

災害対応の「縦割り」を突破する

令和4年4月28日
自由民主党行政改革推進本部
縦割り行政の打破に関するプロジェクトチーム

はじめに

わが国は、その自然的条件から、災害が発生しやすい特性を有している。本年3月16日も福島県沖を震源とする地震が発生し最大震度6強を観測するなど、宮城県や福島県を中心に大きな被害をもたらしたことは記憶に新しい。激甚化・頻発化する災害への対応はまさに喫緊の課題である。また、新型コロナウイルス感染症という新たな脅威の中にあって、感染状況を踏まえた防災対策を迫られてきた。さらに、新型コロナウイルス感染症への対応で顕在化したデジタル化をめぐる課題などについても、今後の防災対策を検討するに当たって取り込む必要がある。

このように高度化・複雑化していく災害への対応を効果的・効率的に行うためには、縦割りの弊害を打破していかなければならない。国の省庁間での縦割りのみならず、国と地方自治体、官と民など、社会の中に存在する、ありとあらゆる縦割りの弊害の打破である。

このため、まずは国や地方自治体といった行政機関を始めとする公的な主体が、連携・協働して災害に対応する仕組みを構築していかなければならない。また、災害対応の最前線で指揮を執る地方自治体の首長が、適切に判断を下すことができる体制を構築することが必要である。

今日の災害対応では、被災者に対する切れ目のないきめ細やかな支援など、求められる水準が向上している。行政のマンパワーには限りがある中、民間団体や社会福祉協議会による支援活動が積極的に行われるなど、多様な主体が災害対応の担い手となっている。官民の垣根を越えて、知見や技能、資源をフル動員するとともに、将来災害当事者となり得る個々人の防災意識を向上させていくなど、社会全体として災害に向き合っていかなければならない。

そして、これらを実現するためには、制度や仕組みづくりだけでなく、それらを支える人材が不可欠である。災害対応に従事する、いわば「災害対応のプロ」を官民間問わず社会の隅々に育てていかなければならない。

また、災害が被災者に与える影響の種類や程度は、一人ひとりの被災者それぞれに異なるものである。性別、性自認、年齢、障害や病気の有無・種類、国籍・母語など、多様性に配慮した防災対策を実施しなければならない。男女共同参画

の視点を取り入れた災害対応についてはこれまでも取組を進めてきたところであるが、更なる強化が求められる。

これらの観点から、本プロジェクトチームでは、災害対応での様々な縦割りの弊害を打破し、より充実した防災対策を打ち立てることを目指し、以下のとおり提言する。

こうした災害対応の体制の取組と併せて、災害からの復旧・復興に当たっては、同じ地域・場所で、同様の災害が起こることのないよう、「より良い復興」(Build Back Better) を基本とし、今後わが国を襲う災害による被害の拡大防止に努めるべきである。

1. 国・都道府県・市町村などの「縦割り」の打破

～災害対応を行う公的主体の連携と首長を支える体制の強化

災害発生時や警戒時に、様々な公的主体が組織内外で連携・協働して災害対応に当たることが効果的であり、そのための枠組みをつくるべきである。また、各主体が効率的・効果的に行動するには、現場の指揮に責任を持つ首長の的確な判断・調整や行動が不可欠である。自然災害は、いつどこで起きるか分からない。首長の災害対応の経験の有無によって対応が左右されてはならない。そのため、ノウハウ・経験の蓄積がある国や地方自治体の職員との連携強化や首長自身の陶冶などにより、災害対応に関する知見を共有・結集し、全ての首長が適切な判断・調整等を行うことができるようにすべきである。

(1) 防災・危機管理部局とその他の部局との連携（平時・有事）

事前防災から発災、応急対策、復旧・復興といった各段階において、障害者や高齢者等の要配慮者や性別の違いなど、多様な視点に配慮した防災対策を進めていく必要がある。そのため、平時から防災・危機管理部局と福祉、男女共同参画、教育等の関係部局が連携・協力を深めておくべきである。そのため、国、都道府県、市町村それぞれにおいて、発災後の災害対策本部の体制のみならず、警戒時の体制や平時から、関係部局の任務や役割について議論し、整理しておくべきである。

(2) 市町村と国・県の出先機関との連携（平時・有事）

災害発生時には被災自治体、特に市町村において大きな混乱が生じることが想定され、災害応急対策に当たって必要となる国や都道府県の出先機関（国土交通省地方整備局等）との連携が円滑に進まず、市町村による応急対策に支障が生じるおそれがある。そのため、災害発生時の混乱の中においても、「誰が」

