

東日本大震災における自治体広報の役割と その問題点に関する研究

研究代表者 社会・歴史学系 佐々木康文

1. 調査研究の目的

本研究の目的は、東日本大震災および原発事故発生後における福島県内の関係自治体の「情報伝達の実態」を明らかにし、その「問題点」を探ることである。しかしながら、震災と原発事故発生後における自治体の情報伝達と言っても、被災した自治体のおかれた状態や抱えた問題などによって様々であり、幅が広く、その全体像を短期間で明らかにするのは困難である。それ故、本研究は、主に福島第一原発事故発生後の関係自治体の情報伝達の実態とその問題点に焦点を絞り、原発事故の状況や避難に関する情報などが、国や県からどのようにして関係自治体に伝達され、住民に知らされていったのかについて検討を行った。

今回の福島第一原発事故とその後の避難をめぐることは、国や県などから関係自治体への状況説明および情報伝達が不十分であったという指摘がある。そのことによって、関係する自治体と住民による適切な状況認識や判断が困難となり、情報不足による戸惑いや不安、無用な被曝などが生じたのではないかという声も上がっている。また、原発事故の発生に備えて策定されていた「地域防災計画」において、事故発生時に機能することになっていた様々な情報伝達手段が、実際には機能しなかったケースもあった。災害時に役立つはずの防災行政無線などが不通になった場合や長時間の停電に対する備えが十分でなかったという問題もあったと思われる。

本研究は、福島原発事故発生後に関係する自治体において生じた情報伝達をめぐる諸問題を分析し、今後行われると思われる防災計画の見直しなどに生かすことを目的としている。

2. 調査研究組織

<研究代表者>

社会・歴史学系 佐々木康文

3. 調査研究計画・方法

新聞や雑誌などの報道分析、関係する自治体や被災者などに対する調査票調査および聞き取り調査などによって、原発事故発生後における関係自治体の情報伝達の実態と問題点を明らかにする。

4. 経過や結果

「調査研究計画・方法」においても述べたように、本研究では、新聞や雑誌などの報道分析に加え、調査票調査および必要に応じて聞き取り調査を行うことで問題を明らかにする手法をとった。しかしながら、原発事故によって避難を余儀なくされている自治体の防災担当者は、震災と原発事故から半年が経過しようとしている現在でも非常に多忙な状況にあり、調査票調査への協力の内諾がえられている場合でも返送が遅れているケースもある。また、調査票調査によって得られた回答が、別の調査や報道されている事実と一部食い違っている部分もあり、これらの確認にもさらに時間がかかる見通しである。以上のような限界はあるが、本研究が行った調査を通じて明らかになったのは次のようなことである。

[1] 原発事故発生後の通信手段とその状況について
福島第一原発事故の発生後に起きた問題としてしばしば取り上げられるのは、国や県などから関係自治体に対して行われるべき状況説明および情報伝達が不十分であったことである。しかしながら、国や県などが関係自治体に対して何らかの説明や情報伝達を行うには、それらを可能にする通信手段が機能していなければならない。東日本大震災と原発事故が発生した直後の関係自治体においては、外部との連絡に利用できた通信手段がごく一部に限られていたり、ほとんどがつかないというケースが多かった。しかし、自治体によっては、避難や屋内退避指示が出るまでの間に、他の自治体よりも素早く回復した通信手段もあれば、震災後に他の自治体が全く利用不可であった通信手段が奇跡的に利用できたケースもあり、自治体ごとに状況は様々であった。

(1)一般固定電話

電話回線が破損してしまったなどの理由で、一般固定電話が避難や屋内退避指示が出るまでの間に全く利用できなかったという自治体が複数あった。他の自治体の一般固定電話に関しては、震災直後には通じなかったが、震災当日や翌日以降に回復したというケースもあった。しかしこれらのケースにおいても、混信などが起こり十分には機能しなかったようである。この他には、混信などの問題があったが、その後回復し、外部との連絡手段として十分機能したという自治体もあった。

