

Title	原子力規制委員会の独立性を検証する：安倍政権と原発の再稼働
Sub Title	Measuring the independence of nuclear regulation authority : nuclear power plant restarts under the Abe administration
Author	松浦, 淳介(Matsuura, Junsuke)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	2020
Jtitle	法學研究：法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.93, No.8 (2020. 8) ,p.63- 83
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	研究ノート
Genre	Journal Article
URL	<a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20200828-0063">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20200828-0063</a>

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

# 原子力規制委員会の独立性を検証する

——安倍政権と原発の再稼働——

松 浦 淳 介

- 一 本稿の目的
- 二 分析枠組み
- 三 分析視角
- 四 分析結果
- 五 知見と残された課題

## 一 本稿の目的

本稿の目的は、安倍長期政権下において、原子力規制委員会が執政部や国会という政治部門に対し、独立して原子

力規制を担うことができているかを実証的に検証することである。

原子力規制委員会は、二〇一一年三月の東日本大震災において、当時の国の原子力規制機関が福島第一原発事故というシビアアクシデント（過酷事故）を抑制することができなかったことに対する深い反省を踏まえ、翌一二年九月にそれに代わる新たな行政機関として設立された。それ以前の原子力規制行政は、内閣府の原子力安全委員会と、経産省の資源エネルギー庁に置かれた原子力安全・保安院とが、原子力利用に関して「ダブルチェック」を行う体制と

なっていたが、原子力利用を推進してきた経産省がその規制をも担うことに大きな批判が向けられた。また、原子力の安全規制に関する事務が経産省、文科省、内閣府などによって分散的に所掌されていることも大きな問題とされた。そこで、原子力の推進と規制の分離を徹底するとともに、規制に関する事務を一元的に担うために、原子力安全委員会と原子力安全・保安院とが廃止され、環境省の外局に国家行政組織法三条二項に基づく、いわゆる「三条委員会」としての原子力規制委員会が新設され、その事務局として、原子力規制庁が置かれた。

原子力規制委員会は三条委員会として、それを設置する環境省の長たる環境大臣からも指揮監督を受けることなく、それ自体として行政上の意思決定を行うことができる行政機関とされ、またその設置法にも、委員会を組織する委員長及び委員が「専門的知見に基づき中立公正な立場で独立して職権を行使する」と独立性を保障する規定が設けられている(原子力規制委員会設置法一条)。その一方で、二〇一二年一二月の総選挙の結果、「脱原発」を目指した民主党の野田内閣が退陣し、それを「ゼロベース」で見直すとした安倍内閣が再登場した。そして、実際に安倍長期政権のもとで、原発の再稼働や老朽原発の運転延長が順次認

められていくようになると、原子力規制委員会に対して、その独立性を疑問視する見方が広がっていった。先行研究でも、たとえば、新藤(二〇一七)は、原子力規制委員会の独立性や中立性は幻想に過ぎないと断じている。

そこで、本稿では、原子力規制委員会が安倍政権下において、どれだけ独立性を持って原子力規制を担っているかを、人事と規制活動にそれぞれ着目して、より体系的な検証を行う。前者の人事に関しては、原子力規制委員会の委員長及び委員だけでなく、それを事務局として支える原子力規制庁の幹部職員も対象として、原子力を推進するアクターとの関係を推論する。また、後者の規制活動については、原発再稼働の是非を判断する適合性審査を対象として、その結果と過程の両面から、安倍政権下における再稼働審査の実態を量的に把握する。

以下、第二節では、原子力規制委員会の制度的な位置づけを踏まえたうえで、本稿の仮説を導出する。第三節では、仮説を検証する方法を述べるとともに、それに用いるデータを示す。第四節では、分析の結果として、原子力規制委員会が人事面において独立を脅かされている可能性がある一方で、原発の再稼働審査においては一定の独立性を保持していることを示す。第五節では、本稿の知見をまとめた

うえで、残された課題にも触れる。

## 二 分析枠組み

### 二・一 原子力規制委員会と政治部門

原子力規制委員会は二〇一二年六月に第一八〇回国会（常会）において成立した原子力規制委員会設置法に基づいて設立された。当初、野田内閣が国会に提出した法案では、新たな原子力規制機関は環境省の外局として設置するものの、三条委員会ではなく、原子力規制庁長官を長とする行政庁（原子力規制庁）とされていた。しかし、その当時の国会は与党が参議院の過半数を持たない「分裂議会（divided Diet）」の状況であったため、法案の成立には、与党だけでなく、参議院の多数を占める野党の支持も不可欠であった。<sup>(2)</sup> 野党・自民、公明両党は、行政庁よりも独立性の高い三条委員会の設置を求めたことから、与党・民主党との間で法案の修正協議が行われ、その結果、閣法は撤回されることとなり、代わって原子力規制委員会設置法案が与野党共同の議員立法（衆法）として提出され成立した。<sup>(3)</sup> 設置法は「一の行政組織が原子力利用の推進及び規制の両方の機能を担うことにより生ずる問題を解消する」とい

う認識に立ち（一条）、原子力規制委員会を三条委員会として、環境省の外局に位置づけることと（二条）、経産省から原子力規制の権限を切り離した。また、設置法には原子力規制委員会を組織する委員長と四名の委員が「独立してその職権を行う」ことが明記された（五条）。

このように、原子力規制委員会はその設置法によって高い独立性を保障されているといえるが、執政部や国会という政治部門からの影響が完全に遮断されているわけではない。とりわけ重要であるのは、原子力規制委員会の人事である。すなわち、その委員長及び委員は「人格が高潔であつて、原子力利用における安全の確保に関して専門的知識及び経験並びに高い識見を有する者のうちから」、首相が両議院の同意を得て任命する（設置法七条<sup>(4)</sup>）。また、首相は「委員長若しくは委員たるに適しない行為があると認めるときは」、原子力規制委員会から意見を聴取したうえで、それを両議院の同意を得て罷免することができる（同九条二項）。さらに、委員長及び委員の任期は五年とされているが（同八条<sup>(5)</sup>）、いずれも再任が認められているために（同八条二項）、委員長及び委員が在任期間の最大化を志向するという仮定に立つならば、首相はそれらに自らの選好に沿った行動をとらせることができる<sup>(6)</sup>。

ただし、原子力規制委員会の人事は首相の専権事項ではなく、任免にあたっては、国会の同意が必要とされていることに留意が必要である。国会同意人事に関しては、首相の指名、予算の議決、条約締結の承認の場合とは対照的に、衆議院の議決が参議院のそれに優越せず、両議院の権限は対等になっている。<sup>(7)</sup> それ故に、原子力規制委員会の人事には、首相のみならず、両議院の意思を形成するそれぞれの多数派の選好が反映されることになる。人事以外にも、国会多数派は設置法に代表される関連法の制定・改廃や予算の議決を通じて原子力規制委員会に統制を加えることができる。他方、原子力規制委員会は国会に対して、毎年、首相を経由して所掌事務の処理状況を報告するとともに、その概要を公表することが設置法上、義務づけられている<sup>(8)</sup>。(二四条)。

