

# 法律時評

## 日本の原子力行政と法 もんじゅ事故を契機に

保木本一郎

### 一 事故の顛末

国の「伸ばされた手」特殊法人「動力炉・核燃料開発事業団」動燃の高速増殖炉「もんじゅ」は、二次冷却系を高温（摂氏五〇五度）高速で流れるナトリウム冷却材（sodium coolant）による小さい力を早い周期で繰り返し受けた結果起きた高サイクル金属疲労による温度検出器のさや管の破断によるナトリウム漏出し引火スプレー火災事故を起こしたが、他の多くの検出器でも同様の破断が起こる可能性がある設計ミスであると原子力安全委員会の作業グループは断定した。体制側では、今回の事故を「カルマン洞」と「共振現象」による流体工学上の軽微な事故であると必死に矮小化する向きもあるが、温度検出器は火力発電所にもある汎用部品であるとして、かかる事故想定や備えを対象としていなかった安全審査システム上の欠落があり、かりに一歩

譲って軽微な事故であったとしても、これが原因となって致命的なブルトニウムを内蔵する高速増殖炉という巨大な危険コンプレックスが崩壊する可能性を排除できなかったことを考慮にいれると、極めて重大であるといわざるをえない。動燃が訴訟で常に主張していた大きな漏出しの起こる前に必ず微少な漏れが先行するというLBB (Leak before break) の概念が崩壊（小林圭二『もんじゅ』のナトリウム火災「技術と人間二五巻一号二五頁」）し、火災以上に危険なナトリウムとコンクリートの接触ニアミスがあったことも危惧される。

### 二 公開の原則の重大な違背

1 日本における公開の原則の発生史は、昭和二十九年の原子力予算の突出・先行と学術会議の批判的な対応に始まる。原子力基本法の三原則（民主・自主・公開）のうち「その成果を公開し……」と

いう原則は、軍事転用の禁圧（保木本一郎『原子力と法』一五二頁以下）であった。しかしこの原則の現代的意義は、国民や原子力施設の周辺住民の生命身体健康の自己防衛権としての知る権利の保障にあり、同時に原発許認可手続の行政過程の密室性の打破による公正性・明徹性・透明性の確保や行政手続法および情報公開法（FOIA）の展開という世界的趨勢に合致するものであるべきである。この観点から今回の事故への行政や動燃の対応を瞥見してみよう。

2 当初、動燃幹部は福井県議会への説明の席で「今回の事象」と発言して猛反発を食った。一九九二年二月に起こった関西電力美浜二号機の一次冷却水漏れ事故に際して、当の関電が社内「事故対策委員会」を設けたのに、監督官庁の通産省などは一貫して「事象」といい続けた。その二年前の東京電力福島三号機の再循環ポンプ破損事故（三一キログラ

ムもの鉄片発生）のときも、「事象」で通したのである。なるほど、IAEAの尺度では、レベル0から7までの八段階に分類された事故のうち、0-3を「事象」、4以上を「事故」と邦訳しているが、今回のナトリウム漏れは決して動燃のいうように「微少で有意義な量ではない」とはいえず、発火事故も加えると、「事象」と呼ぶにはあまりにも実感からかけ離れすぎている。国は毎年約四〇億円の前算をかけて国民の原子力への理解と協力を求めるPA (Public Acceptance) 活動を行っているが、「事象」などという耳慣れない言葉は、かえって国民の不信感を助長しかねないであろう（石田裕貴夫「不信感あおる『事象』表現」朝日新聞一九九六年二月二〇日一二版四面）。

3 当初から、動燃は全量一七〇トンの冷却材ナトリウムからすると漏出量は軽微であると強調し、火災事故ではな

いといい続けてきた。漏出量は三トン前後といわれたが、最終的な科技庁中間報告によると〇・七トンであったが、スプレー火災を起こしたため地下四階から地上一階までにある六六個の火災報知器が次々に作動し、漏出箇所直下の空調ダクトや鉄製足場を高温（一五〇〇度以上）のナトリウムが溶解して、ナトリウム粉末が床に堆積していた。このため、地元敦賀美方消防組合は、「火災」と断定した。事故を可能な限り矮小化しようとした動燃の体質がある。

