

中間報告(案)

平成14年9月30日

東京電力点検記録等不正の調査過程
に関する評価委員会

目 次

1. 本評価委員会の趣旨	1
2. 本件事案の経緯	
(1) 申告2件に関する調査過程（平成12年6月～平成14年3月）	1
(2) 申告2件と別に判明した27件に関する調査過程 （平成14年3月～平成14年8月29日）	3
3. 本件事案の論点	
(1) 全般的な論点	3
(2) 申告処理・調査の手順・方法等に関する論点	3
(3) 申告者の保護等に関する論点	5
(4) 申告内容・調査結果の公表に関する論点	5
(5) 規制の在り方に関する論点	6
(6) その他	6
4. 本件事案に係る評価	
(1) 総合的な評価	6
(2) 調査方法の妥当性に関する評価及び調査期間の妥当性に関する評価	7
(3) 公表時期の妥当性に関する評価	9
5. 今後の改善策	
(1) 申告処理・調査	9
(2) 申告者の保護等	11
(3) 申告内容・調査結果に係る公表	11
(4) 規制の在り方	12
(5) 行政機関及び事業者による国民への情報提供の在り方の見直し	12
6. おわりに	13

1. 本評価委員会の趣旨

東京電力点検記録等不正の調査過程に関する評価委員会（以下「評価委員会」という。）は、東京電力株式会社（以下「東京電力」という。）が行った原子力発電の自主点検記録の不正等に関して原子力安全・保安院（以下「保安院」という。）が実施した調査について、厳正・中立な立場に立ち、その調査過程の妥当性を評価するとともに、改善策を提言する。

2. 本件事案*の経緯

※本件事案とは、以下の合計29件の東京電力の原子力発電所における自主点検記録の不正等の問題をいう。

- 1) 平成12年に行われた2件の申告
 - ・平成12年7月に届いた第1の申告（蒸気乾燥器）
 - ・平成12年11月に届いた第2の申告（アレンレンチ）
- 2) 上記2件の申告以外の平成14年に判明したシュラウド等に関する27件

(1) 申告2件に関する調査過程（平成12年6月～平成14年3月）

①平成12年6月～平成12年11月

【第1の申告（蒸気乾燥器）に関する調査開始】

平成12年6月、「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律（以下「炉規法」という。）」の一部改正に伴い、資源エネルギー庁（以下「資工庁」という。なお、平成13年1月6日に保安院が設立され、申告制度の運用は保安院に引き継がれた。）において、申告制度の導入準備が開始された。

平成12年7月3日、資工庁に、米国在住のGEの作業関係者と称する者から、平成元年に実施された福島第一原子力発電所1号機の点検作業報告書に関する以下の内容の記名の申告があった。

【第1の申告の主な内容】

同機の蒸気乾燥器に取り替えが必要なほどのひび割れが6ヶ所で発見されたこと、乾燥器が本来の位置と180度異なる方向で取り付けられていたことを記載してない検査報告書にサインさせられたこと等。

この申告が申告制度創設後の最初の案件となった。申告者は、同年11月13日に届いた文書において「関係者に自分の身元を明らかにしても良い」旨を表明した。

この申告の内容に関する調査方針を検討すべく、同年7月4日、7日及び31日に原子力発電安全情報申告調査委員会（以下「申告調査委員会」という。）が開か

れた。同委員会での検討を踏まえ、資工庁は同年7月4日に東京電力に対し、申告の内容と平成元年に東京電力が報告した内容の相違点について事実確認の調査を依頼するとともに、同年9月28日に現地調査を実施した。また、申告者に対して、同年8月7日に申告の内容の確認及び関係者の連絡先を文書にて照会した。

②平成12年11月13日～平成14年3月【第2の申告（アレンレンチ）に関する調査開始】

平成12年11月13日に、第1の申告と同一の者から以下の内容の申告があった。

【第2の申告の主な内容】

福島第一原子力発電所1号機で、平成6年の定期検査時に、故意にアレンレンチを炉心シュラウド下部に置いたことを理由としてGEの技術者が解雇されたことを通商産業省（当時）は知っているか、というもの。

