

## 第7章 原子力災害は防災訓練を変えるのか —原発事故後の浜通り地方の取組を事例に—

### 7.1 はじめに

東北地方太平洋沖を震源とした地震で発生した大津波によって、主に太平洋側の東北沿岸部に甚大な被害をもたらした東日本大震災から5年が経った。津波被災地における復興がある程度進んでいくなかで、東京電力福島第一原子力発電所での事故、いわゆる「3・12」の被災地は、全町民が帰還可能になった双葉郡川内村、楡葉町など（図1）を除き、2011年の段階で時計が止まったまともいえる。

震災後、より活発になっていった「脱原発」の動きの一方で、2015年秋に再稼働した九州電力川内原子力発電所を皮切りに、原発「再稼働」への気運が高まっている。再稼働の是非に対して議論されるのは原子力発電所そのものへの安全性<sup>1)</sup>ではあるが、2016年3月9日大津地裁で下された関西電力高浜原子力発電所3・4号機の運転差止仮処分はそれを超えたところによるものである<sup>2)</sup>。具体的には「万が一の事故発生時の責任は誰が負うのかを明瞭にするとともに、新規規制基準を満たせば十分とするだけでなく、その外延を構成する避難計画を含んだ安全確保対策にも意を払う必要がある、その点に不合理な点がないかを相当な根拠、資料に基づき主張及び疎明する必要がある」（同判決文）といった判決である。これは原子力防災訓練等において、地域住民の災害対応を含めた政府・自治体・電力事業者等に対する安全性への問いであったことも示している。

筆者らのこれまでの調査研究で、少なくとも福島県で実施されていた原子力防災訓練はいわゆる国→県→市町村→（区や班の）住民組織→住民といった「上から」による「動員型」であったこと（吉原2016[2]）。加えて原子力発電施設への「安全神話」もあり、自治体だけでなく住民にも「避難のリアル」が描けなく、それがゆえに避難訓練に対する当事者意識が醸成されずに事故直後の混乱した避難に至ったことを論じた（Matsumoto 2016 [3]）。先の判決文において、「福島第一原子力発電所事故を経験した我が国民は、事故発生時に影響の及ぶ範囲の圧倒的な広さとその避難に大きな混乱が生じたことを知悉している」と示されているように、「上から」の「動員型」といった機制が一つの要因となり、「3・12」以降に余儀なくされた実際の避難過程において、震災前に実施した訓練の有効性はほとんど確認できなかったのである<sup>3)</sup>。

原発事故を経験しない自治体であれば、「上から」の「動員型」が震災後の今でも続いているのかもしれないが、未だにその事故の影響を受け続けている福島県における原子力災害対応はどう変化しているのだろうか。そこで本稿では震災以降に福島県内で立案された原子力防災計画やそれを受けて実施された原子力防災訓練が、本震災により顕現した「上から」の「動員型」だったがゆえに混乱した避難実態であったという課題をうけて、どのように変容したのか否かを、とりわけ「上から」といった統治（government）と「上と下との協働」を志向する共治（governance）の視点、更には「動員型」に対して住民主体による参加（community based）という二つの視点で議論を進めていく。

