

# 原子力行政と体制の問題

神奈川大学経済学部教授

川上幸一

1

原子力給「むつ」の問題を契機に、原子力行政の欠陥がいろいろと論議されているが、原子力行政や体制の欠陥はこれまでにもしばしば問題になっており、しかも大した結果を生まずに、論議がいつも尻つぼみになるのが通例であった。

このように原子力の体制論議が慣習的になつてゐるのは、昭和三〇年に原子力行政のワク組を決めたさいに、活潑な論争が行なわれたものの、結局不満足な体制が採られたことにその原因がある。そのため、その後も事あるごとに体制の欠陥が問題になり、体制の中心である原子力委員会の弱体が言われ、また事実、体制に原因するトラブルがしばしば生じたのであるが、その欠陥を是正しようとする、コンセンサスの形成は容易でなく、改革への抵抗がきわめて大きいのが実情であった。原子力の体制問題はこう

いう過去のいきさつを踏まえた上で論じなければならぬが、原子力行政が最初のスタートから問題を内蔵し、しかもその解決がきわめて困難であった理由は、ごく概念的にいえば、原子力という新技術の管理が既往の行政概念になじみにくいことに帰せられよう。つまり、原子力の体制問題は既往の行政技術的な発想の域をこえて、まず原子力という技術の研究・開発・利用にふさわしい体制はどうあるべきかという、基本的なフィロソフィから出発しない限り、現象的な欠陥をいろいろ指摘して見ても、在来的な官僚

制度の壁にぶつかるだけなのである。順序としてまず、現行の制度のワク組から見て行こう。現行の制度は昭和三〇年に原子力三法（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）によって決められたまま、今日までほとんどその大綱は変わっていない。その中核である原子力委員会の性格は、当時

の論争を想起しながら要約すると、ほぼ次のようになる。

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、開発および利用に関する事項について企画し、審議し、決定」（原子力基本法第五条）し、総理大臣はその決定を尊重する。

2 原子力委員長は科学技術庁長官がこれを兼ねる。

3 原子力委員会には専属の事務局を置かず、その庶務は科学技術庁原子力局が行なう。

この三つの性格規定のなかに、原子力委員会の体制上の問題はすべて含まれてゐる。その問題点を明らかにするには、当時の論争のなかでどんな案が出されたかを見るのが早道であるが、たとえば議会の合同原子力委員会に提案された前田私案（当初案）は次のような内容をもつてゐた。

1 原子力委員会は原子力平和利用に

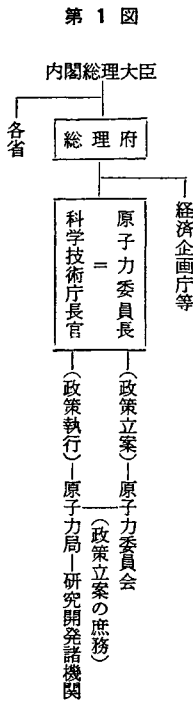
関する最高の企画・立案・決定機関とする。

2 その執行は科学技術本部（科学技術庁と違い省レベル）原子力総局に行なわせる——原子力委員会がその執行を命ずる。

3 科学技術本部総裁を委員に加えるが、委員長は委員の互選とし、特別の権限をもたない座長的性格とする。

4 専属の事務局をおく。

この案と現行の体制とを比較すれば、この当初案は原子力委員会に諮問委員会よりも強力な権限を与え、専属の事務局を置いてはつきり原子力総局の上位に位置づけ、むしろ行政委員会に近い性格を意図したことを示している。しかも科学技術本部が省レベルであるから、それに伴つて原子力委員会の地位も高められていた。この行政委員会方式は学界などの支持で有力になり、その権限も「企画・立案・実施」ということに書き改められ、最後は議会の合同原子力委員会案として閣議決定にまで持ちこまれたのであるが、土壇場で自由民主党内から異論が出て、結局現行の諮問委員会方式が採られることになった。科学技術庁長官が単なる委員の一員から委員長に格上げされ、原子力局が原子力委員会の庶務をうけもつことになつたのは、すべて諮問委員会案が採られた結果で、科学技術本部の庁への格下げとともに、明らかに原子



