、全国のどこで大災害・有事が発生した場合にも、有効に機能するであろう。

阪神・淡路大震災時において、大規模災害に直面した兵庫県、神戸市を始めとする被災自治体が、災害対応のノウハウや経験の不足から非常に苦労したことは、忘れてはならない貴重な教訓である。日本全体の安心・安全を考えるために、この地方の視点から、首長、地方自治体の災害対応へのバックアップ体制についても検討を深めていく必要がある。

3. 目的

(1) 首都のバックアップという視点

首都には、国会を中心とする立法機能、中央官庁を中心とする国家行政機能、官邸を中心とする危機管理機能、外務中枢や在外公館などに関する外交機能、防衛中枢機能、国家予算にかかわる財務機能、国家機密、さらには国際的集積としての経済金融機能等が集中している。これらの諸機能が、なんらかの原因によって麻痺した場合、その影響の甚大さは容易に想像できる。論者によっては、東京の「死」は日本の「死」と同義である、と形容される所以である。また、視線を地方に移しても、どれだけの影響が及び、被害・損失が発生するかは十分に把握されていないのが現状である。(例えば、首都を大地震が襲った際の被害推計は、あくまで中央の視点からのものであり、地方への影響の波及は、十分考慮されていない。

そうした事態の到来を防ぎ、大型災害時にもこのような重要な諸機能が失われないようにするためには何が必要か。本プロジェクトでは、わが国社会システム安定性確保の視点から、機能そのものの地理的分散化の可能性、首都に集中する危機管理システムのバックアップ体制の可能性、および、直下型大地震等によって機能不全に陥ると予想される首都自体の復興管理システムのあり方等について研究する。

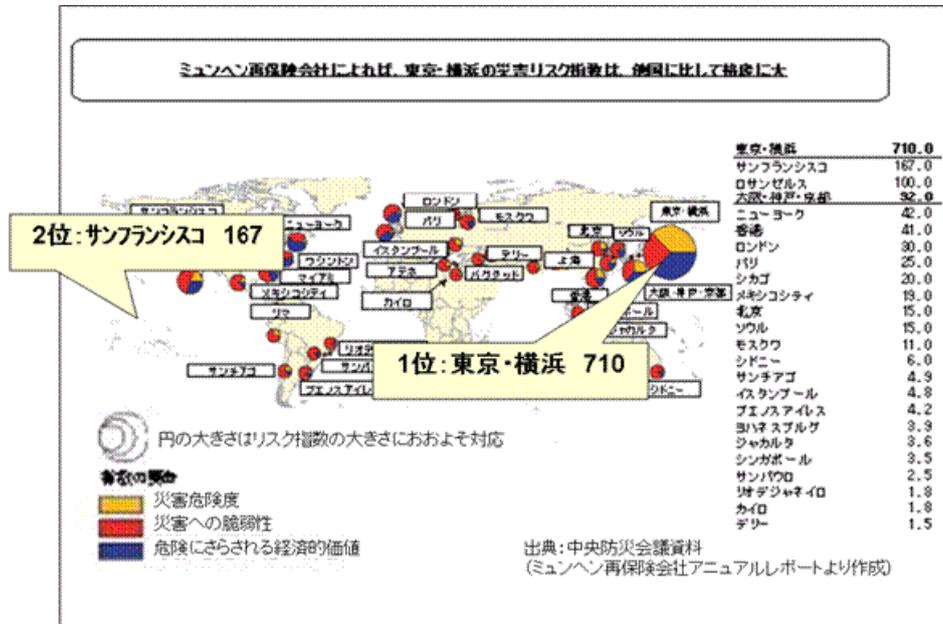


図1 世界の大都市と比較した首都圏の災害リスク

(出典：中央防災会議資料 (ミュンヘン再保険会社アニュアルレポートより作成))

(2) 地方のバックアップという視点

中央政府の危機管理能力のバックアップという試みと、備えという「盾」の両面を為すと考えられる地方政府の危機管理能力向上についての調査研究も、併せて行った。日本では近い将来、都道府県境を超える広域災害のリスクが存在している。そこで、地方自治体、特にその首長が、大規模災害時により実効的な災害対応を行うには何が必要かを明らかにし、それらを満たすための政策を提言することを目標に、緊急時における自治体首長の広域支援システムのあり方について調査研究をおこなった。

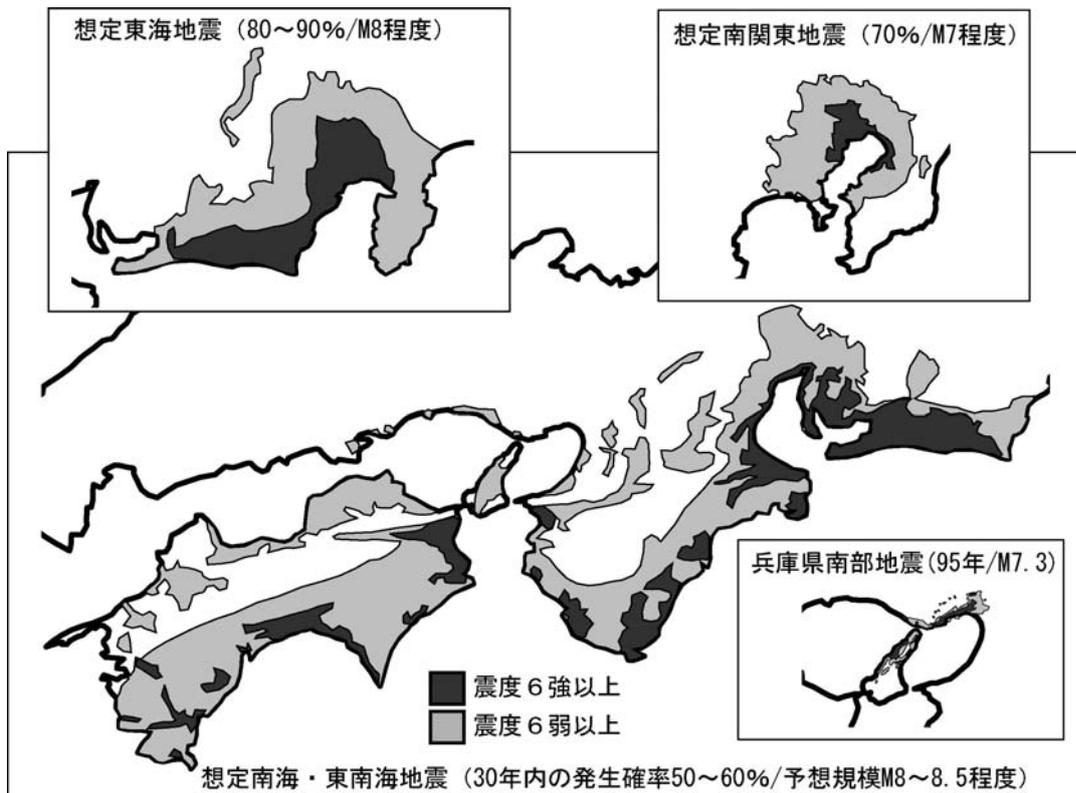


図 2 都道府県境を越える広域災害のリスク

4. 研究方法

バックアップ研究会（研究責任者：林敏彦研究統括、研究会委員秋月謙吾上級研究員）を開催し、ゲストスピーカーを招いてのディスカッションや提言内容について委員によるディスカッションを行った。また、それと並行して災害対応に関する資料・文献による研究や防災関係機関や自治体等へのインタビュー調査を行った。

(1) バックアップ研究会における検討概要

- ・ 「災害からの復興過程」（第2回研究会）
デビッド・マメン ： 京都大学防災研究所客員教授
- ・ 「情報の通信セキュリティと首都機能」（第3回研究会）
高橋文昭 ： 総務省情報通信政策局情報セキュリティ対策室長
- ・ 「巨大災害と広域支援」（第4回研究会）
河田恵昭 ： 人と防災未来センター長、京都大学防災研究所巨大災害研究センター長
- ・ 「なぜ『もう一つの首都』が必要か」（第5回研究会）
小川和久 ： 危機管理総合研究所長
- ・ 「陸上自衛隊の危機管理体制」（第6回研究会）
菊川俊広 ： 陸上自衛隊・陸将補、同化学学校・前校長
- ・ 「韓国の危機管理体制」（第7回研究会）
大西裕 ： 神戸大学大学院法学研究科・教授
- ・ 「海上保安庁の危機管理体制」（第8回研究会）
青木稔 ： 海上保安大学校・元校長
- ・ 提言内容についてのディスカッション（第9回、第10回研究会）

(2) その他の主な調査内容

- ・ 陸上自衛隊中部方面隊関西補給処・宇治駐屯地の視察調査
- ・ 石川県災害対応状況インタビュー調査
- ・ 兵庫県警インタビュー調査

5. 既往の関連研究・提案のレビュー

危機発生時に備えた首都機能のバックアップの必要、という問題意識は近年徐々に浸透しており、バックアップ体制の構想も提起されるようになってきている。

(1) 首都圏八都県市による首都機能バックアップの検討

平成14年に首都圏の八都県市（埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、横浜市、川崎市、千葉市、さいたま市）は、防災関係機関からのヒアリングなどを元に、共同で首都機能のバックアップ方策について検討を行った。そこでは、余力のある自治体が、本来の責務を超えて国の機能をバックアップし、首都圏全体の災害復旧を促進することとし、具体的に活用可能な施設やネットワークをピックアップしている。また、首都圏内でバックアップする優位性として、費用対効果の優位性、民間企業の集積、代替施設の充実、複数ルートの確保可能なライフライン・輸送機能、地域の自治体の強力な防災性などがあげられている。

(2) 首都直下地震対策大綱

首都直下地震対策大綱（2005年9月）では、災害時でも維持すべき「首都中枢機能」は、「政治、行政、経済の枢要部分を担う『首都中枢機関』、首都中枢機関の機能を支える基礎的な条件である『ライフライン・インフラ』、ライフライン・インフラを経由して供給される『ヒト、モノ、金、情報』から構成される」とされている。「首都中枢機関」は、①政治・行政機能：国会、中央省庁（災害対策実施部局及びその関連部局（以下「災害対策実施部局等」という。）、都庁、駐日外国公館等、②経済機能：中央銀行（日本銀行本店）、主要な金融機関及び決済システム、それぞれのオフィス・電算センターである。

また、発災後3日間程度を念頭に置いて、これら首都中枢機関の機能継続性確保に不可欠な「ライフライン・インフラ」を挙げると、電力（非常電源用燃料を含む）、上水等、通信・情報（中央防災無線、電話、衛星通信、インターネット、放送）、道路（高速自動車国道、首都高速道路、一般国道等の幹線的な道路）、航空（空港、航空管制等）、港湾である。

