

## I はじめに

### 1 当委員会の設置目的

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。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<sup>1</sup>。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、同年 5 月 24 日の閣議決定により設置された。

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、2 度にわたり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いる。

---

<sup>1</sup> 避難者数等の詳細は、後記Ⅱ 4（3）、V 3を参照されたい。

## 2 当委員会の構成

当委員会は、内閣総理大臣により指名された、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 10 名のメンバーから成り、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ている。

また、当委員会は、調査・検証を補佐する事務局に、事務局長以下の各府省庁出身の公務員のほか、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 名を配置している。事務局には、専門家をチーム長として、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」の三つのチームを設置している。

## 3 当委員会の基本方針

委員長は、平成 23 年 6 月 7 日の第 1 回委員会において、委員長の考えとして、以下の 8 点を示した。当委員会は、討議の結果、これを当委員会の基本方針とした。

### ① 畑村の考え方で進める。

これは、調査・検証を恣意的に進めるということではない。

調査・検証の内容、範囲、方法、結果の取りまとめ方等について、従来のやり方にとらわれず、委員長である畑村以下、当委員会のメンバーの考えに従って、国民が知りたいと思っていることを積極的に取り込み、新しい視点から調査・検証を進めるという趣旨である。

### ② 子孫のことを考え、100 年後の評価に耐えられるものにする。

当委員会は、100 年後に現在を見返したときに悔やまれることがないように、深く考えて必要な視点を取り上げ、残念ながら起こってしまった事故から学び尽くしたいと考えている。

### ③ 国民が持っている疑問に答える（納得性）。

今回の事故について、国民は様々な疑問を持っている。

その例としては、

- ・ 今回の事故は、本当に想定できないものだったのか、
- ・ 今回の大津波は、本当に想定できないものだったのか、
- ・ なぜ今回のような全交流電源喪失への備えをしていなかったのか、

- ・東京電力の安全対策が甘かったのではないか、
  - ・規制当局が機能していなかったのではないか、
  - ・もっと早くベント操作や代替注水を行って、事態を収拾することはできなかったのか、
  - ・炉心溶融や水素爆発は、本当に防ぐことができなかったのか、なぜ多重防護は機能しなかったのか、
  - ・東京電力によるプラントへの対処や、住民の避難に関する政府の対応が遅れたために、被害が拡大したということはないのか、
  - ・政府は、オールジャパンで連携して対応していたのか、
  - ・なぜ政府や東京電力による情報の発表・伝達が遅れたり、変遷したのか、
- などが挙げられる。

当委員会は、避難した住民を始めとする国民が持っているこのような疑問に答え、国民の納得が得られるような調査・検証を行うよう努めたいと考えている。

④ 世界の人々が持っている疑問に答える。

国際社会も、今回の事故に高い関心を持っている。

今回の事故を受け、IAEAは、2011（平成23）年5月、我が国に調査団を派遣するとともに<sup>2</sup>、同年6月、原子力安全に関する閣僚会議を開催した。また、国際連合も、今回の事故に関する報告書を取りまとめ、同年9月、原子力安全に関する首脳級会合を開催した。

当委員会は、世界中の人々の納得が得られるような調査・検証を行うよう努めたいと考えている。

⑤ 責任追及は目的としない。

事故を取り扱うとき、原因究明と責任追及とはしばしば対立する。多くの人々は、原因究明も責任追及も両方行わなければならないと考えている。しかし、真の原因究明を行うためには、事故に関わった人たちに、どのような出来事が起こり、どのようなことを考えて、どのような行動を取ったのかなどを、包み隠さず語ってもらうことが必要である。関係者が責任追及をおそれてありのままの事実を語らなければ

---

<sup>2</sup> IAEAの調査団が取りまとめた報告書については、[http://www-pub.iaea.org/MTCD/Meetings/PDFplus/2011/cn200/documentation/cn200\\_Final-Fukushima-Mission\\_Report.pdf](http://www-pub.iaea.org/MTCD/Meetings/PDFplus/2011/cn200/documentation/cn200_Final-Fukushima-Mission_Report.pdf) を参照されたい。

ば、事故の全体像を捉えることは不可能である。それ故、当委員会は、責任追及を目的とした調査・検証は行わない。

当委員会は、この事故から学び、後世の人たちの判断や行動に役立てるため、事故が起こった後で、出来事の全体を俯瞰し、事故の発生や被害の拡大を防ぐためにはどうすればよかったのかを明らかにしようとしている。しかし、事故に関わった人たちは、その時に自分の身の回りで起こっていることや外部から与えられた情報だけを基に判断し行動している。そのような当事者の判断や行動を、後から全体を見れば適切でなかったという理由で責めることは、慎むべきであると考えている。

