

學術論文

東日本大震災之危機處理：從防災與 災害危機處理體系觀察

Crisis Management in the Great East Japan Earthquake: View of Emergency and Disaster Management System

黃偉修 *Wei-Hsiu Huang*

早稻田大學亞洲研究機構客座研究員

*Visiting Researcher of Institute of Asia-Pacific Studies
Waseda University*

摘要 / Abstract

2011年3月11日下午，日本發生了東日本大地震，不僅引發大規模的海嘯，更造成位於福島縣的兩座核電廠出現了輻射塵外洩等一連串的危機。輿論抨擊菅直人政權的危機處理過程反應太慢，但實際上管政權在災害發生後便立刻展開危機處理機制的運作並推動相關措施。本文目的係從制度面分析現有資訊，探討日本政府當時如何運用其防災・災害危機處理體系進行危機處理。本文發現，日本現行的防災・災害體系在中央與地方政府之間，以及中央政府的指揮系統上欠缺整合，導致日本政府無法因應像此次東日本大地震如此災害範圍廣泛與災情多樣化的災害危機處理。

On 11 March 2011, massive Tsunami was triggered by the 9.0 magnitude earthquake in northeast Japan (known as the Great East Japan Earthquake), causing a series of ongoing equipment failures and releases of radioactive materials at the Fukushima Daiichi Nuclear Power Plant. Even though the Prime Minister of Japan, Naoto Kan, set up an emergency headquarter in his office immediately after the earthquake in order to coordinate the governmental mechanisms to execute disaster relief works, the public still criticize that the Prime Minister did not respond to the crisis promptly. This paper aims to analyze the emergency and disaster management system of Japan, and how the Prime Minister Kan administered this system to execute disaster relief works after the earthquake. It is found that the emergency and disaster management system is not well integrated in Japan. Especially the chain of command in the central government and the inconsistency about the central and local government system is obscurity. These made the confusions in the disaster relief works by the Kan Cabinet.

關鍵字：日本政治、菅直人內閣、東日本大地震、災害防救

Keywords : Japanese Politics, Kan Cabinet, The Great East Japan Earthquake, Disaster Prevention and Relief

壹、前言

2011年3月11日下午，日本東北地區發生芮氏規模9.0的「平成23年東北地方太平洋近海地震（平成23年東北地方太平洋沖地震，以下簡稱東日本大地震）」，引發大規模的海嘯，並造成位於福島縣的兩座核電廠發生輻射外洩等事故，許多狀況至今仍然在持續進行與處理之中，地震所造成的災害也被日本官方命名為「東日本大震災」。

日本曾於1995年1月17日發生過芮氏規模7.5的「1995年兵庫縣南部大地震（以下簡稱阪神大地震）」，造成被稱為「阪神・淡路大震災」的重大災情，加上經常發生地震，中央與地方平常就有進行相關防災・救災規劃。但是日本中央政府在東日本大震災的危機處理遭到學、政界與媒體批評為太過緩慢，主要針對菅政權在危機處理時的決策運作。例如前防衛大學校長西原正、東京大學教授北岡伸一・御厨貴・山内昌之、長年研究日本官僚體系的京都大學名譽教授村松岐夫與東京市政調查會研究擔當常務理事新藤宗幸等，以及阪神・淡路大震災期間的內閣官房副長官石原信雄與之後擔任震災對策大臣負責第一線指揮的小里貞利、擔任小泉純一郎首相的首席首相秘書官的飯島勳等前政府人士認為，菅政權因為過分重視國會議員主導決策的「政治主導」，加上危機處理體制過度龐雜，導致官僚體系無法順利運作。¹也有分析認為，菅首相與相關閣員的個人資質與

¹ 《朝日新聞》，2011年3月21日，4綜合；西原正，〈「フクシマ」での確な對外発信を〉，《産経新聞》，2011年3月21日，オピニオン；山内昌之，〈官僚機構、再編し活用せよ〉，《日本經濟新聞》，2011年3月23日，23ページ；石原信雄，〈大震災と日本經濟〉，《日本經濟新聞》，2011年3月24日，23ページ；村松岐夫，〈官僚を使う政治主導へ〉，《読売新聞》，特44頁，2011年4月4日；小里貞利，〈分野ごとに司令塔を〉，《読売新聞》，2011年3月25日，解説9頁；北岡伸一、御厨貴，〈震災後の日本政治に緊急提言〉，《日本經濟新聞》，2011年4月11日，24ページ；新藤宗幸，《政治主導——官僚制を問いなおす》（東京：筑摩書房，2012年），頁14-17。媒體的報導可參閱：《産経新聞》，2011年3月14日，総合5面；《読売新聞》，2011年3月16日，政治9頁；《朝日新聞》，2011年3月16日，3綜合；《日本經濟新聞》，2011年3月18日，4ページ；《毎日新聞》，2011年3月19日，2頁2面；《日本經濟新聞》，2011年3月20日，4ペ

能力的不足是震災危機處理延宕的主因。²

這些批評雖看似有理，卻都不足以解釋日本政府在這次災害危機處理的決策問題。首先，中央政府在地震發生 1 小時內就依法成立相關機制開始進行危機處理，例如第一時間就動員自衛隊，隨後也請求美軍支援；福島的核電災情尚未明瞭的 11 日晚上，中央就下令核電廠附近居民避難，菅首相也在 12 日早上前往核電廠視察並做出相關指示。從這些應對可以發現，菅政權掌握了不少先機，並不全然反應緩慢。石原信雄與御廚貴的訪談、邀稿也稱讚菅政權在第一時間的應對；也有內閣府的官僚在接受《讀賣新聞》訪談時肯定菅首相在這次震災的危機處理的領導能力。³

其次，所謂的領導能力是指領導人如何整合組織以達成其目標的能力，但是相關研究已經指出，領導人的個人資質與能力不一定與其領導組織的能力直接相關，政治學領域至今也因為影響政治人物領導能力的因素太多，而未能發展出一套足以評估領導人能力的指標。⁴因此以個人能力不足來指責菅政權的危機處理並不能算是客觀的評價。

