

2021年日本原子力学会春の年会原子力安全部会企画セッション
フォローアップセミナー（オンライン）

継続的安全性向上：ステークホルダー の意義と役割

(2) 規制の視点からの継続的安全性向上

令和3年6月8日
原子力規制庁 西崎崇徳

この資料は発表者個人の見解に基づいて作成したものであり、原子力規制委員会及び原子力規制庁の公式な見解を表明するものではありません。

継続的安全性向上は、東京電力福島第一原子力発電所事故の最も大切な教訓の一つ。

- 原子力事業については、経済性よりも安全性追求を優先しなくてはならない。
- 不確実・未確定な段階でも、リスクに対する取り組みを実施しなくてはならない。
- 規制基準の遵守は最低限の要求でしか無く、事業者自らが原子力施設のさらなる安全性向上に取り組まなくてはならない。

[出典] 平成29年度第22回原子力規制委員会資料から一部抜粋

「継続的な安全性向上に関する検討チーム」

- 令和2年7月に設置、これまで11回の公開会合
- 多様な観点から示唆に富む議論が重ねられ、多くの学びがあったと認識
- 議論の流れや見解の広がりを追体験できるように、問題意識や論点、検討過程が分かる”ひとまとまりの記録文書”

【原子力規制委員会】

更田豊志 委員長
伴信彦 委員

【原子力規制庁】

荻野徹 長官
金子修一 審議官
市村知也 原子力規制部長

ほか7名

【外部専門家】（五十音順、敬称略）

板垣勝彦 横浜国立大学大学院准教授
大屋雄裕 慶應義塾大学教授
勝田忠広 明治大学教授
亀井善太郎 PHP総研主席研究員，
立教大学大学院特任教授
関村直人 東京大学副学長
山本章夫 名古屋大学大学院教授

事業者が自ら更なる安全性向上に取り組もうとするとき、
原子力規制が阻害要因となっていないかという視点

- 法(規制)の静態性と科学技術/社会の動態性
- ルールベースとゴールベース(パフォーマンスベース)
- 事後規制の事前規制への転化と規制の予見性/信頼
- パフォーマンス評価と動的モニタリング など

➡従前の議論の枠組みでは自覚的な議論の対象にはならなかったものに多角的に光を当て、問題状況を前景化する

事後規制が事前規制に転化するメカニズム

- 規制対象(事業者)が、事後的な規制による不利益を予期し、これを回避するべく行動するであろう(制裁による威嚇)
- 規制の意図が正しく理解されないと、予期に失敗し、誤反応や萎縮効果を生む

規制のパフォーマンス(良し悪し)

- より本質的には、それにより事業者の行動がどのように変容したか(行為より状態の変化)によってモニタリングされるべき
- 規制の遵守状況等のモニタリングとは区別される

原子力規制のあり様が変わりさえすれば、事業者による継続的な安全性向上は十分進むかという視点

- 強制(規制)と自主の二分論的認識
- 規制の外側における行動原理や他者の作用
(事業環境や組織風土、インセンティブ構造…)
- 独立行政委員会に込められた期待 など

➡継続的な安全性向上が現に作動するための条件ないし環境を見極め、これに働きかけ、よりよいものとしていく

行政委員会の位置づけ

- 府・省の傘下に置かれ、政策立案機能と実施機能の分離の観点から、実施機能を主として担う。
- 事務の性質上、公正中立性や専門技術性等を必要とされるものの実施に当たる組織

『行政委員会については、従来、事務の性質上、その処理に当たって、公正中立性や専門技術性等を必要とされるため、内閣から独立した地位にある機関に行わせる必要がある場合に設置されてきたが、今後とも、このような趣旨から、行政委員会を活用することとする。』

〔出典〕 行政改革会議最終報告(平成9年12月3日)から一部抜粋

原子力規制委員会の設置に至る議論のポイント

- ① 政府案の段階では、緊急時対応（迅速な判断、他機関との連携）を重視し、合議制機関ではなく独任制の庁を選択。
- ② 国会審議を通じて、政治からの独立を重視し、合議制機関を選択。ただし、緊急時を想定した例外的な規定（合議制の例外、委員選任手続の例外、内総大臣権限の例外）を置く。

[出典] 検討チーム第8回会合資料3

- ➡ 行政の民主的統制の観点からは、国会の信託を受けた内閣の構成員である大臣による独任制の機関ないし大臣委員会が望ましいと考えられるが、国会はそれらを選択しなかった。
（内閣から独立した地位にある機関＝行政委員会を選択）

- ③ 委員に求められる積極・消極の要件について他の行政委員会と比較すると、原子力規制委員会には、政治的中立性確保や多様な意見の集約よりも、特定の分野における専門性の確保に主眼が置かれているとみられる。

[出典] 検討チーム第8回会合資料3

『…その委員長及び委員が専門的知見に基づき中立公正な立場で
独立して職権を行使する原子力規制委員会を設置し、…』

(原子力規制委員会設置法第1条)

- 安全にかかわる議論の過程や結果を徹底して公開し、
- 専門的知見に基づき重要な判断をするときは、その決定前に、根拠を示して広く科学的技術的知見を求め、重大な過誤・欠落を防ぐ。
(判断に対する賛否やその多寡を問うものではない)
- 検討チームでは、欠けの発見に関し、『アカデミア』が有する機能（知の探究、アドボカシー、コミュニティ形成、人材育成）への期待が繰り返し述べられた。

- 社会的な立場を一旦捨象して、真理の探究のためのアカデミックなコミュニケーションを行う場
- 失敗や誤りが許容される「安全な場」で、“安全のために”自由な意見表明や議論が成立することを目指していくべき
- 専門家同士のコミュニケーションだけで終わらせず、社会的なメッセージとしても活用していくべき

(検討チーム会合における議論から)

原子力規制委員会「第2期中期目標」

- 令和2年2月制定、2020/4/1～2025/3/31(5カ年間)
- 第1期…原子力規制行政の礎を固めるための期間
- 第2期…バックフィット制度の更なる体系化を図るなど
規制の根幹にある考えを規制活動に定着・浸透させる期間

[一部抜粋]

2. 原子力規制の厳正かつ適切な実施と技術基盤の強化

(基本的考え方)

- 原子炉等規制法に係る規制について継続的に改善する。

(戦略)

- ~事業者とのコミュニケーションを通じ、事業者の自主的取組を促進させる。
- ~バックフィット制度について、これまでの実績を踏まえ、円滑かつ効果的に制度が運用できるよう、改善点を抽出し、制度の体系化を図る。

※参考：アジャイル・ガバナンス（Society5.0）

- あらかじめ設定されたルールや手順に従うことでガバナンスの目的が達成されるという従来モデルは、継続的に変化する社会では役に立たない
- 課題解決を目指すゴールに着目し、マルチステークホルダーによる水平型のガバナンスモデル
- 政府が外部からモニタリングすることは困難で、企業自身がモニタリングを担うことが実効的。企業は、従来の垂直的統治モデルの下での政府によるガバナンスの対象としてではなく、水平的統治モデル（共同規制）の下で、ガバナンスの一翼を担う主体。

ご清聴ありがとうございました

「継続的な安全性向上に関する検討チーム」にご関心のある方は、
原子力規制委員会のウェブサイトをぜひご利用ください。