

原子力事故と参加および情報へのアクセス権

儀 野 弥 生

はじめに

福島第一原子力発電所の事故は、これまでの原子力行政の様々な欠陥を露呈することとなった。中でも、原子力行政では、国の裁量権が大幅に認められ、もっぱら国と事業者、国と自治体の関係が法的関係となっていて、それ以外の利害関係を有する者は法的に無視されてきたことが明らかにされた。すなわち、福島原発事故により、環境法制でもっとも重要な原則とされている、参加および情報へのアクセス権が、原子力行政ではないがしるにされてきたことが、明らかにされた。

本稿では、改めて、原子力法制における、決定への参加と情報へのアクセス権について、検証することを目的とする。

1 原子力法制の概要

原子力発電所をめぐる法制度は、原子力基本法とその下にある法令で成立している。原子力基本法は、自主、民主、公開の三原則（2条）の下に、安全を旨として原子力の平和利用を推進することを目的としている（1条）。平和利用に際して、安全や放射線障害の防止のための規制体制を確立し（12条—20条）、事故が起こった場合の補償についての規定（21条）を設けることを要求している。原子力基本法では民主的な運営のために原子力

委員を、そして安全のために原子力安全委員会を設けることとしている(4条)。原子力開発のために、安全規制・放射線防止という国民の放射線からの防御のための制度および事故があった場合の補償の制度を確立することが同法の立法趣旨である。

原子力の平和利用の中核は原子力発電である。原子力発電をめぐる法制度は、原子力発電所の立地推進に関する法、安全操業のための法、原子力事故に対する対応する法の3分野で構成されている。これらの分野のうちで、以下に述べるように、原子力基本法の理念と較べると、原子力発電所の立地促進のための分野が強化されてきたのである。立地推進に関する分野が突出している。

原子力発電所の立地および建設にあたって、「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」とする。)、¹⁾「電気事業法」および「電源開発に関する地点の選定について」(閣議了解、2001年9月10日)に基づく「重要電源開発地点の指定に関する規程」¹⁾(経産省告示、2005年2月)がその役割を担っている。当初の手続きでは、電源開発促進法に基づき電源開発基本計画の策定を義務づけ、その計画に定められた地点が以後建設手続きに入ることとした。同告示になってからは、重要電源開発地点の指定に変わったが、いずれにせよ、一定の要件を満たした場合に、事業者の申請に基づき立地の指定をすることとなった。

同計画および告示による地点指定では、地元都道府県、立地地点の市町村、関係漁協および関係省庁の合意が要件となっていたが、当初より事故による被害の虞から地元での立地反対は少なくなかった。そこで、立地促進に当たって多くの補助金、交付金制度を設けることで、地元合意を取り付けてきた。具体的には、電力会社が販売電力量に応じて税を納付することを義務づける「電源開発促進税法」、同税を組み入れ運用する「特別会計に関する法律(電源開発特別会計措置法から移行)、特別会計の用途としての電力施設立地周辺自治体の対する交付金に関する「発電用施設周辺

地域整備法」および原発周辺地域の振興のための国の負担あるいは交付金等の投入を定める「原子力発電施設等立地地域の振興に関する特別措置法」がそれにあたる。

第2の分野として安全の観点から規制を行う法律がある。「核原料物質、核燃料物質および原子炉の規制に関する法律（以下、原子炉等規制法とする。）」および「放射性同位元素等による放射線障害の防止に関する法律」である。これらの規制法により、事故を防止し、労働者被爆を防止することとした。

原子力発電所の操業に際しての安全確保は、保安規定の認可制度（37条）と検査制度による。工事計画許可が出されると、あらかじめ事業者は保安規定を定め、保安規定の認可を得ることが求められている。「保安規定が核燃料物質、核燃料物質によつて汚染された物又は原子炉による災害の防止上十分でない」と認めるときには、認可できないと要件を規定しているように、幅広い裁量権を与えていることは、原子炉の許可要件と同様である。なお、保安規定をはじめとして、運転要綱、管理要綱などは公開されている。また、人の障害が発生、あるいは発生するおそれのある事故が発生したときなどには、報告義務が課され（同法62条の3）ていて、さらに公開される。

ところで、第2の分野の法が適切に運用されていれば、人的被害あるいは生活被害を生じるような事故は起こらないと考えられていた。そのために事故時の措置に関する制度の遅れを生じた。もっとも、すでに災害対策基本法で、原子力事故も災害として位置付けられ（施行令1条）、防災対策が講じられてきた。このことは、他の自然災害と同様の位置づけであって、原子力利用という人為的な利用と原子力の特質に基づいた事故の拡大及び被害の防止対策にはなっていなかった。実際に、1999年9月東海村でウラン加工工場の臨界事故が発生し、死者が出る事態となった。係る事態にあつて、適切な対応がとれなかったことから、原子力災害から国民の

