

私の意見

—事故 4 年目の原子力規制委員会委員長訓示に思うこと—

平成 27 年 4 月 16 日
エネルギーを考える会会員
大野 崇

少し旧聞となるが、事故から 4 年目を迎えるこの 3 月 11 日に、原子力規制庁において、田中俊一委員長訓示が行われた。

「福島に暮らしている方は何を思ってお過ごしになったのでしょうか。本日は、長い避難生活を余儀なくされている方々の生活に思いを馳せ、原子力事故を二度と起こさないという自覚を新たにしたい。」と述べ『福島原発事故の教訓に学び人と環境を守る』理念を堅持すると強調した。

福島県飯館村の出身である委員長個人の思いとしては理解できるが、原子力規制委員長として、事故から 4 年目を迎えて、今後の原子力規制委員長として規制の舵をどう取るかを示すことを期待していたものにとって、精神訓示に終始する発言にむなししいものを感じた。

これまでの原子力規制委員会の規制活動に対しては、2012 年 9 月 19 日発足から 2 年半が経った今でも、以下のような指摘がなされ改善が要望されている。

- ① 立地県知事からの面会要請を拒否し、敦賀 2 号活断層判断に対する地元からの説明要望を拒否する等、国民との対話、コミュニケーション、説明が不足である
- ② 適合審査において事業者からの要請を拒否する、活断層評価有識者メンバーから過去の安全審査に関わった専門家を排除する等、独立性、中立性に懸念が残る
- ③ 一人の担当委員の出した結論を、十分な議論をしないで委員会決定としてしまう等、「合議制」の形骸化が懸念される
- ④ 新規制基準のような重要案件を規制庁がどういうプロセスで作成し委員会向けに提案するかの実態が不明確、規制庁と委員会メンバーとの間でどういう議論がなされているのかの実態が不透明等、原子力規制委員会と事務局〈原子力規制庁〉との関係が不明確がある
- ⑤ 新規制基準の審査会合や破碎帯に関する調査などにおいて、法定化されている原子炉安全専門審査会等を関与させず、法的位置づけが曖昧な有識者会議を組織して規制委員会や規制庁による検討を行わない等、適正手続き・透明性に懸念が残る

何故、指摘が絶えないか。私は、示されている組織理念とそれを具体化する 5 つの活動原則が抽象的で具体性を欠き、また、実現するための行動指針が文書化されていないため、委員長個人の判断でものが動くことが要因とと思っている。また、3 条委員会であるが故に第三者が規制活動に口を挟み難く、法的なチェック組織も明確でないため、原子力規制という大きい問題にも関わらず第三者チェックが働かないことも要因とと思っている。

さらに、NRC の「NRC's Principles of Good Regulations」(良い規制の原則)と比べて、活動原則に、「規制の効率性」、「規制の明瞭性」、「規制の信頼性」がないのも問題である。

NRC の「良い規制の原則」と比べ、規制原則についてもう少し考察したい。約 25 年前

は、NRC も、今の日本の規制状況と同じく、市民団体からは、産業界と「親密」すぎ、市民団体の声を無視する、産業界からは、対応が遅すぎ、不必要に厳しい要件を課す、そしてそれを勝手に変更すると批判されていた。NRC 内部では、独立は孤立だと考えるスタッフや管理職がいて、人前で産業界の人と話をするなどという状況にあった。

これを是正するために、自浄努力として「NRC's Principles of Good Regulations」(良い規制の原則)が策定・発表された。この原則を、NRC 内にキャンペーンし、浸透努力を図った結果、今では、「良い規制の原則」が NRC 内部に行動指針として定着し、よりよい機関、よりよい規制当局に変身することに成功し、計画外停止は少なくなり、プラントの稼働率は飛躍的に高まったと聞いている。すなわち、原子力規制活動が、事業者や市民からも信頼され、原子力の安全文化が良質なものに変質し、事故・トラブルが少なくなったのである。

表 1 に NRC と日本の原子力規制委員会の規制原則の比較を示す。どちらも、5 つの原則であるが内容は大きく異なる。主要な相違点を以下にあげる。私は、規制原則が明確でないことも、無駄に審査に時間を要し、再稼働の遅れ要因と考えているので、各方面からの指摘事項に耳を傾け、1 日でも早い常識的な規制原則に戻ることを期待する。

