

### 3.3 官邸が主導した事故対応の問題点

政府の事故対応体制が本来の機能を果たせず、かつ事態が急速に深刻化する中で、総理を中心とする官邸政治家が事故対応を主導する体制が出来上がった。

政府は、東電から原子力災害対策特別措置法15条該当事象の通報を受けてから、政府の事故対応体制起動の大前提になる原子力緊急事態宣言を出すまでに2時間強を要し、初動から問題点を残した。総理は、緊急事態宣言の発出が全ての事故対応の前提になることを十分理解しておらず、周囲もこれを十分に説明できなかった。総理をはじめとする官邸の政治家は、本来、初動対応を担う危機管理センターが地震・津波への対応で手いっぱいと考え、官邸5階の総理執務室等を拠点に、急進展する事故への対応を自ら主導して進めていった。

官邸5階には、保安院幹部、安全委員会委員長、東電関係者らが助言者として集められたが、これらの関係者は官邸政治家の説明要求を満たせず、官邸政治家たちは不信感を募らせていった。その後の1号機の爆発を契機にこの不信感は頂点に達し、官邸政治家が前面に立つ事故対応の体制が形成されることとなった。

官邸5階は、ベントや海水注入について、東電はじめ関係者が実施を合意し、対応しているにもかかわらず、その情報を把握できないまま介入し、混乱を引き起こした。12日早朝には、情報不足への焦りから、総理が現地視察を行った。2号機の状況の悪化を受けた東電による現場からの退避の申し入れに対しては、総理が東電社長を官邸に呼び出してこれを拒絶し、その後、東電本店に政府・東電の福島原子力発電所事故対策統合本部が設置されることとなった。

このような中で官邸は、安全委員会以外からも助言を受けようと、原子力の専門家から成る助言チームの立ち上げや、総理の個人的な人脈で参与の起用などを行ったが、それがどう事故対応に活かされたのかは明らかではない。

避難区域の決定も官邸5階が主導した。本来、避難指示案の作成を担うべき原子力災害現地対策本部が機能せず、原子力災害対策本部事務局の対応も遅れる中で、官邸5階から避難指示が出された。しかし、避難区域の決定の根拠は乏しく、政府内各機関との連携が不足していた、避難のオペレーションの検討が不足していた、住民への説明が不十分であったなどの問題があり、現場に混乱を生じさせる結果となった。

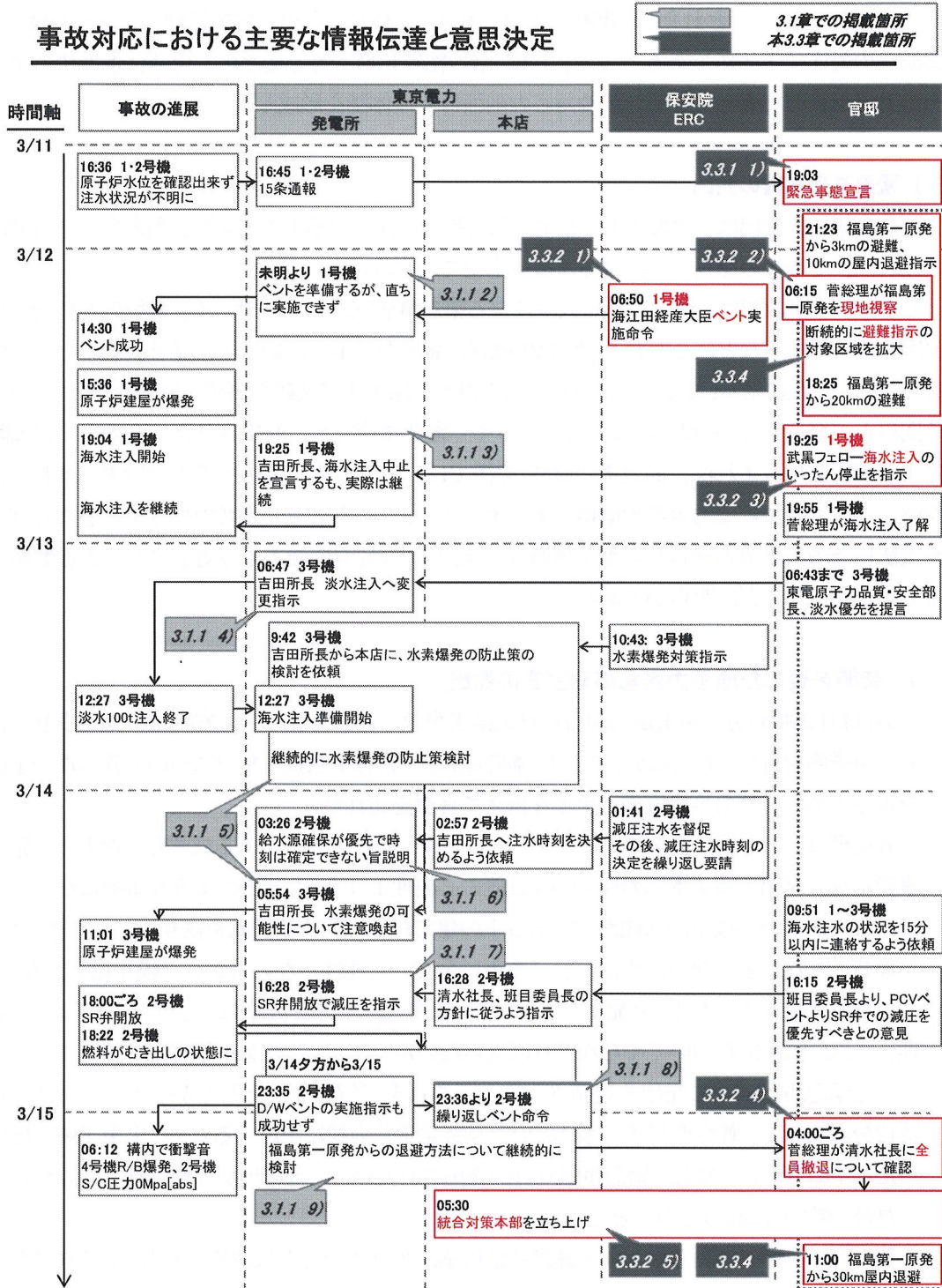


図3.3.1-1 事故対応における主要な情報伝達と意思決定（官邸及び政府の事故対応）

### 3.3.1 官邸の初動対応

全ての事故対応の前提になる緊急事態宣言の発出が、東電からの原災法15条該当事象の通報から2時間も遅れて行われた。官邸政治家は、本来、初動対応を担う危機管理センターが地震・津波への対応で手一杯であると考え、官邸5階の総理執務室等を拠点に、急速に進展する事象への対応を自ら主導して進め、事故対応の前面に立つ体制を形成していった。

#### 1) 緊急事態宣言の発出

緊急事態宣言発出は、原災法上、原災本部設置の前提となるものであり、緊急事態宣言発出の遅れは、その後の原災本部による事故対応全ての遅れにつながる。

しかし、本事故では、海江田経産大臣による緊急事態宣言上申に対して、菅総理が技術的な原因や法的手続きなどにこだわり、緊急事態宣言発出を了承しないままに党首会談のために席を外した。これにより、3月11日16時45分に東電から原災法15条該当事象の通報を受けてから2時間以上が経過した19時3分になって、ようやく緊急事態宣言が発出された。その後の保安院による解析結果によれば、福島第一原発1号機では、18時ごろには炉心損傷が始まっており、20時ごろには原子炉圧力容器の破損にまで至っていた<sup>51</sup>。本事故の進展の早さを考慮すれば、原災法15条該当事象の通報から緊急事態宣言発出までの2時間強が事故対応に与えた影響が非常に大きかったことは明らかである。

#### a. 時間を要した原子力緊急事態宣言の発出

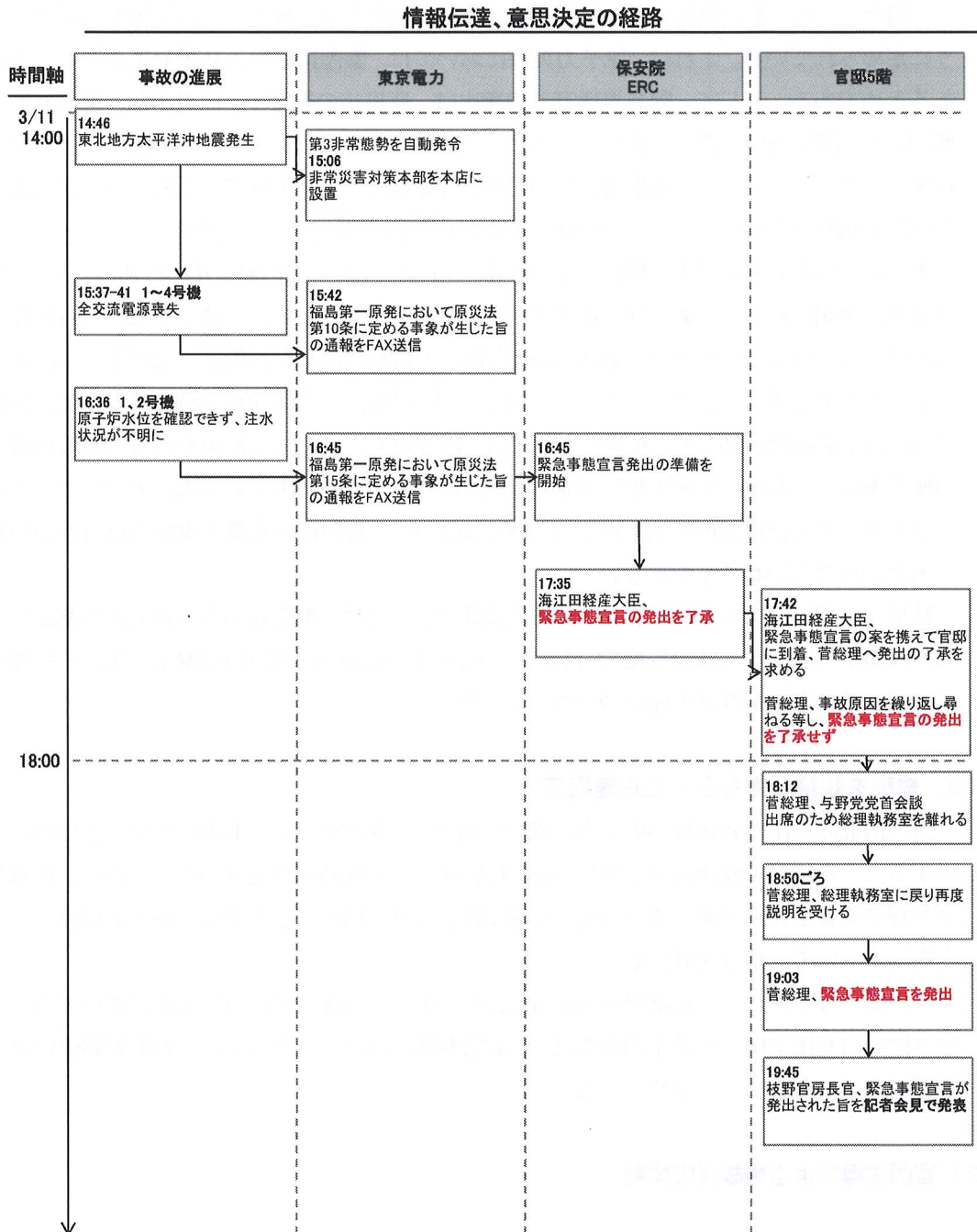
3月11日16時45分、東電から原災法15条該当事象の通報を受け、保安院は、緊急事態宣言の上申準備を行い、17時42分、海江田経産大臣が、緊急事態宣言発出について菅総理の了解を得るために、緊急事態宣言上申案を携えて官邸を訪れた。

菅総理は、「本当に全部落ちたのか」、「予備のバッテリーがあるはずだ」などと、緊急事態宣言の発出と原災本部の速やかな設置の必要性よりも、なぜそのような事態になってしまったのかという技術的な観点や、法令上の建て付けに関する質問を繰り返した。そして、「なぜこんなことになったのか」、「本当に全ての可能性がないのか」と繰り返し質問し、「これは大変なことだよ」と発言して、海江田経産大臣や保安院幹部から再三にわたり、「総理、これは法律に基づいてやらなければならないんです」、「緊急事態宣言を出してください」と緊急事態宣言の発出を要請されても、これを了解しようとしなかった。さらに、18時12分になると、菅総理が予定されていた与野党党首会談に出席するため、上申手続きはいったん中断された。結局、緊急事態宣言が発出されたのは、菅総理が与野党党首会談から戻った後19時3分になってのことだった。

菅総理に事態の深刻さに対する認識や危機感が欠けていたとは認められない。それにもか

<sup>51</sup> 保安院「東京電力株式会社福島第一原子力発電所の事故に係る1号機、2号機及び3号機の炉心の状態に関する評価について」（平成23（2011）年6月6日）  
<http://www.meti.go.jp/press/2011/06/20110606008/20110606008.html>（平成24（2012）年6月22日最終閲覧）

主要な情報伝達、意思決定の流れ－緊急事態宣言の発出



出典: 関係者ヒアリング、東京電力事故調査報告書、政府事故調査委員会報告書

図3.3.1-2 主要な情報伝達、意思決定の流れ－緊急事態宣言の発出

かわらず、菅総理は、すぐに回答を得ることの困難な、事故の発生原因を繰り返し尋ねたり、与野党党首会談の出席を優先させて、「大変なこと」への初動対応の端緒となるはずの緊急事態宣言発出の了解を後回しにした。

原災法第15条によれば、総理大臣は、主務大臣から原災法15条該当事象の発生の報告を受けた場合、直ちに緊急事態宣言を発し、緊急事態応急対策を実施すべき区域等を公示するように定められている。これは、原子力災害においては、緊急に住民の防護対策を取る必要があるためである。そして、緊急事態宣言の発出は、原災法の規定上、原災本部、現地対策本部、原災本部事務局の設置の前提として必要であり、政府による事故対応を開始する上で不可欠である。したがって、本事故においても、菅総理は、主務大臣である海江田経産大臣から緊急事態宣言発出の上申を受けた後、直ちに同宣言を発出すべきであった。

それにもかかわらず、緊急事態宣言の発出が遅れたのは、上述の原災法の仕組みについて、菅総理に説明が行われておらず、菅総理にその知識が不足していた、若しくは活用可能な知識となっていなかったため、自身の危機感を自己の役割に即した行動につなげることができなかったためと考えられる。また、この間、上述のとおり、福島第一原発1号機では、18時ごろには炉心損傷が始まり、現場においては、電源喪失によって計器類や通信機器等の多くが使用不能となる中、状況把握と事故の収束に向けた必死の取り組みがなされていた。このことを考えると、緊急事態宣言を直ちに発出しなかった菅総理の意識と現場の意識の乖離は大きかったといわざるを得ない。

結果として、これまでの原子力総合防災訓練においては、事業者からの原災法15条該当事象の通報から30分から35分程度で行われていた緊急事態宣言の発出が大幅に遅れ、その後の避難指示等の実施が遅れる原因の一つとなった。

## **b. 総理を説得し得なかった総理周辺**

海江田経産大臣が菅総理への上申に赴いた時点で、保安院では、本事故が原災法15条に該当することを検討、確認済みであり、海江田経産大臣も確認済みであった。しかし、菅総理が与野党党首会談に出席している間、官邸では、枝野官房長官を中心に、原災法15条への該当性等について、法令を確認している。

このような対応から、菅総理のみならず、その場にいた保安院の責任者らにおいても、緊急事態宣言発出に関する基本的な知識や、緊急事態においてなすべきことの優先順位付けが整理できていなかったと認められる。

