

今月の特集（寄稿）

3・11クライシス

「官邸インテリジェンス・サイクル、存在せず」

外交ジャーナリスト・作家

手嶋 龍一氏

ブラック・スワンは降臨する

国家が危殆に瀕したときこそ毅然とした決断を——。一国の指導者に期待される究極の役割は、この一事に尽きます。

純白であるべき白鳥が漆黒の羽をまとつて突然、私たちの目の前に現れる。あり得ないと思ひ込んでいた事態が現実になる隠喩が「ブラック・スワン」です。そのブラック・スワンが降臨した時、一国の指導者がどう行動したのかを扱ったのが拙著『ブラック・スワ

ン降臨』でした。二〇〇一年九月十一日にアメリカを襲った「同時多発テロ」も、二〇〇一年三月十一日に日本を襲った東日本大震災も、まさに「ブラック・スワンの降臨」でした。

昨年五月二日にアメリカ軍が実行した同時多発テロの首謀者であるオサマ・ビンラディンの殺害は、同時多発テロ発生からアメリカが取り組んできたテロとの戦いでの大きな戦果だったといえます。ブラック・スワン降臨の延長だったわけです。「ネプチューンの槍」と名付けられた作戦の成功率は五〇〜七〇%だといわれています。実際、初めて実戦に投入された最新鋭ヘリコプター「ブラック・ホーク」一機が墜落するというアクシデントも起きています。一九八〇年にアメリカ軍が実行したイランでの人質救出作戦でも墜落事故が起き、それがきっかけで作戦は失敗しました。さらに、これが躓^{つまず}きの石となり、作戦を決断した当時のジミー・カーター大統領は再選を逃しています。

バラク・オバマ大統領にとつても、「ネプチューンの槍」作戦は大きな賭けだったわけです。しかし彼は、「作戦命令書」にサインした四月二十九日から実行されるまでの七十二時間、ポーカーフェイスを貫き通しました。ブラック・ホーク墜落の報にも、ほとんど表情を動かさなかったといえます。ビンラディン殺害には国際的な非難の声も予想されま

したが、その批判も甘受し、責任を取る覚悟をもって襲撃の実行を見守ったのです。ブラック・スワンに対応する真の指導者の姿が、そこにはありません。

日本に降臨したブラック・スワン——「フクシマ」

昨年三月十一日、東日本大震災をもたらす東北地方太平洋沖地震が発生し、それともなう大津波が東京電力福島第一原子力発電所に襲いかかり、炉心の冷却装置が作動しなくなるという事態が発生しました。まさに究極のクライシス、国家が危殆に瀕するときを日本は迎えたのです。

そのとき、当時の日本の指導者だった菅直人首相がやったことは、「毅然とした決断」と呼べるものでは到底なかった。オバマ大統領と比べれば、あまりにもお粗末としか言いようがないものでした。

いかなる有事も初動の二十四時間が、その後の事態を左右します。迫りくる災厄の全貌がいまだ明らかでない段階で、いかにして揺るぎない一步を踏み出すのか、指導者の肩にのしかかる責務はずしりと重いのです。アメリカの戦略研究家であるアルバート・ウォルステッター博士は「想定外の事態が起こることを常に肝に銘じて、それに立ち向かえ」と

言っています。しかし、当時の菅首相にも官邸にも、そんな毅然とした態度など微塵もありませんでした。それどころか、決断に決定的な誤りがありました。

菅氏は後に、原子力の関連法規を根拠に、原発事故への対処の責任は東京電力の側にあると言っています。「自分がどんな判断を下したとしても、実際にメルトダウンが起き始めたのは初日の午後八時ごろだったのだから、自分の判断への批判は間違っている」とも、菅氏は語りました。これだけでも、「指導者失格」と言わざるを得ない。

初動段階での確な手が打たれていれば、あれほどの被害を周辺地域に与えることはなかったはずです。やはり、初日の確な決断こそが勝負どころでした。

第一の誤りは、危機に対応する国家としてのシステムを適切に動かすことができなかったことです。

福島第一原発では地震直後に制御棒が炉心において原子炉の運転はかろうじて停止したものの、大津波で非常用電源が作動しなくなっていました。炉心の緊急冷却装置を作動させるディーゼル・エンジンを、原子炉建屋の外に設置していたため、主電源が停まる事態に備えて炉心を冷却するはずのバックアップ装置が水を被ってことごとくが死んでいたのです。

