

原発再稼働をめぐる経済と経営

植田 和弘

京都大学大学院経済学研究科教授

はじめに

関西電力大飯原子力発電所の第3号機と第4号機の再稼働が、大方の反対にもかかわらず、強行された。

電力が不足するからだろうか。今夏の節電期間を終了してからでなければ確定的なことは言えないが、西日本の6電力会社合計でみると、今夏の電力需給にはかなりの余裕があったと思われる。関西電力管内をはじめとかなりの節電が行われたことと、電力会社間での融通によって、結果的に見れば、原発を再稼働する必要は、電力需給の観点からはなかったのである。

毎週行われている首相官邸前での再稼働反対デモへの参加者数が、首相による原発再稼働決定後に

急増したことにみられるように、国民は原発再稼働に対して批判的な目を向けている。政府はなぜ原発再稼働を急いだのであろうか。

この点についてはさまざまな観点から論ずることができるけれども、本稿では、原発再稼働をめぐる経済・経営問題に焦点を当てて、検討することにした。

原発再稼働の意思決定問題

原発再稼働に大きな反対の声が上がるのは、もちろん原発の安全性に危惧を抱いている人が多いからである。東京電力福島第1発電所の過酷事故(以下、福島原発事故)を受けて、原発の安全性が疑われ、エネルギー政策の根本的な見直しがすすめられている[植田、2012a]。しかし、まだ納得できる安全確保策が確立されていないと国民は感じているのである。

原発の安全確保策はどこまで進んだのか。結論から言えば、安全確保策を構築する取り組みはまだスタートすらしていない。国会、政府、民間の3つの事故調査委員会の報告書が出されたけれども、そこでの指摘に応えることは容易ではないし、そもそも事故原因については未解明な部分も残されている。いずれの調査報告書も調査を継続すべきと指摘しているのである。福島原発事故前の安全規制が不十分だったことは明らかになったので、新しい安全規制がつくられなければならないが、安全規制づくりの要に位置する原子力規制委員会は、人事をめぐる議論が

うえた かずひろ

大阪大学大学院博士課程修了。経済学博士・工学博士。専門分野は、環境経済学。京都大学経済研究所助手、助教授をへて現職。総合資源エネルギー調査会基本問題委員会委員、調達価格等算定委員会委員長。著書は、『国民のためのエネルギー原論』(共編著、2011年、日本経済新聞出版社、『有機物循環論』(共編著、2012年、昭和堂)、*CDM and Sustainable Development in China from Japanese Perspective*, editor, 2012, Hong Kong University Press. など。

続いており、予定通り発足できるかが危ぶまれている(2012年8月中旬現在)。原子力規制委員会が新しい安全基準を決めることになっているので、当然新しい安全基準づくりも遅れざるを得ない。さらに、事故時の避難に貴重な情報を提供するはずだったSPEEDIは、福島原発事故ではまったくと言っていいほど役割を果たさなかった。事故時の避難訓練も確立しておらず、過酷事故時の対応策はできていない。

要するに、原発の安全確保策は未確立である。そのことはだれの目にも明らかなので、さすがに政府も、原発が安全になったから、あるいは安全に規制・管理することができるようになったから、再稼働するとは言えないし、実際そうは言っていない。原発の安全については暫定的な基準で判断したというのである。暫定的ということはこれから原子力規制委員会によって基準が作成されるまでの間ということであろうが、その基準が泥縄的であることは、原子力安全委員会(現時点では原子力の安全確保に関して最も権威を持つ機関)の斑目春樹委員長の指摘を満たしていないことから明らかである。委員長はストレステストについて、2次評価まで行わないと原発の安全審査は十分ではないと述べているが、現状の安全審査は1次評価までしかなされていない。

原発再稼働の意思決定に関しては、そもそもどれほど原発の安全を確保できたかを、政治家が判断できるのかという根本的疑念があった——原発のような高度でリスクを伴う技術に関する意思決定が、誰のどういう知見に基づいて行われるべきかという基本問題は未解決のまま残されている——ことも付け加えておかなければならない。原発の稼働を主張する経済界なども安全確保が前提であると言っており、原子力規制委員会による新しい安全基準や新しい規制体制ができてから再稼働に関する判断をしてもよかつたと思われるが、政府は再稼働を急いだ。なぜ急いだのだろうか。

野田首相は、原発再稼働を判断した会見の中で、「安全基準は暫定的であったとしても」国民生活を守るためには原発再稼働は必要である」と訴えた。野田

首相が、安全を犠牲にしてでも守ろうとする国民生活とは具体的には何なのだろうか。この議論に関してまず指摘しなければならないことは、「国民生活を守る」ためなら安全を犠牲にしてもよいという発想そのものの問題性である。国民生活の意味するところについては後述するとして、安全の確保が生命や生活の究極的基盤であることが忘れられている。そして、コストが膨大にかかるなど何らかの理由がつけば、安全対策は「節約」してもよいとする考え方が事故をもたらすのであり、これでは福島原発事故の教訓は何も生かされていない。

野田首相の会見では、守るべき国民生活の内容を明確には述べていないが、まず考えられることは、今夏の電力不足に伴う停電リスクを回避するということであろう。マスコミの報道では、計画停電が実施された場合に生じる医療体制や中小企業への影響を考慮して、停電リスクの大きさを強調する論調も見られた。しかし、今夏における電力需給を検証した需給検証委員会の報告書[植田、2012b]においても、大飯原発を再稼働させずに需給ギャップを解消する方策が見出されつつあったし、現時点から見れば結果的にも再稼働は必要なかったと言える。さらに、もし電力不足に伴う停電リスクを回避するために再稼働をするということであれば、電力需要が減少し電力需給ギャップが解消する秋以降は再稼働した原発を再度停止させてもよいはずだが、野田首相は夏場に限定した再稼働ではないと言明している。

そもそも、関西電力が大飯原発の再稼働を政府に要請したのは、今夏に電力供給力が不足するからという理由ではなく、福島原発事故を受けて一定の対策を施し安全な原発にした——具体的には、ストレステストを実施し、政府の基準を満たしたということであるが、それが原発の安全確保策として不十分であることはすでに指摘したとおりである——からという理由である。要するに、電力不足への懸念は、電力会社が再稼働を要請した理由でもなかつたし、野田首相が再稼働を決める主たる理由ではなかつたということである。

原発再稼働と電力会社の経営

野田首相はその会見において、原発再稼働は（今夏だけの）限定的なものではないと明言した。安全でもない原発を動かす続けようとする理由は何であろうか。野田首相が再稼働を強行して守ろうとする国民生活とは何であろうか。仮に今夏の電力不足に伴う停電リスクを回避するのであれば、限定再稼働で十分に思えるが、それでは何が、そして誰が困るのだろうか。

野田首相の発言にヒントがある。野田首相は、「(原発停止で)化石燃料への依存を増やせば、電力価格が高騰する。夏場限定では国民生活は守れない」と発言している。原発停止と国民生活との間は、電力価格の高騰で媒介されている。原発が動かなければ、代わりの電源が必要であり、当面は火力発電に頼らざるを得ない。

2011年度は、夏の時期にはまだ全国で16基の原発が稼働していた。その2011年度の発電電力量でも、火力発電による発電電力量が全体の発電電力量に占める比率は、2010年度の62%から約80%にまで上昇した。原子力発電の比率は2011年度には約10.7%と2010年度から18ポイントも低下している。現状では原子力発電による発電電力量の比率は大飯原発2機分のみで数%になっているので、現時点における火力発電の比率は2011年度よりもっと大きくなっている。

減価償却が済んだ原発で発電できれば（電力会社にとっては）低コストで発電できたはずなのに、原発を代替する火力発電の燃料代が急増することになり、発電コストは急激に上昇する。しかも、稼働させれば発電し利益を生み出す原発も、停止しているのでは資産としての価値はなく、それに加えて停止しているにもかかわらず安全対策や維持管理のための費用はかかるので、原発はまさに不良資産化する。関西電力の場合、現状でも赤字なのだけれども、原発が長期間にわたって再稼働しなければ大赤字になること

は避けられない。赤字になることをできるだけ回避しようとするれば、その最も手っ取り早い方法は、原発の再稼働だということになる。すなわち、電力会社の経営という観点からは原発再稼働はなくてはならないし、早く再稼働できればできるほど経営が救われるという関係にあるのである。

要するに、原発を動かさなければ、電力会社が赤字になり、電気代に転嫁できなければ経営が破綻する。そして、電気代が上がることになれば、産業活動の国際競争力や国民生活にも大きな影響が及ぶ。したがって、電気代の上昇を抑えるためには、原発の再稼働をするしかないというのである。

上記の議論でまず注意しなければならないのは、原発の再稼働ができなければ電気代が上がるというけれども、原発の停止が経営に及ぼす影響は電力会社ごとで大きく異なるということである。最もわかりやすいのは、沖縄電力の例である。沖縄電力は原発を持たないので、福島原発事故に伴う全国的な原発停止が経営に及ぼす影響はまったくない。逆に、電源構成に占める原発の比率を大きくしていた電力会社の場合には、原発停止の経営に及ぼす影響が大きくなるのは当然の帰結である。

関西電力は電源構成に占める原発比率が電力各社の中で最も大きいので、原発停止は経営を直撃することになる。言い換えれば、原発というリスクの大きい発電方式を選択したことによって、当面は発電コストを低くすることができた——原発が安価だという通説自体疑問視されてきた [大島、2010] ——けれども、原発停止時における大きな経営リスクを抱え込んだのである。さらに重大なことは、原発比率を大きくすることで、電力の安定供給責任を果たせない可能性を大きくしたことである。政府の需給検証委員会や大阪府市エネルギー戦略会議の場において、関西電力は今夏の電力需給ギャップ解消策を提示することを求められたけれども、ついに最後まで提出しなかった。安定供給責任を放棄したとみられてもやむを得ないが、原発比率を大きくしすぎたために原発停止時のリスクを対処困難なほど大きくしたのである。

このようなリスクの大きい原発という電源——つまり原発は技術的な安全性から見てリスクがあるというだけでなく、経営面からみても大きなリスクのある電源なのである——の比率を他の電力会社と比較してもきわめて大きくした。その結果、原発停止に伴って電力供給が不安定になったり大赤字に陥る経営問題を引き起こしたのであるから、自業自得ともいえるものであり、経営責任が問われなければならない。経営責任が問われることなく、電気代への転嫁が安易に認められるべきではない。

電気代問題を考える

原発を停止した電力会社は当面の代替電源に燃料代が急増するから、原発を再稼働するしかないし、そうでなければ電気代を上げざるを得ないという議論にはいくつか問題点を指摘しなければならない。

第1に、原発の再稼働は電力会社にとっては追加的火力発電を稼働させるよりも「安価」かもしれないが、社会的に見て安価であるとは限らないという点である。なぜなら、すでに指摘したように、原発の安全確保策は暫定的なものでしかなく、その分電力会社の安全対策コストが節約されているのであるが、言い換えれば、事故リスクが社会に転嫁されているのである。原発の社会的費用を電力会社が支払うことになれば、経営の観点からも原発再稼働は合理性がないことになろう。

