

# 独立行政委員会による原子力安全規制行政の再構築

## — 原子力規制委員会設置法案の成立と国会論議 —

環境委員会調査室 かねこ かずひろ  
金子 和裕

### 1. はじめに

政府は、東京電力福島第一原子力発電所事故を受けて、「規制と利用の分離」や「規制の一元化」の方針の下、原子力安全規制組織の在り方を検討してきた。この結果、第180回国会において、政府により行政庁である原子力規制庁を設置する法律案が提出される一方、自民・公明両党により新組織を独立行政委員会である原子力規制委員会とする法律案も提出された。民自公の与野党3党協議の結果、衆議院環境委員会において「原子力規制委員会設置法案」が新たに起草・提出され、これが成立したことにより、新組織が平成24年9月にも始動することとなった。

本稿においては、これら法律案の提出の経緯とその概要を紹介するとともに、国会での法律案の論議も整理することとしたい。

### 2. 法律案提出の経緯と審議状況

#### (1) 政府案の提出

政府は、平成23年6月に取りまとめた「原子力安全に関するIAEA閣僚会議に対する日本国政府の報告書」において、現行の原子力の安全規制体制に問題があることを認め、原子力安全規制行政や環境モニタリングの実施体制の見直しの検討に着手するとした。

同年8月には「原子力安全規制組織に関する組織等の改革の基本方針」が閣議決定され、規制と利用の分離の観点から、原子力安全・保安院の原子力安全規制部門を経済産業省から分離し、原子力安全委員会の機能をも統合して、環境省にその外局として原子力安全庁（仮称）を設置すること、また、原子力安全規制に係る関係業務の一元化による機能向上の観点から、同庁では原子炉及び核燃料物質等の使用に係る安全規制、核セキュリティの対応、SPEEDI<sup>1</sup>の運用を含めた環境モニタリングの司令塔機能を担うこととなった。これにより、政府は、新組織の平成24年4月設置を目指し、法律案の立案作業に入った。

これ以降、平成23年9月の国連での野田総理の演説<sup>2</sup>や12月の原子力事故再発防止顧問会議の提言<sup>3</sup>などを経て、第180回国会に「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」及び「原子力安全調査委員会設置

<sup>1</sup> SPEEDIは、「緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステム」のことである。

<sup>2</sup> 野田総理は、原子力安全及び核セキュリティに関する国連ハイレベル会合にて演説し、原子力発電の安全性を世界最高水準に高めるとし、原子力安全庁の創設や原子力安全規制の根本的な強化を約束した。

<sup>3</sup> 原子力事故再発防止顧問会議は、細野原発事故の収束及び再発防止担当大臣の下に設置された有識者会議であり、提言では原子力安全規制組織等の改革の原則として、①規制と利用の分離、②一元化、③危機管理、④人材の育成、⑤新安全規制、⑥透明性、⑦国際性の7つを挙げている。

法案」の政府案が平成 24 年 1 月 31 日に提出された。

## (2) 自公案の提出

一方、自民党においては、政府案では組織の独立性や規制の一元化の観点から検討の余地があるとして対案の検討が行われ、平成 24 年 4 月の上旬にはこれが法律案として取りまとめられた。その概要は、新組織については、政府案の行政庁ではなく独立行政委員会である原子力規制委員会を環境省に設置するとし、その所掌事務については、政府案にはなかった文部科学省所掌の核不拡散のための保障措置や放射性同位元素の障害防止なども対象とされた。また、原子力災害対策においても新組織の独立性を堅持するよう措置された。

また、公明党においても対案の検討が行われ、これを受けて両党の間で調整が行われた。この結果、4 月 20 日に自公案である「原子力規制委員会設置法案」(衆第 10 号)が国会に提出された。

## (3) 衆議院環境委員会での起草・提出と成立

政府案及び自公案は、平成 24 年 5 月 29 日、衆議院本会議において趣旨説明及び質疑が行われ、同日、環境委員会に付託された。環境委員会では 6 月 1 日に趣旨説明聴取が、6 月 5 日には質疑がそれぞれ行われた。また、6 月 8 日には参考人からの意見聴取及び質疑に加え、経済産業委員会との連合審査も行われた。この間、与野党 3 党間で法律案の一本化に向けて調整が行われ、この結果、6 月 15 日に環境委員会において、「原子力規制委員会設置法案」起草案が提出され、多数をもってこれを委員会提出法律案とすることが決定された(衆第 19 号)(なお、本法律案の決定に先立ち、政府案及び自公案は撤回された。)。同日、本法律案は衆議院本会議において多数をもって可決した。

参議院では、衆議院から本法律案の送付のあった 6 月 15 日に本会議において趣旨説明及び質疑が行われ、本会議後、本法律案は直ちに環境委員会に付託された。翌週の 6 月 18 日には同委員会にて趣旨説明及び質疑が行われた。質疑は 6 月 19 日、20 日と行われたが、20 日には採決を行い、多数をもって原案どおり可決した。6 月 20 日の本会議に本法律案は緊急上程され、多数をもって可決し、成立した。

なお、衆議院環境委員会では 12 項目から成る「原子力規制委員会設置等に関する件」が決議され、参議院環境委員会では 28 項目から成る「原子力規制委員会設置法案に対する附帯決議」が付された。

