

# 緊急災害対策本部等の法的規律と実効性確保

—戦後の災害対応における法制史的分析から—

神戸大学大学院 国際協力研究科  
博士課程後期課程院生 松村圭悟

## 1. はじめに

戦後、議会制民主主義を採用した日本国憲法のもとで、行政権力の集中を規律する分担管理原則や<sup>1</sup>、地方自治が<sup>2</sup>、重要な統治原理とされている。しかし、災害時には、応急対応の実効性を確保するために、省庁間や国と地方間を橋渡しする調整機能が課題となっている。

国の災害対応に関する先行研究においても、この課題は争点となっており、水島朝穂は、「東日本大震災における対処の仕組みの構築は、法に基づいて整然と行われているというよりも、事態の推移に応じ、当該組織の任務や事務配分、権限関係、組織間の有機的な相互関係などの認識も自覚も不明確なまま、かなり場当たり的に立ち上がっていった」と指摘し<sup>3</sup>、稲葉馨は、政府の災害対応の「問題は、任務・事務配分・組織間の関係等が明確でなかった点（組織編制の不備）にあったものと推測できる」と述べ<sup>4</sup>、晴山一穂は「緊急災害対策本部が果たした役割と問題点に対してさらに多角的かつ実証的な検証を加え、予想される南海トラフ地震等を想定した今後の改善方策を総合的な観点に立って提起することが喫緊に課題」と指摘している<sup>5</sup>。また、山崎栄一は、組織法上の競合の例として、東日本大震災時には災害対策基本法と原子力災害対策特別措置法との競合が見られたと指摘しており<sup>6</sup>、現実の災害対応において、災害対策基本法のほか多様な調整組織が乱立してきた結果、法的規律をも実効性をも阻害するおそれがあるとみられる。

そこで本稿では、戦後の組織間調整の法制史的回顧を通じて、現状の制度的課題を明らかにすることを試みる。方法として戦後を3つの時期に区分し災害法制に影響を与えた主な災害に焦点を絞り分析を行う。

## 2-1. 終戦～災害対策基本法制定

まず、戦後まだ内務省が存在していた時代の1946年昭和南海地震の対応から、1959年伊勢湾台風への対応を経て、1961年災害対策基本法の制定までを振り返る。

この期間の特徴としては、図1に示すように、現地に権限のある大臣を派遣し、現地に国の災害対策本部等を設置するという運用がなされていた。災害対策基本法の制定においては、戦後憲法下の省庁間の分担管理原則や地方自治による垂直的分権を踏まえて、非常災害時において調整する組織として「非常災害対策本部」が法定化された。ただし、この「非常災害対策本部」の設置場所について、起草者は、伊勢湾台風等の経験を踏まえ、現地で即断即決する実効性を確保するために被災地現地に設置することを想定していた(後述2-1(4))。以下では、この期間の国の災害対応に関する組織の実態と法改正について検討する。

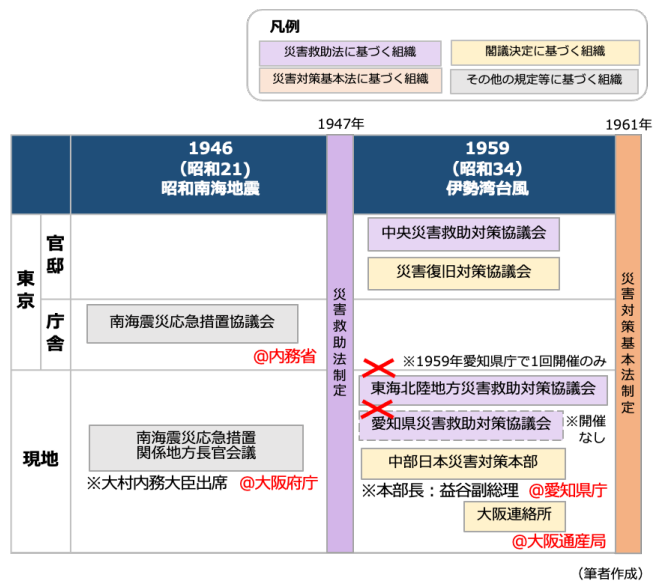


図1 国の災害対応関係図(終戦～災害対策基本法制定)

**(1) 昭和南海地震<sup>7</sup>**

1946(昭和21)年12月21日午前4時19分頃に和歌山県串本町の南40kmの海底付近を震源とする地震が発生し、25府県で1354名が死亡、113名が行方不明となった<sup>8</sup>。

**① 南海震災応急措置協議会**

12月23日の次官会議書類によると、震災の応急措置に関し各省の連絡を密にするため、大村内務大臣を委員長、内閣副書記官長や関係省庁の次官、局長を委員として南海震災応急措置協議会が設けられ、関係事務の迅速を期すため、必要に応じて本省の許可、認可等の権限を地方行政事務局長等に委任すること、関係大臣出席の下に大阪において関係地方長官会議を早急に開くこととされた<sup>9</sup>。実際に、食料、衣料と復旧資機材の放出手配および緊急輸送の第一次計画の作成等の活動を行ったという<sup>10</sup>。

**② 南海震災応急措置関係地方長官会議**

12月24日の閣議了解案によると、南海震災応急措置に関する打合せのため、12月26日に大阪府庁で、本省側から内務大臣、厚生大臣、商工大臣、農林大臣その他の閣僚、関係各省係官、地方側は、大阪、和歌山、三重、兵庫、岡山、香川、愛媛、徳島、高知、岐阜の各府県知事、現地特別地方官庁長官が出席することとされた<sup>11</sup>。会議の場では、被災地の知事より現地の報告と要望がなされるとともに、各省関係者より南海震災応急措置に関する各省の対策が説明されたという<sup>12</sup>。

