

原発・核燃料サイクル施設の安全性と原子力法制

白 藤 博 行

はじめに

1995年12月8日、決して起こらないはずだった「重大事故」が、ついに高速増殖原型炉「もんじゅ」で起こってしまった。高速増殖炉は、燃やしたプルトニウム以上のプルトニウムを新たに生み出すという、エネルギーの確保という意味ではまさに「夢の原子炉」であり、わが国が目指す核燃料サイクルの鍵的存在である。しかし、かねてよりその安全性と経済性にかんしては批判の多いところであり、実際、アメリカ、ドイツ、イギリスなどにおいて、多くの原子炉が閉鎖または計画中断に至った。「もんじゅ」は、余剰プルトニウムの問題など多くの難問を抱えながら、現在世界中の非難を浴びながら、なおも核実験を執拗に繰り返すフランスの「スーパーフェニックス」とならぶ数少ない稼働中の高速増殖炉であった。専修大学社会科学研究所夏期合宿集中研究会（1995年7月25日）で訪ねた青森県六ヶ所村の日本原燃株式会社のウラン濃縮工場、低レベル放射性廃棄物埋設センター及び再処理工場（建設中）の今後は、この高速増殖炉を前提とした核燃料サイクルの一部であるだけに、はかりしれない影響を被ることになる。もしも核燃料サイクルの中核である高速増殖炉がとん挫することになれば、ウラン濃縮工場も再処理工場も、その本来の意味を失うことになるからである。本稿では、合宿研究会での調査研究を踏まえ、わが国の原発法制及び核燃料サイクル法制の問題点を、私たちの安全と環境の観点から概観することを目的とする。

1. わが国の原子力エネルギー政策

わが国の原発（実用発電用原子炉）は、現在、48基が運転中、4基が建設中、1基が建設準備中である（1995年3月現在）。この意味で、日本列島は、すでに原発列島と化している。原発の建設は原子力エネルギー政策に基づいているのであるが、もとを手繰れば、この政策は、1965年に発足した通産大臣の諮問機関である総合エネルギー調査会（以下、総エネ調査会）の策定する「長期エネルギー需給見通し」（以下、長エネ見通し）、そしてこれに基づいて通産大臣が決定する「石油代替エネルギーの供給目標」に規定される場所である。これらを開発目標としながら、内閣総理大臣の諮問機関である原子力委員会が原子力開発利用長期計画を策定し、内閣総理大臣は電源開発基本計画を策定することになる。したがって、1956年に原子力基本法が制定され、同時に「原子力の研究、開発および利用に関する国の施策を計画的に遂行し、

原子力行政の民主的な運営を図るため」に原子力委員会が設置されたが、実際には、わが国のエネルギー政策の根幹は通産省（より厳密に言えば、総エネ調査会の需給部会）が握っており、さらに原子力政策にかんしていえば、総エネ調査会の原子力部会が、核燃料サイクル計画を含む原子力エネルギーの基本政策を握っており、これが実質的に、原子力委員会の基本政策をも拘束してきたといえる。しかも、これらの原子力政策決定過程には、国会も関与することなく、いわんや地方公共団体が関与する機会はまったく存在しない。まずは、原子力エネルギー政策決定過程は、国民の手の届かない遠い存在であることに注意しなければならない。

現在に至る核燃料サイクル政策は、長エネ見通し（1982年）において、原子力エネルギーが「自主的な核燃料サイクルの確立と相まって供給安定性のある準国産エネルギー」として位置付けられるとともに、「経済性、大量供給等多くの特長」を有するとされたことに端を発する。その後、長エネ見通し自体の下方修正等があったにせよ、原子力委員会の原子力開発利用長期計画は、一貫して核燃料サイクル政策を基本とするものであった。

