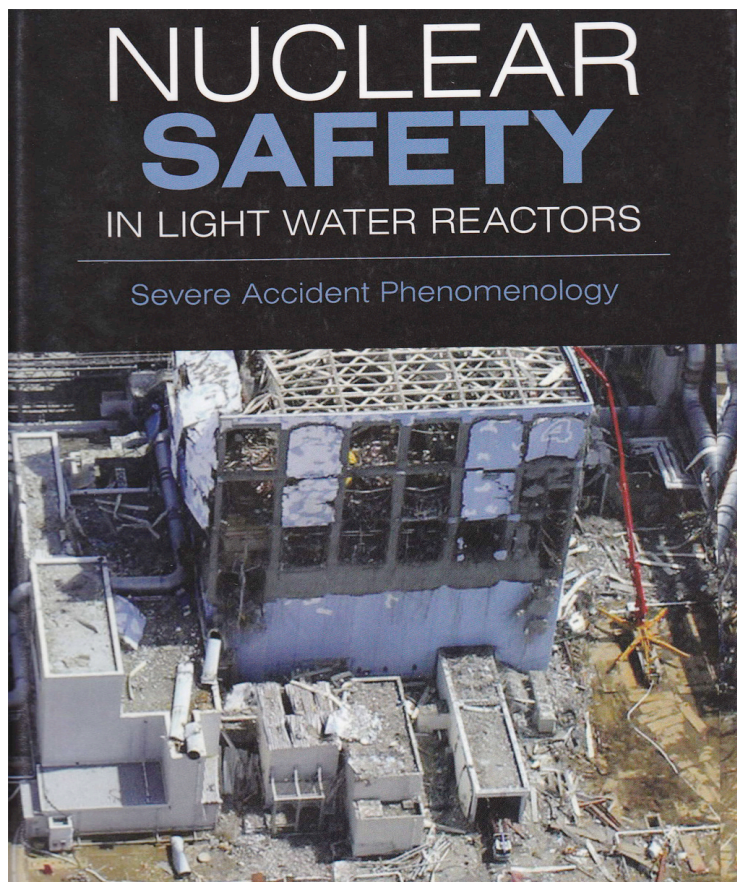


原発再稼働を阻止し， 原発に頼らない地域をめざそう

中嶋久人
舘野 淳
岡田知弘
伊東達也
井戸謙一
立石雅昭

B.R. Sehgal 編集による「軽水炉における核の安全性：過酷事故現象学」の表紙



2017 年 4 月 28 日
JSA e マガジン編集委員会 発行

目次

まえがき	1
中嶋久人	
第1章 「欠陥商品」としての軽水炉と再稼働の問題点	3
舘野 淳	
第2章 原発に依存しない地域社会をつくるために	13
岡田知弘	
第3章 原発反対運動の課題	
—未然に防げなかった福島の実験を踏まえて	25
伊東達也	
第4章 原発裁判の動向	
—司法は原発ゼロの日本に道を拓くか	35
井戸謙一	
第5章 原発建設を住民投票で阻止した巻町の闘い	
—町民総意で原発 NO を選択	45
立石雅昭	

まえがき

中嶋久人

『日本の科学者』2016年10月号に企画された特集「原発再稼働を阻止し、原発に頼らない地域をめざそう」をここにeマガジン No.23 として公開する。この特集の5論文を第1章～第5章に配置し、一つの冊子とした。

2011年の福島第一原発事故は、原発の危険性を明白に示した。それ以後、原発廃止は日本列島に生きる多くの人びとの願いとなった。『日本の科学者』誌上でも、2011年以降、原発問題について特集をくみ、2014年11月号よりは「原発を作らせなかった地域シリーズ」を連載し、日本科学者会議編『原発を阻止した地域の闘い』第一集（本の泉社、2015年11月）を刊行した。

しかし、2012年に登場した安倍政権と原子力規制委員会は、まさに「科学神話」ともいうべきイデオロギーに基づいて原発再稼働を促進し、2015年に川内原発、2016年には伊方原発が再稼働され、その他の原発も再稼働にむけて準備が進められている。本年2016年の熊本地震も、日本列島における原発の危険性を再認識させたが、川内原発の運転への懸念の声に、安倍政権や原子力規制委員会は耳をかさない姿勢を固持している。

そこで、『日本の科学者』では、原発の危険性を科学的に再認識し、原発再稼働をやめさせ、原発に頼らない地域づくりをめざして、自然科学・社会科学・運動などの垣根をこえた特集を企画した。

館野淳論文では、日本の原発の主流をなしており、福島第一原発も属している軽水型原発の構造的欠陥性を指摘し、原子力規制委員会の新規制も軽水型原発の構造的欠陥には不問に付しているとしている。

岡田知弘論文では、「原発が再稼働しないと地域経済も自治体財政も破綻する」という言説を地域経済学の立場から批判し、福島県下や新潟県柏崎、佐賀県玄海町において、将来的には原発に依存しない地域づくりがはじまっていることが紹介されている。

伊東達也論文は、原発反対運動の立場から、事故発生後5年たった福島の現状を概観し、福島原発建設に反対した住民運動の歴史をふりかえる。そして、日本の原発の特異性と危険性を指摘し、福島に住む人びとの願いをこめつつ、

原発反対の国民運動に求められている課題を展望している。

井戸謙一論文は、福島第一原発事故を契機に原発裁判に対する裁判所の姿勢は変化しているとし、それ以前は連戦連敗であったのに対して、大飯原発 3・4 号機運転差止請求訴訟、高浜原発 3・4 号機運転禁止仮処分事件など、運動側が勝訴することがあるようになったとし、司法によって原発ゼロへの道を拓く可能性を展望している。

立石雅昭論文は、福島第一原発事故後の現状を前提として、住民投票で原発建設を阻止した新潟県巻町の原発反対運動について、著者自身の経験をふまえて回想し、原発立地自治体にも住民の命を守るという基本的役割があると論じている。

原発反対は、自然・社会・人文という科学の領域をこえ、実践的になさねばならない。それをつらぬくことが、原発のみに限らない新しい世界を拓くことにつながると信じている。その一助になれば幸いである。

(なかじま・ひさと：東京支部)

第1章 「欠陥商品」としての軽水炉と再稼働 の問題点

舘野 淳

【要旨】

軽水炉の熱制御上の脆弱性を理解するため、炉心溶融の初期過程の詳細を改めて検討した。新規規制基準による適合性審査は、従来起きないとされたシビアアクシデントを原発運転の前提として受容することを含意している。「欠陥商品」としての軽水炉廃止を目指すために、その欠陥をより具体的に明らかにするとともに、観念的批判だけでなく、これまでの開発の結果生じた問題の具体的解決策を提示する必要がある。

【キーワード】

福島原発事故 (Fukushima Nuclear Power Plant Accident), 炉心溶融 (Meltdown), 新規規制基準 (New Regulatory Guide), IAEA 福島事故調査報告書 (IAEA “The Fukushima Daiichi Accident” Report)

はじめに

最近、東京電力の「炉心溶融隠し」が問題になっている。福島事故の直後、東電武藤副社長が「炉心溶融」という言葉を使わないように指示し、以後数ヵ月にわたって炉心溶融の事実を認めなかった。

この事件は、①原発（軽水炉）は、きわめて熱の制御が難しく、制御機能を失うと炉心溶融に至り、重大な放射能災害をもたらすこと、②東電や規制当局は、炉心溶融の発生をまったく予想しておらず、したがって、口にすることもタブーであった、という事実を浮き彫りにしたという意味で、重要な視点を含んでいる。いつ炉心溶融が始まったのかという問題を糸口に、事故ひいては軽水炉の本質に迫ってみよう。

1 いつ炉心が溶融したか

昨年 9 月 IAEA（国際原子力機関）は、福島事故に関する事故調査報告書を公表した。その中で、1 号機は津波到着（3 月 11 日 15 時 27 分、同じく 35 分）の 6～8 時間後（21 時 30 分～23 時 30 分）に炉心は溶融して、原子炉圧力容器の底を貫通したこと、2 号機は 76 時間後（14 日 19 時 30 分）、3 号機は 43 時後（13 日 10 時 30 分）に、それぞれ炉心溶融を起こしたと推定している。

このころ、私たちの目はテレビ画面にくぎ付けになっていた。炉心溶融のことは、いつ頃意識に上っただろうか。元日本原子力研究所所員であった私は、当時メディアから取材される立場にいたので、記録をもとに私自身の認識を紹介しよう。『しんぶん赤旗』3 月 13 日付の紙面で筆者は、「日本の原発史上、最悪の事態です。炉心溶融が進めば、（中略）温度が上昇して水が分解されると水素爆発も起こりえます。」と述べている。取材は前日だから、これは 12 日の（水素爆発以前の）認識である。

炉心溶融を想像した理由は、格納容器内の圧力・温度の急激な上昇や原子炉建屋内での高線量が報道されていたからである。ブルムバーグという海外の経済通信社からの取材（15 日頃？）に、ディーゼル発電機の機能喪失が重大事故（炉心溶融）への最大要因となるという 20 年前の NRC の報告¹⁾を紹介して、「東電はリスクへの対応策をとっていなかった」と答えている²⁾（同社の記事では it seems adequate measures to address the risk were not taken by Tokyo Electric, said Jun Tateno, a former researcher……）。

日本科学者会議 HP の「科学者の眼」では掲載開始がやや遅れたので、3 月 19 日付でかなり詳しく炉心溶融の解説を行った。『朝日新聞』など各紙でも 3 月 13 日付け第 1 面見出しに「第一号機炉心溶融」の文字がある。このように遅くとも 13 日以降は、炉心溶融はほぼ共通の認識になっていた。

2 原子炉圧力容器の中で起きていたこと

当時、原子炉の内部では何が起きていたのだろうか。福島事故では直・交流電源が失われて、炉心状態を示すデータにとぼしい。そこで MAAP 等の計算ソフトを用いて事故の追体験的解析が行われている。（例えば東京電力の「未解明事故に関する検討」³⁾、以下「検討」として引用）。

信頼性の問題はあるが、これらの資料を用いて、一番炉心溶融が早かった 1 号機（熱出力 138 万 kW）の原子炉内部の状態をトレースしてみよう。11 日 14 時 46 分地震動が発電所を直撃、原子炉は自動停止（スクラム）した。

地震によって送電施設も破壊、外部電源が失われたが、ただちに各号機の非常用ディーゼル発電機が立ち上がり、崩壊熱（放射線による熱、次第に減少する）で炉心温度が上昇するのを防いだ。

しかし、15 時 30 分ごろ到達した 10 m を超える津波によって、海側エリアに設置されていたディーゼル発電機冷却用海水ポンプが水没、また非常用ディーゼル発電機本体、非常用配電盤のいずれも水没、機能を失い、全交流電源喪失（station blackout, SBO）が発生する。

SBO、つまり発電所全体の停電になると、

崩壊熱除去のためのポンプが動かない。1 号機には非常用復水器という電源不用の冷却装置があるが、弁の操作ミスによって機能を失っていた。ちなみに SBO 時の崩壊熱は全出力の 1.5% 程度（約 2 万 kW）、推定炉心溶融時（約 10 時間後として）の崩壊熱は、0.8%（1 万 1000kW）程度である。このときから事故現場では熱との戦いが始まった。

冷却機能が失われると、蒸発によって水位が下がり、炉心が露出する。解析によると、1 号機では 11 日 18 時 10 分ごろ炉心頂部、19 時 40 分炉心底部に達し（全炉心露出）、この間に炉心の損傷が始まる。露出した炉心の最高温度は露出開始から 2 時間ほどで二酸化ウラン燃料の融点 2800℃まで達し、燃料は溶融している。

昇温速度は 1 分で 20℃程度である。昇温の駆動力は上記崩壊熱であるが、

これだけではパワー不足で、1200℃を超えるとジルコニウム水反応による発熱が加わる。東電「検討」では、「燃料被覆管温度が 1200℃程度に上昇すると、ジルコニウム水反応にともなう水素が大量に発生し、その酸化反応により発生するエネルギーによってさらに温度が上昇する」と述べている。

金属と水の化学反応でよく知られているのは、ナトリウム水反応である。ナトリウムは、反応性が高いので常温でも水と反応して火花を飛ばして燃え、ナトリウム火災とよばれる。

ジルコニウムの場合は 1200℃以上で同様な状態となり、その反応は、
$$\text{Zr} + 2\text{H}_2\text{O} \rightarrow \text{ZrO}_2 + 2\text{H}_2 + 586\text{kJ} \quad (\text{J: ジュール})$$
の式で示される。発熱反応であるので、反応によって温度が上がり、温度が上がることによって反応は加速される。ジルコニウム火災と呼んで差し支えないだろう。

このように 1200℃を超えると、炉心注水はかえって「火に油を注ぐ」結果となり、温度上昇は加速される。炉心溶融に関する総説⁴⁾も次のように述べている。「冷えるには不十分であるが、酸化させるには十分であるといった中途半端な注入の仕方が燃料損傷にとっては一番悪いわけで、TMI 事故はこの悪い状態にあった」福島事故も同様な状態にあった。少し話を戻すが、炉心が露出し、800℃近くなると被覆管内に詰めてあるヘリウムガスの圧力で被覆管は膨れ破断を起こし、ヨウ素、セシウムなどの放射性物質が圧力容器内に（場合によってはさらに格納容器、建屋内に）漏れだす。

11 日 20 時ごろ 1 号機建屋内で約 300 mSv/h という高い線量率が計測されているが、それはまさにこの状態だったわけで、この時点で東電の事故対応チームは、炉心が露出して燃料棒の一部破損が始まったと認識してしかるべきだった。

1200℃付近から上述のジルコニウム水反応が始まり、この結果ジルコニウム金属内部の酸素濃度が高くなると、ジルコニウム金属がもろくなる（酸化脆化）。

したがって、1400～1500℃付近では、わずかな衝撃（注水による熱衝撃も含む）で被覆管が破損、燃料棒がばらばらになる可能性がある。1850℃でジルコニウムは溶融し、さらに 2800℃で二酸化ウランの燃料ペレットも溶融してしまう。東電の解析では溶融した炉心が落下した時間を、格納容器の圧力が急上昇した 11 日 22 時頃としているので、これをもって炉心溶融時間と認めてよいだろう。

繰り返しになるが、1200℃を超えると事故を収束させようとして注水する場

合、よほど大量の水を入れて一挙に温度を下げるのでなければ、かえって事態を悪化させてしまう点に注目する必要がある。その意味では 1200℃は一種の引き返し不能地点で、これは前述の昇温速度から判断して、炉心露出から 40 分ほどで発生する。

3 「欠陥商品」としての軽水炉

配管破断などで一挙に冷却水が失われる（LOCA）の場合であれ、福島事故のような SBO によって冷却材温度が上がり、じわじわと失われる場合であれ、引き返し不能温度 1200℃を超えると温度制御が不可能で、炉心溶融に至り、周辺住民を巻き込む深刻な放射能災害の引き金を引く、というのが軽水炉の重大な事故の特徴である。軽水炉の二つのタイプ、BWR（福島）、PWR（スリーマイル島原発（TMI））いずれでも起きているので、熱制御機能の喪失による炉心溶融は、軽水炉特有の欠陥であることがわかる。

