

原子力委員会の見直しにあたっての基本的な考え方について

(未定稿)

はじめに

2012年9月14日にエネルギー・環境会議において、「革新的エネルギー・環境戦略」が決定された。同戦略は、これまでのエネルギー政策を白紙から見直すものとして、原子力政策についても見直すこととし、設置から約50年以上が経過している原子力委員会の在り方についても、組織の廃止・改編を含めて抜本的に見直すこととした。

これを受けて、同年10月29日に、エネルギー・環境会議の議長である国家戦略担当大臣が、「原子力委員会見直しのための有識者会議(委員:有識者10名(別添参照)、以下「本会議」という。)」を開催することを決定した。本会議は、10月31日から約1か月半の間に、原子力委員会の近藤委員長や関係省庁からのヒアリングも含め、合計〇回の会合を持ち、その議論の内容を、ここに「原子力委員会の見直しにあたっての基本的な考え方(以下「本報告」という。)」という形でとりまとめた。

本報告では、原子力委員会の果たしてきた役割を検証し、その機能を整理した上で、革新的エネルギー・環境戦略を踏まえた新しいエネルギー政策の下で、どの機能を残し、それらの機能を担うにふさわしい体制を検討した。但し、現時点では、新しい原子力政策の具体的な内容が決まっていないこと、検討の時間が十分ではなかったことなどにより、特に、組織形態については、一つの結論ではなく、いくつかの可能性を提示しており、あくまでも、基本的な考え方を整理したものであり、今後、さらなる検討が必要である。

本報告が、大きな転換点を迎えている原子力政策の今後の体制を検討する上での礎となることを期待する。

第1章 原子力委員会と原子力利用を巡る環境の現状と変化について

1. 原子力委員会の機能及び役割について

(1) 原子力委員会の経緯と変遷 ～原子力政策推進の旗頭としての役割～

我が国の原子力の研究、開発及び利用は、原子力基本法において、これを平和の目的に限り、民主的な運営の下に、自主的にこれを行い、成果を公開し、進んで 国際協力に資するという方針の下、原子力の利用等に関する原子力の利用等に関する国の施策を計画的に遂行し、原子力行政の民主的な運営を図ることを目的として原子力委員会が設置された。

以降50年以上にわたり、原子力委員会は、将来のエネルギー資源を確保し、学術の進歩と産業の振興とを図り、もって人類社会の福祉と国民生活の水準向上に寄与することをその究極の目的に、原子力発電の拡大や原子力発電を巡る社会環境の変化に対応して自らの役割を変化させながら、一貫して原子力の利用等の推進を図ってきた。

特に、我が国の原子力発電の黎明期に当たる1950年代から1970年代においては、原子力開発利用長期基本計画の策定や、関係各省の関連予算の取りまとめと財務当局への要求など、政府における原子力開発・推進の文字どおりの中核的役割を担うことに加え、原子炉等規制法に基づく設置許可への関与や安全指針を策定するなど、原子力の推進・安全両面に深く関わっていたと言える。

1970年代以降、我が国は二度にわたる石油ショックを経験し、化石エネルギーへの過度な依存を回避し、エネルギー源の多様化の必要性に迫られたが、原子力委員会を中心とする政府一体となった推進方策が講じられる中で原子力発電の開発が進み、1970年の2基から1980年には39基が稼働するなど、我が国の電源に占める原子力発電の位置づけは急速に高まるに至った。一方で、こうした原子力利用の拡大は、原子力船「むつ」の放射線漏れ事故をはじめとして、国民の原子力安全に対する不安感を生じさせ、その安全管理に関する関心を一気に高めることにもなった。こうした原子力に対する安全意識の高まりに対して、原子力委員会から安全を担保する機能が分離され、原子力安全委員会が発足するなど、その機能も大きく変化するとともに、原子力基本法の基本方針に「安全の確保」を旨とする記述が追加された。

1990年代以降になると、もんじゅのナトリウム漏えい事故をはじめとする相次ぐ事故により原子力の安全管理に対する懸念がより一層高まるとともに、原子力発電所から生じる使用済核燃料の処理を巡る問題が顕在化するようになった。それと同時に、原子力利用等の推進役となってきた原子力委員会の果たすべき役割や行政組織上の位置づけも不明確になってきた。本会議においても、特に、2001年の中央省庁再編による審議会の見直し(委員長が閣僚から民間委員に変更、決定に対する総理の尊重義務の廃止)や事務局機能の縮小、総合科学技術会議などの他の行政組織による調整機能の充実等が、原子力委員会の存在基盤を変える最大の転機となったとの指摘が多くなされた。

原子力委員会のこれまでの活動と経緯(概要)

