

日本の原子力規制機関の独立性と透明性に関する評価

—IAEA 安全基準に照らして—

大 島 堅 一

Assessment of the Independence and Transparency of Japan's Nuclear Regulatory Agencies : Based on IAEA Safety Standards

要 旨

本稿は、日本の原子力規制機関（原子力規制委員会、原子力規制庁）を IAEA 安全基準に依拠して独立性と透明性の観点から評価した。次の2点が明らかになった。

第1に、独立性の面では、「他の政府機関からの独立性」「利害関係者・被規制者からの独立性」「政府、公衆に対する説明責任」「十分な能力、力量の確保と配置」「単一の規制機関、または他の機関との間の責任ラインの明確化」「外部専門家の協力と利益相反の排除」の項目で問題点がいくつか見いだされる。

第2に、透明性の観点からは、「規則の明瞭性、予測可能性、透明性、一貫性」、「公衆、利害関係者との間のコミュニケーション」で問題点がある。

キーワード

原子力規制機関、原子力規制委員会、原子力規制庁、独立性、透明性

Abstract

This paper evaluates Japan's nuclear regulatory agencies (Nuclear Regulation Authority and The Secretariat of the Nuclear Regulation Authority) from the perspective of independence and transparency based on IAEA standards. We found the following two points.

First, in terms of independence, some problems are found in the areas of "independence from other government agencies," "independence from stakeholders and regulated parties," "accountability to the government and the public," "securing and deploying sufficient capacity and competence," "clarifying lines of responsibility between a single regulatory agency or other agencies," and "cooperation of outside experts and eliminating conflicts of interest". Secondly, from the perspective of transparency, the following issues are found.

Second, in terms of transparency, problems are found in the areas of "clarity, predictability, transparency, and consistency of rules" and "communication with the public and stakeholders".

Keywords

nuclear regulatory agencies, Nuclear Regulation Authority, The Secretariat of the Nuclear Regulation Authority, independency, transparency

I はじめに

本稿の目的は、日本の原子力規制機関（原子力規制委員会、原子力規制庁、以下それぞれ規制委員会、規制庁）を独立性、透明性の観点から評価することにある。

原子力利用を進める限り、安全は常に担保される必要がある。その基礎となるのが原子力規制である。そこで本稿では、後述する IAEA 安全基準を国際的な標準の一つとしてとらえた上で、IAEA 安全基準における独立性、透明性に関する項目を再検討して指標とし、日本の現在の規制機関をこの指標を用いて分析する。今後、これを基礎に東アジア地域の原子力規制機関の国際比較につなげることにする。

以下では、IAEA 安全基準において原子力規制機関に求められている独立性と透明性の内容を検討したうえで、日本の規制機関を分析、評価することにしたい。独立性と透明性は、国会事故調報告書で示された「新しい規制組織の要件」（東京電力福島原子力発電所事故調査委員会・2012, 21-22頁）にもあげられている。本稿は、日本の規制機関が現時点でどの程度、独立性、透明性を持ち得ているのか、また、どの点で改善が必要なのか、についても提示する。

II IAEA 安全基準

原子力規制委員会設置法（以下、設置法）第1条には、規制委員会の目的として「……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、……」と定められている。ここで「国際的な基準」とは、IAEA 安全基準が含まれているとみるのが自然である。

IAEA は原子力開発を進める国のほとんどが加盟している（台湾は加盟が認められていない）。IAEA 安全基準は、加盟各国が遵守する義務はなく法的拘束力がない。とはいえ、IAEA 安全基準は、各国規制当局の意見を集約

しながら定められていることから、国際的な最大公約数的意味合いをもっている。

IAEA の原子力安全基準の設定に関する権限は IAEA 憲章第3条A(6)項に規定されており、これに基づき IAEA は1996年以来安全基準を階層化、再構成を図っている。

IAEA 安全基準は図1にあるように3層構造となっている。上位に「安全原則」(Safety Fundamentals)、中位に「安全要件」(Safety Requirements)、下位に「安全指針」(Safety Guides)がある。安全要件には一般安全要件 (General Safety Requirements) と個別安全要件 (Specific Safety Requirements) がある¹⁾。また、安全指針には一般安全指針 (General Safety Guides) と個別安全指針 (Specific Safety Guides) がある。これらの文書草案や文書策定計画書 (DPP: Document Preparation Profile) は、4つの安全基準委員会 (SSCs: Safety Standards Committees) で専門領域に応じて審査されている。4つの委員会とは、放射線安全基準委員会 (RASSC)、原子力安全基準委員会 (NUSSC)、廃棄物安全基準委員会 (WASSC)、輸送安全基準委員会 (TRANSSC) である。

東京電力福島第一原子力発電所事故（以下、福島原発事故）後、2011年9月の IAEA 総会で原子力安全に関する行動計画が採択され、その後、IAEA において既存の安全要件（中位要件）の再評価が行われた。その結果、包括的要件（450件）については不足がないとされた。反面、31件の要件の追加と20件の要件の強化が必要とされた。これらについては、DS462 として文書策定計画書が一括して提案された。その後、DS463～DS467 として安全要件の部分的な改訂作業が進められてきた。本稿で用いる GSR Part 1（安全上の政府、法律及び規制の枠組み）はこれに含まれている。（石森・立川・2014, 106頁）。

規制機関の独立性、透明性については、General Safety Requirements（一般安全要件）の Part 1「安全上の政府、法律及び規制の枠組み」(Governmental, Legal and Regulatory Framework for Safety²⁾) (International

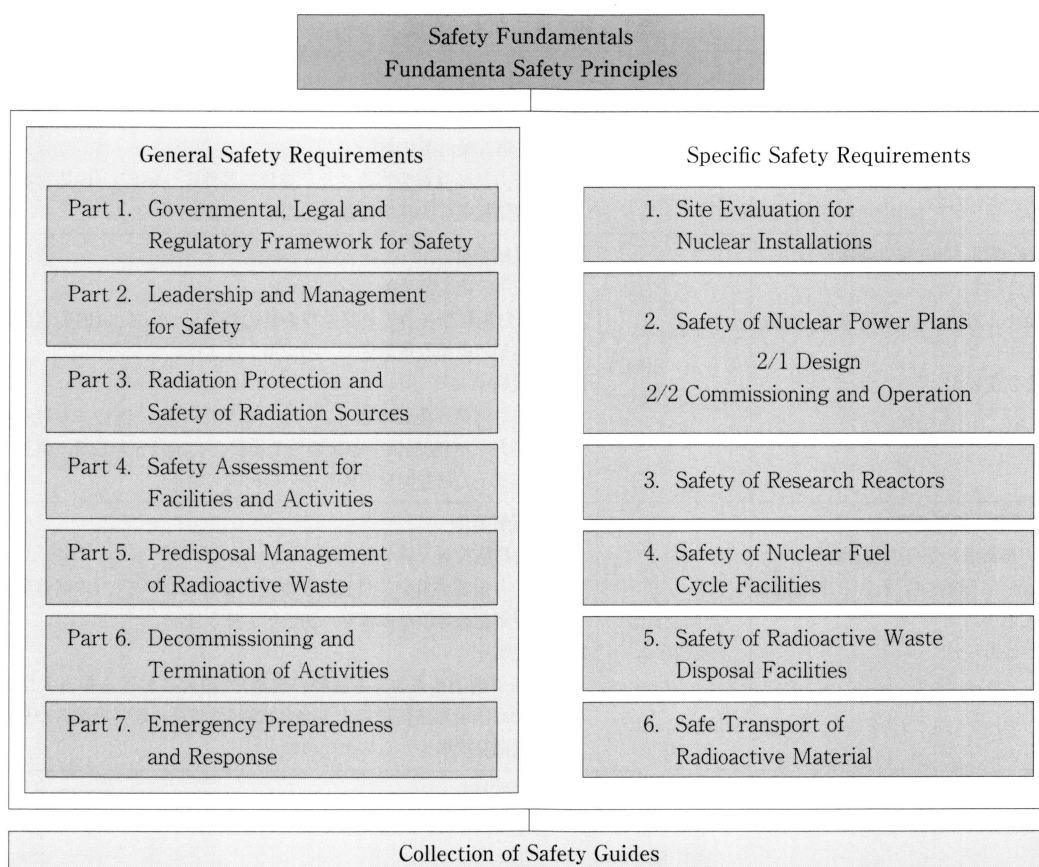


FIG. 1. The long term structure of the IAEA Safety Standards Series.

