

# 温室効果ガス 25%削減への 原子力の役割と依存の限界 —— 手続的統制の厳格化と 住民自治の視点から ——

兼 平 裕 子

## 【目次】

1. はじめに
2. 温室効果ガス 25%削減への原子力推進の問題点
  - (1) 地震国での原発集中立地のリスク
  - (2) 核燃料サイクルと最終処分場問題
  - (3) ベースロード電源としての役割と出力調整運転の可能性
3. 原発への過度の依存と司法審査の限界
  - (1) 立地プロセス段階の法の不在と伊方原発訴訟
    - ① 立地プロセスの検討
    - ② 伊方原発訴訟における判断
  - (2) 志賀原発訴訟・浜岡原発訴訟と新耐震基準
    - ① 志賀原発一審判決と耐震設計基準
    - ② 浜岡原発一審判決と新耐震基準—現在の科学水準
4. 行政府への統制—司法的統制と手続的統制
  - (1) 段階的安全規制方式の限界と義務付け訴訟の可能性
  - (2) 原子力安全委員会への手続的統制と情報公開
  - (3) プルサーマルの限界と廃炉・最終処分場問題—変更は不可能か
5. 官と民の役割と住民の関与
  - (1) 地震大国における原子力立国の限界—社会通念上許容されるリスクとは？
  - (2) 地方の選択—住民自治と情報公開
6. むすびにかえて

## 1. は じ め に

2009年9月18日に成立した民主党政権は、マニフェストの公約通り、2020年における温室効果ガスを1990年比25%削減する政策を実施することを明言した。そのための具体策として、①ポスト京都の温暖化ガス抑制の国際的枠組みに米国・中国・インドなど主要排出国の参加を促し、主導的な環境外交を展開すること（鳩山イニシャティブ）、②国内排出量取引市場を創設すること、③地球温暖化対策税の導入を検討すること、④全量買取方式の再生可能エネルギーに対する固定価格買取制度の早期導入、等を掲げている。

うち温室効果ガス削減への大きな柱でありながら、その推進につき賛否議論が分かれる原子力発電については、「安全を第一として、国民の理解と信頼を得ながら、原子力利用について着実に取り組む」と位置付けている。これまでの自民政権と同様、原発は低炭素社会の基幹電源<sup>1)</sup>と位置付けられるのは間違いなからう。

日本のCO<sub>2</sub>排出量は約12億7,400万トン（2006年）であり、その30.4%をエネルギー転換部門が占める。エネルギー転換部門のうち、発電に伴うCO<sub>2</sub>排出は約9割を占めている。電気事業の電源別発電量のうち、化石燃料（石油、石炭、天然ガス）による発電が占める割合は約6割であり、温暖化防止という観点から、更なる依存割合の低減が求められることになる。一方、CO<sub>2</sub>を排出しない燃料源のうち、水力（10%）と再生可能エネルギー（1%）が占める割合は低く、約3割は原子力が占めている。原子力発電は出力調整運転がされることなく、ベースロード電源として利用されることを考慮すると、CO<sub>2</sub>削減への寄与度はかなり高いことになる<sup>2)</sup>。

90年代までの原子力冬の時代とうってかわり、温暖化対策としての役割が重視され、国際的にも「原子カルネサンス」ともいえる原子力への回帰・見直

---

1) 「新・国家エネルギー戦略」（2006年5月）で示された「原子力立国」として、①2030年以降も総発電量の30～40%を原子力発電で賄う、②核燃料サイクル政策を継続的に推進する、③高速増殖炉サイクルの早期実現を目指す方針が示されている。

しが行われている。世界一の原子力大国アメリカ（104基）ではブッシュ政権の原子力推進政策の見直しが行われているが、第二位の原子力大国フランス（59基）はサルコジ大統領自らが、原発計画があいつぐ中東・北アフリカ諸国の原発推進を支援している。20年以上新規着工を凍結していたイギリスは新規再開を打ちだし（2008年）、国民投票で原発廃止を決めていたイタリアや段階的廃止を決めたスウェーデンでは政策を撤回した（2009年）。OECDはCO<sub>2</sub>排出量の少ない原子力、風力、太陽光などの発電所の輸出を促すため、輸出信用の条件を改定し、2009年7月から新条件を導入している。国連のIPCC第4次報告書第3作業部会報告書（2007年）でも、「原子力は2005年の電力供給の16%を占めるが、他の供給オプションと比較したコストを考えるなら、2030年には18%を占めることができる」と原子力の利用可能性に言及している。しかし同時に、「安全性、核兵器拡散、核廃棄物の問題が制約条件として残る」と問題点もあげている。

ひるがえって、春秋と夏場の電力需要の差が大きい日本の特殊事情を考えるに、ベースロード電源である原子力の割合をこれ以上増やすことは合理的な選択であろうか。

2007年の中越沖地震によって柏崎刈羽原発が緊急停止した。不足分を火力発電に頼らざることを得なくなったことにより、更にCO<sub>2</sub>排出量が増えた。一方、地震学の発展による新たな活断層の発見により、耐震指針が見直され、再評価が行われた（2008年3月31日、5月22日）が、地震後の運転差止め訴訟判決（浜岡原発静岡地裁判決（2007年10月26日）、志賀原発控訴審（2009年3月18日））では、地震国における特定地への立地の集中による危険性は考慮されなかった。

いわゆる専門技術的裁量（行政庁の合理的な判断に委ねられる）が認められ

---

2) 2005年に定められた原子力政策大綱では、2030年以降の発電量の3～4割以上を原発が担うとしたが、07年の中越沖地震で柏崎刈羽原発全7基が停止した08年度は稼働率が60.0%に落ち、原発の割合は25%程度に落ち込んだ。原発の稼働率1%分を火力発電で補うとCO<sub>2</sub>排出量は約300万トン増える。

る原発の設置許可においては、廃棄物の最終処分方法、使用済核燃料の再処理輸送、廃炉等は審査の対象外であるという「段階的安全規制方法」（伊方原発訴訟最判）がとられている。司法審査段階での原告適格は認められるが、立地計画地点選定後の設置許可プロセスにおける住民参加手続は十分なものではない。結局事故が起これば一番犠牲になる原発サイト周辺の人たちの安全が、他律的に決められてきた、というのが現状である。

このような解決困難な問題点をはらみながらも、温暖化防止を目的に、これ以上の原子力推進を進めると、まずいとわかっていても後戻りができなくなってしまう。高レベル放射性廃棄物最終処分場立地は困難を極めており、さらに、核燃料サイクルがうまく進展しないなかで、「走りながら考える」原子力政策に対して、何らかの歯止め策が必要ではないか。

エネルギー政策の責任を負う立法府はあくまで政策判断である。したがって、要件については不確定法概念を用いざるを得ない。そして、要件に関する不確定法概念を解釈・判断し、具体的に実行する行政府には、高度の専門技術性が認められてきた。このような役割分担に従って実行される原子力政策に対し、チェック機能は作用しているのだろうか。

本稿では、以上の原子力立国政策に対し、もっと地方分権的・民主的統制が必要ではないかという視点から、行政処分への手続的統制、原発立地地域の住民自治、情報公開につき検討する。

## 2. 温室効果ガス 25%削減への原子力推進の問題点

### (1) 地震国での原発集中立地のリスク

長い間日本にはエネルギー政策の方向性を示す法律がなかったが、議員立法として提出されたエネルギー政策基本法が2002年（平成14年）6月14日に公布・施行された。同法では、エネルギーの需給に関する基本方針として、第2条に安定供給の確保、第3条に環境への適合、そして第4条に市場原理の活用が掲げられている。すなわち、エネルギー資源に乏しいわが国の現状を踏ま

え、供給源の多様化、自給率の向上、エネルギー分野における安全保障（2条）を、地球温暖化の防止、地域環境の保全、循環型社会の形成（3条）や、規制緩和等の施策の推進（4条）に優先させていることになる。

「供給源の多様化、自給率の向上」とは、石油危機時の経験を踏まえ、準国産エネルギーとみなされる原子力推進を意味する。原子力推進の方向性は、原子力基本法に基づいて、原子力委員会の定める原子力長期計画（2005年から原子力政策大綱<sup>3)</sup>）により、基本的な考え方（10年程度の期間を一つの目安とした、原子力の研究、開発及び利用）が示されている。

ここで示された4つの基本的目標の2番目として、「原子力エネルギー利用技術は、既に我が国のエネルギー安定供給と地球温暖化対策に貢献してきているが、なお、改良・改善の余地は少なくない。そこで、今後とも他のエネルギー技術と競争し、協調してこの貢献の度合いを高めていくことができるように、その特長を一層伸ばし、課題を克服する努力を継続的に推進し、その過程を通じて学術の進歩、産業の振興にも貢献する」という目指すべき目標が明記されている。すなわち、準国産エネルギー<sup>4)</sup>とみなされる原子力をエネルギー安定供給の柱とすること、さらにはCO<sub>2</sub>をほとんど排出しない原子力を地球温暖化対策の基幹電源とし、その貢献の度合いを高めるため、原発依存度を増やす目標を明示している。

原発の建設には長期のリードタイムと莫大な建設費用がかかるが、運転費の安い原発の比重が増せば料金の安定が期待できる。そして、原発稼働率80%を確保していれば（1998年水準では84%であったが、近年は60%以下に下落）温室効果ガスはかなり軽減する（原発から出るCO<sub>2</sub>は新鋭火力の20分

