

原子力安全 委員会の 現状と課題

東京大学教授

城山英明

しろやま・ひであき

はじめに

原子力安全規制及び原子力安全委員会の役割をめぐっては、最近、内部の関係者からも様々な意見が表明されるようになってきている。例えば、①技術の定型化等を背景に原子力安全委員会のダブルチェックの必要性は低下しているのではないかと、②事業許可・設置許可の審査基準としても用いられている原子力安全委員会のダブルチェック用の指針類（内規）を、「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」（以下「炉規制法」と略する）に基づく政省令に位置付けし直すべきではないかと、③原子力安全委員会の活動の重点は

事業許可・設置許可のダブルチェックではなく、後続規制を含む規制行政庁の安全規制活動全体に対する監査的機能に重点を移すべきではないかと、④原子力安全委員会における規制調査等における専門的能力の確保が必要ではないかと、といった意見が出されている¹⁾。

他方、原子力安全規制の独立性強化を目指す立場からは、原子力安全委員会の独立性の強化や、原子力安全・保安院を経済産業省から独立させるべきだといった意見が提起されている²⁾。

今後、このような意見を踏まえて原子力安全規制体制を再構築していく上では、これまでの原子力安全規制体制の歴史的展開とこれらをめぐる議論の蓄積を踏まえることも重要である。そこで以下では、まず、Ⅰにおいて、日本における原子力安全規制体制と原子力安全委員会の歴史的展開と議論を概観したい。その上で、Ⅱにおいて、現在の課題と今後の制度的選択肢について若干の整理を行ってみたい。

Ⅰ 日本における原子力安全規制体制及び原子力安全委員会の歴史的展開と議論

原子力安全規制体制の歴史的展開を概観するならば、大きく以下のような3期に分けて考えることができよう（特に規定しない限り、各期に掲げた法律は、その当時の法律を指すものとする³⁾）。

1 第1期(1957年～1978年)

炉規制法が制定された1957年から、1978

1) 「これまでの論点の集約」東京大学公共政策大学院エネルギー・地球環境の持続性確保と公共政策「原子力法制研究会」と法制度設計分科会中間報告（2009年）211頁。同報告書は、東京大学公共政策大学院のHP上に公開されている（<http://www.pp.u-tokyo.ac.jp/SEPP/research/documents/report200906.pdf>）。原子力法制研究会は、原子力法制の在り方に関して、規制庁、事業者、メーカー等の関係者と専門家が議論する場として、2007年3月に東京大学大学院工学系研究科原子力国際専攻と東京大学公共政策大学院の合同で設置されたものである。

2) 例えば、民主党は、2002年11月26日に、原子力推進機関と規制機関の完全分離を目的に、公正取引委員会型の独立行政委員会として「原子力安全規制委員会」を内閣府の下に設置する案を「原子力安全規制委員会設置法案」として国会に提出している。また、福島県議会は、2002年10月11日に「原子力発電所における信頼回復と安全確保」に関する意見書を採択し、「国の検査機関は、経済産業省内の組織ではなく、独立した機関とすること」を求めている。

年に炉規制法が改正されるまでの約20年間の第1期とみることができる。

原子力事業については内閣総理大臣が許認可を行うこととされていた。内閣総理大臣は、総理府に設置された大臣庁である科学技術庁長官に補佐されており、実質的に科学技術庁長官が規制権限を担った。ただし、発電炉・船用炉には先行する安全規制（旧電気事業法・船舶安全法）があり、発電炉・船用炉の設置許可等の処分にあたっては、内閣総理大臣はそれぞれの主務大臣（通商産業大臣・運輸大臣）の同意を必要とした（炉規制法71条）。また、発電炉・船用炉については、設計及び工事方法の認可、施設検査・性能検査、使用前検査、定期検査は炉規制法の適用除外とされ、先行する安全規制にゆだねられた（炉規制法73条）。

また、内閣総理大臣は、安全規制に関する事項も含め、国家行政組織法8条に定める機関（審議会等）として総理府に設置された原子力委員会の意見を聴き、尊重しなければならないこととされていた（4条2項）。原子力委員会の委員長には科学技術庁長官が就き、科学技術庁が事務を処理した。この原子力委員会を審議機関である8条機関にするのか、決定機関である3条機関にするのかについては議論が行われ、最終的には、事実上決定機関であるが、その法的性格は、非常に強力な審議機関とされた⁴⁾。

