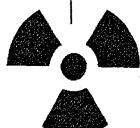


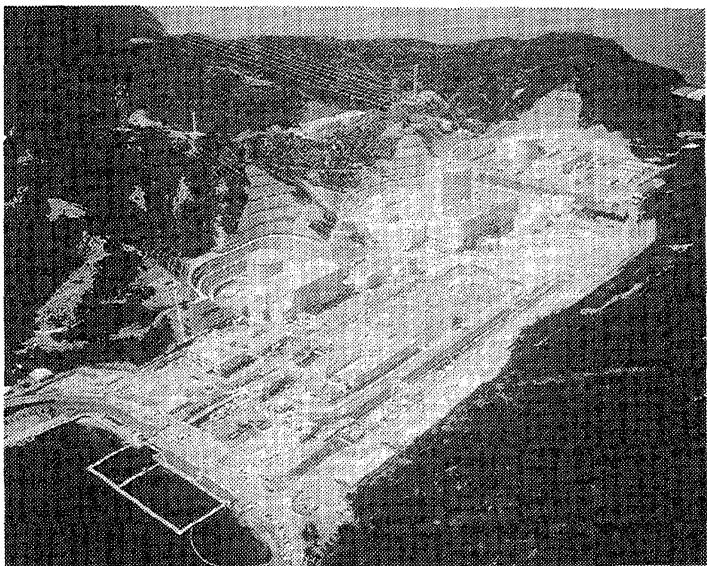
「民主・自主・公開」に

反する手続き



首藤重幸

福井大学助教授



日本原子力発電敦賀発電所（福井県）

いま求められていること

わが国において原子力発電所（以下、原発と略）の建設が始まられた

当初、原発を受け入れた地元住民・

自治体は原発建設に過疎からの脱出や地域振興の夢を託したのであり、原発の危険性についての認識は、それに関しての情報が与えられなかつたこともあって極めて薄いものであつた。しかし現在、原発の受け入れにより、地元住民の悲願たる都市部に通ずる道路の建設や、自治体に落ちる多額の交付金・固定資産税等による公共施設の充実は実現したもの、原発の経済効果は「一過性」で

あり、地域の恒久的な産業振興の核とはなりえないことが明確となり、そしてなによりも原発の危険性が明らかになるなかで、原発と地元住民・自治体の関係はかつてとは全く異なる様相を示してきている。さらに、事故の影響が世界的規模に及んだチエルノブイリ原発事故の切実な体験によって、いまや原発問題はわが国における重大な国民的政治選択の課題として急浮上してきている。

このような状況のなかで、原発の安全性を確保すべく存在する原発規制法制も、その実際の運用も含めて再検討が強く迫られていると思われる。原発に対する不信が急速に膨張している現在、法的レベルにおいて第一になされねばならないのは、原発建設に

必要な許認可の数を減らしたり、建設費用を軽減するための原子炉施設の設計基準の変更を承認したりといふようなことではなく、既存の原発法制を原子力三原則の線に沿って徹底的に見直すことにより、国民の信頼回復の努力をなすことであろう。

原子力基本法は、原子力の研究・開発・利用を平和目的に限ることとし、これらを「民主・自主・公開」の原子力三原則のもとで安全確保を旨として行うことと宣言している（二条）。原発規制法制の構造自体がこの三原則に合致するものでなければならぬとともに、具体的な規制諸規定の解釈と運用も、この三原則に適合する方向でなされなければならない。この点、たとえば「民主」については原子力安全委員会や住民ヒヤリングの構成との関連で、「自由」については核燃料の輸送や再処理等におけるアメリカの監督権限との関連で、「公開」では企業秘密を根拠にしての原発情報の非公開等との関連で、三原則の精神に反する事態の存在が強く指摘されている。

うようなどことではなく、既存の原発法制を原子力三原則の線に沿って徹底的に見直すことにより、国民の信頼回復の努力をなすことであろう。

原子力基本法は、原子力の研究・開発・利用を平和目的に限ることとし、これらを「民主・自主・公開」の原子力三原則のもとで安全確保を旨として行うことと宣言している（二条）。原発規制法制の構造自体がこの三原則に合致するものでなければならぬとともに、具体的な規制諸規定の解釈と運用も、この三原則に適合する方向でなされなければならぬ。この点、たとえば「民主」については原子力安全委員会や住民ヒヤリングの構成との関連で、「自由」については核燃料の輸送や再処理等におけるアメリカの監督権限との関連で、「公開」では企業秘密を根拠にしての原発情報の非公開等との関連で、三原則の精神に反する事態の存在が強く指摘されている。