---

3) 1956年から概ね5年ごとに「原子力長期計画」を策定してきたが、10回目の見直しで「原子力政策大綱」と名称を改め、2005年10月14日閣議決定された。

4) 原子力発電所で、ウラン燃料を燃やして発電した後の燃えかすの中には、燃え残ったウランと新しく生まれたプルトニウムが含まれている。プルトニウムはウランと混ぜると、MOX（モックス）という燃料になる（燃えかすからウランとプルトニウムを回収することを再処理という）。再処理によって、くり返し燃料として使うことができ（原子燃料サイクル）、このサイクルが確立すると、ウランやプルトニウムは、国産のエネルギー資源同様に使うことができるので、ウランやプルトニウムを準国産エネルギーという。

の1以下)。

このように、温室効果ガス削減目標や世界的な原発回帰という追い風が吹いているとはいえ、新たな原発立地の難しさもあり(90年代後半から新規着工は止まっている)、既存の原発サイトに集中立地されることになる。その危険性を示したのが、2007年7月16日、中越沖地震によって東電柏崎刈羽原発の原子炉がすべて自動停止した事例である<sup>5)</sup>7基の原発が集中するのは世界最大の集積地であり、7基中4基が稼働中であった。直近の地震計が記録した揺れの加速度は水平方向で最大2,058ガルを超えていた(東電は参議院選挙後の7月30日に公表)。緊急停止した原発のうち7号機のみが2009年5月9日再稼働したが、7基とも未だに点検・復旧作業中である(2009年末現在)(7基の合計出力は800万kW強となり、原発全体の17%程度となる)。

中越沖地震を受けて、これまで見逃されていた海域部分の活断層の存在も考慮され、耐震基準は大幅に見直された<sup>6)</sup>(表1参照)。設計時に想定した最大地震を上回る地震を経験した原発には他に、女川原発(2005年8月宮城沖地震)と志賀原発(2007年3月能登半島地震)がある。中越沖地震は、2つのケースとはケタ違いのレベルとはいえ、このような地震が日本中どこで、いつ起こってもおかしくない。

そもそも、なぜ活断層を軽視し、このような危険なサイトに、しかも、集中して原発を建設したのか、という根本的な疑問がある。「当時の技術水準<sup>7)</sup>からみて」活断層を見逃していたのはやむをえなかったのか、現在ほど情報公開

5) 2007年度の日本の温室効果ガス排出量は前年度より2.4%増えた。仮に原発稼働率80%を確保していれば、温室効果ガスは逆に前年度より2~3%減ったとの試算もある。「原発再稼働 柏崎刈羽の教訓」2009年5月9日付日本経済新聞。

6) 旧耐震設計審査指針は5万年前より後の時代に動いた断層を設計時の検討の対象としていたが、2006年改訂された新指針ではさらにさかのぼり、13万~12万年前より後に動いた可能性のある断層を考慮すべきとしている。

7) 地震のエネルギーを生み出すのは地殻のゆがみであり、地殻にゆがみが起こっていれば、日本中どこで大地震が起こっても不思議はないが、これらは地震学的发展によって最近認識されるようになったものである。40年前に日本で原発をはじめて建設しようとしたときには、十分認識されていなかった。速水二郎『原子力発電は金食い虫』(ライフライン市民フォーラム、2009年)34頁。

がすすんでいなかったため住民への開示が不十分であってもやむをえなかったのか、原子力発電所の設置申請許可の段階で国の安全審査が十分であったのか（申請が安全審査で却下された事例は一度もない）という疑問もある。

典型的な迷惑施設（NIMBY）である原発の新規立地は難しく、したがって、更なる集中がすすみ、それは地震時の緊急停止のリスク、ひいては温暖化防止に逆行するというリスクにつながる懸念は払拭できない。

表1 新しい基準値振動により想定される原発の最大加速度

発電所名	電力会社名	従来値	新指針の 設定値	発電所名	電力会社名	従来値	新指針の 設定値
泊	北海道電力	370	550	志賀	北陸電力	490	600
東通	東北電力	375	450	敦賀	日本原子力発電	532	650
女川	東京電力	375	580	美浜	関西電力	405	600
福島第一	東京電力	370	600	高浜	関西電力	370	550
福島第二	東京電力	370	600	大飯	関西電力	405	600
東海第二	日本原子力発電	380	600	島根	中国電力	456	600
柏崎刈羽 1～4号機	東京電力	450	2,280	伊方	四国電力	473	570
柏崎刈羽 5～7号機	東京電力	450	1,156	玄海	九州電力	370	500
浜岡	中部電力	600	800	川内	九州電力	372	540
				もんじゅ	日本原子力 研究開発機構	466	600

（最大値はガル）

新耐震指針に基づく原発の耐震性の再評価（2008年3月31日原子力安全保安院への報告）  
（東京電力・柏崎刈羽原発のみ2008年5月22日）

## （2）核燃料サイクルと最終処分場問題

発電を終えて原子炉から取り出した燃料の中間貯蔵、再処理（核燃料サイクル）、高レベル放射性廃棄物の処理・処分というバックエンド問題は、いわゆる「トイレなきマンション」といわれる問題であり、最終処分場立地の難しさもあってこれまで先延ばしされてきた。核燃料サイクルにはプルトニウム（使用済み燃料から再処理して生成する）をウランに混ぜたMOX燃料を既存の原発で燃やすプルサーマル発電と、高速増殖炉サイクル<sup>8)</sup>とがある。真に効率的なりサイクルのためには高速増殖炉サイクルが必要となるが、高速増殖炉「もんじゅ」は1995年12月8日にナトリウム漏れ事故で停止し、運転再開のめど

がたっていない<sup>9)</sup>。このように、高速増殖炉には技術的なリスクがつきまとい、一方、プルサーマル発電によって節約できるウラン資源は1割程度である。アメリカ、カナダ、スウェーデンのように、使用済み核燃料をそのまま廃棄し、直接処理するワンスルー方式の方が経済的には効率的であり、最終処分場建設にめどがたたない現状では、今後も核燃料サイクルを続けるべきか疑問である。

しかし、原子力委員会では、原子力政策大綱（2005年10月11日）において、「使用済燃料を再処理し、回収されるプルトニウム、ウラン等を有効利用することを基本方針とする」ことを決定しており、原子力政策大綱は、同年10月14日、原子力政策に関する基本方針として閣議決定されている。

その使用済み核燃料を再処理するのが青森県六ヶ所村の再処理施設である。2兆1,930億円の建設費（日本原燃<sup>株</sup>HP参照：事業申請時は7,600億円。40年操業するとして、事業全体では19兆円を超えるとの試算（電事連；2003年））をかけた使用済み核燃料再処理工場は、試運転のトラブルにより未だ本格稼働していない（2009年末現在）。高レベル放射性廃棄物は再処理後にガラス固化体として六ヶ所村に貯蔵されているが、青森県は最終処分地にならないことを受入れの条件としている。したがって、「特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律」（2000年）によって「地層処分」をすることが決定された高レベル放射性廃棄物は、公募プロセスによって処分場を立地し、2035年頃に最終処分を始めることになっている。処分地選定から処分場完成まで30年が見

8) 高速増殖炉ではプルトニウムを燃焼させながらプルトニウムを増殖する（燃料転換率1.4）。高速増殖炉サイクルの燃料にしなからこの連鎖を繰り返すことによって、ウラン238をプルトニウム239に転換する。

9) もんじゅは当初、2008年2月の運転再開を目指したが、トラブルが相次ぎ、運転再開の目標を4度延期した。原子力安全・保安院は、事業者である日本原子力研究開発機構の管理体制のずさんさを指摘、もんじゅの耐震安全性を審議する国の専門部会の議論が継続中で、再開時期の見通しすら示せないでいる。

アメリカは軍事転用の可能性のある核燃料サイクルには否定的で、カーター政権の時代に高速増殖炉開発から撤退、ドイツ、イギリス、フランスも高速増殖炉の運転停止・廃炉を決定している。桜井淳『プルサーマルの科学』（朝日新聞社、2001年）18頁。



込まれている。時間的余裕がないまま、2003年12月より公募を開始しているが、難しい状態が続いている<sup>10)</sup>

日本では、汚染者負担原則（PPP）を採用し、同法によって、最終処分の実施機関を、経済産業大臣が認可して設立された法人である「原子力発電環境整備機構」（NUMO）とし、資金は電気料金から拠出することになっている<sup>11)</sup>。社会の安定性を超える長期にわたり、安定した状態で廃棄物を保管する必要のある最終処分場を受け入れることは、地域の雇用や高額な交付金という「アメ」を用いても難しいことは間違いない。

高レベル放射性廃棄物の最終処分場建設はどの国でも難しい<sup>12)</sup>。米国ではネバダ州ユッカマウンテンに決定していたが、オバマ大統領は撤回を表明した（2009年5月）。ユッカマウンテンに代わる候補地を見つけるのは難しい。各原発サイトで中間貯蔵を続けるしかないことになる。

日本に限らずどの国も、高レベル放射性廃棄物処分が未解決なままで原子力発電を実用化し、今また、温暖化防止を目的に原発を更に推進しようとしている。原発推進は国の政策であり、原発建設は電力会社の責任であり、原発受入れは地元自治体の選択である。しかし現実には、経産省の原発推進政策に基づき、その規制下にある各電力会社は推進（立地）せざるをえず、そして計画立地地点として選定された過疎地の自治体は、電源三法による多額の交付金という「ア

