

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

"INDEPENDENCE" AND SOCIAL TRUST IN SAFETY REGULATION: THE CASE
OF NUCLEAR REGULATORY COMMISSION AND ITS IMPLICATION

鈴木 達治郎¹・城山 英明²・武井 摂夫³・

¹工学博士 (財)電力中央研究所 社会経済研究所 上席研究員
(E-mail:tatsu@criepi.denken.or.jp)

²東京大学 大学院法学政治学研究科 教授 (行政学) (E-mail:siroyama@j.u-tokyo.ac.jp)

³ (財) エネルギー総合工学研究所部 研究員 (E-mail:takei@iae.or.jp)

安全規制に対する社会的信頼の確保を目的として、安全規制体制に一定の「独立性」を付与する試みが行われる。独立性は、様々な文脈における政治的独立性と技術的独立性に分けて理解することができる。本研究では、米国における原子力規制委員会における独立性の制度設計とその運用を分析し、我が国における原子力安全規制体制と比較することを通して、社会的信頼を確保するためには政治的独立性だけではなく技術的独立性が重要であるという示唆を得た。

キーワード：原子力安全，独立性，社会的信頼，ダブル・チェック，技術的能力

1. はじめに

原子力安全規制の社会的信頼確保は、原子力発電所の立地、運転、廃棄物処理・処分などにとって、最も重要な政策課題である。米国では、それまで推進と安全規制の両方の権限・機能を有していた原子力委員会 (AEC) を 1974 年に解体し、独立した安全規制機関として原子力規制委員会 (NRC) を設立した。日本においても、原子力委員会や行政の規制機関とは別に「ダブル・チェック」機能を持つ「原子力安全委員会」を 1978 年に創設され、さらに行政規制機関も 2001 年に経済産業大臣の下に「原子力安全・保安院」に多くが集約された。このような動きは、原子力安全規制の技術的能力の強化とともに、社会からの信頼性確保を大きな目的としていたと思われる。

そこで、本論文では、米国における NRC (原子力規制委員会) の「独立性」に焦点をあて、その制度、運用実態、実際の効用などについて、現地調査をもとに分析を加え、わが国にとっての示唆を得ることを目的とする。

2. 米国原子力規制委員会 (NRC) について¹

2.1 NRCの変遷

原子力規制委員会 (NRC : Nuclear Regulatory Commission) は、1974年、米国原子力委員会 (AEC : Atomic Energy Commission) の廃止を決めたエネルギー再編法 (ERA : Energy Reorganization Act) によって AEC の規制機能を移管して独立の機関として設立されたものである。

NRC が設立される前までは、原子力安全規制については推進事業とともに AEC の責任であり、1946年の連邦会議において開発当初に設定された。8年後には、この規制のもとに、1954年に初めて商業用原子力の開発が可能となり、AEC は、原子力の利用促進と、その安全性規制の機能を明確に担うこととなった。AEC の規則は、産業の成長を妨げずに原子力の危険から公衆の衛生と安全性を守らなければならない、その達成は困難を極めた。さらに 1960年代においては、専門家の多くが AEC の規則について、放射線防護基準や原子炉の安全性、環境保護等を含む重要な課題

¹ 本章における運用の分析は、著者の鈴木と城山が、米国 Numark Associates, Inc. の協力を得て 2005 年 9 月に実施した NRC 現地調査をもとに取り纏めた。

に対して不適確であると非難し、様々な論争を引き起こした。

こうしてAECの規則は、議会による廃止決定まで多方面から強い攻撃を受け、1974年にはエネルギー再構築法 (Energy Reorganization Act) によりAECの廃止が決定した。これに伴い、AECの規制機能を移管し、独立の機関としてNRCが設立され、翌1975年1月19日より運用が開始された。

2.2 NRCの使命

NRCの使命は、原子炉、核物質、核廃棄物施設等からの放射線に対し、公衆の健康と安全並びに環境を保護することであり、米国内で核物質が使用される時に、公衆の安全と健康、国民の防衛と安全保障及び環境の保護を保証することを目的としている。またこれらの核物質や核施設を、国民の防衛と安全保障を増進するように規制する。

