

## □ 福島原発事故における重点地域の自治体と情報

福島大学行政政策学類 佐々木 康 文

## はじめに

2011年3月11日に発生した福島原発事故では、通信手段が十分に機能せず、オフサイトセンター(OFC)も機能不全に陥ってしまったため、関係する自治体に対して十分な情報が伝達できない状況が生み出されてしまった。しかも福島原発事故は、千年に一度と言われる大地震と大津波が引き金になって発生したものであり、関係する自治体のほとんどは、未曾有の複合災害への対応に追われ、OFCに職員を派遣する余裕はなく、原発事故に集中して情報収集や分析などを行い、適切な対応に結び付けることができなかった。以下では、旧原子力安全委員会の防災指針WGの調査結果、全国原子力発電所所在市町村協議会の調査結果などを参考にしつつ、福島第一原発(1F)および福島第二原発(2F)周辺の重点地域(EPZ)に入っていた6町(浪江町、双葉町、大熊町、富岡町、楢葉町、広野町)の防災担当者などに対して筆者が行った聞き取り調査の結果を基にして、11日の発災直後から12日午前にかけて6町が把握していた福島原発事故の情報に関して、簡単に整理してみる。

## 1. 備えられていた通信手段とその状態

福島原発事故では、OFCが機能せず、6町の関係者が集まることもできなかった。それ故、避難指示や原発事故に関わる情報は、発災前に整備

されていた通信手段などによって、国や東電および県から各役場に伝達されなければならなかった。6つの町役場が、原子力災害時に外部から情報を得るための手段として備えていたのは、一般電話およびFAX、携帯電話、1Fおよび2Fのホットライン、福島県の防災行政無線、福島県原子力安全対策課の緊急時連絡網、OFCと役場などを結ぶテレビ会議システム、テレビ、インターネットなどであった<sup>1</sup>。筆者が行った調査を基にしてまとめると、3月11日の発災直後から12日午前にかけて、これらの通信手段は、以下のような状態であった。

## 1) 一般電話およびFAX

一般電話は、どの自治体でも、非常につながりにくかった。何回も電話をかけるとたまにつながることがあったり、外部から電話がかかってくることもあったが、これらの状況は自治体によって様々であった。役場の電源が失われてしまった富岡町のように、ごく一部のケースを除いて電話がほとんど機能しなかった自治体もあれば、大熊町のように、つながりにくい状態でありながらも、電話によって国や県などからいくつかの連絡が入ってきたという自治体もあった。

FAXに関しても、自治体によって様々であり、富岡町のように、原発事故関係のFAXがほとんど届いていない自治体もあれば、双葉町や大熊町のように東電からのFAXによる通報連絡が割と多く入ってきた自治体もある。

## 2) 携帯電話

各役場における携帯電話の通話状況に関しては、大熊町や富岡町のように、役場では携帯電話がほとんど使えなかったという自治体もあれば、キャリアによってはつながったという自治体もある。例えば、楡葉町や広野町には、町職員が所有していた携帯電話が2Fと通信可能であったため、町職員の携帯電話に東電から原発事故に関する通報連絡が入ってきた。

## 3) 1Fおよび2Fのホットライン

福島原発のEPZに入っていた6町においては、浪江町には1Fのホットラインが、広野町には2Fのホットラインが、双葉町、大熊町、富岡町、楡葉町には1Fおよび2Fのホットラインが設置され、原発で事故などが起こった場合には連絡が行われることになっていた。しかし、筆者の調査の中で、発災後に1Fのホットラインが動いたという証言が得られているのは富岡町だけである<sup>2</sup>。また2Fのホットラインについても、広野町のように動いていなかったと思われる自治体や、楡葉町のように途中からつながらなくなったという自治体もあった。

このように、ホットラインの状態も自治体ごとに様々であったが、3月11日の段階で、1Fの立地町である双葉町と大熊町には1Fから、2Fの立地町であった富岡町と楡葉町には2Fから東電職員が派遣され、それぞれの発電所と連絡をとって、町に対して原発事故に関する情報伝達や説明を行った。これによって双葉町と大熊町には1Fの原子炉の状況が直接伝わるようになった。また、富岡町には、1Fのホットラインや2Fのホットラインから1Fの情報がある程度は入っており、楡葉町にも、事実上のホットラインとなった町職員の携帯電話から、2F経由で1Fの状況がある程度伝わっていた。しかしながら浪江町に関しては、1Fのホットラインから情報が入って来な

かった上に、3月11日から12日に東電職員が派遣されず、東電から町に対して原発事故の情報が直接伝えられることはなかった。広野町については、町職員の携帯電話が2Fとのホットラインの役割を果たしたものの、3月12日夜になるまで2Fからの職員派遣はなかった。

