

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。

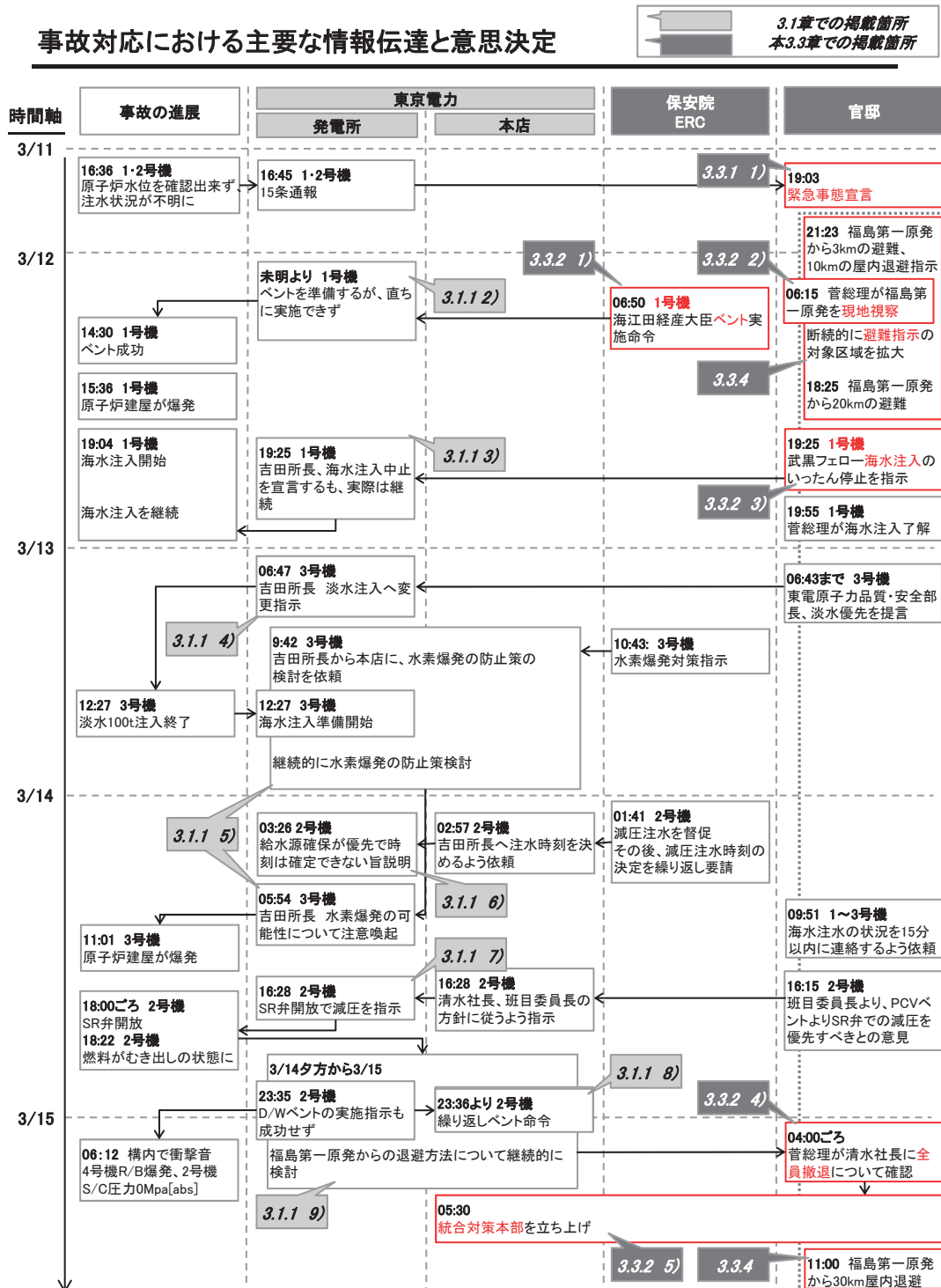


図3.3.1-1 事故対応における主要な情報伝達と意思決定（官邸及び政府の事故対応）

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⁵¹。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

