

原発再稼働過程における知事同意の位相

出水, 薫
九州大学大学院法学研究院 : 教授

<https://doi.org/10.15017/7329600>

出版情報 : 法政研究. 91 (3), pp.23-45, 2024-12-18. Hosei Gakkai (Institute for Law and Politics) Kyushu University

バージョン :

権利関係 :



原発再稼働過程における知事同意の位相

出水 薫

はじめに

- 1 地元自治体同意制の構造
- 2 地元自治体同意制における知事の位相
- 3 新潟県知事による同意回避の事例

むすびに

はじめに

原子力発電所（以下「原発」）で使用する核燃料の製造と使用から、使用済み核燃料の再処理と再燃料化、その過程で排出される放射性廃棄物の処理までの過程は、「核燃料サイクル」と呼ばれる⁽¹⁾。核燃料サイクルは、そのいずれの段階の施設においても、人体に有害な影響を与える放射性物質を扱う⁽²⁾。それゆえ、その設置や運営については、立地自治体における政治過程において対立をひきおこす事案となる。近年、その核燃料サイクルの最終段階に位置する高レベル放射性廃棄物の最終処分場建設のための適地選定が、各地の自治体で争点として急浮上している。

適地決定の最初の段階である「文献調査」⁽³⁾については、北海道寿都町と神恵内村が調査を受け入れて実施された。近く調査結果が報告される予定である。ただし次段階の「概要調査」について、北海道知事は反対する意向を表明している。したがっ

(1) 一般財団法人日本原子力文化財団「2章 原子力開発と発電への利用 核燃料サイクル」(<https://www.jaero.or.jp/sogo/detail/cat-02-09.html>)。なお本稿におけるインターネット上の資料の最終閲覧日は、いずれも2024年9月30日。

(2) 放射能の人体への有害性については、館野之男『放射線と健康』岩波新書（2001年）などを参照のこと。

(3) 資源エネルギー庁「最終処分地を選ぶ時の「文献調査」ってどんなもの？」(<https://www.enecho.meti.go.jp/about/special/johoteikyō/bunkenchosa.html>)。

て今後の調査が続けられるのかは不透明である。⁽⁴⁾ また2023年には、長崎県の対馬市議会が、文献調査の受入を求める請願を採択した。しかし最終的に、対馬市長は受入に反対した。⁽⁵⁾ 他方で、佐賀県の玄海町議会も、文献調査の受入を求める請願を採択した。同町では対馬市の事例と異なり、町長が受入を表明した。⁽⁶⁾ ただし、佐賀県知事は処分場を受け入れないと表明しており、北海道の2事例と同様の経過を辿る可能性が高い。⁽⁷⁾

これら最近の事例が示しているのは、自治体首長の「同意」が焦点であるということだ。この間、筆者は九州電力（以下「九電」）の川内原発と玄海原発、四国電力（以下「四電」）の伊方原発の再稼働過程について、事例分析をおこなってきた。⁽⁸⁾ それらの事例においても焦点は、自治体における「同意」であることが分かる。しかも、とりわけ知事の「同意」が、いずれの事例でも、あたかも最終関門であるかのような状況を呈した。

原発を中心とした、核燃料サイクルの各施設は、国の計画に基づき設置される。原発であれば、日常的な運営は、国の監督の下、民間企業の事業としておこなわれる。にもかかわらず、原発の再稼働過程において、知事が最終決定権者のように見えるのは、なぜだろうか。

原発など核燃料サイクルをめぐる政治過程については、いくつかの研究がおこなわれてきた。⁽⁹⁾ しかし自治体を含む政治過程については、この間の筆者の研究以外、

(4) NHK「“核のごみ”最終処分地選定「文献調査」報告書の前案公表」2024年2月13日 (<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20240213/k10014356691000.html>)。

(5) NHK「“核のごみ”処分地調査受け入れず 長崎 対馬市長が表明」2023年9月27日 (<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20230927/k10014207821000.html>)。

(6) NHK「“核のごみ”文献調査受け入れ表明 玄海町長 原発立地では初」2024年5月10日 (<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20240510/k10014445071000.html>)。

(7) NHK「“核のごみ”処分地 佐賀県知事 最終処分場を受け入れない意向」2024年5月30日 (<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20240530/k10014466341000.html>)。

(8) 玄海原発については、出水薫「玄海原発の防災態勢をめぐる政治過程－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」、『法政研究』第83巻第4号（2017年）、ならびに出水薫「玄海原発再稼働における地域政治過程」、『法政研究』第85巻第3・4合併号（2019年）。川内原発については、出水薫「原発再稼働問題と地域政治－川内原発の事例を通じて」、大曾根寛・森田慎二郎ほか編『福祉社会へのアプローチ 久塚純一先生古希祝賀』上巻、信山社（2019年）。伊方原発については、出水薫「伊方原発再稼働への同意をめぐる自治体政治過程の事例分析」、『法政研究』第87巻第1号（2020年）。

(9) 例えば、辻中豊編『大震災に学ぶ社会科学 第一巻 政治過程と政策』東洋経済新報社（2016年）や、城山英明編『大震災に学ぶ社会科学 第三巻 福島原発事故と複合リスク・ガバナンス』

管見の限りではおこなわれていない。

そこで本稿では、あたかも原発再稼働の政治過程が、知事が最終決定権者であるかのように展開する構図を検討する。まず、原発を含む核燃料サイクルの「国策民営」体制を概観する。その上で、それが歴史的に変容し、原発再稼働などについて「地元自治体同意制」⁽¹⁰⁾（以下、適宜「同意制」を併用）が成立する過程を確認する。次に、原発など核燃料サイクル関連施設をめぐる地元自治体同意制の構造を、これまでの筆者の事例研究に基づき整理する。対象は福島第一原発事故後に改編された法令や制度を前提とした事例に限定する。最後に、知事が同意制を利用し、同意を回避しようとしている東京電力（以下「東電」）の柏崎刈羽原発再稼働の進行中の事例をとりあげる。この、ある意味、特異な事例を検討することで、同意制の運用について、さらに深く考察できるだろう。

1 地元自治体同意制の構造

ここでは、核燃料サイクル施設、とりわけ原発の運用について、自治体が影響力を拡大してきた歴史的経緯を確認する。その上で、慣習として成立し、原発の運用に実態として影響を及ぼしている地元自治体同意制の構造を確認する。

1.1 「国策民営」における立地自治体の「服従」

プルトニウムなどの核分裂物質は、きわめて危険な毒性をもっている。のみならず、核兵器に転用される可能性がある。そのため、基本的には厳格な国際的管理体制の下におかれている。したがって「平和利用」と称される原子力の商業利用＝核燃料サイクルの運営は、国際的な体制と連動し、国主導の強い管理と統制の下に置かれる⁽¹¹⁾。

そこで日本における核開発は、「国策」として、基本的に国が制度整備や技術開

東洋経済新報社（2015年）所収の各論考、上川龍之進『電力と政治』上・下、勁草書房（2018年）、松尾隆佑『3・11の政治理論』明石書店（2022年）などがある。

(10) 行政学者の金井利之は、安全協定を媒介にした自治体「同意」のあり方を、「同意制」として位置づけた。その概念化は、現状の核心を適切に把握するものであり、本稿においては、その用語法を援用する。金井利之「原子力発電所と地元自治体同意制」、『生活経済政策』No.188（2012年）、16-17ページ。

