原発再稼働の法的枠組みに関する考察

―国際標準からはほど遠い日本の原子力規制法体系―

報告者：哲野イサク

2017年8月17日

1．福島事故後の原発を巡る劇的変化

最初に福島原発事故後の原発を巡る劇的変化を見ておきましょう。下表はそれを表にしたものです。（133回広島２人デモチラシ３頁表１を引用）

表１　「３．１１」を境に劇的に変化

項　目		３．１１原発事故前	３．１１原発事故後
1	原発世論	大多数が賛成または消極的賛成	国民の８割以上が反対（※１）
2	原発に対する法的考え方	苛酷事故は起きない	苛酷事故は起きる
3	規制手段の根幹的考え方・手法	３層の深層防護	５層の深層防護（５層目がベント（※２）に対処する広域避難）
4	規制当局	原子力安全委員会 原子力安全・保安院	原子力規制委員会（規制の一元化、独立性が建前）
5	原子力規制法体系の主な目的	エネルギー安全保障	国民の生命・健康・身体・財産の保護、環境の保全
6	広域避難計画	法的義務なし	原発から概ね30km圏自治体に義務づけ
7	原発立地自治体	原発直接立地自治体	原発から概ね30km圏自治体
8	稼働の法的要件	原発立地自治体の同意は不必要	原発立地自治体（概ね30km圏）の同意が必要
9	用語の違い	安全基準・安全審査	規制基準・規制基準適合性審査
10	原子力災害に関するステータス	平常時	原子力緊急事態（３．１１福島第一原発事故による原子力緊急事態宣言が継続中）
11	司法	司法が原発の運転を直接禁止したことはない	司法が原発の運転を直接禁止（2015年４月、福井地裁が関西電力高浜原発の運転を差し止める仮処分命令を出した。）
12	反・脱原発市民運動	スローガン連呼型	政策集団化・シンクタンク化（※３）

※１：マスコミ各社の世論調査は原発反対の国民世論を過小評価気味なので、2013年７月17日、平成25年度第27回原子力委員会定例会合で、東京大学名誉教授広瀬弘忠氏が報告した「原発をめぐる世論の動向」を参照した。同報告は学術的手法による調査で電話によるマスコミの世論調査より遙かに信頼性が高い。
※２：苛酷事故の破局的状況を回避するための意図的放射能放出
※３：2014年５月の福井地裁大飯原発運転差止め判決は政策集団化・シンクタンク化した市民運動による重要な成果といえる
※４：2012年12月の自公・安倍政権成立後、「3.11前」回帰の潮流が顕著に。公明党が3.11以降明らかな原発推進政党に変身。

原発世論の劇的変化

「３．１１」後の劇的変化の中でも最大のものは、なんといっても「原発国民世論」の劇的変化です。マスコミ各社の世論調査では、おおむね5-6 割が「原発反対」という結果が出ています。信頼の置ける学術調査の結果では、たとえば「原発をめぐる世論の変化」と題する東大名誉教授広瀬弘忠氏のグループが行なった学術調査などがあります。2013 年7 月17 日原子力委員会の求めに応じて広瀬氏が同委員会で報告をしたものです。その報告によれば、調査時期によって若干の異動がありますが、「原発即ゼロ」「原発段階的に解消」を合わせると、つまり「原発反対の国民世論」の割合は常に80%以上という結果が出ています。**（この世論調査は「原子力発電をめぐる世論の変化」というキーワードで簡単に検索・閲覧できます）**

原発は苛酷事故を起こすもの

原発を維持発展させていこうという勢力（以下「原発推進勢力」と呼びます）は、当然信頼性の欠けるマスコミの世論調査ではなく、こうして「国民世論の8割以上が反対」する中、いかにして「原発を維持・継続」していくか、という問題が、原発推進勢力の最大課題となりました。田中俊一原子力規制委員会委員長が「大多数の国民のみなさんが、ダメだ、といえば原発再稼働はむつかしでしょうねぇ」というゆえんです。

そして表番号2の劇的変化が生じます。日本の原発推進勢力は、**「絶対安全な科学技術などありえない」**ことを率直に認め、「原発安全神話」はウソでしたと撤回し**（安倍晋三氏はまだ撤回していませんが）**、原発は苛酷事故を起こす蓋然性があることを規制行政の中心課題に据えることによって、国民の理解を得ようとしたのです。**わかりやすくいえば、「原発は苛酷事故を起こす可能性があります。しかしその時生ずる放射能災害は最小限に抑えてみせます。だからどうか原発を維持・継続させてください」**と変化するのです。