段階	主なトピック	原子力委員会の果たしてきた役割
第1期 原子力委員会を中心とした計画的・民主的な開発・利用の推進(1950s~1970s後期) 稼働原発(1970年3月) 2基, 50万kW	1954.4 日本学術会議、「原子力の研究と利用に関し公開、民主、自主の原則を要求する声明」 1955.9 原子力調査国会議員団共同声明 1955.11 日米原子力研究協定調印 1955.12 原子力基本法、原子力委員会設置法等公布 1956.1 総理府原子力局、原子力委員会発足 1956.5 総理府に科学技術庁設置 (原子力局が移行) 1956.6 日本原子力研究所発足 1956.8 原子燃料公社発足 1957.6 原子炉等規制法公布 1957.7 国際原子力機関(IAEA)発足 1964.7 電気事業法公布 1968.2 新日米原子力協定調印	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;"> 平和利用の担保 <ul style="list-style-type: none"> ○原子力基本法(1955年~)、原子炉等規制法(1957年~)、二国間協定等に基づき、原子力の研究開発利用が平和目的に限られていることを確認 </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 30%;"> 設置許可・安全指針策定 <ul style="list-style-type: none"> ○原子炉等規制法に基づき、設置許可等にあたり、意見聴取を実施(1957年~) ○核燃料物質の所有方式決定 ○原子炉立地審査指針決定(1964年) </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 30%;"> 長期計画・方針の策定 <ul style="list-style-type: none"> ○原子力開発利用長期基本計画策定(1956年~5年毎に策定) ○「原子力損害賠償制度の確立について」決定(1960年) ○動力炉・核燃料開発事業団の業務に関する基本方針策定(1968年、1971年) </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 30%;"> 総合調整(予算・資源の配分) <ul style="list-style-type: none"> ○予算の配分・調整 ※各省の原子力関係予算をとりまとめ、調整後、大蔵省へ要求 ○原子力開発利用基本計画策定(1956年~毎年策定) ○日本原子力研究所(炉の設置計画や研究内容等)、原子燃料公社(探鉱計画等)の業務を規定 </div> </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 5px;"> 透明性の確保 <ul style="list-style-type: none"> ○月報(冊子)によって、原子力委員会の主要な議事内容及び配付資料を公開(1956年~) </div>
第2期 原子力委員会から安全規制を分離・核燃料サイクル推進(1970s後期~1990s末) 稼働原発(1990年9月) 39基, 3,148万kW	1973.3 美浜原発燃料棒破損事故 1974.9 原子力船「むつ」放射線漏れ 1975.2 原子力行政懇談会(座長:有沢広巳)設置(1976.7まで) 1976.1 科学技術庁に原子力安全局設置 1976.6 日本、核拡散防止条約(NPT)批准 1977.12 日本・IAEA保障措置協定発効 1978.10 原子力安全委員会発足 1979.3 米、TMI原発事故発生 1986.8 チェルノブイリ原発事故発生 1987.11 新日米原子力協定調印	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;"> 平和利用の担保 <ul style="list-style-type: none"> ○原子力基本法(1955年~)等に基づき、原子力の研究開発利用が平和目的に限られていることを確認 ○余剰プルトニウムを持たないとの原則を表明(1991年) </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 60%;"> 長期計画・方針の策定 <ul style="list-style-type: none"> ○原子力開発利用長期基本計画策定(5年毎に策定、2000年まで) ○核物質防護基本方針を決定(1981年) ○原子力船研究開発指針策定(1984年) ※原子力船「むつ」廃船の自民党部会の決定に対し、実験継続を要望(1992年原子炉停止) ○「当面の核燃料サイクルの具体的な施策について」決定(1997年) </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 35%;"> 国際貢献 <ul style="list-style-type: none"> ○国際核燃料サイクル評価(INFCE)に適切に対処するため、「INFCEに臨む我が国の基本的考え方」決定(1977年) ○アジア地域原子力協力国際会議(ICNCA)の開催(1990年~毎年開催) </div> </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 5px;"> 透明性の確保 <ul style="list-style-type: none"> ○原子力委員会に関係行政機関職員の出席が可能に(1976年~) ○長期計画改訂にあたり、「ご意見を聴く会」を開催(1994年) </div>
第3期 相次ぐ事故を経て安全規制強化・原子力利用のグローバル化(1990s末~現在) 稼働原発(2010年3月) 54基, 4,885万kW	1995.12 「もんじゅ」ナトリウム漏えい事故 1996.9 日本、包括的核実験禁止条約(CTBT)に署名 1997.3 動燃アスファルト固化施設事故 1999.9 JCO臨界事故 1999.12 日本・IAEA保障措置協定追加議定書発効 2001.9 米、同時多発テロ発生 2001.1 中央省庁再編(原子力委員会を内閣府へ、保安院発足) 2002.6 エネルギー政策基本法成立 2003.1 北朝鮮、NPT即時脱退を宣言 2006.2 国際原子力エネルギーパートナーシップ(GNEP)発表 2007.7 米印原子力協力妥結 2011.3 東日本大震災、福島第1原発事故 2012.9 原子力規制委員会及び原子力規制庁発足	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;"> 平和利用の担保 <ul style="list-style-type: none"> ○原子力基本法(1955年~)等に基づき、原子力の研究開発利用が平和目的に限られていることを確認 ○「我が国におけるプルトニウム利用の基本的な考え方について」決定(2003年) </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 30%;"> 震災復興への貢献 <ul style="list-style-type: none"> ○核燃料サイクル、事故コスト試算(2011年11月) ○「福島第一原発における中長期措置に関する検討結果」とりまとめ(2011年12月) ○核燃料サイクル政策の選択肢提示(2012年6月) </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 30%;"> 長期計画・方針の策定 <ul style="list-style-type: none"> ○原子力政策大綱策定(2005年) ※閣議決定によって「政府は基本方針として尊重する」とした ※2012年、新たな原子力政策大綱の策定に向けた審議を中止 </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 30%;"> 国際貢献 <ul style="list-style-type: none"> ○国際原子力エネルギーパートナーシップ(GNEP)関係級会合に委員長が出席(2007年~毎年実施) ※核不拡散と安全性を満たす核燃料サイクルの実現等に向けた協力 ○アジア原子力協力フォーラム(FNCA)の開催(2000年~毎年) </div> </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 5px;"> 透明性の確保 <ul style="list-style-type: none"> ○原子力委員会の一般公開、資料及び議事録のHP公開(1997年) ○立地地域等で原子力政策円卓会議を開催(1996~99年) ○パブリックコメントの実施(1996年以後、41回実施) </div>

