

もんじゅ事故と 日本の プルトニウム政策

政策転換への提言

もんじゅ事故総合評価会議

石橋忠雄・井野博満・河合弘之・小出昭一郎

小林圭二・高木仁三郎・田中三彦

古川路明・保木本一郎・目片守・吉岡斉

(抜 粋)

原子力におけるインサイダー的決定機構

石橋忠雄

4. 原子力事故調査のあり方について

(1) 科技庁の事故調査の経過

科学技術庁は1995年12月11日「もんじゅナトリウム漏えい事故調査・検討タスクフォース」を設置した。このタスクフォースは当初、主査の能澤正雄（財）高度情報科学技術研究機構顧問他9名で構成されたが、1996年5月23日現在では総計15名とされている。

また科学技術庁原子力安全局は1996年1月24日「もんじゅナトリウム漏えい事故の原因究明の今後の進め方について」と題する説明資料を公表し、その中で「今後の調査についてはタスクフォースの指揮の下で、…原因究明の調査を行うが…その際、動燃には、できる限りの努力を行わせるのはもちろんのこと、日本原子力研究所、金属研究所、その他関係機関の能力も結集して、鋭意調査を進めていく」としている。

その後、同原子力安全局は2月9日「動力炉・核燃料開発事業団高速増殖原型炉もんじゅ事故の調査状況について」と題する中間的なとりまとめと「調査結果詳述資料集」を発表、つづいて5月23日科学技術庁が「動力炉・核燃料開発事業団高速増殖原型炉もんじゅナトリウム漏えい事故の報告について」と題する中間報告書を公表し、さらに調査を継続するとしている。

一方、動燃は、原子炉等規制法第67条1項及び試験研究の用に供する原子

炉等の設置、運転等に関する規則第21条2項の規定にもとづいて、1995年12月18日、科学技術庁長官に対し、「40%出力試験中における2次系ナトリウム漏えいについて」と題する法令報告第1報を提出した。

しかしこの報告で事故現場の調査日時について虚偽の記載をしたことと現場を撮影したビデオテープの存在を秘匿したとして、1996年2月23日福井県民らが原子炉等規制法違反などで動燃理事長ら幹部4名を福井地方検察庁に刑事告発した。この告発は3月12日受理され、これまで大石理事長(当時)ら幹部の事情聴取が行なわれた。1997年8月22日、4幹部は不起訴、職員2人と法人としての動燃が略式起訴され、略式命令で罰金が科せられた。県民らはこれを不服として検察審査会に申し立てた。

さらに動燃は2月27日「高速増殖炉もんじゅナトリウム漏えい事故について(回答)」を公けにした。これは2月9日に公表された科学技術庁原子力安全局の中間とりまとめにおいて指示された事項に対する回答であるが、刑事告発の対象となった問題についての説明はなされていない。

(2) 科技庁の事故調査に対する見解、批判等

科学技術庁タスクフォースによるもんじゅ事故調査については事故調査のあり方の面からもかつてない程の多くの意見や批判がでており、いずれも「第三者機関」の設置を求めている点に特色がある。それらの視点は論者によって微妙に異なるものの、大別すると①第三者機関による事故調査を求めるものと、②事故調査の結果ないし原子力の安全システムに対する第三者機関による監視を求めるもの、の2つに分けられる。以下に紹介する。

A) 第三者機関による事故調査を求めるもの

①読売新聞(1995年12月10日付社説)

情報は透明でなければならない。米国ではスリーマイルアイランド原発事故の原因を究明したケメニー委員会には、ごく普通の地元民も参加した。専門家の目だけに頼り過ぎず、一般の感覚でもミスを生じた背景を分析すべきである。

②グリーンピース・ジャパン(1995年12月15日付内閣総理大臣宛要望書)

「責任を問われるべき当事者による事故調査は責任をあいまいにしかねない」として、内閣総理大臣直轄の事故調査機関の設置を求めている。

③日本弁護士連合会(1996年1月9日付会長声明)

