

日本原子力学会2016年「秋の大会」
2016年9月9日

セッション企画
「IAEA IRRS(日本への総合規制評価サービス)
ミッション報告を受けた対応について」

(2) 新たな検査制度 — 課題と展望 —

勝田 忠広
明治大学法学部

1. はじめに

- 原子力規制委員会が導入を試みる新たな検査制度は有効となるのだろうか。
- その課題と展望に関する問題提起を行う。

- 東京電力福島第一原子力発電所の事故を契機として、
 - 2012年に原子力基本法及び原子炉等規制法が改正され原子力規制委員会が発足。
 - 原子力発電及び核燃料サイクル施設に対する新規制基準が施行され、現在、事業者との適合性審査が行われている。
 - 2016年、委員会はIAEAによる日本への総合規制評価サービス(IRRS)を契機とした新たな検査制度の議論をスタート。これにより日本の原子力安全規制はさらに新たな段階に入ったといえる。

- しかしこの新しい検査制度が挑戦しようとすることは、実務的な手順の変化だけではなく、潜在する数多くの思想の変化を意図せずに要求しているように思われる。

- ここでは、直接的な専門分野ではなく利害関係のない第三者の立場として問題提起を行う。現場や実務を知り得ない立場、一般公衆に近い立場をとる。

2. 検討チームでの議論から

- 検討チームでは、すでに事業者の一義的責任の徹底や、規制者と事業者とのコミュニケーションの重要性等、多くの議論が行われている。
- しかしそれらに加え、まずは過去の規制の不備とその遠因、そして新たな検査制度はこれらの課題を確実にカバーできるのか、という分析も必要である。
 - 過去、国内では数多くの隠蔽、虚偽、ねつ造、改ざんが行われてきており、その多くが内部告発によって発覚してきた歴史について、構造的な課題を整理することは必要不可欠である。
 - またIAEAによるIRRSは規制者に対する検証であるが、国内の非規制者の課題等の検証・分析は行われていない。IRRSの内容のみに引きずられないよう広い視野で議論を行う必要がある。
- 検討チームではIRRSの指摘事項を契機として規制側の立場から監視・検査制度の再整備について議論が行われているため、その内容は、制度の範囲、運用方法やスケジュールなど、実務的で具体的なものとなっている。
 - そのため福島事故を経験した一般国民には、いまだ原子力事業者・規制者が信用たる組織になったのか見えない中、新検査制度によって原子力施設は安全になるのか、という不安への配慮がみえづらい。
 - 原子力の安全性向上はもちろん、国民への不安解消のために以下の視点が必要と考える。

(1) 現行の検査制度の分析と見解

- 一義的責任の不徹底や複雑化された検査体系などの現行制度の課題や、過去の検討会での簡単な経緯は示されている。
- しかし「なぜ」このような現行制度に至ってしまったのかという深い反省や原因分析を示すことが原子力規制委員会に必要ではないか。
 - 例えば国と電力会社の責任関係、エネルギー政策との整合性、原発立地自治体との関係等、遠因には何があり、それらの影響は今回の新検査制度で完全に排除されるのか、という分析が必要ではないか。
 - そもそもIRRSは規制を評価するものであって、事業者や原子力政策を評価したものではない。分析がない限り、根本原因は形を変えて新検査制度を揺るがす可能性がある。
- その上で、福島事故後に設立した原子力規制委員会はどのような態度で厳格な検査に望むのか、事業者および国民に対して明確なステートメント(見解、声明、宣言)を述べるべきではないか。
 - それは後々の現場の検査官による、自信と根拠に基づいた実行力のある確実な審査にもなるだろう。

(2) 新検査制度の実行可能性の提示

- 福島事故以前、特に原子力安全・保安院時代に、東京電力の自主点検記録のトラブル隠しなどの多くの不正が発覚した。
- また核燃料サイクル施設も含め、多くの隠蔽・虚偽・ねつ造・改ざんが内部告発によって明らかになった。
- 同時にその規制側の対応にも多くの課題が残された。
- 今回の検査制度見直しにおいて、これらの問題は今後二度と制度的には起こりえなくなるのか、という新検査制度の実行可能性について示す必要があるのではないか。
- またIRRSが気づき得ない、日本特有の課題についてどの程度網羅しているのか示す必要があるのではないか。

(3) 行動規範と説明責任 (1/2)

- 新検査制度の施行によって、事業者と規制者に対してより自主性が尊重されることになる。
 - しかし、過去の長期にわたる良き前例の結果としての緩和策としての見直しではなく、福島事故後の未成熟な安全行政の中での対策であることを忘れないで欲しい。
 - つまり事業者の運転責任、規制者の規制責任の明確な自覚を前提としない限り、この新制度は「仏作って魂入れず」となる可能性がある。
- 原子力の持つ倫理的側面を確認し、また米国の制度に学ぶのであれば、彼らが常に強調する行動規範や技術者の倫理について確認する必要がある。

