

原子力規制委員会の設置（2012年）¹

話し手 中井 徳太郎 氏 ・ 南川 秀樹 氏 ・ 森本 英香 氏

◆ 原子力安全規制組織の見直しの方針決定時（2011年8月）の状況

○南川 私は当時、除染の対応を始めておりまして、その後は事務次官として活動していました。

○森本 2011年7月、8月に、原子力規制組織をどうするかという議論をしている頃、私は自然環境局担当の審議官で、小笠原や沖縄を世界遺産にするという仕事をしていました。

2011年8月に、原子力規制組織を環境省に置くという閣議決定がされた後、具体的に原子力規制組織を作る必要があるということで、内閣審議官として内閣官房に出向し、かつ、新しくできた原子力規制組織等改革準備室の室長として、原子力規制委員会、原子力規制庁の設置に関わる作業をしました。

○中井 私は2011年7月に財務省から環境省に移ってきました。そのときの環境省の状況は、東日本大震災復興の対応が大変拡大していた頃で、南川さんがおっしゃったような除染の特措法（放射性物質汚染対処特措法）、その前には震災がれきを国が代行で処分するという法律（災害廃棄物処理特措法）などで、環境省が大騒動になっているときでした。

その頃に、原子力規制組織をエネ庁（資源エネルギー庁）から分離して独立させるという議論が民主党政権で起こり、細野（豪志）議員が首相補佐官から原発事故担当大臣という特命大臣になっていました。私は総合環境政策局の総務課長という立場でしたが、南川さんから、「環境省に原子力規制を持ってくる話の省内取りまとめをやってくれ。」と言われたことを覚えています。

そのときは、原子力の規制組織を内閣府に置くのか環境省に置くのかといった議論がされていて、環境省に設置されない可能性もありました。8月の閣議決定でいよいよ本当に環境省に設置されるという段になって準備室ができ、小笠原から戻られた直後の森本さんが怒とうの世界へ入られたわけです。

¹ このインタビューは、2021年4月26日に行った。文中に記載されている組織の名称や人物の肩書は、特に断り書きのない限り、語られている出来事当時のものである。発言内容は各発言者の責任で御確認いただいたものであり、必ずしも環境省の見解ではない。

◆ 原子力規制組織を環境省に

○南川 原子力規制組織の話が出てきたとき、私自身は引き続き放射性物質汚染対処特措法作りで国会の中を走り回っていました。そういう中でしたが、原子力規制組織の議論も間もなく出るということを知っていましたので、いろいろな方から話を聞いて勉強していました。もともと、以前の省庁再編（2001年）のときにも、放射性物質が全く環境行政から切り離されているのはおかしいという思いは私にはありました。そういう流れの中で環境省が除染に取り組んだということでもあったのです。



南川 秀樹 氏

様々な事前勉強をしましたが、1つ目には、2007年7月にIAEA（国際原子力機関）がIRRS²で日本の原子力規制行政の点検をした時の話です。その際、原発を推進するエネ庁の組織の一部として規制を担当する原子力安全・保安院があるということについて、大議論があったと聞いていました。2つ目は、外国の例を調べると、ドイツや中国でも、環境省の関係の機関として原子力規制組織が置かれていること。3つ目は、（日本には）原子力安全委員会が内閣にあってダブルチェックをしていたわけですが、これがワークしなかったと言われていたこと。そういうこともあって、私自身は、「環境省でいいですよ、喜んでやりますよ。」という話をしていました。省内ではほとんど議論はしていません。

閣議決定後、2012年1月の国会に政府原案を提出するまでの間に、原子力規制組織等改革準備室長になられた森本さんも加わって様々な議論をしました。原子力規制庁の設置、内閣府の原子力安全委員会の機能と原子力安全・保安院との統合、さらに文科省の放射線モニタリングなどの機能の統合といったことが議論の対象でした。また、しっかりと第8条の審議会等³を作るといった議論をした記憶があります。放射線審議会については引き続き文部科学省に置きたいという意見もありましたが、最終的には新しい組織に全部移すということで合意しました。

技術的・経験的な懸念があったとした新聞記事もありましたが、基本的に従来の規制組織の皆さんは移ってもらうと考えていましたので、あまり心配していませんでした。

○森本 原子力規制組織をどうするかという議論の前に、3.11があった後、自民党の中で、環境基本法の中で大気汚染等の防止措置の対象から放射性物質汚染が除かれているのがおかしいという議論があって、放射線被害も含めて、いわゆる環境政策としてやるべきという提言が出

² Integrated Regulatory Review Service（総合規制評価サービス）

³ 国家行政組織法第8条に定められた組織。

されたということを知っています。それに対応して、もともと環境を守るのがミッションである環境省というのが一定の役割を果たしていくという大きな流れがあったと思います。

