

原子力委員会の活動について

平成 24 年 11 月 6 日

原子力委員会委員長 近藤駿介

0. はじめに

平成 24 年 9 月 19 日に閣議決定された「今後のエネルギー・環境政策について」において今後のエネルギー・環境政策を遂行するに当たって踏まえるとされた「革新的エネルギー・環境戦略」は、原発に依存しない社会の実現に向けた 3 つの原則をかけ、「これらの原則を適用する中で、2030 年代に原発稼働ゼロを可能とするよう、グリーンエネルギー革命の実現にあらゆる政策資源を投入する」とするとともに、「核燃料サイクル政策、人材や技術の維持・強化、国際社会との連携、立地地域対策の強化、原子力事業体制と原子力損害賠償制度に関する今後の在り方を盛り込んだ新たな原子力政策を、エネルギー・環境会議の場を中心として、確立する。なお、(原子力基本法に基づいて設置され、設置法において原子力利用に関する政策を決定することを所掌するとされている) 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」としている。

この戦略を定める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 9 月 6 日に取りまとめた「原子力ゼロ社会を目指して」と題する報告には、原子力行政に関する特段の記述はない。一方、民主党エネルギー P T が 8 月 22 日に取りまとめた「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」には、規制体制の改革と安全性確保の再構築を加速する観点から、「原子力安全規制及び原子力行政については、2 年程度以内に万全の体制に移行。社会信頼の獲得が最優先の課題」とするとともに、技術の継承、将来技術の我が国への組み込みの観点から、「将来のエネルギー源として見込まれる新しい技術として、核融合(ITER など)やトリウムや小型原子炉といった研究開発などに取組む」としつつ、「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」としている。

さらに、この最終取りまとめの別添 5：民主党エネルギー P T 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、原子力委員会の体制という見出しのもとに、「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、(法定化された)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。」という記述がある¹。

本文は、こうした情勢を踏まえて、今後原子力委員会の在り方に関する検討が行なわれる際の参考にと考えて、原子力委員会の取組の現状について思いつくところを取りまとめたものであり、委員各位のレビューは経ているが、個人的見解である。

1. 平成の大改革

平成13年より、中央省庁は1府12省庁に再編された。その結果、科学技術庁は文部省に統合され、内閣府が新設された。

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(科学技術行政担当、必置ではないため、内閣毎に変更。現在は原子力行政担当)が担当。原子力委員会委員長は民間有識者から選任。

そ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)に委ねられた。したがって、委員会の事務局機能の運用上のリソースは科学技術庁原子力局が担っていた時代に比べて大幅に縮減された。2005年に、松田大臣(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、実働人員規模には変化はなかった。

2. 主要な取組

(1) 2001-2003

平成の大改革により、内閣府には、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るとともに、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

¹ さらに さかのぼると、2012年年初にとりまとめられた民主党の馬淵議員を中心とする原子力バックエンド問題勉強会の提言は、提言9に原子力委員会の存続可否を含めた原子力基本法の改正を掲げている。

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。こうして、原子力政策と関係の深い政策の議論の場が整備されていったことから、原子力委員会は自らが果たすべき使命を自問することが求められた。

その結果、当面は、原子力研究開発の在り方及び核燃料サイクルの取組の必要性についての説明の仕方の検討に力を注ぐこととされ、そのための専門部会や検討会を設置し、報告書を取りまとめた。

平成15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方針を担保するために、電気事業者に対して、毎年、その年に行なう再処理計画を回収されるプルトニウムの使用目的ととも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。

一方、2000年12月に決定された原子力長期計画において「原子力政策円卓会議は、これまで、様々な人の意見を取りまとめて、政策提言を形成していく機能を果たしてきたが、広く国民の声を汲み上げて、原子力政策に反映していくという観点から、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」とされたことについて検討した委員会は、2002年に市民参加懇談会を設置することを決定した。この懇談会は、以降、2009年に廃止されるまで、年間4-5回、政策に関する市民との懇談の場をもった。

一方、原子力政策円卓会議のモデレータからの提言において「エネルギー政策は国の政策の一つの大きな柱であり、エネルギー供給の10%以上を占める原子力の展開にあたって、国の役割はその鍵となる。ここでは各立地地域の自治体・住民と一体となった取組が前提であり、そのために国は立地地域への対応の理念を確立すると共に、国と立地地域自治体及び住民との情報の流通公開・意思の疎通の一層の進展に向けて、具体的な方策を打ち出すことが重要である。」とされた立地自治体との関係については、経済産業省において、産消交流（対話）事業が盛んに企画・推進された。

なお、こうした立地自治体からの働きの高まりを受けて、委員会とは独立に、平成12年に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。この結果、平成13年には内閣府に関係大臣8人で構成される原子力立地会議が設置され、立地地域の指定と振興計画の決定が行なわれるようになった。

（2）2004-2006

核燃料サイクルの在り方をめぐって再び議論が盛んになったことから、原子力長期計画の改定が必要と判断し、作業に着手。ただし、内閣府に設置の審議会である原子力委員会が決定できるのは、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ると、原