政府は、この事故の原因調査を動燃や科学技術庁など「もんじゅ」の開発を推進してきたものに委ねようとしているが、現在進められている事故調査の体制には重大な疑問がある。事故調査の主体は、事故原因を作った当事者以外の独立の第三者機関が実施しなければ、公正な事故調査と言えない。科学技術庁は、「もんじゅ」の開発主体そのものであり、原子力安全委員会も安全審査によって事故を未然に防止できなかったという点では、この事故の当事者である。

④動燃理事長大石博(1996年1月11日付福井新聞)

開かれた原因究明が基本姿勢であり、各方面の話がまとまれば、第三者による原因調査も歓迎する。

⑤日本共産党国会議員団事故調査団吉井英勝(1996年1月29日付赤旗評論特集版)

事故調査は第三者の手で公正に…今回のもんじゅ事故を契機に、事故の当事者と事故の調査をするものが同じという…方式をあらため、公正で客観的な原因究明がなされる必要があります。

⑥読売新聞(1996年1月27日付解説)

政府は、原発、旅客機や鉄道など複雑で影響の大きいシステムの事故調査を、監督官庁やその所属機関から独立して主導できる真の第三者機関を整備するため、検討を始めるよう期待したい。

⑦立命館大学大学院国際関係研究科藤田明史(1997年1月29日付修士論文「日本の高速増殖炉開発」)

自治体は事故の真相解明に最も大きな関心を有し、既得権益から自由に調査を実行しうるほとんど唯一の主体であるから「立地自治体(福井県)が中心となって事故調査委員会を組織」するべきである。

B) 第三者機関による監視を求めるもの

①原子力資料情報室代表高木仁三郎(1995年12月29日付東京新聞)

科技庁と動燃の関係は防衛庁と自衛隊のようなもの…本人たちも別の組織だという意識がないはずです。

(動燃が)やっている中身が国民に分かるように、第三者的な委員会をつくって監視していく必要があります。

②技術評論家桜井淳(『原子力工業』1996年第4号)

科学技術庁は事故の5日後のまだ事故の規模と影響が十分に把握されていない時、原子力施設事故、故障等影響度評価委員会を開催した。…委員については、社会からあらぬ誤解を招かぬよう、もっと公正に広い専門分野から適任者を選任すべきではないか。そして、それぞれ推進の役割と規制の役割を果たす専門家を明確に分離して考えるべきではないか。

C) その他

①福井県(1996年1月17日付科技庁長官宛要請書)

徹底的な原因究明を行うため、国の責任において調査項目・調査内容・調査方法・調査工程等の具体的な計画を策定、公表し、公正且つ客観的な原因究明を強力に推し進めること。

②原子力発電に反対する福井県民会議「もんじゅ火災事故調査」検討委員会の検討結果報告書(第2回)(1996年7月1日)

第1回「検討結果報告書」では、「もんじゅ火災事故」調査が公正で客観的な結果を得るためには、事故調査体制の公正さが社会的に認められることが必要である、と指摘した。しかし、『科技庁第2次報告書』においても、そうした視点からの評価は全く行われていない。

(3) 科技庁の事故調査の問題点

A) 科技庁は事故当事者である

事故原因を作りだした者や施設の欠陥を見落した者あるいは許認可審査に携った者が調査に当たったのでは、事故原因の真の究明は殆んど不可能といっても過言ではないし、また調査手続の公正も期待できない。従って事故調査の主体は事故原因を作った当事者以外の中立・客観的立場にある第三者機関でな

ければならない。

動燃は、高速増殖炉と新型転換炉の自主開発を目的として昭和42年7月成立した動力炉・核燃料開発事業団法によって設立された政府出資の特殊法人である。動燃設立に際し、佐藤内閣総理大臣は「国としては予算措置をはじめ、責任をもってこの事業の推進を図る」と井上初代理事長に述べている(動燃十年史p.30)。

その意味で科学技術庁と動燃は防衛庁と自衛隊の関係と同じとみてよいとする高木氏の意見及び科技庁は「もんじゅ」の開発主体そのものだとする日弁連の見解は的を得ている議論である。従って科学技術庁がもんじゅ事故の調査を担当することは比喩的にいうと、交通事故の現場検証を事故をおこした車の運転手に任せるようなものであり、真相究明には程遠い前近代的な手法であるといえる。