閣議決定がされて、環境省に原子力規制組織を設置するということが決まり、当時は民主党政権下ですが、案を作っていく作業をしました。実は、その作業後、民主党の政府案に対して自民党が作った案、その両者がぶつかり合ったのですが、特に、原子力規制組織の独立性の確保については、かなりいろいろ議論をした覚えがございます。

- 中井 環境省の外局として設置する案と内閣府に設置する案の2案があって、内閣府にある方が独立性が高いという議論もありました。ところが、内閣府は総理直結で非常にいいように思うけど、相応のスタッフが一個の大臣の系統の下にあるという体制ではありません。環境省はたとえば、『除染も引き受けたけど規制の方も引き受ける』という方針でしたので、環境省が一肌も二肌も脱いで、「お国の危機なのでここで一踏ん張りして、みんなで頑張ろうじゃないか。」という雰囲気でした。部下職員の一部には不安みたいなこともあったのかもしれませんが、環境省全体としては明確にウェルカムという頭だったと思います。

ただ、当時は、原子力規制組織を大臣の指揮命令の下で独立性を保ってやっていくという発想だったので、環境省の下に置くとしても、原子力規制委員会のような独立の3条委員会⁴を作るという発想はまだありませんでした。そうした中で、閣議決定で原子力規制組織が環境省に来ると決まってからは、森本さん中心に実際の法案を作っていくこととなります。

◆ 政府原案の作成

- 南川 原子力規制組織に係る内閣の法案作成作業については、やはり一番の懸念として、旧来の原子力規制組織、保安院だけではなく文科省、旧科技庁も含まれるわけですが、その権限を十分に移管しないと、新しい原子力規制組織が機能しないということがありました。

そういう中で、官邸も含めて、随分いろいろな方に考えていただけたと思います。

- 森本 法案の原案を作っていくには、霞が関の中で調整をしていくという段階と、それから党プロセスの段階と2つの段階がありまして、前半については、官邸からも非常にバックアップを頂いて仕事をしましたと思います。

今回のテーマは組織の議論なので、あまり規制そのものの話はしていませんけれども、実は準備室の仕事というのは、組織を作ると同時に、新たな規制も作るということになっていまして、シビアアクシデント対策も踏まえて規制を強化する仕事がありました。その規制作りという仕事と組織作りと両方やっていったわけですが、基本的に、外国の例が、組織についても規制の内容についても参考になるということで、できるだけ国際的に一番レベルの高い水準に持っていくということで進めていきました。

このように、原案を作るプロセスは、官邸、あるいは各省のサポートでずっと動いていまし

⁴ 前出の8条審議会と同様に、国家行政組織法第3条に定められた組織。

たが、一方、党プロセスではまた違った議論も行われました。

政府原案を国会に提出し、これでやれやれ一息と思ったらまだ幕は下りず、先ほど申し上げたように、今度は自民党から別の対案が出てきて、その対案をめぐるって与野党折衝をするという次の幕がありました。

- 中井 閣議決定を受けて内閣官房に準備室が立ち上がり、森本さんが御尽力されて、まず政府案を作っていくという形になりましたが、そうした中で環境省がサポートしなくてはいけないと思ったのが、予算です。規制の中身とか法案については準備室でやっていました。一方で、これはある種の行革なのです。業務の移管はありますけれども、大きな一つの「庁」をぼんと作るということなので、これを予算プロセス、機構プロセスに乗せなくてはいけない。8月末の2012年度



中井 徳太郎 氏

予算概算要求では、環境省からの事項要求という形にしたと思います。それで、準備室にも環境省から事務官が行っていろいろ予算の詰めをやるのですが、それに呼応する形で（環境本省の）会計課も手伝いながら進めました。私がいました総合政策局総務課にいた超優秀な予算係長にもがっかりやってもらいました。いろいろ移管するもの、更に追加で要るもの、そういうものがどんどん出てくるのを財務省の主計局と調整するという、一番ポイントになるところを総合政策局でサポートしていました。

機構案、予算のサポートを秋が深まるぐらいまで本省サイドで裏方としてやっていったところで、政府案の検討が進み、更に民主党の党プロセスを通じて党の了解を得てから閣議決定に持っていかなくてはいけない。その党プロセスぐらいから、そっちの方も手伝いました。あちこちに走り回り、年末に政府案にまとめました。

- 森本 この点はお話しておきますが、2011年8月に設置された準備室、私はその室長をしていましたが、構成メンバーとしては、警察庁、文科省、経産省、環境省から多くの方が来られていました。それで、準備室の中でも議論をしながら政府案を作っていました。準備室の外での調整は結構大変でしたが、準備室の中では基本的には一枚岩で動いていました。だから、準備室に来ていただいた文科省や経産省の人も、新しい規制組織を作ってちゃんとした原子力規制をやるというところについて、足を引っ張るような人はいなかったということは申し上げておきたいと思います。