再者，官僚在這次危機處理的角色問題似乎可以歸納為民主黨不信任

一ジ。《毎日新聞》，2011 年 4 月 4 日，11 頁特集面；《読売新聞》，2011 年 4 月 10 日，政治 7 頁。《毎日新聞》，2011 年 4 月 10 日，4 頁総合面。民主黨對於政治主導的理念與執政後的實踐，可參閱：黃偉修〈日本民主黨的政治主導決策模式與鳩山首相的領導能力〉，《問題與研究》，第 50 卷，第 2 期(2011 年 6 月)，頁 75-106；山口二郎，《政權交代とは何だったのか》(東京：岩波書店，2012 年)。

² 《朝日新聞》，2011 年 3 月 16 日，3 総合；《読売新聞》，2011 年 3 月 16 日，政治 9 頁；佐々淳行，〈震災危機を「管理危機」にするな〉，《産経新聞》，2011 年 3 月 16 日，オピニオン；《読売新聞》，2011 年 4 月 10 日，政治 7 頁；《産経新聞》，2011 年 4 月 10 日，総合 1 面。

³ 《読売新聞》，2011 年 3 月 16 日，政治 9 頁；御厨貴，〈復旧を超えた新しい国造り〉，《朝日新聞》，2011 年 3 月 17 日，13 オピニオン 1；《読売新聞》，2011 年 4 月 10 日，政治 7 頁；石原信雄，前引文。

⁴ Robert Elgie, *Political Leadership in Liberal Democracies* (Basingstoke: Macmillan, 1995), pp.1-24；伊藤光利、田中愛治、真淵勝，《政治過程論》(東京：有斐閣，2000 年)，頁 297-298；黃偉修，《李登輝政權的大陸政策決定過程(1996~2000 年)——組織的決定と独断の相克》(岡山：大学教育出版，2012 年)，頁 6-8；黃偉修，〈日本民主黨的政治主導決策模式與鳩山首相的領導能力〉，頁 81-82。

官僚，或官邸的危機處理體制疊床架屋，使得官僚體系無法順利運作。但福島核災暴露了監督核電安全的官僚機構「原子能安全・保安院（以下簡稱保安院）」從過去到核災發生後完全無法發揮應有功能的問題，不僅使得菅首相對官僚更加不信任，⁵也因為一般認為菅首相是為了集中精神處理福島核災而延誤了整體救災，⁶所以反而可以說是官僚體系過去以來對核電安全監督不力，而導致了這次震災危機處理的延宕。

那麼到底是什麼原因影響了菅首相在東日本大震災危機處理的決策運作？過去文獻幾乎只探討日本中央政府或地方政府的防災・災害危機處理體系，鮮少討論整體的運作。雖然也有學者對在震災後進行相關檢討，但當中並不包括整體的防災・災害危機處理體系。⁷本文目的就是透過研究決策過程最基本的步驟，也就是從制度面進行檢討，並以此分析日本政府如何進行東日本大震災危機處理，並以檢證整個體制存在什麼問題。首先在第貳節從組織的觀點介紹、整理、分析日本的防災・災害危機處理體系的機制、運作與其問題點；在第參節與第肆節透過現有資訊分別檢討菅政權在第一時間如何進行震災相關的危機處理，以及第一時間後至2011年4月為止的救災狀況，以檢證本文在第貳節所提起的問題點。

⁵ 吉井博明，〈東電リスク管理甘かった〉，《読売新聞》，2011年3月16日，解説13頁；《朝日新聞》，2011年3月16日，3總合；《毎日新聞》，2011年4月4日，10、11頁特集面；《朝日新聞》，2011年4月7日，5總合；《読売新聞》，2011年4月10日，特4。

⁶ 《朝日新聞》，2011年3月18日，6總合；〈社説：官邸の危機管理「複合事態」克服へ司令塔作れ〉《読売新聞》，2011年3月20日，3面3頁；〈社説：知恵と力を結集し復興と原発危機克服を〉，《日本經濟新聞》，2011年4月10日，2ページ；《毎日新聞》，2011年4月10日，4頁總合面；《産経新聞》，2011年4月11日，總合1面。

⁷ 例如伊藤滋、竹中平藏、船橋洋一等學者，以及關西大學社會安全學院曾邀集相關人士進行研究，並提出了綜合性的建議，但這些研究並沒有對整體的防災・災害危機處理體系進行檢討。伊藤滋、奧野正寬、大西隆、花崎正晴編，《東日本大震災復興への提言——持続可能な経済社会の構築》（東京：東京大学出版会，2011年）；竹中平藏、船橋洋一編著，《日本大災害の教訓——複合危機とリスク管理》（東京：東洋經濟新報社，2011年）；關西大学社会安全学部編，《検証 東日本大震災》（京都：ミネルヴァ書房，2012年）。

貳、日本防災・災害危機處理體系之理論探討

一、法源與實務、組織

(一) 法源

日本的防災・災害危機處理體系是以 1959 年制訂的《災害對策基本法》與 1947 年制定的《災害救助法》為主體，主要目的是因應地區性規模災害。一般認為，阪神大地震之後，日本政府與民間才開始真正重視防災・災害危機處理體系的整備。⁸此外自衛隊、消防、警察、海上保安廳（相當於我國的海岸巡防署，以下簡稱海保）等機關的職權也牽涉到救災，組織法也納入了救災相關內容。⁹日本政府通常在災害發生後，依災害種類制定特別法以因應危機、災害後的重建與賠償、防災・救災體系的整備。以地震為例，阪神大地震發生後，不僅促成日本政府於當年修正了《災害對策基本法》與制定《地震防災對策特別措施法》，也促成了警察的廣域緊急援助隊、消防的緊急消防援助隊等緊急救災機制的成立。¹⁰

