

# 福島原発事故 独立検証委員会

調査・検証報告書



東京電力社員撮影

一般財団法人  
日本再建イニシアティブ

国際的な支援を仰ぐという意識は発災当初の段階では日本国内では希薄だったと言える。

### 日米同盟の危機から日米調整会合の立ち上げ

日米間のこのような意識のずれや不信感は、3月15日から16日ごろにかけてピークに達した。14日深夜に枝野官房長官と電話会談を行ったルース大使は、米国の原子力問題専門家を官邸に常駐させたいと要請したが、枝野長官は難色を示した。15日の閣議では、単に米国は原発事故の情報がほしいだけなのではないか、というような米側からの情報提供及び協力の申し入れの真意をいぶかるような発言があったという。これは米国の関与の姿勢について日本側がその意図を正確に理解するための日米間の対話が欠けていることを示唆する。なお、それに対して北澤防衛相が米側の協力支援の申し入れは受けたほうがいいと発言している<sup>69</sup>。

15日、ルース大使から北澤防衛相に対して日米間の情報共有と意思疎通がうまくいっていないとの連絡があり、また菅首相から北澤防衛相に対して、米側と官邸の正規ルートが機能していないので<sup>70</sup>改善してほしいと正式に依頼があった<sup>71</sup>。それを受け北澤防衛相はNRCに問い合わせたところ、東京電力および保安院と接触ができるていないとの回答があったため、16日午前、防衛省に外務省、保安院、東京電力を招き、米側との会議を開催した。この防衛省における日米会議は、その後3回開催された。陸上自衛隊がヘリで第一原発への放水を実施した直後の3月17日には、米太平洋司令部が防衛省を通じて首相官邸に、提供可能な支援のリストを示した<sup>72</sup>。なお、官邸にはこのような防衛省での会合の存在について知らなかったスタッフもいたようで、これは、日本政府内部での意思疎通の欠如を示唆している。

ワシントンでは、16日に藤崎一郎駐米大使に対してキャンベル国務次官補から日本政府からの情報提供の強い申し入れがあった。こうした申し入れは、日本政府内（防衛省、外務省）において日米関係の悪化へ懸念を高めた<sup>73</sup>。4号機建屋の爆発後、16日未明（米東部時間）に米政府の各省庁の担当者を結んだ電話会議が開催された。その中で無人偵察機グローバル・ホークによる観測などの結果から原子炉がメルトダウンを起こしていると判断、また4号機の使用済み燃料プールの状態も懸念されることから、事態がさらに悪化するという懸念が議論された<sup>74</sup>。その会議の後、ホワイトハウスは日本側の要請を待つ姿勢から、より積極的に自ら関与していく姿勢へと転換した。この転換には、大統領自身の意向も反映されていたといいう<sup>75</sup>。

このような日米関係が最大の危機に直面するのと並行して、米側は自国民に対する避難勧告区域を設定する。

16日19時50分に松本外相とルース大使が電話で会談した。その中でルース大使は、炉の冷却のための大量の放水の必要性と、日本在住の米国市民に向けた重大な決定を行う必要性に言及した。さらに、17日未明にはスティ

ンバーグ国務副長官が枝野官房長官と電話で会談し、日本から米側への情報の提供を要請した。そして、同日10時22分には、菅首相とオバマ大統領の間で電話会談が約30分にわたって行われ、大統領からは日本にいる米国民に対して避難勧告を出す予定であるとの発言があった<sup>76</sup>。

他方、長島昭久防衛政務官によれば、日米情報共有の欠如と日米関係の緊張は日本側でも次第に広く共有されるようになってきた。情報共有欠如による日米相互不信の情報を得た長島元政務官は、細野首相補佐官から要請を受け、18日に東電において開かれたNRCとの会合に出席した。NRCからはメンバー3人が出席していた。NRC側はその会合においても、どこに行けば正確な情報が入手できるかを知りたがっていた。

長島氏はその会合の直後に、官邸で仙谷由人官房副長官にその旨を報告したところ、仙谷官房副長官にもルース大使から同様のメッセージが寄せられていた。仙谷副長官の要請で長島氏は13時ごろにルース大使に連絡を取り、さっそく当日15時半に日米の会合がセットされた。その会合には、日本側からは細野補佐官、長島氏、近藤原子力委員長、原子力安全委員会の関係者が出席し、米側からは、ルース大使、ルーク公使、NRCのカスト氏、DOEの代表が出席した<sup>77</sup>。