原子力事故と参加および情報へのアクセス権

生命・身体および財産を保護する「原子力災害対策特別措置法」²⁾(以下、特別措置法とする)が定められた。

「原子力損害賠償法」は、原子力災害への賠償義務等が規定されていて、原子力推進のための制度として導入された。保護することを目的とした災害対策基本法の特別法である。このようにして、賠償と事故拡大および被害の防止、事故による健康被害や財産被害に関する法の両輪が形式しては整った。事故が発生した後の拡大防止と損害賠償の分野が第3の分野であり、原子力損害賠償法と特別措置法がその分野の法である。

これらの法律の外延に、「安定供給の確保」、「環境への適合」、「市場原理の活用」を理念としたエネルギーの政策の基本事項を定めた「エネルギー政策基本法」がある。

2 原子力法制における民主・公開の原則

(1) 立地と住民の参加および情報へのアクセス

原子力基本法では、原子力の「平和利用」原則を打ち出したことは原爆被爆国として利用促進にとって不可欠であったといえるが、平和利用の確保のために定められた「民主、公開」原則の規定は、当時の他分野の法に先んじた重要な原則である。この原則は、現在では、国民・住民の参加および情報へのアクセスに関する権利として置き換えることができる。このようにみると、基本法の先進性は明らかであるが、これまでの原子力に関する法制度の展開において、この先進的原則は置き去れてきた感がある³⁾。

まず、1974年に電源三法による交付金制度が整備されたことによって、原発立地手続きにおける「民主」原則の実質的崩壊がみられる。「民主」原則は、前述の地元の合意と後に述べる公開ヒアリングによって具体化されてきた。交付金制度は、合意への強力な装置として機能し、多くの発電所の立地における地元自治体の合意の契機となった。一般的にはこのよう

な装置が有効に働きつつあったものの、他方で原子力法制の地元合意原則の下、住民の異議申し立ては地方自治制度の中でなお深く進行することとなった。前述のとおり、1996年8月に新潟県旧巻町の新発建設をめぐる住民投票が反対多数で原発誘致がなくなり、2001年5月には柏崎市でプルサーマルに関する住民投票で反対派が多数を取り、市から延期の申し出が出された。同年11月には三重県海山町で住民投票の結果、やはり原発反対が過半数を取った。このような一連の住民投票条例による住民投票で反対多数による立地停滞が生じた。このような動きに対して、原発立地促進のために、2001年に先の「原子力発電施設等立地地域の振興に関する特別措置法」が時限立法として制定され、立地地域で振興計画策定することで補助率があげられた。また、2003年10月には、電源立地促進対策交付金、電源立地特別交付金などの主要な交付金等を統合し、電源立地地域対策交付金が創設され、従来の対象事業に加えて、新たに地域活性化事業が交付対象事業に追加され、交付金の使途がさらに柔軟になっていった。このような交付金政策の強化は、立地手続きにおける自治体の意思形成への対策が急務となっていたことを表している。

交付金の交付時期をみると、この状況はさらに明確になる。立地調査あるいは環境影響評価開始の翌年から電源立地地域対策交付金の支給（電源立地等初期対策交付金交付規則⁴⁾・第4条表備考）が始まり、原子炉等設置法に基づく許可手続、すなわち安全審査手続に入る段階で、すでに交付金が交付されている。当初の交付金は都道府県対象だが、住民に対する第1次ヒアリング段階では、着工されれば立地市町村に交付金が出るのが具体的に見えている状況となっているのである。過疎化が進行していく中で、多額の交付金が支給されることが、過疎化を抱えた自治体に安全性と財政の選択をせまることとなる。このように、安全性に強い利害関係を有する自治体や住民の意見形成に影響を与えることにより、第1の分野の開発促進の制度が、『民主』原則の具体化としての地元自治体合意原則をテ

原子力事故と参加および情報へのアクセス権

コに、第2の分野である安全性の確保のための手続きに著しい影響を与えてきたといえる。「民主」原則が逆利用されて、促進法制として働いてきた⁵⁾。

第2の原発の安全性確保の分野については、原子炉等規制法に基づく許可制度および運転管理に関する規制によって担保されている。許可に当たっては、同法24条で、①原子炉が平和の目的以外に利用されるおそれがないこと、②許可をすることによって原子力の開発及び利用の計画的な遂行に支障を及ぼすおそれがないこと、③原子炉に必要な技術的能力及び経理的基礎があり、かつ、原子炉の運転を適確に遂行するに足る技術的能力があること、④原子炉施設の位置、使用済燃料等、核燃料物質による汚染物又は原子炉による災害の防止上支障がないものであることを要件としている。許可要件として安全利用の財政的、技術的能力を要求すると共に、原子力による災害防止が要件となっているが、その規定ぶりからも、要件の判断に関して、主務大臣の幅広い裁量権が認められる可能性を与えていた。施設要件としては、位置、構造及び施設が「原子炉が災害防止上支障がない」というものである。

