

要旨 規制委員会の発足を機に、規制の在り方の検討の必要性和視点について私見を述べた。規制当局、事業者、マスコミなどの緊張関係は維持すべきだが、協調関係の構築も重要。

保全学会は企画運営委員会の審議を経て、新しい学会活動の一環として、「保全の潮流」を定期的に会員や学会外に発信することにしました。学会としての公式意見ではなく、意見の責任は「潮流分科会」もしくは著者にあります。

また重要課題についての発信については、会員の声を聞くことがあります。時代は変わりつつあり、民間機関として学会が意見を発信して行くことには特に意義があります。「保全の潮流」はその一環です。会員のご理解と協力をお願いしたい。

(学会長)

原子力規制の風土改善を考える — 規制の適切な運用を求めて —

1. 原子力の規制風土とその精神的基軸

原子力規制風土とは：

規制風土とは、事業者が行う原子力業務の中で規制当局がおこなう規制行為を基盤的に支えている“運用の精神（心構え）”とマスコミや自治体など規制に影響を及ぼす原子力関係者の“対応措置”の総体であると理解する。原子力業務に直接携わるものを“当事者”と呼び、それを取り巻く自治体や地元さらにマスコミなどを“関与者”と呼ぶことにしたい。規制業務が事業者や規制当局だけでなく自治体の関与にも影響されることは明らかであるが、ここにも独特の風土が存在する。また、規制業務の実績はマスコミに監視され必要に応じて報道されるが、ここにも日本独特の風土が存在する。これらの“当事者”や“関与者”の原子力業務に対する関わり方が、原子力の安全性に強く影響を及ぼす、という認識は重要で広く共有される必要がある。また、原子力安全に第一義的に責任を持つのは事業者であるのは当然として、安全性が事業者だけの努力で決まるものでは決してないというのも重要な認識である。こういった当たり前の認識が正面切って語られてこなかったことが原子力の悲劇であった。

風土を決める要因：

ところで、風土には人々の“行動”を拘束している“ルール”が存在する。複数存在するが、主要なものを“規制のマインド”と呼びたい。法律や規則の順守は当然の行為なのでそれ自体は“規制のマインド”とは言わない。規制行為には、日本人が昔から好きな“言外の意味”とか“行間の意味”とか、マニュアル化困難な“精神的規範”が存在するが、これらは“規制の運用”に強い影響を及ぼす。例えば、実用炉規則を保安規定に落とし込み、実施状況を保安検査で調べる時、調べ方は担当官の個人的裁量に強く依存してきた。「形式的な条文適合性の検査ではなく、安全性向上に役立つ検査であるべし」という意識を持てば種々の規則は効力を発揮する。前者は望ましくない規制のマインド、後者は望ましい規制のマインドと言え判り易い。しかし、実際は規制マインドの下位に位置する“運用のマインド”が適切なな



い場合が少なくなかった。決定的な問題点は“運用のマインド”が望ましいものかどうかを検証する“評価基準”が欠けていたことであろう。

以上を整理すると、まず“風土”があり、次いで“規制のマインド”があり、具体的な“運用”に落とし込まれ、最後に運用の妥当性を評価する“評価基準”が存在することが規制の体系化の一步であろう。

具体的イメージを持とうとすると、規制当局と事業者の関係、両者のマスコミに対する説明責任の果たし方、自治体の規制への関与の仕方、これらに関する国民の誤解、産官癒着という画一的な見方をしがちなマスコミ、国民の原子力に対するアレルギー、などを想定すると良い。

新規制委員会への要望：

新しい規制委員会の発足を機に、種々の問題点を抱える現行規制が、その規制風土という観点から根本にさかのぼって検討されることが望まれる。改善されることが望ましい問題点を2点挙げれば、



- 1) 原発の安全確保は規制当局と事業者の「協業と対立」関係のバランスの上に成り立つ。このことはマスコミや国民に正しく理解されておらず、“協業”は“癒着”に直結すると勘違いされ、対立の構図が望ましい関係だと誤解されている。これが先入観になっていることが根幹的な問題の一つ。
- 2) 米国では科学的・技術的に自明のことが、我が国では過剰な安心確保の金縛りに会い自明とされてこなかった。維持規格の策定（構造物に傷があっても評価次第では運転できるという規則）が米国より20年も遅れたことはその例である。過剰な保守性が安全性を損ねるか無用な場合があることの理解が不足していた。こういった日本特有の非合理性は改善されるべきである。