以上のことから、原子力規制委員会は法的に高い独立性を保障されているとはいえず、人事や予算などを通じて、執政部や国会多数派から政治的な影響を受け得る構造になっているということができよう。

## 二・二 本稿の仮説

原子力規制委員会が政治部門からの圧力と無縁ではない

とすると、それに影響力を及ぼすことができるアクターを特定したうえで、その原子力政策に関する選好を確認しておく必要がある。

まず、前者に関して、二〇一二年九月に原子力規制委員会が新設されて間もなく、政治部門には以下の二つの変化が生じた。第一は、同年一二月の政権交代である。これにより、原子力規制委員会を発足させた民主党の野田内閣に代わって、自民、公明両党を与党とする安倍内閣が再登場した。しかし、参議院は依然として民主党を中心とする野党が多数派であり、野党も参議院の議事運営を主導することで国政に影響を及ぼすことができた。<sup>(9)</sup> こうした状況に終符が打たれたのが、二〇一三年七月の参議院選挙であった。この選挙において自公両党が勝利し、分裂議会を最終させたことが第二の政治変動であり、国会は与党が両議院の多数を占める一致議会 (united Diet) となった。

次に、後者の各アクターの原子力政策については、民主党、自民党ともに党内にさまざまな意見を抱えているが、その違いはエネルギー基本計画の策定において明確に示されている。<sup>(10)</sup> エネルギー基本計画は、二〇〇二年六月に制定されたエネルギー政策基本法に基づいて、日本のエネルギー政策の中長期的な方向性を示すものであり、<sup>(11)</sup> その策定

においては、経産大臣が経産省の外局である資源エネルギー庁に置かれている総合資源エネルギー調査会の意見を聴取して案を作成し、閣議の決定を求めるとされている（エネルギー政策基本法一二条三項）。三・一一以前は民主党も、それまでの自公政権と同様に原発を推進する立場をとっており、二〇一〇年六月に菅内閣が閣議決定したエネルギー基本計画（第二回改定）では、電源構成に占める原子力などのゼロ・エミッション電源の比率を、二〇三〇年

までに当時の三四%から約七〇%まで引き上げるとしていた。それが、福島第一原発事故が発生すると、菅首相はその白紙見直しを表明し、また、その内閣の後継たる野田内閣は、二〇一二年九月に「二〇三〇年代に原発稼働ゼロ」を目指すとする革新的エネルギー・環境戦略を閣議決定することに踏み込んだ<sup>12)</sup>。

それに対して、自民党の原子力政策は三・一一を経験しても大きな変化をみせていないといえる。安倍首相は政権復帰後に召集された二〇一三年の常会（第一八三回国会）において、民主党の海田田代表から民主党政権の革新的エネルギー・環境戦略を推進するつもりはあるかと問われたのに対して、「責任あるエネルギー政策を構築する」ために、それをゼロベースで見直すことと答弁している<sup>13)</sup>。その言葉

に違わず、二〇一四年四月に閣議決定されたエネルギー基本計画（第三回改定）において、原発は「エネルギー需給構造の安定性に寄与する重要なベースロード電源」として位置づけられ、<sup>14)</sup> 民主党政権によつて打ち出された「脱原発」の方針は転換されるに至った。

原子力発電を、季節や天候などにかかわらず、一定量の電力を安定的に、しかも低コストで供給することのできるベースロード電源とするには、福島第一原発事故を受けて稼働を停止していた原発の再稼働が不可欠となる。民主党政権下においても、二〇一二年の夏に関西エリアの電力不足が深刻化すると懸念が高まったことを受けて、同年七月に関西電力大飯発電所が再稼働されているが、<sup>15)</sup> 自民党はそれにより積極的であるといえる。たとえば、自民党は二〇一二年一二月の総選挙に際して発表した公約において、「安全第一」の原則のもと、独立した規制委員会による専門的判断をいかなる事情よりも優先<sup>16)</sup> するとしながらも、「原発の再稼働の可否については、順次判断し、全ての原発について三年以内の結論を目指<sup>16)</sup>」すと宣言している。

以上のことから、二〇一二年一二月の政権交代と、翌一三年七月の分裂議会の終結を経て、「脱原発」を打ち出した民主党から、原発を維持する選好を有する自民党へと政

治権力が移行したことによって、原子力規制委員会に対しては、原発の再稼働に向けた政治的な圧力がかかることが予想される。実際、二〇一七年五月九日に原子力規制委員会委員長長の国会同意にあたり、委員長候補となった更田豊志の所信表明に対して、自民党衆議院議員の牧原秀樹は、原発の再稼働が思うように進んでいないことを念頭に、「審査に時間がかかり過ぎだ」という意見もありますけれども、今後どのように改善していくお考えでしょうか」と質している<sup>17)</sup>。これに対して、更田は「安全に妥協はできない、したがって、きっちりした議論、判断に至るまでの十分な納得のいく議論を進める必要がある」と答えているが、この言葉どおり、原子力規制委員会が独立性を保つことができているかについては、実証的かつ体系的な検証を踏まえて判断する必要がある。

### 三 分析視角

本稿においては、原子力規制委員会が二〇一二年二月の政権交代以降、原発を維持しようとする政治部門からの圧力を受けているのではないかと、人事と規制活動の両面から検証する。

人事に関しては、まず、二〇一二年九月の原子力規制委員会の発足以降、これまでに任命されたすべての委員長及び委員を対象として（二〇二〇年五月時点）、原子力事業者との関係から、どの程度、安倍政権が好む人事が実現しているのかを推論する。原子力規制委員会設置法は欠格要件として、原子力事業者及びその団体の役員、従業員が委員長または委員になることを禁止しているが（七条七項）、安倍政権としては、原子力事業者と近い関係にあり、それに理解のある者が委員長や委員となる方が原発の早期再稼働を期すうえで望ましいと考えられる。

原子力規制委員会の構成メンバーと原子力事業者との関係については、原子力規制委員会が委員長や委員の就任に際して公表する情報を手がかりとする。原子力規制委員会はその発足時に、当時の民主党政権が委員長及び委員の「任命に際して情報公開を求める事項」として、①「個人の研究及び所属する研究室等に対する原子力事業者等からの寄付について、寄付者及び寄付金額（就任前直近三年間）」と、②「所属する研究室等を卒業した学生が就職した原子力事業者等の名称及び就職者数（就任前直近三年間）」をあげたのを受けて、委員長及び委員の候補者に対して自己申告に基づく調査を行い、その結果を公表するこ