「原子炉が災害防止上支障がない」かどうかは、施設周辺の活断層の有無、耐震構造の適否など科学技術的要件について裁判で争われてきた。行政に幅広い裁量権を認める先例的判例である伊方原発訴訟最高裁判決では、「裁判所の審理、判断は、原子力委員会若しくは原子炉安全専門審査会の専門技術的な調査審議及び判断を基にしてされた被告行政庁の判断に不合理な点があるか否かという観点から行われるべき」として、安全委員会の判断の有無という手続的統制を通じて裁量統制が行われる必要性を示し、実態判断については、行政庁に幅広い判断権を認めたのである。

次の段階である工事に際しては、工事計画の許可制度を定め、立地、建設の各段階での規制を行っている。

原子力基本法の民主、公開原則に関しては、この部分に対する立法上の

措置を講じなかったのである。反対運動で立地に遅れが見られる中で、立地申請の前段階で、原子力施設の問題全般に関する第一次公開ヒアリング（主催者：経済産業省、説明者：事業者）、許可申請時に原子力施設の安全性についての第二次ヒアリング（主催者：原子力安全委員会、説明者：経済産業省）が制度化された。ただし、制度化といっても原子力安全委員会による「原子力の設置に係る公聴会設置要綱」とその「実施細則」というガイドライン段階にとどめられ、現在にいたるまで法令には規定されることなく、運用上の制度にとどめおかれている状態である⁶⁾。また、公開ヒアリングは、「当該立地点において、当委員会による地元住民からの意見聴取が未だ行われていない場合、又は当該原子力施設が当該立地点における既存の施設と相当程度異なる特徴を有する施設である場合には、地元の協力を得つつ、原則として、地元において対話方式を取り入れた方式」とした。だが、地元の個別事情を勘案して、上記によることが困難と認められる場合には、①地元での行政庁の安全審査に関する説明会開催の後、地元住民の文書による意見等の提出、②地元住民による文書による意見の提出後、これにつき直接聴取するための会合の地元開催という、対話方式ではない方式を可としている⁷⁾。その結果、伊方原子力発電所最高裁判決では、住民の意見聴取について、それが行われなくとも違法とは言えないとした⁸⁾。原子力行政は、専門技術的な判断に関する専門家の判断に委ねられるとする一貫した裁判所の裁量権についての考え方が、特に強く表れる分野である。他方で、被る被害は深刻であること、すなわち健康、財産、生活に関する権利を完全に否定することになる結果を将来することは、チェルノブイリ事故ですでに周知されていて、住民の情報へのアクセス権や参加のあり方を新たに問い直す判決であった。

なお、環境影響評価が求められるようになって以来、第1次公開ヒアリングと共に、電気事業法と環境影響評価法に基づいて、核物質以外による環境影響評価を環境影響評価手続きに従って行われ、住民は意見を書面で

原子力事故と参加および情報へのアクセス権

提出することができる。放射性物質による空気、水および土壌の汚染に係る評価は原子炉等規制法によって行われる。

このような状況に対して、「原子力法制研究会社会と法制度設計分科会中間報告」(2009年)⁹⁾では、第1次ヒアリングは「規制や許認可の要件ではなく、国による発電所立地への理解増進活動の一環と位置づけられている。したがって、本来は最終的な意思決定に直結するイベントとは想定されていない一次ヒアリングが、現実には立地地域における社会的意思決定プロセスの中できわめて重大な重みのある意思表示イベントとなっているという状況にある。」として、第1次ヒアリングのあり方を問題視している。実際、漁業補償あるいは土地買収という個別の行為を除けば、法令上定められたものではないとはいえ、第1次ヒアリングが住民との最初のコミュニケーションの場であり、その終了が立地指定の適合要件の一つにもなっていて、手続上重要な地位を占めている。

このように、原発立地段階では、法令以外の行政裁量手続きとして、地元自治体の合意が要件となり、住民は第1次ヒアリング、第2次ヒアリングに意見を述べる機会が与えられるという、変則的な方法が継続しているのである。したがって、住民の意見反映は保障されていないと同時に、先の第1分野の強化によって推進意見に協力を誘導される実態があり、これらの事実上の制度が民主的な手続きして機能してきたとは言い難い。立地段階では全く実現されてこなかったが、操業段階では、自治体という当事者団体と事業者の間では、安全協定としてリスクコミュニケーション型参加の端緒がみられるようになった。

