

戦略的創造研究推進事業（社会技術研究開発）  
研究開発領域「コミュニティがつなぐ安全・安心な都市・地域の創造」  
平成25年度採択プロジェクト企画調査 事後評価結果報告書

平成26年5月15日  
領域総括 林 春男

**1. 研究代表者：**

中井 勝己（福島大学 うつくしまふくしま未来支援センター センター長／教授）

**2. プロジェクト企画調査の題名：**

原発災害に伴う被災住民の初動期対応に関する企画調査

**3. プロジェクト企画調査期間：**平成25年10月～平成26年3月

**4. プロジェクト企画調査の概要：**

福島第一原発の災害に伴う初動期対応では、自治体と住民が避難・放射線防護などの手段を講じるために十分な情報が政府から提供されず、自治体と住民は「孤独な決定」を強いられた。この初動期対応における混乱は、政府・東電への信頼低下を招き、その後の避難生活や除染、損害賠償、復旧・復興の障害となっていると考えられる。

本企画調査では、自助・公助・共助を考慮した原子力防災のあり方の検討や、コミュニティを繋ぐための社会への実装を視野に入れた実証活動に向けて、原発立地地域・近隣地域の市町村と住民が入手した情報と行動との関連について検討することを目的とした。具体的には、①原子力災害に対応する制度の整理、②福島第一原発災害に伴い市町村がとった初動期対応の詳細な把握、③福島第一原発災害に伴い住民がとった避難行動ならびにその条件（情報源等）の把握、④欧州の原子力に関する危機管理システムにおける地方政府や住民の関与について情報収集ならびに日本の制度との比較、を行ったものである。

**5. 事後評価結果**

**5-1. プロジェクト企画調査の目標の達成状況**

実施期間が短い中で、当初設定していたレベルまで十分至っていないものの、自ら挙げた項目全てについて着手し、ビッグデータの利用が困難であることなど、企画調査として次期提案前に確認すべきことの一部は達成されたものと評価したい。

しかしながら、研究開発プロジェクトへの提案を目指す際の「原子力防災のフレーム」

の全体像が示されておらず、研究チームが報告書で触れているようにデータ分析に関しては未だ素データに近い段階であるため、企画調査の目標である「原子力防災制度の中で機能したこと、しなかったことの整理」や「初動期における行政からの情報伝達課題」についても分析・検討が十分なされたとはいえない。

また、連携体制の準備については、福島県内の自治体については従前の取り組みの中でつながりをもとに強化が図られているものの、福島県以外の原発立地・近隣自治体については計画段階であり、特定・確保に至ってはいない。

## 5-2. 研究開発プロジェクトの提案に向けた準備状況

企画調査実施前から一般に明らかになっているように、原子力防災計画は、今回の福島第一原子力発電所の事故のような大規模事故を想定して作成されていないこと、計画作成が義務付けられていない地域も避難対象となったことなどの問題がある。現実に直面したこれらの事象や課題は認識されているものの、その課題を解決するための手法が十分に確立されていない印象を受ける。国家ベースで対応することを前提としている原子力防災において、「コミュニティベースの危機管理」という概念を如何に成立させ得るかが本領域の研究開発として期待する要であり、最初の命を守るマス・エバキュエーションに着目し、現在 ISO22315 で策定中の広域避難に関わる国際規格へインプット可能なレベルで、災害発生時の初期の住民の避難の問題を科学的に究明していくことを期待したい。

研究開発プロジェクト提案のためには、なお以下のような課題が残されていると考えられる。

- 企画調査で得られた結果を端緒に、避難・屋内退避の客観データと質的データの統合手法や試運転方法の確立など、研究目的と研究手法の整合性を再検討し、その原因を体系的に分析することが必要である。
  - 首長へのヒアリングを補完するために自治体担当者への聞き取りおよび既存文献や報道等の調査から概ね課題を抽出できたと考える。ただし、行政・各種組織・住民参加による地域危機管理ワークショップ（仮）で議論すべき課題としての整理には至っていない。具体的には、「連絡がなかった」「届かなかった」という事実を示す場合に、「連絡しようとしたが、電話や FAX が通じなかった」のか、そもそも「連絡しなかった」のかの区別は重要である。前者ならば技術的な問題であるが、後者ならば制度的な問題（マニュアルに連絡することになっていなかった）か、ヒューマンエラー（マニュアルでは連絡することになっていた）である。この区別をしてほしい箇所が散見される。
  - 避難者を対象とするグループディスカッションでは、「初動期において情報伝達の可能性が高い方法の選択肢を絞り込む」あるいは「初動期における行政からの今後の情報伝達方法の改善策を検討・実現する道筋を可能な限り具体化する」に對

して明示的な回答がなされていない。具体的には、自治体の職員をオフサイトセンターに参与させておく（常駐あるいは行き来させる）だけでは不十分であり、技術的な解と制度的な解を複数用意してほしい。

- ▶ 正しい情報が得られても、正しい行動をとれるかどうかは別の問題である。企画調査は前者のみを扱っているように見受けられるが、震災関連死の多さを考えると、後者もまた避けて通れない課題である。それぞれが取った行動の裏には、どのような情報をどこから得たという背景があるはずであり、これについて「情報源の把握」が表7にほとんど見られないことが惜しい。住民の移動マップも空間的な移動を一定サンプル数毎に可視化したものに留まっているが、例えば、日付別に色分けをしたり、避難経路を分類した5通りに準じてレイヤーを重層化することで、どのような情報をトリガーにどう移動したかが分かるようにしたりするなどの工夫ができるのではないだろうか。
- 原子力防災の課題は、本プロジェクトの調査の主対象である町村だけでなく、政府や専門機関の課題も大きい。さらに、自然災害と原子力災害の複合事故への対応の不備という危機管理の本来のあり方も含めて検討する必要がある。
  - ▶ 国の方でも対応が進んでいる中、現実に追い越されないように、また実際の政策に影響を与えることができるように、内容や目標を設定し、それでも動いていく現実に対してうまく舵取りをしていく必要がある。
  - ▶ 例えば、ボパールのような化学災害やテロも含め、原子力災害ならではの部分、科学災害に共通する部分、自然災害でもいえる部分というような整理も行いながら、多種多様なコミュニティを繋ぐという方向での提案ならば、原子力事故に限らない普遍性を持つテーマになると考えられる。
- 実施体制・連携体制をさらに強化する努力が必要である。

以上