

原子力基本法等の改正

—その内容と今後の課題

森 一久
日本原子力産業会議専務理事

改正にいたる経緯

かねて懸案の「原子力基本法等を一部改正する法律案」がようやく去る六月七日参議院本会議で可決、成立した。その結果、新設される「原子力安全委員会」は三月以内に、同じく今回の改正に伴う原子力安全規制行政の一貫体制は六カ月以内に、それぞれ発足することになる。

原子力開発開始以来二二年目にしてはじめて行なわれた今回の大改正により、日本の原子力開発は新しい段階に入るものと思われる。すなわち、昭和四八年秋の石油危機によってエネルギー問題の緊要性が認識され、石油代替エネルギーとして最も現実性の高い原子力が脚光をあびるかに見えたが、その直後の四九年には日本分析化学研究所の不祥事が発生、さらに原子力発電所の故障続出に伴う稼働率の低迷、田島原子力委員の辞任など、原子力開発に対する国民の信頼を傷つけるような出来事が相ついだ。そして事態は原子力船「むつ」の放射線漏れに

よって最高頂に達した。その結果エネルギー対策として期待される原子力発電計画は遅々として進まず、石油の大消費国である日本のこのような状況は、国内的にはもちろん、国際的にも強い批判を受けるにいたっていた。

このような中で昭和五〇年三月、当時の総理大臣三木武夫氏の私的諮問機関として「原子力行政懇談会」（座長有沢広巳氏）が設置された。この懇談会は、労働界・言論界・地方自治体を含む官・学・民各界の代表者一三名から構成され、ほぼ毎月二回というペースで、一年半に及ぶ精力的な検討をかさね、五一年七月三〇日三木総理に「原子力行政体制の改革・強化に関する意見」と題する答申を提出した。この行政懇の審議ぶりは、在来の審議会等と異なり、役所の提出する原案を手直しするといった方式はとらず、委員自ら考え自ら筆をとり、中途で提案された座長の「有沢私案」も否定されるなど、意欲的かつ民主的な審議がつくされた。「有沢私案」の提案を潮

に総評の代表が委員を辞退するという一幕もあったが、この行政懇の答申は関係者の執念の結晶として高く評価される。答申の序言は「この意見は部分的にはなく全面的に実施せよ」という異例の文章で結ばれている。

今回の法改正はこの行政懇の意見をほぼそのまま法制化したものであるが、もともとエネルギー資源に恵まれない日本にとって、エネルギー対策における原子力の位置づけを明確にし、その必要性を国民に訴え、国民の合意の下に原子力開発の計画的推進をはかるべきは当然のことであり、その意味で今回の再出発にかけられる期待は大きい。しかし、昭和三一年原子力三原則の確認の下に、政治的にも超党派の合意の下に開始された原子力開発が、数々の出来事によって漸次合意の輪を狭め弱めていったその経過をふりかえってみると、たしかに今回のような大改正を必要としたことは事実であるが、それ以前に原子力という革新技術を国民の糧（エネルギー）として使いこな

するための前提ともなる行政・産業の体質そのものの改革も真剣に考えねばならないと感じる。本稿の性質上この問題にあまり立ち入るわけにはいかないが、いかなる機構も組織も、所詮はその運用であり、このことを忘れては、今回の改革も文字どおり「仏作って魂入れず」になりかねない。くれぐれも心したい点である。

改正の要点

(一) 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」の二つに分ける。

いままでの原子力委員会は開発と安全規制の両面の機能を併せ持ち、そのことが開発を安全より優先しているような不信感を国民に与えているといわれた。このため「開発と安全の分離」に踏みきったわけであるが、別表（次頁参照）でみるように原子力先進国のすべてがすでにこの「分離」を行なっている。

○原子力委員会は委員長は国務大臣（科学技術庁長官）で、法定の委員長代理を含め委員は四名で国会の同意を得て総理大臣が任命。事務は科技庁原子力局が担当する。主として

- ① 平和利用の担保（平和利用以外のことを行なわれないという確認）
 - ② 原子力基本政策の策定
 - ③ 総合調整（計画・予算）
 - ④ その他安全委の所管以外の重要事項
- について、総理大臣および関係大臣の

各国の原子力行政組織（カッコ内数字は発足年）

	安全規制	開発
米	原子力規制委（1975）	エネルギー省研究局
英	{ 保健安全委（雇用省1974） 放射防護委*（保健省1971）	エネルギー省 原子力公社、核燃料公社
西独	内務省原子力安全局（1972）	研究技術省エネルギー 開発局
仏	{ 工業等省原子力安全局 原子力安全最高審議会*（1973） 厚生省放射線防護局（1951）	工業等省原子力庁
加	{ 原子力管理委（エネ省1946） 原子炉安全諮問委*（1946） 原子省放射線防護部	エネ資源省原子力公社

