

第8章 オフサイトセンターにみる 原子力防災の問題点

末田一秀・山本定明

筆者らは『JCO 臨界事故と日本の原子力行政』(七つ森書館 2000年9月)において、事故に係わる防災上の対応について、安全委員会最終報告書の問題点とJCO 臨界事故を受けて急遽制定された原子力災害対策特別措置法(以下「原災法」という)の問題点を検証し、専門能力をもつ機関の常時スタンバイを、事故のデータベース化を という提言を行った。

原災法の目玉として各地に設置されたのが、緊急事態応急対策拠点施設、いわゆるオフサイトセンターである。そこには国の原子力防災専門官と原子力保安検査官が平時から常駐してスタンバイしている。緊急事態宣言時には、ここに国の行政機関、自治体、原子力事業者等の関係機関、専門家等が一堂に会し、情報の共有化をはかり、合同対策協議会で指揮の調整を図って対策にあたりとされている。

2000年6月の原災法施行時に既存施設を暫定的にオフサイトセンターに指定して運用が行なわれてきたが、今春までに各地で新設された建物が完成し、指定の変更が行なわれた。オフサイトセンターの本格的な運用に伴い、前出書でも指摘した原災法の問題点がより具体的に見えてきた。

立地場所の問題

まず、基本的な欠陥として立地場所の問題がある。原災法施行規則第16条は対象の原子力事業所との距離が20キロメートル未満であることを求めているが、どれだけ離れなければいけないという規定はない。新設されたオフサイトセンターと原子力事業所との距離を表1(次頁)に示す。

泊、浜岡などあまりに近すぎて事故時にオフサイトセンター自身が避難対象地域に含まれる場合も想定され、使用不能になる可能性が大きいものがある。京大敷地内にある大阪・熊取のように「オフサイト」にすらなっていないものもある。原災法施行規則第16条に定める代替センターをあらかじめ準備し、移動の準備にも万全を期すことが必要である。

なお、本年5月の国の防災基本計画の改訂

では、米軍原子力艦船の事故も新たに対象に加えられ、神奈川、千葉、長崎、沖縄県が防災計画に原子力災害への対応を加えている。これらの対象地域にオフサイトセンターが建設されるという話は今のところない。

建物の構造上の問題

原災法施行規則第16条のオフサイトセンターの要件には、立地場所、代替センターの指定以外にも、防災関係者の参集交通手段の確保(道路・ヘリポートなど)、通信設備の確保、放射線測定設備などの設置、800平方メートル以上の床面積、除染設備やコンクリート壁・換気設備などの具備などが盛り込まれている。

ところが、調べて見るとオフサイトセンター自体にヘリポートを持っているところはほとんどなく、いずれも数キロ程度離れた位置にある既存又は臨時のヘリポートの利用が考えられている。災害時には国の現地対策本部長を務める副大臣をはじめ多くの関係者が東京から参集することになるが、一刻を争う時にヘリを降りてから車で移動することがはたして適当なのであろうか。

また、建物の機密性は放射線防護上重要であるが、この基本的なことすら心もとない状況が見られる。災害時には放射線モニタリング要員などが通用口から出入りすると想定されるが、筆者の一人が見学した六ヶ所オフサイトセンターでは、通用口からの放射性ガスの流入を遮断できる構造にはなっておらず、廊下にシャッターを下ろしますとの答えであった。また、同所の除染設備は、汚染していると予想される進入者と非汚染者を区別するエリア表示がないばかりか、汚染を測定するハンドフットモニターすらないありさまであった。

昨年10月27日に泊原発で行なわれた防災訓練は完成後のオフサイトセンターを使用して行なわれた初めての総合訓練で、本年3月にその報告書(「平成13年度原子力総合防災訓練報告書」以下「訓練報告書」という)が国から示されている。この中の「課題の抽出」には、(通信連絡用のアンテナまで)「ドアを