第2に、電気料金の決まり方も問題である。原発の停止に伴って火力発電の燃料代が嵩むことになるので、電力会社にとっての発電コストが上昇することは避けられないけれども、それがそのまま電気代の上昇につながるとは限らない。電気料金は一種の公共料金なので、料金は市場で決まるのではなく、規制的手続きに基づいて認可される。周知のように、電気料金は、電気事業法で定められた総括原価方式に基づいて決められる。総括原価方式とは、電気の供給に必要な年間費用を事前に見積もり、それを回収できるように料金を決める仕組みである。事業報酬

と呼ばれる一定の利潤も費用に上乗せされるため、電力会社の安定経営ひいては電力の安定供給を支えてきたのである。しかし、電力会社は地域独占で競争がないこともあって、コスト削減のインセンティブが働かない原因であるとも指摘されてきた。

したがって、仮に総括原価方式が継続する場合でも、まず事業報酬を上乗せする基となる費用が適正かが検討されなければならない。この間の東京電力の電気料金値上げに際して行われた費用の査定は、参考になるであろう。しかし、費用の構成に占める比重の高さからしても、燃料費が高くなる原因にもメスが入れられなければならない。燃料調達における価格交渉力に弱点があると言われてきたが、その原因にメスを入れるとともに、日本の業界全体での交渉や韓国と共同で交渉するなど交渉力を高める工夫も必要である。

第3に、価格交渉力を高める前提として、費用削減インセンティブを発電事業者に持たせるための制度改革が不可欠である。現在の電力会社は地域独占であるだけでなく、産業組織的にも垂直統合であるため、経営に対する競争による圧力が働かない構造になっている。いわゆる発送電分離の提案がなされているが、電力市場の自由化や発送電分離がなされるか否か、また仮に自由化や発送電分離が進むとしてその内容がどうなるかによっては電気料金の決まり方も変わるであろうし、料金の水準も変わらざるを得ない。地域独占、総括原価、垂直統合という現在の電力供給システムそのものを改革しなければならないのである。

電力システム改革については、すでに総合資源エネルギー調査会の電力システム改革専門委員会において基本方針が提示されており、総括原価方式は廃止するとともに、発送電分離という基本的な方向性は明確にされている。ただ、その電力システム改革が具体的にどういうスピードでどのように進展するかはまだわからない。当面の電気料金値上げ問題は、電力システム改革のすすめ方を明確にする中で、考えていかなければならない。

おわりに

原発再稼働問題は、原発の安全性と安全確保策にかかわる問題であると同時に、電力会社の経営問題であり、電力システム改革の問題でもある。したがって、原発再稼働に対する態度は、将来の電力システムを選択とも深く関係する。現在、2030年における原発比率を出発点にしてエネルギー政策の選択に関する国民的議論が展開されている [植田、2012c]が、そこでは電力システムの改革や原発再稼働問題に対する判断についても合わせて議論されるべきであろう。■

《参考文献》

- 植田和弘 (2012a) 「日本のエネルギー政策はいかにあるべきか——福島原発事故を踏まえて——」『環境と公害』42巻1号、pp.15 - 20。
- 植田和弘 (2012b) 「電力需給検証に関する覚書」『学士会会報』近刊。
- 植田和弘 (2012c) 「選択されるべきエネルギー政策とは何か」『世界』9月号、pp.37-46。
- 大島堅一 (2010) 『再生可能エネルギーの政治経済学』東洋経済新報社。



原発再稼働と説明責任

尾内 隆之

流通経済大学法学部准教授

「ご説明」と「ご理解」の政治

今年の8月上旬に、環境省ホームページが突然閲覧できなくなった。正確には、細野環境大臣名で出された「みなさまへのお手紙」と、瓦礫（広域）処理、および除染事業の関連情報だけは見ることができた。一見して役所らしからぬ、親しみやすいデザインをつかって掲載された細野大臣の手紙には、「いままでの環境省は、みなさまとのコミュニケーションのやり方や情報の出し方が十分ではなかった」との反省から、今後は「私たちか考えていることや実際の活動などを、データをお示ししながら、わかりやすくご説明させていただきたい」と述べられている。手紙では、こうした反省を述べるに至った論点として「がれきの処理」と「除染の問題」が挙げられ、環境省の姿勢が「いらぬ疑念を抱かせてしまった」と総括されている。

しかし、それは本当に「いらぬ疑念」なのだろうか。

おない たかゆき

立教大学大学院法学研究科博士課程満期退学。修士（政治学）。専門分野は、政治学、環境政治、科学技術社会論。立教大学法学部助教、流通経済大学法学部専任講師を経て、現職。

著書に、『現代政治理論 新版』『語る——熟議／対話の政治学』『ポスト代表制の比較政治』（いずれも共著）など。

例えば、がれき広域処理が各地で強い反対の声に直面しているのは、そもそも環境省がこれまで示してきたデータ自体の信頼性や、政策の合理的根拠、政治的な正当性について多くの異論・批判が突きつけられているのであり、環境省の現在の取り組みが内容的にも手続き的にも疑われているということである。にもかかわらず、より「わかりやすく」「データをお示し」すれば国民の「ご理解」を得られると考えるのは、自分たちの取り組みはあくまで正しいと宣言しているのと同義である。じつに的外れな「お手紙」と言うほかはないが、政府の考える「説明責任」の本質も露呈されている。まるで福島第1原発事故より以前の世界を見ているようであり、それは政策の見直しや変更が議論の焦点とならないように言葉を操り、既定路線や既得権益を守ることに腐心する政府の姿である。

もっとも、そうした形で政治行政が「説明責任」という言葉を使うことは、日本ではありふれた光景と言ってもよい。原子炉直下に活断層が存在する可能性が浮上して調査が必要となった志賀原発について、地元の志賀町長が出したコメントは、「(国が)しっかりと説明責任を果たすことが住民の不安を払拭する」というものであった(8月10日)。この言い方は、安全性に問題はないという従来の前提を再び持ち出しているようにも聞こえる。安全性の科学的評価を根本的に再検証する必要に迫られているのだから、国がより詳しく、わかりやすく「説明」し直せば「不安が払拭」されるといった単純な問題ではない。こう

した小さなやり方で文脈をずらすような言葉が繰り返され、積み重ねられてきたのも、原発の「安全神話」の特徴なのである。そして本題の「原発再稼働」をめぐる政府対応は、これと同様であるどころか、上の意味での「説明」すら怪しいのが実態である。

大飯原発再稼働の根拠

恒例となった毎週金曜日の官邸前の抗議集会は、週を追って参加者数が膨れ上がったが、人々が叫ぶ「再稼働反対」の声を横目に、野田政権は6月8日、大飯原発3、4号機の再稼働を正式表明した。国論を二分する問題での重い決断として記者会見で自ら再稼働を表明した野田首相は、概要、以下のような説明を述べた。

まず、大飯原発3、4号機の安全は確保されている、ということ。すなわち、東日本大震災クラスの地震・津波が起こっても「事故を防止できる対策と体制は整っている」。仮に全電源喪失が起きても「炉心損傷には至らないことが確認をされて」おり、専門家の議論による知見を「慎重には慎重を重ねて積み上げ」た判断だという。また、万が一の過酷事故の際にも、迅速かつ適切に対応できる「特別な監視体制」と「指揮命令系統の明確化」を行い、緊急時の安全確保体制も整備されたことを強調した。そのうえで、原発を再稼働しない場合は「日常生活や経済活動は大きく混乱」するとし、政府は「人々の日常の暮らしを守るという責務を放棄することはできない」と述べ、再稼働という決断を下したのである。

しかし、大飯原発が専門的知見の上でそれほど安全であると、いったい誰が「確認」したのか。たしかに菅前首相が再稼働の要件としたストレステストについては、1次評価を終え、原子力安全委員会もそれを了承した。しかし、班目春樹委員長は2次評価の必要性を表明し、かつストレステストは「再稼働を判断する」ためのものではないと明言していた。首相の会見も、4大臣の「確認」だと聞こえるし、科学的評価が収斂していない状況では（それどころかこれから重要

な調査をする段階のはずであるから）、これは政治決断にほかならない。

その意味では、野田首相が会見や国会答弁で再三、「再稼働」ではなく「再起動」と表現していたことが印象深い。これは、現在停止している原発は法的には「稼働中」であり、単に定期検査のために一時停止しているに過ぎないと強調するかのようだ。ゆえに「稼働」するのがあくまでもノーマルな状態である。事実、「再起動」は政府内では既定路線であった。経済産業省は早くから再稼働を見据えてその条件整備を着々と手がけていたことも報道されている。具体的には、浜岡原発の停止によって国民に慎重姿勢を見せるのと引き換えに、他の原発の再稼働を探っていた。玄海原発の安全性に関する住民説明会で「やらせ」が発覚し、問題化したのは、その一連の動きのなかでであった。

無策の1年半

原発のリスクと国民生活のリスクとを天秤にかけた首相の説明は、いわゆる「冷静なリスク比較」という、福島事故後に政府や専門家、マスコミなどが繰り返してきた言葉の変奏と言える。政府が責任主体となるべき論点として、この比較そのものが不適切だと言うのではない。しかしここでは、比較される2つのリスクはどちらも、比較考量に足る見積もりがなされていない。

繰り返すが、科学的な安全評価も過酷事故の懸念や不安を払拭するものではなく、判断の当否を問う以前の段階である。地震・津波への安全を担保する追加的対策について、関西電力は「工程表」を経産省に提出したが、それを見ると、福島第1原発でかろうじて命綱となった免震重要棟すら、5年以内の完成という悠長な計画となっていた（経産大臣から突き返されて4年に短縮されたが）。福島第1原発の免震重要棟は、中越沖地震による柏崎刈羽原発への被害を受けて東京電力が新たに整備し、幸運にも東日本大震災に間に合っていたものである。今回の事故ではそれ

に救われた形であるにもかかわらず、関西電力はもちろん、他の電力会社が東電にならった整備を積極的に進めた様子はない。事業者の対応には、福島事故の経験を生かそうという真摯さが欠如している。

手続き面でも、従来の安全審査を担ってきた組織の責任が全く明確にされず、事故の分析と教訓を踏まえた新しい安全審査体制もほとんど固まっていない段階である。原発を従来のように利用したいのであれば、この1年半は、安全対策と信頼回復のための貴重な猶予期間だったはずだが、それが生かされなかった。個別の各原発の安全対策は事業者任せにされ、監督者である政府にも、事業者に対策を取らせようという強い姿勢が見えない。原発の安全対策は元々、民間企業の事業であることを楯に電力会社の都合で左右され、政府も事業者の領分として責任逃れをしてきた。この「国策民営」が無責任体制を生んだと厳しく批判されているにもかかわらず、最新知見を対策に取り入れる「バックチェック」を強制する対応は未だにとられていないし、それを可能にする法整備も手つかずである。上の記者会見でもこの「国策民営」問題について質問が飛んだが、野田首相は今後の方向は「白紙」と答えるのみであった。変革への期待をまったく生み出さないこうした答弁が、既存の体制のままの方が（特に原発推進官庁にとって）都合がよいのだろう、という疑念を招くことになる。

