

政策提言

我が国の緊急事態対処・レジリエンス強化に係る提言

東京大学政策ビジョン研究センター
複合リスク・ガバナンスと公共政策研究ユニット
谷口武俊

【はじめに】

JST-RISTEX「科学技術イノベーション政策のための科学」研究開発プロジェクト“市民生活・社会活動の安全確保政策のためのレジリエンス分析”(平成 25～28 年度、研究代表者:古田一雄 東京大学大学院教授)では、首都圏を対象とし重要インフラの統合シミュレーション分析およびレジリエンス総合評価を行い、自然災害やパンデミックなどの脅威シナリオに対する市民生活・社会活動や国家中枢活動に不可欠な機能の確保の在り方を検討した。そして、これらの分析からは、1)社会システム(重要インフラ、企業・サービス活動、市民生活)の複合的相互依存性(物理的、機能的、社会的)を理解し明確に認識すべきこと、2)レジリエンス向上にはインフラ修復速度よりサービス達成度や生活充足度を考慮した人間中心の視点が重要であること、3)不完全情報下においてはトリアージ原則に基づくアダプティブな意思決定によるインフラ復旧計画が有効であること、3)首都圏のレジリエンスを高めることは国家のレジリエンス強化と同義であること、といったインプリケーションを得るとともに、政策を考える上でシステム分析アプローチが重要であり有効であるという科学的根拠を明らかにした。さらに研究プロジェクトでは国内外の緊急事態対処に係る法制度・組織体制などの調査・考察を行い、英米の状況を参照すれば、我が国も大規模な複合災害等が想定される時代にあり、災害・緊急事態法制度及び組織体制を抜本的に見直すべきで、特に政府機関の実効的連携やリスクインフォームド政策形成の実現が必要であることが明らかとなった。

本稿は、上記の調査やシステム分析アプローチから得られた知見も踏まえ、“緊急事態対処・レジリエンス確保には、複雑なシステム挙動を扱う大規模なマネジメント能力が不可欠であり、それにはシステム分析・評価なくしては成しえない。オールハザード・アプローチを基本とし、政府機関一体(WOG)・学術界一体(WOA)・官民パートナーリングの実現が鍵となる”という考え方のもと、我が国の緊急事態対処に係る法制度、国家レベルの事態対処・危機管理機能の制度・組織設計、重要インフラ防護・レジリエンス強化のための研究政策・制度、首都圏の緊急事態対処について提言するものである。

【緊急事態対処に係る法制度】

災害対策基本法(以下、災対法)を中心とした我が国の災害対策法制は、災害対策に係る事務や権限、財政負担は市町村による対応を基本とし、災害の規模に応じ、それを都道府県が補完し、必要に応じ都道府県を国が補完する仕組み、いわゆるプル型事態対処である。中小規模・一過性の災害を念頭に置いた災対法は、阪神淡路大震災、中越地震、東日本大震災そして熊本地震と大規模自然災害を経験し改正・整備されてきたが、対象は単一種類のハザードであり、今なお市町村や都道府県単位で十分に対応できるという前提である。

国家中枢機能を襲う首都直下地震や広範に太平洋沿岸域を襲う南海トラフ地震、重要施設な

どへのテロ攻撃やサイバー攻撃が複合的に襲う事態、これらはその直接的影響が国土の広範囲に及ぶとともに国の経済および公共の福祉に重大な影響を及ぼすと想定されるが、上述した災対法を中心とした我が国の災害対策法制では対処困難である。このような認識に立ち、以下、国家レベルでの緊急事態対処に係る法制度について提言する。

提言 1: 国家レベルでの事態対処を主眼とする国内緊急事態対処法(Civil Emergency and Resilience Act)を制定すること。

社会経済活動が広域かつ重層的に繋がり相互依存性が高まっている現況、更にこの姿が進化する将来社会を見据えたとき、質や規模の異なるハザード・脅威が同時あるいはカスケードに顕在化し大規模複合災害となっても、国民の生命・健康、財産そして環境への損害を最小限に抑え、緊急事態により損なわれる可能性のある市民生活および社会経済活動を支える社会の重要な機能を早期に回復し、効果的かつ効率的に緊急事態対処、復旧・復興を実現するためには包括的で実効的な法制度を構築する必要がある。

国内緊急事態対処法(仮称)の設計にあたっては、以下の点を検討し規定することが望まれる。

① 現在個別法(災害対策基本法、国民保護法、警察法、自衛隊法など)¹で規定されている「緊急(対処)事態」を統一的に定義するとともに、具体的な構成要件を明確化する。具体的には、当該事態の発生によりその直接的影響が国土の広範囲に及ぶとともに国の経済および公共の福祉に重大な影響を及ぼすため、政府が迅速かつ主導して対処するプッシュ型事態対処を念頭に、「緊急事態」を内閣法15条の内閣危機管理監が統理する事態を参考に“国民の生命、身体または財産に著しく甚大な被害が生じ、または生じるおそれがある緊急の事態”と定義することも一案である。

なお、国家安全保障会議設置法にある重大緊急事態(武力攻撃事態等、存立危機事態、重要影響事態、国際平和共同対処事態及び...(中略)...我が国の安全に重大な影響を及ぼすおそれがあるもののうち、通常の緊急事態対処体制によっては適切に対処することが困難な事態)や国家緊急権の議論にある緊急事態(戦争・内乱・恐慌ないし大規模な自然災害など、平時の統治機構をもってしては対処できない非常事態)とは明確に峻別する。

② 緊急事態の起因事象となるハザードや脅威としては、自然起因のハザード(地震、洪水、台風、津波、火山噴火、異常気象や人・獣感染症の広域流行)、技術起因のハザード(重要インフラ施設での重大事故や施設事故による放射性物質・有害化学物質・生物学的物質の放出・汚染)、人的行為起因のハザード(重要インフラ施設への大規模サイバー攻撃や重要施設・機能集積エリアへの物理的破壊攻撃)を対象とし、いわゆるオールハザード・アプローチに基づく対処規定とする。これは、従来の災害類型別の対処規定ではなく、複合型の緊急事態を含む如何なる事態においても共通する国民の生命・健康、市民生活および社会経済活動を支える社会の重要な機能への影響を最小限に抑えることを最優先し、それを政府機関全体が一つの組織として直ちに総合力を発揮し効果的かつ効率的に行動するという考え方

¹ 災対法 105 条に「災害緊急事態」、事態対処法 22 条に「緊急対処事態」、警察法 71 条に「緊急事態」、自衛隊法には「防衛出動」(76 条)や「治安出動」(78 条・81 条)や「災害派遣」(83 条)等緊急事態への対応措置の規定がある。その他、大規模災害復興法には「特定大規模災害」、特定非常災害特別措置法では「特定非常災害」が規定されている。