表1 オフサイトセンター一覧

所管	都道府県	所在地	原発等からの距離 (km)	延べ床面積 (m ²)	代替センター	プレスセンター
経産省	北海道	共和町宮丘 261 番地 1 (道原子力環境センターに隣接)	2	1,262	道後志支庁 (倶知安町北 1 条東 2 丁目)	道原子力環境センター大研修室
	青森	六ヶ所村大字尾駁字野附 1 番地 67	3	1,897	県環境保健総合センター六ヶ所放射線監視局 (六ヶ所村大字倉内字笹崎 521 - 2)	原子力防災研究プラザ (オフサイトセンターと同じ住所)
	宮城	女川町女川浜字伊勢 12 番 1 (県原子力センターに隣接)	7.5	1,706	県石巻合同庁舎 (石巻市東中里 1 丁目 4 - 32)	県原子力センター研修室
	福島	大熊町大字下野上字大野 476 番地 3	第一原発から 5 第二原発から 12	1,230	県原町合同庁舎 (原町市錦町 1 丁目 30)	オフサイトセンター 1 階
	新潟	柏崎市三和町 5 番 48 号 (県放射線監視センターに合築)	8	1,807	県柏崎総合庁舎 (柏崎市三和町 5 番 55 号)	県柏崎総合庁舎大会議室
	静岡	浜岡町池新田 5215 番地の 1 (町役場に隣接)	2	2,490	県袋井土木事務所大東支所 (大東町大坂 2879 番地の 1)	県広報研修センター会議室 (浜岡町池新田 5585)
	石川	志賀町字安部屋亥 34 - 1 (県原子力センターに合築)	5	1,657	県中能登総合事務所 (七尾市小島町二部 33)	志賀町総合武道館 2 階 (志賀町字町)
	福井 敦賀	敦賀市金山 99 号 11 番 47	13.1	2,050	美浜原子力防災センター	オフサイトセンター 2 階
	美浜	美浜町佐田 64 号毛ノ鼻 1 - 6	8.5	1,825	敦賀原子力防災センター	オフサイトセンター 2 階
	大飯	大飯町成和第 1 号 1 番 1	7.2	1,825	高浜原子力防災センター	オフサイトセンター 2 階
	高浜	高浜町菌部 35 字一ツ橋 14 番地	6.5	2,054	大飯原子力防災センター	オフサイトセンター 2 階
	島根	松江市内中原町 52 番地 (県庁敷地内)	8.7	2,313	県松江合同庁舎 (松江市東津田町 1741 番地 1)	県職員会館多目的ホール (県庁敷地内)
	愛媛	伊方町湊浦 1993 番地の 1 (伊方町役場と合築)	4.5	1,680	県八幡浜地方局 (八幡浜市北浜 1 丁目 3 番 37 号)	伊方町役場
	佐賀	唐津市西浜町 2 番 5 号	14	1,689	唐津総合庁舎 (唐津市坊主町 433 の 1)	唐津総合庁舎大会議室
	鹿児島	川内市神田町 1 番 3 号	11	2,286	川内合同庁舎 (川内市神田町 1 番 22 号)	川内合同庁舎 4 階会議室
文科省・経産省	茨城	ひたちなか市西十三奉行 11601 番 12 (原子力緊急時支援・研修センターが隣接)	約 10	2,314	茨城県庁 (水戸市笠原町 978 番 6)	原子力緊急時支援・研修センター研修室
文科省	神奈川県 川崎	川崎市川崎区日の出 1 丁目 1 番 6 号	東芝炉から 2	805	県庁新庁舎 (横浜市中区日本大通 1)	川崎市大師こども文化センター (川崎市川崎区大師公園 1 番 4 号)
文科省・経産省	横須賀	横須賀市日の出町 1 丁目 4 番 7 号	GNF から 5 立教大炉から 8	1,436	県庁新庁舎 (横浜市中区日本大通 1)	県横須賀合同庁舎大会議室 (横須賀市日の出町 2 丁目 9 番 19 号)
文科省・経産省	大阪 熊取	熊取町野田 1010 番 1	京大炉、原燃工から 0.4	1,022	町役場及び町立総合健康センター (熊取町野田 1 丁目 1 番 1 号及び 8 号)	京大原子炉実験所原子炉応用センター (熊取町野田 1010 番 1)
文科省	東大阪	東大阪市新上小阪 1 番 3 号	近大炉から 0.45	830	大阪府庁防災情報センター (大阪府中央区大手前 2)	近畿大学 11 月ホール (東大阪市小若江 3 丁目)
文科省・経産省	岡山	上斎原村 514 番地の 1 (村役場に隣接)	サイクル機構人形峠から 2	1,279	上斎原村文化センター (上斎原村 409)	村役場別館 2 階大会議室

