

「例外状況」における組織のガバナンス

1. 「例外状況」を伴う原発

一般の産業プラントは事故が起こってプラント全体が焼失することがあっても、基本的に被害は敷地の中に収まり、敷地の外の他のプラントや住宅地に延焼などの被害を及ぼすことはほとんどない。

他方、原発はメルトダウンが起こって格納容器から放射能が漏れると半径 30 km ないし 80 km の地域に住む住民が直ちに避難する必要がある。原子炉内の核燃料もしくは使用済み核燃料プール内の燃料がメルトダウンして冷却に失敗すると、放射能はより遠方に飛散し、福島原発事故の際に懸念されたように、日本の国土の半ばが居住不能になることもあり得る¹。一般プラントでは、初期消火に失敗した場合には、あきらめて、プラント内の可燃物が燃え尽きるのを待つ。それに対して、原発ではどうにかして冷却を実現して、放射能の飛散をできる限り食い止めなければならない。同時に敷地の外では、放射能飛散地域から一刻も早く住民が退避しなければならない。つまり、原発サイトの内と外で、一般プラントでは考える必要のない高度に切迫した緊急活動を行わなければならない。この二つの状況に違いは、原発運転員たちにとっても、周辺住民にとっても、日常の産業活動あるいは日常生活とは次元の違う「例外状況」への対処を余儀なくされるという性格を持っている。

この違いを、災害に対処する組織のあり方という視点で比較すると、一般産業プラントはプラント内の自衛消防隊および自治体消防署の日常活動の中で処理し、その活動で鎮火が達成できなければ、退却して鎮火を待てばよい。つまり、消防活動に携わる人々が生命をかける必要はないし、周辺の住民たちに生命の危険が及ぶこともない。他方、原発の場合は、過酷事故が発生するとサイト内労働者は、生命の危険を冒して事故進展を止めないと事故の規模はそのサイトのすべての原発に広がるとともに、日本の国土の半ばを居住不能にするほどの放射能放出があり得る。そのため、サイト内の労働者たちは状況によっては生命の危険を冒すことも必要になる。周辺住民の被ばくも深刻なレベルに達するので、避難行動を補助するために、自衛隊・警察・消防隊員が自らの命を削って働かなければならない。つまり、原発労働者にとっても、生命救助を業務とする公務員にとっても、平時とは違う危険作業を要する「例外状況」での働きが必要になる。

福島原発事故の際には、サイト内部の作業、サイト外の避難行動のどちらにも「例外状況」に対処する組織および方策が確立していなかった。一例を挙げれば、サイト内では、

¹ 拙著『原発は終わった』緑風出版、2017年、pp.147-149

運転技術畑が専門ではなく、運転手順書の知識もない吉田所長が原発の一般常識をもって過酷事故対策の指揮を行った。しかも、過酷事故時の労働契約をしておらず、2号機の冷却と脱圧が不調になった時に、作業員の現場退避の承認を東電社長が内閣閣僚に求める一方、首相が許可しなかったけれども、3月15日朝に、720人中650人の運転員が福島第二原発へ避難するという事態に至った。サイトの外では、住民に避難情報を提供して、避難活動をサポートするはずのオフサイトセンターが役に立たず、そこで執務するはずの官庁職員がいち早く福島県庁へ避難してしまった。そして、内閣の避難命令はそのまま強制されて、原発サイトから4.5kmの距離にある双葉病院の入院患者338人と関連の介護老人保健施設ドーヴィル双葉の入所者98人が避難を開始したが、受け入れ先の確保も難しく、結局44人が死亡した。

労働契約には想定していなかった高線量被ばく環境での労働も、介護を要する人々の避難も「例外状況」である。官庁組織の中で「例外状況」対処が本業の自衛隊・警察・消防隊が、サイト内にも周辺避難区域にも派遣されたが、あらかじめの業務想定も訓練もされていなかったために、実務上期待された機能を果たすことができなかった。

2. 「例外状況」に備えるようになったか？

福島原発事故時までは、原発のメルトダウンは「残余のリスク」とされていて、実質的な対策は行われていなかった。では事故後に「例外状況」に対処する組織上および行動を可能にする法制上の改革が行われたか？

