

ヒアリング項目に対する回答について

平成17年10月31日
原子力安全・保安院保安課

1. 認定制度について 自主検査の導入

提出頂いた「認定取得前後の事故比較」について、事故要因の比較も示して頂きたい。また、その要因の中で検査不備がどの程度あるかについても示して頂きたい。

別紙のとおり、高経年化に伴う設備上（ハード）の事故はやや増加しているが、運転・操作上（ソフト）の事故は大幅に減少している。また、そもそも事故要因とは事故の主要原因のことを言い、検査不備がそれに該当することは殆ど考えられない。他方、検査不備と何らかの関連があり得る設備の劣化・損傷等に起因する事故の事例についてみても、少なくとも自主検査が事故の引き金となったものはないと認識している。

厚生労働省は、自主検査を認めない理由として、高圧ガス保安法の認定事業者による不正事案（虚偽報告等）の発生を挙げている。不正事案の内容およびその対処について伺いたい。また、厚生労働省より、経済産業省の認定自主検査基準について、自主検査認定基準をどのように定めたとしても、自主検査である以上は検査組織を事業組織から独立させることは困難であり、こうした誘因を排除することは難しいとの指摘があるが、見解を伺いたい。

平成15年6月以降、認定保安検査実施者等の事業所において、法令に定められた検査が適正に行われていなかった事例が続けて報告された。具体的には、6社11事業所において、1) 法令により実施することとされている肉厚測定、気密試験、耐圧試験等を実施しなかったにもかかわらず、これを実施したとする虚偽の内容の検査の記録を所管府県知事に届け出たこと、2) 当該事業所の検査組織及び検査管理組織において、検査及び検査管理が適切に実施されておらず、保安検査等のための組織が省令で定める基準に適合していないこと、というもの。

これを受け、平成16年9月に開催された総合資源エネルギー調査会高圧ガス及び火薬類保安分科会高圧ガス部会において、認定保安検査実施者等の認定基準の見直し等について報告書が取りまとめられた。原子力安全・保安院は、その内容に基づき、事態の再発防止のために、1) 検査管理組織の第三者性の強化のための措置、2) 認定事業所内部で、保安管理について、PDCAサイクルが実施されるシステムの構築、等の見直しを図るべく、関係省令の改正及び認定に係る事業所の体制の基準を定める告示を新たに制定した（平成17年3月施行）。

なお、厚生労働省からのご指摘については、趣旨が不明であるが、上記見直しの中で、検査管理組織に本社又は他の事業所の職員の参加を義務づけるとともに、検査管理組織の長は法人の代表者から任命されるよう義務づけを行うなど、検査管理組織の第三者性の強化を図るべく制度改正を実施したところである。

総務省（消防庁）及び厚生労働省は、「事故が増えている状況では、自主検査を導入することはできない。」との見解である。しかしながら、実際には、認定事業者の認定前と認定後の事故の状況を比較すると、事故件数、死傷者数、重傷者数、軽傷者数全てにおいて減少している状況である。従って、両省の見解は、「経済産業省回答による自主検査導入による効果を全く理解していない」と解釈することができるが、御省の当該両省の対応に対する見解を伺いたい。

高圧ガス保安法を所管する経済産業省としては、既にお示しのとおり、自主検査の導入と事故数の推移との因果関係はないと理解しているところ。

他方、それぞれの法により自主検査の対象や事故の発生状況等は異なっていることから、両省の見解の是非に関する回答は差し控えたい。

（なお、事故の要因は、単純に自主検査かどうかだけで決まるわけではなく、人的要因や技術・設備の進歩といった要因も含めて複雑に絡み合った結果として事故が発生しているものと認識しているところ。故に、事故減少が自主検査だけによるものとして、自主検査導入を迫るのは問題の本質を誤る可能性がある。）