開放してケーブルを屋外まで配線したが、放射線防護上は好ましくない」との記述までである。

平常時の運営の問題

運営上の問題は、平常時と災害時に分けて考えたい。

平常時は、オフサイトセンターには国の原子力防災専門官と保安検査官が常駐している。しかし、常駐と言っても夜間は閉鎖され、休日も保安検査官が1名のみ配備されている程度である。また、都道府県原子力センター等と隣接している所は別にして、県、市町村も現地災害対策本部立ち上げの要員をオフサイトセンターに常駐させ、日常的に防災専門官との連携を密にすることが大切と考えるが、自治体職員を常駐させている所はなく、自治体職員用のスペースすら確保されていない。

オフサイトセンターは、本来、日常的に、地元自治体の能力向上のための防災業務要員の教育訓練や住民への知識の普及に貢献すべきである。事故の進展の速度、放射性物質の放出量、その時の気象状況などのいくつかの要素を組み入れて、机上のシミュレーションを繰り返してみることが防災業務要員の訓練には必須である。さらに、放射線測定器の取り扱いに習熟する訓練を行い、その上で、住民の参加を得た総合訓練が意味あるものになる。防災業務要員がこのような組織だった訓練を受けていない現行の訓練では、住民が参加したといっても、ただ訓練スケジュール通りに動かされただけで、訓練の中でどのような状況が想定されているから、住民がどのように動く必要があるかを約得させられていない。要員が住民に説明できないからで、これでは住民への知識の普及のせつかくの機会をむざむざと逃がしているということになる。訓練の際に要員から納得できる説明を受けることができれば、住民の行政への信頼が高まるはずだ。さらに、訓練だけでなく、住民が疑問を持った時などにセンターを訪ねて要員から説明を受けることや、センターの企画で住民への学習会を開くなどの努力が日常的行われるべきであろう。とくに学校の先生などの子どもの成長・学習に携わっている人々や医療関係者への学習の機会を定常的につくっておくことが必要だ。

緊急時の対応で行政が出す指示に住民がよく反応してくれるかどうかは、住民が行政に信頼を寄せているかどうかによる。いたずらにパニックを心配するより、事故になればど

のようなことになり、どのような対応が必要であるかを、日常的にデータをきちっと提示しながら、住民が納得する説明を繰り返すことが、住民への知識の普及とともに、行政への信頼を固めることになる。センターはここまで視野を広げて日常活動をすべきである。

災害時の参集・連携の問題

災害時の問題としては、最初に寄せ集め部隊の参集・連携の問題があげられる。オフサイトセンターには国、都道府県、市町村等の関係者が集まった原子力合同対策協議会およびこれをサポートする機能班が置かれることになっている（図1参照＝次頁）。