公衆電話に関しては、一部の避難所などで利用できたという話があるが、まだ十分に調査しきれていない。

(2)携帯電話

携帯電話に関しては、震災直後は利用できなかったが、その後回復し、外部との連絡に大変役立ったという自治体がある一方で、不具合があり外部との連絡手段としては十分に機能しなかったという自治体もあった。なお、震災直後に大熊町の総合スポーツセンターに避難していた方の話によれば、携帯電話は震災直後にはつながったが、そのうちつながりにくくなり、何回もかけているとたまにつながるといった状態が続いていたようである。しかし、停電のため充電することもできず、外部との安定的な通信手段とはならなかったようである。

(3)福島県総合情報通信ネットワーク

(県の防災行政無線)

このネットワークは、地上系と衛星系による通信の多ルート化をはかった上で、災害発生時などに福島県庁からの一斉指令を県内の市町村が受信するほか、電話、FAX、データ通信、画像の受信などができるシステムであった。本来であれば、災害発生時に力を発揮するはずであったが、複数の自治体が、全く機能しなかったと回答している。他方で、地上系はつながらなかったが、衛星系のルートは無事に機能し、このルートを通じた県庁からの一斉送信、電話、FAXが利用可能であったという自治体も複数あった。なお、これらの自治体は、震災後の外部との連絡手段として、このネットワークが大変役立ったと回答している。

(4)インターネット

インターネットは停電などの影響で使用できなかったという自治体が多かったようである。震災後すぐに復旧した場合でも、震災と原発事故の併発という切迫した状況下では、外部との連絡手段としてはあまり役立たなかったようである。また、そもそもインターネットを災害などの非常時に外部と連絡を取る手段とはみなしていなかった自治体もあった。

(5)衛星携帯電話

今回の大震災においては、停電やその他の理由で、多くの一般固定電話や携帯電話の通話ができなくなった。また、災害時に備えてルートが二重化されていた福島県の防災行政無線も、全く機能しないケースが生じた。地上の設備を利用した通信手段が使用不能になった場合に備えて、自治体によっては衛星携帯電話を所有している。しかしながら今回の調査を行った自治体の多くは、ごく一部を除いて、衛星携帯電話を所有していなかった。衛星携帯電話は、電源の問題はあるが、一般の固定電話や携帯電話が使用不能な場合でも利用できる可能性が高く、しかも避難のために移動している状態でも外部との連絡がとれるというメリットがある。

[2] 国、県などからの関係自治体に対する状況説明や情報伝達について

[1] で確認したように、原発事故によって避難や屋内退避を余儀なくされた自治体が外部と連絡をとる手段は、震災発生直後ほとんどが機能しないか、利用できたとしても限られていた。しかしながら、そのような状態であったとはいえ、通信手段が生きている自治体に対しては、国、県などから原発事故の状況説明や避難および屋内退避に関わる情報などが伝達される必要があったはずである。また、情報を伝達するルートが生きていたとしても、それを活用して必要な情報を伝達しようという人間の行為が存在しなければ、今回のような原発事故が起こった場合には、関係する自治体が状況を認識したり、適切な行動をとることができないであろう。すでにマスコミなどにおいて報道されていることとも重なるが、本研究による調査で、以下のようなことが明らかになった。

(1)オフサイトセンターについて

オフサイトセンターは、原発事故などの緊急事態

が発生した際に、国、県、関係市町村、原子力事業所等の関係機関、専門家などが一堂に会して、情報を共有したり、連携しながら対策を講じていくための拠点施設である。様々な報道によれば、今回の原発事故の場合、オフサイトセンターは原発から約5キロ離れた場所に置かれており、震災後に「現地対策本部」がおかれ、国や県などの関係者が集まった。しかし、一般電話回線は不通、国、県、市町村などが情報を共有する手段になるはずだったテレビ会議システムも動かなかった。オフサイトセンターにおかれた現地の対策本部は、原発の情報を、国や県をはじめ、原発立地町でありオフサイトセンターがおかれている大熊町にさえ十分に伝達できなかったようである。高い放射線量が計測されたこともあって、当初予定されていた役割を果たすことができないまま、オフサイトセンターにおかれた現地対策本部は、大熊町から60キロ離れた福島市に撤退することになった。なお今回の調査では、オフサイトセンターでテレビ会議システムなどを使って行われたかつての大規模な訓練が、残念ながら全く役に立たなかったという回答があった。今回の事故の際にオフサイトセンターが機能しなかった原因を探るのみならず、大規模な避難が必要となるような深刻な事故が発生した場合に、しかも通信手段や電源が限られた状況において、オフサイトセンターがどのような機能を果たすことができるのかについて再検討する必要があると思われる。

