

No. 1346 (2026. 3. 3)

防災庁設置をめぐる議論

はじめに

I 議論の経緯

- 1 日本の防災体制
- 2 防災庁設置を求める主な議論

II 防災庁の設置方針

III 諸外国の災害対応組織

- 1 米国
- 2 イタリア

IV 組織体制に関する論点

- 1 勧告権
- 2 復興庁との関係
- 3 地方機関の設置
- 4 サードセクター（NPO等）との連携

おわりに

キーワード：防災庁、防災立国、災害対策基本法、米国連邦緊急事態管理庁（FEMA）、イタリア災害防護庁／市民保護局

- 政府は、令和7（2025）年12月、「防災立国の推進に向けた基本方針」を閣議決定した。基本方針では、現在の内閣府防災担当を発展的に改組し、徹底的な事前防災と発災時から復旧・復興までの災害対応の「司令塔」を担う組織として、令和8（2026）年中に防災庁を設置することを目指すとした。
- 諸外国の災害対応組織では、米国連邦緊急事態管理庁（FEMA）が知られている。FEMAは、オールハザード・アプローチによる危機管理の枠組みの下、災害時には連邦政府の援助活動の中心となり、被災地での直接的な活動も行う。
- 防災庁を設置する構想に関しては、防災大臣に付与される各府省庁への勧告権の実効性、復興庁との関係、地方機関の設置等について、様々な指摘がある。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

国土交通課 しみず なおき 清水 直樹

はじめに

日本ではこれまで、平成 7（1995）年の阪神・淡路大震災、平成 23（2011）年の東日本大震災、平成 28（2016）年熊本地震、平成 30（2018）年 7 月豪雨、令和元（2019）年東日本台風、令和 6（2024）年能登半島地震を始め、多くの自然災害が発生し、その度に甚大な人的・物的被害を被ってきた¹。今後も、南海トラフ地震、首都直下地震、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震、富士山噴火等による甚大な災害の発生が懸念される状況にある。

令和 6（2024）年 10 月に発足した石破茂内閣は、災害に対して平時から不断に万全の備えを行うための組織として、防災庁を設置する方針を掲げ、防災庁設置準備担当大臣を置いた。同大臣の下、令和 7（2025）年 1 月以降、有識者で構成される「防災庁設置準備アドバイザー会議」において検討を進め、その議論を踏まえて、令和 7（2025）年 12 月、高市早苗内閣は「防災立国の推進に向けた基本方針」²を閣議決定した。政府は、今後、防災庁設置に関する法案を提出し、令和 8（2026）年中に防災庁を設置することを目指している。

I 議論の経緯

1 日本の防災体制

(1) 災害対策基本法

日本の防災の基本となる法律として、「災害対策基本法」（昭和 36 年法律第 223 号）がある。同法が規定する「災害」とは、「暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、崖崩れ、土石流、高潮、地震、津波、地盤の液状化、噴火、地滑り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³により生ずる被害をいう」（第 2 条第 1 号）とされている。また、「防災」とは、「災害を未然に防止し、災害が発生した場合における被害の拡大を防ぎ、及び災害の復旧を図ること」（第 2 条第 2 号）であり、事前に災害を防ぐための活動に限るわけではない。

災害対策における国及び自治体の責務として、国は、「国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護する使命を有することに鑑み、組織及び機能の全てを挙げて防災に関し万全の措置を講ずる責務を有する」（第 3 条第 1 項）とされ、そのために以下を行う義務がある。

- ・防災基本計画⁴の作成及び実施
- ・自治体、指定公共機関等が処理する防災に関する事務又は業務の実施の推進とその総合調整
- ・災害に係る経費の負担の適正化

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は令和 8（2026）年 2 月 2 日である。

¹ 「最近の主な自然災害について（計数：令和 6 年 6 月 14 日現在）」内閣府ウェブサイト <<https://www.bousai.go.jp/updates/pdf/shizensaigai.pdf>>; 前垣内敦史「避難生活における支援—災害関連死の予防を中心に—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』1339 号, 2025.12.18, p.1. <<https://doi.org/10.11501/14599107>>

² 「防災立国の推進に向けた基本方針」（令和 7 年 12 月 26 日閣議決定）内閣官房ウェブサイト <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bousaichou_preparation/kihonhoshin/pdf/r71226_honbun.pdf>

³ 政令で定める原因は、「放射性物質の大量の放出、多数の者の遭難を伴う船舶の沈没その他の大規模な事故とする」とされている。災害対策基本法施行令（昭和 37 年政令第 288 号）第 1 条

⁴ 災害対策基本法に基づき、中央防災会議が作成する政府の防災対策に関する基本的な計画で、各省庁の防災業務計画や自治体の地域防災計画の基本となるもの。

自治体には、都道府県及び市町村に、それぞれが管轄する地域とその住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、地域防災計画を作成及び実施する責務がある。さらに、市町村は、「消防機関、水防団その他の組織の整備並びに当該市町村の区域内の公共的団体その他の防災に関する組織及び自主防災組織の充実を図るほか、住民の自発的な防災活動の促進を図り、市町村の有する全ての機能を十分に発揮するように努めなければならない」（第5条第2項）とされ、市町村が一次的に災害から住民の生命、身体及び財産を保護するものとされている⁵。

ただし、東日本大震災で、第一次対応者である被災地市町村が機能しなかった経験を踏まえて、市町村及び都道府県が壊滅的被害を受け、その機能が著しく低下した場合に、国が災害応急対策を代行する仕組みが整備された（第78条の2）⁶。

(2) 内閣府防災担当

現在の国の防災体制は、防災（災害予防、災害応急対策、災害復旧及び災害からの復興）に関する基本的な政策の企画・立案・総合調整は、内閣府政策統括官（防災担当）が担い、また、災害対応時の実動や個々の行政分野における防災対策については、各府省庁が所管に応じて実施することとされている⁷。