ととした。また、原子力規制委員会としても、参議院環境委員会における原子力規制委員会設置法案に対する附帯決議（平成二四年六月二〇日）を受けて、二〇一二年九月に「原子力規制委員会委員長及び委員の倫理等に係る行動規範」を決定し、①「直近三年間の原子力事業者等からの寄附金額」と②「直近三年間の学生の原子力事業者等への就職者数」に加えて、③「自主的な申し出により情報公開を行う直近三年間の委員の経歴等」を明らかにするとした。

また、本稿では原子力規制委員会とともに、その事務局として新設された原子力規制庁の幹部人事も対象とする。原子力規制委員会を組織する委員長及び委員は五名に過ぎないため、日常的な行政活動の大半は原子力規制庁長官を長とする原子力規制庁の官僚によって担われる。その職員については、独立性の確保という観点から、五年の猶予期間はあるものの、幹部職員のみならず、それ以外の職員に対しても、経産省や文科省など、原子力利用の推進に関わる事務を所掌する省庁への配置転換を認めないとする、いわゆる「ノーリターンルール」が適用される（設置法附則六条二項）<sup>20</sup>。その背景には、原子力規制庁が二〇一二年九月に設置された新しい行政機関であるために、幹部職員は他の省庁からの出向に依らざるを得ないという事情がある。

そこで、本稿では、課長級以上の幹部職員の出身省庁に着目し、原子力規制庁が原子力利用を推進する省庁から実際にどの程度、人的な独立性を保持しているのかを通時的に把握する。

一方、規制活動に関しては、原子力規制委員会が二〇一三年六月に原子力規制委員会規則として決定した新規制基準に基づく原発の適合性審査を対象とする。原子力規制委員会の所管は、原発や核燃料施設に対する規制の他にも、原子力防災の取組み、核セキユリティー・核不拡散のための取組み、放射性同位元素等の規制など多岐にわたるが、政治部門との関係をみるうえで、原発の再稼働に関わる規制に着目しないわけにはいかない。

新規制基準は原子力規制委員会設置法の制定に伴って改正された原子炉等規制法に基づき、福島第一原発事故の教訓を踏まえて策定された原子炉等の設計を審査するための新たな基準である<sup>21</sup>。具体的には、耐震、耐津波の基準が強化されたうえで、シビアアクシデント（重大事故）対策（放射性物質の拡散抑制対策、格納容器破損防止対策、炉心損傷防止対策）や、テロ対策（意図的な航空機衝突への対応）などが新設された。また、最新の知見を技術基準に取り入れ、許可済みの施設にも新たな基準への適合を義務

づける制度（バックフィット）が規定されたことにより、新規制基準に適合と判断されることが原発の再稼働の前提となった。それに基づく適合性審査は二〇一三年七月から申請の受付が始まり、①設置（変更）許可、②設計及び工事計画認可、③保安規定認可のための審査が同時並行的に行われている。

こうした適合性審査の状況について、原子力規制委員会は透明性の確保という観点から、そのウェブサイト上で会議資料や会議映像を公開するとともに、議事録も作成のうえで公表している。<sup>(22)</sup> 本稿では、それらの公開資料を活用し、これまでに実施された適合性審査の結果とその過程を量的に把握することを通じ、原発の再稼働に向けた政治的な圧力が原発の再稼働審査にどのような影響を及ぼしているのかを推論する。分析の対象期間は、第一回の審査会合が開催された二〇一三年七月から二〇二〇年三月末（第八五回の審査会合）までとする。

#### 四 分析結果

##### 四・一 人事

まずは、原子力規制委員会の委員長及び委員の人事をみ

る。表1は原子力規制委員会の発足以降に任命された委員長及び委員と、それぞれの原子力事業者との関係について報告している。表中の寄附とは「直近三年間の個人の研究又は所属する研究室等に対する原子力事業者等からの寄附金額」を、学生の就職とは「直近三年間の研究を指導していた学生の原子力事業者等への就職者数」を、委員歴とは「直近三年間の委員の経歴等」をそれぞれ意味する。

それによると、野田首相によって任命された委員長及び委員に関しては、<sup>(23)</sup> 委員の更田豊志が原子力事業者から以前に寄附を受けていた以外、<sup>(24)</sup> それとの深い関係は認められない。それに対して、安倍首相に任命された委員の中には、すべての項目について原子力事業者との関係を有する委員が二名含まれている。具体的には、二〇一四年九月に島崎邦彦に代わって委員となった田中知は、「工学研究のための奨学寄附金」として、日立GEニュークリアエナジー株式会社から二〇一一年に六〇万円の寄附を受けた。<sup>(25)</sup> また、三年間で東京電力や関西電力、日立製作所などに田中の指導を受けた学生が計一〇名就職している。さらに、田中は二〇一一年から二〇一四年まで一般財団法人エネルギー総合工学研究所において理事（非常勤）を務めるなど、原子力事業者に関係する六つの団体の委員となっており、株式

表1 原子力規制委員会の構成メンバー

任命 (首相)	氏名	任期	前職	原子力事業者との関係		
				寄附	学生の就職	委員歴
2012年9月 (野田)	田中 俊一	委員長(-2017.9)	日本原子力委員会委員長代理	無	無	—
	島崎 邦彦	委員(-2014.9)	地震予知連絡会会長	無	無	—
	更田 豊志	委員(-2015.9)	(独)日本原子力研究開発機構原子力基礎工 学研究部門副部門長	有	無	—
	中村 佳代子	委員(-2015.9)	(公社)日本アイソトープ協会プロジェクト チーム主査	無	無	—
	大島 賢三	委員(-2014.9)	国会福島原子力発電所事故調査委員会委員	無	無	—
2014年9月 (安倍)	田中 知	委員(-現在)	東京大学大学院工学系研究科教授	有	有	有
	石渡 明	委員(-現在)	東北大学東北アジア研究センター教授	無	無	無
2015年9月 (安倍)	更田 豊志	委員(-2017.9)	原子力規制委員会委員長代理	無	無	無
	伴 信彦	委員(-現在)	東京医療保健大学東が丘看護学部教授	無	無	無
2017年9月 (安倍)	更田 豊志	委員長(-現在)	原子力規制委員会委員長代理	無	無	無
	山中 伸介	委員(-現在)	大阪大学大学院工学研究科教授	有	有	有

