

特集・これからの原子力行政

〔座談会〕

原子力行政の現状と課題

——東海村臨界事故1年を契機として

青森県弁護士会弁護士

石橋 忠雄

日本原子力発電所最高顧問

下山 俊次

〔司会〕名古屋大学名誉教授
財団法人地球環境戦略研究機関理事長

森島 昭夫

学習院大学教授

大塚 直

一橋大学教授

高橋 滋

出席者●五十音順

一 原子力をめぐる
社会的問題

森島 本日はお忙しいところをお集まりいただき、ありがとうございます。本日は「原子力行政の現状と課題」という話題で、座談会を行いたいと思います。ちょうど九月で、

東海村のJCOの臨界事故からまる一年たちます。この事故を契機として、原子力に対する世間の不信感が高まり、現在、原子力行政に対する考え方が大きく動いております。そこで、JCO事故から一年たったところで、先生方にお集まりいただき、この一年間を振り返り、これまでの流れを俯瞰してみたいというのが本日の企画です。

原子力行政は、原子力発電だけではなく放射線も対象としていますが、今日はわが国で現在問題となっている、原子力発電の問題を取り上げることにはしたいと思います。

ご承知のように、わが国の原子力発電は昭和四一年に運転を開始しています。現在、五一基の発電用原子炉が動いています。電力供給量

も、わが国の電力総供給量九〇〇億キロワット時の三分の一を超えています。それだけの電力を供給していることを考えますと、原子力発電の是非については議論の分かれるところですが、現実問題としては、原子力はエネルギー供給源として現時点では不可欠のものとなっております。

政府は、このような現実を前提として、また中東に依存する石油の供給の不安定性という点から、エネルギー・セキュリティという面で、原子力発電を欠くべからざるものと位置づけております。さらに、現在の原子力発電所は、ウラン燃料を使って発電しているわけですが、ウラン資源を最大限有効に利用するため、使用済みの燃料から燃え残ったウランや、ウラン燃料が核分裂する際に発生するプルトニウムを再処理して取り出し、それを再度利用するという政策、つまり核燃料サイクルによって、ウラン資源を最大限有効に使うという政策を取ることになっています。

ところが、昨年、JCOによる東海村での臨界事故がありました。そ

れより前にも、東海再処理工場での火災爆発事故や、また五年前には高速増殖原型炉「もんじゅ」のナトリウム漏れなどの事故があり、社会的に大きな問題が発生しています。最近では、軽水炉でプルトニウムを混ぜて燃やすプルサーマル用のMOX燃料(ウランとプルトニウムの混合酸化物)のイギリスでの検査データにねつ造があったというような事件もあり、このところ原子力発電に対する国民の不安、不信をかき立てるに十分な事件が続発しています。

こうしたことから、原子力行政をもう一度原点から考え直すべきではないかという厳しい批判が広がっています。そこで、こういう事件につ

いて、これまでずっと原子力の問題に携わってこられた石橋先生から、お話をただけますか。

◆原子力事故・不祥事

石橋 原子力の事故と不祥事について手短かに振り返り、そのあと、それらが与えた社会的なインパクトについても見てみたいと思っております。いつの時点からの事故を取り上げるかということがありますが、平成三年に美浜原発二号機の事故がありました。これは蒸気発生器の電熱管、いわゆる細管が破断し、一次冷却水が二次系のほうに流れ込んで、わが国で初めて緊急炉心冷却装置(ECCS)が作動したという事故であります。

そのあとには、平成七年一二月、高速増殖原型炉「もんじゅ」のナトリウム漏洩火災事故を挙げることができます。これはナトリウムが漏れて、火災を起こしたというものです。その際、科学技術庁への虚偽報告がなされ、ビデオ隠しもあったという問題がありました。

そのあと、平成九年三月に東海再処理工場のアスファルト固化施設が火災爆発事故を起こしました。この事故は労働者被曝もあり、また陰蔽工作等もあって、動燃事業団解体のきっかけとなりました。

それから、昨年九月のJCO臨界事故ですが、これは、核分裂の連鎖によるわが国初の臨界事故が発生し

たということで、また、原子力事故では初めての死者が出たという事故でした。

不祥事の関係ですが、何と云っても「もんじゅ」のときの虚偽報告とビデオ隠しが国民に大きな衝撃を与えたことはまだ記憶に新しいといつてよいと思います。これはその後、刑事事件にも発展して、動燃事業団と職員二人が罰金という刑事罰を受けています。

その次に、原発溶接の工事データ改竄問題があります。これは平成九年九月でした。沸騰水型原発の一次系配管の溶接工事で、温度管理のデータに改竄があったというものでした。これは内部告発で明らかになったものであります。一四基の原発に、そのような改竄のデータが用いられたといわれています。

つづいて、輸送容器のデータ改竄がありました。平成一〇年一〇月のことであります。これも内部告発で発覚しました。事業所外の運搬用、それから、原発構内用の輸送容器、全部で四三基のうち、三九基についてレジンという中性子遮蔽剤のデータに一部改竄があったというもので

目次

- 一 原子力をめぐる社会的問題
 - ◆原子力事故・不祥事
 - 二 わが国の原子力法制
 - ◆原子力規制法
 - ◆原子力損害賠償法
 - ◆無過失責任・責任集中
 - ◆無限責任・国の援助
 - ◆四つの問題点に対して
 - ◆相当因果関係
 - 三 原子力をめぐる訴訟
 - ◆行政訴訟
 - ◆民事訴訟
 - 四 JCO事故後の立法的対応
 - ◆原子炉等規制法の改正
 - ◆原子力災害対策特別措置法の制定
 - ◆検査体制
 - ◆防災体制
 - 五 JCO事故による損害賠償
 - ◆JCO事故の経緯
 - ◆原子力損害調査研究会
 - ◆事故後の経緯
 - ◆風評被害
 - ◆敦賀事件
 - ◆第三者調停機関の設置
 - ◆国の援助
 - ◆相当因果関係
 - ◆精神的損害
 - 六 高レベル放射性廃棄物の処分
 - ◆特定放射性廃棄物最終処分法
 - 七 原子力政策の課題と将来
 - ◆原子力立地
 - ◆原子力委員会
 - ◆原子力長期計画
 - ◆核不拡散
 - 八 新たな原子力法制の構築に向けて

す。

それから、先ほどご指摘のMOX燃料のデータねつ造がありました。英国核燃料会社がつくったMOX燃料のデータに、一九九六年から組織的にねつ造があったということが明らかになっていきます。さらにJCO事故では、業務上過失致死と原子炉等規制法違反で刑事事件になって捜査中であります。

これらの事故、不祥事が社会に与えたインパクト、問題というのは非常に大きく、また多面的だと思いません。まず第一には、国民の原子力に対する不信、不安というものが高まった。以前はTMI事故やチェルノブイリ事故という、海外の事故による原発の不安というものがありませんでした。それが国内の相次ぐ事故、不祥事でより身近なものとして、不安が不信にまで広まってきているということが言えると思います。

具体的には、情報を隠しているのではないか、という気持を国民が持っているということが統計上出てきています。その一方で、原発に代わる新エネルギーとか自然エネルギーへの期待も出てきていることも関係

連していると思います。

国民の不信、不安が高まっているために、電源立地の地元での原子力行政がうまくいかないということから、平成八年一月に福島、新潟、福井の三県知事が、今後の原子力政策の進め方についての提言をしております。原子力政策、原子力行政のあり方について、「国民的な合意形成を図る必要がある。そのためにはブルサーマルやバックエンドの問題も含めて、国民各界、各層において幅広い論議、対話をする必要がある」という提言をされました。また、通産省、科学技術庁においても、この三県知事の提言を受けて、原子力政策に関する国民合意の形成を目指すという政策に転じています。

これらを受けて、平成八年三月の原子力委員会決定で「原子力政策円卓会議」が発足したわけでありました。円卓会議は平成八年一〇月に一応、「原子力委員会に対する提言」というものを出し、原子力委員会はこの提言を長期計画見直しに反映させるという決定をしました。そのあとまた「新円卓会議」というものが発足、今年の二月に「モデレーター

からのメッセージ」というタイトルで、七項目の提言が国と国民に向けてなされました。

そのほかには、ご承知のように平成八年八月に新潟県巻町の住民投票というものがありませんでした。これにより、東北電力の巻原発の建設計画が事実上断念ということになりましたが、その後も中部電力の芦浜原発の計画が撤回されたりして、住民意識の変化が軽水炉の電源立地へ与えた影響というものが非常に大きかったということができていると思います。また、データねつ造事件のため、昨年から実施される予定のMOX燃料を使うブルサーマル計画の導入も大幅に遅れていて、この問題は今後、ブルトニウムリサイクル事業全体へ波及することになると思われます。そのほか、国の組織においては、動燃事業団が解体され、「核燃料サイクル開発機構」という新しい組織に生まれ変わったという経過があります。主なものは以上のとおりです。

森島 私は、後で出てくる高レベル放射性廃棄物の処分問題（バックエンド）で、初めて原子力問題に関

わることになりました。その際に、

高レベル放射性廃棄物を地層処分するための仕組みや手続を議論しただけでなく、こうした事業を進める前提として、どのようにして国民や地元住民に理解を求めるとかという問題を議論しました。当時はJCO事故の前でしたが、国民が不信感を持つ第一の原因は情報が出ていないことです。実は、原子力基本法では、民主、自主、公開という三大原則があり、公開が大原則となっているのですが、国民の求める情報が国民にわかるような形で出ていないのが現実です。とりわけ、事故や不祥事があった場合に、情報隠しと言われても仕方がないぐらいに情報が出ていません。私はそれまで原子力の問題にまったく関わっていませんでした。ですから、情報の欠落による国民の不信感の根の深さに非常に驚いたわけです。

さらに今回、原子力委員会によって設置された原子力開発利用長期計画（長計）の策定会議に関わることになりましたが、その会議の途中でJCOの臨界事故が起きました。この事件で、いままで原子力発電に信

頼をつないでいたという人も含めて、国民の原子力に対する不信・不安感が非常に強くなったということ、を私自身実感しています。

二 わが国の原子力法制

森島 原子力に対する不信感が生まれるようになったことには、いろいろな原因があると思いますが、これはジュリストの座談会ですので、法律という側面からアプローチしてみたいと思います。まず、原子力に関する法規制や法制度はこれまでどうなっていたのか。それがこれらの事件、とりわけJCOの臨界事故によってどのように変わったのかというところを見ることにしたいと思います。最初に、これまでどのような

仕組みで原子力規制が行われていたのかという点について、高橋さんからお話いただきたいと思っています。

◆原子力規制法

高橋 わが国の原子力法制というのは大まかに申し上げて、まず、日本国憲法の下に原子力に関する基本的な法である原子力基本法というものがありません。それに次いで、実際の原子力行政を担います各種の組織に関する法律があります。特に、原子力委員会及び原子力安全委員会については、単独の設置法が存在しています。第三に、原子炉等規制法や電気事業法といった、実際の原子力関連の事業を規制する安全規制の法律があります。さらに第四に、電源開発促進法とか環境影響評価法も含まれると思いますが、施設の立地に

関する法律があります。最後に、電源三法と言われるような、助成に関する法体系、大体このぐらいの分野から法体系が成り立っているのだろうと思います。

特に、先ほどもご紹介に出た原子力基本法ですが、これは原子力開発の黎明期である昭和三〇年に制定されたものであります。森島先生が触れられたように、平和利用と民主、自主、公開という、大きな三つの柱を掲げたものでありまして、そういう意味では、わが国の原子力法制の基本法としての特色を表したものであるかと思っております。そして、原子力委員会、さらに昭和五三年の法改正により、原子力委員会から分離された原子力安全委員会というものがある、内閣総理大臣の諮問機関ではあります、独立性を保證された専門的な組織として、いわゆる政府側の独断的な運営を、政策面や技術面でチェックすることを期待されているわけです。