この体制は、平成13（2001）年1月の省庁再編を機に整備されたものである⁸。それ以前は、国土庁に防災部門（防災局）があったが、防災機能の強化のため、それを内閣府に移管するとともに、防災を担当する特命担当大臣を置き、各省庁の施策の統一を図るための企画及び立案並びに総合調整を行うこととした⁹。

内閣府防災担当は、令和7（2025）年度に、定員が110人から220人へ大幅に拡充され、地域防災力強化担当（参事官）の下に各都道府県のカウンターパートとなる職員の配置等が行われた¹⁰。また、令和7（2025）年に、災害対応の司令塔を担うポストとして「防災監」（事務次官級）が内閣府に新設された¹¹。

内閣府の体制に対しては、数年で異動を繰り返す各省庁からの出向者等が多くを占めており、過去の災害対応から得られるノウハウを蓄積し、国としての災害対応力を強化させることは難しい、といった指摘がある¹²。

2 防災庁設置を求める主な議論

災害に対応する組織の見直し（防災庁の設置等）については、阪神・淡路大震災後にも提案

⁵ 松山雅洋・瀬川巖『防災行政学入門』神戸学院大学出版会、2023、p.30。

⁶ 同上、pp.30-31。

⁷ 「防災立国の推進に向けた基本方針」前掲注(2)、pp.2-3。

⁸ このほか、阪神・淡路大震災の教訓から、平成10（1998）年に内閣官房に「内閣危機管理監」が設置され、自然災害を含む危機発生時に、首相の補佐役として、情報収集や省庁間の総合調整を行う権限が付与された。岡村光章「米英両国との制度比較に基づく我が国の地域防災力の課題について」『レファレンス』743号、2012.12、p.17。<<https://doi.org/10.11501/4059576>>

⁹ 第151回国会衆議院災害対策特別委員会議録第2号 平成13年2月23日 p.4。

¹⁰ 内閣府『防災に関してとった措置の概況・令和7年度の防災に関する計画』2025、p.49。<https://www.bousai.go.jp/kagirep/hakusho/pdf/r7_tokushu_2.pdf>

¹¹ 「災害対策基本法等の一部を改正する法律」（令和7年法律第51号）による「内閣府設置法」（平成11年法律第89号）の改正による。

¹² 晴山一穂「大規模災害と行政組織」『公法研究』76号、2014、pp.27-28；阪本真由美『阪神・淡路大震災から私たちは何を学んだか—被災者支援の30年と未来の防災—』慶應義塾大学出版会、2024、p.174。

する意見があったが¹³、特に東日本大震災以降、議論が活発になった。組織の見直しを求める声が高まった理由としては、①東日本大震災の想定を超えた災害規模の中で、物資調達・輸送、燃料確保、災害医療等の現場レベルでの実動部隊間の調整の遅れが見られ、その背景として国レベルでの調整等に課題が指摘されたこと、②東日本大震災を受けて、南海トラフ地震や首都直下地震の被害想定が最大クラスの地震・津波を想定して見直されたことなどが挙げられる¹⁴。

まず、平成 24 (2012) 年 6 月に成立した「原子力規制委員会設置法」(平成 24 年法律第 47 号)¹⁵附則第 6 条第 7 項に、大規模災害への対処に当たる政府の組織の在り方について抜本的な見直しを行い、その結果に基づき必要な措置を講ずるものとするのが規定された。同法については、参議院環境委員会における法律案の採決で、米国の FEMA (連邦緊急事態管理庁) なども参考に組織の在り方の抜本的な見直しを行うことなどとする附帯決議が付された¹⁶。

また、平成 25 (2013) 年には、「災害対策基本法等の一部を改正する法律案」(第 183 回国会閣法第 56 号) 及び「大規模災害からの復興に関する法律案」(第 183 回国会閣法第 57 号) に対する、衆議院及び参議院の災害対策特別委員会における附帯決議に、救難・救援その他災害対応に係る活動を一元的に指揮及び調整する権限を持つ組織について検討を進めることが盛り込まれた¹⁷。

国会の要請を踏まえ、平成 26 (2014) 年から 27 (2015) 年にかけて、内閣府で「政府の危機管理組織の在り方に係る関係副大臣会合」が開催された。同会合は、米国の FEMA 等、海外主要国の組織の状況を調査した上で、最終報告において、日本の仕組みは、現状でも一定程度合理性があり、機能していると認められるため、統一的な危機管理対応官庁の創設等、中央省庁レベルでの抜本的な組織体制の見直しを行うべき積極的な必要性は直ちには見いだしがたいとした¹⁸。

平成 28 (2016) 年の熊本地震後にまとめられた「自由民主党東日本大震災発災時の政府の初動に関する検証チーム」の報告書では、「専門人材」の項で、「防災庁」のような災害対策を担う独立組織の新設等による専門人材の確保が提起された¹⁹。また、復興庁の設置期限(当時)である平成 33 (2021) 年 3 月末が近付く中、全国知事会は、平成 30 (2018) 年 7 月、「国難レベルの巨大災害に負けない国づくりをめざす緊急提言」を採択し、「国難レベルの巨大災害に備えるために、国の指揮命令系統を明確化し、対応調整権限や予算措置権も含めて、災害への備えから復旧・復興までを担う「防災省(仮称)」を創設すること」を政府に求めた²⁰。全国知

¹³ 吉井博明『都市防災』講談社、1996、pp.220-222; 佐々淳行編著『自然災害の危機管理—明日の危機を減災(ミテゲート)せよ!—』ぎょうせい、2001、pp.130-131。

¹⁴ 坂本真一「「防災・復興庁」をめぐる議論とその示唆」『福岡大学法学論叢』64 巻 3 号、2019.12、pp.611-612。<https://fukuoka-u.repo.nii.ac.jp/record/4852/files/J6403_0609.pdf>