「何を」「いつ」「どのように」実施すべきかを的確に判断できるよう、平時から市町村と国・都道府県の出先機関との間で意思疎通を図り、災害発生時における各主体間の連携や役割分担等についてあらかじめ関係者間で認識を共有しておくべきである。加えて、市町村職員が災害対応の知見・実務能力を習得する機会として、国との人事交流などを拡大していくべきである。

(3) 地域で様々な役割を分担する公的主体（河川管理者、下水道管理者、施設管理者、土地改良区等）の連携・協働（平時・有事）

地域には、河川管理者、下水道管理者、施設管理者、土地改良区等の様々な公的主体が存在し、各々の施設管理等を担っているが、これらの連携・協働は十分に体系化されていない場合もある。そのため、平時から各主体間で意思疎通を図り、災害発生時における各主体間の連携役割分担等についてあらかじめ関係者間で認識を共有しておくべきである。

(4) 行政機関間などで情報をリアルタイムに共有する仕組みの構築

迅速かつ効果的な災害対応をより一層促進するためには、防災情報のデータ化、関係機関の間でのデータ連携を促進するなど災害対応のデジタル化が重要である。そのため、防災情報のデータ連携を実現するためのプラットフォームの構築を進め、災害発生時に関係機関間でリアルタイムに情報共有を行うことができる環境を整えるべきである。

(5) 技術職員を始めとした人材や資機材を融通しあう事前協定等の締結の推進

大規模災害の発生時には、公共インフラや農地等に甚大な被害が生じ、被災自治体の社会基盤に多大な影響を及ぼす。こうした大規模災害による被害からの迅速な復旧に当たっては、被災現場において被害状況の調査や復旧作業等に従事する技術職員等の専門人材や、必要な資機材（ドローン等）の確保が不可欠である。一方、被災自治体単独では、こうした人材等を十分に確保できるとは限らない。そのため、災害発生時に備え、全国規模で必要な人材等を円滑に融通できるよう、国の出先機関や都道府県、土地改良事業団体といった公的主体等の関係機関が連携し、事前協定等の締結も含めた体制の整備に取り組むべきである。

(6) 国のリエゾンや地方自治体職員の派遣により発災時に首長のマネジメントを補佐する仕組みの強化や取組の周知徹底

地方自治体の首長の危機管理・災害対応能力は、首長個人の資質や経験に依

拠している部分も大きい。一方で、災害はいつどこで発生するか分からない。これまでも、国のリエゾン（災害対策現地情報連絡員）の派遣、地方自治体職員の派遣（災害マネジメント総括支援員等）を通じて、首長によるマネジメントの補佐や自治体業務の支援が実施されてきた。引き続き、こうした派遣制度の更なる充実・強化を図るとともに、災害対応経験の少ない地方自治体を中心に制度の周知・啓発を図るべきである。例えば、有事に駆けつけ、連携することになる地域に存在する様々な機関と平時から顔の見える関係を構築したり、自治体間で相互に支援し合う協定を結び平時から交流を深めるなど、有事の際に円滑なコミュニケーションをとれる下地をつくっておくべきである。

（７）首長に向けた研修の充実

前項で述べたリエゾン等の派遣制度により、首長の意思決定等を補佐する体制を整備するとともに、首長自身も、災害対応の責任者として必要な知識・実務能力を身に付けることが重要である。そのため、引き続き、地方自治体の首長を対象とした危機管理に関する研修（危機管理トップセミナー等）を着実に実施するとともに、研修内容や機会の充実を図るとともに、その実績を見える化するなどインセンティブを与える方法を検討すべきである。

（８）退職自衛官・気象防災アドバイザーなどの知見のより積極的な活用

地方自治体では、災害派遣など災害現場経験が豊富な退職自衛官や気象業務に精通した気象防災アドバイザーの採用・活用が進んでいる一方、適切な部署に配置されていなかったり、十分な役職を与えられていないなど、有効に活用されていない場合もみられる。このため、これらの人材の採用・活用に当たっては、首長の意思決定や防災・危機管理における調整役を十分果たせるよう、その知見を生かすことができる適正なポジションへの配置に配慮すべきである。

（９）地方自治体のシステムや事務処理手続の共通化・効率化

罹災証明書の発行の前提となる被害認定調査を効率的に行う方法が自治体で共有されていないとの指摘がある。現状、地方自治体における災害関連の情報システムや事務処理手続は、各地方自治体で十分に共通化されていない。その結果、災害発生時に、被害認定調査や罹災証明書の発行事務などの応援のために被災自治体へ派遣された応援職員が戸惑うことも少なくなく、こうした各種システムの操作方法や事務処理の方法における細かな違いが、円滑に災害対応業務を遂行する上での支障となっている場合がある。そのため、災害対応に当たって必要となる基本的な情報システムや事務処理手続については、デジタ