## 3. 成立した法律案の概要

ここでは、国会論議を紹介する前に、成立した法律案の概要とともに、政府案及び自公案との関係についても整理することとしたい。

### (1) 法律案の概要

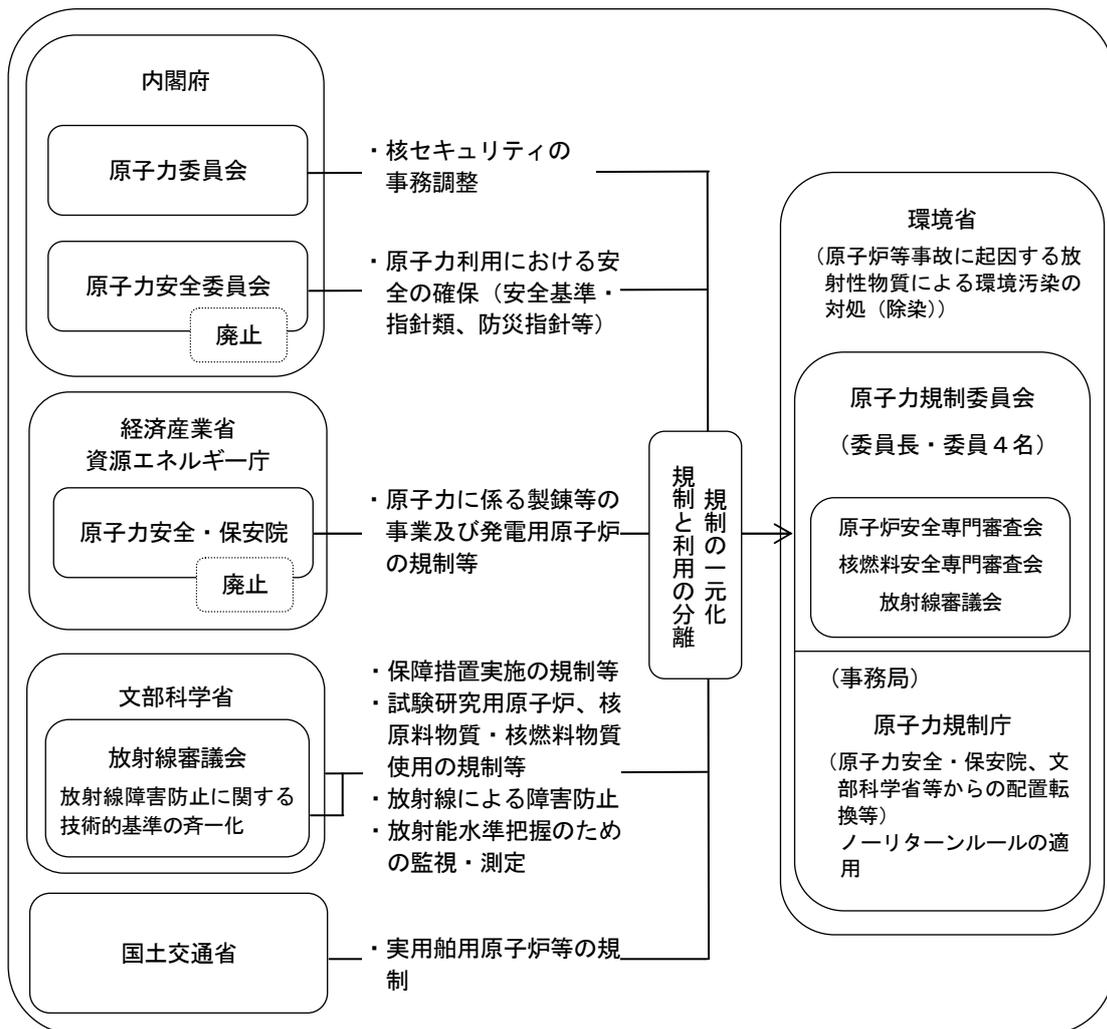
#### ア 原子力規制委員会の設置

環境省の外局として、独立行政委員会である原子力規制委員会(国家行政組織法に基づく、いわゆる 3 条委員会)を設置することとし、その組織は、委員長及び委員 4 名からなる合議制とし、国会の同意を得て、内閣総理大臣が任命する。

原子力規制委員会は、原子力安全委員会の原子力利用における安全確保に関する事務、

原子炉等規制法に基づき原子力安全・保安院や文部科学省、国土交通省が行ってきた原子力施設の規制、放射線障害防止法に基づき文部科学省が行ってきた放射性同位元素の使用等の規制を一元的に所掌するほか、放射線の環境モニタリング（SPEEDIの運用を含む。）などを所掌する（これにより、原子力安全委員会及び原子力安全・保安院は廃止される。）。また、こうした安全規制のほか、原子炉等規制法に基づく核不拡散のための保障措置の規制や、同法及び放射線障害防止法に基づく核セキュリティ（核物質防護）対策も所掌する<sup>4</sup>。

図 原子力安全規制組織再編と原子力規制委員会の概要



(出所) 筆者にて作成

<sup>4</sup> 原子力規制委員会が所掌する原子力の安全規制（Safety）、核不拡散のための保障措置（Safeguards）、核物質防護等の核セキュリティ（Security）は、原子力の平和利用の前提条件として3Sと称される。なお、米国の原子力規制委員会（NRC）も3Sを所掌している。

このほか、原子力規制委員会は、原子力事故の調査を行うほか、必要に応じて、関係行政機関の長に対し、勧告等を行うことができる。

また、原子力規制委員会には事務局として原子力規制庁を置き、原子力規制庁の全職員に対して、原子力推進官庁との間のノーリターンルール等を適用する。

その他、所管する独立行政法人については、まず、原子炉等規制法に基づき原子力施設等の検査などを行っている原子力安全基盤機構は経済産業省から移管され、また、放射線の人体影響に関する研究開発等を行っている放射線医学総合研究所は文部科学省との共管に、原子力施設の安全研究や核燃料サイクル技術の研究開発などを行っている日本原子力研究開発機構は文部科学省及び経済産業省との共管になった<sup>5</sup>。