## **2) 官邸主導による事故対応体制**

### **a. 官邸政治家による対応拠点の形成**

本事故は、発生当初から、複数の原子炉で同時に想定外の速さで危機が進行した。規模、複雑さ、スピードのいずれにおいても、過去の防災訓練では想定していなかったものであつ

た。また、政府は、地震や津波により極めて広範囲において発生した甚大な被害への対策という大きな課題も抱えており、二正面において困難な対応を行わなければならなかった。

こうした一刻の猶予も許されない危機的な状況を受け、官邸政治家の間では、福島第一原発について、「一体いつ爆発するのか。いつメルトダウンが始まるのか。目の前で風船がどンドン膨らんでいくような感覚」が広がった。そのような強い危機感を持つ官邸政治家の目には、本事故への初動対応を担う官邸の危機管理センターは、地震・津波の対策で「もう手一杯な状態」と映った。少なくとも、官邸政治家にとって、危機管理センターは、多数の要員がおり、間断なく電話が鳴り響く実に騒然とした場所で、「原発がこの先どうなるかとか非常にセンシティブな議論」や「物事を決める」場ではないと捉えられていた。

このため、危機管理センターの中2階の狭いスペースや、官邸5階の総理執務室周辺に限られた人員が集まり、事故対応の方針が決定されていくこととなった。菅総理、海江田経産大臣、枝野官房長官等の関係閣僚、総理補佐官・総理秘書官等の官邸幹部スタッフ、保安院の幹部、班目委員長、武黒フェローをはじめとする東電幹部らが、官僚機構とは事実上分断された状態で、限られたプラント情報等を基に、避難区域の設定をはじめとする事故対策を実質的に決定していった。

#### b. 原子力専門家に対する不信感

緊急事態宣言発出に関する協議に際し、菅総理は、「こういう場合に呼ばなきゃいけない人を全て呼べ」「技術の分かる人間を呼べ」と指示し、保安院幹部や班目委員長、東電関係者らが、官邸政治家に対する説明者、若しくはアドバイザーとして急きょ官邸に集められることとなった。

菅総理を中心とした官邸政治家は、保安院の幹部らに対して原発の状況について詳細な技術的説明を要求したが、その要求は満たされなかった。本事故発生直後に総理執務室に呼ばれた寺坂保安院長は、その場にある図面等の資料が限られていたこともあり、菅総理からの「非常用ディーゼルはどこに置いていたのか」「なぜ流されてしまったのか」などといった技術的専門的な質問に十分に答えることができなかった。

官邸5階に集まった関係者の目には、「一生懸命答えてはいた」と映った班目委員長はともかく、特に保安院関係者を中心とした原子力の専門家たちは、何を聞かれても「ふにゃふにゃとしか答えないという状態」で、「次に何をすべきか」というような提案は一切なく、「まるで宿題をやってこない生徒のように総理らと目を合わせないようにしていた」ように映っていた。

こうして、政府内の原子力専門家たちに対する官邸政治家の不信感は徐々に色濃くなっていった。班目委員長が「起きない」と断言していた爆発が12日15時36分に1号機で発生したことを契機に、官邸政治家における政府内の原子力専門家に対する不信感は頂点に達し、官邸政治家が前面に立つ本事故への対応体制が形成されることとなった。

### 3.3.2 官邸による具体的な事故対応

官邸5階は、ベントや海水注入をはじめとする事故対応に、十分な情報を把握できないまま介入し、混乱を引き起こした。2号機の状況の悪化を受けた東電による現場からの退避の申し入れを機に、菅総理は清水社長を官邸に呼び出してこれを拒絶し、その後、東電本店に政府・東電の福島原子力発電所事故対策統合本部（以下「統合対策本部」という）が設置されることとなった。

#### 1) ベント

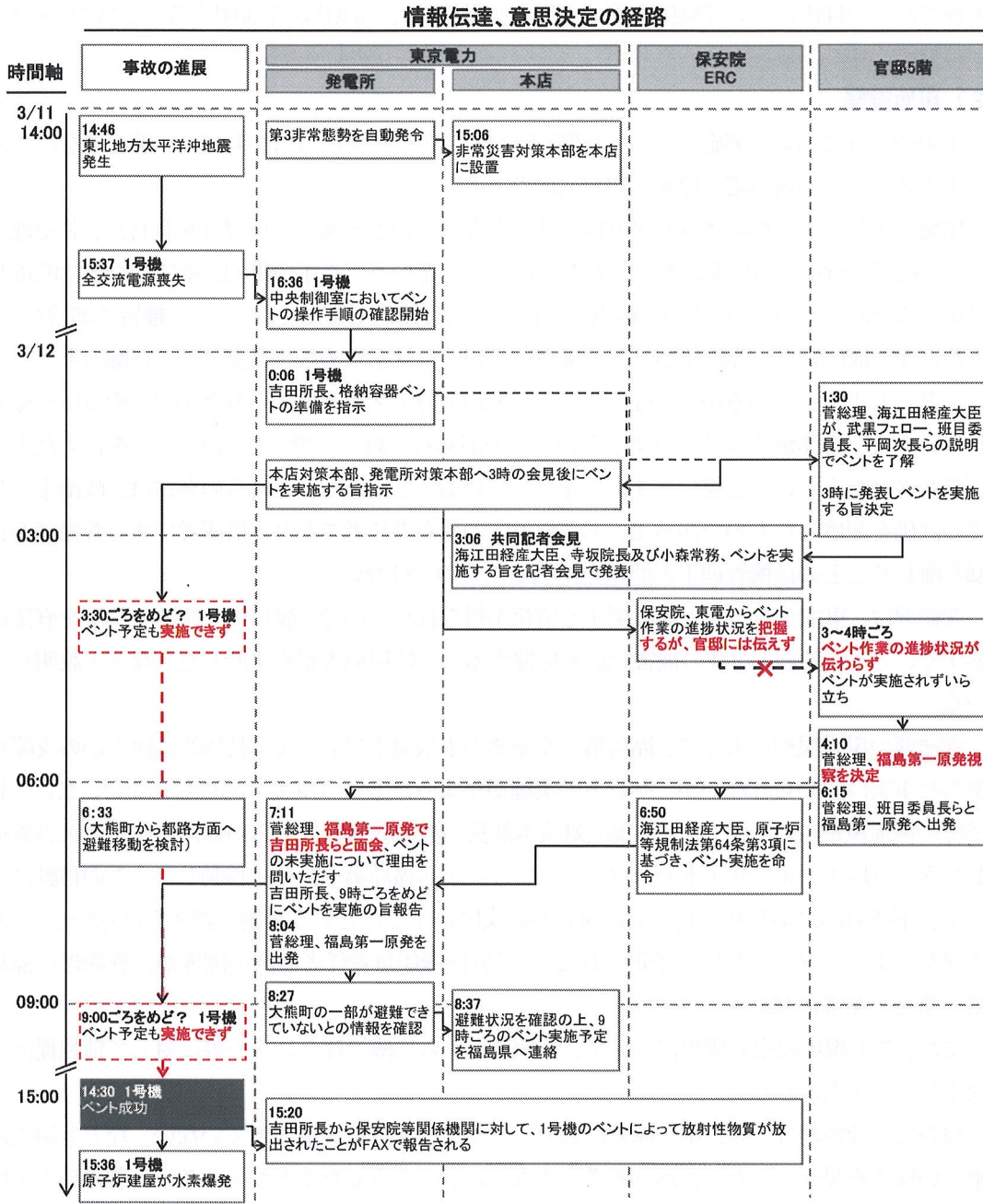
本事故において、ベントが必要であるとの認識については、原災本部事務局、安全委員会、本店対策本部、発電所対策本部などの関係各機関で一致し、実施について了解が得られ、現に、福島第一原発内ではベント実施に向けて作業を進めていた。それにもかかわらず、海江田経産大臣から、原子炉等規制法第64条第3項の規定に基づくベントの実施命令が発出された。

海江田経産大臣は、一度は実施が了承されたベントがいつまでも実施されないことから、東電のベント実施に対する姿勢に疑念、不信感を抱くとともに、民間企業である東電が生命の危険を伴う作業を現場に命じるに当たり、命令を出すことで国が後押しをして、東電経営者の責任を肩代わりしようと考えた、と説明している。東電がベント実施に向けた作業を進めていることは、原災本部事務局には伝えられていたが、そのことが経産省のトップである海江田経産大臣にまで伝えられたという事実は認められない。結果として、官邸5階が現場の状況を踏まえないまま事故対応に関与するという混乱が生じた。

班目委員長は、3月11日21時ごろ、福島第一原発において直流電源も失われたと知り、「圧力を下げて、水をぶち込んで、ベントするしかない」と考え、「早くベントを」と東電に促している。遅くとも3月12日1時30分ごろには、官邸5階においてもベントの必要性を認識しており、東電及び班目委員長が、海江田経産大臣同席のもと、福島第一原発1号機と2号機のベントの必要性を菅総理に説明し、実施の了解を得ていた。そして、3時6分には、海江田経産大臣と小森常務が共同記者会見を行って、ベント実施を表明した。

ところが予定時刻を過ぎてもベントが実施されず、官邸5階では、「なぜ」という声が大きくなっていった。ベントが遅れている理由について、放射線量の上昇するプラント内で手動による作業が必要である、といった説明はされていたものの、官邸5階では、その真の理由が人為的なものなのか、作業上やむを得ないものなのか、正確に把握できず、中には、東電がベントの実施に躊躇しているのではないかと感じた者もいた。

主要な情報伝達、意思決定の流れ - ベント



出典: 関係者ヒアリング、東京電力事故調査報告書、政府事故調査委員会報告書

図3.3.2-1 主要な情報伝達、意思決定の流れ-ベント



なお、このとき、原災本部事務局では、ベントを行うための空気作動弁付近の放射線量が高くなっているために、ベント実施に時間を要しているなどの現場の状況にある程度把握していた。しかし、原災本部事務局は、官邸5階には東電関係者がいるから、福島第一原発の状況を自分たちと同等、若しくはそれ以上に共有しているだろうと考えていた。このため、ベントが実施されない理由について疑問を抱いていた官邸5階に、当該状況を説明することはなかった。

## 2) 現地視察

上記のようにベント実施について官邸5階に焦りが広がる中、12日6時15分、菅総理をはじめとするメンバーが福島第一原発の視察に向かった。

出発に当たって、菅総理が現地視察の意向を有していると聞いた枝野官房長官は、菅総理に対し「総理が行ったら邪魔になったんじゃないのかという、必ず中傷的、感情的な政治的批判は免れません。ですからそういう観点からはとてもお勧めできません」という趣旨の進言をし、また、寺田補佐官も、菅総理から現地視察について意見を求められた際に、「官邸の上にヘリコプターも止まっているから、行くということが十分マスコミに知られた中で、やっぱりやめるということ自体が持つインパクトというものがあると思うので、そういうことを含めた上でご判断された方がいいと思います」と発言している。もっとも、これらの発言は、政治家としての評価を配慮したものであって、本事故対応の最高責任者であり、指揮者である菅総理が官邸を離れることの危機管理上の問題を指摘したものではない。

菅総理は、東電からベント等に関する情報が得られないので、福島第一原発の状況を直接確認することや、地震・津波の被害状況を把握するために現地視察を決断した、などと説明している。

菅総理の現地視察によって、福島第一原発側の事故対応において、具体的に何らかの支障が生じた事実は認められないが、ベントの実施が早まったという事実も認められない。また、菅総理の現地視察に対応するため、現地対策本部長の池田経産副大臣らが福島県原子力災害対策センター（以下「オフサイトセンター」という）から福島第一原発に移動した。この移動によって、事故対応にあたり、具体的に何らかの支障が生じたという事実も認められないものの、オフサイトセンターにおいて予定されていた第1回機能班責任者会議の開催が、菅総理の福島第一原発出発後に遅れた。

また、この現場視察の成果について、菅総理らから危機管理センター等に対して情報提供がなされることもなかった。

他方で、菅総理は、福島第一原発において「なぜベントが実施できていない」などと相当に厳しい様子を見せていた、と述べる者は少なくない。こうしたことからすると、菅総理の現場視察は、現場の士気を鼓舞したというよりも、自己のいら立ちをぶつけることで、むしろ作業に当たる現場にプレッシャーを与えた可能性もある。

### 3) 海水注入

3月12日15時20分ごろ、東電は、原災本部事務局等に対し、1号機について「今後、準備が整い次第、消火系にて海水を注入する予定」との連絡を行っており、福島第一原発の現場においても海水注入に向けた準備が進められていた。それにもかかわらず、17時55分に、海江田経産大臣から東電に対して、1号機原子炉容器内を海水で満たすよう、原子炉等規制法第64条第3項に基づく措置命令が発出された。この措置命令に至った理由は、東電が廃炉を懸念しているという東電への不信感と、前述のベントに関する命令と同様に「国による後押し」という曖昧な論理に基づくものであり、命令発出の必要性について政府内で具体的な検討が行われた形跡は認められない。そして、この命令発出によって、現場における海水注入に向けた作業が促進されたという事実も認められない。

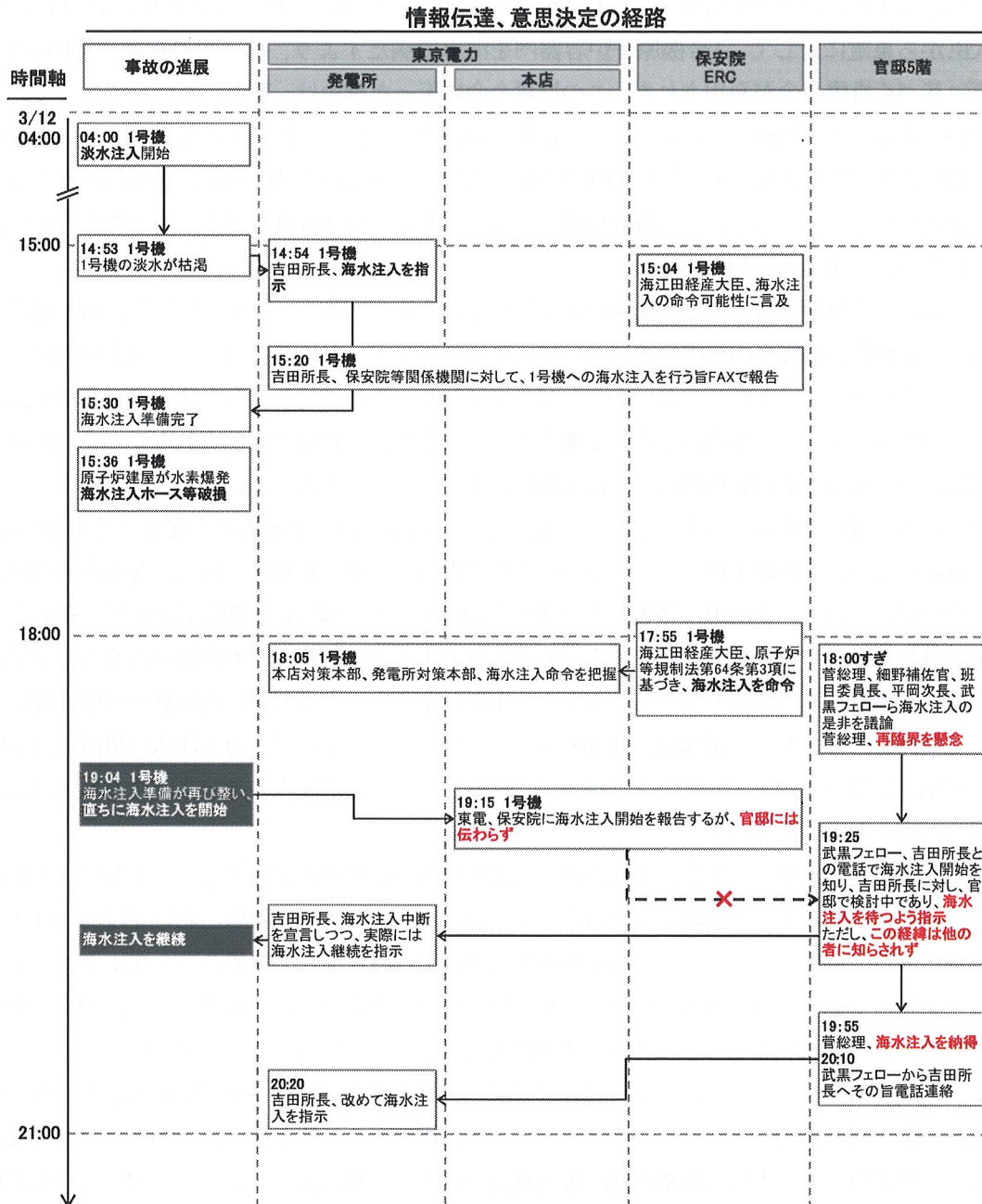
さらに、官邸5階では海水注入が必要であると関係者の認識は一致していたが、18時過ぎごろ、菅総理は、再臨界の可能性等について、班目委員長が「ゼロではない」との表現で回答したことを受けて、「大変じゃないか」と懸念を示した。これに対し、海水注入の必要性を認識していたはずの者たちからは、その必要性について十分に菅総理に説明されなかった。班目委員長、又は久木田委員長代理は、「再臨界は、まず起きないと考えていい」という趣旨の説明をしたが、菅総理から、「そうはいつでも、ないと言っていた水素爆発が起きたじゃないか」と言われると、それ以上何も言うことができなくなった。海江田経産大臣は、海水注入の措置命令発出について、菅総理に報告したと述べているが、その場にいた関係者の中で、そのことを認識している者はいない。結局、その場では海水注入につき菅総理の理解を得ることができず、注水準備作業に時間がかかることから、作業が完了するまでの間に再臨界の可能性等について検討を行うとして、議論は「仕切り直し」となった。こうして、海水注入の措置命令が既に発出されているにもかかわらず、事実上、政府としての海水注入の是非に関する判断は宙に浮いた形となってしまった。

