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

東日本大震災発災時の政府の初動に関する検証チーム

東日本大震災発災時の政府の初動に関する検証チーム
設　置　趣　旨

平成２８年３月１８日
自　由　民　主　党

東日本大震災の発災から５年が経過した。

地震と大津波、原子力事故の同時発生という、未曽有の大災害は、被災地の人々の命と暮らしを奪い、今なお多くの人々に悲しみと苦しみをもたらし続けている。

震災発災時、わが党は、初動対応を行っていた当時の政権に対し、大局的な見地から情報提供・助言・提言を行うとともに、わが党独自でも被災地への物資輸送、義援金の募集等の具体的な支援活動を行ってきた。しかし、野党の立場でできることには限りがあり、当時の政府のあまりに稚拙で混乱した対応に歯痒い思いをしながら過ごす日々だったのも忘れ得ぬ事実である。

その後、わが党は再び国民の負託を得て政権に復帰し、被災地と信頼関係を築き上げながら手を携えて復興に取り組めるようになった。その成果は現在、着実に上がりつつあるが、復興が進めば進むほど、政権を預かる政党として強く戒めなければならないのは、震災とその記憶の風化である。

中でも大災害時の初動は、人々の安否や被害の規模ばかりでなく、その後の復旧・復興のあり方や、その速度までをも左右する。

発災から５年という節目に際し、東日本大震災の記憶が今なお生々しく、かつ、発災時の状況を冷静に振り返ることができるようになってきた今こそ、被災地の方々の心情に注意深く配慮しながら当時の初動を検証し、事実を積み上げていく中で、正当に評価できる点と改めるべき点を明らかにし、建設的な教訓を導き出さなければならない。そして、首都直下型地震や南海トラフ地震など、今後も大規模な災害が予想されるなか、国民の生命と暮らしを守るための万全の備えにつなげていくことが我々に課された使命である。

以上の見地に立ち、「東日本大震災発災時の政府の初動に関する検証チーム」を設置する。

東日本大震災発災時の政府の初動に関する検証チーム

平成28年3月22日

顧　　問	根本　　匠	竹下　　亘	
	溝手顕正		
座　　長	松本　　純		
座長代理	塩谷　　立	棚橋泰文	松野博一
事務局長	谷　　公一		
事務局次長	御法川信英		
幹　　事	新藤義孝	菅原一秀	小里泰弘
	佐藤正久	牧野たかお	髙階恵美子

以　上

東日本大震災発災時の政府の初動に関する検証チーム報告書
目　　次

はじめに　・・・　３

Ⅰ　検証の概要

１　地震・津波災害への対応　・・・　４

２　原子力災害への対応　・・・　５

（１）司令塔の役割

（２）国民への対応

イ　避難指示

ロ　オフサイトセンター

（３）情報収集・共有の体制

Ⅱ　総括と将来に向けての課題

１　政と官　・・・　６

（１）政府における政務と事務の役割分担

（２）国会・政党と政府の関係

（３）政治（政府・国会）の機能が大きく損なわれた場合の対応

２　政府の体制　・・・　８

３　想定される巨大災害　・・・１０

4　情報収集と情報発信　・・・１１
（１）正確な情報収集
（２）国内外への情報提供の充実
5　多重の備え　・・・１２
6　教育と訓練　・・・１２
（１）防災教育
（２）継続的な訓練による対応能力の向上
7　専門人材　・・・１４
8　住民避難と広域連携　・・・１５
（１）広範囲の住民避難
（２）国と地方の連携強化
9　生活支援と健康調査　・・・１６
（１）生活支援の体制の強化
（２）医療体制・健康管理
１０　現場力　・・・１７
Ⅲ　熊本地震への対応　・・・１７

むすび　・・・１９

東日本大震災発災時の政府の初動に関する検証チーム報告書

はじめに

平成２８年３月１１日を以て、東日本大震災から５年が経過した。

東日本大震災の発災に際しては、大規模・広域な被害の発生を受け、政府は阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて構築した枠組みを最大限活用して災害対応に取り組んだ。

この対応に当たっては、従前からの備えが十分に機能したと評価できる側面がある一方で、想定以上の巨大な地震・津波の発生や、想定外の大規模事故（原子力発電所事故）との複合災害の発生を受けて、大きな混乱や欠落を生じたとの多くの指摘もある。

大規模非常災害に対する政府の初動対応体制構築の観点からは、戦後長らく政権を担ってきた与党として、わが党も責任の一端を有しており、謙虚に痛切な反省に立たなければならない。

わが国は、その自然条件から、各種の災害が発生しやすい特性を有しており、災害対策は歴史的に国家の基本的かつ極めて重要な任務である。

また、阪神・淡路大震災以降、日本列島の地震活動は平穏期から活動期に転じた。南海トラフ地震や首都直下地震をはじめとして、東日本大震災を上回るような将来の大災害の発生も想定されている。また今般、本検証チームが東日本大震災の初動について検証している最中にも、熊本地震という新たな災害が発生しており、国難ともいえる大災害への備えは喫緊の課題である。

