

# 原発利用のための制度の変化に関する考察

－福島原発事故の影響に着目して－

市村 知也

政策研究大学院大学

博士（公共政策分析）

2017年3月



## 目次

第一章 序論 .....	1
1-1 日本における原発利用 .....	3
○日本への原発の導入 .....	3
○原発に関する政府の体制 .....	9
○自治体と原発 .....	16
○原発安全と社会との関係 .....	31
○政権と原子力 .....	57
○原発利用のための制度 .....	63
1-2 制度論 .....	68
○旧制度論と新制度論 .....	68
○新制度論の諸派 .....	69
○制度変化のとらえ方 .....	72
1-3 本研究の趣旨と分析手法 .....	81
○目的と手法 .....	81
○対象事例と調査手法 .....	85
○研究の意義 .....	89
○論文の構成 .....	90
第二章 従来期における原発再稼働 .....	91
2-1 TMI 原発事故後の大飯原発の停止と再稼働 .....	91
○TMI 原発事故と大飯原発の停止要請 .....	91
○大飯原発の安全確認 .....	97
○大飯原発の再稼働に向けて .....	101
2-2 美浜原発二次系配管破損事故後の再稼働 .....	107
○美浜原発配管破損事故と対応 .....	107
○福井県から政府への要請と政府の対応 .....	112
○美浜原発3号機の再稼働に向けて .....	123
2-3 もんじゅナトリウム漏れ事故後の再稼働 .....	134
○もんじゅ事故と対応 .....	134
○原因究明等の初期の段階 .....	138
○改造工事の段階 .....	147
○再稼働に向かう段階 .....	157

第三章 福島原発事故後（過渡期）の原発再稼働.....	171
3-1 原発再稼働の模索と浜岡原発の停止.....	171
○福島原発事故の影響.....	171
○再稼働に向けた緊急安全対策.....	178
○中央防災会議と浜岡原発.....	191
○浜岡原発停止と原発再稼働.....	194
○浜岡原発停止がもたらしたもの.....	206
○小括.....	210
3-2 玄海原発再稼働の自治体了解と総理による阻止.....	212
○経産省の再始動.....	212
○総理と経産省.....	218
○福井県の動き.....	224
○佐賀県の動き.....	232
○総理による玄海原発再稼働の阻止.....	238
○小括.....	242
3-3 日本型ストレステストの導入.....	244
○欧州で生み出されたストレステスト.....	244
○日本におけるストレステストの導入.....	255
○日本型の制度構築に向けた取り組み.....	261
○安全委員会の困惑.....	268
○日本型ストレステストの具体化.....	274
○立地自治体への影響.....	277
○小括.....	285
3-4 ストレステスト実施.....	287
○事業者からの評価結果提出と保安院の厳格な対応.....	287
○保安院における審査.....	298
○海外機関からの協力.....	314
○安全委員会の確認.....	325
○小括.....	332
3-5 再稼働に向けた政府の取り組み.....	334
○四大臣プロセスの開始.....	334
○福井県の対応.....	345
○諸方面からの異論.....	348
○舞台の中心となる福井県.....	363
○与党内の混乱.....	370
○小括.....	378

第四章 新体制期における原発再稼働.....	380
4-1 新体制の構築.....	380
○規制委員会の始動.....	380
○新規制基準の施行と再稼働.....	389
○防災対策の整備.....	397
○政府の原発利用に係る政策.....	402
4-2 川内原発の再稼働.....	414
○規制委員会における審査.....	414
○鹿児島県の同意.....	423
4-3 高浜原発の再稼働.....	437
○規制委員会における審査.....	437
○福井県の同意.....	439
4-4 伊方原発の再稼働.....	453
○規制委員会における審査.....	453
○愛媛県の同意.....	454
第五章 考察と結論.....	463
5-1 各期の特徴.....	463
○従来期.....	473
○過渡期.....	474
○新体制期.....	477
5-2 制度変化.....	479
○国民の意識と制度.....	479
○政治家と官僚の関係と制度への影響.....	483
○規制当局と政策当局.....	493
○自治体と制度.....	504
5-3 制度変化メカニズム.....	512
5-4 政策への含意.....	522
【インタビュー対象者リスト】.....	525
【参考文献】.....	527

## 図表目次

図 1-1-1	日本における原発導入推移.....	6
表 1-1-1	運転実績のある日本国内の原発一覧.....	7
表 1-1-2	原発に関する政府の体制の変遷.....	13
表 1-1-3	福島原発事故以前に締結されていた原発に関する安全協定.....	22
表 1-1-4	立地地域との安全協定の改定経緯（福井県の例）.....	23
表 1-1-5	安全委員会による第二次公開ヒアリング開催実績.....	35
表 1-1-6	中止された主な原発立地計画（福島原発事故以前）.....	37
表 1-1-7	福島原発事故の影響を受けた主な原発計画.....	38
表 1-1-8	原発に関する行政訴訟（福島原発事故以前に提訴されたもの）.....	41
表 1-1-9	原発に関する民事訴訟（福島原発事故以前に提訴されたもの）.....	42
表 1-1-10	原発に関する行政訴訟（福島原発事故後に提訴されたもの）.....	42
表 1-1-11	原発に関する民事訴訟（福島原発事故後に提訴されたもの）.....	43
表 1-1-12	原発導入等に関する住民投票条例案が議会で審議された案件.....	45
表 1-1-13	原発導入等に関し実施された住民投票.....	47
図 1-1-2	原発利用に係る制度（福島原発事故以前）.....	66
表 1-2-1	制度変化の過程と結果の関係.....	76
表 1-2-2	アクターの特性と制度変化.....	77
表 1-3-1	調査対象事例の概要.....	86
表 5-1	調査対象事例.....	464
表 5-2	調査対象事例の概要.....	464
表 5-3	従来期の再稼働事例.....	465
表 5-4	過渡期の再稼働事例.....	468
表 5-5	新体制期の再稼働事例.....	470
図 5-1	原発利用制度（従来期）.....	474
図 5-2	原発利用制度（過渡期：浜岡原発停止・玄海原発再稼働阻止）.....	476
図 5-3	原発利用制度（過渡期：四大臣による再稼働判断）.....	476
図 5-4	原発利用制度（新体制期）.....	478
表 5-6	原発に関する安全協定（福島原発事故後に締結されたもの）.....	507
図 5-5	制度変化（殻の破れと修復）.....	517
図 5-6	制度変化メカニズム.....	519

(空白)

## 第一章 序論

科学技術はその利用により社会に便益をもたらす側面と同時に、健康や環境への悪影響など負の側面を有する。科学技術の集大成の一つである原子力発電（以下「原発」<sup>1</sup>という。）も同様であって、原発は大量の電力を安定して供給する能力を有する技術である反面、安全対策を講じた上でもなお放射線被ばくの被害をもたらし得る危険な側面を有するものである。この危険性は一度顕在化すれば、取り返しのつかない程の深刻な影響を及ぼす可能性を有する。

原発は、1950年代にソビエト連邦、英国、米国等で導入が開始され、1950年代半ばには日本においても、これを導入する意思決定がなされた。その際には、日本にその安全性や危険性について十分な知見や認識があったわけではなかったが、世界的な原子力平和利用に向けた潮流も踏まえつつ、政治主導により導入が決断され、その後、産官連携によりその実現に向けて動きが本格化した。小さな規模の研究炉での経験を重ねつつ、すぐに本格的な商業用規模のものが手掛けられ、そして着実に導入が進められた。自治体は、原発が地域経済にもたらす貢献に期待して、原発を誘致した。

この間、1979年には米国のスリーマイルアイランド原発において炉心溶融及び放射性物質の放出を伴う事故（以下「TMI 原発事故」という。）が発生するとともに、1986年にはソビエト連邦のチェルノブイリ原発において炉心溶融、爆発、放射性物質の大量放出を伴う事故（以下「チェルノブイリ原発事故」という。）が発生し、原発の負の側面は現実化するものであることが示された。また、日本国内の原発においても、TMI 原発事故やチェルノブイリ原発事故のような規模ではないものの、度々事故が発生し、反原発運動なども盛んになった<sup>2</sup>。しかしながら、事故を踏まえた安全面での対策が講じられることなどにより、規制当局及び事業者によって、日本では重大な事故は起こり得ないものと説明され原発の導入が続けられてきた。いつしか原発は日本の電力供給体系における基幹電源となり、また、立地地域においては、交付金等の交付もあり経済的に重要な位置を占めることとなった。やがて日本は、米国、仏国に続く世界第三位の原発利用大国に成長してきたのであった。

---

<sup>1</sup> 原発という語は、発電システムとしての原子力発電を指す場合、原子力発電所を指す場合、個別の原子炉を指す場合に用いられるが、特に区別する必要がない場合は、いずれも原発と称することとする。個別の原子炉を指す場合は「プラント」の語も用いた。

<sup>2</sup> チェルノブイリ原発事故後には、広瀬隆[1987]など、一般市民向けに原発の危険性を強調する書籍なども出版された。



そして、2011年3月11日を迎えた。東北地方太平洋沖地震とそれにより引き起こされた津波により、東京電力株式会社（以下「東京電力」という。）福島第一原子力発電所（以下「福島第一原発」という。）において、炉心が溶融し、放射性物質が放出される事故（以下「福島原発事故」<sup>3</sup>という。）が発生した。多くの住民が避難を余儀なくされるとともに、広範囲にわたる環境汚染をもたらされた。この事故により、少なくとも日本においては潜在的なものにとどまると認識されていた原発の危険性が顕在化し、国民に原発の恐ろしさが見せつけられた。これにより国民の原発に対する認識が変化させられたことは疑いがない。そしてその国民の認識の変化をも踏まえれば、原発利用を進めてきた関係者においても、原発の取り扱いを検討せざるを得ない状況が生じたと考えられる。

福島原発事故後、事故そのものの収束に向けた対応や、被災したプラントの取り扱い、あるいは、被災民や被災地に関する議論を除けば、原発政策に関し最初に直面した問題は、福島原発以外の残されたプラントの取り扱いであった。運転中の原発も定期検査のために順次停止していくのであって、電力の安定供給のためには、原発の再稼働<sup>4</sup>の可否が政策決定者における大きな課題であった。福島原発事故後に運転を継続していた27基のプラントも順次停止していく中、再稼働に至ったプラントはなく、2012年5月5日にはついに日本国内で運転中の原発はゼロになった。その後、関西電力株式会社（以下「関西電力」という。）大飯発電所（以下「大飯原発」という。）3・4号機が同年7月に再稼働した。福島原発事故以降、政府や立地自治体等において様々な取り組みがなされ、ようやく再稼働に至ったものであった。なお、大飯原発3・4号機は、約1年間運転の後、2013年9月には再び定期検査のために停止した。その後、福島原発事故を踏まえ、新たな規制当局として設置された原子力規制委員会（以下「規制委員会」という。）により新たな規制基準が定められ、同基準への適合性が確認された後、2015年夏に九州電力株式会社（以下「九州電力」という。）川内原子力発電所（以下「川内原発」という。）1・2号機が再稼働するまで、日本の原発は全て停止したままであった。

---

<sup>3</sup> 「福島原発事故」には、東京電力福島第一原発での事故に加え、福島第二原子力発電所（以下「福島第二原発」という。）で発生した事故を含む場合があるが、本論文ではもっぱら福島第一原発での事故を念頭に「福島原発事故」と呼ぶこととする。

<sup>4</sup> 既に運転経験のある原発について、停止状態から運転状態に入ることを指す。原発を立ち上げる部分に着目して「再起動」との言葉が用いられたり、「運転再開」との言葉が用いられたりすることもあるが、福島原発事故後に「再稼働」との言葉が定着したと考えられることから、この語を用いる。

50年にわたる期間を経て日本社会に実装されてきた原発は、その実現の過程で、政府、立地自治体、事業者といったアクターにより、原発利用のためのある種の制度が形成され、アクターはこの制度の下で活動することにより、原発利用を進めてきた。福島原発事故は、日本社会のみならず世界にも多様な影響を与えたが、とりわけ、日本において原発利用を進めるために構築されてきた制度にとって、大きな外生的なショックとして作用したものと考えられる。このような外生的なショックに対して制度がどのような反応を示したのか、制度は変化したのか否か、変化したとすればどこがどのように変わったのかを明らかにすることは、原発利用の今後を見通す上で重要な論点である。また、制度論における研究においては、外生的要因と内生的要因の関係や、それによる制度変化のメカニズムの解明が求められており、福島原発事故という外生的要因が、各アクターの判断や行動、アクター間の関係といった内生的な要因にどのように影響を及ぼし、制度にどのような変化をもたらしたかを明らかにすることは、制度論における制度変化メカニズムの解明の議論に資するものである。

本章においては、まず、日本の社会に、どのように原発が導入されてきたのか、福島原発事故前までの主要な経緯や関係者の位置付けを概観した上で、研究の視点の設定を行う。

## 1-1 日本における原発利用

### ○日本への原発の導入

膨大なエネルギーを発する核分裂反応を発電に用いるための技術開発が進められ、その利用が現実化したのは1950年代半ばであった。世界最初の原子力発電所は、1954年6月に運転を開始したソビエト連邦のオブニンスク発電所とされ、その後、1956年10月には英国においてコールドーホール発電所が、1957年12月には米国で SHIPPINGPORT 発電所が運転を開始した。英国やソビエト連邦において原発開発が進められ遅れをとった米国<sup>5</sup>は、1953年12月、国連総会においてアイゼンハワー大統領が「アトムズ・フォア・ピース（平和のための原子力）」演説を行い、原子力の非軍事領域においても国際的な主導権を確立しようとした<sup>6</sup>。

欧米において、これらの動きがあった頃、日本においても原発導入の議論が本格化した。科学者たちが原子力の平和利用のための研究への着手について議論

---

<sup>5</sup> 岡田知弘[2013]24-27頁。

<sup>6</sup> 松井賢一[1995]91頁。

を行いつつも逡巡する中<sup>7</sup>、1954年3月、国会において、1954年度予算に原子力関係予算が盛り込まれ、日本の原子炉導入に向けた動きが具体化し始めた<sup>8</sup>。同年5月には、副総理を会長とする「原子力利用準備調査会」が設置され、同調査会は1955年11月に日米原子力研究協定の締結を決定し、米国からの研究炉の提供が決定した<sup>9</sup>。また同年には、原子力基本法等<sup>10</sup>が制定され、1956年には原子力に係る政府予算が大幅に増額されるとともに、原子力委員会<sup>11</sup>、科学技術庁（以下「科技庁」という。）、日本原子力研究所（以下「原研」という。）<sup>12</sup>、原子力燃料公社<sup>13</sup>など原子力利用を進めるための主要組織が一斉に設置された。同年には原子力委員会により「原子力の研究、開発及び利用に関する長期計画」（以下「原子力長期計画」という。）<sup>14</sup>が策定された。並行して、経済界においても原子力を実施するための体制整備が進められ、1956年3月、財団法人日本原子力産業会議が発足するとともに、事業者や財閥においても原子力事業を実施するための組織の構築等がなされた<sup>15</sup>。また同年には、政府により日本初の商業用原

---

<sup>7</sup> 日本は、敗戦と同時に連合国側に原子力の研究を禁じられ、その後、正式に原子力の研究が認められるのはサンフランシスコ講和条約が発効した1952年4月であった。その後、科学者において議論が起こり、例えば、1952年10月、学術会議において、茅誠司及び伏見康治により原子力研究の再開が提案されるが、反対多数で却下された。

<sup>8</sup> 原子力関係研究補助金2億3,500万円、ウラン採鉱費1500万円、原子力関係図書購入費200万円が計上されたが、同補助金のうち交付されたのは6,285万円にとどまり、1億7000万円を超える繰り越しがあった。原子力関係予算の計上が唐突であったことは、このことから明らかであるとされた（松井賢一[1995]88-89頁）。

<sup>9</sup> 塚谷文武[2010]56-59頁。

<sup>10</sup> 1955年12月16日、原子力基本法、原子力委員会設置法、総理府設置法改正法（原子力局の設置）からなるいわゆる原子力三法が成立した。

<sup>11</sup> 原子力委員会は、原子力の研究、開発及び利用に関する行政の民主的運営を図るため等を目的として設置された。

<sup>12</sup> 1955年6月の濃縮ウランの提供を中心とした日米原子力協定の仮調印に伴い、その受入機関として同年11月に財団法人原子力研究所として発足し、1956年6月15日に、これを承継する形で原研が設立された（城山英明[2015]15頁）。

<sup>13</sup> 1967年10月に動力炉・核燃料開発事業団に改組された。同事業団は、その後、核燃料サイクル開発機構を経て、2005年10月、日本原子力研究開発機構に改組された。

<sup>14</sup> 原子力長計とも呼ばれた。その後おおむね5年ごと9回にわたり作成され、2005年からは原子力政策大綱となった。

<sup>15</sup> 電気事業者の社内における原子力発電課の設置などの体制整備や、三菱動力委員会といった財閥系の原子力産業グループが結成された。

発として英国の天然ウラン黒鉛減速ガス冷却炉<sup>16</sup>を導入することが決定され、翌1957年11月にはこれを日本側で受け入れる事業主体となるための会社として、官民出資<sup>17</sup>による日本原子力発電株式会社（以下「日本原電」という。）が設立された。日本最初の商業用原発となる日本原電東海発電所（以下「東海原発」という。）は1960年1月に着工され、1966年7月に運転が開始された。また、これに先立ち、1963年10月には、日本最初の原発実験炉となる米国GE社製の軽水炉JPDRが発電を実現した。原発を導入するという着想からわずか10年余りの間に、商業用の原発が日本に誕生したのであった。

東海原発の建設と並行して全国各地で原発誘致が行われ、事業者により原発の設置が進められた。1970年3月には日本原電敦賀原子力発電所（以下「敦賀原発」という。）1号機が、同年11月には関西電力美浜発電所（以下「美浜原発」という。）1号機が、翌1971年3月には東京電力福島第一原発1号機が相次いで運転を開始した。高度経済成長を支えるために安定した電力供給力の確保が急務となる中、これを支える有力な電源である原発については、エネルギー政策及び産業政策を司る通商産業省（以下「通産省」という。）の旗振りの下、事業者により着実に全国各地で立地・建設が進められた。1970年代に経験した石油危機など、自国の資源が乏しい日本のエネルギー事情も原発の推進を後押しした。1970年代に運転を開始した原発は年平均2基、1980年代に運転を開始した原発は年平均1.5基であり、出力で見れば1970年代から1990年代半ばまではほぼ一直線に右肩上がりの原発導入が行われた<sup>18</sup>。1993年には国内の原発は全46基、日本国内の電力の3割を供給する基幹電源となった。2007年には最大の全55基に達した<sup>19</sup>。図1-1-1に、日本における原発導入状況の推移を示すとともに、表1-1-1に、運転実績のある日本国内の原発一覧を示す。

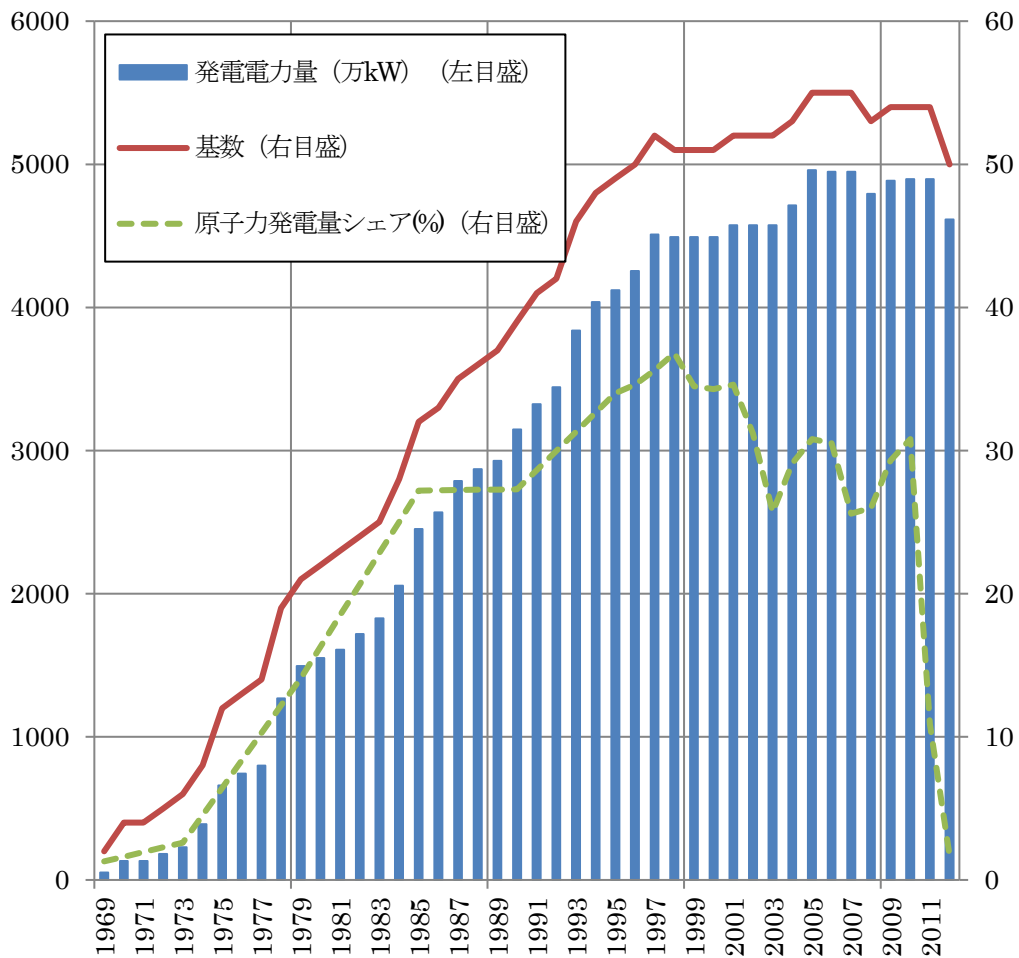
---

<sup>16</sup> 英国初の原発としてコールダーホール発電所で導入された型の原子炉。日本に導入されたものは、同発電所の原子炉の改良型であったことから、「コールダーホール改良型原子炉」とも呼ばれる。

<sup>17</sup> 国主導か民間主導かで争いがあったが、電力事業者9社等民間企業が8割を出資、2割を政府の出資により設立された電源開発株式会社（以下「電源開発」という。）が出資した。

<sup>18</sup> 吉岡斉[2011a]143-144頁。

<sup>19</sup> 2011年3月、福島原発事故発生時には、日本の商業用原発は全54基であった。



出典：原子力安全基盤機構[2013]、経済産業省[2011][2014]より筆者作成。シェアについては、1995年までは数年間隔のデータを直線で結び、また、2010～2012年についてはグラフから読み取った。

図 1-1-1 日本における原発導入推移

表 1-1-1 運転実績のある日本国内の原発一覧

番号 (注 1)	会社名 (注 2)	発電所名 (注 3)	号機	電気出力 (万 kW)	運転開始日	廃炉 (注 4)	
1	北海道電力	泊	1号機	57.9	1989. 6. 22		
2			2号機	57.9	1991. 4. 12		
3			3号機	91.2	2009. 12. 22		
4	東北電力	東通	1号機	110.0	2005. 12. 8		
5		女川	1号機	52.4	1984. 6. 1		
6			2号機	82.5	1995. 7. 28		
7		3号機	82.5	2002. 1. 30			
8	東京電力	福島第一	1号機	46.0	1971. 3. 26	○	
9			2号機	78.4	1974. 7. 18	○	
10			3号機	78.4	1976. 3. 27	○	
11			4号機	78.4	1978. 10. 12	○	
12			5号機	78.4	1978. 4. 18	○	
13			6号機	110.0	1979. 10. 24	○	
14		福島第二	1号機	110.0	1982. 4. 20		
15			2号機	110.0	1984. 2. 3		
16			3号機	110.0	1985. 6. 21		
17			4号機	110.0	1987. 8. 25		
18		柏崎刈羽	1号機	110.0	1985. 9. 18		
19			2号機	110.0	1990. 9. 28		
20			3号機	110.0	1993. 8. 11		
21			4号機	110.0	1994. 8. 11		
22			5号機	110.0	1990. 4. 10		
23			6号機	135.6	1996. 11. 7		
24			7号機	135.6	1997. 7. 2		
25		中部電力	浜岡	1号機	54.0	1976. 3. 17	○
26				2号機	84.0	1978. 11. 29	○
27				3号機	110.0	1987. 8. 28	
28				4号機	113.7	1993. 9. 3	
29				5号機	138.0	2005. 1. 18	
30		北陸電力	志賀	1号機	54.0	1993. 7. 30	
31				2号機	135.8	2006. 3. 15	

32	関西電力	美浜	1号機	34.0	1970.11.28	○
33			2号機	50.0	1972.7.25	○
34			3号機	82.6	1976.12.1	
35		大飯	1号機	117.5	1979.3.27	
36			2号機	117.5	1979.12.5	
37			3号機	118.0	1991.12.18	
38			4号機	118.0	1993.2.2	
39		高浜	1号機	82.6	1974.11.14	
40			2号機	82.6	1975.11.14	
41			3号機	87.0	1985.1.17	
42			4号機	87.0	1985.6.5	
43		中国電力	島根	1号機	46.0	1974.3.29
44	2号機			82.0	1989.2.10	
45	四国電力	伊方	1号機	56.6	1977.9.30	○
46			2号機	56.6	1982.3.19	
47			3号機	89.0	1994.12.15	
48	九州電力	玄海	1号機	55.9	1975.10.15	○
49			2号機	55.9	1981.3.30	
50			3号機	118.0	1994.3.18	
51			4号機	118.0	1997.7.25	
52		川内	1号機	89.0	1984.7.4	
53			2号機	89.0	1985.11.28	
54	日本原電	東海		16.6	1966.7.25	○
55		東海第二		110.0	1978.11.28	
56		敦賀	1号機	35.7	1970.3.14	○
57			2号機	116.0	1987.2.17	
58	原研機構	もんじゅ		28.0	—	
59		ふげん		16.5	1979.3.20	○

出典：事業者の公表資料等をもとに筆者作成。2016年8月1日現在。運転実績のある原発を対象とし、建設中や計画中のものは除いた。もんじゅは使用前検査中であるが、運転実績があるため含めた。

(注1) 便宜的に番号をふったもの。

(注2) 「原研機構」は独立行政法人日本原子力研究開発機構の略称。それ以外はいずれも株式会社であるが、「株式会社」の標記は省略する。また「日本原電」は日本原子力発電株式会社の略称。

- (注 3) 発電所名に原子力の名称が付かないところ（例えば、泊発電所）と付くところ（例えば、東通原子力発電所）とがあるが、表記上は特段の区別をしない。
- (注 4) 廃炉欄には、原子炉等規制法に基づき廃止措置計画の提出がなされたもの、実際に廃炉作業が行われているものの他、事業者により廃炉の意思表示がなされたものに印を付けた。

## ○原発に関する政府の体制

### （規制体制の変遷）

原発導入の本格化にあわせ、安全を確認するための規制体系も徐々に形作られた。日本初の商業用原発として英国製の原子炉を導入するとの決定がなされるなど具体的議論が進む中、1957年6月には、「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」（以下「原子炉等規制法」という。）が制定された。原子力規制において最も上流の手続きとなる原子炉設置許可<sup>20</sup>については科技庁が、設置許可を受けた後の詳細な設計や工事、検査については事業官庁が実施することとされ、原発については通産省が、研究炉等については科技庁が、船用原子炉については運輸省が担当することとされた。すなわち、原発については、その事業の実施のためには科技庁と通産省との双方からの管理監督を受けることとされた。

国内の商業用原発の初号機である東海原発については、1959年3月16日に日本原電により設置許可が申請された。許可権者は、科技庁が位置付けられる総理府の長としての総理大臣であったが、実質的な審査は原子力委員会の下に設置された原子炉安全審査専門部会において行われ、同専門部会の答申を踏まえ、同年12月14日に設置許可がなされた。また、審査のための基準等の整備については、東海原発に関する設置許可申請がなされる約1年前の1958年4月、原子力委員会の下に原子炉安全基準専門部会が設置され議論が開始されたが、具体的な成果物としては、1964年5月になって初めて、最初の指針として、原発の立地の適否を判断するための原子炉立地審査指針が提示された。すなわち、東海原発を含む初期の原発の審査の際には明示的な基準はなく、むしろ、個別の原子炉に係る審査の知見を蓄積しつつ基準の整備が進められたのであった。また、原

---

<sup>20</sup> 原子炉等規制法に基づく手続きの一つで、原子炉の新設や増設に係る一連の許認可等手続きのうち、最も上流に位置するもの。原子炉施設の基本設計ないし基本的設計方針を確認するもの。許可を受けた内容を変更する場合には、設置変更許可の手続きが求められる。



発の設計に関する基本的要件をとりまとめた発電用軽水型原子炉施設に関する安全設計審査指針が定められたのは1970年4月になってからであった。

1974年9月、太平洋上で試験をしていた原子力船「むつ」において放射能漏れが発生した。この原因及び責任が、設置許可を担当していた科技庁にあるのか、あるいは、詳細な設計等の確認を担当していた運輸省にあるのかが大きな論争となった。この件を踏まえて、原子力規制体制について検討するため、1975年2月、総理大臣の私的諮問機関として「原子力行政懇談会」<sup>21</sup>が設置された。1976年7月に提出された同懇談会の最終とりまとめを踏まえ、原子力規制は、設置許可から下流の規制に至るまで、施設ごとに特定の省庁が責任を持って担当するという、いわゆる行政一貫化が図られることとなった。商業用原発については一貫して通産省が、試験研究用原子炉については一貫して科技庁が、船用原子炉については一貫して運輸省が担当することとされた。また、この体制の導入により、原子力を推進する事業官庁が規制当局も兼務するという仕組みになることに関し、国民からの不信感を払しょくし、さらに入念にチェックをするという観点から、原子力安全委員会（以下「安全委員会」という。）を設置し、規制当局が実施した設置許可に係る審査をダブルチェックする仕組みが作られることとなった<sup>22</sup>。原子力委員会から安全に係る業務が切り出され、安全委員会が設置された。これらの新体制については、1978年6月に関連の法改正が行われ、同年10月に発足した。

日本においては、原子力の利用を開始した当初から、規制機関と推進機関の分離が曖昧であり、東海原発の審査の際には、原子力委員会審査部会の下で審議を行った委員会のメンバーであった坂田昌一教授がこれを問題視して辞任するなどの件が発生<sup>23</sup>したが、規制機関と推進機関の分離の問題に対し積極的な対応がなされてはこなかった。米国においては、1971年5月に、同国内での緊急炉心冷却装置（ECCS）作動実験が失敗<sup>24</sup>したことをきっかけに、原発の安全性について論争が起こった。その議論の中で、当時の米国原子力委員会が推進と規制の両側面を有することの弊害が指摘され、1975年1月、同委員会を、規制権限を有する米国原子力規制委員会（以下「NRC」という。）と推進政策を担当するエネル

---

<sup>21</sup> 有澤広巳東京大学名誉教授が座長を務めたことから、「有澤行政懇」と呼ばれた。

<sup>22</sup> NHK ETV 特集取材班[2013]249-255頁。

<sup>23</sup> 田辺文也[2012]75-77頁、樫本喜一[2011]188頁。

<sup>24</sup> ECCS は、軽水型原子炉において配管破断等による冷却材喪失事故等が発生した場合に、炉心に注水するための装置。同装置の作動性を確認するため米国アイダホ州のセミスケールモデル施設において実験を行ったところ、冷却水が喪失したのと同じ経路を通過して冷却材が漏出した。

ギー研究開発局とに分割するとの組織改編が行われた<sup>25</sup>。日本における原子力行政懇談会の議論においても、米国の事例を参考に、強力な権限を持った独立の原子力規制委員会を設置すべきとの議論がなされたが、産業界等からは、そのような機関が設置された場合に原子力の開発が適切に進まないのではないかとの反対意見が強く、結局、事業官庁が規制を行い、審議機関として設置する安全委員会がダブルチェックを行うという体制とすることで決着した<sup>26</sup>。

規制体制については、2001年1月6日に施行された中央省庁再編の際に、再度変更がなされた。1997年12月にとりまとめられた行政改革会議の報告に基づき1998年6月に中央省庁等改革基本法が制定され、原子力の規制機関として、経済産業省（以下「経産省」という。）<sup>27</sup>の外局である資源エネルギー庁（以下「資エ庁」という。）<sup>28</sup>の特別の機関として原子力安全・保安院（以下「保安院」という。）が設立されることとなった。それまで総理府に設置されていた安全委員会は内閣府<sup>29</sup>に設置されることになり、その事務局も科技庁から内閣府に移管されることとなった。この中央省庁再編に向け政府内で詳細な組織設計等の議論がなされている最中の1999年9月30日、茨城県東海村でJCOウラン加工工場臨界事故が発生した。同事故を踏まえ、規制内容が大幅に強化<sup>30</sup>されるとともに、規制当局の活動を確保する安全委員会の事務局体制も強化されることとなった<sup>31</sup>。

このように、1978年以降、行政体制の変更等はなされてきたものの、原発の規制については一貫して通産省（2001年からは経産省）が担当してきており、

---

<sup>25</sup> 大場英樹[1977]8-19頁。

<sup>26</sup> NHK ETV 特集取材班[2013]252-257頁。

<sup>27</sup> 中央省庁再編の際に、通産省は経産省となったが、その所掌事務に大きな変更はなかった。

<sup>28</sup> エネルギー関連行政の一元化のため、1973年7月に通産省の下に設置された機関。

<sup>29</sup> 中央省庁再編の際に、総理府、経済企画庁等の事務を引きついで、政府内の政策の企画立案・総合調整を補助するという目的で新設された機関。

<sup>30</sup> 事業者が保安規定に基づき行う運転管理業務等についても、その実施状況を確認するための保安検査が導入されるなどした。また、原子炉等規制法の強化とは別に、原子力災害対策特別措置法が制定された。

<sup>31</sup> 改変前の事務局は科技庁原子力安全局原子力安全調査室が務め、職員数は20名に満たなかったが、改変後は内閣府に安全委員会事務局が置かれ、技術参与等の非常勤職員を含めた職員数は約100名となった。ただし、改変前は、実質的に科技庁の原子力関係部局全体が安全委員会を支えていた側面もあることから、それに比べ改変後は事務局体制が弱くなったとの見方もある（吉岡斉[2011a]）。

2011年3月11日の福島原発事故発生時点における規制当局は保安院であった。法律上の許認可権限は経産大臣（通産大臣）が有していた。

なお、福島原発事故を踏まえ、2012年9月、保安院及び安全委員会は廃止され、新たに規制委員会が設置され、原子力に関する規制は一元化された。

（原発の政策当局）

原子力政策に関する行政を司る組織としては、1956年に原子力委員会が設置され、また、同委員会の事務局を、同時期に設立された科技庁が務めることとされた。他方で、日本への原発の導入の方針が示されると、電力事業を所管する通産省も原発実現に動く産業界と密接な関係構築を進めた。吉岡<sup>32</sup>は、原子力委員会事務局を務めるとともに原子力関係の研究開発を所管する科技庁が原子力に関する政策決定の実質的な主導権を握る一方で、商業用原発事業に関わる政策の決定・実施については通産省が実権を掌握したとし、1960年頃までに、科技庁と通産省とによる原子力行政に関する「二元体制」が構築されたとする。なお、原発規制についても、当初、設置許可の権限を実質的に担う科技庁と、工事計画認可等の権限を担う通産省による二元的な体制となっていたことを踏まえれば、政策的側面と規制的側面とをあわせて「二元体制」が構築されていたともいえる。

1978年の規制体制の変更に際しては、商業用原発に関する規制権限が通産省に集中することとなったが、新設された安全委員会の事務局は、原子力委員会の事務局をも務める科技庁が担うこととされ、また、科学技術の一つとして原子力関係の研究開発を司る政策当局としての科技庁の役割に変更はなく、科技庁と通産省との権限関係に大きな変更はなかった。

しかしながら、吉岡<sup>33</sup>は、1970年代以降、商業用原発が着実に導入される一方で、科技庁が所管する原子力に関する研究開発が全般的に遅延したことから、科技庁の存在感が低下してきたとし、さらに、2001年の省庁再編に際し、科技庁の解体、原子力委員会及び安全委員会の内閣府への移管、原子力規制全般を担う保安院の設置を踏まえ、経産省が原子力行政全体における実権を握ることとなったとした（原発に関する政府の体制の変遷については表1-1-2参照）。

---

<sup>32</sup> 吉岡斉[2011b]136-138頁。

<sup>33</sup> 吉岡斉[2011b]138-141頁。

表 1-1-2 原発に関する政府の体制の変遷

		1957年原子炉等 規制法制定	1978年法改正 (注3)	2001年法改正 (注4)	2012年法改正 (注5)
規制	許可基準の策定	原子力委員会(注1) (事務局:科技厅)	原子力安全委員会 (事務局:科技厅)	原子力安全委員会 (事務局:内閣府)	原子力 規制委員会
	原子炉設置許可 工事計画認可や 検査等	総理大臣(注2)	通産大臣 (資工庁)	経産大臣 (保安院)	
政策		通産省	通産省 (資工庁)	経産省 (資工庁)	経産省 (資工庁)
		原子力委員会 (事務局:科技厅)	原子力委員会 (事務局:科技厅)	原子力委員会 (事務局:内閣府)	原子力委員会 (事務局:内閣府)

(注 1) 原子力委員会は 1958 年から指針策定の議論を開始した。

(注 2) 科学技術庁が置かれる総理府の長として総理大臣が決裁者であった。

(注 3) 1974 年原子力船「むつ」の放射線漏れをきっかけに改正。

(注 4) 中央省庁再編にともなう改正であるが、直前の 1999 年 9 月に東海村 JCO 燃料加工工場で臨界事故が発生し、安全委員会の事務局機能強化という形で規制体制の強化がなされた。

(注 5) 福島原発事故をきっかけに改正。

#### (原子力安全・保安院)

1978 年の行政一貫化以来の体制においては、原発に係る安全規制は通産省が、研究炉や試験炉、放射性廃棄物等については科技厅が、船用原子炉については運輸省が担当していた。2001 年の中央省庁再編の際に、これら複数の省庁にまたがっていた原子力安全規制行政を一元化するため、保安院が設置された。保安院は、それまで科技厅が担っていた規制行政の多くを引き受け、原発のみならず、研究炉や放射性廃棄物の規制についても担当することとなり、一大規制当局となった。

保安院という新組織の設置に当たっては、規制当局の独立性に配慮がなされた。政府において、原子力の規制を担当する部局が原子力の推進を担当する部局から独立していることが重要であることは、国際的に共通の認識であった。国際原子力機関（以下「IAEA」という。）の安全基準体系の最上位文書である基本安全原則<sup>34</sup>においては、「独立した規制機関を含む安全のための効果的な法令上及

<sup>34</sup> IAEA[2006]。原子力施設、放射性廃棄物、放射線防護といった個別の分野ごとに定められていたそれまでの基本原則とりまとめた文書として 2006 年に発行されたもの。規

び行政上の枠組みが定められ、維持されなければならない」と規定され、また、その下位文書である安全要件を定めた文書<sup>35</sup>においては、より具体的に、「規制機関は原子力技術の推進を任務とする組織等から効果的に独立していなければならない」と記載されている。

日本政府は、規制の機能が通産省や科技庁といった原子力の利用を進める役割を有する組織内に存在することが、国際的に問題視されていることを認識していた。実際、原発の規制を担当していた通産省の部局は、保安院が設置される直前の2000年の段階においても、資エ庁内に設置された原子力発電安全企画審査課と原子力発電安全管理課のわずか2課であって、また省内の規制実務のための決裁ルートには原発推進をも司る部局等が含まれており<sup>36</sup>、独立した規制当局と呼ぶには心もとない体制であった。

これらの状況を踏まえ、中央省庁再編の機会に、より独立性の高い組織として保安院が設置されたのであったが、保安院も、経産省資エ庁内に置かれた組織であって、例えば、資エ庁がエネルギー行政に係る事務の総合調整の観点から保安院の業務への介入の余地を有するなど、その実態において、独立性が確保されているとは言い難い面もあった。むしろ、規制の独立、推進部局からの分離については、内閣府に置かれる安全委員会事務局の大幅増強によるダブルチェック機能の強化により、これが担保されるとされた<sup>37</sup>。政府は、対外的には、保安院の設置や安全委員会の強化により、規制を司る部局は「効果的に独立」したものであると説明し<sup>38</sup>、国際社会の理解を得るよう試みたが、例えば、2007年にIAEAにより実施された「日本に対する総合原子力安全規制評価サービス」<sup>39</sup>の報告書

---

制機関の独立性は従来の文書にも記載されていた。なお、邦訳は、原子力安全基盤機構(JNES)により提供された。JNESは、2014年3月に規制委員会に統合された。

<sup>35</sup> IAEA[2010]。IAEAの安全基準文書体系の変更に伴い、従来の文書をベースに再編され2010年に発行されたもの。規制機関の独立性は従来の文書にも記載されていた。

<sup>36</sup> 例えば、原子力発電安全企画審査課が属する公益事業部長や資エ庁幹部も含まれた。

<sup>37</sup> 橘川武郎ら[2016]20頁。

<sup>38</sup> 例えば、原子力の安全に係る条約のための日本国第5回国別報告書(2010年9月)において、「原子炉施設に対する規制活動は経済産業大臣が行うが、経済産業大臣の付託を受けてこれらの規制事務を実施する原子力安全・保安院は、資エ庁からの関与を受けることなく、独立して意思決定をし、又は経済産業大臣に対してその意思決定の案を諮ることができる」と記載されている。

<sup>39</sup> IAEAが加盟国の規制当局について、法的及び行政的基盤をレビューするもので、各国専門家により実施されるピアレビューの一つ。International Regulatory Review Service(IRRS)。日本については、2007年6月25日～30日に実施された。

において、保安院は資エ庁から実効的に独立していると評価がなされる一方で、「かかる状況は、将来、より明確に法令に反映されることができ得るものである」との指摘がなされるなど、より明確に独立性を担保するための措置が求められてきた。

規制当局の独立性については、福島原発事故の原因を調査するために設置された国会事故調<sup>40</sup>の報告においても詳細に分析され、「保安院は、原子力の推進を担う経産省の管轄下に置かれ、予算と人事権は同省が掌握した」、「保安院の多くの職員はエネ庁や文科省などの原子力利用推進機関から移籍しており、それらの機関との人材交流も従来の官僚組織のローテーションの中で当然のように行われ、実質的な独立性も確保されなかった」<sup>41</sup>と批判された。確かに保安院に勤務する多くの職員は、保安院のみのためではなく、経産省、あるいは前身の通産省の職員として採用されていた。経産省はエネルギーの安定供給確保を任務とし、その一環として原発利用を進める政策を有しており、保安院に配属された多くの職員はこれらの業務の経験を有していた。国会事故調の報告においては、「エネルギー資源の乏しいわが国の国策として原子力利用の推進がまず先にあって、推進のために国民と立地自治体に対して『安全の説明』が必要であるという文脈で規制が形作られてきた」とされた。保安院という組織が作られ、その組織の行動規範として、強い使命感、科学的合理的な判断、業務遂行の透明性、中立性・公平性が掲げられ、そこに属する職員は、原子力規制という職務を忠実に果たす役割を有することを認識していたといえようが、保安院の職員の多くは経産省という組織の職員として、原発利用を前提とする認識が根底にあり得た<sup>42</sup>ことは否定し得ないであろう<sup>43</sup>。

---

<sup>40</sup> 東京電力福島原子力発電所事故調査委員会。国会が法律に基づき設置したもの。2011年12月8日に委員が任命され、2012年7月5日に報告書が国会に提出された（国会事故調[2012]）。

<sup>41</sup> 国会事故調報告書 554 頁。

<sup>42</sup> 添田孝史[2014]は、福島原発事故の主因となった津波に関し、保安院や事業者による評価や対策が不十分であったことを示し、保安院が掲げた理念や行動規範が軽んじられていたとした。

<sup>43</sup> 深野保安院長は、インタビューにおいて、保安院は経産省の一部局としての組織であり、規制当局としてのミッションとは異なってしまっていた面があったと指摘した。また、保安院の人事は経産省によりなされており、保安院として人材育成を実施できなかったことが問題であると指摘した。

## ○自治体と原発

### (初期の自治体の関与)

原発は、非常に大きな装置産業の一種であって、その設置に当たっては、受け入れ先の確保が重要であった。1950年代後半から本格化した日本への原発導入の議論に対しては、当初、各地の自治体により積極的に誘致がなされた。1960年には福島県が誘致に名乗りを上げ、1961年には東京電力福島第一原発の立地地点となる同県双葉町及び大熊町においてそれぞれの町議会が誘致を議決した。また、福井県においても、1957年に、知事を長とする「福井県原子力懇談会」が設置されるなど原発誘致の動きが起こり、1962年には県議会や敦賀市議会において誘致決議が可決された。敦賀市議会で決議された誘致決議の提案理由においては、「敦賀半島の開発はもちろん、敦賀市の発展はこの原子力発電所の誘致以外にないと思う」記載された<sup>44</sup>。

1960年代には、大間地点を除き現在原発が立地する全ての地点において原発誘致に向けた動きがあり、1960年代後半から1970年代にかけて、相次いで原発立地が決定していった<sup>45</sup>。原発の立地を求めた自治体の多くは、過疎化や地域経済の低迷といった問題を抱えており、原発がもたらす経済的貢献による地域振興を期待して、原発を誘致したのであった<sup>46</sup>。

これら自治体の誘致も受けて、1970年代には原発の建設や運転開始が右肩上がりに進められたが、この頃から原発の導入は様々な困難にも直面していた。その理由を吉岡は3点に整理している<sup>47</sup>。第一は、初期に運転を開始した原発における故障やトラブルの続発であった。発生したトラブルは、いずれも外部への放射性物質の大量放出をもたらすようなものではなかったが、修理の間運転を停止することによる稼働率の低下、ひいては原発の経済性の低下を招くものであった。第二は、1960年代後半以降の公害・環境問題への国民的関心の高まりの中で、生命や健康上のリスクを有する原発が迷惑施設としてみなされるようになり、立地地点の確保が困難になったことであった。第三は、原発事業が、安全問題はもとより、推進当事者以外の意見を考慮せずに一方的な形で進められ、民

---

<sup>44</sup> 福井県立大学地域経済研究所[2010]20-26頁。

<sup>45</sup> 事業者や各県のホームページ、「原子力百科事典 ATOMICA」の原子力年表に記載された記録より。

<sup>46</sup> 積極的な原発誘致活動がなされた様子については、例えば、福島については福島民報社編集局[2013]、福井については塚谷文武[2010]、新潟については岡田知弘ら[2013]、北海道については小田清[1988]などがある。

<sup>47</sup> 吉岡斉[2011a]146-162頁。

主主義と相いれないといった論争が日常的に展開されるようになったことであった。

第一の点は技術的なものであって、原発に限らず新たな技術を実用にする場合に当然発生する問題であり、事業者やメーカーにより問題解決に向けて一つずつ対策が講じられることにより克服されていった<sup>48</sup>。第二及び第三の点は、立地地域が原発をどのように受け入れるかという問題であった。吉岡は、このような問題があっても、原発の設置に係る許認可権は全て政府が掌握し、自治体の法的権限や住民意見を政策決定に反映させる手続きもないことから、地権者及び漁業権者の合意さえ得られてしまえば計画を実施に移すことができ、事業は推進されたとした。しかしながら、政府においては、立地地点確保が難航することに対応するため、原発立地におけるメリットを明確化する法的な枠組みを構築することが検討された。

このような背景も踏まえ、1974年には、いわゆる電源三法交付金が導入され、原発立地による経済的なメリットを後押しする仕組みが作られた。電源三法交付金の役割を含め、原発が立地地域経済に与えた影響については、別途述べる。

#### （自治体の態度の硬化）

1970年代に様々な課題に直面し始めた原発導入については、さらに1979年3月の米国TMI原発事故の発生、また、1986年4月のソビエト連邦チェルノブイリ原発事故の発生など厳しい材料が加わったものの、これらにより日本国内の原発利用にブレーキがかかることにはなく、日本においては1980年代に入っても着実に導入が進められた。

日本国内の原発政策に大きな影響を与えたのは、1995年12月8日、動力炉・核燃料開発事業団（以下「動燃」という。）<sup>49</sup>の高速増殖原型炉もんじゅ（以下「もんじゅ」という。）において発生した二次系ナトリウム漏えい事故の発生であった。もんじゅは、商業用に利用されていた軽水炉型原発ではなかったが、発電機能を有する原発であり、かつ日本政府が目指す核燃料サイクルの中核をなすものであって、原子力政策の象徴的存在であった。この事故自体は、日本が初めて

---

<sup>48</sup> 火力発電よりも非常に早いペースで技術導入が進展したことが運用段階で多くの不具合を招くことになったとされた（城山英明[2015]29頁）。また、軽水炉における故障等の克服と改善に向けた活動として、電力事業者とメーカーの協力による開発研究が行われるとともに、1975年には通産省が中心となって「軽水炉改良標準化計画」が開始された（松井賢一[1995]108～116頁、城山英明[2015]29-31頁）。

<sup>49</sup> 当時。その後、核燃料サイクル開発機構を経て、2005年10月に原研と統合され、日本原子力研究開発機構となった。



経験するナトリウム漏えい事故ではあったものの、漏えいしたのは二次系ナトリウムであり炉心等への影響もないものであった。むしろ問題視されたのは、動燃により事故時に撮影したビデオの隠ぺいといった情報隠しが行われるなどの対応に関するものであった。原子力を進める事業者及びそれを監督する政府の体制に対する国民からの信用が損なわれた。

本事故を踏まえ、福井県、福島県及び新潟県の 3 県の知事から総理大臣や関係大臣に対し、1996 年 1 月 23 日、「今後の原子力政策の進め方についての提言」が提出された。当時、国内の原発全 50 基のうちこの 3 県に 30 基が立地しており、また、前年の 1994 年 6 月に策定された原子力長期計画においては、1990 年代後半からプルサーマル<sup>50</sup>本格実施の計画が記載<sup>51</sup>されており、政府にとってこれら政策を実現する上で 3 知事による意見は重いものであった。提言には、「原子力政策の基本的な方向について国民各界各層の幅広い議論、対話を行い、その合意形成を図ること。このため、原子力委員会に国民や地域の意見を十分に反映させることのできる権威ある体制を整備すること」、「検討の段階から十分な合意形成を行うとともに、国民が様々な意見を交わすことのできる各種のシンポジウム等を主務官庁主導のもと各地で積極的に企画・開催すること」、「必要な場合には原子力長期計画を見直すこと。核燃料サイクルについて改めて国民の合意形成が図られる場合には、将来的な全体像を具体的に明確にし、関係地方自治体に提示すること」といったものが含まれ、もんじゅ事故を踏まえ、改めて原子力に関する国民の合意形成を図るための努力や、地域の意見の反映を要請するものであった。

同要請に対し政府において検討がなされ、1996 年 3 月 15 日、科技庁及び通産省による文書「原子力政策に関する国民的合意の形成を目指して」が発表され、この中で、「原子力政策円卓会議」を設置することが示された。円卓会議は、3 知事の提言を踏まえ、「国民各界層の多様な意見を今後の原子力政策に反映させ、原子力の研究、開発及び利用についての国民的合意形成に資する」ことを目的として、同年 4 月から 9 月までに計 11 回、原子力委員会が事務局を務める体制の下、公開で開催された。会議には原子力に批判的立場を有する者も含めて様々な

---

<sup>50</sup> プルサーマルとは使用済核燃料から取り出されたプルトニウムとウランを混合した燃料（MOX 燃料）を、軽水炉で用いること。

<sup>51</sup> 1994 年の原子力長期計画においては、「軽水炉での MOX 燃料利用は、再処理施設の規模等を勘案し、高速増殖炉の実用化までの間、適切な規模で経済的に行っていく必要があります。具体的には、1990 年代後半から加圧水型軽水炉（PWR）と沸騰水型軽水炉（BWR）それぞれ少数基において利用を開始し、2000 年頃に 10 基程度、その後、2010 年までには十数基程度の規模にまで計画的かつ弾力的に拡大することが適当です」と記載された。

者、合計 127 名が招聘され、原子力行政について幅広く議論が行われた。ただし、一通りの議論を経て同年 10 月 3 日に円卓会議から原子力委員会になされた提言は、実質的には、単に審議を継続すべきというものであり<sup>52</sup>、知事が求めた「国民的合意形成」に向けた議論の難しさを示すものとなった。また、これに先立ち、同年 9 月には、原子力委員会が、「原子力に関する情報公開及び政策決定過程への国民参加の促進について」を公表し、原子力政策の決定過程に広く国民の声を取り入れることが重要との考えから、専門部会等の報告書の策定に際してはパブリックコメントに供すること、また、専門部会等の審議は全て公開すること等の方針が示された。

このように、主要な立地自治体からの提言を受け、幅広い知見者を招聘した上で意見交換の場がもたれ、情報公開についても前進が見られたものの、それらが原発に係る具体的な政策決定過程に影響を及ぼし、組み入れられたとは言い難かった。通産省は、円卓会議が開催されている最中の 1996 年 6 月 14 日に通産大臣の諮問機関である総合エネルギー調査会原子力部会の審議を開始した。円卓会議とは別に同部会において審議が積み重ねられ、1997 年 1 月 20 日には中間報告がとりまとめられた。この中では、核燃料サイクルを推進する政策が再確認されるとともに、軽水炉におけるプルサーマル計画の推進が提言された。これを受けて原子力委員会も同年 1 月 31 日に同様の決定をするとともに、さらに 2 月 4 日には核燃料サイクル開発推進に関する閣議了解がなされた。これらの意思決定は、3 知事の提言を踏まえ国民の合意形成を目指して実施されてきた円卓会議とは別のトラックで積み重ねられた議論によるものであり、もんじゅ事故を経験して国民の合意形成の重要性という問題を提起した自治体にとっては、それまでの合意形成に向けた取り組みを反故にするものであると映った<sup>53</sup>。

(度重なる事故・事件による不信)

核燃料サイクル開発推進の政策方針が改めて掲げられた直後の 1997 年 3 月 1 日、動燃の東海再処理工場で火災爆発事故が発生した。この事故においては、消火活動における事業者の虚偽報告等があり、改めて原子力実施体制が批判された。さらに、1999 年 9 月 30 日には、東海村において JCO ウラン加工工場臨界事故が発生した。決められた手順を無視してウラン溶液の混合作業が行われたことにより臨界事故が発生し、中性子線の被ばくにより 2 名の作業者が死亡す

---

<sup>52</sup> 1996 年 10 月 3 日に提出された提言においては、新円卓会議の設置、高速増殖炉開発のあり方について議論する場の設置が提言された。これを受け原子力委員会は、新円卓会議及び高速増殖炉懇談会を設置することとした。

<sup>53</sup> 吉岡斉[2011a]272 頁。

るとともに、半日以上にわたり臨界を止めることができず周辺地域に放射線が放出され続けた。これらにより、原子力実施体制に対する不信は増大した。

1990年代に立て続けに発生したこれらの事故は、原子力事業に関するものの原発に関するものではなかったが、2000年代に入ると、原発においても様々な問題が発生した。2002年8月、東京電力の原発において、1980年代後半から90年代前半にかけて、自主点検記録の虚偽記載が行われ、安全上重要な機器の損傷等が隠ぺいされていた事実が発表された。本件は、2000年7月に、当該プラントのメーカー関係者から当時の規制当局であった資エ庁に内部告発があり、その後保安院に引き継がれ調査が進められていたところ、2002年2月には製造メーカーであるGE社の協力が得られたことから事実の解明が進められたものであったが、規制当局の調査に約2年を要したことや、その過程で規制当局から当事者たる東京電力に情報提供がなされていたこと等についても批判があった。さらに、この虚偽記載問題に関連して調査が進められる中で、1991年及び1992年に実施された東京電力福島第一原発1号機の格納容器の漏えい率検査の際に、格納容器への空気の注入が行われていた事例があることも発覚した。格納容器は外部への放射性物質の放出を食い止める最後の砦であって、その健全性を確認するための漏えい率試験において外部から空気を注入することにより漏えい率を低く見せかけ検査を通過させようという手口は極めて悪質なものであり、保安院から東京電力に対し、当該プラントの1年間の運転停止命令が発出された。

また、2004年8月9日、関西電力美浜原発3号機において、二次系配管破損事故が発生した。放射性物質を含まない二次冷却系に関する事故ではあったものの、原子炉施設での事故により死者が発生した初めての事例であった。さらに2007年には、水力発電施設のデータ改ざん事例に端を発し、経産省が事業者に対し、水力発電施設のみならず火力や原子力発電所を含め、許認可等に関しデータ改ざん等がなされていないかどうかを過去に遡って調査するよう命じたところ、様々な事案が報告された。この中で、1978年に東京電力福島第一原発3号機において、また、1999年には北陸電力株式会社（以下「北陸電力」という。）志賀原子力発電所（以下「志賀原発」という。）1号機において、臨界事故が発生していたとの報告も含まれていた。いずれも外部への放射線影響等はなかったものの、次々と出てくる情報隠ぺい事例に対し、原子力事業や原子力安全、原発実施体制に対する信頼はますます失われていった。

これらの事故トラブル等については、その都度、政府により、新たな規制項目の追加など規制や規制体制の強化がなされた。JCOウラン加工工場臨界事故の際には、周辺住民への被ばくが発生し、自治体の判断により実際に避難等がなされたことを踏まえ、原子力災害対策特別措置法が制定され、この中で原子力災害に関する自治体の役割も規定された。災害の防止を目的とする原子炉等規制法に

についても改正が重ねられ、事業者に対する規制要求事項等に変更が重ねられてきていたものの、許認可手続きの基本的な仕組みが変更されることはなく、原発の導入や利用に関し自治体に対し何らの法的な関与が規定されない状況は、法の制定以来変更はなかった。このため、立地自治体は、度重なる事故や事件により原子力実施体制に不信が高まる中、法律とは別の手法で自らの直接的な関与を強めていった。

#### (事業者との安全協定)

原発に求められる安全性は立地地点により異なるものではなく、また、その判断は高度に科学的技術的な知見が必要であることから、原発の安全性に係る規制は、政府の規制当局が一元的に実施してきた。他方、原発が立地する自治体には、制度上の権限が設定されておらず、この一種の「政治的空白」を補完するものとして<sup>54</sup>、住民の健康や財産を守る目的から、自治体と事業者との間で「安全協定」<sup>55</sup>と呼ばれる紳士協定<sup>56</sup>が締結されてきた。自治体が原子力事業に関与するための主要な手法であり、原発の導入当初から取り入れられてきたものであった。

我が国で最初の安全協定は、1969年に福島県において、県と東京電力の間で締結された「原子力発電所周辺地域の安全確保に関する協定」であった。その後、各地域において、当該地域の原発の運転開始と相前後して、立地自治体と事業者との間で締結が進められ、全ての原発について安全協定が締結されてきた。安全協定の内容は各地域、各原発によって異なり、また、事故トラブル等を踏まえ逐次変更がなされてきている<sup>57</sup>が、事業者の安全確保義務、平常時や異常時の連絡内容や連絡体制に係る規定に加え、施設の重要な変更をする場合に自治体の事前了解を得ること、自治体が必要と認める場合には施設への立入調査をすることができること、自治体から事業者に対する適切な措置を求めることができること、といった規定が含まれるものであった。

また、安全協定は立地自治体と事業者との間で締結されるものに加え、原発立地周辺の自治体と事業者の間でも協定が締結されてきているが、事前了解に

---

<sup>54</sup> 城山英明[2015]92頁。

<sup>55</sup> 正式名称は各自治体等により異なるが、原発の安全性に関し、自治体と事業者との間で締結される取決めを「安全協定」と称することとする。

<sup>56</sup> 菅原慎悦らは、安全協定には安全に関する法的な強制力はないことから紳士協定と見做すことができるとした（菅原慎悦ら[2009]）。

<sup>57</sup> 菅原慎悦ら[2009]。

係る規定がないなど、その内容は立地自治体に関するものとは異なるものであった<sup>58</sup>。

表 1-1-3 に、福島原発事故以前に締結されていた原発に関する安全協定のリストを、表 1-1-4 に、安全協定の改定経緯に関する福井県の例を示す。

表 1-1-3 福島原発事故以前に締結されていた原発に関する安全協定

原発	自治体	事前了解規定
泊	北海道 (立地自治体)	○
	共和町、岩内町、神恵内村	○
東通	青森県、東通村 (立地自治体)	○
	むつ市、横浜町、六ヶ所村	—
女川	宮城県、女川町、石巻市 (立地自治体)	○
柏崎刈羽	新潟県、柏崎市、刈羽村 (立地自治体)	○
東海第二	茨城県、東海村 (立地自治体)	○
	日立市、常陸太田市、ひたちなか市、那珂市	—
浜岡	静岡県、御前崎市 (立地自治体)	○
	牧之原市、菊川市、掛川市	○
志賀	石川県、志賀町 (立地自治体)	○
	石川県、羽咋市	—
	石川県、七尾市	—
	石川県、中能登町	—
美浜	福井県、美浜町 (立地自治体)	○
	隣接 (若狭町)	— (事前説明)
	隣々接 (小浜市、南越前町)	—
大飯	福井県、おおい町 (立地自治体)	○
	隣接 (小浜市)	— (事前説明)
	隣々接 (若狭町)	—
高浜	福井県、高浜町 (立地自治体)	○
	隣々接 (小浜市)	—