首都直下地震対策大綱（2005.9）では、政治中枢、行政中枢、経済中枢の被災直後の機能維持のため予防対策として、以下のように機能バックアップの必要性が述べられている。なお、電算センターやオフィスのバックアップ機能の場所については、特に触れられていない。

[予防対策]

首都中枢機関は、当該機関の存する建築物の耐震強化を図るほか、災害時に寸断しない通信連絡基盤を確保する。万が一、個別施設が被災した場合にも他施設やネットワーク等により機能バックアップが可能となるよう、ライフライン系統の多重化、電算センター及びオフィスのバックアップ機能の充実を図る。また、緊急参集要員の徒歩圏内居住や住居の耐震化等により、緊急参集要員を確保する。

(3) 国家危機管理国際都市創設への提言

危機管理総合研究所を主宰する小川和久氏や政治家の石井一氏のグループが提唱する構想に、国家危機管理国際都市創設という首都機能のバックアップ計画がある。これは、東京以外の地に「もう一つの首都」を建設し、両者各々に対して「危機管理上の衛星都市群」を展開することで、二重に首都機能をバックアップするシステムである。

(4) 関西を首都機能代替(バックアップ)エリアに位置づけることへの提案

京都府、大阪府、兵庫県は、平成17年4月の3府県知事会議での合意をもとに、首都が災害等により壊滅的な被害を受けた場合に、関西が有する豊富な都市インフラ・既存の施設を活用して首都機能バックアップの役割を担うべきことを国に提案した。その後、3府県で内容の具体化に向け検討を進め、平成18年7月に中間報告を発表した。

その後、平成18年12月には、近畿ブロック知事会と関西広域連携協議会（現・関西広域機構）とが合同で、関西の地元選出国會議員及び関係府省（内閣官房、内閣府、総務省、消防庁、文部科学省、文化庁、国土交通省など）に対して、「関西を首都機能代替（バックアップ）エリアに位置づけることについての提案」を行っている。

これらは、首都圏が大災害等により甚大な被害を受けた場合、政治、行政、経済の中核機能（首都機能）を他の地域でバックアップできるようにしておくことは、国民の安心・安全、国の危機管理の上で重要な課題であり、関西には港湾、空港、国際会議場、官公庁の地方機関、企業の本社・支社などの既存の施設・機能があり、これを活用して最小のコストで首都機能のバックアップを担うことができること、そして国土計画等で関西を首都機能代替エリアに位置づけるなどの必要な措置を実施することを提案している。

(5) 本提案の独自性

本プロジェクトでは、「中央政府の危機管理機能と、地方政府（首長）の危機管理機能の両者を対象として」、「首都圏以外の広域での複数・分散による」、「意思決定システムの継続性を含めたソフトのバックアップ」を実現するかについて焦点を当てている。

先行研究・提案との関係を見ると、先に紹介した(1)の提案は、首都機能を対象として、首都圏内でのバックアップを想定しており、これは危機管理機能の広域分散を必要とする本研究のスタンスとは異なる立場である。(2)についても、具体的なバックアップの場所には触れられていないが、緊急参集要員の住まい等について触れられていることから、(3)と同様、首都圏内でのバックアップを前提にしていると考えられており、首都圏以外での地方でのバックアップを前提とした本プロジェクトとは、問題意識が異なっている。

また、(3)、(4)の提案については、本プロジェクトの観点からすると、バックアップ体制の分散化の必要という点では、本研究との問題関心を共有する部分が大きく、参考になるといえる。しかし、(3)については首都機能移転に関する議論の系譜を引いた構想でもあるためかハード面に重点が置かれており、意思決定システム等のソフト面を中心に考える本プロジェクトとは異なる点である。また(4)については、本研究が対象とする狭義の危機管理機能と言うよりも、BCP（Business Continuity Plan：事業継続計画）的な視点から、緊急時においても持続が必

要な通常業務機能や経済機能の移転も含めた広い意味でのバックアップを想定しているようにみえる。

さらに既往の研究、提案においては地方自治体（首長）の危機管理機能のバックアップについては対象外となっているが、本プロジェクトでは、中央政府の危機管理機能を支えるため、地方政府の危機管理機能の向上をも視野に入れている。

6. 概念の定義

(1) 危機管理論の現況

① 語法

『危機管理学総論』『災害の危機管理』『危機管理と行政』『企業危機管理』『学校安全と危機管理』『農業の危機管理』『臨床における危機管理』……。これらは、ある図書館の書棚の、「危機管理」と銘打たれた一角に並んでいる書物のタイトルである。これは、街中の大型新刊書店の書棚でも大方同じような状況にあるといえる。これらの情景は、21世紀初頭の現在、危機管理という術語が使われる領域が非常に多岐に亘っていることを如実に物語っている。それはまた、危機管理論が対象とする危機の内容と管理する主体とが、多岐多様に亘ることを意味している。

② 文献の傾向

危機管理に関する邦語文献は、年々増加傾向にある。その内容の特徴は、多くの文献が個別の領域（あるいはさらにその下位領域）に特化していることである。また、具体的な事案に焦点が当てられたものも多い。そうした傾向は、この分野の知的営為が実務の現場における要請に導かれている側面が強いことを示している。こうした学問としての危機管理論の現況は、個別領域を扱った文献の約半数が、ノウハウものやマニュアルの体裁をとっていることから窺える。

他方、個別の領域内ではあるが、各種の事例から帰納的に共通項を引き出し、一般化を志向するものもあるが、領域ごとにドミナントなディシプリンが異なり、かつアプローチがまちまちで、一段上の次元での共約は困難なのが現状である。

また、危機管理学という学問横断的な一般化の意欲的な試みも若干あるが、コンセンサスは未成立といえる。

③ 概念の検討

広辞苑第五版によれば、「危機」というタームは、「大変なことになるかも知れないあやうい時や場合。危険な状態」と定義されている。また、「危機管理」は、「不測の出来事が引き起す危機や破局に対処する政策・体制。経済危機や平和の危機、テロやハイジャック、大規模地震などの自然災害に際して行われる。」となっている。

一方、英語では通常、「危機管理」に対応する語は、**Crisis Management** だが、日本語の語感には、**Risk Management** のそれをも含んでいるとされる。また、類似する概念としては、**Emergency Management** という表現もある。

危機 (crisis) の語源はラテン語の **Krisis** とされる。これは、元来は医学用語で、生命の危険を招来しうる非常事態 (**turning point in a disease**) を指していた。つまり、日常性 (恒常性・ホメオスタシス) が「失われたあと」ではなく、「失われる可能性が生じた状態」こそが、もともと危機というタームの指し示す内容だったのである。その後この語は、生命体個体の状

態だけでなく、その個体が複数集まって成立するもの、即ち社会の状態を指す言葉としても使われるようになり、それに従って失われそうになっている価値の内実も多様化していった。

こうした、危機というタームが元来指す状態の性質を色濃く残した領域がある。それが国際関係である。そもそも、危機管理という概念を最初に生み出したのは、その国際関係を対象とする研究であったとされる。より具体的には、冷戦期に米ソ両大国の関係が核戦争勃発の瀬戸際にまで至ったキューバ危機に関する研究が、それである。

注意を要するのは、そうした国際関係論においては、「危機」と、戦争に至ってしまった状態＝「有事」とは、概念的には区別されてきたことである。例えば、国際関係論という学問のファウンディング・ファーザーの一人と目されるE. H. カークが、二つの世界大戦に挟まれた時代を「危機の二十年」と呼んだのは、その現われである。そしてそのことは、危機管理が元来、危機が有事に発展することを未然に防ぐための取り組みの総体として把握されてきたことを意味する。それゆえ、国際関係に関する危機管理論の力点は、危機を有事に転化させないための国家間の「交渉」を実証的かつ理論的に検証することに置かれてきたのである。

他方、使われる局面の多様化からは危機というタームは、何らかの価値が失われかねない状態だけではなく、失われてしまった状態をも包摂するようになっていった。そしてそれと共に、危機管理という用語の意味内容も拡大することとなるのである。その過程において、時間軸でいえば事後の方向へは、何らかの価値が失われたことへの緊急の対応としての応急措置や、失われた価値を取り戻すための復旧・復興措置が、事前の方向へは、個別具体的な備えとしての準備措置や、中長期的に危機が発生する確率を低減させるための体質改善的（減災）措置などが、危機管理の中に含まれることとなった、と言える。

つまり当然のことながら、「危機」の属性、発生源、対処主体等により、「危機管理」の態様も異なるのである。

④ 本調査研究プロジェクトにおける「危機」と「危機管理」

本調査研究プロジェクトは、「危機」の源泉を主として大災害と措定するものであり、プロジェクトの主題に含まれる「大災害時に備えた危機管理機能」といった使い方は、上記のごとき拡張された意味の用例といえる。

つまり改めて確認しておく、そこでは「危機管理」の対象となるのは、安全や安心といった価値が存立しうる平穏な状態が失われる可能性ではなく、既にそれらが失われ、被害が生じている状態、ということになる。つまり、国際関係論で言えば、有事を含む、というよりも有事そのものを指していると考えたほうがよいのかもしれない。こういった属性の「危機」を管理する試みは、緊急事態（emergency）への対処といった性格が濃厚となる。とくに、初期72時間の人命救助は被害を最小限に食い止めることが最大の目標であり、**damage control**的な要素が強い、と言える。

以上を踏まえてまず、大災害時の危機管理は、元来危機管理という語が含意した価値喪失を回避するための「交渉」という側面ではなく、何らかの価値の喪失という状況下における緊急事態へ対処、即ち「緊急対応」といった側面が濃厚であることをおさえると同時に、危機管理のために何らかの施策がなされるのは、本来的には平時ではない、ということにも留意する必

要がある。戦後日本の場合、災害対応の正当性の根拠となる法制のモードは、基本的に平時を想定したものしか存在しないからである。

(2) 災害とは

「災害」の定義については、行政的には、災害対策基本法における「暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、噴火その他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害」との定義となり、「大災害」と呼ばれるには災害救助法、激甚災害法の適用になる災害かどうかと言う法律で定められた定義に従うことになる。

