

原子力長期計画の計画法理

一橋大学教授
山田 洋
やまだ・ひろし

一 はじめに

東海村ウラン加工工場の臨界事故などの相次ぐ事故やドイツの原子力発電からの段階的撤退決定など、原子力発電をめぐる内外の状況が厳しさを増すなか、原子力委員会による「原子力の研究、開発及び利用に関する長期計画」（以下、「原子力長計」という）が改定されることとなり、本年八月、同委員会の付託をうけた長期計画策定会議によって、新たな長期計画の原案が発表された⁽¹⁾。

この原子力長計は、一九五六年に最初の計画が策定されてから、ほぼ五年ごとに八回にわたって改定されており、今回は一九九四年以来の改定ということになる。今後、パブリックコメントや「ご意見を聞く会」などを経て、本年中に正式決定される予定といわれる。

さて、原子力委員会は、「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」するために総理府に置かれ（原子力基本法四条、「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」ことを任務とする（同法五条一項））。こうした任務の一環として、わが国の原子力研究開発利用の基本方針と推進方策を内外に明らかにするものとして、この原子力長計が策定されてきたわけである。その目的について、現行の計画は、以下のように述べている。

「原子力の開発利用の推進に当たっては、原子力技術の多くが巨大科学システムとして具体化されるという特徴を持ち、その研究開発の成果の発現までに長い年月、多額の資金さらには多数の人材を必要とするこ

と、原子力は重要なエネルギー供給源としての役割を担うことからエネルギー政策上の重要性に見合った長期的安定的な発展を確保する必要性があること、原子力開発利用は広範、多岐な分野にわたって展開されていること、さらには、安全の確保や核不拡散の観点からの厳格な規制など国内的にも国際的にも配慮すべき点が多い分野でもあることなどから、国民の理解の下、原子力関係者が一定のコンセンサスの下に活動し、国全体として、効率性にも配慮しつつ、長期的、計画的にこれを進めていくことがとりわけ重要である。長期計画はまさにそのための指針であり、その目的は、原子力開発利用に関して、長期的視点に基づき基本的かつ総合的な指針と基本的施策の推進方法を明らかにし、わが国の原子力の平和利用を計画的かつ効果的

に進めていくことにあります」。

ここで述べられているとおり、原子力政策は長期かつ多岐にわたるものであるから、これに関わる官民の関係者が場当たり的に施策を実施することがあってはならないことは言を待たない。そこで、関係行政機関のみならず、民間の関係者も、この原子力長計に沿って原子力の開発利用を進めることが期待されているわけである。しかし、現実には、こうした機能を原子力長計が十分に果たしてきたか、あるいは、こうした機能にふさわしい仕組みが用意されてきたか、について考えるとき、いうまでもなく問題は単純ではなくなる。

二 原子力長計の位置付け

一般に、行政の計画とは、政策目標を設定して、その実現のための手

段を総合的に提示するものであるといわれるが⁽³⁾、それが十分な機能を発揮するためには、その目標設定から実現に至るプロセスあるいは仕組みが明確にされていなければならぬ。とりわけ、その計画が単なる行政内部の努力目標に留まらず、外部の市民の活動に枠をはめ、あるいは影響を及ぼす性格のものであるときは、きちんとした計画システムが設計されていなければならぬはずである。すなわち、計画において何が決められるべきか、さらに、そこで決められたことがとくに後続する行政活動にどのような意味を持つのか、について、必要最低限の枠組みがなければ、それに沿って行政や市民の活動を誘導する効果も生じないはずであり、計画としての意義を疑わせることとなる⁽⁴⁾。しかし、原子力長計については、その果たすべき役割の重要性にもかかわらず、少なくとも外部の素人の目からは、その計画システムが非常に分かりにくい。