資工庁は、第2の申告の調査方針を検討すべく、同年11月21日に申告調査委員会を開催し、同日、東京電力に対して第2の申告の内容の確認を依頼するとともに、同年12月25日に、東京電力に対して申告2件に関する調査を文書にて依頼した。これに対し、平成13年8月8日に、東京電力は第1の申告された情報の内容は承知していないとの文書回答があった。

他方、資工庁は平成12年12月21日に、申告者に対して、申告2件の内容の確認を文書にて依頼した。これに対し、平成13年1月29日に申告者から文書にて回答があり、その中で「第2の申告にあるアレンレンチの放置については、正確な日付はわからない」旨の記載があった。その後、保安院は第2の申告について更に調査を進めた。平成13年8月16日の申告調査委員会において、申告者が指摘する平成6年8月には同1号機はフル出力運転中で圧力容器内に人が入れる状況にはないことが報告された。また、保安院は、他の原子炉についても調査を行い、申告者の指摘する時期に、検査及びシュラウド交換を行った原子炉はないことを確認した。

平成13年9月13日に保安院は東京電力に対し、申告2件の内容における不明な点について再調査を依頼したが、東京電力は依然として申告2件の内容を認めなかった。このため、保安院は、同年10月11日の申告調査委員会の決定を経て、同年10月15日、第1の申告の内容に記載されていたGE社関係者に対して調査を依頼した。

これに対し、平成14年1月31日にGE社関係者から回答があり、この中に蒸気乾燥器のひび割れに関する第1の申告を裏付けることを示唆する内容が含まれていた。

(2) 申告2件と別に判明した27件に関する調査過程

(平成14年3月～平成14年8月29日)

①平成14年3月～平成14年8月上旬

平成14年3月19日にGE本社及びGE I I 日本支社から保安院に対し申告2件以外の案件の存在可能性が示唆され、同年5月23日にはGE本社から申告2件以外でシュラウド等20数件ほどに関する検査報告書に記載漏れや検査結果の削除といった修正が行われたとの情報提供があった。

保安院は東京電力に対して、同年4月16日から7月19日まで、申告案件について合計10回のヒアリングを実施した。

②平成14年8月7日～平成14年8月29日

平成14年8月7日、東京電力から、保安院に対して、申告2件以外の不正が行われた可能性のある事案が未確定ながら26件（その後の調査により27件と確定）存在する旨の調査報告が行われるとともに、全面的に協力する旨の申し出があった。

その後、保安院は東京電力及びGE社に対して集中的にヒアリングを実施した。事案は3発電所で申告2件を含め29件と判明し、これについて同年8月29日に公表を行った。

3. 本件事案の論点

本評価委員会には、保安院から、本件事案の経緯や保安院における当時の考え方などについて説明及び本件事案に対する暫定的な調査結果の報告があった（添付資料1及び3参照）。

これらを踏まえて討論を行った結果、本件事案の論点として以下のような点が指摘された。

(1) 全般的な論点

保安院の重要な使命として、「安全の確保」はもちろん、原子力安全に係る行政及び事業者に対する国民、とりわけ地域住民からの「信頼の確保」を重視すべきではないか。

本件事案に対する保安院の調査過程に関しては、これら2つの視点から評価を行うことが必要ではないか。

(2) 申告処理・調査の手順・方法等に関する論点

①調査手順

本件事案の場合、平成12年の申告に基づく調査を進めていく過程で、平成14年になって申告案件とは別の27件の事案が判明した。このように、一般的に、保安院は、申告はその背後に潜む重大な問題発見の端緒と捉え、これを有効に活用す

るという考え方に基づき調査を進めていくべきではないか。

申告に基づく調査手順については、申告者が特定される場合は、保安院は、まず申告の内容に係る事実関係や動機を把握すべく、原則として最初に申告者、次に申告者の関係者、最後に問題を起こしたとされる者の順で調査するべきではないか。例えば、本件事案の場合、米国在住の申告者に対する調査において、手紙のやり取りによるのみではなく、早い段階で直接接触することが適切ではなかったか。

仮に申告の内容が事実であったとしても原子炉に安全上の重大な問題を生じさせるおそれがないと判断したため、保安院の調査に対する積極性が薄れた可能性はなかったか。また、GE社関係者に対する調査を契機として事態が進展したことを考えれば、GE社関係者に対して早期に調査を行うべきではなかったか。

