

タイトル:「国会事故調報告書」(全 594 ページ)

出版社:徳間書店

2012 年 9 月 30 日 第 1 刷



著者:東京電力福島原子力発電所事故調査委員会

2011 年 12 月 8 日設立、委員長 黒川 清（政策研究大学院大学アカデミックフェロー(報告書作成当時)、元日本学術会議会長、東京大学名誉教授 東京大学医学部卒業。1969 年に渡米、1979 年 UCLA 医学部内科教授。1983 年帰国後、東京大学医学部内科教授、東海大学医学部長、内閣府総合科学技術会議議員(2003～07 年)、内閣特別顧問(2006～08 年)、WHO コミッショナー(2005～09 年)、国際科学者連合体の役員など幅広い分野で活躍。現在、Health and Global Policy Institute 代表理事、Chair and Founder, IMPACT Foundation Japan。著書は『世界級キャリアの作り方』(共著、東洋経済新報社)ほか。)

### 本書紹介の趣旨

本書は、2011 年 3 月 11 日の東日本大震災時に福島で起きた「東京電力福島原子力発電所の建屋内での水素ガス爆発」、「それに伴う原子力発電所の操作停止」及び「原子力発電設備からの放射線放出」の事故について、当時の国会からの要請で設置された東京電力福島原子力発電所事故調査委員会(以後、事故調査委員会)の調査結果、提言をまとめたものである。本書だけで、数百ページも渡る詳細報告書であり、要約版も出ていることもあり、その内容を読み砕いた紹介は行わず、一般の日本人が、特にこれから大人になる一般の日本人が知っておいた方が良いと思われることを紹介する。結果として、「まえがきと目次の紹介」と「提言の紹介」、「日本人として知っておいて欲しいこと」の 3 点に絞って紹介し、提言1の実行を強く推奨する。

## **本書のコアコンテンツ**

### **AAA. 本書のまえがきと目次**

まえがき

事故調査委員会に関して、下記が挙げられる。(如何に多くの項目が関連しているか、検討されたが分かるように敢えて箇条書きの形式としている。)

**【国会に設置された意味】**

**【当委員会設置の基本的考え方】**

**【調査の概要】**

**【当委員会で扱わなかった事項】**

この事故調査委員会は次のような認識を共有化して以下のような調査に当たった。

**【事故の根源的原因】**

**【事故の直接的原因】**

**【運転上の問題の評価】**

**【緊急時対応の問題】**

**【被害拡大の要因】**

**【住民の被害状況】**

**【問題解決に向けて】**

**【事業者】**

**【規制当局】**

**【法規制】**

報告書の主要項目ごとの目次は、主要部であるが、まとめて見られるように添付1とした。

### **BBB. 提言**

事故調査委員会は、事故調査結果の分析、事故を再発させないための対策を検討し、提言として、下記の7項目にまとめた。

**提言 1: 規制当局に対する国会の監視**

**提言 2: 政府の危機管理体制の見直し**

**提言 3: 被災住民に対する政府の対応**

**提言 4: 電気事業者の監視**

**提言 5: 新しい規制組織の要件**

**提言 6: 原子力法規制の見直し**

**提言 7: 独立調査委員会の活用**

### **CCC: この報告書に対応して、日本人として知っておいて欲しいこと**

この報告書で最も重要な部分は提言1である。この提言を実行し、残りの提言(既に殆どが遂行されていると思われる)を整理し実行すれば、この事故調査委員会の目指したより安全な原子力行政は達成され、日本国内における今後の原子力関連の事故は、感触として90%程度は低減できると思われる。しかしながら、この報告書が発行され提言がなされてからほぼ10年が過ぎようとしているが、2022年3月時点での日本国行政・国会はこの提言の実現に向けて全くその方向に進もうとしているようには見受けられない。これでは、いくら提言2~7が完璧に実行されても原子力行政の中立性・客観性は確保できず、日本国内における今後の原子力関連の事故は、感触として10%位しか低減できず、かなりの確度で再発しそうであることが懸念される。

この最も重要である提言1を実行するために、すべきことは至って簡単である。原子力規制委員会を、内閣機関の一部である環境省の下部組織とせず、国会の付属機関とすることである。

