

各委員提出意見

論点の検討に向けたスコープの設定と選択肢に関する意見（城山委員）

本有識者会議のミッションは原子力委員会のあり方について検討することであるが、その際、議論に際して考慮すべきスコープの設定の仕方に関して、大きく分けると2つの考え方がありうると思われる。

第1の考え方は、現状の原子力委員会がこれまで一定の機能を果たしてきたという評価に基づき、新たな状況の下での原子力委員会のあり方を検討するというものである。この場合、これまでに原子力委員会が果たした機能を整理し、今後にも必要な機能に関してそのあり方を示すということになる。

具体的には、エネルギー政策全体における原子力の位置付けについては、21世紀に入ってから、福島原発事故以前の段階から、エネルギー基本計画の策定や温暖化対策の策定といった他の計画プロセスの中で決定されるようになっており、この傾向は、福島原発事故後はエネルギー・環境会議が大枠の方向性を示す中で、より強化されるようになっている。従って、原子力がエネルギー政策、あるいは温暖化政策、科学技術政策といった文脈でいかなる役割を話すべきかといった事項に関する検討は、原子力委員会の外で行われることになると思われる。

他方、原子力のフェーズアウトに向けた出口戦略に重点を置くにせよ、一定期間は原子力を維持するにせよ、与えられた所与の目標の下で、過渡期の核燃料サイクルに関する方針の策定、最終処分に関する方針の策定、一定の技術の維持・開発や人材の維持、国際的信頼を得る等のための平和利用の担保を行うという機能は必要になる。そのため、このような機能を引き続き内閣府の下での原子力委員会で担うのか、原子力委員会を他の省に移管するのか、原子力委員会の機能をいくつかの機関で分担するのかといった選択肢を検討することになる。

第2の考え方は、現状の原子力委員会と各省による重層的な原子力政策体制が全体としてどのような課題を抱えているのかを検討し、その上で、原子力委員会を含む原子力政策体制全体を検討するというものである。

原子力政策のうち、原子力安全政策に関しては、従来の原子力安全委員会と各省による重層的な政策体制を抜本的に再検討し、独立性の高い統合的な安全規制主体として原子力規制委員会を設置するという選択が行われた。原子力安全に関する人材が各所に分散しており、統合的に方針を策定し、能力を発揮することができなかったために、統合的組織を設置することにしたという側面に関しては、類似の課題を原子力の研究開発政策に関しても指摘できるように思われる。また、明確な結論が先送りされてきたことを考えると、核燃料サイクル、最終処分については各省と原子力委員会の重層的な分担体制が十分機能してこなかった側面があるように思われる。

そのような観点からは、関係する省の主として安全以外の原子力に関わる部局を統合し、原子力庁を設置するという方向性もありうる。事務局資料にある米国のエネルギー省国家原子力安全保障庁、フランスのエネルギー・気候総局下にある原子力・代替エネルギー庁、ドイツの連邦環境省下のRS局（ここには安全関係の機能も入っている）の有り方は比較対照すべき事例となろう。その際、原子力庁を内閣府に設置するのか、内閣府におけるし諸機関の濫設を避けるためにどこかの省に設置するのかというのが選択肢になる。

また、その場合、平和利用の担保の機能をどのように設定するのが課題になる。平和利用の担保については、有澤行政懇の際に議論されたように、一定の権限を必要とするものでは必ずしもなく、チェ

ック機能であるため、残すのであれば現状の 8 条機関的な組織が適切であると思われる。ただし、これを原子力庁の下に設置するのか、あるいは、原子力規制委員会（あるいは環境省）の下に設置するのかという選択肢がある。原子力規制委員会は保障措置も担当することになっており、また、一定の独立性を持っているため、平和利用の担保に関する機能を持つこともありうる。ただし、現在、原子力規制委員会は広範な業務を抱え、システムの構築を進めている段階のため、現段階で平和利用の担保という新たな課題を付け加えることは業務過超になる恐れがある。

以上、2 つの考え方に分けて整理してみたが、必ずしも非連続的に考える必要はないと思われる。第 1 の考え方に立ちつつ、原子力委員会の機能を考える際に、その実効性をより高めるために既存の各省の業務も統合すべきであるという方向を取れば、第 2 の考え方に繋がることになる。

原子力委員会見直し方針に関するメモ（中西委員）

下記は暫定的な考察に基づくものであり、起草者の最終的な見解ではない。

1. 今後の原発・エネルギー政策のいかんに関わらず、少なくとも以下の機能は政府の役割となり、それらを各省庁に分散して行わせるだけですませることは原子力の特殊性に鑑みてマイナスが大きい。何らかの統轄組織が必要である。

① 福島第一の廃炉作業、およびその他の原発の廃炉。

前者について東電にすべてを行わせることは現実的でないし、政府としても無責任。後者についても電力会社に一義的責任があるにせよ、その円滑な実現を図るための人材確保、技術的支援等について検討する作業は必要。

