

IX. 事故に関するコミュニケーション

1. 国内の周辺住民や一般国民とのコミュニケーション

(1) コミュニケーションに求められること

事故に関する情報提供においては、緊急時においては一方向的になることは避けられない。しかしながら、緊急性が多少とも緩和した段階では情報の受け手のニーズに合致し、求められる情報を適切に提供するための双方向のコミュニケーションが必要となる。加えて、事故に関するコミュニケーションでは、透明性、正確性、迅速性のいずれも充足する努力が重要である。

今般の事故においては、プレス発表、記者会見等のツールを用い、受け手が必要とする情報の提供に努めたところであり、その過程において、下記に述べるように合同記者会見を開催するなど、改善が見られた面もある。しかしながら、コミュニケーションの内容面での分かりやすさの追求など、引き続き、努力が求められる。

プレス発表や記者会見等を通じて、事故進展状況や政府としての見解を一般国民等に伝えることは、いわば、双方向のコミュニケーションの片道であり、それに対する反応を吸い上げて政府等の活動に反映させてこそ、コミュニケーションが成立する。その意味では、記者会見での質疑、緊急時対応センター（ERC）におけるプレスからの問い合わせ、下記一般相談窓口（以下、「窓口」という。）における質問等への対応を行うことは、双方向のコミュニケーションの前提である。

コミュニケーションが十分であったかの評価については、網羅的に実施できてはいないが、有識者や窓口に届けられた意見等を検討することによって、一定の考察を付記する。

(2) プレス発表及び記者会見等の実施

① 事故発生当時より、内閣官房長官がその記者会見の場を通じ、事故の状況や事故に関する政府の見解等について、直接一般国民に対し情報提供を行ってきた。これまでの間、事故被災者支援に関する事項も含めれば、毎回のように入閣官房長官の記者会見において事故関連の質疑がなされてきており、その度毎に政府の考えが示されてきた。

② 原子力安全・保安院（以下、「保安院」という。）は、3月11日の東北地方太平洋沖地震発生後30分後の15時16分（日本時間、以下同じ）

には「モバイル保安院」¹により「地震による原子力施設への影響について（第1報）」配信するとともに、その後地震被害情報の第1報のプレス発表及び保安院の広報官による記者会見を実施している。

このプレス発表及び記者会見については、福島第一原子力発電所事故発生以降も継続して実施し、現在（5月31日現在）までに、第155報のプレス発表を実施すると共に、182回の保安院の広報官による記者会見を実施している。なお、記者会見の実施回数については、事故直後の3日間では平均して日に7回実施しており、プラント状況の落ち着きに従い、一日当たりの実施回数は減少し、現在では一日当たり1～2回の開催となっている。

こうした記者会見は、映像を通じて直接一般国民に情報を伝える貴重なツールであり、後述のプレス発表資料上の工夫以上に一層わかりやすく伝える工夫が求められる。こうした点から、有識者や窓口に寄せられた意見の中では、その工夫が十分でないとの趣旨のものが相応数見受けられた。

また、事故直後においては事故事象の説明が中心となり、被災地及び国民の安全確保のために極めて重要である「避難時の留意点」についての説明がなされなかった等の批判もある。

- ③ 文部科学省においては、全国都道府県の環境放射能水準の調査を実施するとともに、福島第一原子力発電所の周辺地域について、福島県や独立行政法人日本原子力研究開発機構、電力会社等と連携した空間線量率の調査や、空気中のダスト、土壌等の調査など、総合的なモニタリングを行っており、記者会見等を通じて、情報提供を行っているところである。
- ④ 原子力安全委員会においては、記者会見を3月25日から4月24日までの31日間、毎日開催し、原子力安全委員会が行った助言や文部科学省が実施した環境モニタリング結果に対する評価等について、原子力安全委員長を含め原子力安全委員自らが説明を行ってきた。また、4月25日から、原子力安全委員会の会議後に記者会見を計8回（5月19日現在）開催している。

