

Title	浜岡原発訴訟に見る、訴訟の役割と政策形成のあり方
Author(s)	廣金, 沙季子
Citation	平成28年度学部学生による自主研究奨励事業研究成果報告書. 2017
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/60356
rights	
Note	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

平成28年度学部学生による自主研究奨励事業研究成果報告書

ふりがな 氏名	ひろかね さきこ 廣金 沙季子	学部 学科	法 法	学年	3年
ふりがな 共同 研究者名	あだち ことみ 安立 琴美	学部 学科	法 法	学年	3年
	えんせき さとし 煙石 哲士		法 法		
	たかはま としあき 高濱 利彰		法 法		
アドバイザー教員 氏名	大久保 規子	所属	法学研究科		
研究課題名	浜岡原発訴訟に見る、訴訟の役割と政策形成のあり方				
研究成果の概要	研究目的、研究計画、研究方法、研究経過、研究成果等について記述すること。必要に応じて用紙を追加してもよい。				

1. はじめに

現代の文明において、電力は極めて重要な基盤の一つである。まして資源国ではない日本にとってはその重要性は他の諸国に増して大きいものであるが、5年前の福島第一原発事故以降、その政策の方針は大きな転換を遂げた。エネルギー政策の中における原発の地位は明らかに低下し、代わって自然エネルギーが脚光を浴びた。原発運転の前提となる核燃料サイクルこそ依然その地位を保ってはいるものの、その重要な一部分であるもんじゅの命運も今や風前の灯火である。

しかし、そのエネルギー政策が国民からの支持を受けているかといえば、そうとは言い難い。政府の原発政策に関する国民の支持は全体に低調な傾向であるし、全国各地で原発に関する訴訟は絶えない。原発政策について、行政、電力会社、国民の間に合意が形成されるには程遠い状況と言えるのである。

このような状況を打開し、行政、電力会社、国民の三者が納得できる政策形成は可能なのか。本研究では、静岡県御前崎市に位置する浜岡原発¹を題材として、その可能性を探っていくことにした。浜岡原発は、行政と電力会社との関係という点では2011年の菅総理による運転停止要請、そして国民と電力会社との関係という点で言えば係争中の三つの訴訟がいずれも長期化している、といったように多くの点で注目すべき原発であり、原子力災害に備えるという点から見ても、東海地震の想定震源域に近く、今後の原子力防災を考えるうえで重要な位置づけにある。

このように、浜岡原発は日本の原発政策を考える上で非常に重要な意味を持つ原発であり、本研究では、浜岡原発にかかわる複数の当事者へのヒアリングなどを通して、浜岡原発に関する訴訟が長期化している原因を探るとともに、原発政策における訴訟の役割と限界、政策形成の在り方を明らかにすることを目指していく。

2. 研究方法

訴訟についての研究では、判決が出た後にその評釈を行うのが一般的な方法であるが、本研究では、係属中の訴訟について、文献のサーベイだけでなく当事者へのヒアリングも実施した。

原発に関する訴訟は、国の原子力政策の変革を目指す、いわゆる政策形成訴訟の側面もあると考えられるが、係属中の訴訟については公表される資料も少なく、原告の本来の訴訟目的が法廷で必ず明らかにされるとも言えない。

そこで、訴訟当事者への直接のヒアリングも含めた研究を行うことで、より実態に即した研究を行うことを目指した。それによって、既存の原子力法制、そしてその運用のどこに問題があるのかを明らかにし、より具体的かつ実効的な改善策を提示したいと思う。

ヒアリングは、以下の日程で行った。

9月28日 午前：浜岡原子力館視察、午後：御前崎市役所ヒアリング

9月29日 午前：静岡県庁ヒアリング、午後：原告団ヒアリング

3. 事前勉強

ヒアリングに先立って行った事前勉強会では、原発規制法の概要と、浜岡原発に関する問題を理解するために前提となる知識を得るため、静岡県・地元市町村・中部電力の原発に対する取り組み、また、浜岡原発に関する訴訟の状況について調査した。

3-1 原発規制法制について

¹ 所在地：静岡県御前崎市佐倉 5561

原発の規制・管理について根拠となる法律は、原子炉等規制法（核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律）である。福島第一原発事故後の法改正（2013年7月）により、原発の規制・審査についてはこの法律が一手に引き受けることになった。

(1) 規制体制の変更

福島原発事故後、2012年6月に成立した「原子力規制委員会設置法」によって、同年9月に原子力安全規制に関する業務を担う原子力規制委員会が設置された。以前は、原子力の利用促進を担う経済産業省のもとに原子力安全規制を担う原子力安全・保安院が置かれていたが、原子力の利用促進と規制を分離することとなった。さらに、経済産業省、文部科学省、内閣府等の各行政機関が担っていた原子力の安全確保に関する業務が原子力規制委員会に一元化された²。

原子力規制委員会は環境省の外局組織として新設されており、「国家行政組織法」の第3条第2項に基づき設置された、上級機関からの指揮監督権を受けず、独立して権限を行使することが保障されている合議制の機関である³。

(2) 原子炉等規制法の主な改正点

「原子力規制委員会設置法」の附則第15条に、原子炉等規制法の大幅な改正が規定された。原子炉等規制法の主な改正点は①第一条：規制目的の見直し（人と環境の保護の明記等）、②第43条の3の6他：重大事故対策を含んだ規制への転換、③第43条の3の14他：最新規制の既存施設への適用（バックフィット規制）、④第43条の32：運転期間制限（原則40年）の導入等である⁴。福島原発の事故を受けて、重大事故対策やバックフィット規制等の規制強化がなされたといえる。

