

原子力組織制度改革法案に関する意見書

2012年（平成24年）3月15日

日本弁護士連合会

本年1月31日、政府は、「東日本大震災における原子力発電所の事故による災害の結果損なわれた我が国の原子力の安全に関する行政に対する内外の信頼を回復し、その機能の強化を図るため、規制と利用の分離及び原子力の安全の確保に関する規制の一元化の観点から環境省に原子力規制庁を設置するほか関係する組織を再編するとともに、原子力の安全の確保に関する規制その他の制度について、最新の知見を踏まえた基準を既設の原子炉施設等にも適用するものとする事、重大事故対策の強化を図ることその他の所要の措置を講ずる必要がある。」との理由から、「原子力の安全の確保に関する組織及び制度を改革するための環境省設置法等の一部を改正する法律案」（いわゆる「原子力組織制度改革法案」）及び「原子力安全調査委員会設置法案」を衆議院に提出した。

当連合会は、本法案について下記の問題点があると考えることから、以下のとおり意見を取りまとめたものである。

第1 意見の趣旨

- 1 福島第一原子力発電所の事故を契機として原子力推進の政策は全面的に見直さざるを得ない。原子力規制機関は直接、間接を問わず他の機関の影響を受けない独立した機関とするべきである。原子力推進を目的とする原子力基本法は廃止することとし、原子力委員会も廃止すべきである。また、原子力規制機関が設置されることとなる環境省は、地球温暖化対策として原子力利用を推進するとの方針を撤回すべきである。
- 2 原子炉施設の安全性は、常に最新の科学的知見により評価を受け続けるべきであることを定めるバックフィット制度の導入は評価できるが、これを的確に判断できる実質的判断機関を設置し、適格な人選を行うべきである。
- 3 原子力発電の運転期間は設計時の想定された30年を限度とし、例外を認めるべきではない。
- 4 原子力規制庁は権限、予算、人事においてその独立性を法的に担保するなど、真に実効性ある安全規制機関として創設すべきである。

第2 意見の理由

1 はじめに

当連合会は、2011年7月に「原子力発電と核燃料サイクルからの撤退に関する意見書」を作成し、原子力発電と核燃料サイクル政策から撤退すること、及びその廃止に向けての具体的な道筋を発表した。福島第一原子力発電所事故のような事故を二度と起こさないために、速やかな脱原発を実現すべきであるが、それまでの期間、原発の安全性を確保すること、及びその後の廃炉、放射性廃棄物の処分等について安全性を確保することは、今後も要請される事項である。

安全性の確保のために、規制と推進を分離すべきである旨の意見を当連合会は長年にわたって主張し、2008年12月の「新潟県中越沖地震を契機とした原子力施設の安全性及びその再評価に関する意見書」において、「安全規制の意思と能力と権限を有する独立した規制機関を早急につくるべきである」、そして、「実効的な在り方としては、原子力安全委員会と原子力安全・保安院の原子力部門の安全規制権限を一元化して、アメリカの原子力規制委員会（NRC）のような独立の行政機関を設置すべきである。」と述べた。

今回、政府が原子力安全規制に関する組織を見直し、安全規制はあくまで安全確保の観点から科学的に行われるべきであって他の目的を斟酌するようなことがあってはならないとの考えの下に、規制と推進を分離する意思を明確にしたことは評価できるが、具体的な法案の改正内容が、必ずしも規制と推進の分離を実現するものとなっていない。規制と推進の分離の実現のために、改正すべき点を以下に指摘する。

