

巨大災害に対応するための 我が国の防災行政体制の課題

－東日本大震災の初動・応急対応を踏まえた考察－

小滝 晃

政策研究大学院大学

博士（政策研究）

2021年1月

目次

第1章 本研究の問題関心、先行研究及び分析の枠組	1
1. 本研究の問題関心	1
2. 先行研究の概要と本研究との関係	3
(1)行政組織理論の観点からの行政組織の多機関連携に関する研究	3
① 行政組織の多機関連携の理論	4
② 多機関連携の視点からみた日本の行政組織体制の変遷	7
③ まとめ	15
(2)災害対応の特性を踏まえた防災行政体制のあり方に関する先行研究	16
① 阪神・淡路大震災(1995)以前からの研究	17
② 阪神・淡路大震災(1995)後の研究	19
③ 東日本大震災(2011)後の研究	20
④ まとめ	22
(3)諸外国との比較の観点からの防災行政体制に関する先行研究	23
① 諸外国の防災行政体制との比較論の観点からの防災行政体制に関する研究	23
② まとめ	26
(4)先行研究による知見のまとめ	26
① 行政組織論の観点からの行政組織体制の多機関連携に関する先行研究の知見	26
② 災害対応の特性を踏まえた防災行政体制のあり方に関する先行研究の知見	27
③ 諸外国との比較による防災行政体制に関する先行研究の知見	27
④ まとめ	27
(5)先行研究と本研究の関係	29
3. 本研究における分析の枠組	30
(1)戦後日本の主要災害と防災行政体制の変遷過程の把握	30
(2)東日本大震災への政府の初動・応急対応の把握	30
(3)阪神・淡路大震災と東日本大震災の比較	31
① 比較分析の考え方	31
② 比較対象の設定	31
③ 比較の方法	33
④ 比較のポイントの設定	33
4. 本研究の概要のまとめ	35
第2章 戦後日本の主要災害と防災行政体制の変遷	37
1. 伊勢湾台風の発生(1959)と災害対策基本法制定時(1961)の防災行政体制	37
(1)伊勢湾台風の発生と災対法の制定	37
(2)災対法制定時における防災行政体制をめぐる議論	39

(3) 災対法制定後における防災行政体制をめぐる議論	40
2. 国土庁の発足(1974)と防災局の設置(1984)	40
3. 阪神・淡路大震災の発生(1995)と防災行政体制の強化	41
4. 中央省庁等改革と内閣府防災の発足(2001)	41
(1) 先行実施された内閣の緊急事態体制の整備	41
(2) 内閣府防災の発足等	42
(3) 内閣府防災の概要	43
5. 東日本大震災の初動・応急対応体制	44
(1) 内閣府防災	44
(2) 緊急参集チーム	45
(3) 緊急災害対策本部(緊対本部)	45
(4) 緊急災害現地対策本部(現地対策本部)	47
(5) 被災者生活支援特別対策本部(被災者支援本部)(後の被災者生活支援チーム)	47
6. 戦後日本の防災行政体制の変遷のまとめ	48
第3章 東日本大震災への政府の初動・応急対応－発災から本格的復興への着手まで－	51
1. 東日本大震災の概要	51
(1) 地震の概要	51
(2) 津波の概要	52
2. 初動対応－官邸・緊対本部の12日間－	53
(1) 【1日目】3月11日(金)－発災と事案対応の開始－	54
① 発災	54
② 緊急参集	55
③ 緊急参集チーム協議の開始	55
④ 緊対本部の設置	56
⑤ 続々と到着する被害情報	57
⑥ 第1回緊対本部会議－「災害応急対策に関する基本方針」の決定等－	58
⑦ 第2回緊対本部会議－帰宅困難者対策の実施決定等－	59
⑧ 発災後初の総理記者会見及び官房長官会見	60
⑨ 気象庁の地震・津波情報の追加発表等	60
⑩ 現地情報の聴取と現地調査団の派遣	60
⑪ 緊対本部事務局体制の整備	61
⑫ 第3回緊対本部会議－第1回原子力災害本部会議との連続開催－	63
⑬ 帰宅困難者対策の実施	63
⑭ 事案対応(その1)－避難者の救助・救出と災害救助法の適用－	64
⑮ 国会等への対応(その1)－各政党からの説明要求への対応－	65
⑯ 事案対応(その2)－国による直轄物資支援の開始等－	65

(2) 【2日目】 3月12日(土)ー現地対策本部の活動開始ー	67
① 現地対策本部の設置	67
② 第4回緊対本部会議ー現地対策本部の設置報告等ー	69
③ 国会等への対応(その2)ー自民党からの説明依頼への対応ー	69
④ 第5回緊対本部会議ー自衛隊5万人態勢の指示、激甚災害指定方針の決定等ー	69
⑤ 着替え及び食料品の調達	70
⑥ 5大臣会議(国家公安委、国交、総務、防衛、防災)	71
⑦ 第6回緊対本部会議ー特定非常災害指定方針の決定、激甚災害の指定等ー	71
⑧ 被災者生活再建支援法の適用	72
(3) 【3日目】 3月13日(日)ー判明する惨状と懸命の被災地支援ー	73
① 第7回緊対本部会議ー部隊運用方針報告等ー	73
② 国会等への対応(その3)ー自民党緊急災害対策本部への対応ー	73
③ 気象庁の地震・津波情報の追加発表	74
④ 事案対処(その3)ー各方面から寄せられる要望等ー	74
⑤ 第8回緊対本部会議ー自衛隊10万人態勢指示、予備費使用方針、特定非常災害指定等ー	76
(4) 【4日目】 3月14日(月)ー物資支援に係る予備費使用の決定等ー	78
① 物資支援に係る予備費使用の閣議決定	78
② 第9回緊対本部会議ー埋火葬の弾力的運用方針等ー	78
③ 国会等への対応(その4)ー公明党緊急対策本部への対応ー	78
④ 事案対処(その4)ー変化する物資支援への要請ー	79
⑤ 事案対処班の体制強化	79
(5) 【5～6日目】 3月15日(火)～16日(水)	80
① 事案対処(その5)ー国会議員等から寄せられる声への対応ー	80
② 第10回緊対本部会議ー石油備蓄義務量の引下げ、自衛隊物資輸送開始の報告等ー	80
③ 国会等への対応(その5)ー各党・政府震災対策合同会議の発足等ー	81
④ 静岡県東部地震に係る緊急参集	81
⑤ 災害緊急事態の布告に関する対応	82
⑥ 第11回緊対本部会議ー物資支援に関する認識共有等ー	83
⑦ 事案対処(その6)ー自衛隊による輸送支援スキーム、県外避難施設情報の報告等ー	84
(6) 【7日目】 3月17日(木)ー被災者生活支援特別本部の設置決定ー	85
① 国会等への対応(その6)ー自民党の緊急対策本部への対応等ー	85
② 事案対処(その7)ー海外物資受入支援の調整等ー	85
③ 第12回緊対本部会議ー被災者生活支援特別対策本部の設置決定ー	86
(7) 【8～12日目】 3月18日(金)～22日(火)	87
① 防災大臣の現地視察	87
② 事案対処(その8)ー南相馬市からの連絡等ー	87

③ 国会等への対応(その7)ー地震防災対策特別措置法の延長ー	88
④ 被災者生活支援特別対策本部の立上げ	89
⑤ 第13回緊対本部会議-被災者生活支援特別対策本部の立上げ報告等-	90
⑥ 参議院予算委員会による震災集中審議	90
⑦ 官邸からの撤収	91
3. 応急対応ー復興対策本部発足までの90日ー	91
(1)人的被害関係	92
① 死者・行方不明者	92
② 救出・救助活動	93
③ 救出・救助活動の円滑化等	93
④ 応急医療活動	94
⑤ 応急避難者への支援	95
(2)火災関係	97
(3)ストック(建築物、インフラ、ライフライン等)被害関係	98
① 激甚災害の指定	98
② 被害額推計	99
③ 建築物被害	99
④ インフラ被害	100
⑤ ライフライン被害	103
(4)被災者支援本部(被災者支援チーム)の被災者支援	104
① 生活必需物資等の調達及び輸送	105
② 市町村への職員の派遣	106
③ 避難所で生活する被災者への支援	107
④ 避難者の安定的な住居への移転推進	107
⑤ 保健・医療・福祉・教育のサービスの確保	108
⑥ 生活再建に向けた取組	109
⑦ 被災者の立場に立った各種制度の運用の工夫	112
⑧ 災害廃棄物の処理	113
(5)被災地に寄せられた善意の支援	113
① 海外からの支援の受入れ	113
② 義援金	114
③ ボランティア	115
(6)復旧の加速のための措置	116
① 税制上の緊急対応措置	116
② 東日本大震災財特法の制定(地方公共団体及び被災者への特別の財政援助等)	117
③ 平成23年度第1次補正予算	117
④ 建築・工事に関する特例措置	118

⑤ 「東日本大震災に係る被災地における生活の平常化に向けた当面の取組方針」の決定 ..	119
4. 本格的な復興に向けた取組の開始	119
(1) 東日本大震災復興基本法の制定と東日本大震災復興対策本部の設置	119
(2) 復興庁の発足	121
5. 将来の巨大災害に備えた防災行政制度及び組織の拡充・強化	122
(1) 防災行政制度の拡充・強化	123
① 東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会報告	123
② 中央防災会議の防災対策推進会議の設置(2011年10月)	123
③ 災対法第1弾改正(2012年6月)	123
④ 防災対策推進会議報告(2012年7月)	124
⑤ 災対法第2弾改正及び大規模災害からの復興に関する法律の制定(2013年6月)	124
(2) 防災行政体制の拡充・教化	125
6. 東日本大震災への政府の初動・応急対応のまとめ	125
(1) 東日本大震災への政府の初動・応急対応の経緯の概要	126
(2) 東日本大震災への政府の初動・応急対応の経緯が提起する課題	128
第4章 行政組織論の視点からみた災害規模の巨大化による変化ー阪神・淡路大震災と東日本大震災の比較ー	131
1. 比較の目的、対象及び方法	131
(1) 比較の目的	131
(2) 比較の対象	131
① 実際に発生した災害事例の比較の必要性	131
② 国内の災害事例の垂直的比較について	132
③ 外国の災害事例との水平的比較について	133
(3) 東日本大震災と阪神・淡路大震災の比較の方法	133
2. 比較のポイントの設定	134
(1) 比較のポイントの設定に関する考慮要素	134
(2) 比較の着眼ポイントの設定の考え方	135
(3) 「比較の基本的視点」の設定	136
(4) 「比較の具体的着眼ポイント」の設定	137
3. 阪神・淡路大震災と東日本大震災の比較分析	139
(1) 災害の基本的特性の比較	139
① 災害事象(異常な自然現象)の特徴	139
② 災害事象の発生地域及び発生時期	140
③ 被害規模	141
④ 被害態様	141
(2) 行政機能のあり方の視点からの比較	141

① 初動対応の時間的展開	142
② 応急対応の時間的展開	143
③ 地方自治体支援の状況	144
④ 被災者支援の状況	145
(3) 行政組織の編成の視点からの比較	146
① 自然災害に関する総合調整の状況	147
② 自然災害以外との複合危機の状況	148
(4) 行政組織の設計の視点からの比較	148
① 一般職職員の状況	148
② 指定職職員の状況	149
③ 担当大臣の状況	149
4. 小結	150
(1) 比較の目的及び方法	150
(2) 比較分析の結果	151
(3) 比較分析結果からのインプリケーションのまとめ	155
(4) 我が国の防災行政体制の課題に関する考察の必要性	156
第5章 東日本大震災後における国の防災行政体制をめぐる議論	157
1. 国の防災行政体制のあり方をめぐる議論	157
(1) 国会における議論	157
(2) L.ボスナー氏の提言ーオールハザードアプローチと日本版 FEMA 論ー(2011 年 7 月)	158
(3) 自民党・公明党「東日本大震災復興加速化のための第4次提言-協働の力で希望と自立へ-」(2014 年 8 月)等	159
(4) 「政府の危機管理組織の在り方に係る関係副大臣会合」最終報告書(2015 年 3 月)	159
(5) 関西広域連合「関西圏域の展望研究会」報告書(2015 年 9 月)	160
(6) 自由民主党「東日本大震災発生時の政府の初動に関する検証チーム」報告書(2016 年 3 月)	160
(7) 関西広域連合「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」(2017 年 7 月)	160
(8) 全国知事会の提言(2017 年 7 月、2018 年 7 月)	161
(9) 自民党行政改革推進本部提言(2018 年 9 月)	161
(10) 憲法の緊急事態条項をめぐる議論 (補足的概観)	162
2. 東日本大震災後の国の防災行政体制のあり方をめぐる議論のまとめ	164
第6章 巨大災害に対応するための我が国の防災行政体制の課題	165

1. 橋本行革の構造的特性と巨大災害対策	166
(1) 橋本行革の概要	166
(2) 橋本行革の構造的特性	168
① 国家機能の減量・効率化(スリム化)の偏重	168
② 「1府12省」の枠組ありきの省庁再編	170
③ 内閣機能強化における能動的・積極的政策企画立案機能の不足	171
④ 平常時の行政機能のあり方に関する議論を中心とする改革	173
2. 東日本大震災発生時の防災行政体制の問題点	175
(1) 東日本大震災への政府の初動・応急対応のポイント	175
① 東日本大震災への対応体制	175
② 初動対応	175
③ 応急対応	176
④ まとめ	177
(2) 東日本大震災発生時の防災行政体制の問題点	178
① 防災行政体制の設計思想における巨大災害対応の想定の欠如	178
② 巨大災害と大規模災害の違いについての認識不足	180
③ 巨大災害対応のための高度な総合的政策の企画立案を組織的・持続的に遂行する行政機能の脆弱性	181
(3) 東日本大震災後の組織・人員体制の整備	183
3. 巨大災害に対応するための我が国の防災行政体制の基本的課題	184
(1) 防災行政体制の設計基準への「最大級の巨大災害への対応力」の導入	184
(2) 巨大災害の減災のための政策の企画立案・推進機能の抜本的強化	185
(3) 巨大災害対策における国の役割の強化	187
(4) 災害対応の体系化・標準化の推進	188
(5) 中核組織の強化と各省が分担する行政機能の連携確保	189
(6) 巨大災害対応に相応しい組織・人員規模の確保	189
4. 巨大災害に対応するための防災行政の中核組織のあり方	190
(1) 中核組織の国家行政組織編成上の位置付け	190
① 中核組織の任務及び所掌事項	191
② いわゆる日本版 FEMA の創設論について	192
③ 防災省又は防災庁の設置論について	193
④ 防災大臣の法定必置化及び専任化	194
(2) 中核組織の組織設計	195
① 巨大災害に対する政策機能及び初動・応急対応に必要な組織・人員体制の確保	195
② 防災部門の周囲に一定の後背組織を擁する組織設計	196
③ 地方防災局の設置	197
④ 専門人材の育成・活用を可能とする人材管理	198

第7章 巨大災害対応のための我が国の防災行政体制のあり方についての政策提言	201
1. 巨大災害対応のための防災行政の整備の基本的考え方	201
(1) 将来の巨大災害への対応力の確立	202
(2) 巨大災害に対応するための強力な政策の企画立案・推進機能の確立	202
(3) 巨大災害対策における国の役割の強化	203
(4) 災害対応の体系化・標準化の推進	204
(5) 優れた総合調整機能の下での各省庁の役割分担と連携強化	204
(6) 巨大災害対応に相応しい組織・人員規模の確保	205
2. 国家行政組織制度上の中核組織の性格	205
(1) 国家行政組織編成上の位置付け	205
(2) 任務、所掌事務及び機能	206
(3) 防災大臣の法定必置化及び専任化	207
3. 中核組織の組織設計	208
(1) 防災部門の周囲に一定の後背組織を擁する組織設計	208
(2) 地方防災局の設置	208
(3) 巨大災害に対する政策機能及び初動・応急対応に必要な組織・人員規模の確保	208
(4) 専門人材の継続的在籍を可能とする人事管理	209
4. 防災府（仮称）構想のまとめ	210
(1) 任務、所掌事務等（図1及び図2参照）	210
(2) 国家行政組織編成上の位置づけ、名称、防災府の長及び防災大臣の設置	210
(3) 地方防災局の設置	210
(4) 組織設計の要点	211
① 巨大災害対策に必要な質及び量の組織・人員の確保	211
② 一定規模の後背組織を持つ組織設計	211
③ 専門人材の継続的在籍を可能とする人事管理	211
④ 防災職の創設の検討	211
おわりに	215
文献目録	217

第1章 本研究の問題関心、先行研究及び分析の枠組

1. 本研究の問題関心

東日本大震災は、戦後日本がこれまでに経験した最大規模の災害であった。

この災害は、我が国に、最大クラスの災害が現実発生しうるものであるという事実と、それに対する備えを推進することの重要性を覚醒させる出来事であった。そして、それを契機に、我が国では、首都直下地震や南海トラフ地震等の将来の巨大災害¹への備えの重要性が、より強く、そして、より幅広く認識されるに至った。

東日本大震災の経験からは、巨大災害対策に関する様々な教訓が導かれるが、この災害は、我が国における巨大災害発生時の状況を実証的に観察しうる唯一の巨大災害であるだけに、その教訓が、今後の我が国の巨大災害対策に向けて余すところなく有効に活用されることが極めて強く望まれる。

筆者は、東日本大震災の発生時、2010(平成22)年8月10日より2012(平成24)年5月10日までの間、内閣府防災担当(以下、「内閣府防災」という)の総括参事官の任にあった。2011(平成23)年3月11日の東日本大震災の発災後には、直ちに官邸に非常参集し、そのまま官邸にほぼ常駐し続け、緊急災害対策本部(以下、「緊対本部」という)の設置・運営に係る事務を執行した。その後、3月22日に官邸を撤収し、本来の勤務部署に戻った上で、通常の業務に加えて、東日本大震災財特法の制定、被害額推計、防災白書の刊行、将来の巨大災害に向けた防災対策の企画立案事務の調整、内閣府防災の組織・定員の強化、緊対本部会議概要の作成等の事務に従事した。

東日本大震災の初動・応急対応は、阪神・淡路大震災と同等規模の災害を想定したマニュアル等に基づいてスタートした。その結果、初動対応は極めて迅速に開始されたものの、その後の初動・応急対応は、発災後に逐次、人員を補い、体制を整備しながら遂行されたものであった。そして、被災地では、この災害によってそれまでの想定を大きく超える様々な事態が発生し、政府や地方公共団体等は、多くの追加的な措置を講じながら対応していくこととなった。

このような状況は、我が国においては、巨大災害を想定した防災対策が十分に準備されていなかったという事実を厳然と印象付けるものであった。

¹ 本研究では、規模に応じた災害の呼び方を、発生時期の如何を問わず、次のように整理する。まず、阪神・淡路大震災以上の規模の災害を「大規模災害」と、その中でも東日本大震災以上の規模の大規模災害を「巨大災害」と呼ぶ。また、今後の我が国において、東日本大震災を上回る規模で発生することが想定されている巨大災害(首都直下地震、南海トラフ地震等)を「将来の巨大災害」と呼ぶものとする。

そして、そのことは、我が国においては、そもそも巨大災害に対応していくために必要な防災行政体制が確立されていなかったのではないか、という疑問を呼ぶこととなり、東日本大震災の後には、各方面から、将来の巨大災害に対応しうる行政体制の確立（日本版 FEMA、防災省(庁)の創設等）を求める議論が提起されることとなった。

我が国は、東日本大震災の経験を教訓として、将来の巨大災害が発生する前に、巨大災害に対応するために必要な防災行政体制を確立し、巨大災害に備えた取組を強力に推進していくべきである。そのことが、我が国が、将来にわたって存続し、繁栄を維持していくための前提として、必要不可欠な条件にほかならないからである。

そして、そうした課題の中でも、特に根本的かつ重要なのは、巨大災害に対応していくための防災行政体制を一刻も早く確立することである。巨大災害に備えた取組を適切に推進していくためには、その前提として、それを担う防災行政体制が確立していなければならないからである。

本研究は、そのような問題意識から、筆者が把握しえた政府の初動・応急対応(地震・津波関係)に係る総合調整の事実経過を起点に²、巨大災害を念頭に置いた我が国の防災行政体制(特に国の防災行政の中核組織)のあり方を考察するものである。

なお、東日本大震災の際には、自然災害(地震及び津波)のみならず、地震から約 1 時間後に津波に襲われた東京電力福島第一原子力発電所等における原子力事故災害も発生した。原子力災害は災害対策基本法上「災害」に該当するものの、1999(平成 11 年)年 9 月 30 日の東海村 JCO 臨界事故を機に、原子力災害の特殊性にかんがみ、原子力災害対策特別措置法が制定され、制度的に別体系とされている。原子力災害は、その対応に、自然災害への対処とは大きく異なる専門的知見を要するとともに、企業活動のあり方が密接に関係する災害である等の点で、自然災害とは大きく性格が異なることから、このような制度体系には違和感はないといえよう。東日本大震災の際の原子力事故災害への対応は、そのような制度体系の下で、同法に基づく原子力災害本部(事務局長：経済産業省原子力安全・保安院長)によって行われた。

本研究は、筆者が把握しえた政府の初動・応急対応(地震・津波関係)に係る総合調整の事実経過を起点として、将来において発生が懸念されている巨大な自然災害(首都直下地震、南海トラフ地震等)に備えるため、我が国の防災行政体制の課題を考察するものである。このため、東日本大震災における災害事象の中でも、自然災害(地震・津波)を対象とした上で、巨大災害の発生時には自然災害とは別な多種多様な危機が併発する可能性があることを念頭におきながら考察を進めていく。

² そうした研究の性格から、この研究においては、予防対策・応急対応・復旧及び復興といった災害対応のステージのうち、発災から本格的な復興への着手までの初動・応急対応の段階を中心に考察を行っている。

本章においては、このような問題関心に基づく本研究の進め方について、先行研究の概要と本研究との関係、ならびに、研究における分析の枠組について述べる。

2. 先行研究の概要と本研究との関係

まず、本節において、本研究の研究分野に関係する先行研究を概観した上で、本研究との関係について述べる。

本研究は、巨大災害を念頭に置いた我が国の防災行政体制（特に国の防災行政の中核組織）のあり方を考察するものである。

このような研究目的に関係する先行研究には、多岐にわたるものがあるが、その中から、本研究の目的に関係する先行研究を抽出・把握する抽出軸を設定する必要がある。

このような問題意識から、第一に、行政組織論の観点からの行政組織の多機関連携に関する研究、第二に、災害対応の特性を踏まえた防災行政体制のあり方に関する研究、第三に、諸外国の防災行政体制との比較からの防災行政体制のあり方に関する研究、という3つの抽出軸を設定する。

第一の抽出軸は、巨大災害対策の領域は全行政分野に及び、防災行政の核心的な課題は、防災に関係する行政組織の多機関連携の確保にあるともいえることから、行政組織論の観点からの行政組織の多機関連携に関する先行研究を把握するものである。

第二の抽出軸については、災害対応の特性を踏まえた防災行政体制のあり方に関する研究の成果を把握するものである。このような研究は、我が国において、特筆すべき大規模災害が発生した場合に、それに契機に、研究動向が変遷してきた傾向が認められる。災害対応行政の特性やあり方を考察した上で、防災や災害対応行政の体制のあり方を示す研究は、阪神・淡路大震災以前からも存在していたが、戦後初めての巨大災害であった東日本大震災(2011)の後には巨大災害リスクに関する問題意識が大きく顕在化し、巨大災害の実体験に触発されたかたちで、行政組織のあり方に関する研究が登場するようになっている。これらについて概観する。

第三の抽出軸については、諸外国の災害対応体制との比較から、我が国の防災行政体制のあり方を示している研究を把握するものである。このような研究についても、やはり阪神・淡路大震災(1995)以後に、諸外国、特に米国の防災行政との比較の観点からの研究例が登場するようになった傾向がある。

以下においては、第一の抽出軸に関係する研究を(1)で、第二の抽出軸に関係する研究を(2)で、第三の抽出軸に関係する研究を(3)で概観し、その上で、(4)において、先行研究と本研究の関係について述べることにしたい。

(1) 行政組織理論の観点からの行政組織の多機関連携に関する研究

本研究は、巨大災害を念頭に置いた我が国の防災行政体制(特に国の防災行政の中核組織)のあり方を考察するものである。このような中核組織の機能は、全政府的な広がり視野に入れた多機関連携の確保(総合調整等)と密接な関係を有する。

このような視点から、まず、行政組織論の観点からの我が国の行政組織の多機関連携の特性についての研究成果を概観する。

行政組織の多機関連携に関しては、行政学、行政組織法学、政治学等の諸分野において、豊富な研究蓄積がある。以下においては、そうした研究蓄積の中から、①行政組織の多機関連携の理論、②多機関連携の視点からみた日本の行政組織体制の変遷、に関する知見を概観し、それらをまとめて、③日本の行政組織体制の多機関連携の特性について述べる。

① 行政組織の多機関連携の理論

まず、行政組織の多機関連携の理論について概観する。

第一に、行政機関の分業・分立を規定する行政組織の編成原理について見ていく。

行政組織の多機関連携は、分業あるいは分立した行政組織の相互関係の問題である。行政機関の分業や分立のあり方を具体的に規定するのは行政組織の編成であるが、L.ギュリック³は、行政組織の編成について、①主要目的、②主要過程(インプットをアウトプットに変換する技術的方法、手順等)、③顧客もしくは対象事物(素材)、④地域、の4基準に基づく組織編成類型がある、と述べている(Gulick(1937))。

このうち、古くから最も主要な編成基準として採用されているのは、「主要目的」である。行政組織の最も包括的な目的は「公共の福祉」といった高度に抽象的な価値であるが、H.A.サイモン⁴は、組織目的を従属的な諸目的へと分解することが合理的組織編成の要となると指摘しており(機能化(functionalization)の原理)、それによって機能

³ L.H.ギュリック (Luther Halsey Gulick,1892-1993)は、米国の行政学者。いわゆる正統派行政学者の第一人者とされる。分業と調整との相互補完関係を基本とする組織理論を追求し、組織の管理運営に必要不可欠な7要素を POSDCORB(ポストコルブ:計画 Planning、組織 Organizing、人事 Staffing、指揮 Directing、調整 Coordinating、報告 Reporting、予算 Budgeting の頭字語(acronym)) という造語により定式化したこと等で知られる。

⁴ H.A.サイモン(Herbert Alexander Simon,1916-2001)は、米国の政治学者、認知心理学者、経営学者、情報科学者である。研究の主軸は組織論(組織における人間の限定合理性と意思決定過程の研究)であり、大組織の経営行動と意思決定に関する生涯にわたる研究で、1978年にノーベル経済学賞を受賞した。その一方で人工知能のパイオニアとして、意思決定支援システムの構築に携わったことでも知られる。

と目的の階統制(hierarchy)⁵が成立し、行政組織は「なされるべき仕事」の体系として編成される(Simon(1970)、今村(2006))。

第二に、こうして分業・分立した行政組織の相互関係は、以下のように、分業(省庁の編成等)、統合及び管理の3つの視点からとらえられる(曾我(2013))。

「統合」とは、分業を行いながら組織としての統合を達成することで、具体的には、統制、調整及び専門化の3形態がある。

「統制」は、上からの垂直的統制のことであるが、そのために集権化を徹底する組織形態を「ヒエラルキー組織(階層性・階統制)」と呼ぶ。官僚制⁶は、「公式化⁷の程度が高いヒエラルキー組織」という特徴を有している。

「調整」とは、水平的調整のことで、分権的でありつつ統合を果たすために不可欠の前提となる。水平的情報流通に基づく柔軟な協力により、組織下部における水平的な情報流通や調整を確保し、チームとして機能させていくことを可能とするため、概括的な権限規定、下部での情報蓄積、上部における人と金の集中管理が適用される。こうした組織形態は「情報共有化組織」⁸と呼ぶことができ、そうした組織では、他の構成員や部局の業務を理解し、調整や協力をを行い、落とし処を見つける「文脈型技能」が重視される。人事管理については、一括採用、内部訓練、頻繁な配置転換、年功序列、長期的能力評価等が特徴となり、統合の単位は、組織機構ではなく、人事のまとまりとなる。

「専門化」とは、個々の業務において求められる専門的知識や情報を明確化し、それを組織外部で習得した人材を調達し、組織下部がそれぞれに特定の専門性に依拠して専

⁵ 階層制又は階統制(hierarchy)とは、序列づけられたピラミッド型の組織、秩序、個人的関係の連鎖をいう。

⁶ このような官僚制の特徴を最初に指摘したのはドイツの政治学者・社会学者であった M. ウェーバー(Max Weber, 1864-1920)であった。彼は、官僚制を、①組織に基づく組織化、②組織編成の原理としてのヒエラルキー、③組織と個人の分離、④文書による処理の原則、⑤専門化の原則、⑥構成員はその組織業務を専業とし、契約に基づいて労働を行う、との諸原則に支えられていると指摘した(M. ウェーバー(1958))。

⁷ 「公式化」とは、上からの指示がルールで可視化され、規格化・フォーマル化されていることをいう(曾我(2013))。

⁸ 曾我(2013)は、我が国の行政組織は、「情報共有型組織」としての特性があるが、情報共有型組織の場合、統合の単位は、組織機構ではなく人事のまとまりとなるが、我が国の人事を通じた統合は府省単位で行われており、文脈型技能(落としどころを見つける類の技能)を保有する人材の活用、そうした技能の育成が重視されている(ジェネラリスト志向)、と指摘している。さらに、1990年代前半までは、このような特徴を持つ行政体制において、新規の政策課題に対して既存の省庁が所管への取り込みを図ってきた結果、省レベルの組織は安定しており、協議(法令協議等)、所管整理、総理府における調整官庁(大臣庁の設置)、内閣官房・大蔵省・内閣法制局といった各種の総合調整機関やメカニズムの存在によって、二省庁間調整の積み重ねを基本とするボトムアップ型の調整メカニズムが整備されていたと指摘している。

門特化することである。組織外部と共通する専門性が確立している場合、垂直的統制や水平的調整がなくとも一定の統合が可能となる。このような組織は、「機能特化型組織」と呼ぶことができるが、人事管理については、中途採用、外部訓練、配置転換不在、業績主義等が特徴となる。

また、「管理」とは、機能の実体を規定する人事管理と金銭管理をいかに行うかという問題で、分権的であるが統合を果たす組織を実現するためには、人と金の管理か、技能の管理のいずれかを組織上部が握ることが不可決である。

第三に、これに対応した府省間の調整についての基本認識について述べる。

府省間の調整については、「集権的調整」（内閣や執政長官による垂直的調整）、「分権的調整」（府省間協議を通じ、上位者を介することなく行われる水平的調整）、「専門化による解決」（府省の活動の専門化を通じ調整事項や調整方法を制度化することによる調整の促進）⁹という3つの解決方法がある(曾我(2013))。

分業の行われた行政組織体制の病理として、しばしば「縦割り行政の弊害」が指摘される。これは、割拠性、割拠主義、セクショナリズムなどとほぼ同義である。

橋本(2005)は、このような現象を、(a)複数の組織単位があり、政策、予算、組織編成などについて、それぞれの価値志向、利害を持つ、(b)一貫した整合性のためには相互間の調整が必要である、(c)各組織単位が、各単位の価値志向、利害を優越させ、より高い視点から見た時の一貫性、整合性を損なう傾向がある、という現象と定義した上で、このような現象が階統型の組織においてよく見られる原因を、(a)分業、副目的の受容、(b)認知的一体化¹⁰、(c)感情的一体化、(d)利害的一体化、(e)政治的一体化、といった過程によるものとモデル的に説明している。

我が国の伝統的行政学では、かつては、類似した政策を担当する行政機関が多元的に分立している状況はセクショナリズム(割拠主義)にとらえられ、その弊害が強く指摘されていた(辻(1969))が、近年においてはこれと異なる見解も見られる。

⁹ 「専門化による解決」に関連して、曾我(2016)は、米国のFEMA(連邦緊急事態管理庁)は、災害時には垂直的な調整の主体となるが、それ以上に、通常時から、対応の中心となる州・地方政府の担当部局や担当者の専門化を促進する役割が大きい、と指摘している。

¹⁰ H.A.サイモンは、一体化のこの面について、「限定合理性」に関する行動理論により、エージェントは将来についての不確実性や情報収集費用に直面しているため、意思決定に当たり「こんなもん化」(satisficing : satisfy と suffice のかばん語(portmanteau word))による目標水準を設定し、それが達成されれば一応の成果と満足し、達成できなければ目標水準や意思決定を変更する、という現象が発生することがあると指摘した(Simon(1970))。

今村(2006)は、セクショナリズムが諸悪の根源であるかのように即断するのは短絡的・一面的であり、セクショナリズムを組織の生理に根差した現象ととらえ、行政官僚制において紛争の発生が当たり前のこととみなすとはえ方へ変換すべきと指摘する。

また、伊藤(2019)は、行政学の来歴においては、多様性(polycentricity)や冗長性(redundancy)などの観点から行政機関の多元的な分立状況を積極的に評価する系譜が連綿として存在していると指摘し、1980年代以降に欧米諸国で形成された新公共管理論(NPM)¹¹では行政機関の多元的分立状況は積極的に評価され、2000年代に入ってイギリスやNZ等で、関連分野の行政機関の連携によって政策目標や政策情報の共有を図り、行政サービスの質やサービス利用者の利便性を向上させる多機関連携(interagency collaboration)が提唱されていることを紹介し、人口減少・超高齢化が進行し、行政資源の利用可能性が減少する中での実践的な手法として「多機関連携」が注目を集めている、と述べている。

② 多機関連携の視点からみた日本の行政組織体制の変遷

次に、多機関連携の視点からみた日本の行政組織体制の変遷を、「明治時代」、「戦時統制時代」、「終戦後」、「橋本行革後」及び「東日本大震災後」の5つの時代に区分して概観する。

まず第一に、明治時代の行政組織体制について、今村(1994)を軸に概観する。

我が国の内閣制度は、大日本国憲法制定以前の1885(明治18)年に発足したが、この時点での内閣制度については、内閣職権(明治18年勅旨)において、天皇を輔弼する各省大臣に対して首相が強大な指揮監督権限を持って内閣を統合する「大宰相主義」がとられていた。

その後、1889(明治22)年に発布された大日本国憲法(以下「旧憲法」という)により、我が国は立憲君主制に移行した。旧憲法には、内閣に関する規定はなく、各省大臣が天皇に対する単独輔弼責任を負うこと(天皇に対する大臣の単独輔弼制)だけが規定された(旧憲法第55条)。

この憲法と整合性をとるために内閣職権に代わり制定された内閣官制(明治22年勅令第135号)では、首相の地位は「大宰相」から「同輩中の首席」として内閣の一体性を

¹¹ NPM(New Public Management)は、1980年代以降、イギリスなどの英語圏諸国における行政改革の成果をふまえて興隆した概念で、公共政策においても、民間企業において行われているような経営手法を取り入れることで公共サービスを提供しようという政治学や行政学の概念である。企画と実施の分離、組織間競争による効率的な行政の実現を積極的に評価し、公務においても競争原理に則った業務が遂行されていくことで、国民に対してより効率的で質の高いサービスの提供を目指すという考え方に立脚している。

保つために調整する存在となり(同第2条)、内閣は、各省大臣として単独で天皇を輔弼する責任を持つ国务大臣が方針を調整し、統一すべく協議するための組織体として位置づけられた。

また、明治国家の行政組織制度(官制)は、1886(明治19)年に各省官制(明治19年勅令第2号)の制定・公布によって、旧憲法の発布(翌1889(明治22)年)による政治の仕組みに先行して整備されており、旧憲法第10条に天皇の管制大権の根拠規定がおかれた¹²。

また、旧憲法第56条では、天皇の諮詢に応え重要な国务を審議し、意見を上奏する機関として枢密院がおかれた¹³。

我が国の行政組織制度は、このようにして、天皇に対する大臣の単独輔弼制等により、そもそも分立性が高い特性をもって発足した。

「至尊ノ大権」に基づく官制構造においても、各大臣の単独輔弼制の下で行政セクショナリズムが助長されていき、各省間の競合・分立は相当に厳しいものがあり¹⁴、「諸省ノ間主管権限ノ争議」(内閣官制5条)を扱う閣議も、特権的地位にあった枢密院も十分な調整機能を果たすことはできなかった。また、内閣直属の法制局は、法制チェックにとどまらず、機構・定員管理の機能も担い、他の内閣直属機関よりも高い地位を与えられていたが、官制構造の中の「割拠の弊」を克服することができず、調整機構というよりは補正機構に過ぎなかった。

第二に、戦時統制時代の行政組織体制について、御厨(1996)を軸に概観していく。

権力分立制¹⁵と政治的多元主義を保障した旧憲法体制においては、まず「藩閥」が、続いて「政党」が非制度主体として、多元的な諸政治機構を横断して、体制の安定と統合をはかってきていた。しかし、その後、次第に政府の役割が拡大し、行政の専門化が

¹² 旧憲法第10条では「天皇ハ行政各部ノ官制及文武官ノ俸給ヲ定メ及文武官ヲ任免ス但シ此ノ憲法又ハ他ノ法律ニ特例ヲ掲ケタルモノハ各々其ノ条項ニ依ル」と、天皇の「管制大権」の根拠規定がおかれた。

¹³ 枢密院官制(明治21年勅令第22号)においては、枢密院は「施政ニ干與スルコトナシ」と規定されていた(枢密院官制第6・8条)。しかしながら、大正期以降、枢密院は内閣の方針に干渉する場面も生じ、何かにつけて政府と枢府の関係が政治問題化した。

¹⁴ 「東洋のルソー」と評された自由民権運動の理論的指導者で、思想家、ジャーナリスト、政治家(衆議院議員)であった中江兆民(1847-1901)は、このような多元的状况を「多頭一身の怪物」と称した。

¹⁵ 「権力分立制」(separation of powers)とは、国家権力が単一の機関に集中することを抑止し、権力の区別・分離と各権力相互間の抑制・均衡を図ることで、国民の権利・自由の確保を保障しようとするシステムである。三権分立はその典型であり、対義語は「権力集中制」である。

高まる潮流¹⁶の中で、1931(昭和 6)年の満州事変の勃発を機に、政策の機能的統合をめざす「国策統合機関」の設置構想が具体化し、内閣の統合機能の強化の試みが様々な形で行われていった。これは、「藩閥」や「政党」に代わり、計画化と総合化を軸に、論理とメカニズムの総裁によって制度的な解決を可能とする統合主体の実現を目指す動きであった。

1935(昭和 10)年には、軍部及び新官僚¹⁷が原動力となり、内閣総理大臣直属の国策調査機関である内閣調査局が設置され、電力国家管理案の具体化、産業合理化政策の各方面にわたる業務を推進した。「重要産業統制法」(昭和 6 年法律第 40 号)から始まり、5・15 事件(1932(昭和 7)年)、2・26 事件(1936(昭和 11)年)以後の陸軍内での統制派の勃興を背景に、新官僚の牙城といわれた内閣調査局の権限は強まっていった。

1937(昭和 12)年 5 月に、内閣調査局は、より強力な重要政策を立案する組織として、企画庁に再編強化された。

さらに、支那事変の勃発(1937 年(昭和 12)年 7 月 7 日)後の同年 10 月 25 日に、企画庁と内閣資源局を統合し企画院が発足した。この時点で、「国策総合」は「国家総動員」と等値され、企画院は、重要政策の企画立案と物資動員の企画立案を統合し、戦時下の統制経済諸策を一本化・各省庁に実施させる機関となり、国家総動員法(昭和 13 年法律第 55 号)の制定等に当たった。

こうした「国策統合機関」と呼ばれる「統合主体」創設を目指した政治過程について、牧原(1995)は、「確かに御厨貴の述べる通り、この組織は当初の構想にみられるような外政・内政・経済・社会政策を広く統合する機関にはならなかったが、以後敗戦にいたるまで、物動計画関連事務を所掌する内閣のスタッフ組織が連綿として存在したのである」、「御厨前掲載論文では、企画院設置にいたる諸構想にみられるこの種の組織を『国策統合機関』と呼んでいるが(中略)、実際に設置された組織はこのように広範な政策統合機能を持ち得なかった」と述べている。

第三に、終戦後の時代における行政組織体制について見ていく。

¹⁶ 当時の世界的潮流として、夜警国家から行政国家への移行という流れが進行していた。行政国家とは、社会主義への対抗もある中で、伝統的な自由主義に立脚する小さな政府、夜警国家が批判され、国家が社会保障制度を設け、公共事業や各種の経済政策を行い、広く国民の活動に介入し、国家の果たす役割が大きく増加し、複雑で専門的なものとなっていった国家をいう。

¹⁷ 「新官僚」(革新官僚)とは、行政権の強化と強力な統制による経済運営を推進した昭和初期の革新的な官僚に対する呼称である。特に内閣調査局、企画庁及び企画院を拠点として戦時統制経済の実現を図った官僚層のことを指す。

終戦後、1946(昭和21)年11月3日に日本国憲法が公布され、翌年5月3日に施行された。この新憲法の制定が日本の統治構造にもたらした最大の変革は、国民主権を宣明し、国会を国権の最高機関とし、「議院内閣制」¹⁸を確立したことにある。

議院内閣制の起源はイギリスにあるが、その本質は、「議会優位」と内閣における「権力の融合」にある。「権力の融合」とは、国権の最高機関である議会が内閣を選出し、内閣に立法の主導権を委任することにより統治機能を果たすことをいい、内閣への「権力の集中」を意味する。政府は積極的に立法過程に関与し¹⁹、内閣における決定は閣議による合議で行われる。(川人(2015))

このような普遍的な議院内閣制における民主政治の政策プロセスを、エージェンシー理論²⁰の本人・代理人モデルに当てはめると、①有権者から選挙で選出された議会委員への委任、②議員から首相(内閣)への行政担当への委任、③首相から行政各部の大臣への分担管理の委任、④各省大臣から各省の行政官僚制への行政実施の委任、という「委任と責任の連鎖」によって民意が一元的に代表される仕組み(一元代表制)と捉えることができる(Strøm(2000))²¹。

これに対し、我が国では新憲法で議院内閣制が規定されたものの、「権力の融合」(内閣への権力の集中)を基本とするイギリスと異なり、「権力分立制」と「国会中心主義」が前提とされ、国会は内閣を通じて以外に行政権に関わる事項に介入することができず、内閣も制度的に国会の組織及び運営に関して介入する手段を持たず、国会に対し与党を通じて以外に立法権にかかわる事項に介入することができないとの特性を有していた。

そして、行政組織における各省間の競合・分立については、新憲法による憲法原理の転換は、ただちにその根本的転換をもたらすものではなかった。GHQ 勧告を受けて

¹⁸ 議院内閣制とは、総括的にいえば、「行政府の最高機関として国政全般を統括する内閣が、議会の下院(直接公選議員で構成される民選議院)の多数派の支持を基盤に構成され、議会下院に対して連帯して責任を負い、議会下院の信認を得ている限りにおいて存続する」という仕組みである(西尾(2001))。

¹⁹ 英国においては、政府提出法案は国会において優先的に審議される。閣僚である与党院内総務と閣外相である与党院内幹事たちがつねに議事運営を協議する通常の経路(*usual channel*)が存在する。

²⁰ エージェンシー理論(経済学等)とは、情報の非対称性を前提とした上で、契約関係をプリンシパル(*principal*: 委託者・本人)とエージェント(代理人: *agent*)の関係にとらえ、エージェントの行動がプリンシパルの利害と一致しないときに発生する問題(エージェンシー slack: *agency slack*)の構造を明らかにし、その問題に対処する方法を考察する理論である。

²¹ この点から議院内閣制の方が権限の委任関係は明白で、立法と行政との関係を円滑に処理するという点においては、より簡単な政治モデルであるとされる。

1948(昭和 23)年に制定された国家行政組織法(昭和 23 年法律第 120 号)²²及び各省庁設置法(国家行政組織法と併行して制定)は、基本的に戦前来の各省官制を継承しており、また、新憲法及び内閣法は、内閣に帰属する行政権を「主任の大臣」たる各省大臣に分担管理させる仕組みをとり、それは行政官庁理論を前提とする論理的組み立てになっていたことから、むしろ「分担管理原則」が再確認されることとなった。大蔵省による予算を通じた統合機能も、ボトムアップの緩やかな調整にとどまった。戦後の我が国の行政機構における省の編成は、厳格な法定主義をとる国家行政組織法制の下で、世界でも稀なほどに安定的に推移した。

こうした中で、戦前からの問題であった国の重要政策に関する一体性の確保は、引き続き重要な課題とされ、戦後、「総合調整」の語が用いられるようになった。

この意味での総合調整については、終戦直後、経済復興のための政策拠点として経済安定本部(略称：安本)²³が設置され(1946(昭和 22)年 8 月)、集権化の試みがなされたが、その後の占領政策の転換により、経済安定本部は存在意義を喪失し、1952(昭和 28)年 7 月に廃止された。

その後も、社会経済情勢の変化への対応が求められる場面は発生したが、安定的な省の編成が維持される中で、一体性の確保への要請に対応していくため、戦後の中央行政機構は、総理府の外局として大臣庁²⁴を設け、それを拡充するという歴史を辿った。

²² 国家行政組織法(昭和 23 年法律第 120 号)は、国家行政組織の構造を規律し、内部部局の名称までを規格化すること、内部部局については立法部の制約を排除して行政部の自由を広く認めることを目的としており、ドイツ公法学から継受した「行政官庁」との用語に代えて、アメリカ的な「行政機関」概念が採用された。

そして、内閣の統轄下におかれる行政機関の組織の基準を徹底させ、その規格化を図るとともに、行政機関の機構、定員及び運営の総合調整を行う「行政管理」(administrative management)の概念が導入され、1948(昭和 23)年に 行政管理庁が設立され、1969(昭和 44)年には、行政機関の職員の定員に関する法律(昭和 44 年法律第 33 号)(いわゆる総定員法)が制定されるに至った。

²³ 経済安定本部は、当初は、内閣に置かれた部局として発足したが、その後、総理府の機関を経たあと、他の府・省と同格の機関として位置づけられ、経済安定の基本的施策の企画立案、物価統制、経済統制の確保、外国人投資や事業活動の調整を所管するとともに、関係する他の行政機関との総合調整及び推進も担った。戦後の日本の経済復興を図るため、傾斜生産方式等様々な施策を打ち出し、戦後日本経済に大きな影響を与えた。その後、経済安定本部は、1949(昭和 25)年頃からの占領政策の転換(自由競争重視・ドッジライン)により、存在意義を喪失し、1952(昭和 28)年 7 月に廃止された。

²⁴ 具体的には、行政管理庁(1948(昭和 23)年)、防衛庁(1954(昭和 29)年)、経済企画庁(1955(昭和 30 年))、科学技術庁(1956(昭和 31)年)、環境庁(1971(昭和 46)年)、沖縄開発庁(1972(昭和 47)年)、国土庁(1974(昭和 49)年)、総務庁(1984(昭和 59)年)が設置されている(カッコ内は設置年)。総理府の主任の大臣は総理大臣とされ、これら的大臣庁の長である各大臣は内閣法上の「主任の大臣」ではなく、所管法律案の制定・改廃について閣議請議権を有しないものとされた。

これらの大臣庁の大半はスタッフ官庁であるが、専門的助言の提供に限定された伝統的なスタッフ概念ではとらえきれない、総合調整機能その他の中枢的管理機能と結び付き、総理大臣を補佐する機能も担った(今村(1994))。

第四に、橋本行革後における行政組織体制の変化を見る。

ポスト戦後体制における行政組織体制の最も大規模な変化は、1996(平成8)年に首相に就任した橋本龍太郎氏が打ち出した中央省庁等改革(いわゆる橋本行革)²⁵によるものであった。

この改革では、2001(平成13)年1月に、省庁組織の1府12省庁への大括り再編、内閣機能の強化、行政の減量・効率化等が実施された。1府21省庁から1府12省庁への省庁の再編は、戦後初の本格的な省庁再編であり、「目的別編成」を基本に、事務の共通性・類似性に配慮する省庁の再編が行われた。また、内閣機能の強化に関しては、内閣総理大臣の権限強化、内閣あるいは内閣総理大臣を専門能力において補佐するスタッフ機構の強化、が図られた²⁶。

この改革については、行政学者等から様々な指摘がみられるところである。

増島(1999)は、この改革は、①再編は21世紀の国家像(ビジョン)を示すものであるべきだが、そのような国政ビジョンが欠落している、②規制緩和や地方分権といった国の事務事業等の減量を行った上で、再編を検討すべきであるが、そうした容れ物と中身についての改革の手順が前後している²⁷、③日本は各国と比較して極めて小さい政府であり、30年以上にわたって続けてきた極度の公務員数の抑制をもう一度白紙にして、国民が公務員のサービスを必要としている分野(外交、入国管理、公取委職員、看護婦、環境行政、裁判官、検察等)に増員を図るべきであるのに、スリム化(公務員数の削減)をやりすぎている、④国土交通省のような強大な官僚機構の出現のおそれ、巨大省

²⁵ 橋本行革とは、第2次橋本龍太郎内閣が推進した中央省庁等改革のことを指す。1996(平成8)年11月に橋本首相自らが会長を務めた行政改革会議が政令で設置され、翌1997(平成9)年12月に最終報告が発表された。そしてこの最終報告に盛り込まれた改革の方針はほぼそのまま、1998(平成10)年に中央省庁等改革基本法として法制化され、この基本法に基づく改革措置を具体化した関係法律の改正が1999(平成11)年7月に中央省庁等改革関連17法律として、第2次小渕内閣の下で制定公布された。(西尾(2001))

²⁶ 橋本行革では、1999(平成11)年4月の中央省庁等改革推進本部が決定した「中央省庁等改革の基本方針」で「総合調整とは内閣が行う行政各部を統轄する高い立場からの調整をいい、府省間における相互の調整とは性格が異なる」と整理され、「総合調整」は、内閣官房・内閣府・特命担当大臣という遂行主体を獲得することを通じて概念的に限定化された。

²⁷ 岡本(2001)は、こうした省庁再編に対する批判を「数合わせの『器の改革』」との批判と要約したうえで、この改革は、まずは政治主導の強化を目指したものであること等をもって、省庁再編以外の成果があることを指摘している。

の設置による調整過程の不透明性の増大の懸念、総務省に見る雑多性等の組織再編視点の問題点、を指摘している。

また、橋本(2005)は、サイモンの意思決定理論を基本に、橋本行革について、①大括り省庁への再編は、各省間で任務の幅が広がることで視野が広がること、各省の業務を他から独立して行えるようにすること、また、省庁数を減少させ、省庁間の必要調整数が減ることにより、内閣あるいは内閣総理大臣の省庁間調整の負担が減り、総合的で迅速な政策展開が容易になることが想定されていた、②実際に行われた再編は、結果的に、既存の省庁をまとめ、いわば合併によって省庁数を減らすものとなっていた、③この改革においては、省庁の大括り化再編を行っても各省庁で感情の一体化、利害の一体化、政治的の一体化が進展し、相互の調整が困難になるという懸念が見過ごされていたわけではなく、内閣機能の強化が図られた、④一連の改革は一体化への配慮が十分になされたものとはいえないが、一体化の対象(省庁)が変化することで一体化が弱められる、従来他律的に変えられないと思っていたもの(省庁)が変化することを経験した結果、同様の対象(新府省)との関係についてやや距離を置いた態度を持つようになるかもしれない、と指摘している。

また、曾我(2013)は、情報共有型組織の場合、統合の単位は、組織機構ではなく、人事のまとまりであるため、橋本行革による1府12省への省庁再編は、人事の単位としての実質的なまとまりを維持しつつ機能としての官庁を再編するものであれば、実質的な変化は大きくない、と述べている。

また、岡田(2006)は、橋本行革後に総理の指導力が飛躍的に高まり、トップダウン型の政策決定を加速させた総理主導による政権運営が行われているとされていることについて、①橋本行革による官邸機能の強化は、内閣による政策の一元的決定を妨げてきた内閣と与党という二重構造を瓦解させ、トップダウン型の官邸主導の一元化意思決定を促すことで、与党改革を促すこととなった、②橋本行革の背後には政治改革の流れ(省庁再編に先立つ小選挙区制、副大臣・政務官制導入など)があり、これとのドッキングによって、与党と官邸の二元的なシステムから官邸主導に一元化を図る英国をモデルとした官邸主導の政策決定システム改革の構想が描かれており、政官関係と省庁再編とを縦糸・横糸として織るのが「政治主導」のはずであったが、そのためのリーダー養成も、人材訓練の場を用意することもなかったことから、今後は行革のステージそのものが、行政改革から与党改革も含む「政治構造改革」にシフトしつつあるといえる、と指摘している。このほか、金融担当相については、技術的で中立公正であるべきで欧米でも大臣ポストを配置していないが、担当大臣は、総理が時々の場合に関して、自らの「腹心の部下」として任命することを予定したもので、このような所管分野を特定した担当大臣を必置とするのは、制度の趣旨を損なうものではないか、とも指摘している。

さらに、飯尾(2007)は、戦後日本の議院内閣制を、政党政治家を内閣の主体と考えず、省庁の代表者が集まって内閣を構成するという独特の認識に基づく「官僚内閣制」であったと表現し、このような日本独特の議院内閣制を普遍的な議員内閣制に転換する

ことの必要性を認める立場から、1990年代に営々と準備されてきた政治改革や行政改革により、官僚内閣制、省庁代表制、政府・与党二元体制といった要素が変化し、成果が上がりつつあるものの、政党政治の改良などが残された課題となっていると指摘している。

最後に、第五の東日本大震災(2011(平成23)年)の発生後の時代において、この震災を踏まえ、行政組織論の観点から行政組織体制について論じた研究を見る²⁸。

曾我(2016)は、総じていうならば、中央省庁は組織としても、個々の行政職員としても、その役割を相応に果たした、と指摘している。そして、日本の行政組織は、分権的・水平的な調整を中心とする「情報共有型組織」としての特性を備えているが、東日本大震災に対する中央省庁の対応を分析した結果、水平的な調整メカニズムに加えて、官邸主導を可能とする内閣官房・内閣府による調整が重層的に組み合わさるという2000年代以降の変化は、今回の震災対応にもよく表れている、と述べている。具体的には、ジェネラリスト中心であることで、調整作業が容易になり、非定型の課題にも対応できた裏面で、物資の調達と輸送などは民間の物流専門家の手を借りなければ解決不能だったように、専門知識なくしては対応できない業務への対応は難しいという問題は残っている、と述べる。そして、災害対応に必要な業務を抽出し、専門化していく必要がある部分はどこなのかを検討していくことが今後の課題であり、それは水平的調整を主体としてきた日本の行政機構に、専門特化により調整自体の必要性を減らすという組織原理を接ぎ木できるのかという課題でもあり、日本の行政機構のあり方を見直す契機ともなりうる、と指摘している。さらに、災害時には広範な政府活動を調整し、随時素早い決定が必要となるので、強力なリーダーシップや集権的な体制が必要であるといった通説的な見解(たとえば森田(2013))の妥当性には疑問符をつけざるを得ない、日本の行政機構においては、水平的な調整メカニズムが内包されており、それは災害対応において生じる様々な総合的対応の必要にも、十分に応じられるものであった、とする。

また、伊藤(2015)は、東日本大震災後の復興庁創設に至るプロセスを分析し、基本的には合理的制度選択論(Horn(1995)、Lewis(2003))で説明できるものの、その詳細については、①菅内閣が、新設される一元的な組織に高い独立性を付与すれば政権側からみたエージェンシーコストが高くなり、将来野党が政権交代を経て新内閣を組織する

²⁸ 御厨(2011)は、東日本大震災後、「『戦後』が終わり、『災後』が始まる」として、東日本大震災の発生は、財政・金融上の問題、産業・エネルギー構造上の問題、情報通信上の問題、外交安全保障上の問題、世界環境上の問題などレベルの異なる難題を突き付けており、大胆な発想の転換と既成の法的縛りからの解放を行いつつ、国土創造という前代未聞の課題に立ち向かうことが災後政治の最優先のテーマである。こうした課題を担えるプロジェクト型の政治家であった後藤新平のような救国の異端的人材が現れるか否かで災後政治の命運は決まる、と述べている。

際の足かせとなること等から、内閣と一体で企画立案・総合調整機能を発揮できる本部型の制度選択を志向したのに対し、自公両党は、政権側から見たエージェンシーコストを高める目的で、復興に必要な行政資源を一元的に管理し、関係府省に対する強力な総合調整権限を発揮していく「統率型」(帝都復興院型)の組織の新設を狙った、②この調整の結果、復興庁は、復興に向けた「司令塔」機能と現場における「ワンストップ」対応への期待を担って設置された、③しかし現実には復興庁は、関係機関との人的交流に基づいて柔軟な組織体制を模索しながら復興を推進する「連携型」の機能を担っている、④地方自治の尊重と復興の加速化という2つの課題に応えるには、復興庁が、自治体を含む関係機関と連携しつつ、関係機関間の連携を取り持つことによって、その主導性を発揮していくことが求められているように思われ、多機関連携のハブ機能を果たす復興庁という姿こそ、行政の現実(牧原(2009))²⁹を踏まえた復興推進体制の望ましいあり方なのではないか、と指摘している。

③ まとめ

これらの一連の研究による知見をまとめると、我が国の行政組織体制における多機関連携の特性を、次のように認識することができる。

我が国の行政組織体制の基本的構造は、日本国憲法に基づく議員内閣制において、内閣に帰属する行政権を「主任の大臣」たる各省大臣に分担管理させる仕組みがとられており、基本的に分立性の高い特性を持っている。

また、我が国の中央省庁は、情報共有型組織の特徴を持ち、その「統合」(多機関連携や一体性保持)については、「水平的調整」を主としているという特性がある。情報共有型組織の組織統合単位は、組織機構ではなく、人事のまとまりであり、人事を通じた統合は府省単位で行われている。

1990年代前半までは、このように分立性の高い行政組織体制において、既存省庁が新規政策課題に対し所管への取り込みを図ってきた結果、省レベルの組織は安定し、協議(法令協議等)、所管整理、総理府における調整官庁(大臣庁の設置)、内閣官房・大蔵省・内閣法制局といった各種の総合調整機関やメカニズムの存在によって、二省庁間調整の積み重ねを基本とするボトムアップ型の調整メカニズムが整備されていた。戦後の我が国の行政機構における省の編成は、厳格な法定主義をとる国家行政組織法制の下で、世界でも稀なほどに安定的に推移した。

²⁹ 牧原(2009)は、日本の行政における調整を分析し、「行政の現実」において、何らかの形で存在する「調整」活動は、階統型組織の垂直的コミュニケーションを補完するだけではなく、より高度な活動を生むための駆動力であった、と指摘している。

他方においては、社会経済情勢の変化への対応や、行政組織の一体性の確保のための総合調整の必要性は常に認識されていたところであり、戦後の中央行政機構編成は、総理府の外局として、総合調整等のための大臣庁を設け、それを拡充するという歴史を辿った。

その後、2001(平成13)年1月に、実施された中央省庁等改革(橋本行革)では、省庁組織の1府12省庁への大括り再編、内閣機能の強化、行政の減量・効率化等が実施された。1府21省庁から1府12省庁への省庁の再編は、戦後初の本格的な省庁再編であり、「目的別編成」を基本に、事務の共通性・類似性に配慮する省庁の再編が行われたが、この省庁再編については、「数合わせの『器の改革』」であるとの批判や、人事の単位としての実質的なまとまりを維持しつつ機能としての官庁を再編するものであれば、実質的な変化は大きくない、等の指摘も見られる。

また、橋本行革では、内閣機能の強化に関して、内閣総理大臣の権限強化、内閣あるいは内閣総理大臣を専門能力において補佐するスタッフ機構の強化、が図られ、この改革の後、総理の指導力が飛躍的に高まり、トップダウン型の政策決定を加速させた総理主導による政権運営が行われるようになった。また、この改革は、1990年代に省庁再編に先立って行われた小選挙区制、副大臣・政務官制導入等の政治改革と相まって、我が国の議院内閣制を普遍的な議院内閣制に近づける効果を持ったが、それに見合ったリーダー養成も、人材訓練の場を用意することもなされていないことから、今後は、政治構造改革や政党政治の改良等が残された課題となっていると指摘されている。

2011(平成23)年3月に発生した東日本大震災は、行政機関の底力が試される機会であったが、①総じていうならば、中央省庁は組織としても、個々の行政職員としても、その役割を相応に果たしたといえ、②水平的な調整メカニズムに加えて、官邸主導を可能とする内閣官房・内閣府による調整が重層的に組み合わさるという2000年代以降の変化は、今回の震災対応にもよく表れていた、③日本の行政機構においては、水平的な調整メカニズムが内包されており、それは災害対応において生じる様々な総合的対応の必要にも、十分に応じられるものであった、④ただし、物資の調達と輸送等専門知識なくしては対応できない業務への対応は難しいという問題は残っており、災害対応業務のうち専門化していく必要がある部分はどこなのかを検討していくことが今後の課題である、⑤府省の活動については、所与のリソースを目一杯用いたといえるが、そもそものリソースが不足している可能性が検討されるべきである、といった指摘がある(曾我(2016))。

(2) 災害対応の特性を踏まえた防災行政体制のあり方に関する先行研究

次に、我が国での災害対応の特性を踏まえた防災行政体制のあり方に関する先行研究を概観する。このような研究は、我が国において、特筆すべき大規模災害が発生した場合に、それを契機に研究動向が変遷してきた傾向が認められる。

災害対応の特性やあり方の考察に基づく研究は、阪神・淡路大震災(1995)以前から、一定の研究が存在していたが、この時期の研究は、現実の災害経験にもとづく研究というよりは、組織論に基づく論理的考察に基づく研究が主であった。

しかし、阪神・淡路大震災後は、同震災による大規模災害の実体験を踏まえて、我が国の防災行政の体制の課題について考察する研究が出現するようになった。ただし、この時期の研究は、大規模災害への対策を念頭においているものの、巨大災害リスクへの問題意識を持つものは限定的であった。

巨大災害リスクに関する問題意識は、戦後初めての巨大災害であった東日本大震災(2011)の後に大きく顕在化した。東日本大震災後には、同震災による巨大災害の実体験に触発されたかたちで、行政組織のあり方に関する研究が登場するようになった。

① 阪神・淡路大震災(1995)以前からの研究

災害対応行政の特性やあり方を考察した上で、防災や災害対応行政の体制のあり方を示す研究は、阪神・淡路大震災(1995)以前から一定程度存在していた。こうしたタイプの研究は、現実の災害経験にもとづく研究というより、組織論の視点からの論理的考察に基づく研究が主となっている。

そのような研究として、組織学会の研究者(三隅不十二³⁰ら)によって行われた「自然災害と組織対応に関する研究」(1992)に属する一連の研究を挙げることができる。

三隅ほか(1992)は、社会の広範囲にわたって被害をもたらす自然災害に対する対応は組織レベルで行われることが多いが、多くの組織は自然災害に対する対応のみを目的として機能しているわけではないので、社会的防災力の向上のためには、複数の組織間のネットワーク、地域住民による自主防災組織を効果的に機能させる必要があると指摘した。

山本(1992)は、緊急状況における組織内調整に関し、①環境の不確実性が増大した時は、組織構造の複雑化、課業遂行の手続きや伝達パターンの混乱、意思決定における集権制の低下が生じる、②環境が安定的なときはプランによる調整が、環境が不安定なときはフィードバックによる調整が適合的である、③環境が流動的で業務内容があまりルーチン的でない場合には、集権型組織よりも分権型組織が適合的である、④災害が環境の不安定性や流動性を高めるとすれば、フィードバック調整や分権型組織の方がうま

³⁰ 三隅不十二(1924-1992)は、クルト・レヴィンによって創始されたグループ・ダイナミックス(集団力学)を日本に紹介し、その普及と発展に力を注いだ社会心理学者である。三隅は、リーダーシップを Performance(職務遂行機能、組織目的の達成)と Maintenance(集団維持機能、メンバー間のコンフリクト解消)の2つの機能の複合として捉える「PM理論」で世界的に知られている。

く対応できるはずである、と指摘した。さらに、災害発生時の組織は、大量情報、矛盾情報、あいまい情報、断片的情報や誇大情報に悩まされ、「情報の質の低下」と「情報チャネルの開放性」（災害時には手段や相手にこだわらず、とにかく連絡するといった開放的な伝達活動が行われる現象）という二つの問題に直面することとなるので、これに対し、情報のチェックシステムの設置や、特定情報の優先的な処理といった方法で対処することとなる、と指摘した。

また、安倍(1992)は、災害時の対応を、「個人と組織」、「組織内」、「組織間」の役割取得や葛藤という観点から取り上げ、災害時に相互の間のズレや摩擦がある場合には緊急対応時に決定的な歪みをひきおこす可能性が高いため、平時から役割の位置づけ、プランの作成、図上作戦によるすり合わせ等を行っておくことが重要と指摘した。さらに、組織におけるコミュニケーション・ネットワークについては、そのタイプによって問題解決に要する時間やアイデアの多様性や質的レベルが変化すると指摘した上で、緊急事態におけるリーダーの果たす役割は非常に大きく、そうした場面でのリーダーシップとしては三隅のいう「PM 型」（職務遂行機能も集団維持機能もともに高いタイプ）が最も適しているとの研究成果を紹介している。

以上のような組織学会による「自然災害と組織対応」の研究の後にも、組織論の視点からの論理的考察に基づく研究が登場している。

黒田(1995)は、行政組織、特に都道府県や市町村が災害時の応急対策活動に備えてどのような構造の組織を設計(デザイン)すべきかを考察し、①各下位組織間の相互以前性が低くなる（下位組織間の調整の比重が小さくなる）よう、部や課を単位とした細分化だけではなく、所管地域や援助対象者による細分化など、細分化の基準を柔軟に考える、②細分化した下位組織には、財政・予算執行面の権限、活動資源の自己調達権限を与えるなどして自己充足性を高める、③細分化によって処理しきれない組織間の相互依存性については、お互いのコミュニケーションを活性化させるため、専従の連絡担当者の配置、タスク・フォースの組織化など水平関係を調整する、といった点に留意した構造の組織をデザインする必要があると指摘している。

また、野田(2004)は、災害時の対応システムの設計には「統制モデル」と「問題解決モデル」があると述べる。そして、「統制モデル」では、災害発生時の状況はカオスであり、対応能力の減少や合理的意思決定の機能不全を補うため、トップダウン型の指示命令系統を持つ人工的社会構造が必要と考えるが、「問題解決モデル」では、災害発生時の状況はカオスなのではなく、予期されぬ事態への対処を必要とする状況であり、既存の構造による合理的意思決定は可能であるが、集権化はなじまず、分権的・多元的対応が必要で、そのための調整こそが中心的課題と考える。前者は局地的災害に適し、集権的統制体制の確立が中心的課題となるが、後者は広域的災害に適し、情報共有が中心的課題となる。そして、「問題解決モデル」においても、自立的に運用可能な独立的な

ひとまとまりを対策本部の調整事項から除外してしまうことで、意思決定中枢の負荷を軽減することが可能となるとしている。

さらに、野田(2004)は、いわゆる ICS³¹は、問題解決モデルにおける調整と協働を標準化することをつきつめた姿であり、導入可能性は残されているが、体制が整うまでのタイムラグの問題、暫定的体制から本体制への引継ぎの問題、指揮人員の高度な能力、法的権限関係の調整、資源環境(スペースも含む)の決定的相違も考慮しなければならず、日本も ICS 編成に変更すればよいというのは早計であるとしている。

② 阪神・淡路大震災(1995)後の研究

阪神・淡路大震災(1995)は、大規模災害対策に関する我が国社会の問題意識を大きく覚醒させる契機となり、その後は、同震災による大規模災害の実体験に触発されたかたちで、我が国の防災行政体制の課題について考察を行う研究が出現するようになった。

風間(2002)は、災害対策基本法(昭和 36 年 11 月法律第 223 号。以下、「災対法」という)の詳細な制定プロセスを文献資料をもとに明らかにし、災対法の制定は、資源集中によらないアプローチを模索した点で、現代の政策にも通じる新しい方向を示すものであったが、①自治体の防災計画担当部局と消防機関が切り離されたこと、②より広範囲の主体とのネットワーク、防災機能の向上を第一義的に考える主体とのネットワーク、既存の政策ネットワークの境界を超えたネットワークが十分ではなく、結果として、③日本の防災体制は「弱い核ネットワーク・強い既存の政策ネットワーク」という構造特徴を強めた、と指摘した。しかしながら、同法制定後に、公共投資が行われ、防災関連技術が向上した結果、防災機能は高められたため、これらの構造的な問題が解消されることはなかった、と指摘している。

近藤(2006)は、阪神・淡路大震災における災害時の行政組織の初動対応の課題について既存研究をレビューし、その後の制度変更や体制の整備状況についてまとめをし、残された課題として、指揮命令系統の統一、国と地方公共団体の実質的な連携体制の再構

³¹ ICS(Incident Commanding System) は、米国で開発された災害現場・事件現場などにおける指揮命令系統や危機管理手法を標準化したマネジメント・システムである。命令系統や管理手法が標準化されている点や、一元的な指揮統制(Command & Control)と目標による管理(Management by Objectives through Self Control)が特徴とされている。1970 年代に消防によって開発され、徐々に他の行政機関などでの利用が拡大し、デファクトスタンダードとなった。その後、2004 年に米国緊急事態管理庁(FEMA)によって制定された米国インシデント・マネジメント・システム(National Incident Management System, NIMS)において、米国で発生するあらゆる緊急災害・緊急事態に ICS を適用するものと定められた。

築、多様な災害対応主体の調整方法、情報分析機能の強化、危機管理体制への優先度、地域防災計画の実質化等を指摘した。

また、近藤ほか(2006)は、新潟中越地震(2004)における県災害対策本部の機能について、「目標による管理」の視点から評価・分析を行い、阪神・淡路大震災における災害初動期の課題が克服されることもなく9年もの時間が経過していたと指摘した。具体的には、災害対応の戦略的マネジメントや他の都道府県・市町村から派遣された外部応援者にとって被災自治体が置かれている状況の理解や支援業務の効果的实施を可能にする「目標管理による災害対応」が未解決のままであったことを指摘し、情報の集約及び共有手法に関する訓練や災害対応の目標と戦略を定期的に策定し、災害の全体像を把握して業務を実施していく演習などが必要と指摘した。

Nakabayashi(2010)は、日本の地域防災システムや首都直下地震対策としての広域応援・広域連携システムを概観し、個々の自治体の災害時対応は、個々の地域防災計画に依拠しているが、これは地方自治を原則として、自治体内で全ての災害対応を全うする計画となっており、首都直下地震では、自治の範囲を超えた広域的な取組を可能とする新しい法制度の創設が必要と指摘している。

牧(2010)は、現在の災対法の枠組で南海トラフ地震や首都直下地震を乗り切ることができるのかという問題意識から、災対法を分析し、①災害対策の総合化、災害対策の計画化、巨大災害への対処という災対法制定当時の3つの目標は完全には達成されていなかった、②日米の災害対策とも、被害軽減の時代、被害抑止の時代を経て、現在は、マルチハザード・総合防災の時代となっているが、災害対策の総合化については、被害抑止対策の総合化について課題が残されており、そのための体制構築が求められる、③巨大災害への対処については、阪神・淡路大震災後の見直しにより、政府内部の体制整備、初動体制の拡充が行われたが、被災自治体の応急対策支援については課題が残されており、巨大災害時には国が直接対応できるような仕組みについて法改正等を検討する必要がある、④将来ビジョンとの融合については、自治体の総合計画、都市計画マスタープランへの被害想定結果の反映が求められる、などと指摘した。

③ 東日本大震災(2011)後の研究³²

東日本大震災(2011)は、戦後初めての巨大災害であり、東日本大震災後には、そうした現実の巨大災害の経験に触発された多くの議論が見られるようになった。

³² 曾我(2016)及び伊藤(2015)については、行政組織論の観点からの研究として既に記述したことから、ここで繰り返して言及することは避ける。

これらの研究は、上下水道、住宅・建築、救急医療、メンタルケア、教育、原子力事故災害、液状化、地域づくり、災害記録、文化財保護、民事法律相談等の個別分野に係る研究が大半を占めており、東日本大震災の全体像を俯瞰した研究は限られている。

そうした事実の背景には、東日本大震災によって発生した事象の全体像があまりにも膨大であり、その把握や評価・検証に多大な労力・時間を要するという事情もあいまって、現時点でもなお研究成果としうるかたちで評価を定めにくい状況が存在している可能性が高い。

このため、この時期における行政組織に関する議論は、研究論文ではなく、実務的視点からの論説や政策提言等が大半を占めているが、そうした中でも、東日本大震災の経験を踏まえた災害対応組織に関する研究が散見される。

