

申請者の原子炉設置者としての適格性についての確認結果（案）

年 月 日
原子力規制委員会

柏崎刈羽原子力発電所の発電用原子炉の設置変更許可申請書（6号及び7号原子炉施設の変更）（以下「本件申請」という。）の申請者である東京電力ホールディングス株式会社（以下「東京電力」という。）が東北地方太平洋沖地震に伴う東京電力福島第一原子力発電所の事故を起こした当事者であることを踏まえ、原子力規制委員会は、人と環境を守るとの使命に照らし、審査会合における技術的審査に加え、申請者に柏崎刈羽原子力発電所を設置し、及び運転することにつき必要な安全文化その他の原子炉設置者としての適格性を有するかどうかについても特に審査することとした。

この審査は、原子炉等規制法第43条の3の6第1項に定める許可の基準のうち、第2号の発電用原子炉を設置するために必要な技術的能力及び第3号の発電用原子炉の運転を適確に遂行するに足る技術的能力を確認するための審査の一環として行ったものである。

1. 経営陣との意見交換の結果

原子力規制委員会は、本年7月10日に東京電力の川村会長、小早川社長、牧野執行役と意見交換を行い、同社の原子力発電事業に取り組む姿勢を確認した。その際、原子力規制委員会は、7つの基本的な考え方（別添1。以下「7項目」という。）を示し、文書による回答を求めた。本年8月25日に同社より文書による回答（別添2）があり、8月30日に行われた同会長等との意見交換において、当該回答文書及び当日の議論で約束した内容について以下の点を東京電力と原子力規制委員会の共通認識として確認した。

- ・当該回答文書は、東京電力の取締役会で決議されたものであり、東京電力全体の経営の判断を示したものであること
- ・当該回答文書及び当日の議論で約束した内容は、組織として引き継がれるものであり、東京電力の将来を拘束するものであること
- ・当該回答文書は、設置変更許可申請書と同レベルの文書として扱われるものであること
- ・当該回答文書及び当日の議論での約束は、原子力規制委員会に対するだけでなく、国民に対する約束でもあること

また、7項目に対する回答とそれらについての意見交換により、以下の点が明確になった。

1) 福島第一原子力発電所についての取組（7項目の①、②）

- ・福島第一原子力発電所の廃炉を進めるに当たり、「主体的に関係者にしっかりと

向き合い、課題への対応をご説明し、やり遂げる覚悟」であること

- ・東京電力として、風評被害の対策について、誠意と決意を持って取り組んでいくこと
- ・当委員会の「福島第一原子力発電所の中期的リスクの低減目標マップ」で示されたリスクの低減はもとより、トリチウム水や廃棄物の問題を含め、廃炉作業を着実に進めるとの決意があること

2) 資源配分及び体制（7項目の③、⑥）

- ・経済性よりも安全性を優先すること
- ・特に、体制については、「炉規制法に基づく審査要件に影響するような責任の所在変更は行わない」こと
- ・これらの方針は、現在の社長のみならず、将来の東京電力をも拘束するものであること

3) 安全最優先の取組（7項目の④、⑤、⑦）

- ・リスクに対する取組、規制基準を超える取組など、福島第一原子力発電所事故の深刻な反省と、安全文化の基本的事項についての認識を有していること
- ・情報を一元的に共有するための体制の改善を行うこと

2. 現場職員の安全確保に関する意識調査の結果

また、本年7月27日と28日の2日間にわたり、田中委員長と伴委員が柏崎刈羽原子力発電所を訪れ、同発電所所長、ユニット所長、原子炉主任技術者、現場職員、協力企業社員から安全確保に関する考え方等について聞き取りを行った結果を受けて、原子力規制委員会は以下のとおり判断した。

- ・現場の職員は、協力企業を含めて福島第一原子力発電所事故の責任の重さ及び重大さを極めて深刻に受け止めていた。二度と事故を起こしてはならないという決意と自覚をもって、謙虚に研鑽を積む姿勢が見られた。事故の收拾に関わった職員は、様々な機会を捉えて、自らが体験した恐怖や深刻な体験を後進に伝える工夫をしている。
- ・所長は事故前の東京電力のマネジメントシステムを正確に認識し、自ら厳しく反省していた。また、事故やトラブル時の対応では、本社の指示ではなく自らの判断と責任で対応する考えであるなど、福島第一原子力発電所事故の失敗を改善していく決意がある。
- ・福島第一原子力発電所事故の失敗体験は柏崎刈羽原子力発電所の職員一人一人にとって重い教訓となっており、個々人の職責を越えて、原子力安全文化の向上に努力していることが確認された。

