

III 災害発生後の組織的対応状況

1 原災法、防災基本計画等に定められた災害対応

(1) 総論

平成11年に株式会社ジェー・シー・オー核燃料加工施設で臨界事故が発生し、同年、原子力災害に対する対策の強化を図ることにより原子力災害から国民の生命、身体及び財産を保護することを目的として、原子力災害対策特別措置法（以下「原災法」という。）が制定された。同法は、原子力災害の予防に関する原子力事業者の義務、原子力緊急事態宣言の発出、原子力災害対策本部（以下「原災本部」という。）の設置、緊急事態応急対策の実施等について規定している。

災害対策基本法（以下「災対法」という。）第34条に基づき中央防災会議が作成した「防災基本計画」は、防災に関する総合的かつ長期的な計画並びに防災業務計画及び地域防災計画において重点をおくべき事項等について定めている。「防災基本計画」の原子力災害対策編は、原子力災害対策の基本となるものとされ、原子力災害の発生及び拡大を防止し、原子力災害の復旧を図るために必要な対策について記している。

また、国が設置した原子力災害危機管理関係省庁会議は、原災法及び「防災基本計画」原子力災害対策編に定める事項等を具体化し、関係省庁が連携し一体となった防災活動が行われるよう必要な活動要領を取りまとめたものとして、「原子力災害対策マニュアル」（以下「原災マニュアル」という。）を作成している。

原災法において、国は、法律の規定に基づき、原災本部の設置、地方公共団体への必要な指示その他緊急事態応急対策の実施のために必要な措置等を講ずることとされている（同法第4条）。また、原災マニュアルによると、原子力事業所における事故のうち、実用炉、貯蔵施設、加工施設、再処理施設又は廃棄施設での事故の場合には、原子力安全・保安院（経済産業省の外局である資源エネルギー庁の特別の機関。以下「保安院」という。）が、試験研究炉又は使用施設における事故の場合には、文部科学省が、それぞれ原子力災害への対応に関する安全規制担当省庁とされている。

原災法は、地方公共団体の責務について、地方公共団体は、原子力災害予防対策、緊急事態応急対策等の実施のために必要な措置を講ずることとしている（同法第6条）。また、災対法は、都道府県防災会議は、「防災基本計画」に基づき、当該都

道府県の地域に関する都道府県地域防災計画を作成することとしている（同法第40条）。

これらの規定等を受け、福島県防災会議は、原子力災害対策編を含む「福島県地域防災計画」を作成し、原子力災害への対応を定めている。また、原子力安全委員会（以下「安全委員会」という。）が策定した「原子力施設等の防災対策について」にあるEPZ（防災対策を重点的に充実すべき地域の範囲であり、発電所から半径8～10km以内の地域をその目安としている。）を踏まえ、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。）及び東京電力福島第二原子力発電所（以下「福島第二原発」という。）周辺の市町村（広野町、楡葉町、富岡町、大熊町、双葉町、浪江町）も、原子力災害対応を含む地域防災計画を策定している。

原災法は、原子力事業者の責務についても定めており、原子力事業者は、原子力災害の発生の防止に関し万全の措置を講ずるとともに、原子力災害（原子力災害が生じる可能性を含む。）の拡大の防止等に関し、誠意をもって必要な措置を講ずる責務を有するとしている（同法第3条）。また、同法は、原子力事業者が原子力事業所ごとに原子力事業者防災業務計画を作成することとしており（同法第7条第1項）、この規定を受け、東京電力は、原子力発電所ごとに「原子力事業者防災業務計画」を定めている。

（2）原災法第10条に基づく通報後の対応

原災法は、原子力事業者に対し、原子力災害の発生又は拡大を防止するために必要な業務を行う組織として、原子力事業所ごとに原子力防災組織の設置及びそれを統括管理する原子力防災管理者の選任を義務付けており（同法第8条第1項、第9条第1項）、同法第10条第1項に規定された事項に該当する事象が発生した場合には、原子力防災管理者は、主務大臣、関係地方公共団体等に対し通報すること（以下「10条通報」という。）を義務付けている（同法第10条第1項）。

実用炉における事故の場合に、その後の政府のとるべき主な対応は以下のとおりである。

- ① 保安院は、原子力防災管理者から10条通報を受けると、直ちに、当該通報事象が、原災法第15条第1項の原子力緊急事態に該当するか否かの判断を行い、内閣

官房、内閣府、安全委員会、地方公共団体等に、事象の概要等の事故情報等について連絡を行うとともに、経済産業大臣を本部長として経済産業省に設置される同省原子力災害警戒本部（以下「警戒本部」という。）において、事故対応に当たる（「防災基本計画」、保安院作成「原子力防災業務マニュアル」等）。

また、警戒本部は、経済産業省原子力災害現地警戒本部（以下「現地警戒本部」という。）の本部長の任に当たる経済産業副大臣、必要な職員及びあらかじめ定められた専門家を現地に派遣するとともに、その他の関係省庁等も、原災マニュアル等の規定に応じて、職員を緊急事態応急対策拠点施設（以下「オフサイトセンター」という。）に派遣する。

- ② 保安院から連絡を受けた内閣官房は、官邸地下にある官邸危機管理センターに官邸対策室を設置し、情報の集約、内閣総理大臣への報告、政府としての総合調整を集中的に行うとともに、事態に応じ、政府としての初動措置に関する情報集約を行うため、各省庁の局長等の幹部（緊急参集チーム）を同センターに参集させる（「防災基本計画」）。
- ③ また、保安院から連絡を受けた安全委員会は、直ちに、緊急技術助言組織を立ち上げるとともに、現地において必要な技術的助言等を行うため、あらかじめ指定された安全委員会委員及び緊急事態応急対策調査委員を現地へ派遣する（「防災基本計画」）。
- ④ 現地においては、原子力防災管理者から10条通報が行われた場合、現地に駐在している原子力保安検査官事務所の職員は、直ちにオフサイトセンターに参集し、現地警戒本部を設置するとともに、原則として2名の原子力保安検査官（以下「保安検査官」という。）が現場に赴き、現場確認を行う（「原子力防災業務マニュアル」）¹。

（3）15条事態発生時の対応

保安院が、実用炉において原災法第15条第1項の規定する事態（原子力緊急事態）が発生したと判断した場合、政府は、以下のとおりの対応をとることとされている。

- ① 保安院は、原子力緊急事態が発生した旨及び緊急事態応急対策を実施すべき区

¹ 「防災基本計画」は、「原子力保安検査官等現地に配置された安全規制担当省庁の職員は、発災現場の状況を把握し、安全規制担当省庁に随時連絡するものとする。」と定めている。

域や原子力緊急事態の概要等に関する公示案（原災法第15条第2項）及び、地方公共団体の長に対して避難等の指示を行うべきことに関する指示案（同条第3項）を作成し、経済産業大臣に上申する（同条第1項）。また、保安院は、経済産業省に設置される原子力災害対策本部において事故対応に当たる（「原子力防災業務マニュアル」等）²。

- ② 内閣危機管理監、保安院長及び内閣府政策統括官（防災担当）は、保安院が作成した公示案及び指示案を速やかに協議・決定し、その後、経済産業大臣から内閣総理大臣に報告し、決定に関する決裁を仰ぐ（原災マニュアル）。
- ③ この決定を受け、内閣総理大臣は、記者会見を通じて原子力緊急事態宣言を公表し（原災マニュアル）、自らを本部長、経済産業大臣を副本部長とする原災本部を内閣府に設置する（原災法第16条第1項、第17条第1項）³。

この原災本部の事務局は、保安院長を事務局長として、経済産業省別館3階にある経済産業省緊急時対応センター（ERC）に置かれ、六つの機能班（総括班、放射線班、プラント班、医療班、住民安全班、広報班）から成る（原災マニュアル）。

- ④ 官邸対策室は、前記（2）②に記載された業務を当分の間継続し、重大事件が原子力災害と同時期に発生し内閣の総合調整が必要とされる場合等には、原災本部との協議を踏まえ、関係閣僚会議の開催について意見具申等を行う（原災マニュアル）。
- ⑤ 現地においては、経済産業副大臣を本部長として、国の原子力災害現地対策本部（以下「現地対策本部」という。）をオフサイトセンターに設置する（原災法第17条第8項、第10項）。

（4）オフサイトセンターの整備・維持

原災法第12条第1項は、原子力災害発生時における放射線量の測定等の原子力災害に関する情報収集活動の拠点となる施設として、オフサイトセンターの設置を国に義務付けている。また、オフサイトセンターにおいて、前記（3）のとおり、

² 経済産業省が作成した「経済産業省防災業務計画」によると、既に警戒本部が設置されている場合、警戒本部の業務を経済産業省原子力災害対策本部の業務に切り替えることとされている。

³ 政府の原災マニュアルによると、原災本部は、場所としては、官邸に設置することとされている。

国の現地対策本部が設置されるとともに、国、地方公共団体、原子力事業者等の関係機関が情報共有を図り、事故の応急対応について必要な調整を行うため、原子力災害合同対策協議会（以下「合同対策協議会」という。）が開催される（同法第 23 条）。なお、同法施行規則第 16 条第 1 号は、オフサイトセンターを原子力事業所から 20km 未満の場所に設置することを義務付けている。

こうした規定を踏まえ、「福島県地域防災計画」は、特定事象（原災法第 10 条第 1 項前段の規定により通報を行うべき事象）が発生した場合、県は、原則としてオフサイトセンターに県原子力現地災害対策本部（以下「現地本部」という。）を設置することとしている。