しかし、1994年6月24日に7年ぶりに改定された新原子力開発利用長期計画は、核燃料サイクル政策を根本的に転換するものではないにしろ、高速増殖炉の実用化の目標を2030年ごろに先送りし、六ヶ所村の再処理工場に続く民間の第二再処理工場の建設についても、2010年ごろに方針決定するというように問題を先送りしている。ここでも、高速増殖炉についての総エネ調査会の最近の報告書における「エネルギー情勢や技術開発の進展、市場メカニズムによるもので、現時点での時期を見通すことは困難」との見方が強く反映しているようである（朝日新聞朝刊、1994年6月27日）。この「政策転換」ともいえる背景には、動力炉・核燃料開発事業団（以下、動燃）を所管する科学技術庁の「高速増殖炉でプルトニウムを増やす」という既定の政策と、プルトニウム利用の短期的経済性に着目する電力業界に組みするかにみえる通産省の「プルトニウムを増やさないで利用する」という政策とのせめぎあいがあるようである。同様の問題は、原子力委員会が、天然ウラン、燃え残りの回収ウラン、混合酸化物燃料（MOX）が燃やせる新型転換炉（ATR）の建設中止決定（1995年8月25日）を余儀なくされた事件についてもいえる。国と電力業界が「二人三脚」で進めてきたはずの新型転換炉の開発計画は、経済性（コスト）を理由にいと簡単に中止されてしまった。現在の軽水炉から新型転換炉へ、そして高速増殖炉への道筋が引かれていたはずであったし、それは核燃料サイクル計画の中心課題であったはずである。コストが問題であるならば、高速増殖炉も同様である。安全性の観点からの批判を一瞥もせず、経済性の観点からのみ左右される核燃料サイクル政策とはいったい何者なのか。

皮肉にも、核燃料サイクル政策の見通しを余儀なくしたのは、今回の「もんじゅ」事故であった。動燃に対する敦賀市地元住民の不信は、六ヶ所村住民、青森県民に伝播すること必至であ

ろう。原子力委員会は、高速増殖炉開発計画全体の再検討の方針を固め（朝日新聞朝刊、1996年1月1日）、さらに科学技術庁長官の立場においても、原子力政策全体を見通していく可能性を示唆している（朝日新聞夕刊、1996年1月5日）。ここにきて、通産省と科学技術庁との対立は、高速増殖炉の実用化の時期といったレベルではなく、原子力政策＝核燃料サイクル政策そのものの公共性といった本質的部分で問われることになった。まさに、国民及び住民の安全確保の要請が、原子力政策の再検討を迫っているといえよう。

2. 原子力行政にかんする法の仕組みと問題点

原子力基本法2条は、「原子力の研究、開発及び利用は、平和の目的に限り、安全の確保を旨とし、民主的な運営の下に、自主的にこれを行うものとし、その成果を公開し、進んで国際協力に資するものとする。」としている。この原子力の平和利用、民主・自主・公開の原則（この沿革等、保木本一郎『原子力と法』（日本評論社）151頁以下が詳しい。）が、原子力行政において、法的にかつ事実上厳守されさえすれば、私たちの安全は一定程度確保されると考えて良いであろう。しかし、実際には、原子力行政にかかる法的仕組みも、またその運用もそのようになっていないようである。原子炉等の安全性にかかわる代表的な論点をいくつか拾い上げてみよう。

原子力基本法は、1978年改正において、それまで原子力委員会が一元的に有していた原子力の研究、開発及び利用に関する事項の企画・審議・決定権のうち、安全の確保のための規制の実施に関する事項の企画・審議・決定権を原子力安全委員会に所掌させることとし（同法5条）、少なくとも法的には、原子力の研究開発利用推進機関からの安全性確保機関の分離独立が図られた。さらに、安全審査において、いわゆる「ダブルチェックシステム」が導入された。すなわち、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律（以下、原子炉等規制法）は、たとえば原子炉施設等の設置における安全審査について、原子炉の種類に応じて主務大臣の許可にかからしめており（試験研究炉・研究開発段階炉・核燃料施設は内閣総理大臣、実用発電炉は通産大臣、実用船用炉は運輸大臣、同法23条）、かつ、これらの主務大臣は、原子炉の設置及び運転における技術的能力の有無（同法24条1項3号）、並びに「原子炉施設の位置、構造及び設備が核燃料物質、核燃料物質によって汚染された物又は原子炉による災害の防止上支障のないものであること」（同条1項4号、かっこ書きは省略）といった許可基準の適用において、原子力安全委員会の意見の聴取とその答申の十分な尊重を義務づけられている（同条2項）。問題は、このような安全審査のダブルチェックが有効に作動しているかどうかである。原子力安全委員会は、事務局が科学技術庁原子力安全局に置かれ、独自のスタッフを持たないこと、単なる諮問機関にとどまること、原子力委員会委員との重複委員も多いことなどからす

ると、安全審査機関としての独立性及び審査能力はきわめて疑わしいと言わねばならない（首藤重幸「原子力行政の実態と問題点」自由と正義1991年9号24頁以下参照）。原子力安全委員会自身の「最新の科学的技術的知見に基づいて客観的立場から再審査（ダブルチェック）する」といった主張の中身、つまりダブルチェックの実効性についての再検討が必要である。

