

Ⅱ編 原子力規制委員会の 問題点

(1) 原子力規制委員会は何を目指してきたのか！

学識者 A

1. 規制委員会の問題点

一般的なこと：

2012年9月に規制委員会は発足した。福島原発事故による反原発の嵐の中でその運営やマスコミに対する説明は大変であったろうと推測する。事故の衝撃が冷めやらぬ反原発の“空気”の中で、反原発勢力への配慮が重々しく規制委員長や規制委員にのしかかっていたのは事実であったろう。今振り返って、規制委員会はその役割をしっかりと果たしてきたのだろうか。

その視点から、規制委員会と委員長の振舞を振り返ってみると、概ね反対派は期待に沿った振舞だったと思い、原子力正常化を望む国民は期待を裏切られたという思いでいっぱいであろう。実は、規制委員会の実態は、菅元総理は北海道新聞で、原子力規制委員会と委員長・委員は原発潰しの目論見の中で設計し実施してきた、と述懐している。政治判断とはいえ、自民党もこの人事案に賛同したのである。規制委員会はこの意味でずっと黒い影を背負って運営されてきたのである。この影は次の段階で完全に払拭されなければなるまい。

反対派はその振る舞いを見てほくそ笑んでいただろうし、多くの国民は、運転再開が遅々としてしか進んでいない状況にイライラしてきた。活断層問題でも島崎前委員と田中委員長はタグを組んで、原電敦賀2号機を強引に廃炉に導く決定をした。原子力史が後世書かれるとき、この活断層問題は原子力規制の歴史的な汚点として記されるであろう。

発足後、9か月を経て新規制基準が策定され、運転再開に向けた審査が始まった。審査に合格するためには、炉心熔融を前提とした過酷事故対策の規制要件を満足する必要があるが生じ、事業者は2兆円を超える膨大な安全対策を行った。誰もこの最も重要な点を指摘していないのは不思議である。米国の大統領令を見れば、バックフィット工事を行う場合、対策の費用対便益の評価を規制当局は実施しなければならないとしている。安全性向上に有効でないものは工事を実施しない。これが世界の大原則なのに、リスクについて素人の規制委員らは思い付きで示唆的に工事を強制してきた。規制が対策の有効性評価をしない、これも規制委員会の規制経験の無さを示す証拠で、やはり歴史に残る汚点であろう。膨大な工事をすれば安全性が高まるというのは誤った素人考えである。

根幹的な問題である田中私案：

運転再開の審査をこのようなやり方で行うとした田中委員長の“田中私案”は大問題で、現在までそれに基づき審査が行われ、3年余りの審査期間を経てたったの5基しか認可されていない状況である。田中委員長はそれを事業者の対応の悪さのせいになっているが、こういう言い訳は口が裂けてもしてはならない。どこに問題があるか、専門家は知っているのである。そこには安全性に関する驚くべき誤解が平然と述べられている。

2. 安全目標をたなざらしにする規制委員会

さらに、重大なことは、原子力の“安全目標”を定め、それを規制行為の基本的な判断基準に

することが無視されていることである。規制委員会がこれを決定していないため、随所に無駄・矛盾・非科学的行為が生じている。例を挙げよう。

1) 工事前の安全効果の費用対便益の分析：

規制委員会は対策を講じる時、対策の安全上の意義を定量的に評価しなければならないといった。米国では大統領令（例えば、12866号（1993））で規制評価を義務付けている。自然災害に耐えられるように対策を施す時、それがどれだけ安全性向上に寄与するかの評価がなされなければならない、ということである。規制委員会はこのような規制常識を知らないのであろうか。知っていれば、2兆円以上の対策をむやみやたらと実施するはずがない。従って、対策によってどれだけ安全性が向上したか、国民に説明できるはずはない。規制委員会のおかげで、運転差し止め裁判で負けるのである。田中委員長と更田担当委員の責任は大きい。

2) 安全目標：

世界的には納得できる安全レベルが“安全目標”として規定されているが、我が国の規制委員会はそれを放置したままである。新規制基準による審査に合格したことは、この目標が達成されたことであると明言すればよいのに、それをしていない。そのため、弊害が起きている。一つは、先ほど触れた“青天井の安全対策”である。マスコミは対策が膨大であればあるほど安全性は高まると誤解している。規制委員もその誤解を共有する。何ともレベルの低いことである。