---

10) 地層処分とは、高レベル放射性廃棄物を含む廃液をガラス固化することによって安定した形態とし、30年程度冷却保存した後に、地下300メートルより深い安定した地層に処分することをいう。

2007年に公募に応募を表明した高知県東洋町長は住民の反対で落選した。東電の福島第二原発のある楢葉町長が「一般論として国から要請があれば検討する」と発言するだけで揺れた。調査を受けるだけで高額な交付金が入るが、住民は東電のトラブル隠しの不信感が残るとして反対の声が多い。「揺れる原子力の街」2009年5月18日付日本経済新聞。

11) 軍事廃棄物を持つフランスや米国は国の機関に最終責任を負わせている。鈴木達治郎・田邊朋行「放射性廃棄物規制における社会的要因と科学的根拠」城山英明・山本隆司編『融ける境越える法⑤環境と生命』（東京大学出版会、2005年）74頁。

12) フィンランドでは、オルキルオトで地層処分を行うことを決定している。フランスとスウェーデンでは地層処分を行うことのみ決定している。ドイツでは岩塩ドームへの地層処分が予定されていたが、現政権では凍結されている。

メ」と引き換えに、受け入れざるをえない。しかしながら、最終処分場問題解決の糸口が見つからず、プルサーマル実施や高速増殖炉再稼働も思うように進まない現状では、手続面の厳格化、情報公開の拡大、住民自治の徹底によって何らかの歯止めが必要であると思われる。

### (3) ベースロード電源としての役割と出力調整運転の可能性

原子力発電により CO<sub>2</sub> 削減効果が認められる場合、その利益は当該企業だけでなく、経済全体に及ぶ。地球規模の温暖化問題解決の手段として原子力発電が位置づけられる場合には、その外部効果を理由に、原子力に政策的な支援を行うことが認められる。しかし、そのような外部効果は再生可能エネルギーにも言えることである。前述したように多くのリスクをかかえる原子力発電に再生可能エネルギーを上回る公益性があるとしたら、それはベースロード電源として使われることによる安定供給面であろう<sup>13)</sup>

図1は1年間の電気の使われ方の推移を、図2は真夏における一日の電気の使われ方の推移を、図3は需要の変化に対応した電源の組み合わせ(ベストミックス)を示している。原子力は資本費は高いが、運転コストが安いいため、ベース供給力として高利用率運転を行うというところにその特性がある。しかし、夏場は高温多湿、季節による寒暖の差が大きい日本では、最大使用量と最小使用量との差は、季節によっても一日によっても大きい。したがって、出力調整運転ができない原子力発電は最小使用量以下の発電量である必要がある。需要が少なく、ベースロード電源を超える夜間時間帯は、図3で示すように揚水式水力発電という非効率な発電が必要になってしまう。

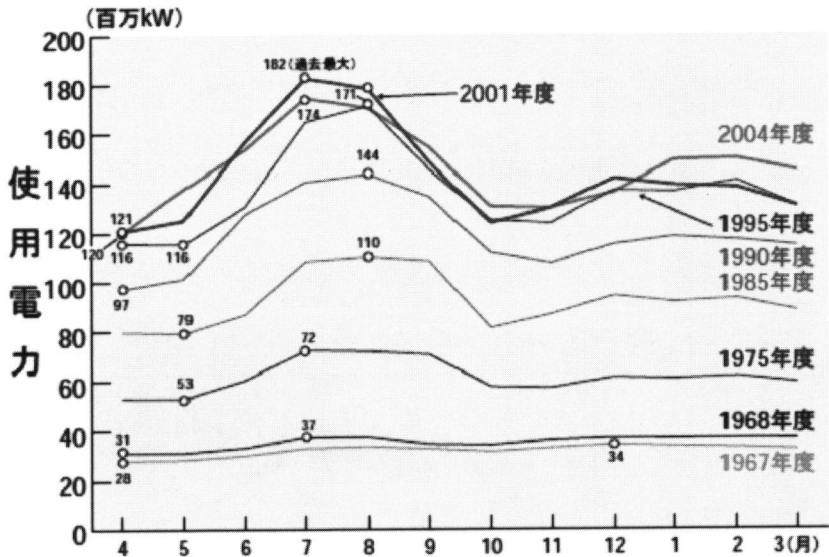
新規立地が困難な状況に変わりが無い現状で電力各社は、40年といわれて

13) 矢島正之『エネルギー・セキュリティ』（東洋経済新報社、2002年）182頁。

将来の電力需要のかなりの割合を満たせる非化石燃料として原子力と再生可能エネルギーがあるが、まだ将来の世界の需要を満たせる十分な量のエネルギーを供給する立場にはない。原子力は建設コストや廃棄物の貯蔵、将来の規制体制にまつわる不透明性を考慮すれば、大規模な政府の支援なくしては不可能と考えられる。エリック・スピーゲル&ニール・マッカーサー『エネルギーの未来』（日本経済新聞出版社、2009年）127頁以下。

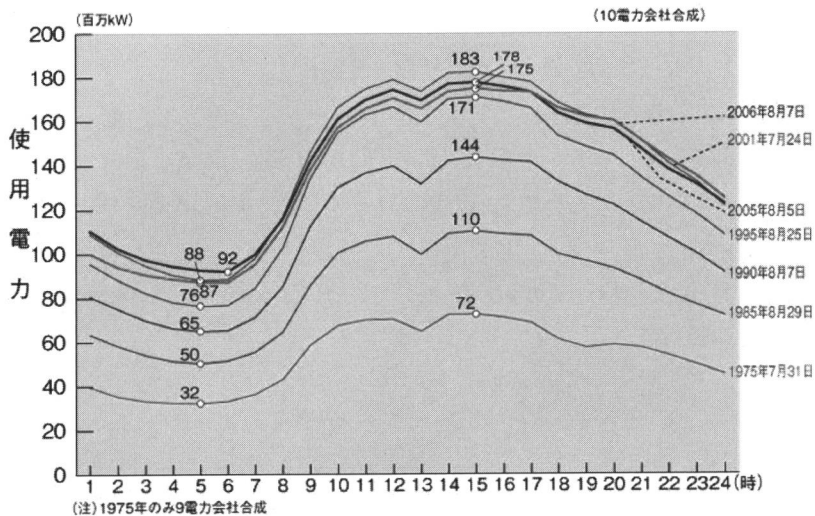
いた耐用年数をアメリカ並みに60年に延長すること（原子力立国政策に明示されていないが、事実上の目標としている）や、定期検査期間の短縮によって、稼働率を上げようとしている。それでも、地震による緊急停止のリスクは避けられないし、耐震補強工事には多額の費用がかかる。経年劣化（老朽化）による新たな問題も生じうる。そして、やがては廃炉を迎える原子炉自体の解体処理、高レベル廃棄物の処分場立地の難しさと、難題が山積の状況である。

図1 1年間の電気の使われ方の推移（出典：「原子力・エネルギー」図面集 2007 1-21）



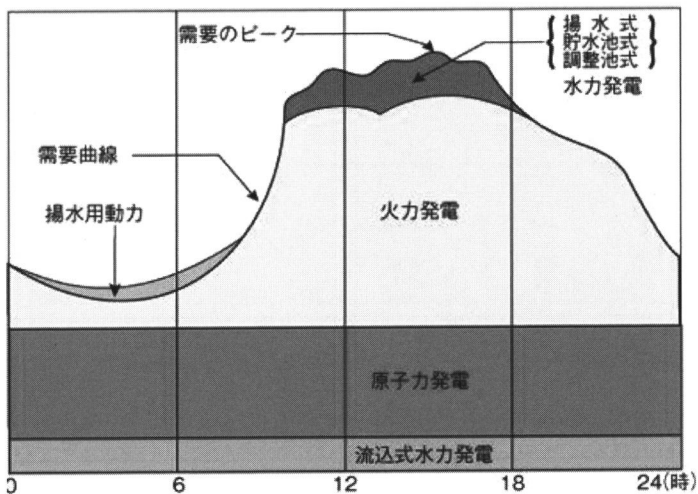
（出典：「原子力・エネルギー」図面集 2009 1-21）

図2 真夏における1日の電気の使われ方の推移



(出典：「原子力・エネルギー」図面集 2009 1-22)

図3 需要の変化に対応した電源の組み合わせ (ベストミックス)



(出典：「原子力・エネルギー」図面集 2009 1-23)

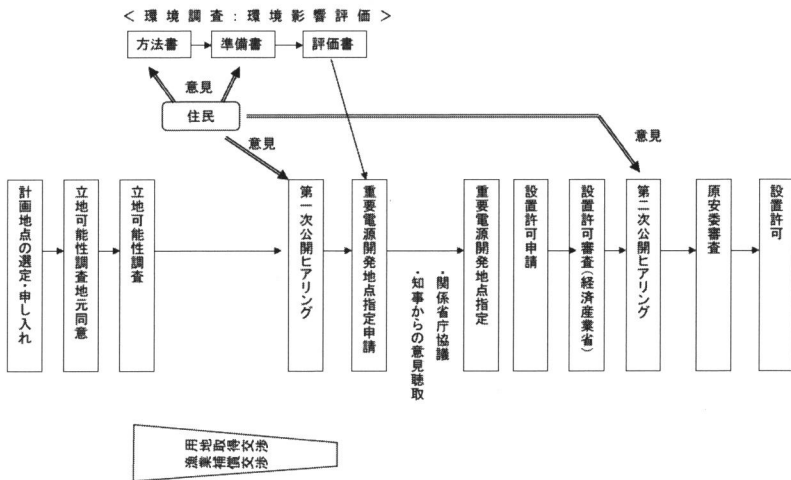
### 3. 原発への過度の依存と司法審査の限界

#### (1) 立地プロセス段階の法の不在と伊方原発訴訟

##### ① 立地プロセスの検討

エネルギー政策についてはまず、国が方針を示す必要がある。国の政策のもと、実際の発電所を建設するのは民間電力会社である（国策民営）。現行 10 電力会社は金融商品取引法の規制を受ける上場株式会社であるが、一方で、公益事業でもあるので、市場原理にのみ委ねられる分野ではない<sup>14)</sup> 国の示すエネルギー基本計画に基づき、原子力発電所を新設する場合、まず電気事業者の計画地点選定から始まる。詳細は図 4 に示すとおりである。