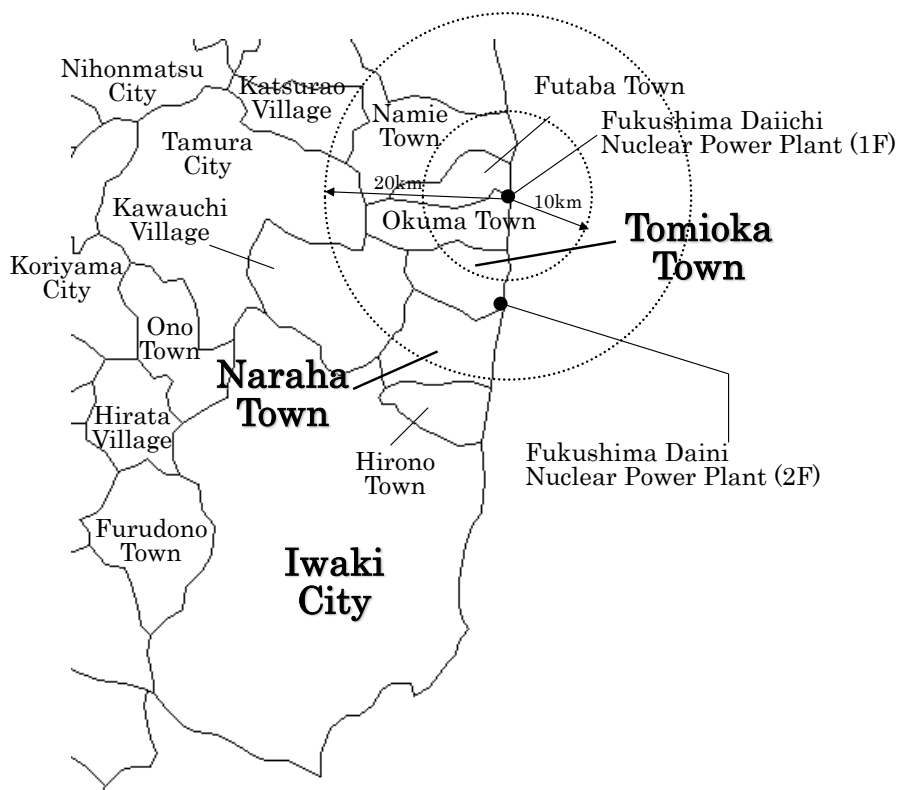


図 1-1 福島県浜通り地方

## 7.2 震災前の原子力防災訓練—緊迫感のない「上から」の「動員型」訓練—

筆者らが原発事故によって双葉郡から避難してきた人びとにたいしておこなった聞き取りから得られた知見の一つとして、3・12の原子力発電所が爆発した直後、区会や班・隣組からの連絡がなかったこと、また区会や班をあげての避難誘導活動もなかったということである<sup>4)</sup>。

ところが双葉郡では、6町持ち回りで1983年以降、2010年まで前後20回におよぶ原子力防災訓練をおこなってきた(図2)。時期としては主に秋に行われ、福島第一、第二原発立地周辺の双葉町、大熊町、富岡町、楢葉町を持ち回りとした中心会場として、第1回から大熊→富岡→富岡→双葉→楢葉→…となっている。国の支援のもとでの総合的な訓練であり、例えば震災直前に実施された第20回(2010年11月25・26日)では福島第一原発の事故を想定した「緊急時通信連絡訓練」、「災害対策本部等の設置・運営訓練」、「オフサイトセンター参集・運営訓練」、「緊急時環境放射線モニタリング訓練」、「住民に対する情報伝達及び住民避難訓練」、「発電所内の応急対応訓練」、「広報訓練」、「緊急被ばく医療活動訓練」を行う総合的なものであり、要した時間も11時間となっている<sup>5)</sup>。

住民を対象とした訓練（避難、広報）も第2回、第10回を除いてほぼ毎回行っていた。先の第20回の「原子力防災訓練実施計画」[4]を参照すると、住民の避難には「避難誘導員（町職員及び消防団員）と行政区長は、住民の集合状況を確認し、陸上自衛隊輸送車等へ住民を乗車させる」<sup>6)</sup>となっているが、そうした取り組みがほぼ形式的なものになっているのは以下のコメントに象徴的に示されている<sup>7)</sup>。

#### T30氏（清水区）

町主催の原発避難訓練には役員のみ参加していた。しかし、ヘリコプターなどが来ていることやマニュアルに沿った訓練であることから、遊び気分で参加していた。

#### T35氏（下郡山区）

原発避難訓練と地震避難訓練が行われていたが、原発に関してはマンネリ化やマニュアル化により、町全体で60人出れば良い方。

このように訓練は「国の支援」と「住民参加」を基本柱にして実施されてきた。しかし「国の支援」は通常いわれるような「後方支援」ではなく、訓練の全体のみならず具体的な細目にいたるまで国（または上位組織）が決定するという **government** 型のものであり、さまざまな関連主体（**stake-holders**）が相対的に固有の守備範囲（**レゾンデートル**）を有し、それらをせめぎあわせながら訓練項目を構成するという **governance** 型のものではなかった。また、もう一方の柱である「住民参加」は **community based** によるものではなく、実質的に国→県のイニシアティブの下に「上から」強行された「区一班」の行政的起用に近いものであった。すなわちそこでの「住民参加」は「住民動員」（**popular mobilization**）であったのである。実際、毎回、主催町を中心にして町内の複数の区が参加している／動員されていることは、例えば第11回訓練における富岡町の太田区、上郡区、下郡山区、清水区、西原区、駅前区、仏浜区、毛萱区に対して一律27名という人口構成比に応じない参加人数配分がなされているという点に象徴的に示されている。

訓練自体は、たとえば電源喪失なども想定していたものの、公行政の介入／規定がますます強まり、回を重ねるごとに大規模化・高度化する一方で、他方で形式化し、マンネリズムに陥ることになった。また訓練には、原発事故にたいするリスク管理の発想が欠如していた。これには原発事故以前に広く地域を覆っていた安全神話の影響もある<sup>8)</sup>。いずれにせよ、**community based** ではない、**government** 型の訓練がプレ3・11の原子力防災訓練の基調をなしていた。そうした訓練の隘路が前述した原発事故直後のコミュニティの不在状況とその後の避難の混乱に端的にあらわれたといえよう。

それでは、ポスト3・12において実施されている原子力防災訓練は、プレ3・11の原子力防災訓練をどう再帰的に問い直し、その検討結果を活かしているのであろうか。とくに **governance** 型の **community based** における訓練をどのような構成しているのであろうか。次章で論じていきたい。

