

玄海原発の防災態勢再編をめぐる政治過程：地域政治過程における物理的距離という要素を考察するための準備的事例分析

出水, 薫
九州大学大学院法学研究院：教授

<https://doi.org/10.15017/1801077>

出版情報：法政研究. 83 (4), pp.911-940, 2017-03-10. 九州大学法政学会
バージョン：
権利関係：

玄海原発の防災態勢再編をめぐる政治過程 — 地域政治過程における物理的距離という 要素を考察するための準備的事例分析 —

出水 薫

はじめに

福島第一原子力発電所（以下、原子力発電所はすべて「原発」と略し、発電所名とあわせて「福島第一原発」のように表記）の未曾有の事故により、地域政治や自治体行政の分析において新たな潮流が生まれつつある。端的に言えば、旧来の政治過程論的分析において捨象されていた物理的空間における距離が与える影響を考慮しようとする動きである。もちろん、それらの分析や考察は未だ萌芽的状态に留まっている。しかし、広域的で長期に影響を与える各種災害などの頻発を前提にすると、そのような観点を導入する動きは一過性のものに留まらない可能性が高いのではないだろうか。

本稿は、九州電力（以下、「九電」）玄海原発に関する「安全協定」締結をめぐる地域の政治過程を対象に、事例

分析をおこなう。それは、前述のような文脈を踏まえたものであり、地域の政治過程分析において、物理的空間における距離を考慮の対象として組み込むことの必要性を考えるための準備作業でもある。

1 課題設定—本事例研究の位置づけ

1・1 既存理論体系における物理的距離への無関心

政治過程論は、その勃興期より、政策的意思決定や立法過程などを対象に、競技や演劇の比喻で、政府活動の動態を説明する体系として発展してきた¹⁾。主に国政を対象に、利害と関心に着目して当事者性を措定する。そして、それにもとづいて政党や利益団体などの各種の主体を構成し、それらの影響力と関係性を考察するという手法をとってきた。そこにおいては、物理的空間における距離を考慮する余地は乏しかったと言える。

他方で、国と自治体、あるいは自治体相互間の政府間関係論²⁾においては、それぞれの空間的管轄が異なるので、物理的距離を考慮する余地が想定されうる。しかし、実際には、それも論理的可能性にすぎず、日本語圏における従来の政府間関係論において、それが考慮の対象とされること

はなかった。⁽³⁾

また日本国内では、二〇〇〇年以降の分権改革の進展にともなって、自治体や地域における政治過程への注目が高まり、その具体的な動態を分析する研究が蓄積し始めている。⁽⁴⁾ 分権改革は団体自治の拡充を図るものであり、自治体の自律性を高めるものと位置づけられているが、そうであれば、自治体が処理する課題の具体性にもなつて、物理的距離を考慮すべき余地が拡大する可能性を想定できるだろう。しかし実際には、自治体の政治過程の活性化を前提とした考察は、管見の限り、国の政治過程と相似形の構成をとっているものしかなく、物理的な距離を考慮する指向性は無い。⁽⁵⁾

1・2 NIMBYモデルという例外

以上のように、主要な政治過程論および隣接の理論体系においては、物理的な距離が考慮され、分析に組み込まれることは基本的になかった。ただ唯一の例外的なモデルとして、NIMBYモデルがある。⁽⁶⁾ 有害物質などの取り扱いにともなう潜在的危険性や、騒音・悪臭などにより、近接地域に否定的な影響を与えると見なされる、いわゆる「迷惑施設」の設置をめぐる紛争を主な対象として扱うのがN

IMBYモデルである。

「NIMBY」とはNot in My Back Yardの略である。迷惑施設は、例えばゴミ処理場のように、その必要性が抽象的な「総論」としては合意されている場合が多い。しかし施設の設置が具体化すると、立地地域での反対や抵抗が生じる。これが、いわゆる「NIMBYシンドローム」と名づけられた事象である。そのようなNIMBY的状况においては、言うまでもなく物理的空間における距離、とりわけ直線距離が、重要な要素として浮上せざるをえない。

本稿の事例分析の対象である原発も、その設置をめぐる紛争状況は、NIMBYシンドロームの典型的な事例として位置づけられ、実際にNIMBYモデルでの検討がおこなわれている。⁽⁷⁾

ただNIMBYシンドロームが、対象施設からの距離に影響を受けるとはいえ、NIMBYモデル自体は、施設の設置の局面、すなわち施設がある（つくられる）／ないという違いに力点をおいたモデルである。その点では、NIMBYモデルにおいても、なお物理的距離は、副次的な考慮の対象でしかないと言える。

1・3 物理的距離への萌芽的関心

NIMBYモデルをほぼ唯一の例外としていた政治過程における物理的距離への無関心を再考させる事例が、近年の日本に登場してきた。すなわち東京電力（以下、「東電」）の福島第一原発の事故にともなう広域かつ長期にわたる避難状況である。放射能汚染の状況は、自治体の管轄区域とは無関係な物理的空間における分布を示した。福島第一原発からの直線距離や、汚染面積の広がりなどの物理的空間における距離や面積が、いやおうなく、各主体の利害や関心を規定することになった。そのため、避難を余儀なくされた自治体や地域の政治過程や行政運営の分析において、物理的距離を考慮すべき要素として組み込もうとする動きが、少数だが、おきはじめている。

具体的には、福島第一原発事故による被災自治体の今後の対応と、全国の原発周辺自治体のあり方について考察した「金井二〇一二」と、福島第一原発事故による自治体全体避難という事態を踏まえ、地方自治制度自体を包括的に再考する観点をともなった「今井二〇一四」が、そのような萌芽の問題提起の例である。いずれも事態の緊急性に呼応して、具体事例に即した分析をおこなっており、理論的な論点提起は萌芽的段階に留まっている。しかし、前述の

ような理論状況を踏まえるとき、地域における政治過程分析に、物理的距離への考慮を提起した意義は小さくない。

また上記二つの分析は、福島第一原発の事例に限定されたものではあるが、その提起は、すべての原発隣接地域に関わる性質をもった観点であり、一般性を帯びている。また原発事故のみならず、地震や気候変動にともなう風水害の大規模化などの自然災害なども視野に入れると、物理的空間における距離を考慮すべき事例は増えることが想定される。さらに被爆者の認定や、空港などの騒音認定など、直線距離が重要な要素として考慮される事例について、新たな分析視点を提起することも予感させる。そういう意味では、物理的距離を組み込んだ地域における政治過程分析の枠組みづくりは、政治学にとって、開拓すべき新領域だと言っても過言ではないだろう。

1・4 本稿の課題

以上のような文脈を踏まえ、本稿は、九電の玄海原発に関する安全協定締結をめぐる事例を検討する。この事例は、福島第一事故を受けての制度改革を前提とするものであり、その政治過程論的分析においては、物理的な距離を無視できないことが示めされることになる。

さらに物理的距離を踏まえることによって、関係主体の利害や関心、影響力行使のあり方を適切に分析できることを示し、結果として、物理的距離を要素として組み込んだ分析の枠組みづくりの必要性を確認する。その点で、本稿の事例分析は、今後の比較事例分析の発展と、それを踏まえての理論化を想定した、あくまでも準備的な作業として位置づけられるものである。

2 事例の前提

2・1 国主導の原発受容態勢

原発は民間電力事業者の発電所であるにもかかわらず、「国策」の一部として運営される。それは大量破壊兵器につながる技術の応用施設であり、放射性物質が国際管理の下にあるということも関連している〔吉岡二〇一一…第一章〕。

原発は、運転中に核分裂反応がおこなわれているだけでなく、使用済み核燃料や放射性廃棄物などの放射性物質を集積してもいる。放射能の人体への危険性は自然科学的に確定されたものである〔近藤、館野〕。ただ施設としての原発への危険性の評価は、社会的に構成される。前述の諸

図1 旧来の原発受容態勢



研究が示すように、原発の設置をめぐっては、典型的なNIMBYシンドロームが発生する。つまり原発は「迷惑施設」の典型と見なされている。

そこでNIMBY的対立状況を超えて、原発を設置するために、国が主導し、自治体を組み込むかたちで、受容態勢がつけられることになる。それは、例えば「国策共同体」〔吉岡二〇一一〕や、「原子力ムラ」〔開沼〕と呼ばれるような、構造化された利益誘導の態勢である。そして、この利益誘導があるために、設置をめぐる対立構図は、単純に反対と抵抗だけでなく、「地域振興」の名のもとに、誘致運動と並行して展開することが多い。本稿の対象である九電の玄海原発においても同様だった〔橋爪…二二八―二三三〕。なお、か

る対象自治体は、原発が所在する市町村および道県、すなわち「点」としての二つの「立地自治体」のみであった。

しかし実際に原発が設置されることになり、自治体が、その態勢に組み込まれても、原発の運用に関して、自治体が影響力を及ぼせるわけではなかった。あくまでも自治体は、利益誘導を梃子に、施設への異論や反対を抑えこみ、「納得」を調達し続ける役割を担うだけの「下請け」的立場である。もちろん利益誘導をめぐり、国や電力会社と「かけひき」の余地がないわけではない。ただ、それも原発の受け入れを前提として可能なものであり、その限りにおいては受動的な立場であると言わざるをえない（図1）。