**(2) 災害救助法の制定**

特に南海大震災の経験をきっかけとして、罹災救助基金法にかわる強力な被災者救助の法律が要望され<sup>13</sup>、災害救助法の制定につながる事となった。当時の災害救助法で、行政組織に関しては災害救助対策協議会の規定が置かれる事となった。災害救助法の解説書によると、「災害救助対策協議会は、中央災害救助対策協議会、地方災害救助対策協議会及び都道府県災害救助対策協議会の三種類に分たれ、いずれも内閣

総理大臣の管理に属し、災害救助に関する総合的計画を樹立するための国家機関である」とされていた<sup>14</sup>。

**(3) 伊勢湾台風**

1959(昭和34)年9月26日台風16号(伊勢湾台風)が上陸し、中国地方から北海道にかけて、住民4697名が死亡、401名が行方不明となった<sup>15</sup>。

**① 中央災害救助対策協議会、災害復旧対策協議会**

9月28日午前に、内閣に置かれている中央災害救助対策協議会が開催され、総理、副総理出席のもとに、各省庁大臣、日赤その他の委員から被害状況と応急対策について報告を受け、今後の対策の検討がなされた<sup>16</sup>。また、9月29日に、閣議了解をもって、内閣に「災害復旧対策協議会」を設置し、内閣官房長官を会長に、各省庁事務次官等を委員として災害の復旧対策を総合的かつ強力に推進することになった<sup>17</sup>。

**② 中部日本災害対策本部**

9月29日の閣議了解により、現地の名古屋市に「中部日本災害対策本部」を設置することとなり、本部長を益谷秀次国務大臣、副本部長を関係行政機関の政務次官及び事務次官のうちから本部長が指名する者、部員を関係行政機関の職員のうちから本部長が指名する者で構成される事となった<sup>18</sup>。9月30日に愛知県庁内に本部を設置し、活動が開始され、部員は、内閣官房及び大蔵、文部、厚生、農林、通産、運輸、郵政、労働、建設の各省、警察、自治、防衛の各庁の部局長クラスを派遣して構成されていた<sup>19</sup>。

災害救助法に基づく災害救助対策協議会と中部日本災害対策本部の関係は、「今次災害に際しては、地方(東海、北陸)、県災害救助対策協議会は全く機能を果しておらず、臨時応急の施策の総合調整及び実施の推進については、中部日本災害対策本部がこれを果した」とされている<sup>20</sup>。

中部日本災害対策本部において総合的な救助、復旧対策の基本方針を協議決定し、県、各省庁出先機関によって実施しているが、平素の準備が不十分であった等の理由により、「必ずしも各省出先機関の横の連絡

は円滑とはいえなかったもので、将来その万全を期すためにも本部長に指揮、命令権を与えることについても検討する必要がある」とも指摘されていた<sup>21</sup>。

### ③ 中部日本災害対策本部大阪連絡所

中部日本災害対策本部は、愛知県庁内に設置されたが、三重県等との陸路交通が長期浸水により不便であったため、10月9日の閣議において「中部日本災害対策本部大阪連絡所」を大阪市の大阪通産局に置くことが了解され、10月10日から発足し、閉鎖に至るまでの間に数回にわたり会議が開催され、常時、三重、奈良、和歌山、兵庫、京都、滋賀の各県の被災県と連絡を保ち、復旧資材、救援物資の確保、被災者の就労対策等の活動を行ったとされる<sup>22</sup>。

## (4) 災害対策基本法の制定

伊勢湾台風後の各種の答申や世論の高まりがきっかけとなり、災害対策基本法の制定につながる事となる<sup>23</sup>。災害対策基本法の制定により行政組織に関しては、非常災害対策本部が法定化されることとなったが、災害対策基本法の起草者によると、伊勢湾台風を含め、国の発意により現地に災害対策本部が設置された前例があり、今後も、大規模災害時には、「現行の行政組織の弱点の補足としてそうした組織体の活動が要請されよう」と述べ「これまで事実上、被害現地に国が設置して来たいわゆる災害対策本部を法定し、一層の統一的、効率的な活躍を期待している」とされていた<sup>24</sup>。このように、現地に非常災害対策本部を設置するということが起草者の意図であったといえよう。

## 2-2. 災害対策基本法制定～中央省庁改革

次に、災害対策基本法制定後から、2001年の中央省庁改革に至るまでの主な災害対応を振り返る。

この期間の特徴としては、図2に示すように、「非常災害対策本部」の設置場所を東京とし、現地には、閣議決定により「現地対策本部」を設置するという運用がなされたことが挙げられる。このように、東京の

「対策本部」と「現地対策本部」に分かれたことに伴い、阪神・淡路大震災、東海村ウラン加工施設事故といった災害では現地対策本部の権限や、本部間の役割分担が課題とされ、後に災害対策基本法、原子力災害対策特別措置法によって現地対策本部や現地対策本部長への権限委任が法定化されたことが挙げられる。以降、この期間の国の災害対応に関する組織の実態と法改正を中心に検討する。

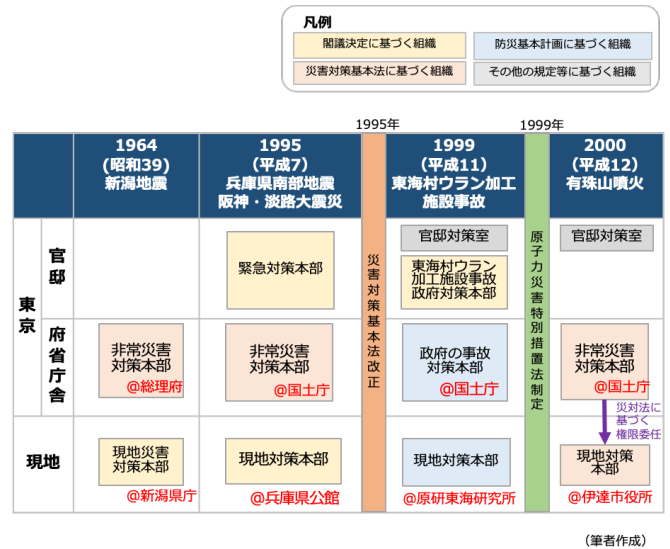


図2 国の災害対応関係図(災対法制定～中央省庁改革)

