

「防災・復興庁」をめぐる議論とその示唆

坂 本 眞 一*

- I はじめに
- II 「防災庁」論の経緯
- III 「防災・復興庁」論への展開
- IV 議論の示唆

I はじめに

2021年3月に設置期限を迎える復興庁について、その後の在り方をめぐる議論が活発になっている。同庁は、東日本大震災発災から約1年後の2012年2月に、国の復興施策を強力に推進することを目的として、復興基本方針¹の定める復興期間と合わせた10年間の時限の組織として設置されたが、同期間終了後も引き続き復興を成し遂げるための行政組織が必要であるとして、政府において後継組織を置くことを決定しているものである²。

この復興庁の後継組織として、「防災・復興庁」を創設すべきとの主張がみられる。ここで「防災・復興庁」とは、論者によってその呼称も内容も異

*福岡大学法学部教授

¹ 「東日本大震災からの復興の基本方針」（平成23年8月11日東日本大震災復興対策本部決定）

² 「『復興・創生期間』における東日本大震災からの復興の基本方針の変更について」（平成31年3月8日閣議決定）別紙中5（4）

なるが、東日本大震災からの復興という現行の復興庁の所掌を超えて、我が国の災害全般に対し防災³から復興までを一元的に所管する行政組織を指すものと考えられる。

こうした主張の背景には、復興庁の後継組織の設置・機能拡充を求める近年の議論に、政府の防災部門の機能・体制を一元化した「防災庁」の創設を求める従来の議論が融合し、主張されていることがみられる。すなわち、後継組織の設置を契機に、東日本大震災からの復興の知見、教訓を踏まえながら、将来発生が予想される巨大地震等にも備え、国の防災・復興施策を一元的に推進する新たな行政組織を創設すべきという主張がなされているのである。

こうした主張には、後述のとおり、国の行政組織や防災対応の実情を踏まえれば必ずしも適当とは思われない内容も含まれるが、他方で今後の防災・復興体制の在り方に示唆を与える面もあるものと考えられる。そこで本稿では、「防災・復興庁」論の主張及びこれに先立つ議論を概観し、得られる示唆について考察することにより、今後の防災及び復興を担う国の行政組織の在り方の検討の一助とすることを企図するものである。

Ⅱ 「防災庁」論の経緯

（１）議論の背景

まず、国の防災対応を一元化した行政組織の創設を求める「防災庁」論について、近年の議論の経緯を概観する。

我が国の防災対応の強化については1995年1月の阪神・淡路大震災が重大な契機となった。本稿のテーマである国の防災体制に関しても、従来は国土庁の調整の下で各省庁が所掌に応じ災害対策を行ってきたところ、同年の官

³ 本稿では、「防災」を事前予防、発災時の初動・応急対策及び災害復旧を指す用語として用いる。

邸緊急参集チーム（関係省庁局長級）の創設や緊急災害対策本部の設置要件の緩和、翌年の官邸危機管理センターの設置、1998年の内閣危機管理監の新設等の措置が施され、官邸主導による危機管理・初動体制の整備が図られた。さらに2001年の中央省庁等改革においては、防災行政を国土庁（国土交通省に再編）から新設の内閣府に移管し、内閣直轄で行うこととなった。この結果、現在は内閣府の防災担当部局において、災害の事前予防、発災時の初動・応急対策、災害復旧及び復興に関する国の基本的な政策や、大規模災害発生時の対処に関する企画・立案及び関係行政機関間の総合調整を行っている。

他方で、阪神・淡路大震災を受けては、当時、特に発災時の政府の初動・応急対策の強化を念頭に、国土庁や自治省消防庁等を統合し防災を専門的に担う行政組織をつくるべきとの主張が見られ⁴、以後も各方面から同趣旨の主張がなされることとなった。しかしながら、この防災対応を一元的に所管する行政組織の創設については、政府は一貫して否定的な立場を採り、例えば中央省庁等改革に際しても、これに先立つ行政改革会議の議論では各省庁の防災関係部局を統合した新省を設置すべきといった意見も見られたが、議論の主流を形成するには至らなかった⁵。