そのような欠陥が存在する理由の裏には、軽水炉成立の技術史的背景がある。古くは、原産会議原子力発電課長の川上幸一氏が指摘し⁵⁾、筆者もデータを挙げて確認した⁶⁾ ように、軽水炉開発の初期において、火力発電との経済的競合力獲得のために、きわめて短い開発期間で出力規模、出力密度を増大させた。

例えば、BWR の出力は、1955 年の 21 万 kW（ドレスデン 1 号）から、1973 年の 131 万 kW（サウステキサス 1 号）へと、約 20 年で 6.2 倍となっている。このように急激なスケールアップはこれまでの火力発電の歴史にもなかった。

次の設計の基礎となる運転経験のないまま無理を承知の急拡大である。しかも、この米国型軽水炉が一応の技術的成功をおさめ、米国の政治力も後押しして、「世界標準」となってしまった。

福島事故、TMI 事故を経験した現在、軽水炉は世界標準どころではなく、上述のように欠陥商品であることがはっきりした。したがって、その脆弱性を克服するための軌道修正や抜本的対応こそが、福島事故以降問題にされてしかるべきであった。

4 新規制の問題点

福島事故についての検討の中で、軽水炉の技術的欠陥というハード面とともに、従来の規制体制の癒着・機能不全がだれの目にも明らかになった。そこで、

旧原子力安全委員会や原子力安全・保安院が解体廃止され、新規制委員会が発足して新規制基準を作り、現在ではこれに基づき既存原発の基準適合性審査が行われている。

本来ならば、個々の原発の適合性よりも前に、軽水炉の上述の本質的欠陥こそを問題にすべきであり、リスクの高い軽水炉の利用の可否そのものを国民に問いコンセンサスを形成するなかで、規制基準や規制組織がつくられるべきであった。事故調査報告書を作成した国会で、爾後の原発の利用や規制や事業者の在り方を討議する方法もあっただろう。

しかしながら、規制委員会の機能・権限も十分に明確にされないままに、規制委員の人選が先行し、基準が作成され、委員会自身が「安全を保障するものではない」といいつつ、「適合性審査」を経て再稼働が始まった。十分なコンセンサスのないなかで既成事実を積み重ねるという、過去のわが国の原子力開発における失敗例が、再び復活しつつある。

内容的に言えば、新規制基準は、従来とあまり変わり映えしない「設計基準」部分と新たにつけ加えられた「重大事故(シビアアクシデント)」部分からなる。同委員会は、設計基準の中に含まれる軽水炉の熱制御機能の脆弱性という重大欠陥を不問に付し、シビアアクシデント対策を追加することによって既存原発の温存を図った。

シビアアクシデント対策を追加するということは、開発初期以来「絶対に起きない」といい続けていた重大事故が運転の前提であることを、国民に認めさせたことを意味する。その意味では福島事故は今後何回でも起きるだろう。

上述のように、新規制基準の「設計基準」部分では、緊急炉心冷却系(ECCS)の評価、老朽化に関わる原子炉压力容器の中性子照射脆化問題などほとんどの基準で旧安全審査指針を引き継いでいる。

この旧指針は、1970～80年代に、いわば米国の指針類をそっくり引き写しして作成されたものである。米国の指針類は、基準値や試験方法などに関してASMEコード(米国機械学会の基準・規格)のような幅広い基準類を背景に成立している。わが国は原子力開発の初期、自主開発を放棄して、米国の技術をそっくりそのまま導入した。その技術導入の遺産が、これら規格・基準類の「丸写し」という形で残っている。決して規制委員会が責任をもって決めたものではない。

同様なことは計算コード類についてもいうことができる。適合性審査におけ

る判断の多くは、米国で開発されたコード類をほとんどそのまま用いて、算出した数値を基準値に比較して適合性の可否を決める（例えば水素爆発に関する安全性）。

コードの内容や当否は規制委員会が検討したわけではなく、いわばブラックボックスである。適合性審査の初期に規制委員の更田氏が「計算は電気事業者が自分で行っているのか、それともメーカーに依頼しているのか」と質問して、事業者が「メーカーにやってもらっています」と答えていた場面があったが、本来ならば、規制委員会の監督の下で開発されたコードを用いて事業者が責任をもって計算し、その結果に基づいて審査が行われるべきである。そうでなければ、審査は何をやっているのかわからない。自主開発を放棄はまさに安全性の欠如という欠陥を生んだのである。

さらに適合性審査における問題点をいくつか挙げておこう。①従来安全の基本として「止める、冷やす、閉じ込める」の3機能が強調されてきた。しかし福島事故からもわかるように冷却水を入れるためには内部の圧力を抜かなければならない。そのために（フィルター付きの）ベント機能の重要性が強調されることとなった。運転員も、シビアアクシデントが発生した場合、まずベントを考えるだろう。

フィルター機能は必ずしも信頼できるとは限らない。こうして「閉じ込める」機能は有名無実となる可能性がある。②適合性審査の中では、老朽化問題と関連してケーブルの不燃化など手軽にできる（？）問題は厳しく追及しても、中性子照射脆化などの基礎的研究とデータの積み重ねが必要な問題については、追及を回避している。③事故対応に際して最も必要な原子炉水位計をはじめ計測機器類の抜本的見直しが必要なはずであるが、抜本的改善は要求されていない。

5 改良型軽水炉の失敗

巨大大事故の発生によって危機を迎えた軽水炉メーカーもまた、何らかの技術的改良を迫られることになった。現在メーカーが試みている改良は、炉心の出力密度を下げるような「効率化低減」の改良ではなく、逆に効率化、大型化を進めつつ、さらなる安全装置を付加する重装備型の改良である。その代表的存在であるフランスアレバ社が開発した欧州型加圧水炉（EPR）（福島事故以前から計画されたものであるが）は、電気出力 160 万 kW と大型化し、燃料交換期間

の短縮、燃料の高燃焼度化など効率化をいっそう進めたものである。

同時に、安全注水系統の 4 系列の完全分離（独立）化、格納容器下部に熔融炉心を受け止めるいわゆるコアキャッチャーの設置、航空機衝突にも耐えられる建屋など、安全施設の重装備化・強化が図られている。

アレバ社は 2004 年同機種を、フィンランドの電力会社テオリスデー・ボイマ・オイ社（TVO）のオルキルト 3 号として、またフランス電力公社（EDF）のフラマンビル 3 号機として建設する契約を結んだ。ところがいずれも作業の遅れや設計変更などで工期遅延・コスト増加が発生、この負担を巡ってアレバ社と TVO との間の訴訟にまで至った。

総建設費は、当初見積もりの 30 億ユーロ（4100 億円）から 85 億ユーロ（1 兆 1600 億円）に膨らんだとされる。福島事故も考慮した安全装置を設置することにより建設費は 2 倍以上に膨らむことを示しているといっていよう。こうした蹉跎の結果、アレバ社は、大幅な赤字決算となり、原子力部門はフランス電力公社に売却されることとなった⁷⁾。現在のところ軽水炉の改良は技術的にも経済的にも失敗に終わっている。

6 人的要因—IAEA 事故調査報告書から

冒頭に述べたように、「炉心溶融」をタブー視した電力会社の体質についても掘り下げる必要がある。先に述べた IAEA の福島事故調査報告書の付属資料である技術文書第 2 巻⁸⁾（以下「技術文書」）がこの問題にメスを入れている。そこでは IAEA の調査チームのメンバーが、いわば「グローバルな」視点から、日本固有の人間関係や企業風土などをできるだけ客観的に分析することを試みており、これまでの事故報告書類にはなかった特徴があるので、ここに一部を紹介しよう。

「福島事故は基本的前提の境界の外側にあるサプライズであり、関係者たちはそのような事故が起きるとは想像できなかった」「設計と手段があれば安全は十分に確保できるという技術的前提が、一般に流布した結果、関連する技術基盤、人と組織との要因といった非技術的要因は十分に評価されなかった」「分析によると、主要利害関係者は原子力プラントの技術的設計の強靱さが、プラントの安全性を保ち保護すると考えていたことが示されている。原子力施設の強靱さに対する信念は関係者が未知の存在を認識できないほど強かった」

原発は絶対安全という、ハード面に対する信仰が、安全は結局は人によって

守られるのだという基本を忘れ、傲慢な姿勢を生んだ。

「もし規制当局が運転中のプラントの安全性についての改善を要求するなら、公衆の間で、改善しないならば、このプラントは不安全だろうという推定の間接的引き金を引いただろう。（そのため改善要求には後ろ向きだった）」

『絶対安全』という宣伝が、ここにも大きな禍根を残している。

「組織の健全な安全文化の一つの部分は、安全に対する基本的前提に異論をさしはさむか再検討させる能力である」

異論を排除する組織には安全文化はなく、未来はない。

IAEA は、核の軍事利用防止とともに平和利用推進を目的に掲げる国際機関であり、したがって、軽水炉利用は大前提である。そのような限界はあるが、いやそれだからこそ、重大な事故を起こした日本の組織に対して厳しい目を向けているといえる。特に、異論を排除する組織の病理に関する指摘は鋭いものがある。IAEA が指摘した、このような事業者や規制当局の体質が、事故を経て改善されたとはとても思えない。

7 総合的視点から具体的解決策の提言を

ここでは述べないが、核燃料サイクルも問題が山積し、きわめて深刻な事態にある⁹⁾。このような現状を考えるならば、原発の再稼働は中止し、六ヶ所再処理工場も廃止にすることが、最善の道であると考ええる。

しかしながら、全原発を廃止しても問題はまだ残る。福島事故で発生した放射性物質は事故現場の溶融炉心（ $\sim 3 \times 10^{18}$ Bq）、周辺環境への放出放射能（現状 $\sim 10^{17}$ Bq）現場の汚染水（ $\sim 10^{14}$ Bq）など大量に存在する。

これまでの開発の結果生じた放射性物質である使用済み燃料、高レベル廃棄物（ $\sim 10^{21}$ Bq）、プルトニウム 48 トンもある。福島事故以来、とにかく低線量被ばくを強調する発言が見られるが、むしろ高線量被ばくの原因ともなりうる、これら膨大な放射能を今後いかに処置するのか、科学者として、総合的視点からの見解が問われているのではないか。

科学の基本は、その論理性と実証性にある。科学者は、多様な意見を仮説という形で提唱し、論理と実証の中で真実を求めてきた。

福島事故を受けて、原子力批判の流れが急速に高まったが、その中で、ともすれば論理と実証を軽視する傾向が生まれているように筆者には思われる。そ

して特定の仮説に賛同しないものにレッテルを張り「異論」として組織的に排除する傾向が散見されるように思える。こうした傾向に未来がないことは、「原子力ムラ」の先例を引くまでもないであろう。今後の実りある議論の発展を願って付言する。

注および引用文献

- 1) NRC「シビアアクシデントのリスク： 5 基の米国発電プラントに対する評価」(NUREG-1150) (1990)。
- 2) Bloomberg HP (March 18, 2011)。
- 3) 東京電力「福島第一原子力 1～3 号機の炉心・格納容器の状態の推定と未解明問題に関する検討第 4 回進捗報告」, 東電プレスリリース (2015 年 12 月 17 日)。
- 4) 日本原子力研究所・炉心損傷研究に関する調査検討タスクフォース「炉心損傷に関する研究の現状と課題」(JAERI-M82-039) (1982)。
- 5) 川上幸一『原子力の光と影』(電力新報社 1993)。
- 6) 舘野淳『シビアアクシデントの脅威』(東洋書店, 2012, 現在はリーダーズノート社刊)。
- 7) 奥山修平「危機を深める原発事業」『経済』2016 年 8 月号, p.62。
- 8) IAEA の福島事故報告書は本文にあたる事務局長報告および付属の技術文書 5 巻からなっている。事務局長報告は IAEA 自身による和訳があるが、技術文書は未訳出である。福島原発被害弁護団の依頼で、「技術文書第 2 巻」のうち 2.2 節から 2.7 節を鈴木光弘, 青柳長紀, 舘野淳の 3 名で分担翻訳した。ここに引用した文章は舘野が翻訳した 2.6 節人的および組織的要因, 2.7 節運転経験のプラント設計と運転への応用, の一部である。
- 9) 舘野淳「破たんする核燃料サイクル」『経済』(2016 年 8 月号) p.50。

第2章 原発に依存しない地域社会をつくる ために

岡田知弘

【要旨】

第2次安倍政権が発足して以来、原発再稼働の圧力が高まり、原発立地点では「原発が再稼働しないと地域経済も自治体財政も破綻する」という言説が流布されている。小論では、これらの言説が登場してくる政治経済的背景を明らかにするとともに、地域経済学の視点から原発立地の地域経済・地方財政効果が限定的であることを指摘したうえで、原発に依存しない地域社会づくりへの展望を具体例も紹介しながら論じる。

【キーワード】

原子力発電所 (Nuclear power plant), 地域経済 (Regional economy), 地方財政 (Local government finances)

はじめに

2016 年 4 月 14 日に、熊本地方で大地震が発生した。益城町では、観測史上初めて震度 7 の連続地震を記録した。多くの人々が懸念したのは、震源地と同じく中央構造線沿いに立地し、東日本大震災後の新基準で最初に再稼働した九州電力川内原発や再稼働を予定していた四国電力伊方原発の安全確保問題であった。政府、原子力規制委員会、九州電力は、早くから川内原発の安全宣言を出し、電力過剰状態にあるにもかかわらず原発稼働を容認し続けたうえ、原子力規制委員会は 4 月 20 日に 40 年を超える老朽炉である福井県の関西電力高浜 1・2 号機の適合判定を行った。

さらに関西電力は、4 月 28 日に 2025 年度までの中長期計画を発表し、大津地裁で稼働差止め仮処分を受けた高浜原発 3・4 号機を含むすべての原発の再稼働を前提に、首都圏にも電力を販売して経常利益 3000 億円を目標にするとした。

いったい政府や原子力規制委員会、電力会社は、東日本大震災と福島第一原発事故から何を学んだのだろうか。

東日本大震災からほぼ 5 年が経過した 2016 年 2 月時点でも、約 17 万人の被災者が避難生活を送っている。そのうち過半の約 10 万人が福島県の被災者であり、なかでも県外避難者は約 4 万人強に及ぶ¹⁾。また、福島県では、2016 年 3 月末日時点での震災関連死者数は 2038 人と、全国の死者数 3472 人の 6 割近くに達している²⁾。

さらに、2015 年 10 月 1 日の国勢調査結果を 5 年前のそれと比較すると、原発事故にともなう避難指示区域になった福島県の被災自治体の人口減少率が甚だしい。全町村避難を強いられた富岡町、大熊町、双葉町、浪江町で 100%減、飯舘村で 99.3%減となっているほか、一部避難指示区域のある自治体、あるいは同区域指定が解除された自治体における人口減少率も大きい。葛尾村で 98.8%減のほか、楢葉町で 87.3%減、川内村で 28.3%減、広野町で 20.0%減、南相馬市で 18.5%減となっているのである³⁾。