4 通報と対応の遅延 原発立地の周辺自治体は、電力会社などと行政契約である安全協定を締結している。福井県が動燃や電力会社と結んでいる安全協定によれば、①非常事態発生の場合には自治体に即時の通報連絡義務、②必要な時には県が発電所に立ち入り調査する権限などを規定していた。八日午後七時四七分、中央制御室で火災報知器が鳴った。当直長は同七時五五分、担当課長に電話連絡し、「ナトリウム漏れがあったもよう。運転員が煙を確認」と報告した。しかし、当時、所長は敦賀市内の飲食店で職場の歓送迎会に出席していて、ポケットベルで連絡がとれたのは、同八時一六分であった。同席していた幹部職員が手分けして関係自治体に連絡した。福井県への連絡は同三五分、敦賀市へは同四八分となり、事故発生から約一時間がたっ

ていた（朝日新聞一九九六年二月一日一三版三四面）。さらに、運転マニュアルでは、「ナトリウム火災の発生を確認した場合、直ちに原子炉トリップ（緊急停止）する」と定めていたにもかかわらず、炉心損傷を憂慮して中央制御室で手動停止操作を始めたのは午後八時で、原子炉が停止したのは同九時二〇分であった。県民はモルモットではない、という非難が高まったのである。

5 動燃のビデオ隠しという国民や住民の信頼の決定的破壊の問題も提起された。事故翌日の二月九日午前二時一五分に職員がナトリウムの漏れた配管室に入りビデオ撮影したことを隠し、実際には入っていない午前一〇時に初めて入室したと科技庁長官に報告書を提出した。さらに、同九日午後四時一〇分に撮影したビデオテープを隠し、故意に漏出箇所をカットして一分間と四分間に短縮して編集し直したものを公開提出し意図的に軽微に見せる工作を行っていた。この状況を一気に破り世間に真相を知らせたのが、安全協定に基づいて二月一日未明に行われた福井県と敦賀市による立ち入り調査の強行であった。福井県が丹念に撮ったビデオに写っていた光景は、先づ動燃の改竄ビデオとは似ても似つかぬ悲惨なものであり、火災により生じたおびただしい量のナトリウム化合物が配管部からその下の空調ダクトに垂れ下が

り、床には小山のように堆積していた。空調ダクトや足場の鉄製グレッティングには火災の高温で溶かされた大きな穴があり、室内すべてが新雪をかぶったようにナトリウム化合物の堆積で真っ白になっていた。やがて動燃の編集前ビデオが発見され、虚偽の現場入室時刻の記帳とその発表が暴露されて、事象は刑事事件の様相を帯びていったのである（小林圭二・前掲二三頁）。これは、原子炉等規制法六七条所定の報告義務違反に該当する（罰則：八〇条四号）として、原発反対福井県民会議のメンバーを中心とした全国三七七人が動燃幹部を福井地検に刑事告発した。なお、このビデオ隠しには本社の管理職も深くかかわっていたことが判明し、その調査にあたった次長の自殺にまで及んだのである。

6 動燃や科技庁は、これまでも情報公開には消極的であった。「もんじゅ」への燃料集合体の輸送情報も科技庁の方針ですべて非公開、さらに一九九二年フランスからのプルトニウム海上輸送の際にも、ルート・日程・船名までも秘匿した。「核物質の防護に関する条約」で厳しい管理下におくことが義務づけられているプルトニウムとウラン濃縮に深くかかわってきた動燃は、情報を公開しないように国際的にも圧力を受け続けてきた。それが組織の閉鎖・秘密主義的な体質として染み着いてしまったのではない