図1 IAEA 安全基準の構造

出典：International Atomic Energy Agency (2018, p.x)

Atomic Energy Agency・2016, 以下 GSR Part 1 (Rev. 1) の「政府の責任と機能 (Responsibilities and Functions of the Government)」の「要件4：規制機関の独立性 (Requirement 4: Independence of the Regulatory body (2.7-2.13))」と、「4. 規制機関の責任と機能 (Responsibilities and Functions of the Regulatory Body (4.1-4.3))」のうちの「要件17：規制機能のパフォーマンスにおける効果的独立性 (Effective independence in the performance of regulatory functions (4.6-4.10))」に記載されている。

そして、IAEA は、GSR Part 1 (Rev. 1) の要件を満たすうえで必要な「推奨」(recommendation) をとして、Safety Guide (安全指針) の GSG-12 (IAEA, 2018) を作成している。この GSG-12 で書かれていることが IAEA が示す規制機関の標準的なあり方であると言える³⁾。規制機関の独立性については GSG-12 の

2. 「規制機関の一般的特徴 (General Characteristics of a Regulatory Body)」の2.3~2.19, 透明性については「開放性, 透明性, 一貫性 (Openness, Transparency and Consistency)」(2.25-2.27) で規定されている。

以上の GSR Part 1 (Rev. 1) と GSG-12 の内容を独立性, 透明性の観点から区分すると, 表2の1列目にあるように, 独立性については10項目, 透明性については2項目に整理できる。Ⅲでは, それぞれの項目の内容について述べた上で, 日本の規制機関についての評価を行う。

Ⅲ 独立性についての評価

1. 政治的独立性

政治的独立性については GSR Part 1 (Rev. 1), 2.7, 2.8-(c)(d), 4.6, GSG-12, 2.4, 2.6 に関連した記述がある。もっとも明瞭なのは GSR Part 1 (Rev. 1) の2.8-(e) で, 規制機関が行うこ

表1 独立性に関する評価

項目	評価	根拠
①政治的独立性 (GSR Part 1 (Rev. 1), 2.7, 2.8-(c)(e), 4.6) (GSG-12, 2.4 (外部からの圧力), 2.6)	○	原子力規制委員 ・設置法第5条, 第7条 ・「原子力規制委員会委員長及び委員の要件について」(内閣官房原子力安全規制組織等改革準備室, 2012年7月3日)
②他の政府機関(特に推進機関)からの独立性 (GSR Part 1 (Rev. 1), 2.7, 2.8-(c)(d), 2.11, 4.6) (GSG-12, 2.3, 2.6)	○ (ノーリターンルール, 出向の禁止について×)	原子力規制委員 ・設置法第5条, 第7条 ・「原子力規制委員会委員長及び委員の要件について」(内閣官房原子力安全規制組織等改革準備室, 2012年7月3日) 原子力規制庁 ・設置法附則第6条五の2(ノーリターンルール), 国会における担当大臣の答弁(第180回国会参議院環境委員会会議録5号42頁, 電気事業者や日本原子力研究開発機構等からの出向の禁止)
③利害関係者・被規制者(原子力事業者)からの独立性 (GSR Part 1 (Rev. 1), 2.7, 2.8-(c)(d), 2.10, 4.6, 4.9) (GSG-12, 2.3)	規制委員○ 規制庁△	原子力規制委員 ・設置法第5条, 第7条 ・「原子力規制委員会委員長及び委員の要件について」(内閣官房原子力安全規制組織等改革準備室, 2012年7月3日) 原子力規制庁 ・設置法附則第6条3(再就職の規制), 国会における担当大臣の答弁(第180回国会参議院環境委員会会議録5号42頁, 電気事業者や日本原子力研究開発機構等からの出向の禁止)
④政府, 公衆に対する説明責任 (GSG-12, 2.7)	形式的には○ ／実質的には×	・設置法第24条 ・行政手続法第38~45条
⑤規制機関の設立・維持, 施設及び活動の規制管理のための法的権限を付与。 (GSR Part 1 (Rev. 1), 2.8-(e), 2.13, 4.10) (GSG-12, 2.8, 2.9)	○	・設置法第4条(所掌事務) ・設置法第23条(原子力事故調査)
⑥十分な財源の確保と配分 (GSR Part 1 (Rev. 1), 2.8-(b)) (GSG-12, 2.11, 2.12, 2.13, 2.14)	○	・設置法第6条の五 ・毎年度の予算措置
⑦十分な能力, 力量の確保と配置 (GSR Part 1 (Rev. 1), 2.8-(a), 4.6) (GSG-12, 2.8, 2.15, 2.17)	×	・設置法第6条1の一
⑧単一の規制機関, または他の機関との間の責任ラインの明確化 (GSR Part 1 (Rev. 1), 2.8-(c), 2.12) (GSG-12, 2.10)	○ (原子力施設について) × (事故後の汚染について)	・設置法第4条 ・原子力災害特別措置法(第6条の二, 第15~17条等)
⑨外部専門家の協力と利益相反の排除 (GSR Part 1 (Rev. 1), 4.8) (GSG-12, 2.16)	△	・「原子力規制委員会が原子炉安全専門審査会及び核燃料安全専門審査会の審査委員等の任命を行うに当たっての透明性・中立性を確保するための要件等について」(原規技発1402051号(2014年2月5日, 原子力規制委員会決定), 原規技発14041613号(2014年4月16日, 原子力規制委員会決定), 原規技発1711224号(2017年11月22日, 原子力規制委員会決定), 原規技発1906201号(2019年6月20日, 原子力規制委員会決定))
⑩監査, ピアレビュー, 国際的専門家との協力(韓国パートのその他) (GSR Part 1 (Rev. 1), 2.8-(g)) (GSG-12, 2.19)	○	・設置法第1条, 第4条 ・IAEAのIRRS(総合規制評価サービス)(2016年, 2020年)を受け入れ。この勧告・提言に基づき活動内容, 規制の見直し, 関連法制の改正。 ・国際アドバイザーと意見交換

出典:筆者作成

表 2 透明性に関する評価

項目	評価	根拠
①規則の明瞭性, 予測可能性, 透明性, 一貫性 (GSG-12, 2.25, 2.27)	×	<ul style="list-style-type: none"> 規則が基本方針や性能水準を示すのみで、具体的内容は民間規格に委ねられている。 「主要原子力施設設置者（被規制者）の原子力部門の責任者との意見交換会」で被規制者から要望がでていない。
②公衆, 利害関係者との間のコミュニケーション (GSG-12, 2.18, 2.26)	利害関係者 ○ 公衆 ×	<p>利害関係者</p> <ul style="list-style-type: none"> 被規制者（原子力部門の責任者、実務担当者）の間の意見交換を実施⁴⁾。 <p>公衆</p> <ul style="list-style-type: none"> 行政手続法第38～45条に基づく意見募集（パブリックコメント）を随時実施。 福島県内の自治体、原子力発電所立地自治体の関係者との間での意見交換⁵⁾。またリアルタイム線量測定システムの配置見直しに関する住民説明会⁶⁾を実施。 公衆との間のコミュニケーションは行われていない。

出典：筆者作成

ととして「(d) 政治的状況, 経済的状況, 又は政府機関, 権限を有する者, その他の組織からの圧力に影響されないこと」とある。

設置法においては「原子力規制委員会の委員長及び委員は、独立してその職権を行う」とされている。この点から、法律で委員長と委員は独立するよう決められている。また、設置法第2条で「国家行政組織法（昭和二十三年法律第二百十号）第三条第二項の規定に基づいて、環境省の外局として、原子力規制委員会を設置する」とある。つまり規制委員会は国家行政組織法上のいわゆる三条委員会であり政府内での独立性が高い。設置法案審議過程で、法案提案側である田中和徳参議院環境委員長代理が「三条委員会という政治から独立した組織をつくる」としている点からも、政治的独立性を確保することが立法趣旨にもなっている。