② 使用済み核燃料の管理および核燃料サイクル政策についての検討

③ NPT、日米原子力協定等の国際取極を実行し、対外的に専門機関・専門家に対して日本の政策を説明し、担保する統轄的機能

④ 中国、韓国、台湾といった近隣諸国の原子力災害の可能性に際して、チェルノブイリ型の広域放射能汚染（海洋汚染も含む）をシミュレートし、予防策および対応策について検討

さらに、原子力の研究開発を法的に禁止する措置をとらない限り、研究機関で行われる原子力研究を管理し、また、政策的に支援する必要性もあるだろう。具体的には、

⑤ 核種変換、核融合等の先端的な技術開発

⑥ 放射性物質の医学的、生物学的研究

2. 原子力委員会の現状評価

原子力委員会の 8 条委員会としての法的権限の弱さを、国務大臣が委員長を務めることで事実上補完していた。原子力安全委員会の独立、原発を保有する電気事業者の発言権の拡大、省庁再編に伴う権限・組織の縮小で、原子力委員会の機能は空洞化しており、現状の形で続けることはメリットがなく、むしろデメリットの方が大きい。

3. 改革案

2. に述べた判断から、上記1. の機能は他の組織によって担われるべきである。大別、2案が考えられる。いずれの場合も、原子力大綱のような政策文書は作成せず、エネルギー問題についてはエネルギー・環境会議ないしそれに相当する機関に、科学技術面では総合科技会議に、安全規制問題では原子力規制庁に、国際交渉では外務省に対して支援を行い、協力する役割を担う。

(A) 内閣府に帰属する外局として原子力庁を設置し、その長には国務大臣を宛てる。原子力庁長官に対して勧告権をもつ常設の専門家委員会を設置する。

メリット：①閣僚が責任を持つことで、その意思が政策決定により強く反映される
②現状よりも事務スタッフを強化した上で、ルールに基づいた電力事業者との情報共有が図れる

問題点：①原子力規制委員会との権限の区分及び連絡のあり方
②内閣府独自の職員が少ないこと

(B) 現行の原子力規制委員会／規制庁の機能を拡大し、政府内において一元的に原子力関連政策を担う組織とする

メリット：①安全規制を中核とした原子力政策の構築を可能にする
②政府内の縦割りの弊害に対しては最も直接的な解答となる

問題点：①同一組織が安全規制と政策立案を行うこと
②役割が組織にとって過剰負担となりうる
③環境省に所属することが適当か

原子力委員会の見直しに当たっての検討事項（森田委員）

1. 原子力委員会の果たすべき役割

- 1) 現在の原子力委員会の所掌事務は、包括的な原子力の平和利用の担保という使命の下に、①国際貢献、②長期計画・方針の策定、③専門的見地からの意見の陳述を行うこと。（2011年以降は、震災復興への貢献も付加）
- 2) 原子力の安全規制のための機能は、1978年に原子力安全委員会として分離。2012年に、保安院等の機能を統合して、環境省の外局として原子力規制委員会・原子力規制庁を設置。
- 3) 原子力委員会の所掌事務は、いずれも総合的企画・調整機能であって、原子力行政における研究等の実施事務や規制等の権限の行使ではない。（それらの機能は、文科省、経産省等に属しており、原子力委員会は企画・調整に止まる。）
- 4) 2001年の省庁再編までは、大臣が委員長を務めていたため、実質的な権威を有し、原子力行政を統括していた。（原子力委員会設置法にみられる「企画し、審議し、および決定する。」という通常8条機関である審議会にはみられない法律上の文言が置かれている所以？）
- 5) 2001年の行政改革後は、通常の審議会（諮問機関）の位置付け。委員長は、非政治家である専門家とされ、結果として、行政組織上の権威・影響力は低下（専門家が構成する組織としての権威のみ）。現在の原子力委員会の機能は弱く、実質的な権威も充分ではない。
- 6) したがって、課題は、政府においてこうした現行の原子力委員会の機能をどのような組織に担わせるべきか、ということ。

2. 現原子力委員会が果たしている機能を担う組織が満たすべき条件

- 1) 求められる組織としての条件は何か？
 - ① 高度の専門性、科学性、
 - ② 利害関係者（ステークホルダー）からの独立性、
 - ③ 政治からの独立性（民意を反映した政権に民主的統制との矛盾？）こうした条件のどれについて、どの程度満たすべきか？
- 2) 先進国の多くでは、当初の一元的な原子力行政機関を、原子力利用の推進・管理を担当する組織（アクセル）と、それに対して独立して安全規制を行う一元的組織（ブレーキ）とに分離。前者については、一元的な組織（エネルギー省等）に統合か、多様な機関が分散して所管。
- 3) こうした外国の動向は、総合的な原子力政策の企画・調整機能の通常行政事務への同化融合を意味する。換言すれば、原子力政策の総合的な企画・調整についての権威ある機関を置く必要性が低下したこと。（強力な安全規制機関は必置）

3. 現行原子力委員会を存置し改組する場合の形態

- 1) 8条機関のまま存置する場合、今後果たすべき機能をいかに考えるかによって組織のあり方は異なるが、本来の8条機関の場合、その権限は諮問に対する答申であり、加えて独自の建議ないし勧告権をもたせたとしても、それを受けて実施する権限をもった機関（大臣）が存在しな

