

◆◆特集・伊方・福島第二原発訴訟最高裁判決◆◆

原子力と法の今後の関わり方

●三辺夏雄 ●○さんへ・なつお ●横浜国立大学助教 ●

一 原子力の技術的特殊性

昨平成四年一〇月二十九日、伊方原子力発電所および福島第二原子力発電所の原子炉設置許可取消を求めた行政訴訟について最高裁判所は原告側の上告を棄却する判決を言い渡した。これら両判決については本誌で佐藤英善教授が詳細に検討される場所であるが、本最高裁判決は、単に原子炉の設置許可に係わる問題についてはばかりではなく、核燃料サイクル等原子力発電のいわば周辺領域におけるその他多くの問題に対し訴訟が提起される場合においても、とりわけ安全性の審査方式について「判例」として機能するのではないかと思われる。というのは、原子炉設置許可の取消を求める訴訟は、夙に原田尚彦教授がいわゆる原子炉の危険管理に関する予測の評価を求める「未来（予測）裁判」⁽¹⁾ともいうべき性格をもっており、そして原発に限らず、原子力利用に対する国民の関心の大部分は、将来に向けての人の生命・身体・財産等に関する安全性や環境への影響等についての評価にかかっているからである。

だが、原子力利用を巡る諸問題は以上の観点からの危険管理の問題に尽きるわけではない。一九九二年九月末現在、わが国の営業運転中の原子炉施設は合計四一基、発電設備容量は三、三二三万九〇〇キロワットであり、また、一九九一年度末現在における総発電設備容量の一・八・五％、総発電電力量の二七・一％を原子力発電が占めている。そして、これに一九九二年九月末現在で建設中及び建設準備中の原子炉施設を併せると、その合計は五三基、総発電設備容量四、五九〇万八〇〇キロワットであり、これに加え、研究開発段階の原子炉には、運転中の新型転換炉原型炉「ふげん」や、総合機能試験中の高速増殖原型炉「もんじゅ」等もある⁽²⁾。このように、わが国のエネルギー政策を語る上で原子力発電問題は欠かすことができない重要な位置を占めている。この点からみれば、原発の安全性の問題は、同時にエネルギー供給の安定性の問題でもあるといつてよい。しかも今後ともエネルギー需要は増大する傾向にあることから、原子力発電の問題は、現代文明社会の過度のエネルギー消費体質への反省を含め、現在および将来のエネルギー利用のあり方と

いった側面からも考慮されなければならないのである。さらに、原子力の軍事利用と平和利用とは基本的に同一技術の利用目的の相違に過ぎない⁽³⁾のであって、したがってそれは国際的な核不拡散問題にも直結している。先頃の高速増殖原型炉「もんじゅ」の燃料製造のための「あかつき丸」によるプルトニウム輸送問題が世界各国から注目されたのは、その安全性の問題もさることながら、軍事転用に対する疑念もあったといわれることに留意する必要がある⁽⁴⁾。

とりわけ原子力利用技術は、通常の革新的技術がその時代の諸要請と技術の成熟との合致によっていわば予定調和的に必要は発明の母⁽⁵⁾として生みだされたのとは異なり、開発の当初から明確にその危険性が認識されながらも、国家的威信をかけるという従来とは異なった要請の下で意識的に創り出された巨大技術であること⁽⁶⁾、したがって、そこでは技術それ自体が社会的要請とは無関係に自己増殖し、その制御も常に予測的かつ後追いのしか行い得ないという矛盾を内包した特殊な技術であることを最初に指摘しておかねばならない⁽⁷⁾。そして、このことは原子力と法との

関係にも当然影響を及ぼすのであって、原子力をめぐる法は原子力利用技術の進展に伴って常に可変的なものとならざるを得ないのである。さらに、わが国では「原子力利用や研究……の主導者はむしろ産業界であ……(り)……原子力政策の基本に関わるような問題では、産業界の現実的な要求や行動に、その都度引きずられてきたといわざるを得ない」⁽⁶⁾ということが、他方では国民の反発と危惧を招いているのである。すなわち、ここでは社会の要求と受容とを前提に技術が発達し、その利用がなされるというよりは、まず技術進歩とその産業的利用が先行し、その後社会的バランスがはかられるという関係がみられるわけである。パブリック・アクセプタンスの重要性が、住民側からというよりはむしろ産業界から声高に叫ばれるのも右の事情と無関係ではなく、このような倒錯的ともいえるべき関係——無論、パブリック・アクセプタンスの重要性を否定するものではない——が、原子力と法との関係を一層複雑なものとしているといつてよい。そこで、本稿では、以上のような原子力利用技術の特殊性を前提に、わが国における今後の原子力と法との関わり方について若干の考察を行うこととしたい。