### (1) 新潟地震

1964(昭和39)年6月16日午後1時1分頃に、新潟県粟島南方沖約40kmを震源とするマグニチュード7.7、最大震度5の地震が発生し、26名が死亡した<sup>25</sup>。

#### ① 非常災害対策本部

災害対策基本法第24条の規定に基づき、総理府に「新潟地震非常災害対策本部」が設置され、設置場所は東京都、管轄区域は、「新潟県、山形県及び秋田県」とし「本部の庶務は内閣総理大臣官房審議室で行う」と閣議決定された<sup>26</sup>。

#### ② 現地災害対策本部

6月16日に、総理府に非常災害対策本部が設置されると同時に新潟市に松村消防庁長官を本部長とする「現地災害対策本部」が設置され、本部員は17日

午前 10 時 30 分自衛隊市ヶ谷基地から海上自衛隊のヘリコプターにて出発し、午後 4 時 30 分に新潟県庁に到着、現地本部室を新潟県庁内に設置した<sup>27</sup>。この現地対策本部について国会でも質疑が行われ、当時、総理府総務長官であった野田武政府委員からは、「東京にある対策本部と同様な権限を持っている対策本部を現地につくりまして、そこで本部長には、やはり東京の本部の委員でありますところの消防庁長官が現地の本部長になりまして、そしてあらゆる権限をその現地の対策本部においても執行できるような仕組にいたしております」と答弁がなされていた<sup>28</sup>。

## (2) 兵庫県南部地震

1995(平成 7)年 1 月 17 日午前 5 時 46 分頃、淡路島付近を震源とするマグニチュード 7.2、最大震度 7 の地震が発生し、6434 名が死亡し、3 名が行方不明となった<sup>29</sup>。

### ① 緊急対策本部

1 月 19 日、緊急に政府として一体的かつ総合的な対策を講ずるため、内閣総理大臣を本部長とし、すべての閣僚を本部員とする「兵庫県南部地震緊急対策本部」が閣議決定により設置され、緊急対策本部の庶務は、国土庁の協力を得て、内閣官房において処理することとされた<sup>30</sup>。

### ② 非常災害対策本部

1 月 17 日、国土庁長官を本部長とする「兵庫県南部地震非常災害対策本部」が閣議決定により設置され、非常災害対策本部の庶務は国土庁防災局において処理されることとなった<sup>31</sup>。

### ③ 現地対策本部

1 月 21 日、非常災害対策本部の現地対策本部を神戸市に置くことが閣議決定された<sup>32</sup>。1 月 22 日から兵庫県公館内に事務所を開設し、14 省庁の職員が常駐するとともに、17 省庁の幹部が本部員として必要に応じ現地対策本部に駐在した<sup>33</sup>。当時、現地対策本部の副本部長・国土庁長官官房審議官であった内仲康夫によると、「根本的な問題は現地対策本部には何の

『権限』もなく、『予算』もなかったことだ」と指摘している<sup>34</sup>。

## (3) 災害対策基本法の改正

阪神・淡路大震災後に災害対策基本法が改正されることとなり、「阪神・淡路大震災に際して閣議決定により設置された現地対策本部にならい、被災地との連絡調整及び被災地において即断即決を行うため、非常災害対策本部に非常災害現地対策本部を置くことができる」ことや、本部長は非常災害現地対策本部長に権限を委任できるよう定められ、緊急災害現地対策本部についても同様の規定が整備された<sup>35</sup>。ただし、震災当時、現地対策本部の副本部長・国土庁長官官房審議官であった内仲康夫は、「災害対策基本法が昨年に改正されて、現地対策本部の設置がきちんとできるようになったのは教訓の一つといえるが、権限委譲の範囲などもう少し具体的に規定しておく必要がある」と指摘していた<sup>36</sup>。

## (4) 東海村ウラン加工施設事故

1999(平成 11)年 9 月 30 日午前 10 時 35 分頃、茨城県東海村の JCO 東海事業所転換試験棟で臨界事故が発生し、作業員 3 人が大量被ばくし、2 人が死亡した<sup>37</sup>。

### ① 官邸対策室

9 月 30 日午後 3 時 30 分、「官邸連絡室」が設置され<sup>38</sup>、その後「東海村ウラン加工施設事故官邸対策室」が設置されたという<sup>39</sup>。

### ② 東海村ウラン加工施設事故政府対策本部

9 月 30 日午後 9 時に内閣総理大臣を本部長とし官邸を中心に設置された「東海村ウラン加工施設事故政府対策本部」が開催された<sup>40</sup>。この「東海村ウラン加工施設事故政府対策本部」は、「事前に計画されていなかったものである」とされる<sup>41</sup>。

③ 科学技術庁原子力事故災害対策本部、政府の事故対策本部

午後 2 時 30 分に科学技術庁防災業務計画に基づき

科学技術庁長官を本部長とする「科学技術庁原子力事故災害対策本部」が設置され、午後 3 時に防災基本計画に基づき、科学技術庁長官を本部長とする「政府の事故対策本部」が設置された<sup>42</sup>。各本部について、消防庁のとりまとめ報では、「14:30 科学技術庁に災害対策本部を設置」「15:00 国土庁に事故対策本部を設置」と記載されており<sup>43</sup>、それぞれ組織の位置づけが異なっていたとみられる。

④ 科学技術庁現地対策本部、東海村ウラン加工施設事故政府対策本部の現地対策本部

午後 1 時頃に科学技術庁原子力安全局次長他が現地に派遣され、午後 3 時 30 分頃に科学技術庁東海運転管理専門官事務所内に科学技術庁現地対策本部を設置し、その後、午後 5 時頃には同本部を原研東海研究所内に移設し、本部会合を開催するなど対応にあっていたが、午後 7 時 50 分に科学技術政務次官が現地対策本部に到着し、関係省庁、県、村から派遣された職員等を加えて、10 月 1 日午前 1 時 40 分に政府対策本部の第 1 回現地対策本部会議を開催し、現地活動の調整にあたったとされる<sup>44</sup>。