注1：2020年5月時点。

注2：野田首相によって任命された委員長及び委員の「委員歴」については、確認することができていない。  
 出典：内閣官房「参議院環境委員会における附帯決議に係る情報」([https://www.cas.go.jp/jp/genpatsujiko/info/accessory\\_rev.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/genpatsujiko/info/accessory_rev.pdf))、及び原子力規制委員会「原子力規制委員会委員の倫理等に係る行動規範に基づき公表する情報等」(<https://www.nsr.go.jp/data/000068989.pdf>)を基に筆者作成。

会社太平洋コンサルタントからは二〇一一年に「工学研究のための奨学寄附金」として五〇万円を受けている。また、二〇一七年九月に更田豊志が委員長に任命されたことに伴って委員となった山中伸介は、二〇一六年度に日本原子力研究開発機構から共同研究費などとして八七三万円を受けるなど、三年間で四つの原子力事業者などから一五〇〇万円近くの寄附を得ている。加えて、三年間で関西電力、東京電力、IHIに山中の指導を受けた学生が計七名就職し、山中自身も二〇一五年から二〇一六年まで関西原子力懇談会の理事(非常勤)を務めた。

このような原子力規制委員会の人事に対して、各党も国会同意の際に対照的な反応をみせている。表2は政府から示された人事案に対する各党の賛否を与野党に分けて報告している。それによると、野田首相に任命された委員長及び委員に関しては、共産、社民の両党を除けば、ほぼ全ての政党が賛成しているのに対して、安倍首相の人事については、野党第一党の民主党(後に民進党)も含めて、多くの野党が反対に回っている。それは先にあげた田中知について顕著であり、その人事に賛成しているのは与党のみである。

以上のことから、民主党政権から自公政権に代わったこ

表 2 国会同意人事における与野党の賛否

国会回次	氏名	国会		与党		野党				
		衆議院	参議院	自民	公明	民主(民進)	みんな	維新	共産	社民
183	田中 俊一	2013/2/14	2013/2/15	賛成	賛成	賛成	賛成	賛成	反対	反対
	島崎 邦彦	2013/2/14	2013/2/15	賛成	賛成	賛成	賛成	賛成	反対	反対
	更田 豊志	2013/2/14	2013/2/15	賛成	賛成	賛成	反対	賛成	反対	反対
	中村 佳代子	2013/2/14	2013/2/15	賛成	賛成	賛成	賛成	賛成	反対	反対
	大島 賢三	2013/2/14	2013/2/15	賛成	賛成	賛成	賛成	賛成	反対	反対
186	田中 知	2014/6/10	2014/6/11	賛成	賛成	反対	反対	反対	反対	反対
	石渡 明	2014/6/10	2014/6/11	賛成	賛成	反対	賛成	賛成・反対	反対	反対
189	更田 豊志	2015/5/21	2015/5/22	賛成	賛成	賛成	—	賛成	反対	反対
	伴 信彦	2015/5/21	2015/5/22	賛成	賛成	反対	—	賛成	反対	反対
193	更田 豊志	2017/5/26	2017/5/24	賛成	賛成	賛成	—	賛成	反対	反対
	山中 伸介	2017/5/26	2017/5/24	賛成	賛成	反対	—	賛成	反対	反対

注1：各党の賛否は参議院本会議における採決時の態度に基づく。第186回国会（常会）における維新（会派名は日本維新の会・結いの党）の石渡明に対する態度は、党内で賛否が分かれていることを示している。

注2：第183回国会（常会）における同意は、その他の国会と異なり、委員長及び委員の任命後に行われている。それ故に、任命時は野田内閣であるが、国会同意時は安倍内閣に代わっている。

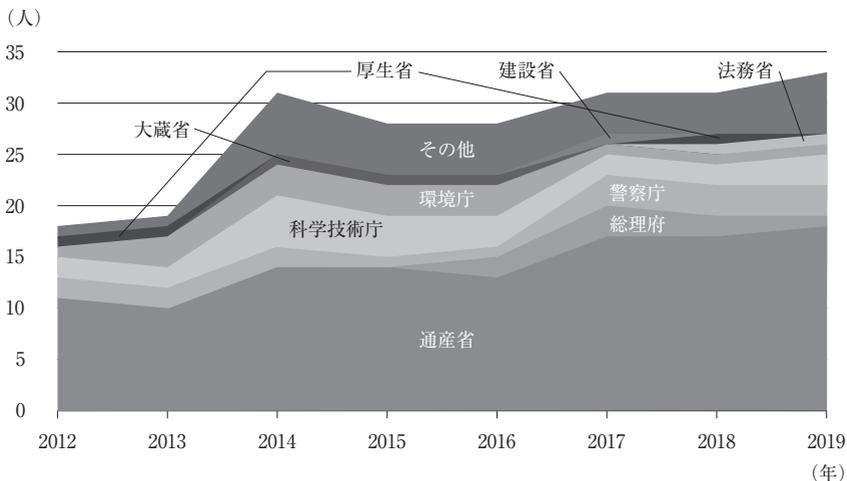
出典：参議院事務局『参議院公報』（各国会）を基に筆者作成。

とで、原子力規制委員会は少なくとも人的には原子力事業者と近い関係になったといえるだろう。

次に、原子力規制庁の人事を確認する。図1は原子力規制庁の課長級以上の幹部職員を出身省庁に分けて集計している<sup>(26)</sup>。そこから明らかなのは、経産省の圧倒的優位である。つまり、原子力規制庁の幹部ポストの過半数は、経産省の前身である通産省の出身者によって占められており、それは同じく原子力利用の推進を担っていた科技庁（現・文科省）を量的に圧倒している。また、原子力規制庁が組織的に拡充されるのに従って、通産省出身の幹部も増加しており、二〇一九年においては三三の幹部ポストのうち、通産省出身が一八を占めるに至っている<sup>(27)</sup>。

さらに重要なことは、原発の適合性審査を担当する部署の幹部ポストが通産省出身者によってほぼ独占されていることである。たとえば、二〇一九年においては原子力規制部の一〇のポストのうち、原子力規制部長をはじめとする九のポストに通産省出身者が就いている<sup>(28)</sup>。先に指摘したように、原子力規制委員会はもともと原子力の利用を推進する経産省がその規制をも担当していたことに対する批判を受けて新設されたわけであるが、原子力規制委員会の行政活動を実質的に支える原子力規制庁は少なくとも人的には

図1 原子力規制庁幹部の出身省庁



注：幹部職員の大半は2001年1月の中央省庁再編以前に入省しているため、再編以前の省庁ごとに集計している。なお、2017年以降、経産省の出身者が存在するが、いずれも通産省に含めている。