## 4) 福島県の防災行政無線および緊急時連絡網

福島県の防災行政無線は、不測の事態に備えて、地上系と衛星系にルートが二重化された上で、福島県庁およびその出先機関や県内の自治体などを結んでいた（電話やFAXが使えた）。筆者が行った調査では、楡葉町と広野町を除いて、利用できたという証言は得られていない。利用できたという楡葉町でも、防災担当者が発災後に何度か試したが通じなかった。しかし、すでに全町避難が開始されていた3月12日朝9時半ごろに、福島県から衛星系のルートで連絡が入った。広野町では、県の防災行政無線からFAXが数枚入ってきたものの、途中からは印字が真っ黒になり読めないものになった。また、県からの連絡がたまに入ることもあったが、広野町の側から連絡してもつながらなかった。

福島県原子力安全対策課の緊急時連絡網は、県庁の西庁舎8階にあった原子力安全対策課とEPZの6町などを結ぶシステムで、電話やFAXなどが使えるものであったが、発災後、西庁舎8階が使えなくなったこともあり、ほとんど利用されなかった。

## 5) OFCと役場などを結ぶテレビ会議システム

このシステムに関しては、筆者が調査したすべての自治体において、発災後に動かされていない。

## 6) テレビ

テレビは6町すべてにおいて視聴することができた。後に述べるように、今回の原発事故では、国や福島県の出した避難指示などが、自治体に直

接伝わらなかったケースが多かったが、直接の連絡がなかった自治体のほとんどが、これらをテレビによって認識している。

## 7) インターネット

浪江町や双葉町に関しては、インターネットが利用できたかどうかを確認できておらず、残りの4町に関しては、サーバがダウンしていたなどの理由によって、利用できなかった。

## 2. 6町に届いていた情報

1では、福島第一原発および第二原発周辺の重点地域に入っていた6町の主な通信手段が、2011年3月11日の発災直後から12日午前にかけて、どのような状態であったかについて述べた。次に確認しなければならないのは、これらの手段を通じて、6町に対してどのような情報が伝達されたのかということである。ここでは、国や福島県が福島第一原発に関して出した避難および屋内退避指示、また事業者である東電から伝達された福島第一原発の事故そのものに関する情報について整理してみる。

### 1) 国や福島県が出した避難指示と屋内退避指示

2011年3月11日から12日午前にかけて、国や福島県が福島第一原発に関して出した避難指示と屋内退避指示は、11日20時50分に福島県が出した2キロ避難指示、同日21時23分に国が出した3キロ避難および3～10キロ屋内退避指示、12日5時44分に国が出した10キロ避難指示の3つである。これらの指示は6町に対して次のように伝わっていた。

まず浪江町であるが、2キロ避難指示については伝わっていたかどうか不明であるが、3キロ避難および3～10キロ屋内退避指示と10キロ避難指示に関してはテレビによって確認されている。次に双葉町に関しては、2キロ避難指示と3キロ避

難および3～10キロ避難指示については、それぞれ県と国から連絡が入っており、10キロ避難指示については災害対策本部につめていた警察官から第一報が入ってきたため、各所に連絡して真偽を確かめた。大熊町に関しては、2キロ避難指示が伝わったという証言は得られておらず、3キロ避難および3～10キロ避難指示については、実際に指示が出される前に、役場を訪れた東電職員から事前の情報提供を受けている。また10キロ避難指示については、警察官が防護服を着て避難誘導しているという情報が災害対策本部に入ってきたため、双葉署や県などを通じて情報の真偽を確かめたことに加え、当時の細野首相補佐官から町長に連絡が入っている。富岡町に関しては、2キロ避難指示が伝わっていたかどうかは不明であるが、3キロ避難および3～10キロ屋内退避指示と10キロ避難指示は、テレビによって確認されていたようだ。楢葉町に関しては、ルートは不明だが、2キロ避難指示が把握されていたという記録が残っている<sup>3</sup>。また、それ以外の指示はすべてテレビによって確認された。最後に広野町であるが、町職員によれば、原子力緊急事態宣言を含め、1Fに関する国や県の指示のすべてをテレビによって知った。

以上のように、今回の福島原発事故においては、避難指示や屋内退避指示を国や県からの連絡によってではなく、テレビによって把握したという自治体が非常に多いことが分かる。1Fの立地町である双葉町や大熊町には、国や福島県などからの連絡が入った記録も残っているが、これらの指示はテレビによっても確認されていたという証言があり、電源が確保されていれば、災害時にテレビの情報伝達力が有効であることが示されたと言える。しかしながら、テレビの情報は一方的なものであり、流したことが必ず伝わるわけではないことには注意が必要である。また11日の発災後、テレビが大震災と大津波の様子を主に伝えていたため、原発周辺の自治体では、地震と津波が主で、

