

# 原子力行政と法体制問題

——原子力基本法等改正案をめぐって

保木本一郎

国学院大学教授

一 原子力行政の体制上の欠陥

日本における「原子力の研究、開発及び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」(原子力基本法四条)目的をもつた原子力委員会が設置されたのは、昭和三年一月であって、現在まで同委員会が原子力政策の最高決定機関であるとともに原子力行政の中核として開発・利用を進めてきた建前になっている。

ところが、科学技術庁が米原子力潜水艦の放射能調査を委託していた日本分析化研究所が調査データーを捏造していることが昭和四九年に明らかにされ、自治体のいくつかは同研究所に原子力発電所の放射能分析を依頼していただけた。それが、住民による行政の信頼を高まつた。それに各地の原子力発電所の故障の続出、

原子力委員の辞任<sup>(3)</sup>、さらに原子力船「むつ」の放射線もれ事件<sup>(4)</sup>によって、原子力委員会のあり方を含めた原子力安全行政全般に対する国民の不信感が一挙に頂点にまで高まつた。それが原子力発電所の立地をめぐっての安全・環境論争に油をそそぐ形となり、各地で原発反対運動や国を相手とする原子炉設置許可処分の取り消し訴訟が相次いで提起されるようになつたのは周知の事実である。

かかる事態を招いたのは、これら個々の問題の底流に、社会の変化に対応しきれども、原子力行政の硬直さがあつたたなかつた原子力行政の硬直さがあつたためであり、さらに、日本の原子力行政が、住民を行政権の単なる客体として捉え、実質的に公正な行政を確保することよりも、むしろ技術専門性に藉口して独善に陥り、行政の便宜と能率のみを志向して運用されてきたためであつた。そのことがかえつて住民の不信感を増幅し、原子力船「むつ」事件にその典型例をみたよ

うに、住民によつて行政のフィードバックを余儀なくされたときには、行政の大混亂と能率のいちじるしい阻害、労力の浪費を惹起することになりかねないものである。

他面、電力の供給予備率の適正水準への下降傾向や石油供給に対する不安に對処するためのエネルギー供給の自立性と安定性という戦略から、原子力発電への下落傾向や石油供給に対する不安に對処するためのエネルギー供給の自立性と安定性という戦略から、原子力発電への下落傾向や石油供給に対する不安に

うに、住民によつて行政のフィードバックを余儀なくされたときには、行政の大混亂と能率のいちじるしい阻害、労力の浪費を惹起することになりかねないものである。

他面、電力の供給予備率の適正水準への下落傾向や石油供給に対する不安に對処するためのエネルギー供給の自立性と安定性という戦略から、原子力発電への下落傾向や石油供給に対する不安に

うに、住民によつて行政のフィードバックを余儀なくされたときには、行政の大混亂と能率のいちじるしい阻害、労力の浪費を惹起することになりかねないものである。

他面、電力の供給予備率の適正水準への下落傾向や石油供給に対する不安に對処するためのエネルギー供給の自立性と安定性という戦略から、原子力発電への下落傾向や石油供給に対する不安に

うに、住民によつて行政のフィードバックを余儀なくされたときには、行政の大混亂と能率のいちじるしい阻害、労力の浪費を惹起することになりかねないものである。

他面、電力の供給予備率の適正水準への下落傾向や石油供給に対する不安に對処するためのエネルギー供給の自立性と安定性という戦略から、原子力発電への下落傾向や石油供給に対する不安に

うに、住民によつて行政のフィードバックを余儀なくされたときには、行政の大混亂と能率のいちじるしい阻害、労力の浪費を惹起することになりかねないものである。

他面、電力の供給予備率の適正水準への下落傾向や石油供給に対する不安に對処するためのエネルギー供給の自立性と安定性という戦略から、原子力発電への下落傾向や石油供給に対する不安に

力開発を一層推進しなければならない立場からすると、一方には整合性ある原子力体制を築くとともに、他方安全確保については別途の体制を設け、両者を機能的に分離する必要がある<sup>(1)</sup>と判断したのである。

二 科学技術庁は、同懇談会の意見をうけて関係省庁間の調整を行なった後、昭和五二年二月第八〇回国会に原子力基本法等改正案を提出したが、社会、公明、共産各党の反対のほか自民党内での意思統一がはかれなかつたことによつて、継続審議となつた。

改正案では、まず現在の原子力委員会を「原子力委員会」と「原子力安全委員会」に三分し、原子力委員会は原子力基本計画の策定などの主として開発面を、原子力安全委員会は安全確保に関する規制面を、それぞれ専属的に担当する。さらに、「原子力船」「むつ」事件で最終責任の所在の不明確さが露呈されたことから、今後は「実用発電用原子炉」については通産省、「実用船用原子炉」については運輸省、「試験研究用原子炉」および研究開発段階の原子炉については科学技術庁が、それぞれ原子炉の基本設計から詳細設計・工事・運転開始にいたる安全審査等に貫してあたることにし、原子力安全委員会はこれら三省庁の安全審査を独自にダブルチェックする権限をもつ、となつていた。

これに対する野党の反対理由は、行政の三分割体制は開発促進の実質的ねらいをもつものであり、また、原子力安全委員会を単なる諮問機関ではなく、公正取引委員会のような行政委員会にして安全規制のための権限を強化すべしとするものであった。今国会でも同様の議論が続いたが、原子力安全委員会を諮問機関にするものの原案よりその権限を強化するための一歩修正することで、昭和五三年四月二〇日衆議院で可決され参議院に交付された。