日本を除くアメリカやフランスなどの主要国が原子力規制当局を行政機関の一組織とせず、議会の管理下においてあるのに、ほぼ日本だけができない訳は、何故であろうか？（国会事故調査委員会が、福島事故は、それまでの行政の責任ではなく、そのような行政を許してきた体制にあることを、親切にも指摘しているのに、何故であろうか？）

このことができない理由を明らかにし、時期を失することなく（既に 10 年失しているが）この提言を実行することが、そしてこの 10 年間に気付いたことが、一般の日本国民の一人一人が納得できるのであれば、それを実行しなければいけないと思われる。つまり、このこと（規制当局が中立性を保持し、客観性を維持すること）が福島での原子力発電所での水素爆発事故が起こったことの根本原因であることを国民全体で認識し、早急に提言1を実行することが重要と考える。（最近、原子力規制委員会が原子力発電所の再開にストップをかけたたりして、中立性や客観性を保っているかのように一見は見えるように思うことがあるが、そのことで、肝心な時に施政者側に付いてしまうことを許してしまう体制は、より危険である。）

日本人は、多くの優れた特性を持っている。でも、このような中立性や客観性を持つことはあまり得意でなく、その時の施政者の都合で勝手に決めることを許してしまい、それらによって（国民の安全も考えた）中立性と客観性を失ってしまって、大事故や経済的損失に繋がっているように思われる。そして、結果として、日本人の持っている多くの優れた特性を生かせなくなっていることに繋がってしまっていると思われる。これでは、日本はアメリカを追い越すことはできないし、アメリカに並ぶことすらできないと思う。アメリカと競うことが重要ではないことは勿論なのだが、国民が一度の大災害の経験を生かすことなく、新たな危険性を生む体制を変えられないことに、最大の懸念を示すものである。

今こそ提言1を正しく理解しこれを実行し、日本人の特性に、中立性を持った客観的な判断を加え、日本の原子力行政の安全性をより高め、更には日本の技術力の底力を上げる時と思う。

このことを一般の日本人は、特に 2011 年の東日本震災時にこの事故を明確に理解できなくていなくてそれ以降に成人となっている一般の日本人は、知っておいて、この提言の実行を担う一員となることを願うものである。

## <添付1: 目次>

### 事故の概要

本文の要旨

#### 第1部 事故は防げなかったのか？

- 1.1 本事故直前の地震に対する耐力不足
- 1.2 認識していながら対策を怠った津波リスク
- 1.3 国際水準を無視したシビアアクシデント対策

#### 第2部 事故の進展と未解明問題の検証

- 2.1 事故の進展と総合的な検討
- 2.2 いくつかの未解明問題の分析又は検討

#### 第3部 事故対応の問題点

- 3.1 事業者としての東電の事故対応の問題点
- 3.2 政府による事故対応の問題点
- 3.3 官邸が主導した事故対応の問題点
- 3.4 官邸及び政府（官僚機構）の事故対応に対する評価
- 3.5 福島県の事故対応の問題点

3.6 緊急時における政府の情報開示の問題点

#### **第4部 被害状況と被害拡大の要因**

- 4.1 原発事故の被害状況
- 4.2 住民から見た避難指示の問題点
- 4.3 政府の原子力災害対策の不備
- 4.4 放射線による健康被害の現状と今後
- 4.5 環境汚染と長期化する除染問題

#### **第5部 事故当事者の組織的問題**

- 5.1 事故原因の生まれた背景
- 5.2 東電・電事連の「虜」となった規制当局
- 5.3 東電の組織的問題
- 5.4 規制当局の組織的問題

#### **第6部 法整備の必要性**

- 6.1 原子力法規制の抜本的見直しの必要性

#### **<付録1 略語表・用語解説>**

#### **<付録2 国会による継続監視が必要な事項>**

今回の事故調査において抽出された問題で特に重要と思われるものを下記に挙げる。これらが未解決事項の全てでないことは言うまでもない。

1. 安全目標の策定
2. 指針類の抜本的見直し
3. バックチェックの完遂と評価結果の公開
4. 過酷事故対策の先取的取り組み
5. 複数ユニットの原子力発電所における運転体制の改善
6. クリフエッジ効果のある事象に対する特別な配慮
7. 地震の誘発事象に対する評価と対策
8. 事故解析ツール、モニタリング設備の整備
9. 通信手段の強化
10. 避難区域の設定
11. 自力避難困難者の避難支援の整備
12. 生活圏回復のためのアクションプランの構築・遂行
13. ヨウ素剤服用体制の整備
14. 免震重要棟の整備
15. 福島第一原子力発電所事故の未解明問題のフォローアップ
16. 既設プラントに対する安全性向上のための検討