<sup>58</sup> 例えば、福井県においては、1972年に、県内に立地する原発に関し、県及び立地市町と事業者との間で安全協定が締結された後、1977年に隣接の京都府舞鶴市、1979年に小浜市、1992年にはその他の隣接自治体や隣々接自治体と事業者との間で協定が結ばれたが、その内容は、立地自治体において結ばれたものとは、自治体の関与の程度に差がつけられている。

敦賀	福井県、敦賀市 (立地自治体)	○
	隣接 (南越前町)	－ (事前説明)
	隣々接 (若狭町、越前町)	－
もんじゅ	福井県、敦賀市 (立地自治体)	○
	隣接 (南越前町)	－ (事前説明)
	隣々接 (若狭町、越前町)	－
島根	島根県、松江市 (立地自治体)	○
伊方	愛媛県、伊方町 (立地自治体)	○
玄海	佐賀県、玄海町 (立地自治体)	○
川内	鹿児島県、薩摩川内市 (立地自治体)	○

出典：事業者や自治体等の公表資料をもとに、2011年3月時点の状況として筆者作成。

表 1-1-4 立地地域との安全協定の改定経緯 (福井県の例)

1971年8月	覚書締結 － 県の立入調査実施、結果に基づく適切な措置の実施要求等を規定
1972年1月	協定書に改め
1976年6月	協定書改正 － 立入調査に地域住民代表者の同行等を追加
1981年7月	協定書改正 (同年4月の敦賀1号一般排水路放射能漏えい事故を受けた改正) － 増改築計画に対する事前了解等を追加
1992年5月	協定書改正 (1991年2月の美浜2号蒸気発生器伝熱管破断事故を受けた改正) － 事前了解事項に、施設の重要な変更等を追加
2005年5月	協定書改正 (2004年8月の美浜3号二次系配管破損事故を受けた改正) － 事業者に求める内容に運転停止を含む使用制限を追加 － 運転再開の協議規定を追加

出典：福井県[2009]をもとに筆者作成。

安全協定については、自治体がこれを背景にして、原発の運転継続拒否権を有する状態になっている、事業者側の機動的な事業運営の阻害になっている、あるいは、法律に基づく規制との二重の規制になっている<sup>59</sup>といったような、その間

<sup>59</sup> 菅原慎悦ら[2009]。

題を指摘する意見がある。また、法的権限を持たない自治体が事実上の意思決定を担っていることに対する正統性の観点からの問題提起に加え、安全協定に基づく自治体の意思決定過程や判断基準に不透明な点が見られる点も課題として指摘される<sup>60</sup>。

他方で、原発の利用に当たり立地地域の理解が必要であるという視点から、安全協定が重要な役割を果たしてきているとの指摘もある。西脇<sup>61</sup>は、「原子力を巡る複雑な地元情勢を考えると、これまで曲がりなりにも我が国の原子力が定着してきたのは、安全協定を拠り所に地方公共団体が積極的な行動をとってきたからだ、安全協定を肯定的にとらえることもできよう」と指摘する。また、菅原らは、安全協定の役割を3項目に整理している<sup>62</sup>。第一は地域住民への情報周知、第二は事業者の情報や規制に対する信頼性の付加、第三は地域住民等の意見のくみ上げとその反映である。一番目の点は安全協定の基本的機能である。二番目の点については、自治体が第三者的な立場で現場を確認することにより、事業者からの提供情報に恣意的な加工が加えられていないことを裏付け、結果して事業者からの情報や国の安全規制に対して信頼性を付与する役割を持っているとしている。三番目の点については、国の審査による科学的技術的合理性には回収しきれない住民の安心感や事業主体への信頼感などを自治体の検討を通して確保していくものであるとしている。

これらの役割を有する安全協定は、自治体が事業者の活動に対し直接的に関与できる枠組みを提供し、住民の理解を得る上でも一定の役割を果たすなど、自治体の社会的責任を具現化する役割を有した<sup>63</sup>といえる。しかしながら、度重なる事故や事件により原子力実施体制に不信が高まる中、自治体においては、安全協定の強化やその厳格な運用に加え、協定の枠組みを超えた関与も模索された。

福島県知事は、2002年に発覚した東京電力による情報隠し問題を厳しくとらえ、定期検査のために停止した福島県内に立地するプラントの再稼働に当たっては、福島県が安全確保について独自に評価した上で、可否を判断する方針を示した。新潟県も同様に厳しい姿勢を見せたため、東京電力の原発については、定

---

<sup>60</sup> 菅原慎悦ら[2010]。これらの他、菅原慎悦は、城山英明[2015]（102-108頁）において、安全協定の運用を含めた立地地域との関係が事業者等の柔軟な安全対策等を阻害した可能性を指摘した。

<sup>61</sup> 西脇由弘[2010]。

<sup>62</sup> 菅原慎悦ら[2010]。また、菅原慎悦は、城山英明[2015]（98-102頁）において、これらの他、原子力施設のリスク低減に対する寄与や、自治体首長におよる事実上の社会的意思決定が安全協定の役割であると指摘した。

<sup>63</sup> 菅原慎悦ら[2009]。

期検査のために順次停止していく一方、これら県により起動を認められるプラントがなく、2003年4月15日には東京電力の全原発が停止するに至った。その後、一プラントずつ県により確認がなされた後に起動が行われ、全ての原発の運転再開がなされたのは2005年6月になってからであった。

2004年8月の関西電力美浜原発3号機において二次系配管破断事故が発生した際には、福井県は関西電力に対し、同社の全ての原発について同様の問題がないかを調査するよう求め、関西電力は同社の全原発を順次停止の上、点検を実施した。また、本事故をきっかけに、福井県において原子力安全専門委員会が設置され、独立的、専門的な立場から、技術的な評価・検討を行う場が備えられるとともに、安全協定が改訂され、運転再開に際しての事前協定の規定が盛り込まれた。

また、2007年7月に発生した中越沖地震により全機が運転を停止した東京電力柏崎刈羽原子力発電所（以下「柏崎刈羽原発」という。）についても、その再稼働に当たっては、新潟県が、自ら設置した「原子力発電所の安全管理に関する技術委員会」で議論の上、一つずつ確認する形がとられた。

立地自治体は、原発自体あるいは原発の実施体制に対する県民の不信が高まる中で、原発の利用を止めることを本旨とするのではなく、地域産業経済において重要な位置付けを有する原発を、住民の理解を得つつ利用を継続していくための方策として、自らの関与を高めた。その際、法的な権限を与えられていない自治体にとって、安全協定は重要な後ろ盾を提供する枠組みであるとともに、事業者や県民に対して予見性を与えるものとして機能してきた。他方で、安全協定は紳士協定であり、かつ、自治体は必要と考えればこれを超える関与をしてきたことも踏まえれば、安全協定の役割は限定的なものであるともいえる。

#### （原発が与える自治体への影響）

1960年代以降、地域振興への貢献を期待して全国各地で導入された原発は、その後の財政支援策等の充実も得て、立地自治体に対して大きな経済的なメリットをもたらした<sup>64</sup>。原発という施設に係る固定資産税、政府からの電源三法交

---

<sup>64</sup> 全国各地の原発について同様の指摘がなされているが、例えば、衣笠達夫[2015]は、川内原発に関する地域の分析により、立地自治体である薩摩川内市が原発立地により大きな財政的メリットを受けたことを示している。また、甲南女子大学・佛教大学地域研究会[1980]は、住民へのアンケート等により、大飯原発の立地によるメリットについて「過去の陸の孤島と呼ばれていた当時と比べれば、画期的とも思われる充実振りである」とした。



付金、立地自治体自らが事業者課す核燃料税<sup>65</sup>、事業者からの寄付金等により、立地自治体においては大幅な収入増加がもたらされた。例えば、大飯原発が立地する大飯町<sup>66</sup>の税収入の規模は、1号機の運転開始以前の1978年には約30億円であったものが、3号機が運転を開始した直後の1993年には200億円を超え、その後も100億円規模の収入が維持された。これら収入のうち約半分は、固定資産税、電源三法交付金、核燃料税によるものであった<sup>67</sup>。原発は多くの立地自治体において同様の効果を有した。2010年度時点で、原発が立地する国内17地点の21自治体（6市及び15町村）においては、交付金と固定資産税を歳入の基盤とする財政的特色を有し、特に、原発立地の15町村の平均では、地方税の約8割は固定資産税が占め、歳入に占める地方税の比率は44.2%に上った<sup>68</sup>。また、このような原発立地による収入の増加は、原発立地自治体の財政力改善に大きく貢献し、原発立地15町村の財政力指数の平均は1.11、原発立地6市のそれは0.78であり、それぞれ全国平均の0.41、0.67を上回った<sup>69</sup>。

原発の立地がなされ、建設を経て実際に運転開始されれば、立地自治体に対しては大きな固定資産税が支払われることとなるが、立地が決定してから運転開始に至るまでには数年から10年以上の年月を要することが通常であり、それまでの「つなぎ」<sup>70</sup>の役割を果たしたのが電源三法交付金であった。原子力施設の立地に伴う地域振興のための制度創設に対する期待は、1956年に茨城県東海村に原研等の立地が決まった頃からあり、法案の準備もなされたが、現在に至る電源三法の議論が本格化したのは1973年に発生した石油危機の後であった<sup>71</sup>。石油危機が地方の経済に痛手を与え、地方の首長は「雇用が確保できない。地域が持たない。何とかして欲しい」と田中角栄総理大臣に泣きついたとされ、田中総理は、1973年12月11日の衆議院予算委員会において「原子力発電は世界的趨

---

<sup>65</sup> 核燃料税や核燃料等取扱税といった名称により、これまでに原発が立地する全ての道県において導入されている税制。事業者に対し、原子炉に挿入される核燃料の価格に一定の割合を乗じた額、または原子炉出力に一定の金額を乗じた額、あるいはその両方が課される。これら道県税の他、薩摩川内市や柏崎市により、発電所内に保管される使用済核燃料に課される税制も導入されている。

<sup>66</sup> 立地当時。2006年3月に大飯町と名田庄村の合併により、おおい町となった。

<sup>67</sup> 平岡和久[2014]。

<sup>68</sup> 小池拓自[2013]。全国町村平均は22.4%であり、原発立地町村の平均値はこの倍の水準であるとされた。

<sup>69</sup> 小池拓自[2013]。

<sup>70</sup> 清水修二[2011a]85頁。

<sup>71</sup> 清水修二[2011a]74-75頁。

勢。このような石油事情の現在、積極的に行わなければならない」、「最終的にはやっぱり地元でメリットを与えなきゃなりません」などと発言した<sup>72</sup>。国会審議を経て1974年6月、電源立地三法が制定され、立地自治体等に対し電源立地地域対策交付金等を交付する制度が導入された<sup>73</sup>。

創設当初の電源三法交付金は、固定資産税の収入が見込まれる原発の運転開始時までの交付に限定され、原発立地による経済的メリットを早い段階から実現させることにより立地促進を図る狙いを有した<sup>74</sup>。しかしながら、運転開始後に交付される固定資産税は、税制上の減価償却期間が15年であることから、増設や設備等の大幅な更新等が無い限りその額は急減していくのであって、立地自治体からはより恒久的な財源が求められた。このような自治体からの要望も踏まえ、電源三法の改正がなされてきた<sup>75</sup>。

最初の大きな改正は、1978年12月の第二次石油危機や1979年3月の米国TMI原発事故の発生を背景として、1980年度以降になされたものであり、立地促進を図るため、電源開発促進税の税率の大幅上昇、運転開始時までとしていた交付金の交付時期の運転開始後5年後までの延長、交付金メニューの増加などがなされた。その後、1995年12月のもんじゅ二次系ナトリウム漏えい事故の発生や、1997年12月の京都議定書採択を背景として、地域振興や温暖化対策としての原発の促進を促すため、立地地域長期発展対策交付金等が導入された。これらの改正を経て、電源三法交付金制度は次第に複雑化し、その効果についても疑問符が付くようになった<sup>76</sup>ことから、2003年、さらに改正が行われ、様々な名称で多様化していた交付金が統合化されるとともに、用途の大幅な弾力化が図られ、施設の維持運営費やソフト的事業を含め、交際費などを除くほとんどあらゆる経費に充当できることとなった<sup>77</sup>。これらの変更の結果、135万キロワットの出力を

---

<sup>72</sup> 山岡淳一郎[2015] 259頁。また、田中総理は、柏崎刈羽原発に関し、「東京に作れないものを作る。作ってどんどん電気を送る。そしてどんどん東京からカネを送らせるんだ」と発言したとされる（アサヒグラフ[1988]24頁）。

<sup>73</sup> 電源三法とは、発電用施設周辺地域整備法、電源開発促進税法、電源開発促進対策特別会計法。一般電気事業者から電源開発促進税を徴収し、これを電源開発促進対策特別会計の予算とし、電源立地促進のための交付金等として自治体に交付する仕組み。電源立地地域対策交付金の他、電源立地等推進対策交付金等がある。

<sup>74</sup> 制度制定当初の1970年代は、立地を促進するためのものと位置づけられ、地域振興のためとの認識は必ずしも強くなかったとされる（清水修二[2011]83-88頁）。

<sup>75</sup> 電源三法の制定や改正については、竹内直人[2001]、清水修二[2011]。

<sup>76</sup> 清水修二[2011]。

<sup>77</sup> 岡田知弘ら[2013]。

有する原発一基の立地により、電源三法交付金として、運転開始前後 45 年にわたり総額 1215 億円が立地地域に交付される仕組みが構築された<sup>78</sup>。

これら公的な仕組みによる収入に加え、事業者から自治体に対しては、様々な形で寄付も提供されてきている。これらは、道路や鉄道といった公共施設の整備のために提供されるもの、事業者が施設・設備等の形で提供されるもの、自治体に対して寄付金という形で提供されるものなど様々であるが、自治体にとって直接・間接に大きな収入源となるとともに、地域や住民にとって原発立地による目に見える効果として活用されてきた<sup>79</sup>。

これら原発の立地、そしてそれによる固定資産税、電源三法交付金等に支えられた豊かな収入は、立地自治体の経済産業構造にも影響を与えた。多くの地域においては、地場産業であった農業や漁業といった一次産業が収縮する一方で、小売・卸売業、宿泊業、飲食業等といったサービス業を中心とした第三次産業が肥大することとなった<sup>80</sup>。このような産業構造について清水<sup>81</sup>は「巨大な逆三角形のコマ」と称した。原発立地による収入に依拠した成長は、「外から力を加えられて回っているような『成長』であり、コマは決して自分で回転しているわけではない」とし、「外からの力がなくなればコマはふらふらして倒れてしまう」のであって、結果して発電所に絶えず新たな設備投資を期待せざるを得なくなり、原発の増設を求める状況に至ると指摘した。清水は、原発立地地域に見られるこのような状況を「電源立地の一過性問題」、「モノカルチャー的産業構造」と称した。また、原発立地地点の確保については、必ずしも電源三法交付金制度設立後に大きく進展しておらず<sup>82</sup>、同制度は新規立地地点開拓ではなく、むしろ既存の

---

<sup>78</sup> 清水修二[2011]。

<sup>79</sup> 事業者から自治体に対する寄付金について網羅的に記載したものはないが、福井については三好ゆう[2011]116-118 頁や芝田英昭[1986b][1986c]、新潟については岡田知弘ら[2013]114-118 頁、愛媛については張貞旭[2006]64 頁、北海道については小田清[1988]、その他、清水修二[2011a]105-107 頁などがある。

<sup>80</sup> 野村亮輔[2015]や張貞旭[2006]は、伊方町の産業構造の変化を指摘した。伊藤久雄[2011]は、福島原発事故前には、双葉町及大熊町において町内総生産の 7 割以上が原発関連のものであるとした。

<sup>81</sup> 清水修二[2011a]及び清水修二[2011b]、また井上武史[2004]は敦賀市に関する分析から、芝田英昭[1986c]は美浜町に関する分析から、同様の論点を指摘した。

<sup>82</sup> 原発立地は、総理府に設置された電源開発調整審議会が決定する「電源開発基本計画」に組み入れられることにより正式な立地地点として認識された。現在原発が立地する地点のうち、大間以外の地点については、いずれも 1960 年代から誘致の動きがあったが、反対運動等もあり、電源開発基本計画に組み入れられた時期にはばらつきがあった。敦

立地地点に対するメリットを強化するものとして働き、既存の立地地点への原発増設に効果を発揮する面が強かった<sup>83</sup>。

いずれにしろ原発は、立地地域の産業経済の構造を変えつつも、少なくとも経済的には裕福にし、地域を支える上で重要な位置づけを形成したことは明らかであり、原発立地地域においては、原発に依存した地域社会が形成されていった<sup>84</sup>。

(知事選を通じた県民の意向表明)

立地自治体としての原発利用の受け入れの可否は、最終的には知事により判断されたが、道県民は、知事選挙という手段を通じ、原発利用に関する拒否権を行使し得る立場にあった。しかしながら、福島原発事故以前には、原発立地自治体では、原発利用の方針を掲げる候補者が当選してきており、道県民は原発利用を拒否するのではなく、むしろ容認する姿勢を示してきた。選挙においては、原発利用に反対、あるいは慎重な姿勢を掲げる候補者もいたが、これらの者の得票は小さなものにとどまっていた。

例えば、福井県においては、同県における原発の導入が具体化した1967年4月の第6回知事選挙以降、毎回にわたり、原発利用を肯定する候補者に対抗し、原発の利用に反対する、あるいは慎重な姿勢を掲げる者も立候補していた<sup>85</sup>。し

---

賀地点や美浜地点は最も早く1965年に計画に入ったが、柏崎刈羽地点(1974年)、川内地点(1976年)、泊地点(1982年)、志賀地点(1987年)、東通地点(1996年)、大間地点(1999年)は、いずれも電源三法施行以降に計画に組み込まれたものであり、これらの立地決定には電源三法が影響を及ぼしたことは考えられる。また、2004年以降、同制度は、経産省の下での総合資源エネルギー調査会電源開発分科会による「重要な電源開発に係る地点の指定」に置き換わった。

<sup>83</sup> 吉岡齊[2011a]152頁。

<sup>84</sup> 元東海村村長であった村上達也は、「原発を誘致すると既存の産業は全て消えていく」、「第一次産業に従事していた人々は原発の作業員、職員として採用されていく」、「自動車屋もガソリンスタンドも全部原発に依存していく」、「土地の値段も二束三文だったのがえらい金が入ってくる」、「原発はそういう構図を作ってしまう」等とした。(村上達也ら[2013])

<sup>85</sup> 福井県知事選挙においては、1967年4月の第6回選挙から2007年4月の第16回選挙に至るまで、毎回、原発利用反対を掲げる日本共産党に所属する者、あるいはその推薦等を受ける者が立候補していたが、その得票は最大でも2割程度にとどまっていた。なお、福井県においては、福島原発事故後の2011年4月及び2015年4月にも知事選挙が行われたが、その状況に変化はなかった。

かしながら、それらの者の得票は限定的であり、原発利用を肯定する候補者が過半数の得票を得ていた。また、1983年4月から1991年4月まで北海道知事を務めた横路孝弘のように、所属する日本社会党は原発反対を掲げていたものの、横路知事自身は、「行政の継続性」を理由に、在任中は原発利用に反対しない意向を示し<sup>86</sup>、3度にわたり当選した。

地方自治体の運営に当たっては、国との連携を図ることが得策となる場合が多く<sup>87</sup>、このため、地方自治体の首長には、政府の政策や行政手法に知見を有し、政府とのパイプも期待できる中央省庁の官僚出身者が過半数を占める。エネルギー政策、とりわけ原発政策に関しても、その立地によって電源三法交付金等を通じた資金の提供はもとより、それらも通じた政府との連携強化が期待でき、原発立地自治体の知事についても、同様の傾向を示した<sup>88</sup>。

このような原発利用を肯定する知事が選ばれる傾向は、原発に事故やトラブルが発生した場合であっても大きな変化はなかった。例えば、本論文でも具体的事例として取り上げる高速増殖原型炉もんじゅにおける二次系ナトリウム漏えい事故や、美浜原発3号機における二次系配管破損事故後に実施された知事選でも、原発利用を肯定する知事が選ばれた。もっとも、事故やその後の再稼働と選挙との時期は相当程度離れており、また、知事選の争点は多面的であるため、単純な比較をすることは難しいが、原発反対が主流の意見になっていなかったことは明らかであり、立地自治体の道県民は原発を受け入れていたといえる。

さらに、福島原発事故後に実施された原発立地自治体における知事選においても、福島県を除くいずれの自治体においても、原発利用を明示的に否定する方針を掲げる候補者は当選しておらず、知事選という手段を通じ、原発利用に反対するという意思表示はなされなかった。ただし、事故後最初の選挙で当選した知事はいずれも再選者であることから、選挙民が東日本大震災という災害を目の当たりにし、行政の安定性を求めたものともいえ、これをもって原発利用が引き続き肯定されたと断ずることは難しい。実際、福島原発事故後2回目の知事選

---

<sup>86</sup> 横路北海道知事は、「知事に就任した時には道としての行政手続きが終わっていた」、「泊1、2号機は止める権限がないのだから監視を厳しくする。新規の原発設置は認めない」（日本経済新聞（1991年3月29日）などとし、1983年4月の就任時に既に北海道が建設に同意し、国の電源開発基本計画に組み入れられていた泊原発については、容認する姿勢を維持した。

<sup>87</sup> 高島通敏[1997]（115頁）は、北海道知事を例に、「中央からの開発予算と直結した道知事の座は重かった」とした。

<sup>88</sup> 2011年3月の時点で、原発が立地する13道県のうち、7道県において官僚出身者が知事を務めていた。

挙においては、鹿児島県及び新潟県において、原発利用に慎重な意見を有する候補者が当選した<sup>89</sup>。

## ○原発安全と社会との関係

### (公聴会の試み)

1956年に、日本最初の商業用原発として、英国からコールドーホール改良型原子炉を導入する方向が決まると、日本国内でも安全性に関する議論が本格化した。一番の問題は耐震性であった。コールドーホール改良型原子炉の炉心は、減速材となる黒鉛ブロックを積み上げただけの構造であり、日本においては地震時にこれが崩れ落ちる恐れがあった。地震のない英国で設計された原子炉であり、地震国である日本においてはそのまま用いることはできないのであった。また、1957年10月には、英国ウィンズケールにおいて、コールドーホール原発と同様に黒鉛を減速材とした原子炉において炉心溶融事故が発生しており、原子炉自体の安全性についても懸念が持たれることとなった。

1959年3月に提出された東海原発の設置許可申請を審査していた原子力委員会の専門部会は、同年7月10日、審査状況の中間報告を発表した。この中で、同原発については、緊急冷却装置を設置すること、燃料の使用前に性能試験を実施すること、完工後に耐震試験を実施することなどを条件として、安全性を認めるという見解が示された。その上で、英国においてコールドーホール改良型原子炉に関する安全論争が起こっていたことを踏まえ、同年7月31日、原子力委員会により、同原子炉の安全性に関する公聴会が開催された。原発に関する日本で最初の国による公聴会であった<sup>90</sup>。事業者においても検討が重ねられ、同年10月には、日本原電から具体的な耐震性を備えた設計方針が示された。これらを踏まえ原子力委員会は、同年11月9日に東海原発の安全性を確認したとの答申を提出し、同12月14日に総理大臣により同原発について設置許可がなされた。

日本における商業用原発第一号となったコールドーホール改良型原子炉については、耐震性を含めた安全性の問題があったことや、その対策を踏まえた経済性は必ずしも優れていないということから、二号機以降の原発については、英国の原発と並行して検討がなされてきた米国による軽水型原子炉が導入されるこ

---

<sup>89</sup> 2016年7月の第19回鹿児島県知事選挙において、運転中の川内原発の停止点検を求める三反園訓が、現職の伊藤祐一郎知事を破り当選した。また、2016年10月の第20回新潟県知事選挙において、柏崎刈羽原発の再稼働に慎重な意見を有する米山隆一が当選した。

<sup>90</sup> これとは別に、1959年8月22日には、学術会議により討論会が開催された。

とになった。米国における着実な実績の積み上げや、高出力を背景にした高い経済性、ターンキー契約<sup>91</sup>が提示されたことも米国型原発の導入を後押しした。日本国内においては、1970年代に入り、敦賀原発、福島第一原発、美浜原発など米国の技術を用いた軽水型原発が続々と運転を開始した。

しかし、軽水型原発においても、安全性の問題がないわけではなかった。1971年5月に、米国で実施された ECCS 作動実験が失敗したことから、米国内で「ECCS 論争」と呼ばれる論争が起こった。米国原子力委員会は、個別の原子炉に係る公聴会で ECCS 問題が持ち出されて紛糾することを避けるため、ECCS を主題とした総合的な公聴会を、1972年1月から翌年1月にかけて断続的に開催した。同公聴会の議論を踏まえ、1973年12月28日、米国原子力委員会から新たな ECCS 基準が発表された<sup>92</sup>。これらの情報は日本にももたらされ、軽水型原発において安全問題が存在することが認識された。またこの頃から、日本においても、運転を開始した原発において様々なトラブルが発生したこともあり、1970年代には、原発の安全性が絶えず問われることとなった。

このような議論が盛んになされる中、1972年8月に設置許可申請がなされた東京電力福島第二原子力発電所（以下「福島第二原発」という。）1号機の審査に際し、1973年9月、原子力委員会が福島市で公聴会を開いた。2日間開催され、39人の陳述人が賛否双方から意見や要望を述べた。この公聴会は、千数百人のデモ隊が一時会場周辺を取り巻き、機動隊も出動するなど混乱する<sup>93</sup>一方で、公聴会の意義については、「言いつばなし」であり「実りない」という評価もなされた<sup>94</sup>。

#### （安全委員会による公開ヒアリング）

原子力委員会による公聴会が混乱したこともあり、その後の原発審査に当たって国による公聴会が開催されることはなかったが、このような場を通じた国と国民との接点の重要性が忘れられたわけではなかった。原子力船「むつ」の事故を契機として実施された原子力行政懇談会が1976年7月に提示した最終とりまとめにおいては、「国民の安全性に対する不安を払しょくし、原子力開発に對

---

<sup>91</sup> ターンキー契約とは、固定額の支払いにより提供国メーカーが設置を行い、日本の事業者には運転可能な状態のプラントが引き渡されるという契約方式。それまでに日本に導入された JPDR（米国 GE 社提供）や東海原発（英国 GEC 社提供）についてもターンキー契約が結ばれていたが、実用規模の軽水型原発についても同様の契約が提供された。

<sup>92</sup> 大場英樹[1977]8-18頁。

<sup>93</sup> ここでは東京電力[1983]における記載を用いた。

<sup>94</sup> 本田宏[2005]98頁。

する理解と協力を得るため、国は公開ヒアリングやシンポジウムを開催するなどの施策を講ずべき」との指摘がなされた。これを踏まえ、原発の立地に際しては、政府により住民のヒアリングが実施されることとなった。原子力行政懇談会のとりまとめを受けてダブルチェックの仕組みが導入されたことを踏まえ、ヒアリングも2段階で実施されることとされた。

1段階目は、第一次公開ヒアリングとして通産省が主催し、事業者が説明者となって実施されるもので、立地地点を決定する計画段階において、安全問題のみならず当該原発に関する政策的側面や経済的側面も対象に開催することとされた。2段階目は、第二次公開ヒアリングとして安全委員会が主催し、設置許可申請に対し規制当局が実施した審査について安全委員会がダブルチェックを実施する際に行われた。当該原発の安全性を対象として行われ、規制当局が説明者となった。安全委員会は、原子力行政懇談会のとりまとめを踏まえて1978年10月に新たに設置されることとなった組織であり、その当初から公開ヒアリングという重い役割を担わされることとなった。

安全委員会による最初の第二次公開ヒアリングは、1980年1月、関西電力高浜発電所（以下「高浜原発」という。）3・4号機の増設に関する設置変更許可申請を対象に実施された。安全委員会は、同年中にさらに3原発について第二次公開ヒアリングを実施<sup>95</sup>するなど、精力的に作業を進めた。公開ヒアリングの議事録は全て公表されるとともに、公開ヒアリングで住民から提示された意見等に対する安全委員会の考えは、「参酌状況」として、安全委員会が当該プラントの審査結果を規制当局に答申する際にとりまとめられ公表された<sup>96</sup>。

公開ヒアリングにおいては、意見陳述を希望する住民はあらかじめその陳述の趣旨を添えて安全委員会に申請することが求められ、安全委員会が申請者の中から複数名を指定し、指定された住民が、当日、会場にて意見陳述をするという形式であった。意見陳述者からの質問や意見に対しては規制当局である通産省が返答を行った。すなわち、あらかじめ住民から提示される意見や質問の内容は把握されており、通産省は、これらに対する回答を通じて、当該原発の安全性を一通り説明できるよう万全の準備をして臨んだのであった。また、安全委員会

---

<sup>95</sup> 1980年2月に東京電力福島第二原発3・4号機について、同年7月に九州電力川内原発2号機について、同年11月に日本原電敦賀原発2号機について、第二次公開ヒアリングが実施された。

<sup>96</sup> 例えば、関西電力高浜原発3・4号機の第二次公開ヒアリングについては、1980年2月に「公開ヒアリング状況報告」として議事録が公開されるとともに、同年7月には、「関西電力株式会社高浜発電所の原子炉の設置変更（3号及び4号原子炉の増設）に係る公開ヒアリング」における意見等の参酌状況について」が公開された。



による意見陳述者の選定も、通産省によりこのような対応がなされることを前提に、一通りの論点がカバーされるように意見陳述者の選定がなされたものであった。

安全委員会は、公開ヒアリングを通じ、「原子力安全問題に関する地元住民等の関心のおきどころがどこにあるかにつき把握できた」とし、安全委員会の審査において「十分にこれを参酌し、具体的審査に反映してきた」と自らの活動の意義を評価した。また、「地元住民等から提出された率直な疑問に対し国が誠意をもって答えたこと、安全委員会が意見の参酌状況等を公表してきたことは、原子力開発に係る安全性に対する地元住民の理解を得るという観点からも意義があった」とし、ヒアリングを開催すること自体に意味があることを強調した<sup>97</sup>。しかしながら公開ヒアリングは、意見陳述者である住民の一人ひとりに持ち時間が割り当てた上で、厳密なタイムテーブルの下に運営され、住民からの追加の質問等は限定された。また、公開ヒアリングはその名の通り住民の意見を「ヒアリング」する場であるとの位置付けの下、安全委員会の考えや意見は一切述べられず、双方向的なやり取りはなされなかった。

公開ヒアリングにおいては、当初から、いわゆる反対派住民の参加が得られておらず、このことに対し安全委員会は、「原子力施設の設置に賛成、反対いずれの立場をとるかに関わらず原子力の安全性に関し種々意見のある人々が積極的に参加し、意見等を陳述することが望ましい姿である」とし、反対派の人々の積極的な参加を呼びかけた<sup>98</sup>。自治体等の協力もあり、1983年5月に開催された中国電力株式会社（以下「中国電力」という。）島根原子力発電所（以下「島根原発」という。）2号機の設置変更許可に関する第二次公開ヒアリングにおいては、反対派住民も参加した。ヒアリングにおいては、反対派住民からの質問と通産省からの答えがかみ合わなかったこと等から、一時中断するなどの混乱の中、2日間の日程がこなされた<sup>99</sup>。本件に関し、安全委員会は、「若干の混乱もあったが、活発な議論が交わされ、所期の目的が達成された」、「いままで参加を拒否してきたいわゆる反対派の人々が初めて参加したことは原子力安全行政の進展にとって大きな意義があった」と記した<sup>100</sup>が、それが必ずしも意義のあるものと評価されなかったことは、本事例以降、反対派住民が組織的に公開ヒアリングに参加することがなかったことが示した。

---

<sup>97</sup> 原子力安全白書（昭和56年版）。

<sup>98</sup> 原子力安全白書（昭和56年版）。

<sup>99</sup> 内橋克人[2011]187頁。

<sup>100</sup> 原子力安全白書（昭和59年版）。

公開ヒアリングは、安全委員会が自ら評価する通り、国民と政府との貴重な接点ではあったものの、参加者が限定されていたこと、1 回限りの会合であったこと、安全委員会の見解は参酌状況として文書で提示されるのみであり対話になっていないこと等を踏まえれば、住民の声を聞き、双方の理解を深めるという観点からの有効性は必ずしも高くなかった。また、規制当局は、審査においてどこまでの安全性が確認できており、確認できていないことはどこなのか、その安全性や危険性はどの程度なのかを示すことが役割であるが、実質的には、住民が提示する疑問点に対しては、ことごとく、既に検討の上で対応がなされ安全が確保されているとの説明が繰り返されたのであった。規制当局として自らの審査に瑕疵がないことを示す態度は理解できるものの、その結果、あたかも絶対安全がもたらされるかの如き説明が行われ<sup>101</sup>、ヒアリングは住民を説得する場の様相を呈し、かつ、そのような手続きを実施したというアリバイ構築の場となった感は否めなかった。ヒアリングの後、安全委員会によりとりまとめられた意見の参酌状況においては、安全上問題無いとして規制当局である通産省（経産省）の審査が肯定され、通産省（経産省）の許可の判断に影響を及ぼすことはなく、いずれのケースも、安全委員会が答申を出した後、直ちに許可がなされた。表 1-1-5 に、安全委員会によって実施された第二次公開ヒアリングのリストを示す。

表 1-1-5 安全委員会による第二次公開ヒアリング開催実績

対象プラント	事業者	公ヒア開催日	安全委答申日	許可日
高浜 3・4 号	関西電力	1980/1/17	1980/7/28	1980/8/4
福島第二 3・4 号	東京電力	1980/2/14	1980/7/28	1980/8/4
川内 2 号	九州電力	1980/7/17	1980/12/11	1980/12/22
敦賀 2 号	日本原電	1980/11/20	1981/10/29	1982/1/26
浜岡 3 号	中部電力	1981/3/19	1981/10/29	1981/11/16
もんじゅ	動燃	1982/7/2	1983/4/25	1983/5/27
柏崎刈羽 2・5 号	東京電力	1983/1/23	1983/4/25	1983/5/6
島根 2 号	中国電力	1983/5/13-14	1983/9/12	1983/9/22

<sup>101</sup> 例えば、1983 年 12 月に開催された北海道電力泊原発 1・2 号機に関する第二次公開ヒアリングにおいては、TMI 原発事故のような事故について、通産省の担当課長は、「TMI のような事故はまず起こらない、こういった事故は十分防止し得ると判断しております」と説明した。また、非常用炉心冷却系が機能しないような事態がないのかという問いかけに対して、通産省の原子力発電技術顧問は、「実際にこういうことが起こるということは本当にないんだと思っただいて、安心なさってくださいいいのではないかと私は自信を持って言えます」などと返答した。

泊 1・2 号	北海道電力	1983/12/22-23	1984/6/4	1984/6/14
玄海 3・4 号	九州電力	1984/6/18	1984/10/4	1984/10/22
伊方 3 号	四国電力	1985/10/4	1986/5/1	1986/5/26
大飯 3・4 号	関西電力	1986/11/11	1987/1/29	1987/2/10
柏崎刈羽 3・4 号	東京電力	1987/1/16	1987/3/26	1987/4/9
浜岡 4 号	中部電力	1988/1/26	1988/7/14	1988/8/10
能登 1 号 (注)	北陸電力	1988/2/24	1988/8/8	1988/8/22
女川 2 号	東北電力	1988/8/25	1989/2/9	1989/2/28
柏崎刈羽 6・7 号	東京電力	1990/6/3	1991/5/9	1991/5/15
女川 3 号	東北電力	1995/8/24	1996/3/25	1996/4/12
東通 1 号	東北電力	1997/11/27	1998/8/3	1998/8/31
浜岡 5 号	中部電力	1998/6/4	1998/12/14	1998/12/25
志賀 2 号	北陸電力	1998/10/16	1999/3/29	1999/4/14
泊 3 号	北海道電力	2002/11/22	2003/6/23	2003/7/2
島根 3 号	中国電力	2004/7/21	2005/4/18	2005/4/26
大間	電源開発	2005/10/19	2008/4/14	2008/4/23
東通 1 号	東京電力	2010/8/11	2010/12/13	2010/12/24

出典：安全委員会、経産省、事業者の公表資料をもとに筆者作成。

(注) 後に、志賀原子力発電所 1 号機と名称変更された。

#### (原発反対運動)

原発の設置に当たり住民の意見を聴く場として、政府によって公聴会あるいは公開ヒアリングの場が設けられたが、それらは形式的なものにとどまったことは既に見た通りであった。第二次公開ヒアリングはもとより第一次公開ヒアリングについても、既に用地の取得や漁業補償、環境影響評価がなされた状況において開催されるものであって、個別のプラントの立地に向けた動きを止めるためには、そのような公的な手続きに則った活動だけでは困難であった。住民の原発反対の意向は、より直接的な運動の形として表明された。

原発への反対運動は、その形式や対象によって様々なものがあるが、立地を阻止するためにその地域の住民によりなされるものと、より広い意味で、強いて言えば社会における原発利用に反対するものとに分類することができる。

立地地点における地域住民による反対活動は、その規模や内容は異なるものの、基本的に全ての立地地域において見られたものであった。先祖伝来の土地を手放したくない、故郷を離れたくない、農業や漁業から離れたくないといった感情に加え、初期においては未知の技術であった原発に対する漠然とした不安な

どを踏まえれば、当然の反応であった<sup>102</sup>。しかしながら、原発の立地地点として選定された地域は、過疎化や産業の停滞などに直面しており、土地の売却や漁業権の放棄により相当程度のまとまった資金が提供されること、また、事業者によって原発での職が提供されることなどの個別の補償によって、反対の旗は下されていった<sup>103</sup>。また、ひとたび地権者や漁業権者との交渉が成立してしまえば、その周辺の地域住民が反対運動をしようとも、それが事業を阻止する効力は持たなかった。事業者が立地を模索した地域は全国各地の相当数に上るが、政府の計画に組み入れられた後に中止されたものは限定的であった（表 1-1-6 参照）。例えば、東北電力株式会社（以下「東北電力」という。）が計画した巻原発については 1982 年に設置許可申請がなされ、その後、原発の是非を問う住民投票で反対が過半数となり、2003 年 12 月に計画が撤回されたが、そもそも、計画敷地内に反対住民が所有する土地があり、この地権者との交渉が決着しなかったことが大きな要因であった<sup>104</sup>。また、中部電力株式会社（以下「中部電力」という。）が計画した芦浜原発については、1964 年に候補地選定がなされたものの調整がつかず、2000 年に計画が白紙となったが、漁業権をめぐり、賛成と反対の住民の対立が激しく、交渉が決着しないことが根本にあった<sup>105</sup>。

表 1-1-6 中止された主な原発立地計画（福島原発事故以前）

地域	計画原発名称	概要
新潟県	巻	1969 年調査申入れ、1981 年電源開発基本計画組入れ、1982 年設置許可申請、2003 年計画撤回
石川県	珠洲	1975 年市議会要望書、1993 年要対策重要電源指定、2003 年計画凍結
三重県	芦浜	1963 年計画公表、1977 年要対策重要電源指定、2000 年計画撤回
和歌山県	日高、日置川、那智勝浦、古座	計画された 4 地域のうち、日置川・日高については開発促進重要地点に指定されたが、2005 年指定解除

出典：鎌田慧[1996]、吉岡斉[2011a]、北村博司[2001]、汐見文隆[2012]をもとに筆者作成。

<sup>102</sup> 例えば、中島久人[2014]134-140 頁。

<sup>103</sup> 鎌田慧[1996]は、原発が立地する各地域の誘致活動や反対運動の様態を描いた。

<sup>104</sup> 巻原発計画については、吉岡斉[2011a]264-265 頁。

<sup>105</sup> 芦浜原発計画の成立から白紙までの動きは、北村博司[2001]。

1970年頃からは、先行プラントにおける事故トラブルの事例や、米国における安全論争などが加わり、原発という技術の安全性に対してより具体的な不安が募り、原発反対の運動は、個別地点のものにとどまらず全国的な活動として広がっていった。1975年8月には、全国各地で活発化していた住民運動の全国連携がなされ、日本初の反原発集会在京都で開催された。またそれに呼応し、1975年9月には原子力資料情報室が活動を開始し反対運動の情報拠点となった。同情報室代表の高木仁三郎は物理学者の立場から活発な活動を展開した<sup>106</sup>。1979年3月の米国TMI原発事故、1986年4月のソビエト連邦チェルノブイリ原発事故の発生などにより、国内においても反対運動が喚起され、1988年4月24日には日比谷公園で「原発止めよう1万人行動」が開催された。このような反対活動はマスコミでも取り上げられるようになり社会問題化した。しかし、これら反原発の抗議活動は社会的に認知はされたものの、事業者や政府による原発利用に向けた活動が停止されたりするなど、原発利用を止めるということに対して具体的な効果を有してはこなかった。

なお、福島原発事故以降は、計画の中止や凍結が相次いでおり（表1-1-7参照）注視すべき動向である。

表1-1-7 福島原発事故の影響を受けた主な原発計画（注）

地域	計画原発	概要
青森県	東通2号（東北電力）	事業者により着工・運転開始時期は未定とされた
青森県	東通1・2号 （東京電力）	1号は許可済みで工事中、福島原発事故後に工事中断、2号は計画中のまま
福島県	浪江・小高	1967年浪江町議会誘致決議、1977年要対策重要電源指定、2013年3月取止め
福島県	福島第一7・8号	2011年5月増設計画中止
静岡県	浜岡6号	事業者により工程が見直すこととされた
山口県	上関1・2号	1985年上関町議会が誘致請願を採択、2001年6月電源基本計画組入れ、2009年12月設置許可申請、2011年3月準備工事中断

出典：事業者の発表等をもとに筆者作成。2016年8月1日時点。

（注）ここに掲げるものの他、建設中の電源開発大間原発及び中部電力島根原発3号機、審査中の日本原電敦賀原発3・4号機及び九州電力川内原発3号機については、いずれも、新規制基準への適合性審査が必要となった。

<sup>106</sup> 高木仁三郎の考えや活動については、例えば、高木仁三郎[1999]。

### (原発反対訴訟)

住民の意向は、このような反対運動を通じて表明されたものの、巻原発や芦浜原発といった数少ない事例を除けば、その活動によって原発の立地が止められた例はなかった。また自治体は、安全協定や直接的な事業者への働きかけなど、自らの影響力を行使する手段を持ったが、自治体は安全確保を国や事業者に強く迫りつつも、原発立地による経済的メリットを主要因として、基本的には原発を進めていく方向性の中で対応がなされたのであった。これに対し、住民には原発の利用に係る意思決定への直接的な関与の機会がなく、何としても原発受け入れを認めたくないとする住民が取り得るもう一つの手段は訴訟であった。

国内で最初の原発訴訟は、1973年8月、国を相手に提訴された、四国電力株式会社（以下「四国電力」という。）伊方発電所（以下「伊方原発」という。）1号機に対する設置許可処分取り消し請求訴訟（行政訴訟）であった。

四国電力は1964年6月に原発導入を表明し、立地場所の選定を進めていたものの、1968年1月、調査を進めていた愛媛県津島町への建設中止を発表した。これを受けて、人口減少が歯止めなく進み、将来展望が全く開けない状況にあった伊方町は調査を行い、1969年3月、四国電力に対する誘致活動に踏み切った<sup>107</sup>。同年6月には四国電力から伊方町に対し用地買収に対する協力要請がなされ、同年7月には四国電力が伊方町を原発建設候補地として発表した。伊方町議会も「地域の開発を促進し、もって住民の生活水準の向上を図ることは目下の急務である」との認識の下、原発の実現が「地域の開発と産業の振興に貢献するところ大なるものがある」として誘致決議をした<sup>108</sup>。四国電力は、自治体と協力しつつ地権者との交渉により土地取得を進めた。1970年9月には、伊方町九町越平簪への建設が決定され、1971年3月には四国電力と一部漁業とで漁業補償に関し調印がなされた。1972年5月8日に設置許可申請、同年11月29日に同許可が出されるなど、伊方原発については、その実現に向けて着実に手続きが進められた。

その一方で、当時、産業による公害が社会問題になっていたこともあり、伊方原発に対しても反対の声が上がり始めていた。1969年10月には、反対派住民により元伊方町長を委員長とする伊方原発誘致反対共闘委員会が結成され、反対運動も組織化されていった。事業者により伊方原発建設のための手続きが着々と進められたことから、反対住民は、設置許可が出された時点までに、国を相手

---

<sup>107</sup> 伊方町[2005]23-25頁。伊方への原発立地は、自治体の側からの誘致でスタートが切られた点で特異とされた。

<sup>108</sup> 1969年7月28日、伊方町議会。

取って裁判を構える決意を固めていた<sup>109</sup>。法律の規定の基づき規制当局に対する異議申立て手続きを経て、1973年8月27日、原告住民35名により国を相手取った伊方原発設置許可処分取消し請求が提訴された。この訴えに対しては、1978年4月に請求棄却判決、1984年12月に控訴棄却判決、さらに1993年10月29日、最高裁により上告が棄却され、国側の勝訴が確定した。

一審判決においては、原告適格については認められたものの、許可処分に係る手続きは行政の裁量の範囲内にあり、いかなる手続きをとるかは行政庁の裁量に委ねられているとされ、住民の参加の手続きを経ず、専門家によって判断する方法は手続き上適正であるとの解釈が示された<sup>110</sup>。また、その審査内容についても、原告が指摘する論点については審査において検討がなされており適法であるとされたのであった。控訴審判決もこれを支持した。最高裁判決は、審査における判断が、現在の科学技術水準に照らし、調査審議において用いられた具体的審査基準に不合理な点があり、あるいは調査審議及び判断の過程に看過し難い過誤・欠落があり、判断がこれに依拠してされたと認められる場合には、判断に不合理な点があるものとして設置許可処分は違法であるとした。また、立証責任に関しては、行政庁の側において、まず、調査審議において用いられた審査基準並びに調査審議及び判断の過程等に不合理な点のないことを相当の根拠、資料に基づき主張、立証する必要があるとした。

「現在の科学技術水準に照らし」として、原発については絶えず最新の知見による安全性が追及される必要があることが明示されたこと、また、判断に不合理がないことにつき、まず行政庁が立証すべきとされたことは、原発を実施する事業者や規制当局に対して厳しい対応を求めるものであったが、一方で、違法性を立証するためには、訴える側が、審査に用いられた基準に不合理な点があることや審査の過程に看過し難い過誤・欠落があることを示すことが必要であるのであって、住民が司法に訴え、原発を止めることは高いハードルであることが明確になった。

設置許可の取り消しを求める訴訟は、伊方原発1号機に対するものにつき、1973年10月に日本原電東海第二発電所（以下「東海第二原発」という。）、1975年1月に東京電力福島第二原発1号機、1978年6月に伊方原発2号機、1979年7月に柏崎刈羽原発1号機などを対象に次々と提訴された。また、1985年9月には動燃の高速増殖炉もんじゅの設置許可無効確認訴訟が提訴された（福島原発事故以前に提訴された行政訴訟については表1-1-8参照）。

---

<sup>109</sup> NHKETV 取材班[2013]209頁。

<sup>110</sup> 磯野弥生[1978]。

また、以上のような行政処分をした国を訴えるのではなく、事業者を相手に、原発の建設や運転の差し止めを求める民事訴訟も提起された。1981年12月に東北電力女川原発原子力発電所（以下「女川原発」という。）1・2号機、1988年8月に北海道電力株式会社（以下「北海道電力」という。）泊発電所（以下「泊原発」という。）1・2号機、1988年12月に北陸電力志賀原発1号機、1999年4月に中国電力島根原発1・2号機、1999年8月に北陸電力志賀原発2号機、2003年7月に中部電力浜岡原子力発電所（以下「浜岡原発」という。）1～4号機、2010年7月に電源開発大間原発をそれぞれ対象とした訴訟が提起された（福島原発事故以前に提訴された民事訴訟については表1-1-9参照）。

これら国や事業者を相手取って提起された訴訟のうち、福島原発事故発生以前の段階で原告側勝訴の判決がなされたのは、もんじゅに関する2003年1月の名古屋高裁金沢支部による判決<sup>111</sup>及び志賀原発2号機に関する2006年3月の金沢地裁による判決の2件であり、これらについても、いずれも上級審において国あるいは事業者の勝訴とされた。住民にとっては、少なくとも福島原発事故以前においては、司法も原発をくい止める砦にはなっていない<sup>112</sup>。

表 1-1-8 原発に関する行政訴訟（福島原発事故以前に提訴されたもの）

提訴日	対象	請求内容	地裁判決			高裁判決			最高裁判決	
			年月日	裁判所	結果	年月日	裁判所	結果	年月日	結果
73.8.27	伊方1	設置許可取消し	78.4.25	松山	棄却	84.12.14	高松	棄却	92.10.29	棄却
73.10.27	東海第二	設置許可取消し	85.6.25	水戸	棄却	01.7.4	東京	棄却	04.11.2	棄却
75.1.7	福島第二1	設置許可取消し	84.7.23	福島	棄却	90.3.20	仙台	棄却	92.10.29	棄却
78.6.9	伊方2	設置許可取消し	00.12.15	松山	棄却	—				
79.7.20	柏崎刈羽1	設置許可取消し	94.3.24	新潟	棄却	05.11.22	東京	棄却	09.4.23	棄却
85.9.26	もんじゅ	設置許可無効確認	87.12.25	福井	却下	89.7.19	(注1)	一部差戻し	92.9.22	(注2)
			00.3.22	福井	棄却	03.1.27	(注1)	認容	05.5.30	棄却

出典：海渡雄一[2011]や訴訟当事者の発表資料等をもとに筆者作成。

(注1) 名古屋高裁金沢支部。(注2) 原告適格に関する部分について、地裁差戻し、被告上告棄却。

<sup>111</sup> もんじゅに関する高裁判決は、裁判所が実体的に原発安全性について評価し、これに疑問を投げかけるものであったが、最高裁判決は、これまでの伊方原発・福島第二原発最高裁判決にならい、設置許可に係る審査においては行政庁に相当程度の裁量があるとした上で、その審査に看過できない過誤・欠落はなかったとして、国側の勝訴とした。

<sup>112</sup> 福島原発事故以前までの原発に関する訴訟については、海渡雄一[2011]にまとめられている。



表 1-1-9 原発に関する民事訴訟（福島原発事故以前に提訴されたもの）

提訴日	対象	請求内容	地裁判決（決定）		高裁判決（決定）		最高裁判決	
81.12.26	女川 1・2	建設・運転差止め	94.1.31	仙台 棄却	99.3.31	仙台 棄却	00.12.19	棄却
88.8.31	泊 1・2	建設・運転差止め	99.2.22	札幌 棄却	—			
88.12.11	志賀 1	建設・運転差止め	94.8.25	金沢 棄却	98.9.9	(注1) 棄却	00.12.19	棄却
99.4.8	島根 1・2	運転差止め	10.5.31	松江 棄却	係争中 (注2)			
99.8.31	志賀 2	運転差止め	06.3.24	金沢 認容	09.3.18	(注1) 棄却	09.10.28	棄却
02.4.25	浜岡 1-4	運転差止め（仮処分）03.7.3 本訴追加	07.10.26	静岡 棄却	係争中 東京			
10.7.28	大間	建設・運転差止め		函館 係争中				
10.8.9	玄海 3	MOX 燃料使用差止め	15.3.20	福岡 棄却	16.6.27	福岡 棄却	—	

出典：海渡雄一[2011]や訴訟当事者の発表資料等をもとに筆者作成。

（注1）名古屋高裁金沢支部。（注2）広島高裁松江支部。

なお、福島原発事故以降、行政訴訟、民事訴訟とも、原発停止を求める観点からの訴訟が相次いでいる（表 1-1-10 及び表 1-1-11 参照）<sup>113</sup>。このうち、2014 年 5 月、関西電力大飯原発 3・4 号機の運転差し止めを求める訴訟においては、福井地裁が原告側勝訴の判決を出した。また、2015 年 4 月には、関西電力高浜原発 3・4 号機の運転差し止めを求める仮処分の申立てに対して、福井地裁がこれを認める決定を出し、同仮処分決定により、既に再稼働していた高浜原発 3 号機の運転は停止された。訴訟の動向は引き続き注視する必要がある。

表 1-1-10 原発に関する行政訴訟（福島原発事故後に提訴されたもの）

提訴日	対象	請求内容	地裁判決	
11.8.1	泊	定検終了証交付差止め	取下げ	札幌
12.1.31	玄海 1-4	操業差止義務付け・慰謝料	係争中	佐賀
12.3.14	大飯 3・4	定検終了証交付差止め	12.12.20	大阪 却下(注)
12.5.30	川内 1・2	操業差止義務付け・慰謝料	係争中	鹿児島
12.6.12	大飯 3・4	運転停止命令義務付け	係争中	大阪
12.7.31	東海第二	設置許可無効確認・設置変更許可差止め	係争中	水戸
12.11.29	大飯 1-4	慰謝料	係争中	京都

<sup>113</sup> 福島原発事故後の訴訟の状況については、新聞報道や提訴者による公表資料・ホームページにより得られる情報を整理したもの。

13. 2. 18	浜岡 3-5	稼働差止義務付け・慰謝料	係争中	静岡・浜松支部
13. 4. 24	島根 3	設置変更許可無効確認・使用停止義務付け	係争中	松江
13. 11. 13	玄海 3・4	運転停止命令義務付け	係争中	佐賀
14. 4. 3	大間	設置許可無効確認・設置変更許可差止め	係争中	東京
15. 12. 25	もんじゅ	設置許可処分無効確認・設置許可処分取消義務付け	係争中	東京
16. 4. 14	高浜 1・2	設置変更許可差止め・運転延長認可差止め・工事計画認可差止め・保安規定変更認可差止め	係争中	名古屋
16. 6. 10	川内 1・2	設置変更許可取消し	係争中	福岡

出典：訴訟当事者の発表資料等をもとに筆者作成。2016年8月1日時点調べ。

(注) 地裁判決後控訴されたが、2013年6月28日、大阪高裁により請求棄却の判決が出された。

表 1-1-11 原発に関する民事訴訟（福島原発事故後に提訴されたもの）

提訴日	対象	請求内容	地裁判決	
11. 5. 27	浜岡	3～5号永久停止	係争中	静岡地裁浜松支部
11. 7. 1	浜岡	(注1)	係争中	静岡
11. 7. 7	玄海 2・3	運転差止め（仮処分）	係争中（2号は取下げ）	佐賀
11. 8. 2	美浜、大飯、高浜	(注2)	14. 11. 27	大津 棄却
11. 11. 8	敦賀 1・2	運転差止（仮処分）	取下げ	大津
11. 11. 11	泊 1・2, 3	1・2号運転差止め、3号運転終了、1～3号廃炉措置	係争中	札幌
11. 12. 8	伊方 1-3	運転差止め	係争中	松山
11. 12. 27	玄海 1-4	運転差止め	係争中（1号は取下げ）	佐賀
12. 1. 31	玄海 1-4	操業差止め	係争中	佐賀

12. 3. 12	大飯 3・4	運転差止め (仮処分)	14. 5. 9	大阪	棄却
12. 4. 23	柏崎刈羽 1-7	運転差止め	係争中	新潟	
12. 5. 30	川内 1・2	操業差止め	係争中	鹿児島	
12. 6. 26	志賀 1・2	運転差止め	係争中	金沢	
12. 7. 31	東海第二	運転差止め	係争中	水戸	
12. 11. 29	大飯 1-4	運転差止め	係争中	京都	
12. 11. 30	大飯 3・4	運転差止め	14. 5. 21	金沢	認容 (名古屋高裁で係争中)
13. 4. 24	島根 3	運転差止め	係争中	松江	
13. 12. 24	美浜、大飯、高浜	(注 3)	係争中	大津	
14. 4. 3	大間	運転差止め	係争中	東京	
14. 12. 5	大飯 3・4、高浜 3・4	運転差止め (仮処分)	15. 4. 14	金沢	認容 (高浜)
			15. 12. 24	金沢	(注 4)
15. 1. 30	高浜 3・4	運転差止め (仮処分)	16. 3. 9	大津	認容 (注 5)
16. 3. 11	伊方	(注 6)	係争中	広島	
16. 5. 31	伊方 3	運転差止め (仮処分)	係争中	松山	
16. 6. 24	伊方 3	運転差止め (仮処分)	係争中	大分	

出典：訴訟当事者の発表資料等をもとに筆者作成。2016年8月1日時点調べ。

(注 1) 3～5号運転終了、1～5号廃炉要求、5号機運転停止 (仮処分)。

(注 2) 美浜 1・3号、大飯 1号、高浜 1～4号再稼働禁止 (仮処分)、大飯 3・4号運転禁止 (仮処分)、後に美浜 1号、大飯 1号、高浜 1号は取下げ。

(注 3) 美浜 3号、大飯 1号、高浜 1～4号再稼働禁止、大飯 3・4号運転禁止、後に美浜 1・2号は取下げ。

(注 4) 保全異議認容 (高浜)、却下 (大飯)。名古屋高裁金沢支部に抗告されたが、2016. 3. 11 大津地裁決定を受け、取下げ。

(注 5) 大阪高裁で係争中。

(注 6) 伊方 1～3号運転差止め、損害賠償、3号運転停止 (仮処分)。

(住民投票条例策定に向けた動き)

原発の導入や利用に反対する住民の活動は、自治体に対するより直接的な働きかけとして、住民投票の実施を求める動きにつながるものもあった。住民投票条例策定のためには、住民による直接請求がなされるか、議会議員や首長によって議会に条例案が提案されることが必要であり、それらに対し議会による審議、

採択、その上で自治体の首長である市町村長による住民投票の実施の決断が必要であった。

原発導入等の計画に対して、住民投票を請求する動きは1970年代から活発となり、各地で署名活動が実施される等条例制定に向けた動きがなされた。ただし、議会において条例案が諮られる具体的な段階に至ったケースは限定的であり、安田や浜田の調査<sup>114</sup>によれば、福島原発事故以前に、議会において条例案が審議されたのは18件（自治体）、このうち住民投票条例案が可決されたものは6件（表1-1-12参照）、さらに、実際に住民投票が実施されたのは3件（表1-1-13参照）であった。住民投票が実施された新潟県巻町における東北電力の原発建設計画、新潟県刈羽村における東京電力柏崎刈羽原発におけるプルサーマル計画、三重県海山町における中部電力の原発立地計画については、いずれも原発利用に反対する票が過半数を占め、実際にこれらの計画は停止されることとなった。住民の意思を直接確認する住民投票という手法が、成果に結びつく確実なものであることが示される一方、住民投票を求める動き全体に比較すれば、この手法を完遂することが容易なものではないこともまた明らかであった。また、条例が制定されたのはいずれも原発立地自治体、あるいは、原発立地が目される自治体であって、周辺自治体における動きは佐賀県唐津市における九州電力玄海原子力発電所（以下「玄海原発」という。）のプルサーマル計画に対するもののみであった。

表 1-1-12 原発導入等に関する住民投票条例案が議会で審議された案件

自治体	採決日	条例案名	採否
高知県窪川町	1980. 12. 18	「原子力発電所設置等に関わる条例案」が否決された。	×
	1982. 7. 19	「窪川町原子力発電所設置についての町民投票に関する条例案」が否決された。	×
福井県大飯町	1983. 12. 26	関西電力大飯原発の増設の可否を問う住民投票条例案が否決された。	×
石川県富来町	1986. 5. 26	「原子力発電所建設についての富来町町民投票条例案」が否決された。	×
三重県紀勢町	1986. 6. 3	「紀勢町芦浜原子力発電所の建設及び事前環境調査についての町民投票に関する条例案」が否決された。	×
	1996. 12. 14	「紀勢町における原子力発電所設置についての町民投票に関する条例案」が可決された。	△
北海道	1988. 12. 3	「泊原子力発電所 1 号機の運転開始に対する道民投票」が否決された。	×

<sup>114</sup> 安田利枝[2012]及び浜田泰弘[2012]。

		票に関する条例案」が否決された。	
福島県富岡町	1990. 9. 17	「東京電力福島第二原子力発電所 3 号機、運転再開に対する住民投票に関する条例案」が否決された。	×
福島県檜葉町	1990. 9. 26	「東京電力福島第二原子力発電所 3 号機、運転再開の賛否を問う住民投票の条例案」が否決された。	×
三重県南島町	1993. 2. 26	「南島町における原子力発電所設置についての町民投票に関する条例案」が可決された。	△
	1995. 3. 24	住民投票条例改正案が可決された。	△
宮崎県串間市	1993. 10. 5	「串間市における原子力発電所設置についての市民投票に関する条例案」が可決された。	△
	1995. 3. 23	住民投票条例改正案が否決された。	×
	1995. 9. 26	住民投票条例改正案が可決された。	△
	2010. 7. 22	「串間市における原子力発電所の設置についての市民投票に関する条例案」が可決された	△
福井県敦賀市	1993. 12. 6	「敦賀市における原子力発電所の新設及び増設についての住民投票に関する条例案」が否決された。	×
新潟県巻町	1994. 12. 13	「巻町における原子力発電所設置についての町民投票に関する条例案」が否決された。	×
	1995. 6. 26	「原子力発電所建設の是非を問う住民投票条例案」が可決された。	○
新潟県柏崎市	1999. 3. 23	柏崎刈羽原子力発電所におけるプルサーマル計画受け入れに関する住民投票条例案が否決された。	×
新潟県刈羽村	1999. 3. 23	プルサーマル計画の導入について住民投票条例案が否決された。	×
	2000. 12. 26	「プルサーマル計画の賛否を問う住民投票条例案」が可決された。	△
	2001. 1. 5	住民投票条例案が再議され否決された。	×
	2001. 4. 18	住民投票条例案が再度可決された。	○
福井県高浜町	2000. 1. 17	プルサーマル計画導入の是非を問う住民投票条例案が否決された。	×
三重県海山町	2001. 9. 21.	「海山町における原子力発電所誘致に対する賛否についての住民投票に関する条例案」が可決された。	○
佐賀県唐津市	2006. 6. 22	「玄海原子力発電所におけるプルサーマル計画実施の是非に関する住民投票条例制定案」が否決された。	×