（注）省名等は略記のものもある。*印は諮問的な委員会

諮問にこたえらるるとともに、自ら企画・審議・決定する。そして委員会の意見を、総理大臣等は「十分に尊重」しなければならない。

- 原子力安全委員会は委員長（互選）を含め五名の委員（任命法は原子力委員と同様）からなる。事務は科技庁原子力安全局が担当。主として
- ① 安全規制に関する政策（安全研究の計画も含む）
 - ② 安全規制基準およびガイドライン等の策定
 - ③ 行政機関（原子力発電所の場合は通産省）の安全規制を、国民の安全を

守るといふ観点からダブルチェックすること。

④ その他原子力安全規制の重要事項総理大臣等との関連は原子力委員と同様。

(二) 安全審査、許認可等の行政事務は、それぞれの施設（原子炉等）の性質に応じて一定の官庁において一貫して担当する。

具体的には実用段階に達した発電所等については通産省が、同じく実用段階に達したときは船については運輸省、研究開発段階にあるものは科学技術庁が、それぞれ一貫して担当する（以上の具体的な分類についても両委の意見をきくこととなっている）。これは原子力船「むつ」の場合のように、従来原子炉の基本設計は原子力委員・科技庁が、詳細設計・工事認可以降は運輸省（発電所なら通産省）が、分かれて主として担当していたことが、責任をあいまいにしていたという批判に答えたものである。しかしこのことは、これらの省庁が開発促進をも同時に担当していることから不信感を生ずるおそれがあるし、また各行政省庁の安全規制の統一性が傷られるおそれもある。そのため前述のように安全委員が国民の健康と安全の観点からダブルチェックを行ない、また安全基準等を作成・提示することになっている。同時に、当該原子力発電所等が平和利用の担保上問題がないか、また原子力政策全体との矛盾はないかなどについては、同様に原子力委員会がチ

ェックすることになっている。

具体的にいうと、原子力発電所の場合、まず電力会社は通産省に設置許可申請をする。通産省は必要に応じて水産庁、環境庁等の意見をききつつ自ら安全審査と環境審査を行ない、それぞれ「報告書案」を作成したうえで原子力安全委員に提出して意見を求める。安全委員はとくに国民安全の見地からもう一度その内容を検討して意見をのべるが、その意見を（法の定めるところにより）通産省は「十分に尊重して」、必要な修正等を行なって最終的な審査書とし、許可書を電力会社に発給するという手順となる。なお、設置許可以降の段階、つまり工事認可・使用前認可、定期検査等の各段階についても、安全委員は上記の見地から必要があれば、通産省に随時報告を求め、所要の実地調査等も行なううえで、その結果報告等を行なうことができることとなっている。またこのような安全規制上の手続と併行して、平和利用担保（保障措置を含め）、計画的遂行性等について原子力委員会に諮問して、その意見に従って措置する。

(三) 原子力の安全性・必要性について国民との対話を進めるため公開ヒアリング等が計画されている。

これは法律中には記載されていないが、行政懇の答申に依り原則として原子力発電所の設置許可ごとに二回の公開ヒアリングを行なうよう計画されている。

① 通産省主催の下に電気事業者が発電

所計画を説明して住民等の意見をきく公開ヒアリング、② 原子力安全委員が主催して通産省が当該原子炉の安全性等について説明して関係者の意見をきく公開ヒアリング、の二つである。これは今回の改正の趣旨に鑑み、できるだけ民主的な手続をふみ粘り強く国民との対話をつづけ、その結果を原子力行政に反映させていくために、関係者が積極的な姿勢で取り組みようとしているものである。

問題点と今後の課題

まえにものべたように、今回の改正は行政懇の答申を忠実に具現したものであるから、同懇での議論の中でほぼその問題点は出つくしているが、さらに衆参両院での計八〇時間におよぶ長い法案審議の中で、主として批判的立場に立つ野党例からの質疑を通じて、その問題点はさらに掘り上げられたといえよう。今回の改正の本旨は、行政懇答申の冒頭にあるように、① 平和利用の厳守、② 平和利用の推進、③ 国民の健康安全の確保、④ 責任体制の確保、という四つの基本条件を同時にかつ矛盾なく実現することにある。すなわち、技術的にも社会的にもまた政治的にも、きわめて広い関連分野と総合性をもつ原子力開発をまちがいないく進めていくには、この四条件が行政体制の中で具体的に保証されなければならないわけである。以下安全委員を中心とした問題点をあげるが、昨今のきびしい国際情勢の中で自主技術をどう開発していくか

