

「私の意見」敦賀2号機 運転停止措置に物申す～その2 ～原子力規制委員会に対する牽制・監査機能の制度化が必要である！～

2024年11月16日

エネルギー問題を考える会有志
針山日出夫(取り纏め)、大野崇、石井正則

1. はじめに

「私の意見:敦賀2号機運転停止措置に物申す～その1」では、敦賀2号機の活断層審査における原子力規制委員会(規制委)の非科学的・非合理的規制措置に関し『事業者の証明がK断層の活動性とD1断層の連続性を否定するに十分でないとしているのみで、科学技術的根拠を一切示していない。悪魔の証明を事業者に求めている』事を指弾した。

「私の意見～その2」では、改正された原子力基本法に照らし、規制委によるこのような規制判断は国家的損失との観点から、規制委の独断専行を抑止するための現実策を模索する参考意見の発出を試みる。執筆者等は国内外の司法構造やその建付け・運用に精通していないことから表面的な指摘の域を出ない意見となることを予め断っておく。

2. 規制委の独断専行を牽制・監査する制度が必要

規制委の独断専行を牽制する為には規制判断に対する客観的な評価意見を下す制度の導入が実践的な改善対策として有効と考える。以下にその素案を示す。

□ 国会への報告義務の厳格化と監査制度の制定

【規制業務の実態】

原子力規制委員会設置法(国会に対する報告)第二十四条に『原子力規制委員会は、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。』との規定がある。

規制委はこの規定に従って年次報告を国会に提出している。2024年6月7日に国会報告された年次報告書(全266ページ)では、規制の独立性・公平性・透明性について記載されているが、基本的には自己肯定・実態容認のオンパレードに終始している。又、10年を超える長期審査が続く現実に照らした要因分析と対策並びに審査長期化が齎す国家的損失に関しては年次報告では言及されていない。(参考資料①)

一方、事業者は複数の原発を抱えており、いわば人質をとられた状態であるので、行政不服申立制度の活用ができないのが現実である。この結果、規制行政の神格化(規制神話)を招いていると言っても過言でない。更に、規制当局に対する監視を目的として国会に設置された衆議院「原子力問題調査特別委員会」では、各参考人からの意見聴取にとどまりそれ以上の踏み込みは見られないのが現状である。(参考資料②)

【改善案】

国民(申請者側)から言えば、迅速且つ合理的審査の実施が積年の念願でありこれに応える事が行政サービスの根幹である。この為、規制委の国会への報告義務をより一層厳格化し、「長期審査の原因と申請者の不服事由」について報告の義務を課すことが重要と考える。

その上で、その実情について、原子力問題特別委員会等で規制委側を招聘し国民の前で両者の言い分を公開ベースで聴取する監査制度を提案する。

□ 米国GAO(General Accounting Office)並の行政業務評価制度の導入

【規制業務に関わる業務評価の実態】

国民の血税を使い審査の長期化を招いても規制委は全くその責任を追及されないのが実態であり、長時間を掛けて入念に審査していると美化されている側面もある。

日本では、安全規制業務の効率性の是非は安全最優先の基本に抵触するとの危惧が先行して、不可侵領域化されている。審査長期化に依る企業としての経済的損失或いは原発が稼働しないことに依る国家的損失等については行政効率性・行政監視機能の観点からのチェック機能が存在していない。

我が国では会計検査院の「組織の会計業務の適切性」や総務省による「行政監査」が該当するがこれらは会計業務等の不正摘出が主たる目的であり原子力規制委員会の業務スタイル改革の切り口になっていない。非効率な審査による税金の無駄遣いを放置せず、合理的な審査を実現すべく行政業務評価制度の導入による担当行政部門に対する監査機能の付与が必要である。

【改善案】

原子力安全規制行政を含め、行政当事者の実務執行上の基本原則は、「国民本位の効率的行政を実現するため、行政サービスの需要者(申請者)たる国民が必要とする行政を最小の費用で行うこと」並びに、行政活動を行っている各機関は「国民に対する説明責任(アカウンタビリティ)」を果たさなければならないのが原則と考える。原子力規制委員会がこの原則に沿った業務を実施しているのかどうかを客観的に検査評価する制度の導入が求められる。

