

## 第7回原子力委員会定例会議議事録

1. 日 時 2014年2月18日(火) 10:30～11:23

2. 場 所 中央合同庁舎4号館1階123会議室

3. 出席者 原子力委員会

近藤委員長、鈴木委員長代理、秋庭委員

21世紀政策研究所 国際環境経済研究所

澤昭裕研究主幹、竹内純子副主査

内閣府

池田企画官、氏原参事官補佐

4. 議 題

(1) 原子力事業環境・体制整備に向けて

(21世紀政策研究所 国際環境経済研究所 澤昭裕氏)

(2) 鈴木原子力委員会委員長代理の海外出張報告について

(3) 鈴木原子力委員会委員長代理の海外出張について

(4) その他

5. 配付資料

( 1 ) いま何を議論すべきなのか ―エネルギー政策の新たな方向性―

( 2 ) 鈴木原子力委員会委員長代理の海外出張報告

( 3 ) 鈴木原子力委員会委員長代理の海外出張について

(4-1) 第46回原子力委員会定例会議議事録

(4-2) 第47回原子力委員会臨時会議議事録

参考資料

(1-1) 原子力事業環境・体制整備に向けて(21世紀政策研究所)

(1-2) 新たな原子力損害賠償制度の構築に向けて(21世紀政策研究所)

## 6. 審議事項

(近藤委員長) おはようございます。それでは、第7回の原子力委員会定例会議を開催いたします。

今日の議題は、1つが、原子力事業環境体制整備に向けてということで、21世紀政策研究所の澤氏にお話を伺うことです。2つが、鈴木原子力委員長代理の海外出張報告について伺うこと。3つが、鈴木原子力委員長代理の海外出張について。そして、4つその他でございます。よろしゅうございますか。

それでは、最初の議題からお願いいたします。

(池田企画官) それでは、原子力事業環境体制整備に向けて、21世紀政策研究所国際環境経済研究所の澤研究主幹より御説明をお願いいたします。

(澤研究主幹) おはようございます。御紹介いただきました21世紀政策研究所の澤です。よろしくをお願いいたします。

今、お配りした参考資料1-1というものと1-2が去年11月に21世紀政策研究所から発表させていただいたレポートでございます。この中身は、薄いほうは政策提言、いろいろな政策措置を提言しているものでして、厚いほうは原賠法をメインにこれまでの経緯と今後の在り方について考えたものでございます。今日は政策提言に沿ってお話をさせていただきたいと思います。

原子力はエネルギーミックス、今後のエネルギー政策にとって選択肢として維持しておくことが必要だということを考えておりますが、それについて今日云々するつもりはありません。原子力が必要だとされて、更にそれを維持していくとすれば、どういう条件が必要になってくるのかということ考えたのが、このレポートでございますので、そういう観点からお話をしたいと思います。

今、原子力を巡って大きく分けて3つの不透明性があるのではないかと思います。その不透明性を払拭していかないと原子力の維持は非常に難しいという認識であります。

1つ目が政治的不透明性、2番目に政策的不透明性、3つ目に規制的不透明性ということでございます。政治的不透明性は皆さん御存じのように、この前に都知事選もありましたが、依然として脱原発、反原発というのが政治的な 이슈になるという状況は変わっていません。また、民主党政権から自民党政権に移ったら原子力推進に戻るといような見方があったわけですがけれども、私自身そういうふうには見ていません。今の再稼働問題はともかく、中長期的な原子力政策についてまだはっきりとした政治的な意思が表明されていないという

状況はまだ変わっていないわけです。そういう意味ではまだ政治的には非常に不透明かなと思います。その上、原子力についての政治的な支持というのが原子力を始めた1950年代、60年代に比べれば、今は非常に風化しているのではないかと、というふうに考えています。原子力を進めるとすれば、予算等国会を通していくということがどうしても必要になってきますので、政治的な支持をどうやってもう一度再構築するかというのが大きな課題かと思えます。

2番目の政策的不透明性でありますけれども、特に、政策的な原子力の位置づけとして電力システム改革、電力自由化との関係の政策的な位置づけをどうしていくのか。もう1つはバックエンド政策そのものをどういうふうに構築していくのかということが非常に大きなポイントになろうかと思えます。

今日、お配りしたスライドの中で、1枚開けていただいたその次の3ページ、問題の構図という図があります。これは電力システム改革との関係を書いてあります。詳しい説明は省きますが、上の世界が電気事業法で供給義務をかけられたその代わりとしてそれに必要な設備を形成するために、ファイナンスを確実にするための措置として総括原価や一般担保が制度的に用意されているという世界です。

その中で、火力発電も原子力もファイナンスをしてきたわけですが、今の自由化の議論というのは、こうした電源をすべて下の世界に持っていく。つまり総括原価による料金規制や一般担保を廃止し、市場に需給を任せる。価格形成を自由化するということが電力システム改革の本質なわけですが、火力発電所についてはそういった流れについては、自然に受け止められています。一方、上の世界で、一番右側に書いてありますように、再生可能エネルギーが究極の総括原価主義ともいわれる固定価格買取制度、これを導入して、国策として市場の外で導入を促進していくと政策決定がされています。つまり、いわゆる「国策」として進めていくことが決まっているわけです。

さて、そういう中で原子力というのは、これまで「国策民営」と言われてきたわけですが、自由化の時代になるときに、この図の下の方の競争的な電源にしていくのか。それとも再生可能エネルギーと同様に温暖化対策、あるいはエネルギーセキュリティ、いろいろな意味での国の政策的な位置づけを強く与えることで、原子力は図の上の世界に残し、その設備形成のためのファイナンスを確実にするような措置をとっていくのか。このあたりの議論が相当遅れているゆえに、政策的な不透明性が発生しているということでございます。

もう1つは、バックエンドの問題ですが、今のエネルギー基本計画改定の原案では核燃料

サイクルの「着実な推進」という言い方に留まっています。後ほど申し上げるように、バックエンドについては、今まで以上に国が全面に関与していくとすることをしなければならないと思います。今のエネルギー基本計画改定の原案を見る限り、核燃料サイクルについての国の関与の決意、姿勢、それらがまだ不十分ではないかなという気がいたします。

3つ目の規制的不透明性の問題です。これは規制委員会の話なので、原子力委員会とは関係ないように思われがちなのですが、原子力委員会は安全の確保の実施以外の規制の在り方については大所高所からこういうふうには規制はあるべきだということについて意見を言える立場、あるいはそういう権限をお持ちであります。にもかかわらず、この2、3年の経緯から実体的には原子力規制委員会だけが、規制の実施のみならずその在り方についても考えているという状況になっています。それをきちんとやっておられれば良いですが、これまでの規制活動の在り方を見ていると、手続の不透明性、あるいは判断基準のぶれ、あるいは規制変更の不透明性というのがまだまだ払拭できていない。これ以上踏み込むことは今はしませんが、今後ともそういう状況が続いていくとすると原子力を事業としてやっていく中で、払拭できない不透明性が、その規制活動のところに残ってしまうという問題があります。したがって、これも究極的にはきちんとしていかないといけないだろうと思います。

以上、原子力を維持するための3つの不透明性の解消ということの説明しましたが、その3つともまとめて解決しなければならない、個別の要素をそれぞれ要素を取り上げて何らかの対策を取っても解決しないという認識であります。

このスライドの7ページ目に原子力課題総合解決フレームというものを図示させていただいています。ポイントは今申し上げてきたことについて、それぞれ政策的にどういう措置をとっていくべきなのかということをお先ほど御紹介したレポートの中に書いたもの、これを絵で取りまとめたものでございます。

ここのポイントは、大きく分けて2つありまして、1つは左上にリプレース（含む新設）という部分があります。このフロントエンドの原子力発電所の事業については、その下に書いてありますように新規投資や建設をしていかなければ技術や人材の基盤が維持できず、またそれが現状の安全性の確保にも支障が生じることにもつながるという問題があります。ただ単に再稼働すればいいということではなくて、中長期的にやはり日本の中で建設していくという技術の現場がなくなってしまうことは、その意味から非常に危険ではないかと思っています。