図1. これまでの活動と経緯

(2)原子力委員会の現行機能

本会議で整理した原子力委員会の機能と業務内容を図2に示す。この中でも、現在の原子力委員会が有する主な機能としては、i) 原子力の平和的利用の担保、ii) 原子力政策に関する基本方針の策定、iii) 各府省間にまたがる政策の調整、iv) 原子力利用のための政策資源の縦覧性の確保と内外への説明責任主体としての機能があり、その概要を以下に記載する。

機能	業務内容
基本方針の企画、審議、決定	<ul style="list-style-type: none"> ○全体方針又は個別政策の方針の策定 <ul style="list-style-type: none"> ・原子力政策大綱の策定(平成17年) ・当面の核燃料サイクルの具体的な施策(平成9年) ・高レベル放射性廃棄物処分に向けての基本的考え方について(平成10年) ・高速増殖炉サイクル技術の今後10年程度の間における研究開発に関する基本方針(平成18年) ・食品への放射線照射について(平成18年) ・成長に向けての原子力戦略(平成22年) 等 ○政府からの依頼に対する提言等 <ul style="list-style-type: none"> ・核燃料サイクルコスト、事故リスクコストの試算について(平成23年) ・核燃料サイクル政策の選択肢について(平成24年) 等 ○原子力人材の確保・育成に関する提言など <ul style="list-style-type: none"> ・各省、事業者、大学等に向けた原子力人材の確保・育成に関する提言の発信(11/9～11/15パブコメ実施。現在、取りまとめ中。)
技術評価	<ul style="list-style-type: none"> ○再処理、高速増殖炉などの核燃料サイクル、核融合などの技術評価 <ul style="list-style-type: none"> ・高速増殖炉開発計画専門部会の報告書(平成6年) ・「我が国における高レベル放射性廃棄物地層処分研究開発の技術的信頼性の評価」(平成12年原子力バックエンド対策専門部会)
政策評価	<ul style="list-style-type: none"> ○原子力の研究、開発、利用に関する政策の妥当性の評価 <ul style="list-style-type: none"> ・政策評価部会において、「安全確保」(平成18年)、「平和利用の担保と核不拡散体制の維持・強化」(平成19年)、「原子力と国民・地域社会の共生」(平成19年)、「放射性廃棄物の処理・処分」(平成20年)、「エネルギー利用」(平成21年)、「原子力研究開発」(平成21年)、「人材の育成・確保」(平成22年)「放射線利用」(平成22年)に関して評価 ・政策評価部会の提言を受けて、「高レベル放射性廃棄物の処分場立地に係る取組み」について日本学術会議に所見を求める(平成22年)→平成24年日本学術会議より回答
原子力の平和的利用の担保	<ul style="list-style-type: none"> ○プルトニウム利用に関する透明性の確保 <ul style="list-style-type: none"> ・余剰プルトニウムを持たないとの原則を表明(平成3年 核燃料リサイクル専門部会) ・「我が国における利用の基本的な考え方について」決定(平成15年) ・プルトニウム管理状況、利用計画の公表と確認(毎年) ○国際社会と協調した核不拡散・核軍縮の確保 <ul style="list-style-type: none"> ・国際核燃料サイクル評価(INFCE)への対応 ・IAEA包括的保障措置協定における保障措置活動の確認 ○原子炉等規制法にかかわる意見 <ul style="list-style-type: none"> ・原子炉の設置・変更許可に際しての意見(平和利用の観点から)
政策調整	<ul style="list-style-type: none"> ○複数の行政機関にまたがる原子力政策に関する国内調整 <ul style="list-style-type: none"> ・原子力政策大綱策定等における各省との調整 ・IAEA総会、IFNEC会合などの国際会議の対処方針の作成 ○各省の原子力関係経費の取りまとめ <ul style="list-style-type: none"> ・「原子力関係経費の見積りに関する基本方針」決定(毎年7月頃) ・「原子力関係経費の見積り」作成(毎年11月頃) ・原子力関係経費政府予算案の集計(毎年1月頃) ・「原子力研究、開発及び利用に関する計画」決定(毎年3月頃)
国民対話・対外説明(透明性確保)	<ul style="list-style-type: none"> ○原子力政策に関する国民対話・対外説明 <ul style="list-style-type: none"> ・国民の理解の増進、意識共有のための諸活動(市民参加懇談会、ご意見を聴く会 など) ・国際社会に対する日本の方針、活動状況の理解増進のための活動(インド、パキスタン、北朝鮮の核実験(1998、2009年)及び日印原子力協力協定交渉開始(2010年)に対する声明、IAEA総会時の二国間会談 など)
国際協力・国際貢献(国際的な原子力安全確保)	<ul style="list-style-type: none"> ○海外各国の関係機関との交流促進・関係構築 <ul style="list-style-type: none"> ・アジア原子力協力フォーラム(FNCA)を毎年開催(閣僚級会合、日本が主催・事務局) ・IAEAや国際原子力協力フレームワーク(IFNEC)における活動
情報収集・整理	<ul style="list-style-type: none"> ○統一的な原子力関連情報の収集整理 <ul style="list-style-type: none"> ・原子力白書の発行(非法定白書)
原子力試験研究の助成	<ul style="list-style-type: none"> ○原子力試験研究の課題の選定・評価 <ul style="list-style-type: none"> ・原子力試験研究費の予算措置は終了。評価は今年度で終了。
その他(法定業務など)	<ul style="list-style-type: none"> ○特定放射性廃棄物の最終処分法にかかわる意見 <ul style="list-style-type: none"> ・基本方針や最終処分計画に係る経産大臣への意見 ○日本原子力研究開発機構法に定められた事務 <ul style="list-style-type: none"> ・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