原発は従という意識が生じてしまった面もあるようだ。

## 2) 福島第一原発事故そのものに関する情報

次に、3月11日の発災後から12日午前にかけて、福島第一原発の事故そのものに関する情報が6町に対してどの程度伝わったのかを確認してみたい。

まず浪江町であるが、1Fのホットラインが機能せず、東電職員の派遣もなかった。それ故、テレビによって避難指示や屋内退避指示は伝わっていたようだが、1Fで原子炉の圧力がかなり上昇していたことや、ベント作業が行われようとしていたことなど、詳細な事故情報は全く伝わってなかったようだ。原発事故の情報を十分に得ていなかった浪江町は、10キロ避難指示が出た後に、一度は住民を10キロ圏外に避難させたが、その後テレビで1Fの状況が悪化していることを把握し、12日の昼ごろに独自の判断で20キロ圏外に住民を避難させることを決断した<sup>4</sup>。浪江町に事故に関する詳しい情報がより早く届いていれば、この判断が早まった可能性もあると思われる。次に1Fの立地町である双葉町と大熊町であるが、この両町には1Fから東電職員が派遣され、1Fの原子炉の水位や圧力の情報などが伝達されていた。原子炉の圧力がかなり上昇していたことや、ベントを行う必要があることなども伝わっていた。十分とは言えないものだった可能性もあるが、この両町に対しては、1Fの事故に関する情報が、浪江町などに比べればかなり多く入っていた。富岡町にも、1Fの原子炉の水位や圧力などの情報が入っていた。また、原子炉の圧力が設計をこえて上昇していることや、爆発を避けるためにベントするかもしれないという情報も入っていた。しかし、町職員によれば、東電職員の伝える情報は数値やテクニカルなものが多く、十分な知識がなかったため、その情報からは、事故の深刻さや危険性を理解できなかった。楢葉町には、1Fの原子炉の圧力が上がっていたことは伝わって

いたが、ベントの話は伝わっていなかったようである。しかし、1Fが電源を失って冷却がうまくいっていないことは伝わっており、しかもその情報を得ていた町職員は、長く原発を担当しており、その状態が長く続けばメルトダウンが発生して大変な事故に発展する可能性があることを理解していた。この町職員は、10キロ避難指示が出た後に、自らの認識を災害対策本部会議で説明し、このことが、町の大部分が避難エリアに入る20キロ避難指示（12日18時25分）が出されるよりもかなり前の段階（12日8時）における全町避難の決断につながった。最後に広野町であるが、町職員によれば、町職員の携帯電話が2Fとのホットラインになったものの、1Fの事故に関する情報は得られず、テレビが唯一の情報源であった。

以上のように、浪江町と広野町を除いた4町に対しては、1Fの事故に関する情報がそれなりに届いていたことが分かる。もちろんこれだけの情報では決して十分ではなかったと思われるが、原子炉の圧力が設計をこえて上昇しているために、ベントが必要になっていることなど、危機感をもっと生まれてもよかったのではないかと思われるような情報が届いていたことも事実である。しかしながら、筆者の調査によれば、多くの町では、届いていた情報から原発が深刻な状況にあることを認識し、国から避難指示が出る前に避難を意識したり、何らかの準備を行うなどの行動にはつながらなかったようだ。

## 3. おわりに

備えられていた通信手段やオフサイトセンターが十分に機能せず、福島原発の周辺6町に対しては、原発事故に関する詳しい情報や説明が届かなかった。また、今回の原発事故は、複合災害として発生したものであり、多くの自治体は、大地震と津波によって発生した様々な問題や住民のケアなどに追われ、我々の想像をはるかに超えた状

況であった。6町のうち原発が立地していた4町に対しては、派遣されてきた東電職員から原発事故に関するいくつかの情報が届いていたという事実があるとはいえ、東電職員から情報を得ていた町の多くが、伝えられた情報を十分に分析して、早期に避難を意識したり、何らかの準備を行うことができなかったのはやむを得ないことだったと筆者には思われる。しかしながら、情報が届いていた自治体が、それらを生かすきれなかった部分があることに着目し、その理由を考えることも重要であろう。筆者は、安全神話と正常性バイアス、専門的知識をもった職員の不足、東電が伝えた情報の内容や説明のあり方の問題、テレビ報道から地震と津波が主であり原発は従であるという意識

を持ってしまったこと、事故が収束するというシナリオの原子力防災訓練などが影響したのではないかと推測している。福島原発事故における経験をこれからの原子力防災に役立てるためにも、これらの理由を今後も検討していく必要があると思われる。

---

<sup>1</sup> これら以外に、大熊町が衛星携帯電話を所有していたが、今回の原発事故では、十分に生かされなかった。

<sup>2</sup> ただし3月11日にはつながっていたが、12日になる頃からつながりにくくなり、最終的には情報が入らなくなった。

<sup>3</sup> 災害対策本部会議の議題になっている。

<sup>4</sup> 福島民報2012年5月1日。