今なお東日本大震災の被災地では、ふるさとを離れての生活を余儀なくされている方が多くおり、また、今回の熊本地震においては、度重なる余震の恐怖に、不安な日々を過ごされている方々が多くおられる。被災者の方々に思いを致し、一日も早い復旧と復興に全力を尽くすことを第一とすることを大前提としつつ、同時に、先人たちは各種の災害から得られた貴重な教訓から今日に至る体制を整備してきた。今回、東日本大震災において得られた貴重な教訓を将来の大災害への対応に活かすことは、現代の政治を担う立場にあるわれわれの重大な責務であり、未来を担う世代へのわれわれの責務でもあると考える。

こうした想いから、この度、震災から５年の節目を迎えることを契機として、東日本大震災発災時の政府の初動対応について検証を行うとともに、将来の災害を見据えて今後講ずべき課題について議論を重ね、次の通り報告を取りまとめた。

ただし、東京電力福島第１原子力発電所の敷地内（オンサイト）の事柄については、今なお新しい事実が出てきており、科学的にも解明しきれていないことから、今回の検証からは除外することとしたい。

Ⅰ　検証の概要

まず、東日本大震災発災当時の初動対応について、対応に当たった行政機関関係者や有識者等からヒアリングを行い、多くの記録も参照し、対応の検証を行った。概要については下記の通りである。

1　地震・津波災害への対応

地震・津波による自然災害に対しては、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、関係省庁局長級による緊急参集チームの参集体制、総理官邸危機管理センターの設置、緊急災害対策本部設置要件の緩和等の体制整備を図っていたことが奏功し、速やかに対応を開始した。

また、警察・消防・自衛隊等の実動部隊や災害派遣医療チームにおいても、直ちに対応を開始し、阪神・淡路大震災後に整備された広域応援体制により、大規模で組織的な支援活動が展開された。

他方で、阪神・淡路大震災を大きく超える大規模・広域な被害の発生により、次のように応急対応に混乱・欠落が生じた点も指摘される。

まず、発災直後には、通信の途絶や地方公共団体の被災等により、被害状況の把握及び報告に支障が生じ、正確な被災状況が判明しない事態が発生した。

また、物資の調達・輸送・集積管理を担う地方公共団体が、被災により機能不全に陥ったことで、需給調整が機能せず、被災者に適時適切なタイミングで物資が供給されなかった。このような事態に対して、国が中心となり物資輸送を実施したが、地震・津波による膨大な瓦礫の発生、緊急通行の運用等から、救援物資の輸送にも支障が生じた。

さらに、製油所等も広域に被災するとともに、物流網も途絶したことから、燃料の確保が困難な状況となった。

このような東日本大震災の運用上生じた各種の課題について、震災後政府においては、法制度の整備や訓練による実効性の向上、事業者との連携強化等の対策に取り組んできている。

2　原子力災害への対応

（１）司令塔の役割

原子力災害においては、原子力災害対策本部事務局が設置された経済産業省緊急時対応センター（ERC）において、現地対策本部や発電事業者から情報を収集し、官邸に対して状況を報告することとなっていたが、通信

機能の不全等の理由から、東京電力からの情報収集を適切に行うことができず、官邸や関係省庁が求める情報を適時適切に提供することが十分にできなかった。このため、十分な情報がないままに意思決定せざるを得ない場合も生じた。

また、数次にわたる避難指示や、福島第一原子力発電所の事故対応に追われる一方で、被災者の状況は十分に把握できず、原子力被災者生活支援チームの立ち上げが 3 月 29 日となるなど、避難した住民の生活支援のための体制整備が遅れた。

（２）国民への対応

イ　避難指示

地震が 3 月 11 日 14 時 46 分に発生し、15 時 27 分には福島第一原発に津波の第一波が到達した。この結果、16 時 45 分には東京電力から原子力災害対策特別措置法第 15 条第 1 項に該当する事象である旨の通報がなされるなど、事態は急展開した。政府の対応としては、緊急事態宣言の発出は 19 時 03 分、半径 3 km 圏内の住民に対して避難指示が出されたのは 21 時 23 分となり、東京電力による通報から 4 時間以上が経過していた。

また、避難指示についても、最初に指示を出した 3km 圏から、翌 3 月 12 日 5 時 44 分には 10km 圏、同 18 時 25 分に 20km 圏と段階的に拡大していくことになった。こうした対応によって、広範囲にわたる住民が避難を強いられ、大混乱を生じたことに加え、一旦避難した方々が繰り返し再避難を強いられるような事態も生じた。

ロ　オフサイトセンター

今回の事故の際には、大地震と大津波の中で、災害対応の実務を担う市町村との通信途絶を含め様々な障害が発生したため、避難等を実施するに当たって障害となった。中でも、現地対策本部が置かれた福島オフサイトセンターでは、避難状況の把握、地域住民への広報、安定ヨウ素剤の配布等の準備などの活動を行ったが、福島第一原子力発電所に近く、放射線量が上昇したこともあり、業務を継続することが困難となったため、退去せざるを得ない状況となり、想定していた役割をほとんど果たすことができなかった。

（３）情報収集・共有の体制

原子力災害時の対応については、本来であれば、オフサイトセンターに

情報や人材等を集めることとしていたにも関わらず、実際にはオフサイトセンターのシステムは機能しなかった。また、発電所の停電によりプラントデータの東京電力本社及び原子力安全・保安院への伝送が停止したこともあって、東京電力本社と原子力安全・保安院は、ファックス及び電話で情報提供や問い合わせ対応を行うこととなり、関係機関の間での情報共有に多大な支障をきたした。