越山(2014)は、①東日本大震災以前にも日本は局所的な壊滅的災害を数回経験しており、東日本大震災は、激甚性だけでなく広域性をも有する災害への対応上の課題を示すものと考えるべきである、②これほど多数の自治体が緊急体制となった事案は災対法制定後初めてであるが、今日の日本の災害対応システムについては、特に地震・津波対応に関しては、過去事例を教訓として即座に災害対応が開始されるしくみを作り上げた結果、災害初動時における行政体の緊急体制の構築、すなわち災害対策本部の設置(災害対応システムへの切り替え)は極めて自動的に行われるという特徴を見ることができる、③そのような即応力の高いシステムは被災地域が局所的である場合には大変有効であるが、今回のような広域災害については、県内市町村のほとんどが災害対応を実施する状況の中で、都道府県レベルでの調整業務は困難となり、国が1都道府県に支援を即時に送り込む仕組みが適合しないという意味で、従来の法制度・計画枠組では初動時支援対応がほとんどできない環境であった、④市町村の対応力を超える規模の災害が発生し、複数都道府県が被災する広域災害が発生した場合には、市町村業務を都道府県が支援するという大前提が初動時の混乱を発生させる、④被害情報処理、避難所運営、物資輸送、救急物資対応など、どこの自治体でも同様に処理すべき案件については、初動・応急の災害対応業務を外部の専門部隊に外部化することによって、対応能力の高度化、経験による暗黙知の移転・蓄積等を図ること、⑤被災者生活再建支援チームは、4班編成となっていたが、被災自治体にこれに対応した体制が存在していたら縦系列での意思決定・調整・実動がよりスムーズになった可能性があることから、米国のESF³³の

³³ ESF(Emergency Support Function)とは、「全米災害対応計画 National Response Plan」(National Response Framework,2008)において、災害発生時の連邦政府の役割を15の「緊急支援機能 Emergency Support Functions:ESF」として規定し、明確化したものである。具体的には、緊急輸送、通信確保、社会基盤機能維持、消防、情報作戦、被災者支援、資源管理、公衆衛生・医療、救命救助、有害物質除去、食料、エネルギー、治安維持、長期的復興及び広報の15機能が定められ、省庁連携の

ように、共通の災害時支援・連携機能の枠組を国が標準化・共通化し、日常から有しておくことを提案する、⑥災害対応は市町村にとっては初めての事象であるが、課題自体の発生構造はほとんど変わらないので、被災市町村の職員は、地域特性に合わせた対応をいかに行うことができるかを考案・実行することに特化するとともに、他機関からの人的連携により分担すべき業務を明確化するべきである、等の指摘を行っている。

この研究は、市町村の対応力を超え、複数都道府県が被災する広域巨大災害の場合は、市町村業務を都道府県が支援するという大前提が初動時の混乱を発生させるのであるから、①どの自治体でも同様に処理すべき案件については、初動・応急の災害対応業務を外部の応援力を活用することにより、対応能力の高度化、経験による暗黙知の移転・蓄積等を図るべき、②縦系列での意思決定・調整・実動をより円滑化するため、米国の ESF のように、共通の災害時支援・連携機能の枠組を国が標準化・共通化し、日常から有しておくべき、と指摘したものと要約することができる。

東日本大震災に関しては、未曾有の大災からの復興に関する取組に関連した研究もみられる。

飯尾(2013)は、東日本大震災に対する復興政策を概観した上で、①市町村中心の復興という基本方針がどのくらい機能したか、②多様な復興政策の総合性が国、・県・市町村のそれぞれでどのように確保できたか、③復興政策における政治と行政との関係、④原子力災害をはじめとする未知の状況に直面したとき専門家の判断はいかにあるべきか、といった観点から、検証し、震災復興政策について学術的検証が進むことが必要であると指摘している。

岡本(2013)は、東日本大震災からの復興について、危機は常に想定外であるため、危機の際には、情報収集の方法、優先すべき課題の判断、誰に何をさせるかの指示の3つに力点が置かれることになると述べた上で、運営の分担設定等に責任者の力量が試されるとともに、想定範囲内で創られている法や制度の下で、「法令に従い、前例通りに処理する」という官僚制の欠点をどう乗り越えるか、そして事前に制度化しておく限界を、どのように運用や新たな制度を作ることで乗り越えるか、政府の力量が試されると指摘している。

④ まとめ

体制・責任主体・指示系統・業務内容・書式様式等が定められている。この支援機能に整合させた形で、州・都市・カウntyレベルの計画が策定され、連邦は、州・都市・カウntyへの支援を実行する。

これらの一連の研究による知見をまとめると、災害対応の特性を踏まえた防災行政体制のあり方について、次のように認識することができる。

阪神・淡路大震災以前からの研究において、災害対応組織については、①統制型の集権的対応より課題解決型の分権的・多元的対応が有効であり、そのためには、自立的に運用可能な独立的なまとまりを基本に単位組織を設定すべきである、②組織間ネットワークを効果的に機能させる情報共有や調整と協働を平常時及び発災時の取組を通じて充実させることが重要である、との指摘を共通して見ることができる。

また、阪神・淡路大震災後の研究については、巨大災害への対処という視点からは、特に被災自治体の応急対策支援に課題があり、①自治の範囲を超えた広域的取組や国が直接対応できるような制度、②多様な災害対応主体の指揮命令系統の統一、情報集約・分析・共有機能や調整機能の強化等による「目標管理による災害対応」の充実、といった課題があることを指摘したものと要約される。

さらに、東日本大震災後の研究からは、未知の事象や想定外の事象である危機への対応については、臨機応変の状況判断と対応力など、人材の力量が問われるため、防災体制を考える上で、危機管理に対応する人材の育成・確保がポイントの一つであるとの示唆が得られる。

(3) 諸外国との比較の観点からの防災行政体制に関する先行研究

① 諸外国の防災行政体制との比較論の観点からの防災行政体制に関する研究

次に、諸外国の防災行政体制との比較論の観点からの先行研究を見ていく。こうした研究についても、やはり阪神・淡路大震災(1995)以後に、諸外国、特に米国の防災行政との比較の観点からの研究例が登場するようになった傾向がある。

我が国に匹敵する災害大国で、かつ、防災先進国でもある国は限られており、諸外国の防災行政体制との比較論は、米国との比較論、具体的には、米国の国家安全保障省(DHS)³⁴の傘下にある連邦危機管理庁(FEMA)³⁵の組織や災害対応との比較論が大宗を占めている。

³⁴ 米国の国土安全保障省(United States Department of Homeland Security:DHS)は、2001年9月11日の同時多発テロ事件の反省を踏まえて、2002年11月に設置された米国連邦政府の行政機関の一つで、公共の安寧保持を所掌事務とし、テロリズムの防止、国境の警備・管理、出入国管理と税関業務、サイバーセキュリティ、防災・災害対策などを使命としている。

³⁵ 米国の連邦緊急事態管理庁(Federal Emergency Management Agency:FEMA)は、大災害に対応する米国連邦政府の政府機関である。国土安全保障省の一部で、緊急準備・即応担当次官(Under Secretary of Emergency Preparedness and Response)の下に置かれ、洪水、ハリケーン、地震、原子力災害を

そして、国の防災行政体制の基盤制度は、日本は議院内閣制の下での地方自治制度が採用されているが、米国は連邦制の下での大統領制を採用しているという大きな違いがあるため、組織体制の直接的な比較による考察には本質的な限界がある。このため、こうした研究は、FEMA の災害対応業務の中核的基盤となっている ICS やそれと密接に関係する ESF との比較論が中心となっている。

井ノ口ほか(2005)は、ICS との比較論の観点から新潟中越地震(2004)への小千谷市災害対策本部の活動を分析した結果、危機管理という営みの中での災害対策本部は、現場従事者に対する後方支援を担っており、その内容は、ICS における Planning(情報作戦)、Logistics(資源管理)、Liaison(連絡調整)が主で、Operation(事案処理)については、被災地内外の災害対応に関わる全ステークホルダーへの情報発信業務と、それらから受ける地方自治体に対するクレーム処理を担っている実態であると指摘している。そして、危機対応を業務レベルで切り出して ICS のフレームを適用して情報分析評価を行った結果、我が国では ICS を意識していないものの、業務遂行に向けた活動を ICS 的に記述できており、我が国においても危機対応全体において組織運用を ICS 的な処理を通して遂行されていると評価しつつ、合理的な指揮命令系統を確立することと交代を考慮に入れることが今後の課題であるとしている。

福留(2005)は、防災面のエキスパートを体系的に育てる人材育成の必要性に関する問題意識を起点に、米国各州の標準的な防災危機管理研修プログラムを分析した結果、①州独自のプログラムと EMI³⁶のプログラムを組み合わせた幅広い内容のカリキュラムとなっており、修了試験や資格単位認定を行う事例もみられる、②研修内容は、危機管理広報、危機管理の原則、ICS や EOC³⁷など危機管理対応業務に関するものが多く、災害等ハザードに関するものは少ないなど、我が国と大きく異なっている、と述べている。そして、南海トラフ地震などの際には、阪神・淡路大震災とは比較にならない広域連携が各分野、とりわけ防災行政に求められるため、自治体、機関を超えた共通の災害対応業務体制構築が急務であるが、ICS は大いに参考になるものであり、日本においても、標準的な研修プログラム、カリキュラムを構築することが必要であるとしている。その際には、放射能物質やテロなど社会災害にも向き合ってきた米国に比して、我が国は自然災害に特化していたことに留意するとともに、現在あまり研修対象となっていない災害対応業務に関連する内容と従来からあるハザードに関する知識内容との balan

含む災害に際し、連邦機関、州政府、その他の地元機関の業務を調整し、家屋や工場の再建や企業活動・行政活動の復旧を資金面から支援する。7,474 人の人員(2011 年 10 月 8 日現在)、142 億 US ドル(2017 年度)の年間予算を有する。

³⁶ FEMA 防災研修所(Emergency Management Institute)のこと。

³⁷ 緊急事態オペレーションセンター(Emergency Operation Center)。我が国でいう災害対策本部に当たる。

ス、講師名等属人的な性格に影響される傾向を見直したクオリティコントロール、資格取得や単位取得につながる仕組みづくりを検討すべきとしている。

近藤ほか(2007)は、連邦政府の対応の遅れや連邦・州・地方政府の連携不足などが指摘されたハリケーン・カトリーナ災害(2005)の際に ICS がどのように機能したかを、ICS の基本的な特徴である一元的な指揮統制と目標による管理の視点から分析した。その結果、ハリケーン・カトリーナの際には、①目標による管理が軍隊型の命令・統制モデルを補完していたが、②ESF の各機能ごとに現場への権限移譲がなされ、目標による管理によって自発的な業務遂行が行われており、これによって複数主体が協働する仕組みが確立していた、と指摘している。そして、このような目標による管理を基本とする業務の体系化は、現場への権限移譲を行い、そこでの自発的な業務遂行を進める上でも我が国でも求められてくるであろう、と述べている。

東田ほか(2006)は、神戸市の防災情報対応マニュアルを ICS の枠組に照らして分析した結果、①状況認識の統一(COP)³⁸、当面の危機対応計画(IAP)³⁹の作成、日誌(Log)の作成といった機能を実現するための情報過程が明確ではなく、情報を扱う様式などが整理された計画となっていないこと、②その結果、危機に一元的な対応をできる対応計画になっていない、③危機を問題解決・対応方針の決定と考えた場合、意思決定を行うための情報要求が全く行われていない、と指摘している。そして、COP、IAP の具体的な内容の検討と、意思決定を支援するシステムの開発を行う必要がある、と述べている。

伊藤(2017)は、FEMA 創設(1979)のプロセスを分析し、FEMA 創設(危機管理組織の一元化)は、「オールハザードコンセプト」(災害の種類を問わず、準備・対応・復旧・被害軽減といった緊急事態管理の各機能を包括的なシステムの中で一元的に管理・運営するという考え方)と密接な関係を有するとともに、連邦・州政府間の円滑な調整・連携を恒常的に実現する「ハブ」になるために誕生した、と指摘している。その上で、昨今の我が国の組織一元化に関する議論は、各主管官庁が有する災害対策の機能を一元化することに議論が集中しているが、FEMA を参考にする場合、①中央政府内の組織構成等以上に、中央-地方関係の観点、特に危機管理の主体となる自治体の負担軽減を意識して組織の在り方が議論されるべきである、②オールハザードについても、日本では単に「災害の種類を問わない」という意味で使用され、その議論も依然として「対応」に集中しているが、米国を参考にすれば、従来の「防災」と「国民保護」の垣根を超えた対応・復旧能力を形成するとともに、平素の予防・軽減の取組と結び付けて、危機管理行政全般の効率化を図るための包括的かつ一元的なシステムの実現可能性が議論されるべきである、と指摘している。

³⁸ Common Operational Picture。

³⁹ Incident Action Plan。

② まとめ

これらの研究成果を総合すると、我が国の防災行政体制については、米国の「一元的な指揮統制」と「目標による管理」を参考に、国・自治体や機関を超えた連携や協働を可能とする共通の災害対応業務体制を構築するための「業務の体系化・標準化」が急務であると指摘されていると見ることができる。

そして、そのための具体的課題として指摘されている事柄として、合理的な指揮命令系統の確立、交代の考慮、情報力の強化(COP、IAP、Log等の作成、情報様式の整理、意思決定を支援する情報支援システムの開発等)、クオリティの高い標準的な人材研修プログラム・カリキュラムの構築、現場への権限移譲等が挙げられている。

(4) 先行研究による知見のまとめ

以上に見てきた諸研究による知見をまとめると、巨大災害を念頭に置いた我が国の防災行政体制(特に国の防災行政の中核組織)のあり方を考察する際には、次のような点を念頭に置く必要があると考えられる。

① 行政組織論の観点からの行政組織体制の多機関連携に関する先行研究の知見

我が国の行政組織体制は、憲法に基づく議員内閣制において、内閣に帰属する行政権を「主任の大臣」たる各省大臣に分担管理させる仕組みがとられており、基本的に分立性が高い。中央省庁は、情報共有型組織の特徴を持ち、その「統合」(多機関連携や一体性保持)は、「水平的調整」を主としている。このような情報共有型組織の組織統合単位は、府省単位の人事のまとまりである。

戦後の中央行政機構編成は、総理府の外局として、総合調整等のための大臣庁を設け、それを拡充するという歴史を辿った。

その後、中央省庁等改革(橋本行革)で、省庁組織の1府12省庁への大括り再編、内閣機能の強化、行政の減量・効率化等が実施された。この省庁再編については、「数合わせの『器の改革』」であるとの批判や、人事の単位としての実質的なまとまりを維持しつつ機能としての官庁を再編するのであれば実質的な変化は大きくない等の指摘がある。

また、内閣機能の強化に関し、内閣総理大臣の権限強化、内閣あるいは内閣総理大臣を専門能力において補佐するスタッフ機構の強化、が図られ、この改革の後、総理の指導力が飛躍的に高まり、トップダウン型の政策決定を加速させた総理主導による政権運営が行われるようになった。

東日本大震災への政府の対応については、①総じていうならば、中央省庁は組織としても、個々の行政職員としても、その役割を相応に果たした、②水平的な調整メカニズムに加えて、官邸主導を可能とする内閣官房・内閣府による調整が重層的に組み合わさるという 2000 年代以降の変化は、今回の震災対応によく表れていた、③日本の行政機構の水平的な調整メカニズムは災害対応において生じる様々な総合的対応の必要に十分に応じられるものであった、④ただし、物資の調達、輸送等専門知識なく対応できない業務への対応は難しいという問題は残っており、専門化していく必要がある部分を検討していくことが今後の課題、⑤府省の活動は、所与のリソースを目一杯用いたが、そもそもそのリソースが不足している可能性が検討されるべきであるとの指摘がある。

② 災害対応の特性を踏まえた防災行政体制のあり方に関する先行研究の知見

災害対応組織については、①統制型の集権的対応より課題解決型の分権的・多元的対応が有効であり、そのためには、自立的に運用可能な独立的なまとまりを基本に単位組織を設定すべきである、②組織間ネットワークを効果的に機能させる情報共有や調整と協働を平常時及び発災時の取組を通じて充実させることが重要である。

巨大災害への対処という視点からは、特に被災自治体の応急対策支援に課題があり、①自治の範囲を超えた広域的取組や国が直接対応できるような制度、②多様な災害対応主体の指揮命令系統の統一、情報集約・分析・共有機能や調整機能の強化等による「目標管理による災害対応」の充実、といった課題がある。

東日本大震災後の研究から、未知の事象や想定外の事象である危機への対応については、臨機応変の状況判断と対応力など、人材の力量が問われるため、防災体制を考える上で、危機管理に対応する人材の育成・確保がポイントの一つである。

③ 諸外国との比較による防災行政体制に関する先行研究の知見

我が国の防災行政体制については、米国の「一元的な指揮統制」と「目標による管理」を参考に、国・自治体や機関を超えた連携や協働を可能とする共通の災害対応業務体制を構築するための「業務の体系化・標準化」が急務である。

④ まとめ

以上をまとめると、巨大災害を念頭に置いた我が国の防災行政体制(特に国の防災行政の中核組織)のあり方を考察する際には、次のような点を念頭に置く必要があると要約することができ、これらは今後の我が国の防災政策の企画立案及び実施上の重要課題を示唆していると考えられる。

第一に、防災行政組織体制の編成に関し、次の点に配慮した検討が必要である。

- ・我が国の行政組織体制は、憲法に基づく議員内閣制において、内閣に帰属する行政権を「主任の大臣」たる各省大臣に分担管理させる仕組みの下で、中央省庁は、基本的に分立性が高く、情報共有型組織の特徴を持ち、組織統合の単位は、府省単位の人事のまとまりとなっており、それらの組織間の連携や一体性の保持は、「水平的調整」を基本にしている、との基本的特性があること。
- ・各省間の「総合調整」については、戦後、総理府の外局としての大臣庁を設け、それを拡充するという歴史を辿っていたが、中央省庁等改革(橋本行革)で、内閣総理大臣の権限強化や内閣あるいは内閣総理大臣を専門能力において補佐するスタッフ機構の強化が図られ、総理主導によるトップダウン型の政策決定を加速させた政権運営が行われるようになってきていること。
- ・東日本大震災への政府の対応については、以上のような、水平的な調整メカニズムに加え、官邸主導を可能とする内閣官房・内閣府による調整が重層的に組み合わさるといふ日本の行政機構の調整メカニズムは災害対応において生じる様々な総合的対応の必要に十分に応じられるものであった、との指摘も存在すること。
- ・災害対応組織の設計については、統制型の集権的対応より、課題解決型の分権的・多元的対応が有効であり、自立的に運用可能な独立的な単位組織を設定し、組織間ネットワークを効果的に機能させることが重要である、との研究成果が存在すること。
- ・物資の調達、輸送等、専門化の必要がある部分を検討していくことが今後の課題であるとの指摘も見られること。

第二に、防災行政組織体制の機能に関し、次の点に配慮した検討が必要である。

- ・市町村の対応力を超え、複数都道府県が被災するような広域巨大災害への対応については、特に被災自治体の応急対策への支援に大きな課題があり、自治の範囲を超えた広域的取組や国が直接対応できるような制度や、多様な災害対応主体の指揮命令系統の統一、情報集約・分析・共有機能や調整機能の強化等の検討が望まれること。
- ・米国の「一元的な指揮統制」と「目標による管理」などを参考に、国・自治体や機関を超えた連携や協働を可能とする共通の災害対応業務体制を構築するための「業務の体系化・標準化」を検討する必要があること。具体的には、合理的な指揮命令系統の確立、交代の考慮、情報力の強化(COP、IAP、Log等の作成、情報様式の整理、意思決定を支援する情報支援システムの開発等)、クオリティの高い標準的な人材研修プログラム・カリキュラムの構築、現場への権限移譲等が必要であること。

第三に、防災行政組織の設計に関し、次の点に配慮した検討が必要である。

- ・府省の活動は、所与のリソースを目一杯用いたが、そもそものリソースが不足している可能性が検討されるべきであるとの指摘があること。
- ・危機は常に未知の事象や想定外の事象であり、臨機応変の状況判断と対応力など、人材の力量が問われることとなることを踏まえ、危機管理に対応する人材の育成・確保が防災体制を考える上でのポイントの一つになること。

（５）先行研究と本研究の関係

本研究の目的は、東日本大震災への政府の対応経過をもとに、巨大災害に対応するための国の行政組織体制（特に国の防災行政の中核組織）のあり方を考察することにある。そのような問題関心に照らすと、先行研究の知見は、極めて有益な示唆に富むものであるが、さらに次のような点を補った研究を進める必要があると考える。

第一に、行政組織論の観点からの行政組織の多機関連携に関する先行研究は、基本的に行政組織一般に関するものが大半を占めるため、それらの知見を防災行政組織に投影し、防災行政組織体制のあり方に焦点を当てた研究を進める必要がある。

第二に、先行研究の中には実際の災害への対応に基づく研究が数多く存するが、そこで取り上げられている災害は、阪神・淡路大震災以下の規模の災害が多く、そうした視点による研究においては、巨大災害に特有の問題を抽出しうる保証がない。巨大災害に特有の課題を把握するためには、戦後日本が経験した最大規模の災害である東日本大震災への対応を基にした研究を進める必要がある。

東日本大震災後には、同震災の発生時の状況を把握した結果に基づく研究も数多く出現したが、そうした研究は個別分野に係る研究が大半を占めており、同震災の全体像を俯瞰した研究は限られているため、東日本大震災への対応について、政府の対応の全体像を俯瞰した上での考察を加えていく必要がある。

さらに、災害対応の特性やあり方についての考察に基づき、行政組織のあり方について有益な示唆が導出されている先行研究も多いが、それらは個別的な事項に係る知見が多いことから、防災行政体制(特に国の防災行政の中核組織)のあり方そのものを対象とした研究を進める必要がある。

第三に、米国との対比による先行研究については、日米両国の基本制度に大きな違いがあるため、組織体制の直接的な比較ではなく、FEMAの災害対応業務の中核的基盤をなすICSやESFから導かれる災害対応のあり方を論じるものが中心であるが、本研究においては、これらの研究の成果から得られる行政機能のあり方についての示唆を視野に入れるものとする。

3. 本研究における分析の枠組

本研究においては、関連する先行研究による知見を踏まえつつ、巨大災害に対応するための国の行政組織体制（特に国の防災行政の中核組織）のあり方を考察するため、次のような段階を踏んだ分析を進めていき、災害規模の巨大化が災害対応力の整備のあり方に及ぼす含意を把握するものとする。

（１）戦後日本の主要災害と防災行政体制の変遷過程の把握

まず、戦後日本の主要災害と防災行政体制の変遷過程を把握することにより、戦後日本の防災行政体制やそれに関連する制度が、様々な災害の経験が反映されつつ、逐次整備が進められてきたことを示す。

戦後における我が国の防災行政体制は、主要な災害が発生するたびに、そのあり方をめぐる議論が活発化し、そうした議論を反映して、変遷してきた歴史であった。その過程を、伊勢湾台風の発生(1959)と災害対策基本法の制定時(1961)から始まり、国土庁の発足(1974)と防災局の設置(1984)、阪神・淡路大震災の発生(1995)とその後の防災行政体制の強化、中央省庁等改革と内閣府防災の発足(2001)といった諸段階を追って順次確認していき、その上で、東日本大震災(2011)の初動・応急体制がどのようにして形成されていたかを概観する。

（２）東日本大震災への政府の初動・応急対応の把握

次に、東日本大震災(地震・津波)に係る政府の対応について、初動・応急対応から、本格的な復興への着手に至るまでの総合調整の主な経過を把握することにより、戦後日本が経験した唯一の巨大災害の発生時の具体的な状況を確認する。

これについては、筆者が、東日本大震災の発生時、内閣府防災の総括参事官として把握しえた政府の初動・応急対応(地震・津波関係)に係る総合調整の主な経過経緯等を軸に、東日本大震災の発災時の実態を丁寧に示すこととしたい。

東日本大震災の初動対応は、それまでの防災対策の想定規模(概ね阪神・淡路大震災規模)を大きく上回る巨大災害に対し、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて導入された様々なシステムを臨機の修正や応用動作を加えながらフル稼働させ、それによってあげうる限りの最大限の効果の発揮を目指す取組であった。

この災害の経験は、今後は、災害像が十分解明されていなくても、また、発生確度が低くても、あらゆる可能性を考慮した最大クラスの巨大な自然災害を想定し、とりうる「減災」手段を積み重ねた総合的な対策を講じていくべきとの教訓を残すものとなった。そうした教訓をもたらすこととなった災害発生時の状況を具体的に確認していくこととしたい。

（３）阪神・淡路大震災と東日本大震災の比較

さらに、そうした東日本大震災の発生時の状況を阪神淡路大震災の発生時の状況と比較することによって、巨大災害時に起きる状況と大規模災害時に起きる状況との比較を行い、災害規模の巨大化がもたらす変化を把握するとともに、災害の巨大化によってどのような変化が生じるのか、そして、災害の巨大化に対応するための災害対応力の整備のあり方にどのような含意が及ぼされるかを示す。

具体的な比較対象災害としては、阪神・淡路大震災と東日本大震災の発生時の状況の「垂直的比較」⁴⁰を行うこととするが、外国との水平的比較についても、FEMAの災害対応業務の制度的基盤であるICSやESFとの水平的比較に基づく災害対応のあり方をめぐる知見については、分析に当たって考慮すべきものと考えられるため、必要に応じて適宜言及することとしたい。

また、比較の方法については、東日本大震災を主軸に、阪神・淡路大震災と、ポイントと思われる点に絞った比較(比較のポイントについての比較)を行っていくものとする。ただし、阪神・淡路大震災と東日本大震災は、東日本大震災の方がより巨大であるものの、この2つの災害は、ともに他の災害と比べると大規模性を有する等、類似共通性を有する面もある。こうした類似共通点と相違点にきめ細かく配慮しつつ、比較要素をきめ細かく見ていくものとする。

① 比較分析の考え方

本研究においては、災害の巨大化によってどのような変化が生じるか、そして、災害の巨大化に対応するためにはどのような備えが必要かという視点から、行政機能、行政組織設計及び行政組織編成を考える上で有益な知見を得るため、大規模災害時に起きる状況と巨大災害時に起きる状況を比較する。

② 比較対象の設定

比較対象については、以下に述べる理由から、阪神・淡路大震災と東日本大震災の発生時の状況の垂直的比較を行うことにより災害規模の巨大化がもたらす生じる変化を把握することを基本とするが、外国との水平的比較についても、米国FEMAの災害対応

⁴⁰ ここでは、我が国の災害の歴史の中で発生時点を異にする複数の災害の状況比較を「垂直的比較」、異なる国における災害の状況比較を「水平的比較」と呼んでいる。

業務の制度的基盤である ICS や ESF との水平的比較に基づく災害対応のあり方をめぐる知見について、必要に応じて適宜言及することとしたい。

第一に、比較対象については、実際に発生した複数の既往災害の発生時の状況の比較を基本とする必要があると考える。

仮に、比較対象とすることが望まれるような災害を人為的・実験的に発生させ、その状況との比較分析を行うことが可能なのであれば、それは有益な研究材料を提供するものとなるであろう。しかし、そのようなことは、技術的に困難であるし、社会的害悪性をも有するので、現実には採りえない。

したがって、実際上は、入手可能な既往の災害事例の中から、複数の災害事例を比較することで、災害規模の巨大化によって生じる状況変化を観察する事例比較法によることとする。現実には発生した災害の際の状況を分析することは、我が国の防災行政体制のあり方に対して有益な示唆を得られやすいとの特性も有するはずである。

第二に、複数の既往災害の比較については、国内の既往災害の比較分析である「垂直的比較」⁴¹を基本とすることが適当であると考えられる。

垂直的比較は、日本の災害の歴史的比較であるから、比較対象となる災害は、同一の国及び国民の下で、社会経済状況や、防災に関する制度や行政体制が概ね共通している状況下での比較となるため、災害規模の違いによる変化を比較的抽出しやすいという利点を有する。

他方、異なる国の災害の比較分析である「水平的比較」は、我が国とは自然条件や社会経済条件、そして行政制度が大きく異なる下での災害事例と比較になるため、災害規模の違いによる変化を直接的に抽出しにくい。そして、我が国とは異なる防災行政体制や制度の下での事例であるから、我が国の防災行政制度、特に防災行政に関する組織体制のあり方に関する分析を行う上での検証材料として直接的に活用することには限界があると考えられる。

⁴¹ 外国の災害対応を見ると、まず、ヨーロッパにおいては、我が国のような大規模地震や大規模水害が発生することがそもそも稀であるため、我が国とは前提条件が大きく異なっていると考えられる。

一方、米国は比較的多く大規模災害が発生する傾向があり、そうした状況もあって、外国の災害状況に基づく研究成果は、米国に関するものが大宗を占めているのが実情となっている。しかし、米国は、我が国とは異なり連邦制・大統領制を採用していることから、特に組織体制のあり方に関する考察については、必ずしも直接的な示唆を得られやすい比較対象とは言えない。しかし、米国の災害対策については、FEMA の災害対応業務の中核的基盤である ICS との比較論に基づく先行研究が存在しており、これらの知見については、分析に当たって考慮すべきものと考えられる。

しかしながら、FEMA の災害対応業務の制度的基盤である ICS や ESF との比較論による知見については、分析に当たって考慮すべきものと考えられるため、そうした点についても、必要に応じて適宜言及することとしたい。

第三に、以上を踏まえた「垂直的比較」の対象とする災害は、我が国における現行防災行政制度の基本的枠組みが構築された災対法の制定以降の災害を対象とする必要があると考えられる。

安政地震や関東大震災など、それ以前にも大規模災害は発生しているが、災害状況の詳細な記録が残されていないことや、現在とは異なる社会経済情勢や防災行政制度の下での事例であるため、社会システムの分析に対しては限定的な示唆しか得られない可能性が高いと推測されるからである。

第四に、災対法の制定以降の災害の中から比較対象として抽出する災害は、阪神・淡路大震災と東日本大震災とする。

まず、災害規模の巨大化によって生じる変化を把握するためには、災対法制定以降に発生した唯一の巨大災害である東日本大震災を比較対象とすることが不可欠である。

そして、東日本大震災と比較対照する災害については、小規模の災害では、災害規模の巨大化によって生じる変化を直接的に抽出することが困難となり、分析結果にバイアスを生じる可能性が生じてくるため、できるだけ大規模な災害を対象とする必要があり、具体的には、阪神・淡路大震災がこれに該当する唯一の災害である。

③ 比較の方法

比較については、東日本大震災を主軸に、最近起こった大規模災害である阪神・淡路大震災と、ポイントと思われる点に絞った比較を行っていくものとする。

ただし、阪神・淡路大震災と東日本大震災は、東日本大震災の方がより巨大であるものの、この 2 つの災害は、ともに他の災害と比べると大規模性を有する等、類似共通性を有する面もある。また、阪神・淡路大震災後には防災行政体制や防災関連制度の整備が進んだ部分もある等、相違している面もある。

したがって、比較に当たっては、類似共通点と相違点にきめ細かく配慮しつつ、比較要素をきめ細かく見ていくものとする。

④ 比較のポイントの設定

災害事象は、無数の細かな個別的事実の集合体であり、その全体構造は極めて複雑である。そのような複雑な事実のすべてを見ることは、現実には不可能であるし、仮にそ

れが可能であったとしても、それによって対象物の本質を把握することは容易ではない。

したがって、実際上は、観察点を設定し、それに基づく観察結果をもとに、観察対象の全体的状況を推論していくという方法によることとなる。

このようにして設定する観察点が一つだけの場合は、十分な観察精度が確保される保証がないので、複数の観察点を設定することで観察精度の向上を図る必要がある。したがって、複数の観察点を組み合わせて設定し、それらが一つの体系となって、観察対象の全体像を体現するのを目指すこととする。

ただし、観察点の数は多ければ多いほどよいとはいえないと考えられる。多数の観察点を設定しても、それが恣意的あるいは偶発的な判断に基づくものや、枝葉の事柄に関するものであるような場合は、それによって設定された観察点の組み合わせは、観察対象の全体像を体現する体系とはならず、観察結果全体に歪みや偏りを発生させてしまう可能性が排除されない。

仮に本研究の観察対象が数値データの集合体であれば、その観察対象を「クラスター分析」(clustering/cluster analysis)⁴²等の統計的処理に基づいて、全体をいくつかの部分に合理的に分割することが可能である。しかし、本研究の観察対象は、数値データではなく、記述的事実の集合体であるから、そのような方法の適用は困難であり、定性的分析に適用可能な方法を考える必要がある。

そのような工夫として、本研究では、観察作業全体を、その基本的構成体系を踏まえながら、複数の要素に体系的に分割していくことを繰り返し、最終的な分割結果として得られた各部分の状況を観察するためのポイントを設定するという方法を適用する。このような方法を採用することで、複数の観察点を歪みや偏りなく体系的に配置しながら、一定の観察精度を確保しうる観察点の数を確保することが可能となると考える。分割が適切になされれば、部分ごとの観察結果の集合体は、全体を適切に観察することに結び付くと考えられるからである。

このような考え方から、本比較においては、まず、観察作業全体を、「観察視点」(観察主体側の要因)と「観察対象」(観察客体側の要因)の2つに大きく分け、観察点の設定を、次の2段階に分けて行う。

まず第1段階で観察視点を分割することにより「比較の基本的視点」を設定する。その上で、第2段階で分割された観察視点ごとに観察対象を見る観察点を「比較の具体的着眼ポイント」として設定し、そうしたポイントに沿った比較を行っていくものとする。

42 クラスター(cluster)は、房、集団、群れ等のこと。クラスター分析(clustering/cluster analysis)とは、異なる性質のものが混在する集合の中から、類似の性質を持つ構成要素を集め、対象物をいくつかの部分集合に分割する手法である。数値データの集合体については、構成要素間の距離に着目したり評価関数を推定したりして分割を行うことが可能な場合がある。

4. 本研究の概要のまとめ

以上を踏まえ、本研究の概要をまとめると以下のとおりとなる。

本研究は、筆者が、東日本大震災の発生時、内閣府防災の総括参事官として把握しえた政府の初動・応急対応(地震・津波関係)に係る総合調整の主な経過経緯等を問題関心の出発点として、巨大災害を念頭に置いた防災行政体制(特に国の防災行政の中核組織)のあり方を中心に考察するものである。そうした問題関心から、本研究においては、発災から本格的な復興への着手までの初動・応急対応の段階を中心に考察を行う。

本研究における分析については、関連する先行研究による知見も踏まえつつ、①戦後日本の防災行政体制の変遷、②東日本大震災への政府の対応、③災害規模の巨大化がもたらす変化について、段階を踏んだ分析を進めていき、災害規模の巨大化が災害対応力の整備のあり方に及ぼす含意を把握するものとする。

具体的には、まず、第2章において、戦後日本の主要災害と防災行政体制の変遷過程を把握することにより、戦後日本の防災行政体制やそれに関連する制度が、様々な災害の経験が反映されつつ、逐次整備が進められてきたことを示す。

次に、第3章において、東日本大震災(地震・津波)に係る政府の対応について、初動・応急対応から、本格的な復興への着手に至るまでの総合調整の主な経過を把握することにより、戦後日本が経験した唯一の巨大災害の発生時の具体的な状況を確認する。

さらに、第4章において、さらに、そうした東日本大震災の発生時の状況を阪神淡路大震災の発生時の状況と比較することによって、巨大災害時に起きる状況と大規模災害時に起きる状況との比較を行い、災害規模の巨大化がもたらす変化を把握するとともに、災害の巨大化によってどのような変化が生じるのか、そして、災害の巨大化に対応するための災害対応力の整備のあり方にどのような含意が及ぼされるかを示す。

その上で、巨大災害を念頭に置いた防災行政体制(特に国の防災行政の中核組織)のあり方についての考察を行う。

まず第5章において、東日本大震災後における巨大災害対応のあり方をめぐる各方面の提言・指摘等を概観し、我が国の巨大災害対応について、どういった点が不足しているのかという点について、そうした議論の中で提示されている主要な論点を把握する。

そして、第6章において、以上を踏まえ、研究全体のとりまとめとして、巨大災害対策を念頭においた国の防災行政体制(特に国の防災行政の中核組織)のあり方についての課題を明らかにすることとしたい。

さらに、最後に第7章において、以上の研究結果をもとに、巨大災害対応を念頭においた我が国の防災行政体制のあり方についての政策提言を付言する。

第2章 戦後日本の主要災害と防災行政体制の変遷

戦後における我が国の防災行政体制は、主要な災害が発生するたびに、そのあり方をめぐる議論が活発化し、そうした議論を反映して、変遷してきた歴史であった。

本章では、戦後から東日本大震災が発生する以前の時代における我が国の主要災害の歴史と関連付けながら、我が国の防災行政体制のあり方の変遷の歴史を概観する。

1. 伊勢湾台風の発生(1959)と災害対策基本法制定時(1961)の防災行政体制

(1) 伊勢湾台風の発生と災対法の制定

戦後の我が国の防災行政体制のあり方をめぐる先駆的な議論は、十勝沖地震(1952(昭和27)年3月)の発生後に生じた。この地震を受けて全国知事会が公表した「非常災害対策法要綱」(1952(昭和27)年11月)では、総理府に、内閣総理大臣と関係各省大臣よりなる中央災害対策委員会を設置し、防災行政の総合調整を図ること等が盛り込まれていた。

その後伊勢湾台風(1959(昭和34)年9月)を契機に、防災行政の再検討を要望する声が高まり、それによって生じた一連の議論は、1961(昭和36)年10月の災害対策基本法(災対法)の制定を通じて、戦後の我が国の防災行政の基本的な制度的枠組を構築するに至った。

内閣審議室は、1960(昭和35)年1月、「災害対策の整備に関する法律案」を作成した。この法律案は、各省庁の権限の再配分を極力避けたものであったが、それでも各省庁との意見の調整がつかず、同室が「災害対策の整備及び推進に関する法律案」として最終案をまとめたのは同年5月に入ってからであった。この法案には、①中央には防災官により構成される防災会議を設ける、②防災官は各省庁に置かれ、災害に関する事務を処理する、③防災会議は、災害が接近しつつあるときの緊急対策、防災会議に対し特命があった場合における事後対策等に関する連絡調整、災害発生時の情報収集を行う、④災害が発生し、総理大臣が特に必要と認めたときは、閣議にかけて臨時に応急対策本部を設置し、現地における災害復旧に努める、⑤災害が発生し、その事態の処理が緊急を要するものと総理大臣が認めたときは、閣議にかけて災害非常事態を布告する、その際、応急災害対策本部長は、災害の応急援助及び応急復旧のために必要な範囲内において、閣議の決定に基づき、各主任の大臣及び各庁の長の委任を受けて、それぞれの権限に属する事項を自ら処理することができる、等の内容が盛り込まれていた。

しかし、この法案は、自民党政務調査会で審議された際に、①各省に気兼ねして各省の現行権限に一切触れておらず、現行体制の是正がなされていない、②単に兼務の防災官を置いたり、防災会議を設けたりしてもその権限内容ははっきりせず無意味である、③自衛隊、警察、消防の職責を拡大するとともに、災害時には災害対策本部長の指揮下

に入れるべきである等の問題点があるものとして再検討することとし、次の通常国会まで見送ることとされた。

一連の経緯については、内閣審議室案の重心は大災害時の緊急対応に置かれていたが、自民党議員や自治体関係者が期待していたのは、治水対策の充実等の予防策、通常災害への組織体制・責任体制の確立、それを前提とした計画策定といった準備策、災害復旧に関する特別立法の恒久立法化等であり、この意識のずれが、後述するように内閣審議室案を採らず、自治省案を採択させることになった、との指摘がある(風間(2002))。

こうした動きと並行して、自治庁では、災害に関する制度の検討を進めており、1959(昭和34)年12月に、防災庁の設置、消防団と水防団を一体化した防災団の設置、都道府県への特設防災隊の導入等を盛り込んだ「災害対策基本法案要綱」を取りまとめた。しかしながら、内閣審議室による法案作成作業が活発になったため、自治庁としては独自の法案作成を見合わせていた。

しかし、1960(昭和35)年4月末に自治庁は自民党地方行政部会に呼ばれ、内閣審議室案についての防災計画の制度化、主務官庁の明確化等の必要性を指摘された上で、自治庁法案の作成方要請がなされた。これを受けて、自治庁は法案作成作業を再スタートし、1960(昭和35)年6月に「防災基本法案」を作成した。この法案は、防災事務をつとめて都道府県や市町村におろすとともに、知事の権限を強化すること、防災庁、防災研究所及び防災協議会の設置、消防団と水防団の一体化、災害復旧事業の改良復旧主義、予防から復旧に至る総合的な防災計画の制度化等が盛り込まれていた。

この法案について自治庁は各省との調整を進めたが、その最中の1960(昭和35)年7月に、自治庁が自治省に昇格するとともに、国家消防本部が消防庁に改組された。

その後、自由民主党は、内閣審議室案に代わり、独自に法案を作成することとし、1960(昭和35)年1月に政務調査会内部に災害基本法制定準備小委員会を設けたが、この委員会は、自治省が1961(昭和36)年2月に最終的にとりまとめた「防災基本法案」を採用することを決定した。この段階では防災庁構想など各省から反発が大きい部分は断念された。

その後、大蔵省主計局との被害激甚の場合の負担特例制度、国における災害対策基金及び改良復旧主義の考え方等をめぐる調整の過程で、主務官庁は自治省とすること等の変更が行われた。さらに、1961(昭和36)年4月下旬からの内閣法制局審議の段階で、法律名称が「災害対策基本法」に改まり、重大災害の際の緊急措置が原案に比べて著しく圧縮され、市町村防災会議が原案の任意制から原則必置制に改められた。

こうして、災対法案は1961(昭和36)年5月に第38回通常国会に提出されたが、審議未了のまま廃案となり、第二室戸台風をきっかけとして、同年9月、第39回臨時国会に再提案された。

同法案は一定の国会修正を経て、1961(昭和36)年10月に可決成立し、同年11月に公布されたが、施行前に3回にわたって一部改正された上で、1962(昭和37)年7月に

施行された。

その後、施行令の調整段階で、各省の意見により、中央防災会議の事務局長は総務長官が担うこととされ、災害対策に関する関係行政機関の事務の調整は総理府の官房審議室が所掌することとされた。

このようにして、災対法は、主として風水害を念頭におき、国・都道府県・市町村が役割分担をして災害対策を担うとはいえ、地方公共団体(市町村等)が対応の主役となる仕組みとして、日本の防災制度の基層を形成した。

(2) 災対法制定時における防災行政体制をめぐる議論

国会における災対法案(1961(昭和36)年5月国会提出、同年9月再提出、同年10月可決成立)の審議の過程では、与野党議員から、災害対策関係の事務を所掌する各省庁を一本にまとめた行政機関を設けるべきとの指摘が複数回行われていた。

このような指摘は、自由民主党の議員(防災省あるいは防災庁)からも、日本社会党の議員(国土省、防災省あるいは防災庁)からも出されており、その理由として、関係行政機関の有機的・一体的活動を可能とする責任体制(特に地方公共団体への窓口)の一本化・明確化等による災害対応力の強化が挙げられていた。

これに対する政府側の答弁は、「防災は非常に多岐にわたっております。一省の仕事にして統一的にやっていくというごとはなかなか困難であります。」(池田勇人首相)、「防災庁あるいは防災省のようなものをもって防災的な機能を全部一つの機構に統一してしまうというような考え方もありますが、それでは各省との関係から力がむしろ現在よりも弱まるというようなこともありまして(中略)各省の機能及び現存の法律をそのまま生かしながら、これを総合的に活用していきたいというのはこの考え方の基本」、「完全な行政官庁として防災庁であるとか、あるいは防災省といったような組織を作って、実質上のすべての機能、権限をそこに与えていくという考え方も一つあるかと思っただのでありますが、それをやりますと、各省からのそれぞれの部門を持ってくるというようなことになって、實際上運営にいろいろ摩擦を生ずるし、力を弱める危険もあるというようなことから、現状の組織をそのまま置きまして、そしてそれぞれ今の防災会議というもので、その組織を現状のまま機能を与えてやろうということで、防災といえますか、災害に対する総力をそこに集めたい。実際の活動はそれぞれの機関にまたそれをおろしてやっていきたい」(安井謙自治大臣)というものであった。

このように、災対法の制定過程では、防災は各省の全般にわたり、それをまとめて一本の省にして行うことで實際上の効果が上がるかについては多分の疑問を持たざるを得ず、各省がそれぞれ有するものは十分に発揮させつつその総合性を与える基礎を作ろうとの精神で災対法を立法するとの政策判断がなされていた。

(3) 災対法制定後における防災行政体制をめぐる議論

防災行政体制をめぐる議論については、災対法の制定後においても、国会において、災害対策関係の事務を所掌する各省庁を一本にまとめた防災庁などの行政機関を設けるべきとの指摘が断続的に見られることとなった。

こうした指摘は、地方公共団体との連絡調整窓口の一元化、防災基本計画の推進の企画立案及び指導推進の責任遂行体制の確立(災対法 11 条では中央防災会議の事務)、観測・予知・警報発出体制の一元化、国土整備・都市整備の一元化、応急対応の一元化などの必要性を根拠とするものであった。

2. 国土庁の発足(1974)と防災局の設置(1984)

1972(昭和 47)年に田中角栄内閣が発足し、いわゆる日本列島改造論が活発化する中で、1973(昭和 48)年 1 月に国土総合開発庁(仮称)の設置が閣議了解され、第 72 回国会に国土総合開発庁設置法案が提出された。この法案は、審議の過程で新設庁の名称を国土庁と修正した上で成立し、同年 6 月に総理府の外局たる大臣庁として国土利用に係る総合行政を所掌する国土庁が発足した。

国土庁の発足に伴い、中央防災会議の事務局は国土庁に移り、災害対策に関する企画・立案等の事務は国土庁が所掌することとされたが、この時点では防災局は設けられておらず、災害対策は長官官房災害対策室(担当審議官を除く定員は 14 名)で所掌することとされた。

国土庁では、広範な分野にわたる防災関係事務の課室等の体制強化が逐次図られ、1977(昭和 52)年 4 月に災害対策室を改組し、防災企画課と震災対策課による 2 課体制に移行し、1982(昭和 57)年 4 月には防災業務課の設置により 3 課体制に移行した。このような動きと並行して、1978(昭和 53)年から 3 年連続で災害対策局の設置要求が提出されたが、組織財源の提示のない要求は行政改革に逆行することを理由に当該組織要求は認められなかった。

しかし、第二次臨時行政調査会最終答申(1983(昭和 58)年 3 月)及び「行政改革の具体的方策について」の閣議決定(1983(昭和 58)年 5 月)により、防災局の設置と水資源局の長官官房水資源部への組織変更が決定され、1984(昭和 59)年 7 月に防災局が設置された。その際には、防災調整課の新設により 4 課体制に移行するとともに、防災企画官 4 名を新設し、定員は 34 名となった。また、1994(平成 6)年 10 月に復興対策課が設置され、5 課体制に移行した。

防災局においては、中央防災会議の事務局として、防災基本計画など防災に関する基本的な計画の立案、国民の防災に関する知識の普及・啓発、総合防災訓練の実施、防災事業の推進、災害復旧・復興の迅速適切化等に関する関係省庁・機関の施策の総合調整を担当することとされた。

3. 阪神・淡路大震災の発生(1995)と防災行政体制の強化

その後、1995(平成7)年1月17日午前5時46分に阪神・淡路大震災が発生した。政府が災対法第24条に基づく「兵庫県南部地震非常災害対策本部」(本部長:国土庁長官)の設置を決定したのは、午前10時(地震発生から4時間14分後)からの閣議中であった。その後1月18日午後6時より「地震対策関係閣僚会議」が開催され、1月19日に、同閣僚会議を格上げし、災対法に基づかない「兵庫県南部地震緊急対策本部」(本部長:内閣総理大臣)の設置が閣議決定され、同日午後8時に初会合が行われた。この緊急対策本部は、当時の災対法では、閣僚レベルの緊急災害対策本部の設置について、災害緊急事態の布告の発出が要件とされていたとの事情もあり、災対法に基づく緊急災害対策本部としてではなく、閣議決定により設置された。なお、災対法に基づく緊急災害対策本部の設置については、同年12月に同布告を要件としないこととするよう法改正が行われた。

この際の政府の初動対応については、初動参集や緊急対策本部の設置等の対応に遅れが生じたとの批判が各方面からなされるに至った。こうした反省は、その後の初動参集システムや宿直体制の整備、危機管理官舎や防災携帯電話の配備、官邸危機管理センターや内閣情報集約センター、内閣危機管理監の設置、さらには、中央省庁等改革に伴う内閣府防災の発足などの動きにつながっていった。

なお、国土庁防災局の定員は、阪神・淡路大震災後に増員され、内閣府防災への移行直前の2000(平成12)年時点では5課50名体制となっていた。

4. 中央省庁等改革と内閣府防災の発足(2001)

1996(平成8)年1月に発足した第一次橋本龍太郎内閣は、行政改革を実行するため、総理府に「行政改革会議」を設置し、縦割り行政による弊害の解消、内閣機能の強化、事務事業の減量・効率化等を目的に中央省庁等改革の在り方等の検討を進めた。その結果とりまとめられた同会議の「最終報告」(1997(平成9)年12月)をもとに、中央省庁等改革基本法(1998)が制定され、2001(平成13)年1月に同法に基づく国家行政組織の改革(以下「中央省庁等改革」という)が実施された。

この改革の一環として、防災行政は、国土庁防災局から内閣府防災に移管された。

(1) 先行実施された内閣の緊急事態体制の整備

阪神・淡路大震災後は、同震災への政府の初動対応の遅れへの反省の上に、1995(平成7)年2月に、大地震等発生時に、関係省庁幹部を緊急に官邸に参集させ、内閣とし

て初動措置のための情報の収集等を行う緊急参集チームが設けられるとともに、官邸に危機管理センター(重大緊急事態をはじめ、国家の危機が発生した場合に、総理大臣以下が参集して、危機に対処するための機能を備えた施設)の整備が進められた(1996(平成 8)年 4 月完成)。

さらに、1996(平成 8)年 1 月に発足した第一次橋本内閣は、中央省庁等改革に先行して、内閣の緊急事態体制の整備を先取りして実施した。その背景には、阪神・淡路大震災への政府の初動対応の遅れのみならず、地下鉄サリン事件(1995)、函館全日空機ハイジャック事件(1995)、在ペルー日本大使館公邸占拠事件(1996)、ナホトカ号重油流出事故(1997)等を踏まえ、政府の危機管理機能の充実・強化が喫緊の課題として指摘されていた状況があった。

まず、1996(平成 8)年 5 月に、阪神・淡路大震災の情報収集の遅れに関する反省の上に、内閣情報集約センターが内閣情報調査室の下に設置され、大規模災害や重大事故等の緊急事案に備え、24 時間体制で国内外の情報の収集・集約に当たる体制が導入された。さらに 1998(平成 10)年 4 月には、内閣官房長官及び内閣官房副長官を助け、内閣官房の事務のうち危機管理に関するもの(国の防衛に関するものを除く)を統理する「内閣危機管理監」が設置されるとともに、内閣安全保障室の「内閣安全保障・危機管理室」への改変・強化が行われた。

(2) 内閣府防災の発足等

2001(平成 13)年 1 月 6 日、中央省庁等改革の実施により、新たな省庁体制がスタートし、防災行政は国土庁防災局から内閣府防災担当(内閣府防災)に移管された。

行政改革会議における議論の初期段階では、国土庁からは「災害対策に係る企画調整部局と社会資本整備に係る事業実施部門を所管する部局を一体化した組織にて応急対策における内閣総理大臣を補佐する役割も含めた防災・災害対策全体の総合的な企画調整を担っていくべき」との意見が、また、自治省からは「防災・災害対策行政において地方公共団体は第一次的役割を担っている」、「国の消防行政組織については、地方行財政制度の企画立案・運営に関する事務を所管する組織が消防行政についても併せて所管する組織体制とすることが最も効果的である」等の意見が述べられていた。

行政改革会議では、1996(平成 8)年 10 月の第 41 回衆議院議員総選挙に向けた自民党公約に盛り込まれていた「国民安全省」(治安、消防、防災、入国管理を管轄)構想についても議論されたが、中央省庁等改革によるスリム化に逆行することや、設置した場合に警察法の「緊急事態の特別措置」として定められている警察に対する首相の統制について改正が必要になること等から、この案は見送られた。

このような議論を経てとりまとめられた行政改革会議の「最終報告」(1997(平成 9)年 12 月)及びそれを受けて翌年制定された中央省庁等改革基本法(平成 10 年 6 月法律第 103 号)においては、内閣機能の強化の観点から、総理府本府、経済企画庁、沖縄開

発庁等を母体に内閣府が設置されることとなった。内閣府は、内閣の重要政策に関する内閣の事務を助けることを任務とし、同任務を遂行するにあたり内閣官房を助けるものとされる「内閣補助事務」のほか、他省庁と横並びの分担管理事務も所掌することとされた。中央防災会議は、内閣府に置かれる合議体の一つとして位置づけられ、中央防災会議の事務局は内閣府の防災を担当する部門が事務局となるものとされたが、各省庁の協力を得てその事務を行うとされたこと等から、この時点では国土庁防災局が内閣府に移行するのかが必ずしも明確ではなかった。その後、中央省庁等改革推進本部がとりまとめた「中央省庁等改革に係る大綱」(1999(平成 11)年 1 月 26 日)において、内閣府の所掌事務に「防災に関する企画立案及び総合調整」が明記され、防災局の機能が内閣府に移行するとの明確な整理がなされた。

また、中央省庁等改革の一環として、内閣安全保障・危機管理室を廃止し、安全保障・危機管理を担当する内閣官房副長官補が設置され、その下に危機管理審議官、内閣審議官及び内閣参事官らが置かれ、内閣官房の事務のうち危機管理(国民の生命、身体又は財産に重大な被害が生じ、又は生じるおそれがある緊急の事態への対処及び当該事態の発生の防止)に関するもの(国の防衛に関するものを除く。)を統理することとされた。このようにして、いわゆる内閣安全危機管理室(以下「内閣官房安危室」という)が設けられることとなった。

(3)内閣府防災の概要

内閣府防災は、政府全体の見地から関係行政機関の連携確保を図るため、防災に関する基本的な政策、大規模災害発生時の対処に関する企画立案及び総合調整を行う局長級の「内閣府政策統括官(防災担当)」配下の組織であり、発足時の庁舎は中央合同庁舎第 5 号館(以下「5 号館」という)内に置かれた。

内閣府防災は、内閣補助事務として、防災に関する基本的な政策、大規模災害への対処に係る企画立案及び総合調整を所掌するほか、内閣総理大臣が直轄で分担管理する事務として、災対法に基づく緊急災害対策本部の設置・運営、防災計画に関する事務、激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律、特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律等に関する事務を所掌している(内閣府設置法第 4 条)。

内閣府設置法第 9 条においては、内閣総理大臣が内閣の重要政策に関して行政各部の施策の統一を図るために特に必要がある場合に、内閣府に特命担当大臣を置くことができると規定されているが、同法において法律上必置と規定されているのは沖縄・北方担当、金融担当、消費者・食品安全担当のみで、法律上は、防災大臣は必置とされていない。しかしながら、この特命担当大臣制度の導入(2001)以降、歴代政権は一貫して防災行政を担当する特命担当大臣(以下「防災大臣」という)を設置してきており、防災大臣の設置は常例となっている。

内閣府防災は、このように常例的に設置されている防災大臣の下で、防災に関する行政各部の施策の統一を図るため、内閣総理大臣を助け、命を受けて防災に関する総合調整事務の掌理に当たるものとして位置付けられた⁴³。

5. 東日本大震災の初動・応急対応体制

本節では、以上のような防災行政体制の変遷を経て、東日本大震災の発生(2011(平成23)年3月11日)当時の政府の初動・応急対応が、どのような体制によって行われたのかを概観する。

東日本大震災の初動・応急対応は、初動段階の情報集約・対応調整等を行う「緊急参集チーム」、自然災害(地震・津波)への対応を所掌する「緊急災害対策本部」(緊対本部)、原子力災害への対応を所掌する「原子力災害対策本部」によってスタートした。さらに、東日本大震災についての被災者支援体制の一層の強化を図るため、3月17日に「被災者生活支援特別対策本部」(以下「被災者支援本部」という)の設置が決定され、同本部は3月20日に立ち上がった。なお、同本部の名称は、5月9日に「被災者生活支援チーム」と改称された。

(1) 内閣府防災

東日本大震災当時の内閣府防災の庁舎は5号館にあり(現在は中央合同庁舎第8号館内)、政策統括官(防災担当)(以下「統括官」という)及び内閣府大臣官房審議官(防災担当)(以下「審議官」という)の下に、総括担当、災害予防担当、災害応急担当、災害復旧・復興担当、地震・火山・大規模水害対策担当の5参事官以下58名の常勤職員が配備されていた。筆者は、当時、総括担当参事官の任にあった。

当時の非常参集体制は、この中の36名が、3班体制(各班は官邸参集要員7名と5号館参集要員5名の12名で構成)で非常参集要員に指定され、各班1週間交替で、A班(発災から30分以内に参集)、B班(発災から2時間以内に参集)、C班(発災から可及的

⁴³ 最後の国土庁防災局長であり、初代の内閣府政策統括官(防災担当)となった吉井一弥は、吉井(2002)において、「力を結集する仕組みとして、私どもは国土庁の防災局長から内閣府の政策統括官というところへ変わったのですが、やはりそれは非常に大きな意味がありました。国土庁という、どちらかというと一番新しくできた調整だけの官庁の一部門から、総理の直属の機関の内閣府というところになったことで、例えば各省の局長級の会議を集めても、前は局長なんかとても来てくれず、課長さんや課長補佐ぐらいが来ていたのですが、担当大臣がこのほど正式に置かれることになりましたので、『大臣も来ますから、ぜひ各省の局長がきてください』と言えます。昔と比べて格段に各省の局長さん方がずらっと並んで会議をやるようになりました。集めて話をしたり調整したりするのが非常にやりやすくなったという感じがします。」と述べている。

速やかに参集)に分かれ、この 36 名以外の常勤職員全員も C 班に帰属しているという体制となっていた。

東日本大震災の発災後は、3 月 22 日の官邸からの撤収までの間、この 58 名の職員は、まず官邸(21 名)と 5 号館(37 名)に分かれ、ほどなく、これらの中の 9 名(宮城、岩手、福島に各 3 名)が被災地に赴いたが、発災の数日後からようやく確保した多少の休息時間を除けば、全員が 24 時間勤務を継続した。

そして、官邸からの撤収後は、被災者支援本部に 12 名と被災地に 9 名が概ね 12 時間×2 人による輪番交代制で配備(このような二交代制による運用は、この頃から 6 月の復興対策本部の発足まで続いた。)されたほか、5 号館にはそれ以外の 37 名が配備され、引き続き休息時間を除く 24 時間勤務を継続した。

(2) 緊急参集チーム

大規模自然災害など国民の生命、身体、財産又は国土に重大な被害が生じる等の緊急事態が発生した場合には、政府においては、内閣危機管理監が主宰し、関係省庁等の局長等がメンバーとなる緊急参集チームが官邸危機管理センターに参集し、政府としての初動措置に関する情報の集約等を行うとともに、内閣危機管理監が内閣総理大臣に報告する情報の集約、整理をすることとされている。また、緊急参集については、震度 5 強(東京 23 区)・震度 6 弱(東京 23 区以外)の地震、津波警報(大津波)及び東海地震注意情報が発表された場合には、内閣危機管理監の指示を待つことなしに直ちに参集する等の運用が行われている。

東日本大震災に際しては、この運用ルールにより、2011(平成 23)年 3 月 11 日 14 時 46 分の東北地方太平洋沖地震発生後、直ちに緊急参集チームが官邸危機管理センターに参集し、同日 15 時から協議を開始した。その後、緊急参集チームについては、3 月下旬頃まで、関係する政府職員が昼夜を問わず常駐し、随時散発的に関係省庁の間で情報共有、連絡調整等を行うこととなった。

内閣府防災関係では、内閣府特命担当大臣(防災担当)(以下「防災大臣」という)及び統括官、審議官、総括参事官、応急担当参事官ほか約 20 名が官邸に緊急参集し、12 日目の 3 月 22 日に官邸を撤収するまでの間、緊急参集チームにおける関係省庁間での情報共有、連絡調整等に従事し、対応に当たった。

(3) 緊急災害対策本部(緊対本部)

緊対本部は、災対法第 28 条の 2 第 1 項の規定に基づき、内閣総理大臣が「著しく異常かつ激甚な非常災害が発生した場合において、当該災害に係る災害応急対策を推進するため特別の必要があると認めるとき」に閣議決定により内閣府に臨時に設置する行政

組織である。なお、災対法上、「著しく異常かつ激甚」までに至らない非常災害への災害応急対策の推進に必要な場合は、同法第 24 条に基づく非常災害対策本部(本部長：国務大臣(運用上は防災大臣))を設置することができるものとされている。

緊対本部の本部長は、同法第 28 条の 2 により、内閣総理大臣、副本部長は国務大臣(運用上は防災大臣及び内閣官房長官等)とされ、事務局長には統括官が当たるものとされている。

緊対本部の所掌事務は、災害応急対策を的確かつ迅速に実施するための方針の作成、関係行政機関等の災害応急対策の総合調整、非常災害に際し必要な緊急の措置の実施、災対法第 28 条の 6 に基づく指示等の権限に属する事務等である。

なお、緊対本部の初動対応は、緊急参集チームの活動と重なるものであり、運用上、緊急参集チームの活動は、発災後の初動対応(通例は発災後 72 時間前後を想定)が一段落した後に緊対本部が継承するものと想定されている。

緊対本部の設置については、阪神・淡路大震災以前は、同法第 105 条に基づく「災害緊急事態の布告」が必須要件とされていたが、同震災の際には、「災害緊急事態の布告」を発出するには至らず、緊対本部の設置要件は充足されなかった。このような同震災の経験を踏まえ、1995(平成 7)年 12 月に災対法が一部改正され、緊対本部の設置に当たり災害緊急事態の布告は要件とされないよう改められていた。

東日本大震災(地震・津波)についても、災害緊急事態の布告は発されなかったが、発災から 28 分後に災対法制定後初の緊対本部が設置された。そして、3 月 17 日までの 1 週間に 12 回開催された本部会議において、応急対策を推進するための総合調整が進められ、災害救助法の適用(3 月 11 日以降順次)、被災者生活再建支援法の適用(3 月 12 日以降順次)、激甚災害指定(3 月 13 日)、特定非常災害の指定(3 月 13 日)、物資支援に係る予備費の使用決定(3 月 14 日)、被災者支援本部の設置決定(3 月 17 日)等の様々な緊急的対応が行われた。なお、緊対本部は、行方不明者や避難者数が依然として多数となっていること等に鑑み、現在も存続している。

この緊対本部事務局には、統括官以下の内閣府防災職員のみならず、各府省庁の職員が官邸(危機管理センター等)に参集し、担当事務に従事し、その規模は最大時で約 200 名に達した。このうち緊急参集チームに係る事務に従事した職員は、緊急参集チームに係る事務と緊対本部事務局に係る事務を、連続的・並行的に遂行した。

発災日の夕刻、緊対本部事務局の中に「事案対処班」(阪神・淡路大震災後のマニュアルに基づく 30 名体制)が立ち上がり、物資調整、輸送活動調整、広域医療搬送、海外支援受入に係る政府の対応の総合調整を開始した。しかし、この人数では到底足りず、順次増員を行い、3 月 20 日には 70 名体制に達していた。さらに、それでも不十分で、国民への窓口明確化等も必要だったことから、3 月 20 日に事案対処班を政務の参画する被災者支援本部(100 名体制)へ格上げした。

なお、原子力災害は災対法上の「災害」に該当するが、1999(平成 11 年)年 9 月 30 日の東海村 JCO 臨界事故を機に、原子力災害の特殊性にかんがみ、原子力災害対策特

別措置法(以下、「原対法」という)が制定され、同法第 16 条において、原子力緊急事態に係る緊急事態応急対策の推進のため、閣議にかけて、臨時に内閣府に原子力災害対策本部を設置するものと定められた。同法第 17 条により、本部長は内閣総理大臣、副本部長は国務大臣(運用上は経済産業大臣)とされており、この事務局長には、経済産業省原子力安全・保安院長が当たることとされていた。

(4) 緊急災害現地対策本部(現地対策本部)

3 月 12 日、被災状況に係る政府調査団報告を踏まえ、宮城県庁内に防災副大臣を本部長とする緊急災害現地対策本部(以下、「現地対策本部」という)が設置された。各府省職員からなる調査団員の殆どがそのまま本部構成員として対応に当たったが、後日、輪番交替運用により各府省庁の職員からなる約 45 名体制が確保された。

現地対策本部は、政府一体となって推進する災害対策について被災地方公共団体との連絡調整を図りつつ、当該対策に関する事務を被災現地において機動的かつ迅速に処理するとともに、地方公共団体の災害対策本部が行っている災害対策に対して、政府として最大限の支援・協力を行うことを任務としている。現地対策本部は、県と連携しつつ、まず、宮城県内を中心に自衛隊機等により被災地状況を上空・陸上から把握するとともに、被災市町長等との面会、県から受理した要望・要請等の緊対本部への伝達に当たった。

並行して 3 月 12 日に岩手県(23 名)及び福島県(25 名)へ派遣された政府調査団の一部はそのまま現地に残留し、両県庁内に現地対策本部の支所として政府現地連絡対策室(以下「連絡室」という)を設置し、両調査団長は室長に任ぜられた。両連絡室についても、輪番交替運用により、各府省庁の職員からなる 20 名体制(岩手)と 30 名体制(福島)が確保された。

3 つの地方組織の情報共有や調整は緊対本部で行うこととされ、現地と官邸・内閣府防災等との通信は、中央防災無線網(可搬型衛星通信装置を設置)により確保された。

(5) 被災者生活支援特別対策本部(被災者支援本部)(後の被災者生活支援チーム)

3 月 17 日の第 12 回緊対本部会議において、被災者の生活支援が喫緊の課題であることに鑑み、政府における被災者支援体制の一層の強化を図るため、緊対本部の下に、防災大臣を本部長とする被災者支援本部を設置することが決定された。その主な任務は、生活必需物資等の調達及び輸送、避難所の生活環境の改善、居住の安定化の推進、保健・医療・福祉・教育等のサービスの確保等、被災者の生活支援に関する関係行政機関、地方公共団体、企業等関係団体等との調整とされた。同本部は、3 月 20 日の立ち上げ後、被災地の復旧、災害廃棄物の処理、被災者等の就労支援や雇用創出、被災者向け住宅供給の促進等の課題について、それぞれ検討・推進会議を設置し、各府省間の調

整を推進した。なお、この本部の名称は、5月9日に「被災者生活支援チーム」に変更された。

被災者生活支援チームの事務は、東日本大震災復興対策本部(6月24日設置)の発足を受けて、7月22日以降、震災被災者支援関係事務(避難者支援等)は同本部事務局が引き継ぐこととされ、それ以外の震災発災直後に行った物資調達に係る残務処理等については内閣府防災が引き継ぐこととなった。同本部事務局が引き継いだ震災被災者支援関係事務については、さらに、2012(平成24)年2月10日の復興庁発足に伴い、復興庁が継承した。

6. 戦後日本の防災行政体制の変遷のまとめ

以上を要約すると、戦後日本の防災行政体制の変遷は、次のようにまとめることができると思われる。

戦後の我が国の防災行政の基本的な制度的枠組は、伊勢湾台風(1959年9月)を契機に制定された災対法の制定(1961年10月)により構築され、総理府の官房審議室が国の防災行政の総合調整を所掌する体制でスタートした。

終戦後しばらくの間の日本では、災害が多発し、毎年のように、かなりの数の人命が災害で失われる時代があった。この当時の災害は、地震等もあるが、戦時中の治山治水事業の停滞等もあり、昭和20年代に、枕崎台風、カスリーン台風、狩野川台風等による大型水害が多発していたことが特徴的となっている。

特に、1959(昭和34)年9月26日に発生した伊勢湾台風は、死者4,697名、行方不明者401名を発生させる大災害となり、この伊勢湾台風を契機に、1961(昭和36)年に災対法が制定されるとともに、治山治水行政の大幅な充実が図られることとなった。

風水害は四季の気象現象として毎年発生する梅雨、台風等に起因するものであるから、当時の社会経済状況の下では、各種の災害類型の中でも水害の発生頻度が最も高く、また、各種の防災対策の中でも治山治水行政の充実が最重要課題とされたことは必然的なものであったといえよう。

このようにして、災対法は、主として風水害を念頭におき、国・都道府県・市町村が役割分担をして災害対策を担うとはいえ、地方公共団体(市町村等)が対応の主役となる仕組みとして、日本の防災制度の基層を形成した。

災対法案の審議過程では、与野党議員から、防災省、防災庁、国土省等の防災行政専門機関を設置すべきとの意見が少なからず提出されていたが、防災は各省の全般にわたり、それをまとめて一本の省にして行うことで実際上の効果が上がるかについては多分の疑問を持たざるを得ず、各省がそれぞれ有するものは十分に発揮させつつその総合性を与える基礎を作ろうとの精神で災対法を立法するとの政策判断がなされていた。なお、防災省、防災庁、国土省等の防災行政専門機関を設置すべきとの議論は、災対法の制定後も断続的に見られる場面があった。

このような基層の上に、治山治水行政の充実が重点的に図られ、我が国の治水安全度は相当な改善を見るに至り、その後は、しばらくの間、災害で多数の人命が失われる事態がみられない時代が続いた。

その後、国土庁の発足(1974)により、国の防災行政の総合調整は、国土庁に移管され、1984(昭和 59)年には防災局も設置された。

しかし、災害で多数の人命が失われる事態がみられない時代は、阪神・淡路大震災(1995)までしか続かなかった。阪神・淡路大震災は、死者 6,434 名、行方不明者 3 名(2006 年 5 月 19 日現在)を発生させる大規模災害となり、防災対策の改善・充実の必要性を認識させることとなった。また、阪神・淡路大震災(1995)に対しては、特に初動対応の遅れが強く批判されるところとなった。

このような経緯を踏まえ、初動参集の強化のための仕組み(緊急参集チームの仕組みの導入等)が整備されるとともに、中央省庁等改革(2001)を核とする一連の改革により、国の防災行政の総合調整機能が新たに設けられた内閣府防災に移管されるとともに、内閣の危機管理体制が整備された。

その後、2011(平成 23)年 3 月 11 日に東日本大震災が発生したが、その時点における内閣府防災の人員体制は、統括官及び審議官の下に、5 参事官以下 58 名の常勤職員のみの小規模な体制であった。東日本大震災への対応は、地震・津波については災対法制定以来初めて設置された緊急災害対策本部(緊対本部)と、原子力事故災害については原対法に基づく原子力災害本部によって対応がとられることとなった。

次章においては、このような体制で行うこととなった、東日本大震災(地震・津波)に係る政府の対応について、初動・応急対応から、本格的な復興への着手に至るまでの総合調整の主な経過を概観する。

第3章 東日本大震災への政府の初動・応急対応－発災から本格的復興への着手まで－

本章では、東日本大震災(地震・津波)に係る政府の対応について、初動・応急対応から、本格的な復興への着手に至るまでの総合調整の主な経過を概観する。

東日本大震災の初動対応は、それまでの防災対策の想定規模(概ね阪神・淡路大震災規模)を大きく上回る巨大災害に対し、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて導入された様々なシステムを臨機の修正や応用動作を加えながらフル稼働させ、それによってあげうる限りの最大限の効果の発揮を目指す取組であった。そして、この災害の経験は、今後は、災害像が十分解明されていなくても、また、発生確度が低くても、あらゆる可能性を考慮した最大クラスの巨大な自然災害を想定し、とりうる「減災」⁴⁴手段を積み重ねた総合的な対策を講じていくべきとの教訓を残した。

なお、本研究においては、初動対応の期間を、初動参集要員が初動参集後にそのまま連続的に対応をとる期間(他の応急対応体制に引継ぎを行うまでの期間)と考えており、東日本大震災の場合には、具体的には、3月11日の震災発生から、中核的な対応要員が官邸に参集し、3月22日に官邸を撤収するまでの12日間を念頭に置いている。

また、本研究においては、応急対応とは、初動対応の区切りがついた後、本格的な復興に関する取組がスタートするまでの間の対応と考えており、具体的には、3月22日の官邸からの撤収から6月20日の復興本部設置までの約90日間を念頭に置いている。

1. 東日本大震災の概要

2011(平成23)年3月に発生した東日本大震災は、国内観測史上最大のマグニチュード9.0の巨大地震であり、大津波により甚大な被害が発生したこと、被災地が広範囲に及び戦後最大の人的被害が生じたこと等から、「未曾有の大災害」と称されることとなった。

(1) 地震の概要

⁴⁴ 「減災」とは、ある程度の被害の発生を受容した上で、その被害を低減させることを強調する防災対策を意味する用語である。「防災」が、被害を「防」ぐという字をあて、被害を出さないことを目指す印象を与えることにかんがみ、河田恵昭京都大学名誉教授(1946-)が早くから提唱してきたが、東日本大震災後は、巨大災害については、被害をゼロにする対策は現実には不可能であり、その被害を受容・緩和するという考え方に立った対策を積み重ねていく「減災」の考え方を基本にすべきとの考え方が広く理解され、定着をみることとなった。