手を拱こまめいていれば原子炉内の温度が急激に上がり、炉心の内部は空焚きとなってしまふ。やがて燃料棒は溶け出し、大量の放射性物質が原子炉の外に漏れ出して、未曾有の放射能汚染を引き起こす。どんなに楽観的な指導者であっても、三月十一日の夜遅くには巨大な災厄が迫っていることに気づいていたはずだ。

にもかかわらず、菅氏と当時の官邸は、海水注入やベントといった現場の判断が最優先され現場主体で行われるべき発電所のオペレーションに余計に介入して混乱を増幅させてしまいました。官邸の役割は、自衛隊など国家の持てる能力を総動員して現場の事故処理を支援するとともに、情報を統括して住民の避難など安全確保を図るべきなのに、東京電力から最も情報を得ていた原子力安全・保安院を遠ざける一方で、にわか仕立ての参与の意見を重視していたのです。SPEEDIのデータは活かされず、後になって、関係個所と結ぶ官邸のテレビ会議システムが接続されていなかったというお粗末な事態も明らかになりました。本当の危機に際して、国家の危機管理システムを活かすことができなかつたわけです。

そして第二の誤りは、国際社会から緊急に知恵と人材を借り受ける決断ができなかつたことです。アメリカやフランス、それにチェルノブイリの教訓を持つロシアなどの知見や経験、さらには緊急の援助隊を初動の段階で受け入れていけば、その後の展開は異なるものになっていただでしょう。フクシマの悲劇は、適切な指導者を欠いていたがための悲劇だつたと言えます。

インテリジェンス・サイクルの欠如は日本の根源的な問題

三・一一クライシスが甚大な被害につながつた最大の原因は、当時の菅首相と官邸が初動段階で決定的な誤りを犯したことでした。しかし、全ての責任を菅氏の指導者としての資質だけに求めるのは酷な気がします。

もちろん菅氏の資質にも問題はありましたが、システムとしての官邸のクライシス・マ

インテリジェンスとは

- 膨大な一般情報（インフォメーション）の海から、貴重な情報の原石を選び抜いてその真贋を確かめ、周到な分析を加え、情報が意味する全体像を描き出す。
- 組織の舵取りを委ねられたリーダーが決定的な決断に踏み切るに当たって役立つよう精選された情報をインテリジェンスという。

ネジメントに根源的な問題があったことが大災害につながった最大の要因だからです。初期の段階でインテリジェンスのサイクルが回らなかった。大災害は「錯誤の葬列」ですから、全てがうまくいくことなどあり得ません。しかし三・一一クライシスでは、惨めなほど機能していなかったのです。これでは菅氏に指導者としての資質があったとしても、的確な決断は望むべくもありません。

インテリジェンス・サイクルが機能不全に陥っていた最大の証拠は、三・一一クライシスの翌日、菅氏自身がフクシマに乗り込んだことです。三月十二日午前六時十四分、陸上自衛隊が要人の輸送に運用している政府専用ヘリコプター「スーパー・ピューマ」を駆って、菅氏は首相官邸のヘリポートを飛び立ち、自ら福島原発に乗り込んでいったのです。その理由を菅氏は、後に次のように語っています。

「現場の情報がきちんと自分のところに伝わってこない。だから自ら福島第一原発を視察し、原発の所長などから直に話を聞いて、今後の対策に役立てようと思った」

しかし菅氏のフクシマ入りがもたらしたものは、現場の混乱でしかありませんでした。事故対応の最前線で奮闘していた人々は、首相一行を迎える準備に振りまわされ、原子炉の制御に費やすべき貴重な時間を無駄にしまったのです。

指導者が現場に乗り込んだからといって情報が集まるものではありません。その前に、指導者たるものが指揮所を離れるなど論外です。指導者としてやるべきことは、前述したように、指揮所にあつて国家の危機管理システムを総動員し決断すること、国際的な緊急行動委員会を立ち上げて原子力の制御に挑むこと、その二点でしかありませんでした。

ここで「インテリジェンス・サイクル」について、少し詳しく触れておく必要があるでしょう。

日本語の「情報」には、英語でいう「インフォメーション」と「インテリジェンス」の二つが混在しています。「インフォメーション」は第一次の生の情報を意味し、雑多で不完全なものがごった煮になっています。そうした膨大な情報の海から事故の核心を示すような情報の原石を選び抜き、真贋を確かめて、分析されたもの、それが「インテリジェンス」です。