受容態勢を支える利益誘導は、おおまかに次の四つの柱で構成されている。すなわち①財政的優遇、②税制上の優遇、③電力事業者からの支援、④原発の建設や運営から派生する事業（雇用）である。その中でもっとも核心的な制度は、いわゆる「電源三法」⁸⁾による原発が立地している自治体への財政支援である。同法の立法にあたっては、迷惑施設としての発電所の設置と見合いで便宜を提供するといふ、利益誘導の趣旨が明確に意識されていた。⁹⁾

実際に、原発立地自治体への利益誘導による財政的、あるいは地域経済的効果は大きい。本稿の検討対象である玄

海原発の立地自治体である佐賀県玄海町を例に見てみよう。自治体の財源の余裕を示す財政力指数¹⁰⁾で見ると、二〇一〇年度のデータを分析した調査において、玄海町の財政力指数は一・四三で、全国の町村の平均値〇・四一に比べて、きわめて高い「小池二〇一三…別表1」。また同じ調査の二〇〇九年度と二〇一〇年度のデータにもとづく一人あたりの住民平均所得の分析によれば、玄海町の一人当たり住民所得は、二七五万八〇〇〇円で、全国の市町村平均値の二六七万六〇〇〇円より高く、佐賀県の全市町村の平均と比べても一・二二倍となっている「小池二〇一三…別表2」。

2・2 一九九〇年代後半以降における受容態勢の変容

日本における原発開発史研究の第一人者である吉岡斉は、後述する高速増殖炉もんじゅ事故を画期として、一九九五年から二〇一〇年までを「事故・事件の続発と開発利用低迷の時代」と位置づけ、「原子力開発利用への国民の信頼が失墜した」と述べている「吉岡二〇一一…三五」。吉岡の時期区分に立脚し、日本国内の重大事故と、それともなう制度改編などをまとめると、表1のような展開となる。

これには、まず「前史」として踏まえるべき一連の動き

表1 原子力「開発利用低迷の時代」関連年表 ※筆者作成

1995年12月	高速増殖炉もんじゅでナトリウム漏洩事故
1996年8月	新潟県巻町で原発建設の是非を問う住民投票が実施され反対が多数に
1999年4月	東海村のJCO ウラン加工工場で臨界事故発生
同年12月	原子力災害対策特別措置法（原災法）制定
2002年8月	東京電力などによる原子炉損傷隠蔽などが発覚
2007年7月	新潟県中越沖地震により東京電力柏崎刈羽原発のすべての原子炉緊急停止
2011年3月	福島第一原発事故
2012年9月	原子力規制委員会発足、原災法改正
2013年7月	新規規制基準施行

がある。すなわち米国のTMI事故（一九七九年）や、旧ソ連のチェルノブイリ事故（一九八六年）などの海外の重大な事故により、一九八〇年代において、すでに原発に対する危険認識が、日本国内で一般的に強まっていた。とりわけチェルノブイリ事故後には、国内でも反原発運動が活性化し、「脱原発法制定運動」が三五〇万人の署名を集めるなどの広がりを見せた。しかし具体的な成果があげられないなか、一九九〇年代に入ると運動は停滞し始めた〔吉岡二〇一・二二〇―二二八〕。

ところが一九九五年一二月に、高速増殖炉もんじゅで、冷却材の漏洩事故が発生したことで、状況は反転する。事業者が事故の情報を隠蔽しようとしたということが、福井県と敦賀市による立ち入り調査で露呈すると、一般の不信感は、きわめて強いものとなった〔吉岡二〇一・二五―一〕。さらにそれは「原子力行政」全般への不信と不安をも高めたと言える「座談会…四」。その結果、「住民パワー」の噴出」状況が生じた〔吉岡二〇一・二六三〕。その象徴的なできごとが、一九九六年八月に新潟県巻町で実施された原発建設の是非を問う住民投票である。投票結果は反対の意向が多数となり、建設は中止に追い込まれた〔今井・三二一―六七〕。つまり原発への不信と不安が、原発

の新規建設を妨げるほどになったのである。

そのような状況で、原発が集中立地する福島・新潟・福井の三県知事によって、一九九六年一月に政府への提言がおこなわれ、「原子力行政改革」の動きが始まった。多様な意見を集約し、原子力政策の展望を示すべきという提言を受け、政府は「原子力政策円卓会議」を設置した〔吉岡二〇一一・二五六―二五七〕。国主導の原発受容態勢において、受動的な立場におかれていた立地自治体（および、その首長）が、地域社会の不信や不安の高まりを梃子に、国に対し能動的な主体として振る舞い始めたのである。ここでは本稿の事例検討の前提として、二つの点を、より詳細に検討しておきたい。

2・2・1 防災と事故対応という回路

国内における深刻な事故を経て、それを踏まえた制度改革がおこなわれた。その結果、立地自治体が原発の運営に介入する回路として、防災と事故対応という領域が開かれ、原発の受容態勢における自治体の受動的立場を変容させた。これが第一の検討すべき点である。

具体的には一九九九年一二月の原子力災害対策特別措置法（以下、「原災法」）の制定（施行二〇〇〇年六月）が画期となった。同法では、二〇〇〇年四月の地方分権一括法

図2 防災と事故対応という回路



の施行にともなう「分権改革」を意識し、原子力防災と事故対応における自治体の位置づけがなされた¹¹⁾。すなわち原発を含む原子力関連施設の防災と事故対応について、自治体に新たな役割を任せ、結果として、国の強い統制と管理の下にある原発運営に対し、防災と事故対応という回路で、自治体（とりわけ立地自治体）からの介入の余地を生み出したのであった（図2）。

同法制定のきっかけとなったのは、一九九九年四月に茨城県東海村のJCOウラン加工工場が発生した臨界事故であった。連続的な核分裂（臨界）が偶発的に起こり、急性放射線障害で二名が亡くなった。事故直後には一〇キロ圏内の住民に屋内退避勧告が出される事態となった。従来、国内の原発関

連施設では、施設外への放射能の影響が及ぶ事故は起こりえないとされていたが、その「安全神話」が覆されることになった〔吉岡二〇一一・二八七・二九〇、NHK〕。ただし、原災法が想定する施設外へ影響の及ぶ事故は、JCO事故を踏まえたものであり、施設外へと直線距離によって指定された対策強化対象地域も、従来の立地自治体の区域を超えることは、基本的になかった〔小池二〇一六・四〕。

2・2・2 安全協定の強化とその影響

検討すべき第二点目は、防災と事故対応という回路は、自治体が電力会社と結ぶ「安全協定」の機能を強め、立地自治体が原発の運営に影響を与える際の、「手段」となっていくという点である。

安全協定は、一九六九年に東電と福島県が最初に結び、その後、全国に広がっていった。安全協定の法的性質についての評価は確定していないが〔菅原・三五・四三〕、原発の設置と運営に対する「地元同意」の象徴として「関係者にとって大変重みのあるもの」である〔菅原・三六〕。名称も内容もまちまちであるが、事故などを踏まえて徐々に改定が重ねられ、原発稼働の「事前了解」規定などを備えた協定が結ばれるようになった〔菅原・三九・四〇、菅原ほか・一六〇〕。

実際に自治体による介入手段として安全協定が利用された例として、一九九〇年代後半に青森県知事が、六ヶ所村の再処理施設の安全協定の締結をめぐって、国との協議会の設置を実現させ、協定締結を取引材料に、首相との会談にこぎつけた事例がある〔朝日新聞青森総局・五四・五五〕。また二〇〇二年八月に、東電などによる原子炉損傷隠蔽が発覚すると、福島県知事は、原発の再稼働に抵抗し、運転再開の同意について「慣習として権限を獲得」することに成功した〔吉岡二〇一一・三二一・三二五〕。そして、この権限も、他原発の安全協定に波及し、利用されることになる。二〇〇七年七月の新潟県中越沖地震の際には、東電の柏崎刈羽原発のすべての原子炉が緊急停止したが、新潟県知事は安全協定を踏まえ、運転再開への了解を引き延ばした〔菅原・三五〕。

上記の事例に共通するのは、立地自治体の知事の影響力の強化である。その点については、「地域の代表である知事の言動は規制以上の重みを持つ」というような指摘もあるが〔朝日新聞青森総局・七六〕、分権改革により、都道府県知事の自律性と影響力が強化されてきたことも、考慮する必要があるだろう。¹⁹⁾

いずれにせよ、ここで注目すべきは、安全協定を梃子に、

立地自治体（および知事）は、原発の受容態勢における利益誘導をめぐって、国や電力会社と、より能動的にかけひきができるようになったということである。

2・3 原発三〇キロ圏の設定

二〇一一年三月に発生した東電の福島第一原発の事故は、メルトダウンと施設外への放射能汚染をとまなう、深刻なものであった。そのため広範な法令や制度の改正がおこなわれることになった〔小池二〇一五・一三三〕。