出典：『政官要覧』（平成25年春号、平成26年秋号、平成27年秋号、平成28年秋号、平成29年秋号、平成30年秋号、令和元年秋号）を基に筆者作成。

経産省に依存しているといえる。それ故に、五年の猶予期間を経て、二〇一七年から原子力規制庁の全職員に運用されているノーリターンルールの運用が、原子力規制委員会の独立性にも重要な意味を持つのである。

#### 四・二 適合性審査

ここからは、新規制基準に基づく原発の適合性審査についてみる。ここで注目するのは、原発の再稼働に積極的な安倍政権の再登場が審査に及ぼす影響である。とりわけ、安倍政権下の原子力規制委員会の人事において、原子力事業者と近い関係にある委員が増やされているとするならば、二〇一四年九月から始まる委員の交代（二〇一四年九月、二〇一五年九月、二〇一七年九月）によって、適合性審査に変化が生じる可能性がある。そこで、本稿では原子力規制委員会の委員の交代時期を念頭に置いて、適合性審査の結果とその過程を量的に観察する。

まずは結果に関して、現時点（二〇二〇年五月時点）における適合性審査の進捗状況を確認する。表3は審査の申請がなされた発電炉ごとに、審査の進捗と再稼働日を報告している。そこから明らかなのは、二〇一三年

表 3 適合性審査の進捗状況

申請者	対象発電炉	炉型	適合性審査				再稼働日
			申請日	設置(変更)許可日	設計及び工事計画の認可日	保安規定認可日	
北海道電力(株)	泊発電所	1号炉 PWR	2013/7/8	審査中	審査中	審査中	未
		2号炉 PWR	2013/7/8	審査中	審査中	審査中	未
		3号炉 PWR	2013/7/8	審査中	審査中	審査中	未
電源開発(株)	大間原子力発電所	建設中	2014/12/16	審査中	審査中	未申請	—
東北電力(株)	東通原子力発電所	BWR	2014/6/10	審査中	審査中	審査中	未
	女川原子力発電所	2号炉 BWR	2013/12/27	2020/2/26	審査中	審査中	未
東京電力HD(株)	柏崎刈羽原子力発電所	6号炉 BWR	2013/9/27	2017/12/27	審査中	審査中	未
		7号炉 BWR	2013/9/27	2017/12/27	審査中	審査中	未
日本原子力発電(株)	東海第二発電所	BWR	2014/5/20	2018/9/26	2018/10/18	審査中	未
	敦賀発電所	2号炉 PWR	2015/11/5	審査中	未申請	審査中	未
中部電力(株)	浜岡原子力発電所	3号炉 BWR	2015/6/16	審査中	未申請	未申請	未
		4号炉 BWR	2014/2/14	審査中	審査中	審査中	未
北陸電力(株)	志賀原子力発電所	2号炉 BWR	2014/8/12	審査中	審査中	審査中	未
	美浜発電所	3号炉 PWR	2015/3/17	2016/10/5	2016/10/26	2020/2/27	未
関西電力(株)	大飯発電所	3号炉 PWR	2013/7/8	2017/5/24	2017/8/25	2017/9/1	2018/3/14
		4号炉 PWR	2013/7/8	2017/5/24	2017/8/25	2017/9/1	2018/5/9
		1号炉 PWR	2015/3/17	2016/4/20	2016/6/10	審査中	未
中国電力(株)	鳥根原子力発電所	2号炉 BWR	2013/12/25	審査中	審査中	審査中	未
		3号炉 建設中	2018/8/10	審査中	未申請	未申請	—
		2号炉 PWR	2013/7/8	2015/2/12	2015/8/4	2015/10/9	2016/1/29
四国電力(株)	伊方発電所	3号炉 PWR	2013/7/8	2015/7/15	2016/3/23	2016/4/19	2016/8/12
		3号炉 PWR	2013/7/12	2017/1/18	2017/8/25	2017/9/14	2018/3/23
		4号炉 PWR	2013/7/12	2017/1/18	2017/9/14	2017/9/14	2018/6/16
九州電力(株)	玄海原子力発電所	1号炉 PWR	2013/7/8	2014/9/10	2015/3/18	2015/5/27	2015/8/11
		2号炉 PWR	2013/7/8	2014/9/10	2015/5/22	2015/5/27	2015/10/15

注1：再稼働は2020年2月26日時点、その他は同年3月31日時点。

注2：PWRは加圧水型原子炉を、BWRは沸騰水型原子炉をそれぞれ意味する。

出典：原子力規制委員会「原子力規制委員会新規制基準適合性審査の進捗状況等について（発電用原子炉関係）」（令和2年4月1日版）、再稼働については原子力安全推進協会「原子力施設新規制基準適合性審査状況」（<http://www.genanshin.jp/facility/map/index.html>）に基づいて筆者作成。

七月に申請の受付が開始されてから七年近くを経てなお再稼働に至らない原発が大半ということである。具体的には、これまでに計二七の発電炉が審査に付されているが、再稼働されたのはその三分の一にあたる九基に過ぎない。

特に、北海道電力の泊発電所一・二・三号炉については、申請の受付が始まった直後から審査が開始されているにもかかわらず、地震、津波、火山に対する対策などがいずれも問題とされ、いまだに設置変更許可のための審査が続いている<sup>(31)</sup>。その他、中国電力の島根原子力発電所二号炉も二〇一三年一月から審査を受けているが、泊発電所と同様の状況にある。先に自民党が二〇一二年二月の総選挙における政権公約において、すべての原発の再稼働の可否について、三年以内に結論を得るとしていたことに触れたが、結果としてそれは実現しなかったことになる。なお、原子力規制委員会の委員の交代が始まる二〇一四年九月以降に審査の申請がなされた発電炉については、関西電力の美浜発電所が二〇一五年三月の申請から五年近くを経た二〇二〇年二月に適合性審査を通過しているものの、いずれも再稼働には至っていない。

その一方で、再稼働が実現した原発に関しても、審査の期間からはそれが容易でないことが窺える。表4は審査通

過の重要な前提となる設置変更許可を受けた発電炉を対象として、審査に要した日数をそれぞれ報告している。それによると、申請から設置変更許可までの日数は、許可を受けた一六基の平均で一〇三〇日(約二年一〇ヶ月)であり、最短期でも高浜発電所一・二号炉の四〇〇日(約一年一ヶ月)、最長では女川原子力発電所の二二五二日(約六年二ヶ月)となっている<sup>(32)</sup>。また、設置変更許可に設計及び工事計画認可と保安規定認可を合わせた適合性審査全体にかかる日数は、それを終えた一〇基の平均で一一九三日(約三年三ヶ月)、中央値では一二六六日(三年半弱)に及んでいる。さらに、審査の申請から再稼働までに要する日数は、実際に再稼働された九基の平均で一二九〇日(三年半強)、中央値では一一三一日(約三年一ヶ月)となる。以上をまとめると、再稼働を目指して適合性審査に申請された発電炉の三分の二は再稼働に至っておらず、またそれが実現したとしても、再稼働には長い年月を必要とするということになる。