3) 運転差し止め裁判：

最近、運転許可が下りた原発に対し、運転差し止め訴訟が行われるようになってきた。そのとき、“安全目標”は判決に重大な影響を及ぼす。規制委員会の審査に疑義を挟む裁判官には、その原発は世界基準である安全目標を満たしているといえよ。「それに疑義がある」とすれば、どういう根拠でそういう分析結果に疑義あるというのか」と問えば、技術に素人の裁判官はお手上げである。結局、伊方裁判における最高裁判所判決に従わざるを得ない。裁判官は手続きだけを審議し、技術問題については議論の仕方だけを審査するだけとなる。安全目標が規定されていれば、今のような問題は生じないはずである。このような事態が生じている責任は、田中委員長と審査を担当している更田委員長代理にある。

4) 原子力潰し：

安全目標がなければ、事業者に対しこのような安全対策を次から次へと要求できることになる。その結果どうなるか。事業者の収益は悪化し、規制との関わりも煩わしくなり、原発推進を投げ出したくなる。これは、反対派の、菅氏の、望むところとなり、菅氏に選ばれた田中規制委員長の思う壺かもしれないという懸念が甦る。これまでの彼の規制措置はこの懸念を否定しないだけでなく、もしかしたらと思わせるものがある。田中委員長は日本の原子力を潰すことができるのである。“もんじゅ勧告”のまやかしを分析してみれば、田中委員長には助言によってもんじゅを再生させようという建設的意図は皆無で、もんじゅ潰しが勧告の前提であると疑われても仕方がない。もんじゅ潰しに成功すれば、次のねらいは軽水炉燃料サイクルであろう。規制委員会がこんな状態であって良いのだろうか。

3. 行政法における成文化されていない原則：

権利濫用禁止の原則、比例原則など：

活断層問題に関し規制委員会は非合理的で強引な規制判断を下してきた。日本原電敦賀 2 号機の活断層問題のことである。いくら規制委員・規制委員長に規制経験がないとは言え、このような稚拙で政治的意図が明々白々な規制行政措置は異例で、その極端さは史上まれであろう。そのようなことが許される原因は「原子力規制委員会設置法」の構造的欠陥にある。規制委員会の 4 年の歴史を見るに、我が国では規制委員会を三条委員会として運営できる能力を持った人材は存在しないこと、組織的な工夫をしないと今のままでは期待通りの成果は上げられないこと、は明らかである。原子力の三条委員会制度を機能させる法律の改正が必須である。

今の規制委員は委員会での発言は少なく、委員長のパペットで、どこに合議制があるのかと訝しく思う。恐らく、行政の何たるかに無知であろう。行政が正常であるためには、行政法の原則である「信義誠実の原則、権利濫用禁止の原則、平等原則、比例原則」を理解し規制行為に反映させるのが当然である。

これらの原則は米国の大統領令のごとく、規制全体に亘って適用されなければならない。そうすれば、どれだけ規制の運営が改善されるか想像を超える。

特に、これらの原則から導かれる行動規範は、原子力法規のどこかに記載されなければならないのではないだろうか。規制委員はすべて研究者出身である。規制の必要条件は備えているかも知れないが、十分条件には全く欠けているのではないか。比例原則の意味をわきまえているのなら、研究炉や研究開発段階炉に対する IAEA の等級別取り扱いを無視できるはずはない。あの愚かな国会事故調の「規制の虜」を機械的に理解し、事業者との協業と緊張関係の重要性を疎外するはずはないのである。

島崎氏があるいは田中氏が「権利濫用禁止則」が行政の前提であることを知っていれば、活断層議論は別の結果になっていたかもしれない。知っていたとしても敦賀 2 号炉潰しが意図されていれば、今のままだったであろうが。

この行政の原則は当時の民主党や社民党が原子力問題を政治問題化しなければ、行政に携わるものの常識であったろう。これらの政党に朝日新聞などの新聞が参加しなければ、問題はこじれなかったかもしれない。

規制委員会の第二フェーズに希望をつなごう：

本来、原子力規制は、切磋琢磨しながら自らの技術力を高め、それに基づき信念を固め、毅然とした態度で誤解に基づく反対世論に対処すべきである。田中委員長はマスコミを強く意識し国会議員に対し右顧左眄と言われてもおかしくない振舞いに終始している。ある議員は彼の振舞いを称して政治家以上であると。原子力規制委員会は政治的委員長を求めている。それでは失望を招くだけであり、歴史はそれを見逃すことはないであろう。

このような状況では展望は開けない。新しい規制委員会体制が望まれており、委員長の交代なしにはこれらの諸矛盾は解決されない。第一フェーズは田中委員長で終結させなければ、この国の将来は暗い。