¹⁵ 閣法で提出された「原子力の安全の確保に関する組織及び制度を改革するための環境省設置法等の一部を改正する法律案」(第 180 回国会閣法第 11 号)と、自由民主党・無所属の会及び公明党から共同提出された「原子力規制委員会設置法案」(第 180 回国会衆法第 10 号)が一本化され、衆議院環境委員長提案で提出されたもの(第 180 回国会衆法第 19 号)。

¹⁶ 第 180 回国会参議院環境委員会会議録第 8 号 平成 24 年 6 月 20 日 p.23。

¹⁷ 第 183 回国会衆議院災害対策特別委員会会議録第 9 号 平成 25 年 5 月 23 日 p.18; 第 183 回国会参議院災害対策特別委員会会議録第 6 号 平成 25 年 6 月 12 日 p.18。

¹⁸ 政府の危機管理組織の在り方に係る関係副大臣会合「政府の危機管理組織の在り方について(最終報告)」2015.3.30、pp.22-23。内閣府ウェブサイト <https://www.bousai.go.jp/kaigirep/kaigou/saishu/pdf/saishu_houkoku2.pdf>

¹⁹ 自由民主党東日本大震災発災時の政府の初動に関する検証チーム「自民党「東日本大震災発災時の政府の初動に関する報告書」」『政策特報』1502 号、2016.8.1、p.12。

²⁰ 全国知事会「国難レベルの巨大災害に負けない国づくりをめざす緊急提言」2018.7.26。<https://www.nga.gr.jp/item/material/files/group/2/20180803-17_kinkyuu_teigen1.pdf>

事会は、令和元（2019）年7月、令和2（2020）年6月にも同様の提言を行った²¹。

その後、防災庁（省）設置に向けた具体的な動きは見られなかったが、令和6（2024）年10月、自由民主党（以下「自民党」）の総裁選で防災省の設置を唱えた石破茂氏が総理大臣に就任した。石破総理は、事前防災の徹底に向けて、専任の大臣を置く防災庁を設置する方針を示し、内閣に防災庁設置準備担当大臣（内閣府特命担当大臣（防災）とは別）を置いた。

II 防災庁の設置方針

政府は、令和6（2024）年12月に「防災立国推進閣僚会議」を開催するとともに、令和7（2025）年1月に有識者で構成される「防災庁設置準備アドバイザー会議」（以下「アドバイザー会議」）を開催し、防災庁の設置に関する検討を進めた。アドバイザー会議は、令和7（2025）年6月に取りまとめた報告書において、「防災庁は、日本の防災全体を俯瞰（ふかん）し、産官学民のあらゆる力をつなぎ合わせるとともに、平時から発災時、復旧・復興期までの一貫した『司令塔』として、徹底的な事前防災の推進・加速、発災時から復旧・復興までの円滑な災害対応の統括などに取り組むべき」旨を提言した²²。

政府は、アドバイザー会議での議論を踏まえて、令和7（2025）年12月26日、「防災立国の推進に向けた基本方針」（以下「基本方針」）²³を閣議決定した。基本方針では、令和8（2026）年中の防災庁設置を目指すとし、防災庁の機能・役割を表1のように整理した²⁴。

表1 防災庁の機能及び果たすべき役割

機能	内閣直下に設置。総理を組織の長とし、総理を助ける防災大臣を配置
	尊重義務を伴う各府省庁への勧告権等
	災害対応力の強化に必要な予算・人員の確保
	内閣府防災担当を発展的に改組（個別行政分野における防災対策等は引き続き各府省庁で実施）
役割	防災に関する基本政策・国家戦略の立案
	徹底的な「事前防災」の推進・加速の司令塔
	発災時から復旧・復興までの災害対応の司令塔

（出典）「防災立国の推進に向けた基本方針」（令和7年12月26日閣議決定）内閣官房ウェブサイト <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bousaichou_preparation/kihonhoshin/pdf/r71226_honbun.pdf> を基に筆者作成。

また、基本方針では、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等の観点から、防災庁の地方機関の設置に向けた具体的な検討を行うとされた。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ことも盛り込まれた。

²¹ 全国知事会「「復興・創生期間」後も必要となる復興及び防災・減災体制の確立を求める提言」2019.7.23. <<https://www.nga.gr.jp/item/material/files/group/2/20190801-08teigen03.pdf>>; 同「東日本大震災「復興・創生期間」後の防災・減災対策の推進を求める提言」2020.6.4. <https://www.nga.gr.jp/item/material/files/group/2/02_higashinihondaishinsaitai genbousaigensaitaisakusuisinteigen.pdf>

²² 防災庁設置準備アドバイザー会議「防災庁設置準備アドバイザー会議 報告書」2025.6.4. 内閣官房ウェブサイト <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bousaichou_preparation/kaigi/pdf/adobaizakaigi_houkoku.pdf>

²³ 「防災立国の推進に向けた基本方針」前掲注(2)

²⁴ 防災庁の定員については、令和8年度予算案において、所要の法整備を前提に、現行の内閣府防災担当の220名から352名へ増員することとされている。内閣府政策統括官（防災担当）・内閣官房防災庁設置準備室「令和8年度予算案・税制改正等概要（内閣府防災担当）（内閣官房防災庁設置準備室）」2025.12, pp.66-67. <https://www.bousai.go.jp/taisaku/yosan/pdf/r8_yosan_1226.pdf>

Ⅲ 諸外国の災害対応組織

諸外国の国レベルの災害対応組織について、米国、イタリア、英国及びドイツの概要を表 2 (p.7) にまとめた。米国では、後述するように、自然災害を含む全ての種類の緊急事態に 1 つの枠組みで対処している（いわゆる「オールハザード・アプローチ」）。欧州諸国の組織も、自然災害のほか、一定範囲の緊急事態（事故、テロ、武力攻撃等）からの住民の保護を対象としている²⁵。ただし、英国内閣府のレジリエンス局（Resilience Directorate）²⁶、ドイツ連邦住民保護・防災支援庁（Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe: BBK）は、専ら、関係省庁間の調整、計画策定等を担う点では、日本の内閣府防災担当と機能は大きく変わらない。イタリアは、ボランティア団体が災害発生時の実動組織の 1 つとして位置付けられている点などの特色がある。以下では、米国及びイタリアの体制を紹介する。