◆ 与野党調整

○森本 先ほどまでは内閣の法案を出すところまでを話していたわけですが、内閣の法案を出した後に自民党から別の法案が出てきて、それで与野党が折衝して、やっと規制委員会の法案が通ったというクライマックスの一幕があったという話です。

自民党の塩崎議員からはアメリカと同じ組織を作るべきだと言われていました。アメリカの組織というのは NRC⁵ですね。それが独立性が高くて、例えば人事も完全に切れていて、こういうのがいいんだと言われた。塩崎議員は1週間に何遍もワーキングチームを動かして、原案を作ってくれたと聞いています。

○南川 私が記憶している範囲で申しますと、民主党政権の下で閣議決定をして政府案、原子力組織制度改革法案を国会に出したのが2012年1月でした。そのときは、今の3条委員会じゃなくて、8条審議会等ということで提出したと記憶をしています。

そういう中で、自民党と公明党が作成した対案が2012年4月に提出されました。ほぼ今の形に近いものです。

それが提出されて、国会で議論があり、6月頃に法案が成立しました。本則が30条ぐらいなのに対して附則が100条ぐらいある前代未聞の法案で、まず形に驚きました。また、その後になりますが、環境省に置くということでいいけれども、『3年後に組織を見直す』という規定がありました。

○中井 3条委員会的なものをどこまで独立させるかと、どこに設置するか、この2つの大きな論点があったと思いますが、我々としては、「まず環境省に設置するということが決まらないうと、何から動いていいかわからない。」と言った記憶があります。要は、環境省に独立した3条委員会（原子力規制委員会）を設置して、その事務局を原子力規制庁と呼ぶという形が自民党案としてできたということです。

自民党案が出て政府案と両案そろって国会審議だという、いよいよ4月以降の流れになっていくのですが、年末年始に民主党政案ができるまでと、そこから後の自民党案との調整のプロセスと、2回やったという感じがします。すごい圧を感じながら、徹底的にやっていました。

○南川 あのと、自民党案が出たのは4月ですよ。法案が通ったのは6月だから、大変短い期間にまとめられた記憶があります。でも、私をもっとすごいと思うのは、6月に法案が成立して、9月に原子力規制委員会を立ち上げたわけですが、予算とか庁舎の問題とかを3か月ぐらいで解決したということです。今でも率直に驚きを禁じ得ません。

○中井 予算上は7月じゃなくて9月設置かなということで、定員と予算がつくような案を政府

⁵ Nuclear Regulatory Commission：米国原子力規制委員会。政府内の独立機関の一つで、原子力利用の許認可と規制が主たる業務。

案で入れました。ただ、ビルをどうするかの話は困りました。2011年のうちから今あるところとは別のところに目星をつけていたところ、一回ひっくり返ったのです。私はビルのオーナーに謝りに行きましたよ。

◆ 3年目の見直し

○中井 3年目の見直しのときには、私が担当審議官でしたが、これがまた結構大変でした。最終的には、内閣府内に原子力防災に係る統括官組織を作ることになりました。

元来、防災というのは専門的な科学者の世界というよりむしろ行政の調整の分野です。(原子力規制委員会の設置当初は、)それを原子力規制庁の職員に内閣府併任をかけた上で、原子力防災担当大臣の指揮系統の下で担うことになっていたわけです。県に行っているいろいろ防災訓練をやるみたいなことを、原子力規制庁の職員が、原子力防災担当大臣の指揮命令下で内閣府職員として実施する複雑な形になっていたわけです。

○森本 そうそう、(原子力規制委員会設置の)当時は、原子力規制委員会は、いわゆるオンサイトもやるし、オフサイトにも関与するという絵柄になっていました。それを分離して、原子力防災担当の自前の部隊と政策統括官を内閣府に置くというふうになったのですね。

○中井 内閣府の一般防災なども含めて、より全省的な連携などを勘案して、内閣府の自前の部隊が原子力防災を担うとなったのです。政令改正ですから、法律は改正していませんが、局を新設するという実質上の大きな変更を規制庁の組織改編とともにやったわけなので、大きな制度改正でした。

○森本 JNES(独立行政法人原子力安全基盤機構)の原子力規制委員会への統合も大きな制度改正でしたね。

◆ 当時を振り返って

○南川 経緯はいろいろありました。紆余曲折もありました。2011年3月11日からの流れの中で、あれだけの大事故ですから様々なことがありましたが、そのときそのときに森本さんや中井さんや皆さんの力を借りながら、やってこられてよかったなと思っています。