メルトダウン事故を起こした福島第一原発 1 号機～4 号機については、周知のようにまだ原子炉内部での実地調査もできず、放射性物質を完全に封じ込めるには至っていない。放射性廃棄物の中間処理、最終処分の行方も見通せず、安全確認ができない状況の下では、住民の帰還も進まない。したがって、地域社会や自治体の再生、存続は困難を極めている。

私たちは改めて福島第一原発事故からの教訓を深く汲みとるべきであろう。それは、第一に原子力安全神話の虚構からの脱却をはかることである。第二に、火山・地震国日本でひとたび事故が起きた際の放射能被害の広域性と長期性、深刻性を踏まえた厳しい安全再審査が必要である。

ところが、事故の現場検証もしないまま、安倍政権と電力会社、原子力産業は原発再稼働に頑なにこだわっている。それは、後に述べるように同政権の成長戦略の一環として原発輸出が掲げられているからでもある。

他方で、震災後5年が経過するなかで、原発がなくとも電力需給に問題がないことが明らかとなっている。そのなかで、原発再稼働必要論の一つとして浮上しているのが原発の経済効果、とくに「原発が稼働しない（廃炉にする）と地域経済が破綻する」論である。以下では、この種の議論がでてくる政治経済的背景を明らかにしたうえで、原発の地域経済効果の真偽を検証するとともに、原発に依存しない地域経済再生の実現可能性と展望を示してみたい。

1 原発再稼働圧力の背景と原発立地地域

(1) 「富国強兵」型国家づくりと原発再稼働

まず、議論の前提として、安倍政権が目指す国家像を示しておきたい。私は、一言でいえば「富国強兵」型国家づくりであると考えている⁴⁾。ここでいう「富国」の「国」は「多国籍企業」の「国」を指す。すなわち「富国」とは、「多国籍企業を富ます」という意味である。それと安保関連法を突破口とした「戦争ができる国」づくりとを結合して推進しているところに、安倍内閣の際立った特徴がある。

日本経団連も、会長が東レ出身の榊原定征に交代してから、ますます政権との抱合体制を強めている。もともと、前身組織である経団連時代から、日本経団連は、憲法9条の改定による武器輸出要求、そして東日本大震災以降は原発再稼働・輸出を要求してきた。

例えば、小泉純一郎内閣期の2005年1月18日、経団連は、「わが国の基本問題を考える」を提言、そこで憲法9条および96条の改訂と、集団的自衛権の行使容認明記を要求していたが、安保関連法案の強行採決が近づいた2015年9月15日に「防衛産業政策の実行に向けた提言」を発表する。そこでは、防衛産業市場の拡大や日米共同開発に向けた防衛装備庁への要求を並べ挙げている⁵⁾。

日本経団連の中には、朝鮮戦争後にできた防衛産業の利害代表組織である防

衛生産委員会があったが、2015 年の同委員会総会において名称を「防衛産業委員会」に改称し、同委員長には三菱重工業社長が就任している⁶⁾。

現会長の出身企業である東レも外資比率 24%の多国籍企業であり、軍需品でもある炭素繊維を米国の現地法人からボーイング社に納入している。ちなみに、同委員会に属している三菱重工、東芝、日立製作所のトップは、安倍首相の財界人後援会である「さくら会」の主要メンバーであるとも報道されている⁷⁾。

これらの企業が、武器メーカーだけでなく、原発メーカーであることに注目したい。このことは、安倍内閣が成長戦略の一環としての原発・インフラ輸出、そして TPP（環太平洋連携協定）における「政府調達」条項や ISDS（国家と投資家の紛争処理条項）を積極的に追求している理由とも関連している。

東日本大震災にともなう福島第一原発事故とその後の原発停止状態は、日本の原子力産業界の原発輸出にとっては最大の障害であり、国内原発の再稼働が商談をすすめるうえで懸案となっていたといえる。

それ以上に、原発メーカーは、深刻な事態に陥っている。三菱重工は、米国の南カリフォルニア・エジソン社に納入した原発の蒸気発生器が壊れ、それが原因で同原発が廃炉を余儀なくされたとして、同社から総額 9300 億円の損害賠償を国際仲裁裁判所に訴えられている⁸⁾。

また、将来の原発市場の拡大を見越して、提携先の GE の沸騰水型軽水炉だけでなく、加圧水型軽水炉の市場も獲得するために 2006 年に米国 WH（ウエスチングハウス）社を 6000 億円で買収した東芝は、原子力部門の不振により粉飾決算問題が表面化、歴代経営陣に損害賠償訴訟を行う事態となっている⁹⁾。それだけ個別企業としても原発市場拡大への願望も大きいといえる。

そのような事情を反映してか、主要原発関連企業 9 社（三菱重工・三菱電機・日立製作所・東芝・鹿島建設・大林組・清水建設・竹中工務店・大成建設）の自民党への政治献金（2013 年）を調査した三宅勝久によると、「第二次安倍政権が発足した 2012 年 12 月以降、献金額は激増しつつあり、2013 年は、三菱重工の 3000 万円を筆頭に、9 社とも、前年比 1.5 倍～3 倍に自民への献金額を増やした」という。

また、過去 37 年間に 100 億円を超える政治献金が出されたうえ、東日本大震災後、原発産業 9 社のうち 8 社で、役員待遇の天下り官僚が 15 人もいること（2014 年 6 月現在）も明らかになっている¹⁰⁾。

（２）原発立地点での再稼働必要論

このように原子炉メーカーを中心に原発再稼働を国に対して求めたとしても、原発立地点での再稼働の受け入れ態勢が整わなければ、ことは前にすすまない。そこで、持ち出されたのが、原発の地域経済効果論、すなわち「原発が稼働しないと地域経済も自治体財政も成り立たない」論である。

マスコミでよく報道されるのは、原発にかかわっている関係者の話として、「仕事が減って会社の経営が傾いている」（建設会社）、「原発作業員が激減し、売り上げが半分以下に落ちた」（飲食店）あるいは「お客さんが少なくなった」（タクシー運転手）、「自治体財政が成り立たない」（自治体関係者）などのインタビュー記事やテレビニュース報道である。

東日本大震災のあと全原子炉が停止した柏崎刈羽原発立地地域の福島第一原発事故１年後の景況について、『日本経済新聞』2012年3月22日付新潟版が、以下のような柏崎商工会議所会頭のコメントを掲載した。「全基停止で原発での作業の下請けから飲食、小売りなど地域経済に与える影響は広範囲に及ぶ」。その根拠として、同商工会議所の会員アンケート調査で、「会員企業の４割超で原発関連の取引があった」ことが挙げられていた。

さらに同記事は、柏崎市の財政への影響についても触れ、「原発の長期停止は自治体財政にも影響を与える。柏崎市の2012年度予算案では、原発関連の交付金は約26億円と11年度当初比で5%減る見込み。原発停止に伴って核燃料税関連の収入がなくなるためだ」とした。あたかも〈柏崎の企業は、４割が原発依存で、原発停止が長引くと地域経済も財政も危機に陥る〉とミスリーディングされそうな記事である。

実際、同様の論拠で、このあと柏崎商工会議所は市議会や市長に対して原発再稼働を容認するよう運動を強めていく。

上記の言説の前提には、原発立地地域では原発の依存度が高く、それなしには住民生活も自治体の存続もできないという暗黙の認識がある。ほぼ同様のキャンペーンがマスコミを活用しながら全国各地で展開されていく。

もともと、この議論はそれほど新しいものではない。1970年代初頭に、公害反対運動の広がりの中で原発立地が困難化したことに対して、時の田中角栄内閣は、立地対策を抜本的に強化する。田中首相は、もともと地元・柏崎市長等からの要請に応じて「原子力施設周辺整備のための発電用施設周辺地域整備法案」を閣議決定していた。オイルショック後、これをさらに拡充し、「電源開

発促進税法」と「電源開発促進対策特別会計法」を制定し、電源開発促進税を創設することにより、原発立地周辺地域に電源立地交付金等を散布する制度を整備する。これが、1974年に制定された「電源三法」である¹¹⁾。

この電源三法の下で、立地交付金が立地自治体に分配されたほか、各電力会社は立地自治体や地元自治会に様々な名目で寄付を行った。最近、中部電力が浜岡原発の地元受入れ団体に累計 30 億円も協力金として渡していたことが明らかとなっている¹²⁾。

さらに、政府と電力会社は、原子力発電所の安全性とともに「経済性」、地域開発効果を強調する新聞広報、パンフレット、講演会を戦略的に行う。また、東北電力・女川原発立地点においては、あえて「地域貢献」をアピールする PA（パブリック・アクセプタンス）活動を行い、これが女川方式として全国に広がっていく。その際に創られた言説が「原発ができれば地域が活性化し、人口が増える」という議論であった。

これに対して、日本科学者会議の原子力問題研究委員会を中心に全国各地で展開された「原子力発電問題シンポジウム」で、実態調査を踏まえて、根本的な批判がなされ、それらの調査研究活動が新たな原発立地を止めることに寄与した歴史がある¹³⁾。

2 原発立地と地域経済・自治体財政

（1）原発立地地域における原発経済の比重

私は、地域経済学を専門とし、1980年代から、若狭原発群の立地地域経済に与える影響を調査し、東日本大震災後は新潟県の柏崎刈羽原発や、佐賀県の玄海原発立地地域の調査を行ってきた。その結論は、地域経済における原発の比重は、それほど高くないということである。その要点は以下のとおりである¹⁴⁾。

原発は、1基 4000～5000 億円の高額「商品」である。その原発が、世界で最も集中立地しているのが新潟県の柏崎刈羽原発であるが、ここには7基、合計 821 万 kW の発電所がある。その総建設費は 3 兆円弱であるが、ホクゲン経済研究所の調査によれば、新潟県内への発注額は 24%と推計されている。そのほとんどが土木建設業であると考えられる。原発は、少数の独占メーカーがつくるものなので、地元の製造業が原子炉製造を受注することはないのである。事実、2005 年原子力産業（鈹工業）売上高のうち 78%を、資本金 10 億円以上の大企業が占めている¹⁵⁾。

原発が運転段階に入ると、建設労働者は少なくなるが、代わって保守・点検労働者が増えることになる。一般の火力発電所との違いは、放射能被曝労働をともなう過酷な現場であることと、重層的な下請け構造が存在することである。

また、保守・点検の仕事は、決して定常的なものではなく、事故や定期点検のサイクル等によって波があり、社員だけではなく「原発ジプシー」と呼ばれる下請け労働者が日本全国の原発で移動労働を行う。日弁連の『検証 原発労働』（岩波ブックレット、2012 年）によれば、東電福島原発地域の場合、作業員 1 人当たりの元請単価は 2～2.5 万円だが、4 次下請けでの手取りは 8000 円～1 万円となる。汚染濃度が高い現場では労働時間が 1 時間に満たない場合もあるので、時間給的には相対的に高く見えるが、それは被曝の代償ともいえるものである。

このような雇用構造は、地域経済にも影響する。原発に依存しない地域社会をつくるために原発立地地域では、建設業、宿泊業、飲食店、サービス業の就業者数が増え、農林水産業や製造業は減るという共通した特徴がある。建設業や、下請け労働者を受け入れる宿泊業、飲食店、タクシー業者は確かに原発関係の恩恵を受けているが、実は他の産業はそれほどでもない実態が浮かび上がる。柏崎商工会議所の調査結果を精査すると、原発関連の仕事に強く依存している企業の比率は 4 割には遠く及ばずせいぜい 1 割程度である。

さらに、原発立地地域経済の特徴として指摘しておくべきことは、そこで生み出された電力の販売先が大都市圏であり、その販売による利益は電力会社の本社が立地する大都市都心部に流出するということである。市町村内総生産というデータをとると、原発立地自治体がかなり多く、豊かなように見える。

ところが、2005 年度の市町村内総生産に対する市町村民所得の比率をとると、新潟県平均 72% に対して、柏崎市は 60%、刈羽村は 29% に過ぎない。佐賀県玄海町の場合、町内総生産の 16.5% しか町内に再分配されておらず、佐賀県内で最低である。つまり、市町村内総生産は多いが、地元にはわずかし分配されていない。所得が地域に循環せず、本社に移転してしまうという構造なのである。

さらに、原発が立地すると人口が増えるという議論も、事実によって否定された。柏崎市の場合、人口は原発完成期の 1995 年にピークを記録するが、その後 2015 年まで新潟県平均はもちろん、同県内の同一規模自治体を上回る減少率となってしまったのである¹⁶⁾。

（２）原発立地自治体の財政をどうみるか

実は、原発そのものが地域経済波及効果に劣る点については、電源三法を制定し電源立地交付金制度をつくった 1974 年 5 月 17 日の国会答弁で、当時の通産次官が「もうひとつの要因は、（原発が）地元の振興に対して寄与しない。いわゆる装置型の産業でございますので、あまり恩恵を受けないことに対します不満感でございます」と率直に述べているところでもある¹⁷⁾。

原発立地自治体には、この電源立地交付金のほか、原発関係の固定資産税収入や寄付金、さらに核燃料税等の財源が入る。ただし、固定資産税収入は、減価償却があるために時間とともに逓減し、その財源を埋めるために再び原発を誘致するという「麻薬効果」が顕著である。原子炉が集中立地する要因でもある。

しかし、そのような原発立地地域の代表格であった福島県の大葉町が、震災前に財政破たんを起こしていたのである。交付金による公共施設整備を重点的に行った結果、後に発生するランニングコスト（人件費、水道光熱費）の負担増大で財政危機に陥ったのである。

他方で、原発のない小規模自治体では、限られた財源を有効に使い、住民一人ひとりが輝く地域づくりを展開し、人口を増やしたり維持している自治体がある。宮城県綾町をはじめとする「小さくても輝く自治体フォーラムの会」に参加している自治体では、大きな財源に依存しなくとも、住民の豊かな暮らしを実現してきているのである。

柏崎市の場合、正確に計算すると、原発関連の財源は、市の予算規模の 1 割程度に過ぎない。刈羽村等の小規模自治体の場合はその割合は高くなるが、前述した綾町等の取り組みに学べば、原発に依存しない行財政運営はどの自治体でも可能なのである¹⁸⁾。

3 原発に依存しない地域づくりへの展望

（１）福島県内での脱原発の取り組み

3.11 後、原発立地地域では新たな動きが始まっている。過去最悪の地震・津波・原発事故の複合災害を受けた福島県では、これまでの原発に依存した地域経済、社会、自治体のあり方からの大きな転換を県民の総意で行う。福島県は、震災から 5 ヶ月後の 2011 年 8 月 11 日、「脱原発の基本方針のもと、原子力に依存しない、安全・安心で持続的に発展可能な社会づくり」を基本理念の第一に