このように、原子力基本法や原子力委員会及び原子力安全委員会設置法を中心とする法体系というのは、わが国の法制度の中で原子力の特殊

性を踏まえたさまざまな工夫をしてきたという点において、一定の役割を果たしてきたのだろう、と私は思います。しかし、制定後半世紀近くを経る中で、いろいろな問題提起や批判を受けてまいりましたし、多くの論者によって多少修正が必要なのではないかというようなことも言われてくるようになりました。

細かな話ではありますが、大括りな話として最初に二つ申し上げておきます。まず、公開の話からいたします。先ほどお触れいただきましたように、原子力基本法には公開の原則が記されています。国民の理解のためには、そして原子力の平和利用を守るためには公開が必要であるということを明確に書いてあるわけです。もともと、その一方で、核物質防護や企業秘密の保護という観点から、実は公開になじまない事項も原子力分野については含まれております。そういった意味では、わが国全体の公開の制度が整備されていない中で、原子力について公開が十分ではなかったという面があるかと思

います。しかし、この点については、近



しもやま・しゅんじ 氏



もりしま・あきお氏

時、公開の流れの中で、原子力委員会関係の委員会は、専門部会を含めて公開ということになっています。原子力分野が情報公開の流れにおいて、先頭を切ってそれに応えようとしている点は、評価できるのではないかと私自身は思っています。

他方、いま申し上げたように核物質防護や企業秘密に関する部分は公開になじまないというのは原子力分野でも同じであります。公開の流れが強く求められているからこそ、非公開の部分と公開の部分とを、どの範囲でどのような基準で仕分けをしていくのか、ということ国民にわかりやすく示していくというのが、特に原子力行政に携わる者の大きな課題ではないかと思っています。

第二番目としては、原子力委員会

等の制度、先ほど言った諮問機関としての委員会制度の問題があります。この点については、制定の当初からアメリカの例にならない、強大な事務局を持った独立の権限である行政機関、独立行政委員会にすべきであるという意見がかなり有力でした。

この点に関連して、今回のJCOの事故を契機として、原子力安全委員会については技術参加がかなり多数任命されました。事務局の体制も、従来の一〇数名から一〇〇人程度に強化されております。委員会を強化するという点では、事故の教訓を踏まえた措置になっていて評価できると思いますが、私自身、内閣も強くコミットする原子力政策に関わる原子力委員会は別として、安全委

員会については将来的に事務局をさらに強化して、独立行政委員会に移行させることを真剣に検討してみる余地もあるのではないかと思っております。以上です。

◆原子力損害賠償法

森島 ありがとうございます。

高橋さんからは、原子力規制法の体系についてお話をいただきました。他方で、日本が原子力技術を外国から輸入するに当たって、外国の原子炉メーカーが、外国の原子炉技術に由来する事故があった場合でも、損害賠償責任は日本側で全部負ってくれということを要求したわけですが、その結果として、当時としては非常に珍しい、無過失責任を全面的に導入し、しかも原子力事業者に責任を一本化するという、原子力損害賠償法ができました。この点について、大塚さん、ご説明をお願いします。

大塚 原子力損害賠償法について

は、原子力損害の賠償に関する法律が昭和三十六年に制定されています。これは、原子力事業者が原子炉の運転、加工、再処理、核燃料物質の使用、使用済燃料の貯蔵、核燃料物質等の廃棄などによって生じた原子力

損害について賠償するというものです。そこで、原子力損害とは何か、ということですが、核燃料物質の核分裂の過程の作用や核燃料物質等の放射線の作用・毒性的作用によって、人的、物的に生じた損害をいいます。

◆無過失責任・責任集中

原子力損害の賠償責任は、公衆保護の見地から、無過失責任とされて、免責が認められるのは異常に巨大な天災地変、または社会的動乱によって損害が生じた場合だけとなっています。そして、先ほど森島先生もおっしゃったように、原子力事業者が責任が集中しており、原子力施設の設定や機器を製造した人、核燃料の物質を供給した人などは責任を負わないことになっています。このような法的な責任集中制度は、民法の不法行為の考え方にないものです。

どうして責任集中制度が定められたかということについては、二点説明されています。一つは被害者が請求の相手方を絞れるメリットがあること、もう一つは保険契約の重複を避けることによって、保険者の引受

能力の最高額を提供するという要請を満たすことができるというメリットがあることです。私自身、今日、これがどれほど根拠として正当かということについては、なお検討の余地があると思いますが、とにかく、法律はそのようになっていきます。

なお、わが国の原子力損害賠償法には、当初から、事業者の責任を制限する規定はなく、無限責任主義が採用されていることは、諸外国になかった特色です。

原子力損害賠償の履行を確保するため、原子力事業者はあらかじめ基金を用意しなければなりません。これを損害賠償措置といえます。一種の強制保険です。日本原子力保険プールとの保険契約、政府と

の原子力損害賠償補償契約の二種類があり、通常の事故の場合には日本原子力保険プールとの原子力損害賠償責任保険契約の方が使われますが、天災の場合、正常運転による場合、後発損害の場合には、政府との補償契約の方が用いられることになっています。賠償措置額は昨年改正後、一事業所あたり六〇〇億円になっていますが、施設や行為の内容によっては、政令でより低い額が定められています。

さらに、もし、原子力損害が事業者の損害賠償措置額を超え、かつ、この法律の目的を達成するため必要があると認められる場合には、政府が必要な援助を行うことができることになっています。また、先ほど、原子力事業者の責任は無過失責任である



たかはし・しげる 氏

けれども、一定の場合には免責されると言いましたが、その場合についても政府が措置を講ずるものとするという規定が置かれています。

◆四つの問題点

以上、原子力損害賠償法の簡単な説明をしましたが、今日の問題点として考えられるところをとりあえず四つ指摘したいと思います。

第一に、高レベル放射性廃棄物処分については、今年の五月に立地手続と処分の資金調達に関する法律はできましたが、賠償に関しては規定が入れられておりません。これを原子力損害賠償法で扱うかという点については、半減期が長くて、リスクは小さいものの汚染の可能性が長期にわたりますので、特別の考慮が必要ではないかということが問題となります。電力中央研究所の田辺さんなどは、処分場の閉鎖後は国家賠償で対処するとされますが、このような点についての検討が直ちに要請されると思われま

第二は、損害の範囲の問題です。ウィーン条約の改正議定書が九七年にできています。これをわが国が批准すべきかはともかくとして、それ

に比べると原子力損害賠償法は、賠償の対象となる損害の範囲が明確でないということがいえると思います。原子力損害賠償法は無限責任主義をとっていますので、特に損害の範囲について細かく規定がおかれていないという特色があります。すると、環境損害や予防措置費用なども賠償範囲に一応入りうるというのが一般的な解釈ですが、すべて相当因果関係で判断してしまっているのか、この点をもう少し明確にする必要がないかについては、検討の必要があると思います。

三つ目に、これは下山先生も言われていることですが、賠償の優先順位の問題です。いくら無限責任主義をとっていても実際には賠償金には限度がありますので、非常に大きな損害が発生したという場合に、人的な損害と物的な損害、あるいは直接的な損害と間接的な損害で優先順位を付けることが必要になってくるのではないかということです。現在、そのような区別は全くされていないのですが、例えば比較法的には純粹経済損害については、賠償請求は難しいという国も少なくないわけで



いしばし・ただお氏

す。そのようなものはおよそ賠償しなくていいということではないのですが、優先順位としては後になるのではないかと。賠償金が限られていけば、優先順位としては後にすることも検討されるべきだと思います。

四つ目に、損害賠償措置については、JCOのようなウランの加工をする事業者は事故当時は一〇億円、昨年の改正後でも、ウランの濃縮度により、二〇億円または一二〇億円の賠償措置をとっているのですが、既に今回の事故の補償は、今年の七月に、対象件数の九七・五パーセントについてですが、一二二億円余に達しており、不足しているといわざるを得ません。先に申しましたように、賠償措置額は施設や行為の内容によって変わってきますが、ウラン

の加工のような一般的な作業でもまかりまちがえは今回のような危険性があることがわかった以上、可能な範囲で賠償措置額をもっと上げるべきであるとの議論が生ずると思われます。以上です。

森島 ありがとうございます。いま、大塚さんから、原子力損害賠償法の背景と、四つの課題を話していただきました。この四つの課題のほかにも課題があるかもしれません。この点を含めて、下山さん、いま大塚さんが指摘されたことについて、どのような意見をお持ちでしょうか、お話し下さい。

下山 最初に、この座談会での私の意見はすべて個人的見解であることとお断りしておきます。

大塚先生が、いま簡にして要を得

たわが国の原子力損害賠償法（以下、「原賠法」と呼ぶことにします）の説明をされたわけですが、後々のJCO問題の議論のときのために、諸外国の立法と比較した場合の特徴について簡単に触れておきたいと思えます。

◆無限責任・国の援助

諸外国の立法あるいは国際条約との比較における、わが国の「原賠法」の最大の特徴は、無限責任と国の援助——補償ではなくて——という仕組みにあります。諸外国の立法が有限責任を採用した理由は、立法政策としては、被害者の救済と同じく産業の育成保護があったわけで、根拠としては原子力事業者に無過失かつ集中した責任を負わせること、国といえども無限の資金負担は不可能なこと、また相当の巨額などでの責任制限ならば、制度全体の趣旨から財産権の侵害の問題は生じないということであったと思います。

では、諸外国の「国家補償」と、わが国の「国の援助」とはどこが違うのかということですが、国家補償が原子力保険と同じく、填補対象となる損害が発生した場合には、事故

の原因、態様、被保険者の資力等に関係なく支払われるのに対し、「国の援助」は「この法律の目的を達成するため（政府が）必要があると認めるときは」「必要な援助を行なう」となっており、「法律の目的の達成」といふしぼりはあるものの、援助をするかしないかは、あくまでも政府の裁量となっているわけです。その理由は、私企業の賠償責任を国が補償することについては、もっぱら財政当局の強い反対があったといわれています。なぜわが国で有限責任が採用されなかったのかということとは、立法経緯を含めて興味ある問題ですが、ここでは省略します。ご参考までに申し上げますと、立法当時はわが国だけでしたが、現在はドイツとスイスが無限責任です。ただ、賠償措置の方法とか金額が違っています。

◆四つの問題点に対して

次に「原賠法」の問題点について四点ほど指摘されましたが、これについて私の考えを述べさせていただきます。

第一の高レベル放射性廃棄物処分に関する損害賠償問題ですが、ま



おおつか・ただし 氏

ず、今回の事業法のベースとなっているスケジュールでは、二〇〇〇年に処分実施主体を設立、二〇三五年から施設の操業、つまり高レベル廃棄物の地下埋設を開始し、二〇九五年に坑道を閉鎖、つまり永久施設として、その後三〇〇年にわたってモニタリング等閉鎖後の措置を実施することになっています。新しく設立される実施主体が四〇〇年近くも存続するかどうか、ちょっとはつきりしないのですが、基金としてはそこまでの額を積み立てることになっているようです。そこで、事業主体が存続する限りは、現実的にはいまの「原賠法」のスキームで何ら支障はないと思います。つまり新しい法律に規定がなくとも「原賠法」で措置すれば足りません。一〇〇年後ある