(11) 吉岡斉『新版 原子力の社会史』朝日新聞社（2011年）、第1章。なお同書は、福島第一事故直後までの原子力開発を検討する際に必読の研究書である。

発を主導してきた。他方で、その技術の具体的な商業利用＝平和利用は、施設の運営や管理を含めて国策会社から民間事業者がおこなってきた。原子力開発史研究の大家である吉岡斉は、1957年以降の原子力開発体制全体を「二元的な推進体制」と呼んでいる。すなわち、商業発電用原子炉については旧通産省と電力業界が、それ以外の部分は旧科学技術庁が主導するという棲み分けを「二元的」として位置づけているのである⁽¹²⁾。

本稿では原発のみを検討対象とする。すなわち原子力の商業利用のみを対象とするので、吉岡の言う「二元的な推進体制」の用語を使わない。その代わりに、日本における商業利用の特徴を端的に示す「国策民営」という用語を使用する。国策民営とは、上記のように強い国による統制・管理の下におかれつつも、商業利用自体は国策会社ないしは民間事業者が運営を担うという棲み分けを指す言葉である⁽¹³⁾。

国策民営の下にあるとはいえ、原発をはじめとする核燃料サイクル施設は、自治体の管轄区域に存在している。より具体的には、立地するのは基礎自治体であり、かつ、それら基礎自治体を包含する広域自治体である。つまり観点を変えると原発が所在するとされる「立地自治体」は、重層的に2種類存在しているということになる。

核燃料サイクル施設は、いわゆる「迷惑施設」である。毒性のある放射性物質を大量に集積し、かつ事故によって放射能を拡散させる危険性があるからである。したがって近隣住民にとって、また住民の安全と生活を保障すべき自治体にとって、その存在と活動は、いやおうなく関心事とならざるをえない。

にもかかわらず国策民営体制において、立地自治体が、それら施設の運営に直接介入する余地は、法令や制度上ない。その文脈においては、立地自治体は国策に文字通り「服従」している⁽¹⁴⁾。これは、原発などの核燃料サイクル施設の地域への影響を考える時、無視できない前提条件である。

(12) 吉岡前掲書、86-91ページ。

(13) 「国策民営」という枠組みについては、竹内敬二『電力の社会史』朝日新聞社（2013年）、54-55ページ、竹森俊平『国策民営の罨』日本経済新聞社（2011年）、第3章などを参照のこと。

(14) 開発から取り残されたくないという「地方」の側の危機感を逆手にとった、国策への「服従」の構図については、開沼博『「フクシマ」論 原子力カムラはなぜ生まれたのか』青土社（2011年）の序章などを参照のこと。

1.2 立地自治体の役割の変遷と「地元自治体同意制」の成立

前述のような立地自治体の「服従」状態は、歴史的に変容してきた。国内外の重大な事故の発生と、それに伴う危険認識と不安や懸念の拡散、さらにそれらを踏まえての原発への批判と反対運動などが、国策民営体制における自治体の役割を変えてきた。端的に言えば、自治体が原発の運営に介入する余地が拡大してきたのである。ここでは立地自治体（地元自治体）の「役割」の変遷と、「地元自治体同意制」の成立に至る過程を概観する。

（1）利益誘導と「納得」の調達

そもそも日本国の核燃料サイクル開発の初期には、原子力の「平和利用」へ強い期待が寄せられていた。「いまだ実現されていなかった「平和利用」は繁榮の象徴、文明の救世主として語られた⁽¹⁵⁾」のである。だからこそ高度経済成長から取り残されつつあるという危機感が強い自治体は、原発の誘致を競い合う状態にあった。開発の糸口としての原発誘致を請願し、国に認めてもらうという当初の構図ゆえ、誘致や設置の決定、建設の過程においては、立地自治体に発言権がないことについて、問題意識が乏しかったと言えるだろう。

原発の立地が決定し建設計画が具体化すると、1970年代以降、反対運動が本格化し始めた。かつて肯定的に語られた「平和利用」そのものが疑われるにいたった⁽¹⁶⁾。例えば、日本の原子力安全論争における「ハイライト」とされる伊方原発の原子炉設置許可処分の取り消しを求めた住民訴訟などがおこなわれた⁽¹⁷⁾。

そこで国は、1974年に「電源三法」を制定した。同法は原発のみを念頭においたものではないが、「原子力発電の安全性に対する不安や不信が根強く存在したこと⁽¹⁸⁾」で、電源開発が計画通りに達成できないことを受けたものだった。

三法の構成は、一般電気事業者に目的税である電源開発促進税を課す「電源開発促進税法」、その税収で特別会計を設ける「電源開発促進対策特別会計法」、その特

(15) 山本明宏『核と日本人』中公新書（2015年）、253ページ。同書と、同著者による『原子力の精神史—〈核〉と日本の現在地』集英社新書（2021年）は、核燃料サイクルをめぐる言説の変遷について示唆深い。

(16) 山本前掲『核と日本人』、132-139ページ。

(17) 最終的に松山地方裁判所は、原子炉設置許可は政府の裁量として、請求を却下した。吉岡前掲書、155-156ページ。

(18) 橘川武郎『日本電力業発展のダイナミズム』名古屋大学出版会（2004年）、391ページ。

別会計から指定された自治体に公共用施設の整備に充当する交付金を支給するための「発電用施設周辺地域整備法」⁽¹⁹⁾である。これは明らかに自治体への利益誘導により開発を促進させる目的の立法である。実際に電気事業連合会のウェブサイトでは、「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、発電所立地にともない、立地地域に振興効果もたらされてきています」と説明している⁽²⁰⁾。三法により原発に依拠する地域経済と財政へ立地自治体は組み込まれ、結果として地域における「納得」の調達が役割として負わされることになる⁽²¹⁾。

(2) 防災と事故対応という役割から「地元自治体同意制」へ

しかし1979年に米国のスリーマイル島原発事故、1986年に旧ソ連（現ウクライナ）のチョルノービリ原発事故と国外で重大事故が連続し、さらに国内でも1995年に高速増殖炉もんじゅの事故が発生すると「原子力行政」全般への不信と不安が高まった⁽²²⁾。1996年には原発が集中立地する福島・新潟・福井の知事が、国に政策提言をおこない原子力政策円卓会議がおこなわれるにいたった⁽²³⁾。原発への不安や不信を背景に、立地自治体が能動的な姿勢を示し始めたのである。

1999年には茨城県のJCOウラン加工工場で臨界事故が発生した。制御下にない連鎖的な核分裂（臨界）が偶発的に起こり、急性放射性障害で2名が亡くなった。事故発生時には、半径10キロ圏内の住民に屋内避難勧告が出された。施設外への放射能の影響が及ぶ事故は国内で起こりえないとする「安全神話」が崩壊した⁽²⁴⁾。この事故を踏まえ、原子力災害対策特別措置法が制定された。同法は「地方分権改革一括法」施行後に施行され、防災と事故対応を介して、自治体が原発を含む核燃料サイクル施設に関与する余地を拡大した⁽²⁵⁾。

(19) 橋川前掲書、392ページ。

(20) 電気事業連合会「電源三法交付金制度」(<https://www.fepc.or.jp/nuclear/chiiki/nuclear/seido/index.html>)。

(21) 前掲拙稿「玄海原発の防災態勢をめぐる政治過程」、178-179ページ、前掲拙稿「伊方原発再稼働への同意をめぐる自治体政治過程の事例分析」、3-4ページ。