NRCの責任範囲には、以下に対する規制及び許認可業務が含まれている²。

- ・発電用原子炉
- ・非発電用研究炉
- ・試験炉、訓練炉などの原子炉
- ・核燃料サイクル施設
- ・核物質の医療・研究・工業利用
- ・核物質の輸送・貯蔵
- ・核物質及び核廃棄物の処分

² NRCの規制は、米国連邦規制コード「United States Code of Federal Regulations (CFR) Title 10, Chapter 1」に基づいて行われる。その典拠の主なもの以下のとおりである。

- ・Atomic Energy Act of 1954, as amended
- ・Energy Reorganization Act of 1974, as amended
- ・Uranium Mill Tailing Radiation Control Act of 1978, as amended
- ・Nuclear Non-Proliferation Act of 1978
- ・Low-level Radioactive Waste Policy Act of 1980
- ・West Valley Demonstration Project Act of 1980
- ・Nuclear Waste Policy Act of 1982
- ・Low-level Radioactive Waste Policy Amendments Act of 1985
- ・Diplomatic Security and Anti-Terrorism Act of 1986
- ・Nuclear Waste Policy Amendments Act of 1987
- ・Solar, Wind, Waste and Geothermal Power Production Incentives Act of 1990
- ・Energy Policy Act of 1992

NRCとその認認可取得事業者は、公衆の健康と安全の保護に共同の責任を負っている。連邦政府の規制とNRCの規制プログラムは、公衆保護に関して重要な要素ではあるが、核物質の安全な使用に関しては、NRC認認可取得事業者が第一の責任を帯びている。

2.3 NRCの組織

NRCの使命遂行に係る最終責任は、任期5年の5人の委員で構成された委員会にあり、各委員は大統領が合衆国上院の勧告と同意を得て任命する。委員長は委員の中から大統領によって任命される。米国の4都市 (Philadelphia, Atlanta, Chicago, Arlington) に置かれた委員会の地方事務所職員は、NRCが認可した全ての施設の検査及び規制の執行に責任を持つ。2003年7月から新規に運営総局次長 (国土防衛・緊急対応担当) 及び原子力安全確保・事故対応室が設けられている。NRCの組織についてFig. 1-1に示す。

NRCの職員数は、2985人 (1998年) であり、この内訳は以下のとおりである。

・原子炉安全性関係	: 1467人
・核物質安全性関係	: 391人
・廃棄物安全性関係	: 108人
・管理、サポート関係	: 811人
・その他	: 208人

また、NRCの原子炉規制室 (NRR: Office of Nuclear Reactor Regulation) は、600名の職員から構成され、原子炉規制が影響を及ぼすすべての文書の審査を担当している。全体的にみて、NRC職員は、産業界出身者と軍出身者が25%ずつで、コンサルタント企業、政府契約請負事業者、建設・設計企業の出身者もおり、学業を終えてすぐにNRCに入った職員もいる。

予算については、年間約5~6億ドルにて運営されており、運営費については手数料などの自己収入で賄われている。原子力発電所を所有する電力会社は、NRCの規制費用を負担することが法律により決められており、年間決められた手数料 (Fee) をNRCに振り込まなければならない。手数料については議会により決定され、2005年度は一社あたり300万ドル/年となっている。この金額は、NRCにおける全予算の9割程度を占めている。