4. 活断層に関するまやかし議論の分析例：悪魔の証明問題

悪魔の証明：

原子力規制委員会が評価してきた活断層問題を正しく理解するには長い説明を必要とする。しかし、ここではその余裕がない。ただ、

1) 島崎前規制委員が法に基づかないで有識者会合を恣意的に組織して、事業者の意見を十分に聞かずに非合理的会議運営を行った。

2) 非科学的審議方法に基づいて、事業者や彼らの意見を支持する国内外の地震学者でさえ納得のいかない結論を出し、原電の敦賀2号炉は廃炉を迫られている、

といった状況を取りあえずは念頭に置いてもらえればよい。廃炉かどうかの最終判断は原電が出した申請書の規制委員会の審査会における審査結果如何によることになっている。

ここでは有識者会合での審査の途中で、原電が判断を突き付けられた「悪魔の証明」に関して、如何に規制委員会が矛盾した議論を行ってきたか、について紹介してみたい。それは悪魔の証明といわれる問題である。

規制委員の発言のエビデンス：

田中規制委員長は、「(活断層の存在を) 否定できない場合には、活断層があることを前提にせざるを得ない」(田中委員長発言、福井新聞、2013/6/6) と発言した。

続いて、第3回追加調査評価会合(2014/8/27、議事録P34)において、島崎委員は「…要するに後期更新世以降の活動性を否定できるだけの根拠がなければ、それはやはり活動性のある断層と認めることになりますので。…」と発言している。

さらに、ピア・レビュー(2014/12/10、議事録P22)において、島崎氏の後任の石渡委員は「…やはり可能性が否定できないというものについては、一応、将来活動する可能性があると思なすということで判断していただければというふうに思います。…」と発言している。

揃いもそろって、重大な認識違いをしていてそれに気づかない。これが規制委員会のレベルなのかと言われて弁明できるのだろうか。

論証：

これらの発言は、「活断層の存在を否定できない場合、存在しないことを証明するか、それができなければ、存在すると見なす」と言っているようなものである。これは悪魔の証明といわれているもので、普通は、要求してはならないことである。規制当局が規制対象である事業者にこんな事を要請して平気でいられるという神経は到底理解できるものではない。逆に規制当局にしても、そのような要求を自らに出されてもとても対応できるはずはないだろう、とどうして思わないのか。自らも解決できない要求を出して平気でいられる理由は何なのか。普通なら、かくかくしかじかの条件が整えば活断層は存在しないとしてもよい、という現実的な条件があつてしかるべきである。このとき、初めて、この要求は現実的な意味を持つ。しかし、その判断基準は示されていないし、作れないだろう。規制当局も含めて、この世界で解決困難な問題を事業者に要求してはならない。このようなことを理解できない規制当局の存在とは一体何だろうかと思わざ

るを得ない。

悪魔の証明は、無限問題であり、論理的に閉じない“語り得ぬもの”であり、神にしか解決できない要求である。田中、島崎、石渡の三氏はこの矛盾を踏まえて、正常な論理のもとに再検討し、結論が間違っていれば撤回し、事態の重要性に鑑み、辞任して責任を取らねばなるまい。けじめをつけること、責任を取ることが、規制委員会の権威向上に資することを重く見て欲しいものである。

刑事事件の例：

仮定の話ではあるが、ある人が罪を犯して検察に告発されたとする。調査を始めたものの、アリバイはないが起訴できる確証もない。状況証拠的には無罪ではなさそうである。その場合であっても、普通は「疑わしきは罰せず」という法の常識に基づいて無罪放免となる。もし検察が納得いかず、被疑者もしくはその弁護士に対し「無罪だというのなら、無罪であることを証明してみせろ。それができないならば有罪だ」と言うとする。そんなことがまかり通ったら、世の中の大半の人は刑務所行きである。規制委員会が行ったことはこれに匹敵する無謀な措置である。そもそも、規制委員会は設置趣旨からして協議に基づく判定機関であって、決して検察のような役割を果たしてはならない。米国の NRC は検察の役割をしない。してはならないというのは常識である。このようなことが許されるのは、原子力規制委員会設置法の欠陥である。

規制委員会の大きな過ち：

有識者会合は法的な根拠を持たない会合である。さらに、島崎委員は原電の主張と有識者会合の結論とを判断する判事の役割を果たすべきである。しかし、実際は委員を兼ね原電の主張を否定する方向に議論を誘導した。この間違っただ審査プロセスを黙認した田中委員長に規制委員会を統括する資格はあるまい。そう判断できるエビデンスは随所にある。責任は免れまい。

罪を犯していなければ、その証拠を集めるのは不可能で調査は永遠に続く。有罪に持ち込むには証拠のでっち上げしかない。規制委員会ではでっちあげに相当する行いをしようとしたとしか思えない。有罪を証明できないとき、代わりに、被告人に無罪の証拠を持ってこい、というのは許されまい。このような措置は、どのような推論を以ってしても帰結されない。

平成28年8月22日