

御 発 言 メ モ

平成16年11月24日

平成 16 年 11 月 24 日策定会議

原子力安全規制：安全確保策の方向性について

田中 知

- 1．重要な方向性：原子力の特徴が最大限発揮されるような、かつ、原子力の特徴を十分理解した安全確保策
- 2．具体的な方向性の例（科学的合理性の具現化）
 - (1) 効果的な役割分担の組み合わせ
 - 事業者：自主保安活動の充実
一義的な安全確保責任
 - 国：性能規制、重点的規制（リスク情報の活用など）、グローバルスタンダード
安全上重要な部分を重点的に規制、規制資源の有効活用
 - 学協会：規格・基準類など標準の作成、制定
公平性・公正性・公開性、迅速性、専門性・発展性
 - 注：米国の規制の考え方は参考になる
 - (2) 複雑な役割分担、法令は、効果的な安全確保の妨げとなることも
二重規制、縦割り規制などの問題、効果的な省庁間の連携
 - (3) 事業者、国、学協会のたゆまざる努力
常に、結果をモニタリングし、フィードバックをかけることが重要。
無理や無駄の排除。安全規制技術能力のたゆまざる向上努力。
 - (4) 安全確保策の理解活動
立地地域の理解は、効果的な安全確保を行う上で、極めて重要。例えば、トラブル発生に対する客観的な理解。

(以上)

原子力安全規制について

電気事業連合会 会長
(関西電力株式会社 社長)
藤 洋作

- ・ 原子力事業は、何よりも安全が大前提であることは言うまでもありません。
- ・ その安全の確保の責任は、一義的に私ども事業者にあるとの認識のもと、一昨年の東電問題や今年の美浜発電所3号機事故の反省も踏まえ、トップマネジメントのもと、新たに導入された国際規格ISO9001を基礎とした品質マネジメントシステムを確立し、再発防止と信頼回復に取り組み、安全確保のため、あらゆる努力を続けていきたいと考えております。
- ・ また、「安全確保」が、立地地域や国民の皆様の「信頼」をはぐくみ、それを通じて、確実に「安心」につながるが大変重要です。このため、事業者としては、徹底した情報公開を行い説明責任を果たすなど、最大限努力をしままいります。一方、規制当局には、本日の資料にもあるとおり、「科学的・合理的判断」のもと、「公正・中立」な立場から安全規制をしていただいていることについて、国民への説明を「地域に密着した形」でお願いしたいと考えております。

以 上

２００４年１１月２４日
吉 岡 齊

１．原子力発電政策に関する「政策総合評価」の進め方

１－１．原子力発電政策は、原子力研究開発利用政策全体の中で最重要テーマである。したがってこれについて、主要な政策オプションを立て、「政策総合評価」を実施し、最もましな政策オプションを選択する、という方法を適用すべきである。

１－２．検討対象とする政策オプションとしては、以下の３つが適当である（第５回会議の意見書で示したものに準拠）。

〔Ａ〕現行政策の堅持

政府計画の中に、原子力発電を基幹電源として最大限に活用するという目標を明記し、民間事業者の積極的な取り組みを期待する。原子力発電に対する政府の極端に手厚い優遇の仕組み－立地支援（電源三法、原子力発電施設等立地地域振興特別措置法）、商業段階事業に対する研究開発支援、損害賠償支援（原子力損害賠償法）、安全・保安規制支援汚染者負担原則免責支援（特定放射性廃棄物最終処分法）、等－を堅持する。電力自由化対策として追加優遇措置（バックエンドコスト引当金、等）を導入する。

〔Ｂ〕中立政策への転換

原子力発電の推進の可否について、民間の自己決定権を尊重するという方針を、政府計画の中に明記する。原子力発電に対する政府の極端に手厚い優遇の仕組みを全て廃止し、それに代わるものとして、公共利益増進にとって必要十分な優遇／罰則措置を、エネルギー源の種類ではなくエネルギー源の特性ごとに、すべての種類のエネルギー源に対して無差別に、講ずるようにする。（その基本的考え方については、吉岡齊「原子力発電に対する政策」、八田達夫・田中誠編著『電力自由化の経済学』、東洋経済新報社、２００４年、第１１章、を参照のこと）。

〔Ｃ〕脱原発政策への転換

ドイツの２００２年の原子力法改正に準拠した政策を推進する。すなわち原子力発電について法律で段階的撤退を民間事業者に義務づける。政府はその見返りに、損失補償（もし必要ならば）と、撤退を円滑に進めるための条件整備を行う。