このような福島第一原発事故への対応の際に生じた各種の課題については、震災後政府において、通信システムの多重整備、住民の防護対策の見直し、訓練による実効性の向上などの対策に取り組んできている。

II　総括と将来に向けての課題

これまで本検証チームは、検証作業と今後の課題についての検討を行ってきた。それらを踏まえ、将来の災害を見据えて今後対応する必要がある課題について、以下の10項目に分けて指摘したい。

１．政と官

（１）政府における政務と事務の役割分担

- 政務と事務との役割分担については、その大前提として政と官の間で信頼関係を構築することが重要である。
- 政治家は危機における「官僚の底力」を侮ってはならないが、大きな方向性を責任を持って指示することは、官僚ではできない。特に、制度を超える対応や先例のない対応を迫られたときに、政治の意思決定が必要である。
- 発災直後の初動期の対応については、迅速性の観点から、既存の枠組みの中で政府が対応に当たることが原則であり、内閣総理大臣や防災担当大臣をはじめとする政務職は、政府の機能を十分に発揮するため、適時適切な意思決定機能を果たすとともに、適切な優先順位をつけて対応しなければならない。その際、政務職は、政府全体の災害対応体制を十分に認識した上で、限られた情報の中から、時々刻々と変化する被災地の状況・ニーズをできる限り正確に理解し、災害対応の各段階において、政府の重要方針に関する意思決定を行う覚悟を持たなければならない。

  また、事務方も、発災時の多種多様な情報の中で、対応において課題となっている事項、判断を要する事項を明確化して政務職に伝達することが求められる。

・　政務職は、行政の一挙手一投足を指示して円滑な運用を阻害するのではなく、運用上の障害を除去し、行政が持てる機能を最大限に発揮できるよう、大局的な方向性の決定を行うべきである。
　また、意思決定を行うことは、個人の独断で進めることとは異なるものであるという点を十分に認識し、行政や専門家等の意見を踏まえた上で、合理的に判断しなければならない。
・　大災害時の国民への広報体制については、意思決定の場への参画という観点も踏まえ、政務職による担当者の設置を検討すべきである。
・　また、巨大災害時には、総理大臣がリーダーシップを発揮し、自ら国民にメッセージを発して、国民の不安や混乱を鎮めることが極めて重要である。

（２）国会・政党と政府の関係

・　政治の役割を検討するに当たり、発災直後、政府は、人命救助を第一義として災害対応に当たっていることを認識しておかなければならない。
・　国会・政党については、政府の対応状況を把握し、必要な法律や予算など、中長期的な課題に対する意思決定と今後の方向性を示すことで、その後の対応の進展、社会の安定に資することが期待され、政府から対応状況を随時報告することが必要である。
　他方で、国会・政党への報告に対応するために、政府の災害対応に支障をきたしては本末転倒であり、報告時期、対象、方法等効果的な情報提供のあり方について、事前に共有しておくべきである。（例えば、発災直後における政府への問い合わせは控える、各政党の連絡先にＦＡＸで取りまとめ情報を送付する、与野党合同の会合の場で状況を報告する等が考えられる。なお、東日本大震災における与野党間の実務者会合は、与野党の区別なく情報を共有し、具体的な政策提案を行う場として、一定の成果があったものと考えられる。）
　各議員においては、政府から報告のあった情報を広く国民や被災地に伝達するという役割も期待される。
・　各議員が、地元から入手した現地の情報についても、発災直後の情報不足の状況下では貴重な情報となり得る一方で、個別具体の情報が錯綜することも考えられるため、各政党などで情報を取りまとめて、一元的に政府と連絡調整を行う等の取組みが期待される。ただし、特に大災害においては、政府も既存の資源（人・物・時間）を最大限に

活用して、優先順位をつけて対応に当たっていることを十分に認識し、「分別」を持った対応に努めるべきである。

（３）政治（政府・国会）の機能が大きく損なわれた場合の対応

・　東日本大震災においては、首都圏に物理的に甚大な被害が生じることはなく、また、国会会期中であったこともあり、中枢機能に大きな障害は生じなかったが、今後発生が想定される首都直下地震等の首都圏が直接の被災地となる災害に際しては、政治（政府・国会）が機能不全となる場合や大きな空白を生じる場合も想定される。今後、政治が機能不全に陥るという最悪の事態も想定し、憲法や首都機能のバックアップ体制も視野に入れて、課題事項の検討・整理を行うべきである。

２．政府の体制

・　災害緊急事態の際に実効的、効率的に即応できる体制のあり方、また、現行の災害対策基本法に定める災害緊急事態布告の効力見直しをはじめ、緊急事態に際して政府が採るべき施策の再検討をする必要がある。

・　災害緊急事態の対応に当たっては、総合的な運用を可能とする指揮権と責任の所在を明確化すべきである。（国と地方、国と民間、内閣と国会、海外からの支援）

・　初動対応期の各種運用上の課題については、緊急災害対策本部において迅速かつ適切に調整されることが期待される。

　東日本大震災においては、緊急災害対策本部の下に、従前のマニュアルにおいては想定していなかった「被災者生活支援特別対策本部」を同本部決定により設置することとなった。

