

## 原子力委員会の活動について

平成25年8月8日

原子力委員会委員長 近藤駿介

## 1. はじめに

本文は、政府において「原子力委員会は、時代に応じてその役割りは見直され、変遷してきた。この度の東京電力福島第一原子力発電所事故により原子力をめぐる環境が大きく変化したことを踏まえ、原子力委員会の役割りも再び見直しが求められている」<sup>1</sup>として「原子力委員会の在り方見直しのための有識者会議」を開催することになったことを受けて、この作業への入力を意図して、小生が参与（2001-2003）及び委員長（2004-）として関与した2001年以降の原子力委員会の主要な取組と運営上の課題に関する私見を取りまとめた（昨年10月にいったん取りまとめたものに加筆訂正を行った）ものである。

<sup>1</sup> 原子力委員会の在り方見直しのための有識者会議の開催について（平成25年6月24日内閣官房長官決裁）

なお、平成24年9月19日に前の内閣が今後のエネルギー環境政策を遂行するに当たって踏まえとしたエネルギー・環境会議の「革新的エネルギー・環境戦略」には、「新たな原子力政策を、同会議を中心として確立する。なお、原子力委員会については、原子力の平和的利用の確認などの機能に留意しつつその在り方に関する検討の場を設け、組織の廃止・改編も含めて抜本的に見直す」とある。

この「戦略」の根拠の一つになったと考えられる、民主党のエネルギー環境調査会が同年9月6日に取りまとめた「原子力ゼロ社会を目指して」報告には、原子力行政に関する記述はないが、それに先立って同党エネルギーPTが取りまとめた「新しい「エネルギー基本計画」策定に向けた最終取りまとめ」は、「原子力政策の在り方を見直し、政策決定プロセス、官民の役割分担等全般を抜本的に検討する」とある。

さらに、この取りまとめの別添5：使用済核燃料等に関する検討小委員会第二次提言の<その他>の項には「今般の原発事故や新たな原子力政策を立案するプロセスにおいて、原子力委員会や原子力事業を取り巻く体質やプロセスにつき、国民から多くの疑問の声が上がっている。これら批判に真摯に応えるべく、原子力政策決定プロセスそのものを見直すべきと考える。具体的には、原子力に関する政策の策定は、総需要や他電源とのバランスを包括的に勘案し、大臣が頭となる組織において行うこととし、政治の意志と責任が届く体制を構築すべきである。一方で、専門的な知見の集積が重要であることは言うまでもない。そこで、現在の原子力委員会については、新たな決定プロセスでの役割を明確にし、存廃を含め検討すべき。具体的にはエネルギー環境会議の一組織として諮問機関的な役割を担うこと等が考えられる。」とある。

## 2. 主要な取組

### 2. 1 2001-2003

平成13年より中央省庁は1府12省庁に再編され、科学技術庁は文部省に統合され、内閣府が新設された。並行して、審議会等の整理合理化が進められ、原子力委員会は基本政策型審議会の一つとして内閣府に存置、内閣府特命担当大臣（科学技術政策担当、必置ではないため内閣毎に変更。）が担当、原子力委員会委員長は民間有識者から選任され、審議会合理化方針において尊重義務規定を一律廃止することが定められた事を受けて、原子力委員会設置法23条にあった尊重義務規定が削除され、それまで科学技術庁原子力局が担っていた委員会の庶務は科学技術政策・イノベーション担当の政策統括官（総合科学技術会議の庶務と兼務）に委ねられることになった。

その結果、原子力委員会の事務局機能の運用上のリソースは、それまでに比べて大幅に縮減された。2006年に、松田担当大臣（当時）の指示で、同統括官を室長とする原子力政策担当室が設置され、関係省庁の協力も確認されたが、実働人員規模に変化はなかった。

内閣府には、原子力委員会の設置と同時に、内閣総理大臣の諮問に応じて科学技術の総合的かつ計画的な振興を図るための基本的な政策について調査審議する、関係閣僚と民間有識者委員から構成される総合科学技術会議が設置された。また、エネルギー行政を所掌する経済産業省にはエネルギー行政に関する基本政策の審議を行う審議会として総合資源エネルギー調査会が、科学技術・学術行政を担う文部科学省にはこの行政に関する基本政策を審議する科学技術・学術審議会が設置された。これらにおける（原子力利用を含む課題に関する）政策審議の経過と結果は主務大臣を通じて内閣において共有されたが、原子力委員会とこれらの係り方については定めがなく、また、委員長が大臣でなくなったため、委員長と関係閣僚との臨機の意見交換の機会もなくなった。

一方、政府においては、原子力発電施設等の周辺の地域の振興に国が協力するべきとの要請の高まりを受けて、2000年に当該地域の防災に配慮しつつ、生活環境、産業基盤等の総合的かつ広域的な整備に必要な特別措置（決定された振興計画の実現に向けて交付金による支援を行う）を講ずる「原子力発電施設等立地地域の振興に関する特別措置法」が議員立法で成立したことから、2001年に内閣府に関係大臣8人で構成される原子力立地会議を設置し、立地地域の指定と振興計画の決定を行なうようになった。