掲げた「福島県復興ビジョン」を決定し、10月には福島県議会が県内の全原発10基の廃炉を全会一致で決議し、翌月には知事も同様の方針を表明する¹⁹⁾。

原発災害を受けた地において「持続的に発展可能な」地域づくりを行うことは、放射能汚染という実害だけでなく風評被害による農産物価格の低落や販売不振など、想像を絶する困難を福島県の生産者に強いた。しかし、居住困難となった計画的避難区域以外で、被災者と彼らを支援する諸団体や大学との連携による取組みが開始されている。それは、原発依存によって断たれてしまった人間と自然の物質代謝関係の再建の試みともいえる。

農業分野では、福島大学の小山良太らによって、ベラルーシでの経験に学び、住民とともに圃場の汚染状況を一筆ごとに調査で明らかにして、除染作業を行い、農業再開への道を模索するとともに、福島県全体で米の全袋検査を実施し、安全確認したうえで販売を再開したり、農協と生協との協同組合間共同を実現して生産者と消費者を結ぶ取組みが広がっている²⁰⁾。安全性の科学的根拠を明確にした着実な農業再建の試みとして大いに注目されるものである。

もとより、すぐに販売用農産物を栽培できない農地も多い。そこでは、脱原発を再生可能エネルギーによって実現するという試みが広がっている。例えば、福島県農民連は、震災後、チェルノブイリ後のエネルギーシフトを実践したベラルーシやドイツの調査を経て、国や東京電力に対して損害賠償要求運動をする一方で、「地域分散型自然エネルギー」事業への参入を行っている。これによって、将来の「百姓」の担い手の育成も視野においているという²¹⁾。

会津では老舗の酒蔵を経営している佐藤彌右衛門社長が中心となって再生可能エネルギーの地産地消をめざし会津電力が設立され、その協力で全村避難を強いられた飯舘村には飯舘電力も設立されている。さらに、2016年3月には「ふくしま自然エネルギー基金」を設立し、福島県内の自然エネルギー事業や教育などへの出資や助成をすすめようとしている。また、福島市の土湯温泉では地熱発電と小水力発電を2015年から開始しているほか、浜通りの南相馬市では市も共同して太陽光発電所が開業した。福島県ではこのような取り組みを全県に広げて2040年までにすべてのエネルギーを再生可能エネルギーで賄う計画を立てている²²⁾。エネルギーの地域内循環と資金と所得の循環をともに再結合する挑戦が確実に広がっているのである。

地方自治体が中心となって、地域内経済循環の再構築によって復興をすすめる動きは、応急仮設住宅、復興住宅建設における地元産材の活用という形で具

体化している。また、二本松市復興支援事業協同組合のように、市内の 150 の中小企業が事業協同組合をつくり、市の発注する除染事業及び復興事業を、地域経済循環の再構築という視点から中小企業が共同で受注する取組みが展開されている²³⁾。

（２）ポスト原発に向けた新たな試み

柏崎市でも、地域資源を見直して、地元農産物と水産物の活用をはかるために「食の地産地消推進条例」を議員提案で制定した（2012 年）。地元食材を生かした食を中心にしたまちづくりを志向するものであり、六次産業化による地域内経済循環の構築を図っている。とくに「ブリだいこん」に象徴される海と農山村の幸を地域資源にしたオールシーズン型観光まちづくりにシフトし、原発労働者の宿泊飲食、原発見学に依存した観光からの脱皮を図りつつある。市も再生可能エネルギーに力点を移し、バイオマスタウン構想を推進しつつある。木質バイオマスの工場も民間企業と市が協力して建設し、市内の大学と企業が連携して小水力発電の共同研究もすすめている。

また、玄海町では、原発作業員を顧客にしていた町旅館組合が、町の補助金も活用して小学生のスポーツ合宿・研修旅行を誘致し、地元農家や弁当業者との連携をすすめている。将来的に地域の自然資源、農林水産資源を生かした取組みに発展させる意向である。

このように「将来的に原発には依存できない」という点では、原発立地点の多くの住民や地元商工関係者も認識は一致しはじめているといえる。原発停止から廃止に向かって、再生可能エネルギーへの転換と廃炉の道程を、地域経済の持続性の視点も加えて、国、自治体が具体化していくことが求められている。

おわりに

以上のような動向を俯瞰すると、福井地裁による大飯原発 3・4 号機運転差し止め訴訟の判決文（2014 年 5 月 21 日）は、きわめて重要な意義をもっているといえる。憲法に基づく人格権を最高の価値と宣言したうえで、「豊かな国土とそこに国民が根を下ろして生活していることが国富であり、これを取り戻すことができなくなることが国富の喪失である」と断言したのである。まさに、そのとおりである。

地域の持続的発展の基本は、地域の資源を活用し、地域内経済循環を図りな

がら地域の中小企業や農家，協同組合による地域内再投資力を高めることにあ
る．所得向上と就業機会，人口定着を行なえる地域づくりが求められている．
その具体的な活動主体が，原発立地地域にも数多く存在している．それをさら
に広げ，つなぎ，大きくしていくことと，彼らを電力消費地である大都市圏の
住民が支援し，連帯を強めることが求められている．

注および参考文献（URL の最終閲覧日：2015 年 12 月 3 日）

- 1) 復興庁「復興の現状」（2016 年 5 月 27 日）．
- 2) 復興庁「東日本大震災における震災関連死の死者数（平成 28 年 3 月 31 日現在調査結果）」（2016 年 6 月 30 日）．
- 3) 総務省統計局「平成 27 年国勢調査 速報集計結果」．
- 4) 詳細は，渡辺治・岡田知弘他『〈大国〉への執念 安倍政権と日本の危機』（大月書店，2014），第 2 章参照．
- 5) 経団連ホームページ．<https://www.keidanren.or.jp/policy/2015/080.html> を参照．
- 6) 経団連ジャーナル http://www.keidanren.or.jp/journal/times/2015/0723_04.html を参照．
- 7) 『日本経済新聞』（2012 年 12 月 17 日，朝刊）．
- 8) 朝日新聞デジタル（2015 年 7 月 28 日）．
- 9) 『日本経済新聞』（2015 年 7 月 9 日，朝刊）．
- 10) 三宅勝久「原発産業 9 社から自民党に献金 100 億円」My News Japan 2014 年 12 月 13 日，<http://www.mynewsjapan.com/reports/2109>．
- 11) 詳細は，清水修二『原発になお地域の未来を託せるか』（自治体研究社，2011）参照．
- 12) 『朝日新聞』（2016 年 7 月 21 日，朝刊）．
- 13) 以上の詳細については，拙稿「原発立地政策の形成過程と地域」小路田泰直・岡田知弘他編『核の世紀』（東京堂出版，2016）参照．
- 14) 詳細は，岡田知弘・川瀬光義他『原発に依存しない地域づくりへの展望』（自治体研究社，2013）参照．
- 15) 日本原子力産業協会「2005 年度第 47 回原子力産業実態調査報告」2007 年．
- 16) 『新潟日報』（2016 年 2 月 14 日，朝刊）．
- 17) 衆議院大蔵委員会会議録（1974 年 5 月 17 日）．
- 18) 詳細は，川瀬光義「原子力発電所立地にとまなう財政収入を検証する」岡田・川瀬，前掲書参照．
- 19) 鈴木浩「原発災害と復興政策のあり方」岡田知弘他編『震災復興と自治体』（自治

- 体研究社，2013）．
- 20) 濱田武士・小山良太他『福島に農林漁業を取り戻す』（みすず書房，2015）．
- 21) 岡田知弘「災害と開発から見た東北史」大門正克・岡田知弘他『「生存」の東北史』（大月書店，2013）．
- 22) 『東京新聞』（2016年5月1日，朝刊）
- 23) 前掲，拙稿「災害と開発から見た東北史」参照．

第3章 原発反対運動の課題—未然に防げ なかった福島を経験を踏まえて

伊東達也

【要旨】

最初に、事故発生から5年経った福島の惨状を概観する。次に、未然に防げなかったが、この事故を想定して抜本的対策を求め続けた住民運動について述べる。後半は、日本の原子力政策の特異性と日本の原発の六重の危険性を指摘する。3.11後、原発問題は一大国民運動へと発展したが、現在、自公政権が再び原発推進政策をとっている下での諸課題を提起する。最後に福島の展望と願いに触れて本稿を結ぶ。

【キーワード】

惨状 (terrible sights), 想定 (supposition), 住民運動 (the movement of the Inhabitants), 六重の危険 (sixtuple dangers), 最良の回答 (best replies)

はじめに

先の参議院選挙で、与党は憲法問題とともに原発問題を徹底的に避けとおした。野党と市民が共闘した候補者が 11 選挙区で勝利した。この中に、国策が県民に大きな苦難を強いている沖縄と福島で、閣僚を退けての勝利も含まれている。

また、この参議院選挙と同日投票であった鹿児島県知事選挙では、川内原発の再稼働を進めた現職知事が敗退、一時停止を訴えた新人が当選した。

各種の世論調査では、原発再稼働反対が一貫して多数を占めている。参議院選で与党「圧勝」と言っても、国民多数は自公政権の原発推進政策を支持してはいない。

1 事故発生から 5 年経った福島の惨状

福島県民は事故発生から 6 年目を迎えて、事故発生直後には想像もしなかったことが発生していることを認識せざるを得なくなっている。以下、それらを概観したい。

(1) 4 町が 5 年間人口ゼロ

原発事故後初めての国勢調査で、福島県の人口減少率 5.7% が全国最高となった。同時に県民に強い衝撃を与えたのは、4 町が 5 年間、人口ゼロであったことだった。加えて 2 村が 41 人と 18 人で、41 人は国の許可を得た特養ホームの入居者であり、18 人は帰還準備の宿泊者で、事実上 6 町村がゼロだったと言える。

1920 年に始まり今回で 20 回目の国勢調査の歴史上、日本のどこかでこれほどの町村が人口ゼロということがあっただろうか。

(2) 5 年経っても絶えない震災関連死

2015 年 12 月に震災関連死がついに 2000 人を超したとの発表も県民に衝撃を与えた。その後も増え続け、7 月 20 日現在で 2065 人となっている。地震と津波による直接死が 1604 人であるので、それを 460 人も超える異常事態が止まらない。宮城県 920 人、岩手県 457 人と比べても突出しており、その背景には事故発生から 5 年 4 ヶ月経っても 9 万人近く of 原発事故による苛酷な避難生活が

ある。

自殺者も福島県が 83 人で、宮城県 40 人、岩手県 34 人であるからやはり突出している。「私はお墓に避難します」と書置きした老婆や、「原発事故さえなかったら、保険金で借金を払ってください」と牛舎の板張りに書いた若い酪農家など、無念さは深い。

（３）60 歳以上の人は、廃炉完了を見届けることはできない

事故で熔融した燃料（デブリ）がどこにあるのか未だにわかっていない。その取り出し方法も確立していない。政府と東電は早々と 30 年から 40 年としているが、それ以上かかるのではないか。

いずれにしても現在 60 歳以上の人は廃炉完了を見ることはできない。場合によっては「石棺」化によって数百年間、目に見える姿で保管せざるを得ないかもしれない。

（４）放射性廃棄物は永久保管か

県内の放射性廃棄物は、現在のところ仮置き場 1070 ヲ所、現場保管 14 万余 ヲ所に置かれている。これらの大部分を、第一原発を囲むように双葉町と大熊町にまたがる「中間貯蔵施設」に運ぶことにしている。

「中間」貯蔵とは、法律に 30 年以内に県外に持ち出すと書かれているからであるが、県民の 79%（2015 年朝日・福島放送共同調査）もの人が信用していない。

「押し付けられた」2 町の決定は、役場を他の自治体に移し、全町民が日本各地に避難している中でなされている。

（５）帰還宣言をしても住民は戻れない

2011 年 9 月末に帰還できるようになった広野町の場合は、4 年半経った今でも 5 割の住民は戻っていない。

しかも戻っていない町民に代わって、事故収束・除染のために雇用されている作業員が住むようになり、国政調査では男性 63.5%、女性 36.5%と、町は変容している。

昨年 9 月に、全町民の帰還宣言を出した檜葉町の場合は、8 ヲ月経っても 7.3%の住民しか戻っていない。

今後帰還宣言を出す自治体が増えようとしているが、一方では、これらの避難区域にあった 8 つの高校のうち 5 校は、2017 年 3 月から休校に入る。

（６）帰還困難区域は未だ帰還計画もない

帰還困難区域は 7 市町村にわたる 337 km²であり、2 万 6300 人が住んでいた。5 年経てみると、除染計画も帰還計画もない。

その一つである浪江町の津島地区では、「いま声を上げなければ、各集落は死に絶えてしまう。黙っていれば、津島は『廃村』にされてしまう」（訴状）と提訴をして、住民が裁判に立ち上がっている。

（７）甲状腺がんの問題と課題

子どもの甲状腺を検査している県の「調査検討委員会」によると、2016 年 6 月 6 日の最新の結果報告では、がんが 161 人、疑いが 42 人である。

この原因を巡って、原発事故に原因があるという意見とともに、チェルノブイリ原発事故の際は 0～5 歳児に約 66%が集中したが、福島では 1 人と少ないことなどから原発事故の影響とは「考えにくい」と、専門家の間でも見解が分かれている。

引き続く今後の調査・研究は必須であり、大切なことは、原因論争に終わらせず、子どもたちの継続的な健康診断、検査と医療体制の充実と確立であることを忘れてはならないと考えている。

（８）持ち込まれた分断と対立の問題と課題

原発事故により地域社会は距離で分断され、放射線量で分断され、それらに基づいた賠償で分断された。避難するかしないか、地元産の食材を食べるか食べないかなどをはじめ、さまざまな亀裂が持ち込まれた。

県内最多の 2 万 4000 人が避難しているいわき市内では、「被災者帰れ」などの落書き事件、仮設住宅敷地内での自家用車破損事件、仮設住宅への花火打ち上げ事件などが起こった。今年の正月には新築住宅に「原発賠償御殿！ やりすぎ 仲良くしない」との落書き事件がまた発生している。

本来、みんなが力を合わせて困難を乗り越え、被害をもたらした東電や政府などに解決を求めるのが当たり前なのに、被害者同士が対立し、不満・不安・怒りからくるうっ憤が同じ被害者に向けられているのではないのか。

これら県民の連帯を阻むものを乗り越える、協同・連帯・共助のいっそうの前進が求められている。

2 事故発生を想定し、抜本的対策を求め続けた住民運動

(1) 福島県の住民運動の素描

福島県が、東電福島第一原発の誘致計画（予定地、双葉町と大熊町）を発表したのが 1960 年。この第一原発建設時には、これといった反対運動は顕在化していない。

1967 年、浪江町議会が東北電力の原発誘致の決議を行い。1968 年、知事は東電の第二原発計画（予定地は富岡町と楢葉町）を発表。このころから予定地とされた浪江町・富岡町・楢葉町などで建設反対の運動が起り始めた。

1971 年に、第一原発 1 号機が発電を開始すると事故が相次いで発生し、1972 年、浪江町・小高町・富岡町・楢葉町にいわき市の住民も加わる「浜通り原発・火災反対連絡会」が結成され、日本科学者会議の講師を呼んでの学習会や自治体への申し入れなどが展開された。