この間にも、複数の原発の敷地内に活断層が存在する可能性が浮上し、大飯原発では炉心直下にあるという専門家の見解が示され、新たなリスク評価が喫緊の課題となっている。政府が苦しまぎれに出した暫定の安全対策リストに、関西電力がペーパーで応えるというレベルで「安全が確認をされた」などと断言するのは、一種の超法規的措置としか言いようがない。

リスク論のねじ曲げ

しかし政府は、安全であると強弁することで、議論を「客観的なリスク評価 vs. 主観的な不安」という（福

島事故以前から頻繁に用いられている）構図へとずらし、国民の原発への不安を「いらぬ疑念」として描こうとしている。そもそも、リスクと不安の関係を検証する前提が崩壊したのだから、原発利用を議論する上でその全体を再構築することが「説明責任」を果たす条件である。その再構築のプロセスの1つ1つが、科学的・技術的な安全対策を積み上げるものとなり、かつ政府の正統性を手続き面から確保する重要な要素となる。失った信頼を回復できるとしたら、決定そのものではなく、決定に至るプロセスを通じてでしかないのだが、再稼働へ至る一連の経過はそれを放棄したかのようである。

では、「天秤」のもう一方に載せられている日常生活のリスクはどうか。関西電力管内の15%という電力不足の試算を数的根拠として、野田首相も会見で、「計画停電」がなされた場合に「命の危険にさらされる人も出る」、「働く場がなくなってしまう人も」いるといった個人レベルのリスクを挙げ、国民生活の「危機」を強調した。非常時という状況認識と、それに対する首相の「果敢な決定」を演出するかのようである。そのうえで、電力価格の高騰などによる経済活動（とりわけ中小企業）への打撃を懸念し、今夏に限らない原発の利用をにおわせた。

しかし、関西の電力需給ギャップはその後、下方修正され、大飯原発の再稼働後には、関西電力自身が需要見通しの過大さを認めるようなコメントを出している。すでに指摘されているように、再稼働問題は関西電力にとって、電力需給の問題ではなく自社の経営問題なのである。関西電力は原発依存度が高いため、原発の代わりに火力発電に頼れば、燃料コストの経営圧迫度は非常に大きい。

このような条件で事業者から示された情報をもとにしても、現実には「停電リスク」がどの程度あるのか客観的に検証できないし、むしろ「電力不足」は一種の「脅し」として機能する。そもそも関西電力の原発再稼働がこれほど重視されたのは、政府の原子力政策およびエネルギー政策の欠陥と、（とりわけ関西電力の）過剰な原発依存が招いた結果である。経済界

の危機感が喧伝されているものの、これも電力会社とその出資者（株主・金融機関）、電力多消費産業など、これまで経済界のヘゲモニーを握ってきた人々の利益が優先されているのであろう。つまり、リスク管理の観点から言えば政府は「消費者リスク」ではなく「製造者リスク」に対応することを選択したのであり、その判断を「国民の生活を守る」という一点で正当化することは疑問が生じる。

中央政府の責任の融解

このように、大飯原発再稼働の判断は、論理としてまったく破綻していた。にもかかわらず、野田首相が当初は渋っていた会見を行って「私が責任を取る」とまで発言したのが、再稼働の事実上の「容認」権を握っている福井県の要求を受けたものであったのは周知のとおりである。

原発稼働の判断は、言うまでもなく第一義的には国の責任で行われるものだが、地元自治体の事前了承を得るのが通例になっている。今回の大飯原発再稼働では、政府は4月に4閣僚会合において再稼働の「必要性」を確認した後、福井県に対し「ご理解」を得るべくたびたび働きかけたが、西川福井県知事は態度を明確にしなかった。そこにはもちろん、安全性の判断や住民の避難体制における政府対応の不備も影響している。国の対応が後手に回るなかで、福井県の側が安全性を判断するための「暫定項目」を示し、県の委員会で安全性審査を実施していたから、福井県からすれば、住民の不安や再稼働反対の世論を前に、再稼働判断の最終責任を県が負わされかねないという懸念と不満があっただろう。西川知事は、夏場の電力供給に間に合うタイミングぎりぎりまで、国が再稼働についての態度を明確にし、反対していた関西圏の首長を説得するよう求めた。決定の責任があくまで国にあることを、繰り返し要求したのである。

だが、福井県のこうした要求の根拠を、安全性への懸念や、関西圏の首長らに代表される再稼働反対派との合意形成のみに見るのはややわかりにくい。野

田首相は会見で、再起動について「立地自治体のご理解をあらためてお願い申し上げたい」と述べたが、これでは立地自治体が再稼働に反対しているかのようである。だが、西川知事は「安全性は県でも確認した」とまで（国への皮肉ではあろうが）述べているし、「（関西圏が）電気が要らないなら稼働しなくていい」とも発言している。福井県にとっては、原発関連産業を中心とした地元経済への深刻な影響から、当初から「再稼働」は必須なのである。福井県が求めていたのは、政府がこれまでどおり原子力が「基幹電源」だと表明することであったという。原子力推進官庁もそれを望んでいるだろうが、政権としては、菅政権から繰り返し「脱原発依存」を表明している経緯もあり、また脱原発を求める世論や、現在議論中のエネルギー政策見直しなどへの配慮もあり、基幹電源という表現に難色を示した。野田首相の会見は、その調整の結果だったのである。

エネルギー政策と再稼働

再稼働の議論はこうして必然的に、エネルギー政策全体における位置づけへとつながる。その議論は目下、進行中であり、短期間で結論を出すことは現状では難しいだろう。しかも、政府の対応は「それとこれとは別」という姿勢にも見える。再稼働をそのエネルギー政策論議と切り離すのであれば、今回の再稼働は急場しのぎの、暫定的なものとして位置づけられるのが筋である。原発事故で住み慣れた町を追われた人々や、放射線のリスクに不安を抱えながら暮らす人々からも出ている「再稼働」への懸念や落胆に対して、その姿勢で「説明責任」を果たしたと言えるか。前提として求められるいくつもの仕事を放置して「責任をとる」などと見栄を切られても、我々は納得しようがないし、信頼のしようもないのである。■

原子力発電所と地元自治体同意制

金井 利之

東京大学大学院法学政治学研究科教授

はじめに

福島第1原子力発電所の深刻事故は、改めて、原子力発電所の安全性への疑念を浮上させた。そのため、同事故後、全国の原子力発電所を直ちに停止させることにはならなかったものの、逐次、定期点検での運転停止が進むなかで、再稼働の決定がなされず、2012年5月5日には泊原子力発電所3号機が定期点検に入り、意図せざる事実上の「脱原発」状態となった（42年ぶり）。

こうした事態を受けて、政府および電力会社は、地元自治体である福井県・おおい町の同意を得て、逆に言えば、それ以外の自治体の同意なしに、大飯原子力発電所の「再起動」に踏み切った（2012年6月16日、政府・大臣決定、同7月1日、3号機「再起動」、同18日、4号機「再起動」）。本稿では、こうした事態を受けて、原子力発電所と地元自治体同意制の問題を論じてみ

たい。

迷惑施設と地元同意制

迷惑施設と「多数派の専制」

一般に、ある事業を行うときに、その事業によって強く影響を受ける関係者の意見をどのように扱うのかは、難しい問題である。「民主的」な意思決定は、その過程での「公共性」に向けた「熟議」など、色々な粉飾をすることは可能であるが、最後は多数決によってなされるとするならば、常に「多数派の専制」の危険をはらむ（トクヴィル）。ある事業が、「多数派」にとっては利益になるとしても、その負担や不利益が同じく全員に及ぶとは限らない。それどころか、「多数派の専制」は利益を受けるが、「少数派」に負担や苦勞が集中するという、いわゆる「受益圏と受苦圏の乖離」が発生し得る（船橋晴俊他『新幹線公害』有斐閣、1985年）。このようなときに、「多数派の専制」は、より切実な問題として浮上する。

迷惑施設の立地問題は、こうした「多数派の専制」が顕在化しやすい政策課題である。例えば、廃棄物処分場は、廃棄物処理が必要であるならば、全体的な受益の観点からは、どこかには立地しなければならないとしても、それがあがる地点に立地するとすれば、その地点や近傍ではより大きな負担となる。したがって、しばしば、即地的決定案が表面化するや否や、紛争を惹起する。

かない としゆき

東京大学法学部卒。専門分野は、自治体行政学・行政学。東京大学法学部助手、東京都立大学法学部助教授、東京大学大学院法学政治学研究科助教授を経て、2006年より現職。

著書に、『原発と自治体』（岩波書店、2012年）、『実践自治体行政学』（第一法規、2010年）、『自治制度』（東京大学出版会、2007年）など。

地元同意制と「少数派の保護」

「多数派の専制」を防止するには、「少数派の保護」が必要である。「民主的」な意思決定では、「少数派」といっても自由な意見を表明し、意思決定過程に参画することはできる。しかし、そうした建前論では、「多数派の専制」に対して無力である。したがって、多数派の意思決定に対して、少数派が同意権あるいは拒否権を持つことが「少数派の保護」として考えられる。迷惑施設の立地問題であれば、当該施設が立地する地点や近傍の人々の同意を要するというものである。いわゆる、地元同意制である。

地元同意制は、「多数派の専制」に対する「少数派の保護」の1つの手法である。それは、多数者でもできない意思決定の領域があるという意味で、あるいは、多数派といえども奪えない権利があると言う意味で、自由主義的な仕組である。迷惑施設の立地という政策課題は、多数派では踏み込めない意思決定の領域に位置付けられるわけである。

また、地元同意制は単純な多数決による意思決定を不可能にする意味では、コンセンサスによる意思決定を求めるものの一種である。つまり、多数派民主主義に対するコンセンサス型民主主義に則った仕組である。民主主義とは多数派の支配なのであるが、その多数派の意味を、単純多数派ではなく、大多数とか全員という意味での多数と捉えるわけである。その意味では、民主主義的な仕組の1つである（レイブハルト『民主主義対民主主義』勁草書房、2005年）。

原子力発電所と地元自治体同意制

原子力発電所は、こうした迷惑施設の一つとして理解されてきた。輝かしい未来を保証するとか、化石燃料は枯渇するとか、資源国内自給につながるとか、発電時に二酸化炭素を出さないとか、潜在的核武装能力を維持するためとか、理由はともかく、原子力発電は日本国民全体のためには必要だとされた。しかし、事故発生時には近隣を中心として多大な被害が発生する恐れがあるので、必ずしも受苦やリスク

が一律に配分されているわけではない。簡単に言えば、受益は大都市圏の電力消費地であるが、受苦は立地地域に大きいのしかかる。そして、「東京に原発を」（広瀬隆『東京に原発を!』集英社文庫、1986年）という皮肉にもあるように、大都市圏の電力消費地に立地することはない。多数派に利益があるものを多数派の所在地に作るのであれば、受益と受苦は一致しているので、そもそも迷惑施設と呼ばれないのである。火力発電所は東京近傍の東京湾岸にも多数立地しているが、原子力発電所はそうではない。火力発電所よりも原子力発電所の方が「迷惑度」が高いのである。