（２）関係副大臣会合報告

しかしながら、2011年３月には東日本大震災が発生し、地震と津波、原発事故により我が国国土に未曾有の被害がもたらされることとなった。この大震災への政府の対応については、緊急災害対策本部等の国の防災対応の中核の動きを含めて様々な検証がなされているが、それらによれば、政府の初動体制の確立や応急対応は概ね迅速に行われたものの、想定を超えた災害規模

⁴ 『日本経済新聞』（H7. 2. 17、H8. 1. 17）等を参照

⁵ 国民の生命、身体、財産の安全を念頭に「国民安全省」を創設し、防災についても国土庁防災局、自治省消防庁等の関係部局を同省に集約して防災のコアにすべきといった議論が見られたが、成案が得られなかったとされる（「行政改革会議第26回議事概要」及び「行政改革会議第27回議事概要」参照）。

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働部隊間の調整の遅れがみられ、その背景として国レベルでも緊急災害対策本部における調整等に課題があったことが指摘されている⁶。加えて、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⁷も相まって、大規模災害に対応する政府の危機管理体制の整備を求める声が高まることとなった。

こうして、特に大規模災害への対処や東日本大震災でみられた原発事故等との複合災害への対応を念頭に、政府における危機管理組織の在り方の具体的な検討が求められるようになり、その趣旨が与党の提言⁸や各種法律の附則等⁹にも盛り込まれた。このため、政府においては災害・事故等を含めた危機管理組織の在り方の検討を行うこととし、関係副大臣会合を立ち上げて議論を行い、2015年3月に報告¹⁰を取りまとめた。

この関係副大臣会合の議論の論点は広範に及ぶが、その主眼は、他の先進諸国の危機管理体制と比較しながら、我が国の中央省庁レベルで統一的な危機管理組織を設ける必要があるかどうかを論じることにあつたと言える¹¹。

⁶ 「東日本大震災発災時の政府の初動に関する報告書」（平成28年5月13日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）等を参照

⁷ 「南海トラフ巨大地震の被害想定について（第一次報告）」（平成24年8月29日中央防災会議南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ）及び「首都直下地震の被害想定と対策について（最終報告）」（平成25年12月19日中央防災会議首都直下地震対策検討ワーキンググループ）

⁸ 「東日本大震災復興加速化のための第4次提言」（平成26年8月6日自由民主党・公明党）4、12～13頁

⁹ 「原子力規制委員会設置法」（平成24年法律第47号）附則第6条、「強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法」（平成25年法律第95号）第26条、「災害対策基本法等の一部を改正する法律案及び大規模災害からの復興に関する法律案に対する附帯決議」（平成25年5月23日衆議院災害対策特別委員会／平成25年6月12日参議院災害対策特別委員会）

¹⁰ 「政府の危機管理組織の在り方について（最終報告）」（平成27年3月30日政府の危機管理組織の在り方に係る関係副大臣会合）

¹¹ 報告中、本文とは別建ての「後掲」を設け、詳細に論じている。

この点に関し、報告は、まずは米国及びヨーロッパ主要国等の危機管理組織について、特に「防災庁」論が模範として挙げる米国連邦緊急事態管理庁（FEMA）に焦点を当てた考察を行った上で、各国においても我が国と同様、発災時に主省庁を中心に関係省庁が連携して対応する枠組みが設けられていることや、米国においても FEMA がすべての災害対応を担うのではなく業務分野に応じて各省庁が対応していること等を指摘している。そして、我が国に統一的な危機管理組織を設けることについては、各省庁で災害対応を担う組織を他の組織と明確に切り分けることは困難であること、専門性や迅速性・的確性が失われかねないこと、むしろ組織の肥大化や屋上屋となるおそれがあること等から適当ではないとしている。こうした考察の上で、報告は、災害等の危機管理に当たり、「各府省庁が所掌事務に基づき分担して責任を持って対応するとともに、内閣官房及び内閣府が総合調整を行い、特に緊急時においては緊対本部（非対本部）を設置して高度な調整権限の下で必要な連携が行われる（中略）」という仕組みは、現状でも一定程度、合理性があり、また、機能していると認められる」とし、よって「いわゆる『日本版 FEMA』のような政府における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の検討については、（中略）現段階においては積極的な必要性は直ちには見出しがたいと考えられる」との結論を示している。

