

広島から一番近い原発

中国電力の島根原発ではなく

直線
わずか
100km

愛媛の四電・伊方原発

川内原発再稼働問題にみる 原発再稼働プロセス基礎知識 伊方原発再稼働問題の理解に役立つ



九州電力川内（せんだい） 原発再稼働に焦る鹿児島県

四国電力伊方原発 2 号機の規制基準適合性審査のうち、最初の「原子炉設置変更申請」審査が大詰め近づいています。再稼働申請審査のプロセスは今後どうなっていくのでしょうか？伊方原発 100km 圏に住む広島市民としても、再稼働申請審査プロセスは知っておくべきでしょう。現在、すでに「原子炉設置変更許可」が出されている九州電力川内原発 1・2 号機は、「工事計画」審査、「保安規定」審査が現在進行中で、鹿児島県現地では、直接立地自治体である薩摩川内市長が「再稼働同意」を表明しました。また 2014 年 11 月 7 日には、早々と鹿児島県議会が「再稼働同意表明」、同日には鹿児島県知事の伊藤祐一郎氏が「再稼働同意表明」を发出し、マスコミは一斉に「川内原発再稼働決定」の報道を行いました。しかし、薩摩川内市はともかく、鹿児島県知事が現段階で「同意表明」をするのは、やや時期尚早です。というのは、原発再稼働のための必要条件は、もちろん原子力規制委員会による「規制基準適合性審査」合格なのですが、現段階はまだやっと「原子炉設置変更許可」が出されたばかりで、適合性審査そのものは終了しておらず、同意しようにもまだ「同意」の実体が整っていないからです。また再稼働には、原発 30km 圏自治体の、何らかの同意意思表示が必要ですが、現在関係 9 自治体のうち、同意表明をしたのは薩摩川内市だけで、残りの 8 自治体は同意の意思表示をしていません。それどころか、いちき串木野市議会は広域避難計画に重要な疑義を提出する決議を全会一致で採択し、また始良市議会は「再稼働反対、廃炉を求める決議」を出しています。こうした中で、川内原発立地県であり、30km 圏自治体を包摂する鹿児島県知事が「同意表明」するのは、伊藤県知事が川内原発再稼働を焦って、フライングをした、と見るのが妥当でしょう。

原発再稼働の標準プロセス

なぜ「原発再稼働のプロセス」が問題になるかというと、現在の原子力規制法体系（**原子炉等規制法、原子力規制委員会設置法、原子力災害対策特別措置法、原子力災害対策指針**などからなる法体系全般）に、福島原発事故後（**ポスト・フクシマ時代**）の、特に現在の「実用原子炉（原子力発電所）の規制基準」合格後の、原発再稼働に至るルールやプロセスがどこにも明記されていないからです。（明記されなかったのは、恐らく行政側に裁量権を与えようとしたためだ、と想像します。いいかえれば、**原発再稼働に都合良く解釈できる余地を残すためでした**）

原発再稼働の必要条件はもちろん、原子力規制委員会の規制基準適合性審査に合格することです。そのプロセスは、表1に示すとおりです。川内原発再稼働に例を取れば、現在「原子炉設置変更許可」が出た段階で、この後、「工事計画」審査、「保安規定」審査、起動前後検査（**現場実地検査含む**）まで終了してはじめて合格となります。

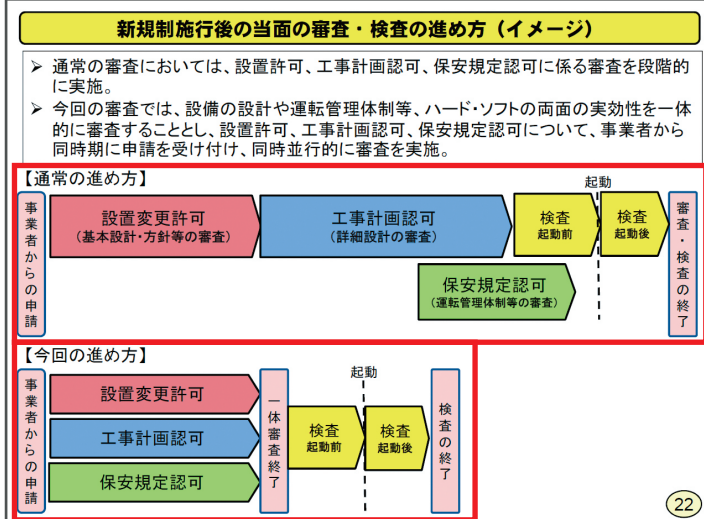
もともとは、図1を見ておわかりのように、本来事業者側の申請も、「設置変更」、「工事計画」、「保安規定」の順で申請しなければならないのですが、今回は特例措置として、同時申請を認めたものです。ですから、伊藤鹿児島県知事が、「設置変更許可」が出た段階で、「規制基準適合性審査に合格」と解釈したのは、規制基準審査・検査の考え方からしても随分強引で無理な解釈といわねばなりません。いいかえれば、現段階は、まだ再稼働に必要な最低限の、必要条件すら満たしておらず、合意表明できる段階ではない、ということになります。