この要請に応える候補として、米国GAO並の評価機能の制度導入が考えられる。1990年代後半の日本に於ける行政改革論議が盛んになった折には米国GAOは何度も一つのベンチマーク制度として浮上した経緯がある。GAOは1921年に設立され、「議会の番犬」と言われている。GAOの検査活動の9割は政策・業務の評価であり、スタッフは行政学、統計学、経済学、政策科学など多様である。検査の内容は、合規制・合法性から脱皮して、政策業務実態が意図した目標との達成度に焦点を合わせたものになっている。GAOによる検査評価の75%は議会からの要請によるとされている。(参考資料③、④)

□ 暫定認可制度(POL)が実践的な現実解

日本の原子力安全規制行政は安全性が十分な理学的・工学的裏付けにより実証されない限りは安全とは見なさないとの硬直化した判断基準を持って運用されている。事故を起こした原発は、事故原因の特定と再発防止対策の適切性が承認されるまでは稼働が出来ない事になっており、この思考が日本に於ける社会的通念として定着している。

一方、米国での実例の一つとして、80万KwクラスのPWRで安全系の配管に損傷が発生した際に、NRCは「故障原因は今現在特定されていないが、当面の対策は工学的に適切と判断されるため暫定的な運転許可を与える(Provisional Operating License:POL)」との判断を下した例がある。不具合の原因対策が承認されるまでは運転許可は出せないとする硬直化した日本の規制姿勢と比べるとNRC実例は極めて合理的な運用管理と考える。

敦賀2号機の場合は、長期に亘る活断層審議を実施し、最終的には悪魔の証明を求められ実質の廃止措置への道を迫られているが行政としてのトータルマネジメントがお粗末と言える。百歩譲って、規制委が理学的判断を指向しても良いが、最終判断に到達するには時間がかかる場合はNRCのごとくPOLを出して運転継続をしながら議論を並行して進めることが実践的な管理手法と考える。POLの考え方を日本の安全規制にも取り入れる検討が必要である。

□ 申請者の不服/不満を受け止めるNRC・ASLBPの如き規制委内制度が必要

NRC ではその内部組織として法律家と技術者の双方で構成される特殊な行政審判制度である原子力安全評価パネル(ASLBP: Atomic Safety Licensing Board Panel)を運用している。この制度は、今後の日本に於ける規制改革の検討の一助になると考える。

技術的な判断が求められる原子炉安全規制業務の中で、ASLBP が法律家と技術者が双方の専門性を補完し合って審査に参加していることを日本の規制当局は学ぶ必要がある。これにより、今般の敦賀 2 号機の件は未然回避又は、事後の事業者の経済的損失からの救済に有効に機能する可能性を考えたい。

ASLBP の目的は、NRC 技術判断に対する申請者の不服申し立てを受け付け、より広範囲の立場で事業者の損害防止・回復手段などについての知見が審査に加味されることを期待する平等と機会均等を理念とする救済制度である。ASLBP は ACRS(原子炉安全諮問小委員会)とは全く異なる責任と業務を担っている。ASLBP では、事業者申請による NRC スタッフレの判断とは独立にレビューし、NRC の判断に影響を受ける可能性のある利害関係社の希望に応じて聴聞を実施する権限がある。我が国でも同様の制度導入検討を考えるべきと思う。(参考資料⑤)

<参考資料>

- ① 原子力規制委員会「年次報告」 (令和6年6月7日国会報告)
- ② 原子力問題調査特別委員会「議事録」(令和4年6月8日 第208国会の特別委員会)
- ③ 行政活動に対する政策評価機能の充実を～行政改革にはアメリカGAO的な政策評価機能充実が不可欠(日本総研 1997年5月25日)
- ④ アメリカ・イギリスにおける政府活動に対するチェック機関に関する調査研究(平成29年3月2017年 新日本有限責任監査法人)
- ⑤ 研究ノート「米国原子力規制委員会の行政審判制度について」電中研/佐藤佳邦 2021

以上