	年度・実施日	時間	中心会場	実施場所	訓練形態	国の支援	住民参加	参加機関数など	訓練項目	個別訓練
第1回	1983年11月30日	5時間30分	大熊町	福島第一原発周辺	総合	有	有	52機関・団体699人、96車両、1ヘリコプター	②③④⑤⑦⑨⑫	
第2回	1985年11月29日	3時間00分	富岡町	福島第二原発周辺	部分	無	無	18機関・団体、181人、5車両	③④	
第3回	1987年1月26日	5時間45分	富岡町	福島第二原発周辺	総合	有	有	57機関・団体、635人、86車両、4ヘリコプター、1船舶	①②③④⑤⑦⑨⑫	
第4回	1989年11月10日	6時間30分	双葉町	福島第一原発周辺	総合	有	有	57機関・団体、835人、86車両、4ヘリコプター、1船舶	②③④⑤⑦⑨⑫	
第5回	1991年11月14日	6時間30分	楢葉町	福島第二原発周辺	総合	有	有	56機関・団体、848人、80車両、2ヘリコプター、1船舶	②③④⑤⑦⑨⑫	
第6回	1993年11月30日	6時間15分	大熊町	福島第一原発周辺	総合	有	有	60機関・団体、1,131人、84車両、1ヘリコプター、1船舶	②③④⑤⑦⑧⑨⑫	
第7回	1995年11月22日	6時間30分	富岡町	福島第二原発周辺	総合	有	有	68機関・団体、1,494人、119車両、2ヘリコプター、2船舶	②③④⑤⑦⑧⑨⑫	
第8回	1997年11月20日	6時間30分	双葉町	福島第一原発周辺	総合	有	有	50機関・団体、1,535人、112車両、3ヘリコプター、1船舶	②③④⑤⑦⑧⑨⑫	
第9回	1997年2月3-4日	3時間40分	楢葉町	福島第二原発周辺	総合	有	有	150機関・団体、1,965人、71車両、3ヘリコプター、3船舶	①③④⑤⑥⑦⑧⑨⑫⑬	
第10回	2000年11月28日	4時間	大熊町・双葉町	福島第一原発周辺	部分	無	無	144機関・団体、776人、86車両	①⑧⑫⑬⑭	
第11回	2001年11月28日	6時間30分	富岡町・楢葉町	福島第二原発周辺	総合	有	有	170機関・団体、1,480人、166車両、3ヘリコプター、2船舶	①②③④⑤⑥⑦⑧⑨⑫⑬	
第12回	2002年11月8日	7時間10分	双葉町・大熊町	福島第一原発周辺	総合	有	有	200機関・団体、1,600人、165車両、2ヘリコプター	①②③④⑤⑥⑦⑧⑨⑫⑬⑭	
第13回	2003年11月28日	7時間10分	楢葉町・富岡町	福島第二原発周辺	総合	有	有	230機関・団体、1,587人、187車両、4ヘリコプター、1船舶	①②③④⑤⑥⑦⑧⑨⑫⑬⑭	
第14回	2004年11月24日	6時間55分	大熊町・双葉町	福島第一原発周辺	総合	有	有	230機関・団体、1,587人、187車両、4ヘリコプター、1船舶	①③⑤⑥⑦⑧⑨⑫⑬⑭	10/19①・11/5⑬・11/12④
第15回	2005年11月14-15日	10時間40分	富岡町・楢葉町	福島第二原発周辺	総合	有	有	161機関・団体、2,304人、61車両、3ヘリコプター、1船舶	①②③④⑤⑥⑦⑧⑨⑫⑬	11/30①
第16回	2007年2月6-7日	9時間30分	双葉町・大熊町	福島第一原発周辺	総合	有	有	160機関・団体、2,300人、-車両、1ヘリコプター、1船舶	①②③⑤⑥⑦⑧⑨⑫⑬⑭⑮⑯	11/16④・11/27①
第17回	2007年10月22-23日	11時間30分	楢葉町・富岡町	福島第二原発周辺	総合	有	有	215機関・団体、2,093人(延べ2,872人)、160車両、3ヘリコプター、5船舶	①②③④⑤⑥⑦⑧⑨⑫⑬⑭⑮	10/3①
第18回	2008年10月21-22日	10時間30分	大熊町・双葉町	福島第一原発周辺	総合	有	有	275機関・団体、4,011人(延べ5,559人)、224車両、1航空機、9ヘリコプター、7船舶	①②④⑤⑥⑦⑧⑨⑫⑬⑭⑮⑯	10/2①・10・16⑤※主な充実項目・首相官邸とのテレビ会議・三次被災(医療機関への負傷者搬送・防災ロボットの県外からの輸送)
第19回	2009年12月22日	6時間00分	富岡町・楢葉町	福島第二原発周辺	総合	有	有	146機関・団体、1,349人、141車両、3ヘリコプター	①③④⑨⑫⑬⑭⑮⑯⑰	12/14通信連絡訓練・11/18~19日⑤
第20回	2010年11月25-26日	11時間00分	双葉町・大熊町	福島第一原発周辺	総合	有	有	203機関・団体、2,402人(延べ3,095人)、186車両、2ヘリコプター、1船舶	①②④⑤⑫⑬⑭⑮⑯⑰⑱⑲⑳	11/11通信連絡訓練(21)(22)(23)

図2 原子力防災訓練の概要(第1回~第20回) 9

### 7.3 3・12と原子力防災訓練—訓練は避難に活かされたのか—

こうしたリスク管理の発想が欠如しマンネリ化した訓練は実際の原発事故を受けて何をもたらしたのか。一言で表現すれば避難時における「混乱」である。本章では福島第一原子力発電所から20km以内にある双葉郡富岡町民の避難状況を検討しよう<sup>10)</sup>。