かとの指摘もある。情報公開を渋る体質は、安全が絡む先端技術の開発事業に携わる担当者にも共通している。「事故をありのまま伝えたら、いらぬ誤解を招く」という理由からである。しかし、マインスイーパーをも公開することが、開発を続行するにも、中止の判断を下すにも不可欠である。これが情報公開の原則であり、ことに住民の安全にかかわり、巨額の国家予算（もんじゅでは既に約一兆円）を投入する原子力開発には肝要である（朝日新聞一九九五年二月二三日社説）。今回の事故隠しで国民の不信感極度に増大し、もんじゅの立ち上がりはもとより、プルサーマルや再処理を含めた日本の突出した核燃料サイクルは破綻したとの見方も有力となった。

### 三 行政対応の致命的欠陥

1 通商産業省の運転管理専門官制度は、一九八〇年四月に発足したが、これは、一九七九年三月の米国スリーマイル島事故において、運転員の誤操作や誤判断に主要原因があったこと、事故の際の迅速かつ適切な通報連絡を欠いていたことを契機として、原子力発電所の運転管理面での監視監督の一層の強化の必要性や地方自治体からの強い要請を踏まえ、国として原発の安全確保に万全を期す観点から、原発の運転管理監督を行う約四〇名の運転管理専門官を全国のサイトに

常駐させることにしたとされる(資源エネルギー庁編『原子力発電所運転管理年報』平成七年度版五九七頁)。一九八一年の日本原電教習一号機の廃液流出事故隠しを契機に制度は強化され、教習市では通産省が実用発電炉である敦賀原発と美浜原発を担当する専門官をおくほか、研究開発炉(原子炉等規制法二三条一項四号)所轄の科技庁もんじゅ・ふげん運転管理専門官事務所には二名が現地に常駐して、常時二つの試験原型炉・新型転換炉の運転状況を点検していたが、「トラブル等の通報を原子力発電所から受けた場合、又は原子炉施設の巡視等において異常を発見した場合は、本庁に直ちに連絡するとともに、本庁と連携しつつ、その原因の調査及び原子力発電所に対する指導を行う」のみならず、「地方自治体へ必要に応じ原子力発電所の運転状況の説明等を行う」ほか「専門官の配置は、各事務所一名、中央制御室毎に一名を基本として、最低限一事務所当たり二名」とされていた。

九日午前二時すぎの最初のナトリウム漏出現場の二次系配管室調査やビデオ撮影は知らなかったという。この時間、福井県原子力安全対策課の担当者は現場で、動燃関係者がビデオを持って配管室に入るのを見て、「いっしょに入る」といったが、「危険だから」と同行を拒否されており、地元消防署員らもこの様子を目撃していた。福井県や地元消防が確認している事実関係さえ科技庁の運転管理専門官が「知らなかった」としていることについて、福井県は、「専門官は事故の情報連絡の責任者なのに、これでは疑問が残る」と批判している。科技庁の原子炉規制課は、「専門官は当日、動燃に対して、現場に入りたいたいと伝えたが、煙が充満して入れないと説明されただけだった。立入検査の結果も踏まえて、専門官の対応の強化などを今後検討していきたい」と話しているとされる(朝日新聞一九九五年一月二十五日一三版二二面)が、言語道断である。

3 厚生省によるHIV非加熱血液製剤の危険性の認識や原簿の隠蔽放置が行政の犯罪(朝日新聞一九九六年二月二三日社説)とまでいわれる大問題となり大臣の謝罪がなされ、加熱製剤輸入が一転見送られた資料も公開されて国の責任が明らかになった。クロロキン訴訟でも、この薬剤を服用していた担当製薬課長が薬害情報に接して服用を自らは中止した

