

TIGER Discussion Paper

DP-2015-010

原発再稼働と民主的意思形成

Kazuhiko Matsumoto

2015/3/3

1-2-05 matsumoto

**International Workshop on "Environmental Policy-Making
Instruments Based on Public Participation in a High
Technological Society — Energy, Chemical Substances and
Water Management as Central Issues"
at 7th-8th March 2015**

Organizers: **OSAKA UNIVERSITY, PROJECT TIGER** “Policy decision-making and public participation on energy, chemicals and water management: an international comparative study” (Global Initiative Program), **GREEN ACCESS PROJECT II** “Review of Legal Indicators for the Participation Principle in Environmental Matters - Promotion of an International Cooperation towards Strengthening the Environmental Democracy” (JSPS Grant-in-Aid), and **MITSUI & CO., LTD., ENVIRONMENT FUND** – Project “**Proposing an Asian Version of the Aarhus Convention – Constitution of an International Cooperation for Implementing the Environmental Justice**”

Project TIGER

**“Policy decision-making and public participation on energy, chemicals
and water management: an international comparative study”
(Global Initiative Program)**

Osaka University

1. 問題の所在

私人による自己決定を私的決定と呼び、公権力の担い手が人々に服従を強いるための拘束力ある決定を公的決定と呼んで対比する場合、私的決定は自由を内実とし、憲法上の基本権によって基礎づけられるのに対して、公的決定は自由に行うことができず、むしろ憲法上の基本権によって制約される。加えて公的決定は民主的に正統化されなければならない。民主主義憲法の下では、民主的正統化が公的決定のための必要条件である。なぜなら、公的決定は民主的に正統化されているがゆえに、決定に異論のある人々にも服従を強いることができるからである。

以上のような私的決定・公的決定の区別を前提にしたとき、原発再稼働の判断は、実は公的決定を直接の根拠にしていないことに気がつく。それはむしろ民間の電力会社の私的決定であって、法的には、憲法上の経済的自由権（営業の自由及び財産権）の行使として遂行される。原発を再稼働するか否かの判断の基礎は電力会社の自由な自己決定にある。しかし、原発再稼働のような社会に大きな影響を及ぼす重大決定も、よくよく考えると、私的決定に還元されてしまうとみなすことに問題はないのだろうか。原発再稼働の決定が私的決定に過ぎず、民主的正統化を必要としないのであれば、原発再稼働に強く反対する人々の意思も電力会社の原発再稼働の決定に対して、当然に反映されるべきものとはいえなくなりそうだが、果たしてそれでよいのだろうか。

もちろん、この私的決定の周辺には、それを条件づける公的決定が存在するし、また、公的決定と呼ぶことはできないものの、私的決定に影響を与える公的意思表示がいくつも見られる。しかし、この私的決定の周辺にある公的決定と公的決定には至らない公的意思表示が、いかなる意味を有しており、かつ、原発再稼働の私的決定といかなる関係にあるのか、そしていかなる関係にあるべきなのかについては、十分に検討されているわけではない。

本報告は、原発再稼働をめぐる公的決定及びそれに準じる公的意思表示を取り上げて、その意義と問題点を考察し、民主的意思形成という観点から、原発再稼働の決定に対して、若干の検討を行うものである。そのため、原発再稼働に向けたプロセスのうち、いくつかの重要な場面を切り取り、そこにおける公的決定または公的意思表示に焦点を合わせる。具体的には、原子力規制委員会による新規制基準適合性の審査（2.）、エネルギー基本計画の閣議決定（3.）、電力会社と地元自治体の原子力安全協定の締結（4.）、裁判所による原発再稼働差止め決定（5.）の4つの場面を取り上げる。

2. 原子力規制委員会による新規制基準適合性の審査

未曾有の大惨事を生んだ福島原発事故の原因の一つは、それまでの原子力法制にある。日本の原発は100%安全であるという「安全神話」に寄りかかって、原子力法制の改善に努

めなかったことが、福島原発事故を招いたとの反省から、事故後、原子炉等規制法が大きく改正されたが、それは、原発事故の発生を防止し、公共の安全を守るための規制基準を改めて作成し直すことを含意していた。その新しい規制基準は、2012年9月19日に新たに設置された原子力規制委員会の規則として制定された（2013年7月8日施行）。とりわけ、「実用発電用原子炉の設置、運転等に関する規則」と「実用発電用原子炉及びその附属施設の位置、構造及び設備の基準に関する規則」が重要であり、これらを合わせて、一般に新規規制基準と呼ばれている。