#### **<付録3 委員会の概要>**

##### **国会事故調査委員会・タウンミーティング**

##### **第1回委員会 平成23年12月19日(福島ビューホテル)**

委員会運営／福島事故後の現状

##### **第2回委員会 平成24年1月16日(憲政記念館)**

事故調査説明聴取／政府事故調、東電調査、文科省検証

参考人: 畑村 洋太郎氏(政府事故調委員長)／山崎 雅男氏(東京電力副社長)／渡辺 格氏(文部科学省科学技術・学術政策局次長)

**第3回委員会 平成24年1月30日(市民プラザかぞ)**

参考人: 井戸川 克隆氏(双葉町長)双葉町の方々とのタウンミーティング

**第4回委員会 平成24年2月15日(衆議院第16委員室)**

参考人: 班目 春樹氏(原子力安全委員長)／寺坂 信昭氏(前原子力安全・保安院長)

**第5回委員会 平成24年2月27日(参議院議員会館内講堂)**

参考人: リチャード・A・メザーブ博士(元米国原子力規制委員長)

**第6回委員会 平成24年3月14日(参議院議員会館内講堂)**

参考人: 武藤 栄氏(前東京電力副社長)

**第7回委員会 平成24年3月19日(参議院議員会館内講堂)**

参考人: ヴォロディミール・ホローシャ氏(チェルノブイリ立入禁止区域管理庁長官)他

**第8回委員会 平成24年3月28日(参議院議員会館内講堂)**

参考人: 武黒 一郎氏(東京電力フェロー)／広瀬 研吉氏(内閣府参与)

**第9回委員会 平成24年4月18日(参議院議員会館内講堂)**

参考人: 深野 弘行氏(保安院長)

**第10回委員会 平成24年4月21日(二本松市民会館)**

参考人: 馬場 有氏(浪江町長)他 浪江町の方々とのタウンミーティング

**第11回委員会 平成24年4月22日(会津大学講堂)**

参考人: 渡辺 利綱氏(大熊町長)他 大熊町の方々とのタウンミーティング

**第12回委員会 平成24年5月14日(参議院議員会館内講堂)**

参考人: 勝俣 恒久氏(東京電力会長)

**第13回委員会 平成24年5月16日(衆議院第16委員室)**

参考人: 松永 和夫氏(前経済産業省事務次官)

**第14回委員会 平成24年5月17日(参議院議員会館内講堂)**

参考人: 海江田 万里氏(元経済産業大臣)調査報告／論点整理(1回目)

**第15回委員会 平成24年5月27日(参議院議員会館内講堂)**

参考人: 枝野 幸男氏(前内閣官房長官)

**第16回委員会 平成24年5月28日(参議院議員会館内講堂)**

参考人: 菅 直人氏(前内閣総理大臣)

**第17回委員会 平成24年5月29日(福島テルサ)**

参考人: 佐藤 雄平氏(福島県知事)

**第18回委員会 平成24年6月8日(参議院議員会館内講堂)**

参考人: 清水 正孝氏(前東京電力社長)

**第19回委員会 平成24年6月9日(参議院議員会館内講堂)**

**<付録4 東京電力福島原子力発電所事故調査委員会法目次 >**

第一章 目的及び設置(第一条)

第二章 組織等(第二条—第九条)

第三章 事故調査等(第十条—第十七条)

第四章 財政措置等(第十八条)

附則

## 第一章 目的及び設置

第一条 平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故の直接又は間接の原因及び当該事故に伴い発生した被害の直接又は間接の原因並びに関係行政機関その他関係者が当該事故に対し講じた措置及び当該被害の軽減のために講じた措置の内容、当該措置が講じられるまでの経緯並びに当該措置の効果を究明し、又は検証するための調査並びにこれまでの原子力に関する政策の決定又は了解及びその経緯その他の事項についての調査を適確に行うとともに、これらの調査の結果に基づき、原子力に関する基本的な政策及び当該政策に関する事項を所掌する行政組織の在り方の見直しを含む原子力発電所の事故の防止及び原子力発電所の事故に伴い発生する被害の軽減のため講ずべき施策又は措置について提言を行い、もって国会による原子力に関する立法及び行政の監視に関する機能の充実強化に資するため、国会に、東京電力福島原子力発電所事故調査委員会を置く。