いは四〇〇年後に事業主体が解散される場合には、その後について何か起これば国が責任を持たざるを得ないでしょう。

第二点ですが、諸外国の法律や、国際条約、代表的な例はウィーン条約の改正議定書ですが、これは原子力損害の定義で損害の対象を具体的に示しています。例えば、①死亡または身体障害、②財産の滅失または損傷、そしてそれから先は「管轄裁判所の法が決する限りにおいて」、③①または②に含まれない経済的損失、④環境損害の回復措置の費用、⑤経済的権利に由来する収入の損失、⑥予防措置費用等々と続いています。私もこの条約の原子力損害規定の最終討議に参加しましたが、これでいったい対象がはつきり

したのかどうか、誰も確信が持てなかったようです。わが国の場合は、民法の相当因果関係によるつもりですが、この一〇数年間の二回の改正の折に、専門部会で議論が行われ、予防措置費用、避難費用等については明確に書いた方がよいという意見もかなり強くありました。少なくとも各国の立法や条約より損害の範囲は狭くないという解釈で落ち着いていると思います。「原賠法」の原子力損害の定義の、「核分裂の過程の作用」、「放射線の作用」、「毒性的作用」により生じた」という表現が、いわゆる間接損害的なものを排除していると解釈されるという点、問題として取り上げられましたが、立法過程での論議でそのような趣旨は全くないことが明確であり、その懸念はないと思います。

第三の点はおっしゃるとおりで、海外の立法や条約では損害の対象によって優先順位を規定しているものが多くあります。その主な理由は、有限責任を採用していることによるのですが、たとえ形の上で無限責任であっても資力が無限ということはなく、また現実に事故が発生した場

合の賠償請求の迅速、円滑な処理のために必要な規定だと思えます。先ほど、わが国の「原賠法」の原子力損害は、諸外国の立法・条約より狭くはないといいましたが、考え方によっては広いだけかもしれませんが、将来慎重に検討する必要があると思っています。

四丁目については、今回のJCOでは賠償措置額が低かったことからいろいろ問題が起こり、低額あるいは段階的賠償措置のもとにおける法的責任集中は場合によっては財産権侵害問題を生ずるとのご意見もあるようですが、「原賠法」制度の仕組みは、あくまで事業者に無過失の責任を集中し、その責任の履行を保険と国の援助で行っていくということが基本です。今回の場合は、政令で定めている成型加工事業の賠償措置が非常に低かったということ、そのこととの関係で国の援助のあり方が問題となるのであって、責任集中の規定の是非の問題ではないと思います。諸外国の立法も条約も低額賠償措置の規定はありますが、それは国家補償が必ずその上をカバーする

ということですが。施設あるいは事業によって賠償措置額を低くするのは、もっぱら政策上の配慮からであり、発生する可能性のある損害額の評価によるものではありません。しかし、「大施設の事故大ならず」「小施設の事故小ならず」ということからすれば、段階を設けるにしても、それ相応の最低限度を定めるべきという意見は妥当であると思います。

◆相当因果関係

石橋 相当因果関係というお話が出たのですが、昭和五六年に日本原子力発電の敦賀原子力発電所が敦賀湾を汚染したことがありました。それについて、裁判で風評被害という問題が直接取り上げられたわけですね。その際、裁判所としては、風評被害も一定範囲で因果関係を認めるということがありました。

ただし、原告となった方々の魚が敦賀湾で獲れたものではなくて、金沢のほうで獲れたものだということが却下になったのです。ただ、その判決というのは、やはり従来の損害賠償に関する相当因果関係論の考え方をそのまま踏襲したものであったと思います。

森島 それは、原子力損害賠償法のもとで請求があったのですか。

下山 いいえ、あれはそうではないのです。原子力損害賠償法二条の、「原子力損害」として請求されたのではなくて、結果的には民法七〇九条の請求だと考えられています。

石橋 ただ、原子力の損害賠償を論ずるとき、やはり風評被害について、一般民事損害との関連で議論する必要はあると思います。

三 原子力をめぐる訴訟

森島 それでは、先に進みます。

石橋 さんから、原子力事故をめぐる民事事件の話が出ましたが、これまでも、原子炉が安全かどうかという点で、行政訴訟や民事の差止め訴訟として、原子炉の安全規制をめぐる訴訟がいくつか出ていますね。これまで裁判所は概ね、原子力規制法のもとでの原子炉は安全である、という判断を下してきたと思います。これらの訴訟について、高橋さんと石橋さんからお話いただけますか。

高橋 ご紹介があったように、原

子力施設の実際の設置や運転を止めたいという要求を実現するための訴訟には行政訴訟がありますし、また民事の差止め訴訟という形態もあります。大体、この二つが主要な形態であるといつてよいでしょう。もちろん、原告の請求内容はほとんど重なっているわけですが、それぞれ性質が違いますので、裁判所の判断もいろいろ変わっているところがあります。

いまご紹介いただいたように、基本的に裁判所は争点に対し、実態的な審理を行った上で、原告側の請求を棄却するという方向で大体判断が固まっていると思います。そして、その背景には、行政訴訟、民事訴訟、それぞれの背景があるのではないかと私は考えています。

◆行政訴訟

まず行政訴訟ですが、大きく言って二つぐらい指摘できると思います。一つは、原子力施設の安全性のような課題というのは、専門技術的な行政の判断が前提になっていますので、行政庁の裁量的な判断を裁判所はある程度尊重せざるを得ないという、裁判構造上の問題があります。

す。

二番目に、行政訴訟の場合、基本的に具体的な行政決定を取り上げて、その決定が適法であるかを訴訟に持ち込むこととなりますので、取り上げられた行政決定を中心に裁判審理をしなければいけないということになります。いままでの行政訴訟は、基本的に例えば原子炉設置許可という、いちばん最初の段階の許可を争うのが普通でした。そして、実務においては、原子炉設置許可については施設の基本的な設計についてのみ審査を行うことになっていきます。かつ、この審査方法は、原子炉設置法に基づく適法な審査であると裁判所も認めているわけです。

そうすると、裁判の審理の対象も、行政が原子炉設置許可で行った審理の範囲に限定されることとなります。例えば、原告が争いたい具体的な事故の原因に関する判断について、これは施設の設計上の細かな問題であるとか、運転上の不備であるという形で、基本的に原子炉設置の取消訴訟の対象になじまないとする形で判断が下されています。この辺りが、行政訴訟の一つの構造的な問題

だろうと思っています。

◆民事訴訟

他方、民事訴訟については、いま申し上げたような壁はありません。しかし、逆に民事訴訟においては、施設的设计や安全対策の不備が原告の生命や身体への危険に直結する、ということも明らかにしなければならぬわけですね。さらにいえば、原子力施設というのは多重防護が効いています。多重防護というのは、ご存じのように何重にも安全対策を施すということでありまして。したがって、一つの安全対策が何らかの形で不具合を起こした場合でも、ほかの安全対策によって安全性が支えられる構造になっております。

民事訴訟上は、一つの安全対策が具体的に不具合を起こしたことが、施設全体の危険性に直結するということにはなかなかならない。原告側は、一つひとつの安全対策の不具合が施設全体の危険性に結びつくというシナリオを裁判官に説得的に示すことに成功してきていない、ということになるかと思えます。このような行政訴訟、民事訴訟のそれぞれに特有な審理構造が端的に現れたの

が、実は今年の三月二二日に示された「もんじゅ」訴訟の福井地裁判決だったと思えます。

なお、この「もんじゅ」訴訟の福井地裁判決には、結論は別として、「もんじゅ」が高速増殖炉の研究開発用の施設であるという特殊性を軽視しすぎているのではないかと、という疑問を私はもっています。ただし、この点は時間の関係もございまして、本号に掲載される高木光教授の論文に譲りたいと思えます(四四頁参照)。以上です。

森島 ありがとうございます。それでは、石橋さんお願いします。

石橋 補足すると、「もんじゅ」の行政訴訟の最高裁判決が平成四年九月にあったわけですね(最終平成四・九・二二民集四六巻六号五七一頁・一〇九〇頁)。従来、行政訴訟では当事者適格とか、訴えの利益があるかどうかという問題が争われてきていますが、行政事件訴訟法上の「法律上の利益を有する者」という考え方については、「もんじゅ」訴訟の最高裁判決はより直接的に、原発関係については法律上の利益を認めるという考え方になってきてい

ます。

それから、主張立証責任という問題もあります。先ほど高橋先生も言われたわけですが、一応、行政訴訟においては行政庁側に、許可に至った具体的な審査基準や調査審議、判断過程をもとにして、原子炉の基本設計ないしは基本的な設計方針ということですが、その点での不合理性が無いということについては根拠を示せ、という判断がほぼ固まってきていると思えます。

四 JCO事故後の立法的対応

森島 これまでの原子力規制の法体系が必ずしも予想していなかった場面で、JCOの臨界事故が起きたわけですが、この点は計らずも、高橋さん、大塚さん、下山さんにご説明いただいた、従来の原子力関係法の欠陥とか、盲点を突いたような形になっていくわけですね。そこで、この事故を契機として規制に関しては急遽、原子力災害対策特別措置法が制定され、また原子炉等規制法が改正されることになりました。

さらに、原子力損害賠償法については、先ほどお話がありましたように、実際にはこの法律を具体的に適用した先例がなかったということもあって、今回いろいろな形で、損害賠償についてもきちんと検討する必要性が出てきたと思います。そこで最初に安全規制については、高橋さんから、JCO事故の後どのような対応が行われたのかお話をください。

◆原子炉等規制法の改正

高橋 安全規制については、事故の性格が許認可の申請書に示されていた作業から、大幅に逸脱したことを行ったことによって事故が発生したという点がありました。そこで、個人的、組織的な逸脱をどう把握して、それを防いでいくのかということに改正の重点がいったのではなにかと考えています。

具体的にいうと、加工の事業については定期検査を通じて施設の性能を含めた形で、年一回きちんと検査をしましょうということになりましたし、さらには許認可に書かれていないような作業実態がなされていかを把握するために、これは全事業を対象にした改正ですが、保安規定

の遵守状況の検査を行うという改正もされています。さらには、そのための原子力保安検査官制度というものも創設されましたし、先ほど内部告発という話がありました。従業者による安全確保改善提案制度という形で主務大臣に申告を認めるといふ改正がされています。この細かな分析は、同時に掲載される私の論文で検討させていただきたいと思えます(二八頁参照)。

◆原子力災害対策特別措置法の制定

森島 今回の事故で分かったのは、従来から言われていたことです。いざ事故が起きた場合に、事故後の対応がまったく不備であるという事です。そこで、改めて原子力災害が起きた場合に備えて、あらかじめ対応策を用意しておくために、原子力災害対策特別措置法が作られたわけですが、高橋さんこれについても説明をお願いします。

高橋 原子炉等規制法の改正もそうですし、原子力災害対策特別措置法もそうですが、事故のあと二ヵ月半という、極めて異例なスピードで

成立したという点で、今回の事故を政府側がかなり重視していたことが、これからも分かると思えます。

私のみるところ、原子力防災の問題は、最近に至るまであまり重要視されてこなかったというか、それにふさわしい位置付けが与えられてこなかったように思われます。その背景には原子力の安全性を強調する側からすると、先ほど損害賠償の所で出てきましたが、「起こり得ない事態に莫大な費用を投下するのは非効率ではないか、むしろ事故発生を前提として防災体制を整備することは、原子力施設が安全だ」という命題に反するのではないか」という見方が一部にありました。他方、原子力施設の危険性を強調する側も、操業の停止そのものが課題であって、防災の問題にはあまり目が向いてこなかったのではないかと考えています。