　被災地の状況を踏まえ、臨機に組織編成を行い、既存の体制の不備に対応したという観点から評価できる側面もある一方で、会議体が併存（輻輳）する体制は、指揮・調整系統や責任・機能の所在が不明確となるという課題もある。被災者生活支援特別対策本部が担うこととなった任務の中には、物資輸送、ライフラインの復旧等、本来的に緊急災害対策本部が担うことが想定される機能が含まれていた。また、会議の乱発は、実動部隊である事務方が会議準備にその労力を割かれることになり、対応の妨げになることも肝に銘じる必要がある。

　以上の点を踏まえ、緊急災害対策本部事務局において担うべき役割を整理し、その役割を果たすために必要な事務局体制を予め整備することで、各機関間の調整等を含む事務局機能の強化・充実を図るべきである。

・　閣僚等により構成される緊急災害対策本部会議については、対応方針等の意思決定の機能が期待されることを踏まえ、事務局機能と併せて、その役割を整理すべきである。

　また、発災に際しては、当該災害の被害や対応状況に応じて、本部会議の開催時期、頻度、議題等を判断する必要があり、本部運営訓練等により、適切な運営を確保すべきである。

・　また、会議などの記録をできる限り保存していくことは、教訓を後世に受け継いでいく上でも極めて重要である。

・　東日本大震災においては、発災当日から被災地に現地調査団を派遣し、翌日早朝には現地対策本部を設置しているが、現地における調整機能を十分に果たしていなかったとの指摘もある。

　現場対応力に秀でた地方整備局をはじめ、各省庁の地方支分部局の活用や地方公共団体との連携の観点も踏まえ、現地対策本部の果たすべき機能について、検討・整理すべきである。

・　冒頭で指摘した通り、わが国は、各種災害が発生しやすい国土にあり、地震、火山噴火、台風、水害等の各種災害が同時並行的に発生することも十分に考えられる。その様な条件下で、防災担当大臣は、複数の災害が並行して発生した際には、多方面への対応を担うこととなる。

　上記を踏まえると、特定の災害に対して、一定以上の長期対応が必要となる場合、発災直後の初動対応期以降には、阪神・淡路大震災の事例のように、当該災害への対応を専任とする大臣等の設置も状況に応じて検討する必要がある。

　また、東日本大震災においては、東日本大震災復興対策本部や復興庁という当該災害からの復旧・復興を担う専任の行政組織の設置に時間を要したことから、発災後にその都度特別立法を措置するのでなく、予め復興の枠組みを法的に整備する必要性が指摘され、大規模災害からの復興に関する法律が制定されたところである。

　専任大臣の検討に当たっては、初動対応期から復興期にかけての推移を踏まえ、緊急災害対策本部と復興対策本部の役割分担を考慮した上で、各担当大臣の担うべき役割の範囲の整理が必要であり、対応状況に応じて、設置の必要性、時期、担当業務の範囲等について、適時適切に判断するべきである。

・　官邸における原子力災害対応の拠点は、原子力災害対応専用のものではないため、初動対応において、テレビ会議室システムの立上げ、パソコンや電話等の通信設備の配置等から始める必要がある。さらに、他の事象が発生した場合には、十分なスペースを確保できなくなる可能性が

ある。したがって、原子力災害対応専用の拠点を官邸内に確保する必要がある。

また、首都直下地震が発生し官邸が被災した場合、官邸機能は、内閣府（合同庁舎８号館）、防衛省、立川広域防災基地の優先順位で移転することになっており、その際には原子力災害対応のための拠点を移転先で確保する必要があるが、スペースの確保や資機材の配置、移動手段の確保が大きな課題となっている。今後、内閣府や防衛省、原子力規制庁をはじめとする関係省庁において協力し、原子力災害対応のための拠点を具体的に位置付けていく必要がある。

３．想定される巨大災害

・　阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、所要の体制整備を行い、想定された範囲については、東日本大震災においても概ね機能したと言える。

しかし、東日本大震災では、阪神・淡路大震災と比して、大幅に広域・甚大な被害が発生し、想定以上の災害に直面して、初動対応に一部混乱・欠落も生じたところである。

今後の大災害に備え、可能な限り最新の科学的知見や過去の記録等も活用して、科学的に裏打ちされた想定を深め、低頻度巨大災害に目をつぶることなく、対応できる範囲を拡大すべきである。

また、世界各地で頻発する地震や津波に対する研究や技術開発等（予知技術も含め）の最新の成果も活用した対策が求められる。国際防災協力については、平成 27 年 3 月に開催された「第三回国連防災世界会議」において採択された「仙台防災枠組 2015-2030」に基づき、国際機関において成果を出せるよう、災害先進国である日本がリーダーシップを果たすべきである。さらに、同年 12 月には、わが国を始めとする 142 ヶ国が共同提案していた「世界津波の日」が国連総会において採択されたところであり、これまでわが国が培ってきた知見、経験、技術等を活用して、国際社会における津波防災の実施推進に、積極的に貢献していくことが求められる。

・　東日本大震災は、地震・津波と原子力発電所事故による初めての複合災害であるが、わが国の国土の特性を考慮すると、今後、複数の災害が同時並行的に発生することは、現実に想定される事態である。例えば、巨大災害の発生時に、大津波、絶え間ない大きな余震、加えて火山噴火、集中豪雨、竜巻、豪雪などが発生する事態も予想され、更にはテロ事案等に伴う災害・事故も想定する必要がある。