(1) 原田尚彦「『未来裁判』の限界と可能性——伊方原発判決の意義——」同「行政判例の役割」(弘文堂、一九九二)一一五頁。
 (2) 以上につき、原子力委員会編「平成四年版原子力白書」参照。
 (3) 下山俊次「原子力」(山本草二・塩野宏・奥平康弘・下山俊次「未来社会と法」(筑摩書房、一九七六)四一八頁。
 (4) 下山・注(3)四一五〜四一六頁。なお、川上幸

一「原子力の政治経済学」(平凡社、一九七四)参照。
 (5) 川上・注(4)七頁は「原子力の発見が投げかけたより大きな問題は、技術に対する人類の管理能力への信頼が揺らいだことであろう」とする。なお、遺伝子工学に対する同様の観点を指摘するものとして、保木本一郎「科学技術の公法的統制論——遺伝子工学を中心とする知の自己統制——」高柳信一先生古稀記念論集「行政法学の現状分析」二七九頁以下参照。
 (6) 川上・注(4)二六九頁。

二 日本の原子力法体系

(一) わが国の原子力法制は「原子力基本法」を頂点として、それを具体化するための組織法〔原子力委員会及び原子力安全委員会設置法〕等、開発促進技術法〔日本原子力研究所法〕、「動力炉・核燃料開発事業団法」、規制法〔核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律〕——原子炉等規制法、「放射性同位元素等による放射線障害の防止に関する法律」等、救済法〔原子力損害の賠償に関する法律〕——原子力損害賠償法等〕が原子力開発の当初からそれぞれ制定されており、その限りでは、わが国では体系的に原子力法制が整備されているといつてよい⁽⁷⁾。

(二) だが、このことはわが国の原子力法制が原子力の研究・開発・利用について充分に自己完結的な体系を誇っていることを意味するわけではない。たとえば、わが国の基本的な原子力政策は、原子力委員会および原子力安全委員会が毎年度策定する原子力開発利用基本計画によって示されるが⁽⁸⁾、他方では通産大臣の諮問機関である総合エネルギー調査会原子力部会も原子力発電の

推進をエネルギー政策の一環として位置づけるのであって、原子力委員会のみが「原子力利用に関する政策に関すること」(原子力委員会及び原子力安全委員会設置法二条一号)について企画・審議・決定するわけではない。

さらに、具体的な原発建設の規制関係についても、まず原子炉の設置という側面では原子炉等規制法による安全審査等が原子力委員会・原子力安全委員会によって行われるが、他方では、その発電施設としての側面から、電気事業法によって通産大臣の規制に服するというように、両者の関係は原発建設の各段階で相互に複雑に入り組んでいるのであり、実態としては原発について電気事業法で規制可能なものはこれに譲っているといつてよい⁽⁹⁾。そして、原発の建設については設置の許可に先立って「電気事業の用に供する電気工作物」の変更許可が必要であり(電気事業法四一条八条三項、五条、その許可については、運用上、当該原発が電源開発促進法三条に基づく電源開発基本計画に組み入れられていることを必要とする(同法五条五号は計画の確実性を要件としており、それが以上のような解釈運用の根拠となる)。そして、この関係は原子炉の設置許可についても同様である。すなわち、原子炉等規制法に基づく原子炉の設置許可には当該原子炉の「許可をすることによって原子力の開発及び利用の計画的な遂行に支障を及ぼすおそれがないこと」(二四一条二項二号)を要するとされることから、本法に基づく許可申請に先立ち、当該原発の建設が上述の電源開発基本計画に組み入れられていることを一つの判断基準としていわれている⁽¹⁰⁾。そうすると、こ

と具体的な原発の建設について見る限り、ここでは何よりも電源開発基本計画が最も重要な位置を占めることになろう。要するに、原子力法制が体系性をもって整備されているといっても、それは原子力利用等の一部について妥当するものに過ぎないといつてよいのである。