(3) 規制基準

原子炉等規制法は各種審査の細目を原子力規制委員会規則に委任しているが、その規則がいわゆる規制基準である。規制基準も福島第一原発事故を受けて大幅に改正された（以下新規制基準とする）。主な改正点は次のとおりである⁵。

- ①津波対策の強化：過去に記録された津波の最大値を上回るレベルの津波を「基準津波」として策定し、基準津波へ対応するための防護施設の設置を要求。
- ②地震対策の強化：活断層の認定基準を明確化するとともに、重要施設の直下に活断層が存在しないことを要求。地下構造により地震動が増幅されることがあることを踏まえ、精密な「基準地震動」を策定。
- ③その他自然現象への対策：火山、竜巻、森林火災について想定を大幅に引き上げたうえで防護対策を要求。
- ④重大事故への対策：万一安全機能の喪失が発生したとしても、炉心損傷、格納容器の損傷が起こらないようにするための対策を要求。また、格納容器が破損したとしても敷地外に放射性物質が飛散しないための対策を要求。

(4) 小括

以上、原子炉規制法の改正と、新規制基準の概要を述べたが、地域防災計画の策定などの原発の外の部分に関する規定は、新規制基準にも含まれていない。よって、地域防災計画が策定されているかどうか

² 原子力規制委員会「原子力規制委員会パンフレット」（2017年1月26日閲覧）

<https://www.nsr.go.jp/data/000069304.pdf>

³ 同上

⁴ 原子力規制委員会「実用発電用原子炉に係る新規制基準について－概要－」（2017年1月26日閲覧）

<https://www.nsr.go.jp/data/000070101.pdf>

⁵ 同上

かは、適合性審査の対象外となっていることが現状である。しかも、地域防災計画の策定主体である自治体の意見を原子炉の規制に反映する仕組みも法的に担保されていない(この点に関しては4を参照)。このように、地域住民はもちろん、関係自治体の意見聴取も法定されていないため原発設置手続において地域の利益調整や合意形成を行うことが困難であるという状況については、福島事故後も変わらない。

3-2 浜岡原発に対する地元自治体の取り組み

3-2-1 静岡県の取り組み

(1) 原子力行政について

静岡県の原子力行政は、大きく三つの分野に区分される。①発電所周辺地域の安全確保、②原子力防災、③発電所立地に係る総合調整・地域振興である⁶。

① 発電所周辺地域の安全確保

上述したように、地元自治体が原子炉の監視に参入する仕組みは法的には担保されていないため、事実上自治体が原子炉の安全性を監視する仕組みとして、中部電力と安全協定を締結している。最初の協定は、1981年に、静岡県が、浜岡原発の周辺環境の安全を確保することを目的として、発電所が所在する浜岡町及びそれに隣接する御前崎町、相良町、大東町及び小笠原町とともに締結した「原子力発電所の安全確保等に関する協定書」である。そののち2007年に改定され、「浜岡原子力発電所の安全確保等に関する協定書」として再締結された⁷。

この協定に基づく原子力発電所の安全確保に関する業務として、環境放射線の監視、環境放射能の調査研究、原子力に関する広報を行っている。

② 原子力防災

原子力防災は、災害対策基本法及び原子力災害対策特別措置法に基づく原子力防災対策業務である。原子力災害が発生した際に、国、警察、消防、自衛隊、関係市町と協力して住民の安全が確保されるよう、防災計画の策定、緊急時に使用する防災資機材の整備、原子力防災研修・原子力防災訓練の実施など防災体制を整備する⁸。

また、災害対策基本法、原子力災害対策特別措置法、防災基本計画（原子力災害対策編）及び原子力災害対策指針等に基づき、万が一の原子力発電所からの放射線物質大量放出による災害を防止するための必要な体制を整備するとともに、原子力防災に関してとるべき措置を定め、総合的かつ計画的な原子力防災事務又は業務の遂行により住民等の安全を守るため、地域防災計画（原子力災害対策の巻）を策定している⁹。第1章第6節では、予防的防護措置を準備する区域（PAZ）、緊急防護措置を準備する区域（UPZ）に指定された区域について指定している。

③ 発電所立地に係る総合調整・地域振興

浜岡原子力発電所の立地に伴う様々な調整を行うとともに、立地地域の振興に努めている。

(2) 小括

静岡県では、中部電力との安全協定を締結していたり、地域防災計画も策定されていたりすることか

⁶ 「静岡県の原子力発電 平成27年度版」13頁（2016年12月13日閲覧）

https://www.pref.shizuoka.jp/bousai/kakushitsu/antai/shizuokakennogensiryokuhatuden_h27.html

⁷ 同上 14頁

⁸ 同上 13頁

⁹ 「静岡県地域防災計画原子力災害対策の巻」原子力-1（2016年12月13日閲覧）

<https://www.pref.shizuoka.jp/bousai/kakushitsu/documents/chiikigen2806.pdf>

ら、一般的な防災体制は整っていることが分かった。しかし、有事の際には一番に被害を受けることになる県民の意見は、原子力政策を策定していく中でどの程度反映されているのか。また、原子炉の中の安全規制について法的な権限を持たないのにもかかわらず、原子炉の外の安全確保については自治体の責任とされている。このことについて県がどのように考えていて、どのように対応しているのか、特に、県は国と市町村の間に立つ立場であると思われるため、他の行政機関との連携をどのように取っているのかという疑問が生じた。

3-2-2 御前崎市の取り組み

浜岡原発の立地自治体である御前崎市は、自治体として静岡県以上に原発と密接にかかわる立場にあるが、その担当業務自体は静岡県とほぼ同一である。

ただ、立地自治体として独自の事業も実施しており、住民を対象にした独自の意見交換会を行っている。また、御前崎市防災会議では地域防災計画原子力災害対策編¹⁰を作成しており、日付が新しいことから改定も比較的頻繁に行われていることがうかがえた。さらに、緊急時に被ばくを抑えるための安定ヨウ素剤の配布¹¹も御前崎市が行っている。

