

安全神話は乗り越えられたか

船橋洋一 民間事故調プログラム・ディレクターに聞く

JASTJ 原発事故再検証委員会

民間事故調 元プログラム・ディレクター
船橋洋一 氏に聞く

危機管理に科学的な政策論議を 組織文化の改革が課題

福島原発事故に対しては、珍しく民間による福島原発事故独立検証委員会(略称：民間事故調)が生まれた。4つもの事故調ができた中で、その存在はひとときわ光っている。なぜ民間が独自に立ち上げたのか、その成果をいまどう見ているか——。JASTJ 再検証委員会は2017年11月9日、委員長を務めた故北澤宏一氏に代わって船橋洋一・元プログラム・ディレクターに聞いた。

Q 民間事故調を立ち上げた理由は？

船橋 2011年3月末ごろ、政府が調査組織をつくることを報道で知り、国だけにまかせてよいのかと疑問を感じた。そんなとき、たまたま核拡散や環境問題の専門家であるカーネギー国際平和財団のジェシカ・マッシュズ理事長に会った。そうしたら「ぜひ、自分たちでやるべきだ」と助言された。

そこで科学技術振興機構(JST)の理事長をしていた北沢宏一さんと5月に会い、協力してくれる科学者を集めてほしいとお願いした。調査委員会の構成メンバーは中立になるように努力した。反原発や親原発をあまり鮮明にされる人では、「最初から目的を持って調査材料を集めている」と見られてしまうからだ。

当初は、どこかの研究機関に持ち込んで調査を依頼することも考えたが、原発に関心や知識のある組織はほとんどが電力会社などから何らかの資金を受けている。それで自分たちで独立してやるしかないと考え、8月に最初の会議を開いた。



委員長への就任について、北沢さんから「JST 理事長の任期が切れる9月末まで待つてほしい」と頼まれたが、1年以内に報告書を出したかったので30代、40代ばかりのスタッフで先に調査に着手した。このころのメンバーには日本学術会議元会長の黒川清さんもいたが、途中で国会事故調の委員長に就任することになり、みんなで拍手をして送り出した。

米ワシントンに本部がある戦略国際問題研究所(CSIS)も訪ねた。所長のジョン・

ハムレ氏は飛行機事故調査を手がけ、核問題が専門であり、国防副長官も務めた。米国では大事故があると議会に調査委員会がつくられるが、同時に民間もつくって互いに切磋琢磨する。調査委員会をどう組織するかを研究するために報告書をもらい、大いに参考にした。

Q 海外にお手本があったのですね。

船橋 まったくゼロからの手探りだったので、米カーネギー財団のマシューズ理事長や CSIS のハムレ所長から多くの知恵と激励をいただいたことに感謝している。

事故調を発足させて最初の課題は、そもそもどのように事故原因に迫ればよいかという問題だった。なかでも原子力発電所の具体的な運転技術の理解は難しかった。

事故を起こした東京電力には何度もアプローチをしたが、最終的には協力を断られた。内部でどういう判断があったかはよくわからないが、当時の勝俣恒久会長、清水正孝社長、武藤栄副社長、小森明夫常務、吉田昌郎所長といった当事者からはまったく話を聞けなかった。損害賠償や刑事責任をめぐる裁判が始まることで難しかった面もあったのだろう。調査を始めたばかりの暑い時季にはいくらか話を聞いたが、訴訟に入ってから一つのストーリーの流れができてしまって、全く聞けなかった。