図 4 原子力発電所立地プロセス



14) 2003年6月26日に成立した改正EU指令では、2007年7月1日から家庭用を含めた全面的な自由化、法的分離（別会社化）が求められた。一方日本では、2007年7月11日、総合資源エネルギー調査会の電気事業分科会・制度改革WG作業部会は、「家庭向けを含む電力小売りの全面自由化は現時点では望ましくない」との見解をまとめ、完全自由化は先送りされた。

立地プロセスにつき、包括的に規制する法律はない。計画地点の選定段階で活断層の有無、用地買収の可能性、地元住民の動向等をあらかじめ内部的に調査したうえで計画地点の選定・申し入れ、立地可能性調査の地元同意、調査へとすすむ。具体的な用地取得交渉、漁業補償交渉を行ったうえで、住民に意見を聞く第一次公開ヒアリング（通達による行政指導に基づいて行われるもので、正式な法的根拠はない）を行う。2004年9月の経産大臣の「電源開発に係る地点の指定」が制度化される以前は、電源開発基本計画（電源開発促進法；2004年10月廃止）への組み入れであったが、同年以降は、環境影響評価（環境影響評価法）を受けた後、重要電源開発地点指定申請を行い、知事からの意見聴取、関係省庁協議を経て、指定を受ける。したがって実態上、申請前に知事及び関係市町村長との合意が必要となる。自治体の首長の合意が住民意思を代表すると考えると、首長の合意で十分ということになる。しかし、原発立地に関しては、住民によって利害が対立することは間違いない。にもかかわらず、利害調整交渉を規制するプロセスはない。

そして、設置許可申請後は、原子力基本法5条に基づき、原子力委員会が原子力の研究、開発及び利用に関する事項について企画・審議・決定し、原子力安全委員会が安全の確保に関する事項について企画・審議・決定することになっている<sup>15)</sup>

原子力発電所の設置許可を定める法律は「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」（以下、「原子炉等規制法」という。）であるが、同法23条3項には「文部科学大臣、経済産業大臣及び国土交通大臣は、あらかじめ原子力委員会及び原子力安全委員会の意見を聴かなければならない。」と設置許可過程における専門家の意見の尊重が求められている。しかし、原子力委員会も原子力安全委員会も国家行政組織法8条にいうところの8条委員会で

15) 原子力委員会は、原子力基本法に基づき、原子力の研究、開発及び利用に関する国の施策を計画的に遂行し、原子力行政の民主的運営を図る目的をもって1956年（昭和31年）1月総理府（現在は内閣府）に設置された。1978年（昭和53年）10月、原子力基本法等が一部改正され、原子力の安全確保体制を強化するため新たに、原子力委員会の機能のうち、安全規制を独立して担当する原子力安全委員会が設置された。

あって、3条委員会のような独立権限を有する行政機関ではない。合議制をとり、ある程度独立性をもっているが、自ら行政決定・処分を行う権限はなく、参考意見を提供する諮問機関にとどまるものである。また図4に示すように、審議前に原子力安全委員会主催による第二次公開ヒアリングによって住民の意見を聴く機会はあるが、拘束力はない<sup>16)</sup>

住民同意を得る方法として、公聴会の開催、議事録公開、住民の聴聞、住民投票がある。現在行われている公聴会は形骸化しやすく、原子炉の安全性をめぐる専門家の科学論争の場としても、賛成派と反対派との討論の場としても、ふさわしいとは思えない。条例を制定して行われる住民投票は、住民自治の実現には望ましいが、法的拘束力がない。迷惑施設の新規立地となると地元では反対論が強まる（新潟県巻町の住民投票の事例）であろうし、既存サイトでの増設となると、住民投票自体が難しいのではないか。

むしろ、事業者から原子力安全委員会に提出された資料や、行政機関情報公開法に基づいた審議過程に関する開示資料を基に、地元自治体(市町村レベル)の主催による公開討論の場での議論を実質化する（最終的な意見の一致はありえないが）のが望ましい方向性ではなかろうか。

## ② 伊方原発訴訟における判断

このように立地プロセスにおいては、電気事業者がイニシアティブをとり、審査の過程では、原子力安全委員会の果たす役割が大きい。反対、地元一般住民は間接的な参加しかできず、反対派住民は設置許可がなされた後に、異議申立てを経て、取消訴訟という司法的救済を求めるしか手段がなかった。

原子力発電所の設置許可についての初の最高裁判決となったのが伊方原発訴訟（最判1992年（平成4年）10月29日、民集46巻7号1174頁、判例時報

16) 阿部泰隆教授は、住民参加の方法につき、「原子炉の安全性について、周辺住民に一定の重大被害の生ずる確率が一応解明されているとし、他方、原発を誘致するメリットも一応測定できるとして、両者を比較して、原発を誘致するかどうかを決するという場であれば、公聴会を開催するのも一つの方法である」と述べている。『国土開発の環境保全』（日本評論社、1989年）320頁。

1441号37頁)<sup>17)</sup>である。実体判決の主要な3つの論点につき、その後の技術の進展や原発をとりまく状況の変化、行政手続法、情報公開法の制定を踏まえて検討する。

まず、「原子力基本法と原子炉等規制法が、原子力委員会の意見を聴き、これを尊重しなければならないと定めていることに鑑みると、設置予定地周辺住民を許可手続に参加させる手続及び設置の申請書等の公開に関する定めを置いていないからといって、手続の法定を定めた憲法31条に違反しないし、告知、聴聞の機会が与えられなかったことが憲法31条の法意に反するものともいえない」と判示している。しかし、判決の一年後の1993年に制定された行政手続法10条によると、「公聴会の開催その他の適当な方法により当該申請者以外の者の意見を聴く機会を設けるよう努めなければならない」とされている。行政手続法は一般法であり、10条は不利益処分に対する努力義務にすぎないが、原発立地のように地域住民に与える影響が大きいプロジェクトに対しては、もっと地域住民による民衆の統制という視点を重視すべきではなからうか<sup>18)</sup>。

次に、原発の安全性判断に行政の裁量（行政庁の合理的な判断）を認めた。「安全性に関する審査は、多角的、総合的見地から検討するものであり、しかも、右審査の対象には、将来の予測に係る事項も含まれているのであって、原子力工学はもとより、他方面にわたる極めて高度な最新の科学的、専門技術的知見に基づく総合的判断が必要とされるものであることがあきらかであって、

17) 判例評釈として、ジュリスト1017号特集（伊方・福島第二原発訴訟最高裁判決をめぐって（座談会）、佐藤英善「伊方・福島第二原発訴訟最高裁判決の論点」、三辺夏雄「原子力と法の今後の関わり方」、高橋利文「伊方・福島第二原発訴訟最高裁判決」、山村恒年「伊方原発設置基準の手続に違法がないとされた例」民商法雑誌108巻6号884頁、高橋滋『先端技術の行政法理』（岩波書店、1998年）165頁以下、高木光『技術基準と行政手続』（弘文堂、1995年）2頁以下。

18) この点について、高橋滋教授も、①行政処分における手続保障の必要性は不利益処分限定されないこと、②将来における行政手続法理の展開を見通す必要性等に照らして、憲法31条のほか憲法13条に根拠を求める考え方がありと述べている。前掲注17)『先端技術の行政法理』71頁。



原子炉等設置許可要件の判断は、専門家からなる原子力委員会（現行；原子力安全委員会）の意見を尊重して行われる内閣総理大臣（現行；経済産業大臣）の合理的判断に委ねられる」とした。

このように専門技術的裁量が認められる場合は、行政庁の判断が、告示や各指針（内部的な審査基準）に適合し<sup>19)</sup>現在の科学技術水準に照らして一定の基準に適合し、合理性を有しているかどうかという観点からのみ司法審査を行うべきということになる。「裁判所は科学者間で争われる専門的な問題についての終局的な判定者ではありえない」ゆえに、「実体判断代置方式」を採るべきではないということになる。

科学技術に関する裁判官の能力には限界があり、ゆえに専門家の判断を重視すべきとの判旨は理解できる<sup>20)</sup>原子力安全委員会という5人の審議会<sup>21)</sup>の意見は、専門家であるゆえに重視され、実質審査が望まれる。すなわち、原子力行政の専門性が重視されるということは、委員会の構成メンバー選定手続の透明性・中立性の重視につながる。