佐賀県	2007. 2. 2	「玄海原子力発電所におけるプルサーマル計画受け入れの賛否に関する県民投票条例案」が否決された。	×
薩摩川内市	2010. 10. 14	「川内原子力発電所 3 号機増設の賛否を問う薩摩川内市市民投票条例案」が否決された。	×

出典：安田利枝[2012]及び浜田泰弘[2012]をもとに筆者作成。原発に関する住民投票条例案が審議された件について、自治体ごとに整理し時系列に並べた。同一案件について複数回審議がなされたものについては、最初に審議された時期をもって時系列に組み入れた。また、条例案の名称や採決日は安田利枝[2012]及び浜田泰弘[2012]によるものの他、自治体議会の議事録等を参照した。採否欄の記号については、○は住民投票条例が採択され実際に住民投票が実施されたもの、△は条例案が採択されたものの住民投票は実施されなかったもの、×は条例案が否決されたものを示す。

表 1-1-13 原発導入等に関し実施された住民投票

自治体	実施日	概要
新潟県 巻町	1996. 8. 4	原子力発電所建設の是非を問う住民投票条例に基づき、東北電力の原発建設計画について住民投票が実施され、反対が過半数を占めた。有権者数 2 万 3222、投票総数 2 万 0503（投票率 88.29%）、反対票 1 万 2478 票（有効投票数の 61.2%、有権者数の 53.7%）、賛成票 7904 票。
新潟県 刈羽村	2001. 5. 27	プルサーマル計画の賛否を問う住民投票条例に基づき、東京電力柏崎刈羽原発におけるプルサーマル計画の導入について住民投票が実施され、反対が過半数を占めた。有権者数 4090、投票総数 3605（投票率 88.14%）、反対票 1925（有効投票数の 53.6%、有権者数の 47.1%）、賛成 1533、保留 131、無効 16。
三重県 海山町	2001. 11. 18	海山町における原子力発電所誘致に対する賛否についての住民投票に関する条例に基づき、住民投票が実施され、反対が過半数を占めた。有権者数 8748、投票総数 7754（投票率 88.6%）、反対 5215 票（有効投票数の 67.5%、全有権者の 59.6%）、賛成 2512 票。

出典：安田利枝[2012]及び浜田泰弘[2012]をもとに筆者作成。

なお、福島原発事故後は、住民投票を求める動きは原発立地地域のみならず、都市部を含め全国に発生した。2011 年 6 月には、市民グループ「みんなで決めよう「原発」国民投票」が結成され、原発のあり方を決めるための国民投票を求

める動きが開始された<sup>115</sup>。同活動は、国会議員とも連携しつつ全国規模で活動を進め、みんなの党が原発の是非に関する国民投票を行うための法案を提出するなどの動きにもつながった。さらに 2011 年 10 月からは、電力消費地である東京都民による都民投票、大阪市民による市民投票の実施を目指す動きに発展し、実際に住民投票条例制定のための直接請求がなされたが、東京都民投票条例の請求については 2012 年 6 月に、大阪市民投票条例の請求については 2012 年 3 月に、それぞれの議会で否決された<sup>116</sup>。

また、原発立地地域においては、静岡県や新潟県において、2012 年 6 月から住民投票条例を求める活動が開始され、それぞれの議会に対し条例制定を求める直接請求がなされたが、静岡県では 2012 年 10 月に、新潟県では同年 12 月にそれぞれ棄却された<sup>117</sup>。これらの請求が否決された背景について、例えば、東京都における例では、都議会各会派は、原発稼働の是非は国に一義的な責任があること、立地地域に敬意と感謝を忘れてはならず立地地域の存立に甚大な影響を与える判断をするのは慎むべきであること、原発稼働の是非を二者択一するもので多様な都民の意思が正しく反映されないこと等が理由とされた。また、立地地域である新潟県においては、稼働の是非を判断するための情報が不足していることや二者択一では民意を適切に反映できないことといった理由に加え、原発停止の際の地域振興策も課題の一つとしてあげられた<sup>118</sup>。これらの議論は、原発の運転再開における地域のレベルにおける議論においてもっともなものと考えられ、福島原発事故の有無にかかわらず、住民投票により市民の意向を判断することの難しさを示すものといえる。

#### (社会受容の確認)

以上に見た通り、政治判断により導入された原発は、規制体制の整備や推進のための制度整備を含めた政府の対応、国の後押しを受けた事業者による積極的

---

<sup>115</sup> 同市民グループの設立経緯及び活動についてはホームページに掲載されている (<http://kokumintohyo.com/>)。

<sup>116</sup> 東京都については、2012 年第 2 回定例会に「東京電力管内の原子力発電所の稼働に関する東京都民投票条例」が提出され、否決された。大阪市については、2012 年 3 月 27 日の本会議において、市民投票条例案が否決された。

<sup>117</sup> 静岡県議会では、2012 年 10 月 11 日に、市民団体「原発県民投票静岡」が提出した「中部電力浜岡原発の再稼働の是非を問う住民投票条例制定案」が否決された。また、新潟県議会では、2013 年 1 月 24 日に、「東京電力柏崎刈羽原発の再稼働の是非を問う県民投票条例案」が否決された。

<sup>118</sup> 住民投票条例の審議に際し、新潟県は、2013 年 1 月 16 日に意見を発表した。

な取り組み、自治体による取り組みなどを得て、着実に日本社会への導入が図られてきた。住民による反対運動や訴訟などもあったが、日本の電力供給源として原発を使っていくという大きな流れが止まることはなく、原発は日本経済を支える柱として社会に定着してきた。

原発の安全確保の観点からは、規制当局により国内外の事故トラブル等を踏まえて逐次安全対策が講じられてきた。原発が社会に定着してきた背景には、これらの安全対策により、原発の安全性は社会に具体的問題を起こさない程度に低く抑えられているとの暗黙の認識があったともいえる。しかしながら、実際には、これらの対策をした上でもなお危険性は存在し、それは絶えず顕在化する可能性を有している。原子力基本法において、原子力の研究、開発及び利用は「安全の確保を旨とし」との基本方針が記載され、これを受けて原子炉等規制法においては、原子炉の利用による災害を防止するために必要な規制を行うとされている。しかしながら、どの程度の安全の確保がなされればよいのか、どの程度の災害の防止が図られればよいのかということについて、具体的に明示されているわけではなかった。そして、具体的な安全性の程度やリスクの程度が示された上で、それでも原発を受け入れるか否か、社会受容が得られているかという確認がなされる手続きはとられてこなかった。

科学技術について、リスクを踏まえた上で社会受容を図ることの問題は原発に限った問題ではない。科学技術の利用には、その影響の程度や深刻度はまちまちであるとしてもリスクが存在し、このため科学技術の導入に当たっては、リスク評価、リスク管理、リスクコミュニケーションという段階が踏まれてきた。この役割を担ったのは、多くの場合政府であり、導入しようとする科学技術がどのようなリスクを有するのかを評価し、社会への影響や当該科学技術の導入により得られる便益等を考慮して総合的にその管理手法や導入を判断し、それを社会に対して説明するという段取りがとられた<sup>119</sup>。しかしながら、科学技術の多様化などにより、このような一方的な意思決定の流れには限界が生じた。ワインバーグは「トランス・サイエンス」という言葉を用いて、早くからこの問題を指摘した<sup>120</sup>。このようなトランス・サイエンス的問題については、利害関係者や一般

---

<sup>119</sup> 平川秀幸ら[2011]3-4頁。

<sup>120</sup> Weinberg, A. M. [1972]。小林傳司[2007]はワインバーグが提示した考えを紹介し、純粋な科学技術の領域と純粋な政治の領域の区別が維持し難くなり両者の交錯する領域が大きくなってきており、両者の交錯する領域を「トランス・サイエンス」と呼び、「科学によって問うことはできるが、科学によって答えることができない問題群からなる領域」と定式化しているとした。また、ある事柄の発生の蓋然性に関する数値的見積もりについては専門家である程度一致するが、その確率を安全と見るか危険と見るか、



市民を巻き込んだ「公共空間」における討議に参加し意思決定をするべきとされ、「科学技術ガバナンス」の必要性が唱えられた。政府が科学技術の導入・利用を決定し、その社会への受容を求めるのではなく、導入に際し、関係者と一緒に議論すべきという考え方であった。

日本においても、1990年代に発生した様々な事故等を通じ、科学技術の発展の早さと、それを社会に持ち込んで使いこなすことの難しさが人々の意識に上りだした。国内外の動向も踏まえ、科学技術の導入における意思決定のあり方について様々な議論がなされた<sup>121</sup>。2004年版科学技術白書<sup>122</sup>では、「近年の科学技術の急速な発展と社会への影響の増大に伴い、科学技術に関する高度な専門技術による観点だけでなく、社会全体に配慮した総合的な視点が必要となっており、科学技術に関する国全体のシステムを一つの主体が一元的に管理することには限界が生じている」、「科学技術と社会の調和のためには、政府、科学者コミュニティ、企業、地域社会、国民等のそれぞれの主体間の対話と意思疎通を前提として、各主体から能動的に発せられる意思を政策形成等の議論の中に受け入れられるような、いわゆる科学技術ガバナンスの確立が重要であろう」と記載された。

原発については、規制当局によるリスク評価、あるいは実際上同時にリスク管理者による利用の判断がなされた上で、主に立地地域に対して説明がなされる旧来型の手法が続けられてきた。新規立地や増設に際しては、公開ヒアリングが開催されたが、これらが効果的なリスクコミュニケーションの場となってきたことは既に見た通りであった。また、プルサーマルなど新たな技術の導入といった場合でも、設置変更許可がなされた後に、主に立地地域の住民を対象とした説明会が開催された<sup>123</sup>のものであって、受入れの判断に資するものではなかった。

他方で、2000年頃からは、科学技術ガバナンス的方向性を持った取り組みもなされ始めた。2002年の東京電力による情報隠ぺい問題をきっかけに、2003年

---

更なる対策を求めるか否かということには、科学的な問いの領域を超えるのであって、意思決定の問題であるとした。

<sup>121</sup> 平川秀幸は「日本の転機・1995年」として、1月の阪神淡路大震災、3月の地下鉄サリン事件、12月のもんじゅ事故等を上げ、安全神話が壊されていき、「専門家や行政、企業から市民への一方的な情報提供や説得から、両者の間の対話や協働など双方向的なもの、つまりガバナンス的なものになっていった」とした(平川秀幸[2010]52-56頁)。

<sup>122</sup> 文部科学省[2004]126頁。

<sup>123</sup> 経済産業省[2011b]に、近年、国主催で実施された説明会が示されている。

に「柏崎刈羽原子力発電所の透明性を確保する地域の会」<sup>124</sup>が設置された。地域の会は、立地自治体である新潟県が音頭をとり、住民 25 名が委員として参加するとともに、柏崎市、刈羽村、東京電力、経産省、保安院といった関係者により構成される会合である。賛成・反対様々な立場の住民が集まり、関係者と意見交換を実施する場として機能しており、毎月 1 回定例会合を行うなど既に 100 回以上の会合を重ねてきている。また、実験的な取り組みもなされた。八木絵香<sup>125</sup>は、原子力については市民と専門家とが十分にコミュニケーションができておらず、リスク認識にずれがあるままになっているとの認識の下、対話の場の必要性を訴えた。このための実験として「対話フォーラム」として、住民と専門家との議論の場を企画した。東北電力女川原発や日本原燃六ヶ所サイクル施設を対象に複数回実施され、住民と専門家との間に信頼関係が構築されたとした。これらの取り組みは、原子力分野に科学技術ガバナンスの方向性を取り入れた新たな取り組みであるが、小規模の実験的なものであって、政府の意思決定に直接関与するものにはなっていない。

#### （原発のリスク評価者とリスク管理者）

科学技術の利用に当たっては、リスク評価とリスク管理の役割があると述べた。リスク評価は、「健康あるいは自然環境への悪影響がどのくらいの確率でどの程度起きるかを科学的に見積もる作業」<sup>126</sup>であり、リスク管理は、「リスク評価の結果だけでなく、他に経済的な費用対効果がどのようになっているか、実際に基準や法律を定めるときにそれが実行可能なのか、その他の社会的な影響などの側面を考慮して、総合判断としてリスク削減措置を決めること、また、さらにそれを実施し、実行している行動を監督する作業」<sup>127</sup>である。

原発に限らず、技術の導入や利用に当たり、リスク評価は不可欠である。有本らは、食品安全や医薬品審査などリスク評価が重要となる分野では、リスク評価とリスク管理を分離して実施することが重要であるとし、科学的な観点から科学的助言者が行うべきリスク評価は、政治・行政上の要素を含む総合的な観点から行われるリスク管理から切り離されるべきであると指摘した<sup>128</sup>。他方で、リスク評価者の役割とリスク管理者の役割とは、絶えず一律の線によって明確に区別されるわけではない。有本らは、食品安全、医薬品審査、地震予知、地球温暖

---

<sup>124</sup> 柏崎刈羽原子力発電所の透明性を確保する地域の会[2014]。

<sup>125</sup> 八木絵香ら[2006]。

<sup>126</sup> 平川秀幸ら[2011]3 頁。

<sup>127</sup> 平川秀幸ら[2011]3 頁。

<sup>128</sup> 有本建男ら[2016]。

化の分野を対象に分析し、リスク評価を担う科学的助言組織の役割が大きく異なることを指摘している。例えば、食品安全の分野では、科学的助言組織である食品安全委員会の役割はリスク評価に限定され、リスク管理者の役割は厚生労働省が果たすのに対し、医薬品審査分野では、科学的助言組織である医薬品医療機器総合機構（PMDA）が、リスク評価から政策オプションの作成までを担う上、さらに総合的な観点からの政策決定、すなわちリスク管理者の役割にまで実質的に踏み込んでいることを指摘している。また、地球温暖化の分野では、科学的助言組織である気候変動に関する政府間パネル（IPCC）が、政策オプションの作成まで行っているとす。

すなわち、リスク評価者とリスク管理者の適切な役割分担が重要であることは認識されつつ、その具体的な分担のあり方には、分野によって、また、国によって大きなバリエーションがあり、さらにそれは固定されたものではなく、時とともに変化し得るものである。

では、日本において、原発に関するリスク評価者やリスク管理者の役割は誰が担い、その役割分担はいかなるものであつたらうか。福島原発事故以前においては、規制当局である保安院や安全委員会が、原発の安全性やリスクの程度を評価していた。その観点からは、これらの機関は、リスク評価者としての役割を有していたといえるのであるが、他方で両機関は、規制のための具体的な指針や基準を策定する役割をも担っていた。基準等は、事業者に対して、どこまでの対応を求めるのかを提示するものであつて、リスク評価の要素を前提としつつも、リスク管理に位置づけられるものである。したがって、これらの見地からは、保安院等は、単に技術的な観点からリスク評価を行うのみならず、基準等の策定やそれを通じた規制の実施により、リスク管理者としての役割にも踏み出していたといえる。

他方、経産省資エ庁は、エネルギー政策や原発政策の観点から、リスク評価の結果を踏まえて原発を利用していかどうかを判断するリスク管理的役割を担っていたといえるものの、少なくとも福島原発事故以前の段階においては、原発の利用を進めていくことが政府の一貫した方針となつており、政策当局は、原発利用について総合的な判断をするというよりも、原発利用を進めていくための政策執行機関であるとの色彩が強かつたといえる。

(シビアアクシデント<sup>129</sup>の考慮と安全目標の設定)

政府と住民等との直接の接点は、公聴会や公開ヒアリングの他、設置許可等後の規制当局による説明会や、一部の地域における実験的な対話の場はあったものの、いずれも許可処分やその判断に影響を与えるものではなかった。社会受容の考慮については他の手法も模索され、国際的な動きが参照された。

米国においては、1970年初頭から原発の安全性に関する議論が盛んになり、原発の有するリスクを定量的に表現する手法の検討が進められ、1975年に米国NRCが提示した「原子炉安全研究」<sup>130</sup>において、原発の事故リスクを確率を用いて示す確率論的リスク評価(PRA)<sup>131</sup>を用いた手法の枠組みが提示された。また、1979年のTMI原発事故を受け、米国においては「どこまで安全ならば十分安全といえるのか(How safe is safe enough?)」が問われ、NRCにより安全目標の議論が開始された。

1986年、NRCにより、原発の運転により公衆に与えられるリスクを定量的に示す「安全目標」<sup>132</sup>が提示された。安全目標とは、規制の適切性を評価するものであって、社会受容をはかることを企図したものではないが、安全性の評価尺度として重要な議論を提示した。なお、社会受容は、安全の側面だけでなく、原発の利用により得られる便益や社会的、経済的影響など様々な視点が絡み合う要素により判断されるものと考えられるが、それでもなお、原子力の利用に当たって主要な関心事である安全に着目することは意味があり、とりわけ安全目標の議論は、他の科学技術の利用によりもたらされるリスクと相対比較することによ

---

<sup>129</sup> 設計基準事故を超え、炉心が重大な損傷を受けるような過酷な事故は、シビアアクシデントと呼ばれる。

<sup>130</sup> NRCにより1975年に発表された報告書(WASH-1400)。同研究の主査の名称をとって「ラスムッセン報告」とも呼ばれる。この中で原発の大規模な事故確率は一基当たり10億年に1回とされた。

<sup>131</sup> PRA(Probabilistic Risk Analysis)。PSA(Probabilistic Safety Analysis)とも呼ばれる。原子力施設等で発生し得る様々な事象・事故を対象として、その発生頻度と発生時の影響(ハザード)を定量評価し、それらの積である「リスク(危険度)」がどれ程小さいかで安全性の度合いを表現する手法。

<sup>132</sup> 佐藤一男は、「安全目標」とは、受忍限度を十分下回り、現在の技術で合理的と思われる範囲で危険を最小にするように、施設の側で設定する到達目標であるとした。また、「受忍限度」とは、危険の程度ないしその確率がある程度以下でないと、人間の活動はある程度以上の規模で存在することを許されないことになるとし、その限度を「受忍限度」と呼ぶとした(佐藤一男[1984]36頁)。

り、原子力のリスクや便益を間接的に評価できるという特徴を有するものであった。

1988年にはNRCから事業者に対し、個別のプラントに対するPRAの評価が求められ、1991年には、地震等の外的事象も対象にした評価が求められた。また、リスクの程度に応じた規制を導入して運転コストを合理的に下げるべきとの産業界からの提言を受け、NRCにおいて検討が進められ、1995年、PRA活用最終政策声明書が公表されるとともに、1998年にはPRAを活用したリスク・インフォームド規制に係るガイドラインが発行されるなどの対応が行われた。これらを通じ、安全目標が規制に組み込まれていった。

国際的には、ソビエト連邦のチェルノブイリ原発事故をきっかけとして、IAEAの下、主要国の国際原子力安全諮問グループ（以下「INSAG」という。）<sup>133</sup>において議論が重ねられ、1988年には「安全目標」に関する報告書が出された。ここでは安全目標として、高い信頼性を持って原発の事故を防ぐこと、発電所の設計段階で考慮される全ての事故について万一放射線影響が生じる場合でも重大なものでないことを確かめること、深刻な放射線影響を伴うようなシビアアクシデントの可能性は極めて小さいことを確かめることが示された。さらに、これに対応する具体的な数値目標も提示された<sup>134</sup>。

このような国際的な議論がなされる中、日本においても、1980年代中頃から、原研においてPRAに関する検討が開始された。1992年5月には、安全委員会から「発電用軽水型原子炉施設におけるシビアアクシデント対策としてのアクシデントマネジメントについて」が公表され、これを受け、通産省は同年7月、事業者に対し、PRAの実施とアクシデントマネジメント対策を整備することを要請した。2002年度までにこれに対する事業者の対応は終了し、2002年10月には、通産省資工庁の規制業務を引き継いだ経産省保安院により、事業者から提出された報告書に対する評価結果が公表された。この時点におけるPRA結果は代表炉に対するものであったが、その後、保安院は国内全プラントに対するPRA

---

<sup>133</sup> IAEA事務局長の諮問機関（International Nuclear Safety Advisory Group）として発足し、2001年にはより広範に原子力安全の問題を討議する国際原子力安全グループ（International Nuclear Safety Group）に改組された。各国の規制当局のトップ等が個人の資格で議論に参加する場。

<sup>134</sup> IAEA[1988]。既存の原発については、重大な炉心損傷の発生する可能性が1炉年当たり約1万分の1回以下であること、将来の原発においては、1炉年当たり10万分の1程度を上回らないこと、シビアアクシデント対策により短期的な敷地外対応策を必要とするような大規模放射能放出の可能性は、少なくとも10分の1に減少される、との値が示された。

評価の実施を求め、その結果について、2004年10月、事業者により実施されたシビアアクシデント対策により国内の原発はいずれもINSAGが示した数値を下回っていることを確認したと結論付けた。ただし、事業者により実施され、保安院によって確認されたPRAは、内的事象に係るもの、すなわち、機器等の故障や誤操作によるもののみであって、地震や津波といった外的事象によりもたらされる事故に関する評価はなされなかった。

これらの個別プラントに関するPRA評価作業に並行して、1998年、安全委員会において安全目標を定めるべきとの方針が示された<sup>135</sup>。1999年にJCOウラン加工工場臨界事故が発生し被ばくによる死亡者が発生したこと、2001年1月に安全委員会の事務局機能が強化されたことを受け、2001年2月、安全委員会に安全目標専門部会が設置され、安全目標についての検討が開始された。約2年間の議論を経て、2003年12月に中間とりまとめがなされた。そこには、原子力施設の事故に起因する放射線被ばくによる施設の敷地境界付近の公衆の個人の平均急性死亡リスクは、年当たり百万分の1程度を超えないように抑制されるべき等とする「安全目標案」が含まれた。安全目標は、規制活動によって達成し得るリスクの抑制水準として、安全規制活動等に関する判断に活用するものと位置付けられた。安全委員会ではさらに検討が重ねられ、2006年3月には、この安全目標案を達成するための発電用軽水型原子炉施設に関する「性能目標案」が示され、炉心損傷頻度は1炉年当たり1万分の1程度、格納容器機能喪失頻度は1炉年当たり10万分の1程度という数値が示された。これらの提示に当たっては、国民の意向を問うパブリックコメントも実施されたが、安全目標案に対して寄せられたコメントはわずか10名から計17問、性能目標案に対しては9名から計25問であり、国民の関心は極めて限定的であった。

安全委員会が安全目標策定のため約3年にわたり続けた作業は、この時点で中断しており、これらの安全目標案や性能目標案が、日本の目標値として正式に定められることはなかった。国際的な動向も踏まえ、PRAに関する検討が進められたものの、具体的な形で規制に取り込まれることはなく、また、PRAを活用した安全目標なるものが社会と共有されるという作業が行われることなく放置された<sup>136</sup>。

---

<sup>135</sup> 原子力安全白書（平成10年度版）。

<sup>136</sup> 近藤原子力委員会委員長は、政府事故調における聴取において、「リスクというコンセプトを社会で共有していくことは最大の困難な問題であった。だからリスク論が安全委員会の中で議論されることに保安院は後ろ向きであった」、「安全委員会は結局、保安院が使ってくれるとは言わない限り、ものを決められないというので、この力学への対応が大変だった」と述べた。

### (原発の社会受容の評価)

安全目標は、日本のみならず国際的にも、規制活動の判断に用いるものと位置付けられ、すなわち、これ自体が社会受容を直接はかるものと位置付けられるものではなかった。しかしながら、安全目標は、原発のリスクを定量的に示すことにより、社会とのコミュニケーション・ツールとして利用し得るものであり、現に、安全委員会の間とりまとめにおいては、安全目標を策定することの利益として、「公衆のリスクを尺度とする『安全目標』の存在は、指針や基準の策定など国の原子力規制活動のあり方に関しての国と国民の意見交換を、より効果的かつ効率的に行うことを可能とする」とされた。ただし、結局、日本においては、その安全目標の議論すらも決着しないままになった。

原発の受け入れに当たり、あらかじめ何らかの手段あるいは形式により社会受容レベルを定めておくことができれば、それを達成するために必要な規制を導入し、個別のプラントがこれを満たしているかどうかを確認するという手続きにより社会受容の達成度合をはかることが可能である。社会に実装され規制要件の設定が既に積み上げられている原発に適用するならば、まず、現行規制に照らしてプラントの設備や体制を評価し、それにより達成される安全性の程度やそれでも存在する危険性を把握し、事故の発生頻度や発生した場合の影響を具体的に検討する。社会がそれを受け入れることができるかどうかを検討し、受け入れられなければより厳しい安全設備等を求め、それを担保するための規制を設定する。そして、その新たな規制の下での危険性を再度評価し、それが受け入れられるかどうかを検討する。このような手続きを繰り返すことにより、具体的に受け入れられる危険性の程度と、それを達成するための規制を決めることが可能となろう。いかなる規制をしようとも絶対安全を達成することは不可能なのであるから、ある規制を適用した場合に、達成される安全の程度、言い換えればそれでも残る危険性の程度が把握された上で、その規制が妥当かどうか議論される必要がある。日本においては、これまで、安全目標が定められず、また、規制当局により導入された規制によって達成される安全の程度が示されることもなかったため、このような手続きが踏まれることはなかった。

日本における規制は、それまでに蓄積された知見をベースに、発生の頻度はまれであるが、それが発生した場合に炉心損傷に至る可能性がある事象を網羅的に取上げ、これらを包絡する厳しい人為的な事故を設計基準事故として想定し、そのような事故が発生した場合でも炉心損傷に至らずに原子炉を停止させることができるような対応を求めるという規制方式がとられた。そのような対策の上で、それでもなお炉心損傷に至るような事態を想定した対策については、事業者の自主的な対応に任せられ、規制として求めることはされていなかった。そうではあるものの、国内外の知見の蓄積により、主に設計基準事故の発生防止に関す

る規制要求は逐次追加されてきており、相当程度の安全性を有するであろうと理解されているととらえられてきた。公聴会や立地の際、規制当局は、日本の原発に対しては厳しい規制を課しこれが満たされているのであるから「安全は確保されている」との説明をし<sup>137</sup>、それでも残る危険性やそのための対策について具体的に説明することはなかった。したがって、本来相対的なものである「安全」が、あたかも「絶対的な安全」を想起させるような説明となったが、「安全」という言葉の有する相対的意味が説明されることはなかった。また、原発の導入により経済的なメリットを享受することとなった立地自治体も、原発を巡る事故・事件に接し、事業者や国に対して厳しい態度をとりつつも、安全性や危険性を明示する作業を進めるのではなく、規制強化により対応がなされることをもって、これを良しとするとともに、規制当局に対しても「安全である」との説明を期待してきたのであった。

結局、原発については、安全目標もなく、社会受容性も直接的に問われることもなく、その代わりに、安全確保を一義的に担う事業者の対応を規制当局が規制することにより、すなわち法律によって規制の役割を託された規制当局が、デュープロセスを踏むことによって、社会が受容できる程度の安全性が確保されているとみなされてきた、少なくとも原発利用を進める意図を有する者はそのように解し、また国民もそれを止めるほどの活動はしてこなかったものと理解することができる。

## ○政権と原子力

### (原子力行政と政治)

日本として初めて、1954年度の政府予算に盛り込まれた原子力関係予算は、当時の自由党、改進黨及び日本自由党の3党の共同により提出されたものであった<sup>138</sup>が、改進黨が日本民主党を経て自由党と合併するなどし、1955年には保守勢力は自由民主党（以下「自民党」という。）に結集された。いわゆる55年体制の始まりであった。その後ほぼ一貫して自民党による政権が維持されたため、日本における原子力の導入・利用は、自民党政権の下で進められて来たといえる

---

<sup>137</sup> 元東海村長の村上達也は、「保安院はチェック機関であるはずなのに、その原子炉の安全性は証明されたとか、この発電所は安全であるとか断言する。私は、あなた方がそこまで言う必要はないだろうと言ったけれども向こうは首をかしげる」と表現した（村上達也ら[2013]）。

<sup>138</sup> 松井賢一[1995]88頁。



ものであった。この間、法体系や体制の整備、交付金制度創設など法的にも後押しがなされてきた。

1993年8月から1994年6月にかけての1年弱の間、非自民・非共産連合による政権が立ち上がり、自民党は政権を離れた。ただしこの間も、原子力政策について大きな方針転換がなされることはなく、それまで通り、原子力の利用が続けられ、間もなく1994年6月、自民党は政権に復帰した。

その後2009年には国民の明確な意思表示により政権交代がなされた。同年8月30日に実施された第45回衆議院議員選挙において、民主党が、480議席中308議席を獲得して第一党となり、社民党及び国民新党とともに、自民党に代わり政権を担うこととなった。

民主党政権を担ったのは鳩山由紀夫代表であった。2009年8月の衆議院選挙戦において提示された民主党マニフェスト2009においては、鳩山政権の政権構想として「五原則五策」が掲げられた。五原則には「官僚丸投げの政治から、政権党が責任を持つ政治家主導の政治へ」、「政府と与党を使い分ける二元体制から、内閣の下の政策決定に一元化へ」、「各省の縦割りの省益から、官邸主導の国益へ」等の民主党が政権を担う上での原則が掲げられた。さらにこれらを実現するための五策として「政務三役を中心に政治主導で政策を立案、調整、決定する」、「各大臣は、内閣の一員としての役割を重視する。閣僚委員会の活用により閣僚を先頭に政治家自ら困難な課題を調整する。事務次官会議は廃止し、意思決定は政治家が行う」、「官邸機能を強化し、総理直属の国家戦略局を設置し、官民の優秀な人材を結集して、新時代の国家ビジョンを創り、政治主導で予算の骨格を策定する」、「事務次官・局長などの幹部人事は、政治主導の下で業績の評価に基づく新たな幹部人事制度を確立する」等が示された。

これらが示すものは、官僚ではなく政治家に主導権を、政治家の中でも内閣に主導権を、内閣の中でも官邸に主導権を、という方向性であり、これが民主党の特徴とされた。しかしながら、そもそも政権主導の希求は民主党のみの特徴ではなかった。

大規模な政府官僚制を備えた国々では、政策等の立案の実権を官僚制組織に握られる傾向を有し、政治優位の政官関係は常に形骸化の危機に立つとされ、とりわけ日本のように一党優位政党制が長らく続いてきた場合には、官僚制組織と政治との関係は高度に緊密なものとなるとされる<sup>139</sup>。日本においては長らく自民党により政権が運営され、55年体制が定着していた。政権政党としての安定性を高めた自民党は、社会の輻輳する利害が入り込む「超包括政党」となり、この利害対立を抑制するため、党内において政務調査会審議会（政審）や総務会に

---

<sup>139</sup> 新藤宗幸[2012]22-25頁。

における手続きを通じた事前審査制が構築された<sup>140</sup>。党内における事前審査の過程では、いわゆる族議員と官僚が密接に交流し、ここが実質的な政策決定の場であるとも見られた。

このような状況の下、自民政権においても、とりわけ中曽根政権、橋本政権、小泉政権においては、首相指導という意味での政治主導の確立に向けた動きが顕著であった。特に橋本政権は、総理が派閥の領袖ではなく、また、自民党の単独政権ではなく日本社会党及び新党さきがけとの連立政権であったため、与党に対しても、また、政権内でも総理の指導力は脆弱であった。それまでの自民党派閥の合従連衡による政権運営が不可能で、首相指導体制の確立が命題であったことから<sup>141</sup>、橋本政権は総理自らが会長となる行政改革会議を立ち上げた。1997年12月にとりまとめられた同会議の最終報告においては、「内閣総理大臣がその指導性を十分に発揮できるような仕組みを整えることが必要」とされ、閣議における総理の発議権を内閣法上明記すること、総理の活動を補佐・支援する機関として内閣官房を強化すること、内閣官房を助け横断的な企画・調整機能を担うため内閣府を設置すること、内閣府には合議体として経済財政諮問会議等を設置すること等が盛り込まれるとともに、中央省庁再編の具体案が記載された。橋本政権は1998年7月に退陣するが、行政改革会議で提示された内容は小渕政権の下1999年7月に中央省庁等改革関連法として具体化され、2001年1月に施行された。また、小渕総理は、政権を安定させるために自由党との連立内閣構築を指向し、その調整過程で、自由党の小沢党首から提案された政府委員制度の廃止と副大臣制度の導入等に同意し、これらも中央省庁再編にあわせて実現された。

これら総理の指導力強化を企図した政治主導のための仕掛けが整えられた段階で、2001年4月に誕生したのが小泉政権であった。竹中<sup>142</sup>は、「55年体制」が自民党の下野により1993年に崩壊した後、政治改革によって選挙制度と政治資金制度が変更されたことをきっかけとして変化が起き、日本の政治構造が大きく変わったとした上で、小泉総理の就任により新たに「2001年体制」が成立したとした。小泉総理は、閣僚人事権と執行部人事権を掌握し、また、経済財政諮問会議の議長として経済政策や財政政策の意思決定をかじ取りした。総理を補佐する体制が強化されたことも活用し、郵政民営化については、経済再生諮問会議での議論を経て、各省から内閣官房に人材を集めて郵政民営化準備室を設置するなど、自らの掲げた目標を自らの主導により進めた。首相主導の政治を見せ

---

<sup>140</sup> 新藤宗幸[2012]22-25頁。

<sup>141</sup> 新藤宗幸[2012]34-37頁。

<sup>142</sup> 竹中治堅[2006]237-256頁。

付けたのであった。その後、2006年9月に小泉総理が自民党総裁任期満了に伴い退陣した後も自民党政権が継続したが、参議院で与党が過半数を取れず衆参でねじれが発生するなどの厳しい状況の下、3人の総理が約1年ごとに入れ替わる状況であり、小泉総理が成立させ定着させた「2001年体制」を有効に活用した首相主導の政治・行政の実施は影をひそめた。

その後改めて政治主導を掲げて、2009年に政権を奪取したのが民主党であった。政治主導を希求すること自体は自民党にも見られたものであったが、民主党においては、官僚からの政治の切り離しに重点が置かれた。鳩山政権においては、政治主導・官邸主導を実現するため、国家戦略室や閣僚委員会の設置、官僚主導の根源とみなされた事務次官会議の廃止等がなされるとともに、政府の意思決定の一元化を図るべく党内の意思決定機関である政策調査会（以下「政調<sup>143</sup>」という。）が廃止され、代わりに各省政策会議が設置された。与党議員の意見を聴いた上で各省に配された政務三役が政策を策定する一元化の仕組みが導入された。これらの組織体制により、政治家が意思決定を行う形が模索されたが、一方で政策を実施する官僚との意思疎通が阻害された側面があること、官僚による各省調整機能等が弱くなったこと等から、政策の実現はままならなかった。財源不足から実現できないマニフェストが多数あったこと、鳩山総理や小沢幹事長の政治資金に関する問題が発生したこと、普天間基地移設問題が迷走したことなどから、世論の支持は急激に低下し、2010年6月4日鳩山内閣は総辞職に追い込まれた。

鳩山政権に次いで2010年6月8日に菅直人政権が誕生した。菅政権においては、鳩山政権の反省を踏まえ、「官僚の皆さんを排除して、政治家だけで物を考え、決めればよいということでは全くありません。まさに官僚の皆さんこそが、政策やいろんな課題を長年取り組んできたプロフェッショナルであるわけですから、その皆さんのプロフェッショナルとしての知識や経験をどこまで生かして、その力を十分に生かしながら、一方で、国民に選ばれた国会議員、その国会議員によって選ばれた総理大臣が内閣をつくるわけです。国民の立場というものを全てに優先する中で、そうした官僚の皆さんの力も使って政策を進めていく。このような政権を、内閣をつくっていきたい」<sup>144</sup>と述べるなど官僚との関係改善が模索されるとともに、政調の復活等、五原則五策の運用において軋轢が生じつつある部分について軌道修正が模索された。しかしながら、同年9月17日

---

<sup>143</sup> 民主党においては政策調査会を政調と称した。自民党においては政務調査会を政調と称したが、党における政策上の方針を議論するという役割は共通であるから、区別せずに政調との語を用いる。

<sup>144</sup> 2010年6月8日の就任時会見における菅直人総理の発言。

に発足した菅改造内閣において閣議決定された基本方針においては、「国民に約束した政策を政治主導・官邸主導で実現するため、政府・与党が一丸でまい進」、「各閣僚は総合的な立場から、省益にとらわれることなく、菅首相の指示の下で一体となって政策課題に取り組む」、「政務三役と官僚は役割分担と責任を明確にし、相互に緊密な情報共有、意思疎通を図り、真の政治主導による政策運営に取り組む」とされるなど、引き続き総理の下での政治主導の考え方が強調され、民主党政権として大きな方向性に変更が無いことが示された。

また、鳩山政権において政権運営がうまくいかなかった要因が小沢幹事長に帰着する部分が多いとの見方から、菅政権は主に脱小沢を志向するメンバーで構成され、このため、小沢幹事長を支持するグループとの党内対立が始まった。この後、民主党内における小沢派・反小沢派の対立は継続し、後に、福島原発事故後の原発再稼働に向けた過程における対立のベースともなった。

#### （民主党政権における原発の位置付け）

民主党の原子力に対する態度は、自民党のそれと大きく変わるものではなかった。民主党マニフェスト 2009 において掲げられた「国民生活の安定、経済の安定成長のため、エネルギー安定供給体制を確立する」との政策目標の下、その実現のための具体策として、「安全を第一として、国民の理解と信頼を得ながら、原子力利用について着実に取り組む」旨示された。また、マニフェスト 2009 にあわせて公開された民主党政策集 INDEX2009 においては、原子力に関してより具体的に、国と自治体との間で十分な協議が行われる法的枠組みの構築、万一に備えた防災体制と実効性のある安全検査体制の確立に向けた現行制度の抜本的見直し、国家行政組織法第 3 条による独立性の高い原子力安全規制委員会の創設等が記載されており、安全確保をより確実にした上で、原子力を使っていくという方針は明確であった。

2009 年 8 月の民主党政権発足時に連立を組んだ社民党は、原発の利用について否定的な方針を有していたが、地球温暖化対策として原発依存率の強化と原発増設が盛り込まれた鳩山イニシアチブを容認した。

続く菅総理により示された民主党マニフェスト 2010 においては、原子力政策に関しては、「総理、閣僚のトップセールスによるインフラ輸出」の項において、その具体的対象物の一つとして原発が挙げられており、また、2010 年 6 月に菅政権下で決定されたエネルギー基本計画においては、2030 年に向けて原発を着実に増加させていく方針が示されており、原発利用の方向性は明確であった。

民主党においては、原発利用を継続していく方針の下、既に見た通り、国と自治体との協議をするための法的枠組みの構築、現行の安全規制制度の抜本的見直し、原子力安全規制委員会の設置などの方針が記載されていたが、政権を獲得

した後、これらについて実現に向けた具体的な動きはなかった。民主党政権においては、政権を獲得した当初から、普天間基地移設問題等の難題を抱えており、大きな事故トラブルもなく比較的安定した状態にあった原発に関しては<sup>145</sup>、その政策について時間を割いて作業を進めるとの高い優先順位は与えられていなかった。

また、民主党政権においては、省庁の幹部人事について、政治主導の下、業績の評価に基づく新たな幹部人事制度を確立するとの方針が示され、「天下りあっせん」の廃止などがなされたものの、原子力政策担当する省庁幹部の人事制度や具体的な人事について手が入られることはなかった。原発規制当局の保安院のトップである保安院長は、経産省の人事異動の一環として、主に経産省の幹部がおおむね2年ごとに着任しており、福島原発事故発災当時の保安院長は、民主党が政権を獲得する直前の2009年7月に着任した経産省の幹部であったが、民主党政権になった後、保安院の幹部人事について具体的な介入は見られなかった。

原発規制の実務についても変化はなかった。鳩山政権が提示した五原則五策の中には、政治主導や内閣の一元的政策決定など原子力規制行政にも影響し得る要素が多く含まれていた。しかしながら、経産省に着任した大臣、副大臣、大臣政務官からなる政務三役は、官僚を過度に排除したりするといったことはなく、経産省の従来の仕事の流れが大きく変わることはなかった。原子力規制行政は専門性が高く、法律に基づいて進められる行政実務に対し、政治家が口出し難い分野であること等もあり、従来通り保安院による行政実務が淡々と進められていた<sup>146</sup>。

政治主導が強調されて発足した民主党政権であったが、原発行政については、福島原発事故以前においては、自民党下によるものと何ら変化はなかった。

---

<sup>145</sup> 民主党が政権獲得した以降、福島原発事故までは、原発に関する大きな事故や事件はなかった。二次系ナトリウム漏えい事故により停止していたもんじゅが再稼働に向けた作業の終盤にあったこと、また、2010年3月、中国電力島根原発において機器等の保守管理の不備が発覚し、原子炉等規制法の規定に基づき、経産大臣が保安規定変更命令を発出した事案がある程度であった。

<sup>146</sup> 保安院幹部Cへのインタビューより。

## ○原発利用のための制度

### (構築されてきた制度)

以上に見た通り、原発の利用に関しては、政策決定者である政府、原発の立地を受け入れる立地自治体、原発の設置や運転管理を行う事業者は、それぞれが重要な役割を果たし、また、互いに密接な関係を有し、協力して目的を達成する体制が構築されてきていた。福島原発事故以前の原発に関するこれらアクターの役割や関係性はおおよそ以下の通り概観することができる。

日本における原発の利用は、原子力委員会が定める原子力長期利用計画の下、経産省（2001年までは通産省）が旗振り役となって進められて来た。事業推進の側面からは政策当局である資エ庁が、安全の側面からは規制当局である保安院（2001年までは資エ庁の一部局）が活動した。

資エ庁の活動は、対象とする事業が公益事業に係るものであり、特に原発の利用に係る事業は「国策民営」<sup>147</sup>として進められているものであるとの特徴を有したものの、その業務は経産省の他の部局が有するいわゆる原課行政と同様であって、すなわち、政府の施策を実社会において実施する事業者が、これを適切に進めるように働きかけを行い、事業者側に課題があればこれを聞き、必要な対応策を提示することにより事業が円滑に推進できるよう環境整備を行うというものであった。

また、資エ庁は立地自治体とも強く連携した。立地自治体にとって原発は、電源三法交付金や固定資産税といった直接的な収入源になるのみならず、職場の供給源となるなど、重要な位置付けを占めていた。原発は、設置時はもとより運転開始後も、点検や改修工事等のために多くの作業員を要するとともに、これら原発関係者のための宿泊施設や飲食施設、交通への影響などを通じ、その地域の経済社会に深く浸透していた。したがって、立地自治体においては、一度原発の立地・設置を引き受け、運転が開始されれば、一定の安全が確保される限りにおいて、引き続き原発を利用していくインセンティブが働いていた。他方で、立地自治体の理解が得られなければ原発推進が実現できないという意味において、資エ庁にとって自治体は、事業者以上に重要な「顧客」なのであって、このため資エ庁は自治体とも太いパイプを構築し、自治体のニーズを汲み、必要な施策を

---

<sup>147</sup> 吉岡斉は、原子力委員会、電源開発調整審議会、総合エネルギー調査会により、民間企業をも束縛する原子力計画が国策として策定され、原子力事業は「国策民営」として進められてきたとする（吉岡斉[2011a]26-27頁等）。また、仙谷由人も、原子力事業は、自民党政権時代から半世紀にわたって「国策民営」の旗印の下続いてきたとする（仙谷由人[2013]39頁）。

講じた。電源三法交付金制度の構築やその運用方策の拡充などはこの例であるし、自治体の求めがあれば、説明会の開催なども実施した。

立地自治体は、地域の産業経済への貢献を主な理由として原発を誘致したが、これを受け入れ、運転を認め続けるためには住民の理解を得ることが重要であり、このための取り組みが必要であった。そのための方策の一つが事業者と安全協定を結ぶことであった。これにより自治体は、原発に関する必要な情報の入手を可能とするのみならず、重要な施設の変更や事故後の再稼働などに際し事前了解を求めるなど、規制とは別の仕組みにより、事業者の活動に直接介入し得る立場を構成した。また、立地自治体は、このような法律に基づくものではないインフォーマルな、しかしながら実質的には許認可権を握るという立場を背景に、規制や政策を司る政府に対しても対話や交渉の道を確認した。立地自治体はこのインフォーマルな関係を通じて、政府に対しても強いバーゲニングパワーを有し、地域振興を含め様々な要望を行った。立地自治体は自らの要望に対する事業者や政府の対応を見極め、また、県議会や立地市町村の意向を踏まえ、原発の利用を認めた。

規制当局である保安院（2001年以前は資エ庁の一部局）は、原発の設置や運転における安全確保の一義的責任を負う事業者の対応が適切になされているかということ、規制への適合性の観点から確認する役割を負っていた。規制に適合することは安全確保を追求する側面から見れば最低限の必要条件であって、これにより事故の発生可能性が消し去られるものではない。しかしながら保安院は、規制への適合性の確認にとどまらず、規制に適合することにより原発は、少なくとも放射性物質の影響を生じるような規模の事故が発生することはない安全なものであるかの如く説明することにより、経産省の一部局として資エ庁と協力し、原発利用の推進を後押ししてきた。規制当局としての役割に加え、原発利用を進める意思を有する政策当局としての役割をあわせ持っていたものといえる。また、政府内の原発利用に関する政策の実現は、もっぱら官僚によりなされ、限定的な節目においてのみ大臣や総理といった政治家が登場するなどの分担がなされていた<sup>148</sup>。

---

<sup>148</sup> 後に事例分析で示すものの他、例えば、1998年3月、日本の原発から発生した使用済燃料を海外で処理し、そこから発生した高レベル放射性廃棄物（ガラス固化体）を青森県六ヶ所村に陸揚げしようとした際、青森県がこれを拒否した。青森県知事は、関係閣僚との会談を経て総理と会談し、総理から、地元と連携を密にしながら原子力政策に取り組む姿勢など「誠意ある返事をもたらした」として、陸揚げを許可するといった事例があった。

事業者は、国策民営事業の実施主体として、政府の方針の下、規制への対応はもとより、地域振興支援の観点を含めた自治体からの様々な要請に熱心に対応し、原発利用実現に努力した。

1990年代に入って、原発に関連する様々な事故や事件が発生することにより、国民の原子力行政や原子力安全に対する不信が増加し、また、自治体から政策当局や規制当局への批判や申し入れがなされるなどの事態があり、政府、立地自治体、事業者からなる三者の関係はより緊張をはらんだものとはなかった。しかしながら、地域により一様に論じることにより多少の抵抗はあるものの、福島原発事故前までの段階においては、一定の安全が確保されることを前提に、三者が協力して原発の利用を進めるという大きな方向性は共有されていたと言って差支えないと考えられる。

これらの関係を俯瞰すれば、政府、立地自治体、事業者を主要アクターとし、これらアクターが、法律はもとより、任意の取決めや慣習を用いて相互にやり取りしつつ、国民の支持を得た形を整えた上で原発利用を実現するために、関係者が実質的に慣らうものとされてきた仕組みが構築されてきたといえ、それはある種の制度としてとらえることができる（図 1-1-2 参照）。このような三人四脚の体制<sup>149</sup>は、60年代に原発の導入が具体化し、爾来50年余の歴史の中で、原発利用を進めるために構築されてきたものであり、この間、事故・事件等様々な事柄を通じ、ツールの強化やアクター間の緊張の程度の変化等があったものの、また、地域によって若干の差異はあるものの、主要なアクターやその関係性は安定的なものとして構築されてきた<sup>150</sup>。

---

<sup>149</sup> 吉岡斉は、「国策民営」の原子力実施体制として、全体の元締めとして「官」セクターがあり、その周囲を電力業界、政治家、地方行政関係者、原子力産業、大学関係者がとりまき、これら六者間の談合により政策決定が行われるとして、これを「核の六面体構造」と称した（吉岡斉[2011b]）。なお、日米原子力協定を踏まえた米国の関与も重要であるとして、大学関係者の代わりに米国政府関係者を入れた六者を「核の六面体構造」とする見方もある（吉岡斉[2011a]）。

<sup>150</sup> 従来の制度の詳細については、再稼働に関する活動を題材に、第二章で論じる。



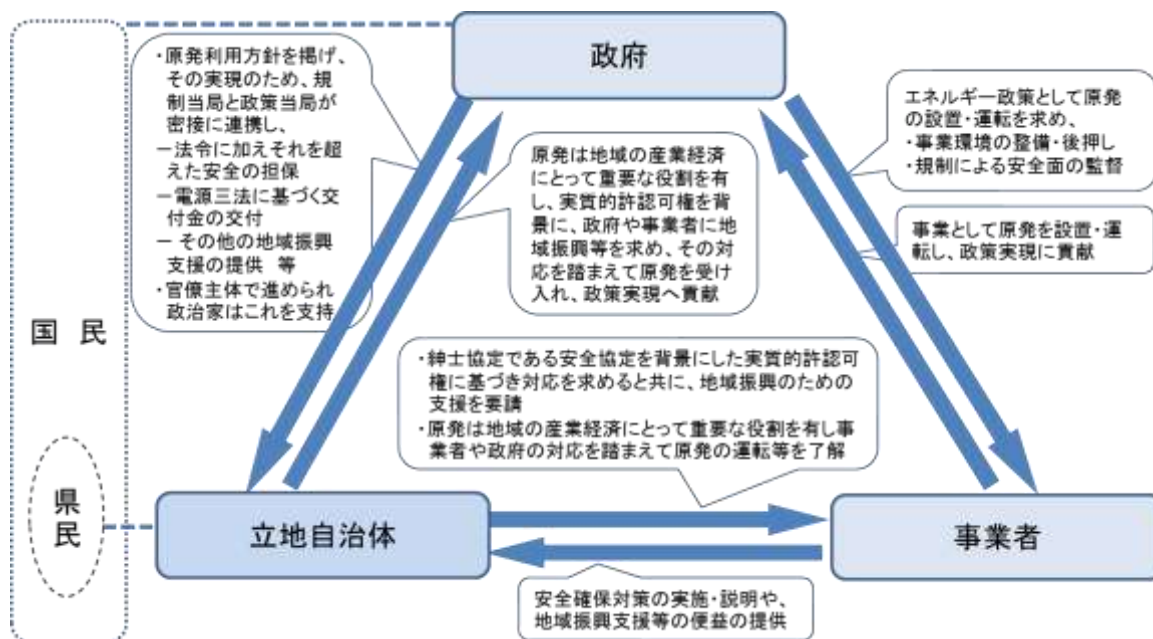


図 1-1-2 原発利用に係る制度 (福島原発事故以前)

(国民の意思の反映)

このような制度に対し、国民は直接的なアクターとして参画する道は開かれていない一方、原発の利用が進められることについて、国民はどのように見てきたであろうか。原発に対する世論は、その調査時点の以前に発生した事件・事故により影響を受け変動はあったものの、長期的な視点で見れば、原発の増加または現状維持を支持する割合はおおむね7~8割、原発を減らすべきとする割合は2割を下回る程度で推移してきた<sup>151</sup>。もちろん、原発の安全性や必要性に対する世論の懸念は絶えず示され、また市民による反対運動や抗議活動も恒常的に見られるものではあったが、原子力を利用することに関し、世論が政府の具体的な施策の策定や実施に影響を及ぼす状況ではなかった。1970年代以降には、通産省により第一次ヒアリングが、安全委員会により第二次ヒアリングが開始される等、国民の声を聞くための機会が持たれ、また、重要な施設の変更に係る設置許可時の地元住民への説明などもなされたが、いずれも単発、かつ、形式的な

<sup>151</sup> 内閣府 (2001年以前は総理府) は原発に関する世論調査を定期的 to 実施してきており、1978年から2009年までに実施された世論調査においては、原発の増加あるいは現状維持を支持する割合は1978年に約6割、1984年には約7割、1987年には約8割、福島原発事故以前の調査として最も直近の2009年調査においても8割近くを維持していた。またこの間、原発を減らすべきとした割合は、1978年に5.5%、1990年に11.5%、1999年に21.5%と上昇し、2009年調査においては18.8%であった。

ものであって、そこで反対の声が聞かれたとしても、それは施策の遂行に影響を及ぼすものではなかった。

原発に関する政策を形作る国や地方の政治家の選択について民意を反映させる手続きは選挙であるが、これまでの国政選挙において、原発の是非が焦点となり、それが選挙結果に大きく影響したとは認められず、また、原発が立地する道県の知事選においては、時に原発の是非が争点になることはあったが、安全確保を前提として原発を利用するという方針を有する候補が勝利してきており、原発の利用を継続するという意向は、立地地域を含め日本全体としておおむね共有されていた方向性であったと言って差し支えないと考えられる。

## 1-2 制度論

本研究では、原発利用を実現するために構築されてきた仕組みを制度ととらえ、その変化を探るものである。ここで用いる制度論は、ここ30年余りにわたり研究が精力的に進められているいわゆる新制度論である。新制度論に関する動向や研究課題を概観する。

### ○旧制度論と新制度論

ピーターズが「政治学のルーツは制度論研究である」<sup>152</sup>と表現したように、かねて制度論は政治学の中心的な研究領域であった。後に「新制度論」と呼ばれる研究の登場によって「旧制度論」と称されることとなった初期の制度論は「法学的な研究に近いもの」であって「制度の静態的な記述や紹介が中心」であり<sup>153</sup>、「制度そのものの内在的理解（制度のしくみと運用）や規範的検討（どのような制度が望ましいか）」<sup>154</sup>といった研究スタイルを有するものであった。このため旧制度論は、政治学において中心的な位置を占める研究領域ではあったものの、「政策作成過程の実際のダイナミックスを軽視する傾向」を有し、「参加者の行動についてはほとんど無視」<sup>155</sup>されたのであった。

1950年代以降に米国において好まれた行動論と合理的選択というアプローチは、政治学研究における制度論の迂遠性を強調するものであった。これらのアプローチは「理論と方法論への関心、反規範的バイアス、個人主義的仮定、『インプット主義』」という属性を有し、「政治学という学問を根本から変えた」<sup>156</sup>とされ、これら米国を中心とした「方法論的個人主義の導入によって、制度に対する研究関心は低下」<sup>157</sup>したのであった。その後、第二次世界大戦後の長い期間にわたり、方法論的個人主義の台頭により下火になっていた制度論の研究であったが、1980年代以降、改めて制度論への回帰の動きが現れた。マーチとオルセンが1984年に発表した論文<sup>158</sup>において「新制度論」と称されたこの動きは、行動論と合理的選択という「二つの学問的革命の成功」を背景としたものであるとさ

---

<sup>152</sup> Peters, B. G. [2005] (土屋光芳[2007]12頁)。

<sup>153</sup> Peters, B. G. [2005] (土屋光芳[2007]37頁)。

<sup>154</sup> 新川敏光ら[2004]17頁。

<sup>155</sup> Kruschke, E. R. and Jackson, B. M. [1987] (小池治ら[1989]22頁)。

<sup>156</sup> Peters, B. G. [2005] (土屋光芳[2007]26-27頁)。

<sup>157</sup> 早川有紀[2011]77頁。

<sup>158</sup> March, J. and Olsen, J. [1984]。

れたが、それは「旧態の制度論への全面的な回帰に賛成したものではなく」<sup>159</sup>、むしろ、「方法論的個人主義による研究に対する批判」や「法律を中心とした公的な政治構造を重視する旧来の規範的な制度研究に対する批判」<sup>160</sup>から生まれたものであった。

新制度論は、「アクターの行為を規定する制度環境を重視する立場」<sup>161</sup>をとりつつ、「制度と戦略的行動との関係に焦点」<sup>162</sup>を当てるものであった。すなわち、新制度論は、制度とアクターの戦略的行動をダイナミックに論じ、「政治学的分析における制度論的視角を再度活性化しようという試み」であった<sup>163</sup>。新制度論は政治学はもとより経済学や社会学など様々な研究分野において大きな潮流となったことは、膨大な量の研究が進められたことから疑いないものの、「多様な理論的立場から行われているのであり、決して一つの『新しい制度論』という理論が存在しているわけではな」<sup>164</sup>かった。他方で、新制度論に包含され得るそれぞれのアプローチは一切バラバラなのではなく、その根底には相通じる要素があるものとされ、ピーターズはこれを「共通の核」として、具体的に4つの要素を示した。第一に、制度は、「何らかの点で社会と統治体の双方ないし一方の構造的特徴」であり「この構造は公式のものもあれば、非公式のものもある」こと、第二に、制度は「時を経ても何とか安定している存在」であること、第三に、制度は「個人の行動に影響するものでなければならない」こと、そして第四に、「制度のメンバーの間にはある共有された価値観と意味感覚が存在しなければならない」ことを挙げた<sup>165</sup>。これらを踏まえれば、新制度論において対象とされる制度は、公式か非公式化を問わず、アクターの行動に影響する仕組みとして、安定的に存在するものであるととらえることができる。

### ○新制度論の諸派

新制度論と称される検討の枠組みに包含される様々なアプローチを、ホールとテイラーは、合理的選択制度論、社会学的制度論、歴史的制度論の3つに分類

---

<sup>159</sup> Peters, B. G. [2005] (土屋光芳[2007]32頁)。

<sup>160</sup> 早川有紀[2011]77頁。

<sup>161</sup> 新川敏光ら[2004a]300頁。

<sup>162</sup> 新川敏光ら[2004]17頁。

<sup>163</sup> 小野耕二[2001]132頁。

<sup>164</sup> 小野耕二[2001]132頁。

<sup>165</sup> Peters, B. G. [2005] (土屋光芳[2007]36-37頁)。

した<sup>166</sup>。早川は、「制度がアクターの選好に対して果たす役割という観点から大別」した場合、社会学的制度論は、個人の選好に強い仮定を置く方法論的個人主義を重視しないという点で歴史的制度論の流れに位置付けられるとし、新制度論は、合理的選択制度論と歴史的制度論に二つに分類できるとした<sup>167</sup>。また、加藤も、新制度論をめぐる異なるアプローチ間の対立の典型例として、歴史分析や比較分析に基づいた歴史的制度論と、経済学的合理性の仮定を政治分析に適用しつつ制度の個人の行動への制約に注目した合理的選択制度論の対立を挙げた<sup>168</sup>。新制度論においては、制度とアクターとの関係に着目することが特徴であり、その観点から、対象的な立場をとる合理的選択制度論と歴史的制度論という2つのアプローチに着目することは自然であろう。

合理的選択制度論は、経済学的な合理性を政治分析に適用したものであり、「合理的個人の目的追求行動から経済現象を説明するミクロ経済学のモデルが採用される」<sup>169</sup>アプローチである。そこでは、「個人は独自の目標を持ち、それに向かって行動」するとされ、「そうした目標を追求する上で個人が効率的である」という前提に立つ<sup>170</sup>。ここで個人と表現されるのは、制度に参画する個々のアクターであって、制度は、合理的な選好を有する「各アクター間で繰り広げられたゲームの結果による均衡を具体化したもの」ととらえられる<sup>171</sup>。ここで達成される均衡は、制度の制約の下でもたらされた政治的帰結であることから「制度に導かれた均衡（制度均衡（institutional equilibrium）」とも称される<sup>172</sup>。すなわち、合理的選択制度論においては、アクターの選好は制度に先行して存在する<sup>173</sup>のであって、それは制度にとって外生的・外在的な存在であるととらえられる。他方で、そのようにして構築された制度はまた、「合理的な選好を有するアクターの行動を制約する」<sup>174</sup>のであって、合理的選択制度論は、「合理的個人を分析単位としつつ、個人の行動を拘束するルールと、ルールの内容を規定する

---

<sup>166</sup> Hall, P. A. and Taylor, R. C. [1996]。

<sup>167</sup> 早川有紀[2011]78頁。

<sup>168</sup> 加藤淳子[1994]176頁。

<sup>169</sup> 建林正彦[1995]65頁。

<sup>170</sup> 建林正彦[1995]64頁。

<sup>171</sup> 荒井英治郎[2012]131頁において、Ostrom, E. [1986]7-14頁及び Shepsle, K. A. [1986]53-56頁を用いつつ説明されている。