⁵¹ 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

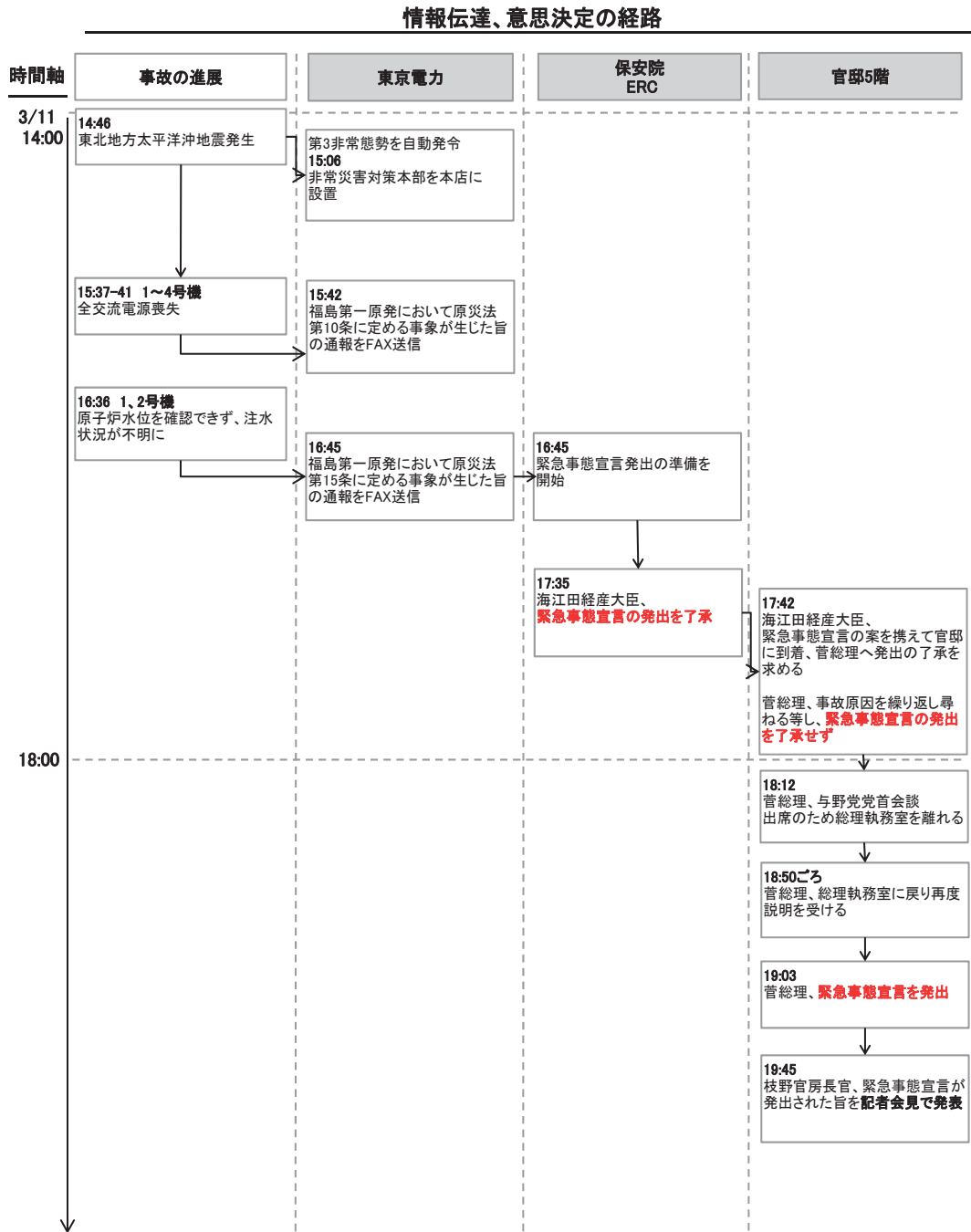


図3.3.1-2 主要な情報伝達、意思決定の流れ－緊急事態宣言の発出

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tdown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「ふにやふにやとしか答えられないという状態」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