新規規制基準は、従来の安全基準と比較すると、それまで定められていなかった重大事故（シビアアクシデント）対策を新設し、かつ、地震、津波、火山、竜巻、火災、外部電源喪失といった事態に対する設計基準の強化を図っている。すなわち、従来、福島原発事故のような重大事故は想定外とされ、地震や津波等に起因する全電源喪失といった事態に対する備えが十分でなかったことに鑑み、過去の安全基準を見直し、厳格化したのである。しかし、過去の安全基準の下で既に原子炉の設置許可を受けている電力会社は、改正原子炉等規制法の施行後も、法令上、改めて設置許可申請を行う必要はないものと規定された。つまり、原子炉等規制法は、福島原発事故の教訓を踏まえて改正されたにもかかわらず、過去に適法に許可を受けた既存の原子炉については、過去の許可をそのまま有効とみなしたため、定期点検のため一時的に停止した原子炉の再稼働の際も、新たな設置許可申請を要せず、電力会社の判断で再稼働を行うことができると解し得た。

ところが実際は、原発を抱える電力会社はすべて、一旦停止させた原子炉を再稼働する際に、原子力規制委員会に対して、原子炉の設置変更許可を求めなければならないと考えられている。そのきっかけを作ったのは、原子力規制委員会の田中俊一委員長が、2013年3月19日に提示した「原子力発電所の新規制施行に向けた基本的な方針」と題する「私案」にあった。

というのも、同私案において「原子力規制委員会は、導入直後の定期点検終了時点で、事業者が施設の運転を再開しようとするまでに規制の基準を満たしているかどうかを判断し、満たしていない場合は、運転の再開の前提条件を満たさないものと判断する」とされ、かつ、「安全上重大な問題があると認める場合には、原子力規制委員会として停止を求める可能性がある」と警告されたからである。電力会社の立場からすると、定期点検終了後、直ちに運転を再開しても違法性はないと主張したところで、原子力規制委員会による新規規制基準適合性の確認がないままでは、同委員会から停止命令（いわゆるバックフィット）が課される可能性が残るし、何より旧基準との適合性しか確認されていない原発を再稼働すれば、世間のバッシングを受けることが避けられないと危惧したのであろう。そのため、原子力規制委員会に対し、原子炉の変更許可を申請することで、新規規制基準との適合性が図られているとの確認を求めたものと思われる。ただし、法令上、原子炉の設置と変更の許可要件に相違点がほとんどなかったため、変更許可の審査は設置許可の審査と変わらない上、今回の審査は福島原発事故の教訓を踏まえた法令の抜本改正に伴うものだったこと

から、原子力規制委員会による審理も新規の設置許可申請に対するものと同視され、かつ従来よりも厳しいものになった。

新規規制基準との適合性は、基本設計に関わる、原子炉の設置変更の許可だけでなく、詳細設計に関わる、工事計画の変更認可も併せて審査される。これらはいずれもハード面に関わるものであるが、ソフト面に関わるものとして保安規定の変更認可があり、電力会社には事実上これら3つの許認可申請が求められた。先の委員長私案には「設置変更許可、工事計画認可、保安規定認可といった関連する申請を同時期に提出させ、ハード・ソフト両面から一体的に審査することとする」と記されていた。もっとも、現実には基本設計に関わる設置変更許可の審査が先行し、申請のあった21基の原子炉のうち、現時点で、九州電力の川内原発1号機・2号機及び関西電力の高浜原発3号機・4号機の設置変更が許可されている。この後、工事計画認可と保安規定認可の審査があり、それが終われば、審査書案がまとめられて、パブリックコメントに付されることになっている。この過程には確かに、原子力規制委員会の公的決定がある。しかし、それはあくまでも原発が新規規制基準に適合する・しないの判断に限定されている。新規性基準に適合したという判断が原発の安全を保証するものではないし、まして原発再稼働の是非に対する国民的合意の調達を行うものでもない。

3. エネルギー基本計画の閣議決定

では、原発再稼働の一般的な是非はどのようにして判断されるのであろうか。この点、先の委員長私案によれば、「原子力発電所の再稼働を行うか否かは、原子力規制委員会の判断や事業者の説明を基に、エネルギー政策当局や地元関係者が判断すべきことである」とされている。原発再稼働の決定は、電力会社による私的決定として行われることを思うと、この私案の説示はミスリーディングである。しかし、「エネルギー政策当局や地元関係者」の判断が意味を持たないのかということ、もちろん、そういうわけではない。ここではまず、エネルギー政策当局の判断について考えてみる。