一方、国を超えた対応を求められる場合には、法律ではなく、一定の明確な基準・定義が求められる。例えば、CREED（ベルギー災害疫学研究センター：Centre for Research on the Epidemiology of Disasters）の災害データベースでは、災害とは「10名以上の死者」、「100名以上の被災者」、「緊急事態の発令」、「国際的援助の要請」の少なくともいずれか一つを満たす事象として、現象面からの定義がされている。これらは、自然災害のみならず、感染症や産業事故・鉄道事故などが含まれている。

本プロジェクトにおいては、戦争やテロ等の有事についても視野に入れながらも、現状では有事と災害とでは対応体制が異なることから、一般的な「災害」を対象としたバックアップのあり方を提案することとする。

(3) バックアップとは

バックアップ (backup) という言葉には、「後援 [支持] (者)、支持 [強化] するもの」、「予備、代替；交替要員、代替物」など複数の意味がある。災害時の危機管理機能の場合で考えれば、前者は外部からの応援部隊の存在を指し、後者は自らの機能の一部を外部にリザーブすることとイメージできる。そう考えると、中央政府と地方政府とでは、求めるバックアップ機能も異なってくる。中央政府では、後者の「予備、代替する機能」の方が大きく、一方地方自治体では「後援、支持する機能」へのニーズが高い。

ただし、どちらか片方の機能、というわけではない。中央政府にとっても災害時には地方自治体や地方機関からの様々な形での「支援」が不可欠であるし、地方政府にとっても何らかの形で自治体の機能の一部を応援部隊に「代替」してもらわなければ、災害時に発生する膨大な業務を処理することは困難である。平時に分散していた部隊が、災害時に応援してくれるものと考えれば、これらは一体として考えねばならず、それ「バックアップ」という言葉で表現する。

II. 日本の危機管理機能の実態と課題

1. 防災関係機関の危機管理体制

(1) 国(行政機能)の危機管理体制

内閣府のバックアップの考え方、中央省庁における事業継続計画（BCP）策定に向けた取組について、文献等より取りまとめを行う。

① 災害対策基本法

戦後、昭和 27 年 3 月の十勝沖地震や昭和 33 年 9 月の狩野川台風など度重なる大災害の経験から、防災体制の充実強化の必要性が提案されていた中、昭和 34 年 9 月伊勢湾台風による大災害が発生し、これを契機として、総合的かつ計画的な防災行政体制の整備を進めようとする機運が高まり、昭和 36 年 11 月に「災害対策基本法」（国土庁所管）が公布された。災害対策基本法は、災害対策全般にわたり施策の基本の確立を行うものである。

また、阪神・淡路大震災の経験に基づき、平成 7 年 6 月及び 12 月の 2 度にわたり災害対策基本法の一部が改正され、災害対策が強化された。これにより、災害時における緊急通行車両の通行を確保するための措置、災害対策のための組織の充実や権限の強化などが定められた。

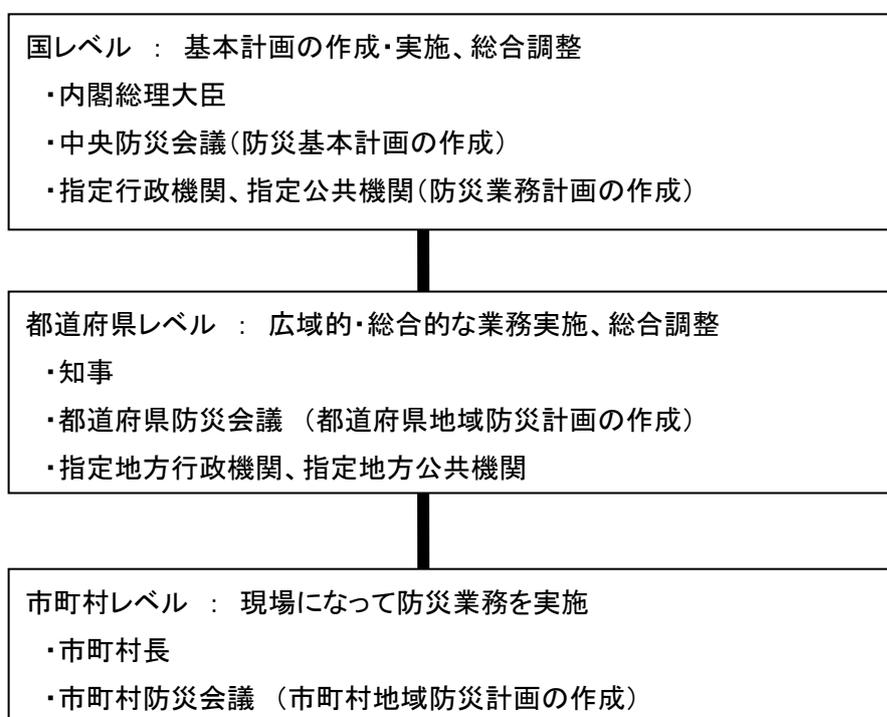


図 3 日本の災害対策の体系

●中央防災会議

- ・ 防災に関する重要事項を審議するため、内閣総理大臣を会長とし、指定行政機関の長などを委員とする中央防災会議を設け、総合的な災害対策の推進に努めている。

●防災基本計画

- ・ 防災基本計画は、中央防災会議が作成する防災分野の最上位計画である。この計画に基づき、指定行政機関及び指定公共機関は防災業務計画を、地方公共団体は地域防災計画を作成する。

●防災業務計画

- ・ 防災業務計画は、防災基本計画に基づいてそれぞれの機関が作成する防災業務の計画である。各機関の計画がばらばらにならないようその作成、実施に当たっては各々の計画が一体となり、しかも有機的に機能するように配慮することとされている。

●地域防災計画

- ・ 地域防災計画は、都道府県や市町村の地域について、それぞれの地域の実情に即して、その地域の防災機関が防災のために処理すべき業務などを具体的に定める計画である。各地方防災会議または市町村長が防災基本計画に基づき作成する。

●指定行政機関、指定公共機関

- ・ 国の防災関係機関として、平成 11 年 1 月現在、指定行政機関 29 機関(国土庁をはじめとする中央官庁)、指定公共機関 37 機関(日本電信電話株式会社、日本赤十字社など)が指定されている。

② 有事への対応

日本が武力攻撃を受けたときや大規模テロ(緊急処理事態)にさらされたときについては、災害対策基本法ではなく、2004 年に制定された国民保護法に基づき対応することとなっている。

国民保護法は、災害対策基本法にある危機管理の枠組みがベースになっており、災害時に協力が義務付けられる省庁等の地方部局など国民保護措置を所管する指定行政機関や、日本赤十字社、放送局、通信会社などの指定公共機関、指定公共機関の地方組織と鉄道会社やバス会社などの交通・輸送機関などの指定地方公共機関を定め、公共性の高い事業者の協力を義務付けている。

災害対策基本法と運用面において表面的には類似性が高いが、国民保護法の想定していることは、外国からの武力攻撃やテロであり、国家の安全保障問題として国が中心となっている。また、災害対策基本法と国民保護法では、担当部局が異なっており、縦割りによる連携面での問題が指摘されている。

また、想定される有事は人為的災害であるため、どのような形をとるか予測することが極めて困難である。したがって、災害時には何とか可能な行政サービスも、有事には低下または機能を失う危険もあるため、地域や民間の自助能力(民間防衛力)が期待されている。

③ 災害時等における政府機能の維持について

災害基本計画や個別の災害への基本計画は、災害時の応急対応において政府が果たすべき役割を記したものである。

平成17年9月に開催された中央防災会議の首都直下地震対策大綱では、第1章が「首都中枢機能の継続性確保」とされており、政府機能の維持の重要性に配慮された内容となっている。大綱によれば、①政治・行政機能：国会、中央省庁（災害対策実施部局及びその関連部局（以下「災害対策実施部局等」という。）、都庁、駐日外国公館等、②経済機能：中央銀行（日本銀行本店）、主要な金融機関及び決済システム、それぞれのオフィス・電算センター、及びこれら首都集中機関の機能継続性確保に不可欠なライフライン・インフラについて、発災後3日程度を念頭に置いて、果たすべき機能目標と対策を示しており、最低三日間、要員や非常用電源、水を備えて機能を継続するよう求めた。

また首都直下地震への対応を中心とした「中央省庁業務継続ガイドライン」（平成19年6月）を策定し、これに基づき平成20年には各省庁がBCP（事業継続計画）を策定している。そのBCPをみると、震ヶ関の現有資源による事業継続を想定し、非常時優先業務に絞って継続を図るように読める。そこからの疑問としては、まず首都直下地震を超える大規模災害に対して、東京はどう対応するのか（大規模水害、複合災害、等）が不確定なことがある。不安定化する世界で、テロや有事のリスクに東京が巻き込まれる可能性も否定しがたく、首都直下地震以外の対応についての検討は不十分である。次に、被災した中央省庁に対して、どの組織が支援を行うのかという点である。被災した地方自治体では、職員も被災者であり、不足するマンパワーを補うために、国や他の自治体からの応援が貴重な戦力となった。中央省庁であっても、地方に出先機関を多数有する部門はそこからの応援が期待できようが、そうでない部門では、様々な支援が受けられるのかどうか。地方自治体と同じように、国にもバックアップ体制が必要ではないか。

(2) 地方自治体の危機管理体制

地方政府の危機管理体制については、阪神・淡路大震災以後、府県・市町村の対応活動の自由度をある程度高める方向での関係諸法の改正がなされた。しかし、上述のような中央政府の機能に関する変化に比べると見劣りがするといわざるをえない。

まず、法制度としては災害対策基本法が現場からのボトムアップ方式を規定し、緊急対策本部は市町村、都道府県、国のレベルで設置されることになっているが、現行の制度では、それら相互の連携の仕方について不安が残る。特に、東海、東南海、南海地震のように被害が複数の県にまたがると予想される場合は、広域災害への対応を考慮に入れねばならず、緊急対応も広域的な体制の下に行われる必要がある。

また、緊急時（災害、武力攻撃、テロ等）における住民の生命・身体・財産の保護は自治体（首長）の責務とされているが、近年情報システムの向上により、災害時に国（消防庁、警察庁、自衛隊等）が現場情報に基づき直接部隊を派遣するなど、中央集権的対応が散見される。つまり、阪神・淡路以後、実働部隊の拡充がなされたとはいえ、それらは中央の、それも各組織のトップの意思決定を受けて現地にやってくるのである。

これらは、地方の視点から見たとき、対中央政府関係及び地方政府間関係の在り方に工

夫を要するとともに、場合によっては地方政府・諸実働部隊間の関係の調整が必要であることを意味する。しかし、現行の関係諸法においては、大災害時の都道府県による「総合的調整」という役割のための権限規定は不十分である。