菅総理が「再臨界」の懸念にとらわれて、海水注入の必要性を説明する声に十分に耳を傾けなかった面もあるが、その場にいた誰からも、菅総理に対し、既に現場においては海水注入の実施に向けて動いていることや、海江田経産大臣による海水注入の措置命令も発出済みであることを告げる動きは見られなかった。結局、宙に浮いた状態は、菅総理に対する説明事項を整理した上、再度説明をして、海水注入を納得してもらおう19時55分ごろまで続いた。

この間、福島第一原発では、19時4分に1号機への海水注入が開始されていたが、この事実は官邸5階には伝達されなかった。武黒フェローは、菅総理の了解を得られなかったことを受けて、19時25分ごろ、吉田昌郎福島第一原発所長（以下「吉田所長」という）に対し、官邸で検討中であることを理由に、海水注入を待つよう指示し、東電本店も中断はやむを得ないと判断している。

しかし、吉田所長は、海水注入の必要性を強く感じていた。また、原子力事故の専門家ではない官邸5階から、現状を把握せずにあれこれと命令や指示がなされ、東電本店もこれに抗することをしない現状に対し、不満と危機感を覚えていた。そこで、事態の進展を食い止めるた

## 主要な情報伝達、意思決定の流れ — 海水注入



出典：関係者ヒアリング、東京電力事故調査報告書、政府事故調査委員会報告書

図3.3.2-2 主要な情報伝達、意思決定の流れ—海水注入

めには、ようやく開始に至った海水注入を中断すべきでないと考え、やむを得ず、東電本店に対しては海水注入を中断しているように見せつつ、実際には海水注入を続行した。この点で、政府の意思決定の混乱と、これを受けた武黒フェローによる海水注入見合わせについての指示は、海水注入の結果に対して何ら意味を持つものではなかった。

また、現場において海水注入が続行されていることについては、東電本店にも正しい事実が伝えられず、これにより、東電本店も、海水注入が一時停止されたという、事実とは異なる認識をしていた。そのため、これ以降の海水注入に関する東電、政府の説明は事実と異なったものとなり、国民に不信を与えることとなった。

#### 4) 東電撤退問題

##### a. 撤退に関する認識の差

3月14日夜から15日明け方における東電撤退問題については、官邸5階と東電との間で認識が一致していない。

官邸5階に集った政府関係者はそろって、「東電は福島第一原発から全面的に撤退しようとしていた」と述べている。清水社長から、「福島第一原発からの退避もあり得る」という連絡を受けた官邸5階では、社長自らの電話であるという事実を重く受け止め、東電が福島第一原発から要員の全員を撤退させる意向であると捉えてその可否が検討された。

他方で、官邸5階に呼ばれた清水社長は、菅総理から撤退するのかと尋ねられた際、「撤退は考えておりません」とこれを否定した。ここから分かることは、東電の意向を全面撤退と認識し、大きな衝撃を受けていたという官邸5階と東電との間で、同じ問題を検討していたとは思えない、認識、意向の差が生じていたことである。

3月14日の夜、東電から福島第一原発からの「退避」の打診を受けた際に、官邸は、「最初はいろいろ皆で聴いていたが、聴けば聴くほど駄目だという雰囲気になって、最後には皆固まってしまった」「政治家メンバーは一様にあきらめムードだった」と述べている。ある政治家は、「命にかかわることなのでちょっとひるんだ」とも語っている。これに対し、伊藤哲朗内閣危機管理監（以下「伊藤危機管理監」という）、安井正也経産省大臣官房審議官、班目委員長らは、福島第一原発から全員が撤退したら、福島第一原発のみならず、福島第二原発を含めて制御不能となり大変なことになってしまう、まだできることはあるはずである、撤退させるべきではない、といった意見を述べている。このような状況の中、菅総理が、政治家の中では唯一、全員撤退はあり得ないとの強い意向を示し、吉田所長に電話連絡して状況を確認したり、清水社長を官邸に呼んで政府としての意向を直接伝達した。

しかし、既に述べたように、東電、特に福島第一原発の現場においては、当初から全員の撤退は考えていなかったものと認められ、上記の菅総理の行動によって、東電の全員撤退が回避された、といった事実は認められない。

# 主要な情報伝達、意思決定の流れ — 東電撤退問題

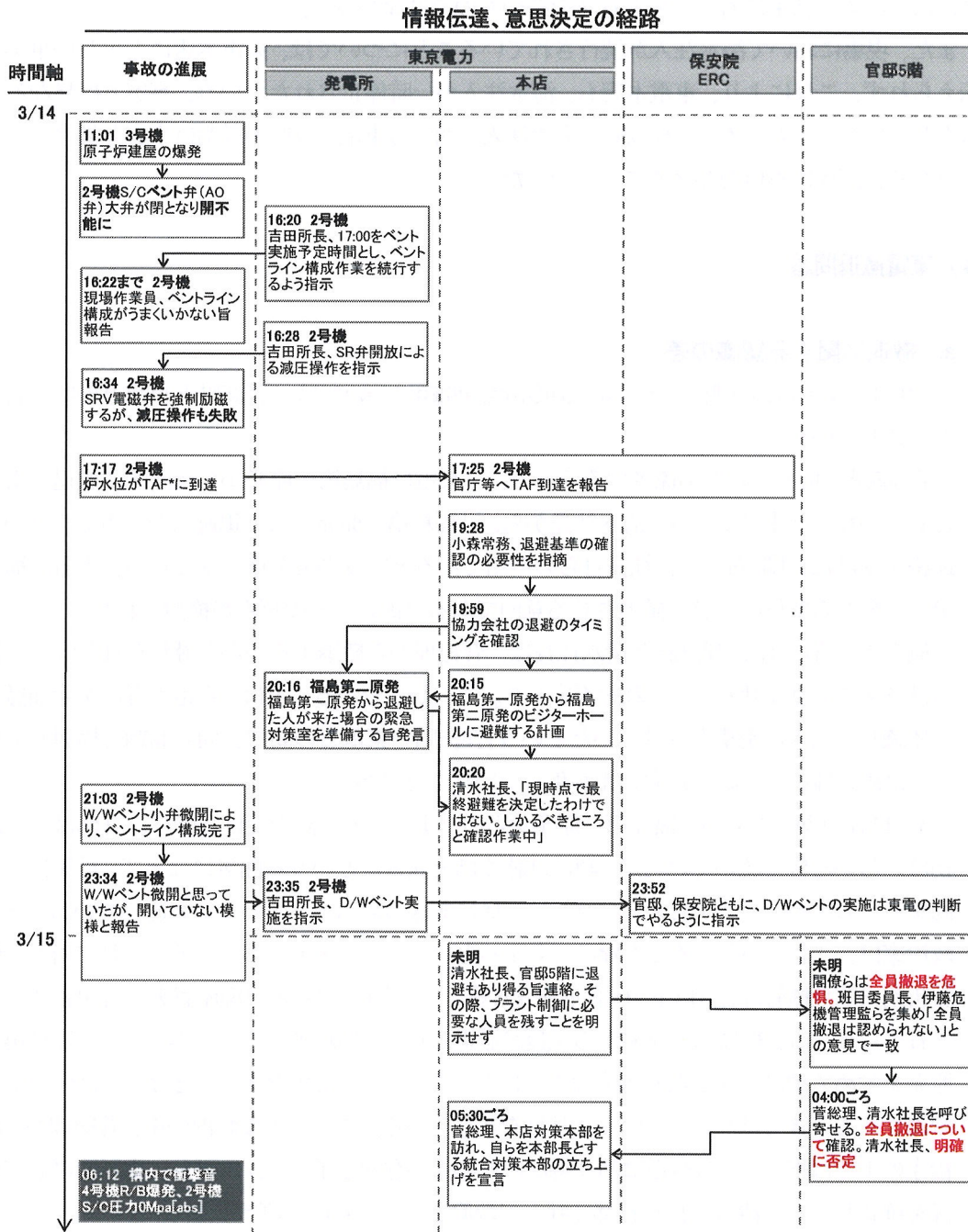


図3.3.2-3 主要な情報伝達、意思決定の流れ—東電撤退問題

#### b. 原子炉の状況に対する官邸5階の認識

清水社長自らが、官邸政治家に「福島第一原発からの退避もあり得る」と連絡をしてきたことから考えると、東電としては、当時、福島第一原発の原子炉の制御が困難な状態に陥っており、プラント内の要員に相当量の被ばくの危険が迫っているものと認識していたことが認められる。

しかし、そのような危機的状況にあって、海江田経産大臣は、東電が撤退の意向を持っていると認識した後、再度東電から電話がかかってきたことを秘書官より告げられると、当初は電話に出ようとしなかった。近くにいた者から、重要な話なのだからもう一度電話に出た方がよいと進言されてようやく電話に出ており、ここには退避問題に自ら深く関わりたくないといった消極的な姿勢がうかがえる。また、細野補佐官も、海江田経産大臣から、東電が福島第一原発から撤退する意向を持っていることを聞いた後に、清水社長からかかってきた電話に自ら対応せず、東電の真意や原子炉の状況等を確認することもなかった。さらに、官邸5階においては、福島第一原発からの全面撤退の可否についての議論がなされたのみで、東電の撤退の有無にかかわらず、原子炉が制御不能な状態に陥った場合の政府としての対応策を検討したり、伊藤危機管理監らにそのような状態に至った場合に備えた住民の防護対策等の検討を指示したことも認められない。

#### 5) 統合対策本部の立ち上げ

菅総理は、東電撤退問題をきっかけとして、直接東電本店に乗り込むことを決断し、3月15日早朝、自ら東電本店に行き、5時30分、政府と東電による統合対策本部を立ち上げることを宣言した。統合対策本部は、本部長を菅総理、副本部長を海江田経産大臣及び清水社長、事務局長を細野補佐官が務め、政府・東電が一体となって事故対応に当たるものとされた。

その後は、細野補佐官を中心とする政府職員が東電本店の本店対策本部に常駐し、東電社員と共に事故対応に当たった。

#### 3.3.3 官邸機能の補完

官邸は、安全委員会以外からも助言を受けるために、原子力の専門家から成る助言チームを立ち上げたり、菅総理の個人的な人脈から参与を起用したりして助言を求めた。こうした専門家は、不測事態シナリオの策定や60項目の提言等を行ったが、これらが実際の事故対応においてどのように役立てられたかは明らかではない。

#### 1) 助言チームによる検討

##### a. 助言チームの立ち上げ

3月15日、原子力工学出身である民主党の空本誠喜衆議院議員（以下「空本議員」という）

は、機能していない官邸のために裏部隊が必要である、という問題意識を持っている他の議員から、「どのような組織がいいのか人選を含めて考えてみてほしい」といった主旨の依頼を受けた。空本議員は、同日、菅総理の了解を得て、発電所内（オンサイト）については内閣府原子力委員会（以下「原子力委員会」という）の近藤駿介委員長（以下「近藤委員長」という）を、発電所外（オフサイト）については小佐古敏荘東大教授（のち参与となる。以下「小佐古参与」という）を中心メンバーとして、原子力の専門家による勉強会（いわゆる「助言チーム」）を立ち上げた。その他の参加者は、尾本彰原子力委員会委員（東電出身、以下「尾本委員」という）、保安院審議官、電力中央研究所の専門家などであった。官邸側は、細野補佐官や海江田通産大臣が参加することもあった。助言チームは、正規の助言組織である安全委員会以外の原子力専門家と官邸とをつなぐパイプ役を担うことになった。

#### b. 助言チームによる検討、不測事態シナリオと60項目の提言

助言チームの勉強会は、3月16日以降、主として近藤委員長が主催者となって開催され、前記のとおり、時には細野補佐官、安全委員会委員らも参加した。近藤委員長は、発災以降、事故の進展シナリオとして、4号機の最悪のケースなどについて検討を進めており、当該勉強会では、至急最悪シナリオを作成すべきだという議論がなされていた。

近藤委員長は、尾本委員に、破局的なシナリオについて検討を依頼した。この依頼を受けて検討された主なシナリオは、1号機から3号機の格納容器に水素爆発が起こるなどして大規模な破損が生じ、それによって4号機の使用済み核燃料プールへの対応ができなくなるケース、4号機の使用済み核燃料にコア・コンクリート反応（炉心溶融物が原子炉压力容器を貫通して、原子炉格納容器の床にあるコンクリートを分解・侵食すること）が起きるケース等であった。特に、格納容器爆発によって溶融し、堆積した燃料が大気にさらされるような事態となると、一気に周辺の線量が上がり、4号機を含めて各号機への対応ができなくなるという、連鎖的な事態が最も危惧されていた。

3月22日ごろ、近藤委員長は菅総理から「そろそろ落ち着いてきたので、最悪のシナリオを考えてくれないか」と依頼された。近藤委員長は「落ち着いたら最悪シナリオは要らないんじゃないですか、今が最悪ですよ」と答えた。そして「1週間ですか、3日ですか」と尋ねたところ、菅総理はきょんとした顔をしていたので「じゃ3日ぐらいで作りましょう」と言った。菅総理は細野補佐官にその対応を命じた。

近藤委員長は、尾本委員のほか、保安院、独立行政法人原子力安全基盤機構（JNES）、独立法人日本原子力研究開発機構（JAEA）らの専門家を集めて、近藤委員長があらかじめ検討していたシナリオを下敷きにして、3日間でこの作業を終えた。出来上がった「福島第一原子力発電所の不測事態シナリオの素描」（以下「本資料」という）は細野補佐官に伝えられた。その内容は、最悪のシナリオに至るまでに時間的余裕があること、さしあたり現在の避難区域の見直しをする必要がないことを結論としている。