また、2002年には議員立法によりエネルギー政策基本法が制定され、同法の規定により、経済産業大臣は、関係行政機関の長の意見を聴くとともに（原子力委員会の意見を聴く定めはない）、総合資源エネルギー調査会の意見を聴いて、エネルギー

需給に関し、長期的、総合的、計画的に講ずべき施策や重点的に研究開発を進めるべき技術に関する施策等を定めるエネルギー基本計画を作成し、閣議の決定を求めることが義務づけられた。

このような状況におかれて、2001年より発足した新しい原子力委員会は、その果たすべき使命を自問せざるを得なかった。当面は、組織変更直前に決定した原子力長期計画のガーディアンとして、計画の具体化のための検討を行い、原子力長期計画において「原子力政策円卓会議に続く新たな意見集約の場の在り方を検討すること」とされたことに対応して市民参加懇談会を、また、原子力研究開発の在り方等に関して部会を設置することを決定し、活動を開始した。そして、高速増殖炉の研究開発に関しては実用化調査研究の推進を求め、また、核燃料サイクルの取組の必要性に関する国民に対する説明の重要性を踏まえて、そのための説明書の作成やそれに基づく広報の取組の検討を行った。

2003年には、六ヶ所再処理工場の建設が進行している状況を踏まえて、利用目的のないプルトニウムを保有しないという既定の方針を担保し、かつより透明性を高めるために、電気事業者に対して、毎年、その年に行なう再処理で回収されるプルトニウムの使用目的を事前に公表することを求めるプルトニウム利用計画に係る決定を行なった。

なお、市民参加懇談会は、以降、2009年に廃止されるまで、年間4-5回のペースで政策に関する市民との懇談の場をもった。

## 2. 2 2004-2006

2004年に至り、委員会は、核燃料サイクルに係る取組の遅れやエネルギー基本計画の策定、原子力二法人統合などの情勢変化を踏まえ、原子力長期計画の改定が必要と判断し、2004年7月からこの作業に着手した。そして一年有余の審議を経て、翌年10月に、基本理念を①安全の確保が全ての取組の前提、②研究開発、人材育成、地域振興等については関連政策分野の取組と連携し、多面的・総合的な取組を、③短・中・長期の各取組を並行推進、④国際協調と協力を重視、⑤効果的で効率的な取組と国民との相互理解のために評価を重視、の5つとし、基本目標を①安全の確保、平和利用の担保、放射性廃棄物の管理と処分、人材、地域共生といった基盤的取組の強化、②発電部門においては、2030年以後も発電電力量の30～40%程度以上の役割を期待、核燃料サイクルを着実に推進、高速増殖炉の2050年の商業ベース導入を目指す、③放射線利用を多面的に推進、④発展段階の異なる研究開発を並行推進、

⑤核不拡散体制の強化、国際協力や産業の国際展開の支援を強化 等とする「原子力政策大綱」を決定した。

それまでの長期計画に変えてのこの名称の採用は、「行政各部の施策の統一を図るために必要となる基本政策の企画及び立案等を行う」という内閣府に設置される審議会の在り方を踏まえ、原子力委員会は「エネルギー資源を確保し、放射線・放射性物質の利用を進展させ、学術の進歩と産業の振興、国民の生活水準の向上を図ることを目指して関係行政機関が行なう原子力の研究・開発・利用に関する施策の統一を行なうための基本方針を示す」ことを使命とするべきとの判断に基づくものであった。

この大綱の政府における位置づけは、総合科学技術会議における議論を経て、閣議において「政府は、原子力政策大綱を原子力政策に関する基本方針として尊重し、推進する」と決定されたことで確定した。

その後、総合資源エネルギー調査会原子力部会は「原子力政策大綱」の目標を実現するための政策について審議し、2006年に「原子力立国計画」をとりまとめた。その結果は2007年のエネルギー基本計画に反映された。

この事も踏まえて、委員会は、放射線利用、加速器、原子力損害賠償等、所管行政機関が特定できる課題については、当該機関において審議会等を設置して取組んでいただくことにした。

ただし、放射線による食品照射技術については、食品行政が規制に軸足を移したことから、食品安全委員会がこれを検討対象として取り上げる環境整備までは委員会が所掌することにした。

また、それまでの数年間の国内外における激しい政治的やり取りの結果、ITERが仏国カダラッシュに立地されることになったので、委員会は、このことを踏まえた第三段階核融合研究開発基本計画の推進方策を2005年10月に定めた。

さらに、2005年に終了した高速増殖炉実用化戦略調査研究フェーズIIの成果の評価結果を文科省から聴取し、その際に、文科省及び経済産業省から提案のあったその後の取組方針を検討し、今後10年程度の間における我が国における高速増殖炉サイクル技術の研究開発の取組に関する基本方針（関係機関の役割り分担を含む）を取りまとめた。

## 2. 3 2007-2009

この期の委員会活動の中心は、政策評価を重視する大綱の基本理念に則り、平和利用の担保、エネルギー利用、安全の確保、核燃料サイクルのバックエンド対策、立地地域との共生、研究開発等の分野毎に、関係行政機関の政策や民間の取組を評価し、