以上のほか、法律案の附則において、施行後3年以内に、法律の施行状況、国会事故調の報告書、原子力利用の安全確保に関する最新の国際的基準等を踏まえ、内閣府に独立行政委員会を設置することを含め、検討を加え、その結果に基づき必要な措置を講ずる旨などが規定されている。

なお、施行日は公布日（平成24年6月27日）から3月以内の政令で定める日であるが、保障措置及び放射線障害防止法に関する事務は、平成25年4月1日からとなった。

#### イ 原子炉等規制法の改正

原子力安全のための規制や制度の見直しとして、原子炉等規制法が改正され、シビアアクシデント（過酷事故）対策の強化、既存の発電用原子炉施設等に最新の知見を適用するバックフィット制度や発電用原子炉の運転期間制限制度の導入などが行われた。

こうした改正は、以下の表のとおり、おおむね4段階に分かれて施行される。

表 原子炉等規制法の主な改正内容

##### 第1段階（法律の公布日から3月以内の施行）

- ・ 法律の目的の改正
- ・ 目的の改正に伴い、原子炉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の削除
- ・ 原子力利用の安全確保の規制について、所管を経済産業省などから原子力規制委員会へ一元化
- ・ 災害が発生した特定原子炉施設に対する安全規制措置の導入

##### 第2段階（平成25年4月1日の施行）

- ・ 国際約束に基づく保障措置の実施のための規制その他の原子力の平和的利用の確保のための規制について、所管を文部科学省から原子力規制委員会へ一元化

##### 第3段階（法律の施行日から10月以内の施行）

- ・ 重大事故対策強化のため、目的の改正のほか、発電用原子炉設置者が講ずる保安措置に重大事故対策（アクシデント・マネジメント）が含まれることの明確化
- ・ 許可済みの発電用原子炉施設に対して、最新の知見を踏まえた新たな基準が定められた場合にも、これに適合させるバックフィット制度の導入
- ・ 発電用原子炉の運転期間を使用前検査に合格した日から起算して40年とする運転期間制限制度の導入（ただし、20年を超えない期間を限度として、1回に限り、延長の認可をすることができる。）
- ・ 安全性増進のため、発電用原子炉施設の設備等において災害の防止上支障がないことが明らかな変更についての届出制度の導入のほか、許認可審査の重複排除のための設備の型式承認制度の導入

<sup>5</sup> なお、原子力安全基盤機構については、その業務を原子力規制委員会に行わせるため、同機構を廃止し、職員の公務員化を含め、必要な法制上の措置を速やかに講ずることが、法律案の附則に規定された。

## 表 原子炉等規制法の主な改正内容（続き）

### 第4段階（一部を除き、法律の施行日から1年3月以内の施行）

- ・重大事故対策強化及びバックフィット制度の対象に加工施設等の追加
- ・発電用原子炉設置者等が発電用原子炉施設等の安全性について自ら評価し、その結果等を原子力規制委員会に届出をし、評価の内容について公表する制度の導入

（出所）原子力規制委員会設置法案要綱等より作成

第1段階は、原子力安全規制組織の再編に伴う改正のほか、福島原発事故のような災害が発生した原子力施設への安全規制措置の導入を内容とする。第2段階は、原子力安全規制組織の再編のうち、原子力規制委員会が所掌する保障措置に関する改正である。また、第3段階は、主に発電用原子炉施設の規制に関する改正であり、第4段階は、主に核燃料加工施設など発電用原子炉以外の施設の規制に関する改正である。

### ウ 原子力災害対策特別措置法の改正

原子炉等規制法と並んで、原子力安全のための規制や制度の見直しのため、原子力災害対策特別措置法も改正された。

その概要は、①原子力災害予防対策の充実のため、原子力災害対策重点地域（いわゆるE P Z）見直しに伴い<sup>6</sup>、原子力事業者防災業務計画の協議等に係る対象都道府県知事を拡大するとともに、原子力事業者に対する防災訓練の結果報告の義務付け等を行う。②原子力災害対策本部の強化のため、主務大臣のみであった副本部長に内閣官房長官、環境大臣及び原子力規制委員会委員長を充てるほか、本部員の拡充を行う。③原子力緊急事態解除後の事後対策の強化のため、原子力緊急事態解除後も引き続き原子力災害対策本部を存置するとともに、市町村長が避難指示等をできることとする。④従来、原子力安全委員会が策定してきた原子力災害対策指針を法定化し、原子力規制委員会が策定するものとする。

このほか、原子力災害対策副本部長である内閣総理大臣の指示権に関して、原子炉等規制法に基づく命令に関する指示を削除するほか<sup>7</sup>、緊急事態応急対策の実施に係る関係指定行政機関の長等への指示の対象事項から、原子力規制委員会の所掌事務に関して原子力施設の安全確保のため行うべき判断内容に係る事項を除くこととされた。

一方、これらの措置は緊急時に対応するものであるが、今回、原子力基本法の改正により、平時の原子力防災対策を強化するため、内閣総理大臣を議長とし、環境大臣や原子力規制委員会委員長などを副議長とする原子力防災会議が、関係機関の調整等を行う

<sup>6</sup> 今回、法定化される原子力災害対策指針（本文の④参照）は、福島原発事故を受けて、原子力安全委員会で見直しが行われている。ここでは、原子力災害対策を重点的に実施すべき地域を従来、原子力施設からおおむね8～10km圏内とするE P Z（緊急時計画区域）としていたが、国際基準等に従って、これをU P Z（緊急防護措置準備区域）として原子力施設からおおむね30km圏内へ拡大する方向で検討されている。