#### (1) アンケート調査による結果

避難する決め手となった情報源は「県、町(防災無線含)」(51.5%)、「近所に住んでいる人」(26.4%)、「警察、消防署、消防団」(22.4%)、「自分の家族・親戚」(21.3%)、「テレビ・ラジオ」(18.1%)、「町内会や自治会」(11.4%)などである。圧倒的に多い「県、町(防災無線含)」である一方、「近所に住んでいる人」が多い。区単位でみたときに訓練実施区にお

いて差が確認できるのは清水区で「近所に住んでいる人」(37.8%)、駅前区や中央区で「町内会や自治会」(駅前区: 25.0%、中央区: 20.3%)である。「住民同士による情報伝達」ができたという意味では、訓練の効果があつたものといえるのではないかと。他では仲町区で「町内会や自治会」(25.5%)と多く、アンケートやヒアリングから震災前から活動や行事が活発だった行政区であつたことも併せると、「コミュニティはあつた」数少ない例である。

一番目の避難所までに一緒に避難した人を確認すると、そのほとんどが「家族・親戚」(77.6%)であり、次の「隣近所」(11.3%)は1割と大きな差がある。これは組織による避難ではなかつたことを示している。区単位では、中央区で「隣近所」(20.0%)や「町内会・自治会」(8.3%)が多く、先の結果を考慮すると、仲町区とは違つたかたちで中央区では情報伝達→避難といったある程度、組織だつて実現できたことがうかがえよう。

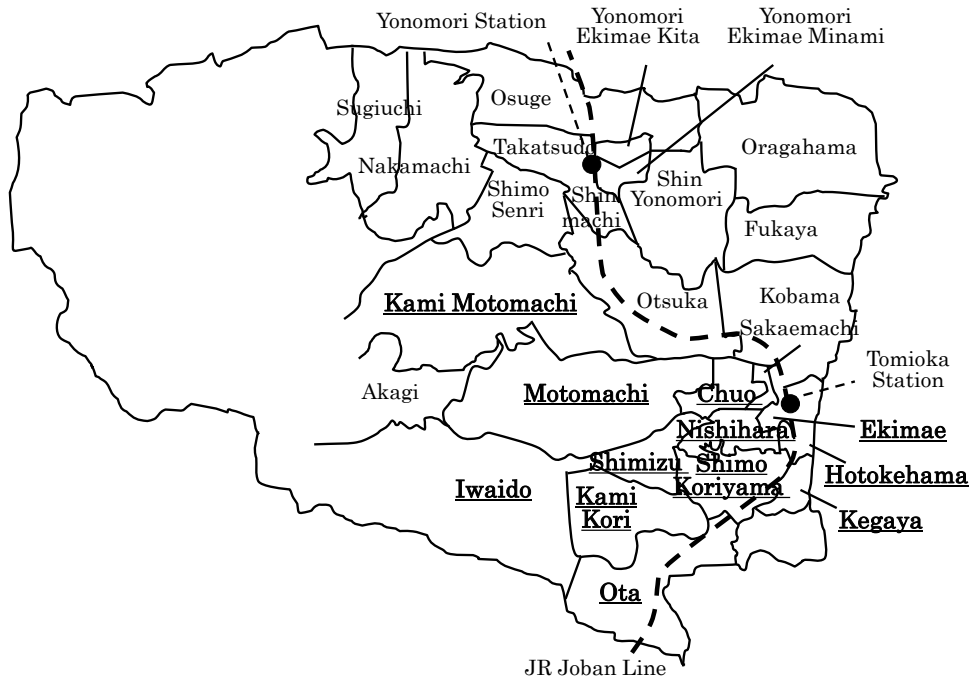


図3 双葉郡富岡町<sup>1)</sup>

## (2) ヒアリング調査による結果

次にヒアリング調査により、3・12の避難において「コミュニティはあつたけど、ない/なかつた」(吉原 2013 [5])のかを確認する。まずは以下の2名の避難時におけるコメントを紹介しよう。

### T30氏 (清水区)

区長をしていたことから、部落の人々の避難を確認してから避難した。そのため、避

難したのは結構遅い方だった。

**T50 氏 (中央区)**

前区長をやっていたこともあり、息子と二人で中央区を見回った。8時15分に避難放送はあったようだが、よく聞こえてこなかった。富岡第二小学校に戻ってきたときには自分の家族しかいなかった。9時ちょっと前だった。

両者に共通しているのは自身が現・前区長というコミュニティ・リーダーであったがゆえに混乱のさなかに巡回し、気づいたら自分たちだけ避難が遅くなったところである。このようなリーダーの存在により、これらの訓練実施区では防災無線ではなく人づてで原発事故による避難の指示を聞いている。ところが、その後の避難でバス/自家用車のどちらかを選んだかによって、住民がバラバラになるか否かを決めてしまったようだ。上記の清水区や中央区においてコミュニティは途中まで「あった」が、その先は「なかった」ことがうかがえる。他の区についてはどうだろうか。これまでの聞き取りから3・11と3・12の避難状況をまとめると次のようになる(図4)。