公開に関しては、原子炉設置申請書や変更申請書は公開されている。

3 被害拡大防止法制と民主・公開の原則

(1) 防災計画の策定

原子力「災害」というとあたかも自然災害のように不可抗力の被害のようにみえるが、自然災害とは異なって原子力利用事業者が発生させた事故から生じるのである。したがって、第一義的には原因事業者が防止対策をとることが、最大の被害防止対策である。事業者の防止対策は、長らく原子炉規制法の執行で足りると考えられていたのである。そのため、当初は、原子力災害に対応する法制度はなく、災害対策基本法等の自然災害対策の中に含まれてきた。しかし、実際に事故が生じてしまったときには、事故発生者による被害の防止あるいは拡大の防止が最大の課題となる。

災害対策基本法では、事前に被害の防止と拡大に関する計画を策定し、その計画の履行によって、災害を最小限にとどめようとする。ここでの被害とは、「国土並びに国民の生命、身体及び財産」に対する被害を指している。そこで、国については「国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護する使命」(3条1項)に基づき、(同条2項)「災害予防、災害応急対策及び災害復旧の基本となるべき計画」の作成が、都道府県や市町村もそれぞれの地域の範囲の防災計画の作成が義務づけられている。防災関連施策を実施するばかりでなく、国、都道府県そして市町村はその政策全てが災害防止について配慮しなければならない(8条1項)としている。災害対策基本法の制定によって、防災は原子力政策策定における配慮要件の一つとなった。だが、事故原因者に直接責任を課してはいない。

原子力災害対策特別措置法(以下、原災法とする。)では、さらに、原子力事業者に原子力事業者防災業務計画の策定義務が課されている。そこで、事業者と関係自治体の間のコミュニケーションが求められることとなる。事業者は計画策定に際して、原子力施設の所在都道府県知事や所在市町村長及び隣接する市町村を包括する都道府県の都道府県と協議しなけれ

原子力事故と参加および情報へのアクセス権

ばならないと定められている。関係周辺市町に関しては事業者が直接ではなく、所在するないし隣接する都道府県知事が同市町村長意見を聴くものとされている。このように防災業務計画づくりをとおして、当事者団体間での情報提供の仕組みを構築することを求めたのである。策定手続きは、本来、民主・公開原則の現代版としてのリスクコミュニケーションとして働くことが求められるが、同法では「意見を聴く」以上を出していない。むしろ、現在、すべての原子力発電所の立地地点で自主的に地元自治体と電力事業者間で安全協定が締結されている¹⁰⁾。協定の締結を通じてリスクコミュニケーションの可能性がある。

(2) 故障等の発生と情報・参加

さらに、故障等が生じたとき、あるいは人の健康に障害を生じさせる虞のあるときや現に障害を生じさせてしまった場合には、事業者は主務大臣に対する報告義務を課されている（原子炉等規制法 62 条の 3）。そして、これらの報告された事項を公表し、原子炉を停止して、原因を調査、修理することが求められる。これらの故障等のトラブルについては、ERSS 以外国による常時監視はなく、事業者による報告あるいはその後の立ち入りによって初めてその存在が明らかになる。故障については、運転の停止等を伴うために、多くの故障隠しが行われてきたのである¹¹⁾。故障隠しについては、罰金で対応している。

原災法 10 条 1 項に規定する、故障等については、情報は事業者は主務大臣所在都道府県知事、所在市町村長及び関係都道府県知事に通報する。隣接自治体は情報を間接的に入手せざるを得ず、当事者であるにもかかわらず、当事者から除外されるという仕組みとなっているのである。また、自治体に通報することを定めている安全協定が、自治体の当事者性を確保するための重要な道具として機能することとなる。さらに、安全協定では、立ち入り調査権を定めているのが通例であり、これも国の権限とされる権

能を自治体にも認めさせているのである。実際に、立ち入り調査権を発動することで、情報を確認する重要な手段となり得る。菅原も述べている¹²⁾が、中越地震に際しての柏崎・刈羽原子力発電所への柏崎市および刈羽村の立ち入り調査では、措置請求までに至っている。

そして実際に災害が発生してしまったら、初動として、住民との関係では、情報を的確に発信し、避難させる以外対策はない。

これまで、福島原発以前のトラブルや事故では、安全協定を通じて報告された時点では、情報が通報され、住民に文字情報あるいは拡声器を通じての情報伝達が行われてきた。

被害との関係で事故の状態を知るには、測定が何よりも大切になる。天災と異なり、原子力災害の防止と拡大防止のためには、原因者が鍵を握っている。原子力のこのような特質を踏まえて、原子力災害対策特別措置法では、原子力事業者に異常事態の通報を義務づけ（同法10条）、さらに放射線測定設備の設置（同法11条3項）して、その記録の公表を義務づけている。