を基盤としている。

- ③ 国内緊急事態対処法は、①で述べたように破局的な事態を想定し、国が権限を発動するプッシュ型事態対処である。従って、従来の災対法を核としたプル型事態対処とは異なることを明確にし、その全体スキーム、関係主体の役割・権限・責任および発動要件・手続きを明確に規定する。たとえば、同法は内閣官房に設置する国内緊急事態対処局（後述）が所管し緊急事態の認定を行う。法執行のための緊急事態宣言については、国内緊急事態対処局長が行う案、あるいは同局を国家安全保障機構の中でどう位置付けるかにより国家安全保障会議議長（内閣総理大臣）が行う案も考えられる。その他、たとえば災害救助法による緊急物資支援では対応できない事態が生じる場合を想定し、国直轄全額負担の仕組み（予算支弁科目の整理、災害対応マニュアルの整備、必要な法的措置など）、首都直下地震により発生が予想される膨大な量の震災廃棄物（約1億トン）の迅速な処理・輸送・処分を可能とする仕組みなどを事前に用意しておくことを検討すべきである。
- ④ 緊急事態宣言によりスタンバイ法（後述）が執行されることを規定する。災対法では災害緊急事態（当該災害が国の経済及び公共の福祉に重大な影響を及ぼすべき異常かつ激甚なもの）の布告による特例（108条5項）および緊急措置（109条）が規定されているが、その範囲は経済的措置等に限定されている。緊急事態により損なわれる可能性のある市民生活および社会経済活動を支える社会の重要な機能の確保・維持に係る範囲へ拡大することについて、東日本大震災で緊急に法的措置がとられた事例を検証したうえで検討する必要がある。また災対法では緊急措置が緊急政令制度（内閣に立法が委任されるため、法律制定より先に政令が制定される）により採られることに留意すべきである。
- ⑤ 国民の生命・健康、市民生活および社会経済活動に重大な影響を潜在的にもたらすハザード・脅威に関する国家リスクアセスメントの実施を政府（国内緊急事態対処局）に義務付ける。同じく、広域行政区域（道州レベル）を設定し、地方公共団体共同による広域リスクアセスメントの実施を義務付ける。また、これらリスクアセスメントから得られる知見の活用（資源配分の優先順位付け、緊急事態対処能力の脆弱性同定、レジリエンス計画策定の基本情報、政府機関や地方公共団体におけるリスク認識の共有など）についても規定する。
- ⑥ 重要インフラストラクチャ（日常生活に必要不可欠、または国家として社会的、経済的に継続するために必要な施設、システム、拠点、ネットワーク、サービス）であるエネルギー供給（電力、ガス、石油）、情報通信（通信、放送）、交通・物流（道路、鉄道、航空、海路、港湾）、水道（上・下水道、工業用水道）、金融、医療、食糧、緊急対応（自衛隊、警察、消防、避難所等）、政府機能（地方自治体を含む）の防護およびレジリエンス確保を明確に規定する。具体的には、重要インフラ事業を所管する府省庁に対してセクター・レジリエンス計画（年次、長期計画）の官民連携による策定を義務付ける。

提言2: 緊急事態においてやむを得ず行われる超法規的措置を可能な限り減らすために、緊急事態において妥当すべき法、いわゆるスタンバイ法（行政法規の特例セット）を予め用意すること。

平時の行政機関の業務・規制が緊急事態への応急・復旧活動、事業復旧・継続の迅速化・円

滑化の阻害要因となる可能性がある²。阪神淡路大震災時や東日本大震災時そして福島第一原発事故時にみられたように、緊急事態に平時の法の適用が不合理と考えられる場合には、平時の法の適用を除外する特別の法律、政省令の制定、通知等の発出といった措置が採られるが、事態直後に短時間での立法作業には限界もあり、法の不備を誘発する可能性がある。加えて、国会審議を要する法律制定には十分な審議がなされない可能性がある。特に、首都直下地震により首都中枢機能の一つである立法機能が麻痺する可能性も想定しなければならない。また災対法では、災害緊急事態において、緊急措置を法律制定より先に政令制定により採れると規定しているが、法治主義の観点からは疑問なしとは言えない。

スタンバイ法を予め準備することは、現場の行政官に、法を遵守するか、危険除去や迅速な復興のための措置のために不法を甘受するかの判断を強いることも防ぐことができる(行政官の違法行為からの解放)こと、そして平時において検討することにより費用対効果を考慮した合理的な判断が可能となることという意義がある。加えて、平時の備えとして、スタンバイ法の制定と適用訓練は、中央省庁、地方公共団体の行政官、法適用対象業界等に対し、想像力を働かせ想定外を減らす思考実験の機会を提供、法制度適用の訓練を強いることという意義をもっている。規制行政の権限は、その多くが都道府県に集中している。内閣府や実働省庁の担当者だけでなく、現場で行政法規を運用し、特例を適用する地方行政官、適用の対象となる関係業界(運輸機関、病院・医師・薬局、流通業等)とともに、災害時において適用されるルールを平時に作成しておき、発災後の行政活動をシュミレーションしておくことによって、円滑に被災者の救援や復興活動に移行することができる。

スタンバイ法の主なポイントは以下の通りである。

- ① 阪神淡路大震災や東日本大震災そして福島第一原発事故の大規模災害における被害拡大局面や復興局面で認めた法制度上の特例措置、中央省庁の通知によって行われた規制緩和措置(一種の超法規的措置を含む)を洗い出すとともに、緊急事態時の緩和措置などの運用要件について官民で検討・協議し、行政法規の特例セットを用意する。
- ② 法律に関しては、平時の法律に対する特例を認める法律を作動させるための要件を法律上定めておき、その要件充足の認定権限、当該特例の空間的・時間的な適用範囲を、政令で定める(閣議が召集できないときは内閣総理大臣が定める)。同様に、地方公共団体においても、議会が召集できないときに備えて、条例の特例措置を定め、その発動を知事の権限に委ねるような規定を整備しておくことが考えられる。
- ③ スタンバイ法の適用は、前述した国内緊急事態対処法に基づく緊急事態の宣言により執行さ

² 東日本大震災では燃料の確保や通行規制の問題などが顕在化した。例えば、緊急車両の取扱いに関連して、緊急車両確認証明書や通行標章の発行に地方自治体間でばらつきが生じる等の混乱が起きたことも指摘されている。災対法上規定はあるが、平時からその運用方針の明確化と民間事業者との共有化が必要である。その他、被災地応援に際しての車両の移転手続き(国交省)、積載量制限等のタンクローリーに係る規制(消防庁、警察庁、国交省)、規制未対策ディーゼル車の通行規制(環境省)、特殊車両の一般道移動(国交省)、自動車運転手の勤務時間や労働条件等の労働法制に係る規制、添加剤未添加の軽油製品の出荷および流通経路変更(経産省)、被災SSの早期再開(消防庁)、被災地支援物品の商品表示(農水省、消費者庁)といった、平時の取扱いが緊急事態では重い負担となる問題が顕在化した。

れる。執行期間延長については国会承認を要件とした執行権の権限乱用の歯止めを用意する。なお、特例措置の一括適用か部分適用については緊急事態の特性に依存することに留意し、その実施方法を検討する必要がある。

- ④ 緊急時の対応では、行政が民間事業者等に要請して協力を得ることが基本となっている。行政が要請をこえて強制力をもって民間事業者等に対して(必要な)措置を講じるとされている場面において、現状ではその根拠法は平時の許認可・命令権限に求められているが、スタンバイ法により緊急時における行政の権限を明確にする。