一方で、立地プロセスにおいて地域住民は形式的な参加手続きしか認められず、抗告訴訟を提起しても差止めが認められる可能性はほとんどない。そうな

---

19) この点について、最新の技術的な知見に基づく安全基準を法律に定めることは可能か、困難な場合はある程度具体的にややきめ細かく書くべきか、技術基準のなかに安全性を判断する際に準拠された諸考慮を明示すべきか、審査基準は政省令によって定められるのが立法論的には適切か、等につき議論されている。

20) 前掲注(4)325頁によると、「司法権と原子力委員会の任務はまったく異なる。司法権は原子力委員会の答申を尊重してなされた内閣総理大臣の決定をレビューするにとどまり、職権調査権を有するものでなければ原子力行政に責任をもつものでもないから、その審査権は専門技術的課題の前に多少抑制されてもやむをえないが、原子力委員会は原子炉の安全性に関する責任者であるとともに専門家でもあるから、原子炉の危険性が潜在的にもせよ極めて大きいことに鑑みると、自ら世界最高の学問水準において実質審査すべきものと考ええる。」

21) 原子力発電所の安全審査を担う原子力安全・保安院は、推進機構である経産省の傘下にある。そして保安院の審査の結果を首相の諮問機関（組織上は内閣府に置かれる）である原子力安全委員会が二重にチェックする体制—すなわち、推進機関と規制機関が分離していないという問題点がある。住田健二（元原子力安全委員会委員長代理）「原子力行政今こそ推進と規制の分離を」2009年9月24日付朝日新聞。

ると、原子力安全委員会の審議内容の情報公開を通じた住民参加手続の実質化によって、訴訟以前の段階での情報の共有、意見の交換が必要ではなからうか。

三番目に、設置許可の段階の安全審査の対象は、原発の固有の安全性、しかも原子炉の基本設計の問題に限定されるとした（段階的安全規制）。つまり、固体廃棄物の最終処分の方法、使用済燃料の再処理及び輸送の方法、温排水の熱による影響、原子炉の使用を廃止した後の措置にかかわる事項は、安全審査の対象とはならないと判示した。ただし、主張立証については、公平の見地から、行政庁において、自己の判断が不合理でないことを主張立証すべきものとされた。

以上をまとめると、司法はあくまで専門家の判断を尊重する立場であり、住民参加の手続方法は合憲であり、現在の核燃料サイクル政策、高レベル放射性廃棄物の処分場問題、廃炉の問題等すべて立法政策の問題であるという判断であった。

このように立地選定の段階でも住民の意見は他律的にしか届かず、設置許可後は、司法の消極判断主義（専門技術への合理的判断の尊重と段階的安全規制方法）により、事後的救済も難しい。国策として原子力推進をすすめるわが国では、原発の建設を増やし（55基）、既成事実を積み重ね（六ヶ所村核燃料再処理工場建設やもんじゅの再稼働による核燃料サイクルの堅持）、巨額の費用や時間を費やすことによって選択肢が限定され、後戻りの難しい状況にしまった。原発大国フランスすらスーパーフェニックスの廃炉を決め、撤退してしまった高速増殖炉を未だに推進している。ましてや数年のうちに決定する必要に迫られている最終処分場選定のめどはたっていないままである。

## (2) 志賀原発訴訟・浜岡原発訴訟と新耐震基準

### ① 志賀原発一審判決と耐震設計基準

伊方原発訴訟は行政訴訟なので、設置許可が法令の基準に適合しているかどうか争点となった。一方、民事訴訟では、原発によって権利を侵害されたかどうか争点になるので、受忍限度を超える被害発生の蓋然性があることが必

要となる<sup>22)</sup>

志賀原発金沢地裁判決（2006年（平成18年）3月24日、判例時報1930号25頁、判例タイムズ1277号317頁）は、耐震設計の不備を理由として原発の運転差止めが認められた初の民事判決である。当該判決の被告は北陸電力㈱である。民事訴訟においては、行政手続の瑕疵や行政過程における判断の誤り等について、これが住民の生命身体への侵害に直接結びつくことを証明しない限り、住民が勝訴判決を得ることは難しい<sup>23)</sup>

志賀原発2号機差止請求金沢地裁では表1（125頁）に示す従来の耐震設計指針の安全性が争われた。2000年（平成12年）の鳥取県西部地震、2005年（平成17年）の宮城県沖地震における最大加速度振幅等の情報が加味されたもの、つまり、「現在の科学水準」<sup>24)</sup>に照らして従来の耐震設計審査指針が適合するかどうかの判断が求められた事例である。

「志賀原発のある石川県は他の都道府県と比較して地震の数が少ないことは公知の事実であるが、本件原子炉敷地周辺で、歴史時代に記録されている大地震が少ないからといって、将来の大地震の発生の可能性を過小評価することはできない。そうすると、被告が設計用限界地震として想定した直下型地震の規模であるマグニチュード6.5は、小規模にすぎるとはならないかとの強い疑問を払拭できない。」と、地震国日本では想定以上の直下型地震の可能性があると、まず前提としている。

そして、「原子力発電所のような先端の科学技術を利用した設備や装置は、常に事故の危険を孕んでおり、その可能性を零にすることは不可能であるが、その設備や装置を設置して利用することについて社会的合意が形成され、かつ

22) 阿部泰隆『行政法解釈学Ⅱ』（有斐閣、2009年）80頁。

23) 前掲注17)高橋滋『先端技術の行政法理』88頁。もんじゅ原発訴訟（福井地裁・昭和62年12月25日）について、高木光「抗告訴訟と民事差止訴訟の関係」ジュリスト905号、62頁以下。

24) わが国では一般には処分庁の認識は関係なく、行われた処分そのものが法規に照らして適法であるかが審理される。そして、原発の安全性は事実認定の問題と考えれば、原発設置許可に安全性を欠くことが判明したのが現時点であっても、処分当時から客観的には瑕疵（原始的瑕疵）があったと解される。前掲注22)250頁。

設置者が、想定される事故及びこれによって予想される被害を回避するために、その被害の内容や規模に照らして相当と評価しうる対策を講じたのであれば、それでもなお残存する危険については、社会的に許容されていて違法性がないとみる余地があると解される。しかしながら、被告の耐震設計は、地震によって想定される原発周辺住民が受ける被害の内容や規模に照らして相当と評価しうる対策を講じたものとは認め難い。」と、その侵害の具体的危険が受忍限度を超えて違法であることを要すると解される「国道43号線・阪神高速道路騒音排気ガス規制等事件」（最高裁1995年（平成7年）7月7日判決，民集49巻7号2599頁）に基づいて検討している。

その結果、「私企業の経済活動に対し、それも電気という公共財の生産に対し、差止めを認めることは、わが国のエネルギー需給見通しに影響を与えかねないが、電力需要が伸び悩む中、少なくとも短期的には、電力供給にとって特段の支障になるとは認めがたい一方で、放射性物質が放出された場合、周辺住民の人格権侵害の具体的危険は受忍限度を超えている」と判示した。電気事業者に課される供給責任よりも、電気事業者の営業活動の自由よりも、地震による事故のもたらす具体的危険の方が受忍限度を超える被害発生の蓋然性が大きいと判断し、民間企業の発電所の運転差止めを認めた。

なんといっても、原子力発電所は人類の「負の遺産」<sup>25)</sup>の側面をもつ。そのようなりスクをはらむ原発の安全性については「右災害が万が一にも起こらないようにするため、原子炉設置許可の段階で、原子炉を設置しようとする者の右技術的能力並びに申請に係る原子炉施設の位置、構造及び設備の安全性につき、科学的、専門技術の見地から、十分な審査を行わせることにあるものと解される」（伊方原発最判）と、設置許可の段階での高度な安全性が求められるとの判断を示した。

---

25) 名古屋高裁金沢支部1999年9月9日志賀原発運転差止め訴訟判決「わが国においても多数の事故あるいは問題事象が発生して国民の原子力発電所に対する信頼は揺らいでいること、その他核燃料の再処理問題を残すことは控訴人指摘のとおりであって、原子力発電所がその意味において人類の『負の遺産』の部分を持つことは否定できない。」と判決文に「負の遺産」という言葉が使われた。

② 浜岡原発一審判決と新耐震基準－現在の科学水準

中部電力・浜岡原発は南海・東南海地震、東海地震の想定震源域の真ん中に位置している。志賀原発立地地域より浜岡原発立地地域の方が地震の起こる蓋然性は高い。浜岡原発静岡地裁判決（2007年（平成19年）10月26日）は、柏崎刈羽原発7基に複合的被害が出た中越沖地震後に示された判決（ただし、地震が起こったのは結審後<sup>26)</sup>）であるが、被告側の主張を認めた判決となった。

当該判決（判決文は257頁に及ぶ）では、原子炉施設に求められる安全性として、「平常時はもちろん、地震、機器の故障その他の異常時における万が一の事故を想定した場合にも、一般公衆の安全が確保されることが要求される」としている。その安全性のうち地震と耐震設計につき、想定東海地震に関する中央防災会議のモデルは十分な科学的根拠に基づいており、改訂された耐震設計審査指針は旧指針に基づく安全評価を否定するものではない、と判示している。

耐震設計は高度な最新の科学的、専門技術的知見であり内閣総理大臣（現在は経済産業大臣）の合理的な判断（伊方原発訴訟最判）に委ねられるとされている。しかし、最近の原発訴訟（もんじゅ訴訟<sup>27)</sup>、柏崎刈羽原発訴訟、志賀原発訴訟、浜岡原発訴訟）では、かなり具体的な一物理学から地質学まで多岐にわ