迷惑施設としての原子力発電所には、原子力安全協定方式による事実上の地元自治体同意制が形成されてきた（菅原慎悦「原子力安全協定の現状と課題」『ジュリスト』1399号、2010年）。この場合の地元自治体とは、原子力発電所が所在する市町村及びそれを包含する道府県である。これら所在自治体は、原子力発電所（電力会社）と原子力安全協定を締結し、運転再開や一定の新たな方針に対しては所在自治体の同意を要するという仕掛けにしたのである。大飯原子力発電所の再稼働に際しても、所在自治体である福井県及びおおい町の同意が必要であったのは、このためである。

「地元」の範囲の問題

所在自治体

迷惑施設における地元同意制は、「多数派の専制」に対する「少数派の保護」の一種なのであるが、その「少数派」としての「地元」をどの範囲で決定するかは、非常に難問である。

「地元」の範囲を拡大すればするほど、実質的には全体あるいは「多数派」に近づいてしまうため、「少数派の保護」の機能を失うことになる。しかし、「地元」の範囲を限定すればするほど、そこから排除された実質的な受苦者が保護されないことになる。保護された地元は、その意味で「特権」を持つことになるので

あり、確実に保護されている地元は、「地元」の範囲の拡張に抵抗するような既得権益集団ともなりうる。

したがって、「地元」の範囲の問題は、非常に重要な意思決定の課題になる。原子力発電所の地元として理解されてきたのは、所在市町村と所在道府県である。

地元自治体による「多数派の専制」

空間的に考えれば、もつとも近い「地元」は、近傍の集落ということになる。実際、廃棄物処分場のような迷惑施設の場合には、近傍の自治会や集落が「地元」となって、安全協定の締結や「自治振興資金」の提供など、様々な対処がなされることもある。市町村の任務である一般廃棄物処分場では、しばしば、基礎的自治体である市町村自体が「全体」の立場に立つためである。しかし、原子力発電所では、近傍集落・自治会を超えて、市町村単位が第一義的な地元となる。

もちろん、このことは、それ自体で「多数派の専制」の可能性もある。つまり、同一市町村内でも、より僻地・辺地である集落に原子力発電所を立地させることで、市町村内の中心部の多数派は相対的に受苦を減らし、受益を享受しているかもしれないのである。実際、同一市町村内でも、より僻地の集落に近いところに、立地していることは見られる現象である¹。そのときに、地元市町村なるものの同意は、本当に「地元」の同意なのかは、一概には言えない。

同様の現象は、同じく地元とされる所在道府県でも生じる。確かに、地元道府県は、全国や他の都道府県との比較においては「地元」なのである。しかし、同一道府県内でも、より僻地・辺地である市町村に原子力発電所を立地させることで、道府県内の中心部の多数派は相対的に受苦を減らし、受益を享受しているかもしれない。実際、同一道府県でも、より周辺の地域の市町村に立地するのはよく見られる現象である²。そのときに、地元道府県なるものの同意は、本当に「地元」の同意なのかは、一概には言えない。むしろ、受苦を道府県内の周辺部に集中させ、同時に、地元自治体としての「特権」を、実は「地元」か

らは遠い道府県内多数派が享受しているだけかもしれないのである。

周辺自治体という「被害地元」

2012年初夏の大飯原子力発電所3・4号機の再稼働問題では、「被害地元」として、関西広域連合、特に、滋賀県・京都府・大阪府市が登場してきた。もちろん、これまでの原子力安全協定の締結による地元同意制という観点からは、これらの府県市は地元ではない。しかし、「地元」の範囲を問い直すことが必要だという問題提起である（2012年6月25日に関西広域連合は原子力安全協定の継続を求めることを決めた）。端的に言えば、福島第1原子力発電所の過酷事故から察するに、50km圏程度までは年単位の長期避難が発生し得ることが明らかになり、少なくとも、これまでの受苦圏の想定が大きく変化したからである。

実際の再稼働の決定時には、関西広域連合あるいは上記4府県市は、「理解」を求められるだけ、それも、政権の決定後の「追認」を迫られたのであり、地元同意制の範囲内にはならなかった。しかし、「地元」自治体の範囲はいかにあるべきか、依然として解決されていない論点である。

また、関西広域連合という圏域で「地元」の意思表明をしようとしたため、より遠方のより受苦性の低い兵庫県・和歌山県などの意向にも影響されることにもつながった。つまり「地元」を広くすればするほど、「少数派の保護」が困難になる面が露呈したのである。

もう1つの問題は、所在道府県に含まれる非所在市町村の問題である。これまでの理解で言えば、EPZ（「防災対策を重点的に充実すべき地域の範囲」）がほぼ8km～10kmなので大体は所在市町村に収まること、また、それを踏まえた近隣市町村の「地元」としての意向は、所在道府県が代弁すること、として収まってきた。しかし、前者が成り立たないのは、飯館村・浪江町などを見れば明らかであり、少なくとも、「地元」を所在市町村に限定するべきかどうかは、大きな論点として浮上している。

もちろん、後者のように、道府県が周辺市町村の「地元」としての意向を汲めば問題はない。しかし、前述のとおり、受苦を道府県内の周辺部に集中させ、同時に、地元自治体としての「特権」を、例えば、新幹線を当該同道府県の中心部までは延伸することを獲得するなどして、道府県内多数派が享受しているとするならば、道府県という地元自治体だけでは、「少数派の保護」にはならないことがある。

地元同意制が持つ機能

決定不能＝現状維持決定

地元同意制を、自由主義にとらえるにせよ、民主主義的にとらえるにせよ、地元住民という少数派の同意なくして、全体の意思決定ができないわけであるから、意思決定自体が困難となる危険も孕む。いわゆる「決められない政治」とか「迷走」を呼ばれる状態になる。もちろん、決めないという不決定自体もそれ自体も、広い意味で決定である。つまり、現状維持という決定を志向する傾向が高いということである。現状維持（保守・保全）も1つの決定であり、それ自体が悪いことではない。迷惑施設であれば、迷惑施設を立地させないという決定をしていることと、ほぼ同義である。迷惑なものも立地しない決定をする方が望ましいだろう。

しかし、迷惑施設は、全体として受益になるため本来は必要であるが、その受苦が特定地域に集中するものであるという定義からするならば、地元不同意の結果として、どこにも立地することができなくなるという事態は、全体として不利益であり、困った状態となる。それならば、地元同意なくして決定を強行するのが公益にかなうという短絡的かつ決断する権力者自身の自己陶酔的な発想も登場し得る。実際にも、原子力法制はそのような内容になっている。

前提の再考機能

しかし、地元同意制によって立地が進まないという事態は、翻って考えるならば、全体の受益になるから

迷惑施設が必要であるという、アприオリの前提自体を問い直す機会にもなる。本当にそのような迷惑施設が必要なかどうか、と再考することである。つまり、簡単に迷惑施設を立地できるのであれば、迷惑施設は必要だから増やすという安易な方向でしか意思決定はされない。しかし、迷惑施設が簡単に作れないという状態であれば、本当に迷惑施設は必要なのか、その必要性を減らす方策はないのかを、改めて選択肢を検討する機会になる。その意味では、地元同意制は、多数派の意思決定の前提を疑い、多数派に再考を促し、多数派の意思決定の質を向上させる可能性も秘めている。

また、当該施設は必要であるとしても、受苦・被害を減らす方策がないのかの真剣な検討を促す機能を有する。廃棄物処分場が迷惑施設であるのは、例えば、有毒物質を周辺に撒き散らす可能性が高いからである。であるならば、安全性を高めるという対策をとれば、迷惑性を減らせることになる。これは、技術的対応だけではなく、経済・財政的な前提への再考を求めることである。簡単に言えば、安価な迷惑施設は地元同意制がなければ強行可能であるが、地元同意制のもとではそれは不可能である。結果として、高価な安全施設（＝非迷惑施設）にするということに決定の前提を動かす。原子力発電所でも同様であり、安全性を高める方向に、勿論、費用はかかる方向に、地元同意制は機能し得る。

地元同意制の再考機能不全

原子力発電所が地元自治体同意制のもとで立地が困難となったのであれば、上述の再考機能が発揮されたであろう。つまり、発電源構成で原子力に依存する比率をもっと下げられないのか、さらに言えば、節電・電力需要抑制策の余地はもつとないのか、という再考である。あるいは、今次のような事故を起こさないような安全性向上——例えば、発電所全交流電源喪失（SBO）になっても大丈夫な対策——が検討されたかもしれない。しかし、結果として50基を超える立地が可能であり、電源構成シェアの3割を達

成しており、かつ、今次の福島第1原子力発電所の深刻事故を防げない「安全」性でしかなかったという意味で、地元自治体同意制は期待された機能を発揮しなかったのである。

これは、地元自治体同意制が立地決定できないという事態になるのを防ぐために、立地地元に利益提供をセットで行う仕組みをとったからである。簡単に言えば、原子力発電所が負担や受苦を相殺する以上の利益を提供するものであれば決定はそれなりに進む。むしろ、そのような受益施設であるならば、むしろ、地元からは誘致・増設合戦さえ起きうる。そのような場合には、地元同意制は多数派にとっても桎梏要因にはならない。つまり、地元同意制でも、立地が滞るという事態にはならない。その限りでは、少数派拒否権やコンセンサス（全員一致）制に伴う「決められない政治」の危険は回避された。それゆえにこそ、国政為政者にとっても許容しうるものとして、地元自治体同意制が事実上の制度慣行として安定してき得たのである。

地元への利益提供により、地元同意制に由来する、「必要」な原子力発電所の立地が進まないという意味での機能不全は生じなかった。しかし、地元同意制が内包する様々な原子力発電所政策に対する再考機能は、不全に陥ってしまったのである。そして、それは、福島第1原子力発電所のレベル7事故を防ぐことはできなかった。また、同事故後も、地元自治体からは、主として、経済・財政的なメリットを期待して、原子力発電所の再稼働への要望が事故以前と変わらず出されることを生み出したのである。

おわりに

迷惑施設に対する地元自治体同意制は、適切に運用されるならば、それなりの良質な効果が期待される。しかし、地元拒否権による施設立地の難渋を恐れるあまり、膨大な受益が随伴的に供与された結果、期待される再考機能はあまり発揮されていない。むしろ、地元自治体同意制は、随伴する膨大な受益を伴ったある種の「特権」となってしまった。そして、その「特権」は、周辺市町村・府県を排除することでも成り立っている。

とはいえ、地元自治体同意制には、「多数派の専制」を抑え、受益・受苦の不公平を正す効果は存在する。原子力発電所に受苦を相殺する利益が提供されるのは、それ自体としては受益・受苦の不均衡を是正する面も持つ。しかし、深刻事故では、所在自治体に留まらない周辺住民の長期避難が起きうることが分かった新たな事態のなかで、地元自治体同意制の適切な見直しが求められているのである。■

