

「原子炉等規制法*」再改正提案

—検査制度見直しに伴う「炉規法」改正に合わせて—

* 「核原料、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」

平成28年10月18日

一般社団法人 原子力国民会議

原子力利用の混迷

平成24年9月

- 規制委員会発足

平成25年7月

- 新規制基準施行
- 再稼働申請

田中委員長：
「審査は約6ヶ月程度で終了」

平成28年10月

- 運転プラント
3基

原子力基本法

第1条 この法律は、原子力の研究、開発及び利用（原子力利用）を推進することによって、将来におけるエネルギー資源を確保し、．．．人類社会の福祉と国民生活の水準向上とに寄与することを目的とする。

「原子力利用」は国是であるにも関わらず、いまだに3基しか動いておらず、申請した全プラント（26基）の今後の再稼働の見通しも明らかにされていない。

国益を大幅に損ねている → 行政の怠慢

原子力行政の惨状

法の執行が独善的に行われている

- 法律に基づかない“田中私案”が規制行政を支配している。
- 規制の判断基準である安全目標がない。
- 規制判断の根幹である“費用と便益の評価”が行われていない。
- 技術委員会の役割を矮小化している。
- 活断層問題が、今も足を引っ張っている
- 独立した監察組織とすべき

法の執行に予見可能性の配慮に乏しい

- 審査基準や決定根拠が文書化されていない
- バックフィット手続きが法制化されていない。

法の執行にスピード感がない

- 運転再開が遅々として進まない。
- 審査スケジュールが見通せない。

規制行政に要求される基本姿勢（1）

—行政官の心得—

行政の一般原則

「信義誠実の原則」（民法第1条（基本原則）2項 権利の行使および義務の履行は、信義に従い誠実に行わなければならない。）

⇒規制者と非規制者の協業関係の確保（弊害例：規制の虜ほか）

「権利濫用の禁止原則」（民法第1条（基本原則）3項 権利の濫用はこれを許さない）

⇒過剰な規制要求、高圧的な審査対応の排除（弊害例：断層問題ほか）

「比例原則」（警察官職務執行法第1条（目的）②・・・警察官の職権は、その職務執行に必要な最小限度内において行使されなければならないこれを濫用してはならない。

IAEA GSR Part1 Graded Approach（等級別扱い））

⇒達成目的の有用性と投資の大きさのバランスを考慮した命令（弊害例：
バックフィットほか）

規制行政に要求される基本姿勢（2）

—行政官の心得—

IAEAの全般的な安全要件（GSR Part 1）

要件21：規制機関と許認可取得団体との間の調整

規制機関と許認可取得団体との間の連携規制機関は、すべての安全関連課題で許認可取得団体との対話のための公式および非公式の仕組みを、**専門的で建設的な連携をはかりながら構築**しなければならない。

要件26：施設及び活動の審査及び評価に対する等級別扱い

施設及び活動に対する審査及び評価は、**等級別扱い**に従って、施設又は活動に付随する放射線リスクと釣り合いの取れたものでなければならない。

等級別扱い（Graded Approach）：規制の厳しさは、違反や事故・故障などの正常状態からの逸脱の起こりやすさと、その結果想定される影響やリスクの大きさに釣り合ったものでなければならない