したがって、今はどこの政治勢力もあるいは役所も言っていないけれども、私の個人的

な考え方からはやはりリプレース、新設、こういうものを将来やっていくのだというシグナルが今必要だと思います。先ほど申し上げたように、人材、あるいは資金の投資ということを考えると、将来の不透明性を払拭できない状況となり、なかなか事業が続けにくくなるということになるのではないかと考えています。

もう1つのポイントは右下のバックエンドであります。先ほど申し上げたように、国がある程度前に出ていかなければいけないわけですが、残念ながら原子力委員会が今役割機能を縮小されよう、あるいは合理化されようとしている中で、バックエンドの施策を統一的に見ていく部署、政府部内での行政組織というものが一体どこになるのか。これは非常に重要な問題で、最終処分場だけの問題ではなくて、廃炉から中間貯蔵、再処理、そして最終処分、こういう事業がそれぞれスピードとかサイズをうまく調整しながら、更に片目ではプルトニウムバランスを考えていかなければいけないということで、コーディネーションが非常に難しい作業だと思います。

原子力委員会の今後においてもそういう役割は継続されるだろうとは思いますが、それにしてもこれまでの長計とか大綱とか、そういった大所高所からの全体の俯瞰図というものをどこにも持たないで果たして大丈夫かということが非常に懸念されます。

特に、アメリカとの関係では日米原子力協定の改定がありますし、青森県のような地元においてはバックエンドがどうなるのか、なおざりにされるのではないかというような懸念が高まっていくことも事実でありますので、そういうところについて腰を入れて対応していくということを明示しなければならないと考えています。

さて、また元に戻りますが、リプレースについては、いわゆる商業的なビジネスとして原子力をやり続けるという、そういうことにつながるものですから、官民でのリスクの分担はバックエンドに比べれば、より民側がリスクを負担しなければならないと考えております。

民間の金融資本市場という項目がこの図の一番右側のほうにあります。自由化が並行的に進んでいくということになれば、設置投資に投下する資金の回収を担保した総括原価主義による料金規制や一般担保という措置が廃止されることになりましょう。そうすると、特に何千億もの初期投資を必要とする原子力においては、そのファイナンスが可能かどうかという点が極めて重要なポイントになってくる。世界中のどこを見渡しても、原子力だけでプロジェクトファイナンスが可能となった例というのはありません。そのリスク分担のために、アメリカにおいては政府の債務保証という支援策が講じられたわけですし、つい最近のイギリスの新規の原子力建設に当たっては、ストライク・プライスという一種の固定買取制度に近い

ような総括原価的引取価格保証を政府と事業者が交渉して決めるというような方式も導入されています。このような政府介入によって、原子力事業リスクがヘッジされているわけです。日本でも、今後自由化のもとでリプレースをやっていくとすれば、総括原価に当たるような何らかの金融補完措置というのがどうしても必要になってくるというのがここでのポイントでございます。

さらに図の左上のほうに書いてありますが、官民のリスク分担の文脈で検討されるべき原賠法の問題であります。この前、遠藤典子氏からお話があったと思いますので原賠法の成り立ちは再度触れませんが、無限責任、無過失責任ということになっている。しかしこの法律による損害賠償の仕組みでは不完全だということが明らかになりました。今後安全を向上させながら、損害賠償の十全性も確保していくためにはどのような改正するかを検討することが課題となります。

日本やその他いくつかの国の原賠法では事業者の「無限責任」とされていますが、実際には最終的には国が乗り出ていくことが前提とされた無限責任になっています。

したがって、法的な建付けが有限責任でも無限責任でも、実際に大きな事故が生じれば実態上それほど政策的には変わりはない。したがって、日本も（有限責任制の）アメリカで行われているような事業者の相互扶助制度を取り入れることによって、民間の事業者同士が規制委員会とは別に自分たちの安全対策をお互いにピアレビューし合うような、そういうインセンティブを組み込んでいくような仕組みを考えて安全性の向上を担保しつつ、かつそれを有限責任にしていくことで、事業のリスクをヘッジしていくという、その両立を考えていく時期が来ているのではないかというふうに思っています。これは後ほど、最後のスライドで御説明したいと思います。

図の右上に規制委員会の規制活動についての合理化を書いております。これは、福島事故の後、ある種のヒステリアの中で、炉規制法が改正され、あまり十分な議論なく議員立法で改正炉規制法や規制委員会の設置法ができてきた。そういう中で、法律として例えば条項、条文なんかを見ると、一切手続が政省令に委ねられていないような部分もあるのです。バックフィット条項では「基準に適合しないと認められるときに止めることができる」という趣旨が書いてあるわけですが、どういう手続に基づいてやるのかは、普通の法律ならば政令、省令に委ねると書いてあるはずですが、この改正炉規制法の条文には全くそういう部分はありません。したがって、手続は一挙に内規に落ちる形になっています。それが例えば田中委員長私案という形で出てきて、それが決定されたのかどうかもはっきりしないままに、そ

の手続に基づいて事業者が申請をしていかなければいけないことになっている。それ自体は1つの例でありますけれども、今規制委員会が悪いと言っているつもりはないんですけれども、予測可能性と透明性という観点から炉規制法の手続的体系というものをもう一度見直すべきではないかということです。

もう1つは、今申し上げたスライドの中で左下のほうに「中長期的経営オプション」として示したように、原子力をただ単に今までの従来の電力会社がそれぞれ抱えているという体制だけではなく、いろいろな事業者間で原子力をどう再編するかということを送電分離の中で考えていかなければならなくなるかもしれない。そういう場合には、今の炉規制法が例えば事業規制と安全規制、核物質規制がごちゃ混ぜになって体系になっているのかどうか。

例えば、再編したときのライセンスというのは一体どうなるのか。そういうことを炉規制法の大きな問題点、論点として取り上げる必要もある。原子力の資産を既に投資したものを安全に動かすというのが規制委員会の使命であって、止めることが規制委員会の主目的ではありません。原子力発電所を安全に動かすという観点から先ほど触れたような論点をどう解決していくのかという観点から、炉規制法の抜本的な改正に向けての大きな議論の場が必要ではないかというふうに考えています。規制活動の在り方を、合理性と安全性向上の観点から再度検討し直すべきだということです。

こうしたこと全てを組み合わせ、原子力の課題解決を考えていかなければいけないわけですが、やはり今年の中末までにある程度政策措置が全部出揃うことが必要です。電力システム改革はスケジュールどおり進んでいるものですから、原子力問題を同時並行的に考えて調整をつけていくという観点からすれば、第三段階の電気事業法が改正される来年の通常国会、この段階で原子力についての政策的な必要措置もある程度議論がまとまっていなければならないのではないかというスケジュール感覚であります。

さて、原賠法の話ですけれども、一番最後のページを御覧いただきたいと思います。今の原賠法が一番大きな問題として我々の研究会の中で出てきたのは、やはり不法行為法の延長線上でこういう大規模な事故が救えるのかという問題でした。不法行為法では私人対私人で損害賠償を行っていくということですから、今で言えば東京電力と十何万人の方々が1対1で対応して、賠償案件を処理していくということになります。それ自体も非常に難しいことですが、仮に十何万人の方と全部和解が成立したとしても、いったん壊れたコミュニティが果たして再建できたことになるのか。あるいは除染というものが必要不可欠なだけやれた

のかどうかというようなことになると、その賠償の枠を超えた政策措置がどうしても必要になってくる。

特に、再建に当たっては、都市を再生していく、地域を再生していくという措置がいろいろな産業政策上の措置も必要になってくるわけですが、今までの原賠法の体系では、あまり考えられてこなかった。安全神話が原因かどうかわかりませんが、原賠法ができた当初はこんなに大規模な事故になることは想定されてなかったと思います。なので、今後、先ほど申し上げた原子力事業者間での相互扶助制度、有限責任制導入に加えて、スライドの図の一番上に原子力災害補償・地域再建法とありますが、その内容としては原子力事業者で賄いきれない分は国が出てくるということに加えて、出て来方として単に補償基金で足りない分をお金で埋めるということだけではなくて、除染も含めて地域を再建するための措置を講じることを前提としておくということが非常に重要ではないかという意識から提案させていただいているものです。