つぎに、原子炉等規制法は、いわゆる「段階的安全審査システム」（首藤前掲論文27頁）を採用し、原子炉設置許可、工事計画認可、使用前検査、保安規定認可等、原子炉等施設の建設・運転等の各段階ごとの安全性審査の仕組みがとられている。したがって、たとえば原子炉設置許可の段階における安全審査の対象は、原子炉施設の安全性にかかわるすべての事項を対象とするのではなく、原子炉施設の基本設計の安全性にかかわる事項のみであるとされる（伊方原発訴訟上告審判決、判時1441号47頁等参照）。しかし、「段階的安全審査システム」のメリットはメリットとして受けとめるとしても、「段階的安全審査システムによる具体的な審査を待っていたのでは回復できない危険の発生が予測される点については、原子炉施設許可のさいの審査事項とされねばならぬ」（首藤前掲論文28頁）し、核廃棄物処理の安全な処理技術能力存否の審査の必要は是認されるべきである。

また以上のような行政庁による安全性審査の判断との関係では、裁判所によってどこまで事後的な適法性審査が可能かも、安全性確保との関係では重要な問題である。判例は、「裁判所の審理、判断は、原子力委員会若しくは原子炉安全専門審査会の専門技術的な調査及び判断を基にしてされた被告行政庁の判断に不合理な点があるか否かという観点から行われるべきであって、現在の科学技術水準に照らし、右調査審議において用いられた具体的な審査基準に不合理な点があり、あるいは当該原子炉施設が右の具体的な審査基準に適合するとした原子力委員会若しくは原子炉安全専門審査会の調査審議及び判断に看過し難い過誤、欠落があり、被告行政庁の判断がこれに依拠してされたと認められる場合には、被告行政庁の右判断に不合理な点があるものとして、右判断に基づく原子炉設置許可処分は違法と解すべきである」（前掲伊方上告審判決、判時1441号46～47頁）としている。科学裁判における裁判所の審査の限界を端的に示す例である。行政の過度の専門的技術的裁量を許すことにならぬようにするためには、裁判所の判断が、単なる手続的審査方式でよいのか、実体的判断代置方式をとるのか、比較法的検討も含めて詰めた議論が必要であろう（さしあたりドイツの原発訴訟にかんして、高橋滋『現代型訴訟と行政裁量』123頁以下が詳しい）。

さらに最高裁は、科学技術の不断の発展等を理由に、具体的な安全審査基準は法律で詳細に規定することには否定的である。実際、原子炉等規制法は、その許可基準規定（24条1項）においても概括的表現にとどまり、詳細は「核燃料施設安全基本審査指針について」（原子力委員会決定、1980年2月7日）等が基本とされている。放射性廃棄物の事業許可（1986年新設）

にかんしても、廃棄物の埋設及び管理が「政令で定めるところにより」(51条の2)とされたり、事業許可基準としては、原子力の開発利用の計画的遂行に支障がないこと、事業の適確な遂行に足りる技術的能力かつ経理的基礎があること、そして廃棄物の埋設及び管理施設の位置、構造及び設備が汚染物質による災害の防止上支障がないこと(51条の3)が法定されているだけである。さらに内閣総理大臣の許可を必要とする管理事業や処理事業が何かも政令に委任されている(51条の2第1項2号)。その他、廃棄物埋設施設と保安のための措置、埋設放射性物質と保安のための措置、並びに廃棄物管理、処理の設計及び工事についての技術基準等、許可基準については法定されず、総理府令にいわば「白紙委任」されている(51条の7)。安全確保のための諸基準を法律で定めることが、そんなにも困難であろうか。逆に、政令や総理府令であれば、十分な安全審査基準を具体的根拠をもって示しうるのであろうか。「現行の許可基準ほど概括的ではなく、また、指針ほど具体的ではないところで、基準の明示を法律において定立することは、十二分に可能」(淡川典子「最高裁判決から－原発の安全性について－」富山大学教育学部紀要44号5頁)という指摘は重要である。