エネルギーとしての原子力の全体的な位置づけは、エネルギー基本計画によって示されている。これは内閣による閣議決定という形式で策定されている。エネルギー基本計画において、原子力は「重要なベースロード電源」とされており、原発も稼働していることが当然の前提になっている。また、原発再稼働問題については、次のように記述されている。すなわち、「原子力発電所の安全性については、原子力規制委員会の専門的な判断に委ね、原子力規制委員会により世界で最も厳しい水準の規制基準に適合すると認められた場合には、その判断を尊重し原子力発電所の再稼働を進める」とされているのである。そこには、原発の安全性は原子力規制委員会による新規規制基準適合性審査によって確保できる、との楽観的な見方がうかがわれる。

しかし、先の委員長私案によれば「原子力規制委員会は、原子力発電所が規制の基準を満たしているか否かを確認し、その結果により達成される安全レベルの説明を行うことを

役割とする」とされるだけで、新規制基準適合性審査の意義は控えめに評価されるにとどまっている。逆にエネルギー基本計画の方は、新規制基準を「世界で最も厳しい水準」とみなすなど、新規制基準適合性審査の意義を大きく見積もっている。ただ、新規制基準が、従来の安全基準よりも厳格であるということはいえても、「世界で最も厳しい水準」であると評価した根拠は明らかではない。にもかかわらず、エネルギー基本計画を策定した内閣は、原子力規制委員会による新規制基準適合性の確認を原発の安全宣言であるかのように受け止め、それ以上の確認は必要ないと退ける一方で、エネルギー需給の安定性を確保するための原発再稼働は、自らが率先して促進すべき対象であると理解している。

エネルギー基本計画は、確かに原発再稼働の促進という内閣の意欲を盛り込んだものの、それは「エネルギーの需給に関する施策の長期的、総合的かつ計画的な推進を図るため」（エネルギー政策基本法 12 条 1 項）の政府の行政計画に過ぎず、閣議決定という形式を備えているとはいえ、それ自体は公的決定ではない。したがって法的拘束力もない。計画策定にあたり、法令上、関係行政機関の長の意見や総合資源エネルギー調査会の意見を聴取することは義務づけられているが、公聴会の開催義務もパブリックコメントの実施義務もない（ただし、法令に基づかないパブリックコメントは実施された）。法令上、エネルギー基本計画の策定後に、国会に対する事後報告は義務づけられているが、国会による事前承認は求められていない。それゆえ、エネルギー基本計画に原発再稼働を促進するという内閣の意欲が盛り込まれたからといって、それが原発再稼働の一般的是非に決着を付けたということは困難である。ただ、内閣の公的意思表示により、国民に対しこれを促進すると宣言されたことの政治的な効果は、もちろん無視できない。

4. 原子力安全協定の締結

次に地元関係者の判断を考えてみたい。先の委員長私案で「地元関係者」として想定されているのは、おそらく原発が立地している都道府県と市町村の長と議会であろう。よく知られているように、原発の立地自治体は、原発を有する電力会社といわゆる原子力安全協定を結んでいる。この原子力安全協定は、法的根拠のない単なる紳士協定であるとも、協定当事者間を法的に拘束する契約であるともいわれているが、いずれにせよ、それは、電力会社において重視されており、少なくとも事実上の拘束力はあると理解されている。それゆえ、原子力安全協定に定められた事項の遵守なしに原発が再稼働されることはない、協定当事者たちは理解している。その限りで、原子力安全協定を締結した自治体は、原発再稼働に対して、ある種の判断余地を有しているといつてよい。

このような協定が自治体と電力会社の間で締結されるに至った背景には、以下のような事情がある。すなわち、原発の安全面について、自治体には法令上、何ら規制権限がないにもかかわらず、原子力災害が生じた場合は対応を義務づけられており、また実際に対応せざるを得ない立場にあることから、原発の運転に対して自らの関与を根拠づける何らかの手がかりを求めていた。自治体が原発の運転に実質的に関与できれば、原発の安全面に

対する地元住民の不安も和らげられるのではないかと期待があった。地元住民との摩擦を最小限に抑えて円滑に原発を運転したい電力会社にとっても、立地自治体との原子力安全協定の締結は地元対策の手段として効果的と思われた。しかし、原子力安全協定が実際に原発の安全性を向上させたかどうかの検証は困難である。ただ、それが電源三法による交付金制度と並んで、地元による原発受容に貢献したことは間違いない。