委員長及び委員は「両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命」する。委員の任命にあたって国会同意が必要であり、かつ、原子力規制委員長については、人事院人事官、会計検査院検査官、公正取引委員会委員長、日本銀行総裁及び副総裁と並んで、両議院の議員運営委員会です信聴取と質疑が行われることから、政権与党が規制委員会委員長を恣意的に選ぶことは困難である。政治的関与は委員の任命時にほぼ限定され（原田・2018, 2頁）、一旦任命されれば規制の内容について政治的関与ができなくなっている。

以上のことから、規制委員会の人事や決定にあたっての政治的独立性は制度上確保されていると考えられる。

なお、IAEA 安全基準が、規制機関ないし規制機関の決定の政治性という視点が欠落していることをここでは付記しておきたい。確かに原子力規制委員、委員長の選任において政治からの独立性は確保されている。一方、福島原発事故後、規制機関とのかかわりにおいて政治的論争点となっているのは原子力発電所の再稼働である。政府（2012年暮れに発足した自公政権）や電力会社は事故後も原発再稼働を進めている。そのため規制機関による規制基準適合性の判断が、事実上、原子力発電所の再稼働を意味するようになってきている。それゆえ規制委員会の決定が原子力推進行政の決定としても通用する状況にある（原田・2018, 2頁）。つまり、規制機関の決定が政治性を持ってしまっているという現状がある以上、規制機関自体が政治性を持つことは排除できていないと言えるだろう。

2. 他の政府機関（特に推進機関）からの独立性

他の政府機関からの独立性については GSR Part 1 (Rev. 1), 2.7, 2.8-(c)(d), 2.11, 4.6, GSG-12, 2.3, 2.6 に関連した記述がある。この点に関して GSR Part 1 (Rev. 1) 2.11 には「政府の省庁が、許可された施設を運営する、又は許可された活動を行う許可された当事者である場合、

規制機関は、許可された当事者から分離され、事実上独立していなければならない。」とある。また、GSG-12, 2.3には「規制機関の独立性の必要性は、(中略)、原子力技術の推進者と規制機関を分離することに関するものである。規制の独立性が必要な第一の理由は、安全性と相反する利害関係者からの不当な圧力なしに、規制の判断と強制措置が行えるようにするためである。さらに、規制機関が公衆から信頼されるかどうかは、規制機関が規制対象組織から独立しているか、また原子力技術を推進する他の政府機関や業界団体から独立していると評価されるかにかかっている。」とある。

日本原子力研究開発機構は研究炉 JPR-3, NSRR と廃止措置中のもんじゅを所有している。日本原子力研究開発機構は日本原子力研究所と動力炉核燃料開発事業団の流れをくむもので、文部科学省、経済産業省とのかかわりが深い。したがって、文部科学省、経済産業省は原子力を推進する省庁であり、したがって、これらからの独立性が確保されている必要がある。設置法案審議過程においても、これらの原子力推進省庁からの独立が重要論点になった。

この点に関して、設置法第1条で「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」と定め、推進と規制が一体にならないことが規制委員会の目的の一つとされている。また、設置法第1条、第2条で規制委員会の高い独立性が確保されていることから、「他の政府機関(特に推進機関)からの独立性」も同様に確保されていると考えることができる。これは、設置法案審議中に、提案者である生方幸夫議員(参議院環境委員会委員長代理)が、「原子力を推進する経済産業省に原子力安全・保安院が属するなど、規制機関の独立性が欠如していたこと」が日本の原子力行政の問題点であることを指摘していることから、立法意思もはっきりしている。

加えて設置法附則第15条により原子炉等規制法が改正され、改正前には経済産業大臣が規制基準を定めるとしていたところ、原子力規制委員会規則が規制基準を定めるようになった。つ

まり規制権限は経済産業大臣から完全に規制委員会に移った。筆者らが行った前規制委員からの聞き取りによれば、他省庁からの干渉や圧力は全くなかったという。したがって、原子力規制を実施するにあたって他の政府機関からの独立は確立していると考えられる。

ただし、原子力規制委員会委員長及び委員の欠格要件には推進省庁出身者であることが含まれていない(内閣官房原子力安全規制組織等改革準備室・2012)。これは規制庁職員に関するルールとは異なっている。

推進省庁との関連で法案審議中に重点的に議論されたものは規制庁職員のノーリターンルールである。これら进行评估するためには立法趣旨と現実の制度や運用との間の差異を認識する必要がある。

規制庁に関しては設置法第6条五の2で「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、この法律の施行後五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られる場合は、この限りでない。」とする、いわゆるノーリターンルールが定められている。また、同3で「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から、その職務の執行の公正さに対する国民の疑惑又は不信を招くような再就職を規制することとする」とし再就職の制限が定められている。

ノーリターンルールとは、原子力推進省庁出身の職員が、政府内の配置転換によって元の原子力推進省庁に戻ることを禁ずるものである。これについては設置法案審議過程で、何をもって「原子力利用の推進に係る事務を所掌する行政組織」というのかという点について詳しい審議が行われた。

2012年6月18日の参議院環境委員会では、水野議員の「原子力利用の推進に係る事務を所掌

する行政組織って、定義何ですか、これ。どこを指してるんですか。」との質問に対し、細野環境大臣が「従来の経済産業省、そして文部科学省ということでございます。」と答えている。さらに水野議員は「じゃ、経済産業省だとした場合に、経済産業省、さっきもちょっとその議論ありました。経済産業省のエネ庁に戻るの駄目というのは当然分かりますけれども、例えば中小企業庁とか貿易の担当とか、これはいいんですか。」と質問している。これに対して枝野経産大臣が「法律上は、五年間の経過措置を除けば駄目です。」と答え、この答弁でよいかとの問いに対して、環境委員会委員長で設置法の最終提案者の生方議員も「はい、結構です。」と答えている。

このやりとりからすれば、ノーリターンルールは、経済産業省、文部科学省内のいずれの部局でも適用されるというのが設置法の趣旨であると判断できる。

一方、2012年6月20日の参議院環境委員会における環境委員会委員長代理の大谷議員は、「ノーリターン適用、不適用を考えると、法解釈上、ここの局はいいけれどもここの局は駄目だというようなことはなかなかこの場では規定できないのかな、しかしながら、何らかの形で答えを規制委員会が出して頂けるように、立法府側の意思としてはここで表明することはできるのかなというふうに思っています。」と述べている。以上のことから、ノーリターンルールの対象が経済産業省、文部科学省であるという説明（環境委員会委員長、環境大臣、経産大臣）と、どの局が該当するかは規制委員会で決めるとする説明（環境委員長代理）とでずれが生じている。とはいえ、最終提案者が環境委員会委員長であったことから、前者であるとみるのが妥当のように考えられる。

この件に関して、規制委員会は2015年9月30日に「原子力規制委員会設置法附則第6条第2項の運用方針について」（以下、運用方針）を決定した。運用方針の内容は、原子力を直接扱っている部局⁷⁾でなければ推進省庁である経産省、文科省に戻る事が可能とするものである。ただし運用方針で、指定職については原子

力に関連する部局でなくても戻ることができないとしている。とはいえ、指定職は、長官（1人）、次長（1人）、核物質・放射線総括審議官（1人）、審議官（1人）、原子力規制技監（1人）、緊急事態対策監（1人）、審議官（3人）、部長（1人）に限るものであり、大部分の職員は元の官庁に戻る事が可能である。

運用方針では、元規制庁職員で、原子力利用の推進と無関係な部署に配置転換された者について、その後の人事異動においても、相当の期間、原子力利用推進部局に配置転換させないよう関係機関において配置転換することが必要とも定められている。とはいえ、この規定が、経済産業省、文部科学省、内閣府においてどのような扱いがされるか明確ではない。また「相当の期間」がどの程度かについても不明瞭である。

この決定について、元経済産業省官僚であった古賀茂明は「経産省に戻ることを認めれば、規制庁で働く間、戻った後のことを考えて、誰でも経産省のために働く。ノーリターン・ルールの意味はなくなってしまった。」（古賀・2015）と述べている。

以上のことからすれば、国会での審議過程で説明されたものとは異なり、規制庁職員のノーリターンルールは骨抜きにされ、規制庁職員のほとんどが規制庁から原子力推進省庁に戻る事ができる。また、原子力推進部局に戻る事も可能である。したがって、直接的にはないとはいえ、規制庁職員自身の職務に多少なりとも影響する可能性が残されたといえる。