運動の発展に驚いた原子力委員会は 1973 年、全国で初めての原子力発電所設置に関する「公聴会」を開催。このような運動が東電第二原発設置許可取り消しを求める裁判（1975 年福島地裁提訴、1992 年最高裁敗訴判決）へと進んだ。

裁判の途中である 1979 年にスリーマイル島原発で、1986 年にチェルノブイリ原発で二度の苛酷事故が発生。1987 年「原発問題住民運動全国連絡センター」が結成されると、原発火災反対福島県連絡会は「原発反対福島県連絡会」と改称して、全国連絡センターに参加した（92 年には、さらに「原発の安全性を求める福島県連絡会」と改称）。

(2) 津波問題で東電へ申し入れ

以後、原発の安全性を求める福島県連絡会は問題が発生するたびに東電と交渉をするようになり、2 ヶ月に一度の間隔で定期的に交渉するようになった。2003 年ごろ、土木学会による「原子力発電所の津波評価技術」が発表されていることを知り、この問題の真相解明に取り組んだ。たび重なる追及の結果、1960 年（当時日本には一基の原発もなかった）発生のチリ地震津波が再来すれば、福島原発 10 基で引き潮時に海水ポンプによる取水不可能が 92 台中 60 台になること、高潮時には海水ポンプが 58 台水没することが判明した。

私たちは抜本的な対策を求めたが受け付けられなかったため、勝俣恒久社長あてに「チリ津波級の引き潮、高潮時に耐えられない東電福島原発の抜本的対策を求める申し入れ」を提出した。その文書から要点を紹介する。

「原子炉圧力抑制室などに貯水しているので、津波で海水が取水出来なくなっても大丈夫」と言い続け、まじめに改善策を検討する態度は見られません。原子炉圧力抑制室の貯水を使うということは、原子炉の冷却材喪失事故状態（最悪の場合空焚きから苛酷事故に至る）そのものになっていることを意味します。

想定される最大の高潮のときに、第一原発 6 号機の海水ポンプ 14 台が 20 センチメートル水没し、第二原発は 1 号機と 2 号機（各 11 台ずつの 22 台の海水ポンプ）が水没し（中略）高潮の時に、第二原発の海水ポンプは「水密性を有する建物内に設置されているので安全性に問題はない」として、今日まで何の手も打っていません。これに対し私たちは再三、取水するバイパス管を見せてもらいたいと申し入れましたが、テロ対策上見せられないという態度をとり続けています。

これまで住民運動の苛酷事故未然防止の要求を受けて、浜岡原発 1 号・2 号機では 3 号機増設時に海水を別途取水するバイパス管を取り付け、女川原発の 1～3 号機では、取水口のある港湾を 10 メートル掘り下げて、機器冷却用水確保の対策を実施しています。東電はこうした例にも謙虚に学び、早急に抜本的な対策を取るよう、強く求めるものです。（以下略）」

申し入れ後にも何度も抜本的対策を求めたが東電は態度を改めなかった。そうしているうち、2007 年に中越沖地震によって柏崎・刈羽原発が被災。私たちは東電本社に出向いて福島原発の再点検を求めた。しかし、この時も回答は同じであったので、全国連絡センターも、毎年総会開催後に行う政府関係機関と電事連などへの申し入れでは、迫りくる地震と津波への対策を急ぐよう特に強く求め続けた。

（3）3.11 の 4 ヶ月前の「申し入れ」

その中から、3.11 の 4 ヶ月前の 2010 年 11 月 22 日の清水正孝電気事業連合会会長、近藤駿介原子力委員会会長、斑目春樹原子力安全委員会委員長、原子力安全・寺坂信昭原子力安全・保安院長宛ての「申し入れ」の一部を以下に示す。

「日本列島における大地震は、阪神淡路大震災をもたらした兵庫県南部地震以来、本格的な活動期に入ったとされています。日本の原発など近代構造物はこれから本格的な大地震に見舞われることになります。『未曾有の国難』が警告されています。私たちは、日本の原発等が大地震に見舞われた際の備えが十分であるかどうか、大きな不安を抱えています。国と電力会社は、原発等の「耐震安全性評価」に取り組んでいます。耐震設計の基礎となる基準地震動について大幅に引き上げましたが、主要な構造物・機器類は「安全裕度」があるとして、「安全宣言」をしています。

つまり、原子炉本体や主要構造物などは従来そのまま使うという宣言です。これで、果たして迫りくる大地震への備えが万全と言えるのでしょうか」と指摘して、次のような質問をしている。

- ・ 迫りくる大地震に対する日本の原発への国民の不安について、みなさんは共有されますか？
- ・ 原発等の大地震への備えはどうなっていますか？ それで大丈夫ですか？
- ・ 私たちは日本で苛酷事故を未然防止することが最大かつ喫緊の課題と考えていますが、この点の認識を共有されますか？
- ・ 苛酷事故への備えをとっていますか？ それで大丈夫ですか？

回答は、大事故は起こり得ないので「共有できない」「十分対策は取っている」であった。こうして、政府も電事連もまともな対策を取らないまま 3.11 を迎えた。

現在、私は原発事故被害いわき市民訴訟の原告（1574 名）団長として、国と東電の法的責任を求めている。

国は、今回の地震・津波は想定外であり、国の予見可能性を認められないから、国に規制権限を行使すべき作為義務が生じることはなかったと主張している。住民運動が苛酷事故の発生を想定してきたことと正反対の態度をとり続けている。

3 日本の原子力政策の特異性と日本原発の六重の危険性

（１）原発政策の特異性

日本の原子力政策の基本は、「原子力の研究、開発及び利用に関する長期計画」（原子力委員会決定「長計」）である。1956 年第 1 回長計以来 2000 年の第 9 回長計まで、ほぼ 5 年ごとに見直しがされてきたが、第 10 回の 2005 年に「原子

力政策大綱」と名称を変更し、閣議決定された。

この間に一貫して貫かれてきた2本柱は、「原発推進」と「核燃料サイクル政策推進」であった。特に、高速増殖炉開発は第1回長計で「最終的に国産を目標とする動力炉は、原子燃料資源の有効利用ひいてはエネルギーコストの低下への期待という見地から、増殖炉とする」とされた。核燃料サイクル政策へのこだわりは尋常ではなかった。

もう一つのこだわりは、安全神話の宣伝である。1979年のスリーマイル島原発と1986年のチェルノブイリ原発の苛酷事故発生を受けて、国際的には「過酷事故は起こる。対策を立てよう」となるが、日本はこれに反して2002年、原子力安全委員会決定文「発電用軽水型原子炉施設におけるシビアアクシデント(苛酷事故)対策としてのアクシデントマネージメントについて」をまとめた。

このなかで、「わが国の原子炉施設の安全性は、現行の安全規制の下に、設計、建設、運転の各段階において、①異常の発生防止、②異常の拡大防止と事故への発展の防止、及び③放射性物質の異常な放出の防止、といういわゆる多重防護の思想に基づき厳格な安全確保対策を行うことによって、十分確保されている。これらの諸対策によってシビアアクシデントは工学的には起こるとは考えられないほど発生の可能性は十分低くなっていると判断される」としている。

日本では苛酷事故は「起こり得ない」という趣旨であり、驚くべき安全神話の完成であった。以後、日本各地の原発等でさまざまな事故が相次いで発生しても見直しをいっさいせず、安全神話の宣伝に狂奔し、国民をだまし続けた。異常というしかない。

今や、福島第一原発事故発生によって安全神話は崩壊した。原発推進政策もこの事故で行き詰まっている。しかし、自公政権は、福島第一原発の事故原因、例えば地震動がどこまで原因となっているかなど真相を解明しないままに、再稼働を強行している。また、事故後に老朽原発を40年以上運転可能とする法律を作り、新たな安全神話を作って運転を強行し、原発輸出まで乗りだしている。

一方、核燃料サイクル政策は、もんじゅ事故、六ヶ所再処理工場事故、高レベル放射性廃棄物対策の見通しもなく完全に行き詰まっている。高速増殖炉については欧米の主要国―米は1983年、英は1988年、独は1991年、仏は1991年に撤退を決断している。

しかし、日本政府は依然として行き詰まりを認めずあくまで強行しようとしている。

こうした原子力政策は日本の政治と経済、社会をゆがめるものとなっている。

(2) 日本原発の六重の危険性

日本の原発には六重の危険性がある。

①技術上の危険

軽水炉は苛酷事故を本質的に排除できない。これは世界共通の危険であるが、以下はすべて日本特有の危険と言える。

②経済上の危険

事業費の一定比率が利益として保証される「総括原価」方式の危険であり、原発推進の起動力となっている。

③地質上の危険

日本列島は変動帯の上にあり、世界有数の地震（随伴して発生する津波）、火山国での立地である。

④地理上の危険

国土の 75% を山地が占め、人口過密地帯への近接・集中立地である。

⑤行政上の危険

国際基準に基づく規制基準が不在の立地の危険である。現在の規制委員会は発足に当たって「原発推進」役を担っている。国際原子力機関（IAEA）は原発推進の国際機関であるが「規制機関は、原子力の推進に対して、責任を負ってはならない」としている。

⑥営業上の危険

営利優先の運転の危険であり、日本では事故が発生しても運転を止めないことがしばしば発生している。熊本地震発生の際は、多くの国民が予防的に川内原発の運転を中止にすべきだと求めても、九州電力と政府は営利を優先させている。

4 国民運動に求められていること

3.11 後、「原発をなくす全国連絡会」が生まれ、この「なくす会」と「首都圏反原発連合」「さよなら原発 1000 万アクション」などの共同行動は歴史的な国民運動へと発展した。

これらの共同行動は、子ども連れでも参加できる配慮が払われ、自らの意見・意思を表明し、国民的合意形成への道を拓いた。今後ともこの原点を忘れては

ならない。

同時に、日本における原発推進勢力は歴史的に核抑止力論勢力と憲法改悪勢力と重なりあっている。原発をなくす運動は、核廃絶運動と憲法9条を守る運動とともに、国民の安全と命を守るトライアングルとなっており、各々の運動の共有が図られることも大切だ。その上に立って、原発をなくす国民的合意をいっそう広め、深めていくために以下の4点を強調したい。

- ①福島第一原発事故の実相・教訓をもっと多くの人々に伝えることが大切……
事故の実相はいまだ全国民が共有するまでになっていないことと、実相を知ることが原発をなくす大きな力となっていることを痛感している。
- ②日本の原発立地・運転の危険についてもっと広く、深く広める……六重の危険の共有である。このまま再稼働が進めば「原発大事故 次も日本」の危険性が大きくなる。
- ③原発に依存しない町づくりについて深く語る……原発が町の財政を「豊か」にするのは一時的なこと。永続的な発展にはほど遠い。
- ④原発依存から思い切って自然再生エネルギーへの転換を、もっと広める……
自然再生エネルギーは基本的に無限であり、日本のどこにも存在し、地域に合った利用と、小さな資本でも住民共同で発電でき、地域の環境に配慮した運営が可能となる。

おわりに

5年間にわたって福島県民が、「オール福島」の声として、福島第二原発4基の廃炉を求め続けても、東電と政府はかたくなに廃炉を表明しない。

県民の怒りは強い。福島県議会を始め全59市町村議会が「10基廃炉」を求める決議を上げている。

さらに、福島県を代表する11人が呼びかけた「福島県内の全ての原発の廃炉を求める会」を始め、県内のさまざまな団体が、粘り強い運動を続けている。

原発事故の最大の被害地であり、全国から支援をいただいていた福島が、原発をなくし、住民共同による自然再生エネルギー利用の先進県になることは、国民と原発に固執する政財界への最良の回答であると確信している。

第4章 原発裁判の動向—司法は原発ゼロの 日本に道を拓くか

井戸謙一

【要旨】

2016年3月9日の大津地裁決定は、史上初めて、司法の力で現に稼働中の原発を停止させた。また隣接県の裁判所が運転の差止を命じた点でも画期的だった。住民側が連戦連敗だった福島原発事故前と異なり、裁判所は明らかに変化している。裁判所に期待を寄せる市民たちによって、続々と新しい訴訟や仮処分が提起されている。今後、司法は、どう動くのだろうか。原発ゼロの日本への道を拓くことはできるのか、考えてみたい。

【キーワード】

原発（nuclear power plant）、裁判（trial）

はじめに

日本で原発運転の可否の問題が初めて法廷に持ち出されたのは 1973 年だった（松山地裁，伊方原発訴訟）。以来，今日まで，民事訴訟，行政訴訟，民事仮処分等の形式で多数の原発運転差止めを目的とする訴訟が起こされたが，福島原発事故までの約 38 年間で，原告住民側が勝訴した判決は 2 例にすぎなかった。他方，敗訴判決は，地裁，高裁，最高裁を合わせ，少なくとも 36 例に及ぶ。

ところが，福島原発事故から 5 年，原告住民側は，すでに 4 例の勝訴判決・決定を勝ち取った。大飯原発 3, 4 号機運転差止請求訴訟における福井地裁 2014 年 5 月 21 日判決（福井地裁大飯原発運転差止判決），高浜原発 3, 4 号機運転禁止仮処分事件における福井地裁 2015 年 4 月 14 日決定（福井地裁高浜原発運転禁止決定），高浜原発 3, 4 号機運転禁止仮処分事件における大津地裁 2016 年 3 月 9 日決定（大津地裁高浜原発運転禁止決定），同決定に対する異議申立事件における大津地裁 2016 年 7 月 12 日決定（大津地裁高浜原発異議審決定）である。

もともと，住民の申立てを退ける判決，決定も，引き続き相当数見られる。代表的なものとして，福井地裁高浜原発運転禁止決定を取り消した福井地裁 2015 年 12 月 24 日異議審決定（福井地裁高浜原発異議審決定），川内原発 1, 2 号機運転禁止仮処分事件における鹿児島地裁 2015 年 4 月 22 日決定（川内原発鹿児島地裁決定），福岡高裁宮崎支部 2016 年 4 月 4 日決定（川内原発即時抗告審宮崎支部決定）がある。

住民の申立てを認めた判決・決定と退けた判決・決定の違いはどこにあるのか。住民の申立てを退ける判断が圧倒的だった福島原発事故前と違い，双方の判断が拮抗している現在の状況は，何故生まれたのか，これからの司法判断はどうなっていくのか。考えるところを素描したい。

1 住民勝訴判決・決定と敗訴決定の違いはどこにあるか

（1）福島原発事故の教訓に学ぶ姿勢

- ①福井地裁大飯原発運転差止判決は，福島原発事故によって現実に深刻な被害が発生したこと，近藤駿介原子力委員会委員長（当時）が，福島第一原発から 250 km 圏の住民の避難さえ想定したこと等の事実を認定し，「大きな自然災害や戦争以外で，この根源的な権利が極めて広範に奪われるという事態を招く可能性があるのは，原子力発電所の事故のほかは想定しがたい」「（福島

