

# 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の概要

## はじめに

- ・ 東日本大震災への対応については、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、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、大きな混乱や欠落を生じたとの多くの指摘。
- ・ 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。
- ・ 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が大前提だが、同時に、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我々の重大な責務であり、未来を担う世代への我々の責務でもある。
- ・ こうした思いから、震災5年の節目を契機として、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、報告を取りまとめた。
- ・ ただし、原子力災害について、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おらず、今回の検証からは除外。

## I. 検証の概要

### 1. 地震・津波災害への対応

- 阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、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、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。
- 他方、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、通信の途絶、物資の輸送の支障、燃料確保の困難等が生じた。

### 2 原子力災害への対応

- 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えなかった。また、避難した住民の生活支援のための体制整備が遅れた。
- 緊急事態宣言が、東京電力による通報から4時間以上が経過して発出。避難指示は、段階的拡大により、広範囲にわたる住民が避難を強いられ、大混

- 乱。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発生。
- オフサイトセンターについては、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。

## II. 総括と将来に向けての課題

### 1 政と官

- 政と官の信頼関係の構築が重要。「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。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。
- 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、大局的な方向性を決めるべき。また、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。
- 広報体制については、政務職による担当者の設置を検討すべき。巨大災害時は、総理大臣が、自ら国民にメッセージを発することが重要。
- 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。報告時期、対象、方法等の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。
- 各政党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。特に大災害においては、「分別」を持った対応に努めるべき。
- 首都直下地震等に際しては、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。

### 2. 政府の体制

- 災害緊急事態の際の実効的、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、緊急事態の際に政府が採るべき施策の再検討が必要。
- 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。(国と地方、国と民間、内閣と国会、海外からの支援)
- 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
- 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、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本部会議には、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。
- 会議などの記録の保存も極めて重要。
- 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。
- 特定の災害に対して長期対応が必要となる場合、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。

- 原子力災害対応専用の拠点を官邸内に確保する必要。

### 3. 想定される巨大災害

- 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想定を深め、対応できる範囲を拡大すべき。
- 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。
- 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）についても検討すべき。

### 4. 情報収集と情報発信

- 衛星回線を活用した通信システムなどが整備されてきたが、不測の事態も想定し、最新の技術導入など非常時のネットワーク確保の取組を継続すべき。
- 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、外国人向けの情報提供の充実が求められる。

### 5. 多重の備え

- 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見据え、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、多重の準備が必要。
- 特に、原子力災害の場合には、市町村や県の機能が失われる事態も想定し、国、県、市町村が、柔軟に役割分担できる方式の検討が必要。

### 6. 教育と訓練

- 「自助」と「共助」の精神が必要であり、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。
- 原子力災害においては、平時から、科学的理解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。
- 訓練を通じて、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。

### 7. 専門人材

- 現行の行政機関は、専門性が蓄積されづらく、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。また、各種災害対応の経験を有する「予備役」のような仕組みを検討すべき。
- 原子力災害対応については、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人材の育成・確保につなげていくことが重要。大学等との学官連携等などにより幅広い人材の育成・確保について、政府が積極的に推進していくべき。
- 医療活動や建築関係など専門性の高いボランティアの必要性は高く、NPOや職能集団等との連携を強化するとともに、受入の体制整備も重要。

## 8. 住民避難と広域連携

- 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とともに、自治体間で避難計画等の共有を進めておくことが重要。
- 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、情報共有・連携の一層の強化を図るべき。

## 9. 生活支援と健康調査

- 避難生活が長期に及ぶ場合、被災者生活支援チームの設置など、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。
- 原子力災害の際、必要な医療行為を受けられない事態が起こったことから、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が必要。

## 10. 現場力

- 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。
- 災害対応職員のための食糧、宿泊設備等についても、平時からの備えが必要である。

## Ⅲ. 熊本地震への対応

- 熊本地震においては、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、こうした事態や、発災後の降雨など天候の影響等も想定した対策を構築しなければならない。
- 現場の司令塔とべるべき市町村庁舎が使用できない事例が生じた。市町村庁舎の耐震化が重要。
- 余震が断続的に発生し屋外避難者が多数発生したが、避難者の方々の御意向と安全を考慮した有効な避難のあり方について検討するべき。

## むすび

- 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。