1 米国

米国では、緊急事態（天災、テロ攻撃等の人災）への対応は基本的に各州が行うこととなっているが、州政府の対応能力を超える事態に対しては、連邦政府の責務と権限を定めた「スタッフォード法」²⁷に基づき、主に連邦緊急事態管理庁（Federal Emergency Management Agency: FEMA）が援助活動を行う²⁸。

FEMA は、1979 年に連邦政府の 6 機関を統合する形で設置された組織である。2001 年の米国同時多発テロ事件を踏まえて、緊急事態管理の一元化を目的とする「2002 年国土安全保障法」²⁹が制定された。FEMA は、同法により 2003 年に発足した国土安全保障省（Department of Homeland Security）に吸収された。その後、2005 年のハリケーン・カトリーナ対応の検証を踏まえて制定された「2006 年ポスト・カトリーナ緊急事態管理改革法」³⁰により、省内での独立組織としての地位が保障された。緊急事態において、州知事から大統領に対して大規模災害宣言又は緊急事態宣言の発令の要請があった場合には、FEMA 長官は要請を評価し、大統領に勧告（recommendation）を提出する³¹。

米国では、国内で起きるあらゆる種類の緊急事態に対応するための「国家対応枠組み」（National Response Framework: NRF）の中で、連邦政府の 15 の「緊急事態援助機能」（Emergency Support Function: ESF）³²を定め、それぞれの機能に、調整機関、主担当機関、支援機関を指定

²⁵ 永田尚三「欧州におけるオールハザード型危機管理体制の最新動向」『社会安全学研究』12 巻, 2022.3, pp.3-19. <https://www.kansai-u.ac.jp/Fc_ss/center/study/pdf/bulletin012_1.pdf>

²⁶ ここで言う「レジリエンス」とは、「英国が、自然災害、意図的な攻撃、地政学的不安定、疾病の流行、その他の混乱を引き起こす出来事、民間緊急事態又は生活様式に対する脅威を予測し、評価し、予防し、緩和し、対応し、回復する能力」を指す。Cabinet Office, *The UK Government Resilience Framework*, 2022.12, p.76. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/63cff056e90e071ba7b41d54/UKG_Resilience_Framework_FINAL_v2.pdf>

²⁷ Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, 42 U.S.C. 5121 et seq.

²⁸ 井樋三枝子「アメリカの連邦における災害対策法制」『外国の立法』No.251, 2012.3, p.4. <<https://doi.org/10.11501/3487058>>

²⁹ Homeland Security Act of 2002, 6 U.S.C. 101 et seq.

³⁰ Post-Katrina Emergency Management Reform Act of 2006, 6 U.S.C. 701 et seq.

³¹ 44 C.F.R. 206.37(c)

³² 15 の ESF とは、①運輸、②通信、③公共事業・土木工事、④消防、⑤連邦機関の調整、⑥被災者支援、⑦物資の調達と輸送、⑧公衆衛生・医療、⑨救命救助、⑩有害物質漏洩（ろうえい）処理、⑪農業・天然資源、⑫エネルギー、⑬治安維持、⑭セクタを超えたインフラ調整、⑮広報。訳語は、情報・システム研究機構、株式会社 KDDI 総合研究所「日本のデジタル防災に向けた米国防災技術・事例に関する調査報告書 第 1.0 版」2024.4.26, p.77. <<https://r.p.kddi-research.jp/download/report/GN2024002>> による。

している³³。FEMA は、15 の緊急事態援助機能 (ESF) のうち、「⑤連邦機関の調整」、「⑥被災者支援」、「⑦物資の調達と輸送」、「⑨救命救助」の調整機関に (いずれも主担当機関を兼務)、「②通信」、「⑭セクタを超えたインフラ調整」、「⑮広報」の主担当機関に、それぞれ指定されている³⁴。

FEMA は、常勤職員 (Permanent full-time staff) のほか、有期雇用の応急対応・復旧職員 (Cadre of On-Call Response/Recovery Employees: CORE)、災害発生時に業務に従事する予備役 (Reservists) など、多様な形態の職員を雇用している (トータルで約 23,350 名を雇用 (2025 年 6 月現在)、常勤職員は約 5,100 名 (2024 年 6 月現在)³⁵)。FEMA は、全米を 10 ブロックに分け、ブロックごとに地域事務所を置いている³⁶。発災時には、地域事務所から被災地に職員を派遣し、被災者支援や連邦政府・州政府間の調整等を行う。

日本との違いとして、米国では、地方政府が対応できない規模の災害になると、州政府や連邦政府がそれぞれの責任で災害対応業務を直接実施する仕組みとなっていることが指摘される。例えば、日本では、「災害救助法」(昭和 22 年法律第 118 号)による救助は、本来国の責任で実施するものが都道府県の法定受託事務となっており、更に市町村に委任して事務が実施されている。一方、米国では、大統領による大規模災害宣言がなされれば、FEMA は、スタッフード法に基づいて、連邦の行政サービスとして生活再建支援を直接実施する³⁷。

2 イタリア

イタリアでは、1980 年のイルピニア地震³⁸で政府による組織的救援の開始が遅れたことが発端となり、情報や権限を集中させて迅速な対応を行うため、1982 年に災害防護庁 (Protezione Civile. 正式名称は、Dipartimento della Protezione Civile)³⁹が設立された⁴⁰。その後、1992 年に制定された「災害防護国民サービス設置法」⁴¹によって、災害対策の枠組みが構築された。

2018 年に「災害防護法典」(以下「法典」)⁴²が成立し、災害関係の法令の整理・簡素化が行われた。法典で、「災害防護国民サービス」とは、自然又は人為による災害のもたらす被害又は危険から、生命、身体の安全、財産、住居、動物及び環境を保護することを目的として、①予測、②予防、③緊急事態への対応(救助)、④緊急事態の克服(復旧・復興)の 4 つの活動を行うものと規定されている⁴³。

³³ 伊藤潤「米国の「緊急事態管理」制度：All-hazards Approach に基づく国内危機管理・災害対策」同編著『米国の国内危機管理システム—NIMS の全容と解説—』芙蓉書房出版, 2022, pp.197-200.