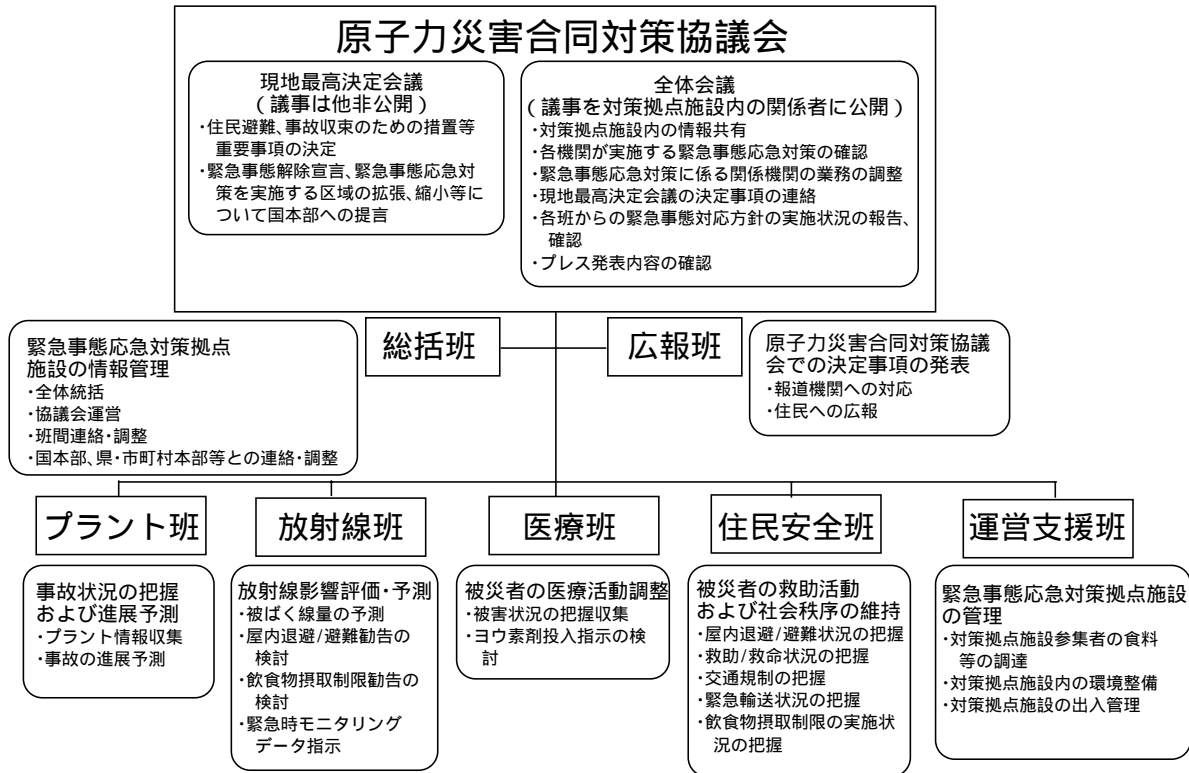
このうち、プラント班は原発からの情報をもとにERSS（緊急時対策支援システム）による事故状況の解析と進展の予測を、放射線班はSPEEDI（緊急時迅速放射線影響予測ネットワークシステム）による放出放射性物質の濃度分布とそれによる被曝の予測を行う。これには原発からの情報とモニタリングチームによる現場の測定が重要になる。この2班が迅速・的確に情報提供を行わないと、緊急対応策が決定できないことになるので、基本骨格を担っていると言える。

ところが、これら実働部隊となる機能班は、国の各省庁、都道府県、電力会社等の混成部隊であり、先に述べた訓練報告書でも「機能班の立ち上がりについては、班によってかなり差があった」「多くの機関から要員が参集すること、参加者全員が機能班に関する事前訓練を受けているわけではないこと等の理由から、一部の班では期待される機能を十分には発揮できないケースも見られた」「当日、初対面の人間が集まって、一緒に仕事をするためには、各自の役割を明確にし、最低限とるべき行動をまとめた手順書のようなものが必要である」と指摘せざるをえない状況が生じている。あらかじめシナリオが用意されている訓練でこの状況では、実際の災害時に機能しないのは目に見えている。また、機能班の要員に被曝を伴う作業を指揮命令する場合なども、寄せ集め混成部隊であるがゆえの困難を伴うと予想される。オフサイトセンターの運営要領を公開させ、事前に労働条件問題として交渉を行うとともに訓練で問題点をチェックしていく必要がある。