しかし、住民を対象に開かれる説明会（原子力に関する意見交換会¹²）は開催頻度が年に1回程度であり、また参加している市民は、御前崎市の民生委員や町内会長など役職のある市民に限定されており、市民との十分なリスクコミュニケーションという観点から疑問が残る。さらに地域防災計画は頻繁に検討されているが、実際に原子力災害が発生した際の避難計画については資料がなく、原子力政策における不安が感じられた。お御前崎市のヒアリングではリスクコミュニケーションや広域避難計画の状況について詳しく伺うことを目的とし、質問票を作成した。

3-3 浜岡原発に対する中部電力の取り組み

(1) 工事概要

2011年5月6日、中部電力は福島第一原発事故を受けた菅総理（当時）の要請により浜岡原発の運転を停止し、現在までその運転を再開していない。だが、その後も原子力規制委員会が定める新規制基準に対応するための工事を進めている。工事の概要としては、①地震への対策②津波への対策③冷却手段の確保④放射性物質の放出抑制¹³などであるがこの中でもとりわけ、海拔22m、総延長1.6kmの防波壁の建造が話題となっている。運転再開を目指して着実に歩みを続けている。

(2) 現在の状況¹⁴

3号機では、新規制基準への対応等、安全性向上対策を継続中であり、4号機は、2016年9月頃ま

¹⁰御前崎市地域防災計画 原子力防災対策編（2016年8月3日閲覧）

<http://www.city.omaezaki.shizuoka.jp/bosai/bosai-bohan/bosai/saigaitaisaku/documents/03.pdf>

¹¹御前崎市役所ホームページ「安定ヨウ素剤の配布について」（2016年8月3日閲覧）

<http://www.city.omaezaki.shizuoka.jp/bosai-bohan/bosai/genshiryokubosai/index.html>

¹²御前崎市役所ホームページ「原子力に関する意見交換会」（2016年8月5日閲覧）

<http://www.city.omaezaki.shizuoka.jp/hisho/machi/genshiryoku/ikenkoukan.html>

¹³中部電力 HP 「新規制基準への適合に向けた浜岡原子力発電所の対応について」（2016年12月14日閲覧）

http://www.chuden.co.jp/energy/hamaoka/hama_pickup/tsunami_taiou/shinkisei/index.html

¹⁴同上 プレスリリース「浜岡原子力発電所における安全性向上対策の状況について」（2016年12月14日閲覧）

https://www.chuden.co.jp/corporate/publicity/pub_release/press/3260933_21432.html

で、福島第一原発の事故後に計画した主な工事が終了予定とされていたが、一部工事は続行中である。3号機、4号機ともに、原子力規制委員会による適合性確認審査中である。5号機は、現時点では運転再開に支障がなく、適合性確認審査の申請に向け準備中である。

3-4 原発に関する訴訟の状況

3-4-1 浜岡原発に関する訴訟

現在、浜岡原発に関する訴訟は三つが進行中。なお、本研究では中でも最初に提訴された浜岡原発差止訴訟（静岡地裁平成19年10月26日判決）を研究対象とした。

本訴訟は、原告（浜岡原発とめよう裁判の会・とめます本訴の会）が、2002年静岡地裁に浜岡原発の運転差し止めを求め、中部電力株式会社を被告として提訴したことにより始まった。

原告は、静岡県および近隣県の住民による市民団体であり、静岡県御前崎市に設置されている浜岡原子力発電所1ないし4号機の、人格権に基づく運転差し止めを求めた。争点は、①想定東海地震の規模、②原子力施設の耐震安全性、③経年劣化による強度低下などである。

静岡地方裁判所は、本件原子炉の運転によって「原告らの生命・身体が侵害される具体的危険がある」と認められない」として原告の請求を棄却した。東京高裁に控訴¹⁵し、現在も審理中である。

3-4-2 関連判例

(1) 判例の枠組み

現在、既存のすべての原発について訴訟が提起されている。従来原発訴訟では、専門技術的事項であることを理由に行政の判断が尊重されることが多かった。これに対し、実際に福島原発事故が発生したことにより、判例の枠組みが代わるかどうか注目が集まっている。福島原発事故後に出された判決としては、①玄海原発訴訟と②大飯原発訴訟があるが、この二つの判決は何れも民事訴訟であるが、結論と理由付けが異なり、今後の原発訴訟を考えるうえで重要である。

①平成28年6月27日福岡高裁判決（玄海原発訴訟）

MOX燃料（使用済み核燃料から取り出したプルトニウムとウランを混ぜた燃料）などについて、「原子力規制委員会の基準を満たし安全」と判断し、「MOX燃料の危険性は認められない」などとして、九州電力側の主張を全面的に認め、原告側の請求を棄却した。

②平成26年5月21日福井地裁判決（大飯原発運転差止訴訟）¹⁶

原発の運転差し止めは、「生命を守り生活を維持する権利が極めて広範に奪われるという事態を招く危険性が万が一にでもあれば認められる」とした。そのうえで福島第一原発事故後に新たに定められた規制基準そのものも批判し、大飯原発の運転差し止めを命じた。

「地震大国日本において、基準地震動を超える地震が大飯原発に到来しないというのは根拠のない楽観的見通しにすぎない」とし、「基準地震動に満たない地震によっても冷却機能喪失による重大な事故が生じうるというのであれば、そこでの危険は、万が一の危険という領域をはるかに超えた現実的で切迫した危険である」と評価した。また、原子炉規制法に基づく審査との関係を、「新規規制基準の対象となっている事項に関しても新規規制基準への適合性…の適否という観点からではなく」、裁判所の判断が及ぼされるとした。