(22) 座談会「原子力行政の現状と課題」、「ジュリスト」1186号（2000年）、4ページ、ならびに吉岡前掲書251ページ。

(23) 吉岡前掲書、256-257ページ。

(24) NHK「東海村臨界事故」取材班『朽ちていった命—被曝治療83日間の記録—』新潮文庫（2006年）、ならびに吉岡前掲書、287-290ページ。

(25) 行政法学者の高橋滋は、同法が国と自治体の役割分担に着目したものであると評している。

さらに東日本大震災に伴って、2011年に発生した福島第一事故は史上最悪の原発事故であった。そのため新たに原子力規制委員会が設立されるなど、広範な法令・制度や組織の改編がおこなわれた。⁽²⁶⁾

本稿の課題との関連では、原子力規制委員会が2012年に新たに策定した原子力災害対策指針において、原発から半径30キロの「緊急防護措置準備する区域」(以下「30キロ圏」)が設定されたことに注目しなければならない。同区域内の自治体は「地域防災計画（原子力災害対策編）」を作成し、実施する義務を負った。⁽²⁷⁾つまり防災と事故対応に関わる自治体が立地基礎自治体外に拡大し、原発の運転や利益誘導に介入しようとする「地元自治体」が登場したのである。

以上の歴史的な経緯を経て、立地自治体を含む原発の地元自治体の機能（役割）は、①住民の「納得」の調達、②防災と事故対応となった。これらは地元自治体の発想や行動を規定する基本要因と言える。

以上のような経過を経て、最終的には地元自治体同意制と呼ぶべき慣習上の「制度」が成立する。その基盤となるのは電力事業者と立地自治体および地元自治体が締結している「安全協定」である。

安全協定は、形式的には法的根拠のない「紳士協定」であり、その性質の評価は確定していない。東電と福島県が1969年に初めて締結し、その後、全国の核燃料サイクル施設の立地自治体に広がっていった。当初は象徴的、かつ形式的なものであったが、福島第一原発事故の前には、すでに「関係者にとって大変重みのあるもの」となっていた。⁽²⁸⁾前述のような事故などの度に、立地自治体側が安全協定を、電力事業者との交渉手段として利用していった結果、各協定は、名称などが異なるものの、事故などの後の再稼働についての「事前了解」規定や、立ち入り調査権と措置の要求規定などの内容に収斂していったのである。⁽²⁹⁾

高橋滋「原子炉等規制法の改正と原子力災害対策特別措置法の制定」、『ジュリスト』1186号（2000年）、34ページ。

(26) 小池拓自「新規制基準と原子力発電所の再稼働」、『調査と情報』840号（2015年）、1-3ページ。

(27) 小池拓自「原発再稼働と地方自治体の課題」、『調査と情報』911号（2016年）、4ページ。

(28) 菅原慎悦「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』1399号（2010年）、35-43ページ。

(29) 菅原慎悦・土屋智子「第四章 事故前の立地地域における関係構築とコミュニケーション」、城山英明編前掲書、91-95ページ。

ただ、同意制によって地元自治体が獲得したのは、あくまでも「同意」をたてにした、事業者や国との交渉回路であった。地元自治体はもとより、立地自治体も「拒否権」を得たわけではなかった。初期の立地自治体のおかれた立場に比べれば、能動的かつ主体的に、原発の運用過程にある程度、介入できるようになったのは間違いない。とはいえ、国策民営の枠組みに、大きな変化が生じたわけではない。では、なぜ、原発再稼働過程において、自治体の「同意」、とりわけ知事の同意が最終決定のような状況を呈するのだろうか。

2 地元自治体同意制における知事の位相

前述のように慣習として成立した地元自治体同意制の運用実態においては、自治体の「同意」は、住民の代表である議会と首長の同意として読み替えられる。つまり立地自治体＝立地基礎自治体の議会と首長＋立地広域自治体の議会と知事の4者の同意をもって当該自治体の「同意」とされるのである。事例を通じて確認できるのは、4者は同質の役割や機能を担っているわけではないということである。ここでは、筆者のこれまでの事例研究に基づき、帰納的に4者の関わる手続き過程を整理する。そして、それを踏まえ、立地自治体の首長、とりわけ知事の「同意」が焦点となる構造を説明する。

2.1 地元自治体同意制の進行過程

(1) 検討事例の概要

ここで取り上げるのは、九電の川内原発と玄海原発、四電の伊方原発の再稼働事例である。いずれの原発も加圧水型の原発であり、事故を起こした福島第一原発の沸騰水型とは異なる仕組みの原発である。

九電の川内原発1号機は、2015年8月11日に全国で最初に再稼働した。続いて同2号機も同年10月15日に再稼働した。この事例は、福島第一原発事故後に刷新された体制の下での最初の再稼働事例であり、かつ原子力規制委員会が適合審査を優先して進めたという点で特異な事例である。優先審査対象に選定された背景として

(30) 両原子炉の仕組みの違いについては、電気事業連合会「軽水炉のしくみ」(<https://www.fepc.or.jp/enterprise/hatsuden/nuclear/keisuiro/index.html>)を参照のこと。

(31) 前掲拙稿「原発再稼働問題と地域政治」、51ページ。

は、依然として世論の警戒感が強い中、鹿児島県が「国に先駆けて再稼働の環境整備を進める形となっている」ことや、九電の「地元掌握力」も影響した。このような最初の事例であるがゆえの特異性がある一方、後続の事例の「原型」として理解できる面もある。

九電の玄海原発3号機は2018年3月23日に、4号機は同年6月16日に再稼働した。⁽³⁴⁾九電の2つ目の再稼働事例であり、川内原発の事例と比較することで、共通点を抽出し、一般化を試みるのに恰好な事例である。

四電の伊方原発3号機は2016年8月12日に再稼働した。関西電力（以下「関電」）の高浜原発3・4号機が一旦再稼働した後、大津地裁の運転差し止め仮処分により停止したため、実質的に前述の川内原発再稼働に続く、2番目の再稼働事例であった。⁽³⁵⁾前述の川内原発や玄海原発と運営事業者が異なる事例なので、その点を踏まえた比較が可能になる。

（２）地元自治体同意制の始動過程

地元自治体同意制の過程は、おおむね新規制基準適合検査の合格見通しから本格的に動き始める。川内原発の場合、新基準への適応合格証の原案となる審査書案を規制委員会が了承すると、立地自治体の薩摩川内市長と鹿児島県知事は、再稼働容認の姿勢を早速示した。他方で30キロ圏の地元自治体首長の中には慎重な同意形成を求める声もあった。⁽³⁶⁾ここでの相違には、前述のような鹿児島県の積極姿勢が反映していると言えるだろう。

伊方原発の場合は、安全審査の申請段階で、四電が立地自治体である伊方町と愛媛県に安全協定に基づく協議を申し入れた。これに対し知事は「再稼働を決断するのは国。それから地元がどうするか手続きをする。現段階では白紙」と述べた。⁽³⁷⁾前述のように、同意制は、あくまでも慣習的な「制度」であり、確定した共通の手続きはない。この知事の発言は、国の審査が終了していない時点で、地元自治体が「同