他方で、事案によっては安全の確保を最優先すべきという観点から、保安院は、まず原子力事業者に対して事実の確認を指示し、必要に応じて原子力事業者に対して法律に基づく報告徴収を行うべきという考え方もあるのではないか。

②調査方法

i) 原子力事業者に対する調査

東京電力に対する現地調査及びヒアリングはいずれも任意調査であったが、被規制者との関係でより透明性が高く、罰則という担保措置のある法的措置を活用するという観点から、保安院は、早い段階で法律に基づく報告徴収や立入検査を行うべきではなかったか。

ii) 申告制度の運用要領

運用要領の策定期間については、平成12年7月に申告制度が始まってから約半年後の同年12月末であり、策定期間が遅かったのではないか。この結果、運用要領の策定期間が遅かったことにより、保安院は、申告制度開始後の最初の案件処理に際して対応の拠り所とするものがなく、速やかな意思決定ができなかったのではないか。他方で、制度開始時に既に申告処理の活動は開始されており、運用要領の策定は必ずしも遅かったとは言えないとの考え方もあるのではないか。

運用要領の内容については、申告案件を円滑に処理するための基本事項として、標準処理期限や申告調査委員会の開催時期が定められていない等の不備があったのではないか。他方で、処理期限は事案の内容によって異なるとの考え方もあるのではないか。

③調査期間

申告調査委員会が長期間(平成12年7月31日～同年11月21日まで約4ヶ月、平成12年12月22日～平成13年8月16日まで約8ヶ月、同年12月14日以降約8ヶ月。)開催されない時期があったが、これにより調査の進展が遅れたのではないか。

また、平成12年12月25日に保安院が東京電力に文書で調査を依頼して以降、東京電力から調査結果が報告されたのが平成13年8月8日であったが、この間、保安院は、督促を含め、より積極的な対応を行うことにより、調査期間を短縮できたの

ではないか。

④申告調査委員会の運営

当時の申告調査委員会は、顧問として弁護士1名が名を連ねている他は保安院の内部関係者で構成されていた。申告調査委員会のメンバーを外部有識者とする事により、保安院の姿勢が変わるのではないか。

さらに、外部有識者からなる申告調査委員会の性格を、保安院が行う調査を監査・監督する機関として位置付けるとともに、専門的見地から保安院を指導・助言する機能も付与すべきではないか。

当時の申告調査委員会の構成メンバーには、申告の内容と直接関係のない者も含まれ、全体の人数も多かったことから、機動的に申告調査委員会を開催することができなかったのではないか。

さらに、申告調査委員会の議事録が確実に管理されていないなど資料管理が不適切ではなかったか。

(3) 申告者の保護等に関する論点

現行法令では、請負事業者の従業者が申告した場合、その従業者は雇用者による解雇その他不利益な取扱から法的に保護されていない点をどのように考えるか。

また、申告の内容が法律違反である場合のみ申告者は保護されるが、法律違反ではない場合であっても、事案の内容が悪質な場合、法律違反の場合に準じて申告者を保護すべきではないか。

保安院が、東京電力に対する調査指示書において、判読可能な署名を始め、氏名に関する情報を示していたことは不適切ではないか。また、個人のプライバシーに関する情報を示したことは不適切ではないか。

(4) 申告内容・調査結果の公表に関する論点

①保安院の対応

保安院は、国民、とりわけ地域住民の原子力安全に対する信頼を確保するという観点から、たとえ事実関係や安全が完全に把握されていない段階でも、申告の内容に係る情報を一部であっても公表すべきではなかったか。例えば、本件事案の場合、平成13年8月8日に東京電力から申告に関する調査結果の報告があった時点や、平成14年1月31日にGE社関係者からの回答で第1の申告の裏付けが示唆された時点で公表することは可能ではなかったか。また、申告の内容についても、仮に開示請求があれば、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」上は公開しうるものであることから、より早期に公表できたのではなかったか。

他方で、調査が終了し、事実関係が解明された段階では、その全容を公表すべきであることは言うまでもないが、それ以前の段階で公表することは、問題を起こした者が証拠を隠ぺいする可能性があることなどから、行政機関は、事実関係が明らかになるまで公表すべきでないのではないか。

