

### (3) 法を無視した行政を行う原子力規制委員会-再稼働と活断層

ジャーナリスト A

はじめに

原子力規制委員会の行動がおかしい。その中で特に批判されるべきは、審査が長期化して原発が長期停止していることに加えて、活断層があると認定することで、事実上、多くの原発を廃炉に追い込みかねない状況だ。

この2点について、取材で得た情報を提供したい。かなり技術的、専門的な話だが、今後、原子力規制委員会・規制庁の問題を考えると、また同委員会への行政訴訟などが行われる場合に、批判者はこの論点を参考にすればよいと考える。

#### 1・原発停止の法的根拠はない

##### (1) 原発が停止している根拠は？

日本のすべての原発は現在、法的根拠なしに止まったし、止っている。それを確認するために、原子力規制委員会・規制庁への書面取材を15年4月に行ったが、不思議でいいかげんな回答をしかしてもらえなかった。それを紹介したい。

2012年9月に発足した原子力規制委員会、執行機関の原子力規制庁は翌13年7月に原子炉関係の関連法と規則の改正、それに基づく新規制基準を施行した。

改正の前でも後でも、原子力発電所は私企業のプラントであるために稼働が原則であり、運転の停止は、規制当局が停止を命令するか、あるいは原子炉の設置許可を取り消すしかない。電力会社が原発の運転を停止する法律上の義務は、原則として定期検査に限られる。

現在の停止状況について、原子力規制庁に筆者が照会したところ「法律に基づいて停止などを命じているものではない」(書面回答)としている。また政府は「(規制委員会に、原子炉法等規制法によって)発電用原子炉の再稼働を認可する規定はない」(14年3月23日、菅直人衆議院議員に対する政府答弁書)としている。

では、なぜ止まっているのか。原子力規制委員会の新規制基準の審査のためだ。

##### (2) 停止根拠は私文書「田中私案」

原子炉等規制法では、第43条の3の14で「発電用原子炉設置者は、発電用原子炉施設を原子力規制委員会規則で定める技術上の基準に適合するように維持しなければならない」としている。これは事後的に、安全基準や法の改正をして安全対策を命じる「法の遡及適用」(バックフィット)の根拠になる。

バックフィットへの対応は、当然、金銭と時間などの負担を生む。新規制基準への対応で、10電力会社は総額推計2兆円の原子力発電所の改造費用をかけ、また原発停止で12年度から15年度の累計では代替の火力燃料代で12兆円を費やした。

他国では、バックフィットの負担の責任はどこか、原子力規制の法規で詳細な規定がある。企業の財産権を侵害するものであるからだ。しかし日本にはなく、あいまいな制度の中で電力会社

が負担している。電力会社は、この法律の規定にかなりの不満を抱き、専門家もそろって財産権を不当に侵害する「欠陥法」と指摘する。

この法律を字義通り解釈すれば、どのように基準に「適合」させるか、手段は明確ではない。それを規定する文章が13年3月に原子力規制委員会の定例会合で示された「原子力発電所の新規制基準施行に向けた指針（私案）」、通称「田中私案」というものだ。しかし、その内容はかなりあいまいで、問題が多い。

この文章の内容を要約すると以下のことを決めている。

1・このとき大飯原発の3、4号機以外の原発は停止していた。これ以外の全部の炉について「(新規規制基準を)満たしているかどうかの判断を、事業者が次に施設の運転を開始するまでに行うこととする」としている。

2・設置変更許可、工事計画認可、保安規定認可の申請を同時に提出させ、「規制の基準を満たしていない原子力発電所は、運転の再開の前提条件を満たさないものと判断する」と決めた。

つまり、すべての原発に、一律・全面的にバックフィットを行わせている。そしてその審査が大幅に遅れている。再稼動を認める権限のない規制委が、この私文書を根拠に止める形になっている。

この私案を変え稼働と新規規制基準の適用を同時並行させても問題はない。ところが規制委は変えない。田中私案は、原子力規制委員会の13年3月19日の定例会合で決定されたのだが、公印・文章番号のある公文書にならず、私的文書のまま放置されている。前述のように、法的に規制委は止める命令は出せず、論理的に詰めていないので、公文書にできないのだろう。

当初、規制委は原発1基当たり、「半年で審査が終わる」と見通しを述べた。そのために電力会社は問題がある規制でも、田中私案を受け入れた。ところが新規規制基準が適用された13年7月から、現時点15年8月まで4つしか審査が終了していない。そのため今になって電力事業者の間で、この「田中私案」を問題にする人が増えている。48基の稼働までは大変な時間がかかるだろう。