3. 原発・核燃料サイクルの民主的統制のために

現在の核燃料サイクル施設に加えて、さらに最近、国際熱核融合実験炉の誘致に名乗りを上げる六ヶ所村の村長が、「(村は)本当に核のゴミ捨て場です。はっきりいって悪いイメージですよ。でも、そのお陰で村は裕福です。都会の人には、分からないかもしれませんが」(朝日新聞朝刊、1995年12月7日)と述べている。「裕福」の中身は、いわゆる電源三法(発電用施設周辺地域整備法、電源開発促進税法及び電源開発促進対策特別会計法)に基づく電源立地促進対策交付金や電源立地対策費である。六ヶ所村の場合、電源三法に基づく交付金が42億円余りにのぼり、村の一般会計予算約94億円の半ばをしめる。交付金漬けになった村は、核燃料施設が運転を開始して5年で終わる交付金の次を模索しなければならないのであろう。このように、六ヶ所村の環境や安全と引き替えにして得た「裕福」は、現在さらに、建設費抑制のために、安全性を切り詰めての再処理工場の設計変更に直面している(朝日新聞朝刊、1995年10月24日)。

六ヶ所村村長の発言には村民の安全性確保への深刻な決意は見られないが、私たちがヒアリングを行った「青森県むつ小川原開発室」のメンバーの安全性感覚は衝撃的なものであった。六ヶ所村で働く人たち(具体的には核燃料サイクル施設で働く人たち)が、もっとも危険に近い人たちであり、その人たちが「安全」というのだから安全と言うほかないというのである。原子力行政に直接携わる人たちの安全性感覚に驚くばかりである。さいごに原発及び核燃料サイクル施設の安全性の確保のための不可欠な条件を二点だけあげておきたい。

第一は、情報公開である。「もんじゅ」事故においても、1,000度にまでなり火災が発生しているナトリウム火災をあくまで「ナトリウム漏れ」と称したり、事故を「事象」と呼ぼうとする姿勢、事故現場ビデオの核心部分の意図的な隠蔽工作等、動燃の情報隠しの姿勢が、大変問題とされている。住民の安全性についての理解を得るための出発点が十分な情報公開であるはずなのに、それがなされていないゆえ一層の不安と不信を募らせている。実際、原発・核燃料問題における情報公開は、きわめて偏頗であり、あまりにも知らされていない。たとえば動燃は、「もんじゅ」に残留していたプルトニウム残留の情報公開が後手に回り国際非難を浴び（朝日新聞朝刊、1994年5月19日）、プルトニウム燃料の輸送情報も非開示である。科学技術庁公開資料室で閲覧・公開された「もんじゅ」の「設計及び工事の方法の認可申請書」に添付された耐震データも白紙であることが先般明らかになったが、科学技術庁は「核物質防護、財産権の保護」と説明している。また動燃は、「プルトニウムは飲んでも大丈夫」といったPRビデオで、その「核感覚」を問われ、米エネルギー省長官の抗議を受けている。文部省及び通産省は、「安全で環境にやさしく、効率が良いのは原子力発電」といった中学、高校生向けの「エネルギー・環境教育用パソコンソフト教材」を全市町村教育委員会に無料で配布している（朝日新聞朝刊、1995年9月28日）。あまりにもお粗末な情報公開の現状である。安全審査過程の公開はもとより、できうる限りの情報公開が原発・核燃料施設の建設・運転の全過程で不可欠である。

第二に、住民の原子力行政への参加である。現在、六ヶ所村では、六ヶ所村ウラン濃縮工場の核燃料物質加工事業許可処分無効確認訴訟・取消請求訴訟、「六ヶ所村低レベル放射性廃棄物貯蔵センター」廃棄物埋設事業許可処分取消請求訴訟、「高レベルガラス固化体貯蔵施設」廃棄物埋設事業許可処分取消請求訴訟及び再処理事業指定処分取消請求訴訟が、核燃料サイクル阻止1万人訴訟原告団の手によって起こされている。しかし、これらはいくまでも事後的な裁判的救済の追求であり、できうるならば事前に住民たちの意思が行政に反映されることが望ましい。この点では、行政手続法が制定され、地方公共団体のレベルでその精神を具体化する行政手続条例が整備されつつある。一般的な行政手続条例か、個別行政領域ごとの行政手続の整備かはともかく、安全確保のための原発・核燃料施設の設置・建設・運転における住民の参加は、当然自治立法政策課題になりうるであろう。また、住民意思の反映のシステムとしては、住民投票条例の是非も議論されてよいであろう。すでに、三重県紀勢町及び南島町、新潟県巻町、宮崎県串間町並びに高知県窪川町の例がある。串間町にあっては、原発構想が凍結される事態まで生じている（朝日新聞夕刊、1995年12月1日）。住民投票条例の法的問題についての詰めた検討も必要であるが、なによりも自分たちの町のことを、自分たちの安全のことを、自分たちで考えることが始まっていることは歓迎すべきことであり、地方自治の出発点でもある。