また、「防災基本計画」は、オフサイトセンターでの活動を支援するため、緊急事態発生時には、関係省庁、地方公共団体及び事業者は、あらかじめ定められた要員をオフサイトセンターに派遣することとしている。

さらに、「防災基本計画」は、情報収集ルートの錯綜を避けるため、原則として、合同対策協議会が、原子力緊急事態発生後の現地の情報収集を一元的に行うこととし、国及び地方公共団体に対し、平時より、専用回線網、非常用電話、FAX、テレビ会議システム等の非常用通信機器を整備・維持することとしている。

これらの諸規定に基づき、福島第一原発及び福島第二原発に共通するオフサイトセンターが、福島県双葉郡大熊町に設置されている（福島第一原発から約 5km、福島第二原発から約 12km の距離にある。）。また、オフサイトセンターが使用できない場合の代替施設の選定を定めた原災法施行規則第 16 条第 12 号に基づき、福島県南相馬市に所在する福島県南相馬合同庁舎が代替施設として指定されている。

また、オフサイトセンターの情報集約拠点としての役割を踏まえ、福島県のオフサイトセンターには、一般の電話回線のほか、政府の各機関をテレビ会議等でつなぐ専用回線、更に衛星回線が設置されている⁴。

（5）東京電力の態勢

前記（2）のとおり、原災法は、原子力災害の発生又は拡大を防止するための組織として、原子力事業所ごとに原子力防災組織の設置及びそれを統括管理する原子

⁴ そのほか、福島県のオフサイトセンターには、福島県及び東京電力もそれぞれ通信回線を設置している。

力防災管理者の選任を原子力事業者に義務付けている（同法第 8 条第 1 項、第 9 条第 1 項）。また、原子力防災組織の具体的な設置及び運営については、原子力事業所ごとに原子力事業者防災業務計画の作成が義務付けられている（同法第 7 条第 1 項）。

東京電力は、災対法等に基づき、電力施設の災害を防止し、また発生した被害を早期に復旧するために必要な防災業務計画を定めている。この防災業務計画は、災害の規模、復旧までの見通し期間等に応じて、非常態勢を軽いものから順に、第 1 非常態勢から第 3 非常態勢の三つに区分し、いずれも、本店並びに必要な支店及び事業所に非常災害対策本部を設置することとしている。

また、東京電力は、原災法第 7 条第 1 項に基づき、原子力発電所ごとに原子力事業者防災業務計画を定めている。福島第一原発についても、「福島第一原子力発電所原子力事業者防災業務計画」（以下「福島第一原発防災業務計画」という。）を定め、原子力災害への対応について、10 条通報を行った場合には第 1 次緊急時態勢を、同法第 15 条第 1 項の規定する原子力緊急事態が発生した旨の報告を行った場合、又は、同条第 2 項に基づき原子力緊急事態宣言が発出される事態に至った場合には第 2 次緊急時態勢をとることとしている。いずれの場合も、原子力防災管理者たる発電所長が緊急時態勢の発令を行い、事故原因の除去、原子力災害の拡大の防止その他必要な活動を迅速かつ円滑に行うこととしている。

なお、原子力防災管理者たる発電所長は、原災法第 10 条第 1 項に規定する特定事象の発生について報告を受け、又は自ら発見したときは、15 分以内を目途として、関係機関に FAX を用いて一斉通報し（原子力防災管理者は、同法第 10 条第 1 項により、かかる通報義務を負う。）、10 条通報を行った旨を報道機関へ発表することとされている。

東京電力では、福島第一原発で原災法第 10 条第 1 項に規定する特定事象が発生し、原子力防災管理者たる発電所長が第 1 次緊急時態勢を発令した場合、本店及び福島第一原発に緊急時対策本部を設置することとしている。この場合、本店の緊急時対策本部では、社長が本部長となり、九つの機能班（官庁連絡班、情報班、広報班、給電班、保安班、技術・復旧班、厚生班、総務班、資材班）に分かれ、福島第一原発の緊急時対策本部では、原子力防災管理者たる発電所長が本部長となり、12 の機能班（通報班、情報班、広報班、保安班、技術班、復旧班、発電班、厚生班、

医療班、総務班、警備誘導班、資材班)に分かれ⁵、原子力災害に対応する防災体制を確立することとしている。

なお、「福島第一原発防災業務計画」によれば、原災法第15条第2項に基づく原子力緊急事態宣言が発出される事態に至り、原子力防災管理者たる発電所長が第2次緊急事態勢を発令した場合も、本店及び発電所の組織体制に特段の変更はない。

また、「福島第一原子力発電所のアクシデントマネジメント整備報告書」(以下「AM 整備報告書」という。)によれば、設計で想定した範囲を超える事象が発生した場合、いわゆるアクシデントマネジメント (AM) を実施する組織として、発電所に、本部、情報班、保安班、技術班、復旧班及び発電班で構成される支援組織を置くこととしている。今回の事故のように、設計で想定した範囲を超える事象が発生し、かつ、これが原災法第10条第1項に規定する特定事象に該当するとして10条通報を行った場合、「防災業務計画」に基づいて発電所に設置される緊急時対策本部の各機能班のうち、「AM 整備報告書」に基づき設置される支援組織の各機能班に対応する同名称の班が、この支援組織を構成する。

さらに、「福島第一原発防災業務計画」によれば、福島第一原発に緊急時対策本部が設置された場合、原子力防災管理者たる発電所長は、職制上の権限を行使して原子力災害対策活動を行うほか、権限外の事項であっても、緊急に実施する必要があるものについては、臨機の措置をとることとされている。

もともと、「AM 整備報告書」によれば、福島第一原発においては、AM を実施する組織として、中央制御室の運転員と発電所の支援組織があり、プラントの操作は中央制御室の運転員が、同操作を実施する際に必要な判断は原則として同室の当直長が、それぞれ行うこととされている。

ただし、より複雑な事象に対しては、事故状況の把握や実施する AM 策の選択に当たっての技術評価の重要度が高く、また、様々な情報が必要となるため、支援組織においてこれらの技術評価等を実施し、当直長が行う意思決定を支援することとしている。さらに、他プラントとの連携が必要な操作を行う場合や、実施する操作のプラント挙動等に対する影響が大きい場合、当直長は、支援組織に助言又は指示を仰ぐこととしている。

⁵ さらに、復旧班の下に、消火班 (自衛消防隊) が置かれる。

他方、「福島第一原発防災業務計画」によれば、本店の緊急時対策本部は、本部長たる社長の下で、発電所における原子力災害への対応を支援する役割を担い、「福島第一原発防災業務計画」上も、発電所及び本店の緊急時対策本部は、互いに綿密な連絡を取り合うこととされている。

また、他の原子力事業所の原子力防災管理者も、東京電力本店からの要請に応じ、緊急事態応急対策及び原子力災害事後対策が的確かつ円滑に行われるよう、環境放射線モニタリング、周辺区域の汚染検査及び汚染除去、原子力防災要員の派遣、原子力防災資機材の貸与その他の必要な協力を行うこととされている。

このように、福島第一原発において原子力災害が発生した場合、個別・具体的な対処に関する判断は、原子力防災管理者たる福島第一原発所長に委ねられ、本店の緊急時対策本部は、必要な場合に発電所に対して指導・助言を行うほか、発電所からの要請を受けて、他の原子力発電所と共に、物資・機材の調達その他の必要な支援を行うこととされている。

2 事故発生後の国の対応

(1) 国の対応の概観

平成 23 年 3 月 11 日 14 時 46 分の地震発生直後、経済産業省は、震災に関する災害対策本部を設置し、被災地に所在する原子力発電所の原子炉の状況等に関する情報収集を開始した。他方、官邸においては、同日 14 時 50 分、伊藤哲朗内閣危機管理監（以下「伊藤危機管理監」という。）は、地震対応に関する官邸対策室を設置するとともに、関係各省の担当局長等からなる緊急参集チームのメンバーを、官邸地下にある官邸危機管理センターに招集した⁶。

吉田昌郎福島第一原発所長（以下「吉田所長」という。）は、同日 15 時 42 分、福島第一原発が津波到達後に全交流電源が喪失状態となったことから、原災法第 10 条第 1 項に規定する特定事象（同法施行規則第 9 条第 1 号イ(6)の「原子炉の運転中にすべての交流電源からの電気の供給が停止し、かつ、その状態が 5 分以上継続すること」）に該当すると判断し、本店を介して、保安院等に対し、10 条通報を行っ

⁶ 3 月 11 日 15 時 14 分、政府は、災対法第 28 条の 2 に基づき、菅直人内閣総理大臣を本部長とする緊急災害対策本部を官邸に、同本部事務局を内閣府に、それぞれ設置し、同日 15 時 37 分、第 1 回緊急災害対策本部会合を開催した。なお、翌 12 日、政府は、宮城県に緊急災害現地対策本部を設置した。

た⁷。

これを受け、保安院は、官邸等に対して、その旨の連絡を行い、また、経済産業省は、警戒本部及び現地警戒本部を、それぞれ ERC 及びオフサイトセンターに設置した（保安院の対応については、後記（2）参照）。

保安院から前記通報を受けた官邸においては、伊藤危機管理監は、同日 16 時 36 分、当該事故に関する官邸対策室を設置した。なお、緊急参集チームについては、既に招集されていた地震対応に関する緊急参集チームを拡大し、原子力災害と併せて、引き続き協議を行うこととした（緊急参集チームの対応については、後記（3）参照）。

他方、安全委員会は、同日 15 時 59 分、保安院から、東京電力からの 10 条通報があった旨の連絡を受け、同日 16 時、臨時会合を開催し、緊急技術助言組織を立ち上げた⁸（安全委員会の対応については、後記（5）参照）。