富岡町 震災前	氏名	原子力 訓練	11日避難	12日避難	富岡町 震災前	氏名	原子力 訓練	11日避難	12日避難
杉内	T1				毛萱	T36	○	○ 消防団関与有	× なし
	T2		× なし	× なし		T37	○	○ 消防団関与有	× なし
	T3		◎ 区・班関与有	× なし		T38	○	○ 消防団関与有	× なし
	T4	○	◎ 区防災会関与有	○ 消防団関与有		T39	○	◎ 区・班関与有	× なし
	T5	×	× なし	× なし		T66	○	◎ 区・班関与有	× なし
	T6	×	◎ 区・班関与有	× なし		T40	○	○ 消防団関与有	× なし
仲町	T8	△	◎ 区・班関与有	◎ 区・班関与有	仏浜	T41	○		
	T9	△	× なし	× なし		T42	○		
	T10	○	× なし	× なし	駅前	T43		× なし	× なし
	T12	×	× なし	× なし		T44		× なし	× なし
下千里	T13	△	× なし	× なし	西原	T45	○	× なし	× なし
	T14	×	× なし	× なし		T46	○	× なし	× なし
	T15	×	× なし	× なし	中央	T47	○	◎ 区・班関与有	× なし
	T16		◎ 区・班関与有	× なし		T48	×	× なし	× なし
	T17	○		× なし		T49	×	× なし	× なし
T18	×	× なし	× なし	T50		×	× なし	× なし	
T19	△		× なし	T51		△	× なし	× なし	
夜の森駅 前北	T21	△	× なし	× なし	小浜	T52	○		× なし
	T22	×	× なし	× なし		T53		× なし	× なし
	T23		× なし	× なし	T66				
	T24	○	◎ 消防団関与	× なし	T55	△	× なし	× なし	
	T25	×	× なし	× なし	小良ヶ浜	T56		○ 消防団関与有	× なし
	T26	△	× なし	× なし		T57	○	× なし	× なし
	新町	T27	○	△ 近所関与有	× なし	栄町	T58	×	◎ 区・班関与有
T28		○		× なし	T59		×	◎ 区・班関与有	× なし
赤木	T29	○	×	△ 近所関与有	新夜ノ森	T60	△	△ 近所関与有	× なし
	T30	○	◎ 区・班関与有	◎ 区・班関与有		T61	○		
王塚	T31					T62	△	× なし	× なし
	T32	△	× なし	× なし		T63		× なし	× なし
	T33	△	× なし	× なし		T64	○	△ 職場で避難	△ 職場で避難
	T34		× なし	× なし	T65	△	× なし	× なし	
本町	T35	△	× なし	× なし					

図4 行政区別でみた富岡町民3・11と3・12の避難状況<sup>12)</sup>

訓練実施区で避難時に区や班の関与があったのはT30氏(清水区)だけである。ただ、毛萱区においては区・班や消防団が11日の津波からの避難を促しているものの(T36氏、T37

氏、T38氏、T39氏、T66氏)、仏浜区と同様に津波被害によって原発事故のあった12日は機能不全に陥った可能性を否定できない。一方で訓練実施区ではないものの、消防団や区による呼びかけで避難したのはT4氏(仲町区)、T8氏(下千里区)くらいである。アンケート調査結果を併せると、まとまった避難が実現したのは原子力防災訓練の結果というよりは、むしろ「属人的」な要因が大きかったと推察される。この意味において「コミュニティはあったけど、ない／なかった」といえる。この結果は、住民たちによる避難に対する創意工夫といった備えにかんする議論への参加(community based)が(津波などの自然災害に比べて)少なかったことによって「上から」の「動員型」を定着させてしまい、そのために未曾有で想定外の災害ともいわれた本震災において、震災前に実施していた原子力防災訓練が実際の避難には役に立たなかったことを示しているのではないのか。

#### 7.4 震災後の原子力防災訓練—3・12は訓練を変容させたのか—

それでは「東日本大震災」後において、今回の事故の教訓とそれに連なる訓練がcommunity basedによるgovernance型への可能性を生み出すのだろうか。まずは次のコメントについて考えていきたい。

##### T52 (小浜区)

このような(原子力防災)訓練も地域の人が意識しないとダメだということがわかった。やはり、隣近所とのつきあいのなかでやりつつ、こうした意識を引き出さないといけないのだろう。

小浜区は現段階では居住制限区域であり、避難指示解除準備区域より一段厳しい地域である。このコメントはいわば「上から」の「動員型」の限界を示すとともに、当事者たる住民自身としての課題を示しているものと考えられる。換言すれば「つきあいのなかで・・・意識を引き出す」というcommunity basedを起点としたgovernance型による原子力防災訓練の体制構築が上述を解決する一つ的手段として原発事故による避難者＝当事者から指し示されるのである。

こうした「原発事故の当事者」である双葉郡からの避難者の原発事故対応への意識が芽生えつつあるなかで、行政・電力事業者はどうか。冒頭の判決文に戻れば、その現状は明らかだろう。本章ではあらためて、原発事故後に実施された福島県内の原子力防災訓練の概要を検討しつつ、「上から」の「動員型」というレジームから脱却しているのか、その萌芽は見られるのかを確認する。