さらに、個別事案毎に適切な公表の時期は異なるとしても、国民、とりわけ地域住民の原子力安全に対する信頼を確保するという観点からは、保安院は、公表に係る判断事項をできる限り詳細に運用要領に盛り込み、これを広く公表することが適切ではないか。

②原子力事業者の対応

原子力事業者は、自らと国民の信頼関係の構築という観点から、安全に関する情報は軽微なものも含めて全て自主的に公表すべきではないか。

（５）規制の在り方に関する論点

原子力施設の安全確保に関しては、一義的には原子力事業者に責任があるが、一方で、国は、法令に基づき安全確保上重要な施設や設備について直接検査等を行っているが、国の役割としてこれが妥当か。

また、例えば、現在、運転開始後に維持すべき技術基準として、原子力発電所を建設する際の合格基準と同じ技術基準が用いられていたり、あるいは、保安院への報告が必要なトラブルの対象が明確でないなど、規制については、被規制者が、その内容が技術的にも合理的であると納得しなければ、現実問題として遵守されないおそれがある。このため、保安院は、規制の内容について、諸外国の状況も含めた技術の進歩等を踏まえて、それが合理的なものであるよう常に見直すべきではないか。問題が起きたら対応するのではなく、常に改善していくことが必要である。

さらに、規制の執行に当たって、保安院はより高い専門性を備えた人材を十分に確保する必要があるのではないか。

（６）その他

安全上の問題が無いにも関わらず、なぜ原子力事業者に隠ぺいの動機が生じたのか。軽微な故障であっても、報告すると原子炉を止めなければならなくなるかも知れないというおそれから、原子力事業者に、「小さな問題は『無かったこと』にする」という考えが生じたのではないか。

4. 本件事案に係る評価

（１）総合的な評価

- ① 現在、我が国の総発電量の３４％を占める原子力発電において、本件事案が発生し、原子力安全に係る行政及び原子力事業者に対する国民、とりわけ地域住民の信頼を揺るがす結果となったことは極めて残念である。
- ② 本件事案における最も大きな責任は、自主点検記録の不正等を行った東京電力にある。まず、同社は社内モラルの再確立や組織体制の改革に取り組み、再発を防止することが何よりも必要である。
- ③ 同時に、保安院により約２年間にわたって行われた調査についても、以下に述べるように反省すべき点は多々ある（添付資料２参照）。その多くは、本件事案の処理に

当たって、保安院が、特に技術面を中心とした安全の確保の観点から対応してきたが、原子力安全行政に対する信頼の確保、すなわち行政の説明責任に対する認識が不十分であったことに起因するものである。保安院は、本件事案の反省に立った改善策（以下5. 参照）を十分に検討し、早急に具体的な対策を講じていくことが必要である。

- ④また、本件事案に係る保安院の対応とともに、こうした事案が発生することとなった背景についても検討した。その結果、現在の原子力安全規制の在り方に起因する面もあると考えられることから、これらの点について、原子力安全規制法制検討小委員会における法制面を含めた再発防止策の検討が望まれる。

（２）調査方法の妥当性に関する評価及び調査期間の妥当性に関する評価

本件事案の経緯について見ると、情報がもたらされた時点が異なることから、平成12年7月以降の申告2件に関する調査と、平成14年3月以降の申告2件に加えた27件の事案に関する調査とに大きく区分して評価を行った。

①申告2件に関する調査過程（平成12年6月～平成14年3月）

- i) 平成12年7月の第1の申告（蒸気乾燥器）については、当該機器は平成3年の定期検査時に既に取り替えられていたことなどから、申告があった時点で、安全は確保されていると判断された。また、同年11月の第2の申告（アレンレンチ）については、そもそも故意に置かれたとされるアレンレンチは既に回収済みであるとされていた上に、その後、置かれた原子炉が訂正されたが、その時期においては当該原子炉はフル出力運転中で人が入れる状況になかったことなど、その内容自体の信憑性が低かった。
- ii) 当時は、申告2件については、それぞれ申告があった段階で、申告の内容が仮に事実だとしても安全は確認された状況にあり、また、現状として法令違反の可能性は低いと考えられた。