¹ 新潟県中越沖地震時の経験を踏まえ、地震等の自然災害発生後の原子力発電所等施設の状況を登録された者の携帯電話にメールにて配信するシステム。5月10日現在、28,484のアドレスへの送付実績がある。

- ⑤ 今般の事故に関しては、事業者である東京電力も記者会見を実施してきている。同社と保安院とでは、記者会見の時間が異なること等によって、両者の発表内容に齟齬が生じているようにとらえられることもあった。こうしたことから、保安院や東京電力などの関係機関が共同で実施することによって、今回の事故に関係する情報を幅広く、かつ細部にわたる情報を一元的・整合的に提供し、正確性及び透明性を高めるため、4月25日から福島原子力発電所事故対策統合本部の合同記者会見も実施してきている（5月9日より同本部は政府・東京電力統合対策室に変更）。この合同会見には、細野内閣総理大臣補佐官、保安院、東京電力、原子力安全委員会、文部科学省などが参加している。

下記の窓口寄せられた意見の中で、政府や事業者がバラバラに報道しており見解も異なっているとの指摘が見られた。また、有識者からも、初期段階において、緊急時広報の原則である「One Voice」が徹底できなかったことは大きな問題であるとの指摘もある。

- ⑥ プレス発表資料作成に当たっては、その内容が原子炉に関する状況や放射線に関する情報等専門的かつ技術的であることから、分かりやすさの観点から、プレス発表資料においては、グラフや絵を活用してきている。しかし、窓口に対する意見の中では、一般向けに分かりやすく説明して欲しいといった趣旨のものが散見されており、多様な受け手のニーズに合致していない面があったものとする。分かりやすさについては、これで十分という到達点がないものであり、引き続き追求していくことが求められる。

加えて、記者会見時の説明にも求められることであるが、今後予想されるリスク、シナリオに関する情報が大きく欠如していたと有識者に指摘されており、この点については、事故の初期において窓口にも意見として寄せられている。もっとも、政府としての説明には正確性も求められることから、将来のことについては、確定的な事象でない限り躊躇する傾向が生じるが、一般が求めていることを提供していこうとする姿勢が大切である。

また、緊急時対応センターにおいて、プレス関係者からの問い合わせに対応してきたところであり、発表資料のみでは説明が不十分な技術的事項等の説明や、当方の意が伝わりづらい点に関するフォローはできていたものと考えられる。

他方、メディアサイドの見解の表明等については、基本的には媒体を通じて行われるところであり、どのような報道がなされているかをき

ちり把握し、それを踏まえて、説明の足りないところは説明の機会を増やしたり説明の仕方に工夫をし、また、政策に反映すべきところは具体的なアクションにつなげるように努めることが必要である。