まずは「上から」のレベルにおいて、2012年9月からはじまった福島県防災会議原子力防災部会<sup>13)</sup>で公表されている議事録[6]のなかで(広域)避難計画・訓練に言及している点をあげ、検討してみよう<sup>14)</sup>。

2012 年 11 月 21 日 (2012 年度第 2 回)

- ①自家用車による避難への対策、現行計画では、一般車両による避難計画への輸送は一応想定しているが、今回の事故をふまえて、現在国と連携し具体的なシミュレーションなどを行い、避難計画の策定の中で具体的に検討を進めていく。

2013 年 2 月 4 日 (2012 年度第 3 回)

- ②避難者への避難指示等のあり方についても、発電所周辺の住民の方が別な場所に避難されているという中、そうした人たちに原子力災害が発生した場合の通報も必要であり、避難指示を行う場合の実態の把握も重要である。これは県でも認識していて、市町村と連携して、避難所のリストあるいは輸送手段の確保など、現在の情報を整理して、現行の居住人口をふまえた避難計画の策定、避難手段等について具体的に検討していく。
- ③県の方で対応をして、「浪江町はどちらに避難してください」という連絡が必要である。その連絡をどうするのがポイントだと思う。市町村との協議をしている時間が少ないので、県の対応としてやる場合には県が「どこどこへ避難せよ」、「このルートで避難せよ」を我々にどう伝達するかが一番肝心であり、そこまで考えておく必要がある(馬場浪江町長)。
- ④災害対応のインフラ整備について、原子力災害対策編自体も道路法等で整備したものを活用する形になっており、直接原子力災害の面で言及しているところは少ない。高速道路の場合のアクセスの問題とか、広域避難計画等を策定する際に利用する道路網等をどうするかも含めて避難計画の策定に必要。

2014 年 1 月 24 日 (2013 年度第 2 回)

- ⑤広域避難における県内避難は市町村間で直接協議するか、市町村が県に対して受入等を別途、協議を求めることになる。実際の事故の際、避難の受入が計画に基づき実際に可能かどうか、県が各市町村間の調整を行う。
- ⑥(空間放射線量の)モニタリングについて、今回の震災では中央にデータがうまく伝わらなかったという経験もあるので、現地でもデータを公表して、そこで必要な判断をしていく。

これらの発言内容で判断するに、防災訓練や避難計画に関していえば、これだけの被災をした県のわりには災害対応についての切迫感はあまりみられない。震災前と変わらず、県主導の「上から」というやり方で立案を進めていく感が見うけられる。⑥の空間放射線量のモニタリングについては各地区→県→国を検討しているのが、唯一「上から」から変わった点であるといえる。防災計画を立案することそれ自体が国→県→市町村という枠組みで決まっていくことを考えると、やむを得ないのだろうか。そうした意味においても震災前後で「変わっていない」と考えられる。

そうした「変わらない」流れのなか、2013 年から本稿執筆時までには計 3 回、福島県内で原子力防災訓練が行われている[7][8][9] (図 5)。



名称	実施時期	目的	事故想定	実施場所	主催	訓練項目
原子力防災 広報訓練	2013年12月26日	避難指示区域内の滞在者に対し、避難等の指示を正確かつ迅速に伝達する体制を確立する。	福島第一、第二	第一、第二の概ね5km範囲(楢葉町、富岡町、大熊町、双葉町、浪江町)	県	広報訓練
原子力防災 住民避難訓練	2014年11月20日	(1)国、福島県、市町村、防災関係機関の通信連絡や広報の訓練、(2)川内村住民参加の避難訓練等を実施し、原子力防災体制の強化や防災意識の高揚を図る。	福島第一	県庁、川内村、県地域防災計画における暫定的な重点区域市町村他関係機関	県、川内村	災害対策本部運営訓練 緊急時通信連絡訓練 緊急時モニタリング訓練 広報訓練
	2014年11月22日			川内村、郡山市、田村市		住民避難訓練 緊急被ばく医療活動訓練
原子力防災 訓練	2015年11月26日	(1)いわき市小川町住民の参加による避難訓練、(2)国、福島県、市町村、防災関係機関の通信連絡や広報の訓練等を実施し、原子力防災体制の強化や防災意識の高揚を図る。	福島第二	いわき市、田村市、南相馬市、川俣町、広野町、楢葉町、富岡町、川内村、大熊町、双葉町、浪江町、葛尾村、飯館村	県、いわき市	災害対策本部運営訓練 緊急時通信連絡訓練 緊急時モニタリング訓練 広報訓練
	2015年11月27日			いわき市、柳津町、三春町		※いわき市小川町→柳津町・三春町への避難 住民避難訓練 住民輸送訓練 スクリーニング訓練 避難所開設訓練