この第1期においては、ほぼ単独の規制行政庁（内閣総理大臣、実質的には科学技術庁長官）が一元的に安全規制を行っていた。そして、委員任命に両議院の同意を要する独立性の高い審議会（原子力委員会）が設置されていた。原子力委員会の設置目的は「行政の民主的な運営」（原基4条、原子力委員会設置法1条）にあるとされ、原子力の平和利用の確保の

ため、高い独立性を付与されたと考えられた。ただし、原子力に関する既存事業（発電及び船舶）の開発推進を所管する行政庁（通商産業大臣及び運輸大臣）が、戦前からの強固な規制権限（旧電気事業法及び船舶安全法）を楯に、内閣総理大臣による原子力安全規制の一部を排除した点では、一元性には限界があり、規制に一貫性が欠けていたと言える。

2 第2期(1978年～1999年)

1974年の原子力船むつ号放射線漏れ事故が原子力行政全般に対する国民の不信を招き、原子力関係機関の体制を検討するため、1975年2月に内閣総理大臣の下に原子力行政懇談会（座長：有澤広巳東京大学名誉教授）（通称「有澤行政懇」）が設置された。その答申に基づき、1978年に炉規制法が改正された。その後、JCO臨界事故や中央省庁再編の行政改革に伴う規制体制再編が起こるまでの約20年間の第2期とみることができる。

有澤行政懇は、1976年7月に、原子力行政体制の改革、強化に関する意見を取りまとめ、内閣総理大臣に提出した。このうち、原子力安全規制と密接に関連するものとして、以下の3点が主張された⁵⁾。①原子力安全確保体制を強化するため、それまでの原子力委員会の有していた機能のうち、安全確保に関する機能を分離し、これを所掌する原子力安全委員会を新たに設置するとともに、同委員会が行政庁の行う安全審査をダブルチェックすること。②原子炉の安全確保についての行政庁の責任の明確化を図るため、実用発電用原子炉については通商産業大臣、実用船用原子炉については運輸大臣、試験研究用原子炉及び研究開発段階にある原子炉については内閣総理大臣がそれぞれ一貫して規制を行うこと。③国民の安全性に対する不安を払拭し、

3) かつて、「本論——原子力安全委員会のあり方を中心に」前掲注1)「原子力法制研究会 社会と法制度設計分科会中間報告」111頁～132頁においては、1999年に発生したJCO臨界事故への対応と2001年の中央省庁再編とその後の対応を分けて考察したが、本稿では、両者は時期的にも内容的にも重なる面があるので、まとめて考察することとした。

4) 伊藤正次『日本型行政委員会制度の形成——組織と制度の行政史』（東京大学出版会、2003年）244頁～249頁。

5) 原子力安全委員会『原子力安全年報（昭和56年）』（1981年）。

原子力開発に対する理解と協力を得るため、国は公開ヒアリングやシンポジウムを開催するなどの施策を講ずべきこと。

このような答申に基づき、1978年に炉規制法が改正された。原子炉の安全確保に関する行政庁の責任明確化のため、原子炉のうち、実用発電用炉については通商産業大臣、実用船舶用炉については運輸大臣、試験研究炉及び研究開発段階の炉については内閣総理大臣（実質的には科学技術庁長官）が一貫して規制することとされた。また、原子力委員会の機能のうち安全確保に関する機能を分離し、これを所掌する原子力安全委員会が設置された（法的地位は原子力委員会と同じく行組8条による審議会等）。規制の主務大臣は炉規制法上、事業の指定・許可に当たって安全確保に関する事項については原子力安全委員会の意見を聴き、尊重しなければならないこととなり、原子力安全委員会は規制の主務大臣が行った安全審査をダブルチェックするという形で意見を述べることとなった。なお、原子力安全委員会も原子力委員会と同様に、独立の事務局は持たず科学技術庁が事務を処理した。