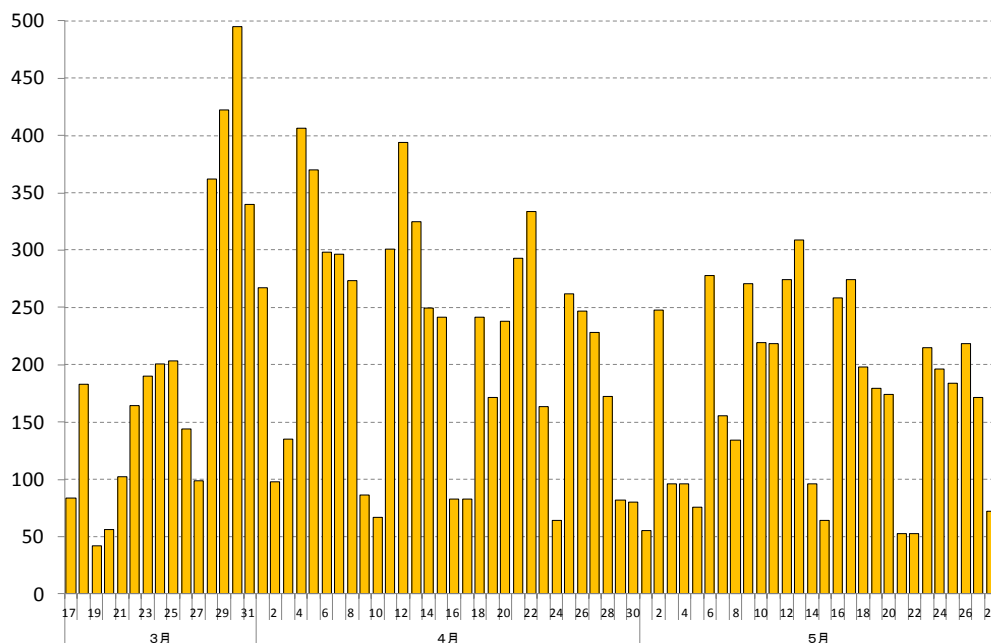
原子力災害対策本部においては、事故発生当初から随時、福島第一原子力発電所事故の状況や政府の対応等についての関連情報を一元的に集約し、インターネット上の官邸ホームページにおいて広く一般に情報提供している。また、プレス発表資料については、経済産業省、文部科学省、原子力安全委員会などが、それぞれのホームページに掲載しているが、経済産業省のホームページにおいては東日本大震災関連情報を一元化し、例えば、文部科学省等の各機関や地元自治体が行う放射線モニタリングデータにもアクセスできるようにしている。

(3) 一般相談窓口による対応

- ① 保安院では、福島原子力発電所事故発生後より、上記プレス発表等に関する一般からの問い合わせに対し、保安院担当課の職員が 24 時間体制で対応してきたところであり、原子力事故の進展や放射線安全に関する様々な事象の発生を踏まえ、独立行政法人原子力安全基盤機構（以下、「JNES」という。）の支援を得て、3 月 17 日には対応人数を増加させるとともに、回線数も増加させ（5 回線を 13 回線：昼間）、その後も同機構の支援のもと順次対応職員の拡充等を実施してきた。その結果、3 月 17 日から 5 月 31 日時点まで累計約 15,000 件の電話相談等に応じてきている。なお、窓口開設当時に比較し、現在では相談件数も減少傾向となっているものの、現時点においても相当数の相談件数がある。

また、広報に関する評価や意見については、5 月時点の方が事故当初よりも全体に占める割合は多い。これは、プラントの事象進展が落ち着いてきたため、単純な質問や苦情等から広報活動そのものに関心が移ってきたこととの相関があると想定されるが、その検証は今後に待ちたい。

さらに、相談総数に比較して、広報に関する評価等の割合は少ないが、これは、発表内容が普段の生活にはあまり馴染みが薄かった原子力発電所事故の進展に係わるものであることに加え、一旦事故が起これば生活に密接に関係するものであることから、単純な質問や苦情等が他の事案の場合よりも多くなるためではないかと考えられる。



図IX-1-1 保安院の相談窓口への問い合わせ件数の推移
(期間：3月17日～5月31日)

② 文部科学省では、独立行政法人日本原子力研究開発機構等の協力を得て、放射線及び放射線影響に知見を有する相談員による相談窓口として、新たに健康相談ホットラインを3月17日に設置して健康相談や正確な理解の普及に努めており、5月18日までに累計約17,500件の電話相談を受けている。独立行政法人放射線医学総合研究所においては、放射線被ばく医療に関する情報及び健康相談ホットラインを開設し、一般からの相談に対応しており、5月18日までに累計約7,800件の電話相談を受けてきているところである。