3. 審査の過程等から得られた東京電力の安全文化や技術的能力に関する見解

9月6日に実施された原子力規制委員会の議論を通じ、原子力規制委員会とし

て以下のとおり判断した。

- ・ 事故に対する東京電力の責任が極めて大きなものであることは言うまでもないが、技術的能力において特に東京電力だけが劣るところがあったと判断するのは適切ではない。福島第一原子力発電所事故は、東京電力の技術的能力が欠けていたがゆえに起きたと捉えるべきではなく、あくまで原子力に関わる全ての組織、人間にとっての厳しい反省材料と捉えるべきである。
- ・ 福島第一原子力発電所の廃炉作業においては、多くの事故やトラブルがあったが、懸命な努力によって深刻な事故やリスク要因が克服されてきた。東京電力は極めて過酷な労働環境の中での困難な廃炉作業であることを認識し、強い責任感と使命感、また創意工夫に基づいて作業に取り組んでいる。その結果、サイト内の状況が大きく改善されてきていることは、評価できる。特定原子力施設放射性廃棄物規制検討会においても東京電力が廃炉の廃棄物等について基本的な技術力を有していることが見て取れた。
- ・ 新規制基準適合性審査においては、規制に従っておけばよいという安易な姿勢は払拭されてきており、事故の教訓を踏まえて、自らの判断で安全性を向上させるための具体的な提案も打ち出している。

4. 東京電力の取組の実効性の確保について

(1) 東京電力の主体性の確保

原子力利用における安全確保の一義的責任は事業者にあるが、東京電力については、現在、他の電力事業者には見られない国による種々の指導・監督が行われており、東京電力が回答文書等により確約した今後の取組が将来にわたり確実に実行されるものと認めるためには、かかる国の指導・監督が東京電力の主体性を損なうものではなく、むしろその取組に資するものであることが必要である。

そこで、電気事業を所管する立場、また原子力損害賠償・廃炉支援機構法を所管する立場にある経済産業大臣から、東京電力の回答文書等の内容に異論はなく、東京電力が回答文書等の趣旨を遵守するよう監督・指導する意向であることが明確に示されることを当委員会としての判断の前提とする。

(2) 将来にわたる履行の確保

東京電力は、回答文書等において確約した取組について、設置変更許可申請書記載事項と同等の位置付けのものであると表明しているが、これら取組が将来にわたり確実に実行されることを担保するためには、これら取組の原子炉等規制法上の位置付けを明確にしておく必要がある。

東京電力が確約した取組は、基本的に、原子力設置者としての安全文化の醸成に関わる事柄であるから、当委員会としては、これらについて、保安規定に明確に記載されるべきものとする。東京電力が確約した取組については、保安規定の審査及び履行の監督を通じて、その履行を確保する。

5. 原子力規制委員会としての結論【判断の前提が成立しない場合には変わり得る】

以上の確認の結果、原子力規制委員会は、本件申請の申請者である東京電力については、柏崎刈羽原子力発電所の運転主体としての適格性の観点から、原子炉を設置し、その運転を適確に遂行するに足りる技術的能力がないとする理由はないと判断した。

基本的考え方

(7月10日原子力規制委員会資料)

1. 福島第一原子力発電所の廃炉を主体的に取り組み、やりきる覚悟と実績を示すことができない事業者は、柏崎刈羽原子力発電所の運転をする資格は無い。
2. 福島第一原子力発電所の廃炉に多額を要する中で、柏崎刈羽原子力発電所に対する事業者責任を全うできる見込みが無いと、柏崎刈羽原子力発電所の運転を再開することはできない。
3. 原子力事業については、経済性よりも安全性追求を優先しなくてはならない。
4. 不確実・未確定な段階でも、リスクに対する取り組みを実施しなくてはならない。
5. 規制基準の遵守は最低限の要求でしか無く、事業者自らが原子力施設のさらなる安全性向上に取り組まなくてはならない。
6. 原子力事業に関する責任の所在の変更を意味する体制変更を予定しているのであれば、変更後の体制のもとで柏崎刈羽原子力発電所について再申請するべき。
7. 社内の関係部門の異なる意見や知見が、一元的に把握され、原子力施設の安全性向上に的確に反映されなければならない。