など、新原子力委員会の役割もまたきわめて重大なことは忘れてはならない。

(一) 両委員会の性格・役割について

初期の段階から安全性を重点に開発が進められてきた原子力開発について、開発と安全規制を単純に分離することはきわめて困難であり、両者を分離することの可否は行政態でも最も大きな論点であった。結局今回のように現原子力委員会の機能を二分して二つの委員会が作られることになったが、この両委がばらばらに活動したのでは、安全確保も開発推進も十全を期すことはできないし、また両委の所掌の範囲に間隙を生ずるおそれがある。したがって、両委はそれぞれ独自性を相互に尊重したうえで充分連絡をとらねばならない。このことは委員会設置法附則の中で、「(両委は)相互に緊密な連絡をとる」よう規定されており、また両委の事務局は別の局とはいえ同じ科技厅内にいることから、相互連絡のみちは開かれているものと考えられる。しかし同時に、相互連絡のルールをあらかじめ明確にしておかねば、今回の改革の趣旨どおりに運営されていないのではないかという、疑いや誤解をうけるおそれがあることを注意しなければならぬ。

両委を行政委員会(国家行政組織法の三条による行政権限をもつもの)にするか、活発に議論されたが、結局通常のものより格段に強力な「諮問機関」に落ち着いた理由は、①原子力開発は関連分野が広

く行政庁として所掌範囲を限定することに本来無理がある。②各省庁の仕事をチェックし、場合によっては政府の政策そのものを批判せざるをえないこともありうる。③人事の公正等を期しやすいため、などである。逆にいえば、両委はこの三つを満足するように運営されねばならず、委員任免の同意権をもつ国会も含め、冷静・公正な人事が行われることを望みたい。

(二) 国民の信頼の基礎について

ここで衆院で行なわれた法案修正と、衆参両院で行なわれた附帯決議とについて触れておこう。これは野党側のインシヤティブで行なわれたもので、安全重視をさらにはっきりするためのものがほとんどであり、原子力基本法の冒頭に「平和利用に限り」に加え、「安全の確保を旨として」を加え、「……」は追加部分、以下同) また安全委の意見は「十分に」尊重すべしとし、さらに附帯決議でもダメ押しのように、各省庁は両委の「意見を守って」行政処分を行なうことと述べている。さらに安全委は、設置許可以降の諸認可(前述)にも必要に応じて口を出せることを確認する項、「安全委は大切だから(原子力委もそうではないかと筆者らは思うが)委員には……権威者をもってあてること等が附帯決議されている。これらは、今回の改正の趣旨を部分的にせよ強調する修正や決議として意味あるものといえようが、衆院での法案修正の結果非常勤の「原子炉安全専門審査会」と「核燃料安全専門審査会」を置く

ことが附加されたことには若干問題を含んでいる。この種の組織の必要性も当然予想されるけれども、この考え方の中に、従来の原子力委の運営がともすればそうだったように、実際の仕事は大学教授等手弁当の奉仕に依存してきたやり方を踏襲させようとしているのでなければ幸いである。そういえば前記の安全委の「権威者をもって」という表現も気にかかるが、今回の安全規制の主旨は、「権威」をもって国民に安心してもらうことよりも、あくまで内容的に実質的に遺漏なく充分なデータにもとづく高度な審査等を行なうことによって信頼の基礎とすることにある。この点からいえば、安全委自体が常勤のスタッフと充分の安全研究費を(原研等に)割り当てる権限をもたせることこそ大切であり、このへんの基本的考え方を今後忘れないでほしいと思う。

(三) 行政省庁の役割

もう一つ行政懇の意見の中で看過されがちなのは、行政省庁(通産省等)の審査等のあり方である。従来は専門家からなる非公式の「顧問会」を置いて、難しい問題がおきると、それに頼って措置してきた。役所側の担当官の大部分は二三年前で変わるの、技術的な蓄積はもっぱらこの顧問会のメンバーの頭の中にとり、役所側には人も育たず経験の蓄積も不十分ということになり、これが原子力発電の開発が進むにつれ審査の長期化、非効率化の大きな原因となっていた。

今回の一貫化で安全規制を担当することとなる通産省等は、温排水などの環境問題を含めて自分の力で「安全審査書案」等を作成し、そのうえで安全委の意見を徴することとしていることはきわめて重要な意味をもっている。原子力以外の安全規制でも、権威者からなる「審議会」の意見に依存するという従来の安全行政のやり方は必ずしも国民の信頼を得るものではなかったことを銘記すべきである。今回の原子力の安全規制の新体制では、行政庁も時代にふさわしい脱皮を脱皮してほしい。「責任をとる役所」への脱皮である。

しかし行政省庁では大幅な定員増はきわめて困難であり、また専門家を一度に育てることには限界があるので、上述のような高度な審査を効率的に行なうため、この際造船界のロイド船級協会、NKKや原子力の分野の西独の原子炉安全研究所などのような許認可の一部代行機関を設置あるいは育成すべしという有力な意見もある。このような公益法人(財団法人等)は、有能な人材を集め、充分の予算を与え、前述のようにその技術水準の高さの故に信頼されるような組織として、便宜的にでなく計画的に育てていかねばならない。そしてもしそれが可能ならば、その予算の裏づけとして、アメリカ並みの安全審査料金を電力会社から政府が徴収して当てることも、一つの考え方として容認されるかもしれない。

(もり・かずひさ)