

原子力規制の基本姿勢をNRCに学ぶ

1. はじめに

(米国の規制当局と事業者の対等な関係)

米国の大統領職は国の一機能、歯車の一つにすぎないように、米国の原子力規制当局（NRC）も米国社会の中の一つの歯車に過ぎないことを米国民はよく認識している。このため、NRCは権威を笠に着て高飛車、高圧的な規制行政手法は取らない。原子力産業界と対等の関係で議論を戦わせ、その結果に基づき責任を持って自ら判断し、行政を進めている。

たとえば、1990年の初めにこんな事があった。原子炉压力容器上蓋の貫通部に応力腐食割れが発生する問題が生じたとき、NRCと産業界の間で合意された欠陥の許容基準が無いとしてポイントビーチ発電所は検査を拒否し、NRCに欠陥評価手法の制定を急がせた。この他、規制当局と産業界が激しく対立し、結論がなかなか得られない場合もあると聞く。我国では、先頃、政治家の介入によって浜岡原発に対する停止要請がなされたが、このような法令や規制基準に無く、もしNRCが経済活動を阻害するような事を強行しようとする、電気事業者はNRCに対し訴訟を起こすこともあり得るとのことである。我国では考えられないような状況である。

2. NRCの「良い規制の原則」



近年の活動実績からNRCは「世界最高の原子力規制当局」との高い評価を得ている。そのNRCの行動規範の原則をまとめたものがNRCから公開されており、そこに大いに学ぶべきものがあるので、以下にそれを紹介したい。

(規制の在り方を格段に進

歩させたNRCの5つの原則)

米国マサチューセッツ工科大学で女性初の原子力工学博士号を取得し、米国原子力学会会長を務めたこともあるゲイル・マーカス女史は、1985年から1999年までNRCに在籍していた時の事として、「NRCの良い規制の原則（NRC's Principles of Good Regulation）」（右表参照）の作成に参画した経験について以下のように述べている。

『およそ20年前のこと、当時NRCは何かと叩かれていました。産業界からは対応が遅い、必要以上に厳しい要件を課す、その要件を勝手に変更すると思われていました。市民団体からは、産業界と馴れ合っていると非難され、市民団体の声を無視していると思われていました。NRC内部では、独立は孤立と同じだと考えるスタッフや管理職もいました。』

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。有効な選択肢が複数ある場合は、リソースの消費が最少となる選択肢を採用すべきである。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。

第1の原則である「独立性」は、最高レベルの倫理観と専門性以外の全てからの独立を要求している。ただし、被規制者である電気事業者やその他の利害関係者から事実や意見を求める必要があるとしている。

先頃、日本政府が専門性の高い原子力規制の技術的事項、たとえば「原発寿命は40年である」と言ったり、それに対して当局側は明確に技術的事項であるにもかかわらず、全く反論しなかった

表 NRCの良い規制の原則（5つの原則）

独立性 (Independence)	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。認可取得者およ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、その理由を明確にした上でそれを文書化しなければならない。
開放性 (Openness)	原子力規制は公共の用務であり、公的かつ誠実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。
効率性 (Efficiency)	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・運営が実現し得る最良のもの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は常にこれをゴールとして目指すものとする。規制能力を評価し、継続的に改善するための手法を確立しなければならない。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。有効な選択肢が複数ある場合は、リソースの消費が最少となる選択肢を採用すべきである。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。
明瞭性 (Clarity)	規制は、一貫性があり、論理的で、現実的であるべきである。規制とNRCの目標・目的の間には、明示的か暗黙裡かに係わらず、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、容易に適用できるものであるべきである。
信頼性 (Reliability)	規制規則は、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、システム間の相互作用、技術的な不確かさ、並びに認可取得者と規制活動の多様性を考慮しなければならない。規制規則は、制定後は信頼できるもの、また、弁解できないほど変更されるものではないと受け止められるべきである。規制活動は常に文書化されている規制と完全に一致しているべきであり、原子力の運営及び計画立案プロセスの安定化を促すように、迅速、公正、かつ決然と実施されるべきものである。

りする。こと科学や技術に基づく評価や規制判断に関しては、専門家集団を抱える規制当局が他から独立して検討すべきことであり、決して政治の介入は許してはならない。ましてや、自治体やマスコミなどからの圧力に屈してはならない。事実や評価結果に基づき、淡々と、そして毅然として規制行政を進める必要がある。