(1) 独立性

「何のものにもとらわれず、科学的・技術的見地から、独立して意思決定を行う」とあるが、どうすれば周囲と協力しながら独立性を維持して仕事ができるのかが示されていない。NRC では、「独立性は孤立を意味するものではない。認可取得者及び利害関係のある市民から広く事実や意見を求める必要がある。公共の利益は多岐にわたり、互いに矛盾することもあるが、これを考慮しなければならない。全ての情報を客観的かつ公平に評価した上で最終決定を下し、理由を明記した上で文書化しなければならない。」と明記している。我が国の現状は、福島事故前の規制体質批判を恐れる余り、「事業者の主張に理解を示すことは激しい批判を受ける」、「事前審査を充実させることは「秘密主義」と指摘され批判される」として、審査プロセスにおいて事業者に頑固な姿勢を示すことが独立性を示すのだという間違った意識で、適合審査に臨んでいる。(基準地震動や活断層審査等で事業者の議論を合理的説明せずには排除)

(2) 開放性

「意思決定のプロセスを含め、規制にかかわる情報の開示を徹底する。また、国内外の多様な意見に耳を傾け、孤立と独善を戒める。」とあるが、会議映像を公開することで「透明性」確保の役割を果たしているかと勘違いしているのではないかと。「透明性」とはどのようなデータに基づき、どういう判断基準に照らして、どういう論理で決定したかを対外的に説明することであり、これまで対外的説明責任を果たしておらず、知事からの説明要望に対しても、会う意味がないとして面会を拒否している。NRC と同じく、説明責任を義務化すべきでないか。

(3) 効率性

記載なし。「新規制基準に適合しているか否かを審査することのみが規制活動である」とし、それにより達成されるリスク低減の度合いに見合ったものとなっているかの説明を一切しようとしなない。コストも含め、新規制基準に適合させるか否かは事業者の判断で、規制側の問題ではないとしている。

NRC のいう、「規制は国民に対し効率的であるべき」との概念は我が国の規制概念にも取り入れるべきと考える。

(4) 信頼性

記載なし。静的機器の二重化や難燃ケーブルへの取り換えなど、従来の基準を、合理的議論・説明なしに変更を要求。

NRC のいう、「制定後は信頼性の高い規制として受け止められるべきであり、不当に移行状態にすべきではない。」の概念は我が国の規制概念にも取り入れるべきと考える。

表1 日米原子力規制原則比較

NRC s 'Principles of Good Regulation 注1		日本の原子力規制委員会 活動原則 注2	
Independence (独立性)	<p>最高レベルの倫理観と専門性以外の何ものも規制に影響を及ぼすべきではない。ただし、独立性は孤立を意味するものではない。認可取得者及び利害関係のある市民から広く事実や意見を求める必要がある。公共の利益は多岐にわたり、互いに矛盾することもあるが、これを考慮しなければならない。全ての情報を客観的かつ公平に評価した上で最終決定を下し、理由を明記した上で文書化しなければならない。</p> <p>背景 どうすれば周囲と協力しながら独立性を維持して仕事ができるのか、より明確に示す必要性があった。独立は孤立の中で働くのではなく、批判や審査に耐える意見を纏めるため、むしろ、全ての Stake Holder と接し、全ての事実を収集し、全ての目線を理解することを意図した。</p>	(1) 独立した意思決定	<p>何ものにもとらわれず、科学的・技術的見地から、独立して意思決定を行う。</p> <p>*現状：福島事故前の規制体質批判を恐れる余り、「事業者の主張に理解を示すことは激しい批判を受ける」、「事前審査を充実させることは「秘密主義」と指摘され批判される」として、審査プロセスにおいて事業者に頑固な姿勢を示すことが独立性を示すのだという間違った意識が規制委内部に生じている（筆者コメント）</p>
Openness (開放性)	<p>原子力規制は市民の課題であり、公的かつ率直に取り扱われなければならない。法に定められているように、規制プロセスを市民に伝え、市民が規制プロセスに参加できる機会を設けなければならない。議会、他の政府機関、認可取得者、市民、さらには海外の原子力界と開かれたコミュニケーション・チャンネルを維持しなければならない。</p> <p>背景 NRC は、市民が規制プロセスに参加する機会を設ける法的義務があり、職員は「公僕」としてその役割を認識はしていたが、市民との交流を「実務」の妨げと捉える人がいた。そのため、市民に対する開放性を基本原則として取り上げ、そして NRC の活動を市民に伝えることだけでなく、市民の声に耳を傾けることも原則に加えることとした。</p>	(2) 透明で開かれた組織	<p>意思決定のプロセスを含め、規制にかかわる情報の開示を徹底する。また、国内外の多様な意見に耳を傾け、孤立と独善を戒める。</p> <p>*現状：会議映像を公開することで「透明性」確保の役割を果たしていると勘違いしている。「透明性」とは、どういうデータに基づき、どういう判断基準に照らして、どういう論理で決定したかを対外的に説明することである。知事からの説明要望に対して、会う意味がないとして面会を拒否。（筆者コメント）</p>