これに伴い原子力法体系も変化させました。原子力規制行政法体系の目的は「エネルギー安全保障」から「国民の生命、健康、身体、財産の保護及び環境の保全」に力点を移さざるをえなくなったのです**（表1　番号5）**

また、規制当局も「規制の虜」になりやすい、原子力安全委員会・経産省の原子力安全・保安院から、三条委員会として独立性の高い「原子力規制委員会」が成立し、規制行政の一元化を行おうとしました。原発推進勢力は、「原子力規制行政」に対する国民の信頼を取り戻そうと必死になり、現在に至っています。**（番号4）**ただし、原子力規制委員会もまた原発推進のための行政機関であることも忘れないでください。

5層の深層防護の第5層（広域避難計画）

重要な劇的変化は、規制行政の根幹である規制基準を支える思想・手法にもあらわれました。苛酷事故を起こすという前提からは、もし苛酷事故が発生しても原子炉圧力容器が破裂・爆発するなどの破局的状況は絶対さけねばなりません。これがおこれば、福島第一原発事故の時に想定されたように東日本壊滅状況が訪れます。破局的状態を避けるには、人為的に放射能を環境に放出し（ベント）、爆発・破裂を回避するしか方法はありません。（仮にベントに成功したとしても破局的状況が避けられるかどうかは規制委においても検証されていません）

しかし、いかに破局的状況を避けるためといえども、住民が避難をしないままベントを行えば、「国民の生命、健康、身体、財産の保護及び環境の保全」を謳う現在の原子力規制行政法体系全体に対する重大な違反行為になります。こうして「広域住民避難」を法的に義務づける「5層の深層防護」の思想と手段が、原子力規制行政の根幹に採用されることになりました。また「５層の深層防護」の考え方は、国際的な核産業利用の推進エンジンであるIAEAが推奨する国際標準でもあります。（番号3及び番号6）

５層の深層防護

ここで５層の深層防護の考え方を簡単にみておきましょう。（“５層の深層防護”といえばなにかもっともらしく深遠に考えられているかのようですが、一種の希望的観測の体系です）

表２は国際標準となっている「５層の深層防護」の考え方が規制委会合で使われた資料から引用抜粋したものです。

表２　原子力規制委員会の採用する深層防護（５層）の考え方

【深層防護の徹底】目的達成に有効な複数の（多層の）対策を用意し、かつ、それぞれの層の対策を考えるとき、他の層での対策に期待しない。

多重防護レベル	運転状態	防護目的	目的達成手段
第１層	通常運転	異常運転及び故障の防止	保守的設計及び建設・運転における高い品質
第２層	予期される異常運転	異常運転の制御及び故障の検出	制御、制限及び防護系、並びにその他のサーベランス
第３層	異常運転	設計基準内への事故の制御	工学的安全施設及び事故時手順の整備・確認
第４層	シビアアクシデント	事故の進展防止及び重大事故の影響緩和	格納容器の防護を含めたアクシデントマネジメント
第５層	シビアアクシデント影響緩和	放射性物質の放出、放射線影響の緩和	サイト外の緊急時対応

【参照資料】『実用発電用原子炉に係る新規制基準について－概要－平成２５年７月原子力規制委員会』、『ＩＡＥＡ基準の動向－多重防護（５層）の考え方等　平成 23 年３月２日（独）原子力安全基盤機構原子力システム安全部次長山下正弘』、『放射性物質の拡散シミュレーションの試算結果について』(2012 年 10 月　原子力規制庁)』

防護の第１層では、通常において異常運転や事故の防止が目的とされます。異常運転や事故が発生した場合、段階は第２層に移り、異常運転をコントロールしたり故障原因の検出に力を注いで、異常運転や事故の拡大を防止します。しかしそれでも異常運転が制御できない場合、段階は第３層に移って異常運転や事故がオンサイト（すなわち原発敷地内）で解決できるように全力を尽くします。それでも解決できない場合は、いよいよ炉心溶融など極めて重大な事故が発生することになり、防護は第４層に移ります。