その他、防災管理者の設置、策定を義務づけているのである。国、自治体に対しては、原子力災害対策本部および原子力災害現地対策本部の設置、避難等必要な措置の自治体への指示、総合防災訓練の実施の義務、オフサイトセンターの指定等を義務として課している。このように、原子力災害においては、国、自治体もちろんであるが、原子力事業者が第1議的に義務者として行わなければ、事故の拡大は防止できない。国は、これを的確に行わせることがその義務となる。

実際に深刻な事故が起きた場合には、内閣総理大臣を災害対策本部長として陣頭指揮をとり、都道府県災害対策本部および市町村災害対策本部と連携して、事に当たることを定めている。

4 災害の拡大と情報

(1) 原子力事故情報と国、自治体の責任

原子力災害が生じた場合の被害の拡大を防止するには、情報の共有が何よりも重要である。原発関連情報は事業者および国が保有している。運転に関わる第1次情報は事業者のみが有するが、原子炉等規制法に基づく通報義務や立ち入り検査によって、国もまた情報を共有する。特に、事故時には、国民、住民の生命を保護することからも、事業者は迅速かつ正確な情報を通報することが義務となることは明らかである。事故時におけるかかる事故情報の公表義務について、特別措置法では、国に課している。事故あるいは故障に関する情報の共有に関して、原子炉等規制法あるいは特別措置法では国と自治体間について規定している、ということである。

情報に関する法律の規定は以下の通りである。実際事故が生じたときには、特別措置法26条2項で、指定行政機関の長をはじめとする関係権限庁に対して、法令および計画に定められた緊急事態応急対策の実施義務を課している。その一環として「前各号に掲げるもののほか、原子力災害（原子力災害が生ずる蓋然性を含む。）の拡大の防止を図るための措置に関する事項」（同条1項8号）として、一般的に被害拡大の防止策の必要性とその履行責任を規定している。法令上具体的に定められた被害拡大防止手段に、「原子力緊急事態宣言その他原子力災害に関する情報の伝達及び避難の勧告又は指示に関する事項」（特別措置法第1項1号）がある。一般災害でも情報の伝達が問題となるが、原子力発電所の場合には、一般災害と異なって人為的災害であり、伝達されるべき情報はより精度の高いものが要求されてしかるべきである。

さらに、原子力事故による放射線被害は、原子力委員会が定める特別措置法に関連する防災指針（「原子力施設等の防災対策について」、以下防災指針）2.1にあるように、地震や津波とは異なって五感によって実感する

ことができないので、情報により危険を察知する以外ない。情報のみが国民の被害回避行動を促すことができる。言い方を変えれば、国が国民1人1人の安全を確保するためには、何よりも各人の判断の材料となる情報の公表が大切になる。一般的にも可能な限り正しい情報を十分に公表することがリスク対応の基本である。その意味で、上記の措置の中でも、情報の伝達は極めて重要な要素である。

そこで、防災指針では、「緊急時においては、オフサイトセンター（緊急事態応急対策拠点施設）で情報の集約や整理を行い、周辺住民、報道関係者等に的確に情報を提供することが必要である。」という規定となっている。そして、災害基本計画では、原子力災害対策本部、地方公共団体及び原子力事業者等関係行政機関は、役割に応じて周辺住民のニーズを十分に把握し、原子力災害の状況、安否情報、医療機関などの情報、農林畜水産物の安全性の確認の状況等、周辺住民に役立つ正確かつきめ細かな情報を適切に提供するものとする、としている。

このように、原子力行政としては、地域住民、とりわけ立地周辺市町村を中心に情報提供を考えている。特に、特別措置法では、重点地域対策を中心としているために、情報を伝達すべき範囲が限定されているが、直接住民に対して的確な情報提供を行うことを責務として定めている。

今回の事故について地域住民への情報の伝達をみると、国に災害対策本部が設けられると、そのルートに一元化されている。もともと、計画では、事業者も住民に直接情報を提供することができるようになっていた。したがって、今回も記者会見を通じる形では、事業者、国双方が情報を提供していた。しかし隣接市町村は、事業者からの事故発生についての通報を受け取っておらず、ラジオ等のマスコミ報道によって知るしかなかったということである¹³⁾。防災指針では、「周辺住民に役立つ正確かつきめ細かな情報を適切に提供する」とあるが、相当の期間にわたって、このような情報伝達が行われてこなかった。同時に、事業者と自治体の安全協定が

機能していれば、情報は事業者により直ちに自治体に伝達される必要があった。情報が伝達されなかったことの違法性は、安全協定の位置付けとも関わる問題である。他方で、国からの伝達が欠けたことは、国の情報の受益者たる住民の受益の意味、すなわち情報提供が生命健康への権利にとっての第1の手段であることを理解していなかったというほかない。