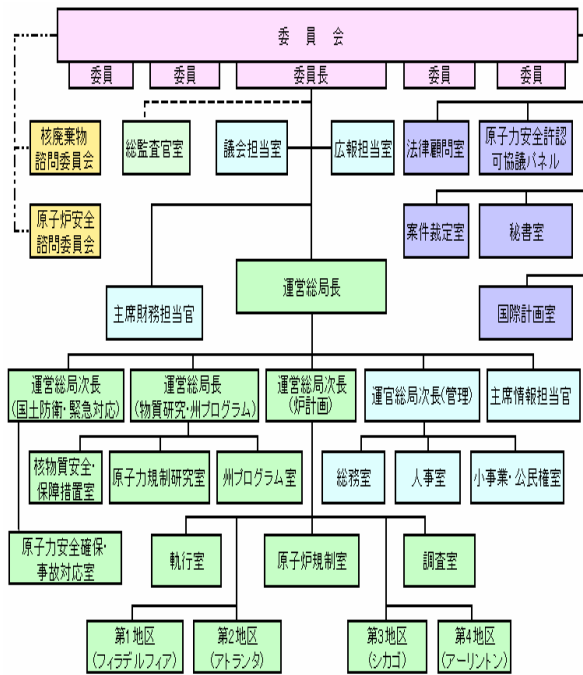


Fig. 1-1 米国原子力規制委員会組織図
(出所：NRC/HP)

2.4 NRCの独立性

NRC設立の目的の一つが「独立性」の確保であったため、法制度的に政治的影響を受けないような仕組みが作られた。たとえば、委員である5人は大統領による任命で議会が承認し、いったん承認された委員については、「在任中の無能力、職務怠慢、違法行為」を証明することができない限り、大統領はいかなる委員も職位から決して解任することはできない（その一方、行政部の閣僚は大統領の意向でいつでも解任することができる）。また5人のうち同じ政党からの指名は3人以内とされている。また、NRCの委員以外の職員についても、その独立性が厳しく制度にて規定されている。たとえば、兼務で大学教員をする場合でも、メリーランド大学のように原子炉を所有していると「被規制側」となるため教員はできないことになる。また退職後の制限もあり、一旦民間機関に転職すれば、その民間機関を代表してNRCと交渉することはでき

ないこととなっている³。

NRCのウェブサイトにも、5項目の「適正な規制の原則」の1つとして独立性が記載されているが、それには独立性に関して以下のように詳述されている。

「規制に影響を与えるものは、可能な限り最高水準の倫理的遂行能力及び専門性をおいてない。ただし、独立性には孤立という意味は含まれない。すべての入手可能な事実及び意見を、許認可取得事業者及び一般国民のその他の利害関係者から率直に求めなければならない。それに関わる多数の相反する恐れがある公益を考慮しなければならない。最終決定は、すべての情報の客観的で公平な評価にもとづいたものでなければならない。十分な根拠に基づいた記述をもって文書化されなければならない。」

このような歴史を持つため、組織としても、スタッフも「独立性」を強く意識した組織文化を創り上げている。

以上のようなNRCの独立性は、大きく2つの独立性に分けて理解することができる。第1の「独立性」は、制度による「政治的独立性」である。具体的には、大統領を中心とする政権からの一定の独立性（解任の困難さ等による）、議会を構成する政党からの一定の独立性（同じ政党からの指名は3名以内に限定されていること等による）考えることができる。第2に、しかし規制機関としては、「政治的独立性」に加え、「技術

³ NRCの独立性に関する上述及びその他の規則は、1954年の原子力法（AEA）、及び1974年のERAの両法として成文化された。このうち、ERAに収載されているいくつかの基本的な規定は、以下のとおりである。

- 原子力規制委員会（NRC）という名称の独立した規制委員会を設立する。NRCは、5名の委員から構成されるものとする。各委員は、アメリカ合衆国国民であることとする。
- 大統領は、自らの意向で、NRCの1名の委員をNRCの委員長に指名するものとする。指名を受けた者は、委員長として任期をつとめる。
- NRCの委員は、上院の勧告及び同意をもって、大統領によって任命されるものとする。
- 本規定による委員の任命は、同一の政党の党員が3名以下となるように任命するものとする。
- 各委員は、任期5年間を務めるものとする。各任期は7月1日に始まる。
- NRCのいかなる委員も、在任中の無能力、職務怠慢、違法行為を理由として大統領によって解任されることがある。NRCの委員は、委員として任期を務めることに専念し、他の事業、職業、雇用に一切従事しないものとする。