（福島事故前の「原発安全神話時代」は、重大事故（シビアアクシデント）は発生しない建前でしたので、第４層、第５層の防護策は講じられず、防護は第３層まででした。）

第４層で想定されるもっとも破局的な事態は、いうまでもなく水蒸気爆発などが発生し、核燃料など放射性物質を格納している原子炉格納容器や圧力容器が粉々に破壊され環境に放射性物質が大量に流出する事態です。この破局的事態を回避するため、最終の防護策は環境に人為的に放射性物質を含んだ気体を放出することです。これがすなわちベントです。

深層防護の考え方が、一種の希望的観測の体系としたのは東電福島第一原発事故の場合、第１層から第４層に移行するのに１２時間とかからなかったからです。５層の深層防護の考え方では次の層に移行するのに、十分な防護対策がとられ、それでも駄目な時は次に移行、とあたかも対策を施すのに十分な時間があることを想定して組み立てられていますが、実際にはそうではないのです。希望的観測の体系というゆえんです。

さて、ここで問題になるのは、ベントの結果事態が第５層に移行したときです。表２では、「目的達成手段」の項目に「サイト外の緊急時対応」となにやら訳のわからぬことが書かれています。「サイト外」とは原発敷地外のことです。事態が第４層まで進めば、サイト外でできることは放射性物質からの「避難」しかありません。言い換えれば第５層の防護策とは「住民避難」に他なりません。

原子力規制当局が、当該原発を審査する際、それぞれの段階に応じた基準を設けて、その基準をクリアできるかどうかを比較的厳密に審査します。そしてそれぞれの審査項目、たとえば「原子炉設置変更許可」、「工事計画変更認可」、「保安規定変更認可」などの許認可を与えて、その上で検査をし合格証を交付する仕組みになっています。従って、深層防護第５層の防護手段が「住民避難」であってみれば、当然その住民避難計画についても一定の基準にもとづいて審査が行われ、この審査に合格してはじめて再稼働という手順になります。

実際、IAEAの勧奨する手順も、IAEAの勧奨にしたがった各国の安全対策基準審査、第５層の防護策に従った避難計画審査の仕組み、原発稼働の仕組みもそのような仕組みとなっています。

確立された国際的な避難計画審査の規則

ここで避難計画に実効性があるかどうかを審査する各国の仕組みをみておきましょう。

＜IAEA＞

国際的な原発推進のエンジンであるIAEA（国際原子力機関）は、避難計画に実効性があるかないかという審査規則の第一番目に、実効性のある避難計画策定にあたって立地条件に障害があるかないかを問題にし、実効性のある避難計画がどうして策定できない条件を持つ原発は、そもそも原発立地不適地であるとしていいます。この点、佐田岬半島を抱える伊方原発は、避難計画に実効性があるかないか以前に原発立地不適地とされねばなりません。

またIAEAの規則では事業者に避難計画の実効性評価を義務づけ、その評価結果は許認可プロセスの一環として規制当局に提出し審査を受ける仕組みを勧告しています。総じて言えば、IAEAの規則では避難計画に実現可能性・実効性がない場合には法的に原発稼働を認めないことになっています。

＜アメリカ＞

アメリカにおいてもIAEAの勧奨にほぼ基づいた仕組みとなっています。分かりやすい言えば、規制当局である原子力規制委員会（NRC）が避難計画に実効性がないと判断すれば、当該原発に運転許可を与えないのです。この意味ではNRCには、安全対策の審査権限とは別途に、NRCに当該原発の運転許可を与える権限を持っているのです。実際の実効性審査はFEMA（緊急事態管理庁）が行い、その審査の結果をNRCが判断する仕組みです。

＜EUR（欧州電力事業者要求仕様）＞

EUR（The European Utility Requirements=欧州電力事業者要求仕様）では次のように定めています。

①　８００m以遠に居住する住民の避難が、事故から２４時間後でも間に合うこと。

②　３km以遠に居住する住民の避難が、事故から４日後でも間に合うこと。

③　８００m以遠に居住する住民が、事故の収束後、速やかに帰還可能であること。

④　ベントの放出量は、セシウム137で３０TBqを上限とすること。

総じて言えば、上記条件に合致しない避難計画は認められず、満足できなければ当該原発は運転を許可されません。

＜イギリス＞

イギリスにおいても、立地当初から避難の実効可能性を要求しています。

このように、深層防護の第５層の防護手段たる住民避難の実効性は、規制当局の審査対象となっており、審査の基準や審査当局の存在も確保され、実効性審査に合格しなければ、当該原発の運転は許可されない仕組みとなっているのです。