《注》

- 1 たとえば、大飯原子力発電所の場合も、旧大飯町（現おおい町）の中心部からは、湾（小浜湾・青戸入江）を跨る橋（青戸の大橋）で行かなければならないような、かなり離れた半島部（大島半島）に立地している。
- 2 福島県で言えば「中通り」に対する「浜通り」であり、福井県で言えば、「嶺北」に対する「嶺南」（近似的に言えば、「越前」に対する「若狭」であるが、必ずしも同じではない）。もっとも、嶺南の場合には、福井県内での周辺部であるが、結果的には、関西圏という大都市圏＝受益圏には近づく立地地帯となった。関西という「中心」から見れば福井県は「周辺」であるが、福井県という「中心」から見れば関西に近い嶺南は「周辺」なのである。

直接民主主義の政治は 議会政治に何をもたらすのか

五野井 郁夫

高千穂大学経営学部准教授

はじめに

民主主義とは、理念と政治体制の双方を含意する。政治体制としてのデモクラシーにはその必要条件たる理念 (ethos) があり、それを反映した政治制度には理念としてのデモクラシーに応じた機能がある。この政治制度が機能しているとき、民主主義の理念は政治に反映されているといえる。

理念としてのデモクラシー論を論じるに際しては、多くの人から「君が言うことは理想論だよ」「きれいごとには過ぎない」「政治の現実を見ていない」などという応答が来る。

だが、たとえば僭主制の理念が専制であり、それを反映した制度が独裁であるならば、独裁を行わない僭主制などは存在しない。同様に、議会制民主主義の理念的機能とは、「理想」と「現実」のような二項

対立ではなくして、それなしでは議会制民主主義とは呼べないところものだ。

かつて、丸山真男は60年安保時の岸内閣による衆議院での新安保条約強行採決にさいして「この事態の政治学的問題点」という講演を残しているが、同講演で丸山もこのような論難に対して同様の応答を行うとともに、現代民主主義の理念たる本質的機能を明確化している¹。同講演によれば、議会制民主主義の本来的な機能の主たるものとは、国民の間の利害を調整・統合する機能、もうひとつは国会の審議過程を通じて争点となっている政策について国民の関心を不断に呼び起こし、国民に対してさまざまな側面で民意を問うという問題発見・教育的な機能の2点に集約される。

議会内ならびに議会と国民間での小さなズレは議会内審議過程で正し、重大なズレについては解散による国会の再編によって是正される。このズレに対する人びとの反応としてさまざまな抵抗がおこることこそが、民主主義が一国内で機能していることの証左であり、その意味でこんにちのデモや抗議行動といった直接民主主義の隆盛は、まさに民主主義が健在であることの証しである。この直接民主主義的ナモーメントは政治に何をもたらすのだろうか。

日本の議会政治と3.11後の民意

丸山は議会の主流派が民意に耳を傾けず封鎖的

このい いくお

東京大学大学院総合文化研究科国際社会科学専攻博士課程修了。博士(学術)。専門分野は民主主義論。日本学術振興会特別研究員、立教大学法学部助教を経て現職、ならびに国際基督教大学社会科学研究所研究員。著書に『デモとは何か——変貌する直接民主主義』(NHKブックス、2012年)、『国際政治哲学』(共編著、ナカニシヤ出版、2011年)、『ブルーリズム』(共訳、岩波書店、2008年)など。

に立て籠もろうとする与党の政治姿勢を「院内主義」と定義した。同主義が進むほど「院内」と「院外」のズレはいつそう拡大し收拾が付かなくなり、たとえデモが警察権力で押さえつけられても、議会のいつそうの機能低下はもちろん、政治家と官僚、そして議会制民主主義それ自体への不信を防ぐことは出来ない。

では、民主主義を標榜する現代日本の議会政治は、はたしてこの理念を反映し機能を果たすことができているだろうか。

原発の再稼働をめぐる政治と今後のエネルギー政策という政治課題にかぎっても、2011年の3.11後、現在まで継続的に6-7割の人びとが再稼働反対・脱原発の意思を示しており、また8月17日に政府が公表した将来のエネルギー政策を巡り全国で開催した意見聴取会のアンケート結果でも、原子力発電への依存度をゼロにすべきだとの回答が全体の7割以上を占めた²。

こんにちの日本の議会政治とは、国会のもつ政治的機能の不全であり、民主政治の当事者たる国民を、全体的な政治過程のなかで位置づけることを無視した「院内主義」の横行である。

このようにして、議会制民主主義の本来の機能である、調整・統合的機能と問題発見・教育的機能の2点を果たし得ない程度に、議会政治と人びととの間にはズレが生じる。このズレが、院内の多数意思をそのまま国民の多数意思として押し通すことへの抵抗が巻き起こる。ほんらい議会制民主主義を機能させるためには、議会と人びとの民意とのズレを出来る限り縮減してゆくことしか道はない。そしてそれは政権与党が進んで行わなければならない。議会内における強引な行為、たとえば野党が牛歩戦術によって議事進行を妨げた場合、それは消極的妨害とうつつが、少数意見の行使という民主主義にとっては健全な表明である。だが、同様の無理押しを与党が強引に行った場合、それは結果として法律や条約のような拘束的な規範として制度化され、政権側が変えるかあるいは政権交代で他の政権が撤回しない限り、法的拘束力を持ち続ける。

したがって、議会内の政争を批判するにさいして、法的な制度というルールを敷くことの出来る側にこそ、より厳しい眼差しを向けなければならない。ベンヤミンの表現を借りれば「神話的暴力」を有する側、すなわち法制定権力を有する側のほうこそが、つねに譲歩をせねばならないのだ。そして与党にとって譲歩不可能な限界点に達した場合、なぜこれ以上与党は譲歩できないのか、どこが譲れない争点なのかを、国会での審議過程を通じて情報もすべて開示し、その上でわたしたち国民の眼前につまびらかにしたうえで国会を解散し、万機公論に決するという意味でも、改めて国民の意思を問わねばならない。

現秩序に変更要求する直接民主主義

だが、原子力発電をめぐっては、政府は事故を引き起こした企業同様、開示すべき情報をわたしたちの白日の下にさらすことを拒み、国民の信を問う前にすべてを片づけ、そののち解散を行うという、議会制民主主義の理念的機能、すなわち国民に対してさまざまな側面で民意を問うという問題発見・教育的な機能を果たそうなどという気概は感じられない。

であるならば、こんにちわたしたちは議会政治とは袂を別つとまではいかなくとも、少なくとも「議会主義」にしがみつくと議会政治を正し、新たな方向を模索してもよいのではないだろうか。それは、たんに「院内」の政治と「院外」の政治における民意を接続するにとどまらず、それと併走させるかたちで直接民主主義を試みることである。これは、なにも議会制民主主義の否定ではない。そうではなくして、議会制民主主義下での権利たる政治参加はしつつ、さらにわたしたち自身で政治体を模索することである。なぜならば、それはわたしたちが有する憲法上の権利だからだ。

この、いまある議会制民主主義の政治秩序とは別の政治秩序や政治のしくみを、他人に依らずして自分で考え代表する原理論とその方途を直接民主主義という。その方途として、デモや抗議要請行動といった手段をわたしたちはふたたび手に入れつつある。

デモや抗議行動、集会とは、既存の秩序から解放された自由な公共空間を創出するものであり、既存の規範をもさかしまにする装置である³。デモは、現秩序をたださかしまにするだけではない。日常において当たり前とされていた現秩序からなるスペクタクルの社会に風穴を空け、現在の秩序とは別の秩序を模索し、現秩序への変更をつきつける⁴。

現行秩序に対して異議申し立てを行うことで警察や軍などの既存の公的権力が薄まり、別の秩序によって非暴力と平和が維持される空間を、政治学では「TAZ:Temporary Autonomous Zone（一時的自主管理空間）」と呼ぶ⁵。もちろん、この公共空間はハーバース的なものであり、他の公共空間と同様に、参加するのに何の資格も要らなければ、商業施設のように金品を支払う必要もない。2012年3月以降、毎週金曜夜に首相官邸前で行われている抗議要請行動や各地のデモでは「TAZ」の概念がさらに進化し、警察をもデモの側の秩序へ引き入れようとする試みも行われている。これまでのデモや抗議行動では抗うべき「敵」として認識されていた警官と参加者の関係性も変容させつつある。もちろん、過剰警備への苛立ちを抑えられず警官にくっつくか、青春が忘れられない壮年男性や、自ら転び逮捕されることによって即席の「英雄」になろうとする冒険主義的な若者も時にはいる。けれども、大半の参加者はこうした一部参加者の行為に対して多くの女性たちが「そんなことはやめませんか」と諭し説得する。さらに警備の警官にも「こちら側に入りませんか」と声をかける。

警察の誘導との協調という点は「旧来の社会運動勢力から権力に飼いならされている」とヤジが飛ぶが、それは政治目的を達成するために既存の権力をも利用するというリアリズムを欠いた批判だ。なぜなら、そもそも警官は私達の税金でまかなっている公共サービスなのだから、既存の権力をも利用しない手はない。もちろん警備の過剰さには問題があるが、ボランティア・スタッフだけでは手が足りない以上、明石花火大会での将棋倒し事故のような惨事を引き起こさないためにも必要な措置だ。

じつは、この権力の側に呼びかけ引き入れようとする光景は、近代史の経験として既視感がある。ポルトガルで1933年以来、41年にもおよぶ欧州で最も長い独裁体制を終焉させた1974年の「リスボンの春」、すなわちカーネーション革命では、市民らがカーネーションを兵士に手渡し参加を呼びかけた。近年でも、「アラブの春」のなかでもタハリール広場での非暴力直接行動から始まったエジプト革命において広場に出て抗議することを呼びかけた現代美術家アフマド・バショニーは、当時の政府側の狙撃手に頭部を撃たれて殉死する2011年1月28日の前日、フェイスブックに「非暴力を貫き警備側に対しては罵らないこと」とうったえ、神話的暴力を有する側を対抗秩序へと引き込むことに心を砕いている⁶。

こんにちの抗議行動では、現職の国会議員が参加している。この院内（国会）の政治に影響を与え利用していくという姿勢も、「脱原発」という目的を達成するためのリアリズムの表れだ。

また、首相官邸前で抗議行動を呼びかけているネットワーク「首都圏反原発連合」は、親子連れや高齢者ら、あらゆる人々が参加できる公共空間を生成し、平和的な直接の訴えかけを可能にするために「非暴力直接行動」を掲げている。その例のひとつとして、国会議事堂前抗議では毎回「ファミリーブロック」という子連れの家族や初めての参加者が気楽に安心して参加出来るエリアも設けられている。

直接民主主義への参加による市民の陶冶

間接民主主義としてこんにちわたしたちが行っている現代民主主義の理念的機能のひとつとは、丸山があげたとおり教育的機能であり、また選挙での投票という行為を通じて市民自らが理想とすべき社会とはどのようなものかを見極めることにあるとするなら、デモや住民投票という直接民主主義にも同じことが云えるだろう。どちらも参加することで政治に対する感覚を鍛えていく機会なのだ。すなわち、近代のデモクラシー論では、政治参加者の拡大・一般化にさいし