しかしながら、原子力安全行政においては、「安全の確保」のみならず、原子力安全行政に対する「信頼の確保」も同様に重要な使命であることを考慮すれば、その後続く27件の不正記録の判明が遅くなったこと、その間、国民、とりわけ地域住民に対し何らの情報提供が行われなかったことなどから、保安院による本件事案への不十分な取組姿勢や調査手順の誤りを明確に指摘すべきである。

特に、申告内容に係る証拠隠滅の可能性がある、かつ、既に安全上の問題がないことが確認されたことを考慮すれば、初期の段階においては、まず、東京電力以外の者に対して調査を行うことが必要であった。具体的には、申告者を訪問して直接内容等について確認するとともに、GE社関係者への調査を、早期に、より積極的に行うことが必要であったが、これらを行わなかったことは大いに反省すべきである。

また、調査をより確実なものとする観点からは、より早い段階で原子力事業者に対する法律に基づく報告徴収を行うべきであった。

保安院が、東京電力に対する調査指示書において、判読可能な署名を始め、氏名に関する情報など調査指示に必ずしも必要でない情報を示したことは、適切であっ

たとは言いがたい。また、個人のプライバシーに関する情報を示したことは、個人情報の管理の観点から、極めて不適切であった。

- iii) 申告調査委員会が、必ずしも効果的に機能していなかったことも反省すべきである。

運用要領の策定期間については、できるだけ早く策定すべきであったという意見と、今回の場合は要領策定前に申告処理の活動を始めており、要領策定の時期は遅くはなかったという意見があった。いずれにせよ、より早い時期に運用要領を策定し、第1の申告案件の調査を進めつつ、適切に改良していく姿勢が必要であった。

また、申告調査委員会の開催時期や検討事項が明確でなく、資料の管理も徹底されていないなど実務面も含め改善すべき点が多い。平成12年7月の申告制度の導入とほぼ同時に第1の申告案件の処理を行うことになったことは、実践を通じて申告調査委員会の運営方法を確立するための貴重な機会であったと考えられる。このような観点からすれば、保安院は、本件の調査において、より積極的かつ効果的な制度運営に向けて検討するとともに、改善のための取り組みを行うべきであった。

さらに、保安院による調査業務全体について、外部有識者による監査・監督や指導・助言が必要であった。

- iv) 調査期間については、平成12年7月31日～同年11月21日まで約4ヶ月間、さらに平成12年12月22日～平成13年8月16日まで約8ヶ月間、申告調査委員会が開催されておらず、調査も事実上ほとんど進んでいない。前者の期間においては、平成12年8月7日に送付した申告者に対する事実確認の手紙の回答を待ち、後者の期間においては、同年12月25日に東京電力に要請した文書による調査の回答を待っていた時期にあたる。いずれの場合においても、例えば、申告者を直接訪問して確認したり、調査回答を強く督促するなど、より積極的な対応をすべきであり、上記の調査手法に関する反省点も併せて考慮すれば、第1の申告があったから申告2件とは別に判明した27件に関する調査を開始するまでの約1年8ヶ月間の調査期間を相当程度短縮することが可能であったはずである。

② 申告案件と別に判明した27件に関する調査過程（平成14年3月～同年8月29日）

- i) 保安院が申告2件について調査を進めていったところ、平成14年3月19日のGE社関係者からの追加情報を契機として、申告2件とは別のシュラウド等に係る27件の事案の概要が判明することとなった。これら27件の事案に対する保安院の調査については、同年3月19日にGE本社及びGEII日本支社からその存在の可能性が示唆された後の約5ヶ月間を評価対象とする。
- ii) 保安院は、平成14年3月19日に申告2件以外の案件の存在可能性が示唆された後、GE本社及びGEII日本支社から追加情報の提供を受けるとともに、東京電力からヒアリングを行った。

特に、同年8月7日に東京電力から申告2件以外の案件に関する時期やプラント名などについて報告が行われた後は、保安院は、東京電力及びGE社から大量の資料の提供を受け、両者に対する集中的なヒアリングを実施し、申告2件も含めた全29件の事案について事実確認を行った。また、運転中の原子炉においてこれまで

隠されていた欠陥による安全上の影響の有無について、外部の専門家の意見も聞きつつ、独自に調査を行い、その結果を確認した上で、約3週間後の同年8月29日に調査結果を公表した。