力委員会の地位の低下を示している。当時の学界が行政委員会案を主張したのは、原子力における先進諸国（実は核保有国）との技術格差が大きく、よほど強力な研究開発推進態勢がとられない限り、格差の解消はむずかしい状況であったのと、万一の軍事利用を防止する上で、政治から分離した体制の方が好ましいと思われたからである。つまり、日本には軍事目的がなく、その点ではアメリカ原子力委員会（行政委員会）のような強力な体制の必要性はないが、核保有国に從属的にならずに、平和利用技術の自主的開発を進めるには、行政委員会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。ところがその行政委員会が陽の目を見なかつたのは、ほかならぬその権限と独立性に対する、自由民主党と官僚の抵抗のためであった。行政委員会案が不採用になった結果、権限の弱さをカバーするために、逆に行政への依存が避けられなくなり、科学技術庁長官を委員長にして閣議との連絡をはかり、一方委員会の庶務も原子力局に依存するといふ、既往の体制との妥協に甘んじなければならなかつた。

ばならなかつた。学界が期待したような委員会の独立性も当然失われた。第1図はこの体制を図示したものであるが、科学技術庁長官を委員長とする原子力委員会は、総理大臣の諮問機関というよりも、科学技術庁長官の諮問機関のような位置づけになっている。行政管理庁が「原子力委員会を科技庁長官の諮問機関にすべきだ」という行政監査報告を出したことがあるが、第三者の目には実状がそのように見えることを示すものであろう。しかも予算要求などのさいには、総理大臣も総理府の主管大臣で、他の諸大臣と同列というような解釈がとられるから、その点でも総理大臣直結の意味はあまりなく、原子力予算は他の予算同様、大蔵省との折衝で事実上決まる。その場合、原子力委員会や科学技術庁は、大予算をもつ有力省庁にくらべてむしろ弱小であり、この段階で重要な予算のロットや縮小も行なわれる。フランスの原子力庁が財務上、行政上の独立性を付与されているというような、実体的な権限規定が日本の原子力委員会にはなく、原子力委員会のプライオリティを裏付ける

制度上の根拠は存在しないのである。したがって、この体制で原子力委員会の独自性を發揮するには、委員会が原子力政策全般の包括的な諮問機関であることと、総理大臣もその決定を尊重するという名目的な規定をフルに活用する以外にない。行政責任を負わない諮問機関の立場に徹して、大胆な政策立案・決定を行なえばよいという、現体制肯定論が出てくるのもその点からである。しかし、こういうポリシー・ボードの権能が十分に發揮されるのは、委員会の決定を受けとる総理大臣に、たとえばアメリカの大統領のような強力な権限の裏付けがある場合で、アメリカの大統領府と日本の総理府とは事情が異なる。実際問題として、制度上のプライオリティが明確でないまま、数人の原子力委員——多くは学識経験者——が関係各省、産業界の意見や利害を調整し、莫大な予算をとまなう研究開発計画を遅滞なく推進することに大きな困難があり、プライオリティのある程度の実現は原子力委員、科技庁長官あるいは総理大臣にその人を得るかどうかという人事の適否だけにかかってしまふことになる。

そのことの実例をあげれば、たとえば科技庁長官の原子力委員長兼任は、長官にその人を得ればプラス面も出てくるが、実際にはマイナスに作用する懸念が大きい。この制度の最大の欠陥は、内閣の改造や交代のたびに、ひんば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ふ、原子力開発に、不可欠な安定性がほとんど望めない。現に原子力船「むつ」の問題で森山科技庁長官がおかした失敗は、短命な長官が原子力問題の性質を理解せず、拙速で事を運ぼうとした過去の適例であろう。一方いわゆる大物長官が委員長るときには、その影響力で内閣や自民党の政調会を動かし、重要な政策や予算が実現されることもあるが、実はそういう形でしか原子力政策の前進が期待できない点に問題があり、それはあくまで原子力委員会の制度上のプライオリティにもとづく推進ではないことに注意しなければならぬ。

2

以上のように、原子力の現行の体制は、行政委員会案が葬られて諮問委員会制が採られるという経緯で生まれ、それだけ原子力委員会の権能に問題が生じ、制度上のプライオリティはきわめて弱いものになった。その後、繰り返された体制論議は、ほとんどこの点に関連したものであり、つねに原子力委員会の弱体化うんぬんされ、したがって原子力開発体制の「強化」が議論されるといふ形をとっている。つまり、原子力委員会の弱体化の影響

は、行政委員会案の目標であった「技術格差の解消」がでなかつた点に、最も顕著にあらわれた。とくに研究開発計画の遅れは、昭和三八、九年ごろ、日本原子力研究所の行詰りとなって表面化し、自主的な研究の目標がさだまらないことが大きな論争を呼んだ。議論のほこ先は原子力委員会の指導性の弱さに向けられたが、当時の事情はもう少し複雑で、一方では産業界による発電炉（軽水炉等）技術の導入が進められており、この技術導入路線と原子力研究所などの国の研究開発計画との間に有機的関連がなかつたこと、言いかえれば、産業界をふくめた原子力発電の統一的な政策目標を、原子力委員会が樹立し切れなかつたところに真の問題があつた。つまり、諮問機関の原子力委員会では産業界の独走を防ぐことができず、その結果自主的研究開発の低迷を招いたわけである（注）。