【国家レベルの事態対処・危機管理機能に係る制度・組織設計】

平成 26 年 8 月より、政府の危機管理組織体制について、現行体制の検証および主要各国の危機管理体制との比較を行い、我が国における最適な危機管理体制の在り方を検討する関係副大臣会議が行われ、平成 27 年 3 月報告書が取りまとめられた。その概要は以下の通りである。

- 政府の災害関係部局を統合し、一つの組織を創設するか？ 現実的でない。各省庁とも災害対応の観点で組織を作っていないので、災害関係部局を明確には切り分けられない、平時の業務経験で涵養される専門性が活かされず適切な対応を採れない可能性がある、災害対応は新組織の所管という意識が生まれ主体的に取り組まなくなるおそれがある。
- 内閣官房と内閣府を中心とし、オールハザード対応の組織を創設するか？ 非常に大きな組織となり、上記同様、適切ではなく、現実的でない。自然災害とその他ハザード・脅威での対応が異なりバランスを欠く、迅速性・適格性が損なわれるおそれがある。
- 自然災害対応を想定し、一部の省庁の関係組織と内閣府(防災担当)を統合し、一定規模の組織を創設するか？ 組織の肥大化になるだけで適当でない。縦割りの解消にもオールハザード対応にもならない、上記同様の理由。
- 調整権限の更なる強化については、現行でも災害対応上必要な権限は各組織に付与されているので、必要はない。体制の充実など機能としての強化を図るべき。

上記の検討は、政府の危機管理体制は現行体制でよしと結論したが、そこでは大規模災害が起きるたびに指摘される「日本版」FEMA³の創設の是非を念頭に置き、東日本大震災・福島原発事故への対処経験をベースに議論されたと推察される。しかし、東日本大震災・福島原発事故の体験に囚われることなく、直接的影響が国土の広範囲に及ぶとともに国の経済および公共の福祉に著しく甚大な影響を及ぼす事態に政府機関が一体的に迅速に効果的かつ効率的に対処、復旧・復興を実現するために必要な機能とは何か、その組織制度をどう設計すべきかの検討が必要である。このような認識に立ち、以下、国家レベルの事態対処・危機管理機能に係る制度・組織設計について提言する。

提言 3: 国内緊急事態対処局(仮称、Civil Emergency and Resilience Secretariat)を内閣官房に創設し、国家レベルの危機管理・レジリエンス機能の強化を図ること。

オールハザード／複合的事態では被害・社会的機能確保を重視する事態対処が重要となる。現在、政府の初動対応体制は内閣危機管理監の統理の下、ハザードの種類に関わらず内閣官

³ 米国 FEMA(連邦緊急事態管理庁)は常勤職員約 7700 名(緊急時対応要員 1 万名強)、10 の地域事務所を擁する組織で米国国土安全保障省(DHS)の下にある巨大な組織である。

房(事態対処・危機管理担当)で一元的に総合調整されるが、その機能を初動時に限らず事態終息・回復まで継続し強化することが重要と考える。

現在の我が国の内閣危機管理監を中心とした事態対処・危機管理体制の下に、内閣官房(内閣サイバーセキュリティセンター、国土強靱化推進室、新型インフルエンザ等対策室、空港・港湾水際危機管理チーム、国際感染症対策調整室)、内閣府(防災担当)、中央防災会議を一元化し、国内緊急事態対処局を創設し、内閣危機管理監を局長とする。国内緊急事態対処局は国内緊急事態対処法(提言 1-1)を所管し、国民の生命、身体または財産に著しく甚大な被害が生じ、または生じるおそれがある緊急の事態への準備、対応(危機管理、影響管理)、回復の3段階に関わる危機管理・レジリエンス全般の政策形成と府省庁横断的な調整を担う政府司令塔機能を担う。国内緊急事態対処局は、国防、重大緊急事態対処および国家安全保障に関する外交・防衛政策の基本方針・重要事項を扱う国家安全保障局と対をなすものと位置づける。

国内緊急事態対処局では、以下の事項を所掌する。

① 緊急事態対処に備える国家リスクアセスメントの実施・活用

国家レベルの危機管理・レジリエンス機能の強化を図るには、国家リスクアセスメントを実施し、その評価結果を活用した政策立案が必要となる。国家リスクアセスメントの実施には、府省庁連携・部門横断によるマルチスケールの協働が不可欠であり、その実施責任者は内閣危機管理監とし、府省庁間リスク評価作業部会(仮称)を設置し、府省庁連携の下実施する⁴。なお、国家リスクアセスメントから得られる知見、特に共通のコンセカンズ(緊急事態の結果として合理的に予想される被害の最大規模や被害継続期間や影響を含む)の情報はレジリエンス強化戦略の基本情報であり、国内緊急事態対処局はそれらの情報を国家レジリエンス計画想定において参考とし、国家レジリエンス能力プログラムを策定する。そのため内閣官房国土強靱化推進室の役割と人材は再考することが望ましい。

② 府省庁横断的対応を可能とする主導・支援省庁システムの設計と府省庁業務継続計画の総合的観点からのチェック

前述したように、緊急事態の初動措置は、内閣危機管理監が内閣官房各部を指揮するとともに、自ら関係省庁の総合調整を図るが、その後は各府省庁が緊急事態の種類により規定された根拠法に基づき所掌事務に関して分担し、それぞれが一義的に判断し対応している。いわゆる分権的・多元的なシステムである。そのため、現行の防災基本計画をみると、項目ごとに関係省庁が実施する内容が記載されているものの、その項目の業務を一体のプログラムとして適切に調整し高度化し実施していく仕組みは明確にされておらず、効果的かつ効率的に被害・社会的機能確保を重視する事態対処を困難にしている。オールハザード・アプローチによる緊急事態対処の実現には、上述した分権的・多元的システムを前提とするなら、各府省庁は当該所管業務の社会的機能面から見た時間的展開も考慮した相互依存性を明らかにし、効果的に社会的機能確保を可能とする新たな仕組み(主導省庁、支援省庁の指定と各権限と責任)を設計する必要がある。検討にあたっては、英国のLGD(主導省庁)システム⁵や米国NRF

⁴ 例えば、カナダの公衆安全省(Public Safety Canada)のAHRA実施サイクル(4半期ごと)が参考になる。

⁵ LGDシステムとは、大臣責任制の原則の下で、中央省庁が民間緊急事態法CCA2004を実効的に運用し、特に緊急時において縦割りの行政を横断して対応することを目的として設計されたもので、内閣府民間緊急事態事務局により国家リスクアセスメントの中で想定されるような様々な緊急事態(27カテゴリー、46事態、2009年3月時点)に対応する計画、緊急対応、復旧についてそれぞれ主導省庁が予め決められている。また同事務局はLGDリストを管理、LGDシステムに特化した運用等のガイダンスを作成するとともに計画、緊急対応、回復の各段階の