26) 伊方原発最高裁判決で示された「現在の科学基準に照らして」の「現在」の解釈として、

①許可時説、②口頭弁論終結時説、③判決時説、が考えられる。福島第二原発訴訟1、2審は①の処分時説によっている。前掲注(7)山村恒年893頁は、通常の行政処分と異なり、安全性が審査の対象となっており、取消訴訟が差止機能を有することから口頭弁論終結時と考えるべきとの説を述べている。田中二郎『新版 行政法』（弘文堂、1974年）は、取消訴訟の本質は行政庁の第一次的判断を媒介として生じた違法状態を排除することにあるとの見地から、基本的に判決時説を支持した。公告尚史（「行政法」法学教室301号、89頁）は、ドイツ法にいう「継続的效果を伴う行政行為」の概念を引きながら、科学的認識の変化の場合には、判決時説を採るべきとの見解を主張している。

27) 高速増殖炉もんじゅでは初送電の4ヶ月後（1995年12月8日）にナトリウム漏れ事故を起こした。もんじゅ訴訟では、ナトリウム漏れ事故も検討の対象とされ、「床ライナの腐食対策が本件安全審査の対象となる原子炉施設の基本設計の安全性にかかる事項に含まれ、上記腐食対策にかかる安全審査に過誤、欠落がある。重大な瑕疵がある本件安全審査に依拠したと認められる本件許可処分は無効と判断すべき」として、名古屋高裁金沢支部2003年1月27日判決では、「重大かつ明白説」ではなく、「重大説」により無効とした。しかし、最高裁判決（2005年（平成17年）5月30日、民集59巻4号671頁、判例時報1909号8頁）は、もんじゅの許可を適法として、この無効の基準に立ち入らなかった。

たった一検討が加えられている。これらを総合的に検討した結果として、「(国による)安全審査の判断の過程に看過しがたい過誤, 欠落は認められない」と判示したものである。しかし, 中越沖地震によって柏崎刈羽原発4基は緊急停止する事態になった。司法判断と現実には落差があることになる<sup>28)</sup>。

高木光教授はいわゆる科学裁判につき、「安全性の判断も「法的判断」である以上, 処分庁なり裁判所が「安全である」と判断したからといって, ただちに国家権力が科学的真理を権威的に定め「ガリレオ裁判の愚」を犯すことにはならない。処分庁も裁判所も限られた時間内に限られた資料に基づいて責任ある決定をなす必要があるのであり, 科学者のように分析のみにとどめたり, あるいは判断を留保ないし放棄する自由を有していないことも考慮すべきである」と科学技術に対する司法判断の限界に言及している<sup>29)</sup>。

しかし, 地震により放射能漏れ事故が起ってしまったのは取り返しがつかない。そもそも, なぜこのような活断層による地震のリスクの高い場所を原発サイトに選定したのであろうか。数十年前の原発サイトの選定時には, 海域地域の活断層は当時の技術では未測定, または軽視されてきた。地殻のゆがみが起こっていれば, どこでも地震が発生しうることは, 地震学の発展によってもたらされた最近の知見である。しかし, 今更原発サイトを変更することは難しい。「最大地震の想定」に沿った更なる耐震補強が必要ということになる。

浜岡原発・静岡地裁判決では, 「本件原子炉施設は, 想定東海地震の地震動だけでなく, 想定東海地震と東南海地震・南海地震と連動した場合の地震動に対しても耐震安全性が確保されていると認められる」ので, 結論として, 「本件原子炉施設の運転によって原告らの生命, 身体が侵害される具体的危機があるとは認められない」と判示した。

28) 柏崎刈羽原発取消訴訟・新潟地裁 1994年3月24日判決 (2009年4月23日上告棄却) において, 「国の安全審査の標準 (将来発生しうる地震による最大加速度が220ガルのところ, 耐震設計で300ガルとした。十分余裕がある。) を妥当と判断したが, 中越沖地震では, 1号機の基礎版上で観測された揺れの強さを示す加速度は680ガルであった。新潟日報社特別取材班『原発と地震－柏崎刈羽「震度7」の警告』(講談社, 2009年) 141頁。

29) 前掲注(17)高木光『技術基準と行政手続』(弘文堂, 1995年) 22頁。

新潟県中越沖地震後の志賀原発控訴審判決（2009年（平成21年）3月18日）（判決文は290頁に及ぶ）でも、原告側逆転敗訴の判決が下された。控訴審は、1審判決後に見直された表1（125頁）に示す新耐震基準（＝現在の科学技術水準）に基づく耐震安全性を判断する初の判決であった。志賀原発では従来値の490ガルから新指針では600ガルに引き上げられたが、新指針に基づいて補強した2号機の再点検につき国は妥当と判断しており、控訴審はこの判断を追認する形となった。

日本の商業炉は1970年代から相次いで建設・運転され、反対派は最終的には司法の場で争うしかなく、各地で取消訴訟、差止訴訟が起こった。10年以上のスパンで争われる原発訴訟では、原告団も高齢化している。最高裁まで数十年争っても、すでに運転が開始されている大型プロジェクトに対する差止めが認められる可能性は極めて低い。むしろ、行政処分段階への厳格な手続的統制、住民の参加手続の法定化の方が望ましいのではないか。もともと、このような紛争は、行政側の説明不足、情報開示の少なさから生じる場合が多い。以下、手続的統制について考察する。

#### 4. 行政府への統制—司法的統制と手続的統制

##### (1) 段階的安全規制方式の限界と義務付け訴訟の可能性

原発設置許可の取消訴訟では、原子炉施設の基本設計ないし基本的設計方針のみが考慮される。すなわち、その基本設計の安全性にかかる事項のみを対象とする「段階的安全規制方式」（伊方原発訴訟最判）によって判断される。

中越沖地震による原発緊急停止等を契機に、新耐震基準に基づき耐震性の再評価が行われた<sup>30)</sup>しかし、処分当時には知り得なかった知見が考慮に入っていないからといって、行政庁の判断過程が不合理であったと取消訴訟で断ずるこ

30) 新耐震基準による補強工事は新たな問題を生み出した。廃炉の問題である。浜岡原発1、2号機は運転開始から30年以上が経過しており、原子炉を巨額の費用を使って耐震補強するよりも出力の大きな新型炉を建設した方が効率的と判断し、廃炉を決定した。

ともできないのではないかと考えられる。

志賀原発訴訟・名古屋高裁金沢支部判決では、新耐震設計に基づいて補強したので安全として、原判決を取り消した。新耐震基準のように、現時点の知見で安全でないことを後発的瑕疵と捉えると、本来は改善命令を発するか、許可の職権取消しを行うべきであり、そのための義務付け訴訟を許容するのが筋ということになる<sup>31)</sup>

このような背景からも、義務付け訴訟が望まれていたが、2004年の行政事件訴訟法改正によって義務付け訴訟が法定化された(第3条6項1号、2号)。原発への改善命令は第三者に対して不利益処分を求める場合で、法令に基づかないので1号に該当する。

義務付け訴訟は、権利救済の実効性の観点からは望ましいが、行政の第一次判断権を侵害するのではないかと疑問が1962年の行政事件訴訟法立法段階で出され、義務付け訴訟の法定化は見送られていた。この点につき阿部泰隆教授は、「行政は、行政処分をするかどうかについて適時に判断して国民の権利義務を確定する責務を有するのであるから、第一次的に判断する権限を行使しないで、取消訴訟を許さないこととする権限を有しないのであって、第一次的判断義務を負う。義務付け訴訟で裁判所は、行政の反論を聴いて、そのうえで判断するのであるから、行政は既に第一次的に判断している」ことになると述べている<sup>32)</sup>

新耐震基準と耐震補強と義務付け訴訟の関係は、具体的にはどうだろうか。新耐震基準に基づいた補強工事が十分でない場合に、改善命令を出すよう義務付けの訴訟を提起することになるだろうか。電力会社は活断層を再評価し、それに基づいた想定最大加速度を設定、耐震安全設計を保安院に報告し、耐震補強を行うことになる。これらに対し、義務付け訴訟を提起するのであるから、原告側も同等の専門技術性を持つ必要があるということになる。

---

31) 前掲注②250頁。

32) 前掲注②292頁。



## (2) 原子力安全委員会への手続的統制と情報公開

原発の設置許可についても、その後の規制についても、原子力安全委員会がチェック機関となっている。伊方原発訴訟最判では、「原子力委員会（現行では原子力安全委員会）の専門技術的な判断を基にしてされた行政庁の判断に不合理な点があるか否かという点から判断される」と判示した。したがって、委員会の独立性・中立性の確保が重要になる。

原子力安全委員会は内閣府に設けられるが（原子力委員会及び原子力安全委員会設置法 13 条以下）、5 人の委員うち 2 人は非常勤である国家行政組織法 8 条による審議会（重要事項に関する調査審議、不服審査その他学識経験を有する者等の合議により処理することが適当な事務をつかさどらせるための合議制の機関）にすぎない。実際に原子力事故が起こった場合は原子力安全・保安院（経済産業省）が審査を行い、その判断の妥当性を原子力安全委員会が二重にチェックする体制となっている<sup>33)</sup>

司法の場で、原子力安全委員会の専門性が尊重されるということは、委員会に対する統制機能が重視されねばならないことになる。それは人選の透明性（＝推進派ばかりの人選にならないこと、選任過程の透明性）や、組織体の独立性（＝原発の安全性を担う保安院を推進機関である経産省から分離）と中立性（＝チェック機能としての権限の実効性）の重視につながる。