3. 利害関係者・被規制者からの独立性

利害関係者・被規制者からの独立性については GSR Part 1 (Rev. 1), 2.7, 2.8-(c)(d), 2.11, 4.6, GSG-12, 2.3, 2.6 に関連した記述がある。特に GSG-12, 2.3 で「規制機関が公衆から信頼されるかどうかは、規制機関が規制対象組織から独立しているか、また原子力技術を推進する他の政府機関や業界団体から独立していると評価されるかにかかっている。」と規定されている。

福島原発事故が起きた原因の一つに、いわゆる「原子力村⁸⁾」が規制側に働きかけ、規制の

あり方を歪めてきたことがある。設置法成立とは前後するものの、東京電力福島原子力発電所事故調査委員会（2012, 42頁）では「日本の原子力業界における電気事業者と規制当局との関係は、必要な独立性及び透明性が確保されることなく、まさに『虜（とりこ）』の構造といえる状態であり、安全文化とは相いれない実態が明らかとなった。」と指摘されている。そのため、設置法制定にあたっては利害関係者、被規制者からの独立性が非常に強く意識されていた。

このような状況を反映して、規制委員会委員長、委員については、設置法第7条「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こと」に加え、「中立公正性及び透明性の確保を徹底することが必要」（内閣官房原子力安全規制組織等改革準備室・2012）との観点から、委員長及び委員の要件に関して欠格事由が明記された。そしてこの中に、中立公正性確保に関する法律上の欠格要件として「原子力事業者及びその団体の役員、従業者である者」と、法律上の欠格要件に加えて欠格要件とする事項として「①就任前直近3年間に、原子力事業者等及びその団体の役員、従業者等であった者、②就任前直近3年間に、同一の原子力事業者等から、個人として、一定額以上の報酬等を受領していた者」を定めた。さらに、任命に際して、「①個人の研究及び所属する研究室等に対する原子力事業者等からの寄附について、寄附者及び寄附金額（就任前直近3年間）、②所属する研究室等を卒業した学生が就職した原子力事業者等の名称及び就職者数（就任前直近3年間）」を情報公開するよう求めている。

一方、規制庁職員についても、設置法附則第6条2において、「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から、その職務の執行の公正さに対する国民の疑惑又は不信を招くような再就職を規制する」とされている。これは、国家公務員法第106条の3によって、利害関係企業等への再就職の規制に加えての措置となっている。

また民間企業からの出向については、設置法案審議過程で細野環境大臣より「審査専

門委員なんかも含めて、その人が例えば腰掛けで来てまた戻る、つまり出向の形で来るということは考えておりませんし、やらないということをお断りして申し上げて、あとは規制委員の皆さんにしっかりやっていただくということだと思います。」と述べており、立法趣旨として禁じられている。

民間からの職員の受入れについては、内閣官房が「民間からの国への受入状況」を毎年公表している。この公表資料に、「府省等、民間企業別民間企業から国へ一定期間受け入れている者の受入状況」が含まれている。公表資料にある内容を、規制庁と原子力安全人材育成センター（規制委員会の下におかれた人材育成組織）についてまとめたのが表3である。

これをみると、規制委員会の審査委員等の欠格要件（「原子力規制委員会が原子炉安全専門審査会及び核燃料安全専門審査会の審査委員等の任命を行うに当たっての透明性・中立性を確保するための要件等について」（原規技発1402051号（2014年2月5日、原子力規制委員会決定）、原規技発14041613号（2014年4月16日、原子力規制委員会決定）、原規技発1711224号（2017年11月22日、原子力規制委員会決定）、原規技発1906201号（2019年6月20日、原子力規制委員会決定））に該当する企業（東京電力ホールディングス、日本原電、四国電力、東芝、日立製作所、三菱重工業）及び原子力関連企業から職員を規制庁は毎年受け入れている。一定期間雇用した後に、元の企業に戻っているのかどうかは明らかにされておらず、これが事実上の出向者であるか否かがわかりにくい。この点に関し、原子力規制委員会に対してウェブサイトから質問したところ、2023年2月9日に「民間企業（原子力産業、電力会社）を退職し原子力規制庁に入庁した職員が、再び元の民間企業（原子力産業、電力会社）に戻る可能性はありますが、これまでに再び元の民間企業（原子力産業、電力会社）に戻った事例はこれまで確認されておりません。」との回答を得た。したがって、2023年2月時点では、事実上の出向者は原子力規制庁にいなかったと考えられる。とはいえ、制度的に元の企業に戻ることを禁じら

表3 民間企業からの職員の受入状況

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
原子力規制庁	ATMEA	1									
	GNF	2	2	1	1						
	MHINS エンジニアリング								1	1	
	SG ホールディングス				1	1	1	1			
	アトックス	1									
	アンデザイン						1	1			
	安藤・間					1	1	1	1	1	
	伊藤忠テクノソリューションズ					1	1	1	1	1	
	エーピーコミュニケーションズ			1	1	1					
	応用地質								1	1	
	オロ									1	
	環境科研						1	1	1	1	
	グローバルコムサービス			1							
	グローバル・ニュークリア・フュエル・ジャパン									1	
	検査開発	1	1	1	1	1	1	2	1		
	原子力燃料工業			1	1	1	1	1	1		
	原電エンジニアリング			1	1	1	1	1	1	1	
	原電事業		1								
	佐藤工業									1	
	ジェイテック								1	1	
	システムアーツプランニング								1	1	1
	新日鐵住金	1	1	1	1	1	1				
	大成建設		1	1	1	1	1	1	1	1	
	竹中工務店							1	1	1	
	千代田テクノ							1	1	1	1
	東芝	1	2	1	3	3	2	2	1	4	
	東芝エネルギーシステムズ								1	1	1
	東芝エンジニアリング						1	1	1	1	
	トランスニュークリア	1	1	1	1	1	1	1			
	ドワンゴ	1	1								
	日本原子力発電	1	1	1							
	日本原燃	1	1								
	日本製鉄								1	1	
	日本電気通信システム				1	1	1				
	人形峠原子力産業		1	1	1	1	1	1			
	日本テレビ	1									
	日立エンジニアリング	1									
	日立製作所				1				1	1	1
	非破壊検査									1	1
	富士フィルム				1	1	1				
	三菱 FBR システムズ						1	1	1	1	
三菱原子燃料								1	1	1	
三菱重工	2	2	1	2	1	1	1	1	1		
レイズネクスト									1	1	
合計	15	15	13	18	20	21	25	23	22		
原子力安全人材 育成センター	BWR 運転訓練センター					2	2	1	1	1	
	アイテル							1	1	1	
	四国電力					1	1	1	1	1	
	東京電力ホールディングス					1	1	1			
	東芝					2	1	1	1	1	
	日本原子力発電						1	1	1	1	
	合計					6	6	6	5	5	

注：内閣府「民間から国への職員の受入状況」各年版より作成。

れていないことから、被規制者からの独立という点では改善の余地がある。

4. 政府、公衆に対する説明責任

政府、公衆に対する説明責任については、GSG-12, 2.7に関連した記述がある。規制機関は高い独立性を持つべきところである一方で、政府や公衆に対する説明責任があるという意味で、独立性の規定の中に位置づけられている。この規定は、次節でとりあげる透明性とも重なっている。

この点については、設置法第24条に「毎年、内閣総理大臣を経由して国会に対し所掌事務の処理状況を報告するとともに、その概要を公表しなければならない」とある。これに基づき、規制委員会は年次報告を毎年作成し、国会に報告している。また、原子力規制に関わる事項や規制委員会の活動に関して国会での質疑を受けている。

また、公衆への説明責任については設置法第25条に「原子力規制委員会は、国民の知る権利の保障に資するため、その保有する情報の公開を徹底することにより、その運営の透明性を確保しなければならない。」とある。「国民の知る権利」は、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」によって行政文書の開示を求めることができる。これに加えて設置法で重ねて定められている理由として、設置法案審議過程で、提案者である環境委員会委員長代理の生方議員は「特段の透明性が必要」「ホームページ等できちんと開示をして国民の皆さんに知っていただく」「原子力施設に係る安全審査、種々の安全基準の策定等について、できるだけそのプロセスも公開していくルールを設定する必要がある」と説明している。