- iii) この期間における最大の反省点は、法律に基づく報告徴収をしなかったことである。同年3月19日にGE本社及びGE I I日本支社から情報提供があった段階で、東京電力に対し報告徴収を行っていたら、約5ヶ月間の調査期間を短縮できる余地は十分にあった。

(3) 公表時期の妥当性に関する評価

- ① 公表時期に関する基本姿勢は、「できるだけ早期に公表する」というものであるべきである。
- ② ただし、本件事案に関する公表時期の妥当性の評価については、申告者の立場の保護、申告内容の確度が低い場合には原子力事業者に対し不当な疑義を与える可能性があること、証拠隠滅の可能性などを考慮する必要がある。
- このような点を踏まえ検討を行った結果、例えば、平成13年8月8日に東京電力から第1の申告に関する調査結果の報告があった時点、あるいは平成14年1月31日にGE社関係者からの回答において第1の申告の裏付けが示唆された時点において公表できなかったかなど、公表時期については様々な意見があり、適切な公表時点を特定するための議論は収斂していない。
- ③ しかしながら、少なくとも、保安院が、一貫してより早いタイミングで公表を行うべきとの基本姿勢を持ちつつ、本件事案を処理していたかどうかについて疑問がある。国民、とりわけ地域住民にとっては、「安全の確保」とともに「信頼の確保」が重要であり、行政に対する説明責任が強く求められている。こうした観点から、保安院においては、今後、本件事案の調査過程を反省材料とし、情報公開法による公開を含め、今後の新たな申告案件の処理における公表時期の決定に役立てていくことが必要である。

5. 今後の改善策

(1) 申告処理・調査

① 基本姿勢

保安院は、原子力安全行政において、「安全の確保」だけを達成すればよいのではなく、「信頼の確保」にも真剣に取り組む必要があるということをより明確に認識すべきであり、今後、申告があった場合には、それを重大な事故につながる可能性のある事案を早期に発見できる端緒と認識して、その上で、全ての申告案件について、特に安全性及び違法性の両方の観点から迅速かつ機動的に調査を行うことが求められる。また、これに加えて、原子力事業者による自主点検の実施状況に関する申告があった場合においても、仮に不正が行われているとすれば「信頼の確保」に欠けることがあるという観点から、保安院は調査を徹底することが必要である。

申告に関する調査は、許認可や検査のような通常の規制業務とはその考え方や手法において異なるところがある。このため、保安院においては、今後、申告に関する調査の手法や手順、そのための人材や体制のあり方などについて検討し、必要な改善策を講じていくことが必要である。

一方、原子力事業者においても、自らと国民との信頼関係を構築していく観点から、保安院からの調査があった場合には、これを自らの安全確保に対する取組を示す好機ととらえ、事実を解明し、その結果を公表するという確固たる方針を明確にして、協力的な姿勢で積極的に調査に応じることが必要である。

②調査手順・方法の明確化

保安院は、申告案件に係る調査を進めるに当たっては、申告者名が匿名か記名か、申告の動機、証拠隠滅の可能性、申告の内容が事実であった場合の安全上の影響などを考慮しつつ、申告者、その関係者、原子力事業者などに対して適切な手順で調査していくことが重要である。このため、調査手順を明確化し、これに従って調査の各作業工程を管理する者を指名するとともに、標準処理期限を明示するなど、できる限り詳細な運用要領を策定することが必要である。

また、国民、とりわけ地域住民の信頼を確保するためには、申告制度に係るこのような詳細な運用要領を公表することにより、調査手順の透明性を高めることが重要である。

③調査機能の強化

任意の調査だけでは十分な結果が得られない場合には、罰則を伴う報告徴収や立入検査が有効であるが、これまでは、法律に明記された「この法律の施行に必要な限度において」という規定を厳格に解釈するとともに、事実誤認に基づく報告徴収等を行うことがないよう、炉規法及び電気事業法においては、相当程度限定的に運用してきた。

今回の申告2件についても、法律違反の疑いが強いとは言えない状況であったため、保安院は、法律に基づく報告徴収や立入検査を行わなかったが、今後は、任意調査だけに頼るのではなく、被規制者との関係でより透明性の高い行政行為を実施するという視点に立つことが必要である。このため、今後は、申告案件の調査に際しては、報告の対象とすべき事項やその理由などを明らかにしつつ、早い段階で、法律に基づく報告徴収を行うように運用を改めることが必要である。