而核能的防災・救災體系的規劃則是源自於所謂「東海村 JCO 臨界意外」。1999 年 9 月 30 日，JCO 公司位於茨城縣東海村的核燃料加工廠發生足以產生核分裂的臨界意外。雖然意外的原因是 JCO 公司長期以來未依照標準作業程序作業所導致，但由於這是日本首次發生的核能災變，因此政府在事後制定了《原子能災害特別措施法》，並修改了《原子能損害賠

⁸ 阿部泰隆，〈防災・災害法制的現状と問題点——阪神・淡路大震災を中心として〉，《ジュリスト》，第 1070 号(1995 年 6 月)，2-9 頁；真山達志，〈防災行政の課題〉，《年報行政研究》，第 32 号(1997 年 5 月)，115-134 頁；風間規男，〈ガバナンスの時代における広域防災体制の問題〉，《都市問題研究》，第 57 卷，第 1 号(2005 年 1 月)，85 頁；淺野一弘，〈危機管理の行政学〉（東京：同文館，2010 年），42-43 頁。《災害對策基本法》與《災害救助法》的原文從總務省的法令檢索系統所查閱：<http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi>。

⁹ 如《自衛隊法》第 83 條、《警察法》第 5 條、《消防法》第 1 條、《海上保安庁法》第 5 條。

¹⁰ 《読売新聞》，1995 年 2 月 8 日，2 面 2 頁；《朝日新聞》，1995 年 5 月 11 日，2 社；《読売新聞》，1995 年 6 月 10 日，2 面 3 頁；竹内吉平，〈地震災害と防災活動——震災消防活動とそのルーツ〉（東京：近代消防社，2009 年），頁 208-213。

償法》等相關法律，確立了在核能意外發生時的應變程序。同時政府也調整核能政策體制，邀請學者提供內閣諮詢的原子力安全委員會原本附屬於總理府（2001年改組為內閣府）的直屬機關科學技術廳（科学技術庁，2001年與相當於我國教育部的文部省合併為文部科學省），在2000年改制為總理府的直屬機關；2001年實施的中央省廳再編將原本附屬於各省廳的核能安全機關統合為保安院，設置於經濟產業省（以下簡稱經產省）的資源能源廳之下，負責監督核能安全，實際檢查業務是由經產省直接管理的行政法人原子能安全基盤機構進行。¹¹

（二）實務

依上述法源制定防災基本計畫以因應實務面的操作，內閣各省廳與地方政府分別依上述法源制定與防災基本計畫制定防災業務計畫、地區防災計畫。¹²《災害對策基本法》等法令將最基層的市町村視為防災・救災的主體，賦予其在危機處理有關包括避難所的設置、救援物資的運送、向上級回報情報、協調相關單位等廣泛權限，中央與都道府縣政府扮演的角色反而比較屬於協助的性質。特別是阪神大地震後，後修法又賦予了市町村在必要時可以越級直接請求自衛隊與總務省消防廳（相當於我國的消防署）支援的權限。¹³所以市町村雖然是地方自治體的最末端，但在危機處

¹¹ 日本原子力学会 JCO 事故調査委員会，《JCO 臨界事故その全貌の解明事実・要因・対応》（秦野：東海大学出版会，2005年）；下川環，〈災害応急対策行政の法構造〉，中郵章編著，《危機管理と行政》（東京：ぎょうせい，2005年），頁 27-53；淺野一弘，前引書，頁 56-63。首藤重幸，〈福島原発事故と原子力行政の課題〉，《行財政研究》，第 80 号（2011 年 8 月），頁 5-7。內閣府也設置有原子能委員會（原子力委員會），其職權為在政府制定核能政策時提供諮詢、進行相關政策的規劃、協調、研究，不過核能安全的部分則是由原子能安全委員會負責。《原子力委員會及び原子力安全委員會設置法》第 2 条。

¹² 真山達志，〈防災行政の課題〉，《年報行政研究》，第 32 号（1997 年 5 月），116-119 頁；下川環，前引文；淺野一弘，前引書，頁 56-63。

¹³ 風間規男，〈阪神・淡路大震災と防災政策ネットワーク〉，《近畿大學法學》，第 50 卷，第 2・3 号（2003 年 1 月），頁 196-198；中村昭雄，〈自治体と危機管理〉，中郵章編著，前引書，頁 55-72；淺野一弘，前引書，頁 27-52。

理體系的整體運作扮演了中心角色。

(三) 組織

分成防災與救災兩方面。2001 年設置於內閣府的中央防災會議負責修改防災基本計畫與審議防災政策，成員包括擔任主席的首相、負責防災的內閣府特命大臣（類似行政院政務委員，以下簡稱為防災大臣）、全體閣員、指定的公共機構負責人、相關學者。¹⁴災害發生時，日本中央與地方政府會啟動危機處理機制，包括首相官邸內設有危機管理中心、擁有權限可整合各省廳官僚的內閣官房、中央與地方依狀況設置的對策本部。

1. 危機管理中心

由於阪神大地震發生時，首相官邸未能即時掌握情報進行救災，日後基於這個教訓在官邸設置了危機管理中心。危機管理中心並非特定機關的名稱，據悉是由設置於首相官邸地下 1 樓的對策事務室、對策本部會議室、由內閣情報官主管的 24 小時收集國內外大規模災害與恐怖行動等情報並進行分析的「內閣情報集約中心」所構成。因為這些機制具高度機密性，外界無法得知詳情，只能將其通稱為危機管理中心。首相官邸在進行危機處理時，在此設置對策室與連絡室進行情報收集、分析、聯繫。內閣情報集約中心也可以與防衛省（廳）、警察廳的直升機監視系統連線。如果發生如地震、治安等外交、防衛問題以外的安全問題時，在這方面輔佐首相的內閣危機管理監會進駐危機管理中心，並召集相關官僚輔佐首相進行危機處理。由於內閣危機管理監的主管業務包括治安問題，因此截至目前為止的內閣危機管理監都是由退休的警察高級官僚擔任。¹⁵

¹⁴ 內閣府，〈中央防災會議〉，<http://www.bousai.go.jp/chubou/chubou.html>。

¹⁵ 《読売新聞》，2000 年 8 月 12 日，解說 21 頁；《日本經濟新聞》，2011 年 4 月 19 日，11 ページ。《毎日新聞》，2011 年 12 月 28 日，6 頁經濟面。