<sup>172</sup> 建林正彦ら[2008]49頁。

<sup>173</sup> 真淵勝[1994]52頁。

<sup>174</sup> 早川有紀[2011]78頁。

個人の行動と期待、という鶏と卵の関係を説明するために、経済学的な均衡分析の手法を取り入れた」<sup>175</sup>ものである。

歴史的制度論とは、「ある制度が形成途上の時、あるいはある政策が着手される時に、採用された政策選択はずっと将来にまでその政策に対して継続的で概して決定的な影響を及ぼすことになる」という「単純な着想」に基づき<sup>176</sup>、「制度形成や制度変化の歴史的経緯を分析していくこと」を特徴とするアプローチであり、「制度形成の段階においてどのような重大な転換点(critical juncture)で偶発的に制度が形成され、それが現在の制度選択にどのような影響を及ぼしたかといったような分析」<sup>177</sup>を行うものである。そして、クラスナーら<sup>178</sup>が論じるように、歴史的制度論においては、「政策は『経路依存』であり、いったんこの経路を辿りはじめると何らかの十分に強い政治的強制力 (political force) によって進む向きが逸らされることのないかぎり、その経路に沿って進み続ける」とされる。そして、新たな制度が構築される場合であっても、その新たな制度には旧制度の痕跡が残るものとされ<sup>179</sup>、過去の政策や既存制度の存在が後の政策・制度の形成のあり方を規定するものと考えられる<sup>180</sup>。また、ホールが、制度は「行為者の『利益の定義』に作用することによって政策に影響をおよぼす」としていることから示される通り、アクターの目的も所与のものではなく「制度によって影響される」<sup>181</sup>ものであるととらえられる。すなわち、歴史的制度論においては、制度がアクターの選好を形成するのであって、アクターの選好は制度にとって内政的・内在的にとらえる<sup>182</sup>点が、合理的制度論と大きく異なる特徴である。

---

<sup>175</sup> 小堀貴子[1994]319頁。

<sup>176</sup> 土屋光芳[2007]108頁。

<sup>177</sup> 秋吉貴雄ら[2010]168頁。

<sup>178</sup> 土屋光芳[2007]38頁において、Krasner, S. D. [1984]及びPierson, P. and Skocpol, T. [2002]を用いつつ説明されている。

<sup>179</sup> 荒井英治郎[2012]134頁において、新川敏光[2004a]301頁及び真淵勝[1994]95-96頁を用いつつ説明されている。

<sup>180</sup> 荒井英治郎[2012]134頁において、河野勝[2002]122頁、河野勝[2002a]58頁及び新川敏光[2004a]301頁を用いつつ説明されている。

<sup>181</sup> 真淵勝[1994]52-53頁において、Hall, P. A. [1986]19頁を用いつつ説明されている。

<sup>182</sup> 真淵勝[1994]52-53頁において、Thelen, K. and Steinmo, S. [1992]7-10頁、North, D. C. [1990]及びHall, P. [1986]19頁を踏まえた上で整理され、説明されている。

## ○制度変化のとらえ方

(合理的選択制度論における制度変化)

このような新制度論における異なる 2 つのアプローチにおいては、制度変化についても異なるとらえ方がなされてきた。

合理的選択制度論における制度変化は、アオキらによって示される通り、「アクター間の戦略的相互作用による『共有（された）予想』の変化という観点から説明されることが多く」、「アクターが既存制度の有効性に疑問を呈し多くのアクターによってその制度の限界が認識・共有されることによって、新たな制度を希求する戦略的行動が行われ、その結果制度変化が生じる」とされる<sup>183</sup>。すなわち、「ルールが特定の政治的帰結を導き出すのなら、ルールの変更が個々のプレイヤーの重要な戦略となり」得るのであって、「制度は合理的アクターによって意識的、合目的的に形成され」、その目的のために制度の変更が試みられるものととらえられた<sup>184</sup>。建林らは、合理的選択制度論の基本的な考え方の一つとして、「個人の行動の集積が制度を変化させる（制度と個人の相互作用）」という面があるとした<sup>185</sup>。

セーレンは、外部変化との関係に着目し、「何らかの外的条件が変更されて制度の機能が低下するとき、制度の崩壊が予測され」、「そして利益調整などの問題解決のために新たな制度が追及されていく」<sup>186</sup>としたが、岡部は、このように制度変化を外部条件の変化によって説明しようとする、内生的変化を説明することができないと指摘するとともに、「自らが設立した制度を変更するという選好変化は内生的にどのように生じるのか」、あるいは、制度に「不満を持つ別のアクターが現行制度に挑戦する場合」において、「制度維持の背後には、他のアクターを抑え込む強いアクターの存在があるはずだが、その力にどうやって別のアクターは打ち勝つのか」といった問題があり、これらの過程を分析する必要があると指摘した<sup>187</sup>。

---

<sup>183</sup> 荒井英治郎[2012]131 頁において、青木昌彦ら[2003]240、251-266 頁、戸矢哲朗[2003]65-73 頁を用いつつ説明されている。

<sup>184</sup> 建林正彦[1995]74 頁。

<sup>185</sup> 建林正彦ら[2008]42-43 頁。

<sup>186</sup> 岡部恭宜[2006]141 頁において、Thelen, K. [2003]215 頁を用いつつ説明されている。

<sup>187</sup> 岡部恭宜[2006]141、144 頁。

(歴史的制度論における制度変化)

歴史的制度論は、既に議論した通り経路依存性を特徴として有しており、政策の変化の方向性は過去の政策の制限を受けやすく、そのこと自体、政策変化を起しにくい性質を示すものと考えられた。ピーターズは、「初期の政策選択が持続されることが前提とされ、変化のためには相当の政治的圧力が必要であると想定される」<sup>188</sup>とした。新川<sup>189</sup>は、「制度そのものが、相互行為を予測可能な形でパターン化することを意味する以上、本質的に安定性、継続性をもつ、すなわち変化への抵抗力をもつ」こと、また、一度政策プログラムが形成されると、「固有の利害関係や権力バランス」が生まれ、これが「政策変更の抵抗力」となり、「政策が創出する受益者が組織化され、そこに閉鎖的な政策共同体が形成されれば、政策変更は困難」となると指摘した。新川はまた、こうした抵抗力が効果的に働くかどうかは、政治制度の拒否点の多寡が重要であることを指摘した。ピアソン<sup>190</sup>は、経路依存性について、経済学で展開された収穫逦増モデル<sup>191</sup>を援用し、「既に踏み出されている方向に歩を進めることによって得られる便益と、(異なる方向に踏み出すことによって生じる)退出コストが、ともに時間の経過につれて増大することを意味している」と論じた。

このように経路依存性によって変化し難い性質を有するとされる歴史的制度論の下での制度変化に関し、クラスナーは、制度は「一種の『均衡』状態として維持」され、「制度の変化は、環境適応的に長期間にわたって緩やかに行われるものではなく、政治制度の変更や突然の事件等を契機に、短期間で急激に行われる」と指摘した<sup>192</sup>。この契機となる事件等とは、「戦争や革命、大好況などの社会的・経済的・政治的危機である」とされ、「危機において、制度はいわば相対的に状況化し、急速かつ急激に変化を遂げる可能性が拓かれる」とされた<sup>193</sup>。このような均衡状態が外的な衝撃等により破られて制度変化が起こる様子は、「punctuated equilibrium」として説明され、日本語としては、「均衡断絶」、「区切られた均衡」あるいは「断続的平衡」といった訳があてられた<sup>194</sup>。

---

<sup>188</sup> Peters, B. G. [2005] (土屋光芳[2007]76頁)。

<sup>189</sup> 新川敏光ら[2004a]301頁。

<sup>190</sup> 笠京子[2002]30頁において、Pierson, P[2000]を用いつつ説明している。

<sup>191</sup> アーサーにより提起されたもので、自己強化 self-enforcing、正のフィードバックとも称された。

<sup>192</sup> 秋吉貴雄[2007]35頁において、Krasner, S. D. [1984]240-242頁及び真淵勝[1984]92-93頁を用いつつ説明されている。

<sup>193</sup> 伊藤正次[2006]6-7頁において、Krasner, S. D. [1988]を用いつつ説明されている。

<sup>194</sup> 荒井英治郎[2012]136頁、伊藤正次[2006]6頁、阪野智一[2006]77頁等。



また、変化の契機となる事象などの区切りとなる点は、「critical juncture」として説明された<sup>195</sup>。日本語では「歴史的重大局面」、「決定的時点」あるいは「制度変化における分岐点」とよばれ<sup>196</sup>、ある制度が抜本的な変革や制度変化を経験するような歴史上の分岐点を指す語として用いられた<sup>197</sup>。

これらの歴史的制度論における制度変化の分析については、批判も多くあった。ピーターズ<sup>198</sup>は、「歴史的制度論が直面する特に苦しい試練と予想される領域の一つは、制度変動の設問である」、「歴史的制度論は組織と制度の変動の説明を大して行っていない」と指摘しており、元来、制度の経路依存や均衡を説明する歴史的制度論において、制度変化は不得手な分野であると整理した。同様の認識は多くの研究者により共有され、歴史的制度論においては制度変化の具体的なメカニズムの欠如が指摘された。大嶽は、歴史的制度論者の「大御所的な存在」<sup>199</sup>であるホールの研究に関し、「変動過程の分析には理論的な裏付けが殆どなく、叙史的な歴史分析に終始している。制度論は、元来、『変わらないもの』としての制度を、理論の中心に置いているためであるように思われる」とし、「変動についての理論モデルの欠如が（少なくとも現段階での）制度論の一つの重大な欠陥であろう」と指摘した<sup>200</sup>。秋吉は、「歴史的制度論の分析枠組みにおいては、政策変化のメカニズムが必ずしも明確でないことが問題となってくる」とし、「『均衡断絶』として、突然の事件や新しいアイディア等によって制度変更が急激に起きることが指摘されているが、そのメカニズムに関しては必ずしもモデルとして明示されていないことは否めない」と指摘した<sup>201</sup>。

阪野は、歴史的制度論の特徴の一つとされる経路依存性論に関し、セーレンがこれを批判することを紹介しており、「断続的平衡モデルに立つと、制度の持続か、それとも従来の制度が完全に崩壊し、別のものにとって代わられるのかゼロ・サム的な理解しか生まれない」とした上で、「漸進的な制度変容に着目する必要がある」としていることを指摘した<sup>202</sup>。小堀は、「歴史社会学的新制度論に関しては、どこまで『変化』を説明できるかがカギとなる」とし、「静学的に制

---

<sup>195</sup> Collier, R. B. and Collier, D. [1991]において、critical juncture の概念が紹介された。

<sup>196</sup> 荒井英治郎[2012]136頁、阪野智一[2006]71頁、伊藤正次[2006]7頁等。

<sup>197</sup> 荒井英治郎[2012]136頁。

<sup>198</sup> 土屋光芳[2007]115、119頁。

<sup>199</sup> 河野勝[2002]119頁。

<sup>200</sup> 大嶽秀夫[1990]158頁。

<sup>201</sup> 秋吉貴雄[2007]36頁。

<sup>202</sup> 阪野智一[2006]77頁。

度をとらえるのではなく、制度そのものの変化についての、動学的な分析に焦点を当てる必要がある」と指摘した<sup>203</sup>。早川は、「制度変化をめぐる議論は、これまでの断続均衡モデルにおける外生的要因による制度変化の説明から、制度の漸進的な変化に着目することによる内生的要因へと着眼点が移ってきた」と指摘した<sup>204</sup>。荒井は、これまでの種々の研究を踏まえた上で、「制度変化のパターンには均衡断絶モデル以外にも多様なパターンが存在すること、制度変化のパターンの規定要因を解明するためにはアクターの戦略的行為など内生的・内在的要因に対する理解を深めていくことが必要」と指摘した<sup>205</sup>。

#### (制度変化の説明性向上の課題)

以上に見た通り、新制度論における主要なアプローチである合理的選択制度論も歴史的制度論も、制度変化の説明性については課題を有している。早川は、両アプローチとも、「制度の均衡状態を説明するのに適することから、制度変化を説明するよりいったん成立した制度の継続性を示しがちになる」とし、『制度はどのように変化するのか』という問いに答えようとするとき、変化の理由は外生的要因に求められてきた」と指摘した<sup>206</sup>。岡部は、「制度変化の形態については（中略）とくに内生的変化の議論の発展が望まれる」と指摘し、「内生的な制度変化を分析するためには、制度の持続との論理的繋がりがなければならない」としつつ、「そうでなければ制度は外生的な要因によって突然かつ急激に変化すると理解する、従来の『断続的均衡』の見方だけで充分である」と指摘した<sup>207</sup>。このように、制度変化を説明しようとするとき、外生的な要素にのみその要因を求めるのではなく、アクターの選好の変化など、制度内部の内生的な変化がどのように作用するのかを説明するメカニズムやモデルの構築が課題となった。

シュトゥーレクとセーレンは、制度変化について、その過程と結果に着目し、これらの組み合わせによる類型化の考え方を示した<sup>208</sup>（表 1-2-1 参照）。制度変化の過程については増分的なものと同突然のものとの 2 つに、制度変化の結果については継続的なものと不連続的なものとの 2 つに分類し、これらの組み合わせにより 4 つの類型を提示した。突然の過程と不連続的な結果との組み合わせは「崩壊と代替」として、そしてこれと対照的に、増分的な過程と継続的な結果

---

<sup>203</sup> 小堀貴子[1994]343 頁。

<sup>204</sup> 早川有紀[2011]78 頁。

<sup>205</sup> 荒井英治郎[2012]142-143 頁。

<sup>206</sup> 早川有紀[2011]78 頁。

<sup>207</sup> 岡部恭宜[2006]162 頁。

<sup>208</sup> Streeck, W. and Thelen, K. [2005] 8-9 頁。

との組み合わせは「適応による再生産」とした。また、突然の過程と継続的な結果との組み合わせは「生存と回帰」として、そして、増分的な過程によっても不連続的な制度変化がもたらされ、これを「漸進的な変化」とした。シュトゥーレクらは、制度変化を適切にとらえるためには、断続均衡モデルで示されるような突然の変化ではなく、増分的に変化しつつ変革的な結果をもたらす「漸進的な変化」に注目することの重要性を指摘した。

表 1-2-1 制度変化の過程と結果の関係

制度変化の過程 \ 制度変化の結果	継続的	不連続的
増分的	適応による再生産	漸進的な変化
突然的	生存と回帰	崩壊と代替

出典：Streeck, W. and Thelen, K. [2005]をもとに筆者作成。

このような、内生的な要素や漸進的な要素によって制度変化を説明しようとする動きの中で、合理的選択制度論と歴史的制度論との「接点が積極的に示されるようになった」とされる<sup>209</sup>。笠は、「歴史的制度論を精緻化する方策としては、合理的制度論による補完が考えられる」として、両論の接近の動きがあることを示している<sup>210</sup>。このような動きの中、早川は、「内生的要因も含めた漸進的な制度変化の枠組みをこれまでの研究以上に精緻化することを目的とする」ものとして、マホニー及びセーレンによる研究を位置付ける<sup>211</sup>。マホニーらは、制度変化は5つのモードに分類できるとし(表 1-2-2 参照)、それぞれ、「支配的な制度に対して従属的な地位にある制度の重要性の漸進的増大」を示す「転位(Displacement)」、「新しい要素の付着による既存制度の地位と構造の漸進的変化」を示す「堆積(Layering)」、「外部変化にも拘わらず制度維持を行ったことによる制度機能の実質的低下」を示す「漂流(Drift)」、「新しい目的に向けた旧制度の再定義、旧構造への新しい目的の付着」を示す「転換(Conversion)」、「制度の漸進的崩壊」を示す「消耗(Exhaustion)」とした<sup>212</sup>。その上で、マホニーらは、これらの制度変化のモードの発現は、政治的な文脈(Political context)と制度の特徴(Characteristics of targeted institution)が影響するとして、政治的

<sup>209</sup> 早川有紀[2011]78頁。

<sup>210</sup> 笠京子[2002]37頁。

<sup>211</sup> 早川有紀[2011]79頁において、Mahony, J. and Thelen, K. [2009]を用いて説明している。

<sup>212</sup> 阪野智一[2006]80頁による和訳。

文脈については拒否権行使の可能性の強弱、制度の特徴については解釈の裁量レベルの高低を指標として導入した。また、マホニーらは、これらの変化をもたらすアクターの特性として、制度に対する態度を指標とし、すなわち、既存の制度的ルールを維持しようとするか、制度的ルールを遵守しようとするか、という指標を導入した。このうち、例えば、既存の制度的ルールを維持しようとせず遵守もしようともしないアクターは「反乱者(Insurrectionaries)」、既存の制度的ルールを維持しようとはしないがルールは遵守しようとするアクターは「破壊者(Subversives)」などとされた。

表 1-2-2 アクターの特性と制度変化

	制度を維持するか	現行制度のルールに従うか	制度変化
反乱者 (Insurrectionaries)	維持しない	従わない	転位 (Displacement)
共生者 (Symbions)	維持する	従わない	漂流 (Drift)
破壊者 (Subversives)	維持しない	従う	堆積 (Layering)
日和見者 (Opportunists)	維持する／しない	従う／従わない	転換 (Conversion)
—	—	—	消耗 (Exhaustion)

出典：Mahony, J. and Thelen, K. [2009]をもとに、大久保将貴[2013]を参照しつつ筆者作成。

早川は、マホニーらの研究について、「制度に内在する権力配分という内生的要因がアクターの選好に変化を生じさせ、制度変化に至る経路を示し」たもので、「歴史的制度論では一般的に、制度によって課される制約をアクターが一様に受け入れることを前提として考えられる傾向にある」のに対し、「制度の権力性がアクターの立場に多様性を生じさせることを前提」としている点に特徴があり、「歴史的制度論の視点が他の学派の制度論の制度変化の理解及び理論的發展を補完する役割を果たすことを示している」とする<sup>213</sup>。

このような、学派を超えた制度論分析の研究は進められてきているものの、早川がマホニーらの研究に関する課題として示すように、外生的要因と内生的要

<sup>213</sup> 早川有紀[2011]80頁。

因の関連、とりわけ政治的文脈の中で外生的要因がどのように扱われるのか、外生的要因による急進的な変化と内生的要因による漸進的な変化の区別をどのように示すかなどの課題が残されている。

(制度論の適用分野)

制度論という手法を適用し、制度あるいは制度変化に関する分析をする対象として、あるいは制度論自体の説明性向上のための研究題材として、これまでに様々な分野が取り上げられてきた。新制度論と呼ばれる議論が勃興してきた経緯が、旧制度論から行動論や合理的選択アプローチの研究を経たものであって、これらが主に米国の政治学研究を主体にしてなされてきたことから、新制度論に関する研究は、米国の政治形態や機能に関するものが多く見られる。米国議会、官僚と議会の関係、それらを通じた政策の決定過程といった政治過程の諸側面が広く論じられてきた<sup>214</sup>。同様に、英独仏を中心とした欧州諸国の政治に関する分析も多数行われてきている<sup>215</sup>。また、合理的選択制度論が経済学的思考をベースとする側面を有することから、税制や通貨政策といった経済政策を中心に、経済政策に関する決定過程や効果、それらと政治との関係等に着目した研究も多い<sup>216</sup>。さらに、新制度論がアクターとの関係を重要視するという特徴を有することから、制度論における重要なアクターであって、かつ、多くの場合、制度が適用される結果として便益や不利益を被ることとなる国民に着目し、これらに直接関係する医療、年金といった社会福祉に関連する政策について分析を試みたものも多い<sup>217</sup>。

---

<sup>214</sup> 例えば、Shepsle, K. A. and Weingast, B. R. [1981]や Weingast, B. R. and Marshall, W. J. [1988]は米国議会について、Weingast, B. R. and Moran, M. J. [1983]、McCubbins, M. D. and Schwartz, T. [1984]、Skowronek, S. [1982]、Goldstein, J. [1993]は米国議会と官僚との関係について論じた。

<sup>215</sup> 例えば、Downing, B. M. [1992]は欧州諸国における民主制の確立について、Luebbert, G. M. [1991]は欧州の政治体制の確立について論じた。

<sup>216</sup> 例えば、Goldstein, J. [1993]や Krasner, S. D. [1978]は、米国の経済政策や通貨政策を取り上げた。また、Hall, P. A. [1986] [1992]が英国の経済停滞や経済制度の変化について、North, D. C. and Thomas, R. P. [1973]が欧州の経済成長について、Garrett, G. and Weingast, B. R. [1993]が欧州域内統一市場形成について論じた。

<sup>217</sup> 例えば、Pierson, P. [1994]、Aronsson, T. and Walker, J. R. [1997]、Lynch, J. [2006]は福祉国家論を、新川敏光ら [2004a]、Hacker, J. S. [2005]は年金制度を、Scott, W. R. et al. [2000]や Immergut, E. M. [1992]は医療制度を論じた。

一方、広く政治経済や社会福祉に着目する研究や、経済政策に密接に関連した金融分野に着目するものとは異なり、特定の産業分野に着目した研究もなされてきている。この中では、公共事業とされる鉄道、航空輸送産業、エネルギー産業に着目したものなどがある<sup>218</sup>。

また、新制度論は、ある地域において、ある特定の政策や仕組みが導入されるに至った背景やその変化が発生した要因の究明、あるいは、ある地域の発展に関する分析などにおける適用例も多い。欧州に関連するもの<sup>219</sup>の他、世界の各地域に係る分析への適用も広がってきている。アジア、中東、アフリカ、南米など幅広く題材として取り上げられてきている<sup>220</sup>。

新制度論の適用は日本についても着実に進んでいる。真淵が、制度論の日本政治への適用可能性を論じた<sup>221</sup>他、日本政治の特徴である自民党政治や派閥、あるいは大蔵省や通産省といった個別の行政組織に着目する研究もなされてきている。また、経済的な分野においては、メインバンクシステムや金融ビックバンといった日本経済の仕組みを理解する上で重要な側面に関する研究などもなされてきた<sup>222</sup>。

このように、新制度論については、様々な分野、様々な地域が研究の題材とされてきた。この中では原子力分野に着目したものも限定的ではあるが存在し、とりわけ福島原発事故以降は議論が活発になりつつある。青木<sup>223</sup>は、制度論を用いた企業・産業の組織編成やガバナンスに関する比較制度分析の手法を、福島原発

---

<sup>218</sup> 例えば、Leblebici, H. et al. [1991]はラジオ産業（米国）を、Samuels, R. [1987]はエネルギー産業（日本）を、秋吉貴雄[2007]は航空機産業を、Dunlavy, C. A. [1994]や Lodge, M. [2002]は鉄道産業を論じた。

<sup>219</sup> Crouch, C. and Keune, M. [2005]はハンガリーのジェール地域における制度変化を、Greif, A. [1998]はイタリア・ジェノバの経済発展を取り上げた。

<sup>220</sup> Bates, R. H. [1989][1990]はケニアやアフリカの発展を、Geddes B. [1994]や Collier, R. B. and Collier D. [1991]は南米を、Mahoney, J. [2001]は中米を、Slater, D. [2010]はスハルト政権下のインドネシアを、Brownlee, J. et al. [2015]はアラブの春を題材に中東を、岡部恭宜[2006]は韓国とタイの金融システムの発展を論じた。

<sup>221</sup> 真淵勝[1987]。

<sup>222</sup> Ramseyer, J. M. and Rosenbluth, J. M. [1997]は自民党政治を、Kohno, M. [1992]は自民党派閥を、真淵勝[1994]は大蔵省行政を、Johnson, C. [1982]や Okimoto, D. [1989]は通産省行政を取り上げた。また、青木昌彦ら[2003]は日本のメインバンクシステムを、戸矢哲朗[2003]は金融ビックバンを取り上げた。

<sup>223</sup> 青木昌彦[2014]第3章4項「福島原発事故から学ぶ—望まれる電力産業の改革と革新」。

事故に係る事前・事後の対応とチェルノブイリ原発事故や TMI 原発事故との比較に適用し、日本の電力産業の組織革新に係る提言に結び付けた。松岡<sup>224</sup>は、日本の原子力規制に関し、これまでの規制が原子力開発に依存して形成されたという強い経路依存性を持って形成されたとし、福島原発事故を踏まえた原子力規制のあり方について、制度論のアプローチを活用して論じた。また、小原ら<sup>225</sup>は、東日本大震災や福島原発事故の後、政府が、緊急災害対策本部、原子力災害対策本部に加え、震災からの復興を進めるための組織として、東日本大震災復興対策本部を置くというように、「本部型」体制を志向する措置をとったことに関し、制度論の観点から論じた。日本に関するものではないが、安<sup>226</sup>は、福島原発事故を踏まえた韓国における原子力規制組織の再編過程を、合理的選択制度論によるアプローチにより分析した。

以上の通り、新制度論を援用し、あるいは、その分析手法の深化のための題材とされてきた分野は多岐にわたり、その中には原子力に関するものもある。しかしながら、原発利用の重要な側面である再稼働に着目し、規制の視点のみならず政府や自治体といったアクターの動きを含めて議論し、また福島原発事故前後の変化を分析したものは見られない。

---

<sup>224</sup> 松岡俊二[2012]第3章。

<sup>225</sup> 小原隆治ら[2015]97-102頁。

<sup>226</sup> 安善姫[2014]。

### 1-3 本研究の趣旨と分析手法

#### ○目的と手法

これまでに概括したように、原発は、制度の下で着実に導入が進められ、利用されてきた。日本社会に徐々に定着しデファクト化してきた原発利用であったが、それは、規制によって一定の安全が確保されている、すなわち、放射性物質の影響があるような事故は発生しないという暗黙の理解が前提であった。2011年3月11日、東北地方太平洋沖地震とそれにより発生した津波により、福島原発事故が発生し、この前提が崩された。東京電力福島第一原発の炉心が熔融し、大量の放射性物質が環境に放出された。1号機及び3号機において、原子炉建屋が水素爆発する様子はテレビ中継され、国民がこれを見ることとなった。

この事故による避難者は数万人に上り、環境に放出された放射性物質は拡散し、広い地域で農作物等に影響をもたらした。福島第一原発の内外を含め放射線被ばくによる確定的な健康影響認められなかったものの、全国各地の放射線量の値が日々示されるようになり、家庭用の放射線量測定器が量販店で販売される程に一般化し、各個人が自らの居住地区において放射線量の計測を行うことが普通に行われた。福島原発事故は、直接に避難を求められた住民のみならず、広く国民に原発の恐怖を植え付けた。世論調査において7~8割の支持があった原発利用に対し、福島原発事故後は反対が過半数を占めるようになり、世論は反転した<sup>227</sup>。

他方で、福島原発事故が発生した当時、日本国内で供用されていた原子炉は54基あり、原発は日本の電力量の約3割を供給する基幹電源であった。電力の安定供給を司る経産省は、事故直後の2011年3月中旬の段階から、電力確保のため原発を引き続き使い続ける方針を掲げ、定期検査のために停止している原発の再稼働を実現するため様々な対応を行った。福島原発事故という未曾有の災害が継続する中での原発の取り扱いに関しては、政治家も積極的に関与した。この中では2011年5月上旬になされた中部電力浜岡原発の運転停止要請や、同年6月末、立地自治体が再稼働を事実上了解していた九州電力玄海原発の再稼働の阻止といった動きもあった。同年7月には再稼働の可否を判断するための新たなルールとしてストレステストが導入され、その後2011年秋から2012年にかけてストレステスト評価がなされた上で、2012年4月には、再稼働の可否を判

---

<sup>227</sup> 例えば、テレビ朝日による2011年7月の世論調査においては、今後の原発政策に関し、原発を「増やしていく」あるいは「現状を維持する」が35%、「減らしていく」が60%であった。



断するため、総理を含む関係四大臣による協議が実施され、それを踏まえた自治体の説得などがなされた。これらの取り組みを経て、福島原発事故から1年余りを経過した2012年6月に、政府は、関西電力大飯原発3・4号機の再稼働を決断した。同年7月に再稼働された両プラントは、法定の1年間のみ運転され、再度定期検査のため2013年9月に停止された。2012年9月には、保安院等にかわる新たな規制当局として規制委員会が設置され、新たに定められた規制基準への適合性が確認された後に、2015年夏、九州電力川内原発1・2号機が再稼働された。

これら福島原発事故後の原発再稼働に向けた動きにおいては、主要アクターとしての総理の参入、四大臣会合による判断手続の導入、規制当局の変更など、制度に関連する様々な変化が観察されたが、四大臣会合の活動が単発で終わるなど、徐々に福島原発事故以前の状態に戻っていったようにも見えた。確かに、長年の蓄積の上に構築されてきた制度が、容易に変化し得るとは考え難いものの、他方で、福島原発事故という大きな外生的ショックが何らの痕跡をも残さなかったとは考え難い。

原発利用制度における各アクターはそれぞれ独自の選好を持ち、これらが制度の構築に影響してきたことは疑いないが、個々独自の選好によるゲームの結果としてのみ制度ができている訳ではなく、これを取り巻く社会との関係がアクターの選好や活動にも影響し、また、大小様々の原発事故の影響やその後の対応の積み重ねを経て制度が形成されてきたものである。その意味で、原発利用制度は合理的選択制度論とも歴史的制度論とも親和性を有するものといえる。福島原発事故は、原発利用に大きな影響を及ぼしたことは間違いなく、制度が前提とする、あるいは制度が担保する原発安全確保が失敗したものであるが、そのこと自体が直ちに制度に手を加えるものではないから、制度変化の観点からは、福島原発事故という外生的ショックが制度の中でどのような内生的変化を引き起こしたのかを見る必要がある。本研究は、両制度論のハイブリッド的な適用を念頭に置き、原発の再稼働に向けた取り組みに関する実証研究を通じ、外生的ショックからアクターの思考やアクター間の関係性など内生的要因の変化への還元、そしてそれによる制度変化を探るものである。事例分析で明らかになるように、制度を構成するアクターのうち、とりわけ政府と立地自治体の役割が重要であり、これらを中心にアクターの行動や関係に着目して分析し、福島原発事故による制度の変化を検証する。

この際、政府、立地自治体といったアクターに着目し、これらの役割や関係の変化を追うことは、原発利用の制度変化を把握する観点から重要であることはもちろんであるが、それぞれのアクターも一様な実体として存在するわけではなく、その内部は多層のアクターにより構成されることにも注意する必要がある。

る。例えば、政府についてみれば、政治家と官僚とで構成されるが、さらに政治家は、総理、経産省のトップである経産大臣、さらには政府には入らないもの  
与党として政府と密接に連携し政権を支える立場にある民主党議員など様々である。官僚も、各省に属する官僚や官邸に入った官僚など多様である。また、政府の役割の観点から見れば、規制当局と政策当局という分担も重要である。同様に立地自治体についても、最終的な判断権者である知事はもとより、その知事の判断を支える事務局たる県庁、県議会、また立地市町村の首長や議会など、多層の構造から成る。分析に当たっては、政府、立地自治体といった、いわばトップレイヤーのみに着目するのではなく、これらを構成する様々なセカンドレイヤー以下の各アクター内部のミクロな次元での変化にも着目する。

原発は巨大な社会インフラであり関与するアクターも多様である。その利用を実現するために構築されてきた制度の安定性や変化を解明することは、福島原発事故の影響の評価を補完するものであり、福島原発事故後の原発政策・行政を理解する上で不可欠なものである。そしてこれは、制度論における課題である外生的要因と内生的要因の接続による制度の変化メカニズムの解明の一助となるものである。

この検証のため、本研究は、福島原発事故そのものに関する対応が続く一方で実施された、福島原発以外の原発の再稼働のための取り組みを取り上げる。福島原発事故後の再稼働への取り組みは、事故収束作業と異なり、事故後最初の原発利用に向けた動きであって、この過程の中で従来の制度が変化していったものと考えられるからである。福島原発事故が制度に与えた影響を検証するため、これまでに述べた背景を踏まえ、本研究の視点を以下の通り定める。

第一に、国民の意識に着目し、福島原発事故を目の当たりにし、原発に対する国民の見方が変化する中で、「福島原発事故による国民の意識変化は制度に影響を与えたか、これにより制度は変化したか」という視点を定める。福島原発事故以前、国民の過半数が原発利用を支持していたが、事故後には反転し、反原発の市民の動きが活発化するとともに、総理によってなされた運転中の浜岡原発への停止要請が国民の支持を得たり、さらに総理が、立地自治体が再稼働を容認する中で政府がその再稼働にストップをかけたりするなどの特徴的な動きがあったことから、「民主党政権によって、従来、制度の外に位置付けられていた国民意識を取り入れるパスが形成されたことにより、制度は更新された」との仮説を立てる（仮説1）。

第二に、政治家と官僚との関係、すなわち政官関係の変化と、それによる制度への影響に着目する。福島原発事故以前には、もっぱら官僚の手により粛々と進められてきた原子力政策であったが、福島原発事故後の再稼働の取り組みにおいては、従来の官僚が果たしていた役割に政治家が入り込んできたことが見て

取れる。総理はもとより、経産大臣、さらには与党民主党の政治家も様々な活動を示した。他方で、それは政策決定への官僚の関与が失われたことを直接示すものではなく、依然として官僚も慌ただしく活動していたようにも見える。このような点から、「福島原発事故により、政府を構成する政治家と官僚との関係が、制度に影響を及ぼすような形で変化したのではないか」という視点を定める。民主党政権は政治主導をその政権構想の主軸に掲げていたことを念頭に、「官僚による技術的評価にまで政治家が関与することなどにより、官僚が主体的役割を担ってきた制度は否定され、政治家が主導する制度に再構築された」との仮説を立てる（仮説 2）。この点は、先に示したセカンドレイヤー以下のミクロな変化として、政治家と官僚との役割分担、政治主導の影響、また、経産省のトップとして官僚と総理との間に立つ経産大臣の役割等に着目し、政府というアクターに関する制度変化を把握しようとする視点である。

第三に、規制当局と政策当局の関係に着目する。規制当局は、安全確保を一義的に担う事業者の活動を監督することにより、原発の安全性やリスクの程度を示すことを役割として有し、その評価を踏まえて原発を再稼働させるか否かといった利用の方針を判断するのは政策当局の役割である。しかしながら保安院は、福島原発事故後も立地自治体に対して安全であることを説明に回るなど、政策当局と協力して原発再稼働のために奔走した。その後、規制当局としては、政策当局から独立した形で規制委員会が新設された。この観点から、「福島原発事故を経て、再稼働に向けた取り組みにおける規制当局や政策当局の関与の仕方は変わったか。それにより制度は変化したか」という視点を定め、「事故後、政府内の規制当局や政策当局の体制が変更されたことにより、制度は変化した」との仮説を立てる（仮説 3）。この視点もミクロな制度変化に関する視点である。

第四に、自治体に着目する。原発は巨大な装置として特定の場所に立地するものであることから、その受入れに当たっては、立地地域の自治体の意向が重要であり、政府と密接に連携しつつ政策決定が行われてきた。福島原発事故後の原発再稼働については、政府の思いつきとも見える対応があり、また、一度原発事故が起これば、その影響は立地地域にとどまらないことが明らかとなり周辺自治体も様々な意向を示すようになった。このため、「福島原発事故後、自治体は関与の仕方を変え、制度は変化したのではないか」という視点を定め、「原発を擁する立地自治体及び周辺自治体は、原発事故による被害の深刻さや影響範囲の広がり認識し、また、政府への不信もあって、原発利用を進めるための意思決定が困難となり、制度は変化した」との仮説を立てる（仮説 4）。

なお、以上の視点の他、制度の主要アクターである事業者に関するものもあり得るが、事業者は、福島原発事故以前はもとより事故後においても、民間企業としてその事業の柱の一つである原発の利用方針に変更はなく、事例分析の中で

見るように、規制当局、政策当局、立地自治体の意向を踏まえつつ、事業の実現に奔走したのであって、制度変化の観点からの寄与は大きくないと考えられることから、特段の視点を定めることはしない。

## ○対象事例と調査手法

### (研究対象事例)

本研究においては、福島原発事故後に行われた原発の再稼働に関する動きを主要な題材とするが、その比較対象として、福島原発事故以前における再稼働に係る活動をも取り上げる。また、福島原発事故後の動きは、事故後1年半余りの間、民主党政権の下従来の体制により実施された活動と、その後規制委員会が設置され自民政権下で実施された活動とは、主要アクターの活動も大きく異なることから、これらを分けて取り扱うことが適切である。これらを踏まえ、本研究は、以下の3つの時期に分けて行うこととする。

I. 従来期：福島原発事故以前の時期（2011年3月まで）

II. 過渡期：福島原発事故後新体制構築までの時期  
（2011年3月から2012年9月まで）

III. 新体制期：新体制構築以降の時期（2012年9月以降）

なお、第II期については、その後新体制が構築され、結果して過渡的な位置づけと考えられることから、過渡期と称することとする。

従来期については、以下の事例を取り上げる。

- TMI 原発事故後に停止させられた大飯原発1号機の再稼働事例（1979年3月 TMI 原発事故発生、4月大飯原発停止、6月再稼働了解）
- 美浜原発3号機二次系配管破損事故後の再稼働事例（2004年8月事故発生、2006年5月再稼働了解）
- もんじゅ二次系ナトリウム漏れ事故後の再稼働事例（1995年12月事故発生、2010年4月再稼働了解）

従来期において、計画外に原発が停止し原発再稼働のための取り組みがなされた事案は多数に上るが、ここで対象とするのは、このうち、事故調査委が設置される規模の事故が発生し、再稼働のため主要アクターにより様々な活動が行われたものである。美浜原発やもんじゅの事例は、事故が発生した当該機の再稼働に係る問題であり福島原発事故後の原発再稼働とは異なる側面があるが、大きな事故が発生し、制度に対する外生的なインパクトが加えられ、その中で対応がなされたという観点からは共通性がある。また、TMI 原発事故後の大飯原発の再稼働や美浜原発事故後の再稼働事例は、自民政権下でなされたものであるが、再稼働までに長期間を要したもんじゅの事例は、事故の発生は自民党時代で

あるものの再稼働が判断されたのは民主党政権下であった。これらの事例は自民党と民主党との対応の差異の比較にも資する。またこれらの事例は、いずれも福井県に立地する原発に関するものである。同県には15基の原発が立地することから、立地自治体としての関与は他の地域に比べ相対的に大きく、自治体の動きを把握するためには好都合である。ただし、その地域特性のため、自治体の立場が強調され得る点には留意が必要である。

過渡期については、2011年3月から2012年6月にかけて行われた原発の再稼働に関し、緊急安全対策の実施、浜岡原発に対する停止要請、玄海原発再稼働への自治体の了解とりつけと総理による再稼働阻止、原発再稼働のためのストレステストの導入とその制度設計といった前段階と、その後、ストレステストの実施、大飯原発再稼働に向けた自治体の了解とりつけと政府の取り組みといった後段階とを対象とする。

新体制期については、新体制の下で、再稼働の判断がなされた以下の事例を取り上げる。

- 川内原発1・2号機 の再稼働判断（2013年7月許可申請、2014年9月許可、2014年11月再稼働了解）
- 高浜原発3・4号機 （2013年7月許可申請、2015年2月許可、2015年12月再稼働了解）
- 伊方原発3号機 （2013年7月許可申請、2015年7月許可、2015年10月再稼働了解）

表1-3-1に、調査対象事象の概要一覧を掲げる。

表 1-3-1 調査対象事例の概要

	事象概要
I. 従来期	米国 TMI 原発事故を受け、国内で唯一稼働中であった同型の大飯原発1号機が政府により停止を求められた。その後、安全確認を経て再稼働が判断された
	美浜原発3号機配管破損事故の後、原因究明や再発防止対策を経て、再稼働が判断された
	高速増殖原型炉もんじゅナトリウム漏れ事故の後、原因究明や再発防止対策を経て、再稼働が判断された
II. 過渡期	福島原発事故後、運転中の浜岡原発が停止された後、緊急安全対策の実施を経て玄海原発の再稼働が目されたが、総理により阻止され、新たな手続きとしてストレステストが導入された
	その後、ストレステストが実施され、四大臣の判断を経て、大飯原発3・4号機の再稼働が判断された

Ⅲ. 新体制期	福島原発事故後、規制委員会の設立、新規制の導入を経て、新規制基準に適合した原発（川内原発1・2号機、高浜原発3・4号機、伊方原発3号機）について、再稼働の判断がなされた
------------	--

（調査手法）

調査対象となる各期、各事例について、主要アクターの役割や関係性等を調査した上で、これらを比較することにより、従来期に構築された制度が、過渡期や新体制期において、どの部分がどのように変化していったか、あるいは変化しなかったを検証する。このため、以下の調査を行う。

第一に、公式の記録によって事実関係を把握する。保安院等の政府機関によるプレス発表、公開の委員会や意見聴取会等の議事録や会合資料等が公開されている。

第二に、総理、官房長官、経産大臣、安全委員会委員長等政府首脳による会見録、国会議事録、質問主意書に対する答弁書等、主要アクター自らが示す見解を追い、それぞれのアクターの判断や行動の背景、考え方を把握する。また、自治体に関しては、知事の会見録や大臣との会談等の議事録が公開されており、これらにより自治体の考えを把握する。

第三に、原発事故や再稼働に関連した各アクターが執筆した文献を追う。多くの文献は、福島原発事故や再稼働が一段落した2012年から2013年にかけて出版されており、事態が進展している最中に行われた会見や国会答弁等とは異なり、各アクターが、一定の時を経て冷静な目で振り返り、当時の判断や行動の背景、考え方、経験等を解説しているものと受け取ることができる。これらを追うことにより、当時の政策判断過程をより正確に検証することができると期待できる一方で、時を経て記憶が曖昧になっている部分や、自らに都合よく解釈している部分、あるいは、ある種の言い訳的な記述もあり、注意を要する。福島原発事故発生当時から2011年8月まで総理を務めた菅直人[2012]、同じく経産大臣を務めた海江田万里[2012]、菅総理の下で官房長官を務めその後野田内閣で経産大臣を務めた枝野幸男[2012]、福島原発事故後に官房副長官として官邸に入り野田政権では民主党政調会長代行を務めた仙谷由人[2013]、福島原発事故当時官房副長官を務めた福山哲郎[2012]、福島原発事故後、総理補佐官として放射性物質遮蔽プロジェクトに携わった馬淵澄夫[2013]などがある。いずれも、当時の動きを時系列的に、あるいはイベントごとに書かれたものが多く、福島原発事故収束に関する記述に加えて原発再稼働に向けた活動も記載されている。政治家以外では、岡本孝司[2012]が班目安全委員会委員長の考えを、委員長の証言という形で書き記している。また、菅政権において広報担当の内閣審議官として官邸勤務をしていた下村健一[2013]も、菅総理の側近の視点から記録を残してい

る。また、同種のものとして、民主党議員として政権に関与した政治家については、多くのインタビュー録が出版されている<sup>228</sup>。

第四に、原発再稼働を巡る動向を、外部の第三者的視点で観察した文献や新聞報道を調査する。当時の事実関係を記載したものに加え、一定程度の期間後に掲載される特集や解説記事においては、背景説明がなされたものもある。外部の視点からの文献で重要な部類の一つは、福島原発事故に関する国会事故調、政府事故調<sup>229</sup>、民間事故調<sup>230</sup>による分析や、これらの調査の過程で行われた関係者による証言である。当時の動向をドキュメント的に描いた書籍も多数ある<sup>231</sup>。また、新体制期に構築された規制委員会に関して論じたものもある<sup>232</sup>。この他、政権交代を望む国民の圧倒的な支持を受けて誕生した民主党政権に対しては、発足直後から、様々な視点から様々な評価がなされてきており、民主党政権を分析する観点から記述されたものもある<sup>233</sup>。これらは総じて、民主党政権が国民の期待を果たせず失敗したという視点を有し、その教訓を取り上げる観点で記載されたものであるが、原発再稼働について詳細に追ったものはない。

第五に、これらの公開情報による政策決定過程の検証を、当時の関係者であった国会議員や官邸関係者、経産省職員、保安院職員、自治体職員、事業者等に対するインタビューを行い、文献等に記載されていない背景となる考え方等を追うとともに、関係者の有する資料や記録等の調査により、公開情報による分析の行間を埋める。インタビューは、2015年から2016年にかけて、対面の他、電話、電子メールの交換によって実施し、その対象者を巻末に掲載した。肩書はいずれも、本論文が主に対象とする福島原発事故後の原発再稼働に係る対応がなされ

---

<sup>228</sup> 薬師寺克行[2012]や御厨貴ら[2013]には、政権を担った民主党議員のインタビューが収録されるが、原発再稼働に関する取り組みについて語られたものは極めて限定的である。

<sup>229</sup> 東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会。2011年5月24日の閣議決定により設置され、12月26日に中間報告が、2012年7月23日に最終報告が公表された（東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会[2012]）。

<sup>230</sup> 一般財団法人日本再建イニシアティブにより2011年9月から福島原発事故独立検証委員会が開始され、2012年2月28日に報告書が公表された（福島原発事故独立検証委員会[2012]）。

<sup>231</sup> 読売新聞政治部[2010]、NHKETV 特集取材班[2013]、山岡淳一郎[2015]、大鹿靖明[2012]、小熊英二[2013]等。

<sup>232</sup> 松岡俊二ら[2013]。

<sup>233</sup> 日本再建イニシアティブ[2013]、飯尾潤[2013]、御厨貴[2012]、牧原出[2013]、伊藤光利[2014]、藤本一美[2012]、新藤宗幸[2012]等。

た当時のものである。政治家及び行政組織の長以外の者については、基本的に個人名は伏せた。

なお、本論文中には、可能な限り個別の事項に係る出典を記載したが、関係者へのインタビューや保安院の記録によるもの、また、福島原発事故以降の規制当局や自治体の動向等に関し筆者自身の直接の経験によるものについては、一つひとつの事項全てについて記載していないものもある。

## ○研究の意義

本研究は、福島原発事故という外生的ショックが制度内アクターへの内生的変化にどのように変換されていくか、そしてそれによる制度変化のメカニズム探るものであって、新制度論的が有する課題の観点からは、合理的選択制度論と歴史的制度論との接点に関する研究に貢献することを企図したものであるが、同時に、取り上げる題材の性質自体からも、いくつかの意義を有する。

福島原発事故については、既に事故調等により様々な角度から調査・分析がなされている。ただしこれらは、事故以前の組織的要因分析等を含め、事故に至った原因の分析や、事故収束や原発災害に対する政府の対応に関するものが中心であり、福島原発事故後、政府が直面した他の原発の再稼働に関する取り組みに着目した分析は見られない。さらに、その後の新体制期における再稼働の動きまでを通して論じたものは見当たらない。福島原発事故後における再稼働への取り組みは、事故を踏まえた上でさらに原発利用に踏み出す取り組みであって、この過程を通じて変化し、再構築された制度は、さらに次の制度変化の起点として続いていくものであり、事故後の制度変化を把握しておくことは重要である。また、再稼働に向けた取り組みに関しては、その政策決定に関与した各アクターが自らの考え方を述べるとともに、社会に大きな影響を与えたドキュメントとして、様々な形での記述や資料があるが、その政策等への影響に着目した分析はなされていない。

民主党政権に関する分析は多数に上り、その多くは政権交代による「国民主権」の政治への期待を裏切った過程を明らかにし、ここから教訓を引き出そうとするものであるが、原発の再稼働過程に着目した分析は見られない。本研究では、福島原発事故が原発利用のための制度に与えた影響を分析するとともに、その取り組みが民主党政権下でなされたことの影響を分析することにより、今後の政策立案の検討に資するとともに、民主党政権の検証に資するものとする。なお、福島原発事故が発生した以降の時期は、約3年3か月に及ぶ民主党政権の後半の半分当たる期間であり、東日本大震災や福島原発事故に対する対応はもとより、これらをも一因とする菅政権下ろしの動き、野田政権の誕生、税・社



会保障一体法案の取り扱い、TPP 交渉の参画に関する議論、民主党内の分裂など、政治的にも激動の時期であった。党内での覇権争いなど、原発政策に対してもこれら他の要因の影響がなかったとは言い難いが、原発再稼働については、それ自体社会との関係で決定される側面が強いと考えられること、また、福島原発事故による影響を強く受けいていると考えられること、政策決定には自治体の影響が強く関与したことと等から、その他の政治要因とは切り離して議論することが可能であると考えられる。

なお、福島原発事故は、原発の安全性や規制に関して、例えば自然現象に関する評価のあり方やシビアアクシデントに対する対応の必要性など様々な技術的な教訓を提示した。本研究ではそれらに関し、再稼働の判断に関する議論の観点から間接的に触れる部分はあるものの、その技術的詳細については直接には扱わない。また、福島原発事故は、核燃料サイクルを含め日本の原子力政策はどのようにあるべきか、エネルギー政策はどのようにあるべきか、さらには経済や産業政策、司法、国際関係といった様々な側面に関し問題を投げかけたが、それらについても、再稼働の議論に間接的に関連した事項を除き、直接には扱わない。

## ○論文の構成

第一章は序論として、本論文の目的、問題設定、対象事例、分析手法、意義について、その背景を含め整理する。第二章において、従来期における原発再稼働に向けた動きのうち、代表的な3事例について論ずる。第三章においては、福島原発事故後の原発再稼働に向けた動きを論ずる。第四章においては、新体制期における原発再稼働に向けた動きを論ずる。第五章は、前章までの調査結果を踏まえ、考察と結論を論ずる。

## 第二章 従来期における原発再稼働

### 2-1 TMI 原発事故後の大飯原発の停止と再稼働

#### ○TMI 原発事故と大飯原発の停止要請

##### (TMI 原発事故)

米国において 1950 年代から導入が開始された原発は、1970 年代末には全米で 70 基が稼働し、主要な電力供給源となっていたが、米国においても原発を巡る環境は絶えず順風であったわけではなかった。当初は、ターンキー契約方式の導入、電力会社相互連結による電力融通の拡大、プラントの大型化、大気汚染への懸念等に支えられ、原発のシェア拡大が進められたが、1973 年のエネルギー危機により電力会社の財政危機や電力需要の鈍化により、設置に膨大な資金を要する原発の先行きは不透明となっていく。また、安全問題は絶えず論争となり、早くから指摘された低線量被ばくの問題や熱汚染問題、そして 1970 年代に入ってから EPCS 不作動問題や配管の亀裂問題など多様な安全問題が提起され、1979 年初めには NRC が検討中の安全に関する共通テーマは 133 件に上っていた。原発反対運動は国内各地で様々な層により展開され、原発の安全性、必要性、信頼性についての論争は 1970 年代半ばまでには全米国内に広がっていた<sup>234</sup>。

そのような状況下において、1979 年 3 月末、TMI 原発 2 号機で事故が発生した。炉心が溶融し、放射性物質の放出に至ったもので、米国はもとより全世界におけるそれまでの原発史上最悪の事故であった。TMI 原発はペンシルバニア州の州都であるハリスバーグから南西に約 10 マイルに位置し、米国東海岸のペンシルバニア州南部と東部の約 35 万の顧客を有する電力会社であるメトロポリタン・エディソン社が運転会社であった。TMI 原発 1 号機は 1974 年に運転開始、2 号機は 1978 年 12 月 30 日に運転を開始していた。TMI 原発は米国の原発メーカーであるバブコック・アンド・ウィルコックス社（以下「B&W 社」という。）製の加圧水型軽水炉（PWR）で、1 号機は 87.6 万キロワット、2 号機は 95.9 万キロワットの電気出力を有する原発であった。

1979 年 3 月 28 日、TMI 原発 1 号機は定期的な燃料交換のため停止中、事故が発生した TMI 原発 2 号機は約 97% の出力で運転中であった。同日午前 4 時、TMI 原発 2 号機において、二次系の冷却水を蒸気発生器に送るための主給水ポンプ

---

<sup>234</sup> 米国における原発を巡る状況については、Walker, J. S. [2004] (西堂紀一郎 [2006])。

が停止し、このためタービンが停止した<sup>235</sup>。蒸気発生器に冷却水を送るための補助給水ポンプが自動的に起動したが、系統のバルブが閉じていたため、蒸気発生器に冷却水は供給されなかった。蒸気発生器の水位が急激に低下し一次系の熱を除去することができず、一次系の温度と圧力が上昇したため、原子炉は自動停止した。また、加圧器逃がし弁が自動的に開いて一次系の減圧がなされたが、圧力の低下に伴い閉じるはずの弁が開いたまま開固着<sup>236</sup>の状況になり、ここから一次系冷却材の流出が続いた。一次系冷却材の流出により一次系圧力が低下したため緊急時炉心冷却装置 (ECCS) が自動起動し、原子炉への注水が開始されたが、一次系冷却材の沸騰によって加圧器水位が満水状態を示した<sup>237</sup>ことから、運転員は ECCS 流量を絞ってしまった<sup>238</sup>。また、一次系内の蒸気の増加により、一次冷却材ポンプの振動が激しくなり運転員はこれを手動停止したため、一次系冷却水の循環は停止した<sup>239</sup>。B&W 社製原発の蒸気発生器は一次冷却水を上部から下部へ流下させるため、冷却水が沸騰し気泡が発生するような状態では自然循環が妨げられる構造を有していたため、蒸気発生器からの除熱機能は奪われた。これらのため原子炉は冷却手段を失い、温度が上昇し、炉心溶融に至った。事故発生後<sup>240</sup>約 2 時間 20 分後に加圧器逃がし弁の元弁が閉じられ一次系冷却水の流出が停止され、また、事故発生後約 3 時間半後に ECCS が起動され炉心は再冠水された。さらに事故後約 16 時間後には冷却材ポンプの運転が開始された。

加圧器逃がし弁から放出された放射能を含む一次系冷却水が、格納容器外の補助建屋に移送されてしまったこと、また、一次系に充満する気体が抽出系やサンプルラインから漏出したことなどにより発電所内での放射線量が上昇したため、発電所長は 6 時 56 分には発電所緊急事態宣言を、さらに 7 時 24 分には一般緊急事態宣言を発令した。一般緊急事態宣言は市民の健康と安全に重大な放

---

<sup>235</sup> TMI 原発事故の経緯等については、Walker, J. S. [2006] (西堂紀一郎[2006]) 及び柳田邦男[1986]による。

<sup>236</sup> 加圧器逃がし弁の開閉表示は、弁の実際の開閉状態ではなく、弁を動作させる信号の内容を表示するものであったため、開固着していたにも関わらず閉表示となっていた。

<sup>237</sup> 加圧器水位計は、加圧器頂部の逃し弁が開いている場合、一次冷却水がここに流れ込むため、冷却材の水位を正しく示さなかった。

<sup>238</sup> 運転員は、加圧器が満水になると原子炉の圧力制御が困難になることから、これを避けるべきとの教育を受けていた。

<sup>239</sup> 様々なプラント情報から、加圧器逃がし弁の開固着や冷却材の流出が判断できるような運転員の訓練がなされていなかったと指摘された。ただし、設計上の問題であるとの指摘もあった。

<sup>240</sup> TMI 原発事故のきっかけとなった主給水ポンプが停止した時点を事故発生時とする。

放射線被ばくを及ぼしかねない状況になったとの判断に基づくものであったが、この時点では、周辺住民の避難等を求める状況には至らなかった。TMI 原発事故の発生については、事故発生後約 5 時間後の 3 月 28 日 9 時 6 分に AP 通信の第一報が世界中に発信された<sup>241</sup>。

TMI 原発 2 号機は、炉心の冠水はなされたものの、3 月 30 日になっても冷温停止<sup>242</sup>に至らない状況が続いた。一次系に充満した水素を中心としたガスにより、一次系冷却水の循環が妨げられているためであった。同日朝、充填タンクに充満したガスを排ガス貯蔵タンクに抜く作業を行ったが、システムからの漏えいがあり、放射能を含むガスが発電所外に放出された。発電所上空で観測された放射線量値の解釈などを巡る混乱の中で、NRC の見解に基づき、発電所から 5 マイル内の住民への避難準備の呼びかけ<sup>243</sup>、10 マイル以内の住民の屋内退避の呼びかけ<sup>244</sup>、そして、発電所から 5 マイル以内の妊婦と乳幼児の避難や小学校の休校の勧告<sup>245</sup>が順次発表された。その後、避難勧告は 4 月 9 日まで継続されたが、その後の評価によれば、この事故による周辺公衆の被ばく線量は最大でも 1 ミリシーベルトであった。

TMI 原発事故やその後の対応については、NRC における検討の他、大統領府、上下院議会、産業界など様々な場で検討が行われた<sup>246</sup>。

(日本の対応)

1970 年に初号機の運転が開始された日本の軽水型原子炉は、TMI 原発事故が発生した 1979 年 3 月末の時点では 19 基<sup>247</sup>に達していた。事故を起こした TMI 原発と同様の方式である PWR はこのうち 9 基であり、8 基目となる関西電力大飯原

---

<sup>241</sup> 日本時間では 23 時過ぎ。3 月 29 日の朝刊に一報が掲載された。

<sup>242</sup> 冷温停止とは、炉内の水の温度が 100 度未満となり、継続的で安定した冷却が保たれ、放射性物質が放出されない状態をいう。

<sup>243</sup> 3 月 30 日 10 時にドルフィン郡が NRC の勧告に基づいて、ラジオを通じ呼びかけを行った。

<sup>244</sup> 3 月 30 日午前 10 時過ぎに行われたペンシルバニア州知事と NRC 委員長との電話会談の後、知事の政策担当秘書が会見した。

<sup>245</sup> 3 月 30 日 12 時半、ペンシルバニア州知事が会見し、NRC 委員長の忠告に基づき、避難勧告を発表した。

<sup>246</sup> NRC 自体がまとめた報告の他、大統領により設置された委員会による通称ケメニー報告書、NRC の外部委託による通称ロゴビン報告書、上下院それぞれの委員会の報告書、産業界による報告書など多数あった。

<sup>247</sup> この他、ガス冷却炉である日本原電東海原発が運転していた。

発 1 号機は、TMI 原発事故発生の前日 3 月 27 日に最終的な検査を終え、営業運転に入ったところであった。9 基目となる大飯原発 2 号機は、前年 1978 年 10 月から送電を開始していたが未だ試運転中の状況であった。また、PWR はこの他に 3 基が建設中、さらに 3 基が規制当局による審査中であった。

日本における原発の規制体制は、1974 年の原子力船「むつ」の放射能漏れ事故に端を発する有澤行政懇における議論を踏まえ 1978 年 10 月に大きく変更された。それ以前は、科技庁が原子炉設置許可に係る審査を行った上で、工事計画の認可や検査などの後段の規制は、通産省が担当していたが、変更後は、通産省が原発の規制当局として、原子炉設置許可に係る審査から運転中の規制に至るまで一貫して担当するとともに、原子力委員会から分離独立して設置された安全委員会が、規制当局の監督をする体制が構築されたところであった。とりわけ、安全委員会は、国家行政組織法第 8 条に基づく審議機関ではあるものの、原子力推進行政を司る通産省が規制行政をも担うことに対する批判を踏まえ、規制当局を監督する機関として、原発安全確保の中核として設置されたものであった。日本において新たな体制が構築されて間もなく発生した TMI 原発事故は、日本の原子力行政にとっても重要な案件となった。

TMI 原発事故発生を受けて、いち早くアクションを起こしたのは安全委員会であった。事故の一報が入った直後の 1979 年 3 月 30 日に、臨時の安全委員会を開催し、長時間の審議<sup>248</sup>を経て、同日夜、委員長談話を発表した。同談話においては、①正確な情報の入手に努め詳細な検討を進める、②日本では類似の事故の発生はほとんどないものであることが確認されている、③検査を十分実施し保安規定等について検討の実施をさせる、④原子炉安全専門審査会において調査審議を開始する、また、米国に専門家を派遣する、といった方針が述べられた。なお、このうち、②の点については、事故の詳細が判明しない段階で安全の宣伝をするものであるとして国会等において批判された<sup>249</sup>。

安全委員会は、委員長談話で示した通り、4 月 2 日には原子炉安全専門審査会（以下「炉安審」という。）の委員である原研の専門家の米国派遣を決定し、また、4 月 5 日には炉安審に「米国原子力発電所事故特別部会」を設置することを決定した。なお、同特別部会は、その後 4 月 19 日には、安全委員会の下に設置される「米国原子力発電所事故調査特別委員会」に格上げされた。

---

<sup>248</sup> 吹田安全委員会委員長は、1979 年 4 月 11 日の衆議院科学技術振興対策特別委員会において、3 月 30 日は朝 9 時半から打合せを開始し、午後 3 時からの臨時委員会を含め実質合計 10 時間程度の議論を行ったと述べた。

<sup>249</sup> 野党であった日野市朗衆議院議員（日本社会党）、吉田正雄参議院議員（同）、佐藤昭夫参議院議員（日本共産党）らが、国会においてこの問題を指摘した。

規制当局である通産省は、3月30日の安全委員会委員長談話を受けて、翌3月31日に、全原発事業者に対して通達を發出し、①保安規定及び運転要領の遵守状況、②原子炉施設の運転等に関する保安規定及び運転要領の見直し、③異常時の運転員等のとるべき処置についての教育・訓練、④異常時の連絡体制といった事項についての点検（以下「総点検」という。）の実施を指示した。また、通産省としても事故原因等を早急に把握するため、職員を現地に派遣することとし、4月5日、安全委員会から派遣される専門家とともに、通産省資工庁の担当補佐が渡米した。

#### （大飯原発の停止要請）

4月上旬までの段階では、安全委員会委員長談話や、それを踏まえた通産省からの指示に対する事業者の対応が進められ、TMI 原発事故は日本の原発の運転に直ちに影響を及ぼすという状況ではなかった。とりわけ、事故に至った TMI 原発は B&W 社製であるのに対し、日本に導入されていた PWR はいずれもウェスティングハウス社（以下「WH 社」という。）製の設計であった<sup>250</sup>ことも、冷静な対応の要因であった<sup>251</sup>。

しかし、4月11日に状況が変わった。同日、米国 NRC は、WH 社製の PWR においても、原子炉の圧力計と水位計の表示が一致しないものがあり、どちらかを信頼して原子炉を運転すると TMI 原発事故と同じような事故が発生し得ると指摘し、翌12日には、全米国内の全ての PWR を対象に、運転員への適切な教育の点を含めた点検の実施を指示した。また、これに先立つ4月7日、WH 社はそのような可能性を認め、日本企業を含め同社が設計した原子炉を用いる全ユーザーに対し、原発の緊急点検を行うよう要請するとともに、運転マニュアル変更を要請していたことも明らかになった<sup>252</sup>。