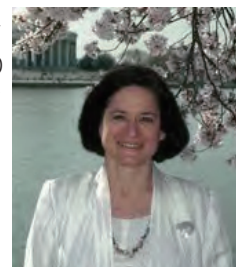
最近の日本はどうも何処かがおかしい。たとえば、電気事業者や規制当局が信用ならないと言って、彼らが実施した技術的検討や評価までもが信用しないとマスコミが言い、それを一般国民が信じている。これは大きな間違いである。技術的検討や評価は、たとえ原発反対派が実施しても同じ結果が出るのである。技術とはそういうものである。ここに大きな考え違いがあるので、不必要な混乱を招いている。また、規制当局が電気事業者やその他の利害関係者から事前に意見を聞いたり、必要な情報提供を求めることは、規制当局が現状を正確に把握し、適切な判断をするのに必要不可欠な活動である。これは欧米先進国では当然のこととして実施されている。にもかかわらず、我国ではこれを「馴れ合い」などという言葉を使って批判し、当事者が本来実施すべきこれらの活動を妨害している。他に影響されず独自に規制判断をすることが重要なのであるが、どうして我国はこのような理不尽なことを行うようになってしまったのだろうか。

第2の原則である「開放性」は、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ることを要求しており、これは法的義務であるとしている。日本の現状を見ると、規制当局が原子力発電所の周辺市民に説明する機会を持つことはあるものの、その内容や分かり易さ、頻度などを考えると、この観点からは更に開放性を高める必要がある。米国では規制当局による検査の結果やその評価結果などを、毎年公開ミーティングを事前通知した上で開催し、市民が分かるような言葉遣いで説明することに努めている。

第3の原則である「効率性」は、只々、安全性だけを追求していればよいとされがちな我国の原子力規制であるが、その規制業務に効率性を求めている。これは多くの日本人にとっておそらく驚きだろう。ましてや、納税者/消費者だけでなく、認可取得者（電気事業者）も規制活動の管理・運営が実現し得る最良のものであることを求める権利がある、としているのである。この要求の根底には、効率性は良き公僕であることの必須条件であり、公務員は納税者のお金を効率的、効果的に使わねばならない、また、効率的でなければ、被規制者である電気事業者に多大のコストを生じさせ、それが結果として電気料金に跳ね返り、電気の消費者のみならず、社会全体の負担にもなる、との考えがある。我国は原子力安全規制の効率性とか経済性を議論することすらタブー化している。

第4の原則である「明瞭性」は、規制の一貫性、論理性、現実性を要求するとともに、日常行われている規制と規制目的・目標との関連性、その分かり易さを要求している。我国の原子力規制は、これらが不明瞭であり、分かり易く説明されていないし文書化もされていない。このため規制の現場では規制担当者毎に言うことがバラバラであり、事業者はどう対応してよいか困惑している場合が多い。このような現状により膨大な非効率を生み出している。

第5の原則である「信頼性」は、大変重要な事を要求している。米国では、事業者側から「規制環境がコロコロ変化し続けるのでは規制要求に対応し、投資することは困難である。」との意見があり、これに対するNRCの回答は「出来る限り安定した規制」「不変ではないが、弁解できないほど変更されるものではない規制」であったとのことである。我国においてここ10年の間に行われた原子力規制の変更は大変激しいものがあったが、その変更に一貫性を見出すことは難しい。



3. おわりに

これまで我国の規制当局は、NRCと大きく異なる考え方、やり方を取ってきた。その結果、電気事業者による原子力発電所の運営には数々の問題が生じ、福島原発事故を防止することができなかった。また、電気事業者は自らの責任で判断し行動すること、社会や国民に対して自らの考えを堂々と発言し説明責任を果たすことができなくなってしまっていた。何かがおかしかったからであると言わざるを得ない。

新しい原子力規制当局である「原子力規制庁」が、遅れに遅れ、今秋発足しようとしている。これまでの国の委員会やマスコミ報道をみると、電気事業者に対して規制を強化すればよいとする「規制強化一辺倒」のお粗末なものばかりであり、従来からの発想を出ない議論ばかりである。もっとNRCの良い規制の原則や実例から教訓を得るとともに現場の実態を見て、背後に潜んでいる問題を明確にし、それを建設的に解決しようとする方向に議論を進められないものだろうか。そして関係者を金縛りにしている社会構造や仕組み、慣行などを一新し、新しい活力のある日本社会を切り開くための議論に発展することを期待したい。

JANUS（日本エヌユーエス株式会社）のHPにDR. MARCUSの部屋というコーナーがあり、日本語訳で彼女のエッセイやプロフィールを読むことができます。下記リンク先をクリックしてください。

<http://www.janus.co.jp/essays/marcus/index-j.html>