なお、このような原子力安全委員会あるいは同時に再検討された原子力委員会の組織形態をめぐっては、3条機関にすべきか8条機関にすべきか、という組織論が再燃していた。社会、共産両党、全国電力労働組合連合会は、公正取引委員会のように行政権限を持つ「行政委員会」へ組織替えすることを提言したのに対し、有澤行政懇の結論は「諮問委員会」というものであった。根拠としては、①行政委員会とすると政府部内に入り込む結果となり、「原子力基本法の番人」としての機能が弱まり、政府に対する監視がきかなくなること、②日本の原子力開発の原点である「平和利用の担保」のためにも、政府からの中立性を確保することが最善策だと考えられること（ただ

し、原子力委員会と異なり、平和担保機能を任務とするわけでは必ずしもない原子力安全委員会は、行政委員会でないのではないかという議論は、最後まで残った）、が挙げられていた⁶⁾。また、行政委員会化すると、明確に権限が付与される反面、権限外のことは一切できないことになり、権限規定を非常に広く規定しない限り安全性に関する問題がこぼれ落ちるおそれがあること、また広く規定すると他の省庁の権限と重複することも考慮された⁷⁾。

また、公開ヒアリングに関しては、実用発電用原子炉の設置に当たって電源開発調整審議会（電調審）において電源開発基本計案を決定する前に通商産業省が原子力発電所の設置等に係る諸問題に関し第一次公開ヒアリングを行うこととし、さらにこれとは別に、原子力安全委員会は、通商産業省より提出される安全審査書等についてダブルチェックを行う際に、第二次公開ヒアリングを行うこととなった⁸⁾。電調審の前に第一次公開ヒアリングを行うことに関しては、水力、火力への波及を恐れて通産省や電力会社は必ずしも賛成ではなかったが、有澤座長が強く主張したようである⁹⁾。

この第2期においては、第1期の一元的な規制体制は結局十分には機能しないと判断されたため、規制行政権限は分散され、既存事業の開発推進を所管する行政庁を含め、複数の行政庁が事業別に規制する体制に変更された。ただし、各事業内においては、統合度が高まった（この意味では推進と規制の統合が図られたと言える）。他方、独立性の高い合議体諮問機関が規制行政庁の規制のダブルチェックに当たることとされた。

なお、法改正に際しては、衆参両院の科学技術振興対策特別委員会の場で、それぞれ独自に附帯決議が行われた。これらの附帯決議には、次の内容が含まれていた¹⁰⁾。①原子力

6) 原子力ジャーナリストの会『ジャーナリストの証言——原子力25年の軌跡』（電力新報社、1981年）133頁。

7) 有沢広巳「基本法の改正とこれからの原子力行政」（1977年）5頁。

8) 原子力安全委員会・前掲注5）。

9) 原子力ジャーナリストの会・前掲注6）132頁。

安全委員会の委員には、専門的かつ大局的な見地から権威ある安全審査を行い得る者をあてるとともに、今後の情勢の推移に応じ、これを補佐するスタッフの充実強化に努めること。②原子炉設置許可以降の各段階において、関係行政機関が行う規制全般についても、原子力安全委員会が必要に応じ調査審議を行うものとする。③安全研究の推進に当たり、安全審査のための基準の整備に努めること。

また、このようにして設立された原子力安全委員会の運用については、徐々に慣行が確立されていった。具体的な、ダブルチェックの運用の在り方は、原子力安全委員会「原子力安全委員会の行う原子力施設に係る安全審査等について」(1979年1月決定。1982年4月改正)において規定されることとなった。第1に、原子力安全委員会は、行政庁の行う安全規制について科学技術に基づいた客観的立場から審議するとともに、それぞれの行政庁の安全規制を統一的に評価するという基本的役割が示された。また、その際必要に応じ、日本原子力研究所等の研究機関の機能を活用することとされた。第2に、炉規制法に基づき設置許可等に係る基準の適用に関し、原子力安全委員会が意見を求められた場合は、行政庁から提出される安全審査書案等について審査指針等に照らし総合的に審査するが、その際特に、①既に設置許可等の行われた施設と異なる基本設計の採用、②新しい技術上の基準又は実験研究データの適用、③施設の設置される場所に係る固有の立地条件と施設との関連、等に関する安全上の重要事項を中心に審査することとされた。第3に、また実用発電用原子炉等主要原子力施設の設置の許可等に係る審査に当たっては、現地調査、公開ヒアリング等により、地元の状況、地元住民の意見を把握し、これを参照することとされた。これは、科学技術に基づいた客観的な立場からの審議という役割とは次元の若干異なる地元におけるコミュニケーションに関わる役割