修正案の骨子は、①民主・自主・公開の三原則を定めた原子力基本法二条の中に、原子力の開発・利用の基本方針として平和目的のほかに「安全の確保を旨として」という規定を盛り込む。②原子力安全委員会の中に、「委員長の指示があつた場合」、「原子炉に係る安全性に関する事項を調査審議する」機関としての「原子炉安全専門審査会」(原子力委員会及び原子力安全委員会設置法一六条)なお、現行の原子力委員会設置法一四条の二の下でも同様の審査会がある)、「核燃料物質に係る安全性に関する事項を調査審議する」機関として新しく「核燃料安全専門審査会」(同設置法一九条)を置いて、原子力安全委員会の審査機能を高める。(3)原子力委員会または原子力安全委員会は、「関係行政機関の長に対し、報告を求めることができる」(同設置法

二五条)とし、従来からあつた資料の提出・説明などの協力要請に加えて「報告聴取権」を委員会に付与する。④原子力委員会および原子力安全委員会の決定や意見の尊重義務について、政府原案の「尊重しなければならない」という規定に対して、「十分に尊重しなければならない」(新設置法二三条、製錬事業の指定について原子炉等規制法四条二項、加工事業の許可について同規制法一四条二項、原子炉設置許可について同規制法二四条二項、研究開発段階にある原子炉か否かを規定することとなる政令の制定または改廃の立案に際して同規制法二三(三条三項)と改め、委員会の権限強化がはかられてきた先進性の半面、その規制の体質が一般産業のそれと同質のものであつた<sup>(13)</sup>という制度的欠陥を有している。そして、電力ないしエネルギー政策や「関係行政機関の原子力利用に関する事務の総合調整」(原子力委員会設置法二条二号)、「関係行政機関の原子力利用に関する経費の見積及び配分計画」(同法二条三号)にコミットする開発の推進主体が、同時に自己規制を行なうという両面神(Janus)的な二律背反的原子力委員会の制度・体制としての性格が、原子炉の安全審査に対する国民の不信感を産み、パブリック・アクセプタンスなしではローカル・アクセプタンスの成立阻害要因の大きな要素を占めているといえよう。

今回の改正法(案)では、このような体制上の欠陥に対し、外見上、改善の対策がとられているようにも見えるが、「事実決して強力ではない今の『原子力委員会』体制、とくに安易な自己規制に安住してきたため、スタッフ能力の乏しい今の大義名分のために単に分離して見ても、民主的大義名分のための遂行は到底期待できず、機構いじりのそしりを受けるだけに終わる公算が大きい」とする根本的な批判が

残る。

そこでわれわれは、今回の改正法

(案)の評価を行なう前提として、過去の原子力委員会の法的位置づけとその現実的機能・体制的能力について考察し、あわせて、新しい原子力安全委員会のありかたに対する若干の提案におよぶことにしよう。

四　わが国の原子力行政機構が発足したのは、昭和三〇年一二月に国会において原子力三法(原子力基本法、原子力委員会設置法、総理府設置法の一部改正法)の成立によって、平和利用の三原則(民主・自主・公開の原則)を明示する原子力基本法とともに、行政の中心となる原子力委員会と(科学技術庁)原子力局が設置されたことによる。制度の中核となる原子力委員会の法的位置づけの大綱は今日までひきつがれてきたが、それは以下の三点にあつた。

① 原子力委員会は総理大臣の諮問機関であつて、「原子力の研究、開発及び利用に関する事項について企画し、審議し、及び決定」(原子力基本法五条)し、総理大臣はその決定を尊重しなければならない(原子力委員会設置法三条)。

② 「委員長は、科学技術庁長官たる國務大臣をもつて充てる」(設置法七条一項)。

③ 原子力委員会には専属の事務局を置くことなく、その「庶務は、科学技術

「府原子力局において処理する」(設置法一五条)。

これに對して、当時の学会は行政委員会を強く主張したが、その理由は、原子力における先進国(核保有国)との技術格差が大きく、これまでにない大型技術であるという点からも、よほど強力な研究開発推進体制がとられないかぎり、政治から分離した体制が望ましいとするものであった。換言すれば、日本には軍事目的がなく、その点ではアメリカの原子力委員会(AEC)のような権力集中的な独立規制行政委員会(Independent regulatory commission)体制の必要はないが、核保有国に従属性にならずに、平和利用技術の自主開発を進めるには、行政委員会としての権限と独立性がどうしても必要だと考えられたのである。こ

の行政委員会案(前田私案)<sup>15</sup>は、国会の合同原子力委員会(後に現在の科学技術振興対策特別委員会となる)が超党派的にこれを支持し、一度は閣議決定にまで持ち込まれたが、土壇場で自民党内からの反対のため逆転され、名称だけは原子力委員会とするが、実質は現行の諮問機関とすることに変更された。

自民党的行政委員会案に対する反対理由は、官僚サイドの伝統的な主張に同調したもので、「戦後のアメリカ占領政策

の下に行政の民主化を狙いとして多数設置された行政委員会が結局運用よろしきを得なかつた」ため、行政委員会廃止の方向に矛盾することをあげているが、何よりも、「学会の要望する原子力委員会の独立性が責任内閣制をとるわが国の行政組織に馴染ます<sup>16</sup>」、政府や官僚のコントロールのよばない独立的機関になることをおそれ、これを既存の行政機構のなかに封じ込めようと意図したのである。<sup>17</sup>