（なおこの項は、山口地裁岩国支部に申し立てられた「伊方原発３号機運転差止仮処分命令申立事件」における債権者側準備書面７「避難が極めて困難あるいは不可能であること」を参照しました）

日本の避難範囲

ところが日本の仕組みでは国際標準に遠く及びません。避難計画の実行性審査や原発運転許可を判断する規制当局不在のまま、避難及び避難計画策定の義務が法令で定められたのです。

その際、破局的状態を回避するための人為的放射能放出（すなわち“ベント”）の際、避難の範囲はどこまでにするかが大きな議論になりました。その際日本の原発推進勢力は、ICRP（国際放射線防護委員会）の提案と勧告を採用し、「100mSv 以下の被曝では健康に害があるという科学的証拠はない」（私は「放射能安全神話」と名付けています）として、「100mSv被曝」を避難基準の数値としました。そして各種シミュレーションを行い、この基準を上回る被曝の恐れがある範囲を原発から「概ね30km圏」としました。これを法令化した文書が原子力規制委員会の施行した「原子力災害対策指針」です。そして原発から「概ね30km圏」区域を「原子力災害重点区域」と位置づけ、おおむね３０kmの自治体に避難計画策定と避難を義務づけました。

原発を巡る「３．１１」後の劇的変化にはいくつかの重要ポイントがあるのですが、本考察では「原発再稼働の法的枠組み」という点に絞り込むことにします。

２．稼働（運転）を許可する行政機関の存在しない日本の規制法体系

ほぼ国家権力を握る原発推進勢力は、前述のように福島原発事故後、「日本の原発は事故を起こさない」とする『原発安全神話』から、原発は重大事故を起こしうる、とする国際標準にその路線を切り替えました。そして時間をかけて国民の理解を得ながら原発の運転を再開する戦略を採用しました。

その際問題となるのは原発の安全性を審査する仕組みです。このため、新たに原子力規制委員会をスタートさせ、新たな基準を設けて「公開性」の原則の下に審査を進める体制をとりました。その基準はほぼIAEAなどの推奨する国際標準の安全規則を採用しました。「５層の深層防護」の考え方もほぼIAEAの国際標準に従いました。

しかしきわめて重要な点では国際標準を採用しませんでした。それは「原発の運転」を許可する行政機関を設置しなかったことです。

本来、原発の安全基準（日本では「安全基準」という言葉を使うと、基準に適合した原発は安全であるかのような錯覚を与えるとして「安全基準」という用語から「規制基準」という用語に切り替えております）に適合していることと、原発が周辺住民に被曝被害を与えるかどうかは別な話になります。

原発安全神話時代は「安全基準適合」＝「苛酷事故を起こさない原発」という建前だったので、この２つの話は同じ話になります。

しかし現在の規制基準では、原発は最悪苛酷事故を起こすことが前提ですから、規制基準適合は必ずしも「安全な原発＝周辺住民に被曝被害を生じさせない原発」ということにはなりません。

まさしく田中委員長のいうように「規制基準に適合したからといって安全とは申し上げません」なのです。

そうすると、規制基準に適合することを審査する行政機関（現在は原子力規制委員会）とは別途に「当該原発が周辺住民に被曝被害をもたらさないことを審査する」行政機関が必要となります。そしてこの行政機関が当該原発の稼働を許可する仕組みとならなくてはなりません。

この仕組みは国際標準になっております。たとえばアメリカの原子力規制委員会は安全基準適合審査をする権限と当該原発が運転の許可する権限と２つもっております。このため当該原発周辺自治体が原子力規制委員会に提出する避難計画の実効性を審査し、それに適合するかどうかを審査した上で避難計画に実効性があるかどうかを確認した上で運転を許可する仕組みとなっています。

(原子力規制委員会は避難計画を審査するノウハウ、人員を抱えていないので、実際の審査はFEMA＝米連邦緊急事態管理庁、国土安全保障省傘下、が担当している)