2011(平成23)年3月11日14時46分、牡鹿半島の東南東130km付近の三陸沖を震源とするマグニチュード9.0の地震が発生した。地震の規模は、国内観測史上最大規模で、1900年以降に世界で発生した地震の中で4番目の規模であった。この地震により、宮城県北部で震度7、宮城県南部・中部、福島県中通り・浜通り、茨城県北部・南部及び栃木県北部・南部で震度6強、岩手県沿岸南部・内陸北部・内陸南部、福島県会津、群馬県南部、埼玉県南部及び千葉県北西部で震度6弱、その他東日本を中心に北海道から九州地方に及ぶ範囲で震度5強～1が観測された。

気象庁は、3月11日にこの地震を「平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震」と命名した。さらに4月1日に、災害規模が東日本全域に及ぶ甚大なものであること、大規模な地震・津波に原子力発電施設の事故が重なる未曾有の複合的な大災害であり、復旧・復興施策推進に統一的な名称が必要となることから、災害名を「東日本大震災」と呼称する旨の閣議了解がなされた。

この地震は、太平洋プレートと大陸プレートの境界で発生した海溝型地震で、震源域は、気象庁によると、岩手県沖から茨城県沖までの長さ約450km、幅約200kmにわたると解析されており、この域内の断層が3分程度にわたり破壊されたものと考えられている。海上保安庁の調査によると、震源の直上において海底が水平方向に約24m移動し、垂直方向に約3m隆起し、このため、広範囲に揺れが観測され、大津波が発生し、被害は広域にわたった。

この地震に先立って行われていた文部科学省地震調査研究推進本部の地震調査委員会による長期評価においては、三陸沖中部、宮城県沖、三陸沖南部海溝寄り、福島県沖、茨城県沖及び三陸沖北部から房総沖の海溝寄りの六つの領域で個別に発生する地震及び宮城県沖と三陸沖南部海溝寄りが連動して発生する地震についての地震規模や地震発生確率等が評価されていたが、今回のように、これらすべての領域が連動して発生する地震については想定を超えるものであった。

また、本震に続いて大規模な余震が繰り返し発生し、5月31日までに発生した余震は、最大震度6強が2回、最大震度6弱が2回、最大震度5強が6回、最大震度5弱が23回、最大震度4が135回となっている。さらに、長野県北部を震源域とする地震(マグニチュード6.7、3月12日3時59分発生、最大震度6強)、静岡県東部を震源とする地震(マグニチュード6.4、3月15日22時31分発生、最大震度6強)をはじめとする地震が多数発生した。

(2) 津波の概要

この地震は、宮城県沖の震源直上における海底の移動(東南東方向に約25m)・隆起(約3m)により、日本各地に大規模な津波を発生させた。気象庁は14時49分に津波警報(大津波)を発表し、その後3月13日17時58分にすべての警報を解除するまでの間、10回に及ぶ追加発表を行った。

この津波について国内の津波観測地点で記録されている津波の高さの最高値は「9.3m 以上」(福島県相馬市)であるが、津波により観測施設が損壊したところでは観測された以上の津波が到達した可能性があり、気象庁では、津波の痕跡等の調査結果から、最高で岩手県大船渡市で 16.7m と推定している。

また、津波の遡上高(陸上で最も高い位置に到達した箇所の高さ)については、土木学会海岸工学委員会・地球惑星連合等の関係者が運営する「東北地方太平洋沖地震津波合同調査グループ」によると、国内観測史上最大となる 40.0m であったと判定されている。

この地震は、津波のみならず、沿岸を中心に大きな地盤沈下を発生させた。甚大な津波と地盤の低下が重なり、浸水面積は、全国で 561km² (青森県 24km²、岩手県 58km²、宮城県 327km²、福島県 112km²、茨城県 23km² 及び千葉県 17km²) に達したと推計されている。

これらの被害を受けた地域には、想定地震による浸水高や浸水範囲の予測を大きく上回る浸水高や浸水範囲となった地域や、地盤沈下による影響も相まって、津波ハザードマップの予測浸水範囲を大きく超える浸水が発生した地域が広範に見られることとなった。

2. 初動対応—官邸・緊対本部の 12 日間—

本節では、東日本大震災(地震・津波)に係る初動対応について、官邸内で政府の対応の総合調整に当たった緊急災害対策本部(緊対本部)による対応経過を概観する。

この時期の政府の対応については、緊対本部はもとより、現地対策本部や各府省庁等の対応などをはじめ、極めて多岐にわたる膨大な取組があり、その全てを網羅的かつ詳細に把握・記述することは、到底不可能である。このため、本章では、内閣府防災の職員が、3 月 11 日の発災日に官邸に参集後、12 日目の 3 月 22 日に官邸を撤収するまでの間における緊対本部の主な対応経過を中心に、筆者がその職務遂行を通じて把握しえた事柄を記述する。

この時期の取組内容は、初動参集、対応体制整備、災害状況の把握・共有、広報、現地組織の設置・運営、緊対本部会議の開催、法的措置の発動、事案対処(被災者支援等)、国会・政党への対応などから構成されている。

東日本大震災の初動対応は、それまでの防災対策の想定規模(概ね阪神・淡路大震災規模)を大きく上回る巨大災害に対し、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて導入された様々なシステムを臨機の修正や応用動作を加えながらフル稼働させ、それによってあげうる限りの最大限の効果の発揮を目指す取組であった。

取組の経過を分かりやすく示すため、各日ごとに節立てを行い、時系列順の記述を基本に記述をしていくものとするが、各日の中の出来事については、関連事項をまとめて

記述した方が分かりやすい場合は、多少の前後をいわず、事項別の項目を立てて記述方法を採用する。

なお、時点について、年を記載省略したものは2011(平成23)年を、月を記載省略したものは同年3月を示している。

(1) 【1日目】3月11日(金)－発災と事案対処の開始－

① 発災

2011(平成23)年3月11日(金)14時46分、牡鹿半島の東南東130km付近の三陸沖を震源とし、震源域が岩手県沖から茨城県沖に及ぶ最大震度7の地震が発生した。

5号館の内閣府防災の各執務室に備えられている緊急地震通報システムの大型ディスプレイには、発災と同時に観測データが表示され始め、仙台沖が震源地となっており、マグニチュードは8台で小数点下がすばやく上下動している状況であった。発災後すぐには東京への揺れは来ていなかったが、官邸参集要員に指定されている内閣府防災職員は、内閣危機管理監の指示を待つまでもなく直ちに緊急参集が必要と判断し、防災服に着替えながら、執務に必要と思われる用品類(法令集、マニュアル、文房具等)の準備に当たり、東京では走行が可能であった公用車によって官邸に急行した⁴⁵。こうした動きに並行して、東京に揺れが到達し、さらに14時50分には緊急参集命令が確認的に防災携帯電話に配信された。

地震発生 of 3分後である14時49分、気象庁は、この地震の規模について、気象庁マグニチュード7.9(速報値：最終的にモーメントマグニチュード9.0に修正)と発表した。

また、気象庁は、震源決定作業で推定した震源と規模(マグニチュード7.9)に基づいて、津波警報の第1報(最大波高の予想は宮城県6m、岩手県・福島県3m(大津波))を発表し、消防庁も、Jアラート(全国瞬時警報システム)で直ちに「津波警報(大津波)」を発信した。震災時、岩手・宮城両県でのJアラートの整備率は69市町村中33団体(約48%)に留まっており、うち津波予報の対象団体は5団体、自動起動ができたのは2団体、できなかったのが2団体(残りの1団体は不明)であったほか、整備済みの市町村でも、サイレン音が聞こえなかった場合もあったとの事実が後日判明している。

津波については、その後15時10分頃から岩手釜石沖などのGPS波浪計において潮位の急激な上昇が観測されたため、15時14分に津波警報の第2報が発表され、予想さ

⁴⁵ 内閣府防災の職員の中で、最も早く官邸に参集したのは、統括官と応急担当参事官であり、緊急地震速報受信とほぼ同時に、5号館を公用車にて出発し、14時55分に官邸危機管理センターに入室した。この時、既に内閣官房長官、内閣危機管理監等が参集していた。

れる津波の高さが「宮城県 10m 以上、岩手県・福島県 6m」等に引き上げられるとともに津波観測情報が発表され、3 月 13 日 17 時 58 分に全ての津波警報が解除されるまで、追加情報が逐次発表されることとなった。しかしながら、後日判明したところによれば、この頃、被災地では、津波警報について、停電によるテレビの動作停止や防災行政無線の被災等により、住民等への伝達に支障が生じていた。また、津波警報や津波の避難誘導のための情報は、屋外への避難を開始した住民や屋外にいる住民(徒歩、車両)には、テレビ等による伝達には限界があったのが実情であった。

このように、巨大災害の発生時には、壊滅的な被害により、当該地域における情報機能そのものが消滅してしまい、被害情報が入らないこと(暗数の存在)が深刻な被災を示すものとなるという、通常の災害発生時と異なる状況変化が発生する。そうした状況下での災害対応は、それまで十分に研究されてきたとはいえないものであった。

② 緊急参集

14 時 50 分、政府は、官邸対策室及び内閣府災害対策室を設置し、官邸危機管理センターに、内閣危機監理監が主宰し、関係省庁の局長クラスで構成される緊急参集チームを招集するとともに、内閣総理大臣(以下「総理」という)から、①被災状況の確認、②住民の安全確保、早期の避難対策、③ライフラインの確保、交通網の確保、④住民への的確な情報提供の 4 点が指示された。

この当時、国会では全閣僚出席の参議院決算委員会が開催中であったが、14 時 50 分に休憩となり、その後再開されることはなかった。各閣僚は、同委員会室から、順次速やかに官邸に向かった。なお、この時、官邸エレベーターは停止していた。

一連の緊急参集については、総じて迅速に行われたといえると考えられる。これは、阪神・淡路大震災の際に、初動対応の遅れに対する批判がなされていたことに対する反省から、同震災後に緊急参集チーム制度の導入、緊急参集ルールの整備、通報システム等が整備され、それらが有効に機能したこと、平素から初動参集訓練やチーム内懇親が行われていたこと、そして、東日本大震災の発災が平日の日中勤務時間内の発災であったこと等によるものと考えられる。

③ 緊急参集チーム協議の開始

15 時、官邸危機管理センターにおいて、緊急参集チームによる協議が開始された。まず、内閣危機管理監が総理指示をメンバーに伝達し、その内容は直ちに全省庁に伝達された。

内閣府防災からは、マグニチュード 7.9、震度 6 弱以上の面積は約 9,300 km²、死者数の推計は 1,000 人、避難者数は 200,000 人に及ぶなどの DIS 情報(全国地震被害推計結果)⁴⁶が報告された。

緊急参集チームでは、15 時 8 分、「①被害情報の収集に万全を期するとともに、人命救助を第一義として、住民の避難、被災者の救援救助活動に全力を尽くす。②被害の状況に応じ、緊急消防援助隊、警察広域緊急援助隊、自衛隊の災害派遣部隊、海上保安庁の救援救助部隊、災害派遣医療チーム(DMAT)等による被災地への広域応援を行い、被災者の救援・救助をはじめとする災害応急対策に万全を期す。③災害応急対策の実施に当たっては、地方自治体と緊密な連携を図る。④被災地の住民をはじめ、国民や地方自治体、関係機関が適切に判断し行動できるよう、的確に情報を提供する。⑤災害応急対策を政府一体となって推進するための緊対本部の設置に向けて準備を進める。」との方針を確認した。

なお、緊急参集チームの活動は、緊対本部の初動対応と重なるものであり、運用上、緊急参集チームの活動は、発災後の初動対応(通例は発災後 72 時間前後を想定)が一段落した後に緊対本部が継承するものと想定されている。

しかしながら、東日本大震災の際の現実には、こうした想定を超えて、初動対応に相当の日数を要することとなった。このため、緊急参集チームについては、3 月下旬頃まで、関係する政府職員が昼夜を問わず常駐し、随時散発的に関係省庁の間で情報共有、連絡調整等を行い、緊急参集チームに係る事務と緊対本部事務局に係る事務を、連続的・並行的に遂行した。

④ 緊対本部の設置

緊急参集チームの協議結果を踏まえ、総理から、災対法に基づく緊対本部の設置指示があり、当該指示内容は、直ちに緊急参集チームに伝えられた。

これを受けて、内閣府防災により緊対本部の設置のための閣議請議の起案・決裁・告示の手続きが開始された⁴⁷。

⁴⁶ DIS(Disaster Information System)とは、内閣府防災が運用する「地震防災情報システム」のことで、気象庁等の観測点(約 4,200 点)における震度情報をもとに、震度 4 以上が観測された場合に自動的に起動し、発災から概ね 10 分で震度分布、建築物の全倒壊数及び建築物の全壊に伴う死傷者数を推計するシステムである。この DIS 情報は、震度分布や建築物の全倒壊数及び建築物の全壊に伴う死傷者数を推計するシステムであり、この推計には、津波による被害の推計は含まれていなかった。このことは、発災直後における概算被害規模の推定には多くの研究課題が存在することを示唆する事実であると考えられる。

⁴⁷ この閣議請議手続の背景には、前年 12 月 8 日に行われた首都直下地震初動対応訓練の際に、起案内容検討・文書作成・印刷に手間取り、長時間を要したという出来事があり、この反省を踏まえ、内閣府防災総括担当主査

起案の時点では気象庁の地震名称の正式発表が行われておらず、「平成 23 年(2011 年)宮城沖を震源とする地震に関する緊急災害対策本部」との名称で仮置きされたが、第 2 回本部会議開始後の同日 16 時 20 分に気象庁が行った「平成 23 年(2011 年)東北地方太平洋沖地震」との命名を受け、「平成 23 年(2011 年)東北地方太平洋沖地震緊急災害対策本部」との名称で確定されることとなった。

本部長には災対法第 28 条の 3 に基づき内閣総理大臣が、副本部長には、同条第 3 項により、防災大臣及び内閣官房長官が充てられた。本部員については、同法第 28 条の 3 第 6 項に基づき、「本部長及び副本部長以外のすべての国務大臣、内閣危機管理監並びに副大臣又は国務大臣以外の指定行政機関の長のうちから、内閣総理大臣が任命する者」と定められ、後に、この規定を根拠に、防災大臣の兼務する環境大臣の代理者⁴⁸としての環境副大臣(第 8 回より)及び防災副大臣(第 11 回より)が本部員に、総務大臣及び防衛大臣(第 12 回より)が副本部長に任命された。

また、本部の所管区域については、震度 5 強以上を観測した都県である「宮城県、福島県、茨城県、栃木県、岩手県、群馬県、千葉県、青森県、秋田県、山形県、東京都、神奈川県、山梨県」と、設置期間は「平成 23 年 3 月 11 日から災害応急対策を推進するため必要と認める期間」と決定された。

さらに、本部にその事務の一部を行う組織として現地対策本部を設置することとし、その名称、所管区域並びに設置の場所及び期間については、状況の判明結果を踏まえて判断するため、「内閣総理大臣が定める。」と定められた。また、本部の庶務は、「内閣府政策統括官(防災担当)において処理する。」と定められた。

このような内容で、内閣府防災の総括担当主査により閣議請議の起案が行われ、15 時 14 分に、災対法制定後初めて、同法第 28 条の 2 第 1 項に基づく緊急災害対策本部(緊対本部)を内閣府に臨時に設置する閣議決定が行われた。

この決定の後、15 時 27 分に、総理から防衛省・自衛隊に「自衛隊は最大限の活動をする」との指示が出された。

⑤ 続々と到着する被害情報

が起案文書標準案の作成等の用意を行っていたことが迅速な事務処理の実現に大変役立った。防災分野でよく言われる「普段していないことは、いざという時にできない。」という教訓や訓練の重要性を改めて認識させられる出来事であった。なお、災害の大規模性に鑑み、本来は官邸参集メンバーではない総括担当補佐を官邸に初動参集させるという応用動作を行ったことも、閣議請議手続の迅速な処理が可能となった原因となっている。

⁴⁸ 当時の防災大臣は環境大臣と兼務となっていたが、発災直後から、防災大臣は、環境大臣としての事務を遂行することは、到底、不可能な状況となっていた。このように、防災大臣が他の大臣と兼務となっていたことも、いつ起きるかもしれない巨大災害を想定した体制が平素から確保されていなかったことを示す事実といえる。

発災直後から、各機関等が確認した被害情報が続々と緊対本部事務局に寄せられたが、当初は個別的・断片的な情報のみであった⁴⁹。これらの情報は、発信地、発信機関や情報分野が多種多様で、その全体像は膨大、かつ、混沌としており、利用することは困難な状況であった。この時に、筆者は、巨大災害発生時の情報洪水を想定し、様々な断片的な災害情報について、発信日時、発信場所、キーワードなどとの紐づけが行われ、統一された処理様式のもとで共有・活用することを可能とするシステムを導入することが、巨大災害への対応力の向上のために強く望まれると認識した。

緊対本部事務局では、16時30分に、このような被害情報及び政府の対応状況を取りまとめた「緊急災害対策本部情報」（「緊対報」と通称）の第1報を作成し、官邸ホームページに公表した。緊対報は、発災当日だけでも第11報まで公表され、2012(平成24年)9月25日版で第156報に達した。

2回目以降の緊対本部会議には、その時点で最新版の緊対報が提出されたが、発災直後の緊対報には全国集計データは掲載されておらず、第3回緊対本部会議に提出された第5報(12日7時現在)に全国集計データがはじめて掲載された⁵⁰。

⑥ 第1回緊対本部会議－「災害応急対策に関する基本方針」の決定等－

15時37分～56分、官邸危機管理センターにおいて、「平成23年宮城県沖を震源とする地震に関する緊急災害対策本部」の名称で、第1回緊対本部会議が開催され、「災害応急対策に関する基本方針」が決定され、政府として、地方自治体と緊密に連携し、災害応急活動に総力をあげて取組むとともに、国民生活及び経済活動が早期に回復するよう全力を尽くすための基本方針として、「①関係省庁による情報収集と被害情報の把握に全力を尽くすこと。②自衛隊の災害派遣部隊、警察広域緊急援助隊、緊急消防援助隊、海上保安庁の部隊及び災害派遣医療チーム(DMAT)の最大限派遣、高速道路や幹線道路等の通行路の確保、被災地上空及びその周辺空域における航空安全の確保等により、災害応急活動に全力を尽くすこと。③電気、ガス、水道、通信等のライフラインや鉄道等の交通機関の復旧に全力を挙げること。④医療物資、食料、飲料水及び生活必需品、緊急輸送路・ライフライン等の復旧のための人員・物資確保のため全国からの官民

⁴⁹ 具体的には次のような情報が大量に到達した。[14:50]秋田県 建物倒壊・火災なし。[15:05]山形県内火災発生、確認中。[15:06]仙台空港 冠水により閉鎖、[15:10]箱崎PAで高齢者負傷。[15:10]釜石線(岩手県)石が線路に崩壊。[15:10]青森県全域で停電。[15:13]お台場、深川で火災発生。[15:13]九段会館で生き埋め。[15:14]東京電力管内約400万6千件の停電…。

⁵⁰ 緊対本部事務局が把握していた被害情報データは極めて膨大であり、本書においてその全てを再現することは不可能であるため、各回の緊対本部会議に係る記述箇所に、当該会議に提出された緊対報の人的被害、火災等に係る全国集計データを脚注で付記する。

一体となった広域応援体制を確保すること。⑤被災地の住民、国民や地方自治体、関係機関への確に情報を提供すること。」が示された。

第1回緊対本部会議が開催中の15時42分に、東京電力福島第一原子力発電所1号機、2号機及び3号機について、原子炉格納容器冷却のための電源が喪失したとの原対法第10条通報があり、16時45分にも、福島第一原発2号機についての原子力緊急事態の報告(15条報告)があった。原子力事故災害については、これを受け、19時3分に、「福島第一原子力発電所に関する原子力緊急事態宣言」の発令及び「平成23年(2011年)福島第一原子力発電所事故に係る原子力災害対策本部」⁵¹の設置が行われている。これ以降、同本部(以下、「原子力災害本部」という)と緊対本部の会議については、連続開催や合同開催がしばらくの間繰り返された。

東日本大震災は、原子力災害を伴ったという意味で、災対法制定後初めての巨大災害による複合災害事象であった。このことは、巨大災害の発生時には、自然災害とは別な多種多様な危機が併発する可能性があることを示すものであった。この時筆者は、そうした複合事象への対処に関する研究や備えがあらかじめ手厚くなされていたならば、原子力災害を含む東日本大震災の被害軽減を図ることができるはずであると認識した。

⑦ 第2回緊対本部会議－帰宅困難者対策の実施決定等－

15時57分～16時22分、官邸4階大会議室に場所を移して、第2回緊対本部会議が開催された。防災大臣から事務局に対し、津波や帰宅困難者などについてシミュレーションし情報発信するよう指示がなされ⁵²、今後の津波の状況、現地における被災情報の収集と合わせ、首都圏では、地震直後からすべての鉄道が運行を見合わせ、多数の帰宅困難者が駅に滞留するなどの問題が発生していたことから、帰宅困難者対策を実施するとの方針が口頭で決定された。国土交通省(気象庁)は、本地震のマグニチュードを、気象庁マグニチュード8.4(暫定値)に修正(16時に報道発表)した旨の報告を行った。

⁵¹ 同本部の名称は、その後、3月12日朝の福島第二原子力発電所事故に係る原災法第15条事象に関する原子力非常事態宣言を踏まえ、「平成23年(2011年)福島第一及び福島第二原子力発電所事故に係る原子力災害対策本部」に変更された。

⁵² この後、緊対本部事務局には、防災大臣等からの各種の指示や各種の情報が到達し、直ちに緊対本部事務局内で周知され関係府省庁に伝達されたが、以降においては、指示の発出や情報の入手のみに言及し、周知、伝達等についての言及は省略する。なお、東日本震災における地震・津波災害への初動対応に限って言えば、防災大臣に臨機の政策判断が迫られた場面は、「災害緊急事態の布告の発出の是非」、「直轄物資支援の実施」、「被災者支援本部の設置」等であり、それ以外の点については、現行制度下で、行政機構が所要の事案対処活動を展開し、防災大臣は、対応状況の報告聴取と、要点に係る注意・指示を行う状況となっていた。

⑧ 発災後初の総理記者会見及び官房長官会見

16 時 54 分、発災後初の総理記者会見が開かれ、国民に対し、緊対本部を設置したと、テレビやラジオの報道を受け止め、落ち着いた行動をお願いする旨の呼びかけが行われた。また、16 時 57 分、内閣官房長官による震災後初の記者会見も行われ、相当甚大な被害が発生していることを前提に政府として最大限の努力を実施していること、原発については被害・放射能漏れという情報はないこと、津波の第一波は到達しているが余震やこの後の津波など注意が必要であること等のメッセージが発出された。

この後も総理会見及び官房長官会見が随時実施されたほか、防災大臣も 3 月 14 日 11 時に会見を行った。

なお、官邸、緊急対策本部の広報窓口は、運用上、内閣広報室が一元的に窓口となって報道関係者等への全般的な対応を行うルールとなっており、これにより、総理、官房長官の会見に係る報道関係者や官邸各室との調整等を内閣広報室の組織の一部である総理大臣官邸報道室が行い、記者会見の概要等については、内閣広報室のインターネット担当から官邸ホームページに掲載するとの対応が行われた。

⑨ 気象庁の地震・津波情報の追加発表等

15 時 14 分、津波警報の第 2 報が発表され、予想される津波の高さが「宮城県 10m 以上、岩手県・福島県 6m」等に引き上げられるとともに津波観測情報が発表された。津波情報は、この日においては、15 時 30 分、16 時 8 分、18 時 47 分、21 時 35 分及び 22 時 53 分にも追加発表がなされた。

16 時、気象庁は、本地震のマグニチュードを、気象庁マグニチュード 8.4(暫定値)に修正すると発表した(1 回目の修正)。さらに、17 時 30 分、気象庁は、本地震のマグニチュードを、モーメントマグニチュード 8.8 に修正すると発表した(2 回目の修正)。

18 時 20 分、防災大臣から緊対本部事務局に対し、救助活動中の実動機関や関係機関に対し、津波への注意を、また、沿岸の車両運転者等に対しては(津波情報入手のため)カーラジオを聞くよう呼びかけをするよう指示が発せられ、その趣旨は各府省庁に伝達された。この指示の背景には、3 月 11 日 18 時、某有識者より、防災大臣の求めに応じ、「①今回の地震は「30 年以内に起こる可能性が 99%」と言われてきた宮城県沖地震とは場所が異なっているため、今後、この想定されている宮城県沖地震が発生する可能性があると考えるべき。②津波警報などの情報が車を運転している人には伝わっていないので、カーラジオを聞くように呼びかけを行うべき。」とのアドバイスが電話で寄せられていた。

⑩ 現地情報の聴取と現地調査団の派遣

17 時 45 分、防災大臣は福島県知事と電話会談を行い、「福島県庁舎は使えず隣の自治会館へ移動している。市町村とも通信はできる状況であるが浜通りと連絡が取れない。現在、死者は数名、行方不明者は 10 名。東電 1～3 号機の交流電源が使えない。」との情報を得た。引き続いて 17 時 59 分に、宮城県知事と電話会談を行い、「被害が掌握できない。沿岸部は甚大な被害が発生している。全県停電の状態にある。食料や暖の取れるものが欲しい。」との状況が報告された。

18 時 42 分、現地の被害状況を詳細に把握するため、防災副大臣を団長、国土交通省政務官を副団長、審議官、応急担当企画官等を団員とする政府調査団(29 名)が、宮城県に向け防衛省(市ヶ谷)から自衛隊ヘリ CH-47 で出発した。現地調査団は、通常規模の震災であれば発災から概ね 3 時間後の出発を目標としていたが、広域震災である東日本大震災について、何処に、どの程度の調査団を派遣するか、緊急参集直後から審議官、応急参事官等が検討を行った結果、とりあえず震度が最も大きかった宮城県に派遣することを 15 時 30 分頃に決定し、18 時頃に防衛省(市ヶ谷)を出発することを予定したが、都内交通渋滞により、団員参集が芳しくなく、結果的に 18 時 42 分の出発となった。

同調査団は 21 時 5 分に県庁に到着した後、直ちに宮城県知事等から状況説明を受けるとともに、以降の宮城県災害対策本部会議に毎回出席することとなった。

⑪ 緊対本部事務局体制の整備

この日の午後、総括参事官より内閣府各部局総括担当課長に対し、非常災害対策要員(いわゆる D 要員)の応援派遣要請文書を発出した。D 要員とは、大規模災害の発生に際し、内閣府防災の支援のために、防災以外の内閣府本府各部門から配備される要員であるが、12 日(土)から 13 日(日)にかけて 25 名が時点を異にしつつ逐次参集し、緊対本部事務局内の各班に順次配備された。その後は、本部運営の 24 時間継続性と職員の睡眠時間確保の必要性、人的資源の制約等を考慮しつつ、おのずと 12 時間交代方式による輪番交替運用に移行していった⁵³。

⁵³ 要員は圧倒的に不足しており、まずは、D 要員による人材確保について、内閣府人事課に応援人員派遣の要請を行い、体制整備を急遽進めていった。これに対して、内閣府本府職員からは、誠心誠意、徹底的な応援がなされた。当初は、一定数の応援人員の派遣を得ることだけで精一杯であり、人員の配置表の作成や交代を考慮した持続的ローテーションプランを作る余裕は全くなかった。そのようにして内閣府各部局から多数の応援者が逐次送り込まれてきた。応援者は、到着後に「〇〇局から来ました。防災業務は未経験ですが、何でもご指示に従いますので、何をしたらよいかご指示ください。」と異口同音に述べ、私は「本当に助かります。私が詳細を説明する時間がとれないので、この班へ入っていただき、その班の班長の指示に従って下さい。」などの依頼をしていった。その傍らに続々と被災情報が押し寄せ、法的措置の発動等に関する調整・指示や問い

運用上、総括参事官は、初動対応(発災後 72 時間前後)に区切りがつき、緊対本部事務局の運営が本格化する段階には 5 号館に移動して緊対本部事務局の運営総括事務を担当するものと、また、総括担当補佐は、発災後から一貫して 5 号館における総括事務を補佐するものと想定されている。しかしながら、東日本大震災においては、災害の大規模性からみて、初動対応の長期化、官邸内事務局の要員確保・配置調整、法的措置、予算措置に係る意思決定等に係る事務の大量発生等が予想されたこと等から、総括参事官及び総括担当補佐は、運用上の想定どおりではなく、3 月 22 日まで官邸において対応に当たり、5 号館総括事務については、内閣府審議官の下で、予防担当参事官が代行した。

夕刻より、緊対本部事務局内に、物資の調達・輸送、広域医療搬送支援、海外支援受け入れ等のための業務調整を担当する「事案対処班」を設置することとし、官邸内の会議室に同班を設置すべく準備を進めた。同班は、各府省庁からの参集者を得て、同日夜から地震・火山・大規模水害対策担当参事官以下の 30 人体制で業務を開始した⁵⁴。

同班については、その人員規模では到底足りず、その後、内閣府⁵⁵及び各省庁からの追加人員投入を行い、3 月 20 日時点では約 70 名規模に拡大していた⁵⁶が、同班の体制はそのまま同日に立ち上げられた被災者生活支援特別対策本部(後の被災者生活支援チーム)に承継された。

合わせへの対応などを矢継ぎ早に行わなければならない。時間が矢のように流れていく。そうこうするうちに、また別の応援者が到着して指示を求められる。人員の配置表の作成や交代を考慮した持続的ローテーションプランが出来上がったのは、発災から数日経過した時点のことであった。

⁵⁴ 同班の総括を担当する地震・火山担当参事官は、2 月 7 日から 3 月 11 日までの日程で新燃岳噴火による被災地に派遣され、避難計画の策定支援等の任務を終了し、予定どおり 3 月 11 日に帰京したが、鹿児島空港へ向かっている最中に震災が発生し、羽田空港に到着後、直ちに官邸に向かい、到着次第、事案対処班の総括事務に当たった。

⁵⁵ 東日本大震災の発生直後は、内閣府の各部門から相当数の応援者(D 要員)が送り込まれたことではじめて一定数の対応人員が確保された。この事実を踏まえると、巨大災害の発生直後に急激に必要な多数の応援人員は、対応の中核を担う防災部門の背後に、一定規模の後背組織(この場合は国土庁、内閣府など)が存在することではじめて円滑な確保が可能となると考えることができる。

⁵⁶ 緊対本部のマニュアルは、阪神・淡路大震災への対応を設計思想として組み立てられていたため、東日本大震災の初動対応時は、マニュアルを超えた人員確保を急遽行うことで対処することとなった。「鶏を割くに焉んぞ牛刀を用いん」(論語)という言葉があるが、この時の状況はそれと正反対であった。将来の巨大災害対策を想定すると、緊対本部のマニュアルについては、東日本大震災ではなく、南海トラフ地震などの最大級の巨大災害への対応を設計基準とすることが不可欠である。そして、東日本大震災の時の状況を教訓として、体制整備計画やローテーション計画を事前に準備した上で、人員確保や体制整備をめぐる具体的状況を想定した実践的訓練を行っておくことが重要であると考えられる。

このように、臨時応急的に体制を整備しながらの対処となっていたことは、防災行政体制の設計思想の中に、巨大災害を想定した具体的な手当てが全く存在していなかったことを示す出来事に他ならないものであった。

⑫ 第3回緊対本部会議⁵⁷－第1回原子力災害本部会議との連続開催－

19時3分に「平成23年(2011年)福島第一原子力発電所事故に係る原子力災害対策本部」が設置されたことを受け、19時3分～22分に、第1回原子力災害本部会議及び第3回緊対本部会議が連続開催された。緊対本部会議では地震情報の説明、各省庁の対応状況の説明のほか、空港は、仙台、三沢、山形、成田が閉鎖しているが花巻、福島、茨城、羽田は着陸可能であること、消防が他県から(広域応援として)向かっていること、食料の確保については都道府県へ供給量を確認中であること、米国、豪国、ニュージーランドなど各国から支援表明がなされている等の説明・報告があった。また、防災大臣から、防災副大臣を団長とする政府調査団29名が宮城県に向けて出発したこと、宮城県に現地対策本部を立ち上げる予定であるとの報告がなされた。

⑬ 帰宅困難者対策の実施

この頃、震災による直接被災や安全確保のための運行停止・規制等により交通機関が不通となり、東北地方や首都圏を中心に多数の帰宅困難者(帰宅難民)が発生していた。後日(11月22日)内閣府防災が発表したインターネット調査に基づく推計によると、東京都で約352万人、神奈川県で約67万人、千葉県で約52万人、埼玉県で約33万人、茨城県で南部を中心に約10万人、首都圏で合計515万人が当日自宅に帰れない帰宅困難者となり、地震発生時の外出者の約28%が当日中に帰宅できなかったとされている。

緊対本部事務局では、18時45分頃、今夜中の首都圏の運行再開が困難な見通しであり、運行再開のメドが立っていない状況である等の情報を得ており、19時23分に、東京都を中心に首都圏に所在する国の施設(国営昭和記念公園等)を帰宅困難者の一時滞在施設として開放する等の対応が行われた。

さらに20時10分、官房長官から、帰宅困難者の対策に全力を挙げるため、駅周辺の公共施設を最大限活用するよう全省庁は全力を尽くすこと、との指示がなされ、20時15分には、防災大臣が東京都に対して帰宅困難者対策を要請した。さらに、22時

⁵⁷ 《緊対報第5報(11日18:42)より》[人的被害]死者26名・行方不明36名・負傷者96名、[火災発生件数]合計61件等

50 分には、帰宅困難者の収容施設について、緊対本部として広報(H P 等への掲載)を実施した。

⑭ 事案対処(その 1)－避難者の救助・救出と災害救助法の適用－

発災直後から、各機関は避難者の救助・救出に全力をあげていたが、21 時 28 分、現地の防災副大臣から防災大臣に「想像を絶する。情報が入らない。」との電話報告があった。

22 時、防災大臣が各機関に、翌日の救助活動について、①各機関におかれては、明日どういう救助をすべきかをよく考えて対応願いたい(たとえば、山側、海側で違うはず、海側がより大変だ、どう助けるのか、ボートでやるのか、緊急に助けないといけないのはどこなのか、などよく考えていただきたい)、②明朝一番から適切な対応を願いたい、と指示した。

22 時 7 分、防災大臣は、避難場所に医療班を早急に送るよう指示した。

22 時 16 分、警察庁から、「現場活動中の宮城県警から、仙台南署管内 A 町内で 200～300 名の遺体が発見されている。」との情報が入った。

22 時 45 分頃、某学識経験者から、2 階に取り残された高齢者の救助、海上搜索、搜索班の避難可能性の確保(一人は余震情報に注意)、マンションの閉じ込めの安否確認、津波被害者の破傷風対策、停電の回復の際に水濡れによる通電火災への注意、沿岸部の情報途絶地域の重点搜索等の翌日向けのアドバイスがあり、緊対本部事務局内に周知した。

この日、各都県は、相次いで災害救助法の適用を行っており、同日中に、青森県(1 市 1 町)、岩手県(全 34 市町村)、宮城県(全 35 市町村)、福島県(全 59 市町村)、茨城県(28 市 7 町 2 村)、栃木県(15 市町)、千葉県(6 市 1 区 1 町)、東京都(47 区市町)、同 12 日には長野県(1 村)、新潟県(2 市 1 町)の計 10 都県に災害救助法が適用された(法適用日はいずれも 3 月 11 日)⁵⁸。

⁵⁸ 災害救助法(昭和 22 年 10 月法律第 118 号)は、発災後の応急対応の一環として行われる救助活動に関する主要な法律である。災対法においては、地域並びに住民の生命、身体及び財産を災害から保護することは基本的には市町村の責務とされ(第 5 条)、都道府県は市町村への後方支援や総合調整を行うことを基本的責務としている(第 6 条)。これに対し、災害救助法が適用されると、都道府県が救助の実施主体となり(第 2 条)、市町村は都道府県から事務委任を受けた救助の実施主体となる(第 13 条第 1 項)。これらの事務は 1999(平成 11)年の地方分権一括法により法定受託事務とされている。東日本大震災における適用団体は、最も激甚な被害の発生した岩手県、宮城県及び福島県をはじめ、非常に広域かつ多数に及んだ。このような状況の中で、全国から多数の自治体が被災地への支援活動に立ち上がることとなった。

⑮ 国会等への対応(その1)－各政党からの説明要求への対応－

この日夜間から、各政党からの説明要求等が寄せられはじめた。22時、5号館より、「明日10時に公明党災害対策本部を開催するので、政府側の出席を得たい。」との公明党議員からの伝言が届いた。しかしながら、発災直後の時事刻々変化しつつある状況に寸暇を惜しんで対応する状況の中で、官邸参集要員や5号館の中から説明に出向く適任者を確保することは到底不可能な状況であった。このため、総括参事官より5号館に「現在応急対応に全力をあげています。とり急ぎ被害情報についてFAXにて情報提供いたします。」と連絡するよう指示した。また、各政党に対し、同旨のFAX及び電話連絡を行うよう5号館に指示し、22時30分に5号館より各党に連絡を行った。

民主党は11日、東北地方太平洋沖地震および津波の発生を受け、党本部に「民主党東北地方太平洋沖地震対策本部」を設置し、党としての対応を行っていたが、民主党からは、16日に第1回会合が開催された「各党・政府震災対策合同会議」まで内閣府防災の出席が求められることはなかった。

⑯ 事案対処(その2)－国による直轄物資支援の開始等－

22時53分頃より、緊対本部事務局の下に設置された事案対処班(この時点では各省庁からの派遣者を含め約30名)が、地方公共団体で実施する物資の調達・輸送、広域医療搬送、海外支援受入れ等の業務を本格化させた。この事案対処班の下には、調整総括担当(C-1)、輸送活動調整担当(C-3)、物資調整担当(C-4)、広域医療調整担当(C-5)、海外支援受入れ調整担当(C-7)の5つの担当グループが設けられた。事案対処班は、20日に被災者生活支援特別対策本部に移行・承継されるまでの間、まさに不眠不休の24時間体制で、各担当事項に係る事案対処に奮闘することとなった。

物資調整担当及び輸送活動調整担当は、関係省庁から派遣された担当官の所管省庁を通じ関係団体や企業への協力を要請し、緊急物資支援への取組を開始した。この時点のオペレーションは、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて作られた、県が実施主体となって物資調達・輸送を行い、国はその後方支援及び財政援助(災害救助法に基づく国・県各1/2負担が基本)を行うというものであった。

翌0時44分、宮城入りした政府調査団から、宮城県の物資に係る要望・要請(食料17,092食、水17,092本(単位量不明)、毛布12,642枚、トイレ130基、懐中電灯1,100本、A重油136,000リットル)が伝えられ、避難者数が10,872人であるとの情報が寄せられた。

さらに、県との連絡を取り合っていた事案対処班からの報告等から、東北最大の物流拠点である仙台湾沿岸は津波で被災し、物流倉庫、物流関係事業所等が壊滅している等甚大な被害が広範に生じており、また、県庁そのものも被災し機能が著しく低下している状況で、県による物資の調達・輸送の実施は困難な状況と判断された。このため、緊

対本部事務局内で、防災大臣以下の幹部メンバーで協議を行った結果、このような状況の下では、緊対本部が物資を調達して搬送するしかないと判断し、国(内閣府)が自ら直轄で買い上げ被災地へ搬送するという、既存の制度的枠組がなく、前例もない取組を開始することを決断し、事案対処班にその旨の指示をした。

この仕組みは、被災市町村の物資需要をとりまとめた各被災県からの逐次の要請に基づき、関係省庁及び関係団体・企業の協力を得て、必要となる物資を調達し、県が指定する物資集積拠点へ輸送することとし、各県が設けた物資集積拠点に輸送された物資は、地方公共団体及び自衛隊等によって各避難所等へ輸送するとのスキームであったが、被災地は、道路網等の物流インフラの被災や燃料油の不足が深刻であり、特に発災直後の物資支援には大きな困難を伴った。

その後午前 2 時をまわった頃、事案対処班から緊対本部事務局の幹部メンバーに対し、民間企業に調達をかけるにあたり、「当初予算に予算措置がないが、費用負担をどうしたらよいか」との伺いが上がってきた。これについては、幹部による協議において、詳細は後日の整理に待つこととしつつ、事案対処班に対し、「費用負担については一切心配せずにどんどん物資等の確保、輸送等を進めること」との指示を 2 時 30 分に発出⁵⁹するとともに、5 号館の総括担当企画官に平成 22 年度予備費の使用に関する所要の調整開始を指示した。

この物資支援に要した経費については、支払段階になって無償化の申出が相次いだこともあって、発災後 14 日までの 3 日間については当初予算計上分の(項)防災政策費による 8,860 万 8 千円、予備費使用の閣議決定後(3 月 14 日以降)については(項)防災政策費に追加計上された予備費のうちから 75 億 9,026 万 4 千円によって支弁され、その合計 75 億 9,026 万 4 千円の支出実績は、会計法令上の問題を生じることなく処理された。

事案対処班による緊急物資の支援状況については、同班が第 5 回緊対本部会議(12 日 11 時 36 分から開催)に初のとりのまとめ資料を提出して以降、毎日最低 1 回更新版(「物資日報」と通称された。)を作成し、緊対本部会議に提出・報告した。初のとりのまとめ資料(12 日 10 時 55 分時点)の内容は、①物資の受入れ拠点については、宮城県 28 箇所、岩手県 1 箇所、福島県 11 箇所が確定、②食パン 15 万食について輸送手段を確保し、現在、某製パン会社より宮城県の受入れ拠点 3 箇所に輸送中、③にぎりめし 1 万 1 千食、即席ラーメン 3 万 5 千食、毛布 9 万 7 千枚についてトラック手配中、④水につ

⁵⁹ 会計法第 11 条は、支出負担行為(契約・発注)の段階で法令又は予算の裏付けを必要としている。この指示を出した時に、筆者は、このことを失念していたわけではないが、緊急的な被災者支援のためには、まずは最速で最大限の物資支援を展開する以外の選択肢はないと決断し、防災大臣等の了解を得た上で、このような指示をあえて発出した。今後の巨大災害の際には、このように、当初予算における手当が必ずしも明確ではない経費の緊急的支出が迫られる可能性を想定する必要があると考える。

いては必要量を確保中、⑤トイレ 8 万 3 百基は調達中、⑥重油、軽油、ガソリン等 25 万 8 千リットルについては輸送手段の調整中、といったものであったが、その後、輸送量は次第に増加・安定を見ることとなった⁶⁰。

このように、国が、急遽、直轄での緊急物資支援を実施することになったという展開は、我が国の防災行政システムの設計思想の中に、巨大災害への具体的な対応が想定されておらず、その結果、巨大災害の発生時には地元地方公共団体が壊滅あるいは深刻な機能不全に陥る等の可能性が考慮されていなかったことを露呈したものであった。

（２）【２日目】３月１２日（土）－現地対策本部の活動開始－

① 現地対策本部の設置

６時、被災状況に係る政府調査団報告を踏まえ、宮城県庁内に防災副大臣を本部長とする現地対策本部を設置した。各府省職員からなる調査団員の殆どがそのまま本部構成員として対応に当たったが、後日、輪番交替運用により、各府省庁の職員からなる約 45 名体制が確保された。

現地対策本部は、政府一体となって推進する災害対策について被災地方公共団体との連絡調整を図りつつ、当該対策に関する事務を被災現地において機動的かつ迅速に処理するとともに、地方公共団体の災害対策本部が行っている災害対策に対して、政府とし

⁶⁰ 発災日夜頃から、被災地に物資が届かないという報道が行われていたが、緊急本部事務局では、この日の夜から、物資支援ができなくなっていた県に代わって、国直轄での緊急物資支援を急遽開始していたというのが真相である。しかしながら、この緊急物資支援の輸送には、津波瓦礫による道路閉塞と燃料油の不足が大きな阻害要因として立ちはだかっていた。国による支援物資は各県内の物資拠点にはそれなりに届いたが、市町村の壊滅、県の被災等による機能低下、道路の通行途絶、燃料油不足等があいまって、県の物資拠点から避難所の間の末端物流が機能不全を起こしていた。そうした箇所では、道路啓開（国土交通省東北地方整備局によるいわゆる「クシの歯作戦」等）による輸送路の回復に応じて避難所への物資搬送が到達するようになっていった。

なお、発災直後の物資到達の遅滞解消をめぐることは、空路や海路による輸送を活用すべきではなかったかとの指摘もある。しかし、空輸については、梱包・荷ほどき、離発着場へのアクセス等に要する時間や輸送キャパシティの制約から、大量物資の輸送になじまないため、特殊な必要性がある場合にピンポイントで活用された。また、海路は瓦礫が海面に散乱しており、航路啓開をしないと船が進入できない状態で、また、耐震性のない岸壁が崩壊していたため、発災直後の活用は困難であった。陸路については、損壊や瓦礫の散乱により多くの箇所が道路が通行途絶していた中で、点検や啓開の終わった所から順次トラックで進む方法が主要な輸送ルートとなった。また、燃料油不足に関し、備蓄油が使えないかという議論もあったが、備蓄油は基本的に原油であるから、精製しないと使えず、ガソリンスタンドが被災している状況では配給も困難な状況となっていた。

て最大限の支援・協力を行うことを任務としている。現地対策本部は、県と連携しつつ、まず、宮城県内を中心に自衛隊機等により被災地状況を上空・陸上から把握するとともに、被災市町長等との面会、県から受理した要望・要請等の緊対本部への伝達に当たった。

また、8時53分に岩手県への政府調査団(内閣府副大臣(国家戦略等担当)等23名)、9時18分に福島県への政府調査団(財務省政務官等25名)が、それぞれ防衛省(市ヶ谷)をヘリで飛び立った。両政府調査団の一部はそのまま現地に残留し、両県庁内に現地対策本部の支所として政府現地連絡対策室(以下「連絡室」という)を設置し、両調査団長は室長に任ぜられた。両連絡室についても、輪番交替運用により、各府省庁の職員からなる20名体制(盛岡)と30名体制(福島)が確保された。

3つの地方組織の情報共有や調整は緊対本部で行うこととされ、現地と官邸・内閣府防災等との通信は、中央防災無線網(可搬型衛星通信装置を設置)により確保された。

沿岸部は、広範にわたり津波による甚大な被害が発生しており、通信インフラ・道路交通の途絶に加え、自治体行政機能が喪失され、緊急物資の輸送や詳細な被害情報、避難所・避難者の状況に関する情報の入手にも困難を極める状況となっていた。こうした状況に向き合いながら、現地対策本部及び連絡室は、県・市町村の被災地情報・対応状況の収集把握、緊急対策本部への日々報告等に当たることとなった。なお、現地に防災担当以外の内閣府から派遣された職員からは、後日帰京後の服命の際に、国家公務員としてやりがいのある勤務体験に恵まれたことへの感謝等が相次いで表明されることとなった。

9時48分、現地対策本部長より、①仙台から釜石までの沿岸から内陸を空から見た、沿岸部の被害は甚大、②地震による被害というよりは、津波によってさらわれたことによる被害が大きい、③石巻をはじめ、壊滅的で、今もなお水浸しの状態で船が陸に上がっている、④気仙沼等では煙が立ち込め、漂流物がたくさんある、⑤孤立していた地域との連絡が取れ始めたので、もう少し詳しく状況が分かり次第報告する、との電話報告があった。

なお、現地対策本部については、その運営の中核となる内閣府防災職員の応援のため、3月16日(水)以降、内閣府本府現地要員として、防災以外の部門に属する内閣府職員が交代で宮城、岩手及び福島に各3名程度ずつ追加派遣されることとなった(第1次派遣は、3月16日(水)20時出発)。この際に、内閣府男女共同参画局より災害時の女性視点の観点からの女性職員の現地派遣の申出があり、考慮することとなった。発災当初は、航空・鉄道便が確保できなかったため、借上げバスによる連絡便(東京 ⇄ 福島 ⇄ 仙台 ⇄ 盛岡の1泊2日往復)を毎週末1便定期運行することとした。要員の交替サイクルは、このような移動手段の実情や、業務習熟等に必要な時間の確保、過労の防止等を踏まえ、2週間サイクルでの輪番交替運用を行うこととなっていた。

② 第 4 回緊対本部会議⁶¹－現地対策本部の設置報告等－

8 時 30 分～9 時 15 分、第 4 回緊対本部会議が開催された(総理が自衛隊へリで福島原子力発電所の視察中であつたため、官房長官を本部長代理として開催)。引き続き余震についての説明がなされたほか、現地対策本部を立ち上げたこと、岩手県・福島県へ政府調査団を派遣したこと、岩手県・福島県に新たに連絡室を設置すること、DMAT46 チームが活動中であること、災害救助法の適用が岩手県 12 市町村、宮城県全 35 市町村となっていること、福島第一原発について原災法第 15 条報告を受けていること、宮城、岩手、福島などの自衛隊に派遣可能か照会中であること、東北への食料供給のために体制整備が必要であること、現在 50 か国から支援の申し入れがあること等の発言があつた。この会議に続き、第 2 回原子力災害本部会議(9 時 15 分～34 分頃)が開催された。

③ 国会等への対応(その 2)－自民党からの説明依頼への対応－

12 日朝、自民党議員から 5 号館に「被害状況をファックスしてもらっており感謝。本日 12 時に自民党緊急災害対策本部を開催するので、誰か一人状況を説明に来てほしい。」との申入れがあり、5 号館より誠に申し訳ないが対応が困難な状況である旨回答していたところ、9 時 10 分に、再度強い要請があつたため、総括参事官に対応方針の伺いがあり、統括官より同議員に内閣府防災参事官補佐 1 名(調査担当)を出席させる旨電話連絡し、理解を得た。

④ 第 5 回緊対本部会議⁶²－自衛隊 5 万人態勢の指示、激甚災害指定方針の決定等－

11 時 36 分～12 時 8 分、第 5 回緊対本部会議が開催された。総理からへリ視察結果の説明及び自衛隊 5 万人態勢の指示があつた。各省庁から災害対応状況の説明が行われ、現在、市町村の行政機能が不全となっていること、DMAT52 チームが活動中であること、被災地では約 60 万戸が断水の状態にあること、自衛隊は 2 万人を展開中であること、また、福島原発の緊急事態につき、今後、電力供給に制約が出るおそれがある

⁶¹ 《緊対報 16 報(12 日 7:00)より》[人的被害]死者 185 名・行方不明 741 名・負傷者 948 名、[火災発生件数]合計 183 件(うち鎮火 77 件)、[建築物被害]全壊 2,881 棟・半壊 94 棟・浸水 26 棟・全焼 259 棟・半焼 5 棟・一部損壊 880 棟等

⁶² 《緊対報 19 報(12 日 11:00)より》[人的被害]死者 287 名・行方不明 725 名・負傷者 1,046 名、[火災発生件数]合計 154 件(うち鎮火 82 件)等、[建築物被害]全壊 2,516 棟・半壊 90 棟・浸水 26 棟・全焼 88 棟・半焼 5 棟・一部損壊 2,290 棟 等

こと、今日中に激甚災害の指定を決定する方向であること、被災地ではボランティアの受入れなどへの対応が求められること等の情報共有が行われた。

この会議に続き、第3回原子力災害本部会議(12時8分～41分頃)が開催された。

⑤ 着替え及び食料品の調達⁶³

発災以来、官邸に入った職員は、睡眠も食事もとっておらず、入浴も着替えもしていなかった。初動対応が相当期間にわたって持続すると予想された状況の中で、14日の12時頃から、緊対本部事務局に配備されていた内閣府防災職員は、着替え用下着の確保等のため、防災宿舍への短時間の往復や、家族との短時間での連絡を、順次行った。

ただし、この頃の防災宿舍は、エレベーターは停止しており、電機やガスも安全装置が作動して一時停止していた。また、街中のコンビニエンスストアなどでは、食料品等は売り切れとなっていた。

その後、初動対応が長丁場になることが目に見えている状況で、統括官と相談する中で、内閣府防災の本部事務局職員は、基本的に12時間×2交代で執務することとしたので、帰宅時に着替え、入浴、睡眠、食事等を行うことができるが、執務中の食事のみは、職場側で調達する必要があると判断された。このため、5号館に、内閣府防災の職員用の弁当を調達し、官邸詰めの職員の分は5号館から庶務担当に搬入するよう指示した。

なお、統括官と筆者は、基本的には、官邸に常駐し続ける必要があったが、最低限の睡眠は確保しないといけないので、この日以降、統括官には、夜間(数時間)、防災官舎に戻り、着替え、入浴、睡眠等を確保してもらうこととなった。その間、筆者は、危機管理センターの椅子に座り、もう一脚の椅子を向い合せにして、足を乗せて睡眠をとった。その他に、数度、日中、防災官舎を短時間で往復し、シャワーを浴びた。

巨大災害の発生時には、24時間連続の初動対応が長く継続し、そのためには、一定の練度を有する交代要員が大量に必要となる。防災行政体制の整備について、そのような巨大災害時に特有の状況を想定した備えが十分になされていれば、状況は違ったものとなっていたであろうと考えられる。

⁶³ 緊対本部事務局では、発災の2日目の時点で初動対応が長期化することを予想したが、実際に、東日本大震災の初動対応には12日間を要した。その間、24時間運用を連続させるため、12時間×2交代を考慮した人員体制の確保、食事の確保等が必要となった(睡眠、入浴、着替えは、各自が工夫して対応した)。東京では家族や自宅の被災は限られていたが、東北の被災地の地元自治体では、家族や自宅が被災している中で、職員が災害対応に従事する事態が広範に発生していたことが知られている。将来の巨大災害の発生に備えるためには、このような状況を想定して、人員体制や勤務環境の整備を行うことが必要と考えられる。

⑥ 5 大臣会議(国家公安委、国交、総務、防衛、防災)

15 時より、官邸 3 階南会議室において、5 大臣会議が開催され、被災地内は、通信インフラの途絶に加え、道路・鉄道が寸断され、また、離島等の間での航路が不全となっていることから、東北方面への緊急交通路を確保するとともに、救助・救出部隊の迅速な被災地入り、被災者支援物資の調達と配送確保に向け、関係省庁による輸送活動の連携強化を確認した。

⑦ 第 6 回緊対本部会議⁶⁴—特定非常災害指定方針の決定、激甚災害の指定等—

21 時 40 分～22 時 5 分、第 6 回緊対本部会議が開催された。総理から、人命救助を進めるため、広域応援態勢の強化、機能が失われている自治体へのサポート強化等について口頭指示があった。また、各省庁の災害対応状況の説明が行われたほか、本日付で全国を対象に激甚指定を閣議決定すること、孤立者対策に向けて、防衛大臣、総務大臣、国交大臣、国家公安委員長と防災大臣で人命救助活動の調整に当たることとし、人命救助と役場機能が喪失されている地域へのサポートに取り組むこと、緊急通行車両には確認標章を求めており例外は認めていないこと、56 の国・地域の援助申し入れがあること、停電戸数は約 300 万戸以上に及んでいること、燃料の確保・供給にも取り組んでいるが、千葉、仙台のコンビナートで生じた火災がいまだ鎮火していないこと、電力の供給不足が想定されるため節電を産業関係各界に要請すること、岩手県知事から食料の要請は国として行うべきとの考えがあり、費用の負担については関係省で連携して対応をすること等の情報共有が行われた。また、総務大臣より、「特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律」に基づく措置を検討する必要があるのではないかとの発言があった。

同会議終了後直ちに、激甚災害法⁶⁵に基づく激甚災害指定を行う「平成 23 年東北地方太平洋沖地震による災害についての激甚災害及びこれに対し適用すべき措置の指定に関

⁶⁴ 《緊対報 23 報(13 日 20:50)より》[人的被害]死者 621 名・行方不明 645 名・負傷者 1,368 名、[火災発生件数]合計 206 件(うち鎮火 58 件)、[建築物被害]全壊 2,514 棟・半壊 208 棟・浸水 2,236 棟・全焼 92 棟・半焼 14 棟・一部損壊 5,583 棟等、[交通遮断状況]道路損壊 620 箇所、橋梁損壊 30 箇所、鉄軌道 9 箇所 等

⁶⁵ 激甚災害指定とは、激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律(昭和 37 年法律第 150 号。一般に「激甚災害法」と呼ぶ。)に基づき、その規模が特に甚大であり国民生活に著しい影響を与えたものに対して、地方公共団体(都道府県・市町村)及び被災者に対する復興支援のために国が通常を超える特別の財政援助または助成を行う措置の対象とする災害を指定する制度である。

する政令」が持ち回りで閣議決定⁶⁶された。東日本大震災(地震・津波)は、東北地方をはじめ東日本に著しく甚大な被害をもたらし、その被害が激甚災害指定基準を明らかに超えるものと見込まれたため、通常の指定手続で行われる被災地からの被害報告の積上げを省略し、発災日の夜から直ちに、総括担当企画官、調査担当主査等が政令指定の手続に着手していた。激甚災害の政令指定に当たっては、当該災害に適用すべき措置として、①公共土木施設災害復旧事業等に関する特別の財政援助、②農地等の災害復旧事業等に係る補助の特別措置、③水産動植物の養殖施設の災害復旧事業に対する補助、④中小企業信用保険法による災害関係保証の特例、を指定するとともに、私立学校施設災害復旧事業に対する補助、罹災者公営住宅建設等事業に対する補助の特例、小災害債に係る元利償還金の基準財政需要額への算入等、雇用保険法による求職者給付の支給に関する特例等、合計 18 措置(後述の措置を加え、最終的に 19 措置)が適用された。なお、その後、農林水産省において農林漁業者等に向けての融資を「天災による被害農林漁業者等に対する資金の融通に関する暫定措置法」に基づいて実施することを受けて、激甚災害制度で貸付限度額の上乗せ及び償還期限の延長を行うこととされ、4 月 15 日に「平成二十三年東北地方太平洋沖地震による災害についての激甚災害及びこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令の一部を改正する政令」が閣議決定された(同日公布・施行)。さらに、3 月 12 日に制定した激甚災害指定政令について、災害名を東日本大震災と改める等の改正を行う「平成二十三年東北地方太平洋沖地震による災害についての激甚災害及びこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令の一部を改正する政令」が 5 月 2 日に閣議決定された(同日公布・施行)。

その後引き続き、第 4 回原子力災害本部会議(22 時 5 分～28 分頃)が開催された。

⑧ 被災者生活再建支援法の適用

この日から、各都県の被災地に被災者生活再建支援法⁶⁷が順次適用されていった。適用日は、青森県(全県適用・13 日公表)、岩手県(全県適用・12 日公表)、宮城県(全県適

⁶⁶ 東日本大震災の初動対応の際には、激甚災害法に基づく激甚災害指定、特定非常災害特別措置法の適用等の閣議決定手続を迅速に行うため、緊対本部の開催直後に持ち回り閣議決定を行う方法が何度か活用された。

⁶⁷ 被災者生活再建支援法(平成 10 年 5 月法律第 66 号)は、自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者であって経済的理由等によって自立して生活を再建することが困難なものに対し、都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用して被災者生活再建支援金を支給するための措置を講じることにより、その自立した生活の開始を支援することを目的とする。自然災害により住家が全壊した世帯に対し、生活必需品や引越し費用として最高 100 万円の支給がなされるほか、2004(平成 16)年 3 月の法改正により、被災家屋のガレキ撤去費用や住宅ローン利子等として最高 200 万円が支給される「居住安定支援制度」が追加された。基金は、財団法人都道府県会館(被災者生活再建支援基金部)が取り扱う。

用・14日公表)、福島県(全県適用・13日公表)、茨城県(全県適用・16日公表)、栃木県(全県適用・19日公表)、千葉県(全県適用・18日公表)、埼玉県(加須市及び久喜市に部分適用・旧大利根町6月13日公表・旧北川辺町7月12日公表)及び東京都(板橋区に適用・8月18日公表)については3月11日付とされた。長野県(栄村に適用・16日公表)及び新潟県(十日町市及び津南町に適用・25日公表)については、3月12日付となった。

(3)【3日目】3月13日(日)－判明する惨状と懸命の被災地支援－

① 第7回緊対本部会議⁶⁸－部隊運用方針報告等－

3月13日(日)9時32分～10時4分、第7回緊対本部会議が開催された。部隊運用方針(同日8時30分から再開された緊急参集チーム協議において確認)を定めたこと、食料等の輸送も順次届いているとの報告があること、企業が運ぶ生活必需品も通行可能となったこと、福島原発関係で100名の警察官を派遣していること、東京から盛岡まで一般道では20時間かかること、外国からの支援が動き始めていること、米軍が海洋の遺体引上げに協力していること、電気・ガスの復旧に1週間は必要との見通し、昨日から全国の保健師を現地入りさせるように調整を開始したこと、被災地では食料調達が特に逼迫しており、福島県は13万人分に対し2万食しか確保されていないこと、HPで政府の取組の広報を行うべきであること、円相場への影響も心配であること、広域避難もそろそろ考えるべきではないか⁶⁹等の意見交換や情報共有が行われた。

この会議に引き続き、第5回原子力災害本部会議(10時4分～20分頃)が開催された。

② 国会等への対応(その3)－自民党緊急災害対策本部への対応－

⁶⁸ 《緊対報29報(13日9:00)より》[人的被害]死者689名・行方不明639名・負傷者1,570名、[火災発生件数]合計193件(うち鎮火56件)、[建築物被害]全壊2,519棟・半壊230棟・浸水2,411棟・全焼94棟・半焼14棟・一部損壊9,184棟等、[交通遮断状況]道路損壊465箇所、橋梁損壊43箇所、鉄軌道7箇所等

⁶⁹ 被災者が居住地域外の地域に非難する広域避難については、複数の地方公共団体をまたがるオペレーションとなるため、その運営に当たっての国と地方公共団体の役割分担、費用負担、地方公共団体間の被災者支援業務の仕様の整合性等についての事前の十分なルール作りを必要とする。しかしながら、そのようなルール作りは、必ずしも十分に行われているとはいえないのが実情であった。

11 時 15 分～12 時 10 分、自民党緊急災害対策本部が総裁以下約 50 名の国会議員出席のもとで開催され、内閣府防災から参事官補佐 1 名等が出席した。原発事故関係のほか、援助物資等についても議論があり、政府の窓口を一本化すべきであり、どこにするのか幹事長室まで回答するよう要請があった。

③ 気象庁の地震・津波情報の追加発表

12 時 55 分、気象庁から、本地震のマグニチュードを、モーメントマグニチュード 9.0 に修正するとの発表がなされた(最終修正：3 回目)。また、17 時 58 分に、津波警報が全て解除された。

④ 事案対処(その 3)－各方面から寄せられる要望等－

この日、現地対策本部長から緊急本部長に対し、「緊急要請」(特に避難者等に対する水・食料の確保、重軽油、ガソリン、灯油等の燃料供給の迅速かつ継続的かつ瞠目すべき支援)が送付された。このほかにも燃料不足に関する要望・苦情は多く、統括官から資源エネルギー庁長官に状況改善に向けた対応要請を行った。

11 時、某国会議員から防災大臣に「環掃連がバキュームカーを 150～200 台、人員 400 名を無償で貸し出す用意あり」との連絡があった。

11 時 30 分、防災大臣より消防庁に「地震でマンションその他に閉じ込められた人達が多数いると考えられる。隣同士、町全体で声をかけ合って安否確認し、情報の収集・集約をするように、総務省を通じて自治体・住民に周知されたい。その際、くれぐれも安全に注意するように。」との指示が出された。さらに 11 時 31 分に、防災大臣から、救出者から他の避難者の存在情報の聞き取りを徹底すること、との指示が出された。

12 時 40 分、農林水産大臣から防災大臣に、Y 県の旅館組合会長より避難者受け入の申し出ありとの情報提供があった。

12 時 45 分、宮城県より現地対策本部を通じて、民間ビルに滞在する避難者からの救援要請が寄せられた。

13 時 58 分、宮城県から毛布 46,000 枚が本日(13 日)夜までに必要であり、15 時までに霞目基地に届けて欲しいとの要望が届いた。

15 時、現地対策本部長(防災副大臣)から防災大臣に、①宮城県仙台市、名取市、岩沼市を現地調査した、②沿岸部は壊滅状態、③宮城県災害対策本部で、宮城県知事から「死者が万単位になるおそれがある。今までのありようとは違う」との発言があった、④政府のバックアップが必要、⑤重油、軽油、ガソリン、灯油が枯渇、あらゆる手段を講じて送ってほしい、⑥エネルギーの確保・輸送を是非やってほしい、との電話報告があった。

15 時、応急担当参事官が、最新時点で把握しえた原子力関係の避難者の受入先について、①福島県内だけで 13,000～15,000 人分が不足している、②茨城県及び栃木県がそれぞれ 15,000 人の受入れを知事まで了承しているが、避難所の物資、要員は用意してほしい、福島県内で洗浄することということであり、引き続き、関係機関と鋭意調整中、との調整状況を緊急参集チーム内で情報共有した。

15 時 45 分、現地対策本部から緊対本部長宛てに、①避難者に対する水・食料の確保、②重軽油、ガソリン、灯油等の燃料の供給、③膨大な犠牲者の発生に伴う要員・資機材の確保について緊急要請があった。その際に、併せて、14 時 40 分から開催された宮城県災害対策本部会議で、県警本部長から「遺体数は万単位に及ぶ」旨の発言があったこと、県内では 9 割が停電していること、極端な燃料不足に陥ることが予想される等の情報が届いた。

16 時 50 分現在、緊急物資の受入拠点は、宮城県 5 箇所(28 箇所から集約)、岩手県 1 カ所、福島県 11 カ所となっており、物資支援については、①食パン 15 万食を宮城県の受入れ拠点に輸送中、②にぎりめし 1 万 6 千食を岩手県、宮城県に向け、即席ラーメン 9 万 9 千食を福島県・宮城県に向け、毛布 12 万枚を岩手県・福島県に向け輸送中、③水 25 万本を福島県に向けて輸送中、水 1 万 6 千本をトラック業者手配中、④トイレ 8 千 8 百基について調達先を手配中、⑤重油、軽油、ガソリン等 130 万キロリットルのうち 3 万リットルが宮城県に到着済で残りはタンクローリーを手配中という状況となっていた。

17 時 17 分、外務省より、被災現場が大変な状況にある中で、海外からの援助チーム受入れに伴う警察・消防・自衛隊の追加的負担を最小限化するため、外務省が各国の在京大使館も協力して更なる「橋渡し」の役割を果たすこととし、①各国援助チームは在京大使館の協力を得て基本的に「自給自足」体制での派遣を前提とし、現場への車の手配等は在京大使館が行う、②各国援助チームに引き続きリエゾンを配置し同行させる、在京大使館員も同行する、③各国援助チームの活動場所については各国の意向も踏まえて関係省庁間で割り振る等の方針で各国援助チームを受け入れたい旨の表明があり、その後、この方針に沿って事案調整班内でも調整が進められることになった。

18 時 30 分、総理補佐官室経由で、①岩手県野田村にある宿泊施設に取り残された人 100 人がおり緊急援助を要請する〔14 時 15 分・某国会議員〕、②石巻市 D 町の H 会館に 100 名孤立、食料なし、救助してほしい〔14 時 10 分・某国会議員〕、③ツイッターで見ている情報(11 時 28 分登録)をそのまま話すが、石巻市内の病院で 3 階まで浸水しており、携帯電話もつながらない〔某国会議員〕、④岩手県沿岸に派遣した秘書の報告では、山田町「全滅。波と火災。防潮堤崩壊。被害人数 3 ケタに至るであろう。電話通じず。」、大船渡町「米、医薬品、不足している。」、宮古市「JR 鉄橋崩れる」〔13 時・某国会議員〕、④「党支持者から、石巻郵便局他 3 箇所に救援物資が届いていないとの連絡があった。」〔某国会議員〕との情報が、防災大臣に寄せられ、事案対処班経由で現地対策本部に転送した。

20 時 33 分、岩手県知事から総務大臣あての要望(沿岸被災地の人命救助のための人員、移動・輸送手段の確保、通信手段の確保、生活必需品、医薬品等の調達、安否確認担当人員の確保、腎臓透析患者等の移送等、燃料の確保及び電力の早期復旧、早期復旧に向けた全面的支援、災害廃棄物の処理等に係る財政支援等)が届いた。

第 8 回緊対本部会議後の 22 時 30 分、防災大臣は、「津波警報は解除されたが海の近くで活動する者は余震による津波を常に警戒し、無線、ラジオを聞く、避難路の確保など十二分に注意すること。」との指示を発出した。

⑤ 第 8 回緊対本部会議⁷⁰－自衛隊 10 万人態勢指示、予備費使用方針、特定非常災害指定等－

21 時 1 分～35 分、第 8 回緊対本部会議が開催された。総理から自衛隊 10 万人態勢を含む各般の努力に関する指示、防災大臣より、物資調達・輸送に関する予備費使用を閣議決定すべきであること、行政上の権利利益の満了日の延長等を行う特定非常災害法に基づく措置を適用する政令を本日付で閣議決定いただきたいこと、環境大臣を兼務しているが、災害対策に専念するため代理として環境副大臣を本部員とする方向で手続きを進めたいこと等の発言があった。

また、各省大臣から、現地は筆舌しがたい状況にあり、特に通信確保のため衛星携帯電話や燃料が必要であるほか、透析患者の輸送先を確保する必要があること、電管内を 5 つのグループに分けて計画停電⁷¹を実施中であること、被災地への食料、軽油・重油・ガスの輸送を検討する必要があること、特に油を最優先とすること、軽油は足りていると経産省から聞いたが見通しが甘いのではないかと、場合によっては、他国に要請なども

⁷⁰ 《緊対報 34 報(13 日 19:30)より》[人的被害]死者 1,217 名・行方不明 1,086 名・負傷者 1,741 名、[火災発生件数]合計 207 件(うち鎮火 58 件)、[建築物被害]全壊 2,648 棟・半壊 1,018 棟・流失 2,514 棟・全焼 115 棟・半焼 5 棟・一部損壊 19,544 棟等、[交通遮断状況]道路損壊 502 箇所、橋梁損壊 29 箇所、鉄軌道 7 箇所 等

⁷¹ 東日本大震災の際には、東京電力の電力供給能力が大幅に低下したため、3 月 14 日(月曜日)から 1 都 8 県で計画停電(電力需要が供給力を上回ることが予測される場合に、大規模な停電を回避するため、電力会社が事前に用途・日時・地域などを定めて電力の供給を一時停止すること)が、輪番停電の形で実施された。この時には、変電所単位での輪番停電となり、自治体単位の表示と齟齬があること、停電が実行されるかどうかの決定が直前になされ、供給確保により停電予定が直前に中止となる例もみられた中で、周知が追いつかず、通勤・通学の混乱など、情報の混乱が社会活動全般にさまざまな影響が生じた。この出来事も、巨大災害の発生時には、通常の大規模災害とは不連続な状況の変化が発生する可能性があることを示唆する例である。この時に、筆者は、平時から、計画停電に限らず、巨大災害に特有の状況を想定した減災や事案対処のあり方に関する政策研究を十分に行っていけば、このような混乱は将来軽減できる可能性があるかと認識した。

必要ではないかとの提案、釜石港・宮古港は使えることが確認されたこと、仮設住宅は2か月で3万戸確保したいこと、自衛隊は10万人態勢に向けて準備中であること、震災から50時間が経過し、食料は足りているのか疑問があること、廃棄物が今後課題となるため復旧を視野にして取組む必要があること等の意見交換や情報共有が行われた。

さらに防災大臣から、避難所での医療にも全力を尽くす必要があること、がれき処理を早急に進める必要があること、官房長官から災害ボランティアについてのチームを内閣官房に設置し、担当となる総理補佐官を任命したこと等の発言があった。

この会議に引き続き、第6回原子力災害本部(21時35分～38分頃)が開催され、さらに21時38分から開始された電力需給対策本部会議において電力需給の逼迫による計画停電の実施方針が決定された。この計画停電の実施方針決定を受けて、14日(月)5時50分、「本日(3月14日)より計画停電が始まる。これにより様々な支障が生じることとなるが、各省庁の業務及び所の事業においても、これらの支障を最小限とするため、各省庁内及び所管の事業者・関係団体に対して、①徹底した節電、②支障が生じる場合においても、それを最小限に抑制するための方策の検討と早急な実施、について本日午前中に徹底すること。」との「緊急本部全省庁徹底事項」(緊急本部長指示)が発出された。

これらの会議終了後、特定非常災害法⁷²に基づく「平成23年東北地方太平洋沖地震による災害についての特定非常災害及びこれに適用すべき措置の指定に関する政令」が持ち回りで閣議決定された。

特定非常災害指定の政令指定については、同日9時に5号館より各府省協議したものの、休日の短時間の協議(正午締切)となったため、緊急本部事務局内の各省リエゾン経由での各省宛連絡を依頼し、各府省間調整を数時間で完了し、同日午後には政令を閣議決定したものであった。この指定により、①運転免許証の有効期間の延長等、②期限内履行されなかった行政上の義務の履行の免責、③法人に係る破産手続開始の決定の留保、④民事調停法による調停の申立ての手数料の特例に関する措置(一部改正により後日追加)、⑤建築基準法による応急仮設住宅の存続期間の特例に関する措置(一部改正により後日追加)等を行うことにより、被災者の権利利益の保全等を図る措置が講じられた。