(32) 『南日本新聞』2014年3月14日。

(33) 朝日新聞特別報道部『原発利権を追う』朝日新聞出版（2014年）、22-65ページ。

(34) 前掲拙稿「玄海原発再稼働における地域政治過程」、2ページ。

(35) 前掲拙稿「伊方原発再稼働への同意をめぐる自治体政治過程の事例分析」、1ページ。

(36) 『南日本新聞』2014年7月17日。

(37) 『愛媛新聞』2013年7月9日。

意」することの困難を踏まえてのものだと考えられる。その後、審査証案が規制委員会です承され、審査合格直前になると、知事は「県伊方原発環境安全管理委員会原子力安全専門部会で根拠などを含め国から説明を受け、県として安全性を確認したい」と発言し慎重姿勢を示した⁽³⁸⁾。その後、知事はさらに、旧来の耐震基準を超える水準が実現できるかを「判断材料」とする旨を発言し、事実上安全基準の上乗せを言外に要求する。他方で、再稼働の是非の判断については、「安全性や必要性を含む国の考え方が示されてから」と述べた⁽³⁹⁾。これらからは、すでに「同意」形成に向けての、駆け引きが始まっていることがうかがえる。自治体独自の「検証」をおこなおうとする一方で、規制委員会の審査とは別に国の判断や責任を確認しようとしている。

玄海原発の場合は、適合審査に合格した後、立地自治体である玄海町は早々に再稼働への「同意」を表明したのに対し、佐賀県は県内5か所での住民説明会を開始した。強硬に反対姿勢を示す30キロ圏地元自治体の存在を踏まえて慎重姿勢を示したものと言えるだろう⁽⁴⁰⁾。

(3) 立地自治体議会と立地基礎自治体首長の先行

安全審査合格を前提に動き出した地元自治体同意制は、次に、立地自治体の議会と、立地基礎自治体首長が先行するかたちで展開することになる。

川内原発の事例の場合、県議会議長が上京して経済産業相（以下「経産相」）と面会し、現地訪問を要請した⁽⁴¹⁾。また自民党所属である同議長は、他日、自民党本部での原子力政策関連の会合に出席し、「鹿児島県では原発反対派の声一色で、県議会を取り巻く状況は孤立無援。再稼働へ向けた環境整備を早急にしていただきたい」と発言している⁽⁴²⁾。福島第一原発事故後の最初の再稼働であるがゆえ、世論の抵抗が強かったものと考えられる。与党を介して政府の後押しを得ようという脈絡で理解すべきだろう。他方で同時期、立地基礎自治体の薩摩川内市議会は、川内商工会議所会頭が会長を務める薩摩川内市原子力推進期成会の提出した再稼働賛成請願

(38) 『愛媛新聞』2015年5月21日。

(39) 『愛媛新聞』2015年5月29日。

(40) 前掲拙稿「玄海原発再稼働における地域政治過程」、8-9ページ。

(41) 『南日本新聞』2014年10月16日。

(42) 『南日本新聞』2014年10月31日。

を可決した。また、次いで開かれた議会全員協議会の場で、薩摩川内市長は再稼働への「同意」を表明したのである。⁽⁴³⁾

伊方原発の再稼働事例の場合、伊方町長と愛媛県知事は、規制委員会の安全審査合格に加えて、国からの再稼働同意要請を文書で求めるとの姿勢を示していた。それを踏まえ審査合格後、資源エネルギー庁長官が来訪し、経産相の同意要請を文書で町長と知事に伝達した。同文書では「万が一、事故が起きた場合には政府は関係法令に基づき、責任を持って対処すると」明記されていた。⁽⁴⁴⁾ここから、県知事はさらに、国の責任について、首相の言質をとるために、国とのやりとりを重ねる。結局、首相官邸で伊方原発周辺自治体の避難計画などを議題とした原子力防災会議が開催された際、伊方原発での重大事故の場合、「責任を持って対処する」という首相の発言を、「首相の意思表示」とみなすことで決着した。それを受け、同日、伊方町議会では、再稼働を求める請願を全会一致で可決した。⁽⁴⁶⁾さらに後を追うように県議会も、再稼働請願を賛成多数で可決した。また県議会の議決と同日に伊方町長も同意を表明した。⁽⁴⁷⁾

玄海原発の事例では、前述の県による住民説明会の開催期間中に、立地基礎自治体である玄海町議会が、全議員で構成する原子力対策特別委員会を開催し、再稼働に同意する決議を賛成多数で可決した。玄海町の町長は、自身の判断について議会の決議を「十分加味しながら判断したい」としつつも、実施中の県の説明会がすべて終了した後に、あらためて表明するとした。⁽⁴⁸⁾そして実際に県の説明会が終了した後に、同意を表明した。⁽⁴⁹⁾他方で佐賀県議会では、目立った動きはなく、むしろ知事主導で、県による安全性検証のための作業や、各種団体や県下基礎自治体首長との意見交換会などがおこなわれた。⁽⁵⁰⁾

(43) 『南日本新聞』2014年10月29日。

(44) 『愛媛新聞』2015年7月18日。

(45) 前掲拙稿「玄海原発再稼働における地域政治過程」、18-20ページ。

(46) 『愛媛新聞』2015年10月7日。

(47) 『愛媛新聞』2015年10月10日。

(48) 『佐賀新聞』2017年2月25日。

(49) 『佐賀新聞』2017年3月8日。

(50) 前掲拙稿「玄海原発再稼働における地域政治過程」、10-12ページ。

(4) 知事同意の過程

前述のように川内原発の事例では、立地基礎自治体の薩摩川内市議会と市長の同意が先行した。その後、知事の要請に応じて経産相が来訪し、知事および県議会議長と会談し、事故の際の国の責任と対処について言及した。また自民党の幹事長代行が来訪し、県議会最大会派である自民党県議団所属議員と、鹿児島県選出自民党国会議員が参加した説明会をおこなった⁽⁵¹⁾。その上で、知事は臨時県議会を招集した。招集の理由は、①規制委員会の審査に合格し安全性の確保が確認され、②経産相から再稼働の必要性や事故時の責任について説明があり、③住民説明会もおこない、④立地基礎自治体である薩摩川内市議会と市長が再稼働に同意したことをあげつつ、県議会の意思表示を求めるといったものだった⁽⁵²⁾。結局、最終日に再稼働に賛成する請願が賛成多数で可決された。そして、それを踏まえ知事も、同意を表明した⁽⁵³⁾。

伊方原発の事例の場合、すでに立地基礎自治体の伊方町議会のみならず、立地広域自治体の愛媛県議会が先に同意をおこなっていた。他方で愛媛県知事だけでなく、伊方町長も同意していなかった。伊方町長は前述の両議会の同意後、四電社長と町役場で会談⁽⁵⁴⁾、その後、上京し経済産業省（以下「経産省」）を訪ね経産相と会談して要望書を手渡した⁽⁵⁵⁾。翌日には知事も上京し、同様に経産相と会談した⁽⁵⁶⁾。両首長の要請に応じ、経産相が原発現地を視察することになった。視察後、伊方町役場で経産相は町長と会談し、前述の上京時に提出された要望書への回答を伝えた。そして、この会談の後、伊方町長は再稼働への同意を表明した⁽⁵⁷⁾。これを踏まえ、最終的に知事も同意するに至った⁽⁵⁸⁾。

玄海原発の場合も、前述のように、すでに立地基礎自治体の玄海町議会と町長は、再稼働に同意していた。佐賀県知事は、再稼働判断の前提として、原子力防災担当相の来訪を求め意見交換を実現させた⁽⁵⁹⁾。その上で、知事は県議会の意思表示を求め、

