

声明1：原子力規制委員会の存在意義が問われている

原子力市民委員会

座長 吉岡 斉

座長代理 大島堅一 島菌 進 満田夏花

委員 荒木田岳 井野博満 大沼淳一

海渡雄一 後藤政志 筒井哲郎

武藤類子

はじめに

2012年9月19日に発足した原子力規制委員会は満2周年を迎えた。

原子力規制委員会は、従来の原子力安全行政の2つの欠陥、つまり原子力安全行政が一元化されていない状態、ならびに推進行政と規制行政が独立していない状態をともに解消し、推進行政から独立して一元的に原子力安全確保を司る機関として設置された。その目的は原子力事故の発生防止のために最善の施策を策定・実施することである。

とりわけ原子力に係わる過酷事故を決して起こさず、万が一それが起きた場合でも国民の生命・健康などの人格権を侵害しない範囲に被害を押しさえ込むことが、原子力規制委員会の存在意義であると言ってよい。

たしかに経済産業省の中に原子力安全・保安院が置かれていた福島原発事故前の状態と比べると、原子力利用推進官庁との分離独立が実現したことは一歩前進である。だが今まで2年間の活動実績を吟味してみると、原子力規制委員会はそうした使命を果たすに足る活動を展開してきたとは言い難い。このような期待外れの状態を続けたのでは、原子力規制委員会は国民の失望を買い、それによってますます機能を低下させ、存在意義そのものが失われていく恐れがある。国民の力強いサポートがあつてこそ、原子力規制委員会は原子力安全確保に関して政府や原子力事業者と対峙し、厳しい姿勢を貫くことができるからである。

私たち原子力市民委員会は、原子力規制委員会の解体ではなく、本来の役割を果たすように根本から建て直すことを強く希求するものである。そのために何が必要であるかについて、原子力規制委員会に対してだけでなく、原子力安全確保に切実な関心をもつ全ての方々に意見を広く伝えるために、原子力規制委員会発足2周年と、九州電力川内原子力発電所1・2号機が新規規制基準への適合性審査に「合格」とされ（9月10日）、再稼働への準備が大詰めを迎えている時機をとらえて、この声明を発表することとした。

1. 福島原発事故の7つの教訓

2011年3月11日に発生した福島原発事故は、今もなお収束していない。原子炉施設からの放射性物質（以下、放射能と記す）の拡散は、汚染水問題に象徴されるように止まる見通しさえついていない。のみならず広範囲に飛散した放射能の生活環境からの隔離も遅々として進んでおらず、暫定的に隔離した放射能の再拡散さえも始まっている。

福島原発事故の教訓は数々あるが、とくに重要なのは以下7点である。

第1の教訓は、1986年のチェルノブイリ原発事故に匹敵する史上最悪の原発過酷事故が、日本において現実には発生してしまい、取り返しのつかない甚大な被害をもたらしていることである。汚染地域からの避難者は3年半が経過した現在もなお12万人をこえる。被害の完全修復は数百年の歳月をかけても不可能だろう。今後数十年の間に被害修復に要する費用は数十兆円に達するかもしれない。一言でいえば大型原子炉そのものが、他の技術システムと比べて異次元の破壊力を発揮したのである。そのようなものを今後存続させてよいのかどうか、真摯に問われなければならない。

第2の教訓は、福島第一原発が、他の原子炉と比べても安全性の劣る原子炉を多数抱えており、また原子炉の配置状況や、原子炉施設の立地場所にも問題を抱えていたことである。より具体的には次の6つの安全上の弱点があった。

(1) 老朽化した旧式の原子炉で、Mark I型の格納容器を備え、また1号機には非常用復水器ICが使われていたこと（2号機以降は隔離時冷却系RCICを使用）。

(2) 1つのサイトに6基もの多数の原子炉を密集設置し、さらに12kmの至近距離に福島第二原発（4基）を設置していたこと。

(3) 地震・津波という自然災害の危険地帯に原子炉を設置していたこと（なお川内原発では火山も大きな危険因子となる）。

(4) 敷地境界と生活圏が近接し（立地審査指針を適用すれば不合格となる）、周辺地域に多数の住民が居住し、また200km圏に人口3000万人をこえる首都圏を控えていたこと。