それでは、規制基準に適合すれば、それは再稼働に必要なして十分な条件なのかというとそうではなく、表1に見られるごとく、再稼働に「地元合意」というステップが必要となります。これは後でも詳しく見ますが、「地元合意」のステップは、法令に明記されてはいないものの、原子力規制行政法体系全体が要求している要件です。つまり「規制基準適合」が必要条件とすれば、「地元同意」は十分条件ということになります。

こうして再稼働に必要なして十分な条件が揃ったから、再稼働が許可されるかというと、本来は内閣総理大臣に「再稼働を判断する政治的権限」とあると解釈されております。必要十分条件を満たしていなければ、判断対象とはなりません。必要十分条件を満たしていても、内閣総理大臣は政治判断を行わなくてはなりません。特に現在は「東電福島第一原発事故による原子力緊急事態宣言中」です。この宣言に基づいて現在「原子力災害対策本部」が設置されており、内閣総理大臣は原子力災害対策本部長を兼務し、当面の原子力災害対策の最高責任者として、ほとんどオールマイティに近い権限があたえられていますので、この権限に基づいて、原発の再稼働を認めない、という判断もできる体制になっています。

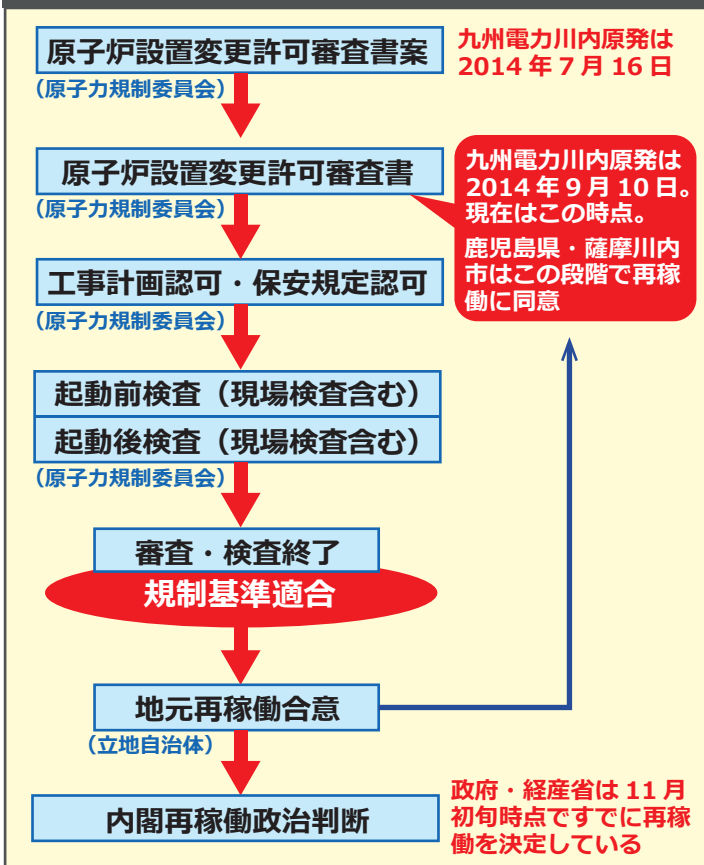
現在の安倍晋三内閣総理大臣は、すでに規制基準に合格した原発はどんどん再稼働させると明言していますので、内閣総理大臣としての政治判断はすでに下しているものと考えら