1 - 3 . 他のオプションもありえる。その中には、現行政策よりもさらに強力な拡大促進措置を導入することにより原子力発電の拡大をはかるオプションや、原子力発電を直ちに（あるいは可及的速やかに）廃止するオプションが含まれます。

しかしこれらのオプションを支持する者は、今日ではきわめて少数と思われる。かりに原子力発電の拡大を是とする立場を「右翼」、縮小を是とする立場を「左翼」と、比喩的に呼ぶことにすると、今日では「極右」も「極左」も支持を失っている。

上記のオプションAは「右派」、オプションBは「中道」、オプションCは「左派」に当たる。

1 - 4 . 政策オプションA B Cに対応する事業シナリオとしては、次のものが最も実現確率が高いと思われる。

[A] 原子力発電規模の現状維持。当面の新增設は、きわめて少数（おそらく現在建設中の4基のみ）にとどまり、その一方で廃炉が粛々と進められる。国内石炭産業の破綻処理の教訓を生かしつつ、廃炉後の地域経済崩壊を食い止めるための法的・政策措置が講じられる。長期的趨勢としては、「状況変化」に応じて、大幅増から大幅減までいずれのケースも起こりうる。大幅増となるのは、原子力発電にきわめて有利な「状況変化」（化石燃料価格の急速かつ持続的な高騰、地球温暖化の悪影響の深刻化にともなう超高税率の炭素税の導入、など）が起こるケースに限られる。

[B] 原子力発電の自然衰退。当面は、既存の商業発電用原子炉は維持されるが、新增設はストップする。廃炉が粛々と進められることにより、原子力発電規模はゆるやかに縮小していく。国内石炭産業の破綻処理の教訓を生かしつつ、廃炉後の地域経済崩壊を食い止めるための法的・政策措置が講じられる。長期的趨勢は、「状況変化」により可変的であるが、原子炉の老朽化の進展にともない自然衰退が進み、そのペースは基数の減少とともに加速する可能性が高い。英国のケースが参考になる。

[C] 原子力発電の計画的衰退。当面は、法律で定められたとおりに規模縮小が進む。ただし長期的趨勢としては、原子力発電にきわめて有利な「状況変化」が起きれば、法律改正による縮小ペース遅延や、さらには原子力発電の復活もあり得る。ドイツのケースが参考になる。

1 - 5 . 以上3つの政策オプションについて、「核燃料問題」と同様の評価枠組みに基づいて総合評価を行い、その結果に基づいて特定の政策オプションを選ぶことが、われわれ新計画策定会議の使命である。

なおオプションA（日本における）は、今日では世界的にもまれな強い政策であり（とくに立地支援政策の濃密さは際立っており）、将来にわたり維持していくのは無理だと思われる。

またオプションCの検討は、脱原発運動が長年にわたり要請してきたことである。それは少なからぬ国がすでに採用している政策であり、日本に関しても当然検討対象とすべきである。

2．原子力行政組織改革

2 - 1．原子力行政組織改革を、原子力委員会が議題として設定することは、時宜を得ている。たしかに原子力委員会に、原子力行政組織改革に関する決定を行う権限はないが、提案を行うことはできる。過去半世紀の歴史的経緯により、日本のエネルギー・環境行政組織は、複雑怪奇な様相を呈するに至っている。とくに問題なのは、エネルギー行政及び環境行政の双方において、原子力が別枠扱いされていることである。それを解消し、エネルギー行政及び環境行政の双方で、シンプルな行政組織を構築するのが適当である。

2 - 2．具体的には、エネルギー行政に関しては、原子力委員会を廃止し、総合エネルギー政策を担当する組織に吸収する。また環境行政に関しては、原子力安全・保安院の機能を全て、環境省に移管する。原子力安全規制は、環境基本法を頂点とする法体系のもとに統合する。原子力安全委員会については、ダブルチェック体制が必要と判断されれば、当面は存続させる。

なお上記の改革は、安全規制行政の、研究開発利用推進行政からの独立の強化を求める国民世論にも、答えるものである。（政府は必ずしも、研究開発利用推進組織をもつ必要はない。しかし安全規制組織は必ず必要である）。