子力の研究・開発・利用を、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べく、関係行政機関が行なう施策の統一を行なうための基本方針を示すことであるとの判断から、これを「原子力政策大綱」と名称を変更して決定した。この大綱については、原子力委員会における決定後に、「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」旨の閣議決定が行われた。

また、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、文科省及び経済産業省から提案のあった今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を取りまとめた。

(3) 2007-2009

この時期、委員会は、大綱を踏まえて、そこに記載された基本方針の観点から、エネルギー利用、安全の確保、研究開発等の様々な分野における関係行政機関の政策や民間における取組を評価し、改善提言を行なう政策評価の取組を実施した。この過程では取りまとめの前にはパブリックコメント並びにご意見を聞く会を開催して、評価に国民の声を反映させることに努めた。この取組との重複感から、市民参加懇談会は廃止された。こうした評価の一部として、核融合研究その他の基本計画の見直しも行った。

この時期、原子力委員会として時間を使ったものに、インドの原子力供給国グループ（NSG）加盟申請を巡っての我が国の立場の議論がある。委員会は専門家を招いて公開で議論を行ない、論点を整理したが、政府の判断は内閣によって行なわれた。

また、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界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、取組の強化を求めるとともに、総理大臣にその説明を行なった。

(4) 2010-2012

2009年9月の政権交代後は国家戦略会議などの政務がメンバーである会議体（閣僚委員会）が新しい政策目標を掲げ、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った。そこで、原子力委員会はその場にタイムリーに意見・提案を行なうこととした。その具体例として次のようなものが挙げられる。

- 平成22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、その閣議決定に先だって政府が示した「基本方針」（最終的なアウトプットのアウトライン。平成21年12月）を踏まえ、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、平成22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、政府における策定作業に提供した。
- エネルギー・環境会議のリーダーシップのもとで行なわれた、昨年の原子力事故を踏まえた、原子力政策のあり方を含む、エネルギー政策の見直しに当たっては、原子力委員会、総合資源エネルギー調査会等が連携・協力してきている。

2005年に決定した大綱において期限を切ったり、量的イメージを述べたところについて変更の必要が感じられたため、これの改定作業を開始したが、直後に福島事故が発生し、審議を中断した。

その後、エネ環会議の中長期戦略策定の取組の開始に伴い、専門委員を一部入れ替えて審議を再開したが、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き、さらに、原子力発電・核燃料サイクル技術等検討小委員会での会議資料準備作業において電気事業者の助力を得るための打ち合わせにおいて会議資料の議論が行なわれていたことが報じられたことから、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。なお、この間、様々な機会に、新たに大綱を取りまとめるには、安全に関する国の説明責任、政府と自治体の関係、電気事業（原子力発電、核燃料サイクル事業を含む）の在り方などのガバナンスに係る課題に関する基本方針を決める必要があることを指摘。その役割分担やスケジュール感について関係者とやりとりした。

委員会は、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。これに関連して、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が公表した報告書において、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された。この結果を踏まえ、委員長は担当大臣より厳重注意を受けた。

なお、事故後に設置された国会事故調は、その提言4において、「政府には電気事業者との間の接触について、ルールを定め、それに従った情報開示を求める」とした。而して、原子力委員会委員のうち1名（非常勤）は、昭和50年代から電気事業の役員（顧問を含む）が任命されてきた。

3. 原子力委員会の任務

(1) 計画的遂行：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安定性のある基本方針を企画、審議、決定すること

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として存在するようになり、ついで、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）をみたすことを実証する取組が行なわれ、それを踏まえて社会の受け入れ環境の整備が行われ、市場に参入していく取組がはじまる。そして、幼稚産業の段階における市場での経験を踏まえた技術や制度の改良・改善の取組が行なわれて、競争力を増していく。これには多くの省庁が関与するので、これを政府が重要課題として推進する場合には、政府としての取組の基本方針を何らかの方法で作成し、多くの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、必要かつ有効である。そこで、原子力利用の計画的遂行のために設置された委員会は、この作成を主務と認識するべきとして、原子力政策大綱を取りまとめたのである。

また、安定性のある基本方針というのは、原子力利用に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なものがあるから、この基本方針は、そうした不確実性の存在を踏まえ、それに対する対処方針も含む、ある期間有効性を失わないものということである。核燃料サイクルの取組、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、核融合などの技術開発がそうした考察を必要とする代表例であるが、いまのところは高速増殖炉の研究開発の基本方針、核融合研究開発の基本計画を定めている。また、東電福島の新増設炉に向けた中長期的措置のロードマップの提言もこのカテゴリーの取組といえよう。

ただし、原子力政策大綱のような包括的な基本方針の策定には、相当の事務局機能が必要であり、現在の原子力委員会の事務局の陣容では不可能であり、関係行政機関に分担をお願いしないといけない。今回中断した策定活動を顧みて、政治主導の時代にあっては、そのことに対する各行政機関の長たる大臣の同意があるべきであり、そのため、そうした基本方針をそうした体制で策定することについて内閣の了解を得る手続きを整備しなければならないとの感想をもつ。