⁷² 特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律(平成8年6月法律第85号。一般に「特定非常災害特別措置法」と呼ぶ。)は、阪神・淡路大震災を踏まえて制定され、同震災に初めて適用された。著しく異常かつ激甚な非常災害が発生した場合に、当該災害を「特定非常災害」として政令で指定し、被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置(行政上の権利利益に係る満了日の延長、期限内に履行されなかった義務に係る免責、債務超過を理由とする法人の破産手続開始の決定の特例、民事調停法による調停の申立ての手数料の特例、建築基準法による応急仮設住宅の存続期間の特例、景観法による応急仮設住宅の存続期間の特例等)を主務大臣の判断により適用しうることとする法律である。

なお、6月1日付で、当該政令について災害名を東日本大震災と改め、適用すべき措置の追加が行われている。

(4) 【4日目】3月14日(月)－物資支援に係る予備費使用の決定等－

① 物資支援に係る予備費使用の閣議決定

6時、物資支援に係る予備費の使用の閣議決定が行われた。被災地における物資調達は、従来は、災害救助法に基づき都道府県知事が行い、費用の一部(費用の規模により1/2から9/10)を国が負担してきたが、前例のない大規模災害で被害が広範囲に及び、津波災害等により地域によっては壊滅的な被害を受け、地方自治体の機能が著しく低下していることから、災害救助法の根底にある地方自治体の自助努力では対応し難いとの例外的状況となっているため、災害救助法のスキームとは別に国独自に物資調整を行い、緊急物資を調達(全額国費とし地方負担なし)するもので、対象地域は、その趣旨に照らし、岩手県、宮城県及び福島県と、予備費使用額は約302億円とされた。

② 第9回緊対本部会議⁷³－埋火葬の弾力的運用方針等－

9時33分～53分、第9回緊対本部会議が開催された。緊急物資支援について、関係機関にて円滑な輸送を可能とするための調整を行っていること、多数の死者が出ており埋火葬の弾力的運用が必要となること、腐敗の進む遺体への特例措置が可及的速やかに必要となること、電気は他の電力会社から応援受電を受けていること、東日本海側の鉄道は本日復旧できる模様であること、引き続き食料輸送手段の確保に尽力願いたいこと、為替相場は円高傾向、株価はマイナス、長期金利は下がり気味であること等の情報共有がされた。

この会議に引き続き、第7回原子力災害本部会議(9時53分～10時16分)が開催された。

③ 国会等への対応(その4)－公明党緊急対策本部への対応－

⁷³ 《緊対報37報(14日7:30)より》[人的被害]死者1,597名・行方不明1,720名・負傷者1,924名、[火災発生件数]合計214件(うち鎮火117件)、[建築物被害]全壊2,837棟・半壊2,103棟・流失40棟・全焼126棟・半焼5棟・床上浸水510棟・床下浸水2,403棟・一部損壊32,242棟等、[交通遮断状況]道路損壊582箇所、橋梁損壊32箇所、鉄軌道7箇所 等

13 時、公明党東北地方太平洋沖地震緊急対策本部が開催され、内閣府防災からは総括参事官他 1 名が出席した。地震・津波への対応について、物資の優先順位、それを決定する政府の取組方針、事務フロー等を明らかにすべき等の意見があった。

15 時、自民党平成 23 年度東日本巨大地震緊急災害対策本部が開催され、内閣府防災から総括参事官等が出席した。

④ 事案対処(その 4)－変化する物資支援への要請－

14 時 45 分、福島県からタイベックススーツ 11,675 着、ポケット線量計 2,165 個等の原子力災害の発生を前提とする緊急物資支援要望があり、事案対処班が対応した。

14 時 52 分、某国会議員より総理補佐官室に「気仙沼市〇地区に住民 1,300 人が残っている。現在火事であるとの情報。」との入電があり、14 時 58 分に緊対本部事務局内に周知した。18 時 5 分、同議員の要請により現地対策本部に再度情報伝達した後、19 時 49 分、5 号館の予防担当参事官より同議員に消防活動状況を説明した。その後、翌日 10 時 40 分になって、山林火災が延焼中であるものの、住民は避難していて自宅にはいない状況を確認し、同議員にその旨を伝達した。

16 時 10 分と 17 時に、内閣府男女共同参画局から、被災地への物資輸送について、生理用品、粉ミルク、おむつ、哺乳瓶(消毒用具も含め)、離乳食、子供用スプーン、おしりふき(ウェットティッシュ)を女性の立場に立って加えるよう配意方申入れがあった。

20 時過ぎ、緊急参集チーム協議の場において、資源エネルギー庁から、石油製品の供給について、27 製油所のうち、6 製油所が稼働停止、石油精製能力は震災前の約 70%に低下、安全確認をできた 3 製油所については、今週から来週に順次復旧予定し、石油精製能力は震災前の 86%まで回復する見込み等の説明があった。

この日(14 日)、岩手現地連絡室長である内閣府副大臣(国家戦略等担当)から緊対部長あてにご遺体の取扱い等についての緊急要請が提出された。

⑤ 事案対処班の体制強化

事案対処班について、人員が増加した一方で執務室のスペース的制約が大きく、かつ、業務量がさらに増加することが見込まれたため、この日(14 日)から、移転検討に着手した。移転先としては、設備の充実している有明の丘広域防災拠点施設とする案も検討されたが、内閣府副大臣(国家戦略等担当)の指摘を踏まえ、官邸に近い内閣府本府地下講堂に決定された。

3 月 15 日には、事案対処班の海外支援受入調整担当において、支援国と関係省庁との連絡調整等が難航した事案があったことから、総括参事官から外務省に海外支援受入担当の総括者として外務省からの課長級職員の派遣を要請し、まもなく参事官級職員の

派遣を得た。さらに 17 日 7 時 31 分には、海外支援受入調整担当に厚生労働省から 1 名の職員派遣が行われた。

3 月 17 日 15 時 15 分には、事案対処班全体で 10 名の職員派遣を各省庁に要請した。

(5) 【5～6 日目】 3 月 15 日(火)～16 日(水)

① 事案対処(その 5)－国会議員等から寄せられる声への対応－

15 日、総理補佐官室より、①福島県浪江町長から、ガソリンが全くない、ライフラインの整備と仮設トイレの設置、自衛隊の配備の状況について知りたい、の要請あり(某国会議員)、②汽船の提供の申出について情報提供あり(某国会議員)、との情報提供があった。

15 日 12 時 30 分、共産党議員等が 5 号館に来庁し、現地視察を踏まえた緊急の申入れを受けた。防災大臣への面会を希望されたが、対応困難である旨を説明し、予防担当参事官が対応した。

15 日 14 時、某国会議員より経団連が明日、物資の提供を発表するとの情報を受けた。

15 日には、岩手県知事「東北地方太平洋沖地震災害に係る要望について」(救命救助と避難活動への支援等)、福島県知事「要請書」(原子力災害への対応に全力で取り組むこと等)、関東地方知事会「東北地方太平洋沖地震に係る緊急要請」(ガソリン・重油等の安定供給の確保と被災地や医療機関等への優先的確保等)、栃木県知事「計画停電の適切な実施とガソリン・重油等の安定供給の確保に関する緊急要請」等が相次いで寄せられた。

② 第 10 回緊対本部会議⁷⁴－石油備蓄義務量の引下げ、自衛隊物資輸送開始の報告等－

15 日 12 時 33 分～53 分に開催された第 10 回緊対本部会議では、各省庁の対応状況の報告がされたほか、予備費 302 億円を使用することを昨日の持ち回り閣議で決定したこと、自治体職員の派遣について支援のマッチングを市長会にもお願いしたこと、石油業界の備蓄義務量を引き下げたこと、仙台塩釜港は明日の開港を目指していること、

⁷⁴ 《緊対報 45 報(15 日 10:00)より》[人的被害]死者 2,414 名・行方不明 3,118 名以上(岩手県は集約困難)・負傷者 1,889 名、[火災発生件数]合計 248 件(うち鎮火 232 件)、[建築物被害]全壊 3,346 棟・半壊 2,534 棟・流失 40 棟・全焼 125 棟・半焼 5 棟・床上浸水 602 棟・床下浸水 2,438 棟・一部損壊 49,507 棟等、[交通遮断状況]道路損壊 719 箇所、橋梁損壊 26 箇所、鉄軌道 8 箇所 等

救援物資について自衛隊での輸送を開始すること、食料の要請が最も多かったのは13日の143万食であったこと、医療用の緊急自動車に燃料が足りない状況にあること等の情報共有がされた。

この会議に引き続き、第8回原子力災害本部会議(12時53分～13時14分)が開催された。

③ 国会等への対応(その5)－各党・政府震災対策合同会議の発足等－

15日8時、自民党政務調査会「内閣部会・財務金融部会合同会議」及び「内閣部会」が開催され、内閣府防災より企画官1名が出席した。

15日16時には、公明党政調全体会議が開催され、内閣府防災から総括参事官等が対応した。

15日16時30分～17時、(衆)災害対策特別委員会理事懇談会が開催されたが、内閣府防災からの出席者は求められず、国会連絡室のみで対応した。被害状況の聴取、地震防災対策特別措置法の延長(議員立法)等について協議され、17日午前中に委員会を開催することが決定された。

こうした状況の中で、15日、与野党の幹事長・書記局長が会談し、政府の代表と各党の幹事長らによる「各党・政府震災対策合同会議」を設置することが決定され、これにより各政党への対応が一括化され、政府側の負担軽減等が図られることとなった。

16日12時30分より、第1回各党・政府震災対策合同会議が、各党幹事長、防災大臣以下の政府関係者の出席により開催された。この会合では、政府は地震と原子力で別々の命令系統を確立すべき、長期戦に耐えうる本格的な対応組織を設けるべき、早期に県外も含め広域避難を考えるべき等の意見が出された。さらに、第2回会議(16日開催予定)の出席者について、民主党幹事長から防災大臣のフル出席を要請されたものの、最終的には前半の震災関連の30分のみ的大臣出席とされた。さらに、政府側において、第1回会議での意見に対する回答書を作成・提出することとされた。

16日13時28分、「(参)災害対策特別委員会の委員長、理事、オブザーバーで非公式打ち合わせ会(14日11時30分開始)を行い、①当分の間、委員会は開かずに政府の対応を見守る、②法案が提出された場合は迅速に対応することとなった。」等の情報が寄せられた。

④ 静岡県東部地震に係る緊急参集

15日22時31分、静岡県東部を震源とするマグニチュード6.4、最大震度6強の地震が発生し、緊急参集が招集された。22時45分より、官邸危機管理センターで緊急参集チーム協議が行われたが、大きな被害は確認されず、しばらくして散会となった。

⑤ 災害緊急事態の布告に関する対応

16 日午後から夜間にかけて、官邸及び与党から、「災害緊急事態の布告」をめぐる緊対本部事務局の考え方に関する確認があった。この背景には、同日の産経新聞朝刊に、「非常事態宣言なぜ出さない」との記事が掲載されているとの状況があった。

災対法第 105 条第 1 項は、非常災害が発生し、かつ、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である場合において、「当該災害に係る災害応急対策を推進し、国の経済の秩序を維持し、その他当該災害に係る重要な課題に対応するため特別の必要があると認めるとき」は、内閣総理大臣は「災害緊急事態の布告」を発することができる」と規定している。さらに同法第 109 条は、その場合に発動されるべき緊急措置について、「国会閉会中」等のときには、①生活必需物資の配給・譲渡・引渡しの制限・禁止、②物の価格等の最高額の決定、③金銭債務の支払延期・権利の保存期間の延長、といった通常法律の制定を要する措置を政令で定め得る旨規定している。この制度は、災対法の制定時(1961)に、関東大震災級の非常災害を想定して導入されたものである。

東日本大震災への対応に当たりこの布告を発すべきか否かについては、この布告は、災害応急対策推進上の特別の必要にかんがみ発動するものと規定されているが、その必要性は、第 109 条に列記された緊急措置の必要性が現実が生じているかどうかとの観点から判断されるべきと考えられること、発災当時は同法が規定している「国会閉会中」等の状況にないこと等を総合的に勘案し、災害緊急事態の布告は発出されるに至らなかった⁷⁵。

⁷⁵ 後日、この布告を発出しなかったことで救助・救難活動、緊急物資支援の輸送に支障を生じたのではないかと議論や、そうした問題意識を論拠に憲法上の緊急事態条項の必要性を主張する議論もみられるようになったが、その点に関しての正確な事実経過は次のとおりである。

東日本大震災の発災直後、津波が襲った地域はほぼ壊滅状態となり、その中には東北地方最大の物流拠点である仙台湾沿岸地域の倉庫や物流基地、そして各地の小売店やガソリンスタンド等も含まれていた。被災地には、被災者が必要とする物資がほとんどない状態となり、その供給を担う倉庫、物流基地、商店等が保管していた物資も失われていた。このように、被災地では物資そのものが存在せず、物資の取引そのものが消滅した状態となっていたといつてよく、被災地の実情は、①や②の措置が念頭に置く「取引制限」や「価格制限」を論じる状況にはなかった。

なお、発災後、首都圏では、食料品、日用品などの生活関連物資全般について、小売業の店頭で商品の品不足が生じたが、この問題については、消費者庁が 3 月 17 日に「生活関連物資の買いだめに関する意見交換会」を開催し、「我が国全体で見れば、備蓄等により、生活関連物資の供給は十分に確保されている」が、「消費者の買いだめ、買い急ぎなどにより物流が混乱するとともに、商品自体が不足することになれば、被災地の方々に対し必要な物資がまわらなくなる」、「消費者においては、被災地の一日も早い復興に向けて、買

⑥ 第 11 回緊対本部会議⁷⁶－物資支援に関する認識共有等－

16 日 16 時～16 時 40 分に第 11 回緊対本部会議が開催された。防災大臣から、本日中に食料約 40 万個、毛布 5 万枚が現地に届く予定であること、自衛隊機での輸送も行っていること、1～3 月の発生災害でも地方債の発行を認め、通常 4 年以内の償還期限を 10 年以内に延長する地方債の特例を災対法施行令の改正政令を本日中にも制定したいこと等の発言がなされた。防災副大臣より、沿岸部は壊滅的な被害を受けていること、被災地にまず必要なのは、水、食料、毛布、燃料、医薬品であり、食料は 1 日 150 万食、水は 1 日 125 万ℓの供給、燃料は 1 日 15 万ℓ必要であること等の現地報告があった。各省大臣から、常磐道の規制は解除済みだが東北道白河の前後は陥没のおそれがあること、14 日から計画停電を予定していること、製油所が操業停止していたが昨日

いだめ、買い急ぎなどを行わず落ち着いた消費行動を行うことが必要」等の認識を共有した上で、経済産業省に対し、生活関連物資にかかる消費者の買いだめ等に係る販売事業者への協力要請を依頼している。このように、広域でみても、①や②の措置が念頭においている「取引制限」や「価格制限」を論じるような状況にはなかった。

したがって、現実に最重要の課題として浮上したのは、深刻な物資不足に直面する被災地に対し、一刻も早く緊急物資支援を推進していくことであった。

このほかに、布告が出されていれば、福島第一原子力発電所から半径 20・30 km 以内の区域について、自衛隊による物資搬送を命じることが可能だったのではないかとの議論も見られた。福島第一原子力発電所から半径 20 km 圏内に避難指示(3/12 18:25)が、半径 20・30 km 以内の区域に屋内退避指示(3/15 11:00)が出されたため、緊急物資を輸送する民間トラックが半径 30 km 地点で引き返すという事態が発生していた状況を背景とするものであった。しかし、このような状況に対し、緊対本部事務局では、関係府省間の調整を経て、自衛隊の協力を得て物資搬送を開始しており、布告が出されなかったことが自衛隊による物資搬送の機会を喪失させたとの事実も存在しない。

①や②の措置に関する事実関係は以上のとおりであるが、このほかに、③の金銭債務の支払延期・権利の保存期間の延長については、課題となっていない。

以上に加えて、布告の法律効果としては、国会が開会中の場合であれば上記 3 措置を政令で実施しうるもの(法第 109 条第 1 項)であるが、当時は国会が開会中で、布告発出を行っても同法に定められた措置が活用される可能性はない状況であった。

このような状況の下で、あえてこの制度の発動を行うに至らなかったというのが実際の経過であった。

⁷⁶ 《緊対報 51 報(16 日 14:00)より》[人的被害]死者 3,771 名・行方不明 7,845 名・負傷者 2,044 名・孤立者 10,998 名他・避難者 522,494 名、[火災発生件数]合計 257 件(うち鎮火 250 件)、[建築物被害]全壊 3,559 棟・半壊 8,375 棟・流失 40 棟・全焼 125 棟・半焼 5 棟・床上浸水 1,101 棟・床下浸水 2,449 棟・一部損壊 59,682 棟等、[交通遮断状況]道路損壊 1,216 箇所、橋梁損壊 47 箇所、鉄軌道 4 箇所 等

から出荷を開始したこと、ただし 3 製油所は被害が甚大であり当面操業ができないこと、自衛隊では備蓄燃料を放出すること、米軍は最大限の態勢を整えていること、予備自衛官に招集命令(制度創設以来初の招集)を出したことの報告のほか、特に、燃料確保とその状況について、備蓄をもっと使うべきとの提案、福島原発の周辺にはモノが届いていない、病院や避難所には緊急物資として燃料が届いているがガソリンスタンドに届いていない、仙台へのガソリン供給は目途がついてきた、数日間のうちに改善の兆しが出ること等の発言があった。

この会議に続き、第 9 回原子力災害本部会議(16 時 40 分～55 分)が開催され、さらに同会議終了後、災対法施行令の改正政令(1～3 月に発生した災害の地方債の発行について通常 4 年の償還期限を 10 年に延長)が持ち回りで閣議決定された(19 時 15 分公布)。

⑦ 事案対処(その 6)－自衛隊による輸送支援スキーム、県外避難施設情報の報告等－

16 日 13 時 20 分、自衛隊による輸送支援を行う場合のスキーム(①物資提供希望者が、指定された駐屯地または基地に物資を持込み、都道府県より輸送先が指定されたものについて、自衛隊が当該県まで輸送する、②都道府県より輸送先の指定がないものは自衛隊において、現地対策本部との調整や自衛隊の現地情報を踏まえ輸送する)が確立した。

16 日 16 時、災害時要援護者等の県外避難についての受入れ可能施設(対象地域：岩手、宮城、福島を除く全国、対象施設：各省所管の施設(独法含む))の把握調査を開始した。

16 日 16 時 10 分、現地対策本部より事案対処班に、物資支援に関し、ストック不足によりガソリンスタンドの営業状態が極めて悪いとの連絡があった。

16 日 16 時 45 分、原子力災害への対応について、内閣府防災、原子力安全・保安院、原子力安全委員会、厚生労働省、文部科学省の関係者により、「15 日から、福島原発 20・30km 圏内住民への政府からの物品(日用品)供給は、①市町村への連絡(総務省)、②物品調達(内閣府防災)、③運搬(防衛省)とのスキームで対応する。」との方針が確認された。

16 日 19 時 2 分、福島県いわき市の泌尿器科病院(T 女子医大系列)において、300 名の収容力に対して 700 名の透析患者がおり、T 女子医大が 400 名受入れを決定し、バスも手配済みとなったが宿泊先が決まらないとの情報が寄せられ、防災大臣より至急対応方指示(東京近郊でも可)が出された。

16 日 21 時 40 分、防災大臣から、①明日以降は搜索救助活動とともに、避難所における生活面のケアに相当の力を注ぐこと、②避難所の状況をよく把握し、何か起きたらこうするという事を事前によくシミュレーションせよ、近隣の公共施設や医療機関をよく調べておくこと、③医療や、高齢者・子供・妊産婦など要援護者へのケアが重要、

厚労省が大きな役割を担うこと、④生じてくる様々な課題について、内閣府防災が各省に担当を割り振り、担当する各省が自己完結的に責任を持って処理すること、チームを組んで必要があれば政務官クラスを入れること、⑤被災者だけではなく、自衛隊、警察、消防などの救助部隊にも PTSD(心的外傷後ストレス障害)が出るだろうがその対応を用意しておくこと、⑥阪神・淡路大震災の際は、救出後に多くの方が亡くなっていることを踏まえ、同様の事態が再び起きることを防ぐ必要があること、との指示が発出された。

この日、防衛省、国土交通省、経済産業省、農林水産省、国家公安委員会及び内閣府防災の関係者による物資輸送に関する会議が開催され、実務レベルでの一層の連携強化を図るための情報共有及び認識合わせが行われた。

（６）【７日目】３月１７日（木）－被災者生活支援特別本部の設置決定－

① 国会等への対応(その６)－自民党の緊急対策本部への対応等－

11時1分～57分、自民党東日本巨大地震緊急対策本部が開催され、被害状況等について、内閣府防災総括参事官が説明を行った。

14時、某国會議員から、災対法第4条2の規定により市町村長ががれきを除去することとなっているが、除去した大量のがれきをしばらく保管しなければならず、保管が追いつかなくなるおそれがあるとの申入れが5号館にあった。

21時30分、災対法第105条についてのレク要求(某国會議員)、長野・新潟の地震に対する政府対応についてのレク要求(某国會議員)があり、5号館総括担当企画官及び調査担当主査にて対応するよう指示した。

この日(17日)、(衆)災害対策特別委員会理事会において、防災副大臣が被害状況とその対応について報告を行った。

② 事案対処(その７)－海外物資受入支援の調整等－

3時頃、「政府無策の6日－緊急本部、具体案示せず(読売)」、「燃料なく運びようがない－避難所前、物資の山(読売)」などのインターネット報道がなされていた。

5時15分、事案対処班内の海外支援受入調整担当において、被災地の空港被災のため成田空港で某国からの毛布が滞留した事案への対応を契機に、海外物資受入れについて、①当面、成田空港で一元的に受入れ、空港倉庫から被災地へ輸送する、②各国に提供を求める物資の明確化、③物資供与国による物資保管・国内輸送原則の徹底、④緊対本部による JICA 倉庫・空港会社倉庫の確保、⑤今後、被災地に近い空港(岩手：花巻空港、宮城：当面山形空港(将来的に仙台空港)、福島：福島空港)を活用できるよう、受

入れ体制準備を進める、⑥緊対本部解散後は、後継組織または内閣府防災が引き継ぐ、との方針が確認された。

11 時頃、S 県 I 市の観光協会より福島県等からの被災者をかなりの数で受入れ可能(有償)との申出や、日本地下水学会より良質な地下水の提供協力の申出が寄せられた。また、親族のいる地域に、米軍が救援物資を投下したことに対して米軍に抗議した某国会議員に対する非難なども寄せられた。

13 時 45 分、現地対策本部から、①海外支援部隊からの燃料提供要請があるが、自立活動するよう相手方への周知依頼願いたい、②家屋や車など私有財産の処分方針について国の考え方を明示されたいとの要請があった。

14 時 49 分、某国会議員事務所から、雇用促進住宅の避難所利用可能の通知に対し、ライフライン(電気・ガス・水道)の引込みを政府で対応してほしいとの要請があった。

15 時 11 分、栃木県災害対策本部より燃料の安定供給等に関する緊急要請(総理宛)があった。

16 時 10 分、全労連、新日本婦人の会他 3 団体より、被災者対策強化のための緊急要求があり、5 号館の予防担当参事官が対応した。

16 時 40 分、南相馬市長から、「福島県知事の要請により、新潟県知事が避難用バスを送り込んだところ、民間の 2 病院の職員(給食担当、事務員)が、南相馬市が避難命令を発したと勘違いして避難したため、入院患者が食事を摂れない事態となった。自衛隊に食事の調達を要請してほしい。」との電話要請が寄せられた。

21 時 25 分、福島県新地町から水以外の物資が全く届いていないとの苦情が総務大臣にあり、防災大臣から、事実確認と対応を報告するよう指示が出された。

③ 第 12 回緊対本部会議⁷⁷－被災者生活支援特別対策本部の設置決定－

18 時～18 時 13 分に開催された第 12 回緊対本部会議においては、総理から、総務大臣及び防衛大臣を副本部長に追加すること、また、今後、被災者の生活支援が喫緊の課題であることにかんがみ、本部の下に「被災者生活支援特別対策本部」を設置することとする等の発言があり、そのように決するとともに、その場で副本部長の追加について持ち回りで閣議決定した。

この本部の設置については、3 月 16 日、防災大臣から事務局への指示に基づき被災者生活支援班の設置が検討されていたが、調整を経て、最終的にこのような形で決定をみ

⁷⁷ 《緊対報 56 報(17 日 17:00)より》[人的被害]死者 5,429 名・行方不明 9,594 名・負傷者 2,285 名・孤立者 16,150 名他・避難者 389,832 名、[火災発生件数]合計 265 件(うち鎮火 260 件)、[建築物被害]全壊 3,516 棟・半壊 3,279 棟・流出 40 棟・全焼 137 棟・半焼 5 棟・床上浸水 1,397 棟・床下浸水 694 棟・一部損壊 70,224 棟、[交通遮断状況]道路損壊 1,242 箇所、橋梁損壊 47 箇所、鉄軌道 4 箇所 等

たものであった。3月17日の第12日緊対本部における決定を受けて18日に防災大臣以下の関係者で本部組織の立上げに向けた認識合わせを行い、18日午後、総括参事官から人事担当課長会議において被災者生活支援特別対策本部事務局の体制(案)等を説明し、各省からの派遣等を要請した。この本部の設置に当たり、19日付で事務局次長2名及び審議官2名が発令された。

このほか、同会議では、内閣官房長官より、新たな官房副長官(政務)、総理大臣補佐官の任命予定について報告があった。各省大臣より、燃料確保について、タンクローリー的大幅な追加投入を要請し、給油拠点としての「重点SS(サービスステーション)」の指定や関東圏への燃料供給の対策に万全を期すこと、避難者支援については、避難所にいる被災者をもっと環境の良いところへという観点から、東北はもとより東京も含めて移す必要がある等の意見交換や情報共有が行われた。

この会議の終了後、第10回原子力災害本部会議(18時13分～25分)が開催された。

(7)【8～12日目】3月18日(金)～22日(火)

① 防災大臣の現地視察

18日、防災大臣は、初の被災状況現地調査を行った。発災以来、防災大臣は、緊対本部における地震・津波への対応を総括することを優先していたが、この時期になって現地視察が可能と判断して、福島県南相馬市への現地視察を行った。

12時20分に防衛省(市ヶ谷)をヘリで飛び立ち、13時20分に福島駐屯地ヘリポート着、その後15時に南相馬市役所に到着し、市長と面会の後、15時30分に介護老人保健施設ヨッシー・ランド跡地(津波被災箇所)、15時40分に南相馬市立総合病院、16時45分頃万葉ふれあいセンター(避難所)を経て、18時15分に福島県庁に到着し、福島県知事と面会し、18時50分に福島駐屯地ヘリポートより東京に向けて出発した。

② 事案対処(その8)－南相馬市からの連絡等－

18日(金)7時50分、厚生労働省から緊対本部事務局内に、「死体検案書の作成に関する留意事項について(3月17日)」、「遺体保存、遺体搬送、火葬体制の確保等について(健衛発0312第1号3月12日)」、「遺体保存に必要な物資の確保について(健衛発0312第2号3月12日)」及び「墓地、埋葬等に関する法律に基づく埋火葬許可の特例措置について(健衛発0314第1号3月14日)」の周知が行われた。

18日(金)8時32分、福島県相馬市長より防災大臣に「①基本的に南相馬が地域崩壊。②物資、薬、食料が来ず医療機関が悲鳴。病院スタッフも避難しており重症患者の食事が出せない。老人保健施設等が取り残されており何とかして欲しい。患者を運ぶ段取りが進んでいないとの依頼が南相馬市から相馬市にきている。③医薬品等は自衛隊で

送らなければいけない。③相馬市の方針は、国の指示にあくまでも従う、避難指示が出るまではそこで踏ん張る、新地町、飯館村も踏ん張るとしている。」等の電話連絡があった。

12時50分、多くの被災者が避難生活を余儀なくされており、国の出先機関等で施設の一部を避難所として活用されているところもあるが、厳しい避難生活を送っている被災者の方々の立場に立って、週末、夜間にかかわらず被災者への支援に最大限努めるよう、各省庁において各出先機関に周知願いたい、との全省庁徹底事項が伝達された。

17時、南相馬市の津波被災現場と避難所を視察中の防災大臣から、南相馬市立病院・大町病院の状況について、国としての把握状況を報告するよう指示があった。

18時頃、全国町村議会議長会より、23日夕方に防災政務三役のいずれかに緊急要請を手交したいとの連絡があったが、災害対応中につき面会は困難と回答し、書類受領対応した。

18日(金)F県F市内企業からの衛生マスク1万枚を無償提供したいとの申出や、某国會議員経由でO府S市内企業からの運転手付小型タンクローリーを提供したいとの申出が寄せられた。同様の申入れが様々なルートから多数寄せられたが、その都度、輸送手段や受入れの可否等を判断し、対応することとされた。

19日(土)19時、経済産業省が、緊対本部事務局内で、東北地方(被災地)及び関東圏でのガソリン・軽油等の供給確保についての緊急の供給確保措置と拡大輸送ルートの設定に関する資料を配布し、説明を行った。

20日(日)18時5分、防災大臣から、避難所の意識調査をしっかりと行い、ニーズや共通の課題を調べること、過去の復旧の対応例を調べておくこと、との指示が出された。

20日(日)18時8分、原子力安全・保安院より緊対本部事務局に、屋内退避(20～30km)区域での避難所・病院への物資・食料の運搬は自衛隊が行っているとの連絡があった。

21日(月)20時55分、各県の避難所実態調査につき、3日に1回はモニタリングすること、ペーパーにして報告すること等の防災大臣指示を各現地対策本部等へFAX伝達し、現地対策本部からも同日の聞き取り調査情報を東京へ伝達することとされた。

21日(月)予定されていた総理の被災地視察が天候状況により中止されたが、内閣府政務官及び国交政務官が石巻市、東松島市の視察時に、宮城県知事より総理宛の緊急要望書(応急対策への支援、復旧対策への支援等)を受領した。

③ 国会等への対応(その7)－地震防災対策特別措置法の延長－

15日16時30分～17時、(衆)災害対策特別委員会理事懇談会で、平成23年度末で期限を迎える地震防災対策特別措置法(平成7年6月法律第111号)に基づく国の負担割合の特例規定を延長する法律案(議員立法)の成立に向け、17日午前中に委員会を開催することが合意された(この理事懇談会には、内閣府防災の出席は求められず、内閣府

国会連絡室のみが対応した。)。そして17日8時45分～59分の(衆)災害対策特別委員会において、同法案が委員長提案で起草され、内閣意見の聴取後に採決され、同日13時2分～13分の衆議院本会議への緊急上程・採決が行われた後、参議院に送付され、同日15時～15時7分の(参)災害対策特別委員会にて採決された。そして18日になって、11時1分～14分の参議院本会議において採決され、可決成立した。同法案の一連の審議に係る委員会・本会議には所管大臣の出席が必要となるが、防災大臣は災害対応中であったため対応に困難が生じた。しかし、16日22時2分からの(衆)議運理事会で防災大臣が議員バッジ着用を条件に防災服を着用したまま対応することが了承されたことで、国会史上初めての防災服着用での本会議場登壇等により、一連の対応が行われることとなった(なお、参議院では、ネクタイ及びバッジ着用が条件とされた。))。

18日14時～15時、各党・政府震災対策合同会議(官房長官、官房副長官(事務)、統括官出席)が開催された。各党提案への対応状況や対策本部の体制の説明後、合同会議の下に実務者会合を置くこととし、以降は実務者会合を基本的に毎日開催(政府側は局長級対応)することとされた。

この時筆者は、地震防災対策特別措置法の延長をめぐる防災大臣の対応の最中に、防災大臣の緊急的な判断や対応が求められる重大な状況変化が生じたら一体どうなっていたであろうかということを考えると、戦慄を禁じ得ないものがあり、巨大災害の発生時における政府の防災体制においては、防災大臣をはじめとする中枢の職員について、24時間対応が長時間継続する初動対応のための交代要員がいだけでなく、発生した巨大災害への対応に専念することを可能とする体制も整備されていないと認識した。

④ 被災者生活支援特別対策本部の立上げ

20日9時から12時ごろにかけて、官邸内会議室において対応を行っていた事案対処班職員が内閣府本府地下講堂に順次移転し、執務環境の整備(PC 端末の動作確認、移設先 PC 端末へのデータ移行、電話番号切り替え等)を行った。

そして、20日12時、内閣府本府地下講堂に被災者生活支援特別対策本部が立ち上がり、事務局員100名余により、引き続き24時間体制での業務が開始された。

同本部は、緊対本部の下におかれ、孤立した避難場所等の解消、被災地への物資の輸送・補給、ライフラインの復旧、仮設住宅の建設、被災廃棄物の処理、遺体収容・埋葬対策、被災者・避難者の受入対策等の被災者の生活支援に関し、関係行政機関、地方自治体、企業等関係団体等との調整を行い、総合的かつ迅速に取り組むことを主な任務とした。

本部長には防災大臣が、本部長代理には総務大臣、副本部長には内閣府副大臣(国家戦略等担当)(事務局長兼務)及び内閣官房副長官(政務)がそれぞれ任ぜられた。事務局は、事務局長(副本部長兼務)の下に、各府省庁からの派遣者により100名余の体制が整備された。

この本部の発足に伴い、官邸内で対応に当たっていた事案対処班(70名体制)は、そのまま同本部事務局に移行・承継された。

この後、翌21日以降の毎日11時～12時に、内閣府本府庁舎内の特別会議室にて運営会議(「5役会議」と通称)を開催し、進行管理を行うという運営が継続された。

⑤ 第13回緊対本部会議⁷⁸・被災者生活支援特別対策本部の立上げ報告等-

21日(月)16時3分～42分、第11回原子力災害本部との合同開催方式により、第13回緊対本部会議が開催された。副本部長の追加についてその場で持ち回り閣議決定するとともに、防災大臣から被災者生活支援特別対策本部の立上げの報告がなされた。各省大臣から、前日までに14万枚の緊急通行車両証を交付したが、今後大型車は標章なしで通行可とすること、廃棄物処理について現地に職員を派遣し情報収集や広域調整に当たらせること、郡山市に28台の車両が放置され、自衛隊に処理するようにとの指示が、誰が出したか知らないが出ているが「あと始末は自衛隊」では困る等の発言があった。

⑥ 参議院予算委員会による震災集中審議

この頃、初動対応が一段落し、被災者生活支援特別対策本部も立ち上がった状況の中で、(参)予算委員会においては、18日(金)11時25分～50分に開催された理事懇において、22日(火)10時より災害状況に関する政府側からの報告聴取及び一般質疑を行うこととなった。政府側の出席者は財務大臣及び要求大臣(大臣は可能な限り出席、副大臣・政務官・政府参考人の活用も可)とし、政府側が防災服で出席することは可とされた。

内閣府防災の対応者については、この時点でも、防災大臣や統括官等は被災地への対応を優先せざるを得ない状況であったため、災害報告を防災副大臣が行い、質疑対応は防災副大臣及び政府参考人(内閣府防災総括参事官)が行うこととなった(多忙を理由にした政務三役の出席免除及び役人(参事官級以上)の答弁を認める等の覚書が各党国対間で了解されていた。)

この審議は、22日10時～16時58分に行われ、東日本大震災に関する初めての国会審議となったが、地震・津波及び原子力災害に関する本部並立状態の簡明化、災対法第

⁷⁸ 《緊対報68報(21日12:00)より》[人的被害]死者8,649名・行方不明13,262名・負傷者2,644名、[火災発生件数]合計325件(うち鎮火322件)、[建築物被害]全壊14,637棟・半壊4,304棟・流失1,051棟・全焼90棟・半焼7棟・床上浸水1,937棟・床下浸水927棟・一部損壊101,536棟、[交通遮断状況]道路損壊1,449箇所、橋梁損壊51箇所、鉄軌道15箇所 等

105 条に基づく災害緊急事態の布告を発しない理由、原発 20～30 km 圏への物資輸送の強化、災害復旧事業に対する支援強化、被災者生活支援金の支援額の引上げ等をめぐる議論が行われた。

予算委員会での答弁を政府参考人が行う例は少なく、しかも、それを参事官級の職員が防災服着用で行ったということは極めて異例のことであり、いかに特別な状況であったかを象徴するものである⁷⁹。これについては、23 日(水)9 時 45 分～50 分の(参)予算委員会理事懇では、野党側から「昨日内閣府は参事官が答弁していたが、非常にしっかりした答弁でありがたかった。ただ、参事官というのはどうなのか。」と苦言が呈される場面もあり、与党側が「できるだけ参事官以上に対応させたい。しかし、一番精通しており、やむを得ないか。」と応答するやりとりがあった。

このほか、同日には、(衆)総務委員会及び(衆)財政金融委員会においても、応急担当参事官が答弁対応を行う場面があり、その後しばらくの間は、震災に係る議論を開始した他の委員会においても、答弁者を政府参考人(参事官級以上)対応とする例が少なからず見られることとなった。

⑦ 官邸からの撤収

発災以来、メンバーが昼夜を問わず官邸危機管理センターに常駐し、随時散発的に関係省庁の間で情報共有、連絡調整等を行いながら、同時並行的に各種の調整が継続されてきたが、3 月 22 日、一定の区切りがついたものとして、内閣府防災職員等は官邸危機管理センターから撤収した。

官邸危機管理センターは、緊急参集チームによる初動対応(発災から 72 時間前後)を想定したものであり、緊対本部の事務局が執務することは想定されていなかった。緊対本部事務局の執務室は、本来は、内閣府庁舎の中に設置することが想定されていたが、東日本大震災においては、12 日間昼夜連続での事務局運営が不可欠な状況となり、この 12 日間、官邸危機管理センターにて執務することとなり、執務インフラ(業務設備、事務器具、仮眠その他の生活設備等)が十分とはいえない中での奮闘が続いていた。

3. 応急対応—復興対策本部発足までの 90 日—

3 月 22 日に、初動対応が一段落し、緊対本部事務局の要員が官邸から撤収した後、政府は、引き続き、救出・救難による人的被害の軽減、火災の制圧、ストック（建

⁷⁹ 政府参考人(参事官級)の答弁対応となったことにより、答弁資料作成作業は大幅に効率化され、政府側の国会対応の負担は著しく軽減された。今後の国家公務員の働き方改革を考える上で参考にすべき事例と考える。

築物、インフラ、ライフライン等）の被害の復旧、被災者支援などの応急対応に取り組んでいった。この時期には、被災地には多くの善意の支援が寄せられた。

さらに、政府は、復旧の本格的促進のため、4～5月に、税財政上の特別措置や補正予算、建築・工事に関する特別措置を相次いで講じるとともに、5月20日に緊対本部において、「東日本大震災に係る被災地における生活の平常化に向けた当面の取組方針」という形で、当面の3ヶ月程度(8月末)において、被災地における生活の平常化に向けて、被災者や市町村・県の取組を支援するために国が取り組んでいくべき応急対策を決定し、それを推進した。

そして、その後、東日本大震災への対応は、6月20日の東日本大震災復興基本法の成立と、同法に基づく東日本大震災復興対策本部の発足により、次節で述べる本格的な復興が開始される新たな段階に移行していくこととなった。

本節では、この東日本大震災復興対策本部が発足するまでの90日間の時期における動きを、(1)人的被害関係、(2)火災関係、(3)ストック（建築物、インフラ、ライフライン等）被害関係、(4)被災者支援チームの被災者支援、(5)被災地に寄せられた善意の支援、(6)復旧の本格的加速のための措置、に分けて概観していく。

前節の内容との重複排除を厳密に行うとかえって分かりにくくなる場合には、2つの節の内容を、縮尺の異なる2枚の地図のような関係にあるものとして、両者に共通する時期に係る記載の重複排除をあえて行わない。

また、被害状況や取組状況についての記述は、基本的には、平成23年版防災白書(6月14日閣議決定)に基づき、発災から約3ヶ月間経過した時点での状況を記述する⁸⁰。

(1) 人的被害関係

① 死者・行方不明者

この災害による死者・行方不明者は12都道県に及び、死者1万5,873人、行方不明者2,744という明治以降では1923(大正12)年の関東大震災(死者・行方不明者：約10万5,000人)、1896(明治29)年の明治三陸地震(同：約2万2,000人)に次ぐ極めて深刻な被害をもたらしていた。特に、高い津波が観測された宮城県(死者9,530名、行方不明1,337名)、岩手県(死者4,671名、行方不明1,192名)及び福島県(死者1,606名、行方不明211名)で多くの犠牲者が発生していた。

警察庁発表資料(4月11日)によると、死因の92.4%は溺死(津波による犠牲者)で、阪神・淡路大震災の際の死因の80%以上が建物倒壊であったのと大きく異なる様相となっていた。

⁸⁰ 本節では、時期の記載に当たり、発災年である2011(平成23)年については、年の記載を省略している。

② 救出・救助活動

消防、警察、海上保安庁及び自衛隊は、発災直後より、人命救助を第一に、相互に連携し、大規模な救出・救助活動を行った。

警察庁、消防庁及び海上保安庁においては、地震発生後、それぞれ被災地域以外の各都道府県警察、消防本部、各管区海上保安本部等に応援活動を要請又は指示し、防衛省においても、発災後直ちに防衛大臣から自衛隊の部隊に対し大規模震災災害派遣命令を発し、可能な限りの部隊・装備を投入して、大規模かつ迅速な初動対応を行った。

警察庁では、全国の警察機関から部隊を派遣し、広域緊急援助隊や機動隊が、被災地の県警察と一体となって被災者の救出救助や行方不明者の捜索を実施した。5月31日までに被災3県に派遣された警察職員は延べ約307,500名、警察用航空機(ヘリコプター)は延べ566機に上っていた。

消防庁では、緊急消防援助隊に対し出動を指示し、最大時(18日11時)で1,558隊、6,099名が救助活動を行った。なお、緊急消防援助隊の創設後、消防庁長官の指示により緊急消防援助隊が出動したのは、東日本大震災が初めてであった。また、岩手県、宮城県及び福島県を除く44都道府県より部隊が派遣され、5月31日時点で、延べ約27,373隊、約103,600名の消防職員が応援活動を実施した。

海上保安庁では、5月30日までに延べ、船艇4,413隻、航空機1,564機及び特殊救難隊等1,510名が救助活動を行った。

防衛省では、被災地での活動を強化するため、3月14日に陸・海・空自の部隊による統合任務部隊を編成し、被災者の捜索・救助活動を展開した。また、訓練以外で初めて自衛隊法に基づく即応予備自衛官及び予備自衛官を招集し、自衛隊の総力を挙げて取り組み、総理からの指示も踏まえ、最大時(3月26日)に人員約10万7千名に上る派遣態勢で捜索・救助活動が展開された。

警察、消防、海上保安庁及び自衛隊による救出等総数は5月30日時点で26,707人に上った。

③ 救出・救助活動の円滑化等

救出・救助活動の円滑化等のため、緊急交通路の確保、湛水対策等、適切な警戒情報の発表等の取組が行われた。

緊急交通路の確保については、警察では、発災翌日に、人命救助や緊急物資輸送に必要な車両等の通行を確保するため、災対法に基づき、東北自動車道、常磐自動車道及び磐越自動車道の一部区間等を緊急交通路に指定した。その上で、3月16日から22日にかけて、高速道路の補修状況等に応じて、交通規制の実施区間を順次縮小し、残る規制区間においても大型車等を規制の対象から除外するなど、交通規制による市民生活への

影響を最小限度にとどめるよう努めた。その後、3月22日には、主要高速道路の交通規制を全面解除した。また、救助・救援、医療、緊急の物資輸送等の災害応急対策を実施する車両に対し、緊急交通路の通行に必要な「緊急通行車両確認標章」の適切な交付に努め、合計16万3,208枚の標章を交付した。

また、津波と地盤沈下により、沿岸低平地では湛水が発生し、搜索活動や施設の復旧活動の障害となっていたため、湛水対策等も実施された。国土交通省では、全国に配備している排水ポンプ車を集結し、3月12日以降、岩手県、宮城県及び福島県の10市6町において機動的に排水を実施した。農林水産省では、全国の農政局にポンプ派遣の要請を行い、3月14日以降、宮城県及び福島県の7市3町において災害応急用ポンプによる強制排水を実施した。

さらに、気象庁等は、救出・救助活動の円滑化等も念頭におき、警戒情報の発表等をきめ細かく行った。被災地に対し、地盤の緩みを考慮し、震度5強以上を観測した市町村における土砂災害を対象とした大雨警報・注意報や土砂災害警戒情報の発表基準の引き下げが行われた。また、河川の堤防や排水施設等が地震や津波の影響を受けた地域における浸水害を対象とした大雨警報・注意報、洪水警報・注意報及び洪水予報の発表基準の引き下げが行われた。さらに、岩手県、宮城県、福島県及び茨城県では、地盤沈下量を加味して、満潮時の潮位が高くなる大潮の時期に高潮注意報や潮位情報を発表し、海岸付近の低地の浸水や冠水に注意を呼びかける弾力的運用が行われた。

④ 応急医療活動

発災後、被災地の医療機関の多くが被災していた。また、建造物被害が軽微又は全半壊を免れた医療機関においても職員の出勤、患者搬送、医薬品等の搬送に困難を極めていた。

このような厳しい状況下であったが、被災直後から被災地内の医療従事者が医療機関に集まり応急医療活動に従事するなどの自律的な活動が各所において行われた。また、被災地外からの被災地に対する応急医療活動については、災害派遣医療チーム(DMAT)⁸¹の派遣や広域医療搬送等、全国的規模による応急医療活動が展開された。

厚生労働省は、発災後速やかに都道府県等に対してDMATの派遣要請を行い、DMATは岩手県、宮城県、福島県及び茨城県において、病院支援、広域医療搬送等の救護活動を行った。また、文部科学省においても、被災当日に国公私立の全大学病院に

⁸¹ 災害派遣医療チームDMAT(Disaster Medical Assistance Team)とは、厚生労働省により2005(平成17)年4月に発足した日本DMATのことで、医師、看護師、業務調整員(医師・看護師以外の医療職及び事務職員)で構成され、大規模災害や多傷病者が発生した事故などの現場に、急性期(おおむね48時間以内)に活動できる機動性を持った、専門的な訓練を受けた医療チームである。

対し、DMAT の派遣を要請した。この結果、最大で 193 の DMAT チームが被災地で活動した。3 月 22 日をもって DMAT の活動は終了した。

また、緊急な治療を要する傷病者に対し、被災地外での高度な医療の提供及び被災地内の医療負担の軽減を図るため、広域医療搬送が実施された。4 月 27 日までに岩手県から 13 名、宮城県から 92 名、福島県から 16 名がそれぞれ他地域に搬送された。

さらに、地震による道路の損壊、燃料等の供給不足により、被災地の病院では医薬品、医療機器等が不足し、その確保が課題となっていた。そのため、厚生労働省は、3 月 12 日に医療機関等に対する医薬品、医療機器等の供給に支障が生じることがないよう、また、適正な流通を阻害することがないよう万全の措置を講ずるよう関係団体に依頼したほか、医薬品、医療機器等を被災地に円滑に輸送できるよう、「緊急通行車両確認標章」の交付申請手続を関係団体に通知した。また、関係団体の協力を得て、医薬品、医療機器等を被災地へ搬送した。

⑤ 応急避難者への支援

避難所への応急避難者数は、ピーク時(3 月 14 日)には、岩手県、宮城県及び福島県を中心に約 47 万人に上った。これは阪神・淡路大震災(最大時約 32 万人)の約 1.5 倍に相当する。

その後、避難所から安定的な住居への移転(いわゆる二次避難)による被災者の住宅の確保に関する取組が進められ、2012(平成 24)年 9 月 6 日現在、避難所(公民館、学校等)で生活する避難者等は 205 人、住宅等(公営、応急、民間、病院を含む)で生活する避難者等は 31 万 3,153 人となっており、全国 47 都道府県 1,224 市区町村に所在している。自県外に避難等している者の数は、福島県から 60,047 人、宮城県から 8,251 人、岩手県から 1,593 人となっている。

被災地では、大量の被災者が発生し、発災当日から水、食料等の物資が不足したため、被災者の生活に必要な物資を大量に被災地へ供給する必要が生じた。そのため、発災当日から、緊対本部において、関係府省の物資調達・輸送関係の担当官を集め、物資の調達・輸送の調整を開始するとともに、関係団体や企業に対して、所管省庁から協力を要請した。従前は、被災地において必要な物資は地方公共団体が自ら調達してきたところであるが、今回の東日本大震災は、前例のない大規模災害で被害が広範囲に及び、さらに地方公共団体の機能が著しく低下していたことから、国(緊対本部)において物資の調達・輸送を直接実施するとの前例のない取組を開始した。そのために必要な経費として、2010(平成 22)年度予備費から約 302 億円を物資支援に使用することが閣議決定された(3 月 14 日)。

緊対本部事務局事案対処班(3 月 20 日以降は、緊対本部の下での被災者生活支援特別対策本部。ここでは、これらをまとめて「本部」という)においては、被災市町村の物資

需要をとりまとめた各被災県からの逐次の要請に基づき、関係府省及び関係団体・企業の協力を得て、必要となる物資を調達し、県が指定する物資集積拠点へ輸送することとした。物資集積拠点に輸送された物資は、地方公共団体及び自衛隊等によって、各避難所等へ輸送が行われた。

本部に対する物資の要請は、発災当初の水、食料、毛布等に始まり、その直後から燃料の需要が高まり、発災後 1 週間程度を経過すると、これらに加えて、おむつ、トイレットペーパー等の日用品、その後は、パーテーションやシャンプー、炊き出し器材等の避難所の生活環境改善に資する物資へと重点が変化した。このように被災地のニーズの変化に応じて、本部において必要な物資を調達し、被災地への輸送が行われた。

なお、石油製品については、一部の製油所の稼働停止のほか、被災地における道路の損壊等から輸送手段が十分に確保できない状況があいまって、病院、通信施設、地元消防局等、人命救助や生活維持のため不可欠なところへの供給等が非常に困難な状況となった。このような状況への対処として、関係業界への円滑供給の要請、石油の民間備蓄義務の水準の 3 日分の引き下げ、輸出・需要の抑制、石油事業者間の連携、タンクローリーの大量投入、鉄道による輸送、拠点サービスステーションの整備等、緊急の供給確保措置と輸送手段の多様化が図られた。

また、本災害については、発災日以降、全国 10 都県の被災地に災害救助法が適用されたが、東日本大震災による被害の甚大さにかんがみ、被災地はもちろん被災地ではない都道府県においても積極的に被災者の救助に当たれるよう、発災後の応急対応段階において、次のような弾力運用が示された。

- ・公的な宿泊施設の利用、民間旅館、ホテル等の借り上げにより避難所として活用することも可能であることとし、参考として過去の災害の際の単価を示した。
- ・地域の実情に応じて、民間賃貸住宅、空き家の借上げにより設置することも差し支えないこととし、参考として過去の災害の際の単価を示した。
- ・災害救助法が適用された市町村からの避難者のために、公営住宅等を活用して、避難所又は応急仮設住宅を設置した場合にも国庫負担の対象となることを示した。
- ・広域にわたる避難が行われた場合の取扱いとして、災害救助法が適用された都道府県からの県域を越えた避難についても、国庫負担の対象となることを示し、積極的な支援を促した。
- ・避難所被災者の入浴機会の確保のため、避難所から近隣の入浴施設の利用に係る経費は災害救助費等負担金として国庫負担の対象となることを示した。
- ・応急仮設住宅への早期入居を図るための具体的留意点を示した。
- ・応急仮設住宅の用地確保が困難な場合には、土地の借料も災害救助法の国庫負担の対象となることを示した。
- ・応急仮設住宅の建設用地における造成費及び原状回復経費について、必要・合理的な範囲内で災害救助法の対象となることを示した。

- ・被災 3 県の負担軽減のため、求償に関する事務処理を厚生労働省において代行することとした。

さらに、「平成 23 年東北地方太平洋沖地震による災害についての特定非常災害及びこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令」(3 月 13 日公布施行)により、今回の災害が特定非常災害に指定され、行政上の権利利益の満了日の延長等により、被害者の権利利益の保全等を図る措置が講じられた。その後、当該政令について災害名を東日本大震災と改め、適用すべき措置が追加された(6 月 1 日公布施行)。

- ・行政上の権利利益の満了日の延長(運転免許証の有効期間の延長等)

特定非常災害の被害者が、運転免許のような有効期限のついた許認可等の行政上の権利利益について、更新等のために必要な手続を取れない場合があることを考慮して、許認可等に係る有効期限を一定期間延長することができること

- ・期限内履行されなかった行政上の義務の履行の免責

履行期限のある法令上の義務が、特定非常災害により本来の履行期限までに履行されなかった場合であっても、一定期間までに履行された場合には、行政上及び刑事上の責任を問われないこと

- ・法人に係る破産手続開始の決定の留保

特定非常災害により債務超過となった法人に対しては、支払不能等の場合を除き、一定の期間破産手続開始の決定をすることができないこと

- ・民事調停法による調停の申立ての手数料の特例に関する措置(一部改正により追加)

被災地区に住所等を有していた者が、今回の災害に起因する民事に関する紛争について、一定期間内に民事調停法による調停の申立てをする場合、申立て手数料を不要とすること

- ・建築基準法による応急仮設住宅の存続期間の特例に関する措置(一部改正により追加)

建築基準法により建築後最長 2 年 3 月の存続が認められている応急仮設住宅について、特定行政庁の許可を受けることでさらに 1 年ごとの存続期間の延長を可能とすること

(2) 火災関係

地震発生直後から各地域において火災が発生した。火災発生件数は、合計 313 件(余震を含む一連の地震の合計)となり、特に宮城県では 163 件の火災が発生した。東日本大震災においては、沿岸部の市街地や石油コンビナート施設、危険物施設等で火災が確認されている。また、現地における消防隊の活動については、津波に伴うがれきや水没により消火活動に支障をきたした事例も報告されている。

県内の広域応援も含め被災地の消防機関(消防吏員、消防団員)及び緊急消防援助隊が消火、救助、救急等の対応を行った。

(3)ストック(建築物、インフラ、ライフライン等)被害関係

① 激甚災害の指定

今回の地震及びそれに伴う非常に大きな津波は、東北地方をはじめとした東日本に著しく甚大な被害をもたらし、その被害が激甚災害指定基準を明らかに超えるものと見込まれたため、被災地からの被害報告の積上げを行うことなく、災害発生の翌日3月12日に「平成23年東北地方太平洋沖地震による災害についての激甚災害及びこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令」の閣議決定により、激甚災害指定⁸²(全国を対象とする本激)が行われた(3月13日公布・施行)。

この指定において、当該災害に適用すべき措置として、公共土木施設災害復旧事業等に関する特別の財政援助、農地等の災害復旧事業等に係る補助の特別措置、水産動植物の養殖施設の災害復旧事業に対する補助、中小企業信用保険法による災害関係保証の特例を指定するとともに、私立学校施設災害復旧事業に対する補助、罹災者公営住宅建設等事業に対する補助の特例、小災害債に係る元利償還金の基準財政需要額への算入等、雇用保険法による求職者給付の支給に関する特例等、合計18の措置が適用された。

その後、農林水産省において農林漁業者等に向けての融資を「天災による被害農林漁業者等に対する資金の融通に関する暫定措置法」に基づいて実施することを受けて、激甚災害制度で貸付限度額の上乗せ及び償還期限の延長を行うこととされ、4月15日に「平成23年東北地方太平洋沖地震による災害についての激甚災害及びこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令の一部を改正する政令」が閣議決定された(同日公布・施行)。

さらに、3月12日に制定した激甚災害指定政令について、災害名を東日本大震災と改める等の改正を行う「平成23年東北地方太平洋沖地震による災害についての激甚災害及びこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令の一部を改正する政令」が5月2日に閣議決定された(同日公布・施行)。

なお、本政令は、3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震に加え、その余震や長野県北部を震源域とする地震(3月12日3時59分発生)、静岡県東部を震源とする地震(3月15日22時31分発生)も措置の対象となっている。

⁸² 激甚災害法に基づく激甚災害指定には、実務上、本激と局激(局地激甚災害)の2通りがある。本激は、対象区域を全国として、対象災害と適用措置の2つを指定するのに対し、局激は対象災害及び適用措置に加え、対象区域(市町村)を明示して指定する。

② 被害額推計

3月23日、内閣府(経済財政分析担当)は、月例経済報告等に関する関係閣僚会議に、被災地域におけるストック(社会資本・住宅・民間企業設備)への直接的被害額は約16～25兆円であり、阪神・淡路大震災の直接的被害額約9.6兆円(国土庁推計)の1.6倍以上と概算される等の報告を行った。これは、被災地域全体のストック総額約175兆円に対し、阪神・淡路大震災における損壊率を参考に、被災状況を加味して設定された損壊率を用いて分析を行ったものであるが、原子力発電所の被害や、風評被害は含んでいない。

さらに、6月24日、内閣府防災は、各県及び関係府省からの被害額に関する提供情報に基づき、「東日本大震災における被害額の推計」をとりまとめ、公表した。これは、各県及び関係府省からのストック(建築物、ライフライン施設、社会基盤施設等)の被害額に対する提供情報に基づき、内閣府防災において取りまとめたもので、やはり原子力発電所の被害や、風評被害は含んでいない。

この推計における東日本大震災によるストック(建築物、ライフライン施設、社会基盤施設等)の被害額は、約16兆9,000億円で、阪神・淡路大震災の被害額(約9兆6,000億円)の1.8倍となっている。この内訳は、ライフライン施設(水道、ガス、電気、通信・放送施設)約1.3兆円、社会基盤施設(河川、道路、港湾、下水道、空港等)約2.2兆円、農林水産関係(農地・農業用施設、林野、水産関係施設等)約1.9兆円、その他(文教施設、保健医療・福祉関係施設、廃棄物処理施設、その他公共施設等)約1.1兆円の被害となっており、農林水産関係が多い等の特徴があった。

③ 建築物被害

住家その他の建築物については、全壊129,627棟(10都県)、半壊(13都道県)266,440棟(10都県)、全焼・半焼279棟(7都県)、床上浸水20,587棟(9都県)、床下浸水15,627棟(10都県)、一部破損728,583棟(16都県)、非住家被害56,063棟(15都県)という大きな被害が発生する事態となった。

また、高層ビル、石油タンク、長大橋梁等の長大構造物は、数秒から十数秒の固有周期を有するため、大地震に伴って発生する長周期地震動と共振することにより大きな揺れを生ずることがあるが、今回の地震では、長周期地震動によって、首都圏や大阪府等で、高層ビル等に大きな揺れが観測され、東京都内では、多くの高層ビルで内装材の亀裂等の軽微な損傷が認められ、高層階になるほど、人の行動の困難化、本棚や車輪付き什器の動揺等が認められた。

④ インフラ被害

インフラ被害については、国においては、直轄事業に係る復旧に取り組むとともに、国土交通省の緊急災害対策派遣隊(TEC-FORCE)を派遣し(5月29日までに延べ16,879名を被災地に派遣)、被災状況の迅速な把握、通信途絶した被災地方公共団体における通信環境の確保、緊急輸送ルートの確保、湛水排除等を実施し、救助・救急、物資輸送等の応急活動の円滑化に努めるなど、被災地方公共団体における迅速な復旧の支援が行われた。

以下においては、インフラ被害関係の状況を、交通関係(鉄道関係、道路関係、港湾関係、空港施設関係)、公共建物関係(市町村庁舎、文教施設、医療施設)、河川・海岸施設等(河川、海岸、土砂災害)、農林水産施設関係、液状化被害関係に分けてみていく。

第一に、交通関係インフラに関してであるが、まず鉄道関係については、地震直後、J R 東日本、私鉄等多くの路線で運転休止したが、首都圏の多くの路線は、3月11日夜半から翌朝にかけて運転再開された。東北地方の交通の幹線である東北新幹線は、段階的に運転再開し、4月29日に全線で運転再開された。5月31日時点で、東北地方を中心に9事業者20路線において、全線または一部区間が不通となっていた。2012(平成24)年9月3日時点では、旅客鉄道2事業者8路線、貨物専用の路線1事業者1路線で運休中となっていた。

道路関係については、東北自動車道をはじめとする高速道路や直轄国道は被災により通行止めとなり、特に太平洋沿岸の国道45号は各地で寸断された。このため、道路の復旧に当たっては、まず東北地域へのアクセスのために、南北方向の幹線である東北自動車道と国道4号の縦軸ラインについて、発災翌日の3月12日に緊急輸送ルートとしての機能を確保するとともに、内陸部の縦軸ラインから太平洋沿岸に向けて東西方向の国道を「くしの歯形」に啓開し、11ルートを確保、4日後の3月15日にはすべての15ルートが確保された(いわゆる「くしの歯」作戦)。7日後の3月18日には国道45号の啓開作業が概ね完了した。物流の大動脈となる東北自動車道では、13日後の3月24日に一般車両の通行が全面的に可能となり、19日後の3月30日には常磐自動車道が福島第一原子力発電所の規制区間を除き、一般車両の通行が全面的に可能となった。国道45号・国道6号については、福島第一原子力発電所の規制区間を除き、発災から約1ヶ月後の4月10日には、迂回路の確保を含めた応急復旧を概成し、福島第一原子力発電所の規制区間内の国道6号についても、一時立入に間に合うように、5月8日には迂回路を含めた応急復旧が完了した。2012(平成24)年9月3日時点で、道路の通行規制は、高速道路及び国直轄管理道路については0路線となり、また、補助国道(都道府県管理道)と地方道(都道府県管理道等)43区間の通行止め(迂回通行等)は、各々1区間、31区間まで減少した。

港湾関係については、地震やそれに伴う津波により、青森県八戸市から茨城県に至る太平洋岸のすべての港湾において港湾機能が停止したが、津波警報・注意報解除後の3月14日から、主要港において、航路、泊地等の障害物を取り除く啓開作業が行われ、3月15日の釜石港及び茨城港(常陸那珂港区)を皮切りに、3月24日までに、一部の岸壁が利用可能となり、緊急物資、燃料等の搬入が可能となった。水深4.5m以深の公共岸壁として、被災港湾の暫定利用が可能な岸壁数は、5月26日時点で373バース中148バース、2012(平成24)年9月3日時点で302バースとなっているが、施設の大部分において復旧工事が必要であり、吃水制限や上載加重制限が設けられている施設がある状況となっていた。

空港施設については、仙台空港、百里飛行場(茨城空港)及び花巻空港で被害が発生した。このうち仙台空港及び百里飛行場が閉鎖されたが、百里飛行場においては3月14日から運行が再開された。津波被害を受けた仙台空港では、3月16日から滑走路1,500mが暫定使用(救援機限定)され、多くの救援物資が輸送され、さらに災害復旧が進められた結果、4月13日には民航機の就航が再開された。

第二に公共建物に関しては、市町村庁舎については、震度6弱以上を観測した8県では、352市町村のうち237市町村の庁舎が被災し、災害応急対策活動への支障(支援物資の配給等)、住民基本台帳等のデータ紛失、行政サービスへの支障(義援金の配給等)等が発生していた。

学校施設、社会教育施設等の文教施設及び文化財については、約12,000件の被害が報告されていた。公立学校施設の被害は約6,400校、社会教育施設の被害は約3,300施設に達していた。文部科学省においては、教育活動に支障が生じないように、国の現地調査を待たず早期に復旧工事に着手できる旨の通知、災害復旧事業の手続の簡素化等を行い、学校施設、社会教育施設等の早期復旧に向けた地方公共団体等への支援を実施した。

医療施設等については、岩手県、宮城県及び福島県の医療機関は、5月25日時点で、380病院中300病院が何らかの被害を受け、うち11病院が全壊した。また、4月19日時点で、6,531の一般診療所・歯科診療所中1,174診療所が何らかの被害を受け、うち167診療所が全壊した。岩手県・宮城県及び福島県の社会福祉施設は、5月31日時点で、875施設が何らかの被害を受け、うち59施設が全壊した。厚生労働省においては、医療関係団体等からの医療関係者の派遣により、被災地の医療機能の確保を行うとともに、仮設診療所や仮設歯科診療所の設置を進めるとともに、医療機関の早期復旧に向けた財政支援を実施した。

第三に、河川・海岸施設等についてみていくと、河川については、直轄管理河川においては、地震及び津波被害により北上川、利根川等では堤防崩壊、堤防クラック、護岸被災等2,115箇所の被害が発生していた。また、県・市町村管理河川についても

1,360箇所と同様の被害が発生した。国土交通省においては、堤防の応急復旧等の応急対策を講じるとともに、水防団出動基準等の引き下げ、住民等の広報等の警戒避難対策を講じた。

海岸保全施設については、岩手県、宮城県及び福島県3県の海岸堤防約300kmのうち190kmが全壊・半壊し、津波により561km²の浸水被害が生じた。政府は、まずは、台風等に備え、高潮位までの土のう積み等の緊急対策を講じていた。

土砂災害対策については、福島県他11県において、土石流等13件、地すべり29件、崖崩れ97件及び集落雪崩2件の合計141件の土砂災害が発生し、死者は19人となった。政府においては、発災後は、台風や梅雨に備え、土のう積み等の応急的な対策を講じるとともに、地震で崩壊等が発生した箇所等において緊急的に砂防堰堤等の整備に着手し、土砂災害警戒情報発表基準の引下げ、土石流センサー等による警戒の強化が行われた。

第四に、農林水産施設関係については、まず、農地については、24,447ha(宮城県14,558ha、福島県5,927ha、岩手県1,209ha等)が流失、冠水等し、広域にわたりがれき、ヘドロ等の堆積や塩水の浸入等による被害が生じた。さらに、内陸部中心に広範囲な農地において、地盤沈下や液状化が生じた。また、農業用施設等の損壊、農産物の冠水・流失、家畜の死亡、ハウス、畜舎等の損壊等が生じた。

林野関係では海岸防災林、木材加工・流通施設、水産関係では漁港施設をはじめ全国の漁業生産量の5割を占める7道県(北海道、青森、岩手、宮城、福島、茨城及び千葉)を中心に広範な地域で大きな被害が発生した。

第五に液状化被害についてであるが、この地震により、広い地域で液状化が発生していた。液状化の影響により、道路、河川堤防、下水道、住宅等の被害が確認された。太平洋沿岸の港湾においては、液状化による埠頭の陥没、岸壁のはらみ出し等が多数発生し、津波による被害と重なり港湾の施設に大きな被害を与えた。国土交通省調査(9月27日時点)によれば、液状化による宅地被害は東北から関東の9都県で約2万7,000件に達した。

関東地方整備局管内9都県については詳細な調査が実施されたが、7都県96市区町村で液状化が発生した。その範囲は、東京湾岸の京葉間及び利根川下流域に集中し、川崎・横浜方面、那珂川・久慈川方面、利根川中流、鬼怒川・小貝川流域及び古利根川流域にも散在している。東京湾岸の液状化発生地域は、おおむね明治以降の埋立地と一致し、特に比較的新しい埋立地で広範囲で液状化が発生し、住宅の沈下・傾斜、建物周囲の地盤沈下、電柱等の沈下・傾倒、下水道等の地下構造物の損壊、マンホールの抜上り等の被害が発生した。

液状化被害に対応して、内閣府防災は、5月に、液状化による不同沈下や住宅基礎の地盤面下への潜り込みの生じた住宅について被災者生活再建支援法の適用が可能となるよう、同法の運用の基礎となる被害認定基準を見直した。

⑤ ライフライン被害

ライフラインについても、甚大な被害が発生していた。以下においては、発災から約3ヶ月間経過した時点でのライフライン被害関係の状況を、電力関係、ガス関係、水道関係、下水道関係、工業用水道関係、通信関係、放送関係、石油精製施設関係に分けてみていく。

第一に、電力関係については、延べ891万戸が停電したが、停電戸数は、5月27日時点で、家屋流出地域等を除き、東北電力管内における約300戸に減少した。2012(平成24)年6月18日までに、東北電力管内の家屋流出地域等を除き復旧した。

2012(平成24)年9月3日時点では、電気供給は、家主不在等による送電保留家屋、家屋流出地域、原発警戒区域等を除き、約96%回復した。

第二に、ガス関係については、都市ガスについては、供給停止が延べ48万戸発生したが、他地域の都市ガス事業者からの応援もあり、5月3日までに家屋流出等地域を除いた約42万戸が復旧済みとなった。2012(平成24)年9月3日時点では、ガス供給の回復率は、都市ガス約86%、LPガス約95%と、家屋等流出地域による復旧困難地域以外については回復した。

第三に水道関係については、187市町村の水道施設が被災し、一時約220万戸が断水した。被災水道事業者は、全国の水道事業者等からの応援を得て復旧活動に当たり、5月20日時点での断水は3県で約65,000戸以上まで回復した。2012(平成24)年9月3日時点では、津波により家屋等が流出した地域等(2012(平成24)年3月23日時点で約45,000戸以上)を除いた断水被害は全て復旧し、回復率は約98%となっていた。

第四に下水道関係については、1都12県の処理施設120箇所が被災した(稼働停止48箇所、施設損傷63箇所及び現地確認が困難なため不明9箇所)が、5月30日時点で、不明の9施設を除き、93施設において正常稼働とほぼ通常の処理が行われるようになり、稼働停止は18施設に減少した。これらについては、沈殿・消毒による暫定的な簡易処理等の応急対応が実施された。

下水道のポンプ施設は7県の112箇所が被災した(稼働停止79箇所、施設損傷32箇所及び現地確認が困難なため不明1箇所)が、5月30日時点で、不明の1施設を除き、

稼働停止は 29 施設に減少した。下水管・マンホールについては、5 月 30 日までの調査（目視による調査）で、137 市町村等の下水管 66,086km のうち 957km で被害が確認され、マンホールについては 21,504 箇所では被害が確認された。

第五に、工業用水道関係では、13 都県で 44 事業が被災し、給水停止となった。このため、被災事業者は、一部は他事業者からの応援を得ながら、仮復旧作業を行い、5 月 31 日までに 43 事業で給水を再開した（一部再開を含む）。

第六に通信関係については、電話等の固定回線（加入電話及び ISDN）は、最大で約 100 万回線が停止したが、5 月 30 日時点で約 12,000 回線に減少し、携帯電話の基地局の停波（最大で約 14,800 局（4 社計））も約 440 局に減少した。

また、衛星携帯電話について最大 1,269 台（事業者分 940 台及び総務省分（今回の地震に際し、国際電気通信連合から総務省に無償供与された 153 台を含む。）329 台）、移動電源車最大百数十台、車載型携帯電話基地局最大約 40 台をそれぞれ配備するとともに、特設公衆電話最大約 2,300 台が設置された。発災から半年後には、NTT 固定電話及び携帯電話とも、原発周辺等一部地域を除く約 99% が回復した。

第七に放送関係については、宮城県のテレビジョン中継局は、5 月 31 日時点で 56 箇所中 2 箇所が停波中となっていた（停電 1 箇所及び損壊 1 箇所）。総務省では、放送手段の確保を望む被災 23 市町からの申請を受けて、臨時災害放送局（FM 放送）の開設を臨時に許可した（5 月 31 日時点）。また、1 万台の携帯ラジオを被災地に配布した。現在では、停波していた中継局はすべて復旧済みとなった。

第八に石油精製施設については、地震により 6 箇所の製油所で操業が停止したが、5 月 14 日時点で 3 箇所が再稼働したものの、出荷設備、栈橋、貯蔵タンク等の火災が発生した 2 箇所を含む 3 箇所で操業停止が継続となっていたがこれらについても 3 月 31 日までに操業が再開された。

また、石油流通施設については、塩釜油槽所の被災に代表される施設の損傷等で、東北地方の主要元売系列ガソリンスタンド 1,137 箇所が営業停止となり、ガソリン不足が発生した。その後、営業を再開したガソリンスタンドが徐々に増加した結果、5 月 30 日時点で、東北地方の主要元売系列ガソリンスタンド 3,070 箇所に対し、2,937 箇所が稼働し、多くの地域で安定供給が行われるに至った。

（４）被災者支援本部（被災者支援チーム）の被災者支援

3 月 17 日の第 12 回緊対本部会議において、被災者の生活支援が喫緊の課題であることにかんがみ、政府における体制の一層の強化を図るため、緊対本部の下に、防災大臣

を本部長とする被災者生活支援特別対策本部(以下「被災者支援本部」という)の設置が決定された。その主な任務は、生活必需物資等の調達及び輸送、避難所の生活環境の改善、居住の安定化の推進、保健・医療・福祉・教育等のサービスの確保等、被災者の生活支援に関し、関係行政機関、地方公共団体、企業等関係団体等との調整を行うこととされた。