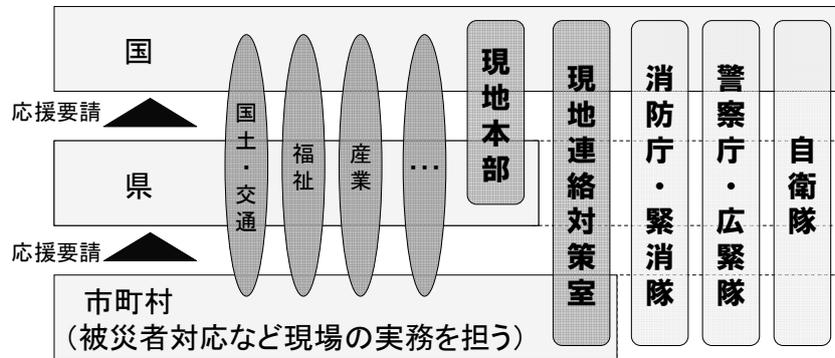


図4 災害時の各行政組織の役割

他方、都道府県の首長は、都道府県対策本部長として、人員、物資、避難場所の確保等緊急時の資源配分を統括するよう求められているが、首長は行政機関の長であって緊急時実働部隊（自衛隊、警察、消防）の直接的な指揮権は持っていない。（有しているのは、自衛隊への派遣要請、警察への情報提供・出動・連絡等の指示、消防への市町村を経由しての指示といった「弱い」権限のみである。）特に緊急時初動72時間における人命救助優先局面においては、消防、警察、自衛隊等専門部隊の活動円滑化を図ることが重要であるが、その役割は、現在の制度の下で対策本部長（府県首長）が手にしているリソースでは果たしえない。

また、緊急時における首長の役割としてもう一点重要なことは、被災地へのメッセージ発信、マスコミ対応等の広報活動である。

こうした、府県首長に期待されるが、現行制度の下では十分に果たしえない役割に関して、最も必要とされるのは、情報とアドバイザーという二つの要素であろう。すなわち、各方面における対応の進捗に関する情報をリアルタイムで対策本部に集約するシステムであり、そうして集められた情報を的確に判断し解釈できる補佐役というスタッフの存在である。さらに、電気通信システム（電話、携帯電話、インターネット、防災無線、警察無線、衛星通信など）が機能している間、官邸と被災地対策本部との間で情報を共有する（あるいは、官邸情報を被災地対策本部にコピーする）システムを構築することも、首長を補佐する上で重要と考えられる。

しかし、緊急時の首長補佐は、単独の都道府県内に常備あるいは人材育成することは難しいと考えられる。専門性の強い職種でありながら、都道府県レベルで緊急事態が継続的に発生することはほとんどないからである。この点、国レベルでは緊急時補佐官の養成は可能であり、全国を対象にすれば出動機会も多いため、専門官の育成は広域的に行う方が合理的であるといえる。また、情報システムの構築についても、府県がまちまちにやるよりは、広域のレベルと国レベルの取り組みを有機的にリンクさせる方が効率的であろう。

■首長が災害時に担う役割

- ①住民、被災者への情報提供、意思の伝達
 - ②外部への支援の要請。外の資源を持ってくる力。
 - ③対応している職員への意識喚起。
 - ④被災地の住民側の状況をモニタリングする。
 - ⑤組織対応の全体の方向付けとマネジメント（目標設定と管理）
- （人と防災未来センターが実施した、災害対応経験を有する首長へのインタビュー、アンケート調査結果より）

■参考：阪神・淡路大震災時における首長の経験

「災害時における自治体への広域の専門支援組織と、体制の整備が必要。」

（貝原俊民、朝日新聞 1995.2.17）

「大規模災害時における肝心の緊急救命救助対策について、警察、消防、それに自衛隊や関係民間企業、さらに専門ボランティアなどを総合的に指揮命令する専門組織が明確だとは言えない。県の災害対策本部に何となくその機能を期待されているようであるが、日常はそのような仕組みになっていないので、よほどコミュニケーションを積み、徹底した組織の系列を予めつくっていなければ、いざという時にうまくいくとは思われない。」

（「大震災 100 日の記録」 貝原俊民）

(3) 地方自治体への災害広域支援の仕組み

災害時に地方自治体を支援する主な組織として、以下のものがあると考えられる。これらの概要について整理を行う。

① 初動時の実働部隊（現場への支援）

●緊急消防援助隊（緊消隊）

- ・ 緊急消防援助隊は、整備された全国の消防機関による相互応援の体制である。阪神・淡路大震災を契機に、大規模災害時における人命救助活動をより効果的に行うため、平成 7 年に創設され、平成 15 年に消防組織法の改正により法制化、平成 16 年 4 月に発足した。
- ・ 国内で大規模災害が発生し、1つの都道府県ではその災害に対処できないとき、被災した都道府県知事の求めに応じて消防庁長官が出動を要請し、被災地の市町村長の指揮下で活動する。消火、救急、救助、指揮支援、後方支援などの部隊に分かれている。

●広域緊急援助隊(広緊隊)

- ・ 災害発生初期における被災情報等の収集、救助、緊急交通路の確保等に当たる警察官を大量投入するため、平成7年6月大規模災害に対応でき、かつ高度の救出救助能力と自活能力等を持つ災害対策専門のエキスパートチームとして、広域緊急援助隊が創設された。全国全ての都道府県警察に設置され、約4,000人の隊員から構成されている。
- ・ 任務は、被害情報・交通情報等の収集、救出救助、緊急交通路の確保、検視、被災者等への安否情報の提供となっている。

●自衛隊

- ・ 災害発生により発生した被害については、まず自治体（消防・警察などを含む）や海上保安庁が対応することとなるが、十分な対応が困難な場合、（市町村の要求をうけた）都道府県知事、海上保安庁長官や管区海上保安本部長、空港事務所長からの要請に基づいて自衛隊の部隊等が派遣される。
- ・ 災害派遣の実施は、「緊急性」「公共性」「非代替性」の3原則を総合的に判断して派遣の可否が判断される。
- ・ 防衛大臣又はその指定する者の命令により派遣され、被災者や遭難した船舶・航空機の捜索・救助、水防、医療、防疫、給水、人員や物資の輸送など、様々な災害派遣活動を行うこととされている。なお、有事については、平成16年の国民保護法の成立に伴い国民保護等派遣（自衛隊法第77条の4）として分離されている。

② 初動時の行政対応(自治体への支援)

●現地災害対策本部

- ・ 阪神淡路大震災をきっかけに、国の緊急災害対策本部、非常災害対策本部に「現地対策本部」を設置できるようになった。
- ・ 東南海・南海地震や首都直下地震、東海地震等が発生した場合には、現地における被災情報のとりまとめや、災害応急対策の調整（被災地内における広域的な資源配分等の調整等）を迅速かつ的確に実施するため、内閣府副大臣または政務官を長とする緊急災害現地対策本部を置くことが決まっている。

●現地連絡対策室

- ・ 広域大規模災害でない場合でも、国は、平成12年に有珠山現地連絡調整会議、現地対策本部を設置、平成16年中越地震では現地連絡調整室、後に現地支援対策室を設置するなど、現地での支援活動を実施してきた。
- ・ 平成19年の能登半島地震、中越沖地震では、国の現地調査団の一部が残る形で、「現地連絡対策室」が設置され、地元自治体の災害対応への助言・相談・要請に応じることとなった。
- ・ 現在に至るまで、現地本部が設置されるに至らない規模の災害では、この「現地連絡対策室方式」が、引き継がれている。

③ 自治体どうしの共助の仕組み

●応援協定

- ・ 大規模災害発生時には、ライフラインや庁舎、店舗等の被災や、職員の登庁の遅れなどにより自治体の災害対応能力が低下する。
- ・ 自治体だけでは、大量の緊急・応急対応業務を遂行できないため、災害後の緊急・応急活動に関する人的・物的支援について、自治体間、あるいは自治体と民間事業者、関係機関との間で協定を締結し、応援内容について定めている。
- ・ 協定内容としては、物資・人材の供給、医療救護活動、緊急輸送活動、など様々な事がある。
- ・ 平成8年7月には全国知事会において全都道府県による相互応援協定である「全都道府県における災害時の広域応援に関する協定」（以下、「全都道府県広域応援協定」）が締結され、全国レベルでの応援体制が整備された。応援内容は、被災地における救援救護、災害応急・復旧・復興対策とそれに係る人的および物的支援とされている。

参考：全都道府県広域応援協定

1.ブロックによる広域応援の連絡調整

- ・ 被災県（要請）→ブロック幹事県（連絡）→全国知事会（調整）←各ブロック
- ・ 被災県はブロック幹事県に支援を要請。被災県のブロック幹事県は支援要請内容について全国知事会に連絡。
- ・ 全国知事会は他ブロックと支援内容について調整（あらかじめ支援の順位が定められている。）
- ・ 各ブロックの幹事県（幹事県が被災した場合には副幹事県）が、支援内容についてブロック内の総合調整を行う。

2.広域支援の内容

- ・ 救援・救護及び応急
- ・ 復旧対策並びに復興対策に係る人的・物的支援、施設若しくは業務の提供・斡旋

3.経費の負担

- ・ 原則、支援を受けた被災県が負担（被災県と支援県が協議し合意した場合は支援県が負担）

●ネットワークおぢや（自主的な助け合い組織の事例）

- ・ 新潟県中越地震（2004年）の災害対応で蓄積された経験と教訓を、自治体間で共有し、新たな災害が発生した際には、被災経験者が現地に赴き、アドバイスやノウハウの提供を行うために組織された。
- ・ 2007年3月に発生した能登半島地震や7月に発生した中越沖地震では、罹災証明書の発行業務等の実務を支援した。

④ まとめ

●自治体内部の体制の問題

- ・ 災害対応は、地方自治体を中心となっているが、災害は滅多に起こらないため、ノウハウを持つ自治体が少ない。
- ・ 防災監・危機管理監を設ける自治体が増えているが、通常の人事ローテーションで行われ、必ずしも防災知識・ノウハウを有した人材がいるとは限らない。また、防災担当者の人事異動等により、災害を経験しても、その教訓・経験が伝わりにくい。