経済産業省を中心とする旧来の組織体制は、独立性のある原子力規制委員会に置き換えられ、「原子炉等規制法」¹³も改正された。既存原発の再稼働については、原子力規制委員会が新規制基準への適合性を審査することになり、新規制基準と審査ガイドなどが公開され、一旦はすべて停止した原発の再稼働に向けての前提が整備された。

防災と事故対応という観点からは、新たに原子力防災会議（議長は内閣総理大臣で、緊急時は原子力災害対策本部となる）が設置され、内閣府が所管し、自治体における各種計画の策定などが推進されることになった。その前提として、原災法にもとづき原子力規制委員会は、二〇一二年一〇月、新たに原子力災害対策指針を策定した。すなわち

旧来の原発の受容態勢は大きく変化することになったのである。

とりわけ本稿の事例との関係で注目すべきは、原子力災害対策を重点的に実施する区域としての「緊急防護措置を準備する区域（UPZ）」¹⁴の設定である。これまでは、原災法制定のきっかけとなった前述のJCO臨界事故を踏まえ、原発から八〜一〇キロ圏が、対策重点地域とされていた。それが、一気に三〇キロ圏まで拡大された。そして同圏内の自治体は、「地域防災計画（原子力災害対策編）」を作成し、実施する責務を負ったのである〔小池二〇一六・四〕。

これは、物理的な空間における距離が、制度を介して、原発にかかわる新たな当事者の構成に影響を及ぼしたというかたちで理解することができる。地域において原発の影響を受けると想定され、防災と事故対応に関わる自治体が、旧来の立地自治体の他に、三〇キロ圏内自治体というかたちで増えたのである。それらの自治体は、前述の新たな責務にともなう役割やコストも負うことになったのであり、それらに対応するため、利益誘導の枠組みに積極的に介入する動機が生じたということもある。また、三〇キロ圏が直線距離によって設定された結果、三〇キロ圏内に含ま

れる自治体においても、対象面積の違いなどにより、利害や関心において差異が生じたことにも、注意を払わなければならぬ。

3 事例の検討

3・1 原発再稼働問題と玄海原発の概要

本稿で取り上げる九電は、佐賀県玄海町の玄海原発¹⁵と、鹿児島県薩摩川内市の川内原発¹⁶という二つの原発を保有している。玄海原発には四基、川内原発には二基の原子炉がある。ただし玄海原発一号機は、新規制基準に適合させられず、二〇一五年三月一八日に「廃炉」が決定されたので、¹⁷実際に稼働可能な九電の原子炉は合計で五基となった。

福島第一原発の事故以降、関連法令と監督組織の改編にともない、日本国内すべての原発が順次運転を停止した。新規制基準の確定後、九電は、もともと早く再稼働の審査を申請した電力会社のひとつであり、二〇一五年八月一日には、全国で最初に川内原発一号機を再稼働させた。川内原発一号機の再稼働後、同原発二号機、関西電力の高浜原発三号機と四号機（ただし大津地裁の運転差し止め仮処分決定を受け、その後運転停止）、四国電力の伊方原発三

号機と、順次原発の再稼働が続いている。¹⁸ところが後述のように、川内原発と、ほぼ同時に手続きを開始した九電の玄海原発は、いまだ再稼働に至っていない。¹⁹

玄海原発は、一九六八年に建設計画が発表された。一九七〇年に一号機の設置が許可され、翌年に建設開始、一九七五年に九電の最初の原発として営業運転を始めた。玄海原発は、その後も順次増設を続け、一九八一年に二号機、一九九四年に三号機、一九九七年に四号機が、それぞれ営業運転を始めた。²⁰九電にとって、もともと古くからの施設であると同時に、もともと新しい原子炉を有する原発でもある。

玄海原発の総電気出力は、廃炉が決定している一号機を除いても、再稼働を始めた川内原発の一・六倍以上であり、九電で最大の能力をもった原発である。ちなみに九電の原発はすべて、福島第一原発（沸騰水型）とは異なり、加圧水型である。

玄海原発の所在地は、佐賀県東松浦郡玄海町であり、半径三〇キロ圏内に人口二五万を超える中核市の佐世保市（長崎県）の一部が、半径五〇キロ圏内に人口一五〇万を超える政令指定都市の福岡市（福岡県）の一部が入るといふ位置関係にある（図3）。いわゆる「立地自治体」と、

玄海原発の防災態勢再編をめぐる政治過程（出水）

図3 玄海原子力発電所の位置と直線距離 ※ [内閣府統括官玄海地域：3] より

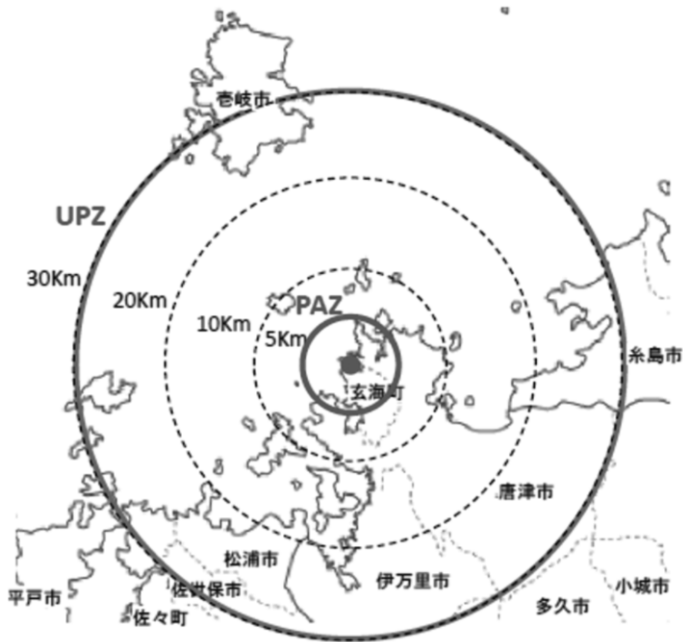


表2 玄海原発周辺自治体 ※筆者作成

立地自治体	玄海町（佐賀県）、佐賀県
半径5キロ圏内	玄海町（佐賀県）、唐津市（佐賀県）
半径10キロ圏内	松浦市（長崎県）
半径30キロ圏内	伊万里市（佐賀県）、平戸市（長崎県）、杵崎市（長崎県）、佐世保市（長崎県）、糸島市（福岡県）
	※県としては佐賀県の他に、福岡県、長崎県が該当

原発から半径三〇キロ圏内に所在する自治体は、表2のとおりである。原発が所在する佐賀県のみならず、福岡県と長崎県にまたがる七市一町となる。

3・2 川内原発再稼働と「安全協定」という焦点

新規制基準の設定を受けて、二〇一三年七月八日、他の電力会社とともに、九電は川内一号機と二号機の適合性審査を、原子力規制委員会に申請した。さらに七月一二日には、玄海原発三号機と四号機についても申請をおこなった。⁽²¹⁾そして二〇一五年八月一日には、再稼働を申請した原発のなかで、全国で最初に川内原発が再稼働した。

この再稼働にいたる過程で浮上したのが、安全協定の改定と、その内容をめぐる論議である。発端となったのは、川内原発の「立地自治体」としての薩摩川内市および鹿児島県並に、再稼働への「同意権」を認定してほしいとの提起を、いちき串木野市がおこなったことである。⁽²²⁾いちき串木野市は、川内原発の三〇キロ圏内に、自治体全域が入る唯一の自治体であった。

原発から三〇キロ圏の自治体は、前述のように、原発の防災と事故対応について、新たに役割・責任・費用負担を負わされることになった。したがって、それゆえ実効性の

ある手段を確保し、あるいは費用負担に見合う利益誘導を進めるためにも、立地自治体並みの立場を盛り込んだ安全協定を求めることには、「合理性」があると言える。だからこそ、各地の再稼働を申請している原発の周辺自治体のなかからは、いちき串木野市と同様に、立地自治体並みの立場を求める動きが、他にも出てきたのである。⁽²⁴⁾

最終的には、鹿児島県知事主導で、立地自治体である鹿児島県と薩摩川内市の独自の立場は堅持されることになった。⁽²⁵⁾その際、注目すべきは鹿児島県（知事）の動向である。原発の受容態勢において利益誘導を享受してきた立地自治体にとって、原発再稼働は、国とは理由が異なるが、その実現を追求すべき課題である。原発再稼働の実質的な条件として、三〇キロ圏内の自治体すべてが、新規に安全協定を締結しなければならないが、その安全協定において立地自治体並みの条項が入れば、利益誘導において競合状態が生じうる。つまり立地自治体は、三〇キロ圏内の自治体による立地自治体並みという要求を退けて、立地自治体の特別な立場（利益）を維持しつつ、にもかかわらず三〇キロ圏内の自治体すべてに安全協定を締結してもらわなければならないという板挟み状況にある。