ル化を進めつつ、可能な限り自治体間で差異が生じないように共通化や効率化を図るべきである。

2. 官と民の「縦割り」の打破

～多様な主体が連携した被災者支援の充実

避難生活から生活再建に至るまで被災者に対する切れ目のないきめ細かな支援が求められている一方、行政のマンパワーやスキルは限られている。阪神・淡路大震災を皮切りに、東日本大震災や熊本地震といった近年の大規模災害時には、多くの災害ボランティアや NPO 等が協力して被災地での災害対応に当たっており、いまやこれら民間主体は重要な役割を担っている。民間団体・行政等が連携・協働する仕組みを構築するほか、デジタル化を進めることにより、被災者支援の更なる充実を図るべきである。また、活動する地域・分野が偏在しがちなボランティアの調整・最適化を図るべきである。

(1) 中間支援組織による民間団体間の活動調整や行政・民間等が連携・協働する仕組みづくりとパートナー意識の醸成

行政のマンパワーが有限である中、災害の様々なフェーズで、NPO・企業等の民間団体や社会福祉協議会による支援活動が積極的に行われており、更なる被災者支援の充実を図るためには、平時を含めて民間の知見を活用することが不可欠である。こうした多種多様な主体の活動を調整するため、中間支援組織による民間団体間の活動調整や行政・民間団体・社会福祉協議会による「情報共有会議」の開催といった取組が進められている。そのため、こうした既に進んでいる連携・協働の取組を各地域に広げ、民間団体間の活動調整や行政・民間等が連携・協働する仕組みづくりを進めるとともに、平時から顔の見える関係を構築し、それぞれの役割や特徴を理解し、お互いがパートナーであるという意識を醸成すべきである。

(2) 中間支援組織等の活動基盤の充実・強化

実際に被災地で活動する災害ボランティアや NPO 等に比べ、これらの活動の調整役となる中間支援組織等の団体は、資金や人材が集まりにくいという課題を抱えている。また、こうしたリソースは災害発生時には一時的に集まるものの、平時から十分に確保されているとは言えない。そのため、可能な限り行政等との役割分担を工夫した上で、中間支援組織等の活動に必要な最低限のリソースを確保するために必要な方策を検討すべきである。

(3) 災害対応のデジタル化

災害は激甚化・頻発化するとともに、きめ細やかな被災者支援など、災害対応に当たって求められる水準は高まってきている。行政のマンパワーは限られていることから、こうした状況に対応するためには、行政以外も含めた関係者間で情報を円滑に共有する必要がある。このため、デジタル技術を最大限活用することにより、被災者や建物等の被災状況を迅速に集約、関係機関間で共有し、きめ細かな支援につなげていくため、クラウド型の被災者支援システムの整備や、災害時に利用可能な各種 IoT データ（映像・画像データ、センシングデータ等）の活用を通じて、災害対応の高度化を図っていくべきである。

3. 支援する側と支援される側の「縦割り」の打破

～防災の担い手となる人材の育成・掘り起こし

災害が激甚化・頻発化するとともに、災害対応に求められる水準が高度になっていく中、支援する側、支援される側について先入観にとらわれず、官民を問わず、「災害対応のプロ」を社会の隅々に育てるとともに、防災教育などを通じて、一人ひとりの防災意識を向上させていくべきである。

(1) 「防災スペシャリスト養成研修」の更なる充実

災害対応の中心となる担い手となる国や地方公共団体など公的主体の職員を対象に、災害対応業務を遂行する上で必要な知識やスキルを習得する「防災スペシャリスト養成研修」が開催されてきている。政府、地方公共団体及び指定公共機関全体の防災力の一層のレベルアップを継続的に図っていくため、最新の防災に関する最先端の調査研究を生かし、「防災スペシャリスト養成研修」の更なる充実を進めるべきである。

(2) 地域の災害ボランティア人材の発掘とスキルアップ支援

優れたスキルを持つ災害ボランティアが担う役割は大きく、災害の各フェーズで活躍してきた。とりわけ、避難所運営等の分野では、行政のマンパワーが限られる中で、スキルを有する災害ボランティアへの期待は大きい。こうした災害ボランティアが果たす役割の重要性に鑑み、平時から、地域の中で意欲を持つ災害ボランティア人材が知識や経験を積み、スキルアップできるキャリアパス・モデルを提示するとともに、スキルアップのための体系的な災害ボランティアの育成研修、災害ボランティアの信頼と認知度を高める認定制度を構築するなど、地域の災害ボランティア人材の発掘とスキルアップ支援の取組を進めていくべきである。