改善提言を行なう取組であった。作業では、専門家の意見に基づく評価の取りまとめ案を作成し、これをパブリックコメントに付すとともに、国民のご意見を聞く会を開催し、評価に国民の声を反映させることに努めた。なお、この取組との重複感から、市民参加懇談会を廃止した。

また、インドの原子力供給国グループ（NSG）加盟申請を巡って我が国のとるべき立場を、専門家を招いて公開で議論し、論点を整理し、関係者に伝えた。外交政策に係る政府の判断は内閣によって行なわれるものとの認識から、こうして整理された論点を政府関係者に伝えることまでが委員会の任務と考えた故である。

2009年に至り、地球温暖化対策の在り方を巡っての議論が活発化したので、専門部会を立ち上げ、地球温暖化対策に原子力が果たすことのできる役割とそれを実現するための課題を取りまとめ、各行政部局に対して取組の強化を求めるとともに、総理大臣に、排出権取引における対象に原子力発電を加えることの有用性を説明した。

この検討から、今後、我が国の国際対応における原子力の平和利用の重要性が益々高くなっていくと考えられたので、同年7月、国際専門部会を設置した。同部会は、国際社会の原子力平和利用推進に向けた取組において我が国が果たすべき役割を検討し、年末に中間報告を取りまとめた。

## 2. 4 2010-2012

2009年9月の政権交代後は、国家戦略会議など閣僚委員会が新しい政策目標を達成するために行政各部の提案する施策の総合調整と決定を行なうようになり、担当大臣から委員会はこれに寄与するべきことが示唆された<sup>2</sup>。そこで、原子力委員会は、大綱やその後の政策の審議結果を踏まえて各省庁において取組むべきことを取りまとめた。2010年6月に閣議決定された「新成長戦略」の策定過程において原子力委員会は、原子力研究、開発及び利用の取組のこれに果たすべき役割等を検討し、2010年5月、重点的に推進すべき施策等を明らかにした「成長に向けての原子力戦略」をとりまとめたのがその例である。

2010年末に至り、2005年に決定した原子力政策大綱は、指摘事項の進展、そこで示した量的イメージの変化、鳩山総理（当時）の気候変動対策に関する国際公約に対応するべく2030年の原子力発電比率を約50%とすることを含む内容を内容とするエネルギー基本計画の改定、国際専門部会報告において国際展開の取組の

---

<sup>2</sup>政治主導を目指す政権には、委員会にはそういう役割を求めるべきという認識があったのかもしれない。政権の発足間もなく委員全員が任期を満了したこともあり、2010年からの委員会は新政権が任命した委員会として紹介されることもあった。

強化が指摘されたことなどを踏まえて、改定の必要ありと判断し、大綱策定会議を開催し、そのための作業を開始した。

しかし、2011年3月に福島事故が発生したので、この作業を中断するとともに、2011年5月には、1) 原子力関係者は、国内外の英知を集めてできるだけ早い事故の収束に向けて全力を尽くすとともに、避難者の早期帰還を可能にする除染活動に知恵と力を動員すること、2) 原子力発電事業者は、原子力安全保安院の要請した緊急安全対策を実施するとともに、地震や津波という外部事象を考慮に入れたプラントのリスク評価を実施し、安全目標への適合性を確保する対策を講じ、そのことを国民に丁寧に説明すること、3) 政府は事故に関する情報を国際社会に対して速やかに通報するとともに、IAEAの閣僚会議までに暫定的な事故調査報告を作成・公表することが重要であるとの見解を公表した。ついで、TMI事故後の措置活動に参加した人々を含む専門家を集めて事故炉の廃止措置の在り方についての検討を開始し、この取組には新しい技術を開発・投入する必要があると認識されたことから、オンサイトの中長期の取組のロードマップを作成し、技術開発等に対して政府が資金を投じて取組むべきことを提言した。

一方、政府においては、3. 11以後、エネルギー・環境会議のリーダーシップのもとで原子力政策のあり方を含む、エネルギー政策の見直しを開始した。そこで、原子力発電・核燃料サイクル技術等検討小委員会を設置し、コスト評価や核燃料サイクルの在り方の検討を行って、これに協力した。

総合資源エネルギー調査会基本部会が将来の原子力発電規模の審議を開始したので、これをパラメータに、重要な政策課題を特定し、それへの取組み方を審議することで、新しい状況に対応する基本方針を示した大綱を取りまとめることができると判断し、専門委員を一部入れ替えて大綱策定会議の審議を再開した。しかし、会議においては、専門委員に利害関係者が多いこと、委員会事務局に電気事業者からの出向者が勤務していることを問題視する指摘が続いた。

さらに、原子力発電・核燃料サイクル技術等検討小委員会のための会議資料準備に電気事業者の助力を得るための打ち合わせ会合の不透明性が問題視されたので、事務局体制を改革しないと審議を継続できないと判断し、再び審議を中断した。そして、事務局における電気事業者からの出向者の受け入れを6月末で解消する一方、これらの観点を明確に意識した取組がなされるよう、委員会事務局運営規則等を改定した。