すなわち、私法の世界から公法の世界も組み合わせた形で原子力損害賠償を考えていくべきではないかという提言をさせていただいている次第です。以上、大体いただいた20分で、論点として足りなかった面があるかと思えますけれども、私の御説明は終わりたいと思います。どうもありがとうございました。

(近藤委員長) どうもありがとうございました。

原子力委員会は、原子力発電の在り方については、昔話になりますけれども、原子力政策大綱を決めた後に、経済産業省が例の原子力立国計画と題する施策メニューを提示して以来、これに言及しつつ施策を推進してきたと理解しています。福島以後においても経産省はエネルギー調査会における審議を再開して政府のとりまとめるエネ環戦略の基盤を整えてきたわけです。私どもとしても政策大綱の基本的なところはこうするべしというべきかを見直しを開始したわけですが、政策の基本は政治優先で決まる仕組みになっていて、私どもが基本方針を検討する以前に、国家戦略室から政策検討の素材の提供を求められましたし、本来原子力政策は党派性のない取組として決めるための仕組みとして原子力委員会が設けられているのですけれども、検討課題が政治課題化していたので、そのことに対する反感も政治世界にはあってなかなかうまく機能しませんでした。そして、課題が政治的に敏感なことに気づかない鈍感さの故に私どもに会議資料に係る情報管理に不手際があったことで審議を中断したこともあって、エネ環戦略に原子力委員会の見直しという課題が入ってしまいました。しかも私どもの任期がその年の終わりまででしたから、取組を再開しても終えることができない



と考えられましたので、再開しないことにしてしまいました。今振り返りますと、その後、私どもがこんな状況で今日まで職に留まることが予見できたなら、そうした検討の場を設けることも可能だったのではと思うんですけれども、その取組を起こすには至らず、原子力発電政策に関して政治の世界の決め事にかくあるべしという入力を行なう取組をなし得なかったことについては申し訳ないと思っていますところでは。

私どもとして、電力システム改革があるべしとなった以上は、これにおいて原子力発電事業をどう位置づけるべきか。御指摘のように再生可能エネルギーについて、FITという制度を導入した以上、自由化と言いつつ、電源ごとに施策的な位置づけ、あるいは取組を決めることあるべしですから、原子力についてはどうするのかという議論あるべしと、私どもはこれを原子力のガバナンス問題とよんでいきましたが、各方面に対して、機会ある毎にこれを議論すべきだと申し上げてきたんですが、やはり福島のオンサイト、オフサイトの安定化が何より優先されるべしということで、優先順位が下げられた。自由化の優先順位もさげるならいいのですが、そのことも含めて検討状況があいまいのまま、今日に至っていると思っています。

この状況にあるもう1つの理由は、再稼働、これは実際には野田政権のときから政府の方針であり続けている短期的には最重要政策課題なんですけれども、これのスケジュール感が全然成立しないままに今日に至っている、別の意味で極めて政治的な課題です。短期課題がそういう状況ですから、それを踏まえるべき課題の検討には着手できなかったということだと思います。この問題については、私どもは早い段階から電気事業者に対して福島の教訓を踏まえて原子力発電のリスクが十分小さくなるようにするべしとする一方、規制行政組織に再編に関して見解を發したところですが、その後は、静観しているところでは。

ということで、今日に至っていることについては、職責を果たしていないなと反省しているんですけれども、この間、澤さんが精力的にこの問題に関する刺激的な論考を公表されて来られました。このことについて私ども深く敬意を表する次第です。

今日いただきましたお話は、政府における今後の検討に、あるいは新しい原子力委員会が少なくともメンバーだけは近いうちに新しくなることが明らかになりましたので、そこにおける課題の検討に極めて重要な御意見として使わせていただくべきと思っています。

以上、前置きを申し上げまして、各委員から御質疑をいただけると思います。

鈴木委員長代理からどうぞ。

(鈴木委員長代理) ありがとうございます。報告書も読ませていただいたし、あっちこっち

で論考を書かれているものを読ませていただきました。非常によく整理されていて、私としてもストンと腑に落ちる提案がたくさんあって、特にバックエンドのところを整理していただいたのと原賠法もきちんと整理していただいて、わかりやすい報告書だと思います。

あくまでも原子力を維持するという状況のもとでということ、私からちょっとその辺のところでも3つぐらいあるんですが、まず自由化のモデルの中で、さっきアメリカとイギリスの原子力の政策的バックアップの制度の話がされましたが、アメリカの債務保証は実は新設の6ギガワットという条件つきで、今後ももちろん伸びるかもしれませんが、ある意味で30年間投資がなくて、これから新しい原子炉を発注する場合にリスクが高いだろうということで、あくまでも臨時的な措置でいずれは自律的にやってくださいというのがアメリカの考え方。

イギリスは、実はストライク・プライスの前は、これもはっきりとホワイトペーパーに書かれているんですけども、政府としては投資決定に責任は持たない。だけれども投資決定をする場合にリスクが高過ぎるとよくないので、温暖化対策、そういう意味から最初はカーボン・タックス、カーボン・エミッションズ・トレーディングといったスキームで、カーボンプライスで何とかなるんじゃないかという、リスクを下げるという方向で市場の環境を整理するというのでイギリスはやった。

あとおっしゃらなかったんですけど、例えば韓国は、ちょっと今日のお話に近いと思うんですけど、国有の電力会社を分けて自由化したんですけども、原子力だけは相変わらず国の政策のもとにおいた。

それから、フィンランドは全く自由化で、今でも、あそこはフィンランドはもともと国の資本が入っていたんですけども、自由化になって、今度は自ら長期契約の顧客を探してきて、発注に結びつけた。いろいろなパターンがあると思います。ポイントとして、国として位置づけても、制度としてリプレースできるようにして、あとは民間に任せるといって、民間の自律的な発展に任せるといってやり方なのか。韓国みたいに国がきちんと国策として位置づけて、リプレースもちゃんと国が責任をもってやる。

例えば、この提言でいくと特殊会社という言葉が出てきますけれども、ここでは国がちゃんとある程度出資することを考えるということを書かれています。そこがちょっと混ざっているような気がするんですが、澤さんとしては理想の形はどういうふうなことを考えていらっしゃるのでしょうか。

(澤研究主幹) 非常にインフォーマティブで私も勉強になりました。このレポートを書いた後、

いろいろな人と議論をしつつ、頭の中でだんだん発展してきたのは、この中で提案している原子力事業関係整備法案では、リプレースが仮に認められたとしたときに、それぞれ個別の新設炉について政策的意義を考を割り当てつつ建設していくという仕組みにしてはどうかということなのです。

ですから、昔は要対策電源とか、重要電源とかそういう言い方がありましたけれども、例えばどここのサイトの何号炉は、温暖化対策のためにやるんだと。したがって、国として意義をこれだけ分を認めるので、これぐらい支援します。一方、ある新設炉について事業者が競争電源としてやりたいのだということになれば、政策融資ぐらいはあるかもしれませんが、基本的には民間がリスクの大半を負うことにする。そういう1基ずつの政策的意義に応じて支援措置もグラデーションがあるというイメージではないかと思います。

ここに特殊会社と書いたのは、ある意味、単純化するために書いたわけです。これから新しく建設できるとしても、多分数基分しかないと思います。昔みたいに何十基というふうになるわけじゃない。したがって、政策的意義については、原子力ならばこうとか、原子力でなければこうかというような一律のざっくりした分け方じゃなくて、1基ずつ個別に考えてやっていかないといけないし、行けるのではないかと思います。

