

原子力災害時における実動組織の協力について

平成 29 年 7 月 24 日

原子力災害対策関係府省会議第一分科会

1. 趣旨

原子力事業者は、二度と原子力事故を起こさないとの強い意思の下、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律（昭和 32 年法律第 166 号）等に基づき、深層防護等の考え方により、原子力事業所等の安全性の確保に万全を期さなければならない。それでも万が一原子力事故が生じた場合には、原子力災害の拡大の防止、更には原子力災害からの復旧のため、必要な措置を講ずる責務を有している原子力事業者は、事故収束活動に責任をもって取り組むことはもとより、住民避難等の支援活動や被災者への賠償等に、誠意をもって対応しなければならない。

また、国民の生命、身体及び財産を守ることは国の重大な責務であることから、国は、原子力災害に際して、組織及び機能の全てを挙げて万全の措置を講ずるとともに、道府県及び市町村においても、地域住民の安全確保の観点から、原子力災害対策の実施のために必要な措置を実施しなければならない。原子力災害時には、関係機関が総力を挙げて対応することが必要であることから、国や地方公共団体、原子力事業者とともに、指定公共機関や指定地方公共機関も含め相互に連携協力しながら対処していかなければならない。このため、例えば、住民の避難に際して、道府県及び市町村においては、民間事業者の協力も含め搬送力の確保を図ることが基本であるが、地域レベルで対応困難な支援要請があった場合は、関係道府県や関係市町村からの各種要請を踏まえ、政府を挙げて、全国規模の実動組織による支援を実施していくこととしている。

この実動組織に係る活動については、平成 28 年 3 月 11 日に原子力関係閣僚会議において決定された「原子力災害対策充実に向けた考え方 ～福島を教訓を踏まえ全国知事会の提言に応える～」において、不測の事態の場合に、原子力災害対策本部・同現地対策本部の調整又は指示の下、必要に応じて、原子力災害時の住民避難等の支援活動や原子力事業者が実施する事故収束活動の支援活動（物資の運搬その他の支援活動）が掲げられたところであるが、こうした活動に関し、国としてどのように広域的に支援していくべきか、現場の実動組織間において具体的にどのように連絡調整を行うべきか、さらには平常時から関係地方公共団体も含めて各機関間においてどのような情報交換を行うべきか等について、あらかじめ整理しておくことは、緊急時における迅速かつ円滑な応急対策の実施の観点から重要である。

本稿は、原子力災害と自然災害が同時又は連続して発生するような複合災害の場合も念頭に、国の実動組織の支援体制の基本的な考え方や実動組織の協力に関する一般的な内容を整理するものであるが、各機関、各地域においては、それぞれの実情に応じて様々な取組が進められているところであり、こうした取組の推進を妨げるものではない。

なお、本稿において、「実動組織」とは、警察機関、消防機関、海上保安部署、自衛隊の各機関を指すものとする。

2. 1 原子力災害時の住民避難等の支援活動に関する実動組織の協力について

原子力災害時の住民避難等の支援活動については、原子力事業者としても誠意をもって必要な措置を講ずることとなるが、地域レベルでの対応が困難な場合もあるため、国としても、関係地方公共団体からの要請に十分応えられるよう、複合災害の場合も念頭に、実動組織の支援体制の基本的な考え方を整えておくとともに、これに対する備えを行っておくことが必要である。

また、迅速かつ円滑な応急対策の実施に当たっては、現場レベルでも実動組織間の緊密な連携や協力が必要不可欠であり、この連携や協力については、既に地震等の自然災害において様々な知見が蓄積されている。従って、こうした知見を原子力災害においても活用していくことが有益である。なお、前述のとおり、原子力災害時には、関係機関が総力を挙げて対応することが必要であることから、住民避難等の支援活動の実施に当たっては、原子力事業者や国、地方公共団体とともに、指定公共機関や指定地方公共機関とも連携協力していくことが重要である。

