

# 原子力規制委員会設置法附則第5条に基づく

## 3年以内の見直しの状況

環境委員会調査室 百瀬 孝文

### はじめに

原子力規制委員会は、平成23年3月11日に発生した東京電力株式会社福島第一原子力発電所の重大事故の教訓を踏まえ、原子力規制委員会設置法（平成24年6月27日法律第47号。以下「設置法」という。）に基づき環境省の外局の三条委員会<sup>1</sup>として平成24年9月に設置されている。また、平成26年3月には、原子力規制委員会全体の専門性を向上させるため、同委員会の技術的支援機関であった独立行政法人原子力安全基盤機構が同委員会に統合されている。

この原子力規制委員会の設置の前提としては「原子力利用に関する縦割り行政の弊害を除去し、並びに一の行政組織が原子力利用の推進及び規制の両方の機能を担うことにより生ずる問題を解消するため、原子力利用における事故の発生を常に想定し、その防止に最善かつ最大の努力をしなければならないという認識に立って、確立された国際的な基準を踏まえて原子力利用における安全の確保を図るため必要な施策を策定し、又は実施する事務を一元的につかさどる」こととされている（設置法第1条より抜粋）。

設置法附則第5条<sup>2</sup>には法施行後3年以内の行政組織の見直し（以下「3年以内の見直し」という。）を行うものと定められている。具体的には後で詳細に述べるが、内閣府原子力災害対策担当を含めた「原子力利用における安全の確保に係る事務を所掌する行政組織」に関し、同法の施行後3年以内に（平成27年9月までに）、①設置法の施行状況、②東京電力福島原子力発電所事故調査委員会（国会事故調）の報告書（以下「国会事故調報告書」という。）の内容、③最新の国際的な基準等を踏まえ、④原子力規制委員会の内閣府への移管を含め検討を加え、その結果に基づき必要な措置を講じる旨が定められている。

本稿では、この3年以内の見直しについて、主に原子力規制委員会の組織見直しに着目することとし、設置法附則等の規定の論点をまとめ、法制定時及びその後の国会における原子力規制委員会についての主要な議論と国会以外での関連する意見について紹介することとし、また、関連事項として既に実施された原子力防災に関する組織見直しについても

<sup>1</sup> 国家行政組織法第3条に基づく委員会で、独立性が高く、省や庁と同様にそれ自体として国家意思を決定する行政機関。

<sup>2</sup> 設置法附則第5条（原子力利用における安全の確保に係る事務を所掌する行政組織に関する検討）  
原子力利用における安全の確保に係る事務を所掌する行政組織については、この法律の施行後3年以内に、この法律の施行状況、国会に設けられた東京電力福島原子力発電所事故調査委員会が提出する報告書の内容、原子力利用における安全の確保に関する最新の国際的な基準等を踏まえ、放射性物質の防護を含む原子力利用における安全の確保に係る事務が我が国の安全保障に関わるものであること等を考慮し、より国際的な基準に合致するものとなるよう、内閣府に独立行政委員会を設置することを含め検討が加えられ、その結果に基づき必要な措置が講ぜられるものとする。

簡単に触れ、これらにより、3年以内の見直しの状況を俯瞰することとする。

また、3年以内の見直しとは直接に関連はないが、設置法附則第97条には改正後の核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律（昭和32年法律第166号。以下「原子炉等規制法」という。）の施行の状況を勘案した見直しに関する規定が置かれている。本稿においては、この点についても法改正を伴い得る原子力規制委員会に係る事項として一部取り上げることとする。

## 1. 3年以内の見直しの論点

### （1）見直しに関連する提言等

3年以内の見直しに際して踏まえるべき事項及びそれに関連する事項として、設置法附則のほか、設置法制定時の衆議院環境委員会委員会決議（原子力規制委員会設置等に関する件）及び参議院環境委員会附帯決議、国会事故調報告書の提言、最新の国際基準等があり、本稿においては、それらを図表1により行政組織の見直しに関連する提言等の「概要」としてまとめているので参照されたい。なお、（2）のとおり、内閣官房は、原子力規制委員会の組織見直しに関する提言等を7つに分けていることから、その分類に倣った項目の別も付記している。

### （2）内閣官房等の動向

政府では、平成26年9月12日の原子力防災会議<sup>3</sup>（第4回）での総理指示を受け、設置法附則第5条の規定に定める3年以内の見直しとして、原子力防災体制の更なる充実・強化を中心にこの課題の検討を行うこととした。

この総理指示を踏まえて内閣官房に設置された「3年以内の見直し検討チーム（座長：小里泰弘原子力防災担当副大臣）」においては、第1回会合を平成26年9月19日に実施して同チームの体制を定めるとともに、3年以内の見直しについての検討を進め、第3回会合を平成27年9月4日に実施し報告書の最終取りまとめをしており、その検討の概要は以下のとおりである。

同チームは「設置法附則第5条の規定に基づき、原子力規制委員会設置法附則に定める検討事項、国会事故調報告書の内容、IAEAの安全原則等における指摘事項を踏まえれば、3年以内の見直しに関する主な指摘事項（本稿では「提言等」という。）は、概ね以下の7点の項目に整理することができる」としている<sup>4</sup>。

- [I] 原子力規制組織の要件（高い独立性等）
- [II] 意思決定過程の透明性確保
- [III] 助言機関・評価機関の設置
- [IV] 専門能力と責任感ある人材の育成・確保

<sup>3</sup> 原子力基本法第3条の3に基づき内閣に設置される平時の原子力防災に関する総合調整を実施する組織。関連して、原子力災害に係る緊急時の場合は、原子力災害対策特別措置法に基づき「原子力災害対策本部」が設置される。

<sup>4</sup> 内閣官房「3年以内の見直し検討チーム（第1回）」（平成26年9月19日）配布資料

[V] ノーリターンルール／再就職規制

[VI] 原子力規制委員会の内閣府への移管の検討

[VII] 我が国の危機管理体制の見直し（特に原子力防災体制の見直し）

※以下においては、[I]～[VII] はこれらの項目を示すものとする。

同チームの結論として、[I] から [V] については、第1回会合において「概ね対応済みである」として分類している。また [VI] 及び [VII] については同チームで検討がなされ、平成27年9月までにその結論を得ている<sup>5</sup>。