(国家対応枠組み)の緊急事態援助機能 ESF⁶が参考になる。

国内緊急事態対処局は、府省庁の協力を得て上述の設計を行うとともに、この仕組みの設計過程で明らかとなる府省庁業務の相互依存性に係る知見に基づき、政府機関一体の観点から各省庁の業務継続計画の整合性・十分性を精査する。

③ スタンバイ法の執行状況の監督

国内緊急事態対処法に基づく緊急事態の宣言によりスタンバイ法は発動する。国内緊急事態対処局は、特例措置の一括適用か部分適用については緊急事態の特性に依存することに留意し、決定し、関係府省、地方公共団体、指定公共機関に適用する特例措置リストを速やかに通知するとともに、特例措置の執行状況を監督する。

④ 重要インフラ防護・レジリエンス強化に関する諮問委員会の設置・運営

各重要インフラ・セクターのオールハザードに対する脆弱性及びリスクの把握(セクター・レジリエンス計画策定を義務化)を行い情報および認識の共有を図るため、重要インフラ事業を所管する省庁・部局の合同会議を組織する。この合同会議の結果を基に、リスク緩和及びレジリエンス方策に関する省庁横断的な資源の配分と優先順位付けを行う国内緊急事態対処局長の諮問委員会(財務省は必須)を設置する。

⑤ 重要インフラ事業のセクター・レジリエンス計画策定の支援とパートナーリングの強化

国家レベルの危機管理・レジリエンス機能の強化を図るには、民間の重要インフラ事業者も含めた相互の能力(コケイパビリティ)の醸成が重要であるため、セクター・レジリエンス計画の策定にあたっては、業界団体を通じたインフラ事業者との連携により集合的な脆弱性・脅威を評価し、知見と認識の共有を通しパートナーリングの強化を図る。その際、国内緊急事態対処局は、重要インフラに対する共通的な脅威シナリオ(攻撃方法、戦術)、全般的な脅威環境、インフラ別の脅威情報(インテリジェンスベース)を提供する。

⑥ 緊急時総合調整システムの構築と状況認識能力の高度化

大規模な緊急事態対処は大規模なマネジメントを要する複雑な作業であるが、その基本は指揮、実行、計画・情報、後方支援、財務・総務、という機能を働かせることである。プッシュ型事態対処においても、あらゆる事態に共通する非常に基礎的な部分は標準化を図り、現場には自律的権限を与え臨機応変な対応を可能とすることが重要である。指揮・組織運営能力の向上に向け、米国の国家事態管理システム NIMS で活用されている ICS を参考に緊急時総合調整システムを構築する。そして事態対処では、時間が重要な資源であることを認識し、情報の収集、管理、共有を可能とし、現場における情報の需要と供給を把握・支援することが要となる。その際、対策本部等の情報ニーズ(基本的に各種の集約情報)と現場の情報ニーズ(例えば、DMAT は給油可能 SS の位置や給油時間、ヘリ運用情報、入手可能医薬品情報など)が異なることを認識しておくことが重要である。

緊急事態対処局は、多次元情報を収集・共有・表示する統合的なアプリケーションによる状況認識能力の高度化と関係者間で状況認識を提供・共有するインターオペラブルなシステムの

LGD に幅広いサポートを行っている。

⁶ 緊急事態援助機能 ESF は、国内事態への対応において、連邦政府の人員、設備等の資源と対応能力を、最も頻繁に必要とされる各種の機能(交通、通信、公共工事・土木、エネルギーなど 15 分野)に分類し、組織化させるものである。そこには特定の民間機関と非政府団体も組み込まれる。ESF においては、調整担当省庁・機関の下で、他の関連する省庁も援助を行う。調整担当省庁・機関を援助する省庁・機関は、各自の所掌内で基本的に有している資源と能力に応じて定められる。これは国家事態管理システムの分類と一致している。

構築を図る必要がある。たとえば、内閣府の総合防災情報システムや国交省の統合災害情報システム DiMAPS の機能を拡張し、厚労省の広域災害救急医療情報システム EMIS など他省庁や地方自治体とのシステムと連携する、更には実働部隊である自衛隊の統合的情報システム C4I2(Command, Control, Communication, Computer, Intelligence and Interoperability)とのリンクも考えられる。

⑦ 緊急事態における科学的助言システムの構築と運用

「政策形成のための科学的助言」に関するOECD報告書(2015年)に“科学的助言は、予期せぬ緊急事態についての短期的・長期的なリスク評価において非常に重要な役割を果し得る。さらに、そうした危機の際に、有効なリスクマネジメント戦略のための情報を提供する上でも不可欠となり得る。地域的、あるいは世界的規模で影響を及ぼすような稀な緊急事態の発生の際には、緊急時対応体制、科学的助言組織、そして政策立案者は未曾有かつ複雑で急速に変化する課題に直面する可能性もある。非常に短時間の間に複数の対応及び行動が求められ、助言機能と意思決定機能の区別も曖昧になり得る。そのような状況では、既存の助言プロセスが完全に適切で十分であることは通常ない。”と指摘。英国には、国家レベルの緊急事態対処ではLGDシステムと内閣府ブリーフィングルーム(COBR)が発動する仕組みがあるが、ともに科学的助言(SAGE: Scientific Advisory Group for Emergency)システムを有している。

国内緊急事態対処局にも社会的機能確保の観点から学術・実務分野の専門家から構成される科学的助言システムを構築、運用することが求められる。

提言 4: 各省庁に緊急事態対処の専門部署(Emergency and Resilience Division)の設置および緊急時の科学的助言システムを構築すること。

現行の府省庁の緊急事態対応の組織構造は、平時業務の延長から想定された非常時優先業務(非常事態対応業務と重要一般業務)に基づき設計されている。従って、業務担当者は訓練を通して緊急時におけるスキルを獲得するが、本質的に平時の業務、思考を持つため、著しく甚大な被害が生じる事態への対処能力や思考の醸成は有しているとは言えない。

厚生労働省は、2013年10月、健康危機管理対策室と社会・援護局災害救助・救援室(災害救助法関連が内閣府に移動)を統合し、大臣官房健康危機管理・災害対策室というオールハザード対応組織を創設している。この組織は省内の縦割りを解消し調整機能を担っているが、各省庁(特に国土交通省、経済産業省、総務省、外務省、環境省)にこのような省内横断的でオールハザード対応の部署(省内の総合調整、国内緊急事態対処局及び主導・支援省庁とのリエゾン機能、セクター・レジリエンス計画策定の事務局機能)を大臣官房に創設し、平時より緊急事態対応を専門とする人材を育成することが必要である。

現行の人事システムによる政府の危機管理体制の中核である内閣官房・内閣府は他省庁出身者が多く、出身省庁にも偏重がある上、期間も2年程度で異動となるため、必要とする専門能力が組織として蓄積され難いという問題がある。国内緊急事態対処局を実効的な組織とするには緊急事態対処能力・経験を有する人材の育成は重要な課題であり、上述した各省庁の部署の経験者を集め政府一体アプローチの中核人材としていく仕組みを構築することが望ましい。また国内緊急事態対処局同様、各省庁にも学術・実務分野の専門家から構成される科学的助言システムを構築、運用することが望ましい。