的判断で他に依存しない」という「技術的独立性」も重要である。これは、民間の自主規制機関や学協会などによる民間自主規格について、それらが適切かどうかの判断を独自に下す能力にもつながる。そのために、独自の技術力(専門スタッフ)をもち、被規制側からの情報に依存しないようにしている。このような「技術的独立性」と「政治的独立性」とは分離して考えることはできず、安全規制機関としての「独立性」を確保する上で極めて重要な条件とされている。

以下では、以上のような独立性の運用実態に対して、連邦議会との関係、大統領や行政管理予算局等の政権との関係、被雇用者への制約の3つの面から分析を加える。

2.5 NRCと連邦議会との関係

NRCは、内閣レベルの機関ではなく連邦議会によって創設され、大統領よりもむしろ連邦議会の指揮下にある。そのため、NRCは行政府からは独立機関と考えられているが、連邦議会がNRCの予算を統制しているため、NRCに対する連邦議会の支配力は大統領の権限を上回っているといえる。

NRCの概算要求では、NRCの全財源の各分類の許認可取得事業者に対する配分比率を提案することになっている。連邦議会が予算をつけしだい、NRCは財源を配分し、各許認可取得事業者のその年度の手数料を決定する。3つの異なる連邦政府予算関連委員会がNRC予算案件を監督し、聴聞会を開催する。連邦政府の歳出予算文書で要求されているように、NRCの委員長は、NRCがその業務スケジュールの消化状況について、3つの予算関連委員会委員長宛ての月次報告書を提出するよう義務付けられている。

通常、委員は連邦議会議員個人からのいかなる質問にも30日以内に回答することが慣例である。また、議員による質問に対して十分に対応されない場合、連邦議会に付属するGAO (Government Accountability Office) を通じて、連邦議会議員はNRCの案件に関する調査を要求することができる。なお、特定の許認可取得事業者に係る局部的な問題に関係して、連邦議会の議員個人とNRCとの間で、何らかのやり取りが起こることが一般的である。

NRCに対する連邦議会の影響力は様々な形で存在する。たとえば、連邦議会は過去10年間にわたって、NRCにRIR (Risk Informed Regulation) の実施を促進するよう数々の圧力をかけてきた。

連邦議会によるNRCへの影響力を及ぼし方として、次のような3つの実例がある。

○NRCと産業界の自主規制機関INPOとの関係を検証する1991年GAO (Government Accountability Office)

報告書

この1991年におけるGAO報告書では、NRCが規制による責任を果たしておらず、INPOにNRCの職務を任せていたという懸念にもとづいたNRCとINPOの対応行動に関する調査について述べている。GAOが勧告したところによると、NRCは、透明性を確保するために、たとえINPOが同様の通告を既に発行した場合でも、特定の安全性の問題に関する通告 (Information Notice) を発行するべきであるとしている。

○連邦議会宛てのNRC月次報告書

NRC委員長は、NRCの最近の問題を要約している月次報告書を連邦議会の3つの委員会宛てに送付する責任を有している。これは、連邦議会がNRCを監督し、NRCが連邦議会による監督に協力している様態を表している最も直接的な事例の1つである。

○上院による1998年のNRC予算削減の圧力

NRCが、コネチカット州ウォーターフォード市にあるミルストーン原子力発電所の全3基について、一連の安全性に欠ける業務慣行を理由として1995年末に強制停止した際、タイム誌のカバーストーリーに取り上げられたように、全国的に大きな関心事となった。その後、連邦議会はNRCに対する監督権を強化した。つまり、規制を厳格化した。NRCは、特に連邦議会からの前例のない外圧に適応するよう、取り組み方を改めた。しかし、タイム誌の記事、及び連邦議会からの圧力に対するNRCの初期対応は、誤った方向に進み、運転中の原子炉の安全性を確保するというさらに重要な目標よりも、むしろNRCに求められる要件を順守することに力点を置いていた。これに対し1998年、産業界は非効率的な規制に起因するNRCの高いコストに反発して、NRCの歳出を削減するよう上院に働きかけ、上院は対応した。