(1) 原子力事業者による対応

それぞれの原子力事業者においては、万が一原子力災害が発生した場合に備え、原子力災害対策プランを策定し、住民避難や避難退域時検査等の支援を行う「被災者支援活動チーム」を設置し、被災者支援に対応する体制を整備するとともに、原子力事業者間における協力協定を締結する取組も進められている。

具体的には、原子力事業者 12 社¹を締結者とした「原子力災害時における原子力事業者間協力協定」により、原子力災害の発生事業者に対して、協力要員の派遣、資機材の貸与等必要な協力を実施していくこととしている。また、この協定を基本としつつ、各原子力事業者においては、原子力災害の拡大防止策及び復旧対策の更なる充実やより迅速な対応を図るため、地理的近接性を活かし、地域単位での個別の相互協力を締結し、要員の派遣や緊急時モニタリング、避難退域時検査における協力活動の実施等に取り組むこととしている。

原子力事業者においては、引き続き事業者間の連携を強化するとともに、原子力災害対策プラン等の更なる充実・強化を図っていくことが期待される。

(2) 国の実動組織の支援体制の基本的な考え方

原子力災害時には、関係機関が総力を挙げて対応することが必要であることから、国や地方公共団体、原子力事業者とともに、指定公共機関や指定地方公共機関も含め相互に連携協力しながら対処していくところであるが、地域レベルで対応困難な支援要請があった場合は、関係道府県や関係市町村からの各種要請を踏まえ、政府を挙げて、全国

¹ 北海道電力株式会社、東北電力株式会社、東京電力 HD、中部電力株式会社、北陸電力株式会社、関西電力株式会社、中国電力株式会社、四国電力株式会社、九州電力株式会社、日本原子力発電株式会社、電源開発株式会社、日本原燃株式会社の 12 社

規模の実動組織による支援を実施していくこととしている。

その際の要請の窓口は、原則として、原子力事故現地対策本部（オフサイトセンター）となるが、ここにおいて集約された各種要請に対し、原子力災害対策本部（官邸・ERC（原子力規制庁緊急時対応センター））の調整により、必要に応じて、全国の実動組織による支援を実施していく。また、オフサイトセンターにおいては、都道府県知事からあった消防応援や自衛隊への派遣要請等により活動することとなったものも含め、現地における個別具体的な活動内容等の連絡調整を行う。

全国の実動組織による支援とは、警察災害派遣隊の派遣（全国の都道府県警察による支援）、緊急消防援助隊の派遣（全国の市町村消防が所属する都道府県単位による支援）、巡視船艇・航空機の派遣（全国の管区海上保安本部による支援）、自衛隊の災害派遣・原子力災害派遣（全国の陸・海・空の自衛隊による支援）であるが、それぞれの実動組織における具体的な活動例としては、次のようなものが挙げられる。

① 警察機関

- ・ 現地派遣要員の輸送車両の先導
- ・ 避難住民の誘導、交通規制
- ・ 住民への避難指示の伝達
- ・ 避難指示区域への立入制限 等

② 消防機関

- ・ 避難行動要支援者の輸送の支援
- ・ 傷病者の搬送
- ・ 住民への避難指示の伝達 等

③ 海上保安部署

- ・ 巡視船艇による住民避難の支援
- ・ 緊急時モニタリングの支援*
- ・ 漁船等への避難指示の伝達
- ・ 海上における警戒活動 等

④ 自衛隊

- ・ 緊急時モニタリングの支援*
- ・ 被害状況の把握
- ・ 避難の援助
- ・ 人員及び物資の緊急輸送
- ・ 緊急時の避難退域時検査及び簡易除染
- ・ 人命救助のための通行不能道路の啓開作業 等

また、施設敷地緊急事態の時点で、施設敷地緊急事態要避難者の避難が開始されることから、関係地方公共団体で避難手段の確保が困難になった場合に備え現地事故対策連

* 緊急時モニタリングの支援に関しては、関係省庁は、「原子力災害対策マニュアル」等に基づき、ERC（原子力規制庁緊急時対応センター）の統括の下、緊急時モニタリングセンターの一員としてその支援、機材及び要員の動員を行うものとする。