何より、今、原子力規制委員会が納得感のある形でワークしていることが大変うれしいです。非常に厳しく対応いただいています。是非、これからもそういう信頼される組織であってほしい。

- 森本 当時の原子力に対する国民の意見はものすごく厳しいものがありました。規制組織を作る準備室も、緊張感を持って仕事をしていたと思います。そういう中で、国際的な目にもきちっと耐えられる規制組織を作って、そして原子力に対して厳しいながらもちゃんと科学的なジャッジをするという組織を作るという大目的は果たせたと思っています。



森本 英香 氏

特に、規制委員会ができてからは、規制庁とは何だろう、規制委員会とは何だろうと

いう、いわゆる理念・使命を議論し、人と環境を守るという1点に組織原理を置いたわけですが、それは環境省が置かれている立場と一緒に思うので、そういった意味で、環境省に原子力規制委員会が置かれているということ自体、ものすごく意味があると思っています。やり切って達成感があるとすれば、まさにそういうことかと思います。また、それを支えていただいたのが初代委員長の田中（俊一）さんやほかの4人の規制委員の方です。

- 中井 省庁の再編というのは本来何年もの議論を積み重ねる大変な作業になるのですが、短期間に、かつ東日本大震災という緊急事態の中で、みんな全力を挙げてやった。非常に状況が難しい中で、何とかしっかりと世の中に出せる形に持っていったということでの達成感というのは、本当に役人冥利に尽きるなと思います。

いろいろな方に会ってきて、本当にいろいろな修羅場の調整が幾つもありましたが、みんなが一致団結して、とにかくやり切ったということで、本当にやりがいのある仕事をさせていたのだということです。

◆ 職員へのメッセージ

- 南川 原子力規制委員会は非常によく動いていますし、何よりも社会の信頼を得ていると私は思います。そういう意味では、本当に更田（豊志）委員長以下、すごく頑張っておられる。

環境省の若い人は是非、原子力規制委員会で仕事をして、原子力規制という、全然違うことをやってほしいですし、逆に、原子力規制委員会に入った方が、環境省の地球環境とかそういったこともやってほしいと思います。違う価値観の下で仕事をしていくということが、両方の仕事の視野を広げていくと思います。それが行政の発展にもつながるし、世界のためになるだろうと私は思っています。是非よろしくお願いします。

- 森本 私も、今ある原子力規制委員会の活動については、本当に尊敬の念を持って見させていただいています。

その上で、いわゆる規制組織というところの宿命みたいなものがあると思いますが、推進にも、抑制的にも、どちらにも寄らずに、科学的なジャッジによることを続けていただきたいというのが1点です。もう1点は、その一方で、組織として、どうやってコミュニケーション力というか、社会との接点をどう作っていくかというのは、やっぱり永遠の課題なのだろうと思います。

そのためにも、やはり環境省と規制委員会は、正に（人と環境を守るという）同じ目的を持って動いているわけなので、双方のコミュニケーションの機会というのは、規制委員会がこれから大きく育つ上でも、役に立つのではないかなと思います。

○中井 原子力規制委員会と環境省の本省は『人と環境を守る』という共通ミッションを持ったファミリーなのですが、規制委員会ができて、危機管理官庁としてのミッションが加わった。ここが明確に変わった点だと思っています。

一朝有事あったときの対応、そういう意味での危機管理ですね。本省も、災害多発の中で毎年のように災害廃棄物の対応で自治体に職員を派遣していますが、加えて危機管理という明確な政策ミッション、これが広がったということだと捉えています。規制庁はその先端ですし、原子力防災もそういう先端でやっていますので、そこを本省の職員もよく酌み取っていくようなことが要ると思います。

今、本省の職員が原子力規制庁にも原子力防災にも出向していますが、規制庁からも本省に来ていただいて、規制庁でのノウハウを生かしながら環境本省の仕事もやっていただくなどして、大きな環境政策のピクチャーの中でファミリーとして有機的に機能していく、こういうものが望むべきものだと思います。

— 了 —

話し手 中井 徳太郎 氏 環境事務次官

1985年 大蔵省入省、2016年 環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部長、2017年 総合環境政策統括官、2020年より現職。

南川 秀樹 氏 一般財団法人日本環境衛生センター 理事長

1974年 環境庁入庁、2008年 環境省大臣官房長、2010年 地球環境審議官、2011年 環境事務次官、2013年 退官。

森本 英香 氏 早稲田大学法学部 教授

1981年 環境庁入庁、2012年 原子力規制庁次長、2014年 環境省大臣官房長、2017年 環境事務次官、2019年 退官。

（話し手は五十音順。所属・役職は全てインタビュー時点のもの。）