て、古代のデモクラシー概念のなかで固定観念とされていた「民衆＝愚か」という不平等な等号をいかにしなくてはすかか、重要な課題だった。

先人たちが見出した解のひとつは、実際に人びとが政治参加することで自己の陶冶が可能になるというものである。デモクラシーの要諦としてハンナ・アーレントは政治教育を重視し、キャロル・ペイトマンらは、政治への直接参加によって政策を実現するだけでなく、政治に参加することで人びとが民主主義の政治とは何であるかを学ぶ機会とする参加民主主義という概念を据えた⁷。このように近代デモクラシー論は、有権者の拡大と政治参加を自己の陶冶と学びの契機として捉える。同射程を今日の直接民主主義たるデモや抗議行動に当てはめると、それらはたんに抗議の「頭数となる」だけの場に留まらない。こんにち、デモや抗議行動は世の中の不正義を見抜き、わたしたち個人が賢くなるための学びの場として存在している。

参加者は脱原発というシングル・イシューで集まるが、デモの場では沖縄の米軍基地負担や貧困対策など、他の社会問題とも出合う。そこで新たな会話が生まれ、一人一人の考え方が磨かれていく。デモによって正義の感覚を養い、政治の不正義を許さなくなる。デモや抗議行動とは、直接民主主義、参加民主主義の表現として、「院外の政治」の民意の可視化ならびに、いわゆる「院内の政治」たる議会政治への接続を可能にするだけでなく、それによって生成される公共空間のなかで参加者同士の対話を通じて人びとの政治感覚を高め、賢い市民をつくるという効果がある。

これまでの日本では自民党の長期政権が続いた55年体制下で市民の脱政治化が進み、自分の生活は政治から遠いものかと思込まされていた。1954年の第五福竜丸被爆事件をきっかけに東京都杉並区の主婦たちから原水爆禁止運動が始まり、60年安保闘争へと、日本国憲法下で草の根の直接民主主義を獲得しつつあった時期もある。その後、高度経済成長を経て豊かな消費社会が広がった結果、社会の不正義を自身の問題とは思わなくなっ

てしまった。だが、昨年の東京電力福島第1原発事故は、わたしたちが政治の当事者であることを否定なく再認識させることとなった結果、直接民主主義に参加することで自己の陶冶を行うとともに、わたしたちの声をわたしたち自身で「院内の政治」へと届けるきっかけとなったのである。■

《注》

- 1 丸山眞男「この事態の政治学的問題点」『丸山眞男集 第八巻』1996年、285頁（初出は『朝日ジャーナル』1960年6月12日号）。
- 2 原発再開「反対」が57% 朝日新聞世論調査 2012年3月12日、2012年6月20日閲覧 <http://www.asahi.com/national/update/0312/TKY201203120551.html>; 「原発ゼロ」7割超す意見聴取会アンケート 日本経済新聞電子版 2012年8月18日、2012年8月18日閲覧 www.nikkei.com/article/DGXNASGC1700Z_X10C12A8PP8000/
- 3 Jürgen Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1962=1990. 細谷貞雄・山田正行訳『公共性の構造転換—市民社会の一カテゴリーについての探究 第二版』未来社、1994年）。
- 4 Guy Debord, *La Société du Spectacle*, Paris: Buchet-Chastel, 1967. (木下誠訳『スペクタクルの社会』ちくま学芸文庫、2003年）。
- 5 Hakim Bey, *T.A.Z.: The Temporary Autonomous Zone, Autonomia Anti-copyright*, 1985. .
- 6 Rachel Spence, “A spring in their step” , *Financial Times*, 3, June 2011: <http://www.ft.com/cms/s/2/2ed8469c-8d56-11e0-bf23-00144feab49a.html#axzz1ZA26aE5P>.
- 7 Hannah Arendt, *Between Past and Future, ix Exercises in Political Thought*, New York: The Viking Press, 1961; Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

原発事故と食と農

北林 寿信

農業情報研究所主宰

食品の放射能汚染とそれが突きつける難題

東京電力福島第1原発事故で大気中に放出された人工放射性物質は、とりわけ奥羽山脈から越後山地を経て関東山地にいたる本州脊梁山地から太平洋にかけての広大な大地に降り注いだ。大地に降った放射性物質の一部は水に流され湿地に集積、一部は、原子炉冷却のために使われた汚染水に含まれる大量の放射性物質とともに海に流れ込んだ。こうして広大な山野、田畑、湿地（湖や川）、海に拡散した放射性物質は、東日本の広大な大地と海が生み出す、ありとあらゆる食べ物に取りつく。

事故の直後、大気に放出された放射性物質は屋外で育ちつつあった農作物や植物の表面に降下、付

着した。野菜、キノコ、山菜、茶などに付着した放射性物質（ヨウ素131、セシウム134・137など）は、直接、食べものの高濃度汚染を引き起こした。牧草・稲わらなどの飼料や山野の植物に降下、付着した放射性物質は、これらを食べた家畜や野生動物から生産される食品（肉・乳）の高濃度汚染を引き起こした。土壌や樹体に沈着した放射性物質は、根や幹・茎・葉などを通じて可食部に移行、米・麦・大豆などの主要食糧産品や果物の汚染を引き起こした。山野に落ち・水に運ばれて湿地（湖沼、河川）に沈積した放射性物質は淡水魚の高濃度汚染を引き起こした。海に入った放射性物質は海藻に付着し、また魚や貝などが直接か、汚染動植物の捕食によってか体内に取り込んだ。当初見られた海藻や小動物・小魚（イカナゴ稚魚）の高濃度汚染は、放射性物質の海底沈積や食物連鎖を通じ、底生魚（アイナメ、カレイ、ヒラメ）や中大型魚にも広がっている。

こうして、われわれは、一瞬にして、後戻りのできない食品放射能汚染時代に突入することになった。この時代は、とてつもなく困難な問題を突きつける。放射能汚染飲食物がもたらすかもしれない健康被害から公衆（消費者）をどう護るのか、どうしたら汚染地域の生産者の仕事と生活を守り、保障できるのか、われわれは、未だ確かな答えを見出しかねている。

きたばやし としのぶ

東京大学大学院農学研究科博士課程中退。農学修士。専門分野は、農業経済学・農政学。国立国会図書館調査及び立法考査局で調査業務に従事。2000年3月に定年退職後、自ら立ち上げた農業情報研究所で調査・研究に従事。

著書は、国立国会図書館内EC研究会編『新生ヨーロッパの構築—ECから欧州連合へ』（日本経済評論社 1992年）、福士正博・四方康行・北林寿信『ヨーロッパの有機農業』（家の光協会 1992年）、大西健夫・岸上慎太郎編『EU 政策と理念』（早稲田大学出版部 1995年）（いずれも共著）など。

政府が講じた公衆（消費者）防護措置

この未曾有の事態に直面したわが国政府は、国際放射線防護委員会（ICRP）の勧告に言う「放射能緊急時における公衆の防護のための介入」に乗り出した。これは、①汚染飲食物の消費を直接に制限する措置と、②汚染した空気・土壌・水・飼料などから放射性物質が食物に移行するのを制限する措置（作付制限、農地除染、汚染飼料・肥料の利用制限など）からなる。第1の措置の実施のために、厚生労働省は「暫定規制値」以上の放射性物質を含む飲食物を消費（摂取）制限の対象と定め、このような飲食物を見つけ出すための検査体制の構築を東北・関東を中心とする指定された都県に要請、その消費を制限するための出荷制限等の実施体制も整えた。

この暫定規制値としては、原子力安全委員会が1998年3月に提示していた「飲食物摂取制限に関する指標」が採用された。それは、ときに政府や一部専門家・マスコミが喧伝するような「安全基準」ではない。この原子力委員会の文書自体、「本指標は、飲食物中の放射性物質が健康に悪影響を及ぼすか否かを示す濃度基準ではなく、緊急事態における介入のレベル（防護対策指標）」であるとわざわざ断っている（原子力安全委員会 1998）。緊急事態時、公衆（消費者）は必ずしも安全とは言えないが規制値以下の飲食物は受け入れ（すなわち、一定の健康リスクを引き受け）、そうすることで介入に伴う国・原発事業者や農業生産者の損害を社会が受忍できる程度に収める、というのがこの防護システムの趣旨である。政府はそうなることを期待した。しかし、この期待は見事に裏切られた。多くの消費者は放射性物質濃度が暫定規制値以下というだけでなく、限りなく低い飲食物を選んだ（いかなる健康リスクの引き受けも拒んだ）からである。なぜなのか。

消費者の対応

厚労省の指示で始まった各県の食品の放射性物質検査は、事故直後の野菜、原乳、海産魚介類、キノコなどのすさまじい汚染を明らかにした（付表）。たとえば野菜。3月16日～4月15日の事故直後1ヵ月の間に採取された検査サンプル1178点のうち、908点からヨウ素131、664点からセシウムが検出され、それぞれの最高濃度は5万4100ベクレル／キログラム（Bq/kg、暫定規制値は2000 Bq/kg）、8万2000 Bq/kg（暫定規制値は500 Bq/kg）にも達した。検出産地は北海道、宮城、福島、山形、栃木、茨城、千葉、埼玉、東京、神奈川、群馬、長野、静岡に及び、しかもヨウ素131の最高濃度は茨城で記録されたもの、千葉の最高濃度も4300 Bq/kgに達した。

しかし、これは氷山の一角にすぎない。検査機関・機器・要員は圧倒的に足りず、ほとんどの食品は、間違いなく、検査されることなく流通している。検査体制の不備は消費者には見え見えだ。九州産など汚染の可能性が非常に少ないと思われる産地からの食材調達で自衛に走る消費者も現れる。問題は検査体制にとどまらなかった。国や一部専門家が、「暫定規制値で守られている市場の食品を食べて放射能による健康被害を受けることはあり得ない」などと暫定規制値をいつの間にか「安全基準」にすり替えたことが、政府の公衆防護措置に対する本質的な不信を呼ぶ。原発事故後の学習で、多くの消費者は、100ミリシーベルト未満の低線量被ばくの健康影響は科学的に確かめることができないといった耳にタコができるほど聞かされた公式説を信じなくなっている。ICRPが勧告する公衆防護措置でさえ、汚染食品からの内部被ばくで生じる確率的健康影響（がんや遺伝的影響）には「しきい線量」が存在せず、線量が大きくなるほど発生する確率が大きくなるという仮定に基づいている。しかも、この確率的健康影響は日本の原爆生存者の調査に基づく高線量外部被ばくの影響から予測したものにすぎず、チェルノブイリ原

付表 食品放射性物質検査結果：2011年3月16日-4月15日採取分

品目 (調査点数)	検出	規制 値超	検出品産地(県)と最高濃度(ベクレル/キログラム)													
			福島	宮城	山形	栃木	茨城	千葉	埼玉	東京	神奈川	群馬	長野	静岡	北海道	
原乳 (231)	ヨウ素131	183	18	5200	6.4		43	39	30.7	28	25	9.6				
	セシウム	55	0	420	ND		ND	8	4.99	4.1	ND	ND				
海産物 (108)	ヨウ素131	56	3	12000				4080	65			216				
	セシウム	58	5	14400				510	3.2			1.8				
野菜 (1178)	ヨウ素131	908	104	22000	130	120	5700	54100	4300	1900	1700	1700	2630	120	32.4	ND
	セシウム	664	122	82000	302	3.8	790	1931	191	173	890	230	555	370	11.74	0.45
キノコ (98)	ヨウ素131	55	3	12000									ND			
	セシウム	45	6	13000									11			