³⁴ “National Response Framework: Emergency Support Functions.” FEMA Website <<https://www.fema.gov/emergency-managers/national-preparedness/frameworks/response#esf>>

³⁵ Government Accountability Office, *Disaster Assistance High-Risk Series: Federal Response Workforce Readiness*, (GAO-25-108598), 2025.9, pp.9, 12. <<https://www.gao.gov/assets/gao-25-108598.pdf>>

³⁶ “Regions, States and Territories.” FEMA Website <<https://www.fema.gov/about/regions>>

³⁷ 永松伸吾「米国の防災・危機管理行政をどう理解するか」『防災科学技術研究所研究資料』459 号, 2021.2, pp.6-7. <https://nied-repo.bosai.go.jp/record/2280/files/2449_22_1.pdf>

³⁸ 1980 年 11 月にイタリア南部で発生したマグニチュード 6.9 の地震 (死者 2,734 名)。“The Irpinia earthquake.” Civil Protection Department Website <<https://servizio-nazionale.protezionecivile.gov.it/en/pagina-base/irpinia-earthquake/>>

³⁹ “Protezione Civile”は「市民保護庁/局」とも訳される。国だけでなく各州も、“Protezione Civile”という名称の災害防護のための組織を設けている。

⁴⁰ 中村功「防災体制のありかたについての一考察—イタリア・ラクイラ地震を発端に—」『松山大学論集』21 巻 4 号, 2010.3, p.243. <<https://matsuyama-u-r.repo.nii.ac.jp/records/1542>>

⁴¹ L. 24 febbraio 1992, n.225, Istituzione del Servizio Nazionale della Protezione Civile.

⁴² D.Lgs. 2 gennaio 2018, n.1, Codice della Protezione Civile.

⁴³ 芦田淳「【イタリア】災害防護(防災)法典の成立」『外国の立法』No.279-1, 2019.4, pp.4-5. <<https://doi.org/10.11501/11265421>>

表2 諸外国の災害対応組織

	米国	イタリア	英国	ドイツ
名称	連邦緊急事態管理庁 (Federal Emergency Management Agency: FEMA)	災害防護庁 (Dipartimento della Protezione Civile) ※訳語として「市民保護庁/局」とも	内閣府 経済・内政局内のレジリエンス局 (Resilience Directorate)	連邦住民保護・防災支援庁 (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe: BBK)
設置経緯	連邦政府の緊急事態機能を集約するため、1979年に6機関を統合する形で設置。	1980年のイルピニア地震における政府の対応の遅れが発端となり、1982年に設置。	レジリエンスの構築を掲げる政府方針に沿って、2022年に民間緊急事態局 (Civil Contingencies Secretariat) を改組して設置。	米国同時多発テロ (2001年)、エルベ川大洪水 (2002年) 等が契機となり、住民保護の体制強化のため、2004年に設置。
職員数	約 23,350 名 (予備役等を含む総雇用者数) ※常勤職員は約 5,100 名	約 600 名	約 65 名	約 700 名
業務の範囲・内容等	<ul style="list-style-type: none"> ・天災、(テロ攻撃・原子力発電所事故等の) 人災による危険が発生した州から連邦政府に対して援助要請があり、大統領がその必要が認められると判断した場合、FEMA が中心となり援助を行う。 ・連邦政府の危機管理として、運輸、通信、消防等の15の緊急事態援助機能 (Emergency Support Function: ESF) を定め、それぞれの調整機関、主担当機関、支援機関を指定している。FEMA もその枠組みに組み込まれている。 ・発災時には全国10か所の地域事務所から被災地に職員を派遣し、被災者支援や連邦政府・州政府間の調整等を行う。 ・州知事から大統領に対して大規模災害宣言又は緊急事態宣言の発令の要請があった場合、FEMA 長官は要請を評価し、大統領に勧告を提出する。 ・平時には、州・自治体への助言、災害関連職員・ボランティアを対象にした教育研修等を実施する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・対処すべき災害に係る緊急事態は、その規模により、3段階 (おおむね、①コムーネ (基礎自治体)、②県又は州、③国のレベル) に類型化される。 ・災害防護庁は、「災害防護国民サービス」を統括する。災害防護国民サービスとは、自然又は人為による災害のもたらす被害又は危険から、生命、財産等を保護することを目的に行う、①予測、②予防、③救助、④復旧・復興の4つの活動。 ・災害防護国民サービスの実動組織は、全国消防団、軍隊、警察、地震・火山研究機関、公的医療サービス、ボランティア等。 ・災害防護庁には、全国で5,000以上のボランティア団体が登録されている。 ・災害防護庁長官は、全国レベルの重大な緊急事態に際して、対策委員会を招集し、災害防護国民サービスの構成員・実動組織の調整を図る。 	<ul style="list-style-type: none"> ・レジリエンスの対象とする事態は、自然災害、意図的な攻撃、地政学的不安定、疾病の流行、その他の混乱を引き起こす出来事、民間緊急事態、生活様式に対する脅威等。 ・緊急事態における政府としての対応は、当該事態の主幹省庁 (Lead Government Department: LGD) として指定された省庁が主導する。 ・レジリエンス局は、政府全体の調整のほか、法整備、計画策定、訓練等を担う。 <p>※深刻な緊急事態においては、内閣府ブリーフィング室 (Cabinet Office Briefing Rooms: COBR、通称「コブラ」) が開設され、関係閣僚、政府高官、軍・警察・諜報 (ちょうほう) 機関の首脳などが参集する。レジリエンス局は、緊急事態の準備を主導する COBR ユニットと連携して活動する。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・戦時の非常事態 (軍事・民間防衛) は連邦が所管し、平時の非常事態 (自然災害、重大事故) は州が所管している。自然災害時に州の能力を超える対応が必要な場合には連邦が協力する。 ・BBK の対応範囲は、民間人保護、テロ、サイバー攻撃、自然災害等の原因を問わない。 ・BBK は、防災対応の実動組織を持たず、各組織間の調整、住民保護・重要インフラ保護の計画、自治体関係者に対する教育等を担う。 <p>※各地域における救護等の支援を行う組織として、連邦技術支援隊 (Bundesanstalt Technisches Hilfswerk: THW) がある。全国に669の地方支部があり、活動の主力はボランティア (約88,000人) である。</p>