2. 內閣官房

負責輔佐首相的內閣官房也具備危機處理功能，官房副長官之下設置有「助理官房副長官室」，由三名政治任命、位階高於事務次官（相當於常務次長）的助理副長官（內閣官房副長官補）分別負責內政、外政、安全保障・危機管理，助理官房副長官室隨時針對政策議題成立政策室，召集各省廳官僚進行幕僚作業。911 事件發生後，小泉純一郎首相就是利用這個機制迅速規劃了反恐的相關立法。¹⁶

3. 中央與地方政府的對策本部

災害發生時，日本中央與地方各級政府會基於《災害對策基本法》依災情設置對策本部進行救災。由都道府縣知事或市町村長等地方首長擔任本部長的被稱為「災害對策本部」；中央政府則由首相依災害的嚴重性決定對策本部的層級，由國務大臣擔任本部長的被稱為「非常災害對策本部」，由首相擔任本部長的被稱為「緊急災害對策本部」。¹⁷

二、防災・災害危機處理體系的問題點

但是這個由複雜的法律與政府組織所構成的防災・災害危機處理體系依然存在著缺陷，依東日本大地震發生前發表的相關研究可以大致將之歸納為兩點，而且這兩點都是屬於有關命令系統的缺陷。¹⁸

¹⁶ 內閣官房，〈內閣官房副長官補〉，<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/fukutyoukanho.html>；吳明上，〈日本行政改革核心「強化首相領導權」之分析〉，《問題與研究》，第 48 卷，第 2 期(2009 年 6 月)，頁 43-44；信田智人〈橋本行革の內閣機能強化策〉，《レヴァイアサン》，第 24 号(1999 年 4 月)，頁 50-77；信田智人，〈冷戰後の日本外交：安全保障政策の国内政治過程〉(京都：ミネルヴァ書房，2006 年 9 月)，頁 107-111；松田康博、細野英揮，〈日本：安全保障會議と內閣官房〉，松田康博編著，《NSC 国家安全保障會議》(東京：彩流社，2009 年)，頁 292-298。

¹⁷ 《災害對策基本法》第 23 - 25 條。

¹⁸ 真山達志，前引文，115-134 頁；風間規男，〈阪神・淡路大震災と防災政策ネットワーク〉，119-238 頁；船木伸江、河田惠昭、矢守克也，〈大規模災害時における都道府県の広域支援に関する研究：新潟県中越地震の事例から〉，《自然災害科学》，第 25 卷，

第一，中央與地方政府之間不存在任何防災・災害危機處理的協調機制。這個問題早在阪神大地震後就被指責，原因是中央政府經常將部份事務委託地方，並且給予地方政府相關的補助金。可是地方政府在相關事務上卻對中央政府提出類似中央集權或干涉地方事務的政策有所反抗，因此當初在制定防災・災害相關法令時，才會賦予了災害現場第一線的市町村相當廣泛的權限，而非採取中央集權式的規劃。但市町村政府可能無法因應超出其處理能力的災害，如果再經由層層回報請求支援，可能延誤救災時機，就算是市町村可以直接請求自衛隊支援，在缺乏整合的狀況下，整個救災體系在運作時的整合性與效率令人存疑。

第二，中央政府負責救災的官員之間權限不明確，可能導致命令系統出現混亂。內閣府雖然設置有防災大臣與中央防災會議，但災害發生時，非常災害對策本部的本部長並非防災大臣，而是由首相依災害的種類所指定的相關主管閣員。內閣府特命大臣是直屬於首相，無法直接指揮首相官邸與內閣官房，災害發生時，其與擔任災害對策本部長的大臣、內閣官房的救災主管官僚之間的權限關係並不明確。¹⁹顯然中央層級的命令體系之中，只有首相因為身為內閣最高負責人，而擁有非常明確的權限。但是輔佐首相的體制卻存在著上述大臣、官僚之間的權限問題。

透過檢討上述法令與其實務、組織架構後可以得知，日本的防災・災害危機處理體系的命令系統並不能稱得上是一元化，這樣的問題自然會影響日本各級政府在重大災害的救災整合性與效率。

第3号(2006年11月)，329-349頁；高見尚武，《改定 災害危機管理のすすめ——事前対策とその実践》(東京：近代消防社，2007年)，頁125-138；永松伸吾，〈巨大災害への対応とガバナンスの課題——日米の比較を手掛り〉，若田部昌澄編，《日本の危機管理力》(東京：PHP研究所，2009年)，頁265-311。

¹⁹ 內閣官房，〈組織図〉，<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/sosiki/index.html>；內閣府，〈組織図〉，<http://www.cao.go.jp/about/doc/soshikizu.pdf>。

參、震災後菅政權之因應行動

一、菅政權的震災危機處理態勢與行動

地震發生時(3月11日14點46分)，首相正出席參議院的決算委員會。危機管理中心於14點50分設置了緊急災害對策室，菅首相隨即與內閣官房長官枝野幸男、兼任負責防災大臣的環境大臣松本龍進駐緊急災害對策室指揮，並命令其他閣員返回主管省廳指揮包括情報收集等危機處理相關作業。²⁰官邸在15點14分設置了緊急災害對策本部，並於15點37分、16點召開兩次會議。²¹這表示菅首相在地震發生後1個小時內，已經將這次震災視為超過「非常災害」的災害，決定親自指揮救災。會後發表了危機處理基本方針，重點包括：第一，以人命救助為優先，第二，以最大限度人數派遣自衛隊、警察、緊急消防援助隊、海保進行救災。第三，確保包括高速公路、重要幹線道路、航空安全等交通運輸。第四，全力修復因為地震而毀損的生活基礎設施。第五，全力提供詳細情報，使災民、地方政府、國民、相關機關可以採取適當的行動以因應災情。²²