設備のハードウェアに関する改善事項を規定する「新規制基準」が2013年7月に施行され、併せて規制機関の組織改正が行われて「原子力規制委員会」が設置された。そして、現在は、同委員会が新規制基準適合性審査を行ない、合格した原発は再稼働できるというルールになっている。その審査には、その会社が原発を稼働する経営的基礎があるか、その会社の組織に運転の技術的な基盤があるか、という項目が初めにあり、その後に技術的な審査が詳細に行われる。現実には、最初の2項目が審査の際に深刻な問題にされたことはない。筆者らは、東京電力が福島第一の事故原因調査とそれを踏まえた改善を行っていないという理由で、柏崎刈羽原発の新規制基準適合性審査は不合格にすべきだというパブコメ意見を提出したが²、規制委員会はその点を不問にしている。また、新規制基準に真に適合するためには、過酷事故の強い被ばく環境の中で、サイトにとどまって特別に緊張した作業従事が可能となる契約、つまり通常の労働契約を超えた労働条件を明確にした新しい労働契約を行う必要がある。そのことも毎回パブコメで主張しているが、原子力規制委員会は、その問題は自分たちの業務範囲ではないという姿勢である。

結果として、原子力規制委員会をはじめとする行政機関も原発を運転する電力会社も、

² 「福島事故原因究明と再稼働」『筒井新聞』第328号（3）

<http://tsutsuinews.html.xdomain.jp/328/328-3.pdf>

「例外状況」に備えるための被日常業務用の組織やルールを設けようとはせず、日常業務組織に例外業務を委ねようとしている。ということは、次に過酷事故が発生しても、運転員たちは被ばく環境が厳しくなれば避難する権利があって、過酷事故のプラントが爆発するに任せるかもしれず、住民の避難をサポートする自衛隊員や警察官たちは、「殿軍」を務める義務はなく、移動弱者の死亡が繰り返されるかもしれない。

3. 東電刑事裁判にみる意思決定責任

東電刑事訴訟の裁判が始まってから、昨年6月30日を皮切りに、去る10月30日を第33回とする公判を重ねてきた。第29回までの公判ではほとんどが津波予測に係った科学者と津波対策設備を計画する立場の技術者の証人尋問であったが、第30回以降は刑事被告人の3名、勝俣社長・会長（第33回）、武黒副社長（第32回）、武藤本部長（第30・31回）であった。

この裁判の第29回までの証人尋問では津波に係る実務者たちがどのような経緯で議論をし、どういう判断をしたかという事実の解明が目的であった。最後の被告人3人の証人尋問は、経営者としてどのような意思決定をしたかの責任を明らかにする尋問であった。ところが、被告人たちは3人とも「自分は専門家ではない」「専門家に任せている」といった言葉で、自分が責任を負っている当事者であるという認識が希薄であるような答弁をしていた。

この事故が、日常のルーティン業務の中で発生したものであれば下僚に権限委譲していたから自分は判断を下した当事者ではないという主張も正当であろう。しかし、津波という非日常の「例外状況」にどう備えるか、そのために多額の費用を出費するかという判断を委ねられた経営者が、あたかもルーティン業務の分担の枠内で自己の責任を限定しており、「津波の予見は専門外、津波対策は専門外」として管理責任を認めていない。

4. 「例外状況」における組織のガバナンス

カール・シュミットは『政治神学』の冒頭に、「主権者とは、例外状況にかんして決定をくださる者をいう」といつている³。また、シュミットの論述を解説しているカール・レヴィットは、「現代民主政と自然科学的思考と、さらには自然科学的概念によって施行する経済との支配下においてはじめて、人格的意思決定を頂点とする決定主義的思考が、自然科学的な匿名法則の信仰におき換えられた」と述べている⁴。

シュミットは、例外状況に向き合って、責任を果たすものが主権者であることを宣明している。このことは近代以前の領主や、絶対君主制の国王などの場合は明快である。しかしながら産業革命後の民主政体と科学技術を組織化し分業の効率を実現した社会では、