(51) 『南日本新聞』2014年11月1日。

(52) 『南日本新聞』2014年11月6日。

(53) 『南日本新聞』2014年11月8日。

(54) 『愛媛新聞』2015年10月10日。

(55) 『愛媛新聞』2015年10月15日。

(56) 『愛媛新聞』2015年10月16日。

(57) 『愛媛新聞』2015年10月22日。

(58) 『愛媛新聞』2015年10月27日。

(59) 『佐賀新聞』2017年4月11日。

臨時議会を招集した。知事は県として、安全性の確保は確認できたと説明した。⁽⁶⁰⁾結局、県議会は最終日に最大会派の自民党などが用意した再稼働容認決議を可決した。⁽⁶¹⁾その後、知事は経産相の来訪を要請した。経産相は玄海原発現地を視察し、知事と県庁で会談した。それを踏まえ最終的に知事は、再稼働への同意を表明した。⁽⁶²⁾

2.2 地元自治体の構造と知事の位相

前述のように、国策民営の枠組みの下、慣習的に成立した地元自治体同意制は、地元自治体側に「拒否権」を与えたわけではない。地元自治体が獲得したのは、あくまでも「同意」をたてにした、事業者や国との交渉回路であった。ここまで検討した3事例からも、それを理解することは容易だろう。事例の検討からは、同意制の運用実態において、本稿の課題設定の焦点である知事の役割が大きいということもうかがえる。そこで、ここでは事例検討を踏まえ、「地元自治体」の構造と、構成主体の役割、とりわけ知事の役割について検討をおこなう。

(1) 地元自治体の構造

地元自治体同意制における「地元自治体」は重層的に構成されている。本稿では、それを地元自治体の「構造」として捉える。

原発を含む核燃料サイクル施設が立地する基礎自治体は、いわば座標軸の原点にあたる。防災態勢が原発からの直線距離に基づいているという点でも、立地基礎自治体は「原点」と呼びうる。

前述のように福島第一原発事故後の新しい体制では、30キロ圏が設定され、防災と事故対応の役割が新たに課された自治体が登場する。それらの自治体の多くも、新たに安全協定の対象となり、相対的に立地自治体より弱いとは言え、発言権を得た。したがって、それら30キロ圏の自治体も「地元自治体」と呼びうる。

そして原発などの施設が立地する広域自治体は、立地基礎自治体、地元自治体、そして30キロ圏以遠の自治体を包摂する立地自治体である。立地広域自治体は、立地基礎自治体とともに立地自治体であるがゆえに利益誘導の主要な対象と位置づけ

(60) 『佐賀新聞』2017年4月12日。

(61) 『佐賀新聞』2017年4月14日。

(62) 『佐賀新聞』2017年4月25日。

られている。その意味では、立地広域自治体は「受益」⁽⁶³⁾者である。しかし単純に受益のみで、その発想と行動を読み解くわけにはいかない点が重要である。

言うまでもなく原発を含む核燃料サイクル施設は、いわゆる「迷惑施設」である。それは毒性のある放射性物質を大量に集積し、かつ事故によって放射能を拡散させる危険性があるからである。自然条件に留保をつければ、それら施設の潜在的危険は、同心円状に広がっていると理解されるし、実際の防災態勢も、そのようになっている。

原点に位置する立地市町村は、もっとも「受苦」を強いられる。そこで利益誘導＝受益が準備され、「納得」が均衡状態として追求される。ところが地元自治体や30キロ圏以遠の自治体は、立地自治体ほどの手厚い利益誘導は受けない。それゆえ危険や不安のみならず、防災と事故対応という「負荷」も意識されることになる。

そのように多様な基礎自治体を包摂するのが立地広域自治体である。つまり立地広域自治体は自らが立地自治体として、立地基礎自治体と同様の利益誘導と納得の調達、すなわち受苦と受益の均衡の実現が求められる。しかしその作業は、「原点」にあたる立地基礎自治体のように単純ではない。

(2) 立地広域自治体知事の位相

国策民営の下、原発の再稼働を準備し進めるのは国である。そして実際に再稼働をおこなおうとするのは電力事業者である。したがって地元自治体同意制が実際に始動する起点は、事業者の再稼働申請であり、規制当局による安全審査の終了である。当然に、自治体にとっては他律的にしかなりえない。にもかかわらず、検討した事例のすべてにおいて、同意制の終着点は、知事の同意であった。ここに最終決定権者が、あたかも立地広域自治体の知事であるかのような錯覚が生まれる。

事例の検討が示すのは、安全協定を媒介に慣習として成立した地元自治体同意制の運用実態において、住民の「代表」である議会と首長の同意が、自治体の「同意」として読み替えられるということである。実際に、これまで住民投票のようなかたちで同意がおこなわれたことはない。つまり立地自治体＝立地基礎自治体の議会と首長＋立地広域自治体の議会と知事の4者の同意をもって当該自治体の「同意」とされるのである。

(63) ここでは、梶田孝道「V 受益圏・受苦圏とコミュニティ」、奥田道大ほか著『コミュニティの社会設計』有斐閣（1982年）が提起した受益／受苦の対比を援用している。

いずれの事例においても、先行するのは立地基礎自治体議会であった。議会としての「同意」は、請願や決議の採択であり、多数派の意向をもって「同意」とされる。前述のように立地基礎自治体は、利益誘導の中核であり、その地域経済や財政は、原発の運転と利益誘導に依存している。⁽⁶⁴⁾そのような事情を背景に、議会内の多数派は、原発再稼働容認へ容易に傾くことになる。しかも合議体である議会における、請願や決議への賛否は、個々の議員にとっては、選挙の観点からも負担感なく態度決定ができる案件でもある。それゆえ立地基礎自治体議会が、ほぼ常に同意制の過程を先導することになる。

言うまでもなく、立地基礎自治体議会における「同意」表明は、立地基礎自治体首長への圧力として作用する。議会の多数派の意向に背くことは、他の案件における議会の協力の支障となりうる。また選挙戦略上も、望ましいものではない。

とはいえ、独任制の首長にとって同意の表明は容易ではない。態度決定における首長個人の責任が明確だからである。利益誘導による受益者たる立地基礎自治体の首長である以上、その利益誘導を円滑に保障するという強い要請が作用するが、他方で住民の反発や不信を招きうる選択の責任は負荷となる。

立地基礎自治体の首長は、議会以上に住民への説明や説得を強く意識し、遂行せざるをえなくなる。とはいえ立地基礎自治体には専門性が乏しいため、いきおい電力事業者や国の関係省庁・機関に説明を求めるという対応になる。また検討事例が示すように、国の関与と責任の明確化も求める。そこには自身の同意判断の責任を相対化しようとする側面もあるだろう。

そのような立地基礎自治体2者と異なる力学下に、立地広域自治体の議会と知事はおかれる。すなわち前述のように、立地広域自治体は、立地基礎自治体、30キロ圏内の地元自治体、それ以遠の自治体と、利害を異にする多様な基礎自治体を包含しているゆえに、容易に意見集約ができないからである。

広域立地自治体議会は、そのため議員の選挙区の位置が個別の議員の判断に影響せざるをえない。したがって立地基礎自治体議会とは違い、議会が同意手続きを先導するということにはなりにくい。検討事例が示すように、むしろ知事の同意判断