しかし、この検討の時期が事故から10日以上経過していることや、検討を依頼した際の菅

総理の発言から、この検討結果を、将来的な避難計画に用いるという明確な意図があったかどうかは明らかではない。なお、本資料に想定される事象以外の最悪の事態について、いかなる検討がなされていたかについては、明らかにされていない。

## 2) 参与の活用

菅総理は、政府内の既存の助言組織の専門家に対する不信感から、個人的な人脈を頼って、3月16日から同月29日までの間、次々と、6人の専門家を内閣府本府参与（以下「参与」という）に起用していった。しかし、これら参与は、あくまでも菅総理個人に助言するのみで、その助言内容が政府内で共有されず、事故対応に役立てられることはほとんどなかった。この間、小佐古参与らは、オフサイトの問題を中心に、各省庁で手が回っていなかった事項を検討した。この検討は、4月上旬までに60項目の「提言」にまとめられて関係各省庁に送付されたが、政府の側がそれをどの程度参考にしたかは不明である。また、参与の中には、原子力に関する十分な専門的知識を有していない者も少なくなく、それらの中には、発電所に場違いな質問をしたとして、発電所の現場から不満を持たれた例もある。

## 3) 原子力委員会委員の個人的活動

原子力委員会はその所掌上、菅総理に対する助言組織としては位置づけられていない。このため、近藤委員長は、発災直後、原子力委員会のメンバーに連絡して、当面、委員会としての活動ではなく、各委員が個人として活動することを申し合わせた。その後、近藤委員長は、過去にシビアアクシデント対策の検討を行った専門家として、水素爆発の連鎖を防止する方法を検討する、海外の専門家とメールを送受信する、また、海外からの支援申し出を関係各省に連絡するなどしていた<sup>52</sup>。しかし、正式な助言組織は安全委員会が担っていたこともあり、それらの情報は必ずしも有効に活用されなかった。

また、尾本委員は東電のOBと現社員が中心となったテクニカルサポートチームに参加し、今回の事故に対する中長期を含めた対策の検討を行ったが、これも個人としての参加であった。

### 3.3.4 官邸による避難区域の設定

放射性物質が広い範囲に拡散し、多くの住民が被ばくの脅威にさらされた本事故において、避難区域を実質的に決定したのは官邸5階であった。官邸5階は、福島第一原発から半径3km圏内、10km圏内、20km圏内の避難区域を次々と決定していったが、それらの決定根拠は必ずしも明確ではなかった。政府内部での連携も不足し、現場でのオペレーションの視点も欠けていた。

<sup>52</sup> 海外からの支援については、例えば、NRC（米国原子力規制委員会）が開示した電話会議録を見ると、日本は米国からの支援申し出に対して「We've offered and they've said, "No, they don't need any."」と回答し、何度となく断っている。なお、同電話会議録からは、米国に対して十分かつタイムリーに情報を共有できていないなど、日本の初動対応の混乱ぶりがうかがえる。米国との連携については、3月22日以降、細野補佐官を中心とした日米会議や、技術者を中心にNRCとの会合が行われるようになり、その後の対応策が継続的に協議されていった（【参考資料3.3.3 緊急時におけるNRCの対応状況〈公開議事録から〉】参照）。



また、住民への避難指示の伝達は、現地の市町村の状況に十分に配慮することなく、主にテレビ等のメディアに頼って行われた。

## 1) 避難指示等の決定の経緯

### a. 半径3km圏内の避難指示

3月11日19時3分、菅総理は緊急事態宣言を発出したが、その時点では、福島第一原発の排気筒モニタ及び敷地周辺のモニタリングポストの指示値等に異常がなく、放射性物質による外部への影響は確認されていなかった。このため、大熊町、双葉町、浪江町、富岡町の住民に向けて、直ちに特別な行動を起こす必要はないが、防災行政無線、ラジオ、テレビ等による情報に注意するよう求めるにとどまった。

その後、21時23分、菅総理は、福島第一原発から半径3km圏内の住民等に対する避難指示及び半径10km圏内の住民等に対する屋内退避指示を行った。

### b. 半径10km圏内の避難指示

菅総理は、1号機及び2号機のベントの実施予定時刻になってもベントが行われないことを受け、ベントが成功せず格納容器で爆発が発生した場合、半径3km圏内の避難指示では不十分であるとして、3月12日5時44分、福島第一原発から半径10km圏内の住民等に対する避難指示を行った。

### c. 半径20km圏内の避難指示

3月12日15時36分に1号機原子炉建屋で発生した水素爆発により、原子炉建屋の屋根や壁面上部が損壊した。菅総理は、さらなる爆発などを危惧し、18時25分、福島第一原発から半径20km圏内の住民等に対する避難指示を行った。

### d. 半径20～30km圏内の屋内退避指示・自主避難勧告

官邸5階では、1号機で発生した水素爆発と同様の事象が、他のプラントでも発生する可能性を否定できないと考えて<sup>53</sup>、3月13日15時27分の記者会見において、枝野官房長官が、「水素が、原子炉建屋の上部の一番外側にたまっている可能性が否定できず、3号炉においても1号炉で生じたような水素爆発の可能性が生じた」と広報した。

その後、3月14日11時1分に実際に3号機原子炉建屋にて爆発があったこと等を受けて、3月15日11時00分、菅総理は、福島第一原発から半径20km以上30km圏内の住民等に対する屋内

<sup>53</sup> 緊急災害対策本部・原子力災害対策本部「平成23(2011)年東北地方太平洋沖地震について(第37報)」(平成23(2011)年3月14日)

主要な情報伝達、意思決定の流れ — 避難指示



図3.3.4-1 情報伝達、意思決定の時系列—避難指示

退避指示を行った。この指示は、班目委員長らからの、避難区域の拡大ではなく屋内退避を行うべき、との助言に基づいて発出されている。

枝野官房長官は、この屋内退避指示の10日後の3月25日の記者会見において、屋内退避の長期継続による住民の生活レベルの低下、物資の搬入の困難が生じていることから、屋内退避指示区域における自主避難の促進を地元市町村に依頼した。防災指針では、屋内退避を10日にもわたって継続することは想定されていないにもかかわらず、屋内退避指示は、上記の3月25日の官房長官記者会見まで漫然と継続される形となっていた。

#### e. 計画的避難区域・緊急時避難準備区域の設定

4月21日及び22日、菅総理は、①福島第一原発から半径20km圏内を警戒区域<sup>54</sup>に設定すること、②福島第一原発から半径20kmから30km圏内の屋内退避指示を解除すること、③葛尾村、浪江町、飯舘村、川俣町の一部及び南相馬市の一部を計画的避難区域<sup>55</sup>に設定すること、④広野町、楡葉町、川内村、田村市の一部及び南相馬市の一部を緊急時避難準備区域<sup>56</sup>に設定することを指示した。

### 2) 遅れた避難指示のタイミング

既述のように、東電からの原災法15条該当事象の通報から、菅総理による緊急事態宣言の発出までに2時間強を要し、その間、プラントの状況は悪化の一途をたどっていた。したがって、せめて緊急事態宣言の発出された後には、早期に具体的な避難指示が検討・発出される必要があった。

しかし、最初の半径3km圏内の避難指示が発せられたのは、緊急事態宣言の発出からさらに2時間余りが経過した21時23分である。その間、福島県が、政府から避難指示等が出されないことに危機感を募らせ、独自の判断で半径2km圏の避難指示を発していたこともあって、自治体や住民の間に大きな混乱が生じた。

### 3) 根拠に乏しい避難区域の決定

官邸5階では、菅総理、班目委員長、平岡保安院次長、福山哲郎内閣官房副長官などが集まり、半径3km圏内の避難区域が決定された。その際、原子力専門家である班目委員長や平岡保安院次長などから、過去の原子力総合防災訓練の経験や、本事故前に関係各省庁で進められていた予防的措置範囲（PAZ）等の国際基準を導入する防災指針の見直し作業を基にした助言を得た（「4.3.1 5」）参照）。

これに対し、その後の半径10km圏内、同20km圏内の避難区域等の決定は、これらの知識に基づいてなされたものではなかった。半径10km圏内の避難区域は、ベントが一向に実施されず、

<sup>54</sup> 緊急事態応急対策に従事する者以外の者の立ち入りが原則禁止される地域。

<sup>55</sup> おおむね1月程度の間、その住民等が順次当該区域外へ避難のための立退きを行うべき地域。

<sup>56</sup> 住民等が常に緊急時に避難のための立退き又は屋内への退避が可能な準備を行うべき地域。

このまま格納容器の圧力が上がっていくとすれば、半径3km圏内の避難区域で十分かどうか不明であるという理由のみから決定されたものであった。半径10km圏内としたのは、それが防災計画に定められた防災対策を重点的に充実すべき地域の範囲（EPZ）の最大域であったためにすぎず、何らかの具体的計算や合理的根拠に基づく判断ではなかった。また、半径20km圏内の避難区域は、1号機の水素爆発を含む事態の進展を受け、半径10kmを越えた範囲として半径20kmという数字が挙げられ、一部の者が個人的知見に基づき大丈夫だろうと判断した結果決定されたものにすぎず、これも、合理的根拠に基づく判断とは言い難い<sup>57</sup>。

このような避難区域の判断プロセスにおいて、本来、活用が想定されていた現地対策本部の情報や安全委員会からの助言が活用されたという事実は見られない。安全委員会の班目委員長や久木田委員長代理は、官邸5階における意思決定の場面に同席して助言を行っているものの、それらは、安全委員会としての意思決定に基づくものではなく、それぞれが個人としての意見を求められたにすぎなかった<sup>58</sup>。

#### 4) 政府内部での連携不足

原災マニュアル上、現地対策本部の機能が立ち上がるまでの段階の避難区域の決定については、原災本部事務局が主導的な役割を果たすものとされ、官邸5階によって避難区域が決定されるという事態は事前には想定されていなかった。そのため、原災本部事務局、現地対策本部や安全委員会等の関係機関の間では、原災マニュアルが予定していた協力体制が構築されなかった。

原災本部事務局では、半径3km圏内の避難区域決定前の3月11日21時12分時点で、2号機のベントを想定し、その影響確認のため、仮定値を用いたSPEEDIによる予測計算を行っていた。また、文科省の原子力災害対策支援本部においても、原災本部事務局等からの照会に備えて、18時以降、福島第二原発における単位量放出を仮定したSPEEDIによる予測計算を1時間おきに行っていた。しかし、これらの検討結果が官邸5階を含む政府内で共有されることはなく、これとは無関係に避難区域が決定された。

結局、避難区域の決定に当たって能動的な役割を果たすべき原災本部事務局は、官邸5階に対して何の提案等もできないまま、官邸5階が独自に決定した避難指示を、その根拠も分からないまま受け取ることになった。

<sup>57</sup> いったんは官邸5階において避難区域の範囲を決定しながら、その後、決定の場に加えられなかった者の意見で決定が覆されたこともあった。例えば、半径20km圏内の避難指示の決定に当たっては、当初、官邸5階は、福島第一原発から半径20km圏内だけでなく、福島第二原発から半径20km圏内も避難区域としていたが、その必要性を官邸対策室幹部から問われた結果、福島第一原発から半径20km圏内のみが避難区域とされた。また、半径30km圏内の屋内退避指示の決定の際にも、当初は半径30km圏内を避難区域にして一部の自治体には連絡もしたが、その必要性について再び官邸対策室幹部から疑問が呈された結果、屋内待避区域にすることになった。なお、後者の例については、一部で、半径30km圏内に避難指示が発出されたと報道される混乱を招いた。

<sup>58</sup> 本事故において、避難区域の判断にどうSPEEDI等の予測システムが採用されたかについては「4.3.4」で詳述する。

## 5) オペレーションの視点の欠如

半径3km圏内の避難区域は、原子力総合防災訓練においても避難区域とされる範囲であったため、避難区域に含まれる具体的な避難対象地区の把握に支障を来したという事実は認められなかった。半径10km圏内の避難区域も、防災計画の範囲内であったため、著しい混乱は認められなかった。しかし、半径20km圏の避難区域は、事前には全く想定されていない範囲であったため、同区域に含まれる市町村の把握にも誤りが生じたことに加えて、避難に当たって入院患者等の搬送やスクリーニングの実施等に非常な困難が生じ、住民に著しい負担をもたらした。

本来、事故対応の各種オペレーションについては、官邸対策室が迅速な調整を進めるものとされており、住民避難の実施についても、官邸対策室が、現地の自治体、警察、消防との緊密な連絡を行い、原災本部事務局をサポートすることが想定されていた。上記の半径20km圏内の避難の実施をめぐる混乱は、官邸5階が、官邸対策室との十分な協力態勢を構築することができないままに避難区域を決定したことに起因しているものと認められる。

## 6) 市町村への避難指示の伝達に関する配慮の欠如

避難指示等の対象となった市町村への指示内容の伝達方法も、配慮を欠くものであった。

市町村は、住民避難のオペレーションに当たり、住民に対する直接の対応を担うことになる。ところが、一部の市町村においては、避難指示に関する連絡を政府・福島県から直接受けることなく、テレビなどのメディアを通じて知ったという例が見られた。

迅速な避難指示の伝達のためには、メディアを通じた情報発信を行うこと自体が一概に否定されるものではない。しかし、官邸5階は、福島県と市町村との間の通信網に著しい支障が生じていることを把握せず、市町村に対する確実な情報伝達の手段を確保しないまま、漫然とメディアに頼った情報伝達を行った。この点も、住民避難における混乱の大きな要因となった。

なお、「3.3」の記述は以下に基づいている。班目春樹安全委員会委員長 第4回委員会、寺坂信昭保安院長 第4回委員会、武藤栄東電代表取締役副社長 第6回委員会、武黒一郎東電フェロー 第8回委員会、勝俣恒久東電会長 第12回委員会、松永和夫経産省事務次官 第13回委員会、海江田万里経済産業大臣 第14回委員会、枝野幸男内閣官房長官 第15回委員会、菅直人内閣総理大臣 第16回委員会、佐藤雄平福島県知事 第17回委員会、清水正孝東電取締役社長 第18回委員会、池田元久経済産業副大臣ヒアリング、福山哲郎内閣官房副長官ヒアリング、細野豪志内閣総理大臣補佐官ヒアリング、寺田学内閣総理大臣補佐官ヒアリング、馬淵澄夫衆議院議員ヒアリング、空本誠喜衆議院議員ヒアリング、関係者ヒアリング及び資料（保安院、安全委員会、内閣官房、経産省、文科省、原子力委員会、独立行政法人原子力安全基盤機構（JNES）、独立行政法人日本原子力研究開発機構（JAEA）、福島県、東電）。

### 3.4 官邸及び政府（官僚機構）の事故対応に対する評価

地震・津波と同時に発生した今回の事故に当たり、人的にも時間的にも厳しい状況下で、政府関係者が寝食を忘れて対応したことには深い敬意を払わねばならない。その上で、事故対応の教訓を将来の日本の危機管理体制に生かすために、本章では、「3.2」と「3.3」で述べた官邸及び政府（官僚機構）の事故対応に対する評価を行う。

事故対応を主導した官邸政治家について指摘しなければならない点は、特に2点である。第一は、真の危機管理意識が不足し、また、官邸が危機において果たすべき役割についての認識も誤っていたという点である。東電の撤退問題は、全員退避か一部退避かという、官邸と東電間の意思疎通の不徹底が注目されてきたが、東電が退避の了解を求めるほど、原子炉が予断を許さない深刻な状況であった、ということでもある。このような状況下では、全員撤退が必要な事態に至る可能性を真剣に検討し、これに備えて、住民避難等の住民の防護対策に政府の総力を結集することこそ、官邸の役割であったのではないか。ベント、海水注入などの東電自身が対処すべき事項に関与し続けながら、一転して、東電社長の「撤退は考えておりません」という一言で発電所の事故収束を東電に任せ、他方で、統合対策本部を設置してまで介入を続けた官邸の姿勢は、理解困難である。