原子力安全協定の内容は、協定当事者である自治体と電力会社が個別に決めるため、全く同じ内容にはならないものの、主要な項目は共通している。とりわけ重視されている項目が、電力会社から自治体に対する事故・故障時の報告や異常事態が発生した際の迅速な連絡の実行である。しかし、今回の原発再稼働において焦点になったのは、原子力施設等の新增設及び変更時の自治体の事前了解である。これは自治体に対して同意権を認めるものであり、言い方を換えると一種の拒否権を認めるものである。自治体による拒否権の行使は、原発再稼働の際の電力会社の私的決定を大きく制約するため、当然のことながら、電力会社はこれを受け容れることに大きな抵抗を示す。それゆえ、自治体の事前了解をも含む原子力安全協定を電力会社が締結する相手は、実際のところ、立地自治体に限定されている。

しかしながら、このことが、厳密な意味で立地自治体とはいえない、原発周辺自治体の大きな反発を招いている。災害対策基本法上、自治体は地域防災計画の作成を法的に義務づけられているが、原子力規制委員会の原子力災害対策指針により、「原子力施設から概ね 30 km」とされる「緊急時防護措置準備区域（いわゆる UPZ）」では、地域防災計画に避難計画を盛り込む必要があるとされ、厳密な意味での立地自治体とはいえない周辺自治体も、原子力災害の当事者たることが公的に宣言されたにもかかわらず、電力会社は当該自治体を、厳密な意味での立地自治体ではないとの理由で、事前了解の対象とはみなさないからである。

いわゆる立地自治体も、事前了解の対象を周辺自治体にまで拡大することには及び腰である。設置変更許可が最初に認められた川内原発 1 号機・2 号機について、鹿児島県知事は、いちき串木野市の要求を退けつつ、事前了解の範囲を県と薩摩川内市で十分と述べている。同じく設置変更が許可された高浜原発 3 号機・4 号機も、福井県と高浜町だけが事前了解の対象とみなされている。これには京都府と滋賀県、それと周辺の市町村が強く反発した。特に京都府舞鶴市は「原子力施設から概ね 5 km」とされる「予防的防護措置準備区域（いわゆる PAZ）」にあることから、立地自治体でないこととみなされたことに憤っている。京都府が電力会社と締結した原子力安全協定には、事故発生後の原発再稼働時の事前説明と回答義務が規定されるものの、今回の再稼働は定期検査後の運転再開であるという位置づけにとどまったため、協定の事前説明・回答義務の対象とみなされなかった。なお、大間原発から 30 km 圏内にある北海道函館市は、事前了解の対象にされないことに反発し、2014 年 4 月 3 日、電力会社を相手に、原発建設の差止めを求める訴訟を提起した。

5. 原発再稼働差止訴訟

「エネルギー政策当局や地元関係者」が、一応、原発再稼働の手續に関与したのに対し、一般国民のみならず、周辺住民も、原発再稼働の決定過程には参加できていない。確かに、新規制基準やエネルギー基本計画の作成過程で、パブリックコメント等の措置がとられているが、十分に意見を斟酌されたとの実感が醸成されるには足りない。そこで原発再稼働をどうしても阻止したい人は裁判所に頼ることになる。特に、裁判所による原発再稼働の差止判決は公的決定であり、確定すれば、電力会社にいかに異論があろうと、原発の運転はできなくなる。その意味で原発再稼働差止判決は決定的である。脱原発弁護団全国連絡会によると、新規制基準適合性の審査に係っているほとんどの原発が、司法の場で係争中とのことである。

原発再稼働の差止めの申立てに対して、裁判所の判断が下されたものとして、たとえば、大飯原発 3 号機・4 号機の再稼働差止めの仮処分命令の申立て事件がある。大阪高裁は 2014 年 5 月 9 日の決定において、現時点では保全の必要性を認めるに足りる特段の事情のあることが疎明されているとはいえないと判示し、原発再稼働差止めの仮処分申立てを却下した。大津地裁も 2014 年 11 月 27 日の決定において、同様の理由から大飯原発 3 号機・4 号機及び高浜原発 3 号機・4 号機の再稼働の差止めを求める仮処分命令の申立てを却下した。いずれも原子力規制委員会による新規制基準適合性の審査の最中であったことが、裁判所の判断に影響している。これに対し福井地裁は 2014 年 5 月 21 日の判決において、原告らのうち大飯原発から 250 km 圏内に居住する者に、原発の運転により直接その人格権が侵害される具体的な危険があると認め、大飯原発 3 号機・4 号機の運転差止めを認容したことが注目に値する。本判決では、大飯原発 3 号機・4 号機の地震対策の脆弱性が懸念されており、地震による原子炉の冷却機能喪失と使用済み核燃料の危険性が重視される一方で、原子力規制委員会による新規制基準適合性の審査はほとんど考慮されていない。被告の電力会社が控訴したことから、本件の審理は名古屋高裁に移っている。