<p>Efficiency (効率性)</p>	<p>米国の納税者、電気料金を支払っている消費者、認可取得者は皆、規制活動の管理・運営が可能な限り最良の状態であることを求める権利がある。最高の技術力・管理能力が求められ、NRCは常にこれを目指すものとする。規制能力を評価する手法を確立し、継続的に改善していかなければならない。規制活動は、それにより達成されるリスク低減の度合いに見合ったものであるべきである。有効な選択技が複数ある場合は、リソースの消費が最小となる選択技をとるべきである。規制の判断は不必要な遅れが生じないようにすべきである。</p> <p>背景 政府とはそもそも非効率なものだと考える人もいるが、そうあるべきでない。公務員は、納税者のお金を効率的かつ効果的に使わなければならないし、政府が非効率であれば、その分、許認可を受ける側にコストが発生する。規制措置の遅れや、リスク低減に釣り合わない規制は、全てコスト発生原因となる。そのため、規制活動はそれによって得られるリスク低減の程度に見合ったものでなければならないと明示した。また、「時は金」ですから規制の判断に不必要な遅れがあつてならないとした。ただ、ぞんざいな審査は許されないので不必要なという言葉にそのニュアンスを含ませた。</p>	<p>無し</p>	<p>*現状：「新規制基準に適合しているか否かを審査することのみが規制活動である」と勘違いし、それにより達成されるリスク低減の度合いに見合ったものとなっているかの説明を一切しようとししない。コストも含め、新規制基準に適合させるか否かは事業者の判断で、規制側の問題ではないとしている。(筆者コメント)</p>
<p>Clarity (明瞭性)</p>	<p>規制は、一貫性があり、論理的で、実用的であるべきである。規制とNRCの目標・目的との間には、明示的か黙示的かを問わず明瞭な関連性があるべきである。NRCの見解は、理解しやすく適用しやすいものであるべきである。</p> <p>背景 この原則は言わずもがなであるが、政府発行の文書は非常</p>	<p>無し</p>	

	に分かり難い言葉で書かれていることが多々あるため、分かりやすく書くべきであるということを原則として記載することとした。さらに、規制そのものに一貫性、論理性、実用性があり、かつ、規制はNRC 全体の目標や目的に合ったものでなければならないことを加えた。		
Reliability (信頼性)	規制は、研究および運転経験から得られるあらゆる知識に基づいて制定されるべきである。リスクを許容可能な低いレベルに抑えるため、系統間相互作用、技術的な不確かさならびに認可取得者および規制活動の多様性を考慮しなければならない。 背景 規制が変化し続ける環境で、NRC に対応していくことがいかに大変かということが事業者から常に指摘されていた。NRC が一年も経たないうちに規則を変えるかもしれないとしたら、事業者はどのような投資をしたら良いか迷う。即ち、この原則の確信は、規制はできる限り安定したものであるべきだということである。ただ、「安定性」は「不変性」でないので、規制は「不当に」移行状態にすべきではないとし、リスクを顕著に低減できる場合にのみ変更すべきとしました。また、規制は、得られる最高の知識に基づきあらゆる影響を考慮しなければ、信頼のあるものにならないので、最初に記載した。さらに、NRC の行動は全て規則に従っているべきで、できる限り迅速かつ公正に実施するべきであることも加えた。	無し	* 現状：静的機器の二重化や難燃ケーブルへの取り換えなど、従来合理的議論の末認められていた基準を、合理的議論・説明がなく変更。(筆者コメント)
無し		(2)実効ある行動	形式主義を排し、現場を重視する姿勢を貫き、真に実効ある規制を追求する。

無し		(3)向上心と責任感	常に最新の知見に学び、自らを磨くことに努め、倫理観、使命感、誇りを持って職務を遂行する。
無し		(5)緊急時即応	いかなる事態にも、組織的かつ即座に対応する。また、そのための体制を平時から整える。

注 1：ホーム»世界の視点»DR.マカスの部屋»NRC の『良い規制の原則』より引用

Dr.Marcus

1986~1999 年まで、米国原子力規制委員会（NRC）職員として、原子炉規制局（NRR）原子炉プロジェクト III-3 部長、新型炉プロジェクト部長、NRC 委員技術補佐、原子炉安全諮問委員会／放射性廃棄物諮問委員会（ACRS/ACNW）副室長などを歴任。「良い規制の原則」の策定に携わる。

注 2：原子力規制委員会ホームページ 「原子力規制委員会の組織理念」より引用