こうした紡ぎ出された情報を原子力の専門家が検討すれば、原子炉の奥深くでいま何が起きているのか、推測することもある程度可能だったはずですが、プロの周到な分析こそが、海水の注入や避難命令といった最終決断の拠り所になります。これこそが、的確な意思決定を導く「インテリジェンス・サイクル」です。

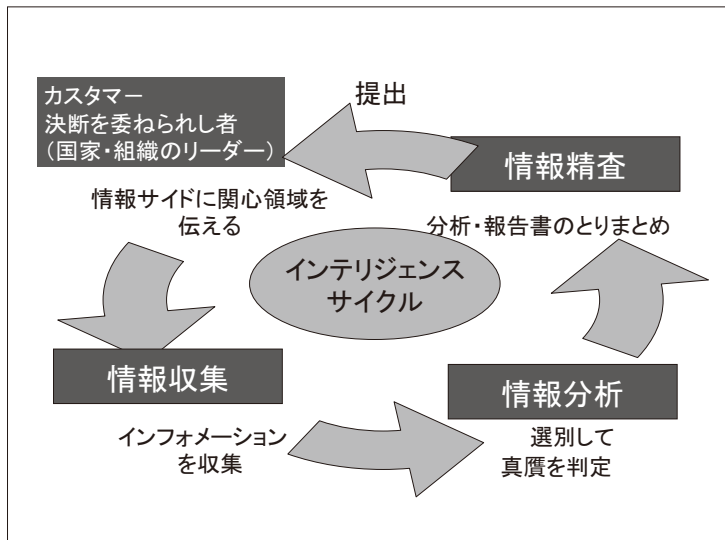
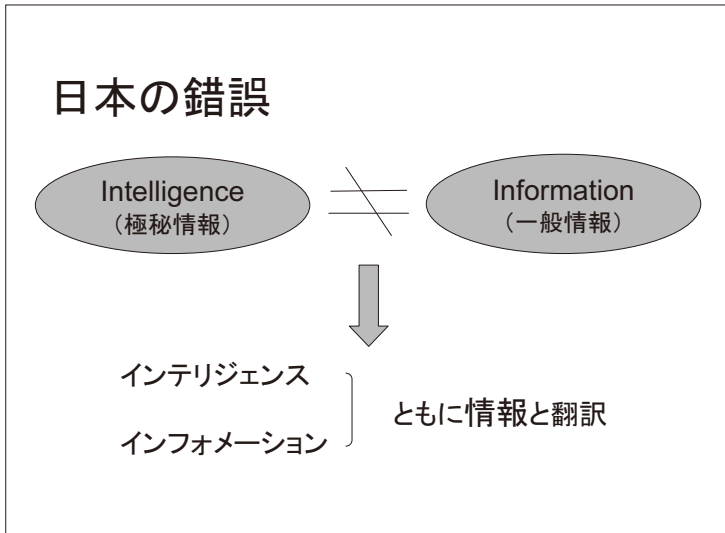
しかし三・一一クライシスでは、官邸でも東京電力でもインテリジェンス・サイクルが機能していたとは到底、考えられません。京都大学原子炉実験所の山名元教授は、私も参加した鼎談のなかで、「集められない、伝わらない、出てこない、の三拍子だった」と述べています。

福島第一原子力発電所の事故現場では装置が壊れていて根源的な情報が途絶えていたけれども、放っておくわけにはいかなかったので状況を推測しなければならなかった。推測できる人が昔は大勢いたけれども、現在は極めて少なくなったうえに全国に散らばっている。そういう人たちを事故発生直後、すぐに中央のヘッドクォーターに集める必要があったのに、その集める判断がされなかった。その結果、情報が集められなかったわけです。

さらに、官邸と東京電力が一体になった緊急対策本部が統括していたが、福島の現場と東京の間には大きなギャップがあり、情報の流れ自体が正常に機能していなかった。伝わらなかったわけですね。