(2) 原発事故の状況説明

国や県などからの原発事故に関する状況説明については、外部との通信手段が絶たれていた自治体はもちろんのこと、利用可能な通信手段があった自治体に対してはほとんどなかった。東電からの状況説明に関しては、原発事故の状況がFAXで60枚近く送られてきたという自治体があった。また、震災後も生きていた東電とのホットラインによって、原災法第10条および第15条に基づく通知はなされたが、住民の安全確保のために必要な情報提供などはなかったと答えている自治体もある。住民の安全確保に必要な情報提供が不十分だったということに関しては、SPEEDIによって計算されていた放射能影響予測の結果が関係する自治体や住民に知らされなかったという問題が大きく取り上げられたことから分かるように、国や県についても言えることであろう。

なお、今回の原発事故の状況を把握する情報源として、ほとんどの自治体が役に立ったと答えたのは、テレビやラジオである。他に情報を得る手段が何もない中で、分かりやすい説明と専門家のコメントなどをまじえながら広範囲に素早く情報を提供するテレビやラジオの情報がなければ、原発事故の周辺自治体はおかれている状況を把握することができなかっただろう。しかしながら、このような形で伝えられる情報は、国や県が責任をもって伝えるものとは違うものであり、すでに古くなったもの、推測、不十分さ、不正確さなどが含まれる可能性も否定できない。本来であれば国や県などから十分な説明と情報提供を直接受けるべき事柄を、離れた場所から届く電波によって間接的にしか知ることができなかったというのは、異常なことだと言わなければならない。今後検討されなければならないのは、今回のように外部との通信手段を失った関係自治体があった場合にはどうすべきか、また、通信手段を失っていない自治体があったにも関わらず、何故それらの自治体に事故の状況説明や情報伝達が十分に行われなかったのかということであろう。想定しきれない様々な不運が重なったとはいえ、これらの原因を探り、今後に生かさなければならぬ。

(3) 避難および屋内退避指示の伝達について

国や県から出された避難および屋内退避の指示に関しては、福島県総合情報通信ネットワーク（県の防災無線）が機能していた自治体は、県からの連絡があったと答えている（これらの自治体はテレビから得られた情報も役立ったと答えている）。また、原発立地町である大熊町に関しては、避難指示が3キロ圏内に出される見通しであることについて東電関係者が直接連絡してきたことや、避難指示が10キロ圏内に拡大されることについて官邸から電話がかかってきたことが報道されている（ただし原発事故の詳しい説明はなかったようだ）。しかし、多くの自治体は、テレビやラジオによって指示が出たことを知ったと答えている。また、テレビで隣の町が避難したことを知ったことが、避難の決断につながったという自治体もあった。テレビやラジオがなかったら、このような指示が伝わるのが遅れたり、決断が遅くなった可能性もある。

なお、住民に避難を呼びかける際に、具体的な避難場所や方向を示したと答えた自治体があったが、SPEEDIによる予測結果が伝達されなかったため、

高濃度の放射性物質が放出された方向や場所などに避難してしまったケースもあった。

避難や屋内退避指示が、災害時のために用意していた手段ではなく、テレビを通じて伝わったことや、国や県が持っていたはずの放射線に関する情報が関係する自治体に対して適切に伝えられなかったケースがあったことは、原子力災害時の住民の安全確保と被ばく量の低減ということから考えても大きな問題であったと言えるだろう。