図1 新規規制施行後の当面の審査・検査の進め方



【参照資料】原子力規制委員会「実用発電用原子炉に係る新規規制基準について－概要－平成25年7月」
http://www.aec.gov.tw/webpage/info/files/index_04-45-2.pdf

表1 原発再稼働までのプロセス



【参照資料】『実用発電用原子炉に係る新規規制基準について』2013年7月原子力規制委員会など。

れますが、ステップとして「再稼働政治判断」は必要なプロセスとなります。

以上が再稼働に至る標準プロセスです。川内原発のケースでは、地元自治体で規制委と共催の「公聴会」を開催することもできたのですが、鹿児島県は「公聴会」を要求しなかったため、「説明会」のみになりました。規制委は地元の要請があれば公聴会開催をする、としていますし、今後川内原発だけではなくルール化する模様なので、伊方原発再稼働審議の時には、是非公聴会開催を実現すべきだと思います。

残る問題は「地元同意」の範囲です。これは後に詳しく見ます。

「UPZ」30km 圏の自治体の避難計画ができていなければ電力会社は再稼働できない

2014 年 11 月 6 日、ちょうど伊藤鹿児島県知事が九州電力川内原発の再稼働に「合意」を表明したその前日、衆議院原子力問題調査特別委員会で元首相の菅直人衆議院議員が、極めて重要な質疑を行いました。この質疑で、菅氏は「**30km 圏住民避難計画の存在は、現行規制基準に基づく再稼働の十分条件であること**」さらに電気事業者は、**30km 圏の自治体に苛酷事故時の避難計画がない場合には、30km 圏住民の同意が得られていないものとして、原発再稼働できない**ことを確認したのです。

そのやりとりを見る前に、衆議院原子力問題調査という特別委員会の成り立ちを見ておきましょう。菅氏が質疑冒頭で、

「国会事故調（『東京電力福島原子力発電所事故調査委員会』のこと。『東京電力福島原子力発電所事故調査委員会法』により国会が設けた調査委員会。黒川清氏が委員長だった）が終了する時に、7 つの提言をされました。その提言の 1 に国会にこういう委員会を作ってほしい、ということがあり、この特別委員会が設置されたものと理解しています」

と述べているように、衆議院原子力問題調査特別委員会は国会事故調の提言に基づいて設置されたものです。この時国会事故調は「**本事故の根源的原因は歴代の規制当局と東電との関係について、『規制する立場とされる立場が“逆転関係”となることによる原子力安全についての監視・監督機能の崩壊』が起きた点に求められると認識する。何度も事前に対策を立てるチャンスがあったことに鑑みれば、今回の事故は『自然災害』ではなく明らかに『人災である』**」と述べ（国会事故調報告 A4PDF 版 12 頁）、この認識に基づき、7 つの提言の第 1 番目に、「**規制当局に対する国会の監視**」をあげ、「**国民の健康と安全を守るために、規制当局を監視する目的で、国会に原子力に係わる問題に関する常設の委員会等を設置する**」と述べています。（同 20 頁）この特別委員会は、国会事故調報告の第 1 番目の提言に基づき設置されたものであることを菅氏はまず確認したことになります。

前述のように、川内原発再稼働を焦る伊藤鹿児島県知事は、川内原発の再稼働に同意表明した時の記者会見（2014 年 11 月 7 日）で、「**国民の生命を守れ、いかにも原発を稼働すると、国民の命を守れないような、そういうプロパガンダが大に行われています**」と述べました。しかし、こうしてみると「原発稼働」と「国民の健康と安全」を守ることは国会事故調の提言の柱であり、提言を受けた国会の総意で原子力問題調査特別委員会が設置されたことを考えると、「原発を動かすと国民の生命が守れない」ことはプロパガンダでもなんでもなく、国会自身の大きなテーマであることがわかります。伊藤氏の原発問題に関する認識は今なおかつ極めて低いレベルに止まっていることが、皆さんにも了解されましょう。

川内原発規制基準適合審査はまだ完了していない

それでは早速菅氏の質疑を具体的に見てみましょう。菅氏は「現在原子炉設置変更許可が出された段階であって、工事計画認可、保安規定認可、起動前検査、起動後検査が続き、これらが全て完了してから合格となるのではないかと」と質します。答弁に立った田中俊一原子力規制委員会委員長は、神妙な顔をして「ご指摘の通り、間違いありません」と明確に答えます。