菅首相與身兼政府發言人的枝野官房長官也在下午召開記者會。菅首相一方面民眾冷靜，強調日本政府會全力救災，一方面也表示目前有數台核電廠機組因為地震停止運轉，日本政府正在全力調查。²³枝野官房長官除了重申菅首相的談話內容，也呼籲在東京都與周邊的千葉縣、埼玉縣、神奈川縣等首都圈地區工作的人不要因為地震導致的電車交通中斷而步行回家，以免因為道路狀況等發生意外而造成所謂二次受災。²⁴

²⁰ 《每日新聞》，2011年3月12日，2頁2面。

²¹ 內閣府，《防災情報のページ》，<http://www.bousai.go.jp>。

²² 首相官邸，〈災害応急対策に関する基本方針(平成23年3月11日)〉，<http://www.kantei.go.jp/saigai/pdf/kihonhousin.pdf>。

²³ 首相官邸，〈菅內閣總理大臣記者発表(平成23年3月11日16:54)〉，<http://www.kantei.go.jp/jp/kan/statement/201103/11kishahappyo.html>。

²⁴ 首相官邸，〈官房長官記者発表(平成23年3月11日17:40)〉，http://www.kantei.go.jp/jp/youkanpress/201103/11_p2.html。

菅首相也指示動員自衛隊，防衛省當天決定動員自衛隊 8000 人、300 架飛機・直昇機、艦艇 40 艘救災。²⁵菅首相在 12 日前往災區視察後將自衛隊的動員人數提高到 5 萬人，13 日再將動員人數提高到 10 萬人，²⁶3 月 15 日又決定由自衛隊統一負責管理與運輸救援物資。²⁷外務大臣則向美國駐日大使魯斯(John V. Roos)請求支援，並表示考慮接受來自美、韓、中、澳等 25 國的救難隊與物資。²⁸厚生勞動省(相當於衛生署與勞委會)立刻派遣了專門應付大規模災害而在各地成立的災害醫療團隊(Disaster Medical Assistance Team, DMAT)前往災區，並宣布受災戶只要提供名字與出生年月日即可在全日本各地接受治療。²⁹

二、核災的發生與管政權的第一時間行動

東京電力公司(以下簡稱為東電)於 3 月 11 日 15 點 42 分起多次向保安院報告:位於福島縣大熊町的福島第一核電廠(以下簡稱為福島第一)的一號機至三號機的爐心冷卻裝置因為廠區停電而停止運轉，停電時應會啟動的緊急爐心冷卻裝置(Emergency Core Cooling System, ECCS)也因為廠內的緊急備用柴油發電機失效而無法運作;福島第二核電廠(以下簡稱為福島第二)的 ECCS 雖然順利運作，但是其他設備可能受損。³⁰既然弱勢的一方可能連國內決策都失去獨立性，此種危險性也意味著較脆弱的國

²⁵ 首相官邸，〈總理指示(平成 23 年 3 月 11 日 15:27)〉，
<http://www.kantei.go.jp/saigai/pdf/siji.pdf>。

《每日新聞》，東京朝刊，2011 年 3 月 12 日，2 頁 2 面。

²⁶ 《読売新聞》，2011 年 3 月 14 日，特 5 頁。

²⁷ 《読売新聞》，2011 年 3 月 16 日，政治 9 頁。

²⁸ 外務省，〈外務大臣會見記録(平成 23 年 3 月 11 日 21 時 20 分～於：本省会見室)〉，http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/gaisho/g_1103.html#5。

²⁹ 厚生勞動省，〈東北地方太平洋沖地震による被災者に係る被保險者証等の提示について〉，<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000014tr1-img/2r9852000001573g.pdf>;《每日新聞》，2011 年 3 月 12 日，東京朝刊，3 頁 3 面。

³⁰ 《読売新聞》，2011 年 3 月 12 日，3 面 3 頁;《朝日新聞》，2011 年 3 月 12 日，1 総合 1 ページ。《日本經濟新聞》，2011 年 3 月 12 日，3 ページ。

家將避免陷入互賴的窘境，尤其在政治環境顯得不確定與不安全時。

由於冷卻裝置停止屬於《原子能災害特別措施法》規定的緊急狀態，因此中央政府於 19 點 3 分發表緊急狀態宣言，設置與緊急災害對策本部平行、針對福島第一的原子能災害對策本部，³¹並要求距離福島第一半徑 3 公里以內的居民迅速避難，半徑 3 公里至 10 公里內的居民留在室內，不要外出；12 日凌晨 5 點 44 分又下令半徑 10 公里以內的居民撤離。可是福島第二的第 1、2、4 號機於 12 日 5 點起陸續出現了無法控制爐心壓力的問題，中央政府於清晨針對福島第二發布原子能緊急狀態宣言，並要求距離福島第二半徑 3 公里以內的居民撤離。³²菅首相於 11 日晚間與經產大臣海江田萬里、原子能安全委員長班目春樹、保安院相關官員討論後，決定指示東電實施福島第一的反應爐降壓作業，官邸又在早上 6 點 50 分由海江田大臣正式依《原子爐管制法》要求東電實施作業。³³

三、其他相關措施

財務省在 3 月 12 日決定減免受災戶在 2010 年度與 2011 年度的所得稅，同時決定如果受災戶因為震災而申請融資，也將給予低利率優惠。³⁴日

³¹ 依據原子能災害特別措施法第 15 條規定，當發生輻射塵外洩、冷卻裝置停止、臨界意外等緊急狀態時，日本政府必須設置由首相擔任本部長的原子能災害對策本部進行救災。《原子力災害対策特別措置法》第 15 條。首相官邸，〈原子力緊急事態宣言(平成 23 年 3 月 11 日 19:03)〉，<http://www.kantei.go.jp/saigai/pdf/kinkyujitaisengen.pdf>。首相官邸，〈官房長官記者発表(平成 23 年 3 月 11 日 19:44)〉，http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/201103/11_p3.html。

³² 首相官邸，〈官房長官記者発表(平成 23 年 3 月 11 日 21:52)〉，http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/201103/11_p4.html；首相官邸，〈官房長官記者発表(平成 23 年 3 月 12 日 9:51)〉，http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/201103/12_a3.html。