を原子力安全委員会が引き受けたことを示している。ただし、この点は、審査において考慮する科学的観点として施設固有の安全性問題を明示し、第二次公開ヒアリングの場をこのような施設固有の安全性に関する情報を得る場として位置づけることで、整合化を図っている。第4に、後続規制についても、必要に応じ、炉規制法の設計及び工事の方法の認可及びこれに相当する規制以降の段階で所管行政庁が確認すべき重要事項を摘出し、所管行政庁に連絡するとともに、その処理方針に関し所管行政庁より報告を受け、これについて審議を行い、その結果を所管行政庁に連絡する、といった規定を置くことによって、一定の関与を確保した。

3 第3期(1999年以降)

1999年9月に発生したJCO臨界事故の事故調査委員会報告では、①安全規制当局の陣容の強化充実、②原子力安全委員会の独立性の強化と事務局の抜本的強化と幅広い分野の専門家集団の確保、③審査指針類の総合的な整備と多重補完的安全規制体制の有効的発揮、④規制行政庁、原子力安全委員会の時代や社会の要請への対応と自己点検、が提起された。これを受けて、原子力安全委員会は、「原子力の安全確保に関する当面の施策について」(1999年11月決定)において、①基本設計の審査において運転管理に関する分野の専門家を加えるとともに、②運転段階においては、保安規定の遵守状況、定期検査の実施状況等について行政庁より報告を受け、現地調査を含めた確認により把握する、といった方針が示された。

原子力安全委員会の事務局に関しては、2000年4月より、それまでの科学技術庁原子力安全局を中心とする事務局体制を改め、専任の事務局機能を総理府に移管・整備することとなった。これは、2001年の内閣府への移行までの過渡的な体制であったが、職員を増

10) 原子力安全委員会・前掲注5)。

員し、外部の幅広い専門家を技術参与として配置するなど、事務局の専門的調査能力の向上を図った。また、建設・運転段階での安全確保対策が適切になされていることを確認するため、設置許可後の後続規制について、現地調査を含めた確認により把握する規制調査を新たに実施することとした。試行的な調査を基礎に「原子力安全委員会の当面の規制調査の実施方針について」（2000年6月決定）を定め、以後、規制調査を本格的に実施することとなった。

なお、1999年11月初旬の時点では、自由民主党の行政改革推進本部において、原子力安全委員会を3条機関化する動きもあったが¹¹⁾、実現はしなかった。

さらに、2001年の中央省庁再編により、実用発電炉・研究開発段階の炉の規制及び核燃料施設等の規制は経済産業大臣が所掌することとされた。ただし、実用船用炉の規制は国土交通大臣が運輸大臣から、試験研究炉の規制は文部科学大臣が内閣総理大臣（科学技術庁長官）から引き継ぐこととなった。また、総理府廃止・内閣府設置に伴い、原子力安全委員会は原子力委員会とともに内閣府に所属することとなり、原子力安全委員会は内閣府内に独立の事務局を有することとなった。

経済産業省内の組織体制も再編された。原子力安全・保安院が、経済産業省の一機関（法令上の位置付けは「資源エネルギー庁の特別の機関」として、中央省庁再編の際に新設された。原子力安全行政は、経済産業省内ではあるが、原子力の安全・保安行政を担当する組織に一定の「独立性」を持たせ、使命と責任を明確化することを目的としたものであったと評価することができる¹²⁾。

省庁再編の結果、原子力安全委員会が各省と同等の総理府から各省より格上の内閣府に移管され、独立の事務局を有するに至り、独立性は高まったと言えよう。ただし、当初の

原子力委員会設置法3条（決定の尊重）は、第2期に入る際の1978年の法改正では同文で原子力委員会及び原子力安全委員会設置法23条に移されたが、中央省庁再編に伴う行政改革によって1999年法改正において削除された。行政改革の一環として、尊重義務規定を有する審議会から一律に尊重義務規定が削除されたようである。