このように、報告は FEMA に倣う大規模行政組織の創設に否定的な見解を示しているが、これは危機管理に関する米国と我が国における次のような基本的な枠組みの違いを前提に議論を展開しているように思われる。すなわち、連邦制国家であり独立した州政府が災害対応を行う米国においては、州政府との接点となり連邦支援を行う FEMA が一定規模の組織・体制を有し、また同庁が連邦政府の災害対応の責任を負う「命令・統制型」のシステムが構築されている。これに対して、防災関係機関の独立した権限を前提とする

「分権的・多元的」な災害対応システムを持つ我が国においては¹²、各関係機関と現場の実働部隊との間で指揮命令系統が確立しており、全体の調整を国の緊急（非常）災害対策本部及び現地災害対策本部の各レベルで行っているのであって、ここで主省庁（内閣官房・内閣府）に求められる組織・体制は、FEMA の場合とは自ずと異なるのではないかと考えられるのである（図 1 参照）。また、この「分権的・多元的」な災害対応システムを持つ我が国は、報告で指摘されているように、各防災関係機関において災害対応を担う組織を他の組織と明確に切り分けることが困難であるといった特徴も有している。

このような両国の危機管理の枠組みの違いを前提とした報告の議論は、少なくとも FEMA を念頭に置く大規模省庁の必要性を否定するにおいて、必要な論拠を示していると考えられる。

（３）関西広域連合における検討

（２）で述べたように、政府においては統一的な危機管理組織の創設を見送る結論を出したが、関係副大臣会合報告から約 1 年後の 2016 年 4 月に熊本地震が発生したこともあり、「防災庁」の必要性をめぐる議論は引き続き各方面においてなされていった¹³。そして、この時期に「防災庁」論を具体的な提案の形にしたのは関西広域連合であった。

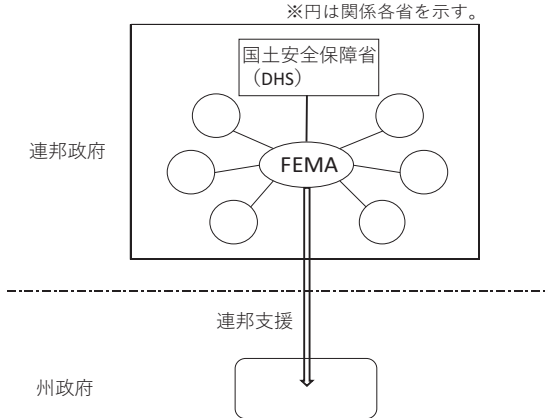
2010 年に発足した同連合は、関西から地方分権を先導し「国土の双眼構造

¹² 米国と我が国の危機管理の枠組み及びその違いについて、永松伸吾「巨大災害への対応とガバナンスの課題～日米の比較を手掛りに」『日本の危機管理力』（2009、PHP 研究所）第 6 章参照。なお FEMA については岡村光章「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』No. 736（2012. 5、国立国会図書館調査及び立法考査局）にも詳しい。