提言 5: 政府レベルでの戦略的フォーサイト機能を有すること。

国家のリスクマネジメント・緊急事態対処能力の開発・改善が一層重要課題となる状況において、その基盤として将来社会の姿を俯瞰的に洞察する活動とその能力の醸成が必要である。この活動からの情報は、国家リスクアセスメントを実施するうえで、将来社会を踏まえた合理的な最悪シナリオ(Reasonable Worst Case Scenarios)を作成するためにも重要である。これまでも各行政分野では将来の政策課題を探索するためのフォーサイト活動は行われてきたが、それらがどのような相互関連性、相互依存性をもち複雑化した社会像を形成していくか、俯瞰的な情報を提供する機能を内閣府あるいは内閣官房は持つことが望ましいと考える。具体的には、内閣府の経済社会総合研究所や経済産業省の経済産業研究所がその役割を担うことも考えられる。

【重要インフラ防護・レジリエンス強化のため研究政策・制度と官民連携】

レジリエントな社会の構築には、国民生活や社会経済活動を支える、または国家として継続するために必要な施設、システム、拠点、ネットワーク、サービスである重要インフラシステムのレジリエンスを高めることが不可欠である。重要インフラシステムは社会的に重要な機能であり、ハードだけでなくソフトも含む。そして、これら重要インフラは、物理的、機能的、社会・経済的な相互依存関係をもつ大規模な複雑系である。

重要インフラに障害が発生すると、機能依存性に伴い障害(機能停止、機能制限、復旧支障、復旧阻害)は波及する。また、単一の重要インフラに障害が発生する場合、災害により同時に複数の重要インフラに障害が発生する場合、それが広域で発生する場合、複数の地域で時間差をもって発生する場合など、機能的障害の発生する状況によって機能的障害の波及の仕方には多様なシナリオが考えられる。そして、この多様なシナリオの下、波及した障害はその発生個所で、その利害関係者に社会的、経済的、政治的、心理的なリスクをもたらす可能性がある。リスクもまた、複雑な相互依存性をもつことになる。

重要インフラを保有・管理する組織は国、地方自治体そして民間事業者であるが、その規模や資金力には差異があり、また当該インフラ分野の技術進展の度合いの差異もあることから、適用技術のビンテージやリプレイス頻度の混在度やレジリエンスなどハードウェア及びソフトウェアの観点からみても複雑性は一層増し、障害波及は複雑な連鎖構造をもつことが推測される。加えて、重要インフラ事業はそれぞれ規制の下にあるが、障害波及や重大な副次的効果は当該規制の範囲を超えて発生する可能性がある。当該規制局はこうした影響を、意図せぬ影響あるいは予期せぬ影響という認識をもつことなく、関連規制当局と認識を共有し、監視・対処する必要がある。

以上のような認識に立ち、以下、重要インフラ防護・レジリエンス強化のための研究政策・制度について提言する。

提言 6: 分野横断かつ省庁横断的な俯瞰的研究を継続的に実施可能とするスキームを構築すること。

重要インフラは大規模複雑系システムとして捉える必要があり、その防護とレジリエンス強化にはシステムズ・アプローチに基づいた多様なハザード・脅威に対するシステム挙動への理解を深めることがまず重要である。これがホリスティック、クロス・ガバメント・アプローチの基礎となる。重要インフラを取り巻くリスク環境や政治環境や運用環境、重要インフラの分散ネットワーク構造、

物理的空間及びサイバー空間での機能的相互依存、重要インフラ事業者の異なる組織構造や経営形態、規制等を含むガバナンス構造について、自然科学・工学そして社会科学・政策科学を統合した包括的な研究プログラムを推進する必要がある。そして、これらの研究プログラムを進めるには、学際性はもとより重要インフラ事業者そしてそれらを所管する府省庁からの協力が不可欠であり、更にはその研究資金が継続的に確保されることが必要となる。

たとえば、重要インフラ防護・レジリエンス強化のための政策立案において重要な基礎情報を提供する重要インフラの相互依存性および脆弱性分析には、セクター横断かつ府省庁横断での協力体制が不可欠である。しかし、府省庁横断的研究課題を推進するスキームが存在しないのが現状である。国立研究開発法人は所管省庁の政策の文脈でしか取り組めず⁷、また他の省庁所管の研究開発法人との連携研究も現実には実現し難い。一方、文部科学省所管の国立研究開発法人科学技術振興機構の競争的資金や日本学術振興会の科学研究費助成事業による大学における研究プロジェクトは資金規模の制約に加え、上述の省庁横断的課題の推進にあたって関係省庁の協力を得ることができず困難な状況にある。特に、国家レベルの緊急事態対応・レジリエンスという研究課題は文部科学省の政策枠組みの下で推進することは困難な状況にある。

重要インフラ防護・レジリエンス強化に代表される分野横断かつ省庁横断的な俯瞰的研究を継続的に実施可能とするスキームを構築することが強く求められる。米国国土安全保障省科学技術局は、国土安全保障関係組織及び最前線対応者グループを支援することを目的とし、国内外の機関と多様な研究開発パートナーシップ⁸を有しているが、国内緊急事態対応局は関係省庁と協議・連携し、クロス・ガバメント研究体制を検討すべきと考える。そして、継続的な研究体制を通して、複雑化する社会における緊急事態対応に求められる戦略的思考、システム思考、実務的スキル、社会対話スキルを有する人材の育成、技術的・政策的・社会的イノベーションの継続的探索を実現することが重要である。

提言 7: 緊急事態対応の観点から防災調査研究のあり方を再考すること。

我が国における防災に関する調査研究は公的研究機関(文部科学省、国土交通省、経済産業省、農林水産省、総務省所管)及び大学(40を超える研究所・研究センター等)で実施されている。しかし、その内容や成果は個別組織に保有される傾向にあり、所管省庁を越えた研究機関間での連携・調整・共有もほとんど行われていない状況にある。また省庁内においても災害対応部局と研究所管部局の連携が弱いため実効的な施策に結びついていない。このような構図は、災害対応を行う実働機関を含む各所管省庁と大学や防災科学技術研究所を所管する文部科学省及び総合科学技術・イノベーション会議の間にも観察され、緊急事態対応の具体的ニーズと調査研究課題はミスマッチしており、研究の資源配分の俯瞰的・戦略的判断ができない状況にある。現状では、我が国の研究機関等のもつ科学的情報・知見・観測情報は内閣府(防災担当)には整理・集約化されておらず、政策立案や意思決定に効果的に反映される仕組みはない。国内緊

⁷ 重要インフラの相互依存性分析については、わが国でも文科省所管の防災科学技術研究所や国交省所管の国土技術政策総合研究所などで実施されてきたが、自然災害(地震)に限定されており、オールハザードを対象とした包括的なスコープとはなっていない。また、これらの分析知見が国土強靱化推進に係る行政活動に活用された形跡はみられない。

⁸ DHS 所管の科学技術研究所(化学セキュリティ分析センター、国立バイオディフェンス分析・対策センター、国立都市セキュリティ技術研究所、輸送セキュリティ研究所等)は、エネルギー省所管の国立研究所(ANL, BNL, INL, LBNL, LLNL, LANL, NREL, NTS, ORNL, PNNL, SNL, SRNL, YNSC)と連携している。