<sup>7</sup> 原子炉等規制法では、第64条第3項において、災害防止のため緊急の必要があると認められるときは、経済産業大臣等（今回の改正により原子力規制委員会）が原子力事業者等に必要な措置を講ずることを命ずることができるとある。一方、原子力災害対策特別措置法では、第20条第2項において、原子力災害対策副本部長は特に必要があると認めるときは、この原子炉等規制法に基づく命令をするよう経済産業大臣等に指示できるが、今回の改正により、原子力災害対策特別措置法の第20条第2項は削除された。

常設の防災組織として、内閣府に設置されることとなった<sup>8</sup>。

なお、改正原子力災害対策特別措置法の施行日は、一部を除き、公布の日から3月以内の政令で定める日であり、改正原子力基本法の施行日も同様となっている。

## (2) 成立した法律案と政府案・自公案との関係

新たに設置される原子力安全規制組織は、行政庁より独立性の高い独立行政委員会とされ、自公案の原子力規制委員会となった。また、政府案にはなかった原子炉等規制法による保障措置の規制や放射線障害防止法による規制も新組織の所掌事務となった。

一方、原子炉等規制法については、保障措置の関係が追加されたものの、改正内容はおおむね政府案のとおりとなったが、一部（表の第3段階及び第4段階）については、法律案の附則において、その施行状況を勘案して、必要があるときは原子力規制委員会において所要の措置が講ぜられることとなった。

原子力災害対策特別措置法の改正では、原子力災害対策本部長の指示権に関する改正以外は、おおむね政府案のとおりとなった。一方、原子力防災会議は、政府案及び自公案にもなかったものであり、与野党3党協議において追加されたものである。

## 4. 法律案の国会での論議

ここでは、上記3の法律案の概要において紹介できなかった事項も含め、国会での論点を整理することとしたい。

### (1) 原子力規制委員会について

#### ア 組織の在り方

まず、与野党3党協議の結果、新組織を国家行政組織法の3条委員会にした理由について、法律案提出者である衆議院環境委員長（なお、委員長代理を含む。以下「提出者」という。）より、従来の原子力規制では、原子力発電の推進を担う経済産業省とその規制を担う原子力安全・保安院とが一体となっていたため、独立した規制の判断と決定が担保されず、安全規制がゆがめられる事態が生じていた。このため、政府案の原子力規制庁に対し、独立行政委員会、すなわち、3条委員会として設置することとし、十分な権限、人事及び予算が担保された上で、原子力事業者のみならず、他の行政機関や政治部門からも独立して職権を行使することが可能なものとしたとの答弁があった<sup>9</sup>。

政府は、大規模な原子力事故に際しては、政府の総力を結集して俊敏に対応することが重要であり、そのためには、内閣から独立した合議制の委員会形式ではなく、内閣の責任の下で迅速な意思決定が行われ、適切に危機管理対応が行われる組織が適切として<sup>10</sup>、新組織を行政庁である原子力規制庁とする案を国会に提出していた。

今般、与野党3党協議の結果、3条委員会が新組織を所掌することとなったことについて、野田総理は、原子力の安全規制を適切に実施するためには、規制と利用の分離が最重要であり、こうした意味において、原子力の安全規制を3条委員会が担うことは独

<sup>8</sup> なお、原子力災害対策本部は、原子力災害対策特別措置法に基づく原子力緊急事態宣言とともに設置される。

<sup>9</sup> 第180回国会参議院本会議録第16号6頁（平24.6.15）

<sup>10</sup> 第180回国会衆議院本会議録第22号11頁（平24.5.29）

立性を確保する上で有効な方策であると答弁した<sup>11</sup>。

一方、米国とは異なり、我が国は国会に基盤を持つ内閣総理大臣が行政全体を統括し、行政をまとめているが、同じ3条委員会の公正取引委員会を例に、こうした体制の下で3条委員会が機能し得るのか、積極的な行政分野においては機動的に動きにくいのではないかとの意見もあった<sup>12</sup>。さらに、3条委員会ゆえに指揮命令をする大臣がおらず、内閣からの独立を重視する余り、組織が極端な方向へ進むことを懸念する意見があったが、提出者より、これまで助言機関との立場から責任を放棄してきた原子力安全委員会と比べて、今回の原子力規制委員会には十分な権限、人事、予算が与えられており、(これに応じた)責任を有することから、極端な方向に進む心配はない旨の答弁があった<sup>13</sup>。

### イ 委員長及び委員の人選

原子力規制委員会の委員長及び委員は、人格が高潔であって、原子力利用における安全の確保に関して専門的知識及び経験並びに高い識見を有する者のうちから、国会の同意を得て、内閣総理大臣が任命することとなっている。また、委員長は天皇が認証する、いわゆる認証官となっている。

こうした委員長等に必要な専門性について、細野大臣<sup>14</sup>より原子炉、地震及び放射線防護の3分野の専門家が基本的には必要であるとの見解が示された。一方、米国NRCのように、原子炉の専門性からではなく、専門家集団をまとめるリーダーシップを有する観点から委員長が選ばれる可能性について、細野大臣より、危機的な状況では合議制は機能せず、委員長が全権を担う仕組みであることから、原子炉の専門家ではない者が一元的に判断を行えるのかという疑念を持つ旨の答弁があった<sup>15</sup>。

一方、法律案では、委員長等の欠格要件の1つとして、原子力事業者及びその団体の役員、従業者である者が挙げられている。これに関して、いわゆる原子力村から委員長等を選ばすべきではないとの意見があったが、細野大臣より、思想的な観点よりも専門的な判断のできる者、危機管理ができる者を委員長等を選ぶべきであり、電力会社との関係にけじめが付けられているという意味で原子力村から選ばないということは、その大前提として心掛けなければならないところである旨の答弁があった<sup>16</sup>。