後続規制に対する原子力安全委員会の関与は、第2期以来萌芽が見られたが、JCO臨界事故を受けた第3期において「規制調査」として制度化された。以後、様々な事故等への対応を通して、規制調査の制度・運用は展開していく。2002年の東京電力検査記録改ざん事件に対して、2002年10月28日、原子力安全委員会は発足以来初めて、原子力委員会及び原子力安全委員会設置法24条に基づく「原子力安全の信頼の回復に関する勧告」を、内閣総理大臣を通じて経済産業大臣に対して行った。勧告では、①国と事業者の責任分担の明確化、②運転段階の安全を重視した規制制度の整備、③情報公開と透明性の向上、の3点に関する対策を講ずることを求めた。そして、上記②の課題への対応として、2002年の炉規制法改正により、規制行政は許可以降の規制（後続規制）の実施状況を定期的に原子力安全委員会に報告することが義務付けられた（72条の3）。また、規制行政からの報告を受けて、原子力安全委員会が調査を行う際に、原子力事業者及び保守点検事業者がこれに協力することも義務付けられた。

この法律改正を受けて、原子力安全委員会は、2002年12月に「電気事業法及び核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律並びに原子力委員会及び原子力安全委員会設置法の改正に伴う原子力安全委員会の機能強化について」を決定し、規制行政が行う安全規制に対する監視・監査機能を強化することとした。また、2003年3月に規制行政

11) 北山俊哉「原子力監督体制の刷新」真淵勝 = 北山俊哉編『政界再編時の政策過程』（慈学社出版、2008年）132頁。

12) 鈴木達治郎ほか「安全規制における『独立性』と社会的信頼——米国原子力規制委員会を素材として」社会技術研究論文集第4巻（2006年）166頁。

庁による後続規制に対する監視・監査機能を強化することを内容とする新たな「規制調査の実施方針」を決定した。この実施方針においては、今後の規制調査は「国と事業者の責任が明確化され、科学的、技術的に合理的であり、かつ、透明性が確保された後続規制の制度が整備され、実効的に運用されること」を達成目標として、「規制行政庁が行う後続規制活動が適正かどうかを監視・監査し、不断の改善・向上を促す」ことを目的として実施することとされた¹³⁾。

II 課題と今後の選択肢

以上のような展開を遂げてきた原子力安全規制体制と原子力安全委員会の課題として、以下では、安全規制の独立性確保の在り方、ダブルチェックの再検討、コミュニケーションによる社会的信頼の確保機能の明示化、監査的機能の確保、専門的能力の確保の5点について整理しておきたい。その際、今後の制度的選択肢についても触れることとする。

1 安全規制の独立性確保の在り方

一般的に、現代の原子力安全規制においては、例えばIAEA安全基準において、推進からの規制の実質的独立 (effectively independent) が求められている¹⁴⁾。

日本では、第2期において省庁ごとに規制と推進の一体化が図られ、その上で安全規制に関して原子力安全委員会がダブルチェックや後続規制の監査型チェックを担うという形態が採られてきた。その後、第3期においては、経済産業省の中で、原子力安全・保安院が資源エネルギー庁の特別な機関として位置付けられ、一定の独立性を確保するという形

態も採られた。その結果、開発推進をも担う省庁の中で原子力安全・保安院が一定の独立性を保つとともに¹⁵⁾、さらに原子力安全委員会が独立性を保つという独特の形態を採ることとなった。

原子力安全・保安院の経済産業省内での独立性の確保については、最終的には開発推進をも担当する大臣の指揮の下に置かれるので不十分なのではないかという議論がある。他方、資源エネルギー庁や本省の技術標準化戦略の担当者等の観点からは、原子力安全・保安院の技術基準策定は産業政策の観点が欠けており、安全の観点のみが優越しており、その意味では過度の独立性を持っているという指摘もある。