個別のことを言うのもなんですが、その例として一つ挙げれば、フルMOXの炉と軽水炉では政策的には違う。この2つの炉ではコストの差が出てくるわけですが、このコスト差をどうやって埋めるのかというときに、国が出るべきなのか、民で処理してくれいいのかという点については、それぞれの炉の政策的な意義も勘案して極めて丁寧な議論をしていくようなことが必要なのではないかということです。法律的な構成としては、3つぐらいのカテゴリーの政策的意義や公益性を用意して、事業者がどのカテゴリーに申請するかを決め、その政策的な意義の重要性に応じて支援措置も密度をつけたものを決めていく。そういうことを国民の目に見えるような形にするためには、法的な措置でやったほうが透明度が増してよりいいだろうと思います。

(鈴木委員長代理) そこまで書いてありましたかね。そういう趣旨ですね。事業法、整備法の中には電気事業者が1基、1基申請をして、政策的判断でこれは自由化でやりなさい、これは政策だと。

(澤研究主幹) その補足なんですけれども、エネルギーミックスを今後温暖化対策の文脈で決めていかなければならない。そのときに発電量について各電源のパーセンテージを決めることとなりますよね。国としてこの目標を国際的にコミットするために、どうやって国内的に

その実行を担保するかという問題もあるので、それともリンクします。

(鈴木委員長代理) 2番目はバックエンドのところなんですけど、これも非常にわかりやすく、NDAに近いかなと思うんですけども、2つあって、1つは実際に誰がやるのかという問題です。結局、最後はNDAはもともと事業者があって、そこを統括する意味で、国がNDAというのをつくっているわけです。実際は結局事業者に頼むことになると思うんですけども、そのイメージがあるかなというのが1つ。

もう1つは、この政策本部、これも非常に本来はこれは原子力委員会がやらなければいけない仕事だと私も思うんですけど、今の状況を考えると、こういうのがあったほうがいだろうということなんですけど、これも政府とはちょっと違うイメージで書かれています。官民協議体とか実施機構とか書いてあって、NDAのようなものをイメージしているのか、あるいは逆に、ここからはちょっとまた踏み込んだ質問なんですけども、今のエネルギー行政の中でどうも原子力委員会の形が変わってしまっていて、これからは経済産業省の今までの原子力部会、小委員会とか、そこで議論されるようになると思うんですけど、それではどうもちょっと足りない。やはりこの分野は省庁横断的にやらなければいけないという国の中の行政システムとして考えたらいいか、この辺をちょっとお聞きしたいと思います。

(澤研究主幹) 2つの質問は多分関連していると思いますし、私も最初に考えていたのは、まさにNDAタイプのもので、政府が基本方針を決めて、NDAが実行ストラテジーをつくって、オペレーションは民間企業にアウトソースする。それが今でも有効なやり方だと思っているんですけども、いろいろな人と議論する中で、そのNDAみたいなものを日本で仮につくったときに、いわゆる昔でいう特殊法人みたいな非効率でかつ親方日の丸みたいなものにならないかと言われると、なるかもしれないと自分自身感じたこともあって、オプションでいろいろ考えたかどうかということにしました。

しかし、さっき言いましたように、バックエンド政策本部という政策を決めるところは極めて重要なので、どこかになければいけない。アメリカや青森県という実際に今まで政策を受け入れてもらったところとか調整してきた相手先があるわけです。それに対して日本政府が率先してそういうことを考える部署や組織をなくしましたというのは、あまりにおかしい無責任だといいます。総理が例えばオバマ大統領と話をするとき、その話が出てきちんと答えられるようにしておくことが必要です。単に経済産業省が担当していればいいという問題ではなくて、もう少し内閣全体で見られることが必要です。(官房長官は内閣官房を今後小さくしていくようなことをおっしゃっていましたが) 本来こうした問題は内閣官

房で見るべきだろうと思います。

ただ内閣官房はある意味調整機能しかないので、常置の機関というか常置の行政組織として馴染まないところがあります。この組織問題は本当に悩ましくて私も答えがありません。レポートの中で官民協議会というふうにした理由は、廃炉、そして使用済燃料の取扱い、再処理など、こうしたバックエンド事業についてはそのスケジュールと事業サイズをうまくコーディネートしていかないと、どこかでボトルネックができる。そういうことになっても困ります。したがって、こうしたこと全体を俯瞰しながら政策的にコーディネーションし、かつ最終的に責任を取る部署がないと駄目だろうなと思っていたわけです。ですらか、一旦内閣官房で先ほどの大綱に当たるようなものをつくって、それをNDA的組織に実行を委ねる。（親方日の丸にならないという条件のもとですけれども）そういう事業主体としての実施組織を持つことは重要です。最終処分まで考えると何十年何百年と仮にかかるような事業ですので、永続的組織がやはり1つはないと困るでしょう。

NDAの人たちとの議論をしたんですけれども、バックエンドのほうは、基本的に商業的には成り立たない、儲かるというビジネスではないだろうと。今は、電力会社が汚染者負担的な意味でやるべきだと言われているけれども、そういうバックエンドの事業自体に経済的インセンティブが果たしてあるのかと言われると、どうしたってコストセンター的な事業にしかならないはずであって、民間企業に委ねておくと、ともすればいい加減な取扱いをされる可能性もある。そういう意味では、それを事業とする主体を別途つくってやるほうが合理的だと、そのNDAの人は言っていて、私もそれを聞いて、もっともだなと思いました。

NDAのような組織をつくれればそれで「済み」というものではないとは思いますが、さっき委員長がおっしゃったガバナンスというか、インセンティブ設計が重要だと思うので、関係当事者がこれをやるのが得だ、あるいは合理的だと思うような政策体系を構築するということが非常に重要なのかなと思いました。

鈴木代理の御質問に戻るんですけれども、結局今の東電の廃炉の話もそうなんですけれども、結局政府がある程度大きな方針を決めて、より現場に近い機構がその廃炉の実施の監督し、東京電力自身がサイトでの作業をやるという仕組みですよね。私の申し上げているバックエンド機構や事業の体制については、あの延長線上に持っていくようなイメージだと思っています。

(鈴木委員長代理) NDAとの根本的な違いというのは、結局最後NDAは財産として負債を全部引き取っているんです。もともと国有だったからできたんですけれども、日本の場合は

全部民間企業の資産、負債もそうなんですけれども、そこがそれを引き受けるのかどうか。その辺はいかがですか。使用済み燃料についても廃棄物にしても、あくまでもオーナーシップは民間の電気事業者なのか、戦略だけつくるけれども、戦略もつくるし、責任としてオーナーシップも引き受けて、使用済み燃料も最後は国が引き取りますというふうにオーナーシップまで引き取るのか。その辺はいかがですか。

(澤研究主幹) それについて私は確定的な答えを持っているわけではないんですけれども、それらのオプションはすべてテーブルに乗せて議論するべき時が来たと思っています。再処理事業は特にそうですが、高速増殖炉というサイクルまで考えて経済性があるとして、みんな民の金を投資してきているという建付けになっているわけです。その前提がだんだん揺らいでいる中で、再処理の「事業」としての意味は何なのか。国としてのプルトニウム管理という政策面が強くなるのであれば、国によるリスクが費用の分担を増やしていかないといけないということになるわけです。

そういうときに、あまり適切な言葉じゃないかもしれませんが、過去の経緯というものはものすごく多いのが原子力なので、私みたいに新規参入者にとってはそういうのは一回リセットしてくれと思うことがたびたびです。歴史的経緯について拘泥していると話が進まないで、ちょっとフォワードルッキングな考え方で鈴木代理がおっしゃった問題をテーブルに乗せて考えてみましょうといつも言っております。

従来お前がやると言ったじゃないかとか言わなかったとか、そういうような話はもうやめて、今からやるのは誰だという観点からやってもらわないと、国民にとっても困るのです。

(鈴木委員長代理) 最後は、原賠法の話をちょっと聞きたいんですが、この最後の13ページの絵は非常にわかりやすく、私もこれはいいと思うんですけれども、これもさっきの話につながっていくんですが、やはり原子力を国がやるというふうに決めるからこれが出てくるのか。そうでなくてもプライス・アンダーソン法のように、民間企業だけれども国としてサポートすべきところはサポートしますと考えるのか、これは独立として考えてもできるのかなど。その辺はいかがなんでしょうか。