また、組織の中立性確保のため、原子力規制委員会の委員長等と規制の対象となる原子力事業者との間で利益相反が生じないように、国会の同意を得る際には、原子力事業者からの寄附金の受領状況を積極的に公開することが重要であり、候補者を選ぶ際の一定の基準をガイドラインの形で明示できるよう、検討してまいりたいとの答弁が細野大臣よりあったほか<sup>17</sup>、過去において原子力事業者等であった者は、辞職後何年間経てば、委員長等の候補になれるのかなどについても、ガイドラインの形で明示したいとの答弁

<sup>11</sup> 第180回国会参議院本会議録第16号10頁(平24.6.15)

<sup>12</sup> 第180回国会参議院環境委員会会議録第5号20~21頁(平24.6.14)

<sup>13</sup> 第180回国会参議院環境委員会会議録第6号24頁(平24.6.18)

<sup>14</sup> 細野大臣は、環境大臣、原発事故の収束及び再発防止大臣、内閣府特命担当大臣(原子力)を兼ねているが、ここでは以下、細野大臣と表記する。

<sup>15</sup> 第180回国会参議院環境委員会会議録第6号22~23頁(平24.6.18)

<sup>16</sup> 第180回国会参議院環境委員会会議録第6号41頁(平24.6.18)

<sup>17</sup> 第180回国会参議院本会議録第16号11頁(平24.6.15)

が野田総理よりあった<sup>18</sup>。

#### ウ 原子力規制庁職員へのノーリターンルールの適用

原子力規制委員会の事務局である原子力規制庁の職員は、原子力安全・保安院や文部科学省などの職員の配置転換等により充当される。法律案の附則では、独立性確保の観点から、原子力規制庁の職員について、原子力利用の推進に係る事務を所掌する行政組織への配置転換を認めないノーリターンルールが規定されている。

原子力規制庁から配置転換が認められない行政組織とは、従来の経済産業省及び文部科学省ではあるが、経済産業省は省全体でエネルギー政策を所掌しており、原子力規制庁から特許庁への配置転換後、資源エネルギー庁に戻ることもあり得ることから、ノーリターンルールは徹底する。一方、文部科学省については、旧科学技術庁系の推進部門についてノーリターンルールを適用することになる旨の答弁が細野大臣からあった<sup>19</sup>。

一方、このノーリターンルールについては5年間の経過措置も附則に規定されており、特にやむを得ない事由があると認められる場合は適用除外となっている。このやむを得ない事由の例として、野田総理より、規制業務を遂行する能力が十分でないこと、原子力規制庁の組織文化になじめないことなどがあるが、こうした場合、法律の趣旨を踏まえつつ、当該職員の意思などを考慮し、人事面で慎重かつ丁寧な対応が必要であるとの答弁があった<sup>20</sup>。

その他、原子力規制庁の職員に関して、技術参与、審査専門委員などの非常勤職員には、原子力委員会や原子力安全委員会のように、電力事業者や関連団体等からの在籍出向を認めるべきではないとの意見に対して、細野大臣より、在籍出向は認めないとの明確な答弁があった<sup>21</sup>。

#### エ 原子力規制庁の予算措置

政府案の原子力規制庁の予算は、平成24年度において、約504億円であり、このうち、約414億円がエネルギー対策特別会計からの支出となっている。政府案では、エネルギー対策特別会計において、原子力安全の確保を図るための財政上の措置の経理区分を明確化するため、電源開発促進勘定に原子力安全規制対策を新設することとしていたが、こうした措置は本法律案においても盛り込まれた。

一方、電源開発促進勘定は、原子力を推進してきた経済産業省と文部科学省が所管しており、同勘定に新組織の予算を措置することは独立性に反するのではないかとの指摘があった。これに対して、提出者より、原子力安全規制対策に計上されている予算については、原子力規制庁から環境省を通じて財務当局に要求することから、実質的にも推進官庁から独立性は確保されているとの答弁があった。また、細野大臣より、電源開発

<sup>18</sup> 第180回国会参議院本会議録第16号14頁(平24.6.15)。なお、ガイドラインについては、平成24年7月3日、「原子力規制委員会委員長及び委員の要件について」が内閣官房により取りまとめられている。ここでは、委員長等の法律上の欠格要件に加えて定めた欠格要件(就任前直近3年間に原子力事業者等であった者など)のほか、就任前直近3年間の寄附金等、任命に際して情報公開を求める事項が定められている。

<sup>19</sup> 第180回国会参議院環境委員会会議録第6号34頁(平24.6.18)、第180回国会参議院環境委員会会議録第7号13頁(平24.6.19)

<sup>20</sup> 第180回国会参議院本会議録第16号8頁(平24.6.15)

<sup>21</sup> 第180回国会参議院環境委員会会議録第8号14頁(平24.6.20)

促進勘定は原子力事業者から徴収する電源開発促進税を歳入源としているが、これまでは推進サイドだけに使われてきた傾向にあるものの、今回の措置はブレーキの規制側で使えるようにすることから、推進サイドの予算を規制サイドへシフトするという意味のあるものとの答弁があった<sup>22</sup>。

なお、米国NRCのように将来的には独自の財源を確保する必要性について、提出者より、法律案の附則では、予算面からの規制機関の独立性を確保し、中立公正な立場で職権を行使できるよう、政府に対して、原子力規制委員会の人的又は物的な体制を図るための財源の確保及び勘定区分の導入を求める旨、規定されているとの答弁があった<sup>23</sup>。