⑤ 本部間の役割分担

事故調査の中では、「これらの合計 3 本部が同時に活動を行っていたが、どの本部がどこまでの判断・調整・実施を行うのか明確な区分けがなされておらず、混然一体となって国としての活動が実施されており、国としての指示・調整主体が明確でなかった」と指摘されおり<sup>45</sup>、防災基本計画でも整理されていない組織の設置等により本部間の役割分担が不明確になっていたといえよう。

### (5) 原子力災害対策特別措置法の制定

東海村ウラン加工施設事故の教訓を踏まえて、原子力災害対策特別措置法が制定され、原子力緊急事態宣言が発出された場合には、原子力災害対策本部及び現地対策本部を必ず設置するように規定が整備され、「緊急時における初期動作に係る判断要素を極力排除することとし、国として迅速な対応が図れるよう期

した」という<sup>46</sup>。

### (6) 有珠山噴火

2000 (平成 12) 年 3 月 31 日、北海道南西部に位置する有珠山でマグマ水蒸気爆発とみられる噴火が発生したが、周辺住民約 1 万 7000 人が噴火前後に避難できたため死傷者は発生しなかった<sup>47</sup>。

① 官邸対策室

3 月 29 日に官邸連絡室を設置し、同日、官邸対策室に改組し体制を整備し、4 月 3 日及び 9 日には内閣危機管理監を現地に派遣したほか、3 月 29 日以降は内閣官房から現地に職員を派遣し、関係機関と協力し現地における対応に当たった<sup>48</sup>。

② 非常災害対策本部

3 月 31 日に災害対策基本法第 24 条第 1 項の規定に基づき「平成 12 年 (2000 年) 有珠山噴火非常災害対策本部」を内閣総理大臣決裁により設置することとなり、所管区域は北海道、設置場所は、「東京都 (国土庁庁舎内)」とされ、「本部の庶務は、国土庁防災局において処理する」とされた<sup>49</sup>。

③ 非常災害現地対策本部

災害対策基本法第 25 条第 6 項の規定に基づき、平成 12 年 (2000 年) 有珠山噴火非常災害対策本部に、その事務の一部を行う組織として「平成 12 年 (2000 年) 有珠山噴火非常災害現地対策本部」を設置することとなり、所管区域は北海道、設置場所は伊達市とされた<sup>50</sup>。また阪神・淡路大震災後では初めて、災害対策基本法第 28 条第 3 項の規定に基づき、有珠山噴火非常災害現地対策本部の所管区域における災害応急対策を的確かつ迅速に実施するため特に必要となる関係指定地方行政機関の長、地方公共団体の長その他の執行機関及び指定地方公共機関に対する指示権を、有珠山噴火非常災害現地対策本部長に委任した旨、告示がなされている<sup>51</sup>。

## 2-3. 中央省庁改革～東日本大震災

続いて、災害対策基本法制定後から、2001 年の中



中央省庁改革後から 2011 年の東日本大震災、福島第一原発事故に至るまでの災害対応を振り返る。

この期間の特徴としては、図 3 に示すように、前回の新潟地震で閣議決定により、また有珠山噴火では災害対策基本法により設置した現地対策本部を設置することなく、代わって「現地連絡調整室」を事実上の組織として設置したことが挙げられる。また、東日本大震災では、多様な調整組織が設置され、人員確保が十分できないことや、避難措置の実施に必要な現地対策本部長への権限委任がなされないなど、混乱が生じたことがある。以降、この期間の国の災害対応に関する組織の実態を中心に検討する。

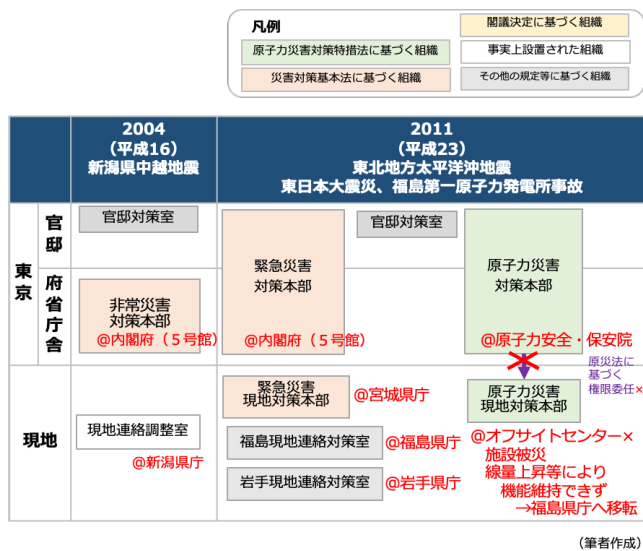


図 3 国の災害対応関係図(中央省庁改革～東日本大震災)

### (1) 新潟県中越地震

2004 (平成 16) 年 10 月 23 日午後 5 時 56 分頃、新潟県中越地方の深さ約 13km でマグニチュード 6.8 の阪神・淡路大震災以来の最大震度 7 の地震が発生し<sup>52</sup>、68 名が死亡した<sup>53</sup>。

#### ① 官邸対策室

10 月 23 日午後 6 時 00 分に官邸対策室が設置された<sup>54</sup>。

#### ② 非常災害対策本部

10 月 24 日、災害対策基本法第 24 条第 1 項の規定に基づき「平成 16 年 (2000 年) 新潟県中越地震非

常災害対策本部」を設置することとし、所管区域は「平成 16 年 (2000 年) 新潟県中越地震によって被災した都道府県」、設置場所は、「東京都 (内閣府 (中央合同庁舎第 5 号館)) とされた<sup>55</sup>。

#### ③ 現地連絡調整室

10 月 23 日、内閣府政策統括官 (防災担当) 付企画官等からなる現地合同情報先遣チーム 10 名を新潟県へ派遣し「平成 16 年 (2004 年) 新潟県中越を震源とする地震に対する現地連絡調整室」が新潟県庁内に設置された<sup>56</sup>。この現地連絡調整室は「中央と被災地との連絡調整を図るために事実上立ち上げられたものであり、防災基本計画等に規定はない」とされている<sup>57</sup>。