この [I]～[V] については、「概ね対応済み」であるとする政府見解であるが、原子力規制委員会に係る事項として原子力規制委員会発足後より意見が出ていることもあり、それについてのいくつかを3.において、本稿の主たる内容として設置法制定時の議論及び最近の議論等について説明することとする。また、[VI] 及び [VII] については、本稿においては詳細には取り扱わないこととするが、3年以内の見直しを俯瞰するため、2.において3年以内の見直し検討チームの行った原子力防災体制の充実・強化策の状況を簡単に紹介することとする。

図表1 行政組織の見直しに関連する提言等（概要）

	概要	項目
設置法附則第5条	以下を踏まえ3年以内の原子力利用における安全の確保に係る行政組織の見直し 1. 設置法の施行状況 2. 国会事故調報告書の内容 国会事故調報告書参照 3. 最新の国際基準 IAEA安全基準参照 内閣府への移管を含め検討	[VI] 等
設置法附則第6条第1項	研修施設の設置その他の研修体制の整備 等	[IV]
設置法附則第6条第2項及び第3項	原子力利用を推進する行政機関への配置転換は不可（ノーリターンルール）及び5年以内の経過措置、不信を招く再就職は不可	[V]
設置法附則第6条第4項	独立行政法人原子力安全基盤機構の統合	[IV]
設置法附則第6条第7項	大規模災害への対処に当たる政府の組織の在り方について抜本的な見直しを行い、その結果に基づく必要な措置	[VII]
設置法附則第6条第8項 衆議院環境委員会委員会決議（原子力規制委員会設置等に関する件） 9 参議院環境委員会附帯決議 26	国、地方公共団体、住民、原子力事業者、関係行政機関等との間の緊密な連携協力体制を整備するための措置／諸外国を参考に、望ましい法体系の在り方の検討	[VII]
設置法附則第97条	改正原子炉等規制法（重大事故等対処等）の施行の状況を勘案した検討及び必要に応じた所要の措置	—
衆議院環境委員会委員会決議（原子力規制委員会設置等に関する件） 2	5年以内であってもノーリターンルールの趣旨に沿って運用	[V]
衆議院環境委員会委員会決議（原子力規制委員会設置等に関する件） 4	国際機関や国内外の大学や研究機関との人事交流等	[IV]

<sup>5</sup> 「原子力利用の安全に係る行政組織の充実・強化について（最終とりまとめ）」（平成27年9月4日 3年以内の見直し検討チーム）

衆議院環境委員会委員会決議（原子力規制委員会設置等に関する件） 7	原子力防災会議と原子力規制委員会は平時から緊密な連携関係を構築、防災体制の一体化	[VII]
衆議院環境委員会委員会決議（原子力規制委員会設置等に関する件） 8	原子力防災会議の在り方等については、原子力災害を含む大規模災害への対処に当たる政府の組織の在り方についての抜本的な見直しの方向性を踏まえつつ、3年以内の行政組織見直しと併せて見直し	[VII]
参議院環境委員会附帯決議 4	業務報告を国会に報告し、そのすべてを公表	[III]
参議院環境委員会附帯決議 5	関係事業者等の外部関係者との接触等のルールによる透明化	[II]
参議院環境委員会附帯決議 6	ノーリターンルールにおいて意欲、適性等が損なわれない運用するとともに、人材の確保・育成につなげることができるよう配慮	[V]
参議院環境委員会附帯決議 7	原子炉安全専門審査会及び核燃料安全専門審査会の透明性を確保した会議運営及び、同専門審査会は原子力規制委員会の判断を代替することのない客観的な助言の立場に留める	[III]
参議院環境委員会附帯決議 9	所掌事務に関する評価機関の設置を始めとする必要な措置	[III]
参議院環境委員会附帯決議 22	運転期間40年の制限制度について、既存の高経年化対策等との整合を図ること等	-
参議院環境委員会附帯決議 24	大規模災害への対処に当たる政府の組織の在り方について、米国のFEMA（連邦緊急事態管理庁）なども参考に抜本的な見直しを行い、その結果に基づき必要な措置	[VII]
参議院環境委員会附帯決議 27	国会事故調報告書について、原子力安全規制組織にとどまらず、原子力の安全規制及び災害対策に関しても十分に検討し、本法施行後3年にかかわらず、速やかに必要な措置を講ずる 国会事故調報告書参照	-
国会事故調報告書	提言1 国会に原子力に係る問題に関する常設の委員会等を設置	[III]
	提言2 緊急時の政府、自治体、及び事業者の役割と責任を明らかにすることを含め、政府の危機管理体制に関係する制度についての抜本的な見直し 1) 政府の危機管理体制の抜本的な見直し。緊急時に対応できる執行力ある体制、指揮命令系統の一本化を制度的に確立 2) 放射能の放出に伴う発電所外（オフサイト）の対応措置は、住民の健康と安全を第一に、政府及び自治体を中心となって、政府の危機管理機能のもとに役割分担を行い実施。 3) 事故時の発電所内（オンサイト）での対応（止める、冷やす、閉じ込める）は第一義的に事業者の責任とし、政治家による場当たりの指示・介入を防ぐ仕組みとする。	[VII]
	提言5 規制組織は、今回の事故を契機に、国民の健康と安全を最優先とし、常に安全の向上に向けて自ら変革を続けていく組織になるよう抜本的な転換を図る。新たな規制組織は以下の要件を満たすものとする。	
	1) 高い独立性：①政府内の推進組織からの独立性、②事業者からの独立性、③政治からの独立性 等	[I]
	2) 透明性：意思決定過程の開示、面談の議事録作成と原則公開 等	[II]
	3) 専門能力と職務への責任感： ①グローバルな人事交流、教育・訓練の実施	[IV]
	②外国人有識者を含む助言組織の設置	[III]
	③ノーリターンルールを当初から例外なく適用	[V]