## (2) 原子炉等規制法の改正等について

### ア 放射性物質による環境汚染への対応

今回、原子炉等規制法の目的規定が改正され、環境の保全の文言が追加された。しかし、原発事故による放射性物質の環境汚染対策には、環境基本法を始めとする環境法令における放射性物質又はこれによる環境汚染の適用除外の問題とともに<sup>24</sup>、原子炉等規制法などにおいても、環境汚染の防止について抜本的に見直す必要があるが、今回こうした改正が盛り込まれなかった理由について質問があった。これに対して、細野大臣より、平成 23 年に成立した放射性物質汚染対処特措法では、除染や放射性物質に汚染された廃棄物の処理は環境省が担うと明記されており、3年後の見直し規定があるものの、放射性物質の汚染に対処する体制がある。他方、原子炉等規制法は基本的に原子炉を安全に運転するための法律であり、周囲に放射性物質をまき散らすことはあってはならないことから、今回、目的規定に環境の保全が規定されたものであり、万が一、放射性物質が拡散した場合には環境法令で対応することになる旨の答弁があった<sup>25</sup>。

### イ 運転期間の制限制度

法律案において、運転期間を 40 年とし、これを最大 20 年延長できるとした年数の根拠について、細野大臣より、まず 40 年に関して、1 つは原発の設置許可申請書において中性子の脆弱化に関する記載がほとんどの原発で 40 年を予定していること<sup>26</sup>、もう 1 つは、原発の工事計画の認可段階での各設備の疲労評価が 40 年とされており、これらから、原発は 40 年を 1 つの目安として造られていることが根拠であるとの説明があった。また、20 年については、40 年の運転後、なお運転を継続したいという場合に事業者が申請をし、これを認める可能性があるという期間の上限であり、原発を長く使っていこうという発想ではないとの説明があった<sup>27</sup>。

一方、こうした制度は、なし崩し的な運転延長を法的に担保することになりかねない

<sup>22</sup> 第 180 回国会参議院環境委員会会議録第 7 号 15～16 頁（平 24. 6. 19）

<sup>23</sup> 第 180 回国会参議院本会議録第 16 号 10 頁（平 24. 6. 15）

<sup>24</sup> 従来、環境基本法などの環境法令は、放射性物質や放射性物質による環境汚染は適用除外とされ、原子力基本法などの関係法令との棲み分けがあった。今回の法律案により、環境基本法及び循環型社会形成推進基本法が改正され、適用除外が見直された。これ以外の環境法令については、今後、放射性物質汚染対処特措法の附則に基づき、見直しが見込まれている。

<sup>25</sup> 第 180 回国会参議院環境委員会会議録第 8 号 13 頁（平 24. 6. 20）

<sup>26</sup> 中性子照射脆化は、炉心からの中性子により原子炉の鋼材特性が変化（粘り強さを失い脆くなる）こと。

<sup>27</sup> 第 180 回国会参議院環境委員会会議録第 7 号 22 頁（平 24. 6. 19）

との指摘に対して、細野大臣より、原発という大変な設備投資をしたものが40年ルールの導入により価値がなくなることから非常に厳しい意見がある。それでも原子炉の高経年化に対して厳しい姿勢で臨むべきというのが提案の趣旨である旨の答弁があった。そうした一方、法律案では環境大臣の原子炉等規制法上の権限はないことから、原子力規制委員会が法の趣旨にのっとりて厳格に対処することを望みたいとの答弁もあった<sup>28</sup>。

## ウ 原発の再稼働と原子力規制委員会との関係

定期検査により停止していた関西電力の大飯原子力発電所3号機及び4号機は、ストレステスト1次評価<sup>29</sup>を経て、平成24年7月に再稼働したが、この大飯原発の再稼働に関わった原子力安全委員会及び原子力安全・保安院は、本法律案により廃止される。よって、今後、大飯原発と同様に定期検査により停止している残りの原発の再稼働について、提出者及び細野大臣より、経済産業大臣が持っていた原子炉等規制法や電気事業法に基づく権限は原子力規制委員会に移管されることから、再稼働の判断についても原子力規制委員会が行うことになるとの答弁があった<sup>30</sup>。また、大飯原発の再稼働は「原子力発電所に関する四大臣会合」<sup>31</sup>により決定されたが、今後、再稼働をこの四大臣会合が判断する可能性について、(ストレステストの実施を決めた)平成23年7月の三大臣合意<sup>32</sup>は、現行の原子力安全・保安院及び原子力安全委員会を前提としたものであることから<sup>33</sup>、本法律案の可決・施行後はその効力を失う旨の答弁が枝野大臣<sup>34</sup>よりあった<sup>35</sup>。

一方、再稼働した大飯原発3号機等の安全性への問いに対して、四大臣会合での安全性に関する判断基準は40回以上にわたり専門家が議論を積み重ねてきたものであり、福島原発と同じ津波が大飯原発を襲来し、同じような事象が起こったとしても、炉心溶融には至らないと考える旨の答弁が細野大臣よりあった<sup>36</sup>。

また、ストレステストや再稼働は、法律に基づかない行政指導によるものであることから、原子力規制委員会発足後、新たな安全基準により大飯原発を停止させなければならないような場合の対応について説明を求める質問があった。これについて、枝野大臣より、本法律案により電気事業法の原子炉に関わる部分等の権限が原子力規制委員会に移ることから<sup>37</sup>、これにより、行政指導の権限も原子力規制委員会に移ることとなる。法律に基づいて停止を命ずることができない場合であっても、原子力規制委員会が判断

<sup>28</sup> 第180回国会参議院環境委員会会議録第7号22頁(平24.6.19)

<sup>29</sup> 1次評価は、定期検査で停止中の原発の再稼働を判断し、2次評価は全ての原発の運転の継続又は中止の判断を行うため、総合的な安全評価を行うものとされている。

<sup>30</sup> 第180回国会参議院環境委員会会議録第7号34頁(平24.6.19)

<sup>31</sup> 四大臣会合は、野田総理、藤村官房長官、枝野経産大臣及び細野内閣府特命担当大臣からなる。

<sup>32</sup> 「我が国原子力発電所の安全性の確認について(ストレステストを参考にした安全評価の導入等)」(平23.7.