五　旧官僚制度が自主性回復の名目で新しい形式で復活し、この制度に反する行政委員会そのものがアメリカ占領政策の是正という名目のもとに弱体化・解体・凋落の一途をたどつた<sup>18</sup>という風潮をうけて、原子力委員会の法的地位は、国家行政組織法八条の附属機関として位置づけられた。したがつて、その名称は委員会ではあっても、「行政委員会」ではないというべきであつて、国家行政組織法三条および別表第一に掲げられてゐる総理府の外局たる委員会には該当しない。そこで、総理府設置法においてその附屬機関として位置づけられた原子力委員会の任務・所掌事務が、「原子力の研究、開発及び利用に関する事項について企画し、審議し、及び決定する」(原

子力基本法五条、原子力委員会設置法二条)ものであつたとしても、この「決定」はそれ自身国家意思を決定表示しようものではなく、理論的には、その議決した意思決定を採用するかどうかは、な行政組織法上の建前として、大臣の裁量に属すると解すべきであつて、これは一般審議会の議決した意思が採用されて大臣の意思とされることによつて、はじめて国家意思となるのかわらない。すなわち、いわゆる八条機関は、合議制をとり通常の行政機関とは異なつてある程度独立性をもつてはいるものの、自ら行政決定・処分を行なう権限はなく、大臣や外局の長に参考意見を提供する(調査)諮問機関にとどまるものである。

こうして原子力委員会は、諮問機関といふ法的性格の範囲内で可能なかぎりその強化をはかるという、妥協的な機構として発足した。原子力政策全般の企画立案、原子力予算の調整(設置法二条)、その「決定について委員会から報告を受けたとき」の内閣総理大臣の尊重義務(設置法三条)などの規定は、一般の諮問機関とは異なつて原子力委員会の権限を強化しているようであるが、委員会には専属のスタッフが配属されていない。そこで、総理府設置法においてその附屬機関として位置づけられた原子力委員会の任務・所掌事務が、「原子力の研究、開発及び利用に関する事項について企画し、審議し、及び決定する」(原

子力基本法五条、原子力委員会設置法二条)ものであつたとしても、この「決定」はそれ自身国家意思を決定表示しようものではなく、理論的には、その議決した意思決定を採用するかどうかは、な行政組織法上の建前として、大臣の裁量に属すると解すべきであつて、これは一般審議会の議決した意思が採用されて大臣の意思とされることによつて、はじめて国家意思となるのかわらない。すなわち、いわゆる八条機関は、合議制をとり通常の行政機関とは異なつてある程度独立性をもつてはいるものの、自ら行政決定・処分を行なう権限はなく、大臣や外局の長に参考意見を提供する(調査)諮問機関にとどまるものである。

こうして原子力委員会は、諮問機関といふ法的性格の範囲内で可能なかぎりその強化をはかるという、妥協的な機構として発足した。原子力政策全般の企画立案、原子力予算の調整(設置法二条)、その「決定について委員会から報告を受けたとき」の内閣総理大臣の尊重義務(設置法三条)などの規定は、一般の諮問機関とは異なつて原子力委員会の権限を強化しているようであるが、委員会には専属のスタッフが配属されていない。そこで、総理府設置法においてその附屬機関として位置づけられた原子力委員会の任務・所掌事務が、「原子力の研究、開発及び利用に関する事項について企画し、審議し、及び決定する」(原

の弱さを補完するため、逆に既存の行政体制への依存が避けられなくなり、科学技術庁長官を委員長として閣議との連絡をはかり、とくに将来その政策の実施に財政措置を伴う決定は、大蔵省当局または科学技術庁との協議を経た後に行なわれるような消極的なものとなつた。<sup>(24)</sup> さるに、「この制度の最大の欠陥は、内閣の改造や交代のたびに、ひんぱんに委員長が代わることで、長期的な見通しと計画に基づいてタイムリーに施策を進めるという、原子力開発に、不可欠な安定性がほとんど望めない」。

六 このような原子力委員会のもつ制度上のプライオリティの欠如がその後にくりかえし体制論議として問題とされ、常に原子力委員会の弱体化が批判されるようになつた。

原子力委員会の弱体さと指導力の欠如は、当初の学会が主張した行政委員会案の主要目標であった「技術格差の解消」が果たされなかつた点に集約的にあらわれたのである。

日本は、日米原子力協定によつて、濃縮ウランとともに研究用原子炉と関連情報の提供をうけ、それらの受入れ体制として昭和三〇年一一月とりあえず財團法人原子力研究所が設立され、昭和三一年四月日本原子力研究所法の成立によつて、特殊法人に継承された。同法には、

研究用原子炉とともに動力（発電）試験

炉の設置が規定され、研究・試験の積み上げによる自主的な原子力発電の実用化が計られることになつて、ところが、原子力研究所の研究体制も整わない昭和三一年に、アメリカ、イギリスの業者の激しい売りこみに電力業界・原子力委員会が動かされた結果、大型発電炉の早期導入論が突如として抬頭し、今後の日本の燃料を天然ウランにたよるか濃縮ウランを選択するかの路線は未定のまま、ともかく「技術習得の最短距離」だとして、イギリスの天然ウラン炉（コールダーホール改良型）が強引に導入され、東海発電所として建設されることになつた。この当時、原子力研究所には未だ一基の研究炉もなく、いわんや自主的研究体制も欠如していたが、「導入を支持した産業界は、発電炉がすでに実用化段階にあり、したがつて、もはや研究開発はいらない」という見解をとり、火力の場合と同様な完成プラントの輸入・建設方式で行ける<sup>(25)</sup> という発想であつた。しかし建設が始まると、このような考え方の誤りであることが白日のもとにさらされ、研究開発が必要とする問題が次々に生じ、イギリス原子力公社への研究委託などをふくめて、悪戦苦闘を続けたまれに見る難工事であつた。