(7) この体系は下山・注(3)四九七、四九八頁による。

(8) 「平成四年度原子力開発利用基本計画」はしきぎによれば、原子力開発利用基本計画は「原子力開発利用長期計画において示された基本方針を具体化するための現実に即した実施計画としての性格を有する」とされており、「原子力委員会及び原子力安全委員会がそれぞれの所掌に応じて策定する計画に基づき、内閣総理大臣が基本計画案をとりまとめ、これを両委員会に付議し、それぞれの議決を経た後、決定する」ものであるとしている。

(9) 下山・注(3)五〇八頁。

(10) 下山・注(3)五二二頁。

(三) さらに、原子力法制が体系的に整備されているということは、法律のレベルで具体的な規律の内容とか手続が明らかにされていることを意味するわけでもないことにも注意しなければならない。原子力法令集等を一見すれば、そこには法律以外に夥しい数の各種の政省令や関係機関による告示が並んでいることに気づく筈である。そして、原子力行政の現実においては、むしろ政省令や告示によって規制の実体的・手続的要件が定められているのが現状である。しかし、そればかりではない。これら以外にも、さらに、たとえば上に紹介した「平成四年度原子力開発利用基本計画」とか「再処理施設安全指針」、「低レベル放射性固体廃棄物の陸地処分安全規制に関する基本

的考え方」といった原子力委員会または原子力安全委員会の「決定」、「公開ヒアリング等の実施方法について」という原子力安全委員会「了承」、「このヒアリングに関する原子力安全委員会委員長「談話」等もあり、もとより決定とか了承、談話等の法的性質は曖昧なのだが、しかし現実の原子力行政においては、これらが法令以上に重要な意味をもっている場合もある。原子力安全白書(平成三年版)には、原子力安全委員会の用いる安全審査指針として三二種類がリストアップされている。そして、これらはいずれも原子力安全委員会の「内規」に過ぎないが、原子力安全委員会の決定として公表され、かつ安全審査はこれらの指針によって行われており、「実質的には法令と同様の効果を有するといつてよい」⁽¹⁾。要するに、原子力法制においては、法律はおろか下位の政省令・告示だけではなく、内規等も視野にいれないければならないのである。そして、法律より下位の命令・告示、あるいは内規等が重要な機能を果たすのは、原子力利用の高度の専門技術的性格によるところも大きい。前述のように、原子力利用技術の制御が予測的かつ後追的であり、しかもそこに社会的受容性(パブリック・アクセプタンス)の問題が絡まる場所にも原因がありそうである。つまり、原子力においては技術進歩と社会的受容性との関係は可変的であり、したがってその関係は常に個々に改訂を必要とし、内規等がもっともそれに敏感に対応できるからに他ならないからであろうが、法制度のあり方としては異例といふべきであろう。

なお、このような関係は原子力政策の計画策定

段階でも見られる。たとえば、平成四年八月二八日、原子力委員会放射性廃棄物対策専門部会は「高レベル放射性廃棄物対策について」と題する報告書を発表した。それを受けて、同日、原子力委員会委員長は「高レベル放射性廃棄物対策の進め方について」なる「談話」を発売し「今後は本報告の趣旨に沿い、国民各位の理解と協力の下、高レベル放射性廃棄物対策を着実に推進していくことが必要である」とし、その本格的取組のための中核となる組織を早期に設置すべきであると述べているのである。他方、原子力委員会は平成四年度の原子力開発利用基本計画において「放射性廃棄物の処理処分対策の推進」との項目において高レベル放射性廃棄物についてふれており、したがって、これら一連の基本計画、部会報告書、委員長談話の関係が問題となる。仄聞したところによると、部会報告書は後の基本計画の資料となるものというが、そうすると原子力委員会委員長の談話との関係がひとつ明確でないのである。

以上のように、原子力法制の内部においても、法律・命令・内規等その相互関係は明らかではなく、法的な体系性という観点からはいま一つ理解したいところがあるといわざるをえないのである。この点につき、原子力利用の分野では、その当事者が政府関係機関や電気事業者等であることから問題は生じないといえるのかもしれないが、当事者以外の一般国民等第三者に対してそれで良いのかは別問題であり⁽²⁾、とりわけ原子力利用がエネルギー供給の問題として国民の利益に直接関係するものであることを考えると、その法的な体系性についても根本的な再検討の必要がありそ