図2. 現在の原子力委員会の機能と業務内容

i) 原子力の平和的利用の担保

日米などの二国間、IAEA をはじめとする多国間かを問わず、国際社会が核不拡散・核セキュリティの確保を追求している中で、原子力委員会は、プルトニウム利用に関する透明性を確保する観点から、我が国としての取組方針を定めその管理状況を確認し公表するとともに、国際社会と協調して原子力の平和的利用、さらには核不拡散・核軍縮の確保のための活動に参画している。

ii) 原子力政策に関する基本方針の策定

多様なエネルギー源の中でも原子力は、基礎研究の成果を踏まえた技術開発による技術の確立から市場への参入まで多くの省庁が関与するため、これを重要課題として推進する場合には、政府としての基本方針を明らかにする必要がある。原子力委員会のこの面での活動は、2005年の原子力政策大綱に代表される原子力政策に関する全体又は個別政策の方針の策定業務であるが、(1)で述べたとおり、こうした原子力利用の推進を巡る社会環境の変化や、原子力委員会の行政組織上の位置づけの変化が、原子力委員会が策定する基本方針の内容にも相当の影響を与えてきている。

iii) 各府省間にまたがる政策の調整

現在、原子力委員会が果たしている政策調整機能としては、各省の原子力関係経費の取りまとめや、基本方針策定の際の各府省との調整等の活動がある¹。

iv) 原子力利用のための政策資源の縦覧性の確保と内外への一元的説明責任主体

上記i)～iii)の全ての機能に関係するものであるが、政府と国民等との関係や日本政府と国際社会との関係において、原子力政策の縦覧性を確保しこれを一元的に説明するという機能がある。また、原子力平和的利用の担保のための国際社会との協調や、アジアを中心とする原子力利用の拡大に対する国際貢献の観点から、原子力委員会は、IAEA 等との協調やアジア原子力協力フォーラム(FNCA)の開催などにより、国際社会における信頼関係の構築に努めてきている。

2. 原子力利用を巡るわが国の特殊性

我が国は、原子力基本法に基づき、原子力の研究、開発及び利用を厳に平和目的に限って推

¹原子力利用に係る行政実務としては、以下のとおり、各省がそれぞれ実施している。

- ① 原子力安全規制の観点から原子力規制委員会（環境省）
- ② エネルギー政策の観点から経済産業省
- ③ 科学技術政策の観点から文部科学省
- ④ 外交政策・国際関係の観点から外務省
- ⑤ エネルギー以外の放射線利用の観点から農林水産省、厚生労働省

進することとし、核兵器の不拡散に関する条約(NPT)に加入し、また、国際原子力機関(IAEA)と保障措置協定等を締結し、国内の関連活動に対して IAEA の保障措置制度の適用を受けている。我が国におけるプルトニウム利用については、このような IAEA 保障措置システムの下に置かれていることも含めて、その平和的利用が厳格に担保されていると国際的にも認められている。

他方、1990 年代以降、各国におけるプルサーマル等の民生利用の活発化に伴って、プルトニウムの国際間移動量が増加し、その利用に関する透明性の向上を図る必要性が高まってきたことを踏まえ、1997 年には、各国が自国の民生プルトニウムの管理状況を公表することなどを含む「国際プルトニウム指針」が採択され、各国の民生プルトニウムの保有量を IAEA に報告・公表する仕組みが導入された。

我が国は、非核兵器国で核燃料サイクル・プルトニウム利用を行う唯一の国であるという特徴を有しており、プルトニウム利用に対する国内外の信頼を確保し続けることが重要である。このためにも、原子力委員会は、各国が実施するこうした措置に加え、一層の透明性の向上を図るため、2003 年に「我が国におけるプルトニウム利用の基本的な考え方」を決定した。これに基づき、我が国独自の措置として、六ヶ所再処理工場においてプルトニウムを分離する前に、各事業者はその所有者、所有量及び利用目的を記載した事業者による利用計画の公表等を行っている。

このように、我が国の特殊性を踏まえた国際的枠組み以上の平和的利用の担保や透明性確保の取組への期待は大きく、本会議においても、原子力委員会がこの部分で果たしてきた役割、あるいは果たすべき役割は大きいとの評価が大勢であると言える。

3. 原子力政策を巡る環境変化(原子力政策の転換)

1. に述べたとおり、原子力委員会を巡る状況は、50 年以上を遡る設置当時と比べて変化し続けてきた。さらに、2011 年3月 11 日に発生した、東日本大震災と東京電力福島第一原子力発電所の事故を受け、原子力政策それ自体が大きな転換点を迎えることになる。また、大きな政策課題については、国家戦略会議やエネルギー・環境会議等の関係閣僚がメンバーとなった会議体で総合調整と意思決定を行うようになった。

2012 年9月 14 日、政府は、エネルギー・環境会議において「革新的エネルギー・環境戦略」を決定した。同戦略は、それまでの原子力利用の推進から大きく舵を切り、原発に依存しない社会の一日も早い実現を目指し、「2030年代に原発稼働ゼロを可能とするよう、あらゆる政策資源を投入する」こととした。その実現の過程で、安全性が確認された原発はこれを重要電源として活用する一方で、40 年運転制限を厳格に適用すること、原発の新增設を行わないとすることで、従来の原子力発電の利用は推進から縮小へと向かうこととなる。