このように、GAOなど、議会内の組織の調査に加え、原子力産業界、NGOといった、議会外の多様な組織からのチェックを常に受けていることになる。このようなチェック機能のもとで、NRCは独自に規制方針を修正し、実績にもとづいたリスク情報に基づく原子炉監視プロセス (ROP : Reactor Oversight Process) などの安全規制を目指す方針を実行に移してきた。なかでも、パフォーマンスに基づく規制改革のための多数の計画が既に進行中だったが、NRCの財源を削減するという上院による圧力は、NRCにおける大きな変化の先鞭をつけたと、現在もなお多くの関係者の間で広く考えられているようである。

以上の例から、NRCの政治的独立性には一定の限界が

あることが理解される。つまり、連邦議会との関係に関していえば、連邦議会はNRCに対する一定の支配力を確保していたわけである。

しかし、連邦議会がNRCに対してこのような影響力を及ぼしているにもかかわらず、NRCに特定の安全規則を公布するよう連邦議会が命令することはこれまでまれであった。ただし、2005年エネルギー政策法(Energy Policy Act)による最近の事例では、連邦議会は2001年9月11日の同時多発テロ(9.11同時多発テロ)後の安全保障について、いくつかの措置とるよう命令している。

2.6 NRCと政権との関係

行政府からの独立性が担保されているとすれば、政権交代は、NRCに対してはそれほど影響は与えていないことになる。しかし、一部では、政権がNRCに対して影響力を及ぼすことができることが知られている。まず、委員を任命すること以外に、大統領が有する重要な権限の1つとして、委員長を交代させることができる点がある。米国がTMI事故の処理に追われていた1970年代後半には、大統領による委員長の交代が2回あった。

一方、米国行政政府の行政管理予算局(OMB: Office of Management and Budget)は、NRCの安全性規制に関する審査をこれまでに実施したことがない。規制上の責任を伴う他の連邦機関のほとんどは、OMBによる機関の規定の審査を受けている。このことから、OMBはNRCの規定を審査することができるはずであるが、過去にその実績はない。レーガン政権の間に1回、OMBはNRCに資料を要求して、NRCが公布のために提案された規定をOMBに示さなかった理由を問いただした。それに対し、NRCがOMBはそれまでに1度もNRCの規定を審査したことがないと回答したところ、それ以来OMBはNRCの規定の審査要求を一度も出してきていない。

一般国民の信頼性という見地から、NRCがある領域で米国エネルギー省(DOE: Department of Energy)からの独立性を維持することは大切である。たとえば、ユッカ・マウンテン処分場の問題は、NRCがDOEから独立していると思われなければならない。NRCは、DOEの所有する国立研究所を分析には用いず、テキサス州サンアントニオ市近郊に立地する南西部研究所(SWRI: Southwest Research Institute)内にある核廃棄物規制分析センター(CNRA: Center for Nuclear Waste Regulatory Analysis)という名称の専用施設でユッカ・マウンテンに関する研究を実施している。研究施設内をこのように区分することで、NRCは独自の「技術的能力」を確保することができ、それにより一般国民に対しNRCが独立した公正な組織であることができるのである。

2.7 NRCにおける被雇用者への制約

NRCの職員は、電力会社株式の保有、許認可取得事業者の利益のために働くこと、許認可取得事業者とのタクシーの合い乗りまたは私的旅行の同行、許認可取得事業者からの食事の提供などを禁止されている。前述のとおり、「被規制側」という立場に置かれることを禁じているためである。このような禁止事項を順守することは難しいことではないように聞こえるが、多数の許認可取得事業者が存在しているため(前述のメリーランド大学もその1つである)、その効果は限りなく限定的なものである。NRC職員の雇用に対する制約もある。NRCを退職する職員は、退職直後に電力会社で単に勤務することに対する制約は一切ないが、NRCに対して電力会社の代表者となることができるのは退職から2年後とすることが法律で規定されている。NRC委員も、NRC在任中の兼職については一切認められていない。