1. 認定制度について 自主検査範囲の拡大

回答に検討課題としたいとあるが、事業者は早急な実現を求めている。検討スケジュール及び結論時期を示して頂きたい。

本件については、今月から高圧ガス保安協会委託事業において関係有識者による検討が開始されており、処理能力による単純な要件だけに止まらず、能力向上に伴って引き起こされる現象（取扱量の増大に伴う寿命の短縮等）を総合的に勘案して判断しつつ、来年3月までに所要の結論を出す予定である。

1. 認定制度について 開放検査周期の設定

認定事業者に対して、余寿命予測に基づく開放検査周期の設定を認めた技術的根拠及び余寿命予測の導入による効果を示して頂きたい。

自主検査制度については、自ら管理する事業所の保安は自ら守るという自主保安の理念に基づき規定されたもので、事業者が自主保安に対する十分な自覚をもつとともに

に、自主保安意識の高揚、自主保安活動への積極的な取り組み等を行っている事業所については、自ら技術的に精通している製造プロセス等に係る検査を自らの手により行っても、外部検査と同等の安全性が確保されると判断しているもの。

かかる観点から、事業所内において十分な保安管理体制を確保できるとともに、技術的能力に置いても十分な体制が確保できるような組織的要件を規定している。このうち開放検査体制に関しても、周期又は時期の設定方法に関する事項、開放検査方法に関する事項、各機器の取替え時期の決定に関する事項等を明確に定め、文書化し、確実に実施することを要件としている。

なお、認定事業者が開放検査周期の設定するにあたっては、高圧ガス保安協会が行う事前審査や経済産業省の認定を行う際に、個別の機器ごとに、管理対象となる劣化要因や阻害要因が網羅的に抽出され、設備の部位・部品毎に寿命予測が精度良く実施されているか否かについて十分に確認を行っているところ。この場合、経験的に一定の信頼性があると認められるケースについて、相当の裕度のある予測結果を持ってこれを認めている。

また、余寿命予測の導入による効果としては、保全経費の合理化に加えて、設備内面の錆等の発生や触媒の劣化、開放後組み立ての際の歪みの残存によるフランジの不接合等、開放を過度に行うことによる保安上のデメリットが解消されることが挙げられる。

他省庁から、余寿命予測手法は十分に確立されていないとの指摘がある。一方、石油連盟から、事業者の余寿命予測技術は近年大幅に向上しているとの指摘がある。高圧ガス保安法認定事業者の余寿命予測技術・精度に関する実運用での有効性について、見解を伺いたい。

余寿命予測を行うにあたっては、検査の精度及びデータの蓄積、評価方法及び評価レベル、評価後のフォロー等が重要であるが、認定事業者については のとおり検査及び評価の体制が整備され、その後のフォローについても実施できる体制にあることから、プラント内の使用物質、材料又は温度・圧力など条件がある程度特定された範囲において、一定水準の余寿命予測は可能であると考えられる。

他方、高圧ガスの種類は多岐にわたり、材料や温度・圧力などによって、複数の劣化要因等が合い絡まることから、今後の対象範囲の拡大等については十分慎重に検討する予定である。なお、余寿命予測技術は近年大幅に向上しているものの、世界的に見ても普遍的な規格化を成し遂げた例は存在しない。

2. 重複規制について

個別機器に関する具体的な問題の指摘はなかったとの回答であるが、石油連盟より、実態として、検査結果の活用はされていないに等しいとの指摘がある。また、

事業者は、高圧ガス保安法と労働安全衛生法が圧力を基準に重複を解消しているように、何らかの基準を設けて、消防法と高圧ガス保安法及び労働安全衛生法の重複を解消するよう求めている。上記の（例）のケースを含めて重複解消について、改めて見解を伺いたい。

許可申請の簡素化（申請内容の統一等）について、石油連盟より、以前、「石油コンビナートに係る保安四法の合理化・整合化促進に関する実務者検討委員会」検討されたが、各法独自に求める項目は削除することは困難との理由から、形式的な検討に終わったとの指摘がある。各法が求める申請内容の統一について、再度、検討すべきと考えられるが、見解を伺いたい。