申告に基づく調査においては、請負事業者からも情報を集めることが有効であると考えられる。しかしながら、原子力事業者が一元的に安全確保の責任を負っている現行の法令体系の下では、請負事業者に対する法的強制力を伴う調査を導入することは困難である。このため、申告に基づく調査に際しては、案件に応じて、機動的な情報収集に努めることが必要である。また、請負事業者は、自らが原子力安全の一翼を担うとの自負を持って、保安院の調査に積極的に協力すべきである。

④外部有識者からなる申告調査委員会の早期立ち上げ

保安院が行う調査を監査・監督し、指導・助言する機関として、外部有識者からなる申告調査委員会を本年10月中を目途に立ち上げることが必要である。また、保安院は、申告調査委員会の了承の下で、調査手順に関する限り詳細なルールを策定し、公表すべきである。

申告調査委員会は、調査開始に当たって、申告者から聴取した内容等を基に、例えば、安全上の影響の度合を評価し、申告者の動機や内容の信憑性などを踏まえ、調査の手順や調査事項など提示するとともに、保安院による調査の進捗状況を詳細に把握し、報告徴収等の行政行為の実施や調査の終了などの重要事項を審議する機能が期待される。さらに、申告調査委員会は、「できるだけ早期に公表する」との基本姿勢に立ち、申告者の保護、証拠隠滅の可能性等を考慮しながら、公表のための条件や時期について意見を述べるなどの機能も期待される。

⑤専門人材の育成・確保と体制の整備

保安院は、調査能力の向上を図る観点から、調査に関し、経験や知見を有する外部人材の確保を図るとともに、併せて専門的な内部人材を育成していくことが必要である。また、これらの人材を活用しつつ、申告制度を有効に機能させるための保安院の体制の整備も必要である。

(2) 申告者の保護等

より多くの者から、より容易に申告を行えるような環境を申告する者の立場に立つて整備することが重要である。こうした観点から、保安院は、申告に基づく調査の過程において、請負事業者及び請負事業者の従業者からの申告についても、申告制度の目的にかんがみ、原子力事業者の従業者からの申告の場合と同様に、申告者の了解無くして関係者にその身元を明らかにしないなど申告者の保護を明確にすることが必要である。また、調査に必要でない情報や個人のプライバシーに関する情報についても、厳格な管理を行うことが不可欠である。さらに、今回の事案のように法令違反が明確でない場合であっても、法令違反が明らかである場合と同様に、調査の過程においては、申告者の保護に配慮することが重要である。

さらに、請負事業者及び原子力事業者においても、雇用契約、請負契約等において、炉規法第66条の2の規定の趣旨（原子力事業者は、申告をしたことを理由として、従業者に対して解雇その他不利益な取扱をしてはならない。）に配慮した対応を行うことが望まれる。

(3) 申告内容・調査結果に係る公表

国民の関心にかんがみれば、申告の内容の事実関係が未確定であっても公表すべきとの意見もあるが、他方で、申告者の立場の保護、申告内容の確度が低い場合には原子力事業者に対し不当な疑義を与える可能性があること、証拠隠滅の可能性等の観点から、公表に当たっては慎重に対応すべきとの指摘もある。

このため、保安院は、原子力安全に対する信頼の確保のために、まずは、可能な限

り速やかに、申告処理件数や平均処理日数など、個別案件に係る具体的な情報を伴わない行政上の対応状況を定期的に公表することが必要であり、併せて、個別案件についても、案件の内容、処理状況に応じて、申告調査委員会の意見を伺いながら、できる限り早い段階での公表を行うことが必要である。

さらに、原子力事業者と国民との信頼関係を構築していく観点からは、原子力事業者においても、社内での申告処理を監査・監督するための外部有識者からなる委員会を設定し、申告者の保護や証拠隠滅の可能性等を考慮しつつ、社内調査の結果についてできる限り自主的に公表していくことが強く望まれる。