(出典) 各組織ウェブサイトのほか、岡村光章「米国連邦緊急事態管理庁 (FEMA) と我が国防災体制との比較論」『レファレンス』736号, 2012.5, pp.3-19. <<https://doi.org/10.11501/3493186>>; 井樋三枝子「アメリカの連邦における災害対策法制」『外国の立法』No.251, 2012.3, pp.4-64. <<https://doi.org/10.11501/3487058>>; 渡辺富久子「ドイツの非常事態法制—連邦と州による防災のための協力的体制—」『外国の立法』No.251, 2012.3, pp.160-186. <<https://doi.org/10.11501/3487061>>; 芦田淳「【イタリア】災害防護 (防災) 法典の成立」『外国の立法』No.279-1, 2019.4, pp.4-5. <<https://doi.org/10.11501/11265421>>; GAO, *Disaster Assistance High-Risk Series: Federal Response Workforce Readiness*, (GAO-25-108598), 2025.9. <<https://www.gao.gov/assets/gao-25-108598.pdf>>; Cabinet Office, *The UK*

Government Resilience Framework, 2022.12. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/63cff056e90e071ba7b41d54/UKG_Resilience_Framework_FINAL_v2.pdf>; “Emergency Planning College: Staff.” (Question for Cabinet Office, UIN 147300, tabled on 17 February 2023) <<https://questions-statements.parliament.uk/written-questions/detail/2023-02-17/147300>>; “The national disaster management system: Germany.” European Commission Website <https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/national-disaster-management-system_en>; Iain Hoey, “BBK marks 20 years of civil protection and disaster assistance in Germany,” 2024.11.27. International Fire and Safety Journal Website <<https://internationalfireandsafetyjournal.com/bbk-marks-20-years-of-civil-protection-and-disaster-assistance-in-germany/>>; *Disaster Recovery and Reconstruction in Italy: A Legal and Policy Survey*, Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2022. <https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2023-05/Disaster%20Recovery%20in%20Italy%20%28Final%20-%20EN%29.pdf>; “Amministrazione Trasparente: Dipartimento della Protezione Civile.” Presidenza del Consiglio dei Ministri Website <https://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/Organizzazione/ArticolazioneUffici/Dipartimenti/Dip_protezione_civile.html> 等を基に筆者作成。

首相府に設置された災害防護庁は、災害防護国民サービスの活動を統括する組織である。災害防護庁長官は、災害に係る全国レベルの重大な緊急事態に際して、災害防護国民サービスの構成員及び実動組織間で措置の調整を図るために、対策委員会を招集し、主宰する等の規定が設けられている（法典第 14 条）。

イタリアでは、国家登録簿に登録されたボランティア団体が、全国消防団、軍隊、警察等と並んで、災害防護の実動組織と位置付けられている⁴⁴。ボランティアの待遇に関しては、連続 30 日及び年間 90 日を上限として、災害に係る緊急事態に対するボランティア活動を被雇用者が行う場合、その職業上の地位と給与が保障される（法典第 39 条）。雇用者には、国から当該給与相当額が支払われる⁴⁵。

イタリアの防災体制については、災害防護庁が各防災機関、自治体等を束ねて指揮する体制が中央集権的であるため、地元の要望が伝わりにくい⁴⁶、越権行為的である⁴⁷、といった側面がある。一方で、災害防護庁が平時から専門家として司令塔機能を担っている点、被災者に寄り添った避難キャンプ村（避難所）が設営される点⁴⁸、ボランティアが実動組織として機能する点など、日本がイタリアの災害対応から学ぶ点は多いことも指摘される⁴⁹。

IV 組織体制に関する論点

防災庁の設置構想に関して、組織体制に関する主な論点を以下に挙げる。

1 勧告権

各府省庁に対する勧告権について、室崎益輝・神戸大学名誉教授は、日本の防災体制では、縦割りの弊害で諸外国と比べて国が一丸となって動けていないことから、まずは防災庁が政策能力や意思決定能力を高め、勧告権をしっかりと行使することで、他省庁の一步上に立つことが

⁴⁴ 災害防護ボランティアとして、全国で 5,000 以上の組織が登録されている。“Volontariato.” 災害防護庁ウェブサイト <<https://volontariato.protezionecivile.gov.it/it/>>

⁴⁵ 自営業者が同様の活動を行う場合には、前年の所得に基づき、上限 120.55 ユーロの日当が支給される。

⁴⁶ 中村 前掲注(40), p.247.

⁴⁷ 塩崎賢明「イタリアの震災復興から学ぶもの」『災害復興研究』10 号, 2018, p.120. <<https://kwansei.repo.nii.ac.jp/records/27592>>

⁴⁸ イタリアの避難所を評価する指摘は多い。同上, pp.106-109; 島村菜津「世界に誇る「市民保護局」 イタリアから日本が学べること」『Wedge』37 巻 2 号, 2025.2, pp.40-43.

⁴⁹ 濱口和久「日本はイタリアの災害対応を見習え」『Hanada』95 号, 2024.4, pp.283-289.