(3) 地域と学校が連携した防災教育

地域の防災力を向上させるには、行政職員や災害ボランティア人材のスキルアップのみならず、地域で暮らす一人ひとりの防災意識を高めていく必要がある。とりわけ、将来の社会を担う子供たちへの防災教育は重要である。このため、子供たちへの実践的な防災教育・避難訓練の実施、そのために関係者間における防災教育にかかるノウハウ等の共有、地域に密着した消防団、自主防災組織等と学校が連携した防災教育の推進や、これらの連携を支援するコーディネーターの育成、幼保の段階から小、中、高とシームレスな防災教育の実施等を進めていくべきである。

(4) 災害対応における標準化の推進と、その実効性を高めるための研修の充実等

様々な行政機関や民間団体において、防災の担い手となる人材の育成・スキルアップを図るとともに、これらの人材が共通の理解をもとに活動できる環境が必要である。そのため、既存の制度やガイドラインなどを関係者が理解し実際に必要となる場面で活用できるようその周知徹底や研修等を通じた学習機会を提供するほか、災害対応に活用できる全国共通のシステム化を進めるとともに、それらを様々な機関が使いこなせるよう研修・機能改善を図っていくべきである。

4. 性別などの属性による「縦割り」の打破

～男女共同参画の視点による災害対応

女性と男性が災害から受ける影響の違いなどに十分に配慮された男女共同参画の視点など、多様性に配慮した災害対応（例えば、避難所運営や支援物資の供給など）が行われることが、子供や高齢者などの災害弱者はもちろん、男女を問わず平時に様々な家族責任や社会的責任を担っている被災者全てにとって、より望ましい対応となると考えられる。そのため、属性を乗り越えた多様な視点に基づく災害対応を実現するため、男女を問わず優秀な防災人材を育て、彼らが緊急時にその能力をいかんなく発揮できるような環境を整えるべきである。

(1) 防災・危機管理部局と男女共同参画部局との連携（平時・有事）

被災者の性別の違いに着目したとき、特に女性は、避難生活の環境や必要な物資、心身の健康、就労機会といった様々な面で困難な状況に置かれやすい立場にある。一方、地方自治体の防災・危機管理部局内で女性職員が占める比率

は全国的に低い割合となっており、各種防災対策に女性の視点を取り入れるための環境が必ずしも整っていない。そのため、女性も防災の「主体的な担い手」であるという認識の下、各種防災対策に女性の視点が反映されるよう、地方自治体における防災・危機管理部局と男女共同参画部局の連携をより一層推進していくべきである。

(2) 行政の防災・危機管理部局や地方防災会議、自主防災組織への女性の参画拡大

地方自治体では防災・危機管理部局に限らず、地方防災会議や自主防災組織内においても、女性が占める比率は全国的に低い割合となっている。特に、人口規模が小さく高齢化が進展している地域や中山間地域の地方自治体ではその傾向が比較的強く、こうした状況は、各種防災対策に女性の視点が十分に反映されないことにもつながる。そのため、これら防災関係機関における女性の参画をより一層推進し、防災に関する政策・方針決定過程に女性の声を届けられるようにするべきである。

(3) 災害対応に従事する職員を支える環境整備

これまでの災害対応では、災害対応に携わる職員が子育てや介護等の様々な事情を抱えながら、自己の生活や家族、健康を犠牲にしてきた側面も否めない。一方、災害対応を希望する職員が、性別や家庭環境等を理由に本人の意向についての確認もなく業務から外されることもある。

災害対応に携わる部局に女性職員を含め多様な人材を配置することは、女性だけでなく、子供や若者、高齢者、障害者など、多様な方々への配慮に資すると考えられる。そのため、男性か女性かにかかわらず、災害対応業務に不安を抱えることなく携わることができる環境づくりが不可欠である。具体的には、災害対応に集中できるよう、子供やケアの必要な高齢者の預け先の整備、活動・派遣時の安全確保、交代制等休息を適切に取れる勤務体制の導入などを通じて、災害対応に従事する職員をサポートすべきである。

おわりに

未曾有の被害をもたらした東日本大震災では、国土交通省の東北地方整備局長が被災市町村長に宛てて、自らを「ヤミ屋のオヤジ」だと思って何でも言いつけてほしいと書いた手紙をリエゾンに託した。所管にとらわれない、垣根を越えた物資調達、混乱を極め相談先の把握すら困難だった被災地の首長の大きな