(4) 規制の在り方

本件事案が発生した背景を分析すると、現行の規制体系では、検査対象や報告対象等について、法令で規定されているものもあれば、通達によるものもあり、さらにはその解釈を巡って個々の事案毎に判断を要する場合があるなど、自主保安の位置付け及びそれに対する国の関与の仕方が必ずしも明確でなく、こうした規制体系の在り方に起因する面もあるものと考えられる。

今回のような自主点検記録に係る不正の再発を防止するためには、事業者の自主保安に委ねられている領域に関する国の安全規制の関与の仕方について見直すことが必要であり、その上で、国の役割を明確にし、必要かつ十分な規制を合理的に課すことにより、規制の実効性を高めていくべきであり、原子力安全規制法制小委員会における検討に期待する。

(5) 行政機関及び事業者による国民への情報提供の在り方の見直し

国民、とりわけ地域住民にとっては、原子力に対する「安全の確保」とともに、「信頼の確保」が何よりも重要であることから、きめ細かな情報提供について積極的に取り組んでいくことが必要である。

そもそも原子力発電所も機械的なシステムである限り、軽微な事故やトラブルが生じうるものである。重要なことは、これらが適切に管理された状況におかれ、適切に対処されるかということであり、こうした絶え間ない努力により、原子力発電所の安全が確保されるものである。

一方、国民、とりわけ地域住民の「信頼の確保」という観点からは、単に「安全だから問題はない」とするのではなく、何らかの事故やトラブルが発生した場合には、それが軽微なものなのか、あるいは安全の確保に重大な影響を与えるおそれがあるものかなどについて、国民により正しく理解してもらうことが不可欠である。このような観点から、これまでの行政機関や事業者による国民への情報提供の内容や方法を見直していくことが必要である。

また、原子力事業者においては、自らと国民、とりわけ地域住民との信頼関係を構築していくため、例えば、以下のような措置を講ずることが強く望まれる。

- i) 自主的な保安点検体制を構築するため、社内体制の整備・充実を図る。
- ii) 運転管理、点検結果などの取組状況について、情報公開に努める。

- iii) 従業者や地域住民などからの申告を処理するため、社内において申告の処理や調査のための体制を整備するとともに、こうした自主的な調査を監査・監督する外部有識者による委員会を創設する。
- iv) 現場の技術者は、その職務の重要性を認識しつつ、自らの技術に慢心することなく、常に細心の注意をもって対応する。

6. おわりに

今回の東京電力による自主点検記録の不正等に関する保安院の一連の対応を振り返ってみると、本件事案の発端は、申告者が指摘した機器が既に交換済みであったことなど安全面に限ってみればそれ自体は問題の大きくない個別案件であった。しかし、保安院によるこの調査を通じて、一義的に安全確保の責任を有する原子力事業者の保安体制やモラルの点に係る重大な問題が判明し、また我が国の原子力安全行政における取組姿勢や現行の安全規制上の問題の存在も明らかになった。

従来、原子力に関しては、何よりも「安全の確保」が重視されてきた。これは炉規法及び電気事業法の目的が災害の防止や公共の安全と規定されていることから、保安院では当然のことと認識されてきた。しかしながら、この法目的を達成する上では、安全の確保に関する説明責任を十分に果たすことを通じて原子力安全行政に対する「信頼の確保」という役割を果たすことが不可欠の国民的要請となっている。

本件事案は、保安院には、「安全の確保」だけではなく、国民、とりわけ地域住民の安全確保に関する「信頼の確保」についても同じような取組が必要であることを、改めて明確に認識させた。保安院は、今回の事案に係る一連の経過とそれに対する評価結果から得るべき教訓は計り知れないほど重大であることを強く認識し、真摯に受けとめ、反省することが必要である。また、原子力事業者も、「信頼の確保」が求められていることを強く再認識し、猛省することが必要なことは言うまでもない。

保安院と原子力事業者は、このような「信頼の確保」についての取組をより一層強化し、これまで以上の強い意志と使命感をもって、絶え間ない努力を続け、成果を目に見える形で具体化していくことが必要である。

最後に、本評価委員会としては、保安院や原子力事業者に対して、改めて猛省を求めると同時に、本件を契機として、原子力の更なる安全と信頼の確保の両面において、保安院、原子力事業者のそれぞれにおける新たな取組への出発点とすることを強く期待したい。