B) 不公正なタスクフォースのメンバーの選出方法

調査主体のあり方はメンバーの人選の方法とも密接に関りのある問題でもある。

福井県民会議「もんじゅ火災事故調査」検討委員会の第2回報告書によると、7名から12名に増員されたタスクフォースの専門家メンバーの内、4名が「もんじゅ」の安全審査に参加していたという事実が指摘されている。

また桜井淳氏は「原子力施設事故・故障等影響評価委員会の委員はすべて科学技術庁技術顧問であるが、驚くべきことに、12名中事故当事者の動燃の専門家が2名も含まれている。なかには通産省技術顧問と原子力安全委員会専門部会委員を兼務している方もいる」と指摘している(前掲原子力工業誌)。

「もんじゅ」はナトリウム技術などについてかねてからシステム全体の欠陥が指摘されてきたが、その安全審査に関った者が事故調査を担当することでは、調査そのものへの公正さを欠き、調査結果の信頼性を保証することができないといわなければならない。

またタスクフォースの主査である能澤正雄氏は評価委員会の委員長でもあるが、事故の実態が解明される前に事故尺度の評価を出している点も指摘さ

れており(前掲『原子力工業』)、このことは事故調査と評価機能の分離の問題と併せて、評価委員会そのものの権威と評価に対する国民の信頼とを著しく損うことになるものである。

(4) 事故調査体制の再検討、見直しをせよ

A) 原発絶対安全神話の崩壊

TMI原発事故やチェルノブイリの災禍にも拘らず、わが国では原発は絶対に安全であるという神話が、国も企業も、我々個人の間にもこれまで根強くあったことは否定できない。誰しも絶対的な安全はないと解っていても、一方でリスクを自らのもの、現実のものとして考えることはしない。日本の高度技術への信頼ないしは過信とあいまって事故はあり得ないという信仰にも似た安全神話があったのである。しかしながら福島第二原発3号機の再循環ポンプ破損事故につづいて美浜原子力発電所の細管破断事故が発生し、さらにもんじゅ事故と東海再処理工場の爆発事故まで起った現在、事故調査体制の再検討を求める声が出てきたことは、見方を変えれば原子力に対する絶対安全神話が崩壊したことの証左といってもよいであろう。

B) 独立した第三者機関のあり方

先にみたように論者の多くは「公正・中立・客観的な第三者機関の設置」を求めているが、その視点は必ずしも同じではなく、またその内容や方法が具体的に示されているという訳ではない。

さて「第三者機関」というと、薬害エイズ問題の真相究明のために政府系シンクタンクが厚生大臣の要請をうけて、1996年6月調査委員会の設置を決め、7月に発足した件が記憶に新しい。しかし、原発事故の調査をする第三者機関と薬害エイズ問題での第三者機関とは一見似てはいるが、本質的に異なるものであることに注意をする必要がある。後者は行政の故意または怠慢による悲惨な人的被害の発生、拡大に至った経過の真相究明を目的としており、いわば臨時的な機関であるのに対し、前者は事故の発生を所与のものとして受けとめ、調査の結果、場合によっては科学技術と人間社会との関係にも影響を及ぼすことにもなり、原子力開発、利用が続く限り永続的な組織であるというこ

とができる。

以上によって明らかなおとおり、現在のわが国の原発事故または原子力災害の調査体制は、国(動燃)、電力会社、メーカーなどの所謂“原子力村”内部の統合的な組織構成となっており、事故の真相究明と手続き面での公正さを期待することは不可能である。

さて独立した第三者機関という場合、求められる条件は公正・中立・客観的な立場に立った存在でなければならない。その場合、少くとも次の事項について独立性を担保されていることが制度的に保証、整備されている必要があり、これらが曖昧であれば調査主体の公正・中立・客観性について疑問があるといわなければならない。

イ. 調査主体の設立または存立の根拠について(法律、政令なのか、内閣または大臣の行政命令または私的諮問機関などによるのか)