この仕組みにより、当該原発が基準に適合しているかどうかとは別に運転していいかどうかを規制委が判断する仕組みとなっているのです。この点でアメリカの原発に運転の許可を与える行政機関は先にも見たようにアメリカ原子力規制委員会（NRC）です。

５層の深層防護の第５層における防護手段が「広域避難」であってみれば、第１層から第４層が基準に適合するかどうかを審査する仕組み同様に、広域避難に実効性があるかどうかを一定の基準の下に審査し、これに合格･不合格の判断をする行政機関が存在することは論理的に首尾一貫しており、アメリカなど先進国の仕組みは当然の論理的帰結となります。

ところが、日本では田中委員長が「規制委は規制基準に適合するかどうかを審査するが、再稼働には一切関係しない」というように、原発に運転許可を与える権限はないのです。

３．避難計画を審査する仕組みのない日本の規制行政

ここでもう一度避難計画を巡る日本の規制法体系の仕組みをおさらいしておきましょう。

① 規制委が５層の深層防護の考え方を採用し、避難を第５層の防護手段とすることに

よって、避難計画の存在は原発運転の必要条件となった。またこの仕組みは国際標準に合致している。

② このため規制委は原子力災害対策指針を公布し、中で３０km圏自治体に避難計画策定を義務づけた。

③ しかし、第５層の防護手段たる「避難」を保障するはずの「避難計画」を審査する仕組みは作らなかった。

④ 審査する仕組みがないため、原発の運転を許可する行政機関を作ることができなかった。

⑤ したがって規制委審査適合後、原発の運転を法的に可能とする法令を作成できず、現在も原発の運転許可を明文化する法令はない。

このように日本の原子力規制法体系は、安倍首相のいう「世界最高水準」どころか肝心なところで国際水準にはるかに及ばない遅れた中身となった。

（私は、福島事故後反発の大きい原発の稼働を、曖昧模糊、うやむやのうちに稼働させるため、日本の官僚が意図的に法令で稼働条項を作らなかったものだと考えております）

それでは、避難計画の提出先はどこなのかというと命令を出した規制委ではなく、内閣府原子力防災本部（本部長は内閣総理大臣）であり、事務局は内閣部原子力防災担当なのです。ところが当然防災本部には避難計画の実効性を審査するノウハウも人材もありませんし、審査基準そのものもありませんから、審査することはできません。法令上防災本部には審査権限がありません。ただ単にメクラ判を押しているにすぎません。一方で規制委は命令をだすものの、その命令に実効性があるのかどうかには関与しません。

４．稼働の明文化はないものの

確かに原発の稼働に関する法的明文化はありません。ですから「３０ｋｍ圏自治体に当該原子力発電所運転に関する同意権があるとはどこにも明文化されていない」という新聞報道や原発推進勢力の主張はあたっているのです。しかし、同様に原発立地自治体や原発立地道・県に同意権があるとはどこにも明文化されていないのです。（電力会社との安全協定は私的紳士協定で規制法上の決まりではありませんので全く別個の話です。現在は法令上の定めのことを論じています）

しかし現在の法体系は、前述のように５層の深層防護の考え方、避難が第５層の唯一の防護手段、そのための避難計画策定、万が一の時の避難を義務づけていますので、体系自体に「３０ｋｍ圏自治体避難」が組み込まれています。いわばこの点が法的骨格をなしています。明文化はないとはいえ、この法的骨格自体を完全に消し去ることはできません。尾てい骨のようにしっぽの痕跡が明瞭に残っているのです。

この法的骨格を明らかにしたのが、2014年１１月６日に行われた原子力問題調査特別委員会における民主党（当時）菅直人議員の質疑です。

５．菅直人議員の質疑

菅議員の質疑は今回の考察の中核部分のひとつをなすものであり、きわめて錯綜した法体系の矛盾をするどくついたものですから、やや丁寧に見ていきましょう。話題は九州電力川内原発の再稼働に係わる法的枠組みのことです。

「**菅直人**：今日は実は九州電力の社長に参考人としておいでいただきたいと言う風にお願いしていたんですが、それがかなわなかった中で、だからというわけではありませんが、東京電力はもちろん事故を起こしただけではなくて、原子力事業者としての立場があります。そこでこの原子力事業者たる電力会社というものが、どういう責任と権限を法律上課せられているのかということについて、少しお聞きをしたいと思います。（当日出席したのは東京電力常務執行役の姉川尚史氏であるが、姉川氏の資格は東電代表者ではなく、一般電気事業者＝電力会社代表であることを菅氏は確認している）