	4) 一元化：緊急時の迅速な情報共有、意思決定、司令塔機能の発揮に向けて組織体制の効果的な一元化	[VII]
	5) 自律性：常に最新の知見を取り入れながら組織の見直しを行い、自己変革を続ける。	—
IAEA安全基準 (基本安全原則)	安全原則2 独立した規制機関を含む効果的な法令上及び行政上の枠組みの規定・維持	[I]
	安全原則9 原子力または放射線の異常事象に対する緊急時の準備と対応のための取決め	[VII]

(出所) 筆者作成

## 2. 内閣府等における原子力防災体制の見直し

1. (2) で述べた、内閣官房に設置された「3年以内の見直し検討チーム」において実施した原子力防災体制の充実・強化策の概要は以下の(1)～(4)のとおりである<sup>6</sup>。また、(5)で2.の結論を述べるとともに関係する設置法制定時の議論を一部紹介する。なお、見出しにおいて[VII]及び[VII]との関係を付している。

### (1) 原子力規制委員会の内閣府への移管についての検討([VI]に関連)

- 原子力規制委員会は、いわゆる「三条委員会」として組織されたことや、資源エネルギー庁から分離されたことなどにより、旧原子力安全・保安院に比べ、政治からの独立性や原子力利用を推進する省庁からの独立性は大きく高まったと評価できる。また、被規制者との面談記録の公開を含め、委員会の運営の透明性を確保するための方針を定めており、組織の透明性ととも、事業者からの独立性についても向上していると評価できる。
- 各国の原子力規制組織の状況を見れば、米、仏、英等の多くの国において、原子力規制組織が他の省庁から独立して原子力規制に関する意思決定ができるよう制度的な担保がなされている。また、各国の原子力規制組織を見れば、いずれも原子力利用を推進する省庁からの独立制を担保しつつも、所属している省庁は様々である。
- このように原子力規制委員会の独立性向上のための措置が図られ、また各国においても原子力規制組織の所属省庁の在り方は様々である状況において、独立性・中立性の向上のために原子力規制委員会を内閣府へ移管する必要性は見出しがたい。

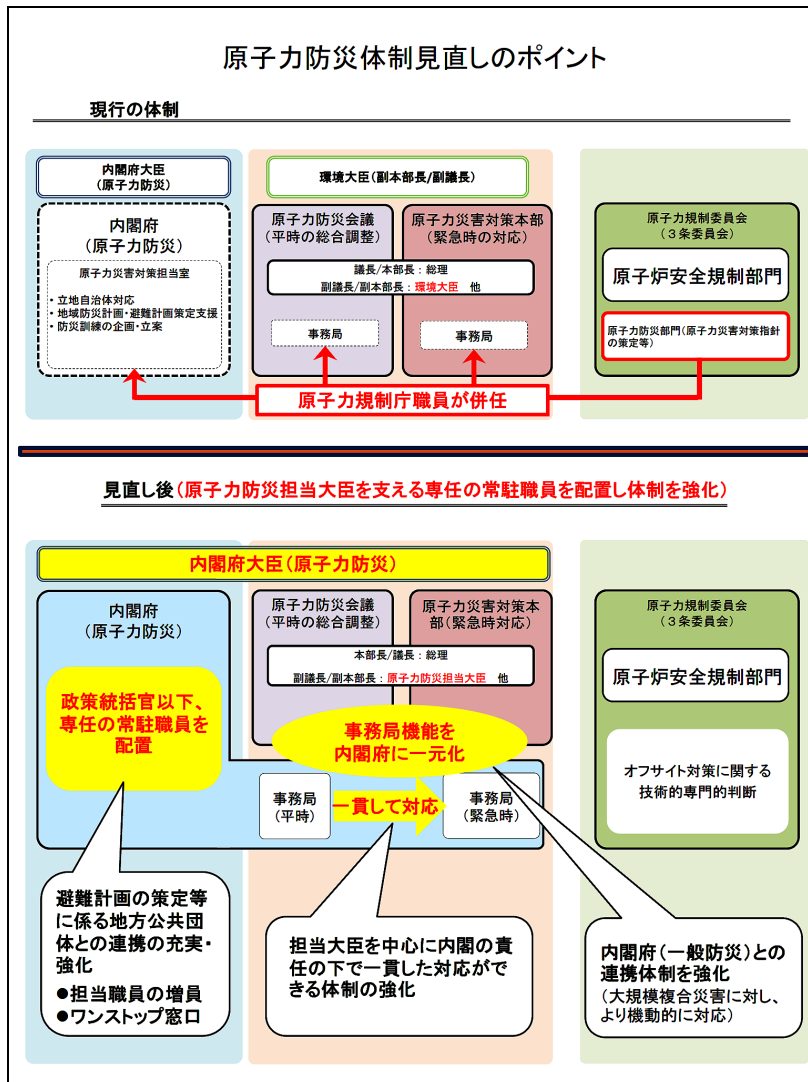
### (2) 内閣府の原子力防災担当部門の充実・強化([VII]に関連)

- 平成24年9月、設置法の制定に伴い、原子力災害対策に関する事務を内閣府に追加し、内閣府原子力災害対策担当室がその事務を担うこととなった。一方、同担当室の職員は、原子力規制委員会の事務局たる原子力規制庁の職員が主に併任しており、原子力防災会議(平時の総合調整)や原子力災害対策本部(緊急時対応)の事務局機能も、原子力規制庁が事実上担当していた。
- このため、平成26年9月、オフサイトの原子力防災対策に係る政府全体の総合調整を担

<sup>6</sup> 前掲注5

当する原子力防災会議事務局及び地方公共団体支援を担当する内閣府原子力災害対策担当室の実員を、原子力規制庁から内閣府に移管した上で、更に人員等を拡充する方針を取りまとめ平成26年10月にこれを実施した。この際、内閣府に原子力防災を担当する新たな政策統括官を設置し、審議官1名、参事官2名以下の約50名の選任の常駐職員からなる新たな体制をスタートした（図表2参照）。なお、この改正の実施は内閣府本府組織令等の一部を改正する政令やその他の規則等の改正による。