図5 震災後に実施された福島県内の原子力防災訓練

一般住民の参加が再開したのは2014年秋の「原子力防災住民避難訓練」であり、川内村の住民を対象に避難訓練を実施し、各行政区、小学生、郡山市への避難者を含め250~260名が参加した<sup>15)</sup>。翌2015年秋に、避難先に会津(柳津町)等を加えた全県規模での避難訓練を開催した<sup>16)</sup>。2日間に分けているが、1日目は行政が主に参加する訓練であったが、2日目はいわき市小川地区の住民が会津地方の柳津町や中通り地方の三春町の避難所へ、県広域避難計画に従って複数の経路で移動するもので135名が参加した。住民の中からは「冬の会津に自分の車で避難するのは雪があって不安」、「渋滞などでバス内に長時間とどまった際の対策が必要」、「避難経路の県道が狭く、車両が殺到すれば渋滞する」、「実際の避難で大半の人が使うマイカーをどう誘導するのか」という指摘が出されていた<sup>17)</sup>。ここにも県、市という自治体が計画した「上から」の指示や依頼により避難訓練をさせられている、震災前と変わらない姿を垣間見ることができる<sup>18)</sup>。

これは県、市主催のものであるが、一方でいわき市の「市地域防災計画(原子力対策編)」に基づいて、2013年度に久之浜・大久地区で行った図上訓練を皮切りに、住民参加による避難計画を策定する図上訓練とそれを実際に運用する実動訓練を行い、2015年度には小川地区、四倉地区、川前地区と実施対象地区を拡げている。図上訓練は2日に分けて行われ、第1回は「地区の課題の洗い出し」、第2回を「課題に対する解決策の検討、決定」とそれぞれテーマを決めて行っている。対象者は自主防災組織、民生・児童委員、消防団、そして住民である。これも詳細な聞き取り調査を行わないと評価が難しいものの、先の県主催によるものよりは相対的にcommunity basedによるものであり、これらの取り組みの成果を「市広域

避難計画」へと反映させるプロセスが機能するようになれば、いわき市の事例を **governance** 型の萌芽とみなしてよいだろう<sup>19)</sup>。

## 7.5 結果と考察

原発事故による影響をいまだに受けている福島県においても、県を中心とした原子力防災訓練は震災前とあまり変わらない「上から」の「動員型」の枠組みで進められていることが確認できた。しかしながら、その下の市町村レベル（ここではいわき市）においては単なる「上から」の「動員型」だけではなく、**community based** による訓練計画の立案と実施が付加され、それらが市の計画に反映されていくという意味で **governance** 型を志向するかたちになりつつあると考える。

このように住民参加型により「下から」の訓練計画立案がなされるかたちになったとしても、それを同じような方法で一律に拡大していけばよいのかというのは疑問である。というのも、避難行動は有事における「意思決定の束」で進めていくものであるともいえ、意思決定の構造には「上から」の統治／「上と下から」の協治と大きく二つに分けられるものであり<sup>20)</sup>、その部分にまで立ち返って検討をはじめなければ、結果的に「上から」の「動員型」と変わらない懸念を筆者は持つからである<sup>21)</sup>。そうした意味では原子力防災訓練も、津波や火山といった自然災害への対応と変わらないのではないか。

最後に今後の課題として、実施自治体やその住民（組織）への聞き取り調査により、「上から」と「動員型」の弊害と課題を明らかにするとともに、いわき市で実施されている **community based** による **governance** 型を志向した防災計画・訓練の実態と課題も検討していきたい。

## 注

- 1) 新規制基準はその典型である。
- 2) 判決文「平成 27 年（ヨ）6 号」[1]を参照。
- 3) 吉原[2]、Matsumoto[3]前掲書。
- 4) 詳細は 3 章で展開する。
- 5) 個別訓練として 11 月 11 日に通信連絡訓練も行っている。
- 6) 同資料 p.52 を参照。
- 7) 本稿でしばしばとりあげられる富岡町民への聞き取り調査の概要について説明する。筆者の一人である松本が 2012 年 8～9 月に実施した富岡町民を対象にしたアンケート調査（町広報に同封して 7,200 世帯に配布され、回収数は 1,389 名）のなかで、「個別訪問・調査可能」な約 700 名を対象とした聞き取り調査を現在に至るまで続けており、63 名でのべ 101 回に達している。因みにこのアンケート調査の概要は 3.1 で紹介する。
- 8) MATSUMOTO 2016 [3]において示した、T4 氏（仲町区）「原発の避難訓練に関しては、

仲町区からは区長が参加した。しかし、にこにこやっついてはたして意味があるのか疑問だった。緊迫感が全くないもので、家の1軒でも燃やせば違うのではないかと思うくらいである。しかも、津波を全く想定していなかったものであるから、津波を受けた毛萱地区などは訓練の効果は一切なかったと思われる」のコメントが象徴的である。

- 9) 吉原 2016 [2]から一部改変。訓練項目・個別訓練の数字については次の通りである。

第1回～第8回は、①全体会議②災害対策現地本部設置運営訓練③緊急時通報連絡訓練④緊急時環境モニタリング訓練⑤災害情報・緊急防護対策等広報訓練⑥緊急時輸送訓練⑦住民の屋内退避及び避難訓練⑧交通規制・立入制限訓練⑨緊急時医療措置訓練⑩炊き出し訓練⑪被災住民登録訓練⑫災害救助法による救助の適用訓練。