が国民に対しては知らせずならぬの措置も執らなかつた不作為の違法が糾弾された(保木本一郎「時の判例」法学教室一八三号九〇頁)。もんじゅ事故をも含めて、行政官の二四時間無定量の国民への安全配慮義務の履行が強く要請されるべきであり、企業自由財産保護モデルから国民の生命健康保護モデルへの転換が急務となっている。公務員法と合体した行政組織法の再構築が模索されなければならぬであろう。住専処理を巡っても、何人もの高級公務員についてその聖職官僚エイトスや倫理感さらには使命感そして責任感の喪失と欠如が現実露呈され、例えば国家公務員法違反として信用失墜行為(九九条)・営利行為(一一〇三条)への抵触を理由とする市民団体(税金を監視する会)による元主計局長の告発と検察庁の事情聴取の記事を見るにつけても、旧プロイセン官僚や明治憲法下の官僚のエイトスに議会制定法を超えて課されたような倫理(室井力『特別権力関係論』参照。なお、「官吏ハ職務ノ内外ヲ問ハス廉耻ヲ重シ貧汚ノ所為アルヘカラス、官吏ハ職務ノ内外ヲ問ハス威權ヲ濫用セス謹慎懇切ナルコトヲ務ムヘシ」官吏服務規律(勅令)三条参照)に準ずる「ネオ特別権力関係論」の台頭の必要性さえも意識にのぼるのである。いづれの場合も、官僚の醜い保身意識や行動パターンと我田引水的利益獲得行為がひとり先行し、国民の全般的アパシーから指摘されることの少なくなった血税で養われている公僕(Public servant)としての身の引き締まるような聖職・禁欲意識の欠如と官僚の驕りが決定的となっていると断ぜざるをえない。

#### 四 リスク論と防災計画

1 リスクアセスメント (Risk assessment) というのは、二〇世紀の中期に保険業界で開発された概念であって、リスク解析によって危険を可能な限り零に収斂させ、転ばぬ先の杖 (Better safe than sorry) として、メリットとデメリットの混在からメリットのみを取り出し掴み直して、デメリットのポテンシャルを落として軽減させながら極小にもつていき、デメリットリスクが顕在化したときには、最終的にはシステムをスクラムダウンさせてこれを禁圧する手法である。危険の大きさをQとし、発生する確率をPとしたとき、われわれが対応しなければならぬのはQ x Pであるが、Q↓0の場合を①、P↓0の場合を②、Q↓∞の場合を③、最後にP↓100%の場合を④とすると、③④は絶対禁圧すべきであるが、①②は無視してもよいが、①④の希釈汚染の場合と③②の原発事故の場合どのような法的社会的対応をしなければならぬかは、困難な問題を抱えている。How safe is safe enough?

という語感は、完全な安全というものは存在しないということのようであり、ドイツ原子力法にいう残余危険 (Residual risk) は社会的に受忍せざるをえないものとされるが、確率はあるいは少なくとも一旦起ればチェルノブイリのように巨大事故となる原発事故の場合、法的対応は今後に残された大きな課題であろう (保木本一郎『原子力と法』三二二頁以下)。

2 原発事故に対応する法的措置として防災計画の策定がある。国土庁ではこれまで、①原発には構造的な安全対策 (Defense in depth) が講じられていて大規模な事故は起らない、②事故対策をたてると周辺住民に不安をかきたてるという理由などで、防災計画の策定を見送ってきた。しかし、一九九一年「もんじゅ」から至近距離にある関西電力美浜原発二号機の蒸気発生細管破断事故などをきっかけに、原発所在自治体から防災対策を望む声も高まっていた。そこで今回の事故に直面して、一次冷却水の喪失から炉心溶融によって放射能が外部に漏れ、周辺八キロ以内の幼児と妊婦が避難、二五万人が自主的に避難した一九七九年春の米國スリーマイル島原発なみの事故を想定したシミュレーションによって、災害予防や応急対策を含む災害対策基本法に基づく防災計画を作成することとなった (朝日新聞一九九六年一月一五