（注）原子力委員には産業界（財界）の代表も加わるから、その影響力で原子力委員会自体が技術導入路線にはしるという問題もあるが、議論が複雑になるのでここではそのことには触れない。

また、この論争で意識された新たな体制上の問題として、日本の研究開発が分散体制に向かつていたことがあげられる。目的ない機能別に原子力研究所、原子燃料公社、放射線医学総合研究所、日本原子力船開発事業団などがつきつき

に設立されていったのがそれで、行政委員会（米、仏）ないし開発公社（英）による一元体制をとっている諸外国との大きな相違点であつた。こういう分散体制は原子力委員会が諮問機関であることの当然の結果ともいえるが、これらの研究開発機関は行政的には原子力局の管轄下であり、政策や予算を決定する原子力委員会とはいわば片肺的な結びつきがなない点が問題であつた（第一回参照）。分散体制の場合、むしろ中核機関の強力なリーダーシップが不可欠であるから、この面でも原子力委員会の諮問的体質は問題を加えたわけで、その当否は別として、当時これらの研究開発機関を打って一丸とした開発公社案が主張された理由もその点にある。

このような研究開発の強力推進、そのための「原子力委員会」体制の強化の問題は、今日まで解決を見ずに存続しており、ある意味では問題が拡大されている。原子力研究所の紛争以後、日本の動力炉・核燃料開発事業団（昭和四二年設立）に因り、産業界、大学の力を結集する形で計画が進められているが、一〇年、二〇年の歳月と数千億円ないし数兆円の巨費を要するこの大事業は、その資金分担（政府―民間）、予算支出方法（財政制度の問題）、立地問題などの難問をかかえ、自主開発の、完遂のめどはまだ立

っていない。もしこの開発事業が中途半端におわり、将来の動力炉をふたたび技術導入に依存することになれば、技術進歩と大容量化が不断にすすむ原子力のよる大型技術について、日本は技術格差の解消を永久にあきらめねばならない境遇に陥るだろう。

さらに問題は今日の原子力発電についても提起されている。今日の原子力発電はアメリカ型の軽水炉を採用しているが、この炉は上述のように技術導入され、国内での研究開発態勢の裏付けがなまま、アメリカの大容量化の進行を追う形で、大容量、大量の建設計画が進められてきた。これに対して炉の安全性を中心に、その実証性、信頼性に対して住民サイドから疑問が投げられているのが今日の状況であり、住民サイドの意見を集約した「六十人の証言」（昭和四八年九月）から安斉育郎氏の証言を引用すると、日本の原子力発電は自主的エネルギー開発か、軽水炉は実証技術か、アメリカの規制措置の後追ひではないかなど、炉の実証と安全規制をもつばアメリカの開発や運転経験、およびアメリカ原子力委員会の安全評価に依存している現状に批判が向けられている。

この批判が今日までの原子力発電政策、とくにその技術的確立の問題に向けられ、したがって原子力委員会の研究開発面の指導性に疑問を投げけることは

言うまでもない。その意味でこれは原子力行政の最初の論争以来の、原子力委員会の権能の低下、それによる研究開発計画の遅れ、技術格差の解消の失敗という、現行体制の今日までの実績に対する評価を問うている。とくに軽水炉については、産業界の独走もあつて、財務当局が技術導入炉への研究開発予算の支出を渋ったこと、原子力委員会にも財務当局を動かすだけの意欲と力がなかつたことが、安全面の実証のアメリカ全面依存という今日の事態を招いたもので、この面からの原子力行政への要求は、やはり研究開発の強力推進、自主技術確立への指導力、したがって「原子力委員会」体制の強化という、当初の論争以来の方向に向けられていることに留意しておく。

しかしこのような当初論争以来の体制問題のほかに、当初はあまり意識されなかつた新たな問題が加わり、その方がむしろ国民的関心事となつている点に現段階の特徴がある。それは上述の原子力発電技術の実証性、信頼性に関連して、安全行政の在り方が問題になつていることである。この問題は他の筆者によつて言及されると思うので、ここでは体制に関連する範囲に議論を限定すると、安全性に対する国民の不信が解消されず、原子力発電のパブリック・アクセプタンスが成り立たないのは、やはり体制上の欠陥に由ることが認識されてきており、その