第9回～第10回は、①通信連絡訓練②現地参集訓練③災害対策本部設置運営訓練④緊急時環境モニタリング訓練⑤現地災害対策本部運営訓練⑥交通規制訓練⑦住民広報訓練⑧住民避難訓練⑨避難所設営・運営訓練⑩被災住民登録訓練⑪救護・緊急時医療活動訓練⑫オフサイトセンター等の運営⑬広報活動⑭住民に対する防災説明会の実施。

第11回～第17回では、①通信連絡訓練②災害対策本部設置③オフサイトセンターにおける活動④緊急時環境放射線モニタリング⑤住民への指示の伝達と広報⑥住民の屋内退避及び避難⑦立入制限措置⑧飲食物摂取制限⑨緊急時医療活動⑩緊急輸送活動⑪防災業務関係者の安全確保⑫事故プラント復旧訓練⑬緊急時医療活動（救護所活動）⑭現地参集訓練⑮発電所内の応急対応⑯緊急被ばく医療活動訓練。

第18回～20回については、①緊急時通信連絡訓練②災害対策本部等の設置・運営訓練③緊急対処事態対策本部等設置運営訓練④オフサイトセンター参集・運営訓練⑤緊急時環境放射線モニタリング訓練⑥緊急被ばく医療活動訓練⑦緊急時医療活動（救護所活動）⑧住民等に対する指示伝達と広報訓練⑨住民等の避難および屋内退避訓練⑩住民等に対する情報伝達及び住民避難訓練（屋内退避訓練、学校における屋内退避訓練を含む）⑪交通規制・立入制限措置訓練⑫飲食物の摂取制限⑬緊急輸送活動訓練⑭発電所内の応急対応訓練⑮防災業務関係者の安全確保⑯緊急搬送等訓練⑰緊急時モニタリング訓練⑱避難住民等救援訓練⑲広報訓練⑳安否情報収集・報告等訓練(21)緊急被ばく医療活動訓練（救護所活動含む）(22)住民輸送・物資搬送訓練(23)交通規制・立入制限・災害警備訓練。

- 10) 檜葉町民の避難状況とそれらの比較を含めた詳細は MATSUMOTO 2016 [3]を参照のこと。以下では松本論文の結果を縮約して説明している。また、富岡町における各区の位置関係は図3を参照。

- 11) MATSUMOTO 2016 [3]による。

- 12) MATSUMOTO 2016 [3]による。

- 13) 福島県の地域防災計画、とりわけ原子力災害対策編の見直しを審議するために震災の翌年2012年に設置された部会である。学識経験者、各市町村長・市長会長・町村会長・消防長会長・双葉地方広域市町村圏組合消防本部消防長、福島県庁幹部の32名で構成されている。事務局を担当しているのは県民安全総室、原子力安全対策課、災害対策課、地域医療課である。

- 14) 福島県ウェブサイトで公開されている議事録から文意を変更しない程度に筆者が抜粋し一部改変。特記以外の発言はいずれも事務局発言である。
- 15) 平成 26 年度福島県原子力防災住民訓練実施概要[8]、かわうち議会報[10]
- 16) 福島民報「初の全県規模原子力防災訓練 「雪対策や道路整備」広域避難に新たな課題」  
2015 年 11 月 29 日。  
[http://www.minpo.jp/pub/topics/jishin2011/2015/11/post\\_12656.html](http://www.minpo.jp/pub/topics/jishin2011/2015/11/post_12656.html)
- 17) 前掲民報記事より。  
[http://www.minpo.jp/pub/topics/jishin2011/2015/11/post\\_12656.html](http://www.minpo.jp/pub/topics/jishin2011/2015/11/post_12656.html)
- 18) 当然のことながら、行政関係者や参加者を対象とした聞き取り調査を行う必要がある。
- 19) 2016 年秋にいわき市北部の四倉地区などで原子力防災実動訓練が行われている。ここでの調査結果もあらためて論じたい。
- 20) 当然ながら意思決定の部分により、「上から」であったり、「下から」であったり、その両者の組み合わせであったりする。
- 21) 例えば中東地域における「民主」と「民主化」をめぐる争乱を考えるとよい。

## 参考文献

- [1] 大津地方裁判所、平成 27 年(ヨ)第 6 号 原発再稼働禁止仮処分申立事件 判決文、2016
- [2] 吉原直樹、『絶望と希望 福島・被災者とコミュニティ』、作品社、2016
- [3] MATSUMOTO.M, Perception, Participation, and Effect of Nuclear Emergency Response Drills, Journal of Disaster Research vol.11, 2016
- [4] 福島県『平成 22 年度 福島県原子力防災訓練実施計画』、2010
- [5] 吉原直樹「「あるけど、ない」コミュニティ」『「原発さまの町」からの脱却』岩波書店、73-98、2013
- [6] 福島県、福島県防災会議原子力防災部会資料、2012・2013・2015
- [7] 福島県、平成 25 年度福島県原子力防災広報訓練実施要項、2013
- [8] 福島県、平成 26 年度福島県原子力防災住民訓練実施概要、2014
- [9] いわき市、平成 27 年度いわき市原子力防災訓練の実施について、2015
- [10] 川内村議会事務局、かわうち議会報 第 204 号 (平成 27 年 2 月 1 日)、2015