これは 2 頁図 1 及び表 1 にある通り、他ならぬ規制委の規定ですから、田中委員長も「仰せの通り」と答える他はありません。この答弁を受けて、菅氏は「マスコミ報道で原子炉設置変更許可が出ただけで、もう認可がされたみたいな報道がされているが、

規制委としても、それは間違いだ、正確ではない、という訂正を出すべきだ」と釘を 1 本刺します。（4 頁表 3-1 参照のこと）

というのはどうも規制委自身、こうした誤ったマスコミ報道を黙認している気配があるのです。どこでもいいから一刻も早く原発を再稼働したい、という思いは規制委とても同じことです。ですから、こうしたマスコミのデマ報道による「川内原発再稼働決定」の「既成事実化」は内心歓迎しているのではないかと、そのことを見越して、菅氏は 1 本釘を刺したのだ、と考えることができます。

規制基準に適合していることは必要条件

次に菅氏は、原子炉等規制法に明記されている条文を指摘して、「規制基準に適合していることは、再稼働の条件の 1 つである」ことの確認作業にかかります。つまり規制基準に適合していることは、法的には再稼働の必要条件の 1 つであって、それ自体で十分条件ではない、しからば十分条件とはいったい何か、と問いただします。そしてその法的根拠は、恐らく原子力災害対策特別措置法に基づいて、原子力規制委員会が決定施行する「原子力災害対策指針」ではないかと話を先に進めます。

その指針に従うと、地元自治体は苛酷事故発生時、避難計画あるいは帰還計画を含めた地域防災計画を策定することになっているが、この地域防災計画の策定について、誰が第一義的な責任を負っているのか、と質します。

まず矛先を向けられた東電姉川常務

矛先を向けられたのは東電の姉川尚史常務です。菅氏はこの日、九州電力の瓜生道明社長の出席を求めていたのですが、都合が悪く（**瓜生氏は国会より大事な仕事があったようです**）、かわりに一般電気事業者（電力会社）代表として出席したのが姉川氏です。

菅氏は姉川氏に、30km 圏の住民避難の法的責任を原発会社（電力会社）は負っているのかと聞きます。これは法的には自治体が負っていることははっきりしているので、わかりきった質問です。法的には自治体に第一義的責任があるのですが、電力会社は全面的に協力する義務を負っているだけです。姉川氏は精神論・道義論にもっていこうとしますが、菅氏はごまかされません。電力会社には法的第一義的責任はないことを認めざるを得ません。

<4 頁に続く>

写真 1 衆議院 原子力問題調査特別委員会（2014 年 11 月 6 日）で 30km 圏地元同意が再稼働の条件になっているかどうかを質す菅直人議員



【参照資料】衆議院原子力問題調査特別委員会 2014 年 11 月 6 日 菅直人議員質疑動画より（<https://www.youtube.com/watch?v=aybPr7UYF2I>）

【参照資料】衆議院原子力問題調査特別委員会 2014 年 11 月 6 日 菅直人議員質疑動画（この検索語ですぐにヒットします）

「30km 圏地元同意がなければ、原発は稼働できない」を衆議院原子力問題調査特別委員会で確認

菅直人：現在、川内原発に関しては（原子炉）設置変更許可がなされたのが、この 9 月 10 日であって、それに引き続いて工事計画認可、さらには保安規定認可、さらには起動前検査、さらには起動後検査、**これらが全部、合格というか、承認された後に最終的に決定**になると。

ですからまだこの中でいえば一番**最初の設置変更許可が出された段階で、その後のことはまだこれからだと。審査を進められていると**、こういう理解を私はしているんですが、委員長、そういう理解で間違いはないでしょうか？

原子力規制委員会委員長 田中俊一：**ご指摘の通り、間違いありません。**

菅直人：報道の責任を委員長に申し上げるのは筋違いかとは思いますが、少なくとも私が目にする色んな報道ではですね、あたかも、もう審査は終わりましたと。規制委員会の方ですよ。もう認可したんですという報道がなされていますので。少なくとも規制委員会として、そういう報道を目にされた時には、それが正確でないとすれば、規制委員会からもそれは正確ではありませんという、きちんとそのことを言って頂きたいということをお願いを申し上げておきます。