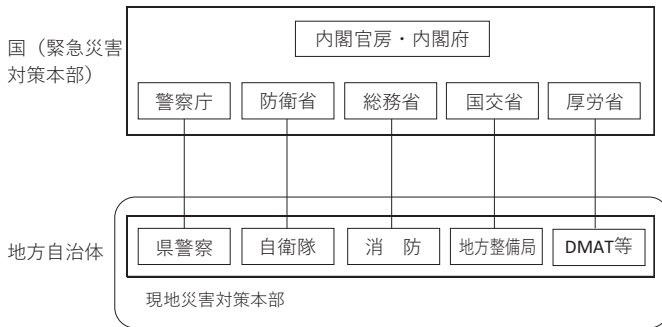
¹³ 与党の自民党においては、この時期に取りまとめた「東日本大震災発災時の政府の初動に関する報告書」（前出）の中で、災害対策の専門人材の確保という限定された観点からではあるが、「中長期的課題として、『防災庁』（場合によっては『緊急事態管理庁』のような災害対策を担う独立組織の新設も視野に入れ）るべきであるとしている（14頁）。

（図１）米国及び我が国における危機管理の枠組み（イメージ図）

（米国の危機管理の枠組み）



（我が国の危機管理の枠組み）



（出所）筆者作成

体制」の確立を目指すとして、早期から関西での首都機能バックアップ体制の構築や「防災庁」創設等を提案してきたところ、安倍内閣における地方創生施策の一環として政府機関の地方移転の推進等が打ち出されると¹⁴、「防災

¹⁴ 「政府関係機関移転基本方針」（平成28年3月22日まち・ひと・しごと創生本部決定）等

庁」についても有識者懇談会を立ち上げて具体的な機能等についての検討を行い、2017年7月には報告書¹⁵を取りまとめた。

報告書は、我が国の現行の防災体制では南海トラフ地震や首都直下地震等の国難レベルの大規模災害には対応できないとし、「防災の主流化を国全体に浸透できる強い調整能力、防災・減災に関する幅広い知見の蓄積、豊かな知識や経験をもったスタッフ陣、これらを有する新たな双眼的組織の存在、つまり『防災省(庁)』を創設」する必要があるとする。そして、「防災省(庁)」を提案する趣旨は、防災対策に関する「強い調整機能」及び「専門能力の高い人材と蓄積された知見」の二点を有する組織の創設にあるとし、そのために同組織が備えるべき機能・特色として概ね次の内容を挙げている。

- ・ 防災に関する政策立案・総合調整機能を一元的に担い、大臣を含め専任の幹部を配置すること
- ・ 首都機能バックアップや自治体との緊密な連携の観点から、東京、関西、東北に拠点を設置すること（各拠点が分担して自治体と連携し、災害対応支援調整等を実施）
- ・ 専門的対応のため業務ごとの部門を設置すること（具体的には総務・企画、政策、調査研究・教育・普及啓発、地方連携、支援調整、災害対応支援、災害検証及び東日本復興）
- ・ 「防災省（庁）」独自で職員を採用し、専門性の向上を考慮した人事ローテーションを実施すること
- ・ 復興施策から得られた知見を活かしながら、事前防災から復興まで一連の対策の中核を担うこと

この報告書の内容については、次の二点に留意して理解する必要がある。

一つは、こうした関西広域連合における検討の原点に、先述のような関西

¹⁵ 「我が国の防災・減災体制のあり方に係る検討報告書～防災省（庁）創設の提案～」(平成29年7月我が国の防災・減災体制のあり方に関する懇談会)

への首都機能移転等の主張があるため、報告書の議論も、「防災省（庁）」の創設や関西拠点設置の必要性を前提に行われていることである¹⁶。このことは、報告書全体が首都機能バックアップによる巨大災害への対処の必要性の主張に貫かれている点や、なかんずく「防災省（庁）創設の効果」として首都直下地震等の発生時における関西拠点の有用性を謳っている点に現れている。また、こうした報告書の性格は、「防災省（庁）」に求める機能にも現れている。すなわち、報告書は「防災省（庁）」を事前防災から復興まで一連の対策を担うものとしながらも、その中核的な機能を大規模災害発生時の円滑な初動・応急対応に求めており、同省（庁）をその名のとおりに「防災」を担うものとして捉えているのである。

