

倫理委員会セッション

起き続ける品質不正問題と倫理
～原子力界として学ぶべき課題～Continuing Quality Misconduct Problems and Ethics
～Issues to learn as Japanese nuclear industry～(2) 組織の文化とあるべき対応
～1F 事故を経て原子力界は進歩したのか～
(2) Culture and Ideal Response of Organizations
～Has the nuclear industry progressed
through the Fukushima Daiichi Nuclear Accident ?～* 奥山 俊宏¹¹朝日新聞社

1. はじめに

組織の奥底で見過ごされたり隠されたりしてきた問題について、組織としてそれを探知し、組織経営上の課題として見だし、それに対して適時・適切に対策を施し、先手を打って是正していくことは、あらゆる組織にとって重要な課題である。メーカーにとっての品質不正だけでなく、金融機関や企業にとっての不正リスクについても、また、原子力事業者やその規制システムにとっての事故リスクについても、このような活動は必須であるべきだろう。東京電力社内や規制システム内部でこのような活動が十分に行われなかったことに、福島第一原子力発電所（1F）事故の原因の一端がある、ということもできる。

組織やシステムの内部でこのような活動が円滑に行われるように仕組みを設け、そうした仕組みを形骸化させることなく実質的に機能させ、また、このような活動を下支えする組織文化を培うことは、その組織が持続的に存在するために必要であるばかりでなく、その構成員にとってそれは社会から期待・要請される行動であり、倫理上の責務でもある。そのような、あるべき対応と文化を組織に根付かせるための手がかりになりそうだと筆者が考える事項を以下に列举したい。

2. 組織内外のコミュニケーション不全と原子力安全

日本の原子力事業者の多くで、組織内外の情報伝達や情報共有に目詰まりが起きており、それが、不正やリスクなど問題を探知・評価するにあたって、大きな障壁となっている。これは是正が日本の原子力界にとって喫緊の課題となっている。

2-1. 内部告発、内部通報への対応

原子力業界は、他の業界に比べて内部告発が多い、といわれる。「原子力の業界では内部告発に立ち上がる人が跡を絶たない」。原子力発電所の運転の差し止めなどを求める訴訟を長年手がけてきた海渡雄一弁護士は2012年5月11日に日本弁護士連合会が主催したシンポジウムでそう指摘した。「事故の前にもそういう人はいっぱいいた。それが政策決定に役立てられていれば、福島の事故がこれだけひどくはならなかったのでは」

原子力業界内部から報道機関や市民団体など組織外部への内部告発が多いのは、業界内部で現場の問題意識を的確に生かすことができていない現状と裏腹の関係にある、と見ることができる。つまり、日本の原子力業界は内部通報を生かしておらず、その結果、外部に内部告発がなされている、といえる。

日本の原子力規制委員会、その前身の原子力安全・保安院は、原子力の法令上、安全上の問題について、

*Toshihiro Okuyama¹¹The Asahi Shimbun Company.

現場の労働者から内部告発（申告）を受け付ける窓口を設け、2002 年以降、個別案件について、対応終了後にその概要を公表してきている。その件数は右表の通りであり、2018 年 11 月までの 16 年で 52 件しかない。特に、原子力規制委員会が 2012 年に発足して以降、この件数は激減し、規制委発足後の 6 年で 5 件を受理し、3 件を公表しただけである（1 件は取り下げられた）。米政府の原子力規制委員会（米 NRC）が運転員の飲酒や警備員の過労を含む多様な通報を年に数百件も受け付け、そのうちの相当数については是正措置をとっているのと比べると、日本の少なさは際立つ。日本の他の政府機関を見ても、たとえば金融庁が年に百数十件の通報を受け付けているのに比べると、原子力規制委員会への通報は大幅に少ない。このような状況は、日本の原子力業界に問題が少ないことの表れではなく、申告制度が機能していないことの表れであるのとらえるのが妥当である。

筆者の経験によれば、内部告発など関係者からの情報提供を端緒とする報道機関の取材への原子力事業者の防御的・消極的な対応にも、できれば問題指摘を避けて遠ざけ、耳を塞いで聞かずに済ませたい、という態度がうかがえる。