他方で、核燃料サイクルについては、引き続き従来の方針に従い再処理事業に取り組みながら、今後、青森県をはじめとする関係自治体と責任を持って議論するとの方針が示された。使用済核燃料の再処理に伴う社会的・技術的困難性や、最終処分の問題など、核燃料サイクル自身が持つ問題の複雑さに加え、今後、原発依存度の低減を図る一方、再処理事業に取り組みなが

ら、関係自治体と責任を持って議論するという極めて困難な課題に取り組んでいく必要がある。

我が国は、今後、こうした課題を一つ一つ着実に克服していくと同時に、国際社会との連携を強化しながらこれまで以上に国際的責務を果たしていかねばならず、そのために必要な原子力行政の再構築を図っていく必要に迫られており、その中で、原子力委員会が果たすべき役割は何か、どのような組織とすべきかを検討していく必要がある。

第2章 現在の原子力委員会に対する評価

現在の原子力委員会が果たしている役割として、基本的に以下の様な認識に至った。

原子力利用を巡る我が国の特殊性等を踏まえると、原子力委員会は、国際的信認の獲得や、対外的な説明責任を果たすという平和的利用の担保について、一定の役割を果たしてきたと言える。

また、原子力政策は、国民的合意を取り付けていくことが重要で、各府省がこれを単独で行っていただけでは不十分であり、原子力委員会が原子力政策の民主的な運営を下支えする効果についても、一定の評価を与えることができる。

一方で、本会議においては、省庁再編や外部環境の変化が原子力委員会の機能に与える影響は少なからず存在するとの認識も共有された。その内容を以下に概説する。

1. 省庁再編の影響

原子力委員会は、省庁再編に伴い、いわゆる8条委員会として内閣府に継続存置されることとなったが、委員長が閣僚から民間有識者からの選任に変更され、また、決定に対する総理の尊重義務が削除された²。さらに、事務局体制は、それまで科学技術庁原子力局が担ってきた時代に比べて大幅に縮減されることとなった。このため、原子力委員会の近藤委員長からのヒアリング結果においても、主要機能の一つである「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」との見解が示された。

本会議における議論でも、原子力委員会の役割や機能を考える上で、2001年の省庁再編が同委員会の機能に与えた影響が大きく、「通常の審議会の位置づけで、機能は弱く、実質的な権威も不十分」といった指摘や、「機能は空洞化しており、現状維持はデメリットの方が大きい」との指摘もなされている。また、隣接する行政領域との関係でも、「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果たすべきか」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ようになってきており、相対的位置づけの低下がみられる。

なお、閣僚が委員長とならないことに対する具体的影響については、例えば、原子力政策大綱の場合、これを閣議決定することにより十分な効力を持たせることができたとも指摘されている。

2. 政策変化等の影響

既に述べたとおり、我が国においては、数十年にわたり原子力発電が浸透してきている中で、原子力委員会の従来担ってきた機能である原子力利用の推進の意義は、既に後退してきてい

²内閣総理大臣を通じた関係行政機関の長への勸告権限は残ったが、これまで行使の実績は無い。

たと言える。

また、革新的エネルギー・環境戦略に示されたとおり、原子力政策の方向性が大きく変化している中で、今後最大の課題となるのが核燃料サイクルや使用済燃料の処分などのバックエンドの問題であるが、こうした課題については、従来からも原子力委員会において検討されてきてはいるものの、「各省と原子力委員会の重層的分担体制が十分機能してこなかった側面がある」との指摘がなされており、現行体制の下で原子力委員会がこうした問題に取り組むには、一定の限界があると考えられる。

第3章 原子力委員会の見直しの方向性

1. 見直しにあたって考慮すべき点

(1) 原子力行政の特殊性

原子力利用には、基盤整備や技術開発に長期間を要し、しかも、その結果や環境条件に不確実性が伴うことから、それを扱う行政についても、長期間有効性を失わない体制が重要となる(＝行政継続期間の長期性)。また、核燃料サイクルや量子ビームテクノロジー、核融合などに代表されるように高度な専門知識も要求される(＝技術的知見の専門性)。

こうした原子力技術自体が持つ特性に加えて、事故やトラブルに伴う放射能汚染や核燃料廃棄物の処理は、一般の廃棄物処理や公害問題をより一層複雑にした形での対応が迫られる。こうした社会との関わり無しには、原子力利用を進めていくことが益々困難となる(＝社会的受容困難性への対応機能)。原子力利用の社会的受容を高めていくためにも、他の行政分野以上に規制と推進両面からの独立的視点も重要となると言えよう(＝監査的機能)。

原子力委員会の見直しに当たっては、こうした原子力行政の特殊性を十分踏まえた検討が必要である。

(2) 原子力基本法との関係

原子力委員会の存在の前提となっている法律が原子力基本法であり³、原子力委員会の見直しをするにあたり、その根本の部分の変更の必要性を確認する必要がある。

① 基本方針

原子力基本法では、第2条に、「基本方針」として、以下の通り、示されている。

「原子力利用は、平和の目的に限り、安全の確保を旨として、民主的な運営の下に、自主的にこれを行うものとし、その成果を公開し、進んで国際協力に資するものとする」

今回、原子力委員会の見直しを行うにあたり、上記の原子力利用にあたっての基本方針は堅持されることを前提とすることが適当と考えられる。

基本方針に書かれている各要素について、今後、どのように継承し、どのように適用していくかについては、以下の通り、整理できる。

平和の目的に限り・・・原子力委員会又はその後継的な新組織(以下「後継組織」という)の役割として継承

安全の確保・・・原子力規制委員会及び原子力規制庁が主として担当

民主的な運営・・・多様な意見の専門家の意見を集約、国民の意見を聴く仕組み、重要事

³ 原子力基本法の第4条に、「原子力利用に関する国の施策を計画的に遂行し、原子力行政の民主的な運営を図るために、内閣府に原子力委員会を置く」と規定されている。また、原子力委員会設置法では、第1条で、「原子力の研究、開発及び利用(以下「原子力利用」という。)に関する行政の民主的な運営を図るため、内閣府に原子力委員会(以下「委員会」という。)を置く。」と規定されている。