絡会議を開催するとともに、オフサイトセンターに実動対処班を設置し、施設敷地緊急事態以降、原子力緊急事態の解除までの間、継続して対応を実施していくこととする。仮に、オフサイトセンターにおける要員の参集前に各種要請があった場合には、ERC（原子力規制庁緊急時対応センター）が連絡・調整を実施することとし、不測の事態における各種要請に対し、迅速な対応体制を構築していく。

こうした実動組織による支援の在り方等については、各地域において策定する緊急時対応にあらかじめ明記することとする。

（3）複合災害時における情報収集、意思決定、指示・調整の一元化を通じた実動組織の災害応急対策に関する資源の配分

複合災害の場合においては、災害対策基本法（昭和 36 年法律第 223 号）を根拠とした対応と、原子力災害対策特別措置法（平成 11 年法律第 156 号。以下「法」という。）を根拠とした対応の双方をとることとなるが、国（内閣府）においては、この密接に関連する二つの災害に迅速かつ適切に対応するため、情報収集、意思決定、指示・調整を一元化することとしている。

具体的には、施設敷地緊急事態及び全面緊急事態において、それぞれ次のような対応をとることとしており、こうした対応を通じて、実動組織の災害応急対策に関する資源の配分に係る総合調整を行うこととしている。

① 施設敷地緊急事態の対応

- ・内閣官房は官邸内危機管理センターに官邸対策室を設置し、緊急参集チームを官邸に参集させ、情報の集約、内閣総理大臣等への報告、関係省庁との連絡調整、政府としての初動措置の総合調整を集中的に行う。さらに、非常（緊急）災害対策本部と原子力規制委員会・内閣府原子力事故合同対策本部（以下「原子力事故対策本部」という。）は合同会議を開催し、情報共有、意思決定の一元化を図る。また、中央においては、非常（緊急）災害対策本部事務局は官邸及び中央合同庁舎 8 号館に設置され、原子力事故対策本部事務局は官邸及び ERC（原子力規制庁緊急時対応センター）に設置されることとなるが、相互に情報連絡要員を派遣すること等により両事務局の情報共有や連携を円滑に行っていく。また、現地においては、非常（緊急）災害現地対策本部は国の地方支分部局が入居する地方合同庁舎又は都道府県庁に設置され、原子力事故現地対策本部は基本的にオフサイトセンターに設置されることとなるが、中央同様、相互に情報連絡要員を派遣すること等とする。
- ・非常（緊急）災害対策本部事務局は、人命最優先の観点から、実動組織の災害応急対策に関する資源の配分に係る総合調整を行うこととし、施設敷地緊急事態要避難者の避難支援のために実動組織の協力が必要な場合は、原子力事故対策本部事務局が非常（緊急）災害対策本部事務局にその旨要請し、非常（緊急）災害対策本部事務局において一元的に調整を行うこととする。

② 全面緊急事態の対応

- ・原子力災害対策本部事務局を設置する際には、ERC（原子力規制庁緊急時対応センター）に設置する実動対処班については、非常（緊急）災害対策本部事務局の事案対処部門（実動対処班、緊急輸送ルート班、物資調達・輸送班）を兼ねて充て、これらに關係する省庁の連絡調整を一体的に行うこととする。
- ・非常（緊急）災害対策本部事務局は、人命最優先の観点から、実動組織の災害応急対策に関する資源の配分に係る総合調整を行うこととし、原子力災害現地対策本部から原子力災害対策本部事務局への情報等により、PAZ 内住民の避難支援や UPZ 内住民の放射線防護措置に係る支援のために実動組織の協力が必要と判断される場合は、原子力災害対策本部事務局が必要な協力を取りまとめ、非常（緊急）災害対策本部事務局に要請し、非常（緊急）災害対策本部事務局において一元的に調整を行うこととする。