ロ. 構成員の人選の方法について

ハ. 調査主体または構成員の権限と独立性について

ニ. 調査結果の効力ないしは取り扱い方法について

ホ. 予算または費用の手立てについて

ところで日本弁護士連合会は、原発事故調査のための第三者機関について当面の短期的目標としては、航空機事故調査委員会のような独立した調査機関の設置が必要であるとし、また長期的な視野で考えた場合、すべての規制の権限を環境・原子力安全省を設けて、これに集中する方針を提案している(当評価会議の照会に対する1996年8月7日付日弁連公害対策環境保全委員会の回答、日弁連『孤立する日本の原子力政策』実教出版)。

またグリーン・ピース・ジャパンも当会議の照会に対する回答において、内閣総理大臣または国会(衆議院)直属の調査機関とし、調査結果については国会における審議に付した上で行政的拘束力をもたせるという制度を提言している。

日弁連とグリーン・ピース・ジャパンの見解は第三者機関についての具体的、現実的な政策提言であり、傾聴に値する。

日弁連のいう航空事故調査委員会とは、1973年にできた航空事故調査委員会設置法にもとづいて設立された独立の委員会である。委員長及び委員は両議院の同意を得て運輸大臣が任命するが、注目されるのは①航空運送事業者若しくは航空機若しくは航空機の装備品の製造、改造、整備若しくは販売の事業を営む者又はこれらの者が法人であるときはその役員、その使用人その他の従業者、②①の事業者の団体の役員又は使用人その他の従業者は欠格条項とされていることである。加えて委員長、委員または専門委員は航空事故の原因に関係があるおそれのある者と密接な関係を有すると認められるときは当該航空事故に関する事故調査に従事できないし、委員会の会議にも出席できないとされている。また調査権限、方法や給料なども法律で保証されている。

最近の例として、同調査委員会は、1994年4月7日、名古屋空港で発生した中華航空のエアバスA300-600型機墜落事故について、96年7月、台湾とフランスの両航空当局に対する再発防止の安全勧告をもち込んだ最終事故報告書を運輸大臣に提出した。

航空機事故と原発事故は、複合的な先端技術を装備した設備・機械の分野であり、従って専門的な科学の知見を要求されるという点では共通の問題である。

しかしながら新潟県巻町の原発住民投票をめぐる端的に示されたとおり、原子力発電そのものが必ずしも国民に受容されたといえる状況ではなく、また原子力の開発、利用は科学技術の分野であると同時に社会的問題であるという観点からみると、原発事故を航空機事故と同一に扱うことは適当ではない。事故の調査は単に原子力の専門家だけではなく非原子力、非科学技術分野からの広汎なチェックにさらす必要がある。

航空事故調査委員会設置法を参考にすることは有益ではあるが、さらに“一般の感覚”（読売新聞）からの視点を加味して独立した調査主体の設置を法制化すべきであり、またその際、グリーンピース・ジャパンの提言にあるように調査結果についてのなんらかの拘束力を付与することが大事である。

C) 原子力安全委員会

原子力安全委員会は1995年12月10日、「放射能や核反応の問題はなかっ

たが、社会的な反響が大きく、重要な事象だと判断」(都甲委員長)、原子炉安全専門審査会において独自の調査をすることを決定し、1996年9月19日、「動力炉・核燃料開発事業団高速増殖原型炉「もんじゅ」2次系ナトリウム漏えい事故に関する調査審議の状況について」と題した中間報告を公表した。

また同委員会は96年4月4日、「研究開発段階の原子力施設に係わる事故時の情報公開等情報流通のあり方に関する特別会合」を開き、ひきつづきこの問題を検討していくことになっている。

ところで委員会設置法施行令は、原子力委員会と安全委員会の庶務は科学技術庁原子力局政策課と原子力安全局原子力安全課においておのおの総括し、処理し、関連事項については「共同して処理する」としている。その結果、原子力安全委員会は建物も事務スタッフもすべて科技庁からの借物でまかない、委員会としての権威と国民の信頼という面から見て甚だしく心もとない状況となっている。