●自治体への支援体制の現状

- ・ 国からの縦割りの支援が中心。それらの統合・総合調整は、自治体に委ねられるが、ノウハウ・権限ともに不足している。(首長に十分な権限が与えられていない)
- ・ 初動時の実働部隊への支援については、自衛隊、緊急消防援助隊、広域緊急援助隊、等の体制が整っているが、防衛省、消防庁、警察庁の縦割りで指揮され、地方自治体の災害対策本部が司令塔として機能しにくい。
- ・ また、初動時の行政対応(自治体への支援)については、国が、災害の状況に応じて、現地連絡対策室、現地災害対策本部を設置することになっている。また、近年では、被災経験を有する自治体による支援も行われるようになった。
- ・ 救命救助の現場や行政の現場については、一定の支援体制が整いつつあるが、首長の判断、トップレベルの判断については、まだ支援の仕組みが十分ではない。

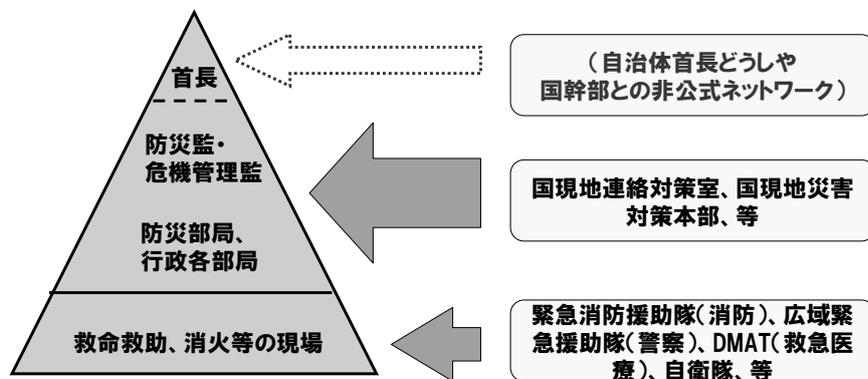


図5 自治体に対する支援の現状

2. 情報・通信システムの危機管理

特に情報、通信システムの分野における危機管理のあり方、課題について取りまとめる。

(1) 通信の情報セキュリティと首都機能(第3回研究会)

第3回の研究会において、本研究会・研究委員の高橋文昭・総務省情報通信政策局情報セキュリティ対策室長にご講演いただき、その内容をもとにディスカッションが行われた。

わが国でも、行政システムを含めて国家・社会の様々な位相で情報化が進行している。これは、本研究が対象とする危機管理機能の分野においても同様である。したがって、危機管理機能をいかにバックアップするか、という問題と、情報通信機能の確保とは近年、一層密接に関連するようになってきている。

高橋室長は、通信分野での情報の安全性確保のための実務に携わってこられた情報セキュリティの専門家であり、今回はそうした専門的な知見を背景に、わが国（特に総務省）における通信の情報セキュリティへの取り組みの現況と、通信の確保が首都機能の維持という課題に対して果たす役割について論じていただいた。また、ディスカッションにおいては、行政学・政治学・防衛学・経済学・防災学等、多様な視角からの質疑がなされ、活発な議論が展開された。具体的な論点は、以下の通り。

① プレゼンテーション「通信の情報セキュリティと首都機能」

情報セキュリティとは何か、は論者により力点が異なるが、情報の可用性（権限を持つ主体が必要な時に情報を利用できること）、情報の機密性（権限を有しない主体が、当該情報を取得・利用できないこと）、及び情報の完全性（有権限者が利用する際に、必要な情報が欠落なく、すべて揃うこと）の三点が共通了解として挙げられる。

（わが国における通信の情報セキュリティへの取り組み）

情報セキュリティに関わる分野は多岐に亘るが、日本ではIT戦略本部が中心となっている。基本戦略は、各専門委員会での議論を踏まえて情報セキュリティ政策会議が策定し、関係省庁において具体的施策が実施される。

2006年に策定された第1次情報セキュリティ基本計画においては、官民の各主体が適切な役割分担を果たす「新しい官民連携モデル」の構築が目指されている。

総務省においては、情報のやりとり＝通信の可用性・完全性・機密性をより確実なものとするため、以下の5点の施策により、安全・安心な通信ネットワーク基盤の構築を進めている。

- ①電気通信事業者における対策実施の促進（対策の基準、対策実施の支援施策、等）
- ②情報セキュリティ技術の研究開発の推進
- ③利用者における対策実施の促進（啓発活動、ガイドライン、等）
- ④人材育成の推進（専門家の育成、教職員の講習、等）
- ⑤法整備（国際条約加盟をも視野に入れた国内法の整備）

通信の確保が中心的課題となるが、通信は相手があってはじめて成立するもの。したがって、何と何、どことどこの通信を確保することが首都機能上必要なのか、を踏まえた対策が必要。それは、当該通信でやりとりされる情報の内容にも依存する問題（「重要通信」とはどういったものか）。

回線設備の堅牢化やバックアップ設備の充実などが必要だが、問題はどこの設備を対象とするか。この場合、通信設備が群を抜いて集中している首都と、それ以外で回線設備が集中している地点（各地域のネットワークのハブ）を重点的に扱うのが現実的であろう。

首都の通信設備がダウンした場合には、他地域での代替が必要だが、通信設備の容量等の問題があり、分散代替といった方法も検討すべき。これは、予備も含めて何らかの回線設備が使えることが前提となる。その前提が万一崩れた場合には、危機管理機能を含む首都機能を別の地域で代替することも考慮する必要がある。

ただし、情報通信分野での災害対策は進んでおり、その前提が崩れた時には、通信以外の諸機能も大きなダメージを受け、首都機能の物理的な移転を余儀なくされている可能性が高い。

② ディスカッション

報告に続く質疑応答と議論における主な論点は以下の通り。

通信を含む首都機能が大きなダメージを受けると考えられる事態の代表は、①直下型地震、②バイオテロ、③核攻撃。国家の中核機能のうち、行政、国会、金融決済の各機能の防御が第一だが、それらには通信遮断への耐久性（どれくらいの時間の遮断に耐えられるか）は各位相、各部局ごとに異なるので、バックアップする部分の優先順位を明確にしておく必要がある。それは、「重要通信」の内実をつめる作業でもある。

どの程度の災害やテロで、どのような被害や障害が生じるか、の検討は、対策を立案する上でも肝要。その際、生命に関わる被害や障害への対策を優先すべきである。

官と民の自発的な連携が可能であればよいが、現実には困難であろう。そこで、伝染病の例に倣って、「公衆衛生」概念を援用して法的な根拠を、連携のための施策に与えられないか。

中央政府は当然重要だが、各地域の住民との接点は地方自治体が担っている。

その地方自治体間でのインフラ整備や危機管理対策の格差は非常に大きく、問題がある。また、そうしたハード面のみならず、運用面でも専門的な知識・技能をもった人員を各所に配置できていないことも問題である。

情報セキュリティも、数多くある行政施策上の諸課題のひとつ。現実には動員できるリソースが有限である以上、他の案件と比べて優先することが認められるような根拠の提示、優先の程度、さらには情報セキュリティ施策の中でも何を優先すべきか、といった議論が不可欠である（何を選び、何を犠牲にするか、の専門家による判断と、国民による承認が必要）。

3. 日本の危機管理機能の課題のまとめ

わが国の危機管理機能の課題として以下のものが挙げられる。

(1) 二系統の法体系

- ・ 自然災害・事故への災害対応（災害対策基本法・地域防災計画）と、テロ・戦争・有事への対応（国民保護法・国民保護計画）とで対応部局、法的根拠が分かれている

(2) 複雑な指揮命令系統

- ・ 災害対応については、一義的には、基礎自治体の職務。都道府県、国は、基本的には現場を持たず、基礎自治体を財源面を中心に支援する。
- ・ 国は縦割りで動いており、消防・警察・自衛隊が、それぞれ個別に現場に入り、現地にて活動の調整を行っている。
(調整は現地自治体だが、現地の自治体は指揮命令権限を有していない)
- ・ 消防・警察・自衛隊・自治体等が個別に情報を収集しており、その集約・統合が課題となっている。

(3) 国の現地連絡対策室、現地本部の役割が不明確

- ・ 近年、国が現地連絡対策室を設置し、市町村と直接やりとりをするケースが多い。(能登半島、中越沖、岩手宮城内陸)。都道府県庁に、現地連絡対策室を置くべきとの意見もあり、国・都道府県・市町村のピラミッド構造が不明確になる危険性もある。
- ・ 複数の都道府県にわたる災害では、互いの連携に課題を残している。(首都直下地震や東南海・南海地震などの超広域災害では、国の現地本部が調整を実施するが、現地本部の詳細は明らかになっていない。)

(4) 事業継続の体制、応援の受入体制について

- ・ 中央省庁は平成 20 年に、資源制約を考慮した事業継続計画 (BCP : Business Continuity Plan) を策定したが、地方自治体では、一部都道府県が策定に着手したところである。
- ・ 国については、自治体の支援はしても、自らの組織が大規模に被災した経験が少なく、外部応援の仕組み等について十分に検討がされていない。

III. 危機管理機能のバックアップ体制の必要性

1. 他組織の事例研究

危機管理機能のバックアップ体制の参考とするため、他の組織の事例研究を行う。

(1) 国内防災関係機関における危機管理機能

① 陸上自衛隊における危機管理機能(第6回研究会より)

陸上自衛隊の組織構成の大きな特徴は、国土安全保障の観点から、分散性が高いかたちになっている点である。陸上自衛隊では全国を北部、東北、東部、中部、西部の5つの地域に分け、それぞれにほぼ自己完結した方面隊を配備している。広域災害が起こった場合でも、陸上自衛隊が全国規模で対応できるのは、この方面隊制度を敷いているためであり、これは消防にも警察にもない特徴と言える。

こうしたシステムの特性として、東京の統合幕僚本部が震災でつぶれた、あるいは機能が半減した、といった場合でも、多少、指揮命令の機能は落ちるかもしれないが、陸自なら札幌、仙台、朝霞、伊丹、熊本に置かれた各方面管区制度のヘッドクォーターが健在で機能する確率が高く、陸上自衛隊として一体的に行動できるものと考えられる。これは、複数地点同時攻撃により市ヶ谷の統幕本部とそれら五箇所の本部が全部同時に機能しなくなるといった事態を除けば、被害のない地区に指揮処、指揮命令系統が生き残る、ということであり、組織としての神経系のバックアップの程度が高いことを意味している。

また、災害対応訓練では、主催する方面隊以外からも要員や物資が投入されるがそうした全国規模での部隊・物資の投入による支援体制は、統一された規格の部隊、組織が分散配置されているからこそ可能となっている点が示唆に富む。

② 海上保安庁における危機管理機能(第8回研究会より)

