

第4回長期計画策定会議（11月15日）配付資料
原子力政策改革の課題（JCO事故をふまえて）

1999年11月12日作成
吉 岡 斉

99年9月30日に株式会社ジェー・シー・オー（JCO）東海事業所で起こった即発臨界事故は、86年のチェルノブイリ原子力発電所4号機の事故以後における、世界最悪の原子力事故となった。

それは原子力発電に対する国民世論に重大な影響を及ぼしている。今日のショックが終息したのちも、国民世論は事故前と比べ、原子力発電に対して否定的な傾向を強めると予想される。（ヨーロッパ人に対するチェルノブイリ事故のインパクトに相当する。）

この臨界事故に対して、日本の原子力政策関係者は、次の4種類の対応を行う必要がある。

- (1)その真相究明を進め、そこで得られた全ての情報を公開すること。
- (2)国民世論・国際世論の動向を精密に把握し、それを尊重すること。
- (3)事故の教訓をふまえて、法的・制度的な改革を行うこと。
- (4)エネルギー全体の中で原子力発電を特別に偏愛してきた今までの政策的な基本姿勢を捨てること。

以下、原子力政策関係者のとるべき対応について、11点にわたり箇条書きにする。

1. 事故経過を詳細に解明し、かつ事故影響を詳細に評価し、それらに関する全ての情報を公開すること。

とくに事故影響については、推定に用いた生データの公開と、推論過程に関する説明が必要である。また国際評価尺度にてらした事故の重大性の再検討が必要である（IAEA報告書の原文に立ち返った検討を行うべき）。事故関係者の責任を明確化することは重要だが、警察的捜査の観点ばかりでなく、幅広い観点から調査を進める必要がある。なおこれを機に、常設の事故調査委員会を、原子力安全委員会に設置するのが望ましい。

2. 国民世論の動向を正確に把握し、それを政策に反映させること。

今までの原子力政策は、国民世論の動向を軽視したものであった。しかし、公共政策が国民世論に背反したものとなってはならない。そうした観点から正確な国民世論の把握につとめ、それを尊重した政策の企画立案を行うべきである。国民の3分の2が原子力発電の拡大に対して否定的な意見をもっているのに、「それでも原子力発電の重要性に変わりはない」などと強弁するのは、僥越であり、公僕としての資質を疑われる。なお大規模なアンケート調査（解釈のあいまいさを少なくするための工夫が必要）を行うことは必要だが、それだけでは不十分である。原子力政策円卓会議の機能強化や、長期計画策定会議の審議プロセスへの国民意見反映のための何らかの方途を講ずるなど、さまざまな措置がありうる。また、国民投票の実施についても、検討するに値する。

3. 国際世論の動向を正確に把握し、それを政策に反映させること。

今までの日本の政策は、国際世論に十分配慮してきたとはいえない。（プルトリウム利用計画への過剰な固執などがある）。今回の事故をきっかけに、海外の人々の日本の原子力に対する関心が高まっている。とくに今回の事故は、日本の核燃料サイクル政策についての疑問とからめて取材・論評されることが多い。そうした国際世論の動向を詳細にモニターするとともに、それを真摯に受け止めて政策に反映させる必要がある。その一環として数回にわたり、国際原子力政策円卓会議（仮称）を、政府の主催又は後援において、開催するのが適当である。

4. 原子力防災のための体制の整備をはかること。

そのために原子力防災対策に関する新法の、早急な成立を図る必要がある。これからの原子力防災においては、政府が中心となり関係自治体と密接な連携をとった災害対策を、行えるようにする必要がある。また放射線・放射能の包括的なモニターを常時、広域的に実施するシステムを構築する必要がある。避難計画の策定に関する基本的考え方を見直す必要がある（対象区域の広域化など）。また避難訓練を定期的に行う必要がある。

5. 全ての原子力施設に対する安全規制を抜本的に強化すること。

従来は、商業用原子炉や核燃料再処理施設など、ごく一部の原子力施設においてのみ、厳しい審査・規制・検査等が行われてきたが、これからは全ての原子力施設において、商業用原子炉と同等の厳しい審査・規制・検査等を行うべきである。そのための原子炉等規制法の抜本的な見直しは不可欠である。

6. 安全規制強化のための制度的担保として、原子力安全委員会を大幅に強化し、アメリカの原子力規制委員会に匹敵する権限をもたせること。

中央省庁組織改革においては、残念ながら従来の仕組みが見直されなかった。この事故を教訓として、独立した第三者的立場から、政府として原子力に関する一元的な安全規制をおこなう機関を整備する必要がある。そしてそこに多数の専門的スタッフを揃える必要がある。

7. 公正かつ十分な損害賠償を実施すること。

「原子力損害の賠償に関する法律」およびその施行令によれば、「異常に巨大な天災地変又は社会的動乱」の場合をのぞき、事業者が限度なしの賠償責任を負う。賠償金額が、施行令に定められた賠償措置額をこえる場合であり、かつ「被害者の保護を図り、及び原子力事業の健全な発展に資する」ために必要と判断される場合には、政府が国会の議決により、損害賠償の援助を行うことができる。だが今回の事故の場合、政府の援助は行うべきではない。それはサボタージュにより大きな人災をもたらした事業者を免責し、モラルハザードを助長するからである。親会社（住友金属鉱山）が全財産を整理しても支払えない場合に限り、政府が対応すべきである。そのために諸外国の前例を参考にすべきである（アメリカのスリーマイル島事故など）。損害賠償の対象を直接被害のみに限定せず、できるだけ包括的に認定すべきである。なお「原子力事業の健全な発展に資する」という条項は、損害賠償に関する他の法律には存在せず、原子力のみにおいて存在する。原子力が特別に推進すべき分野ではなくなった以上、それを削除する必要がある。