このように原子力安全委員会は従来より法令上も実務的な組織面においても安全審査と規制の権限と能力を備えていないということを再三指摘されてきたが、美浜原発事故において振れ止め金具を安全審査の対象としていなかったことにつづいて、もんじゅ事故でも問題の温度計熱電対が同様に安全審査の対象外になっていたことから審査能力の欠陥を露呈し、世論の支持と信頼を殆んど失ってしまったといつてよい(1996年1月26日付読売新聞、1996年2月20日付及び3月16日付日本経済新聞、朝日新聞「日本の原子力第5部・安全委員会5」)。さらに今回の東海再処理工場の爆発事故において原子力安全委員会は安全審査についての無能力ぶりを決定的に曝け出したといえる。

従って現在の原子力安全委員会に原子力の事故調査について独立した第三者機関の役割を求めることは無理であるし、また期待もできない。

住民無視の立地思想とその破綻

石橋忠雄

3. 巻町住民投票——破綻した立地政策

東北電力の巻原子力発電所建設の是非を問う新潟県巻町の住民投票は1996年7月25日告示され、8月4日投票された。投票の結果は次のとおりである。

人口総数	約30,800名
有権者数	23,246名
投票率	88.29%
反対票	12,470名(61.2%)
賛成票	7,904名

さて、この投票結果をどうみるか。我々は、わが国の原発立地政策の破綻の序章であると考える。

(1) 住民投票条例の現状と法制度

政策をめぐる住民投票条例の制定の経過は表11-1のとおりであり、条例を制定している9つの自治体の内、原子力発電所の建設に関するものは巻町の他4市町村となっている(1996年8月1日付読売新聞より)。

わが国の統治体制は、国、地方をとわず間接民主制を基本としており、住民投票は間接民主制が十分に機能しない場合の限定的、補完的な措置として導入されている。現行法上、住民投票が認められているのは次の3つの場合である。

第1は、憲法第95条、地方自治法第261条にもとづくもので、例えば、広島市だけを対象とした「広島平和記念都市建設法」(1949年制定)のように、一つの地方自治体のみに適用される「地方自治特別法」を制定する際には、住民投票が実施される。

表 11-1 制定された事例

自治体名	住民投票のテーマ () 内は実施時期の規定	施行時期
高知県窪川町	原発の建設 (町に設置の申し入れがあった時)	82 年 7 月
鳥取県米子市	中海の淡水化 (市が賛否の決断をする時)	88 年 7 月
三重県南島町	原発の建設 (町に設置の申し入れがあった時)	93 年 2 月
宮崎県甲子町	原発の建設 (市に建設同意の申請があった時、市長が必要を認めた時)	93 年 10 月
三重県南島町	原発建設に伴う事前環境調査 (調査の申し入れから 1 か月以内)	95 年 3 月
新潟県巻町	原発の建設 (町長が必要と認めた時*)	95 年 7 月
三重県紀勢町	原発の建設 (設置の申し入れから 3 か月以内)	95 年 12 月
高知県白高村	産廃処理施設の設置 (村に設置の申し入れがあった時)	96 年 4 月
沖縄県	日米地位協定の見直しと米軍基地の整理縮小 (公布から 6 か月以内)	96 年 6 月

*制定当初は「施行から 90 日以内」

第 2 は、地方自治法第 76 条、第 80 条、第 81 条にもとづく、議会の解散、議員及び長の解職についての「直接請求に伴う住民投票」であり、一般にリコールといわれている制度である。首長や議員が当選後に民意を反映しない行動をとった場合、それに歯止めをかける手段として採用されている。

第 3 は、地方自治法第 74 条は直接請求で条例の制定・改廃ができることも規定している。憲法第 94 条、地方自治法第 14 条で、地方自治体は、法令に反しない限り、条例を制定できるとしているものの、同時に、条例の内容は「その区域内における、国の事務に属しないもの」に限定されている。

特定の政策について賛否を問う住民投票は、上記第 3 のケースに属するが、憲法、地方自治法に具体的な根拠がなく、したがって住民の意思を首長や議会に表明するものにとどまるから法的拘束力はないともいわれている。マスコミや関係者の一部にはことさらにこの点を強調する向きもみられる。

