

# 今後の原子力安全規制と 社会的意思決定

2011.7.19

東京大学

政策ビジョン研究センター長

公共政策大学院・法学政治学研究科教授

城山 英明

# 独立性の確保の必要 －福島事故後の課題①

- 従来以上の社会的信頼の必要
- 事業者との距離の必要－津波対策、関連するバックチェックの遅れ？自主的措置としてのシビアアクシデント対応

# 規制行政庁の独立性確保のあり方(1)

- 原子力の安全規制においては IAEA安全基準にあるとおり、**推進からの規制の実質的独立**(effectively independent)が求められている。NISAの経済産業省内での独立性の確保についてはIAEAの統合的レビューサービス(IRRS)でも指摘されたように**不明確**との議論がある。
- 米国の原子力規制委員会(NRC)は委員の**超党派性**が確保された独立行政委員会、仏の原子力安全規制機関(ASN)は大統領府により設置され、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で運営、フィンランドの放射線・原子力安全庁(STUK)の長は大統領の**終身指名**である。

# 規制行政庁の独立性確保のあり方(2)

- 独立性を強化する場合の選択肢ーただし、どの程度の独立性を付与するのかは最終的には社会的信頼性と能力確保に何が必要かという国・社会としての判断の問題
  - ① 国家行政組織法上の3条委員会(例:国交省の運輸安全委員会)
  - ② 内閣府外局委員会(例:公正取引委員会、国家公安委員会)
  - ③ 内閣府等に、庁として設置(例:金融庁、消費者庁)
  - ④ 資源エネルギー庁の「特別の機関」→経済産業省の「特別の機関」
- 選択肢のメリット・デメリット
  - ① 行政委員会:職権行使の独立性の明確化、行政審判機能の可能性(裁判所が担うべき機能か)、国会同意人事の継続(政治的中立性の確保) cf. 国務大臣を委員長にするパターンではない
  - ② 内閣府外局・庁:政策目的・価値体系別編成原則(相反性原則)、効率的な事務の実施(特に準司法的機能を伴わない場合)
- 独立性の高い規制機関設立の場合、監査機能はどのようにすべきかー内部監査とするか外部監査機関(8条的機関あるいは3条的機関を残すか。Cf. 消費者庁と消費者委員会の関係)

# 統合化の必要

## －福島事故後の課題②

- 組織における基本的な能力確保の必要－事前対応：多様な分野の最新知見に関するセンシティブティ、事後対応：原子力安全・危機管理に関する基本的知識
- 重層的組織の個別的対応の問題－情報の集約、広報（専門的知識を持って全体像を多様なステークホルダーと対話できる人材育成の必要）
- JCO事故後の取り組み（リスク情報活用・安全目標、防災）の行方その課題
- 知識基盤：原研の安全研究とJNES

# ダブルチェックの再検討

- 技術の定型化が進んだ現在では原子力安全委員会によるダブルチェックの必要性は減っている。
- 有澤行政懇の段階ではいかなる形態でのダブルチェックかについては柔軟性があった
- 詳細な安全審査指針を原子力安全委員会が設定し審査を行うという運用を行っているが、審査指針を概括的なものにするということもありうる
- その場合、詳細な基準は炉規制法に基づく政省令として位置づけし直される
- 一定の監査機能は必要だが、重層的組織構造を維持する必要はないであろう

# 原子力安全規制体制の課題－3S等の役割分担

	安全規制(Safety)		核拡散防止		Security
	事業／物質の 安全規制	放射線 安全	輸出入 管理	保障措置 (Safeguard)	核セキュリティ
原子力 委員会	許可基準の適用に ついての意見具申		政策審議	政策審議	政策審議
原子力 安全委員会	・政策審議・安全審査 ・規制調査・指針 他		・政策審議 ・指針		
文科省	・研究炉	・RI 施設	・線量 答申		保障措置 実務
経産省	・実用炉 ・サイクル施設 ・廃棄物施設			輸出入 管理実務	研究炉 RI施設
外務省					国際交渉
厚労省	労働安全		健康影 響評価		
国交省	輸送、船舶				
主な 根拠法令	炉規法 電事法 労安法 他	RI法 他	放射線障害防 止の技術的基 準に関する法律	外為法 貿易管理令 輸出令	炉規法 放射線発散処罰法

# 原子力安全規制体制の課題－組織構造

原子力安全委員会

約100名

原子力安全・保安院

約330名

文部科学省

科学技術・学術政策局

研究開発局

約75名<sup>\*1</sup>

約40名

(独)原子力安全基盤機構

約450名

放射線審議会(委員は15名)