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いう風を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少

なくとも原子力事業者である電力会社が最終的な責任を負っているわけではないと。負っていない。そういう意味ですね。今、自治体が、と言われたのは、はっきり教えてください。

姉川尚史：ご回答いたします。ご質問の範囲が住民の方の避難、そしてその後の帰還を的確に行う責任、任務ということでしたので、それについては**自治体さんが法律上も責務を負う**という風になっているというのが私の理解でございます。

菅直人：事業者としては“（責任は）ない”ということですね。

姉川尚史：事業者の一義的な責任ではない、と思っております。

菅直人：まさにそうなんです。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。（**原子力規制委員会の『深層防護（5 層）』については、6 頁表 4 参照のこと。田中氏は 4 層までは規制委の規制範囲だが、5 層は範囲外である、と述べている**）

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。避難とか何々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？

＜次ページに続く＞

【参照資料】菅直人（衆院）原子力問題調査特別委員会 2014 年 11 月 6 日 <https://www.youtube.com/watch?v=aybPr7UYF2I>

<前ページより続き>

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えます。

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、地方自治体を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。私は地方自治体を作ること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、**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。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す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ないかとは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す。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。今は元々の根っこが間違っているんじゃないですか？

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電気事業者は、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こと、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？ということ、いやそれはちょっと、国会では言えませんか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えます。以上で終わります。

（**菅氏の質疑は極めて重要である。法体系の不備を突きつつ 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だ**）

「避難計画・帰還政策」の存在は再稼働の法的要件

規制委の深層防護の考え方

<4頁より続き> 次に予先が向くのは規制委の田中委員長です。質問は再稼働にあたって、規制基準適合合格は、単に必要な条件なのか、それとも必要十分条件なのか、という肝心要の質問です。

これは原子力規制委員会の原子力規制政策の基本中の基本、「深層防護」に係わる重要な質問です。

深層防護の考え方は、表 4 を参照してほしいのですが、防護の仕組みを 5 層にわけ、それぞれが独立して安全を担保するという手法です。IAEA やアメリカ原子力規制委員会などが、表で示した 5 層の防護体制を構築しており、原子力規制委員会も同じくこれにならって 5 層の「深層防護」体制を採用し、現在の規制基準を支える防護思想になっています。ただし日本の法的定めは、規制委が責任をもつのは第 4 層までで、第 5 層は責任を持っていないのです。第 5 層は、すべての層が破れ、原発から放射能が環境に大量に放出する、残る手段は住民の広域避難しかない、という段階です。

思想としては 5 層の防護ですから、原子力規制委員会は、原子力災害対策指針で 5 層段階の対応、すなわち「広域避難」を 30km 圏の自治体（原子力災害重点対策区域）に義務づけますが、一方で 5 層の対応は、規制委の担当ではない、という極めて歪な法体系になっています。避難計画の実効性を規制委は審査しない、審査する権限はない、という話もここから来ています。5 層まで規制委員会が担当する法体系をもっているアメリカとここが大きく違うところです。アメリカの規制委員会は 5 層すべてに責任を負っていますので、住民避難計画の実効性にも責任を負っています。ですから、避難計画の実効性を直接審査する FEMA（緊急事態管理庁 -Federal Emergency Management Agency）に意見具申する権限ももっています。ところが、日本の規制委はいいっぱなしで、その実効性を審査する権限をもっていないのです。一方で 5 層の実効性、広域避難計画の実効性は誰が審査するのかというと、日本の法体系では誰も審査する権限がないのです。内閣の原子力防災会議が、各地の原子力災害避難計画を審査したが適切だった、と発表していますが、法的には内閣にもありません。ですから、その審査もお気軽なものです。日本の原子力規制行政に係わる法体系の不備を菅氏は突こうとしているわけです。

菅氏は田中氏に、規制基準に合格したら後は電力会社が独自の判断で再稼働できるのか、と尋ねます。これに対して田中氏は、この質問に直接には答えずに、深層防護の話から始めます。引用します。（4 頁表 3-1 参照のこと）

「よく深層防護が 5 段階あると。（表 4 参照のこと）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

は私どもがやります。それで 5 段階目の、いわゆる住民の防災避難計画については、県あるいは当該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には稼働に入らないという風に認識しております」