しかしながら、事故発生による影響の範囲を縮減する、周辺住民に対する客観的なリスクを有効に縮減するという点では、これらの対策は安全科学上有効な手段でありますし、現にアメリカなどでは、防災体制一

般が充実しているわけですが、原子力防災についてかなり高い位置付けが与えられています。

もっとも、わが国でも阪神・淡路大震災以来、防災体制を見直すということがされてきました。原子力防災についても、その一環ということで、原子力安全委員会の防災部会が、防災制度の具体的な改善に着手した矢先にああいう事故が起きてしまった訳で、関係者としてはこの改善が実現していれば、という思いはあるのではないかと、思います。

しかし、その中でも事故対応という点で、防災上具体的な問題が露呈したことはいろいろな所で指摘されており、これを踏まえて特別措置法が成立した訳であります。したがって、特別措置法の成立は高く評価されるべきでありましょう。もちろん制度に魂を入れることはこれからの課題ですし、特に防災のような課題は時間が経過しますと、制度が空洞化していく恐れもありますので、この辺は関係者の方々のご努力に期待していきたいと思えます。

森島 石橋さん、この原子炉等規制法と災害特別措置法について、何

かコメントがおりますか。

◆検査体制

石橋 私も原子炉等規制法で、いま高橋先生が言われたように、保安規定遵守、またはそれに基づく国の検査体制の充実というものが改正になりましたので、その点は大きく評価したいと思っております。

しかしながら、JCOの事故の調査委員会の報告書は、必ずしも現場の実態に基づいた調査報告ではなかったと私は思っております。基本的なことはIAEAの調査団が指摘していますが、明白な法令違反があった。それは保安規定や臨界管理基準、それに基づく作業手順書がありますが、そのようなものを全くないがしろにしていたという現場の状況、そしてそれを長年にわたってチェックできなかったという国の監視体制の問題があると思えます。今回、検査官を増員して実際の検査体制を充実したというのは、現実的な対応であると思えます。

ただ、特別措置法によって、果たして災害が発生した場合に効果的に原子力災害の拡大を防止するといったことが出来るかということについ

ては疑問の声もあるわけで、今後の運用が国を中心とした防災計画ではなく、地元に着した防災の体制を構築する必要もあると思います。

高橋 まず、ウランの事故調査委員会の一員として、なかなか手痛いご指摘を深く受け止めたいと思います。その上で申し上げたい点は、事故の原因となった作業は、高速増殖炉の研究開発実験のために作られた「常陽」という比較的規模の小さい、

しかし、特殊な性格の原子炉に使用するための燃料を作るためのものだったという点です。「常陽」のための、高いレベルの濃縮溶液を僅かな量だけ作るといふ作業は、事故調査委員会で書いていますように、通常の商業レベル作業にはない「少量、かつ特殊な作業」でした。したがって、委員会の中でも、この作業は、実験のために核物質を利用するときに使われる使用許可の対象に近いような、商業用の活動とは性質が違ふ作業だったのではないかと、との指摘があります。

そういう意味で、いくら検査体制を強化しても、年に一回、時期を限って、実は「常陽」用燃料の生産は

二年に一回などという形でやっていくわけで、行政として把握するのはかなり難しかったのではないかと考えています。そこで、元に戻りますが、いわゆる不祥事とか、データ隠しなどという安全を重視する作業所の雰囲気や法制的に作り上げる努力をバックアップしていくことが、今後の重要な課題ではないかと思っております。

◆防災体制

第二番目は、また防災の問題です。私の狭い経験で申しますと、自治体の方は原子力災害というのは、非常に特殊であるとおっしゃいます。放射能の測定機器も高いものですし、施設の中身も実際の作業実態もなかなか複雑で分からない時に、一体どのように事故が発展していくかについて、自治体としては責任を持った判断がなかなか出来ない。ですから、自治体側の主張としては、「国に一元化してくれ。安全規制の権限もないし、極めて特殊な災害であるので、自治体の防災責任を免除してほしい」という声が強かったわけです。

しかし、法学者として地方分権を

重視する立場から申し上げれば、周辺住民の健康、生命を守ることは自治体の基本的な任務です。したがって、自治体のそういう流れには、あえて「待つて下さい」と申し上げざるを得なくなりますが、国、都道府県、市町村のそれぞれが、防災についての独自の役割を有するのであって、国が一步先に出るけれども、両者が連携をいかに取るかという点が、原子力防災の基本的な視点であると思います。そして、今回の災害特別措置法も同じような視点に立っているのではないかと、と手前味噌のようですが評価しているところがございます。

下山 今の点で、あとのほうで高橋先生が言われたことは重要だと思えます。今度の東海村のJCOの事故で分かることは、臨界事故が発生してから村が三五〇メートルの半径を避難要請をするまでに、大体五時間ぐらいいかりました。

それから、県が半径一〇キロ以内の屋内避難要請をしたのが、ちょうど二時間ぐらいい経ってからのことです。これらの措置は自治体の判断に任されているのですが、先ほど言わ

れたように、自治体からしてみれば、高度に専門的知識を必要とする判断をするのは容易ではなく、東海村だから、ある程度そういう人たちが集められたので、ほかの所だったら、そうはいかなかったでしょう。したがって、自治体側としては当然国がもっとそういう判断について関与してくれ、一元化してくれという要請は、当然出てくると思うし、今度の改正でその点がはっきりしたのは良かったと思います。

私はよく勉強していませんが、災対法というのは、本来自然現象からくる災害への対応を考えているので、原子力事故のような人為的なものに対しては全部自治体で対応できると考えられていたのでしょうか。自然災害なら火山の噴火の場合などでも、その自治体が対策をやるのがいちばん良いのですが、原子力のような場合にも、同じ考え方で良いのかどうか、前から疑問に思っていました。従来は災害対策基本法のもとでの防災基本計画の中にあった原子力災害編を特別法として独立させ、今度は国の積極的関与のもとにやるという形のように、非常には

つきりしたというか、当然そうあるべきだと思っております。

それから、先ほどの原子力損害賠償法も防災法も日本では事故は起きないというか、起っては困るといふことは起こらない、と考えて社会のシステムも法律もつくられるといふことがあると思います。わが国で危機管理（クライシス・マネージメント）が難しいのはこうした風土があるからで、阪神・淡路大震災とか、今回のJCO事故の経験を踏まえ今後前向きに対応を考えて行くためには、そのような考え方をどうやって払拭することが第一で、国の安全を含めて「最悪の事態に備える」という考え方を、国民がやっつけていかないと、何遍も同じことを繰り返すのではないかと心配です。

森島 確かにおっしゃる通りに、行政に限らず企業などでもそのようなのですが、日本では何か事故が起きた場合にどう対応するかとか、起きた場合に損害賠償をどうするかという議論をしますと、自分たちがきちんとしたことをやっつけていないといふことを認めるような感じがするので、あらかじめ「災害が起きたらどうす

るか」というような問題については、これまであまり議論をしてこなかったのが実情です。

五 JCO事故による損害賠償

森島 そこで、先ほどご説明いただいた原子力損害賠償法についても、法律としては存在していましたが、事故は起きないものと考えたのかどうか、具体的なことについてはほとんど議論されてこなかったのです。ところが、今度のJCOの事故で亡くなった方についてはJCOの従業員ですので、一種の労働災害といえると思いますが、今度の事故による損害賠償では、放射能が漏れたことからくる不安に対する精神的被害や風評による財産的被害など、今まであまり議論してこなかったような損害について、補償をどうするかという議論が出ております。下山さんは補償問題に関わってこられたので、下山さんから、今回の事故の補償をめぐる、どのようなことが問題で、紛争処理委員会が設置した原子力損害調査研究会はどのように考

えたのかという点についてお話し下さい。

◆JCO事故の経緯

下山 JCO事故の損害賠償というか補償の問題を、経緯を含めて簡潔にお話しすることはかなり難しいのですが、やってみます。まず、事故の性格と周辺への影響についてですが、当時の原子力安全委員会の住田委員の書かれた論文の一部を引用させていただきます（「JCO臨界事故の経過と反省」日本原子力学会誌 Vol.42, No.8(2000) 一頁以下）。

「この事故は、わが国の内外に深い衝撃を与えた。日本としては原子力平和利用開始以来、初めての即発臨界事故と作業員に死者二名を生む重篤な被曝者を生じ、かつ周辺住民の避難・待避を要するなどのかつてなかつた事態を引き起こした。このため国際原子力事象評価尺度（INES）による評価も4とされている。今回の事故では、即発臨界発生の直接原因は極めて単純明解であり、臨界管理という原子力固有のものとも本質的な技術における失敗に起因している。しかもそれが装置の故障とか個人的な過失というより、

管理組織ぐるみの悪質な違反行為が直接的な誘因となった点で、内外でも最近では例のない失態であった。

わが国では経験しなかつた最悪の原子力事故と決めつけられても、抗弁の余地はない。日本のような国でこのような杜撰な管理体制があつたとは信じ難いと内外で報道されたのも、関係者として本当に恥ずかしい。もちろん、最近多発している新鋭技術での産業災害基幹産業での消費者被害、更には重大な医療ミス等との共通性も改めて痛感される」。事故の状況としては、「現場の容器や機器類の破損はなく、また沈殿槽外への溶液の飛散もなかつた。また事故前後でも建屋内の陰圧が保持され、連続して作動していた排気系を通じてのヘパ・フィルタによる粒子上の核分裂生成物の除去が維持されたため、少量の放射性希ガスおよび同ヨウ素のみがガス状で煙突から施設外へ放出された。事故発生後に大がかりな空間線量率の測定や環境試料の採取・測定が実施されたが、中性子による誘導放射能を含め、周辺住民への影響では問題となるものはなかつた。つまり今回の事故は放射

能汚染が周辺へ拡散するような事故ではなく、線源から直接放出された放射線の被曝が中心的な課題となつたわけで、これまでのプロセス系溶液型臨界事故の前例通りの事態だったといえる」とあり、さらに人身傷害については、「原子力安全委員会に設けられた健康管理検討委員会の中間報告に基づき、科学技術庁より発表された評価は次のようになってい

る。対象となる人たちがJCO従業員、防災業務関係者(政府関係、原研、サイクル機構の職員)、一般住民に分類したものを、第1-2表(二〇〇〇年一月末現在)に示す(表は省略)。こうした事故時の特殊性として、ホール・ボディ・カウンタやフィルム・ハッジ等の測定器による実測値を有する者と、計算による線量分布と個々の人の行動調査から算出された推定線量を有する者がおり、前者によって、推定の妥当性を検証するようなプロセスが必要になる。これらの行動調査による評価には相当な作業が必要となり、事業者および自治体の協力が不可欠であった。結果論ではあるが、非常に高い被曝を受けた三人の従業員以外で

は、防災業務関係者や社員で特殊な作業に従事した者を含め、実効線量当量で五〇mSvを超える者はなく、一般人では約九〇パーセントの人が約五mSv以下にとどまったとされている表(第1-2表)。また、これらの結果を踏まえて、政府は今後ともにこれらの人々の精神的な負担までを含むケアが大切であるとして、定期的な健康診断や相談の機会を用意している。」

月末には約五〇〇〇件に達しています。被害住民を代表して一〇月四日には、茨城県知事、東海村村長が首相官邸や科学技術庁長官に陳情し、早期、円滑な賠償処理を要望しました。JCOは賠償と被害に関する相談窓口を開設しましたが、折衝というには程遠い混乱状態が続いたようです。