今後も紆余曲折をたどる“原発問題”を正しく国民に理解してもらうことが今ほど大事な時はない。それには、政治とは独立して、適正な原子力行政を基盤的に支える規制マインドを明確にし「規制風土の一層の正常化」に踏み込む必要がある。

2. 規制風土の体質改善と規制マインドの進化

これまでの規制では、風土として官僚主義が規制マインドを左右した。官僚は個人的には驚くほど高い能力を持っているが、2～3年に一度の配置換え、下部機関への問題の丸投げ、と言った官僚主義を克服する動機が希薄であった。しかし、福島事故という極限を経験した今、原子力がこのような“官僚主義”を脱却できないようでは原子力の社会的定着は困難であろう。

米国の規制は制度的にも理念的にも日本より進んでいる。日本の規制が米国のように変革できれば、日本の規制は“進

歩”を遂げたと言われよう。さらに我が国固有の事情を勘案して我が国に適した安全規制、世界最高の安全技術を確認して行こうとすると、ここに“規制の進化”という概念を導入することは重要である。“進化”は“進歩”より体系的で強固だから、日本の規制が世界に冠たるものになるには“進化”という概念を活用してみたい。それならば、「規制進化の遺伝子」とは何か、となる。新しい規制委員会は、従来の規制について皮相的な見直しをするのではなく、原子力の危機を救う国民への説明責任を果たせる新機軸としての“理念”の提示が期待されている。

3. 規制の進化の方向性

規制の“社会淘汰説”：

生物の長期間にわたる機能の変化は“進化”であり、その要因は“自然淘汰”。環境に適応できなければ、極端な場合、死滅するという自然の掟。この淘汰現象を“規制の在り方”に持ち込めば「安全性向上に寄与できない規制は淘汰されるべき」となる。現行規制は自然災害に適応できなかった。津波に有効な対策を打てなかった。それ故、社会淘汰の観点から規制風土の中核をなす現行の規制マインドは変革されねばなるまい。

「である」規制から「する」規制へ：

真に生まれ変わった規制は規制マインドの“突然変異”な

しには困難。では、この場合、規制の突然変異とは何か。

今までの規制は一言で言うと、「である」規制。その反対は「する」規制。規制当局は伝統的倫理に基づき事業者より上位であり、それを変えようとしなのが「である」規制。「である」社会は江戸時代の封建制度が良い例で、権威主義にはまり、社会制度の改革など論外。「する」規制は改善を求めて絶えず“PDCA”をまわす。

では、「である」規制から「する」規制に進化するにはどうしたら良いか。生物の場合、進化の実態は「遺伝子の変化」である。ならば、**規制の遺伝子**は何か、となる。それを「**三項表象の理解**」に求めるというのが次の話。

4. 「三項表象の規制」

日常会話に見られる意思疎通：

「三項表象の規制」は「三項表象の理解」〔長谷川真理子：「三項表象の理解と共同幻想」、UP 11,201 東大出版会〕の言い換えである。これは日常誰もがっており、人間の相互理解に構造があることに着目する。

まず、子が母に向かって「あの花は綺麗だ」と言う。それに対し母は「本当だ、とても綺麗だわ」と答える。ここで、三項とは「母と子と話題」のこと。簡単に言えば、「あの花は綺麗だ」というメッセージに関して、両者がどのように“心”を共有するかという問題。この何でもない意思疎通の中に、“言葉”で意味を伝達する“形式”と“仕草”で心を通わせる“表象”の2種類の「納得の構造」がある。長谷川氏はこのプロセスが、人類が猿と異なった進化を遂げた最大の要因という。猿と違って、人間は相手に理解してもらいたい、その結果“協業”したくなり、その結果、“集団”を作る、という人類学的事実に着目している。「こういう視点が規制に適用できない理由はない」というのが本稿の主張。