(5) 住民避難が困難な地域に原子炉を設置していたこと、つまり道路の輸送能力や避難施設の収容能力が絶対的に不足していたこと。

(6) 地下水が大量に湧出する場所に原子炉を設置していたこと。それにより深刻な汚染水問題を引き起こしたこと。

これらの安全上の重要な弱点を解消しなければ、多大な犠牲を代償として獲得された福島原発事故の教訓は生かされない。

第3の教訓は、事故に際して指揮管制通信システムが、崩壊と言ってよいほどの深刻な機能障害を起こしたことである。原子力災害対策特別措置法（原災法）によれば、首相官邸に設置される原子力災害対策本部を中心に、原子力安全・保安院、原子力安全委員会、原子力事業者（福島原発事故の場合は東京電力本店）などが一体となって情報を共有し、対策を進めるべきだった。またサテライトとして原子力災害現地対策本部がオフサイトセンターに置かれ、そこが現地における事故対処作業の指揮をとることが想定されていた。

そして政府の防災組織や自治体の行政組織は住民の生命・健康を守るための効果的な避難・救助等の活動を展開するはずであった。しかしそうした仕組みは麻痺し、実際の指揮管制通信情報システムはカオス状態となった。次の過酷事故が万が一起きたとき、同様の事態を絶対に招かないためには、カオス状態を生み出した原因を精密に分析し、新たなシステムを構築する必要がある。その一要素として政府と東京電力が一体となった「統合対策本部」という仕組みは、有効に機能したと思われるので、これを標準とすることを検討すべきである。また国際的な指揮管制通信支援システムの構築も検討すべきである。

第4の教訓は、現地本部（福島第一原発の対策本部）が事故対策において無力だったことである。現地本部は、原子炉施設の全体としての状況を把握できず、限られた情報にもとづく場当たりの対処を重ねたものの、事故進展を押さえ込むことができず、1・2・3号機の圧力容器・格納容器双方の破損と、4号機原子炉建屋崩壊という事態を防げなかった。それを支援する外部からのサポートも機能しなかった。なぜそのように現地本部と外部サポートシステムが無力だったか、何がそのボトルネックとなったのかの調査・検証が必要である。その際、隣接する福島第二原発との比較分析も重要である。それによって原子力発電所の安全確保にとって不可欠な現場システムとそれを支援する外部からのサポートシステムの備えるべき条件が何であるかが浮き彫りになるはずである。

第5の教訓は、原発周辺地域における防災・減災システムが役に立たなかったことである。原子力防災計画は都道府県ごとに立てられるが、防災対策を重点的に実施すべき地域EPZ（Emergency Planning Zone）の範囲が、当時は原子炉から約8～10kmと決められていた。EPZは半径50km以上に設定するのが妥当であった。また大都市の近くではさらに大幅に拡大すべきだった。都道府県単位あるいは市町村単位ではなく、避難者の輸送・受入体制も含めて広域的（たとえば関東地方、関西地方などのブロック別）に防災計画を策定し、住民に周知させる必要がある。さらに全国的な原子力防災計画の策定も必要である。その策定・実施の担い手として、アメリカのFEMA（連邦緊急事態管理庁）のような、各府省の上位にたつ防災・減災対策実施組織の構築が必要かもしれない。そうした防災体制のもとで迅速に国民・住民に情報を伝達するシステムの構築が必要であるが、放射線モニタリング・システムやSPEEDI（緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステム、System for Prediction of Environmental Emergency Dose Information）のデータが住民避難に活用されなかったため、無用の住民被ばくをもたらした。それは技術システムの機能障害だけでなく、住民の行動を管理するために情報を秘匿するという政府の姿勢にも起因する。

第6の教訓は、事故収束・事故被害修復の難航である。福島原発事故において政府および東京電力はそれに成功していない。それは根本的には、原発過酷事故について、事故収束および事故被害修復が本質的に困難であるためである。しかし汚染水対策を早期に進めるなど、もっと効果的な事故収束作業が可能だったのではないか。また福島県民を中心とする被災者の「人間の復興」について、もっと効果的な政策的支援の方策があったのではないか。計り知れない規模の被害が、解消の見込みがないまま半永久的に続いている現状