被災者支援本部は、被災地の復旧、災害廃棄物の処理、被災者等の就労支援や雇用創出、被災者向け住宅供給の促進等の課題について、それぞれ検討・推進会議を設置し、各府省間の調整を推進した。

なお、その後、同本部の名称は 5 月 9 日に被災者生活支援チームに変更され、また、5 月 20 日の第 17 回緊対本部会議において、本格的な復興の取組段階に至るまでの、当面 3 か月程度の間に国が取り組んでいく被災者生活支援策を取りまとめた「東日本大震災に係る被災地における生活の平常化に向けた当面の取組方針」が決定され、それに基づく取組が推進された。

同本部(チーム)は、関係各府省庁の取組を総合調整し、次のような被災者生活支援活動を推進した。

① 生活必需物資等の調達及び輸送

被災者支援本部においては、緊対本部事案対処班が実施していた物資調達・輸送を引き継ぎ、各被災県からの逐次の要請に基づいて、被災地のニーズの変化に応じた物資支援を継続した。発災後 1 週間を経過した後からは、各物資集積拠点において滞留が見られたことから、国土交通省は、宮城県、岩手県、福島県及び茨城県の県庁又は市町村に物流専門家の派遣について働きかけを行い、その結果 13 名が派遣され、物資集積拠点から避難所等への末端輸送の円滑化、効率化等を支援した。その後、4 月に入り、著しい物資不足が解消されるとともに、被災県においても物資の調達が可能となったことから、4 月末までに、本部による直接調達から各県等による調達に移行した。

緊対本部事案対処班及び被災者支援本部による主な物資調達の実績は、食料約 2,621 万食、飲料約 794 万本、毛布約 41 万枚、燃料約 1.6 万キロリットル、おむつ約 40 万枚、一般薬約 24 万箱及びパーテーション約 6 万 6 千枚であった。本部が調達したこれらの物資を輸送するため、全日本トラック協会を通じて手配したトラック延べ約 1,900 台、自衛隊航空機延べ約 150 機、警察・民間ヘリコプター 5 機及び船舶 8 隻が使われた。

国による被災県への物資支援に加えて、全国の地方公共団体や企業・団体等からも被災地に対して相当量の物資支援が行われ、自衛隊のほか、各運送事業者によって被災地へ輸送された。各運送事業者による輸送実績(5 月 30 日時点)は、各都道府県トラック協会がトラック延べ約 5,500 台を手配したほか、J R 貨物による燃料輸送の貨物列車が

延べ約 150 本、燃料輸送のタンカー等の船舶が延べ約 990 隻、自衛隊等の要員・車両を輸送するフェリーが約 240 便、航空機が約 660 便であった。

② 市町村への職員の派遣

被災地の市町村においては、庁舎や職員自身の被災等により、行政体制や行政機能に支障が生じている事例もみられた。そのため、総務省においては、全国市長会及び全国町村会の協力を得、全国の市町村から被災市町村に対する人的支援の体制を作り、被災市町村への職員の派遣を進めた。5 月 31 日までに、53 団体に対し、1,017 名の派遣が決定された。その他、姉妹都市提携等に基づくものや全国知事会のシステムにより、積極的に地方公共団体同士での人的支援が行われ、多数の職員が派遣されている。

また、国の職員の派遣については、各省庁が個別に被災地方公共団体と連絡を取って要望の把握を行い、職員を被災地域の地方公共団体に派遣した。これに加え、政府全体の取組として、国家公務員に対する派遣要望を調査した上で、要望に応じて各省庁の人材を派遣する仕組みが設けられ、5 月 23 日までに延べ約 38,000 名の職員が派遣された。

このような被災自治体への応援職員の派遣は、過去に例のない大規模なものであったが、今後の巨大災害対応に向けての大きな課題を提起するものでもあった。

近年における市町村の定員は、厳しい店員管理が続けられてきた結果、一般行政職員数が 200 名未満の市町村が 55.1%、防災職員数が 0 の市町村が 32.8%を占めるまでになっている(総務省(2015))。そのような体制の中で、発災直後の被災市町村は、自らも被災し、被害状況の全体像が明確に把握できていない状況下で、膨大な災害対応業務を実施しなければならない。そして、そうした業務は初めての経験であることも多く、何をしなければならないかがわからず、意思決定が遅れがちとなる傾向が生じることが多かった。そうした中で、被災経験を有する応援者の助言が貴重なものとなっていた。

確立した専門分野である土木、建築、機械、電気、保健等の分野では、それぞれの分野ごとに応援が比較的迅速になされる傾向が見られた。しかし、総務部門(市町村の全体総括的運営、意思決定、総合調整等)については、暗黙知の支援となる性格も強く、他の自治体からの支援申出の対応窓口が定まっている例も少なく、また、自治体ごとに業務ルールが大きく異なるとともに、支援・受援の業務体系が十分に準備されていない傾向も強かった。

総務部門の中では自治体間の相互支援の仕組みが比較的発達している防災部門においても、災害対策本部の名称、組織構成、機能分担、情報共有、事務処理方法などについての自治体間の違いもあり、受援・支援自治体間の意思疎通や調整に相当の労力を要した。

このような状況からは、災害対応業務について、関係する組織体系、用語、事務処理方法等を可能な限り標準化・体系化していくことによって、巨大災害発生時の被災自治体への支援を大きく円滑化していくことの重要性が強く示唆されると考えられる。

③ 避難所で生活する被災者への支援

全避難所について、食事、下着・洗濯、プライバシーの確保等の生活環境に関する状況が定期的に把握され、生活環境の改善が遅れている市町村に対し、各県の避難所担当課と協力し、重点的な環境改善が可能となるような支援が行われた。また、避難所の解消や避難等している者に対する適切な支援に資するよう、全国の都道府県や市町村の協力を得ながら、避難者等の数の把握が行われた。

また、避難所で生活する被災者への支援の一環として、生活に役立つ情報等を被災者が身近なところで入手できるよう、壁新聞、生活支援ハンドブック、税制支援ハンドブック、生活・事業再建ハンドブック等が避難所、スーパー、コンビニエンスストア等で掲示・配布されたほか、テレビ、ラジオ、地方新聞、首相官邸ホームページ、首相官邸災害ツイッター、内閣府災害対策ページ等における「被災者支援に関する各種制度の概要(東日本大震災編)」の公表、「復旧・復興支援制度検索サービス」等により各種情報の提供が行われた。

所在が明らかでない被災者(県外避難者及び避難所以外にいる避難者等)については、避難者に避難前に居住していた県や市町村からの情報を提供する全国避難者情報システム等を通じて避難者情報を把握し、各種の情報提供を行う試みが講じられた。

④ 避難者の安定的な住居への移転推進

応急的な避難所での生活(一次避難)を送る避難者に対し、安定的な住居への移転(二次避難)のための各種の取組が進められた。

応急仮設住宅については、3月14日に、国土交通大臣から(社)住宅生産団体連合会に対し、おおむね2ヶ月で少なくとも約3万戸の供給ができるよう、また、4月5日には、その後の3ヶ月で3万戸程度を供給できるよう要請が行われた。被災各県における市町村からの応急仮設住宅の要請戸数の合計は52,352戸(8月11日時点)であり、阪神・淡路大震災(おおむね7ヶ月で48,300戸を供給)を上回るものが必要とされた。

今回の災害では、発生当初、被災地へのアクセスが困難な状況が続き、また、大津波により市街地が壊滅的な被害を受けたところでは、海岸保全施設が損壊し、二次的な被害のおそれがある地域では避難者の安全な生活を確保することができず、また、高台に利用できる平地が少ないこともあり、応急仮設住宅の建設用地の確保が困難となるなど、応急仮設住宅の建設は、阪神・淡路大震災の時と大きく異なる中で進められた。

応急仮設住宅は、3月19日に岩手県陸前高田市で着工され、4月8日に入居が開始された。その後、5月30日時点で23,795戸、8月11日時点で47,170戸が完成し、2012(平成24)年10月1日時点では、必要戸数54,348戸のうち53,169戸が完成していた。

なお、建設された応急仮設住宅については、入居者等に対して実施したアンケート調査結果を踏まえ、窓の二重サッシ化、断熱材等の追加、バリアフリー化等ハード面の改善措置、買い物支援としての仮設店舗の設置、通勤・通学・通院の交通手段の確保等ソフト面の取組の明示、入居者の孤立化防止等の観点から、団地ごとのコミュニティの構築に向けた自治会組織の立上げの促進(2012(平成24)年3月9日時点で、全団地のうち88.9%で設置)等、入居者の居住環境等の改善対策等が講じられた。

また、今回の災害では、民間賃貸住宅を応急仮設住宅として借り上げる仕組みが初めて本格的に活用され、約6万8,000戸の民間住宅が借り上げられている。さらに、被災者の二次避難のため、直ちに利用可能な国家公務員宿舎等の情報を取りまとめ、全都道府県に対して情報提供を行うとともに、都道府県を通じて被災者に無償で提供し、1万9,429戸の国家公務員宿舎・公営住宅等が活用された。

このほか、国土交通省は、3月22日に被災者向け公営住宅等情報センターを設置し、地方公共団体の公営住宅等の無償提供の申込窓口への取次ぎを実施した。財務省は、二次避難に直ちに利用可能な国家公務員宿舎等について、全都道府県に情報提供の上、都道府県を通じて無償提供した。これにより、5月30日時点で、公営住宅等5,567戸、国家公務員宿舎等5,877戸が確保された。

また、厚生労働省も民間賃貸住宅(雇用促進住宅)を地方公共団体が借上げ、応急仮設住宅として二次避難者に無償提供する措置を講じ、5月26日時点で11,091戸が確保された。

このほか、地方公共団体が、避難所に指定した旅館・ホテルを一時的避難先として避難者に無償で提供したほか、観光庁が、厚生労働省等の関係省庁と連携し、災害救助法の活用により、県境を越えた旅館・ホテルでの被災者の受入れを支援した。これらの災害救助法の適用を受ける旅館・ホテルへの岩手県、宮城県及び福島県からの避難者数は5月30日時点で約2万7千名となっていた。

これらの取組により、当初避難した者のほとんどが、おおむね2011(平成23)年9月頃までに、応急仮設住宅等に入居した。

⑤ 保健・医療・福祉・教育のサービスの確保

厚生労働省及び文部科学省は、各関係団体や大学に対して医療従事者等の派遣に係る協力を依頼し、保健・医療・福祉サービスが必要な被災者に対して、医師、歯科医師、看護師、薬剤師等の医療従事者累計12,000名以上、介護職員等累計1,089名等がそれぞれ派遣された。また、厚生労働省所管病院全体で約1,250名の被災地の患者を受け入

れた。さらに、被災地以外での要援護者の受入れ調整を行い、5月末までに1,785名を受け入れたほか、医療・介護における利用者負担の減免等を実施した。

また、被災者の二次的健康被害を未然に防止するため、保健師等延べ6,184名を派遣し、避難所を巡回するなどして健康相談を実施したほか、心のケアチームを延べ2,049名派遣し、保健師の活動等と連携を取って、避難所の巡回、被災者の自宅への訪問支援、行政職員等の支援等の心のケアに関する取組が進められた(人数は5月末時点)。

文部科学省では、各都道府県教育委員会等に対し、被災児童生徒等について学校への受入れを要請し、5月1日までに各都道府県(国公立計)で21,769名の受入れが行われた。また、被災児童生徒等に教科書の無償給与、就学援助等の弾力的な取扱・措置等を要請が行われたほか、被災地等における教育活動の実態把握に努めつつ、学校運営の本格的な復旧に向け、必要な教職員を確保することが必要であることから、教職員の加配措置が実施された。

また、大学等に対し、被災学生等への修学上の配慮や授業時間の弾力的な扱いが周知されるとともに、授業料減免や奨学金の活用等、学生等への経済的支援についても周知・配慮がなされた。4月5日時点で、国立大学及び高等専門学校のみならず、公立大学及び東北・関東・甲信越の私立大学のほぼすべてにおいて、授業料減免等の経済的支援が検討されていたほか、東北・関東地方の国公立大学、高等専門学校の一部で、入学式の延期及び中止、授業開始時期を遅らせる等の措置が講じられた。また、専修学校においても、授業料減免、入学金免除等の経済的支援が行われるとともに、授業開始時期を遅らせる等の措置が講じられた。

⑥ 生活再建に向けた取組

このほか、被災者生活支援チームにおいては、被災者の生活再建のために、被災者生活再建支援金の支給、災害弔慰金等の支給、雇用対策及び生業支援に関する取組が推進された。

第一に、4月下旬から被災者生活再建支援金⁸³の支給が開始された。この制度の運用にあたっては、市町村による住宅被害認定⁸⁴について簡便な認定方法⁸⁵や支給方法⁸⁶が被災地方公共団体等に示されるとともに、市町村の支給事務処理体制強化のため、支給に当たる指定法人(財団法人都道府県会館)職員の増員及び被災市町村への各県の積極的な協力についての要請が行われた。また、地盤の液状化等により損傷した住家に係る被害認定の調査・判定方法について、基礎・床一体となった傾斜による判定及び住家の基礎等の潜り込みによる判定が追加された。

被災者生活再建支援金制度については、膨大な数の被災者(約20万世帯)への支援が必要と見込まれたことから、東日本大震災に限り、国の補助率を80%に引き上げる措置が「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律の一部を改正する法律」(7月29日公布・施行)、2011(平成23)年度第1次補正予算(520億円)及び第2次補正予算(3,000億円)により講じられた。

第二に、災害弔慰金の支給等に関する法律(昭和48年9月法律第82号)⁸⁷に基づき、災害弔慰金や災害障害見舞金の支給、災害援護資金の特例貸付(利率の引下げ(原則無利子)、償還期間の延長等)が実施された。また、被災世帯に対し、無利子の生活福祉資金(緊急小口資金)の貸付が実施された。

⁸³ 被災者生活再建支援金とは、阪神・淡路大震災を教訓として制定された被災者生活再建支援法(平成10年5月22日法律第66号)に基づき、住宅が全壊等の被害を受けるなど一定の要件に該当した場合に、当該住宅に居住していた被災世帯に対し、住宅の被害状況に応じて、基礎支援金(最高額100万円)及び住宅の再建方法に応じた加算支援金(最高額200万円)が支給される制度である。

⁸⁴ 住宅被害認定が前提となって、市町村による罹災証明書(被災者生活支援金をはじめ各種の被災者支援制度の適用に用いられる証明書)が発行される。

⁸⁵ 津波による流出住宅については、航空写真や衛星写真を活用し全壊と判定できること、津波浸水区域について概ね1階天井まで浸水したことが明らかな区域内の住宅すべてを全壊と判定できること、外観を目視してイメージ図等を活用した判定方法を採用することができること等が示された。

⁸⁶ 住宅の倒壊が添付写真で確認できる場合や津波による壊滅的被害を受けた地域の長期避難世帯に該当する場合は、罹災証明書がなくても支援金を支給できること等の措置が被災地方公共団体等に示された。

⁸⁷ 羽越豪雨(1967年8月)を契機に制定された災害弔慰金の支給等に関する法律(1973)においては、被災者等に対して、災害弔慰金(災害により死亡した者の遺族に支給)、災害障害見舞金(災害により精神又は身体に著しい障害を受けた者に対して支給)、災害援護資金貸付(災害により世帯主が1か月以上の負傷をしたときや、住居や家財に大きな被害を受けた場合、一定所得以下の世帯に対し援護資金を貸付)の支給等が行われる旨定められている。災害弔慰金の支給は自治事務とされているが、2分の1の国庫負担分と4分の1の都道府県負担分を、市町村が立て替え払いをして2-3か月後に国・県の負担分が市町村に交付される。

第三に、被災者等の就労の支援・雇用創出を促進するため、総合的な対策を策定し、強力な推進を図る必要があるという理由から、各省庁が参画する「被災者等就労支援・雇用創出推進会議」を設置し、被災者のしごとと暮らしを、いわば日本中が一つとなって支えていくという基本方針による『「日本はひとつ」しごとプロジェクト』⁸⁸が推進され、そうした枠組の下で、被災者に対する就職支援の強化⁸⁹、東日本大震災被害に係る雇用保険の特例の創設・拡充適用⁹⁰が行われた。

第四に、生業支援に関しては、経済産業省等では、中小企業等の経営再開のための様々な支援⁹¹が行われた。また、中小企業支援策をまとめた広報資料を広く配布し支援策の周知が行われるとともに、専門家による「中小企業電話相談ナビダイヤル」を活用した経営再開への支援が行われた。また、農林水産省では、農山漁村への被災者の受け入れのための措置⁹²や農業の経営再開を金融面から支援する措置⁹³、林業関係では、森

⁸⁸ 復旧事業等による確実な雇用創出(重点分野雇用創造事業と緊急雇用創出事業の拡充、地元優先雇用への取組)、被災社としごととのマッチング体制の構築(「日本はひとつ」しごと協議会の創設、「日本はひとつ」ハローワーク(ハローワーク機能の拡大))、被災者の雇用の維持確保(雇用調整助成金の拡充)などが行われた。

⁸⁹ ハローワークにおいて、震災特別相談窓口の設置、広域職業紹介の実施、避難所への出張相談の実施、求人の確保、合同求人面接会の実施等、被災者に対する就職支援の強化が実施された。

⁹⁰ 雇用調整助成金とは、経済上の理由により、事業活動の縮小を余儀なくされ、休業等を行い雇用維持を図った場合に、労働者の失業防止のために、雇用保険法第 62 条の雇用安定事業(雇用保険二事業のうちの一つ)として、事業主に対して給付される助成金である。東日本大震災については、生産量の確認期間(原則 3 ケ月)を 1 ケ月への短縮、計画届(事前届出)の事後提出を可能とする等の特例措置が青森県等 5 県の災害救助法適用地域内を対象に創設され、その後、東京都を除く災害救助法適用地域内の事業主に拡充適用された。このほか、事業者が災害により事業の休廃止を余儀なくされ、賃金が支払われない場合には、離職をしていなくても失業手当を支給できる雇用保険の特例措置が講じられた。

⁹¹ 金融機関に対し、既往債務の返済猶予等の条件変更に柔軟に対応するよう要請するとともに、信用保証協会による災害関係保証や、日本政策金融公庫や商工組合中央金庫等による長期・低利の災害復旧貸付が実施されたほか、2011(平成 23)年度補正予算を活用し、金利の引下げや貸付・据置期間の長期化、限度額の拡充、利差補給の拡充等が実施された。また、工場等の施設復旧のため、地方公共団体と連携し、資金・人材面での支援や被災地での仮設店舗・仮設工場等の整備等が実施されたほか、被災した商店街に対しても、施設補修や障害物除去に関する資金支援が実施された。

⁹² 被災地域に対し、耕作放棄地の利用による農業経営の希望者に対する営農等への支援、被災農家の災害復旧事業の作業員としての積極的雇用に係る指導が実施されたほか、農作物の作付けが困難な地域においては、営農再開に向けた復旧作業を共同で行う農業者に対する支援が実施された。

⁹³ 経営再開を金融面から支援するため、災害復旧関係資金について、無担保・無保証人で一定期間実質無利子での貸付を措置するとともに、貸付限度額、償還期限、措置期間の延長等により、農業金融の充実が図られ

林・林業再生の取組の強化⁹⁴、幅広い地域で壊滅的被害が生じていた水産業関係の早急な経営再建をめざした措置⁹⁵が講じられた。

⑦ 被災者の立場に立った各種制度の運用の工夫

各省庁により、各種制度について、次のような被災者の立場に立った運用上の工夫を行う措置が取られた。

- ・「緊急物資の輸入手続の簡素化等」(財務省事務連絡)(3月11日及び12日)

被災者に無償で提供する救援物資の輸入手続の簡素化

- ・「被保険者証が提示できない場合の取扱い等」(厚生労働省事務連絡)(3月12日及び4月2日)

被災者が医療保険や介護保険の被保険者証を提示できなくとも保健医療機関での受診や介護保険サービスの利用を可能とする措置

- ・「住民基本台帳事務の取扱い」(総務省通知)(3月13日)

被災地域から転入した転出証明書を提出できない住民の転入届の受理

- ・「国税・関税の申告・納付等の期限延長」(国税庁・財務省告示)(3月15日)

青森県、岩手県、宮城県、福島県及び茨城県に納税地を有する納税者につき、3月11日以後に到来するすべての国税に関する申告・納付等の期限を別途国税庁告示で定める期日まで延長するとともに、これらの県における被災者について、関税に関する法律に基づく申請等の期限の延長や証明書交付手数料等の軽減を実施

- ・「外国人登録事務の取扱い上の措置」(法務省通知)(3月15日)

被災地域での外国人登録を行っていた外国人が避難先の市町村でも身分関係・居住関係に関する証明書の発行を受けられる措置等

- ・「印鑑の証明書の発行停止に係る取扱い等」(法務省通達)(3月18日)

た。また、被災食品製造業者販売業者等に対しては、立ち直りを支援するため、長期・低利の融資制度が措置された。

⁹⁴ 本格的な復興に必要な資材の安定的供給のためにも、応急仮設住宅等の復旧資材について、早期に稼働可能な合板工場等の復旧・整備等への支援が行われた。

⁹⁵ 漁業継続のある漁業者が自ら行うがれきの回収処理等の取組や漁業協同組合が行う漁船・定置網の漁具の導入への支援、漁船保険の再保険金及び漁業共済の保険金の支払いに充てるための特別会計への繰り入れ、被災地域の漁船保険組合の保険金及び漁業共済組合の共済金の支払い財源の補助、漁業近代化資金や日本政策金融公庫資金等の貸付金利の実質無利子化、無担保・無保証人融資が可能となる融資制度の構築や保証制度の充実などの措置が講じられた。

登記所の発行した印鑑カード及び登記所に提出した印鑑を紛失し、登記所から印鑑証明書の交付を受けることができない場合の特例等

- ・「被災者の本人確認方法の特例」(警察庁、金融庁、総務省、法務省、財務省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省及び国土交通省による命令)(3月25日)
- 本人確認書類を消失した被災者の口座開設等における暫定措置 等

⑧ 災害廃棄物の処理

この災害では、特に津波により、岩手県、宮城県及び福島県において膨大な量の災害廃棄物が発生した。環境省の推計によれば、これら3県の沿岸市町村で発生した災害廃棄物の量は、岩手県で525万t、宮城県で1,154万t及び福島県で201万tであり、3県合計で1,880万tに及んだ。

環境省では、これらの災害廃棄物を早期に撤去し適切に処分するため、3月25日に所有者等との連絡が取れない損壊家屋等の撤去等に関する指針や有害廃棄物等の取扱を定め、各地方公共団体に周知を図るとともに、東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する特別措置法(平成23年8月18日法律第99号)を制定し、国が被害を受けた市町村に代わって災害廃棄物を処理できる制度を創設した。また、財政面では、災害廃棄物処理事業の国費率のかさ上げと、基金の活用により、平均で事業費の95%を国費で負担することとし、残りを震災復興特別交付税で措置することにより市町村負担が実質的に生じないよう措置された。

さらに、地方公共団体への支援として、上記のほか、「東日本大震災に係る災害廃棄物の処理指針(マスタープラン)」の策定、3県への環境省廃棄物関係職員の常駐、沿岸市町村への環境省職員・研究者・技術者チームの巡回訪問及び災害廃棄物仮置場等として未利用国有地等の無償貸付が行われた。

撤去された災害廃棄物は、まずは仮置場に搬入され、その後、破碎・選別等によりリサイクル、焼却やセメント焼成、埋立処分等により処理・処分される。居住地近傍に散乱していた災害廃棄物については、2011(平成23)年8月末までに福島県の警戒区域内の市町村を除く全ての沿岸市町村で仮置場への搬入が完了した。2012(平成24)年5月21日時点で災害廃棄物全体の仮置場への搬入率は79%となっており、残る21%については、そのほとんどが今後解体される家屋や建物から生じる廃棄物となっている。また最終的に処理・処分された量は291万tであり、全体の15.5%となっていた。

(5)被災地に寄せられた善意の支援

① 海外からの支援の受入れ

発災以来、163 の国・地域及び 43 の機関からの援助の申出があり、28 の国・地域・機関から救助隊・専門家チーム等が派遣された。

また、日本からの支援要請に基づき、米軍は、人員 16,000 名以上、艦船約 15 隻、航空機約 140 機を投入(最大時)した大規模な活動(「トモダチ作戦」)が実施された。空母「ロナルド・レーガン」、強襲揚陸艦「エセックス」他からの救援物資の供出、各国救助隊への輸送支援、搜索救助活動、仙台空港の復旧作業等を実施するとともに、福島第一原子力発電所に係る支援として、バージ船の提供、海兵隊の放射能対処専門部隊(CBIRF)の派遣、無人偵察機「グローバル・ホーク」等が撮影した写真の提供等が行われた。

2012(平成 24)年 1 月 30 日までに、政府は、163 の国、地域及び 43 の国際機関から支援の意図表明を受けていた。そのうち、63 の国、地域及び国際機関から食料、水及び医薬品並びに原子力関連資機材等の支援物資が日本に到着し、順次被災地へ配送された。なお、在日米軍は「トモダチ」作戦の下、支援物資の輸送・配布等の活動等を展開した。

このほかに、発災から 3 ケ月経過時点で、94 の国、地域及び国際機関から総額 175 億円以上の寄付金が寄せられた(民間団体や個人からの支援は含まない)。

② 義援金

日本全国から、日本赤十字社、中央共同募金会等の義援金受付団体に、阪神・淡路大震災時を上回る義援金が寄せられ、5 月 25 日時点までに寄せられた義援金は約 2,362 億円となっていた。

義援金の配分については、日本赤十字社、共同募金会等に寄付された義援金を被災都道府県に配分するため、内閣府から要請を受け(内閣府には日本赤十字社が調整を依頼。)、厚生労働省社会・援護局が、義援金受付 4 団体(日本赤十字社、中央共同募金会、日本放送協会及びNHK厚生文化事業団)が設置した「義援金配分割合決定委員会」(メンバーは学識経験者、被災都道府県及び義援金受付団体。以下「決定委員会」という)の事務局として協力した。

決定委員会は、4 月 8 日に各都道府県に対する第 1 次配分基準の決定を行い、「死亡、行方不明者、住宅全壊・全焼は 35 万円」、「住宅半焼、半壊は 18 万円」、「原発避難指示・屋内退避指示圏域の世帯は 35 万円」を基準として、これに対象世帯数・対象者数を乗じた額が各被災都道府県に配分され、被災都道府県では「配分委員会」において配分方法等を決定し、市町村を通じて被災者の方に配付されることとされた。

厚生労働省は、その後、日本赤十字社等の義援金受付団体(6月13日、6月15日)や各都道府県に対して義援金の早期配付の要請(5月2日、5月18日、6月15日)や、配付に時間を要している市町村に総務省、日本赤十字社と現地に赴き、義援金配付実務を調査(5月末～6月下旬、8月16日、2012(平成24)年1月16日、1月17日)するとともに、配付が遅

れている個々の市町村に対して、継続的に、直接、早期配付の要請を行った。その結果、配付が遅れている市町村の体制整備が進み、2012(平成24)年6月22日現在では、約3,500億円の募金総額のうち、約9割に当たる約3,166億円が被災者に配付されている(今もなお、住家の「罹災証明」の申請が市町村に寄せられる等、被害が確定していないことにより、市町村等では一部留保しつつ配付している)。

義援金については、①決定委員会が各都道府県に対する第1次配分基準を決定したのが4月8日と震災後28日(阪神・淡路大震災の際は震災後12日)を経過していたこと、②義援金の配付申請に当たり市町村が現地調査の上で発行する「罹災証明書」が必要であるが、調査対象件数が多く、発行が遅れたこと、③義援金の配付基準は、内閣府の被災者生活再建支援金と類似して住宅の損壊等を支給要件としているが、それと厳密に一致していない⁹⁶ため、事務手続きの手間がかかったこと、④市町村が避難所運営等応急救助に忙殺される中で、義援金の配付や被災者生活再建支援金の支給事務も同一の部署が担当することが多く人手不足に陥ったこと等から、その配布に時間を要した。

このため、被災者への配分額は、震災発生後3か月経過時点(6月10日)で441億円(募金総額の約16.3%)、半年経過時点(9月9日)で2,060億円(募金総額の約64.0%)にとどまる等、義援金の被災者への配付が遅くなり、最も経済的に不安のあった震災直後の生活支援に義援金が必ずしも十分に活用できず、寄託した人々の善意や期待に十分応えられなかったこと、等が指摘されている。

義援金については、以上のような日本赤十字社、中央共同募金会等が受け付けたもののほか、政府としてもはじめて窓口(内閣府に「日本政府を通じた東日本大震災義援金受付窓口」)を開設し、2012(平成24)年8月31日までに9,200件33億3,558万8,670円の義援金を受け付け、決定委員会が決定した基準(被災状況に応じて按分)により、31億8,271万5,000円(2012(平成24)年6月18日現在)を被災地方公共団体に送金した。

③ ボランティア

震災直後から、災害救援活動に従事しているNPO・NGO等によってボランティア活動が開始され、被災者の救援や、被災地の情報把握が行われた。その後、交通事情の改善、燃料不足の解消等に伴い、それ以外のNPO・NGO等や一般の人々によるボランティア活動も拡大した⁹⁷。震災後しばらくの間は、炊き出し、泥の除去、片付け等が活

⁹⁶ たとえば、義援金は「全壊」と「半壊」、被災者生活再建支援金は「全壊」と「大規模半壊」といった区分によって配布される等の相違点があった。

⁹⁷ 2012(平成24)年5月20日までに把握されたところによると、岩手、宮城及び福島3県の災害ボランティアセンターを経由した活動者数だけでも延べ100万人を超え、災害ボランティアセンターを経由せずに活動し

動の中心であったが、被災者の応急仮設住宅への入居が進む中で、引っ越し支援や買い物代行、応急仮設住宅における生活環境の改善支援や見守り活動、集会所等における交流の場の提供等を通じたコミュニティづくり支援や心のケア、さらには、復興まちづくりへの参画・協力等、ボランティアへのニーズが拡大・多様化していった。

政府においても、発災直後から、内閣官房に震災ボランティア連携室を設置し、官邸ホームページにおいて広報等が行われた。同室は、発災直後からしばらくの間は、NPO・NGO等から得た情報の物資等担当部署への提供、国の施策や事業の内容のNPO・NGO等への情報提供・解説を行い、NPO・NGO等の活動の障害となる制度や手続の運用等に関する問い合わせに対し、説明、関係府省庁への照会、関係府省庁間の調整等の取組を行った。同室の組織は、9月16日に東日本大震災復興対策本部事務局、2012(平成24)年2月10日に復興庁が組織を継承した。

(6) 復旧の加速のための措置

さらに、政府は、4～5月に、復旧の本格的促進のため、税財政上の特別措置や補正予算、建築・工事に関する特別措置を相次いで講じるとともに、5月20日に緊対本部において、「東日本大震災に係る被災地における生活の平常化に向けた当面の取組方針」を決定し、「当面の3ヶ月程度」(8月末まで)において、被災地における生活の平常化に向けて、被災者や市町村・県の取組を支援するために国が取り組んでいくべき応急対策の方針を明確化し、推進した。

① 税制上の緊急対応措置

東日本大震災による被害が未曾有のものであることにかんがみ、被災納税者の実態等に照らし、緊急対応の措置として、現行税制をそのまま適用した場合の負担を軽減するなどの措置が、「東日本大震災の被災者等に係る国税法律の臨時特例に関する法律」(平成23年法律第29号、4月27日公布)や「地方税法の一部を改正する法律」(平成23年法律第30号、4月27日公布)に基づき講じられた。

た者も加えれば、非常に多くの国民がボランティア活動に参加した。また、全国規模及び被災3県において、NPO・NGO等のネットワークが構築され、NPO・NGO等同士の連携により、被災者支援及び復興支援が行われた。また、NPO・NGO等と行政との連携も深まり、NPO・NGO等の団体、社会福祉協議会、国、地方公共団体等による連絡会議が開催され、地元のNPO・NGO等のネットワークが県の委託を受けて応急仮設住宅の生活環境調査を実施する等、官民の協働による取組が進められた。

国税関係では、所得税について、2010(平成 22)年分所得の計算上、被災事業用資産の損失を必要経費へ算入することを可能とする等の特例措置が講じられるとともに、法人税、資産税及び消費課税にもそれぞれ特例措置が講じられた。

地方税関係では、個人住民税について、住宅、家財、自家用車等に係る損失の雑損控除の 2011(平成 23)年度住民税への適用を可能にするなどの特例が講じられるとともに、地方法人二税、固定資産税・都市計画税、不動産取得税、自動車取得税、自動車税・軽自動車税等にもそれぞれ特例措置が講じられた。

② 東日本大震災財特法の制定(地方公共団体及び被災者への特別の財政援助等)

災害復旧等を行う地方公共団体に対する特別の財政援助や、被災者のための特別の助成措置を講じることを目的として、「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」(平成 23 年法律第 40 号、5 月 2 日公布)が制定された。

地方公共団体に対する特別の財政援助としては、地震又は大津波により甚大な被害を被った地方公共団体(同法政令で定める「特定被災地方公共団体」)等に対し、公共土木施設や社会福祉施設等の復旧、災害廃棄物処理等に対する補助等の財政援助が講じられた。措置の対象となる「特定被災地方公共団体」については、都道府県については、法第 2 条において青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県、栃木県、千葉県、新潟県及び長野県が規定され、市町村については「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律第 2 条第 2 項及び第 3 項の市町村を定める政令」によって、震度 6 弱以上、住宅の全壊戸数が一定規模以上、大津波による浸水被害が確認されているもの等の観点から 148 市町村が指定された。

また、被災者等に対する特別の助成措置としては、東日本大震災に際し災害救助法が適用された市町村及びこれに準ずる区域(同法政令で定める「特定被災区域」)における被災者等に対し、社会保険料の減免、農林漁業者や中小企業者に対する金融支援等の助成が講じられた。これらの措置の対象となる「特定被災区域」については、「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律第 2 条第 2 項及び第 3 項の市町村を定める政令」により、災害救助法の適用対象地域(帰宅困難者対応を除く。)及びそれに準じる地域(被災者生活再建支援法の適用対象地域(全壊世帯数が 0 のものを除く。))に相当する 214 市町村が指定された。

③ 平成 23 年度第 1 次補正予算

5月2日、東日本大震災からの早期復旧に向けた第1弾補正予算として、平成23年度補正予算が成立した⁹⁸。一般会計においては、東日本大震災からの早期復旧のために年度内に必要な経費（がれき処理、仮設住宅の建設、道路・港湾等の復旧等、4兆153億円）が計上された。

この補正予算の財源としては、既定経費の減額(年金国庫負担の縮減、子供手当上積みの見送り等)と税外収入(高速道路割引の見直し等)が充てられ、公債の追加発行は回避された。

④ 建築・工事に関する特例措置

東日本大震災による被害を受けた地域の状況にかんがみ、次のような建築・工事に関する特例措置が講じられた。

まず、東日本大震災による被害を受けた公共土木施設の災害復旧事業等に係る工事の国等による代行に関する法律(平成23年法律第33号、4月29日公布)の制定によって、被災地域において、被災地方公共団体からの要請があり、かつ、実施体制その他の地域の実情を勘案して必要があると認められる場合に、国又は県が被災地方公共団体に代わって公共土木施設の災害復旧事業等に係る工事を施行できる制度が創設された。代行の対象工事は、漁港、砂防、港湾、道路等とされた。

また、被災地域における市街地の健全な復興の支障となる建築を防止するため、東日本大震災により甚大な被害を受けた市街地における建築制限の特例に関する法律(平成23年法律第34号、4月29日公布)が制定され、東日本大震災により甚大な被害を受けた市街地を所轄する特定行政庁は、災害発生の日から6か月(延長の場合で8か月)以内の期間に限って、指定した区域における建築を制限・禁止できる特例措置が講じられた。

さらに、早期の営農再開を図るため、東日本大震災に対処するための土地改良法の特例に関する法律(平成23年法律第43号、5月2日公布)が制定された。これにより、津波により農用地が受けた塩害の除去事業を土地改良事業(災害復旧)として実施すること、津波災害からの復旧に係る土地改良事業について、土地改良組合からの申請によらずに、国又は都道府県が土地改良施設の変更、区画整理等の事業を行えるものとするこ

⁹⁸ この補正予算の成立に向けた与野党間の協議の過程では、4月29日に、民主、自民、公明の3党間で、東日本大震災の復旧に充てる第1次補正予算案の成立に向けての合意文書が交わされた。民主党の看板政策といわれていた子ども手当、高速道路無料化、法人減税などに係る税制関連法案の見直しを前提に、復興財源を歳出削減と復興のための国債発行等でまかなうことが明記され、税と社会保障との一体改革について実行可能な案を可及的速やかに明示し、国民の理解を求めることが盛り込まれた。これにより、3党は第一次補正予算を成立させることに合意した。

と、災害復旧等に係る土地改良事業についての都道府県の負担軽減等のための国の負担金及び補助に関する特例、などの措置が講じられた。

⑤ 「東日本大震災に係る被災地における生活の平常化に向けた当面の取組方針」の決定

政府は、5月20日の緊対本部において、「東日本大震災に係る被災地における生活の平常化に向けた当面の取組方針」を決定した。

この指針は、「当面の3ヶ月程度」(8月末まで)において、被災地における生活の平常化に向けて、被災者や市町村・県の取組を支援するために国が取り組んでいくべき応急対策の方針を明確化したもので、具体的には、避難所等の生活環境の改善、居住の支援、保健・医療・福祉・教育等のサービスの確保、がれき処理、緊急災害防止対策(河川対策、海岸対策、土砂災害対策、地盤沈下・液状化対策等)、ライフライン、交通網、農地、漁港等の復旧、生活再建に向けた取組などが、スケジュールを付して明確化された。

その後の政府の応急対策は、この方針を基本に推進されることとなった。

4. 本格的な復興に向けた取組の開始

その後、東日本大震災への対応は、6月20日の東日本大震災復興基本法の成立と、同法に基づく東日本大震災復興対策本部の発足により、本格的な復興が開始される新たな段階に移行していった。

本節では、被災者生活支援チームの震災被災者支援関係事務(避難者支援等)事務が、東日本大震災復興対策本部に引き継がれ、さらに、2012年2月10日の復興庁の発足によって、本格的な復興への着手が開始されるに至るまでの経緯を概観する。

(1) 東日本大震災復興基本法の制定と東日本大震災復興対策本部の設置

3月20日に立ち上がった被災者生活支援特別対策本部(本部長：防災大臣)においては、被災地の復旧、災害廃棄物の処理、被災者等の就労支援や雇用創出、被災者向け仮設住宅供給の促進等が推進されたが、この本部の名称は同年5月9日に「被災者生活支援チーム」に変更された。

未曾有の複合的な大災害である東日本大震災からの復興は、単なる復旧ではなく未来志向の創造的な取組が必要であるとの認識の下、我が国の叡智を結集し、幅広い見地から復興構想について議論を行うため、4月11日に、東日本大震災復興構想会議の設置が閣議決定され、4月14日に第1回会議が開催された。

そして、政府は、5月13日に、復興の基本理念、国と地方公共団体の責務等を定める「東日本大震災復興の基本方針及び組織に関する法律案」を衆議院に提出した。

この法案は、内閣総理大臣をトップに全閣僚が参加する東日本大震災復興対策本部が復興に関する政策の企画立案や省庁間の調整を担い、被災地には現地対策本部を置いて、国の出先機関や地元自治体との連携を強化するとともに、同本部に本部長の諮問に応じて被災地域の復興に関する重要事項の調査審議等を行う東日本復興構想会議を設置するというものであった。これは阪神・淡路大震災の際の仕組みを概ね踏襲するものであったが、同法案の付則においては、復興庁の設置の検討等が規定されていた。

しかし、ねじれ国会の中での与野党協議において、この法案については与野党間での合意には至らなかった。自民党は、5月18日に、省庁の機能を集約し、復興策の企画・立案と実施を担う復興再生院を10年間に限り置くこと、復興の財源確保のための復興再生債を発行すること等を規定した東日本大震災復興再生基本法を衆議院に提出した。また、公明党は、復興策の企画立案と実施を担う組織として、復興担当相をトップとする復興庁を設置するとともに、復興を迅速にする復興特区制度を創設すること等を規定した独自の復興基本法案を示していた。

このような状況の中で、法案の迅速な成立を期するため、与党は、自由民主党および公明党が主張する修正を受け入れ、復興庁の設置を本則で明記するとともに、復興庁が復興策の企画・立案に加えて実施を担うものとする、復興債の発行や、復興特区制度の導入を受け入れた。

そして、政府及び自民党は、それぞれが提出していた法案を6月9日に撤回した上で、あらためて議員立法として、衆議院東日本大震災復興特別委員長から「東日本大震災復興基本法案」が提案された。この法案の内閣提出法案からの主な修正点は、国・地方公共団体の責務と国民の努力に関する規定を置いたこと、復興債など復興資金の確保のための措置に関する規定を置いたこと、復興庁の設置に関する基本方針を定めたことの3点であったが、同法案は6月20日に成立し、6月24日に公布・施行された。

このようにして成立した「東日本大震災復興基本法」に基づき、6月24日付で、内閣に東日本大震災復興対策本部(本部長:内閣総理大臣、本部員:全閣僚)が設置された。また、翌日の6月25日には、東日本大震災復興構想会議により、復興の理念をとりまとめた「復興構想7原則⁹⁹」等を提唱する「復興への提言～悲惨のなかの希望～」のとりまとめ、公表が行われた。

⁹⁹ [原則1]失われたおびたしい「いのち」への追悼と鎮魂こそ、私たち生き残った者にとって復興の起点である。この観点から、鎮魂の森やモニュメントを含め、大震災の記録を永遠に残し、広く学術関係者により科学的に分析し、その教訓を次世代に伝承し、国内外に発信する。[原則2]被災地の広域性・多様性を踏まえつつ、地域・コミュニティ主体の復興を基本とする。国は、復興の全体方針と制度設計によってそれを支える。[原則3]被災した東北の再生のため、潜在力を活かし、技術革新を伴う復旧・復興を目指す。この地に、来たるべき時代をリードする経済社会の可能性を追求する。[原則4]地域社会の強い絆を守りつつ、災害に強い安全・

東日本大震災復興対策本部の発足に伴い、被災者生活支援チームは、7月22日以降、その大部分を占める被災者支援関係事務(避難者支援等)を東日本大震災復興対策本部事務局に引き継ぎ、各府省庁から同チームへ派遣されていた職員は、同日までに、一部を除く全員が派遣元府省庁に復帰した。

東日本大震災復興対策本部の第1回会議は6月28日に開催され、総理が、「復興への提言」を最大限尊重し、復興基本方針を策定するよう、官房長官及び復興対策担当大臣に対し指示した。これを受けて、7月29日、同法第3条等に基づき、「東日本大震災からの復興の基本方針」が同本部において決定された。

この基本方針では、復興期間を2020(平成32)年度までの10年間と定め、復興需要が高まる2015(平成27)年度までの5年間の「集中復興期間」と位置付け、復興の基本的考え方として、復興を担う行政主体は市町村が基本になること、東日本大震災復興基本法第2条の「基本理念」や東日本大震災復興構想会議が定めた「復興構想7原則」にのっとり推進すること、復興に当たっては人命が失われないことを最重視し「減災」の考え方に基づくこと等が定めている。また、集中復興期間に実施する施策・事業の事業規模として少なくとも19兆円、10年間の復旧・復興対策の規模(国・地方の公費分)として少なくとも23兆円を見込むことや、被災者支援(健康・生活支援)、住まいとまちの復興、産業・生業の再生、原子力災害からの復興・再生、「新しい東北」の創造の5分野別の取組の基本方針を示している。さらに、復興支援の体制については、復興庁(仮称)の創設について年内に成案を得るとともに、その後速やかに設置法案を国会に提出すること、復興庁(仮称)の発足までの間は、東日本大震災復興対策本部が復興施策に関する基本的な方針の企画立案・総合調整等を行うものとされた。

(2)復興庁の発足

その後、同年10月20日に招集された第179回国会(臨時国会)において、①2011～2015年度の復興財源確保のための「東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法」、②復興特別区域での規制・手続き等の特例及び税・財政・金融上の支援を講ずる「東日本大震災復興特別区域法」、③復興庁の設置・任務等を定める「復興庁設置法」の成立をみた。

安心のまち、自然エネルギー活用型地域の建設を進める。[原則5]被災地域の復興なくして日本経済の再生はない。日本経済の再生なくして被災地域の真の復興はない。この認識に立ち、大震災からの復興と日本再生の同時進行を目指す。[原則6]原発事故の早期収束を求めつつ、原発被災地への支援と復興にはより一層のきめ細やかな配慮をつくす。[原則7]今を生きる私たち全てがこの大災害を自らのことと受け止め、国民全体の連帯と分かち合いによって復興を推進するものとする。

これにより、復旧・復興に関する取組については、復興庁に継承されることとなった。

復興庁は、復興に関する内閣の事務を内閣官房とともに助けるとともに、主体的かつ一体的に行うべき復興に関する行政事務の円滑かつ迅速な遂行を図ることを設置目的とし、2012(平成24)年2月10日に開庁した。

復興庁の所掌事務は、震災からの復興に関する施策の企画立案・総合調整、復興に関する行政各部の事業の統括・監理、復興事業に関する関係地方公共団体の要望の一元的な受理、当該要望への対応方針の策定、当該対応方針に基づく事業の改善・推進等、復興事業予算の一括要求、事業実施計画の策定、予算の関係行政機関への配分、復興特別区域に関する計画の認定、復興交付金・復興調整費の配分、二重ローン対策及び原子力災害からの福島復興・再生を推進するための「福島復興再生特別措置法」の施行事務等とされた。

復興庁の長は内閣総理大臣とされ、その事務を統括する国务大臣として、復興大臣が置かれた。その組織体制については、発足当時は約330名の職員がおかれ、うち東京の本庁には約200名の職員が配備された。

また、現地組織として、復興局とその支所を岩手県、宮城県及び福島県に、事務所を青森県及び茨城県に置き、これらを副大臣又は大臣政務官に担当させることにより、現地で被災地方公共団体のニーズにワンストップで対応する体制が設けられた。このほか、内閣総理大臣を議長、復興大臣を副議長とし、全ての国务大臣等で構成される復興推進会議を置くとともに、有識者会議として復興推進委員会が置かれた。

さらに、福島県における復興の迅速化に必要な復興庁の司令塔機能強化のため、2013年2月に、「福島復興再生総局」(復興大臣をトップとして復興庁福島復興局、環境省福島環境再生事務所、原子力災害現地対策本部を統括する現地体制)と「福島復興再生総括本部」(原子力災害からの福島の復興・再生に関し、復興大臣が関係省庁の局長クラスを直接指揮するための体制)が設置された。

復興庁の発足の約1か月後に当たる2012(平成24)年3月11日、天皇皇后両陛下御臨席の下、政府主催(担当部局は内閣府大臣官房)の「東日本大震災一周年追悼式」が国立劇場で開催された。その後も行方不明者や避難者数が多数であること等にかんがみ、現在まで緊対本部は存続しており、追悼式も毎年開催されてきている。

5. 将来の巨大災害に備えた防災行政制度及び組織の拡充・強化

前節まででみたような東日本大震災への初動・応急対応から、復旧・復興への対応と並行して、政府は、東日本大震災の教訓を踏まえ、将来の巨大災害に備えた防災行政制度及び組織の拡充・強化を進めた。

(1) 防災行政制度の拡充・強化

① 東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会報告

東日本大震災の発生を受けて、内閣府防災は、2011(平成23)年4月27日、中央防災会議に「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会」を設置した。同専門調査会では、東北地方太平洋沖地震による地震・津波の発生、被害の状況等について分析した上で、従来の想定を上回る災害の教訓として、今後の地震・津波対策の方向性について検討を進め、同年9月28日に「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会報告」を決定・公表した。

この報告は、過去に発生した可能性があっても震度・津波高等を再現できない地震を発生確度が低いとみなし、想定対象外にしてきたことを十分反省し、今後は、地震像全体が十分解明されていなくても、また、発生確度が低くても、古文書等の史料の分析、津波堆積物調査、海岸地形等の調査等の科学的知見を総合化し、「あらゆる可能性を考慮した最大クラスの巨大な地震・津波」を検討していくべきと指摘した。

そして、今後の防災対策で対象とする地震・津波については、あらゆる可能性を考慮した最大クラスの巨大な地震・津波を検討すべきであり、「発生頻度は極めて低いものの、甚大な被害をもたらす最大クラスの津波」と「発生頻度は高く、津波高は高いものの大きな被害をもたらす津波」の二つのレベルの津波を想定し、前者については住民等の生命を守ることを最優先し、住民の避難を軸に、とりうる減災手段を尽くした総合的な津波対策を確立するとともに、後者については人命保護に加え、住民財産の保護等の観点から海岸保全施設等を整備すべき、との考え方を示した。

② 中央防災会議の防災対策推進会議の設置(2011年10月)

さらに同年10月11日、政府は、中央防災会議に新たな専門調査会として「防災対策推進検討会議」を設置した。当会議は、未曾有の甚大な被害をもたらした東日本大震災における政府の対応を検証し、同大震災の教訓の総括を行うとともに、首都直下地震や東海・東南海・南海地震（いわゆる「三連動地震」）等の大規模災害や頻発する豪雨災害に備え、防災対策の充実・強化を図るため、内閣官房長官を含む関係閣僚8人、学識経験者12人で構成された。

③ 災対法第1弾改正（2012年6月）

防災対策検討推進会議の中間報告(2012年3月7日)を受けた中央防災対策会議決定「防災対策の充実・教化に向けた当面の取扱方針」(2012(平成24)年3月29日)において、政府は「災害対策の法制に関わる課題のうち、大規模災害時における対応の円滑

化、迅速化等、緊急性が高いものから法制化の検討を進め、関連法案の今通常国会への提出を目指す」こととされたことを踏まえ、政府は、2012(平成 24)年通常国会に、「災害対策基本法の一部を改正する法律案」を提出し、同法案は、6 月 20 日に可決・成立した。

この法律改正においては、大規模広域な災害に対する即応力の強化、大規模広域な災害時における被災者対応の改善、教訓伝承、防災教育の強化や多様な主体の参加による地域の防災力の向上などに係る原則等に係る規定整備が行われた。

この法改正の段階では、自然災害による国家的な緊急事態への対処のあり方、避難の概念の明確化、被災者支援の充実、減災等の理念の明確化と多様な主体による防災意識の向上、復興の枠組の整備等は残された課題とされていた。こうした事情から、改正法の附則で、政府は東日本大震災に対してとられた措置の実施状況を引き続き検証し、防災上の配慮を要する者に係る個人情報の取扱いの在り方、災害からの復興の枠組等を含め、防災に関する制度の在り方について所要の法改正を含む全般的な検討を加え、その結果に基づいて、速やかに必要な措置を講ずるものとするとの規定がおかれることとなった。

④ 防災対策推進会議報告(2012 年 7 月)

防災対策推進検討会議は、2012(平成 24)年 7 月 31 日に「防災対策推進検討会議 最終報告 ～ゆるぎない日本の再構築を目指して～」を決定・公表した。

この報告は、国難ともいふべき大規模災害を意識し、「防災の主流化」を通じ、災害対策のあらゆる分野で「減災」の考え方を徹底することを防災政策の基本政策とすべきと指摘した。その上で、災害の発生を防ぎきることは不可能と捉え、被害の最小化を図るため、災害から生命を守るための初動対応、被災者の避難生活や生活再建に対するきめ細かな支援、ライフライン等の被害からの早期復旧、災害即応体制の充実・強化、災害を予防するための自助と共助を併せた多様な協働や多面的な取組等の必要性を指摘した。

⑤ 災対法第 2 弾改正及び大規模災害からの復興に関する法律の制定(2013 年 6 月)

その後政府は、同法の附則及び附帯決議により引き続き検討すべきとされた諸課題について、防災対策推進検討会議の最終報告も踏まえ、さらなる法制化に向けて検討を進め、2013(平成 25)年 4 月 12 日に、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を閣議決定し、国会へ提出した。これらの法案は、2013(平成 25)年 6 月 27 日に全会一致で可決・成立した。

災害対策基本法等の一部を改正する法律(災対法第 2 弾改正)では、大規模広域な災害に対する即応力の強化、住民等の円滑かつ安全な避難の確保、被災者保護対策の改善、平素からの防災への取組の強化等の措置が講じられた。

また、大規模災害からの復興に関する法律(平成 25 年 6 月法律第 55 号)においては、「特定大規模災害」(災対法に基づく緊対本部が設置された災害)が発生した際に内閣総理大臣を本部長とする「復興対策本部」を置くことができることとされるとともに、政府に「復興基本方針」の策定が義務づけられた。また、復興対策本部が定めた復興計画を国が実行するために都市計画法、土地改良法、森林法等の規定に対する特別の措置を行使することが出来ることが定められたほか、被災市町村が実施すべき災害復旧事業を被災自治体の要請に基づき国が代行出来る措置などが定められた。

(2) 防災行政体制の拡充・教化

緊対本部の設置・運営を行う内閣府防災の組織は、東日本大震災の発生時には、統括官及び審議官の下に、5 参事官(総括担当、災害予防担当、災害応急対策担当、災害復旧・復興担当、地震・火山・大規模水害対策担当)制、58 名の常勤職員が配備されていたが、2013 年度に 8 参事官(総括担当、災害緊急事態対処担当、地方・訓練担当、調査・企画担当、防災計画担当、普及啓発・連携担当、被災者行政担当、事業推進担当)制に移行するとともに、統括官以下の常勤職員についても 2012 年度に 18 名増(58 名→76 名)、2013 年度に 9 名増(76 名→85 名)の措置が逐次講じられた。

さらにその後も、大臣官房審議官 1 名の増員(2017 年度)を含めた増員措置が逐次講じられてきた結果、現在では、統括官 1 名及び大臣官房審議官 2 名の下に 8 参事官制、92 名(2018 年 4 月 1 日現在)の常勤職員を配備した体制が整備された。

その後、2020(令和 2)年 2 月 26 日、衆議院予算委員会において、武田良太防災担当相は、自民党・谷公一議員への答弁において、近年の一連の豪雨災害などの頻発を受け、政府の初動対応を迅速化するため、各府省庁の危機管理担当幹部による新チームを 2020 年度の早期に設け、各府省庁の縦割り排除を目指し、平時からの定期会合で情報を共有する方針を表明するとともに、内閣府防災担当の定員を 20 年度に 10 人増やし、104 人とする計画にも言及した。新チームは豪雨リスクが高まる今年の梅雨期までに初会合を開く。内閣危機管理監をトップとし、警察庁や防衛省などを構成メンバーとする方向であると報じられている。

また、2020(令和 2)年 3 月 3 日、政府は、東日本大震災からの復興を引き続き重点的かつ効果的に推進するため、復興庁の廃止期限を 2030 年度末まで延長すること等を盛り込んだ復興庁設置法等の一部を改正する法律案を閣議決定し、国会に提出した。

6. 東日本大震災への政府の初動・応急対応のまとめ

（１）東日本大震災への政府の初動・応急対応の経緯の概要

東日本大震災の初動・応急対応は、それまでの防災対策の想定規模(概ね阪神・淡路大震災規模)を大きく上回る巨大災害に対し、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて導入された様々なシステムを臨機の修正や応用動作を加えながらフル稼働させ、それによってあげうる限りの最大限の効果の発揮を目指す取組であった。

2011年3月11日14時46分に発生した東日本大震災(地震・津波)への初動対応は、発災後ただちに官邸に緊急参集チームが参集し、15時27分に災対法制定後初めての緊急災害対策本部(緊対本部)が設置され、3月22日に官邸を撤収するまでの12日間、24時間体制で、緊急参集チームに係る事務と緊対本部に係る事務が連続的・並行的に遂行された。

この間、緊対本部会議は3月17日までの12回開催され、事案対処方針や、災害救助法の適用、激甚災害指定、被災者生活再建支援法の適用、特定非常災害指定、物資支援に係る予備費の使用等の法的措置に係る総合調整が行われた。

緊対本部事務局の事案対処班による事案対処の総合調整は、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえたマニュアルにより30人体制で業務を開始したが、追加人員投入の結果、3月20日時点では約70名規模に拡大していた。

特に、緊急物資については、県による物資の調達・輸送の実施は困難な状況と判断されたため、国(内閣府)が自ら直轄で買い上げ被災地へ搬送するという、既存の制度的枠組がなく、前例もない取組が実施されたが、道路網等の被災や燃料油の不足により、発災直後には大きな困難を伴った。この支援の予算額として、3月14日に予備費使用の閣議決定により302億円(国費10/10)が確保された。

災対法第105条に基づく災害緊急事態の布告については、第109条に列記された緊急措置の必要性が現実には生じているかどうか、当時は同法が規定している「国会閉会中」等の状況にないこと等を総合的に勘案し、発出されるに至らなかった。

3月17日に緊対本部の下に「被災者生活支援特別対策本部(5月9日に被災者生活支援チームと改称)の設置が決定され、20日に同本部が100名体制で立ちあがり、被災地の復旧、災害廃棄物の処理、被災者等の就労支援や雇用創出、被災者向け住宅供給の促進等について各府省間の調整を開始し、事案対処班は同本部に承継された。

3月22日、参議院予算委員会において、東日本大震災に関する初めての国会審議(実質的に初めての集中審議)が行われたが、災害状況報告を副大臣が、答弁を政府参考人(総括参事官)が、防災服着用で行うという異例の対応となった。また、同日、初動対応に一定の区切りがついたものとして、内閣府防災職員等は官邸危機管理センターから撤収した。

官邸からの撤収後、政府は、人的被害への対応、火災への対応、ストック（建築物、インフラ、ライフライン等）被害への対応、被災者支援等の災害応急対応に取り組んだ。

4～5月には、復旧の本格的促進のための各種立法措置を行うとともに、5月20日の緊対本部決定「東日本大震災に係る被災地における生活の平常化に向けた当面の取組方針」により当面の3ヶ月程度（8月末まで）に、被災者や市町村・県の取組を支援するために国が取り組んでいくべき応急対策を決定し、推進した。

政府は、5月13日に、復興の基本理念、国と地方公共団体の責務等を定める法律案を提出したが、与野党協議の結果、同法案を取り下げ、議員立法として「東日本大震災復興基本法案」が6月20日に成立し、6月24日付で内閣に東日本大震災復興対策本部が設置され、被災者生活支援チームの被災者支援関係事務（避難者支援等）は同本部事務局に引き継がれた。

被災者の救出・救難や応急災害復旧については、各実働機関は与えられた条件下で最大限の奮闘努力を行い、①DMAT派遣（最大193チーム）、②広域医療搬送（岩手県から13名、宮城県から92名、福島県から16名）、③国直轄の緊急物資支援（食糧2,621万食、飲料水794万本、燃料等1,603万ℓ、マスク438万枚、トイレットペーパー38万個等）、④部隊派遣（防衛省：最大時107.0千人、警察庁：延べ307.5千人、消防庁：延べ103.6千人、海上保安庁：延べ船艇4.4千隻等）、⑤救出・救難（総数2.7万人以上）、⑥海外支援受入（救助隊受入：29ヶ国・地域・機関、救援物資受入：64ヶ国・地域・機関、寄付金受入：95ヶ国・地域・機関、米軍によるトモダチ作戦：空母・艦船20隻、航空機160機、人員2万人以上）、⑦国土交通省緊急災害派遣隊 TEC-FORCE 派遣（延べ16.9千人）等の取組を展開した。

その後、東日本大震災への対応は、本格的な復興を開始しようとする段階に移行していった。7月29日に、復興基本法に基づき、「東日本大震災からの復興の基本方針」が同本部において決定され、復興期間を2020（平成32）年度までの10年間と定め、10年間の復旧・復興対策として少なくとも23兆円を見込むこと等が決定された。

さらに、10月20日に招集された臨時国会において、復興財源確保や復興特別区域での規制・手続き等の特例及び税・財政・金融上の支援を講ずる立法措置と併せて、「復興庁設置法」が成立し、2012（平成24）年2月10日に復興庁が開庁し、本庁に約200名の職員が配備された。

本格的な復興が開始された後、政府は、東日本大震災の教訓を踏まえ、将来の巨大災害に備えた防災行政制度の整備のため、災対法第1弾改正（2012年6月）及び災対法第2弾改正及び大規模災害からの復興に関する法律の制定（各々2013年6月）が制定された。

また、内閣府防災の体制についても、組織・人員の拡充が行われ、2018年4月1日現在では、統括官1名及び大臣官房審議官2名の下に8参事官制、92名の常勤職員を配備した体制となっている。

(2) 東日本大震災への政府の初動・応急対応の経緯が提起する課題

東日本大震災が発生した当時の災害想定規模やそれを前提に事前に用意されていた防災行政システムは、阪神・淡路大震災に相当する規模のものであり、東日本大震災のような巨大災害への対応を行うには到底不十分なものであった。東日本大震災の発災後の政府の初動・応急対応は、その不十分さを臨時的に補充しながら行われた（例：緊対本部事務局への追加人員の大幅投入、被災者生活支援チームの立ち上げ、復興庁の設置等）。

また、被災地の地元市町村が壊滅し、地元県も機能不全に陥る事態は想定外であり、国が緊急支援物資を自ら買い上げ被災地へ搬送するという前例のない取組が緊急的に実施された。さらに、原子力災害との複合危機も、想定外であった。

東日本大震災への対応に当たっては、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて導入された諸システム（初動に関する諸システム、官邸危機管理センター、被災者生活再建支援法等）を最大限に活用することで、初動対応の迅速化と相当の被害軽減効果がもたらされた。東日本大震災の発生時に、これらの諸制度が存在していなかったら、いったいどれだけ被害が拡大していたかを思うと、戦慄を禁じ得ないものがあり、我々は阪神・淡路大震災後に、防災対策の充実に取り組んだ先人の努力に心から感謝をする必要がある。

しかし、東日本大震災時のように、想定を上回る巨大な災害が起きてから、臨時的、後追いの、防災行政システムの不十分さを補充しながら対応を行っていくようなことが繰り返されてはならないのは多言を要しないであろう。

東日本大震災は、我が国の防災対策を将来の発生が懸念される巨大災害に対応しうるよう高度化することの重要性を覚醒させる出来事となり、今後は、災害像が十分解明されていなくても、また、発生確度が低くても、あらゆる可能性を考慮した最大クラスの巨大な自然災害を想定し、とりうる「減災」手段を積み重ねた総合的な対策を講じていくべきとの教訓を残した。

我が国は、この災害の体験を起点に、将来の巨大災害（首都直下地震、南海トラフ地震等）に対する備えを確立していかなければならない。

そのためには、我が国の防災行政システムの弱点を克服するための行政制度の構築を目指した適切な努力がなされなければならない。そして、そのような努力は、単なる印象論に基づくものではなく、体系的で合理的な考察に基礎を置く取組でなければならない。

そのためには、「単なる大規模災害と異なり、巨大災害とはどのような特性を持つ災害なのか」、「巨大災害対応を行う上で我が国の防災行政制度や防災行政体制には何が不足していたのか」、「阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた防災対策が推進され、その後中央省庁等改革がなされたにもかかわらず、なぜ、そうした問題が存在していたのか」、そして「将来の巨大災害への対応のために、我が国の防災行政制度や防災行政体

制はどのように改革されなければならないのか」といった問題が真剣かつ十分に考察されなければならないであろう。

このような問題意識から、まず、次章において、実際の大規模災害と巨大災害の発生時に起きた状況を比較することにより、災害の巨大化はどのような変化を生じさせるのか、そのことは、巨大災害への対応を想定した防災行政組織体制(特に国の防災行政の中核組織)のあり方を考える上で、どのような示唆を与えるのか、という点を分析することとしたい。

第4章 行政組織論の視点からみた災害規模の巨大化による変化－阪神・淡路大震災と東日本大震災の比較－

本章においては、巨大災害への対応を想定した我が国の防災行政組織体制(特に国の防災行政の中核組織)のあり方を考える上で有益な知見を得るため、東日本大震災(巨大災害)の発生時に起きた状況と阪神・淡路大震災(大規模災害)の発生時に起きた状況との垂直的比較等によって、災害規模の巨大化がもたらす変化を把握するとともに、災害の巨大化に対応するための災害対応力の整備のあり方にどのような含意が及ぼされるかを示す。

1. 比較の目的、対象及び方法

(1) 比較の目的

この比較は、巨大災害への対応を想定した我が国の防災行政組織体制(特に国の防災行政の中核組織)のあり方を考える上で有益な知見を得るため、巨大災害時に起きる状況と大規模災害時に起きる状況との比較を行い、災害規模の巨大化がもたらす変化を把握するとともに、災害の巨大化に対応するための災害対応力の整備のあり方にどのような含意が及ぼされるかを示すことを目的として行う。

(2) 比較の対象

この比較は、国内の既往災害事例の「垂直的比較」¹⁰⁰を主軸とすることとし、具体的には、阪神・淡路大震災と東日本大震災の発生時の状況の比較を行う。

なお、外国との水平的比較については、米国 FEMA の災害対応業務の制度的基盤である ICS や ESF との水平的比較に基づく災害対応のあり方をめぐる知見についても、必要に応じて適宜言及することとする。

① 実際に発生した災害事例の比較の必要性

災害は限られた頻度でしか発生しない確率事象であるため、統計的分析のための事例やデータを豊富に得ることが容易ではない。このため、本研究では、実際に発生した災害事例の差異を定性的に比較する方法を適用する。

¹⁰⁰ ここでは、我が国の災害の歴史の中で発生時点を異にする複数の災害の状況比較を「垂直的比較」、異なる国における災害の状況比較を「水平的比較」と呼んでいる。

仮に、比較対象とすることが望まれる災害を人為的・実験的に発生させ、その状況との比較分析を行うことが可能であれば、それは有益な研究材料を提供するものとなるが、そのようなことは、技術的に困難であるし、社会的害悪性をも有するので、現実には採りえない。

したがって、実際上は、入手可能な既往の災害事例の中から、複数の災害事例を比較する必要がある。現実には発生した災害の際の状況进行分析することは、我が国の防災行政体制のあり方に対して有益な示唆を得られやすいとの特性も有するはずである。

② 国内の災害事例の垂直的比較について

そのような実際に発生した災害事例については、国内の既往災害の「垂直的比較」を基本とすることが適当であると考ええる。

日本の災害の歴史的比較である「垂直的比較」は、比較対象災害が、同一の国及び国民の下で、社会経済状況や、防災に関する制度や行政体制が概ね共通している状況下での比較となるため、災害規模の違いによる変化を比較的抽出しやすいという利点を有する。

他方、異なる国の災害の比較分析である「水平的比較」は、我が国とは自然条件や社会経済条件、そして行政制度が大きく異なる下での災害事例と比較になるため、災害規模の違いによる変化を直接的に抽出しにくく、我が国の防災行政制度、特に防災行政に関する組織体制のあり方に関する分析を行う上での検証材料として直接的に活用することには限界があると考えられる¹⁰¹。

そして、そのような「垂直的比較」の対象とする災害事例の選択については、以下の理由により、東日本大震災と阪神・淡路大震災を対象とするものとする。

第一に、比較対象災害については、我が国における現行防災行政制度の基本的枠組が構築された災対法の制定以降の災害を選定することが適当であると考えられる。それ以前にも安政地震や関東大震災などの大規模な災害が発生しているが、災害状況の

¹⁰¹ 外国の災害対応を見ると、まず、ヨーロッパにおいては、我が国のような大規模地震や大規模水害が発生することがそもそも稀であるため、我が国とは前提条件が大きく異なっていると考えられる。

一方、米国は比較的多く大規模災害が発生する傾向があり、そうした状況もあって、外国の災害状況に基づく研究成果は、米国に関するものが大宗を占めているのが実情となっている。しかし、米国は、我が国とは異なり連邦制・大統領制を採用していることから、特に組織体制のあり方に関する考察については、必ずしも直接的な示唆を得られやすい比較対象とは言えない。しかし、米国の災害対策については、FEMAの災害対応業務の中核的基盤であるICSとの比較論に基づく先行研究が存在しており、これらの知見については、分析に当たって考慮すべきものと考えられる。

詳細な記録が残されていないことや、現在とは異なる社会経済情勢や防災行政制度の下での事例であるため、社会システムの分析に対しては限定的な示唆しか得られない可能性が高いと推測される。

第二に、そうした災対法制定以降に発生した災害の中からは、災対法制定以降における唯一の巨大災害である東日本大震災と、最も規模の大きな大規模災害である阪神・淡路大震災を対象とすることが適切と考えられる。災害規模の巨大化によって生じる変化を把握するためには、災対法制定以降に発生した唯一の巨大災害である東日本大震災を比較対象とすることが不可欠である。そして、東日本大震災と比較対照する災害については、小規模の災害では、災害規模の巨大化によって生じる変化を直接的に抽出することが困難となり、分析結果にバイアスを生じる可能性が生じてくるため、巨大災害とまではいえないが、できるだけ大規模な災害を対象とする必要があり、具体的には、阪神・淡路大震災がこれに該当する唯一の災害である。

③外国の災害事例との水平的比較について

しかしながら、外国との水平的比較についても、FEMAの災害対応業務の制度的基盤であるICSやESFとの水平的比較に基づく災害対応のあり方をめぐる知見については、分析に当たって考慮すべきものと考えられるため、必要に応じて適宜言及することとしたい。

(3) 東日本大震災と阪神・淡路大震災の比較の方法

東日本大震災と阪神・淡路大震災の比較については、東日本大震災を主軸に、阪神・淡路大震災との差異について、ポイント(次節で述べる比較のポイント)と思われる点に絞った比較を行っていくものとする。

この比較については、これらの2つの災害の関係については、「災害規模の巨大性の有無」という要素については差異がある¹⁰²が、他の主要な要素については概ね類似している¹⁰³とみなしうるとの特徴が大枠としてあると考え、「災害規模の巨大性

¹⁰² 東日本大震災は大規模災害の中でも「巨大災害」に該当する災害であるが、阪神・淡路大震災は巨大災害とまではいえない「大規模災害」であり、その点に大きな差異がある。

¹⁰³ この2つの災害は、ともに、①我が国(同じ国民・社会経済)の下で発生した災害である、②戦後の民主行政体制や災害対策基本法など、概ね共通する制度基盤の下で発生した災害である、③災害規模がともに大規模である、等の類似要因を有している。

の有無」を説明変数と考え、「災害事象の変化」を被説明変数と考えた比較を行い、災害規模の巨大化がもたらす変化に係る定性的推定を行う。

ただし、厳密に言えば、この2つの災害の間には、以上の点以外にも、類似共通性や差異が存在している。

まず、類似共通性については、この2つの災害は、ともに他の災害と比べると大規模性を有するとみなしうる面がないわけではない。

また、差異については、厳密に言えば災害規模以外の差異も存在する。阪神・淡路大震災後に防災行政体制や防災関連制度の整備が行われたことや、阪神・淡路大震災の経験を踏まえて東日本大震災への対応がなされた事実があるからである。したがって、差異を考える際には、阪神・淡路大震災後において、災害対応力についてどのような点が改善されたのかという点を適宜加味する必要がある。

類似共通点と相違点については、以上のような点にきめ細かく配慮しながら、比較要素をきめ細かく見ていくことにより、適切な比較分析となるよう努めるものとする。

2. 比較のポイントの設定

比較については、東日本大震災を主軸に、阪神・淡路大震災と、ポイントと思われる点に絞った比較(比較のポイントについての比較)を行っていくものとする。

本節においては、この比較のポイントの設定について整理する。

(1) 比較のポイントの設定に関する考慮要素

比較のポイントの設定に当たっては、第1章で概観した先行研究による知見と、第3章で概観した東日本大震災後の政府の初動・応急対応の経緯が提起する課題において、次のような点を考慮する必要があると考えられる。

比較のポイントの設定に当たっては、これらを総合的に勘案するものとする。

① 先行研究による知見(第1章関係)

- ・災害対応については、統制型の集権的対応より、課題解決型の分権的・多元的対応が有効である、との指摘や、我が国の行政組織体制の組織間の連携や一体性の保持は「水平的調整」を基本にしているという特性がある、との指摘があること。

- ・他方、中央省庁等改革(橋本行革)後、内閣総理大臣の権限強化や内閣あるいは内閣総理大臣を専門能力において補佐するスタッフ機構の強化が図られ、東日本大震災への政府の対応については、以上のような、水平的な調整メカニズムに加え、官

邸主導を可能とする内閣官房・内閣府による調整が重層的に組み合わさるという日本の行政機構の調整メカニズムは災害対応において生じる様々な総合的対応の必要に十分に応じられるものであった、との指摘が存在すること。

- ・広域巨大災害への対応については、米国の「一元的な指揮統制」と「目標による管理」等を参考に、国・自治体や機関を超えた連携・協働を可能とする「業務の体系化・標準化」の検討が必要である、との指摘があること。

- ・物資の調達、輸送等、専門化の必要がある部分を検討していくことが今後の課題である、との指摘も見られること。

- ・府省の活動は、所与のリソースを目一杯用いたが、そもそものリソースが不足している可能性が検討されるべきである、との指摘があること。

- ・臨機応変の状況判断と対応力など、人材の力量が問われることを踏まえ、危機管理に対応する人材の育成・確保が必要、との指摘があること。

② 東日本大震災への政府の初動・応急対応の経緯が提起する課題(第3章関係)