原発事故のような）事態を招く具体的危険性が万が一でもあれば、その差止めが認められるのは当然である」「福島原発事故の後において、この判断を避けることは裁判所に課された最も重要な責務を放棄するに等しいものと考えられる」と述べた。

福島原発事故の被害を直視し、福島原発事故後の時代の裁判官のあり方を考え抜き、裁判官の矜持を示した判決であると評価できるだろう。

- ②大津地裁高浜原発運転禁止決定は、福島原発事故の被害を認定し、これによって「我が国にもたらされた災禍は、甚大であり」「その環境破壊の及ぶ範囲は、我が国を超えてしまう可能性さえあるのであって、単に発電の効率性をもって、これらの甚大な災禍と引換えにすべき事情であるとは言い難い。」と断じた。決定文を読むと、この認識が、同決定の個々の争点における判断内容に通底していることがわかる。
- ③これに対し、福井地裁高浜原発異議審決定、川内原発鹿児島地裁決定、川内原発即時抗告審宮崎支部決定は、いずれも、福島原発事故が発生した事実こそ認定されているが、簡単な記述にとどまり、その認定事実が、争点についての裁判所の判断内容にどのように生かされているのかがわからない。
- ④福島原発事故前、結果的に司法が原発の運転を差止めることはなかった。電力会社は、原発の運転に「司法リスク」があるとは考えていなかった。福島原発事故を招いた責任の一端が司法にもあることは否定できない。福島原発事故後の裁判所は、その反省からスタートしなければならないはずである。その自覚の有無が、住民勝訴、敗訴の結論に大きな影響を与えるように思われる。

（２）判断枠組み論

- ①福島原発事故前、原発訴訟で判決を言い渡したほとんどの裁判所は、「伊方最高裁判決の枠組み」と呼ばれる枠組みに基づいて判断してきた。これは、被告電力会社に対し、その原発が「安全性に欠ける点のないこと」の立証を求めるものであるが、被告電力会社が立証すべき内容は、実質的には、「当該原発が審査基準に適合しているとして規制行政庁から設置許可を受けたこと」等に矮小化されたので、被告電力会社の立証は容易であった。

その反面、原告住民側に対しては、審査基準に適合しているとされた当該原発が、過酷事故を起こす具体的危険があることの立証を求めるため、原告

住民側の立証のハードルは高かった。その結果、多数の訴訟で原告住民側は、枕を並べて討ち死にしたのである。

- ②福島原発事故後、原発訴訟を担当する裁判所には、「伊方最高裁判決の枠組み」を墨守するのか、福島原発事故の経験を踏まえて、新たな判断枠組みを定立するのかが迫られることとなった。
- ③福井地裁大飯原発運転差止判決は、立証責任を原告住民側に課したが、立証命題を、「福島原発事故のような事態を招く具体的危険性が万が一でもあるのか」と設定して、原告住民側の立証のハードルを下げ、これが立証されたとして、大飯原発の運転を差止めた。
- ④大津地裁高浜原発運転禁止決定は、「伊方最高裁判決の枠組み」を維持しつつも、本件が福島原発事故後の事案であることを指摘し、電力会社は、規制行政庁から設置変更許可を得た事実だけでなく、「福島原発事故を踏まえ、原発の設計や運転のための規制が具体的にどのように強化され、電力会社がその要請にどのように応えたかについて主張及び疎明を尽くすべきである」とした。

原子力規制委員会が、福島原発事故の原因をどう総括し、その結果、新規規制基準が従来の審査基準からどのように強化され、電力会社が、強化された新基準に適合させるために、どのような対応をしたのか、それらの点について納得のできる説明がなされない限り、原発の再稼働を認めることができないというのは、市民の常識的な感覚に合致していると評価することができよう。

- ⑤これに対し、福井地裁高浜原発異議審決定、川内原発鹿児島地裁決定、川内原発即時抗告審宮崎支部決定は、いずれも「伊方最高裁判決の枠組み」を墨守した。福島原発事故の教訓を判断枠組み論に生かそうとする姿勢さえ窺えないものだった。

（３）新規規制基準に対する姿勢

- ①福島原発事故前の裁判所は、当時の審査基準の合理性を安易に肯認してきた。新規規制基準は、従前の安全設計審査指針等から規制内容を強化したが、これで十分なのか否かについては、さまざまな議論がある。この点に裁判所がどう向き合うのかは、重要な論点の一つである。
- ②福井地裁大飯原発運転差止判決は、新規規制基準の対象となっている事項につ

いても、原子力規制委員会による適合性審査の適否という観点からではなく、人格権侵害の具体的危険の有無という観点から、裁判所の判断が及ぼされるべきであると述べた。司法は、行政の判断とは別個に判断を行うと述べたのである。したがって、新規制基準の合理性については、直接の判断をしていない。

- ③大津地裁高浜原発運転禁止決定は、「福島第一原発事故の原因究明は……今なお道半ばの状況にあり……津波を主たる原因として特定し得たとしてよいのかも不明である……この点に意を払わないのであれば、そして、このような姿勢が……原子力規制委員会の姿勢であるとするならば、そもそも新規制基準策定に向かう姿勢に非常に不安を覚える」と述べ、「検討すべき要素についてはいずれも審査基準に反映されており、かつ基準内容についても不明確な点がないことについて債務者において主張及び疎明がなされるべき」であり、「有史以来の人類の記憶や記録にある事項は、人類が生存し得る温暖で平穏なわずかな時間の限られた経験にすぎないことを考えるとき……十二分の余裕をもった基準とすることを念頭に置き、常に、他に考慮しなければならない要素ないし危険性を見落としている可能性があるとの立場に立ち、対策の見落としにより過酷事故が生じたとしても、致命的な状態に陥らないようにすることができる」との思想に立つて新規制基準を策定すべきもの」と述べて、新規制基準の合理性について根源的な疑問を突き付けた。

- ④これに対し、福井地裁高浜原発異議審決定、川内原発鹿児島地裁決定、川内原発即時抗告審宮崎支部決定は、いずれも、新規制基準の策定過程において、多数の専門家によって構成される合議体によって相当期間、多数回にわたる検討・審議が行われ、パブリックコメントの手続を経て、原子力規制委員会において策定された等、主として外形的な事実から、その新規制基準の合理性を肯認した（もっとも、川内原発即時抗告審宮崎支部決定は、新規制基準の一つである火山ガイドについては内容が不合理であることを認めたが、それでも、川内原発の運転を差し止めなかった）。

行政の判断とは別に独自に判断をしようとした福井地裁大飯原発運転差し止判決、新規制基準の合理性を批判的に検討した大津地裁高浜原発運転禁止決定と比べ、その相違は、顕著である。

（４）避難計画を規制に取り込んでいない点についての評価

- ①現行法制上、避難計画は、原発から 30 キロ圏の地方自治体に策定が義務付けられているが、新規制基準には、避難計画が取り込まれておらず、原子力規制委員会がその合理性、実効性を審査する仕組みにはなっていない。すなわち、周辺自治体が避難計画を策定していようがまいが、策定されている避難計画に合理性・実効性があるがなかろうが、原発の設置許可、設置変更許可は出るのである。この点は、新規制基準の重大な欠陥の一つである。
- ②福島原発事故後に改正された原子力基本法は、原発の安全確保については、「確立された国際的な基準」を踏まえることを求めた（第 2 条第 2 項）。
- ③原発の規制に関する国際的な基準としては、IAEA が定めた深層防護の考え方がある。これは、第 1 層（トラブルを起こさない）、第 2 層（トラブルが起こっても拡大させない）、第 3 層（トラブルが拡大しても過酷事故に至らせない）、第 4 層（過酷事故に至ってもその影響を小さく留める）、第 5 層（小さく留めることができなくても、避難計画等で住民を防護する）の各防護対策が独立して有効に機能することを求めるものである（例えば、第 3 層の対策がしっかり取られているから、第 4 層、第 5 層は不十分でもいいという考えは許されない）。
- この考え方は、現実にも有効に機能している。例えば、アメリカニューヨーク州ロングアイランドに建設されたショーラム原発は、有効な避難計画を策定することができなかったため、1989 年、完成後 1 ワットの電気も発電することなく廃炉となったのである。
- ④新規制基準は、合理的な避難計画の策定を審査対象から外した。それだけで、新規制基準は、確立した国際的な基準を踏まえておらず、原子力基本法に違反しているというべきである。また、訴訟においても、合理的な避難計画が策定されているかは、当然審理の対象とされなければならない。
- ⑤川内原発鹿児島地裁決定は、避難計画が裁判所の審理の対象となることを認めたうえで、川内原発周辺の自治体が策定した避難計画は合理的であると認めた。しかし、この判断は、ほとんどの市民や自治体関係者の認識とは異なる。とりあえず避難計画を策定したものの、いざとなれば実効性がないことはほとんどの市民や地方自治体の関係者の共通認識といってよい。そのことは、九州新幹線がストップし、道路が寸断された熊本地震で、いっそう明らかになった。

他方、福井地裁高浜原発異議審決定は、関西電力の安全対策が有効であっ

て、高浜原発が過酷事故を起こすことは考えられないから、第4層（過酷事故対策）と第5層（避難計画）の合理性は検討する必要がないとした。これは、上記のIAEAの深層防護の考え方に明白に抵触している。

さらに、川内原発即時抗告審宮崎支部決定は、避難計画を規制の対象にするか否かは「立法政策に属する事柄」であり、「避難計画が有効かつ適切に機能する限りにおいて」、規制の対象にしない立法政策が「不合理であるということとはできない」と述べながら、現実には川内原発周辺の地方自治体が策定している避難計画が「有効かつ適切」である事実を認定しなかったどころか、「避難計画が全く存在しないか又は存在しないと同視し得るにもかかわらずあえて当該発電用原子炉施設を運転するような場合でない限り、当該避難計画が合理性ないし実効性を欠くものであるとしても、……周辺住民等の人格権（生命、身体に係る権利）に対する違法な侵害行為のおそれがあるということとはできない」と述べて、住民側の主張を退けてしまった。

このことは、論理として破たんしているのではないだろうか。

- ⑥これに対し、大津地裁高浜原発運転禁止決定は、福島原発事故を経験したわが国では、「国家主導での具体的で可視的な避難計画が早急に策定されることが必要であり、この避難計画をも視野に入れた幅広い規制基準が望まれるばかりか……そのような基準を策定すべき信義則上の義務が国家には発生している」と述べ、避難計画を規制対象としない新規制基準の問題点を強い表現で指摘した。

この点においても、各判決の違いは顕著である。

2 双方の判断が拮抗する状況はなぜ生まれたか

筆者は、福島原発事故後、原発問題は、次の（1）～（3）の事実が社会的認識となり、フェーズが変わったと考えている。裁判所の判断が拮抗しているのは、そのことの反映である。

（1）原発安全神話の崩壊

福島原発事故前、日本の原発では過酷事故は起きないという原発安全神話が豊富な資金力に基づき多彩なメディアを使って流布され、多くの市民は、これに洗脳されていた。そして、裁判官もまた、多くの市民と同様だったのである。しかし、この神話は崩壊した。

（２）専門家信頼神話の崩壊

福島原発事故前の裁判所は、専門家を信頼し、専門家の判断に「重大な過誤欠落のない限り」、これを尊重してきた。

ところが、専門家の代表格である斑目春樹原子力安全委員会委員長（当時）は、国会事故調査委員会のヒアリングで、「わが国の場合には、国際的にどんどん安全基準を高めるという動きがあるところ、なぜ日本ではそれをしなくていいかという言いわけづくりばかりをやっていて、まじめに対応していなかった」「ある意味では、三十年前の技術か何かで安全審査が行われているという実情があります」と赤裸々に述べた（平成 24 年 2 月 15 日国会事故調会議録）。

しかし、そのような認識を持っていた斑目氏は、原発訴訟に証人として出廷した際には、上記認識をおくびにも出さないで、原発の安全性を喧伝し、裁判所を騙したのである。裁判所は、二度と専門家に騙されるべきではない。

（３）原発必要神話の崩壊

「日本の社会に原発が必要だから、周辺住民は事故のリスクを甘受すべきである」と述べた裁判例は存在しない。しかし私は、住民の請求を棄却した裁判官たちの深層心理では、その考え方が存在したと考えている。なぜなら、福島原発事故前に住民の請求を退けた判決は、ことごとく原発が日本の電力供給のために必要であることを述べているからである。

しかし、福島原発事故後の 5 年の年月は、この国に原発がなくても、電力供給にまったく支障がないことを明らかにした。原発による発電が安価ではないどころか、事故を起こしたときの損害額は、天井知らずであることも明らかになった。今や、電力会社が「原発の必要性」として主張できるのは、「エネルギー供給の安定性」と「CO₂ の排出削減」だけである。しかし、火力発電の主たる燃料である LNG や石炭の輸入元は世界各地に分散していて、多くは政情の安定している国であるし、運転中に CO₂ を排出しない原発は、実は、ウラン採掘から廃炉までのライフサイクルで見れば、多量の CO₂ を排出する。

供給安定性に最も優れているのは、国産エネルギーであり、わが国には、太陽光、風、河川、地熱、波等、国産のエネルギー源が無尽蔵にある。

日本社会にとって、今や原発の必要性はゼロに等しく、原発には公益性を肯定できない。電力会社が原発を再稼働させようとしているのは、いくら美辞麗

句を並べても、自社の経営の安定のためである。一私企業の経営の安定のために、なぜ、周辺住民が深刻なリスクを受け入れなければならないのか。筆者は、その正当性を肯認する根拠を思いつかない。

核分裂によって出てくる放射線には、医療用をはじめ、さまざまな効用がある。しかし、核分裂を利用してお湯を沸かす必要は、もはやないのである。

3 これからの司法判断は、どうなっていくのか

(1) 原発安全神話が崩壊した現在、原発を運転させる以上、今後も過酷事故が起こり得ることは、誰もが否定できない。原発テロの危険も現実のものにとらえられるようになった。だから、UPZ（30 キロ圏）内の地方自治体には避難計画を策定することが義務づけられ、PAZ（5 キロ圏）内自治体では、安定ヨウ素剤が各戸に配布されるようになった。

(2) 福島原発事故前、原発運転差止め訴訟の主たる争点は、住民たちの人格権侵害の具体的危険の有無、すなわち「当該原発が過酷事故を起こす具体的な可能性があるか否か」であった。そして、裁判所は、その点についての専門家の判断を尊重してきた。

しかし、福島原発事故後、訴訟の主たる争点は、「否定できない過酷事故のリスクを社会が受け入れることができるか否か」に変わったと考える。そして、専門家は、その問いに対する答えを出すことができない。

専門家にできるのは、過酷事故のリスクが、例えば「1 万年に 1 度」という試算を示すことだけである。仮に 1 万年に 1 度なのであれば、そのリスクを受け入れるかどうかは、過酷事故が起こったときの被害の深刻さ、この社会にとっての原発の必要性の有無、その他諸般の事情を総合考慮して、市民が答えを出す問題である。