それから、こういうふうな、先週遠藤氏に来ていただいてお話を伺ったときは、これまでの経緯でどうしてもこうなっちゃった。これをリセットしようとする、何かきっかけがいるわけです。その辺はどう考えておられるのか。遠藤氏は例えばCSCに入るということをやったという御提案だったんですけれども、こういうことに移るためのきっかけはなんでしょうか。

(澤研究主幹) まずは、国が原子力を続けるということを決めないと駄目だと思います。

確かにC S Cも一つのきっかけになると思うんですけども、今年の秋にやらざるを得ないので、それまでに(原子力賠償のすべての課題を検討し終えることは)間に合わないだろうなと思います。ですから、やはり宿題となっている原賠法の全体的な見直しを始めるべきだと誰かが言い出さないとだめでしょう。今は同法は文部科学省の所管ではありますがけれども、そろそろ経済産業省に移しつつ両省でその宿題に取り組むことを、C S Cをきっかけに始めたらどうでしょうか。さっき申し上げたように、来年の通常国会に少し照準を合わせて、原賠法のさわりだけでもやっていかないといけないし。資源エネルギー庁の委員会の中で原賠法についての改正の方向性みたいなものは議論しておいたほうがいいと思います。

(竹内副主査) そもそも論になってしまいますが、原子力災害のような広範な環境汚染を引き起こす災害、例えばロケット開発でも同じですけども、広範な環境汚染であり、広範な被害者を生むような災害については、近代民法の原則通りに事業者が被害を受けた人に補償するという制度ではどうしても救済しきれないものがあります。そのために国家補償が出てこなければいけない。立法時その指摘はあったのにそうならなかった、それを変えるきっかけは必要ですが、それがC S C加盟かどうかは冷静に考える必要があります。C S Cに、今まで入らなかった理由というのを考えますと、それにこだわっていてもいけないんですけども、日本が事故を起こす確率と海外で事故を起こす確率の比較でした。東アジアの諸国が事故を起こしたときに、日本の被害を受けた人がそちらの国に行って訴訟を起こさなければならぬという不利益のほうが大きいのではないかという懸念ゆえの判断があったというところは考えなければいけないと思います。C S Cに入るというのは、きっかけとして選択肢の1つではあるかと思いますが本当にそれをきっかけにしているのかというところはもう一回議論の必要があるかと思います。

(鈴木委員長代理) ありがとうございます。

(近藤委員長) 秋庭委員。

(秋庭委員) 本当に大きな問題で、どこからどうとらえていいかというのはなかなか難しいと思いました。私は普段自分が関心をもっていることから是非お話を伺いたいと思っています。

1つは、先ほどのレジメの中では特に御説明はありませんでしたが、このレジメの4ページ目に必要条件があります。そこで政治の意思というところに「原子力は日本の国力・国益・地域振興にとって特別に必要」との共通認識で今まで進んできたと思います。それが今は政治の世界ではだんだん形骸化してきているということを伺いました。しかしながら地域

の方々はこのときの特別に必要ということで引き受けていらっしゃるの、今でもこの国益という言葉をととても大切にしていると思います。

今後、原子力をやっていくためにいろいろ変わっていかねばなりません、引き受けた立地地域の在り方とか、地域の人たちの立つ瀬があると言ったらいいでしょうか、そういうようにするためにはどういう制度設計にしていく必要があるのかということ、是非お伺いしたいと思っています。

続けて幾つか伺ってもよろしいでしょうか。

それから、それに続けて信頼回復のところにも、3つ挙げられていらっしゃいますけれども、2番目の、制御可能性、自浄能力と自制心、そして問われるのは制御可能性、ここの意味がよくわからなかったの、これについて御説明をいただきたいと思っています。

それから、このレジメではなくて、今度こちらの政策提言のほうなんてすけれども、とても気になる言葉がありました。それは13ページの原子力維持の必要条件の1番目のところになりますが、2つ目のパラグラフの最後のところですが、原子力活用の利益を事業者だけが得るのではなく、国が責任をもって国民が享受できるようにするということがその政策的意義の裏付けとなるからである、と結論を書かれてあります。国民が享受できるということはどういうことなのかを考えていたんですが、現実のところ、今、電気料金の値上げ、そして更に国がいろいろなことに前面に出ていくと、やはり国民の税金が使われているわけです。ですから、世論としても原子力反対の声が非常に大きく、また再稼働についても反対している方が多いのは、やはりこのところかなと思います。このポイントについてどうしたらよいかと私も考えあぐねているところですが、この2つのことをお願いいたします。

最後に、原賠法のことについても、またレジメのほうに戻って申し訳ありませんが、コミュニティ再生政策措置ということが入れられていて、これはとても私は重要だと思っています。実際に福島の方々といろいろお付き合いしていく中で、コミュニティが壊れて人々の生活が壊れてしまったということはこんなことなのかと実感しているのですが、これをどうやって法律に入れていくのかということがいまちょっとイメージがわかかなかったので、少し詳しくここを説明していただけるとありがたいです。3点お願いいたします。

(澤研究主幹) 第1点目の地域との関係ですけれども、制度設計と御質問はそういう形だったですけれども、制度設計がなかなか難しい。それよりも政治の正直さというか、誠意の問題だと思います。青臭い議論ですけれども、例えば総理が青森県に行きましたかというようなことです。総理でなくてもいいんですけれども、例えば地域対策は官僚任せ、あるいは電力



任せということでもいいのかという。今まではそれで多分よかったし、平常時はむしろそっちのほうがスムーズにいったいて、国があまりしゃしゃり出るようなことではなかったですけども、多分秋庭委員がおっしゃったように、1950年代、60年代に原子力を始めるときめたときに、各地域でいろいろな分裂や内部紛争みたいなものがあるのを全部乗り越えてきた歴史の中で、国のエネルギー政策、あるいは国の経済成長に対する自分たちの協力だということが最後大義名分になって、みんなの合意をとっているわけです。それに対する感謝の気持ちと、新しい時代において、もしも脱原発、あるいは依存度が低下していくということであれば、直接エネルギー政策の変更についてトップレベルの人がその地域に説明に行かなければ、今までの地域の苦勞が報われないのではないかと思います。ということで、制度設計の問題というよりも政治の問題のような気がします。

ここに書いてある、「特別に必要」という共通認識というのは、原子力は始まりの時点から非常に特別な始まり方をしているのと同時に、制度設計もほかの発電どころか、ほかの産業保安との関係でも原子力はすべて別の法体系にあるわけです。だから従来、原子力にも関係するような一般的な安全規制問題が出てきたときに、カッコして原子力は除くと書くのが普通だったわけです。

そういう意味で、そこまでして維持をしていくんだという国家的意思がもともとあったものを、競争的な電源として他の電源例えば火力と一緒にすよというような位置づけに落とすのであれば、そのプロセスにおいて従来やってきて、そこで積み上がってきたことに対する総括の仕方というのが必要になってくる。それを突然自由化ですから、競争ですよ、はい、終わりということになると、地域の人にとってみれば、何が起きているんだということになりかねない。

多分、秋庭委員の御心配はそういうところにあると思います。僕も実際に青森などに行くとそういうことを感じるがありますので、やはり丁寧なトップレベルからの説明、知事に対してやればよいというのではなくて、自治体の人たち、住民の人たちにどうやって納得していただくかというのが重要だと思います。

2番目に制御可能性というのは、何かと言うと、さっき不祥事とおっしゃっていましたがけれども、原子力という何か巨大な組織が後ろにあるんだということを勝手に思い込む人がすごく多いわけです。そういった実態は別にないんですけども。原子力村という、村長は誰なんだという別にも誰も個別の名前が出てこない。したがって、ある意味バーチャルなものだとは思いますが、まさに取り扱うエネルギーがものすごく巨大であるということと、