### <付録5 委員長と委員からのメッセージ>

(委員長、各委員からのメッセージはそれぞれに意義がある。ここでは最も提言1に繋がっていると思われる野村修也委員のメッセージを取り上げる。)

1. 現実と向き合い、自然の前に謙虚であれ ……………黒川 清
2. 痛恨の念を抱きつつ ……………石橋克彦
3. これからなすべきこと ……………崎山比早子
4. 「安心と安全」 ……………櫻井正史
5. これからの日本へ ……………田中耕一
6. 浮上しはじめた崖っぷちの安全論 ……………田中三彦
7. 「虜となった怪物」が透けて見えた参考人質疑……………野村修也

また同じ怪物を見た。

政・官・財のトライアングルと学界・マスコミとが織りなす日本の病巣。不良債権の処理に携わった時も、年金記録の問題を調査した時も、はたまた郵政民営化のプロセスを監視した時も、いつも同じ構図が見え隠れしていた。

その中核に位置する官僚機構を、かつて中江兆民は縦割りの弊害を揶揄して「多頭一身の怪物」に例えた。また、末弘厳太郎は「役人学三則」の中で、役人として出世したければ、①専門性を追求するな、②法律を盾に形式的理屈をこねろ、③縄張り根性を涵養せよと述べた。もちろんこれは、官僚機構に対する痛烈なる逆説的な批判であるが、残念ながらこの3つが「多頭一身の怪物」の特徴であることは今も変わっていない。

各種の疑獄事件を経験しても政治と財界との関係は根深く、公務員に対する過剰接待が摘発されても、官僚と財界は天下り等の期待によって繋がりが続けた。薬害エイズ事件で政策決定に関与する学者の責任が問われた後も、官僚と学界との関係が十分に浄化されたとは言えない。

福島第一原子力発電所の事故では、この日本の病巣が一気に明るみに出た。

例えば、経営上の観点から既設炉の稼働率と訴訟への影響にこだわる東電と、専門能力の乏しさから電力業界の要望に屈し続けてきた規制当局、そして、その間に立って両者の間に「虜(とりこ)」の関係を作り出した電事連という図式は、日本の病巣の縮図であった。

「虜」の関係とは、ジョージ・スティグラの研究“The Theory of Economic Regulation”によって明らかにされたもので、規制する官僚が、専門性の隔たりや情報不足等の理由から規制される事業者の「虜」となってしまう、規制が骨抜きになる事態を指す。

本報告書は、保安院等の規制当局が「多頭一身の怪物」であることを指摘しただけではなく、電力業界が、その怪物までをも「虜」にすることで、事前規制を骨抜きにしてきたことを明らかにした。

では、今回の事故調査はこの日本の病巣を治癒できたのだろうか。  
提言の具体化はこれからであるが、公開の場で参考人質疑を行ったことは、それ自体一定の効用を發揮したと思う。

憲政史上初めてだったため、毎回の委員会が試行錯誤の連続で、十分期待に応えられなかったことは否めない。

しかし、「はい」か「いいえ」で答えるように迫っても、何度も同じ言い訳を繰り返す官僚の姿や、電力業界の意向に屈して過酷事故対策を先送りした証拠を示しても「覚えていない」と言い張る官僚の姿は、多くの国民に衝撃を与えたに違いない。

これまでであれば国民の目の届かないところに潜んでいたはずの「多頭一身の怪物」が、電力事業者の「虜」になっていたという不都合な真実。これが国民の知るところとなった意義は少なくない。調査で集めた内部資料を突きつけて参考人に厳しく迫った際には、一部の方から「やり過ぎだ」とのお叱りも受けたが、他方で日本の根深い構造が透けて見えたとの反響も多くいただいた。

もはや国民は騙されない。今こそ、あらゆる場面で日本の病巣にメスを入れ、膿を出し切ることが必要だ。

その覚悟を共有することが今回の事故の教訓に違いない。そして、それこそが、今なお避難を続けられている被災者の方々に報いる唯一の方法なのではないだろうか。

もう二度と同じ怪物は見たくない。そう感じたのは、きっと私だけではないはずだ。

8. 避難者の一人として事故調査に向き合っ ..... 蜂須賀礼子
9. 委員会活動を通じての思い ..... 横山禎徳