独立の視点で真相に迫る

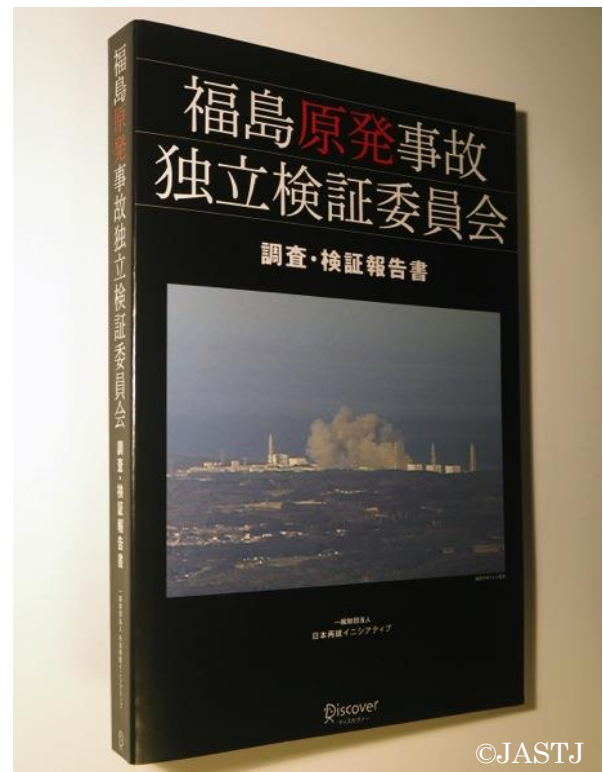
Q 民間で調査をすることのプラス面はありましたか。

船橋 独立した立場であるということだ。政府事故調の報告書は、原発の非常用復水器（IC）という装置の問題に迫るなど、具

体的な運転技術をめぐる部分はとてもよくできている。しかし事故の初期対応の課題にはほとんど触れていない。

たとえば警察、消防、自衛隊の順序で放水活動がなされたが、なぜその順番だったのか。それぞれの放水が全体のオペレーションの中でどれほどの意味があったのか。特に警察はまったく役に立たなかった。消防はよくやったといわれるが、吉田所長だけでなく現場の評価は厳しい。

しかし、こうした評価は政府事故調ではやりにくいのだろう。国会事故調もあまり触れなかったので、我々が取り組んで警察の活動は不要であったとはっきり記した。



Q 官邸と東電の間で問題になった完全撤退については、民間事故調だけがその可能性があったことを指摘しました。

船橋 実は我々はそれほどの決定打を出せてはいない。他の事故調は、東電の言い分として「撤退ではなかった」と書いている

が、証拠は示していない。そこで我々は、証拠がないならそれをそのまま信じることは難しいと主張した。状況証拠的に、なぜあのとき清水社長が夜の 7 時くらいから朝の 3 時頃まであれほど何度も枝野幸男・官房長官を追いかけたのか。清水さんは記憶にないと言っているが、枝野さんはインタビューで「完全撤退の意図があった」と明確に証言している。しかし東電からは何の説明もない。

全面撤退かどうかはわかりませんが、少なくとも一時的には全部退避させて福島第 2 の方という可能性はある。免振重要棟のオペレーションを第 2 に移す案も作っていますから…。ただ決定的な証拠はないので、我々の報告書では仮説という言い方にした。

Q ベントや海水注入を巡って起きた問題をどう見ていますか。

船橋 格納容器内の破損を防ぐために放射能を含んだ気体を外に放出する「ベント」については、海江田万里・経済産業相と東電の小森常務が共同で発表したのに、何回もせつつかれるまでやらなかった。海水注

入も原子炉等規制法 64 条に基づく命令を受けた。結局、放射能の放出とか、海水注入といった決定的な対応はすべて政府に下駄を預け、「命令されてやった」という形にしている。

Q 事故から 6 年半たったが、現在の状況どうみえていますか。

船橋 政治家や原子力事業者から一定の独立をした原子力規制委員会と原子力規制庁ができたことは、大きな前進だったと思う。まだいくつか問題はあるが…。

一方で、いまだに原発事故に対する備えがないという問題は深刻だ。再稼働が問題になっている柏崎刈羽原発を視察すると、立派な防潮堤やピカピカの電気自動車、放水設備など「目に見える備え」は相当なものになっている。だが、住民の避難計画や訓練など「目に見えない備え」はどうか。