[3] 関係自治体による住民への情報伝達について

ここまでは、国や県などから関係する自治体に対して、原発事故の状況説明、避難や屋内退避の指示がどのように行われたのか、非常時に利用されるはずだった通信手段がどのような状態であったのかについて述べてきた。ここでは、何らかの形で関係自治体に伝わった情報が、その自治体の住民にどのようにして伝達されたかについて述べてみたい。

(1) 原発事故の状況説明

すでに確認してきたように、国、県、東電などからは、関連する自治体に対して、原発事故の状況が十分に説明されるということにはなかった。避難や屋内退避指示が出た自治体が、原発事故の状況を把握する手段となったのはテレビやラジオである（特にテレビ）。このようなことから考えると、仮に関係する自治体が住民から事故の説明を求められても、テレビやラジオで得た情報以上のことは説明できなかった可能性が高い。なお、これらの自治体の住民が、停電が続く自治体が多かった中で、テレビなどから情報を得ることが可能だったかについてはまだ十分に調査しきれていない。ただし、原発立地町である大熊町の総合スポーツセンター（避難所になっていた）に避難していた方の話によると、この避難所は12日の朝に避難が開始されるまでずっと停電したままであり、テレビが見えるような状態ではなかった。カーナビや携帯電話のワンセグを見たり、携帯型のラジオによって、地震や津波の情報を得ることは可能であったが、電源やガソリンに対する不安があり、長時間利用し続けることはできなかった。また、震災発生後から3月11日深夜にかけては、原発事故よりは、地震と津波に関する報道が多く、原発事故がこれほど深刻であったことを知ったのは避難して大熊町を離れた後のことであった（原発事故が起こって放射能が漏れているらしいという

情報は、避難所において知ったが、詳しいことは分からなかった）。同じようなことが、他の場所でも起こっていたとすると、関係する自治体から住民に対して伝えられた原発事故に関する情報はごく基本的なものだけで、テレビやラジオを利用できなかった住民は、自分たちが置かれている状況をほとんど知らないまま避難した可能性もある。

(2) 避難および屋内退避指示

多くの自治体がテレビなどを介して知ることになった避難および屋内退避指示は、災害時に備えて設置されていた装置や伝達方法によって住民に伝達された。多くの自治体を利用したのは、防災行政無線（屋外拡声装置、個別受信機）、広報車、地区や町内会の役員による伝達、消防関係者を通じた伝達である。住民に対する避難や屋内退避の指示がうまくいったかどうかについては、概ねうまくいったあるいはかなりうまくいったという回答が多かったが、一部に伝わらなかった可能性があるという回答（地元紙の報道で、避難を知らずに取り残されてしまった住民がいたことが明らかになっている）や、地震と津波で使用不能になった防災行政無線の屋外子局があったこと、家の中では防災行政無線や広報車の声が聞こえづらいという住民がいたとの回答もあった。この他には、災害時の情報伝達に備えて、緊急情報メールサービスの利用を考えていた自治体もあったが、実際には機能しなかったようである。

また、要援護者に対する指示の伝達についても、うまくいったと答えている自治体もあるが、一部の対象者に伝達されなかった可能性がある、要援護者に関する詳細な情報が不足していたなどの回答があった。実際、ある自治体では、全盲の独居老人が避難を知らずに取り残されたという報道もなされている。また、要援護者に関しては、その名前や住所を把握するだけでは不十分であり、様々な条件や環境が整わなければ簡単には避難ができないという指摘がなされている。そのようなことも含めた詳細な情報を調査し、サポートする態勢を整えておく必要がある。

なお、今回の原発事故においては、福島県外など、役所の移転先からは離れた場所に避難した住民も数多く存在した。このため、これらの住民の居場所を把握し、広報や情報伝達を行う必要性が生じた。多くの自治体が、コールセンターを設置したり、広報紙などを郵送したり、HPで情報を発信し