現在、炉規制法等（原子炉等規制法：正式には『核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律』）、原子力災害対策特別措置法（『原子力災害対策特別措置法』が正式名称）に原発再稼働に関する規定がいくつかあります。

まず炉規制法では、原子力規制委員会の審査に合格した後でなくては原発を使用してはならない、つまりは原子力規制委員会に合格をすることが一つの条件になっております。他方、原子力災害特別措置法では原子力規制委員会が原子力災害対策指針を定めるとして、その指針に従って地元自治体が地元住民の安全な避難とか、帰還ができる地域防災計画を作ることになっております。

そこでまずあえて原子力事業者である東電、今日は常務においでいただいておりますが、電力会社はですね、この原子力災害対策指針に基づく防災計画、避難とかそういうものが含んだ防災計画についてですね、どのような責任を負っているのか、法律的にどのような責任を負っていると理解されていますか？

東電　姉川尚史：避難については我々の認識、法律の理解は地方自治体の方が責務を負っていると思っております。先ほどから申し上げたのはそれに対して、我々が最大限の貢献をする、協力をするという観点でお答えをしてしまいました。

菅直人:もう一度確認します。今自治体がと言われましたがまさにそうなんですよ。事業者の一義的な責任ではないんです。そこでお聞きします。炉規制法でですね、規制委員会の色んな手続きの審査に合格した後でなくては原発を使用してはならないという規定は…これは委員長にお聞きしたほうがいいんでしょうかね。合格す

れば電力会社は独自の判断で再稼働できるという意味なのか、それとも今の話のようにいくつかの条件、ま、少なくとも２つですね。いわゆる新規制基準に基づく判断は、よく委員長が言われるように規制委員会がやるけれども、もう一つ、避難の問題とかについてはもう一つの条件。

ここの炉規制法でいうのはあくまでいくつかの条件の中の必要条件として合格した後でなければ原発を使用してはならないと書かれてあるのか、いや、合格したら事業者の判断でやってもいいという理解なのか。委員長の見解をうかがいます。

（すなわち、菅氏は、住民避難計画の存在は、再稼働を定めた法体系の中でもう一つの必要条件なのかどうかを問うている）

田中俊一：まずあの、我々が俗にいう審査、適合性審査っていうのは、よく深層防護が５段階あると。で、いわゆる5つ目が住民の防災避難計画でございます。

その4段階までは私共がやります。それで5段階の、いわゆる住民の防災避難計画については、これは国の定めでは県、あるいは当該地方自治体が行うことになっております。そういったものがキチッとできた上でないと現実的には稼働という段階には入らないという風に認識**しております。**これは私も再三申し上げておりますけれども、私どもは、再稼働については申し上げる立場にはないということで、結局事業者だけではなくて、そこの地域の住民の方々を中心としたそういった**関係者の理解、ご同意が得られなければ、稼働は出来ないだろうと。出来ないはずである**と。思っているところで、そういう風にお答えしているところでございます。

菅直人：もう一度重ねてお聞きします。（避難計画など防災対策を）自主的にとかいう表現はですね、やはり曖昧です。法律に基づいてどう判断するかです。今の委員長の発言は4層まで、4段階目までは規制委員会がみると。避難とか何とかについては自分達は判断しないと。しかしその部分についてもキチンと何らかの、これで大丈夫だという決定がなければ再稼働は出来ないという全体の（法律上の）体系だと。**５層目についても何らかの、これで大丈夫だとか、OK だとか、適合しているとか、それがなければ稼働できない、これが全体の法体系だ**と。そういう理解ですか？」

規制適合審査は必要条件、３０ｋｍ圏住民同意は十分条件

「**田中俊一**：住民の防災避難計画についての法の定めっていうんですか、それは**地方自治体が責任を持って策定をするってことになってますので、そのことが法の定め**であろうかと思います。

菅直人：ですから聞いているんです。その部分が法の定めということは、そこがキチンとなっているという何らかの決定とか手続きがなされない限りは、**この炉規制法のほうはあくまで必要条件の一つであって、十分条件ではない**と。そういう理解で、全体の理解はそれでいいのですね？