前者の経済産業省内での独立性の確保では不十分であるという立場を採った場合、経済産業省の外部に独立機関を設置することになる。その場合、一定の明確な行政権限を持つ必要があるため、委員会形式を採るのであれば、国家行政組織法上の3条委員会あるいは公正取引委員会のような内閣府外局委員会¹⁶⁾という方式を採る必要が出てくる。あるいは、委員会形式を採らずに、開発推進担当大臣ではない大臣が指揮する内閣府あるいは省庁の下に、局あるいは庁として設置するという方法もあり得る。財政と金融の分離のために内閣府の下に金融庁を設置した方式、あるいは最近の消費者庁の方式が参照例となろう。このような方式は、歴史的には、国会による承認人事による民主的コントロールという観点もあり、採られてこなかったが、規制の実施の迅速性や実効性を考慮した場合、今後の制度選択肢としてはあり得ると思われる。

なお、3条委員会といった行政委員会の活用については、議院内閣制の下で過度の独立性

13) 原子力安全委員会『原子力安全白書〔平成14年〕』(2002年)。

14) IAEA, *IAEA Safety Standards Series: Legal and Governmental Infrastructure for Nuclear, Radiation, Radioactive Waste and Transport Policy No. GS-R-1*, 2000, p. 3.

15) 原子力安全・保安院の実質的独立性については、IAEAのIRRS(統合的規制レビューサービス)において、法制上より明確にすべきであるという意見が示されている。IAEA, *Integrated Regulatory Review Service (IRRS) to Japan (IAEA-NSSI-IRRS-2007/01)*, 2007, p. 13.

16) 伊藤・前掲注4)263頁~265頁。

をもたらすとして忌避されてきたという面がある。確かに、内閣への政治権力の一元化によるアカウントビリティーの確保という観点から言えば、3条委員会や内閣府外局委員会といった行政委員会の活用にはマイナス面があるが、規制システム改革あるいは規制行政の「ルール化」という観点からは、公正取引委員会のような行政委員会の活用もあり得る選択肢となる¹⁷⁾。また、最近では、2008年10月1日に、従来の8条機関であった航空・鉄道事故調査委員会と海難審判庁（懲戒機能以外の部分）を統合して、国土交通省に3条機関として運輸安全委員会が発足したという例もある。

このような独立性確保の在り方に関する制度についての選択肢を検討するためには、委員の超党派性が確保されている独立行政委員会である米国のNRC（原子力規制委員会）といった制度選択肢¹⁸⁾に加えて、欧州の制度選択肢を検討することが有用であろう。例えば、フランスでは、2006年6月に成立した「原子力安全及び透明性に関する法律」により、独立性の高いASN（原子力安全規制機関）が置かれている。ASNは大統領府の下に設置され、大統領任命3名、両院議長任命各1名の、計5名のコミッショナーの下で運営されており、関係省庁や産業界からの距離を保っている¹⁹⁾。イギリスでは、HSC（衛生安全委員会）の下にHSE（衛生安全局）が置かれ、原子力安全や化学プロセス安全を含む様々な分野の安全規制が一元的に実施されており、HSCは、エネルギーを担当していた旧貿易産業省担当大臣ではなく雇用年金大臣に主として報告していた²⁰⁾。また、フィンランドでは、

原子力安全規制機関であるSTUK（放射線・原子力安全庁）は、予算・人事といった組織面では原子力発電を管轄する雇用・経済省（建設許可・事業許可はSTUKの承認の下にここが出す）ではなく、社会問題・保健省の下にある²¹⁾。さらに、STUKの長が大統領による終身指名であることによって独立性が強化されている。また、米国と同様、フィンランドにおいても事業者からの料金によって安全規制の財源を維持しているが、現在ではこの財源が国庫を経由せず直接STUKに配分されることによって、原子力安全規制の財政的独立性が補強されている²²⁾。

2 ダブルチェックの再検討

原子力安全委員会「原子力安全委員会の行う原子力施設に係る安全審査等について」（1979年1月決定。1982年4月改正）において、炉規制法に基づき設置許可等に係る基準の適用に関して原子力安全委員会が意見を求められた場合には、既に設置許可等の行われた施設と異なる基本設計の採用や新しい技術上の基準又は実験研究データの適用等に注目することになっている。したがって、技術の定型化が進んだ現在では、ダブルチェックの必要性が減ってきていると言える。