そして、緊急対策本部から出す情報に対しては、何らかの制限がかけられていたことは間違いない。だから情報が出てこない。

それが、山名教授の言う「三拍子」です。これについて同じ鼎談で、原子力安全委員会



防災専門部会ワーキンググループメンバーとして三・一クライシスの第一線の場にいた鈴木元国際医療福祉大学クリニック院長も同意し、次のように語っています。

「原子力安全委員会にももちろん原子力工学の専門家がいて、何が起きているかという予測はかなり早い時期に立っていました。だけど確証がないままでは出せないということがあった。情報自体は、本来は電力会社からの情報がそれぞれ対策本部にダイレクトに反映される形になっていたが、今回はそのルートがなくなってしまった。情報共有のしくみを初期にうまくつくれないから、いろんな専門家のノウハウを結集できない」

インテリジェンス・サイクルが機能していたかどうかという前に、そういうシステムそのものがなかったわけです。そして「錯誤の葬列」ばかりが続き、被害を深刻化させてしまったのです。

なぜ「特攻」は行われたのか。

インテリジェンス・サイクルが機能せず、指導者たるべき菅氏が的確な指示ができないなかで、驚くべきことが起きます。三月十六日になって菅氏は北沢俊美防衛相（当時）を通じて、自衛隊の首脳に一つの要請を行うのです。

「福島第一原発の三号機の状況が危機的な様相を示している。自衛隊のヘリコプターを出動させて、上空から水を散布してもらいたい」

二日前には原子炉の建屋内で水素爆発が起き、大量の放射性物質が放出されて周辺の地域に深刻な被害を及ぼし始めていました。とりわけ三号機は、一刻の猶予も許さない状況だったのは事実です。原子炉内の水位が次第に下がり、プルトニウムが溶け出す危険が現実のものになりつつありました。一分一秒でも早く、原子炉に大量の水を注ぐ必要があります。

とはいえ、上空から水を散布して果たして効果があるのか。ヘリコプターの乗組員が被曝する可能性を冒してまで強行する価値があるのか。防衛省の制服組は無言の抵抗を試みるのですが、官邸の強い意向に押し切られてしまうのです。

そして三月十七日の午前九時四十八分、空中からの散布作戦が敢行されます。仙台市にある陸上自衛隊の霞目航空基地を飛び立ったCH-47ヘリコプター「チヌーク」二機は、宮城県名取市沖の海域から大型のバケツで七・五トンの海水を汲み上げ、放射性物質を出し続ける三号機めがけて四回にわたり空から撒いたのです。

大量の海水はたちまち霧状になって落ちていく。命じた者も、立案した者も、実施を命

じられた者も、誰も効果が疑うオペレーションでしかなかったのです。

「これはカミカゼ特攻作戦だな」

福島第一原発で核のメルトダウンと格闘する作業員の間からは、自分たちの姿を重ね合わせるように、そんな作戦に対するつぶやきが聞こえてきました。大量の放射能を浴びる覚悟で福島第一原発の上空に向かわなければならなかったパイロットたちは、「フクシマの英雄」と讃えられ、スペイン王室から「アストウリアス皇太子賞」を贈られました。

しかし彼らは、作戦そのものには複雑な思いを持ち続けているに違いありません。それを命じた指導者の采配について、彼らは今も沈黙を守ったままです。

太平洋戦争末期に敢行された神風特別攻撃隊による特攻を企画し命じた大西瀧治郎中將は、敗戦の翌日、遺書を残して自刃しています。しかし菅氏は、自身が展望なき特攻作戦を命じたという意識さえ希薄なのではないでしょうか。それゆえに、あの作戦は「現代の哀しき特攻」ではない。

あの作戦だけでなく、福島第一原発事故に際して多くの人々に危地で作業させ、被曝させてしまった政治指導者は、菅氏をはじめ、誰一人として責任をとろうとしていません。その自覚すら欠いたままに、政権を去っていきました。それが日本の現実です。インテリ

ジェンス・サイクルが機能しない日本の現実なのです。

どうするのか？フクシマ以後の日本

日本では、「前日深酒しちやだめだ」といったリスクマネジメントは真摯にやられてきました。しかし、クライシスマネジメントは弱く、合格点にはほど遠いと言わざるを得ません。

それがフクシマの悲劇につながった原因として、先ほど触れた鼎談のなかで鈴木院長は「その背景に『原子力安全神話』があった」と指摘されました。それが過酷事故対策をやること自体が憚られる文化につながっていた可能性がある、というのです。