8. 現在の損害賠償制度を全面的に見直すこと。

つまり、賠償措置額を現在の10倍程度に増額するとともに、それを越える分については、原子力関係の事業者が相互扶助制度によって全額自己負担する制度を作る必要がある。10兆円程度までは、事業者が連帯責任において支出すべきである。それでも支払い切れない場合に限り、政府が資金を出すのが妥当であろう。現在の原子力損害賠償制度の骨格は、原子力開発の草創期につくられたものであり、その当時は原子力発電は未来のエネルギーの主役として期待されつつも、事故リスクが高かった。そこで事業者の参入を促進するために国家補償の導入がはかられた。しかるに現在、原子力発電はエネルギーのひとつの選択肢でしかなくなり、また原子力発電の安全度は大きく向上し、他の産業分野に劣らないものとなっている。それゆえ国家補償は、破局的な過酷事故の場合にのみ発動すべき、最後の手段にとどめるのが適当である。

9. 原子力を偏愛するエネルギー政策を抜本的に見直すこと。

今まで日本政府は、原子力を他のエネルギーとは別扱いにして、特権的な地位を与えてきた（予算配分の枠組みなどにおいて）。だが今後もそうした原子力への特別待遇を続けることは、国民世論の厳しい批判を受けること必至である。原子力はそれを正当化するだけの優秀なエネルギーではないからである。政府は原子力を偏愛する姿勢から脱却する必要がある。それは制度面・思想面の双方について行うべきである。

前者についてはたとえば、エネルギー研究開発予算の80%が原子力に流れ込む現在の制度的仕組みを解消して、すべてのエネルギー研究開発に開かれた競争的な予算配分システムを作ることにより、原子力偏重の状況を改めることが必要である。また電源立地のさいの補助金において原子力発電を他のエネルギーよりも優遇することを止めることも必要である（都市住民は、原子力による電気について、他の手段による電気よりも多額の税金を支払うことを、望んではいない）。

後者については、化石燃料を悪玉扱いし、原子力を「非化石エネルギー」のカテゴリーに入れることによって善玉扱いするような論理——原子力委員会や総合エネルギー調査会の多くの報告書が活用してきた——を、卒業しなければならぬ。二酸化炭素排出のもたらす損害の度合いは、現在のところ不確定であり、その客観的評価（排出目標を超過した場合の罰金の額なども含む）が、大筋において定まるまでは、政策手段は「後悔しない政策」の範囲内にとどめるべきである。それが「不確定の脅威」に対処するための教科書的な模範回答である。「後悔しない政策」としては、具体的には、高い税率の環境税の導入などによるエネルギー消費削減と、自然エネルギー普及の強力な促進の2つが重要である。

10. 原子力政策のあり方を抜本的に再検討するための首相直属の諮問機関をつくること。

今日の原子力政策において改善すべき点について、包括的な議論をおこなわせ、提言を出させる必要がある。行政機構全体にまたがる改革構想をまとめるためには、首相直属とする必要がある。原子力船むつの放射線漏れ事故をうけて作られた原子力行政懇談会のようなものを、より幅広いメンバー構成とし、国民意見を反映しやすい仕組みを整備した上で、設置するのが適当である。

（もちろん現在進行中の中央省庁組織改革の動きとの間で、調整をはかる必要があるが、原子力に関する国民世論が大きく変化した以上、従来通りの方針を維持することの妥当性は疑わしい）。

11. 原子力委員会長期計画策定会議の審議の方針を修正すること。

国民世論の変化を真摯に受け止め、長期計画策定会議およびその各分科会は、審議の進め方を抜本的に見直す必要がある。とくに以下の3点が重要であると思われる。

第1に、審議スケジュールを見直す必要がある。2000年末までに報告書をまとめる、という当初の目標は、放棄するのが賢明である。なぜならJCO事故をうけて、原子力に対する国民世論が最終的にどういうところに落ちつくのかを、慎重に見極める必要があるからである。そのための冷却期間を置くべきである。審議スケジュールが遅れてもやむをえないのではなく、遅らせた方がよい。

第2に、策定会議に「小委員会」を設置し、そこにおいて、将来のエネルギー供給システム全体のあり方と、そこにおける原子力の役割について、徹底的に議論を深める必要がある。今までの長期計画は、原子力分野のみを、計画の対象としてきた。だがこれからは、あくまでも包括的なエネルギー政策の企画立案の一環として、原子力政策の企画立案が行われるべきである。実利用分野と研究開発分野の双方について、他のエネルギー源との優劣を比較しつつ、原子力に対する資源配分の適切な比率を定めていくことが、あらゆる場面で必要である。そうした基本的な考え方に立って、議論を深める必要がある。なぜなら国民世論はもはや、従来のような原子力を特別枠に入れて優遇する政策には、同意しないだろうからである。

第3に、当初の計画では国民意見の募集を、報告書原案がまとまってから行うこととなっていた。また分科会報告書については、国民意見募集そのものを行わないこととなっていた。しかし、日本の原子力政策に対する国民世論および国際世論が、JCO事故を契機として、大きく変化したと考えられる以上、それを正確に把握するために最大限の努力を傾けるべきである。その重要な一貫として、審議途上における国民意見の聴取を、さまざまな形で行うことが適当である（幅広い観点からの招聘人の起用、公聴会の開催、円卓会議との関係の緊密化、など）。

以上。