(3) 行動規範と説明責任 (2/2)

- 検討チームでは規制者と事業者との関係について、コミュニケーションの重要性やスパイラルアップのイメージが共有された。
 - しかし閉鎖的で不透明なコミュニケーションを防ぎ、スパイラルダウンの可能性を防ぐためには、国民監視の重要性について意識を払う必要もあるのではないか。
 - 第一に、事業者と規制者ともに国民に対する説明責任がある。これは「分かりやすく説明する」という意味だけではなく、両者が持つべき倫理であり責任であることを自覚することに、その意味がある。
 - 原子力発電の公共性を理由にその推進を進めるのであれば、同時にその公共性を理由に説明責任が必要だと思われる。
 - なお将来に問題が起こった場合、第三者の調査委員会等へどのような状態で情報を提供するかを考えておくことも必要なことと思われる。
 - 第二に用語の定義について、例えば「透明性」「予見可能性」といった用語について、当事者間でも意味を統一しないと混乱が生じる。しかし国民にとってはそれ以外に、恣意的な判断が行われないかということも懸念材料だろう。
 - 例えば「悪質性」が問われる場合、立場によってその意味が変わってはならない。「隠蔽・虚偽・ねつ造・改ざん」についても、法的な意味だけではなく、原子力規制委員会として、各々の重大性に差異があるのか自らの倫理・行動規範を元に明示して欲しい。
 - これらは原子力安全・保安院時代からの課題と考えている。

(4) 意思決定過程について

- 新しい検査精度のより具体的な運用方法は、パブリックコメント後、検討チームによる公開の場で更なる議論がされられると思われる。
 - 重要なことは、その後の、本格施行前に行われる試行期間の確認作業の透明性ではないだろうか。この時期には、総論賛成・各論反対という事例が数多く表面化する可能性が高いが、規制側と事業者側はお互いに妥協せず、公開の場で議論を行うことが、その後のより安全な新検査制度のために必要と考えられる。
- そこでは、現場での実務的な問題点の洗い出しだけでなく、意思決定の系統的な分類とその強弱、整理が必要と思われる。スキルベース(熟練ベース:反射的)、ルールベース(規則ベース:手順的)、そしてナレッジベース(知識ベース:論理的)と分けるとすれば、新検査制度により、何がどのように変更、代替、統合、そして強化されるのか注意が必要である。
- またその議論の結果、合意事項に達した際の、その意思決定プロセスの透明化(思考過程の保存、整理、体系化、継続化)は、事業者内部や事業者同士、そして規制者だけでなく、最終的には国民にとっての信頼醸成につながるだろう。

3. 今後の展望と阻害要因

- 原子力規制委員会および原子力規制庁により、現在、原子力発電や燃料サイクル施設の新規制基準の適合性審査会合が行われているが、さらに新検査制度が適用されることになる。
- またIRRSは13の勧告と13の提言を行っており、その多岐にわたる指摘事項に規制側は今後、次々と対応していくことになる。
- このように、規制側による改善が増加する中、三つの利害関係者は各々課題を抱えているように見える。これらの改善がない限り、いくらIRRSの議論を踏まえた改善を行ったとしても原子力の安全は保証されない。

(1) 萎縮する原子力推進体制:原子力業界の立場とは？

- 事業者に限らず、原子力に関する各種の学会及び協会は、規制委員会を敵視し、もしくはその取り組みに対して萎縮してしまっていないだろうか。
- 確かに福島事故後の社会的混乱の中、原子力規制委員会の発足とその取り組みがある程度見通しが立つまで、規制の力が強くなることはその社会的要請として意義がある。
- しかしすでに事故から5年、委員会発足から4年を経てもなお、いまだにその関係性に不健康な距離感があり「推進派」の中で混乱があるのは、安全性の観点からも懸念されることである。規制委員会の取り組みの後手に回り、顔色をうかがう状況をこの新検査制度は前提として求めてはいない。
- 推進体制が原子力を推進する能力に自信がないのであれば、原子力を推進するべきではない。

(2) 現実と乖離した原子力政策：国の立場とは？

- 今回の新検査制度によって、規制側の役割は量、質ともに大きく変化する。もちろん事故への責任が減少するわけではない。しかしながらその規制側と同様の意気込みを、果たして日本政府や経済産業省、文部科学省等の関係省庁は持っているのだろうか。
- 原子力発電の運転計画の見通しが不透明な中での積極的なエネルギー基本計画、余剰プルトニウムが問題化する中でのもんじゅや核燃料サイクル計画など、現状と整合性のない政策は、原子力の安全性に間接的に影響を及ぼす。この状況は、過去の日本の原子力施設や発電所の事故の際の遠因でもあったことを忘れてはならない。
- また日本政府は規制委員会の信頼の下で再稼働を認めているが、政府独自の判断責任から逃避しているという見方も可能であり、一方、電力自由化の中での原子力政策の優遇策を計画している。
- 原子力安全の確実な技術的・制度的担保のないなかでの無批判な再稼働優遇策は、安全への取り組みを弱体化させる可能性がある。日本政府は安全性に対して無責任な態度を取るべきではない。