項に関する熟議等、今後の政策議論、原子力委員会又は後継組織の運営に適用

自主的な実施・・・国内の利用主体の自主的な意思決定で進め、適用する技術も国産に拘るものではなく、質や費用を勘案して、最適なものを選ぶべき。

成果を公開・・・特許取得などを妨げるものではないが、広く日本の技術が海外でも応用され、安全の水準が高まるように努める

国際協力に資する・・・同上

② 目的

原子力基本法では、第1条に、目的として、以下の通り、示されている。

「この法律は、原子力の研究、開発及び利用（以下「原子力利用」という。）を推進することによつて、将来におけるエネルギー資源を確保し、学術の進歩と産業の振興とを図り、もつて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」

この目的については、原子力利用の最も大きなウェイトを占める原子力発電の推進を意図したものと解釈できることから、政府のエネルギー政策が原発に依存しない社会の実現を目指すということであれば、改正の是非及び可否を検討する必要があると考えられる。

しかし、その場合であっても、後述するとおり使用済核燃料や放射性廃棄物の処理処分・管理、原子炉の管理・廃止措置は必要となるので、上記①の基本方針は、これらのバックエンド対策において堅持されることが適当であろう。

2. 今後とも必要と考えられる機能

現在の原子力委員会が有している主な4つの機能(第1章1.(2)のi)～iv)参照)について、原子力利用を巡る我が国の特殊性(同章2.参照)や原子力政策を巡る環境変化(同章3.参照)などを踏まえ、それぞれの機能について、本会議において、今後とも必要かどうか、必要な場合に原子力委員会又は後継組織が担うべきかどうか等について、以下の通り、検討を行い、整理した。

i)原子力の平和的利用の担保

本会議においては、原子力委員会の活動が我が国の平和的利用の担保にどの程度寄与してきたかを十分に評価するには至っていないが、原子力利用を巡る我が国の特殊性からも、全体としては、現在の原子力委員会が有する当該機能を引き続き肯定的に捉えられていると言える。

従って、特に、プルトニウムの管理、ウラン濃縮や再処理等、平和的利用を担保することが特に重要な技術及び工程については、原子力委員会あるいは後継組織がそのチェック機能を担うことが適当であると考えられる。その際に、現在他の府省等が担っている役割との関係をいか

に整理するかについては検討を要する。

ii)原子力政策に関する基本方針の策定

本会議においては、原子力政策に関する基本方針の策定の機能の重要性を指摘する意見がある一方で、閣僚級の政策決定の増加や各府省の政策実施機能の充実等により、エネルギー政策の決定プロセス全体における原子力委員会の位置づけが低下しているとの指摘もなされた。

基本的には、原子力利用の政策に関する事項について、エネルギー政策も含めた基本方針を議論する場合には、少なくとも当面は、専ら原子力政策のみを扱う場よりも、国会における検討も踏まえつつ、内閣の意思決定に直結した、エネルギー政策全体を審議対象とする機関が取り扱うことが適当であると考えられる。但し、原子力利用の基本方針が定めれば、その下での原子力利用の具体的な政策に関することは原子力委員会又は後継組織が企画調整にあたることも考えられる。⁴

他方、原子力政策に関する基本方針であっても、経済的計算が成立しにくい超長期の政策領域や各省の個別対応では社会的な要請に応じきれない分野での政策(核燃料サイクル、使用済燃料の最終的な処理などバックエンドに係る政策、東京電力福島第一原子力発電所の廃止措置等)の企画立案、確認等については、その行政継続期間の長期性、技術的知見の専門性、社会的受容困難性への対応の不可分性が特に求められる分野である。かかる観点から、これらの分野の方針の決定とその実施の企画立案等については、原子力委員会又は後継組織が担うことが適当と考えられる。

iii)各府省間にまたがる政策の調整

各省の原子力関係経費の取りまとめという機能については、現時点で形骸化しており、また、基本方針策定の際の各府省との調整等の活動については、ii)に述べたとおり全体の基本方針の策定自体の位置づけの低下が指摘されるなど、原子力委員会が機能すべき役割は既に限定的であると考えられる。特に、研究開発にかかる総合調整については、体制整備を前提として、総合科学技術会議に任せることも可能であるとの指摘もあった。

従って、基本的には、原子力委員会又は後継組織が、積極的に政策調整機能を有することは不要と考えられるが、前記i)やii)の業務を実施していく中で、必要となる場合には、その範囲で実施することは考えられる。

iv)原子力利用のための政策資源の縦覧性の確保と内外への一元的説明責任主体

原子力政策の縦覧性を確保し、また、原子力政策を国内外に丁寧に分かりやすく説明していくことは、今後とも強く求められていくものと考えられる。

原子力政策の特徴の一つが社会受容困難性への対応があげられていることから明らかな

⁴上記を踏まえると、原子力政策大綱については、どの範囲を扱うべきものか、どの機関が決定すべきものか、政府の政策決定に拘束力を有するものとすべきかなどの具体的な点を考慮した上で、その必要性も含めて、検討することが適当であろう。