2 - 3．原子力行政組織改革の具体的な制度設計については、原子力委員会の権限を越えている。それゆえ原子力行政組織改革に関するハイレベルの検討組織を、国会又は内閣に設置する。そこにおいて、複数の政策選択肢に関する政策総合評価を行って、判断を下すのが適当である。

1975年に総理大臣の諮問機関として設置された原子力行政懇談会（有沢広巳座長）は、ひとつのモデルとして参考になる。それは周知のように、1976年7月に「原子力行政体制の改革、強化に関する意見書」を提出し、それにもとづいて原子力委員会から原子力安全委員会が分離独立した。またこれを契機に、原子力基本法第2条に「安全確保を旨として」という記述が追加された。

しかし今回の検討組織は、原子力行政懇談会よりもはるかに包括的なものとする必要がある。つまり「エネルギー・環境行政懇談会」である。

3．原子力安全規制政策

3 - 1．各種エネルギーの間の公正な競争という観点からみて、従来の原子力安全規制政策を、抜本的に見直すべきである。具体的には、安全規制コストを、原子力発電会社が負担する仕組みを、原子力安全規制促進税を電力料金に上乗せするなどの形で、整備すべきである。

3 - 2．もちろんそれと同様の措置を、損害賠償支援に関しても、実施すべきである。損害賠償支援については、原子力発電関連施設の安全性が未確立の時代にあって民間企業のリスク緩和（ひいては産業振興）のために、この仕組みが作られたという歴史的経緯を考

慮する必要がある。今日までに原子力発電の安全性は大きく向上し、他産業と遜色がなくなつたという前提に立てば、国会決議による財政出動の条項（第16条）は廃止することが妥当である。（ただし保険料の大幅増額を義務づける必要がある。もし推進関係者のリスク評価が妥当ならば、大幅増額しても保険金は支払い可能な水準に収まると思われる。もし保険会社が渋るのであれば、それがリスク回避費用に関する現実であり、保険会社が渋るような施設はあるべきではないという結論になる。（なおこれに関連して言えば、掛け算的なリスク概念は、一定金額以上では現実的に破綻するかも知れない）。

3 - 3 . 環境保全効果の観点から見た原子力発電の特性は、エネルギー1単位を生み出す際の有毒化学物質排出量及び温室効果ガス排出量が、火力発電よりも格段に少ないことである。その一方で原子力発電は、事故による放射線・放射能の環境への大量放出のリスクを内包し、また各種の放射性廃棄物を生み出す。

そうした正負の環境特性について、それぞれに見合う支援・罰則措置を講ずるのが、政府の適切な行動である。総じていえば、有毒化学物質及び温室効果ガスに対する課徴金（化石燃料に対して課せられる）を免れることで、原子力発電は火力発電と比べ相対的に有利になるが、放射線・放射能リスク対策コストは、事業者に確実に負担してもらう。これが事実上の課徴金となる。

それは具体的には、損害賠償支援（原子力損害賠償法）、安全規制支援、汚染者負担原則免責支援（特定放射性廃棄物最終処分法）、の全面的な廃止を意味する。そうでなければ、原子力と他の種類のエネルギーとの間の、公正な競争は実現しない。

またバックエンドコスト引当金を、原子力発電以外の電源から徴収することは、公正な競争の実現という観点からも、あってはならないことである。（そもそも高コストの電源から低コストの電源に資金を移転することが異常であることはいうまでもないが）。

3 - 4 . 高木仁三郎は『原子力神話からの解放』（光文社、2000年）193ページで「1グラムの炭素と1ベクレルの放射能は、どちらがより危険度が高いのかをきちんと評価するのは、じつはきわめてむずかしいことです。遺失のものを比較しているのですから本来、不可能と言ってもよいかも知れません・・・」と述べている。高木自身はこの問題について結論を出していない。

筆者はそれに回答を与えた（総合資源エネルギー調査会基本計画部会第3回において）それは、「金銭に換算すれば良い」というものである。化石燃料に炭素税を課すと同時に原子力発電について、上記の考え方に立って、損害賠償支援（原子力損害賠償法）、安全規制支援、汚染者負担原則免責支援（特定放射性廃棄物最終処分法）、の全面的な廃止を実施し、バックエンドコスト引当金も導入しない。あとは民間事業者の自主的な経営判断にまかせればよい。

3 - 5 . 「新しい原子力安全規制について」（暫定版）21ページには、「原子力安全に係る人員体制について」の記載があるが、上記の観点から、予算体制についての記述も含めるべきであろう。

以上。