2 原子力基本法を廃止し、原子力委員会も廃止すべきである

(1) 福島第一原子力発電所事故を踏まえ、当連合会は今後の原発の新增設を停止すべきことを求めている。事故の甚大な被害と、他に必要な電力の調達方法が存在することを考慮すれば、今後の原発の新增設を停止するという政策は合理的であり、多くの国民にも支持されているものであると考えられる。したがって、原子力発電を推進するという政策目的は公式に放棄すべきであり、今後の原子力政策は廃止までの間の安全性の確保と廃炉と放射性廃棄物の処分に係る安全性の確保にこそ重点を置かなければならない。原子力安全の確保を図るためには、原子力利用の推進を考慮しながら安全性を判断するようなことがあってはならない。原子力組織制度改革法案要綱の第5項として「法律の目的規定から核原料物質、核燃料物質及び原子炉の利用が計画的に行われることを確保することを排除するとともに、原子炉の設置の許可等の基準のうち原子力の利用等の計画的な遂行に関するものを排除すること」とあるのはその一例

であると考えられる。

しかし、原子力政策の根本をなす原子力基本法を存続させたままでは、原子力利用を推進するという政策が温存されることになる。同法第1条は「この法律は、原子力の研究、開発及び利用を推進することによって、将来におけるエネルギー資源を確保し、学術の進歩と産業の振興とを図り、もって人類社会の福祉と国民生活の水準向上とに寄与することを目的とする」と規定し、原子力の平和利用にバラ色の夢を抱いていた時代の意識を反映した原子力推進法である。この目的規定は福島第一原子力発電所事故を引き起こした現状と全くそぐわないものである。原子力基本法が原子力利用の推進を目的としていればそれが安全規制機関に重大な影響を与えることは避け難く、原子力基本法には今や存在意義がなく、同法を廃止すべきである。

- (2) さらに、原子力規制庁の設置に伴って原子力安全委員会にかかる規定が削除されることとされているが、原子力委員会に関する規定は残されている。しかし、原子力利用の問題は、エネルギー利用の中の一分野の問題であり、特別に原子力委員会を存続させる必要性は存在しない。原子力基本法改正案は「原子力利用に関する事項（安全の確保のうちその実施に関するものを除く。）について企画し、審議し、及び決定することにより、原子力利用に関する国の施策を計画的に遂行し、原子力行政の民主的な運営を図るため、別に法律の定めるところにより、内閣府に原子力委員会を置く」としているが、これは原子力利用に関する施策だけをエネルギー政策の中で特別扱いしているものであり、現状では原子力基本法第1条の目的と同じくこれを支える立法事実は消滅している。しかも、現行の原子力安全委員会の所掌事務は「(安全の確保のための規制の実施に関する事項を除く。）」であるところ、改正案は「(安全の確保のうちその実施に関するものを除く。）」と微妙に変更され、安全の確保のうち、原子力委員会が一定の事務を所掌する旨の規定に変更されている。かつて、原子力委員会が推進と規制の両者を兼ねていたことが批判され、原子力委員会と原子力安全委員会ができたのであるが、今回提案されている改正では、原子力委員会に安全確保の一部の事務を掌握させる旨の規定が復活しているのであり、規制と推進を分離してきた流れにも逆行するものである。
- (3) 以上のとおりであり、福島第一原子力発電所事故という現実を踏まえるならば、原子力基本法という名称で、原子力利用の推進目的と原子力委員会という原子力推進機関に関する規定を存続させる必要性はもはや見いだすことができず、他方、それらを存続させることは今後新たに設置される安全規制機関に安全規制以外の原子力推進の目的を考慮させることにつながるものである。し

たがって、原子力基本法と原子力委員会は廃止すべきである。

なお、海外の例をみると、ドイツでは1971年に原子力委員会は廃止され、さらに1994年に原子力法が改正され、「原子力開発促進」が削除されている。また、アメリカでは1974年に原子力委員会（AEC）は廃止され、いったんエネルギー研究開発管理部（ERDA）の傘下に置かれた後、1977年にエネルギー省（DOE）に吸収されている。

3 環境省は地球温暖化対策として原子力利用の方針を撤回すべきである

今回の法改正では、これまで原子力利用の推進機関である資源エネルギー庁内に原子力安全・保安院が置かれ、規制と推進が分離していないという事実を反省し、推進の影響を受けない規制機関を設置することとしたはずである。