(資料) 厚労省発表検査結果一覧表から筆者作成。

発事故、劣化ウラン弾などによるその後の内部被ばくの疫学研究はまったく考慮されていない。2009年に辞職した元ICRP科学幹事のジャック・バレンタイン(Jack Valentin)博士も、「ICRPのリスクモデルは人類の被ばくによる健康影響を予測するためにも採用することはできない……内部被ばくについての不確かさが余りにも大きすぎるから」と述べている(欧州放射線リスク委員会 2010)。多くの消費者が、暫定規制値や、今年4月から適用された新「基準値」さえも大きく下回る食品、できることなら放射性物質不検出品を求めるのは自然の流れだった。こうした消費者の要望に答え、自ら検査し、検出下限値以下、暫定規制値の10分の1以下といった自主規制値以下のものしか売らないという大手流通業者、宅配業者、生協などが現れた。政府の公衆防護システムは、事実上空洞化してしまったのである。

生産者の対応——農地除染で生き残り

そうならば、生産者もこのシステムに頼っているわけにはいかない。消費者の要求に応え、規制値・基準値以下であるだけでなく、検出ゼロを目ざさねばならない。そのためには、何をおいても生産環境、とりわけ農地の除染に取り組みさねばならない。これが生産者の直面する現実だ。福島県の2011年産米、規

制値超の米は例外的にしか見つからなかった。100 Bq/kg超のものさえ数例にとどまった。県北・県中(中通り)地方では、大半の水田の土壤放射性セシウム濃度が1000 Bq/kgを超える。2000、3000 Bq/kgを超えるところも多い。それでも、福島県水田に多い粘土質土壌から玄米への放射性セシウム移行率が極めて低い。そのために、100 Bq/kg(新基準値)を超えるような米は滅多に出ないのである。ただし、土壤汚染度が非常に低い会津地方を除くと、放射性セシウム検出率は高い。県平均では18%だったが、伊達地区では55%、県北【福島市と川俣町】では44%、相双・いわき地区で41%の検品から放射性セシウムが検出された。それでは消費者、市場が受け入れない。全農福島は、県の検査で放射性物質が検出下限値(5~10Bq/kg)を下回った「不検出米」しか販売しないと決めた。少しでも汚染されたものは消費者が買わないし、市場も扱わないという現実を直視、そうすることで安全性をアピール、販売促進を図る以外に生き残る道はないと考えたからだ。政府の防護システム頼みからの脱却である。

しかし、そうなると、1kgあたり5000Bqという農水省が定めた稲作付けのための土壤汚染許容値にも安住してられない。5000Bq/kg未満の水田でも、可能な限り除染を進めねばならない。実際、福島県は、県内で生産される米、野菜、果実、牛肉などすべ

での農畜産物や牧草のモニタリングで放射性セシウムが検出されないことを目標に掲げる農林地等除染基本方針を策定、農地除染に取りかかる。しかし、農地除染自体、大変な難事業である。避難区域外の農地のほとんどは、すでに耕されてしまった。これによって、ほとんどが表面から2～3cmのところにとどまっていた放射性セシウムが、土壌深くに拡散した。従って、表土剥ぎ取りという最も有望な除染技術はもはや使えない。大量の土壌の除去は、除去された土壌の処分に窮することになるからである。福島県は、表層土と下層土を入れ替え、今までの下層土を作土として利用する反転耕を推奨する。これにより、作物による放射性物質吸収を減らすことはできようし、空間線量率を下げることで農業者や近隣住民の放射線被ばくを軽減することができよう。しかし、このやり方は、一般的には長年にわたって農地として改良されてきた作土、豊かな生態系を持つ作土を、貧しい生態系の、ほとんど死んだ下層土に入れ替えることを意味する。その改良には、大量の有機物や土壌改良資材、肥料の投入が必要になる。ところが、その有機物や改良資材の使用が、まさに放射性セシウム汚染で制限されている。農業再興の道は遠い。

救われない山地住民と漁民

それでも除染に希望を託せる生産者には、まだ救いがある。救いがないのは、除染も絶望的に難しい山地住民や漁民だ。どうやって山・川・湿地や海を除染するのか、筆者には想像もできない。

山野に降った放射性セシウムは、土壌と水、あらゆる植物、草木の高濃度汚染を引き起こした。それを食べたイノシシ、シカ、クマ、ヤマドリなど野生動物の肉からも、規制値を大きく超える放射性セシウムが続々と見つかっている。ヤマメ、イワナ、ワカサギなど淡水魚の汚染もひどい。これらはすべて、いまや山村経済の支柱ともなっている観光資源をなす。林木は薪炭やキノコの原木としての利用の道も断られた。落ち葉、腐葉土さえ、燃やすことも、田畑に入れること

もできなくなった。それにもかかわらず、山野の除染方法については、生活圏近くの落ち葉の除去くらいしか案がない。樹木の皆伐、さまざまな自生植物や土壌の剥ぎ取りは、山野自体の死を意味する。山野と山村民が負った深手の治癒は、気の遠くなるような時間をかけた自然の浄化に待つしかないだろう。

自然の浄化に待つほかないのは海も同様だ。山野に降った放射性セシウムは、いまなお海に注がれている。事故原発からの汚染水流出もなお続くだろう。海に注がれた放射性セシウム（それだけではない—放射性ストロンチウム、放射性銀など）は、海藻に付着し、海底に沈着し、ときに水中に巻き上げられ、近海で獲れるありとあらゆる海産食品を汚染している。今では放射性ヨウ素こそ検出されなくなったが、放射性セシウムは北海道から神奈川の沿岸海域の産物からの検出が続く。

海や山に適用できる処方箋とえば、「子どもと妊婦にはできるだけ安全と分かっているものを食べさせよう。汚染されたものは、放射線に対して鈍感になっている大人や高齢者がたべよう」くらいしか思いつかない（小出 2011）。しかし、家族間での食の分断は、事実上の一家離散である。これが現実的な処方となるとも思えない。

生産者の健康は？

最後に、筆者が以前から提起してきたが、誰にも顧みられることのなかった問題に触れておきたい。高濃度に汚染された農地の上で働く農業者の健康保護の問題である。農水省の農業除染基本方針は、除染の目標を「推定年間被ばく線量が20ミリシーベルトを下回っている地域において、2年後までに50%減少、長期的には1ミリシーベルト以下になる程度に空間線量率を引き下げること」と定めている。毎日屋外8時間、木造家屋内16時間の生活を想定した場合、年間被ばく線量が20ミリシーベルトになる空間線量率は毎時3.8マイクロシーベルトである。今年3月に発表された農水省調査によると、空間線

量率がこれを超える農地は、土壌のセシウム濃度が3000Bq/kgを超える草地、5000Bq/kgを超える樹園地、1万Bq/kgを超える水田と畑である。このような農地は、避難区域外の県北・県中（調査地点は水田430カ所、普通畑288カ所、樹園地120カ所、草地31カ所）で、樹園地が1カ所存在する。そして、2年後の目標である10ミリシーベルトに相当する空間線量率が1.8マイクロシーベルト以上の農地は土壌セシウム濃度が2000 Bq/kg以上の草地、3000 Bq/kg以上の樹園地、4000～5000 Bq/kg以上の田畑である。このような農地は、同じく県北・県中で、草地が3カ所、樹園地が10カ所、田畑が34カ所存在する。そして、調査された1125地点の77%に相当する867地点の土壌セシウム濃度が500Bq/kgを超え、これら農地の空間線量率は毎時0.23マイクロシーベルト以上で、標準的生活を想定した年間被ばく線量は1ミリシーベルトを超えることになる。

こういう農地で働く農業者の外部被ばく・内部被ばく（土ぼこりの吸入、生産食料の摂取）線量はどのようになるのだろうか。スウェーデンでは、牧場作業従事者についてのみであるが、チェルノブイリ原発事故の影響に関する調査を行っている（スウェーデン防衛研究所2012）。是非とも農業者の労働・生活実態を調べ、これを計算し、必要ならば被ばく回避・低減措置を講じて欲しい。■

《参考文献》

- 原子力安全委員会原子力発電所等周辺防災対策専門部
会環境ワーキンググループ「飲食物摂取制限に関する指
標について」、1998年3月6日。
欧州放射線リスク委員会編・山内知也監訳『放射線被ば
くによる健康影響とリスク評価 欧州放射線リスク委員会
(ECRR) 2010年勧告』明石書店、2011年11月、18頁。
小出裕章『原発のウソ』扶桑社新書、2011年6月 94頁。
スウェーデン防衛研究所・農業庁等『スウェーデンでは放
射能汚染からどう社会を守っているか』高見幸子・佐
藤吉宗訳、合同出版、2012年2月、104-107頁。



立地地域の恍惚と不安

曾我部 桂

共同通信名古屋支社編集部担当部長

「豊かで人間らしい暮らしを送るために、安価で安定した電気の存在は欠かせない」。野田佳彦首相は6月8日の記者会見で、原子力発電所の「再稼働」を「政治判断」した理由を不機嫌そうな表情で語った。原子力発電所を受け入れ、関西圏の都市機能を電力供給によって下支えしてきた地元自治体への感謝の言葉も交え、なりふり構わず再稼働にまい進する政権の強い意志をにじませた。

福井県おおい町の関西電力大飯原発3、4号機が7月、相次いで原子炉を再起動させ、8月半ばにはフル稼働で送電を始めた。東日本を襲った巨大地震により東京電力福島第1原発が事故を起こしてから、停止中の原発が稼働を再開するのは初めてのことだ。5月から続いていた稼働原発ゼロの状態は2カ月足らずで解消した。事故による放射能汚染から逃れる避難者が今も16万人を数え、事故を受けた原発の安全確保の新しい枠組みがいまだ発足せず、将来のエネルギー政策と原発依存度に関する議論がようやく佳境に入ろうとするこの時期に、なぜ再稼働を急ぐ必要があったのか。国民の多くは「国民の生活を守るため」という野田が語った理由に納得できないでいる。

政府が再稼働を実現させるにあたり、形式的にも実質的にも最大のハードルとなったのは立地自治体による「同意」という要件だった。ここでは、大飯原発が立地する福井県当局が果たした役割を検証し、今回の再稼働プロセスとは何だったのかを振り返っ

てみたい。

国策と地元同意

首相会見に先立つ6月4日、細野豪志原発担当相は福井県庁に西川一誠知事を訪れていた。細野は首長らが再稼働に難色を示していた関西広域連合が鳥取で開いた会合に出席し、限定付きではあるが容認を取り付けたばかり。電力消費地である関西から起こった再稼働への異論に供給サイドに立つ西川は不快感を示しており、細野は西川が態度を軟化させ、事態が打開されることを期待していたはずだった。しかし、西川はここで政権に新たな「宿題」を突き付ける。「首相自らが国民に原発再稼働の必要性をきちんと説明すること」。細野が内心鼻白んだことは想像に難くない。