もう一つは、報告書は「防災省（庁）」に関して、その役割や機能、創設の効果等について論じているが、各拠点や部門が必要とする体制や規模については具体的に論じられていないことである。すなわち、報告書は、国の防災の中核を担う組織のイメージを提案しているが、その体制・規模については、（２）の関係副大臣会合報告で否定されたような大規模組織はもはや念頭に置いていないと考えられるものの、他方で国の現行組織を前提とした具体的な姿を提案するものともなっていない。

以上の点において、報告書の内容は、Ⅲで述べる復興庁の後継組織をめぐる議論を契機に生じた「防災・復興庁」論とは一線を画するものであると言え、これに至る過渡的な主張として捉えることができる。

¹⁶ 例えば、兵庫県防災監等を歴任した杉本明文氏は、関西広域連合の検討を「国難とも言われている首都直下地震や南海トラフ巨大地震に備えるのであれば、国家の防災のコントロールタワーを関西に置くべきだとの主張に基づくものと推察する」としている（杉本明文「求む！防災庁（二・完）－いまこそ災害対策にイノベーションを」『自治研究』第93巻第4号（H29. 4、第一法規株式会社））。

Ⅲ 「防災・復興庁」論への展開

（１）復興庁の創設と後継組織をめぐる議論

Ⅱで述べたように、東日本大震災の発生を受けて「防災庁」をめぐる議論が次第に活発になったが、他方で、東日本大震災からの復興については、これを専門に担う復興庁が新たに発足することとなった。

復興庁は、東日本大震災からの国の復興施策を強力に推進することを目的に設置されるものであり、政治の責任とリーダーシップの下で復興を成し遂げるため内閣直属の組織とされ、また、内閣総理大臣を主任の大臣としつつ、事務を統括する復興大臣も置かれているという特徴がある。同庁は国の復興施策に関する企画・立案及び総合調整を担うところ、復興の司令塔として各省庁の縦割りを排すため、復興予算の一括要求等を行う権限を持つほか、被災三県に復興局を置くなど国と被災自治体との接点としての機能を果たすことも求められている。また、被災自治体に対する規制の特例等の措置を行う復興特区制度や、被災自治体の復興関連事業を一括化して交付金を交付する復興交付金制度など、従来の災害では存在しなかった仕組みを所管しており、東日本大震災からの復興において一定の役割を果たしてきたものと評価されている。

この復興庁は、冒頭述べたように震災発生年から10年間の時限の組織とされたが、復興期間後半である「復興・創生期間」（平成28～32年度）の終了後においても、福島復興・再生を始めとして国の対応する課題の残ることが明らかとなる中、その後継組織を置く必要性が指摘されてきた。この後継組織の在り方については、設置期限まで3年を切った2018年度頃から各方面で議論の俎上に上がるようになった。

こうした議論では、後継組織に対し、復興・創生期間後に残る課題に確実に対応することに加え、東日本大震災からの復興の過程で得られた知見・ノウハウを継承し、今後の防災・復興施策に活用する機能を備えることが強く

求められるようになった。例えば、復興に関して与党が政府に毎年行っている提言においては、2018年提言以降に加わった後継組織に関する記述では、「東日本大震災やその後の大災害で得た教訓や蓄積されたノウハウを継承」すること（2018年提言）¹⁷や、「近年多発する大規模災害に機動的に対する防災力の向上に資するため、東日本大震災からの復興で得た教訓や蓄積されたノウハウを政府防災部局や地方公共団体と共有するなど、防災と復興の有機的連携を図る措置を講ずること」（2019年提言）¹⁸が求められている。すなわち、現行の復興庁は東日本大震災という特定の災害を対象とし、かつ災害への一連の対応のうち復興に限り所掌する行政組織であるところ、後継組織は、引き継いだ教訓やノウハウを、今後予想される巨大災害等も含めた災害全般に対し、かつ防災施策と連携させて活かしていくことが求められるようになったわけである。