しかし、法的拘束力の議論をするに当たって注意しなければならないのは、それが裁判所で勝訴判決により強制執行ができるかという一般市民法的な効力がないから即、首長は住民投票の結果に従わなくてもよい、という議論は相当ではない。即ち、条例制定権は地方自治体が憲法で与えられた固有の権限であり、これにもとづいて制定された住民投票条例自体、地方議会で可決、承認された制度である。しかも巻町の条例では「町長は原発建設に関する事務執行に当たって、過半数の意思を尊重しなければならない」と定められており、したがって条例は国法秩序上の「法律」ではないが、一定の「法的」拘束力があるのである。

(2) 感情論か地方自治か

巻町の住民投票の結果をめぐっては、つづいて実施された沖縄県の米軍基地の整理縮小・日米協定の見直しについての県民投票ともからんで多くの議論が錯綜している。しかし整理すると、論点は次の2点に集約できよう。

その1つは住民投票は間接民主主義または代議政治を危くするか否か、という問題であり、もう1つは一地域の住民投票で国のエネルギーや安全保障など国家の基本政策に係るテーマを問うことは妥当か否かという問題である。

読売新聞は投票の数日前より上記のこれらの争点についていずれも否定的なキャンペーンをはっている。

第1の点につき、読売は巻町議会が建設同意の決議をし、町長と新潟県知事も早期着工に同意したとして「こうした手続きが、住民投票によってとん挫するのであれば、選挙で選ばれた議会や首長の機能と責任とは何か。間接民主制の否定にもつながりかねない」としている。

だが、この議論は、一方で当の町議会が住民投票条例を制定したこと、そしてその背景には町長が4回連続1期毎に交代し、町政が混乱しているので直接投票で民意を問うという方法に出たという事情を見過している。

また、代議制をもつ多くの国で住民投票や国民投票が行われていることをみてわかるとおり、直接民主制は間接民主制と直ちに対立することにはならない。

住専処理法案をめぐる国会と民意の離反に顕著にみられるように代議制は必ずしも時々々の民意を正しく反映しているとは限らない。「議会とは別に、民意を反映するもう1つの道があっていい」のである（日本経済新聞1996年8月

5日付社説)。

次に、読売新聞は「原発建設の可否という国の基本政策を住民投票の対象にすること自体に問題がある」(8月5日付社説)とし、「政策より『感情』優先」という同日付の解説記事をのせた他、「巻町には地域エゴの面が全くないとは、反対派も断言できないはずだ」(8月6日付解説)と決めつけている。また8月27日付「論壇思潮」において「『公共性』具体的に問う、民主主義にも必要な『強制』」と題する猪木武徳氏の意見や読売の論調と同旨の学者のコメントなども物せている。

確かに読売のいうように、原発の建設は国のエネルギー政策に組み込まれており、形式的にみればそのこと自体、「国の事務に属していないもの」ではない一面があるかもしれない。しかし原発の立地そのものは、正に「その地域内における」問題、つまり、その地方固有の問題であり、その地方の人々の生命・身体の安全、環境保全、および生活のあり方などに直接、関わりのある問題なのである。

さらに、読売は巻原発は「電源開発調整審議会も計画を承認し、国の電源開発基本計画に組み入れた。法的手続きのもとで建設計画は進められた」(8月5日付社説)という。しかしこの場合の法的手続きとは国側からみた行政手続きのことであって、先にみたとおり原子力発電所の立地が決まる過程は全くの無法状態であり、住民側からすれば立地が決定されるまでは(恩恵としての公開ヒアリングを除き)、これに関与することは法律上、一片の条文もない。「国策といっても、かなりの場合、推進役は都会の欲望と農林部の利権が結託した「欲望-利権共同体」にすぎず、代議制民主主義がその防御壁として機能しやすいことは、国策の重圧を受けた地域からは見え見えである」(日本経済新聞1996年8月5日付社説)との意見は傾聴に値する議論である。

その後、九州電力串間原子力発電所の建設計画について1997年3月、串間市民が住民投票の経費をもちこんだ予算案を議会に提出したことから九州電力が建設計画の白紙撤回を表明しており、巻原発の住民投票が投げかけた波紋は大きな広がりを見せている。