会が原子力長計を策定すべきであるという規定は存在せず、今のところ事実上の非法定計画として策定されているのである。そのため、そこで何を決めるべきであるのかという法的基準が存在するわけではなく、そのあり方は、その時々状況を反映して、計画改定ごとに大きく異なってくることとなる。たとえば、現行の計画までは数値で示されていた原発の発電設備容量の目標値が今回の原案から消え、現行の計画では二〇三〇年頃とされていた高速増殖炉の実用化時期も今回の原案にはない。これは、現行の計画が「原子力開発利用に携わる人々の活動の指針となることが要求されるのが当然」であることから、「現実的かつできるだけ具体的な計画」を示すことが目指されていたのに対して、今回の原案では、「国民・社会や国際社会に向けたメッセージ」としての役割を重視して、原子力利用の「意義と役割を改めて検討する」ことに重点がおかれたためである。この変化は、い

うまでもなく原子力利用の将来像が不透明となったという現実の状況変化を反映したものであろうが、こうした原子力長計のあり方の変化は、国の原子力政策の決定実現のプロセスにおける原子力長計の役割あるいは位置付けに変化をもたらさないはずはない。計画の記述内容が状況に合わせて改定されるべきことはもちろんであるが、そこで記述されるべき事項自体が改定の度に大きく変わるようでは、計画は制度として機能しないこととなりかねない。このような記述事項の不明確性が原子力長計をめぐる計画システムの分かりにくさの最大の原因といえるべきであろう。

つぎに、原子力長計の根拠法律が存在しないことの結果として、それを実現するための制度や他の計画との関係が極めて分かりにくくなっている。たとえば、現在の原子力利用の中心は、いままでもなく原子力発電であり、原発の設置は原子力長計に沿ってなされなければならないはずである。周知のとおり、原発の具体的な立地は、電源開発促進法三条に基づき電源開発調整審議会（電調審）の議を経て内閣総理大臣が決定する電源開発基本計画⁽⁵⁾によって決まる仕組みとなっているが、これに原子力長計がどのように反映されるのかも、必ずしも明らかでない。

組織的には、電調審には通産大臣など八名の関係閣僚が委員とされているものの、総理府の長たる内閣総理大臣が会長であるためか、原子力委員会委員長たる科学技術庁長官は委員となっていない。内容的にも、原子力長計は、おそらく、「電源開発の円滑に実施を図るため必要な事項」の一つとして基本計画の考慮にいられることとなるに過ぎないであろう。そもそも、両者の関係は、国の原子力発電の基本政策が原子力長計で決まり、それが電源開発基本計画によって具体化されるという明快なものではない。原子力発電に関する基本政策は、原子力委員会だけではなく、エネルギー政策の一環として、通産省に設置されている総合エネルギー調査会においても検討され、そこで原案が策定される長期エネルギー需給見通しは、むしろ原子力長計の供給目標を枠づけるとさえいわれている⁽⁶⁾。さらに、核燃料サイクルのあり方といった基本政策全般についても、とりわけ同調査会の原子力部会でも検討されており、平成九年一月に発表されたその中間報告書⁽⁷⁾をみれば、原子力長計と類似した基本政策の提示がなさ

れている。

いうまでもなく、このような基本政策の決定過程の分かりにくさは、わが国の原子力政策における原子力委員会（さらに、その事務局たる科学技術庁）と通産省との役割分担の分かりにくさに由来する⁽⁸⁾。前者が原子力政策全般を把握し、後者はエネルギー政策のみを担当するといっても、現状の原子力利用は圧倒的にエネルギー利用であり、原子力長計の記述も大半がそれに割かれている。前者が研究開発で後者が実用という関係と見ても、たとえば、開発段階の高速増殖炉も当然にエネルギー政策の視野に入らざるをえない。それでは、高速増殖炉の将来を決する責任を有するのはどちらか。関係者にとっては、自明のことであるのかもしれないが、これを理解できる部外者は希であろう。政策への国民の理解を重視する今回の原子力長計原案にも、この点に関する説明は見あたらない。もちろん、一つの政策に複数の官庁が関係することは、とくに珍しいことではない。しかし、そこには最低限の役割分担と調整の仕組みがなければならぬはずである。原子力長計をとりまく計画シス

