

## プロローグ

2011年3月15日（震災発生4日後）未明、午前4時17分。

清水正孝東京電力社長は、官邸5階の総理執務室にたったひとりが入ってきた。菅直人総理の斜め前の椅子に座るように促され、黙ったまま腰を掛けた。

清水社長の横には海江田万里経済産業大臣、向かい側には枝野幸男内閣官房長官、その横に藤井裕久内閣官房副長官。松本龍防災担当大臣、細野豪志、寺田学両総理大臣補佐官、伊藤哲朗内閣危機管理監、そして内閣官房副長官だった私も顔をそろえた。

菅総理が穏やかながらはっきりとした口調で口火を切った。

「連日、ご苦勞様です。結論から申し上げます。撤退などありませんから」

清水社長はややうなだれながら

「はい、分かりました」と頭を下げた。

私は「ああ、これできにかく福島第一原発の作業は続くことになった……」と考えた。のちに海江田大臣は、このときのことを「(清水社長は)あれだけ、撤退、撤退と言っていたのに……」と回想している。

これが、あの撤退騒動のときの私の記憶である。他のメンバーに確認しても、大きな違いはない。

2011年3月11日に起きた東京電力福島第一原発事故については、すでに政府や国会、民間の事故調査委員会やマスメディア、ジャーナリストによって検証が重ねられてきた。それらは多くの事故関係者に取材や聴き取りを重ね、多角的な視点から事故の全体像に迫ろうとしている。

そのうえで私が本書を執筆する目的は、事故調査委員会などのようにこの原発事故の全体像を明らかにすることではない。むしろあえて官邸からの視角に絞って、事故の「真実」を記すことを目指している。

当時、官房副長官という職にあった私は、事故発生当初から官邸のメンバーとして、政策の意思決定プロセスに直接携わった。総理や官房長官らに情報を伝え、意見を交わし、各省庁と協議しながら、いくつかのオペレーションを指揮した。

官邸で意思決定をする立場にあった人間が、その時々でどういう状況にあって、どういう情報を手にしていたのか。その情報を手がかりに何を考え、どういう議論を経て実際の政策に移したか。すなわち、いったいそのとき官邸で何が起こっていたのか――。

本書は、そのプロセスを当事者の視点からつづった記録である。官邸から今回の原発事故がどのように見えていたかを、なるべく具体的に示したい。

#### ↑ファクトによる意思決定

事故の発生当初から政府は、事故への対処のほか、住民避難、計画停電といった対応策を次々に打ち出した。それらの対応策を決めた理由はその都度可能な範囲で説明したが、ではその結論に至るまでにどういう議論があったのか、誰がどんなかたちで関わっていたのかという具体的なプロセスは、国民の目には見えなかった。メディアが当事者に直接取材して、それを報じる機会もほとんどなかった。

一方、人命救助、物資の供給に一分一秒を争う中で、政府にも各オペレーションを決めるまでの議論の過程を外に向けて発信する時間と余裕がなかった。

当初、官邸と国民とのコミュニケーションの手段として機能していたのは、菅総理と枝野官房長官による記者会見だけだった。中でも枝野官房長官の記者会見は頻繁に開かれた

が、その性質上、意思決定の結果の報告にとどまったことは否定できない。

その中で、官邸の対応は「場当たりの」「ちぐはぐ」とさまざまな批判を浴びた。私たちはそれを真摯に受け止め、反省しなければならぬ。しかし、中にはメディアと官邸との情報共有の不足を背景として、事実と反する報道がなされ、誤解を招いたままひと歩きした情報もあった。

たとえば「イラ菅」に怒鳴られ、官僚はやる気が失せた」とか「菅内閣は官僚を使いこなせない」などの批判を受けた。

日本の官僚組織の名誉にかけて言いたい。あれほどの大震災で、1万5000人超の人命が失われるような状況を目の当たりにして、そんな理由で職務を果たさなかった官僚がいるとは私には思えない。