³ C.シュミット、田中浩・原田武雄訳『政治神学』未来社、1971年、p.11

⁴ C.シュミット、前掲書、p.104

責任が分散して「匿名化する」。現代の産業社会ではその傾向が一般化されているのに加えて、日本社会は連帯責任の寄り合い意識が強く、意思決定の責任者が不明になってしまいがち⁵。レヴィットが言うように、物事の判断を自然科学の専門家がそれぞれの分野で細切れになされると、組織として統合した判断を下した責任の所在が分からなくなる。つまり組織のガバナンスが消滅してしまう。

同様のことは、JR 西日本福知山線脱線転覆事故における歴代 3 名の社長の責任を問う裁判でも問題になった。各個人としては列車の安全装置の問題は素人であると述べて責任回避されて、3 人とも無罪の判決が出た。結局だれも責任を負う者がいなくなった。これに対して、遺族たちは企業に刑事罰を科すための「組織罰」を設けるための署名活動を行い、2018 年 10 月 22 日に 1 万人の署名を集めたことを明らかにした⁶。

この問題は組織のガバナンスの問題として以前から注目されてきた。多くの専門家が関与して成立する複雑なプラントであればあるほど、高度に統合された組織管理と経営者のより強い責任意識が必要なのである。しかるに、現行の法制度は、経営者が無責任を決め込んだ方がかえって責任逃れがしやすいという逆方向のインセンティブを与えている。

ことに最近、ガバナンスを失った企業の不祥事が相次いでいる。東芝の粉飾決算問題のみならず、ドイツの自動車会社（VW、ベンツ、アウディ）が軒並み排ガスデータを偽ったこと、日本の様々な会社（神鋼、スバル、日産、三菱マテリアル、東レ。フジクラ、日立化成、東洋ゴム、シチズン、宇部興産、クボタ、スズキ、KYB、川金 HD）が検査データを改ざんしたことが報じられている。

民間の競争市場で製品を売っている企業は、不正をすれば市場の裁きを受けるが、地域独占で、政府からも政策上の庇護を受けている電力会社は市場からの裁きを受けない。個人が侵したら重罰を受けるであろう罪を、経営者が知らぬ存ぜぬと言えば逃れられるというのは法制度の欠陥である。ましてや最も悲惨な「例外状況」に対して不作為や逃避を働いた組織の責任者を放免することは、社会正義を放棄するに等しい。

5. 「例外状況」の矮小化

そして、日本政府は原発事故の結果と責任を矮小化し、東電を破綻処理することなく生かし続け、東電の中の 1 組織として「廃炉カンパニー」を設けて事故サイトの処理を任せた。いわば「例外状況」として扱うことを避けて、平常時組織の中で処理しているのである。つまり、原発事故を特別に大きな出来事としないで些細な事故であるかのような扱い

⁵ 「寄り合い組織のもたれあい」『筒井新聞』第 344 号（3）

<http://tsutsuinews.html.xdomain.jp/344/344-3.pdf>

⁶ 『「組織罰」の創設、大事故の遺族は願う 署名 1 万人分』『朝日新聞デジタル』2018 年 10 月 23 日

<https://digital.asahi.com/articles/ASLBQ53YPLBQPTIL00Q.html?rm=783>

にしている。そして、早々に「冷温停止」とか「汚染水は Under control」とか、結果を過小評価する方向に誘導している。事故の後始末を 30～40 年で終わらせるといった「中長期ロードマップ」による後始末業務の過小評価や、賠償の交渉窓口の不親切な対応も、同じ考えに基づいている。

これに対してわれわれは、福島原発事故の後始末は、日常組織で扱うことが困難な大規模な業務であり、われわれは当初から後始末業務を一元的に処理する〈福島第一原発処理公社〉といった国家的規模の組織設立を提唱してきた⁷。

そして、原発再稼働に向けた政府の規制も、原発システムの運転それ自体が「例外状況」をもたらすという認識の下に、一般産業とは異なる体制づくりをしなければいけない。

(2018 年 11 月 1 日 哲)

⁷ 『原発ゼロ社会への道 2017』原子力市民委員会、2017 年、p.100