テムにおいては、内閣を頂点とする一般的な機関調整を除けばこうした調整の仕組みが法的には存在せず⁽⁹⁾、いわば政治的な調整に委ねられているように見える。こうした状況は、やはり計画システムの不備と評さざるをえず、これが原子力長計の原子力行政における位置付けを不明確なものとするともに、ひいては、その基本政策決定としての機能さえも疑わしくしているといえよう。

三 原子力長計の策定プロセス

さて、その現実の機能はともかく、原子力長計がわが国の原子力政策の基本的目標と実現方策を決定するという建前を前提とすると、その策定プロセスあるいは策定手続が問題となりうる。わが国における計画策定のあり方一般については、その法的不備が指摘されるところであるが⁽¹⁰⁾、とりわけ原子力長計については、先に述べたように、それに就いての根拠となる法律がない以上、その策定手続を定める法律もないことは当然である。そこで、これにつ

いては、重要な問題を含むにも関わらず、電力業界との意見交換のみで、国会や国民の意見を聞くことなく、委員会内部で閉鎖的に審議されてきた、との批判がなされることとなる⁽¹¹⁾。この原子力長計の策定プロセスに代表されるように、わが国の原子力政策の決定過程については、一般的に、その密室性が指摘されることが少なくなかった。

こうした中で、平成八年九月、もんじゅ事故を契機として設けられた原子力政策円卓会議の提言をうけて、原子力委員会は、「原子力に関する情報公開及び政策決定過程への国民参加の促進について」と題する決定を出すに至っている⁽¹²⁾。この中で、原子力委員会は、専門部会等の会議の原則公開などの「情報公開の充実」、いわゆるパブリックコメント手続の導入⁽¹³⁾による「政策決定過程への国民参加」という二つの方針を打ち出している。とくに、後者によって、政策決定において重要な役割を担っている専門部会等の報告書の策定に際しては、報告書案を一定期間公開して国民の意見を募集して、反映すべき意見は採用し、不採用意見については理由を付して公

表することとされたのである。

こうした動きをうけて、今回の原子力長計の策定においては、幅広い国民の意見を反映するための努力が強調されることとなっている。まず、その策定会議のメンバーについては、従来、電力事業者と原子力研究者がほとんどを占めてきた。これに対して、今回は、経済界、法曹界、立地自治体、マスメディアなど、幅広い分野から、原子力関係者以外からも相当数の委員が加わることとなった。また、策定会議や各分科会の審議は全て公開され、その議事録や資料などもインターネットで公開されている。さらに、今回公表された原案に対しても、一〇月一〇日までパブリックコメント手続に付されるほか、今後、東京と福井における「ご意見を聞く会」も予定されている。

いうまでもなく、こうした方向は、歓迎すべきことであるし、正当に評価されてしかるべきである。委員の人選については、これも、そこで何を決定しようとしているのかに係ってくることはもちろんである。もし、国の原子力政策の大枠自体を議論しようというのであれば、いわ

ば社会的合意を探る作業になるわけであるから、従来のような原子力関係者が大半を占める構成には疑問が出ることとなり、社会各層の意見がバランス良く反映されるような人選が期待されることとなる⁽¹⁴⁾。もっとも、こうなると、基本的立場を異にする委員の間で実質的な議論を深めて、そこに一定の合意を見いだすことが難しくなることは否定できない。今回の原案作成においても、これを懸念する声もあつたようであるし、これが原案の具体性の低さにも反映しているとの見方もありえよう。こうした政策形成に関わる諮問機関一般について、今後、考えていかなければならない課題であろう。

同様に、パブリックコメントについても、これが聞きおくだけの形式となつては無意味なのはいうまでもないが、こうした基本的な政策決定について、こうした形での意見集約が有効に機能しうるのか否かも、なお考えてみる価値がある。