### (3) 規制庁の奇妙な解答

この件について、原子力規制委・規制庁はどのように考えているのか。新聞では産経新聞が触れただけで、他メディアはどこも問題にしていない。また国会議事録を見ると、1度しか田中私案は質疑に出てこない。記者も国会議員も勉強不足だし、電力会社側の話をまったく聞いていないことが分かる。

筆者は、答えは予想できたものの、以下の質問を規制庁に行った。15年3月に質問をだし、1ヶ月経過して、4月に返ってきた。行政文書の処理も、この役所は遅い。

質問1 「「全プラントにつき新規規制基準の適合を審査する」という手続きを根拠する行政上の公文書は、田中私案だけなのか」

質問2 「なぜ田中私案を正式な公文書にしないのか」

質問3「現在の原子炉の停止の根拠は何か」

質問4「バックフィットのコストを規定した法律はないのか。現在の原発の停止の損害の責任は誰か」

規制庁広報室を通じた質問1、2の回答は「平成25年3月19日の原子力規制委員会において示された「原子力発電所の新規規制施行に向けた基本的な方針（私案）」については、新規規制基準の運用について定めたもので、公開の委員会の場で扱われた資料として、一般の方々を含め広く共有され、事業者においても本方針で対応されるものと認識しております」というものだった。

「法的拘束力」という言葉はさすがに使われなかったが、法的根拠になるか言及していない。また公文書にならない理由を説明していない。田中メモは「資料」としているが、事実上、このおかしな私的文書で行政が運営されていることを認めている。予想通り、おかしな答弁だ。法的拘束力はないので、電力会社は規制委の勝手な「認識」を、違うと拒否できるわけだ。

質問3の回答は「法律に基づいて停止などを命じているものではなく、全ての原子力発電所は原子炉等規制法に基づく定期検査中のため運転を停止しており、施設の運転再開までに新基準への適合性を判断する方針としているため、原子炉が停止した状態となっています」としている。

原子力規制委員会が原発の停止をさせる現状は、田中私案の定める「施設の運転再開までに新基準への適合性を判断する」で止まっている状態を確認した回答だ。

質問4の回答は「原子炉等規制法第43条の3の14において、発電用原子炉設置者は、発電用原子炉施設を原子力規制委員会規則で定める技術上の基準に適合するように維持しなければならないとしており、発電用原子炉設置者が、発電用原子炉の維持のため、所要の対応をしなければならないとしています」というものだった。

これは直接、質問に答えていない。バックフィットによる現実の損害がある以上、責任は明確にされる必要がある。

いずれも、こちらの聞きたいところ、そして「違法な原発停止」と答えを引きだそうとした狙いを、はぐらかす形で回答している。法的に曖昧な行政をしていることを、規制委・規制庁も十分知っているのだろう。そして、このような矛盾に満ちた文章を対外的に出す規制庁の態度にも驚く。責任者の田中規制委員長の記者会見でこの問題の質問をしようとするが、これ以上の答弁は難しいかもしれない。

## 2・活断層をめぐる異常な対応

### (1) 東日本大震災を理由に過剰な対応

活断層をめぐっても、規制委は異常な行動を取っている。日本原電敦賀2号機には原子炉の下に活断層があると認定。東北電力東通原発、北陸電力志賀原発1号機の下にも活断層があると認定した。当然、各社は反発している。この経緯もおかしい。

東日本大震災の後、東京電力福島第一原発で事故が発生した。幸いにして、炉心の損傷のみで、圧力容器、格納容器は損傷したが、崩壊にはいたらなかった。原因は津波によって、三重の冷却

装置が破損し、稼働中の1号機から3号機までが冷却できなくなり加熱。そこから漏れた水素が爆発し建屋の屋根が吹き飛んだ。事故原因は津波と、東電の災害の準備不足だった。

ところが日本では世論の関心が地震対策の強化に向いた。原子力安全・保安院と内閣府安全委員会が解体され、原子力規制委員会と実施機関である原子力規制庁が2012年9月に発足した。規制委員には、東京大学名誉教授で、日本地震学会の会長だった島崎邦彦氏が就任。島崎氏は地震対策を強化した13年7月施工の新規制基準の作成に関与した。

ところが、それは原子力事業者が関与しないものだった。そして活断層の定義も強化された。2012年に決まった新規制基準では、活断層をめぐって、「耐震重要施設は、変位が生じる恐れがない地盤に設けなければならない」(3条)「変位とは将来活動する可能性のある断層等」(同条ただし書き)という規定がある。これは震災前に「活断層の上に重要構造物は建ててはならない」「活断層は地震をもたらす断層」と定義していた旧規制基準よりも、定義の範囲を広げている。