3. 我が国における原子力安全規制について

3.1 原子力安全委員会

(1) 原子力安全委員会における「独立性」

1974年9月、青森県沖の太平洋上で出力上昇試験を実施していた原子力船「むつ」において放射線漏れが起こったことから、原子力の安全性に対する国民の不安感がより増大し、国の原子力安全確保体制、ひいては原子力行政全般に対する国民の不信を招くこととなった。

このような情勢を背景に、1975年2月、内閣総理大臣のもとに原子力行政懇談会(座長: 有澤広巳東京大学名誉教授(当時))が開催され、原子力開発利用をめぐる全般的な行政体制の見直しが行われた。

原子力行政懇談会は、精力的に審議を重ねた結果、翌1976年7月に原子力行政体制の改革、強化に関する意見をとりまとめ、内閣総理大臣に提出した¹⁾。

この中において、

- 原子力安全確保体制を強化するため、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
- 原子炉の安全確保に関する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

- ・国民の安全性に対する不安を払拭し、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じるべきこと

等の提言がなされた。政府はこの意見を踏まえ、原子力に対する国民の一層の理解と協力を得るためには、原子力の安全確保のための体制強化が不可欠であるとの判断のもとに、所要の法改正を行うこととし、1977年2月に、安全委員会の設置と原子炉の安全規制の一貫化を主たる内容とする「原子力基本法等の一部を改正する法律案」が国会に提出された。この法案は、国会審議の過程において原子力基本法の基本方針の規定に「安全の確保を旨として」との文言を盛り込むとともに、原子力委員会と安全委員会からの報告に対する内閣総理大臣の尊重義務規定を「十分に尊重しなければならない」とするなど、法文修正が行われた後、1978年6月に成立した。

この中では、日本の文脈の中での「独立性」が志向されているといえる。具体的には、原子力開発と安全確保の「機能的分離」、原子力安全委員会と原子力委員会の相互「独立」、両委員会の事務局の一般行政からの「機能的分離」が原子力行政懇談会報告書において規定されていた。

その後、2001年1月6日の中央省庁の再編により、原子力安全行政の体制についても大幅な変更があった。総理府に設置されていた原子力安全委員会については、省庁再編に先立って、既に2000年4月に、その事務局機能も科学技術庁から総理府に移管して独立性を高めるとともに、職員の大幅な増員等を通じて機能を強化した。さらに、2001年1月には、原子力安全委員会、事務局とも内閣府へと再編されるとともに、4つの課体制からなる事務局が設置されるなど、機能のさらなる強化が図られた。

(2) 原子力安全委員会の決定の尊重

内閣総理大臣は、原子力安全委員会の決定した事項について報告を受けたときには、これを十分に尊重しなければならず、また、原子力安全委員会は、所掌事項について必要なときは内閣総理大臣を通じて、関係行政機関の長に勧告ができるなど、通常の審議会に比べて格段に強い権限が与えられており、この意味において、先に述べた原子力行政懇談会の意見に沿って、安全委員会は内閣総理大臣の単なる諮問委員会にとどまらず、原子力安全行政体制における中心的役割を担うこととなっている。その結果、現場の規制行政庁に対する独立性の強化が図られているといえる。2002年における、東京電力(株)の原子力発電所に係る不正問題発生時においては、原子

力安全委員会として初めて、内閣総理大臣を通じ監督官庁である経済産業省に対し、原子力安全の信頼回復に関して勧告がなされている。

3.2 原子力安全・保安院

原子力安全・保安院 (Nuclear and Industrial Safety Agency ; NISA) は、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、2001年1月6日、中央省庁再編の際に新設された組織である。

原子力関連の規制については、2001年1月の中央省庁再編前までは、経済産業省の外局、資源エネルギー庁の所掌範囲であった。具体的には、電力・ガス事業部原子力政策課の所掌事務となっており、次のとおりとなっていた。

- ・原子力の広報に関すること
- ・原子力の研究、開発及び利用に関する総合的な政策の企画・立案
- ・原子力委員会及び原子力安全委員会に関すること
- ・原子力の利用に関する国際協力に関すること
- ・放射性廃棄物の処分に関すること
- ・特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律
- ・原子力発電に関する調査に関すること
- ・原子力発電の技術に関すること (軽水炉改良技術・新型炉技術など、原子力発電の技術の開発などに関すること)