(64) 前掲拙稿「玄海原発の防災態勢をめぐる政治過程」、179ページ、前掲拙稿「伊方原発再稼働への同意をめぐる自治体政治過程の事例分析」、4ページ。

の根柢のひとつにすべく、議会の決議が知事によって主導されがちである。

結果、同意制の運用過程は、知事の調整に大きく依存することになる。もとより、繰り返し指摘しているように、国策民営の下、知事に決定権はない。それゆえ外形上、あたかも最終決定権者ようになってしまう知事は、立地基礎自治体首長以上に、国や電力事業者の責任と関与を明確化しようと努力する。それは域内の地元自治体や、それ以外の自治体を説得するための材料づくりでもある。さらに立地広域自治体の場合、立地基礎自治体と異なり、相対的に大きな組織であるため、ある程度の専門的部署を構成し人員を配置できる。それゆえ広域自治体の「独自性」を自称する安全「検証」もおこなわざるをえない。そして皮肉にも、以上のような知事主導の過程が展開するゆえに、あたかも知事が最終決定権者であるかのような錯覚が生まれるのである。

3 新潟県知事による同意回避の事例

ここでは地元自治体同意制の特異な事例と言える、東電の柏崎刈羽原発をめぐる事例を検討する。同事例は、同意制を逆手に取り、同意を回避することで、知事が、その運用に顕著な影響を及ぼしている。この特異な事例を検討することで、さらに国策民営下の同意制の理解を深めることができるだろう。

3.1 新潟県中越沖地震以前の経緯

柏崎刈羽原発は7基の原子炉を擁し、事故前の福島第一・第二原発と並ぶ、発電量で世界最大級の原発である。⁽⁶⁵⁾福島第一原発と同じ沸騰水型であり、地元で消費しない電力を東電管内に送り出す原発である。

柏崎市議会と刈羽村議会は、それぞれ1969年3月と6月に原発の誘致決議をおこない、同年9月に東電が原発設置を公表した。⁽⁶⁶⁾柏崎刈羽地区は、国内で希少な油井を有している。そのため戦前から製油所が存在し、「日本における近代石油産業発祥の地」であった。しかし1960年代初頭には、製油所の撤退が浮上し、高度成長に取り残されるのではないかという危機感があつた。⁽⁶⁷⁾すでに前述の誘致決議以

(65) 柏崎刈羽原発ウェブサイト (https://www.tepco.co.jp/niigata_hq/kk-np/index-j.html)。

(66) 新潟日報社原発問題特別取材班『崩れた原発「経済神話」』明石書店(2017年)、209ページ。

(67) 新潟日報社原発問題特別取材班前掲書、217ページ。

前、1967年には旧通商産業省（以下「通産省」）の要請で、柏崎市と刈羽村にまたがる荒浜砂丘での立地調査がおこなわれた。これについては、田中角栄元首相の関連企業が砂丘地域の土地買収に動くなどの動きもあった⁽⁶⁸⁾。つまり柏崎刈羽原発の建設は、政治主導の開発、利益誘導であったと言ってよいだろう。

この柏崎刈羽原発の運用に知事が消極姿勢を顕著に示すようになったのは、2007年の新潟県中越沖地震以降だった。ただ、それ以前の経緯も、前提を踏まえるため確認する。

まず新潟県の地域特性を踏まえる上で確認しておきたいのは、1996年の旧巻町（現新潟市）における原発用地売却に関する住民投票である。この住民投票では、売却反対が多数を占め、結果として東北電力の原発建設計画が頓挫した⁽⁶⁹⁾。この住民投票は原発開発史において画期とされるできごとであった⁽⁷⁰⁾。また2001年には、柏崎刈羽原発の立地自治体のひとつである刈羽村が、住民投票で柏崎刈羽原発でのプルサーマル（プルトニウム混合燃料の使用）実施への反対を決定した⁽⁷¹⁾。これは立地市町村としては異例の事態であり、新潟県の地域特性を考える上で示唆深い⁽⁷²⁾。

この刈羽村の住民投票の翌年、2002年には、東電が柏崎刈羽原発を含む原子炉損傷の事案を隠蔽していたことが明らかになった。東電は会長や社長を含む幹部が引責辞任し、柏崎刈羽原発は全停止した。しかし東電の主要原発が停止し、電力供給が逼迫すると、当時の平山征夫知事は電力不足を理由に再稼働を容認した⁽⁷³⁾。ただし、平山知事の下、新潟県は、東電との安全協定を改定した。さらに「新潟県原子力発電所の安全管理に関する技術委員会」（以下「技術委員会」）を設置した⁽⁷⁴⁾。この委員会は、その後、新潟県知事の同意回避のための重要な手段となっていく。

(68) 新潟日報社原発問題特別取材班前掲書、221-227ページ。

(69) 新潟日報報道部『原発を拒んだ町』岩波書店（1997年）や、渡邊登『「核」と対峙する地域社会』リベラ出版（2017年）、20-31ページなど参照のこと。

(70) 吉岡前掲書、263-266ページ。

(71) 電気事業連合会「プルサーマル」（<https://www.fepc.or.jp/nuclear/cycle/pluthermal/index.html>）。

(72) 立石雅昭・にいがた自治体研究所編『原発再稼働と自治体』自治体研究社（2018年）、29ページ、ならびに東電ウェブサイト「刈羽村住民投票結果について」（<https://www.tepco.co.jp/cc/press/01052701-j.html>）。

(73) 吉岡前掲書、321-323ページ。

(74) 立石ほか前掲書、30、41ページ、および池内了『新潟から問いかける原発問題』明石書店（2024年）10-11ページ。

3.2 新潟県中越沖地震以後の動向

2007年7月16日に、新潟県上中越沖の深さ17kmで、マグニチュード6.8の地震が発生した。柏崎市と刈羽村は震度6強の揺れに見舞われた。⁽⁷⁵⁾それは原発設計時の想定を上回るものだった。⁽⁷⁶⁾中央制御室の天井照明は落下するほどで、運転中の4基の原発がすべて緊急停止した。ただ、停止した7号機では冷却系が故障し、自動操作を手動に切り替えざるをえなかった。また3号機付近の変圧器で火災が発生し、使用済み核燃料の冷却プールから汚染水が漏れた。⁽⁷⁷⁾自治体への直通電話などがある緊急時対策室は、「防火扉がゆがんでいて開かなかった」。そのため、刈羽村への連絡は1時間後の「第一報」となった。⁽⁷⁸⁾県の災害対策本部では、2004年に就任した泉田裕彦知事が陣頭指揮をとり住民避難の検討に入った。ただ、東電からの情報が届かなくなっており、県が原発敷地外に設置した放射線計測器の情報のみが判断材料となった。そのため県は、当時の原子力安全・保安院へ、住民避難の必要性について判断を求めることになった。⁽⁷⁹⁾

この柏崎刈羽原発の地震による被害は「甚大」であり、「原子力発電の設備利用率低迷をエスカレートさせた」ほどであった。⁽⁸⁰⁾近隣住民と自治体に強い不安と危機感を与えたと考えられる。県は翌2008年、前述の技術委員会の下に「地震、地質・地盤に関する小委員会」と「設備健全性・耐震安全性小委員会」を新たに設けた。そして「国の安全保安院による安全審査よりはるかに掘り下げて審議をするとともに、柏崎刈羽原発の安全に関わる重大な課題・問題点を広く県民に伝える役割を担うようになった」のである。⁽⁸¹⁾観点を変えると、新潟県中越沖地震での被災により、柏崎刈羽原発への関心と警戒感が強まり、かつ県の技術委員会が強化されたことで、知事の「同意」回避にとって有利な環境が整ったと言える。