◆原子力損害調査研究会

このような状況の下で、科技庁としては原賠法一八条に基づく「原子力損害賠償紛争処理委員会」を立ち上げたのですが、多数の請求が次々に直接ここに来られたらどうにもならないと考えて、被害者の賠償請求への対応は損害賠償責任者であるJCOと、その賠償責任を填補する原子力責任保険プールがすることとして、その際損害認定あるいは損害賠償の基本的考え方・法律基準について助言をすることが必要との判断で「原子力損害調査研究会」を発足させ、私にその会長をやるよう依頼がありました。

私が会長を依頼されたのは、もっぱら年齢の要素が一番大きかったのだと思いますが(笑)、国内外の原

賠制度についてその立法当初から今日までかかわってきたことにもよるのだと思います。私以外は、皆さん法律の専門家で会長代理をお引き受けいただいた宮原守男先生ほか、わが国の損害賠償問題の権威の弁護士さん五名と大学の先生一名で構成され、一〇月二日に第一回の会合を持ち、以後三月末までに一七回の会合を経て三月末に「(株)ジェー・シー・オー東海事業所核燃料加工施設臨界事故に係る原子力損害調査研究報告書」を公表しております。

話を戻しますと、一〇月半ばの段階で私が感じたことは、まず、この事故はわが国全体の原子力利用開発に大変大きなダメージを与えており、円滑かつ速やかな解決なしにはその存立自身が危ういという危機感であり、昭和五六年に起きた敦賀原子力発電所の一般排水溝からの放射性物質漏洩事件の教訓からも、賠償責任の当事者が被害者と直接請求内容について向き合って交渉することは難しいし、また被害者間の公正・公平を期するためにも第三者に調停を依頼せざるを得ない、そしてそれは自治体しかないだろうというこ

と、もう一つは中央・地方を含む周囲とその他諸般の状況から見て、何とか年末までに部分的でも仮払いでもともかく支払いが行われることが事態を円滑に収束に向かわせるための要件ではないか、ということです。そのためできるだけ早く先ほど申し上げたように損害の認定基準となる考え方を示すべく、まず営業損害についての中間確認事項を公表しました。

◆事故後の経緯

年末までの事態の推移は新聞で逐一報道されましたが、主な事柄についてお話しします。JCOと被害者の直接交渉は円滑にいくはずもなく、自治体の仲介もありません。二ヶ月が過ぎ、一月一日には茨城県選出国会議員会議が開かれ、被害者救済に関する国会決議の提出に向けて超党派で働きかけることが確認されました。その後、JCOは地元自治体など、農漁業会の関係団体に対して、損害賠償の支払い基準案を提示しました。記憶が間違っていないと申し訳ないのですが、その内容は一〇月末までに生じた一〇キロメートル以内の損害に限定したもので、

しかも、「……以外は認めない」という表現で出されたために紛糾したようで、その時点で県知事は、県が何らかの形で調停に乗り出さざるを得ないと判断され、賠償請求の窓口をつくって被害者とJCOとの間の調停役となることを決められたわけです。その後一週間の間に事態は急展開し、JCOの親会社である住友金属鉱山(株)によるJCOの補償への資金援助の表明があり、一月二十五日には衆議院本会議において「茨城県東海村核燃料施設事故による被害者救済に関する決議」が行われ、同日JCOと住友金属鉱山は年内仮払いについて茨城県及び東海村と合意しました。われわれの研究会も、その中心問題である営業損害に関する賠償責任について議論がかなりのところまで進んでいたもので、このタイミングに合わせてわれわれの考え方の中間確認事項をとりまとめ一六日にプレス発表した次第です。この時期を境にして、事態は急速に解決に向かって進むことになり、年末には茨城県と東海村を通して裏付け資料の調っている約二七〇〇件の賠償請求に対して、後日の精算を条件に

半額の支払いが五四億円の仮払いとして行われたわけです。ついでに申しますと、その後本年七月末までに補償対象件数の約九八パーセントに当たる六四〇〇件について示談・合意が成立しており、その合意総額は約一二三億円になっております。

重ねて申し上げますが、研究会報告書の、「はじめに」のところにも書きましたが、本件事故に係る損害賠償についての「JCOと請求者側との話し合い」や「保険プールによる保険金支払い」に当たって「一つの指針を与えるもの」となること、将来訴訟等になった場合に「一つの重要な判断材料」となることを期待したものです。研究会は現実にJCOや保険プールの請求された個々のケースのいくつかについて法律的観点からの検討はしましたが、直接の指示をしておりませんし、ましてその支払い等に関与してはおりません。研究会で検討した項目のうち最も重要なものは、中間的な確認事項としてもまとめた営業損害に対する考え方であり、この中で従来から論議の多い原賠法上の原子力損害との関係について述べた見解、および本

件営業損害に関する相当因果関係の判断基準が重要です。最終報告書では、これ以外の七つほどの損害項目についても検討対象としています。が、ここでは営業損害に対する考え方に触れておきます。

◆風評被害

この研究会が調査・検討の対象にした事項は次の通りです。JCO事故発生後、個人、法人から営業損害に対する賠償請求がなされていますが、そこには原賠法二条にいう各種「作用」によって生じた人的物的損害を伴わないものが含まれています。これらの損害の大きな特徴は、放射線に対する著しい危険感・恐怖感、マスコミ等の報道、行政当局による避難勧告等の要素が複雑に絡み合っており、いわゆる「風評被害」と評価すべき側面を有しています。そこで、まずこのような営業損害が原賠法二条二項にいう「原子力損害」に該たり、三条による賠償の対象であるか否かを検討したわけです。これは、先ほど議論のあった諸外国の法制と異なった定義の仕方をしていることについて、これまでいろいろと議論があり、また二年

前の専門部会の報告書でも今後の検討課題とされているので、重要なポイントです。報告書は結論として明確に「本件事故との間に相当因果関係が認められる限り本件営業損害は、原賠法に定める『原子力損害』に含まれる」としております。その根拠を要約しますと、①直接に人的物的損害を被っていない営業損害を「原子力損害」に含ませると、賠償の範囲が無限に広がる懸念もあり得ますが、立法過程の議論を検討した結果、そこだけ制限的な考え方をとっておらず、原賠法を広く被害者の保護と事業の健全な発達を図る救済法と位置づけており、したがってその立法目的を失わせることのないよう解釈すべきこと、②放射線・放射能はいったん操作を誤れば大きな危険性のあることは公知の事実であり、原爆体験を始めこれまでの海外の大きな原発事故等から一般国民のこれらに対する危険感・恐怖感は特に著しく、国際評価尺度レベル4とされ、三名の従業員に重篤な放射線障害が生じ(後に二名死亡)、また従業員以外の人々にも人体に影響を与えるほどではなくとも被曝があった

ものと考えられ、一般国民に著しい恐怖感・危険感を与えたことは確かであり、③一般的に財物の価値の評価や人の購買行動には心理的・主観的要素が動機づけ等に重要な役割を果たしており、「原子力損害」の範囲の確定にも主観的要素を排除することはできない、以上のことから一般国民が本件事故に対して抱く危険感・恐怖感を個人的・主観的かつ一過程の過剰反応として救済の対象から除外すべきでないとしております。

次に、中間意見としての本件営業損害に関する相当因果関係の判断基準を結論だけ申し上げておきます。本件のように複雑な過程をたどって形成された営業損害において、どの範囲の損害をもって本件損害と相当因果関係がある損害(通常生ずべき損害)であるかを判断するに当たっては、「一定の時間的要素および場所的要素をもつて、一応判断基準とせざるを得ない」として周辺住民における安全意識の浸透度合い、市場における反応の沈静化時期等について調査・検討した結果、時間的要素としては「少なくとも同年一月一杯

程度」場所的には「半径一〇キロメートルの範囲内」と考えるが、「これは暫定的なものであり」双方の範囲を超えて「拡大される可能性を否定するものではなく」また「個別・具体的事情によっては相当因果関係が肯定される場合があり得る」としております。この検討過程で、先ほどからお話があります「敦賀事件」についての名古屋高裁金沢支部平成元年五月一七日判決(判時一三二二号九九頁)について相当突っ込んで議論いたしましたので触れておきます。これについては、報告書参考資料として、兒玉康夫委員の優れた報告が添付されており、これに基づいて議論しております。物事を簡潔にまとめる趣旨が変わってしまふことがあるので躊躇しますが、一応私の理解を述べておきます。

◆敦賀事件

通称「敦賀事件」というのは、昭和五六年に敦賀原子力発電所で発生しました一般排水路からの微量の放射性物質の流出により、付近の海の中の海藻から放射能が検出されたことから起こった事件です。量的には全く人体に影響のないもので、直ちに

科技厅の安全宣言が出されたのですが、事態の公表のプロセスに問題があり、衝撃的な報道がなされ、海産物の取引、観光業者に深刻な影響を与えた事件です。その後補償問題は敦賀市の調査委員会の優れた調停活動によって収まったのですが、一件だけ敦賀から一〇キロメートル離れた金沢の漁業関係者から売上げ減少を理由に損害賠償請求がなされ、一番の福井地裁では理由がないとして簡単に却下され(福井地判昭和六一・二二・一九)、名古屋高裁に控訴されたものです。

裁判所の判断は、まず事実認定として敦賀湾で獲れた魚介類について、ほとんど放射能汚染はなく、当然金沢産には影響がないこと、売上げ減少については敦賀湾産については買い控えが生じたが、金沢産には生じていないとしましたが、最後に売上げ減少と事件事故との因果関係について触れ、漏れた放射能が数値的に安全であっても消費者が買い控えをする心理は、一般に是認でき、したがって敦賀湾周辺の魚介類の売上げ減少による作業者の損害は一定限度で事故と相当因果関係のある損害

というべきである。しかし、敦賀の消費者が金沢産の魚まで食べなくなるといふ心理状態は、一般には、是認できざるものではなく、それを認めると損害範囲はいたずらに拡大するとし、売上高減少の消費者の心理は主観的で、常に同様の状態になるといえないので、一般的に予見可能性があったとはいえない。したがって、微量の放射能漏れと敦賀の消費者の金沢産魚介類の買い控えとの間には相当因果関係はないとしております。研究会の委員のほぼ一致した意見では、この判決は相当因果関係がないということと結論が出た事案ではなく、それ以前に事実的因果関係がないということと結論の出ている事案であるということでした（相当因果関係判断はこの判決では傍論と考えるのが妥当ではないか）。風評被害に対しての賠償責任の有無については事実的因果関係が決定的ではないかということとです。相当因果関係というのは理論よりも実際上の裁判所の判断が大きいのではないでしょうか。

◆第三者調停機関の設置
時間がありませんので、このJCO

○事故に関連した原賠法上の問題点について多少付言しておきます。

まず、今回と以前の敦賀事件の体験から、損害賠償問題を当事者である事業者と多数の被害者の間での直接折衝によって早期解決を図ることはほとんど不可能です。両者の場合とも、その解決に力となったのは自治体の調停支援であり、この際第三者調停機関の設置を法律で定めてはかがかかと思えます。

◆国の援助

次は、国の援助の問題ですが原賠法一六条によりますと、損害額が賠償措置額を超えて、この法律の目的を達成するに必要と（政府が）認めるときは、国は援助を行わなければならない。ところが、今回JCOの事故では損害が賠償措置額を超えてしまいました。しかし、最後まで国の援助の話が出ませんでした。その理由は何なのだろうかということとです。それは事故の原因や対応があまりにもひどかったから、そんな犯罪的な事故を起こした事業者に対して国が援助しろということとを、誰も言いつけなさいとか言わなかったということがあるとは思いますが、そ