このことをめぐって、内閣府が設置した原子力委員会原子力発電・核燃料サイクル技術等検討小委員会での検討に関する検証チームは、この検討過程には原子力委員会

の運営に求められる中立性、公正性、透明性の観点から不適切な実態があったとした。その結果、委員長及び委員長代理は担当大臣より厳重注意を受けた。

同年9月に取りまとめられたエネ環会議報告は、小委員会の作業結果を踏まえて委員会が決定した、今後の核燃料サイクルに係る政策課題の認識をある程度反映していた一方、冒頭注1に述べたように、原子力委員会の在り方を見直すとしていた。そこで、委員会は、大綱の作成をあきらめ、残された期間において、福島のアフサイト、オフサイト、人材、高レベル廃棄物処分、研究開発、国民の信頼醸成の在り方等の、今後の原子力利用の動向に関わりなく解決が必要な重要課題への官民の取組の在り方に関して見解を述べることにし、年末までに、これらのうち、環境省から原子力委員会の見解を要しないとされた福島オフサイトの取組<sup>3</sup>を除く5つの事項について、専門家の意見を聴取し、原案を取りまとめてパブリックコメントに付した上で見解を取りまとめた。

## 2. 5 2013-

2013年に至り、5人の委員は任期が満了したが、内閣が後任を任命する手続きをとらなかったため、委員会設置法第6条の規定に従い、在任することにした。しかし、本務が優先されるべき非常勤の委員には、取り扱いを各委員の判断に委ねた。その結果、現在の委員数は委員会会議定足数の3人である。

なお、この規定は、委員会に法定事務があることから、委員会の継続的存置を担保するものと理解するが、その趣旨からも、5人の委員の任期が同一時期に満了する任命の仕方は適切ではない。そこで、原子力規制委員会の発足に際しては各委員の任期を長短織り交ぜて発令すべきことを強く提案した。

原子力委員会は、現在、この陣容で、昨年末にとりまとめた見解を踏まえて、関係者の取組の状況を把握し、意見を申し上げることを中心に活動している。

## 3. 原子力委員会の所掌事務遂行上の課題

3. 1 計画的遂行の担保：原子力の研究、開発及び利用に係る行政各部の施策の統一を図るために必要となる基本方針を企画、審議、決定すること

---

<sup>3</sup> 除染やリスクコミュニケーションには原子力研究開発機関の知見、研究開発能力の活用が効果的と考えられたが、除染の取組は原子力利用に係る取組にあらずということであった。

(1) エネルギー技術や放射線利用技術は、基礎研究の成果を踏まえた技術開発により技術が生まれ、これが開発者・導入者の自助努力や、政府の導入支援により社会的要請（原子力の場合には安全性、経済性、信頼性、環境適合性に加えて、核セキュリティ、核不拡散も）を満足できるまでに成長すると、市場に参入していく取組が開始される。この技術の応用を政府が重要課題として推進する場合であって、これに一つ以上の省庁が関係する場合には、政府としての取組の基本方針を何らかの方法で作成し、関係省庁が企画推進する関連施策の総合調整を、それを踏まえて行なうことが有効である。

(2) 核燃料サイクル、高レベル放射性廃棄物処分、新型炉、量子ビームテクノロジー、核融合などに関する取組は、基盤整備や技術開発に長い時間を要し、しかもその結果や環境条件が現時点では不確実であるから、この基本方針は、専門的に検討され、また、内閣毎に変わるものではないことが望ましい一方、知識の深まりや環境条件の変化に応じて、柔軟性を担保しつつ定期的に見直されることが重要である。10次にわたり策定を繰り返してきた長期計画は、そのようにして役割を果たしてきたと理解する。

(3) 他方で、エネルギー・環境政策や科学技術政策が内閣の主要な課題になり、原子力政策の一部がその一部に位置づけられるようになってきている現実を踏まえれば、その部分の原子力政策の企画推進はそうした政策の企画推進を担務する国務大臣を長とする行政機関が担うことが、原子力が当該政策の構成要素であることの政治的認識とその推進に係る政治責任を明らかにする観点から望ましいのではと考える。長期にわたり原子力長期計画が有効性を保ち得たのも、その主要部が科学技術庁の所管する取組に係る内容であったからとも言える。

(4) 大綱の策定に当たって委員会は、原子力利用の取組を横断して関係者で共有されるべき理念や指針を確認することに注力し、所管官庁が特定できる事項については、縦覧性の確保を絶えず念頭に置きながら、その原案の作成を担当行政部門にお願いした。これは、委員会が内閣府にあることを踏まえた選択であったが、同時に非力な事務局体制で会議の円滑な運営を行うには、そうした取組が必要と認識したからである。

(5) よって、現在の原子力委員会が今後も省庁横断的な大綱を決定するとするならば、現在の原子力委員会の事務局の陣容では不可能であり、これを抜本的に強化するか、関係行政機関に分担している取組の担当者に事務局を支援して頂くことをお願いしないとイケない。後者の場合、政治主導を強めている行政運営の現状を踏まえれば、そのことに対する各行政機関の長たる大臣の了解、あるいは、委員会がそうした事務局体制で新たな大綱を策定することに関する閣議了解を求めるべきであろう。