自治体トップにすぎない西川がここまでの「政治力」を発揮することができたのは、原発を実際に運転する関西電力との間に結んだ原子力安全協定があるからだ。いったん事故を起こせば住民に取り返しのつかない被害をもたらす原子力発電所の立地にあたり、県や市町村などの地元自治体は、事業者である電力会社と住民の安全確保などを目的とした協定を締結している。協定は事故など異常時の連絡体制や設備を変更する際の事前了解などを定めるが、13ヵ月に1回の定期検査を終えた原発の再稼働に当たっても、地元自治体の同意を得ることが事実上

義務付けられてきた。

原発を運転するのは事業者である電力会社だが、国策として原発を推進するとともに安全面を監督してきたのは政府であり、発電所の用地や労働力を提供し、将来あり得る事故の被害者となるのは立地する地元だ。福島事故の後、国民の信を失った事業者と政府がそれでも原発が必要だと訴えたとき、福井を初めとした立地自治体の立場が、あらためて問われた。政府からすれば、再稼働への過程は、立地地元の意向に振り回され続けた日々だったと総括されるかもしれない。

昨年6月、福島第1原発の対応に迫られていた前政権が早々と原発再稼働を打ち出しながら、自らの失策もあって頓挫していたことも、福井県に対する政府の対応を慎重なものにしていた。当時、政府が再稼働第一号を狙っていたのは、九州電力玄海原発。後に九電や古川康佐賀県知事を巻き込むスキャンダルが発覚し、再稼働はかえって遠のくこととなる。

海江田万里経産相（当時）は昨年6月18日、稼働中や定期検査中の原発に関する「安全宣言」を記者会見で表明し、再稼働のために自ら立地自治体の説得に乗り出すことを明らかにした。福島事故からわずか3ヵ月。「安全性には国が責任を持つ」との発言は、経産省原子力安全・保安院が事故後に、当面の応急措置として全国の電力事業者に求めた原発の緊急過酷事故対策だけが根拠だった。

福島事故の被害を眼前にした原発立地自治体は、住民の不安感を背に強く反発する。事故では、非常用ディーゼル電源が津波にのまれ、原子炉が冷却機能を失ったことが炉心溶融につながった。それは事実だが、事故を深刻化した原因を、津波だけに矮小化することはできない。想定外の揺れによって生じた配管や機器の損傷が事故を拡大させたのではないかという当たり前の疑念は、今年6月と7月に政府と国会の事故調査委員会が報告書をまとめた後も何ら解消されず、くすぶり続けている。

何を事故の教訓としてくみ取るのか定まらない段階で、早々と対策を打ち終えたとして安全を宣言した

政府に対し、ある福井県議は「電源車とポンプ車で原発を動かそうという神経が分からない」とあきれ顔だったという。西川は協力要請に訪れた保安院の審議官に会わず、「国の責任は大きい」とするコメントだけを出している。

海江田はそれでも、経産官僚が敷いたレールの上を走り続け、6月29日には保安院と資源エネルギー庁のトップを連れて佐賀県に乗り込む。説得を受けた古川はいとも簡単に「安全性の確認はクリアできた」と明言するが、確認された内容が何であったかは詳らかではなく、海江田の「政治家としての言葉」を重く受け止めたと強調するばかりだった。「責任は国にある」。古川は、再稼働が国策であるならば、県として異議を差し挟む余地はないと言わんばかりの態度を見せていた。

玄海原発の再稼働は、結局はこの直後に九電の「やらせメール」問題が発覚したことにより、ぱたりと動きが止まる。運転再開をめぐるテレビの説明番組に、賛成のメールを送るよう社員が社内や子会社に指示していた。世論の捏造とも言える不祥事は、この時点では、事業者である九電自体が自治体との良好な関係、地元経済界での存在感に奢り、再稼働の行方を楽観していたことの表れとも言える。

やらせ問題も1つの契機となり、国策である原子力をめぐる政府、官僚、電力事業者、学界、メディアによる「原子カムラ」への批判は激しさを増す。一方、菅直人首相（当時）は7月、再稼働に向けた安全性評価の基準としてストレステストを導入すると突然発表する。政府自らが「安全性はまだ確認されていないのだ」と認めたことで、政府による再稼働への動きは、いったん封じられる形となった。

宙に浮いた安全

ストレステストは欧州連合（EU）の手法を参考に導入されたが、あくまでコンピュータを用いて安全上の余裕を解析するにとどまり、もともとは原発の弱点を把握して改善するのが目的だ。全電源喪失といっ

た事態を想定することはできても、計算上の余裕度をはじき出して、安全が確保されているとするのにはそもそも無理があった。

なぜそれをパスすれば再稼働が許されるのか、説明らしい説明がないまま、電力事業者は一斉に定期検査中の原発の1次評価の作業に入った。昨年3月18日に定期検査に入っていた大飯3号機は10月に、7月22日に定検入りした4号機は11月に、それぞれ評価結果が関電から保安院に提出される。関電にとっては、国から放られた無理筋の球を、それでも注文通りに打ち返して見せたといったところか。保安院は今年1月、評価結果を妥当とする審査書案を専門家会議に提示。26日には国際原子力機関(IAEA)の調査団が大飯原発を視察に訪れ、日本政府の安全審査の手法が妥当であるとの「お墨付き」を出した。

審査書は2月に原子力安全委員会に提出され、安全委は3月、審査書の内容を確認し、大飯原発3、4号機再稼働の前提となる安全評価はすべての手続きを終えた。安全委の班目春樹委員長は、審査書確認後の記者会見で、「安全宣言を出すつもりはない」と言明し、再稼働へのゴーサインを出さないとの意思を示している。なぜ、この評価が福島事故後に原発を動かす条件になり得るのか、誰もよく理解しないままに、事態は推移していたように見える。

玄海原発の再稼働断念から、ストレステストの導入と、従来の安全審査機関による安全性追認に至る動きを、渦中にあった福井県は静観していた。昨年4月の統一地方選で3選された西川は、政府が、これも唐突に浜岡原発の全面停止を決めた5月、「現時点では再起動を認められない」との談話を発表。海江田が安全を宣言する直前の6月には都内での講演で「安全の確認が得られない限り、再起動は認めない」「ボールは政府にある。安全を管理して早く電力供給できるよう、政府が立地自治体に安全基準を説明すべきだ」と述べた。西川の目には、政府のいう「安全」を鵜呑みにし、立地県の役割と責任を放棄したかのような古川のやり方は愚かしいものに映っていたは

ずだ。その後、西川はコメントを求められるたびに「福島事故の知見を反映した新しい安全基準」が定まるまで、再稼働に同意を与えないとの姿勢を堅持した。

原発を抱える自治体が、原子力協定に基づく電力事業者への発言力を行使したのは、今回の福井県が初めてではない。

2002年8月、東京電力が福島第1、第2や柏崎刈羽原発で炉心隔壁の損傷などのトラブルを隠していたことが内部告発で発覚し、東電の全17基の原発が一時停止、第1の1号機は1年間の運転停止の処分を受ける。処分後の運転再開に当たっては福島県の同意を得る必要があったが、佐藤栄佐久知事(当時)が1号機の運転を容認したのは2005年6月になってからのことだった。

原発の安全性をめぐる、福井県が関西電力と厳しく対峙することができたのは、福島と同様、日本の原子力の草創期に商用軽水炉が立地し、最大の立地県として日本の国策を支えてきたという自負があったからだ。原子力の専門的知識を持つスタッフが存在し、安全協定に基づき、保安院の検査官とは違う立場で、原発の運転に目を光らせる。西川の姿勢はその意味で事故直後から一貫していた。

大飯3号機、4号機の審査結果が妥当とされたことを受け、政府は4月、野田と3閣僚の会合で再稼働の是非を判定するための新たな安全基準を決定する。内容には、従来の全電源喪失を防止する対策、ストレステストによる安全性確認に加え、保安院が福島事故を教訓にまとめた30項目の安全対策の実施計画を電力会社に立てさせることが盛り込まれた。ストレステストを「机上のシミュレーション」と批判し、福島事故の検証が反映された安全基準を求める福井県に最大限配慮し、事実上、その同意を得ることだけが目的だった。

西川は5日、記者会見の要請を拒み、何のコメントも出さなかった。ストレステストの1次評価の審査が進んでいた2月ごろから、既に厳しい政府批判は鳴りを潜めており、「手続きはあうんの呼吸で進んでいる」と漏らす経産省幹部もいたという。

努力と貢献

4月14日、新たな安全基準を携えた枝野幸男経済産業相が福井県を訪れ、大飯3号機と4号機の再稼働の「安全性と必要性」を知事に訴え、同意を正式に要請した。「立地自治体に混乱をもたらした」と謝罪の言葉まで述べた枝野に対し、西川は簡単に同意の言質を与えなかった。「県が求めてきたことに一定の回答が示された」と政府の努力を認めはしたものの、「原発が重要で不可欠であるというぶれることない姿勢を国民に示せ」「立地地域の努力や貢献が消費地域に理解されていない。国に責任を持って対応してもらう必要がある」と枝野に迫った。一自治体の首長としての立場をはるかに上回る政府への要求は、自治体と国との関係が劇的に変わったかのような錯覚さえ生じさせた。電力多消費型の都市生活を支えるため、住民生活への脅威と転じる可能性をほらみながら、地方に押しつけられてきた迷惑施設としての原発。戦後日本が営々と維持してきた都市と地方の二重構造の矛盾が、最悪の事故を経て、倒錯した形であぶり出されつつあった。会談で「福井県の原子力安全の奇跡」と題した資料を手渡された枝野は、なすことなく帰京。同意を先送りされた政府は、今度は関西圏の自治体の説得へと動き始める。

誤算はあったにしても、最終的には県が同意するという確信が政府にあったのは、原発の立地と引き換えに地元自治体や社会が享受してきた財政的、経済

的メリットの大きさを知り抜いていたからだ。

県内14基の原発で、唯一稼働していた高浜町の高浜3号機が2月に定期検査入り。原発の長期停止により、県の税収となる核燃料税や、定検ごとに原発労働者が集まり、地元の建設、宿泊、飲食業界などに落ちていたカネが途絶える。地元では雇用不安が深刻になり、福井労働局は3月に相談窓口を設置していた。

西川が言った「立地地域の努力や貢献」の内実とは、福島事故が白日のもとにさらしたように、いったん事故があれば平穏な生活を根こそぎ奪いさらされるような潜在的な危険性を引き受けながら、立地原発を支えていくことだった。その代償として、古いものでは40年をさかのぼる原発が、地域住民の生活を支え続けてきたのである。

原子力ムラの中を還流する原子力マネーは、原発の安全性に対する正当な危機感を麻痺させるよう作用し、安全神話を生み出す効果を上げる一方で、立地地域の経済に抜きがたく組み込まれ、原発を地域の存立に欠くことができない存在にまで押し上げた。再稼働に向けた一連の動きの中で、代表的な立地地域である福井県が示したある種の矜持とは、こうして固定化された社会構造の反映でもあり、当たり前のように供給される電気と同様、もはや自分たちが原発を受け入れたことすら意識しなくなっていた日本社会に対する、“辺境、からの問い掛けの声であったとも言えよう。■