原発再稼働の差止訴訟は、先の福井地裁判決のように、差止めの認容判決が下されても、被告に控訴されてしまえば、上級審で判決が確定するまで、実際の再稼働は阻止できない。そこで原告は通常仮処分の申立てを併せて行っている。仮処分で差止め決定が下されると、直ちに効力が発生するため、電力会社は原発を再稼働することが禁じられる。電力会社は再稼働禁止の仮処分決定に対して、異議を申し立てることはできるものの、異議の申立て自体は仮処分の効力を停止させるものではないし、上級審で仮処分が確定すれば、本訴訟で勝訴判決を得る以外に、電力会社が原発を再稼働する術はなくなる。現時点では、原発再稼働の差止めを認める仮処分決定が下された例はないが、原発事故に現実味が感じられるようになった現在、差止めの仮処分が裁判所で認められる可能性は決して小さくない。つまり、裁判所による公的決定が、原発再稼働の是非を最終的に左右する場になりそうだということである。

6. 若干の検討

最初に述べたように、原発再稼働の判断は、電力会社の私的決定に基づいて行われるが、この私的決定は、原子力規制委員会による新規制基準適合性の確認という公的決定により制約されている。それはまた、電力会社が立地自治体との間で締結した原子力安全協定により条件づけられている。ただし、エネルギー基本計画の閣議決定により、原発再稼働の促進が内閣の意思であると表明されている。新規制基準適合性の審査を申請した電力会社は、一刻も早く原発が再稼働されることを希望しているが、内閣による原発再稼働の促進宣言は、その期待を政治的に支える効果があろう。

ここで、電力会社の私的決定を制約し、条件づけ、政治的に支える公的決定または公的意思表示のあり方に注意を促したい。まず、原子力規制委員会による新規制基準適合性の確認であるが、原発再稼働のためには、本当に原子炉の設置変更許可の申請が必要だったのかというと、そこには疑わしさがつきまとう。新規制基準適合性の確認が原発再稼働の条件のようになったのは、原子力規制委員会委員長の「私案」の影響が大きいと思われる。委員長私案を通じた雰囲気作りによって、原子力規制委員会は、電力会社に原子炉施設の使用停止（いわゆるバックフィット）を命じることなく、原子炉の設置変更許可の申請をさせるよう仕向けたのである。こうして原発の安全性の立証責任は電力会社が負うべきとされることに成功した。巧妙なやり方であると評することもできようが、電力会社の私的決定が尊重されるとする建前の下で、曖昧な雰囲気作りによる方向づけが行われたために、民主的正統化のための契機が失われたと見ることもできよう。

それはエネルギー基本計画の閣議決定を通じた原発再稼働の促進宣言についてもいえることである。この宣言も雰囲気作りに一役買ったからである。原子力安全協定の締結も、不透明な過程が問題視される。原子力安全協定の締結は、当事者間の自由な合意に基づいているとされ、地元の民意を反映しているとされるが、自由な合意が民主的正統化の契機を排除する方向で作用している上、反映される民意には明らかに地域的な偏りが見られる。原発再稼働の是非を判断する過程に反映されなかった意思の一部は、裁判所へと向かい、原発再稼働を差し止める公的決定を要求することになった。しかし、裁判所は人格権等の権利の保全を任務とするところであって、原発再稼働の是非を一般的に判断するところではないため、ここが主戦場となるような事態は必ずしも望ましいとはいえない。

やはり原発再稼働のように社会に大きな影響を及ぼす重大決定は、電力会社の私的決定に還元して扱うのではなく、民主的正統化を要する公的決定に基づいて下すべきだったのではないか。そのためには、原発が定期点検に入ったところで、原子炉の設置変更許可の申請をさせるよう誘導するといったやり方によるのではなく、国会が特別の法律を設け、その法律により原発の一律運転停止を義務づけ、原子力規制委員会による新規制基準適合性の確認を解除条件として、原発再稼働を認めるようにすべきだったのではないか。その際は、新規制基準と自治体の避難計画等をリンクさせる工夫も求めるべきであったろう。原発の安全性の審査だからといって、民主的意思形成の過程と無縁であるわけではない。