また、同日 17 時頃、武黒一郎東京電力フェロー（以下「武黒フェロー」という。）ら同社幹部数名が官邸に呼ばれ、緊急参集チーム要員として既に官邸にいた寺坂信昭原子力安全・保安院長（以下「寺坂保安院長」という。）らと共に、菅直人内閣総理大臣（以下「菅総理」という。）の求めに応じ、福島第一原発の原子炉の状況等について説明を行った。その後、これらの東京電力幹部は、官邸を出たが、同日 19 時頃に再度官邸に呼ばれ、参集した。

他方、東京電力は、同日 16 時 36 分、福島第一原発 1、2 号機に関して、非常用炉心冷却装置による注水ができなくなっている可能性があるため、安全性を重視して保守的に判断し、同日 16 時 45 分、保安院に対し、原災法第 15 条第 1 項に規定する特定事象（同法施行規則第 21 条第 1 号ロの「原子炉...の運転中に...沸騰水型軽水炉等において当該原子炉へのすべての給水機能が喪失した場合...において、すべての非常用炉心冷却装置による当該原子炉への注水ができないこと。」）が発生した旨の報告を行った。

これを受け、保安院は、技術的な確認を行い、原災法第 15 条第 1 項に定める原

⁷ 東京電力は、当初、福島第一原発 1 号機から 5 号機が全交流電源喪失状態であるとの通報を行ったが、4 号機及び 5 号機は、検査のため運転停止中であったことから、4 月 24 日、同通報は 1 号機から 3 号機のみについてである旨の訂正を行った。

⁸ なお、文部科学省は、10 条通報を受け、16 時 46 分、同省の非常災害対策センター（EOC）に、文部科学省原子力災害対策支援本部を立ち上げた。

子力緊急事態（以下「15 条事態」という。）に該当すると判断し、平岡英治原子力安全・保安院次長（以下「平岡保安院次長」という。）は、同日 17 時 35 分頃、原災法第 15 条第 2 項に基づく原子力緊急事態宣言を発出することにつき、海江田万里経済産業大臣（以下「海江田経産大臣」という。）の了承を得た。

同日 17 時 42 分頃、海江田経産大臣は、官邸に行き、前記のとおり既に官邸にいた寺坂保安院長と共に、15 条事態の発生につき菅総理に報告を行うとともに、原子力緊急事態宣言の発出につき菅総理の了承を得ようとした。

しかしながら、菅総理は、同日 18 時 12 分頃から開催された与野党党首会談に出席する予定であったことから、上申手続は一旦中断した。そして、同会談終了後、海江田経産大臣は、菅総理への報告を再開し、緊急事態宣言発出につき菅総理の了承を得た。

これを受け、同日 19 時 3 分、政府は、原災法第 15 条第 2 項の規定する原子力緊急事態宣言を発出するとともに⁹、菅総理を本部長とする原災本部を官邸に、経済産業副大臣を本部長とする現地対策本部をオフサイトセンターに、原災本部事務局を ERC に、それぞれ設置した。また、これと同時に、官邸においては、同日 19 時 3 分から 22 分までの間、第 1 回原災本部会合が開催された¹⁰。

その後の同日 19 時 45 分頃、枝野幸男内閣官房長官（以下「枝野官房長官」という。）は、記者会見において、原子力緊急事態宣言の発出及び原災本部の設置を発表した。

枝野官房長官の記者会見後、官邸地下の緊急参集チームとは別に、総理大臣執務室のある官邸 5 階において、菅総理及び関係閣僚等が集まるとともに、班目春樹原子力安全委員会委員長（以下「班目委員長」という。）、平岡保安院次長、東京電力幹部らが集められ、これらのメンバーは、避難措置を含む以後の事故対応について検討を開始した。このメンバーには、3 月 13 日頃までに、プラントメーカーの幹部等も加わった。

その後も、官邸 5 階に参集したメンバーは、避難措置、プラントについてとるべ

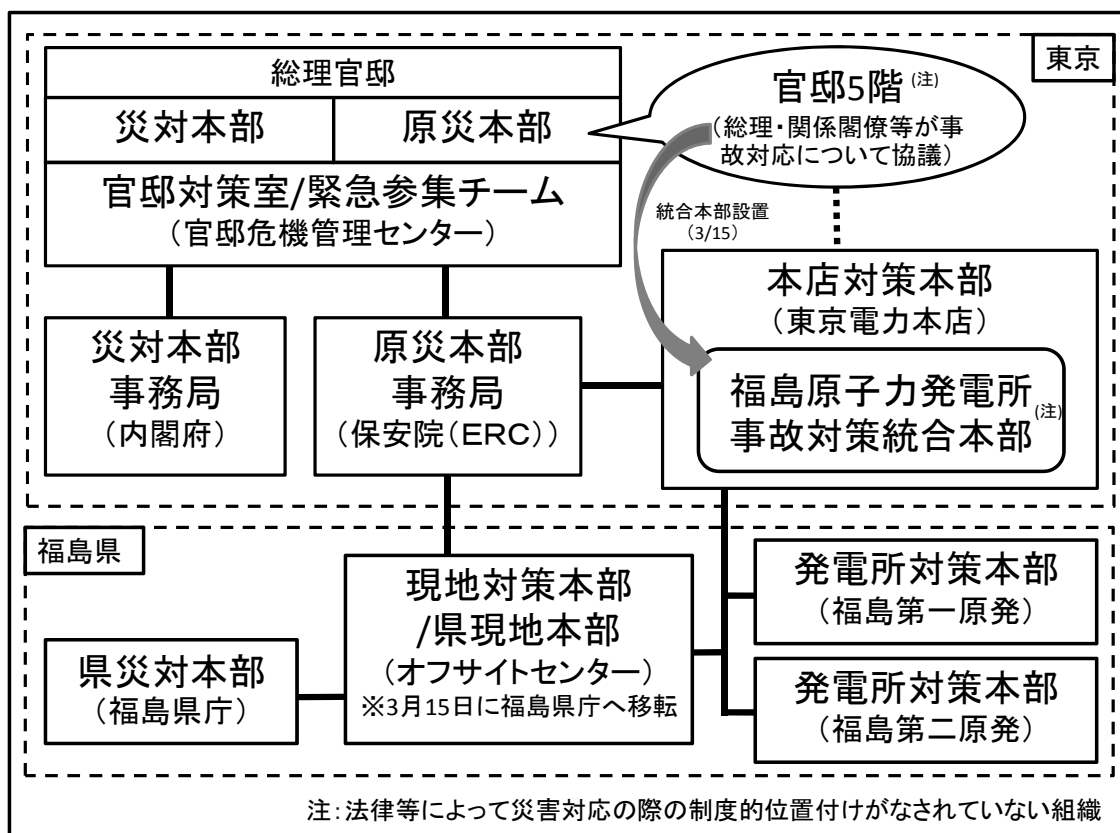
⁹ なお、3 月 12 日 5 時 22 分以降、福島第二原発において、複数号機の圧力制御機能が喪失する原子力緊急事態が発生したため、菅総理は、原災法第 15 条第 2 項に基づき、同日 7 時 45 分、福島第二原発に関する原子力緊急事態宣言を発出した。

¹⁰ 官邸においては、第 1 回原災本部会合に引き続き、19 時 38 分まで地震対応に関する緊急災害対策本部会合が開催された。

き措置等、福島原子力発電所事故に関するいくつかの措置を決定したが、その際に必要なプラントに関する情報の多くは、官邸5階に詰めていた東京電力幹部らが携帯電話で直接入手していた。

なお、菅総理は、3月12日6時15分、福島第一原発の視察のために班目委員長らと共にヘリコプターで福島第一原発へ向かい、同日7時11分頃、福島第一原発敷地内の免震重要棟において、吉田所長と面会した（後記IV3（4）c参照）。

図III-1 福島第一・第二原発における事故対応等に関する組織概略図（3月15日以前）



(2) 保安院の対応

保安院は、3月11日14時46分の地震発生以降、ERCに必要な人員を参集させ、六つの機能班（総括班、放射線班、プラント班、医療班、住民安全班、広報班）を編成し、情報収集や必要な対応を行う態勢を整え、さらに、原災本部が官邸に設置されると同時にその事務局がERCに設置された。

また、地震発生直後から、関係省庁の局長級職員らが官邸地下の官邸危機管理セ

ンターに参集し（緊急参集チーム）、震災対応のため必要な連絡・調整を行っていたが（緊急参集チームの対応につき、後記（3）参照）、保安院も、地震発生後直ちに、緊急参集チームのメンバー等として、寺坂保安院長や相当数の連絡要員を官邸危機管理センターに派遣した¹¹。なお、その後、同院長に代わり平岡保安院次長らが、順次交代で緊急参集チームに参加した。

ERC にいたメンバーは、3月11日の事故発生直後から、東京電力本店から派遣された四、五名の同社職員を通じてプラント情報等を得ていたが、プラント情報や事故対処状況に関する連絡が遅れ気味であることに不満を感じていた。

例えば、ERC にいたメンバーは、3月12日、複数回にわたり、福島第一原発1号機のベント準備の進捗状況について、前記のERC 詰めの東京電力職員に対し、本店に電話で状況を確認させたが、当時は、福島第一原発免震重要棟内にいる吉田所長ですら作業現場の情報を得るのに時間を要する状況にあったため、前記の職員らは、ERC のメンバーに対し、即座に明確な回答を行うことができなかった。