東日本大震災の発生前に用意されていた防災行政システムは、阪神・淡路大震災に相当する規模のものであり、東日本大震災の規模の災害への対応を行うには不十分なものであった。東日本大震災の発災後の政府の初動・応急対応は、その不十分さを臨時的に補充しながら行われたものであった。

我が国は、この災害の体験を起点に、将来の巨大災害(首都直下地震、南海トラフ地震等)に対する備えを確立していかなければならない。

そのためには、「単なる大規模災害と異なり、巨大災害とはどのような特性を持つ災害なのか」、「巨大災害対応を行う上で我が国の防災行政制度や防災行政体制には何が不足していたのか」、「将来の巨大災害への対応のために、我が国の防災行政制度や防災行政体制はどのように改革されなければならないのか」といった問題が真剣かつ十分に考察されなければならない。

(2) 比較の着眼ポイントの設定の考え方

以上の諸要素を考慮し、比較の着眼ポイントを設定する。

比較の着眼ポイントとは、対象物の観察を行うための「観察点」のことである。

災害事象は、無数の細かな個別的事実の集合体であり、その全体構造は極めて複雑である。そのような複雑な事実のすべてを見ることは、現実には不可能であるし、仮にそれが可能であったとしても、それによって対象物の本質を把握することは容易ではない。

したがって、実際上は、観察点を設定し、それに基づく観察結果をもとに、観察対象の全体的状況を推論していくという方法によることとなる。

このようにして設定する観察点が一つだけの場合は、十分な観察精度が確保される保証がないので、複数の観察点を設定することで観察精度の向上を図る必要がある。

したがって、複数の観察点を組み合わせて設定し、それらが一つの体系となって、観察対象の全体像を体現するのを目指すこととする。

ただし、観察点の数は多ければ多いほどよいとはいえないと考えられる。多数の観察点を設定しても、それが恣意的あるいは偶発的な判断に基づくものや、枝葉の事柄に関するものであるような場合は、それによって設定された観察点の組み合わせは、観察対象の全体像を体現する体系とはならず、観察結果全体に歪みや偏りを発生させてしまう可能性が排除されない。

仮に本研究の観察対象が数値データの集合体であれば、その観察対象を「クラスター分析」(clustering/cluster analysis)等の統計的処理に基づいて、全体をいくつかの部分に合理的に分割することが可能である。しかし、本研究の観察対象は、数値データではなく、記述的事実の集合体であるから、そのような方法の適用は困難であり、定性的分析に適用可能な方法を考える必要がある。

そのような工夫として、本研究では、観察作業全体を、その基本的構成体系を踏まえながら、複数の要素に体系的に分割していくことを繰り返し、最終的な分割結果として得られた各部分の状況を観察するためのポイントを設定するという方法を適用する。このような方法を採用することで、複数の観察点を歪みや偏りなく体系的に配置しながら、一定の観察精度を確保しうる観察点数を確保することが可能となると考える。分割が適切になされれば、部分ごとの観察結果の集合体は、全体を適切に観察することに結び付くと考えられるからである。

このような考え方から、この比較分析においては、まず、観察作業全体を、「観察視点」(観察主体側の要因)と「観察対象」(観察客体側の要因)の2つに大きく分け、観察点の設定を、次の2段階に分けて行う。

まず第1段階で観察視点を分割することにより「比較の基本的視点」を設定する。その上で、第2段階で分割された観察視点ごとに観察対象を見る観察点を「比較の具体的着眼ポイント」として設定する。

(3) 「比較の基本的視点」の設定

まず、第1段階として行う「比較の基本的視点」の設定について述べる。

これは、本研究の目的や比較分析の問題意識を踏まえながら、「観察視点」の分割を行うものである。

本研究は、「巨大災害に対応するための行政組織(特に国の防災行政の中核組織)のあり方はいかなるものか。」を考える上での示唆を得ることを目的としている。このような課題は、「巨大災害とは、どのような特性を持つ災害であるのか。」と「そうした特

性を持つ災害への対応を行う行政組織のあり方とはどのようなものか。」という2つの要素から構成されることが考えることができる。

第一の「巨大災害とは、どのような特性を持つ災害なのか。」という点については、阪神・淡路大震災と東日本大震災の「災害の基本的特性」の比較を行うことによって観察する。その具体的着眼ポイントについては後述する。

第二の「そうした特性を持つ災害への対応を行う行政組織のあり方とはどのようなものか。」という点に関しては、さらにいくつかの視点に分割することが可能である。

一般に、行政組織のあり方は、「行政機能」、「行政組織の編成」及び「行政組織の設計」という3つの要素によって規定される¹⁰⁴。そこで、「行政組織のあり方」という問題関心は、「行政機能のあり方」、「行政組織の設計」及び「行政組織の編成」という3つの構成要素に分割して考えることが可能である。

以上のような考え方から、「比較の基本的視点」として、「災害の基本的特性」、「行政機能のあり方」、「行政組織の設計」及び「行政組織の編成」という4つの視点を設定するものとする。

（４）「比較の具体的着眼ポイント」の設定

次に、第二段階として、それぞれの基本的視点ごとに、具体的な観察点となる「比較の具体的着眼ポイント」を設定する。

具体的方法としては、観察対象の基本的構成要素を考慮しながら観察対象を分割し、分割されたそれぞれの部分を観察するための観察点を設定する。

① 災害の基本的特性の比較

まず、巨大災害とはどのような特性を持つ災害なのかという問題関心による「災害の基本的特性」の視点からの比較について、観察点を設定する。

自然災害は、異常な自然現象(災害事象)による被害であるから、その観察対象は、「異常な自然現象」と「被害」に分けて考えることができる。

このうち「異常な自然現象」について、災害事象の内容と発生環境を分け、「災害事象の内容」と、発生環境としての「発生地域及び発生時期の特性」を観察点として設定する。

¹⁰⁴ここで、「行政機能」とは当該行政組織が発揮することが期待されている機能を、「行政組織の編成」とは当該行政組織が中央省庁等の編成の中においてどう位置づけられるかということを、そして、「行政組織の設計」とは当該行政組織の組織・人員体制をどのように設計するかということを、それぞれ意味している。

また、「被害」については、量的側面と質的側面を分け、「被害規模」及び「被害態様」を観察点として設定する。

以上のような考え方から、次の比較ポイントに係る状況比較を行う。

- ・災害事象(異常な自然現象)の特徴
- ・災害事象の発生地域及び発生時期
- ・被害規模
- ・被害態様

② 行政機能のあり方の視点からの比較

次に、災害規模の巨大化は行政組織の機能の発揮状況にどのような変化をもたらすのかという問題関心による「行政機能のあり方の視点からの比較」について、観察点を設定する。

本研究は、発災から本格的な復興の着手までの初動・応急対応の段階を中心に考察を行っている。したがって、観察対象となる行政機能とは、具体的には初動対応及び応急対応のことを意味する。

初動対応及び応急対応に係る行政機能の発揮状況の構成要素は、事実の構成要素とされる5W1Hに照らすと、それが行われた時期、場所、主体、対象及び内容であると考えられる。しかしながら、このうち、「主体」は国及び地元地方公共団体で、差異比較の対象になじまない。また、時期、場所及び対象については、「災害の基本的特性」の視点からの比較における「災害事象(異常な自然現象)の特徴」及び「災害事象の発生地域及び発生時期」で取り上げているので、それとの重複作業を行うことは避ける。

このことから、ここでは、それら以外に考えられる観察要素に着目することとし、具体的には、まず初動対応と応急対応の時間的展開、そして、初動対応及び応急対応の内容的展開の比較を行う。また、初動対応及び応急対応の内容は、主として地方自治体支援と被災者支援から構成され则认为、この2つについての状況比較を行う。

以上のような考え方から、次のポイントに係る状況比較を行う。

- ・初動対応の時間的展開
- ・応急対応の時間的展開
- ・地方自治体支援の状況
- ・被災者支援の状況

③ 行政組織の編成の視点からの比較

次に、災害規模の巨大化は行政組織の編成にどのような変化を要求するのかという問題関心による「行政組織の編成の視点からの比較」について、観察点を設定する。

中核組織のあり方を中心に行政組織の編成を考える際の核心的要素は、総合調整を担う行政組織がどこまでの機能を担うべきかという問題である。このような考え方から、自然災害に関する総合調整の状況と、自然災害以外の危機への対応状況を見る。このような考え方から、次のポイントに係る状況比較を行う。

- ・ 自然災害に関する総合調整の状況
- ・ 自然災害以外との複合危機の状況

④ 行政組織の設計の視点からの比較

最後に、災害規模の巨大化は行政組織の設計にどのような変化を要求するのかという問題関心による「行政組織の設計の視点からの比較」について、観察点を設定する。

行政組織の担い手が、基本的に政務、指定職及び一般職によって構成されていることを踏まえ、次のポイントに係る状況比較を行う。

- ・ 一般職員の状況
- ・ 指定職職員の状況
- ・ 担当大臣の状況

3. 阪神・淡路大震災と東日本大震災の比較分析

本節では、前節で述べた着眼ポイントに沿って、阪神・淡路大震災と東日本大震災の比較¹⁰⁵を行う。

（1）災害の基本的特性の比較

まず、災害規模の巨大化は災害の態様にどのような変化をもたらすのかという問題関心から、両震災の基本的特性の違いを見る。

① 災害事象（異常な自然現象）の特徴

阪神・淡路大震災と東日本大震災は、ともに最大震度 7 を記録した大規模地震という点が共通している。

しかし、地震のメカニズムは若干異なっており、前者は、マグニチュード 7.3 の直下型大規模地震であり、後者は観測史上最大のマグニチュード 9.0 による海溝型巨大地震という差異があった。

¹⁰⁵ 阪神・淡路大震災に関するデータは、総理府阪神・淡路大震災復興本部事務局「阪神・淡路大震災復興誌」及び内閣府ホームページ「阪神・淡路大震災教訓情報資料集」による。

この結果、阪神・淡路大震災では被害を生じるような津波は発生していないが¹⁰⁶、東日本大震災では最大遡上高 40.0m の大津波が広域にわたって発生した。被害をもたらした主要な災害事象(自然現象)は、阪神・淡路大震災では直下型の地震動、東日本大震災では大津波、という差異があった。

なお、液状化現象が発生したことは両震災に共通しており、阪神・淡路大震災では神戸市のポートアイランド・六甲アイランドにおいて、東日本大震災では千葉県浦安市その他の関東地方 1 都 6 県 96 市町村において、液状化現象が観察されている。

② 災害事象の発生地域及び発生時期

まず、被災地域の広がりを見る。被災地域の広がりをどこまでの範囲と見るのかについては、いろいろな考え方がありうるが、ここでは同一の尺度による比較を行うため、震度 6 以上が観測された地域と、災害救助法が適用された地域の広がりを見ることとする。

震度 6 以上が観測された県の広がりを見ると、阪神・淡路大震災では 1 県(兵庫県)のみであったが、東日本大震災では 8 県(岩手県、宮城県、福島県、茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県)に及んでいる。

また、災害救助法の適用された市町村は、阪神・淡路大震災では 25 市町村(2 府県)であったが、東日本大震災では 241 市町村(10 都県)に及んでいた。

阪神・淡路大震災は局地的大規模災害であったが、東日本大震災の被災地は広域巨大災害であったという点に大きな差異があった。

次に、被災地域の性格を見る。

阪神・淡路大震災の被災地は神戸市など大都市部であったが、東日本大震災の被災地は東北地方東部の沿岸部の農林水産地域が中心であった。

国勢調査によって被災地域の高齢化人口比率(65 歳以上人口の比率)を見てみると、阪神・淡路大震災の被災地の中心であった神戸市の高齢人口比率は 1995(平成 7)年時点で 13.5%¹⁰⁷であったが、東日本大震災の被災地の中心であった岩手・宮城・福島の 3 県の高齢人口比率は、2010(平成 22 年)時点で 24.3%¹⁰⁸と、これを大きく上回っている。

¹⁰⁶ 阪神・淡路大震災の際には顕著な津波は見られず、津波被害は報告されていないが、各検潮所の記録を解析した結果、淡路島の江井で最大振幅 68cm、大阪の深日で同 40cm など、小規模な津波が発生していたことが明らかになっている。

¹⁰⁷ これは全国の高齢人口比率 14.6%(1995)を若干下回っていた。ちなみに、神戸市の高齢人口比率(65 歳以上人口比率)は、2010 年では 13.8%となっている。

¹⁰⁸ これは、全国の高齢人口比率 16.6%(2010 年)を大きく上回っている。ちなみに、2020 年の全国の高齢人口比率(65 歳以上人口比率)は 20.8%に達している。

た。すなわち、東日本大震災は、阪神・淡路大震災よりもはるかに高齢化が進んだ地域において発生した。

全国の高齢人口比率は、阪神・淡路大震災の発生時は14.6%(1995)、東日本大震災の発生時は16.8%(2010)であり、東日本大震災は、阪神・淡路大震災よりも我が国全体の高齢化が進んだ時期に発生している。

このように、東日本大震災は、阪神・淡路大震災と比較すると、高齢化が進んだ地域において、我が国全体の高齢化が相当程度進んだ時期に発生したという差異があった。

③ 被害規模

被害規模について見ていくと、まず人的被害については、阪神・淡路大震災の死者数は6,402人であったが、東日本大震災の死者数は19,575人で、阪神・淡路大震災の約3倍である。

建物被害については、阪神・淡路大震災における全壊建物数は約6.7万棟であった。これに対して、東日本大震災での全壊建物数は12.1万棟と、阪神・淡路大震災の約1.8倍に及んだ。

また、直接被害額(いわゆるストック被害)は、阪神・淡路大震災では約9.6兆円であったが、東日本大震災では約16.9兆円と、阪神・淡路大震災の約1.8倍の規模となっている。

阪神・淡路大震災は、当時としては戦後最大の被害を発生させた大規模災害であったが、東日本大震災は阪神・淡路大震災の約2～3倍の規模に及ぶ被害を発生させた。

④ 被害態様

被害の態様を見ると、阪神・淡路大震災においては、地震動による建物の倒崩壊により、多くの人命や建物が失われた。このほか、一部の地域(長田地区)では大規模火災による建物の焼失被害が発生した。

これに対し、東日本大震災は、地震により発生した大津波が沿岸部を襲い、多くの人命を奪うとともに、建物、インフラを破壊し、沿岸部において壊滅的な被害を発生させた。

また、阪神・淡路大震災は基本的には自然災害(地震)のみであったが、災害規模がより激甚かつ広域的な巨大災害であった東日本大震災では、阪神・淡路大震災と異なり、原子力災害を伴う複合危機に直面した。

(2) 行政機能のあり方の視点からの比較

次に、災害規模の巨大化は行政組織の機能の発揮状況にどのような変化をもたらすのかという問題関心から、初動対応と応急対応の期間構造に着目するとともに、初動・応急対応の取組内容に着目した比較を行うこととし、次のポイントに係る比較を行う。

① 初動対応の時間的展開

発災直後の対応である初動対応の段階で最も重要な対応事項は、①人命の救出・救難、②災害応急対応から復旧に向けた基盤整備（本部体制の整備、制度整備、応急対応体制の整備等）、③二次災害等の被害の拡大防止などであり、その性質上、高度の迅速性すなわち即応力が要求される。また、初動対応の期間中は、初動参集要員が初動参集後にそのまま連続的に対応をとることとなる¹⁰⁹が、その目安期間は、基本形としては、概ね 72 時間程度とされている¹¹⁰。

まず、初動対応の迅速性を見ると、東日本大震災の際の初動対応は、阪神・淡路大震災とは対照的に、総じて極めて迅速にスタートした。

阪神・淡路大震災は 5 時 46 分に発生したが、発災の 14 分後(6 時 00 分)に国土庁は非常参集を開始し、防衛庁、警察庁、消防庁などの実働機関も、情報収集や態勢整備に着手している。国土庁は、発災の 74 分後(7 時 00 分)に総理秘書官との連絡を開始し、発災の約 254 分後(10 時 00 分過ぎ)に、災対法に基づく非常災害対策本部を設置し、防災大臣と各省庁担当局長による総合調整を開始した。しかし、閣僚レベルの総合調整がスタートしたのは、発災の 2 日後(1 月 19 日)に閣議決定に基づく緊急災害対策本部が設置されてからであった。

これに対して、東日本大震災は 14:46 に発生したが、発災の 4 分後(14 時 50 分)に緊急参集チームが招集され、発災の 14 分後(15 時 00 分)に最初の総理指示が出されるとともに、緊急参集チーム協議が開始されている。そして、発災の 28 分後(15 時 14 分)に、災対法に基づく緊急災害対策本部(緊対本部)が設置され、閣僚レベルの総合調整がスタートした。こうした状況の背景には、①発災時刻の違い（阪神・淡路大震災は未明、東日本大震災は日中）、②緊急参集チーム等の初動参集に関する仕組みの有無、③前年 12 月の首都直下地震初動対応訓練の効果、などが関係していたと考えられる。

以上のように、東日本大震災の際の初動対応は、阪神・淡路大震災とは対照的に、総じてはるかに迅速にスタートし、高度の即応力が発揮されていたといえることができる¹¹¹。

¹⁰⁹ 初動対応体制は、一定の区切りがついた時点で、他の応急対応体制（阪神・淡路大震災の際には小里大臣特命室、班員東日本大震災の際には被災者支援特別対策本部）に被災地への支援に係る総合調整等の業務を引継ぐことが想定されている。

¹¹⁰ 一般に、「発災から 72 時間」が意識されるようになった背景には、人間が飲まず食わずの状態で生き延びられる限界が 72 時間程度であることや、阪神・淡路大震災において、救出者中の生存者の割合が、発生から 3 日を境に急減したことなどがあると考えられている。

¹¹¹ 越山(2014)は、今日の日本の災害対応システムについては、特に地震・津波対応に関しては、過去事例を教訓として即座に災害対応が開始されるしくみを作り上げた結果、災害初動時における行政体の緊急体制の構

次に、初動対応に要した日数を見る。

阪神・淡路大震災の初動対応期間は 7 日間(小里自身対策担当大臣特命室が設置された 1 月 23 日まで)、東日本大震災の初動対応は 12 日間(被災者生活支援特別本部が立ち上がり、初動参集要員が官邸を撤収した 3 月 22 日まで)と考えることができる。

いずれの災害も大規模災害で、初動対応期間は 72 時間を超えたが、東日本大震災の方が阪神・淡路大震災の約 1.7 倍の期間を要した。

最後に、初動対応の過程で適用された各種の法的措置の適用の迅速性を見る。

適用に当たり閣議決定を要するものとして、激甚災害法と特定非常災害特別措置法があげられる。激甚災害指定については、阪神・淡路大震災の際には発災の 7 日後(1 月 24 日)、東日本大震災の際には発災の翌日(3 月 12 日)に閣議決定されている。また、特定非常災害特別措置法については、阪神・淡路大震災の発生後の法制定を経て、発災から 1 年余を経過した後に適用されたが、東日本大震災の際には、発災の 2 日後(3 月 13 日)に閣議決定が行われている。

このように、東日本大震災の際には、これらの法的措置は、阪神・淡路大震災よりはるかに迅速に適用された。その背景には、同震災の際には、発災直後から緊対本部が設置され、全閣僚が出席する緊対本部会議が頻繁に開催されていたため、会議終了時に、持回り決裁によって迅速に閣議決定を行う方法が活用可能となっていたとの事情があった。

また、特定非常災害特別措置法は、阪神・淡路大震災を踏まえて制定されたものであり、発災から 1 年余の期間を経過した後に適用されたが、東日本大震災の際には、速やかにこれらの措置を適用することができたのは、こうした阪神・淡路大震災後の制度整備のおかげと考えられる¹¹²。

② 応急対応の時間的展開

応急対応期間¹¹³については、東日本大震災においては、阪神・淡路大震災の約 2.5 倍の期間にわたった。

築、すなわち災害対策本部の設置(災害対応システムへの切り替え)は極めて自動的に行われるという特徴を見ることができる、と指摘している。

¹¹² 今後の巨大災害の際に、被災者の救済・支援のため、さらなる制度整備が必要となる可能性が排除されないと考えるが、そうした制度の必要性の見極めや制度整備を、災害の後追いで行うのでは、応急対応の遅れをもたらす可能性があるので、できる限り事前に制度整備を行っておくことが望ましく、そのような観点からの政策研究課題は多いと考えられる。

¹¹³ 本研究において、応急対応とは、初動対応の後、本格的な復興に関する取組がスタートするまでの期間における対応を念頭においている。

応急対応期間は、阪神・淡路大震災では小里大臣特命室の設置(1月20日)から復興本部の設置(2月24日)までの36日間、東日本大震災では官邸からの撤収(3月22日)から復興本部設置(6月20日)までの91日間となっている。

どちらの震災においても、応急対応のため、復旧の加速のための補正予算編成や、被災者支援のための財政特別措置等に係る特別立法が措置されている。補正予算については、阪神・淡路大震災では発災の42日後(2月28日)、東日本大震災では発災の52日後(5月2日)に成立をみており、大きな差異はない。また、財政特別措置等に係る特別立法は、阪神・淡路大震災では発災の43日後(3月1日)、東日本大震災では発災の52日後(5月2日)に成立しており、これについても大きな差異はない。

応急対応期間の長さの違いは、主に本格的な復興に向けた取組の開始に要した時間の違いから生じている。復興に関する基本法の制定及び復興本部の発足は、どちらの震災でも同日付で行われているが、阪神・淡路大震災では発災の38日後(2月24日)、東日本大震災では発災の101日後(6月20日)に行われており、東日本大震災の際には63日間も長い時間を要した。なお、復興基本方針の決定は、阪神・淡路大震災では発災の192日後(7月28日)、東日本大震災では発災の140日目後(7月29日)に決定されており、東日本大震災の方が52日間ほど短かった。

さらに、東日本大震災では、復興の一層の本格化のため、発災の336日後(翌年2月10日)に復興庁が設置されたが、阪神・淡路大震災ではこのような行政組織が設置されていない。

③ 地方自治体支援の状況

まず、被災地の地元自治体の機能低下状況を見ると、阪神・淡路大震災の際にも、東日本大震災の際にも、地元自治体が被災により一定程度の機能不全を起こす現象が共通して観察された。しかし、東日本大震災は、沿岸部の自治体が津波により「壊滅」という阪神・淡路大震災より深刻な事態が発生した。

阪神・淡路大震災の際には、神戸市役所など、災害応急対策の拠点となるべき施設の中には、建物の被害等によって初動態勢確立に支障をきたしたところがあったほか、状況を把握し、関係機関と連絡をとるための電話や通信システムは、輻輳や停電、施設被害などの影響で、当初は利用できず、甚大な被害が発生していることが判明するためには時間を要した等の状況が発生した。

東日本大震災の際には、県庁は、津波被災地域には所在していなかったが、発災直後には、停電等により機能が低下していた。また沿岸部の市町村は、津波による庁舎の流出、職員の被災などにより、多くの自治体が壊滅する現象が発生した。こうした状況の中で、東北最大の物流拠点である仙台湾沿岸の津波による壊滅も相まって、県による物資の調達・輸送の実施は困難な状況となり、国(内閣府)が自ら物資を買い上げ被災地へ搬送する取組を開始することが必要となった。

次に、被災自治体の相互支援の状況を見る。

阪神・淡路大震災は局地的大規模災害であり、震度 6 以上の県数は 1 県であり、災害救助法の適用自治体数は 25 市町村(2 府県)となっていた。この震災の際には、消防、水道復旧、生活物資確保などについて、近隣自治体等からの広域応援が行われる現象が生じた。しかしながら、指揮命令系統の一元化、応援活動の調整や支援者へのバックアップ、共通の受け入れマニュアルの作成と職員の養成等に課題があったことが認識され、震災の年の 12 月に災害対策基本法の一部改正により、地方公共団体相互の協力や相互応援に関する協定の締結に関する規定(法第 5 条の 2、法第 8 条第 2 項第 12 号)が整備された。そして、同震災の後には、この規定をもとに、地方公共団体間で応援協定の締結の取組が活発化していった。

東日本大震災の際には、こうした蓄積の上に、多くの地方公共団体が高い志で相互応援に立ち上がった。しかし、東日本大震災は、阪神・淡路大震災とは異なり、被災地域が極めて広域にわたり、震度 6 以上の県数は 8 県、災害救助法の適用自治体数は 241 市町村(10 府県)に達する広域巨大災害であった。加えて、沿岸部では多くの市町村が壊滅的な被害をこうむっており、近隣自治体間の相互応援はほとんど困難な状況となっていた。こうした状況の中で、全国各地から、前例のない広域的で大規模な自治体の支援活動が全国規模で展開されたが、被災地は、広域にわたって行く手が阻まれる状況となっており、支援活動の供給を大きく阻害した。また、個別的な支援活動は、必ずしも全体最適化の保証を有するものではなかった。

こうした状況の中で、総務省により、全国市長会及び全国町村会の協力を得て、全国の市町村から被災市町村に対する人的支援が実施された(5 月末までに、53 団体に 1,017 名を派遣決定)ほか、姉妹都市提携等に基づくものや全国知事会のシステムにより、積極的に地方公共団体同士の人的支援が行われた。さらに、被災者生活支援チームによる政府全体の取組として、5 月 23 日までに述べ約 38,000 人の国の職員が地方公共団体に派遣されたほか、各省庁が個別に地方公共団体からの要望を把握し職員派遣を行った。東日本大震災後は、こうした経験を踏まえ、災害対策基本法の改正(2012(平成 24)年 6 月)により、地方公共団体間応援の対象業務が、消防、水防、救助等の人命に関わるような緊急性の極めて高い応急措置から、避難所運営支援、巡回健康相談、施設の修繕のような災害応急対策一般に拡大された。

④ 被災者支援の状況

まず、避難者数(最大時)を見ると、東日本大震災では、阪神・淡路大震災の約 1.5 倍の避難者を発生させた。

阪神・淡路大震災の避難者数は 31.7 万人であり、震災発生前の神戸市の人口(151.9 万人)の 20.9%が避難者となった。これに対し、東日本大震災における避難者数は 48 万人で、震災の発生時の沿岸被災地域の人口(200.8 万人)の 23.9%が避難者となった。

次に、避難生活の期間を見る。避難生活は、避難者によって態様が異なるので、ここでは、避難生活全体の期間を示す指標として、発災から仮設住宅への入居が解消されるまでの期間を見ると、東日本大震災では、阪神・淡路大震災より、避難所から仮設住宅への転居は早かったが、避難生活全体の期間は著しく長期化した。

阪神・淡路大震災では発災から2年2か月後に最後の避難所が解消され、発災から約5年後(2000年1月)に仮設住宅の入居がゼロとなった。これに対して、東日本大震災では、避難所は比較的早期(岩手県で7ヶ月、宮城県で9か月、福島県で2年9か月後)に解消されたが、発災から8年後の2019(平成31)年3月時点でも、仮設住宅への入居は解消しておらず、51,778人が親族、知人、公営住宅、仮設住宅等へ入居している状況となった。

最後に、被災者支援に関する課題内容を比較する。

阪神・淡路大震災の際には、地元関西圏の経済の牽引役である大阪市に大きな経済的被害がなかったため、住まいは失ったものの、働きの方は失わずに済んだ例が多い中で「生活再建」¹¹⁴の取組が中心となった(立木(2015))。

これに対し東日本大震災では、地元経済圏の中核である仙台市が大きく被災し、住まいも働きの方も同時に発生した市民が多数発生した。このため、震災前の生業が再開できない自営業者や、震災により退職や失職を余儀なくされた被災者の困窮の解決としての「生活再建」が求められることとなった。また、東日本大震災では、帰宅困難者(首都圏で合計515万人)や福島第一・第二原子力事故災害に伴う避難者¹¹⁵も発生し、阪神・淡路大震災では見られなかった広範囲で難易度の高い課題への対処が求められることとなった。

(3) 行政組織の編成の視点からの比較

次に、災害規模の巨大化は行政組織の編成にどのような変化を要求することとなるのかという問題関心から、「自然災害に関する総合調整の状況」と「自然災害以外の危機との複合災害の状況」についての比較を行う。

¹¹⁴ 「生活再建」という言葉は、阪神・淡路大震災の際に初めて語られるようになり、その言葉はそれ以降の災害の際にも用いられることとなった(立木(2015))。

¹¹⁵ 福島第一・第二原子力発電所に係る避難区域内人口は約7.8万人、計画的避難区域内人口は約1.0万人、緊急時避難準備区域内人口は約5.6万人(2011(平成23)年版防災白書による。)であり、発災年の5月時点で福島県の避難者総数約9.9万人には、これらの区域からの避難者が相当数含まれていた。

① 自然災害に関する総合調整の状況

まず、自然災害に関する総合調整の状況を比較する。

東日本大震災の発生後、内閣府災害担当部局、内閣官房安危室等を統合すること等により危機管理関係の行政機関を一元化すべきとの議論が見られるようになったことを踏まえ、そうした一元化の必要性を示唆する状況が存在したかどうかを念頭におきながら、両災害の総合調整過程を比較する。

具体的には、まず、全政府的な総合調整への努力が密度高く遂行されていたかどうか、特に内閣府災害担当部局と内閣官房安危室等の間の連携不足があったかどうか、次に、実働機関の指揮の一元化がなされていなかったことによる弊害が存在していたかどうか、に關係する事実に着目する。

まず、全政府的な総合調整への努力の遂行状況を見ると、阪神・淡路大震災の際には、発災の約 254 分後に災対法に基づく非常災害対策本部が設置され、防災大臣と各省庁担当局長による総合調整が開始された後、閣僚レベルの総合調整は、発災の 2 日後に閣議決定に基づく緊急災害対策本部が設置されてからスタートした。この緊急対策本部の設置の遅れに対する批判等を踏まえ、その後、災害緊急事態の布告の発出を緊対本部の設置要件としないこととする災対法改正や緊急参集チームの導入などの制度改正が行われた。

これに対して、東日本大震災の際には、発災の 4 分後に緊急参集チームが招集され、発災の 14 分後に最初の総理指示が出されるとともに、緊急参集チーム協議が開始された。そして、発災の 28 分後に、災対法に基づく緊急災害対策本部(緊対本部)が設置され、閣僚レベルの総合調整がスタートし、その後は、緊急参集チームに係る事務と緊対本部に係る事務が連続的・並行的に遂行された。このようにして、内閣府災害担当部局と内閣官房安危室等の間の緊密な連携により、政府内の総合調整への努力が密度高く遂行された。

以上を総合すると、東日本大震災の初動対応においては、阪神・淡路大震災の時とは異なり、発災直後から内閣府災害担当部局と内閣官房安危室等の間の緊密な連携により、政府内の総合調整への努力が密度高く遂行されたといつてよい。そして、その背景には、阪神・淡路大震災の反省を踏まえて実施された災対法改正や緊急参集チーム制度等の制度改正が有効に機能した事実があったことを指摘しうる。

次に、実働機関の指揮の一元化がなされていなかったことによる弊害が存在していたかどうかについてであるが、阪神・淡路大震災の発生直後から、防衛庁、警察庁、消防庁などの実働機関は、情報収集や態勢整備に着手し、直ちに自らの任務遂行を開始していた。これは、東日本大震災の際も同様であった。こうした実働機関の動きについては、明示的に大きな問題点は指摘されておらず、世界的にも高く評価されている状況と

なっており、実働機関の指揮の一元化がなされていなかったことによる弊害を明確に指摘することは困難である。

したがって、両震災に共通して、実働機関の指揮が一元化されていなかったことによる弊害を明確に示唆する具体的な事象は見られなかった。

なお、2014年8月に公表されている政府の危機管理組織の在り方に係る関係副大臣会合最終報告書でも、「災害発生時の初動対応に関しては、内閣危機管理監の統理のもと、内閣官房及び内閣府が総合調整を行っており、特に災害の規模が大きい場合にあっては、臨時の行政機関である緊急災害対策本部あるいは非常災害対策本部を設置して、政府として一元的に対応を行っている」と指摘されており、国会等において、この見解に対する明示的な反論は存在しない。

② 自然災害以外との複合危機の状況

阪神・淡路大震災は基本的には自然災害(地震)のみであったが、災害規模がより激甚かつ広域的な巨大災害であった東日本大震災では、阪神・淡路大震災と異なり、複合危機の発生に直面した。

激甚性や広域性がより高い巨大災害である東日本大震災は、自然災害(地震・津波)のほかに、原子力事故災害を併発した。内閣としては、そうした観点からの総合調整も併行的に行う必要性に直面した。こうした状況の下で、総理・官房長官は、次第に原子力災害への対応に重点化し、自然災害対策については、主として内閣官房及び防災大臣以下の行政機構が軸となって、緊対本部を通じて総合調整を担う動きとなった。

(4) 行政組織の設計の視点からの比較

次に、災害規模の巨大化は行政組織の設計にどのような変化を要求することとなるかという問題関心から、一般職員、指定職職員及び担当大臣の状況に、どのような違いが生じていたかを見ていく。

① 一般職職員の状況

初動対応の総合調整に従事した本部人員体制は、阪神・淡路大震災については32人体制¹¹⁶、東日本大震災では¹¹⁷100人体制と考えることができる。

¹¹⁶ 小里地震対策担当大臣特命室のスタッフ数による。

¹¹⁷ 緊対本部の被災者生活支援チーム要員として確保された人員数が約100名であったことによる。

また、先日のとおり、阪神・淡路大震災の初動対応期間は7日間、東日本大震災の初動対応は12日間と見ることができる。

これらから初動対応の総合調整に従事した本部人員体制の規模を比較すると、東日本大震災では、阪神・淡路大震災の約5.4倍(100人×12日間：32人×7日間)の人員を要したと見ることができる。

さらに、東日本大震災の際には、初動対応の長期化から、緊対本部事務局要員のロジスティックス(食事、睡眠、入浴、着替え、健康管理等)がない中での対応を継続する状況となり、食事のみは職場側で調達する手配をしたものの、その他の点については十分な対応ができず、業務継続の安定性に懸念を残す状況が生じた。

また、内閣府防災の職員は、基本的に各府省庁からの出向者(在職期間は通例2年間)で構成されているため、東日本大震災の発災時に内閣府防災に在籍していた職員のうち、1年後も在籍していた職員の割合は37%である。こうした人材システムそのものは国土庁防災局でも同様であったので、阪神・淡路大震災の発災後も同様の状況が存在していたと推定される。ただし、東日本大震災後には、阪神・淡路大震災の発生後とは異なり、専門的知見の承継や専門人材の育成の観点から防災行政組織の整備を行うべきという指摘が見られるようになった。

② 指定職職員の状況

阪神・淡路大震災に係る初動対応の際については、先述のとおり初動対応期間は6日間にとどまっていたが、東日本大震災の初動対応は12日間であった。

そうした中で、内閣府防災の指定職職員(統括官と審議官が各1名)¹¹⁸は、短時間の仮眠・休憩をとった時間以外は、初動対応期間を通じて、交代要員やロジスティック基盤が全くない中で対応を継続する状況となっていた。

このように、東日本大震災においては、阪神・淡路大震災よりも初動対応期間が長期化する中で、交代体制やロジスティックス基盤のない中で、指定職職員が長期の対応を継続する状況が生じた。

③ 担当大臣の状況

阪神・淡路大震災の発生時、防災の総合調整事務の担当大臣は国土庁長官であったが、発災から3日後の1月20日に、阪神・淡路大震災の対応を専任担当大臣が設置さ

¹¹⁸ 統括官が本部事務局を、審議官が現地対策本部事務局を統括した。

れた¹¹⁹。

これに対して、東日本大震災の発生時は、防災大臣が東日本大震災の対応の総合調整に当たり、初動対応の段階では東日本大震災の対応の専任担当大臣が設置されることはなかった。しかし、発災から 105 日後の 6 月 24 日に、東日本大震災復興基本法第 14 条によって東日本大震災復興対策担当大臣の設置が法定され、6 月 27 日に専任大臣が任命された¹²⁰。このように、東日本大震災の場合には、3 ヶ月余が経過した時点で、震災対応の専任担当大臣が設置された。

また、東日本大震災の発生時は、防災大臣が環境大臣を兼務していたが、発災直後から初動・応急対応の総合調整に専念すべき状況となり、発災からしばらく経過した後に、緊对本部員に環境副大臣が追加指名され、同副大臣が環境大臣の代理者として、災害対応に係る事務も含めて職務を代行した。後任の環境大臣が発令されたのは発災から 108 日後の 6 月 27 日であった。

4. 小結

以上を踏まえ、本章で行った阪神・淡路大震災と東日本大震災の比較結果をとりまとめる。

(1) 比較の目的及び方法

本章では、巨大災害への対応を想定した我が国の防災行政体制(特に防災行政の中核組織)のあり方を考える上で有益な知見を得るため、大規模災害の実例である阪神・淡路大震災と、巨大災害の実例である東日本大震災の発生時の状況の比較を行い、災害の巨大化によってどのような変化が生じていたかを分析した。

¹¹⁹ 阪神・淡路大震災の発災時は、防災担当大臣制度はなく、防災の総合調整は国土庁長官が担当していた。内閣総理大臣は村山富市(1924-)、内閣官房長官は五十嵐広三(1926-2013)、国土庁長官は池端精一(1929-2007)がその任にあった。発災から 3 日後の 1 月 20 日に、阪神・淡路大震災の災害対策を政府一体となって推進するため、行政各部の所管する事務の調整を担当する国務大臣(通称「兵庫県南部地震対策担当大臣」)が設置され、小里貞利(1930-2016)が任命された。そして、1 月 23 日に同大臣を支える小里大臣特命室が設けられた。

¹²⁰ 東日本大震災の発生当時は、2001 年の中央省庁等改革により、防災の総合調整事務を担う組織として内閣府防災が設けられており、特命担当大臣として歴代政権は一貫して防災担当大臣を設置してきていた。当時の内閣総理大臣は菅直人(1946-)、内閣官房長官は枝野幸男(1964-)、防災大臣は松本龍(1951-2018)であった。その後、6 月 24 日に東日本大震災復興基本法が公布・施行された復興対策基本法の中で東日本大震災復興対策担当大臣の設置について法定され(同法 14 条)、6 月 27 日にこれまで防災担当大臣として震災対応に当たってきた松本龍が就任した。

比較の着眼ポイントについては、２段階で設定した。まず第１段階において、観察視点を分割することにより「災害の基本的特性」、「行政機能のあり方」、「行政組織の編成」及び「行政組織の設計」の４つの「比較の基本的視点」を設定した。その上で、第２段階において、観察対象の基本的構成要素を考慮しながら観察対象を分割し、分割された各部分を観察するための観察点を「比較の具体的着眼ポイント」として設定した。

（２）比較分析の結果

比較分析の結果を要約する。

① 災害の基本的特性の比較

災害事象について見ると、阪神・淡路大震災では直下型の地震動、東日本大震災では大津波による災害であった。

被災地域の特性を見ると、阪神・淡路大震災は局地的大規模災害であったが、東日本大震災の被災地は広域巨大災害であった。阪神・淡路大震災の被災地は神戸市など大都市部であったが、東日本大震災の被災地は東北地方東部の沿岸部の農林水産地域が中心であった。また、東日本大震災は、阪神・淡路大震災と比較すると、高齢化が進んだ地域において、我が国全体の高齢化が相当程度進んだ時期に発生した。

被害規模については、東日本大震災は阪神・淡路大震災の約２～３倍の規模に及ぶ被害を発生させた戦後最大の巨大災害であった。

被害態様については、阪神・淡路大震災は、地震動による建物の倒崩壊及び大規模火災による建物焼失によるものであった。これに対して、東日本大震災は、大津波が沿岸部に壊滅的な被害を及ぼした災害であった。

比較分析の結果、巨大災害の基本的特性について、次のようなインプリケーションが得られると考えられる。

巨大災害の基本的特性として、被害の激甚化と被災地域の広域化、それによる地元地方公共団体の壊滅、大量の被災自治体の発生、被災地域と支援地域の遠距離化、母都市と高齢化地域の同時被災、被災者支援の対象者数の激増、母都市における働き場が失われた中での被災者支援、被災者と支援者の高齢化等への対応が必要となる。また、自然災害以外を併発した複合危機の発生を想定する必要がある。

このような状況においては、国直轄で自ら積極的な支援を展開することが必要となる場合があるほか、国と地方公共団体等を通じた多様な対応主体の円滑な連携や全体最適性の確保のための抜本的な工夫が不可欠である。

巨大災害への対処は、初動・応急対応力の強化によって対応しうるような問題ではなく、以上のような、難易度が高く、広範囲にわたる、多種多様な課題への備えを行う「減災」が基軸となる必要がある。

② 行政機能のあり方の視点からの比較

初動対応について見ると、東日本大震災の際の初動対応は、阪神・淡路大震災とは対照的に、総じて極めて迅速にスタートした。その背景には、①発災時刻の違い（阪神・淡路大震災は未明、東日本大震災は日中）、②緊急参集チーム等の初動参集に関する仕組みの有無、③前年12月の首都直下地震初動対応訓練の効果、などが関係していたと考えられる。

次に、初動対応に要した期間を見ると、いずれの災害も大規模災害で、初動対応期間は72時間を超えたが、東日本大震災の方が阪神・淡路大震災の約1.7倍の期間を要した。

初動対応の過程で適用された各種の法的措置の適用の迅速性を見ると、東日本大震災の際には、阪神・淡路大震災よりはるかに迅速に適用された。その背景には、同震災の際には、発災直後から緊対本部が設置され、全閣僚が出席する緊対本部会議が頻繁に開催されていたため、会議終了時に、持回り決裁によって迅速に閣議決定を行う方法が活用可能となっていたとの事情があった。なお、東日本大震災の際に特定非常災害特別措置法を速やかに適用することができたのは、阪神・淡路大震災後の制度整備のおかげであった。

応急対応について見ると、応急対応期間は、東日本大震災においては、阪神・淡路大震災の約2.5倍の期間にわたった。応急対応期間の長さの違いは、主に本格的な復興に向けた取組の開始に要した時間の違いから生じている。東日本大震災の際には、復興に関する基本法の制定及び復興本部の発足に、阪神・淡路大震災より63日間も長い日数を要した。復興基本方針の決定に要した日数は、東日本大震災の方が52日間ほど短かった。さらに、東日本大震災では、発災の336日後に復興庁が設置されたが、阪神・淡路大震災ではこのような行政組織が設置されていない。

地方自治体支援の状況を見ると、阪神・淡路大震災の際にも、東日本大震災の際にも、地元自治体が被災により一定程度の機能不全を起こす現象が共通して観察されたが、東日本大震災は、沿岸部の自治体が津波により「壊滅」という阪神・淡路大震災より深刻な事態が発生した。こうした状況の中で、県による物資の調達・輸送の実施は困難な状況となり、国が自ら物資を買い上げ被災地へ搬送する取組を開始することが必要となった。

次に、被災自治体の相互支援の状況を見ると、東日本大震災の際には、多くの地方公共団体が高い志で相互応援に立ち上がったが、東日本大震災は、阪神・淡路大震災とは異なり、被災地域が極めて広域にわたり、加えて、沿岸部では多くの市町村が壊滅的な被害をこうむっており、近隣自治体間の相互応援はほとんど困難な状況となっていた。

こうした状況の中で、全国各地から、前例のない広域的で大規模な自治体の支援活動が全国規模で展開されたが、被災地は、広域にわたって行く手が阻まれる状況となっており、支援活動の供給を大きく阻害した。また、個別的な支援活動は、必ずしも全体最適化の保証を有するものではなかった。こうした状況の中で、国や全国の地方公共団体から、積極的な職員派遣が行われ、震災後には、災害対策基本法の改正(2012(平成24)年6月)により、地方公共団体間応援の対象業務が、消防、水防、救助等の人命に関わるような緊急性の極めて高い応急措置から、避難所運営支援、巡回健康相談、施設の修繕のような災害応急対策一般に拡大された。

被災者支援について見ると、東日本大震災では、阪神・淡路大震災の約1.5倍の避難者が発生し、避難生活全体の期間は著しく長期化した。

また、阪神・淡路大震災では大阪市に大きな経済的被害がなく、働きの方は失わずに済んだ例が多い中で「生活再建」が中心的課題となっていた。これに対して、東日本大震災では、仙台市が大きく被災し、働きの方が失われた被災者の困窮解決としての「生活再建」が求められたほか、帰宅困難者や原子力事故災害による避難者への対応など、阪神・淡路大震災では見られなかった広範囲で難易度の高い課題への対応が求められた。

比較分析の結果、行政機能のあり方について、次のようなインプリケーションが得られると考えられる。

まず、巨大災害は、被害の大規模化という量的特性だけではなく、被災地域の著しい広域化、高齢化の進行下での災害への対応、自然災害以外を併発した複合危機への対応等の質的特性を有することを想定しなければならない。したがって、巨大災害への対応の取組は、量と質の両面から極めて難易度の高い行政課題とならざるを得ない。

また、巨大災害時には、特に初動対応に要する期間が長期化する。このため初動・応急対応を迅速に開始・遂行することが非常に重要なポイントとなるが、今日の日本の災害対応システムについては、災害初動時における行政体の緊急体制の構築は迅速に行われ、また、事前に整備されたシステムの適用についても極めて迅速に行われる特性を獲得していると見ることができる。他方においては、発災後の災害対応に必要な制度が、災害の発生を受けて後追いで整備される場合には、かなりの長期間を要するとの特性があるので、巨大災害の発生時に必要となる制度整備や本格的な復興に向けた取組の開始に必要な準備を平常時から着実に進めておくことが重要な課題と考えられる。

さらに、巨大災害時は、地方公共団体の壊滅等の極めて深刻な機能不全が発生し、国が自ら積極的な支援を展開することが必要となる。このため、国と地方公共団体等を通じた多様な対応主体の円滑な連携や全体最適性の確保のための抜本的な工夫が不可欠である。

また、巨大災害における被災者支援については、その対象者数が激増するのみならず、難易度が高く広範囲に及ぶ諸課題への対処が求められることとなり、量と質の両面から極めて高度の行政課題とならざるを得ない。

巨大災害に対応するための行政機能については、以上のような難易度の高い諸課題への対処が求められ、こうした課題に対応していくための高度な政策の企画立案及び実施を速やかに推進していくことが急務の課題と考えられる。

③ 行政組織の編成の視点からの比較

東日本大震災の初動対応においては、阪神・淡路大震災の時とは異なり、発災直後から内閣府災害担当部局と内閣官房安危室等の間の緊密な連携により、政府内の総合調整への努力が密度高く遂行された。その背景には、阪神・淡路大震災の反省を踏まえて実施された制度改正が有効に機能した事実があった。また、両震災に共通して、実働機関の指揮が一元化されていなかったことによる弊害を明確に示唆する具体的な事象は見られなかった。

また、巨大災害である東日本大震災の際には、阪神・淡路大震災と異なり、自然災害（地震・津波）のほかに、原子力事故災害が併発されるという複合危機が発生した。こうした状況の下で、総理・官房長官は、次第に原子力災害への対応に重点化し、自然災害対策については、主として内閣官房及び防災大臣以下の行政機構が軸となって、緊対本部を通じて総合調整を担う動きが見られた。

比較分析の結果、行政組織の編成について、次のようなインプリケーションが得られると考えられる。

まず、巨大災害に対応するため、内閣府災害担当部局と内閣官房安危室等の統合や実働機関の指揮の一元化を求める議論も見られるが、東日本大震災の際の状況としては、内閣府災害担当部局と内閣官房安危室等の間では緊密な連携が確保されており、また、実働機関の指揮が一元化されていなかったことによる弊害を明確に示唆する具体的な事象は見られなかったと評価される。

また、巨大災害の発生時には、自然災害以外を併発した複合危機への対応を想定する必要がある、そうした事態への対応も想定した上での行政機関間の役割分担を構築していく必要があると考えられる。

④ 行政組織の設計の視点からの比較

東日本大震災においては、阪神・淡路大震災と異なり、災害規模の巨大化により、初動対応期間が長期化し、対応人員数が大きく増大するとともに、業務遂行のためのロジスティックス基盤の不足を顕在化させる状況が生じた。また、東日本大震災には、阪

神・淡路大震災の発生後とは異なり、専門的知見の承継や専門人材の育成の観点から防災行政組織の整備を行うべきという指摘が見られるようになった。

特に指定職職員については、東日本大震災においては、阪神・淡路大震災よりも初動対応期間が長期化する中で、交代体制やロジスティックス基盤のない中で、指定職職員が長期の対応を継続する状況が生じた。

また、担当大臣については、阪神・淡路大震災の際には、発災から3日後に、発生した災害への対応のみに専任で当たる担当大臣が発令されたが、東日本大震災の際には、発災から105日後まで、防災大臣が発生した災害への対応とともに、通常の防災行政及び環境行政を担当する状況が続いていた。

比較分析の結果、行政組織の設計について、次のようなインプリケーションが得られると考えられる。

まず、巨大災害時には、初動対応の総合調整に要する人員数は大きく増加し、かつ、24時間対応が長期間継続するとともに、応急対応期間も長期化することが予想される。このような状況を想定した組織設計を考えていく必要がある。

また、巨大災害の初動・応急対応時には、防災行政の担当大臣は、発生災害への対応以外には対応が困難となることを想定する必要がある。

さらに、専門的知見の承継や専門人材の育成の観点から防災行政組織の整備のあり方を検討することが必要と考えられる。

（３）比較分析結果からのインプリケーションのまとめ

比較分析を通じて、大規模災害と巨大災害には、「量的な違い」のみならず、「質的な違い」があり、巨大災害への対応は、災害規模の巨大化に比例して投入資源量を増加させれば済むという問題ではなく、巨大災害の質的特性を踏まえ、巨大災害に特有の不連続的な状況変化への対応力を確立する必要があるとのインプリケーションが得られた¹²¹。

巨大災害の基本的特性として、被害の激甚化と被災地域の広域化、それによる地元地方公共団体の壊滅、大量の被災自治体の発生、被災地域と支援地域の遠距離化、母都市と高齢化地域の同時被災、被災者支援の対象者数の激増、母都市における働き場が失われた中での被災者支援、被災者と支援者の高齢化等への対応が必要となる。また、自然災害以外を併発した複合危機の発生を想定する必要がある。

¹²¹ 河田恵昭関西大学社会安全研究センター長は、このような災害規模の巨大化等によって生じる被害状況等の不連続的な変化のことを、しばしば「相転移」と表現している。「相転移」(phase transition)とは、ある系の相(phase)が別の相へ不連続的に変化することを指し、一般には物質の三態(固体・固相、液体・液相、気体・気相)の相互変化として理解されることが多い用語である。

このような状況においては、国直轄で自ら積極的な支援を展開することが必要となる場合があるほか、国と地方公共団体等を通じた多様な対応主体の円滑な連携や全体最適性の確保のための抜本的な工夫が不可欠である。

巨大災害への対処は、初動・応急対応力の強化によって対応しうるような問題ではなく、以上のような、難易度が高く、広範囲にわたる、多種多様な課題への備えを行う「減災」が基軸となる必要がある。

したがって、このための行政組織の機能については、こうした高度な政策の企画立案機能とその強力な推進機能を確立することが急務の課題である。そのような行政機能を確立した上で、減災のための制度や仕組み、巨大災害の発生時に活用すべき制度や仕組みの整備、本格的な復興の開始に必要な準備を、着実に進めていくことが極めて重要である。

また、行政組織の編成に関しては、巨大災害に対応するため、内閣府災害担当部局と内閣官房安危室等の統合や実働機関の指揮の一元化を求める議論も見られるが、そうした統合や一元化がなされていないことによる弊害を明確に示唆する具体的な事象は見られなかった。しかし、巨大災害の発生時には、自然災害以外の事象を併発した複合危機への対応を念頭においた行政機関間の役割分担を構築していく必要があると考えられる。

さらに、行政組織の設計に関しては、巨大災害時には、初動対応の総合調整に要する人員数は大きく増加し、かつ、24時間対応が長期間継続するとともに、応急対応期間も長期化することが予想される。また、巨大災害の初動・応急対応時には、防災行政の担当大臣は、発生災害への対応以外には対応が困難となることを想定する必要がある。

さらに、専門的知見の承継や専門人材の育成の観点から防災行政組織の整備のあり方を検討することが必要と考えられる。

（４）我が国の防災行政体制の課題に関する考察の必要性

以上の比較分析により、我が国の防災行政組織体制(特に国の防災行政の中核組織)のあり方について、一定のインプリケーションが得られた。こうした点を念頭におきながら、我が国の防災行政組織体制が整備されていくことが望まれる。

しかし、東日本大震災の教訓に基づく防災行政制度や防災行政体制の整備については、実際の災害の経験や観察による課題抽出と解決策の考察だけでは、現象を後追いで追尾するだけとなる可能性が排除されない。

このため、本章までで行ったような分析に加えて、各方面における指摘や議論を踏まえた総合的・俯瞰的な考察を併せて進めていく必要があると考えられる。

このため、次章において、東日本大震災後に活発に行われるようになった我が国の防災行政体制のあり方をめぐる議論を概観する。

第5章 東日本大震災後における国の防災行政体制をめぐる議論

東日本大震災の教訓に基づく防災行政制度や防災行政体制の整備については、前章までで行ったような経験や観察による課題の抽出と、そうした課題の解決策を考えることは重要であるが、それだけでは、現象を後追いで追尾しているだけになっている可能性があるといわざるを得ない。

このため、前章までで行ったような分析に加えて、各方面における指摘や議論を踏まえた総合的・俯瞰的な考察を併せて進めていく必要があると考えられる。

本章では、このような問題意識から、東日本大震災後に活発に行われるようになった、我が国の防災行政体制のあり方をめぐる主要な議論を概観する。

1. 国の防災行政体制のあり方をめぐる議論

東日本大震災を契機に、首都直下地震、南海トラフ地震等の将来の巨大災害に備えるための防災対策の拡充・強化が喫緊の課題として浮上し、次のような災害対策に係る国家行政組織のあり方をめぐる議論が活発に行われるようになった。

(1) 国会における議論

東日本大震災後は、当時の政権政党であった民主党が、2009(平成21)年の第45回衆議院議員総選挙の際の「民主党政権政策 MAnifesto」において「危機管理庁(仮称)の設置」を提唱していたことや、来日した L.ボズナー氏による日本版 FEMA の創設提言(後述参照)もあり、国会において、災害対策に係る国家行政組織のあり方をめぐる議論が活発に行われるようになった。

この時期の国会での議論は、我が国が未曾有の巨大災害を経験したことを踏まえ、米国の DHS や FEMA を参考に、行政の縦割りを排した強力な各省庁への指揮監督・命令権限を持って災害に対応する行政機関が必要ではないかとの指摘が多く行われた。また、防災を担う専門人材の確保・育成の観点からも、そうした行政機関の設置が必要であるとの指摘もみられたほか、原子力災害対応を含めたオールハザードアプローチを確立する必要性からも、日本版 FEMA の設立が必要との指摘もみられた。

こうした中、国会においては、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(2013)に対する衆参両院の災害対策特別委員会における付帯決議、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第26条(2013)、東日本大震災復興加速化のための第4次提言(2014年8月6日自民党・公明党)等において、政府の危機管理組織のあり方についての検討を行うことが政府に求められた。

こうした背景の下で、2014(平成 26)年 8 月より「政府の危機管理組織の在り方に係る関係副大臣会合」が開催され、翌年 3 月に最終報告書が公表された。

この報告書の公表以降も、後述する各方面の提言等を背景に、日本版 FEMA や防災庁の設置についての政府の見解をただす質問は断続的にみられるが、政府は同報告書に基づき、「現状の組織体制には一定程度合理性があり、現段階において抜本的な組織体制の見直しを行う積極的な必要性は直ちには見出しがたい」、「災害発生時の初動対応に関しては、内閣危機管理監の統理のもと、内閣官房及び内閣府が総合調整を行っており、特に災害の規模が大きい場合にあっては、臨時の行政機関である緊急災害対策本部あるいは非常災害対策本部を設置して、政府として一元的に対応を行っている」等の答弁スタンスを維持してきている。

(2) L. ボスナー氏¹²²の提言－オールハザードアプローチと日本版 FEMA 論－(2011 年 7 月)

1979(昭和 54)年の創設以来、FEMA に勤務してきた Leo Bosner(以下「L.ボズナー」という)氏は、2000(平成 12)年以降、我が国の危機管理体制の在り方に高い関心を持ち続け、2004(平成 16)年に、内閣府災害担当部局、内閣官房危機管理室及び総務省消防庁を統合し日本版 FEMA の中核とすることを提言していた。

同氏は、東日本大震災の発生後も来日し、被災地を視察し、我が国の危機管理体制の在り方に関する各種の寄稿や講演において、日本版 FEMA を創設することを通じ、我が国の災害対応能力を改善し強化する努力を継続するよう活発な提言を行った。

同氏の提言のポイントは、FEMA の設置・運営の基礎となっている「オールハザードアプローチ」(災害の種類や規模を問わず、全ての災害にひとつの組織で対応するという考え方)と、ICS を日本にも導入すべきという主張にあった。

その後、この提言と軌を一にする形で、日本版 FEMA や日本版 DHS を創設すべきとの提言が活発に行われるようになった。

¹²² L.ボスナー(Leo Bosner:1946-)氏は、1979 年から 2008 年、米国の FEMA で危機管理専門官として、地震、洪水、ハリケーン、テロ事件など災害に対応した人物である。1996 年、危機管理の講師として来日し、その後、防衛庁や内閣府、東京都等で、日本の緊急管理システムを研究した。研究報告書“Emergency Management in Japan”は、日本語に翻訳され、2004 年に「高めよ！防災力『いざ』に備えて『いま』やるべきこと」との題名で出版された。その後も危機管理について日本各地で講演活動を展開した。東日本大震災の発生により、日本学術振興会からの奨学金で 3.11 について研究するために 2012 年に再来日し、2012 年 3 月、研究報告書“Japan’s Response to a Large-Scale Disaster: Can It Be Improved?”を公表し、この報告書は日本語と英語で 2013 年 6 月に出版された。

（３）自民党・公明党「東日本大震災復興加速化のための第４次提言-協働の力で希望と自立へ-」（２０１４年８月）等

２０１４（平成２６）年８月６日、自民党・公明党は、東日本大震災の復興加速化のための第４次提言を連名でとりまとめ、公表した。この中では、同時複合災害の発生に的確な初動対応をするため、自衛隊、海上保安庁という国の機関、警察、消防などの自治体の機関を機動的に動員し、またはこれらと連携することができ、平時にあっても救助・復旧に関する研究、機材の開発、訓練等を総合的に対応する「緊急事態管理庁(仮称)」等の設置を至急検討すること等が提言されている。

さらに、同年１２月に実施された第４７回衆議院議員総選挙に向けて公表された「自民党重点政策２０１４」には、この提言を受けて、「今次の大震災を踏まえ、避けられない将来の備えとして、同時複合災害の発生に対し的確な初動対応に万全を期すため、国の機関(自衛隊・海上保安庁)と自治体の機関(警察・消防等)を機動的に動員・指揮命令でき、平時にあっても救助・復旧に関する研究、機材の開発、訓練等に総合的に対応する「緊急事態管理庁(仮称)」等の設置を至急検討します。」との記述が盛り込まれていた。

（４）「政府の危機管理組織の在り方に係る関係副大臣会合」最終報告書(２０１５年３月)

東日本大震災後、国会や政党から、政府の危機管理組織のあり方の検討が繰り返し求められてきたことを背景に、２０１４（平成２６）年８月より「政府の危機管理組織の在り方に係る関係副大臣会合」が開催され、２０１５（平成２７）年３月に最終報告がとりまとめられた。

最終報告では、現在の仕組み(①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、内閣危機管理監の統理の下、内閣官房及び内閣府防災が総合調整を行い、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、②災害・事故等の種類にかかわらず、発災時の初動対応段階では、内閣官房が一元的に担当しつつ、その後は、緊対本部等又は内閣官房・内閣府の総合調整の下、各府省庁が、それぞれの所掌に基づき、専門性を発揮して対応)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ため、現段階において、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を行うべき積極的な必要性は、直ちには見出しがたい。」とした上で、「今後とも、(中略)組織体制の見直しも排除することなく必要な対策の検討と実践により、よりよい危機管理対応体制を目指していく必要がある」と結論づけた。

これ以降、防災行政体制のあり方に係る政府の公式見解は、この報告書の立場がとられるようになった。

(5) 関西広域連合「関西圏域の展望研究会」報告書(2015年9月)

関西広域連合は有識者により構成される「関西圏域の展望研究会」報告書において、国土の双眼構造の実現、首都機能のバックアップや平時からの機能分散を図るため、関西と東京の双方に防災庁(仮称)を創設するよう提言した。

(6) 自由民主党「東日本大震災発生時の政府の初動に関する検証チーム」報告書(2016年3月)

自由民主党は、東日本大震災から5年を経過した時点において、東日本大震災の初動対応の検証と、今後の巨大災害に向けた建設的な教訓をとりまとめるため、2016(平成28)年3月に「東日本大震災発生時の政府の初動に関する検証チーム」を設置した。このチームの報告書は、「防災庁設置等による専門人材の確保」との見出しの下で、「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い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。」と指摘した。

(7) 関西広域連合「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」(2017年7月)

2016(平成28)年7月、関西広域連合は、国難となる巨大災害を乗り越えていくのに必要な我が国の防災・減災体制のあり方を検討するため、「我が国の防災・減災体制のあり方に関する懇話会」(座長：河田恵昭関西大学社会安全研究センター長)を設置した。同懇話会は、2017(平成29)年7月に公表された報告書において、「我が国の防災・減災対策を担うにふさわしい強い調整機能を有する官庁の創設」、「専門能力の高い人材と蓄積された知見を有する官庁の創設」の2点を趣旨として、防災省(庁)の創設を提案した。

そして、防災省(庁)組織の提案の基本的な考え方として、①政策立案や総合調整機能の強化・一元化を図る、②バックアップやネットワーク構築のための複数拠点を設置する(東京、関西、東北)、③業務を東日本・西日本に分けて所管し、各々が自治体と連携して災害対応支援調整などを担当する、④東北にもネットワーク構築の拠点を設置し、東日本大震災からの復興政策を継続的に推進する、⑤復興政策等から得られた知見も活かし、事前対策から復興までの一連の災害対策を担う、といった点を挙げている。

さらに、組織の特色として、①防災・減災対策から復旧・復興までを専門的に担う専任大臣や専任幹部を配した省庁レベルの組織、②東京と関西に同じ機能を持つ拠点を設置、③複雑・多様な防災・減災課題を見据えた対応ができるよう、専門業務ごとの部門を配置し、質・量両面で体制を充実、④自治体等との連携を密にするため拠点ごとに地域所管の部門・チームを配置、⑤防災省(庁)採用職員の、専門性向上を考慮した人事ローテーションの実施、といった点を挙げている。

(8) 全国知事会の提言(2017年7月、2018年7月)

全国知事会は、東日本大震災から7年目を迎えた2017年7月に「岩手宣言」を採択し、「災害への備えから復旧・復興までを担う防災庁(仮称)の創設」を提言した。

さらに、2018(平成30)年7月には、東日本大震災後の関東・東北豪雨(2015)、熊本地震(2016)、九州北部豪雨(2017)、大阪北部地震(2018)、平成30年7月豪雨(2018)等も踏まえ、「国難レベルの巨大災害に備えるために、国の指揮命令系統を明確化し、対応調整権限や予算措置権も含めて、災害への備えから復旧・復興までを担う『防災省(仮称)』を創設すること」等を求める「国難レベルの巨大災害に負けない国づくりをめざす緊急提言」を採択している。

(9) 自民党行政改革推進本部提言(2018年9月)

自由民主党行政改革推進本部(甘利明本部長)は、2018(平成30)年9月の「2030年を見据えた行政改革についての中間報告～検証：今日的視点から見た「橋本行革の光と影」～」を公表した。

この中間報告は、橋本行革の狙い、コンセプトそのものについては、「事前調整型から事後監視・救済型」という社会構造の変化も含めて、今日の問題意識にもほぼ合致するものであり、概ね正しいものと評価されるべきであるとしている。

しかし、総理主導、官邸主導のための目玉であった「内閣府の創設」は、各省の上に立って、内閣の課題について総合調整するために創設されたものの、時間の経過とともに、各省の事実上の下請けとして利害調整を担うこととなってしまった、と指摘している。この背景としては、「各省をまたがる案件が総理の判断ではなく様々な政治的圧力により内閣府に「おろされる」ことが増えた結果、内閣府が肥大

化しすぎ、結果として「弱い官庁」となってしまったこと」、「各省大臣に総合調整権限が原則として与えられておらず、そのために何かあった場合に、省庁を超えて臨機応変に戦略的に対応がお紺割れるのではなく、内閣府に一時的に持って行って、そのまま肥大化するという状況が続いてしまったこと」等が指摘されている。

その上で、復興・防災については、「復興庁が 2020(平成 32)年度で解消されることに伴い、人材の育成・運用も含め、防災・原子力防災や復旧、復興に関する組織が必要である。」、「アメリカの FEMA 等の事例を参考にしつつ、隙間ができないように検討が必要である。」、「有事の際の対応・運用においては、自衛隊、警察、消防等多様な組織の統合的運用を行う必要があり、総理大臣の下で指揮命令系統を明確にする必要があることにも留意が必要である。」、「自衛隊に関しては、主たる業務である国防体制の観点から災害対応をどう位置づけるべきか、議論が求められる。」等が提言されている。

(10) 憲法の緊急事態条項をめぐる議論（補足的概観）

東日本大震災後には、以上のような国の防災行政体制のあり方をめぐる議論のほか、日本国憲法への緊急事態条項の導入の必要性に関する議論がみられるようになった。これは、国の防災行政体制のあり方そのものに関する議論ではないが、それに一定程度 of 関係性を有するものとして、念のため補足的に概観しておきたい。

このような議論は、東日本大震災の翌年の 2012(平成 24)年 4 月 27 日に自由民主党が公表した「日本国憲法改正草案」(以下「改憲案」という)等を契機に、みられるようになってきたものである。

日本国憲法への緊急事態条項の導入については、東日本大震災前にも、読売新聞社による憲法改正読売試案(以下「読売試案」という)による提言がなされていた。1994(平成 6)年に公表された第 1 次読売試案は、首相のリーダーシップの強化を主眼とするもので、緊急事態条項は盛り込まれていなかったが、阪神・淡路(1995)後の 2000(平成 12)年の第 2 次読売試案では、第 7 章「内閣」に第 89 条(緊急事態の宣言、指揮監督)、第 90 条(国会承認と宣言の解除)及び第 91 条(内閣総理大臣の緊急措置、基本的人権の制限)の計 3 条からなる緊急事態条項が盛り込まれ、その内容は 2004(平成 16)年の第 3 次読売試案に継承されている。

その後、東日本大震災の発生を受けて、自由民主党が公表した改憲案は、その第 9 章で、いわゆる「緊急事態条項」を提唱しており、「内閣総理大臣は、我が国に対する外部からの武力攻撃、内乱等による社会秩序の混乱、地震等による大規模な自然災害その他の法律で定める緊急事態において、特に必要があると認めるときは、法律の定めるところにより、閣議にかけて、緊急事態の宣言を発することができる。」(第 98 条第 1 項)、「緊急事態の宣言は、法律の定めるところにより、事前又は事後に国会の承認を得なければならない。」(同条第 2 項)と規定している。また、緊急事態の宣言の効果に

については、「緊急事態の宣言が発せられたときは、法律の定めるところにより、内閣は法律と同一の効力を有する政令を制定することができるほか、内閣総理大臣は財政上必要な支出その他の処分を行い、地方自治体の長に対して必要な指示をすることができる。」(第99条第1項)、「緊急事態の宣言が発せられた場合には、何人も、法律の定めるところにより、当該宣言に係る事態において国民の生命、身体及び財産を守るために行われる措置に関して発せられる国その他公の機関の指示に従わなければならない。この場合においても、第14条、第18条、第19条、第21条その他の基本的人権に関する規定は、最大限に尊重されなければならない。」(同条第3項)、「緊急事態の宣言が発せられた場合においては、法律の定めるところにより、その宣言が効力を有する期間、衆議院は解散されないものとし、両議院の議員の任期及びその選挙期日の特例を設けることができる。」(同条第4項)等と規定している。

一方、自民党改憲案が公表された2012(平成24)年4月頃から、衆参両院の憲法審査会においても、緊急事態条項を含む憲法改正をめぐる議論が行われるようになった。

2013(平成25)年5月23日の(衆)憲法審査会では、自由民主党、民主党、日本維新の会、公明党、みんなの党、日本共産党及び生活の党から、緊急事態条項の導入に関し、それぞれの意見が表明された。また、2014(平成26)年11月6日の(衆)憲法審査会では、自由民主党、民主党、維新の党、公明党、次世代の党、みんなの党及び日本共産党から、緊急事態条項の導入について、各党の意見が表明された。そして、2015(平成27)年5月27日の(参)憲法審査会でも、自由民主党、民主党、公明党、維新の党、日本共産党、日本を元気にする会・無所属会、次世代の党、無所属クラブ及び社民党から、緊急事態条項の導入に関するそれぞれの意見が表明されている。

こうした流れの中で、2015(平成27)年頃から、国会以外の各界においても、緊急事態条項の導入をめぐる賛否両論の意見が活発に表明されるようになってきている。特に、自民党の改憲案の緊急事態条項については、巨大災害対策の推進等のために喫緊の課題であるとする意見がみられるようになってきた一方で、①立法機能を国会から内閣に移し、緊急事態を継続させることで選挙を実施せず国会の構成を変えないことを意図する危険なものである、②司法のチェックが定められておらず、多数派与党に追認されるだけで、人権侵害が多発する危険性が極めて高い、③既に様々に災害対策の法整備がされており、それにより対応可能な事項が多い等の意見もみられる。

その後、2016(平成28)年3月に、日本維新の会が憲法改正原案を公表したが、これは教育無償化、統治機構改革及び憲法裁判所設置の3項目からなるもので、緊急事態条項は盛り込まれていない。さらに、2017(平成29)年4月には、民進党の細野豪志代表代行が改憲私案を公表し、その中で、「緊急時における立憲主義の確立」と題して、国会議員の任期の延長等を規定する案を公表している。

以上を要約すると、総じて、東日本大震災の発災後には、日本国憲法への緊急事態条項の導入をめぐる議論が活発に行われるようになったが、今なお議論の途上にある状況といえる。

2. 東日本大震災後の国の防災行政体制のあり方をめぐる議論のまとめ

以上を総合すると、東日本大震災の後には、巨大災害対応のための我が国の国の防災行政体制のあり方をめぐって、

- ・米国 FEMA を参考に、実働機関等に対する指揮統制の強化、オールハザードアプローチの導入等を念頭においた、日本版 FEMA(一元的に防災対応を行う強力な行政機関)を設けるべきではないか
- ・米国の防災システムを参考に、「災害対応の標準化」を推進すべきではないか
- ・防災省や防災庁など、一元的に防災行政の一元的な統括（高度な政策立案及び災害対応の総合調整）を強力に推進する行政機関を設けるべきではないか
- ・全国数か所の地方防災局やバックアップ拠点を設置しておくべきではないか
- ・専門能力を有する人材の育成・確保を行いうる防災行政機関を設けるべきではないか

といった議論が東日本大震災後に活発にみられるようになったといえる。

こうした中、2015(平成 27)年 3 月に「政府の危機管理組織の在り方に係る関係副大臣会合」の最終報告書が公表され、「現状の組織体制には一定程度合理性があり、現段階において抜本的な組織体制の見直しを行う積極的な必要性は直ちには見出しがたい」、「災害発生時の初動対応に関しては、内閣危機管理監の統理のもと、内閣官房及び内閣府が総合調整を行っており、特に災害の規模が大きい場合にあっては、臨時の行政機関である緊急災害対策本部あるいは非常災害対策本部を設置して、政府として一元的に対応を行っている」等の見解が示され、それ以降政府はこの報告書に沿った答弁スタンスを維持してきている。

これらの諸議論は、巨大災害に対応していくための我が国の国の防災行政体制のあり方を考えていく上での重要な論点を提示するものであり、次章においては、これらを念頭におきながら、考察を進めることとしたい。

次章においては、本章までの研究全体のとりまとめとして、総合的・俯瞰的な考察を進め、巨大災害対策を念頭においた国の防災行政体制のあり方の課題を示すこととしたい。

第6章 巨大災害に対応するための我が国の防災行政体制の課題

本章においては、研究全体のとりまとめとして、前章までの研究結果を再編・整理し、巨大災害対策に対応するための我が国の防災行政体制のあり方を示す。なお、これを受けた具体的な政策提言を次章において付言する。

東日本大震災の初動・応急対応は、阪神・淡路大震災と同等規模の災害を想定したマニュアル等に基づいてスタートした。初動対応は、同震災後に整備された初動参集の強化の仕組みが機能し、極めて迅速に開始された。