当時、日本に設置されていた PWR 全9基のうち、7基は定期検査等のために停止中で、最後発の大飯原発2号機は試運転中であり4月上旬の段階では停止し

---

<sup>250</sup> 関西電力美浜原発1号機及び大飯原発1・2号機の設置に係る主契約者は WH 社。後続のプラントは、WH 社の設計をベースに日本のメーカーが設置した。高浜原発1号機は三菱重工業株式会社及び WH 社が、美浜原発2・3号機、高浜原発2号機、九州電力玄海原発1号機及び四国電力伊方原発1号機は三菱重工業株式会社が主契約者であった。

<sup>251</sup> 科技庁原子力安全局長は、「アメリカで故障を起こしたのは B&W の製品で、我が国のものは W&H 社か三菱重工の製品。メーカーが違うので慎重に調べたい」と述べた（朝日新聞（1979年3月29日夕刊））。

<sup>252</sup> 朝日新聞（1979年4月12日）及び1979年4月27日参議院本会議における江崎通産大臣の答弁。

ていた。実際に運転中であったのは、営業運転開始直後の大飯原発 1 号機だけであった。停止中の原発については、停止している間に点検や検討等を実施することにより対応が可能であったが、運転中の原発については、その取扱い、すなわち停止を求めるかどうかという論点が急速に持ち上がってきた。

米国 NRC の勧告を踏まえ、通産省は検討を行い、4 月 12 日、ECCS が自動起動しない場合でも運転員が計器をみながら手動で操作すれば安全は保ち得ると判断し、大飯原発 1 号機の運転続行は問題ないとして安全委員会に報告した。

安全委員会においては、直ちに通産省からの報告について検討が開始された。13 日には、原研の専門家を交えた会合に続き、炉安審に設置された米国原子力発電所事故特別部会において議論が重ねられた。その上で、同日 17 時半から安全委員会の臨時会議が開催され、通産省や科技庁の担当者らを交えて詰めの議論が行われた。議論が決着したのは、日付の変わった 14 日零時過ぎであった。議論の結果は、安全委員会委員長談話という形で発表され、「①米国 NRC 及び WH 社の指摘した加圧器水位計の問題に関し、安全委員会は、本件が WH 社の軽水炉の ECCS 機能及び性能に及ぼす影響について判断するには、なお若干の時間を要するものとする、②このため通産省は、この判断に必要な解析を至急行い、その結果を当委員会に提出する旨申し出た。なお、関西電力(株)大飯 1 号機の運転は、解析結果に基づく措置がとられる迄の間、通産省の指導により停止されることとなろう」とされた。

事業者に対し停止の要請をするのは規制当局である通産省の役割であることを踏まえ婉曲的な言い回しがなされた文章であったが、実質的に安全委員会が停止を求め、通産省がこれを受け入れたものであった。事実、14 日午前零時過ぎ、臨時会議を終えて会見を行った安全委員会委員長らは、「安全性を第一に考えて、大飯原発の停止を求めた」と述べた<sup>253</sup>。また、安全委員会に出席していた通産省の審議官は、「予想外の厳しい結果にがく然とした表情」<sup>254</sup>であったが、後に同審議官は、データ不足のため安全委員会を説得することができず、ハイレベルの判断として大飯原発 1 号機の停止を判断した旨述べた<sup>255</sup>。

---

<sup>253</sup> 朝日新聞 (1979 年 4 月 14 日)。

<sup>254</sup> 朝日新聞 (1979 年 4 月 14 日)。

<sup>255</sup> 1979 年 5 月 25 日、参議院科学技術振興対策特別委員会において、資工庁審議官は、「(緊急事態においては、人に) 過大な負担をかけるまでもなく自動的にとまるであろうということで私たちも実は説明したわけですが、残念ながら、輸入機械ということもありまして、その辺の計算、いわゆる科学技術的なデータが不足しておりまして、十分安全委員会を説得することができなかつたということが実態でございまして、そういうことで安全委員会においてもまだ疑問視されているような事態がなお続く

4月14日、通産省はPWRを有する各社に対し、ECCSの安全性について解析作業をやり直すことを指示するとともに、関西電力に対し、大飯原発1号機の停止を求めた。関西電力はこれを受け入れ、同日午前11時、停止操作を開始した。米国で発生した事故を発端に、日本の運転中の原発の停止が求められることとなった。

#### ○大飯原発の安全確認

##### (通産省における確認)

大飯原発を停止させて解析の実施を求めた通産省は、自らも早速対応に取り掛かった。検討の舞台は通産大臣の諮問機関として設置されていた原子力発電技術顧問会の下に運転管理部会（以下「顧問会部会」という。）であった。原子力発電技術顧問は、原子炉等規制法等に基づく許認可等に際して意見を聴取するため、原発に関連する様々な専門分野に関する学識経験を有する者の中から通産大臣が委嘱するものであり、各顧問はその専門性に応じ、分野別に複数設置された常設の部会等に配属がなされていた。

顧問会部会は、4月16日の会合において、TMI原発事故を踏まえ具体的に求める解析条件について、①二次冷却系の主給水が喪失した際に補助給水ポンプが稼働しない場合の応答解析、②さらに、加圧器逃がし弁が開固着した場合の応答解析を求めることを決定した。この条件の下、関西電力が解析を実施し、その結果が4月18日の同部会において審議されたが、データ不足等のため関西電力に対して再検討が指示された。関西電力の再検討結果については4月20日の顧問会部会における審議を経て、4月24日、通産省から安全委員会に対し報告がなされ、その際、通産省は、「少なくとも大飯1号機は改造の必要もなく、現状のままで十分安全」と結論付けた<sup>256</sup>。同日の安全委員会への報告に当たっては、3月31日に事業者に指示された総点検に対する実施結果もあわせて報告された。ただし、その時点で通産省は、大飯原発以外の原発についての解析が終了しておらず、それら解析結果を踏まえ何らかのフィードバックが必要になる可能性を

---

いうことはいかかなものかということで、非常にハイレベルの決断をここでお願いして認めたといういきさつでございます」、「やはり運転したままできた計算だったのかもしれませんが、しかし、当時の一つの国家的な雰囲気といいますか、そういう情勢の中ではやはりそういうハイレベルの決断というのも間違っていないのではないか、こういうふうに私は考えております」と述べた。

<sup>256</sup> 日本経済新聞（1979年4月25日）。



踏まえ、大飯原発 1 号機の再稼働<sup>257</sup>させる方針について明確な言及を避けた<sup>258</sup>。その後、通産省は、他の原発の解析を踏まえ、5 月 1 日、安全委員会に対し、大飯原発 1 号機の再稼働は「ほぼ間違いない」との報告をした<sup>259</sup>。

通産省はさらに、総点検で指示した保安規定等の順守や見直し、運転員への教育訓練といった点が着実に実施されていることを確認するため、5 月 7 日から大飯原発において特別保安監査を実施し、その結果を踏まえ、5 月 14 日、安全委員会に対し、大飯原発においては管理体制が適切になされている旨報告した。

#### (安全委員会による確認)

安全委員会は、通産省から提出された報告書を確認する作業を行った。審議の場となったのは、炉安審に設置されていた発電用炉部会であった。通産省から 5 月 1 日までに提出された解析結果や総点検結果報告に対して、安全委員会の吹田委員長は、個人的な印象としつつ「通産の検討内容は十分でないように思う。安全委員会は、当初 4 日に大飯原発の再稼働について結論を出せるのではないかと考えていたが、再チェックに時間がかかりそうだ」<sup>260</sup>とし、通産省の対応に不満を示しつつ審議が長引くことを示唆した。5 月 4 日に開催された発電用炉部会においては、解析結果についてはさらに詳しい調査が必要であるとされ、解析の専門家 6 人で検討を進めることとされた。また、安全委員会委員は、5 月 11 日に自ら大飯原発を視察するなどの確認を行った<sup>261</sup>。これらを経て、5 月 14 日の発電用炉部会において、通産省の解析結果が妥当との結論が出された。この結果は直ちに翌 5 月 15 日に開催された安全委員会に報告され、安全委員会は、通産省の解析結果は妥当との判断を下した。

また、総点検結果については、通産省から 5 月 14 日に報告された結果について、発電用炉部会で審議が行われた。通産省は、発電用炉部会の審議における指摘も踏まえ、事業者に対して求める改善措置の内容をとりまとめた。運転員に対する保安教育・訓練の強化、異常時における運転操作要領の整備、保安規定への重要事項の明記等 7 項目からなるもので、通産省は、これらを含めた報告を改めて 5 月 18 日に安全委員会に提出した。同報告は、同日の発電用炉部会において審議され、妥当なものとして評価された。

---

<sup>257</sup> 当時は、「再稼働」ではなく、主に「運転再開」との用語が用いられていたが、趣旨に違いはないことから、ここでは「再稼働」という語を用いることとする。

<sup>258</sup> 日本経済新聞（1979 年 4 月 25 日）。

<sup>259</sup> 日本経済新聞（1979 年 5 月 2 日）。

<sup>260</sup> 日本経済新聞（1979 年 5 月 2 日）。

<sup>261</sup> 朝日新聞（1979 年 5 月 11 日）。

これらの解析結果及び総点検結果やそれを踏まえた事業者への改善措置に係る指示事項については、発電用炉部会の結論を踏まえ、5月19日に開催された安全委員会において確認され「通産省の考え方は妥当」とされた。これにより、国における安全確認作業は終了した。

なお、安全委員会の決定を受けて、通産省は事業者に対し、7項目の指摘事項について実施を指示することともに、6月上旬までに、これを踏まえて事業者から申請された保安規定変更認可の手続きを行った。

#### (科技庁の関与)

関西電力大飯原発1号機は、1972年7月に原子炉等規制法における原子炉設置許可を受け、1972年10月に着工された原発であり、事業者からの設置許可申請を審査したのは科技庁であった。TMI原発事故によって脚光を浴びたECCSの作動に関する解析等は、プラントの基本的な安全機能として設置許可の審査に関わるものであったが、1978年の行政一貫化を経て、TMI原発事故の時点では、原発に関する許認可や審査業務は全て通産省に移管されていたため、科技庁は、規制法上の役割を失っていた。

他方で、科技庁は、科学技術行政を司る観点から、その一つの重要な分野である原子力に関与する立場を有するとともに、大飯原発の停止や再稼働などにおいて主導的な役割を果たした安全委員会の事務局としての機能を有していた。原子力行政一貫化により誕生した安全委員会は、独立の事務局組織を持っていたわけではなく、科技庁原子力安全局安全調査室がその事務局となっていた。

さらにもう一つ、科技庁が有していた役割は、原子力防災の視点からのものであった。科技庁は放射線障害防止に係る行政事務を担当しており、この観点から、政府内における原子力防災に係る中核的な機関となっていた。住民の避難に至ったTMI原発事故を受けて、原子力防災の議論がにわかに活発化し、科技庁はこの観点からの関与が求められた。

TMI原発事故発生から3日後の3月31日、TMI原発の冷却を行う過程で放射性物質が放出され、現地では周辺住民への避難勧告が発出され、実際に住民が避難した。この際、様々な形での混乱が発生したことは日本でも報道され<sup>262</sup>、日本においても原子力防災対策の重要性が着目され始めた。国会においても、避難を要するような緊急事態の対応が議論された<sup>263</sup>こと等を踏まえ、4月3日、大平総

---

<sup>262</sup> 例えば、朝日新聞（1979年3月31日夕刊）11面において「避難の群れ まるで戦場 不安爆発、われ先に」、「急げ妊婦や幼児 学校は休校、電話パンク」などの見出しにより、現地の混乱した状況が紹介された。

<sup>263</sup> 1979年4月2日、参議院予算委員会における久保亘議員（日本社会党）の質疑。

理から三原総理府総務長官に対し「原子力事故発生時の対応策を関係省庁で早急に洗い出したうえ、総理府で新たな対応策をまとめるよう」指示がなされた<sup>264</sup>。

防災対策や災害が発生した場合の対応については災害対策基本法に定められており、同法においては、災害の原因の一つとして放射性物質の大量放出が掲げられていた。総理府が事務局を務める中央防災会議が防災基本計画を定め、その下で、放射線障害防止の観点から科技庁が防災業務計画を定めていた。防災業務計画においては、原子力防災に関し必要な体制の確立、防災に関して取るべき措置、地域防災計画の基準となるべき事項などが定められていた。しかしながら、TMI原発事故の実態が明らかになるにつれ、その深刻さが浮き彫りになったため、総理府から改めて原発防災対策の洗い出しが指示されたものであった<sup>265</sup>。この総理府指示を受けて、4月19日から、政府内に設置された原子力発電所等防災対策各省連絡会議において議論が開始され、24日には今後の防災計画推進のための基本方針がとりまとめられた<sup>266</sup>。この中で、安全委員会に原子力発電所等周辺防災対策特別委員会を設置すること<sup>267</sup>、緊急時に政府が現地に派遣する専門家組織を早急に確立することの他、公共機関等の協力援助体制、モニタリング体制、医療体制、食物の摂取制限等に関する専門家組織確立、国と自治体との間での原発立地県防災対策連絡会議の開催など、多岐にわたる原子力防災に関する体制強化の方針が示された。4月27日には、「原子力発電所等に係る防災対策について」との関係省庁による申合せがなされた<sup>268</sup>。

これら政府の対応は、TMI原発事故に接し、原発の利用に不安を感じる原発立地県に対する政府の対応を示すという側面もあった<sup>269</sup>。

---

<sup>264</sup> 朝日新聞（1979年4月3日夕刊）。

<sup>265</sup> 朝日新聞（1979年4月3日夕刊）。

<sup>266</sup> 朝日新聞（1979年4月25日）。

<sup>267</sup> 政府内の議論を踏まえ、安全委員会は、4月23日に原子力発電所等周辺防災対策専門部会の設置を決めた。原発事故に対する防災においては、放射能による被害という原子力災害特有の事象に着目した技術的、専門的な対策について検討が必要であり、安全委員会にその役割が期待された。

<sup>268</sup> なお、原子力防災については、その後検討が進められ、1979年7月12日、中央防災会議において、「原子力発電所等に係る防災対策上当面とるべき措置について」が決定された。

<sup>269</sup> 原発立地県から安全対策見直し要請が相次ぐなど、米の原発事故が国内に与えた影響が予想以上に大きく、「電力エネルギーを確保するという意味でもこうした“原発アレルギー”を除くための政府の姿勢を示す必要があった（政府筋）」（朝日新聞1979年4月25日）と考えられた。

## ○大飯原発の再稼働に向けて

### (自治体の役割)

TMI 原発事故発生時点において日本国内では 19 基<sup>270</sup>の原発が稼働していたものの、未だ多くの原発が建設中または計画中であって、原発に関する地元の関与は、専ら新設や増設に伴う了解が主体であって、再稼働が議論の対象になることは多くなかった。その時点で最も多い 8 基の原発が立地していた福井県においては、1972 年以降に発生した PWR 型原発の蒸気発生器細管からの漏えい<sup>271</sup>や、1976 年に発覚した美浜原発 1 号機における燃料棒折損問題<sup>272</sup>などの経験を通じ、少しずつ再稼働に当たっての地元自治体の関与の重要性を感じ始めていたが、それでも、事故トラブル等で停止した原発の再稼働に当たって、地元の了解を得ることの必要性が明確になっていたわけではなかった。

このような状況の自治体にとって、原発先進国である米国において放射性物質の放出が発生し住民の避難が求められるという事故が発生したことはもとより、それを受けて日本国内の原発が法律に基づかない行政指導により停止させられたこと、そしてその状況から運転を再開させるということは初めての経験であった。もちろん、これらは政府にとっても初めてのケースであって、自治体の視点からも、また国の視点からも特定の手順があるわけではなかった。

停止中の原発の再稼働に当たり、決められた段取りが無い中、立地自治体は積極的に動いた。通産省において ECCS 安全解析の議論が行われていた最中の 4 月 18 日、福井県と福井県内で原発が立地する市町である敦賀市、美浜町、高浜町、大飯町の代表が通産省を訪問し、①停止中原発の再開には地元の了解を得て欲しい、②ECCS 安全解析や原発総点検の結果を公表して欲しい、③地域住民の理解を求めため米国原発事故の内容と対策を地元で説明して欲しい、などの申し入れを行った。これに対し通産省資工部の審議官は、再稼働に当たっては、必ず地元市・町長、議会の了解を求めるとともに、総点検結果や ECCS 安全解析結果を十分説明することなどを約束した<sup>273</sup>。

---

<sup>270</sup> 試運転中の関西電力大飯原発 2 号を含む。ガス炉である日本原電東海原発は除く。

<sup>271</sup> 1972 年 6 月、美浜原発 1 号機で蒸気発生器内の細管の減肉により、一次系冷却水が二次系に漏えいした。同様の事象は、その後、他プラントでも相次いで発生した（来馬克美[2010]）。

<sup>272</sup> 1976 年 4 月に田原総一郎に対してなされた内部告発に端を発し、調査がなされた結果、1973 年 3 月に美浜原発 1 号機の炉心内で燃料棒一本が折損して落下していたことが判明した（田原総一郎[2011]及び来馬克美[2010]）。

<sup>273</sup> 日本経済新聞（1979 年 4 月 18 日）。

これを踏まえ、規制当局であり、原発に係る政策当局でもある通産省は、5月1日、大飯原発1号機の安全性に関し、運転に差支えないとの結論を出した後、5月7日に福井県の原発関係市町で構成される福井県安全管理協議会において、また、5月10日には大飯町議会や区長会等において、通産省としての判断について説明を行った<sup>274</sup>。しかしながら、政府における再稼働の可否に係る安全確認は、実質的に安全委員会に依存していたことから、その判断が得られるまで、再稼働に向けた具体的な前進はなかった。

5月19日に安全委員会からの「お墨付き」が得られると、通産省は直ちに同原発を再稼働する方針を決定し、21日には、事業者に対して、先に安全委員会に報告していた7項目の措置の実施を求めた。通産省は、「科技庁などが安全委員会の結論を地元の説明して理解を求めた上で、できるだけ早く運転を再開したい」<sup>275</sup>とし、再稼働に当たっては地元の理解が必要であるとの認識を示しつつ<sup>276</sup>、その作業は、科技庁が主体となって実施するものであるとの考えを示した。これは、今般の再稼働に係る安全性の判断の主体は安全委員会であり、その事務局としての科技庁に説明の役割があるとの考えによるものと考えられた。

他方で科技庁長官は、科技庁の役割について、「安全委員会の結論が19日出されまして、これはもう全く学問的な結論を出しておりますので、ただその学問的な結論を通産に連絡いたしまして、その先は通産省の方でお考えになって、どこまで慎重の上にも慎重を期すのか、いわゆる地元の理解と了解をどこまでおとりになるのかといったようなことは、全て通産省でおやりになっていただくことでありまして、私が余りここで先走ったお話を申し上げることはどうかと思います」<sup>277</sup>と発言するなど、地元の理解を得るための作業含めて再稼働に係る取り組みは通産省が対応すべきとの立場を示した。

また、再稼働の当事者である事業者の関西電力は、5月19日の通産省による再稼働の判断を受けて、「今後、国が福井県、大飯町に説明する予定だが、当社

---

<sup>274</sup> 朝日新聞（1979年5月5日及び5月20日）。

<sup>275</sup> 日本経済新聞（1979年5月20日）。

<sup>276</sup> 1979年5月31日、衆議院科学技術振興対策特別委員会において、資工庁審議官は、「これは法律上運転を再開することについての規定は別にございませんけれども、これは法律以前の問題といたしまして地元の御了解、御理解がなくては運転も建設もできないわけですので、その辺十分御理解を得るようにしたいと考えております」と述べた。

<sup>277</sup> 1979年5月25日、参議院科学技術振興対策特別委員会における金子科技庁長官の答弁。

としては今週後半(24~26日)にも運転再開作業に入れることを期待している」と述べ、地元への説明は国の役割であるとの認識を示した<sup>278</sup>。

停止中の原発の再稼働に当たっては、地元自治体の了解が必要であることは認識され始めたものの、その作業の主体や、方法については曖昧な状況が続いた。

#### (福井県の判断)

再稼働に当たり地元の了解が必要であることが共通認識になる中、地元が再稼働の条件としたのは、安全の側面に加えて、防災の側面であった。福井県は、安全委員会の確認結果が出る前から、県の防災計画の具体的基準に関する国の指示や大飯町の地域防災計画の策定を再稼働の条件に据えた<sup>279</sup>。安全委員会において ECCS 安全解析結果や総点検結果の確認がなされた後の5月22日に、中川福井県知事は、「原発災害は人災事故。万一のことが無いとは言い切れないので、地元における明日の対策をどうするかという当面の防災基本方針を国が示せば認めても良い」との考えを示した<sup>280</sup>。

福井県においては、科技庁の防災業務計画の下、地域における計画として1969年に原子力防災計画が策定されていたが、その後原発が増設等されても改訂はなされておらず、これを審議するための福井県防災会議原子力防災部会も計画策定以来一度も開催されていなかった。TMI 原発事故を踏まえ、1979年5月23日、約10年ぶりに第2回福井県防災会議原子力防災対策部会が開催されることとなり、同会合には、科技庁の出席も求められ、国の防災対策方針について議論されることとなった。このため、安全委員会は、既に4月23日に設置を決めていた原子力発電所等周辺防災対策専門部会の第1回会合を5月21日に開催し、防災対策を発動すべき原発事故の規模や対策の範囲に関し、おおよその方針を決めた。

5月23日の福井県防災会議原子力防災対策部会には、科技庁原子炉規制課長らが出席し、5月21日の安全委員会専門部会の議論を踏まえ、原発に関する防災対策を発動すべき事故の規模として、放射線の線量率が毎時1ミリレントゲンを超えた場合を想定すること、対策の範囲は発電所から半径8キロメートル以内が適当であること、といった防災対策方針を示した。

また、5月24日及び25日には、大飯町において、住民代表に対する説明会が開催され、炉安審委員、科技庁職員、通産省職員が出席し、安全解析の結果や総

---

<sup>278</sup> 日本経済新聞 (1979年5月20日)。

<sup>279</sup> 日本経済新聞 (北陸版1979年5月16日及び5月19日)。

<sup>280</sup> 日本経済新聞 (1979年5月23日)。

点検の結果等について説明がなされた。会合後、大飯町長は、「今日の説明会で安全性を一応評価できると思う」とし、前向きな評価を示した。

6月2日には、福井県防災会議原子力防災対策部会の幹部会が開催され、福井県事務局から「原子力防災対策計画」案が示された。これらの手続を踏まえ、6月6日に開催された福井県防災会議原子力災害対策部会において福井県の「原子力防災対策計画」が決定された。

福井県議会も、5月28日には、環境対策委員会を開催し、科技庁職員らからECCS解析結果、総点検結果、緊急防災対策方針を聴取した。6月9日には環境対策特別委員会を開催し、「安全委員会が示した安全判断は県としては妥当と考える」という県の意向を踏まえ、県議会として再稼働を了解する意向を示した。

これら大飯町の理解、防災の観点からの前進、県議会の了解などを経た上で、福井県は、6月11日、大飯原発が立地する大飯町はじめ関係市町や団体、安全委員会、科技庁、通産省等が参加する福井県原子力環境安全管理協議会を開催し、国の安全確認作業や関係者の意向の最終確認を行った。

福井県知事は、当初、これらの手続きを踏まえた上で、6月12日には関西電力に対し再稼働の承認を伝えるとともに、通産省にその旨報告する意向<sup>281</sup>であり、すなわち、再稼働に係る判断は、国の安全確認等を前提にしつつも、自らがその判断を行うものと認識していた。しかしながら、6月11日の原子力環境安全管理協議会の後、中川知事は、再稼働に反対する市民団体である原発反対福井県民会議との交渉において、「12日午前中に再び話し合いを持つまでは態度を決めない」ことを約束するとともに、同約束を踏まえ12日に行われた話し合いで再び強い抗議にあったため、同日夕方に、「福井県が大飯1号機の運転再開を承認する立場にないので、国の安全解析を妥当とする県の考え方、防災計画の見直しを終えたことを13日午前中に国へ報告。運転再開の判断は国にまかすことにした」と表明し、再稼働の判断を国に預ける形をとった<sup>282</sup>。

6月13日朝、中川知事から江崎通産大臣に対し、「県民の理解は得られたと思う。後は通産省の判断に任せる」旨伝えられたことを受け、江崎大臣は福井県及び大飯町の理解を得たとして、大飯1号機の再稼働を判断し<sup>283</sup>、関電社長に対し「運転停止の行政指導を解除する」旨伝えた。

---

<sup>281</sup> 朝日新聞（1979年6月8日）。

<sup>282</sup> 朝日新聞（1979年6月13日）。

<sup>283</sup> 1979年6月13日朝、江崎通産大臣は「今朝、福井県から現在までの状況について報告を受けた。福井県と大飯町が地元住民の理解と協力を得るために努力されたことに敬意を表する。このような状況を踏まえ、大飯原発の再稼働を認めることが適当であると判断し、福井県知事と大飯町長に連絡し、理解を頂いた。関電に対しては、再稼働に当

(関係者の役割分担)

通産省は、規制当局と政策当局の両側面を有したが、組織を代表する通産大臣は、早い段階から、日本では厳しい規制により TMI 原発事故のような事故は日本では起こる可能性はほとんどなく<sup>284</sup>、安全対策に万全を期しながらも原発建設を積極的に推進していく<sup>285</sup>方針を掲げるなど、政策当局として原発を引き続き用いていくとの立場を強く打ち出していた。

運転中の大飯原発 1 号機の停止は、通産省から事業者に対して行政指導の形で求められたが、停止を求める判断をしたのは、実質的には安全委員会であった。そしてその原発の再稼働に当たっても、安全面からの確認を実質的に取り仕切ったのは安全委員会であった。安全委員会は、組織の設立直後であり、安全確保の砦として期待された面が強く、大飯原発の停止や再稼働に関する安全面からの検討を主体的に進めた。しかしながら、再稼働の判断自体からは距離を置く立場をとり、「安全委員会は、特に大飯 1 号機の運転再開を了承したということではございません。通産省が行いました総点検結果に基づきます関西電力に対する指示が妥当であるということと、それから、このスリーマイルアイランドの事故にかんがみまして、通産省が解析計算を行いました緊急炉心冷却装置関係の解析結果が妥当であるということをおっしゃるだけでございまして、運転を再開するとか、そういう問題に関しましてはこれは通産省がお考えになることだと理解しております」とした<sup>286</sup>。大飯原発の再稼働に当たり、その根拠となる安

---

たり、安全第一の考え方を貫くよう強く指示した。通産省としては今後原発の安全確保に万全を期し、防災対策の強化と充実を図る。また原発所在地の住民福祉に一層努めたい」との談話を発表した。

<sup>284</sup> 1979 年 4 月 27 日、参議院本会議において、江崎通産大臣は、「今回のアメリカの事故は当然起こるべくして起こった事故ではないか、通産大臣の見解を問うと、こういうことではございません。わが国の原子力発電所におきましては、原子炉等の規制法、それから電気事業法、これらに基づきまして、安全の審査、それから使用前の検査、定期検査といったことで十分な安全規制を実施しております。管理体制につきましても、保安規定の認可等によりまして厳しい規制を行っております。このため、米国で起こったような事故はわが国では起こる可能性はほとんどないというふうに考えておるところであります」と述べた。

<sup>285</sup> 江崎通産大臣は、1979 年 4 月 3 日の閣議において、「エネルギー源の多様化を進める上で原子力は最も有力なので、安全の確保を最優先して説得力のある形で（原子力開発を）進めていきたい」と述べた。

<sup>286</sup> 1979 年 5 月 22 日、参議院社会労働委員会における科技庁原子力安全調査室長の答弁。



全面からの確認を実施した安全委員会は、再稼働の判断自体からは距離を置く姿勢をとった。

また、国のもう一つのプレイヤーである科技庁は、安全委員会の事務局としての役割を有し、安全委員会の判断を説明するなど、自治体との関係で重要な役割を果たしたものの、地元の理解を得ることを含めて再稼働に係る作業は通産省が対応すべきこととの立場を示した。

いずれにしろ、再稼働に当たり自治体の理解が必要であることは共通理解となり、そのための作業は、通産省、科技庁、安全委員会といった国の当局間での消極的な権限争いの下、何とか協力しつつ進められる形となった。

このように、国の各機関の思惑が交錯する中、立地地域の判断の関与を積極的に求め、かつ、そのために着実に段取りを踏んでいったのは福井県であった。最終的な判断権限は自らが有することを認識した上で、福井県は、県の委員会や県議会、あるいは住民説明会などを進め、適切な段取りを踏んだ上で判断を行うという姿を構築した。福井県知事の判断の根拠となったのは、立地町の判断、県議会の判断、県としての安全や防災面からの確認であった。反対を掲げる市民団体の意向も汲んで、再稼働の判断を国に託する形となったものの、実質的に県知事が了解を示したものであり、知事の意向が再稼働の判断の要であったことは明らかであった。

なお、政府内における議論や、国と自治体との関係において、国会等での議論を別にすれば、その実務については、政府側は通産省資エ庁や科技庁の官僚、あるいは、安全委員会炉安審の専門家が中心になってなされたものであって、政治家が出る場面は限定的であった。

## 2-2 美浜原発二次系配管破損事故後の再稼働

### ○美浜原発配管破損事故と対応

#### (配管破損事故の発生)

2004年8月9日、関西電力美浜原発3号機において、二次系の配管が破損する事故が発生した<sup>287</sup>。原子炉は自動停止したが、高温の二次系冷却水の流出により、タービン建屋内にいた作業員のうち5名が死亡<sup>288</sup>、6名が負傷する事故となった（以下この事故を「美浜原発事故」という。）。前年の6月19日に原子炉が起動され、1年余りにわたり順調に運転が続けられてきた美浜原発3号機は、8月14日から定期検査が計画されており、105名の作業員がタービン建屋においてそのための準備を進めていた最中に発生した事故であった。二次系に係る事故であり、周辺環境を含め放射性物質や放射線による影響等はなかったが、日本国内において原発の事故により死亡者が出たのは初めてのことであった。

その後の調査により、破損した部分の配管は、もともとの肉厚10ミリメートルのところ、事故発生時には最も薄いところでは0.4ミリメートルにまで減肉していたことが判明した。当該箇所は摂氏約140度の熱水が通過する箇所であり、運転に伴って徐々に腐食・浸食<sup>289</sup>が進んで配管の肉厚が減少し、配管の強度が不足し、運転時の荷重により破損したものであった。このような二次系の配管で減肉が発生し得る箇所は、事業者が定期的に点検し管理することとされていたが、当該破損箇所はその点検箇所リストから漏れており、長年にわたり点検がなされないまま放置されていたものであった。したがって、この事故については、配管の減肉現象という物理的な側面に加え、品質管理体制というソフト面の問題にも着目が見なされた。

美浜原発事故発生後、当該プラントの再稼働判断に至るまでの期間は2年近くに及んだが、その期間の動きは大きく2つに分けてとらえることができる。1つ目は、事故の原因究明を行い、再発防止対策を確立していく段階であり、ここでは他プラントの類似箇所の確認作業も行われた。2つ目は、事故機である美浜原発3号機の再稼働に向けた取り組みの段階である。ここでは、当該箇所の補修

---

<sup>287</sup> 当該事故については、保安院によるその都度のプレス発表（例えば、原子力安全・保安院[2004a]）に加え、保安院がとりまとめた報告書（原子力安全・保安院[2004c]、同[2005a]）に詳述されている。

<sup>288</sup> 事故発生直後に4名が死亡し、その後8月25日に、全身やけどを負っていた者1名が死亡し、本事故による死亡者は5名となった。

<sup>289</sup> いわゆるエロージョン・コロージョンと呼ばれる現象。

など技術的な対応に加え、管理体制に関する対応や確認がなされ、これらを踏まえた上でプラントの再稼働に向けて様々な取り組みがなされた。

これらの段階について、政策当局と規制当局、政治家と官僚、政府と自治体等の役割や関係に着目して、動きを追う。

#### (事故後の国の対応)

二次系配管の破損により二次冷却水が噴出した美浜原発 3 号機は、2004 年 8 月 9 日 15 時 28 分、蒸気発生器への給水流量と蒸気流量が一致しないことを感知し、原子炉が自動停止した。原子炉の自動停止とともに多数の作業員の被害が発生した旨の連絡を受けた保安院は、直ちに審議官を現地に派遣し、現場検証や情報収集などの拠点として「経済産業省現地対策本部」を設置した。翌 10 日には中川経産大臣が松永保安院長とともに現地を視察した。保安院は、当該破損箇所が、計画的に点検が行われるべき箇所であるにも関わらず過去に点検が実施されていなかったことを把握し、8 月 10 日、既に自ら調査を開始していた関西電力を除く加圧水型原子炉 (PWR) を保有する事業者<sup>290</sup>各社に対して、同様の未調査部位の有無について「できる限り早期」に調査・報告するよう指示した<sup>291</sup>。保安院は、状況の深刻さを踏まえ、翌 8 月 11 日には、調査対象を、PWR 事業者のみならず、沸騰水型原子炉 (BWR) を保有する全事業者に拡大した上で、電気事業法に基づく報告徴収命令として、8 月 18 日までに報告するよう調査を指示した<sup>292</sup>。当時、国内には PWR29 基、BWR23 基の合計 52 基が存在し、このうち 8 月 11 日時点では、PWR19 基、BWR20 基が現に運転中であった。したがって、同様の問題が他原発にも存在するとすれば極めて深刻な事態であり、早急に実態を把握する必要があった。

8 月 18 日に全事業者から報告がなされ、関西電力以外の原発においては、美浜原発 3 号機で生じていたような未点検の部位はないとされた。他方で、関西電力からは、美浜原発 3 号機において、破損発生箇所に加えてもう 1 か所、高浜原発 1 号機で 1 か所、大飯原発 3 号機で 1 か所、同 4 号機で 1 か所の合計 4 か所について、減肉管理が行われていなかった部位があった旨報告がなされた。さらに、同社は、その他の 11 か所<sup>293</sup>についても点検対象から漏れていた部位があ

---

<sup>290</sup> 北海道電力、四国電力、九州電力及び日本原電。

<sup>291</sup> 原子力安全・保安院[2004c]。

<sup>292</sup> 原子力安全・保安院[2004b]。肉厚管理が未実施である部位の有無について確認するとともに、未実施である部位が確認された場合には、今後の対応策をあわせて示すことが求められた。

<sup>293</sup> 高浜原発 3 号機で 8 か所、同 4 号機で 1 か所、大飯原発 3 号機で 2 か所。

ったものの、同一仕様の他プラントでの測定結果から健全性を確認したと報告した。これら 11 か所については、当該報告徴収以前には点検対象とされており、実際に点検もされていない個所であった。これらに関し保安院から関西電力に対して、8月23日までにさらに詳細を報告するよう、改めて報告徴収命令が発出された。また、美浜原発3号機の配管の点検業務は、関西電力から三菱重工業株式会社（以下「三菱重工」という。）及び株式会社日本アームに委託されており、これらの会社の点検業務において、破損個所が点検対象から漏れ、点検がなされていなかったことを踏まえ、8月30日、保安院からこの両社に対し、それまでの配管の保守点検業務に関して報告するよう、電気事業法に基づく報告徴収命令が発出された。

これらの手続きを通じて、関係者から提出された報告等を踏まえた保安院の原因究明や再発防止対策に係る検討は、総合資源エネルギー調査会原子力安全・保安部会原子炉安全小委員会の下に設置された「美浜発電所3号機二次系配管破損事故調査委員会」（以下「美浜事故調」という。）による審議を踏まえて進められた。美浜事故調は事故発生翌日の8月10日に設置され、保安院により6名の委員が指名された<sup>294</sup>。同日中に2名の委員が現地に派遣され、翌8月11日には第1回会合が開催された。その後美浜事故調はほぼ毎週開催され、9月27日に開催された第6回会合において中間とりまとめがなされた。中間とりまとめにおいては、美浜原発事故は点検すべき箇所が管理リストから欠落し事故に至るまで修正されなかったために発生したものであり、関西電力の品質保証、保守管理が機能していなかったことが重要視され、この観点からの調査を引き続き進めていくこととされた。同時に、それまでに判明した事実から、国として直ちに対応すべき事項についても整理され、原子炉等規制法に基づく保安検査<sup>295</sup>や定期安全管理審査<sup>296</sup>により事業者の品質保証及び保守管理の実施状況を確認する仕組みの下、確認を進めていく方針が示された。また、二次系配管の点検は事業者を実施が義務付けられた定期事業者検査の対象と考えられていたが、美浜原発事故を通じこれらの部位の点検がなされていなかったことが判明したことも

---

<sup>294</sup> 後に品質保証の専門家が追加され、第4回会合（2004年9月6日開催）からは7名となった。

<sup>295</sup> 事業者が、原発の保安のために必要な事項を定めた保安規定の遵守状況について、規制当局が行う検査。1999年に発生したJCOウラン加工工場臨界事故の教訓を踏まえ、2000年に導入された。

<sup>296</sup> 事業者が実施する定期事業者検査について、実施体制及びその検査が適切に行われているかを評価するための審査。2002年に発覚した東京電力の情報隠し問題を踏まえ、2003年に導入された。

踏まえ、点検対象個所及び点検方法を明確化すべく関係規則の改正を行う方針が示された。保安院は、同年 12 月 28 日に電気事業法施行規則の改正を行い、定期事業者検査における「蒸気タービンに附属する管等」に関する点検対象が「主配管」とされていたところ、蒸気タービンに係る配管を含めて検査対象とすることを明示するとともに、検査方法の明確化を図った。

また、事故発生後、保安院の活動を監督する立場の安全委員会も積極的に動いた。事故当日及び翌日に臨時の安全委員会を開催するとともに、8 月 11 日には安全委員会委員等による現地調査を実施した。また、本事故を踏まえ安全委員会として安全確保対策を検討するため、既に設置されていた「原子力事故・故障分析評価専門部会」の構成員を拡充してこの審議に当たらせることとし、同専門部会の下に、「美浜発電所 3 号機 2 次系配管事故検討分科会」を設置した。同分科会は、8 月 20 日から議論を開始し、9 月 2 日の第 2 回分科会において「緊急取りまとめ」を提示し、保安院により実施される作業に活かすため、事故原因の特定に際し明らかにされるべき事項や、再発防止策の検討に必要な視点及び留意事項等を指摘した。また、保安院により 9 月 27 日に示された中間報告に関し、10 月 20 日に開催された第 5 回分科会において中間報告をとりまとめた。同中間報告は、専門部会での確認を経て、10 月 21 日、安全委員会へ提出され了承された。同報告書においては、保安院の作業は妥当であると結論付けられるとともに、安全委員会として、保安院が実施する検査の妥当性等を確認する規制調査を強化する方針等が示された。

#### （福井県の動き）

原発事故による死傷者の発生という深刻な事態を受け、立地自治体である福井県の動きは国よりも踏み込んだものとなった。

福井県は、8 月 9 日、事故発生直後に「美浜原子力事故対策本部」を設置し、初期対応に当たるとともに、8 月 12 日には、福井県原子力安全専門委員会（以下「福井県専門委」という。）を設置した。福井県専門委は、「県内の原子力発電所に関する原子力安全行政について、福井県から報告を受け、独立的、専門的な立場から、技術的な評価・検討を行い助言する」ことを目的とするとされた。福井県は国内で最も早く原発が立地した地点の一つであり、多数の原発の設置がなされ、また、早くから様々な事故トラブル<sup>297</sup>に遭遇したため、それらに対応す

---

<sup>297</sup> 福井県の原発においては、1972 年 6 月の美浜原発 1 号機の蒸気発生器伝熱管における一次冷却水の二次系への漏えい、1979 年 7 月の大飯原発 1 号機の緊急炉心冷却装置（ECCS）の誤作動、同年 11 月の高浜原発 2 号機における一次冷却水の格納容器内への漏えい、1981 年 4 月の敦賀原発 1 号機における敷地外への放射能漏れ、1991 年 2 月の

るため県独自に専門的職員である「技師」の採用・育成が行われてきた。また、早くから大学教授等による顧問会議が設置され、様々な疑問等について技師から顧問に相談しつつ行政を進めるという体制が整備されてきていた<sup>298</sup>。しかしながら、美浜原発事故が発生し、死傷者 11 名となる惨事となったことから、県として県民の安全を守る観点を明確化すべく、外部有識者の助言を得るための正式な場として福井県専門委が立ち上げられた。

福井県は関西電力に対し、8 月 13 日、関西電力の全原発を計画的に停止し、点検を実施することを要請した。関西電力は同社が有する原発 11 基の全てを福井県内に設置しており、当時、夏の電力需要期にあわせて多数の原発を運転させていた。8 月 13 日の時点では、事故機である美浜原発 3 号機を除く 10 基のうち 8 基が運転中<sup>299</sup>であった。8 月 11 日には、保安院から、電気事業法に基づく報告徴収命令が出され、肉厚管理がなされていなかった部位の有無の確認及びそのような部位に対する対応策の報告が求められていたが、現に原発が設置されている地域としては、そのような点検・報告だけでは十分とは考えなかった。西川知事は、8 月 13 日の会見で、「県民の安全と安心を守る立場から、書類上の点検に加え、直接、二次系配管そのものを実地点検、測定等を含めて、こういうことが必要であると判断し、関西電力に対し、全ての原子力発電所の運転を計画的に順次停止しながら、速やかに直接の点検を行い、健全性を確認することを今、本部会議で要請をいたしたところでございます」と述べた。また、福井県職員で「最古参の原子力担当技師」であった来馬は、当時の状況について、大意、以下のように記した<sup>300</sup>。「美浜原発事故後も国は他の原発の運転には問題ないと判断することが予想されたが、他の配管の減肉に問題はないとする関西電力の説明を鵜呑みにする県民はおらず、県民の安心・安全の確保の観点から検査が必要と考えた。事業者は夏場の需要に加え、原発を停止した場合のコスト増の観点から検査に難色を示すと予想されたが、県民の納得と事業者の理解が得られる案として、計画的停止という形を提案した」。

関西電力は福井県の要請を受け入れ、美浜原発 3 号機を除く 10 基の原発を 3 つのグループに分けて点検を進めることとし、8 月 13 日には早速、第 1 グループとされた美浜原発 2 号機、大飯原発 4 号機及び高浜原発 2 号機が、8 月 19 日には高浜原発 3 号機が停止された。

---

美浜原発 2 号機における蒸気発生器伝熱管破断事故、1995 年 12 月のもんじゅにおける二次系ナトリウム漏えい事故など、事故トラブルが発生した。

<sup>298</sup> 来馬克美[2010]90-94 頁。

<sup>299</sup> 美浜原発 1・2 号機、大飯原発 1・2・4 号機、高浜原発 1・2・3 号機。

<sup>300</sup> 来馬克美[2010]186-192 頁。

## ○福井県から政府への要請と政府の対応

### (国と福井県の関係)

美浜原発事故後の対応において、福井県と経産省、とりわけ保安院との関係は密接であった。保安院側から積極的な働きかけが行われるとともに、県側からも様々な働きかけがなされた。

事故発生直後の8月10日、中川経産大臣が松永保安院長とともに現地を訪問し、西川福井県知事及び山口美浜町長と会談した。中川大臣は、事故が発生し迷惑をかけたとして地域に対して詫びるとともに、事故を重く受け止め、全力で取り組む決意を伝えた。西川知事は、被災者の支援や、原因究明及び再発防止対策の構築、情報の公開、他プラントの点検等について要請した。10日後の8月20日には、松永院長が改めて福井県を訪問し、西川知事と会談した。それまでの間に、保安院から事業者に対して報告徴収命令の発出や事業者からの報告、また、美浜事故調の開催などが行われており、松永院長はこれらの状況を説明した。8月27日には西川知事が上京し、細田官房長官等に要請を行うとともに、松永院長とも会談した。さらに、9月2日には、再度、松永院長が福井県を訪問し、西川知事に調査状況を説明した。9月6日には第4回美浜事故調が福井県で開催され、同会合に出席した泉経産副大臣に対し西川知事から要請がなされた。9月24日には、西川知事が中川経産大臣あてに要請文書を送付した。9月27日には、同日朝にとりまとめられた美浜事故調の中間とりまとめについて、松永院長が事故調の会合後直ちに福井県を訪問し、同日中に西川知事にその内容を説明した。

美浜原発事故が発生してから美浜事故調の中間とりまとめがなされるまでの約1か月半の間に、松永院長と西川知事は5回、相互に行き来する形でほぼ毎週顔を合わせる機会を持ったのであった。この後も国と県の密接なやり取りは続き、10月22日には西川知事が上京し中川大臣や松永院長と会談し、11月19日には松永院長が福井県を訪問し西川知事と会談した。さらに年末12月25日には、中川大臣が松永院長とともに再度福井県を訪問し、西川知事にそれまでの対応状況を説明した。

これら国と福井県との密接なやり取りの中で、西川知事は国に様々な対応を求めた。その主要なものは、原発の高経年化対策に関するもの、原発規制等の拠点整備に関するもの、関西電力の事故機以外の原発の再稼働に関するものの3点であった。これらについては以下のような経過であった。

(高経年化対策)

高経年化対策の問題は、事故後 2 週間余り経った 8 月 27 日、西川知事から細田官房長官や中川経産大臣等に対してなされた要請の中で、「高経年化した発電所の点検、検査のあり方や評価の手法などを定める国の高経年化対策について、最新の知見や諸外国の運転経験等を反映した再検討を行い、安全対策に万全を期すこと」と指摘された。さらに 9 月 24 日の中川大臣あての要請文においては、「我が国の原子力発電所は高経年化時代を迎えており、これまで以上に綿密な点検が強く求められているが、正に美浜 3 号機の事故は高経年化対策を怠った事故である」と指摘され、福井県の認識として、美浜原発事故は高経年化によるものであると位置付けられた。高経年化対策の強化を保安院に対して執拗に求めた西川知事は、原発の高経年化問題に対し、特段の思い入れを有していた。

1970 年に運転が開始された日本の軽水型原発<sup>301</sup>については、1990 年代に入り高経年化への対応について関心が高まり、原子力委員会は 1994 年に策定した原子力長期計画において、原発の高経年化を踏まえた対策の必要性を指摘した。資エ庁は、通産大臣が委嘱した原子力発電技術顧問による約 2 年にわたる検討を経て、1996 年 4 月に報告書「高経年化に関する基本的な考え方」をとりまとめた。同報告書は、その数年後に運転開始後 30 年を迎える敦賀原発 1 号機（運転開始 1970 年 3 月）、美浜原発 1 号機（同 1970 年 11 月）、福島第一原発 1 号機（同 1971 年 3 月）に関し、60 年までの運転を仮定して主要機器に関する劣化評価を行った結果として、適切な管理がなされれば安全に運転を継続することが可能であるとの見通しを示した。その上で、同報告書は、高経年化対策を開始する時期を運転開始後 30 年とし、主要な機器の健全性に関する技術評価を定期的に行い、その評価結果に基づいて適切な保全を行うことや、国がこれを評価することが重要であると指摘するとともに、国や事業者が実施する検査や点検の充実等の必要性を指摘した。資エ庁は事業者に対して、同報告書に基づく高経年化対策の実施を指示した。

この指示に基づき、敦賀原発 1 号機、美浜原発 1 号機及び福島第一原発 1 号機に関する高経年化技術評価が事業者により実施され、1999 年 2 月、それらに対する資エ庁の確認結果が公表された。1999 年 6 月には、高経年化に関する技術評価及び長期保全計画の策定は、それ以前から実施されていた定期安全レビュー（PSR）<sup>302</sup>の実施項目に組み込まれ、高経年化評価は PSR の一環として実施

---

<sup>301</sup> 1966 年に運転開始した日本原電東海原発は黒鉛減速ガス冷却炉であり、その後日本で用いられた軽水型の原発は 1970 年に運転が開始された。

<sup>302</sup> 1992 年から導入された制度。PSR (Periodic Safety Review) と呼ばれた。事業者が、運転開始後 10 年を超えない期間ごとに、①運転経験の包括的評価、②最新の技術的知



することが求められた。事業者が実施する高経年化対策を含む PSR の結果については国が審査しその結果が公表されていたものの、高経年化対策自体は事業者の自主的な保安活動として実施されてきていたが、2003 年 9 月に「実用発電用原子炉の設置、運転等に関する規則」が改正され、PSR の実施が義務化され、高経年化対策に係る部分を含め、認可対象である「保安規定」の記載要求事項に位置づけられた。なお、高経年化技術評価報告書については法令要求とはされなかったものの、引き続き国に提出することが求められ、国は同報告書について評価をすることとされた<sup>303</sup>。この改正は、東京電力の原発における自主点検作業記録の不正等の問題<sup>304</sup>に関して、2002 年 10 月 31 日に、総合資源エネルギー調査会原子力安全・保安部会原子力安全規制法制検討小委員会がとりまとめた「中間報告」における指摘に対応するものであった<sup>305</sup>。なお、そのような措置をとったのは、当該不正問題が発表される前までに東京電力が実施した PSR 結果に対し

---

見の反映、③確率論的安全評価（PSA）を行い、必要に応じて安全性向上のために有効な追加措置を抽出・実施する取り組み。

<sup>303</sup> 従来 PSR として提出が求められ、国が評価していた事項のうち、高経年化技術評価以外のもの、すなわち、①運転経験の包括的評価、②最新の技術的知見の反映、③確率論的安全評価の各事項は、PSR としての報告書の提出は求められないこととなり、これらに対する保安院の確認作業もなくなった。さらに、③確率論的安全評価については、保安規定項目にも入らなかったため、引き続き事業者の自主的取り組みとしての実施が促されたものの、規制的枠組みからは外されることとなった。

<sup>304</sup> 東京電力福島第一原発、福島第二原発、柏崎刈羽原発において、1980 年代後半から 1990 年代にかけて実施された自主点検作業において、ひび割れやその兆候の発見、修理作業等について不正な記載等が行われた疑いのある事案があり、総点検を実施したところ、他事業者においても、報告がなされていない配管等のひび割れ等が明らかになった事案。

<sup>305</sup> 「中間報告」においては、再発防止策の一つとして、「従来任意で行われてきた定期安全レビューを原子力発電所の安全確保活動を事業者自ら定期的に評価する仕組みとして位置付けることを『保安規定』の要求事項として明らかにすべきである」とされ、さらに、「この『保安規定』については、国が保安検査によりその遵守状況を確認する仕組みとなっていることから、国は、保安検査制度の一層の充実を図りつつ、事業者の安全確保活動における品質保証体制の運営及び事業者自身による監査の状況も含めて検査を行い、必要に応じて改善を求めることも可能になる」とされた。

経産省が妥当として公表していた評価報告書について、2002年8月末、福島県の意向を踏まえ、その一部が撤回に追い込まれたことも背景にあった<sup>306</sup>。

これらの措置により、高経年化対策に法令上の位置付けが与えられた。2003年末には、新たな制度に基づき、高浜原発1・2号機、島根原発1号機、玄海原発1号機の高経年化対策に関する報告書が提出され、2004年3月18日に、これら事業者による技術評価が妥当であるとの保安院の評価結果が公表された。

福井県においては、美浜原発事故が発生した2004年時点において、県内に設置される13原発のうち、敦賀原発1号機、美浜原発1・2号機の3基が既に30年を超えていた。高浜原発1・2号機については、まさに高経年化の観点からの技術評価や長期保全計画の策定がなされたタイミングであり、高経年化に関する関心が高かった。西川知事は、1995年10月から2002年12月まで福井県副知事、その後、2003年4月から知事を務めており、これらの時期は、高経年化対策の議論が盛んになされ、制度として具体化がなされていた時期に重なっていた。西川知事は、これらの動きを県の責任者の立場から見てきており、福井県内の原発の高経年化に高い問題意識を持っていた。そして、このような折に発生した美浜原発事故は、高経年化問題に改めて火を点けたのであった。

他方、保安院は、美浜原発事故が長年の運転による配管の減肉によるものであるものの、これは専ら配管の管理不備の問題であって、いわゆる原発の高経年化問題とは異なると認識していた。しかしながら、西川知事の強い意向を踏まえて、この事故を高経年化問題として取り扱うことが必要となった。9月27日に示された美浜事故調の中間とりまとめの「おわりに」の中で、「今回の事故において、原子力発電所の高経年化問題が指摘されている。今回の事故は、一義的には、必要な配管の減肉管理が適正に行われなかったことによるものである。しかしながら、運転年数が経過した原子力発電所、いわゆる高経年化した原子力発電所においては、配管の減肉などの経年劣化事象がより顕在化することが考えられることから、より慎重な点検管理が求められることはいうまでもない」と、その関係に言及がなされた。また、翌2005年3月30日にとりまとめられた最終報告書においては、美浜原発事故は、事業者がプラントの運転履歴を踏まえた適切な保守管理を行っていなかったものであることが指摘され、「このような運転履歴の影響は、運転年数が長期にわたるほど大きくなることから、いわゆる高経年化プラントへの社会的関心を集めた」と記載され、美浜原発事故と高経年化問題の関係が整理された。

---

<sup>306</sup> 東京電力の原発については、2002年8月8日までに、11基のPSRについて経産省の評価がなされ結果が公表されていたが、このうち、福島第一原発1～5号機、福島第二原発2～4号機、柏崎刈羽原発1号機の9基に関する評価報告書が撤回された。

保安院は、福井県の要請を受け、高経年化問題に対する対応が必要であることを認識したものの、高経年化対策については美浜原発事故の前年 2003 年 9 月に規則を改正し、既に事業者への義務化を図っていた。その仕組みを運用しつつ事業者の対応をレビューし、必要であれば対策を充実していくことが必要であり、その作業は美浜原発事故の対応よりも広範囲で、かつ時間を要するものであることから、事故対応とは別に着実に実施すべきものと考えていた。他方で、福井県の意向を踏まえれば、何らかの対応を施す必要があるため、保安院は、高経年化問題に対応するための組織整備を行うこととし、それまで、原子力発電検査課内にあった高経年化対策のためのグループを「高経年化対策室」という独立した組織とした。10 月 22 日に、松永院長は、上京した西川知事との会談においてこれらの方針を示したものの、西川知事からは、より一層の「目に見える」対応が求められた。後に述べるように、その頃福井県は、運転を停止して点検作業を実施した美浜原発 1・2 号機について、その再稼働をどのように果たすべきかという課題を抱えており、高経年化原発であるこれらの再稼働に当たり、高経年化対策の観点からの国の前向きな取り組みを期待していたものとも思われた。

福井県の要請を踏まえ、保安院は、高経年化対策室の設置に加え、高経年化対策を審議する公開の場を発足させることとした。経産省の審議会である総合資源エネルギー調査会原子力安全・保安部会の下に「高経年化対策検討委員会」を設置し、同年 12 月 16 日に審議を開始した。高経年化対策検討委員会については、福井県民の目に見える形で実施して欲しいとの福井県の要請を踏まえ、第 1 回会合は福井県で開催された。その後審議を重ね、2005 年 4 月 6 日に開催された第 4 回会合において、高経年化対策の枠組みに係る主な論点が「高経年化対策の充実に向けた基本的考え方」（以下「高経年化中間報告書」という。）としてとりまとめられるとともに、同年 8 月 31 日に開催された第 7 回会合において、報告書として「実用発電用原子炉施設における高経年化対策の充実について」（以下「高経年化最終報告書」という。）がとりまとめられた。この間、本会合は、第 1 回会合に加え、第 4 回及び第 6 回の計 3 回にわたり福井県において開催された。福井県には高経年化原発が多く設置されているとはいえ、国内全ての原発に関わる制度的問題を審議する国の審議会を、特定の場所で開催を重ねることは例外的な取り扱いであった。また、松永院長は、高経年化最終報告書がとりまとめられたことを受けて、翌日の 9 月 1 日、西川知事を訪問し、報告書の説明を行った。

高経年化最終報告書においては、高経年化対策の透明性・実効性の確保が重要であるとされ、このため、高経年化対策の実施方針や基本的要求事項、その根拠等を記したガイドラインを整備すること、事業者が実施した技術評価を国が審査するための標準審査要領を整備すること、高経年化技術評価の対象設備を明

確化すること等が指摘された。これを踏まえ保安院は、同年中に、「実用発電用原子炉の設置、運転等に関する規則」を改正し、評価対象機器の明確化を図るとともに、これまで行政指導として求めてきた高経年化に関する技術評価の提出を法定化した。また、あわせて、ガイドラインの整備や審査要領等を策定した。高経年化対策の強化を強く求める福井県の意向をも踏まえ、保安院が対応した結果であった。

なお、これらの経緯に見られる高経年化対策や PSR に係る施策については、東京電力の不正問題や美浜原発事故を契機として、自治体の要請を踏まえつつ変更が重ねられてきたものであった。例えば、高経年化対策については、行政指導で実施されてきていたものが、法令要求事項となり、また、その実施内容も省令やガイドラインの整備等により明確化されてきたのであるが、他方で、その実施内容は、機器の劣化等の確認といったハード偏重に陥り、ソフトを含めた技術力の劣化等からは目が遠ざかっていったとの指摘もあった。とりわけ、PSR を保安規定に組み入れたことにより、PSR 評価の確認が保安検査官の作業に位置付けられ、専門家の知見を踏まえてレビューするそれまでの体制が失われ、また、PSR の一部として実施が求められていた PSA が対象から外されたことから、シビアアクシデントを踏まえた対策や体制整備についての議論を実施する場が失われたとの指摘もあった<sup>307</sup>。これらについては、福島原発事故後に策定された IAEA 向け報告書において、「原子力安全や原子力防災に係る法体系と関係する基準・指針類の見直し・整備を進める。その際、構造信頼性の観点のみならず、システム概念の進歩を含む新しい知見に対応する観点から、既存施設の高経年化対策のあり方について再評価する」と記載され<sup>308</sup>、それまでの体系が不十分であるとの認識が示された。また、この点について、根井は、「原子力安全規制の技術的基礎について、地元自治体からの政治的な要請に迎合してはならないという教訓の一例と理解している」と指摘した<sup>309</sup>。

#### （福井県が求める地域拠点整備）

福井県が今一つ強く要請した事項は、原発規制等に関する拠点の福井県内への整備であった。2004 年 8 月 27 日に西川知事からなされた要請の中では、「保安検査官を現地指導する特別検査指導官を福井県に常駐させるなど、国の保安検査業務の強化を図ること」が求められた。さらに、9 月 24 日に西川知事から中川大臣に送付された要請書には、「拠点立地地域での安全行政の総括体制の確

<sup>307</sup> 政府事故調最終報告書 312-314 頁。

<sup>308</sup> IAEA 向け報告書[2011]X11-10 頁。

<sup>309</sup> 根井寿規[2015]19 頁。

立について」との項目において、「原子力発電所の安全規制については、拠点となる地域に規制機能を移転し、地域解決、現場即応型を取り入れるべき」とされ、「福井県内には、5つのサイトそして各種の炉型の原子力発電所があり、安全規制も多種多様な対応が必要である。したがって、原子力保安検査官や原子力地域安全広報官を統括する事務所の設置など、拠点的な立地地域での安全行政の総括体制を確立すること」が求められた。また、同じく9月24日の要請には、「原子力調査研究機関の設置について」との項目も含まれ、「原子力が県民から信頼され、地域に根付いた産業となるためには、事故・トラブルの原因調査やその兆候の調査分析等、安全問題について調査研究する試験研究機関、さらに幅広い分野からなる原子力の研究を行う研究開発機関が立地地域にあることが是非必要であるので、福井県に設置すること」とされ、規制に関する拠点整備に加え、研究機関の配置が求められた。これらの要請内容は、10月22日に、西川知事が中川大臣を訪問した際に、強く指摘がなされた。

保安院は、既に福井県内には、敦賀、美浜、大飯、高浜の各原発を対象に合計4か所の保安検査官事務所を設け、それぞれに所長を配しており、さらにそれを統括する組織が必要なのか否か、議論があった。しかし、知事の強い要請を踏まえ、4検査官事務所を統括する「若狭地域原子力安全統括管理官」を設置することとし、2005年7月1日、本省の課長級職員を派遣した。また、調査研究機関については、そもそも経産省は研究機関を有しておらず、新たに福井県にそれを立地することは困難であるとの事情も踏まえて調整した結果、保安院の支援機関として検査等を実施する独立行政法人原子力安全基盤機構（以下「JNES」という。）の事務所を福井県内に設置することとし、2005年10月1日、JNES福井事務所を開設した。

なお、福井県は、国だけでなく、事故の当事者である事業者に対しても様々な対応を求めた。原因究明の徹底、再発防止対策の構築、全原発の点検などの事故を踏まえた直接的な対応に加え、関西電力の原子力事業本部を福井県内に移すことを求めた。国に対して福井県内の規制体制の強化を求めたこととあわせて、事業者にも福井県へのシフトを求めたものであった。2004年10月27日、西川知事は会見において、「原子力施設が立地している拠点の地域に国や事業者がしっかりしたウエイト、軸足を置いて、これからの仕事を進めて欲しいと申し上げたところでございます」、「いろんな原子力の行政あるいは経営を進める場合に、ほんとうの意味で、電力会社の基本にかかわるこういう経営なり判断を、具体的に原子力発電所がある場所で基本的に考えられるかどうか、進めるかどうかというのが、大いに物事の判断に影響すると思いますよね。そのことを国あるいは関西電力にも申し上げているんです」などと述べ、福井県への本部移転を強く求めた。