第二に指摘すべきは、総理の福島第一原発の視察も含めた官邸の直接介入が、指揮命令系統の混乱、現場の混乱を生じさせた点である。その主要因は、総理の福島第一原発の視察を契機として、官邸と福島第一原発や東電本店との間に、福島第一原発→東電本店→保安院→官邸（原災本部）という本来のルートとは異なる情報伝達ルートが作られたことであった。これにより、東電は保安院への情報伝達だけでなく、官邸への対応も求められることになった。これが、急進展する事象に対処する東電、特に福島第一原発の現場の混乱に拍車をかけたことは否めない。官邸政治家は、発電所外（オフサイト）における住民の防護対策に全力を尽くすべき官邸・政府の役割を認識せず、第一義的に事業者が責任を負う発電所内（オンサイト）の事故対応への拙速な介入を繰り返した。その結果、東電の当事者意識を希薄にさせた。

一方、保安院等の官僚機構については、情報を収集、整理し、それらを原災本部等に意思決定の材料として提供する、という役割が定められていた。しかし、官僚機構は、平常時の意識にとらわれて受動的な姿勢に終始した上、縦割り意識からも脱することができずに、その役割を果たせなかった。危機に直面したときに国民の安全を守るために臨機応変に対応するべく、官僚は平常時から緊急時を見据えた危機意識を持つとともに、訓練によって危機管理能力を培っていくべきである。

### 3.4.1 官邸主導の対応に関する評価

事象の急速な進展の中、事故対応に追われる官邸政治家は、危機管理意識の不足を露呈し、指揮命令系統を破壊した。官邸は、発電所外（オフサイト）での住民の防護対策に全力を尽くすという、自らの本来の役割を自覚せず、第一義的には事業者任せにすべき発電所内（オンサイト）の事故収束に介入した結果、事故収束に大きな支障をもたらした。

官邸政治家は、日本国家の未曾有の危機であるとの自覚を持ち、国家が有する組織や情報を総動員して総力を尽くして事故対応に当たるべきであった。官邸政治家による一連の本事故対応は、日本の危機管理体制の在り方にさまざまな課題を残した。

#### 1) 危機管理意識の不足

東電撤退問題は、直接的には、6) で後述するように、極めて重大な局面における官邸5階と東電間の意思疎通の不徹底によって引き起こされた問題である。しかし、それにも増して特筆すべきは、東電の撤退（退避）の申し入れに対する官邸政治家の捉え方、意識、対応である。

全員撤退か、一部を残しての退避かという点はともかく、少なくとも原子炉が制御不能な状態に陥る可能性があったからこそ、東電は撤退（退避）の申し入れをしたことは確かである。特に、官邸政治家はこの申し入れを全員撤退という危機的状況と受け取ったのであるから、この意味の重大性を認識し、政府としての対応を検討するべきであった。

しかし、官邸では、東電を撤退させるべきか否かということのみにとらわれて、撤退はしないという東電の回答に安堵し、原子炉の客観的危険性を踏まえて避難区域の拡大等の対策を検討することはなかった。その前後に、総理の了解のもと、原子力災害の拡大を想定した検討も行われていたが、東電の撤退（退避）の申し入れを受けて、検討の加速等が依頼された形跡も認められない。官邸政治家は、この時こそ、政府として、不測の事態への対応を考えるべきであったのであり、そのような行動をとることがなかった官邸政治家の態度は、危機管理意識の低さを如実に表しているといえよう。

また、菅総理が現地視察に赴く際に、他の官邸政治家からは、政治的観点やマスコミの反応等の観点からの意見は出されたものの、それが国の危機管理上、問題があるということは指摘されなかった。この点からも、官邸政治家の危機管理意識の不足がうかがえる。

#### 2) 指揮命令系統の破壊

菅総理が福島第一原発に乗り込んだことを契機として、本来、保安院から、あるいは保安院を経由して発せられるべき、オンサイトに関する、東電への指示・命令が、直接官邸から出されるようになり、事実上複数の指示命令系統が作られていった。

言うまでもなく、緊急時においては、危機管理上、指揮命令系統が明確であることが求められるが、本事故においては、海江田経産大臣がベントや海水注入の命令を発出した後で、官邸が督促やさらなる介入をし、これが現場に混乱をもたらした。

指揮命令系統の破壊による現場の当惑について、福島第一原発の吉田所長は次のように述べ

ている<sup>59</sup>。これらは重く受け止めなければならない。

「指示命令系統がムチャクチャなんですよ。結局、電話がかかってきたら武黒が官邸にいて、武黒から電話がかかってくる、『おまえ、海水注入は』、『やってますよ』と言うと、『えっ』、『もう始まっていますから』、『おいおい、やってんのか』と。『止める』と言うので、『何ですか』と。『おまえ、うるせえ。官邸が、もうグジグジ言ってるだよ』なんて言うから、（私が）『何言ってるんですか』と言って、あれ、切れちゃったよ、そこで」

「指揮命令系統が、例えば、本来、本店が止めると言うんだったら、そこで議論できるんですけど、全然わきの官邸から電話までかかってきて止めるという話なんで、何ですか、それはと。で、十分な議論ができないんです、電話ですからね。で、四の五の言わずに止めるですから」

「俺は止めないよと言ったんだけど、官邸が言っているからしょうがねえだろうとかいう話になったんです。だから、要するに、そのときも、指示命令系統がどこにあるのかというのが非常に分散している状態で、僕はこれはもう最後は僕の判断だと思ったんです」

さらに、官邸政治家がオンサイトの対応に直接介入する姿勢を示したことによって、東電側が官邸政治家に対する不必要な配慮を行い、それによって事故対応が妨げられる例もあった。

例えば、1号機の海水注入に当たっては、菅総理の「再臨界」発言を契機に、官邸5階で議論が仕切り直しとなり、それを受けた武黒フェローから吉田所長に対し海水注入停止が指示され、吉田所長の判断によって海水注入が続行されるという混乱を招いた（「3.3.2 3」参照）。また、3号機の海水注入をめぐることは、官邸にいた東電関係者は、現場では海水注入の準備が進んでいたことを知らされないまま、吉田所長に対し、淡水が残されているなら淡水を使うことが望ましい、と意見を述べた。この言葉を、現場の吉田所長は官邸政治家の意向と受け止めた上で淡水注入の準備を最初からやり直し、貴重な時間と労力を浪費した（「3.1.1 4」参照）。さらに、3号機の圧力上昇に関するプレス発表をめぐる混乱も、プレス発表を行う旨を事前に報告するよう官邸政治家から求められた東電が、これを、発表内容については事前に官邸政治家の了解を得る必要があると理解したこと起因するものであった（「3.6.1 2」参照）。「5.3.4 2」参照）。

これらは、いずれも、官邸政治家による指揮命令系統の破壊がなければ生じなかった問題である。

### 3) 政府・官邸の役割に関する認識の不足

今回の事故対応を見ると、官邸政治家は、避難指示等の住民の防護対策、住民や自治体への説明をはじめとする、オフサイトの対応に全力を尽くすという政府・官邸の役割を正しく認識

<sup>59</sup> 吉田昌郎東電福島第一原発所長ヒアリング



していたとは認められない。「3.3.1」、「3.3.4」のとおり、緊急事態宣言の遅れや避難指示の遅れなど、官邸の活動には多くの問題があった。また、官邸政治家は、事態の進展や東電等からの情報不足に焦り、第一義的に事業者の責任に任せるべきオンサイトの事故対応に介入していった。

例えば、菅総理は、福島第一原発に赴き、過酷な条件下で事故対応に専念していた吉田所長らに対し、ベントが実施されないことなどについて、いら立ちをぶつけた。海江田経産大臣は、官邸5階において実施が決まったベントがなかなか実施されないことによる焦りや東電に対する疑念等から、法律に基づくベント、海水注入の実施命令を発出し、次々に現場の事故対応に介入した。また、官邸政治家は、福島第一原発の現場を含む東電に対し、さまざまな質問、問い合わせを連発した。こうした官邸政治家の行動は、本事故対応における東電の当事者意識、つまり発電所の制御は東電の責任であるという意識を薄める結果をもたらした。

このような東電の当事者意識の希薄化を決定づけたのが、統合対策本部の設置である。統合対策本部の立ち上げに先立ち、官邸政治家は、官邸5階に呼び出した清水社長の「撤退は考えておりません」との発言を受け、危機を迎えていた原子炉の制御を東電に任せるという態度を明らかにしていた。ところが、官邸政治家は、統合対策本部を立ち上げてオンサイトの事故対応への介入姿勢をより強めるという、矛盾とも取れる行動に出ている。しかも、統合対策本部は、菅総理を本部長とし、海江田経産大臣と清水社長を副本部長とする組織であり、東電としては、自らが最終責任を負うことなく、具体的な事故対応のオペレーションに当たるという組織構造となっていた。すなわち、統合対策本部の立ち上げによって、政府による東電の事故対応のオペレーションへの介入はより容易となり、その結果、オンサイトの事故対応において事業者である東電が持つべき、当事者意識や自主性を喪失させて、その後の個別対応の責任が曖昧なものとなった可能性がある。

統合対策本部の設置については、それによって情報が統合対策本部に一元的に集まるようになり、情報の流れが整理されたことは評価できる。しかし、情報の流れの一元化は、政府の入手し得る情報が、事業者である東電の管理下にあるものみに偏ることをも意味している。政府としては、判断の適切性を確保するために、あらゆる方面から情報収集を行うべきである。統合対策本部の設置によって、政府が情報源の偏りに起因する誤った判断を行うリスクが生じた可能性もある。

#### 4) 総合力発揮のための組織運営ノウハウの欠如

国家的な危機となった本事故に迅速、的確に対応するためには、政府の総合力が発揮される必要があった。しかしながら、官邸政治家は、そのために必要な組織運営のノウハウも十分に有していなかった。

今回の事故対応で、官邸政治家には、政府による対応の指揮者として、政府各組織の能力を活用して、その総合力を最大化できるような体制の構築が求められていた。まして、「3.2」において詳述したとおり、本事故への対応に当たる組織の多くは、当時、地震・津波と本事故

の二正面での対応を迫られるという想定外の事態に直面し、予定された機能を必ずしも十分に発揮することができない状態に陥っていたのであるから、官邸政治家による適切な状況把握とそれに基づく組織間の相互調整の必要性は特に高かった。

しかし、官邸政治家は、各組織の機能不全とそれに伴う情報不足に焦りや不満を募らせる中で、官邸5階という、政府の既存組織から隔絶された空間を意思決定の場として選択するなど、政府の総力の結集がむしろ困難になるような対応を取った。政府の力を総動員できるような体制を作り上げるべく、力が注がれることはなかった。

加えて、官邸政治家は、危機対応に当たる人的資源の配置についてのノウハウを有していたのかにも疑問が残る。

例えば、官邸政治家は、本事故への対応に重要な役割を担うべきものと定められていた班目委員長・久木田委員長代理や寺坂保安院長・平岡保安院次長を、官邸5階等の意思決定の場に長時間とどめ置いた。その結果、各人は、本来の所属組織から相当程度隔絶されてしまった。これによって、所属組織が機能する上でも、また自らが必要な情報を得て官邸5階の意思決定のために助言する上でも問題が生じた。

また、官邸政治家は、本事故後のごく初期の段階において、東電からの依頼をそのまま受け入れる形で、危機管理センター等との連携を行わないまま、自ら電源車の手配を行った。しかし、本来、これは危機管理センターにおいて十分に対応可能であり、かつ、現に対応が進められていた。

この点も、官邸政治家が、自らを含めた人的資源の配置を最適化するという組織運営のノウハウを十分有していなかったことを示す一例と捉えられる。

##### 5) 問題の多かった政府内の情報収集・伝達体制

危機管理においては、発生している事態に関する正確な情報を可能な限り早く収集し、遅滞なく決定権者にもたすことが極めて重要である。また、決定権者から関係機関や現地実行部隊への連絡方法を確立することも必須である。危機管理体制の構築に当たっては、情報収集及び双方向の伝達手段について特に配慮する必要がある。

現地対策本部の役割が大きいことを考えると、現地対策本部や保安院と官邸との情報伝達は特に重要である。しかし、本事故では避難指示に当たって、現地対策本部長（経産副大臣）の意見が官邸に届いていなかった。また、地震による通信インフラの毀損等により、あらかじめ準備してあったルートでの情報伝達は困難であった。そこで、政府としては、いかにして、現場の情報を迅速かつ正確に収集して伝達するかについて、知恵を絞る、工夫することが不可欠だったはずである。

しかしながら、官邸政治家は、東電や保安院からの情報伝達が遅いことに焦ってはいたが、情報伝達方法を確保するために、ひいては正常な指揮命令系統を確立するために何らかの具体策を自ら講じたり、官僚機構に対策を講じるように指示したりした形跡は認められない。むしろ、官邸政治家は、個別具体的な事故対応について自ら意思決定を行うことによって、官僚組

織や東電に対して、本事故への対応は官邸政治家が主導するというメッセージを送り、それを受けた官僚組織は、官邸政治家の求めに応じて情報共有・伝達を行えばよいという誤った意識を持つ結果となった。そしてそれが、さらに政府内のスムーズな情報共有・伝達を妨げるという悪循環を招いた。

そのような例は多々見られた。例えば、電源車の手配に関しては、要求される電源車のスペック等の必要情報を東電から収集できなかったため、結果的に現地に到着した多くの電源車が役に立たず、貴重な時間と資源を浪費してしまった。また、原災本部事務局と官邸5階との不十分な連絡体制によって、官邸5階にベントや海水注入に向けた準備状況や遅れの原因が十分伝わらなかったことから、官邸5階では東電への不信感が生じ、現場作業が既に進行しているにもかかわらず、海江田経産大臣がベントや海水注入の実施命令を出す事態が生じた。避難区域の決定に当たっては、官邸5階に対して、緊急時モニタリングの結果等の現地の情報や現地対策本部長の意見、安全委員会緊急技術助言組織からの助言等が共有されることはなかった。3月18日以降、米国エネルギー省から航空機モニタリングデータが伝達されたが、これらがモニタリングのデータの取りまとめを行う文科省や原災本部事務局を務める保安院から、官邸5階に報告されることもなかった。さらに、東電撤退問題についても、現地対策本部では、東電が全員撤退の意向を有していないことを福島第一原発関係者から確認していたが、この情報が現地対策本部と官邸5階とで共有されることはなかった。

仮に、官邸政治家が、情報収集・伝達体制の構築の重要性を踏まえ、現実には生じていた情報収集等の支障について打開策を講じていれば、政府の危機管理対応はより効率的に行われていた可能性が高い。

## 6) 東電との間の意思疎通の不徹底

情報伝達は、当然のことながら、受信側が発信者の意思、指示を正確に理解できるように伝達されなければならない。特に緊急時においては、意思疎通の不徹底によって受信側の理解不足や誤った理解が生じることは大きな危険を伴う。

このような意思疎通の不徹底による危険が生じた典型例が、3月15日明け方における東電撤退問題である。官邸5階にいた政府側は、東電の申し出を福島第一原発からの作業要員の全員撤退と受け止め、他方で、東電及び保安院は、必要な人員は残すことを前提とした一部退避と考えていた。双方の認識は一致しておらず、一歩間違えば誤解に基づく誤った意思決定が行われる危険があった。

本来、緊急時の事故対応では、政府と事業者は、緊密な意思疎通を行った上で、政府はオフサイトで、事業者はオンサイトで、各自の立場から全力で事態の收拾に当たるべき関係にある。しかし、官邸5階は、本事故発生後、十分な情報を得られない、ベントが遅れたなどのもろもろの事情から、東電との間で認識・情報の共有や意思疎通の徹底を行うことができず、事態の深刻化に伴う不安感の増大とともに、東電に対する不信感を強めていったことが認められる。相互不信に端を発し、互いの認識をしっかりと共有できないという意味でのコミュニケーション

