

第12回

「福島後の日本の原子力規制」

米国 コンサルタント
ゲイル H. マーカス

初めに3月11日に起きた巨大地震及び津波の災害に遭われた日本の皆様に心からお見舞い申し上げます。また、福島第一原子力発電所で起きた事象の影響を抑えるために戦ってきた、そして今も戦っておられる勇敢な作業員の皆様に敬服いたします。

福島事故後の多くの検討事項の一つに、[日本の原子力規制体制](#)があります。特に、日本国内外の専門家が、原子力規制活動を全て単一の独立した機関に統合する必要性を指摘しています。私は以前からそうなると思うと思っていましたので、この機会にこの提案についてお話させていただきます。

規制の問題に関する私の理解は、米国原子力規制委員会（NRC）で15年ほど勤めた経験に基づくものです。この間、私はあるNRC委員の下で5年近く働き、また、OECD原子力機関（NEA）の事務局長代理を3年間務めました。さらに、東京に2度赴任して日本の状況を知ることができました。1度目はNRCのリエゾンとして当時通商産業省傘下の資源エネルギー庁内の原子力規制組織で勤務しました。2度目は東京工業大学の客員研究員として日米の原子力規制を比較研究しました。

日本が規制制度の再編に取り組むにあたり、以下を考慮する必要があると私は考えています。

1. 独立性は非常に重要ですが、独立性にはいくつかの側面があります。

多くの政府組織にとって独立性は重要です。公衆の健康と安全が関わる場合は特に重要です。規制機関は、

その判断において経済性等の要因による圧力を受けない組織構造である必要があります。

独立性の議論では、通常、規制を受ける産業界からの独立性が注目されます。これは重要ですが、同時に規制官は他の政府機関や政治的なプロセスからも独立していなければなりません。つまり、安全に関する判断は、いかなる場合でも特定の利害関係の影響を必要以上に受けてはならないのです。

2. 独立は孤立ではありません。

私がNRCで勤務し始めたとき、産業界の人に話しかけることは「敵」に話しかけることだと考える上司がいました。幸いNRCのほとんどの人がそう考えていませんでした。事実関係及び認可取得者を含む全ての関係者の意見をよく理解することが重要だという考え方が優勢でした。この考え方は、以前JANUSのエッセイで説明したNRCの「良い規制の原則」に盛り込まれています。

3. 独立性と同時に透明性が重要です。

独立性を確保すると同時に、規制プロセスはオープンで透明でなければなりません。これは、判断が論理的かつ客観的な根拠に基づいており、特定の利害関係の影響を受けていないことを公衆に理解してもらうために特に重要です。透明性の確保にはさまざまな方法があります。例えば、正式なプロセスで国民の意見を募集すること、公開会議を開くこと、許認可取得者や他のステークホルダーとのやりとりを公開すること、判断の技術的根拠及びパブリックコメントで提起された全ての問題への対応を記載した報告書を提供

することなどです。

4. 規制は一つの分野で一貫性があり調整されている必要があります。

現在、原子力規制に係る組織が3つあり、これは日本特有の問題です。即ち、基本的な原子力安全の方針を扱う内閣府の原子力安全委員会、原子力発電所の検査、監督、強制措置の責任を負う経済産業省の原子力安全・保安院、そして実験炉・研究炉を管轄する文部科学省の原子力安全課です。この3組織は互いに協力していますが、別々の組織が規制活動を担うことにより調整及び一貫性を図ることは難しくなります。

5. 独立の規制機関を実現する方法はいくつかあります。

多くの国で原子力規制機関は、今日の日本のように原子力開発を担う省庁に所属する組織から出発しました。時とともに、そのような体制では安全監督の信用性などに問題が提起されるようになりました。そして、多くの国で、他の政府組織や不適切な政治的影響が及びかねない命令系統から規制機関を切り離すため、様々な方法で再編成が行われました。

従って、日本は規制機関の再編成を検討するにあたり、諸外国の様々な体制を評価し、日本政府の組織・運営の観点でうまく機能しそうな体制を選ぶ必要があります。

6. 日本政府の特質に対処する必要があります。

日本の官庁には注目すべき特質が2つあります。1点目は、ほとんどの政府役職を専門家ではなくゼネラリストが占めていることです。2点目は、政府職員が退職後に産業界に再就職する[天下りの仕組み](#)です。いずれも行政組織全体に共通する慣行なので、短期間で完全に改革することができない難しい問題です。

けれども、これらの特質が原子力規制における政府の独立性と透明性に与える影響を考えなければなりません。そして、これらの特質が原子力規制にもたらす問題を制限または克服する方法を見つける必要があります。

7. 制度改革は1歩に過ぎません。

原子力規制体制を再編し、政府機関の運営方法を変更することは、大きなステップです。なぜそれが必要か疑問に思う人もいるでしょう。結局、この規制体制や運営方法が事故の進展や結果にどのように影響したのか説明することはできません。けれども、これらが福島の事象に影響したかどうかは別としても、従来の制度に問題があるのではないかと主張する申告や懸念が多々提起されています。また、規制官が厳しい判断を迫られたときの政府の取り組み及び能力に対する公衆の信頼に間違いなく影響を与えています。それだけでも制度改革を試みることは必要であり重要です。

最後に1点、注意を申し上げます。規制体制は、原子力安全に係る大規模で複雑なシステムの1要素に過ぎません。組織改革自体は、絶対的な安全や絶対的な公衆の信頼を保証するものではありません。例えばNRCは独立性を確保するために様々なバリアや予防措置を講じているにも係らず、産業界に近すぎるとたびたび批判されています。もちろん批判の多くは根拠がないと言えますが、それは大切ではありません。

大切なのは、規制改革がより大きな進行中の変革の一部であるということです。それは多くのステップのなかの1歩であり、他のステップと同様に、この改革の精神が持続するように継続的に注意を払う必要があります。これは大きくかつ極めて重要な作業です。今後の日本の経済及び社会福祉に重大な影響を与える可能性があります。日本がこの道を歩み出すにあたり、ご成功をお祈りいたします。頑張ってください！

この話題は引き続き私のブログで取り上げる予定です (<http://www.nukepowertalk.blogspot.com/>)。

2011年08月