要件29：施設及び活動の検査に対する等級別扱い

要件31：許認可取得団体への是正措置の要求

安全目標のたなざらし

旧原子力安全委員会

安全目標専門部会（2003年12月）

定性的目標：日常リスクを有意に増加させない

定量的目標：個人の平均急性死亡リスク < 10^{-6} /年（施設の敷地境界付近）

個人のがんによる平均死亡リスク < 10^{-6} /年（施設からある距離）

同 性能目標検討分科会（2006年3月）

指標値1. CDF(炉心損傷頻度)： 10^{-4} /年程度

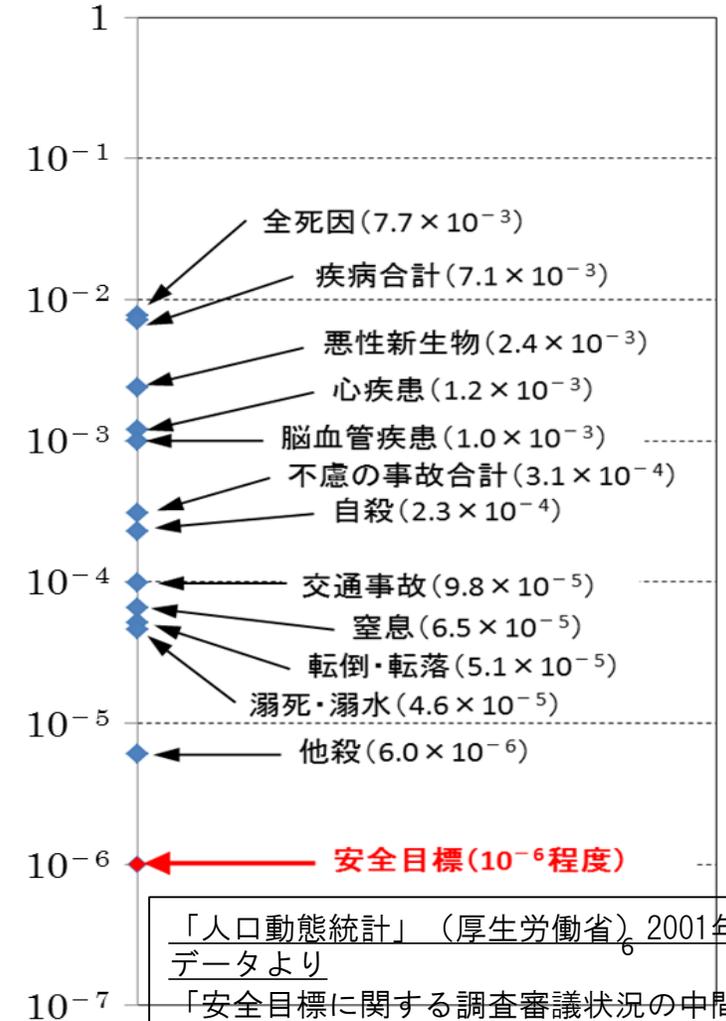
指標値2. CFF（格納容器機能喪失頻度）： 10^{-5} /年程度

規制委員会（H25年4月10日）

- ・ CDF、CFFは安全目標を議論する上での議論の基礎となる。
- ・ Cs137の放出量が100TBqを超える事故の発生頻度（ 10^{-6} /年程度）を追加する。
- ・ 今後も引き続き検討を進める。

当日の委員長記者会見：**安全目標（死亡リスクで定義）は採用しない。**

身近なリスク（個人の死亡率 1/年）



「人口動態統計」（厚生労働省）2001年データより

「安全目標に関する調査審議状況の中間とりまとめ」原子力安全委員会 安全目標専門部会（平成15年12月）に引用されている

バックフィット（遡及措置）

第43条の3の23（施設の使用の停止等）

規制委員会は、・・・基準に適合していないと認めるときは、
...設置者に対して、当該発電用原子炉施設の使用の停止・・・
必要な措置を命じることができる

しかしながら、その審査プロセス等は法制化されておらず、
以下の問題が潜在している。

- バックフィットの対象となる設備は、設備導入時の基準に適合、認可されたものである。事後法による無条件の変更要求は**財産権の不可侵性**に抵触し、**法の不遡及原則**にも反するものではないか。（憲法29条、財産権、39条、事後法禁止・不遡及）
- 「公共の福祉」の観点から財産権の不可侵性と法の不遡及性に制約を設ける場合は、**法律によってその手続きが定められなければならない**が、そのような法律は準備されていない。（憲法31条、法による手続）