③ 原子力学会などの学会関係者も一般国民への説明や情報提供を積極的に行っている。

④ 福島県は、国の支援を得て県庁内に放射線に関する相談窓口を設けており、これまで、1万4千件を超える相談を受け付けているところである。

(4) 原子力災害現地対策本部の広報活動

原子力発電所周辺の避難民を含む住民は、コミュニケーション上最も重

要な対象である。

原子力災害現地対策本部（以下、「現地対策本部」という。）においては、案件の重大性を勘案して、現地対策本部の広報官による記者会見ないしは資料配布を実施している。また、現地対策本部の会見等に用いる資料については、現地対策本部独自に作成することも行っている。

被災地域の方々は居住する地域によって放射線防護措置が異なり、避難所で生活されている方々も多いことから、きめ細かな放射線安全や生活等に関する情報が必要である。また、そもそも被災地域においてはテレビやインターネットなどの媒体が利用できないところも多いといった状況にも留意する必要がある。こうした観点から、3月29日より、現地対策本部では被災地域向けニュースレターを発行し、各避難所に配布するとともに、4月からは、地元ラジオを通じた放送を定期的実施してきている（現在までにニュースレター5号の発行、ラジオ放送62回（5月10日現在））。

また、地元自治体に対しては、原子力災害対策本部長名の指示事項等に関する資料、文部科学省モニタリングデータのプレス発表資料、地域毎のモニタリング情報及び商工業者の支援策に関する資料等、各自治体のニーズに応じて提供している。こうした情報については地元メディアに対しても直ちに会見等を通じて公表している。

（5）避難区域等の設定に係る地元への広報

事故発生当初は、可能な限り早く居住者等の安全を確保するため、原子力災害本部長から避難区域の設定及び避難指示を行った。

指示発出後、原子力災害対策本部事務局から現地対策本部及び福島県に電話で避難や屋内退避の指示を連絡し、対象市町村に対しては、現地対策本部、福島県を經由して電話連絡した。加えて、原子力災害対策本部事務局から直接対象市町村に対して電話連絡を行った。しかし、大規模震災により電話等の通信手段が大きな被害を受けたことから、必ずしもすべての関係先に直接電話での連絡が取れず、対象市町村のうちいくつかの市町村については電話による直接、間接の避難指示内容の伝達ができないなど、自治体への事前連絡は十分ではなかった。

一方、警察は、警察無線を通じて避難指示を自治体に伝達した。避難指示を迅速に周知するため、官房長官が各指示直後に会見を開催し指示内容について発表した他、テレビ、ラジオ等も活用して情報発信に努めた。

2. 国際社会とのコミュニケーション

(1) IAEA 等の国際機関とのコミュニケーション

原子力発電所における事故の問題は国際社会全体の関心事であり、日本政府としては、原子力安全を取り扱う最も重要な国際機関である IAEA への迅速かつ正確な情報提供に努めた。日本政府は地震が発生した 3 月 11 日 14 時 46 分（日本時間、以下同じ）の約 2 時間後の同日 16 時 45 分以降、保安院から IAEA に対し、原子力事故早期通報条約に基づき、発生した事象及び日本の対処振りに関し可能な限りの情報提供を随時行ってきている。5 月 31 日現在、プレスリリース、プラントパラメータ、モニタリング結果等について合計数百回以上連絡してきているほか、IAEA から個別の質問について約 100 回にわたり回答してきている。また、外交ルートでも日本政府は在ウィーン国際機関日本政府代表部を通じて IAEA に対し、同条約に基づき、随時情報提供を行ってきている。IAEA は、収集した情報を基に加盟国、報道機関及び一般市民に情報提供を行っている。さらに日本政府は、国際保健規則（IHR）に基づき、随時、世界保健機関（WHO）にも情報を提供している。

加えて、日本政府は、事故発生後の各種の国際会議で事故をめぐる状況と対処ぶりについて日本政府関係者他から説明を行い、質疑応答を行っている（国際会議の開催日と名称及び説明等の内容の概要一覧は添付 IX-1）。また、日本の輸出品の外国による輸入規制について、科学的根拠に基づく対応を呼びかけている。