とおり、国民による原子力行政への信頼が必須条件であり、推進や規制という立場から独立した機関が、信頼回復に向け国民への説明責任を果たすことが期待される。

また、海外に対しても、窓口として、一元的な説明責任を果たす機関の必要性は高い。

かかる観点から、単なる縦覧性の確保だけであれば、他の既存の組織でも対応することは可能ではあると考えられるが、一元的説明責任主体として、原子力委員会又は後継組織が置かれる場合には、当該組織が担当することが適当と考えられる。但し、海外への説明責任主体という観点から、類似の機能を有しうると考えられる外務省との関係などについては、今後精査が必要である。

3. 原子力委員会設置法の所掌事務毎の整理

原子力委員会設置法の所掌事務について、前記2. を踏まえて、整理してみると以下の通り。但し、実際の機能が、複数の所掌事務を根拠としている場合もある点は留意が必要である。

- 一 原子力利用に関する政策に関すること … 全体的な政策は、少なくとも当面は、内閣直轄の組織、但し、バックエンドに関する政策、平和的利用の担保等については原子力委員会又は後継組織が担当することが適当と考えられる。上記i)ii)に詳述。
- 二 関係行政機関の原子力利用に関する事務の調整に関すること … 上記一と整合的に整理し、バックエンドに関する部分等は原子力委員会又は後継組織が担当し、それ以外は、総合科学技術会議など既存の組織が担当することが適当と考えられる。あるいは改めて担当を決める必要もない可能性もある。
- 三 関係行政機関の原子力利用に関する経費の見積り及び配分計画に関すること … 実質形骸化しており、担当は必ずしも必要とは考えられない。上記iii)に詳述。
- 四 核燃料物質及び原子炉に関する規制に関すること … 安全規制については既に原子力規制委員会及び原子力規制庁が担当。バックエンドに関する政策、平和的利用の担保については原子力委員会又は後継組織が担当することが適当と考えられる。上記i)ii)に詳述。
- 五 原子力利用に関する試験及び研究の助成に関すること … 基本的には総合科学技術会議が担当することが適当と考えられる。但し、必要な範囲で原子力委員会又は後継組織が担当することが適当と考えられる。上記iii)に詳述。
- 六 原子力利用に関する研究者及び技術者の養成及び訓練（大学における教授及び研究に係るものを除く。）に関すること … 上記五に同じ。
- 七 原子力利用に関する資料の収集、統計の作成及び調査に関すること … 他の組織でも担当しうると考えられるものの、原子力委員会又は後継組織が国内外への一体的説明責任を負う場合には、本件事務も担当することが適当と考えられる。上記iv)に詳述。
- 八 前各号に掲げるもののほか、原子力利用に関する重要事項に関すること

第4章 体制の見直しの選択肢

1. 考えられる選択肢

前章の2.「今後とも必要と考えられる機能」で整理した中で、原子力委員会又は後継組織が担うことが必要とされた機能を果たすための体制を考える際には、

- ・原子利用の在り方に関する国民的議論を踏まえた新たな方向付け
 - ・原子力規制委員会・原子力規制庁や他の原子力行政に関わる省の活動との役割分担
- を考慮し、専門性を保ち、関連行政への指針性を発揮し得る組織形態とすることが必要である。

その組織体制について、大きく分けると、以下のような選択肢が考えられるが、求められる機能の相違から、求められる組織の在り方も異なることが考えられることから、機能毎に、別の組織体制とすることも考えられる。具体的には、平和的利用の担保と、バックエンドに関わる政策の企画立案という機能について、前者は主として監視的な機能を求められるのに対し、後者は自ら実施にまで責任を負うことが考えられるといった差異が想定される。他方、それらの差異を勘案しても、高い専門性を必要とすることなどを勘案した場合に、同じ組織で担当する優位性も考えられる。

いずれにしても、求められる機能と各組織形態の優位的側面と消極的側面を踏まえつつ、さらに検討を深めることが必要と考えられる。

(1)8条委員会として機能を強化

○国家行政組織法第8条に基づく合議制の機関(現在の原子力委員会と同じ)

○内閣府に設置(現在の原子力委員会と同じ)

○機能強化としての考えられる項目

- ・委員長:閣僚を任命(現在の原子力委員会は無識者)
- ・事務局:人数の拡充(現在の原子力委員会は約20名)
- ・権限:決定事項についての総理の尊重義務(現在の原子力委員会は総理に対する勧告権のみ)

○優位的側面と消極的側面

<優位的側面>

- ・移行が円滑に可能

<消極的側面>

- ・機能強化が形式的なものにとどまり、実効性を伴わず、従前と大差ない運用の範囲に終了する可能性
- ・民主的運営の視点では、かえって後退との批判を誘発

(2) 3条委員会を組成

○国家行政組織法第3条に基づく委員会(原子力規制委員会と同じ)

○内閣府に設置

○特徴

・高い独立性

○優位的側面と消極的側面

<優位的側面>

・行政事務を含めた権威の向上

(注)下記消極的側面から、権威の向上が勧告権の行使による他府省の行政事務内容の
具体的変更を誘発できるかについては慎重な判断が必要

・政策の継続性、長期性の確保

<消極的側面>

・行政からの独立性、自立性の絶対的必要性を説明することが困難

・超長期的行政事務を具体的に担うことは困難

(3) 原子力庁を設置

○国家行政組織法第3条に基づく庁(金融庁と同じ)