他方、東京電力本店においては、事故発生直後から、社内のテレビ会議システムを用いて福島第一原発の最新情報を得ており、このシステムは、12日未明までには、保安院職員が派遣されていた現地対策本部（オフサイトセンター）でも使用できるようになり、プラント情報等が共有されていた。

しかしながら、ERC にいたメンバーには、東京電力本店やオフサイトセンターが、社内のテレビ会議システムを通じて福島第一原発の情報をリアルタイムで得ていることを把握していた者はほとんどおらず、情報収集のために、同社のテレビ会議システムをERC に持ち込むといった発想を持つ者もいなかった。また、迅速な情報収集のために、保安院職員を東京電力本店へ派遣することもしなかった¹²。

ERC での情報収集は、例えば、原災本部事務局プラント班の保安院職員が、ERC 詰めの東京電力職員に対し、携帯電話で同社本店からプラントパラメーターの情報を収集させ、電話をつないだまま電話口で、口頭で報告させるといった方法で行っ

¹¹ 保安院長は、地震対応の緊急参集チームのメンバーとされていないが、平成19年8月に保安院と内閣官房副長官補（安全保障・危機管理担当）付との間で、原子力発電所等が立地している道府県で震度6弱以上の地震が発生した場合、保安院長も、緊急参集チーム要員として官邸危機管理センターに参集することが取り決められていた。

¹² 現地対策本部に詰めていた保安院職員の指摘を受け、同院は、3月31日、東京電力のテレビ会議システムの端末を導入し、同院においても、東京電力本店と福島第一原発等とのやり取りを把握できる態勢をとった。

ていた。

保安院の東京電力に対する指示・要請は、そのほとんどが「正確な情報を早く上げてほしい。」というものであり、時折、監督官庁として具体的措置に関する指導・助言を行うものの、時宜を得た情報収集がなされなかったために、その指導・助言も時期に遅れ、又は福島第一原発のプラントやその周辺の状況を踏まえないものであることが少なくなかった。あるいは、保安院の指示は、既に実施し、又は実施しようとしている措置に関するものが多かったため、現場における具体的な措置やその意思決定に影響を与えることはほとんどなかった（例えば、3月12日朝に行われた福島第一原発1号機のベントの実施命令の発出について、後記IV3(4)c参照。また、同日夕方に行われた同原発1号機への海水注入命令の発出について、後記IV4(1)b参照）。

(3) 官邸危機管理センター（緊急参集チーム）の対応

3月11日14時46分の地震発生直後から、官邸地下にある官邸危機管理センターにおいては、緊急参集チームとして、保安院その他の関係省庁の局長級職員や担当職員が集まり、各地の被災状況に関する情報を収集するとともに、避難、物資・機材の調達その他の被災者支援のため必要な対応を検討し、関係部署に対して必要な指示・要請をするなどしていた。

ただし、官邸地下においては、情報保全のため平時から携帯電話が使用できず、携帯電話で事故情報を迅速かつ機動的に収集することが困難であった。また、地震発生後は、原発事故だけでなく、地震・津波等に関する情報収集や連絡も並行して行われたため、回線が混雑し、FAXにより関係省庁等から福島原発事故等に関する情報を収集することも困難な状況にあった。

他方、後記(4)のとおり、菅総理ら官邸5階にいたメンバーは、地震・津波発生以降、官邸5階の総理大臣執務室又はその隣室等において、避難区域の設定、福島第一原発内の各プラントの現在及び将来の動向とそれへの対応等について検討・決定していたが、緊急参集チームのメンバーは、その経緯を十分把握し得なかった。

こうした状況において、3月11日夕方頃から、官邸地下にある官邸危機管理センターに参集していた省庁の一部の職員は、地震発生以前から各省庁と官邸との間で共有されていたサーバを経由することにより、FAXを使用せずに文書等の共有を図

る態勢をとった。また、3月13日以降、緊急参集チームのメンバーは、東京電力から官邸地下の危機管理センターに派遣された四、五名の同社職員を介して、東京電力本店からの情報収集や官邸地下と同店との連絡を行った。また、3月20日頃からは、緊急参集チームのメインテーブルに、東京電力の幹部職員が常駐するようになった。

(4) 官邸5階

前記(2)のとおり、3月11日14時46分頃の地震発生直後、寺坂保安院長は、緊急参集チームのメンバーとして官邸地下の官邸危機管理センターに参集していたところ、菅総理は、福島第一原発の状況説明を求めため、内閣官房職員を通じて、同院長を官邸5階の総理大臣執務室に呼んだ。

総理大臣執務室において、菅総理は、寺坂保安院長に対し、福島第一原発の状況に関する説明を求めるとともに、東京電力に対しても、説明者を派遣するよう要請した。東京電力は、この要請を受け、武黒フェロー、同社担当部長、技術系、事務系の職員各1名の合計4名を官邸に派遣して、菅総理に状況説明をさせることにした。

しかし、武黒フェローらの東京電力幹部は、福島第一原発の詳細な情報を入手しておらず、①事態が悪化すれば水位が低下して比較的短時間で燃料損傷に至ること、②1号機から3号機の炉心冷却装置である非常用復水器(IC)や原子炉隔離時冷却系(RCIC)のバッテリーの持続時間は8時間程度であること、③その間に電源を確保して、原子炉に継続的に注水する必要があること等の一般的な説明のほか、東京電力では電源車を手配中であること等、同社の当時における対応状況を簡単に説明しただけであった。

その後、同日20時から21時にかけて、班目委員長、平岡保安院次長¹³、武黒フェローらが官邸5階に集められ、ここに関係閣僚等も加わり、協議の上、後記V3(1)のとおり、福島第一原発から半径3km圏内を避難区域、半径3~10km圏内を屋内退避区域とする決定をした。その後も、官邸5階にいた前記メンバーの全部又は一部は、同階において、避難区域等の変更、福島第一原発内における具体的な措置(原

¹³ 平岡保安院次長は、第1回原災本部会合終了(19時22分)後、寺坂保安院長に代わって、官邸地下の緊急参集チームにおいて事故対応に当たっていた。

子炉への注水、ベント等)、それらに必要な資機材調達等に関する後方支援等について協議した。

また、同月 13 日頃までに、久木田豊原子力安全委員会委員長代理（以下「久木田委員長代理」という。）、根井寿規保安院審議官（原子力安全・核燃料サイクル担当）（以下「根井審議官」という。）、プラントメーカーの技術者、独立行政法人原子力安全基盤機構（JNES）職員が、この協議に参加することがあった。

さらに、同月 13 日午後、経済産業省資源エネルギー庁省エネルギー・新エネルギー部長から急きょ保安院付となった安井正也保安院付（以下「安井保安院付」という。）が平岡保安院次長や根井審議官らの保安院幹部職員と交代して、この協議に加わるようになった。

これらのメンバーによって行われた協議に菅総理が加わることは少なく、プラントの挙動に大きな変化が見られたときなどに、海江田経産大臣、班目委員長らが、菅総理に対し、プラントの状況や意見交換の結果等を報告した。

官邸 5 階には、官邸地下の官邸危機管理センターで収集した福島第一原発の各プラントの情報が送られて来ていたが、このほか、必要に応じ、東京電力の武黒フェローらが、同社本店や吉田所長に電話をかけ、さらには、細野豪志内閣総理大臣補佐官（以下「細野補佐官」という。）が直接吉田所長に電話をかけることにより、同様の情報を直接に収集した。また、菅総理や枝野官房長官らも、吉田所長に直接電話をかけ、プラント状況を確認したり、意見を求めたりした。

また、この官邸 5 階での協議においては、単にプラントの状況に関する情報を収集するだけではなく、入手した情報を踏まえ事態がどのように進展する可能性があるのか、それに対しいかなる対応をなすべきか、といった点についても議論され、その結果、主に東京電力の武黒フェローや同社担当部長が、同社本店や吉田所長に電話をかけ、最善と考えられる作業手順等（原子炉への注水に海水を用いるか否か、何号機に優先的に注水すべきかなど）を助言した場合もあった。

ほとんどの場合、既に吉田所長がこれらの助言内容と同旨の判断をし、その判断に基づき、現に具体的措置を講じ、又は講じようとしていたため、これらの助言が、現場における具体的措置に関する決定に影響を及ぼすことは少なかった。しかし、いくつかの場面では、東京電力本店や吉田所長が必要と考えていた措置が官邸からの助言に沿わないことがあり、その場合には、東京電力本店や吉田所長は、官邸か

らの助言を官邸からの指示と重く受け止めるなどして、現場における具体的措置に関する決定に影響を及ぼすこともあった（1号機原子炉への海水注入に関し後記IV 4（1）cを、2号機原子炉の減圧・注水等に関し後記IV 5（1）dを、3号機原子炉への淡水注入に関し後記IV 4（2）dを各参照）。

官邸5階での協議は、その性質上、福島第一原発のプラントの状況や作業状況等に関する情報が不可欠であり、この会合に参加していた武黒フェローらの東京電力幹部は、こうした情報を収集・把握することが期待されているものと感じた。しかし、もともと、東京電力は、原子力災害への対応の際、国との関係では、保安院へ報告することは予定していたが、官邸に直接報告したり、官邸に連絡要員を派遣したりすることは予定していなかった。また、東京電力は、地震・津波発生後、官邸からの要請を受け、武黒フェローらを官邸に派遣したものの、その時点では、福島第一原発のプラント状況等に関する説明のための一時的なものとして認識しており、その後も引き続き官邸に留まり、継続的に官邸との連絡役を果たすことになるとは考えていなかった。