ンのギャップがいわば極限にまで達したため、東電が全員撤退の意思を持っていると想起する素地が形成された。こうして生じたのが、東電撤退問題であった。

### 7) 危機管理に必要な「心構え」の不足

危機管理の現場は修羅場となることが多く、危機の程度が強いほど、当然、その傾向は強くなる。危機管理に当たる指揮官には3つの観点で心構えが求められる。

まず、危機の現場では、対応に当たる要員の生命、身体の危険が生じる事態も起こり得る。危機管理の指揮官は、時にはそのような危険を承知で対処するよう、部下に命じなければならない厳しい立場にある。指揮官には、どのような状況下でも冷静沈着に思慮した上で、必要ならば重い決断でもちゅうちょなく実行し得る判断力、決断力、胆力及び覚悟が必須であり、それを深く自覚することが不可欠である。

本事故での福島第一原発での対応は、まさに生命の危険の中、現場の関係者の決死の思いで取り組まれたものであったが、危機管理の指揮官となった官邸政治家には、その重責に必要な心構えが不足していたと思わざるを得ない言動が認められた。「命にかかわること」であるという理由で思考停止し、必要な決断を回避して他人に委ねてしまうという姿勢は、こうした事故対応の指揮官にはふさわしくない。

第二に、緊急時の対応に当たる組織の責任者は、自らの発する言葉の持つ重みや影響について十分に配慮をめぐらせるとともに、他の組織との意思疎通に不明確な点を残さないよう特に留意する必要がある。

菅総理は、1号機の海水注入がいったん中断されたことへの関与について、再臨界の可能性等を検討させたものの、注水の中止を指示してはいない、と主張する。しかし、総理の「再臨界」発言を契機に、官邸5階で海水注入の議論が仕切り直しとなり、それを受けた武黒フェローの報告によって東電本店が海水注入停止を決断するに至った。事業者として政府の監督を受ける東電側が、政府の代表者である菅総理ら官邸政治家の発言に過剰反応したり、あるいはその意向をおもんばかった反応をする事態は十分に予期される。したがって官邸政治家は、そうした事態が起こる可能性を十分踏まえた上で発言すべきである。この点からすれば、総理が、注水停止の原因を過剰反応した者の対応に求めることには違和感がある。

また、東電撤退問題において、官邸政治家は、退避の意向を伝える清水社長からの電話を受け、清水社長に対し、東電の真の意図について直接的な表現で問いただすことのないまま、東電が全員撤退の意図を有しているとの誤った認識を強めていった。

この時点で、東電が全面撤退を行うか一部退避を行うかによって、その後の政府としての対応は大きく異なるものとなったはずであり、このような緊迫した場面で、当事者の真の意図についての理解に齟齬が生じていたことは、政府における重大な意思決定の誤りにつながりかねない事態であった。もちろん、「3.1.1 9)」で詳述したとおり、この齟齬が生じた背景には、清水社長による不適切なコミュニケーションの問題があったことは確かであるが、官邸政治家が齟齬を解消するための措置を何ら取らなかったことも、緊急時における意思疎通とし

ては不適切であった。

第三に、緊急事態とは、予測を超えた事象が生じ得るものであり、どのようにマニュアル等を整備しても、想定外の事象が起こり得る。この想定外の事象に的確に対応するためには、日頃から、現実感を持った危機管理意識が必要になるが、こうした危機管理意識を本事故前から有していたと認められる者はほとんど見受けられない。「3.3」での検証を踏まえると、菅総理を除いた官邸政治家は、危機管理に不可欠な、冷静沈着な思慮と重い決断を下すための「心構え」が不十分であったと認められる。他方、菅総理は、他の官邸政治家と比較して原子力発電所に関する知識を有していたこともあり、原災法15条該当事象の発生という第一報に接した段階で、事態の深刻さを相当程度イメージし得た模様である。しかし、関心は原子炉の状態などに向けられ、政府として速やかな対応が必要な事柄について思考を十分めぐらすことはなかった。

### 3.4.2 官僚機構に関する評価

本事故は、既に触れているように、従来の制度や官僚たちの想定を超えた、大規模な原子力災害であり、かつ事象が急速に進展する国家的な危機であった。

このような制度、マニュアルの想定を超えた危機に直面した場合、マニュアルにおいて想定された事故を前提にした従来の業務の遂行方法では、不都合な事態が生じる場合が多い。そのため、官僚たちは、国民の生命・身体等の確保のため、臨機応変に事態に対処することが求められる。しかし、本事故において、応急対策について重要な役割を担うべき関係官庁等の官僚たちは、マニュアルなき危機に直面して混乱し、臨機応変に動くことができなかった。

#### 1) 政治家に対する事前の説明の不足

緊急時において、各省庁の責任者としての政治家が官僚機構に対して適切に指揮命令権限を行使するためには、官僚機構の側で、あらかじめ政治家に対し、緊急時における必要な手続きや活用すべき制度や仕組みについて十分な説明を行うことが不可欠である。

しかし、本事故においては、政府の責任者として本事故に直面した政治家が、原災法を中心とする原子力防災に関する制度の建て付けや手続きの流れ、あるいはSPEEDI等の原子力防災に用いられるシステムについての知識を十分に有しておらず、そのために、政治家による適時適切な判断が行われなかったと認められる事象がみられた。

これは、本事故の発生に先立ち、官僚機構において、それぞれの組織の責任者である政治家に対する説明が十分に行われていなかったことに起因するものであり、この点で、官僚機構は自らの責任を果たしていなかったものと評価することができる。

#### 2) 平常時の意識にとらわれた受動的な対応

保安院等の関係官庁には、未曾有の国家的危機に当たって、原発における事態の悪化と国民

の被害の防止のために、平常時の業務とは全く異なる、創意工夫による能動的な活動が求められた。しかしながら、その実態は、平常時の意識を転換することができず、また、受動的な対応が目立ち、必要な対応を自ら考え能動的に乗り出すといった姿勢には程遠かったといわざるを得ない。

#### a. 保安院における問題

本事故のように、規制官庁や事業者の別なく、専門的知識を有する関係機関が共同して事故対応に当たらなければならない国家的危機においても、保安院の担当者は、規制官庁と事業者との間の独立性を確保する必要があるという、平常時の規制官庁としての意識が強かった。そのため、保安院は、プラント情報が十分入手できていないという自覚はあったにもかかわらず、自ら東電本店に人員を派遣して東電の情報収集体制を確認するなどの積極的な対応をとらなかった。

また、保安院は、避難範囲の検討にも多くの時間を費やし、具体的な避難範囲の設定等の起案も迅速に行えなかった。避難区域の設定以外についても、官邸5階での協議において、その場に参加していた平岡保安院次長を通じて、菅総理ら官邸政治家に事故対応についての意見を述べた形跡は認められない。さらに、緊急時モニタリングの結果（「3.6.1」で詳述）やSPEEDIによる計算結果の公表（「4.3.4 5」で詳述）については、文科省及び安全委員会との間の役割分担についての調整を主体的に行わないなど、原災本部事務局として求められる関係官庁間の調整業務も十分に実施しなかった。

さらに、福島第一原発に派遣されていた4人の保安検査官は、東電関係者がまさに決死の覚悟で本事故への現場対応に臨む中、福島第一原発の状況の悪化を受け、オフサイトセンターへと移動している。これも、規制当局が早々に自らの職責を全うすることを断念したとの印象を与えかねない行動であった。

#### b. 安全委員会における問題

班目委員長らが官邸5階での協議に加わっている間、同委員長らに対し、他の安全委員や安全委員会事務局から必要資料の提供等のサポートが行われた形跡はなく、班目委員長らは、基本的に自らの知識のみをもとに説明や助言を行っていた。こうした状況は、安全委員会事務局に、班目委員長らを組織的にサポートしようという姿勢が不十分であったことによって生じたといえることができる。

また、安全委員会は、3月16日以降、自らSPEEDIを用いた計算を開始した（「4.3.4 3」で詳述）。しかし、安全委員会は各分野の技術的知見を有する専門家を把握しているから、もっと早い段階で、住民の防護対策の観点から、専門家にその活用方法について意見を求めるなど、積極的な行動をとるべきであった。

確かに、安全委員会は、原災本部長等の要請を受けて助言を行うことが想定されている。しかし、自ら積極的に助言をしても、それが法の趣旨に反するとはいえない。本事故のよう

にマニュアルのない事態においては、マニュアル等で想定された助言だけではなく、国民の生命、身体等の防護という観点から自ら主体的に行動するべきであった。

### c. 文科省における問題

文科省は、原子力発電所における事故の場合、保安院が務める原災本部事務局等の関係機関からの要請に応じて支援を行うという組織運営が想定されており、本事故においても、文科省はこうした姿勢を維持した。

そのため、例えば、緊急時モニタリングについても、実施主体は福島県であるとの建前にとられ、住民防護という目的のために自ら能動的に行動するという発想がなく、支援部隊の派遣の遅れを招いた。

本事故が、政府等が一丸となって対応に当たらねばならない規模であったことは、当時も明らかであった。そのような状況では、支援を必要とする機関においては、他機関に支援を求めることすら手が回らない状態に陥っている可能性があることを付度し、むしろ支援を行う側において、自ら積極的に支援活動を展開する必要がある。にもかかわらず、関係機関からの要請を待って支援を行うとの姿勢を堅持した文科省の対応は、受け身そのものであり、自らに課せられた支援の役割を実質的に怠っていたとさえいうことができる。

## 3) 縦割り意識による弊害

緊急事態においては特に、関係機関同士が縦割り意識から脱し、組織の枠を超えて連携して政府の英知を結集し、総力を挙げて迅速に対応する必要がある。関係機関の担当者が参集して構成される原災本部事務局やオフサイトセンターにおける各機能班の存在意義は、まさにそのような対応を行うことにある。しかし、本事故への対応では縦割り意識による弊害が目立った。

その一例が、SPEEDIの運用である。「4.3.4 3)」で詳述するとおり、本事故後、文科省、保安院、安全委員会の各担当者がそれぞれ独自にSPEEDIによる予測計算を行い、相互の連携が取られなかった。また、SPEEDIの運用の説明についても、各機関の間で不一致がみられる。文科副大臣は、記者会見において、SPEEDIの取り扱いは安全委員会に一元化したと説明し<sup>60</sup>、文科省は参議院議員に対して安全委員会への一元化が行われたという趣旨の説明をしたとみられる<sup>61</sup>。これに対して、内閣は、質問主意書への答弁書において、安全委員会への一元化の事実はないと答弁している<sup>62</sup>。

また、緊急時モニタリングについては、3月16日、データの取りまとめは文科省が、データの評価は安全委員会が行うとの役割分担が決定された。しかし、安全委員会からは、その後、正確な評価のために必要なモニタリングデータの収集状況の詳細情報が文科省から提供されない、あるいは、評価困難なデータが届くなどの意見も出された。

<sup>60</sup> 笹木竜三文科副大臣記者会見録（平成23（2011）年3月16日）

<sup>61</sup> 参議院文教科学委員会会議録第8号（平成23（2011）年5月17日）

<sup>62</sup> 内閣総理大臣による上野通子参議院議員の質問主意書に対する答弁書（平成23（2011）年5月10日）

さらに、外務省は、米国エネルギー省から入手した米軍機を用いて実施した航空機モニタリングデータを各官公庁に届けたが、その事実が官邸に伝達された形跡はない。文科省は、このデータを自らが所管するモニタリングデータではないとし、他の官公庁や官邸に伝達しなかった。保安院においても、詳細は不明だが、他の官公庁や官邸に送付した形跡は認められない。

こうした情報共有の不備が生じたのは、関係機関が平常時の縦割り意識から脱却できなかったためであり、それが官僚たちの受動的な対応にもつながった。平常時の縦割り意識にとらわれて自らの責任を回避しようとした官僚たちの消極的な姿勢は反省を迫られるべきである。

#### 4) 緊急時対応能力を持つ専門家の不足

本事故では、保安院関係者や安全委員会委員等の専門家がその役割を果たせず、官邸政治家による意思決定は、専門家による組織的かつ適切な助言を欠いた状態で行われた。

官邸幹部の一人が作成したメモ<sup>63</sup>の「批判されてもうつむいて固まって黙り込むだけ」、「解決策や再発防止姿勢を全く示さない技術者、科学者、経営者」という記載が端的に物語るとおり、専門家は、本事故への対応において、総じて、説明を求める側が何を求めているかを忖度せず、科学者としての意見を十分な説明もなく述べるばかりで、臨機応変な対応を取ることができなかった。これら専門家が豊富な知見を有していることには異論がないが、緊急時において何を求められているかの状況判断もなく、平常時と同様の意見を述べるのみでは、専門家としての責任を果たしたとは評価し難い。

今後、緊急時に即応できる能力を有する専門家の配置と、専門家に対する訓練や教育などの実施が急がれる。

#### 5) 危機において持つべき使命感の不足

3月11日、駅に停車中の電車の中で大地震に遭遇したある若い警察官は、大津波警報が発令されたことを乗客から聞くと、直ちに乗客全員の避難誘導が必要であると判断し、適切な避難先を選択した上で、津波が背後に迫る中、一人の脱落者も出すことなく避難誘導を行った。

また、避難指示が発出された後、放射性物質の拡散の危険を感じながら、住民を全て避難させるまで被災現場にとどまり、避難誘導に尽力した消防団員も数多い。

マニュアルなき危機に直面した彼らがこのような的確かつ勇敢な行動を取ることができたのは、住民一人一人を守るという自らの使命を、事件、事故に備えた日頃の訓練や教育を通じてたたき込まれていたからである。

保安院等の関係官庁による事故対応もまた、上記の警察官らの活動と同じく、国民の生命や身体の防護を目的に行われるものである。しかし、上述した官僚たちの消極的、受動的な対応からは、国民の生命や身体を守るという気概や使命感は感じられない。官僚たちは、平常時の訓練や教育によって、緊急時における使命感と行動力を組織的に培う必要がある。

<sup>63</sup> 下村健一内閣官房内閣広報室審議官作成のメモ（平成23（2011）年3月）



### 3.5 福島県の事故対応の問題点

福島県の原子力防災体制は、原子力災害と地震・津波災害とは同時発生しない、という前提に基づいたものであった。このため、地震・津波にも襲われた今回の事故では、初動の対応体制立ち上げ自体に大きな困難を伴った。

本事故の発生以降、福島県と政府は相互の動向を把握していなかった。危機感を募らせた福島県が、過去の防災訓練の経験から独自の判断で福島第一原発から半径2km圏内の住民に避難指示を出し、その30分後に政府が半径3km圏内の住民に避難指示を出す事態に至った。福島県は、上記の避難指示を住民に周知するよう努めたが、防災行政無線の回線不足や地震・津波による通信機器の損壊によって、住民への情報伝達は困難を極めた。

また、福島県では緊急時モニタリング実施に必要な資機材の不備から、迅速な緊急時モニタリングを実施できなかった。モニタリングポストは、津波による流失や地震による通信回線の切断により、発災当初に正常に機能したのは24カ所中1カ所のみであった。可搬型モニタリングポストは、3月15日までは通信網の障害で使用できなかった。モニタリングカーは、燃料不足から十分に活用できなかった。

#### 3.5.1 福島県による初動対応

福島県の原子力防災体制は、福島県地域防災計画の原子力災害対策編で定められていた。同計画は、地震等の自然災害による原子力災害の発生を前提とはしていなかった。

##### 1) 原子力災害発生時の福島県の組織体制

福島県においては、福島県地域防災計画の原子力災害対策編によって、原子力災害発生時の組織体制を定めていた。

原子力災害対策編では、原災法10条通報を受けた場合、福島県庁（本庁舎）に県災対本部を設置し、オフサイトセンターに福島県の原子力現地災害対策本部（以下「県現地本部」という）を設置するように定めている。県災対本部の下には、9つの機能班（総括班、情報収集班、通信班、広報班、渉外班、活動支援班、救援班、物資班、住民避難・安全班）を置き、情報収集や市町村が行う住民避難の支援等を行うことになっていた。