このような態度や実情を併せ考えると、日本の原子力界は、原子力安全に内外の声を生かそうとする意識が希薄であり、組織内部あるいは規制システム内部の「問題を発見・是正する仕組み」が空洞化しているのではないかと心配せざるを得ない。

申告案件公表件数
（原子力安全・保安院、
原子力規制委員会の合
算）

年度	件数
2002	7
2003	8
2004	10
2005	5
2006	3
2007	2
2008	2
2009	3
2010	4
2011	4
2012	1
2013	1
2014	0
2015	1
2016	1
2017	0
2018	0

2-2. 現場の声の共有と活用

この懸念は、法令違反や不正の探知だけでなく、事故対応における状況認識、あるいは、事故予防におけるリスク認識についても、当てはまる。

1F 1 号機では 2011 年 3 月 11 日夕、津波が来襲して全電源を喪失して以降、非常用復水器を含む一切の冷却装置が作動を停止した。その中央制御室で主機操作員と当直副主任はそのとき、非常用復水器が作動していないと明瞭に認識した。しかし、同じ室内にいた当直長にその認識は伝わらなかった。

その夜、当直長は、確定的な認識ではなかったものの、非常用復水器の不作動を疑った。しかし、その疑念は免震重要棟の対策本部に伝わらなかった。その結果、1F 所長も、東京の本店も、政府も、非常用復水器が作動中であると誤認し、この誤認が事故対処の「遅延の連鎖」を招き、東電にウソつきの汚名を着せた^[1]。

現場の認識が対応に生かされなかったことによる弊害は、事故前の津波対策についても指摘されている。

1F 事故の刑事責任を問う東京地裁の法廷における検察官役の指定弁護士の主張によれば、東京電力の原子力設備管理部の土木調査グループの社員らは 2008 年以降、津波対策の工事が不可避であると経営層に繰り返し報告した、という。しかし、その進言は受け入れられず、何らの措置も講じられなかった、とされる^[2]。

2-3. 「原子力関連機関に継続して内在している本質的な課題」

日本の原子力界の組織内外のコミュニケーションに重大な欠陥があり、それが 1F 事故の背景にあるとの指摘は、私だけでなく、有識者によっても繰り返し提起されている。

1F 事故に関する国会事故調の英語版報告書（2012 年 7 月 5 日）で黒川清委員長は「残念ながらこれはいわば『日本製』の災害だったと認めざるを得ない。その根本の原因は日本文化の根深い因習にある」と指摘し、その内容として「私たちの条件反射的な従順さ」「権威を疑うことへのためらい」「あらかじめ決めたことへの信心ともいえるほどの固執」「私たちの集団主義」を挙げている。

政府の原子力委員会は、従来の原子力利用長期計画に代えて 2017 年 7 月 20 日にとりまとめた「原子力利用に関する基本的考え方」に「原子力関連機関に継続して内在している本質的な課題」と題する章を設け、その中で「我が国では、組織内で部分最適に陥り、情報共有の内容や範囲について全体での最適化が図られない結果として必要な情報が適切に共有されない状況」が生じていると指摘し、「組織内外を問わず、根拠に基づいて様々な意見を言い合える文化を創り出す必要」を唱えた。岡芳明委員長は「日本人は異論を述べるのが苦手である。異論を無視し、短期視野の見かけの効率重視では、中長期的には失敗する」「東電福島原発事故の痛烈な教訓として、異論を仕事として根拠に基づき述べあうことが特に必要である」と述べている。

3. どのような態度で取り組むべきか

組織の内部に潜在する不正や問題に的確に対処するには、目先のルールに器用に形式的に従ってよしとするのではなく、思慮を深くして、ルールの背景にある大原則に実質的に沿い、また、未知の不正や問題を特定・評価し、そのリスクに応じた対策を実施する必要がある。他業界での対応の例を2つ紹介したい。

3-1. プリンシプルベース・アプローチ (Principle-based Approach)

たとえば、上場企業は、東京証券取引所と金融庁の定める「コーポレートガバナンス・コード」で以下のような事項を含む31の原則（このほかに5つの基本原則、42の補充原則）を推奨されている。