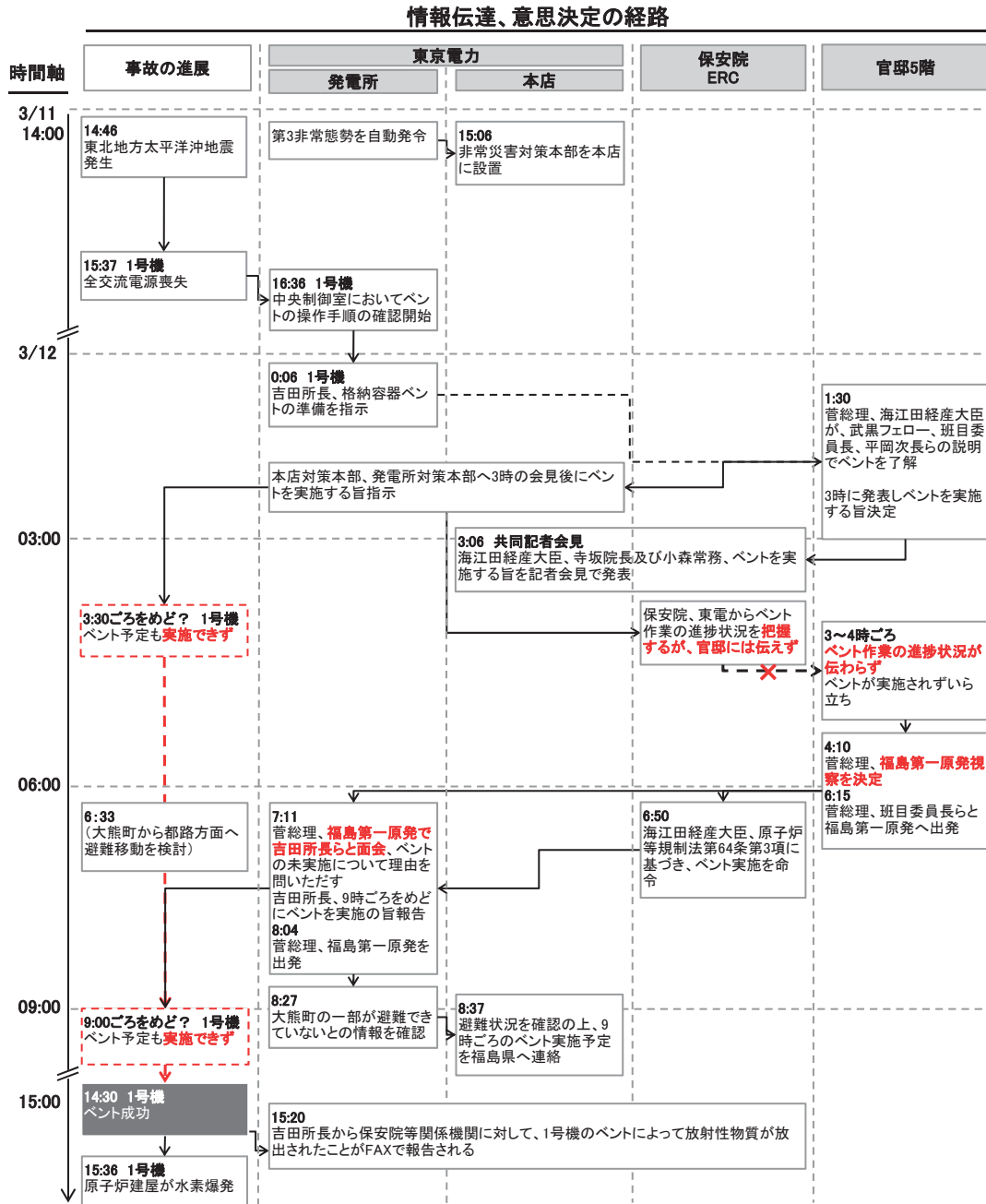
本事故において、ベントが必要であるとの認識については、原災本部事務局、安全委員会、本店対策本部、発電所対策本部などの関係各機関で一致し、実施について了解が得られ、現に、福島第一原発内ではベント実施に向けて作業を進めていた。それにもかかわらず、海江田経産大臣から、原子炉等規制法第64条第3項の規定に基づくベントの実施命令が発出された。