海上保安庁の特徴は、国土交通省の外局として、企画や調整を行う行政機関であると同時に、日本を取り巻く広大な海を守るための実行力をも合わせ持った機関である点にある。

治安の維持、船舶交通の安全確保等のための実働部隊の配置体制としては、全国を11の管区に分けて各々に管区海上保安本部を置くとともに、その事務所として海上保安部等の現場第一線の部署を各所に置いている。

そうした組織構造の分散性の一方で、海上保安庁は、日本の海を一元的に管轄するとともに、その最高指揮権は長官が有している。こうした権限のあり方により、現場の各部署の担任水域にとらわれない運用を可能とし、緊急事態発生の際の初動時における即応体制の確保や大規模事案発生時における勢力の集中投入が可能となり、早期に迅速な対処ができるといえる。

(2) アメリカにおける危機管理機能

① FEMA

大規模災害発生時には、連邦危機管理庁（FEMA）を中心に連邦省庁・州政府・自治体、さらには NPO をはじめとする民間組織など、様々な関係者があらゆる形の協力体制を築いている。首都ワシントンの FEMA 本部だけでなく、ビデオ会議で被災地や州政府の非常事態オペレーションセンター、地方自治体と連携できるようになっている。また、本部に比べると人員は大幅に小さいものの、全米 10 箇所に地域オペレーションセンターを展開している。連邦政府・州政府・地方自治体などの関係者が連携をスムーズに進めるため、ICS（Incident Command System）と呼ばれる共通のシステムを用いている。

② 9.11 テロへの対応（第2回研究会）

第2回の研究会は、京都大学防災研究所のデビッド・マメン客員教授をお招きしてご講演いただき、その内容をもとにディスカッションを行った。

マメン教授は行政学、特に都市計画がご専門で、ニューヨークの行政問題研究所・所長を長年お務めになり、近年では、同市に甚大な被害をもたらした 2001 年の 9・11 テロ後の復興につき、精力的に研究されている。プレゼンテーションでも、9・11 後のニューヨークの復興過程とその諸問題について、お話しいただいた。また、同氏は阪神・淡路大震災にも、はやくからご関心を持たれ、1995 年春には臨地調査を行い、5 年後の復興検証作業の折にも検証委員として、これに参画された。そのため、ディスカッションにおいては、ニューヨークと阪神淡路、双方の復興過程を比較しつつ、活発な議論がなされた。具体的な論点は、以下の通り。

●プレゼンテーション; The Values of Recovery: Learning from New York after 9/11/01

災害からの復興の過程は、より広い視野から捉えられるべきものである。

復興計画において、どういった復興後の姿を到達すべき「目的地」として選ぶのか、という問題に関して、単に災害で損なわれたり失われたりした機能の回復や建物の再建といった中・短期的な目標だけでなく、将来の災害に対する備えという長期的なヴィジョンをも併せて、多角的に検討する必要がある、と考える。また、そうした目的の達成についても、誰が主体となって権限を行使し、どういった方法で実現するのか、といった問題に関しては、立場によって意見が異なるであろう。したがって、復興過程とは、複数の価値の並存と（局面によっては択一せざるを得ない）対立という問題をはらんだ多面的な現象であり、様々な視角からの接近と分析とが必要である。

こうした立場から本報告では、復興過程を、単にハード面での物理的な再建過程として見るだけでなく、経済の回復過程、及び、社会的な諸機能の（再）活性化の過程、としても捉える枠組みを採用する。

上記の枠組みからは、以下のような諸価値を巡る問題が見て取れる。

①官の責任と民の責任、公と私の問題。テナントや共同所有等、被害を受けた建物によっては複数の主体が関与していたため、再建の責任がどの主体にあるのか、が問題になった。

②政府組織と非政府組織の問題。ニューヨークには専門的知識をもつ NGO や NPO が

数多く存在し、それらが協調して経済的復興の原則や施策を早期に打ち出し、それが政府の政策に取り入れられた。

③専門家と一般人の問題。両者の有する知識や志向の相違から、専門家の諸提案は、一般市民の容易に受け入れるところとはならず、復興計画への一般市民の参画の高まりと相俟って、意見の集約は困難を極めた。

④政府間・政府内関係の問題。官内部にも連邦・州・市、と複数の主体があり、各主体のなかにも様々な部局がある。役割や方針はそれぞれに異なるため、政府間の調整問題を検討するには、復興過程の個別の局面ではどこが最終的な権限を有し、誰がそれを行使したのかを見極める必要がある。

⑤被害者と遺族の生活復興の問題。金銭面での補助は必要だが、画一的に給付するだけでは復興は脆弱なものにとどまる。そうした諸プログラムが生きてゆく活力の回復に繋がるよう、各個人の状況に即した利用をアドバイスし、政府・個人の間にとって社会的手助けを行う中間的存在が必要。

⑥復興のペースの問題。一日も早い復興計画の策定・実施優先か、計画検討に時間をかけ慎重に復興を進めるか、を巡っても意見が分かれた。この問題は、経済状況の変化や政策決定過程の在り方（透明性）などとも関わり、なお各々の長短を検討する必要がある。

こうした諸点の分析に基づくニューヨークの復興過程に関する理解は、普遍的な教訓を含むものであり、それらが、災害に見舞われた他の諸都市における復興に向けての努力の一助とならんことを切に願う。

●ディスカッション

報告に続く質疑応答と議論における主な論点は以下の通り。

ニューヨークと阪神淡路では、ともに民の側からの復興過程での参画が活発であったが、その態様には、後者が地域住民のネットワークがコミュニティの中心であったのに対して、前者は専門的知識や価値理念を共有する人々が形成するネットワークがそのコアをなしていた。

ニューヨークでの現実の復興過程においては、州政府が非常に強い役割を与えられたが、これはアメリカの行政システムの構造的特質（ステート≒国家としての州）に由来するだけでなく、市長選をめぐる政党間の政略が絡んだ政治的な考慮も影響を与えたようだ。

連邦政府は、かなりの資金を復興のために拠出したが、これは、9・11テロを、ローカルな問題ではなく、合衆国全体の脅威と受け止めたからである。また、具体的な計画策定の段階では連邦政府は関与せず、州の裁量範囲はかなり広がった。

日本では考えられないことだが、連邦政府の拠出は復興のための資金のほかに、犠牲者一人当たり平均1億円の個人補償をその遺族に対して行っている。連邦政府がこうした措置をとった理由は、そうしないとテロに巻き込まれた航空会社が遺族から訴えられ、倒産の危機に瀕する可能性があったためである。

日本と米国とでは、復興のために投入された資金の巨大さは共通であるが、中央政府からの資金に用途の限定が付されていた程度が大きく異なる。縛りの強かった日本では、資金が迅速に投入されたがフレキシブルさに欠けていた。一方米国では、縛りが弱かったた

めに、迅速さが犠牲になった部分もあるが、使途について議論する余地が生じ、創造的な復興計画の策定に資した側面もある。

神戸の復興は、ニューヨークに比して素早かったとの印象を、全体として受けるが、それには、被災直前に都市再開発計画が準備されていた、という事情も作用している。

政策決定過程の在り方に関し、素早い決定スタイルか審議を尽くす決定スタイルか、という軸と、透明性・公開性と秘密性・閉鎖性という軸は、必ずしも同次元で重なるものではなく、決定のスピードと透明性がトレードオフの関係にあるとは言い切れない。

(3) 韓国の危機管理体制

体制を担う諸機関は、戦時体制下においては、軍事分野に関しては国防部が、非軍事分野においては非常企画委員会が各々、その任に当たる。一方、平時体制にあつては、行政自治部（日本の総務省から旧郵政省にあたる機能を除いた機関で國務総理の下に設置）及び消防防災庁が、その任に当たる。

危機管理関連の根拠法と、当該法規に基づき構築される危機管理体制は以下のとおり。

- イ) 民間防衛基本法・・・・・・・・・・国家民間防衛制度
- ロ) 非常事態対備資源管理法・・・・・・・・国家非常対備体系
- ハ) 災害及び安全管理基本法・・・・・・・・災害管理体系

国家民間防衛制度は、居住地域単位及び職場単位で編成される民間防衛隊を中核とする制度で、敵の侵攻や全国または一部地方の安定・秩序を脅かす災害（＝民間防衛事態）から住民の生命と財産を保護するために政府の指導の元住民が遂行すべき防共、応急的な防災、救助、復旧及び軍事作戦上必要な支援等一切の自衛的活動を行うとされる。元来、北朝鮮を主たる脅威の源泉とみる制度であったが、金大中政権以降の脅威認識の変化を反映して、近年では災害対応が主たる役割とされている。ただし、実際に災害対応で大規模に運用された事例はなく、上手く機能するかは未知数の部分もある。

国家非常対備体系は、文字通り戦時・有事を念頭に置く制度であり、国家安全保障会議と非常企画委員会とから成る。前者は、安全保障に関する対外・軍事政策についての諮問に答え、戦争に直結する国家の高次意思決定に関与する機関であり、後者は、國務総理の下に置かれ、戦時・事変その他これに準ずる非常事態に備えるため、非軍事部門での動員体制の構築・運用など、安保に関する諸般の計画・統制及び調整に関する事項の調査・研究・確認業務を担当する。

災害管理体系は、中央と地方の安全管理委員会が運用するシステムであるが、その特徴は、災害関連業務体制における指揮命令権を消防防災庁に一元化し、消防防災庁長官が、自然災害・人的災害双方への対応の全てを管掌する点にある。大型災害発生時には、消防防災庁の上位機関である行政自治部の長官を本部長とする中央災害安全対策本部を設置し、その下の対策本部次長には消防防災庁長官が就き、実質的な指揮にあたる。

以上のような韓国の危機管理体制の特徴としては、

- ①危機の源泉に関して、軍事・安全保障と自然・人為災害の区別が無い
- ②戦時／平時体制の一体性、モードの一元化

- ③上記二点を踏まえ、危機管理体制が一つの体系として制度設計されている
- ④さらに近年では、国防から防災へと体制の重点がシフトの4点が挙げられる。

(4) 日本銀行における危機管理機能の分散状況

① 概要

日本銀行では、東京の本店が被災し、業務継続が困難な場合には、本店とは地理的に離れ、かつ本店に次ぐ規模の要員を確保し得る大阪において、バックアップ機能を立ち上げる計画となっている。

具体的には、被災想定を以下の3つに場合分けしており、①、③の場合には、本店とは地理的に離れ、かつ本店に次ぐ規模の要員を確保し得る大阪におけるバックアップ機能を最大限活用することを想定している。