この時、立地自治体のなかで、この状況に適切に介入で

きるの、市町村でなく、道県でしかありえない。そもそも道県は広域自治体として、域内の調整を担う立場にある。しかも立地自治体としての立場を利用しつつ、例えば利益誘導を再配分したり、安全協定の内容に「事前説明」や「調査同行」などの条項を盛り込み、三〇キロ圏内自治体の立地自治体並みという要求に落とし所を与えよう。川内原発再稼働の過程においては、鹿児島県は、まさに、そのような役割を果たした。

また鹿児島県が仲介して締結された三〇キロ圏内自治体の新規安全協定は、同一のものではなかった。例えば、自治体の全域が三〇キロ圏内に入る、いちき串木野市や、ほぼ全域が入る阿久根市などは、立地自治体並ではないにせよ、相対的に原発への介入の回路が開かれた内容の安全協定であった。他方で、三〇キロ圏内に入る面積が自治体の一部である場合は、安全協定の内容も、情報提供などに限定された。つまり、直線距離で三〇キロ圏が設定されているため、自治体の境界との関係で、利害や関心のあり方が一様ではないということに対応した安全協定の内容となっているのである。

3・3 玄海原発の安全協定問題

以上の川内原発の安全協定をめぐる状況と対比すると、玄海原発における新規の安全協定に関する事態の展開は対照的である。全国で最初に再稼働した川内原発においては、前述のように、いちき串木野市などの自治体が、原発立地自治体並みの原発運営への関与の実現を求めた。それに対し、結果としては鹿児島県が主導し、立地自治体である鹿児島県と薩摩川内市の立場を護りつつ、相対的に速やかに、三〇キロ圏内自治体の安全協定をまとめあげた。しかし玄海原発については、いちき串木野市と同様の要求を掲げた伊万里市は、長期にわたって立地自治体並みという要求を続けることになった。関連事項を表3にまとめているが、ここでは、その詳細を確認する。

立地自治体である佐賀県と玄海町は、原発建設の過程から、すでに安全協定を結んでいた²⁶。また原発から五キロ圏内に市域の一部がかかる唐津市は、佐賀県と九電の協定を前提に、佐賀県が唐津市の「意向に十分配慮すること」や、県の立ち入り調査権限の発動を唐津市が要請し、同行することができるとを規定した確認書を佐賀県と結んでいた²⁷。なお唐津市は、その後、原子力災害対策指針の制定を踏まえ、この確認書を補完するかたちで、九電とも安全協定を

結んだ。

二〇一二年四月に、佐賀県市長会と町村長会は、玄海町を除く一九市町と安全協定を締結するよう、九電に要望書を提出した。要望書では、「玄海町や佐賀県と結んでいるのと同様の内容で、佐賀県内の全自治体と安全協定を締結すべき」とし、「協議の場」を設けるよう求めた。⁽²⁸⁾ここで注意しておくべき点は、この働きかけが、三〇キロ圏の自治体のみならず、佐賀県下のすべての市町の共同でおこなわれたという点である。利害が異なる主体が共同で求めた合同協定は、二〇一三年八月二六日に締結された。⁽²⁹⁾

ただ、協定には、伊万里市が求めた「事前了解」条項は盛り込まれなかった。市長会会長は、その理由として、「人材確保などの面で難しさもある」ということと、「現在、県が行っていることもあり、行政の役割分担も重視した」ということをあげた。⁽³⁰⁾したがって、立地自治体並みの「事前了解」条項を求め続けていた三〇キロ圏自治体である伊万里市は、この合同協定に参加しなかった。

伊万里市は、これ以降、九電との単独交渉を三〇数回重ねた。しかし九電は全国に例のない、立地自治体以外への「事前了解」条項を頑なに拒んだ。⁽³¹⁾二〇一五年三月になると、伊万里市は、佐賀県に「積極的な関与」を求める要望

書を提出した。⁽³²⁾結局、佐賀県が事前了解する際には、伊万里市の意向を尊重することを前提に、「事前説明」が盛り込まれた独自協定をもつ唐津市と同様の協定を結ぶことで決着し、二〇一六年二月二日に締結された。⁽³³⁾ちなみに、この伊万里市と九電の協定は、九州における原発三〇キロ圏内自治体で、もっとも遅く結ばれたものとなった。⁽³⁴⁾

3・4 事例の構図と焦点

前述のような展開を示した伊万里市の安全協定締結をめぐる政治過程の構図は、川内原発の場合と異なり、県境を超えて立地県外の自治体を巻き込むものであった。そのため構図が錯綜し、理解しにくいのが、模式化すると図4のようになる。

ここで二つの点に限定して、さらに事例を詳細に検討しておきたい。それは比較的円滑に決着を見た川内原発における安全協定締結過程との相違を考える上で助けになるからである。二つのうち一つは伊万里市の強い抵抗の理由や背景であり、もう一つは佐賀県（知事）が能動的に調整者の役割を果たせなかった理由や背景である。

表 3 玄海原発の安全協定関連年表 ※筆者作成

1972年11月	佐賀県・玄海町と九電の安全協定締結（以後、数次改定）
1974年12月	佐賀県・玄海町と九電の覚書締結（以後、数次改定）
2006年3月	佐賀県と唐津市が確認書締結
2011年6月	経産省による佐賀県民向け説明会
同年7月	説明会における「やらせメール」発覚
同年12月	玄海原発4号機が定期検査入りし、九電の原発がすべて停止
2012年4月	福岡県・福岡市・糸島市と九電の安全協定および覚書締結 佐賀県市長会・町村長会が九電に安全協定の締結を要請
同年6月	長崎県・佐世保市・壱岐市・平戸市・松浦市と九電の安全協定および覚書締結
同年10月	唐津市と九電の安全協定締結 原子力規制委員会が「原子力災害対策指針」を策定
同年12月	内閣府と佐賀県・福岡県・長崎県が、広域原子力防災について初協議
2013年7月	佐賀県・玄海町と九電の覚書改定
同年8月	佐賀県下17市町と九電の安全協定締結
同年9月	原子力防災会議の方針により、原発立地地域で地域原子力防災協議会設置へ
2014年4月	伊万里市長、無投票で4選
2015年1月	佐賀県知事選挙
同年11月	佐賀県・玄海町と九電の安全協定および覚書改定
2016年2月	伊万里市と九電の安全協定締結、同時に佐賀県と伊万里市の覚書締結

図 4 県境をまたぐ 30 キロ圏の構図

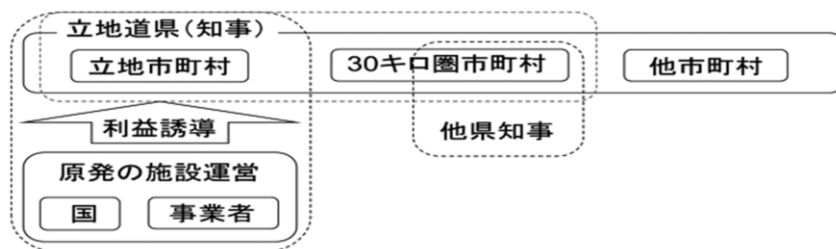


表4 玄海原発再稼働に関する『佐賀新聞』調査 ※記事より筆者作成

		2012年9月	2013年11月	2014年9月	2015年10月
全県	賛成	30.3%	36.5%	42.2%	46.8%
	反対	44.2%	49.3%	47.8%	45.3%
伊万里市	賛成	30.0%	31.6%	37.5%	
	反対	57.5%	52.6%	47.5%	

3・4・1 伊万里市(市

長)の要求と抵

抗の背景

(1) 伊万里市における世
論の動向

伊万里市(市長)が、安全協定締結において、執拗に立地自治体並みの立場を求めた背景のひとつとして想定可能なのは、住民世論の動向である。ここでは佐賀県全体の傾向と伊万里市の傾向を対比させ、住民世論の動向を確認しておきたい。

福島第一原発事故によって、原発に対する世論の評価は、当然、事故直後から否定的なものとなった。³⁵⁾ 利益誘導により、異論が抑え込まれやすい態勢に組み込まれているとはいえ、玄海原発が立地する佐

賀県下でも、世論調査の結果は、全国の動向と乖離しているわけではない。表4は、佐賀新聞の調査に依拠して、佐賀県下の世論の動向と、伊万里市の世論の動向を比較したものである。なお、使用したデータは調査結果そのものではなく、各調査の紹介記事に依拠している。³⁶⁾

安全協定をめぐるできごとが集中する二〇一二年の調査では、県下全体でも、伊万里市においても、玄海原発再稼働について反対が上回っている。ただ伊万里市の場合、反対が全県の結果より一〇ポイント以上多く、賛否の差も開いていた。

九電が玄海原発三・四号機の再稼働申請をした後の二〇一三年の調査では、全県の結果で、賛否いずれも前回調査より増えている、賛否の二極化が進行している。それに対し、伊万里市の結果は、前回調査に比較して、賛成が微増である一方、反対は五ポイント減っている。ただ賛否の差は、なお全県の結果の倍近い開きがある。また注目すべきこととして、この調査では、立地自治体である玄海町は、再稼働賛成が一〇〇%であった。記事では「長引く原発停止が地域経済に与える影響の大きさを示す結果になった」とのコメントがあった。³⁷⁾