福島県地域防災計画には、原子力災害対策編のほかにも、震災対策編がある。震災対策編では、原子力発電所の安全性について、「原子力発電所（福島第一原子力発電所、福島第二原子力発電所）については、国がその耐震安全性を確認しており、地震によって原子力災害が発生することはないと考えられる」と記されている<sup>64</sup>。すなわち、地域防災計画上は、地震等の自然災害による原子力災害の発生が前提とされていなかった。なお、震災対策編では震災発生時

<sup>64</sup> 福島県防災会議「福島県地域防災計画（震災対策編）」（平成21（2009）年）34ページ

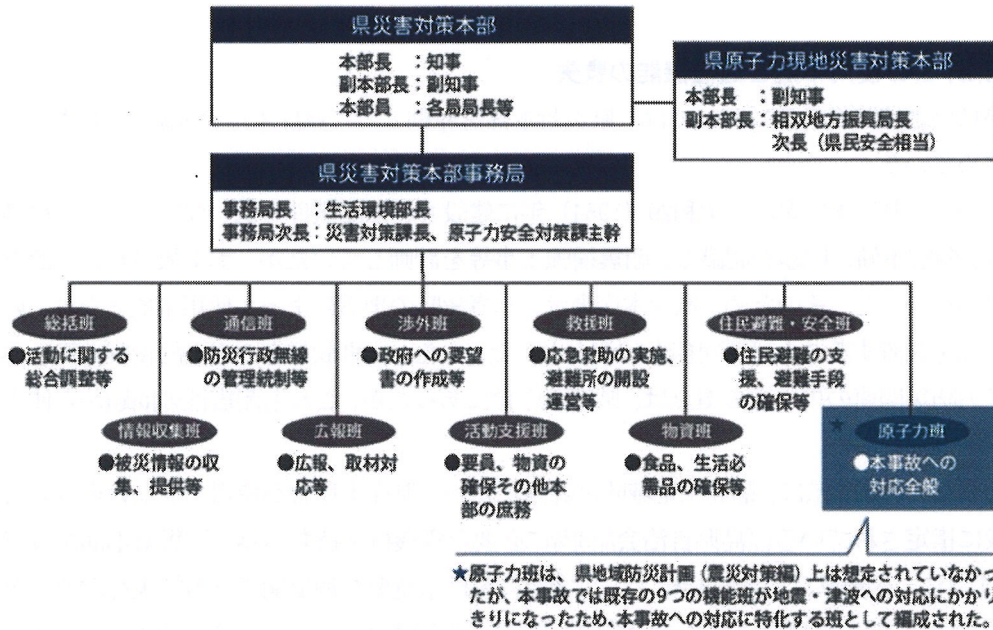


図3.5.1-1 福島県災害対策本部の初動の組織体制

の組織体制が定められているが、そこでは、原子力災害対策編に定められたものと同じ9つの機能班に基づく活動が想定されていた。

2) 初動対応の実態

a. 地震・津波災害対策が優先された災害対策本部の体制

本事故が発生した際、福島県庁では、多数の職員が地震・津波対策を講じるべく、福島県地域防災計画の震災対策編にのっとり前述の県災害対策本部の各機能班の業務に当たっていた。そのため、原子力災害に対応できる職員は著しく限られることになり、原子力災害対策編で想定されていたような体制は取れなかった。

そこで、福島県では、震災対策編に定められている組織体制に、専ら原子力災害のために対応する原子力班という機能班を急ぎ新設した。しかし、その人数も限られたものであった上に、原子力班が担うべき業務も明確ではないまま、原子力や放射線に関する対応を一手に担うことになった。

もともと、原子力班の職員は、原子力災害の対応は、あくまでオフサイトセンターを中心に実施されるものと認識しており、オフサイトセンターの機能不全によって、福島県による本事故への対応は混乱に陥った。例えば、東電から依頼があった電源車の手配や、避難した

住民のスクリーニングへの対応など、福島県が事前に想定していなかった業務も、県災対本部で実施することになった。

#### **b. 県庁舎の使用不能と通信機能の喪失**

福島県地域防災計画においては、県災対本部を原則として県庁本庁舎5階に設置するものと定めていた。

しかし、県庁本庁舎は、昭和29（1954）年に建設された耐震性の低い建物であり、福島県では、耐震不備の問題を認識し、耐震補強工事等を計画していたが、本事故当時には改善されていなかった。そのため、県庁本庁舎は、本事故時の地震によって使用不能となり、県災対本部を設置することは不可能な状況となった。また、本事故対応の中心的役割を担うべき原子力防災関連の担当課の拠点は、県庁西庁舎にあったが、これも耐震性の問題から使用困難な状態になった。

そのため、福島県は、福島県地域防災計画において県庁本庁舎が使用できない場合の代替施設に指定されている福島県自治会館3階に必要な資機材を持ち込み、県災対本部を設置した。しかし、福島県自治会館3階には、災害時における重要な通信網である防災行政無線が、県庁本庁舎5階の47回線に対し、わずか2回線しか設置されていなかった。そのため、県と市町村及びその他関係機関との間の通信網は脆弱な状態に陥り、本事故への対応はもちろん、地震・津波災害への対応においても、連絡調整に多大な支障を生じることとなった。原子力災害に限らず、災害時において防災行政無線が重要なことはいままでもない。これを踏まえると、予算等の制約はあるとしても、県災対本部が設置される予定の建物の耐震補強を優先して行わず、代替施設に十分な防災行政無線を設置するといった改善も行わなかった福島県は、危機意識が希薄であったといわざるを得ない。

なお、福島県警察本部においては、災害発生時の災害警備本部の設置場所を福島県と同様に県庁本庁舎としていたが、代替施設として福島警察署を指定しており、福島警察署には県庁本庁舎に準じる規模の通信設備をあらかじめ設置していた。そのため、本事故の初動における通信に大きな支障は生じなかった。

#### **c. 県の現地災害対策本部の機能不全**

福島県では、発災直後から、オフサイトセンターに職員を派遣して県現地本部を立ち上げたが、本来想定されていた役割を果たすことができなかった。

過去の原子力総合防災訓練では、オフサイトセンターにおいては、県現地本部における協議によって県としての意向を取りまとめ、原子力災害合同対策協議会において市町村・政府との間で調整を行う、という仕組みが想定されていた。しかし、本事故では、事象の進展が急速であったため、県現地本部における協議も、原子力災害合同対策協議会の開催も実質的には行われなかった。

また、県現地本部で活動できた職員は常時3、4人に限られ、特に3月14日以降は、オフサ

イトセンターを福島県庁に移転するための準備業務に追われることとなったため、県民の状況に配慮した緊急事態応急対策を実施することは困難な状況であった。

### 3.5.2 住民避難における福島県の対応

本事故の発生以降、福島県と政府は相互の動向を把握していなかった。この中で危機感を募らせた福島県は、独自に半径2km圏内の住民に避難指示を出したが、その30分後に政府が半径3km圏内の住民に避難指示を出すという事態に至った。前述した、防災行政無線の回線不足や地震・津波による通信機器の損壊のために、住民への情報伝達は困難を極めた。

#### 1) 福島県独自の判断による避難指示

福島県は、政府が避難区域を福島第一原発から半径3km圏内と決定した約30分前の3月11日20時50分に、半径2km圏内の住民に対して独自の避難指示を行った。

県災対本部は、東電からの情報を得て、福島第一原発の状況が急速に悪化していることを認識していた。しかし、政府による緊急事態宣言の発出は、東電からの原災法15条該当事象発生の通報を受けた約2時間後であり、さらに、緊急事態宣言が発出されたという連絡が福島県に届いたのは、発出のさらに約1時間半後であった。福島県としては、県自らは避難指示を発出する明確な法的根拠を持ち合わせていないことを認識していたが、政府から避難指示が出されないことに危機感を募らせて、福島第一原発から半径2km圏内の住民に避難指示を出した。半径2km圏内という範囲は、過去の原子力総合防災訓練で半径2km圏内の住民の避難訓練を行ったことを踏まえて、必要最小限の距離として福島県が独自に決定したものであった。

福島県は、上記の半径2km圏内の避難指示を出すまで、政府における避難区域の検討状況を把握していなかった。他方で、福島県も、政府に対し、半径2km圏内の避難指示を発出した旨を連絡しておらず、政府は、福島県による避難指示を知らないまま、その約30分後の21時23分に、福島第一原発から半径3km圏内の避難指示を発出した。

#### 2) 困難を極めた避難指示の周知

福島県は、上記の半径2km圏内の避難指示発出後、県災対本部に詰めていた記者らに対して記者会見を行った上、福島県警の警察無線や広域消防の消防無線等も活用して、避難指示の市町村及び住民への周知を図った。

しかし、上記のように、市町村への重要な情報伝達手段となる防災行政無線は、回線数の不足によりその機能を発揮することができなかった。また、一部の町村役場では、地震・津波等による通信機器の損壊も見られた。これらが原因で、福島県から市町村に対する避難指示の伝達は極めて困難な状態にあった。

### 3.5.3 緊急時モニタリングにおける福島県の初動対応

福島県では、緊急時モニタリング実施に必要な資機材の不備から、迅速な緊急時モニタリングを実施できなかった。モニタリングポストは、津波による流失や地震による通信回線の切断により、発災当初に正常に機能したのは24カ所中1カ所のみであった。可搬型モニタリングポストは、3月15日までは通信網の障害で使用できなかった。モニタリングカーは、燃料不足から十分に活用できなかった。

#### 1) 緊急時モニタリングにおいて地方自治体が果たすべき役割

環境放射線モニタリングの測定データは、避難区域の決定、避難誘導の実施等のために極めて重要な意味を持つものであり、これが得られない場合、住民の防護策の実行等に重大な影響を及ぼすこととなる。

福島県地域防災計画によれば、福島県は、モニタリングポストの整備・維持、モニタリング要員の確保等を図るものとされている。また、緊急事態宣言後においては、緊急時モニタリングの結果を取りまとめ、オフサイトセンターに派遣した職員に連絡することになっている。

#### 2) 十分に行えなかった初動時のデータ収集

福島県は、防災基本計画・福島県地域防災計画等に基づき、県内に24カ所のモニタリングポストを設置し、福島県原子力センター（以下「原子力センター」という）においてデータの監視を行うとともに、データをホームページ等で公表するシステムを構築していた。しかし、本事故では、24カ所のモニタリングポストのうち4カ所が津波によって流失し、19カ所は通信回線の切断によってデータ伝送が不可能となった。そのため、本事故後に正常な機能を維持したモニタリングポストは1カ所のみとなり、福島県はもとより、政府等においても、環境放射線モニタリングの測定データを得ることがほとんど不可能な状態となった<sup>65</sup>。

そこで、3月12日の早朝から、原子力センター職員が2台の可搬型モニタリングポストを設置したが、データ伝送に用いる携帯電話の通信障害のため、3月15日までデータ収集ができなくなった。

さらに、県現地本部では、3月12日早朝から、多角的なデータ採取機能や分析機能を備えている県保有のモニタリングカーによるモニタリングも行ったが、ガソリンが不足し、その補充の方策もなかったため、3月13日からは稼働不能となった。しかも、3月15日には、オフサイトセンターからの撤収の際、ガソリン不足のモニタリングカー等の資機材を現地に残さざるを得なかった。

このような状況の下で、福島県内では、他の原子力発電所立地県からの応援要員・機材による緊急時モニタリングが展開された。モニタリングの結果は、原子力センターに報告することになっていたが、原子力センターから10kmを超えると無線が届かないために電波が届く位置

<sup>65</sup> 正常な機能を維持したモニタリングポストも、3月16日16時ごろには非常用発電機の燃料切れによって測定不能となり、最終的に全てのモニタリングポストの機能が失われた。

に戻って報告せざるを得なかったことなど、迅速なデータ収集には不十分な状況であった。さらに、「3.2.3 3)」で述べたように、文科省からの支援も十分に受けることができず、総じて、初動時には、十分な緊急時モニタリングが行われることはなかった。

なお、「3.5」の記述は以下に基づいている。佐藤雄平福島県知事 第17回委員会、池田元久経済産業副大臣ヒアリング、関係者ヒアリング及び資料（福島県庁、福島県警、福島県原子力センター、保安院、文科省、安全委員会）。

### 3.6 緊急時における政府の情報開示の問題点

政府は本事故に関するプレス発表について、速報性よりも正確性を重視していた。枝野官房長官（当時）は、情報開示について「確実な情報だけをしっかりとスピーディーに報告する」という方針を示す一方で、「万が一の悪い方向での可能性のある事象はできるだけ早い段階で報告をするよう努めたい」とも述べている<sup>66</sup>。政府は、事故の発生当初、情報の確実性を十分に確認できない中、確実であると確認された情報のみを発信するという対応に終始し、かつ官邸政治家、関係省庁及び東電の間で情報の公表方法に関する意思疎通も不十分であった。結果として、住民の安全を守るという視点で最悪事態への進展を想定し、これに備えた情報開示をすることはなかった。住民アンケート調査によれば、原発周辺の5町であっても、3月12日5時44分ごろに福島第一原発から半径10km圏内を対象にした避難指示が出た際に、事故発生を知っていた住民は20%にすぎなかった。

また、事故当時、政府は住民に対して、放射性物質の放出等による影響について、「万全を期すため」、「万が一」、「直ちに影響は生じない」といった、安心感を抱かせるような表現で説明した。しかし、住民の側から見ると、避難が必要だということは十分説明されておらず、また、なぜ直ちに影響は生じないのか、という根拠も明確ではなく、住民はさまざまな不安を持っていた。情報発信は、受け手側がどう受け止めるかを常に念頭に置いて行われる必要があるが、今回の事故における政府の情報公表は、この点が不十分であった。さらに、今回の事故では、公表の要否や内容に関して一貫した判断がなされなかったために、国民の不信感を招いた。国民の生命・身体の安全に関する情報は、迅速に広く伝える必要がある。仮に不確実な情報であっても、政府の対応の判断根拠となった情報は公表を検討する必要がある。また、緊急時の政府の広報体制の在り方についても基本方針を決めておく必要がある<sup>67</sup>。

#### 3.6.1 政府の公表姿勢

今回の事故において、政府の情報公開は、最悪事態への進展を想定して、それに備えて住民の安全を守るという視点に立ったものとはいえなかった。また、安全を守るためにいち早く伝える、という姿勢にも欠けていた。政府は、確実であることが確認された情報のみを発信するという、情報発信側の責任回避ととれる対応に終始した。ちなみに、住民アンケート調査の結果からは、事故や避難指示に関する情報が住民に伝わるのが遅れたことのほかにも、原発事故の可能性や放射線被ばくの危険性も住民に十分に伝わっておらず、被害が拡大してしまったことが判明している（【参考資料4.2.1、4.2.2】参照）。

<sup>66</sup> 枝野幸男前内閣官房長官記者会見録（平成23（2011）年3月13日）

<sup>67</sup> 本節は、枝野幸男前内閣官房長官 第15回委員会、関係者ヒアリング及び資料（保安院、安全委員会、内閣官房、経産省、文科省、東電）に基づいている。

## 1) 保安院の炉心溶融発言

保安院の審議官が、3月12日の記者会見で、福島第一原発1号機における炉心溶融の可能性に言及した。保安院によれば、この言及に対して官邸が懸念を示し、以後、保安院の記者発表において、「炉心溶融」という表現は使用されず、「炉心あるいは燃料の損傷」といった表現に変更された。その後、同審議官は会見担当を交代した。