- ①「東京にある本店の機能は維持されているが、東京近郊に所在する電算センターの機能が停止している状況」
- ②「電算センターの機能は維持しているが、本店が被災している状況」
- ③「本店が被災し、電算センターの機能が停止している状況」

② 本店機能維持、電算センター機能停止の場合

「①東京にある本店の機能は維持されているが、東京近郊に所在する電算センターの機能が停止している状況」の場合には、本部機能を引き続き本店が担う一方で、電算センターを大阪に設置しているバックアップセンターに切り替えることとする。これにより、取引先のオンライン入力を引続き可能とし、取引先金融機関の決済業務の中断を回避する態勢としている。

回線障害等により日本銀行本店に設置されている日銀ネット端末も操作不能となった場合には、取引先から受付けた書面や証票等を本店から大阪に FAX 送信したうえで、同地設置の端末にデータ入力を行う体制を整えている。

毎年1回、取引先も参加する形でシステム障害訓練を実施することなどにより、運用の確認、習熟、改善を順次行っている。

③ 本店被災、電算センター機能停止の場合

「③本店が被災し、電算センターの機能が停止している状況」の場合には、様々なケースを想定されるが、特に、本店周辺と大阪との間で2日間程度連絡が全く取れないという相当厳しい想定を置き、必要最低限の業務を継続し得る体制の整備を進めている。

具体的には、電算センターをバックアップセンターに切替えるとともに、本部機能の一部を大阪に移管することとしている。対応し得る要員が限定されていることを念頭に置くとともに、コンピュータシステムの制約なども勘案しながら、

- A：他の地域から孤立状態にある被災地（日本銀行本店周辺を想定）の当面の国民生活を支えるために本店で継続する業務
- B：被災地以外の地域における決済の安定性を極力確保するために大阪に本部機能を移管

したうえで継続する業務
に分けて考えている。

■ A：本店で継続する業務

被災地の当面の国民生活を支えるため、通貨の円滑な供給の確保を最優先に位置付け、これに関連する業務

具体例として、「現金の支払、損傷通貨の引換」、「当座預金の受払および貸付関係事務」、「決済システムのモニタリング」、「金融特別措置発動要請」等を行う。

■ B 大阪に本部機能を移管したうえで継続する業務

本店周辺の地域が孤立しているため、本部機能を被災地（＝本店周辺）以外のどこで果たすかが問題になる。

被災地以外の地域における決済の安定性を極力確保する観点から、大阪で最低限の本部機能を代替する予定。

大阪において代替的に実施する本部業務の具体例を示すと次のとおりである。

- ◇ 日銀ネットの運行継続に関する業務
- ◇ 取引の結了に関する業務
- ◇ 貸付関係業務
- ◇ 海外中央銀行等との連絡・調整に関する業務 等

（出所：「災害発生時における日本銀行の業務継続体制の整備状況について」（日本銀行）平成15年7月25日）

2. 参考とすべき教訓

事例の検討を通して、今後の災害対応の方向性として求められる教訓を列挙する。

① 意思決定機能・権限のバックアップ

ソフト面（国家の意思決定機能）のバックアップ体制をどう設計するか、複数存在する実働組織間での災害対応活動の調整を誰がどう担うか、といった点などが焦点となると考えられる。

② 地方組織が、日本全体を助け合う補完的な体制をとっている

自衛隊や海上保安庁においても方面隊（5方面）・管区制（11管区）が導入されており、組織自体は、各地域に分散されているが、災害の様相に応じて各地域の部隊が応援に入り、全国で一元的な体制をとり、初動時における即応体制の確保や勢力の集中投入を実現している。

③ 地域への権限委譲と中央政府の財源支援

自衛隊や海上保安庁では、中央と独立しても行動可能な地域部隊を持つことによって、中央が被災した場合には、地方組織がバックアップ機能を担うようになっている。

また、アメリカ合衆国においては、州政府に非常に強い役割を与えられている。その一方で連邦政府からの巨額の資金の拠出があり、その用途についても制約が少ない。

④ 地方の災害対応を支援・主導する専門組織がある

アメリカ合衆国においては、地方政府の対応能力を超える災害に対しては、FEMAが現場の指揮をとり、災害対応を行う仕組みとなっている。

⑤ 指揮命令系統の一元的な体制をつくる

韓国における危機管理体制の設計思想では、国防と防災、戦時と平時とで体制面に区別が無く、危機管理体制が一つの体系として制度設計され、指揮命令系統の一元化が実施されている。

⑥ 権限を事前に地域分散する

日本銀行では、東京の被災を想定し、東京の機能が停止した場合には大阪でバックアップをする体制を整えており、特に東京の本店と大阪との間で、2日間程度連絡が全く取れない場合を想定している。

IV. 政策提言：方面危機管理センター（仮）による国と地方自治体のバックアップ

1. 我が国の危機管理機能のバックアップ体制のあり方（中央政府レベル）

(1) 国家レベルの意思決定システムを持続させる

- ・ 「永田町」、「霞ヶ関」という地名に代表されるように、現在の中央政府の危機管理機能は、東京に集中して存在している。それは一方で、東京における災害・事故その他の事象に対して脆弱であることにもつながる。
- ・ 災害、事故等における危機管理機能として守らなければならないのは、従来の危機管理論やバックアップ体制についての諸構想が、軽視ないし取り上げてこなかったソフト面の機能維持、即ち国家レベルの意思決定システムである。

(2) 意思決定システムとは、行政・立法の中核機能と、意思決定の補佐機能である

- ・ それでは、その意思決定システムとは何であろうか。危機において求められる意思決定とは、「その危機に対してどう対処するのか」（＝狭義の危機管理機能）、「国家運営のため、危機の際にも必要とされる最低限の業務にどう対処するのか」の2点である。ここでは、前者に絞って考えていく。
- ・ 危機管理機能として、以下の機能が想定される。
 - 行政機能：内閣総理大臣、国務大臣
 - 立法機能：国会議員、国会事務局
 - 危機管理のための官僚機構：内閣府を始めとする各省庁の危機管理関連部局
 - 危機管理に必要な実働機能：自衛隊

(3) 危機管理機能の分散によるバックアップの考え方

- ・ 危機管理機能維持のためには、その意思決定システムの存続性を担保するための仕組みを体制に組み込む必要がある。
- ・ その方法として、平時において分散性の高いバックアップシステムを構想する方法がある。

<事前に分散する>

- ・ 事前に権限を複数の地域に分散することでバックアップ可能なものについては、それを実行する。（危機管理のための官僚機構、危機管理に必要な実働機能）また、それに必要となる施設・設備についても、事前に準備を行う。（情報収集、整理、分析のための施設・設備）

<危機発生後、分散する>

- ・ 事前に権限の分散が不可能な機能（内閣総理大臣、等）については、危機の発生後、速やかに安全に指揮・命令が可能な拠点へ移動することにより、分散を図る。
 - ・ 万が一の場合に備え、連絡が取れない場合等については、次順位の権限者へ速やかに連絡を取り、連絡が取れるまでの間、指揮・命令系統の空白が生じないようにする必要がある。
- ※：分散先の地域は、今後の道州制の動き、自衛隊の方面隊制度、海上保安庁の管区制度などとの整合性、同時被災の可能性などを踏まえて、全国数カ所を想定する。

(4) 分散先の考え方

- ・ 分散先については、地方自治体との連携の視点から今後の道州制への移行等の地方分権の流れを踏まえた検討が、危機対応の視点からは危機管理で重要な役割を果たす自衛隊等の部隊配置との関係性からの検討が、平時における分散拠点における役割からは現在の国の地方部局との関係性からの検討が必要である。
- ・ 同時被災を防ぐという観点からは、全国3箇所以上の拠点への分散が必要と考えられる。
- ・ これらの分散拠点は、国家規模及び首都圏の危機事象に備えたものであるが、各分散拠点は、地域の局所的（複数市～複数都県）な災害対応で、地方自治体を支援する役割を有することが望ましい。

2. 地方政府及び首長へのサポート体制の整備(地方政府レベル)

(1) 地方政府の危機管理体制の現状

- ・ 現在の日本の災害対応体制では、災害に対しては自治体にて対応することとなっている。しかし、各自治体では、その規模や災害対応経験に大きな開きがあり、危機管理能力の自治体間格差が大きな課題となっている。
- ・ 平時の体制の延長で、危機対応に当たらなければならない。小規模な市町村においては、危機管理部局の人員が少ないが、その少数で対応しなければならない。実質的には、都道府県の支援が無ければ、大規模な危機に対して十分な対応は困難と考えられる。
- ・ 自治体内部の組織は、地域防災計画等に基づく体制に組み替えが行われるが、県警・広域緊急援助隊や消防庁・緊急消防援助隊、自衛隊等との関係では、平時の関係と同じであり、市町村や都道府県の首長の権限で全ての対応が実施できず、多くの機関との調整業務が必要となる。

(2) 地方政府に求められるサポート体制

- ・ 地方政府に求められるサポート体制として、以下が考えられる。

<災害対応ノウハウ、制度面についての参謀によるサポート>

- ・ 災害や危機の際、地域社会が、今後どのように変化し、何が問題となるかを予測し、先

手を打って対応しなければならない。

- ・ また、災害時には、災害救助法、激甚災害法、生活再建支援法など、法制度についての知識が必要であり、その運用方法についてアドバイスする参謀が必要である。

<情報整理・調整についてのサポート>

- ・ 混乱した被災地の庁舎においては、通信設備の被害や人員の不足から、災害直後の組織的な情報収集・整理、応援部隊やヘリコプター、物資等の関係者間の調整は、非常に困難である。これらは、被災自治体以外の応援部隊が中心となり、整理・調整された情報を被災自治体に提供する方法が効果的である。

<権限についてのサポート>

- ・ 非常時においては、多くの人命を救い、効果的な活動を実施するため、時に強力なリーダーシップが必要となる。それには平時とは異なる指揮・命令システムが必要となり、一時的な権限の集中・委譲を含めた体制を実現する手段を講じる必要がある。各実働組織が行う人命救助活動の円滑化に資するように、組織間調整力等に関する首長の権限を強化する。

<マンパワーのサポート>

- ・ 災害直後の救命救助、消火活動、2次災害の防止、その後の被災者の生活支援、災害復旧工事、応急危険度判定、避難所運営などの現場の業務は、地元市町村だけでは対応が困難である。業務によって、適切な支援主体は異なるが、消防・警察・自衛隊・他の自治体等からの支援サポートが求められる。