2017年8月25日

原子力規制委員会 殿

東京電力ホールディングス株式会社
代表執行役社長 小早川 智明

本年7月10日の原子力規制委員会との意見交換に関する回答

1. はじめに

当社が起こした福島原子力事故により、私たちは、支えて下さった地元の皆さまに塗炭の苦しみを与えました。事故を起こした当事者の代表として、私は、このような事故を二度と起こさないと固く誓い、福島復興、福島第一原子力発電所の廃炉、賠償をやり遂げるため、自ら判断し、実行し、説明する責任を果たしてまいります。

福島の方からは、当社が福島第一原子力発電所の廃炉を安全にやり遂げることについて、強いご要請を頂いています。廃炉の過程には、処理水をどう取り扱うのか、放射性廃棄物をどう処分するのか、などの課題があると認識しています。

新潟の方からは、福島原子力事故の教訓を安全対策等に結びつけるための徹底的な検証を行うことについて、強いご要請を頂いています。

こうした地元のご要請に真摯に向き合い、決して独りよがりにはならず、私をはじめ経営層が地元へ足を運び、対話を重ね、地元の思いに配慮しつつ責任を果たすことが、私たちの主体性と考えています。

なお、福島第二原子力発電所や柏崎刈羽原子力発電所の今後についても、同様に経営としてしっかり検討・判断してまいります。

これまで、当社は、社外に向かって当社の考えをお伝えし、行動を起こしていく姿勢に欠けていたものと自覚しています。同様に、社内においても、こうした姿勢の欠如に起因する部門間のコミュニケーションの悪さが、組織の一体感のなさや対外情報発信の至らなさを招いたものと反省しています。このため、私は、組織の縦割りや閉鎖性を打破することにより、社内外に開かれた組織をつくってまいります。

また、福島復興、福島第一原子力発電所の廃炉、賠償をやり遂げることと、終わりのなき原子力の安全性向上に取り組むことは、当社自身の責任であると改めて自覚します。トップである私が先頭に立ち、現地現物主義で自らの頭と手を使い、主体性を持って様々な課題をやり遂げる企業文化を根付かせてまいります。

原子力の安全に対しては、社長の私が責任者です。私はこの責任に決して尻込みしません。この責任を果たすにあたり、協力企業を含め、私とともに安全を担う現場からの声を、トップである私がしっかり受け止め、原子力安全の向上のための改革を進めます。同時に、こうした取組の中で、私の責任で現場のモチベーションを高めていくことも実施してまいります。

会長以下の取締役会は、原子力安全監視室、原子力改革監視委員会をはじめとする、原子力の専門家からの指導、助言も踏まえ、私が先頭に立って進める執行の取組を監督する役割を果たしてまいります。

こうした決意の下、7月10日の貴委員会における各論点に関して、以下の通りお答えします。

2. 各論点に対するご回答

①福島第一原子力発電所の廃炉を主体的に取り組み、やりきる覚悟と実績を示すことができない事業者は、柏崎刈羽原子力発電所を運転する資格は無い

福島第一原子力発電所の廃炉は、国内外の叡智や、地元をはじめ多くの関係者のご協力を得つつ、当社が主体となり進めます。貴委員会の「福島第一原子力発電所の中期的リスクの低減目標マップ」で示されたリスクの低減はもとより、福島第一原子力発電所の廃炉を着実に進めます。

福島第一原子力発電所の廃炉を進めるにあたっては、進捗に応じて、地元の方々の思いや安心、復興のステップに配慮しつつ、当社は、主体的に関係者にしっかりと向き合い、課題への対応をご説明し、やり遂げる覚悟です。

これまでの地元の方との対話から、私が感じているのは、風評被害の払しょくに向けた当社の取組は不十分であり、これまで以上に努力して取り組む必要があるということです。当社は、風評被害の対策について、誠意と決意を持って取り組んでまいります。

今後、当社は、風評被害に対する行動計画を作成し、「多核種除去設備等処理水の取扱いに関する小委員会」の場をはじめ、あらゆる機会を捉え、ご説明してまいります。行動計画の作成にあたっては、これまで取り組んできた以下の項目に留まらず、地元の方々のご意見を伺い、幅広く検討してまいります。