また、防災基本計画においては、非常（緊急）災害現地対策本部は、地方公共団体の災害対策本部との合同会議等を通じて、情報共有と状況認識の統一を図るものとされている。

上述のとおり、国は、非常（緊急）災害現地対策本部と原子力事故現地対策本部相互において情報連絡要員を派遣することとしており、このような非常（緊急）災害現地対策本部と地方公共団体の災害対策本部との合同会議等も活用しながら、非常（緊急）災害現地対策本部と原子力事故現地対策本部、地方公共団体の災害対策本部間における十分な情報共有等を通じて、適切な実動組織間の活動調整等を行っていくことが重要である。

（４）合同調整所の活用の在り方

防災基本計画に基づき各災害に共通する対策として災害現場で活動する実動組織の部隊は、必要に応じて、合同調整所を設置し、活動エリア・内容・手順、情報通信手段等について、部隊間の情報共有及び活動調整、必要に応じた部隊間の相互協力を行うものとされており、平成 27 年 9 月の関東・東北豪雨（茨城県）においても、実動組織間での活動範囲や活動内容の調整が現地で行われたところである。

こうした手法は、不測の事態における原子力災害時の住民避難等の支援活動（PAZ 内住民の避難支援や、UPZ 内住民の放射線防護措置（避難、屋内退避、一時移転、避難退域時検査、簡易除染に係る活動等））においても活用できる場合もあると考えられる。一方、複合災害時は各対策本部の設置場所が異なることから、合同調整所の設置場所、構成員等については、災害及びその対策等を取り巻く状況に適合したものでなければ十分に機能が発揮されないおそれもあり、今後、例えば、地域原子力防災協議会作業部会や 2. 2（２）において後述する地域連絡会議の場等も活用し、関係者間において具体的な議論を行っていくことが重要である。

なお、こうした各実動組織における緊急事態応急対策に係る情報については、それぞれの情報連絡要員を経由して、オフサイトセンターにおいて集約し、道府県に設置され

ている災害対策本部と情報共有することが重要である。

(5) 各機関の特長を活かした連携

警察機関、消防機関、海上保安部署、自衛隊は、それぞれにおいて、その役割や特長に違いを有している。このことから、緊急時において、効率的で効果的な住民避難等の支援活動を迅速に行っていくためには、最大限その特長を活かしつつ連携していくことが有益である。

こうしたことから、地方公共団体や指定公共機関等も含め、平常時からの情報共有や意見交換を通じて、各機関の役割や特長を理解しておくことが必要であり、例えば、地域原子力防災協議会作業部会や2.2(2)において後述する地域連絡会議の場等も活用しつつ、原子力発電所ごとに不測の事態における実動組織等の体制の検討、関係機関の施設等の見学や、各機関合同での訓練の実施に取り組むこと等が有益であると考えられる。

2. 2 事故収束活動の支援活動に関する実動組織等関係者の連携について

原子力災害が発生した場合には、その災害の原因となる原子力事業者に一義的な責任がある。このため、原子力事業者は、法第7条第1項の規定により作成することとされている原子力事業者防災業務計画等により、故障した設備等の応急復旧や原子力災害の拡大防止を図るための措置を講ずることとなる。一方で、原子力災害対策が発生した場合には、国、地方公共団体、原子力事業者並びに指定公共機関及び指定地方公共機関は、法令、防災計画、原子力災害対策指針又は原子力事業者防災業務計画の定めるところにより緊急事態応急対策を円滑に実施するとともに、相互に連携しながら協力をしなければならないこととされていることから、原子力事業者が行う事故収束活動の支援活動（物資の運搬その他の支援活動）については、原子力事業者と実動組織を含む国・地方公共団体に加え、指定公共機関や指定地方公共機関との間で、より一層の緊密な連携を図っていくことが重要である。