### 3. 2 計画的遂行：委員会への必要的付議

関係大臣には法施行のために、原子力委員会に対して後述の原子炉等規制法に係る意見聴取の他、日本原子力研究開発機構の中期目標策定・理事長任命の際の意見聴取、特定放射性廃棄物の最終処分に係る基本方針・最終処分計画に関する意見聴取が義務付けられている。これは原子力政策が委員会によって計画的運営の観点から企画、審議、決定される定めがある故に、各行政機関の取組が原子力委員会の考えるところと整合的であることを確認する趣旨と理解し、対応してきており、事案によっては、原案作成段階から主管省庁から報告を受け、委員会として実質的な意見を申し上げることがあった。

### 3. 3 計画的遂行-原子力関係経費の見積りに関する基本方針の作成

(1) 毎年の各行政機関の原子力利用政策は、原子力政策大綱を踏まえて、相互に整合的に企画・推進されるべきである。そこで、原子力委員会は、毎年、原子力政策大綱に基づき、原子力の研究、開発及び利用を巡る最近の動向等を踏まえて、関係府省が取り組むべき重要課題を示した「次年度の原子力関係経費の見積りに関する基本方針」（以下では「基本方針」という。）を決定し、関係府省に通知する。そして、これにもとづき、関係府省から次年度の原子力関係経費の概算要求構想や関係経費の概算要求の考え方について聴取し、意見交換してきている（設置法には「決定すること」を所掌するとあるが、各省庁の経費の決定に同意権を有しないからである）。

(2) なお、この際に、規制委員会との業務を仕分けるため、安全規制に係る人材育成とか研究開発の取組を除くとしてきているが、このことには抵抗を感じている。人材育成や研究開発はわが国に原子力利用活動がある限り取り組むべきことであり、しかも、その活動は結果として安全の実務の実施に役立つこともあるものとして、総合的に企画し、推進されるべき、つまり、人材育成や研究開発の現場は参加者が切磋琢磨する環境に整備し、その結果としてそこで最高、最善の人材と知見が生まれ、それらが行政各部の目的に即して有効に活用されるように運営されることが重要と認識するからである。しかし、行政の実務者は利益相反の発生の恐れを理由に縦割りを好み、それが現場の運営にも反映されがちである。

### 3. 4 政策評価を実施すること

(1) 各行政機関の行なう原子力利用に関する施策は、公共の福祉の増進の観点から最も効果的かつ効率的に、しかも関係機関間で整合的に実施されなければならない。グローバル化、巨大化、複雑化していく社会環境において、各行政機関において、不確実な未来に向け、短・中・長期の観点に立った施策が整合的に企画・推進されてい

くことを確かにするため、分野毎の施策を定期的に機関を横断して評価し、その結果を踏まえて、行政機関間の調整の在り方も含めて改善すべき点を指摘し、その過程で国民に意見を求めて、これに反映させていくことに取組んできた。

(2) 委員会はこれらの取組みを、行政機関の取組に対する外部評価のつもりで行なってきたが、原子力政策大綱を定めた組織が行なっているので、自己評価とみられ、批判されることもあった。そこで、高レベル放射性廃棄物の処分場立地に係る取組については、その一部について日本学術会議に所見を求めた。今後、この取組を進めるにあたっては、このことも参考に取組に工夫を行うべきであろう。

(3) なお、企画、審議、決定を特定の省庁に委ねた事項についても、改革が企画され、また取組の進捗が見られた際には、適宜に報告を受け、所見と希望を見解として表明するようにしてきている。

そのうち、原子力損害賠償制度については、文部科学省の「原子力損害賠償制度の在り方に関する検討会」の設置報告及び同会の第一次報告を受領した際に(2009)、原子力損害の補完的補償に関する条約(CSC)への加盟に向けて検討を加速することが適切と考える旨発言した他、東電炉の事故後においては、検討小委において相互扶助型の仕組みを導入した場合の保険料の算定を行ってその発電コストへの影響を定量化してエネルギー政策検討の場に提出する一方、現在の制度の運用上の課題や海外における制度の動向等についてヒアリングを行ってきている。

### 3. 5 政策評価を実施すること—技術評価

(1) 研究開発を通じて産まれた新しい技術原理のなかには、実証され、実用化に向けてシステム概念が構築され、その実用化努力が行われ、市場へ参入していくまでには「死の谷」や「ダーウインの海」、そして「市場」そのものにおいて行き場を失うものが少なくない。この事を踏まえて、大綱において研究開発・行政機関に対して技術開発の進展に応じて適宜に適切な技術評価の実施を求めるとともに、重要な政策選択に係る課題については委員会においても評価を行ってきている。

前者の最近の事例としては高レベル廃棄物の地層処分技術があり、後者の例としては、再処理の取組、高速増殖炉の実用化に向けた取組、放射性廃棄物の分離・転換技術、超半減期低発熱密度廃棄物の地層処分可能性、核融合原型炉に向けた取組、トリウム利用(現状調査のみ)などがある。

政策評価の一環として行う技術評価の実施においては、その目的、作業時間の長さ、評価の範囲、評価体制、そして評価のレビュー(10人程度の委員会外専門家にコメントを依頼。パブコメの一環ともいえる。)の仕組みに絶えず悩んできた。特に、予算策定作業との関係において評価に許される時間をどう考えるかという基本的な