その後、産業界は濃縮ウラン路線を選択し、アメリカの軽水炉メーカー（ゼネラル・エレクトリックGE、ウェスチン

グハウスWH）との技術提携によつて、全面的に軽水炉の導入をはかるようになつたばかりか、東海発電所での経験や研究は、炉型の違いから、軽水炉の建設にはほとんど役立たなかつた。

さらに、産業界の主張によつて発電炉は実用化段階にあると喧伝されたため、大蔵省はイギリス炉や軽水炉に対する国の予算制度では、海外で実用化されたものは、研究開発によらずこれを購入する建前がとられているので、発電炉を購入することが決定した以上は、研究開発支出は不要と見なされるわけで、それによつて原子力研究所などにおける改良研究の芽が摘みとられ、その被害はプラントばかりでなく核燃料にも及んだ<sup>(26)</sup>。このことは、現在建設中の軽水炉について、未だ技術導入の域をぬけだせないという現実となつてあらわれ、アップ・ストリーム（ウラン濃縮）からダウン・ストリーム（再処理・廃棄物処理）にいたる核燃料サイクルの確立が遅れたのも、この発電炉導入政策の失敗に由来するといえよう。

このような研究開発計画の遅滞は、昭和三八年ごろ日本原子力研究所の研究・運営の行きづまりとなつて表面化したが、この根底には当時のわが国における自主的研究目標がどのように設定されるべきか、また、そのための体制はいかに

あるべきかという深刻な問題がとられたのである。<sup>(27)</sup>

これらは、技術導入・核燃料路線の決定について原子力委員会が事実上干与することができず、産業界の決定にいわば取り残された形となり、さらに、技術導入と国の研究開発計画との有機的関連がなく、産業界をよくめた原子力発電の総合・統一的な政策を原子力委員会が樹立しえなかつたその指導性の欠如がそれぞれの原因となつて、つまり、諮問機関にとどまる原子力委員会では産業界の独走を抑止しえず、その結果自立的研究開発の低迷を招來したといえよう。

その後、日本の動力炉開発計画や再処理計画はまがりなりにも策定され、原子燃料公社が昭和四二年に動力炉・核燃料開発事業団に改組され、国・産業界・大学を結集した巨費を投入する大型プロジェクト（ウラン濃縮、新型転換炉ATR、高速増殖炉FBR、再処理）が行なわれているが、アメリカの核政策や国内における資金分担をもふくめて自主開発完遂のめどはたつてない。

さらに、原子力委員会の主体性の欠如は、今日の原子力発電所についても提起されている。現在の原子力発電はアメリカ型の軽水炉を採用しているが、この炉は前述のようななかたちで技術導入がはかられ、国内での研究開発体制の実質的な裏づけのないまま、アメリカの最大規模

炉を各電力会社が競争的に導入し、既存の原子力発電所の稼働率がきわめて低いにもかかわらず、総資本の長期的展望をうけた先行的電源立地政策と当面の景気浮揚政策をうけて、大容量かつ大量の建設計画が進められている。これに対応して、原子炉の安全性をめぐる原子力委員会の規則に対する疑問が提出されている。すなわち、原子炉の実証と安全規制をもっぱらアメリカにおける開発・運転経験およびアメリカ原子力委員会の安全評価に全面的に依存し、日本独自の研究に支えられた自主的規制を行ないえないのではないかとする批判である。<sup>(4)</sup>

以上、原子力委員会の体制上の弱体性が、研究開発計画を遅らせ、技術格差の解消を果たしえず、相乘的に委員会の権限と機能を低下させ、さらに最近では安全規制に対する大きな不信を惹起しているが、この面からの原子力行政の課題は、自主的技術開発への指導力に向けての原子力委員会の体制上での強化にあると思われる。ところで、今回の改正法案による原子力安全委員会の創設は、機能分散の方向であって、体制の強化とは一見矛盾することになるが、これを実質的に強化するのでなければ、安易なパブリック・アクセタンスを求めるための單なる名目上の機構いじりのそしりを受け終るだけに終わる公算が強い。

(1) 島根県では、鹿島原発の試運転中の放

射能分析を中国電力を通じて同研究所に委託し、その安全性を確認したうえで住民にPRしていた。また、佐賀県でも、九州電力玄海原発の運転に先立ち、平常時の放射能データー分析を委託していた。なお、ほとんどの自治体は、公害行政の基礎となる公害行政の基礎となる