このため、応急対策の支援に係る連携の強化や、関係省庁等による実動組織の活動に係る連絡調整等の在り方を明確にすることを通じて、円滑な事故収束活動の実施につなげていくことが必要である。

(1) 原子力事業者による対応

原子力事業者は、それぞれの原子力事業所において初動対応要員を常駐させる等の「緊急時対応チーム」を設け、不測の事態に備えた対応を図るとともに、前述2.1(1)のとおり、原子力事業者間における協力協定を締結する取組も進められているところである。これらの協力協定により、事故収束活動への支援としても、発電所への輸送車両の運転等協力要員の派遣や、がれき撤去用重機、タンクローリー等の資機材の提供を行うこととしている。

このほかにも、日本原子力発電株式会社においては、電気事業連合会からの依頼を受け、原子力発電所での緊急事態対応を支援するための組織として、原子力緊急事態支援組織（「レスキュー部隊」）の整備を進めている。原子力災害発生時において、ロボット等の資機材を用いて、現場状況の調査、空間線量率の測定及びがれきの撤去等の活動を通じて災害対応を実施し、事故が発生した原子力事業者の事故収束活動を支援するものである。

原子力事業者においては、引き続き事業者間の連携を強化するとともに、原子力事故収束活動にあたる「緊急時対応チーム」や原子力緊急事態支援組織（「レスキュー部隊」）の更なる充実化を図っていくことが期待される。

(2) 原子力事業所における応急対策及びその支援の連携強化

防災基本計画においては、国は、関係省庁と原子力事業者が、平常時から、原子力事業者の装備資機材の整備状況及び訓練の実施状況等の情報を共有し、応急対策及びその支援について検討するための連絡会議を設けることとされている。また、平成28年3月11日に原子力関係閣僚会議において決定された「原子力災害対策充実に向けた考え方

～福島教訓を踏まえ全国知事会の提言に応える～」においても、平常時から、原子力事業者と実動組織を含む国・自治体、民間事業者の間で、原子力事業所の状況やシビアアクシデントの際の事故収束活動、各主体の避難計画や地域の状況についての情報共有等を行うこととされている。これらを踏まえ、国は、中央と地域のそれぞれにおいて、以下のような取組を進め、連携強化を図ることが必要である。

① 中央での取組

具体的には、以下の取組を進めていく。

- ・不定期で開催してきた中央連絡会議^{※1}について、年2回程度開催する
- ・中央連絡会議において、地域での取組状況を共有する

※1 関係省庁及び原子力事業者が、平常時から情報を共有し、原子力事業所における応急対策及びその支援について連携を図るため、原子力規制庁、内閣府、警察庁、消防庁、文部科学省、厚生労働省、資源エネルギー庁、海上保安庁、防衛省、内閣官房（事態対処・危機管理担当）、原子力事業者、電気事業連合会、国家安全保障局（オブザーバー）を構成員とした会議。

これまでに、中央連絡会議においては、例えば、原子力事業者から、原子力災害が発生した場合において、災害対応の支援を行う原子力緊急事態支援組織（「レスキュー部隊」）に係る整備状況の報告や、原子力事業者が実施している安全性向上対策や防災訓練の内容の報告等の情報共有を行ってきたところである。

今後も、引き続き、各原子力事業者における応急対策等の取組や、地域での取組状況及び課題等を共有・検討することを通じ、各機関の連携を深めていくことが重要である。また、これらの検討結果を地域連絡会議においても報告することにより、中央と地域の連携を図ることも重要である。

② 地域での取組

具体的には、以下の取組を進めていく。

- ・地域連絡会議^{※2}について、全国的に取組を促進する
- ・地域連絡会議において、原子力事業者の事故収束活動の取組や実動組織等を含む各機関の平常時における資機材の整備等に関し情報共有等を行うとともに、緊急時における体制・応急対策の在り方について意見交換等を行う