また、原子力発電に関する地方公共団体との連絡調整及び公開ヒアリングの実施に関することについては、同部基盤整備課の所掌となっていた。

このように原子力発電の推進に関することは、資源エネルギー庁の所掌となっていたが、2001年1月の中央省庁再編により、経済産業省設置法第2節第3款に基づき、資源エネルギー庁における特別の機関として、原子力その他のエネルギーに係る安全及び産業保安の確保を図るための機関として原子力安全・保安院が設置された。これは、規制機能の集約を図り、原子力の安全・保安行政を担当する組織に「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る。

3.3 独立行政法人 原子力安全基盤機構

(1) 設立

(独)原子力安全基盤機構 (Japan Nuclear Energy Safety Organization ; JNES) は、原子力安全行政の基盤的業務を実施する専門機関として、原子力施設及び原子

炉施設に関する検査等を行うとともに、原子力施設及び原子炉施設の設計に関する安全性の解析及び評価等を行うことにより、エネルギーとしての利用に関する原子力の安全の確保のための基盤の整備を図ることを目的として、2003年10月1日に、約400名の体制により発足した。

原子力安全基盤機構の設立の契機となったのは、2002年3月の閣議決定「公益法人に対する行政の関与の在り方の改革実施計画」である。この決定の中で、これまで委託等により実施していた、国が行うべき原子力安全行政事務については、「原子力安全規制の被規制者からの独立性、中立性の確保を図りつつ、原子力安全規制のさらなる効率的かつ的確な実施を図るため、原子力安全規制の実施を目的とする独立行政法人を設置し、国の原子力安全行政部門の事務の一部及びこれに関連する公益法人への委託実施事務を当該独立行政法人に移管して実施する。」とされたことを受けて設立された。

(2) 原子力の安全規制行政の実施体制とJNESの位置付け

JNESは、規制行政庁である経済産業省原子力安全・保安院(NISA)と連携し、国民の安全確保という重要な役割の一翼を担うという使命感をもって、その業務を公正・中立かつ厳格に実施する。JNESは原子力安全行政の基盤的業務を実施する専門機関として、国が実施してきた検査の一部等を行うとともに、これまで国が、財団法人「原子力発電技術機構」(NUPEC)等の公益法人に委託して実施してきた安全審査の解析評価におけるクロスチェックや各種機器、設備の信頼性に関する試験研究等の業務を一元的に実施する。

4. 日米の原子力安全規制に関する比較—規制機関の独立性の制度設計と課題

日本と米国における原子力安全規制に関する制度について比較すると、歴史的には似たような経緯をたどってきている面がある。日米いずれにおいても1970年代末における不祥事や原子力規制機関に一定の独立性を付与する契機となった。しかし組織体系については、米国と比較して日本は複数の組織が係わっており、複雑な様相を呈している。これは、制度・組織の改正が社会的な事故や事件がおきるたびに、規制強化策として重複的に組織・制度が作られてきた経緯によると思われる。その結果、規模的にはそれなりに拡大された規制機関となっているが、重複が多いために効率的な運営につながらない危険性がある。

一定の「独立性」の付与という意味では、日米の原子力安全規制体制には共通性がある。しかし、いかなる独立性

を付与しているのかという点では、日米で差異がある。米国においては、一定の「政権からの独立性」は確保されている。確かに、NRCは大統領直轄の組織であり、委員も大統領の直接の任命により、また委員長は大統領の指名によって選任されることで、ある程度行政政府の影響が及ぶこともある。しかし、他の官庁、とくに廃棄物や原子力施設を所有するエネルギー省との分離・独立は、制度的に担保されている。さらに、技術能力的にも、NRCがユッカ・マウンテンに関する研究をDOEに属する研究所に依存するのではなく南西部研究所で実施していることからわかるように、一定の独立性を有している。また、人的資源の面でも、NRCは2985人の職員を有しており、海軍出身者という独自の原子力技術に関する能力の調達元を確保している。他方、米国の規制機関であるNRCは、行政側とは独立しているものの、連邦議会のもとに設立されているという点においては、議会からのチェック機能も厳しく制度化されている。