保安四法については、各法の趣旨目的による保安を確保するための規制が設けられており、検査についてもそれぞれの観点から行っているところ。

他方、保安四法関係許認可に関する過去の事務合理化努力を踏まえても、なお実質的に問題となっている機器、あるいは過去に問題となった機器等の事例があるのであれば、その実態を踏まえつつ、適切な具体的改善策について検討することはやぶさかではない。また、のご指摘の（例）についても、高圧ガス保安法を所管する経済産業省に対する要望ではないものと認識しているが、実態を踏まえつつ、適切な具体的改善策について検討することはやぶさかではない。

なお、消防法と高圧ガス保安法は、それぞれ性質の異なるハザード（液固体の燃焼という化学的ポテンシャルと高圧ガスの破裂という物理的ポテンシャルにそれぞれ伴うもの）について保安の確保を図るための法律であり、両方の危険性を扱う設備に対して、どちらか一方の観点からの安全対策を行うことで、十分な安全が確保できるとは考えられない。

この点も踏まえ、「石油コンビナートに係る保安四法の合理化・整合化促進に関する実務者検討委員会」においては、各法独自に求める項目の削除することは困難とのことから、むしろ運用面で実質的に手続を合理化させる方策について検討したものと認識している。

3. 保安規制の在り方について

上記の「全体の系の状態を把握して判断することが重要であるが、縦割りの規制では不可能」、「法律によっては、検査方法も規定されているため検査技術の進歩に追従できず、非効率な検査を強いられている」、「プロセスに適用される法律も1つが望ましい」という有識者の意見に対して、横割りの規制がより煩雑な法規制となると考えられる理由を具体的に伺いたい。また、事業者は長年法体系の一本化を望んでいるが、これについて見解を伺いたい。

「全体の系の状態を把握して判断する」及び「プロセスに適用される法律も一つが望ましい」とあることの意味が今ひとつ不明瞭であるが、仮にこれを字義通り解すると、系全体の管理法や検査法の組合せはプロセス数と同じだけ存在することから、「日本に存在する事業所の数だけ法律が必要となる」或いは「同一事業所であっても生産品目が目まぐるしく変更されるたびに別の法律や規制体系が必要となる」事態を招来することになり、国のシステムとして非効率かつ非現実的であり、「小さな政府」という行政改革の理念にも反するものと考えられる。

他方、縦割り・横割りの意味が今一つ不明瞭であるが、仮に「法体系一本化」という指摘が個別の規制内容（例えば、業規制、安全規制、環境規制、健康・労働規制、等）のくくり方を変える（＝一つの法律にまとめて規定する）ことを意味するものだとしても、それぞれの規制担当部局がそれぞれの規制内容を執行することに何ら基本的な変化はなく、上記のマイナスを超えるプラスがあるとは到底考えられない。

ちなみに、2.に既述したとおり、現在の法体系は共通するハザードの種類ごとに基づいてそれぞれ策定されているため、国全体として効率的な規制体系ができあがっているものと認識している。

保安規制に対する事業者の要望が多数ある中、検討会の必要性がないと考えられる理由について伺いたい。

高圧ガス保安法を所管する経済産業省としては、「実際の現場において、具体的に何が問題となっており、各事業所において如何なる弊害が生じているのか。」を精査した上で、その実態を踏まえつつ、重複検査等に係る具体的な問題点があれば、適切な改善策について検討することはやぶさかではないと考えているところ。

当省としては、高圧ガス保安法に係る具体的問題点が十分に説得的な形で提示されず、かつ上述のような根拠不明瞭の法体系一本化議論が前提とされかねない状況下において、合同委員会の開催は机上の空論に終わるばかりか無用の混乱を惹起する可能性が高いとの認識から、開催の必要性はないと考えている。