### (2) 東北地方太平洋沖地震

2011 (平成 23) 年 3 月 11 日午後 2 時 46 分頃に発生した「平成 23 年 (2011 年) 東北地方太平洋沖地震」は、マグニチュード 9.0 という日本の観測史上最大の地震が発生し、死者 1 万 5883 人、行方不明者 2676 人 (平成 25 年 5 月 10 日警察庁発表) という極めて深刻な被害をもたらした<sup>58</sup>。

#### ① 官邸対策室

3 月 11 日午後 2 時 50 分、総理大臣官邸内危機管理センターに、官邸対策室が設置された<sup>59</sup>。原子力災害との関係では、官邸対策室は、原子力災害の発生時に、原子力災害対策本部が本格的に動き始めるまでの初動対応を行う組織であり、原子力災害対策本部と事務局の活動が軌道に乗った段階で、業務を原子力災害対策本部事務局に引き継ぐことが想定されていたものの「官邸対策室と原災本部事務局の関係は、原災マニュアル上必ずしも明確ではなかった」という<sup>60</sup>。

#### ② 緊急災害対策本部

3 月 11 日、災害対策基本法第 28 条の 2 第 1 項の規定に基づき、「平成 23 年 (2011 年) 東北地方太平洋沖地震緊急災害対策本部」を設置することとなり、所管区域は、1 都 13 県<sup>61</sup>、「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」ことが閣議

決定された<sup>62</sup>。

緊急災害対策本部設置に至る経緯について、当時、内閣府防災担当総括参事官であった小滝晃によると、内閣府防災による設置手続（閣議請議の起案・決裁・告示）は、「平成 22 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・印刷に手間取った経験を踏まえ、内閣府（防災担当）総括担当主査が起案文書標準案の作成等の準備を行っていたこと、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の応用動作を行ったこと等により、迅速に処理することができた」という<sup>63</sup>。

震災後の検討の過程では、「緊急災害対策本部長の権限は、『調整』『必要な指示』と一般的に規定されているが、その権限や役割をあらかじめ具体化しておくべきである」と指摘されている<sup>64</sup>。

### ③ 緊急災害現地対策本部

3 月 11 日、災害対策基本法第 28 条の 3 第 8 項の規定に基づき、本部にその事務の一部を行う組織として緊急災害現地対策本部を設置することとし、「緊急災害現地対策本部の名称、所管区域並びに設置の場所及び期間は、内閣総理大臣が定める。」と閣議決定され<sup>65</sup>、3 月 12 日、内閣府告示により、名称を「平成 23 年（2011 年）東北地方太平洋沖地震緊急災害現地対策本部」とし、設置場所を宮城県、所管区域は緊急災害対策本部と同じ 1 都 13 県<sup>66</sup>、とされていた。当時、内閣府防災担当総括参事官であった小滝晃によると、「政府調査団は、通常規模の災害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午後 3 時 30 分頃に決定し、午後 6 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、結果的に午後 6 時 42 分の出発となった」という<sup>67</sup>。

このように派遣された政府調査団により設置された現地対策本部であるが、震災後の検討の過程では、「現地対策本部の初動の円滑化を確保する観点から、あらかじめ権限を委任しておいた方がいいものについては権限を委任し現地対策本部長の権限を明示しておく、一方で、災害の状況により柔軟に対処できるような規定も明示しておくべきではないか」との課題も指摘されていた<sup>68</sup>。

### ④ 政府現地連絡対策室

岩手県、福島県にそれぞれ政府調査団が派遣され、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を設置することとなった<sup>69</sup>。震災後の検討の過程では、「現地組織を各県に設置したが、本来想定していた現地対策本部で県間の調整をするまで至らず、現地組織における人員配置や対応に温度差が生じた」とも指摘されている<sup>70</sup>。

### ⑤ 原子力災害対策本部

3 月 11 日、原子力災害対策特別措置法第 16 条第 1 項の規定に基づき、「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」を設置することを閣議決定し、設置場所は東京都（総理大臣官邸）、「本部の庶務は、関係行政機関の協力を得て、内閣官房において処理する」と閣議決定された<sup>71</sup>。この閣議決定への手続過程について、当時の原子力災害マニュアルでは、原子力災害対策本部の事務は安全規制担当省庁が行うこととされているにもかかわらず、本部の庶務は内閣官房が行うとされており、手続きを行う内閣府（防災担当）職員と内閣官房職員の間で不備ではないかといった会話が当時なされたという<sup>72</sup>。

この原子力災害対策本部の庶務にあたる処理主体について、公文書管理委員会の有識者によるヒアリングの中でも関係者の認識が明らかにされている。原子力災害危機管理関係省庁会議が定めた「原子力災害対策マニュアル」（平成 22 年 9 月 14 日最終改訂）では、原子力安全・保安院長が原子力災害対策本部の「事務局長」とされ、原子力安全・保安院において原子力災

害対策本部の運営事務局(資料とりまとめ、議事録作成等)を行うこととされていたが、「発災当初(第1回~第15回)の本部会合は、内閣官房が運営を担っていると、原子力安全・保安院は受け取っていた」といい、「第16回以降の本部会合は、内閣官房から、原子力安全・保安院で会議運営の事務を行うように言われた」が原子力災害対策本部会議は官邸の4階で開催されており、運営すべき事務局は(経済産業省内の)緊急時対応センターにあるという状況になっていたため、「本来は、原子力安全・保安院の人員を官邸に移して取り組むべきであったが、原子力災害対策マニュアルがそのようになっておらず、(経済産業省内の)緊急時対応センターも官邸も中途半端な状態になってしまった」と指摘されている<sup>73</sup>。このように内閣官房と原子力安全・保安院の間の役割分担も曖昧となっていたといえよう。