懸念される中央統制

運営上の第二の問題が、実はオフサイトセンターの最大の問題とも言える。オフサイト

図 1 緊急事態応急対策拠点施設における原子力災害現地対策本部の運営図



資源エネルギー庁原子力発電安全管理課「原子力安全・防災対策室のオフサイトセンターにおける運営(案)」2000年5月31日

センターが中央統制のための施設として機能するという問題である。従来の災害対策基本法をもとにした防災体制では、住民に避難勧告・命令を行なう権限を市町村長が有していることなどでも明らかなように、防災対策の基本は基礎自治体である市町村が行なうこととされていた。原災法も災害対策基本法の特別法としてこの枠組みを維持しているが、国が合同対策協議会を主導し、結果的に自治体は合同対策協議会からの指示待ちの状態となり対策が遅れることが想定される。国 道府県 市町村というヒエラルキーがオフサイトセンターの中を支配するのだ。これでは、JCO 臨界事故の際に東海村村長が防災計画に基づかない個人的な判断で避難の要請を行なったようなことは今後は期待できないといえよう。

事故の情報も、中央統制で処理が行われるシステムだ。先ほども述べたように、事故時の緊急時対応にはプラント班と放射線班のデータが基本的骨格となるが、ERSS と SPEEDI は国がもっていて、茨城と福井に設けられた原子力緊急時支援・研修センターで集約・整理された後にそこでの解析結果がオフサイトセンターへ送られるシステムになっている。たとえば ERSS について、事故進展の状況についての情報に疑問が出た時にオフサイトセンターから直接原発の現場に問い合わせ

て、データを確認して取るというシステムは考えられていない。これは解析が必要だから、その解析システムがあるところへデータが行き、解析の結果をオフサイトセンターへ送るというシステムが組み立てられているためだ。しかも、その解析システムがどのようなものかは、とくに関係市町村にとっては、ブラックボックスのようなものだ。SPEEDI についても同様だ。要するに決定権は中央の政府が握っていて、現場は中央からの情報にしたがって対応する仕組みなのだ。原災法の問題点を象徴していると言える。

国と自治体の関係だけではない。危機管理を理由にした情報統制はすでに具体的な指示として示されている。原子力安全・保安院は、オフサイトセンター取材に関し センター内へのマスコミの原則立ち入り禁止、 合同対策協議会は非公開、 同協議会や各機能班エリアの状況は無音声映像でプレスルームに配信、などの対応方針を決めている。合同対策協議会用の会議室は、情報統制できるように他の場所とは区切られてつくられているし、オフサイトセンターの要件であったプレスルームも規定をよく読むと「敷地内又はその近傍」に報道用の区画があればよく、福島と福井県内のオフサイトセンター以外は建屋内にプレスルームは設けられていない。

オフサイトセンターへのマスコミの立入禁止は、臨界事故での取材攻勢や決定が出る前の推測報道が問題になったことを重視したのであるが、住民防災無線や広報車、ヘリコプターによる広報が十分に住民に徹底しないなか、テレビなどによるマスコミ報道は大きな役割を担っている。決定プロセスがきめ細かく公開され、決定が迅速に行われれば、推測報道による混乱は避けることができると思われ、マスコミ排除の理由とすることはできない。

臨界事故でも住田健二安全委員会委員長代理（当時）が「周辺住民の避難が始まった頃から、突然情報の流れが悪くなっている。そのきっかけが各種対策本部の活動開始と時間的に一致することから、私は、階層別、系統別の情報統制が始まったために情報が滞ったのではないかと推測している」（住田『原子力とどうつきあうか』筑摩書房 139 頁）と指摘する事態があった。対策本部による情報統制が今後はさらに強化されると考えられる。災害時の住民広報のあり方、情報公開のあり方を事前に交渉で詰めておく必要がある。