急事態対処局は、防災に係る研究機関を所管する府省庁(特に文部科学省)の緊急事態対処の専門部署(提言 2-2)との間で実効的な調査研究計画及びその活用方策について協議、連携することが望ましい。

提言 8: オールハザードを対象とした緊急事態対処・レジリエンスに関する大学 COE プログラムを創設し、先端研究および教育を推進し、緊急事態対処を担う行政・学術・産業界の次世代の人材を育てること。

我が国の防災研究は前述した体制面での問題に加え、SIP 課題「レジリエントな防災・減災機能の強化」研究開発計画にもみられるように、その内容は自然災害の調査研究、特に自然科学(メカニズム解明、観測、予測シミュレーション等)と工学(都市計画、災害対策技術、情報通信技術等)に偏重しており、社会科学的研究(政策科学、行動科学、政治経済分析等)が進んでいないという問題がある。さらに、悪意ある脅威も含めたオールハザード・複合ハザードを対象とし、社会的に重要な機能が相互に連結・依存している社会経済システムの緊急事態対処を研究する研究機関あるいは研究コンソーシアム、包括研究プログラムは、前述したように主導する府省庁不在のため実施されておらず、また大学においても学際的な取り組みはほとんど行われていない。

米国では国土安全保障省科学技術局が、大学研究者に実際の重要インフラ事業者と連携し実務的な研究をする機会を提供すること、アカデミズムと政府機関、異なるセンター同士を結び付けること、プロダクトを効率よくエンドユーザーに移転すること、そして当該分野の教育を行うことを目的とした大学 COE プログラム⁹を実施している。重要インフラ防護・レジリエンスに関連してはイリノイ大学 CIRI(重要インフラ・レジリエンス研究所)が 2015 年度 COE に認定され、16 機関(大学(コーネル大やスタンフォード大等)、国立研究所(ANL や SNL)、民間企業(Excelon、IBM、PG&E 等))とコンソーシアムを形成、サイバー空間に依存する重要インフラのレジリエンス研究を実施している。緊急事態対処に関連しては、ジョンホプキンス大学 PACER(壊滅的事象への準備・対応研究センター)が 2005 年～2014 年 COE と認定され、病院や緊急時計画立案者や事態即応者を支援するウェブベース・アプリケーションの研究開発が進められ、シミュレーションモデル EMCAPS(Electronic Mass Casualty Assessment and Planning Scenarios)1.0 は FEMA 地域事務所スタッフ等に提供され、その後 FEMA により改良されている。

我が国には米国国土安全保障省という緊急事態対処を専門とする政府機関はないが、緊急事態対処に係る準備・対応・復旧の政策立案、実行を支える「政策のための科学」は必要である。この実現には、産官学の連携、具体的には大学に産官学共同ラボ(常駐研究者派遣)を置き COE として現場への実装を念頭に先端的・学際的研究を進めることが望ましい。そして、大学において当該分野の教育を行い、我が国の緊急事態対処を担う行政・学術・産業界の次世代の人材育成を図ることが重要である。

提言 9: 重要インフラ事業のセクター・レジリエンス計画策定を通して官民パートナーリングの強化を図ること。(提言 3-⑤再掲)

⁹ 2015 年度現在、11 の COE(メリーランド大学 START(テロ対策研究)、南カリフォルニア大学 CREATE(テロリスク・経済分析)、パデュー大学・ラトガース大学 CVADA(データ・可視化分析)等)が認定されており、各 COE は国内外の大学、国立研究所、民間企業と研究コンソーシアムを形成し、研究活動を進めている。

重要インフラの危機管理は各事業者が一義的な責任を有する上、機微情報等の観点からセクター横断的な対応には大きな壁が存在する。そのため、欧米においても政府が介入することでこうした壁を克服しようとする取り組みが積極的に行なわれている。内閣サイバーセキュリティセンター（NISC）では、IT障害に対する対策向上のための情報共有・分析機能を意味するCEPTOAR（Capability for Engineering of Protection, Technical Operation, Analysis and Response）を重要インフラ分野ごとに整備、セプターカウンシルを2009年2月設置、以後分野を拡大しつつ運営している¹⁰。またNISCでは政府及び事業者の共通の行動計画を策定、進捗状況の確認・検証は、内閣官房が重要インフラ事業者等及び重要インフラ所管省庁の協力を得て各年度行い、情報セキュリティ政策会議に付議し、原則3年ごとに行動計画の見直しが行なわれている。現在の第3次行動計画では安全基準等の整備及び浸透、情報共有体制の強化、障害対応体制の強化（分野横断的演習の質的改善等）、リスクマネジメント、防護基盤の強化（広報広聴、国際連携、関連国際基準・規格等の活用）の5つの施策を実施中である。

このような情報セキュリティ分野での内閣官房主導による官民連携の経験と実績を拡大することが重要である。サイバー空間への依存と言う重要インフラのランドスケープだけでなく、オールハザードを対象とし、それぞれの重要インフラ分野において緊急事態対処から復旧・復興の過程で他重要インフラに依存するか、そのランドスケープについて情報共有・分析機能を拡張する必要がある。

【首都圏の緊急事態対処に係る行政的課題】

東京都市圏（首都圏）には、我が国の政治・行政・司法という国家統治中枢機能、金融決済機能や企業の本社機能という経済中枢機能が集積、それに伴い「ヒト、モノ、カネ、情報」及びそれらを支える重要インフラが高度に集積、それらの相互依存関係は極めて複雑となっている。このような状況において、首都直下地震、それに連鎖し大規模複合災害が発生した場合、膨大な人的・物的被害の発生と首都中枢機能不全による影響は、我が国全体の経済・社会に甚大な影響を及ぼし、更には国際社会や世界市場でのレピュテーション・信頼を毀損する可能性をもつ。このような緊急事態において、プッシュ型事態対処を採るであろう国とプル型事態対処をベースとした地方である首都圏、特に東京都はどのように調整を図り、迅速に効果的かつ効率的に即応、復旧・復興を実現するのが望ましいか。このような問題認識に立ち、以下、首都圏の緊急事態対処に係る行政的課題について提言する。

提言 10: 首都圏における合理的な最悪事態シナリオを複数想定し、包括的なリスクアセスメントを早急を実施すること。

上述した特徴を有する首都圏において、首都直下地震、それに連鎖し大規模複合災害（大規模コンビナート災害、パンデミック、物理的破壊攻撃、大規模サイバー攻撃など）が発生した場合、

¹⁰ セプターカウンシルには、2016年4月現在、情報通信（通信セプター：24社・団体、ケーブルテレビセプター：332社、放送セプター：194社・1団体）、金融（銀行セプター：1446社、証券セプター：256社・7機関、生保セプター：41社、損保セプター：29社）、電力セプター（12社、2機関）、ガスセプター（10社）、自治体セプター（47都道府県、1741市区町村）、水道セプター（8事業体）、物流セプター（16社、6団体）、化学セプター（11社）、クレジットセプター（18社）、石油セプター（14社・グループ）が正式参加。経産省、総務省、金融庁、経団連、日銀など14組織がオブザーバ参加している。航空セプター（2グループ、3機関）及び鉄道セプター（22社、1団体）は国交省が、医療セプター（1グループ、6機関）は厚労省が事務局を務め、カウンシル総会にオブザーバ参加している。