11 内閣官房長官 枝野幸男、経済産業大臣 海江田万里、内閣府特命担当大臣 細野豪志)

<sup>33</sup> ストレステストは、事業者の1次評価報告に対して原子力安全・保安院が評価をし、原子力安全委員会が確認を行う。その後、立地自治体などへの説明を経て、四大臣会合で再稼働が決定された。

<sup>34</sup> 枝野大臣は、経済産業大臣、原子力経済被害担当大臣、内閣府特命担当大臣(原子力損害賠償支援機構)を兼ねているが、ここでは以下、枝野大臣と表記する。

<sup>35</sup> 第180回国会参議院環境委員会会議録第7号28頁(平24.6.19)

<sup>36</sup> 第180回国会衆議院環境委員会会議録第4号37頁(平24.6.5)

<sup>37</sup> 本法律案により、従来、電気事業法に基づき実施している原子力発電工作物に対する原子力安全規制は、原子炉等規制法に一元化され、原子力規制委員会が所管することとなる。

すれば、行政指導によって停止することができ、電力会社がこれに従わないというのは常識的には考えられない旨の答弁があった<sup>38</sup>。

### (3) 原子力災害対策特別措置法の改正等について

#### ア 原子力規制委員会と原子力災害対策本部との関係

自公案では、原子力災害対策特別措置法において、原子力災害対策本部長である内閣総理大臣の指示権のうち原子力規制委員会に関するものについて、これを削除するとしていた。これは、原子炉等に関する判断は、高度の専門技術性が求められるものであり、緊急時だからといって、原子炉の規制等に関し、専門家ではない原子力災害対策本部長から指示を受けることは適当ではないことによる<sup>39</sup>。これ以外については、原子力災害対策本部が中心となって原子力災害へ対処する枠組み自体は変更するわけではなく、例えば、自衛隊による原子炉冷却のための建屋への放水は、原子力災害対策本部長である内閣総理大臣の派遣要請に基づいて行うことになり、国家の危機管理上、問題になることはないとの説明が自公案の提出者からあった<sup>40</sup>。

一方、細野大臣より、こうした自公案では、原子力規制委員会が全ての権限を持っており、内閣総理大臣は基本的には指示権を行使できないことから、シビアなケースでは（原子力施設周辺の）オフサイトも含めて政府が本当に対応できるのか懸念があったが、（与野党3党協議の結果、）専門的、科学的な部分については原子力規制委員会がしっかり行い、これに対しては内閣総理大臣の指示権を発動できないが、これ以外については、オフサイトは政府全体が行い、そして科学的、専門的な部分を超えたところについては政治的な判断を内閣総理大臣ができるという、バランスのとれたものとなった旨の答弁があった<sup>41</sup>。

#### イ 原子力規制委員会と原子力防災会議との関係

原子力災害のオフサイト対策（原子力施設周辺における住民への放射線防護対策）について、自公案では、緊急時は従来どおり原子力災害対策本部が行うものの、平時では原子力規制委員会が行うとしていた。これについて、地方自治体や防衛、警察を含む関係省庁との調整を（独立性の高い）原子力規制委員会が担うのは難しいのではないかと、また、平時と緊急時とで責任者が異なるとは対応が円滑に進まないのではないかとといった指摘があり、自公案提出者より、法律により事務が分掌された以上、事務の遂行に十分な体制をもって当たれば、それは（原子力規制委員会に）大臣がいなくとも余り関係がないなどの答弁があったものの<sup>42</sup>、与野党3党協議の結果、平時の原子力防災対策を強化するため、原子力基本法を改正し、原子力防災会議を新設することとなった。

一方、環境大臣は、原子力防災会議の副議長<sup>43</sup>のほか事務局長を務めるが、この理由について、細野大臣より、1つには今回の法律案により環境省は福島を除染や健康管理

<sup>38</sup> 第180回国会参議院環境委員会会議録第7号34～35頁（平24.6.19）

<sup>39</sup> 第180回国会衆議院本会議録第22号6頁（平24.5.29）

<sup>40</sup> 第180回国会衆議院本会議録第22号6頁（平24.5.29）

<sup>41</sup> 第180回国会参議院環境委員会会議録第6号37頁（平24.6.18）

<sup>42</sup> 第180回国会衆議院環境委員会、経済産業委員会連合審査会議録第1号8頁（平24.6.8）

<sup>43</sup> 副議長は、他に内閣官房長官、原子力規制委員会委員長などとなっている。

も所掌することとなり、その意味で事務局機能を担い得ること、2つには、いわゆる防災と原子力災害は性質が全く異なるものであり、このため、専門的な、少なくともスタッフも含めて体制をつくることのできるという意味で環境大臣が望ましいこと、3つには、組織の連携を考えた場合に環境省に置かれる原子力規制委員会と内閣に置かれる原子力防災会議のつなぎ役としては環境大臣が最もふさわしいことなどを挙げた<sup>44</sup>。