規制判断の基準である「**費用と便益の評価**」が必要不可欠。

米国にはバックフィット規則（10CFR50.109）が制定されており、骨子は、以下の2段階構造となっている。

- 公衆の健康と安全に対して「適切な防護（adequate protection）」を設置する必要がある場合は、NRCはそのバックフィット対策に要する経済的コストを考慮しない。
- 上記以外の場合は、NRCはバックフィット対策に要するコストを考慮する。「バックフィットによる直接及び間接のコストの増加がバックフィットによる防護の利益に照らし合理的に正当化される」とバックフィット解析で判断される場合は、NRCはバックフィットを課す。

バックフィット運用に関する規制委員会審議 (平成27年11月13日)

規制委員会審議内容（議事録より抜粋）

本件に関する委員会審議は、下記の発言だけ！

これで十分な審議が行われたといえるのでしょうか？？

- 田中委員長：バックフィット制度の運用の考え方については、平成25年3月の規制委員会において、**私から私案**を説明し、当時の皆様のご意見を経て、ご賛同を得て、**それに基づいて新規規制基準の運用を行ってまいりました。** . . .
- 更田委員長代理： . . . これまでの方針を文章化した . . . （適用にあたり）一定期間をを有するのは当然 . . .
- 更田委員長代理： . . . 再処理施設他への適用には、廃棄物管理 . . . の応用問題がある . . .
- 田中（知）委員：(上記とほぼ同様の意見)
- 伴委員：基本的に当然のことを書いてあるだけ . . . 。最後の2行の趣旨確認。
- 田中委員長： . . . これを**新たな規制基準のいわゆるバックフィット運用に関する基本的な考え方**として決定したい . . .

資料3

新たな規制基準のいわゆるバックフィットの運用に関する 基本的考え方（案）

平成27年11月13日
原子力規制委員会

核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律（昭和32年法律第166号）による原子炉等の規制において、新たな規制基準の既存の施設等への適用（いわゆるバックフィット）に関する基本的考え方は以下のとおりとする。

○新たな規制基準を既存の施設等に適用する場合には、規制基準の決定後一定の期間を確保した施行日を定めるか、又は、当該規制基準の施行後の経過措置として当該規制基準に対応するために必要な期間を設定することを基本とする。

○これらの期間は、原子力規制委員会が、当該規制基準の新設・変更の安全性の重要性、被規制者が対応するために必要な期間等を総合的に判断して、個別に設定する。

○なお、安全上緊急の必要性がある場合には、新たな規制基準の新設・変更に際し、当該規制基準を即時に適用することもあり得る。

○新たな規制基準の施行日又は経過措置として必要な期間の満了後、その時点で適用される当該規制基準を満足していない施設については、運転の前提条件を満たさないものと判断する。

※この考え方は、行政手続法（平成5年法律第88号）第5条に基づく審査基準として定められるものについても、同様とする。

以上

炉規法施行後3年を経て示された「バックフィット運用に関する基本的考え方」がわずか1枚（A4判）とは？？？

運転期間延長問題

- 運転期間「40年」は、設計時に設備の健全性を評価するために用いている値であり、**使用限界ではない**（NRCの各種公式文書からも明らか）
- 高経年化評価制度を適用することで、「40年」超の健全性は確認される。延長回数の制限も必要なし。



- 「40年」を撤廃することは反対も多いと思われる。
- 設備の主要な劣化（中性子脆化や疲労等）は運転時間に依存する。
⇒ 運転期間を「暦日」ではなく、**定格負荷相当年数（EFPY）**で評価する。

延長回数制限は撤廃する。

NRCの各種公式文書

- 運転認可更新規則を最初に発行した際の官報（1991年12月13日付）
– 「司法省及び電気共同組合は、独占禁止の観点から20年の認可期間を支持したが、電気事業者は、原子力発電所の減価償却の観点からより長い認可が必要であるとの見解を示し、議会在40年の期限を決定した。」
- NRCの許認可更新に関するホームページ（Fact Sheet）
– 「原子炉認可に対する最初の40年間の認可期間は、原子力技術の制限によるものではなく、経済性と独占禁止の観点から決められたものである。」