冷却装置の設置場所が外にあるのはまずいと気づいた人はいる。でも、住民に安全だと言ってきたいため、建屋内への移設が憚^{はばか}られてしまう。安全神話によって身動きがとれなくなっていた。それは官邸でインテリジェンス・サイクルが機能しなかったことにもつながることです。これは、やはり痛烈な反省材料です。

同じ鼎談のなかで山名教授は、次のように厳しく指摘された。

「外的事象に対する認識が甘かった。あるリスク現象がどこかで顕在化したときに、す

かさず取り込んで現状の改善を図ろうという力が弱かった。

それは技術者と事業者と規制に問題があった。技術側では、僕は実は原子力工学とは専門が離れているが、誰かがきちんとやっているはずだという認識があった。(中略) そういう『はずだ』型の安全神話、風土があった。また事業者側では、新しいリスクの知見を自らの事業に投資して、すかさず生かそうというメカニズムに後れがあった。三つ目は安全規制。これが一番けしからん。危機に対する想像力が極めて低い。事業者に、ルーチンの安全規制の手順を肅々とこなすことばかり要求し、危険の芽があるから即対応せよということができていない」

日本全体がインテリジェンス・サイクルの機能しないシステムになっていたわけでした。そうしたなかで、最大級の危機に際して指導者も官邸も役割を果たすことができなかつた。それが、フクシマの悲劇を生んだ根源的な原因です。

山名教授からは「日本人は下手なサッカーだ」という指摘もありました。ボールが右へ行くと全員が右へ行ってしまう、左側はすっぽり空いた状態になってしまうサッカーをやっているのが日本人だ、ということです。相手に左へと攻め込まれたら手の施しようがなくなってしまう。

福島第一原子力発電所事故後の反原発への動きが典型的で、みんなが反原発だけに大騒ぎして、火力発電に全面依存する怖ろしさについての議論はすっぽりと抜け落ちてしまっています。火力発電の燃料費として年間三兆円もの資金が日本から海外へ流れていってしまう現実を、誰も知ろうとしないし、知らせもしない。だから、議論にもならない。インテリジェンス・サイクルが機能していません。

インテリジェンス・サイクルが機能しなかったことがフクシマの悲劇を生んだ事実を、私たちは真摯に受け取るべきです。

一九八六年一月二十八日、アメリカのスペースシャトル・チャレンジャー号が打ち上げから七十三秒後に爆発、分解し、七名の乗組員全員が犠牲になるという事故がありました。この事故を受けて当時のロナルド・レーガン大統領は演説を行い、犠牲者への深い哀悼の意を表しながらも、「チャレンジャー号の乗組員たちは私たちを未来に導こうとしていました。だから、私たちは彼らの後を追って継続していくべきなのです」とアメリカの進むべき方向を明確に指し示し、国民を説得しました。それこそが指導者の役割です。

三・一一クライシスの後に日本の指導者に必要とされているのは、事故の教訓を未来に生かす勇気です。悲劇を繰り返さないために、成熟した議論を呼びかける勇気です。そし

て、ブラック・スワンの降臨にも対応できるインテリジェンス・サイクルが機能する体制を築く努力を始める勇気です。

講師略歴



外交ジャーナリスト・作家

手嶋 龍一（てしま りゅういち）

NHKの政治部記者として首相官邸、外務省、自民党を担当。その後、ワシントン特派員としてアメリカに赴任し、冷戦の終焉に立ち会う。湾岸戦争では最前線へ。その後、ハーバード大学CFIA・国際問題研究センターに招聘される。続いてボン支局長を経てワシントン支局長を8年間にわたって務める。この間、ブッシュ大統領をはじめ、重要閣僚の単独インタビューを数多くこなした。01年9・11の同時多発テロ事件に際しては、11日間の昼夜連続の中継放送を担い、冷静で的確な報告で視聴者の圧倒的な支持を得た。05年NHKから独立し、日本で初めてのインテリジェンス小説『ウルトラ・ダラー』を発表。姉妹篇『スギハラ・ダラー』とあわせて50万部の大ヒットに。『たそがれゆく日米同盟』、『外交敗戦』、『インテリジェンスの賢者たち』は新潮文庫のロングセラーとして読み継がれている。2011年12月に新潮社より大型ノンフィクション『ブラック・スワン降臨』を上梓。ニッポン、東アジア、そして21世紀の国際社会のあり方を問いかける。また、慶応義塾大学教授として後進の指導にも積極的に取り組んでいる。