判断権は、専門家から市民に移ったのである。したがって、これからの裁判所は、市民一般の通念が那邊にあるかを、全霊をかけて探求しなければならないのである。

(3) この認識は、福島原発事故後の裁判所の決定にも表れている。川内原発即時抗告審宮崎支部決定は、原発が備えるべき安全性について、「我が国の社会がどの程度の水準のものであれば容認するか、換言すれば、どの程度の危険性であれば容認するかという観点、すなわち、社会通念を基準として判断すべきである」と述べた。

筆者は、この認識には正しい契機が含まれていると考えるが、この決定は、福島原発事故後の規制の在り方には、原発の安全性についての社会通念が反映していると述べ、当該原発が新規制基準を満たせば、社会通念を満足しているとした。

この部分は、明白な誤りである。確かに新規制基準には、原発の安全性の強化を求める社会通念が反映しているが、現行の新規制基準にさえ適合していれば原発の運転を容認してよいと考えている人は少数派である。

この点について、大津地裁高浜原発異議審決定は、「新規制基準そのものが社会において許容され、受け入れるべき危険の限度を画するものとなっているとすることはできない」と述べ、川内原発即時抗告審宮崎支部決定の上記判断内容を明確に否定した。

(4) 大津地裁高浜原発異議審決定は、司法の力で現に運転している高浜 3 号機の運転を停止させた。これに勇気を与えられた市民は、その後続々と新しい訴訟を提起した。現在、全国の裁判所に係属している原発訴訟は筆者が把握しているだけでも 32 件にのぼる。

他方、財界は司法リスクにうろたえ、「原発仮処分ができないように法改正を望む」等の問題発言を繰り返している。

原発問題のフェーズが変わった今、裁判官が市民の声に謙虚に耳を傾ければ、さらに、原発運転の差し止めを命じる判決・決定が出る可能性は十分である。司法をチャンネルの一つとして、原発のない日本を作る可能性がでてきた。今後の原発裁判の帰趨から目が放せない。

第5章 原発建設を住民投票で阻止した巻町の闘い—町民総意で原発 NO を選択

立石雅昭

【要旨】

1996年8月、新潟県巻町で東北電力巻原子力発電所建設の是非を問う住民投票が行われた。結果的には投票率88%で、建設反対が6割を超え、町民の意思が明確に示された。「町の将来は町民の総意で」との思いで切り拓かれたこの住民投票の歴史を振り返り、その教訓を導き出すことは、今日の原発ゼロをめざす科学者・国民の運動にとって、重要な視座である。

【キーワード】

新潟県巻町 (Maki, Niigata), 原子力発電所 (Nuclear Power Station), 住民運動 (Citizens' movement), 住民投票 (Referendum)

はじめに

福島原発事故から5年半余が経過した。福島県の復興ステーションによれば、県内外の避難者は、本年5月時点でなお9万2154人にのぼる。

7月12日、福島県南相馬市は、市内小高区と原町区の避難指示解除準備区域ならびに居住制限区域の避難指示を解除した。この解除は田村市、川内村、楢葉町、葛尾村に続くもので、その解除対象者は1万人を超え、最多である。

閣議は2017年3月をめぐり、帰還困難地域を除いて、避難指示準備区域と居住制限区域の避難指示をすべて解除することを決めている。

他方で、原子力規制委員会は、電力事業者から提出されている各地の原子力発電所の再稼働申請について、拙速に策定した規制基準に適合しているか否かの審査を急ぎ、次々に適合判断を下している。さらには、政府の2030年における電源の20～22%を原子力発電でまかなうという方針に沿って、法的に原則40年とされていた原子力発電所の稼働年数についても、20年の稼働延長を認めはじめている。

こうした原発再稼働の動きは、福島原発事故の「教訓」を踏まえた規制基準を「世界一」とうそぶき、再び、日本の原発は安全だという神話を復活させるものである。

原発再稼働が進むなか、国民の原発ゼロの願いを実現するため、本稿では、住民の自治を発展させる運動によって、原発建設計画の撤回を勝ち取った新潟県巻町の運動を振り返って、私たちの原発ゼロの運動において広く共有されるべき視点を提起したい。

なお、本稿は、先に刊行された小路田ほか編『核の世紀：日本原子力開発史』（2016）に所収された拙稿「地域と原発」¹⁾の一部を再考し、修正したものである。

日本科学者会議は昨年、『原発を阻止した地域の闘い（第1集）』を編集・発行した。この書では、歴代自民党政権による原発推進の国策のもと、電力会社が地元の自治体を巻き込んで、札束と恫喝によって地域社会を破壊しつつ推し進めた原発建設の策動に抗して、住民がその生存権をかけて、困難を切り開き、原発建設断念を勝ち取っていく運動が感動的に語られている。

この運動は、先人が営々と築いてきた故郷を守り、未来に引き継ぐ闘いであった。同時にそこには、中央集権型政治のもとで、それぞれの大地に根ざして暮らす人々の命と暮らしを守る地域の運動のありようと展望が描かれている。

この書では、西日本各地の運動が紹介されているが、日本で初めて、住民投票で原発建設を阻止した新潟県巻町の運動も語り継がれるべきである。

1 巻原発建設計画公表から撤回に至る道

1969年6月、『新潟日報』が東北電力による巻町角海浜の原発建設計画をスクープした。東北電力はそれ以前からレジャーランド建設名目で、地元を離れた地主らからの土地買収を進めていたが、東北電力による原発建設計画の公表は1971年5月である。東北電力は、計画の公表以降、集落住民との交渉を進め、1974年には最後の住民が転出し、集落が消滅した。

原発の建設計画が明らかにされた1969年6月以来、1996年8月の住民投票による原発NOの選択を経て、2003年12月、東北電力が建設計画を白紙撤回するまで、実に30有余年に及ぶ住民の運動が繰り返された。

この巻町の原発建設計画の撤回を勝ち取った闘いは、社会的にも大きな注目を集め、議会制民主主義と住民投票との法的関係や、運動の流れや歴史、さらには運動を成功に導いた教訓などが、多くの論考や書籍にまとめられている(伊藤守ほか、2005)²⁾。

巻原発建設反対の運動は、長年にわたって、「巻原発設置反対会議」「巻原発反対共有地主会」「巻原発建設反対町民会議」によって担われてきた。しかし、旧来の保守的風土の中で、なかなか決定的な変化を生み出せないでいた。

大きな転機を迎えたのは1994年の町長選挙である。それまで2期、「原発凍結」を公約に掲げて町政を担ってきた佐藤完爾町長が3期目の立候補に当たり、「凍結解除」を表明。これに対して、それまでの反原発グループとは異なる、30～40代の母親を中心とする住民が7月に「青い海と緑の会」を結成、「原発反対」を掲げて町長候補を擁立して、市民型選挙を展開した。

8月の町長選では、結果的に佐藤完爾町長が三選されたが、原発に慎重な姿勢を示す候補と「青い海と緑の会」の候補の合計得票は佐藤町長の得票を超えていた。この結果を受け、今度は地付きの自営業者たちが「巻原発・住民投票を実行する会」を結成し、自主管理による住民投票の実施を表明した。

この「住民投票を実行する会」による「原発の是非に関する住民の意思を確認すべき」という主張にもとづく運動は、原発に対して賛否を表明できない住民に対してその意思表示の場を与えることによって、運動の大きな転換を作り出した。

国策である原発に対する立地自治体での住民投票に関する法的問題については、榊原（1996）³⁾ や三辺（1996）⁴⁾ にまとめられている。「町民会議」や「青い海と緑の会」「折り鶴の会」など反対派 6 団体は「住民投票で原発を止める会」を結成し、「住民投票を実行する会」を支援した。自主管理の住民投票は町長による体育館貸し出し拒否などの妨害をはねのけ、1995 年 1 月 22 日から 2 月 5 日の 15 日間にわたって行われた。

投票の結果、45.24%という投票率ながら、その 95%が反対という結果になった。ところが、佐藤町長は、住民投票結果を無視するとともに、その 1 週間後、町議会全員協議会で東北電力への町有地の売却を表明。議会は売却に反対する町民の闘いで流会となる。

4 月に行われた町議選で、住民投票条例制定派が過半数を超えたが、切り崩しで逆転、しかし、6 月の町議会では、議員のミス投票もあって、住民投票条例が可決された。

10 月には、推進派住民の直接請求を受けて、住民投票先送りの条例改正案が可決された。この事態を受け、「住民投票を実行する会」は佐藤町長のリコールを宣言、署名運動を始めた。1 万余のリコール署名の提出を受け、佐藤町長は「12 月一身上の理由」で辞職。1996 年 1 月に実施された町長選で、「住民投票を実行する会」代表の笹口孝明氏が町長に当選する。

そして、笹口町長の下で、1996 年 8 月 4 日に原発の是非を巡る全国初の住民投票が実施された。住民投票の結果は、原発建設反対という町民の意思を明確に示したのである。

推進派の抵抗はその後も続く。敷地予定地内の町有地の売却を巡る裁判で推進派の敗訴が確定し、東北電力が巻原発建設断念を表明するのは 2003 年 12 月である。

2 新潟大学における取り組みと全県的支援活動

新潟大学連絡会：建設予定地の巻町角海浜から 16 km に位置する新潟大学では、1994 年に巻原発建設反対新潟大学連絡会（代表小林昭三教授）を結成し、現地巻町の「町民会議」や「青い海と緑の会」、全県の連絡会と連携しつつ、アピールや署名活動学習・講演活動などに取り組んだ。

1994 年 4 月には、組合、科学者会議など学内諸団体と 476 名に上る教職員・大学院生・学生の呼びかけのもと、「東北電力巻原子力発電所の建設に反対する

アピール署名」を繰り広げた。また、学習会用の資料として、「巻原発と私たちの暮らし 何が問題か？」を作成・発行した。1995年1月の兵庫県南部地震を受け、2月には緊急に「巻原発建設計画の即時停止・全面見直しを求める新潟大学人アピール」を発している。

1994年の町長選に当たっては、無党派の「青い海と緑の会」候補の支援活動にも取り組んだ。同年夏には、巻町西部を中心に建設反対の署名行動にも汗を流した。

1995年、巻町で取り組まれた自主管理の住民投票において、有権者の4割に上る町民の原発建設反対の意思が示されたにもかかわらず、巻町佐藤町長は、臨時町議会で巻町有地を東北電力への売却を決めるという事態を前にした巻町営体育館での緊急町民集会には、車に分乗して、大学人も多数参加した。

1996年、住民投票が行われることが決定してからは、原発問題住民運動全国連絡センターや日本科学者会議の協力の下に、「巻原発建設反対町民会議」とともに、下記各氏を招いての連続講演会を巻町公民館で開いた。講師は増田善信（気象学者）、角田道生（埼玉大）、中島篤之助（元中央大）、清水修二（福島大）、木戸利秋（新潟大）、黒木三郎（早稲田大学名誉教授）の各氏である。この連続講演会はさまざまな視点から巻原発建設の問題点を町民と共有するうえで大きな役割を果たした。

条例に基づく8月4日の住民投票が圧倒的多数の町民有権者の参加のもと、原発建設反対の意思が明確に示されたことを受け、連絡会では、後述するまとめの報告を行った。

巻原発反対新潟連絡会：全県的には従前から「原発問題を考える新潟県連絡センター」が、柏崎刈羽原発の安全性に関わって通産省資源エネルギー庁や科学技術庁との交渉などを行っていたが、巻原発の建設強行の動きが強まるなか、地元巻町の「町民会議」の要請も受け、1994年6月に「巻原発反対新潟県連絡会」を発足させ、全県的な運動の発展と地元支援の強化をはかった。

1996年2月、にいがた自治体問題研究所の総会・記念講演では、新潟大学の秋田周教授が「暮らしの中に憲法を生かそう―地方自治は住民のいのちと暮らしを守る住民自らの政治」を講演した。秋田教授は、蜷川京都民主府政のもとで地方自治に対する基本的視点を深められた経験をお持ちである。

住民投票に対するさまざまな意見・批判が展開されるなかでのこの講演は、地域自治体における住民自治の前進という視点から住民投票の積極的側面を説

き起こした講演となり、多くの県民に確信を与えるものとなった。

5 月には、移動地方自治講座の「巻町民との連帯バスツアー」に取り組み、現地巻町角海浜の原発予定地を訪れ、立地地盤の問題を学ぶとともに、笹口町長との懇談・交流なども行われた。

住民投票の日程が具体化するなかで、運動の柱に「県民アピールの賛同署名」と「意見広告チラシの応募」を据え、県民アピール推進センターを設置、県内の著名な文化人・知識人、各団体代表に、賛同署名と運動募金をお願いすることから進めていった。著名人による賛同署名は 350 名、意見広告は 5000 名を超える人たちから賛同を得、記者会見などで県民に大きくアピールした。

県連絡会は、最終盤、地元では十分に対応できない「町民会議」としての政策宣伝の充実につとめ、現地事務所を開設し、終日、連日、運動の発展・強化をはかった。

住民投票を巡る熾烈な闘いのなかで、原発推進派は、東北電力の全面的支援のもとに、「巻原子力懇談会」「エネルギー対策新潟県民会議」に加え、「明日の巻町を考える会：会員 3130 人」を 1996 年 4 月に発足させ、大々的な宣伝、オルグ活動を組織的に展開した。

その動きの一つとして、新潟県電力総連（23 組織、組合員 6000 人余）が巻地点現地対策委員会を設置し、全戸訪問を行った。現地対策委員会は、その対話結果に基づき、「態原発建設を住民投票で阻止した巻町の闘い度未定の多くは女性であり、女性の賛成率を男性並みに高めれば、賛成への合意が取り付けられる」とし、情報提示にあたって「特に女性に対する情報の質を配慮する」ことを打ち出したが、これは原発問題を考える際の重要な示唆に富むものでもある。

3 原発建設を阻止した運動の教訓

1996 年 8 月 4 日の住民投票の告示にあたって発出された当時の巻町長笹口孝明氏のメッセージ（1996 年 7 月 25 日付）を下記に掲げる。

.....

◇巻町民へのメッセージ 巻町民のみなさんへ

本日、巻原発の建設について、町民の賛否を問う「住民投票」を、平成 8 年 8 月 4 日に実施することを告示しました。

巻原発が建設されるか否かは、巻町にとって、また、町民にとって、きわめて重大なことであり、「住民投票」は、町民の皆さん、一人ひとりに賛否の意思表示の場を提供し、住民の意思を明らかにし、民意をもって、民主的な行政を実現するために実施するものであります。

1. 「住民投票の意義」について

地方自治にあつては、きわめて重大な判断を必要とする場合、主権者であります町民自らの判断を仰ぐことは当然であり、町民総意で将来の道を選択する必要があります。

2. 「町民選択」について

町民のみなさんは、巻原発の問題について十分な情報を得て、知識を養い、勉強してまいりました。また、27年間という長い時間をかけて、考えてきております。

熟慮の結果、一人ひとりが原発建設に関し、十分な判断力が備わっていると考えられます。従いまして、町民のみなさんは、的確な判断をされると確信しております。

3. 「住民投票の結果」について

主権者であります町民自らが、十分な判断力を持って示されました結論は、絶対と断言するほどの効力があります。

賛成多数であれば建設の方向に向かい、反対多数であれば町有地を売却せず、建設は不可能になることは当然であります。

主権者自らの判断が下された以上、今後の行政にあつては町長、議会もまた、その結論を重く受け止め、その意志に従っていかなければなりません。

以上、「住民投票」についての考え方を申し述べてまいりましたが、町の方向を決めるとしても大切な「住民投票」であります。

巻町民のみなさん！

必ず、住民投票に出かけて一票を投じてください。巻町の将来は、巻町民、みんなで決めてください。

平成8年7月25日（住民投票告示日）

巻町長 笹口 孝明

.....