さらに、重大な事故については、いったん生じるとその被害あるいは影響の範囲はきわめて広範囲になることは、チェルノブイリ事故ですでに周知されている。とすると、原子力事故に関する情報の伝達とは、国から都道府県・市町村あるいは都道府県から市町村への伝達義務にとどまらず、それ以外に事故情報を国民全体に公表することを含むと解するのが適当である。その意味では、原発の重大事故は広範囲かつ長期的に被害が及ぶことから、できる限り多くの人に適切な情報を提供する責任が課されているといえる。現代は様々な情報獲得手段があるので、国民への正しい情報公表により国民のリスク回避行動を促すことができる。災害対策本部を内閣総理大臣の下に置くということの意味は、国民の健康や財産の利益を配慮することも求めたという意味がある。

したがって、原子力施設近辺以外で影響を蒙る人々を含めて、すなわち避難を要する人々、許容量以上の放射線被ばくの虞のある人々あるいは食料生産者等は、迅速で正確な情報を得られないことによって、各人の汚染リスク回避の機会を奪われることとなる。その結果、許容量以上の被ばくによる健康被害の可能性（晩発性を含めて）を結果し、あるいは農産物の汚染を引き起こす可能性をもたらすので、広く国民への迅速かつ的確な情報の公表は義務として捉えることができる。

確かに、リスク回避といっても、事故情報の公表のみでは、原子力や放射線に専門的知識を有しない人が適切な判断を下すことができるとはいえない。だが、公表された情報に基づいてNPOや専門家が多元的にリスク回避情報を提供することができることも、現代の情報社会である。さらに、

非営利の専門的知識を有する団体が第3セクターとして認知されていることも重要な要件である。インターネットなどで、多様な意見を知りうる社会環境が出現しているなどを考慮すると、原子力行政においては、できるだけ早く適切な情報を十分に公表する国の措置は、単なる道義的、社会的責任にとどまらず、被害を蒙るおそれのある者に対する法的な義務であるといえる。

たとえば、今回の福島第1発電所の事故後約2ヶ月を経た5月3日、原子力安全委員会が放射性物質の拡散状況を予測した「緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステム（SPEEDI）」の結果公表が、時機に遅れた公開の象徴的な事例である。事故後数時間からすでに動き始めて、米軍やIAEAには報告されていたものが、日本国内向けには公開されていなかった。もともと、福島県および防災センターには送られていたということで、福島県の責任も見過ごすことはできない。とはいえ、国は福島県に伝達することで責任を果たしたといえない。

(2) 測定の義務

事故が生じた後の情報の共有という点からするもっとも重要な点は、汚染情報の収集である。共有すべき汚染情報が適切に獲得されていないことが、最大の問題点となっている。特に、原子力災害の特徴として、自らが被ばくしていても、その程度すらわからない。被ばく環境の程度は測定によってしか確かめられず、避難はおろか、防護対策も除染対策も立てられない。今回の事故では、早期に農地や生活空間の詳細密度による放射線量が国や県によって測定されずに住民が対処の仕方に困難をきたすなど、適切な時期に各地域の適切な情報が収集されていなかったことが、被害を拡大させてきた¹⁴⁾。

特別措置法では「放射線量の測定その他原子力災害に関する情報の収集に関する事項」(26条1項2号)、「食糧、医薬品その他の物資の確保、居

住者等の被ばく放射線量の測定、放射性物による汚染の除去その他の応急措置の実施に関する事項」(同項7号)の実施が求められている。さらに、防災指針では、原子力施設において、放射性物質又は放射線の異常な放出あるいはそのおそれがある場合に、周辺環境の放射性物質又は放射線に関する情報を得るため、原子力緊急事態発生時には事故が発生した直後から開始する大気中濃度を測定する第1段階のモニタリングと、周辺環境に対する全般的影響を評価する第2段階のモニタリングを行うことを求めている。

現在まで、国や自治体は防災指針に従って測定を行っているが、今回の事故のようなシビアアクシデントにおいて、直後の大気中濃度を測定すべき範囲、周辺環境として測定すべき範囲について、多くの課題を残した。実際には、事故直後から多くの研究者がボランティアで各地の測定を行い、また各人がその生活空間で測定するということが行われてきた。このことは、国、自治体の測定のみでは、日々生活をしている人々の生活指針には不足することを意味している¹⁵⁾。特に、第2段階の対策を講じるための周辺環境の測定については、「参加」の問題を配慮する必要がある。防災指針の要求する「放射性物質の除去等の措置を執るための放射線量の測定」についても、測定地点、測定密度、それらの決定手続きについて、防災指針では行為基準としては不足である。