また、原子力災害対策本部事務局の人員体制については、原子力災害対策マニュアルでは、関係省庁からも要員が派遣されることとなっていたが、「本事故直後の初動段階では、地震・津波災害への対応等に追われていることを理由に、要員を派遣しない省庁があった」と指摘されている<sup>74</sup>。

#### ⑥ 原子力災害現地対策本部

3月11日、原子力災害対策特別措置法第17条第8項の規定に基づき、本部の事務の一部を行う組織として「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現地対策本部」を設置することとなり、設置場所は福島県原子力災害対策センターと閣議決定された<sup>75</sup>。この現地対策本部が設置されることとなった福島県大熊町にある福島県原子力災害対策センター(オフサイトセンター)は<sup>76</sup>、事態の進展により施設周辺及び内部の放射線量の上昇等を受け、3月15日中に福島県庁へ移転することとなった<sup>77</sup>。

また、現地対策本部の設置と併せて行うことが想定される本部長への権限委任については、「原災法上、権限の委任がない場合に、現地対策本部長が行うことができる事項は、現地対策本部の事務を掌理すること

(同法第17条第12項)等に限られ、特に、同法に基づく地方公共団体等に対する指示等を行うことができない」とされていた<sup>78</sup>。そのため原子力安全・保安院は、内閣官房や内閣府にこの告示案を共有してほしい旨を記載し内閣情報集約センターへメールで告示案を送付していたものの、政府内部での委任手続の進捗について明確な回答が得られない状況となっていた<sup>79</sup>。このような状況に対して現地対策本部においては「必要な措置を漏れなく迅速に行うため、権限の委任手続が終了しているものとして避難措置の実施等について種々の決定を行い、かつ、実施した」とされる<sup>80</sup>。当時、現地対策本部長・経済産業副大臣であった池田元久によると「12日から指示文書を発出している」と述べられており<sup>81</sup>、現地対策本部長は、安定ヨウ素剤の投与準備等に関する指示を発出する等の活動を行ったとされる<sup>82</sup>。

原子力災害現地対策本部の人員体制については、「政府の原災マニュアル等は、事故対応に係る省庁がオフサイトセンターに職員を派遣することとしているが、今回の事故対応においては、保安院、文部科学省、安全委員会及び防衛省(自衛隊)を除く省庁は、当初、職員の派遣を行わなかった」とされている<sup>83</sup>。厚生労働省は、原災マニュアルにおいて、現地対策本部医療班の責任者の任に当たる職員をオフサイトセンターに派遣することとされていたが、3月21日まで派遣を行わず、その理由として「必要性は認識していたものの、他の業務に忙殺されており、地震により交通事情が悪化していたため、派遣に時間がかかった」と回答している<sup>84</sup>。

### 3. 考察

ここまで、戦後の災害応急対応の制度変化と実施実態を概観したが、総括すると、被災地現地から離れた内閣官房(官邸)や内閣府等による調整機能の強化が進み、これにより、災害対策基本法の起草者が意図した法的規律(分担管理原則・地方自治)が後退すると共に、災害応急対応の実効性もまた次第に失われてい



ったと指摘できる。さらに、実効性の後退を補完するべく、災害対策基本法の外側で、原子力災害対策特別措置法やその他の規定等に基づく多様な調整組織が次々と付け加わるなかで、結果として東京や現地における国の調整組織の乱立や曖昧な組織間関係が生じたことで混乱が生じてきたことが見出される。

#### 4. おわりに

本稿で見たように、憲法上の要請である法的規律と、災害応急対応の実効性は、災害対策基本法の起草者がめざした災害法制の両輪の課題であった。しかし今日、そのいずれもが損なわれている制度状況が見出される。

南海トラフ地震に関する現行計画等では、緊急災害現地対策本部が複数設置されることも考えられ<sup>85</sup>、原子力発電所の状況次第では、オフサイトセンターに原子力災害現地対策本部も設置され相互に連携を図らなければならないことが想定される<sup>86</sup>。災害対策基本法がめざした法的規律と実効性の実現は、現状においても検討を要する制度的課題であるといえよう。

#### 参考文献 (注の他に参照した文献は次の通り。)

- 生田長人『防災法』信山社(2013年)。  
 宇賀克也『行政法概説Ⅲ(第5版)』有斐閣(2019年)。  
 大橋洋一編『災害法』有斐閣(2022年)。  
 北村喜宣「行政の実効性確保制度」『現代行政法講座Ⅰ 現代行政法の基礎理論』日本評論社(2016年)。  
 小滝晃『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(2013年)。  
 小滝晃『次の関東大震災までに何をなすべきか「3・11」からの教訓』中央公論新社(2023年)。  
 塩野宏『行政法Ⅲ〔第5版〕行政組織法』有斐閣(2021年)。  
 紅谷昇平「大規模災害時における国現地組織と自治体との連携」『DRI 調査研究レポート』Vol.21(2009年)。  
 紅谷昇平、河田恵昭「東日本大震災における政府災害現地対策本部の役割とその評価」第31回 日本自然災害学会学術講演会 133-134頁(2012年)。

#### 補注 (WebサイトのURL:2023年12月26日アクセス。)

引用に際しては、旧字体は新字体に改めた。

- 1 上田健介「憲法学からみた国の行政組織における企画・立案と総合調整」『法律時報』第92巻第11号(2020年)132頁参照。  
 2 芦部信喜(高橋和之 補訂)『憲法 第七版』有斐閣(2019年)378頁参照。