次に、適合性審査の過程に注目する。まずはその開催状況について、図2は審査会合の回数と時間を月単位で集計したものを報告している。図中の折れ線は審査回数、縦棒は審査時間であり、縦に引かれた線はいずれも原子力規制

表 4 適合性審査の日数

発電炉	設置(変更)許可 日数(A)	設計及び工事 計画認可日数 (B)	保安規定認可 日数(C)	計 (A + B + C)	再稼働日数	
女川原子力発電所	2号炉	2,252	—	—	—	
柏崎刈羽原子力発電所	6号炉	1,552	—	—	—	
	7号炉	1,552	—	—	—	
東海第二発電所		1,590	22	—	—	
美浜発電所	3号炉	568	21	1,219	1,808	
	3号炉	1,416	93	7	1,516	1,710
大飯発電所	4号炉	1,416	93	7	1,516	1,766
	1号炉	400	51	—	—	—
高浜発電所	2号炉	400	51	—	—	—
	3号炉	584	173	66	823	935
	4号炉	584	239	0	823	963
伊方発電所	3号炉	737	252	27	1,016	1,131
玄海原子力発電所	3号炉	1,286	219	20	1,525	1,715
	4号炉	1,286	239	0	1,525	1,800
川内原子力発電所	1号炉	429	189	70	688	764
	2号炉	429	254	5	688	829
発電炉数	16	13	10	10	9	
平均値	1,030	146	142	1,193	1,290	
中央値	1,012	173	14	1,266	1,131	

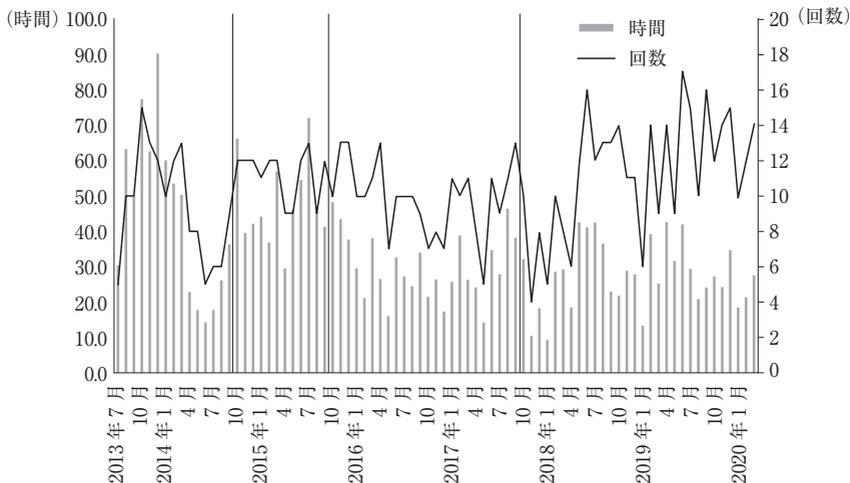
注：(A) は申請日からの日数、(B) は設置(変更)許可からの日数、(C) は設計及び工事計画認可からの日数、再稼働日数は申請日からの日数。

出典：筆者作成。

委員会の委員の交代時期を示している。それによると、全体的な傾向として、審査の時間は二〇一五年半ば以降、減少している一方で、その回数は近年、増加傾向にある。また、二〇一四年九月と二〇一五年九月における委員の交代が審査の回数と時間を減少させているとはいえず、二〇一七年九月の交代においては、その直後に回数、時間ともに極端な減少をみせているが、二〇一八年の半ばにはそれ以前の水準に復している。

続いて、審査会合の議事内容を確認する。二〇一四年九月の委員の交代において、原子力事業者と近い関係にあったといえる田中知が委員に就任したことは先に指摘したとおりであるが、その人事においては、地震の専門家であり、主に地震に関連する審査を担当して、その申請者に厳格な耐震対策を求めた島崎邦彦が委員を退任したことも問題であるとされた<sup>(33)</sup>。そこには、島崎の退任によって、耐震に関する審査が緩くなり、早期の再稼働に道が開かれるのではないかという疑念がある。

図2 適合性審査の実施状況



注：現地調査は含めていない。

出典：原子力規制委員会ウェブサイト「原子力発電所の新規制基準適合性に係る審査会合」([http://www.nsr.go.jp/disclosure/committee/yuushikisyu/tekigousei/power\\_plants/index.html](http://www.nsr.go.jp/disclosure/committee/yuushikisyu/tekigousei/power_plants/index.html))に基づいて筆者作成。

そこで、地震またはそれに関連する津波が議題に含まれた審査会合の回数と時間を月単位で集計したものが図3である。そこでも、図2と同様に委員の交代があった時期に縦線を引いているが、島崎から田中への交代の時期も含めて、委員の交代が少なくとも量的には地震に関する審査に影響を及ぼしたとはいえない。

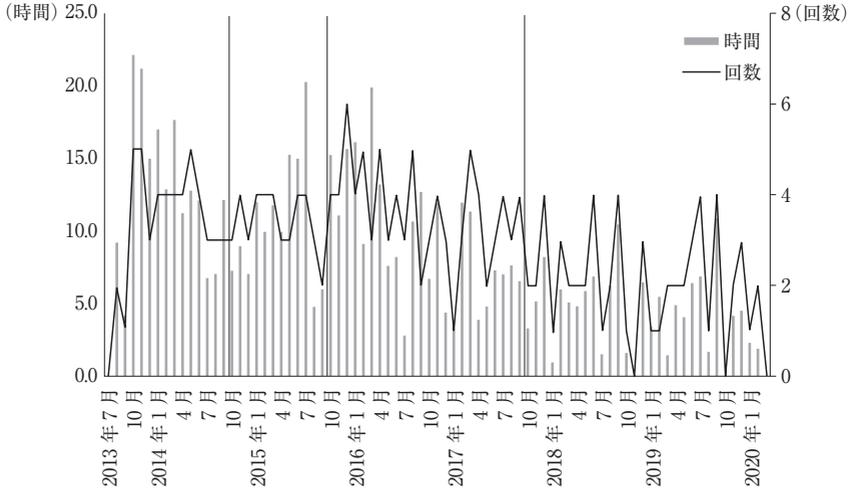
以上、原発再稼働の前提となる適合性審査の実態を、その結果と過程の両面から観察した。政権交代とその後の子力規制委員会委員の交代は、原子力規制委員会の規制活動にも影響を及ぼすことが考えられたが、ここでの分析結果はその予想を支持するものではなかった。