このように、官邸と東京電力本店との間の情報伝達態勢は、両者の十分な役割の相互理解の下ででき上がったものではなかったため、官邸5階において連絡役を担うこととなった武黒フェローらの東京電力幹部は、福島第一原発のプラント状況等に関する必要な情報の入手について、とりあえずは手持ちの携帯電話に依存するしかなかった。

その結果、武黒フェローらが入手できる情報は限られ、事故の初期段階において、官邸5階における協議に参加していたメンバーは、福島第一原発のプラント状況等に関する情報を十分には得られていないと感じていた。例えば、武黒フェローらは、3月12日15時36分に発生した1号機原子炉建屋の水素爆発についてテレビ報道で初めて知り、その後の情報収集にも困難を来す状況であった。

そこで、武黒フェローは、同日夜に東京電力本店に戻った際、同社本店と官邸との間の情報伝達方法を改善する必要があるとの提案を行い、同社本店は、翌13日午前、連絡要員として同社職員3名を官邸に派遣するとともに、専用のFAXやパソコンを持ち込んで設置し、それ以降、東京電力本店から官邸への情報提供が改善された。

官邸5階での協議に参加していた保安院や東京電力関係者らは、同月14日朝ま

では、官邸 5 階の総理大臣秘書官室脇の小部屋で待機しつつ、一、二時間おきに開催される協議の都度、同階の一室に参集していたが、同日朝、官邸 2 階の一室が待機部屋として用意された。この部屋には、電話が設置され、さらに、東京電力本店が用意した FAX も設置されるなどしたため、以後、同部屋が東京電力と官邸との間の連絡中継点として機能するようになった¹⁴。

(5) 安全委員会の対応

安全委員会は、3 月 11 日 14 時 46 分の地震発生後、緊急事態応急対策調査委員に一斉メールで待機を呼び掛けるとともに、連絡要員として、同委員会事務局職員 1 名を ERC に派遣した。安全委員会は、その後の同日 15 時 59 分、この事務局職員から 10 条通報があった旨の連絡を受け、同日 16 時、臨時会合を開催して緊急技術助言組織を立ち上げた¹⁵。以後、安全委員会は、緊急技術助言組織会合を継続的に開催し、不測の事態にも対応できる態勢をとった¹⁶。

また、安全委員会は、「防災基本計画」等の規定に基づき、同委員会委員及び同委員会事務局職員各 1 名を、オフサイトセンターに向かう保安院職員ら（後記 5（1）a 参照）に同行させるべく準備を開始したが、輸送できる人数に限りがあったこともあり、事務局職員 1 名のみが ERC に向かった。

他方、3 月 11 日 18 時頃、官邸からの要請に基づき、班目委員長及び岩橋理彦安全委員会事務局長（以下「岩橋事務局長」という。）は、第 1 回原災本部会合に出席するため、官邸に向かった。原災本部会合終了後、2 名は、安全委員会事務局に戻ったが、再度官邸に呼び出され、以降、前記（4）のとおり、班目委員長は、官邸 5 階での協議等に加わるとともに、菅総理の福島第一原発への視察に同行した¹⁷。また、前記（4）のとおり、久木田委員長代理も官邸 5 階で行われた協議に参加す

¹⁴ なお、官邸 5 階の対応については、引き続き調査を進める予定である。

¹⁵ 「防災基本計画」は、「安全委員会は、安全規制担当省庁より特定事象発生の通報の報告を受けた場合、直ちに緊急技術助言組織を招集するとともに、あらかじめ指定された安全委員会委員及び緊急事態応急対策調査委員を現地へ派遣するものとする。」と定めている。

¹⁶ 安全委員会事務局は、25 名の緊急事態応急対策調査委員等に対して協力を要請したが、地震等により交通事情が悪かったため、3 月 11 日に同委員会に参集した者は 4 名であった。

¹⁷ 岩橋事務局長は、当初は、官邸 5 階等での協議への参加を認められず、官邸地下で待機していたが、その後、一部の協議には同席した。また、岩橋事務局長は、3 月 15 日以降は、官邸地下の官邸危機管理センターに置かれた緊急参集チームに詰めて、事故対応に当たった。

ることがあった。

官邸において、班目委員長や久木田委員長代理は、菅総理からプラント対応等の多岐にわたる事項について助言¹⁸を求められたが、原災法第 20 条第 6 項の規定に定められた事項に関する助言については、事後的に委員会の承認を得た。

また、前記のとおり、3 月 15 日頃まで、班目委員長及び久木田委員長代理は、官邸に詰めることが多かったため、他の機関からの助言要請に対しては、安全委員会、他の 3 名の安全委員会委員¹⁹や緊急技術助言組織のメンバーで対応した。

(6) 他の政府関係機関等の対応

3 月 16 日、菅総理は、小佐古敏荘東京大学大学院教授（以下「小佐古参与」という。）を内閣官房参与に任命した。小佐古参与は、空本誠喜民主党衆議院議員（以下「空本議員」という。）らと共に、「助言チーム」という私的なチームを結成し、原子力委員会委員の執務室等を拠点として、活動を開始した。

この「助言チーム」は、原災本部等が作成した資料（主にプラント情報やモニタリングデータ等）を原子力委員会経由で入手し、それらを基に、プラント内外の課題への対応のうち、各省が行っていないと考えた事項について検討を行い、「提言」としてまとめていった。

「助言チーム」が作成した「提言」は、福山哲郎内閣官房副長官や同副長官の秘書官等を経由して又は直接、関係機関に提出されたが、そもそも小佐古参与と関係機関との原子力災害対応における組織法上の関係が明確にされていなかったことから、これらの「提言」に対する各機関の対応には、一部混乱が生じた。

この「助言チーム」は、3 月 16 日から 4 月 2 日にかけて、約 60 の「提言」を関係機関等に提出したが、必要と思われる「提言」を一通り行った 4 月上旬頃からは、助言チームの会合は次第に開催されなくなり、小佐古参与は、同月 29 日には内閣官房参与を辞任した²⁰。

¹⁸ 安全委員会は、原子力委員会及び原子力安全委員会設置法並びに原災法上、助言・勧告を行う機関と位置付けられており、例えば、原子力緊急事態発生時に原災本部長である内閣総理大臣からの要請がある場合、原災本部長に対して助言を行うことが期待されている（同法第 20 条第 6 項。このほか、原子力委員会及び原子力安全委員会設置法第 24 条参照）。

¹⁹ もっとも、この 3 名のうち、久住静代原子力安全委員会委員は海外出張中であった（3 月 12 日夜に帰国）。

²⁰ 小佐古参与は、4 月上旬から同月 29 日の辞任に至るまでの間、福島県の視察等を行うとともに、

また、政府は、3月28日、安全委員会事務局の強化を目的として、東海大学国際教育センターの広瀬研吉教授（以下「広瀬参与」という。）を内閣府参与に任命した。広瀬参与は、5月上旬まで、安全委員会事務局を拠点として、計画的避難区域等の設定（後記V3（2）d参照）、「環境モニタリング強化計画」の策定（後記V1（2）a脚注参照）、放射性物質の総放出量の推定（後記V7（2）c参照）等に関する活動を行った。

その後、政府は、3月29日、海江田経産大臣をチーム長とする「原子力被災者生活支援チーム」を、4月11日、同大臣を本部長とする「原子力発電所事故による経済被害対応本部」をそれぞれ設置した。さらに、同月15日には、細野補佐官は、原子力発電所事故全般についての対応及び広報を担当する総理補佐官に就任した²¹。

しかし、震災から2か月間が経過した時点で、政府内部においては、震災への応急対応のみならず、復興に向けた取組も必要となるなど状況が変化していることや、多くの組織に「本部」という名称がつけられるなど、組織が複雑化し、権限関係が不明確であるとの問題意識を有するに至り、5月9日、震災及び原子力発電所事故対応に関する組織の整理が行われた²²。

（7）福島第一原子力保安検査官の活動の態様

3月11日14時46分の地震発生当時、保安院職員としては、原子炉の定期検査等のため、福島第一原子力保安検査官事務所（以下「福島第一保安検査官事務所」という。）の保安検査官7名全員及び保安院本院職員1名が、福島第一原発敷地内におり、現地警戒本部等の立ち上げのためにオフサイトセンターに向かった3名の保安検査官を除いて、5名が福島第一原発敷地内に残り、同発電所敷地内の免震重要棟内において、情報収集及び保安院への報告に当たった。

その後、3月12日未明にかけて、福島第一原発敷地内の放射線量が上昇し、免震重要棟においては、出入り管理が強化された。当時、保安院等への連絡は、屋外に

辞任の際に政府に提出した「助言チーム」の活動等をまとめた報告書の執筆に当たった。

²¹ 6月27日、同補佐官は原子力発電所事故の収束及び再発防止担当大臣に就任した。

²² この組織整理の結果、「本部」と名の付く組織は、震災対応を行う緊急災害対策本部、原子力事故対応を行う原災本部及び復興対応の対策本部の三つとなった。原子力事故への対応に関するその他の組織については、福島原子力発電所事故対策統合本部（後記4（2）参照）は「政府・東京電力対策室」に、「原子力発電所事故による経済被害対応本部」は「原発事故経済被害対応チーム」にそれぞれ改編され、「原子力被災者生活支援チーム」と共に、原災本部の下に置かれた。

駐車した福島第一保安検査官事務所の防災車に搭載された衛星電話を用いて行っていたが、放射線量の上昇に伴い屋外に出ることが困難になり、この電話を用いた連絡ができなくなったことから、3月12日5時頃、前記5名は、福島第一原発から退避することとし、ERCにいた保安院原子力防災課長の了承を得た上で、オフサイトセンターに退避した。