以下、原発の立地計画から建設・運転にいたるまでの手続きを紹介し、原発の安全性をもとめる国民や住民の立場から、その手続き中に存する若干の問題点を指摘したい。

原発建設の手続き

法は原発の建設設計画から実際に運転が開始されるまでの各段階において、原発の安全性確保という観点から管轄行政庁による安全性の審査と確認を中心として「許可」や「認可」等の行政処分という形で行うこととしている。しかし原発が運転されるまでには、法の要求する手続き以外に、環境影響評価やヒヤリングのように法的根拠はないが通達や省議決定により要求される手続き、さらには立地自治体の長の建設同意というは立地自治体の長の建設同意といふように「事実上の手続き」が充足されていなければならない。このよう

進側からは手続きの簡素化が強く要求されているところである。

1 国家計画（第一段階）
各電力会社による原発建設は、国家レベルの長期的で総合的なエネルギー供給計画の枠内で計画・決定されるものである。具体的な原発建設が決定されるについて、これを拘束する最上位にある国家計画が「長期エネルギー需給見通し」（総合エネルギー調査会）であり、そのもとに「長期電力需給見通し」（電気事業審査会）や「原子力開発利用長期計画」（内閣総理大臣）等が原発建設を拘束する計画としてある。これら等の行政処分という形で行うこととしている。しかし原発が運転されるまでには、法の要求する手続き以外に、環境影響評価やヒヤリングのように法的根拠はないが通達や省議決定により要求される手続き、さらには立地自治体の長の建設同意といふように「事実上の手続き」が充足されなければならない。このよう

以上の国家計画や電調審での審議、そして第一次公開ヒヤリング、立地自治体の長の建設同意等を建設に向けての第一段階とするならば、これを経て提出される電力会社の原炉設置許可申請に対する国の厳重な安審査が第二段階の中心にあり、これが原発の安全確保に関する多様な国際的のなかで最も重要なものである。

①原子炉設置許可
以上の国家計画や電調審での審議、そして第一次公開ヒヤリング、立地自治体の長の建設同意等を建設に向けての第一段階とするならば、これを経て提出される電力会社の原炉設置許可申請に対する国の厳重な安審査が第二段階の中心にあり、これが原発の安全確保に関する多様な国際的のなかで最も重要なものである。

原子炉等規制法二三条は、原子炉を設置しようとする者は通産大臣（実用船舶原子炉は運輸大臣、研究開発段階の原子炉は総理大臣）の許可を受けなければならないと定められる。そして同一四条が(1)原子炉の平和目的以外への利用可能性、(2)設置者的技术的能力と経済的基礎、(3)原子炉施設の位置・構造・設備からみた安全性等の、許可を与えるについ

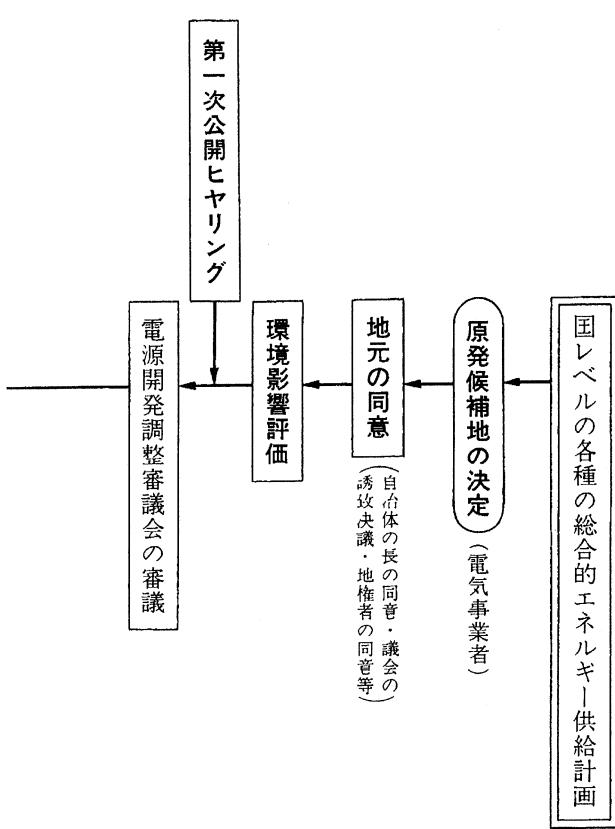
ての基準を示している。この二四条はもう一つ重要な定めをおき、原子炉の工学的安全性や設置者の技術能力については許可権限官庁（大臣）の安全審査とならんで、原子力安全委員会の安全審査も受けるものとし、一重の安全審査体制（ダブル・チェック・システム）をとることとしている。この体制は原子炉事故の統発に対する対策の一つとして一九七八年に導入されたものであるが、これは原発推進官庁たる通産省の安全審査ばかりでなく、これから独立した機関にも安全性を審査させることにより原子炉の安全性確保をより確実なものにするねらいをもつものである。なお、原子力安全委員会による全審査は、この委員会主催によるヒヤリング（第二次公開ヒヤリング）を開催することにより地元住民の意見を審査に反映するとしている。