(2) 各国政府等とのコミュニケーション

日本政府として、近隣国・地域を含む世界各国等に対する情報提供を重視している。事故発生後、日本政府は、3 月 13 日から 5 月 18 日までの間は原則として毎日、5 月 19 日以降は原則として週 3 日、5 月 31 日現在で合計 55 回、在京外交団に対する説明会を開催した（説明会開催日、説明者及び説明内容の一覧は添付 IX-2 参照。）。また、必要に応じて緊急一斉通報を行うとともに（実施した日時、及び説明内容の一覧は添付 IX-3 参照。）、4 月 6 日以降、緊急通報したものについては原則として近隣国等に対する個別の連絡も行っている。

日本産品に対する各国等の輸入規制措置についても、在京外交団に対し、また在外公館を通じて任国政府に対し、それぞれ説明を行い、科学的根拠に基づく対応を要請している。

(3) 外国メディア及び日本語以外を母国語とする市民向けコミュニケーション

3月13日以降、事故の状況と政府の対応ぶりにつき、関係省庁が合同で外国メディアに対する記者会見（開催日、場所、説明者、及び説明内容の一覧は添付 IX-4 参照。なお、従来の総理記者会見に加え、官房長官会見につき英語同時通訳が導入されている。それらの模様は、政府インターネットテレビやフォーリン・プレスセンター・ジャパンのウェブサイトで動画を掲載した。）、閣僚等による外国メディア・インタビュー（実施日、対象者及び報道機関名は添付 IX-5 参照。）、総理及び外務大臣による主要外国メディアへの寄稿（掲載記事は添付 IX-6 参照。）等を実施した。外国メディアによる震災関連報道の中で明らかな事実誤認や、徒に不安感を煽りかねない内容がみとめられた場合には、日本政府は、本邦において、または、在外公館を通じ、速やかに当該メディアに申し入れ・反論投稿掲載の働きかけを実施した。

また、3月12日から、日本政府は、関係省庁等のウェブサイトにおいて関連情報を英語、中国語及び韓国語で掲載した（掲載した記事の掲載日時、内容の一覧は添付 IX-7 参照。）。加えて、情報をできるだけ迅速かつ幅広い層へ発信するために、官邸のアカウントで Twitter 及び Facebook を立ち上げ、総理会見及び官房長官会見の要旨等を随時発信している。さらに、必要に応じて在外公館から任国政府に情報提供を行うとともに、在外公館ウェブサイトにも関連情報を合計 29 言語で掲載した（ウェブサイト情報を掲載した在外公館名、掲載日時、内容の一覧は添付 IX-8 参照。）。これらのウェブサイトはインターネットにアクセスできるすべての人にアクセス可能なように設定した。

なお、日本は、外国の産業界等に対しても、国内外で説明を行っている。

3. 国際原子力・放射線事象評価尺度（INES）に基づく暫定評価

我が国は、INES を 1992 年 8 月から運用している。原子力発電所においてトラブルが発生した場合、保安院がこの暫定評価を行い、原因究明が行われ再発防止対策が確定した後、総合資源エネルギー調査会原子力安全・保安部会に設置された INES 評価小委員会が専門的、技術的な立場から検討し、正式評価を行っている。

今回の福島第一原子力発電所の事故では、事故の状況を判断できるようになってきた時点において、第 1 報から第 4 報まで暫定評価を更新している。（詳細な暫定評価の考え方について、添付 IX-9）

(1) 第1報

3月11日、保安院は、福島第一原子力発電所1号及び2号において、全交流電源喪失により電源駆動ポンプが使用不能となり、同日16時36分には非常用炉心冷却装置注水不能と判断したことから、レベル3の暫定評価を公表した。

(2) 第2報

3月12日、保安院は、福島第一原子力発電所第1号機において、原子炉格納容器(PCV)のベントや原子炉建屋での爆発があり、環境モニタリングの結果から、放射性よう素、セシウム等が確認され、炉心インベントリーの約0.1%を超える放射性物質の燃料集合体からの放出をもたらす事故が発生しているものと判断し、レベル4の暫定評価を公表した。なお、事故の終息に至っていないため、INES ユーザーズマニュアル 2008年版の基準のうち「人と環境」にかかる評価は今後実施するものとした。