支えとなった。柔軟な対応で「縦割り」の隙間を埋めた好事例と言えよう。

一方、今回の調査を通じて、緊急時に行使できる権限が明確化されていないために、首長が困難な決断を迫られているという実態が浮き彫りになった。ある首長経験者は、災害が目前に迫り人命が失われかねない状況の中で、法的根拠が不明確であることを承知のうえで、私権を制限する手段を用いて人命を救助した経験談を明かしてくれた。陣頭指揮にあたる首長が、矩をこえてしまうことを覚悟して決断しなければならない状態は異常であり、解消されなければならない。発動要件や発動期間、適用区域等を明確に定め、私権制限に関する予見可能性を担保することを前提として、首長が必要な対応を躊躇なく実施することができるよう、憲法改正による緊急事態条項の創設を含め、必要な制度を検討すべきである。

開催実績

第1回 1月26日（水）

防災体制見直しチーム「提言」（令和2年7月）の進捗状況について

第2回 2月4日（金）

災害対応経験者としての一考察 衆議院議員 国定勇人

第3回 2月8日（火）

2018北海道胆振東部地震を経験して 参議院議員 高橋はるみ

第4回 2月18日（金）

近年のボランティア・NPO等との連携の深化と課題

全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）代表理事 栗田暢之

第5回 2月24日（木）

「大規模災害からの早期復旧に向けて」

～熊本地震・豪雨災害から見えてきた課題～

熊本県土地改良事業団体連合会 常務理事 久保田修

第6回 3月2日（水）

男女共同参画の視点による災害対応 静岡大学教授 池田恵子

第7回 3月16日（水）

自衛隊の災害派遣

金沢工業大学教授、元海上自衛隊呉地方総監 伊藤俊幸

第8回 3月17日（木）

自治体の災害対応について 一熊本地震の経験を踏まえて一

熊本市長 大西一史

第9回 3月23日（水）

首長として災害対応の課題を考える 衆議院議員 石原正敬

縦割り行政の打破に関するPT提言 ～災害対応の「縦割り」を突破する～ 【概要】

- ✓ 激甚化・頻発化する災害や、新型コロナウイルス感染症を踏まえた対応など、我が国の防災対策においては様々な課題に対応する必要性。
- ✓ 高度化・複雑化していく災害への対応を効果的・効率的に行うため、国と地方自治体、官と民など、あらゆる面で「縦割り」の弊害を打破。
- ✓ 大規模災害の発生時などの緊急事態において、「縦割り」にとらわれない大胆な対応を可能とするため必要な制度を検討すべき。

1. 国・都道府県・市町村などの「縦割り」の打破

- 平時から関係機関間で意思疎通を図り、それぞれ役割分担等について認識を共有しておくべき。
- リアルタイムの情報共有や、技術職員等の融通が円滑に行われるよう、災害対応のデジタル化や関係機関間での事前協定等の締結を推進するべき。
- 首長個人の資質や経験により地方自治体の災害対応が左右されないよう、国や地方自治体職員の派遣制度や首長を対象とした研修等の充実により、首長を支える体制を強化するべき。

3. 支援する側と支援される側の「縦割り」の打破

- 国や地方公共団体などの職員が防災力の一層のレベルアップを継続的に図っていくため、研修制度の更なる充実を進めるべき。
- 平時から災害ボランティア人材の発掘やスキルアップの支援等を行うとともに、地域の防災力向上の観点から、子供たちへの実践的な防災教育を進めていくべき。
- 官民間問わず多様な人材が共通の理解をもとに活動できるよう、既存の制度等周知徹底、学習機会の提供を図るほか、災害対応にかかるシステムの共通化などを進めるべき。

2. 官と民の「縦割り」の打破

- 行政に限らず、災害時には民間団体等による支援活動も積極的に行われている。行政・民間等が連携・協働する仕組みづくりや、お互いがパートナーであるという意識の醸成を進めていくべき。
- 中間支援組織等は、民間団体等による支援活動の調整において重要な役割を果たす一方、資金や人材が集まりにくいいため、平時から必要なリソースを確保できるような方策を検討するべき。
- 被災状況を迅速に集約、関係機関間で共有し、きめ細やかな支援につなげていくため、デジタル技術を最大限活用した災害対応の高度化を図るべき。

4. 性別などの属性による「縦割り」の打破

- 防災対策に女性の視点が反映されるよう、防災・危機管理部局と男女共同参画部局の連携を進めるとともに、地方防災会議や自主防災組織を含め、防災関係機関の中で男女共同参画を一層推進していくべき。
- 多様な人材が不安なく災害対応業務に携われるよう、子供やケアの必要な高齢者の預け先の整備、活動・派遣時の安全確保、休息を適切に取れる勤務体制の導入など、災害対応に従事する職員を支える環境整備すべき。