なるほど、避難計画がなければ、稼働できない、というのが田中氏の理解です。 田中氏は続けます。

「結局事業者だけではなくて、その地域の住民の…関係者のご理解、ご同意が得られなければ、稼働ができないだろうと。（法的には）できない筈である」と

法体系は「地元住民同意」を要求

ここでやっと菅氏の質問に田中氏は答えたことになります。

つまりは、菅氏は、規制基準にさえ適合すれば電力会社は、原発を再稼働できるのか、と尋ねたのに対し、田中氏は「いや、そうではない。地元住民の同意が必要だ」と答えています。

電気事業連合会や朝日新聞は、再稼働にあたって「地元住民の合意は、法的根拠はない、定めはない」と再三再四主張していますが、実際にはそうではないのです。田中氏の言うとおり、法体系は地元住民の合意を必要としているのです。

菅氏はこれではまだ不十分と見たのか、急押しに入ります。引用します。

「4 層目までは規制委員会が見ると。避難とか何とかについては自分たち（規制委員会のこと）は判断しないと。しかしその部分（避難計画の存在）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できないという全体の体系だと。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？」

これに対して田中氏は、また問題を後戻りさせるようなことを言いかけますが、菅氏は、逃げ道を許しません。

「ですから…炉規制法（原子炉等規制法。すなわちこの場合は規制基準に適合していること）の方はあくまで必要条件の 1 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はないのですか？」と畳みかけます。これに対して田中氏は、「その通りだと思います」と答えるしかありません。

これで一丁上がりです。しかし、まだ大きな問題が残っています。こうなると「避難計画条項」は再稼働十分条件となります。それでは、「避難計画の実効性」は誰が審査するのでしょうか？これは先ほども見たように、法令上、明確には、審査権限を誰も持っていないのです。

<次頁に続く>

表 4 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、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

伊藤鹿児島県知事のいう「100 テラベクレルの放出」というのは、上記第 4 層での対応のことで、今問題にしている広域避難計画の実施は、第 5 層での対応。つまり伊藤氏は第 4 層での対応と第 5 層対応を混同している。第 5 層での対応、すなわち広域避難は、福島第一原発事故並の苛酷事故が発生した場合の想定で、福島原発からの放出放射能量が 77 万テラベクレルの放出とした場合の想定。伊藤知事は全く別な話をしている。

【参照資料】『実用発電用原子炉に係る新規規制基準について－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)』

自治体が「ダメ」と言えば強制できない

<前頁より続き> 私の想像ですが、福島原発事故以降の現在の原子力規制行政を構築する際、民主党野田政権時、今日あるのを見越して、法律原案を作成する際、だれか悪知恵の働く経産官僚が、わざとこの部分、すなわち「広域避難計画」の審査権限条項を外したのだと思います。ここさえ外しておけば、後は、避難計画は絵に描いた餅、一篇の作文で済んでしまうことになります。しかし悪知恵にかけては菅氏も負けてはいません。じわじわとこの問題を責めにかかります。引用します。

「とうことはですね、その部分は一体誰が決めるんでしょうか？…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がいますか？経産省でもどこでもいいですよ」

と、とぼけて聞きます。ここで出席していた、山際大志郎という、少々トロイところのある経産副大臣が答弁に立ちます。彼の答えは、「地域避難防災計画は地方自治体で作ることになっています」というものでした。今はその議論ではなくて、誰がその審査権限をもっているのか、が論点です。

果たして菅氏は「全く答えになっていません。その作ることにしている自治体が、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（審査）権限が与えられているんですか、と聞いているんです。答えられますか？」

こうなっては、山際氏も「自治体がつくった地域防災計画を…法令上審査するというようになっておりません」とあっさり事実を認める他はありません。

再稼働を強制する法令もない

菅氏「まさにその通りで、（自治体の作った避難計画を法令上）審査することになっていないということは、それを（再稼働の十分条件を）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。…今のお話だと、自治体が駄目だといった時に、…それでも（再稼働を）やれるんだ、という法律はない、ということですよ」