日本のエリートのトップレベルの人が携わってきたということ、さらに産業的広がりもものすごく大きい。更に、原子力のオペレーションやっている電力会社も地域で一番トップ企業である。すべてビックな人たちがやっているわけです。そうするとそのコミュニティから疎外されているか、外にいる人にとってはそのコミュニティがえも言われぬ不透明性を感じる、あるいは脅威を感じるということが実際問題としてあるわけです。そういう状況が議論を混乱させているところがあって、巨大な主体が情報は全部開示していますと言っても、小さな存在の方からすれば何か別に隠していることがあるでしょうというふうに思われがちです。ですから、さっき委員長もガバナンスとおっしゃっていましたが、まさに原子力のコミュニティというものが外から見られたときに、どれぐらい巨大であるかということをも自分たちで自己認識しないといけない。

一挙手一投足は、自分たちは大した影響をもたらさないと思ってやっていることも、世間にとっては非常に脅威なことをやっている可能性がある。したがって、さっきのスキャンダルがあれば、自浄能力がものすごく重要です、そうならないための自制心というのがどこかで発揮されていることが見える形になっていないといけないんですけれども、今まではそれが見えてなかったのではないのでしょうかという問題意識でこの資料を作成したわけです。ここでいう「制御可能性」というのは、「自己制御」する力という意味だにご理解ください。

3つ目の国民が享受すべき云々というこの言葉は実は竹内さんが書いた部分なのですが、かわって答えれば、さっきの電気料金として享受してもらえばいいという経済的な面以外のナショナルセキュリティというか、要するにエネルギーセキュリティというものについてこれが実感を持っている人が極めてすくなくなっているというのが私がいろいろなところで話をするときの実感です。

私が役所に入ったのは1981年で、第二次オイルショック、スリーマイル原子力発電所事故の後で、北炭の夕張の事故、敦賀の放射能漏れがあった時代年です。エネルギーがすべて危機状態だった中で、実際に行政をやっていた人たちは本当にエネルギーの不足についての、ある意味パニックというかぎりぎりのところで仕事をしているというのが実感としてありました。それよりも前の第一次オイルショックの73年は私も知りませんが、もっと大変な状況だったと思います。

ところが、ここ最近は、幸か不幸かエネルギー政策がうまくいっていたので、そういう量的なパニックを起こさなかったわけです。したがって、原子力の問題と言えば、高いのか安いのかみたいな話ばかりしています。そうではなくて、量が足りなくなったときの社会のパ

ニックというものは実際に起こり得るんだということを指摘しておきたいと思います。

今回の山梨県の大雪のように、いざ生活のライフラインが途絶えたときの大変さというのは、やはり実感しないと分からないものです。だから、原子力を維持するというのは、経済的な面もあるのですけれども、化石燃料の調達をやりやすくするための政治的交渉力だということを考えれば、量的な面での安定供給も確保できるためのカードになり得るということを国民の利益として享受しているのですよということをどうやって実感をもって説明できるか。これがないと私は原子力にはなかなか国民のサポートは戻ってこないと思います。

(竹内副主査) 補足させていただきますと、諸外国から見ても日本の状況は理解できないと言われます。昨日米国のエネルギー政策の研究者と話をしていた質問されましたが、日本は電力システムが安定しており、高品質で経済性も改善していたからなんだということしかお答えできない。あるいは、エネルギー教育というものが不足し、資源貧国であることを忘れてしまいました、としかお答えできませんでした。書いていて、本当に書くというのは楽だなと思いながら書いていたような台詞で、本当にこれが難しいというは重々承知しておりますが、改めて国民がエネルギーに関する知見を深める必要があると思っております。

最後にいただきました原子力災害法で、地域再建というのを、どういう建てつけで為すのか、という点ですが、原子力災害のような地域コミュニティを破壊する損害は民法の賠償責任であらうには限界がある。これは行政法、国家の関与が必要であると思います。イメージしたのは、ダム建設のときの集落、それごと移転するような土地収用法の発動であるような。それをやるなら本当に早くやらなければいけなかった。3年も仮設に住んでいただいた後をお願いをしても遅い、もう津波の被災地などでも集落移転がうまくいっていない事例を仄聞しますが、やはり被災者の方たちとお話してみると、求めているのはコミュニティの復活です。まずは行政法の登場を仰ぎたい、イメージとしてはダム建設のときの集落移転というところです。

(澤研究主幹) 補足すると、除染の特措法とか、福島復興再生特別措置法とか、ああいうものが後でくっついてきたわけです。法体系としてそういうものを賠償法と「ナカポツ」で一緒にすることが極めて重要で、なぜかというと、法的に別にしておくとそれぞれの問題を縦割りの的に個々の行政主体が考えることになってしまうからです。この法案の提案は、その法律の実施に当たって賠償をどれだけにし、地域コミュニティの再生の、例えば企業立地についての誘致制度、そういうものにどれぐらい資源を割くべきかということを最初に決めないといけないということを表しているわけです。

アメリカもそうなんですけれども、プライス・アンダーソン法は有限責任と言われていすけれども、足りない場合にはもう一度追徴するとか、予算を立てるとか、結局国全体としての無限責任的なことが書いてあるわけです。そういう意味からすると、ある程度時間がたてば、トータルとしてこの事故の処理に何兆円にするかということを決めることが重要です。これまでの日本のように次々と足し上げていくようなやり方だと、青天井になってしまう。だから、さっきのプライス・アンダーソン法で大統領と議会がトータルを決めて、それを誰が負担するかをやっていくという方向でトップダウンアプローチをすることが必要になってくるわけです。

そういう方法を取れば、この提案に書いてあるように、損害賠償と地域再建の話はパッケージで考えていくということがポイントになる。だから、そういう意味では、被害総額の確定というプロセスをその法律の中に手続き上埋め込んでいくべきだというのが私の主張したい点なのです。

(近藤委員長) それでは、私から少し。1つは、政策目標としての原子力発電の規模の展望とそれを是とする論拠が国民と共有されないと政策の議論が展開できないというご指摘に同意するものですが、問題はそれをいつまでにどのように決めるかです。これまで政府にはそうすることが喫緊の課題だという認識がありつづけたと思うのですけれども、今日に至るまで、なかなかそのことについてオーナーシップが発揮されてきませんでした。

このことはエネルギー供給システムの設計作業に関わることですから、原子力委員会には云々できないこととして、私ども片隅に座っていてうじうじしてきたわけです。そもそも、2005年の原子力政策大綱においても、このことはエネルギー政策の一部であるという認識をたえず示し、その決定に対応して、それを実現していくためにエッセンシャルな政策は何かを申し上げることに徹したつもりです。

ですから、ここにきて内閣がそういうことを決めないといけないと考えるようになったこと、内閣がそういうイニシアティブをとろうとしていることはとても重要と思っています。そういうことが大事とつぶやくようにはしているんですけれども、どうしてそうかということが実は大事です。このことについてきちんと大きな声でいうことが大事だと思います。

それから、バックエンドの取組について、NDA的なものを整備するべきという議論はずっと聴いてきているのですが、最後に澤さんがおっしゃったように、福島のアフターサイトの取組については、ようやくというか、三段重ねのガバナンスの仕組みの議論が始められた。これは日本問題というシステムリスクを押さえ込むニーズの認識にせき立てられた面も

あるのですが、国のお金が入ることが重要なポイントです。イギリスのNDAも国のお金を使うことがあの組織の整備に至った非常に重要な背景です。その故に求められる透明なガバナンス、国民に対する説明ができることが組織設計の原理になっていると理解しています。

それを念頭に当面するバックエンドの問題について考えると、鈴木委員、御指摘のように、日本の場合には廃棄物のオーナーは産廃と同様で私企業なんですね、そこに国が安全規制以外のガバナンスをきかせる必然性、可能性があるのか。イエスというためには新しいことを考える必要がありますね。アメリカは使用済燃料を全部国が引き取ってしまうので、すべては国の責任ということで、しかし、それでも苦勞しているんですけども、日本の場合、1995年ぐらいから高レベル廃棄物を扱うシステムの設計を考えたときに、いろいろな可能性を議論はしたんですけども、当時の政府の空気は中曽根民活路線の流れを汲んでいまして、経済産業省はどうあっても官民の境界を越えないことを強く主張され、結局その考え方を前提にしたものになったのです。