その席において、日米間での情報共有が可能になるインターフェースを官邸が中心となって立ち上げることが提案され、その場で合意された。長島氏が準備したメモによれば、その目的は、「福島の原子力発電所災害に関し、日米の情報共有、対処活動の調整、米側からの支援申し出と日本側のニーズとのすりあわせ（急務）等、両国間の協力関係について定期的に議論する」というものであった<sup>78</sup>。19日、細野補佐官と長島氏が官邸を訪問して首相に日米間の政策調整を行う会合を提案し、首相はその場で設置を決断した。

日米調整会合には、事務局が内閣官房内閣安全保障・危機管理室におかれ、日本側からは、福山官房副長官をトップに、実質的には細野補佐官が仕切る形で、防衛省、外務省、保安院、原子力安全委員会、厚生労働省、環境省、経済産業省、そして東電が出席した。米側からは、大使の代理としてズムワルト公使、ルーク公使、そしてNRC、エネルギー省、太平洋司令部、在日米軍からの代表、大使館のスタッフが出席した。

69 北澤防衛相インタビュー、2012年1月17日。

70 ただし、14日夜、および15日午前には、米側原子力専門家と福山官房副長官、安井官房審議官ほかとの会合が開かれている。

71 北澤防衛相インタビュー、2012年1月17日。

72 「原発事故、米軍が全面支援リスト 大量飛散を想定」、朝日新聞、2011年5月22日、<http://www.asahi.com/international/update/0521/TKY201105210528.html>

73 外務省関係者インタビュー、防衛省関係者インタビュー

74 ケビン・メア「決断できない日本」（文春新書、2011年）。

75 米政府関係者インタビュー、2011年11月3、4日。

76 官邸作成クロノロジー、2011年8月31日時点。

77 長島昭久衆議院議員、笛川平和財団第三回日米共同制作フォーラムでの講演、2011年11月。

78 メモ「原発対応に関する日米調整機能の再構築についての提案」。

日米両官当局間の「日米調整所」という同盟の枠組みを通じた公式チャネルに加えて、アドホックなNRCと保安院・東京電力との意見交換の会議、あるいは複数のレベルで個人的なチャンネルが存在し、必ずしも体系的かつ効果的に行われていたとは言えない日米間のコミュニケーションは、これ以後、官邸の主導する形で関連省庁すべてが参加する日米調整会合のもとに統合された。

日米調整会合は、3月21日夜に最初の準備的会合が開かれ、22日以降ほぼ毎晩、約40回開催された。当初は毎日開かれ、1回の会議が2時間以上にも及ぶことがあった。

会議には、①放射性物質の拡散を防ぐため、早急な取り組みが必要な「放射性物質遮蔽」、②中期的に原発を安定化させる「核燃料棒処理」、③長期の対策となる「原発廃炉」、④住民の健康管理など「医療・生活支援」、という4つの検討・作業チームが設置され、それぞれの分野において個別の協力案件が話し合われた（なお米国では、会議を統括した細野首相補佐官（(のちの原発担当相)）の名前を取って「ホソノ・プロセス」と呼ばれている）。

この「ホソノ・プロセス」は、米側からは非常に有効な情報共有および政策調整の機能であったと評価されている<sup>79</sup>。同会合設置以前には、米側は原子炉の状況を正確に把握することできることに不満があった。これは、現地からの情報が東電本店の対策統合本部および保安院および官邸に正確に伝わっていないかったことと、情報共有のためのメカニズムが確立されていなかった、という二重の理由によると見られる。なお、ワシントンにおいては、このような「ストップ・パイプ」的問題（組織横断的な情報共有の欠如）に対する指摘はそれほど重大だと認識されておらず、それよりも東京からの情報の不足や、東京とワシントンの間で発生する情報のタイムラグの問題に対する指摘（エネルギー省およびNRC）があった。しかしいずれの理由にせよ、米側には日本の提供する情報の少なさに対する不信感が高まっていた<sup>80</sup>。しかも、たとえ日米間での情報の交換がなされていたとしても、それは防衛当局者間といった限定的なセクション間の情報交換であったため、情報共有が体系的・継続的になされず、日米両政府全体として情報交換自体の事実や内容が共有されていなかった。そのような複合的理由のために情報の欠如の認識が日米間、および日米双方の政府内部で広がっていたのである。また、たとえ日米間で情報の交換がなされていたとしても、通常連絡を取り合っている。カウンターパート同士の担当者レベルの情報交換にとどまっているために、さまざまな取り組みが重複して行われていたことも指摘されている<sup>81</sup>。