政治家も官僚も懸命だった。人命救助の報を受け、政治家も官僚も関係なく握手をし、手を取り合って喜んだ。危機管理センターのスタッフ、各省庁の職員、現地派遣の自衛官、警察官、海上保安官、消防署員、地方公共団体の職員——力を尽くした人々を数え上げればきりが無い。一方で、いわゆる「原子カムラ」の面々が、当時、何を考え、何を守ろうとしたのかは知る由もない。

もちろん、本書はメディアを批判したり、誰が悪いのかと犯人捜しをしたりすることを

目的としてはいいない。それはあまり建設的な作業とはいえないだろう。

官邸での意思決定の過程が国民に見えにくいのは今に始まったことではない。官邸ばかりか、政策決定の議論が密室で進むことが政治の仕組みとして定着してきた。それが政治と国民とのデイスコミュニケーション（コミュニケーションの不全、不能）を生み、政治不信につながってきた。

政治の意思決定のプロセスを開示して、問題がどこにあったのかを検証していくことは、今回の事故を教訓として生かすためには不可欠の作業である。

官邸がすべての情報を手にしているとは限らない。ましてや全体像がすべて見えているわけではない。それでも判断を迫られる。それが官邸である。

つまり、官邸から見える景色が決定的に重要なのは、官邸はそのとき目の前にあるファクトに基づいてのみ意思決定せざるを得ず、それが現実のオペレーションの指示や具体的な政策に移されるからである。言い方を換えると、官邸はその時点で官邸が有する情報と人的リソース、法的権限、法的根拠をもってしか意思決定できない、ということである。

#### ↑東電撤退問題

今回、その問題が象徴的に表れたのは、冒頭に記した東京電力のいわゆる「撤退問題」

だった。

事故発生から3日を経た3月14日から15日にかけて、福島第一原発は危機的な状態に陥っていた。1号機と3号機はすでに水素爆発を起こし、2号機は炉心の水位が下がって、圧力が高まるなど、オペレーションは困難を極めていた。

そのとき、東電から官邸に現地からの「撤退」が申し入れられた。官邸はそれを退けて、結局、東電本店内に福島原発事故対策統合本部を設置するのだが、のちに東電は「申し入れた撤退は『全面撤退』ではなく、必要な作業員を現地に残す『一部退避』のつもりだった」と主張することになる。これが各事故調査委員会での論点のひとつとなり、マスメディアも盛んに取り上げた撤退問題である。

議論の焦点は「東電の意思が全面撤退だったか、一部退避だったか」という点に絞られていた。しかし、考えていただきたい。東電がのちになって主張している「当時、どういうつもりで撤退を申し入れたか」が本当に重要なのだろうか。

むしろ決定的に重要な意味を持っていたのは、「東電はその申し入れをどのように伝えてきたか」、そして「その申し入れを官邸がどのように受け止めたか」である。なぜなら、繰り返しになるが、官邸はその時点での目の前にあるファクトをもとに瞬間、瞬間の意思決定をせざるを得ないのであり、そのファクトとは「官邸が受け止めた情報と事実」以外に

はあり得ないからだ。

その意思決定には多数の人命が直接関わっていた。福島第一原発の作業員や地域住民を大量被曝から最大限守るためのオペレーションを、1分でも1秒でも早く実行に移す必要に迫られていた。

くわしい経緯は本書を見ていただきたいが、当時、東電から申し入れられた撤退を「全面撤退」以外の意味で受け取った官邸メンバーは誰ひとりとしていなかった。

「官邸は、深刻かつ真剣に「撤退」を受け止め、対応を協議していた。」

だからこそ、15日未明に関係閣僚を召集して、菅総理と世に言う「御前会議」を開き、官邸に呼び出した清水社長に「撤退はあり得ない」と告げ、東電との事故対策統合本部設置のために総理をはじめ官邸メンバーが東電本店に乗り込むという措置をとったのだ。それぐらい「全面撤退」への強い危機感が募っていた。

事実、2012年6月8日の国会事故調査委員会の資料では、東電内部のテレビ会議における重要なやりとりが公開されている。

まさに東電からの撤退要請の電話が官邸に入ってきていた3月14日の午後7時55分に、東電の高橋明男フェローによる「武藤さん、これ、全員のサイトからの退避っていうのは何時頃になるんですかねえ」という武藤栄副社長に向けた発言の記録があったのだ。