図表2 原子力防災体制見直しのポイント



（出所）内閣官房「3年以内の見直し検討チーム（第1回）」（平成26年9月19日）配布資料

- （3）オフサイトの原子力防災対策に関する国と地方公共団体との連携強化（[Ⅶ]に関連）
- ・オフサイトの原子力防災対策に関する国と地方公共団体との連携強化については、原子力立地地域ごとに取り組んできた従来の「ワーキングチーム」について、緊急時対応の具体化・充実化の支援及び定期的な防災訓練やそれに基づく改善などによるPDCAサイクルを導入することとした。また、ワーキングチームについては、その名称について、

「地域原子力防災協議会」に改称し、平成 27 年 3 月末には、地域原子力防災協議会について、機能強化の内容とともに、災害対策基本法に基づく防災基本計画にも明確に位置付けた。

#### (4) 原子力災害を含む大規模複合災害への対応の強化（〔VII〕に関連）

- ・大規模自然災害を契機として原子力災害が発生した場合、緊急災害対策本部と原子力災害対策本部がそれぞれ設置される。一方で、複合災害の現場は同じであり、これに対処する国の実動組織も同じであることから、複合災害に対する対応に当たっては、初動の段階から両本部が情報を共有し、被災地域で救助活動等を行う場合の判断や現場に対する指示を一元的に行っていくことが必要である。
- ・このような問題意識から、両本部における①情報収集、②意思決定、③指示・調整のそれぞれの段階での一元化が必要として、平成 27 年 7 月の中央防災会議において、防災基本計画を修正した。今後、内閣府を中心に、関係省庁と連携を取りつつ、原子力災害対策マニュアル等において、複合災害の場合の手順や要員配置などについて、詳細を更に具体化していく。

#### (5) まとめ

結論として、(1)において原子力規制委員会を内閣府へ移管する必要性は見出しがたいとされ、(2)～(4)においては政令改正や防災基本計画の修正等で既に対応がなされており、現状では改正・修正後の運用面の事項や原子力防災の安全に向けた継続的な取組の課題が残っている状況となっている<sup>7</sup>。

なお、(1)の原子力規制委員会の内閣府への移管についての検討に関しては、設置法制定に係る国会審議において「原子力防災会議の事務局長（副議長）をなぜか環境大臣が担うということになっている。その理由は、原子力規制委員会が、たまたま今回、環境省に軒をお借りするという格好になっているからだというふうに考えているが、それでよろしいか」<sup>8</sup>との旨の質疑があり、これに対して発議者からは「そのとおりで、規制委員会が環境省の軒を借りている、私たちは内閣府の防災大臣にするべきということを主張したけれども、こういう形となった」<sup>9</sup>旨が答弁されている。これは、環境省に原子力規制委員会が設置されることに対する疑念や原子力防災会議の副議長等を環境大臣が担うことに対する疑念が設置法制定時にあったものであるが、このうち特に後者については内容的に関連を有する(2)の内閣府の原子力防災担当部門の充実・強化の対応により一部措置がなされたものと言える<sup>10</sup>。

<sup>7</sup> 日本版 FEMA 等についての検討は、「政府の危機管理組織の在り方に係る関係副大臣会合」においてなされ、平成 27 年 3 月 30 日「政府の危機管理組織の在り方について（最終報告）」において、「現時点においては積極的な必要性は直ちには見出しがたい」とされている。

<sup>8</sup> 第 180 回国会衆議院環境委員会議録第 6 号 4 頁（平 24. 6. 15）

<sup>9</sup> 同上

<sup>10</sup> 関連して前者の環境省で原子力安全を取り扱う積極的な理由としては、設置法制定に係る国会審議においては「原子力防災会議に防災大臣ではなく環境大臣が副議長となっている。なぜ、環境大臣でなければいけないのか」との旨の質疑があり、当時の環境大臣からは、①環境省で放射能汚染にかかわる健康管理の問題を

### 3. 原子力規制委員会に係る設置法制定時の議論及び最近の議論・意見等

原子力規制委員会についての議論・意見等にはいくつかの論点があるため、論点ごとに分類することにより整理が良くなるため、筆者にて抽出した論点別に説明を行うこととし、また、見出しにおいて〔Ⅰ〕～〔Ⅴ〕との関係を付すこととする。

また、設置法制定時の議論として、国会事故調報告書の内容や、関係する提言等を紹介することとする。なお、設置法案は、民主党、自由民主党、公明党の3党合意に基づく議員立法（衆議院環境委員長提出）であり、当時の国会審議での発議者の答弁は法の考え方を示すものであることから、その内容も一部紹介する。

また、最近の事項としては、衆・参の原子力問題に関する特別委員会での議論がされていることからこの内容も一部紹介する。また、自由民主党の原子力規制に関するPTは、設置法制定後も2回提言書をまとめており、この内容の関係する意見についても一部紹介することとする。

#### （1）原子力規制委員会の独立性（〔Ⅰ〕及び〔Ⅱ〕に関連）

##### ア 法制定時の議論

国会事故調報告書及びIAEAの安全基準の基本安全原則において以下の記載がある。

##### ・国会事故調報告書（提言5より抜粋）

- 1) 高い独立性：①政府内の推進組織からの独立性、②事業者からの独立性、③政治からの独立性を実現し、監督機能を強化するための指揮命令系統、責任権限及びその業務プロセスを確立する。
- 2) 透明性：①各種諮問委員会等を含めて意思決定過程を開示し、その過程において電気事業者等の利害関係者の関与を排除する。②定期的に国会に対して全ての意思決定過程、決定参加者、施策実施状況等について報告する義務を課す。③推進組織、事業者、政治との間の交渉折衝時に関しては、議事録を残し、原則公開する。④略
- 3) ～5) 略

##### ・IAEA安全基準の基本安全原則（安全原則より抜粋）

##### 原則2：政府の役割

独立した規制機関を含む安全のための効果的な法令上及び行政上の枠組みが定められ、維持されなければならない。

国会事故調報告書を踏まえれば、設置法の制定時に、「独立性」として念頭に置かれていた事項は、福島第一原子力発電所事故時の状況を踏まえた、原子力規制委員会の政府内の推進組織からの独立、事業者からの独立、そして、政治からの独立となっている。