(2) 計画的遂行：意見聴取に答えること

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（委員会への必要的付議）。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、決定されるから、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意味があるのであろう。

（３）政策の総合調整を実施すること

毎年の各行政機関の原子力利用政策は、全体として基本方針に則って、整合的であるべきである。そこで、原子力委員会は、「原子力委員設置法」第２条第３号の規定に基づき、毎年、関係府省の原子力の研究、開発及び利用に関する経費の見積り及び配分計画について企画し、審議し、及び決定するに際して、まず、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「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内容について関係府省から聴取し、意見交換してきている。

（４）政策評価を実施すること

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で効率的で、しかも関係機関間で整合的でなければならない。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て長期的視点に立った施策が企画・推進されていくことを確かにするためには、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ていくとともに、その経緯を国民に説明していくことが大切である。そこで、原子力委員会は、分野毎に、関係行政機関が企画・推進している原子力利用に関する施策の実施状況を、原子力政策大綱に示した基本方針に照らして定期的に評価し、それに対する国民の意見も踏まえつつ、改良・改善を提言する政策評価活動を行ってきている。

委員会としては、行政機関の取組に対する第三者評価のつもりで行なってきたが、基本方針を定めた組織が評価を行なっているのであるから、自己評価とみられがちであった。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、日本学術会議に所見を求めたところである。

（５）原子力利用が平和の目的に限られることを確かにすること

原子力基本法が、基本方針を「原子力利用は、平和の目的に限り、・・・」として

いるところ、このことを明示している作用法は原子炉等規制法である²。原子力委員会は、同法で、原子炉等の設置許可、使用済燃料の貯蔵及び再処理の事業許可の際には、許可申請のあった施設が「平和の目的以外に利用されるおそれがないこと」について、原子力規制委員会から意見を求められることになっている。

ところで、核不拡散・核セキュリティを追求する国際社会は、我が国では原子炉等規制法で裏付けしている 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を超えて、二国間協定において濃縮・再処理制約を課し（日米協定においては保障措置下において適切な需給バランスをとることを前提とした包括事前同意方式が採用されている）、有志国でプルトニウム在庫の透明性を図る取組を推進し、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約束や国際共同行動にコミットを求めている。

さらに、最近では、IAEA や OECD/NEA 場に加えて、二国間、多国間の枠組みの間でも、原子炉導入の支援を行なう一方、それに伴う核燃料サイクル施設の拡散を抑制することを意図した国際燃料供給サービス機能の設立を目指す取組などが提起され、議論されている。

原子力委員会は、我が国は核不拡散、核セキュリティの確保の観点から模範国であるべきとの観点から、これらについて我が国としての取組の基本方針を定め、志を同じくする諸国と共同しての国際秩序形成活動に参加することを求めたり、民間の原子力利用の取組の計画を規制する枠組みを整備したりしてきている。最近の具体例は以下のようである。

- ✧ プルトニウム利用計画の規制
- ✧ インドの NSG 加盟申請の取り扱いに対する意見交換
- ✧ エルバラダイイニシャティブに対応する IAEA Standby Arrangements System for the Assurance of Nuclear Fuel Supply の提案
- ✧ 国際問題専門部会中間報告
- ✧ 福島事故に関する IAEA への報告書作成（重要性の指摘）

²同法第 1 条 この法律は原子力基本法¹の精神にのっとり、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、もつて国民の生命、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。

(6) 国際協力の推進

この取組は前述の取組に重なるところもあるが、原子力基本法にいう人類の福祉の水準向上のため、進んで成果を公開し、国際協力に資するという基本方針を踏まえて、各行政機関にそのための取組をお願いしているものである。最近、継続的に行なっている取組をあげれば、以下のようである。

- ☆ 原子力委員会は、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 カ国の原子力担当大臣の会合である閣僚級会合を最高意思決定機関とするアジア原子力協力フォーラム(FNCA)を整備し、主催してきている。
- ☆ IAEA や原子力利用推進のための閣僚級会合である国際原子力協力フレームワーク(IFNEC)等への担当大臣の参加をサポートし、窓口業務(運営事務局への参加)を行なってきた。
- ☆ IAEA 総会への担当大臣の出席をサポートするとともに、各種のサイドイベントを企画推進してきている。
- ☆ 多くの国際会合で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た。

(7) 試験研究の助成

かつては国立研究所等の原子力試験研究予算を一括計上する事務を行なっていたため、その名残で原子力試験研究(助成)制度を維持してきたが、平成の改革で文科省の所管となり、これの政策意図を明確にし、かつは競争的資金として運用することが求められて、運用の在り方を大幅に変えてきている。

(8) 原子力白書の作成

原子力利用に関する資料の作成を所掌することから、その一環として原子力白書を作成してきている。

以上