## 五 知見と残された課題

本稿では、福島第一原発事故を受けて、二〇一二年九月に新たな原子力規制機関として設立された原子力規制委員会が、原発の再稼働に積極的な安倍政権のもとで独立性を保つことができているかを実証的に検証した。

原子力規制委員会は国家行政組織法三条二項に基づく三条委員会であるとともに、その設置法において高い独立性を保障されている一方、それを組織する委員長及び委員は

図 3 地震・津波に関する適合性審査



注：現地調査は含めていない。  
出典：図2と同じ。

両議院の同意のうえで首相によって任命され、またその活動を規定する関連法は国会によって制定・改廃されるなど、政治部門からの影響を受ける余地を残している。その制度的環境において、二〇一二年一二月の総選挙に勝利して再登場した安倍内閣は、前の民主党政権下において決定された「脱原発」の方針を撤回し、原発を「ベースロード電源」と位置づけるとともに、福島第一原発事故を受けて稼働を停止した原発の再稼働にも積極的な姿勢をみせた。

そうした政治状況の変化が、原子力規制委員会の独立性にどのような影響を及ぼしたのかを、本稿では、人事と規制活動に着目して検証を行った。まず、人事に関しては、原子力規制委員会だけでなく、それを事務局として実質的に支える原子力規制庁も対象とし、両者の人事に自公政権の政策選好が反映していることを示した。すなわち、原子力規制委員会には、原子力事業者と近い関係にある人物が委員に任命されており、原子力規制庁においては、幹部の大半が原子力利用を推進してきた旧通産省の出身者によって占められていた。次に、規制活動に関しては、新規規制準に基づく適合性審査を対象として、その結果と過程にそれぞれ注目した。分析の結果は、原発の再稼働は安倍政権が望んだようには実現しておらず、また原子力規制委員会

の委員の交代は、少なくとも量的には再稼働審査に影響を及ぼしているとはいえないものであった。

このことは、原子力規制委員会が安倍長期政権下でも一定の独立性を保持し得ていることを示しているが、一方でそれがなぜ可能になったのかという重要な研究課題を提起する。それが三条委員会としての組織上の特性によるのか、あるいは専門家集団としての専門性によるのか、それともまた別の要因によるのかについては、新たな分析枠組みを構築したうえで体系的に検証を行う必要がある。

〔附記〕 本稿は日本政治学会二〇一八年度総会・研究大会における報告論文「原子力規制委員会の独立性を検証する」を、二〇一八年以降のデータを追加のうえで大幅に加筆修正したものである。

(1) 原子力安全委員会は一九七四年九月に発生した原子力船むつの放射線漏れ事故を契機として、一九七八年一月に原子力委員会から分離されるかたちで設置され、また原子力安全・保安院は一九九九年九月に発生したJCO臨界事故を契機として、二〇〇一年一月の中央省庁再編の際に新設された。こうした日本の原子力規制体制の

再編を整理した研究として、北山(二〇〇八)や城山(二〇一〇・二〇一一)がある。

(2) 参議院が衆議院の可決した法案を否決した場合、衆議院の再可決によってそれを成立させることができるが(憲法五九条二項)、民主党政権下では衆議院の与党勢力が再可決に必要な三分の二以上の多数を占めていなかったために、閣法の成立には両議院での可決が不可欠であった。なお、分裂議会の発生が閣法の立法過程にどのような変化をもたらすのかに関しては、川人(二〇〇八・二〇一四・二〇一五)、松浦(二〇一七a)を参照。

(3) 原子力規制委員会設置法案の成立のメカニズムについては、松浦(二〇一七b)を参照。また、法律の概要については、梶山(二〇一二)、金子(二〇一二)、友岡(二〇一四)などが詳しい。

(4) 委員長に関しては、天皇がその任免を認証する(設置法七条二項)。

(5) ただし、原子力規制委員会の発足にあたって任命される委員の任期は、四名のうち二名は二年、その他の二名は三年とされた(設置法附則二条)。

(6) これに関連して、自民党政権と司法部との間に本人・代理人関係を想定して、日本の司法の独立性を実証的に検証した研究として、Ramseyer and Rosenbluth(1995)、Ramseyer and Rasmusen(2003)がある。また、後者に

対する批判的研究として、Fukunoto and Masuyama (2015) がある。

(7) 国会同意人事は、原子力規制委員会の委員長及び委員以外にも、日本銀行総裁や公正取引委員会委員長など、約四〇機関の二五〇名以上が対象になる〔朝日新聞〕二〇一三年五月二二日付朝刊)。

(8) 原子力規制委員会は毎年、「年次報告」を作成して国会に報告している。また、アカウンタビリティの概念を用いて、原子力規制委員会と政治部門との関係を整理した研究として、深澤 (二〇一八) がある。

(9) ただし、このときは与党が衆議院の三分の二以上の議席を占めており、衆議院で法案を再可決して成立させることができた。

(10) 民主党は社民党、国民新党と、自民党は公明党とそれぞれ連立を組んで政権を発足させているが(社民党は二〇一〇年五月に政権離脱)、ここでは、民主党と自民党の政策をそれぞれの連立政権の政策とみなす。

(11) エネルギー基本計画は二〇〇三年一〇月に最初の計画が策定され、概ね三年ごとに改定が行われている。

(12) ただし、閣議決定された文書は「今後のエネルギー・環境政策については、「革新的エネルギー・環境戦略」を踏まえて、関係自治体や国際社会等と責任ある議論を行い、国民の理解を得つつ、柔軟性を持って不断の検証と

見直しを行いながら遂行する」というものであり、「革新的エネルギー・環境戦略」自体が閣議決定されていないことに関して批判が生じた。とはいえ、民主党政権が「脱原発」の方針を正式に採用することができた背景として、曾根 (二〇一四) や柳瀬 (二〇一五) は討論型世論調査 (Deliberative Polling) を中心とする「国民的議論」が政策決定過程の中に組み込まれたことにより、民意が直接政策に反映される仕組みがつけられたことを重視する。

(13) 衆議院事務局編「第一八三回国会衆議院会議録第二号」、五頁。

(14) 資源エネルギー庁「エネルギー基本計画」(資源エネルギー庁、二〇一四年)、二二頁。

(15) このときに再稼働された三号炉及び四号炉は、翌二〇一三年九月に定期検査に入り、再び稼働が停止された。

(16) 自民党「重点政策二〇一二」、二三頁。

(17) 衆議院事務局編「第一九三回国会衆議院議院運営委員会会議録第二四号」、六頁。

(18) 同右。

(19) 民主党政権はその他にも「法律上の欠格要件に加えて欠格要件とする事項」として、①「就任前直近三年間に、原子力事業者等及びその団体の役員、従業員等であった者」と、②「就任前直近三年間に、同一の原子力事業者