一方、我が国においては、原子力安全委員会、原子力安全・保安院が、原子力委員会や経済産業省の原子力推進部局に対して、安全規制の確保の上で一定の独立性を有している。ただし、その独立性は、行部内の原子力推進部局からの独立性、事務局の一般行政からの独立性に限られている。また、議会によるコントロールというものも強くはない。また、約300人の人員を擁する原子力安全・保安院の下においては、独立行政法人である原子力安全基盤機構が、安全規制のための約400人の人的資源を確保している。これらの人的資源の数を足上げると、確かに米国のNRCに比べれば原子力発電所の基数の差を考えても少ないが、他の分野に比べた場合、それなりの人的資源を確保しているといえる²⁾。しかし、原子力安全委員会、原子力安全・保安院、原子力安全基盤機構と人的資源が分散していることもあり、十分な技術的能力を確保できていない面があるように思われる。この点で、日本の原子力安全規制体制は、一定の「政治的独立性」を確保はしているものの、「技術的独立性」において不十分であるといえる。確かに、短期的に社会的信頼を確保するためには、政治的独立性を確保するというのは適切な手法であるともいえる。しかし、長期的には、技術的独立性に裏打ちされない政治的独立性による社会的信頼の確保というのは持続可能性の乏しいものであり、日本の原子力安全規制においてはいかにして技術的独立性を確保するのかというのは社会的信頼の確保という点においても重要な課題であるように思われる。確かに、日本においては、米国の海軍に見られるような原子力に関する技術的知識の独立した供給源は無いのであり、その点での工夫が求められる。

なお、独立性の確保が必ずしも能力の確保に至らないという問題は、リスク評価機能を担う食品安全委員会を独

立させた最近の食品安全行政においても観察される課題 を表す次第である。
である3) .

参考文献

- 1) 原子力行政懇談会「原子力行政体制の改革、強化に関する意見」(昭和51年7月30日)
- 2) 城山英明「原子力安全規制の基本的課題—技術基準の設定と実施に焦点を当てて」『ジュリスト』1245号(2003年6月), 87
- 3) 平川秀幸・城山英明・神里達博・中島貴子・藤田由紀子「日本の食品行政改革と食品安全委員会—残された問題／新たな課題」『科学』75巻1号(2005年1月)

謝辞

本研究を実施するにあたっては、原子力安全規制制度検討会を設置して関係各位から貴重なご意見を頂戴した。ここに、本研究を実施するにあたり、有益なご指導を頂いた委員の谷口武俊様、中村進様に対し、深い謝意を表す次第である。また、海外調査に協力いただいた Numark Associates, Inc, 参考資料をご提供いただいた日本原子力研究所 樋口雅久様に対し、ここにあわせて深い謝意

"INDEPENDENCE" AND SOCIAL TRUST IN SAFETY REGULATION: THE CASE OF NUCLEAR REGULATORY COMMISSION AND ITS IMPLICATION

Tatsujiro SUZUKI¹, Hideaki SHIROYAMA², Setsuo TAKEI³

¹Dr. Senior Research Scientist, Socio-economic Research Center, Central Research Institute of Electric Power Industry (E-mail:tatsu@criepi.denken.or.jp)

² Professor, Graduate School of Law and Politics, University of Tokyo (Public Administration) (E-mail:siroyama@j,u-tokyo.ac.jp)

³ Research Scientist, Institute of Applied Energy (E-mail:takei@iae.or.jp)

“Independence” is given to safety regulatory institutions in order to get social trust to safety regulatory institutions. Independence can be categorized into political independence in various contexts and technical capability independence. Through in depth study of US NRC institution and its implementation, in comparison with Japanese experience, it is learned that it is important to have technical independence in addition to political independence to acquire social trust.

Key Words: nuclear safety, independence, social trust, double check, technical capability