政府がエネルギー基本計画を改定し、原発を「重要な

ベースロード電源」と位置づけた後におこなわれた二〇一四年の調査では、再稼働の賛否の差が、顕著に縮まった。全県の結果においても、伊万里市の結果においても、賛否の差は、前回調査のほぼ半分にまで縮まっている。

川内原発再稼働後におこなわれた二〇一五年の調査では、全県の結果で、わずか一・五ポイントだが賛否が逆転し、再稼働賛成が反対を上回るにいたった。これについて記事では、「史上最悪の原子力災害から四年七カ月が経過し、記憶も風化して原発回帰のムードが広がりつつある現状が浮かび上がった」とのコメントがある。³⁸なお伊万里市の賛否の数値は紹介されず、反対が上回っているということのみが紹介されている。

以上の点から、伊万里市における原発再稼働に否定的な世論が、県下全体の傾向よりも、一貫して強いことが確認できた。伊万里市は、ほぼ全域が原発から三〇キロ圏内のUPZに含まれる（図1参照）。全市民の九八％が、同圏内に生活しているという指摘もある。³⁹だからこそ、このような世論調査の傾向となつたのではないかと考えられる。そして、そのような世論状況は、伊万里市および伊万里市長の態度を規定したものと想定できる。

（2）伊万里市（市長）の意図

伊万里市の安全協定に関する主張を主導したのは、現在四期目の塚部芳和市長である。塚部市長は、伊万里市出身で、伊万里市職員から二〇〇二年の市長選に立候補し初当選した（市退職時は建設部副部長⁴⁰）。佐賀県市長会の副会長や、佐賀県土地改良事業団体連合会会長などを務めている。

伊万里市は福島第一原発事故の後、早くも、その年の九月に、隣接する武雄市と共同で、玄海原発の事故を想定した独自の避難訓練を実施している。塚部市長は「市長雑感」という伊万里市のサイトにおけるエッセイで、「実際にやってみて、いろいろな課題が判明したのも事実」と述べている。⁴¹また福島第一原発事故を受け、佐賀県は二〇一一年八月に原子力災害暫定行動計画を策定したが、伊万里市は事故以来、県に対し伊万里市も原子力防災計画の中に組み入れて欲しいと要望をしていたという。⁴²つまり福島第一原発事故を契機に、前述のように住民の認識は変化し、それを受けて伊万里市（市長）も関心を強めていったと推測できる。

実際に塚部市長は、別の「市長雑感」において次のように述べている。⁴³

原発の再稼働に大きく舵がきられようとしています。エネルギー事情を考えるとやむを得ないかと思いますが、絶対的な安全対策を講じたうえで対処してもらいたいものです。

しかし、一昨年前の東日本大震災と原発事故で、本市を取り巻く状況は一変しました。市は、九州電力の玄海原子力発電所から最短で一二キロ、市の全域が今回新たに設定されたUPZ（緊急時防護措置準備区域）三〇キロ圏域に編入されました。私の信じていた原発に対する安全神話が、あの『三・一一』福島原発事故で認識が大きく変わりました。市民の生命・財産を守る立場の首長として、大きな危機意識を持つようになりました。

（中略）

福島原発事故では、住民避難などの影響は立地自治体に留まらず、二〇〜三〇キロ圏の周辺自治体までおよんでいます。ひとたび原発事故が発生すれば、立地も周辺もまさに運命共同体です。国や電力会社は、これまでの常識を根底から変えて、『原発の地元』の範囲を真剣に考えていただきたいと思えます。事故が起きたら連絡するだけの協定ではなく、拘束力のある協

定でなければ意味がありません。そのことが原発事業者がより高度な安全対策を講ずることに直結するのです。

文面から分かるように、これは伊万里市が参加しなかった県下一七市町による共同安全協定が締結された直後のものである。伊万里市が原発立地自治体並みの条項の安全協定を求める理由が集約的に示されている。

他方で「横並び」に参加せず、独自行動をとったことで、九電や佐賀県との関係において、伊万里市の立場は緊張をはらんだ厳しいものになったとも言える。上記の市長のエッセイ自体も、九電への「圧力」を目指したものと読むこともできる。また無投票で四選した二〇一四年四月の市長選挙の際のマニフェストで、それまでとは異なり、原子力防災に力点をおいたのも、そのような文脈で理解すべきだろう。¹⁴

もちろん伊万里市の立地自治体並みの安全協定要求には、原発受容態勢に食い込み、財政的・経済的な利益を得ようとする側面もあるだろう。実際に塚部市長は、九電との独自交渉をおこなっている期間に、地元ケーブルテレビの番組で、「交付金や核燃料税などお金は黙っていても取れない

い。（安全協定を）道具として、政治的駆け引きも必要」、「安全協定について」譲れないことは譲れないと主張していかないと、原発の一〇キロ圏内にだけしか交付金は配分されない。（安全協定を）ある意味、道具に使う感じもある」など発言して問題視され、市議会で発言の趣旨を説明し、陳謝したこともある。⁶⁵

3・4・2 佐賀県（知事）の消極性

前述のように、伊万里市は、立地自治体並みの安全協定を結ばず、自ら佐賀県の仲介を求め、最終的に佐賀県の唐津市や長崎県の松浦市と同様の「事前説明」が盛り込まれた協定⁶⁶を締結することになった（表4参照）。

ここで川内原発における事例との対比で目をひくのが、佐賀県（知事）の調整者としての消極性である。前述のように川内原発においては、鹿児島県が主導して、三〇キロ圏内の一部自治体による立地自治体並みの要求を退け、自身の立地自治体としての利益を維持しつつ、安全協定の締結にいたった。ところが、立地自治体の佐賀県には、そのような動きが見られない。表4を見ると分かるが、立地自治体である玄海町を除く佐賀県の市町による協定締結への動きは、市長会と町村長会から提起されて始まる。同時期に福岡県と長崎県は、それぞれ玄海原発三〇キロ圏内の県

下自治体の協定締結を主導していることも、きわめて対照的である。佐賀県（知事）の、この動きの鈍さの理由は、端的に「やらせメール」問題の影響だと考えられる。

「やらせメール」問題とは、福島第一原発の直後、事故を受けて停止していた玄海原発二・三号機の再稼働が、電力供給の観点から焦点となった折に起きた事件を発端とする。玄海原発再稼働を進めようとしていた経産省は、世論の理解を促すべく、佐賀市で説明会を開催した。その際、九電の原子力部門の社員が、一般市民になりすまして、原発再稼働支持のメールを送ったことが、その後に発覚し問題となった。⁶⁷さらに、九電が設置した原因究明のための第三者委員会が、「やらせメール」は当時の佐賀県の古川康知事の示唆が発端となった可能性を指摘したため、問題は一層複雑になった。⁶⁸

事件は表面上偶発的に見えるが、そもそも、当時、再稼働を急いだ経産省が、なぜ玄海原発に白羽の矢を立てたのかを考える必要がある。古川知事は「九電となれ合いというべき関係」が県議会から指摘されるほどであり、⁶⁹玄海原発の立地自治体として、受容態勢の利益誘導に深く関わり、国策に協調的だったという構造的な要因を見落としてはならないだろう。

本稿の事例との関連では、この問題によって、川内原発の再稼働過程における鹿児島県のような役割を、佐賀県が果たすことが困難になったであろうことに注意すべきだろう。実際、古川知事が国政に転出したためにおこなわれた県知事選挙で、古川知事の後継と目された候補を破った山口祥義知事になってから、伊万里市は佐賀県の仲介を求めている（表4参照）。

また、山口知事の仲介で安全協定と覚書を締結した伊万里市の塚部市長は、「満足度は八〇％。覚書で二〇％を補完してもらい、立地自治体と遜色ない協定に近づいたのではないか」との認識を示したが⁵⁰、その後、実際に覚書にもとづき玄海原発の再稼働に反対するとの意思を示し、佐賀県と覚書解釈をめぐる対立を引き起こしている⁵¹。つまり本稿の事例は、かたちをかえた新たなかけひきの状況に移行しているということになる。

むすびにかえて

本稿の課題は、大きく二つであった。ひとつ目は、九電の玄海原発に関する安全協定締結をめぐる事例の検討である。この事例検討については、以下のように本稿の分析を

要約することができる。

(1) 原発の設置については、NIMBYモデルで説明することが可能だった。設置をめぐる対立構図、反対と抵抗を乗り越えるため、国主導で、自治体への利益誘導によって、立地自治体の異論を抑える原発の受容態勢がつけられた。それは立地自治体に、あくまでも受動的な役割を負わせるものであった。

(2) 国内外の事故で徐々に高まった原発に対する不信や不安は、一九九〇年代後半には、原発の新規立地が難しくなるような状況をもたらした。しかも施設外に影響を及ぼす重大な事故が発生し、原災法が制定されると、原発の防災と事故対応という回路を介して、とりわけ立地自治体の知事が原発の運営に影響を及ぼすようになった。また並行して、電力会社と自治体の間で結ばれる安全協定が、自治体の介入の余地を広げる方向で改定されていった。