如何なる事象が起き、どのようなリスク(政治的、経済的、社会的、環境的)が顕在化し、どのような影響(被害者、被害規模、被害継続期間)が生じるか。首都圏自治体(東京都・神奈川県・埼玉県・千葉県)は、オールハザードを対象とした合理的最悪シナリオを複数作成し、包括的なリスクアセスメントを共同して実施する必要がある(提言 1-1⑤)。また国内緊急事態局は国家リスクアセスメントの一つとして首都中枢機能が不全状態に至ったシナリオを評価する必要がある。そして、これらリスクアセスメントから得られた知見は資源配分の優先順位付け、緊急事態対処能力の脆弱性同定、レジリエンス計画策定、政府機関や地方公共団体におけるリスク認識の共有に活用しなければならない。その意味で2020年東京オリンピック・パラリンピックのリスクアセスメントはエクササイズとして早急に実施すべきである。

提言 11: 首都中枢機能確保に係る目標と業務を定めた上で、業務の主導・支援省庁システムを設計し、政府として首都中枢機能確保の業務継続計画の十分性、実効性を精査すること。

首都中枢機能には、政治中枢、行政中枢、経済中枢があり、その確保は組織的には政府・行政機関の役割である。このうち、政治中枢機能の確保は内閣府及び内閣官房業務継続計画において、経済中枢機能(金融決済機能)の確保は財務省・金融庁、日銀などの業務継続計画において明確であるが、行政中枢機能については必ずしも役割分担が明確でない。中央省庁業務継続計画をみると、非常時優先業務(非常事態対応業務及び重要一般業務)は選定されているものの、その中に首都中枢機能確保に係る業務は明確には示されておらず、非常時優先業務を遂行することにより自動的に担保されるとの前提にたっているのか、これらの業務が明示的に選定されているかは不明である。よって提言 2-1④同様、国内緊急事態対処局は首都中枢機能確保に係る目標と業務を定め、係る業務(他機関による業務との相互依存性を考慮)の主導省庁システムを設計し、政府として首都中枢機能確保の業務継続計画の十分性、実効性を精査することが必要である。これにより、各府省庁は首都中枢機能確保と災害対応業務への資源配分を予め明確化し、業務継続計画をより実効的にすることが可能となると考える。

提言 12: 首都圏の緊急事態対処のスタンバイ法を予め用意しておくこと。

高度に複雑化した社会経済システムにある首都圏では、大規模複合災害が発生すると多様なリスク増幅因子が相互作用し、想定外の事象が起こる可能性がある。提言 1-2 においてスタンバイ法(行政法規の特例セット)を予め用意すべきと述べたが、首都圏ゆえに考慮すべき被害拡大局面や復興局面での法制度上の特例措置などを予め洗い出し、スタンバイ法として準備しておくことが重要である。また、東京都自身も平時の条例や許認可等の行政措置が被害拡大局面や復興局面において不合理となる可能性があるか精査し、行政措置の特例セットを予め用意しておくことが望ましい。

提言 13: 首都東京都の特殊性(警察制度・消防制度と特別区制度)を踏まえた、緊急事態対処上の課題と方策を検討しておくこと。

緊急事態対処において実働部隊となる首都東京の警察及び消防組織は他の道府県と比べ、その規模、能力とも際立っている。しかし、両組織は首都ゆえの状況の下で事態対処しなければならない。警視庁は、警察庁の直接の監督下にあり、"地方公共団体としての東京都"を管轄する警察本部であるのみならず、"日本の首都としての東京"を警備する警察機関、すなわち首都警

察としての役目(天皇・皇族の警衛、立法府・行政機関・駐日大使館・総理大臣官邸等の重要施設の警備、内閣総理大臣等要人(国務大臣、主要党首、与党幹部)の警護)を担っている。東京消防庁は、東京都庁の内部機関で東京都区部(東京23区)を本来的な管轄区域とする消防本部である(消防組織法第26条ないし第28条)。同時に、東京都内の市町村のうちで消防業務を東京消防庁に委託したものの区域を担当する消防本部でもある。そして東京都の特殊性の一つである特別区制度は、他の市町村と異なり、その事務の一部、人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から、当該地域を通じて都が一体的に処理することが必要と認められるものについては、都が行うこととされている。具体的には上下水道、消防、都市計画などである。

以上の制度を有する東京都は、緊急事態対処上、以下の二点を早急に検討する必要がある。

- ① 東京都は災害対策関連の条例を始め、地域防災計画、首都直下地震等対処要領、震災対策事業計画、防災対策指針、事業継続計画、震災復興マニュアルを策定、緊急事態対処準備が進められてきた。しかし、プッシュ型事態対処が発動される大規模な緊急事態においては、救助・救急・消火活動の広域応援部隊派遣、DMAT 派遣や広域医療搬送等の医療計画、広域物資輸送等の物資調達計画、燃料供給計画、帰宅困難者対応計画などが実行され、東京都は政府現地対策本部と緊密に連携・対処しなければならない。このような状況において、実働部隊である東京消防庁や警視庁は広域応援部隊を受け入れ、情報共有・調整を図る能力を十分に有すると考えられるが、東京都では包括的かつ具体的な受援計画は現在のところ策定されていない。このような状況で緊急事態が発生すると、東京都災害対策本部には非常に膨大な調整機能を担うべく異常に過剰な負荷がかかることは想像に難くない。東京都は、他の自治体とは異なる独自の事情、すなわち膨大な人口(住民、帰宅困難者、訪問外国人等)、首都中枢機能の集中、特別区制度等の制度を有するという点からも、独自の受援計画を確実に策定し、他自治体及び国からの応援をスムーズに受け入れる体制を整えておく必要がある。
- ② 一般的に被災住民の救命救助・避難等は被災基礎自治体の災害対策本部を司令塔・情報共有・調整の場として、府県警や市町村消防が出動する仕組みとなっている。しかし、特別区制度をもつ東京は、各区において地域防災計画等は策定されているものの、消防や上下水道など都が一体的に処理する制度の運用により、区自らが緊急事態対処において人的・物的資源をもつことの重要性の認識が十分に形成されておらず、特に災害支援物資への対応や広域医療搬送など社会的な重要機能の確保では、都が司令塔・情報共有・調整の機能を担うこととなる可能性が高い。これも東京都災害対策本部の過剰負荷要因となる。したがって、区市町村の実態(規模や能力など)を考慮し、住民の避難・救助・救急・救援、生活復興の段階に沿って、都と区市町村の実効的な役割分担を検討しておく必要がある。

提言 14: 政府対策本部、政府現地対策本部、被災都県対策本部の役割について改めて検討し、実効性ある体制を構築すること。

首都圏に大規模緊急事態が発生した場合、現行体制では、政府対策本部が官邸/国内緊急事態対処局に設置され、府省庁による首都中枢機能確保に係る業務と事態対処の司令塔となる。