を考えると、万が一原子力過酷事故が再発すれば、現在の政策のままでは再び同じような事態となること必定である。

第7の教訓は、事故発生から3年半が経過した現在においても、私たちは事故原因について、十分解明できていないことである。たとえば地震による原子炉心臓部の破壊・損傷の可能性を否定できていない。また事故進行の過程で原子炉施設のどこがどのように損傷し機能を失っていったかを把握しなければ、原子炉の安全上の弱点を理解することはできない。また消防車による注水などの事故拡大防止対策がどのような効果を発揮したかも未解明である。私たちは「無知の知」を自覚する必要がある。真相究明を軽んじて見切り発車的に規制基準を定めるのは性急にすぎる。絶対に避けるべきは、解体・撤去作業を優先して証拠を破壊することであるが、実際にはそのような状況になっていることが強く懸念される。

2. 福島原発事故の教訓を軽視する原子力規制委員会

今まで概観してきたような福島原発事故の教訓を、原子力規制委員会が真摯に受け止めるならば、二度とこのような事態を招かないための政策を企画・立案・決定することに全力を尽くすべきである。だが原子力規制委員会はそうした自らの使命を果たそうとしていない。そのことを7つの教訓のひとつひとつに則して述べる。

第1の教訓について、原子力規制委員会は検討すること自体を避けている。福島原発事故の被害を真摯に踏まえるならば、原発新增設を禁止するだけでなく、既設原発の再稼働についても禁止するか、実質的に禁止に相当する規制基準を制定することについて検討することが不可欠だろう。だが原子力規制委員会は最初から、日本の原発の安全水準を国際水準に近づけるといふ姿勢、つまり原発推進を容認する姿勢をとっている。もちろん原発の存廃については総合判断が必要であり、原子力規制委員会の専権事項ではないが、過酷事故リスクが有意に存在するならば、それだけで禁止の判断を下すに値する。

第2の教訓について、原子力規制委員会は基本的に忘却している。すなわち原子炉の設計そのものの妥当性を徹底的に究明せず、事故対処の仕組み（ソフトウェア）を形式的に整備し、安全対策のハードウェアを付け加えれば、機種を問わずいかなる老朽化した旧式の原子炉でも合格できるような規制基準を立て、原発事故による被害リスクを高めるような諸条件に関する配慮をほとんどしていない。せめて前項で列挙したような重要な弱点を抱える原子炉については、運転禁止とするようなルールを作るべきだったのではないか。

第3の教訓について、原子力規制委員会は真摯な検討をせず、従来の原子力災害特別措置法の仕組みを基本的に変えていない。指揮管制通信システムの麻痺というのは、あらゆる危機管理において致命的結果をもたらすものであるため、専門的な調査研究組織を作ってしっかり解明すべき課題であるが、それをしないまま従来システムを踏襲することを決

定するのは無思慮であるとしか言いようがない。この問題については政府事故調査・検証委員会および国会事故調査委員会において一定程度の解明が行われ、また多くの組織・グループ・個人が優れた考察を行っている。だが原子力規制委員会はそれらの貴重な知見を汲み取ろうとしているようには見えない。とくに原子力規制委員会の前身である原子力安全・保安院や原子力安全委員会の機能麻痺を深刻に反省し、いかなる状況下でも過酷事故に有能に対処できる組織、リーダー、スタッフの在り方を提示し、現在の規制委員会がその観点から世界最高水準にあることを示すことが不可欠である。原子力規制委員会のスタッフの大半は、事業者に対して甘い安全審査によって過酷事故発生防止に失敗し、また事故進展・被害拡大に対して有効な対策を講ずることができなかつた組織から来た人々である。よほどの実績を示さなければ、そのような原子力規制委員会という組織を信用せよと言っても、誰も耳を貸さないのではないか。

第4の教訓についても、原子力規制委員会はハードウェアの強化という観点からしか対策を考えていない。だがこれも指揮管制通信システムのマネジメントの根幹に関わる難題である。この問題についても政府事故調査・検証委員会および国会事故調査委員会において一定程度の解明が行われ、また多くの組織・グループ・個人が優れた考察を行っている。だが前項と同じく、原子力規制委員会はそれらの貴重な知見を汲み取ろうとしているようには見えない。