田中俊一：**その通りだと思います。**

菅直人：ということはですね、その部分は一体誰が決めるんでしょうか？先ほど東電の常務は自治体といわれましたけれども、自治体が決めるということは、自治体がある意味では承認もできるけれども拒否権も持っているということになります。そういう拒否権を自治体が持っている、あるいは決めることができるという法律をわたくしは知りませんが、どなたか知っている人いますか？経産省でもどこでもいいですよ。

経済産業副大臣　山際大志郎：あの、避難地域防災計画については、これは地方自治体が定めなければならないというふうに義務付けられておりますので、定めなくてもいいんだということはないと思います。ですから、地方自治体が作るということでございます。

菅直人：全く答えになっていません。私は地方自治体が作ることを否定しているわけではありません。地方自治体がつくることになっているんです。そのなっている自治体が、最終的にこれで大丈夫と判断するのか、これでダメと判断するのか、そこに判断の権限を与えているんですか、と聞いているんです。答えられますか？

山際大志郎：法令上の、という話でございますので、その地方自治体のつくった地域防災計画それがどのようなものであるかということを、**法令上審査をするということにはなっておりません。**

菅直人：まさにその通りで、審査をすることになっていないということは、それを最終的に決める手続きがないということではないですか。**（菅氏は、深層防護５層のうち、４層までは審査が必要と明確に規定しているが、肝心の５層については、審査の規定がない、この法体系上の不備を突いている）**

現実に川内原発の周辺では30km圏の自治体の中でも、確かに議会で薩摩川内市のように再稼働に賛成する決議も出されています。しかし他のいちき串木野市とか、姶良市のように、場合によったら廃炉まで求めている決議も出ているんです。これ、同じ30km圏の自治体です。そうすると、今のお話ですと、**自治体が駄目だと言った時に、いや自治体が例え駄目だと言おうとも、それでやれるんだと言う法律はない**ということですよね。そうすると、ちょうど、東電の常務には気の毒ですが、もう一つだけお聞きします。最後に事実、行動として、再稼働するかどうか、簡単に

言うと制御棒を抜いて反応をはじめるという、それがスイッチなのかレバーなのか知りませんが、それは事業者がやることになります。そのときに今のような、問題が曖昧のままでやることができるんですか？それとも何か、政府からの明確な手続きに基づく命令とか指示とかがなければやれないということなんですか、どうですか？

姉川尚史：ご回答いたします。法律についての理解は先ほどお答えしましたけれども、我々事業者が制御棒を抜いて稼働するという準備のためにはですね、地域防災計画が定まっていることが必要ですし、我々の事業者防災業務計画がそれに整合するものでなければなりませんし、これを定めるにあたってはガイドラインが規制委員会からも定めておりますので、それに従っているものになっている必要があります。従ってそれに則した防災計画が、地域と我々で出来ていれば、出来れていればという条件ですが、防災についての一定の対応ができているんではないかと私は理解しております。

菅直人：そうすると例えば30km 圏のある自治体がですね、それは困ると。安全に逃げられる条件にないと。だからそれは困るといえば、稼働は出来ないという理解ですね？今の話は。

姉川尚史：現在法律で定めている地域防災業務計画の義務があるのは立地している県、立地している地方自治体と理解しておりまして、その3者の地域防災計画が定まっていることが条件だと私は理解しております。

菅直人：その理解はちょっとおかしいんじゃないですか？つまり原子力災害対策指針を出されているのは原子力規制委員会ですよ。そこで概ね30km というUPZ を指示して、そういう自治体にも地域防災計画を作るようにという指示が出ているんですよ。指示が出ているのは、立地県と立地自治体（直接立地自治体と言う意味）だけではありませんよ。今のは元々の根っこが間違っているんではないですか？

姉川尚史：失礼いたしました。私の回答を訂正いたします。地域防災業務計画は30km 圏のものでございます。

菅直人：ということは先ほどのと重ねて言うと、30km圏自体がこれでいいと言わないと、スイッチは押せない。そういう理解でいいんですね？

姉川尚史：はい、えー。・・・地域防災計画が定まっていない、すなわちご理解を頂いていないということであれば、我々事業者として条件が十分ではないと。再稼働の条件が十分ではないというふうに認識しております。（姉川氏はここでも重要なことを述べている。すなわち少なくとも原子力事業者は、地域防災計画が定まっていない＝30km圏の自治体が原発再稼働に理解を示していない、と解釈する、と述べている点だ）