問題をつきつめると、現行の体制が推進と規制の二重の役割をはたしているという、二重機能あるいは自己規制の問題に行き当たる。

つまり原子炉委員会ないし原子力局は、原子力技術の研究開発から、いわゆる六千万KW（昭和六〇年）原子力発電計画の推進という、電力ないしエネルギー政策機関の役割まで背負いこみ、他方では放射能基準の設定、炉の安全性審査、施設の立地・環境安全の規制もうけ負っているが、開発当事者によるこのセ

ルフ・コントロールに国民の不信の根源があることはほとんど異論の余地がない。原子力の安全行政は、安全審査から電力会社による環境モニターまで、すべて当事者による自己規制の建前が一貫し、第三者機関ないし国民（住民）によるチェックのルールは全くない。前出の「六十人の証言」が安全審査記録の全面公開や民主的公聴会の開催を要求しているのもそのためである。

この問題は基本的には原子力発電所の設置・運転に関する行政手続の問題であり、その過程で住民の環境権、生活権がどのように配慮されているかという問題にはかならない。外国には発電所や工場の建設計画を公示し、一定期間内に住民の異議をうけつけ、公聴会を開くというような制度が確立しているが、日本にはその種の制度がなく、開発や建設が当

事者の意のままに進められてきたのが過去の実情であり、原子力の自己規制体制が怪しまれなかったのも、そうした一般産業の実情が背景にあったからであった。ということでは、原子力の安全行政の改革が単なる原子力の問題には止まらないということであり、環境保全のためなどという民主的な事前規制の体制が採られるかは、全産業のモデル作りという意義を帯びているわけである。

いまこの改革を第三者規制＝自己規制の廃止の方向で考えると、原子力委員会の推進と規制の機能を分離する以外に方法はなない。分離の方法には基準制定機能の分離、環境安全規制の分離、あるいは完全な規制部門の独立などのいくつかの段階が考えられるが、いずれにしても機能分散の方向であり、当初論争以来要求されてきた「原子力委員会」体制の強化の方向とは、一見矛盾することに注意しなければならない。事実決して強力ではない今の体制、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規制部門を、第三者規制という大義名分のために単に分離して見ても、民主的な安全行政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る公算が大きい。

つまり安全行政の問題についても、要求されているのはやはり現行体制の強化なのである。安全規制部門のスタッフを充

実し、公聴会などで住民の疑問や主張に十分対応していけるだけの能力と体制をととのえることが先決である。また安全面のこの行政責任の遂行は、安全性に関する研究開発の裏付けなしには不可能なことであり、その拡充強化が並行して行なわれねばならない。そのいずれも短時間の整備は本来むずかしい問題であり、原子力委員会が長期的な見通しにもとづいて、安定的にその指導性を発揮してこなかったという、現行体制の功罪が問われていることは否定できない。

### 3

以上が原子力の体制問題の今日までの経過と論点の概要である。原子力行政の行詰りがほとんど危機的状況にあることは、むつ問題や原子力発電所立地の現状などから明らかであるが、これまでの体制論争の論点を整理し、改革のフィロソフィを明確にしてかかるのでなければ、体制の建て直しは決して容易ではない。

これまでの議論から、原子力体制の問題は大きく分けてふたつの範疇に区別される。ひとつは主に研究開発の推進の面で、現行の体制がブライオリティを欠き、自主技術の確立をはたせなかったことであるが、この問題は安全性の研究開発の不足や民主的な安全規制能力の欠如という側面にも及んでおり、全体として

現行「原子力委員会」体制の強化の要求につながっている。もうひとつは安全行政の民主化に関連して、現行の自己規制体制をどう改めるか、第三者規制をどういう形で導入すればよいかの問題であるが、この改革は前者の強化要求と矛盾しない形で、つまり行政能力を弱めないで行なわれるのでなければ意味がない。

体制強化の要求については、なぜ体制の強化が必要であるかのコンセンサスがまず必要であろう。言うまでもないが、原子力発電計画を推進し、エネルギー需要を満たすというような高度成長式発想から出発するのでは、なぜ今日まで体制論争が繰り返され、論争の突りがないまま現在の行詰りに至ったかの反省と認識をまったく欠いていることになる。体制の強化が必要な理由を、過去の経緯と現在の状況に照らして要約すれば、次のようになるであろう。