ハード面の備えがあっても、事故が起きたときに使えなかったらしょうがない。その典型例だったのが、放射能影響予測システム「SPEEDI」だ。

Q 原発事故は組織の問題へと行きつく？

船橋 我々は事故の歴史的・社会的な背景の解明にも取り組んだ。リスク、ガバナンス、リーダーシップという 3 つの側面から光を当てた。例えば津波の高さというリスクを適切に評価していたか。その評価に対してどのようなリスク管理をしたか。リスク評価が高すぎるといって、評価そのものを変えていなかったか。評価と管理の整合性も調査した。リスクに直面したとき、個人はほとんど無力になる。そのぶん組織のガバナンスが重要になるが、それはどうだ



©JASTJ

ったのか。ガバナンスを機能させるにはリーダーシップが欠かせない。

今回は事故の調査ということで始めたが、やればやるほどこれは危機の調査なのだとわかった。備えといっても、本当に危機が起きることへの備えができていくかという問題だ。日本の組織文化は、部分的には完璧な備えをするが、組織のタコつぼ化で垣根があり、全体の最適解を作るのはものすごく苦手だ。東電や政府だけでなく、ほとんどの民間企業も同じだ。

全体としての備えがどれだけできたかはガバナンスに関わる問題だ。全体を見て、全体をつかんで、全体を動かして、全体に対する脅威に対応できるかどうかだ。その意味で、事故の最中に近藤駿介さん（当時の原子力委員長）が作った「最悪シナリオ」を報告書に収録できたのはよかった。しかし、このシナリオにも、だれがどういう法律に基づいて最終解決までやるのか、それはない。

「最悪への備え」できない日本

Q 本来なら最悪シナリオはもっと早く作っておくべきで、その責任者は原子力安全・保安院だった。

船橋 これは結局、最悪の事態に対して備えができるかどうかという危機管理の問題だ。線量規制の例もそうだ。事故時の作業員の被曝線量の最高限度を年間 100 ミリシーベルト (mSv) では足りないから、途中で 250mSv にする。それでも足りないから 500mSv にしようとする。さすがに 500 には上げられず 250 にしたが、平時に戻るとまた 100 に戻ってしまう。あの時の経験から、最初から 250 にしておいた方がいいのではないか、という議論にならない。

現場では非常に線量が高く、600 以上のところもある。100 なんてあつという間に食ってしまうということを、みんなわかっている。でも危機は終わりましたというと、また 100 に戻ってしまう。最悪に対する備えを平時からやることができないのだ。

米原子力規制委員会 (NRC) の人にインタビューで聞いた話がある。9.11 同時多発テロの後、原発テロによる全電源喪失が起きる時代に入ったので、その対応について先進国間で共有したいと日本に申し入れたとき、保安院からは「日本ではテロは起きない」と答が返ってきたという。

日本ではセキュリティーと安全が繋がらない。機構的にも繋がらない。「セキュリティーは防衛省や外務省の世界だ。われわれ経済官庁が、とやかく言われたくない」というのが経済産業省や保安院なのだろう。「最悪の備え」「全体への備え」ができていくのか、いま一度検証しなければいけない。

Q 船橋さんは今回の事故を「第二の敗戦」と呼びました。第一の敗戦で私たちは民主主義と憲法を手にはしましたが、今回の敗戦では何を得たのでしょうか。

船橋 政府には、国民の生命と財産を守る責任がある。同時に国民は自分で自分を守らなければいけない。しかし、国民があまりに小さな安心を得るために過剰な要求をし、政府もできないことまで約束する。何か不都合な情報があっても、住民に不必要な不安と誤解を与えるとって公表しない。これではパターンリズムだ。小さな安全を優先させ、大きな安全が失われてしまうのではないか。

最悪の事態のとき、難しいのは優先順位の付け方だ。たとえばいざというときヨウ

素剤をどういう順番で配るのか。配ること自体が住民に与える心理的な影響をどうするか。原発事故の直後、福島県三春町は安定ヨウ素剤を配布したが、県は「余計なことをするな」と制止した。平時の小さな安心を優先させ、大きな安全を失わせるような力学が働いている。