たりしているが、かなりのコストがかかっているようである。

[4] その他

ここまで述べてきたことに加えて、重要であると思われるのは、以下のようなことである。

(1)非常用電源確保の重要性

最後に、本研究の調査によって明らかになってきたのは、非常用電源確保の重要性である。今回の原発事故が深刻なものになった大きな原因は、地震と津波によって電源が失われたことだと言われている。電源がなくなることは、原子力発電所だけでなく、原発事故によって避難や屋内退避を余儀なくされた自治体に対しても大きな問題をもたらす。すなわち、すでに述べたように、多くの自治体が原発事故の状況を把握したり、避難および屋内退避指示が出されたことを知ったのはテレビというメディアを通じてのことであった。ほとんどのメディアが機能しない中で、テレビから伝わってくる情報がなかったら、情報不足によって、避難が遅れたり様々な混乱が生じた可能性もある。また、避難や屋内退避指示を住民に伝達する際には、防災行政無線を利用した自治体が多かった。これらのものはすべて電源を必要とする。非常時には、様々な情報を入手したうえで、判断を行い、それらを住民に速やかに伝達することが自治体の大きな役割の一つであるが、機器を動かすための電源が確保できなければ、その役割を果たすことはできなくなってしまう。原発事故によって避難や屋内退避が必要となった場合、住民の安全確保と被ばく量の低減をはかるために、自治体は住民に対して速やかに情報や指示を伝達する必要がある。万が一原発事故が生じた場合に影響を受ける可能性がある自治体には、原子力発電所が電源を喪失しているような中でも、非常用電源がしっかり確保できるような備えが求められる。

5. まとめと今後の展望

震災後しばらくして、原発事故による避難や屋内退避を余儀なくされた自治体に対して、国や県などから原発事故の状況説明や避難指示などの伝達が十分に行われなかったという問題が新聞やテレビなどで報道された。

ごく一部をのぞき、原発周辺にある自治体の多くは、国や県などからの連絡ではなく、テレビなどを介して自分たちの置かれている状況を知り、避難と屋内退避指示が出されたことを知った。千年に一度の大震災がもたらした様々な不運が重なったとはいえ、原発事故の際には、住民の安全確保と被ばく量の低減をはかる必要があり、そのためには自治体や住民が自ら判断し行動するために必要な情報の提供や状況説明が行われる必要があった。もちろん、情報を伝達する手段が限られ、事故現場が混乱する中で、国や県なども十分な情報を把握していなかった可能性も高い。しかしながら、利用できる情報伝達手段があったにも関わらず十分に利用されなかったり、本来なら伝えられるべき情報があったにも関わらず、伝達されなかったケースがあったかもしれない。また、災害時に利用する予定になっていた通信手段の使用不能や停電など、様々な想定外の状況に備えて、さらに多様な情報伝達手段を用意しておくべきだったのかもしれない。本来あってはならないことが、どうして起こってしまったのか。本研究は、震災直後における原発周辺自治体の情報伝達の状況とその問題点を明らかにするために、報道分析、調査票調査、聞き取り調査を行ってきた。しかしながら、本研究が明らかにしたことは、把握すべき全体像のごく一部にとどまっている。今回の研究によって得られた事実などを出発点にして、まだ十分に明らかにできていない部分を中心に今後も調査と研究を継続していく予定である。

今回の事故をきっかけにして、国民の厳しい見方が強まっているとはいえ、現在も日本では数多くの原子力発電所が稼働している。また、今回の原発事故によって多くの人間が学んだように、原子力発電所は、仮に運転を停止したとしても廃炉にするまでには長い時間が必要である。地震などの災害の多い日本では、今回のような事故がおこるリスクと長期間にわたって付き合っていく必要がある。そして、仮に同じような事故が発生した際の被害を少しでも減少させるために、原発を抱える自治体およびその周辺地域では、今回の事故を踏まえて、従来の防災計画を見直す必要性に迫られている。本研究の成果が、原発を抱える自治体とその周辺地域にある自治体の防災計画の見直しに貢献ができる部分があれば幸いである。