この点について、原子力規制委員会（2012）は1章目的で「原子力規制委員会（以下、「委員会」という。）が行う規制業務に関して独立性、中立性を強化するとともに、国民の疑念や不信を招くことのないよう、原子力施設の安全確保の重要性、国民の関心等を踏まえ、被規制者等との関係において委員会の運営の透明性を確保するための方針を定めるものとする」とし、

2章透明性確保のための基本方針の1で「開示の請求を待つことなく、自発的に可能な限り多くの保有する原子力規制関連の行政文書（中略）を委員会のホームページ等で簡易にアクセスできるよう公開する」と定めている。

また、2章2で「委員会で行われる規制の内容について議論する会議（日程や現状の報告等の事務的な情報共有に関するものは除く。）については、その形式を問わず、原則としてその内容を公開する」としている。また、「被規制者等との間で行われる規制に関連する内容及び手続の議論についても、記録を残し、原則公開する」としている。

実際、規制委員会のウェブサイトには、各種の規則や決定、会議資料が全て掲載されている。また、これに加えて基本的に全ての会議の様子がYoutube 動画で配信、記録されている。この点に関し、筆者らが行った聞き取りで前規制委員は、全てが公開され、議事録が取られていると述べている。この点は、他の行政機関とは著しい違いとなっている。これらのことから、規定の面では、公衆に対する説明責任を果たしうるし、規制委員会委員自身もこれを実感していることがうかがえる。

反面、公開会議以外の場で重要な意思決定をしている可能性があることも明らかになっている。これは、規制委員会の公式会議の前に非公式の事前会議を開催していたことが2020年3月9日の『毎日新聞』で報じられたことで明るみに出た。報道によれば、2019年12月12日に開催された関西電力の原発の火山灰対策に関し、12月6日に規制委員会の更田委員長、石渡委員、規制庁の安井長官、荻野次長、原子力規制企画課長、地震・津波専門部門の担当者ら11人が事前会議を開いていた。ここでは、事務局の用意した2つの案が議論され、公式会議の前に案が一つに絞り込まれたという。また、事前会議の存在は外部に知らされておらず、議事録も作成されず、配付資料も回収されていた⁹⁾。

この事前会議に関しては国会でも議論になっている。2020年3月15日参議院内閣委員会で杉尾議員、2020年3月26日に原子力問題調査特別委員会で斉木議員が規制委員会委員長に質問し

ている。この際、規制委員会委員長は、当該会議はプレーストリーミングないし打ち合わせの会議であると答弁している。

しかしながら、当該会議には委員長他、この問題に関する主要な委員や規制庁職員が出席していることから、実質的な議論がここで行われていると考えることが自然であり、「日程や現状の報告等の事務的な情報共有に関するもの」でないとみてよい。つまり、「原子力規制委員会の業務運営の透明性の確保のための方針」（原子力規制委員会・2012）に反する会議が日常的に開かれている可能性がある。

以上のことから、政府及び公衆に対する説明責任は一定程度果たしていると考えられる。しかしながら公式会議の他に、委員長や委員が参加する事前会議があり、これについてはどのような会議が行われているのか公表されておらず、また、議事録、配付資料も非公開にされていることが報道及び国会で明らかになったことから説明責任は十分に果されているとはいえない。

5. 施設及び活動の規制管理のための法的権限を付与

この点については GSR Part 1 (Rev. 1), 2.8-(e), 2.13, 4.10, GSG-12, 2.8, 2.9 に関連する記述がある。具体的には、GSR Part 1 (Rev. 1) 2.8-(e) で「施設及び活動の安全性に関連する事項について、政府省庁及び政府機関に対し、独立した助言を行い、報告を行うことができる者でなければならない。これには、政府の最高レベルへのアクセスも含まれる。」とある。また、GSG-12, 2.9 では「規制機関の権限を定義する法的枠組みは、安全性の問題に関する意思決定への不当な干渉から、規制意思決定の独立性を保護するためのメカニズムを含むべきである。このようなメカニズムには、例えば、規制当局の決定とその法的・技術的正当性を文書化し、普及させるための手続きなどが含まれよう。」とされている。つまり、規制機関が原子力関連施設の安全に関して独立して評価し、この点に関して他からの影響をうけないようにしなければならない。

この点についても、福島原発事故の教訓から

特に配慮しながら設置法が定められたとみてよい。政治的影響、政府の他の機関からの影響の排除については、すでに述べた通りである。

規制委員会の所掌事務は、設置法第4条に明確に定められている。また設置法附則第15条に従い、原子炉等規制法の一部が改正され、原子力施設に関する規制権限が経産大臣から規制委員会に全面的に移された。加えて、設置法附則第54条で原子力災害対策特別措置法の一部が改正され、事故前、事故時、事故後の規制委員会の役割が整理された。一方、原子力事故で放射性物質による汚染が発生した場合は、放射性物質汚染対処特措法に基づき環境大臣所掌することになった。

以上のことから、規制委員会に対して、平常時、事故時の「施設及び活動の規制管理のための法的権限」が付与されていると判断できる。

6. 十分な財源の確保と配分

財源の確保と配分については、GSR Part 1 (Rev. 1), 2.8-(b), GSG-12, 2.11, 2.12, 2.13, 2.14 に関連する記述がある。例えば GSG Part 1 (Rev. 1), 2.8 では「意思決定に対する不当な影響から効果的に独立するために、規制機関は、以下のことを行う」として、「(b) 与えられた責務を適切かつ適時に果たすために、十分な財源を有していること」としている。また GSG-12 では「すべての規制活動に対する十分かつ安定的な資金調達に独立性の基本である。資金調達の仕組みは、法的枠組みの中で明確に定義されるべきである。規制機関の予算は、規制活動に課される料金を含むことができるが、強制措置から生じる罰金やその他の罰則に依存してはならず、また、原子力技術の開発、推進、運用を担当する政府の一部が決定したり、その承認を受けたりするものであってはならない。」としている。

これに関して、設置法第6条の五で「職員の採用を含めた人材の確保及び育成に係る方策その他の原子力規制委員会の人的又は物的な体制の拡充を図るための財源を確保し、及び勘定区分を導入すること」とし、財源に関する政府の措置について記述している。

規制委員会予算は、一般会計とエネルギー対策特別会計（電源開発促進勘定）、東日本大震災復興特別会計の3つの会計で経理されている。一般会計の財源は一般財源、エネルギー対策特別会計は電源開発促進税、東日本大震災復興特別会計は復興税である。規制委員会の2022年度予算は、一般会計分409億円、エネルギー対策特別会計分284億円、東日本大震災復興特別会計分35億円の総額728億円である。2010年度の原子力安全委員会の予算が7億円、原子力安全・保安院の予算が326億円であったことからすると、業務が拡大した結果とはいえ、予算規模で2倍近くなっていることから一定程度の財源が確保されていると考えられる。

設置法案審議中にも、法案提案者の一人の吉野議員が「委員会には、十分な権限、そして人事、予算、これが与えられております」（第180回国会参議院環境委員会、2012年6月18日）と述べていることから、十分な財源を確保することの重要性を国会が認識していると考えられる。筆者らの聞き取りにおいて、規制委員会予算は職務に比して十分であり、他省庁からの干渉は全くなかったと前規制委員は述べている。

以上のことから、日本の規制機関において、財源については立法当初から意識されており、実際にも職務に比して十分な額の予算が配分され、他からの干渉なく、規制機関の意思で資金を充てていたと言える。

7. 十分な人材、力量の確保と配置

適切な原子力規制行政を行うにあたって、電力会社等の利害関係者と対等にわたりあえる十分な能力を持つ人材を確保し配置することは重要である。その趣旨で、IAEA 安全基準では GSG Part Part 1 (Rev. 1), 2.8-(a), 4.6, GSG-12, 2.8, 2.15, 2.17 に記述がある。例えば、GSG Part Part 1 (Rev. 1), 2.8-(a) では、「意思決定に対する不当な影響から効果的に独立するために、規制機関は以下のことを行う。(a) 十分な権限と有能なスタッフを有していること。」とある。また、GSG-12, 2.5 では「規制機関の意思決定の独立性は、その職員に大きく依存する。規制機関は、そのマンデートに関連