だれがどういう権限で、優先順位を決断できるのか。この問題を曖昧にすると、再び危機を招く。事故から6年が経過したが、集団の経験値としてどれだけ積み上げ共有してきたのか、大いに疑問だ。福島第一原発にたまり続ける放射能汚染水を海に捨てるべきかどうかという問題もそうだ。この国は、科学的な精神と科学的な論拠をもって政策論議をすることができているのかということだ。

「安全神話」というブラックホール

Q 本質的な部分で何も変わっていないのに、日本社会は原発を動かしていいのでしょうか？

船橋 原発の是非については、私たちは立場を明らかにしないと繰り返しいってきた。個人としての考えはあるが、民間事故調と

してそれを明らかにすれば、必ず結論ありきで報告書を作成したのでは、と批判が起きる。

Q 日本社会の在り方を変えない限り、また同じことが繰り返されるのではないのでしょうか。

船橋 私も同じように感じている。我々の基本は「真実なくして検証なし」「検証なくして教訓なし」「教訓なくして備えなし」だ。真実→検証→教訓→備え、というサイクルを回し続けることでしか、この危機は乗り越えられないだろう。

これまでの安全対策は、パフォーマンスばかりだった。SPEEDI にしても120億円以上つぎ込み、「これだけやりました、世界一です」と宣伝する仕掛けにされただけだ。実際には使わなかったという厳然たる事実が、そのことを物語っている。

米国の事故対策にロボットを貸すと伝えてきたときも、「自分たちでやります。技術大国ですから」という態度だった。電力会社も反対する。本格的なロボットを作るとするのは、本格的な事故が起きる可能性を認めることになるからだ。「安全だから必要ない」として、最後は安全神話というブラックホールに落ち込んでしまう。どうやってそこから抜け出すのかを考えなくてはいけない。

あとはやはり技術革新、イノベーションが重要だ。しかしイノベーションがあると、現状が不十分だということが証明されてしまう。だから反イノベーションになる。絶対安全神話というのはそれだ。この問題を本当に克服したのか。技術大国とか経済大国とか戦後ずっと言ってきたが、本当に決定的なところでどれだけ本当にイノベーシ



©JASTJ

ョンをやって来ただろうか。

Q 日本は本当に重要な技術革新でフロントランナーにはなれない？

船橋 原発に限らず、安全などの問題も同様だ。サイバー攻撃への備えや電気自動車などの技術革新への姿勢もそうだ。旧来の技術でみんなが食べていけるから、予定調和的なものができてもう変えたくない。そうしたレガシーの抵抗力がものすごく強い。次に行かなくてはいけない時代に入っても、これが一番完璧な形だとモデル化してしまう危険性がある。革新することで不安を呼ぶ危機感のほうが強くて、みんなでそれを閉じ込めてしまう。

Q イノベーションという点から見て、このまま原発に投資を続けていくことをどう考えますか。

船橋 日本の再生可能エネルギーは間違いなく遅れている。政府は2030年に原発20%という計画を作っているが、相当甘い。再生可能エネルギーについては、今まで十分に旗印も目標も掲げられなかった。気がついてみれば、あっという間に中国の方が圧倒的に進んで逆転してしまった。もはや手遅れと感じるほどだ。

なぜ遅れるのか。それは原発をどう考えるべきか決まらないからだ。再稼働と言うが、それに必要な要件がまだ十分に整っていない。住民の避難計画はどうするのか。米国の緊急事態管理庁（FEMA）のような緊急対応部隊を作るという提案についてもそうだ。原子力規制委員会を作ったときの参議院の付帯決議にこの提案は入っており、内閣府は3回も米国に調査に行った。とこ