澤さんは過去の約束事や経緯はそれはそれとして、新思考で今後の取組を考えるべきとおっしゃられたんですけども、このオーナーシップがそうになっている限りはなかなかNDA型は難しいなと思っています。ただ、電力自由化が、これまであった投資の回収可能性に係る予見性を奪うとすれば、それを前提にしている取組で将来必ず行なわれなければならない取組に要する費用を回収できる仕掛けを同時に用意しないといけないでしょう。そこでは、救済というべきか、新しいこと、イノベーションが必要になることは確かだと思います。そういう問題提起なり取組の設計を仕掛けていくことは委員会の責任としてやらなければならないと思っていますところでは。

それから、規制問題について非常に重要な点を指摘されたと思います。伊方訴訟に係る最高裁の、過去の許可処分は、最新の知見に照らして合理性がない限り無効であるという判示を得て以来、規制行政当局は最新の知見に照らして過去の処分の合理性があるかどうかをたえず検討し続けなければならないことになったのですが、他方で、これにより憲法の定めた財産権の変更をもたらすことに伴って、発生する課題に対する措置を定める等の規制法やその運用手続を整備したかというとはよくわからない。

実際にやったことは、行政が許可基準を最新の知見に照らして変更したときには、許可済みの施設については、新基準が求める設備への変更のみならず、新基準が求める安全水準が担保されていることを実験や計算でチェックして担保されると分かれば、そのままよいと

するバックチェック手続きによることも認めたことです。これは、合理的な方法であると思うし、国際的に通用しているのですが、福島事故後の規制法の改正時に、日本にはバックフィッティング規則がなくて、米国にはある、しかも米国の規則は新基準適合を有無をいわず求めるものだと誤解したままに要求として制定してしまった。実際には、米国の規則は基本的な安全基準が変更された場合はそれは黙って受け入れること、よりリスクを小さくするための改良的な基準の変更の場合には、運転者がリスクベネフィット分析を行なって十分公益が大きいと分かったときに限って変更を受け入れてよいという内容なのです。

なぜこんなことになっちゃったかという、菅総理が止めてと依頼すると株主にも消費者にも相談することなく受け入れたり、ストレステストを再稼働要件にしたこと、これ自体、何かおかしいのですが、稼働しながら改造してもリスクは変わらないのですから。

そこで静かにしていたのは、結局伊方訴訟の最高裁判示を受けて、規制法の運用をどうするかということを中心に考えなかった。一方で設計マージンが大きかったから、ルール変更で要求水準が上がっても実システムの実力でこれをなんとかこなせし、新しいことをやらなければならないなくなってもそれに伴う費用は総括原価方式が採用されているので回収できるんで、リスクベネフィット解析などして、リスクがあり、かつはそれをお金で換算して費用と比較するなどの手続きで事を荒立てることはなくちゃんとやってきた結果、処分が今日からは無効ということで行政サイドが財産権を毀損するとしても、補償も何もしないでよい、許可取得者は文句を言わないと決め込んだのでしょう。規制法の改正の議論も議員立法で規制機関の在り方にのみ関心が集中したために、そのことが話題になる時間もなかったということがあると思います。

問題は、今度、これをどうするかということだと思うんですけども、私はこれはやはり自由化問題に密接に関係している、つまり、もはや予見可能性のない規制のもとでは規制リスクが大きくなり過ぎ、事業ができないということになるだろうと思います。

行政処分の変更が補償を求める理由になるかどうかについては、消極目的、つまり、公共の安全に関わる処分の変更に関しては、補償しなくてもいいと言いつつ、制限が過大になるとき、強大な制限の場合には補償あるべしというのが一般論と聞いてますけれども、ここは法律的にきちんと整理しなければならない。その解釈がさだまらないと事業ガバナンスの在り方も決まらないから、澤さんの規制法の見直し必要というご指摘は、関係省庁が一同に会して作業すべき課題であり、非常に重要なものであると認識しているところです。

それから、最後、損害賠償制度のことですが、アメリカの法律では、たしか、最後の国の

取組に係る部分については、たしか災害救助基金を活用して州政府も救済に参加することになっていると記憶しています。どっちが先であったのか忘れましたが、その部分がお話のようになるのは、そういう法律の存在が頭の中にあっただが故なのかも知れませんね。

関連して、最後に申し上げたいのは、このプライス・アンダーソン法をめぐっては平等性の問題が最高裁で争われました。要するに国が原子力事故を取り上げて補償するのは憲法の定めた平等性に反するという訴訟です。この訴えに対して最高裁はたしか、いやいやそれは有限責任にしたからといって設置者に対する規制要求が変わるわけじゃない。それからそもそも事故時に支払う金額は常識的に考えるととても大きく、民放の不法行為に係る支払い義務と大差はない、つまり、原子力利用という国家利益を念頭におくわけではあるが、このことからして原子力発電を特別扱いをしているとはいえないとしたのですが、同時に、これは議会であったか、実際、特別扱いという意味が補助金を出しているという意味としたら、この制度で出している補助金はいくらになるか計算してみようということで、これを確率論的期待値として計算する作業も行なわれ、結果は、年間1炉当たり数億円という程度で、これをもって補助金を見るべきかどうかと。もちろんその前提として、原子力発電自体の公益性があったと思いますけれども。

で、私が申し上げたいのは、この計算に使われた事故の発生確率は極めて小さかったと記憶しているのですが、それはNRCの規制がちゃんとなされて、そのぐらいの安全性を担保しているということが明示的に示されていた方がよいと考え、それがNRCの安全目標と整合的であることを議論したかとかといろいろ探しているのですが、どうもその形跡が見当たらない、NRCの文書にもそれが見当たらないんですね。で、今度、日本で制度設計をする場合に、総合扶助制度を用いることによって、相互牽制が働いて、安全性が上がるということは大事としても、国としては、国の出番をなるべく小さくするしかけを装備してあるとした方が国民に受け入れやすいものになるのではと思うものですから、そうすべきとお考えかどうか、その責任を規制行政にもたせるということですが。以上、質問というか意見です。(澤研究主幹) ありがとうございます。すべて大きな問題なので、議論できないんですけれども、最初のエネルギー全体のイニシアティブは今後、温暖化対策を決めていかなければいけない時期がきます。それと電事法の改正など今年の年末にかけてエネルギー関連のすべての政治問題が集まってくることになるので、やはり経済産業省がメインとなって何らかの量的な展望を出さざるを得ないだろうと思います。

バックエンドのオーナーシップの問題なんですけれども、なぜオーナーシップだったのか

という前提を考えると、先ほども言いましたけれども、経済性が見込めるというロジックと  
いうか建てつけのもとで、そうだったわけで、見込めないとすればオーナーシップを誰かに  
売るということを考えることが経済合理的な行動なので、今後は、民間企業がオーナーシ  
ップにこだわるのではなく、事業を国に移譲するなり、ストランデッドコスト扱いを検討する  
なりして、いろいろな形で調整をつけていく話ではないかと思います。今後のバックエンド  
政策をどういうふうに進めるかの中で、現状をベースに考えるというよりもあるべき姿を考  
えて、現状から移していくときの経過措置を法的に考えていくほうが生産的ではないかなと  
思っています。

3番目の規制の問題については、まさにおっしゃっていたとおり、予見可能性のポイント  
だと思います。いろいろな御指摘があったところは僕もいろいろなところで書いていますが、  
浜岡の話なども、何も法的な議論もなく、世間の雰囲気を押されてああなってしまうとい  
うのはよくありません。場合によっては株主訴訟も起こり得る話で、きちんと法的な議論とム  
ードによる政治的判断とは分けて考えることが必要です。ドイツの脱原発においてヘッセ州  
最高裁で判決が出て、脱原発をするときに、RWEだったか原告側にちゃんとした手続上の  
説明というか、プロセスを経ずにやったことが違法であるということで、（損害賠償の請求  
はこれからですけれども）州政府のやり方があまりにも強制的過ぎたということで州政府が  
敗訴している。

それは日本でも同じようなことが行われているはずなので、今までの政府と電力が話し合  
って決めていくという世界ではなくて、もう少し地方も交えて透明な形での緊張感のある相  
互関係をつくっていかなければいけないのではないかと思います。