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－ペント



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－ペント

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。

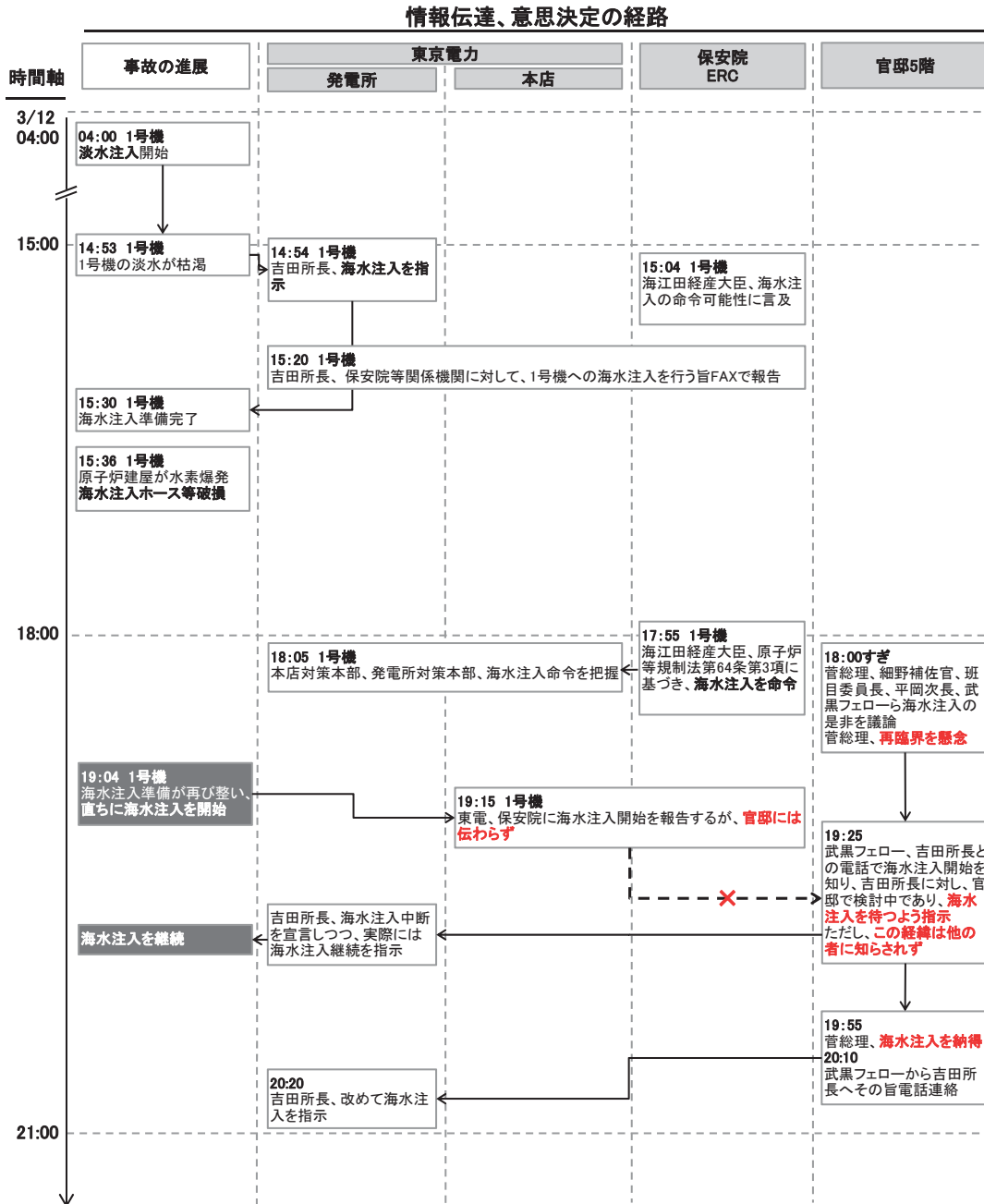
さらに、官邸5階では海水注入が必要であると関係者の認識は一致していたが、18時過ぎごろ、菅総理は、再臨界の可能性等について、班目委員長が「ゼロではない」との表現で回答したことを受けて、「大変じゃないか」と懸念を示した。これに対し、海水注入の必要性を認識していたはずの者たちからは、その必要性について十分に菅総理に説明されなかった。班目委員長、又は久木田委員長代理は、「再臨界は、まず起きないと考えていい」という趣旨の説明をしたが、菅総理から、「そうはいつでも、ないと言っていた水素爆発が起きたじゃないか」と言われると、それ以上何も言うことができなくなった。海江田経産大臣は、海水注入の措置命令発出について、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