うである。

- (11) 下山・注(3) 五一四頁。
 (12) 下山・注(3) 五一四頁参照。

三 原子力の危険管理と法

(一) 原子力利用の危険管理に対する最も重要な法律は原子炉等規制法であるといつてよい。そして、原子炉等規制法は、原子力利用について、これを製錬、加工、原子炉の設置・運転等、再処理、使用の五つの事業に区分し、それぞれに事業規制を行い、かつ当該事業の施設の位置、構造および設備を災害防止の観点から技術的に規制する構造をとっており、そして、このような規制構造は、在来の公益目的あるいは危険防止のための事業規制の方式をそのまま踏襲したものであり、基本的には規制対象が原子力であることによる特色ではないといわれている⁽¹³⁾。これを行政法学的に構成すれば、たとえば電気事業に対する規制のように、公企業規制と警察規制とが混在するものということになる。

だが、こと原子力法制については、このような観念で理解することは妥当ではないように思われる。というのは、既に述べたように、原子力の利用技術は在来型の技術とか事業形態とは根本的に異なる側面をもっており、既存の作用法類型と原子力規制が適合するとは思えないからである。すなわち、公企業規制といふ警察規制とはいっても、そこでの技術水準や事業形態はいずれも社会的な受容の下に、法律によって規制すべき具体的内容の根幹が予め予測可能なように定められてお

り、その時々々の技術的・社会的要請によって、法律より下位の法規やとりわけ内規などによって目まぐるしく変化するようなことは予想されていないからである。しかし、原子力の場合には、むしろ規制内容や手続は可変的であることを常態とし、そこでの規制態様は社会的要請に先行する技術発展と、それに対する社会的受容性との相關関係を直ちに規制に取り入れる必要があるのである。そして、このような観点を無視し、既存の法規制の下に原子力の危険管理技術を取り込もうとすると、却って不都合が生ずるように思われる。そこで、この点を以下原子力発電所の廃止(廃炉)問題との関連で見えていくこととしたい。

(13) 下山・注(3) 五〇八頁。なお、同氏は、原子力の場合は核物質そのものの危険と、設備と核物質との一体化による危険という性格の異なる危険が存在するとされる。そして、塩野教授は、前者に着目する規制方法を「物質規制」、後者に着目するものを「作用規制」と呼ばれ、後者は、さらに、核燃料物質の利用施設に着目した「施設規制」と、核燃料物質にかかる一定の事業をチェックポイントとする「事業規制」、そしてこの二つのいずれにも当たらない単純な行為に対する「行為規制」の三種類に分類され、そして、核燃料サイクルについて原子炉等規制法は、作用規制に重点をおき、原子炉については施設規制をしていることは明らかであるとされる(塩野宏「核燃料サイクルを中心とする原子力法制の特色」概観、同編著「核燃料サイクルと法規制」(第一法規、一九八〇)一頁以下参照)。

(二) 現在、わが国の原子力政策において最重要課題の一つとされているのは核燃料サイクルの問題であるが、それと同様重要な問題は、既存の原子力発電所の廃炉問題である。というのは、わが国における実用発電用原子炉の廃止措置(廃

炉)は、一九九〇年代後半以降に現実のものとなると予想されており、廃炉問題は、原子力発電の推進と否とに何わらず、現実の問題として日程に上らざるを得ないからである。そこで、原子力委員会も一九八七年六月、「今後二〇〇〇年に至る長期的な原子力の研究、開発及び利用に関する原子力開発利用長期計画」において、原子炉の廃炉措置を「原子力発電を円滑に進める上で極めて重要である」と位置づけ、したがって、廃炉措置は、「安全の確保を前提に地域社会との協調を図りつつ進めるべきである」としたのである。

そして、現在とり得る廃炉方法には、①原子力発電所全体を閉鎖し適切な管理下におく「密閉管理方式」、②原子炉建屋内の放射能の高い部分を遮断隔離し適切な管理下におき、他の部分は解体撤去する「遮断隔離方式」、③使用済燃料の搬出、系統除染の後、原子炉施設を完全に解体し、敷地から除去し、その敷地を更地とする「解体撤去方式」の三つの基本的方式があり、さらに上記方式を組み合わせるにより、種々の方式が考えられるといわれているが、前述の長期計画は、わが国では廃炉後の敷地を「原子力発電用地」として引き続き有効に利用することが重要」との観点から、解体撤去方式による廃炉という方針をとることとしている。