除染に関して、「平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法」が成立した。同法で、「国は、事故由来放射性物質による環境の汚染の状況を把握するための統一的な監視及び測定の体制を速やかに整備するとともに、自ら監視及び測定を実施し、その結果を適切な方法により随時公表するものとする」(同法8条1項)と、汚染状況測定と公表について定めた。同2項では、国と連携して自治体でも測定と監視し、結果を公表すべきことを定めている。さらに、第7条で、

基本方針を定めることを義務づけているが、「事故由来放射性物質による環境の汚染の状況についての監視及び測定に関する基本的事項」についても、それを定めることを求めている。

適切な測定のために、専門家の科学的な知見が求められることはいうまでもない。同時に、除染は各人の生活環境の確保を目的として、個別の具体的な場所で行われる。そのためには、測定が除線の一つの基準となるため、関係者の納得のいく測定体制、すなわち、除染体制の決定において、利害関係人の意見が反映させる仕組みをとることが求められている¹⁶⁾。

測定については、国や自治体が適切な測定をする義務と共に、民間による測定をどのように活用するかが課題である。先に述べたように、多くの研究者やNPOが、国や自治体ではできない生活空間に関する測定を行ってきた。測定の義務には、自ら測定することと共に、民間による測定結果を行政と共有し、人々が利用できる情報として収集することも含まれるとみることが、きめの細かい対策を立案、実施していくためには妥当である。

5 まとめにかえて

現在、原発事故の補償等に関して、あるいは放射性がれきの処理に関して新たな法律が制定されてきている。まず何よりも、事業者、政府、自治体、住民、国民が、的確で正確な情報を共有することで、国民や住民の権利利益役割を保護し、それぞれの役割を遂行することができる。

現在の状況では、国民、住民は、政府の発信する情報への不信のみが先行し、的確な判断をすることが困難な状況に置かれている。補償が重要であることはいうまでもないが、第1に的確な情報へのアクセス権が被害を減少させる。また、除染一つとっても、土壌の空間の放射線量の測定が適切に行われ、共有すべき情報があって初めて、除染対策のための計画に対する住民の参加が可能となる。また、農作物の汚染情報の少なさがもたら

原子力事故と参加および情報へのアクセス権

す被害が進行している。これは、各人の農作物の購入決定判断のための情報の少なさに起因する。

現在、環境法では、環境情報へのアクセス権と PRTR のような情報収集義務と開示請求権を定めた法制度が構築されつつあるが、原子力についても同様に、明確な法制度として情報の収集と情報の共有のための制度が、長期にわたる被害の防止に必要不可欠であり、原子力法制の基本に置かれなければならない。

そして、民主・公開原則のうち、「民主」原則の現代的な解釈は、適切な情報の下に行われる事業者、住民、国民、国、自治体間のリスクコミュニケーションがその中核を占めることとなる。地元自治体合意ということが、「民主」原則の具体化とされてきたとすると、交付金等誘導施策と相まって、適切かつ公正な「民主」的手続きから外れていくことが、現在明らかにされている。誘導施策の即時廃止は「民主」原則の回復のために必須であると同時に、原子力の本質たる「リスク」にどのように対処するか、その専門的知識と情報を国民・住民が共有しながら、判断することが求められている。

註

- 1) 1952 年以来、電源開発促進法が立地手続きについての法律として運用されてきたが、2000 年に廃止され、その後、閣議了解によって行われることとなった。同閣議了解では、原則的に電源開発促進法の手続きを踏襲し、経産省の告示でより詳細な要件を定めた。閣議了解では、原子力発電所については、「地球環境問題への対応に配慮しつつ」安定供給を確保する観点から、原子力発電、水力や地熱発電の地点を指定するとしている。
- 2) 2001 年 4 月に制定され 10 年間の時限立法だった法律が、2010 年 12 月に改正されて 2022 年までの時限立法となった。