関西電力の原子力事業本部は、主に本店と発電所とによって構成され、大阪の本店に勤務する者は 200 人規模であった。その拠点を福井県に移すことは、会社として重要な組織変更であると同時に、従業員にとっても影響が大きく、難しい判断が求められた。福井県の要請には何ら法的な権限は無いが、原発というリスクを有する施設を設置して事業を進め、その施設に事故が起こり人命が奪われ、さらにその施設の再稼働を企図する以上、当該施設の立地自治体からの要請を断ることはできなかった。関西電力は、11 月 13 日、原子力事業本部の福井県美浜町への移転を発表し、翌 2005 年 7 月 25 日にこれを実施するとともに、同時に、福井市に地域共生本部を設置した。

また、美浜原発事故を踏まえ、福井県及び立地市町と事業者の間で結ばれていた安全協定についても改訂された。従来から、自治体から事業者に対して「適切な措置」を求めることができる規定があったが、その措置の内容として、「原子炉の運転停止を含む原子炉施設等の使用制限」や「施設および運用方法の改善」などが追記され、また、そのような措置を求める根拠として、従来は、自治体による立入調査の結果によることとされていたが、これに加えて、放射性物質の放出のおそれがある場合や、他の原子力発電所で発生した事故での評価を踏まえた場合も含むこととされた。また、自治体側の求めに応じて運転停止した後の運転再開を協議の対象とすること、また、もんじゅ事故や美浜原発事故のように国の事故調査委員会等が設置されるような大きな事故後の運転再開についても協議の対象とされた。

この安全協定の改定は実質的に県が求めたものであり<sup>310</sup>、2004 年 11 月 13 日、関西電力は、これを受け入れ、安全協定の改定に向けた協議に入ることを公表した。美浜原発事故後、福井県は、関西電力の全原発の停止を求め、順次確認の上再稼働を認めるとの対応をしたものの、これらを規定する取り決めはなく、その場その場の判断により対応されたのであった。福井県は、この経験を通じ、このような場合を想定した手続きを明文化しておく必要性を認識し、事業者に改定の協議を求めたものであった。2005 年 5 月 26 日に安全協定が改訂された。

#### (他プラントの再稼働)

既に述べた通り、福井県からは国に対して様々な要請がなされ、これらには主に保安院が対応した。これらに加え、美浜原発事故後の初期の段階では、福井県

---

<sup>310</sup> 2004 年 11 月 13 日、関西電力社長は、「県および地元の方から安全協定を見直していきたいという要望があると聞いており、私どもとしてそのニーズに応えていこうということである」と発言した。

の求めに応じ、点検のために停止した関西電力の原発の再稼働の判断についても、保安院の「お墨付き」が求められた。

西川知事は、2004年8月20日の松永院長との会談において、「関西電力が順次プラントを停止し、現在実施している配管の安全測定については、国の責任において点検内容および結果の妥当性を確認すべきと考える。国として責任を持って安全な判断をしなければ、グループごとに停止しているが、これからの運転再開という問題に対応ができないし、こうした確認を行うと同時に福井県に対してもその状況を示していただくのが、基本になればならないと考える」と述べた。机上の確認では不十分であるとして運転を停止した上で、配管等実物の点検を事業者に求めたのは福井県であり、その点検結果の確認を保安院に求めることは、県の要請としてやや過剰なものとも思われたが、松永院長は、「西川知事のご指摘は重く受け止める。ご指摘を踏まえ、中川大臣から指示を受けているが、原子力安全・保安院、総力を挙げて取り組んでいきたい」として、西川知事の要請を受け入れた。

これを受け保安院は、関西電力が行った配管の肉厚測定について、保安検査官による立ち会いなどによる確認を実施し、9月2日に、改めて西川知事を訪問した松永院長は、「関西電力が現在停止し、点検を行っている各号機については、原子力安全・保安院としては必要な点検を終了したものと考えている」と報告した。西川知事からは、運転再開に当たって問題がないかという点が明示的に問われ、松永院長は「これから配管を替える美浜2号機を除いて第1グループの各号機については、再開に当たり何も問題はない」と述べた。これを受け、西川知事は、「大飯4号機、高浜2号機については、停止して点検をしたということだが、両機は運転再開しても大丈夫との説明を松永院長から受けたところであり、このことについては県として承ったことにしたい」と発言し、再稼働に当たり保安院から「お墨付き」が得られたことを強調した。このやり取りを受け、大飯原発4号機及び高浜原発2号については9月5日に再稼働された。

美浜原発事故に係る顛末の最も大きな山場は当該機である美浜原発3号機の再稼働であったが、美浜原発1・2号機の再稼働はその前哨戦であった。1・2号機とも、3号機の事故発生時には運転中であり、その後も運転が継続されたが、福井県の要請による点検実施のため、2号機については点検の第1グループとして8月13日に、1号機は第2グループとして9月5日に停止<sup>311</sup>された。

点検の結果、美浜原発2号機については、一部配管を取り換える必要があったものの、直ちに必要な作業がなされ、1・2号機とも9月下旬には再稼働の準

---

<sup>311</sup> 第2グループの他号機は9月8日に停止されたが、美浜原発1号機については、それまでの調査により未点検個所の存在が判明していたため、前倒しで停止された。

備が完了していた。なお、9月下旬の段階までに、定期検査で停止中の大飯原発1・3号機及び高浜原発4号機を除き、関西電力の全ての原発については、運転の停止・点検を経て通常運転に復帰しており、美浜原発1・2号機のみが停止のまま取り残されていた。

美浜原発3号機の事故により11名もの死傷者が発生したという事態に接した美浜町においては、山口町長が、「原発やその関連施設が社会全体にとって必要だという事実は変えられないと思う。ただ、安全に対する考え方や姿勢は、これまでより厳しく変えていく必要がある」と述べ<sup>312</sup>、立地町として引き続き原発を受け入れていく方針を明確にしつつ、安全性については厳しく対応していく方針を示していた。その具体的な対応の一つが、1・2号機の再稼働への姿勢であった。9月8日、山口町長は、町議会において、「関電への対応については断固たる態度で臨みたい」とし、町民に十分な説明が行われ不安が解消されない限り運転再開は了解できないとの見解を示していた<sup>313</sup>。10月1日に開催された美浜町全員協議会において保安院の審議官が、「1・2号機については再稼働に必要な点検は終了した」と述べ、2基の再稼働に事実上の「お墨付き」を出し<sup>314</sup>、関西電力は、両機の再稼働了解を求めた。町議員からは、「3基とも同じ組織が管理しているのに簡単に安全と言えるのか」との意見などもあったものの、国の「お墨付き」が得られたことも踏まえ、山口町長は「安全の問題は理解した。後は安全管理体制、地域振興などを総合的に考えて判断したい。地元地区にも説明したい」と話した<sup>315</sup>。山口町長は、この言の通り、10月3日に、美浜原発が立地する美浜町丹生地区住民に対し、自ら意見聴取を行った。この後、山口町長は、「住民からは地域振興が進んでいないことへの不満が出たが、再稼働について反対意見はなかった。県と調整し、月内にも判断できると思う」と話し<sup>316</sup>、再稼働を了解する意向を示した。

このように、美浜町において議論が進められたが、實際上、美浜原発1・2号機の再稼働の鍵を握っていたのは福井県であった。西川知事が国に対し、高経年化対策の強化や規制拠点整備等の要請の実現を強く求めるとともに、事業者に対しても事業本部の移転等を強く求めたのに対し、11月13日、関西電力は「美浜3号機事故を踏まえた今後の取組について」を公表し、事故の直接原因であった二次系配管の点検の強化などに加え、安全協定の見直しに向けて、県・立地

---

<sup>312</sup> 朝日新聞（福井版 2004年8月20日）。

<sup>313</sup> 福井新聞（2004年9月9日）。

<sup>314</sup> 毎日新聞（福井版 2004年10月2日）。

<sup>315</sup> 毎日新聞（福井版 2004年10月2日）。

<sup>316</sup> 読売新聞（福井版 2004年10月4日）。



町と協議を開始すること、原子力事業本部を 2005 年福井県に移すこと、エネルギー研究開発拠点構想の具体化に協力することなど、県の要請を基本的に全て受け入れる方針を明確化した。この内容は 11 月 24 日、関西電力社長から西川知事に直接説明がなされた。また、保安院も、11 月 19 日、松永院長が西川知事を訪問し、高経年化対策に関する検討会を設置すること、福井県内での統括体制を整備することなどを説明した。また 11 月 20 日には、小平資エ庁長官が西川知事を訪問し、福井県の地域振興やエネルギー研究開発拠点化計画に協力するとの意思表示を行った。

このように、国及び事業者から県の要請に対する最大限の実施方針を取り付けた直後の 11 月 24 日、西川知事は、関西電力社長との会談後の会見において、美浜原発 1・2 号機の再稼働について、「安全の問題については、県の専門委員会で技術的な検討を行いチェックされることが重要。今日の話は、美浜町にもお伝えしなければいけない。そうしたことを踏まえて対応する」と述べ、福井県専門委の確認と美浜町の意向を確認した上で、再稼働に向けて判断を下す方針を示した。西川知事が示した通り、翌日の 11 月 25 日に、福井県専門委が開催され、美浜原発 1・2 号機の安全性が確認された形がとられた。

これら国の確認や協力の取り付け、県専門委の確認、町の詳細を踏まえ、西川知事は美浜原発 1・2 号機の再稼働を了解し、2 号機は 11 月 29 日に、1 号機は 12 月 4 日に再稼働された。

#### (福井県の要請への対応の背景)

このように美浜原発事故を受けて、福井県から国に対して様々な要請がなされた。事故そのものの原因究明や再発防止策の策定やその実施といった直接的なものとはもとより、高経年化対策の強化、福井県への規制拠点の整備、あるいは、福井県が検討を進める施策への協力要請など、幅広い要素が含まれた。そして経産省は、これらの要請をことごとく受け入れ、対応を図った。その背景には、福井県が有する原発政策における福井県の重要性があった。

福井県は、関西電力及び日本原電が有する 13 基の軽水型原発が設置される一大電力供給基地であることに加え、高速増殖炉もんじゅ、新型転換炉ふげん<sup>317</sup>が立地しており、核燃料サイクルを含む日本の原子力政策を実現する拠点の一つであった。とりわけ、美浜原発事故が発生した当時、原子力政策の推進に当たり

---

<sup>317</sup> 新型転換炉ふげんは 2003 年 3 月に運転を終了していたが、原発の研究開発や廃止措置の先駆的取り組み事例として重要な意味を有した。なお、ふげんは、原子炉等規制法に基づく廃止措置計画認可がなされた後、2008 年 2 月に「原子炉廃止措置研究開発センター」に名称変更された。

重要な 3 つの案件が進行している最中であった。プルトニウムを含有した燃料を軽水炉で用いるプルサーマルの実施、日本原電敦賀原発 3・4 号機の増設、1995 年のナトリウム漏れ事故以降停止していたもんじゅの再稼働といった案件であった。

プルサーマルについては、1998 年に福井県及び高浜町が、関西電力高浜原発における実施を了解し手続きが進められたが、1999 年に、高浜原発用に英国で生産された MOX 燃料のデータ改ざん問題が発生し頓挫した。その後、品質保証に関し規制の強化が図られ、改めて手続きが踏まれ、美浜原発事故直前の 2004 年 3 月 20 日に福井県が高浜原発におけるプルサーマル実施を了解したところであった。また、敦賀原発 3・4 号機の増設についても、同年の 3 月 29 日に福井県が了解していた。もんじゅについては、同年 5 月 26 日に、西川知事が河村文部科学大臣（以下「文科大臣」という。）及び中川経産大臣と会談を行い、核燃料サイクルを維持する方針、すなわち、高速増殖原型炉もんじゅの立上げを目指す方針を確認したところであった。

これらの施策をこれまで通り進めるとともに、事故を起こした美浜原発をいざ再稼働させていくためには、福井県の了解が必要であり、福井県もその立場を十分に認識しつつ様々な要請をしていたのであり、国はそれに最大限応える必要があった。

2004 年の暮れも押し迫った 12 月 25 日に中川大臣は西川知事を訪問し、高経年化対策検討委員会の開始、若狭地域原子力安全統括管理官の設置、JNES 福井事務所設置、エネルギー研究開発拠点化計画に協力すること等、福井県知事の要請の全てについて着実に対応してきていることを強調した。

#### ○美浜原発 3 号機の再稼働に向けて

##### （対策の積み重ね）

これまでに見た通り、2004 年には、美浜原発事故の原因究明や再発防止対策の検討が進められるとともに、福井県の要請に対する国や事業者の対応のコミットメントが積み重ねられ、その動きは年度末に山場を迎えた。

2004 年 9 月 27 日に公表された美浜事故調の中間とりまとめを踏まえ、中川経産大臣は関西電力に対して、品質保証システムが機能せずこのような事故を発生させたことについての厳重注意、定期安全管理審査の結果の評定の引き下げ、電気工作物の使用を一時停止する技術基準適合命令の発出などを行うとともに、特別な保安検査や特に厳格な定期安全管理審査を実施する方針を示した。あわせて、関西電力に対し、実効的な再発防止対策をとりまとめて 2004 年度末までに報告することを指示していた。

これを踏まえ、関西電力は、2005年3月1日、「美浜発電所3号機事故再発防止対策～より安全な原子力の事業運営を目指して～」を経産省に提出した。また、原子炉等規制法に基づく事故報告書である「美浜発電所3号機二次系配管破損事故について」も提出した。

これらは3月3日に開催された第8回美浜事故調において審議され、朝田委員長からは、より掘り下げた検討の必要性や、重要度に応じた対策のランク付けの必要性等が指摘された。また、保安院は、ここに示された再発防止対策が「絵に描いた餅」にならないよう具体的なアクションプランが必要であることを指摘し、3月10日には関西電力に対し「再発防止対策の具体化に際しての必要な要件について」を提示した。これらの指摘等を踏まえ、関西電力は、再発防止に係る行動計画の骨子を策定し、3月14日に開催された第9回美浜事故調で示した。同会合の審議においては、朝田委員長から、さらに具体的な対策を記載すべき等の意見があった。

これらを踏まえ関西電力は、3月25日、再発防止に係る29項目からなる行動計画<sup>318</sup>をとりまとめ、経産省に報告した。3月30日に開催された第10回美浜事故調においては、関西電力から提出された行動計画が了承されるとともに、それを踏まえ保安院が作成した美浜原発事故に関する最終報告書についても提示され、了承された。

最終報告書においては、配管破損メカニズム等に関する技術的事項や配管の肉厚管理に関する事項、また、関西電力や三菱重工による原因究明及び再発防止対策について論じられるとともに、規制の改善を続けていくことの重要性や高経年化の観点からの審査・検査制度の充実の必要性などが示された。さらに、最終報告書においては、これらの論点とあわせて、「その他の課題への対応」の一つとして、「事故に伴う社会的・地域的影響とその対応」という事項も指摘された。この中では、地域住民の原発に対する安心感が喪失したこと、原子力発電所の地域への貢献を疑問視する向きが多くなるといった影響も生じている可能性があること、地元自治体において事故に関連する行政対応が飛躍的に増大し他の分野の行政事務に支障を生じかねない状態となったこと、立地地域の経済活動に係る風評被害が発生したこと、原子力利用に対する国民的な信頼が喪失し

---

<sup>318</sup> 関西電力が提出した「美浜発電所3号機事故再発防止に係る行動計画」は、①安全を何よりも優先します、②安全のために積極的に資源を投入します、③安全のために保守管理を継続的に改善し、メーカー、協力会社との協業体制を構築します、④地元の皆さまからの信頼の回復に努めます、⑤安全への取組みを客観的に評価し、広くお知らせします、の5つの大項目によって構成され、さらに個別項目として29の項目に整理した行動計画が示された。

たことなども議論され、これらを踏まえ、保安院として、「社会的・地域的な影響を正確に評価・分析し、その結果に基づいて必要な対策を検討する場を設定するなど、効果的な対策の実施につながる取り組みに努める方針である」と記載されるとともに、「原子力との『共生』を指向する立地地域の住民、自治体が今回の事故を受けた困難にも十分配慮し、その要請に真摯に耳を傾けることも重要である」との認識が示された。

これら立地地域に配慮した報告書の記載は、福井県からの要請に応えるものであり、3月31日、松永院長から西川知事に最終報告書の説明がなされた際、西川知事は、「高経年化プラントに対する対応、労働安全の確保、国としての反省、事故の社会的・地域的影響など、福井県として要請して参りました意見や提言が取り入れられたもの」としてこれを評価した。その上で、西川知事は、「こういう問題について、全体的な行政への影響は多大なものがありますので、どうか、そうしたことをよく理解を願い、安全対策に万全を期していただきたいし、15基の原子力発電所があるというこの福井県の状況を、更に国の立場として、しっかりお受け止めいただきたい」と立地自治体としての立場を強調した。

また、安全委員会の活動も、事業者からの行動計画を踏まえ保安院が最終報告書を取りまとめる段階になり、にわかに活発化した。安全委員会の下の「美浜発電所3号機2次系配管事故検討分科会」は、2005年3月11日以降、5回の会合を開催し、4月22日の分科会において、同分科会としての最終報告書を取りまとめた。保安院の最終報告書を妥当と評価するとともに、引き続きその実施状況等を確認していくことの重要性等を示した。分科会の報告書は、4月26日、専門部会として取りまとめられ、4月28日には安全委員会に報告され、了承された。これら安全委員会の活動は、国の「お墨付き」の一つではあるものの、保安院の結果を追認するものであって、それ自体に特段の付加価値があるものではなかった。

(再稼働に向けて)

2004年度中のこれらの議論を踏まえ、2005年度は、再発防止対策が実施に移され、再稼働に向けた足場が固められていく段階となった。

保安院は、既に示していた方針通り、関西電力の保安に対する作業が適切に実施されているかどうか、「特別な保安検査」において確認することとし、2005年5月30日から6月17日まで、第1回目の特別な保安検査を実施した。四半期に1回実施される保安院の保安検査は、通常1回約2週間実施されたが、特別な保安検査ではこの期間が3週間に延長され、通常の検査項目に加えて、行動計画に記された29項目の実施状況が確認された。特別な保安検査は、この後、8月、11月、翌2006年2月と合計4回にわたり続けられた。

また、この間、2004年度に方針が定められた様々な取り組みが実施に移されていった。高経年化対策については、2004年12月に開始された「高経年化対策検討委員会」において議論が積み重ねられた。福井県の希望も踏まえ、福井県内での会合も実施され、2005年4月6日に開催された第4回会合で高経年化中間報告書が、同年8月31日に開催された第7回会合で高経年化最終報告書がとりまとめられた。また、2005年7月1日には保安院の若狭地域原子力安全統括管理官が配置されるとともに、同年10月1日にはJNES福井事務所が開設された。2005年3月には、福井県の求めに応じ、経産省もその策定過程に参画した福井県の「エネルギー研究開発拠点化計画」が成立した。

これらの動きを踏まえ、2005年の年末12月28日には二階経産大臣が福井県を訪問し、西川知事と会談の場を持った。二階大臣は、中川大臣の後任として2005年10月31日に着任しており、大臣として西川知事と会談することは初めてであった。1995年の阪神淡路大震災後の対応を通じ既知の仲であった両氏の会談は和やかに進められた。二階大臣は、「今回こういう立場で、一度私自身が美浜3号機の事故の後の対策、その結果、あるいは見通し、これをきっちりつけておきたいと就任早々から思っていました」とし、西川知事は「平常のときに、15基の原発がある福井県に来ていただくということは並々ならぬこと」として、大臣の訪問を歓迎した。会談は、特別の議題設定や報告事項はなく、ある種の懇談のような場であったが、美浜原発事故に関しては保安院や事業者の対策が前進していることが確認されるなど、美浜原発3号機の再稼働の議論が本格化するまでに、あらかじめ互いに顔をあわせておく場として、重要な意味を有するものであった。

二階大臣は会談において、「政府が協力すべきことがたくさんあるわけですから、原子力とは違う分野のことでも、こっちで協力しなさいと言われる場合もある。当然政治家として考えていかなければいけない。視野を広げて原子力対策ということをやっていくことが、地元の皆さんにもご理解、ご納得のいただけることにも通ずるのではないかと述べ、原発利用のため立地地域の要望に広く応えていく意向を示した。また、会談後の会見で、二階大臣は、美浜原発3号機の再稼働に関し「正月早々からゴーサインがいつ出せるか協議したい。電力会社は（再発防止策の実行など）県から求められている課題を果たす必要があるが、再開時期が遠のいているとは思っていない」と述べ<sup>319</sup>、再稼働を判断する時期が近づいていることをほのめかした。

2005年には事業者も各種の対策を前進させた。2005年5月26日に安全協定を改定するとともに、7月25日には、原子力事業本部を美浜町に移転するなど

---

<sup>319</sup> 日本経済新聞（北陸版2005年12月29日）。

の体制整備が進められた。また、事故機に対する整備も進められた。関西電力は美浜原発3号機の破損した配管の取り換え工事を行うため、8月4日、「配管取替等の技術基準適合確認実施計画」を経産大臣に提出した。保安院が確認を行い、8月29日、同計画が技術基準に適合するものであるとの判断が下され、その旨、福井県専門委において説明がなされた。これを踏まえ、9月8日、福井県及び美浜町が工事の着手を了解し、関西電力は早速、翌9月9日から工事に着手し28日に完了した。10月31日に関西電力から保安院に対し、配管取り換え工事の結果報告がなされ、保安院は、11月10日及び11日に、当該部分の技術基準適合性を確認するための立入検査を実施した。保安院は、取替えられた配管の肉厚測定結果の一部に測定誤差を超える数値が確認されたことから、技術基準適合性確認に万全を期すため、測定誤差を超える数値が確認されたものについて再評価を求めた。関西電力が再評価した結果を受けて、保安院は再度12月5日に立入検査を行い、破損個所が配管の取り換えによって技術基準に適合したことを確認した。これにより、2004年9月27日に発出された配管破損事故部位付近の配管に係る電気工作物の使用の一時停止命令は解除された。

これとは別に、当該取替配管の溶接部に関する検査が実施された。溶接に係る検査は、溶接事業者検査として事業者自らが溶接部の検査を実施し、この作業が適切に実施されているか否かを溶接安全管理審査によって確認する仕組みが構築されていた。溶接安全管理審査はJNESが実施することとされていた。この溶接安全管理審査の過程で、当該配管部材に打刻された部材の製造番号刻印が打ち替えられるなど、不適切な修正がなされた経緯があることが発覚した。このため、11月10日及び11日に実施された保安院による立入検査は検査官を増強して実施され、この点についての確認も行われた。本件に関し保安院は、11月16日、関西電力及び三菱重工を厳重に注意するとともに、本件の原因調査及び再発防止策を12月7日までに報告することを求めた。福井県専門委の委員からは、「製品番号の刻印を変えるということは犯罪的行為」であるといった指摘<sup>320</sup>がなされるとともに、保安院も、「両社ともに美浜3号機事故の再発防止対策を定め、実行してきたが、実施状況を確認し、改善していくという取り組みが十分ではなかったと判断する」<sup>321</sup>とするなど厳しい指摘がなされた。その年の3月に関西電力が行動計画を、また、保安院が事故の最終報告をとりまとめ、その後1年近くにわたり再発防止策が実施される中において発生した事案であった。

当該原発の再稼働を実現する道筋の最終段階で生じた新たなハードルであり、再稼働を実現するためには、この問題を早急に処理する必要があった。保安院は、

---

<sup>320</sup> 2005年12月19日の福井県専門委における木村委員の発言。

<sup>321</sup> 原子力安全・保安院[2005b]。

12月7日に関西電力及び三菱重工から提出された刻印問題に関する再発防止対策について、問題点に対して適切な対応が採られていると評価しつつ、それらが着実に実施されるよう、溶接安全管理審査や保安検査等において引き続き厳格にフォローアップしていく方針を示した。福井県専門委も12月19日の会合で、本件を引き続きフォローアップしていく方針を示し、本件は、美浜原発事故後の再発防止対策の実施確認に当たっての課題の一つとして処理されることとなった。これらの手続き等の後に実施された12月末の二階大臣と西川知事との会談においては、本件が明示的に取り上げられることはなく、再稼働に向けた障壁とはならないことが暗黙に確認された。

#### (安全確認の仕上げ)

2005年は、年末になって刻印問題が発生したものの、美浜原発事故を踏まえた各種対策は着実に前進しつつあり、再稼働に向けた環境は整いつつあった。動きが本格化したのは2006年に入ってからであった。事故発生後既に1年半近くが経過していた。

関西電力は、自ら定めた行動計画の実施状況を2006年2月6日に社長がレビューし、「再発防止対策は継続的改善が自律的に進む程度の段階に至った」と判断し、その結果を含めて「美浜発電所3号機事故再発防止対策の実施状況について」をとりまとめて、2月15日、保安院に提出した。

保安院は、2005年中に実施した3回の特別の保安検査において、関西電力が掲げた再発防止対策が、徐々に実施段階に移り、さらに評価・改善の段階に進んでいく状況を確認していた。2006年2月20日から実施した第4回目の特別な保安検査においては、2005年11月に発覚した刻印問題への対応や、関西電力が提出した「実施状況」を踏まえて、状況が確認された。当該保安検査にあわせて、保安院は立入検査によって関西電力の社長他経営層に対するインタビューも行った。また、保安院は、三菱重工に対しても、立入検査を実施することなどにより、再発防止対策の実施状況を確認した。

これらの確認作業を経た上で、保安院は、「関西電力株式会社美浜発電所3号機二次系配管破損事故再発防止対策の実施状況について」をとりまとめ、2006年3月28日に開催された第11回美浜事故調に提出した。当該報告書においては、「関西電力が実施してきた再発防止対策について、経営層の実質的な意識改革や改善努力のもとに、当初の計画どおり実施され、的確に評価がなされ、それらの結果を踏まえて更なる改善に結び付けていく仕組みが構築されており、PDCAの一連の活動が自律的に行われつつあるものと判断する」と結論付けられ、特別な保安検査を終了すること等が宣言された。また、この中では、事故調の最終報告書で指摘された「立地地域との共生への取組み」に関し、保安院は、関西電力

の地域共生本部の活動についても調査を行い、その結果として、「今後とも、関西電力が、立地地域の住民、自治体の要請に真摯に耳を傾けることを期待している」との記載を盛り込んだ。

また三菱重工の再発防止対策については、仕組みが構築されつつあると判断しつつ、「実施段階に移行したばかりのものもあり、それらについては今後、評価・改善活動を通じて、確実に展開していくことが必要である」とした。

3月29日には、上京した西川知事に対し二階大臣が、「実施状況について」の内容を説明した。文書にも、また、会談においても、美浜原発3号機の再稼働については何ら言及はなされなかったが、国として全ての確認を終了した時点で持たれた会談であり、国としての結論を提示し、実質的に立地自治体に対し再稼働了解を要請する意味を有する区切りの場であった。

なお、保安院の活動について確認を続けていた安全委員会は、「規制調査」の枠組みの下、特別な保安検査や特に厳格な定期安全管理審査の状況について、定期的に説明を受けるとともに、自ら現地に赴き、保安院の活動等を確認した。これらの結果については、保安院の最終的な報告が提示される直前の2006年3月9日にとりまとめられた。規制当局の確認作業は妥当であると結論付けられた。

#### (福井県の判断)

福井県としての安全面からの確認は、福井県専門委により行われた。関西電力は、2006年2月15日にまとめた「美浜発電所3号機事故再発防止対策の実施状況について」を、2月17日に開催された福井県専門委で説明した。また、保安院が3月28日にとりまとめた「実施状況について」は、3月29日の二階大臣から西川知事への説明に加え、4月7日に、福井県専門委において、改めて保安院の担当課長から説明がなされた。この場において、福井県から、「今後、県として関西電力の再発防止対策の定着状況について、発電所等への立入調査により確認し、その内容をとりまとめて当委員会に報告したい」との発言があり、福井県専門委の中川委員長は、「今後、県が行う立入調査の評価結果も踏まえて、委員会として、今回の事故に対するとりまとめを行いたい」と締めくくった。

福井県による現地調査は、4月12日に美浜発電所、4月24日に高浜発電所、4月25日に大飯発電所、4月27日原子力事業本部に対して、それぞれ実施された。また、5月10日には、関西電力から福井県及び美浜町に対し、安全協定に基づき、美浜原発3号機の再稼働について協議依頼がなされた。

福井県専門委は、福井県及び美浜町の現地調査の結果を踏まえ、再度5月11日に開催された。関西電力から改めて再発防止対策の実施状況について説明が行われ、これに対して中川委員長より、「再発防止対策がどのように行われ、どのような状況にあるのかということについて理解は進んでおり、PDCAサイクル



がまわっているということは、前回と今回の委員会で理解できたものとする」と締めくくられた。また、福井県の立入調査の結果報告については、「29項目が実際に実施され、チェックされ、項目によっては次の段階に移っているものもある。確実に効果をあげてきているというのが全体的な評価だと思う」とし、その上で、「県の調査結果のとりまとめというのが、この委員会での意見でもあると思う訳であるが、このとりまとめの中に今日の委員会の意見も反映していただき、最終的に県の方でまとめていただきたいと思います」とし、福井県専門委として技術的な問題はクリアされたとの認識を示した上で、県に判断を委ねるとの意向を示した。

美浜町も積極的に動いた。山口町長は、4月24日から5月11日まで、ハートフル対話と称して町民との対話を重ねた。その上で、福井県専門委が安全確認を終了した後の5月15日、美浜町議会原発特別委員会や各種団体や地域の代表らで構成する原子力環境安全監視委員会を相次いで開いた。山口町長が関電の再発防止策と、これを妥当とした国及び県の評価を説明し、関西電力からの運転再開申し入れについては「県と一体で対応したい」と述べた。監視委員会の山口富也会長は「停止が長引けば、観光などに影響が出る。町の発展のために、町長は一步進んだ対応をしたらいい」と述べた。5月16日には美浜町全員協議会が開かれた。会議においては、関西電力の再発防止策の取り組みを評価することで一致し、運転再開の判断は山口町長に一任された。ただし、会議当日、美浜原発3号機の原子炉格納容器内で放射能を含む水が漏れるなどのトラブルが発生したため、再度協議することになり、5月23日に改めて全員協議会が開かれ、運転再開が了解された。これを受け、5月24日、山口町長は美浜原発3号機の運転再開に同意する旨、西川知事に電話で伝えた。

これらの経緯を経て、2006年5月26日、西川知事は美浜原発3号機の再稼働を了解した。西川知事は、この判断に当たり、4つの根拠をあげた。一つ目は、福井県として、配管取替工事や再発防止対策の状況について、福井県専門委での審議や発電所等への立入調査を行い、配管が健全な状態に復旧していること及び再発防止対策の成果や効果が現れていることが確認できたこと、二つ目は、保安院が発電所等への立入検査や特別な保安検査を行い、配管が技術基準に適合していること及び再発防止対策が自律的に行われつつあると判断していること、三つ目は、美浜町が運転再開に同意していること、四つ目は、関西電力社長の安全最優先への決意が確認できたことであった。

確かに、西川知事の判断に当たりこれらの要素が整えられたことは間違いがないが、最終的にそうだったとしても、それまでの経緯を見れば、知事の判断がこれらだけに依っていたとは考え難い。主に3つの観点があった。原発に対する国の方針、立地地域の振興、立地地域に対する敬意であった。

原発に対する国の方針については、西川知事は、2004年10月22日、原子力委員会の新計画策定会議において、「国のエネルギー政策にずっと協力して参りました我々福井県、地元の今後の方向が見失われないように、(核燃料サイクル政策は)しっかりと国として努力されるべきでありまして、これが何より重要であると、このように思っております」とし、また、同年10月27日には、会見において、「核燃料サイクルにつきましては、日本の基本政策として確固たる方針を確立し、国民への説明と理解を得るために、さらなる努力を国としてもっとやるべきであると。そして、こうした点を踏まえまして、国のエネルギー政策に協力してきました我々福井県、地元の方向が見失われないように、国として努力することが何よりも重要と申し上げたところであります」と述べるなど、国が原子力利用の方針を明確化することを重要視した。これに対し原子力委員会は、新計画の策定に先立って、2004年11月12日、「核燃料サイクル政策についての中間取りまとめ」を公表し、「使用済燃料を再処理し、回収されるプルトニウム、ウラン等を有効利用することを基本的方針とする」ことを明確化した。2005年10月11日には、従来の原子力長期計画に代わる新計画として原子力政策大綱が定められ、この中で、核燃料サイクル政策の方針が改めて記載された。

立地地域の振興については、福井県の求めに応じ、経産省は、若狭地域原子力安全統括管理官やJNES福井事務所の設置、高経年化対策検討委員会の設置と福井県内での会合開催に加え、エネルギー研究開発拠点化計画策定への協力を実施した。西川知事からは、これらに対し感謝の意が示された。

立地地域に対する敬意については、福井県が、長年にわたり原発を受け入れ、様々な苦労を重ねてきたことに対する配慮を求めるものであった。西川知事は、「電力の生産地で原子力を巡る様々な問題が発生しているにもかかわらず、重大な決定は電力の消費地で行われていることに問題意識を持っている」<sup>322</sup>とし、2005年12月に関西地域で大規模停電が発生したことに関しては、「福井の原子力が関西に送っているということがよくわかっていただくと同時に、なんとしても絶えず瞬時に電気が送れるような体制を我々としても地元の立場で電力とやらんといかんと感じました」と発言<sup>323</sup>するなど、原発立地地域としての苦労や決意、そしてそれに対する理解を求めた。電力消費地からは、明示的な賛否、あるいは感謝などは示されなかったが、西川知事の考えについては、中川大臣が、「日本経済の中での福井県の重要性ということ、経産省でもとりわけ重要な

---

<sup>322</sup> 2005年7月21日の自民党政務調査会電源立地等推進調査会における西川福井県知事の発言。

<sup>323</sup> 2005年12月28日、二階経産大臣との会談における西川福井県知事の発言。

ものと考えている」<sup>324</sup>とするなど、その認識が共有された。原子力委員会が定めた原子力政策大綱においても、「原子力発電に対する国民の理解を深めるために、国、事業者等は、電力の供給地と消費地の人々の相互理解のための活動を強化するなどの工夫を凝らしつつ、多面的な理解促進活動を引き続き行っていくべき」、「地方公共団体は（中略）地域住民の立場に立って、事業者の安全確保のための活動やそれに対する国の規制活動の把握に努めるなど様々な取組を行っているので、国や事業者等はその取組に協力すべき」ことなど、原発立地地域への配慮を示す記載が盛り込まれた。

なお、西川知事の判断に至るまでの過程において、福井県議会に対する説明や質疑はなされたものの、西川知事が明示的に県議会の意見集約を求めなかったことに対しては、県議会議員から不満の声もあった。これに対し県は、「県議会に対しては、これまで進められてきた安全対策の議論の節目節目において状況をお知らせし、議会に対する全体としての必要な協議、ご説明などをしてまいりました」<sup>325</sup>などと説明した。

#### （関係者の役割分担）

美浜原発 3 号機の再稼働に向けた過程において、国が、福井県が求める様々な要望のほぼ全てを受け入れたことは既に見た通りであった。美浜原発事故という死傷者を生じる事故が発生したこと、福井県が 15 基の原発を擁する電力供給拠点であること、核燃料サイクル政策の当面の重要プロジェクトであるプルサーマル実施目前であったこと、敦賀原発 3・4 号の増設に向けた動きが具体化したところであったこと、事故のため長期にわたり停止していたもんじゅが再稼働に向けて前進しつつある状況であったことなどを踏まえれば、これらを推進する国においては、福井県の要請を受け入れる以外の選択肢はなく、福井県もその力関係を理解しつつ、国に対策を求めた。

経産省に対してなされた福井県の要望は、もっぱら保安院が引き受けた。美浜原発事故を踏まえた安全面の取り組みが中心であることから、保安院が前面に立つこと自体は自然であるものの、本案件の行く先は原発再稼働に結びついており、規制当局である保安院がどこまでの作業を実施すべきか、本来議論があつてしかるべきであった。しかしながら当時、そのような視点からの議論がなされた形跡は見られない。安全に関するものということで保安院が引き受けることについて、要請する側も要請される側も違和感は持たれなかった。中川経産大臣は、2004 年 9 月 27 日に開催された第 6 回美浜事故調において、「何と言いまし

---

<sup>324</sup> 2004 年 12 月 25 日、西川福井県知事との会談における中川経産大臣の発言。

<sup>325</sup> 2006 年 6 月 20 日、福井県議会における西川福井県知事の答弁。

でも、これは地元の皆さん方のご理解、ご協力がなければいけないわけですので、福井県美浜町を代表する知事さん、あるいは町長さん、地元の皆様方のご理解を何としてもいただかなければならないということで、私も先週末、地元にもご連絡を申し上げて、これからの今後のスケジュールについて引き続きご指導、ご協力、ご理解をいただかなければいけないというふうに申し上げたところでございまして、保安院長にも、そのことを申し付けたところでございます」と述べている。

保安院も、美浜原発事故直後に実施された関西電力の他プラントの点検後の再稼働に当たって「お墨付き」を与える作業を引き受けるとともに、保安院がとりまとめた美浜原発事故に係る報告書においては、「原子力発電所の地域への貢献」や「原発事故の社会的・地域的な影響」なども議論し、規制当局として法令に基づき安全を確認する作業に加え、それが受け入れられるかといった社会受容に関する部分にまで踏み込んでいった。

また、この美浜原発事故後の再稼働に係る過程においては、政治家である大臣の出番は限定的であって、事故発生から再稼働までの約 2 年の間に西川知事と大臣が本件について会談したのは 5 回<sup>326</sup>であった。他方で、保安院長は、この間少なくとも 14 回にわたり西川知事と会談し、保安院職員は 9 回<sup>327</sup>にわたり福井県専門委に出席し、保安院の取り組み等を説明した。

また、本件に関し総理が直接関与する場面はなかった。事故発生後の 2004 年 8 月 27 日に、総理大臣宛の要請書が西川知事から細田官房長官に提出され、また、2005 年 8 月 27 日に、総理大臣宛の要請書が西川知事から山崎官房副長官に提出されたことにとどまった。

安全委員会は、分科会の設置による審議や、規制調査の枠組みを活用した保安院の活動の確認等を実施した。保安院の規制活動を監督するという立場から、その役割を果たそうとしたものであったが、再稼働に向けた工程に影響を与えないスケジュールで、差しさわりのない結論をとりまとめるにとどまったものであって、特段の付加価値はなかった。

---

<sup>326</sup> 2004 年 8 月 10 日の現地視察と知事等との会談、同年 10 月 22 日の西川福井県知事の要請に対する対応、同年 12 月 25 日の状況説明、2005 年 12 月 28 日の状況説明、そして、同年 3 月 29 日に「再発防止対策の実施状況」がとりまとめられた最終断面での説明の 5 回であった。

<sup>327</sup> 第 4 回、第 7 回、第 9 回、第 12 回、第 13 回、第 22 回、第 25 回、第 26 回、第 27 回の 9 会合において保安院職員が出席した。

## 2-3 もんじゅナトリウム漏れ事故後の再稼働

### ○もんじゅ事故と対応

#### (高速増殖原型炉もんじゅ)

日本においては、1950年代半ばに原子力の利用が国の政策に据えられ、1956年には最初の原子力長期計画が定められた。そしてその当初から、消費するよりも多くの燃料を生み出す増殖炉の国産化が目標とされ、海外で利用が開始されていた従来型の原子炉の国内への導入は、増殖炉を国産化するまでの措置と位置付けられた<sup>328</sup>。さらに、1967年に定められた第3回目の原子力長期計画においては、日本原電敦賀原発など軽水炉の設置が進んでいることを踏まえつつも、軽水炉のみに依存することは好ましくないとして、高速増殖炉及び新型転換炉の自主的開発を「国のプロジェクト」として進める旨宣言された<sup>329</sup>。そして高速増殖炉については、ナトリウム冷却型原子炉の開発を目標とし、昭和40年代のなかば（1970年代初め）までに実験炉の建設に着手し、昭和40年代後半（1970年代半ば）に原型炉の建設に着手することを目途とするとされた。

ナトリウム冷却型高速増殖炉の研究は、当時既に原研において進められていたが、同研究所には労使関係が不安定である等の問題があったため、開発の主体としては別の母体が検討された<sup>330</sup>。新たな法人の設立は困難とされる中、核燃料

---

<sup>328</sup> 1956年9月に策定された最初の原子力長期計画において、「わが国における将来の原子力の研究、開発および利用については、主として原子燃料資源の有効利用の面から見て増殖型動力炉がわが国の国情に最も適合すると考えられるので、その国産に目標を置くものとする」とされた。同時に、「動力炉に関する技術の吸収向上、原子力発電の諸条件の検討等の目的のため、相当規模の動力炉数基をできるだけすみやかに海外に発注する」とされた。

<sup>329</sup> 1967年4月に策定された原子力長期計画において、「高速増殖炉は、核燃料問題を基本的に解決する炉型であり、将来の原子力発電の主流となるべきものであるため、その実用化のための研究開発を強力にすすめる必要がある」、「高速増殖炉および新型転換炉をわが国において自主的に開発することとし、これを『国のプロジェクト』として、強力に推進することとする」とされた。なお、これに先立ち、原子力委員会の下に設置された「動力炉開発懇談会」が1966年5月にとりまとめた「動力炉開発の基本方針」において、高速増殖炉と新型転換炉の開発方針が位置づけられていた。

<sup>330</sup> 日本初の動力炉であるJPDRの実施主体であった原研は、労使問題等のため同原子炉の提供メーカーであるGE社から運転停止を命じられるなどし、原研のあり方が政治問題となった。国会においても審議され、1964年4月には、衆議院原子力政策小委員会によ

の生産等のため既に発足していた原子燃料公社を母体に動力炉開発部門を新設して新組織とする案が浮上し、国会の審議を経て、1967年10月、動力炉・核燃料開発事業団（以下「動燃」という。）が設立された<sup>331</sup>。動燃においては、原研から引き継いだ設計をもとに、ナトリウム冷却型高速増殖炉の実験炉が開発された。1970年2月に設置許可を得た同炉は「常陽」と名付けられ、茨城県大洗町において1970年5月に着工された。1970年代初めに実験炉の建設に着手するという原子力長期計画に沿ったものであった。その後常陽は建設が進められ、1977年4月に臨界を達成した。

高速増殖原型炉であるもんじゅは、原子力長期計画を踏まえ、常陽を追うように準備が進められた。常陽は熱出力7.5万キロワット<sup>332</sup>であったのに対し、もんじゅはこれを約10倍にスケールアップした71万キロワット余りの熱出力とされ、発電機を有する歴とした原発であった。しかしながらもんじゅの開発は当初から順調ではなかった。1970年5月、動燃からの高速増殖原型炉建設の調査申し入れを敦賀市が了承した<sup>333</sup>が、その後、原発を巡る安全問題の発生などにより立地交渉は難航した<sup>334</sup>。事業者と福井県とのやり取り、環境影響評価等を経て、福井県が敦賀市へのもんじゅ建設を了解したのは1982年5月であった。動燃に対する設置許可は1983年5月になされ、その後工事計画認可等の手続きを経て建設が本格着工されたのは1985年10月であった。この時点で、1967年の原子力長期計画に記載された当初の計画から10年余り遅れることとなった<sup>335</sup>。施設

---

り原研改革の基本方針が示され、原研の政府系原子力研究開発の中核機関としての地位は剥奪された（城山英明[2015]17頁）。

<sup>331</sup> 動燃設立に至る経緯については、読売新聞科学部[1996]107-112頁。

<sup>332</sup> 1977年4月に運転を開始したMark-Iと呼ばれる炉心構成による熱出力。その後炉心の構成が変更され、1982年11月に運転開始したMark-II炉心では10万キロワット、2003年7月に運転開始したMark-III炉心では14万キロワットとなった。

<sup>333</sup> 福井県[2009]38頁。

<sup>334</sup> 読売新聞科学部[1996]118-121頁。立地交渉が難航した要因として、1971年5月の米国で発生したECCS問題、1972年夏の関西電力美浜原発1号機における蒸気発生器伝熱細管漏えい事故、原研の動力試験炉（JPDR）の圧力容器上蓋の亀裂発見、1973年8月の四国電力伊方原発1号機設置許可取消請求訴訟の提訴、1974年9月の原子力船「むつ」の放射線漏れ事故等が挙げられた。

<sup>335</sup> 原子力長期計画におけるもんじゅの臨界時期に係る記述については、実際の状況を踏まえて後ろ倒しが繰り返された。「臨界に至らしめる」時期として、1972年版では1978年、1978年版では昭和60年代初頭（1980年代後半）、1982年版では1990年頃、1987年版では1992年、とされた。

の工事や核燃料の装荷が進められ、もんじゅは、1994年4月に臨界を達成、1995年2月から起動試験が開始され、同年8月29日、初送電に至った。

この間、設置許可に係る審査が実施されている最中の1982年7月には、安全委員会により、地元住民を対象にした第二次公開ヒアリングが実施され、また、燃料の装荷が開始される頃には、立地自治体と事業者との間で安全協定<sup>336</sup>が結ばれるなど、商業用の原発と同様の段取りが進められた。

#### (二次系ナトリウム漏えい事故)

1995年12月8日、約40%の出力で試運転<sup>337</sup>していたもんじゅは、ナトリウムの漏えいが発生したことにより手動停止された<sup>338</sup>。その後の調査によれば、二次冷却系に設置された温度計のさや部が疲労破壊し、ナトリウムが原子炉補助建屋の配管室内に漏えいしたものであった。原子炉は安全に停止され、また発生した事柄は二次系ナトリウムの漏えいであって周辺環境への放射能の影響はなく、作業員への影響もなかったが、本事故は、温度計の設計や施工管理等の問題、事故発生時のプラント操作や関係者への通報連絡が不適切であったことなど様々な論点を提起した。とりわけ問題とされたのは、動燃が、事故後に現場に立ち入った時刻について虚偽報告をしたことや、撮影したビデオを編集して公開したこと、ビデオの存在を隠ぺいしていたことなど、事故後の不適切な対応に対するものであった(以下、事故後の対応の問題を含め、この事故を「もんじゅ事故」と呼ぶ)。1979年に初臨界して以降、順調に運転が続けられた実験炉の常陽では一度も発生したことのなかった初めてのナトリウム漏えい事故は、大きな社会問題となった。

もんじゅ事故については、1995年12月の発生以降、原因究明や再発防止対策の構築、その実施や確認など長期間に及び、これらを経てもんじゅ再稼働が判断

---

<sup>336</sup> 1992年5月、福井県及び敦賀市と動燃とにより「もんじゅ周辺環境の安全確保等に関する協定書」が締結され、1993年12月には、隣接及び隣隣接の市町村が事業者との間で協定が結ばれた。なお、もんじゅの建設に当たっては、工事期間中の環境保全等を目的として、1983年5月、「高速増殖原型炉もんじゅの建設工事等に伴う周辺環境の安全確保等に関する協定書」が、福井県、敦賀市、美浜町と動燃との間で締結されていた。

<sup>337</sup> もんじゅは、使用前検査中において、性能試験として試運転をしている状態であり、翌日に予定されていた原子炉緊急停止試験に向け、原子炉出力約43%、電気出力約40%で運転していた。

<sup>338</sup> 19時47分に火災報知機が発報し、その後停止操作を開始したが、火災報知機が発報箇所が拡大し、配管室から白煙が漏れ出すなどしたため、運転員は21時頃、緊急停止を決断した。

されたのは2010年4月末であった。この約14年半の期間は、大きく3つに分けてとらえることができる。1つ目は、事故発生当初から2004年あたりまでの期間で、原因調査や安全性に関する総点検を行って問題点を抽出の上、再発防止対策を構築し、改造等に必要な許認可手続き等を行う段階である。2つ目は、2004年頃から2009年頃までの期間で、プラント改造工事の実施や核燃料の調達により、再稼働に向け具体的な準備を進める段階である。3つ目は、それ以降、2010年4月末に再稼働の判断がなされるまでの段階である。再稼働の判断に至った3つ目の期間は、主に、2009年9月の政権交代により誕生した民主党政権下におけるものであった。

#### (主要関係者の変遷)

もんじゅ事故発生から再稼働に至るまでの14年余りの期間に、政府、事業者、自治体においても、以下の通りの体制等の変更があった。

もんじゅ事故発生当時、特殊法人である動燃を所管していたのは科技庁であり、同庁の原子力局動力炉開発課が担当課であった。他方で、原子炉等規制法に基づき安全面からの確認を行っていた規制当局は、同じく科技庁であり、原子力安全局原子炉規制課が担当課であった。2001年1月に実施された中央省庁再編により、事業所管官庁としての役割は新設された文部科学省（以下「文科省」という。）に、規制当局としての役割は経産省の下に新設された保安院に移管された。また、独立の立場から規制当局を監督する役割が期待される安全委員会は、中央省庁再編以前は総理府に設置されていたが、中央省庁再編により内閣府に移管された。また、安全委員会の事務局は、1978年の発足以来、科技庁安全局が担っていたが、1999年に発生した東海村燃料加工工場の臨界事故を踏まえ、2000年4月から内閣官房に、2001年1月の中央省庁再編後は内閣府に移管された。

事業者の変更もあった。もんじゅ事故発生当時の事業者は動燃であった。本事故の原因究明や再発防止対策が検討されていた1997年3月11日に、動燃の東海再処理工場アスファルト固化処理施設において火災爆発事故が発生し、この事故の際にも虚偽報告等の問題が発生したことから、所管官庁である科技庁は、動燃の体質及び組織・体制について検討することが必要であると判断し、長官直轄の「動燃改革検討委員会」を設置した。同委員会において同年4月18日から審議が行われ、8月1日にとりまとめられた「動燃改革の基本的方向」において、動燃を新法人へ改組する方針が示された。これを踏まえて法整備が行われ、1998年10月、動燃は「核燃料サイクル開発機構」（以下「サイクル機構」という。）となった。動燃が有していた業務の一部はサイクル機構の業務から外されたが、もんじゅの開発は引き続きサイクル機構の業務とされた。さらにサイクル機構



については、2001年12月に政府において定められた「特殊法人等整理合理化計画」において、原研と統合し独立行政法人とする方針が定められ、法整備を経て、2005年10月、独立行政法人日本原子力研究開発機構(以下「原研機構」という。)となった。それ以降、もんじゅ開発の実施主体は原研機構となった。

また、福井県知事の交代もあった。福井県においては、1987年4月から2003年4月まで4期にわたり栗田知事の時代であり、同知事は、もんじゅ事故の発生時はもとより、改造のための設置変更許可がなされるまでの初期の重要な期間において福井県のトップを務めた。2003年4月、栗田知事に替わり西川知事が着任した。西川知事は、栗田知事の下、1995年10月から2002年12月までの約7年にわたり副知事を務めており、また、栗田知事と同じく自治省出身の官僚であり、「福井県の原子力3原則」<sup>339</sup>を踏襲するなど、知事の変更により福井県の対応に大きな変化は見られなかった。

#### ○原因究明等の初期の段階<sup>340</sup>

(関係各者による調査作業)

もんじゅ事故発生後初期の原因究明に係る調査は、主に、事業者である動燃、規制当局である科技庁、規制当局を監督する立場の安全委員会により行われた。

動燃は、1995年12月14日に理事長を本部長とする「もんじゅ事故対策本部」を設置して原因究明等に着手し、その後1997年3月21日の最終報告書まで5回にわたり調査状況や調査結果を公表した。しかし、事故直後に撮影していたビデオを隠していたことが発覚するなど<sup>341</sup>、事業者としての信頼性が失われたため、

---

<sup>339</sup> 1967年から1987年までの5期20年にわたり福井県知事を務めた中川知事は、関西電力大飯原発の誘致に絡む地元調整の苦労を通じ、原子力行政に取り組む上での基本的な原則として、①安全が確保されること、②地域住民の理解と同意が得られること、③地域に恒久的な福祉がもたらされること、を掲げた。この原則はその後「福井県の原子力三原則」として、栗田知事の時代を経て西川知事にも踏襲された。(福井県知事会見録(2004年3月15日及び2010年1月4日))。

<sup>340</sup> 1995年12月～2004年頃の時期。

<sup>341</sup> 動燃は、事故後の12月9日午後7時頃、同日午後4時過ぎに現場で撮影したものとして約1分間のビデオを公開したが、その後11日に約4分間のビデオを公開し「これでビデオは全部」としていた。12月20日に合計約15分間のビデオが存在していたことを発表、さらに22日には、これとは別に、事故直後の9日未明に撮影した約8分間のビデオが存在することを発表、さらに1996年1月12日に、公開が隠されていたビデオは、当社関与が否定されていた本社でも確認していたことなどが次々と発表された。

破断部位の観察・解析調査は動燃ではなく、原研や金属材料技術研究所といった第三者機関に託された作業もあった。

科技庁は、1995年12月11日に、原子力安全技術顧問等をメンバーとする「事故調査検討タスクフォース」を設置し、原因究明と再発防止策の検討を開始した。1996年2月9日に調査状況を公表し、5月23日には、調査検討の結果や科技庁として反省すべき点、事故を踏まえた改善策等に関する報告をとりまとめ、1997年2月20日に原因究明結果を公表した<sup>342</sup>。また、動燃及び同職員が、科技庁の報告徴収命令に対して虚偽報告を行ったとして告発され、裁判所から罰金に処されたことを受け、科技庁は動燃に対し、原子炉等規制法の規定に基づき、1997年9月10日から1年間、もんじゅの運転停止を命令した<sup>343</sup>。同命令は、事故によって停止しているもんじゅにとって運転を停めるという実際上の効果はなかったものの、原子炉等規制法上の処分としては、極めて重いものであった。

安全委員会は、もんじゅ事故後、「高速増殖原型炉もんじゅナトリウム漏えいワーキンググループ」を設置し、1995年12月21日から審議を開始し、1996年9月20日、1997年12月18日、1998年4月20日の3次にわたり調査結果をとりまとめ公表した。さらに、安全委員会は、同委員会の指摘に対する事業者及び科技庁の対応状況を確認するため、1998年10月29日に「もんじゅ安全性確認ワーキンググループ」を設置し、2000年9月まで作業を続けた。

#### (安全性総点検と許認可)

このように、関係各者によるもんじゅ事故に関する調査は、主に1998年前半頃までの事故発生後2年余りにわたり続けられたものの、事故発生の翌年1996年の後半になると、温度計の破損に至った設計上の問題など、事故原因は大よそ判明し、議論の中心は、この事故から得られる教訓をどのように反映していくか

---

<sup>342</sup> 科技庁は、1996年2月9日「高速増殖炉もんじゅナトリウム漏えい事故の調査状況について」、1996年5月23日「高速増殖炉もんじゅナトリウム漏えい事故の報告について」、1997年2月20日「高速増殖炉もんじゅナトリウム漏えい事故の原因究明結果について」をそれぞれ公表した。

<sup>343</sup> 動燃は、1995年12月18日に科技庁に提出した原子炉等規制法の報告徴収の規定に基づく報告において、事故後の現場への立入時間等に関し虚偽の報告をしたとして、1996年2月23日に市民団体により告発された。敦賀区検察庁からの略式起訴を受けた敦賀簡易裁判所は、1997年7月22日、動燃に対し罰金20万円、職員2名にそれぞれ罰金10万円に処する略式命令を発出した。罰金が納付された後、科技庁は、動燃への聴聞手続きを経て、1997年9月10日、原子炉等規制法33条に基づき同年9月11日から1998年9月10日までの1年間もんじゅの運転停止を命じた（動燃[1998]）。

という点に移っていった。事業者である動燃は、1996年9月20日の第4回目の事故報告書において、「安全総点検」を実施することを表明した。これは、「事故の原因究明の進展により明らかとなった問題点、反省点をもとに、『もんじゅ』の安全性向上および信頼性向上を通して自主保安の強化を図り、『技術的信頼』の回復をめざして」<sup>344</sup>行うものとされ、安全確保のための包括的取り組みと位置付けられた。準備期間を経て、同年12月18日に、動燃により安全総点検作業が開始された。安全総点検は、もんじゅ事故から得られた教訓を、①ナトリウム漏えい関連設備の点検、②設備の設計から運用までの点検、③運転手順書の点検、④研究開発成果・技術情報の反映の点検、⑤品質保証体系・活動の点検、の5項目に整理して実施するとされた。

科技庁は、動燃による安全総点検の実施に先立ち、1996年10月11日に「もんじゅ安全性総点検チーム」を設置し、動燃が実施する安全総点検に係る活動を監督する体制を整えるとともに、動燃による総点検作業の状況を踏まえ、自ら審議を行った。科技庁は、同チームにおける審議の結果として、1998年3月30日に安全性総点検結果を公表し、体系的な品質保証活動の必要性や教育訓練の実績反映の仕組みの必要性等を指摘した。動燃は科技庁からの指摘も踏まえ、1998年5月29日、総点検の結果と、点検から得られた改善事項等を公表し、これらの具体化を着実に進める方針を示した。

安全性総点検<sup>345</sup>を通じて、事故から得られた教訓に対し改善の方向性が整理されたことを踏まえ、動燃<sup>346</sup>によって、破損した温度計を改善するための詳細仕様の検討や、ナトリウム漏えい対策の具体的な検討などが進められた。2000年後半頃から、これらを具体化する改造工事のため、許認可等法令上の手続きの準備が行われた。新たに事業者となったサイクル機構は、2001年6月6日、事故を踏まえたプラントの改造のための原子炉設置変更許可を申請した。同申請に対しては、新たに規制当局として設置された保安院における審査に加え、原子炉等規制法上の規定に則り、いわゆるダブルチェックとして安全委員会においても審査が行われ、2002年12月26日に許可がなされた。これを踏まえ、同12月27日にはナトリウム漏えい対策等に関し、設計及び工事の方法の認可（以下「設工認」という。）申請がなされ、2004年1月30日に認可された。また、これらと並行して、2001年6月29日には改良型温度計に関する設工認申請がなされ、保安院の審査を経て、2002年6月28日に認可された。

---

<sup>344</sup> 動燃[1998]。

<sup>345</sup> 動燃は、「安全総点検」と呼び、科技庁は「安全性総点検」と呼んだが、以降は「安全性総点検」と呼ぶ。

<sup>346</sup> 1998年10月からはサイクル機構。

このような法令に基づく許認可手続きとは別に、保安院は、安全性総点検で指摘された事項に対する事業者の対応状況を把握することとし、2001年6月18日、サイクル機構に対し、対応計画を定めて実施すること及びその内容を遅滞なく報告することを指示した<sup>347</sup>。これに対しサイクル機構は、同年6月29日に、安全性総点検で指摘された事項を、①設備改善、②品質保証体系・活動の改善、③運転手順書・運転管理体制等の改善、④安全性研究等の反映といった主要項目に整理した上で、その対応状況を4回に分けて報告する計画であることを示した（以下、このサイクル機構から保安院への報告を「フォローアップ報告書」と呼ぶ。）。この計画に基づき、サイクル機構は、第1回フォローアップ報告書を同年7月27日、第2回フォローアップ報告書を2002年6月19日にそれぞれ保安院に提出した。これらに対し保安院は、2002年11月29日、これらを確認した結果として、「第1回、第2回報告内容の確認」をサイクル機構に通知し、この中で、「サイクル機構が安全性総点検報告書に示された指摘を踏まえ対応していることを確認し、サイクル機構が安全性を確保する上で必要な対策を総合的に実施していることを確認した」と評価した。

（当初の福井県の対応）

もんじゅ事故に際し、二次系ナトリウムの漏えいにより最初の火災警報が発報したのは1995年12月8日19時47分、中央制御室において手動停止操作に入ったのは19時59分、福井県原子力安全対策課に一報が入ったのは20時40分であった。県への通報連絡がなされたのは、事故発生から1時間程が経過した後であった。事故発生連絡を受けた福井県は、現場にて情報収集することが必要であると考え、即座に現地に職員を派遣した。さらに、事故発生から約1日後の9日夜、動燃により火災現場のビデオ等が公開されたものの、具体的様子が把握できないため、県は自ら現場に立ち入ることを求めた。現場において、漏えいしたナトリウムと水との反応により発生したナトリウムミストが沈着したことを確認し、12月11日午前3時、福井県原子力安全対策課の職員は、敦賀市職員とともに漏えい現場の調査に入った。その際に撮影され、11日朝に福井県によって公開されたビデオには、それまで動燃が公表していたビデオでは確認できなかった漏えい火災現場が映し出されており、その後の動燃のビデオ隠し発覚のきっかけの一つにもなった<sup>348</sup>。

---

<sup>347</sup> 保安院はサイクル機構に対し、「もんじゅ安全性総点検に係る対応及び報告」との指示を発出した。

<sup>348</sup> もんじゅ事故の初期の経緯については来馬克美[2010]。

福井県は情報収集や県民への情報提供などを実施しつつ、国への働きかけを積極的に行った。栗田知事は、事故後 12 月 11 日に現地入りした浦野科技庁長官に対して、また、12 日には自ら官邸を訪問し村山総理に対して、徹底した原因究明や通報連絡の適正化や事業者への指導監督を求める要請を行った。日本国内で初めてのナトリウム漏れ事故であり、これらの要請は当然のことであった。