(3) 第3報

3月18日、保安院は、福島第一原子力発電所第2、3号機において、燃料の損傷が起きた事故であると判断したため、福島第一原子力発電所第1号機も含めて、その時点で得られていた情報をもとにインベントリーの数%の放出に至っているものと判断し、レベル5の暫定評価を公表した。なお、第2報と同様に、「人と環境」にかかる評価は今後実施するものとした。

また、使用済燃料ピットの冷却機能、補給水機能がなくなっていた第4号機について、原子炉建屋が爆発で損傷したため、安全設備が残されていないものと判断し、レベル3の暫定評価を公表した。

(4) 第4報

4月12日、保安院は、JNESが行った原子炉の状態等の解析結果から福島第一原子力発電所の原子炉から大気中への放射性物質の総放出量を試算し、よう素換算で37万テラベクレルと推定した。一方、原子力安全委員会も同日までに、モニタリングの測定結果から、福島第一原子力発電所からの大気中への放射性物質の総放出量の試算を行った。これらの結果を踏まえ、保安院は、福島第一原子力発電所のサイト全体の暫定評価をレベル7とし公表した。

なお、第3報から第4報の公表まで約1ヶ月を経過したが、INESの暫定評価については、迅速かつ的確に対応することが必要であった。

4. 事故に関するコミュニケーションの評価

(1) 国内の周辺住民や一般国民及び国際社会への情報提供の在り方

① 主たる情報提供のルートは、マスメディアを通じた情報提供であり、記者会見やプレス発表内容についてそれを媒介して国内の周辺住民、一般国民及び国際社会に伝えることとなる。このため、国民及び国際社会の知りたいことを的確に伝えることに加え、マスメディアのニーズもきっちり踏まえることが大切である。例えば、1号機及び3号機の原子炉建屋で起こった水素爆発について、テレビ報道がほぼリアルタイムで伝えたことにより、マスメディアの記者からは何が起こったのか、原子炉への影響は何か、等について、直後よりしかるべき者がカメラの前で解説するように強い要望がERCに対してなされた。しかしながら、事実関係の確認に時間も必要であったことから、これらのニーズに的確には応えられなかった面もある。緊急時においては迅速性と正確性が同時に求められる局面は多いことから、事前に、対応マニュアルのような形で整理しておくことが望ましい。

② 上述のように、プレス発表資料に当たって、専門的かつ技術的な内容をいかにわかりやすく伝えるかについて、工夫を行ったことも事実であるものの、新たな事実が判明した直後における時間的余裕の少ない内に開催せざるを得なかった記者会見における視覚に訴える資料については、きっちり準備出来たとは言い難い。

周辺住民、一般国民及び国際社会の理解促進の観点からは、IT技術の活用や、事故時の対応以外にも使用する図やグラフ等を外国語のものも含め普段より準備しておくことによって、適切な対応につなげることが望ましい。

③ 上記の東京電力による高レベル汚染水の海洋への流出や低濃度の放射性滞留水の放出については、地元自治体に加え、関係業界団体への連絡・通報が遅れることとなった。これらの関係者への連絡通報については、その連絡実施のタイミングを含め、遺漏無きに万全を期すことが何よりも求められる。

④ 日本側は、国際社会への迅速かつ正確な情報共有に努力してきたところであるが、国内への情報共有に遅れることなく国際社会への情報提供を行うための取組を一層進めることが適切と考えられるところ、記者会見

での同時通訳の一層の活用等について検討していくことが望ましい。また、今回の事故は国際的に大きな注目を集めたこともあり、日本の事情一般について、あるいは、事故をとりまく実情について正確な知識を持たない外国の報道関係者等により、事実と異なる報道が行われる例もあったところ、外国の報道関係者が我が国の実情をより広くかつより正しく知ることができるような機会を積極的に提供することが望ましい。