¹⁵浜岡原発とめよう裁判の会・とめます本訴の会ホームページ（2016年8月13日閲覧）

http://www.geocities.jp/ear_tn/

¹⁶小出・海渡、他2014、45頁～63頁

(2)小括

この二つの判決の相違の重要な点は、玄海原発訴訟で、新規制基準に適合すれば安全であるとしたことに対し、大飯原発訴訟では、新規制基準を批判し、新規制基準への適合性は裁判所の判断を左右しないとしたことである。原子力規制委員会による既存の原発の安全審査については、上述したバックフィット規制により、新規制基準に基づいて判断されるため、玄海・大飯の両原発とも新規制基準に基づいて安全性が審査される。しかし、裁判所は玄海原発については行政の規制基準に適合するかを重視する一方、大飯原発については、裁判所は行政の規制基準とは独立して判断するとした。玄海原発訴訟は福島第一原発事故以前の原発訴訟と同じ判断枠組みであるが、大飯原発訴訟は福島第一原発事故後の新たな判断枠組みに基づく判決と言える。

4. 各当事者へのヒアリング

各ヒアリングでは、相手方に事前に質問票を送付し、それに対する回答を聞き取ることを中心にして議事を進行した。

4-1 御前崎市ヒアリング内容

(1) 概要

御前崎市のヒアリングでは、大きく四つの内容について聞くことにした。一つ目は「御前崎市の組織構成」、二つ目は「リスクコミュニケーション」、三つ目は「自治体意見の反映」、四つ目は「広域避難計画」である。

浜岡原子力発電所の立地市である御前崎市は、原子力発電所に対してどのような立場をとっているのか、また、原子力発電所が存在する状況で、どのような対策が取られているのかについて明らかにしたいと考え、以上の四つの事項について質問した。

まず、一つ目の「御前崎市の組織構成」については、原子力政策室と防災課の二課があることに注目した。(なお、今回のヒアリング調査では原子力政策室の職員と防災課の職員の二名にご協力いただいた。)両者はどのように役割を分担し、また連携を図っているのか。御前崎市の回答によると、原子力政策室では安全協定に関すること、関係市との連絡調整等の業務を、防災課では広域避難計画や原子力防災訓練など原子力防災に関する業務に従事しているとのことであった。重要な点は、原子力政策室と防災課は情報を共有する程度で、連携する事業等は特にないということである。現在、浜岡原子力発電所は停止中であるし、各課の人数も多くないことから、情報共有程度で足りるとの見解である。

次に、「リスクコミュニケーション」について、御前崎市が年に一回程度開催している「原子力に関する意見交換会」について詳しく話を聞いた。意見交換会の開催は2年前からで比較的最近である。開催のきっかけとなったのは御前崎市原子力発電所対策協議会の存在である。この協議会は発足からそのまま放置されており、機能していなかったものであるが、市長の意向でこの協議会を活用する形でワークショップを開催することになったのである。つまり、参加者は広く募集するのではなく、御前崎市側が協議会の会員に呼びかけた者であり、したがって、民生委員や町内会長など役職のある人々のみが参加する運びとなったようである。

意見交換会の意義としては、原子力に対して市民に正しい知識を普及させるためという目的が大きく、グループワーク等の意見交換は行っているものの、意見集約まではできていないようである。

リスクコミュニケーションにおける課題は何かという質問については、市民の原子力に対する知識が全体的に不足しており、トップダウン方式では限界があるということ、また、御前崎市と市民との間の信頼関係をより築いていくことが必要であることと回答していただいた。今後、どのように市民とリス

コミュニケーションを図るかという質問については、年一～二回程度、昨年度と同様の意見交換会を開催する予定であるようだ。ただし、市民の募集方法やテーマなどは未定である。

そして三つ目の、「国の行う原子力政策への自治体意見の反映」についてどう考えるかについて聞かせていただいた。現在の原子炉等規制法や原子力関連法では、国の原子力政策に自治体意見を反映させる仕組みが法的に担保されていないが、この点については平成 26 年 4 月に閣議決定されているエネルギー基本計画において「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。その際、国も全面に立ち、立地自治体等関係者の理解と協力を得るよう取り組む」という努力規定があり、これをもって担保されていると解しているとのことであった。

最後に、「広域避難計画」についてお話しいただいた。まず、広域避難計画の上位計画である地域防災計画がきちんと定められ、定期的に見直しがされていることは 3-2-2 で述べたとおりであるが、広域避難計画については現在策定中である。ヒアリング当時の予定では、まずは市において計画策定を行い、住民説明会を実施する。市民が意見等を述べるパブリックコメントについては予定していない。広域避難計画の策定において問題となっているのは避難計画の実効性についてである。避難路の選定や避難手段、渋滞対策、避難先での生活など、様々な論点があり、いずれも実効性を確保するために静岡県等とも協議を進めているとのことである。

広域避難計画が定められていない状況においても、御前崎市では毎年、図上訓練と実働訓練（スクリーニング訓練がメイン）を 1 回ずつ行っている。訓練の参加者は市内の各町内会から数名の参加。決して多いとは言えない数字であるが、参加者の意識は高まっているようだ。今後、広域避難計画を策定し多くの市民が参加できるような訓練を検討しているとのことである。

(2)小括

まず、御前崎市のヒアリングを通して感じたことは、御前崎市は原子力発電所があることで電源三法（電源開発促進税法・特別会計に関する法律・発電用施設周辺地域整備法）により交付金をもらい財政的な余裕を得ていることから、国の原子力政策には基本的に従う姿勢であったということである。