第5の教訓については、福島原発事故後、予防防護措置区域 PAZ（Precautionary Action Zone、5km圏）、および緊急防護措置区域 UPZ（Urgent Protective Action Zone、30km圏）という概念が使われるようになったが、範囲の狭さは解消されていない。また、PAZの外における避難の判断基準として毎時500マイクロシーベルト、一時移転の判断基準として毎時20マイクロシーベルトという高い空間線量率を設定することにより、PAZ外における避難を抑制し、住民の被ばくを前提としたものになっている。すなわち福島原発事故以前よりも避難等の対応をとる範囲が狭まる可能性もある。さらに、SPEEDIなど放射能拡散予測システムを廃止するという安全確保に逆行する動きが進んでいる。さらに根本的な問題は、原子力規制委員会が防災計画のモデル文書を作成するのみで、地域防災計画を自治体に丸投げし、その妥当性を審査する責任を回避していることである。このような仕組みを許す現行の規制委員会設置法を抜本的に変える必要がある。

第6の教訓について、原子力規制委員会は、福島原発事故の収束・被害修復が如何に難航しようと、その状況に一切関わりなく、安全審査に合格した原子炉の運転を認めるための作業を進めている。だが福島原発事故のような過酷事故が起きた場合、底が抜けた原子炉における事故収束や、汚染水漏洩の封じ込めや、飛散した放射能の回収・隔離などがきわめて困難となることを承知の上で、許認可業務を進めることは公序良俗に反するのではないのか。なお原子力規制委員会が原子力安全確保を一元的に司るべきだとすれば、事故収束・事故被害修復活動においても主導的役割を果たすのが当然であるが、小さな脇役にとどまっている。

第7の教訓については、福島原発事故の原因について不十分な知識しかもたない現状にもかかわらず、見切り発車方式で、福島原発事故で弱点を露呈した安全確保のための設備のうち短時間で配備可能なものを付け加えることで、安全審査を進めているのが原子力規制委員会の姿勢である。通常の技術システムならば、そのような漸進的な改善のアプローチも許容されうるが、取り返しのつかない甚大な被害を及ぼす原子力発電所について、そうしたアプローチをとるのは無謀ではないか。

これまでみてきたように、原子力規制委員会は福島原発事故の7つの教訓について深く受け止め、それを十分に踏まえた総合的な原子力安全確保の基本方針を構築し、それにもとづいて個別方針を練り上げるといふ、自らが本来行うべき職責を果たしていない。基本方針にしても個別方針にしても、その審議に際しては広く国際的・国内的な知恵を総結集しなければならないにもかかわらず、実際の審議は福島原発事故前と大差ない閉鎖的な形で進められてきたが、そうした審議方式自体を改めねばならない。原子力規制委員会は発足後可及的速やかに、以上のような観点から包括的な原子力規制に係わる政策大綱をとりまとめ、そこに提示されたロードマップに則って、原子力安全確保に邁進していくべきだった（本来は、前身にあたる原子力安全委員会も、姉妹組織であった原子力委員会と同様に、長期計画ないし政策大綱を作るべきだった）。

ところが原子力規制委員会が実際にこの2年間行ってきた作業の大半は、新規制基準の策定と、それに基づく安全審査（適合性審査）の推進だった。再稼働を円滑にするための「新規制基準適合性に係る審査会合」については、2014年9月22日までに140回、一方で、原子力防災に関連する会合については17回、福島第一原発の監視・評価や汚染水の対策に関する会合は49回開催されている。これは、原子力規制委員会が、福島原発事故対応を軽視し、再稼働を円滑にすることに多くの時間を費やしている証左である。新規制基準の策定については、2013年2月6日に「新安全基準骨子案」を発表して、翌日から2月28日までの期間にパブリック・コメントを募集した。ついで、「新規制基準案」を策定し、同年4月10日に発表、翌日から5月10日までの期間にパブリック・コメントを募集、結局7月8日に新規制基準を施行した。

新規制基準は日本における既設原発の全てについて、「事故対策組織を形式的に整備してハードウェアの追加工事をすれば合格できる程度」の厳しさとなるよう注意深く設定された。たとえば福島原発事故と同規模の過酷事故が起きることを想定したとき、立地審査指針の厳格な適用による不合格を避けるために、立地審査指針そのものを廃止してしまった。福島原発事故では、「立地審査指針」に規定されている重大事故に対する敷地境界での公衆被ばく線量をはるかに超えている事実があるので、福島原発事故並の過酷事故を想定すると、すべての原発は立地審査指針に適合しないことになり、原発再稼働が不可能になるからである。