れよりもJCO自体は資産が大してある会社ではありませんが、株式を一〇〇パーセント持ち経営者および中心となっている従業員を派遣している親会社の住友金属鉱山という大きな会社が後ろ盾にある。したがって、JCOの損害賠償については、この会社が出すだろうということとで、誰も国の援助の発動の必要性について議論をしなかったのではないかと思います。

法律によると国の援助というのは、国会の議決により政府に属せられた権限の範囲内で行うとなっておりますが、そこで改めて考えさせられるのは一体国の援助というのはどういう場合に発動されるのかということとです。原賠法の立法の契機となつたのは先ほど森島先生が指摘されたように、原子力発電所の輸出側の英米の供給者の要求が、原子力事故の際の確実な損害賠償の履行措置の具備にあつたわけで、これがないと、万一の場合に供給者に責任負担がまわってくる、たとえ事業者への責任集中があつても、この事業者の資力が不足で被害者が十分な補償を得られない場合は、アメリカ法的考

え方からすると責任集中規定が無効とされる恐れがあるとして、国の援助の確実性に対して関心というか疑念をもっていたわけですが、そこで政府は国会答弁で、国の援助は被害者の保護と原子力事業の健全な発展に資するためには必ずやるといふ趣旨であつて「一人の被害者も泣き寝入りさせることなく、また原子力事業者の経営を脅かさない、というのがこの立法の趣旨」であると述べているわけですが、つまり、わが国の原賠法の仕組みは、国の援助は被害者から見れば原子力保険とともに事業者の強力な賠償措置と考えられるのであり、今回の場合は事故の規模等から比較的短時間のうちに親会社の資力で何とかなつたものの、事故の態様如何によつては、被害者救済のために直ちに国の援助が求められる場合なしとしない、その時に事故の原因とか資産の有無等々いろいろ考えて対応しようとするれば時機を失する恐れなしとしない、ということが懸念されるわけです。したがって全くの私見ですが、事業者への無過失・集中責任、十分な賠償措置という賠償法の中核的仕組みを貫徹するた

め、例えば保険(必ずしも保険だけでなくとも)を中心とした十分な賠償資力を具備させると共に、それを超えるような万一の場合には、被害者保護を第一に考えて、国の援助は直ちに行つて、その後で事業者には厳しくなるかも知れませんが、事故の原因、態様、事業者の資力等によつては、国が求償するという方法もあるのではないかと思つております。原子力事故、損害の多様性を考えると、国の援助の要件を明確にしないことも、ある意味では立法の妙味といえないこともありませんが、制度自体への疑念とか不信を招かないように措置をすることが望ましいのではないのでしょうか。

大塚 まず、国の援助について一言申し上げたいと思つています。確かに、国の援助について要件をもつと明確にしなければならぬとか、国が援助しつつ事業者に対する求償権を留保する場合を認めるのが適当であるなどの点はその通りだと思つていますが、賠償措置額を超えれば直ちに国が援助する義務があるということになると、事業者は賠償措置額以上に自ら賠償金を負担する必要がなくなつてしまふ場合が生ずるという問題があると思つています。国に援助の義務があるかは、被害者の保護とともに、原子力産業をどの程度保護するかという点に大きく関わつてきます。下山先生があげられた政府の国会答弁にもありますように、実際には、誰も負担できない場合には、おそらく政府が援助すると思つています。直ちに援助を義務づけるべきかについては、検討すべき点が残つておられるかと考えます。国会の決議が政府にJCOに対する指導を求め、政府の援助を求めているのも、今回は事業者の対応が特にひどかつたからということもあるのですが、国よりもまずは事業者が払うべきではないかという根強い発想が国民にあるのではないのでしょうか。

◆相当因果関係

それから、先ほどお話になられました、今年の三月の原子力損害調査研究会の報告書について、二点指摘しておきたいと思つています。

一つは中心的な問題であった風評損害です。風評損害については、下山先生がおっしゃつたように、基本的には敦賀の事件についての名古屋

高裁金沢支部判決とかなり近いと思つています。多少違ふと考えられるのは、名古屋高裁金沢支部判決の方は、放射能の漏れを議論したのですが、漏れ量が数値的には安全だといふ公的な発表がなされても、なお消費者が危険だと考えて、敦賀産の魚介類を敬遠したくなる心理は、一般に是認できるといふ一般論を述べているので、時期はあまり完全には区切られていないのです。今回のJCOの事故では、正確な情報が周知されるために相当の時間が経過した平成一年一月までで明確に区切られました。その後は請求者による個別・具体的な立証が必要とされています。このように、時期を明確に区切つたところが、敦賀の事件についての判決と少し違ふところだと思つています。ほかには、農畜産物について、茨城県内で収穫されたかどうかというところで区切つているのは、先ほどの金沢支部の判決が魚が敦賀産か金沢産で区切つているのと基本的に異なる発想が同じだと思つています。それ以外の営業について屋内退避勧告がなされた区域かで区別していることも似ていると思つています。平成一

一年一月で区切つたといふところが、多少違ふと思つています。

石橋 原子力災害が起こつた場合に、一般の人々ほどの範囲まで補償してもらえるのかという疑問があると思つています。その点について、従来は無過失責任ではあるが、損害の認定については相当因果関係理論で判断してきていたと思つています。敦賀の放射能汚染の問題についても、名古屋高裁の金沢支部の判決も、相当因果関係論を中に行つておられると思つています。

ところが、今回、先ほど下山さんのお話を聞いていて、また、損害賠償の支払い結果を見ますと、従来の法理論的な基準とか縛りが相当曖昧になつてきているのではないかと思つています。それは一つは、JCO事故の社会的な影響というか、そういうものから来ていると思つています。

また政治的な問題、あるいは行政責任といった背景があるかもしれません。が、伝統的な民法理論と今回の損害賠償の支払いの経過、その関連が今後議論を呼ぶと思つています。また、整理する必要があるのではないかと思つています。

◆精神的損害

大塚 さきほど指摘したかったもう一つは、慰謝料の扱いです。この報告書では、精神的損害については、「請求者側に特段の事情がない限り、損害とは認められない」という結論を出しておられて、調査研究会の中ではご議論があったようですが、これはどうかという気もします。例えば、公害などでも、空港の騒音などについては、騒音に曝露されたこと自体を損害として、WEC PNL値に応じて区分された慰謝料、いわゆる包括的慰謝料を払わせる判決もありますので、今回放射線を浴びたことについて慰謝料なしということの基本にしてしまっているかについては、あるいは議論のあるところかと思えます。

下山 改めてお断りしておきますが、研究会はあくまでも当事者たるJCOあるいは保険プールが個別案件を処理する際に参考となる指針を示したものです。したがって、実際の支払いの中身あるいは根拠については研究会は承知しておりません。後日機会を得ればわれわれとしてもその中身を聞かせていただければ今

後の議論に役立つことと思います。精神的損害については、報告書にもありますように、議論があつて、委員の方の意見も分かれております。今回の場合は、調査会としては結論を決めつけるのではなく指針を示すのがその役割ですから、そういう意味で特段の事情がない限り、身体障害を伴わない精神的苦痛のみを理由とすることについては認められないとしてあります。原賠法にいう原子力損害に精神的損害慰謝料が含まれることについては見解が一致して

ますが、今回の事態での、身体障害を伴わない精神的苦痛の申し出については、賠償の対象とする損害と認められないという見解と、認められる余地があるという見解がそれぞれ示されましたが、研究会としてこの段階では、一応特段の事情がない限り認められないということにしています。

理由としては、身体障害を伴わない精神的苦痛の有無と対応程度は、損害請求者の年齢、性別、職業、性格、生活環境、家族構成、人観、社会観、価値観がみんな違うから、損害の範囲を客観化すること

には、自ずから限界があるということとです。これについては、議論の余地があることは当然です。

報告書は相当因果関係を考えるに当たっては「一定の時間的要素および場所的要素を持って一応の判断基準とせざるを得ない」として、時間的には一月末、空間的には一〇キロメートルとしていますが、それは一応の目安であつて「個別的、具体的な事情によつては」「いずれか又は双方が満たされない場合であつても」肯定される場合があり得るとしています。

六 高レベル放射性廃棄物の処分

森島 それでは、ここで高レベル放射性廃棄物の処分の問題について触れていただきたいと思ひます。以前から原子力発電は「トイレのないマンション」と言われてきました。が、わが国では使用済核燃料に含まれる極めて高いレベルの放射性廃棄物をどのように処分するかという問題について、何ら手当てがないままに使用済核燃料については発電所内

のプールで冷却され貯蔵されてきました(ごく一部は、外国で再処理をしてガラス固化体として貯蔵)。しかし、それも限界に近づきつつあり、今の時点でしっかりした処分体制をとる必要があることから、このほど地層処分を前提にして、処分実施主体と事業資金を事前に積み立てる制度が立法されました。この点について、大塚さん、石橋さんにご発言いただきたいと思ひます。

◆特定放射性廃棄物

最終処分法

大塚 放射性廃棄物のうち高レベル放射性廃棄物の処分については、その半減期の長さから、事業主体、立地手続、処分の資金調達等について特別な配慮が必要と考えられていましたが、今年の五月によりやく「特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律」が制定されました。対象とされているのは、使用済核燃料を再処理することによって発生するガラス固化体で、これを実施主体である「原子力発電環境整備機構」が地下三〇〇メートル以上の深さの地層に埋設することとしています。この法律の下では、通産大臣が閣議決定

を経て策定する基本方針及びそれに基づく最終処分計画、実施主体が最終処分計画に従って作成する実施計画が定められます。この法律には、立地選定プロセスと、資金徴収の二つの柱があります。立地選定については、概要調査地区選定、精密調査地区選定、最終処分施設建設地選定という三段階で地区の絞り込みを行うことになっています。これらの選定を行った場合、実施主体はそれを踏まえて国に「実施計画」の変更についての承認を申請し、国はこれを受けて「最終処分計画」の改定を行います。この「最終処分計画」の改定の際、国は、当該地区の所在地の都道府県知事や市町村長の意見を十分に尊重することとされています。資金徴収については、発電用原子炉設置者から最終処分事業に必要な資金を拠出金として、毎年、前年に生じた使用済燃料の再処理後に生ずる特定放射性廃棄物の量に応じて算定された金額を徴収するもので、このような仕組みは世界的にも初めてのもので、また、最終処分施設では、放射性廃棄物の環境への影響を防止する地下岩盤などの保護のため、そ

の敷地や周辺区域及びそれらの地下について、通産大臣が保護区域を指定できます。この法律は、最終処分施設の安全規制、原子力損害賠償、環境影響評価などについては規定を置いていません。最終処分施設の工事には環境影響評価法の対象事業とするよう政令の改正をすることが容易だと考えられますが、安全規制と原子力損害賠償については、今後の立法が必要といえます。

石橋 大塚先生が言われたように、今回の法律は処分事業の実施主体をつくることと事業資金の確保を目的としたものですが、それで処分事業がうまくいくかと言えばなお大きな課題が残されていると思います。

一つは処分場と地下研究所の区分けの問題であります。最終処分のために地下研究施設で様々な実験をする必要があり、先進諸国ではすでにその研究がすすめられてきております。わが国では現在、北海道や岐阜県の方に地下研究所を建設する計画がありますが、地元の同意を得ることが困難な状況です。これは研究施設が将来、処分場になるのではない