膨大なデーターの分析について同研究所に頼っていた(朝日新聞昭和四九年二月一日付)。なお、データー捏造事件につき、安斎育郎「原発と環境」一七七頁以下。

(2) 原子力安全問題研究会編『原子力発電の安全性』が事故例を総合的にとらえてい

るが、塚谷恒雄・永井進「わが国の原子力発電」公害研究五卷四号二〇頁、小出裕章「原子力発電のもつ危険性」公害研究六卷四号三頁。なお、小野周「関西電力美浜原

(3) 田島英三原子力委員の辞任の経緯につき、朝日新聞昭和四九年六月一四日付。

(4) たとえば、菊池渙治「原子力船『むつ』の漂流」ジュリスト五八〇号六二頁。安斎育郎「原発と環境」二三六頁。

(5) 四国電力伊方原発訴訟、日本原子力発電東海第二原発訴訟、東京電力福島第二原発訴訟が相次いで提起された。なお、伊方原発訴訟については、昭和五三年四月二十五日松山地裁は、住民に原告適格は認めめたものの原子炉の安全審査は高度の専門的判断を伴う國の裁量行為に属するものであるとの理由で請求を棄却した。それについては、本誌稿野論文参照。なお、原田尚彦

「伊方原発判決の意義」朝日ジャーナル二〇巻二二号八二頁。

(6) 保木本一郎「原子力開発と住民参加」ジュリスト五八〇号二九頁。

(7) 武井満男「エネルギー政策と原子力開発」ジュリスト五八〇号一四頁。

(8) 都留重人「再び『原子力発電問題』特集にあたって」公害研究六卷四号一頁。なお、六〇〇〇万キロワット目標が定められたときの根拠は、G.N.P.成長率六ないし六・五%でこれに対するエネルギー消費伸び率の弹性値が〇・九とし、合計二億三〇〇万キロワットの電力設備容量のうち、四九〇〇万キロワットを水力に、九四〇〇万キロワットを火力に頼つて、のこり六〇〇〇万キロワットを原子力でまかなう予定であった。なお、稲葉私案や原子力エネルギー政策などについては、堤佳辰「原子力開発への国姿勢と責任」有沢広巳監修『原

子力発電』一七五頁以下。

(9) 原子力行政懇談会意見書六頁、「原子力発電」一七五頁以下。

(10) 同六頁。

(11) 日本経済新聞昭和五三年五月一日付。

(12) 朝日新聞昭和五三年四月二〇日付。

(13) 川上幸一「原子力の政治経済学」二八八頁。

(14) 川上幸一「原子力行政と体制の問題」ジュリスト五八〇号二七頁。なお、「いかなる組織をつくるとしても、行政はその責任遂行のための専門技術性を發揮出来る能力、すなわちスタッフの充実を図るべきである」として、開発と規制の機能分離論や行政委員会論の形骸化を戒める見解(下山俊次「原子力」未来社会と法」五五八頁)

(15) 川上・前掲ジュリスト五八〇号二五頁。

(16) 前田私案は、①原子力委員会は原子力平和利用に関する最高の企画・立案・決定(後に実施と改められた)機関とする、②その執行は、科学技術本部(省レベル相当)原子力総局に行なわせ、原子力委員会がその執行を命ずる、③科学技術本部總裁を委員に加えるが、座長的性格をもった委員長は委員の互選による、④専属の事務局を置く、とするものであった。

(17) 下山・前掲書五〇六頁。なお、戦後の多くの行政委員会の実態については、東大社会科学研究所編『行政委員会』。田中二郎「行政法」中巻八五頁。

(18) 下山・前掲書五〇六頁。「しかし、与党はどうしても、行政委員会は受け入れられない」という。やっぱり、松永委員会(公益事業委員会)が行政委員会としてひとり歩きした前例にこりて、また行政委員会ができたら、かなわん、ということだった」(日本原子力産業会議『日本の原

子力――五年のあゆみ』上巻四七頁)。

(19) 川上・前掲書二八四一二八五頁。

(20) 川上勝己「行政委員会」「行政法講座」四卷五四頁、佐藤功「行政組織法」一八一頁。廃止された行政委員会の主要なものは、すでにその設置目的を達成したとして廃止されたものとして、株式会社整理委員会・財閥関係役員審査委員会等があり、審議会・審査会に再編成することによって廃止されたものとして、証券取引委員会(証券取引審議会)・外資委員会(外資審議会)・電波管理委員会(電波管理審議会)に・地方財政委員会(地方財政審議会)等がある。これらは昭和二六年に設けられ