防災対策に関しては、原子力発電所の立地市として御前崎市はおおむねできることは一通りなされているように感じた。しかし、市民とのリスクコミュニケーションや広域避難計画の策定状況についてはいまだ改善点があるようにも感じられる。

市民とのリスクコミュニケーションとして意見交換会の開催を挙げていたが、そこで出された意見は集約されておらず、また原発行政の参考にもなされていないことを考えると、リスクコミュニケーションとして成り立っていないようにも感じられる。市民から出された意見に対し、市側は統計を取って公表するなど、何らかのアクションをすることが必要になるのではないかと考えた。

また、広域避難計画については静岡県との協力の上で策定が求められるものであるが、いまだ完成しておらず、より一層の県との連携の強化が必要なのではないかと感じた。浜岡原子力発電所は現在停止中であるものの、地震の危険性が常にあることを考慮しても、早期に完成させることが求められるのではないだろうか。さらに、市が計画を策定した後は住民説明会を開催する予定であるものの、パブリックコメントは予定されていないとのこと。御前崎市やその周辺地域についてよく理解しているのは市民であることも考えると、実効的な広域避難計画を定めるためにはパブリックコメントを開催して市民からも意見を聞き適宜反映させることが求められるのではないかと考えた。

(1) 概要

静岡県に対するヒアリングでは、大きく三つの分野について質問し、回答を得た。一つ目の分野は「原子力政策への県民参加」、二つ目は「静岡県の原子力防災体制」、そして三つ目は「原子力行政に関する他の行政機関とのコミュニケーション」、である。なお、訴訟に関する質問には回答できないとあらかじめ伝えられていたため、上記の質問に絞ってヒアリングを実施した。

私たちは事前勉強会を行っていく中で、静岡県や中部電力の原子力防災対策が県民不在の中で進められているのではないかという印象を持った。そのように県民が内実を知らない状況の中で進められる防災対策は、県民への周知を有効に行うことができるのか。また、県や中電等の各機関が独自の防災対策を進める現状の中で、各機関の間の連携、そしてコミュニケーションは十分に取られているのか。このような意図に基づいて、静岡県に対し質問を提起した。

「原子力政策への県民参加」については、静岡県において、県民の意見聴取は、県行政一般に関する広聴事業として「県民のこえ」制度の中で行っていると回答を得た。災害に対する県民の意見は、事件直後は多く寄せられていたが、その後は減少している傾向にある。寄せられる意見の内容は幅広く、現状では、意見を仕分けし、統計として行政に反映できていない。今後は、意見の地域差や属性の差、内容などをどう分析し、扱っていくのが課題である、ということであった。

県民の原子力政策への理解度に関しては、広報部局が実施する「県政世論調査」の中で「原子力発電の仕組みや浜岡原子力発電所でどのような対策が講じられているかについて、どの程度理解しているか。」という問いを行って、把握している。しかしながら、この問いに対する「よく理解している」「ある程度理解している」という回答の割合は 34.2%にとどまっており、県民の理解度は目標値の 70%を下回っているのが現状である。

また、静岡県ではリスクコミュニケーションの必要性を強く認識しており、県として「原子力県民講座」の開催により、福島原発事故の状況、周辺への影響を県民に伝えるとともに、意見交換等を実施している。この講座は、3.11 以前は、原発を抱える県として、原発の安全面ばかりを強調してしまっていたが、事故を受けてリスクも説明するようになったということであった。

「静岡県の防災体制」については、県が独自に実施する「防災原子力学術会議」の議論、浜岡原発の安全点検等について、前者は県民の傍聴、後者は報道機関への公開等により情報発信に努めているということである。また、住民への避難体制の周知のために、実際の避難対応についての冊子を配布予定であり、現在策定中の市町の広域避難計画の説明等と併せて活用していく計画である。

特に、浜岡原発から概ね 10 km 圏内の旧 EPZ 圏については、平素から原子力行政一般について自治会の集会等での市職員からの説明、他の原発の視察などの活動がされており、地域住民の理解度は高いように感じるとのことであった。しかし、その他の地域（現在の UPZ 圏も含む）は、市の職員も原子力政策、防災に関する知識や説明会のノウハウがない状況である。県としてはそのような地域に対する支援が必要であると認識されている。

「原子力行政に関する他の行政機関とのコミュニケーション」については、制度の問題というよりその運用に課題があると、担当者の方はおっしゃっていた。本来、原発の安全規制、放射線・放射能に関する専門家は、地方自治法に基づく業務の中で確保できる性質のものではない。法令に基づく権限を持ち、組織として専門家を雇用し、関係学会や国内外の専門機関をネットワークで仕切る国家の機能がきちんと機能するように体制を整えたいうえで、国として国民へのわかりやすい説明を行えるようにすべきである、というのが担当者の方の個人的見解であるとのことだった。そのうえで、現在、法制化もされておらず、明確な規定、意思の表明もない「地元の同意を得て原子力発電所を運転」（原子力基本計

画) という文面にある「地元」の範囲は、どうするのかといった問題を議論していくべきであると回答いただいた。なお、平素の国機関と県とのコミュニケーションは、テレビ会議や面談等で十分に機会が確保されているとのことである。

原子力防災に関する国、基礎自治体との連携について、福島原発事故以降の原子力防災体制の見直しの中で、過酷事故の対応は災害対策基本法等に基づく業務を行う自治体の業務とされ、国は支援を行うとされた。現在、静岡県が広域避難計画を策定する際などに他の都道府県と協議・調整を行う場合、国はそこに立ち会ってくれている。しかし、担当者の方は、広域避難計画における住民受け入れの根拠や具体的支援策、あるいは計画の実効性を担保するための追加的なオペレーションといった具体策について、国としての取り組みはいまだ十分でないとの感触を持っている。