「従業員等が、不利益を被る危険を懸念することなく、違法または不適切な行為に関する情報や真摯な疑念を伝えることができるよう、また、伝えられた情報や疑念が客観的に検証され適切に活用されるよう、内部通報に係る適切な体制整備を行うべきである。取締役会はその運用状況を監督すべきである」

有価証券上場規程によれば、これの履行は義務ではない。その趣旨・精神が尊重され、かつ、対外的に理由の説明がなされるのならば、実施しなくても、それでかまわない。「従うか、さもなければ、説明するか (Comply or Explain)」を求める規制手法である。原理・原則に実質的に忠実であることが重視される。

「一見、抽象的で大掴みな原則（プリンシプル）について、関係者がその趣旨・精神を確認し、互いに共有した上で、各自、自らの活動が、形式的な文言・記載ではなく、その趣旨・精神に照らして真に適切か否かを判断する^[5]」。このように「コンプライ・オア・エクスプレイン」の手法の意義は説明されている。

国際原子力機関 (IAEA) の総合規制評価サービス (IRRS) が2016年に日本政府に対して「より規範的でない規制 (less prescriptive regulation)」を勧告したのはまさに、日本の原子力安全への取り組みが過度の形式主義に陥っていて、実質重視の「プリンシプルベース・アプローチ」が希薄であることへの反応なのだろう。

3-2. リスクベース・アプローチ (Risk-based Approach)

たとえば、金融機関は2016年以降、テロリストや犯罪者によって金融システムが資金洗浄やテロ資金供与に悪用されることのないようにするため、自らの取引について調査・分析し、その危険性の度を把握することを法令 (犯罪による収益の移転防止に関する法律やその施行規則) で義務づけられている。具体的には、自らが直面するリスクを適時・適切に「特定」し (出発点)、それを「評価」し (土台)、リスクに見合った「低減措置」を図る (実効性) という3段階の手法 (リスクベース・アプローチ) を用いて、メリハリの利いた機動的かつ実効的な対応をしなければならない^[6]、とされている。

金融庁のガイドラインによれば、その対応は「変化に応じ (中略) 不断に高度化を図っていく必要がある」。また、組織内部の各部門の機能を①自律的なリスク管理にあたるべき第1線の営業部門、②それを独立した立場から牽制する第2の防衛線の管理部門、③第1線と第2線が適切に機能しているかを定期的に検証する第3の防衛線たる内部監査部門——というように「三つの防衛線 (three lines of defense)」の概念の下で整理することが推奨されている^[4]。原子力安全における深層防護と相似する枠組みであるが、リスク管理にあたる組織の構造のあり方にそれを採り入れているところは参考になるのではないと思われる。

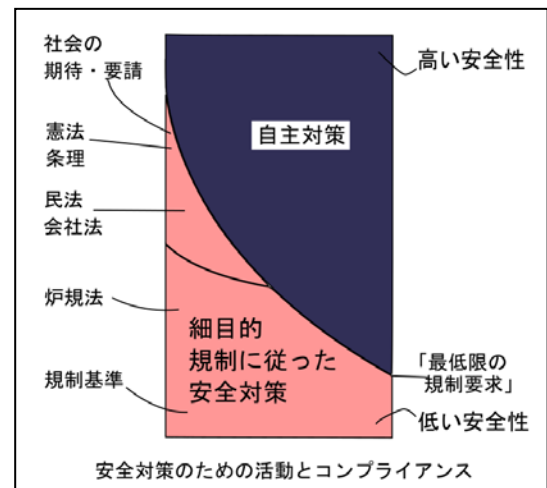
3-3. 規制か自主かを超えて

現在、日本の原子力安全の規制のあり方について「過酷事故対策をガチガチな規制で縛っていいのか。継続改善を阻害し、柔軟性を失わせることになるのではないか？」との疑問が提起されている。「事業者の自主対策をできるだけ尊重すべき」との意見である。

一方で、「規制や検査のない自主対策に本当に実効性があるのか」「自主対策に任せると、やはり、たるんでしまう」という疑問がある。現に、1F事故前の過酷事故対策は事業者の自主的な保安措置に位置づけられ、規制当局の検査もなく、その結果、実効性を欠く結果となった。