ろがFEMAの担当者によると「なぜ日本は同じ質問をしに3回も来るのか」と言っていた。国会の言うことは忘れていませんよ、ということで形だけやっている。

Q 福島原発事故では誰も責任をとっていない。

船橋 最大の問題は原子力保安院だ。裏は取れていないが、おそらく経済産業省は当時の民主党政権によって省自体が解体されることを恐れ、保安院を差し出したのだろう。だから保安院には大きな問題があったのに、何も聞き取り調査されていない。東電はしっかり調べられたのに、保安院は不問に付された。全てを閉じて頬被りしてしまった。

事故が起きたとき、現場では保安院の検査官が一番初めに逃げている。それを彼らはどう調査して、どういう教訓を得たのか。次に事故が起きたときに今度は規制庁の職員はどう対応をするのか、最後は誰の責任か、これは何もできていない。

事故調査ではやらなくてはいけないことがまだ沢山ある。一番やらなければいけないのは、あのかのときの保安院、それまでの保安院はいったい何だったのかということだ。

危機管理とリーダーシップ

Q 福島原発事故ではトップの責任、リーダーシップが問われました。

船橋 今回の事故対応でまったくリーダーシップがなかったかということ、あったと思う。菅首相が現場に行ったことについて、事故対応にあたった吉田所長は「本当にはた迷惑もいいところだ」と言っているが…。しかし東電から情報が上がってこない、2

号機がメルトダウンに向かうというパニックになっていく。そうした中で、東電に乗り込んで対策本部を作ろうというのは、菅さんから出てきた。あの状況で最悪のシナリオを考えたとき、もし東電が勝手に撤退してしまったら、その結果は悲惨な事故になる。乗り込んでいって「命かけてやってくれ」といったのは、いろいろ批判されたが、一番の危険に対応していこうというリーダーシップだ。

海水注入のときに、吉田さんがストップと言いながら、実際はやれと指示していたあの対応はどうだったのか。やはり止めていたら大変なことになっただろう。ただ、危機管理の面から言うと、これは極めて問題が大きいと我々は批判した。そしたらめちやくちや批判された。確かに彼は立派な人です。最後まで頑張っって…。でもリーダーシップとしてどうなのか。すべて一つ一つ検証しなければならない。

それぞれの局面でリーダーシップがどう

だったのか。リスクとガバナンスとリーダーシップの観点から丁寧に調べていかないと教訓は学びようがない。

リーダーシップは教えることもできるし、学ぶこともできるということを基本的な考え方にしているのは米国だ。ただ、日本の場合は意識的にそういう教育をやるうというのではない。日本では、所長がドーンと座って、あるいは首相が閣僚を従えて、下がどれだけやっているかを見たり報告をあげさせたりする。

一方、米国ではリーダーを訓練する。リーダーがドギマギするようなシナリオで訓練して、いざというときにリーダーとしてやれるかどうかを見る。リーダーを育てていくという考えが日本に欠けているのは間違いない。

Q 今日さまざまな視点からお話を聞くことができました。ありがとうございました。 ■

<プロフィール> 船橋 洋一 氏

1944年北京生まれ。財団法人日本再建イニシアティブ理事長。元朝日新聞主筆。東京大学教養学部卒業後、1968年に朝日新聞社入社、北京特派員、アメリカ総局長などを経て朝日新聞主筆（2007-10年）。この間に米ハーバード大学ニーマンフェロー、米国際経済研究所（IIE）客員研究員、米コロンビア大学ドナルド・キーン・フェロー、米ブルッキングス研究所特別招聘スカラーを歴任、2011年には「福島原発事故独立検証委員会」（民間事故調）を立ち上げ、プログラム・ディレクターとして調査活動を進めた。外交・国際報道でポーン上田記念賞、石橋湛山賞、日本記者クラブ賞を受賞。『内部—ある中国報告』（朝日新聞社）、『通貨烈烈』（朝日新聞社）、『アジア太平洋フュージョン』（95年、中央公論社）、『新世界 国々の興亡』（朝日新聞出版社）など著書多数。