問題や評価のレビューの位置づけと併せて、整理しておくべきと思っている。

### 3. 6 原子力利用が平和の目的に限られることを確保すること

(1) 原子力基本法は、原子力利用の基本方針を「原子力利用は、平和の目的に限り、・・・」としている。これに係る行政作用法は原子炉等規制法である<sup>4</sup>。この法律は事業規制行為を規定しており、事業目的を達成するための施設設備の基本設計の妥当性を法の定める観点から判断して事業許可処分を行うことに始まる多段階の規制行為及び国際規制物質の使用等に関する規制行為を定めている。

(2) これに基づき規制を行う行政機関（かつては経産省・文科省、現在は原子力規制委員会）は、第一段階の事業許可処分に際して、その事業目的等が平和の目的に限られるべきとの観点から支障がないことについての自らの判断を原子力委員会に示し、意見を求めることになっている。この平和の目的に限られるとの判断は、わが国独自のものであるが、他方、申請にある目的から、事業活動が平和の目的に限られることが保証できるわけではない。核不拡散を担保するのは、核物質についての保障措置活動であり、サブナショナルなアクターによる破壊行為の阻止を目指す核セキュリティ機能であるというのが国際通念である。そこで安全に関しては申請された施設の位置、構造、設備を判断対象としているのだから、保障措置や核セキュリティの観点から、これらが妥当であるかどうか判断すべきでは提案したが、法律の作りはそうになっていないので、水掛け論に終わっている。

(3) すなわち、こうした観点からの規制は後段規制に分類され、規制機関は、詳細設計に関してこれらの観点からの妥当性を判断するための規制基準を自ら定めて、実施してきており、委員会は、IAEAの改正された核セキュリティに関する勧告（INFCIRC-225 REV 4）の国内取り入れについては事前にも事後にも報告を受けていない。また、平成17年4月に国連総会で採択された「核によるテロリズムの行為の防止に関する国際条約」の適確な実施を確保するため、文科省は「放射線を発散させて人の生命等に危険を生じさせる行為等の処罰に関する法律案」は2007年に国会に提出された。この際も、委員会には成案の報告のみがなされた。

---

<sup>4</sup> 同法第1条：この法律は原子力基本法の本質にのっとり、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の利用が平和の目的に限られることを確保するとともに、これらによる災害を防止し、及び核燃料物質を防護して、公共の安全を図るために、製錬、加工、貯蔵、再処理及び廃棄の事業並びに原子炉の設置及び運転等に関し、大規模な自然災害及びテロリズムその他の犯罪行為の発生も想定した必要な規制を行うほか、原子力の研究、開発及び利用に関する条約その他の国際約束を実施するために、国際規制物資の使用等に関する必要な規制を行い、もって国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全並びに我が国の安全保障に資することを目的とする。

以上を要すれば、保障措置活動や核セキュリティ活動については、安全委員会や原子力委員会は、自ら働きかけない限り、縦覧できない。セキュリティや保障措置規制活動の具体的内容は非公開であるから、事務局がその活動の監査の重要性に強い問題意識を持たない限り、委員会は取組状況を知りえないことになっていたのである。

(4) そこで、原子力委員会は、わが国の原子力利用が原子力基本法の基本方針に則って行われるためには、関係する規制活動が国際規範を踏まえて適切に実施されるべきとして、核セキュリティに関する基本原則及び勧告（INFCIRC-225 REV5）のIAEAにおける策定活動に事務局を参加させ、これを国内に適用する取組を行い、また、これらに関する規制検査の結果の報告を規制当局に求め、さらに、この基本原則を踏まえて第一義的責任を有する事業者に対して、核不拡散文化、核セキュリティ文化を醸成し、そうした取組を模範的に行うことを慫慂した。非公開とされる保障措置活動についても、活動状況について報告を求め、さらに、透明性向上の観点から、プルトニウム在庫量の報告等を定例化した。

(5) 原子炉等規制法の改正により、平和の目的への限定を確かなものにするこれらの取組の企画・推進は原子力規制委員会の所掌となったと解するべきであり、こうした慫慂（誘導）の取組も、今後は規制委員会において主体的に行われるものと理解している。ただし、このことについて規制委員会の意思を確認するまでの間は、原子力委員会が管理する。

なお、原子力委員会は、保障措置活動は核不拡散の担保という歯車の歯の一つにすぎないのであって、核不拡散を国是とするわが国は、現在の取組に止まらず、国の内外における核不拡散をより確かなものにしていく仕組みを継続的に研究開発し、その成果を活用して新しい取組を推進していく所存であるが、こうした取組は規制委員会の所掌を超えるという整理も有り得よう。原子力委員会を廃す場合には、これを企画・審議・決定していく行政組織を特定する必要がある。

### 3. 7 国際対応

(1) 国際対応には、国際社会にある資源を活用、あるいはその充実に寄与して、自らの取組に係るリスクの最小化をはかる取組と自らの利益の最大化をはかる取組とがある。この観点から国際専門部会の中間報告が提言する主要な取組の現状と課題を述べる。なお、この報告のフォローアップは大綱策定活動の中断でなされていないので、委員会としては、年内に、この事について見解を取りまとめたいたいと考えている。

(2) 第1は、わが国は絶えず、原子力利用に関して国際社会の良好モデルになるように振る舞うべしというものである。これに関しては、安全確保の取組みににおいてさういえる状態ではなかったことが反省点である。この事態を招いた原因は、国際社会