○内閣府に設置

○特徴

・長官を閣僚とする(現在、第3条に基づく庁で長官が閣僚の例はない)

・上記(2)の3条委員会と比較した場合に、より実務的な行政事務を実施

○優位的側面と消極的側面

<優位的側面>

・実行力の付与した実力組織として、具体の行政事務の履行が担保

<消極的側面>

・政策の分権性の喪失

・シーズ優先の政策展開の可能性(原子力ありきの政策)

・いわゆる行政機関化することであり、通常の行政視覚に入りきれない超長期的行政に
目配せがなされる保証はなし

(4) 既成の行政組織に機能を移管

①経済産業省に移管

<優位的側面>

・移行が円滑に可能

・エネルギー政策との一体性を確保

<消極的側面>

・保安院分離の見返りとの批判を誘発

・推進ありきの政策になる恐れ

- ・原子力利用のエネルギー政策への一方的偏重を誘発する懸念

②文部科学省に移管

<優位的側面>

- ・移行が円滑に可能

<消極的側面>

- ・原子力利用の太宗を占めるエネルギー政策との離隔は新機関の行政事務の効率を低下させる懸念

③ 原子力規制委員会／原子力規制庁に移管

<優位的側面>

- ・移行が円滑に可能

- ・特に監視機能が求められる平和的利用の担保は親和性が強い

<消極的側面>

- ・バックエンドの問題まで担う場合は、原子力規制委員会／原子力規制庁の責任・負担、権限が大きくなりすぎる

- ・少なくとも、当面は、実務的に回らない可能性あり

- ・規制と推進の分離の明確化に反するとの指摘が考えられる

(5)国会の付属機関として組成

- 設置法に基づく機関(東京電力福島原子力発電所事故調査委員会(国会事故調と同様))

- 国会に設置

- 優位的側面と消極的側面

<優位的側面>

- ・権威の高揚

- ・より直接的な民意を背景とした運営

<消極的側面>

- ・立法機関を補佐する範囲を逸脱する恐れ

- ・立法機関内に行政機構を持ち込むことによる三権分立上の懸念

2. 新しい体制の発足までの対応

新しい体制については、今後、さらに検討が必要であり、かかる観点から、その新しい体制が発足するまでの間、現行の原子力委員会については、以下の業務の継続が必要。

- ・エネルギー政策のうち、原子力政策に関する部分についての提言

- ・法律上の意見提起業務の継続

- ・平和的利用の担保に必要な業務

第5章 まとめ

2011年3月11日に発生した東京電力福島第一原子力発電所事故を踏まえて、原子力利用の在り方が問われている。このため、原子力利用政策は、平和的利用を基礎とした安全、安定、低炭素、適正費用でのエネルギー供給という観点から、国民の関心事として議論し、新たな方向が決められていく転換期にある。なお、原子力の医療分野・農業分野における利用、考古学など学術的観点からの利用の在り方に関する方針についても、原子力利用の部分形成している。

一方で、バックエンド問題、すなわち使用済核燃料を最終的にどのように安定的に、安全に処理処分するのか、あるいは、廃炉となる発電施設を安全に管理するのかといった問題は、原子力利用政策が如何なるものになろうとも解決していかなければならない既に存在する問題である。

また、プルトニウムの管理、ウラン濃縮、核燃料再処理過程を中心として、原子力利用が確実に平和的利用に限って行われていることを示すことも継続して果たさなければならない我が国の責務である。

従って、第3章、第4章において整理したとおり、3・11 原発事故を踏まえたわが国原子力利用政策の新たな方向を定めるための原子力利用政策に関する議論は、少なくとも当面は、専ら原子力政策のみを扱う場よりも、国会における検討も踏まえつつ、内閣の意思決定に直結した、エネルギー政策全体を審議対象とする機関が取り扱うことが適当であると考えられる。

他方、バックエンド問題、平和的利用に関しては、技術的選択や管理体制構築を含んでおり、高度で、かつ国民の様々な意見を集約した専門的な検討を要するので、原子力委員会又はその後継組織の所管事項とすることが考えられる。

但し、それを国家行政組織法の中でどのように位置づけるべきなのか、どの府省に属すべきなのかについては、原子力政策の審議体制、規制委員会・規制庁との組み合わせを考慮して十分に検討し結論を得るべきである。その間は、現在の原子力委員会が、必要な任務を遂行すべきである。

また、原子力基本法で謳われ、様々な場面で生かされてきた、平和的利用、安全管理、民主的運営、自主性、成果の公開については、今後とも基本方針として堅持することが適当である。

いずれにしても、本報告は、原子力委員会の見直しの基本的な考え方を示したものであり、今後、これを土台として、新しい原子力行政に合致した体制の検討が早急に進められることを期待する。

(別添) 原子力委員会見直しのための有識者会議 構成員

浅田 正彦 京都大学大学院 法学研究科 教授

大西 隆 東京大学大学院 工学系研究科 教授

城山 英明 東京大学大学院 法学政治学研究科 教授

中西 寛 京都大学大学院 法学研究科 教授

伴 英幸 特定非営利活動法人原子力資料情報室 共同代表

増田 寛也 株式会社野村総合研究所 顧問

森田 朗 学習院大学 法学部 教授

山地 憲治 公益財団法人地球環境産業技術研究機構 理事・研究所長

吉岡 斉 九州大学 副学長

和気 洋子 慶應義塾大学 商学部 教授