なるほど、避難計画を審査する権限が誰にもない以上、逆に自治体が「実効性のある避難計画は作れない。だから再稼働に同意しない」といった時に、**再稼働を強制する法律もない**、ということになります。悪知恵の働く経産官僚が、外した「避難計画審査権限条項」ですが、こうなってみると自分が掘った落とし穴に自分で落ちた格好です。もし審査権限を、たとえば原子力規制委員会に与えておけば、規制委が審査して「実効性あり」と判定すると、当該自治体に再稼働を拒否する口実はなくなってしまう。

さて、地元自治体が再稼働を拒否した場合、これで行政側には、再稼働を強制することができないことがはっきりしました。

ここで狡猾な菅氏は、矛先を変えて、事業者を責めにかかります。というのは再稼働の決断をするのは事業者側です。その事業者が、自ら再稼働の条件をどう考えているのか、再稼働にあたって自らどういう縛りをかけているのかを確認しておく必要があります。繰り返しますが、**ここに至るまで菅氏は、田中規制委員長を引っ張り出して、規制基準適合が再稼働への必要条件の 1 つに過ぎないことを確認しています。また地元同意＝避難計画作成は、現在の原子力規制行政全体の法体系の必須条件であること、法体系は地元同意を要件としていること**の言質をとってあります。事業者（電力会社。この場合は東電姉川常務）は、全くのフリーハンドではなく、以上の枠組みの中で自らに縛りをかけなければなりません。

稼働には地域防災計画が必要

菅氏は、今のような曖昧な状況の中で、再稼働ができるのか、政府からの明確な手続きによる命令とか指示がないと再稼働できないのではないかと水を向けます。

姉川氏は「**稼働するためには、地域防災計画が定まっていることが必要**。事業者防災計画も自治体の地域防災計画と整合性のとれたものでなければならないこと。規制委からのガイドラインに沿ったものでなければならないこと」が再稼働の要件である、と答えます。これに対して菅氏は、「**そうすると例えば 30km 圏の自治体がですね、それは困ると。安全に逃げられない（避難計画に実効性がない）と、それは（稼働）は困るといえば、稼働はできないという理解ですね？今の話は**」となぞります。

そしてここで姉川常務はとんでもない失言を、ある意味原発再稼働を焦る電力会社のホンネをさらけ出した失言をします。

「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（**原発が**）立地している県、（**原発が直接**）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（**原子力事業者を含めて 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」

姉川氏の理解は、例えば川内原発再稼働に例をとれば、鹿児島県と薩摩川内市の地域防災計画が定まっていれば、再稼働の条件は整うことになります。

果たして菅氏は、聞き捨てならん、という風に次のようにいいます。ことは「原発立地自治体」の範囲問題に関わります。

「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 圏という 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されているんですよ。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**）だけではありませんよ。今は元々の根っこが間違っているんじゃないですか？」

30km 圏自治体の同意は必須

姉川氏は自分の失言に気づいて訂正に走ります。「私の回答を訂正します。地域防災計画は 30km 圏のものでございます」

菅氏は「30km 自治体が揃ってこれでいいといわないと再稼働しない、ということか？」と念押しをします。姉川氏もここに至っては、次のように回答せざるをえませんでした。

「**地域防災計画が定まっていない、すなわちご理解が得られていないということであれば、我々事業者としては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風に理解しております**」

つまりは、30km 圏の自治体のどこかが反対すれば、事業者としては再稼働できないことを国会の場で明言したことになり、これを引き取って菅氏は次のように締めくくります。

「**大変重要な回答を事業者からいただきました。…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（再稼働を）やるべきじゃない、やらない、ということをおいわたので、…大きな発言として受け止めておきます**」

結局、この日の質疑は、30km 圏の自治体がすべて再稼働に賛成しない限りは、法的にも再稼働の十分条件が整わないこと、またそのことは事業者もよく理解していることを国会の場で明らかにしたのでした。またこうしてみると一連のマスコミ報道がいかに経産省・電気事業連合会の期待を一方向的に流しているかがおわかりでしょう。また、**電事連は姉川発言の否定に躍起ですが、国会外での否定は、効力がありません。否定するなら、国会で堂々とは行わなくてはなりません。**

30km 圏自治体を伊方原発にあてはめてみると・・・

以上菅直人議員の衆議院原子力問題調査特別委員会の質疑でおわりの通り、原発再稼働の十分条件である「地元同意」の、地元の範囲は、少なくとも原子力災害対策重点区域の自治体、いいかえれば概ね 30km 圏の自治体であり、この同意が現在の法体系全体が要求していることがわかりただけたと思います。もちろん、原発再稼働に必死の経産省や電気事業連合会、そして今やこうした原発再稼働勢力のプロパガンダ広報機関になってしまっている多くのマスコミ（琉球新報