の規範づくりに貢献し、取組の評価において国際社会の良好事例とベンチマークする取組は、リスク最小化のために必要なことであったのに、利益を求める提案と誤解され、誰も我が事と思わなかったことにあると思っている。委員会は、絶えずこの事の重要性を唱えてきたが、必須の課題という表現を使わなかった事を反省している。ただし、この意識改革の要請は、事業者に強い影響力を有する行政組織が行ってこそ効果があるのではないかと考え、最近の経産省の取組を注目している。

(3) 第2は、国際核不拡散体制への貢献である。このことに関しては、わが国は、IAEA 保障措置及び追加議定書の受け入れを諸国に慫慂すること、二国間協定において、これらに加えて、濃縮・再処理制約を課すこと、有志国でプルトニウム在庫の透明性を図る取組を推進すること、NSG において濃縮・再処理技術を含む機微技術・情報の移転を制限し、サミットや安保理決議を通じて高濃縮ウランの使用制限や核物質防護に係る国際共同行動にコミットすることなどを行ってきたが、こうした活動は、主としては、外務省の外交活動となっている。

(4) こうした取組に関して国際社会をリードする提案をなすためには、それを案出し、その有用性や必要性を評価して外務省の担当者にはいわば弾込めする役目を行う機能が必要になる。しかしながら、一般的に外交活動は非公開で準備されるから（外務省には審議会はほとんど皆無である）、公開を旨とする委員会として、これをどうすればよいか、絶えず悩むところであった。これまでの事例としては

- インドの NSG 加盟申請の取り扱いに対する意見交換
- IAEAにおける核セキュリティ文書の作成活動への参加
- 核燃料サイクルの多国間管理システムの提案（関係者会合で成案）
- 核セキュリティサミットにおける人材育成面での貢献の表明（関係者で成案）
- 福島事故に関する IAEA への報告書作成・提出（関係者で作成、政府了解）

などがあるが、それぞれに状況に応じて臨機の措置をとってきたという思いである。

(5) 核燃料サイクルの多国間管理の概念への対応は、第2の取組に属するが、長い歴史がある。最近でも、IAEA、米国のイニシャティブに係る多国間の取組であるGNEPやIFNEC等において議論が行われてきた。IAEAでは、エルバラダイ事務局長（当時）のイニシャティブで検討を行った専門家Grが段階的アプローチを提唱したことを受けて、第一段階の濃縮ウランの供給保証システムの構築が議論され、ロシアの取組みが実現するなど、一定の成果が産まれた。現在は、IFNECにおいて国際核燃料サイクルサービスの可能性がモデル協定案を用意して議論されている。原子力委員会は、国内産業の経験も踏まえてこれらに対して提案・意見を取りまとめ、これらの検討の場への参加者を支援してきている。しかし、わが国には、こうした国際公益の実現に向

けて主体的に取り組む組織が、技術面で力を尽くしているJAEAしかなく、少なすぎるのではないかという感想をもつ。

(6) 第3は、原子力産業・事業の国際展開である。これには、原子力の産業界・事業者・研究開発機関等に加えて、政治や経済界等の関与が必要となる。この取組は二国間の協力関係の一つに位置づけられることが多く、政治主導の取組となることもある。しかも原子力産業は多国籍化しているから、時には国境を越えて政官民が協力して、第三国の対象事業の必要性、有効性を良く見極め、事業の主体や実施の分担等について検討していくことが必要になる場合も少なくない。ただし、委員会としては、この所管官庁は明白であるから、こうした取組に関する基本方針を示した後は、基本方針の対外説明以上の関与はしていない。

(7) 一方、原子力発電の新規導入を図る国々や導入初期にある国々に対する支援の一環として、人材養成、規制体制作り等の技術的及び社会的基盤の整備支援を行うことは、核不拡散と核セキュリティを担保しつつ安全に原子力平和利用を拡大することに貢献し得る。そこで、委員会は、我が国は積極的にこれを進めるべきであるとし、大学や研究開発機関の取組を嚮導してきたところ、現在は、これも総理の外交活動でしばしば言及されるところになっている。これの実施には関連する組織が多いので、委員会はそれらの間の調整が適切に行われ、モーメンタムが維持されるよう気配りしている。

(8) 第4は国際的に優位な技術の確保である。このためには、福島事故の教訓を世界と共有する責任の自覚の上に、既存技術の絶えざる改良改善の取組で国際社会をリードすることや次世代技術をトップランナーとして用意していく取組が必要である。これについても所管行政庁は明白である。なお、このことを進めるにあたっては、必ずしも一国主義に立つことがわが国にとって合理的とは限らない。そこで、委員会は、このことを重要とした上で、諸国と合従連衡を追求することのリスクと利益を見極め、取組を進めていくべきとしている。

(9) 第5は、わが国の原子力政策を海外に発信し、諸国と共同して利益を追求する可能性を絶えず探索する取組である。これに関しては、総理を始め、関係各省大臣が取組んできているが、原子力委員会は、IAEA 総会や国際原子力協力フレームワーク(IFNEC)やFNCA<sup>5</sup>をはじめとする原子力利用推進のための閣僚級会合への原子力委員