科学技術・学術政策局原子力安全課放射線規制室に兼任者を含め約5名。

(行政機関であるが、実質的には規制支援機関)

(独)日本原子力研究開発機構

規制支援約200名

- ・安全研究センター
- ・核不拡散科学技術センター
- ・原子力緊急時支援・研究センター

(独)産業技術総合研究所  
深部地層環境研究コアが主体となって火山研究、プレート構造研究、活断層研究などの規制支援活動を実施。約35名

(社)日本アイソープ協会

(職員数約140名。内規制支援約20名)

主として学術部研修課が規制支援業務を実施している。緊急時の支援業務を含めると人数はもっと増える。

(財)核物質管理センター

約165名

(財)原子力安全研究協会

約80名

(独)放射線医学総合研究所

(職員数約350名。内規制支援約50名)

主として「放射線防護研究センター規制科学総合研究グループ」が規制支援業務を実施している。

(財)原子力安全技術センター

(職員数;規制支援約150名。)

主として「指定事業部放射線案全部」が規制支援業務を実施している。

\*1:原子力規制関係(原子力安全課、原子力規制室、放射線規制室、防災環境対策室、原子力安全国際室)のみ

# 規制体系の一体性確保

- 放射線規制と事業／物質の安全等規制の関係－放射線規制は安全規制の目標を設定するものとして一体的に運用すべきではないか
- 保障措置の扱い－研究開発とセットにするか淡々と安全規制とセットにするか－「3S」問題(原子力委員会の役割問題も関連してくる)
- 核セキュリティの扱い
- 原子力安全委員会と原子力安全・保安院だけではなく、関連する文科省関連部局の扱いの問題

# 専門的能力の確保

- 多様な規制機関、規制支援機関の存在
- それぞれの機関とも人材育成の課題を抱えている。
- しかし、総数は必ずしも少なくはない— **一体的人材育成・能力継承の必要**
- 規制機関の再編・統合に対応して、**様々な規制支援機関の統合再編の必要性**
- 米国は原子力潜水艦を利用する海軍とそれを支える多くの国立研究所が人材供給源として大きな役割を果たしている。日本も研究機関が一定程度その役割を果たしてきたが相対的に小さく、かつ縮小傾向にある。
- **国際展開**は人材の確保とキャリアパターンを魅力的にするためにも必要

# 地方自治体の役割再定位の必要 －福島事故後の課題③

- 関心事項としての安全規制レベル
- 地方自治体と事業者の対話・協定で対応できる課題ではない  
→ 地方自治体と国の対話・役割分担の必要
- 安全協定運用と立地政策(あるいはエネルギー政策)がリンクされることに伴う問題 → 安全問題と振興・撤退問題の議論の分離は維持する必要

# コミュニケーションによる社会的 信頼の確保

- 原子力安全委員会のダブルチェックには単に科学的技術的知見の确实性を高めるだけでなく、**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。**
- 設立時の埋め込まれた認識－NSC「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、82年4月改正):「**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、これを参酌する**」
- 他方、現実的には非公式な制度であった**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。**
- 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NSCあるいは独立した規制機関の機能としてより明示的に規定されるべきではないか。
- 独立性の高い規制機関の設立はこのような**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－**規制機関による地元コミュニケーションの支援機能**(cf. フランス:ASNとCLI)－**安全協定問題との連関。**

# 安全協定への対応

- 制度的対応－**透明性確保の必要**（従来の不透明性の回避）
- **関係自治体の一定の役割**を規制システムのなかで担保（第1案以外）
  - 地域住民等とのコミュニケーション回路の確保
  - 環境モニタリングと関係する情報確保・提供
  - 協議対象者としての地位
- **前提：独立規制機関の役割・責任の明確化**（特に第1、第4案）－協議の主体は地方自治体と国（事業者ではない）
- **注記：立地・振興策**における自治体の役割は別途検討の必要
  - 振興政策の行政体制、電源交付金制度の運用等もレビューの必要
- **4つの制度オプション**

番号	名称
第1案	独立規制機関＋説明責任明確化案
第2案	日本版地域情報委員会設置案
第3案	自治体の環境モニタリング法定化案
第4案	規制機関と自治体との協議の法定化案

# 社会的的意思決定の必要 －福島事故後の課題④

- テクノロジーアセスメントの必要
- 国際的なテクノロジー「リ」アセスメントの同時進行－  
地域・国による異なった判断
- 対象は商用原子力利用だけではなく、原子力に関する知識・研究の維持のあり方も
- 当面の焦点としての、原子力安全、廃棄物処理
- 国レベルだけではなく地域レベルでも必要となる可能性