伊方原発訴訟最判では「当該原子炉施設の安全審査に関する資料をすべて被告行政庁の側が保持していることなどの点を考慮すると、被告行政庁の側において、まず、その依拠した具体的審査基準並びに調査審議及び判断の過程等、被告行政庁の判断に不合理な点のないことを相当の根拠、資料に基づき主張、立証する必要がある」と判示した。すなわち、原発訴訟では、立証責任を原告に負わせつつ、処分の相当性を処分庁に立証させるという中間的解決が行われ

33) 保安院には地震などの専門家は少なく、学識者の意見を聴くことで専門的な知見を補っている。ダブルチェックの一翼を担う原子力安全委員会は学識者で構成する審査機関であり、国による審査は事実上、学識者に委ねられている。前掲注2851頁。

自民党政権は、「原子力を慎重に進めるためには、推進官庁の内側にブレーキがいる」という理屈で保安院の改革に手をつけてこなかった。

ている。

原子炉設置許可手続等の過程において作成された電力会社提出の調査資料等、原子力委員会等の議事録および科学技術庁原子力局が原子力委員会等に提出した報告資料等の文書は非公開であった。伊方原発訴訟・高松高裁判決(1975年(昭和50年)7月17日,行集26巻7=8号893頁,判例時報786号3頁)において,これを法律関係文書として提出させ,取消訴訟の実質的な審議の道が開けたものである<sup>34)</sup>。このような時代を経て,行政機関情報公開法(1999年5月)の制定により情報公開がすすんだ現在,これらの文書は同法2条2項に規定する「行政文書」<sup>35)</sup>にあたるので,文書提出の対象となる。

訴訟の段階では処分の相当性を行政庁に立証させることになるが,住民の理解を得るために肝要なのは,設置許可処分が行われる前の判断過程の透明性である。行政文書の開示によって,情報を共有し,これらの共有情報をベースに,行政側と,事業者側と,住民側とが,同じ土俵で議論する途が開かれるべきであらう。

温室効果ガス25%削減目標は,日本が国際社会において環境立国としての立場を築くためにも,将来世代への責任を果たすためにも望ましい目標であるが,こと電気事業分野において25%削減への壁はかなり高い。原発の停止によってCO<sub>2</sub>排出量はかなり増えている。今後の稼働率によってはさらに増えてしまう可能性がある。現在,もんじゅ再開を含めて建設中の原発が4基,計画中のものが10基ある。少なくとも中期目標年(2020年)までは原発が基幹電源であることは否定できない。したがって今,原発の安全性に関する議論において必要なのは,これら新增設原発に関する行政文書や事業者側資料の公開による「専門技術性」の共有であらう。

---

34) 前掲注22236頁。

35) 行政機関の職員が職務上作成し,又は取得した文書,図面及び電磁的記録で,当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして,保有しているもの。

### (3) プルサーマルの限界と廃炉・最終処分場問題—変更は不可能か

経済産業省は2009年（平成21年）6月18日、原子力発電推進強化策をまとめた<sup>36)</sup>「低炭素社会づくり行動計画」（2008年7月閣議決定）や温室効果ガス削減の中期目標を達成するために、原子力発電比率を、2020年時点で40%程度とする必要がある。」というものである。そのために、①既存炉の高度利用、②新增設・リプレースの円滑化、③核燃料サイクルの推進、④国民との相互理解促進、⑤地域共生、⑥国際的課題への対応、といった強化策を列記している。

その後、政権が代わって、民主党の掲げる中期目標（自民党政権の目標は2020年時点で2005年比15%削減であった）は、1990年比25%削減へと格段に厳しいものとなった。具体策として国内排出量取引や、温暖化対策税の導入が検討されているが、原子力の取扱いも大きな検討課題になる。

経産省の示す原子力発電推進強化策は、原子力政策大綱（2005年10月閣議決定）に沿ったものであり、あくまで核燃料サイクル（六ヶ所再処理工場の操業、プルサーマル計画の推進、高レベル放射性廃棄物処分事業の推進、高速増殖炉開発の推進）を基本として、既存炉の高度利用（設備利用率を80%程度まで回復させる、13ヶ月以内ごとの定期検査を24ヶ月以内に延長する<sup>37)</sup>）と新增設・リプレース<sup>38)</sup>（2018年までに運転開始予定の9基の新增設、2030年前後のリプレースを視野に入れ、新增設を着実に進める）を進めるものである。

しかし、ベースロード電源である原子力を、実際に40%程度まで増やすことが可能であろうか。同発表には、〈原子力発電比率の高まりに対応した運転〉として、「将来的に更に原子力発電比率が高まり、日々の電力需要の変動に合

36) [www.meti.go.jp/press/20090618009/20090618009-2.pdf](http://www.meti.go.jp/press/20090618009/20090618009-2.pdf)

37) その期間を「18～24ヶ月」に延長することが可能になる経産省令改正が2009年1月に行われた。

38) 原発は60年近く運転できるが、運転停止後は、日本では原発を建て替える用地として、解体して更地にするのが基本方針である。日本初の解体を行っている東海原発の廃炉費用は885億円（解体費347億円、廃棄物処分処理費538億円）。中部電力浜岡原発1、2号機廃炉費用には、ひとまず900億円を引き当てている。

わけて出力を調整する運転の必要性が高まってくる段階では、そうした運転(＝一時的に定格出力以下での運転)が安全かつ確実に実施されるための要件等について検討を行うこととする。」との記載がある。これは需要の落ち込んだ時間帯には、出力調整運転を行ってでも原子力の比率を高めるとの方針である。しかし、チェルノブイリ事故の影響もあり、出力調整運転<sup>39)</sup>に対する反発は強い。

さらには、世界中どこでも、高レベル放射性廃棄物処分場の立地は難しい。にもかかわらず、「平成 20 年代中頃を目途に精密調査地点の選定」をめざす。高速増殖炉の再稼働(2009 年 2 月再開予定が延期されたまま)も難しいが、それでも、安全性の確保を大前提に、早期運転再開をめざす。六ヶ所再処理工場の操業も、「安全を最優先にガラス固化試験の課題解決に向けて全力で取り組む」。電力業界はプルサーマル計画を 3～5 年程度延期するよう見直しを行ったが、経産省は、「実現に向けて地域住民と国民の相互理解促進運動を行い、最大限支援する」。

要は、国が決めた原子力政策大綱に沿って、供給安定性と経済性に優れた準国産エネルギーである「原子力発電の活用なくしては、エネルギー安定供給はもちろん、地球温暖化問題への対応はおよそ不可能である」という大前提に基づき、既存路線の推進を一層強化する方針である。

エネルギーを取り巻く状況の変化にもかかわらず、原子力基本法(1955 年)により、準国産エネルギーとして原子力への依存が不可欠とされた半世紀前の方針が堅持されている。確かに温暖化防止のため、基幹電源としての原子力発電の供給安定性は否定できないが、経済性に優れた電源とは言えない<sup>40)</sup>バックエンド問題が何一つ解決できない中で、更に 40%まで比率を上げることが現

39) 1988 年(昭和 63 年)2 月 12 日に四国電力伊方原発 2 号機で行われた出力調整運転に対しては、大きな反対運動が起こり、以後、出力調整実験は行われていない。原子力比率が 80%と高いフランスやアメリカは出力調整運転を行っている。

保木本一郎『原子力と法』(日本評論社、1988 年)306 頁は、「連続フル運転を前提として設計され、安全審査もこの基準によって行われた「実証炉」を使って、出力調整を行って電力需要に対応しようという実験が、四国電力伊方発電所 2 号機を使って、1988 年 2 月 12 日に行われた。」と批判している。

実問題として、可能であろうか。一度決定された政府の方針は変更不可能であろうか。

## 5. 官と民の役割と住民の関与

### (1) 地震大国における原子力立国の限界—社会通念上許容されるリスクとは？

原子力発電比率を40%まで引き上げることなく、温室効果ガス25%削減を達成するために一番望ましいのは、可能な限りの再生可能エネルギーの普及である。これまで日本では再生可能エネルギーは密度が低く、安定性がないとして推進策はとられてこなかった。しかし推進策なくしては、再生可能エネルギーは原子力に代わる基幹電源となりえない。

原子力のフェイズ・アウト（段階的廃止）のためには、水素の貯蔵のような技術革新が必要となろう。それでもマニフェストに掲げられているように、スマートグリッド<sup>40)</sup>の整備や、再生可能エネルギーの固定買取制度といった政府による支援策によって、一次エネルギーに占める再生可能エネルギーの割合を2020年までに10%に引き上げることは可能であろう。

再生可能エネルギーも政府の関与が必要であるが、原子力も政府の関与が必要な分野である。軍事廃棄物をもつアメリカでは、エネルギー省が最終処分の責任を負う。同様に、フランスでも原子力庁が一括して責任を負う。つまり、政府の関与や支援がなければ、建設に対する長期の投資や廃棄物の貯蔵、将来体制の不透明性をもつ原子力は不確実性をもつことになる。

地震大国日本では、想定される東海地震をはじめとして、いつでも、どこで

40) 電気事業連合会 2003年12月発表では、40年運転（稼働率）80%の場合の原子力の発電単価は5.3円、16年の法定耐用年数の場合で7.3円（水力11.9円、石油火力10.7円、石炭火力5.7円）となっているが、ウランの高騰、耐震補強費や建設費用の高騰、電源三法に基づく交付金、放射性廃棄物処理費用を考慮すると決して安い電源ではない。前掲注(7) 19頁以下。

