

I はじめに

1 当委員会の概要

平成 23 年 3 月 11 日、東京電力株式会社（以下「東京電力」という。）福島第一原子力発電所（以下「福島第一原発」という。）及び福島第二原子力発電所（以下「福島第二原発」という。）は、東北地方太平洋沖地震とこれに伴う津波によって被災し、極めて重大で広範囲に影響を及ぼす原子力事故が発生した。

福島第一原発からは、大量の放射性物質が放出されて、発電所から半径 20km 圏内の地域は、警戒区域として原則として立入りが禁止され、半径 20km 圏外の一部の地域も、計画的避難区域に設定されるなどした。平成 24 年 4 月以降、一部の地方自治体について、警戒区域及び避難指示区域の見直し等が実施されているが、これまでに 11 万人を超える住民が避難し、現在も、多くの住民が避難生活を余儀なくされている状況にある。また、放出された放射性物質は、福島県だけでなく、東日本の広範な地域に拡散し、放射能汚染の問題は、子どもを含めた多くの人々に健康への影響に対する不安を与え、農畜水産物の生産者等に甚大な被害をもたらすとともに、消費者の不安も招くなど、国民生活に、極めて広範かつ深刻な影響を及ぼしている。さらに、今回の事故は、近隣諸国のみならず、広く世界の国々に衝撃を与え、特に、汚染水の海洋放出は、近隣諸国を始めとする国際社会から厳しい目を向けられることとなった。

当委員会は、今回の事故の原因及び事故による被害の原因を究明するための調査・検証を、国民の目線に立って開かれた中立的な立場から多角的に行い、被害の拡大防止及び同種事故の再発防止等に関する政策提言を行うことを目的として、平成 23 年 5 月 24 日の閣議決定により設置された。

当委員会は、委員長の畑村洋太郎（東京大学名誉教授、工学院大学教授）以下、内閣総理大臣により指名された 10 名のメンバーで構成され、さらに、専門的、技術的事項について助言を得るため、委員長の指名により 2 名の技術顧問を置いた。また、調査・検証を補佐する事務局には、事務局長以下の各府省庁出身者のほか、社会技術論、原子炉過酷事故解析、避難行動等の分野の専門家 8 名を配置し、専門家をチーム長として、三つの調査・検証チームを設置した¹。

¹ 調査・検証チームとして、事故前の背景事情等の調査・検証を担当する「社会システム等検証チーム」、事故原因の技術的問題点等の調査・検証を担当する「事故原因等調査チーム」、避難等の各種措置の適否等の調査・検証を担当する「被害拡大防止対策等検証チーム」の三つを設置した。

今回の事故に関する調査・検証は、事故の当事者である東京電力や、規制当局である経済産業省原子力安全・保安院（以下「保安院」という。）等によっても行われており、また、政府の原子力災害対策本部から、国際原子力機関（IAEA）に対して日本国政府の報告書も提出されているが、当委員会は、これらとは別に、従来の原子力行政から独立した立場で、技術的な問題のみならず制度的な問題も含めた包括的な検討を行うことを任務として調査・検証を行った^{2,3}。

2 当委員会の活動状況

当委員会は、平成23年6月7日に第1回委員会を開催して調査・検証に着手し、同年12月26日の第6回委員会において中間報告を取りまとめた。中間報告は、調査・検証の途中段階のものではあるが、今回の事故に対する国内外の関心の高さや、関係機関における事故の教訓を踏まえた取組の進行状況を考慮し、それまでに明らかになった事実関係をできる限り詳細に記述するとともに、事故発生後の政府諸機関の対応の問題点、福島第一原発における事故後の対応に関する問題点、被害の拡大を防止する対策の問題点、事前の津波・シビアアクシデント対策の問題点等について可能な範囲で考察を加え、緊急事態応急対策拠点施設（オフサイトセンター）の機能維持、モニタリングの運用改善、緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステム（SPEEDI）の活用、住民避難への備え、原子力安全規制機関の在り方といった事柄について、幾つかの提言を行った。この中間報告については、平成24年1月20日、福島県内の地方自治体関係者の出席を得て説明会を開催した。また、当委員会は、調査・検証の内容を国際的な関心に応えるものにするため、同年2月24日、25日の両日にわたって開催した第8回委員会において、海外5か国（アメリカ合衆国、フランス、スウェーデン、大韓民国、中華人民共和国）から、国際的に著名な原子力、放射線等の専門家

なお、発足当初は、これらのチームにおける検討状況を踏まえつつ「法規制のあり方の検討チーム」の整備を検討することとしていたが、三つのチームの検討の過程で法規制の在り方の問題も十分取り上げることができると判断されたため、新たなチームとしては設けないこととした。

² 当委員会の基本方針、調査・検証の対象については中間報告 I 3 及び 5 参照。

³ 今回の事故については、当委員会のほか、平成23年9月30日に可決・成立した東京電力福島原子力発電所事故調査委員会法により、国会に東京電力福島原子力発電所事故調査委員会が設置され、同委員会は、平成24年7月に「報告書」を取りまとめた。また、民間においても、一般財団法人日本再建イニシアティブが福島原発事故独立検証委員会を設立し、同委員会は、同年2月に「調査・検証報告書」を取りまとめた。

を招へいして、中間報告を基に最終報告に向けた調査・検証について意見交換を行った⁴。当委員会は、このような意見交換の結果も踏まえて更に調査・検証を進め、同年7月23日の第13回委員会においてこの最終報告を取りまとめた。