かという不安が強いからです。この点、例えばフランスでは地下研究所には実廃棄物を持ち込んではいならないという法律をつくっており、わが国でも地下研究施設がそのまま最終処分場にはならないという制度的な保障が必要だと思います。

もう一つは最終処分地の選定プロセスにおける住民参加の問題です。この法律では、処分地を決定するのは実施主体ですが、その際、地元首長の意見を尊重するということになっております。しかしこれは従来の電源立地と同じやり方であって、原子力最大の迷惑施設ともいえる高レベル廃棄物については欧米のように住民自らが処分事業に参画していくという体制がなければこの問題は前に進まないと思います。

七 原子力政策の課題と将来

森島 これまでお話がありましたように、JCOの事故の前から原子力行政のあり方については、円卓会議などでも議論されてまいりました。また現在、五年ぶりに九回目の

策定しているところです。そこでは、これからの原子力利用は国民の理解なしには進められないという前提に立っています。そのため、今度の長計では、これまでの長計とは異なり、どのような計画の下に、いつまでに、例えば、原子力発電所を何基造るという形での計画の示し方ではなく、今までお話があったような一連の事故・不祥事の反省に立ち返って、どのような原則に基づきどのような構想の下に今後の原子力行政を方向付けているのかを国民に理解してもらおうというスタンスをとっています。また、エネルギー・セキュリティや原子力平和利用について、問題を問い掛けて、国民の間で合意形成を図ろうという姿勢をとっており、考え方の上で、これまでの長計に比べてかなり大きな転換があるように思います。長計の内容については、本特集の中で別稿が用意されていますが(五五頁参照)、今回の長計は今後の原子力行政に大きなインパクトを持つものと考えています。

こうした大きな流れの中で、今後

どのようにして原子力政策を進めていくのか、どの問題についてどう考えるべきかについて、それぞれご関心をお持ちの所からお話をいただければ幸いです。それでは、まず高橋さんにお願いたします。

高橋 安全規制についても、例えば、安全確保改善制度が、わが国でどのように定着していくのかとか、具体的にはいろいろな課題がまだ残されていると思います。災害対策についても、実際に法を動かすという点では、例えば、深夜、もしくは早朝を想定して、どのように事故の訓練をやっていくのかといったような問題が残されていると思います。

◆原子力立地 ただ、私がここで多少強調させていただきたい点は、立地選定のプロセスの問題があるかと思えます。現に巻町の住民投票が話題になりましたが、一つは、立地点の選定をどのように国土計画体系の中で、適地を見付け、選定して立地していくのかという、その法体系をどのようにしていくのかという点が、今後の一つの課題ではないかと思っています。

具体的に申しますと、電源開発促進法という電源開発計画に立地点を具体的に組み込む手続があります。これが、これと立地にさまざまな段階で投入される電源三法交付金制度というものがリンクして立地過程が成り立っているわけです。電源三法交付金制度についても、ハードからソフトへ、申請者側の主体性を認める、わかりやすい制度へ、という課題はありますが、ここでは割愛させていただきます。

立地手続に戻りますが、電源開発計画への組み入れの段階については、国土計画との関連を強め、組み入れの法的基準を明確にしながら、手続を透明化していくことが必要なのではないかと思っています。具体的には立地の基準を法に書き込むとか、関係省庁や自治体の調整のルールを明確にするといったようなことが考えられます。

さらにここで指摘したいのは、これまで計画の組み入れの手続を担ってきた電源開発調整審議会が、省庁再編の関係で廃止になり、総合エネルギー調査会に移行することになっているようです。しかしながら、電

源開発調整審議会というのは、内閣総理大臣を会長として、関係大臣、有識者を含めた機関でした。これが通産大臣の諮問機関に権限移行するということは、いわゆる国土計画とさまざまな利益調整のレベルが、通産大臣を中心とした調整のレベルに移ってしまうことで、これが立地上の調整にどう影響を与えるのかは、私としては個人的に若干懸念しております。この点、注目していきたいと思っています。

石橋 新規の電源立地点の確保が難しくなる中で、既設地での原発の増設計画が相次いでいますが、最近、地元では原発誘致が必ずしも地城振興に役立つのではないのではないかという受け止め方があります。昨年四月、全国原子力発電所所在市町村協議会が「電源三法の運用改善について」という意見書をとりまとめましたが、三法交付金は予算の割には実際に交付される金額が少ないことから交付基準の弾力化や、原則五年の支給期間の恒久化とか固定資産の償却期間の延長等を求めています。

一方、三法交付金は従前からの

「ハコ」「モノ」批判を受けて、最近 は、雇用、医療、福祉、環境関連の事業にも使うことができる他、施設の維持、運営費にも充てることができるとともに改善されてきております。

しかし、それでも地元では人口が増えない、若者が定着しないという悩みを抱えています。これは原子力のイメージが当初の先端産業から今では迷惑施設、危険施設に変わってきていることが背景にあり、経済的、物質的利益により地元の振興発展を図ろうとした三法交付金制度が一つの転換期をむかえていると思われる。

◆原子力委員会 森島 行政改革で、原子力委員会が内閣府に所属することになります。この点についてはどう思われますか。

高橋 今までは、これらの委員会の事務局は科学技術庁が中心に担ってきました。これが、省庁再編を先取りした形で、総理府に移行し、さらに、省庁再編の中で公正取引委員会や公害等調整委員会は総務省に移るのに対して、強化された内閣府に

とどまります。この点では、政策調整を補佐する委員会として、また、専門技術的に安全性を確保する機関として、他省庁より一段と格の高い内閣府に属する点は高く評価すべきだろうと思っております。

ただ、先ほど申しましたように、委員会制度という点では、原子力安全委員会を、今後安全性を担保するため、どのように強化するのかというところは、私自身も問題に関心を持っておりまして、その辺も注目していきたいと思っております。また、内閣府という研究開発・安全規制を担当する部局とはひとまず切り離された機関に属することで、これらの部局との連絡調整がうまく行かなくなるのではないかと心配される方もいらっしゃるようです。この点は、外部の者からはなんとも分らない点でして、最後の点についてはここで確定的な評価を行うことを控えさせていただきます。

◆原子力長期計画
石橋 現在、原子力の長期計画が作られているわけですが、従来の原子力長期計画というのは、電力会社とかメーカーとか、国の原子力機関

の方々が集まって、しかも非公開の下で作られてきたわけです。今回は国民合意のもとに原子力政策が作られ、それが実施されなければならぬという考え方の下に、すべて公開で審議が行われているということ

は、原子力政策の転換期の中でいちはん評価したいと思っております。もう一つは、「国民社会と原子力のあり方」についても分科会を設けて、情報公開とか国民の政策決定過程における参加などというあり方について審議が進められています。それは今後の原子力行政に非常に大きな影響を与えると思っております。

三番目は、これも従来の原子力長計の中には見られなかったことですが、経済的合理性という考え方も必要であるということが報告されています。これは従来は特に核燃料サイクルの進め方に当たっては、国のエネルギー・セキュリティという考え方が非常に強かったわけですが、内外の電力の自由化とか、国際競争力の問題などと相俟って経済的な合理性も追及することになってきております。したがって、従来、原子力という、イコール国策というイメージ

があつたのですが、今後は国民社会との関係とか、経済的な問題なども、原子力の一つの重要なテーマになってきて、それが原子力行政の重要な課題になってくると思っております。

森島 原子力発電については今おっしゃったように、これしか進むことのできない国策というよりも、エネルギー源のなかの重要な選択肢の一つという形で、他のエネルギー源との間の現実的なオルタナティブという捉え方に変わってきたのではないかと思います。

下山 今回の原子力長計の策定に当たっては森島先生、石橋先生と一緒に委員をやらせていただきましたが、私の印象を簡単に申し上げますと、長計の批判には、現状を追認しただけではないかという意見も多いのですが、現状を確認して改めて二一世紀に向かっている原子力開発利用を進めていく路線を明示することも重要な長計の役割ではないかと考えます。

六つの分科会のうちの国際問題部会の座長をやらせていただいた関係上、ほかの分科会でどういう議論を

されているのかを聞いておく必要があつたため、できる限り出席しましたが、その限りでの感想を申し上げますと、いわゆる反原発というか、感情的な不要論などはほとんど見られず、皆さん非常に冷静に議論をされていたと思います。先ほど森島先生がいわれたように、原子力が将来のわが国のエネルギー安定供給にとって重要な選択肢の一つであるということについては、コンセンサスが得られたのではないのでしょうか。省エネとか新エネの議論にしても、これをやれば原子力は不要だということではなかったと思います。正直に申し上げて、政策の是非はともかく具体的進め方がいかにもうまくない、というご批判が多かつたように、これはその責任を持っている行政も事業者も大いに反省しなければならぬと思います。また、新円卓会議の提言も重く受け取るべきだと考えます。

この座談会の初めにいろいろ原子力の不信、不安をもたらすような不祥事とか事故が起こっており、原子力発電の安全性が問われているという指摘がありました。それについ

ては最重要課題として採り上げていくことはいうまでもないこととして、長計という視点からの議論としては、核燃料サイクル政策が対象として熱心に採り上げられました。例えば、原子力発電の経済性について発電設備よりも、核燃料サイクルの経済性をどう確保するのか。その過程でのいろいろの仕事について国と民間の役割は如何にあるべきかという点にあったと思います。この問題はこれからも行政も事業者もしっかりと考えていかなければならないことだと思えます。

◆核不拡散

国際社会との関係におけるの最重要課題は核不拡散問題です。わが国で原子力政策が論じられるときに、常にこの言葉は出てくるのですが、往々にして枕言葉や尚書きの感があります。しかし今回は、本当に核不拡散を中心に据えて、わが国としては具体的に何をなすべきかというところを、かなりはっきり示すことができたと思います。

五月のNPTの核不拡散条約の運用検討会議で、わが国を始めとする非核保有国の熱心な協力と行動によ

って、合意文書の中に、「核廃絶達成を明確な約束とした」という文言が入りました。核不拡散条約はその六条に核保有国の軍縮を謳っているものの、実際の進展のないことから不平等条約あるいは核の現状肯定条約という強い批判があるわけですが、今後は行動スケジュールはまだないにしても、それに向かって核保有国は軍縮を進めていかなければならなくなってきたことは画期的な出来事だと思います。

森島 核燃料サイクルでは、使用済核燃料の再処理によってプルトニウムが出てきてしまうものですが、その意味では、一方でプルトニウムを核燃料サイクルで作りに出しておきながら、核不拡散というのはどういうことだ、という疑惑を諸外国から持たれないかと思うのですが、その点はいかがですか。

下山 エネルギー資源論からみた原子力発電の優位性は核燃料サイクルにあるわけで、それはウランを燃やして出てくるプルトニウムで再び原子炉を燃やす、つまりリサイクルすることによって達成されるわけです。しかし、そのためにはいろいろ

の道具立てが必要であり、技術のみならず大量の資金を要します。したがって、どこの国でもやれるというものではなく、非核保有国では日本とドイツですが、最近ドイツの原子力がフェーズ・アウト政策に転じるので、プルトニウムを原子力発電に積極的に利用するのはわが国だけになります。したがって、今後この政策を進めていくためには、まずわが国の非核政策について世界の信頼を得るための努力を強化するとともに、その必要性・安全性・経済性を含めて、プルトニウム利用の意義がしっかりと説明できなくてはなりません。また、保有するプルトニウムが平和目的以外に転用されていないことを明らかにするため、保有の状況が常に透明性をもって世界に明らかにされていることが必須の要件です。