なお、設置法制定に係る国会審議時においては「原子力規制委員会の独立することを

---

公害と位置付けて環境省の業務とするため、②防災において災害対策本部と原子力災害対策本部の役割の相違を踏まえ専門的なスタッフも含めた体制をつくるため、③三条委員会として独立した原子力規制委員会と内閣府の下に置かれる原子力防災会議の位置づけは全く異なり、その連携の強化のため環境大臣が役割を担うため、等の旨が答弁されている（第180回国会参議院環境委員会会議録第6号19頁及び26頁（平24.6.18）、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））。



重視する余り、極端な方向に行ってしまうのではないか」との旨の懸念もあったものの、発議者の趣旨としては「原子力規制委員会は、十分な権限、人事、予算を与えられており、十分な権限ということは、(原子力規制委員会は) 十分なる責任を持つべき」<sup>11</sup>旨が答弁されており、原子力規制委員会の独立性については本答弁に則ったものであるべきである。

## イ 最近の議論・意見等

原子力規制委員会発足後の同委員会についての意見としては「あらゆる関係者とコミュニケーションチャンネルを維持しながら、しばしば相矛盾する国民の多種多様な考えや公共の利益に直接耳を傾け、なおかつ最終的には最高の倫理観と専門性を持って、独自の判断を独立して行うこと」<sup>12</sup>、「原子力規制委員会については、引き続き高い独立性や専門性(中略)などの確保に努めるとともに、地方公共団体等の幅広い意見に真摯に耳を傾け、真に国民の理解と信頼が得られる組織とすること。特に『国内外の多様な意見に耳を傾け、孤立と独善を戒める』という委員会の組織理念を達成するため、組織の健全性や信頼性を評価する機関を設置するなど、改善できる仕組みを構築すること」<sup>13</sup>等が代表的なものである。

この点については、最近の国会審議においても同様な指摘がなされている。これに対して原子力規制委員会は「国内外の多様な意見に耳を傾け、独立と独善を戒めるということは大変重要」とした上で、このような意見があることを承知し、平成 26 年の秋から、事業者とトップ同士による意見を交換する場を設けて継続していること、安全審査についての地元説明を実施しているものであるとして、引き続き、多様な意見に耳を傾けつつ、原子力規制委員会として、科学的、技術的観点から最終的な意思決定をしていく<sup>14</sup>旨が述べられているところである。

## (2) 合議制の在り方〔Ⅱ〕に関連)

### ア 法制定時の議論

原子力規制委員会の委員は設置法に基づいて「人格が高潔であつて、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見識を有する者」(第 7 条)及び「政党その他の政治団体の役員となり、又は積極的に政治運動をしてはならない」(第 11 条)とされており、学術的見地から国民に対して中立公正な職務の履行が求められている。また、「原子力規制委員会の議事は、出席者の過半数でこれを決し、可否同数のときは、委員長の決するところによる」<sup>15</sup>(第 10 条)とされている。

なお、制度制定当時に参考とされたものと考えられる米国の原子力規制委員会におい

<sup>11</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>12</sup> 「原子力規制行政強化に向けての緊急提言—国民と世界からの「信頼と信認」確保を目指して」(平成 25 年 12 月 自由民主党原子力規制に関する P T)

<sup>13</sup> 「原子力発電所の安全対策及び防災対策に関する提言」(平成 26 年 7 月 全国知事会)、「原子力発電等に関する要請書」(平成 26 年 5 月 原子力発電関係団体協議会)等

<sup>14</sup> 第 189 回国会衆議院原子力問題調査特別委員会会議録第 2 号 2～3 頁(平 27. 4. 16)

<sup>15</sup> 現実には、全ての議案が全会一致で議決されている。

ては、全く同じ制度とはされておらず、米国は2大政党制を前提として、5人の委員のうち同じ政党を支援する委員を最大3人までとしており、委員が政治から独立していないことが自明なものとなっており、また、法律の専門家も委員となっている。また、委員会としての結論は事務局の作成した原案に基づいて、事務局と別の専属スタッフを有している委員の投票によりされているものである。

#### イ 最近の議論・意見等

原子力規制委員会発足後の同委員会についての意見としては国会での審議において「各委員に専門の担当分野が割り振られており、合議制の委員会として機能していないのではないか」<sup>16</sup>「担当委員を選んで、担当委員一任という形になっているのではないか」<sup>17</sup>等がある。

これらについて原子力規制委員会としては「原子力規制委員会の委員は、原子力についての専門性を持つことが要件となっており、その専門性を生かしつつ、委員会としての議論となる検討を指導し、最終的には原子力規制委員会としてのいわゆる協議をして、議論をして、判断、決定を行っている」<sup>18</sup>旨、「担当に全く任せるといような形は取っていない。ただ、効率的な議論が行えるようにそれぞれの委員の専門性を生かして役割を分担しているところである」<sup>19</sup>旨の答弁をしているところである。

### (3) 助言機関、評価機関の設置（〔Ⅲ〕に関連）

#### ア 法制定時の議論

評価機関の設置は、国会事故調報告書の提言1に対応しており、「国民の健康と安全を守るために、規制当局を監視する目的で、国会に原子力に係る問題に関する常設の委員会等を設置する」として、国会に原子力問題に関する特別委員会を設置することに対応することとされた。

また、国会事故調報告書の提言5-3) -②においては、「外国人有識者を含む助言組織を設置し、規制当局の運営、人材、在り方等の必要な要件設定等に関する助言を得る」とされている。

#### イ 最近の議論・意見等

原子力規制委員会に対する国会の監視としては、国会には原子力問題に関する特別委員会（衆議院：原子力問題調査特別委員会、参議院：東日本大震災復興及び原子力問題特別委員会<sup>20</sup>）が設置されており、継続的に審議が実施されているところである。また原子力規制委員会は平成24年度に立ち上げた国際アドバイザーの制度により、国際アドバイザーと意見交換を実施しているところである。