- た政令諮問委員会の「行政委員会制度は行政機構民主化の一環として重要な意味をもつたことは否定し得ないが、もともと、アメリカにおけると異り、わが国の社会経済の実際が必ずしもこれを要求するものでなく、組織としては、徒らに老朽化し、能動的に行行政目的を追求する事務については責任の明確化を欠き、能率的な事務処理の目的を達し難いから、原則としてこれを廃止すること。但し公正中立的な立場において慎重な判断を必要とする受動的な事務を主とするものについては、これを整理簡素化して存置するものとする」という答申に基づいて第一三国会において行なわれたものであり、これによつて從来二三を数えた行政委員会は一三にまで減少された（佐藤功「国行政組織」ジユリスト一〇〇号）。
- (21) 佐藤・前掲書一七四頁、一八一頁、一八五頁。
- (22) 原田尚彦「行政法要論」五〇頁。
- (23) 川上・前掲書二八五頁。
- (24) 委員会の企画決定は必ずしも政府の政策として実施されず、たとえば昭和三五年二月の原子力事業者への国家補償をふくむ原子力損害賠償法に関する内定、昭和三九年五月のブルトニウム買上げをふくむ核燃料政策に関する内定などはいずれも変更・廢案とされ、委員会決定とならなかつたとされる（下山・前掲書五〇七頁）。
- (25) 川上・前掲書二七六頁。なお、コールダーホール炉の導入と安全審査について（32）昭和五二年度の原発の稼働率は、故障があつたため、過去最低の四一・八パーセントで、計算上の損失額は円高による為替差益九二〇億円を上まわる一二〇億円となつた（日本経済新聞昭和五三年四月一日付、朝日新聞昭和五三年六月一日付）。
- (26) 川上・前掲書二七六頁。なお、コールダーホール炉の導入と安全審査について（32）昭和五二年度の原発の稼働率は、故障があつたため、過去最低の四一・八パーセントで、計算上の損失額は円高による為替差益九二〇億円を上まわる一二〇億円となつた（日本経済新聞昭和五三年四月一日付、朝日新聞昭和五三年六月一日付）。
- (27) アメリカの原子炉メーカーと提携した企業も、それぞれ技術の習得には努力したに違ひないが、明治以来伝統的にそうであったように、それは青写真的説解や仕様書どおりの製作の域を出なかつた。しかかも、在來技術の場合は、習得の上にある程度の改良・発展がメーカーにとって可能であるが、原子力はトータルシステムであるとともに、相互連関をもつたシステム構成を変えるためには、膨大なバック・データが必要であつて、それを供給しうるのは研究炉などの大型設備を有する原研のような国立研究所以外には期待しえない（川上・前掲書二七九頁。なお、中村静治編『現代技術論』二四九頁）。
- (28) 川上・前掲書二七七頁。
- (29) 日本原子力研究所労働組合編『民主・自主・公開』九四頁以下。
- (30) 川上・前掲書二六六頁。
- (31) 原子力開発利用長期計画が近く六年ぶりに改定されるが、原子力委員会は今後一〇年間の研究開発費は四兆円に達するとの試算をまとめた。政府はその資金対策として今年度から実施される石油備蓄の充実のための特定財源となる石油新税の一部や新たに電力料金を上積みして特定財源としてあるなど「利用者負担の原則」を打ち出している（朝日新聞昭和五三年六月一日付）。
- (32) 昭和五二年度の原発の稼働率は、故障があつたため、過去最低の四一・八パーセントで、計算上の損失額は円高による為替差益九二〇億円を上まわる一二〇億円となつた（日本経済新聞昭和五三年四月一日付、朝日新聞昭和五三年六月一日付）。

「発電の安全性」三頁以下に詳しい。

(27) アメリカの原子炉メーカーと提携した企業も、それぞれ技術の習得には努力したに違ひないが、明治以来伝統的にそうであつたように、それは青写真的説解や仕様書どおりの製作の域を出なかつた。しかかも、在來技術の場合は、習得の上にある程度の改良・発展がメーカーにとって可能であるが、原子力はトータルシステムであるとともに、相互連関をもつたシステム構成を変えるためには、膨大なバック・データが必要であつて、それを供給しうるのは研究炉などの大型設備を有する原研のような国立研究所以外には期待しえない（川上・前掲書二七九頁。なお、中村静治編『現代技術論』二四九頁）。

(28) 川上・前掲書二七七頁。

(29) 日本原子力研究所労働組合編『民主・自主・公開』九四頁以下。

(30) 川上・前掲書二六六頁。

(31) 原子力開発利用長期計画が近く六年ぶりに改定されるが、原子力委員会は今後一〇年間の研究開発費は四兆円に達するとの試算をまとめた。政府はその資金対策として今年度から実施される石油備蓄の充実のための特定財源となる石油新税の一部や新たに電力料金を上積みして特定財源としてあるなど「利用者負担の原則」を打ち出している（朝日新聞昭和五三年六月一日付）。

(32) 昭和五二年度の原発の稼働率は、故障があつたため、過去最低の四一・八パーセントで、計算上の損失額は円高による為替差益九二〇億円を上まわる一二〇億円となつた（日本経済新聞昭和五三年四月一日付、朝日新聞昭和五三年六月一日付）。

（33）たとえば、野村秀和「わが国電力資本ノミスト七年七月二七号一六頁）。

（34）たとえば、野村秀和「わが国電力資本ノミスト七年七月二七号一六頁）。

（35）たとえば、昭和四八年九月の「六十人の証言」川上・前掲書二六六頁。なお、下山・前掲書五〇五頁。

## 二 原子力基本法等改正案の問題点と提案

一 今回の改正案は、前述のように開発推進主体による安全性の自己規制の廃止という方向で考へると、旧來の体制の欠陥に対しても、一見、改善の途がとられ

ているようにも見えるが、以下の重要な問題点の解決策が欠落している。

① 「原子力委員会」と「原子力安全委員会」との実質的対等性が担保される保証がない。

原子力行政懇談会の意見書によれば、原子力委員会につき、学識経験者から選任すべきであるとする意見と国務大臣を選任すべきであるとする意見とがある。委員会の委員長は、政党政治や行政庁と一線を画し長期間にわたってその専門的知識を生かしつつ在職する必要性があることから、学識経験者から選任されることになっている。しかし、過去の実情および行政の現実からすると、大臣を長とする原子力委員会に対する原子力安全委員会の対等性を確保することは実質的に容易でないのみならず、改正法案二六条にいう「原子力委員会及び原子力安全委員会は、その所掌事務の遂行について、原子力利用が円滑に行われるよう、相互に緊密な連絡をとるものとする」（傍点筆者）という規定は、原子力安全委員会の安全規制活動を相対的に機能低下させる契機になりうる危惧が持たれる。原子力の開発利用に当たっては、国民の健康と安全が確保されなければならない」という大前提を第一義的に考へると、第一〇期学術会議原子力特別委員会の提案