³³ 《日本經濟新聞》，2011 年 3 月 29 日，4 頁；《每日新聞》，2011 年 4 月 4 日，11 頁特集面；《日本經濟新聞》，2011 年 4 月 8 日，6 頁；《読売新聞》，2011 年 4 月 10 日，特 4。

³⁴ 財務省，〈野田財務大臣記者会見の概要(平成 23 年 3 月 12 日)〉，http://www.mof.go.jp/public_relations/conference/my20110312.htm。

本原定在 4 月份舉行縣市長、議員選舉，主管的總務大臣片山善博在震災後下令檢討延期舉辦災區的選舉等相關事宜，該項法案於 3 月 17 日通過眾議院、18 日通過參議院的表決。³⁵

民主黨國會幹部在地震當天表示，將重新編列 2010 年度的追加預算以因應震災。由於民主黨與國民新黨的執政聯盟並未在參議院掌握過半數席次，需要尋求在參議院擁有優勢的在野黨支持修法或立法，³⁶，菅首相在 11 日與 12 日與在野黨黨魁會談，民主黨高層在 12 日尋求在野黨的支持與協助。³⁷前面所提及的地方縣市長選舉延期的特別措施法、修改《地震防災對策特別措施法》有關延長補助期限等法案，就是獲得在野黨的支持而順利在國會通過。此外，官邸於 13 日任命行政刷新大臣蓮舫兼任新設置的節電大臣，負責因為核災導致電力不足的相關協調。³⁸同一天也任命在阪神大地震時以義工身分參與救災的前國土交通副大臣辻本清美眾議員（當時為無黨籍，現為民主黨籍）擔任首相輔佐官，負責規劃義工參與救災的相關措施。³⁹

³⁵ 總務省，〈片山總務大臣閣議後記者会見の概要（平成 23 年 3 月 15 日）〉，

http://www.soumu.go.jp/menu_news/kaiken/42226.html；眾議院，〈平成二十三年東北地方太平洋沖地震に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律案：経過〉，http://www.shugiin.go.jp/itdb_gian.nsf/html/gian/keika/1DAC5CE.htm；《朝日新聞》，2011 年 3 月 12 日，政治政策，4 ページ。

³⁶ 《日本国憲法》第 59 - 61 条。關於日本國會的眾參兩院關係，請參閱：黃偉修，〈日本民主黨的政治主導決策模式與鳩山首相的領導能力〉，頁 77-78。

³⁷ 《読売新聞》，2011 年 3 月 12 日，政治 7 頁；《読売新聞》，2011 年 3 月 12 日，特 55 頁；《朝日新聞》2011 年 3 月 13 日，4 総合。日本的會計年度是每年四月到次年三月。

³⁸ 首相官邸，〈官房長官記者発表(平成 23 年 3 月 13 日 16:50)〉，http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/201103/13_p2.html。

³⁹ 首相官邸，〈官房長官記者発表(平成 23 年 3 月 13 日 16:50)〉，

http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/201103/13_p2.html；

辻元清美於 2011 年 9 月加入民主黨，參見：辻元清美，〈この危機を乗り越えるために——民主党に入党届を提出しました〉，

<http://www.kiyomi.gr.jp/blog/2011/09/10-2186.html>。

肆、災害發展與菅政權後續作為

3月12日起，菅政權相關措施不僅不足以因應震災與同時爆發的輔導核災，且因為命令體系內部聯繫問題，導致了災情擴大與救災事宜延誤。

一、核災的擴大

雖然官邸12日凌晨指示東電進行福島第一的降壓作業，但東電認為，如果實施降壓，反應爐將無法再次使用，只要恢復冷卻系統的運作，就不需要進行降壓。加上日本政府處理相關事故的原則是由各電力公司自行判斷、實施相關作業，因此保安院雖然接到官邸的指示，但只表示降壓作業實施與否是由東電自行判斷。政府才因此決定依法下令東電實施降壓作業，菅首相並於12日早上親自前往福島第一，直接要求廠長吉田昌郎實施作業。加上東電在進行處理時，並沒有將相關情報及時回報官邸，導致政府無法了解現場的狀況而影響了相關應對。例如12日下午的氫爆發生後，東電遲遲未向官邸與保安院報告相關情報，使得防衛省與自衛隊對東電提供的情報感到不信任。⁴⁰馬希爾（Kevin K. Maher）於震災發生時擔任美國國務院日本部長，負責整合各單位組成的應變小組，並與日本協調有關美軍與自衛隊支援救災、復興的「朋友作戰（Operation Tomodachi）」⁴¹。他在日後指出，美國在核災之初就未能從日本政府獲得詳盡的情報，而這應該是東電未徹底傳達相關情報，並非日本政府刻意隱瞞。⁴¹

同時東電於13日因為核災導致的電力不足而決定實施分區限電，但東電不僅沒有事先提供中央與地方政府詳細情報，連主管機關的經產省內部也有不少單位沒有被告知相關事宜，結果中央與地方政府無法掌握具體

⁴⁰ 《読売新聞》，2011年3月15日，社会14頁；《朝日新聞》，2011年3月15日，1社会23ページ；《毎日新聞》，2011年3月16日，3頁3面；《日本經濟新聞》，2011年3月29日，4ページ；《毎日新聞》，2011年4月4日，11頁特集面；《日本經濟新聞》，2011年4月8日，6ページ；《読売新聞》，2011年4月10日，特4。

⁴¹ ケビン・メア，《決断できない日本》（東京：文藝春秋，2011年），頁22-37。

的限電時間與區域。這也造成了企業與市民的困擾，例如東日本旅客鐵道等鐵路公司也因為沒有被告知限電的詳細情況，只好自行減班與調整路線，這自然影響了許多民眾的通勤；許多工廠也因為不知道限電的詳細時程而無法調整工作進度因應。⁴²可是東電卻在 14 日晚上表示，希望能撤離福島第一的全部人員。菅首相才在 15 日前往東電總公司，強調必須全力搶救，不准東電撤離人員，並批判東電傳達情報速度太慢。菅首相同時也下令設置「福島原子力發電所事故對策統合本部」，由菅首相本人擔任本部長，海江田大臣與東京電力的清水正孝社長為副本部長，海江田大臣與細野輔佐官也奉命留在東電監督，希望藉此強化政府與東電的聯繫。⁴³