また、福島第一原発事故以降、安定ヨウ素剤の配布等、市町村が担う防災行政に関する事務負担は増加傾向にあるが、そのような負担の増加は、国・県・市町村の間の役割分担があいまいなままでなされていること、さらに事務負担そのものの重さを指摘する声も市町村からあげられており、今後の議論が予想されるとのことであった。

(2) 小括

県民の参加・理解に対する政策では共通して、3.11 直後に比べて低下した現在の関心度が問題であるように思われた。県の原子力政策は、基礎自治体と違い、原発に地理的に遠くもともと原発への関心が低い県民も対象となっている。しかし、ひとたび原子力災害が起こればその被害は広範囲に及ぶことになるのであり、関心が薄い地域の県民も避難を余儀なくされる。よって、どのような政策であれば県民の関心を集め、理解を促すのかということを考える必要があるだろう。県民のニーズを具体的に調査し、それにあった講座を開く、などの方針があるのではないだろうか。

避難計画の策定に関して、御前崎市役所でのヒアリングでもあったように、避難計画の実効性が求められる。冊子を配り、計画を策定するだけでは、十分な防災体制とは言えず、実効性のある避難計画をもとに、避難訓練を行う必要があるのではないだろうか。しかし、実効性のある避難計画を策定するには何をすればよいのか、県全体での避難訓練は可能であるのか、などと問題点はまだまだ多いように感じられた。

他機関との連携では、避難計画を策定するにあたってどの機関がどこまでを担当するのかといった、役割分担や責任の所在がはっきりされていない印象を受けた。この点は、県の判断のみで決まるわけではなく、国や市とのコミュニケーションが必要であろう。原子力政策では、行政機関同士のコミュニケーション、行政と住民のコミュニケーションのどちらもが十分に行われるべきであるということが分かった。

4-3 原告（浜岡原発とめよう裁判の会・とめます本訴の会、浜ネット）ヒアリング

(1) 概要

ヒアリングの内容は大きく四つである。一つ目は「原告団について」、二つ目は「訴訟の現状」、三つ目は「訴訟の波及効果」、四つ目は「福島第一原発の事故が本訴訟に与えた影響」である。

次に、それぞれのヒアリング項目の意図・目的としては、まず一つ目の「原告団について」では、原告団の結成過程や活動状況などを中心に質問し、訴訟に至る経緯や市民活動の実情を明らかにすることを目的とした。二つ目の「訴訟の現状」では、市民が専門性の高い訴訟を長期にわたって継続することの困難さ、またその対処の仕方について知ることを目的とした。三つ目の「訴訟の波及効果」では、結果としては敗訴となった第一審であるが、そこから何らかの効果が生まれたのか、生まれたとすればど

のようなものを明らかにすることを目的とした。四つ目の「福島第一原発の事故が本訴訟に与えた影響」では、異なる原発ではあるが、福島第一原発が事故を起こしたことが、本訴訟にも何らかの影響を与えたのか、それはどのようなものであったかを明らかにすることを目的とした。

結果としては、以下のような回答が得られた。

まず一つ目の「原告団について」であるが、浜ネット設立の経緯としては、チェルノブイリ原発事故の頃から各地で展開されていた浜岡原発反対運動が、01年の浜岡原発配管破断事故をきっかけにまとまって活動するようになった。訴訟提起については、費用などの問題で躊躇していたところ、弁護士に背中を押され、02年には浜岡原発停止の仮処分申請を行い、その後本案訴訟を提起した。その際に「浜岡原発とめます本訴の会」を結成し、原告26名、弁護団8名が裁判に参加している。原告団に参加している層としては年配者や子持ちの母親が多く、住んでいる地域はさまざまである。実際に訴訟に積極的に関わっているのは10人ほどであり、東京高裁での傍聴には20人ほどが参加した。訴訟に参加している弁護士は他の訴訟にも関わっているため、浜岡に関する訴訟に時間を割くのがなかなか難しいという現状がある。浜岡原発に関する他の訴訟の原告団については、浜松で提起された訴訟の原告団とは連絡を取っている。他の原発に関する訴訟については、弁護団の母体である脱原発全国弁護団を通してつながりがある。

次に、二つ目の「訴訟の現状」は、地裁での敗訴後、東京高裁で控訴審が進行中だが、現在は漂流状態である。現在は三人目の裁判長であり、裁判官の交代のたびに弁論をやり直さなければならず、これが訴訟の長期化の一因となっている。その他にも、中部電力は現在原子力規制庁の適合性審査の結果を待っている状況であるといった事情も訴訟の長期化に影響を与えている。訴訟は専門的なものであるが、各分野の専門家の協力を得ており、その情報を弁護団会議で共有している。地裁では敗訴に終わったものの、二回の現場視察の実施、中電への証拠提出命令（高裁で取り消された）など成果はあった。

次に、三つ目の「訴訟の波及効果」は、浜岡原発1・2号機の廃炉が決定したのは大きな成果であると言える。また、裁判の中で浜岡原発が東海地震の想定震源域の真上に位置していることを指摘したところ、マスコミが東海地震の想定震源域の地図を載せる時に浜岡原発の位置が記載されるようになったという効果もあった。裁判が公開討論の場としての役割を果たすことも効果の一つである。ただし、訴訟の中で提起された論点に対応して中電が原発に新たな工事を施すといったことはなかった。

最後に「福島第一原発の事故が本訴訟に与えた影響」であるが、大きかったのは原発への関心が高まったことである。これによって、牧之原市では市と住民、それに中電との意見交換会が実施された。また、原発への懸念が高まった結果、中電が積極的な広報活動を展開するようになった。