規制は必要最小限を要求し、自主対策はそれに事業者が任意に上乗せするものであり、その境目を明確にするべきだという議論もある。そうでなければ、自主的な活動だったつもりの対策について、規制上の義務の履行とみなされ、当局検査で余計な注文をつけられる恐れをぬぐえず、やる気をそがれるのだという。

筆者は、規制は、合理的に実現可能な最良の対策（best practices）と最大の安全を事業者に要求するべきであり、規制要求と自主対策の境目に明瞭な線を引くことはできない、と考える。原子力発電所は、規制基準に基づく狭義の規制に従うだけでなく、たとえば、地元自治体と結んだ協定に基づく義務を負い、社会の期待・要請に由来するコンプライアンス上の牽制を受け、憲法や民法など一般法との適合性について裁判所による司法審査にも服している。これらはまとめて広義の「規制」ととらえられる。これらのうち規範的な規制（より細目主義的な規制）が「最低限の規制要求」だとみなされるが、それだけでは足りず、それを超えて、より高い安全性を求める領域でも、事業者は、一般法やコンプライアンス上の規制に服し、当局検査でもそこに目配りがなされるべきだと筆者は考える。ただし、そこでは、より規範的ではないプリンシプルベースの規制であるべきなのだろう。つまり、安全性の程度がより高くなるにつれ、その規制は、より規範的ではなく、実質が重視されるようになり、その結果、事業者の自主性がより重んじられ、安全対策の柔軟性がより広がっていくことになるのだろう。



たとえば、2001年9月11日の同時多発テロを受けて米NRCが事業者に義務づけた安全対策B5bや、福島原発事故を受けて米NRCが事業者に義務づけて米原子力業界がとりまとめた安全対策FLEXは、こうした「より規範的ではない規制」の要求に基づく安全対策だといえる。NRCは大筋の規制要求を示し、これを受けて原子力業界が創意工夫で手法を考案し、NRCの承認を得る、という手順で規範が形成された。各事業者はそれに従って対策を実施し、その状況についてNRCの検査を受けており、そこには一定の緊張感がある。

B5bが日本の原子力発電所で実施されなかったことは、1F事故拡大の原因の一つだが、日本の原子力界はその教訓からさらにもっと多くを学び、FLEXも採り入れる必要があると筆者は主張したい。

4. おわりに

日本の原子力関係者は、他の業界におけるリスク管理を参照し、見習う姿勢がもっとあってもよいのではないか。たとえば、金融システム維持、資金洗浄・テロ対策、企業統治規制、医療機器、医薬品の安全規制などで、国際的な潮流の荒波のなか、参考になるような仕組みが整備されつつある。

不正やリスク、それへの対処は、そのときどきの時代によって変化し続けている。原子力関係者は、最良の安全を目指して不断の努力を重ねていくことを社会から期待され、要請されている。内部告発をより良く生かし、感度よく、不正やリスクを探知することも求められている。原子力業界におけるそうした取り組みは、他の業界の専門家から模範として参照されるような最先端のそれであるべきだ。ある時代に原子力分野が最先端にあったとしても、それは一時のことに過ぎないと考えるべきで、現状に安住することなく最良を希求し続けることが原子力に携わる人たちの倫理の実践でもあるのだろう。

参考文献

- [1] 奥山俊宏、福島第一原発1号機冷却停止、現場は最初から把握、伝わらず、法と経済のジャーナル、2016年3月11日、<https://judiciary.asahi.com/articles/2016030600003.html>
- [2] 石田省三郎ら、論告、2018年12月26日、<https://shien-dan.org/20181226-overview/>
- [3] 五十嵐チカ、金融機関の資金洗浄・テロ対策のFATF審査がいよいよこの春から日本に、法と経済のジャーナル、2019年1月30日、<https://judiciary.asahi.com/outlook/2019011700001.html>
- [4] 金融庁、マネー・ローンダリング及びテロ資金供与対策に関するガイドライン、2018年2月6日、https://www.fsa.go.jp/common/law/amlcft/amlcft_guidelines.pdf
- [5] 金融庁、コーポレートガバナンス・コード原案～会社の持続的な成長と中長期的な企業価値の向上のために～、2015年3月5日、<https://www.fsa.go.jp/news/26/sonota/20150305-1/04.pdf#page=7>