しかし、その後の初動・応急対応は、想定を上回る規模の災害に対応するため、逐次、人員を補い、体制を整備しながら遂行されたものであった。そして、被災地では、この災害によってそれまでの想定を大きく超える様々な事態が発生し、政府や地方公共団体等は、多くの追加的な措置を講じながら対応していくこととなった。

このような状況は、我が国においては、巨大災害を想定した防災対策が十分に準備されていなかったという事実を厳然と印象付けるものであった。

そして、そのことは、我が国においては、そもそも巨大災害への対応に必要な防災行政体制が確立されていなかったのではないかと、という疑問を呼ぶこととなり、東日本大震災の後には、各方面から、将来の巨大災害に対応しうる行政体制の確立(日本版FEMA、防災省(庁)の創設等)を求める議論が提起されることとなった。

本研究は、そのような問題意識から、筆者¹²³がその職務遂行等を通じて把握しえた政府の初動・応急対応(地震・津波関係)に係る総合調整の事実経過を起点に¹²⁴、巨大災害を念頭に置いた我が国の防災行政体制(特に国の防災行政の中核組織)のあり方を考察したものである。

我が国の防災行政体制のあり方の課題を明らかにしていく際に注意を要するのは、東日本大震災の発生時の防災行政体制は、阪神・淡路大震災後の防災システムの強化や、

¹²³ 筆者は、東日本大震災の発生時、2010(平成22)年8月10日より2012(平成24)年5月10日までの間、内閣府防災担当(以下、「内閣府防災」という)の総括参事官の任にあった。そして、2011(平成23)年3月11日の東日本大震災の発災後には、直ちに官邸に非常参集し、そのまま官邸にほぼ常駐し続け、緊急災害対策本部(以下、「緊対本部」という)の設置・運営に係る事務を執行した。その後、3月22日に官邸を撤収し、本来の勤務部署に戻った上で、通常の業務に加えて、東日本大震災財団法の制定、被害額推計、防災白書の刊行、将来の巨大災害に向けた防災対策の企画立案事務の調整、内閣府防災の組織・定員の強化、緊対本部会議概要の作成等の事務に従事した。

¹²⁴ そうした研究の性格から、この研究においては、予防対策・応急対応・復旧及び復興といった災害対応のステージのうち、発災から本格的な復興への着手までの初動・応急対応の段階を中心に考察を行った。

中央省庁等改革¹²⁵(以下、「橋本行革」という)による内閣府防災の設置等を含め、政府の行政組織体制の抜本的な改革を経たものであったにもかかわらず、なぜ巨大災害への対応に関する行政体制の不十分さが存在していたのか、そしてそうした不十分さはそもそもどのような理由によって発生していたものであったのか、という疑問である。

このような視点から考えると、東日本大震災の発生時の防災行政体制は、橋本行革の構造的特性によって、それ以前から存在していた不十分さが温存されたものであった可能性があると考えられる。そうであるならば、そうした点を考慮しないまま防災行政体制の整備を行っても、将来の巨大災害の発生時に、同様の現象が繰り返される可能性がある。

こうした問題意識から、本章では、まず、橋本行革の成果と構造的特性の洞察を試み、そのような構造的特性と巨大災害対策の関係を考察する。次に、その結果に基づき、東日本大震災の発生時の防災行政体制の問題点を明らかにし、巨大災害に対応するための我が国の防災行政体制のあり方を示すものとする。

1. 橋本行革の構造的特性と巨大災害対策

本節では、東日本大震災の発生時の防災行政体制は、橋本行革の構造的特性によって、それ以前から存在していた不十分さが温存されたものであった可能性があるという問題関心から、橋本行革の構造的特性の洞察を試みた上で、そのような構造的特性と巨大災害対策の関係を考察する。

(1) 橋本行革の概要

¹²⁵ 「中央省庁等改革」は、橋本龍太郎内閣の目玉的な改革であったため、「橋本行革」と呼ばれることも多い。この改革は、1997(平成9年)1月に、橋本龍太郎内閣総理大臣の施政方針演説で内閣の課題として挙げられた①行政改革(中央省庁の再編、内閣機能の強化)、②財政改革(歳出削減、歳出構造の改革)、③社会保障改革(医療・福祉システム改革、年金改革)、④経済改革(規制緩和による経済の活性化)、⑤金融改革(金融の自由化、ビッグバン)、⑥教育改革、といった六大改革の筆頭に位置付けられていた。

この改革の検討組織として、1996(平成8)年11月21日から1998年6月30日まで総理府に「行政改革会議」が設置され、橋本龍太郎内閣総理大臣が会長に就任し、自らリーダーシップをとって審議を進めた。同会議は、1997(平成9)年12月3日に、その審議結果をとりまとめた「最終報告」を決定した。

その後、この最終報告の趣旨にのっとり、中央省庁等改革基本法(平成10年法律第103号)が制定され、内閣機能の強化、国の行政機関の再編成並びに国の行政組織並びに事務及び事業の減量、効率化等の改革の推進組織として、内閣に「中央省庁等改革推進本部」(本部長：内閣総理大臣)が設置された。この改革による新たな中央省庁体制は、2001(平成13)年1月6日に発足した。

1996(平成8年)1月11日、自社さ連立政権において、自由民主党の橋本龍太郎総裁が第82代内閣総理大臣に任命され、橋本内閣が発足した。その後、自由民主党は、同年10月20日に実施された第41回衆議院議員選挙に向け、「中央省庁を1府22省から1府12省に半減させる」との選挙公約を打ち出した。この選挙の結果、与党3党は、全500議席中の過半数である256議席を確保した。

橋本内閣では、「総理府本府組織令の一部を改正する政令」(平成8年政令第319号)及び「行政改革会議令」(平成8年政令第320号)を制定し、総理府に、「行政改革会議」(以下、「行革会議」という)を設置し、行政改革に関する審議を開始した。

行革会議は、国家行政組織法第8条に基づく審議会であったが、「総理直属機関」として、首相自らが会長を務めるという異例の体制がとられ、委員には、政財界等の代表者のほか、京都大学大学院法学研究科の佐藤幸治教授(憲法)、東北大学法学部の藤田宙靖教授(行政法)らの学識経験者が含まれていた¹²⁶。

行革会議は、同年11月28日に第1回の会合をもち、①21世紀における国家機能の在り方、②それを踏まえた中央省庁再編の在り方、③官邸機能の強化のための具体的方策、を主要な検討課題とすることを確認した。そしてそれ以降、延べ50有余回の会議を開催し、1997(平成9)年12月3日に、改革の理念及び内容を取りまとめた「最終報告」を公表した。

この「最終報告」においては、①官邸・内閣機能の強化、②中央省庁の行政目的別大括り再編成、③企画・立案機能と実施機能の分離、行政の減量・効率化(独立行政法人化、公社かなど)、④行政の透明性の確保、などを柱とする改革の方向が提唱された。

これを受けて、政府は、1997(平成9)年12月4日に、「行政改革会議最終報告に関する対処方針」を閣議決定し、①行政改革開始最終報告を最大限に尊重し、直ちに中央省庁再編等のための準備態勢に入る、②次期通常国会において中央省庁再編等のための基本的な法律案を提出してその成立を期すこととし、その準備に当たらせるため、内閣に中央省庁再編等準備委員会を置く、③委員会の庶務は内閣官房において処理するものとし、このため、内閣官房に中央省庁再編等基本法案準備室を置く、等を決定した。

その後、1997(平成9)年2月17日「中央省庁等改革基本法案」が閣議決定され、国会提出された。同法は、国会での可決・成立を経て、1998(平成10)年6月12日に公布・施行された。

中央省庁等改革基本法(平成10年法律第103号)は、行政改革会議の最終報告の趣旨にのっとり行われる内閣機能の強化、国の行政機関の再編成並びに国の行政組織並びに事務及び事業の減量、効率化等の改革(中央省庁等改革)について、その基本的な理念

¹²⁶ 筆者は、当時、総理府行政改革事務局調査員として行革会議に関する事務に従事し、その後、内閣官房中央省庁再編等基本法案準備室の室員として中央省庁等改革推進基本法案の立法作業に従事した。

及び方針その他の基本となる事項を定めるとともに、中央省庁等改革推進本部を設置すること等により、これを推進することを目的に制定された法律である¹²⁷。

同法の施行を受けて、1998(平成10)年6月23日、内閣に、中央省庁等改革推進本部(本部長：内閣総理大臣)が設置され、省庁改革関連法の具体化の検討作業が進められた。そして、1999(平成11)年1月26日、中央省庁等改革推進本部において、内閣法改正法案、国家行政組織法改正法案、各省等設置法案等の立案等に係る基本的計画である「中央省庁等改革に係る大綱」が決定された。その後、この大綱に基づき、改革関連法の整備が推進され、同年7月8日に省庁改革関連法(17本)¹²⁸の成立(7月16日公布)、同年12月14日に省庁改革施行関連法(61本)の成立(12月22日公布)を見た。

その後、新たな体制の発足に向けた諸準備が進められ、2001(平成13)年1月6日、1府12省による新たな中央省庁体制がスタートした。

なお、行政改革会議は1998(平成10)年6月30日に、中央省庁等改革推進本部は2001(平成13)年6月22日に廃止されている。

(2) 橋本行革の構造的特性

橋本行革については、たとえば、自民党検証(2018)¹²⁹では、「橋本行革の狙いやコンセプトそのものについては、当時の社会経済情勢の下では、概ね妥当なものであった」と評価されているが、一方では、各方面からの問題点の指摘も散見される。

以下においては、そうした点を念頭におきつつ、巨大災害対策を念頭においた防災行政体制の不十分さに関する問題関心からみた橋本行革の構造的特性を考察する¹³⁰。

① 国家機能の減量・効率化(スリム化)の偏重

¹²⁷ 中央省庁等改革基本法(平成10年法律第103号)は、いわゆる「基本法」(国政の重要分野について進めるべき施策の基本的な理念や方針を明らかにするとともに、施策の推進体制等について定めるもの)の一種であり、大半は訓示規定やプログラム規定であるが、恒久法として制定された。

¹²⁸ 内閣法一部改正法、内閣府設置法、国家行政組織法一部改正法、新省設置法(10本)、郵政事業庁設置法、整備法、独立行政法人通則法、整備法の計17本。

¹²⁹ 自由民主党行政改革推進本部「2030年を見据えた行政改革についての中間報告－検証：今日的視点から見た「橋本行革の光と影」－」(2018)。

¹³⁰ ここで考察しているのは、あくまでも、本研究の問題関心である巨大災害への対応力の確立という観点から見た構造的特性に関するものであることにご留意をいただきたい。

第一に、橋本行革の大きな特徴として、「官から民へ」、「国から地方へ」といった標語の下に、国家機能の減量・効率化(スリム化)が絶対的な価値であるかのように強調されていたことを指摘できる。

最終報告では、新たな中央省庁の在り方について、「21世紀の日本にふさわしい行政組織を構築するには、まず、国家行政の機能とその責任領域を徹底的に見直すことが前提となる。『官から民へ』、『国から地方へ』という原則がその基本とならねばならない。規制緩和や地方分権、官民の役割分担を徹底し、民間や地方にゆだねられるものは可能な限りこれにゆだね、行政のスリム化・重点化を積極的に進める必要がある。」と、国の果たすべき役割の見直しを行うことの重要性が強調されていた。

これを受けて、中央省庁等改革基本法第4条第3号は、改革の基本方針の一つとして、「国の規制の撤廃又は緩和を進め、国と民間とが分担すべき役割を見直し、及び国と地方公共団体との役割分担の在り方に即した地方分権を推進し、これに伴い国の事務及び事業のうち民間又は地方公共団体にゆだねることが可能なものはできる限りこれらにゆだねること等により、国の行政組織並びに事務及び事業を減量し、その運営を効率化するとともに、国が果たす役割を重点化すること」を規定していた。

これらは、本来は、減量・効率化(スリム化)が必要な場合に適用すべき手段的概念として提唱されたものであり、当時の状況下では、このような方向性が妥当する行政分野が多かったのは事実であると考えられる。しかし、それは全行政分野に例外なく通用するものではないであろう。

行政改革会議や中央省庁等改革基本法によってこうした基本方針が確立されたことは、我が国の行政全般に極めて大きな影響力を与え、そのような手段的概念が、いつの間にか普遍的な目的や規律として確立されたかの如き状況が普及、定着していったと考える。

多種多様な行政機能の中には、拡大すべきものもあれば、縮小すべきものもあるし、地方や民間の役割を拡大すべきものもあれば、国や官の役割を拡大すべきものもある。また、そのあり方は時代とともに変化していく。そのいずれによるべきかについては、その時々的情勢に照らして、個別の行政機能ごとに、拡大や縮小、分権や集権の社会的費用及び社会的便益を比較考量しながら判定されるべきものであったであろう。

「官から民へ」、「国から地方へ」等の標語の下で、国家機能の減量・効率化(スリム化)のみが正義であるかのような状況が生じた結果、拡大や集権が望まれ、縮小や分権が望まれない国会機能が抑制的に取り扱われることに結び付いた可能性がある。

たとえば増島(1999)は、日本は各国と比較して極めて小さい政府であり、30年以上にわたって続けてきた極度の公務員数の抑制をもう一度白紙にして、国民が公務員のサービスを必要としている分野(外交、入国管理、公取委職員、看護婦、環境行政、裁判官、検察等)に増員を図るべきであるのに、スリム化(公務員数の削減)をやりすぎている、等と指摘していた。

増島(1999)が例示したものだけが全てではないであろうが、少なくとも、改革の手順としては、拡大・強化すべき国家機能としてどのような行政分野があるのか、という検討も行われるべきであったであろう。巨大災害対策に係る国の行政機能は、こうした行政分野に該当する例であったと考えられる。

② 「1府12省」の枠組ありきの省庁再編

第二に、中央省庁の行政目的別の大括り再編成については、橋本行革が、第41回衆議院議員選挙に向けた自由民主党の「中央省庁を1府22省から1府12省に半減させる」という選挙公約が端緒となって開始されたこともあり、各府省庁にどのような行政機能を帰属させるべきかについて、その理由や利害得失等を含めた十分な精査の上で決定されたものではなく、「1府12省」という枠組ありきの再編という性格を有するものであった。

これに対しては、省庁という「箱」の総数量(1府12省)を設定し、その総数量の枠内でゼロサム型の数合わせや並べ替えを行う再編であるとして、当時から、「数合わせ」や「看板の掛け替え」に過ぎない等の指摘が見られた。

自民党検証(2018)も、中央省庁の行政目的別大括り再編成による行政の総合性、戦略性、機動性の確保については、プラスの評価もある一方で、数を減らすことに重点を置きすぎてしまった結果、あまりにも所掌範囲が巨大となり、逆に戦略性、機動性が損なわれてしまった例も散見される、と指摘している。

増島(1999)も、この改革は、規制緩和や地方分権といった国の事務事業等の減量を行った上で、再編を検討すべきであるが、そうした容れ物と中身についての改革の手順が前後していると指摘しており、岡本(2001)は、これらの批判を「数合わせの『器の改革』」と呼んでいる。

増島(1999)の指摘は、減量に注目した指摘であるが、組織機能(中身)の精査結果に基づく再編ではなかったことを指摘している点では、拡大・縮小の両面に通用する指摘と見ることができる。

橋本(2005)も、この省庁再編について、各省間で任務の幅が広がることで視野が広がること、各省の業務を他から独立して行えるようにすること、省庁数の減少による省庁間の必要調整数が減ることにより、内閣あるいは内閣総理大臣の省庁間調整の負担が減り、総合的で迅速な政策展開が容易になることが想定されていたが、実際に行われた再編は、結果的に、既存の省庁をまとめ、いわば合併によって省庁数を減らすものとなっていた、と指摘している。

なお、こうした再編について、曾我(2013)は、情報共有型組織¹³¹の場合、統合の単位は、組織機構ではなく、人事のまとまりであるため、橋本行革による1府12省への省庁再編は、人事の単位としての実質的なまとまりを維持しつつ機能としての官庁を再編するものであれば、実質的な変化は大きくない、と述べている。

行政組織は、行政目的の実現を目指すための行政手段である。したがって、行政組織の編成については、まず政策課題や行政課題を把握・設定し、それらの実現手段のあり方を検討し、それを実行していくための組織のあり方を最適化するという順序で検討されることが理想といえる。そして、個々具体の行政組織や行政機能の統合、分離、移管等の是非については、本来は、それによる社会的費用と社会的便益を比較考量することによって判定されるべきものであろう。

このような中央省庁の編成については、近年でも、厚生労働省の再分割、総務省・経済産業省にまたがる情報通信行政の統合、日本版通商代表部の新設などを求める議論が散見されるところである。

そして、橋本行革における省庁再編において、各省の行政機能についての配属の精査が必ずしも行われなかったという点については、巨大災害対策に係る行政機能もその例外ではなかった。

③ 内閣機能強化における能動的・積極的政策企画立案機能の不足

橋本行革の大きな柱とされた内閣機能の強化については、内閣の重要政策に関する基本方針の総理発議権が内閣法上明確化された¹³²ほか、内閣及び内閣総理大臣の補佐・支援体制の整備が行われた。この内閣及び内閣総理大臣の補佐・支援体制の強化のため、内閣官房、内閣府及び総務省を置くこととされた¹³³。

¹³¹ 「情報共有型組織」とは、曾我(2013)によれば、組織の下部や構成員に裁量を与え、自発性や創意工夫を生かす組織であり、組織上部は個々人への権限割り当てを完全に規定せず、概括的に複数のメンバーに権限を与え、状況に応じた役割分担を組織下部に委ねる特徴を持つ組織のことであり、日本の中央省庁は情報共有型の特徴を有している。

¹³² 内閣法第4条第2項に「内閣総理大臣は、内閣の重要政策に関する基本的な方針その他の案件を発議することができる。」と規定する内閣法改正が行われた。

¹³³ 内閣官房は、「内閣の補助機関であるとともに、内閣の「首長」たる内閣総理大臣の活動を直接に補佐・支援する強力な企画・調整機関とし、総合戦略機能を担う機関」とされ、中央省庁等改革基本法第8条において、「内閣及び内閣総理大臣を補佐する機関として、閣議に係る事務等処理のほか、国政に関する基本方針の企画立案、国政上の重要事項についての総合調整、情報の収集及び分析、危機管理並びに広報に関する機能」を担うものと規定された。

この内閣機能の強化の結果、総理の指導力は飛躍的に高まることとなり、それによってトップダウン型の政策決定を加速させた総理主導による政権運営が行われるようになったと指摘されている(たとえば岡田(2006))。

自民党検証(2018)も、内閣・官邸機能の抜本的な拡充・強化については、総じて肯定的に評価されるべきであるとしている。ただし、内閣府については時間の経過とともに、各省の事実上の下請として利害調整を担うことになってしまった、内閣府の創設等については課題が残る、とも指摘している。

我が国の行政組織体制は、憲法に基づく議院内閣制において、内閣に属する行政権を「主任の大臣」たる各省大臣に分担管理させる仕組みの下で、中央省庁は基本的に分立制が高く、情報共有型組織の特徴を持ち、組織統合の単位は、府省単位の人事のまとまりとなっており、それらの組織間の連携や一体性の保持は、「水平的調整」を基本としているとの特性がある(曾我(2013))。

一般に、分立性のある階統制の行政組織¹³⁴間では、「縦割り行政の弊害」(割拠性、割拠主義、セクショナリズム)とよばれる現象が広く見られるところであり、橋本行革においては、縦割り行政の弊害を克服するための「大括り省庁再編」や、総合調整機能の強化を目指した「内閣機能の強化」が重要な課題とされた。

それまでの我が国の戦後の中央行政機構は、国の重要政策に関する行政の総合的推進のため、総理府の外局として「大臣庁」を設置・拡充する歴史を辿ってきたが、橋本行革によって、これら大臣庁の機能は、内閣府及び各省庁に移行・継承され¹³⁵、大臣庁は基本的に廃止された。

この内閣機能の強化については、行革会議の最終報告における「行政改革の理念」では、「日本の官僚制度や官民関係も含めた国家・社会システムは、一定の目標を与えられて、それを効率的に実現するには極めて優れた側面をもっているものの、独創的な着

また、内閣府は、「内閣総理大臣を長とし、内閣官房の総合戦略機能を助け、横断的な企画・調整機能を担うとともに、内閣総理大臣が担当するにふさわしい実施事務の処理等を行う機関」とされ、中央省庁等改革基本法第10条において、「内閣官房を助けて国政上重要な具体的事項に関する企画立案及び総合調整を行い、内閣総理大臣が担当することがふさわしい行政事務を処理」する等と定められた。

さらに、総務省については、「内閣及び内閣総理大臣の補佐・支援体制の強化の一環として、行政の基本的な制度の管理運営等を担う行政機関」とされた上で、中央省庁等改革基本法第17条において、人事管理、行政評価・監視、統計、地方自治、消防行政、電気通信・放送行政、郵政事業等の編成方針について規定された。

¹³⁴ 官僚制は、公式化(組織内の業務手順がルール of 形で可視化されること)の程度が高い階統制組織としての特徴を持っている(曾我(2013))。

¹³⁵ たとえば、防災行政に関する総合調整機能を担っていた国土庁については、内閣府防災と国土交通省にその機能が承継され、国土庁そのものは廃止された。

想や新たな価値体系の創造、あるいは未曾有の事態への対応力という点では、決して第一級のものとはいえない。」、「総合性、戦略性の確保という観点から、基本的な政策の企画・立案や重要政策についての総合調整力の向上などを目指して官邸・内閣機能の思い切った強化を図ることである。」と述べており、これを受けて、中央省庁等改革基本法においては、内閣官房及び内閣府の機能として、「国政に関する基本方針の企画立案」や「国政上の重要事項についての総合調整」が規定された¹³⁶。

縦割り行政の弊害への対処を強く意識されていた橋本行革の結果、内閣機能の強化によって、国政上の重要事項についての「総合調整」に係る機能は大幅に強化され、縦割りの弊害が世間の耳目を集める事態は、ほとんど聞かれなくなった。

しかし、「行政改革の理念」が目指していた国の重要基本政策分野に係る総合的・戦略的な政策の企画・立案機能は「思い切って強化」されたといえるであろうか。

内閣官房や内閣府の中でも、特に出向者への依存度が高い部門については、その性質上、組織的な政策研究・企画立案を持続的に遂行する「情報共有型組織」として機能することには、相応の限界があるであろう。そうした体制の下では、行政組織が主体的に政策研究及び企画立案を持続的に遂行するのではなく、各省庁や各方面の政策提言の「とりまとめ」や、隙間や不整合の「調整」などの受動的・消極的な政策機能に軸足を置くことになりがちであろう¹³⁷。

少なくとも、巨大災害対策に係る政策機能については、以上のような状況が当てはまると考えられ、行政改革の理念が目指していた国の重要基本政策分野に係る総合的・戦略的な政策の企画・立案機能として「思い切って強化」されたとは言い難い状況であったと考える。

④ 平常時の行政機能のあり方に関する議論を中心とする改革

第四に、橋本行革においては、「行政改革の理念」において、「未曾有の事態への対応力」の重要性が指摘されていたものの、その改革の過程で行われた議論は、平常時の行政機能や行政組織のあり方を中心とするものであり、我が国において想定される「未曾有の事態」への対応力強化のためにどのような行政機能が必要で、それに関する行政組織の統合・移管、編成、機能強化等をどのようにすべきか等について体系的な議論が

¹³⁶ 「総合調整」という用語については、橋本行革の過程で、「内閣が行う行政各部を統轄する高い立場からの調整をいい、府省間における相互の調整とは性格が異なる」と整理され、内閣官房・内閣府・特命担当大臣という遂行主体に対応する概念とされた。

¹³⁷ 内閣に重要政策課題に対応する政策の総合調整体制として本部組織及びその事務局を設置する例がしばしば見られるが、そうした組織は時限組織であり、人事的には出向者によって構成されている。したがって、組織的な政策研究・企画立案を持続的に遂行する体制とは言い難い。

行われる場面はほとんどなかった。この結果、「未曾有の事態への対応力」については、基本的に既存の関連組織の再編を基本とする状況にとどまっていた。

こうした全体状況の中で、防災行政については、当時の専門家の間では首都直下地震の発生リスクが知られていた¹³⁸ものの、各省庁ヒヤリングにおける建設省及び自治省の意見陳述のほかは、防災行政体制のあり方が議論の対象となる場面はほとんどなく、まして、各省庁が持つ防災行政機能を点検し、統合・移管等の要否が検討されるような場面もなく、防災行政体制のあり方についての議論がほとんどなされないまま、国土庁防災局の機能が内閣府に平行移行するという整理がなされたのが実情であった¹³⁹。

第2章で見たように、当時の防災行政組織は、既往の災害を教訓として組織や制度の整備を積み重ねてきた歴史の所産であり¹⁴⁰、阪神・淡路大震災という「既往最大の事態」への対応力を想定した組織整備は行われていた¹⁴¹。しかし、将来の発生が懸念されている巨大災害、すなわち「未曾有の事態」への対応力の確立が本格的に議論されたことはなかったといつてよい。

¹³⁸ 中央防災会議の専門調査会においては、1988(昭和63)年に、関東地震と同様のM8クラスの地震についての被害想定が実施され、その成果を踏まえた「南関東地域震災応急対策活動要領」が策定されていた。さらに、1992(平成4)年に、南関東地域直下で発生するM7クラスの地震を対象とした「南関東地域直下の地震対策に関する大綱」が策定されていた。

¹³⁹ 行政改革会議の最終報告の段階では、国土庁防災局が内閣府に移行するのかが明確に整理されておらず、後日、「中央省庁等改革に係る大綱」(1999(平成11)年1月26日)で、国土庁防災局の機能が内閣府に移行するとの整理がなされたという実情であった。

¹⁴⁰ この背景には、実際に発生した災害の状況及び対応の検証を行い、そこから得られる教訓を踏まえ見直しを行うという経験工学的手法を基本とする防災行政の傾向があったと考えられる。その結果、東日本大震災以前においては、既往最大を上回る規模の災害が想定外のものとなりやすい特性を有していた。

¹⁴¹ 戦後の防災行政体制は、伊勢湾台風(1959(昭和34)年9月)を教訓に制定された災対法の制定(1961(昭和36)年10月)を契機に、総理府の官房審議室が国の防災行政の総合調整を所掌する体制でスタートした。そうした背景もあり、災対法は、主として風水害を念頭におき、国・都道府県・市町村が役割分担をして災害対策を担うとはいえ、地方公共団体(市町村等)が対応の主役となる仕組みとして、日本の防災制度の基層を形成した。災対法案の審議過程では、与野党議員から、防災省、防災庁、国土省等の防災行政専門機関を設置すべきとの意見が少なからず提出されていたが、政府においては、防災は各省の全般にわたり、各省がそれぞれ有するのは十分に発揮させつつ、その総合性を与える基礎を作ろうとの精神で災対法を立法するとの政策判断がなされていた。その後、1974(昭和49)年の国土庁の発足により、国の防災行政の総合調整機能は、総理府国土庁に移管され、1984(昭和59)年には同庁に防災局が設置された。1995(平成7)年に発生した阪神・淡路大震災への対応については、特に初動対応の遅れが強く批判されたことから、震災後、初動参集の強化のための仕組み(緊急参集チームの仕組みの導入等)の整備や内閣の危機管理体制の整備が行われていた。

その後、2011(平成 23)年 3 月に、我が国は、東日本大震災という「未曾有の事態」に直面することとなった。

そして、現在、我が国においては、東日本大震災を上回る規模の巨大災害という「未曾有の事態」の発生が懸念されており、それに対応しうる防災行政体制の確立が求められる状況に直面しているのである。

2. 東日本大震災発生時の防災行政体制の問題点

以上のような橋本行革の構造的特性は、その後の我が国の防災行政体制にどのような影響を与えたのであろうか。本節では、そのような視座を持ちながら、東日本大震災の発生時の防災行政体制の問題点を考察する。

(1) 東日本大震災への政府の初動・応急対応のポイント

東日本大震災の発生時の防災行政体制の問題点を考察する前に、震災への対応体制に関係する部分を中心に、第 3 章で述べた東日本大震災への政府の初動・応急対応のポイントを確認しておきたい。

① 東日本大震災への対応体制

東日本大震災の発生時点における内閣府防災の体制は、統括官及び審議官の下に、5 参事官以下 58 名の常勤職員のみが配備された小規模な体制であった。

東日本大震災への政府の対応の総合調整は、地震・津波については災対法制定以来初めて設置された緊急災害対策本部(緊対本部)により、原子力事故災害については原対法に基づく原子力災害本部により行われた。両本部の設置・運営は、緊対本部については内閣府防災の、原子力災害本部については経済産業省原子力安全保安院の担当とされていた。

② 初動対応

東日本大震災(地震・津波関係)への初動対応は、阪神・淡路大震災後に整備された初動参集の仕組みが有効に機能したこと等により、非常に迅速に開始された。具体的には、発災後ただちに官邸に緊急参集チームが参集し、15 時 14 分に災対法制定後初めての緊急災害対策本部(緊対本部)が設置された。

そして、3 月 22 日に官邸を撤収するまでの 12 日間、24 時間体制で、緊急参集チームに係る事務と緊対本部に係る事務が連続的・並行的に遂行された。この間、緊対本部会議は 3 月 17 日までに 12 回開催され、事案対処方針や、災害救助法の適用、

激甚災害指定、被災者生活再建支援法の適用、特定非常災害指定、物資支援に係る予備費の使用等の法的措置に係る総合調整が行われた。

なお、発災日の19時3分に、原子力緊急事態宣言の発令及び原子力災害対策本部の設置が行われ、これ以降、緊対本部と原子力災害本部の連続開催や合同開催がしばらくの間繰り返された。

緊対本部事務局の事案対処班による事案対処の総合調整は、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえたマニュアルにより30人体制で業務を開始したが、追加人員投入の結果、3月20日時点では約70名規模に拡大した。こうした要員を含め、初動対応中の緊対本部事務局の人員数は、内閣府や各府省庁から相当数の応援者が臨機に送り込まれたことではじめて確保された。

緊対本部事務局では、発災日の夕刻に帰宅困難対策を実施するとともに、事案対処班を設置し、地方公共団体で実施する物資の調達・輸送への支援、広域医療搬送、海外支援受入れ等の業務を本格化させた。特に、緊急物資については、県による物資の調達・輸送の実施は困難な状況と判断されたため、国(内閣府)が自ら直轄で買い上げ被災地へ搬送するという、既存の制度的枠組がなく、前例もない取組が実施された¹⁴²が、道路網等の被災や燃料油の不足により、発災直後には大きな困難を伴った。

3月17日に緊対本部の下に「被災者生活支援特別対策本部(5月9日に被災者生活支援チームと改称)の設置が決定され、20日に同本部が100名体制で立ち上がり、被災地の復旧、災害廃棄物の処理、被災者等の就労支援や雇用創出、被災者向け住宅供給の促進等について各府省間の調整を開始し、事案対処班は同本部に承継された。

3月22日、参議院予算委員会において、東日本大震災に関する初めての国会審議(実質的に初めての集中審議)が行われたが、災害状況報告を副大臣が、答弁を政府参考人(総括参事官)が、防災服着用で行うという異例の対応となった。同日、初動対応に一定の区切りがついたものとして、内閣府防災職員等は官邸危機管理センターから撤収した。

③ 応急対応

¹⁴² 発災当日の深夜、事案対処班から緊対本部事務局の幹部メンバーに、「当初予算に物資調達に係る予算措置がないが、費用負担をどうすべきか」との伺いが上がってきたが、幹部協議において、詳細は後日の整理に待つこととしつつ、事案対処班に対し「費用負担については一切心配せずにどんどん物資等の確保、輸送等を進めること」との指示を2時30分に発出し、直ちに予備費の使用に関する調整開始を指示した。その後3月14日に、この支援の予算額として予備費使用の閣議決定により302億円(国費10/10)が確保された。

その後、政府は、人的被害への対応、火災への対応、ストック（建築物、インフラ、ライフライン等）被害への対応、被災者支援等の災害応急対応に取り組んだ。

被災者の救出・救難や応急災害復旧については、各実働機関は与えられた条件下で最大限の奮闘努力を行い、①DMAT 派遣(最大 193 チーム)、②広域医療搬送(岩手県から 13 名、宮城県から 92 名、福島県から 16 名)、③国直轄の緊急物資支援(食糧 2,621 万食、飲料水 794 万本、燃料等 1,603 万ℓ、マスク 438 万枚、トイレットペーパー38 万个等)、④部隊派遣(防衛省:最大時 107.0 千人、警察庁:延べ 307.5 千人、消防庁:延べ 103.6 千人、海上保安庁:延べ船艇 4.4 千隻等)、⑤救出・救難(総数 2.7 万人以上)、⑥海外支援受入(救助隊受入:29 ヶ国・地域・機関、救援物資受入:64 ヶ国・地域・機関、寄付金受入:95 ヶ国・地域・機関、米軍によるトモダチ作戦:空母・艦船 20 隻、航空機 160 機、人員 2 万人以上)、⑦国土交通省緊急災害派遣隊 TEC-FORCE 派遣(延べ 16.9 千人)等の取組を展開した。

その後、東日本大震災への対応は、本格的な復興を開始しようとする段階に移行していった。政府は、5 月 13 日に、復興の基本理念、国と地方公共団体の責務等を定める法律案を提出したが、与野党協議の結果、同法案を取り下げ、議員立法として「東日本大震災復興基本法案」が 6 月 20 日に成立し、6 月 24 日付で内閣に東日本大震災復興対策本部が設置され、被災者生活支援チームの被災者支援関係事務(避難者支援等)は同本部事務局に引き継がれた。

そして、10 月 20 日に招集された臨時国会において、復興財源確保や復興特別区域での規制・手続き等の特例及び税・財政・金融上の支援を講ずる立法措置と併せて、「復興庁設置法」が成立し、2012(平成 24)年 2 月 10 日に復興庁が開庁し、本庁に約 200 名の職員が配備された。

④ まとめ

東日本大震災への対応については、初動対応の開始は極めて迅速になされたが、その語の初動・応急対応は、それまでの防災対策の想定規模(概ね阪神・淡路大震災規模)を大きく上回る巨大災害に対し、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて導入された様々なシステム¹⁴³を臨機の修正や応用動作を加えながらフル稼働させ、それによってあげうる限りの最大限の効果の発揮を目指す取組であった。

体制面では、緊対本部事務局への追加人員の大幅投入、被災者生活支援チームの立ち上げ、復興庁の設置等が行われた。また、事案対処面では、被災地の地元市町村が壊滅

¹⁴³ 東日本大震災が発生した当時の防災システム(マニュアル等)の設計基準となっていた災害想定規模は、概ね阪神・淡路大震災相当であり、東日本大震災のような巨大災害の規模を大きく下回っていた。

し、地元県も機能不全に陥るという想定外の事態に対し、国が緊急支援物資を自ら買い上げ被災地へ搬送するという前例のない取組が急遽実施された。

原子力災害との複合危機も想定外であったが、緊対本部と原子力災害本部との会議の連続開催や合同開催が発災後しばらくの間繰り返されることとなった。

（２）東日本大震災発生時の防災行政体制の問題点

東日本大震災発生時の防災行政体制の問題点は、直接的には、当時の防災行政体制が、巨大災害への対応の必要性を想定していないものとなっていたことにある。

だが、そうした理解を行うだけでは表面的である。巨大災害対応の視点から見て、当時の防災行政体制には具体的にどのような不十分さがあったのか、さらには、そのような不十分さが生じてきた根源的原因が何であったのか、が明らかにされなければならない。こうした点についてはどう考えるべきなのであろうか。

① 防災行政体制の設計思想における巨大災害対応の想定の欠如

直接的な問題点は、東日本大震災の発生時の防災行政体制については、巨大災害の想定が欠落したものであったということである。

1995(平成 7)年に発生した阪神・淡路大震災の際には、特に初動対応の遅れが強く批判されたことから、同震災後、初動参集の強化のための仕組み(緊急参集チームの仕組みの導入等)の整備や内閣の危機管理体制の整備が行われた。

そして、2001(平成 13)年 1 月 6 日に、①内閣機能の強化、② 1 府 22 省から 1 府 12 省への省庁再編、③国の行政組織並びに事務及び事業の減量、効率化等を柱とする中央省庁等改革(いわゆる橋本行革)が実施され、その一環として、国土庁防災局の機能は内閣府防災に移行した。

しかしながら、橋本行革には、①国家機能の減量・効率化(スリム化)が偏重され、拡大・強化すべき国家機能についての検討が十分に行われなかった、②各府省庁にどのような行政機能を帰属させるべきかという「中身」の検討が必ずしも十分に行われないままの再編が行われた、③内閣機能の強化において、国家的重要政策分野に係る持続的・組織的な政策企画立案機能についての「思い切った強化」は必ずしも十分になされなかった、④主として平常時の行政機能のあり方を念頭においた改革が検討され、行政改革の理念として未曾有の事態への対応力の強化が指摘されていたものの、そうした非常時対応の体制のあり方がほとんど議論されなかった、といった構造的特性が存在していた。

そうした中で、防災行政については、当時から専門家の間では首都直下地震の発生リスク等が認識されていたものの、防災行政体制のあり方が議論の対象になることはほとんどなく、まして、「未曾有の事態」にほかならない巨大災害対応の確立が検討

課題となることもないまま、既往の組織(国土庁防災局)が内閣府防災として平行移動するという整理がなされたのみにとどまっていた¹⁴⁴。

そして、橋本行革後は、中央防災会議の専門家会議等において、首都直下地震や南海トラフ地震(当時は東海・東南海・南海地震と呼称)等の巨大災害のリスクや被害想定や応急対応方針に関する検討が積み重ねられてきているものの、そのような事態を直視した行政組織の整備が議論されることは、ほとんどないまま、時が推移した。

そして、第3章で述べたように、2011(平成23)年3月、東日本大震災が発生した際の政府の対応は、初動対応については、阪神・淡路大震災後の初動参集の強化のための仕組みが活用され、迅速に開始された¹⁴⁵ものの、その後の対応については、それまでの防災対策の想定規模(概ね阪神・淡路大震災規模)を大きく上回る巨大災害に対し、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて導入された様々なシステムを臨機の修正や応用動作を加えながらフル稼働させ、それによってあげうる限りの最大限の効果の発揮を目指す取組となっていた。

事案対処班は、当初阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて策定されていたマニュアルに従い、30名体制で発足したが、その人員規模では到底足りず、3月20日時点で70名規模に達し、被災者生活支援特別本部の発足時には100名体制となっていた。

また、被災地においては、地元地方公共団体が壊滅的あるいは深刻な機能不全に陥り、急遽、国が直轄での緊急物資支援を実施する展開になった。このような事態を想定した防災行政体制の整備も事前になされてはいなかった。

このように、実際に経験された巨大災害の際の事実の教訓として、体制や仕組みの整備がなされる必要があることは論をまたないし、実際、そうした手当ては震災後になされてきている。

しかし、将来の巨大災害に備えた防災行政を確立していくためには、そのように経験された巨大災害の発生時の事実の教訓を後追いすることだけで十分といえるであろうか。巨大災害の態様は、災害ごとに様々に異なると考えられ、経験された事実、巨大災害の発生時に生じる不連続的な状況変化の、ごく一例に過ぎないものと考えられ、それでは到底十分とは考えられない。

そのような問題意識から考えると、東日本大震災の際に、以上のような問題が発生したより本質的な原因は、防災体制の設計思想の中に、巨大災害を想定した具体的な

¹⁴⁴ ただし、最後の国土庁防災局長であり、初代の内閣府政策統括官(防災担当)となった吉井一弥は、総理の直属の機関の内閣府というところになったことで、各省庁を集めて話をしたり調整したりするのが非常にやりやすくなったと述べており(脚注41参照)、橋本行革における内閣機能の強化の反射的效果としてではあるが、総合調整機能が一定程度強化された面があったと考えられる。

¹⁴⁵ 越山(2014)は、今日の日本の災害対応システムについては、災害初動時における行政体の緊急体制の構築は迅速に行われ、また、事前に整備されたシステムの適用についても極めて迅速に行われる特性を獲得していると指摘しており、東日本大震災においてもそれが発揮されたと指摘している。

手当てが存在していなかったことにある、ということ、我が国の防災関係者は、十分に認識すべきであろう。

したがって、我が国の防災行政及び防災行政体制については、その設計思想として、巨大災害の発生時に生じる可能性のある不連続的な状況変化を可能な限り具体的に想定し、質及び量の両面から、そのために必要な体制を構築していくという考え方を確立する必要がある。

② 巨大災害と大規模災害の違いについての認識不足

このように巨大災害への対応力が備わっていない行政体制による東日本大震災への対応について、曾我(2016)は、①総じていうならば、中央省庁は組織としても、個々の行政職員としても、その役割を相応に果たしたといえ、②水平的な調整メカニズムに加えて、官邸主導を可能とする内閣官房・内閣府による調整が重層的に組み合わさるという 2000 年代以降の変化は、今回の震災対応にもよく表れていた、③日本の行政機構においては、水平的な調整メカニズムが内包されており、それは災害対応において生じる様々な総合的対応の必要にも、十分に応じられるものであった、④ただし、物資の調達と輸送等専門知識なくしては対応できない業務への対応は難しいという問題は残っており、災害対応業務のうち専門化していく必要がある部分はどこなのかを検討していくことが今後の課題である、⑤府省の活動については、所与のリソースを目一杯用いたといえるが、そもそものリソースが不足している可能性が検討されるべきである、と指摘している(曾我(2016))。実際に東日本大震災への初動・応急対応に従事した筆者の目から見れば、このような指摘は、基本的に事実に合致したものである¹⁴⁶。

しかしながら、他方においては、大規模災害と巨大災害には、「量的な違い」のみならず、「質的な違い」があり、巨大災害対応については、投入資源量の増加の問題だけではなく、巨大災害に特有の質的特性を踏まえた対応がなされなければならないことを指摘しうる。実際、東日本大震災の発生後は、次のような巨大災害ならではの不連続的な状況変化が顕在化していた。

第一に、被災地域が著しく広域化し、被災自治体数が大幅に増加するとともに、地方公共団体の壊滅や深刻な機能不全が発生した。このため、近隣自治体間の相互応援はほとんど困難な状況となり、全国の多数の地方公共団体によって極めて大規模な支援活動が展開されることとなり、その全体最適化のための工夫の重要性が顕在化した。また、地方公共団体の壊滅や深刻な機能不全が発生する中で、緊急支援物資に係る支援など、国が自ら積極的な支援を展開する必要が生じた。

¹⁴⁶ 加えて、このような好意的な評価をいただいたことに厚く感謝申し上げたいと考える。

壊滅的な被害を受けた被災地においては、情報機能そのものが消滅し、被害情報が入らないこと(暗数の存在)が深刻な被害を示すものとなるような状況までもが発生していた。

第二に、被災者支援については、対象者数が激増しただけではなく、被災地域の広域化により、地元経済圏の中核である仙台市が被災し、高齢化が進行した下で、退職や失職を余儀なくされた被災者の困窮の解決としての「生活再建」が求められる等、難易度が高く広範囲に及ぶ諸課題への対処が求められ、量質両面からみて極めて高度な課題に直面することとなった。

第三に、初動対応の総合調整に要する人員数は大きく増加し、かつ、24時間対応が長期間継続したほか、応急対応期間も長期化し、一般職及び指定職について、「交代を考慮した人員体制」の脆弱性が顕在化するとともに、ロジスティックス基盤(食事、睡眠、入浴、着替え、健康管理等)の脆弱性が顕在化した。また、防災大臣が環境大臣を兼務していたものの、発生災害への対応以外の業務の遂行は全く困難な状況となった。

第四に、本格的な復興の開始に長期間を要することとなり、迅速な復旧・復興を可能とする事前の備えの重要性を強く認識させることとなった。

第五に、自然災害以外を併発した複合危機(原子力事故災害)が発生し、自然災害対策だけにとどまらない全政府的対応の必要性が生じた。

以上のような視点からは、東日本大震災は、こうした巨大災害による不連続的な状況変化を直視した防災対策の欠如に対する「警告」として受け止めるべきものであったと考える。

世界有数の災害大国でもある我が国としては、この重大な警告を漫然と見過ごすようなことは、決してあってはならないであろう。

③ 巨大災害対応のための高度な総合的政策の企画立案を組織的・持続的に遂行する行政機能の脆弱性

以上のように、東日本大震災は、大規模災害と巨大災害には、「量的な違い」のみならず、「質的な違い」があり、巨大災害対応については、投入資源量の増加だけでなく、巨大災害に特有の質的特性に対応していくための社会システムの構築の重要性を警告する出来事であった。

巨大災害に対峙していくためには、災害が発生した後の初動・応急対応だけは到底不十分である。平常時からの減災の積み重ねによる予防が極めて重要であるし、巨大災害の発生時に起きる状況を直視した初動・応急対応力の準備が不可欠である。そして、平常時から、いざという時の迅速な復旧・復興を可能とする取組を積み重ねる必要がある。こうした多岐にわたる取組を、全省庁が心をつにした上で、国民の理

解・協力を取付け、文字通り国を挙げた「自助・共助・公助」を実現していく営みを持続的・組織的に推進していかなければならない。

このためには、巨大災害対応を、国を挙げて取組む国家的重要政策分野と位置づけ、政策科学や自然科学の知見を総合化した組織的な政策研究、企画立案及びその推進を持続的・継続的に遂行する能動的・積極的な政策機能の確立が不可欠である。

しかしながら、東日本大震災の発災当時、内閣府防災の役割については、初動・応急対応が眼目であるとの印象が広く持たれており¹⁴⁷、予防対応や復旧・復興については、各省庁や各方面の政策提言の「とりまとめ」や、隙間や不整合の「調整」などの受動的・消極的な政策機能を中心とするものにとどまり、こうした高度な政策機能を備えていたとは言い難い状況であった。

実際上も、局長級職員が統括官1名のみしか配備されていない組織において、初動・応急対応についての責任を果たしつつ、同時にそのような高度な政策機能を担うことに本質的な限界があることは明らかであろう。

そして、このような状況は、橋本行革における内閣機能の強化において、行政改革の理念として「未曾有の事態」への対応力の強化が指摘されていたものの、そうした非常時対応の体制のあり方がほとんど議論されなかった、といった橋本行革の構造的な特性を背景に、それ以前から存在していた問題が未解決のまま温存されたものでもあったと考えられる。

我が国の防災行政及び防災行政体制については、巨大災害の発生時に生じる可能性のある不連続的な状況変化を可能な限り具体的に想定し、質及び量の両面から、そのために必要な取組を進める体制を構築していく必要がある。

しかし、巨大災害は、「千年に一度」等の極めて低頻度でしか発生しないことや、十分な記録が存在しないことから、巨大災害の発生時に生じる可能性のある不連続的な状況変化については、実際の災害経験に学ぶという方法だけでは到底十分なものにならない。第3章で述べたように、発災直後に概算被害規模の推定をどのように行うのか、災害発生後に津波のように到着する断片的な災害情報をどのように活用すべきか、計画停電等も含め、電力の欠如する事態の下での被災地支援はどのようになされるべきなのか、地元地方公共団体が壊滅した複合の広域的な被災地支援を具体的にどのように展開するべきなのか、たとえば金融経済危機、テロ、感染症の大流行等との

¹⁴⁷ このように内閣府防災の役割が、初動・応急対応を主たるものとの印象がもたれていた背景に、防災行政における想定災害規模が概ね阪神・淡路大震災規模にとどまっていた状況があったと考えられる。そして、このように、内閣府防災の行政機能が、主に初動・応急対応を行うものと認識されていたことは、内閣官房(安危)との二重性を印象づけやすい状況を生み、東日本大震災後に、日本版 FEMA 創設論の一環として、内閣官房(安危)と内閣府防災の統合論を惹起した原因の一つになった可能性があると考ええる。

複合危機が発生した場合に国民の安全をどのようにして守るべきなのか。これらは、ほんの一例に過ぎないが、政策課題は山のようにあるであろう。

こうした巨大災害の発生時に生じる可能性のある不連続的な状況変化を想定する取組は、地球物理学的な災害予測に限定されるものではなく、むしろ社会システムの構築に向けた取組といえるものであるが、それは、全分野の科学的知見を総動員し、道なき道を切り開いていく総合的な科学的挑戦となるであろう。

そのような前人未到の科学的挑戦を持続的に遂行していくため、巨大災害対応のための総合的政策の企画立案を組織的・持続的に遂行する行政機能を確立することが、将来にわたる我が国の存続のために、極めて重要である。それこそが東日本大震災の真の教訓に他ならないと考える。

（３）東日本大震災後の組織・人員体制の整備

東日本大震災の後には、内閣府防災の体制について、人員の増加(58名→104名)や大臣官房審議官の増設といった取組がなされてきている。ただし、これは、基本的には、東日本大震災の発災時の初動・応急対応における人員不足を念頭に、主に初動・応急対応力の確保を念頭において講じられた措置と見るべきものであり、これまでに述べたような我が国の防災行政体制の問題点の本質的解決を図ったものとはできないであろう。

第５章で述べたように、東日本大震災後、各方面からは、巨大災害対応のため、日本版 FEMA や防災省(防災庁)などの一元的に防災対応を行う強力な行政機関 を設けるべきではないか等の議論が活発に提示されるようになった。

こうした議論に対して、2015(平成 27)年 3 月に公表された「政府の危機管理組織の在り方に係る関係副大臣会合」の最終報告書においては、「現状の組織体制には一定程度合理性があり、現段階において抜本的な組織体制の見直しを行う積極的な必要性は直ちには見出しがたい」、「災害発生時の初動対応に関しては、内閣危機管理監の統理のもと、内閣官房及び内閣府が総合調整を行っており、特に災害の規模が大きい場合にあっては、臨時の行政機関である緊急災害対策本部あるいは非常災害対策本部を設置して、政府として一元的に対応を行っている」等の見解が示されたところであり、それ以降政府はこの報告書に沿った答弁スタンスを維持してきている。

ただし、この報告書は、「自然災害を始めとする危機管理対応は不断の見直しと改善が不可欠なものであり、今後とも、上記の取組の進捗状況や成果を検証しながら、組織体制の見直しも排除することなく必要な対策の検討と実践により、よりよい危機管理対応体制を目指していく必要があると考える。」と結んでいるところであり、このような「不断の見直しと改善」の一環として、東日本大震災を上回る規模の巨大災害(首都直下地震、南海トラフ地震等)の発生時に生じる具体的状況について、科学的知見を総動員して予測し、それへの備えが十分であるか否かという政策科学的検証に基づき、巨大

災害に対応するための我が国の防災行政体制のあり方を見定めていく努力が期待されていると考える。

3. 巨大災害に対応するための我が国の防災行政体制の基本的課題

前節までの考察を踏まえると、我が国の防災行政体制に関する基本的課題として、巨大災害への対応に必須の「減災」の本格的推進のための体制が確立されていないということを指摘することができ、その具体的な要素として、次のような事項を指摘することができる。

(1) 防災行政体制の設計基準への「最大級の巨大災害への対応力」の導入

東日本大震災は、戦後我が国が経験した唯一の巨大災害であった。

東日本大震災の初動・応急対応は、それまでの防災対策の想定規模(概ね阪神・淡路大震災規模)を大きく上回る巨大災害に対し、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて導入された様々なシステムを臨機の修正や応用動作を加えながらフル稼働させ、それによってあげうる限りの最大限の効果の発揮を目指す取組であった。

このように、想定を上回る巨大な災害が起きてから、臨時的、後追いの、防災行政システムの不十分さを補充しながら対応を行っていくような歴史を繰り返してはならない。

東日本大震災は、我が国の防災対策を、将来の発生が懸念される巨大災害に対応しよう高度化することの重要性を覚醒させる出来事であった。そして、第3章で述べたように、この災害の経験は、今後は、災害像が十分解明されていなくても、また、発生確度が低くても、あらゆる可能性を考慮した最大クラスの巨大な自然災害を想定し、とりうる「減災」手段を積み重ねた総合的な対策を講じていくべきとの教訓を残した。我が国は、この災害の体験を起点に、将来の巨大災害(首都直下地震、南海トラフ地震等)に対する備えを確立していかなければならない。

国の防災政策や防災行政体制については、このような将来の巨大災害(首都直下地震、南海トラフ地震等)への対応力の確保を基本とする必要がある。

大規模災害と巨大災害には、「量的な違い」のみならず、「質的な違い」があり、巨大災害対応については、投入資源の量の問題だけではなく、巨大災害に特有の不連続的な状況変化への備えがなされなければならない。

我が国の防災行政体制については、巨大災害を下回る規模の災害に対応できているかどうかではなく、将来における発生が懸念される巨大災害ならではの状況への備えが進んでいるかどうかを基準に、評価されなければならない。

東日本大震災以下の災害への対応力を充実させるだけでは、東日本大震災の教訓を活かしたとはいえ、一方、巨大災害への対応力が確保されれば、それ以下の災害への対応力はおのずから確保される。

（２）巨大災害の減災のための政策の企画立案・推進機能の抜本的強化

第４章の比較分析の結果、大規模災害と巨大災害には、量的な違いのみならず、質的な違いがあり、巨大災害への対応については、巨大災害に特有の状況への対応がなされなければならないことが明らかとなった。

具体的には、被災地域の著しい広域化、高齢化の進行下での災害対応、自然災害以外を併発した複合危機への対応等を想定しなければならない。

初動・応急対応の迅速な遂行のためには、巨大災害の発生時に必要となる制度整備や本格的な復興に向けた取組の開始に必要な準備を平常時から着実に進めておくことが重要な課題である。

そして、巨大災害の際には、地方公共団体の壊滅や深刻な機能不全が発生するので、国が自ら積極的な支援を展開するとともに、国と地方公共団体等を通じた多様な対応主体の円滑な連携や全体最適性の確保のための抜本的な工夫が不可欠である。

そして、巨大災害時の被災者支援については、膨大な数の避難者、長期化する避難生活、周辺基幹都市の被災の下での生活再建、帰宅困難者や複合災害被災者等を視野に入れた被災者支援等、難易度が高く広範囲に及ぶ諸課題への対処が求められることとなる。

巨大災害に対応するための行政機能については、以上のような量と質の両面において難易度の高い諸課題への対処が求められ、こうした課題に対応していくための高度な政策の企画立案及び実施を推進していくことが不可欠である。

このためには、「防災の主流化」を念頭におきながら、巨大災害対策に特有の状況に立ち向かうための社会システムを設計・構築することを目的として、政策科学や自然科学の知見を総合化し、全分野横断的な総合性を有する政策を企画立案・推進する組織的取組を持続的・永続的に遂行する能動的・積極的な政策機能を早急に確立する必要がある。本研究では、このような、高度な政策の企画立案・実施機能を「巨大災害政策機能」と呼ぶこととするが、この機能は、以下に述べるような特性を備える必要がある。

第一に、それは、最大級の巨大災害に特有の不連続的な状況変化に立ち向かうための社会システムを設計・構築する政策の企画立案・推進機能でなければならない。巨大災害を下回る大規模災害や中小規模災害への対応や、巨大災害を単なる量的増加問題ととらえた政策だけでは、十分なものとは言えない¹⁴⁸。

¹⁴⁸ ただし、防災行政に大規模災害や中小規模災害への対応が含まれるのは当然である。

第二に、それは、「能動的・積極的な政策機能」でなければならない、各省庁や各方面の政策提言の「とりまとめ」や、隙間や不整合の「調整」などを行う「受動的・消極的な政策機能」では不十分である。自らが主体的に、①基礎情報¹⁴⁹の収集・保管・分析・整理、②政策課題の設定、③政策研究の推進、④政策の企画立案及び調整、⑤政策の実施の推進、⑥政策の推進状況の把握及び評価、⑦政策評価結果を踏まえた政策の企画立案及び推進、等を一体的に遂行するものでなければならない。

第三に、それは、断片的で一過性・時限性のものでなく、組織的で持続性・永続性のあるものでなければならない。日本列島の地学的宿命として、巨大災害リスクが消滅することは永遠になく、巨大災害対策は、我が国にとって、永遠の課題であり続ける。巨大災害対策の内容は、変化し続ける社会経済情勢を踏まえて、不断に見直され、進化し続けなければならない。

第四に、それは、政策科学及び自然科学の知見を活用した科学的合理性を有する政策を立案するものでなければならない。巨大災害は、発生頻度は非常に低い、ひとたび発生すると極めて大きな被害を生じるリスクイベント(テールイベント)¹⁵⁰にほかならず、それに対する対策は、費用便益比(B/C)が小さくなりがちなこと¹⁵¹や、一般にリス

¹⁴⁹ ここでいう基礎情報とは、政策課題の設定や立案の企画立案及び推進の基礎となる情報のことをいう。各種関係データ、行政関係資料、学術研究成果等のほか、実際の災害の発生時の状況に関する災害史や災害発生時の状況に係る情報等が重要と考えられる。

¹⁵⁰ 災害の本質は、将来のいずれかの時に起こる可能性がある不利益な確率事象(リスクイベント)である。そして、巨大災害は、発生頻度は非常に低い、ひとたび発生すると極めて大きな被害を生じるリスクイベント(テールイベント)にほかならない。「テールリスク」(tail risk)あるいは「テールイベント」(tail event)とは、統計学で確率の分布度合いを表す左右対称の釣鐘の形の曲線分布図の右端部分を「head」、左端部分「tail」と呼ぶことから、左側テールで確率は低いものの、いったん起これば大変好ましくないことになる危険性をそのように呼ぶ。土木・建築設計分野でいう L2 に対応する概念でもある。L1(レベル 1)は一定程度の頻度(例：100 年に 1 度)で繰り返し発生する災害、L2(レベル 2)は発生頻度が非常に低い(例：1,000 年に 1 度)がひとたび起きれば極めて甚大な被害をもたらす災害のことで、L2 への対応は、通常、ハードのみでは限界がある。また、テールリスクは、「ブラックスワンイベント」とも呼ばれているが、これは、ヨーロッパで、白鳥は白い鳥だけと思われていたが、1697 年にオーストラリアで黒い白鳥(ブラック・スワン)が発見され、それ以降、起こりえないことを「ブラックスワン」と表現するようになったことに由来する用語である。

¹⁵¹ 対策に巨額の費用を要する反面、発生確率が極端に低く、平常時における遊休化が生じるため、費用に見合った便益(被害軽減額に発生確率を乗じた期待値の割引現在価値)が得られにくい場合が少なくない。防災対策や防災行政組織については、このような特性に関連し、行政改革の精神に反するとの主張がしばしば行われる。他方、東日本大震災後、我が国は世界有数の災害大国であるから、できるだけ大規模な防災政策や防災行政組織が必要であるとの主張も見られる。しかし、この両者とも、確率事象への対応に必要な資源配分効率の最適化に結びつく議論とは言い難く、リスク事象である災害への対応について、過大でも過少でもない合理的な資源配分を追求していく必要がある。

クには正常性バイアス¹⁵²の作用によりリスクが正しく認識されにくく、仮にリスクが認識されたとしても、巨額の費用負担に世代間の負担の公平の問題も伴うことから、支出に対する支持を得ることが容易ではない。このような困難性を克服するためには、政策立案について、「課題解決型アプローチ」¹⁵³を活用する必要があると考えられ、その基礎として政策科学的合理性を備えることが不可欠である。

第五に、それは、「全分野横断的な総合性」を有するものでなければならない。巨大災害対策は、特定の分野、手段、ステージ等に枠を限定して推進するのでは、実効性が確保できない。あらゆる分野、手段、ステージを横断的に視野に入れ、様々な取組の総合化(ベストミックス)及び全体最適化を行い、全体として効率的で効果的な対策を追求する必要がある。分野については、全府省庁の所管分野や全学術分野を視野に入れた総合性を持つことが不可欠である。手段についても、「ハードとソフト」や「自助・共助・公助」等、活用可能な様々な方法を柔軟に組み合わせていかなければならない。そして、ステージに関しては、災害が発生した後の初動・応急対応だけは全く不十分であり、平常時からの予防(減災の積み重ね)、巨大災害を直視した初動・応急対応力の準備、いざという時の迅速な復旧・復興を可能とするための準備等を組み合わせていく必要がある。この際には、いわゆる「フェーズフリー」¹⁵⁴の考え方も大いに活用する必要があるであろう。

以上のような「巨大災害政策機能」の不存在は、国土庁防災局の設置当時から見られたものであり、橋本行革においても、その改革の構造的特性を背景にそのまま温存され、東日本大震災から相当の年数が経過した今日においてもなお本質的に変化していないと考えられる。

以上のような問題を克服し、巨大災害政策を、国を挙げて取組む国家的重要政策分野と位置づけ、「巨大災害政策機能」を一刻も早く確立することが不可欠であると考え

(3) 巨大災害対策における国の役割の強化

¹⁵² 正常性バイアス(Normalcy Bias)とは、心理学や行動経済学等のプロスペクト理論による「認知バイアス」の一種で、災害など予期せぬ出来事に対して、心が過剰に反応して疲弊しないために必要なはたらきで、ある程度の限界までは正常の範囲として処理する心のメカニズムである。

¹⁵³ ここでいう「課題解決型アプローチ」とは、巨大災害時に生じる状況を想定し、対応力の強化が必要な点を見定め、それを解決するということである。こうしたアプローチにおいては、現状について解決すべき課題が明示的に見当たらない場合は、差し当たり現状維持が肯定されると考えることになる。

¹⁵⁴ フェーズフリーとは、平常時と非常時の2フェーズを区別せず、どちらのフェーズでも活用可能なものを採用するという考え方で、2014年に社会起業家・佐藤唯行が提唱し、防災分野等に広がりつつある概念である。

第4章における比較分析で見たように、巨大災害の発生時には、被災地域が著しく広域化する中で、被災自治体数が著しく増加し、市町村のみならず都道府県までもが、壊滅や深刻な機能不全を起し、地元地方公共団体がその機能を遂行できない現象が生じることが想定される。

近隣自治体間の相互応援はほとんど困難な状況となり、全国の多数の地方公共団体によって極めて大規模な支援活動が展開されることとなり、その全体最適化のための工夫が重要となる。

このような状況に対処していくためには、国直轄で自ら積極的な支援を展開することや、国と地方公共団体等を通じた多様な対応主体の円滑な連携や全体最適性の確保のための抜本的な工夫が不可欠である。

東日本大震災の際には、多くの地方自治体が、高い志で被災自治体支援や被災者支援に立ち上がったが、個別的な支援活動は、相互の整合性や全体最適化の保証を欠くものとなる可能性が高く、災害緊急対応が全体として極めて非効率なものとなる可能性が否定できない。

災害は、地域的・時間的に偏って発生する確率事象であり、その発生地域や時期、規模の予測は困難である。他方、災害対策に必要な人的資源や財源は、大きく、かつ、変動する。自然災害対策については、個別の地方公共団体のみで負担・対応することは困難または非効率であり、国の地方自治体への支援が不可欠である。災害規模が大きいほど、こうした事情は強まる。

第2章で述べたように、災対法は、主として風水害を念頭におき、国・都道府県・市町村が役割分担をして災害対策を担うとはいえ、地方公共団体(市町村等)が対応の主役となる仕組みとして、日本の防災制度の基層を形成している。災害発生時には、被災地におけるきめ細かい対応が不可欠なので、そのような制度構造には十分な存在理由があるが、災害規模が巨大化すると、そのような枠組だけでは限界が生じる。

巨大災害への対応の基本的な枠組は、国のリーダーシップと地方公共団体の密接な連携の下で、国及び地方公共団体の総合調整機能の直結を前提とする密接な相互連携の確立、国が自治の範囲を超える広域的取組や直接対応をできるような仕組み、国と地方が最善の連携を行いうる共通の業務基盤等を確立し、取組全体の最適化を追求していくことが必要である。

(4) 災害対応の体系化・標準化の推進

そのような国と地方の最善の連携を確保するためには、国と地方公共団体等を通じた多様な対応主体の円滑な連携や全体最適性の確保のための抜本的な工夫が不可欠である。そうした連携強化・全体最適化の推進基盤として、国の各機関及び地方公共団体を通じた「災害対応の体系化・標準化」を進めることが強く望まれる。

具体的には、米国の ESF (緊急支援機能)を参考に、国の各機関と地方公共団体間を通じ、災害対応業務の統一的な分類・定義を公式に制定することが想定される。

そして、そのようにして共有された災害対応業務の分類・定義を基礎に、国の各機関及び地方公共団体を通じた連携体制、責任主体、指示系統、業務内容等の整合性・協働体制を確保するとともに、共通の情報取扱書式と共通プロトコルを定め、情報システム間の連携関係を構築していくことが望まれる。

その上で、これらを活用していくための基礎として、目標による管理を念頭においた実践的な合同訓練、クオリティの高い標準的な人材研修プログラム・カリキュラムの構築等を進めることが期待される。

(5) 中核組織の強化と各省が分担する行政機能の連携確保

防災行政¹⁵⁵は、全行政分野に関係するものであり、特に巨大災害対策の領域は全行政分野に及び、それに関係しない行政分野は存在しない。その全てを一つの行政組織に集中させることは不可能である。

第1章で見たように、曾我(2016)は、日本の行政組織は、情報共有型組織が分立し、それらの組織間で水平的な調整メカニズムが機能するという特徴を有していると指摘している。そして、第2章で述べたように、災対法の制定過程では、我が国の防災行政体制については、各省に、各省が有する機能を十分発揮させつつ、その総合性を与える基礎を作ろうとの精神で立法されていた。

さらに、曾我(2016)は、東日本大震災における政府の対応においては、そうした水平的な調整メカニズムに加えて、官邸主導を可能とする内閣官房・内閣府による調整が重層的に組み合わさるという2000年代以降の変化が、よく表れていたと指摘している。

このような我が国の行政組織体制の特性を活かしつつ、優れた総合調整機能の下で、各分野が強力に連携することにより全体最適化が図られていく状況を目指すことが望ましい。

このためには、政府全体の総合調整を担う中核組織の機能強化を図りつつ、各省が分担する行政機能の連携確保を確保することが重要である。

(6) 巨大災害対応に相応しい組織・人員規模の確保

¹⁵⁵ 「防災」とは、「災害を未然に防止し、災害が発生した場合における被害の拡大を防ぎ、及び災害の復旧を図ること」(災対法第2条第2号)を意味する。巨大災害を念頭におけば、この定義に関係しない行政分野は存在せず、その領域は全行政分野に及ぶ。

巨大災害対応を担う行政組織には、巨大災害の量的な大規模性に相応しい組織・人員規模を確保する必要がある。巨大災害への対応に関する高度な政策機能を担う組織・人員の確保が必要であることはいうまでもない。

また、巨大災害時には、初動対応の総合調整に要する人員数は大きく増加し、かつ、24時間対応が長期間継続するとともに、応急対応期間も長期化することが予想される。第3章で述べたように、東日本大震災の発生時、内閣府防災の職員は、12時間×2交代での勤務で執務することとなったが、幹部職員については、交代要員もいない中で、官邸危機管理センターの中で、椅子を向かい合わせにして、足を乗せて仮眠をとるような状況が発生していた。そして、その間の着替え、入浴、睡眠、食事等もままならない状態での奮闘を行った。人員は圧倒的に不足し、内閣府本府からは、誠心誠意、徹底的な応援がなされた。当初は、一定数の応援人員の派遣を得ることだけで精一杯であり、人員の配置表の作成や交代を考慮した持続的ローテーションプランを作る余裕は全くなかった。そのようにして内閣府各部局から多数の応援者が逐次送り込まれてきたが、到着後に「防災業務は未経験ですが、何でもご指示に従いますので、何をしたらよいかご指示ください。」と異口同音に述べるところから業務を立ち上げていったが、その傍らに続々と被災情報が押し寄せ、法的措置の発動等に関する調整・指示や問い合わせへの対応などを矢継ぎ早に行わなければならない、時間が矢のように流れていく状況で、人員の配置表の作成や交代を考慮した持続的ローテーションプランが出来上がったのは、発災から数日経過した時点のことであった。

こうした状況に備え、交代や人材の練度の確保も考慮しつつ、必要な組織・人員規模を確保していく必要がある¹⁵⁶。

4. 巨大災害に対応するための防災行政の中核組織のあり方

本節では、前節で述べた基本的課題を踏まえ、防災行政の中核組織のあり方を示す。中核組織は、巨大災害対策のための「減災」を強力に推進するため、各省の機能を十分に発揮させつつ、全体の取組の総合性を確保させる取組の核となる必要がある。

(1) 中核組織の国家行政組織編成上の位置付け

¹⁵⁶ 曾我(2016)は、東日本大震災への府省の活動は、①所与のリソースを目一杯用いたといえるが、そもそものリソースが不足している可能性が検討されるべきである、②通常時のある程度のスラック(余剰)を認めない限り、過剰な負担を組織や人員に求めることになる、③非常時に120%の力を組織も職員も発揮したからと言って、そのことを前提とすることは長期的にみて望ましいことではない、④災害への対応にあたるための物理的なインフラを軽視したまま業務に従事することを求めるのは、竹槍で米軍機に立ち向かうことを求めた旧陸軍と同じ穴の貉であり、そういった精神主義の帰結は火を見るより明らかであろう、等と指摘している。

まず、国家行政組織編成における中核組織の位置づけについて述べる。

国の防災行政体制の整備については、優れた総合調整機能の下での連携強化・全体最適化を基本方針とする必要がある。

そうした連携・全体最適化の中軸として、優れた総合調整機能を担わなければならない。

① 中核組織の任務及び所掌事項

巨大災害対策の領域は全行政分野に及び、それに関係しない行政分野は存在しない。したがって、中核組織の総合調整機能は、全政府的な広がりカバーしなければならない。そのような総合調整機能は基本的に総理大臣に属するものである。中核組織は、そのような総理大臣の総合調整機能を補佐する役割を担うものでなければならない。

具体的には、多くの省庁にまたがる防災関係事務について、防災の観点からその整合性をチェックするとともに、それらが全体として最適な形で調和するために PDCA サイクルによる政策の評価・調整を行い、災害対応の体系化・標準化の推進等の中軸となることが想定される。

その際に、中核組織に、内閣補助事務と密接不可分に関係する分担管理事務¹⁵⁷をどこまで集中させるべきかという課題がある。このような行政機能の集中の是非については、分散と集中の利害得失（エージェンシー理論でいう費用・便益）に基づいて判断する必要がある。一般に、機能集中のメリットとして、当該主任の大臣の権限強化、一体的執行による有機的整合性の確保が考えられる。他方、機能集中のデメリットとして、指揮命令系統の鈍重化、それによる巨大災害発生時の初動・応急対応の機動性の阻害、総合調整事務と分担管理事務の間の利益相反の懸念、個別行政分野の専門性の阻害等をあげることができると考えられる。このような利害得失を考慮しながら、各府省庁の所管事項を改めて点検し、防災に関する内閣補助事務と密接不可分に関係する分担管理事務については、中核組織への移管を行う必要がある¹⁵⁸。

¹⁵⁷ 現行の内閣府防災は、このような分担管理事務として、緊急災害対策本部の設置・運営、防災計画に関する事務、激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律、特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律等に関する事務を所掌している。

¹⁵⁸ ただし、全ての行政機能を一元化することについては、否定的な議論が少なからず存在する。第2章でみたように、災対法の制定過程では、各省がそれぞれ有する機能は各省に十分に発揮させつつその総合性を与える基礎を作ろうとの精神で立法するとの政策判断がなされていた。また、第1章でみたように、山本(1992)は、防災行政組織においては、統制型の集権的対応より、課題解決型の分権的・多元的対応が有効であると指摘している。また、曾我(2016)は、東日本大震災への政府の対応においては、日本の行政機構に内包されている水平的調整メカニズムが一定の機能を果たしたと指摘している。

以下においては、このような認識の下に、いわゆる日本版 FEMA の創設論や、防災省又は防災庁の設置論について考察を進める。

② いわゆる日本版 FEMA の創設論について

L.ボズナー氏の提言や、それに触発された、いわゆる日本版 FEMA の創設論のポイントは、①内閣府災害担当部局、内閣官房安危室等を統合し日本版 FEMA の中核とすること、②オールハザードアプローチ(災害の種類や規模を問わず、全ての災害にひとつの組織で対応すること)と③Incident Command System(ICS: 指揮命令系統や危機管理手法を標準化したマネジメント・システム)の日本への導入、にある。このうち、行政組織のあり方に直接関係する事柄は、①及び②であるが、このような議論をどう考えるべきであろうか。

まず、第一点目の内閣府防災と内閣官房安危室等の統合論については、本研究における分析の結果、東日本大震災の際の状況としては、内閣府災害担当部局と内閣官房安危室等の間では緊密な連携が確保されており、そうした統合や実働機関の指揮が一元化されていなかったことによる弊害を明確に示唆する具体的な事象は見られなかった。

そもそも、このような組織編成は、米国のような大統領制の下では格別の違和感はないが、内閣官房は内閣の補佐組織、内閣府は内閣におかれる行政機関の一つとする我が国の内閣制度の下では、そうした制度設計には本質的な限界があるといわなければならない。