いと、その機能を十分に果たせない。

- 2) 2001 年の行政改革以前は、大臣が委員長を務めるやや異例の行政組織であったために大きな影響力を持ちえたが、行革後はそれが低下。現行の 8 条機関のまま、核燃料サイクル、最終処分場等に関する政策を推進しようとするならば、事実上の権威に加えて、その答申を受けて（あるいはその決定に基づいて）権限を行使する機関とセットで考える必要がある。
- 3) 上記 2) の場合でも、8 条機関の場合、その機能は基本的に企画・調整に止まるため、その実施を担保するためには、担当大臣から総理大臣を介して実施権限をもつ府省に対して強力な指示を行いうる仕組みが必要。
- 4) 現在の機能のまま、企画・調整・助言勧告を行う権威ある機関として存置する選択肢もありうる。その場合、実質的な権威を保有するためには、しっかりとした調査・情報に基づいて審議・決定を行うために委員会に忠誠心をもった有能で十分な規模の事務局組織が必要。
- 5) 以上のような条件を満たせず、専門家による合議体に止まる場合、その答申が受け容れられるに十分な権威をもたなければならない。その権威が揺らいだのが、今回の見直しの契機となったのであれば、現状維持を選択することは難しい。

4. 現行原子力委員会に代わる組織の形態

- 1) 新組織の設置：原子力委員会に代わる原子力政策の企画調整のみならず、実施規制権限を有する組織（たとえば大臣を長とする原子力省ないし庁）を設置し、既存の府省および原子力委員会の機能をその組織に統合する。（原子力安全規制を原子力規制委員会に統合したケースと同等）→ この場合、現行原子力委員会は廃止。
- 2) 既存府省への統合：現在原子力行政を担っている府省のどこかに、原子力委員会の所掌事務を統合する。たとえば文科省の外局等として設置。→ この場合も、現行の原子力委員会廃止。
- 3) 国家行政組織法上の 3 条機関 として設置：この組織に、現在各省が所管している事務を統合（原子力規制庁と同じ方式）し、実質的に十分な実施機能・規制権限を担える事務局を置く。また、組織の長を大臣とする（＝以前の原子力委員会を強化した形態）。組織の長を大臣としない場合は、公正取引委員会と同様の形態となる。

御意見（吉岡委員）

原子力委員会を存続させるのが適切であると思っています。

その主要な役割は、エネルギー・環境会議の示した「脱原発依存」の方向性を肉付けして、具体的な方針を企画・立案することに、置くべきです。

「脱原発依存」へ向けての、原子力発電からの「出口戦略」は、周到に設計する必要があり、そのためには「シンクタンク」的機能を担う組織が必要です。他の組織はそれを果たすことができません。

原子力委員会が従来果たしてきた機能の多くは、「出口戦略」と対応づける形で、引き続き担わせるのが適切と思われます。

なお、「脱原発依存」を進めるには、原子力諸法の見直しが必要です。それに関する総合的な検討は、新たな原子力委員会の、まず手がけるべき仕事と思います。以下に主要なものを例示します。

- （１）脱原発法を制定する。その実施のために、原子力委員会設置法を改正する。脱原発基本計画を、原子力政策大綱（原子力長期計画）に代わるものとして、策定させる。
- （２）原子力基本法の第１条の趣旨を「推進」から「撤退」へと改める。関連する法律の条文も同様とする。
（中立的な記述では不十分。）
- （３）原子力損害賠償法における「原子力事業の健全な発達」という目的条項を外す。また産業への政府支援の条件を、抜本的に厳しくする。
- （４）原子力災害対策特別措置法を、超過酷事故にも対応できるよう、全面的に見直す。
- （５）電源三法を廃止する。その代わりに、脱原発を推進する自治体を支援・優遇するための法律を作る。
- （６）最終処分および再処理に関する積立金法を改正し、大幅なコストオーバーランにも対応できるものとする。
- （７）「エネルギー政策基本法」を改正し、原子力発電優遇の根拠として活用しうる論理構造を捨てる。「エネルギー基本計画」は、経済産業省ではなく、内閣直属のしかるべき委員会（総合エネルギー会議）が決定するものとする。
- （８）原子炉等規制法に「差し止め命令」の規定を取り入れる。それにより安全性・信頼性に問題のある原発の操業停止や、免許取り消しができるようにする。また「指定取り消し」を容易に実施できるよう、運用ルールを明確化する。
- （９）電気事業法は旧九電力会社の特権を温存するもので、それが原子力発電推進の温床となっている。電力自由化の促進が必要である。
- （１０）原子力安全委員会および原子力安全・保安院を解体し、原子力規制委員会・原子力規制庁を設置する。
原子力規制行政を環境省へと一元化する。（これは形の上では実現された。）
- （１１）日本原子力研究開発機構法を改正し、第４条の「推進」目的規定を、脱原発を目的とするものに改める。
- （１２）電源開発基本法と、それにもとづく電源開発調整審議会と電源開発基本計画は、２００３年に廃止された。しかし同様の仕組み（電源開発地点制度が残存している。それを廃止する必要がある。

（以上）