今後の大災害の想定とその対応の検討に当たっては、例えば、東日本大震災に続いて今回の熊本地震が発生したような場合も想定して、複数の同時並行災害についても現実的な課題として考慮すべきである。

複合災害を含め、複数の災害が同時並行的に発生した場合で、相互に影響を及ぼす場合については、各災害に対応する体制のあり方（専門の組織を並行して設置、統合本部を設置等）についても検討するべきである。

４．情報収集と情報発信

（１）正確な情報収集

・　正確な情報収集は、その後の対策の大前提であるが、東日本大震災によってわれわれは、「本当の被災地・自治体は声も出せない状況になる」ということを改めて思い知らされた。こうした反省を踏まえ、テレビ会議システム、衛星回線を活用した通信システムなどが整備され、また、種々の訓練が実施されてきている。

・　今後、緊急時の情報収集のための訓練とその検証を重ね、実効性を高めていく必要がある。また、多重整備されたネットワークであっても不測の事態により情報が得られない場合も想定し、常に最新の技術導入の検討を進めるなど非常時のネットワーク確保に向けた取組みを継続すべきである。

・　さらに、ＳＮＳなどのビッグデータを分析、評価して活用する仕組みについても検討を進めるべきである。

（２）国内外への情報提供の充実

・　緊急時においては、デマ情報に惑わされることのないように、正確な情報発信を行う必要がある。そして、これは、国民に対してのみならず、海外・外国人に対しても行われる必要がある。

特に、外国人旅行客が急増しており、居住外国人に加え、外国人旅行客が被災者となるケースが増加することが想定されることから、ツイッターのなどのＳＮＳも適切に活用して、外国人向けの避難所や医療の提供などに関する情報提供を充実させることが求められる。

・　広報については、最高意思決定機関が有する情報に接している者が責任者となる体制が必要である。特に、巨大災害時においては、総理が自ら国民にメッセージを発し、混乱や不安を鎮めることが、リーダーシップの発揮の一つのあり方として極めて重要である。更に、極め

て緊急性の高い情報や、専門技術的な情報についての広報体制についても、更なる検討が必要である。

・　また、情報の受け手側がどう受け止めるかを念頭に置いた広報が必要であるが、これは体制の整備だけで解決できるものではなく、正確でわかりやすい広報に関する訓練等も今後検討していくべきである。

5．多重の備え

・　事前の備えを行っていたとしても、想定を超えた津波や地震の被害により、その備えが機能しないという場合もありうる。東日本大震災においても、あらかじめ指定されていた避難所が津波により破壊され、また、原子力災害においても、予定していた情報収集ルートが機能を果たさなかった。

・　このため、住民に避難等を呼びかける仕組み、情報把握と発信、食糧や燃料等の確保と輸送、避難場所・経路・手段、避難時の検査場所など、いずれも多重に準備しておくことが必要である。また、当初の施設・設備や対応が機能しなくなった際に、予め備えていた次の選択肢への切り替えを円滑に行えるようにしなければならない。

・　特に、原子力災害、中でも複合災害の場合には、非常事態が広域に及び、市町村や県の機能が失われ又は大幅に低下する事態も想定し、国、県、市町村が機動的に機能を補完し合うことができるよう、災害の状況に応じて、柔軟に役割分担できる方式の検討が必要である。また、役場の移転など、自治体の機能維持のための対策について、更なる検討が必要である。

6．教育と訓練

（1）防災教育

・　行政における防災計画の整備が進んでいることはもちろん評価すべきことであるが、行政の力のみで住民を守ることは難しい。災害発生時には、自分の身は自分で守る、また地域で協力して被害を食い止めるという、「自助」と「共助」の精神が必要である。そのため、平時から防災教育と広報を充実させ、国民一人ひとりが日常から防災に対する意識を高く持つことが重要である。

・　さらに、原子力災害においては、平時から、国民に対し、科学的知見に則った放射線の危険性への正しい理解を促進する必要がある。

（２）継続的な訓練による対応能力の向上

・　災害は、その規模、発災の時期や場所等により、様々に様相が異なるものであり、前例のない対応を求められることがむしろ通例である。こうした場合においても、応用力を高め、被害を極小化できなければならない。

　このため、各種訓練により、通常想定していない異常な災害の発生時においても、被害の状況や被災自治体の対応能力に即して臨機応変の適切な対応を行えるよう、指揮命令系統・組織機能の柔軟な運用等により、対応能力の向上を図るべきである。

・　東日本大震災に際しては、阪神・淡路大震災後に整備された体制の下、警察・消防・自衛隊等の実動部隊を始めとして、各種機関が迅速に対応に当たった。

　この初動対応の運用は、相当程度向上したと評価できる一方で、物資の調達・輸送、燃料の確保、緊急通行車両の管理、災害医療等の運用において、従前の想定以上の災害規模に起因する各種の課題も生じている。

　この５年間で、各種の制度改正や計画・マニュアルの策定等の取組みが進められているところであるが、今後の大規模な災害に備えるため、各種訓練等による検証を重ね、更なる運用の実効性向上に努めるべきである。