核災牽涉層面廣泛，甚至日本政府可能根本就沒有應付核災的能力，⁴⁴可是單從核災擴大的過程來看，菅首相雖然核災初期很迅速下達相關指示，但是介入控管的動作顯然太遲。而核災所導致的問題不僅至今仍然對日本東北的環境、關東地區的用電、日本全國的飲水與食品安全等方面造成了相當大的影響，也導致了日本必須重新規劃電力政策、核能政策與整體的經濟政策。

二、救災的延誤

雖然由首相與官房長官等高層官員直接進行救災的指揮，但菅首相等人因為專注於處理福島的核災，無法兼顧包括運輸救災物資等其他方面的事務的應對，導致了整個救災的進度大幅落後。正如前述，市町村政府依法是救災的第一線，但有許多市町村公所在震災發生後的第一時間就因為

⁴² 首相官邸，〈官房長官記者発表(平成 23 年 3 月 14 日 10:56)〉，http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/201103/14_a2.html；《読売新聞》2011 年 3 月 15 日，2 面 2 頁；《朝日新聞》，2011 年 3 月 15 日，4 綜合；《日本經濟新聞》，2011 年 3 月 18 日，4 ページ；《毎日新聞》，2011 年 4 月 10 日，4 頁綜合面。

⁴³ 首相官邸，〈官房長官記者発表(平成 23 年 3 月 15 日 5:35)〉，http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/201103/15_a.html；《朝日新聞》，2011 年 3 月 16 日，3 綜合。

⁴⁴ ケビン・メア，前引書，頁 35-40；首藤重幸，前引文，頁 2-21。

被海嘯侵襲而導致公所無法運作，也有公所職員因此失蹤或受傷而導致人力不足，這些狀況導致了第一時間的救災無法順利進行。以物資運送為例，東北地區有許多大小道路因為地震毀損，或因為倒塌的建物所造成的瓦礫堆而無法通行，許多港口、機場、煉製交通工具用油料的製油廠也無法運作，然而災區的基層政府無法向上報告相關情報，縱使國土交通省搶修了幹線道路等主要交通網，並與農林水產省委託了民間業者運送救災物資，卻因為無法掌握前往各避難所的交通狀況與交通工具的加油點，以至於政府與民間不斷收集救災物資，卻沒辦法順利將之送達各避難所。自衛隊雖然在震災初期就迅速展開救災，但陸上自衛隊缺乏判斷救援地區優先順序的相關情報，只能在第一時間以直昇機偵查災區，由於靠近福島縣與岩手縣災區的幾個港口被海嘯沖毀，載運救災物資的海上自衛隊的船隻無法靠岸，只能以直昇機運送；被視為空運物資關鍵據點的航空自衛隊松島基地因為被海嘯襲擊無法運作，基地跑道直到 15 日才修復完畢。⁴⁵

三、指揮系統的混亂

首相官邸是這次救災的最高層指揮中心，除了依法設置的緊急災害對策本部、因應福島第一與福島第二事故的原子力災害對策本部、福島原子力發電所事故對策統合本部外，成立許多小組以因應救災相關事宜。例如 3 月 13 日設置因應電力供需問題的「電力供需緊急對策本部」；3 月 16 日設置由松本外務大臣擔任本部長的「被災者生活支援特別對策本部」；在救災延誤的批判逐漸升高後，於 3 月 22 日由松本外務大臣、曾任官房長官的仙谷由人官房副長官負責「災民生活支援各府省聯絡會議」，統合各

⁴⁵ 《読売新聞》，2011 年 3 月 15 日，解説 14 頁。《日本經濟新聞》，2011 年 3 月 15 日，7 ページ。《読売新聞》，2011 年 3 月 16 日，政治 9 頁。《読売新聞》，2011 年 3 月 17 日，特 32。《朝日新聞》，2011 年 3 月 17 日，3 総合。《毎日新聞》，2011 年 3 月 17 日，2 頁 2 面。《毎日新聞》，2011 年 3 月 18 日，2 頁 2 面。《日本經濟新聞》，2011 年 3 月 29 日，5 ページ。《読売新聞》，2011 年 4 月 12 日，特 22。《日本經濟新聞》，2011 年 4 月 14 日，34 ページ。《朝日新聞》，2011 年 4 月 21 日，1 社会。

省廳事務次官來應對救災的執行面與細節；為了支援居住在核電廠周邊居民的生活需求，在 3 月 29 日宣布成立由海江田經產大臣擔任組長的「(原子力被災者生活支援チーム)」；3 月 31 日宣布設置由全體閣員為成員的工作小組，以因應災區的治安問題等。⁴⁶但這些機制的設置並不代表中央的命令系統能有效率的運作，例如 13 日就決定將自衛隊的動員人數提高到 10 萬人，但是整個動員是到 18 日才完成。⁴⁷原本計畫由防衛省為中心將各省廳收集的救援物資送入災區，但是負責協調相關事宜的松本防災大臣因為相繼發生的災情而無暇因應，以至於防衛省沒有物資可送。⁴⁸

東電在獲得保安院的許可後，於 4 月 4 日開始從福島第一排放遭到輻射污染的廢水，但政府內部並沒有進行更細部的協調，導致主管漁業的農林水產省事先未接到任何聯繫；外務省也是臨時被告知後，才在當天 16 點與各國在東京的使節團舉行的例行簡報進行說明，並同時以傳真通知各國大使館。⁴⁹自衛隊在這次救災之中的聯合指揮(統合運用)獲得了肯定，但其與中央和地方的消防、警察、海保、地方政府等單位之間並沒有事先針對救災進行任何協調。以福島第一的救災為例，自衛隊與來自東京與大阪的消防隊、警視廳等單位都參與了降溫放水作業，但直到 3 月 18 日才於當地設置了現場協調中心，由自衛隊負責指揮，北澤防衛大臣於 3 月 21 日才宣布由自衛隊為中心進行協調的首相指示。⁵⁰顯見自衛隊雖然扮演救