⑥ 起こった事故の事象そのものを正しく捉える。

当委員会は、狭い意味での原因究明に限らず、時間軸に沿って、起こった事柄の経緯を知り、事故の全体像を把握し尽くすことを目指している。

⑦ 起こった事象の背景を把握する。

当委員会は、直接的な事象の把握に限ることなく、組織的、社会的な部分を含めて背景を明らかにすることを目指している。

⑧ 再現実験と動態保存が必要である。

ここでいう「動態保存」とは、動いている状態も含むが、それに限らず、機能を果たさなくなった状態をも含めた広い概念である。実物が破壊され、外部に甚大な影響を与えた状態そのものを保存することによって、後世の人々がその前に立ったときに、直接的に感じる事が重要である。

もちろん、今回の事故そのものについて再現実験や動態保存を行うことは不可能であるが、このような視点を持って、可能な限り、破壊された実物や、同種・類似の物を確認しながら調査・検証を進めることが重要であると考えている。

#### 4 当委員会の活動状況

当委員会は、平成23年6月7日の第1回委員会以降、これまでに、6回にわたり委員会を開催し、これら以外にも、十数回にわたり、委員、技術顧問による意見交換の機会を持って討議を重ね<sup>3</sup>、調査・検証を進めてきた。

---

<sup>3</sup> 委員会以外の意見交換の場としては、委員、技術顧問全員を対象とした勉強会、検討会や、委員長が指名したメンバーによるワーキンググループ等があった。

この間、当委員会は、事故の現場である福島第一原発及び福島第二原発のほか、4か所の原子力発電所と1か所の火力発電所(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)の視察を行い<sup>4</sup>、福島第一原発が立地する福島県大熊町及び双葉町の首長からの意見聴取を行った。

また、当委員会は、主として事務局を通じ、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、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456名、総聴取時間は概算で900時間に上っている(同年12月16日現在)。当委員会は、相手方の協力の下で調査・検証を行っているが、必要な協力は得られているところである。

## 5 当委員会の調査・検証の対象

当委員会は、福島第一原発及び福島第二原発における事故の原因及び当該事故による被害の原因を、その背景も含めて、包括的に調査・検証の対象としているが、事故や被害の原因究明と直接関連しない事柄、例えば、原子力発電の是非とか、原子力発電のコストの問題、計画停電等の事故による電力不足への対応の問題は、調査・検証の対象とはしていない。また、原子力損害賠償の在り方や除染等の問題は、生じた損害や被害の回復の問題であり、かつ、今後長期間の対応を要すると見込まれることから、当委員会の調査・検証の対象とはしていない。

しかし、当委員会は、内外の人々の疑問に答えるという基本方針に基づき、事故や被害拡大の原因に関連すると思われる事項については、その背景にあるのではないかとと思われる事情も含めて、幅広く調査・検証の対象とするよう努めた。例えば、事故発生後のプラントにおける事故対処の経緯について詳細に調査・検証しているほか、被害拡大防止のための措置に関しては、モニタリングに関わる問題、緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステム(SPEEDI)情報の活用に関わる問題、住民の避難に関わる問題、作業員や住民等の被ばくに関わる問題、汚染水の海洋放出に関わる問

---

<sup>4</sup> 東海第二発電所、女川原子力発電所及び原町火力発電所は、東北地方太平洋沖地震とこれに伴う津波による被災地域内に所在しており、主として、事前の地震・津波対策と、被災状況について視察を行った。浜岡原子力発電所及び柏崎刈羽原子力発電所についても、主として、地震・津波対策について視察を行った。

題、農畜水産物等や空気・土壌・水への汚染に関わる問題、国民への情報提供に関わる問題、国際社会への情報提供に関わる問題等を取り上げている。さらに、事故を防止するための事前対策については、主として、津波対策に関わる問題、シビアアクシデント対策に関わる問題、複合災害対策に関わる問題を取り上げている。

また、原子力発電の安全を確保し、原子力災害を防止するには、事業者である電力会社の努力とともに、国の関与が必要であり、我が国においては、原子力基本法を始め、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律等の諸法令により、公的規制システムが設けられている。さらに、原子力災害が発生した場合には、災害対策基本法の特別法である原子力災害対策特別措置法等により緊急事態対応が展開される。このような規制や対応には、保安院、原子力安全委員会（以下「安全委員会」という。）のほか、官邸、多数の関係省庁、関係地方自治体、原子力関係支援機関、学会等が関わる。当委員会は、今回の事故についての事前・事後の対処についての調査・検証の結果を踏まえ、関係する当事者や組織・制度についても調査・検証の対象としている。