しかし、環境省は、最近まで、地球温暖化対策の一つとして原子力利用の推進をうたっていた官庁である。資源エネルギー庁は、エネルギー利用の確保、拡大のために原子力利用の推進をしてきたのであり、そのような推進官庁に規制機関を置くことは許されないと批判されてきたのである。環境省は、資源エネルギー庁とは理由は別ではあるが、原子力利用の推進をしてきた官庁であり、そこに原子力規制庁を置くことは、規制と推進の分離にならないことは明らかである。

したがって、仮に環境省の外局として原子力規制庁を設置するのであれば、環境省が安全規制に特化した官庁でなければならず、環境省がこれまでの原子力利用の推進政策を撤回しなければ、原子力規制庁の設置は原子力を推進してきた官庁間での所掌事務の移転がなされたにすぎず、看板の掛け替えだとの批判を免れない。

4 バックフィットの判断を的確にできる機関と人選を創設すべきである

(1) 原子炉施設の安全性は、常に最新の科学的知見により評価を受け続けなければならない。原子炉等規制法の改正案として「許可済みの発電用原子炉施設の位置、構造又は設備が最新の知見を踏まえた許可基準に適合していないと認めるとき等において、発電用原子炉設置者に対し、発電用原子炉施設の使用の停止、改造又は修理等を命じることができ、この命令に違反するときは許可の取り消し、又は1年以内の期間を定めて運転停止を命ずることができる」とされており、いわゆるバックフィットの規定を導入することになっている。

これまでは、指針が改訂されても、それは既設の原子力施設の有効性には影響がなく、その指針に基づくバックチェックは安全性を更に高めるためのものであると説明されていたが、それは、伊方最高裁判決（1992年10月

29日)の「現在の科学技術水準に照らし、具体的審査基準が合理性を欠くか、具体的審査基準による判断過程に看過し難い過誤、欠落がある場合にはそれに依拠した判断は違法である」旨の判断に反する解釈であった。実際にも、例えば改訂耐震設計審査指針に基づき安全性が確保されなければ運転は許されなかったのであるから、これまでのバックチェックの間違った説明を改め、バックフィットを明文化することは評価できるものである。

- (2) しかし、バックフィットが適正に行われるためには、その判断をする者の意思と能力が担保される必要がある。改正案では、設置許可基準適合性判断は、「審査専門委員」の意見を聴かなければならないとされているが、バックフィットは環境大臣が命じることになっているだけで実質的判断者の規定がない。まず実質的判断者に関する法規を整備すべきである。そして、「審査専門委員」は現行の「原子力安全委員会」に該当するものと考えられ、この委員には原子力利用の推進の影響を受けない者を配するべきであり、バックフィットに関する実質的判断者についても同様である。そのためには、透明性のある人選手続で、電力業界と関係のない、原子力を無批判に推進してきた考え方ではない者を選任すべきである。規制と推進の分離のためには、単に組織的分離だけではなく、規制機関に携わる者についても、推進の影響を受けない者を選任する必要がある。そうでなければ、安全性に関して推進のバイアスがかかった判断がなされる危険性があり、規制と推進の分離が形骸化してしまうこととなるからである。

5 原発の運転期間は30年とし、例外を認めてはならない

当連合会は、上記「原子力発電と核燃料サイクルからの撤退に関する意見書」において、建設から30年を経過した原発は廃炉にすべきであると述べた。その趣旨は、老朽化原発は危険が高まり、個別の検査で安全性は確保できないから一律に廃炉にすべきであり、原発導入当初の寿命は30年といわれ、原子炉の設計はそのような考え方を前提になされたのであるから、30年以上運転を認める理由が存在しないからである。