その後、関係者により原因調査や安全性総点検が行われ、事業者から国に対して、もんじゅの改造を実施するために必要な許認可申請がなされる段階になると、福井県自らも、「もんじゅの安全性について、県民の視点に立ち技術的、専門的な立場から調査検討を行う」ことが必要と考え、2001 年 7 月に、外部有識者により構成される「もんじゅ安全性調査検討専門委員会」（以下「福井県もんじゅ専門委」という。）を設置した。同委員会の審議は 2001 年 8 月 1 日に開始され、2003 年 11 月 14 日までに 19 回の会合が行われた。保安院による許認可に係る審査や、事業者による安全性総点検に対するフォローアップ報告書等幅広く議題とされた。同委員会においては、「県民からの意見を絶えず聞く姿勢が重要」であるとの考えの下、透明性の確保や県民の意見を汲む姿勢が強調された。同委員会を設置した直後の 2001 年 9 月 22 日には「県民の意見を聴く会」が開催されるとともに、その後の個々の会合においても、会場の傍聴者に発言の機会が与えられ、委員とのやり取りがなされるなど、県民の疑問に答えるという姿勢が徹底された。2003 年 9 月にとりまとめられた最終報告書案は 1 か月間のパブリックコメントに付されるとともに、報告書とりまとめ後の 2003 年 12 月 13 日には、県民に対する説明会が開催された。

福井県もんじゅ専門委の最終報告書は、主要項目ごとに、県民の意見と、それに対する委員会の審議結果や委員意見が掲載されるという形で構成された。報告書の結論においては、品質保証体制等の強化や安全確保に向けた継続的な取り組みの必要性、情報公開と通報連絡体制の充実等の必要性が記載されるとともに、「安全性について、科学技術的にあらゆる角度から慎重に調査・検討を重ねた」結果、サイクル機構が計画している改造工事を行った後のもんじゅは、「原子炉施設周辺環境に放射性物質による深刻な影響を与える可能性が無視できるほど小さい」、「工学的に十分な安全性を持つ設備である」、「炉心崩壊事故は起こらない」などとされ、それまでの事業者の作業や国の確認作業を肯定し、もんじゅ開発の前進を支持するものであった。もんじゅ専門委は、専門家による議論の場ではあるものの、福井県が事務局を務め、報告書も事務局が作成したものであって、その評価は、実質的に福井県の意向を示したものと考えられた。

原因究明や安全性総点検、またそれらに対するもんじゅ専門委を通じた安全確認を経てプラントの改造工事の段階に入ると、福井県は、事業者と結んでいる

安全協定を根拠として、その一つ一つの手続への関与を求めた。安全協定には、「原子炉施設に重要な変更を行おうとするときは、事前に甲の了解を得なければならない」との規定があった。ここで甲は福井県及び敦賀市である。同規定は、1991年に美浜原発2号機で発生した蒸気発生器伝熱管破断事故を踏まえ、安全協定が1992年に改定された際に盛り込まれたものであった。もんじゅにおけるナトリウム漏えい事故に対応するためのプラントの改造工事は、原子炉設置変更許可を要するものであって、当然、「重要な変更」に該当するものであった。この規定については、工事に着手する際の「了解」はもとより、そのような改造工事を実施するための設置変更許可申請を行う際には、事業者は、あらかじめ福井県及び敦賀市の「了承」を得るものとして運用されていた<sup>349</sup>。

設置変更許可に係る審査は国の規制当局である保安院により実施されるものであり、安全協定は事業者と自治体との関係を定めたものであるが、安全協定で規定される手続きを経なければ事業者は規制当局への申請すらもできないのが実態であった。国もこの状況を理解しており、実質的にそれを前提として活動した。事業者の申請に先立ち、所管官庁である科技庁長官は、2000年11月に福井県知事を訪問し、改造工事に対する協力要請を行い、事実上、設置変更申請に係る事前了承をするよう働きかけを行った。このような働きかけがなされた上で、事業者は、12月8日、福井県及び敦賀市に対し事前了解願いを提出し、事業者はこれらの了解を得た上で、2001年6月6日、設置変更許可申請を保安院に提出した。

#### (原子力政策に関する議論)

高速増殖炉の国産化は当初から日本の原子力政策における最終目標であって、その原型炉であるもんじゅは重要な任務を負っていた。そして、そのような国策に貢献する意義を有するからこそ立地を受け入れている福井県にとって、もんじゅ事故は、それまでに度々経験していた軽水炉における事故とは異なる意味を有した。12月11日午前、現地入りした浦野科技庁長官に対し、栗田福井県知事は「徹底的に原因究明をし、国の責任で高速増殖炉そのもののあり方について、県民と国民全体の合意が得られるようにして欲しい」、「東京の感覚ではなく、地

---

<sup>349</sup> 自治体職員Aへのインタビューより。なお、安全協定の運営上は、「了承」と「了解」との使い分けが見られる場合があるが、自治体が、事業者等による原発利用やそのための手続き、作業等を認めるという意味では、「了承」や「了解」に加え「同意」を含めて効果に差異はなく、自治体の表現や報道等もその時々により様々であることから、本論文においては、実際にその時々自治体等が用いた表現を基本としつつ、厳密な使い分けはしない。

元民の立場に立って対策を講じて欲しい」と要望した。また、12 日午後、村山総理に対しては、機器性能試験を白紙として全面的に見直すこと、関係自治体への通報連絡手続きを法律上明確にすること等 9 項目の要請を行った。知事がこれら政策に踏み込んだ発言をした背景には、もんじゅ事故の他にも理由があった。1995 年 12 月のもんじゅ事故発生当時、福井県は、原子力政策に関し、他にも重要案件を抱えていた。

その一つは、新型転換炉計画のとん挫であった。福井県には、13 基の軽水炉に加えて、2 つの異なる原子炉が設置されていた。一つは事故を起こした高速増殖炉の原型炉もんじゅであり、もう一つは新型転換炉の原型炉ふげんであった。新型転換炉は、1967 年の原子力長期計画において、高速増殖炉とともに国が開発すべきものとして明確に位置付けられたタイプの原子炉であり、通常の軽水炉よりプルトニウムの生成効率がよく、かつ、高速増殖炉より先に実現し得るものとして開発が進められてきていた。福井県敦賀市に設置されたふげんは、1970 年に建設開始、1978 年 3 月に初臨界、1978 年 11 月に定格出力到達、1979 年 3 月に運転を開始していた。原型炉ふげんに続く新型転換炉の実証炉は、民間事業者である電源開発が青森県大間町に設置する予定で準備が進められていたが、1995 年 7 月、事業者は軽水炉に比較して経済性に見通しが得られないことから新型転換炉実証炉の建設計画見直しを政府に申し入れた<sup>350</sup>。これを踏まえ、原子力委員会は、同年 8 月 25 日、新型転換炉の実証炉の建設中止を決めていた。前年 1994 年 6 月に定めた原子力長期計画において、新型転換炉の実現を図っていくことが明確にされていたのにも関わらず、事業者の意向を踏まえ、政府の方針からこれが撤回されてしまったものであった。新型転換炉計画がとん挫し、宙に浮いた形になったふげんの取扱いについて、福井県は政府に説明を求めているところ、1995 年 12 月 8 日、科技庁の原子力局長が福井県を訪問し、福井県議会と敦賀市に対し、ふげんをプルトニウム利用技術開発施設、国際的共同研究施設等として利用していく旨の方針<sup>351</sup>が示された。もんじゅ事故が発生したのはそのような説明がなされた日の夜であり、同日は、福井県にとって原子力政策の重要案件が重なる形となった。

---

<sup>350</sup> 1995 年 7 月 11 日、電気事業連合会が原子力委員会等に対し、新型転換炉実証炉の計画撤回を申しれた。

<sup>351</sup> その後、1997 年に科技庁長官の下に設置された動燃改革検討委員会の報告書において、ふげんについては、地元自治体等とも協議し適切な過渡期間において運転を停止、廃炉研究に活用していくこととされた。ふげんは 2003 年 3 月 29 日に運転を終了した後、廃止措置手続きに入った。

さらに、当時、福井県は、もんじゅ事故や新型転換炉の行方に加え、もう一つ、原子力政策に関する懸念を抱えていた。軽水炉における MOX 燃料の利用、すなわちプルサーマルの本格実施の受入れ圧力であった。政府は、核燃料サイクルの実現を政策として掲げ、再処理により取り出したプルトニウムを高速増殖炉で使うことを目標にしていたものの、高速増殖炉の開発に時間を要することを見込み、軽水炉におけるプルトニウム利用の実現を進めていた。原子力長期計画において「プルサーマル」という言葉が用いられるのは 2000 年からであるが、その考え方は初期の段階から示されていた<sup>352</sup>。1987 年の長期計画においては、少数体規模での実証を経て、1990 年代前半を目途に PWR 及び BWR それぞれ 1 基に、炉心の 4 分の 1 に MOX 燃料を装荷した上で、「1990 年代後半にも本格的利用へ移行することができるよう同計画を進める」とされ、さらに 1994 年の長期計画においては、軽水炉における MOX 燃料利用に特段の技術的問題はなく、計画的に進めていくことが明示された。高速増殖炉開発や新型転換炉開発が当初に期待した通りのスケジュールで進まない中、政府においては、余剰プルトニウムを保持しないという原則の下、プルトニウム消費の具体化が必要であり、プルサーマルの本格化を急いでいた。プルトニウム消費のために軽水炉を利用するとなれば、人材と資金が豊富で電力業界の二大巨人とされる東京電力及び関西電力が中心になることは避けられず、このため両社が原発を立地する福島県、新潟県、福井県は否応なくプルサーマル実施予定地として認識されてきており、資エ庁から県に対する圧力がかけられた<sup>353</sup>。他方で、これら各県においては、原発等を巡る状況は厳しく<sup>354</sup>、プルサーマルという新たな取り組みを容易に受け入れられる状況ではなかった。

---

<sup>352</sup> 原子力長期計画においては、1961 年版で「プルトニウムの濃縮ウラン代替利用に関する研究開発をすすめる」、1967 年版で「プルトニウムは高速増殖炉に使用することが最も望ましいが、これが実用化されるまでには長期間を必要とするので、それまでの間は、在来型炉および新型転換炉など熱中性子炉において使用されることが期待される」、1972 年版で「大量のウラン質源および濃縮ウランの確保をせまられているわが国としては、プルトニウムを軽水炉燃料として役立てることが必要である」、1978 年版で「軽水炉へのプルトニウムリサイクルについての実証試験を進める」、1982 年版で「数集合体規模での技術的実証試験を経て実用規模での実証を 1990 年代中頃までに終了することを目標に民間が積極的に進める」等とされ、徐々に軽水炉におけるプルトニウム利用が具体的な施策になっていった。

<sup>353</sup> プルサーマルの実施を迫られた当時の状況については、来馬克美[2010]149-158 頁。

<sup>354</sup> 来馬克美[2010]は、福島県では 1989 年から 2 年連続で発生していた県内の原発事故により県民が原発に対する不安を覚えていたこと、新潟県では巻原発計画に対する反対



このような状況において発生したもんじゅ事故は、「原子力行政について立地県が発言できる絶好の機会」であり、「このチャンスを逃したら、またプルサーマル実施で圧力をかけられるだけの立場に戻る」ととらえられた<sup>355</sup>。1995年12月25日、福井県の声掛けにより、新潟県及び福島県の担当者が東京に集まり、今後の対応方策について議論が行われた。3県に共通する大きな課題について国の原子力行政への提案をすることが合意された。これを受け、具体的な文面が起草され、翌年早々1996年1月23日、これら3県の知事が、原子力政策に関し国民の幅広い議論を行い、合意形成を図ること等を求めた「今後の原子力政策の進め方についての提言」が総理及び関係大臣に提出された。

この提言を踏まえ、政府は様々な立場の者が議論する場として原子力政策円卓会議を設置した。同会議は1996年4月から9月にかけて計11回開催され、1996年10月3日に、モデレータによりとりまとめられた提言が原子力委員会に提出された。そこでは、国がプルサーマルの目的や内容を公開し合意形成に向けて努力を傾注すること、高速増殖炉開発のあり方について幅広い立場から議論を行う場を設置すること、円卓会議の議論の有効性を踏まえ、新円卓会議を行うことなどが提案されたが、実質的には、現状の方向性を肯定しつつ、引き続き議論を進めるべきとするものであった。この提言を踏まえ、原子力委員会は、1999年度及び2000年度に新円卓会議を実施したものの、結局、そのような議論の場の重要性が示されたにとどまった。また円卓会議の提言を受けて、原子力委員会の下に「高速増殖炉懇談会」が設置され、1997年2月から11月にかけて外部有識者による議論が実施され、11月28日に「高速増殖炉開発の在り方」がとりまとめられた。ここでは、「原子力を21世紀のエネルギー供給の一部として引き続き維持発展させることが妥当」であること、「高速増殖炉の実用化の可能性を技術的・社会的に追及するために、その研究開発を進めることが妥当」という、従来の政策が支持された。

また、円卓会議が始められた直後の1996年6月には、通産大臣の諮問機関である総合エネルギー調査会原子力部会における議論が開始され、同部会は1997年1月に中間報告をとりまとめた。同中間報告においては、円卓会議での議論も意識しつつ、情報公開と国民の声の政策への反映の重要性や、情報提供と交流の必要性が論じられるものの、紙面の多くは核燃料サイクルの議論に割かれ、その必要性が論じられるとともに、プルサーマルの推進が提言された。核燃料サイ

---

派の運動が高まっていたこと、福井県においては、1991年に美浜原発2号機で発生した蒸気発生器事故を受け、県内の原発の蒸気発生器の交換に取り組んでおり、それぞれ、プルサーマルの実施には後ろ向きの姿勢であったとする。

<sup>355</sup> 来馬克美[2010]155頁。

クルやプルサーマルの推進の方針は原子力委員会にも追認され、2月には閣議了解された。また、核燃料サイクルの実現を目標に高速増殖炉を開発しつつ、それまでの間は軽水炉においてプルサーマルを実施するとの方針は、この後、2000年11月に定められた原子力長期計画においても、また、2005年10月に定められた原子力長期計画においても変わることはなかった。

3県知事の提案に端を発した原子力政策に関する議論が、知事の企図する成果をもたらしたか否か評価することは難しく、国民の合意形成の難しさを示すものではあったが、少なくとも原発立地県の意向が、原子力政策の遂行に大きな影響力を有することが広く認識されるとともに<sup>356</sup>、この過程を通じ、結果して、原子力政策やサイクル政策が確たる国の方針であるとして重ねて示されたことは、原子力利用を支持する立地県としては好ましいものであると思われた。

#### ○改造工事の段階<sup>357</sup>

(改造工事への福井県の関与と国の対応)

原因究明や安全性総点検、福井県の専門委による安全面の確認、プラントの改造に係る許認可手続き、福井県の働きかけをきっかけとした政策的議論を通じたもんじゅの位置付けの確認等を経て、もんじゅは、2004年には、具体的な改良工事を実施する段階に進んでいった。

サイクル機構<sup>358</sup>は、福井県等から改造工事着手への了解を得た後、2005年3月1日に準備作業を開始し、同9月1日に改造工事に本格着手した。改造工事は2007年5月23日まで続けられた。この間、2006年12月18日からは、工事がなされた個所に対する確認試験が開始され、工事完了後の2007年8月30日まで続けられた。その後8月31日からはプラント全体の確認試験が開始され、2009年8月12日までの約2年間続けられた。

プラント工事の進捗にあわせ、もんじゅ用の核燃料の準備も進められた。もんじゅには事故発生当時の燃料が装荷されたままになっていたが、事故後の長期間の停止により、これら燃料中に含まれるプルトニウムの一部が自然崩壊により減少しているため、原子炉を起動させて中断している性能試験を継続するためには、燃料の一部を交換する必要があった。このため、装荷されている燃料の他に、もともと本格運転以降に使用する予定で保管されていた取替燃料等を装荷する方針とされた。炉心で用いられる燃料が変更になるため、この点について

<sup>356</sup> 来馬克美[2010]149-169頁。

<sup>357</sup> 2004年頃～2009年半ばの時期。

<sup>358</sup> 2005年10月1日からは原研機構。

も原子炉設置変更許可が必要となり、原研機構は2006年10月13日に同変更許可申請を行い、保安院はこれを審査の上、安全委員会による二次審査を経て、2008年2月19日に許可した。原研機構は2009年7月までに燃料の取換えを完了した。

ナトリウム漏えい事故を踏まえたプラントの改造工事は、事故からの復帰という意味で最も重要な作業であった。福井県は、事業者との安全協定に基づき、設置変更許可申請をする際の「了承」に続き、事業者が許認可を得て実際の工事に入る前に、改めて「了解」の手続きを求めた。もんじゅ事故への対策の幹であるナトリウム漏えい対策に関する設工認申請は2002年12月27日になされ、約1年間の審査を経て2004年1月30日に認可されていたが、福井県が当該工事について「了解」し、事業者が改造工事に着手できたのは認可取得からさらに1年以上経った後の2005年3月1日であった。

福井県は、当該工事への着手には県の了解を求めることを念頭に、早い時期から、その判断に至るまでの段取りを仕掛けていた。福井県が、自らの視点で安全確認を託していたもんじゅ専門委は、保安院により改造工事に係る認可が出される前の2003年11月14日、最終報告をまとめた。これを受けて西川知事は、11月21日、河村文科大臣及び中川経産大臣に対し、安全確保対策の強化はもとより、地域振興への協力等について要請を行った。西川知事は、要請前日の会見において、「もんじゅの改造工事計画を認めるかどうかについては、今後の国や事業者の、明日、また行います要請への対応、あるいは裁判の行方、地元敦賀市の考え方、県議会でのいろんなご議論を踏まえて、県民の視点に立って総合的に検討して慎重に対応したいと考えています」と述べ、この要請に対する国の対応や裁判の行方が工事着手を認めるための条件であることを明示した。

福井県から国に対する要請について、その柱は2つあった。一つは福井県が提唱するエネルギー研究開発拠点化計画策定に国が協力すること、もう一つは、国が北陸新幹線の福井延伸への着手を決めることであった。

エネルギー研究開発拠点は、15基の原発が設置される福井県の特徴を活かし、原子力を中心としたエネルギーの総合的な研究開発拠点地域とすることにより、地域産業の活性化や、原子力への県民の信頼向上を目指す取り組みであった。福井県は、エネルギー研究開発拠点化計画の策定に当たり国の参画を求めた。福井県の要望を踏まえ、2004年5月18日に開催された第1回エネルギー研究開発拠点化計画策定会議には、文科省研究開発局長及び経産省資エ庁長官が参加し、さらに第2回会合からは、経産省地域経済産業審議官も参加した。本省の局長級幹部3名が参加する手厚い対応であった。また、国からの参加に加え、原研機構理事長、関西電力社長、日本原電社長といった事業者も同会合に参加し、原子力

関係者皆が立地地域である福井県の意向を尊重し、これを支える形が構成された。

新幹線延伸問題は、福井県の判断に、より密接に関連した。北陸新幹線については、2001年には、富山までの延伸に向けた工事が着手されていたが、福井への延伸については、具体化が先延ばしされてきていた。もんじゅの復旧と北陸新幹線の延伸の議論はちょうど同時期に対応がなされたこともあり、常に関連付けられて議論がなされた。2003年4月に就任した西川知事は、新幹線の延伸問題ともんじゅ再稼働の了解とは一対一に対応するものではないと断りつつ、福井県がエネルギー政策において国の政策に協力していることを理解すべきである旨、その関連を暗に示唆していた<sup>359</sup>。新幹線の整備については、毎年、政府の概算要求がとりまとめられる年末に向けて動きが活発化していた。2003年12月8日、福井県議会は、「新幹線整備促進に関する決議」をし、新幹線の工事認可、着工が認められないならば「今後の原子力政策の推進には反対も辞さない」との覚悟を表明し<sup>360</sup>、原子力政策への協力と新幹線整備を同じ土俵に乗せた。しかしながら、同年12月17日までの与党自民党における議論において、着工区間の決定は翌年2004年6月まで先延ばしされた。これを受け西川知事は、もんじゅの改造工事等に関する年内の判断を先送りする意向を明らかにした<sup>361</sup>。年末12月25日の会見で西川知事は、「県内の原発計画に対しては今後の国や与党の対応を見ながら判断したい」との意向を改めて示すとともに、新幹線の建設を迫った「原発カード」の効果については、「一対一に対応するものではない」としつつ、「福井県が日本の国においてどういう役割を果たしている地域かといいますか、国家的な役割、貢献、それを我々としてはわかってもらわなければ。今回、すぐれて理解をしていただいたと思いますが、なお、その理解を求めることは重要だと思います」と述べた。また、もんじゅの改造工事等について判断を下す時期については、「国の、6月までに何もしないわけじゃありませんから、一つ一つ物事が進むと思いますから、そうした状況なども見ながら判断すべきことかなと思います」と答え、福井県の要望に対する国の対応を踏まえ、判断をしてい

---

<sup>359</sup> 西川福井県知事は、2003年4月23日、就任時の会見において、新幹線問題について県民の支持を得ているかどうかどのように判断するかを問われ、「福井県はエネルギーや原子力など基本的なことを担っているわけですから、福井県のそういう当然の要請が受け入れられないようでは、電気が止まるとか、それくらいのつもりで臨まないと話が始まりません。私はそういうつもりで福井県益のために新幹線や道路などを進めたいと思っています。そういう決意を持ってこの問題に望みたいという考え方です」と述べた。

<sup>360</sup> 日本経済新聞（北陸版2003年12月13日）。

<sup>361</sup> 日本経済新聞（北陸版2003年12月19日）。

く姿勢を示した。その後、2004年3月15日に福井県は、かねてより懸案になっていた高浜原発におけるプルサーマルの実施、敦賀原発3・4号機の増設に了解したが、もんじゅの工事着工については引き続き保留にした。2004年4月27日の自民党の整備新幹線建設促進特別委員会では、南越への延伸決定が先送りされたものの、2004年5月26日、河村文科大臣、中川経産大臣及び西川福井県知事の3者により開催された「もんじゅ関連協議会」の際には、大臣から、「新幹線をはじめとする重要プロジェクトの推進や地域振興については可能な限りの努力、協力をしていく」などの説明がなされた<sup>362</sup>。そして実際、同協議会の直後、6月2日、自民党の整備新幹線建設促進特別委員会において、新幹線予算により福井駅整備が盛り込まれ、実質的に、福井への新幹線延伸が明確化された。国と福井県の双方が間合いを測りつつ前進する構図であり、福井県の働きかけが影響を与えたものと考えられた。

これらに見る通り、2004年6月までの時点において、福井県が、もんじゅ改造工事着手を了解するための条件とした様々な事項に関し、国は相当程度の返答をしていたのであった。

#### (もんじゅ裁判)

もんじゅについては、1983年5月に原子炉等規制法に基づいてなされた原子炉設置許可に対し、1985年9月、設置許可無効確認訴訟が、また、あわせて運転・建設差し止め訴訟が提訴された。前者は国を被告とする行政訴訟、後者は事業者を被告とする民事訴訟であった。原告には福井県外の住民も含まれ、当初の争点は原告適格であり、この点に絞って審理がなされた。1992年9月、最高裁は原告全員の適格を認めたため、訴訟は福井地裁に差し戻され、具体的論点について審理が続けられた。もんじゅ事故発生時には同訴訟は係争中であったが、事故後の2000年3月、福井地裁は、行政訴訟及び民事訴訟ともに原告敗訴の判決を言い渡した。これに対して原告が控訴し、名古屋高裁金沢支部で控訴審が行われ、2003年1月27日、原子炉設置許可処分に違法な点があるとして、行政訴訟について控訴人勝訴、すなわち国側敗訴の判決が言い渡された<sup>363</sup>。

当該訴訟は国が被告であって、福井県は当事者ではなかったが、もんじゅの安全性について、国とは異なる立場からもんじゅ専門委で検討を重ねてきていた県にとって、司法からもんじゅの安全性を否定されたことは大きな衝撃であった。福井県もんじゅ専門委は、2003年1月10日に開催された第13回会合において、一通りの審議を終え、もんじゅ専門委として、最終的な報告書のとりまと

---

<sup>362</sup> 西川福井県知事会見録（2004年5月31日）。

<sup>363</sup> 民事訴訟については同年3月控訴人により訴えが取り下げられた。

めに入ることを決めていた。もんじゅの高裁判決が出されたのは、まさにこの直後のことであった。このため、もんじゅ専門委は、その後3回にわたり、新たに専門家を招へいするなどして高裁判決で指摘された安全性に係る争点について吟味し、その上で、改めてもんじゅの安全性は確保されるとして、2003年11月14日に報告書を取りまとめた。司法とは異なる立場で、自ら安全性を確認する形を作った。

また、被告である国は、当該判決を受け、2004年1月31日に上告受理申立てを行い、同年3月27日には上告受理申立理由書を最高裁に提出した。なお、最高裁は同年12月2日に上告受理申立てを受理し、口頭弁論を行うことを決定した。これにより、国側敗訴を言い渡した高裁判決が見直される可能性が高いことが明らかになった<sup>364</sup>。

これらの手続きを通じ、もんじゅ訴訟について高裁判決はあったものの政府が争う姿勢を明確にしたことから、県として、もんじゅの改造工事着手を認めるに当たり、決定的なハードルとはならない環境が構成された。

#### (美浜原発事故の影響ともんじゅ改造工事)

もんじゅの改造工事への着手を了解するための条件として西川知事が掲げていた地域振興への協力や裁判の行方といった条件は、2004年の前半までに徐々に満たされた。この頃、福井県においては、2004年7月18日未明からの豪雨により、県内で多数の浸水被害が生じていた<sup>365</sup>。この災害発生を受けて、7月29日に西川知事が上京し、政府に対し支援要請等を実施した。この一環で西川知事は河村文科大臣とも会談し、その場において、河村大臣からは、もんじゅについて、「できるだけ早く知事のご判断を頂きたい」との話がなされ、改造工事の着手に対する了解の要請がなされたのであった。この時点において、改造工事を了解することについて、福井県側にも大きな障壁はなかったのであって、豪雨災害への対応が落ち着けば着実に前進することが期待された。

しかしながら、2004年8月9日、関西電力美浜原発3号機において、二次系配管破損事故が発生した。運転中の原発において多数の死傷者が発生する事故であった。この事故の発生により、他の原発関連の事柄について議論し、判断を示し得る状況ではなくなった。美浜原発事故を踏まえ、福井県の意向により県内の原発の安全確認作業などが続けられる中、もんじゅ等他の原発に関する判断を行う条件について問われた西川知事は、「今回のいろんな実地の点検、あるい

---

<sup>364</sup> 口頭弁論は、2005年3月17日に行われ、その上で、同年5月30日、国側勝訴の最高裁判決が言い渡された。

<sup>365</sup> 当該豪雨による災害は後に激甚災害に指定された。

は書類上の点検、それから関西電力のいろんな管理体制、国の一次系、二次系を含めた、特に二次系ですが、管理の基準、それから、それをどう具体的な運用といたしますか、そういうものがある程度方向が見えないと、県民の皆さんは今回の問題について大丈夫だとか、安心できるということには、常識にはならないのではないかと感じておりますので、そういう努力が必要だと思います」とし、美浜原発事故から得られた教訓を踏まえるまで、もんじゅを含む他の原発に関して何らかの前進を図ることは困難であるとの考えを示した<sup>366</sup>。

進展が見られたのは2004年の年末近くになってからであった。この時までには美浜原発事故を踏まえた県内の原発の安全確認は終了し、また保安院の美浜事故調でとりまとめられた中間報告を踏まえ、関西電力において品質保証システムの見直しが進められるなどの対応が軌道に乗りつつあった。12月25日に中川経産大臣が、年明けの2005年2月6日には中山文科大臣が福井県を訪れ、美浜原発事故への対応状況、原発政策に対する国の姿勢、福井県のエネルギー研究開発拠点化計画への参画等に関し、国の考えを示した。また同年2月3日には、福井県は事業者であるサイクル機構からも取り組み状況の報告を得た。

西川知事は、これらの対応状況を改めて確認した上で、2005年2月7日、改造工事への着手を了解した。2004年前半に改造工事了解の環境が整っていたものの、豪雨被害への対応のために判断が先延ばしされ、その結果、美浜原発事故の影響を受けることとなり、結果として半年余りの遅れが生じたが、ようやく改造工事への着手が認められたのであった。

なお、プラントの改造工事に加え、初装荷燃料の変更に関する設置変更許可申請の際にも、安全協定に基づき、福井県は同様に手続きに関与した。2006年7月26日、事業者は、福井県及び敦賀市に対し、申請に係る事前了承願いを提出し、これらからの了承を得た上で事業者は、同年10月13日に、国に対し設置変更許可申請を提出した。さらに、2008年2月19日に本件に係る許可を得た後、福井県は別途、初装荷燃料の変更計画に対して検討を重ね、2008年4月26日、敦賀市とともに、本件変更計画を了解する旨事業者に通知した。

#### (再稼働時期の見通しの変更)

2005年2月に福井県から改造工事着手に対する了解を受け、工事に着手することができる段階になり、事業者はその後の工程を示した。この中で、性能試験開始の時期、すなわち再稼働の時期はちょうど3年後の2008年2月とされた。しかしその後、工事が進み、実際にプラント確認試験が開始される2007年8月の段階までには、試験項目の追加等により、再稼働時期は2008年10月まで約

<sup>366</sup> 西川福井県知事会見録（2004年8月25日）。

半年先延ばしされた<sup>367</sup>。さらに目標とされる再稼働時期が半年余り先に迫った2008年3月26日、もんじゅの一次冷却系のナトリウム漏えい検出器の警報が発報した。原研機構が調査した結果、ナトリウムの漏えいはなく、誤警報であったものの、当該警報が発生した検出器が、設計より深く挿入されたため、検出器先端の電極が変形していること等が確認された。また、当該検出器のみならず他の複数の類似の構造の検出器にも同様の不具合が確認された。本件については、立地自治体等への通報が警報発報から3時間後となったこともあり、福井県はこれを問題視し、保安院に対して、国自らが厳正に検査・確認するとともに原研機構を厳正に指導・監督するよう要請した。ナトリウムは水や空気中の水分と反応すると燃焼する性質を有するため、その漏えいを確実に検知することは、もんじゅの安全運転において根幹的要素の一つであり、検出器の不具合という事態は、適切にナトリウム漏えいを検知することができない可能性があるという技術的な問題を惹起した。また、安全性総点検を経てプラントの総チェックを実施した後になって、このような重要機器の誤作動や点検漏れが明らかになったこと、さらに、異常発見時の関係者への適切な情報提供はもんじゅ事故の最も大きな教訓であったのにも関わらず、そしてそれは安全性総点検を経て手順書の整備を含め改善されたことになっていたにも関わらず、地元への通報が適切になされなかったということは、大きな問題としてとらえられた。

保安院は原研機構に対し、2008年4月7日、全てのナトリウム漏えい検知器について点検を行い、不具合が確認された場合の原因究明及び再発防止対策の検討を実施し報告するよう指示した。これに対し、4月14日、原研機構は、検出器の点検計画を提出した。保安院は、点検計画の実施状況を保安検査において確認することとし、2008年度第1回保安検査を特別な保安検査と位置付け、通常約2週間を割り当てるところ4週間に期間を延長し、5月19日から6月13日までこれを実施した。保安院は、特別な保安検査において確認した点検状況、連絡通報改善状況等いずれについてもさらに改善すべき事項があるとして、原研機構に対し、それらへの対応を行動計画としてとりまとめることを求め、原研機構は2008年7月31日、行動計画を提出した。保安院は、同行動計画の履行状況を確認するため、2008年度の残りの3回の保安検査、並びに2009年度の最初の保安検査を、いずれも特別な保安検査として期間を延長して実施した。また、

---

<sup>367</sup> 2006年7月26日、プラント確認試験に燃料の健全性確認試験を追加し、運転再開時期は2008年5月に変更された。さらに、2007年8月24日、蒸気発生器の抜取り検査を全数検査に変更することと等により、運転開始時期は2008年10月にさらに後ろ倒しされた。



行動計画に基づく取り組みについて、安全性総点検のフォローアップ報告書に追加し、改めて改定した報告書を提出するよう求めた。

原研機構は、再稼働時期としていた 2008 年 10 月が近づく中、検出器問題への対応に追われたため、2008 年 8 月 20 日には、再稼働時期を 2009 年 2 月にさらに後ろ倒した。しかしその直後の 2008 年 9 月 9 日に、今度は、屋外に設置された排気ダクトに腐食孔が発見された。当該ダクトは、管理区域内の排気を排気筒に導くものであり安全上重要な機器であると位置付けられ、そのような機器が適切に機能しない状況にあることは、原子炉施設の安全を確保するために必要な機能を有していないと認められたことから、原子炉等規制法に基づく報告対象事象<sup>368</sup>となった。原研機構は、本件に対する原因究明及び再発防止策の検討が必要となり、この対応のため再稼働はさらに遅れることとなった。この対応について先行きが見通せず、再稼働時期を示すことができない状況が続き、原研機構は、2009 年 2 月とされていた再稼働時期をとうに過ぎた 2009 年 8 月になって、2009 年度内、すなわち 2010 年 3 月までの再稼働を目指すことを発表した。

このように、点検項目の追加やトラブルへの対応により、再稼働時期は徐々に後ろ倒しにされていったのであったが、再稼働までの道のりにおいて最も高いハードルは耐震安全性の問題であった。2006 年 9 月 19 日、安全委員会が「発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針」（以下「耐震指針」という。）を改正したことを受け、保安院は、翌 9 月 20 日、原発を有する全ての事業者に対し、個々のプラントについて新指針への適合性を確認すること、いわゆるバックチェック作業を指示していた。また、その後、2007 年 7 月に発生した中越沖地震から得られた知見を踏まえることといった追加指示もなされた<sup>369</sup>。高速増殖炉の原型炉であるもんじゅも原発であって、当然これら指示の対象に含まれた。この指示に対し原研機構は、もんじゅについて、新指針やその後の中越沖地震から得られた知見を踏まえて活断層評価等を見直し、最大加速度が従来地震動の最大約 1.3 倍である 600 ガルとなる基準地震動を新たに設定し、2008 年 3 月 31 日、その検討結果を耐震安全性評価結果報告書（以下「バックチェック報告書」という。）として保安院に報告した。保安院は、総合資源エネルギー調査会原子力安全・保安部会耐震・構造設計小委員会の下に設置した「構造ワーキンググループ」

---

<sup>368</sup> いわゆる事故報告で、当時の原子炉等規制法第 62 条の 3 及び実用発電用原子炉の設置、運転等に関する規則第 19 条の 17 に基づくもの。

<sup>369</sup> 保安院は事業者に対し、2007 年 12 月 27 日に、「新潟県中越沖地震を踏まえた原子力発電所等の耐震安全性評価に反映すべき事項（中間取りまとめ）について」を、また、2008 年 9 月 4 日に、「新潟県中越沖地震を踏まえた原子力発電所等の耐震安全性評価に反映すべき事項について」を通知した。

及び「地震・津波、地質・地盤合同ワーキンググループ」（以下、あわせて「耐震ワーキング」という。）での議論を通じ、確認作業を実施した。耐震ワーキングでの議論においては、考慮対象とすべき活断層について補足的な調査が求められ、原研機構がこれらを実施した上でバックチェック報告書の補足版を提出することができたのは、当初の報告からちょうど1年後の2009年3月31日であった。補足版において示された基準地震動の最大加速度は従来の約1.5倍の760ガルになっており、地震動の設定のみならず、新たに設定された地震動に対して施設が耐えられるかどうかの評価にも時間を要していた。再稼働時期を見通す段階において、年単位で地震動評価及び耐震評価の時間がかかっていたものであり、これらが実質的な律速事項になっていたのであった。

再稼働時期が度々後ろ倒しされることについて、西川福井県知事は徐々に苛立ちを表していった。2008年3月のナトリウム検出器問題の発生当初、西川知事は、「あらかじめ決まった日程があるわけではもちろんありません。複雑で大きなプラントでさまざまな課題があるわけですから、その中で発生したさまざまな事態について、その部分の課題について全力で必要なことを行うのは当然のことです」<sup>370</sup>と静観していたが、原研機構が対応に時間を要し、再稼働時期が2008年10月から2009年2月に後ろ倒しされた際には、「国の重要プロジェクトの工程がたびたび変わるということではいけない」、「スケジュールにとらわれるわけではありませんが、その大元のスケジュールがぐらぐらしているようでは、それは何をかいわんやということです」と批判した<sup>371</sup>。さらに、2008年9月に排気ダクトの問題が発生した際には、「プラント確認試験もそのために10月末の終了が困難になっているということは、誠に遺憾なことだと思っています」<sup>372</sup>と述べた。そして再稼働時期とされていた2009年2月が過ぎると、塩谷文科大臣に対して要請を行い、その際、大臣から「4度にわたって工程が延期されているということは大変遺憾だ」、「これからしっかり指導する、担当省庁として進めていきたい」という言葉を引き出した<sup>373</sup>。

#### （規制当局による安全確認作業）

事業者によりプラントの工事等が進められる中、保安院は、もんじゅの安全確保に関係する活動全般にわたる検証を行うため、2005年11月、経産大臣の諮問機関である総合資源エネルギー調査会原子力安全・保安部会原子炉安全小委員

---

<sup>370</sup> 西川福井県知事会見録（2008年4月25日）。

<sup>371</sup> 西川福井県知事会見録（2008年8月29日）。

<sup>372</sup> 西川福井県知事会見録（2008年10月28日）。

<sup>373</sup> 西川福井県知事会見録（2009年5月25日）。

会の下にもんじゅ安全性確認検討会（以下「もんじゅ検討会」という。）を設置した。もんじゅの安全確保に関し、事業者が行う様々な取り組みや保安院が行う規制活動に関して広範かつ専門的な視点から意見を伺うとともに、その議論の場を公開することにより、透明性の一層の向上を図ることを目的とするとされたものであった。10年以上に及ぶ長期停止後の原発の再稼働は前例がなく、また、同年10月にサイクル機構と原研とが統合して原研機構が設立され、もんじゅの事業者が原研機構となったことを踏まえ、新機構の組織運営・管理体制、品質保証体制、人材確保対策等を含めた検証を行うことを念頭に置いたものであった<sup>374</sup>。もんじゅ検討会は、2005年11月1日に第1回会合が開催され、その後、2010年5月にもんじゅの再稼働がなされるまでに24回開催された。

もんじゅ検討会においては、保安院が実施する検査等個別の規制業務に関する確認を行うとともに、安全性総点検フォローアップに関する事業者の作業状況の確認が行われた。安全性総点検に関する事業者のフォローアップ報告書は4回に分けてなされるとされており、事業者から提出された第1回報告及び第2回報告については、既に保安院により確認がなされ、適切である旨の結果が示されていた<sup>375</sup>が、第3回目以降の報告については、もんじゅ検討会における審議の対象とされた。

2006年10月5日に原研機構から提出された第3回フォローアップ報告書については、同年10月19日に開催された第7回もんじゅ検討会において保安院の評価方針が議論され、その後実施された保安検査を踏まえた保安院の評価結果案が、同年12月6日の第8回もんじゅ検討会で議論された<sup>376</sup>。当該会合での議論を踏まえ、保安院としての確認結果は2007年2月5日にとりまとめられ公表された。

2007年10月12日には、原研機構から、最終報告として位置付けられた第4回のフォローアップ報告書が提出され、同年11月2日の第10回もんじゅ検討会において、同報告に対する保安院の評価方針について議論がなされた。その後保安検査を踏まえた保安院の評価結果案が2008年2月8日の第11回もんじゅ検討会で議論された。その直前の2月7日には、保安院の意向を踏まえた第4回報告書の改訂版が事業者から提出されており、また、保安院の評価結果案に対して

---

<sup>374</sup> もんじゅ検討会資料1-1（平成17年11月1日）。

<sup>375</sup> 事業者であるサイクル機構から保安院に対し、第1回報告は2001年7月27日に提出（2002年5月31日に改訂版提出）、第2回報告は2002年6月19日に提出（同年11月22日に改訂版提出）され、保安院は、2002年11月29日に、これらが適切である旨の結果を通知した。

<sup>376</sup> それに先立ち、事業者からは2006年12月1日に、報告書の改訂版が提出された。

は、委員から大きな異論はなく、第3回報告と同様に、微修正が施された上で保安院の結果として公表される手はずであった。しかしながら、ちょうどその頃、2008年3月26日にナトリウム検出器の誤作動問題が発生し、当該事案に対する対応状況を見極めるまで、第4回報告に対する評価は保留されることとなった。

#### ○再稼働に向かう段階<sup>377</sup>

##### (政権交代時の状況)

これらの動きを経て政権交代の2009年9月を迎えた。この時までには、事業者は、プラントの改造工事や燃料の取換えを完了していた。2009年8月12日にはプラント確認試験も終了し、翌8月13日には性能試験に入るための点検が開始されていた。再稼働の時期は後ろ倒しが繰り返されてきており、この時点においては、「2009年度中の再稼働を目指す」とされていた。

保安院は、もんじゅ検討会における議論を継続していたが、2008年3月に発生したナトリウム漏えい検出器問題や、同年9月に発生した排気ダクト問題に多くの時間があてられ、2007年11月に提出されていた第4回フォローアップ報告書については評価保留の状態が続いていた。また、保安院は原研機構に対し、ナトリウム漏えい検出器問題への対応を含め改めてフォローアップ報告書を提出するよう求めており、第5回目となる報告の提出を待っている状況であった。耐震バックチェックについては、原研機構から2009年3月31日に提出されたバックチェック報告書の補足版に対する確認が、耐震ワーキングにおいて進められている状況であった。

安全委員会は、保安院によるもんじゅ安全性総点検に係る確認作業が終盤を迎えていることから、保安院の作業を確認する規制調査を実施することとし、2009年8月6日、「高速増殖原型炉もんじゅ安全性調査プロジェクトチーム」(以下「もんじゅPT」という。)を設置することを決定した。また、バックチェックに関する保安院の作業の確認については、耐震安全性評価特別委員会及びその下部ワーキンググループの下で作業が進められていた。

##### (保安院による確認)

再稼働に向けた事業者の活動に関する安全上の確認は、法定の規制行政行為である許認可や検査によってなされたが、もんじゅ事故を踏まえた安全確保のための対応は全て安全性総点検に集約されているという考えの下、もんじゅ再

---

<sup>377</sup> 2009年半ば～2010年4月までの時期。

稼働の可否に係る最終的な判断は、フォローアップ報告書の確認及びバックチェック報告書の確認に依っていた。

第4回フォローアップ報告書の評価先延ばしの原因となっていたナトリウム漏えい検出器の誤作動問題については、2009年7月30日に開催された第20回もんじゅ検討会において、同年6月に実施された特別な保安検査の結果を踏まえて議論がなされた。この中で、原研機構においては行動計画に基づき適切な対応がなされ、自律的な品質保証体系が行われ始めるなど改善が確認されていることが示された。これを受け、その次の回である2009年10月15日に開催された第21回もんじゅ検討会において、第4回フォローアップ報告書は妥当であるとして了承された。さらに、2009年11月9日には、原研機構から保安院に対し、ナトリウム検出器問題に対する行動計画の内容も含めた形で、改めて安全性総点検に対する包括的な実施状況が第5回フォローアップ報告書として提出された。保安院は、本件を早速11月13日の第22回もんじゅ検討会の議題として取り上げ、審議を開始した。記載の詳細にわたる確認を行うため、もんじゅ検討会委員に対する意見聴取会も別途開催された。その際の指摘を含めた報告書の補正が2010年2月9日に原研機構から保安院に提出され、翌日の2月10日に開催された第23回もんじゅ検討会において、同報告が妥当であるとの評価がなされた。保安院がとりまとめた報告書「もんじゅ試験運転再開に当たっての安全性評価について」においては、それまでの審議を踏まえ、品質保証、運転管理、保守管理、新知見の反映といった安全管理面に関する評価に加え、ナトリウム漏えい対策改造工事や長期停止プラントの設備健全性確認といった設備面に係る評価が記載された上で、総合評価として、「ナトリウム漏えい事故に係る安全性総点検の指摘及び特別な保安検査結果を踏まえた改善が適切に行われていること、並びに設備健全性が確認されたことにより、原子力機構は、試運転再開に当たって、安全確保を十分行い得る体制となっていると評価する」と結ばれた。もんじゅ検討会は、さらに、同年3月16日の第24回会合において、原研機構の性能試験計画が妥当であると結論付け、設備においても、また組織としても、もんじゅを再稼働させることについて安全上問題ないと結論付けた。

耐震バックチェックについては、2009年3月31日に原研機構から保安院に対して提出されたバックチェック報告書の補足版について、耐震ワーキングにおける審議に時間を要していた。同審議状況を踏まえ、原研機構においてさらに検討が続けられ、新たな基準地震動が追加されたバックチェック報告書の改訂版が、2010年2月2日、保安院に提出された。引き続き耐震ワーキングでの審議が続けられ、同年3月8日には施設の耐震評価の観点からの確認が終了し、3月11日には地震動の設定等の観点からの確認が終了した。これを受け原研機構は、3月12日、耐震ワーキングでの指摘を踏まえたバックチェック報告書の最終的

な補正を提出した。これらに対し保安院は、原研機構の評価は妥当であり、もんじゅの耐震安全性は確保されるとする報告書「耐震設計審査指針の改訂に伴う高速増殖原型炉もんじゅの耐震安全性に係る評価について」をとりまとめ、3月15日、安全委員会に提出した。

(安全委員会による確認)

保安院の活動を監督する立場の安全委員会は、もんじゅ PT において審議を進めた。2009年9月15日に第1回会合が開催され、その後、同 PT としてどのような点に焦点を置いて保安院の作業を確認するかという点について議論がなされ、同年12月4日の第3回会合において、「安全性総点検報告に対する保安院の評価に対する確認において留意すべき事項」がとりまとめられた。なお、その時点までに、原研機構から保安院に対し第5回フォローアップ報告書が提出され、保安院において評価が開始されており、安全委員会の議論はこれと並行する形で進められた。もんじゅ PT が定めた「留意すべき事項」においては、3つの主要な項目、すなわち、意思決定に対する専門家の意見等の反映、重要度に応じた保全、トラブルが発生した場合の通報連絡等の対応のそれぞれについて留意事項が定められた。これらの事項は、原研機構の報告に対して保安院が行う評価が妥当かどうかを、もんじゅ PT が確認する際に留意すべき事項であったが、2010年1月20日に開催された第4回もんじゅ PT 会合においては、事業者である原研機構から、「留意事項と第5報の対応」との資料が提示された。もんじゅ PT が定めた留意事項のそれぞれについて第5回フォローアップ報告書がどう対応しているかを示すものであった。保安院の評価を確認するために示された視点に対し、もともとの被評価者が充足性を説明するような形であり、この作業を本来実施すべき保安院が飛び越されている点においてやや歪な構造ではあった。事業者がこのような資料を自発的に準備するとは考えられず、安全委員会の側から、審議の迅速な実施のため、当該資料の作成が求められたものと考えられた。この資料をもとにした議論により、もんじゅ PT の委員においては、原研機構の第5回フォローアップ報告書は、もんじゅ PT が掲げる「留意すべき事項」をおおむね満足しているとの心証が形成されたものと考えられた。

第5回フォローアップ報告書に対する保安院の評価については、2010年2月3日に開催された第5回もんじゅ PT 会合において、その骨子が説明されたが、その回では同時に、もんじゅ PT としての評価結果の骨子案も安全委員会事務局から提示され、議論がなされた。そして、その時点では既に、もんじゅ PT とし

ては保安院の評価は妥当だという結論を導くとの方向性が示されていた<sup>378</sup>。さらに、同年2月16日に開催された第6回PT会合では、保安院が2月10日に確定した評価結果が紹介されるとともに、PTとしての評価書案の議論がなされた。PT評価書案は文言の調整等のため再度の確認をすることとなり、2月19日に開催された第7回会合で、「高速増殖原型炉もんじゅ安全性総点検に係る確認について」としてとりまとめられた。同とりまとめにおいては、安全性総点検において指摘された事項については、第4回及び第5回フォローアップ報告書により全て報告されたことが確認され、品質保証、運転管理、保守管理、新知見の反映、長期停止設備の健全性確認等について、いずれも保安院の評価は妥当であると結論付けられた。もんじゅPTの結果は、同年2月22日の安全委員会本委員会に報告の上了承され、安全委員会としての評価が確定した。

バックチェック確認作業に関しては、安全委員会では、耐震安全性評価特別委員会の下にワーキンググループが設置され、検討が行われた。安全委員会の作業は、保安院の評価を確認するという位置付けではあったものの、保安院の評価を待つことなく、原研機構からバックチェック報告が提出された直後の2008年4月から議論が開始された。そして審議には原研機構が出席して委員からの質問に答え、また、その審議の回数も保安院の耐震ワーキングに匹敵するものであり、保安院とは別トラックで、同様の確認手続きが進められたものであった。2010年3月11日に開催された第25回耐震安全性評価特別委員会において、ワーキンググループにおける確認作業が終了した旨が報告され、3月15日に保安院評価の報告書が安全委員会に提出されたことを踏まえ、3月16日、第26回耐震安全性評価特別委員会が開催され、同特別委員会として、もんじゅのバックチェック報告書に対する保安院の確認作業が妥当である旨結論付けられた。またその結果は、3月18日の安全委員会本委員会に報告され、安全委員会の評価として確定した。

これら保安院及び安全委員会の作業を経て、フォローアップ報告書及び耐震バックチェック報告書の双方について確認がなされ、もんじゅの安全面に関する国の作業は終了した。年度内の再稼働を実現すべく、事業者や規制当局関係者が協力する様相であった。

---

<sup>378</sup> もんじゅPTの主査は、第5回会合において「流れとしては、保安院さんのやられたものについては妥当であるということが骨子なんだろうと思います。そういうような形で、しかもその中に我々の方からこういうことだよということを申し上げたものが入っているというような形でまとめるということだと思っんですが、何かございますか」と発言した。

(再稼働に向けた福井県の関与)

再稼働時期が先延ばしされてきていたもんじゅであったが、2009年に入り、フォローアップ報告書の確認や耐震バックチェック確認が少しずつ前進し、安全委員会における確認も開始される中、政権交代が起こった。

福井県としての安全性の確認は、事故を踏まえた原因究明やプラントの改造を計画する2003年頃の段階までは、福井県もんじゅ専門委において実施されたが、同専門委は2003年中に最終報告書を取りまとめた段階で終了しており、その後、改造工事が実施され、再稼働に向けた安全確認の段階になると、その作業の舞台は福井県専門委に移った。福井県専門委は2004年8月に発生した美浜原発事故後に設置され、同原発の事故対応に関する事項を中心に議論がなされてきたが、2006年5月に美浜原発3号機の起動について了解がなされた以降は、議論の中心はもんじゅとなり、美浜原発が再稼働された後、2006年7月20日の第29回会合以降、もんじゅはほぼ毎回議題として取り上げられた。福井県専門委は不定期で開催されたが、国の議論の進捗を踏まえ、2009年11月17日の第55回会合以降、毎月開催され、もんじゅに関する国の活動の確認、事業者の対応の確認、とりわけ耐震バックチェック確認に時間が割かれた。

このような実務的な検討を進めていくことに加えて、福井県は、国との関係を重視した。とりわけ、自民党から民主党への政権交代に際し、西川知事の関心は、民主党においても自民党時代の原子力政策の方向性が継続されること、そして立地自治体である福井県に対する対応に変化がないことを確認することであった。西川知事は、衆議院選挙を受けて民主党政権が成立することが明らかになった後の2009年9月7日の会見において、「原子力について様々な考えが出てくるかもしれませんが、引き続き、福井県としての考えを国に対してもこれまで以上に申し上げなければいけないだろうと思います。ずっと地元としてさまざまな協力をして、県民の安全確保に努めているわけですから、それが変な方向に行かないようにしなければならぬと思います」と述べ、新政権に対し国の考え方を確認する考えを示した。新政権は、民主党、社民党及び国民新党の連立によるものであって、とりわけ社民党はかねてより原発利用に否定的な意向を有していたことから、原発立地県として西川知事が新政権の方針を確かめる必要があると考えることは当然であった。

国においても立地自治体の意向が重要であることは認識されていた。2009年9月16日に発足した民主党鳩山内閣において文科大臣となった川端大臣は、就任直後の9月17日の会見において、原子力の利用について、「民主党としては、安全性に最大の配慮を払うということを前提として、しっかりと国が責任を持って推進していくということを、党の基本政策として持っております」とし、これまでの政府の方針に変更がないことを示した。さらに、もんじゅについても、



「民主党の基本政策の中では、高速増殖炉も含めて、(中略)中核エネルギーの一つとして原子力を位置付ける中には、そのものも含まれております」とし、方針が変わらないことを明示した。西川知事は、9月25日、川端文科大臣及び直島経産大臣と直接面会して国の姿勢を質した。このことに関し西川知事は、「新政権ができて真っ先に文科大臣と経産大臣に直接お会いして、原子力政策の重要性、国としての責任、3つの原則<sup>379</sup>、継続性について要請をし、それはその通りであるというお答えをいただいていますから、変わらないということだと思います」<sup>380</sup>とし、民主党政権においても、原子力政策の方針について変更がないことを確認できたことを示した。

2010年に入り、2月10日、保安院のもんじゅ検討会において、原研機構の第5回フォローアップ報告書の確認が終了すると、目標とされていた年度内の再稼働の実現がいよいよ射程に入ってきた。そしてその実現のためには立地自治体の了解が必要であることが認識されており、保安院は、もんじゅ検討会の直後の2月12日に審議官を派遣し、福井県副知事に状況の説明を行った。保安院審議官は、安全性総点検の評価結果が終了したこと、耐震バックチェック作業についても鋭意作業が進められており、活断層評価や基準地震動等の確認は実質的に終了し、耐震評価や津波評価等幾つかの項目が残されているものの遅滞なく確認作業を進めていく予定であること等を説明した。これを踏まえ副知事は、会談後の会見において、「安全委員会の方でチェックがありますし、またもう一つ、耐震安全性の審査状況もありますので、この2つを私どもとしては注視していく」とし、再稼働協議願いの受け取りについては、これら2つの事項の進捗が判断材料であることを示した。

耐震バックチェックの議論は、保安院審議官が説明した通り、基準地震動の策定といった山場を越えており、また、フォローアップ報告書に関する保安院評価については、2月22日の安全委員会において、保安院の評価は妥当であるとの結論が確定していた。これを踏まえ原研機構は、2月23日、安全協定に基づき、福井県及び敦賀市に対し、性能試験再開の協議願い、すなわち、再稼働の了解願いを提出した。安全協定第11条には、「原子炉の運転を停止した事故において、国が事故調査のため特別に委員会等を設置したとき」には、原子炉の運転の再開について、事前に甲(福井県及び敦賀市)と協議しなければならないとの規定がなされており、これは、2004年8月に発生した美浜原発事故を踏まえて安全協定が改訂された際に追加された事項であった。知事が最終的に再稼働を了解す

---

<sup>379</sup> 中川知事時代から引き継がれた「福井県の原子力三原則」。安全確保、地域住民の同意、地域の恒久的福祉。

<sup>380</sup> 西川福井県知事会見録(2009年10月20日)。

るためには、それまでに県議会における議論を経ておく必要があり、既に 2 月 22 日に開始されていた 2 月議会においては、2 月 24 日に知事に対する代表質問が予定されており、目標とする年度内の再稼働を実現するためには、その場において、質疑応答をしておくことが必須であった。そしてそのためには、原研機構から県に対し、正式に協議が提出されていることが必要であって、2 月 23 日はこのために協議願いを提出するぎりぎりのタイミングであった<sup>381</sup>。原研機構からの協議願い提出を踏まえ、2 月 24 日の代表質問においては、本件の質疑がなされ、立地県の了解に向けた最初の関門を通過した<sup>382</sup>。

3 月に入り、耐震バックチェックに関する事業者の報告書に関しては、3 月 15 日に保安院が、それに引き続き 3 月 18 日に安全委員会が妥当である旨の判断を下した。安全委員会の確認が終了すると、その直後の週末、祝日の 3 月 22 日に中川文科副大臣が福井県を訪問し、西川知事に対し、「国としては、もんじゅの運転の再開に向けた安全性の確認の手続きを全て終えたということでありませぬ」、「文部科学省としましては、一日も早く地元の了解を得てもんじゅの運転を再開して、高速増殖炉の実用化に向けた研究開発を進めていきたいというふうを考えております」と述べ、福井県知事、文科大臣、経産大臣の三者による協議の場、「もんじゅ関連協議会」の開催を申し入れた。西川知事は、再稼働に当たっては、政府が安全確保について責任を持って対応するとともに、地域振興等を含め県民が納得できる積極的な姿勢を示すことが当然の前提であると指摘し、「政府・与党が一体となって、これが国の重要なプロジェクトの推進であると、強い覚悟と決意をもって地域振興をはじめ、様々な問題にお取り組みいただくことが必要不可欠」と強く指摘した。中川副大臣は、「知事の考えをしっかりと受け止めさせて頂いた」として、これを引き取った。

当時、とりわけ西川知事の念頭にあったのは北陸新幹線問題であり、それは、3 月 17 日に福井県議会で採択された意見書を引用する形で、中川副大臣にも伝えられた。北陸新幹線については、2008 年 12 月、自民党政権下の政府・与党ワーキンググループにおいて、2009 年 12 月までに福井までの延伸と敦賀駅部の着工を認可することで合意がなされていた。しかしその後、民主党政権となり、

---

<sup>381</sup> メディアでは「この時点で県議会は開会していたものの、本格的な論戦となる 24 日の代表質問には『滑り込み』で間に合う形となった」とされた（電気新聞（2010 年 2 月 26 日））。

<sup>382</sup> 福井県議会の代表質問において、西川知事は「県の原子力安全専門委員会で国や関係者から十分な説明を求めるなど、もんじゅの安全性について県民の理解が得られるよう努めるとともに、県議会の議論をもとに慎重に判断していきたい」とした（電気新聞（2010 年 2 月 26 日））。

2009年10月に、前原国土交通大臣がこれを白紙とし、新しい政府・与党で整備のあり方を決めていく旨発表していた。福井県議会は、この問題を重視し、3月17日に採択した「もんじゅの運転再開に関する意見書」においては、もんじゅは、「国が推進する核燃料サイクル政策においてさらに大きな役割を担う」と前置きした上で、「原子力のトップランランナーとして、本県の役割にふさわしい国の対応がなされなければならない」とし、北陸新幹線の敦賀までの早期認可を求めることが真っ先に盛り込まれた。なお、県議会においては、当該意見書を全会一致で可決することにより、再稼働を容認した。

政府は、西川知事の強い要望を受け、もんじゅの再稼働を政府全体の問題としてとらえているとの姿勢を示すため、政府全体の事務を統括する立場にある官房長官の発言を活用した。4月7日の閣議後の閣僚懇談会において、平野官房長官は、「資源の少ない我が国において、もんじゅの運転再開は、長期的なエネルギーの安定供給と地球温暖化対策を同時に達成していくためには有意義である。我が国の原子力政策の推進にとって大きな一歩であります。福井県及び敦賀市をはじめとする地元の方々の思いを政府全体として受け止めつつ、安全の確保と情報公開に万全を期して早期に運転を再開し、所期の成果を上げることを期待する」旨発言し、そのことを、官房長官自らが会見で紹介した<sup>383</sup>。また同時に、文科大臣及び経産省もそれぞれの会見で官房長官の発言を紹介し、福井県の思いを政府がしっかり受け止めていることをアピールした。

政府のメッセージを受けとめた福井県は<sup>384</sup>、再稼働に向けて前進すべく舵を切った。県における安全の側面からの確認を終了させることとし、4月17日の第61回県専門委員会において、「高速増殖原型炉もんじゅナトリウム漏えい対策工事着手後の安全確認についてのまとめ」を決定し、もんじゅの機器・設備、組織体制は炉心確認試験を実施できる体制にあると評価を確定した。なお、福井県専門委員会においては、この時に備えるべく、第5回フォローアップ報告書に対する評価結果については3月18日に開催された第59回福井県専門委員会において、また、耐震バックチェックの結果については3月29日に開催された第60回県専門委員会において、保安院から報告がなされ、県としての確認を終えており、最終とりまとめを行い得る状況を整えていた。

これらを経て福井県は、もんじゅ関連協議会の開催に応じ、同会合は、4月26日に、東京で開催された。同会合において西川知事は、要請書を提示し、①国が

---

<sup>383</sup> 官邸ホームページ (<http://nettv.gov-online.go.jp/prg/prg3299.html>) より。

<sup>384</sup> 朝日新聞 (2010年4月27日) において、「関係者によると、知事は発言を『交渉の成果』として前向きに受け入れた。地元財界幹部は『平野発言が最大の決め手になった』と分析する」と記載された。

責任を持ってもんじゅを推進し国民の理解を得ること、②国が前面に立ち責任を持って地元等に対応すること、③福井県がエネルギー政策に積極的に協力、貢献していることを十分勘案し、北陸新幹線等を着実に推進すること、④もんじゅ関連協議会を常設化すること、などを求めた。川端文科大臣は、これらについて、政府として適切に対応する考えを示し、北陸新幹線についても、既に国土交通大臣と話をしており、関係府省と連携し政府全体として取り組んでいくとの方針を示した。