前記5名がオフサイトセンターに戻った後の翌13日未明、海江田経産大臣から、現地に保安院職員を派遣して原子炉への注水作業を監視するようにとの指示があったため、ERCに置かれた原災本部事務局は、当該指示を現地対策本部に伝えた。

こうした状況において、現地対策本部は、前日から福島第一原発に保安検査官が不在となっていることについての懸念があったこともあり、3月12日まで福島第一原発敷地内にいた4名の保安検査官の福島第一原発への再派遣を決め、この4名は、13日7時40分頃から、再び福島第一原発敷地内に常駐し、ローテーションを組んで、情報収集及びオフサイトセンターへの報告を行う態勢をとった。

福島第一原発に再派遣された4名の保安検査官は、免震重要棟内の緊急時対策室に隣接する一室において、東京電力職員からプラント状況等に関する資料を受け取り、東京電力から貸与された同社内部のPHSを用いて、オフサイトセンターに置かれた現地対策本部プラント班に、これらの資料の内容等を報告していたが、免震重要棟の外に出て注水現場を確認することはなかった。

現地対策本部プラント班職員は、1時間に1回程度の頻度で、前記4名の保安検査官からもたらされる報告内容をまとめ、同本部総括班及び原災本部事務局プラント班に送付した。

その後の3月14日午後、同日11時頃の3号機原子炉建屋の爆発や、その後の2号機の状況悪化を受け、前記4名の保安検査官は、福島第一原発敷地内にとどまった場合には自分たちにも危険が及ぶ可能性があると考え、オフサイトセンターへ退避することについて現地対策本部に指示を仰いだ。明確な回答が得られなかったため、同日17時頃、退避することを決め、現地対策本部にその旨を伝えた上で、オフサイトセンターに退避した²³。

²³ なお、その後の3月22日以降、福島第一原発を担当する保安検査官は、ローテーションを組んで、福島第一原発及びJヴィレッジに詰めるようになり、オフサイトセンターやERCに対し現場の状況等を定期的に報告している。

さらに、翌 15 日、この 4 名を含む福島第一原発担当の全ての保安検査官は、他のオフサイトセンター要員と共に、福島県庁に移動した（オフサイトセンターの福島県庁への移転の経緯については、後記 5（3）参照）²⁴。

3 事故発生後の福島県の対応

福島県においては、3 月 11 日 14 時 46 分に発生した地震により県庁庁舎が使用できなくなったため、隣接する福島県自治会館（以下「自治会館」という。）3 階に必要な機材を持ち込み、福島県知事を本部長とする福島県災害対策本部（以下「県災対本部」という。）を設置した。以降、県災対本部においては、職員の安否確認を行うとともに、原子力安全対策課の職員が中心となって、福島第一原発及び福島第二原発に関する情報収集に当たった。

その後の同日 15 時 40 分頃、東京電力福島事務所（自治会館から徒歩で四、五分の距離にある。）の同社社員が自治会館を訪れ、福島第一原発において全交流電源が喪失したとの報告を行った。これを受け、福島県の担当職員は、佐藤雄平同県知事（以下「佐藤福島県知事」という。）らの幹部に状況説明を行うとともに、東京電力福島事務所を介して情報収集を行い、また、被災した県庁庁舎に原子力災害対策に関するマニュアル等の資料や衛星電話等の機材を取りに行くなどして、事故対応に関する態勢を整えた。

なお、今回の事故対応において、県災対本部による福島第一原発及び福島第二原発に関する情報収集は、主に東京電力福島事務所を通じて行われたが、県災対本部と同事務所との連絡は、前記衛星電話を用いたり、同事務所の東京電力職員がプラント等に関する資料の写しを徒歩で自治会館に持ち込むなどして行われた。

同日 16 時 40 分頃、県災対本部は、福島第一原発から、同日 16 時 36 分に原災法第 15 条が規定する特定事象が発生した旨の報告を受け、引き続き、福島第一原発等に関する情報収集を継続した。

枝野官房長官が同日 19 時 46 分頃の記者会見において、政府が同日 19 時 3 分に原子力緊急事態宣言を発出した旨発表したことを受け、福島県は、福島第一原発周辺の

²⁴ 他方、福島第二原発においては、3 月 11 日の地震発生直後から、福島第二原子力保安検査官事務所の 2 名の保安検査官が同原発免震重要棟内の緊急時対策室に常駐し、現地対策本部の福島県庁への移転（3 月 15 日）以降も、そのまま事故対応に当たった。

住民への避難指示の検討を開始し、同日 20 時 50 分、佐藤福島県知事は、大熊町及び双葉町に対し、福島第一原発から半径 2km 圏内の住民を避難させるようにとの指示を行うとともに、同県は、事故発生後最初の記者会見を行い、当該指示の発出を発表した（後記V3（1）a参照）。

なお、この避難指示の発出後、内堀雅雄福島県副知事（以下「内堀副知事」という。）は、「福島県地域防災計画」等に基づき、オフサイトセンターにおいて事故対応に当たるため、同センターに向けて自治会館を出発し、同日 23 時頃に到着した。

4 事故発生後の東京電力の対応

（1）地震発生直後の東京電力本店及び福島第一原発の対応

3月11日14時46分の地震により、福島県及び東京電力のサービス区域内で広く震度6弱以上の揺れが観測されたため、東京電力本店並びに関係する支店及び発電所は、「防災業務計画」に定められたとおり、自動的に第3非常態勢に入った（災害発生時の東京電力の非常態勢につき前記1（5）参照）。

福島第一原発においては、揺れが収まると、職員らは、避難場所である事務本館前駐車場に避難し、防災安全部の担当者が安否確認を行った²⁵。

3月11日15時頃までには、福島第一原発の非常災害対策要員を始めとする約400名の東京電力社員が、事務本館横の免震重要棟2階にある緊急時対策室に入り、非常災害対策本部を立ち上げ、地震対応に着手した。

福島第一原発の非常災害対策本部は、1、2号機の中央制御室や3、4号機の中央制御室と連絡を取り、当直に対し、運転中の1号機から3号機の原子炉がスクラムしたことを確認した上、引き続き、電源関係その他の設備の損傷等を確認するよう指示した。

東京電力本店では、館内一斉放送及び自動呼出システムにより、非常災害対策要員の呼集を行い、3月11日15時6分、東京電力本店2階の非常災害対策室に約200名の社員が参集し、非常災害対策本部を設置し、東京電力全店の地震による被害状況の把握や停電等の復旧に努めた。

また、東京電力本店は、地震発生直後から、ERCに官庁連絡班の社員を派遣し、

²⁵ なお、福島第一原発では、地震発生の1週間程前に避難訓練を実施していたため、各職員は、避難通路を把握しており、大きな混乱は見られなかった。

保安院への報告・連絡体制を確立した。なお、政府に対する報告・連絡は、吉田所長が行う原災法に基づく報告以外に、安全規制担当省庁である保安院（ERC）への報告等が予定されているのみであったが、前記2（4）のとおり、同日夕刻、武黒フェローら同社幹部が官邸に呼ばれ、官邸が、保安院（ERC）を介さずに、直接東京電力から情報を入手するようになったため、3月13日以降、官邸連絡要員を新たに数名派遣し、官邸への連絡体制を強化した。

さらに、東京電力本店及び福島第一原発に非常災害対策本部が設置された当初から、社内のテレビ会議システムを通じて情報伝達・共有することが可能な体制が確立された。同月12日未明までには、オフサイトセンターとの間でも、このテレビ会議システムを通じて情報交換が可能となったが、このシステムは、ERCには接続されていなかった（前記2（2）参照）。

3月11日15時42分、吉田所長は、原災法第10条第1項に規定する特定事象（全交流電源喪失）が発生したと判断し、東京電力本店を始め、関係する官庁や地方自治体等（以下「官庁等」という。）に通報を行った。これを受け、東京電力本店及び福島第一原発は、「防災業務計画」に基づき、それぞれ緊急時対策本部を設置して、既に設置済みの非常災害対策本部との合同本部とした（以下本店につき「本店対策本部」、福島第一原発につき「発電所対策本部」という。）。

同日16時36分、福島第一原発1、2号機の原子炉水位が確認できず、吉田所長は、原災法第15条第1項に規定する特定事象（非常用炉心冷却装置注水不能）が発生したと判断し、同日16時40分頃から45分頃にかけて、官庁等にその旨の報告を行ったことから、本店対策本部及び発電所対策本部は、「防災業務計画」に基づき、第2次緊急時態勢に移行した。

本店対策本部は、社内のテレビ会議システムを通じて、福島第一原発のプラントやその周辺にいた現場作業員らから免震重要棟に報告が上がるのとほぼ同時に、同じ情報を把握することができており、現場での対処方法等に関しても、このシステムを使って吉田所長らと協議を行っていたが、現場対処に関する最終的な判断は、基本的に、福島第一原発における最高責任者である吉田所長に委ねていた（官邸等の助言が吉田所長の決定に与えた影響については、前記2（4）参照）。

(2) 福島原子力発電所事故対策統合本部の設置

a 福島原子力発電所事故対策統合本部の設置経緯

3月14日夜、吉田所長は、2号機の圧力容器や格納容器の破壊等により、多数の東京電力社員や関連企業の職員に危害が生じることが十分懸念される事態に至っていたことから、福島第一原発には、各プラントの制御に必要な人員のみを残し、その余の者を福島第一原発の敷地外に退避させるべきであると考え、本店対策本部と相談し、その認識を共有した。