（２）「防災庁」論との融合

後継組織に求められるこうした機能は、関係省庁との十分な連携によって実現され得るものと考えられる。しかしながら、多くの論者は、復興庁自体の機能・体制を拡充し、防災から復興までを一元的に担う「防災・復興庁」を創設することでこれを実現すべきとした。ここにおいて、復興庁の後継組織の設置・機能拡充をめぐる議論に、政府の防災部門の機能・体制を一元化する「防災庁」論が融合し、「防災・復興庁」論への展開を見せたと言うことができる¹⁹。こうした主張は、2018年9月の自民党総裁選において「防災

¹⁷ 「東日本大震災復興加速化のための第7次提言」（平成30年7月27日自由民主党・公明党）23頁

¹⁸ 「東日本大震災復興加速化のための第8次提言」（令和元年8月5日自由民主党・公明党）23頁

¹⁹ 復興庁と防災庁構想について制度発展論の観点から論じたものとして、寺迫剛「東日本大震災から8年目の復興庁」『季刊行政管理研究』No. 164（2018. 12、行政管理研究センター）20～22、27～31頁参照

省」設置の要否が政策論議の一つとなったことや、2019年3月をもって復興庁設置期限まで2年を迎えたことから、さらに活発に行われることとなった。

この「防災・復興庁」論は、論者によってその呼称も内容も異なるが、概ね共通する内容として次の二点がみられる。

一つは、復興庁の後継組織を、国の防災から復興までを一元的に所管する常設機関とすることにより、東日本大震災からの復興で蓄積した知見・ノウハウを今後の巨大災害等も見据えた防災対策と連携させて活用することで、より効率的・効果的な防災・復興を実現すべきとしていることである。

もう一つは、復興庁等の国の現行行政組織を前提として、「防災・復興庁」の具体的な体制・規模を考察していることである。そして、ここでは従前の「防災庁」論がイメージしていた「日本版 FEMA」のような大規模組織は想定されず、概ね現行の復興庁と内閣府の防災担当部局などの関係部門を統合した体制・規模が念頭に置かれている。

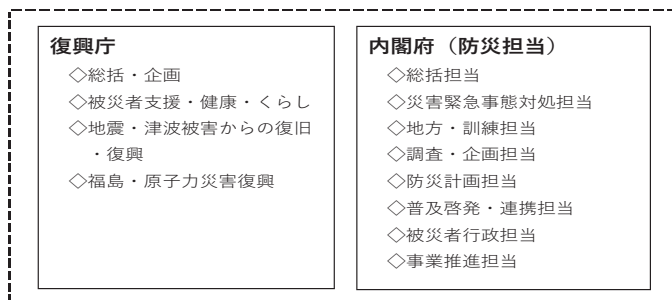
具体的にみれば、例えば従前から「防災庁」論を主張してきた全国知事会は、2019年7月には復興・創生期間後の新たな復興・防災体制について政府への提言²⁰を取りまとめているが、ここには「防災・復興庁」論の具体的な主張が現れている。すなわち、提言は、従来の単純な「防災庁」創設の主張から進んで、「防災・減災対策及び国土強靱化を強力に推進するため、東日本大震災の『復興・創生期間』の終了後も被災地が復興を成し遂げられる事業や支援を実施するとともに、大規模災害を想定し事前復興から復旧・復興までの一連の対策を担う専任の省庁の創設」を求めるとし、東日本大震災からの復興を担いつつ、その経験を活かして国の防災・復興行政全般を所管する省庁の創設を提言している。そして、新設省庁の体制は現行の復興庁と内閣府の防災担当部局を統合したものとし、その機能については「東日本大震

