

原子力産業への社会的規制とリスク・ガバナンスに関する研究

研究代表者 松岡 俊二 学校法人早稲田大学大学院アジア太平洋研究科
参画機関 学校法人早稲田大学、国立大学法人東京工業大学
研究開発期間 平成24年度～26年度

1. 本研究の背景と目的

「原子力産業への社会的規制とリスク・ガバナンスに関する研究」は、福島原発事故を契機とした原子力産業の安全確保と安全規制行政への国民的な信頼回復へ向けた大きな制度変化を背景としている。原子力安全規制行政の社会的有効性とは、どのようなスコープや要因や社会的条件によって担保されるのだろうか。

従来の研究では、規制機関の技術的独立性と政治的独立性が、重要な必要条件であることを明らかにしている。換言すれば、有効な社会的規制のためには、規制機関の技術的能力と社会的能力が重要な条件である。したがって、規制機関の技術的能力や社会的能力をどのように測定し、どのように技術的・社会的能力の形成を進めるのかを明らかにすることが大きな研究課題である（サブテーマ1）。

しかし、規制機関の技術的・社会的能力だけで有効な社会的規制が可能になるわけではない。規制を受ける側の原子力産業（電力・エネルギー産業）が、規制に有効に反応し、安全規制基準を満たすとともに、規制基準以上のより高い安全性確保や環境イノベーションに積極的に取り組んでいくことも重要である。そのためには、電力産業において環境イノベーションを可能にするような産業組織のあり方が問われなければならない。電力産業における規制緩和や競争的な市場の創出のあり方を明らかにすることが重要である（サブテーマ2）。

さらに、社会的規制の有効性のためには、規制をする側（規制機関）や規制をされる側（電力産業）だけではなく、市民社会との関係性、とりわけ福島原発事故の地元である福島の住民社会との関係性が重要である。福島の人々に信頼されるような原子力安全規制を構築しなければならない。そのためには、原発事故からの避難者の今後の生活再建のあり方も含めた福島における災害復興のあり方を研究しなければならない。福島原発事故からの復興の道筋が明確にならない限り、原子力安全行政への真の国民的信頼回復はありえない。福島と原子力発電との歴史的な推移を検討し、地域復興のあり方を明らかにすることが重要である（サブテーマ3）。

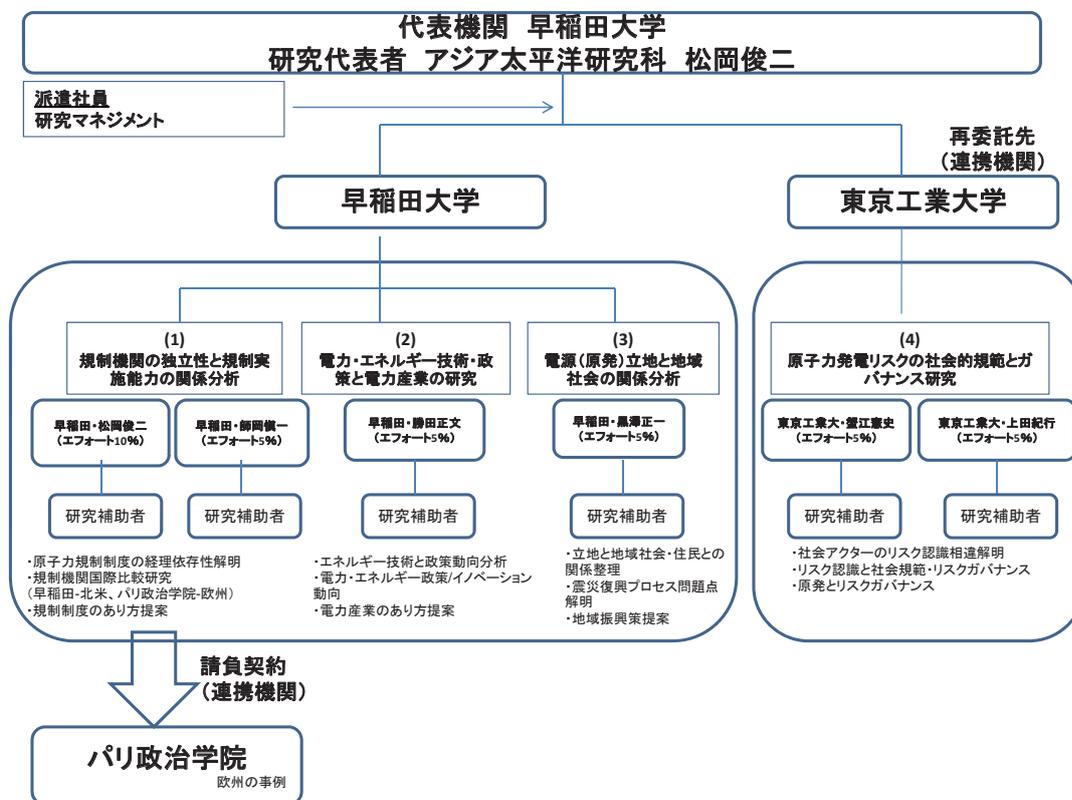
安全規制機関の技術的・社会的能力（サブテーマ1）、規制をされる側の電力産業における環境イノベーションの推進方策（サブテーマ2）、原子力産業と住民社会との関係性、とりわけ福島地域の震災復興のあり方（サブテーマ3）を踏まえ、こうした様々なアクターの関係性を単なる関係性からパートナーシップや協働関係へ組み直すことが必要であり、こうした原子力リスクに対応したリスク・ガバナンスのあり方を明らかにする必要がある（サブテーマ4）。