(2) 停電時における情報提供の在り方

モニタリングデータの公表は速やかに行われてきたところであるが、今回のような自然災害との複合災害の場合、情報を欲しているものの、停電等によりインターネットに接続できない被災者に対して、どのように情報を迅速に提供できるか工夫が必要である。

(3) 近隣国・地域との密接なコミュニケーションの重要性

- ① 日本政府としては、迅速かつ正確な情報共有に努力してきたところであるが、個別の状況をみれば、当初は、特に近隣国・地域との関係で十分な事前の情報提供を行い得なかった事例が存在する。また、日本政府が意図的に情報提供を行わなかったわけではないが、事故発生後、日本政府として事故について実態の把握ができていなかった部分もあり、結果として適時に情報提供ができなかった例もあった。
- ② 例えば、4月4日、東京電力は、より高い濃度の汚染水が海に流出することを防ぐため、低濃度の放射性滞留水の放出を行った。この措置については、保安院からIAEAに対して事前の通報を行った。しかし、事態の展開が急であり、また、政府部内の情報共有が十分でなかったこともあり、近隣国等に外交ルートで十分な通報を行う前にこの措置が実施されることとなった。
- ③ この点に関し、日本政府としては、低濃度とはいえ放射性物質を含んだ水を放出せざるを得なかったことは大変残念であるとともに、近隣国等との連絡について改善すべき点があったと考え、改めて政府部内の連絡体制を確認するとともに、この措置の背景、関連データ等を近隣国等に対して個別に説明した。また、近隣国等との間で、24時間体制で連絡し得るコンタクト・ポイントを特定し、その後は、本件事故のINESにおける位置付けの変更、警戒区域の設定、汚染水の評価報告の公表、エアロックの開放など、近隣国等が特に関心を有すると思われる事項については、IAEAへの通報に加えて、事前の通報を個別に行っている（上記2.（2）参照。）。

(4) 事故通報の在り方

① 日本政府は、上記 2. で述べたとおり、事故発生の直後から、原子力事故早期通報条約に基づき、日本の原子力施設の状況等について必要な情報を継続的に提供してきている。日本政府としては、当初から、同条約が求める最大限の情報を、IAEA 及び IAEA を通じて各国に対し、それぞれ提供してきたものと認識している。

② 他方において、一般に、原子力事故が発生した直後の時点において、当該事故が原子力事故早期通報条約第 1 条 1 に定める「放射性物質を放出しており又は放出するおそれがあり、かつ、他国に対し放射性安全に関する影響を及ぼし得るような国境を越える放出をもたらしており又はもたらすおそれがある事故」に該当するか否かを判断することは、必ずしも容易ではないことがあり得る。また、特に日本のように四方を海で囲まれている国の場合には尚更である。原子力事故に際しての国際的な情報共有をより円滑かつ確実なものとするためには、越境被害をもたらす得るものと判断されるか否かにかかわらず、一定の事故が発生した場合には、IAEA に通報を行うこととする国際的な制度の構築を検討していくことが適切ではないかと考える。

(5) 日本産品に対する各国等の輸入規制措置

日本政府は、今回の事故によって放出された放射性物質による我が国産品への影響の可能性に対する国際社会の懸念を理解するものであるが、この問題への対処に当たっては、科学的根拠に基づき対応することが重要と考えている。他方において、必ずしも十分な情報提供を行い得なかったことが、結果として国際社会の懸念を必要以上に招いた側面も否定できない。

このような観点から、外交団等へのブリーフィング、各国政府や国際機関等に対する情報提供・説明、その必要性について科学的根拠に基づき精査を求めるべきと考えられる措置をとっている国等に対する説明を継続的に行っており、一部の国等において緩和措置がみられている。