日一三版一面、山口和之「米國、ドイツおよび英国の原子力防災計画」外国の立法三三巻一号 (通巻一八九号：平成六年九月号) 一頁以下)。

### 五 プルトニウム利用政策の策定と変更そして廃止の行政手続論

1 プルトニウム政策の策定については、その安全性や地域生活構造のドラスタックな変革を伴うために、地域住民の参加が立法論としても急務である。しかしながら、プルトニウム政策はグローバルな影響力を持つために、一国内市民参加にとどまらず、ユーラトム (Euratom) のような国際的的市民参加を超えて、地球人類として人間参加も必要であることは、プルトニウムの猛毒性 (一グラムは一八億人の摂取限度値) を考えれば明瞭であろう。そのみならず、半減期の長さ (Pu<sup>239</sup>で二四一〇〇年：三〇歳で子供を生むとして八〇三世代後) からしてわれわれの後世代遠隔責任を発生させる。世代間公平法や将来世代のための権利章典の提唱がなされ、「将来世代は汚れなき地球に対する権利」を有する (フランスの海洋学者クストラール：朝日新聞一九九六年一月一五日报社) とされ、一九九五年の法哲学大会でも「現在世代には利益を与えるが二〇〇年後の世代には確実に大惨事をもたらす政

策の実施が許されるのか？」という問いかけがなされた。

2 日本ではゴルフ場に対する森林法一〇条の二所定の森林開発許可処分を取消訴訟が、アマミノクロウサギなどを原告として提起された (畠山武道「だれが裁判を起させるか」法学セミナー四九一号七二頁以下。裁判所による住所氏名の記載要請を補正しなかったので訴状却下のため、現在、「アマミノクロウサギ」と〇〇〇〇) として住民の名前で訴訟係属中)。越冬地を県が鳥獣保護区に指定しないのは違法として、オオヒシクイと市民団体が知事を提訴したが、水戸地裁は野生動物は原告適格を有しないとこの部分の訴えは却下した (毎日新聞一九九六年二月二二日一三版三〇面)。アメリカでは「絶滅の危機にある種の法」 (Endangered Species Act of 1973: ESA) の下で、動物の原告適格はほぼ承認されている (Sneldarter と呼ばれる小魚を保護するためほぼ完成した TVA ダムの建設の差し止めが認められた事件：TVA v. Hill 437 U.S.153 [1978] フクロウの保護に関して Northern Spotted Owl v. Hodel, 716 F.Supp. 4798 [W.D.Wash. 1988])。プルトニウムに関していうならば、放射能から無損傷でありのままに存在することを求める全生物的 DNA 参加と異議申し立てさえ承認されてしかるべきだと考える。

### 六 「離見の見」

——鋭敏で冷静な理性に立ち戻つての対応と人間性の復権

自分自身を、外から、引いた目で見つめ直す目「離見の見」という言葉が世阿弥の伝書「花鏡」にあるときれる (観世榮夫：朝日新聞一九九六年一月一五一二版四面)。われわれは電力というエネルギーにどっぷりと浸かってしまつて、肥大化した巨大技術を危険と感じていても、それを止める働きをするのを怠ってきたばかりか、知らぬうちにそれを許すような日々の生きざまをしてきたのではないか。さらに、プルトニウムのもたらす人間性を全面的に否認する超管理社会の出現といった無視しえない問題 (高木仁三郎『プルトニウムの未来』(岩波新書) Robert Jungk, Der Atomstaat, Vom Fortschritt in die Unmenschlichkeit, 1977) も迫つてくる。人間は、自ら作りだした文明によって滅亡するのではないだろうか。今こそ眼前の状況にとらわれることなく、「離見の見」を持って全地球的視野と未来を洞察する判断力による重い決断をする秋に至っているといふべきであろう。主よ何処へ (Henryk Sienkiewicz, Quo vadis Domine?, 1896)

(ほきもと・いちろう 國學院大学教授)