

# 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か、化石燃料は枯渇するか、資源国内自給につながるのか、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<sup>1</sup>。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<sup>2</sup>。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当は必要であるが、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。