前述のように、福島第一原発事故後、所管組織や法令の大規模な再編がおこな

(75) 内閣府ウェブサイト (https://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h20/bousai2008/html/honbun/1b_1s_3_04.htm)。

(76) 新潟日報社原発問題特別取材班前掲書、12ページ。

(77) 新潟日報社特別取材班「原発と地震」講談社（2009年）、12-22ページ。

(78) 新潟日報特別取材班前掲書、14ページ。

(79) 新潟日報特別取材班前掲書、23ページ。

(80) 吉岡前掲書、41ページ。

(81) 立石ほか前掲書、41ページ。

われた。そのため、柏崎刈羽原発は、2012年3月から全基が停止していた⁽⁸²⁾。東電は2013年7月に、柏崎刈羽原発6・7号機の新規制基準適合審査申請をおこなうと発表した。新潟県には「寝耳に水」で、泉田知事は「信頼関係を完全に破壊する行為」だと「猛反発」した。しかし自民党県連も関与するかたちで、知事と東電社長との非公式会談がおこなわれ、結局、知事は同年9月に条件付きで申請を容認した⁽⁸³⁾。東電は同月、早速、柏崎刈羽原発6・7号機の新基準適合性審査を原子力規制委員会に申請した。最終的には、2017年12月、規制委員会は柏崎刈羽原発6・7号機を審査合格とした⁽⁸⁴⁾。

新基準による6・7号機の適合審査が申請されたことで、再稼働に向け立地自治体の「同意」が注目されることになる。原発の稼働から利益を得る各種団体は、「同意」取り付けに向けた環境の醸成に乗り出した。例えば、柏崎商議所会頭の呼びかけに応え、2015年4月には日本商工会議所会頭が、柏崎刈羽原発を視察した。会頭はエネルギー基本計画を検討する経産省の有識者会議の議長でもあり、原発が重要な基盤的電源であるとの方向で議論を牽引していた。会頭は視察後、「柏崎刈羽原発は首都圏の住民、産業界にとって重要な意味を持つ象徴的な発電所だ」と発言している⁽⁸⁵⁾。2015年6月には、柏崎市と刈羽村の議会で、柏崎刈羽原発の早期再稼働を求める柏崎商工会議所と刈羽村商工会の請願が採択された。原子力規制委員会による審査が終了次第、「1日も早い運転再開」を求めるものだった⁽⁸⁶⁾。これは、すでに検討した同意制の手続きの第一段階にあたる。また、2016年1月には、東電の要請を受け、当時の経団連会長が柏崎刈羽原発を視察し、「原発の再稼働は経済界として重要な関心事だ。できるだけ早く再稼働にこぎ着けることを期待したい」と発言した⁽⁸⁷⁾。

国も原発再稼働に向けての環境醸成を進めた。2015年末に閣議決定された翌年度予算では、原発立地自治体への交付金を減額する措置をとり、他方で再稼働時に別

(82) 新潟日報社原発問題特別取材班前掲書、244ページ。

(83) 新潟日報社原発問題特別取材班前掲書、15-16ページ。

(84) 電気事業連合会「日本の原子力発電所稼働状況一覧」(<https://www.fepec.or.jp/sp/re-operation/>)。

(85) 新潟日報社原発問題特別取材班前掲書、246-247ページ。

(86) 立石ほか前掲書、33ページ。

(87) 新潟日報社原発問題特別取材班前掲書、245ページ。

の交付金がもらえる制度を導入した⁽⁸⁸⁾。東電が福島第一事故の賠償と事故処理のため、事実上、国有化されていることの影響も見逃せない。柏崎刈羽原発の再稼働は、東電にとって経営の自律性を回復するための有力な収益源であり、他方で国にとっては、東電への財政資金投入の縮小に役立つからだ⁽⁸⁹⁾。そもそも国は、福島第一原発の事故にもかかわらず、2014年に決定した第4次エネルギー基本計画において、原発を「発電（運転）コストが、低廉で、安定的に発電することができ、昼夜を問わず継続的に稼働できる電源となる「ベースロード電源」」に位置づけていた⁽⁹⁰⁾。

3.3 強まる再稼働圧力の下での知事の「同意」回避路線

このような圧力の下、柏崎刈羽原発の運転再開に慎重姿勢を示してきた泉田知事が2016年8月、4選不出馬を表明した。泉田知事の政治手法に、市町村や経済界から批判が強まっており、選挙において自民の推薦を見込めなくなっていた⁽⁹¹⁾。泉田知事の後継を選ぶ同年10月16日の県知事選挙には、当初、前長岡市長のみが立候補を表明した。同候補は、国政与党である自民・公明の推薦のみならず、市長会、町村会、新潟商工会議所、連合の支援を受けていたため、無投票当選の可能性も取り沙汰された。しかし、福島第一事故の検証を踏まえなければ再稼働の論議には応じられないとした泉田前知事の路線を継承するとして、野党3党の支援を受け、無所属の米山隆一候補が擁立された⁽⁹²⁾。

無投票の見通しが一転、与野党一騎打となった。そのため前長岡市長も、福島第一事故の検証を慎重におこなうとの姿勢を示さざるをえなくなった。対する米山候補は、「現状では再稼働は認められない」と、さらに「踏み込んだ」発言をおこなった⁽⁹³⁾。米山陣営は、柏崎刈羽原発の再稼働を争点として強調したため、選挙戦は、あたかも「再稼働の是非を選択する県民投票と化した」。他方で、自民県連内の泉田前知事の支持派と反対派の対立も、選挙戦に影響を与えた⁽⁹⁴⁾。最終的には、当初の予想

(88) 新潟日報社原発問題特別取材班前掲書、250ページ。

(89) 新潟日報社原発問題特別取材班前掲書、257-258ページ。

(90) 『第4次エネルギー基本計画』（2014年4月）（https://www.enecho.meti.go.jp/category/others/basic_plan/pdf/140411.pdf）、19ページ。

(91) 新潟日報社原発問題特別取材班前掲書、16-17ページ。

(92) 渡邊登『「核」と対峙する地域社会』リベルタ出版（2017年）、210ページ。

(93) 渡邊前掲書、211ページ。

(94) 新潟日報社原発問題特別取材班前掲書、18ページ。

とは異なり、「大差」で米山候補が当選した。⁽⁹⁵⁾「野党系」の知事の誕生は、新潟県では初めてだった。⁽⁹⁶⁾

米山候補は「3つの検証がなされない限り、再稼働の議論は始められない」とし、①福島第一原発事故原因の徹底検証、②原発事故の際の健康と生活への影響の徹底検証、③原発事故の際の安全な批判方法の徹底検証を公約で掲げた。⁽⁹⁷⁾知事就任後は「3つの検証」に対応するかたちで、既存の技術委員会の他に、「新潟県原子力発電所事故による健康と生活への影響に関する検証委員会」と「新潟県原子力災害時の避難方法に関する検証委員会」を新設した。さらに、それらを総括する「新潟県原子力発電所事故に関する検証総括委員会」も、別途設置した。⁽⁹⁸⁾