母親が花を見て脳内で発火するニューロンと子とその花を見て綺麗だということを知った時、母の脳内で発火するニューロンは同じ（ミラーニューロン）という。これは相互理解の物理的証拠。規制当局と事業者がこのミラーニューロンのような相互作用を共有することが「**規制の遺伝子**」である。

では、規制の何が“仕草”に対応するか。業務を通した規制側と事業者の相互理解が対応する。こういう“心の共有化”がこれまで当事者に根本的に欠けていた。共有化が醸成されれば、規制と事業者の安全性を高める共同作業は一層機能しよう。マスコミを初めとした自治体、地元などがこういった規制の建設的な側面を大事だと思ってくれば、安全性は一層高まる。このような両者の相互理解はすでに米国の規制には取り入れられているが、こういう見方を指摘した人はいなかった。「安全神話」の呪縛を克服できなかったのである。

規制マインドの三層構造：

先の親子の会話の中にどのような論理的（言語的）・心理的（仕草的）構造があるか。先の親子の会話を規制に置き換えて見よう。すると3段階の階層性が見えてくる。

「**規制要求事項の内容と規制行為について、事業者が規制当局の意図と審査方法を理解していること（事業者の理解）、これが機能していることを規制当局が理解していること（規制側の理解）、これらの2つの理解が良好な規制の前提であることについて規制側と事業者は総体的に理解していること（総合理解）**」。

例えば、規制担当官の逐条検査が何ら安全性の向上に寄与しない場合、規制は事業者の理解が阻害されていることを理

解かつ尊重し、全体がうまくいっていない事実を共有する、というのが規制マインドの三層構造である。

ここで三項とは、規制当局、事業者、規制業務、のこと。「規制と事業者は対立関係にあって当たり前、規制は厳しくすべき」というのが関与者の現在の常識。これが原子力の安全確保をどれだけ阻害してきたか。この当たり前の理解は規制当局と事業者だけでなく、マスコミも含めた原子力関係者の間でも共有されるべき。マスコミは規制当局と事業者の心が通い合った協働によって安全性がどのように高められるかを監視する。そうすると、状況は見違えるほど変わるのではないか。

「We trust, but verify」という規制マインド：

よく言われることだが、米国NRCの規制マインドは「We trust（我々は事業者を信頼する）、but verify（しかし、念のため検査する）」である。これこそ米国規制の「**遺伝子**」である。



それでは、「We trust」はどの“段階の理解”に対応するか。事業者は規制の意図に理解を示し（事業者の理解）、当然規制当局もそのことはよく理解している（規制側の理解）。この2つの段階が「We trust」に対応する。規制においてはまずこの状態が実現されるべき。事業者批判に偏りがちなマスコミがこれらの“心の通った規制”を理解してくればしめたもの。マスコミの姿勢が改善されるだけで原子力風土は著しく改善される。

次に「原子力安全に第一義的責任を負う」事業者と規制当局がそれらの規制行為全体を理解するという「**総合理解**」は何に対応するか。

事業者は原子力安全に関してできることは全て実施する。しかし、「念には念を入れた」確認を規制当局にしてもらおう、というのが「**総合理解**」である。米国の規制当局は、事業者は業務を真摯に実施すると認識するが、絶対安全は担保されないもので、検査を実施する。これが「**but verify**」のマインド。これは、「We trust」に象徴される“信頼関係”を基盤にした安全確認行為で、信頼とは次元の異なる規制行為である。この根底には「人は過ち、機械は故障する」という哲学がある。また、この哲学は「危機管理意識」を持つか、持たないか、にも関わる。

米国の規制には危機管理が存在するが、日本の規制には存在しなかった。“危機管理”を否定しなければならない“空気を”原子力のステークホルダーが作りあげていたから。このような規制マインドが関係者間で共有されていたならば福島事故は防げていたはず。これまで、原子力安全に関する社会の「**集団心理が病んでいた**」としか言いようがない。

「**三項表象の規制マインド**」を病んだ集団心理の治癒に役立てることが重要だと思う。

〔宮 健三 記〕