八 新たな原子力法制の構築に向けて

森島 残念ながら時間がなくなりました。読者に理解していただくにはまだ説明の足りない部分

も少なからずあるように思います。最後に一言ずつ、まとめ、あるいは補足したい点についてご発言いただきたいと思います。

下山 原子力法制の問題点あるいは課題について、従来から考えていることを少し述べさせていただきありがとうございます。舌足らずで誤解を生ずる恐れもありますが、せっかくの機会ですので……。

まず、組織法関連ですが、原子力委員会は科学技術庁から内閣府に移るわけですが、平成一〇年一二月に行政改革でそのことが決まった段階で、委員会は「省庁再編後における原子力委員会の在り方」というものを公表しています。それによりまず、原子力行政はエネルギー分野だけでなく、先端科学技術、地球環境、核不拡散、医療、食品安全等に関わっており、各省の活動全般を一段高い立場から俯瞰し、国全体としての総合戦略を描いて、柔軟な政策運営をしていくべく政策の企画立案、総合調整、評価、公聴等の各機能を強化するとしています。まだどの程度の規模の委員会になるのかはつきりしていませんが、もしこれだ

けのことをやるとしたら委員会そのものももちろん、事務局の陣容も相応の強化が必要だと思えます。

安全委員会は、先ほど高橋先生が言われたように昨年来逐次スタッフの拡充が図られており、原子力発電所の安全規制については経済産業省における原子力安全・保安院の設置により、しっかりと体制ができてきていくことが期待されます。

これまで原子力施設の事故やトラブルが発生して安全規制の強化が求められるたびに、ほとんど必ずといっていいほど、開発と規制の完全分離あるいは安全委員会の独立行政委員会化の意見が出ますが、肝腎なことは、処分行政も諮問委員会もどれほどの数のしっかりとした専門家を用意できるかです。これは原子力ばかりでなく、金融監督関係の規制の場合でも同じであり、欧米との比較において問題となるところです。この関連でよくアメリカの原子力規制委員会(NRC)が引き合いに出されますが、ご承知のようにアメリカの独立規制機関(independent regulatory body)は、その準司法的、準立法的機能の故にこのような

専門性を強く求められる行政規制の分野で力を発揮できるわけで、そこまでの機能を持たせるならともかく安全規制の強化という点からならば実質的なスタッフの充実の方がはるかに重要だと思えます。

長くなって申し訳ありませんが、原子炉等規制法についても触れさせていいただきたいと思えます。

わが国の原子力開発が始まってすでに半世紀以上経ったわけですが、当初の原子力は当然のことながら専門知識と技能を持った、一定範囲の企業・政府機関によって開発利用されてきたわけです。したがって、核物質の利用の場所、形態も極めて限定的でした。

そのような時代にあつては、核物質は必ず原子力発電所をはじめ施設・設備で使われますし、また事業者の数も少ないので、事業者と施設に対する規制によって、核物質に対する法的コントロールが十分可能だったわけです。現在の原子炉等規制法が将来の発展の予測はあったもののこうした時代背景の下に立法されたことを理解しておく必要があります。

しかし、この半世紀の間に原子力開発利用の分野は当時の予想をはるかに超えてその広さと深さを拡大してきました。規制法は、その都度部分的な改正を繰り返してこれに対応してきましたが、制定当初の規制スタンス、すなわち、事業者と施設の規制の過程の中で核物質を管理するという方式は変わっておりません。

この方法が非常に優れた面を有しているのは事実で、わが国では、原子力以外の分野でも行政規制の主流の考え方といえるでしょう。また、行政の一貫性の立場から、いかに原子力に特有のいろいろな問題があるとはいえ、法制度枠組みの根幹にかかわるような法改正を為し得なかつたことも十分理解できます。

塩野宏先生はこれを「物質規制」との対比で「作用規制」と呼ばれ、同じ問題意識から法理論的に規制法の分析をしておられますが(塩野宏編著・核燃料サイクルと法規制(一九八〇)三頁―七頁)、作用規制のみで核物質の管理を完全に行うことができるためには端的にいつて、基本的には明確な利用目的のない核物質は国内には存在しない、ということ

なければならぬはずで、しかし、原子力の開発利用の分野はその歴史的展開とともに複雑となり、核燃料サイクル政策の多様化とともに核不拡散のための核物質管理、テロ・ハイジャック等に対する物的保護、さらには不法所持対策等、核物質そのものに対する規制が求められるようになりました。核物質の計量管理までは事業者の自主規制を認可するという方法で措置できましたが、今後核不拡散条約上の総合保障措置を進めていく上で問題がでてこないか、また物的防護についても条約は批准しましたが、国内法の整備は十分とはいえないでしょう。不法所持については、最近の新聞報道でも大きな話題となりましたが、モナザイトの立件ができませんでした。

こうした今日の状況に鑑みるならば、むしろ規制事業・施設と併行して物質そのものに着目して規制する法律を別途制定するのは難しいとしても、現行の規制法の中に物質規制的な考え方を導入することが検討されてもよいのではないかという思いがあります。アメリカやドイツ等の多くの諸外国は、施設に対する規制

と物質に対する規制とを併用したり、また別立ての法律を持つています。これまでのように原子炉等規制法のままで対処しようとする、先ほど述べたような限界が出てくることになりましょうし、また、今まで以上に法律そのものを複雑なわかりにくいものにしてしまおうでしょう。

原子炉等規制法の枝条文は尋常な数ではなく、これまでも機会あることに識者の指摘を受けたところであり、こうした事態は、原子力規制行政に対する国民の信頼の確保という点からも決して望ましいとはいえないでしょう。

以上、長年抱いている個人的意見を述べさせて頂きましたが、近年同じ意見をお持ちの方が出てきているのはまことに心強い限りで本日の私の大雑把な話の補強を含めて、例えば、電力中央研究所の田辺朋行君などの論文を参照していただければ幸いです（田辺朋行「物質規制方式の原子炉等規制法への適用可能性について」電力経済研究四〇号（一九九八））。

大塚 私は必ずしも原子力問題全体について研究しているわけではあ

りませんので、ここでは原子力損害賠償の責任集中を中心として原子力損害賠償制度について一言申し上げておきたいと思えます。原子力損害賠償法は、原子力事業者に責任集中を行っているわけですが、責任集中の根拠については、先ほど申しましたように、被害者から見た責任主体の明確性の確保や、保険積補危険の累積の回避などがあげられています。しかし、責任主体の明確性

については責任主体が多い方が被害者にとって有利なこともあるでしょうし、保険積補危険の累積の回避については、原子力事業者の締結する保険契約で、責任を負担する可能性のあるすべての者を共同の被保険者とする保険引受けを行ういわゆるオムニバス方式、つまり経済的な責任集中制度をとれば十分対応できそうです。その意味では、どちらもそれほど大きな意味はなく、法的な責任集中制度をとった真の理由は、外国の原子炉メーカーが責任を回避することになったという指摘もされています。そうすると、今日なおこの制度が立法的に重要なことかについては再度吟味する必要があるのではない

でしょうか。これは保険の問題に絡みますし、原子力損害賠償制度の柱となる部分ですので、軽々に論じるわけにはいきませんし、確かに、法的な責任集中は国際的には、パリ条約やウィーン条約で厳格に定められており、また、これをとらないと原子力施設の設備等の製造・供給や核燃料等の物質の供給に対して萎縮効果はありえるものの、事故防止の観点からは、これらの者にも一定の責任を負わせることが望ましいとも考えられますし、原子力損害が賠償措置額を超えた場合に、事業者以外に責任を負う者がいることが現実の賠償額を増やす役割を果たす場合もあるのではないのでしょうか。例えば、

今回のJCO事故では、一般の不法行為責任でも法的責任を問われることのない親会社が賠償をしています。原子力損害賠償法では、一般の不法行為では責任を負う使用者が全く賠償責任を負わないことになるのをどう考えるかということだと思います。このような責任集中の問題のほかにも、原子力損害賠償については、晩発性障害のことを考えて、イギリスやドイツのように除斥期間を

三〇年にするか、または、その起算点を損害発生時とするかいずれかの規定をおくべきであることなどの問題も残されており、一九九八年の原子力損害賠償制度専門部会報告書では、前者の考え方を提案しています。今回のJCO事故の教訓を十分に汲み取るだけでなく、これを契機に、より大きな原子力損害にも対処できるような賠償制度を確立しておく必要があると考えます。

高橋 原子力の法律問題に私がか関心をもったのは、行政判断に対する裁判所の統制の限界、いわゆる行政裁量の認められる可能性のある一面面として、専門技術的な判断という領域が議論されていたからです。そこから、様々な原子力関係の裁判について研究するようになりました。そして、最近では、原子力等の先端技術利用と社会的合意という困難な現代的課題のなかで、法律学がどの程度貢献できるか、という点に問題意識をもっていきます。

その点、最近になって、原子力分野は、むしろ他の分野に先駆けて、社会的合意という問題が重視されるようになり、法制度的にも新たな工

夫が次々となされていきます。この座談会で議論されてきた様々な問題も、結局は、この問題に回帰してくるといえましよう。しかしながら、臨界事故等で失われた国民の信頼を回復し、適切な合意を形成していくことは、なまやさしいことではないな、と感じています。その意味で、理性ある議論がオーブンな場でなされるために、法律家が果たすべき役割はこれまでに増して多くなるといえ、私もできる範囲でこれらの作業に加わっていきたいと思っていますところですよ。

石橋 原子力基本法は原爆による敗戦と東西冷戦という時代状況の中で制定され、四五年になります。冷戦が終わった今、原子力が国民や社会と向き合わなければいけない状況となり、平和利用の他に、国民合意や住民参加といった、新しい時代における視点が求められてきていると思います。原子力行政も同様の対応が迫られています。遠からず、原子力基本法の改正も必要になるでしょう。またこれまでは原子力関連の法律は原子力の研究、開発、利用に応じてその都度、役人がつく

ってきました。そのため、例えば原子炉規制法は一〇〇人乗りの船に三〇〇人もつめこんでいるようなものであり、国民の意見を反映させるシステムからは程遠い状況です。二一世紀を迎えるにあたってこれからは大学の研究者、法曹実務家、環境団体や原発グループも参加して新しい原子力法体系を構築することが求められます。

森島 冒頭にお話しただいたように、昨年JCOの臨界事故という大きな事故があり、この事故を契機として大きく原子力行政が転換しようとしています。今日は、それぞれのご専門の立場から、こうした原子力政策の流れを概観していただきました。問題が多岐にわたり十分に論じ尽くせなかったことをおそれています。特に、わが国の核燃料サイクル政策について、十分にご議論いただくことができませんでしたが、この座談会で、わが国の原子力政策について多少なりともその方向性を明らかにできたのではないかと思っています。端的に言えば、今後時間の掛かることではありますが、国民の合意形成へ向けて原子力行政の歩み

を進めて行くことが不可欠となっています。原子力法もそのような開かれた原子力政策を実現できるようなものとしなければならぬと思います。本日ご参加の皆さんに改めてお礼を申し上げます。どうもありがとうございます。ございました。

J

ジュリスト増刊・法律学の争点シリーズ5

青山善充・伊藤 真 編

民事訴訟法の争点 [第3版]

平成8年の新民事訴訟法制定に伴う新論点も加えた124項目につき、専門研究者が詳しく解説。待望の第3版。

B 5判/318頁/定価(本体2,476円+税)/有斐閣