　また、今後も前例のない事態が発生した際に、発災直後の情報の不足や、組織の末端まで指揮・命令が行き届かない状況が発生した場合においても、中央からの指示を待つことなく現場の活動を迅速に開始できるよう運用体制を整備しておくべきである。

・　以上を踏まえ、警察・消防・自衛隊等の実動部隊と日頃からの連携を行っていくべきである。また、自然災害では緊急災害対策本部、原子力災害では原子力災害対策本部と政府レベルでは組織が分かれているが、警察・消防・自衛隊等の実動部隊をはじめとする現場対応に当たる組織は、災害の種別に関わらず同一組織が対応しており、複合災害の場合の運用の調整等について、訓練等を通じて検証していくべきである。

・　原子力災害にあっても、電力事業者を交えた実践的な訓練などを通じて、オンサイトとオフサイトとの連携、避難計画等の運用水準を高めていくことが必要である。その際、自然災害対応での現場のノウハウを活かしながら、一体的に進めていくことが有用である。

7．専門人材

（１）「防災庁」設置等による専門人材の確保

・　災害発生時の迅速な初動対応には、平時から情報の蓄積や訓練による練度向上により、各種災害の様相、各機関の能力・体制の他、関連する様々な事項について、十分に把握していることが求められる。

　また、通常想定されない異常な事態に際しては、従前の備えに関する認識に加え、「経験知」に基づき、既存の体制を臨機に応用できる能力が必要となる。

　その一方で、災害対応を担う現行の行政機関は、各機関の一部局であり、災害対応能力が高いと言われる地方整備局を除くと、一般的に専門性が蓄積されづらい状況にある。

　これらを踏まえ、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つつ、災害対策の専門職員の育成等の専門人材の確保を図るべきである。

　また、東日本大震災をはじめとする各種災害対応の経験を有する職員を、将来の災害発生時における初動対応等に活用する「予備役」のような仕組みを検討するべきである。

（２）原子力災害に関する専門的人材の育成

・　原子力災害の際に、実際の対応を最後に支えるのは、やはり人である。自然災害と異なり、発生頻度の低い原子力災害に関して、現場の実践を積み重ねる形で人材育成を図ることは困難であることから、今回の事故の対応の中で得た生きた教訓を、どのようにして人材の育成・確保につなげていくかは重要な課題である。

・　このため、自然災害への対応との連携等、複合災害を含めた原子力防災に関し、大学等との学官連携等による科学的・実践的な訓練の実施を含め、能力向上に必要な研修等を行うなど、国や自治体のみならず、関係機関も含めた幅広い人材の育成・確保について、政府が積極的に推進していくべきである。

・　また、原子力災害対応の経験のある職員を緊急時に集めることができる仕組みもあわせて検討すべきである。

（３）専門ボランティア

・　阪神・淡路大震災以降、ボランティアの行政を補完する役割としての重要性が高く認知され、災害対応において、その存在が不可欠なものとなっている。

・　中でも、医療活動における医療関係ボランティアや、家屋の危険度判定などにおける建築関係ボランティアといった、専門性の高いボランティアの必要性は高く、これらの専門人材を災害発生時に活用できるよう、ＮＰＯや職能集団等との連携を強化するとともに、民間の専門人材の育成を行政が支援していくことも重要である。

・　また、ボランティアの受入に際しての体制整備も重要である。

８．住民避難と広域連携

（１）広範囲の住民避難

・　原子力災害については、自然災害と異なり、具体的な避難指示を行政が行い、避難場所・経路・手段、避難時の検査などについては行政が責任を持たなければならない。

・　原子力災害の場合、ひとたび深刻な事故が起きた場合には、住民避難の対象となる範囲は相当な広さとなる。今回の災害を受けて改訂された防災基本計画や原子力災害対策指針に基づき、各自治体において地域防災計画・避難計画の策定が進んでいる。

・　一方、関係する自治体が多数となる場合、それらの避難計画等の整合性がとれていることが重要であるとともに、自治体間で避難計画等の共有を進めていくことが重要である。

・　また、東日本大震災では、原発事故による住民避難の結果、家畜動物の衰弱死や野生化といった問題が指摘されているところであり、家畜動物の保護の観点も必要である。

（２）国と地方、地方相互の連携強化

・　東日本大震災においては、本来的に各都道府県・市町村において担うこととされた役割が十分に機能せず、国が直接の支援を行うこととなった。

　各都道府県・市町村において、災害対応能力の向上を図ることは重要であるが、今後の発生が想定されている大規模災害においては、都道府県域、市町村域を超えて、国と地方、地方相互が連携して対応す

ることが不可欠である。

東日本大震災後の災害対策基本法改正により、国による「プッシュ型」の支援、地方公共団体間の応援などについて、調整規定の拡充を行い、所要の整備を行っているが、発災時の混乱状況において、実効的な支援・応援を実施するためには、自治体の側で国等との連絡窓口を整備し、体制を充実させるとともに、ＩＣＴの先端技術を活用しつつ、都道府県・市町村地域防災計画の全国的な共有や訓練による応援要領の確認等、情報共有・連携の一層の強化を図るべきである。