「撤退」が東電にとって何を意味しようと、官邸は「全面撤退」をファクトとして受け取った。それが官邸の見ていた景色のすべてだった。

こうした情報の解釈の齟齬や行き違いは、今回の事故をめぐる各局面で相次いだ。「あのとき、こちら側はこういうつもりだった」「実は情報を持っていた」、そして最も衝撃だったのは事故発生後2カ月以上経ってからの「実はメルトダウンしていた」だろう。

こういった釈明は後になっていくらでもできるが、その情報や事実が最終的にその時点で官邸に伝わっていなければ何の意味もない。

それが私の言う「官邸から見える景色」である。本書を通じて、少しでも読者にその景色のリアリティを共有してもらえればと思う。

#### †「福山ノート」とは

とはいえ、本書の内容は結局、官邸側の、政治家の言い訳ではないのか、自己保身のための弁解ではないのか、という批判を避け得ないことはもとより覚悟している。

しかし、それは私の本意ではない。私は本書で官邸の判断や決定が正しかったと主張したいわけではない。限られた情報の中で下した判断が正しいかどうかは、当然、議論があつてしかるべきだ。



そのときあった情報をもとに私たちは意思決定をした。意思決定にはすべて理由がある。別の情報があれば別の決定があり得たかもしれない。では、その情報が届かなかった理由は何だったのか。その決定に至るまでに他にできることがなかったのか。なされた決定のプロセスは適切だったか。本書でそれを検証したいと思う。

当時の状況を記す際、大きな手がかりとなったのが、一部のマスメディアによって「福山ノート」と呼ばれた大判の大学ノートだった。事故発生当初から私が走り書きした覚え書きで、それはデータのメモであり、関係者が発した言葉であり、議事録の断片だった。ノートへの記録は2011年6月12日まで続き、計4冊になった。

記憶があいまいな部分はノートが補強してくれた。本書では、そのノートの記録を随所に引用しながら当時の状況を再現した。

本書の構成を簡単に説明する。

第1章は、地震の発生から原発事故の対応に追われた官邸の5日間のドキュメントである。各事故調査委員会などすでに報告された事実と重なる部分もあるが、新たな事実も含まれている。何よりもそのとき、私が何を感じたかを率直に記した。

第2章は、日米の協力態勢、SPEDDI、計画的避難計画がテーマである。巨大大事故

への全省庁を挙げての政府の対応は多方面に及んだ。その中でこの3つは、メディアや国民の厳しい批判にさらされた。その背景を含めて、あらためて検証した。

第3章では、事故が残した課題と教訓を考えた。まずシビアアクシデントに臨む政府の体制、そして国民とのリスクコミュニケーションだ。事故の教訓は未来に生かされなければならぬ。「脱原発」「再生可能エネルギーの未来」に向けた私の提言を含む未来への展望を示した。

最後に、事故発生から1年5カ月が経過したこの時期に、なぜ本書を出版するのかを記しておきたい。

私は原発事故の対応に携わった官邸チームのひとりとして、各事故調査委員会のヒアリングの対象者だった。その当事者が、それぞれの調査結果が出る前に公的に情報を発信すれば、調査結果に何らかの影響を与える恐れがある。それは避けたかった。

2012年7月には、国会事故調の報告書と政府事故調の最終報告書が出た。3月の民間事故調（福島原発事故独立検証委員会）の報告書も含め、今回の事故に対する一定の評価は出そろったと言えるだろう。

そうした調査報告に加えて、官邸という意思決定者側から見た原発事故の記録も一面の真実であり、それを伝えることには何らかの歴史的な意義があるのでないかと考えた。

力不足を承知のうえで執筆を始めた。そして、できるだけ具体的に記すことを心がけた。記録性を重んじて、登場する人物は原則的に実名とした。肩書きは当時のものである。

なお、私は政府、国会、民間事故調それぞれのヒアリングを受けたが、そのときに本書の内容とほとんど同じ証言をしたことも付記しておきたい。

では、時計の針を「あの日」に戻してみよう。