日米調整会合はそうした情報のクリアリング・ハウスの役割を担うことになった。米側の不信感は、日米調整会合による情報共有の流れができたことで解消の方向に向かっていった。またこの過程を通じて、米側にも、日本側が情報の提供を渋っているのではなく、日本側内部においても現地の情報が正確に伝えられなかつたことが理解されてきたことも指摘される<sup>82</sup>。

情報共有および調整機能の向上は、当初より日本と米国の二国間だけでなく、両国政府の内部でも課題となっていた。この日米調整会合の運用を契機に、両国政府それぞれが「ワン・ボイス」で話す必要性を認識した。そのため、事前に両国政府内部の関係機関間で事前調整を行うようになつたため、政府内部での情報共有・調整機能が向上した。両国とも夜の調整会議が開催される前には、それぞれ自国の関係機関間でそれが実施している作業の状況、今後の対処方針、支援のニーズ等について情報共有や調整が行われた<sup>83</sup>。

### 日米調整会合の機能

日米調整会合設置の効果としては、情報の共有が円滑化したことに加え、両国の各省庁の担当者レベルでの調整の習慣が醸成されるなど、問題意識の共有を含めた効果的な協力が可能になったことがあげられる。また、この日米調整会合とは別に、保安院、東京電力とNRCとの間で実務者レベルでの調整会議が毎日開催されていた。通常、日米調整会合は19時からの開催であったが、この実務者レベルの会合は、11時から開催され、原子炉の冷却や注水といった、具体的な技術的問題について意見交換がなされていた。このような個別の日米担当者間協議で合意を得た事項は、夜の日米調整会合において承認された。

この日米間の政策調整メカニズムでは、例えば、注入される冷却水を海水からどのタイミングで淡水に切り替えるか<sup>84</sup>、あるいは、水素が原子炉格納容器内に溜まり爆発する危険性が高まったという認識を前提に、窒素封入をいつやるか、また汚染水をどのように処理するのかといった課題について協議し、施策を決定し、実行に移すというプロセスが形成された。たとえば、3月22日の会合においては、東京電力側から圧力容器の底に蓄積された塩についての分析が共有され、冷却水の淡水への切り替えが議論されている<sup>85</sup>。

ここで重要なのは、あくまでも対処チームの主体は日本側であり、米側からは知見や情報の提供はあってもそれらはアドバイスやセカンド・オピニオン的な位置づけがなされた<sup>86</sup>。日本側の主体性の確立は同時に、米側において時々刻々と変化する事態への短期的対応は日本側に任せ、米国は数日、数

79 在京米大使館、米政府関係者インタビュー、2011年10月27日、28日、11月3日、4日、12月1日。

80 在京米大使館、米政府関係者インタビュー、2011年10月27日、11月3日、4日。

81 防衛省関係者インタビュー、2011年10月24日。

82 米政府関係者インタビュー、2011年12月5日。

83 外務省、防衛省関係者インタビュー、2011年10月18日、24日。

84 なお、発災直後の段階においては、米側は日本側に対して淡水の注入を助言しているが、日本側は注水可能な淡水の量には限界があったため、とにかく冷却を優先するために海水注入に踏み切っている。

85 3月22日の会合のために東京電力が準備した資料、「Preliminary Analysis on Salt Accumulation on RPV Bottom」, March 22, 2011, NRC FOIA情報公開資料ML11269A172。なお、この資料によれば、保安院および発電所所長は3月16日には熱交換機能の低下の概念が示され、1号機および2号機は3月31日に、3号機は4月2日には堆積した塩の高さが燃料底部にまで達し、熱交換機能が失われるとの見積もりが示されている。

86 長島衆議院議員発言。また、米側もNRCの文書などに、なるべく前に出すがないよう、助言役に努めることが注意書きされているものが見える。