規則、内規等にも問題あり

将来活動する可能性のある断層等の判断基準

設置許可基準規則第3条第3項：耐震重要施設は、変位が生じるおそれがない地盤に設けなければならない

耐震設計審査指針（平成18年）：・・・耐震設計上考慮する活断層・・・

同規則の解釈：・・・将来活動する可能性のある断層等が・・・

従来考慮していなかった小断層も含め「将来活動する可能性の断層等」の評価が求められる。

動くかどうかの判定基準が「後期更新世以降」から「13～12万年前」（規則の解釈（内規））という数値が付け加わり、評価が困難

⇒「分からないものは安全側に評価する」

「将来活動する可能性の断層等」に対する工学的対策が認められるように、設置許可基準規則を見直すべき

運転期間延長申請に係る手続き問題

実用炉規則第113条：延長認可の申請時期は、運転期間満了前1年～1年3か月前

規制委員会（平成26年10月15日）：40年を迎える日までに延長認可を得ることができなければ、・・・延長することはできない

米国では

- ・20年前から申請可。
- ・十分な審査時間を確保するために、5年前までの申請を推奨（“expect”）している。
=国際アドバイザーも問題点として指摘=

運転期間延長は、事業者にとって経営計画や電力供給計画を作成するうえで重大な問題。

申請期間の前倒し

炉規法改正案

(目的)

第1条 一変更なし一

(基本方針等)

第1条の2 原子力規制委員会は、この法律に基づくほか、次の各号に従い、効率的・合理的かつ適正に規制を行わなければならない。

- 一 この法律に基づき事業者に許可、命令等を行うに当たっては、信義に従い誠実に行わなければならない。
- 二 この法律に基づき事業者に許可、命令等を行うに当たって、権利の濫用はこれを許さない。
- 三 この法律に基づき事業者に命令等を行うに当たっては、目的のために必要な最小の限度において行わなければならない。

2 この法律の執行にあたり、適正さを確保するために監察機能を有する組織を、この法律の定めるところにより設けなければならない。

3 原子力規制委員会は、政令で定めるところにより、政令で定めるものを文書化しなければならない。

4 原子力規制委員会は、この法律に基づき事業者に命令を行うに当たっては、政令で定めるところにより費用及び便益を評価しなければならない。

5 原子力規制委員会は、この法律に基づき事業者に許可、命令等を行うに当たっては政令の定めるところにより、原子力規制委員会設置法第13条に定める審議会等の審議を経て決定しなければならない。

定量的安全目標)

第1条の3 原子力規制委員会は原子力規制に有用な定量的安全目標を定めなければならない。その方法は政令で定める。

(リスク情報活用)

第1条の4 原子力規制委員会は、この法律に基づく規則を定めるときは、確率論的安全評価等によって得られるリスク情報を積極的に用いなければならない。

(運転の期間等)

第43条の3の32 発電用原子炉設置者がその設置した発電用原子炉を運転することができる期間は、当該発電用原子炉の設置の工事について最初に第43条の3の11第一項の検査に合格した日から起算して発電用原子炉の定格負荷相当年数(EFPY)として40年とする。

2 前項の期間は、その満了に際し、原子力規制委員会の認可を受けて、~~1回~~に限り延長することができる。

3 前項の規定により延長する期間は、発電用原子炉の定格負荷相当年数(EFPY)として20年を超えない期間であつて政令で定める期間を超えることができないとする。

4 一変更なし一

「原子炉等規制法」の再改定により . . .

- 原子力規制行政の基本原則や判断基準を明示することにより、恣意性、裁量性を排除して、規制委員会の暴走に歯止めがかかる。
- 誰が規制委員、規制担当者になっても、規制判断がブレることなく、円滑に進展するようになる。
- 原子力規制行政に対する国民の信頼が高まり、原子力安全に対する理解が深まる。
- 「原子力利用」が促進する