改正案では「原発の設置工事について最初の検査に合格した日から起算して40年を運転期間とする。安全性確保基準に適合すると認められた場合、1回だけ20年を超えない期間の延長が認められる」とされている。運転期間の限界を一律規定することは安全を考えるならば当然であり、その規定の導入そのものは評価できる。しかし、この改正案の40年は原発の危険性を考えれば長過ぎるものであり、30年とすべきである。さらに、一定の期間で原発の運転期間を限る趣

旨は、個別の安全審査では保証できない設備の老朽化が進んだ原発の危険性を直視したからであり、運転期間を一律に限定しておきながら、個別の審査で延長を認めるのは、全く矛盾した考えである。長期間運転が継続され、放射性物質による汚染も進んでいる巨大で複雑な原発を全て検査することは不可能であり、また、各検査手法にも限界があるのであるから、老朽化して危険性が増した原発の安全性を個別に判断して救済することは科学的な観点からも不可能である。この例外規定は、安全確保だけを考えるべきであるとする規制に関する法規に、原子力の推進に対する配慮をした規定を混入させたものであり、排除すべきである。

6 実効性ある安全規制機関を創設すべきである

(1) 改正案は、環境省に原子力規制庁を置いて原子力安全規制にかかる事務を所掌させ、また、原子力安全調査委員会を原子力規制庁に設置して原子力規制庁の安全規制の施策、措置に関する調査、勧告、意見具申によって、安全規制を監督させる組織を提案している。環境大臣は、原子炉等規制法に定める権限を原則として原子力規制庁長官に委任することになっており、原子力規制庁が一元的に安全規制を行い、原子力安全調査委員会がこれを監視するという構図であるが、環境省と原子力規制庁の関係が必ずしも明らかになっていない。

安全規制は、安全性確保について意思と能力がある者が執り行うべきで、そのための組織の整備と適切な人選が必須である。

組織が実効的であるためには、まず第一に責任が明確でなければならない。責任が生じない組織では、安全規制がないがしろにされかねない。改正案では、環境省と原子力規制庁の関係が不明確であり、安全基準の制定、安全基準の適用について、どちらが責任をとるのか、明確にすべきである。また、原子力安全調査委員会が責任を持って監視することによって安全規制の確保が図られると考えられるのであるから、原子力安全調査委員会は安全確保が図られないと考える場合には、原子力規制庁に対して命令権を行使できるようにすべきである。そのような権限を与えてこそ、監視権限行使の責任が明確になるものである。

(2) 責任が明確になるような組織にした上で、その権限を行使できる意思と能力を有する人材を登用しなければならない。組織は、安全性の確保だけを考え、他の目的を考慮しない組織であるのだから、人材も安全規制だけを考える者を登用しなければならない。原子力利用の推進、電気事業者の利益、原子力に関する学科の維持等他の目的を考える者は登用してはならない。また、原子力規制庁、原子力安全調査委員会所属の者が、他の機関からの影響を受けることの

ない状況を確保すべきである。そのためには、少なくとも以下の原則を実行すべきである。

ア 原子力利用にかかる組織及び被規制組織に所属する者を原子力規制庁の職員、専門委員に登用することの禁止

イ 原子力規制庁職員、専門員であった者が、原子力利用にかかる組織及び被規制組織に移転することの禁止

なお、いわゆるノーリターンルールについて、政府はその適用対象を一部の幹部職員に限る方針としているが、一部の幹部職員に限らず、全ての幹部職員及び一般職についても、これを徹底すべきである。

7 結論

原子力基本法と原子力委員会は、その使命を終えたものと評価すべきであり、今後の原子力推進という政策目的を公的に放棄する国の意思を明確にするためからも、原子力基本法と原子力委員会は廃止すべきである。実効性のあるバックフィット制度を導入し、運転期間を厳格に制限することは、原子力施設の危険性から国民を保護するために必要である。そして、新たに設置される原子力規制庁が真に実効性のあるものとなるためには、これを安全性の確保だけを考える組織と人員としなければならない。よって、当連合会は改正案に対し、上記のとおり意見を述べる。