※2 関係省庁及び原子力事業者が、平常時から情報を共有し、原子力事業所における応急対策及びその支援について連携を図るため、原子力発電所の立地地域に所在する中央連絡会議構成省庁の地方支分部局、当該地域を管轄する道県警察本部（必要に応じて当該地域の広域避難の避難先等となる都府県警察本部）、消防、管区海上保安部（必要に応じて当該地域を管轄する海上保安部）、自衛隊、原子力事業者を構成員とした会議。必要に応じ、地方公共団体の参加を働きかける。

これまでに、地域連絡会議においては、例えば、原子力事業者が確保している資機材の整備状況や訓練の実施内容の報告、実動組織による応急対策への支援に係る意見交換等を行ってきたところである。

今後も、引き続き、各原子力事業者における応急対策等の取組や、中央での取組状況を共有するとともに、実動組織による応急対策への支援に係る意見交換等を行うことを通じ、各機関の連携を深めていくことが重要である。

特に、各地域においては、それぞれの機関が、緊急時にどのような体制でどのような応急対策を行うのかや、どのような資機材を整備しているのか、原子力災害時の連携体制（連絡調整窓口、連絡方法の取り決め、連絡先の共有等）等について、平常時から情報共有、意見交換が必要である。

（３）実動組織の活動に係る連絡調整等の明確化

事故収束活動についても一義的には原子力事業者の責任において実施すべきものであるが、当該原子力事業者だけでは十分な措置を講ずることができない場合には、「原子力災害対策マニュアル」（平成 24 年 10 月 19 日原子力防災会議幹事会決定）等に基づき、それまでに得られた情報や通報内容等を踏まえ、官邸及び ERC に設置した実動対処班は、実動省庁を含む関係省庁との調整を行い、十分な安全確保を行った上で、それぞれの実動組織が対応可能であると認めた活動の範囲内において、各関係省庁はそれぞれの実動組織による対策に係る調整等の対応を行うこととしている。

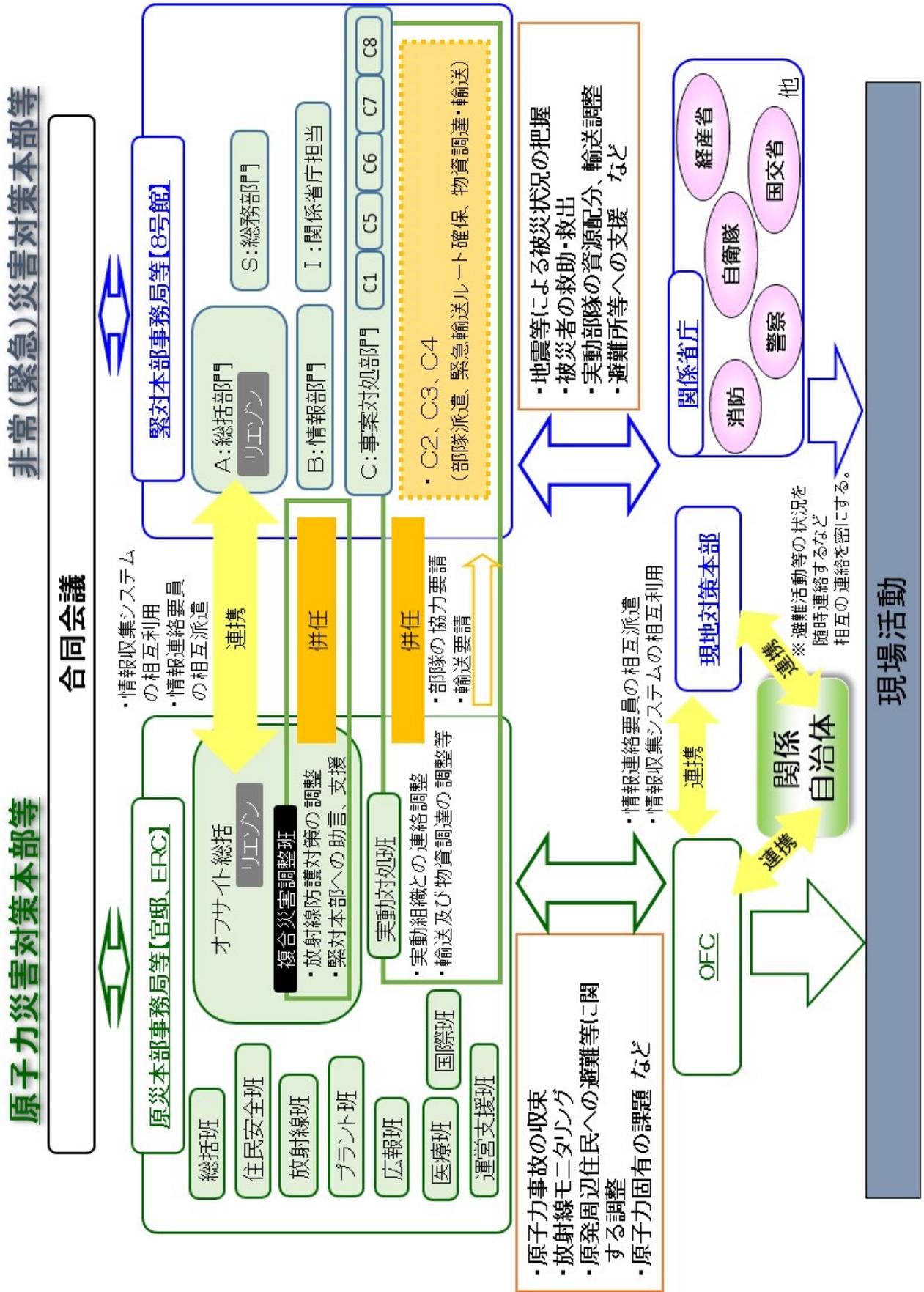
これに当たって必要な場合には、原子力災害対策本部長は、実動組織の長に対し、実動組織の出動について了解を得るものとする。