---

<sup>5</sup> アジア原子力協力フォーラム(FNCA)は、原子力委員長が国務大臣の時代に、アジア諸国の原子力行政担当大臣会合を開催してきたことの蓄積の上に、アジア12カ国の原子力関係閣僚級会合を最高意思決定機関とする協力プロジェクトの企画・推進を文科省の財政支援を得て行ってきたものである。

会担当大臣の参加をサポートし、運営事務も分担してきている。また、IAEA 総会の際にサイドイベントを企画推進し、事務局各部の訪問、国際会合や二国間対話への参加等を行って、我が国の原子力政策の説明、協力の呼びかけを行なってきている。なお、日米、日仏、日英等の高級事務レベル協議の仕組みが整備され、双方の関心事が定期的に協議されているが、これには実務をもっていない原子力委員会は関与していない。

### 3. 8 国民への政策の説明

(1) 原子力委員会は行政機関に対し、取組に関して国民に対する説明を丁寧に行う事を求めてきた。また、自らも、会議を公開し、主要な決定に際しては、意見公募を行い、その一環として国民のご意見を聞く会を開催してきた。こうした会合は国民と意見交換できるメリットはあるが、地元の有力な市民団体が関心を持つ場合でないと多数の参加者を得ることは容易ではなかったし、多数回開催できない場合には代表性があるのか、結局、主催者の自己満足ではないかと悩むこともあった。

(2) しかし、ルーマンの表現を借りれば、コミュニケーションが社会を作っており、その太いチャンネルをマスメディアが握っている今日、行動しない限り報道されない現実を踏まえれば、利害関係者に対して意見交換を求めていることを国民と共有するために、こうした取組みは重要であると考えている。まして、事業者が安全協定を締結している自治体は安全に係る直接的な利害関係者であるから、安全規制行政機関を含む行政庁に対しては、自ら主催して自治体と協力して地域社会に説明する取組を行うことを強く懇願してきている。勿論、他の行政機関、さらには東電福島廃炉政府対策推進会議にたいしても、これは必須の取組として懇願してきているものである。

(3) 高レベル廃棄物の処分場の立地に関しては、この利害関係者が全自治体である。そこで、広域自治体に対して委員長が訪問する事で、この取組に付いて理解を求めたが、その結果、制度的な対応が必要と判断し、政府に対して全国知事会等の場において政府が要請したり、意見交換したりする事を提案したところである。

### 3. 9 原子力委員会は審議会か？

(1) 昭和30、40年代にあっては、総理府科学技術庁の所管する行政のうち、原子力の研究、開発及び利用に限っては、多分に技術的で、しかも公正中立な施策を決定することが肝要との判断から、委員長は政治が責任を取る観点から大臣（科学技術庁長官）とするものの、複数の委員によって構成される合議制の委員会にその部分に

ついて決定権を行使する地位を認める原子力委員会の仕組みは、その決定に基づく行政活動はほとんど科学技術庁においてなされるから、事実上は、国家行政組織法第3条にいう行政委員会として機能してきた。

(2) しかしながら、原子力発電の実用化が進展すると、原子力利用に係る行政においては、科学技術行政のみならず、他の独任性の行政機関が所掌する行政領域であるエネルギー行政や電力行政、産業行政の一部をなす内容のウエイトが大きくなってきた。平成の行政改革により原子力委員会を「行政各部の施策の統一を図るために必要となる基本政策の企画及び立案等を行う」という内閣府に設置される審議会としたのは、そういう各行政機関の行政活動の存在を認識しつつ、それらの推進は関係行政各部で共有されるべき基本政策を踏まえる必要があり、その企画・推進の任や原子力委員会の責任とするべしという整理の結果であろう。

(3) それは、状況の進展に伴ってのそれなりに合理的な選択であったが、その設置形態は、審議会と整理されながら、決定権を有する合議制の5人委員の委員会のままであり、実際、原子力委員会設置法の委員会の主要所掌事務は「原子力の研究、開発及び利用に関する政策に関することを企画し、審議し、決定する」とされたままで、かつ、諮問権者との関係は不明であった。また、行政庁におかれる審議会の場合、総じて、議会制民主主義を補完する国民参加機関として、国民各層の利益を代表する事業者・生活者団体委員と、実務・学識経験者などのいわゆる公益委員により組織されることが多く、委員数も10人を超える事が少なくない。このことからすれば、5人の委員による委員会は、そうした直接の審議体として機能しにくい。

(4) そうした実態を踏まえて、委員会の運営を任された自分としては、この組織を合議により事務局に対して専門技術的な検討を踏まえて政策原案を作成することを指示し、作成された原案が必要十分な検討を踏まえて作成された事を5人の合議により精査し、決定するつまり、独任性の長を合議制の委員会に置き換えた組織として事務局を効果的に活用して運営するように心がけてきた。委員は専門的検討を自ら行う事を好む事が多かったが、それでは合議が成立しなくなるとして、抑制的に振る舞う事をお願いしてきた。

(5) 以上の経験からすれば、今後、原子力委員会を存続させるにしても、この機会に、使命に始まり、その使命の達成のために必要な事務局体制に至までを見直す事が適切と考える。