しかし、福島第一事故の検証を理由に同意回避を試みた米山知事は、任期途中の2018年4月に、買春の疑いが報道されたことを踏まえ、辞任を表明した。⁽⁹⁹⁾後継の知事選は同年6月10日におこなわれた。告示直前に米山知事の支持勢力が女性候補を無所属で立てたが、自民・公明が支持する無所属の花角英世候補が当選した。この選挙では、世論に配慮し、当選した花角候補も「脱原発」を公約に掲げた。⁽¹⁰⁰⁾そして当選後の議会における所信表明で、花角知事は、米山前知事の「3つの検証」路線を継承し、検証結果が出るまでは、原発再稼働の議論はできないとの考えを表明した。⁽¹⁰¹⁾

しかし2020年になると、県内部で各検証委員会の検証報告を早期にまとめようとする動きが始まった。技術委員会では、それまでの方針とは異なり、柏崎刈羽原発については検証せず、福島第一原発事故に限定した報告書を、同年10月に提出することになった。⁽¹⁰²⁾花角知事は、同意回避のために検討委員会に徹底審議させることを、

(95) 渡邊前掲書、211ページ、ならびに新潟県選挙管理委員会「平成28年10月16日執行 新潟県知事選挙」(<https://www.pref.niigata.lg.jp/site/senkyo/1356855058775.html>)。

(96) 新潟日報社原発問題特別取材班前掲書、11ページ。

(97) 立石ほか前掲書、21ページ。

(98) 池内前掲書、10-11ページ、ならびに新潟県「福島第一原発事故に関する3つの検証について」(<https://www.pref.niigata.lg.jp/sec/genshiryoku/kensyo.html>)。

(99) 時事ドットコム「女性問題で新潟知事辞職」(https://www.jiji.com/jc/d4?p=ngc184-jpp026811738&d=d4_stc)。

(100) 立石ほか前掲書、22-23ページ、ならびに新潟県選挙管理委員会「平成30年6月10日執行 新潟県知事選挙」(<https://www.pref.niigata.lg.jp/site/senkyo/1356896281855.html>)。

(101) 立石ほか前掲書、24-26ページ

(102) 池内前掲書、16-17ページ。

事実上、放棄したと言えるだろう。そのような県の変化と並行し、資源エネルギー庁の幹部が柏崎刈羽原発現地を頻繁に訪問するようになったことは、国からの影響を推測させるものだった。⁽¹⁰³⁾

その後、柏崎刈羽原発は安全管理上の問題から、原子力規制委員会により事実上の運転禁止命令が出されるなどの曲折があったが、2023年12月には、その禁止命令が解除された。⁽¹⁰⁴⁾しかし2024年1月1日に、北陸電力が志賀原発を運転している石川県で、最大震度7の能登半島地震が発生すると、新潟県内では地震による原発事故の危険性が再度、意識されるようになった。県庁で資源エネルギー庁長官が、柏崎刈羽原発6・7号機の再稼働に理解を求める政府方針を示した文書を伝達した際、花角知事は「能登半島地震をきっかけに県民に不安感が広がっている」と述べた。⁽¹⁰⁷⁾にもかかわらず東電は柏崎刈羽原発7号機に燃料棒の装填を始めた。これまで再稼働した6原発12基では、同意制の手続き終了後に燃料争点がおこなわれており、東電の再稼働へ向けての切迫感が推測できる。⁽¹⁰⁸⁾そのような状況に直面し、花角知事は、「遅くとも」2026年6月の2期目の任期満了までに、同意の判断をおこなうことを表明するに至った。⁽¹⁰⁹⁾さらに国も、岸田首相が関係閣僚に、再稼働に向け新潟県からの要望に応えるよう支持するなど、一層の圧力を加えている。⁽¹¹⁰⁾新潟県知事が継続してきた同意回避も、限界を迎えつつあると言えるだろう。

むすびに

本稿で検討してきたように、原発再稼働過程において、立地広域自治体知事が最

(103) 池内前掲書、15ページ。

(104) 『毎日新聞』ウェブ版「「やっぱり選挙か」 原発の信を問う新潟県知事、覚悟と周囲の思惑」2024年3月21日 (<https://mainichi.jp/articles/20240319/k00/00m/020/221000c>)。

(105) 北陸電力「志賀原子力発電所の概要」(<https://www.rikuden.co.jp/outline1/location.html>)。

(106) 気象庁「令和6年能登半島地震等の関連情報」(https://www.jma.go.jp/jma/menu/20240101_noto_jishin.html)。

(107) 時事ドットコム「新潟知事「地震時の避難不安」 政府、柏崎再稼働への理解要請」2024年3月21日 (<https://www.jiji.com/jc/article?k=2024032100148&g=eco>)。

(108) 『新潟日報』デジタルプラス「新潟・柏崎刈羽原発7号機の燃料装填、地元同意前の開始は異例のケース 能登半島地震の復旧途上で「空気を読まない行為」準備急ぐ姿勢に批判的な見方」2024年4月22日 (<https://www.niigata-nippo.co.jp/articles/-/394168>)。

(109) 『新潟日報』デジタルプラス「柏崎刈羽原発の再稼働判断時期、遅くとも2026年6月の新潟県知事選までに 花角英世知事、県内一部首長に考え伝える」2024年8月23日 (<https://www.niigata-nippo.co.jp/articles/-/462944>)。

最終決定権者のように見えるのは、錯覚に過ぎない。地元自治体同意制における、地元自治体の構造と、そこにおける知事の位相が、知事の同意を最終段階に位置づけるが、それは決して知事に決定権限があることを意味しない。

国策民営の下、歴史的に成立した同意制は、確かに初期の無権利状況から、立地自治体に一定の発言権を保障する道を開いた。立地自治体を含む地元自治体は、国や電力事業者に対し、ある種の取引ができる手段を得たのである。しかし同意制を逆にとり、「同意」の回避を試みた新潟県知事の事例が示すように、国策民営下においては、地元自治体の影響力は限定されている。結局、知事には同意を拒否する術はなく、せいぜい遅延させることしかできない。しかも、それすら国と電力事業者の主導権の下では、行き詰まるということが新潟県の事例の示すところだろう。

にもかかわらず、あたかも知事の同意が、再稼働過程における最終決定のように見える状況は、結果として国や事業者の責任を曖昧にする効果をもたらす。そもそも国策民営の枠組み自体が責任の所在を不明確にする構造をもっている。その上で知事の決定権のような錯覚が放置されているのは、意図した責任の転嫁であるという批判すら可能かもしれない。

核燃料サイクルの運営にあたり、このような責任の曖昧な状態が放置されているのは、政治責任や行政責任を問う規範的な観点から望ましいものではない。玄海原発再稼働の過程で、佐賀県知事が指摘したように、再稼働手続きを慣習上の「制度」に任せるのではなく、法令による手続きを整備することが望ましいのではないだろうか。⁽¹¹⁰⁾

※本稿は科学研究費補助金基盤研究（C）「原発再稼働をめぐる地域政治過程の比較事例研究」（課題番号19K01474、2019～2022年度）の研究成果の一部である。

(110) NHK「岸田首相 柏崎刈羽原発の再稼働へ 避難路整備を関係関係に指示」2024年9月6日 (<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20240906/k10014574221000.html>)。

(111) 『佐賀新聞』2017年4月23日。