さて、この段階で前述のダブル・チェックを受ける範囲については見解の対立がある。実際の行政実務では、二三条の原子炉設置許可における審査を、原子炉施設に関する基本設計ないし基本設計方針に限定されるものとして行っているが、これに対しては原発の建設から運転、さらには廃炉解体、使用済み核燃料の再処理や廃棄物処理等にいたるまでの、原発がめぐる全段階（サイクル）におけるトータルな安全性の存在が前提とされたうえでの原子炉施設の基本設計等の安全審査（トータル・チェック・システム）と解すべきとする強い批判が存する（この見解によれば、原子炉設置許可の段階で原発の全段階における安全性の審査も必要とされることになる）。後者の見解は、原発がめぐる全段階のうちの一つに安全性を確保しうるだけの技術的確立が確認されないと場合、とりあえず原子炉自体は安全であるとして原発設置許可をなし、運転を許容するのは無責任であり、将来における危険発生を行政が容認するという意味さえ持ちかねず、安全性確保という観点からの行政の関与方式としては背理であるとする。この見解の対立につき、伊方原発訴訟における松山地裁昭和五三

年四月二十五日判決（判例時報八九一号）はトータル・チェック・システムという考え方への判断を示したが、それ以外の多くの判例は、その考え方を否定している。たとえば福島第二原発訴訟における福島地裁昭和五九年七月二三日判決（判例時報一一二四号）は、原子力発電にともなう危険の大きさ等を考慮するとトータル・チェックをせよとする後者の見解を認めうる余地もないことはないが、原子炉等規制法が

各段階ごとにほぼ同様の安全審査体制をとっていることから、原子炉設置許可における審査の対象は原子炉の基本設計等に限られると判示している。つまり、現在の行政実務や判例の大勢は法の要求する現在の安全審査方式を、原子炉の設計から工事、運転、廃棄物処理、廃炉等の原発がめぐる全過程を各段階ごとに他の段階とは独立して安全審査をしてゆく方式（段階的安全審査システム）であると解している。

原発の建設・運転にいたる手続き（概略）



②付隨的許認可

原子炉設置申請に対する許可がなされたとしても、建設予定地が国立公園内や保安林指定区域内に存する場合には、自然公園法や森林法が要求する特別な許可がなければ建設に着手することはできない。建設のために埋立てが必要であれば公有水面埋立法等による埋立免許を受けることになり、また多くの場合、地元漁業関係者による漁業権の放棄も原発建設着手のための前提条件となる（これには漁業法、水産業共同組合法等が関連）。