一方、官邸関係者は、同審議官の言及に関して、炉心溶融という表現について懸念を示したものではなく、こうした発言をする際には、あらかじめ官邸と調整をするように指示したにすぎないと説明しており、保安院との間で認識が異なっている。

記者会見の経過、発表内容は次表のとおりであり、保安院が1号機の炉心溶融（メルトダウン）を公式に認めたのは6月6日のことである<sup>68</sup>。

発表日時	発表内容
3/12 9:45	1号機の被覆管が一部溶け始めていることも考えられる。燃料の一部が溶け始めている可能性を否定できない。
3/12 13:00	1号機で燃料溶融が起きていると断定するのはまだ早いのではないかと。
3/12 14:00	炉心溶融の可能性はある。炉心溶融がほぼ進んでいるのではないだろうか。
3/12 21:30	（1号機のメルトダウンに関する質問に対し）どの程度で起きているのかは承知していない。炉心の破損はかなり高い確率だと思うが正確にはわからない。現時点でメルトダウンが進行していることはないのではないかと。
3/13 5:30	（1号機の炉心溶融に関する質問に対し）可能性を否定できないことは、念頭に置いておかなければいけない。
3/13 17:15	3号機は半分程度の燃料が水から出ているので、燃料棒の損傷は免れないのではないかと。
3/14 9:15	（3号機の炉心溶融に関する質問に対し）溶融の段階ではない。一部燃料について、外側の被覆材の損傷というのが適切な表現ではないかと。
3/14 16:45	（3号機の炉心溶融に関する質問に対し）3号機に少なくとも炉心の毀損が起こっているのは間違いない。溶融まで行っているのかはよくわからない。
3/14 21:45	2号機は炉心損傷の可能性が高い。
4/18	1号炉、2号炉、3号炉においては、（メルトダウンではなく）燃料ペレットが溶融していると思われる。なお、燃料ペレットの溶融度合いについては、実際に燃料を取り出すまで確定しないと思われる <sup>69</sup> 。

表3.6.1-1 保安院による燃料の状態に関する発表の推移

<sup>68</sup> 保安院「東京電力株式会社福島第一原子力発電所の事故に係る1号機、2号機及び3号機の炉心の状態に関する評価について」（平成23（2011）年6月6日）

<http://www.meti.go.jp/press/2011/06/20110606008/20110606008.html>（平成24（2012）年6月22日最終閲覧）

<sup>69</sup> 保安院「福島第一原子力発電所1号炉、2号炉、3号炉の炉内状況について」（平成23（2011）年4月18日）

<http://www.meti.go.jp/press/2011/04/20110418005/20110418005-5.pdf>（平成24（2012）年6月22日最終閲覧）



3月13日に、枝野官房長官自身が記者会見で炉心溶融の可能性について肯定していることから、官邸は「炉心溶融」という表現自体に異を唱えたものとは思われない。しかし、少なくとも、保安院の審議官による「炉心溶融の可能性」への言及をめぐって、官邸では保安院の会見の在り方が問題視され、以後、保安院が会見内容を官邸に事前報告するようになったことは事実である。加えて、保安院が会見担当者の交代を契機に、「炉心溶融」という表現を避け、事態が改善したと認識したわけでもないのに表現のみを「燃料損傷」等に変えたことも事実である。

こうした経緯の中で、保安院の公表姿勢にはある種の萎縮が見られるようになり、より慎重になったことは否めない。また、保安院が、事故の進展や状況に関する真実を知りながら、隠蔽したかのような印象を与えることにつながったことも否定できない。結果として、政府による事故状況や炉の状況に関する公表内容の信頼性を低下させ、無用な憶測を招く一因となった。

## 2) 3号機の格納容器圧力上昇の公表

3月12日、福島第一原発1号機が爆発した後、東電福島事務所が福島県に対して状況説明をする様子が全国ニュースで流れた際、官邸が把握していない写真が使われたため、東電は枝野官房長官から注意を受け、13日以降は、情報共有を徹底するために、プレス発表資料を官邸にも事前に提供することになった。

3月14日の7時前、福島第一原発3号機で格納容器の圧力が異常に上昇した際、東電は、準備したプレス発表内容について、官邸から、情報共有を徹底するために事前に提供するように指示が出ているとして、官邸にいた保安院職員に確認を求めた。同職員は上司に確認を取ることができずに東電への回答が遅れてしまった。また、東電がプレス発表について別途、保安院に確認したところ、発表しないように強く要請、指示された（「5.3.4 2」参照）。

この3号機格納容器の危機的状況は、福島県が、14日9時からの部長会議で発表し、同会議をメディアに公開する意向であったため、東電に対してそれまでに公表してほしいと申し出ていた。しかし、上記の経緯から、東電による公表は部長会議前には行われず、福島県は部長会議で本件を発表できなかった。結果として、3号機の状況は、9時15分ごろからの保安院による記者会見で公表された。

この公表について、政府は、東電にはプレス発表することを報告するように求めたのであって、発表内容について官邸の了解を得るように求めたことも、何らかの修正を求めたこともない、としている。一方、東電は、政府への事前報告は、事実上、プレス発表について了解を得るプロセスと受け止めていた。この両者の認識のずれによって、危機的状況が2時間以上も国民に知らされなかった。

## 3) 緊急時モニタリングデータ及び評価結果の公表

緊急時モニタリングデータについては、その公表について政府の原子力災害対策マニュアル

上、特段の定めがなかった。公表する場合は、現地対策本部が記者会見で行うことが想定されていた。

しかし、「3.2.2 3）」で詳述したとおり、本事故に際しては、報道機関がオフサイトセンターに集まらず、現地対策本部で記者会見が行われることはなかった。そこで、現地対策本部は、緊急時モニタリングのデータ及び測定場所、日時等の情報を、原災本部事務局が公表するものと考えて原災本部事務局にファクス送付した。しかし、上記のようにそもそも公表についての定めがなかったこと、原災本部事務局と現地対策本部とが十分認識を共有していなかったことから、原災本部事務局は、緊急時モニタリングの結果を断片的にしか公表しなかった<sup>70</sup>。発表内容も、測定値の羅列のみで、それがどのような事態を意味し、住民の行動にどのような意味合いを持つのかについて、何ら説明が加えられなかった。

発災直後から、オフサイトセンターを中心とした緊急時モニタリング支援が機能しなかったため、3月16日に枝野官房長官の指示で、文科省がモニタリングデータの取りまとめを、安全委員会がモニタリングデータの評価を行うという役割分担が明確にされた。しかし、この際にも、緊急時モニタリングデータの公表の在り方については依然、官公庁間で明確な取り決めがなされず、安全委員会がデータの評価結果を公表したのは3月25日であった<sup>71</sup>。

#### 4) SPEEDIデータの公表

SPEEDIによる計算結果は、本事故発生直後の段階では公表がされなかった。また、後に計算結果を公開した際にも、それら計算結果の図形の意味や評価等について、必ずしも十分な説明が行われなかった。そのため、住民に、この結果が早く公表されていれば放射線被ばくは防げた、あるいは政府は都合の悪い情報を隠そうとしているのではないかとの不信感を与えた（SPEEDIデータ及び一連の公表の経緯は「4.3.4」で詳述）。

#### 5) 住民への情報伝達

政府は、福島第一原発から、3月11日15時42分に10条通報を、同日16時45分に15条通報を受け、本事故が起きたことを把握した。11日19時03分には、国民に向けて緊急事態宣言を発出し、21時23分に福島第一原発の半径3km圏内に避難指示を出した。ところが、当委員会が行った住民アンケート調査によれば、原発周辺の5町（双葉町、大熊町、富岡町、楡葉町、浪江町）の住民であっても、3月12日5時44分ごろの半径10km圏内への避難指示時に、事故の発生を知っていた住民はわずか20%にとどまる（「図4.2.1-1」参照）。

避難指示については、発令後数時間のうちに、主に市町村からの防災無線によって周知されたものの、住民は本事故の発生についての詳細な説明は受けなかったため、着の身着のまま

<sup>70</sup> 原災本部事務局が把握しているモニタリングデータの全てが公表されたのは、平成23（2011）年6月3日のことであった。

<sup>71</sup> 文科省は、平成23（2011）年3月15日以降に実施した緊急時モニタリングデータについて、独自に公表を開始していた。

避難する住民が続出した。また、放射線被ばくの可能性について「直ちに影響はない」としか伝えられず、避難が遅れて無用な放射線を浴びるなど、住民にさまざまな支障や不安をもたらしたことが、住民アンケート調査結果から明らかになった。

<p>原発事故に関する情報伝達</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・避難指示を出す際にせめて一言でも、原発関係に触れていれば、それなりの準備をして、戸締りや、せめて貴重品位は持ち出して避難に入れたと思います。着のみ着のままの避難、一時帰宅の度に家の中は盗難に入れ、ガッカリです。</li> <li>・津島（浪江町）の方へ避難するよういわれてやっとの思いで津島小学校で夜を明かしましたが、その時事故発生のもっと具体的に説明があれば津島でなくもっと遠くまで避難していたと思います。</li> <li>・発電所が水素爆発した事がわからず、何で避難するのか分からなかった。</li> </ul>
<p>放射線被ばくに関する情報伝達</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・原発事故の初期の情報がこの地域に全くなかった。放射線もIAEAが調査に入った以降に知らされた。TVでは枝野官房長官が「今すぐに健康に影響がある放射線量でない」と繰り返し放送していた。これは情報操作のなにものでもなく、飯館村民は4月22日（計画避難）になるまで放射線を浴びてしまった。</li> <li>・ただちに影響はないと言いながらも、避難の説明が4月16日でした。もっと早く説明してくれてたら、避難先の確保が早くできたと思う。</li> <li>・情報をもっと早く一般公開してほしかった。政府は混乱を招くおそれがあると非公開したのもわからないこともないが公開しなかったため、住民の中には線量の高い所へ避難した方がいる。</li> </ul>

表3.6.1-2 避難指示に関する住民の声

### 3.6.2 公表に当たっての表現

事故当時、枝野官房長官は、放射性物質の放出等による住民への影響に関して、記者会見で説明する際、「万全を期すため」「万が一」「直ちに影響は生じない」といった、住民に安心感を抱かせるような表現を多用した。しかし、こうした説明の多くに、根拠となる具体的な説明が伴っておらず、なぜ避難が必要なのか、なぜ直ちに影響が生じないのかといったことが住民に必ずしも十分に伝わっていなかった。特に、「直ちに影響は生じない」という表現に対しては、安全かどうか分かりにくく、かえって不安になるという声が上がった。

枝野官房長官は、当委員会において、このような住民が不安を頂いた点について反省点はあるとしながらも、長期避難の可能性については、当時誰も認識していなかったと弁明した。しかし、3月15日及び16日の会見で見られるように、15日には、20kmから30km圏内について、「外出せずに建物内部にいてください」、「窓を閉めていただき気密性を高めていただきたい」などと、屋内退避を指示した圏内における戸外での活動に問題があると受け止められる説明をする一方、16日には、20km圏内については、「外で活動したら直ちに危険であるという数値では

「ごいません」と、避難指示をした圏内において戸外で活動しても危険ではない旨説明している。このような説明に接して、住民はどう行動すべきか判断に迷うおそれがある。

<p>半径 10km 圏内の 避難指示</p>	<p>(平成 23 (2011) 年 3 月 12 日 9 時 30 分頃の記者会見)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・放射性物質を含む空気の一部外部への放出が行われますが、管理された中での放出でございます。</li> <li>・10km 圏外に出ているというのは、まさに万全を期すためでございますので、その点にご留意をいただき…。</li> </ul>
<p>1 号機の水素爆発</p>	<p>(平成 23 (2011) 年 3 月 13 日 15 時 30 分頃の記者会見)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・万が一、これが昨日のような爆発を生じた場合であっても（中略）原子炉本体、格納容器については問題が生じない。</li> <li>・この爆発的なことが万が一発生した場合でありましても（中略）避難をしていただいている周辺の皆様の健康に影響を及ぼすような状況は生じない。</li> </ul>
<p>半径 20km 圏内外 の避難等</p>	<p>(平成 23 (2011) 年 3 月 15 日 11 時頃の記者会見)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・20km から 30km の圏内にいらっしゃる皆さんには、外出することなく、建物など内部にいていただきたいということをお願い申し上げます。</li> <li>・その折には、窓を閉めていただき、気密性を高めていただきたい。換気はしないでいただきたい。洗濯物は屋内に干していただきたい。</li> </ul> <p>(平成 23 (2011) 年 3 月 16 日 18 時頃の記者会見)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・直ちに人体に影響を及ぼすような数値ではない。</li> <li>・20km より内側については外に出てくださいという状況の指示をいたしてはおりますが（中略）そこの地域で、外で活動をしたら直ちに危険であるという数値ではございません。</li> </ul>

表 3. 6. 2-1 枝野官房長官による住民の安全に関する発言

また、「4. 2. 2」で詳述するように、住民アンケート調査からは、多くの住民が、「すぐに戻ることができると考えて十分な準備をせずに避難した」、「1カ月後に計画的避難区域に指定されるまで放射線を浴びてしまった」などと、悔やんでいる様子がうかがえる。情報発信側は、受け手側がどう受け止めるのかを常に念頭に置いて情報を公表する必要があるが、本事故における政府の情報公表は、この点が不十分であったと考えられる。

### 3. 6. 3 政府の情報公表の方針と体制

本事故における政府の情報公表は、緊急時における情報発信という点に照らすと、リスクに関する情報のうち何を公表し、何は公表しないのかの判断について必ずしも明確ではなく、それが国民の不信感を招く結果となった。

## 1) 公表の要否や伝達方法に関する方針の必要性

本事故では、公表の要否、内容に関して一貫した判断がなされず、場当たりに公表されたケースがあった。このことが、政府の公表姿勢や公表内容に関して、国民に疑念を与えたり、隠蔽疑惑や不信感を招いたりした。

緊急時に迅速かつ適切な公表を行うためには、公表を要する情報とその伝達方法について、的確な判断が求められる。そのためには、これらについて、あらかじめ政府内で基本的な方針を決めておくことが必要であろう。

特に、ある時点で公表は適当でないとは判断した情報であっても、公表可能となった時点で、非公表にしていた理由とともに公表することも検討すべきである。また、先に述べたように、国民の生命・身体の安全を守るという視点に立てば、必ずしも確実ではないが、政府の判断根拠となるような情報もあり得る。このようなものは公表する方向で検討する必要がある。

もちろん、単に公表をすればよいのではなく、情報を整理・評価した上で、不確実である理由やその程度に関する説明を含める必要がある。公表内容が、SPEEDIのデータのように、多くの国民にとって理解が難しいもの、あるいは誤解する恐れがあるもの場合には、十分な説明を付して公表することが必要である。

さらに、予測に関わる情報は、どのような予測データを、どのようなタイミングで、どのような説明と共に公表すべきか、十分に検討していくことが求められる。

## 2) 緊急時の政府の広報体制の在り方

政府の情報公開・公表の中では、政府の記者会見が、特に住民への広報という観点で重要なことは言うまでもない。しかし、前記の住民のアンケート調査結果からは、政府の公表における説明などに不足があり、記者会見に対して多くの不満を寄せられている。これは、前記のような政府の公表姿勢が原因となっていると思われるが、緊急時において迅速な公表を行うための準備と検討を行う余裕が不足していることも影響していると考えられる。その背景には、枝野官房長官が当委員会で述べているとおり、緊急時に、広報の役割と官公庁間の調整業務を同時に行うことが官房長官にとって過度の負担となったことも一因と思われる。

緊急時の政府の広報体制の在り方について、特に住民への広報という点で政府内において基本的な方針を決めておく必要がある。また、記者会見で質問される技術的問題にも的確に答えられるように、専門家の配置も含めて体制を整備しておくべきである。