また、事業許可・設置許可の審査基準として、原子力安全委員会のダブルチェック用の指針類（内規）を炉規制法に基づく政省令に位置付けし直すべきではないかの議論について言えば、炉規制法上要求されているのは、「文部科学大臣、経済産業大臣及び国土交通大臣は、第1項第4号及び第5号の政令の制定又は改廃の立案をしようとするときは、あ

17) 伊藤・前掲注4)261頁。

18) 鈴木ほか・前掲注12)161頁～168頁。

19) 2009年6月25日に実施したフランス政府ASNにおけるヒアリング調査による。

20) 大野晋＝城山英明「化学プロセスにおける安全規制の課題と今後の制度設計」社会技術研究論文集第1巻（2003年）323頁。IAEA, *Integrated Regulatory Review Service (IRRS) - Reduced Scope- to the United Kingdom (IAEA-NSSI-IRRS-2006/01)*, 2006.

21) STUK, *Finish Report on Nuclear Safety: Finish 4th report as referred to in Article 5 of the Convention on Nuclear Safety*, 2007.

22) 2009年3月30日に実施したフィンランド政府のSTUKにおけるヒアリング調査による。

らかじめ原子力委員会及び原子力安全委員会の意見を聴かなければならない」(23条3項)ということだけであるので、原子力安全委員会のダブルチェックの対象になる事項であっても、政省令等を設定することは可能である。現時点では、詳細な安全審査指針を原子力安全委員会が設定し、それらに即して審査を行うという運用を行っているが、必ずしもそのようにしなければならないわけではない。審査指針は、概略的なものにするということもあり得る。

他方、政省令化に伴い、逆に、科学技術の発展に伴う柔軟な対応が阻害されるおそれもあるとの懸念もあるが、むしろ政省令の方が、明確性が確保されており、また、実際に現実を反映して頻繁に制定改正されている状況にあるとの指摘もある。

なお、このようなダブルチェックの機能や安全審査指針策定の機能は、独立性を強化された規制行政庁と原子力安全委員会が統合される場合には、統合された機関に吸収されることになる。

3 コミュニケーションによる社会的信頼の確保機能の明示化

原子力安全委員会によるダブルチェックには、単に科学的技術的知見の確実性を高めるだけではなく、重層的なコミュニケーション回路を確保することによって社会的信頼を確保するという目的もあった。狭義の技術的な観点からダブルチェックが不要だということに仮になったとしても、このような第二次公開ヒアリング等によるコミュニケーションによる社会的信頼確保の機能をどのように獲得するのかという問題が残る。

ただし、このようなコミュニケーション機能が形式的には地域独自事情に関する情報を得るためという「科学的」観点に拘束されて

きたという事情もあり、従来の原子力安全委員会が実際にこのような機能を十分に果たすことができたのかについては疑問も残る²³⁾。現実的には、非公式な制度であった立地地域の地方自治体と事業者との安全協定の運用の中でコミュニケーションによる社会的信頼の確保が図られてきたとも言える²⁴⁾。このようなコミュニケーションによる社会的信頼確保機能は、原子力安全委員会の機能としてより明示的に規定されるべきだと思われる。

また、独立性の高い規制機関を設立することは、このような社会的信頼を確保するための手段であるという面もある。ただし、独立性の高い規制機関を作ったとしても、この規制機関と改造時あるいはトラブル後の運転再開時等において安全協定の下で現在の地方自治体が有する現実的機能との調整をどのように図るのかという課題は残る。

4 監査的機能の確保

次に、原子力安全規制における監査的機能をどうするのかという問題が残る。原子力安全委員会の運用においては、後続規制に対する監査的機能は、1978年の炉規制法改正時の国会での附帯決議に見られるように、当初より意識されてきた。その後、第3期には、JCO臨界事故を踏まえ、設置許可後の後続規制について、現地調査を含めた確認により把握する規制調査を新たに実施してきた。

このような監査的機能については、原子力安全委員会に対するメーカーや事業者の調査協力義務や原子力安全委員会への地元からの独立した事実上の情報提供等により、原子力安全委員会と規制行政庁の間の緊張関係が確保されてきているという指摘もあるが、このような監査型機能の実効性はいまだに不十分であるという議論も多い。いかなる方法が有効なのか、規制調査の手法に関する具体的検