いずれにしても、原子力長計の策定過程で国民の声を反映する必要性は否定できないとしても、先に触れたように原子力長計自体の位置付けが明確にならないと、そこで如何に

工夫をしても、原子力政策の策定プロセス全体の可視性は高まらないものと思われる。再度、原子力長計をめぐる分かりやすい計画システムの確立の必要性を強調しておきたい。

四 原子力長計と 中央省庁改革

ここまで前提としてきた現在のわが国の原子力行政の体制は、来年の中央省庁改革によって大きな変革を被ることとなっている。まず、現在は総理府におかれている原子力委員会は、新設の内閣府におかれることとなる。これに対して、同じ総理府の外局であつた科学技術庁は、文部科学省に吸収され、そこに科学技術関連の原子力行政も受け継がれる(文部科学省設置法四条六号以下)。その結果、両者の関係は切断されることとなり、従来は科学技術庁長官が兼任していた原子力委員会委員長は、他の委員同様、内閣総理大臣が両議院の同意を得て任命することとなるし(原子力委員会及び原子力安全委員会設置法五条一項)、科学技術庁が司つてきた原子力委員会の事務も内閣府の部局に移管されることとな

る。これによって、従来は二元的であつた原子力行政が三元化(原子力安全委員会を加えれば四元化)することとなり、国民の目からは、ますます分かりにくくなる恐れがある。

「関係行政機関の原子力利用に関する事務の調整」(同法二条二号)あるいは「原子力の研究、開発及び利用に関する関係行政機関の事務の調整」(内閣府設置法四条三項四六号)といった機能を原子力委員会が今まで以上に有効に発揮していくことができるのか。とりわけ、そこで策定される原子力長計が基本政策決定としての実効性を持ち続けられるのか。必ずしも樂觀はできないように思われる。

一方、原子力発電の側の体制も大きく変わる。すなわち、従来の電調審が廃止され、従来は電調審の議を経て内閣総理大臣が決定することとされていた電源開発基本計画も、資源エネルギー庁におかれる総合資源エネルギー調査会(総合エネルギー調査会を改組)の議を経て経済産業大臣が決定することとなる(電源開発促進法三条一項)。ただ、従来の内閣総理大臣を会長として関係閣僚も委員となる電調審には、原子力長計

などの原子力政策一般や国土利用などの幅広い総合調整の機能が期待されていたはずであり⁽¹⁵⁾、この機能を資源エネルギー庁の審議会で代替できるのか否かには、疑問の余地がある。これを電源立地の推進体制の後退と見るか⁽¹⁶⁾、それに対するブレーキの弱体化と見るかは、立場の違いによるが、少なくとも、原子力政策の策定から実施に至るプロセスの可視性を高める方向には働かないことは確かであろう。

全体として、今回の中央省庁改革は、その基本方針の一つとして、「国の行政機関の間における政策についての協議及び調整の活性化及び円滑化並びにその透明性の向上を図り、かつ、政府全体として総合的かつ一体的な行政運営を図ること」(中央省庁等改革基本法四条五号)が強調されてきたが⁽¹⁷⁾、こと原子力行政に関しては、今のところ、そこにおける総合調整のあり方が明確にはイメージしにくいように思われる。その総合調整の要石となるはずの原子力長計についても、今まで以上に機能を発揮することが期待されるのが、むしろ空文化の危険性もあるのかも知れない。

五 むすびにかえて

以上、原子力長計をめぐる法的論点のいくつかについて、行政法とリわけ計画法の立場から、部外者の感想を述べてみた。おそらく、今回の原案については、反対派にとっては、核燃料サイクルの見直しに踏み込まなかったことが批判の対象とされ、推進派にとっては、その具体性の低さに不満が残ることとなる。もちろん、核燃料サイクルの基本的な見直しそのものは、ドイツの例を引くまでもなく、もはや政治的決断の問題であり、これを一諮問機関に期待することには無理があるし、不確定な要因の余りに多い原子力の将来像、とりわけ民間企業が担っている原子力発電のあり方を長期にわたって計画で細かく縛ることも現実的でない。結局のところ、たびたび指摘してきたように、原子力長計によって何を定めるのか、について、法的基準がないだけでなく、一般的な了解すら存在しないのではあるまいか。