他方、清水正孝東京電力社長（以下「清水社長」という。）は、同月14日夜、吉田所長が、前記のとおり、状況次第では必要人員を残して退避することも視野に入れて現場対応に当たっていることを武藤栄東京電力副社長（以下「武藤副社長」という。）から聞かされ、同日15日未明にかけて、寺坂保安院長等に電話をかけ、「2号機が厳しい状況であり、今後、ますます事態が厳しくなる場合には、退避もあり得ると考えている」旨報告した。

このとき、清水社長は、プラント制御に必要な人員を残すことを当然の前提としており²⁶、あえて「プラント制御に必要な人員を残す」旨明示しなかった。

東京電力が福島第一原発から全員撤退することを危惧した関係閣僚らは、3月15日未明、班目委員長、伊藤危機管理監、安井保安院付らを官邸5階に集めた。

その場で、「清水社長から、福島第一原発がプラント制御を放棄して全員撤退したいという申入れの電話があった」旨の説明がなされ、仮に全員撤退した場合に福島第一原発がどのような状況になるのかについて意見を求められた。このとき、参集した者らは、「全員撤退は認められない。」との意見で一致した。

その報告を受けた菅総理は、同日4時頃、清水社長を官邸5階に呼び、関係閣僚、班目委員長、伊藤危機管理監、安井保安院付らが同席する中で、同社長に対し、東京電力は福島第一原発から撤退するつもりであるのか尋ねた。清水社長は、「撤退」という言葉を聞き、菅総理が、発電所から全員が完全に引き上げてプラント制御も放棄するのかという意味で尋ねているものと理解したが、その意味での撤退は考えていなかったため、「そんなことは考えていません。」と明確に否定した。これを受け、菅総理は、政府と東京電力との間の情報共有の迅速化を図

²⁶ 3月14日20時20分頃、清水社長は、同社のテレビ会議システムを通じて、吉田所長に対し、「退避については依然として検討段階であって最終決定していない」旨を確認し、認識の共有を図った。

るため、政府と東京電力が一体となった対策本部を作って福島第一原発の事故の収束に向けた対応を進めていきたい旨の提案を行った。清水社長も、官邸との連絡体制を十分に図らなければならないと考えていたため、菅総理の提案を了解した。

同日 5 時 30 分頃、菅総理らは、東京電力本店 2 階に設置された本店対策本部を訪れ、本店対策本部にいた勝俣恒久東京電力会長、清水社長、武藤副社長その他の東京電力役員及び社員らに対し、自らを本部長とし、海江田経産大臣と清水社長を副本部長とする、福島原子力発電所事故対策統合本部（以下「統合本部」という。）の立ち上げを宣言した。

この立ち上げの経緯については、更に関係者からも確認するなどの調査を進める予定である。

b 福島原子力発電所事故対策統合本部の活動

菅総理は、東京電力本店に到着後、統合本部（本店対策本部）に多数の東京電力職員がいたことから、少人数で協議ができる小部屋を用意するよう指示した。この指示を受けて統合本部（本店対策本部）の廊下向かいに用意された小部屋において、武藤副社長らの東京電力幹部が、菅総理らに対し、福島第一原発の各プラントの状況に関する説明を行った。

以降、統合本部においては、本部会合が開催され、政府からは、海江田経産大臣、細野補佐官、複数の与党国会議員、外務省、保安院、自衛隊、東京消防庁の職員に加え、経済産業省本省職員が出席し、東京電力社内のテレビ会議システムを通じて、同社本店、福島第一原発、オフサイトセンター等との間で、プラント状況や作業の進捗状況等に関する情報共有が図られた。

また、統合本部においては、3 月下旬から、本部会合のほかに、複数の「特別プロジェクトチーム」が設置された。4 月 1 日以降は、細野補佐官を総括リーダーとし、各チームには、政府と東京電力の代表者が加わった。これらのチームには、複数の与党国会議員も加わり、各チームが定期的に協議を行うとともに、全体会合を開催し、検討結果を共有した²⁷。また、これらのチームには、各チームが策

²⁷ 3 月 27 日には、「RHR 代替・回復チーム」（残留熱除去代替機能等の検討を行うチーム）、「タービン建屋排水の回収・除染チーム」、「大気中への放射性物質放出低減対策チーム」、「安全評価チーム」

定した作業を円滑に進めるために必要な許認可手続を並行して進めるため、保安院職員も加わった。

なお、4月25日からは、政府と東京電力からの情報発信を一元化し、正確性と透明性を確保するため、統合本部による記者会見が開始された。

官邸5階における協議に参加していた者及び本店対策本部にいた者の中には、統合本部設置以後、政府と東京電力との連携が図りやすくなったと評価する者もいる。

5 事故発生後のオフサイトセンターの対応

(1) 地震発生直後のオフサイトセンターの状況

a オフサイトセンターへの要員の参集状況

前記2(7)のとおり、3月11日14時46分の地震発生当時、保安院職員としては、福島第一原発敷地内に、福島第一保安検査官事務所の保安検査官7名全員及び保安院本院職員1名がいた。地震発生後、事務所長を含む3名の保安検査官は、福島第一保安検査官事務所に戻り、15時42分の10条通報を受け、福島第一保安検査官事務所と同一建物内のオフサイトセンターに、現地警戒本部を設置した。

オフサイトセンターにおいては、地震による停電を受けて非常用電源が稼働したが、地震の影響で非常用電源の燃料タンクから燃料を汲み上げるポンプが故障したため、予備タンクの燃料を使い果たした時点で、再び停電状態となった。このため、オフサイトセンターに参集していた要員は、一部の者を除いて、オフサイトセンターに隣接する福島県原子力センター(以下「原子力センター」という。)に移動した。

他方、経済産業省は、3月11日15時42分の10条通報を受け、同日16時頃、同省作成の「経済産業省防災業務計画」に基づき、現地警戒本部長の任に当たる

の四つのチームが設置され、また、4月1日からは、統合本部の態勢変更に合わせて、これら4チームは、「放射線遮へい/放射性物質放出低減対策チーム」、「放射線燃料取り出し・移送チーム」、「リモートコントロールチーム」、「長期冷却構築チーム」、「放射性滞留水の回収・処理チーム」、「環境影響評価チーム」の六つのチームに改組された。その後の4月18日には、これら6チームのうち、「放射線遮へい/放射性物質放出低減対策チーム」を「中長期対策チーム」に改組し、7月25日には、「中長期対策チーム」、「放射線燃料取り出し・移送チーム」、「リモートコントロールチーム」を「中長期対策チーム」として統合し、「放射線管理・健康管理チーム」を新設した。

池田元久経済産業副大臣（以下「池田経産副大臣」という。）のオフサイトセンターへの派遣を決定した。

池田経産副大臣は、同伴した政府職員 6 名と共に、17 時頃、車で現地に向かったが、地震等の影響で発生した交通渋滞により都内から出ることができず、自衛隊ヘリコプターで移動することとし、同日 21 時 3 分、防衛省から自衛隊ヘリコプターにより出発し、翌 12 日零時頃にオフサイトセンターに到着した。

また、3 月 11 日夜から翌 12 日にかけて、自衛隊、独立行政法人日本原子力研究開発機構（JAEA）、独立行政法人放射線医学総合研究所、財団法人原子力安全技術センター及び財団法人日本分析センターの各職員並びに内堀副知事を含む福島県の職員らが、オフサイトセンターにそれぞれ参集した。

さらに、東京電力は、地震発生直後、武藤副社長を含む 4 名の社員のオフサイトセンターへの派遣を決定し、この 4 名は、福島第一原発及び福島第二原発の視察や地元自治体への説明等を終えた後の 12 日未明、オフサイトセンターに到着した。

同日 1 時頃、オフサイトセンターの電源が復旧し、同センターの要員は、同日 3 時過ぎ、原子力センターからオフサイトセンターに戻り、事故対応に関する活動を開始した。

なお、政府の原災マニュアル等は、事故対応に係る省庁がオフサイトセンターに職員を派遣することとしているが、今回の事故対応においては、保安院、文部科学省、安全委員会及び防衛省（自衛隊）を除く省庁は、当初、職員の派遣を行わなかった。特に、厚生労働省は、政府の原災マニュアルにおいて、現地対策本部医療班の責任者の任に当たる職員をオフサイトセンターに派遣することとされていたが、3 月 21 日まで派遣を行わなかった²⁸。

また、各町の地域防災計画においてオフサイトセンターへの参集が予定されていた周辺 6 町（広野町、楢葉町、富岡町、大熊町、双葉町、浪江町）のうち、実際に参集したのは、大熊町のみであった。残りの 5 町は、3 月 11 日に発生した地震及び津波による被害や、同日 21 時 23 分に発出された福島第一原発から半径

²⁸ この点につき、厚生労働省からは、職員のオフサイトセンターの派遣については政府の原災マニュアルに記載されており、その必要性は認識していたものの、他の業務に忙殺されており、地震により交通事情が悪化していたため、派遣に時間がかかった、との回答があった。

3km 圏内からの避難指示の実施等に対応するため、オフサイトセンターに職員を派遣できる状況にはなかった。

b オフサイトセンターにおける通信設備の状況

前記1（4）のとおり、3月11日の地震発生当時、オフサイトセンターには、国が管理する通信回線としては、一般の電話回線に加え、オフサイトセンターと官邸やERC等とをつなぐ専用回線²⁹、及び、衛星回線が整備されていた。この衛星回線としては、6台の衛星電話（固定型1台、可搬型3台、車載型2台）が置かれていた³⁰。