する分野において、十分な技術的専門知識を内部に有している必要がある。したがって、規制機関の経営陣は、規制機能を遂行するために必要なスキル及び技術的専門知識を有する十分なスタッフを維持する責任と権限を有するべきである。」とした上で、職員に求められる能力が挙げられている。

この点に関し、設置法第6条（政府の措置等）一、二で規制庁職員に関し、処遇の充実（第6条一）、専門的知識又は経験を有する者の登用（第6条二）、人的又は物的な人的又は物的な体制の拡充を図るための財源の確保（第6条五）が定められている。

この点は形式的に評価しづらいことから、規制委員の考えが重要である。筆者らが行った前規制委員への聞き取りによると、規制庁職員に関し、最低限の人材が確保できてはいたものの、質及び量の両面で課題があるとのことであった。前委員によれば、地震、津波、火山等、原子力施設に重大な影響を及ぼす自然現象に関する専門的知見を持つ人材が不足しているという。また、学生の原子力工学に関する関心が下がっているため、人材が足りなくなることも懸念材料とのことであった。

したがって、法的にみると人材確保することが政府の措置として求められており、最低限の人材が確保されているとはいうものの、質的にも量的にも足りているとは言い難い。また、将来にも不安が残っている。

8. 単一の規制機関、または他の機関との間の責任ラインの明確化

規制機関が他の機関の干渉を受けることなく独立性を保つためには、規制機関に規制権限が集中しているか、あるいは、特定の分野で分掌しているとしても、他機関との間で責任関係が明確に定められている必要がある。

これについては、IAEA 安全基準の GSR Part 1 (Rev. 1), 2.8-(c), 2.12, GSG-12, 2.10) に記述がある。GSR Part 1 (Rev. 1), 2.8-(c) では「(c) 施設の寿命、規制の対象から外れるまでの活動期間、運転状態及び事故時のすべての段階において、独立した規制上の判断及び規制上の

決定を下すことができること」と定められている。また GSG-12, 2.10 では「安全のすべての側面について単一の規制機関を持つことは、責任の分担を明確にし、包括的で均整のとれた一貫した規制手法を確保するという点で利点がある。しかし、多くの場合、施設や活動の規制は複数の組織にまたがっている。複数の当局が安全に関する規制責任を有する場合、ギャップや重複を避けるために、法律で明確な権限と責任のラインを定めるべきである。様々な規制当局は、適切な程度の調整と協力を確保するために、連絡や作業の取り決め、手続きのシステムを正式に確立すべきである。」としている。

規制委員会の所掌事務は設置法第4条に明記されている。また原子力災害対策に関しては、平常時の原子力災害対策指針等の規制、事故時の原子力緊急事態宣言公示にあたっての内閣総理大臣への助言や原子力災害対策本部副本部長（規制委員会委員長）としての役割等、他機関との役割分担が明確に定められている。

一方、事故由来放射性物質の扱いについては放射性物質汚染対処指針にもとづき環境大臣が所掌している。同じ性質をもつ放射性物質が、同法では事故由来放射性物質として異なる規制がされていると言え、一種のダブルスタンダード状態にある（大島・2021）。つまり、規制委員会の規制を外れたことによって、事故によって引き起こされた汚染については一種の「徳政令」的扱いがされている（今中・2021, 619頁）。このことは規制機関そのものというよりは、放射性物質の取扱いに関する国の法体系の問題である。

9. 外部の専門家の協力と利益相反の排除

この点については、IAEA 安全基準の GSR Part 1 (Rev. 1), 4.8, GSG-12, 2.16 に関連した記述がある。例えば GSR Part 1 (Rev. 1), 4.8 では「規制機関の効果的な独立性を維持するために、認可された当事者から新たに職員を採用する場合には特別な配慮をし、その研修において規制機関の独立性、規制の側面及び安全への配慮を強調しなければならない。規制機関は、その職員が専門的に活動し、安全に関してその

権限の範囲内で活動することを確実にしなければならない」とある。また、GSG-12, 2.16 には「規制機関は、その規制機能を支援するために、必要に応じて、一時的または永続的に、技術的またはその他の専門的な助言またはサービスを得ることを決定することができる。外部から得るこのような助言又はサービスは、公平で利益相反のないものでなければならず、また、規制機関に課せられた責任を免除するものであってはならない」との記述がある。

実際、原子力規制を実行するには専門的知見が必要であり、規制委員会、規制庁だけでは対応しきれない。そのため外部からの委員、職員の委嘱について独立性の観点から配慮が必要となる。

まず、規制委員5人は常勤であるので規制機関外部にはいない。また規制庁職員についても常勤職員の場合は外部者とは言えない。ただし、規制庁職員のうち民間企業出身者である者については先に述べたような問題点がある。民間企業から職員を一定期間受け入れる場合、当該職員は元の所属企業に戻ることが予想される。したがって民間企業からの受入者は、外部からの専門家と同等の扱いが必要になると考えられる。しかし、民間企業からの受入者については、どのような措置が講じられているか、規制委員会、規制庁による文書が存在しないため実態が把握できない状態にある。

一方、規制委員会には、設置法第14～19条に基づきその下に原子炉安全専門部会、核燃料安全専門部会が設置されている他、設置法第20条と「放射障害防止の技術的基準に関する法律」第4条に基づき放射線審議会が設置されている。原子炉安全専門部会、核燃料安全専門部会には審査委員、また放射線審議会には委員が、規制委員会委員長によって任命されている。

これらのうち、審査委員については「原子力規制委員会が原子炉安全専門審査会及び核燃料安全専門審査会の審査委員等の任命を行うに当たっての透明性・中立性を確保するための要件等について」（原規技発1402051号（2014年2月5日、原子力規制委員会決定）、原規技発14041613号（2014年4月16日、原子力規制委員

表4 審査委員、臨時委員、専門委員の欠格要件

- | |
|--|
| <p>① 原子力事業者（原子力に係る加工、貯蔵、再処理若しくは廃棄の事業を行い、又は発電用原子炉を設置する者（独立行政法人、大学、公益社団法人及び公益財団法人を除く。）をいう。以下同じ。）の役員又は従業者である者</p> <p>② 原子力事業者の子会社の役員又は従業者である者</p> <p>③ 原子力事業者の団体（電気事業連合会、一般財団法人電力中央研究所及び一般社団法人日本原子力産業協会をいう。）の役員又は従業者である者</p> <p>④ 原子力事業者と経済的に強いつながりが認められる原子炉設備メーカー（株式会社東芝、株式会社日立製作所及び三菱重工株式会社をいう。）の役員又は従業者である者</p> <p>⑤ 任命前の3年間（3. の自己申告日の属する年度の前の3年度及び当該申告年度の申告日までの期間をいう。以下同じ。）に、①から④までのいずれかであった者（非常勤かつ無報酬であった者を除く。）</p> |
|--|

出典：「原子力規制委員会が原子炉安全専門審査会及び核燃料安全専門審査会の審査委員等の任命を行うに当たっての透明性・中立性を確保するための要件等について」原規技発1906201号（2019年6月20日、原子力規制委員会決定）

会決定）、原規技発1711224号（2017年11月22日、原子力規制委員会決定）、原規技発1906201号（2019年6月20日、原子力規制委員会決定）で、審査委員、臨時委員、専門委員の任命にあつての表4に示す欠格要件が定められている。また、この欠格要件に該当しないことに加え、審査委員、臨時委員、専門委員に対し原子力事業等からの報酬、寄付等について自己申告を求め、規制委員会のウェブサイトで公開している。

ただし、規制委員会には法定の審議会の外に、例えば「特定原子力施設監視・評価検討会」等、規制委員会の下に設置される会議体が規制委員会の業務に深く関わっている。ところが、これらの会議体に参加する外部委員の要件が定められず、自己申告書も求められず、規制委員会のウェブサイトにも情報が公開されていない。したがって、法定の審議会以外の会議体の外部委員については利益相反する人物が排除されていない可能性がある。