3 原発の運転における手続き

（第三段階）

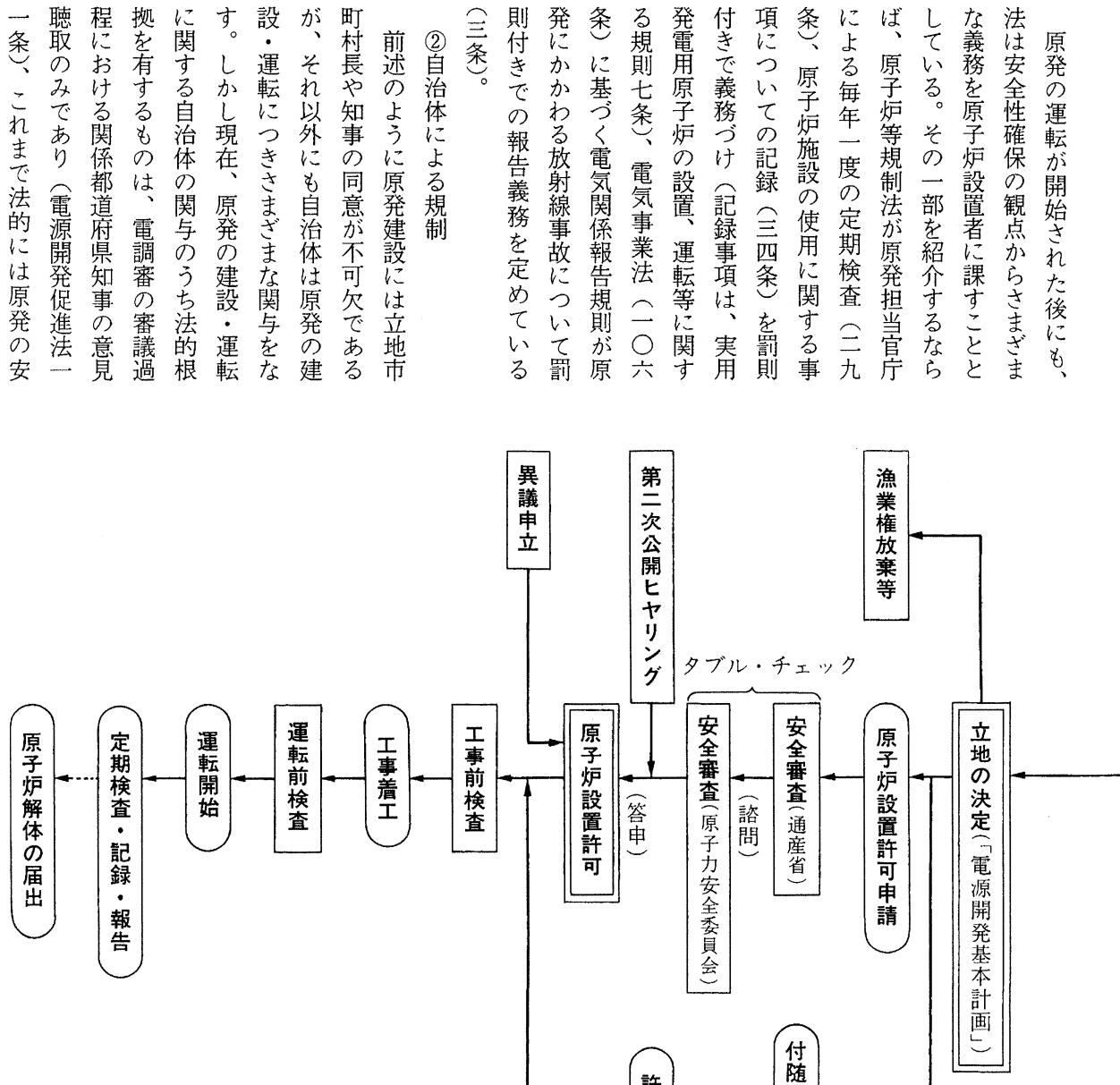
①国による規制

原子炉設置許可がなされたのちにも、原発建設の着工にいたるまでに原子炉設置者は原子炉等規制法や電気事業法の要求する工事計画・工法についての認可等を受ける必要があり、運転の前には各工程ごとの使用前検査、溶接検査、燃料体検査、それに保安規定についての認可等を受けなければならない。

②自治体による規制

前述のように原発建設には立地市町村長や知事の同意が不可欠であるが、それ以外にも自治体は原発の建設・運転につきさまざまな関与をなす。しかし現在、原発の建設・運転に関する自治体の関与のうち法的根拠を有するものは、電調審の審議過程における関係都道府県知事の意見聴取のみであり（電源開発促進法一条）、これまで法的には原発の安

法は安全性確保の観点からさまざまな義務を原子炉設置者に課すこととしている。その一部を紹介するならば、原子炉等規制法が原発担当官庁による毎年一度の定期検査（二九条）、原子炉施設の使用に関する事項についての記録（三四条）を罰則付きで義務づけ（記録事項は、実用発電用原子炉の設置、運転等に関する規則七条）、電気事業法（一〇六条）に基づく電気関係報告規則が原発にかかる放射線事故について罰則付きでの報告義務を定めている（三条）。



全確保の権限と責任につき、これを国に一元化する形での法制度が採用されているといえる。

しかし、原発事故が発生した場合に最も被害を受ける地元自治体にとって、たとえば事故報告は自治体を飛び超えて国に対するのみでよく、環境放射能や温排水の監視も国のみがなし、事故の際の避難計画を含む防災計画の策定も国にまかせておけばよいというわけにはゆかない。そこで、原発をかかる自治体は原子力施設の設置者と、事故のさいの自治体への連絡や立入調査等を求める「安全協定」を結び、独自で周辺環境の監視・調査を行い、さらに防災計画の策定に努めている。一九八一年三月、敦賀原発による放射性廃液の海への流失を最初に発見したのは県の検査機関であったことを想起するだけでも、原発の安全確保にとっての自治体の活動の重要性が確認されよう。