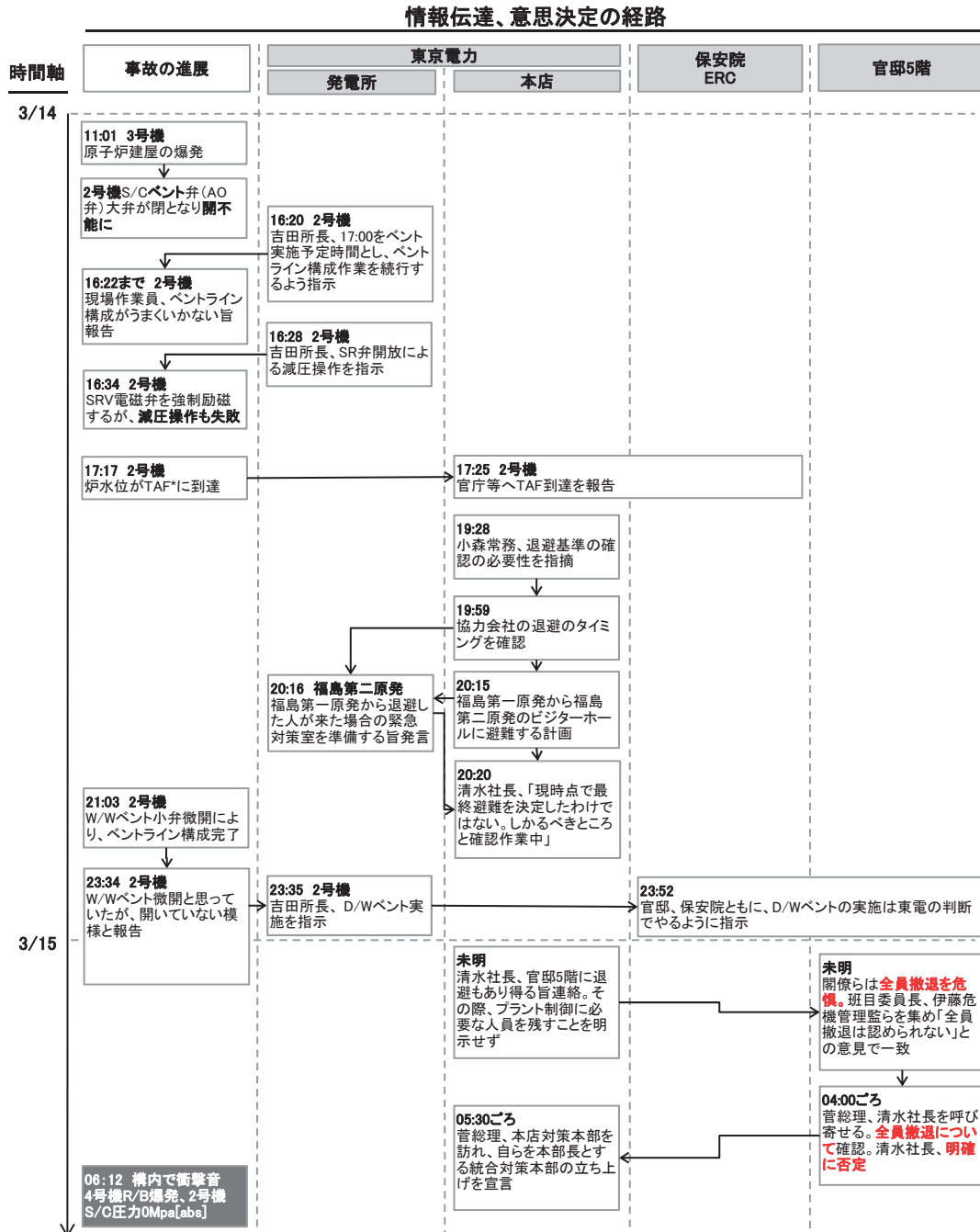


図 3. 3. 2-3 主要な情報伝達、意思決定の流れ—東電撤退問題

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くる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る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圧力容器を貫通して、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、菅総理はきょとんとした顔をしていたので「じゃ3日ぐらいで作らしましょう」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⁵²。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。

⁵² 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、ベントが成功せずに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⁵³、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

⁵³ 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⁵⁴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、飯館村、川俣町の一部及び南相馬市の一部を計画的避難区域⁵⁵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⁵⁶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、

⁵⁴ 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。

⁵⁵ おおむね1ヶ月程度の間、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。

⁵⁶ 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⁵⁷。

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⁵⁸。

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。

⁵⁷ 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。

⁵⁸ 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利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）。