10. 監査、ピアレビュー、国際的専門家との協力

この点に関しては GSR Part 1 (Rev. 1), 2.8-(g), GSG-12, 2.19 で規定されている。GSR Part 1 (Rev. 1), 2.8-(f) では「他国の規制機関及び国際機関と直接連携し、協力及び規制関連の情報・経験の交換を促進することができること」、GSG-12, 2.19 では「規制機関の意思決定の独立性を促進するため、規制の実績について専門家によるレビューと監査の体系的なプログラムを導入すべきである。これには、適切な国際専門家協力活動への参加や、特定の規制

活動または規制機関全体に対する独立したピアレビューが含まれるべきである」とある。IAEA 安全基準は主に国際的レビューに重きが置かれていると考えられる。

日本の規制機関について、監査は設置法で特段定められていない。会計検査院の検査を受けるという点では一般の行政庁と同じ扱いである。実際、会計検査院が規制委員会委員長に対して2018年に是正改善の処置を求めた例がある。

一方、日本が核兵器不拡散条約に加盟しIAEA 保障措置協定、同協定追加議定書、二国間原子力協定を締結していることから、規制委員会は、原子炉等規制法に基づき、保障措置検査等の実施を含む国際規制実施質の使用に関する規制を実施している。この点は、規制委員会設置以前と特段の違いはない。

規制委員会は、IAEA の IRRS（総合規制評価サービス）を2016、2020年に受け入れ、その勧告・勧告に基づき、活動内容や規制の見直し、関連法制の改正を行っている。また、国際アドバイザーとの意見交換を行っている。この過程は Youtube 動画等で公開されている。前規制委員会委員に対する聞き取りによれば、この国際的連携は緩やかなものであるようである。

以上により、国内的な監査は会計検査院の検査をうけるという一般的な監査を受けている。また、IRRS の受け入れを行うなど、国際的な勧告をうけつつ改善を行っている。この点に関しては十分に行われていると考えられる。

IV 透明性についての評価

1. 規則の明瞭性, 予測可能性, 一貫性等

原子力規制の透明性に関し、重視されるのは規則の明瞭性、予測可能性、一貫性である。IAEA 安全基準では GSG-12, 2.25, 2.27 に記述がある。GSG-2.25 では「規則及びガイドは明確かつ曖昧さのないものでなければならず、権限を与えられた関係者が明確に理解できる方法で記述されなければならない。」、GSG-2.27 では「規制機関は、規制及び要件が、施設及び活動に関連する放射線リスクに見合った、一貫した、予測可能な、透明でバランスのとれた方法で適用されることを保証しなければならない。」とある。

この点について、本稿では技術的観点からの検討は行わない。とはいえ、原子炉等規制法における規定が抽象的で、規制委員会の決定する規則も基本方針や性能水準を示すに留まり、具体的な仕様内容に関して民間・学協会規格が用いられていることは指摘できる。また、設置許可・工事計画認可等に関わる審査基準やガイドにおいて、評価方法や実施基準、参考仕様規定が日本機械学会、日本電気協会、日本原子力学会が定めた学協会規格になっている（下山・2016, 16頁）。つまり規制制委員会は自らが定めうる規制内容を民間規格におきかえている。民間規格のあり方の技術的妥当性は規制委員会が確認しているものの、民間規格の策定過程に被規制者が多数参加していることから、被規制者が作る規格が規制委員会の規制内容となっていると言える。また、民間規格の策定プロセスには十分な透明性がない。したがって規則の透明性にも問題がある。

一方、2017年1月7日より開始され2022年7月20日まで15回にわたって開催されている「主要原子力施設設置者（被規制者）の原子力部門の責任者との意見交換会」で、被規制者からは個別の規制内容についての要望が出さされている。ただし、規則の明瞭性、予測可能性、一貫性に関する要望は出されていない。これは、規則等の実質的な内容となっている民間規格の策

定に被規制者も数多く参加しているからであろう。

以上から、規則の明瞭性、予測可能性、透明性、一貫性に関し、規制そのものは基本的指針や性能基準を示すに留まっている。したがって、規則そのものが明瞭性、予測可能性、透明性、一貫性をもっているとは言い難い。

2. 公衆, 利害関係者との間の コミュニケーション

この点については、IAEA 安全基準の GSG-12, 2.18 に記述がある。具体的には「規制機関は、施設及び活動に関連する起こりうる放射線リスク、並びに規制の意思決定プロセス及び下された規制の決定について、一般市民を含む利害関係者とのコミュニケーションのための規定を設ける権限と責任を有するべきである。利害関係者への情報提供と協議は、透明でオープン、かつ一貫性のある継続的なコミュニケーションプロセスによって行われなければならない。」とある。この件に関しては GSG-6 でさらに詳しく規定されている。

設置法において利害関係者との協議についての定めはないが、福島原発事故の原因となったような「原子力村」との協議は禁止されなければならない。反面、原子力施設の安全性を確保する上で、特に被規制者との間で協議ないしコミュニケーションをとる必要もあるのも事実である。

そこで、「独立性、中立性を強化するとともに、国民の疑念や不信を招くことのないよう」にするため、規制委員会は、発足第1回目の会合（2012年9月19日）で被規制者等と面談する場合の規定を定めた（原子力規制委員会・2012）。

しかしながら、規定が定められた直後の2013年1月22日に、規制庁の審議官が被規制者である日本原電の役員と面談を行い、日本原電に関する会合で使用する予定であった報告書案を事前に渡していたことが判明した。これを受けて、2013年2月6日に、被規制者等との面談は、内容にかかわらず二人以上で対応し、記録をとるとの改正が行われた。ただし、規制庁職員と被

規制者との面談記録は議事要旨しか公開されておらず、詳細が把握できないという問題も残っている。

また、2016年7月27日の規制委員会と中部電力株式会社勝野社長との意見交換、及び同年10月18日の電事連側からの要望により、原子力部門の責任者との間の意見交換が開始された。これは、「個別の規制判断に属さない事項で、原子力安全規制に関する事項を幅広く対象とする」もので、規制委員会におかれた審議会等と同等の扱いで情報を公開すると定められている(原子力規制庁・2016)。

加えて、原子力施設の実際の検査においても、検査官と事業者の責任者との間で会議(「締めくくり会議」)を行っている。同会議では、検査結果、検査指摘事項に関する事実関係、検査官の認識を説明、事業者の見解を聴取し、検査報告書に記載するものである(原子力規制庁・2020)。

以上の点からすれば、利害関係者、特に被規制者との間でのトップから現場にいたるまで十分なコミュニケーションが行われていると判断できる。

一方、公衆とのコミュニケーションについては、行政手続法に基づく意見公募(パブリックコメント)が実施され、意見に対しては規制委員会からの回答が掲載されている。とはいえ、このコミュニケーションのあり方は、他の政府機関で一般的に行われているものと大差がなく原子力規制に必要とされるコミュニケーションとは言い難い。具体的には「個別原子炉の審査に関するパブリックコメントは法律上求められておらず、任意になされている」点、また、高度に技術的、専門的内容を含む審査書案であったにもかかわらず、パブリックコメント期間が30日間に設定されている点などの問題がある(福田・2016, 87頁)。

規制委員会の下に設置された「検査制度の見直しに関する検討チーム」第16回会合(2019年7月29日)においては「被規制者及び公衆との情報共有等のあり方について」という資料が配付され議論が行われた。ところが、公衆とのコミュニケーションについては具体的な議論が

されなかった。このことから公衆とのコミュニケーションに関し、規制委員会に問題があるとは認識されていないか、あるいは重要視されていないことがうかがえる。

一方、原子力発電所の立地自治体との間のコミュニケーションについては、原子力発電所の再稼働をめぐる原子炉設置変更許可に関する説明、及び、不定期に行われている意見交換が行われている。その様子は、規制委員会のウェブサイト Youtube 動画をはじめとして掲載されている。しかし、これらのコミュニケーションが原子力規制にあたってどの程度位置づいているかは判然としない。

再稼働に関する原子炉設置変更許可についての説明は、立地県及び立地市町村(一部、立地自治体以外の市町村)に対するもの、住民に対するものがある。まず前者について述べると、高浜発電所3、4号機について行われた福井県原子力環境安全管理協議会に対する説明(2015年1月15日)以外は、全て設置変更許可の後に実施されている。原子力事故の影響は立地自治体以外にもおよぶにも関わらず、立地自治体以外の自治体への説明は少ない。後者の住民に対する説明会については、住民の質問に対する回答になっており、全て設置変更許可後に行われている(「地方自治体との関係に関する資料」)。