また、各自治体では、受援計画についても策定を進め、円滑な相互応援体制の確立を急ぐべきである。

９．生活支援と健康調査

（１）生活支援の体制の強化

・ 巨大災害にあっては、避難生活が長期に及び、これに伴い、食料品等の物資の供給のみならず、被災者の栄養、健康、医療、介護など様々な面での生活支援の重要性が高まる。さらには、子供、障害者、高齢者、女性などの要配慮者への支援や感染症対策についても適切に行う必要がある。

・ このため、被災者生活支援チームの設置や、国と被災都道府県・市町村との連携体制の構築など、被災者の生活を長期的に継続して支援できるような体制の整備が必要である。

（２）医療体制・健康管理

・ 今回の原子力災害の際には、傷病者の汚染を懸念して受入れを拒絶するなど、必要な医療行為を受けられない事態が起こった。また、避難や屋内退避の対象となった地域において、インフラや物資供給の途絶等により、病院や福祉施設の機能を維持することが困難となり、避難を余儀なくされたことが被害を拡大することとなった。

・ このため、原子力災害時の医療体制の整備を更に加速するとともに、広域連携により、原子力災害医療派遣チームの派遣調整等を行っていくことが必要である。その際、大規模複合災害を想定し、自然災害に関する災害派遣医療チーム（ＤＭＡＴ）の知見の活用や連携も検討していくべきである。

・ 避難によりリスクが増大する入院患者等については、放射線防護施設において屋内退避を継続できるよう、各地で準備が進んでいるとこ

ろであるが、これを加速していくべきである。また、資機材等のハード面だけでなく、医師・看護師の確保などのソフト面に関しても、機能維持が可能となるよう取組みを進めていくことが必要である。また、安定ヨウ素剤については、避難地域が 30km 以上に拡大するなどの不測の事態に備え、国を主体として備蓄・供給体制を整備していくことが必要である。

・　さらに、今回は、混乱の中で避難を行うことを余儀なくされたため、甲状腺の内部被ばくを含む放射線被ばく量の把握や、それに基づく健康調査等について、事故直後から開始することができなかった。このため、住民の被ばく線量の把握やそれに基づく健康調査等について、緊急時に実施できる体制をあらかじめ整えておくことが必要である。

・　その他、感染症の大流行、炭疽菌などの生物化学兵器なども想定し、そのための備えをしておく必要がある。

１０．現場力

・　災害対応の際、実際に現場において対応にあたるのは地元自治体である。政府の司令塔機能と、現場での対応能力は車の両輪であり、現場での対応能力を高めるために、日頃からの想定と訓練の蓄積が重要である。

・　災害発生時の迅速な初動対応には、平時から情報の蓄積や訓練による練度向上により、各種災害の様相、各機関の能力・体制の他、関連する様々な事項について、十分に把握していることが求められる。

　また、通常想定されない異常な事態に際しては、従前の備えに関する認識に加え、「経験知」に基づき、既存の体制を臨機に応用できる能力が必要となる。

・　災害時に現場で対応に当たる職員が十分にその能力を発揮するためには、災害対応職員のための食糧、宿泊設備等についても、供給が十分になされるよう平時からの備えが必要である。

Ⅲ　熊本地震への対応

・　本検証の最中、平成２８年４月１４日に、「平成２８年（２０１６年）熊本地震」が発生した。同地震については、現在でも引き続き、政府を挙げて全力で災害対応に取り組んでいるところであるが、東日本大震災の検証結果とも関連する状況が見受けられるため、本検証においても、初動期の対応に係る部分について取り急ぎ何点か指摘しておきたい。

・　今般の熊本地震は、最大規模の地震動（本震）が、発災から２日後に発生し、最大震度７を記録する地震が２回にわたり発生した点、また、発災後にも、最大震度６以上の地震を含む余震が断続的に発生しており、収束の見込みが立たない点等の特性を有している。

地震が連鎖し、余震が相当期間続くような熊本地震の場合、初動対応にも少なからぬ影響を与えており、今後の地震対策に当たっては、単発の大規模地震に限らず、複数回の地震が継続して発生する事態、そしてそうした事態が相当期間続く事態をも想定した対策を構築しなければならない。

・　今般の地震は、最初の地震の発生が１４日２１時２６分で夜間の発災となったが、５分後の２１時３１分に緊急参集チームが召集され、３０分後の２１時５５分には協議が開始されている。また、地震防災情報システム（ＤＩＳ）による被害推計等を踏まえ、同日２２時１０分に、非常災害対策本部が設置され、２３時２１分には第１回会議を開催している。

この様に、初動対応体制の構築は迅速な対応であったと評価でき、東日本大震災の経験や、その後の各種訓練による対応能力の定着が見受けられる。

・　発災後の降雨により、行方不明者捜索等の災害応急対策の中断や、避難指示による避難者の増大等の状況が生じた。地震発生時には、降雨の他にも様々な気象状況が発生し得ることが想定されるところであり、今後の対策に当たっては、地震によって緩んだ山地が大雨によって崩壊するなどの二次災害をはじめとする天候の影響等を想定した対策を検討することが不可欠である。

・　余震が断続的に発生したことから、屋外避難者が多数発生したが、天候も踏まえ、避難者の方々の思いを考慮しながら、何より安全を考慮した有効な避難の在り方について、そして的確な広報のあり方について、避難者の状況把握や支援方法を含め、検討するべきである。