重要であると指摘している⁵⁰。

構想中の防災庁と同様に、内閣直下に設置され、専任の大臣が関係行政機関の長に対し勧告することができ、さらに、関係行政機関の長に勧告の尊重義務を課す仕組みを持つ組織として、復興庁とデジタル庁がある。しかし、復興大臣とデジタル大臣の勧告権は、行使された事例はないとされる⁵¹。過去の報道では、「各省庁の方が政策に詳しくその意向を無視して使えない」⁵²、「(職員の出身省庁との) あつれきは避けたい」⁵³という声もあるとされた。防災大臣の勧告権についても、実効性を不安視する指摘がある⁵⁴。

2 復興庁との関係

アドバイザー会議報告書⁵⁵及び基本方針には、復興庁の組織の見直しは盛り込まれていない。復興庁は、東日本大震災からの復興に関する国の施策の企画、調整及び実施や地方公共団体への一元的な窓口と支援等を担っており、設置期限の10年間の延長を経て⁵⁶、令和13(2031)年3月末に廃止されることになっている。

有識者からは、新たに設置する防災庁に復興庁を統合することを提案する見解が出ている。中林一樹・東京都立大学名誉教授は、能登半島地震に見られるような複合災害⁵⁷による被害の拡大に対応するためにも、最も復興の経験が蓄積されている復興庁を併合して「防災復興庁」とし、過去の全災害の知見を活用すべきと主張している⁵⁸。また、岡本全勝・元復興事務次官は、東日本大震災では復興庁が一元的に各省庁の支援の窓口を担い、被災地の要望にワンストップで対応したが、一般災害でもこうした体制が求められていることから、防災庁の設置に際しては、内閣府防災、復興庁及び東京電力福島第一原子力発電所事故の被災者支援部門を統合し、各統括官の下で役割を分担するのがよいと指摘している⁵⁹。

3 地方機関の設置

基本方針では、「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震」及び「南海トラフ地震」に対する備え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等の観点から、防災庁の地方機関の設置に向けた具体的な検討を行う方針が示された。政府は、予想される2つの大きな地震にすぐ対応できるということを考えた上で地方機関を置く場所を決めたい、と

⁵⁰ 「こちら特報部 防災庁 なれるか司令塔 復興庁の二の舞い？」『東京新聞』2025.6.19.

⁵¹ 同上

⁵² 「1年、「何でもできるデジタル」の現実 他省庁の壁 人手不足 行政システム統一も遅れ」『朝日新聞』2022.9.2.

⁵³ 「「3・11」から5年 復興を問う 「震が関」の都合(8) 消極姿勢の復興庁 司令塔 なり切れず 勧告権使わぬまま」『福島民報』2016.2.21.

⁵⁴ 「防災庁に「勧告権」付与を 各府省庁 尊重義務 有識者会議」『読売新聞』2025.6.5; 「司令塔 果たせるか 「勧告権」効果は 地方誘致が過熱」『中日新聞』2025.12.27.

⁵⁵ 防災庁設置準備アドバイザー会議 前掲注(22)

⁵⁶ 復興庁設置法等の一部を改正する法律(令和2年法律第46号)

⁵⁷ 令和6(2024)年1月に発生した地震からの復興途上にあった被災地において、同年9月に記録的な豪雨が発生し、甚大な被害が生じた。「複合災害」とは、複数の原因で同時に、あるいは連続して様々な災害が人間社会に生じることを指す。気候変動による海面上昇、台風・集中豪雨、更に、地震・津波などの現象が重なって起こる災害がこの例である。東日本大震災では、本震及び余震の地震動による建物被害だけでなく、液状化や津波などによる被害、更に原子力発電所事故など様々な要因が重なって災害が発生した。平成30(2018)年北海道胆振東部地震では、大規模な斜面崩壊が発生した。「複合災害」『現代用語の基礎知識』ジャパンナレッジ Lib

⁵⁸ 「自治体の防災計画、複合災害の想定「ほぼない」 防災庁に求めるもの」『朝日新聞デジタル』2025.2.21.

⁵⁹ 「「ミスター復興」の反省と防災庁への注文 選択と集中で生活の再建を」『朝日新聞デジタル』2025.2.20.

している⁶⁰。設置時期は、令和 9（2027）年度以降となる見通しで、既に 30 以上の自治体や広域団体などが誘致の要望書を政府に提出しているとされる⁶¹。

有識者からは、国が自治体とも連携して災害対応を支援できる体制を構築するためには、地域ブロック（東北、関東、北陸、中部、近畿、中国、四国、九州）ごとに防災局を設置するのが有効であるという意見が出ている⁶²。他方、当初は緊急性の高い地域を考慮した複数の地方分局の設置が重要であるが、分局を固定せずに他の分局候補の中での輪番制を取り入れれば、全国的な災害の危機管理レベルの向上に資するという案も示されている⁶³。

なお、自民党と日本維新の会は、令和 7（2025）年 10 月に締結した連立政権合意書で、首都の危機管理機能のバックアップ体制を構築し、首都機能分散及び多極分散型経済圏を形成する観点から、令和 8（2026）年通常国会で副首都法案を成立させる、とした⁶⁴。特に、大規模災害発生時における政府の災害対応の継続という点では、防災庁の地方機関と副首都との役割の整理も必要と見られる。

4 サードセクター（NPO 等）との連携

災害対応においては、国と自治体だけでなく、民間企業、サードセクター（NPO 等）、ボランティア等が円滑に協力する体制が採られる必要がある。特に、阪神・淡路大震災では多数のボランティアが被災者支援に参加したことから、その年（平成 7（1995）年）は「ボランティア元年」と呼ばれ、それ以降、NPO、ボランティア等の被災地における活動が活発になった⁶⁵。現在、個人で参加するボランティアについては、被災地の社会福祉協議会などが「災害ボランティアセンター」を開設し、被災者のニーズとボランティアの自発性を結び付ける調整（マッチング）を行うことが一般的になっている⁶⁶。