「将来動くことは否定できない」という文言で、断層という言葉の定義があいまいになっている。そしてこの規定は、一度つくられた原子力プラントを、新たな法律に適用させる法の遡及適用、バックフィットの問題が生じる。原則として、これは私有財産の侵害であって、許されない。ところが新規制基準には、負担について、明確な規定がない。こうしたバックフィットは原発だけ可能になっている。

建てた後に原子炉の近くに活断層が見つかる可能性はある。それに対して工学的に補強工事をして対応することは可能だ。活断層かどうかという判断で、原発を潰すのは無意味だ。さらに福島事故は津波で発生したので、各原発では、津波防止対策を強化し、重要施設の水密性にする工事を行っている。安全性は確実に高まっているのだ。

## (2) 法の根拠のない有識者会合が原発改廃を決める

そして島崎氏は、有識者会合という、法律の規定のない組織を作って、そこに活断層の有無を判断させた。日本原電敦賀、東北電力東通、北陸電力志賀の各原発で、「将来動くことは否定できない」断層があると、認定された。

しかも、その専門家の中には、政党関係者や、反原発の活動に参加している人もいた。この有識者会合の議論は延々と続いたが、内容は対立と無意味さしか感じないものだった。事業者側は当然、活断層はないとする。一方で有識者たちが、繰り返し「可能性」を指摘し、報告を行った。

ちなみに、規制委はこの有識者会合の報告について、「重要な参考にする」と述べているが、具体的にどのような形で審査に取り入れるのかさえ、明確にしていない。この有識者会合の判断を軸に、使える原発を事実上の廃炉に追い込みかねない大きな影響を持つものだ。その判定には慎重さと行政上の措置を受け止める関係者の納得がなければならないだろう。しかし規制委は対話も説明もせずに、自らの早急な決定を押し付けている。

筆者は日本原電、東北電力、北陸電力側の「活断層ではない」とする主張の方に、論拠が多いと考えている。調査に当たった外国人研究者も事業者の主張に賛同している。規制委の対応は、誤った可能性のある判定によって、行政が企業の財産権を不当に侵害するという大変な問題と認識すべきだ。しかし、なぜか批判が社会の中で広がらない。

### 3・原子力規制委の監視と是正が必要

規制委内部でも、法的根拠のない行政活動の問題は共有されている。筆者は非公開の勉強会で、退任した規制委首脳に話を聞いた。「現在の規制庁は仕事に不慣れ」「法律根拠のあいまいな決定が行われている」と、問題の存在を自ら認めた。

筆者が「そうならば、あなたはなぜ問題を直さなかったのか」と指摘すると、「担当ではなかった」「スタッフがいない。個人のできることは限られる」と、責任逃れの返事が返ってきた。筆者は日本の高級官僚の無責任体質に嫌気がさしてしまうが、彼らも田中私案のおかしさは認識しているようだ。

規制委は、独立性を確保する「(行政組織法上の) 三条委員会」の形で成立し、他の行政機関、立法府から介入しづらい構造になっている。しかし法律上根拠のない行政活動は、原発に賛成、反対の意見と関係なく、どの立場からも、認められないはずだ。

そして電力会社は原発の停止を契機に、経営危機に直面している。今後は、会社の存立のために「行政訴訟」も視野に入るだろう。筆者は法律の専門家ではなく、事実の指摘しかできない。しかし法的根拠のない行政活動のために、裁判で電力会社が賠償を獲得できる可能性もある。それは税金から支払われることになる。

また原発の長期停止は、日本経済に悪影響をもたらしている。東日本大震災以降、原発の停止によって、代替の化石燃料は 12 兆円にもなった。政府は原子力規制委員会が稼働を認めたものからとしているが、それは責任転嫁だ。一方で規制委は、「稼働の権限は規制委にはない」「経済的問題は考慮しない」と田中俊一規制委委員長は話す。無責任の連鎖の中で、原発を誰も積極的に活用しようとしなない。

なぜ規制委・規制庁はこのような頑迷な行政活動をするのか、理解ができない。状況が動いたために、後戻りできないと考えているのかもしれない。しかし現実の経済で負担が発生し、批判が強まる中で、是正はおかしなことではない。かえって批判により政治の介入を呼びかねず、組織の独立性を自ら危うくしている。

問題の多い原子力規制委・規制庁を監視し、世論と行政の力で是正させていかなければならない。こうした恣意的な行政は、原子力・エネルギー政策のためにはならず、混乱だけをさせている。そして負担は全国民に加わる。能力に疑問のある一行政機関が日本経済とエネルギー産業の行く末を勝手に決めてよいのだろうか。

Ⅲ編 課題克服に向けた  
新しい原子力規制委員会