²⁰ 『『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』（令和元年7月23日全国知事会）

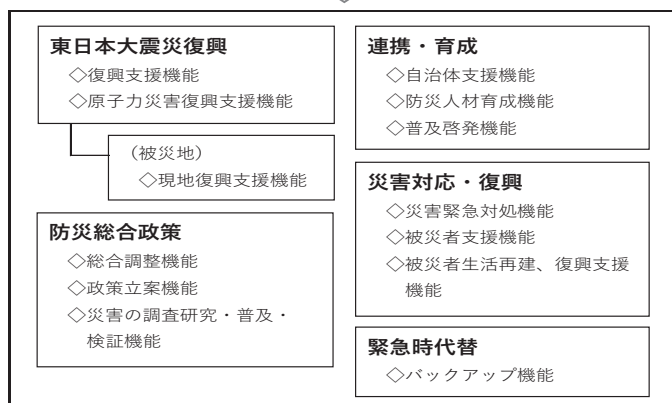
（図2）全国知事会が提言する新たな復興及び防災・減災体制

新たな復興及び防災・減災体制の役割について

現行組織



新たな復興及び防災・減災体制



（出所）『「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』別紙7頁（抄）

災復興」機能と併せて「防災総合政策」機能を担うべきであるとする（図2参照）。この「防災総合政策」機能は、東日本大震災等の知見・ノウハウを活かした防災政策全般の企画・立案及び総合調整を指すものと考えられ、具体的には、災害の検証等を踏まえて各省庁の事業の位置付けを整理し、体系的・横断的に防災・減災対策に取り組む制度・予算を構築することや、国難

レベルの大規模災害も想定した、地域の実情に応じ取り組みやすい事前復興制度²¹の設計を行うこと等が挙げられている。

以上述べたように、従前の「防災庁」論は、復興庁の後継組織という現実的な足場を得ることによって、復興と防災の連携・強化を具現する「防災・復興庁」の創設という現実的な主張へと展開したと言えるであろう。東日本大震災から8年を迎える2019年3月には、政府は復興基本方針を改定し復興庁の後継組織を置くことを明確にしたが²²、後継組織の在り方をめぐり、復興庁と内閣府の防災関係部門との統合も検討の俎上に上がっていたとされることからすれば²³、こうした「防災・復興庁」論は実現性の観点から見てもあながち机上の空論とは言えないものであると考えられる。

Ⅳ 議論の示唆

（１）「防災・復興庁」論の示唆

ここまで述べたように、防災・復興に関する新たな行政組織の創設を求める主張は「防災・復興庁」論に収斂したと言えるが、ここでは同論から得られる示唆について考察してみたい。なお、本稿の趣旨から、以下では「防災・復興庁」論の要諦である「復興機能と防災機能の連携・融合」という観点に絞って考察することとしたい。

この二つの機能の連携・融合には、要素を分ければ政策的側面、組織的側面、人的側面の三つの側面があるものと考えられる。

政策的側面としては、防災・復興が一貫して担われることにより、過去の災害の検証や復興の経験から得られた知見・ノウハウが、防災施策の企画・

²¹ ここで「事前復興」とは、平時から災害の発生を想定し、被害の最小化につながる都市計画やまちづくりを推進することといった趣旨であると考えられる。

²² 2に同じ

²³ 『日本経済新聞』（H31. 3. 9）、『朝日新聞』（H31. 3. 9）、『毎日新聞』（H31. 3. 12）等

立案及び運用改善に活用されやすくなることが挙げられる。具体的には例えば、復興庁が新たに整備した復興特区、復興交付金を始めとする施策の知見等を、平時における次の大規模災害からの復興の検討に活用することが考えられるし、また地方自治体が地域ごと事前復興の取組を進めるに当たっても、過去の災害の復興の知見等をもとに支援することが考えられるであろう。