また、当委員会は、事故現場である福島第一原発及び福島第二原発のほか、主として地震・津波対策について検討するため、日本原子力発電株式会社東海第二発電所、東北電力株式会社女川原子力発電所、同社原町火力発電所、中部電力株式会社浜岡原子力発電所及び東京電力柏崎刈羽原子力発電所の視察を行った。このほか、今回の原子力災害で被災した地方自治体のうち、福島県大熊町、双葉町、浪江町、南相馬市及び飯館村の各首長並びに浪江町から避難している住民からの意見聴取を行い、仮設住宅の視察を行った。

当委員会では、主として事務局を通じ⁵、東京電力、保安院、原子力安全委員会を始めとする関係事業者、関係機関から資料の提出を受けてこれを分析するとともに、これらの役職員、構成員や、菅直人前内閣総理大臣を始めとする事故発生当時の閣僚、更には学識経験者等も含めて幅広く関係者のヒアリングを行った。これまでにヒアリングを行った関係者の人数は772名、総聴取時間は概算で1,479時間に上っている。当委員会は、相手方の協力の下で調査・検証を行ってきたが、関係者からは必要な協力を得ることができた。

3 最終報告と中間報告の関係

前記2のとおり、中間報告は、それまでの調査・検証によって明らかになった事実関係をできる限り詳細に記述し、一部、評価・提言も盛り込んだ内容となっているが、他方、中間報告の段階では調査が未了で取り上げることができなかった事項や、中間報告で取り上げたものの、最終報告に向けて更なる調査・検証を要する事項なども少なくなかった。当委員会は、中間報告後、このような事項について調査・検証を行い、この最終報告を取りまとめた。この最終報告は、中間報告と一体となるものであり、

⁴ 国際専門家として、リチャード・A・メザーブ氏（アメリカ合衆国原子力規制委員会元委員長）、アンドレ・クロード・ラコステ氏（フランス原子力安全機関長官）、ラーシュ・エリック・ホルム氏（スウェーデン保健福祉庁長官）、チャン・スンフン張 舜興氏（韓国科学技術院教授）、チェイ・グウォハン柴 国 阜氏（中華人民共和国環境保護部核・放射線安全センター主任技師）を招へいした。国際専門家の意見・助言の要旨については資料編の参考資料を参照されたい。

⁵ 事故発生当時の閣僚等の重要な関係者のヒアリングは、委員、技術顧問も参加して行った。

主として、中間報告後の調査・検証の結果を記述しており、特段の必要がない限り、中間報告と同一の内容は改めて記述していない。ただし、中間報告で取り上げた事項であっても、その後の調査・検証の結果、中間報告の記述について加筆が必要となった場合は、中間報告を適宜引用しつつ、当該事項について改めて記述している。

この最終報告の構成を、中間報告との関係にも触れながらごく簡単に説明しておく。

本章に続くⅡ章では、福島第一原発及び福島第二原発における被害状況と事故対処について記述している。福島第一原発における被害の概要等については中間報告Ⅱ章で取り上げ、同原発における事故対処については1号機から4号機を中心に中間報告Ⅳ章で詳述したところである。最終報告では、福島第一原発1号機から3号機の主要な施設・設備の被害状況について、事態の進展に伴う損傷の拡大状況に関する分析も含めて改めて詳述するとともに、同原発1号機、3号機及び4号機の原子炉建屋の水素ガス爆発等に関する検討を行った。さらに、中間報告の段階では調査・検証が未了であった同原発5号機及び6号機における事故対処、同原発の外部電源復旧状況や、福島第二原発における事故対処の状況についても記述した。

Ⅲ章では、原子力災害発生後の国等の組織的対応状況を概観している。これについては中間報告Ⅲ章で取り上げたところであるが、最終報告では、中間報告Ⅲ章の構成を踏襲しつつ、中間報告後の調査・検証の結果を踏まえて一部加筆を行った。中間報告との対応関係を明確にするため、中間報告の記述から変更のない項目についても見出しと中間報告の該当箇所を掲げた。

Ⅳ章では、主として発電所外でなされた被害拡大防止のための対処として、環境放射線モニタリング、SPEEDI、住民の避難等について事項ごとに記述している。これらについては中間報告Ⅴ章で取り上げたところであるが、最終報告では、中間報告Ⅴ章の構成を踏襲しつつ、中間報告後の調査・検証の結果を踏まえて一部加筆を行った。Ⅲ章と同様に、中間報告の記述から変更のない項目についても見出しと中間報告の該当箇所を掲げた。

Ⅴ章では、事故の未然防止、被害の拡大防止に関連して検討する必要がある事項について記述しているが、これは中間報告Ⅵ章と一体となるものである。中間報告では、地震対策、津波対策の在り方、シビアアクシデント対策の在り方、複合災害時の原子力災害対応等について記述した。最終報告では、中間報告の記述に関連して、日本海溝沿いの地震・津波に関する科学的知見、シビアアクシデント対策の在り方等につい

て記述したほか、原子力災害対応体制の検討経緯、国際法・国際基準関係について記述した。

VI章では、II章からV章までに現れた主要な問題点に分析を加えた上、「抜本的かつ実効性ある事故防止対策の構築」「複合災害という視点の欠如」「『被害者の視点からの欠陥分析』の重要性」などとして、重要な論点9項目の総括を行い、あわせて、原子力災害の再発防止及び被害軽減のための当委員会の提言を七つのカテゴリーに分類して掲載した。提言については、中間報告におけるものも再掲した。