原子力規制委員会発足後の同委員会についての更なる意見としては、原子力規制委員会に対する監査・評価機能として、「規制委員会は、組織規則を改正して『監査室（仮称）』

<sup>16</sup> 第187回国会衆議院原子力問題調査特別委員会議録第9号（閉会中審査）4～5頁（平26.8.7）

<sup>17</sup> 第186回国会参議院原子力問題特別委員会議録第2号16頁（平26.11.12）

<sup>18</sup> 同掲注16

<sup>19</sup> 同掲注17

<sup>20</sup> 第189回国会以降の特別委員会の名称。第188回国会までの名称は原子力問題特別委員会。

を設置し、業務が適切に行われているかどうかをチェックする監査体制を充実・強化すること」、「外部委員が任命される政策評価懇談会を十分に活用し、外部の意見の取り込みを行うこと」<sup>21</sup>等がある。

原子力規制委員会としては、内部監査機能を強化するため、原子力規制委員会規則を改正し、平成 28 年度に監査・業務改善推進室(仮称)を設置する方向で今後関係機関と調整していくこととしている<sup>22</sup>。

#### (4) 専門審査会の活用（〔Ⅲ〕に関連）

##### ア 法制定時の議論

専門審査会の活用については、設置法によれば、原子力規制委員会は、原子炉安全専門審査会、核燃料安全専門審査会等の審議会等を内部に設置し(第 13 条)、同審議会は、原子力規制委員会の指示があった場合において、原子炉又は核燃料物質に関する安全性に関する事項を調査審議する(第 14 条、第 18 条)ものとされている。

なお、設置法制定に係る国会審議においては発議者より「審議会等は、委員長や委員だけではその全てをカバーすることが現実的には難しいのではないか。そのため、審議会等を常設して担わせる」<sup>23</sup>旨の発言がある。ただし、これは原子力規制委員会と専門審査会の関係の議論の際にはではなく、原子力規制庁の職員の専門性に係る議論の過程においてなされた答弁である。

##### イ 最近の議論・意見等

原子力規制委員会発足後の同委員会についての意見としては「原子力規制委員会は、設置が法定されている放射線審議会、原子炉安全専門審査会、核燃料安全専門審査会を立ち上げて来なかった一方(当時)、新規制基準の審査会合や破砕帯に関する調査などにおいて法的位置づけが曖昧な有識者会合を組織し、規制委員会や規制庁による検討をバイパスするなど、適正手続きへの配慮に欠けている、との声が広く存在する」<sup>24</sup>旨、また「(法に基づくプロセスの実施の観点から)法律上の規定がある原子炉安全専門審査会の活用が限られ、他方で、法令上の根拠がなく構成もはっきりしない有識者会合が重要な知見として参考にするものを原子力規制委員会へ報告することが、アンバランスに思えて仕方ない」<sup>25</sup>旨等がある。

これらについての、原子力規制委員会としての対応を、国会審議等から要約するとおおよそ以下のとおりである。

- ・原子力規制委員会は、最終的には責任を持って判断する。
- ・その意味で重要なことは、様々な有識者から必要な意見を聴くことであり、その場合は必ずしも法的に位置付けが必要かどうかというふうには考えていない。ただし、原

<sup>21</sup> 「原子力利用の安全に係る行政組織の3年見直し等に関する提言～国民の安全・安心をより確かなものとするために～」(平成 27 年 8 月 20 日 自由民主党政務調査会)

<sup>22</sup> 内閣官房「3年以内の見直し検討チーム(第3回)」(平成 27 年 9 月 4 日)配布資料

<sup>23</sup> 第 180 回国会参議院環境委員会会議録第 6 号 21 頁(平 24. 6. 18)

<sup>24</sup> 前掲注 12

<sup>25</sup> 第 189 回国会参議院東日本大震災復興及び原子力問題特別委員会会議録第 7 号 7～8 頁(平 27. 5. 13)

子力規制委員会としては、そういった有識者の選任とか有識者会合を設定する場合には、原子力規制委員会で議論してその設置を認めるか判断している。

- ・そのため委員が直接有識者と意見を交換しながら判断をして審査会を進めていく。
- ・専門審査会にある程度委ねてしまうと、かつての原子力安全委員会が行っていたように、原子力安全委員会の形骸化というようなことが起こったため、原子力規制委員会が最後まで責任をもってきちっと審査結果については判断できるように、直接関与する形としている<sup>26</sup>。

なお、原子炉安全審査会及び核燃料安全専門審査会は、平成 26 年 5 月より審議を開始しており、国内外で発生した事故・トラブル及び海外における規制の動向に係る情報の収集・分析を踏まえた対応の要否について助言を原子力規制委員会へ行うため、審議を行っているところである。

## (5) 人材育成 ([IV] に関連)

### ア 法制定時の議論

人材育成は原子力安全の根幹に関わるテーマであり、その重要性に疑念はないところであるが、設置法制定時にも様々な所で提言等がされており、研修施設の設置その他の研修体制の整備（設置法附則第 6 条第 1 項）、独立行政法人原子力安全基盤機構との統合（設置法附則第 6 条第 4 項）、国際機関や国内外の大学や研究機関との人事交流等（衆議院環境委員会委員会決議（原子力規制委員会設置等に関する件）4）、グローバルな人事交流、教育・訓練の実施（国会事故調報告書の提言 5-3）-①）等がある。

### イ 最近の議論・意見等

原子力規制委員会発足後の同委員会についての意見としては、人材育成に関するものが多くあり、引き続き、専門知識を有する人材の育成の重要性から、その更なる向上が求められているところである。

原子力規制委員会としては、平成 26 年 6 月 25 日に「原子力規制委員会職員の人材育成の基本方針」を策定し、さらに、当該基本方針に定められた人材育成に係る施策の進め方として、平成 26 年 9 月 3 日に「職員の人材育成に係る施策の進め方について」を定め、キャリアパスや業務実態に対応した研修体系を構築するとともに、国際機関や国内外の研究機関への職員派遣制度、海外・国内留学に係る制度等を順次進めているところである。このように原子力規制委員会としての取組が開始されていることから、今後の成果が期待されているところである。