本報告は、以上のような4つのサブテーマのそれぞれの研究活動と研究成果をまとめるとともに、今後の展望を記したものである。

本研究事業は、引き続き第2年次後半および第3年次へと研究を計画的に遂行し、社会的に有効な原子力安全規制とリスク・ガバナンスのあり方を明らかにし、新しい社会モデルを世に問うていきたいと考えている。

なお、本研究の研究組織図を図1に示した。

図1 研究組織図（当初図）



2. 研究計画の実施と平成24および平成25年度の目標

福島原子力発電所事故を契機に原子力発電に対する社会的規制（安全規制）のあり方が大きな国家的・社会的課題となっている。本業務では、社会科学（政治学、経済学）、人文科学（人類学）および工学（原子力工学、エネルギー工学）との学際的共同研究により、また欧米の事例などとの国際比較研究により「日本の原子力発電所に対する安全規制の有効性を規定する社会的条件を明確にすること」を目的とし、日本の原子力発電所に対する安全規制の有効性を規定する社会的条件を明確にするため、以下の4つのサブテーマに分けて研究を行ってきた。

2.1 規制機関の独立性と規制実施能力の関係分析

日本の原子力発電に対する社会的規制の歴史的・制度的形成過程を次の3期に整理し、規制制度の歴史的・制度的経路依存性と特徴を分析した。時期区分は、第1期：1957年から1977年、第2期：1978年から1999年、第3期：2000年から2011年とした。また、規制機関の独立性と技術的・社会的能力の評価を行うとともに、その国際比較を米国、欧州などを対象に行ってきた。さらに、東アジアにおける原子力安全協力体制の構築についても検討を行ってきた。

2. 2 電力・エネルギー技術・政策と電力産業の研究

電力・エネルギーに関連する技術分析や政策分析から、今後の電力産業のあり方や原子力発電の位置づけについて考察した。特に、21世紀における社会的規制のあり方として重要な環境イノベーションの促進という点を重視し、電力・エネルギー分野における社会的規制と環境イノベーションとの関係を整理・検討してきた。また、電力・エネルギー政策を規定するイノベーションの動向についても、再生可能エネルギーやドイツの事例について研究を行ってきた。

2. 3 電源（原発）立地と地域社会の関係分析

原子力発電などの電源立地のあり方や地域振興策のあり方を研究するため、原発事故の被災地・福島において地元住民・自治体関係者からのヒアリングを行った。こうした調査を通じ、地域社会・地域住民の視点から、電源（原発）立地と地域社会の関係性を分析した。また、原発事故要因の復興プロセスへ与える影響評価を中心に、福島原発事故と震災復興プロセスの政策評価を行った。