のよう、「原子力委員会の所掌する開発行政も又安全を優先して行われるべき」であり、「国民の生命・健康・安全に直接かかわる安全規制行政は、開発推進のための行政とは自ら異なるべきこと」は言うまでもなく、原子力開発の円滑な推進のために安全規制行政が従属させられるなどのことはあつてはならない」とある。

② 原子力安全委員会に、強力なスタッフ・下部組織、研究機関が用意されていない。

原子力の安全規制に求められているのは、現行体制以上の強力なスタッフと下部組織の充実であり、公聴会などで住民の疑問・主張に十分対応していくだけの能力と体制の整備が不可欠である。また、安全規制行政の責任遂行は、外国の借り物でない自主的な安全性に関する研究開発の裏づけなしには不可能なことであって、その充実・強化が並行して行なわれなければならない。<sup>(5)</sup> 改正法案では、從来からあつた「原子炉安全専門審査会」のほかに新しく「核燃料安全専門審査会」を創設することとしているが(一)六条(二〇条)、委員が非常勤であることや、伊方原発訴訟の審理過程で明らかにされたような、議事運営上の手続的違法<sup>(6)</sup>を侵したうえでの杜撰な安全審査体制がにわかに是正されるという保証もない。原子力安全委員会が、開発推進主体

と別個独立したダブル・チェックを行なうに必要な十分にして強力なスタッフと研究機関をもたなければ、安全規制やチエックが形式的書面審査にどまらざる推进のために安全規制行政が従属させられるなどのことはあつてはならない」という危険性があり、結果としては、開発推進を正当化ないしオーソライズしてしまう機能を果たしかねない。衆議院科学技術振興対策特別委員会では、下部組織は情勢の推移をみてその拡充をはかるとする付帯決議がついたが、これこそは眉の急務であろう。原子力行政懇談会の意見書を部分的に採用して、形式的に原子力安全委員会を創設することによって、かえって安全審査に一貫性をもたさせることにのみ主眼を置いているように思われる。

③ 公開の原則が後退する危険性がある。

「むつ」事件の反省として、原子力行政の一貫的責任体制の強化が改正法案の主旨となっているが、「実用発電用原子炉」についてみると、現行法制度にくらべて、通商産業省が全面的に基本設計から運転管理にいたる一連の規制行政に貫してあたるという立場が貫徹されていきる。かつて、原子力委員会は、公開の原則について、「具体的な個々の資料すべて公開すべきことを要請しているものではなく、一切公開する」とは、場合によつては、本来の目的たる研究開発の効

率的促進、原子力行政の民主的運営の趣旨に沿わなくなることさえありうる」として、審査過程における委員の発言の公表が自由な発言を阻害すること、ノウハウの保護の必要性をあげていた。改正法案によつて安全審査に通産省が全面的に一貫的にコミットすることになれば、通産省による企業機密の保護が従来にもまして強化され、公開の原則が後退する危惧があろう。

そもそも公開の行政手続を採用する理由の一つは、事前予防の機能とともに、行政手の専門技術的裁量権の行使を統制すること、すなわち、行政過程を公開することによって、その密室化と行政手の恣意・独断・偏見(bias)を排除し、慎重な判断によつて合理的かつ公正な処分・審査を行なうべき努力が行政手によつてなされることが期待される点にある。パック・データーをも公開したうえでの徹底した公聴会制度の導入が、当初、若干の混乱がたゞえるとしても、パブリック・アクセスタンスの確立のうえから急務とされよう。<sup>(7)</sup>

二 公害対策基本法によれば、原子力公害ないしその危険性は明示的にその規制対象から排除されている(八条)が、原子力施設の開発・立地・稼働にあたつての規制は、原子炉・再処理工場等自体の安全性のみならず、自然環境および社会環境(交通・経済・農漁業など)への

グローバルなインパクトを考慮しなければならない。そこで、安全審査や規制をめぐつて環境庁との運動、環境アセスメント、フィード・バックによる損失が過重にならず代替案の呈示と計画変更の可能な法制度上残されている段階(電源開発基本計画案を電源開発調整審議会において決定する前)での地方・中央レベルにわたる実質的な公聴会などが不可欠であるが、未だ実現の途が開かれていません。

三 改正法案によれば、原子力安全委員会は、現行の原子力委員会と同様、国家行政組織法上の八条機関として位置づけられている。もとより前述の強力なスタッフ・下部組織、研究機関が完備され提としてではあるが、将来、原子力安全委員会は、その職務が高度の専門科学性を有し、また、政党政治から独立すべき中立・公正なものであるべきことを考へると、「独立して職権を行なうべき國家行政組織法三条の行政委員会として位置づける必要性も生じうる。

を図ることの必要なものが少くない。かような分野においては、一般の行政部からある程度に独立した行政委員会を設け、この行政委員会をして、その行政の管理と執行に当らしめるとともに、その事項の政治的中立性及び技術的専門性に注意して、それに関する立法的機能及び司法的機能をもこれに併せて行わしめる傾向が生じた<sup>(18)</sup>とする田中二郎博士の指摘は、昔日の日本における行政委員会の導入についてのものであるにもかかわらず、今後の原子力の安全審査体制のあり方を示唆するものとして正鶴を射ているといえよう。