バックフィットとその補償問題はきちんとこれから議論していかないといけない。こうし  
たストランデッドコストの問題というのは、今のバックフィットだけの問題ではなくて、自  
由化との関連でも出てくる話なので、少しきちんと表で議論する、今年の後半に議論するべ  
き論点だと思っています。

更に最後のプライス・アンダーソン法の話、最高裁判決の件については知っていましたが、  
有限責任にするときに、モラルハザードが起こるんじゃないかという文脈でしか調べておら  
ず、今、おっしゃっていたことは知らないこともあったので、また勉強させていただきたい  
と思います。

ただ、モラルハザード論については、簡単に言えば「自分の持ち物に自分が傷つけるはず  
がないだろう論」で却下しているわけで、無理やり勝たせた面もあるような理屈づけかなと



言えないこともない。今後、日本で損害賠償の仕組みを考えていくとすると、安全基準をどれだけ守っていればどれだけ免除されるというリンクは、グローバルスタンダードである無過失責任からすれば疑問だと思います。なので、安全目標、安全基準とのリンクというのはちょっとどういうふうに組み合わせるのがいいか。組み合わせるとしたら、どういうふうにするのがいいのか。これは法的には難しいかなと思います。

おっしゃっていた意味と違うかもしれませんが、そういうような感想を持ちました。ありがとうございました。

(近藤委員長) はい、それでは、ここまでとしたいと思いますが、よろしいですか。はい。それでは、澤さん、竹内さん、ご説明どうもありがとうございました。

次の議題に参ります。事務局、どうぞ。

(池田企画官) それでは、鈴木原子力委員会委員長代理の海外出張報告について、鈴木原子力委員会委員長代理より御説明をお願いします。

(鈴木委員長代理) 資料2号で説明させていただきます。2月11日の1日だったんですけどもワルシャワで開催されたポーランドの国際問題研究所が主催するエネルギー政策についてのワークショップに出てまいりました。これは前回ハンガリーのほうにもやはり行ったんですが、それとよく似ていまして、ポーランドの中で特に福島事故を踏まえて、エネルギー政策の今後について、特に日本と議論をしたいというポーランド側の意図があって、日本側も協力して実現したと。実際に、日本側の関係者も多かったんですが、それに加えて国際機関であるOECD/NEAとかIEAの方も来られて、原子力とそれからそれ以外のエネルギー問題について議論した。

第1セッションで原子力の議論があったんですが、登壇されたOECD/NEAの方はポーランドの国内の国立研究所の原子力の専門家の方々はむしろ原子力の安全性はむしろ証明されたとポジティブにお話ししていただいたんですが、実際にオーディエンスとの意見交換の中ではやはり甘くないんじゃないかという議論が結構あった。実際に質問は福島事故を踏まえての問題について多く質問が出まして、経済性の問題とか、国民の信頼の問題とか、廃棄物の取扱い、再処理についての質問が出ました。非常に日本の動向については心配している、関心が高いということを実感として感じました。

第2セッションは、天然ガス、シェールガスの問題でやはりポーランドも国内石炭の生産が非常に多い国で、石炭依存度が高いということで、これがかえってエネルギーミックスの多様化を妨げてきたという反省があって、原子力やシェールガスを含めたLNG、天然ガス

に移行していきたいという、そういう意向を持っているということなのですが、それぞれについて問題点があるということで、今回のワークショップにつながったということだと思います。

第3セッションは、新エネルギーの開発ということで、ここもNEDOのお話がありまして、ここで面白かったのはIEAの専門家の方が、原子力、CCSも重要だけれども、化石燃料に対する政府援助は非常に大きいので、これを取り除くことが経済学的には重要だという指摘があつて、なかなかこれは現実的には難しいお話だと思うんですけども、経済学的に見ると、そういうお金の使い方についてそういう見方が国際機関で議論されているなどというのは面白いなと思ひましてここに書かせていただきました。

それから、最後に書かれていますように、原子力の課題に非常に関心が高いのはポーランドは石炭を持っているがゆえの悩みという資源国の悩みというのもあつて、これはオーストラリアに行ったときも感じたんですけども、資源国は資源国で悩みがある。我々は我々で悩みがあるということで、非常にある意味での共通の悩みがあるんだということが印象的でした。

最後に、規制庁にちょっと伺ってきたんですが、日本との関係を非常に強く希望されておりまして、今後も我々としても是非、原子力委員会と規制当局はちょっと別ですが、新しい原子力を導入する国との関係は重要だなと考えて、そういう実感を持って帰ってまいりました。以上です。

(近藤委員長) ありがとうございます。何か質問はありますか。

私の理解では、ポーランドのエネルギー問題の解決策としては石炭火力を引き続き増設するのが一番簡単なのですが、地球温暖化対策の観点からは落第続きだし、しかも、あれはグリーンピースの公表したサイレントキラーというレポートでしたかね、同国の石炭火力の増設分だけでも、欧州で早期死亡者が年間数千人増えるという。現在既に年間数万人の早期死亡者の発生に寄与しているのにまだやるのかというのがこのレポートのポイントなのですが。そういうこともあつて環境対策の観点から天然ガスや原子力をなんとしてもと考える為政者がいて不思議ではないし、我々はそれに協力を惜しむべきではないでしょうね。なお、50兆円に達する補助金というのは、国家予算規模から考えると直接的ということではなく、制度的に間接的に国が石炭産業を支えているということでしょうから、これで経済が回っているということでしょう。この産業を中心におそらく数千万人が生計を維持しているはず。エネルギーは国民生活、産業の根幹を支えるものであつて、その結果としてそこで多くの人が

生計を得ていくことになるし、国としてそこを大事にしていくのが普通です。こういう多くの人間が生きる場所を切り出していくと、専門家から見れば、それぞれの視点で問題を指摘できる、しかし、それらを抱えて人は生き、国が運営されているのだ、ということを改めて実感するというのが私の感想ですけれども。

(鈴木委員長代理) 結局、さっきの話、自由化をヨーロッパとしては全部進めていくという中で、どういう形で政府の援助が認められるのかと、さっきの議論とちょっと似ているところがあるんですけども、そういうことをIEAの方はおっしゃっていたということです。だからと言って、すぐやめろということではないんですけども、そういうことも考えて、エネルギーミックスの相対的な競争力と考えたときに、それもちゃんと考えなければいけませんということの問題提起だったかと思います。

(近藤委員長) よくわかります。IEAがプロとしてそういうのはいいんだけど、国の成り立ちの問題ですからね。

(鈴木委員長代理) 結局、EUでもそうですから、そこまでは踏み込めない。

(近藤委員長) ありがとうございます。

それでは、次。

(池田企画官) 鈴木原子力委員会委員長代理の海外出張について、事務局の氏原参事官補佐より御説明をお願いいたします。

(氏原参事官補佐) それでは、資料第3号に基づいて御説明をさせていただきます。

今回の出張先は、米国ハワイ、出張期間は2月25日から3月1日となっております。渡航目的は、米国の核不拡散政策教育センター主催で、2月25日から26日に開催される「東アジアの代替兵器の将来」及び27日に開催される「東アジアの代替エネルギーの将来」、2件のワークショップに出席し、日本の原子力政策に関して基調講演を行うほか、各国からの有識者と意見交換をする予定となっております。日程につきましては、資料のほうを御参照ください。以上です。

(近藤委員長) 初めて聞いた言葉ですね、「代替兵器」なんて。核兵器にかわるという意味ですかね。

それでは、その他議題は。

(池田企画官) 資料第4-1号として、第46回原子力委員会の議事録。資料第4-2号として、第47回原子力委員会の議事録を配付しています。

次回の会議予定について、御案内いたします。次回第8回、原子力委員会につきましては、

3月4日10時30分から、中央合同庁舎4号館1階の123会議室を予定しております。

以上でございます。

(近藤委員長) それでは、今日は終わってよろしゅうございますか。

それではこれで終わります。ありがとうございました。

—了—