(2) 小括

裁判をする上での費用の捻出や、専門的知識の補いなど、原告団の努力と、活動を続けていくことの困難さがうかがえたヒアリングであった。原告の考える訴訟の長期化の原因は(1)で述べた二つであり、これらは両者ともに原告にはどうしようもない事情であるが、裁判所の対応によって改善の余地があると思われる。訴訟の長期化が原告側の負担になっていることは明らかであるが、訴訟を続けていることにより、中部電力やマスコミに影響を与えていることもまた事実である。

5. 考察

事前勉強会とヒアリングを通して得られた以上の知見を踏まえて、以下では浜岡原発にかかわる各当事者間の対立を解消する、あるいは緩和する方法について考察していきたいと思う。

5-1 訴訟長期化の原因

浜岡原発を巡る訴訟は、三つの訴訟が提起されているうえ、一つはすでに15年近くにわたって訴訟が継続している。訴訟が長期化する原因には裁判手続き上の問題も考えられるとはいえ、これほど長く対立が続き、さらに新たな訴訟が提起されるなどしてその対立が現在も拡大している。このような訴訟の長期化はなぜ起こるのかが、主に原告のヒアリングを通して明らかになったように思われる。

まず、原告のヒアリングを通して、訴訟の長期化には二つの原因が存在すると考えた。まず一つ目は、裁判官の交代である。浜岡原発訴訟では、裁判官の交代のたびに原発の仕組みや原告の主張をレクチャーする必要があり、審理がそのたびに進まなくなっていたようである。裁判官にレクチャーするといった負担を一般市民である原告に課するのは公平ではないように思われる。原発訴訟では事業者のほうが情報を持っているし、技術的・専門的な点が多いため、裁判官にも市民にも負担が少ない方法を考えるべきであるだろう。

二つ目の原因は、原子力規制庁の適合性審査である。玄海原発訴訟では、新規制審査基準に適合しているかどうかという規制庁の判断が、裁判所の判断に影響を及ぼしていた。浜岡原発訴訟でも中部電力が規制庁の審査を待っている状況であって、その審査結果が出るまで審理が進まないというような状況がうかがわれた。玄海原発訴訟のように、審査結果に裁判所の判断が左右されるのであれば、審査が出るまで訴訟は長引くことになるであろう。しかし、大飯原発訴訟では、新規制基準に適合するかどうかは、裁判所の判断を左右しないとしている。この考えであれば、規制庁の審査を待つ必要は生じないだろう。どちらの考え方が適用されるのか、今後の訴訟にも注目していきたい。

5-2 訴訟の役割と限界

訴訟の役割は、原発が具体的危険性を持つかどうかを判断し、安全性を見るものである。今回の原告のヒアリングからは、事実上の役割も少しはあったように思えた。さらに、訴訟を継続させることによって、中部電力が浜岡原子力発電所の1号機と2号機の廃炉を決定し、マスコミが取り上げることで世論を喚起するなど、たとえ請求が認められなくても効果や進展も見られた。

一方で、裁判所の判断は原子炉に関することにしか影響を及ぼさないため、原子炉以外に関する（例えば広域避難計画についてなど）人々の不安は訴訟によっては解消されない。裁判の目的はあくまで権利の救済であって、人々の不安や不満を解消することではない。このような訴訟の提起は、はじめこそ住民の関心を集めるが、技術的な話が多いため理解が難しく、その関心は一時的なものとなり、訴訟当事者以外の県民の理解を深めることにはつながらない。また、玄海原発訴訟のように、新規制基準に適合するかどうかの判断がなされた場合、地域防災計画の策定については新規制基準には含まれないため、適合性審査の対象外となってしまうという現状がある。ここに訴訟の限界を見ることができる。

そのような部分に対して、重要な役割を果たすのは県や自治体といった行政になるだろう。政策としてリスクコミュニケーションや啓発活動を行政が率先して行うことで県民や市民に原子力発電に関する知識を得て理解を深めることができるし、広域避難計画を行政がきちんと定めることで、実際に原子力災害が起きた際にどうしたらいいのかという市民の漠然とした不安を少しでも解消することになるのではないだろうか。

5-3 政策形成の在り方

それでは、原子力政策についてすべての当事者が納得できる結論を見出す方法には何が考えられるのか。

ここで注目されるのが、静岡県や御前崎市が展開する取り組みである。両者は原発が立地する地域の

自治体として、静岡県は「原子力県民講座」、御前崎市は意見交換会を開催し、名称こそ両者で異なるものの、市民との意見交流の場を設けている。

原子力政策の形成では、このような取り組みが重要になってくるのではないだろうか。行政が市民に向けて行っているこのような取り組みは、行政が市民に一方的に教示する内容になってしまうことや、こういった取り組みと政策形成の過程を直接結び付けるのは難しいという現状が実際には存在しているが、こうして行政が市民に情報を提供し、考える場を作るということは、原子力の利用を推進するか否かにかかわらず、人々が原子力政策の行き先について納得し、社会的な合意を作っていくための第一歩になると思う。ただ、現状ではこうした市民参加の取り組みが積極的に展開されているとは言い難いように感じた。上に例示した二つの取り組みも、御前崎市のものはあくまで市町村レベルでの取り組みである以上、その対象となる人々は限られてくるし、より多くの人々を対象とする静岡県の取り組みも、実施頻度は年二回にとどまっている。人々に原子力についての知識を伝え、その取扱い方について考える場を作るという地道な活動を展開していくことが、現在の原子力政策に関して住民の理解を促進していくことにつながるだろう。そのうえで、このような市民との交流の機会をより有効に活かすためにも、行政側はこのような機会に出された市民からの意見を集約する仕組み、原発行政に反映させる仕組みを設けたらよいのではないだろうか。