また、同一事業所において複数の異なる実動組織が活動を実施することとされた場合には、官邸及び ERC に設置した実動対処班は、当該活動を全体的にみて迅速かつ効果的に推進するための必要な事項についても関係省庁と調整することとしている。

なお、原子力災害対策本部長は、法第 20 条第 2 項の規定により、緊急事態応急対策等を的確かつ迅速に実施するために必要があると認めるときは、関係省庁に対して必要な指示（自衛隊の場合は、同条第 4 項に基づく要請）を行うこととしている。

このような規定も踏まえ、関係省庁等による実動組織の活動に係る連絡調整等を的確に実施していくことが重要である。

(参考1) 自然災害及び原子力災害の複合災害への対応について



(参考2) 被災都道府県・市町村に設置された関係機関連絡会議、合同調整所における実動部隊の活動調整事例 (平成27年9月関東・東北豪雨 (茨城県))

被害の状況

- 平成27年9月10日7時45分、茨城県に対して大雨特別警報が発表
- 人的被害 (茨城県内) : 死者3名、負傷者54名

主な実動機関の活動状況

- 消防 : 延べ 6,096人
- 警察 : 延べ 2,997人
- 自衛隊 : 延べ約7,535人 (車両: 延べ約2,150両、航空機: 延べ105機)

被災地における実動部隊の連携

- 茨城県災害対策本部にて、茨城県、消防、警察、自衛隊、海上保安庁等の関係機関と連携し、活動方針の決定、降雨による活動中止の決定基準を調整。
- 茨城県災害対策本部にて、消防、警察、自衛隊、海上保安庁等が集まり、ヘリコプターの活動区域や任務分担等について航空運用調整を行い、限られた空域での救助活動を円滑に実施。
- 常総市役所において、消防、警察、自衛隊の活動範囲及び活動内容を調整。



茨城県災害対策本部における実動機関の調整



各機関の救助担当エリアの状況