- 3 水島朝穂「緊急事態における権限分配と意思決定：大規模災害を中心に」『公法研究』第76号(2014年)9頁参照。  
 4 稲葉馨「東日本大震災と政府対応」『ジュリスト』有斐閣(2011年)23-24頁参照。  
 5 晴山一穂「大規模災害と行政組織」『公法研究』第76号(2014年)28-29頁参照。  
 6 山崎栄一「災害対策に関する基本的法制度の課題」『法律時報』第93巻第2号(2021年)16頁参照。  
 7 北原糸子「占領下の地震災害：和歌山県新庄村の『昭和の津浪』を読み直す」『歴史地震』第36号(2021年)7-9頁参照。  
 8 『日本災害史事典 1868-2009』日外アソシエーツ(2012年)66頁参照。  
 9 「南海震災応急措置に関する事務処理の迅速化について」参照(<https://www.digital.archives.go.jp/img/2799764>)。  
 10 12月24日 北国毎日新聞「震災地に衣食住を急送 内務省に応急協議会を設置」明治大正昭和新聞研究会『新聞集成昭和編年史 昭和21年版 6』新聞資料出版(1999年)736頁参照。  
 11 「南海震災応急措置に関する関係地方長官会議の開催について」参照(<https://www.digital.archives.go.jp/img/1766604>)。  
 12 12月27日 大阪毎日新聞「大阪で震災措置長官協議会」明治大正昭和新聞研究会『新聞集成昭和編年史 昭和21年版 6』新聞資料出版(1999年)761頁参照。  
 13 厚生省社会局施設課『災害救助誌：災害救助法20年の記録』災害救助問題研究会(1967年)39頁参照。  
 14 内藤誠夫『災害救助法の解釈』日本社会事業協会(1948年)13頁参照。  
 15 『日本災害史事典 1868-2009』日外アソシエーツ(2012年)139頁参照。  
 16 全国防災協会『わが国の災害誌 1965』(1965年)929頁参照。  
 17 「台風災害対策の推進について」参照(<https://www.digital.archives.go.jp/img/1350071>)。  
 18 「中部日本災害対策本部の設置について」参照(<https://www.digital.archives.go.jp/img/3779100>)。  
 19 建設省『伊勢湾台風災害誌』(1962年)62-63頁参照。  
 20 行政管理庁名古屋管区行政監察局『伊勢湾台風災害実態調査結果報告書』(1960年)72頁参照。  
 21 行政管理庁名古屋管区行政監察局『伊勢湾台風災害実態調査結果報告書』(1960年)395-396頁参照。  
 22 建設省『伊勢湾台風災害誌』(1962年)62-63頁参照。  
 23 消防庁総務課『災害対策基本法の解説：激甚災害特別援助法詳解付』全国加除法令出版(1963年)6頁参照。  
 24 野田卯一『災害対策基本法：沿革と解説』全国防災協会(1963年)197頁参照。  
 25 『日本災害史事典 1868-2009』日外アソシエーツ(2012年)180頁参照。  
 26 総理府大臣官房審議室『新潟地震災害対策記録』(1964年)11頁参照。  
 27 総理府大臣官房審議室『新潟地震災害対策記録』(1964年)10頁参照。  
 28 第46回国会 衆議院 災害対策特別委員会 第11号 昭和39年6月17日6頁参照。  
 29 消防庁「阪神・淡路大震災について(確定報)」(2006年)参照