## (6) ノーリターナルルールの運用 ([V] に関連)

### ア 法制定時の議論

ノーリターナルルールについては、設置法附則第 6 条第 2 項において「原子力規制庁の職員については、原子力利用における安全の確保のための規制の独立性を確保する観点

---

<sup>26</sup> 前掲注 25

から、原子力規制庁の幹部職員のみならずそれ以外の職員についても、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こととする。ただし、この法律の施行後5年を経過するまでの間において、当該職員の意欲、適性等を勘案して特にやむを得ない事由があると認める場合は、この限りでない」とされており、原子力規制委員会の独立性を確保し、意欲と専門性を持った職員を確保できるよう、継続して取り組むべきものとされている。

なお、5年の経過措置に対して疑念を呈する提言等として「5年以内であっても趣旨に沿って運用」（衆議院環境委員会委員会決議（原子力規制委員会設置等に関する件）2）「新しい組織の一員として、職務への責任感を持った人材を中心とすべく、『ノーリターンルール』を当初より、例外なく適用する」（国会事故調報告書（提言5-3）-③）もある。

また、設置法制定に係る国会審議時において、このノーリターン制度の導入により、優秀な人材が集まらないのではないか、との懸念もあったものの、発議者の趣旨としては「原子力推進官庁を含む役所の中で、キャリアパスの一環という腰掛け意識が原子力規制組織における安全文化の醸成を妨げてきており、独立性を有する専門組織として原子力規制庁を構成して、他省庁の組織の論理に左右されない、専門人材を育て上げる制度を確立する」<sup>27</sup>旨が答弁されており、本制度は本答弁に則ったものである。関連して「意欲、適性等が損なわれないよう適切に運用するとともに、人材の確保・育成につなげることができるよう配慮」（参議院環境委員会附帯決議6）もある。

## イ 最近の議論・意見等

原子力規制委員会発足後の原子力規制委員会への意見としては、「（制度の前提として、原子力規制委員会として自ら計画的な採用・育成を行い、中長期的視点から必要な職員を確保することが基本とした上で、）ノーリターンルールの厳格な運用のため、原子力利用を推進に係る事務を所掌する行政組織を早急に明確にすることが必要」<sup>28</sup>等がある。他方、原子力規制委員会も、人材育成については（5）のとおりであり、また、ノーリターンルールの運用方針を明確にし、早期に公表することを予定しているところである。

## （7）審査の効率性（一部〔Ⅱ〕に関連）

### ア 議論の前提

時系列に示すと、平成25年7月に新規制基準を含めた原子力発電所に係る改正原子炉等規制法が施行、同時に新規制基準適合性審査の当初申請があり、審査の進捗に応じて申請書の補正がされ、平成26年9月に九州電力株式会社川内原子力発電所1・2号炉の設置変更許可、平成27年2月に関西電力株式会社高浜発電所3・4号炉の設置変更許可、平成27年7月に四国電力株式会社伊方発電所3号炉の設置変更許可がされており、その他のプラントについても審査継続中である。また、その後又は同時に工事計画認可、保安規定変更認可、使用前検査、保安検査等の後続規制としての審査、検査が実施されて

<sup>27</sup> 第180回国会参議院環境委員会会議録第7号4頁及び36頁（平24.6.19）

<sup>28</sup> 前掲注21

いるところであり、新規制基準に適合した1プラント目として、平成27年8月に川内原子力発電所1号炉の起動、出力運転がされたところである。

## イ 最近の議論・意見等

原子力規制委員会発足後の同委員会についての意見としては、安全性を優先した上で、審査の進捗状況（長期化）を踏まえての「効率的な審査の実施が必要」との考えのもと、「より充実した審査体制の確保」、「審査のための文書の整備等」<sup>29</sup>等の改善の議論が国会審議においてなされているところである。

これらについての、原子力規制委員会としての答弁を要約すると以下のとおりであるが、今後の課題も残っており、原子力規制委員会の進行中の取組についての今後の進捗が課題となっている。

- ・審査体制の強化にあっては、実施済みの事項として、原子力安全基盤機構との統合による専門性の強化、実施継続中の事項として、実務経験者を随時中途採用、研修やOJTを通じた庁内の人材の育成等により、順次組織全体の体制強化を図ってきているところであるとしつつも、道半ばではあり、引き続き鋭意取り組んでいくべきもの。
- ・効率化のための審査のための文書の整備等については、審査において要求事項あるいは説明を求める事項を事業者と認識共有していくことは大事であり、また、審査における経験をきちんと蓄積をして今後の審査に役立てることは必要である。審査での指摘・整理については、まとめていくことが必要であり、また、基準、解釈、ガイド等に修正が必要だというものについては、引き続きその対応について検討していく。
- ・事業者と認識を共有するための運用上の対応として、審査を行う事項の整理表の事前提示の試み、審査やヒアリングの場に他の事業者の同席等を行い、再度同じ議論を一からする必要がないようにする工夫をしている<sup>30</sup>。

このように、審査体制の強化、審査資料の文書化等については、継続的な事項となっている。

## (8) 40年運転制限の制度

### ア 議論の前提

発電用原子炉施設の40年運転制限の制度とは、改正原子炉等規制法に基づく新たな制度であり、原子力発電所の運転期間を原則として40年と制限し、1度に限り20年間を超えない期間の延長を原子力規制委員会の認可によりすることができるものである。

### イ 法制定時の議論

設置法制定に係る国会審議においては、発議者別に40年運転制限に対する見解が以下のように示されており、その意思を確認することができる。

- ・「40年運転制限規制の趣旨は、原則として40年以上の原子炉の運転はしないこととす

<sup>29</sup> 第187回国会参議院原子力問題特別委員会会議録第2号21～22頁（平26.11.12）

第189回国会衆議院原子力問題調査特別委員会会議録第2号6頁（平27.4.16）

第189回国会衆議院原子力問題調査特別委員会会議録第4号2頁及び5～6頁（平27.5.28）

第189回国会参議院東日本大震災復興及び原子力問題特別委員会会議録第9号11～13頁（平27.7.8）ほか  
<sup>30</sup> 同上

るものであり、運転延長が認められるのは例外的なケースであるとする<sup>31</sup>旨

・(設置法附則第 97 条の意味を問われ)「新たな科学的知見に基づいて安全規制を不断に改善し、また、この法案によって新たに設置される原子力規制委員会の委員長及び委員の知見に照らして検証されることが重要である。御指摘の 40 年運転制限の規定を含め、施行の状況を勘案して速やかに検討を加え、安全規制全体に関して見直すのが、この速やかに検討、所要の措置ということ。規制委員会が知見を持って当たっていくことにより、40 年、これは基本的に、少なくともという意味で、それぞれの炉の状況によってはもっと早く廃炉をすべしということが出てくると思っている<sup>32</sup>旨