41) オバマ大統領も景気対策法で45億ドルの予算を計上している。スマートグリッドの定義は曖昧だが、電力網にITを付加し、高度化した電力網である。再生可能エネルギーを大量に受け入れ、一層の省エネや電力の有効利用を進めるインフラである。

も、中越沖地震規模の地震が起こる可能性がある。耐震設計を見直し、補強工事をしても、いざ大規模地震が起こると、操業中の原発は、緊急停止せざるをえない。新規立地の困難さからして、柏崎刈羽原発のように集中立地は避けられない。緊急停止をするとすぐには再稼働できない。柏崎刈羽原発のように、かなり長期にわたる点検が必要になる。結果として、火力発電で電力需要を補うことになり、CO<sub>2</sub>は更に増えてしまう。あるいは経産省の強化策のように2020年40%を本気で目指すなら、出力調整運転が必要ということになる。この強化策によると、「定格出力以下の運転方法は技術上・安全上特に新しいことではな」く、「事業者は、具体的な計画に沿って、実行に移していく。」とされている。たしかに、原発大国フランスでは出力調整運転を行っている。フランスでは確立された技術として、社会的に認知されているのだろうか。核アレルギーのある日本において、社会通念上許容されるリスクであろうか。

伊方原発訴訟最判で示された「社会通念上許容されるリスク」とは、「周辺の環境を放射能によって汚染するなど、深刻な災害を引き起こすおそれがあることにかんがみ、右災害が万が一にもおこらないようにするため」の安全性につき科学的、専門技術的見地から十分な審査を行わせるものであった。しかし、現在の原発がかかえるリスクは、スリーマイル島放射能漏れ事故や、チェルノブイリのような原子炉の核反応の制御ができなくなり暴走してしまうメルトダウン（炉心熔融事故）に対するリスクというよりは、むしろ、地震によって緊急停止し、それによって更なる温暖化の要因となってしまう原発を、温暖化対策名目で、国策として更に推進強化することによるリスクにあるのではなかろうか。

## (2) 地方の選択—住民自治と情報公開

産業界はこれまで、環境自主行動計画（1997年制定）に従って自主的な取組を行ってきた。日本経団連による環境自主行動計画は、その名前とは異なり、政府の京都議定書目標達成計画に明確に位置づけられ、毎年、フォローアップされてきた。その目標達成計画は未達であるが、その未達部分の8割を電力業

界が占めている。

民主党政権の温暖化対策では企業団体との関わり方も変わってくるだろうが、いずれにしても、25%削減目標を国内で達成できない場合、鳩山イニシアティブ<sup>42)</sup>に沿って、国外からCO<sub>2</sub>を購入することになる。電力業界も窮余の策として、海外から排出枠を購入<sup>43)</sup>することになる。確かに地球規模での温暖化対策として、途上国支援は不可欠だが、25%削減はあくまで国内削減策を中心とすべきであり、電力業界の果たす役割の大きさからして、原子力の果たすべき役割とその限界を踏まえる必要がある。

まず、原発サイト周辺の住民自治と情報公開が重要になる。地域住民の原発への不信感が払拭できない理由として、専門技術性という名目での設置許可に至る過程や安全審査の不透明さ<sup>44)</sup>さらには、電力会社の事故隠し等の隠ぺい体質<sup>45)</sup>にある。

「計画地点の選定・申し入れ」という最初の段階からして、突然の決定という感が否めない<sup>46)</sup>少なくとも、選定の申し入れ後は、地元の同意を得ることを

---

42) 2009年9月22日の国連気候変動サミットで鳩山首相が提唱した「鳩山イニシアティブ」とは、次の4つの原則である。①先進国が追加的な官民の資金で貢献、②支援を受けた途上国の削減量が明確になる仕組みづくり、③国際機関で、途上国が利用できる資金供給策を紹介、④省エネ技術に移転には知的所有権を保護する。

43) 京都メカニズムの一つと位置付けられるCDM(クリーン開発メカニズム)の事業単位の契約では、トン当たり1,500円程度かかる。電力は1億9,000万トン購入予定(電事連発表)である。原発の稼働状況によっては、電力業界は想定以上の排出枠の購入を迫られる可能性がある。

44) 原子力安全委員会では、2004年から議事録を公表しているが、審査の核心ともいえる詳細な検討を行う分科会については傍聴や撮影は許していない。

45) 1995年のもんじゅナトリウム漏れ事故の編集されたビデオの公開、東電の80年代からの数々のトラブル隠し、中越沖地震の柏崎刈羽原発の揺れが想定の2.5倍の2,058ガルであったことを参院選後にやっと公表、志賀原発の臨界事故(1999年6月18日)を8年間隠していたこと、このような隠ぺい体質が続くようでは、パブリック・アクセプタンスは一層難しくなる。

46) たとえば、東電が未開の砂丘地に柏崎刈羽原発を建設する計画を発表したのは1969年9月であったが、これは、東京以西に電源がほしいという東電側の悲願と、地域振興の解決策が見つからず、原発建設が起爆剤と映った地元自治体の願望と、田中角栄ら政治家の思惑が重なった結果であった。前掲注2862頁以下。

最優先とすべきであろう。公開ヒアリングの実質化、住民投票<sup>47)</sup>の可能性等も検討すべき課題であろう。

原発設置の是非のような高度に技術的な問題は住民投票の対象とすべきでない、すなわち、地方自治の限界を逸脱するものとの批判がある<sup>48)</sup>しかし、原発立地をめぐる判断においては、地域の将来像をめぐる住民個人々の判断が重要な要因として作用する。安全性のほか、核燃料サイクル路線の選択や省エネを含めたエネルギー政策への評価等が個々の原発立地への態度決定に影響を与えることは否定できない。

これまでに原発の設置申請許可の段階で安全審査が却下された事例は一度もない。行政の判断が重視されることになる。ゆえに、原子力委員会や原子力安全委員会の委員選任手続きや審議過程の透明性、実質的な住民参加手続きによって、「社会が認める」必要がある。そのためには、可能な限りの情報公開によって住民自治を促すことが肝要ではなかろうか。公益性のある問題を関係地区の住民の意向で決めると、地域エゴで決まってしまうとの懸念もある<sup>49)</sup>それでも、可能な限りの情報を開示し、地域住民の意思が重視されるべきであろう。

過疎地の自立は難しい。一度原発を受け入れてしまうと、自治体の財政も、原発による交付金や税収を当てにするようになり、後戻りできなくなってしまう。だからこそ、住民自治が一番重視されるべきであって、原発受け入れによる地域振興を選択するか、原発拒否による自立を選択するかは、住民の意思に基づくべきであろう。日本のエネルギーの安定供給や温暖化対策という公益の

47) 1996年8月4日新潟県巻町で東北電力が建設予定であった原発建設の是非を問う住民投票があり、反対派が6割を超え、圧勝した。

48) 前掲注(7)高橋滋 62頁は、これらの否定論に対し、「住民投票でエネルギー政策を問うのは当然ではないか」と述べている。

49) 阿部泰隆教授は、「原発については、住民が適切に判断できる状況を作れるかどうかの問題で、これらについては、最終的には長や議会の責任で決定し、ただその独断に陥らないように、住民には情報を適切に提供して、その意向を各種の方法で調査して行政に反映させるのが、日本ではまだ妥当であろう」との考えを示している。『行政の法システム(下)』(有斐閣、1997年)554頁。



ため、原発立地地域住民の意向が軽視されるべきではなかろう。

## 6. むすびにかえて

エネルギー政策基本法2条に基づき、安定供給の確保を最優先し、準国産エネルギーとしての原子力を維持することは、エネルギーに乏しい島国というわが国の特殊性からして不可避であると思われる。しかし、温室効果ガス 25%削減という、総論としては誰もが賛成する中期目標のため、これ以上の原発への依存を増やしていいのかという点については疑問がある。むしろ、何らかの歯止めが必要であると考ええる。

それは一日によっても、季節によっても、電力使用量に差がある日本で、これ以上原発比率を高めることは、出力調整運転につながるからである。新規立地が難しい現状で、既存サイトへの集中は、地震時における緊急停止により火力発電が増え、更なる CO<sub>2</sub> 増加の可能性につながるためである。そもそも、プルサーマル計画や高レベル放射性廃棄物処分場立地、廃炉問題といったバックエンド問題に何一つ目処がたたない中での原発の増設には無理がある。

原発の新規立地計画がもちあがると、当然のように反対運動が起こる。これまでの住民参加手続きは十分ではなく、結局、司法の場で争われてきたが、行政訴訟にしても、民事訴訟にしても、行政庁の合理的な判断が尊重される原発訴訟では、司法的解決には限界がある。

原子力発電のような賛否が分かれる問題について、地域住民全員の同意を得ることは不可能であるが、それでも、万一の事故の場合に被害を受ける蓋然性の高い地域住民の意思を尊重するため、可能な限りの情報公開や住民参加、行政処分に対する手続きの厳格化が必要であろう。

一度、原発を受け入れると地元自治体財政は原発依存体質から脱却できなくなる。固定資産税の税収は法定耐用年数 16 年を過ぎると大幅に目減りする。財政危機となり、むしろ、新規着工を望むようになってしまう。だからこそ、立地プロセスにおける住民自治が尊重されるべきと考える。