- 等から、個人として、一定額以上の報酬等を受領している者」をあげている（内閣官房原子力安全規制組織等改革準備室「原子力規制委員会委員長及び委員の要件」二〇一二年七月三日付）。
- (20) ノーリターンルールについては、政府案ではその適用範囲が特定の幹部職員に限定されていたが、野党であった自公両党の反対によって、五年の猶予期間を設けて全職員に適用されることになった。
- (21) 新規規制基準の制定過程やその詳しい内容については、原子力規制委員会（二〇一四・三三―三八）、大嶋（二〇一四）、新藤（二〇一七）などを参照。
- (22) 詳しくは、原子力規制委員会ウェブサイト「新規規制基準適合性に係る審査会合」(<https://www.nsr.go.jp/disclosure/committee/yaushikisyu/teikigousei.html>)を参照。二〇二〇年五月九日最終閲覧。ただし、テロ対策に関わる審査などは非公開とされている。
- (23) このとき、委員の人選をめぐる、与党内で混乱が生じたため、野田首相は原子力緊急事態宣言発令中の例外規定（設置法附則二条三項）に基づいて、国会同意を得ることなく委員長及び委員を任命し、原子力規制委員会を発足させた。
- (24) 内閣官房「参議院環境委員会における附帯決議に係る情報」([https://www.cas.go.jp/genpatsujiko/info/accsory\\_rev.pdf](https://www.cas.go.jp/genpatsujiko/info/accsory_rev.pdf))による。二〇二〇年五月九日最終閲覧。
- (25) 原子力規制委員会「原子力規制委員会委員の倫理等に係る行動規範に基づき公表する情報等」(<http://www.nsr.go.jp/data/00068989.pdf>)による。二〇二〇年五月九日最終閲覧。以下、同様。
- (26) ここには長官や次長、二〇一七年四月に新設された原子力規制技監などの最高幹部も含めている。
- (27) 『政官要覧』（令和元年秋号）による。以下、同様。
- (28) 具体的には、原子力規制部長（一名）、原子力規制企画課長（一名）、審査グループに属する安全規制管理官（四名）、検査グループに属する検査監督総括課長（一名）及び安全規制管理官（三名）を指す。
- (29) なお、残る一つのポスト（核燃料施設審査担当の安全管理官）には文科省の出身者が就いている。
- (30) 原子力規制委員会によって実施される適合性審査は、原子力発電所（実用原子炉）に対するものだけでなく、核燃料施設などに対するものもあるが、本稿では前者に限定して議論を進める。
- (31) 泊発電所に対する適合性審査が長期化している背景については、たとえば『読売新聞』二〇一八年五月二〇日付朝刊を参照。
- (32) 当初、設置変更許可を得る発電炉はPWR（加圧水型

原子炉)に限られていたが、二〇一七年一二月に柏崎刈羽原子力発電所六・七号炉が許可を得てからは、東海第二発電所、女川原子力発電所二号炉と、福島第一原発と同じBWR(沸騰水型原子炉)についても設置変更許可が下りている。

(33) たとは、新藤(二〇一七・第二章)など。

引用文献

大嶋健志(二〇一四)「新規制基準適合性審査と避難計画策定をめぐる経緯と課題」『立法と調査』三五七号、八七—九三頁。

梶山知唯(二〇一二)「原子力の「規制と利用の分離」を徹底—あわせて原子力の安全確保事務を原子力規制委員会に集中し、原子力安全行政の機能を強化」『時の法令』一九一七号、四—二三頁。

金子和裕(二〇一二)「独立行政委員会による原子力安全規制行政の再構築—原子力規制委員会設置法案の成立と国会論議」『立法と調査』三三二号、三五—四七頁。

上川龍之進(二〇一八)『電力と政治—日本の原子力政策全史(上・下)』勁草書房。

川人貞史(二〇〇八)「衆参ねじれ国会における立法的帰結」『法学』七二号、五〇五—五三六頁。

川人貞史(二〇一四)「衆参ねじれ国会と政権の運営」西原

博史編『立法システムの再構築』(立法学のプロンテイア二)、ナカニシヤ出版、一一—一三三頁。

川人貞史(二〇一五)「議院内閣制」(シリーズ日本の政治一)、東京大学出版会。

北山俊哉(二〇〇八)「原子力監督体制の刷新」真淵勝・北山俊哉編『政界再編時の政策過程』慈学社出版、一一—一三五頁。

原子力規制委員会(二〇一四)「平成25年度年次報告」。

原子力規制委員会(二〇一八)「平成29年度年次報告」。

城山英明(二〇一〇)「原子力安全委員会の現状と課題」『ジュリスト』一三九九号、四四—五二頁。

城山英明(二〇一二)「原子力安全規制政策—戦後体制の修正・再編成とそのメカニズム」森田朗・金井利之編『政策変容と制度設計—政界・省庁再編前後の行政』ミネルヴァ書房、二六三—二八八頁。

新藤宗幸(二〇一七)『原子力規制委員会—独立・中立という幻想』岩波書店。

曾根泰教(二〇一四)「原子力政策と討論型世論調査」『公共政策研究』一四号、三七—五〇頁。

友岡史仁(二〇一四)「原子力政策と行政組織」『公共政策研究』一四号、七八—八五頁。

深澤龍一郎(二〇一八)「原子力規制委員会に関する一考察—行政法学におけるアカウンタビリティ試論」『法律時

- 報』一二二四号、一一四—一九頁。
- 松浦淳介(二〇一七a)『分裂議会の政治学—参議院に対する閣法提出者の予測的対応』木鐸社。
- 松浦淳介(二〇一七b)「原発をめぐる三・一一以後の政治過程」岩井奉信・岩崎正洋編『日本政治とカウンター・デモクラシー』勁草書房、二五—五三頁。
- 柳瀬昇(二〇一五)『熟慮と討議の民主主義理論—直接民主制は代議制を乗り越えられるか』ミネルヴァ書房。
- Fukumoto, Kentaro and Mikitaka Masuyama. 2015. "Measuring Judicial Independence Reconsidered: Survival Analysis, Matching, and Average Treatment Effects." *Japanese Journal of Political Science* 16 (1): 33-51.
- Ranseyer, Mark J. and Frances McCall Rosenbluth. 1995. *The Politics of Oligarchy: Institutional Choice in Imperial Japan*. Cambridge University Press.
- Ranseyer, Mark J. and Eric B. Rasmusen. 2003. *Measuring Judicial Independence: The Political Economy of Judging in Japan*. University of Chicago Press.