## 6 中間報告の位置付け、当委員会の今後の活動予定

当委員会の調査・検証は、いまだ途中段階にあるが、現時点までの調査・検証によって事実関係の把握や問題点の洗い出しがある程度進んだことから、今回の事故については国内外の関心が極めて高いこと、関係機関により今回の事故の教訓を踏まえた種々の取り組みが進行していることも考慮し、ここに、中間報告を取りまとめて公表することとした。

この中間報告は、前記5に記載した当委員会の調査・検証の対象となる事項について、現時点までの調査・検証により取りまとめが可能な範囲で報告するものである。このため、当委員会の調査・検証の対象には含まれるが、中間報告では取り上げていない事項も少なくない。例えば、当委員会は、福島第二原発の事故についても調査・検証する任務を負っているが、これについては、調査未了のため、最終報告で扱うこととせざるを得ない。福島第一原発における事故対処に関しても、現時点では1号機から4号機についての調査に注力しており、5号機及び6号機に関する対処は、最終報告で扱うこととせざるを得ない。また、事故の背景に関しては、我が国は、これま

で、原子力に関する安全基準を、IAEAの基本安全原則<sup>5</sup>等の国際基準に調和させる努力が十分ではなかったのではないかとの指摘があり、このような事項についても、今後、調査・検証を行う予定である。さらに、事業者（東京電力）、規制当局等におけるいわゆる「安全文化」の問題についても、考察を行いたいと考えている。

また、中間報告で取り上げた事項であっても、事実関係の解明が未了であって、現時点では確定的な評価が困難なものも少なくない。例えば、官邸等における事故発生後の対処や措置に関する意思決定の経緯については、中間報告までの時間的制約により、当時の閣僚等の重要な関係者についてヒアリングが未了であることから、中間報告では客観的・外形的に明らかと思われる事実経過のみを記述することとした。このようなものについては、今後、鋭意必要なヒアリングを実施するなどして調査を継続し、事実関係の解明を進めた上で、最終報告においてその結果を報告することとした。このように、最終報告に向けて更に調査・検証が必要な部分については、中間報告の該当部分でもその旨を記載することとしている。

この中間報告の構成をごく簡単に説明すると、本章に続くⅡ章において、福島第一原発の概要と今回の震災の概要を述べた上で、福島第一原発の被災状況を概観し、Ⅲ章において、災害発生前に予定されていた災害対応組織の仕組みと、発災後に実際に立ち上がった対応組織の状況や機能状況を概観し、Ⅳ章において、福島第一原発における1号機から4号機についての事故対処の経緯を時系列的に説明するとともに、分析・検討し、Ⅴ章において、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について、事項別に説明・分析・検討し、Ⅵ章において、事故や被害拡大の背景にあると考えられる要因として、まず、津波対策、シビアアクシデント対策、複合災害対策について説明・分析・検討し、さらに、規制当局の在り方に関わる問題として保安院の在り方について説明・分析・検討し、安全委員会の在り方についても、更なる調査・検証を要する事柄に言及している。最後にⅦ章において、Ⅵ章までの記述から浮かび上がった問題点について考察・評価を加え、これに基づく提言を述べることとしている。

---

<sup>5</sup> 基本安全原則は、IAEAが2006（平成18）年に策定したもので、安全に対する責任（事業者の第一義的責任）、政府の役割（独立した規制機関を含む安全のための効果的な枠組み）等の10の原則から構成される。

なお、事故や被害拡大の背景にある組織的要因については、保安院だけでなく、更に取り上げる必要のある組織も考えられるが、政府は、今回の事故を受け、平成 23 年 8 月 15 日、保安院の原子力安全規制部門を経済産業省から分離し、環境省の外局として原子力安全庁（仮称）を設置することを閣議決定した。当委員会は、このように、新たな原子力安全規制組織の設置に向けた検討が進んでいることも考慮し、現時点までの調査・検証によっても様々な問題点が浮かび上がっている保安院の在り方については、中間報告において、可能な範囲で、踏み込んだ評価を行い、新たな原子力安全規制組織の在り方に関する提言も盛り込むこととした。

今後、当委員会は、調査・検証の内容について、国際的な関心を踏まえ、その疑問に答えるものとするため、今回の調査・検証について、海外の専門家から意見を聴取し、助言を得ることとしている。

当委員会は、このようなプロセスも経て更に調査・検証を進め、平成 24 年夏頃に最終報告を取りまとめて公表したいと考えている。