一方、専門性（例えば、福祉、まちづくり等）を持つ NPO 等については、「災害中間支援組織」⁶⁷のコーディネートによる効果的な活動が期待される。政府の防災基本計画⁶⁸では、①国（内閣府）は、平時から全国域において活動を行う災害中間支援組織である指定公共機関（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（Japan Voluntary Organizations Active in Disaster: JVOAD））と連携すること、②都道府県は、災害発生時における官民連携体制の強化を図るため、都道府県域において活動を行う災害中間支援組織の育成・機能強化に努めることなどが定められている⁶⁹。

⁶⁰ 「牧野復興大臣記者会見録」2025.12.26. 復興庁ウェブサイト <<https://www.reconstruction.go.jp/topics/25/12/202512261737079220.html>>

⁶¹ 『中日新聞』前掲注(54)；「防災庁 350 人体制へ 地方機関 2 カ所 巨大地震備え」『毎日新聞』2025.12.27.

⁶² 阪本 前掲注(12), p.175.

⁶³ 河田恵昭「事前防災に相転移を生かす (4) 防災庁の成否を左右する地方分局の必要条件」『日経グローバル』512 号, 2025.7.21, p.35.

⁶⁴ 「自由民主党・日本維新の会 連立政権合意書」2025.10.20. 自民党ウェブサイト <<https://storage2.jimin.jp/pdf/news/information/211626.pdf>>

⁶⁵ 内閣府『防災に関してとった措置の概況・令和 2 年度の防災に関する計画』2020, pp.58-60. <https://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/pdf/R2_dai1bu1-1.pdf>

⁶⁶ 菅野拓『災害対応ガバナンス—被災者支援の混乱を止める—』ナカニシヤ出版, 2021, p.94.

⁶⁷ 被災者などに向けて支援活動を展開する直接支援組織に対比される存在で、サードセクターの組織に主として資源（人、モノ、カネ、情報）を仲介したり、組織間のネットワーク形成を促進したりすることを役割とする組織。同上, p.104.

⁶⁸ 脚注(4)参照。

⁶⁹ 中央防災会議「防災基本計画」2025.7, pp.18-19. <https://www.bousai.go.jp/taisaku/keikaku/pdf/kihon_basicplan.pdf>

外国の状況を見ると、米国では、緊急事態援助機能（ESF）のうち、FEMA が調整及び主担当機関となる「被災者支援」において、連邦レベルの災害中間支援組織である NVOAD (National Voluntary Organizations Active in Disaster) を支援機関に位置付けるなどして⁷⁰、FEMA と NVOAD や NGO が連携している⁷¹。イタリアでは、ボランティア団体は、災害防護庁が統括する活動の実動組織と位置付けられている。

このように国によって背景は異なるが、政府には、ボランティアによる活動の自主性を尊重しつつ、平時からサードセクターとの連携を強化する体制整備が求められる。

おわりに

全国の都道府県知事と市区町村長を対象とした共同通信のアンケート（令和 7（2025）年実施）では、政府が創設を目指す防災庁について、「大いに期待している」又は「ある程度期待している」という回答が合わせて 88%を占めた。「あまり期待していない」又は「期待していない」という回答は合わせて 2%であった⁷²。

防災庁に対する関係者からの期待は総じて高いが、勧告権の実効性、復興庁に蓄積された経験の活用など、懸念される点はある。また、災害に対応する行政組織を設ける場合、日本の政治制度の構造や官僚制の特徴との整合性にも十分な注意を払い、長期にわたって担当する専門性の高い職員を確保できなければ、多様な関係者（省庁、自治体等）の意思決定を調整する問題の解決にはつながらず、いわゆる「組織いじり」に終わってしまうとの懸念も示されている⁷³。

日本は、地震、台風、津波、火山噴火、集中豪雨、豪雪等による様々な災害の危険に対して、災害対策基本法を基本としつつ、それぞれの災害の種類に特化した法律や計画に基づいて所管省庁が対応している（いわゆる「シングルハザード・アプローチ」）⁷⁴。一方、米国の国家対応枠組み（NRF）は、緊急事態の種類を問わない「オールハザード・アプローチ」による危機管理である。日本も、複合災害の発生を前提として、オールハザード・アプローチに転換することにより、総合的な調整・判断機能を強化する方法も採り得る⁷⁵。FEMA から学ぶべきことは、新たな組織を作ったり、権限を強化したりすることではなく、単一の枠組みで対応することの重要性であるという指摘もある⁷⁶。

南海トラフ地震、首都直下地震等の発生が想定される中、日本の防災力を高める強い司令塔をどのようにすれば構築できるかが問われている。

⁷⁰ “Emergency Support Function #6 – Mass Care, Emergency Assistance, Temporary Housing, and Human Services Annex.” FEMA Website <https://www.fema.gov/sites/default/files/2020-07/fema_ESF_6_Mass-Care.pdf>

⁷¹ 阪本真由美「アメリカの災害対応における行政と NGO との連携について」『地域安全学会梗概集』No.34, 2014, 5, pp.63-66. <https://iss.jp.net/iss-site/wp-content/uploads/2019/02/B04_阪本真由美.pdf>

⁷² 「全国市区町村調査 最優先 トイレ 61% 災害関連死減へ」『中日新聞』2025.8.18. 同アンケートでは、防災庁に対するネガティブな意見として、「各都道府県に防災庁の直轄組織がない限り、機能しないものとする」、「屋上屋を架するような組織になることを懸念する」という指摘があった。

⁷³ 待鳥聡史「アメリカにおける大規模災害と協力的ガバナンス—連邦緊急事態管理庁(FEMA)の役割に注目して—」五百旗頭真監修『検証・防災と復興 3』ミネルヴァ書房, 2017, pp.188-189.

⁷⁴ 岡村 前掲注(8), p.24.

⁷⁵ 同上

⁷⁶ 永松 前掲注(37), p.9.