3. 方面危機管理センター(仮)の提案

(1) 必要性

首都機能が集中する東京、あるいは地方自治体の庁舎が大規模な災害や危機事象に襲われた場合、災害対応や危機対応が円滑に進まないことが懸念される。このような場合においても、国民の生命・財産の安全を守るため、方面危機管理センター(仮)の設置によるバックアップ体制の強化を提案する。

(2) 役割

方面危機管理センター(仮)とは、「危機管理等の重要な業務を継続させ、国民・被災者の安全な暮らしを守るため、被災した国・地方自治体のバックアップを行う」ことを役割とする。具体的には、「執務空間」、「人材」、「災害対応ノウハウ」、「情報システム」のバックアップを行うものとする。

首都が大規模な災害・危機に面した際には、国の危機管理機能の施設・設備・スタッフの

バックアップ先として、国の危機管理を担う中枢機関が移動し、危機対応を行う。また、地方自治体が大規模な災害・危機に面した際には、方面危機管理センターの幹部が災害対応の参謀となり、地方自治体の首長をサポートする。また、方面危機管理センターのスタッフは、災害直後の混乱期には、地方自治体の災害対応体制が整う間、情報の収集・整理、外部応援の調整等を行い、最終的には復興計画が策定されるまで地方自治体を支援する。なお、平時においては、地方自治体の首長及び防災監・危機管理監、防災部局職員の研修、訓練を行う。

■災害時に想定される状況

- ・議会、庁舎の被災による執務場所の不足。
- ・オフィス機器の被災による不便。
- ・職員、その家族も被災者であり、人的資源が不足。
- ・通常業務に加えて、災害対応業務が発生し、業務量が大幅に増加。
- ・交通インフラ、ライフラインの被災による通勤、移動の困難。
- ・情報インフラ、データ、資料の損傷。
- ・災害対応ノウハウの不足(特に地方自治体)



■予想される事態

- ・危機管理機能、中枢機能の復旧にかかるタイムラグの発生。
- ・必要なデータ、資料の復旧にかかるタイムラグの発生。
(対応の中断期間が発生)
- ・応援要員、特に災害対応ノウハウのある要員の不足。
- ・国民、マスコミ等への情報発信能力の低下。
(風評被害等の恐れ)

図6 災害時に想定される危機管理機能維持の障害

(3) 組織

同時被災の危険を避けると共に、首都から短時間で移動可能な地域として、日本を幾つかの「方面」(地区)に分け、各方面ごとに拠点となるセンターを設ける。具体的な立地については、今後の道州制の動き、自衛隊の方面隊制度、海上保安庁の管区制度などとの整合性、同時被災の可能性などを踏まえて検討する。

また、国及び地方自治体の双方のバックアップ機関となることから、人員については、国出先機関や地方自治体危機管理部局、防災関係機関(県警、自衛隊、海上保安庁等)からの出向者により構成するものとする。

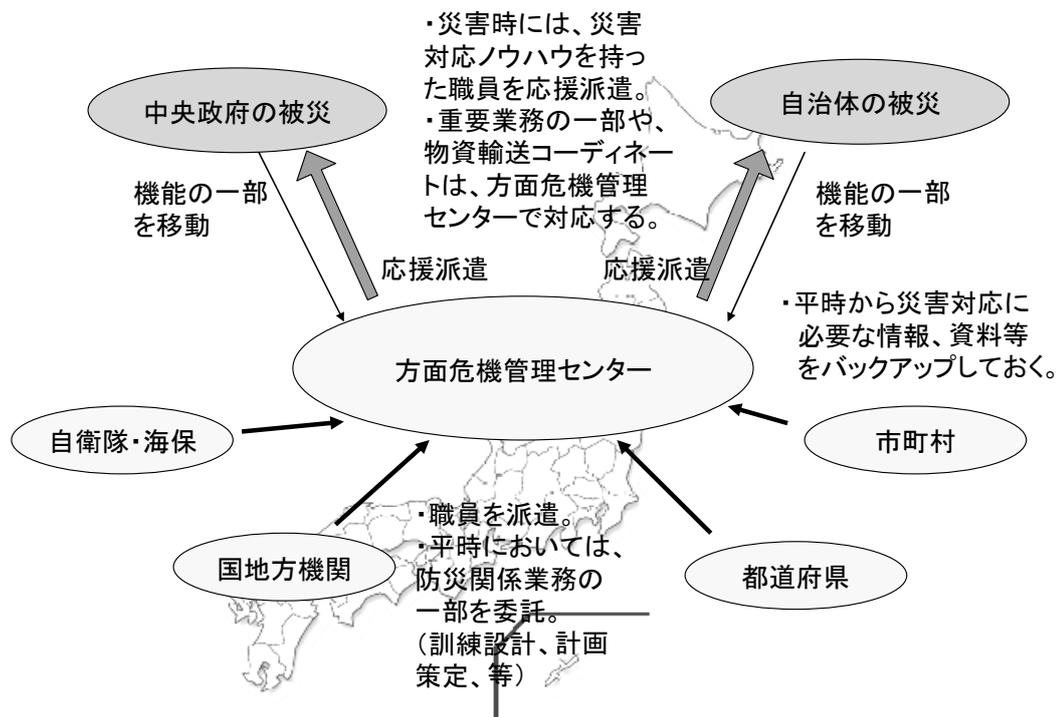


図7 方面危機管理センター(仮)のイメージ図

4. 災害時における方面危機管理センターの活動シナリオ

(1)【首都機能代替シナリオ】首都機能が全面的に麻痺する大地震が発生した場合

国家レベルの意思決定システムを持続させると共に、東京での危機対応を支援することが目的であり、一時的に、内閣総理大臣、国務大臣、国会議員、及びそれらを支える官僚機構等を、方面センターに移動し、方面センターの設備やデータ、資料を用いて、中枢機能を維持する。また、方面センターからは、国の災害対策業務を熟知した人材（平時に育成）を、応援要員として東京に派遣する。

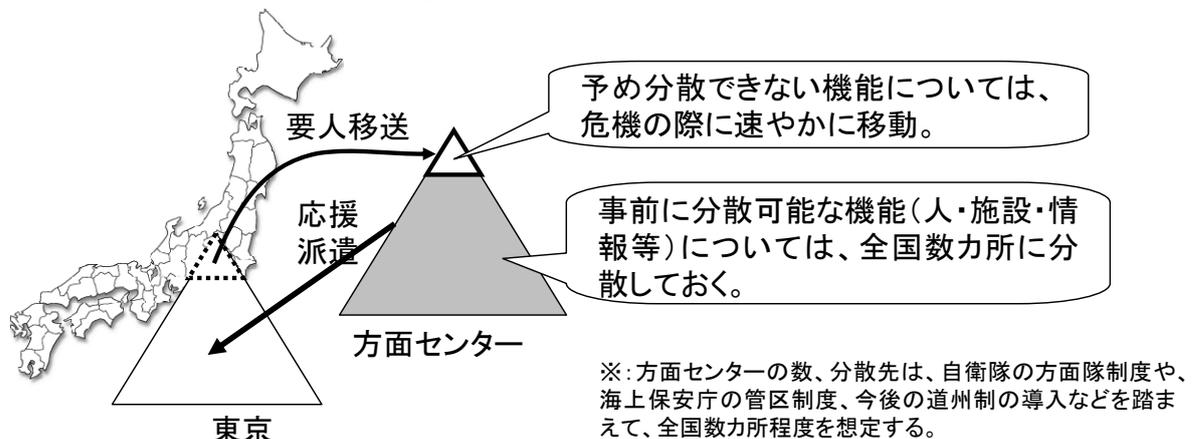


図8 首都機能が全面的に麻痺する場合の方面危機管理センターの役割

(2)【地方自治体支援シナリオ】地方で巨大地震が発生した場合

広域大規模災害が発生した場合、被害を受けていない方面センターのうち、最も近接したセンターが、支援拠点となる。災害対応ノウハウが少ない被災自治体（都道府県、市町村）に入り、現地支援オフィスを立ち上げ、首長や防災監に対して、専門的見地からのアドバイスを行う。支援拠点となった方面センターは、その他のセンターから、人的資源等を集めて、被災自治体に派遣する。

初動混乱期には、マンパワーとして災害対応実務（罹災証明発行、避難所運営、等）に携わる応援要員の自治体への派遣を行う。また、被災地で行う必要の無い物資輸送等のコーディネート業務については、方面センターが引き受ける。さらに市町村、県、国、警察、消防、自衛隊等の情報を方面センターにおいて集約し、情報共有を図る。

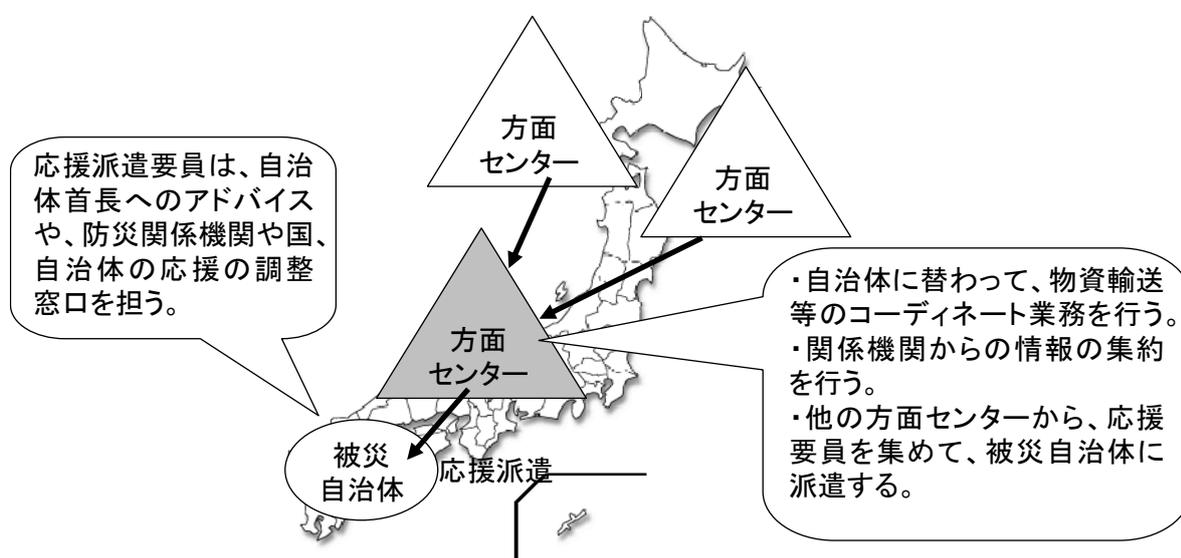


図9 地方が巨大地震で被災した場合の方面危機管理センターの役割