菅直人：**大変重要な回答を事業者からいただきました。**何故こういう事を言うかというと、一部にですね、規制委員長もよくおわかりでしょうけども、規制委員会が合格を出したら、あとは電気事業者なり原子力事業者が、自由に、あとは任せられたんだというような言い方を時々する役所の説明が時々あるんですね。それホントにいえるの？というと、いやそれはちょっと、国会では言えませんと言って撤回しますが。ですから私は逆に、そういう風に最後の最後ですね、電気事業者が、原子力事業者が判断したんだという風になるのではないかと心配したわけですが、**少なくとも、今の常務の認識、原子力事業者の認識はですね、そういった30km 圏の自治体がキチンと了解したということがない限りはやるべきじゃない、やらない、ということを言われたので、これは大変大きな、この問題での大きな発言として受け止めておきたいと思います。**以上で終わります。」

ここでの菅氏の質疑は極めて重要です。稼働についての明文化の規定のない法体系全体の不備を突きつつ30km圏自治体同意は再稼働の法的十分条件であることを国会の場で認めさせたことになるからです。

このように30km圏自治体同意が稼働についての法的要件とならざるをえないのは、たとえ明文化がなくても、現在の規制法体系全体の骨格をなしており、そのことは綿密に法体系を追求していくと、表面からは見えにくい骨格が明らかになっていくということでもあります。

避難計画策定提出が自治体同意の証

それでは、明文化はないものの、３０ｋｍ自治体が再稼働に同意したことは何を持ってその証とするのでしょうか？現実に、川内原発でも伊方原発でも高浜原発でもこの法の定めに従って再稼働しているのです。「規制基準適合」の必要条件だけではなく、「３０ｋｍ圏自治体同意」の十分条件を満たしたとして再稼働されているのです。いったいどういうからくりになっているのでしょうか？

衆議院における菅氏と姉川氏、また田中氏の議論をよく見てみると、自治体同意の証は避難計画策定・提出であることがわかります。もう一度直接関連したやりとりを引用しておきましょう。

「**菅直人**：ということは先ほどのと重ねて言うと、**30km圏自体がこれでいいと言わないと、スイッチは押せない。**そういう理解でいいんですね？

姉川尚史：はい、えー。・・・**地域防災計画が定まっていない、すなわちご理解を頂いていないということであれば、我々事業者として条件が十分ではないと。**再稼働の条件が十分ではないというふうに認識しております。」

つまり３０km圏自治体の地域防災計画（その中心は原子力災害避難計画）が定まっていないと、原子力事業者は事業者地域防災業務計画（提出先は監督官庁である経産省）を策定できない、防災業務計画策定は原発運転の必要条件ですから、３０ｋｍ圏自治体の避難計画がどこか出ていなければ、業務計画ができず事業者は原発の再稼働ができない、という仕組みになっているのです。

ところがいずれの３０km自治体も避難計画を原子力防災会議に提出してしまっている、従ってそれが同意の証となり、再稼働の法的十分条件を満たしている、とこういう理屈になっているのです。

避難計画策定は法的義務

ところで３０km圏自治体には避難計画策定をしない選択肢はあるのでしょうか？原子力災害対策指針は３０km圏自治体に策定を義務づけられているのですから策定しない選択肢はありません。つづめていえば、法的には最初から稼働同意を義務づけられていることと同義となります。

これが避難計画審査の仕組みを持っているアメリカであれば、避難計画策定はただちに「再稼働同意」の証とはみなされません。あくまで避難計画の現実的実効性が問われるからです。同意したくなければ実効性のない避難計画を策定すればいいのです。

日本の仕組みでは避難計画の実効性を審査しませんから、ただの紙切れであってもそれは同意の証とみなされます。

ここが日本の原発推進勢力が福島原発事故後に作り上げた、うやむやのうちに再稼働を進めようと意図する法体系構築の巧妙なところでしょう。

こうした巧妙に仕組まれた原発推進勢力に対抗して行くには様々な手段が考えられますが、それは次の考察といたします。が、ポイントは避難計画及びその計画実効性の問題に収斂していくと考えられます。