原発建設手続きにおける問題点

原発の運転がなされるまでの手続きの若干についての紹介をなしてきただが、以下においてその手続きに関する問題とされている点に簡単に言及しておこう。

①トータル・チェック・システム

現在、廃炉の処理、使用済み核燃料の再処理や核燃料廃棄物の最終処理の方法等については、いまだ安全で安定した技術は確立されていないといわれる。このような状況のなかで前述のトータル・チェック・システムによる審査方式を採用することになれば、原子炉設置許可申請に対する許可はなされないであろう。

②原子力安全委員会

このことこそが、安全審査の方式を設けられた原子力安全委員会は、本来、原発推進官庁たる通産省と一定の距離を置くところの、より民主的基礎にあるものである。この見解は各段階の審査を独立して進めてゆき、たとえば廃炉の解体というような段階にいたって、安全性を確保し

うる技術的基盤がないと判断される場合には、たんに解体を認めない処分をなせばよいとする考え方となる。このようになるとすれば、段階

的安全審査システム説に立つとしてすくなくとも将来の一定期間内に廃炉解体や廃棄物処理の技術が完成しない場合は廃炉や廃棄物を技術完成までのあいだ保存・管理しうる技術の存在が審査・確認され、設置許可の条件とされる必要があると考えるべきではないだろうか。安全確保という観点からの本来あるべき審査方はダブル・チェック・システムであろうが、これによらない場合でも、いま述べたようなレベルでのトータルな審査は必要ではなかろうか。

③安全協定

原子力船「むつ」の事故を契機に前述の意味での段階的安全審査システムとして解釈すべきとする見解は基礎にあるものである。この見解は各段階の審査を独立して進めてゆき、たとえば廃炉の解体というような段階にいたって、安全性を確保し

や常勤スタッフ数、それに安全審査についての権限や方法等からして、前述のことは望みえず、実際の原子力安全委員会のなす審査は通産省のなした安全審査の追認以上の機能を果たしていないのではないかとの疑問が強く出されている。この点、原子力安全委員会のひとつのモデルとなつたであろうアメリカの原子力規制委員会（NRC）に比し、わが国

の原子力安全委員会は極めて弱体である。すくなくとも原発の安全審査については、政治経済的レベルの原発推進に対し明確に距離を置くかたちの、科学的で民主的な審査をなし得る第三者的性格を持つた機関による安全審査が必要である。原子力安全委員会の組織的強化は極めて重要な緊急の課題であろう。

法的対応が必要である。

現在のところ、多くの自治体は原発の設置者とのあいだに安全確保のための「安全協定」を締結し、発電用施設の増改築計画に対する事前了解、核燃料や廃棄物の輸送についての事前連絡、異常時における連絡、立入調査等についての協定を結んでいる（通常、協定違反が発生した場合の制裁は存在しない）。この協定の性格を紳士協定と解するか、公法契約の一種として見るかの議論はさておくとして、以上のような協定に法的根拠を与えるについて問題があるとは思えない。逆に、現在の法的根拠の欠如は、自治体が住民から安全感保対策の不徹底を指摘された場合の逃げ道を提供しているという実態がある（たとえば、避難計画・避難訓練をめぐつて）。

④ヒヤリング

現在の住民の意見を聴取する第一次・第二次公開ヒヤリングは、住民が疑問とする問題につきヒヤリングの主催者等から詳細な情報提供がなされたうえでの徹底した討論により

立地についての問題点が整理され、原発立地についての地元住民の合意を形成してゆくという形で展開されるものとなつてはいない。現実のヒヤリングは原発建設が前提条件としてあって、いわばそれに向けてのセレモニーというべきものになつていい。それゆえ、原発立地に反対する住民はヒヤリングに参加しないとか、参加しても冷静な討論が展開されないという事態が発生している。この事態をまことにヒヤリング無用論も強く出されることになる。

原発訴訟を提起する住民の動機のなかには、原発に関する詳細な情報が提供されないことへの強い不満があり、ヒヤリング等の場で提供されなかつた情報・資料を裁判の場で引き出そうとする意図がある。いわば、原発訴訟がヒヤリングの代替的機能を果たしている側面がある。すくなくともわが国におけるヒヤリングは、住民に対する徹底した情報提供の場として構成される必要がある（情報提供型ヒヤリング）。

（すどう・しげゆき）