- (<https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/13115537/www.fdma.go.jp/disaster/info/assets/post1.pdf>)。
- 30 「兵庫県南部地震緊急対策本部の設置について」内閣官房内閣参事官室『閣議及び事務次官等会議付議事項の件名等目録(平成7年)』33頁参照。
- 31 「平成7年(1995年)兵庫県南部地震非常災害対策本部の設置について」内閣官房内閣参事官室『閣議及び事務次官等会議付議事項の件名等目録(平成7年)』132頁参照。
- 32 「平成7年(1995年)兵庫県南部地震非常災害対策本部の設置について」の一部改正について、内閣官房内閣参事官室『閣議及び事務次官等会議付議事項の件名等目録(平成7年)』134頁参照。
- 33 総理府阪神・淡路復興対策本部事務局『阪神・淡路大震災復興誌』大蔵省印刷局(2000年)14頁参照。
- 34 財団法人21世紀ひょうご創造協会「阪神・淡路大震災 その時被災地で 政府現地対策本部74日の活動」(1996年)8頁参照。
- 35 笹木俊宏「緊急災害時に即応できる体制づくりー災害対策基本法及び大規模地震対策特別措置法の一部を改正する法律」『時の法令』雅粒社(1996年)8-10頁参照。
- 36 財団法人21世紀ひょうご創造協会「阪神・淡路大震災 その時被災地で 政府現地対策本部74日の活動」(1996年)8頁参照。
- 37 『日本災害史事典 1868-2009』日外アソシエーツ(2012年)425頁参照。
- 38 消防庁「(株)ジェー・シー・オー東海事業所ウラン加工施設放射線被ばく事故について(第11報)」(平成11年10月6日23時現在)参照  
(<https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/10357864/www.fdma.go.jp/bn/data/010409221608100078.pdf>)。
- 39 内閣官房「過去に官邸対策室を設置した事例一覧」参照  
(<https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8406635/www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/jirei.pdf>)。
- 40 原子力安全委員会ウラン加工工場臨界事故調査委員会『ウラン加工工場臨界事故調査委員会報告』1999年、IV-5頁参照。
- 41 事故調査対策本部「資料第3-7号 防災上の事故時の対応状況について」(平成11年10月22日)参照。
- 42 原子力安全委員会ウラン加工工場臨界事故調査委員会『ウラン加工工場臨界事故調査委員会報告』(1999年)IV-4参照。
- 43 消防庁「(株)ジェー・シー・オー東海事業所ウラン加工施設放射線被ばく事故について(第11報)」(平成11年10月6日23時現在)参照  
(<https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/10357864/www.fdma.go.jp/bn/data/010409221608100078.pdf>)。
- 44 原子力安全委員会ウラン加工工場臨界事故調査委員会『ウラン加工工場臨界事故調査委員会報告』(1999年)IV-4参照。
- 45 「JCO事故における対応の実施状況と各種マニュアル等との規定の関係について」参照  
(<https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/3532002/www.nsc.go.jp/anken/sonota/jco/kaigi/jco03/siryo3-7.htm>)。
- 46 柳孝「法令解説 JCO事故を踏まえた原子力災害対策の抜本的な強化ー原子力災害対策特別措置法」『時の法令』雅粒社(2000年)10頁参照。
- 47 『日本災害史事典 1868-2009』日外アソシエーツ(2012年)429頁参照。
- 48 平成13年版防災白書参照  
(<https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8200214/www.bousai.go.jp/hakusho/h13/bs2001/sb1.1.3.1.html>)。
- 49 総理府「平成12年(2000年)有珠山噴火非常災害対策本部の設置について」(2000年)参照  
(<https://dl.ndl.go.jp/pid/9504659/1/2>)。
- 50 総理府「平成12年(2000年)有珠山噴火非常災害対策本部の設置について」(2000年)参照  
(<https://dl.ndl.go.jp/pid/9504659/1/2>)。
- 51 官報平成12年5月23日第2874号3頁参照。
- 52 平成17年版防災白書参照  
(<https://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h17/bousai2005/html/honmon/hm110312.htm>)。
- 53 消防庁「平成16年(2004年)新潟県中越地震(確定報)」(2009年)参照  
(<https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9551459/www.fdma.go.jp/bn/data/010909231403014084.pdf>)。
- 54 内閣府「平成16年(2004年)新潟県中越地震について」(平成12年10月27日13時30分現在)12頁参照  
([https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8200214/www.bousai.go.jp/pdf/jishin\\_niigata\\_64.pdf](https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8200214/www.bousai.go.jp/pdf/jishin_niigata_64.pdf))。
- 55 官報平成16年10月24日(特別号外第14号)内閣府告示第272号参照。
- 56 内閣府「平成16年(2004年)新潟県中越地震について(第64報)」(平成21年10月27日13時30分現在)13頁参照  
([https://www.bousai.go.jp/updates/pdf/jishin\\_niigata\\_64.pdf](https://www.bousai.go.jp/updates/pdf/jishin_niigata_64.pdf))。
- 57 大規模災害発生時における国の被災地応急支援のあり方検討会「大規模災害発生時における国の被災地応急支援のあり方検討会報告書」(平成18年3月)4頁。
- 58 平成25年版防災白書参照  
([https://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h25/honbun/1b\\_1s\\_01\\_01.htm](https://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h25/honbun/1b_1s_01_01.htm))。
- 59 首相官邸「官邸対策室設置」(2011年3月11日)参照  
(<https://dl.ndl.go.jp/pid/6010903>)。
- 60 東京電力福島原子力発電所事故調査委員会「国会事故調報告書」(2012年6月28日)295頁参照。
- 61 「宮城県、福島県、茨城県、栃木県、岩手県、群馬県、埼玉県、千葉県、青森県、秋田県、山形県、東京都、神奈川県、山梨県」
- 62 「平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震緊急災害対策本部の設置について」内閣官房内閣総務官室『閣議付議事項の件名等目録(平成23年)』118頁参照。
- 63 小滝晃「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」『季刊行政管理研究』第140号(2012年)48頁参照。
- 64 中央防災会議防災対策推進検討会議「防災対策推進検討会議 最終報告」(平成24年7月31日)30頁参照。
- 65 「平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震緊急災害対策本部の設置について」内閣官房内閣総務官室『閣議付議事項の件名等目録(平成23年)』118頁参照。
- 66 「宮城県、福島県、茨城県、栃木県、岩手県、群馬県、埼玉県、千葉県、青森県、秋田県、山形県、東京都、神奈川県、山梨県」
- 67 小滝晃「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」『季

- 刊行政管理研究』第140号(2012年)50頁参照。
- 68 中央防災会議防災対策推進検討会議(第3回)資料2-2「災害対策法制のあり方に関する研究会-中間論点整理(案)-」(平成23年12月7日)参照。
- 69 東日本大震災における災害応急対策に関する検討会「中間とりまとめ」(平成23年11月28日)11頁参照。
- 70 小滝晃『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(2013年)36頁参照。
- 71 「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の設置について」内閣官房内閣総務官室『閣議付議事項の件名等目録(平成23年)』118-119頁参照。
- 72 ヒアリング記録「原災本部長の権限の一部委任について」(松本宜孝 内閣府 政策統括官(防災担当)付参事官(災害応急対策担当)付業務担当主査)(2012年1月16日)参照  
([https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/13103332/www8.cao.go.jp/genshiryoku\\_bousai/fu\\_koukai/pdf\\_2/493.pdf](https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/13103332/www8.cao.go.jp/genshiryoku_bousai/fu_koukai/pdf_2/493.pdf))。
- 73 内閣府公文書管理委員会「東日本大震災に対応するために設置された会議等の議事内容の記録の未作成事案についての原因分析及び改善策取りまとめ」(2012年4月25日)12頁参照。
- 74 東京電力福島原子力発電所事故調査委員会「国会事故調報告書」(2012年6月28日)290頁参照。
- 75 「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の設置について」内閣官房内閣総務官室『閣議付議事項の件名等目録(平成23年)』118-119頁参照。
- 76 「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の設置について」内閣官房内閣総務官室『閣議付議事項の件名等目録(平成23年)』118-119頁参照。
- 77 東京電力福島原子力発電所事故調査委員会「国会事故調報告書」(2012年6月28日)588頁参照。
- 78 東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会「中間報告」(2011年12月26日)75頁参照。
- 79 東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会「最終報告」(2012年7月23日)210頁参照。
- 80 東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会「最終報告」(2012年7月23日)210頁参照。
- 81 政府事故調査委員会ヒアリング記録「池田元久 元経済産業副大臣」(2012年2月9日)16頁参照。
- 82 東京電力福島原子力発電所事故調査委員会「国会事故調報告書」(2012年6月28日)293頁参照。
- 83 東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会「中間報告」(2011年12月26日)71頁参照。
- 84 東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会「中間報告」(2011年12月26日)71頁参照。
- 85 中央防災会議幹事会「大規模地震・津波災害応急対策対処方針」(令和5年5月)8頁参照。
- 86 内閣府(原子力防災)(防災)「自然災害及び原子力災害の複合災害にかかる対応について」(令和3年5月)4-5頁参照。