(3) 福島第一原発事故を受け、新たな防災指針がつけられ、防災と事故対応の重点区域は、一挙に三〇キロ圏まで拡大された（UPZの設定）。その結果、新たに原発の防災と事故対応に組み込まれた三〇キロ圏内の自治体は、新規に電力会社と安全協定を結ぶ必要が生まれた。

そしてそれらの自治体のなかからは、新たな役割・責任・費用負担に対応すべく、立地自治体並みの立場を安全協定に盛り込もうとする自治体が現れた。そこに安全協定締結をめぐり、かけひきがおこなわれる余地が生じた。また、それは利益誘導において、立地自治体との競合状態を招くものでもあった。

(4) 立地自治体の側からすると、原発の再稼働を実現しなければ利益誘導の再開はない。しかし再稼働のためには、三〇キロ圏の自治体すべてが安全協定を締結する必要がある、立地自治体並みを求める要求との間で板挟み状況になる。そこで事態打開の鍵を握るのは、立地自治体であると同時に、広域調整をおこなう役割を担う道県および道県知事である。川内原発再稼働の過程における鹿児島県および知事の動向は、そのような観点から説明できる。

(5) 上記の川内原発の事例とは対照的に、玄海原発の事例では、伊万里市の立地自治体並みの安全協定締結の要求が継続した。地域のほぼ全域が三〇キロ圏に入る伊万里市では、住民の再稼働反対の世論は、強いものであった。それを背景として、伊万里市（長）は、立地自治体並みの立場を求め続けることができた。しかも川内原発

の場合には、三〇キロ圏内の自治体の立地自治体並みの要求を、鹿児島県（知事）が調停したのに対し、佐賀県（知事）は、「やらせメール」問題の影響で、そのような役割を果たせなかった点も、伊万里市の要求が継続し、安全協定締結が遅れた要因であった。

本稿の二つ目の課題は、地域における政治過程の分析枠組みに、物理的距離を組み込む必要性を示すことであった。本稿冒頭の整理で示したように、福島第一原発の事故をきっかけに、距離に関する萌芽的な関心を示す分析や考察が登場している。

本稿の事例分析が示したのは、原発から直線距離で三〇キロ圏が設定されたことが、地域における政治過程において、主体の利害や関心、影響力行使のあり方を規定しているということであった。制度的な指定区域が直線距離を基準として、設定されたため、自治体の境界と一致せず、一口に三〇キロ圏内自治体といっても、そこには差異が生じた。また玄海原発の事例のように、三〇キロ圏が広域自治体の境界を超えることで、さらに地域の政治過程は、複雑性を増すことになった。

以上のことから、本稿がおこなった事例分析は、冒頭整理したような文脈から、距離への萌芽的な関心を示す分析

や考察に連なるものだと考える。そして、事例分析を通して、先行する分析と同様に、物理的空間における距離という要素を、地域における政治過程分析の枠組みに組み込む必要性が、一定程度示されたのではないだろうか。

もちろん、原発の安全協定の事例だけをとっても、さらに多くの事例と比較検討する必要があるし、原発以外の事例との比較検討もおこなう必要があるだろう。それによって、物理的距離という要素を、地域の政治過程分析において組み込む必要性が、より説得的に示されるだろうし、地域の政治過程の新たな分析枠組みづくりも進められるはずだからだ。しかし、それらは、今後の継続課題としたい。

※本稿は、日本地方政治学会、日本政治学会、ならびに九大政治研究会でおこなった報告を再構成し、加筆修整したものである。

参考文献

○図書・論文

- 秋月謙吾（二〇〇一）『社会科学の理論とモデル9 行政・地方自治』東京大学出版会
朝日新聞青森総局（二〇〇五）『核燃マネー 青森からの報

告』岩波書店

朝日新聞取材班（二〇一一）『生かされなかった教訓 巨大地震が原発を襲った』朝日新聞社

石田徹（二〇一一）「第4章 政治制度と政治過程」、加茂利男・大西仁・石田徹・伊藤恭彦『現代政治学 第4版』有斐

閣、九五―一四ページ

伊藤修一郎（二〇〇二）『自治体政策過程の動態』慶應義塾大学出版会

伊藤光利・田中愛治・真淵勝（二〇〇〇）『政治過程論』有斐閣

伊藤恭彦（二〇一六）「第9章 ローカル・ガバナンスという切り口」、石田徹ほか編『ローカル・ガバナンスとデモクラシー』法律文化社、一九―二〇九ページ

今井照（二〇〇八）『平成大合併』の政治学』公人社

今井照（二〇一四）『自治体再建』ちくま新書

今井一（二〇〇〇）『住民投票』岩波新書

内田満編（一九八六）『講座政治学III 政治過程』三嶺書房
大山耕輔（二〇〇二）『エネルギー・ガバナンスの行政学』慶

應義塾大学出版会

小野一（二〇一六）『地方自治と脱原発』社会評論社

開沼博（二〇一一）『フクシマ』論 原子力ムラはなぜ生みれたのか』青土社

角一典（二〇〇二）「受益圏／受苦圏概念に関する省察」二〇〇二年度第二回環境社会学会研究例会 <http://www.>

- asa.hokkyodai.ac.jp/research/staff/kado/jesk2002.pdf
(最終閲覧二〇一六年二月一四日)
- 梶田孝道（一九八二）「V 受益圏・受苦圏とコミュニティ」、奥田道大・大森彌ほか著『コミュニティの社会設計』有斐閣選書、二二二―二六九ページ
- 梶田孝道（一九八八）『テクノクラシーと社会運動』東京大学出版会
- 金井利之（一九九八）「10 空間管理」、森田朗編『行政学の基礎』岩波書店、一六三―一八〇ページ
- 金井利之（二〇〇七）『行政学叢書3 自治制度』東京大学出版会
- 金井利之（二〇一二）『原発と自治体』岩波ブックレット
- 小池拓自（二〇一三）「原発立地自治体の財政・経済問題」『調査と情報』七六七号
- 小池拓自（二〇一五）「新規制基準と原子力発電所の再稼働」『調査と情報』八四〇号
- 小池拓自（二〇一六）「原発再稼働と地方自治体の課題」『調査と情報』九一一号
- 近藤宗平（一九九八）『人は放射線になぜ弱いのか 第3版』講談社ブルーバックス
- 座談会（二〇〇〇）「原子力行政の現状と課題―東海村臨界事故1年を契機として」、『ジュリスト』一一八六号
- サミュエルズ、リチャード・J（二〇一六）『プレシ南日子ほか訳』3・11 震災は日本を変えたのか』英治出版
- 清水修二（一九九九）『NIMBYシンドローム考』東京新聞出版局
- 菅原慎悦（二〇一〇）「原子力安全協定の現状と課題―自治体の役割を中心に―」、『ジュリスト』一三九九号
- 菅原慎悦ほか（二〇〇九）「安全協定にみる自治体と事業者との関係の変遷」、『日本原子力学会和文論文誌』Vol. 8, No. 2
- 菅原慎悦ほか（二〇一二）「原子力安全規制の国と地方の役割分担に関する制度設計案の検討」、『日本原子力学会和文論文誌』オンライン版 https://www.jstage.jst.go.jp/article/taesj/adypub/0/adypub_10.034/_pdf（最終閲覧二〇一六年九月一八日）
- 杉田敦（二〇一五）『境界線の政治学 増補版』岩波現代文庫
- 砂原庸介（二〇一一）『地方政府の民主主義』有斐閣
- 曾我謙悟（一九九八）「6 政府間関係」、森田朗編『行政学の基礎』岩波書店、八七―一〇二ページ
- 曾我謙悟・待鳥聡史（二〇〇七）『日本の地方政治―二元代表制政府の政策選択―』名古屋大学出版会
- 高橋滋（二〇〇〇）「原子炉等規制法の改正と原子力災害特別措置法の制定」、『ジュリスト』一一八六号
- 武智秀之（二〇〇二）「第5章 政府間関係の再編」、今村都南雄編著『日本の政府体系』成文堂、一二七―一五八ページ