2. 4 原子力発電リスクの社会的規範とガバナンス研究（再委託先：東京工業大学）

原子力発電所の計画・建設・管理・運営に伴う様々なリスクを、特にシビアアクシデントのリスク認識のあり方に焦点を当てて分析した。原発事故の被災地・福島において地元住民からのヒアリングを行い、原子力発電に対する反対派などにおけるリスク認識の形成や構造について、文化人類学的な視点から研究した。

3. 研究の成果

具体的な研究成果として、以下の2冊を、早稲田大学出版部より、2013年12月に刊行予定である。

3. 1 「規制機関の独立性と規制実施能力の関係分析」の成果

松岡俊二・師岡慎一・黒川哲志（共著）『原子力規制委員会の社会的評価：3つの基準と3つの要件』を、早稲田大学出版部より、2013年12月に刊行予定である。その主要な目次は以下である。

- 第1章 原子力安全規制組織に求められるもの（松岡）
- 第2章 原子力安全規制の社会的能力（松岡）
- 第3章 原子力安全規制の法制度的側面（黒川）
- 第4章 原子力安全規制の技術的能力（師岡）
- 第5章 座談会：原子力規制委員会の評価と今後の課題（松岡+師岡+黒川など）

本書では、原子力規制委員会（NRA）を中心とする新しい日本の原子力規制制度について、独立性、透明性、一元性という3つの基準、および技術的能力、社会的能力と法制度的な枠組みという3つの要件から評価を行った。日本の新たな規制制度は、従来の制約を克服したものと評価出来

るが、独立性や透明性において今後の問題を残すものとなっている点やリスク・コミュニケーションと社会的信頼における課題を指摘した。

3. 2 電源（原発）立地と地域社会の関係分析

福島原発事故と震災復興プロセスの政策評価の研究成果として、松岡俊二+いわきおてんとSUN企業組合（編）『福島から日本の未来を創る：原発事故と福島復興』（仮）を、早稲田大学出版部、2013年12月に刊行予定である。その主要な目次は以下である。

- 第1章 原発災害からの福島復興と日本社会（松岡）
- 第2章 福島復興の現状と復興政策の問題点（松岡）
- 第3章 福島原発立地の歴史（中川）
- 第4章 福島復興への途：いわきおてんとSUNプロジェクトと日本社会の再生（吉田+島村）
- 第5章 福島復興と日本社会の再生：新しい社会システムの形成（座談会）

本書では、福島復興の制度的・組織的側面と政策内容における問題点という2つの側面から分析を行うとともに、福島原発立地に関する中央・地方の関係史や住民主体の復興プロセスの可能性について検討を行った。その結果、復興庁の現在の制度的・組織的対応は不十分であり、福島復興院といった特別組織を作ること、また原発被害を受けた双葉郡8町村については、時限を設けた国の特別行政区の創設などの制度デザインが必要であることを提唱した。また、復興政策としては、新たな知の拠点（大学院大学）をアンカーとした、農食文化観光クラスター・アプローチと持続可能な社会形成に向けた環境政策統合（EPI）といったアプローチの重要性を指摘した。

3. 3 研究成果の社会還元と今後の展望

以上の4つのサブテーマが連携して研究目的を達成するため、早稲田大学と東京工業大学とが連携し、定期的に研究会を開催する。2013年3月8日には、得られた研究成果を広く社会にアウトリーチするため、早稲田大学でシンポジウムを開催した。本年度は、2014年3月7日に、早稲田大学と東京工業大学により、学術研究会およびシンポジウム「東日本大震災・福島原発事故から3年」を実施し、本年度の研究の総括を行う予定である。

今までの研究において、サブテーマ（1）とサブテーマ（3）の主要な部分を研究成果としてまとめることが出来たので、今後はサブテーマ（2）の電力・エネルギー政策と環境イノベーション、サブテーマ（4）の環境リスク認識とリスク・ガバナンスのあり方について、市民アンケートなども活用し、研究成果をまとめる予定である。

4. 参考文献

松岡俊二・師岡慎一・黒川哲志（共著）『原子力規制委員会の社会的評価：3つの基準と3つの要件』（仮）、早稲田大学出版部、2013年12月、刊行予定

松岡俊二+いわきおてんとSUN企業組合（編）『福島から日本の未来を創る：原発事故と福島復興』（仮）、早稲田大学出版部、2013年12月、刊行予定