ところで、これら廃炉の三基本方式においては、そのいずれもが「原子炉の機能停止」措置を前提とすることが前提とされている。すなわち、原子力安全委員会は、一九九〇年一月「原子炉施設の解体に係る安全確保の基本的考え方」を決定し、この中で原子炉の機能停止とは「原子炉にお

ける核分裂の発生能力を除去することにより、原子炉としての機能を停止させる」こととしている。具体的には、原子炉からすべての核燃料及び中性子源を撤去することである。したがって、これによれば、原子炉の機能停止というためには、たとえば制御棒の電源を投入できないように封印するとか、出力上昇に必要な機器の封印する等の措置をとることによって原子炉の運転を永久に停止させるだけでは足りず、原子炉からすべての核燃料及び中性子源を撤去することが必要とされるわけである。以上のことから、原子炉の廃炉とは、原子炉からすべての核燃料および中性子源が撤去された状態（機能停止状態）を、上の三方式によって永久に固定化することによってよいであろう。

このように、原子力安全委員会が原子炉の廃炉の前提に原子炉の機能停止措置を要求するのは、それ自体は安全技術上の問題にすぎないかもしれないが、むしろ、それは実定法上のコンテキストから導き出されたものであるようにも思われる。というのは、原子力基本法は、原子炉とは「核燃料物質を燃料として使用する装置」（三条四号、原子炉等規制法二条四項）であり、より詳細には、その機能面から「原子核分裂の連鎖反応を制御することができ、かつ、その反応の平衡状態を中性子源を用いることなく持続することができ、又は持続するおそれのある装置」（原子炉等の定義に関する政令三条参照）と定義されており、したがって、法的には、ある原子炉が上述のような制御棒電源の封印等によって永久に運転を停止したとしても、当該原子炉は法的には依然として原子炉と

しての性格を変えないことになる。これに反し、原子炉から核燃料物質が撤去されてしまえば、原子炉の定義にいうような機能を発揮することも、そのおそれもないことになり、もはや当該原子炉は法律上の原子炉ではないというわけである。すなわち、わが国では、原子炉の停廃止とは、法律の世界においても原子炉でなくなることを必要としているといつてよい。そして、この点からみれば、わが国の廃炉方式は、法律上の概念から演繹的に決定されたものといえることができるのである。

だが、このような思考方法は果たして妥当であろうか。無論、筆者には技術上の優劣を論ずることとはできない。しかし、制御棒の電源の封印と出力上昇機器の封印等によって同様の結果を生むことができるならば、廃炉方法の決定について原子炉の法律上の定義にそれほどこだわる必要もないように思われる。

さらに、わが国の原子力規制法等は原子炉の設置・運転・解体等を含め、一応原子力利用の全ての状態を射程に収めてはいるが、これらは廃炉について具体的に照準を定め、体系的に規制をしているわけではない。廃炉に係する条項は各所に個別的におかれており、しかもそれらの諸規定には必ずしも廃炉を想定して設けられたものではないものも含まれている。そして、それにも関わらず、わが国の原子力法制が原子力利用の一連の過程について一応制定法を用意していることが、却って上に見たように技術的問題を拘束する場合も生ずるのである。無論、「その技術のあり方が、まさに、安全性の確保と密接に関係しており、そ

れはまた、政策問題にも反映する⁽¹⁴⁾ことは確かであり、とりわけ原子力のように、社会的受容という価値判断と密接に結びつく技術の場合には、法律の果たす役割は、その民主的統制という観点から、むしろ増大するかもしれない。しかし、最新のしかも未知の要素を多分に含む巨大技術に対し、在来型の警察法・公企業法的な法規制で対処しようとするときには、逆に一種の法的フェティシズムを生むといつてよい。

ここでは廃炉問題を不十分ながらとりあげたが、原子力利用については、今後の技術革新の進展具合と国民の受容度を考慮しながら、その規制の方法を絶えず見直す必要があるであろう。すなわち、伝統的な法治行政の考え方は異なる新たな法的枠組みが必要とされるように思われる。今後は、原子力規制法等の可変的性格を考慮した法の発展的運用⁽¹⁵⁾が必要となるとともに、現実に行われている内規等による規制や政策立案についても、これを法学的分析の枠内に取り込み、改めて原子力法制の体系化をはかり、それらについても法的に正当な位置づけを行うべきであろう。

(14) 塩野・注(13)三頁。

(15) この点は、小早川光郎教授が筆者も参加した研究会において指摘されたところである。