など一部の良心的地方紙などは別ですが）は、「地元同意には法的根拠はない」あるいは「地元の範囲は直接原発が建っている自治体とそれを包摂する道・県のみ」と主張していますが、これら主張には逆に法的根拠がないこともわかりだと思えます。

また、これから再稼働問題が白熱してくるにつれて、事実関係はおいおい一般に知られてくるようになります。（当初は、原子力規制委員会は原発の安全を審査するとして、『安全審査』という用語を使っていたマスコミも最近では正しく『規制基準適合性審査』と報道するようになってきたように、やがては正しい報道をしなくてはならなくなります）

さてこの原発地元（規制委員会の用語法では「原発立地自治体」）の概念を伊方原発にあてはめてみると、表 5 のように少なくとも、伊方町はもちろん、八幡浜市、大洲市、西予市、内子町、伊予市、宇和島市、そして山口県の上関町の 8 自治体にまたがることになります。これが、伊方原発再稼働の十分条件である「地元同意」の範囲となり、理論的には愛媛県だけでなく山口県も、包摂する立地県ということになります。このうち

どれかの自治体が政治意志として「再稼働反対」あるいは「避難計画の実効性を求める」決議などを示せば、伊方原発再稼働の十分条件を満たすことは難しくなってきます。

また、菅議員の質疑では、「30km 圏自治体」が地元範囲、という解釈ですが、この地元範囲は、法的にさらに拡大する可能性があります。

というのは原子力災害対策指針では、30km 圏に避難計画を義務づけており、これが「地元立地自治体」の根拠となっているわけですが、避難を義務づけられる範囲が拡大する可能性があるからです。現在の指針では、30km 圏外でもブルーム（放射能雲）が襲う区域は避難を含む何らかの防護措置が必要であり、現在検討中であるが、やがて対策指針に記載する、としています。現在の対策指針が全部改正（2013 年 9 月）になって 1 年以上たちますが、規制委は今のところ、この区域（PPA）について沈黙を守っております。もし PPA 区域に何らかの避難義務や「一時移転義務」が課せられれば、「同意地元」の範囲はさらに拡大することになります。（表 5 参照のこと。規制委は参考とする「周辺人口データ」を 50km 圏まで表示しています）

しかしともあれ、30km 圏だろうがなかろうが、自治体首長や自治体議会が、積極的に原発再稼働問題に介入し、積極的に発言、政治意志を示すことが重要だと思います。規制委は 30km 圏に限らず、「特に関心のある立地及び周辺自治体」は「原発立地自治体である」と定義しているのですから。



表 5 四国電力伊方原発周辺人口データ						
県名	市町村名	-5km	5-10km	10-20km	20-30km	30-50km
愛媛県	伊方町	5,192	1,990	2,188	2,650	75
	八幡浜市		10,143	31,121		
	大洲市			5,646	40,223	4,941
	西予市			11,033	19,951	13,942
	内子町					19,120
	伊予市				483	34,010
	宇和島市				4,398	83,761
	松前町					13,231
	砥部町					986
	松野町					3,728
	鬼北町					11,938
	愛南町					185
高知県	橋原町					60
山口県	上関町					3,702
	光市					63
	柳井市					1,853
	周防大島町					12,204
	平生町					1,998
大分県	大分市					4,160
	津久見市					70
距離帯別合計		5,192	12,133	49,988	67,706	210,031
距離帯別累計		-	17,325	67,313	135,019	345,050

は 30km 圏自治体（原子力災害対策重点区域）

*本データは、「平成 17 年国勢調査に関する地域メッシュ統計」（日本統計協会）を基に、原子力発電所からの距離に応じた同心円に含まれる 500 メートルメッシュ当たりの人口数を積算したものである。こうしたデータ算出の特性上、必ずしも実際の人口数とは一致せず、あくまで参考値として提供しているものである。

【参照資料】原子力規制委員会の Web サイトの【原子力防災】の『原子力防災対策』の「原子力発電所周辺の人口データ」