原子力安全委員会を行政委員会ないしは独立規制委員会として位置づけるべきであるとの提言に対しても、内閣の責任体制をそこない、また、国会のコントロールがおよばなくなるため、違憲であるとの反論がなされるかもしれない。しかし、行政委員会に対しても内閣が委員の人事権と予算権を通じて、なお最小限のコントロールが及びうる所轄体制の下にあり、委員の任免については両議院の同意を必要とし（原子力委員会及び原子力安全委員会設置法案五条、七条の二二条による準用）、さらに原子力安全委員会の所掌する行政分野は、前記のように、専門技術的な行政領域であつて本来政治的判断で左右されるべき職務ではありえないでのあるから、内閣の具体的な監督

権やコントロールがおよばなくとも、事柄の性質上別段違憲とするにはあたらなければ、この行政委員会をして、その行政の管理と執行に当らしめるとともに、その事項の政治的中立性及び技術的専門性に注意して、それに関する立法的機能及び司法的機能をもこれに併せて行わしめる傾向が生じた<sup>(18)</sup>とする田中二郎博士の指

技術の巨大化に伴う新しい生活危険の可能性の発生に対処して、一瞬たりとも手抜きの許容されない緊迫した原子炉の安全審査という新しい行政分野の登場によつて、かつて一度は異端視されて凋落の一途をたどった行政委員会が復権の秋を迎えることのあるべきであろうか。

筆者に与えられた仮題は、「原子力諸法の検討と原子力行政手続の問題」（許認可、組織）であったが、もはや紙幅も尽きた。許可手続の一部については既に論じたものがあるので、実定法上の改正・整備を俟つて後日を期したい。

#### （1）原子力行政懇談会意見書八頁。

（2）改正原子力委員会及び原子力安全委員会設置法案一五条は、「委員の互選によって常勤の委員のうちからこれを定める」と規定する。

#### （3）原子力行政懇談会意見書四頁。

（4）一九七七年一〇月二十四日原子力特別委員会「原子力基本法等の一部改正法案について」。

#### （5）川上・前掲ジュリスト五八〇号二七頁。

（6）審査会に一度も出席しない特定専門分野の委員がいたとか、代理委員の出席なし、ただ一人の委員の出席で審査会が開かれといった事実が判明した。この点については、本誌磯野論文参照。

（7）日本経済新聞昭和五三年四月二〇日付。

（8）意見書はこのほか、原子炉安全審査・温排水等の環境審査書の作成公表、原子炉施設周辺の放射線モニタリング業務のありと解すべきである。

（9）福島第二原子力発電所原子炉設置に係る公聽会陳述意見に対する検討結果説明書（朝日新聞昭和四九年四月二八日付）。

（10）小高剛「行政手続の再検討（）」法学雑誌一八巻三号七四頁。なお、宮沢洋夫「原子炉の安全性と公開の原則」ジュリスト五〇八号三五頁、保木本一郎「我が国における原子力開発の問題点——原子力汚染と公開の原則を中心にして」ジュリスト五〇八号二四頁、ことに三一頁以下。

（11）保木本一郎「原子力発電所建設における住民参加と公聽会」原子力工業三三巻七号二一頁以下。「民主的な公聽会の保障と審査資料の全面的公開がもたらす安全審査をめぐる緊張関係こそが、安全技術・防護技術の進歩をもたらす原動力のひとつとなりうる」（三宅泰雄・中島篤之助編『原子力発電をどう考えるか』一一五頁）。

（12）日本科学者会議編「一九七六年原子力発電問題シンポジウム（福島）報告集」（危機における原子力発電と地域開発）二三頁以下。中島篤之助・安斎育郎「日本の原子力発電」一七〇頁以下、安斎育郎「原発と環境」二一五頁以下。なお、丹羽正一（

（13）国定立公園の指定解除などについて

（14）根本和泰「原子力発電所と環境アセスメント」人間環境問題研究会編『環境アセスメントの法的側面』二〇四頁以下。

（15）この点については、保木本一郎「原子力開発と住民参加」ジュリスト五八〇号二九頁以下、ことに三三頁参照。

（16）原子力行政懇談会意見書一三頁。公聽会制度については、稻葉秀三監修『パブリックアクセスブタンス』二〇三頁以下。なお、保木本・前掲ジュリスト五八〇号三〇頁以下。

（17）たとえば公正取引委員会の職権行使の独立性につき、独占禁止法二八条。

（18）田中二郎「行政法」中巻八三頁。

（19）たとえば、公正取引委員会について、青木一男『公正取引委員会違憲論』その他の法律論集』五一頁以下。違憲・合憲諸説の概要については、山内一夫『憲法六五条と行政委員会』ジュリスト一三〇号六四頁以下に紹介されている。

（20）法学協会『註解日本国憲法』下巻九九九頁、田中二郎『行政法』中巻八二頁、佐藤功『行政組織法』一八三頁。

（21）原田尚彦『行政法要論』五〇頁。

（22）保木本・ジュリスト五八〇号、五〇八号など。

\* なお、原子力基本法等改正案は、本稿脱稿後の六月七日国会で成立した。

（ほきもと・いちろう 行政法）

と環境問題」公益事業研究二六巻二号五〇頁以下は、開発サイドからの注目すべき論文である。

（13）国定立公園の指定解除などについては、すでに環境庁の事前承認がはかられているがより全面的な自然環境の保全を対象とする運動が必要であろう。