むしろ、東日本大震災の初動・応急対応の教訓として重要と考えられるのは、今後の巨大災害の発生時には、原子力災害その他の国家的危機(例えば金融・経済危機、物資危機、エネルギー危機、テロ、疫病等)が同時発生する複合事象への対応体制の確保が不可欠であるということである。複合事象による国家危機に備えるためには、自然災害については主として内閣府防災が総合調整機能を担い、総理及び官房長官並びにその直接的補佐組織である内閣官房が、国家危機全体への対応に対処しうる状況を確保するとその役割を分担することが適切であると考ええる。

第二点目のオールハザードアプローチの導入については、第3章で見た東日本大震災の初動・応急対応の経緯において、放射能放出を伴う原子力事故災害への対応については、高度の専門性や原子力行政との有機的連携が不可欠であり、巨大自然災害への対応と同時に同一部局で対応をとることは、現実的であったとは考えられない。大規模交通事故対応についても、高度の専門性や運輸行政との有機的連携が不可欠であり、同様のことを指摘しうると考える。

そもそも、災対法の枠組自体は、自然災害、原子力災害及び事故災害までオールハザードアプローチを採用していると見ることもできる¹⁵⁹。このように、法律上は、自然災害及び原子力災害等の事故災害までの範囲についてオールハザードアプローチを採用しつつも、実際上の運用については、自然災害は内閣府防災が、それ以外の災害は専門的知見を有する機関が実質的に総合調整機能を担う仕組みとなっている¹⁶⁰。

このような現状を変更すべき点があるかどうかについては、その実際上の利害得失を見極める必要がある。

以上をまとめると、米国における FEMA の存在は示唆に富むものの、我が国の基本制度や実情に照らすと、L.ボズナー氏の提言にある日本版 FEMA のような行政体制をそのまま設けることは困難といわざるを得ない。しかし、米国のシステムから、我が国の巨大災害対応の充実に資する要素を活用していくことは重要な課題と考える。

③ 防災省又は防災庁の設置論について

次に、防災省又は防災庁の設置を求める議論について考察する。

まず、第一に、防災省の設置について考察する。

先述のとおり、巨大災害を念頭に置くと防災行政の領域は全行政分野に及ぶ。したがって、防災に関係する全行政機能を一元化した行政組織として防災省を設置するという案は、総理大臣に属する総合調整機能を含めた全政府の行政機能を一つの省に統合することを意味しており、現実的ではない。

したがって、仮に防災省の設置について検討するとしても、それは、多くの省庁にまたがる防災関係事務を全体として最適な形で調和させるための総合調整を主軸とする行政機関とする案の是非についての検討にならざるをえない。

¹⁵⁹ 「災害」とは「暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、崖崩れ、土石流、高潮、地震、津波、噴火、地滑りその他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害をいう。」（災対法第2条第1号）とされ、政令で定める原因として「放射性物質の大量の放出、多数の者の遭難を伴う船舶の沈没その他の大規模な事故」が定められている（同施行令第1条）。

¹⁶⁰ 原子力事故災害については、放射能を伴う災害であるとの特殊性を有し、その対応に高度の専門知識が必要となる。また、大規模事故災害についても、例えば大規模交通事故災害は、やはりその対応に高度の専門知識が必要となるため、国土交通省の運輸行政部門が総合調整を強力に補佐する体制となっている。

そして、仮にそのような案を検討するのであれば、その場合には、防災省に内閣府防災の機能を移管することにより、内閣総理大臣が主任大臣である内閣運営の総合調整機能を円滑に補佐しうる仕組みとなりうるかどうかの見極めが必要であろう¹⁶¹。

防災省の設置については、そのような点に関する議論が深まる必要がある。

第二に、防災庁の設置について考察する。

仮に内閣府防災の機能を継承・強化する「防災庁」を設置するとすれば、①内閣府の外局としての「防災庁」と、②復興庁¹⁶²と同様に、内閣の下に置かれる「防災庁」の2案(以下、この2案を「防災庁」と総称する。)が考えられる。

これらの2案とも、内閣総理大臣を主任の大臣とし、防災大臣や内閣府防災がそれに係る内閣補助事務を担っている総合調整事務を所管することに制度的支障はない。

このような防災庁の設置については、その利害得失を見極めた結果、設置が妥当と判断されれば、その設置を前向きに検討する必要がある。

なお、防災庁が設置される場合には、各府省庁の所管事項を改めて点検し、防災に関する内閣補助事務と密接不可分に関係する分担管理事務の移管を行う必要がある。

④ 防災大臣の法定必置化及び専任化

第3章で述べたように、東日本大震災の発生時には、防災大臣¹⁶³は環境大臣を兼務していたが、発災直後から初動・応急対応の総合調整に専念すべき状況となっていたが、防災大臣が他の大臣と兼務となっていたことは、いつ起きるかもしれない巨大災害を想定した体制が平素から確保されていなかったことを示すものといえる。

初動対応の過程では、地震防災対策特別措置法の延長をめぐる防災大臣の対応の最中に、防災大臣の緊急的な判断や対応が求められる重大な状況変化が生じたら一体どうなっていたであろうかという戦慄を禁じ得ず、巨大災害の発生時における政府の防災体制においては、防災大臣をはじめとする中枢の職員について、24時間対応が長時間継続

¹⁶¹ この点に関連したコメントとして、脚注41で引用した吉井(2002)の記述がある。

¹⁶² 国家行政組織法上、「庁」は、府又は省の「外局」として置かれる行政機関と位置づけられている(国家行政組織法3条3項)。ただし、復興庁は、国家行政組織法の適用除外であり、内閣の下に置かれ、東日本大震災からの復興に関する内閣の事務を内閣官房とともに助けること、主体的かつ一体的に行うべき東日本大震災からの復興に関する行政事務の円滑かつ迅速な遂行を図ることを任務としており(復興庁設置法第3条、第21条)、2012(平成24)年2月10日に開庁した。

¹⁶³ 現行の防災大臣は、内閣府設置法に基づき、内閣総理大臣が内閣の重要政策に関して行政各部の施策の統一を図るために特に必要がある場合におかれる特命担当大臣として設置されるのが常例となっているが、沖縄・北方担当、金融担当、消費者・食品安全担当大臣とは異なり、法律上は必置とされてはいない。また、国家公安委員長、環境相などと兼任とされる例が多く、専任の大臣が設置された例はない。

する初動対応のための交代要員がいないだけではなく、発生した巨大災害への対応に専念することを可能とする体制も整備されていないと認識したことは、第3章で述べたとおりである。

東日本大震災の際には、発災からしばらく経過した後に、緊対本部員に環境副大臣を追加指名し、同副大臣が環境大臣の代理者として、災害対応に係る事務も含めて職務を代行し、後任の環境大臣が発令されたのは発災から3か月以上が経過した後であった。

しかし、今後の巨大災害対策を考えると、防災大臣には、平時から、減災対策や初動・応急対応の事前準備のために取り組むべき課題は多い。また、いつ発生するかもしれない巨大災害時に備えるためには、防災大臣の兼務状態で東日本大震災発生後のような状況が繰り返されることは決して許されるものではない。

巨大災害に対応するための国の防災行政体制の確立という観点からは、防災大臣を法津上必置化及び専任化することが検討されてしかるべきと考える。

（２）中核組織の組織設計

① 巨大災害に対する政策機能及び初動・応急対応に必要な組織・人員体制の確保

中核組織については、巨大災害対応に相応しい組織・人員規模の確保を基本方針とする必要がある。

まず、中核組織は、巨大災害に対応するための高度な政策の立案・推進機能を担う「政策官庁」としての性格を有することとなるが、そのような政策機能を確立するための組織・人員体制を確保する必要がある。

第二に、中核組織は、巨大災害発生時の災害対応に関する総合調整をはじめ、いざという時に備えて平時からの備えを進める「対応官庁」としての役割を担うこととなるが、そのための組織・人員体制も確保しなければならない。

第4章の比較分析で見たように、巨大災害時には、初動対応の総合調整に要する人員数は大きく増加し、かつ、24時間対応が長期間継続する。このため、一般職及び指定職のいずれについても、交代を考慮した人員体制の確保、ロジスティックス基盤（食事、睡眠、入浴、着替え、健康管理等）を整備する必要がある。

内閣府防災の組織は、東日本大震災の発生時は、統括官1名及び審議官1名の下に、5 参事官以下 58 名の常勤職員が配備されていた。そして、緊対本部で約 200 名、現地対策本部で約 95 名の体制を、12 時間×2 交代制運用により 24 時間確保した。東日本大震災では、初動対応の総合調整に要する人員（本部事務局の人員数）として、阪神・淡路大震災の約 5.4 倍の人・日を要した。これらの要員は、各府省庁からの臨時的派遣も得て確保したものであり、今後の巨大災害の発生時にも同様の臨時的派遣を活用することが想定されるが、緊対本部事務局や現地対策本部等の統括等のコア機能は内閣府防災

の職員が担うほかない。東日本大震災の際には、そうしたコア機能を担う断面人員数は、本部事務局で約 10 名体制、現地対策本部で 3 名体制であった。

こうした問題を踏まえ、その後逐次増員措置が講じられ、2018(平成 30)年 4 月 1 日現在、内閣府防災には、統括官 1 名及び審議官 2 名の下に 8 参事官制、92 名の常勤職員が配備されている。

しかしながら、東日本大震災を上回る規模の今後の巨大災害への対応を円滑に行うためには、現状の手当てで十分かどうか、引き続き慎重に検証を続けていく必要がある。

阪神・淡路大震災と東日本大震災の死者・行方不明者数はそれぞれ 6,437 名及び 22,199 名(2018(平成 30)年 3 月 5 日現在。災害関連死を含む)であったが、首都直下地震及び南海トラフ地震に係る被害想定では、最悪想定死者数はおよそ 2.3 万人及び 32.3 万人と見込まれる。今後の巨大災害への対応に必要な緊対本部人員数が単純比例するわけではないが、少なくとも今後の巨大災害対策に必要な人員の規模を過小評価することは避けるべきである。特に、政務三役や指定職については、交代要員を確保する人員規模が確保できているかどうか懸念され、重点的に検証することが必要である。

ちなみに、米国の FEMA は、内閣府防災と所管事項が異なるので同一には論じられないが、2012(平成 24)年 3 月現在で、4 局長、約 5,000 人の常勤職員と約 12,000 人の非常時対応要員(on-call 要員)を有する。

② 防災部門の周囲に一定の後背組織を擁する組織設計

国の防災行政体制の整備については、巨大災害対応に相応しい組織・人員規模の確保を基本方針とする必要があり、中核組織の組織・人員規模についても、そうした要請を満たす必要がある。

具体的には、防災部門に巨大災害対応に必要な業務量を考慮した人員数を確保することになるが、その際には、防災部門の周囲の後背組織の存在を考慮する必要がある。

第 3 章で述べたように、東日本大震災の発生直後は、内閣府の各部門から相当数の応援者(D 要員)が送り込まれたことではじめて一定数の対応人員が確保された。

この事実からも伺えるように、巨大災害の発生直後に必要となる多数の応援人員数は、防災部門の周囲に、国土庁や内閣府という後背組織が存在したことによって確保可能なものとなっていた。

国土庁においては、防災局とそれ以外の部門の行政内容の近接性は高く、また、一つの人材集団が基本的な担い手となっており、そうした背景によって、災害発生時に全庁が一体的に災害対応する仕組みが確保されていた。発災時の応急的派遣者は、全庁的な異動履歴の中で、一定の防災業務経験を持つ人材が比較的多く存在していた。

これに対し内閣府は、所管領域が極めて幅広く、①自然災害対策に隣接する防災分野(原子力防災等)、②防災行政との近接性が比較的高い分野(沖縄、北方、海洋、宇宙

等)、③防災行政との近接性が相対的に低い分野(経済財政政策、共生社会政策、消費者行政等)、などによって構成されている。そして、防災部門とそれ以外の部門は、人事異動等の動きから見て、相互の独立性が比較的高い人材集団となっていた¹⁶⁴。

いずれにしても、中核組織については、防災部門だけで完結する組織設計を採用することは、必ずしも有利な選択とは考えられず、防災部門の周囲に、防災と隣接性あるいは近接性を持つ行政分野を所管する一定規模の後背組織を持つ組織設計とすることが望ましい。

そして、それにより防災に関する基礎的な理解・経験を共有している人材集団が基本的な担い手となる状況を作り、後述する専門人材の育成・活用を可能とする人材管理を行っていくことが望ましい。

③ 地方防災局の設置

国の防災行政体制の整備については、国及び地方公共団体の総合調整機能の密接な相互連携の確保、国が自治の範囲を超える広域的取組や直接対応をできるような仕組、国と地方が最善の連携を行いうる共通の業務基盤等を確立し、取組全体の最適化を追求していくことを基本方針とする必要がある。中核組織は、その中軸として、平常時から、災害対応の体系化・標準化等の推進や地方公共団体の防災部門との緊密な連絡調整に努めるとともに、発災時には、被災地方公共団体への支援の中軸としての役割を担わなければならない。

第4章の比較分析で見たように、巨大災害の発生時には、地方公共団体の壊滅等の極めて深刻な機能不全が発生し、国が自ら積極的な支援を行う必要性が生じる。また、被災自治体が大幅に増加し、広域化するため、大規模な自治体の相互支援活動が展開されるため、円滑な連携や全体最適性の確保のための工夫が必要である。

地方自治体の対応力を超え、複数都道府県が被災するような広域巨大災害への対応については、自治の範囲を超えた広域的取組や国が直接対応できるような仕組みが検討されるべきであろう。

このような巨大災害の発生時における被災地方公共団体への支援の強化等の観点から、中核組織の地方支分部局として、地方防災局の設置の検討が望まれる。

¹⁶⁴ 東日本大震災の際には、内閣府からは極めて積極的な、誠心誠意の応援者派遣が行われた。他方、そうした応急的派遣者は、防災業務を全く経験したことのない人材が多くを占めていたのが実情であった。他方においては、このような所管事項の幅広さが有利に作用し、経済財政担当による被害額推計、物資不足に関する消費者庁の対応、支援物資に関する男女共同参画の視点からの配慮等、広範囲に及ぶ総合調整機能が円滑に発揮される現象が見られた。

国の行政執行事務の多くを担い、広域ブロック等を管轄区域とする管区機関¹⁶⁵の機能は、巨大災害の発生時には、高度の重要性を有する。被災地に近い国の管区機関が災害発生時に地方自治体の支援に回することは、地域的・時間的に偏って発生する災害に効率的・効果的に対応していく上で重要な仕組みといえる。個別の地方自治体が災害対応を実体験する頻度は高くないが、管区機関単位で見ると、災害対応を実体験する頻度は高い¹⁶⁶ため、練度の蓄積という観点から見ても、このような仕組みには優れた点が多い。

現行の内閣府防災には、その出先となる地方支分部局が存在せず、現行制度下では、災害発生時の現地における連絡調整機能は、臨時組織である現地対策本部を設置して行う仕組みとなっている。東日本大震災の教訓を踏まえると、巨大災害発生時には、都道府県が被災し、国が極力積極的な役割を担う必要性が生じる可能性が高い。さらに、首都直下地震の場合は、首都圏が深刻な被災を受け、中央の防災行政機能自体が被災する可能性があることにも留意が必要であろう。このような視点から見れば、中核組織の地方支分部局として、全国に数か所の地方防災局を設けることは検討課題となりうると考えられる。

これらは、発災時において、現地対策本部の設置・運営の母体機能を担い、現地における連絡調整機能や被災者支援に係る地方自治体への支援機能を発揮することが想定される。特に、首都圏が被災した場合には、首都圏への強力な支援活動の展開、中央の防災行政機能のバックアップの母体機能を担うこと等が考えられる。

そして、平常時においては、防災計画の整備、現地対策マニュアルの整備、広域的な見地からの訓練・人材育成、啓発等に係る連絡調整及び対策実施を担うことが想定される。

④ 専門人材の育成・活用を可能とする人材管理

¹⁶⁵ 国の行政機関の所掌事務を分掌する地方出先を総称して「地方支分部局」という。地方支分部局は、国の行政執行事務の多くを担っている。地方支分部局の中でも、数府県の地域を管轄区域とする相当の規模を有する地方支分部局を「管区機関」という。例えば、国土交通省地方整備局が東北、関東、北陸、中部、近畿、中国、四国及び九州の全国8箇所には設けられているように、管区機関は広域ブロックを管轄区域とする例が多い。

¹⁶⁶ 例えば、国土交通省地方整備局のTEC-FORCE(緊急災害対策派遣隊)は、大規模な自然災害等に際して、被災自治体が行う被災状況把握、被害拡大や二次災害の防止、被災地の早期復旧等に対する技術的な支援を実施する仕組みであるが、2008(平成20)年4月の制度創設以来、2018(平成30)年3月末までに東日本大震災をはじめ81の災害に対し、のべ6万人・日を超える被災地支援を実施してきている。

中核組織については、防災に関する知見を有する人材（以下「専門人材」という）の育成・確保を継続的に行いうる人事管理を行う必要がある。

このため、中核組織及びその後背組織の持続的な運営母体となり続ける人事的にまとまった一つの集団を育成することが望ましい。我が国の行政組織は、「情報共有組織」としての特性を持ち、組織のまとまりの単位は「人事のまとまり」であることが知られている。

それにより、巨大災害対策に対する政策に関する知見の蓄積・深化等を図り、巨大災害対応に係る政策の「知恵の府」としての実体を育成していくことが望まれる。

内閣府防災は、各府省庁からの出向(在籍期間は通例2年間)によって構成されている組織であり、東日本大震災の発災時に内閣府防災に在籍していた職員のうち、1年後も在籍していた職員の割合は37%となっていた。

危機は常に未知の事象や想定外の事象であり、臨機応変の状況判断と対応力など、人材の力量が問われる。したがって、危機管理に対応する人材の育成・確保は防災体制を考える上で重要なポイントの一つになる。

災害対応は、OJT(On-the-Job Training:現任訓練)が困難な業務であるから、実際の巨大災害又は大規模災害への対応経験を有する人材の知見を、その後の防災対策に活用していくことが極めて重要である。大災害の対応経験の知見を蓄積・深化させ、練度を向上させていくため、中核組織においては、一定の災害対応経験者の継続的在籍を可能とする組織・人材管理を考えることが望まれる。

また、災害対応業務の体系化・標準化と連動して、米国の標準的な防災危機管理研修プログラム等を参考に、標準的な研修プログラム、カリキュラムを構築することが期待される。

第7章 巨大災害対応のための我が国の防災行政体制のあり方についての政策提言

本章においては、前章においてとりまとめた巨大災害対応のための我が国の防災行政体制のあり方の帰結を抽出した上で、それを若干敷衍し、我が国の防災行政体制(特に国の防災行政の中核組織)のあり方についての政策提言を示す。

この政策提言は、他の諸々の政策提言と異なり、次のような特徴を有している。

第一に、これまでの提言は、基本的に、巨大災害対策に備えるためには可能な限り強大な防災行政体制の確立が必要であるというシンプルな論理に基づき「防災省」等の組織の新設等を提案しているものとなっており、巨大災害に特有の状況を実証的に考察した上で防災行政体制の機能や組織設計のあり方に関する具体的な方向を示すものではなかった。これに対して、本政策提言は、東日本大震災の初動・応急対応の経緯等を起点に、将来における巨大災害の発生時に生じる可能性のある状況(特に巨大災害に特有の不連続的な状況変化)を実証的に考察した上で、我が国の巨大災害対応体制について、解決を要する課題を明らかにし、新たに設けられるべき行政組織の機能や組織設計のあり方の具体的指針を明らかにした。

第二に、本政策提言は、こうした巨大災害特有の状況変化を直視し、巨大災害が発生した後の対応だけではなく、予防対策、初動・応急対応及び復旧・復興の全段階を通じ、国及び地方の全行政機関が、「減災」の取組を全分野横断的に積み重ねる「総合的な巨大災害対策政策の企画立案・推進機能の確立の重要性」を強調するものとなっている。

第三に、これまでの提言は、可能な限り強大な防災行政体制を確立すべきという考えから、防災行政に関する主要な行政機能を一元化あるいは集権化する方向感を基調とするものが少なくない。しかし、本政策提言は、これとは立場を異にしている。先行研究による知見や災対法制定時の政策判断等を踏まえ、一元化あるいは集権化を目指すのではなく、多様な行政主体の分権的協働を前提に、良き多機関連携を確保していく方向感を基本としている。そして、そのための強力な中核組織として「防災府(仮称)」を創設した上で、「国の役割の強化」、「災害対応の標準化・体系化」などによる総合的連携と全体最適化を確保していく方向を提唱する。

第四に、本政策提言では、このような中核組織の組織設計に関し、東日本大震災の初動・応急対応の経緯等を起点とする実証的考察に基づき、24時間連続の初動対応の長期化、交代要員確保の重要性、専門人材の確保の重要性、一定規模の後背組織を有する組織設計、防災大臣の法定必置化・専任化、地方防災局の設置等の具体的提言を行っている。

1. 巨大災害対応のための防災行政の整備の基本的考え方

我が国において将来における発生が懸念されている巨大災害(首都直下地震、南海トラフ地震等)への対応のため、以下に述べるような基本的考え方の下で、国の防災行政体制の整備を進めることが望まれる。

(1) 将来の巨大災害への対応力の確立

我が国は、戦後日本が経験した唯一の巨大災害である東日本大震災の体験を教訓として、将来の巨大災害(首都直下地震、南海トラフ地震等)に対する備えを確立していかなければならない。

国の防災政策や防災行政体制については、このような将来の巨大災害(首都直下地震、南海トラフ地震等)への対応力の確保を基本とする必要がある。

我が国の防災行政体制については、巨大災害を下回る規模の災害に対応できているかどうかではなく、将来において発生が懸念される巨大災害に特有の不連続的な状況変化への備えができているかどうかを基準に、必要な体制整備が図られなければならない。

東日本大震災以下の災害への対応力を充実させるだけでは、東日本大震災の教訓を活かしたとはいえず、一方、巨大災害への対応力が確保されれば、それ以下の災害への対応力はおのずから確保されると考えるべきである。

(2) 巨大災害に対応するための強力な政策の企画立案・推進機能の確立

大規模災害と巨大災害には、「量的な違い」のみならず、「質的な違い」があり、巨大災害対応については、投入資源の量の問題だけではなく、巨大災害に特有の不連続的な状況変化への備えがなされる必要がある。

具体例をあげると、巨大災害の発生時には、被災地域の著しい広域化、高齢化の進行下での災害対応による不測の事態の発生、自然災害以外を併発した複合危機への対応等を想定しなければならない。また、巨大災害の際には、地方公共団体の壊滅や深刻な機能不全が発生するので、国が自ら積極的な支援を展開するとともに、国と地方公共団体等を通じた多様な対応主体の円滑な連携や全体最適性の確保のための抜本的な工夫が不可欠である。さらに、巨大災害時の被災者支援については、膨大な数の避難者、長期化する避難生活、周辺基幹都市の被災の下での生活再建、帰宅困難者や複合災害被災者等を視野に入れた被災者支援等、難易度が高く広範囲に及ぶ諸課題への対処が求められることとなる。

巨大災害に対応するための行政機能については、以上のような量と質の両面において極めて難易度の高い諸課題への対処が求められる。それは災害が発生した後の初動・応急対応力の強化だけで対処しうるようなものではなく、平常時からの予防や速やかな復旧・復興のための平常時からの備えなど、全ステージにおける減災のための取組を有機

的に組み合わせ、一体的に総合化する高度な政策の企画立案及び実施を推進していくことが不可欠である。

このためには、「防災の主流化」を念頭におきながら、巨大災害対策に特有の状況に立ち向かうための社会システムを設計・構築することを目的として、政策科学や自然科学の知見を総合化し、全分野横断的な総合性を有する政策を企画立案・推進する組織的取組を持続的・永続的に遂行する能動的・積極的な政策機能(第6章で述べた「巨大災害政策機能」)を早急に確立する必要がある。

(3) 巨大災害対策における国の役割の強化

巨大災害の発生時には、被災地域が著しく広域化する中で、被災自治体数が著しく増加し、市町村のみならず都道府県までもが、壊滅や深刻な機能不全を起こし、地元地方公共団体がその機能を遂行できない現象が生じるとともに、近隣自治体間の相互応援はほとんど困難な状況となる中で、全国の多数の地方公共団体によって極めて大規模な支援活動が展開されることとなり、その全体最適化のための工夫が重要となる。

このような状況に対処していくためには、国直轄で自ら積極的な支援を展開することや、国と地方公共団体等を通じた多様な対応主体の円滑な連携や全体最適性の確保のための抜本的な工夫が不可欠である。

東日本大震災の際には、多くの地方自治体が、高い志で被災自治体支援や被災者支援に立ち上がったが、個別的な支援活動は、相互の整合性や全体最適化の保証を欠くものとなる可能性が高く、災害緊急対応が全体として極めて非効率なものとなる可能性が否定できない。

災害は、地域的・時間的に偏って発生する確率事象であり、その発生地域や時期、規模の予測は困難である。他方、災害対策に必要な人的資源や財源は、大きく、かつ、変動する。自然災害対策については、個別の地方公共団体のみで負担・対応することは困難または非効率であり、国の地方自治体への支援が不可欠である。災害規模が大きいほど、こうした事情は強まる。

災害対策基本法は、主として風水害を念頭におき、国・都道府県・市町村が役割分担をして災害対策を担うとはいえ、地方公共団体(市町村等)が対応の主役となる仕組みとして、日本の防災制度の基層を形成している。災害発生時には、被災地におけるきめ細かい対応が不可欠なので、そのような制度構造には十分な存在理由があるが、災害規模が巨大化すると、そのような枠組だけでは限界が生じる。

巨大災害への対応の基本的な枠組は、国のリーダーシップと地方公共団体の密接な連携の下で、国及び地方公共団体の総合調整機能の直結を前提とする密接な相互連携の確立、国が自治の範囲を超える広域的取組や直接対応をできるような仕組、国と地方が最善の連携を行いうる共通の業務基盤等を確立し、取組全体の最適化を追求していく必要がある。

現行法制下においては、都道府県及び市町村の防災行政事務は「自治事務」とされているが、巨大災害への対策に関する事項については、法定受託事務に移行させた上で、国の強力なリーダーシップと国及び関係地方公共団体の密接な連携を確保していくための仕組みを検討していくことが強く望まれる¹⁶⁷。

（４）災害対応の体系化・標準化の推進

国と地方公共団体等を通じた多様な対応主体の円滑な連携や全体最適性の推進基盤として、国の各機関及び地方公共団体を通じた「災害対応の体系化・標準化」を進めることが強く望まれる。

具体的には、米国の ESF（緊急支援機能）を参考に、国の各機関と地方公共団体間を通じ、災害対応業務の統一的な分類・定義を公式に制定する必要がある。

そして、そのようにして共有された災害対応業務の分類・定義を基礎に、国の各機関及び地方公共団体を通じた連携体制、責任主体、指示系統、業務内容等の整合性・協働体制を確保するとともに、共通の情報取扱書式と共通プロトコルを定め、情報システム間の連携関係を構築していくことが望まれる。

その上で、これらを活用していくための基礎として、目標による管理を念頭においた実践的な合同訓練、クオリティの高い標準的な人材研修プログラム・カリキュラムの構築等を進めることが期待される。

（５）優れた総合調整機能の下での各省庁の役割分担と連携強化

防災行政、特に巨大災害対策の領域は全行政分野に及び、それに関係しない行政分野は存在しない。その全てを一つの行政組織に集中させることは不可能である。

第 1 章で見たように、日本の行政組織は、情報共有型組織としての特性を持つ各省庁が分立し、それらの組織間で水平的な調整メカニズムが機能することに加えて、内閣機能における総合調整が重層的に組み合わさるという特徴を有している。

そして、このような行政体制の基本構造の上に、災害対策基本法の制定過程では、我が国の防災行政体制については、第 2 章で述べたように、各省に、各省が有する機能を十分発揮させつつ、その総合性を与える基礎を作ろうとの政策判断がなされていた。

¹⁶⁷ 現行法制下では、災害対策基本法等に基づく地方公共団体の事務に関する国と地方公共団体及び地方公共団体相互間の連絡に関する事項は消防庁の所掌事務とされている（消防組織法第 4 条第 2 項第 21 号）。この結果、内閣府防災は、災害対策基本法等に基づく地方公共団体の事務に関する国と地方公共団体及び地方公共団体相互間の連絡に関する事項に関する所掌を有していない。しかしながら、巨大災害対策に関しては、国の防災行政体制の中核組織と地方公共団体の関係組織との直結の道を開き、緊密な連絡調整及び相互連携を確保することが不可欠であると考えられる。

我が国の防災行政体制の整備については、このような我が国の行政組織体制の特性を活かしつつ、優れた総合調整機能の下で、各分野がしっかりと連携することにより全体最適化が図られていく状況を目指すことが望ましい。このためには、政府全体の総合調整を担う中核組織の機能強化を図りつつ、各省が分担する行政機能の連携確保を確保することを基本とする必要がある。

（６）巨大災害対応に相応しい組織・人員規模の確保

巨大災害対応を担う行政組織には、巨大災害の量的な大規模性に相応しい組織・人員規模を確保する必要がある。

巨大災害への対応に関する高度な政策機能を持続的に担いうる組織・人員規模の確保が必要であることはいうまでもない。

また、巨大災害時には、初動対応の総合調整に要する人員数は大きく増加し、かつ、24時間対応が長期間継続するとともに、応急対応期間も長期化することが予想される。災害は常時発生するわけではない確率事象であるため、こうした要員については、平常時は遊休化するものも生じることとなり、防災行政組織の拡大は行政改革の精神に反するとの主張がしばしば行われる。他方、東日本大震災の後は、我が国は世界有数の災害大国であるから、できるだけ大きな防災行政組織を設ける必要があるという主張も見られた。しかし、この両者とも、確率事象への対応に必要な資源配分効率の最適化に結びつく議論とは言い難い。巨大災害への対応については、過大でも過少でもない合理的な資源配分を工夫していく必要がある。

２．国家行政組織制度上の中核組織の性格

国の防災行政体制の整備については、優れた総合調整機能の下での連携強化・全体最適化を基本方針とする必要がある。中核組織は、そうした連携・全体最適化の中軸として、優れた総合調整機能を担わなければならない。中核組織については、国家行政組織制度上、次のような性格を与えることが望ましい。

（１）国家行政組織編成上の位置付け

中核組織の設置については、内閣府防災の機能を継承・発展させることを基本に検討することとなるが、内閣の下に置かれている復興庁と同様の位置付け及び権能を有するとして位置付けることを基本に検討することが望まれる¹⁶⁸。

復興庁は、国家行政組織法の適用除外であり、内閣の下に置かれ、東日本大震災からの復興に関する内閣の事務を内閣官房とともに助けること、主体的かつ一体的に行うべき東日本大震災からの復興に関する行政事務の円滑かつ迅速な遂行を図ることを任務としている（復興庁設置法第3条、第21条）。

復興庁の長は内閣総理大臣とされ、その事務を統括する国务大臣として、復興大臣が置かれている¹⁶⁹。

このような性格を有する中核組織の名称については、復興庁と同様の位置付けを有することを明確化する観点から、「防災府(仮称)」とする案を基本に検討する。なお、このほかに、復興庁が内閣府と同格の位置付けを有することに着眼して「防災府(仮称)」とする案、復興庁と同様の位置付けを有することに着眼し「防災庁(仮称)」とする案、戦前における「企画院」や「帝都復興院」、「戦災復興院」との類推から「防災院(仮称)」とする案などが別案として想定されると考える。

（２）任務、所掌事務及び機能

中核組織の任務は、全政府的な広がりを持つ巨大災害対策の総合的推進について、内閣総理大臣を補佐する役割を担うこととなる。

所掌事務については、内閣府防災の機能を母体とし、それを承継・発展させることを基本に検討することが想定される。

具体的な機能については、第一に、高度な政策機能を確立する必要がある。巨大災害対策に特有の状況に立ち向かうための社会システムを設計・構築することを目的として、政策科学や自然科学の知見を総合化し、全分野横断的な総合性を有する政策を企画立案・推進する組織的取組を持続的・永続的に遂行する能動的・積極的な政策機能（巨大災害政策機能）を確立することを基本に、自らが主体的に、①基礎情報（各種関係デ

¹⁶⁸ なお、防災省の設置論も見られるところであるが、仮に防災省を設置する場合には、それまでに内閣府防災が所掌していた「総合調整事務」の性格を「分担管理事務」に変更した上で移管することを意味する。したがって、このような提案については、内閣総理大臣が主任の大臣である内閣運営の総合調整機能を円滑に補佐しうる仕組みとなりうるかどうかの見極めが必要であろう。

¹⁶⁹ 伊藤(2015)は、「仮に内閣府に復興庁を設置するということになると、復興庁は内閣府の外局となり、そのトップは長官となる。防衛庁の防衛省昇格後、いわゆる大臣庁は存在せず、内閣府外局の長官には官僚が充てられている。そこで、政務主導で復興を行うために、復興庁を内閣に直接置いたうえで復興大臣を配するという構想が具体化していった。」と述べている。

一タ、行政関係資料、学術研究成果等のほか、実際の災害の発生時の状況に関する災害史や災害発生時の状況に係る情報等)の収集・保管・分析・整理、②政策課題の設定、③政策研究の推進、④政策の企画立案及び調整、⑤政策の実施の推進、⑥政策の推進状況の把握及び評価、⑦政策評価結果を踏まえた政策の企画立案及び推進、等を一体的に遂行する必要がある。

第二に、巨大災害対策の総合的推進に必要な総合調整機能を確立する必要がある。総合調整の実効性の向上のため、現行の権能に加えて、各府省庁の防災行政の整合性をチェックするとともに、それらが全体として最適な形で調和するために必要な PDCA サイクルによる政策の評価・調整機能を備えること等が考えられる¹⁷⁰。

このほかに、中核組織には、防災に関する各府省庁の分担管理事務を改めて点検し、防災に関する内閣補助事務と密接不可分に関係する各府省庁の分担管理事務を移管する必要がある¹⁷¹。なお、現行の内閣府防災は、このような分担管理事務として、緊急災害対策本部の設置・運営、防災計画に関する事務、激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律、特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律等に関する事務を所掌している。

(3) 防災大臣の法定必置化及び専任化

今後の巨大災害対策を考えると、防災大臣には、平時から、減災対策や初動・応急対応の事前準備のために取り組むべき課題は多い。また、いつ発生するかもしれない巨大災害時に備えるためには、防災大臣の兼務状態で東日本大震災発生後のような状況が繰り返されることは決して許されるものではない。

巨大災害に対応するための国の防災行政体制の確立という観点から、防災大臣を法律上必置化及び専任化を検討することが望まれる¹⁷²。

¹⁷⁰ 内閣府設置法第 12 条が規定する内閣府特命担当大臣の権限(関係行政機関の長に対する資料提出・説明要求(同条第 1 項)、勸告(同条第 5 項)、勸告に基づいてとった措置の報告要求(同条第 3 項)、内閣総理大臣に対する意見具申(同条第 4 項))の補佐機能と連動させて運用していくことが想定される。

¹⁷¹ こうした分担管理事務をどこまで集中させるべきは、機能集中のメリット(当該組織の権限強化、一体的執行による有機的整合性の確保等)及びデメリット(指揮命令系統の鈍重化、それによる巨大災害発生時の初動・応急対応の機動性の阻害、総合調整事務と分担管理事務の間の利益相反の懸念、個別行政分野の専門性の阻害等)を考慮し、利害得失を判断して決定する必要がある。

¹⁷² 内閣府設置法第 9 条においては、内閣総理大臣が内閣の重要政策に関して行政各部の施策の統一を図るために特に必要がある場合に、内閣府に特命担当大臣を置くことができると規定されているが、同法において法律上必置と規定されているのは沖縄・北方担当、金融担当、消費者・食品安全担当のみで、法律上は、防災大臣

3. 中核組織の組織設計

中核組織の組織設計に関しては、依然として、巨大災害特有の「不連続的な状況変化」が十分に直視されたものとはいえず、この結果、「減災に関する政策」を強力に進めうる本格的な組織体制が構築されているとはいえない。このような現状の改善が課題となる。

(1) 防災部門の周囲に一定の後背組織を擁する組織設計

防災部門において巨大災害対応に必要な業務量を考慮した人員数を確保するだけでなく、防災部門の周囲に、防災と隣接性あるいは近接性を持つ行政分野を所管する一定規模の後背組織を持つ組織設計とすることが望ましい。

これにより、発災直後に必要となる多数の応援人員数を確保可能なものとするとともに、防災業務と防災隣接業務に交互に従事する人事ローテーションの下で、防災に関する基礎的な理解・経験を共有している人材集団が基本的な担い手となる状況を作り、後述する専門人材の育成・活用を可能とする人材管理を行っていくことが望ましい。

(2) 地方防災局の設置

巨大災害の発生時における被災地方公共団体への支援の強化等の観点から、中核組織の地方支分部局として、全国に数か所の地方防災局の設置を検討することが望まれる。

この組織は、発災時において、現地対策本部の設置・運営の母体機能を担い、現地における連絡調整機能や被災者支援に係る地方自治体への支援機能を発揮することが想定される。特に、首都圏が被災した場合には、首都圏への強力な支援活動の展開、中央の防災行政機能のバックアップの母体機能を担うことが想定される。

そして、平常時は、防災計画の整備、現地対策マニュアルの整備、広域的な見地からの訓練・人材育成、啓発等に係る連絡調整及び対策実施を担うことが想定される。

(3) 巨大災害に対する政策機能及び初動・応急対応に必要な組織・人員規模の確保

は必置とされてはいない。しかしながら、この特命担当大臣制度の導入(2001)以降、歴代政権は一貫して防災行政を担当する特命担当大臣(以下「防災大臣」という)を設置しており、防災大臣の設置は常例となっている。

中核組織については、巨大災害対応に相応しい組織・人員規模の確保を基本方針とする必要がある。

まず、中核組織は、巨大災害に対応するための高度な政策の立案・推進機能を担う「強力な政策官庁」としての性格を有するが、そのような政策機能を確立するための組織・人員体制を確保する必要がある。

そして、中核組織は、巨大災害発生時の災害対応に関する総合調整をはじめ、いざという時に備えて平時からの備えを進める「強靱な対応官庁」としての役割を担うこととなるが、そのための組織・人員体制も確保しなければならない。

巨大災害時には、初動対応の総合調整に要する人員数は大きく増加し、かつ、24時間対応が長期間継続する。このため、一般職及び指定職のいずれについても、交代を考慮した人員体制の確保、ロジスティックス基盤(食事、睡眠、入浴、着替え、健康管理等)を整備する必要がある。

(4) 専門人材の継続的在籍を可能とする人事管理

中核組織については、防災に関する知見を有する人材(専門人材)の育成・確保を継続的に行いうる人事管理を行う必要がある。

このためには、中核組織及びその後背組織の持続的な運営母体となり続ける人事的にまとまった一つの集団を育成することが望まれる。我が国の行政組織は、「情報共有組織」としての特性を持ち、組織のまとまりの単位は「人事のまとまり」であることが知られている。

そして、それにより、巨大災害対策に対する政策に関する知見の蓄積・深化等を図り、巨大災害対応に係る政策の「知恵の府」としての実体を育成していくことが望まれる。

また、実際の巨大災害又は大規模災害への対応経験を有する人材の知見を、その後の防災対策に活用していくことが重要である。大災害の対応経験の知見を蓄積・深化させ、練度を向上させていくため、中核組織においては、一定の災害対応経験者の継続的在籍を可能とする組織・人材管理を考えることが望まれる。

その上で、災害対応業務の体系化・標準化と連動して、米国の標準的な防災危機管理研修プログラム等を参考に、標準的な研修プログラム、カリキュラムを構築することが期待される。

4. 防災府（仮称）構想のまとめ

以上の考察を踏まえた防災府（仮称）の構想を整理すると、以下のとおりとなる。

（１）任務、所掌事務等（図１及び図２参照）

防災対策（特に巨大災害対策）の総合的推進のための総合的な政策研究、政策の企画立案及び推進、巨大災害発生時の事案対処に関し、内閣総理大臣を補佐し、関係行政機能を総合的に調整することを基本的な任務とする。

防災行政に関する基礎情報（各種関係データ、行政関係資料、学術研究成果、災害史や災害発生時の状況に係る情報等）の収集・保管・分析・整理、政策課題の設定、政策研究の推進、政策の企画立案、調整及び実施、災害対応の体系化・標準化の推進、各府省庁及び地方公共団体の防災対策の評価・調整、災害発生時の事案対処の総合調整、防災に関する人材育成・合同訓練等を一体的に遂行する。

内閣府防災の機能を承継・発展させる。その際には、防災に関する内閣補助事務と密接不可分に関係する各府省庁の分担管理事務を移管することを検討する。

以上のような総合的防災対策（特に巨大災害対策）の効果的推進のため、予算面からそれを担保する手段として、必要な予算（政策調査研究経費、行政推進経費等）の一括計上制度の創設を検討する。

また、巨大災害への対策に関する都道府県及び市町村の防災行政事務については、自治事務から法定受託事務に移行させた上で、国のリーダーシップと国及び関係地方公共団体の密接な連携を確保していくための取組を推進すべきこと、防災府と地方公共団体の関係組織の直結を前提とする国及び地方公共団体の緊密な連絡調整及び相互連携関係の構築を推進すべきことを制度上明確にする。

（２）国家行政組織編成上の位置づけ、名称、防災府の長及び防災大臣の設置

防災府（仮称）の国家行政組織編成上の位置づけについては、国家行政組織法の適用除外とされ、内閣の下に置かれている復興庁と同様の位置付けを基本に検討する。（図３参照）

復興庁と同様の位置付けを有することを明確化する観点から、「防災府(仮称)」とする案を基本に検討する。

防災府（仮称）の長は、内閣総理大臣とする。防災府には、内閣総理大臣を助け、復興庁の事務を統括し、職員の服務について統督する国務大臣として、防災大臣を置く。

（３）地方防災局の設置

巨大災害の発生時における被災地方公共団体への支援の強化等の観点から、地方支分部局として、全国に数か所の地方防災局を設置する。

平常時は、防災計画の整備、現地対策マニュアルの整備、広域的な見地からの訓練・人材育成、啓発等に係る連絡調整及び対策実施を担う。

発災時には、現地対策本部の設置・運営の母体機能を担い、現地における連絡調整機能や被災者支援に係る地方自治体への支援機能を発揮することが想定される。特に、首都圏が被災した場合には、首都圏への強力な支援活動の展開、中央の防災行政機能のバックアップの母体機能を担う。

なお、その体制については、既存の国の地方支分部局との併任も含め、所要の人員数を確保する。

(4) 組織設計の要点

① 巨大災害対策に必要な質及び量の組織・人員の確保

防災府（仮称）については、巨大災害対策に必要な政策の企画立案及び推進、巨大災害発生時の事案対処に必要な質及び量の組織・人員規模を確保する。その際に、巨大災害の発生時には、初動対応の総合調整に要する人員数は大きく増加し、かつ、24時間対応が長期間継続することを考慮し、一般職及び指定職のいずれについても、交代を考慮した人員体制の確保、ロジスティックス基盤(食事、睡眠、入浴、着替え、健康管理等)を整備する。

② 一定規模の後背組織を持つ組織設計

さらに、防災部門の周囲に、防災と隣接性あるいは近接性を持つ行政分野を所管する一定規模の後背組織を持つ組織設計とすることを検討する。

これにより、発災直後に必要となる多数の応援人員数を確保可能なものとするとともに、防災業務と防災隣接業務に交互に従事する人事ローテーションの下で、防災に関する基礎的な理解・経験を共有する人材集団が基本的な担い手となる状況を作る。

このことは、次項で述べる専門人材の育成・活用を可能とする人材管理を行っていくことにも寄与すると考えられる。

③ 専門人材の継続的在籍を可能とする人事管理

防災に関する知見を有する人材（専門人材）の育成・確保を継続的に行い、人事管理を行うため、防災府（仮称）の持続的な運営母体となり続ける人事的にまとまった一つの集団を育成する。それにより、巨大災害対策に対する政策に関する知見の蓄積・深化等を図るとともに、大災害の対応経験の知見を蓄積・深化、練度の向上を図るため、実際の巨大災害又は大規模災害への対応経験を有する人材の継続的在籍を可能とする組織・人材管理を図る。

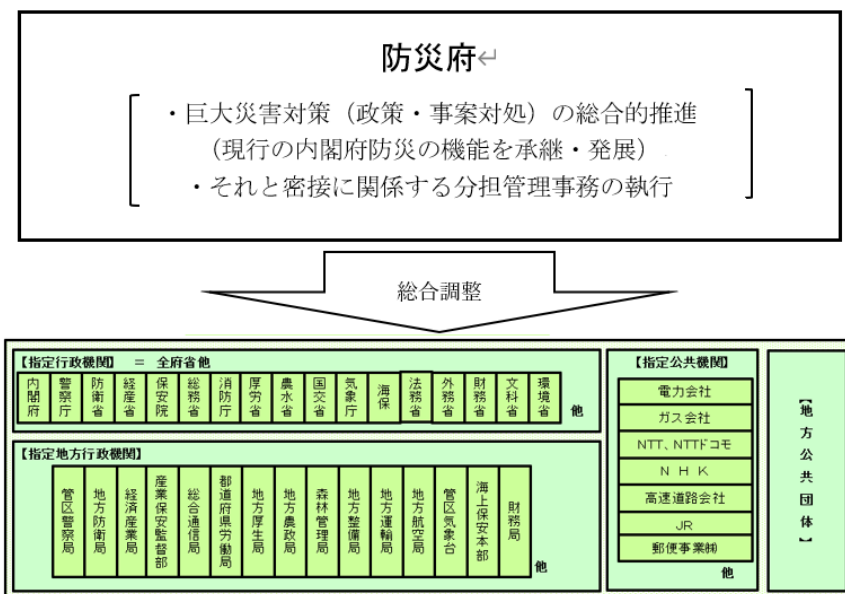
さらに、災害対応業務の体系化・標準化と連動して、米国の標準的な防災危機管理研修プログラム等を参考に、標準的な研修プログラム、カリキュラムを構築する。

④ 防災職の創設の検討

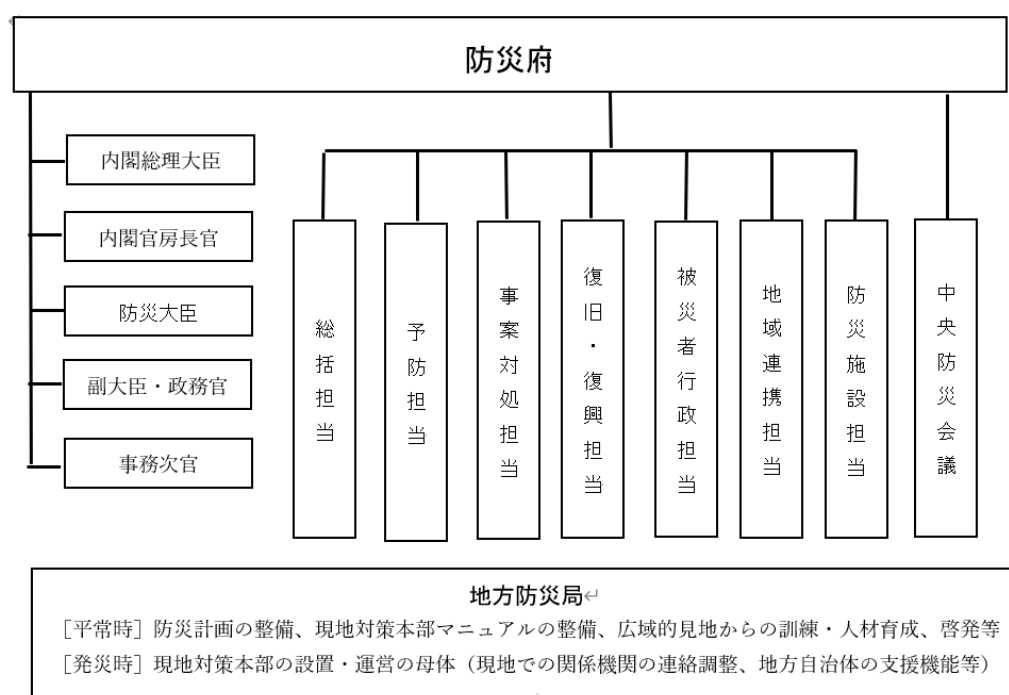
防災関係職員については、日常生活において非常参集要員としての待機体制をとりつつ、通年発生する様々な災害への応急対応業務を担う等の勤務形態の特殊性があるこ

と、未知の事象や想定外の事象である危機への対応について、臨機応変の状況判断と対応力など、人材の力量が問われる等、防災業務特有の資質の育成等の必要性があること、指導的立場の職員については、それに加えて幅広い行政経験と知識が必要とされる。このような防災関係業務の特殊性にかんがみ、人事管理区分としての防災職や防災職俸給表のような制度の創設を検討することが望まれる。

【図１】防災府（仮称）の基本的な任務

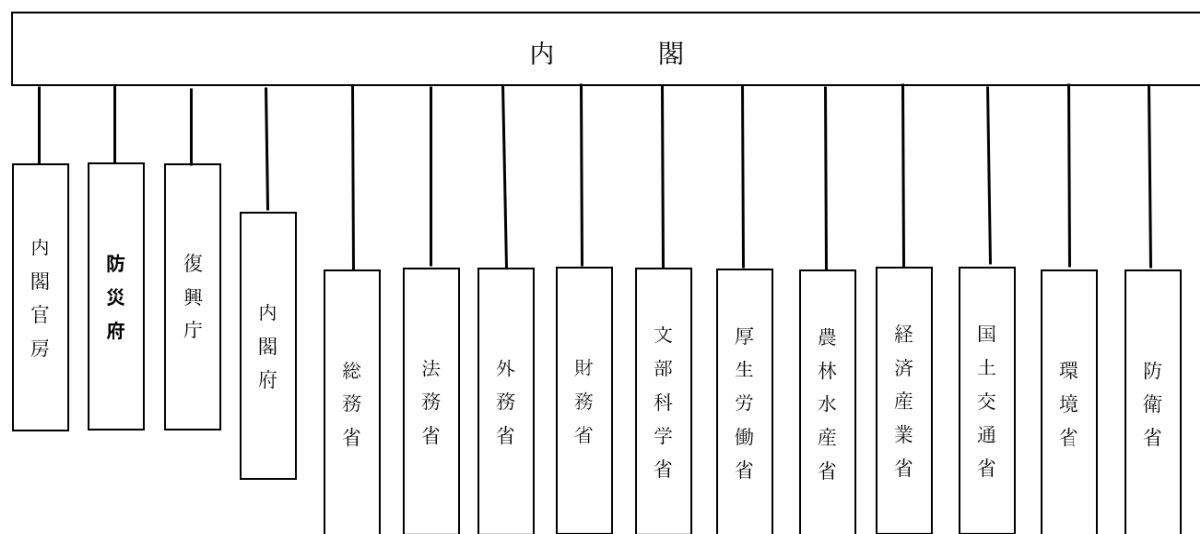


【図２】防災府（仮称）の組織イメージ



【図3】防災府（仮称）の国家行政組織編成上の位置付け

復興庁（内閣の下に置かれている）と同様の位置づけを想定



おわりに

現在、我が国において、今後の発生が懸念される巨大災害に対処しうる防災対策の確立は、内政の最重要課題といっても過言ではなく、また、世界的にも「防災の主流化」が潮流となってきた。

このような時代においては、我が国には、東日本大震災の教訓の上に、今後の日本の防災を構築するという「温故知新」(論語・為政篇)の精神に立脚した努力が求められている。

災害の記憶は、時間の経過とともに薄れがちであるが、首都直下地震や南海トラフ地震等の発生が懸念され、巨大災害への備えに日本の総力を結集して取り組むことが急務の課題となっている現在、東日本大震災の教訓を風化させるようなことはあってはならない。

我が国が巨大災害の発生リスクに直面しているという想定は今では国民の共通認識となっているが、そのような巨大すぎるリスクについては、リスクの存在を考えない、あるいは、リスクの存在を認識しても有効な対策を打とうとしない心理(正常化バイアス)が働きがちである。

国民が、我が国にとっての喫緊の課題である巨大災害リスクから目をそらすことなく国難に対処する取組を着実に進めていくことが重要である。

本研究は、筆者が把握しえた東日本大震災に対する政府の初動・応急対応(地震・津波関係)に係る総合調整の事実経過を出発点とし、今後の巨大災害を念頭に置いた我が国の防災政策の主要課題と対応の基本的方向を、防災行政体制(特に国の防災行政体制の中核組織)のあり方を考察したものである。そうした研究の性格から、発災から本格的な復興への着手までの初動・応急対応の段階を中心に考察を行っている。

この研究においては、東日本大震災と阪神・淡路大震災の状況比較により、災害規模の巨大化がもたらす変化を分析することで、災害の巨大化によってどのような変化が生じるのか、そして、災害の巨大化に対応するためにはどのような備えが必要なのかについてのインプリケーションを提示した。

さらに、そうした研究結果を踏まえ、巨大災害を念頭に置いた我が国の防災行政体制(特に国の防災行政の中核組織)のあり方をめぐって、具体的な方向性に関する提言を付言した。

本研究で提示されたポイントについて、幅広くオープンな議論によって、国民の共通認識が形成され、首都直下地震や南海トラフ地震をはじめとする巨大災害に備えるための対策や将来の巨大災害を念頭においた国の防災行政体制のあり方についての適切な方向性が明確化していくことを心から願う次第であり、本研究が些かでもこれに寄与することができれば幸いである。

文献目録

(日本語文献)

芦部信喜(2015),「憲法第6版」,岩波書店,p.376

安倍北夫(1992),「災害と緊急対応組織－その問題とコントロール」,白桃書房,組織科学 25(3),pp.29-37

飯尾潤(2007),『日本の統治構造－官僚内閣制から議院内閣制へ』,中公新書

飯尾潤(2013),「東日本大震災に対する復興政策,構想と論点(東日本大震災における行政の役割)」,ぎょうせい,年報行政研究(48),pp.20-38

伊藤潤(2017),「FEMA(連邦緊急事態管理庁)の創設,米国の All-Hazards コンセプトに基づく危機管理組織再編」,国際安全保障学会,国際安全保障 45(1),pp.79-96

井ノ口宗成・林春男・浦川豪・佐藤翔輔(2005),「Incident Command Systemに照らした我が国の災害対応における情報処理過程の分析評価-2004年新潟県中越地震災害の小千谷市災害対策本部の活動を事例として」,地域安全学会,地域安全学会論文集(7),pp.103-112

伊藤正次(2012),「統治機構－内閣主導體制の理想と現実－」,森田朗・金井利之編『政策変容と制度設計－政界・省庁再編前後の行政』,ミネルヴァ書房,pp.17-47

伊藤正次(2014),「多重防御と多機関連携の可能性」,御厨貴・飯尾潤責任編集『「災害」の文明』,サントリー文化財団「震災後の日本に関する研究会」編別冊アステイオン,阪急コミュニケーションズ

伊藤正次(2015),「復興推進体制の設計と展開」,小原隆治・稲継裕昭編『震災後の自治体ガバナンス』第4章,東洋経済新報社,pp.97-119

伊藤正次(2019),『多機関連携の行政学－事例研究によるアプローチ』,有斐閣

今村都南雄(1994),「行政組織制度」,西尾勝・村松岐夫編『講座行政学 第2巻 制度と構造』,有斐閣,pp.39-74

今村都南雄(2006),『官庁セクショナリズム』,東京大学出版会

岩崎忠(2011),「東日本大震災復興基本法の制定過程」,地方自治総合研究所,自治総研 37(8)(通号 394),pp.48-62

M.ウェーバー著,阿閉吉男・脇圭平共訳(1958),『官僚制』,角川文庫

大森彌(1995),「省庁の組織と定員」,西尾勝・村松岐夫編『講座行政学 第4巻 政策と管理』,有斐閣,pp.1-38

岡田彰(2006),「省庁再編とそのインパクト」,日本行政学会編『年報行政研究』(41),ぎょうせい,pp.20-41

岡田裕二(2012),「危機管理におけるオールハザード・アプローチと日本版FEMAの創設」,学術社団日本安全保障・危機管理学会機関誌(22),pp.10-13

岡本全勝(2001),『省庁改革の現場から－なぜ再編は進んだか』,ぎょうせい

- 岡本全勝(2012),「東日本大震災の経験と教訓(特集 地方行財政 2011 年の三大ニュースと 2012 年の展望)」,ぎょうせい,地方財務(691),pp.22-27
- 岡本全勝(2013),「東日本大震災からの復興―試される政府の能力(東日本大震災における行政の役割)」,日本行政学会編,年報行政研究(48),pp.2-19
-
- 岡村光章(2012),「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62(5),pp.3-19
- 風間規男(2002),「災害対策基本法の制定-防災政策ネットワークの形成」,近畿大学法学会,近畿大学法學 50(1),(通号 130),pp.1-82
- 金井利之(2012),「政策変容と政界再編・省庁再編」,森田朗・金井利之編『政策変容と制度設計―政界・省庁再編前後の行政』,ミネルヴァ書房,pp.1-14
- 神谷翔(2007),「日本版危機管理庁を考える 1」,Helicopter Japan(154),pp.8-12
- 神谷翔(2007),「日本版危機管理庁を考える 2」,Helicopter Japan(155),pp.10-13
- 神谷翔(2007),「日本版危機管理庁を考える 3」,Helicopter Japan(156),pp.11-15
- 河合晃一(2019),『政治権力と行政組織』,勁草書房
- 川人貞史(2015),『議院内閣制』,東京大学出版会
- 関西学院大学災害復興制度研究所(2016),「緊急事態条項の何が問題か」,岩波書店
- 関西広域連合(2015),「関西圏域の展望研究会報告書」
- 関西広域連合(2017),「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」
- 行政改革会議(1997),「最終報告」
- 行政改革会議,「第18回議事概要」,行政改革会議HP,2018.9.25確認
<https://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/0625dai18.html>
- 行政改革会議,「国土庁説明資料(6月18日)」,行政改革会議HP,2018.9.25確認
<https://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/980428kokudo.html>
- 行政改革会議,「自治省説明資料」,行政改革会議HP,2018.9.25確認
<https://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/980428jiti.html>
- 行政改革事務局OB会編(1998),「行政改革会議活動記録 21世紀の日本の行政」,財団法人行政管理研究センター
- L.キング・R.Oコヘイン・S.ヴァーバ著、真淵勝監訳(2004),「社会科学のリサーチ・デザイン―定性的研究における科学的推論―」,勁草書房
- 久保信保(2015),「我、かく闘えり―東日本大震災と日本の消防―」,近代消防社
- 久保信保(2018),「京都大学公共政策大学院・JIAM 連携セミナー 講演 東日本大震災と今後の大災害への対応(要約)」,国際文化研修 25(4)=99,pp.34-41
-
- 久米郁男(2013),「原因を推論する―政治分析方法論のすすめ―」,有斐閣
- 黒田洋司(1995),「災害応急対策と組織デザインに関する考察」,地域安全学会,地域安全学会論文報告集 (5),pp.293-300

- 小池拓自(2011),「平成 23 年度第 1 次補正予算と今後の課題--東日本大震災からの復旧予算」, 国立国会図書館,調査と情報(711),pp.1-10
- 越山健治・紅谷昇平・近藤民代・近藤伸也・河田恵昭(2008),「災害時の地方自治体首長の役割に関する一般的考察-災害対応を経験した首長に対する調査報告」,地域安全学会事務局,地域安全学会梗概集(22),pp.93-96
-
- 越山健治(2014),「広域連携を見据えた災害対応組織のあり方」,日本自治体危機管理学会,自治体危機管理研究(13),pp.21-28
- 小滝晃(2011),「災害対策基本法、激甚災害法等の災害復旧制度の歴史」,日本河川協会,河川,67(12),pp.28-31
- 小滝晃(2012),「東日本大震災(地震・津波)の初動・応急対応(上)-緊対本部の12日間と復興対策本部発足までの3ヶ月間-」,行政管理研究センター,季刊行政管理研究 No.140,pp 42-91
- 小滝晃(2013),「東日本大震災(地震・津波)の初動・応急対応(下)- 今後の巨大災害対策のあり方に関する教訓-」,行政管理研究センター,季刊行政管理研究 No.141,pp31-65
- 小滝晃(2013),「東日本大震災緊急災害対策本部の 90 日-政府の初動・応急対応はいかになされたか-」,ぎょうせい
- 小滝晃・武田文男(2018),「災害緊急事態条項の日本国憲法における在り方-東日本大震災の初動・応急対応(地震・津波)を踏まえた考察-」,国土館 防災・救急救助総合研究第4号
- 近藤民代(2006),「災害発生直後の国・被災自治体による初動対応」,人と防災未来センター,研究論文・報告集 平成 17 年度(DRI 調査研究レポート = DRI technical report series ; v.10)
- 近藤民代・越山健治・林春男・福留邦洋・河田恵昭(2006),「新潟県中越地震における県災害対策本部のマネジメントと状況認識の統一に関する研究-「目標による管理」の視点からの分析」,地域安全学会,地域安全学会論文集(8),pp.183-190
- 近藤民代・永松伸吾(2007),「米国の地方政府における Incident Command System の適用実態-ハリケーン・カトリナ災害に着目して」,地域安全学会,地域安全学会論文集(9),pp.253-260
- 佐藤功(1994),『行政組織法』新版・増補,有斐閣
- 参議院,「第 177 国会 参議院予算委員会会議録第 7 号」,pp.7-8
- 自由民主党(2012),「日本国憲法改憲草案」
- 自由民主党(2013),「自民党日本国憲法改正草案 Q&A(増補版)」
- 自由民主党(2016),「東日本大震災発生時の政府の初動に関する検証チーム報告書」
- 自由民主党行政改革推進本部(2018),「2030 年を見据えた行政改革についての中間報告 ~検証:今日的視点から見た「橋本行革の光と影」~」

自民党・公明党(2014),「東日本大震災 復興加速化のための第4次提言-協働の力で希望と自立へー」

衆議院憲法審査会事務局(2013),「緊急事態」に関する資料」,衆憲資第87号

杉本明文(2017),「求む!防災庁(1)今こそ災害対策にイノベーションを」,第一法規,自治研究 93(3),pp.53-73

杉本明文(2017),「求む!防災庁(2完)今こそ災害対策にイノベーションを」,第一法規,自治研究 93(4),pp.28-56

政府の危機管理組織の在り方に係る関係副大臣会合(2015),「政府の危機管理組織の在り方に係る関係副大臣会合 最終報告書」

全国知事会(2013),「東日本大震災における全国知事会の活動」

全国知事会(2017),「岩手宣言」

全国知事会(2018),「国難レベルの巨大災害に負けない国づくりをめざす緊急提言」総務省(2015),「平成27年地方公共団体定員管理調査結果の概要」,総務省 HP,2020.12.7 確認

https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/100402.html

総理府阪神・淡路復興対策本部事務局編(2000),「阪神・淡路大震災復興誌」

曾我謙悟(2013),『行政学』,有斐閣

曾我謙悟(2016),「行政ー東日本大震災に対する中央府省の対応」,辻中豊編『政治過程と政策』,東洋経済新報社,pp.27-53

武田文男・林春男・佐藤翔輔(2011),「巨大災害に対する法整備に関する考察ー首都直下地震対策を中心にー」,自然災害科学 30(1),pp.105-122

武田文男・竹内潔・水山 高久・池谷 浩(2016),「巨大災害に対する法制の見直しに関する課題についての研究」,GRIPS Discussion Papers 16-06,2016.6

立木茂雄(2015),「生活再建のために大切なものとは何か? - 阪神・淡路大震災の生活復興調査の比較をもとに考える -」,都市政策(161), pp.86-103

建林雅彦・曾我謙悟・待島聡史(2008),『比較政治制度論』,有斐閣

田中一昭・岡田彰編(2000),『中央省庁改革ー橋本行革が目指した「この国のかたち」』,日本評論社

田中嘉彦(2015),「日本の行政機構改革ー中央省庁再編の史的変遷とその文脈ー」,レファレンス65(9), pp.53-82

中央省庁等改革推進本部(1999),「中央省庁等改革に係る大綱」

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(2013),「首都直下地震の被害想定と対策について(最終報告)」

中央防災会議 東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会(2011),「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会報告」

- 中央防災会議 防災対策検討会議(2012),「防災対策推進検討会議最終報告～ゆるぎない日本の再構築を目指して～」
- 中央防災会議 防災対策推進検討会議 南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ(2013),「南海トラフ巨大地震対策について(最終報告)別添資料2「南海トラフ巨大地震で想定される被害」
- 辻清明(1969),『日本官僚制の研究』新版,東京大学出版会
- 内閣府(2011),「東日本大震災における被害額の推計について」,内閣府記者発表資料
- 内閣府(2011),「平成23年(2011年)版防災白書」
- 内閣府(2012),「平成24年(2012年)版防災白書」
- 内閣府(2016),「地方公共団体の受援体制に関する検討会」関係資料,内閣府HP,2020.12.7 確認
- http://www.bousai.go.jp/kaigirep/tiho_juen/index.html
- 内閣府(2017),緊急災害対策本部とりまとめ報「平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震(東日本大震災)について」(平成29年3月8日1400現在)内閣府(2020),「東日本大震災関連情報」,内閣府HP,2020.4.30確認
- <http://www.bousai.go.jp/2011daishinsai/index.html>
- 内閣府(2020),「阪神・淡路大震災教訓情報資料集」,内閣府HP,2020.4.30確認
- http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/hanshin_awaji/data/index.html
- 永井幸寿:(2016),「災害対策の効果的な法制度(緊急事態条項)」,REAJ 誌 2016Vol.38, No.5
- 永井幸寿(2016),「よくわかる緊急事態条項 Q&A」,明石書店
- 永井幸寿(2016),「憲法に緊急事態条項は必要か」,岩波ブックレット
- 西修(2016),「国家緊急事態条項の比較憲法的考察ーとくに OECD 諸国を中心に-」,日本法學第 82 巻第 3 号,pp803-830
- 西尾勝(2001),『行政学 新版』,有斐閣
- 野田隆(2004),「災害時における組織間調整のあり方」,奈良女子大学大学院人間文化研究科,人間文化研究科年報(19),pp.381-390
- 橋本信之(2005),「省庁編成と縦割り行政」,橋本信之編『サイモン理論と日本の行政-行政組織と意思決定』第 9 章,関西学院大学出版会,pp.199-219
- 浜口伸明(2013),「震災とサプライチェーンー阪神・淡路大震災と東日本大震災の比較から」,日本評論社,経済セミナー(670),pp.76-81
- 浜谷英博(2012),「日本版FEMAの創設をー緊急事態対処の制度的整備と課題ー」,改革者53(7),pp.32-35
- 浜谷英博(2016),「緊急事態対処と法体制の整備ー巨大災害対応と憲法への緊急事態条項の創設ー」,海外事情

- 東田光裕・牧紀男・林春男(2006),「ICSの枠組に基づく効果的な危機対応を可能とする情報過程(インテリジェンス・サイクル)のあり方ー神戸市の防災対応マニュアルの分析から」,地域安全学会,地域安全学会論文集(8),pp.191-196
- ひょうご震災記念21世紀研究機構(2015),「「国難」となる巨大災害に備えるー東日本大震災から得た教訓と知見ー」,ひょうご震災記念21世紀研究機構,ぎょうせい
- 福留邦洋・林春男・深澤良信(2005),「危機管理研修プログラムに関する研究ー米国各州における事例から」,地域安全学会,地域安全学会論文集(7),pp.417-423
- 藤田宙靖(2005),『行政組織法』,有斐閣
- 復興庁(2020),「被災者支援」,復興庁 HP,2020.4.30 確認
<https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/>
- 防災行政研究会(2016),「逐条解説災害対策基本法[第三次改訂版]」,pp.1-58,ぎょうせい
- L・ボスナー(2012),「FEMAと災害:その栄光と挫折ーFEMA内部の視点から」,神奈川大学法学研究所研究年報(30),pp.115-156
- L・ボスナー(2014),「オールハザード」の災害対応システムを:不可欠な包括的計画と統合指揮体制,「外交」編集委員会編,外交24,pp.62-65
-
- L・ボスナー・井上忠男・清水真人他(2012),「シンポジウム 東日本大震災の教訓を経た日本の危機管理の在り方ー米国FEMAの経験を踏まえてー」,神奈川大学法学研究所研究年報(30),pp.45-81
- L・ボスナー・務台俊介(2011),「米国の巨大危機管理組織とFEMAの今」,近代消防社,近代消防49(5),pp.40-43
- 細野豪志(2017),「現実的な憲法改正案を提示する」,中央公論第131巻第5号
- 牧紀男(1992),「災害対策基本法の総合性,計画性と巨大災害への対処ー21世紀前半の巨大災害時代を踏まえた災害対策のあり方」,地域安全学会,地域安全学会論文集(12),pp.71-80
- 牧原出(1995),「内閣・官房・原局・1・占領終結後の官僚制と政党ー」,東北大学『法学』59(3),pp.241-269
- 牧原出(2009),『行政改革と調整のシステム』,東京大学出版会
- 増島俊之(1999),「中央省庁等改革基本法行革の特色と問題点」,『レヴュアサン』(24),木鐸社,pp.25-49
- 松崎元・佐藤唯行・秦康範・西原利仁・目黒公郎(2018),「フェーズフリーの概念とフェーズフリーデザインへの展開」,日本デザイン学会,日本デザイン学会研究発表大会概要集65(0),pp.114-115
- 真山達志(2017),「自治体の危機管理行政組織の現状と課題」,同志社大学,同志社政策科学研究19(1),pp.111-122
- 御厨貴(1996),『政策の総合と権力ー日本政治の戦前と戦後』,東京大学出版会
- 御厨貴(2011),『「戦後」が終わり、「災後」が始まる。』,千倉書房

- 御厨貴・飯尾潤責任編集(2014),『「災後」の文明』,サントリー文化財団「震災後の日本に関する研究会」編別冊アステイオン,阪急コミュニケーションズ
- 三隅二不二・米谷淳・三隅譲二・矢守克也(1992),「自然災害と組織」,白桃書房,組織科学 25(3),pp.2-14
- 三俣真知子・荒井達夫(2012),「東日本大震災と憲法－参議院憲法審査会の議論を振り返って」,参議院事務局企画調整室,立法と調査 No.331
- 務台俊介・L.ボスナー(2004),「高めよ！防災力－「いざ」に備えて「いま」やるべきこと」,ぎょうせい
- 村田尚紀(2016),「改憲論議の作法と緊急事態条項」,日本機関出版センター
- 村松岐夫(2001),『行政学教科書－現代行政の政治分析』第2版,有斐閣
- 山下哲夫(2011),「政府の被災者生活支援チームの活動経過と組織運営の経験」,行政管理研究センター,季刊行政管理研究No.136,pp.48-80
- 山本康正(1992),「災害時応急体制と組織」,白桃書房,組織科学 25(3),pp.15-28
- 吉井一弥(2002),「日本の防災行政の課題－防災局長の反省」,京都大学防災研究所年報 45(A),pp.147-156
- 吉川圭一(2013),「911から311へ－日本版国土安全保障省設立の提言」,近代消防社
- 吉川圭一(2015),「311以降－日米は防災で協力できるか?」,近代消防社
- 読売新聞社(2004),「憲法改正読売試案 2004 年」,中央公論新社

(英文文献)

- L.H.Gulick(1937),“Notes on the Theory of Organization : With Special Reference to Governments in the United States,” in L.H.Gulick and L.Urwick,eds., *Papers on the Science of Administration*(Institute of Public Administration)
- M.J.Horn(1995),*The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector*,Cambridge University Press
- A.Kotaki(2015), “Initial Responses of the Government of Japan to the Great East Japan Earthquake (Earthquake and Tsunami) and Lessons Learned from Them” ,Fuji Technology Press Ltd.,Journal of Disaster Research 10, pp.728-735
- A.Kotaki & Fumio Takeda(2018), “Study on Disaster Emergency Provisions in the Constitution of Japan as a Measure against Huge Disasters－A Discussion based on Initial and Emergency Responses to the Great East Japan Earthquake (Earthquake and Tsunami)－” , Fuji Technology Press Ltd.,Journal of disaster Research,Vol.13,No.2,pp.367-379

- A.Kotaki & F.Takeda(2019), “Study on the National Disaster Management Administration System Against Huge Disasters – A Discussion Based on the Initial and Emergency Responses to the Great East Japan Earthquake –” , Fuji Technology Press Ltd.,Journal of disaster Research,Vol.14,No.5, pp.843-860
- D.E.Lewis(2003),*Presidents and the Politics of Agency Design:Political Insulation in the United States Government Bureaucracy,1946-1997*,Stanford University Press
- I.Nakabayashi(2010),“Disaster management system for wide-area support and collaboration in Japan,focused on mega-disaster in Tokyo Metropolitan Region”,首都大学東京都市環境科学研究科都市システム科学域『都市科学研究』編集委員会,都市科学研究(3), pp.73-81
- H.A.Simon(1970),*Administrative Behavior : A Study of Decision Making Process in Administrative Organization*(3rd ed.),The Free Press
- K.Strøm(2000), “Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies,” *European Journal of Political Research* 37:pp.261-289