そして、同対策本部は政府現地対策本部（現在は有明の丘基幹的広域防災拠点）¹¹を設置する。一方、被災地の東京都には都対策本部（都防災センター）が設置される。政府現地対策本部は、被害状況や被災地の対応状況や広域的支援状況を把握し、政府対策本部など関係機関に連絡するとともに、被災地方公共団体の要請に基づき、要望事項を聴取し政府対策本部に伝達、自衛隊・海上保安庁・警察（広域緊急援助隊を含む）・緊急消防援助隊等の広域的支援部隊・国交省 TEC-FORCE（緊急災害対策派遣隊）や現地警察・消防による救助・救急・消火活動、医療活動、避難者の収容、緊急輸送などについて当該都道府県災害対策本部と調整、支援することとなっている。

しかし首都圏においてプッシュ型事態対処が発動された場合は、政府対策本部、政府現地対策本部、そして被災都県対策本部が立ち上がるが、各対策本部の業務負荷は大きく異なることが予想される。政府対策本部は、前述同様、府省庁による首都中枢機能確保に係る業務と事態対処の司令塔の役割であるが、政府現地対策本部には大きな負荷がかかることが考えられる。

プッシュ型事態対処では、緊急事態宣言により、緊急輸送ルート計画、救助・救急・消火活動の広域応援部隊（警察災害派遣隊、緊急消防援助隊、自衛隊の災害派遣部隊）派遣、DMAT 派遣や広域医療搬送等の医療計画、広域物資輸送等の物資調達計画、燃料供給計画、帰宅困難者対応計画が執行する。そして政府現地対策本部には、被災地方公共団体の要請を待つことなく迅速に被害状況および上述の計画執行状況を把握し、政府対策本部の総合調整の下、被災都県対策本部や重要インフラ事業者と調整を図り的確な資源配分を行うことが求められる。

提言 14 で述べたように、東京都の災害対策本部にも過大な負荷がかかることが考えられる。各対策本部の役割を改めて検討・確認し、実効性ある体制を構築しなければならない。言うまでもなく、このような対応を可能とするには対策本部間での状況認識の統一実現が要となるが、平時より各本部において情報や認識の共有、あるいは業務の調整・協働を図る組織風土や行動様式があるか等、組織的な課題についても考察して対処することが重要である。

【おわりに】

社会政治経済活動は今、広域そしてグローバルかつ重層的に相互連結し、様々な技術システムに支えられている。そして自然災害や人為的脅威や事故など多様な脅威に晒されている。これら諸活動のリスクは、巨大複雑化した社会を通じて相互依存的でシステミックな性質をもち、国家の成長や国民生活へ深刻な障害となる。我が国は、災害や危機を経験するたびに法制度を改正・整備してきたが、その漸進的なアプローチは限界に来ているのではないか。一層複雑化する将来社会を見据えたとき、我が国の緊急事態・危機管理の在り方を考えることは我が国の統治の在り方を考えることになる。本研究プロジェクトからの政策提言が、政府機関や重要インフラ事業者など関係者間で国家のレジリエンス強化の議論を喚起し、市民社会・社会活動のセーフティ・セキュリティ政策の形成に繋がることを期待する。

¹¹ 「首都直下地震における具体的な応急対策活動に関する計画（平成28年3月中央防災会議）」によれば、政府現地対策本部の設置場所は、東京湾臨海部基幹的広域防災拠点（有明の丘地区）のほか、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県各都県庁のうち、1箇所又は複数箇所を設置する、としている。

補論

本稿では、国家レベルの事態対処・危機管理機能の制度・組織設計及び法制度のあり方について提言したが、これは災害対策基本法を中心とした我が国の災害対策法制、いわゆるプル型事態対処を否定するものではない。東日本大震災や熊本地震などの経験・教訓を踏まえ、補完性の原理に基づく災害対策基本法及び災害救助法を広域行政区域（道州レベル）で実効性を持ち実現可能となる災害対策法制に修正していくことにより、本稿で提案したプッシュ型事態対処・法制度を合わせ、我が国の事態対処・危機管理能力を高めることとなる。そのため、災害対策基本法を中心とした現行災害対策法制については、以下の検討を行い改定することが望ましいと考える。

第一に、災害対策基本法は直接的影響の規模が道府県あるいは広域行政区域（道州レベル）内に留まる緊急事態を対象とすることを明確に規定する。第二に、市町村の災害対応経験の実態及び将来の市町村・同行政の姿を踏まえ、災害対応の主体を都道府県とし市町村はその指揮下で対応するスキームとする。これにより、災対法及び災害救助法の事務主体の統一が図られる。第三に、複数の府県による事態対処の実効性を担保するため ICS（特に統合指揮、書類・用語の統一、被害状況調査の標準化）整備を法定義務化する。第四に、都道府県、広域行政区域（道州レベル）を越える広域避難の仕組みの原則を規定する。第五に、気象庁などの政府機関や研究機関の情報・知見が都道府県・広域行政区域（道州レベル）に迅速に共有される仕組みを規定する。第六に、地方公共団体職員の緊急事態対処能力向上を図る多様な研修体制の整備と研修義務化を規定する。第七に、民間ボランティア・NPO の活用について具体的に規定する。第八に、都道府県・広域行政区域（道州レベル）の科学的助言システムの整備・運用を規定する。第九に、都道府県・広域行政区域（道州レベル）と中央省庁出先機関の緊急時連携について検討する。

【参考資料】

- ・ 谷口武俊，市民社会・社会活動の安全に係る政策・制度の選択肢研究，平成 25-28 年度「市民社会・社会活動の安全確保政策のためのレジリエンス分析」研究開発実施報告書，2014 年 4 月，2015 年 4 月，2016 年 4 月，2016 年 10 月。
- ・ 島村健，複合リスク対処のための法制度改善について，116-126，平成 25-27 年度基盤研究 A「複合リスクガバナンス」研究成果報告書（研究代表者：城山英明，課題番号：25245018），2016 年 3 月。
- ・ 千々和泰明，『変わりゆく内閣安全保障機構』，原書房，2015 年。
- ・ 太田響子，イギリスにおける政府一体型の危機管理制度とその運用，28-45，行政管理研究 156，2016 年。
- ・ 内閣府，政府の危機管理組織の在り方について（最終報告），2015 年 3 月。
http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kaigou/saishu/pdf/saishu_houkoku2.pdf
- ・ OECD，“Scientific Advice for Policy Making: The Role and Responsibility of Expert Bodies and Individual Scientists”，OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 21, OECD Publishing, Paris, 2015. <http://dx.doi.org/10.1787/5js331jcpwb-en>
- ・ 産業競争力懇談会・東京大学政策ビジョン研究センター，レジリエント・ガバナンス研究会最終報告，2014 年 3 月。 http://pari.u-tokyo.ac.jp/publications/policy140327_cocn.pdf

- ・ 東京大学政策ビジョン研究センター，第1-8回レジリエンス政策研究会開催概要。
<http://pari.u-tokyo.ac.jp/unit/crg/page/2/>