・「40 年については、自民党、公明党の野党側の案の中には、規制委員会、規制庁ができた後、専門的な知見の中で判断していくとしており、当初の案の中には入っていなかった。しかし、政府側の案として出てきており、また与党側の話もその点が強調されたところであり、40 年も認め、そして委員会がスタートし規制庁がスタートした段階で、これをしっかりと各炉ごとに、条件を精査して正しい判断を行っていくことと決定した<sup>33</sup>旨、「40 年という数字の設定は、やはり少し政治的な数字であろうと思っており、科学的な知見だけに基いて決定した数字でもないと思っている<sup>34</sup>旨、(40 年とした理由を問われ)「40 年を、それでは委員会の委員が選ばれてスタートするその時点では委員会が判断することであり、それまでは 40 年のルールを認めようということにした<sup>35</sup>旨

・(「基本的には 40 年を緩和するようなことは、立法者として想定していないという理解でよろしいか」の旨の質疑に対し)「おっしゃるとおりである<sup>36</sup>旨

当時の審議では、原子力発電所の運転制限の規制を新たに取り入れることを前提とし、40 年よりも長期間の運転にはおおむね否定的であり、かつ、40 年という期間についても、「少し政治的な数字」でもあり、新たに設置された原子力規制委員会において検討すべきものとされていると言えよう。

## ウ 最近の議論・意見等

原子力規制委員会発足後の同委員会についての意見として、最近の国会審議においては「原子力規制委員会設置法案の審議の中で、提案者が 40 年運転制限は新たな組織における検討事項だということを確認している。立法者の意思を踏まえて、原子力規制委員会の立場で、40 年という数字を科学的、技術的見地で検討すべきではないか<sup>37</sup>として、運転期間 40 年の再検討をすべきとの主張がなされている。これに対する原子力規制委員会側の認識としては、従前の基準と新規基準とで求めている内容の相違やレベルの相違があり、40 年の年限を具体的に見直すような経験、技術的課題について十分な蓄

<sup>31</sup> 第 180 回国会衆議院環境委員会議録第 6 号 7 頁 (平 24. 6. 15)

<sup>32</sup> 第 180 回国会衆議院環境委員会議録第 6 号 9 頁 (平 24. 6. 15)

<sup>33</sup> 第 180 回国会参議院環境委員会議録第 6 号 27 頁 (平 24. 6. 18)

<sup>34</sup> 第 180 回国会参議院環境委員会議録第 6 号 28 頁 (平 24. 6. 18)

<sup>35</sup> 第 180 回国会参議院環境委員会議録第 7 号 14 頁 (平 24. 6. 19)

<sup>36</sup> 第 180 回国会参議院環境委員会議録第 7 号 15 頁 (平 24. 6. 19)

<sup>37</sup> 第 189 回国会参議院東日本大震災復興及び原子力問題特別委員会議録第 7 号 11～12 頁 (平 27. 5. 13)

積が得られていないとしており<sup>38</sup>、原子力規制委員会としての課題解決や再検討のめどは現時点では不明である。

なお、これらの検討については、設置法附則第5条ではなく、設置法附則第97条に基づいて実施されることとなるべきものである。

また、上記の議論と別の課題として、現状の制度では、設置者は運転期間である40年を超える日までに原子炉等規制法に基づく運転延長の認可を取得する必要がある<sup>39</sup>とする考えがある一方で、申請中や審査中の案件の扱いについてはその解釈を明確にするべきとの意見<sup>40</sup>もあり、この点について、今後、関西電力株式会社高浜発電所1・2号炉が平成28年7月に、同美浜発電所3号炉が平成28年11月に運転制限となることも踏まえれば、議論があるものと推察する。

## おわりに

3年以内の見直しについては、前述のとおり平成27年9月に最終的な報告が内閣官房より示され、[I]～[V]についてはおおむね対応済み、[VI]については独立性・中立性の向上のために原子力規制委員会を内閣府へ移管する必要性は見出しがたい、[VII]については政令改正や防災基本計画の修正等で対応が既に進んでいるとされているところである。

共通して言えるのは、これらは、そのための法改正が必須なものとはなっていないことである。なお、3.(8)の40年運転制限の制度については原子力規制委員会において検討を進めることにより法改正が必要となる可能性はあるものの、設置法附則第97条に基づく改正原子炉等規制法の見直しに係るものであり、これは3年以内の見直しとは別の事項である。

なお、本稿で主にまとめた3.の原子力規制委員会についての意見は、時宜を得た改善が必要な事項でもあるが、改善のための議論を行う際には、原子力規制委員会の発足前後における状況の変化を踏まえつつも、設置法制定時の議論を踏まえて、有効なものとなるようすることが重要である。

## 【参考文献】

原子力規制委員会「平成26年度年次報告」（平成27年6月9日国会報告）

「平成26年度東京電力福島第一原子力発電所事故調査委員会の報告書を受けて講じた措置」（第189回国会（常会）提出）

（ももせ たかふみ）

<sup>38</sup> 第189回国会参議院東日本大震災復興及び原子力問題特別委員会会議録第9号8頁（平27.7.8）

<sup>39</sup> 設置法附則には認可申請中における経過措置として、運転期間を超えても審査中であれば認可しているものとみなす等の特段の定めはない。また、平成26年10月15日の原子力規制委員会等においては、運転期間の終了までに運転期間延長の認可等が必要である旨が議論されている。

<sup>40</sup> 前掲注21