原子力災害の判断基準

ところで、合同対策協議会が設置されるのは原子力緊急事態宣言が行われた時である。宣言の判断基準は敷地境界で 500 マイクロシーベルト/時（自然界の約 1 万倍）の放射線が検出されたときなどとされており、「原子力災害対策特別措置法解説」（原子力防災法令研究会編・大成出版社）にも、「原子力緊急事態宣言が発出された段階では、既に住民の生命、身体に被害が生じているおそれがある」と記述されている。仮にチェルノブイリ級の重大事故でしか発出されない原子力緊急事態宣言の時にだけオフサイトセンターを使うのであれば、この施設は第 2 の PR センターとしてしか期待されていないことになる。重大事故はもちろん、重大事故にいたる前の軽微な事故時にもオフサイトセンターを活用させるには、自治体の防災計画で災害対策本部の設置基準を国よりも引き下げた独自基準とさせる必要がある。これまでの取り組みの結果、宮城、福島、新潟、茨城、福井、京都、島根、愛媛の各県は、災害対策本部設置基準を国並みとせず、原子力事業者から事故通報がある 5 マイクロシーベルト/時を検出した時点で災害対策本部を設置する計画である。防災計画の策定・改訂時には災害対策基本法の規定により事前協議があるため、臨界事故以前は

防災指針と異なる地域防災計画を国は認めてこなかったが、現在は「防災指針はあくまで目安」という私達の主張を無視することができなくなっているのだ。

原子力防災と市町村

さらにもうひとつの問題は、緊急事態宣言の前の段階での判断の責任を誰が持つかということである。迅速な初期対応のためには、この問題の検討が避けられない。事故対策のための災害対策本部設置以前の警戒体制は、常駐している原子力防災専門官の主導のもとで動くと予想できる。事実各地の防災訓練ではこの形がとられている。そこでは市町村や道県という自治体の動きは、会議で決まったことを受け取り連絡することに終始している。原子力防災専門官の知識・能力が活用されるべきであることはいうまでもないが、対応策決定の権限は、災害対策基本法にもとづいて、市町村長にある。ところが、このことがほとんど意識されていない。原災法ができたのであるから、国にすべてお任せとでもいう状況になっているかに見えるが、原災法は災害対策基本法の特別法であることに注目したい。

現行の原子力防災の考え方は、原子炉の安全性に重大な問題が発生し放射性物質の放出の可能性が高いか、放射性物質が放出されたかということからスタートする。事故のあり方によって対応策を準備し実行するための時間余裕に違いが生じることは当然であっても、迅速な対応が迫られると考えるべきであろう。すなわち初期対応が迅速に行われることが重要であるから、市町村長の判断によって、ある限られた範囲であるとしても、迅速に対応することが望まれる。JCO 事故の東海村住民の避難が具体的にその必要性を示している。道県や国の対応は、その後により広域の対応が必要になった場合と考えるべきであろう。

この意識を市町村という基礎自治体が明確に持つべきである。市町村が原子力に関する知識をそれなりに持ち、初期対応の判断能力を維持することが不可欠である。この能力を養成する努力を完全に欠如したままの原子力利用が現在まで続いている。そして、原災法は市町村の能力は不要だという状況を作っているのではないのか。原子力防災の根本的な欠陥といえよう。

地域はある限られた範囲であっても迅速さが必要な初期対応、より広い地域が対象となる中期的な対応、さちに長い時間にわたる長

期的な対応というように対応を整理して、原子力防災の考え方をシステム化する必要がある。その中で日常活動と緊急時活動の拠点としてオフサイトセンターの位置づけを検討すべきであろう。

オフサイトセンターの実態

撮影・末田一秀

六ヶ所オフサイトセンター

除染室シャワーブース

更衣スペースは無い



汚染した衣服の脱いで除染室全体が汚染されないか？

六ヶ所オフサイトセンター

東大阪オフサイトセンター

（除染室のハンドフットモニター）