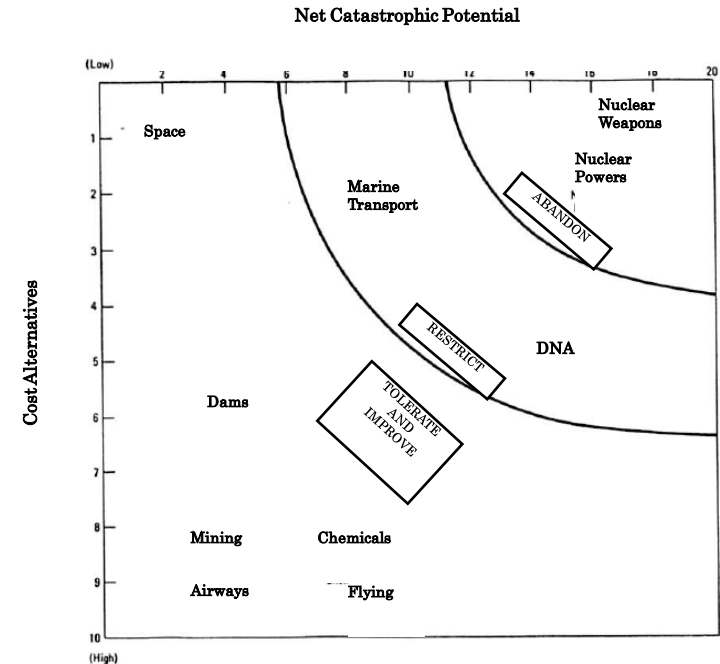
(3)経済、生命と倫理:国民の立場とは? (1/2)

- 現在の日本では、例えば安全目標について米国のようにリスク便益分析に基づく一人当たりのガン発生リスクにまで明確に換算されておらず、事業者だけでなく国民にとっても、その本質の問題について緊張感が得られにくい状況にある。
- また避難計画は原発立地自治体にその計画運用が任せられているが、地元は、政府は再稼働に向けた制度的改革を積極的に行う一方で、すでに実行性が不明瞭な避難計画に消極的であることに不安や疎外感を感じているだろう。

(3)経済、生命と倫理:国民の立場とは? (2/2)

- そもそも、原子力発電および燃料サイクル施設について、何をもちて安全とみなし、何をもちて受容するかという点での意思決定プロセスが、福島事故後から全く行われていないことを忘れてはいけない。
 - 一例として技術選択の指標としての一つの試みの図に示す(Charles Perrow, "Normal Accident" (1999)に筆者加筆)。これは各巨大システムについての破局的な事故を起こす潜在的な可能性と代替コストの比較である。代替コストは社会的受容性と言い換えても良いかもしれない。
 - 他にもドイツは福島事故後、国による「安全なエネルギー供給に関する倫理委員会」により脱原発の議論を行った。
 - 一方、日本は民主党政権時代、熟議型討論をベースに将来の原発利用について国民的議論を試みたが中途に終わっている。

- 国民の生命をどのように考えるのか、日本では結論が無いまま原子力発電を堂々と推進しようとしている現状を、私たちはどのように考えるべきなのだろうか



4. おわりに

- 規制者としての原子力安全についての明確なステートメント、また原子力に携わる技術者の倫理についての議論は行われていない。そして日本政府による原子力の長期見通しと現実の状況との乖離も存在する。
 - これらは規制者と事業者のモラルを潜在的な部分で揺さぶり、いくら検査制度が新しくなっても、関係者の倫理的なハードルを下げてしまう要因ともなり得る。
- 原子力を推進する理由の一つにその公的側面があげられるが、そうであればこそ、規制者と事業者による公共への説明責任は重要であるばかりでなく、それは国民による監視を促し、健全な安全性強化への圧力となり得る。
 - しかしそのような視点はまだ議論されていない。
- 制度化を念頭に置いた実務的な議論は重要である。
 - しかし福島事故後の今だからこそ、事業者、規制者、そして両者を監視する国民による原子力安全の重要性を考え、場合によっては「三すくみ」になることを恐れずに新検査制度を作ることが必要と思われる。
- なぜこれまで検査制度を変えなかったのか、変えることが出来なかったのか、その検証と反省を行わない限り、本質的な問題は変わらない。またなぜ、誰のために新たな検査制度が必要なのか、その根本的な課題に立ち返らない限り、新しい検査制度は有効性を持たないだろう。