- 福島第一廃炉・汚染水対策に関する国内外への情報提供
- 福島県産品の購入等に関する取組

②福島第一原子力発電所の廃炉に多額を要する中で、柏崎刈羽原子力発電所に対する事業者責任を全うできる見込みが無いと、柏崎刈羽原子力発電所の運転を再開することはできない

当社は、福島第一原子力発電所の廃炉をやり遂げることと、柏崎刈羽原子力発電所の終わりなき安全性向上を、両立してまいります。

現在審査頂いている柏崎刈羽6/7号機の安全対策については、一定の進捗をみていますが、今後要する資金の手当てについては、当社において策定し、主務大臣の認定を受けた新々総合特別事業計画でお示しした計画に基づき、着実に実行してまいります。

また、今後、追加で安全対策が必要となる場合は、社長である私の責任で資金を確保いたします。

③原子力事業については、経済性よりも安全性追求を優先しなくてはならない

当社は、二度と福島第一原子力発電所のような事故を起こさないとの決意の下、原子力事業は安全性確保を大前提とすることを誓います。

私は、安全性をおろそかにして、経済性を優先する考えは微塵もありませんし、決していたしません。

④不確実・未確定な段階でも、リスクに対する取り組みを実施しなければならない

福島原子力事故を経験した当社の反省の一つは、知見が十分でない津波に対し、想定を上回る津波が発生する可能性は低いと判断し、津波・浸水対策の強化といったリスク低減の努力を怠ったことです。

この反省を踏まえ、当社は、⑤で述べるように世界中の運転経験や技術の進歩に目を開き、謙虚に学んで、リスクを低減する努力を日々継続してまいります。

社長である私は、「安全はこれで十分ということを絶対に思っていない」という最大の教訓を、繰り返し全社員に強く語りかけてまいります。

⑤規制基準の遵守は最低限の要求でしか無く、事業者自らが原子力施設のさらなる安全性向上に取り組まなくてはならない

当社は、福島原子力事故に対する深い反省から、原子力の安全性向上について、規制に留まらず、さらなる高みを目指すため、WANO、INPO、JANSIをはじめ各国の団体・企業からの学びを大切に、ベンチマーク等を行い、不断の改善を行ってまいります。

日常の運転・保守の改善や、発電所の脆弱性抽出とその対策実施に対して、PRA（確率論的リスク評価）の活用をはじめ、リスクに向き合い安全性を継続的に向上させるための取組を行ってまいります。

現場では、過酷事故時に対応するためにハード・ソフトの対策を整備し、これをより実効的なものとするため、訓練を繰り返し実施してまいります。

私は、何よりも、発電所のことをよく知る現場からの提案やリスクへの気づきをこれまで以上に大切にし、原子力・立地本部長の下で、現場からの改善提案を積極的に受け入れる「安全向上提案力強化コンペ」などの取組を強化してまいります。

今後も、優れた改善提案には、優先的にリソースを配分し、さらなる改善を実現してまいります。

⑥原子力事業に関する責任の所在の変更を意味する体制変更を予定しているのであれば、変更後の体制のもとで柏崎刈羽原子力発電所について再申請すべき

当社は、福島第一原子力発電所の廃炉をやり遂げることに、柏崎刈羽原子力発電所の終わりなき安全性向上を、両立してまいります。

私が社長就任時に表明した原子力事業の組織の在り方は、法人格が変わる分社化ではなく、社内カンパニー化であり、私が原子力安全の責任者であることは変わりません。

トップである私の目指す社内カンパニー化は、これまでのような情報共有ミスを防ぐなど、縦割りや閉鎖性を打破し、組織を開くという社内のガバナンス強化が目的であり、炉規制法に基づく審査要件に影響するような責任の所在変更は行いません。

⑦社内の関係部門の異なる意見や知見が、一元的に把握され、原子力施設の安全性向上に的確に反映されなければならない

当社は、福島原子力事故時の炉心溶融の判定基準の有無に関して誤った説明をしていた問題や、柏崎刈羽 6/7 号機の安全審査対応における問題などの反省から、経営層を含め、各層が日々迅速に情報を共有するとともに、組織横断的な課題などの情報を一元的に共有するための対策を実施してまいります。

また、発電所と本社経営層の距離をなくすためのコミュニケーションの場を増やし、現場と経営トップが同じ情報を基に、安全を議論できるようにしてまいります。例えば、本社の会議の運営を効率化する等により、私をはじめ経営層が現場に足を運び、直接現場を見て、現場の話聞く機会を増やしてまいります。

以上