1 十数年の経験が示すように、技術導入路線に立脚し、実証性、信頼性を外国の研究開発や経験に依存する形では、原子力利用（実用）に対する国民のアクセプタンスは得られない。たとえ導入技術であっても、その安全性を自ら実証し、国民の信用を得るに足る自主的な研究開発体制をととのえるべきであり、原子力委員会はその体制をバックに、新炉型や新利用の実用について、国民的立場から明確にその可否の判断を下さねばな

らない。しかし、たとえば産業界の独走を抑えて原子力委員会がこの役割をはたすには、法制上の何らかのプライオリティがなければ不可能である。

2 以上の実行は長期的に見ると、将来の研究開発計画(動力炉開発計画)の成否にかかっているが、技術導入体質の日本ではその遂行は容易ならぬ事業である。たとえば研究開発の不確定要因が十分認識されず、適切な予算計上が行なわれないのは、財政制度自体の技術導入体質にその原因がある。また自主技術開発への自信のなさから、あるいは資金分担の不正さから、動力炉開発への産業界の協力姿勢がぐらつくのをどう食い止めていくか。これらの障害の克服は明らかに全政府レベルの問題であり、いままの原子力委員会体制ではその力に余る。

3 さらに原子力利用、とくに原子力発電の国民による受け入れは、これからの大型技術や産業の立地、環境保護規制に関する政府の明確な方針がなければ望めない。原子力はいわばその先導産業であり、モデル産業であるという認識に立てば、政策上のプライオリティをより明確にする必要性は明らかとなる。原子力施設の立地は国の農・漁業政策とも関連があり、「むつ」問題のような複雑な様相を呈する。原子力発電所への住民の賛成ないし反対の態度も、過疎問題と深くからみ合っている。紛争が生じたとき

だけ内閣レベルに問題を持ち上げるのではなく、紛争をおこさないためにこそ、原子力問題の行政レベルを恒常的にあげておくべきである。

4 そのほか、軍事利用の防止(安全保障)という原子力特有の問題もあり、日本は原爆被災国であるから、原子力利用に対する国民の監視はとくにきびしいことを十分考慮すべきである。

このような体制強化の必要性の認識がすべての出発点である。これからの大型技術の開発、自主的技術の確立は、技術自体、科学自体の論理が行政面にも貫徹するかどうかにかかっている。原子力委員会のプライオリティが要求されるのもそのためであって、その必要性さえ認識されれば、残る問題はどのような方法で、体制上のプライオリティを明確にするかにしぼられる。詳しく議論する余裕はないが、二、三の考えられる方法に触れておく。

1 科技庁長官の原子力委員長兼任をはずし、総理大臣への直結を明確にする。それによってひんばんな委員長交代がなくなり、安定した長期的施策の推進の可能性が生まれる。その場合閣議との連絡が失われるが、代案として原子力関係閣僚会議を設け、原子力委員長を会議に参加させるなどの方法がある。総理大臣への直結は、あくまで原子力技術Ⅱ産業の全産業的、全経済的意義の認識にも

とついでこそ意味がある。

2 しかし、総理大臣への直結だけでは必要なプライオリティは明確にならない(既述)。名目的な現在の規定——総理大臣もその決定を尊重する——を一步ずつめて、財務上、行政上の独立性を認める何らかの実質規定を設けるべきである。

3 科学技術庁(原子力局)との関係が問題である。当初案のように原子力委員会を行政委員会にすることや、とりあえず政策立案上の専属事務局をもつことが考えられる。行政委員会にすれば、研究開発諸機関(分散体制)との強力な連絡も期待できるが、体制がここまで上った現在、その移行が円滑にできるかは慎重な検討が必要である。また、行政委員会がわが国の慣習になじまないという相かわらずの反論が予想されるが、既往の官僚制度を前提に物を考えるのではなく、寡占、公害、技術開発などの諸問題との関連で、行政がどのような脱皮の方向を迫られているかを見究めることが肝要である。

以上は改革の方向を示すための例示の域を出ないが、要は原子力問題を国民的レベルの問題としてとらえ、全政府レベルで処理していくだけの認識と決意を政府がもてるかどうかにかかっている。

最後に安全行政の民主化の問題が残っ

たが、紙数がなくなつた。多少触れたように、現在の規制機能を今ただちに分離することには、これまでこれらの機能自体が弱体であつただけに問題が多い。むしろ当面は、現在の機能の拡充を急ぎながら、設置、運転手続、諸規則作成に関して、公聴会などによる国民参加、第三者チェックを実現していくことが、現実的な解決策のように思われる。要は公開の原則(原子力基本法)に随って、すべての行政手続を国民の前にさらけ出し、時間をかけて安全性のコンセンサスの形成に努めることである。

(かわかみ・こういち)