

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」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」を果たしたと言えようか。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。■