- 3) 宮沢洋夫「原子炉の安全生と公害の原則」(ジュリスト 508号 (1972年7月1日) 38頁)では、民主・公開の原則が、著しく後退しているとしている。首藤重幸「民主・自主・公開」に反する手続」(法学セミナー No. 417 (89年9月) 34頁~39頁)も同様である。
- 4) 同規則は、補助金適正化法に基づき、重要電源等立地推進対策補助金交付要綱(平成五年五原(特会)第二百三十号)、電源立地地域温排水等対策費補助金交付要綱(昭和五十五年五五資庁第二百十五号。以下「温排補助金交付要綱」という。)、重要電源等立地推進対策補助金交付要綱(昭和五十七年五七資庁第一万四千二百二十三号。以下「重電補助金交付要綱」という。)、電源立地地域温排水等広域対策交付金交付規則(平成五年通商産業省告示第七十一号)又は要対策重要電源立地推進対策交付金交付規則(平成六年通商産業省告示第五百六十四号)に変えて、制定された。
- 5) 交付金が原発に依存する体制を作り上げ、とりわけ原子炉が設置された県、市町村における交付金効果が大きいことについては、たとえば、新交付金制度に移行した際の全国原子力発電所所在市町村協議会が出した「地域振興に対する要望書」(平成17年11月2日)をみても明らかである。同要望書では、停止期間中の交付金の支払い、大規模償却資産の頭打ち制度の撤廃、施設解体等での課税などを要求している。広報「おまえぎ」2010年12月号5頁も、問題となっている浜岡原発の立地自治体である御前崎市は、原発が立地したことで、中部電力からの収入等で、財政力指数が0.49から1.19にあがったと述べている。その他、交付金が過疎地域の自治体の原子力発電所立地合意に大きな役割を果たしていることに関する論文等は多数ある。
- 6) 「原子力安全委員会は原子力発電所およびその他の主要な原子力施設の設置に際して地元住民から文書による意見聴取を加味した方法等によることもできることとした」公開ヒアリング等の実施方法を了承した「公開ヒアリング等の実施方法について」(昭和57年11月25日、原子力安全委員会了承)に基づく。
- 7) 宮沢は、企業秘密の下に、公聴会では資料が公開されていない場合、公聴会が開催されていない場合が多いことをあげている(前掲、注4 38頁)。保木本は、公聴会の開催が、行政庁の全面的な裁量に委ねられていること、意見陳述が利害関係人に限られていることなどを指摘していて、参加として

- 十分でないとしている。保木本一郎「原子力開発と住民参加」ジュリスト 580号 30-31頁。
- 8) 最判平成4年10月29日民集46巻7号1174頁伊方訴訟最高裁判決については、拙著「伊方原発訴訟の問題点」(法時50巻7号68頁-73頁)で住民参加に対する本判決の問題点について参照。第1審判決について、阿部泰隆「原発訴訟の問題点」ジュリストで、その論点が明らかにされている。
- 9) 菅原慎悦 = 木村浩「安全協定の現状と課題」東京大学公共政策大学院エネルギー・地球環境の持続性確保と公共政策「原子力法制研究会 社会と法制度設計分科会中間報告」(2009年)6頁。(http://www.pp.u-tokyo.ac.jp/SEPP/research/documents/report200906.pdf)。
- 10) 菅原慎悦「原子力安全協定の現状と課題」ジュリスト1399、35-43頁では、安全協定の実態について詳しく示されている。荒秀『原子力発電所の安全協定』(ジュリスト580号(1975年2月1日)35頁以下)は、初期の安全協定の実態について論じている。磯部力「原子力協定の法的性質」日本エネルギー研究所報告書65号67頁は、その法的性質について論じている。磯部は、「制度的法現象」としてとらえているが、事業者は法的拘束力如何を別としても、これまで通常は責務として一応遵守してきた。原子力の特殊性として、地元との調整が欠かせないことも遵守の背景の一つである。しかし、事故隠しをみるならば本来の意味での遵守とは言い難い。首藤は、安全協定に対して、法的根拠を与えるべきとする(前掲注4)38頁-39頁)。
- 11) 2000年の内部告発によるトラブルに関する書類の改ざんなどが明らかになった、東電トラブル隠し事件や、隠蔽していた2007年の制御棒脱落事故調査など、枚挙の暇がない。他方で、立地自治体の問題も少なくない。情報という点では、立地県・市町村は、いずれも情報公開条例を有するが、「全国市民オンブスマン」によれば、請求権者を住民等に限定しているために、協定等で得られた情報がより広域の被害を蒙むおそれのある人々に開示されない、とする。(http://www.ombudsman.jp./nuclear/riffijorei.pdf)
- 12) 前掲、注6)38ページ
- 13) 桜井南相馬市長へのヒアリング(2011年10月11日)による。
- 14) 福島県内では、当初より環境放射能を測定し、ウェブサイトには掲載していたが、1地域数ヶ所と住民の居住空間との関係で十分ではなく、学校・

保育園等での測定は4月5日になって始められた。環境放射能のメッシュ調査も4月12日からである。

- 15) たとえば、10月段階でも、南相馬市のある町会では、生活空間の放射線量を減らしたいということで、側溝の清掃を実施して、汚泥を集めて袋詰めしているが、集めた袋の線量が簡易測定器ではあるが、3.6マイクロシーベルトを示している。このように、自主的な除染作業を行えば、日常的に、それぞれの場所で、袋詰めされた汚泥の取り扱いをどのようにすべきか計測しつつ対処しなければならないという問題が残る。
- 16) 福島市渡利地区の避難区域の指定に関する説明会（2011年10月8日）では、市の放射線測定をした地点に関する不満が多く出たということである（住民へのヒアリング（2011年10月9日）による）。東京新聞「こちら特報部」2011年10月10日（24面）に説明会の詳しい内容が掲載されている。