このメッセージは、国策として推し進められる「原発」に対峙する立地自治体と住民の有るべき姿を端的に物語っている。「町の将来は、町民の総意で」という思いが町民全体のものとなり、投票率 88% という数字に結実した。結果的に、巻原発の建設に「反対」(12478 票) が、「賛成」(7904 票) を大きく上回ったのである。

筆者は、巻原発建設反対新潟大学連絡会の事務局を担っていたが、住民投票の結果を受け連絡会の会合で次のように報告した。

.....

8 月 4 日、新潟県巻町で東北電力巻原子力発電所の建設の賛否を問う住民投票が行われた。その結果、建設反対という巻町住民の意思が明確に示された。この結果は、国・電力資本に対しエネルギー政策の転換を求めると同時に、日本政治の民主的改革を進める道筋の一つを示した。巻町住民投票の経過と結果を、日本国憲法の柱の一つである住民主権と地方自治という観点から報告する。

1) 政治状況を打破する質的に高い運動

国政において、国民の総意と相反する政策が相次いで進められ、一方、地方自治体は、国政に唯々諾々として従っているのが大勢である。

このような政治状況の中で、住民投票の実現を勝ち取り、成功に導いた運動は、住民自治に根ざした地方政治のあり方を指し示しただけでなく、エネルギー政策という国策の中心的課題をも揺るがすものであった。

現在の政治状況において、住民運動・労働運動を軸に政治に民主主義を求める闘いは、さまざまな分野で発展している。

しかし、巻町の運動は、町政の主人公であるすべての住民が、自らの命と生活、将来の町のあり方について自らの意思を表明し、政策を決定するという、これまでの運動とは質的に異なる、より高次の民主主義確立の運動であった。

2) 運動の中での住民の自治意識の高まり

巻町は従来、政治的には保守的風土の強い地域で、首長や議員選挙において『西蒲原選挙』と呼称される酒食供応・買収が横行していた。そうした風土にもかかわらず、ここ数年間の住民の自治意識の高まりは予想をはるかに越えたものであった。

巻町の反原発・原発の危険に反対するグループの原発の建設に反対する地道な運動（*今回の運動の発展の中で、『住民投票』で「原発建設を止める 6 団体連絡会」として共闘）が粘り強く進められていた。

こうした運動が基調になってはいるが、今回の運動は、町の将来を全住民による投票で決めるという、原発建設に賛成の人をも含めたより広範な住民団体（住民投票を実行する会）との共同が作られたことが、勝利への展望を切り開いた大きな要素である。

そして、両者の運動は、それぞれ、独自に創意・工夫を凝らしながらも、ともに住民への厚い信頼に支えられて進められた。科学技術庁や電力会社の金に糸目をつけない総力を上げた宣伝や供給の動きに対しても、的確な反論・批判を行いながら、なお、住民への厚い信頼を基調とした運動が、展開されたのである。

日本科学者会議編『原発を阻止した地域の闘い』（本の泉社、2015）⁵⁾ に見るように、原発建設を阻止してきた運動は多様であり、必ずしも、住民投票が唯一の運動手段とは言えない。このような運動の成果も踏まえつつ、原発建設を阻止してきた運動の教訓として次の点を共有したい。

1) 建設計画が浮かび上がって以来、終始、その危険性を訴え、原発建設に反対してきた反原発運動団体の粘り強い取り組みが基調にある。

2) 電力事業者と政府は、金をばらまくことによって、地域の人々を分断し切り崩す。謀略と恫喝が吹き荒れるなかでの、原発の建設・再稼働に反対する運動は、地域に暮らす人々が、営々と築いてきた地域と、そこでの人々の暮らしを守る運動であり、人間の尊厳をかけての闘いであった。

3) そうした厳しい闘いの中で生みだされてきた一つの運動方向が、町の未来は自らの意志で決めよう、という住民投票である。成功の鍵は、「原発反対」という基調となってきた運動の枠を越えた、町民の幅広い層が参加する運動を追求したことである。

4) 原発建設反対の運動をになってきた諸原発建設を住民投票で阻止した巻町の闘い団体は、それぞれ、長い歴史を持つが、それだけに運動の考え方や進め方についても多様である。今日の再稼働の動きを阻止するためには、福島後に生起した市民団体との連携も含めて、再稼働反対・原発ゼロという一致する要求に基づいて団結し、強大な原子力ムラの権力に、対抗する運動が問われる。

5) 巻町という原発建設予定地において、原発建設反対の運動の流れを大きく変えたのは、原発に対する女性の思いである。先に電力総連現地対策委員会の認識を述べたが、「青い海と緑の会」の結成とその運動に見るように、女性の思

いをくみ取る運動こそが決定的に重要である。

6) 5年前の福島原発事故によって、今なお、多くの福島県民がふるさとを奪われ、生業をたたれているにも関わらず、各地で電力事業者や政府によって原発再稼働が進められている今日、国民の原発ゼロの願いを実現する運動の進め方に関わって、上記の視点について、改めて国民的な議論を呼びかけたい。

新潟県では、その後も、原発に関わって、巻町の経験を生かした住民投票が行われた。東京電力が柏崎市と刈羽村にまたがって設置している柏崎刈羽原発でプルサーマルを導入しようとする動きに対して、刈羽村においてプルサーマルの導入の如何を問う住民投票が 2001 年 5 月に実施された。

刈羽村の住民投票の結果は、電力事業者と国の力づくの策動や、住民投票すればプルサーマル導入に賛成する票が多数になると見た村長のおごりを打ち砕き、投票率 88%、反対 1925 票、賛成 1433 票となった。

これを受け、県知事と刈羽村長、柏崎市長による三者会談はプルサーマル導入の延期を確認し、経産大臣と東京電力に伝えざるを得なかったのである。

そして、その翌 2002 年に東京電力による柏崎刈羽原発でのデータ捏造、隠蔽が発覚し、全基運転停止の事態に立ち至った。

4 原発立地自治体の基本的役割

福島原発の事故前には、日本では 17 原発、54 基の原発が、全国 13 道県、22 市町村で稼働していた。これらの立地自治体は 1968 年に全国原子力発電所所在市町村協議会（略称全原協）を設立している。

構成自治体は変動するが、2015 年 7 月時点では、建設途上の青森県大間町や、建設計画のある山口県上関町を含めて、23 市町村が加入し、核燃サイクル施設の立地する青森県六ヶ所村、使用済燃料中間貯蔵施設（リサイクル燃料備蓄センター）のある青森県むつ市などの 6 市町村が準会員となっている。

この全原協が、福島原発事故直後に行った調査報告は立地ならびに周辺地域の住民の命と暮らしを守る方向を考えるうえで重要な報告である。調査結果の報告（全原協、2012）⁶⁾ ではその問題点として次のように述べている。

.....
被災市町村においては、防災計画上、想定外の「行政機能移転」や自治体の区域を超える「広域避難」というこれまでにない過酷な状況に追い込まれた。こうした大規模な複合災害は、市町村だけでは対応は不可能であるが、今回、

国の初動対応の混乱により、市町村が行う住民対応は極めて困難な状況であった。本来、市町村のみで対応ができない大規模災害時は、国が全面的に主導し、道県が他の都道府県を含めた関係機関と連携しながら、的確に市町村に情報伝達しなければ、迅速な住民対応は不可能である。

今回の原子力災害では、多くの課題、問題点があり、当然のことながら市町村だけの検討事項ではなく、国、道県における抜本的な危機管理体制の強化が不可欠となっている。

現在、政府や国会に設置された委員会において、事故の調査・検証が行われているが、原発事故の原因調査のみにとどまらず、国の初動対応を含めた原子力防災体制における問題についても十分に調査・検証を行い、検証を踏まえた体制強化を図るべきである。

また、これまでの法の枠組みをも超える災害であり、特別法の必要性も含め、新たな法整備が必要である。

.....

おわりに

このまとめで提起されている課題や問題の多く、国や電力事業者が備えるべき体制や取組みへの要望となっていて、残念ながら原発に対峙する自治体としての立ち位置が曖昧にされている。

現実には、2013年に発足した原子力規制委員会は、新たな規制基準を拙速に策定し、その基準に沿って原発の装置や設備を中心とした技術偏重の安全性審査を進めている。そして、各地の原発について次々に基準に適合しているとの判断を示している。

政府は、従前から規制委員会が規制基準への適合判断を示した原発は、再稼働を進めると言明してきたが、それを受けた立地自治体や道県は、全原協でとりまとめた上記の課題や問題がどう扱われ、住民の命を守るうえでどれだけ体制や取組みが進んだのかという点検を行い、立地自治体としての再稼働への立ち位置を明らかにしなければならない。

憲法に謳われた地方自治の本旨に基づき、地域住民のいのちと暮らしを守る地方自治体の重責から見て、以下の諸点が原発への向き合い方として最も重要な視点である。

1) 防災・避難計画策定は立地自治体の最低限の責務

原発の安全性論議において、何よりも、事故によって大量の放射性物質を拡散して住民を被ばくさせないこと、これが基本である。政府・原子力規制委員会が国民の命を守る視点での防災・避難計画についてその責を果たさないなか、原発立地道県・自治体として実効性のある防災・避難計画を策定し、事故時にはそれを十分に機能させることが大きな責務である。

防災・避難計画を審査の対象にすらせず、基準に適合しているとして、原発を再稼働する電力事業者や政府の策動は許されない。

原子力規制委員会は 2014 年 7 月 16 日、鹿児島県川内原発は規制基準に適合しているとする審査書案をまとめた。その後の記者会見で、田中俊一規制委員長は、「(避難計画が) 万全か万全でないかは率直に言って判断が分かれるところがありますので、今後どうするかはまだ、私どもの規制の範囲外というところもありますので、審査の中で評価しておりません」と、他人事のように発言している。

国際原子力機構（IAEA）が原発の深層防護として求めている第 5 層の、「放射能拡散による被爆を軽減する対策」を、日本では原発稼働の条件として課さず、防災・避難計画の策定を県や自治体任せにしている。

一方、川内原発に関する避難計画策定の

責任者である伊藤祐一郎・鹿児島県知事は 2014 年 6 月、「30 キロ（圏内）までの要援護者の避難計画というのは現実的ではない」とし、10 キロ圏より外の避難計画を策定しないまま、九州電力に川内原発再稼働の同意を与えた。

2016 年 4 月、中部九州で発生した熊本地

震は、鉄道網、道路網、空路をほぼ同時に損壊させた。原発の事故時、特に地震のような災害と一緒に複合的に発生した際に、被曝を避けることのできる時間で避難することが不可能なことが明らかになっているなかで、こうした防災・避難計画策定状況からして、原発の過酷事故の際には、立地周辺自治体の住民を被曝から守ることは不可能である。

7 月に行われた鹿児島県知事選挙において、防災・避難計画の見直しなど川内原発の稼働に慎重な姿勢を示した三反園訓氏が新知事に選ばれた。今後の県政において、住民本位の政策が進められることを期待する。

2) 住民の命を守る自治体の役割を発揮し、原発ゼロの日本を実現するために

日本国憲法の第8章に「地方自治」の章がもうけられ、地方自治制度の本質的な内容が憲法上の制度として規定されている。

原発が立地する道県ならびに自治体は、憲法第92条でいう「地方自治の本旨」にそって、国民の固有の権利としての人権を守り、民主主義の根幹をなすものとして、地方自治を守り、発展させる立場で原発再稼働問題に対峙しなければならない。

原発立地道県ならびに自治体は、半数以上の国民・県民が原発再稼働に反対しているにもかかわらず、再び「安全神話」を流布して、原発再稼働に走る政府と電力事業者に手を貸すことは許されない。

住民自らも、原発建設を阻止してきた先人の経験を学び、自らの生きる権利と人としての尊厳をかけて、類例を見ない災害をもたらす原発を日本からなくすために、声を集め、思いを届ける運動を広げよう。

参考文献（URLの最終閲覧日：2016年7月31日）

- 1) 立石雅昭『地域と原発』2016, 小路田泰尚, 岡田知弘, 住友陽文, 田中希生編『核の世紀：日本原子力開発史』, 東京堂, 2016) pp.409-438.
- 2) 伊藤守, 渡辺登, 松井克浩, 杉原名穂子『デモクラシー・リフレクションー巻町住民投票の社会学』(リベルタ出版, 2005) p.286.
- 3) 榊原秀訓「巻町原発住民投票と住民参加」『法学セミナー』503(日本評論社, 1991) pp.22-25.
- 4) 三辺夏雄「巻町原発住民投票の法的問題点」(ジュリスト 1100, (有斐閣, 1991) pp.40-45.
- 5) 日本科学者会議編『原発を阻止した地域の闘い(第一集)』(本の泉社, 2015) p.218.
- 6) 全国原子力発電所所在市町村協議会原子力災害検討ワーキンググループ, 「福島第一原子力発電所事故による原子力災害被災自治対等調査結果」2012.
<http://www.zengenkyo.org/houkokusyo/bousaihoukokusyo.pdf>

【著者のプロフィール】

舘野 淳（たての じゅん）

1936 年生まれ。東京大学工学部応用科学科卒。工学博士。所属：核・エネルギー問題情報センター。専門：核燃料化学。著書：『シビアアクシデントの脅威』（東洋書店，2012）ほか。

岡田知弘（おかだ ともひろ）

1954 年生まれ。京都大学大学院経済学研究科修了。経済学博士。所属：京都大学経済学研究科。専門：地域経済学。著書：『震災からの地域再生』（新日本出版社，2012），ほか。

伊東達也（いとう たつや）

1941 年生まれ。東北大学教育学部卒業。原発問題住民運動全国連絡センター筆頭代表委員，全国革新懇代表世話人など。共著『これでいいのか原発事故報道』（あけび書房，2011）など。

井戸謙一（いど けんいち）

1954 年生まれ。東京大学教育学部卒業，滋賀弁護士会所属弁護士（元裁判官），著書：『原発を止めた裁判官』（現代人文社，2013）。

立石雅昭（たていし まさあき）

1945 年生まれ。京都大学大学院理学研究科修了。理学博士。新潟大学名誉教授。専門：地質学。著書：『地震列島日本の原発』（東洋書店，2012），『地震と津波』（分担執筆，本の泉社，2012）ほか。

2017 年 4 月 28 日

日本科学者会議 JSA *e* マガジン編集委員会

The Japan Scientists' Association (JSA)

2017 年 5 月 8 日 訂正