・　今回、現場の司令塔となるべき市町村庁舎が倒壊の恐れなどで使用できない事例が幾つか生じた。中には役場機能と避難所が同一建物に混在する事態も一時的に生じた。市町村庁舎の耐震化の重要性が露になったが、併せて連鎖して震度７クラスの地震が起きた場合の耐震基準のあり方についても課題を投げかけた。

・　余震の継続、地震による道路の寸断、水道・電気・ガス等のライフラインの被害、更に自治体の行政機能の低下等の要因により、被災地では一部物資が不足する状況が生じたことを受けて、非常災害対策本部事務

局に「物資調達・輸送班」を設置し、政府として迅速に「プッシュ型」の物資供給を実施したところであり、東日本大震災の教訓を踏まえた救援物資輸送体制が一定程度機能したと言える。

他方で、発災当初は、避難者・避難所の状況把握、輸送手段、人員が十分でなかったことから、救援物資が集積拠点までは到達するが、末端に行きわたらないという事態が一部で生じた。今後は、被害の深刻化、広域化、被災自治体の行政機能の低下などを原因として、政府がプッシュ型支援を行う必要性が生じた場合に有効に機能するよう、予め予算や輸送システムを恒常的に整備するとともに、実動機関を含む政府・自治体・事業者との役割分担を整理し、訓練等を通じた更なる連携強化を図ることとし、併せて自治体の避難者管理能力を向上させることが求められる。

なお、民間の情報システムを避難所の運営・管理に活用した点は効果的な取組みであると評価でき、今後の連携強化を期待する。

- 今般の地震に際して、警察、消防、自衛隊等の実動部隊が全国的に勢力を集中し、迅速に大規模な人命救助活動等に当たったほか、全国の自治体から災害対応の経験のある職員を被災自治体に派遣する広域応援を行うことで、救援物資の管理、避難所の運営・管理、廃棄物処理等の様々な自治体機能を補完しており、東日本大震災の経験を踏まえ、自治体間の全国的な相互補完体制が機能したと評価できる。
- いずれにしても、現行の体制、備えに「死角」がないかどうかの検証が今後必要と思われる。
- 原子力災害時には屋内退避指示も想定されるが、今回の熊本地震のように、大きな余震が度重なり発生し建造物が甚大な被害を受け、また、被災者が屋内への避難について強い不安を抱く事態も考えうることを踏まえ、避難計画を多重に準備しておく必要がある。

むすび

災害対応については、政治家は、立場を超えて、わが国の現在と将来に責任を有する立場から、共同して当たるべきである。

東日本大震災の発災時には、わが党は野党であったが、不要不急の接触を控え、政府の初動対応を阻害することがないよう「分別」を持って対応した。同時に、わが党は、被災地の実情を踏まえ、被災者の悲痛な声を受け止め、各種の提言を三次にわたり、577 項目に亘って政府に行ったほか、多数の議員立法

を成立させるなど、災害対応に全面的な協力を行ってきた。

今回の検証から、政府としても、この５年間で東日本大震災の教訓を踏まえた各種の取組みを行っていることは確認できたが、われわれ政治を担う者としても、その果たすべき役割を十分に認識し、今後の大災害に備える必要がある。殊に、自然災害と違い、経験する機会が圧倒的に少ない原子力事故対応については、今回たった一回の経験を最大限に活かしきり、国民を守るための方策につなげなければならない。

わが国の政治を預かる者として、「備えていたことしか、役には立たなかった。備えていただけでは、十分でなかった。」（国土交通省東北地方整備局『災害初動期指揮心得』）という現場の悲痛な声をかみしめ、「想定外に備える」という一見矛盾するような地道な取組みを積み上げることによって、今後の大災害においてもその責務を全うし、国民を守り抜いていかなければならない。

なお、本報告書では、東日本大震災の初動対応の検証を趣旨としていることから、自然災害及び原子力発電所事故を対象としたが、テロ事案等に伴う災害・事故についても、今後は想定の範囲を広げるべきである旨付言する。

以　上

東日本大震災発災時の政府の初動に関する検証チーム
開　催　一　覧

第１回会議
日時：平成28年3月22日（火）17時～
　○　今後の取り組みについて

第２回会議
日時：平成28年3月31日（木）8時～
　○　発災時の政府の初動について【内閣府（防災）】

第３回会議
日時：平成28年4月4日（月）15時30分～
　○　発災時の政府の初動について
　　【原子力規制庁、内閣府（原子力防災、原子力災害対策本部）

第１回平場の会議
日時：平成28年4月7日（木）16時30分～
　○　東日本大震災発災時の政府の初動に関するヒアリング
　　演題：東日本大震災における初動と、今後の災害への教訓
　　　五百籏頭　真　元東日本大震災復興構想会議議長

第４回会議
日時：平成28年4月12日（火）8時～
　○　原子力事故対応に関するヒアリングＩ

第５回会議
日時：平成28年4月14日（木）8時～
　○　原子力事故対応に関するヒアリングII

第６回会議
日時：平成28年4月２０日（水）１７時～
　○　東日本大震災発災時の政府の初動について

第７回会議
日時：平成28年4月２６日（火）８時～
　○　幹事長・政調会長への報告書案について

第２回平場の会議
日時：平成28年5月12日（木）16時00分～
　○　幹事長・政調会長への報告書案について＜取りまとめ＞