これに対して、原子力防災会議においても原子力規制委員会の独立性、専門性は尊重されるべきとの意見があったが、細野大臣より、原子力防災は政府全体で取り組まなくてはならず、これを全うできるような体制をつくるのが環境大臣としての大きな仕事であり、また、オフサイト対策は（原子力施設内での原子炉制圧などの危機管理<sup>45</sup>である）オンサイトでの対策と密接に関わることから、これをうまく連携させることも大きな仕事である。よって、原子力規制委員会が様々に検討する専門的な分野について、環境大臣が立ち入ることはしてはならないと考える旨の答弁があった<sup>46</sup>。

#### (4) その他

##### ア 国会事故調との関係

国会事故調、すなわち、国会に置かれた東京電力福島原子力発電所事故調査委員会は、福島原発事故の事故原因究明のための調査・提言を行うために、憲政史上初めて国会に設置された独立した調査機関である。

国会事故調は、平成23年12月8日に発足し、平成24年7月5日に報告書を衆参両院の議長へ提出した。この報告書は国会事故調の発足後おおむね6か月を目途に提出するとされており、法律案の審査が衆議院で始まった5月下旬からは1か月超の後、参議院での審査が始まった6月中旬からは数週間後に、報告書の提出が見込まれていた。

事故の原因究明の結果を法律案に反映させず、審査を進めることへの疑問が異口同音あったが、これに対して、提出者より、国会事故調の調査結果を踏まえて更なる（原子力安全規制の在り方についての）検討を図っていくということは、本法律案の附則において規定されているところである。一方、1日も早く新たな組織の下で、放射線から人と環境を守るための規制制度や防災体制を作り上げることが、国民の安心を踏まえる上でも大変重要であるという認識から進めているとの答弁があった<sup>47</sup>。また、野田総理より、国会の事故調及び政府の事故調査・検証委員会<sup>48</sup>においては、これらの検証結果を適切に組織、制度の在り方に反映させていくことの重要性は言を待たず、本法律案においても、国会事故調の報告などを踏まえ、見直しを行う旨規定されていると承知している。したがって、国会事故調の調査結果等を踏まえて、規制組織や安全規制の在り方の見直しに取り組んでまいりたいとの答弁があった<sup>49</sup>。

<sup>44</sup> 第180回国会参議院環境委員会会議録第7号8～9頁（平24.6.19）

<sup>45</sup> なお、原子力事故を収束する一義的な責任は事業者にあり（第180回国会参議院環境委員会会議録第6号19頁（平24.6.18））、本法律案の附則においてもその旨、規定されているところである。

<sup>46</sup> 第180回国会参議院環境委員会会議録第8号9頁（平24.6.20）

<sup>47</sup> 第180回国会参議院環境委員会会議録第7号37頁（平24.6.19）

<sup>48</sup> 政府の「東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会」は、平成24年7月23日に最終報告を取りまとめている。

<sup>49</sup> 第180回国会参議院本会議録第16号13頁（平24.6.15）

## イ 原子力基本法等の目的規定の改正

本法律案では、原子力規制委員会設置法の目的に「我が国の安全保障に資すること」が規定されているほか、原子力基本法及び原子炉等規制法の目的規定にも、こうした文言が追加されていた。この趣旨は、我が国の非核三原則を放棄して、核武装への道を歩み始めることを意味するのか、提出者にその説明を求める質問があった。これに対し、安全保障という文言は国家の安全を保障するという意味であり、軍事転用を考えているわけではない。核物質の軍事転用を阻止するための保障措置を政府から独立した原子力規制委員会が所掌することにより、時の政府が軍事転用を図ったとしても、独立した原子力規制委員会がこれを阻止することが可能であり、これにより、軍事転用させないという目的である旨の説明が提出者よりあった<sup>50</sup>。また、細野大臣からも、提出者の答弁を受けて、そういう解釈がなされるべきである旨の答弁があった<sup>51</sup>。

## 5. おわりに

原子力規制委員会は、法律の規定により、平成 24 年 9 月下旬に発足することが見込まれている。7 月 26 日には国会同意人事のため、原子力規制委員会の委員長及び委員 4 名の人事が政府より国会に提示され、8 月 1 日には衆参の議院運営委員会において委員長候補者からの所信聴取及び質疑が行われたが、本稿執筆時点で同意にまでは至っていない。

政府の人選には経歴から原発推進派のメンバーがいるなどの批判があるが、細野大臣は、これまでの原子力行政に関わっている者は基本的には全て原子力を推進する中で（原子力委員会などの）委員会のメンバーになってきた経緯がある。全ての者に必要なのは、そうしたことに対する深刻な反省であると考えている旨の見解を記者会見で表明している<sup>52</sup>。

委員会質疑では、そもそも 3 条委員会が機能するのかを懸念する意見もあった。福島原発事故が収束しない中で発足する原子力規制委員会には、失墜した我が国の原子力安全規制への信頼を取り戻すという大きな使命が課せられるが、安全神話からの決別が求められる原子力行政において 3 条委員会がどこまで機能するのも試される。高い独立性の下、原子力規制委員会がその使命を果たしていくには、委員長や委員のみでは困難であり、事務局である原子力規制庁がどれだけ原子力規制委員会を支えていくかが重要となろう。

---

<sup>50</sup> 第 180 回国会参議院環境委員会会議録第 8 号 2 頁（平 24. 6. 20）

<sup>51</sup> 第 180 回国会参議院環境委員会会議録第 8 号 2 頁（平 24. 6. 20）

<sup>52</sup> 原子力規制委員会委員長及び委員人事案の国会提示に関する細野大臣記者会見録（平 24. 7. 26）（内閣官房 H P）