⁴⁶ 《朝日新聞》，2011 年 4 月 2 日，5 綜合；《読売新聞》，2011 年 4 月 10 日，3 面 3 頁《每日新聞》，2011 年 4 月 10 日，4 頁綜合面；首相官邸，〈官房長官記者発表(平成 23 年 3 月 22 日 11:10)〉，http://www.kantei.go.jp/jp/youkanpress/201103/22_a.html。

⁴⁷ 防衛省，〈大臣臨時會見概要平成 23 年 3 月 19 日(15 時 43 分 - 16 時 01 分)〉，<http://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2011/03/19.html> (2012 年 1 月 20 日)。

⁴⁸ 《每日新聞》，2011 年 3 月 16 日，3 頁 3 面。

⁴⁹ 外務省，〈外務大臣會見記錄(4 月 5 日付)〉《外務大臣會見記錄(要旨)(平成 23 年 4 月)》http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/gaisho/g_1104.html#2-B；《読売新聞》，2011 年 4 月 6 日，2 面 2 頁；《朝日新聞》，2011 年 4 月 6 日，3 綜合；《朝日新聞》，2011 年 4 月 6 日，1 外報；《読売新聞》，2011 年 4 月 9 日，2 面 2 頁。

⁵⁰ 《読売新聞》，2011 年 3 月 19 日，特 4；《日本經濟新聞》，2011 年 3 月 19 日，2 ページ；《産経新聞》，2011 年 3 月 20 日，綜合 5 面；《読売新聞》，2011 年 3 月 22 日，政

災的主體，但是其與中央與地方政府之間的其他單位之間的協調關係顯然是在救災中的不斷磨合下才逐漸進入狀況。

中央與地方政府之間在相關聯繫上也凸顯了第貳節提及的問題。許多地方政府已經無法運作，但主管交通政策的國土交通省卻表示，有關運送災民離開災區的相關事宜是以地方政府為主體，國土交通省僅扮演協助的角色。⁵¹包括台灣在內的許多國家在3月14日起陸續開始檢查日本出口的食品有無受到輻射污染，但厚生勞動省直到17日才開始設置食品檢查標準，18日才與農林水產省共同與地方政府協調農產品的檢查。3月18日起，福島、茨城、櫛木、群馬四個縣出產的農產品陸續被檢查出遭到輻射污染，但菅首相直到3月21日才指示福島縣生產的牛奶與上述四個縣停止青菜的出貨。⁵²

伍、結論

從整個第一時間的危機處理過程可以了解，菅政權在東日本大地震發生後依法採取的措施其實是非常迅速。但本文也發現，隨著災情擴大，相關體系存在著有關中央・地方之間的整合性、中央指揮系統龐雜紛亂等與命令體系有關的缺陷，這些缺陷顯然是環環相扣，並進而導致了災延誤與災情擴大。市町村政府與東電等在震災與核災擁有龐大災害處理權限，但這次震災之中，市町村政府明顯沒有能力因應災情，也導致了中央無法掌握災情；而東電在災害發生之初不僅沒有徹底向中央傳達情報，甚至沒有徹底實施中央的命令；菅首相雖然在地震後迅速依法建立救災指揮的體制，但首相以下的中央政府指揮系統原本在救災的權限就不明確，又必須

治6頁。

⁵¹ 《読売新聞》，2011年3月20日，特4。

⁵² 《読売新聞》，2011年3月16日，特5頁。《毎日新聞》，2011年3月18日，3頁3面。《日本經濟新聞》，2011年3月19日，5ページ。《日本經濟新聞》，2011年3月20日，3ページ。《朝日新聞》，2011年3月22日，1総合。

面對許多同時發生的災害，以致於雖然建立了許多機制，但顯然無法有效協調高層的閣員或官僚進行危機處理。

由本文的分析可以得知，日本現行的防災・災害危機體系在命令系統的缺陷導致了日本中央政府無法因應東日本大地震所導致的災害範圍廣泛並多樣化的危機處理。就算還是自由民主黨執政，能否在面對相同災情時順利運作災害危機處理體系進行救災，恐怕也有待商榷。

所以對日本而言，除了進行復原作業外，重新檢討中央與地方防災・災害危機處理體系以解決有關中央與地方的整合性、中央指揮系統紛亂等問題，應該是另外一個重要的課題。此外，日本的防災・災害危機處理體系牽涉的法制非常龐大且複雜，面對各種政策或災害時往往都會有其一套獨特的法制與系統，加上福島核災又牽扯出日本的原子能行政體制與應付核災的能力等問題。本文雖然從宏觀的角度進行觀察，卻無法檢證這些較為細節且連帶發生的問題。加上部分資訊目前尚未完全公開，許多狀況也依然持續發生中，本文也只能對制度面進行最基本的檢討，再比較媒體的報導來進行相關運作的初步分析。⁵³但無論是在日本政治、經濟等領域，或防災・災害危機處理等個別的課題，這些都是非常重要的研究議題，顯然我們只能夠在有更進一步的資訊後，才能進行更深入的研究。

⁵³ 根據 2012 年 1 月的報導，官邸與相關中央省廳的緊急災害對策本部與原子能緊急災害對策本部等數個與東日本大震災相關的機制、災區縣政府在震災發生後召開的會議沒有依法完成會議記錄，雖然日本各級政府已經開始進行補救，但今後發表的資料是否能詳實反映危機處理當時時的狀況，則有待商榷。《読売新聞》，2012 年 1 月 28 日，1 面 1 頁。《毎日新聞》，2012 年 1 月 30 日，27 頁社会面。《毎日新聞》，2012 年 1 月 31 日，28 頁社会面。