規制基準の問題点については、この声明と一緒に発表される「原子力規制委員会が審査書を決定しても原発の安全性は保証されない」を参照していただきたい。

原子力規制委員会は安全審査（適合性審査）に長い時間をかけている。それは規制委員

会が新規制基準の本質的な甘さをカバーすべく、詳細なチェックリストを作成し、原子力事業者にそれを全て埋めることを要求したことと、規制委員会の審査能力そのものにマンパワー上の限界があるためである。審査に合格することは要領をおぼえれば本質的には難しくない。ハードウェア上の要求に関しては補強工事と設備追加で対応すればよく、ソフトウェア上の要求に関しては対処方針を示せばよいということが、今回の審査で浮き彫りとなっている。審査でチェックされることの多くは、チェックリストを埋める文章の形式的な瑕疵に関するもので、通常の産業保安行政そのものである。

こうみてくると原子力規制委員会の目的は当初から、あるいは少なくとも発足後3カ月あまりを経過し、自由民主党が政権に復帰した2013年1月から、原発再稼働の円滑な推進にあったと思えてくる。その業務は遅々としているが、全国の原発の審査が今後も着実に進む可能性がある。原子力規制委員会は実質的に、原子力利用推進の一翼として機能してきたと言える。川内1・2号機の再稼働は、他の原発の再稼働の呼び水になる。また川内1・2号機の審査において九州電力が獲得したノウハウは、今後の原発再稼働審査において、電力会社の共有財産として活用されるであろう。

おりしも発足2周年を機に、2年任期の島崎邦彦、大島賢三の両委員は再任されず、代わりに田中知、石渡明の両氏が委員に就任した。これにより原子力開発利用推進に職業的に関わってきた委員は5名中4名（田中俊一、中村佳代子、更田豊志、田中知）となり、残る1名（石渡明）は原子力安全に関する専門知識も発言歴も乏しい委員となった。退任する島崎委員は、原子力安全確保以外の判断基準を排し、活断層調査などで原子力事業者に対して厳しい姿勢を示してきた。島崎委員の退任により原子力規制委員会が今までよりも一層、原子力利用推進をサポートする機関としての性格を強めることが懸念される。

おわりに

去る9月10日に原子力規制委員会は川内原発設置変更許可申請書に関する審査書を承認した。

原子力市民委員会としては、すでに、7月9日付けで「見解：川内原発再稼働を無期凍結すべきである」を公表し、その中で、川内原発を再稼働すべきではないという認識を示し、関係者がとるべき選択について提言した。さらに、7月17日から8月15日にかけて実施された同申請書の審査書案に対するパブリック・コメントに際しては、8月4日付けで「川内原発審査書案に対する総合的意見」を公表して、その枠組み自体が基本的問題を対象から外していることを指摘した。

そのようなパブコメの枠組みに係わる限界にもかかわらず、1万7000件に及ぶ市民の意見が寄せられた。これは市民の関心の高さと危機感の表れである。しかし、原子力規制委員会は、公聴会などを行ってそれらの意見をまともに受け止めることなく、重要な論点に関する意見を取り入れないまま適合性申請の承認手続きを行った。国民からの意見に真摯

に耳を傾ける姿勢をみせることなく、パブリック・コメントを「通過儀礼」として形骸化させていることは憂慮すべき事態である。

審査書決定までの過程でも、外部専門家からの聴き取りを行うことはしなかった。とりわけ火山リスクについて警鐘を鳴らし、原子力規制委員会が自ら策定した火山影響評価ガイドとの齟齬を指摘する火山専門家の意見を顧みることにはなかった。

このたび確定された審査書は、手続き上も内容においても理性的吟味を尽くしていない欠陥に満ちたものであり、撤回して再度審議をやり直すべきである。

川内原発審査書の承認という原子力規制委員会の今回の決定は、原子力安全確保の一元的な責任を担うという原子力規制委員会の使命のうち、産業保安行政的観点から原子力利用推進をサポートするという役割しか、規制委員会が果たそうとしていない点で、著しく不適切で偏ったものであり、国民の期待に答えるものとは程遠く、原発の安全を保証するものではない。それゆえ私たち原子力市民委員会は、原子力規制委員会設置法第1条の規定を満たすとともに、福島原発事故の教訓を最大限に活かす組織へと、原子力規制委員会が解体的再編を行うことが必要不可欠であると考えます。

以 上