3月11日の地震発生後、翌12日昼頃までに、これらの通信回線のうち、衛星回線以外は使用できなくなった³¹。そのため、オフサイトセンターにおいては、政府のテレビ会議システム、緊急時対策支援システム（ERSS）、緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステム（SPEEDI）、電子メール、インターネット、一般回線を用いた電話及びFAX等が使用できず、オフサイトセンターとERC等との連絡は、衛星電話回線のみを使用して行わざるを得ない状況であった。

前記のとおり、オフサイトセンターには6台の衛星電話が置かれていたが、可搬型衛星電話1台はつながりにくく、また、車載型衛星電話2台についても、それらが搭載されていた福島第一保安検査官事務所の防災車が屋外に駐車されていたため、オフサイトセンター周辺の放射線量の上昇に伴い、使用されなくなった。

そのため、オフサイトセンターに詰めていた国の職員は、固定型衛星電話1台と可搬型衛星電話2台を使用して、ERC等との連絡を行った。これらの衛星電話のうち、固定型衛星電話は、付属のテレビ画面を使用してテレビ電話による通話を行いながら、同時に、音声のみの電話通話又はFAXの送受信が可能であっ

²⁹ 政府のテレビ会議システム（政府内部のシステムで、オフサイトセンター、官邸、ERC、福島県庁等を結ぶもの。）、緊急時対策支援システム（ERSS）、緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステム（SPEEDI）、インターネット等については、この専用回線を用いてデータの伝送が行われる。

³⁰ なお、国は、オフサイトセンターに可搬型衛星電話をもう1台保有していたが、地震発生当時、この電話機は、臨時に福島県庁に置かれていた。

³¹ 国の専用回線は、地震により回線が使用できなくなった3月11日16時43分以降、データの伝送ができなくなった。他方、一般回線については、地震発生直後は使用できていたものの、大熊町に所在する電話会社の基地局の非常用バッテリーが切れた同月12日12時以降、使用できなくなった。一般回線については、基地局のバッテリーが切れる以前から回線が混雑し、つながりにくい状態であった。

たため、オフサイトセンターからの連絡手段は、合計 4 ルートあった。ただし、これらの衛星電話は、あくまでバックアップ用であり、伝送できるデータの容量や伝送速度は、一般・専用回線には劣るものであった。

なお、3月13日頃には、オフサイトセンターに隣接する原子力センターの衛星電話がオフサイトセンターに持ち込まれ、福島県と国の職員が共用した。

(2) オフサイトセンターにおける活動の態様

オフサイトセンターにおいては、国や福島県等から派遣された職員が一体となって、七つの機能班（総括班、放射線班、プラント班、医療班、住民安全班、広報班、運営支援班）を編成し、避難状況の把握、地域住民への広報、安定ヨウ素剤の配布等の準備、緊急時モニタリングの実施、身体除染等に関する活動を行った³²。

ただし、前記のとおり、地震の影響で通信手段が限られていたことに加え、例えば、オフサイトセンターには、福島第一原発及び福島第二原発からそれぞれ半径10kmの地域に関する地図しか置かれていなかったため、3月12日に避難範囲が福島第一原発から半径20kmの地域に拡大された際には、住民安全班は、避難指示区域の特定ができず、市町村等からの問い合わせに対しても、明確に答えることができなかった。また、避難し遅れて一時的にオフサイトセンターに搬入された病人等の対応に医療班が当たるなど、想定外の事態が発生した。

また、政府の原災マニュアルにおいて、現地対策本部プラント班は、発電所からの情報を収集し、ERCに置かれた原災本部事務局と協議しつつ、プラント対応を決めることとされているが、今回の事故対応においては、ERSSのデータが入手できず（後記V2(1)参照）、プラント情報が十分に得られなかった。さらに、前記(1)bのとおり、オフサイトセンターとERCとの連絡手段は、伝送速度の遅い衛星回線によるほかなかったため、入手した情報ですら即時に送ることはできなかった。

さらに、オフサイトセンターは、3月12日早朝に避難区域に含まれることとなったため、同センターにおけるプレス対応は行われなかった。

³² オフサイトセンターにおいては、各機能班の代表者からなる全体会合が定期的に関われ、情報共有及び対応策に関する調整や確認等が行われた。

(3) オフサイトセンター（現地対策本部）の福島県庁への移転

このように、オフサイトセンターにおいては、一部の参集要員により事故対応が行われていたが、避難範囲の拡大等に伴い物流が止まり、3月13日頃から、避難区域内にあったオフサイトセンターにおいても、食糧、水、燃料等が不足し始めた。

また、福島第一原発の事態の進展を受け、オフサイトセンター周辺及び内部の放射線量も上昇し始めた。すなわち、3月12日15時36分の1号機原子炉建屋の爆発直後、オフサイトセンター周辺の線量が一時的に上昇したほか、同月14日11時1分の3号機原子炉建屋の爆発後は、放射性物質を遮断する空気浄化フィルターが設置されていないオフサイトセンター内の線量も上昇した³³。

こうした事態を受け、現地対策本部は、ERCに置かれた原災本部事務局と協議しつつ、オフサイトセンター（現地対策本部）の移転の検討を開始し、3月14日22時頃、福島県庁への移転に備え、福島県庁に先遣隊を派遣した³⁴。

その後の15日10時頃までに移転が決定され、同日11時頃、池田経産副大臣を含むオフサイトセンター要員は移動を開始し、同日中に現地対策本部の移転を完了した。福島県庁への移転後は、通信は円滑に行われるようになった³⁵。

³³ 具体的には、関係者へのヒアリングにおいて、3月14日11時1分に発生した3号機原子炉建屋の爆発後には、屋外で800 μ Sv/h、屋内で数十～100 μ Sv/hまで上昇し、翌15日の9時頃には、屋外で2,000 μ Sv/h以上、屋内では100～200 μ Sv/hまで上昇した、との供述を得ている。

なお、オフサイトセンターの空気浄化フィルターの設置に関しては、平成21年2月、総務省が、「原子力の防災業務に関する行政評価・監視結果に基づく勧告（第二次）」において、福島県を含む複数のオフサイトセンターにおいて、高性能エアフィルター等による被ばく放射線量の低減措置が行われていない点を指摘した。これに対し、同勧告を受けた保安院は、オフサイトセンターの気密性維持の方法や同センターに出入りする要員の入館管理方法等の整理を行うとの方針を決定したが、エアフィルターの設置等の具体的措置は講じなかった。保安院の当時の担当者は、当委員会によるヒアリング等において、①総務省の勧告は、直接エアフィルターの設置を求めたものではない、②福島県オフサイトセンターのコンクリート構造が有する放射性物質に対する遮蔽効果により、十分に放射性物質の低減が見込める、③通常の規模のフィルターでは、全ての放射性物質を除去することはできない、④当時は、原子力発電所において事故が発生した場合でも、短時間で放射性プルームが通過するという想定をしており、短時間であれば、換気設備を止めるなどの措置をとる方が合理的であると考えたとの理由から、フィルターの設置を行わなかったと供述している。

³⁴ 前記1（4）のとおり、原災法施行規則第16条第12号に基づき、福島県のオフサイトセンターの代替施設として南相馬合同庁舎が予定されていたが、当該庁舎は、既に地震及び津波による災害対応に用いられており、十分な活動スペースが確保できないことが判明した。現地対策本部内では、それでも移転すべきであるとの意見もあったが、南相馬市の放射線量も上昇しつつあるとの理由から、最終的に南相馬合同庁舎への移転を断念した。

³⁵ なお、3月15日の現地対策本部の移転後、現地対策本部長は池田経産副大臣から松下忠洋経産副大臣に交代している。

(4) 原災本部長による現地対策本部長への権限の一部委任

原災法第 20 条第 8 項は、緊急事態応急対策を的確かつ迅速に実施するため、原災本部長がその権限の一部を現地対策本部長に委任することができる旨規定しており、政府の原災マニュアルにおいては、安全規制担当省庁（実用炉における事故の場合は保安院）が、権限の委任について原災本部長の決裁を受け、委任が行われた旨を告示することとされている。また、国が毎年実施する原子力総合防災訓練のシナリオにも、原災本部長の権限の一部を現地対策本部長に委任する手続が記されている。

原災法上、権限の委任がない場合に、現地対策本部長が行うことができる事項は、現地対策本部の事務を掌理すること（同法第 17 条第 12 項）等に限られ、特に、同法に基づく地方公共団体等に対する指示等を行うことはできない。

3 月 11 日、保安院は、福島第一原発において、原災法第 15 条の規定する原子力緊急事態が発生したことを受け、緊急事態宣言の公示案等と併せて、原災本部長権限の現地対策本部長への一部委任に関する告示案を作成し、内閣官房及び内閣府に共有して欲しい旨を記載して、官邸情報集約センターにメールで送付した。

その後、3 月 11 日 19 時過ぎから開催された第 1 回原災本部会合においては、委任手続に関する言及はなく、その後も権限の委任に関する告示は行われなかった。

オフサイトセンターに置かれた現地対策本部は、権限の委任の有無により現地対策本部が地方公共団体に対して行う対応措置の決定権限や同措置の法的性格が異なることから、ERC に対し、複数回にわたり政府内部での委任手続の進捗状況を確認したが、明確な回答を得られなかった。そこで、現地対策本部は、ERC に置かれた原災本部事務局とも相談の上、必要な措置を漏れなく迅速に行うため、権限の委任手続が終了しているものとして、避難措置の実施等に関して種々の決定を行い、かつ、実施した³⁶。

³⁶ なお、本件については、引き続き調査を進める予定である。

This page intentionally left blank.