また、行政と市民の間の情報交換を進めることは、原子力災害に対する実効的な避難計画を作成する上でも助けになる。避難計画は、原子力災害が起きた際に市民がどのようにして避難するかを定めるものである以上、市民の意見を取り入れることは必至である。上記のような取組以外にも、避難計画の策定についてはパブリックコメント等の市民の意見を取り入れる機会を設けることが必要だ。

さらに、実効的な避難計画には、行政同士のコミュニケーションも必要であると思われる。市や県でのヒアリングを通して、どの機関が避難計画策定のための役割をどう担当するのが曖昧であることが分かった。行政同士でコミュニケーションを図り、役割や責任を明確化するべきである。そのうえで、避難計画を策定したのちも、それが本当に実効的であるかの判断をする機関も必要ではないだろうか。

最後に、法律的な観点から考えると、やはり、国の原子力政策に対し自治体意見を反映する仕組みが法的に担保されていないことが問題であると考えた。御前崎市は、平成 26 年 4 月に閣議決定されたエネルギー基本計画によって担保されているものと解しているようだが、それでは不十分であるように思う。浜岡原子力発電所が御前崎市に立地している以上、御前崎市や静岡県の意見を国の原子力政策に反映させることは必要である。静岡県は国に対し積極的に意見をいい、また意見を聞くように強く働きかけているが、法律で強制されない以上、国が自治体の意見をまともに政策に反映させる可能性は高くないと考える。この点は原子炉等規制法や原子力関連法の法改正、あるいは新法を作ることで自治体意見の反映を義務化するべきである。

6. まとめ

今回の研究でヒアリングのために静岡県を訪れた際、我々はヒアリング先のほかに浜岡原子力館にも足を延ばした。その原子力館からは浜岡原発を視野に収めることができたが、その中で印象に残ったのが、中部電力が浜岡原発を津波から守るべく建造した海拔 22m の巨大な防潮堤である。

津波という自然の脅威に対抗すべく築き上げられた巨大な構造物を目にして、改めて、原子力も含めた自然の力を制御することの難しさを感じた。しかし、人類が高度な文明を手にした現代にあっては、それを維持するため、そうした自然の力をも上手く扱っていくことが不可欠である。

原子力をめぐる種々の問題は、そうしたものを取り扱うために果たしてどれだけのコストをかけるの

が適切なのか、という問題が最もわかりやすい形で現れたものの一つであると思う。社会の状況、技術の発展度合、環境保護といった刻々と変化する条件に基づいて考えなければならないこの問題の正解を見出すことは、極めて困難なことだろう。

この研究が我々にとって、あるいはほかの人々にとって、そのための一助にわずかでもなることを願う。

7. 参考文献

- ・小出裕章・海渡雄一・島田広・中畷哲演・河合弘之「動かすな、原発。大飯原発地裁判決からの出発」岩波書店、2014
- ・大塚直「大飯原発運転差し止め訴訟第一審判決の意義と課題」有斐閣、法学教室 2014・410号・84頁
- ・海渡雄一「原発訴訟」岩波書店、2011
- ・原子力規制委員会「原子力規制委員会パンフレット」（2017年1月26日閲覧）
<https://www.nsr.go.jp/data/000069304.pdf>
- ・原子力規制委員会「実用発電用原子炉に係る新規制基準について－概要－」（2017年1月26日閲覧）
<https://www.nsr.go.jp/data/000070101.pdf>
- ・「静岡県地域防災計画原子力災害対策の巻」（2016年12月13日閲覧）
<https://www.pref.shizuoka.jp/bousai/kakushitsu/documents/chiikigen2806.pdf>
- ・静岡県危機管理部原子力安全対策課「静岡県の原子力発電 平成27年度版」（2016年12月13日閲覧）
https://www.pref.shizuoka.jp/bousai/kakushitsu/antai/shizuokakennogensiryokuhatuden_h27.html
- ・御前崎市役所ホームページ「安定ヨウ素剤の配布について」（2016年8月3日閲覧）
<http://www.city.omaezaki.shizuoka.jp/bosai-bohan/bosai/genshiryokubosai/index.html>
- ・御前崎市役所ホームページ「原子力に関する意見交換会」（2016年8月5日閲覧）
<http://www.city.omaezaki.shizuoka.jp/hisho/machi/genshiryoku/ikenkoukan.html>
- ・御前崎市地域防災計画 原子力防災対策編（2016年8月3日閲覧）
<http://www.city.omaezaki.shizuoka.jp/bosai/bosai-bohan/bosai/saigaitaisaku/documents/03.pdf>
- ・中部電力ホームページ「新規制基準への適合に向けた浜岡原子力発電所の対応について」（2016年12月14日閲覧）
http://www.chuden.co.jp/energy/hamaoka/hama_pickup/tsunami_taiou/shinkisei/index.html
- ・中部電力ホームページ プレスリリース「浜岡原子力発電所における安全性向上対策の状況について」（2016年12月14日閲覧）
https://www.chuden.co.jp/corporate/publicity/pub_release/press/3260933_21432.html
- ・脱原発弁護団連絡会ホームページ「全国原発訴訟一覧」（2016年7月29日閲覧）
<http://www.datsugenpatsu.org/bengodan/list/>
- ・浜岡原発とめよう裁判の会・とめます本訴の会ホームページ（2016年8月13日閲覧）
http://www.geocities.jp/ear_tn/
- ・静岡地裁平成19年10月26日判決 判決書（2016年8月13日閲覧）
http://www.geocities.jp/ear_tn/
- ・浜岡原発差し止め訴訟 控訴理由書（2016年8月7日閲覧）
http://www.geocities.jp/ear_tn/hamadoc2/kosonin.html