組織的側面については、例えば東日本大震災では、応急・復旧対策のために置かれた各種本部やチーム等が複雑化し、また復興段階でもいったん復興対策本部をつくった後に復興庁が創設されるなど、必ずしも効率的とは言えない組織変遷の経緯をたどった²⁴。防災・復興が一貫して担われるとすれば、こうした過去の災害における応急・復旧期から復興期にかけての推移も踏まえ、緊急災害対策本部と復興対策本部²⁵の役割分担を含め、円滑な体制移行等の検討が可能になるであろう。

そして人的側面としては、こうした防災・復興を通じた政策の企画・立案や政府の体制を支える人材として、事前防災から発災時の応急・復旧対策、そして復興に至る一連の業務経験を積み、高度な知見やノウハウを蓄積した職員の育成を図ることが可能になるであろう。

なお、復興機能と防災機能の連携・融合という観点から得られるこれらの示唆は、必ずしも新組織の創設を前提とするものではなく、国の現行組織においても関係機関間の十分な連携等によってその趣旨を採り入れることが可能と考えられ、むしろ組織の形態に関わらず実現を図ることが重要と言えるものであろう。

²⁴ 東日本大震災への対応における国の組織の変遷については、松本敦司「東日本大震災対応に関する政府の組織面での対応について」『季刊行政管理研究』No. 143（2013. 9、行政管理研究センター）参照

²⁵ 東日本大震災の教訓を踏まえて「大規模災害からの復興に関する法律」（平成25年法律第55号）が制定され、大規模災害が発生し緊急災害対策本部が設置された場合等には同法に基づき復興対策本部を設置できることとなっている。

（２）今後の展望

復興庁の後継組織について、今後政府は与党の意見を踏まえて検討を行い、2019年内に復興・創生期間後の復興の基本方針を定めるに当たって、その具体像を示すことになる²⁶。

この与党の意見に関して、自民党及び公明党は2019年８月に「東日本大震災復興加速化のための第８次提言」（前出）を取りまとめ、政府に提出している。同提言においては、後継組織について、「現行のまま総理直轄の組織とし、専任の大臣を置くこと」や「復興施策の企画・立案や復興事業予算の一括要求、地域の要望や課題にワンストップで対応できる機能など、これまでの総合調整機能を維持すること」とするなど、現在の復興庁の形態・機能の維持を求める内容となっている²⁷。

政府は、与党の示した方針に沿って後継組織の在り方の検討を進めるものと考えられるため、これをもって「防災・復興庁」論の言う新たな組織の創設は見送られることになろう。新組織の創設には、乗り越えるべき多くの課題が考えられ、また膨大な労力を要するであろうことに鑑みれば、与党及び政府は、東日本大震災からの復興を最優先とする現実的な選択をしたものと考えられる²⁸。

他方で、（１）で述べたように、復興機能と防災機能の連携・融合という観点が示唆する内容は、防災・復興に関する現行と同様の行政組織を前提と

²⁶ 「経済財政運営と改革の基本方針2019」（令和元年６月21日閣議決定）第１章３（１）

²⁷ 提言23頁

²⁸ 他方で、提言には、今後の防災体制の在り方について、「東日本大震災において復興庁を設置した意義、効果を教訓として、政府の防災、原子力防災体制についても、司令塔として各省庁の縦割りを排し、政治の責任とリーダーシップの下で、防災、応急対策、復旧復興を一貫して成し遂げられる体制をさらに強化することが不可欠である。このため、現在の内閣府の防災、原子力防災の体制を人的・組織的に格上げ強化するとともに、内閣官房、内閣府に分散する司令塔機能を一元化する」との記述も盛り込まれており（24頁）、その具体的内容は明らかではないが、防災・復興体制の強化が期待される。

しても、どのようにその実現を図るのかを検討していく必要がある。また、今般後継組織が復興庁の形態・機能を維持するものになったとしても、後継組織が改めて設置期限を迎える際には同様の議論が再燃することも考えられる。

大規模災害への備えが急務となる中、防災・復興を担う行政組織についても、常に在り方を検証し、その機能を高めていくことが期待される。