- 館野之男 (二〇〇一) 『放射線と健康』岩波新書
- 土屋雄一郎 (二〇〇八) 『環境紛争と合意の社会学』世界思想社
- 内閣府政策統括官(原子力防災担当) 付玄海地域原子力防災協議会作業部会 (二〇一五) 『玄海地域における活動報告 (一)』(二〇一五年七月二日)、内閣府 http://www8.cao.go.jp/genshiryoku_bousai/keikaku/keikaku.html (最終閲覧二〇一六年一月一三日)
- 内閣府政策統括官(原子力防災担当) 付川内地域原子力防災協議会作業部会 (二〇一五) 『川内地域における活動報告 (一)』(二〇一五年七月二日)、内閣府 http://www8.cao.go.jp/genshiryoku_bousai/keikaku/keikaku.html (最終閲覧二〇一六年一月一三日)
- 日本科学者会議編 (二〇一五) 『原発を阻止した地域の闘い 第一集』本の泉社
- 橋爪健郎編著 (二〇一一) 『九州の原発』南方新社
- 村松岐夫 (一九八八) 『現代政治学叢書15 地方自治』東京大学出版会
- 村松岐夫 (二〇一〇) 『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』東洋経済新報社
- 山川雄巳 (一九九四) 『政治学概論 第2版』有斐閣
- 山口定 (一九八五) 『第II部 戦後日本の政治体制と政治過程—その特質と変容』三宅一郎・山口定・村松岐夫・進藤榮一 『日本政治の座標』有斐閣、五七—一七〇ページ
- 吉岡斉 (二〇一一) 『新版 原子力の社会史 その日本的展開』朝日新聞社
- 吉岡斉 (二〇一二) 『叢書 震災と社会 脱原子力国家への道』岩波書店
- リード、ステューヴン・R (一九九〇) 森田朗ほか訳 『日本の政府間関係』木鐸社
- NHK 「東海村臨界事故」取材班 (二〇〇六) 『朽ちていった命—被曝治療83日間の記録—』新潮文庫
- Lesjnel, S. Hayden (1998) "NIMBY Politics in Japan", Cornell University Press
- ウェブサイトを
一般社団法人原子力安全推進協会 <http://www.genanshin.jp/index.html>
一般財団法人電源地域振興センター <http://www2.dengen.or.jp/>
糸島市(福岡県) <http://www.city.ioshima.lg.jp/>
伊万里市(佐賀県) <http://www.city.inari.saga.jp/>
鹿児島県 <http://www.pref.kagoshima.jp/>
唐津市(佐賀県) <http://www.city.karatsumi.lg.jp/top.html>
九州電力 <http://www.kyuden.co.jp/>
玄海町(佐賀県) <http://www.town.genkai.saga.jp/home.html>
原子力規制委員会 <https://www.nsr.go.jp/>

- 佐賀県の原子力安全行政 <https://www.pref.saga.lg.jp/web/kurashi/1259/bab-genshiyoku/genshiyokuh.html>
- 全国原子力発電所所在市町村協議会 <http://www.zengkenyo.org/>
- 電気事業連合会 <http://www.fepc.or.jp/>
- 内閣府原子力防災 http://www8.cao.go.jp/genshiyoku_bousai/index.html
- 長崎県 <https://www.pref.nagasaki.jp/>
- 福岡県 <http://www.pref.fukuoka.lg.jp/>
- 松浦市（長崎県） <http://www.city.matsumura.jp/www/toppage/00000000000/APM03000.html>
- (1) 以下の部分は、日本語圏における次の概説（教科）書の「標準的」説明を踏まえ、整理したものである。「山口」
「内田満編」、「山川」、「石田」、「伊藤光利ほか」。
- (2) 政府間関係論の概要については「曽我」を参照のこと。
- (3) 日本語圏における政府間関係論については、「村松一九八八」、「リード」、「秋月」、「武智」を参照した。なお秋月謙吾は、物理的な空間としての地域および地域政府への理論的関心の高まりを指摘している「秋月：四五―五二」。
- (4) ここの整理は、「伊藤修一郎」、「曾我・待鳥」、「今井照二〇〇八」、「村松二〇一〇」、「砂原」、「伊藤恭彦」を踏まえたものである。
- (5) 政治過程論としての考察ではないが、「境界」に注目することで、物理的空間を視野に入れた政治学の論考として「杉田」がある。「金井一九九八」は行政学的管理論的観点から空間を考察している。これ自体は、ここで想定している過程論における距離への関心と結びつくものではないが、「金井二〇一二」で示されることになる後述の萌芽的問題提起の起点として注目すべきだろう。また秋月は「トポクラート」という概念の導入により、地域における政治過程のあらたな主体類型を示唆しているが「秋月：一五―一八」、それらを理論や事例分析として展開しているわけではない。
- (6) NIMBYモデルについては、「Lesbirel」、「清水」、「土屋」を参照した。なお社会学における受益圏／受苦圏モデル「梶田一九八二、一九八八」は、NIMBYシンドロームとの関連を指摘できる。ただ同モデルにおいては、利害の配置が空間的に偏在する状況を考慮することに力点があり、物理的距離の影響が考慮の主要な対象とはなっていない。その点を踏まえ、本稿では、NIMBYモデルを物理的な距離を考慮する「唯一の例外的なモデル」と位置づけている。
- (7) NIMBYモデルによる原発の分析事例については、「Lesbirel」と「清水：第2章」、ならびに「大山：第8章」を参照のこと。
- (8) 一九七四年に制定された「電源開発促進税法」「電源開発促進対策特別会計法」「発電用施設周辺地域整備法」

の総称。電気事業連合会のHPでは「これは立地地域に発電所の利益が十分還元されるようにする制度です。これによって、発電所立地にもない、立地地域に振興効果もたらされてきています」と述べられている <http://www.fepec.or.jp/nuclear/chiki/nuclear/seido/>（最終閲覧二〇一六年九月一三日）。

一六年九月一三日）。

また具体的な、それらの運用事例については「朝日新聞青森総局」を参照。

(9) 電源三法制定時の衆院商工委員会において、所管大臣である当時の中曽根康弘通産大臣は次のように述べている。

「・・・電源をつくるという場合に、ダムをつくるのか、あるいは原子力発電所をつくるのか、そういうところの住民の皆さんは、かなりの迷惑を実は受けておるところでございます。家を移転させるとか、あるいは公害の危険性が出てくるとか、そういうようないろいろな非難がございます。しかし、それで迷惑を受けて発電所がつくられても、電気が別に安いというわけではない。そういうような面から住民の皆さんに非常に迷惑もかけておるところであるので、そこで住民の皆さま方にある程度福祉を還元しなければバランスがとれない。また電源の開発も促進されない。そういうバランスの意味もありまして、今度の周辺整備法の上程にもなってきたるわけでございます。したがって、これは周辺以外の一般の土地と違う事情がございますので、そういうデメリットに対してバランスを維持しようという

考えに基づいて行なわれているものであり、かつまた積極的に協力してもらうという要望も込めてできておるものがあります。商工委員会議事録第三五号（一九七四年五月一五日）

(10) 総務省の資料では、「財政力指数」とは、「地方公共団体の財政力を示す指数で、基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値の過去三年間の平均値」であり、「財政力指数が高いほど、普通交付税算定上の留保財源が大きいことになり、財源に余裕があるといえる」と説明している http://www.soumu.go.jp/main_content/000264701.pdf（最終閲覧二〇一六年九月一三日）。

(11) 行政法学者の高橋滋は、原子力災害特別措置法の制定について、国と地方の役割分担に着目し、「地方分権時代における一つのモデルを示したものと評して、同法の制定が分権改革を意識したものであることに注意を促している」[高橋・三四]。

(12) 西尾勝は分権改革において、「政治改革」が影響した文脈に注意を促している。すなわち、小選挙区の導入が、選挙区への利益誘導を強化しないよう、「自治体の政治・行政は自治体政治家の決定に委ね」、「霞が関の各省庁に集中している権限と財源を自治体に移譲しなければならない」との認識が、「政界における地方分権改革の気運」を生み出したと指摘している [西尾・二六九・二七〇]。

(13) 正式名称は、「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の

- 規制に関する法律」。
- (14) Urgent Protective action Planning Zone の略称。
- (15) 玄海原発の概要については次のHPを参照のこと。
http://www.kyuden.co.jp/genkai_index.html
- (16) 川内原発の概要については次のHPを参照のこと。
http://www.kyuden.co.jp/sendai_index.html
- (17) 九電の発表資料を参照のこと。http://www.kyuden.co.jp/var/rev0/0055/4285/genkai_150420.pdf
- (18) 『朝日新聞』ウェブサイト記事（二〇一六年八月二二日）
<http://www.asahi.com/articles/ASJ8B6DJVJ8BPLFA00V.html>（最終閲覧二〇一六年九月九日）
- (19) 二〇一六年十一月九日の原子力規制委員会では、玄海原発三号機と四号機の安全対策が新規制基準に適合しているとして、「事実上合格した」ことを示す審査書の案が示された。NHKニュースサイト記事（二〇一六年十一月九日）
<http://www3.nhk.or.jp/news/html/20161109/k10010761711000.html>（最終閲覧二〇一六年十一月三日）
- (20) 玄海原発の歴史については、玄海原発のHPを参照した。
http://www.kyuden.co.jp/genkai_history_index.html
- (21) 原子力規制委員会HPを参照のこと。
https://www.nsr.go.jp/activity/regulation/teikougousei/power_plants/index.html（二〇一六年九月二二日最終閲覧）。また「小池二〇一五・七」も参照。
- (22) この問題をめぐる報道は多数あるが、例えばロイターのウェブサイト記事（二〇一四年二〇月二〇日）
<http://jp.reuters.com/article/nuc-kyushuac-1dJPKCN0HZ0YJ20141010?sp=1>（最終閲覧二〇一六年九月二二日）や、ブルームバーグのウェブサイト記事（二〇一四年一〇月二八日）
<https://www.bloomberg.co.jp/news/articles/2014-10-27/NE3M3L6JTS5ED01>（最終閲覧二〇一六年九月二二日）などを参照のこと。
- (23) 内閣府資料の地図を参照のこと「内閣府統括官川内地域：三」。
- (24) 高浜原発をめぐる事例については、前掲の産経ニュースのウェブサイト記事（二〇一五年八月一〇日）
<http://www.sankei.com/life/news/150810/lif1508100031-n1.html>（二〇一六年九月二二日最終閲覧）を、四国電力伊方原発や電源開発の大間原発（青森県）をめぐる事例については、『大分合同新聞』ウェブサイト記事（二〇一六年三月二九日）
<https://www.oita-press.co.jp/1010000000/2016/03/29/003639552>（最終閲覧二〇一六年九月二二日）などを参照のこと。
- (25) 鹿児島県が再稼働に同意した際の知事の会見の質疑において同意の対象を薩摩川内市と鹿児島県に限定する趣旨の発言がおこなわれている。知事会見動画（二〇一四年一月七日）
<https://www.youtube.com/watch?v=>