今回の原案も指摘するように、内外の状況の変化を背景として、わが

国の原子力政策については、その原点に立ちかえって、新世紀に向かった展望を再検討すべき時期にきているのであろうし、こうした再検討が国民各層の参加の下になされるべきことも疑いない。しかし、まずその前に、国の原子力政策の決定システムそのものを国民に分かりやすいものに整えるための再検討も必要なのではあるまいか。原子力政策に限らず、どこで何が決まるのか、という計画システムが明確化されなければ、そこへの国民の実効性のある参加形態を考えることもできないはずである。もちろん、原子力長計を法定計画化し、その記載事項や関連計画との関係などを明確化することは、こうした計画システムの確立のための有力な選択肢として検討されるべきであろう。新しい方式を志向してなされつつある今回の原子力長計の策定が、こうした再検討の一つの契機となることを期待したい。

(1) この原案は、後述のようにパブリックコメントの手中であり、科学技術庁のホームページにおいて参照することができる。なお、このホームページにおいては、現行の原子力長計も参照できる。

(2) 原子力委員会の構成などについては、さしあたり、原子力委員会編・原子力

白書(平成一〇年版)(大蔵省印刷局、一九九八年)三四九頁。

(3) 芝池義一「行政法総論講義(第三版)(有斐閣、一九九八年)二二八頁など。

(4) 計画システムのあるべき姿について、大橋洋一「計画調整の法理」同・現代行政の行為形式論(弘文堂、一九九三年)二二五頁、西谷剛「計画手続の立法判断」成田古稀・政策実現と行政法(有斐閣、一九九八年)一八三頁。

(5) 電源開発基本計画の計画法的な分析として、西谷剛「電源開発促進法について」電源立地班報告書・近年における電源立地とその課題(日本エネルギー法研究所、一九九五年)一一頁。さらに、高橋滋・先端技術の行政法理(岩波書店、一九九八年)四四頁。

(6) これを批判するものとして、山村恒年「原子力開発と法による統制」同・行政過程と行政訴訟(信山社、一九九五年)一三三頁。ただし、高橋・前掲注(5)四七頁は、これを基本的に妥当とする。

(7) この中間報告書は、資源エネルギー庁のホームページにおいて参照できる。

(8) この両者の関係について、山村・前掲注(6)一三三頁。

(9) ただし、電源開発促進法四条には、内閣総理大臣による総合調整の規定がある。しかし、その内容や基準についての規定がないため、これが通常の調整の仕組みとどのような関係となるのかは、明らかでない。

(10) さしあたり、芝池・前掲注(3)二三八頁など。

(11) 山村・前掲注(6)一二七頁。

(12) 原子力委員会編・前掲注(2)一六頁。

(13) いわゆるパブリックコメントの手続は、より一般的な制度としては、閣議決定に基づき一九九九年四月から規制の制定や改廃について導入されているが、この制度については、「特集・規制に係る意見提出(パブリック・コメント)手続」ジュリ一五九号七二頁以下。

(14) 高橋・前掲注(5)四五頁。

(15) 従来の電調審の果たしていた総合調整作用について、高橋・前掲注(5)四八頁。

(16) そこで、これを補うものとして、自民党内では、「原子力発電施設等立地地域の振興に関する特別措置法」案が準備されていると伝えられる。これによると、内閣総理大臣を議長、関係八省大臣を議員とする「原子力立地会議」を内閣府におき、その議を経て、内閣総理大臣が「立地地域の指定」を行うとされる。ただし、これと電源開発基本計画との相互関係などは不明である。

(17) 中央省庁改革後の省庁間の調整のあり方について、一般的には、牧原出「府・省・庁間の調整」ジュリ一六一号一〇七頁。

(18) 計画システムと参加については、多くの論稿があるが、たとえば、山田洋・大規模施設設置手続の法構造(信山社、一九九五年)一頁など。