23) ただし、非公式な形でこのような機能が果たされてきた面はあるようである。例えば、一定の改修工事について原子力安全委員会が設置許可変更事項だと判断することによって、安全協定上の措置が地元地方自治体と事業者の間で可能になる場合、原子力安全委員会が非公式に安全協定に基づく措置のゲートキーパーとしての位置を保持することとなっていた。

24) 本特集所収論文である、菅原慎悦「原子力安全協定の現状と課題——自治体の役割を中心に」を参照。

討・改善が必要とされる。

なお、規制行政機関の独立性を高める場合には、このような監査機能を独立性を高めた規制行政機関の内部監査とするか、外部監査機関を残すのかの選択肢がある。

5 専門的能力の確保

規制行政庁あるいは原子力安全委員会における能力の確保は一貫した課題であった。第2期において、安全規制権限が開発推進を担う各省庁に一義的にゆだねられたのも、一定の能力・注意力を確保するという意図であった。そして、第3期における省庁再編の結果、経済産業省の原子力安全・保安院は強化され、その下に公益法人等からも機能を吸い上げた独立行政法人・原子力安全基盤機構が設置された。また、原子力安全委員会についても、第3期のJCO臨界事故以降は実際に事務局機能がかなり強化されてきた。事務局が総理府、その後、内閣府に置かれたことにより、その独立性も強化された（ただし、その結果、現場から切り離されたという側面もある）。

しかし、原子力安全・保安院、原子力安全基盤機構、原子力安全委員会の各々が人材育成の課題を抱えている。例えば、原子力安全・保安院、原子力安全基盤機構は、第3期の省庁再編以降、メーカー等から多くの専門家を中途採用したが、これらのメーカーの専門家をいかに規制の専門家に育て上げるのか、また、世代の偏りをいかに補正するのかという課題を抱えている。原子力安全委員会も、第3期以降多くの技術参与を採用してきたが、このような技術参与にどのような役割を期待するのかをめぐっては試行錯誤がみられる。他方、文部科学省においては、原子力行政の役割が縮小しているため、継続的な人材育成はより厳しくなっている。

さらに、基本的問題として、行政改革の下で総資源量が限られる中で、第1次的に安全

規制を担う原子力安全・保安院、原子力安全基盤機構とダブルチェック等を担う原子力安全委員会という2セットの安全規制行政機関を抱えることが果たして資源配分として妥当であるのか、という問題も出てくる。これは、原子力安全委員会あるいはその下の審査会と原子力安全・保安院に関わる審議会のメンバーの相互独立性を確保するという運用上の試みが、専門家が限られていることから現実的に限界に遭遇せざるを得ないという事態の中にも垣間見られる²⁵⁾。このような状況の中で、効率的な能力育成やキャリアの確保を考えると、人材の一体的運用のメリットを指摘せざるを得ない。このような一体的運用は、独立性を強化した規制機関が原子力安全委員会と統合された場合には実現されるが、統合されない場合にも工夫の余地はあろう。

なお、実質的には、規制人材の被規制主体からの実質的独立性をどのように確保するのかという課題が残る。米国においては原子力潜水艦を利用する海軍が電力事業者とは別の専門的人材の供給源として大きな役割を果たしてきた²⁶⁾。日本でも、旧科学技術庁の下の研究開発機関はそのような機能を一定程度果たしてきたが、これらの機関は相対的に小さく、かつ、縮小傾向にある。

また、専門的能力の確保に関しては、これを行政機関の中に維持すべきか、あるいは、外部の規制支援機関を含めて維持すればいいのかという点に関しても意見の違いが見られる。米国のNRCやフィンランドのSTUKは行政機関内に一定の専門的能力を維持することを重視している。他方、現状のフランスや日本は、行政機関に加えて、多くを規制支援機関に依存している。

25) この点に関する最近の議論として、原子力安全委員会に設置された「安全審査における専門性・中立性・透明性に関する懇談会」における議論がある。

26) 鈴木ほか・前掲注12)162頁、167頁。