- NgCEZs4dvQA (二〇一六年九月一二日最終閲覧) を参照のこと。また産経ニュースのウェブサイト記事 (二〇一五年八月一〇日) <http://www.sankei.com/life/news/150810/life1508100031-n1.html> (二〇一六年九月一二日最終閲覧) も参照のこと。
- (26) 玄海原発の立地自治体としての玄海町および佐賀県の締結した安全協定は、http://www.pref.saga.lg.jp/kiji00310490/3_10490_1_kyoutei.pdf を参照のこと (最終閲覧二〇一六年九月一三日) を参照のこと。
- (27) 「原子力発電所の安全確保に関する協定書に係る佐賀県と唐津市の確認書」と題された確認書は、http://www.pref.saga.lg.jp/kiji00310490/3_10490_3_karatsu_kakuninsyo.pdf を参照のこと (最終閲覧二〇一六年九月一八日)。また唐津市と九電の協定は、<https://www.city.karatsu.lg.jp/bousai/bosai/bosai/genshiryoku/documents/h24kyoputeisyo.pdf> を参照のこと (最終閲覧二〇一六年九月一三日)。
- (28) 『日本経済新聞』ウェブサート記事 (二〇一二年四月二六日) http://www.nikkei.com/article/DGXNASJC250IK_V20C12A4ACY000/ を参照のこと (最終閲覧二〇一六年九月一八日)。
- (29) 「佐賀県内住民の安全及び安心に係る原子力防災高度化に関する協定書」と題された合同協定は、http://www.pref.saga.lg.jp/kiji00310490/3_10490_5_17shimati_kyoutei.pdf を参照のこと (最終閲覧二〇一六年九月一三日)。
- (30) 『佐賀新聞』ウェブサイト記事 (二〇一三年八月二六日) <http://www1.saga-s.co.jp/news/saga.0.2539440.article.html> を参照のこと (最終閲覧二〇一六年九月一八日)。
- (31) 『佐賀新聞』ウェブサイト記事 (二〇一六年二月三日) http://www.saga-s.co.jp/column/genkai_plutermal/20201/275044 を参照のこと (最終閲覧二〇一六年九月一八日)。
- (32) 『毎日新聞』ウェブサイト記事 (二〇一五年十二月一六日) <http://mainichi.jp/articles/20151216/dd1/k41/010/307000c> を参照のこと (最終閲覧二〇一六年九月一八日)。
- (33) 前掲注(25)と同様。なお締結された協定のごとくは、<http://www.city.imari.saga.jp/secure/14382/%E4%BC%8A%E4%B8%87%E9%87%8C%E5%B8%82%E6%B0%91%E3%81%AE%E5%AF%89%E5%85%A8%E7%A2%BA%E4%BF%9D%20%E3%81%AB%E9%96%A2%E3%81%99%E3%82%8B%E5%8D%94%E5%AE%9A%E6%9B%8.pdf> を参照のこと (最終閲覧二〇一六年九月一三日)。
- (34) 産経ニュースのウェブサイト記事 (二〇一四年四月七日) <http://www.sankei.com/region/news/140407/>

- rgn1404070053-n1.htmlを参照のこと（最終閲覧二〇一六年九月一八日）。
- (35) 関連する世論調査は多数あるが、直後のものとして、NHKが二〇一一年六月・八月一〇月に実施したもので http://www.nhk.or.jp/bunken/summary/research/report/2012_01/20120102.pdf を参照のこと（最終閲覧二〇一六年九月一九日）。
- (36) 『佐賀新聞』ウェブサイト記事（二〇一二年九月二三日） <http://www1.saga-s.co.jp/news/saga.0.2292240.article.html> 『佐賀新聞』ウェブサイト記事（二〇一三年一月一七日） <http://www1.saga-s.co.jp/news/saga.0.2582221.article.html> 『佐賀新聞』ウェブサイト記事（二〇一四年九月一日） <http://www.saga-s.co.jp/news/saga/10101/99814/> 『佐賀新聞』ウェブサイト記事（二〇一五年一月二二日） http://www.saga-s.co.jp/column/genkai_plthermal/20201/238631 を参照（いずれも最終閲覧二〇一六年九月一九日）。
- (37) 『佐賀新聞』ウェブサイト記事（二〇一三年一月一七日） <http://www1.saga-s.co.jp/news/saga.0.2582221.article.html> を参照のこと（最終閲覧二〇一六年九月一九日）。
- (38) 『佐賀新聞』ウェブサイト記事（二〇一五年一月一二日） http://www.saga-s.co.jp/column/genkai_plthermal/20201/238631 を参照（最終閲覧二〇一六年九月一九日）。
- (39) 「市長雑感（第二九八号）」（二〇一一年九月五日） <http://www.city.imari.saga.jp/3312.htm> の記述（最終閲覧二〇一六年九月一九日）。
- (40) 塚部市長のプロフィールについては、伊万里市のHPを参照のこと <http://www.city.imari.saga.jp/2856.htm>（最終閲覧二〇一六年九月一九日）。
- (41) 前掲注(33)。
- (42) 前掲注(35)と同じ。
- (43) 「市長雑感（第三五四号）」（二〇一三年一月一日） <http://www.city.imari.saga.jp/3255.htm> の記述（最終閲覧二〇一六年九月一九日）。
- (44) 二〇一〇年の三選目のマニフェストには原発関係は「まじたく出っけ」なり。 <http://www.city.imari.saga.jp/secure/4137/2010syuusai.pdf> を参照のこと。それに対して、二〇一四年のマニフェストでは「冒頭にあげられてくる。 <http://www.city.imari.saga.jp/secure/4137/%EF%BC%94%E6%9C%9F%E7%9B%AE%EF%BC%882014%EF%BC%8D2017%EF%BC%89%E3%83%9F%E3%83%8B%E3%83%95%E3%82%A7%E3%82%B9%E3%83%88.pdf> を参照のこと（いずれも最終閲覧二〇一六年九月一九日）。
- (45) 『佐賀新聞』ウェブサイト記事（二〇一三年一月二三日） http://www.saga-s.co.jp/column/genkai_

plthermal/20201/238631' およびを産経ニュースのウェブサイトに記事(二〇一四年四月七日) <http://www.sankei.com/region/news/140407/rgn1404070053-n1.html>を参照のこと(いずれも最終閲覧二〇一六年九月一九日)。

(46) 唐津市の確認書と協定については前掲注(21)を参照。

また「原子力防災に係る長崎県民の安全確保に関する協定書」と題された長崎県松浦市の協定については、<https://www.pref.nagasaki.jp/sb/preparation/nuclear/kyoutei/pdf/kyoutei.pdf>を参照のこと(最終閲覧二〇一六年九月一九日)。

(47) 『日本経済新聞』ウェブサイト記事(二〇一一年七月六日) <http://www.nikkei.com/article/DGXNASJC06021W1A700C1000000/>を参照のこと(最終閲覧二〇一六年九月一九日)。

(48) 『日本経済新聞』ウェブサイト記事(二〇一一年九月八日) http://www.nikkei.com/article/DGXNASJC0801C_Y1A900C1000000/を参照のこと(最終閲覧二〇一六年九月一九日)。

(49) 『佐賀新聞』ウェブサイト記事(二〇一三年十二月三日) <http://www.saga-s.co.jp/news/saga/10101/162816>を参照のこと(最終閲覧二〇一六年九月一九日)。

(50) 『佐賀新聞』ウェブサイト記事(二〇一六年二月三日) http://www.saga-s.co.jp/column/genkai_plthermal/20201/275044を参照のこと(最終閲覧二〇一六年九月一九日)。

日)。

(51) 『西日本新聞』ウェブサイト記事(二〇一六年七月二一日) <http://www.nishinippon.co.jp/nnp/national/article/260515>を参照のこと(最終閲覧二〇一六年九月一九日)。