これらからすると、公衆とのコミュニケーションについては、規制内容の見直しを行うためのものではなく、あくまで内容や決定の説明、疑問に対する回答といった表面的なものにとどまっている。また、原子力の安全にかかわって重要な原子炉設置変更許可に関しては、ほとんど全てが事後説明になっていて、自治体や住民の意見を聴取した上で規制内容を見直すといったプロセスはとられていない。

以上から、被規制者との間でのコミュニケーションと、公衆との間でのコミュニケーションとは著しい差があると言ってよい。特に原子力に関しては、原子力基本法の「安全の確保を旨」(原子力基本法第2条)とするという観点からすれば、規制委員会に求められているのは規制基準に適合しているかどうかだけでなく、それが原子力基本法でいう「安全の確保」とどの

ような関係にあるかを明らかにし、公衆、立地自治体に説明することにある（下山・2016, 7頁）。原子力規制の内容は、高度で専門的であるが故に、公衆との間のコミュニケーションは十分ではないと言える。

V まとめ

本稿では、日本の規制機関について独立性、透明性に関して評価を行った。その際、評価指標としたのは IAEA 安全基準である。IAEA 安全基準は、各国の規制機関の代表によって定められた最大公約数的な内容となっており、抽象的かつ形式的基準になっていることには注意が必要である。

設置法案審議の過程では、福島原発事故の教訓を踏まえ、特に、政治的独立、他の政府機関（特に推進省庁）からの独立、利害関係者・被規制者（原子力事業者）からの独立に重点が置かれていた。これを反映して、特に規制委員の任命に関する制度は注意深くつくられていると言ってよい。総じて、福島原発時事故後に問題視されたような「規制の虜」（東京電力福島原子力発電所事故調査委員会・2012, 12頁）のような状況は形成されにくくなっている。

しかしながら、本稿で詳しく述べたように、日本の原子力規制機関については、「他の政府機関からの独立性」、「利害関係者・被規制者からの独立性」、「政府、公衆に対する説明責任」、「十分な能力、力量の確保と配置」、「単一の規制機関、または他の機関との間の責任ラインの明確化」、「外部専門家の協力と利益相反の排除」の項目で問題点がいくつか見いだされた。また、透明性の観点からは、「規則の明瞭性、予測可能性、透明性、一貫性」、「公衆、利害関係者との間のコミュニケーション」で、特に公衆との間のコミュニケーションについて問題点があることが明らかとなった。

福島原発事故を起こした日本にとって、原子力利用に前提となる安全の確保は最大の課題であり、それは原子力発電所の再稼働にもつながる現実的な論点でもある。IAEA 安全基準の独立性、透明性に関する規定は、直接これらの論

点に回答をあたえるものではないとはいえ、独立性、透明性の観点から改善すべき点が多く残されている。規制委員会発足後、規制委員会ウェブサイトにおける情報公開が格段に進み、掲載されている情報は膨大である。本稿で示した独立性、透明性の観点からの研究も、より一層の包括的検討が必要になっている。

参考文献

- International Atomic Energy Agency, *Governmental, Legal and Regulatory Framework for Safety*, GSR Part 1 (Rev. 1), 2016.
- International Atomic Energy Agency, *Organization, Management and Staffing of the Regulatory Body for Safety. General Safety Guide*, GSG-12, 2018.
- 「地方自治体との関係に関する資料」（「継続的な安全性向上に関する検討チーム」第5回会合（2020年11月10日）、参考1）。
- 石森有・立川博一「放射線安全に係る IAEA 安全基準の策定の動向」『保健物理』2014年, 49巻2号, 104-113頁。
- 今中哲二「放射能汚染について環境目標値が必要だ」『科学』2021年, 91巻6号, 617-620頁。
- 大島堅一「東京電力福島第一原子力発電所事故後にとられた放射能汚染対策の構造と課題」『環境経済・政策研究』2021年, 14巻2号, 71-75頁 (https://doi.org/10.14927/reeps.14.2_71)。
- 原子力規制委員会「原子力規制委員会の業務運営の透明性の確保のための方針」2012年。
- 原子力規制庁「主要原子力施設設置者（被規制者）」との意見交換について」2016年11月16日。
- 原子力規制庁「原子力規制検査等実施要領」2020年6月22日。
- 古賀茂明「骨抜き『ノーリターン・ルール』官僚のレトリックに騙されていませんか?」2015年 (<https://gendai.media/articles/-/45960>, 最終閲覧日: 2022年7月25日)。
- 下山憲治「原子力規制の変革と課題」『環境法研究』2016年, 5号, 1-25頁。
- 東京電力福島原子力発電所事故調査委員会『報告書』2012年。
- 内閣官房原子力安全規制組織等改革準備室「原子力規制委員会委員長及び委員の要件について」2012年7月3日。
- 原田大樹「原子力規制委員会・その後」『日本エネルギー法研究所月報』2018年, 第253号, 1-3頁。
- 日野行介『原発再稼働 葬られた過酷事故の教訓』集英社, 2022年。

福田健治「原子力規制制度改革は民事差止訴訟に影響を与えるのか——高木論文を受けて」『環境法研究』2016年、第5号、75-90頁。

松岡俊二「原子力安全規制の社会的能力」松岡俊二・師岡慎一・黒川哲志『原子力規制の社会的評価』早稲田大学出版部、2013年、23-54頁。

注

- 1) IAEA の原子力安全基準に関する文書の一部については、規制委員会のウェブサイトにて原文と翻訳が掲載されている (https://www.nsr.go.jp/activity/kokusai/honyaku_01.html)。
- 2) DS463 <http://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1713web-70795870.pdf>
- 3) 規制委員会のウェブサイトにて IAEA 安全基準シリーズの翻訳が掲載されている。ここではすべての文書の翻訳されているわけではない。GSG-12 の翻訳は掲載されていない(最終閲覧日2022年7月9日)。
- 4) 2016年7月27日の規制委員会と中部電力株式会社勝野社長との意見交換、及び同年10月18日の電事連側からの要望により、原子力部門の責任者との間の意見交換が開始されることになった(原子力規制庁・2016)
- 5) <https://www.nra.go.jp/nra/kaiken/ikenkoukan.html>。被規制者との間のコミュニケーションは、原子力安全を高める役割を果たすという意味では重要な要素とされる。ただし、同時に、このコミュニケーションが規制機関の独立性を損なうものであってはならない(「IRRS フォローアップミッション記者会見」2020年1月21日、2頁)
- 6) https://www.nra.go.jp/activity/monitoring/jumin_setsume.html
- 7) 経済産業省にあつては、経済産業省設置法第4条1項47号、52号(ガス及び熱に係るものを除く)、53号から55号に規定される事務を実施する組織。具体的には、現在の資源エネルギー庁総合政策課(会計室及び業務管理官室を除く)、国際課、電力・ガス事業部(ガス市場整備課を除く)、資源エネルギー庁長官、同次長、電力・ガス事業部長、当該事務を担当する審議官、各経済産業局の資源エネルギー環境部(エネルギーに関する原子力政策に係る広報の実施及び電気の安定的かつ効率的な供給の確保に関する業務を行う部署に限る)。文部科学省にあつては文部科学省設置法第4条1項64号、68号及び69号に規定される事務を実施する組織。具体的には、現在の研究開発局開発企画課、環境エネルギー課(環境エネルギー課長及び核融合開発室に限る)、原子力課、研究開発局長、当該事務を担当する審議官。内閣府にあつては、原子力委員会設置法第2条1項1号から4号に規定される事務を実施する組織。具体的には、現在の内閣府原子力政策担当室(原子力委員会事務局)、内閣府政策統括官(科学技術・イノベーション担当)、当該事務を担当する審議官。
- 8) 設置法審議の過程でもしばしば「原子力村」という用語が使用されている。
- 9) この件については、国会議事録、毎日新聞記事(2020年1月13日、2月9日、3月26日)に加えて、日野(2022、49-117頁)に詳しい。