もんじゅ関連協議会においては、福井県側の要請を政府側が全て受け入れ、これにより、もんじゅの再稼働のための福井県の了解を得る段取りは全て整った。もんじゅ関連協議会の翌日 4 月 27 日には、西川知事が河瀬敦賀市長と会談し、敦賀市の意思を最終確認した上で、4 月 28 日、福井県を訪問した文科大臣に対し再稼働への了解を伝えた。またそれに引き続いて、西川知事は、原研機構理事長に対し、安全協定に基づく協議願いへの返答として、再稼働の了解を伝えた。なお、もんじゅ関連協議会終了後の深夜 4 月 27 日午前 0 時過ぎ、もんじゅにおいて、ナトリウム漏えい検出器のブローが誤作動するトラブルが発生した。これに対しては、自治体等への通報連絡が適切に行われたこと、また、同日夕方には、文科省担当局長が直ちに福井県を訪問し、状況説明などを行ったことから、福井県は、トラブル発生は遺憾としつつも、「国が前面にたった」対応がなされたと評価した形をとり、予定通り再稼働の了解手続きが進められた。

西川知事は、「福井県の原子力 3 原則」に基づき、安全については国の確認を踏まえた上で福井県専門委による確認、住民の理解については県議会及び敦賀市の意向、地域振興についてはもんじゅ協議会等を通じた国のコミットメントを得て、判断したものであった。

#### (関係者の役割分担)

政府において、もんじゅの再稼働を認めるか否かの最終的な判断は、安全上の確認の問題であるとの整理から、その議論は、保安院が中心となった。そしてその議論の舞台になったのは、保安院が設置したもんじゅ検討会であった。もんじゅ検討会の議論の柱は、もんじゅ事故後に実施された安全性総点検で指摘された事項が事業者により適切に履行されているかを、そのフォローアップ報告書を通じ確認することであった。もんじゅの再稼働を実現するためには多数の許認可や検査が必要であり、これら個別の規制業務は、安全性総点検に関連する作業の中に包含されているという整理であったが、法令の枠内に収まらない事項

も含まれ<sup>385</sup>、また、安全総点検自体、法令に基づく手続きではなかった。また、この作業と並行して実施された耐震バックチェック作業<sup>386</sup>も、法令に基づく直接の規制行為ではなく、行政指導の形で最新の知見の反映を求める作業であった。

再稼働の判断に当たり実質的に唯一の議論の場となったもんじゅ検討会は、安全上の確認をすることを目的として設置され、そのための議題が順次こなされていったのであったが、純粹に安全面の確認を進める場とは、やや違った雰囲気も有していた。

会合には、もんじゅの再稼働を政策として推進する立場であり、原研機構の所管省庁である文科省から担当の管理職がオブザーバとして出席した。とりわけ、2008年9月に排気ダクト問題が発生した以降は、文科省の担当者が全てのもんじゅ検討会に出席し、その都度、もんじゅの原子力政策としての重要性を述べるとともに、文科省が原研機構と一丸となって最大限の努力をしている旨の決意表明がなされた。所管省庁の担当者が関係の会合に出席することは不自然ではないとしても、安全性について議論をする場において、その政策の重要性を殊更に強調することは、審議にバイアスを掛けかねない行為とも思われた。

しかしながら、政策当局のみならず、同会合に出席する委員からも、原子力政策上の観点から、あるいは研究対象としての観点から、もんじゅを再稼働することが重要であるとの意見が多く出された<sup>387</sup>。そのようなもんじゅの重要性が国民に理解されず、むしろ国民の側が些細な問題に拘り神経質になり過ぎているの

---

<sup>385</sup> 例えば、もんじゅ検討会における議論のスコープには、「対外コミュニケーション」なども含まれた。もんじゅ事故の際に情報提供のあり方が問題になるなど、重要な論点ではあったが、規制上の位置づけは必ずしもなかった。

<sup>386</sup> 第17回会合において、委員から、「耐震の見直しの問題を解決しないと運転は再開できないというお考えでしょうか」と問われ、事務局である保安院は、「バックチェックが終わらないと、発電所が運転できないということでは決してございません」と述べた。しかしながら、耐震バックチェックを国が確認し、さらに福井県が確認した後に最終的な再稼働に向けた動きがなされた通り、実質的にバックチェック作業は再稼働のために満たすべき条件の一つと認識されていた。

<sup>387</sup> 例えば、第2回会合において、委員から、「もんじゅを次のFBRに向けてこれから研究していくということはすばらしいことだと思っているんですが、その価値をもう忘れていない人、あるいは、知らない人たちがとても多いので、地元の理解を深めるとともに、違う地域の人たちに理解を求めるといことも同時にやっていかななくてはいけない」といった意見や、第5回会合において、もんじゅにより得られるデータについて、「大変貴重なものですから、国際的にも注目を浴びると思います。特にアメリカの原子力学会等でぜひ発表していただきたいという希望を持っています」といった発言があった。

ではないかという類の議論もなされた<sup>388</sup>。さらに、再稼働を急ぐ観点から、規制当局である保安院に対して圧力をかけると受け取れるような発言もあった<sup>389</sup>。もんじゅの再稼働を実現することが強く意識された会合であった。

これら文科省や委員の姿勢にも後押しされてか、事業者である原研機構は、国の代表として重要な事業を推進している者としての立場が強調される<sup>390</sup>一方で、事故の当事者であり被規制者であるという立場での緊張感が欠けていると見受けられる発言も見られた<sup>391</sup>。

また、もともと最終的な報告書と位置付けられていた第4回フォローアップ報告書の審議がほぼ終了していた段階で、ナトリウム漏えい検出器の問題が起き、それに対する行動計画の策定やその実施が議論されている最中に、さらに排気ダクト問題が発生した際には、それまでもんじゅの再稼働を応援する姿勢が

---

<sup>388</sup> 例えば、第12回会合でナトリウム漏えい検出器の問題が議論された際には、委員から、「原子力は非常に特殊な社会状況下に置かれていまして、ましてもんじゅはさらに輪をかけて極めていびつな環境に置かれていまして、今の件、安全上の問題は全くありません。単に誤警報が出た。そこを調べて直せばいいだけの話ですけれども、そのことが過去の歴史から社会的コンテキストで大きな意味を持っているところ非常になじれた関係」になっているといった発言があった。また、第13回会合では、「安全性については、他の原子炉等と同等にしてあるんだけど、もんじゅの置かれた特殊な状況で、ナトリウムに関する警報が、安全に関係ないような警報、例えば、トイレの水が漏れてももんじゅで漏れたとか何とか報告されそうな勢い」である、といった発言もあった。

<sup>389</sup> 第17回会合で委員から保安院に対し、「引き続き確認をしていくというのは重々わかるんですけども、あくまでも再起動していくという意思でやっていただきたい。一生点検ばかりすればいいわけではないということをお願いいたします」といった発言があった。

<sup>390</sup> 会合に参加した原研機構の幹部からは、もんじゅの再稼働が国の政策上重要であることが絶えず述べられた。

<sup>391</sup> 第11回会合において、委員から、地域住民等を対象とした資料は分かりやすい資料を作成するべきとの指摘がなされたのに対し、原研機構の職員から、「うそにならない程度にあいまいに分かりやすい資料をできるだけ作っていきたい」との発言があり、委員から批判された。またこれに関連し、第12回会合において、委員から、「前回来たときに、何となく、仲間内の会合に来てほっとしているという雰囲気は漂っているなど。最も厳しい会議体、最も公式な会議体という雰囲気じゃないなど、率直に言って思ったことは事実です」との発言がなされた。

見られた委員からも、さすがに厳しい意見が出るに至った<sup>392</sup>が、その後、原研機構が組織改編などにより体制強化を図る方向性を示すと、急速に応援の姿勢はもとに戻り、もんじゅ再稼働を後押しするための雰囲気は復活していったのであった<sup>393</sup>。

もんじゅ検討会に審議を依頼し、それを踏まえて規制当局としての判断をしようとしていた保安院も、安全確認が任務であると強調しつつ、早期の再稼働を実現するため、事業者の資料提出にあわせて会合を設定する、それと同時に保安院の評価書を提出する<sup>394</sup>など、進行上の工夫を行った。

しかしながら、この検討会の役割として最も特徴的なことは、この場が、地元の手続きを進めるための前処理の場となっていることであった。本来であれば、国の規制当局の審議会であるもんじゅ検討会は、安全委員会の監督は別途あるとしても、安全に関する国の評価を確定させることができる権威を有する場であるはずであった。しかしながら実際は、同検討会で審議をし、国の確認を得た後に、安全協定に基づき事業者が立地自治体に協議願いを行うなどの対応が見

---

<sup>392</sup> 第 15 回会合において、委員から、「管理・運営上の問題について、非常に重大な指摘をしている。こういうことがもし存在しているとすると、組織運営の基本を変えなかったら信用できないと言っているわけです。これに対して反論があるなら聞かせていただけませんか」、「期待を裏切られた感がします。もっと抜本的というか、原点に戻って考え直す必要があるのではないかという感じがします」といった意見が相次いだ。

<sup>393</sup> 第 16 回会合において、委員から、「もんじゅというものを意識された組織の強化だと思いますが、適切な見直しだと思います。かつ、改善効果が出てくることを期待しております」といった意見が出された。また、第 19 回会合においては、「世の中の的にみんなが早く再開して欲しいと本当に心待ちにしている」との発言がなされた。

<sup>394</sup> 例えば、第 3 回会合で原研機構から提出された「長期プラント確認計画」に関し、保安院の評価が提出され確定された第 6 回会合においては、同時に、原研機構からの補正資料も提出されていた。それまでの間に、保安院は立入検査を行い、原研機構に対し指摘事項を渡しており、これを踏まえて補正がなされていたものであった。また、第 5 回フォローアップ報告書は第 22 回会合で審議され、第 23 回会合で評価結果がとりまとめられたが、第 23 回会合には、保安院の評価結果が提出されるのと同時に、事業者の修正資料も提出された。

られた<sup>395</sup>。また、立地地域から参加している委員は、安全に対するお墨付きと地域に対する前向きな国の姿勢を示すことを求めた<sup>396</sup>。

事業者の行為については、保安院の審査、安全委員会による確認に加え、そのほとんど全てについて福井県の確認が求められた。そして、福井県の確認は、安全協定の下、許可申請前の「事前了承」、許認可後実際に作業に入る前の「事前了解」など、国の規制行為よりもより重層な対応であった。保安院と安全委員会の確認によるダブルチェックに加え、実質的に、トリプルチェックあるいはそれ以上の手続きといえた。県の判断は、安全面については、もんじゅ専門委や福井県専門委が受け持ち、これらにおいては、国の判断を覆すものではなく、むしろ国の判断を前提とした上で、県として安全を確認するため時間をかけて審議が行われた。他方で、福井県の判断は、安全の側面だけではなく、「福井県の原子力三原則」とされる通り、安全に加え、県民の理解、地域振興によってなされた。このため、例えば、改造工事前に実施されたもんじゅ専門委のように、県民の疑問に答えるという形をとることにより、判断のメルクマールが見通し難いもの、また、最終的に再稼働の了解に至ったもんじゅ協議会の開催に至る過程のように、安全問題のみならず、新幹線など地域振興のための施策への取り組みを含む他の条件が求められるなど、基準が流動的で予測が難しい側面を有した。改造工事への着手については、認可がなされた後、美浜原発事故など他の要素もあって判断が保留された結果、工事着手に1年以上かかるなど、期間も読みにくい面があった。また、福井県は、もんじゅ協議会の開催など、要所において、政府の後押しの確認を求めた。

---

<sup>395</sup> もんじゅの核燃料を変更する件については、第4回会合において燃料健全性が、第5回会合において燃料取替計画が議論された上で、設置変更許可申請に係る地元了承願いが提出された。また、当該許可については、第11回会合で、事業者は、「許可がいただければその後地元との安全協定に基づく了解を頂いて、さらに詳細な認可に入ります」と発言し、許可取得後に次の安全協定上の手続きに入ることが示された。

<sup>396</sup> 例えば、第6回会合において、原研機構の「長期停止プラントの設備健全性確認計画」について、保安院が、原研機構の計画に一部改善すべき点が残されていることから「おおむね妥当である」と評価したことに対し、立地地域から参加する委員からは、「ちょっと違和感がある」、「評価できる、とか、妥当であると評価した、とかそういう言葉ですっきりした形で評価」してもらいたいとの発言があった。また、ナトリウム漏えい検出器問題への対応を議論していた第14回会合においては、「今もんじゅをどうしても動かしたい、国を挙げてこれをやるんだ、なぜ必要なのかということ福井県の人たちにもう少し強い形で訴えて欲しいな」という感じがいたします」との発言があり、地元に対するメッセージが重要であることが強調された。



安全委員会は、原子炉等規制法の下で定められた許可審査時のダブルチェックや規制当局が実施する認可や検査といった許可後の規制手続きに関する規制調査によって、保安院の活動を監督する役割を負ったが、もんじゅPTや耐震安全性評価特別委員会における確認においては、保安院の作業を確認する視点よりも、むしろ、保安院とは別の専門家群により、事業者の作業を確認することに主眼が置かれているように見えた。より多くの専門家による確認が重ねて行われたこと自体に意味はあるとしても、その結論は実質的に保安院の評価と変わることはなく、保安院の評価を妥当であるとして追認するものであった。また、安全委員会の確認は、フォローアップ報告書にしても耐震バックチェック報告書にしても、保安院の評価結果が報告されるのとほぼ同時に安全委員会としての評価結果を提出することができるよう綿密に工程管理されたものであって、特段の付加価値があったというよりも、形式的なお墨付きを、工程上の足を引っ張ることなく与えたに過ぎないという側面は否めなかった。

もんじゅ再稼働の判断の過程において、自治体との関係を含めて作業の主体となったのは保安院の官僚であり、政治家は、節目の会合等に登場することはあったもののその関与はむしろ限定的であった。

## 第三章 福島原発事故後（過渡期）の原発再稼働

### 3-1 原発再稼働の模索と浜岡原発の停止

#### ○福島原発事故の影響

##### （福島原発事故）

2011年3月11日午後2時46分、東北地方太平洋沖地震が発生した。震源深さ約24km、マグニチュード9の地震であり、宮城県北部で最大震度7、岩手県から千葉県にかけて震度6弱以上など東日本を中心に広範囲で強い揺れをもたらした。この地震によって発生した大規模な津波は、広く太平洋岸地域を襲い、これらの地震及び津波が東日本大震災を引き起こした。

日本の原発は、原子炉や機器の冷却に海水を用いるという設計上の要請から、海岸沿いに建設されており、太平洋岸に立地する原発はこの津波によって大きな影響を受けた。最も大きな影響を受けたのは、福島県大熊町及び双葉町に立地する東京電力福島第一原発であった。

福島第一原発は、1号機から6号機までの6基の原子炉を有し、地震発生当時は、このうち1号機から3号機までの3基が運転中、4号機から6号機までの3基が定期検査のため運転停止中であった。運転中の3基は、地震による大きな揺れを感知し、設計通り自動停止した。原発は原子炉内の反応を停止させた後も、核燃料からの発熱が継続するため、原子炉への冷却水の供給と熱交換によって、この熱を海等のヒートシンクに逃し続ける必要がある。この冷却を継続するための機器等を運転するために電力が必要であり、発電所が運転を停止している場合には、通常は、この電力は外部の系統から供給される。福島第一原発では、外部から電力を受電する経路として、1号機から4号機に対しては5系統、5号機及び6号機に対しては2系統の合計7系統を有していたが、東北地方太平洋沖地震発生当時はうち1系統が工事中であり、他の6系統も、地震による発電所内の設備の故障や送電系統の鉄塔倒壊等によって、発電所外部からの電力供給が途絶えた。このため、福島第一原発においては、発電所内にあらかじめ備えられた非常用発電機が自動的に起動し、電力が供給された。

午後3時27分頃以降、福島第一原発に津波が来襲し、その遡上高さは15m以上に達した。福島第一原発1号機から5号機にはそれぞれ2台ずつの非常用発電機が、6号機には3台の非常用発電機が設置されていたが、発電機本体の他、配電盤、蓄電池等の電気設備の多くは海に近いタービン建屋等の地下階に設置されていたため、6号機に設置された非常用発電機1台を除き、全ての非常用発電機が水没や被水等により機能を喪失した。6号機の非常用発電機1台は空冷式

であり、また、他のものよりも高い位置に設置されていたため、津波来襲後も機能を維持し続けた。6号機の非常用発電機により生み出される電力は、あらかじめ準備された系統を通じ6号機に加え5号機にも供給されたが、1号機から4号機に電力を供給する系統は構築されておらず、これらに電力を供給することはできなかった。

また、津波の来襲により、全ての号機の冷却用海水ポンプも津波により水没・被水し、原子炉内の残留熱や機器の使用により発生する熱を逃がすための最終ヒートシンクを喪失する状況となった。

1号機においては、交流電力とともに蓄電池による直流電力の供給も失われたため、原子炉を冷却するための系統の操作をすることができなくなった。2号機においても、1号機と同様に交流電力及び直流電力を喪失したが、原子炉で発生する蒸気を駆動力とする隔離時冷却系ポンプを用いる冷却系統が機能を維持していたため、一定期間原子炉の冷却を継続することができた。しかしその後、同系統も機能を喪失した。3号機については、津波来襲後も直流電力が維持されたため、隔離時冷却系ポンプ及び高圧炉心注入系ポンプを用いた原子炉冷却が継続されたが、その後蓄電池の枯渇により機能を喪失した。これら1号機から3号機の事象進展については、詳細な経緯において異なる点はあるものの、いずれも、全ての電力を喪失したため原子炉停止後の冷却を継続することができなくなり、原子炉内の冷却水が沸騰・減少したものであった。冷却水を失った核燃料棒は空气中に露出し、燃料自らの熱により被覆管が溶け、燃料自体も溶け出し、炉心熔融に至った。

また、地震発生時点において、原子炉から取り出され使用済燃料プールに貯蔵されていた核燃料も、適切に冷却がなされなければ自らの熱により熔融に至るおそれがあるため、プール水の冷却を継続するとともに蒸発分の冷却水を補う必要があった。これらのためにはポンプ等を駆動させるための電力が必要であったが、1号機から4号機については全ての交流電力が失われていたため、当初、使用済燃料プールの冷却等を実施することができない状態に陥った。

この福島第一原発で発生した事故に関し、原子力災害対策特別措置法に基づく緊急事態宣言が発出され、3月11日21時23分に福島第一原発から半径3km圏内の住民に対する避難指示及び半径10km圏内の住民に対する屋内退避指示が発出された。その後、事故の進展等を踏まえて、3月12日5時44分に避難指示の区域が半径10kmに、18時25分には半径20km圏内に拡大された。さらに3月15日11時には、半径20km圏から30km圏内の住民に対する屋内退避の指示が追加された。

福島原発事故の原因や進展については、その後、各種の事故調等<sup>397</sup>により、徐々にその詳細が解明されてきたが、事故発生後の早い段階にもたらされていた情報から、対応に当たった関係者においては、地震の影響による外部電源の喪失に加え、津波の影響により発電所内の電力が失われたことが、炉心溶融や水素爆発等に至らしめた大きな要因であることが認識されていた。

(国内のその他の原発の状況)

東北地方太平洋沖地震発生当時、日本国内で利用状態にある発電用原子炉施設は全 54 基 (合計電気出力約 4,900 万 kW) であった。このうち 36 基 (同約 3,420 万 kW) が現に運転中であったが、同地震の影響により、10 基 (同約 900 万 kW) が運転を停止した。運転を停止したのは、福島第一原発の 3 基の他、福島県楡葉町及び富岡町に立地する福島第二原発の 4 基、宮城県女川町及び石巻市に立地する東北電力女川原発の 2 基、茨城県東海村に立地する日本原電東海第二原発 1 基であった。

福島第二原発は、1号機から4号機までの4基の原子炉を有し、東北地方太平洋沖地震発生時、全ての号機が運転していたが、地震により全て自動停止した。福島第二原発については、外部からの電力供給がなされる4回線のうち、1回線は地震発生以前から検査のため停止しており、残り3回線のうち2回線は地震による変電設備の損傷等によって送電が停止したが、残り1回線が維持されたため、外部からの電力供給が確保された。また、津波によって、海水ポンプや電源盤が被害を受けたことにより、原子炉等で発生した熱を最終的に海に逃がす系統である残留熱除去系を稼働させることができなくなったが、原子炉への注水を行うことにより冷却を継続し、その後、水没した海水ポンプのモーターを予備品に取り替えることなどにより残留熱除去系を復旧させ、3月15日までに全号機が安定的な停止状態となった。なお、福島第二原発については、残留熱除去系を稼働させることができず圧力抑制機能を失ったことから、3月12日5時22分に、原子力災害対策特別措置法に基づく緊急事態宣言が発出され<sup>398</sup>、同日7時45分に、福島第二原発から半径3km圏内の住民に対する避難指示、半径10km圏内の住民に対する屋内退避指示が発出された。

---

<sup>397</sup> 国会事故調、政府事故調、民間事故調の他、事故当事者である東京電力は、福島原子力事故調査報告書を2012年6月20日に公表した(東京電力[2012])。また、保安院は、福島原発事故の技術的知見を整理し、2012年3月に公表した(原子力安全・保安院[2012b])。

<sup>398</sup> 福島第二原発に係る緊急事態宣言は、2011年12月26日に解除された。

女川原発は、1号機から3号機までの3基の原子炉を有し、東北地方太平洋沖地震発生時、1号機及び3号機の2基が運転していたが、地震によりいずれも自動停止した。女川原発は、設計上の想定を超える地震動や約13メートルの高さの津波に襲われたが、外部からの電力供給が維持されるとともに、原子炉冷却のためのポンプ等の機能が維持されたため、3月12日には原子炉が安定的な停止状態となった。

東海第二原発については、東北地方太平洋沖地震発生時に運転中であったが、地震により自動停止した。東海第二原発については、外部からの電力供給は途絶えたものの、非常用ディーゼル発電機からの交流電力の供給が維持されるとともに、原子炉冷却のためのポンプ等の機能が維持されたため、3月15日には原子炉が安定的な停止状態となった。

これらにより、東北地方太平洋沖地震後は、国内全54基のうち約半数の26基（同約2,520万kW）が運転を継続している状態となった<sup>399</sup>。また、原発は、電気事業法に基づき、13か月に一度運転を停止して定期検査を実施することが義務付けられているため<sup>400</sup>、運転中の原発も順次停止していくことが見込まれた。他方で、地震発生以前から停止していた18基の原発については定期検査が進められてきており、通常の定期検査期間が2か月程度であることを踏まえれば、定期検査にあわせて改修工事等を実施している原発を除き、多くの原発は短期間のうちに運転を再開する計画を有していた。

#### （計画停電の恐怖）

東北地方太平洋沖地震及び津波により、福島第一原発及び第二原発に関し緊急事態宣言が発せられ、事故への対処が混乱を極める中、経産省においては、もう一つの大きな問題に直面していた。電力供給力不足であった。東北地方太平洋沖地震により、東北地方を中心に10基の原発が停止したのみならず、火力発電

---

<sup>399</sup> 関西電力大飯原発1号機については、定期検査中のところ2011年3月10日に起動操作を開始し、翌3月11日の東北地方太平洋沖地震発生後に出力運転に移行した。その後は、最大で全27基が出力運転状態となった。

<sup>400</sup> 当時、原発に関する安全性に関する許認可等のうち、工事計画認可、使用前検査、定期検査等については、電気事業法に規定されていた。福島原発事故等を踏まえ、2012年6月に法律が改正され、発電用原子炉の規制については、定期検査を含め、原子炉等規制法によることとなった。また、2009年1月に導入された新たな検査制度においては、適切なデータの蓄積等がなされれば、運転期間を18か月ないし24か月に延長することが可能とされたが、福島原発事故発生時点で、この延長の適用を受けていたプラントはなかった。

所や水力発電所等も軒並み運転が停止された<sup>401</sup>。火力発電所や水力発電所等は、地震の後数日から 1 か月程度の比較的短期間のうちに運転再開に至ったプラントも多いが、地震発生直後の大幅な供給力低下は、電力の安定供給の観点からは大きな不安材料であった。電力需要量が供給力を上回る事態が発生すれば、管内の電力系統自体が不安定になって大規模な停電が発生する可能性があり、大地震及び大津波による震災により東日本を中心に混乱が広がる中、さらに停電という事態が発生することは避ける必要があった。

地震発生当日の深夜から翌朝にかけて、東京電力から経産省資エ庁に対して、電力需給についての厳しい状況が伝達された。12 日早朝には、東京電力の副社長他が資エ庁電力ガス事業部長を訪問し、一定の地域を計画的に停電させて管内合計の電力需要量を抑制し、無秩序に大規模な停電が発生することを回避する、いわゆる計画停電<sup>402</sup>を実施したいとの申し入れを行った。この申し出を受け資エ庁は、東京電力に対し、発電設備のフル稼働により供給力の積み増しができないか、需給調整契約により需要家に対して需要削減を求めることができないか等の対応を求めるとともに、電気事業法 27 条の規定に基づき電力使用制限を命ずることにより需要量を削減できないか等の検討を行ったが、いずれも需給のひっ迫を確実に回避することはできず、計画停電に代わる措置にはなり得ないとの結論に至った<sup>403</sup>。

電力需給を巡る厳しい状況は直ちに海江田経産大臣にも説明され、3 月 12 日午前 11 時には大臣から国民に対して節電の要請が行われたが、一方で大臣は、資エ庁から計画停電の実施可能性が説明された際には、これに理解を示し、その実施を了承した<sup>404</sup>。東京電力は、同日 11 時 15 分から実施した会見において、翌 13 日から計画停電を開始する可能性があることを公表したが、その後、13 日については需給対応の目途が立ったとし、同日からの計画停電は回避された。いずれにしろ、東京電力の発表を受けて、3 月 13 日朝刊各紙には計画停電の実施について報道がされ始めていたこと、また、週日となる 14 日からは電力需要が増加するため計画停電が不可避であったことから、13 日中には、政府から国民に向けて対応を説明する必要性があった。このため経産省においては、3 月 13 日

---

<sup>401</sup> 東京電力のプレス発表によれば、鹿島火力発電所や広野火力発電所など 13 の火力発電所（合計 847.5 万 kW）、22 の水力発電所が運転を停止。東北電力のプレス発表によれば、秋田火力発電所や能代火力発電所など 9 の火力発電所（479.6 万 kW）、3 の地熱発電所が運転を停止した。

<sup>402</sup> 当初は輪番停電と呼ばれ、その後計画停電と呼ばれるようになった。

<sup>403</sup> 資エ庁幹部 A に対するインタビューより。

<sup>404</sup> 資エ庁幹部 A に対するインタビューより。

の昼に海江田大臣が会見を行い、計画停電の実施と協力の呼びかけを行う段取りが組まれた。しかしながら、官邸側から「この問題の重要性に鑑み、政治的イニシアティブ発揮の観点から総理が会見して発表する」との判断がなされた<sup>405</sup>。

総理が会見することになり、13日午後菅総理への説明が行われる一方、資エ庁を中心に、各省との調整を含め計画停電の実施に向けた準備が急ピッチで進められた。13日昼にもともと大臣が実施する予定であった会見は後ろ倒しされ、結局、菅総理の会見は13日午後8時前に行われた。菅総理は、域内全体での大規模停電を避けるための苦渋の決断であるとして、計画停電について国民の理解と協力を求めた。総理による発表がなされた後、東京電力から計画停電の具体的なスケジュールが示された。東京電力の供給管内を5つのグループに分け、それぞれ3時間程度、順番に停電が行われる計画であるとされ、最も早い第1グループは、翌14日の朝6時20分から停電になるとされた。

計画停電の実施予定が発表されると、直ちに問題が指摘された。総理の発表後、午後9時半頃から官邸において開催された電力需給緊急対策本部において、片山総務大臣から、人工呼吸器を使って自宅療養している患者に対し計画停電がもたらす危険性が指摘された<sup>406</sup>。同様の懸念は、医師である森田総務大臣政務官から国民新党の亀井党首を通じて枝野官房長官に、また、大塚厚生労働副大臣を通じて枝野官房長官に伝えられた<sup>407</sup>。厚生労働省出身の秘書官から枝野官房長官に対しては、該当患者全員に連絡を取るためには14日午前10時までの時間が必要であり、そこまで停電を延長できないかと相談がなされた<sup>408</sup>。

この問題の重要性と緊急性を踏まえ、14日の午前1時頃、枝野官房長官は自ら東京電力の担当副社長を官邸に呼び、同日午前中の計画停電を実施しないように要請した。本件の問題を重要視せず、また、大口顧客に電力使用節減を求めることにも取り組む姿勢を見せない東京電力に対し、官房長官は、「もしこれで本当に人が亡くなったら、東電は殺人罪だ。ひとりでも亡くなったら、私が未必の故意で告発するぞ」と発言し、対応を迫った<sup>409</sup>。東京電力副社長は一度持ち帰って検討を行い、午後3時に官邸に戻り、大口顧客の節電協力を取り付けられたこと等から14日午前中は計画停電を実施しなくても電力供給力確保は可能である旨返答し、14日午前の計画停電は回避されることとなった。

---

<sup>405</sup> 海江田万里[2012]53頁。

<sup>406</sup> 福山哲郎[2012]96頁。

<sup>407</sup> 読売新聞政治部[2011]42-46頁。

<sup>408</sup> 枝野幸男[2012]27-29頁。

<sup>409</sup> 福山哲郎[2012]97-99頁。

他方で、3月13日夜の会見により、既に14日朝6時20分からの計画停電の開始が発表されていたため、政府は計画を変更するのであれば、その旨の公表をする必要があった。このため枝野官房長官は14日朝5時15分から会見を行い、「計画停電は計画区域内において電力供給が止まる可能性があるということです。したがって計画区域内でも電気が使えることもあり得ます。逆に電気が使えるからといって計画停電が行われていないわけではありません」と述べた。実際に停電が起きるのか否か分かりにくい表現であったが、単に計画停電開始の後ろ倒しを発表すれば、電力需要の増大につながりかねず、返って需給ひっ迫を招く可能性もぬぐえないことから、これらをできるだけ排除しようと試みた結果の産物であった<sup>410</sup>。同時に、「政治的イニシアティブ発揮の観点」から総理自らが会見して国民に呼びかけを行った計画停電が一夜にして方針変更になったと受け取られれば、返って政府への信頼が揺らぐ可能性があり、そのような印象を持たれることを避ける必要があったため、総理が発表した計画停電は予定通り実施されるとしつつ、電力供給が止まらない状態を正当化する苦肉の表現であった。同日、実際に停電が行われたのは、最も早い地域であっても午後4時過ぎからであり、大きな混乱には至らなかった。

この計画停電の実施を巡るやり取りにおいて、官邸から経産省に対しては、二つの点で不信感が募った。一つは、計画停電という国民生活への大きな負担を強いる事項にも関わらずそのインパクトが十分に検討されておらず、とりわけ病人といった社会的弱者に対する感度の鈍さに対する不信感であり、もう一つは、電力需給の見通しの甘さに対する不信感であった。官房長官から東京電力に対して、大口顧客に対する対応などが求められ、東京電力はわずか1時間余りでこれに対応し、計画停電を半日遅らせることができると返答した。電力需給問題への対応は所管である経産省に任せられ、事実、同省においては、3月12日以降東京電力との議論や関係省庁との調整を実施してきていたのであるが、官邸から見れば、ことの重要性を認識し、最大限の対応が実施されていないのではないかという観点から、経産省に対する不信が募ったのであった<sup>411</sup>。

一方で、計画停電を巡る動きは、所管である経産省及び海江田大臣にとっても大きな教訓を残した。一つは、電力供給力確保の重要性の再認識であった。地震の発生により多くの発電所の運転が停止になる中、大規模停電を避けるためには、計画停電の実施はやむなしとして東京電力の説明を受け入れた経産省であ

---

<sup>410</sup> 枝野幸男[2012]29-31頁。

<sup>411</sup> 枝野官房長官側近に対するインタビューより。また、福山副長官は、東京電力の対応について『「なんでそれを早くやらないんだ」という気持ちでいっぱいだった』とした(福山哲郎[2012]99頁)。



ったが、実際に計画停電を実施する段階においては、病院や金融機関、通信機関など様々な施設を計画停電の対象外にして欲しいとの要望が各省や政治家等から寄せられ、その一つ一つについて検討するという厄介で難しい対応を迫られた。電力が社会に与える影響の大きさや個別需要者への影響までも考慮したきめ細かな対応が必要であることを認識し、電力供給を途絶えさせてはならないとの意識を改めて持ったのであった。

もう一つは、重要案件に対する官邸の関与のあり方に関する認識であった。電力供給は経産省の所掌であり、計画停電の実施については、海江田大臣は当然自ら発表すべきものと思っていた。しかしながら官邸は、重要案件であり「政治的イニシアティブ発揮の観点」から総理が会見するとし、さらに、計画停電開始時期の変更については官房長官が自ら事業者とやり取りを行い、経産省への確認は形式的なものにとどまったのであった。他方で、計画停電の対象外とする施設の設定等に当たっては、資エ庁からの情報を踏まえ、加藤総理補佐官が中心に取り仕切って菅総理に説明することにより、官邸内でスムーズに仕事が運ばれる側面もあり、個別の政策案件について強い官邸の関与があり得ることが認識された<sup>412</sup>。

#### ○再稼働に向けた緊急安全対策

東北地方太平洋沖地震により被災した原発の収束に直接対応したのは、それぞれの事業者であったが、それらの対策を政府として確認し、指揮する役割の中心は保安院であった。

福島原発事故発生後、保安院の職員は、このような原発事故発生時のためにあらかじめ定められた役割分担に従い、それぞれの持ち場に当たっていた。経産省別館3階に設置された緊急時対応センター（以下「ERC」という。）には、保安院内の職員が参集し、総括班、放射線班、プラント班、広報班といった機能別の班が立ち上げられた。また、地震発生当日夜、原子力災害対策特別措置法に基づき緊急事態宣言が発出され、原子力災害対策本部が設置されると、関係各省の職員も各機能班に参加するなど政府をあげた対応体制が構築された。保安院はあらかじめ定められた通り同本部の事務局としての役割を託されており、保安院の課長級職員は、実務の中心的役割を担った。

---

<sup>412</sup> 資エ庁幹部Aへのインタビューより。なお、加藤補佐官は、2011年3月17日、藤井副長官の補佐官就任に伴い、補佐官の役職を失うこととなるが、その後も官邸において計画停電に関する作業に携わった。

保安院の幹部職員もそれぞれの持ち場に当たった。保安院長は事故直後に官邸に詰め、同日夜には ERC に戻り、その後、原子力災害対策本部事務局長として、ERC の全体指揮者を務めた。保安院次長は事故当日の夕刻から保安院長と交代する形で官邸に詰め、一週間程度して ERC に戻った後、3 月下旬から福島県に設置された現地対策本部に詰め、实用発電用原子炉担当審議官（以下「实用炉担当審議官」という。）は、事故発生時は本庁に勤務しており、事故直後に経産副大臣とともに現地に向けて出発し、福島第一原発から約 5km に位置するオフサイトセンターに設置された現地対策本部で事故対応に当たった。その後、オフサイトセンター周辺の放射線量が上昇してきたこと、食料や燃料の不足が生じてきたこと等から、オフサイトセンターの機能を福島市にある福島県庁に移転することとなり、その機会に本院から別の審議官が派遣されてきたために交代となり、3 月 15 日の深夜に帰京、翌 16 日から東京での勤務に戻った。

福島第一原発においては、3 月 12 日 15 時 36 分に 1 号機建屋において、3 月 14 日 11 時 1 分には 3 号機建屋において、さらに 3 月 15 日 6 時 14 分には 4 号機建屋<sup>413</sup>において、それぞれ水素爆発が発生するとともに、外部電源の喪失状態が継続し、また、非常用ディーゼル発電機も 6 号機にある 1 台を除いて使用不可能な状況が続き安定的な電源が確保できないなど、不安定な状況が継続した。この間、保安院関係者は、原子力災害対策本部員として自分の持ち場に張り付く状況が続き、それぞれが自らの執務室に戻ることはほとんどなかった。しかしその後、1 号機及び 2 号機については 3 月 20 日までに、3 号機及び 4 号機については 3 月 22 日までに外部からの電力供給が開始され、また、原子炉や使用済燃料プールへの冷却水の注水も継続して実施できるようになるなど、徐々に当初の危機的状態からは脱した感があり、保安院職員も執務室で勤務する時間が長くなっていった。

#### （緊急安全対策の実施指示）

福島第一原発の事故対応が初期の山場を超えつつある頃、電力の安定供給に係る行政を担う経産省においては、残された原発への対応の議論が開始された。計画停電への対応の難しさを肌で感じた経産省にとっては、電力供給力の確保が大きな課題となっていた。とりわけ、福島原発事故を踏まえて原発の安全性への懸念が高まることなどにより、運転中の原発の停止が求められることや、定期検査のため停止中の原発の運転再開が困難になれば、電力供給体制の維持が困難になると考えられ、このための対応策の検討、すなわち、原発を生かすため

---

<sup>413</sup> 発生当時は、2 号機の格納容器における爆発と考えられたが、その後の調査により、4 号機建屋の爆発とされた。

の検討が開始された。主導したのは、松永経産事務次官であった。同次官は、2002年7月から2004年6月にかけて保安院次長を、2004年6月から2005年9月にかけて保安院長を務めていた。次長時代には、東京電力の原発におけるデータ不正問題が発生し、東京電力の全原発が停止した後、これを再稼働させるための手続きに関与し、また、院長時代には、関西電力美浜原発3号機二次系配管破断事故が発生し、同事故への対応、そしてその後、同機の再稼働に尽力した経験を有した。福島原発事故後においても、この経験をも活かし、原発の再稼働を果たすことに力を注いだ。

3月16日、保安院長は保安院審議官Aに対し、「動いている原発もあるので安全性の検査を検討しよう」との指示をした。次官の意向を踏まえ、原発を生かすための算段の検討が経産省内で開始され、安全性の観点からの検討は保安院に託されていたのであった。ただし、この時点で保安院が重視したのは、あくまでも運転中の原発の安全確保、あるいは安全確認であって、停止中の原発の再稼働については、もう一段別の議論が必要であろうと考えられていた<sup>414</sup>。しかしながら、そのような保安院の考えは、すぐにオーバーライドされることになった。海江田大臣は、3月25日の会見において、「運転を再開するときの基準というものを今検討している。今度の原発の事故に対する抜本的な対応策は少し時間がかかるが、その前に、特に今まで運転をしていて再開をする時期に来た原発に対するいわばガイドラインのようなもの、これは示さなければいけない。来週にも当座のガイドラインみたいなものを出したい」との趣旨の発言をした。経産省として、停止中の原発の再稼働に向けて検討を進めていることが示された。運転中の原発の安全確保対策を念頭に検討をしていた保安院に対して、同検討が原発の再稼働を目的とするものであるとの経産省大臣官房の意向を強く反映した発言であった。これにより、保安院が進めていた検討は、再稼働のためのものとして位置付けられることが既成事実化されていった。

経産省としての姿勢に違和感を感じつつも、原発の安全を確認する役割を負う保安院は、検討を続けた。経産省大臣官房から保安院に対しては、対策の早期実施の圧力もあり、保安院は短期間で実施できる対策を考えなければならなかった。保安院長からの指示を受けた保安院審議官Aは、その時点までに得られ

---

<sup>414</sup> 保安院審議官Aはインタビューにおいて、「立上げについては考えていなかった。使用済燃料プールもあり、止まっているものも危ないという意識があった」旨を述べた。また当時の実務担当の保安院職員Aも、「緊急安全対策は津波起因の事故への対応に絞り、その部分にパッチを当てるだけ。再起動にはもっと強化した対策が必要と思っていた」と述べた。保安院幹部Cは、「もともと『まずは』であったが、いつのまにか再稼働のための対策になってしまった」、「経産省に再稼働の材料に使われた」と述べた。

ている情報から、津波を原因とする全電源喪失（以下「SBO」という。）とヒートシンクの喪失（以下「LUHS」という。）が福島原発事故の事態を引き起こしたものと認識し、少なくとも、このような事態が発生したとしても原発の安全が確保できるという確認をする必要があると考えた<sup>415</sup>。

この頃、原発を運転する事業者も、福島原発事故を踏まえた何らかの対応が必要であると考え、全社の担当者が保安院にごく近い千代田区内幸町のビルに集まって議論を重ねていた<sup>416</sup>。保安院審議官 A は、3月20日頃、全事業者が集まる場に自ら顔をだし、SBO及びLUHS対策が必要であるという考えを示した上で、事業者に対応を求めた。同審議官としては、いずれ公的な指示や規則の改正が必要になることを念頭に置きつつも、具体的な対応の術がない指示をすることはできないことから、解決策の方向性を探っておく必要があり、また自らも、このような事態に対して対応策を構築することができるのか否か、いち早く確認しておきたいとの思いがあった。事業者からは、直ちに返答はなかったが、すぐに後日、電源車の配備や仮設の冷却ポンプ等を配備することによって、外部電源や非常用発電機等による電力供給が行われない場合においても、原子炉及び使用済燃料プールの冷却を継続するための電源を確保し、冷却を継続することができるとの説明がなされた。事業者は、その検討を踏まえ、3月末までに、具体的な電源車やポンプといった機材の調達を開始していた。

保安院は、これらの状況を把握した上で、福島原発事故発生から3週間後の2011年3月30日、経産大臣名で、原発を有する事業者<sup>417</sup>に対し、「平成23年福島第一・第二原子力発電所事故を踏まえた他の発電所の緊急安全対策の実施について（指示）」を発出した。保安院のプレス発表においては、「福島第一原発事故に引き続き全力で対応し、今後、事故の全体像を把握し、解明し、抜本的な対策を講じる」としつつ、一方で、「現在、稼働中または起動を予定する原子力発電所がある中で、福島第一原子力発電所では津波の影響により全交流電源を喪失し、冷却機能が失われたことなど、現在判明している知見に基づき、放射性物

---

<sup>415</sup> 福島原発事故直後の保安院における対策の検討状況等は保安院審議官 A へのインタビューより。

<sup>416</sup> 福島原発事故直後の事業者における対策の検討状況等は事業者幹部 A へのインタビューより。

<sup>417</sup> 緊急事態宣言が出されていた東京電力福島第一原発及び第二原発を除き、もんじゅを含む全原発を対象に指示が発出された。なお、保安院による指示等の発出先は、その指示の内容によって、電気事業者のみならず、核燃料サイクルに関連する事業を行う事業者（日本原燃株式会社等）等を含む場合があったが、特段の区別が必要ない場合を除き「事業者」と称する。

質の放出をできる限り回避しつつ冷却機能を回復することを可能とするため」緊急対策を講じると説明されており、この指示が、運転中の原発の安全確保のためであることに加えて、今後起動を行う原発の安全確保を企図したものであることについて、明確に意思表示がなされた。

当該指示においては、「所内電源が喪失し、緊急時電源が確保できない場合に、必要な電力を機動的に供給する代替電源の確保」や、「海水系施設、若しくはその機能が喪失した場合を想定した、機動的な除熱機能の復旧対策の準備」等について 4 月中旬を目処として直ちに取り組んだ上で、その実施状況を保安院に早急に提出することを求めた。保安院は、事業者から提出される実施状況の妥当性を厳格に確認することとし、当該確認は、事業者から実施状況が提出された後、おおむね 1 か月（4 月中）を目処に完了させるとしていた<sup>418</sup>。経産省が求める早期の対応を実現すべく、自らに課した期限であった。

事業者においても、時が経過して福島原発事故の様相がますます明確になれば、既存の原発の安全性に対する議論が厳しくなり、さらに様々な措置を求められ対応が難しくなることが想定されたため、できるだけ短期のうちに安全性が確保されているとの形を作ることが必要と考え、保安院審議官 A が指摘した津波に焦点を絞った対策にいち早く対応したのであった<sup>419</sup>。緊急安全対策として指示された内容は、既に事業者が対応を開始していたもの、あるいは対応の目処がついている措置が中心であって、早急に対応が可能なものであった。実際、福島原発事故以降、緊急安全対策が指示された 3 月 30 日までに、事業者においては、緊急時の電源供給のために必要な容量を有する電源車の配備を終えており、保安院の指示後に配備がなされたものは限定的であった<sup>420</sup>。指示を受けた事業者は、予定通り、電源車やポンプ等の配備を行うとともに、これらの機器等を操作するための訓練を実施した。

事業者による緊急安全対策に係る対応状況は、2011 年 4 月 14 日に、関西電力から保安院に報告されるなど、順次各事業者から保安院に対し報告がなされた。その後、一部事業者から報告に対する補正がなされるなどして、同年 5 月 2 日までに全事業者からの報告が完了した。保安院は、事業者からの報告に対し、4 月 18 日に関西電力に対して、それ以降各発電所に対し立入検査を実施し、実施状況を確認した。これらの確認を経て保安院は、事業者から報告のあった緊急安

---

<sup>418</sup> 原子力安全・保安院[2011a]別紙 1 の 4 頁。

<sup>419</sup> 事業者幹部 A へのインタビューより。

<sup>420</sup> 保安院の記録によれば、福島原発事故発災以降、緊急安全対策の指示がなされる 3 月 30 日までに配備された電源車等は計 56 台。5 月 6 日に緊急安全対策として確認された電源車等は計 62 台であった。

全対策は適切に実施されているものと判断する旨の結果を、5月初頭を念頭に公表する準備を整えていった。

(緊急安全対策の意義)

緊急安全対策は、運転中の原発を停止させないため、また停止中の原発の再稼働を認めるための方策という意図を有するものであったが、この対策の意義については、保安院内においても様々な議論があった。

その一つは法的な側面に関する議論であった。原発の運転に当たっては、原子炉等規制法の下、原発による「災害の防止」のために、原発の安全性を確保するための基本的な考え方を審査した上で設置許可をし、その上で、詳細な設計に関し技術基準への適合性を確認してきていた。この手続きの中で、原発は、外部電源に加えて非常用ディーゼル発電機を2台ないし3台有することにより、設計上想定する事故が発生した場合においても原発を安全に停止させるための電源対策がなされているとしてきたのであった。したがって、緊急安全対策により追加の電源車の配備等を求めることは、この体系上どのように位置付けられるものかという議論を整理しておく必要があった。現行体系の中に位置付けようとするれば、従来事故の想定を超える事故をも想定した上で対応を求める案件であり、本来、設置許可の段階から見直しをすべきものと考えられたが、現に運転中の原発もある中でそのような手続きをとる時間はなかった<sup>421</sup>。他方で、福島原発事故という深刻な事故が発生した後の対策として、何らの法的位置付けも強制力もない応急措置のみで、原発の運転継続や再稼働を認めてよいのかという議論もあった。このような葛藤の中で保安院は、設置許可といった上流の手続きの変更を求めるのではなく、技術基準に関する省令解釈の変更及び保安規定<sup>422</sup>に記載すべき事項を定めた省令の改正を行い、保安規定を変更させることによって、緊急安全対策を法体系に取り込んだ<sup>423</sup>。

---

<sup>421</sup> なお、当時の原子炉等規制法においては、設置許可段階の規制基準の変更に対する、いわゆるバックフィット手続きの規定はなかったため、仮に設置許可に係る規制基準を変更したとしても、それに適合させるための法的な手続きはなかった。

<sup>422</sup> 原発の運転・管理等のために必要な事項を事業者が定めるもの。原子炉等規制法に基づき、事業者がこれを定め、あるいは変更する場合には、国の認可を得る必要がある。

<sup>423</sup> 緊急安全対策の実施指示と同日の2011年3月30日、保安院は、省令（実用発電用原子炉の設置、運転等に関する規則）を改正し、津波によって交流電源を供給する全ての設備や海水を使用して原子炉施設を冷却する全ての設備等の機能が喪失した場合のため、必要な資機材の整備、要員の配置や訓練等を求め、保安規定への記載を義務付けた。また、同省令の解釈において、「最終的な熱の逃がし場へ輸送するための設備」に

技術基準は特定の機器等の設置を要求するものではなく、機能を要求する規定になっていることから、この部分についてのみ電源設備やポンプ設備といった具体的設備の設置を要求することはそぐわないこと、また、仮にそのような要求を基準として求めれば、この部分についてのみ、従来はこの体系下において求めているシビアアクシデント対策を求めることとなり、法令としての一貫性が損なわれることから、技術基準の改定は見送られることとなった。他方で、機能要求である技術基準を満足するために、具体的な機器等を準備し措置を講じるのは事業者であって、それはプラント保全のための事業者の運用に係る議論となることから、事業者の活動を規定する保安規定に対応の内容を記載させることによって、事業者が指示を適切に実施することを担保することができ、またそれは従来の法令運用と合致するものと考えられた<sup>424</sup>。法令の枠内で対応しようとするための苦肉の策であったが、實際上、この部分についてのみ想定する事故が異なることとなり、歪な対応となる側面を有することは否めなかった。

一方、このような法令上の位置付けはともかく、技術的な議論はより深刻であった。緊急安全対策だけをもって運転の継続を認め、また、停止中の原発については再稼働を認めてよいのかという議論であった。保安院は、検討当初においては、緊急安全対策を停止中の原発を再稼働させるための措置として用いる意図はなかったが、そのような方策として用いられることが既定路線となり、その側面も含めて検討することが必要であった。停止中の原発を改めて起動させるのであれば、それはその後1年間は運転を継続することが念頭にあるのであって、ある種の恒常的対策という位置付けが求められた。

緊急安全対策としては、福島原発事故が津波による重要な安全施設の機能喪失が主因となって引き起こされたことに着目し、そのような場合でも電源及びヒートシンクが確保できる対策を求め、これらが津波による影響を受けないよう浸水対策を講じることを求めた。このため、どこまでの浸水対策を求めるかを特定する必要があった。福島原発事故を踏まえ、現行の想定よりもより高い津波を考慮した上で、建屋への浸水対策等の強化等を求めるとともに、中長期的に津波に対する防潮堤の設置等の防護措置を講じ、緊急安全対策対策の信頼性を一

---

は、津波により従来の設備が全て機能を喪失した場合に、予備電動機の配備等により機動的な除熱機能の復旧対策を講じるための設備等が含まれるとの解釈変更を行った。

<sup>424</sup> なお、津波対策については、2011年10月7日に省令（発電用原子力施設に関する技術基準省令を定める省令）を改正し、第5条の2（津波による損傷の防止）を新設したが、これは従来、第4条において、想定される自然現象に対する防護措置の中に記載されていたものを、対津波対策の重要性に鑑み、切り出して別条立てとしたものであり、実質的な内容の変更を伴うものではなかった。

層向上させること求めた。福島原発事故を踏まえれば津波防護対策が重要であったが、防潮堤の設置等は 1 か月で実施できるものではないため、本格的対策は中長期対策として計画を求めることとしたのであった。

いずれにしろ、緊急安全対策として実施を求める津波による影響防止を議論するためには、想定する津波高さを設定する必要がある。各地点においては、いずれ詳細な津波高さの評価を実施することが必要ではあるものの、暫定的考え方として、保安院から、少なくとも、土木学会が定める手法<sup>425</sup>を用いて定めた津波高さの評価値に、9.5 メートルを加えた津波高さ、あるいは 15 メートルの高さの津波を想定し、これに耐え得るための浸水防止対策を講じることが必要であるとの方針が示された。これは、福島第一原発において、東北地方太平洋沖地震により約 15 メートルの遡上高とされる津波が襲来したこと、この値は、同発電所における土木学会手法を用いた津波高さの評価値 5.5 メートルを 9.5 メートル上回るものであったことを根拠とするものであった。事業者の中には、9.5 メートルもの高さを一律に足し合わせることはやりすぎであり、サイトによっては現時点での津波対策で十分であるとの意向を示すものもいたが、他に明確な評価手法はなく、また、何らの津波対策を講じることなくこの事態を乗り切ることには困難と考えたことから、この考え方が受け入れられることとなった。ただし、事業者は、各地点の津波高さに 9.5 メートルを足し合わせるものの、その合計値の上限は 15 メートルとした。保安院は、事業者に対し、15 メートルもしくは現行の評価値プラス 9.5 メートルのいずれか高い方を採用すべきではないかとの指摘を行ったが、これに対し事業者から強い懸念が示された。保安院としても、どのような津波高さに対する対策を求めるべきかを定めることは当時の情報では極めて難しかったことから、この懸念を覆し納得させるだけの技術的な根拠も十分ではなく、どちらか低い方で良いという案を許容せざるを得なかった<sup>426</sup>。また、そもそも一律に 9.5 メートルを加えるという考え方に科学的合理性があったかどうか、検証はされていなかった。確かに、その当時の想定津波高さを 9.5 メートル上回るということは、その数値がある程度大きいことから一見保守的なようにも見えるが、そもそも設計上想定すべき津波高さは、それぞれの地点において、個別の状況に応じて定めるべきものであり、一律に一定値を加算するやり方は余りに乱暴であるとの批判があり得ること、また、仮にそのような手法が暫定的に有効であったとしても、ベースとなる津波想定が、十分な確度

---

<sup>425</sup> 2002 年 2 月、土木学会原子力土木委員会津波評価部会がとりまとめた「原子力発電所の津波評価技術」に定められる手法。当該手法が発表されて以降、原発に関する津波評価は、同手法に依ってなされていた。

<sup>426</sup> 保安院審議官 A へのインタビューより。



を持ったものである保証はなく、元々の想定が不適切に低ければ、福島原発事故を踏まえた意味のある対策にはならないのであった<sup>427</sup>。

津波対策だけで良いのかという議論もあった。東北地方太平洋沖地震の際、福島第一原発においては、同発電所の設計に当たり想定されていた基準地震動を上回る地震動が観測された。また、保安院が緊急安全対策の実施を指示した1週間後の2011年4月7日に発生した宮城県沖地震においては、東北電力女川原発において、同じく同原発の基準地震動を超える地震動が観測されていたのであった。したがって、福島原発事故において地震そのものが致命的被害の原因ではなかったとしても、各原発の基準地震動が十分なものであるか否か改めて検討すべきではないかという議論があるのは当然であった。後に述べるように、基準地震動の設定やそれに対する原発の耐震性については、原子炉設置許可や変更許可の際に、安全委員会が定めた耐震指針に基づき審査されたものであった。当該指針が、2006年9月に抜本的に改正されたことに伴い、その当時既に許認可を得て運転をしていた原発が、この新しい耐震指針に適合しているかどうかを確認するための作業、いわゆるバックチェック作業が、保安院の指導の下実施されていた。当該作業としては、地震動の評価のみならず、津波高さの評価も実施される予定であったが、福島原発事故発生時点で津波評価まで完了していた軽水型原発はなく<sup>428</sup>、また、バックチェック作業は、福島原発事故の発生とその後の混乱により中断していた。保安院は、このバックチェック作業を再開する必要性を認識していたものの、その終結には相当の期間を要すること、また、東北地方太平洋沖地震や宮城県沖地震など、新たに発生した地震からの知見も踏まえて、その作業方針を見直すとするれば、さらに時間を要することを理解していた。このため、この点に着手するよりも、まず、緊急安全対策を講ずることにより当座の応急対応を求めたのであった。

また、さらに上流の手続きに遡れば、そもそもこの耐震指針、あるいは、その他原発の設計や評価に用いられていた指針類一式を見直すべきという議論すらあるのは当然であった。指針類を定めていた安全委員会は本論点を認識しており、班目委員長は、福島原発事故が初期の峠を越えた3月終わり頃には、指針類の根本的な見直しに着手する方針を有していた<sup>429</sup>。

---

<sup>427</sup> 添田孝史[2014]は、土木学会手法を用いた津波評価自体が不十分であるとしている。

<sup>428</sup> 原研機構の高速増殖原型炉もんじゅは、ナトリウム漏えい事故後14年余りの期間を経て2010年に再稼働がなされており、その前に実施された耐震バックチェックにおいて、津波評価を含む最終評価まで終了していた。

<sup>429</sup> 岡本孝司[2012]142頁。

このように、緊急安全対策を巡っては、より上流に遡った対応をすべきではないか、津波だけでなくその他の要因を含めた対策に取り組むべきではないか、あるいは、そもそも厳格なシビアアクシデント対策を求めるべきではないかといった意見が保安院内にもあったが、一方で、これまで原子炉等規制法等の法令に基づいて設置や運転を認めてきた原発に関し、直ちに全てが危険であるかのごとく停止を求める、あるいは、再稼働を認めないという政策転換が合理的なのかどうかという議論もあった。経産省にとって、経済・社会活動の血液とも言われる電力の安定供給を維持することは大命題であり、そのためには、基幹電源である原発に期待するのは自然であって、原発の運転を継続すること、準備の整った原発をできるだけ早く起動させることが経産省としての使命であった。海江田大臣も、「緊急安全対策が万全であるとは思わなかったが、必要最小限の安全性を確保し、電力供給力確保に必要な原発を再稼働させる意向であった」と当時の心境を解説した<sup>430</sup>。

結局、経産省としては、原発維持の方針を堅持しつつ、必要最低限と考えられる対策を講じることによって、早期に原発の安全性が確立された姿を演出し、運転中の原発の運転継続と、定期検査のために停止している原発の再稼働に向けた方針が選択され<sup>431</sup>、経産省の一部局である保安院においては、葛藤はあったもののこれに同調し、協力したのであった<sup>432</sup>。

#### (外部電源強化対策)

原発の安全向上対策は、緊急安全対策だけにとどまらず、その後も積み重ねられた。2011年4月7日に、東北地方太平洋沖地震の余震と見られる宮城県沖地震が発生し、宮城県仙台市において最大震度6強が観測されるなど、東北地方を中心に強い揺れがもたらされた。この地震により、電力系統の一部において発生した地絡事故を発端として、東北電力管内において広域にわたる停電が発生し、この停電に伴い、東北電力東通原子力発電所（以下「東通原発」という。）

---

<sup>430</sup> 海江田経産大臣へのインタビューより。

<sup>431</sup> 保安院は、「(緊急安全対策により)福島第一原子力発電所の事故を引き起こしたものと同程度の津波により、全交流電源喪失に至ったとしても、注水により冷却を行い、炉心を管理された状態で維持することが可能となり、炉心及び使用済燃料の損傷を防止し、多量の放射性物質を放出することなく、冷温停止状態につなげることができると考えている」と説明した(浜田和幸参議院議員からの質問主意書に対する答弁書(2011年5月13日)より)。

<sup>432</sup> 保安院幹部Cは、インタビューにおいて、「経産省の一組織だから対応した」と述べた。

において外部からの電力供給が受けられない状態が発生した。東通原発においては、非常用ディーゼル発電機による電力供給が行われたものの、外部電源が復帰した後の4月8日、当該非常用ディーゼル発電機が動作不能状態に陥った。わずかにタイミングがずれて、外部電源が復帰していない状況でこの事態が発生していれば、全交流電源喪失に陥る可能性がある重要な事象であった。また、女川原発においては、宮城県沖地震の発生時点で、外部からの電力を取り込むために利用可能であった4つの回線のうち、宮城県沖地震により3回線からの電力供給ができない事態が発生し、1回線からのみの受電に頼ることとなった。

保安院は、これらの事象を踏まえ、原発における電源確保を確実にするため、事業者に対し、4月9日、原子炉停止中においても非常用発電機を複数台確保するべく保安規定の変更を、4月28日を期限として実施するよう全事業者に指示した。また、4月15日には、発電所内の各号機を全ての送電回線に接続すること及び送電鉄塔の耐震性等に関して評価を行い、その結果に基づいて必要な補強等の対応を行うこと、これらの実施状況を5月16日までに報告すること等を指示した。これらの指示の発出に関し、保安院が海江田大臣に説明をした際、大臣からは、余震は長期にわたって続く可能性があり、しっかり備えることの重要性が指摘されるとともに、「それが適切にできなければ原発を全て停止しなければならなくなる」との危機感が示されるなど、電力の安定供給を司る大臣として、安全性を向上させつつ、原発の維持を意識していることがうかがわれた<sup>433</sup>。

当該指示を受けた事業者は、4月28日までに保安規定の変更を行うとともに、5月16日には保安院に報告を提出した。保安院は事業者からの報告について確認を行い、各事業者が適切に対応している旨の評価を行うとともに、引き続き各事業者から提出された報告の実施状況を厳格に確認していくとした。

#### （賢人会議の立ち上げ）

経産省は、原発の運転継続や再稼働に向けて、保安院をして安全面における手当てを積み重ねるだけでなく、政策面での後押しも試みた。そのための仕掛けの一つが、賢人会議の立ち上げであった。

日本のエネルギー政策の基本的な方針は、エネルギー基本法の下でのエネルギー基本計画で定められる。福島原発事故が発生した2011年3月11日時点の計画は、菅政権発足直後の2010年6月18日に閣議決定されたものであった。この中では、将来のエネルギー構成に関する数値的目安が示されており、2030年の電力供給源の構成については、発電電力量ベースで、原子力発電は約53%、再生可能エネルギーは約21%とされ、二酸化炭素を発生しない発電方式として、再

---

<sup>433</sup> 保安院の記録。

生可能エネルギーの比率を上げることと並び原発への依存を大幅に高める計画となっていた。菅総理は、福島原発事故を受け、いち早くこの計画の見直しの必要性を認識し、3月30日に社民党の福島党首との会談において、エネルギー政策のあり方の議論や自然エネルギーを増やす仕組みの必要性に言及した他、3月31日の共産党志位委員長との会談においては、エネルギー基本計画の白紙見直しを表明した<sup>434</sup>。また、同日行われた仏国のサルコジ大統領との会談においても、原子力政策を改めて議論することの必要性について言及した<sup>435</sup>。

福島原発事故を受け、今後のエネルギー政策や原発政策の行方に世論の関心が高まり、また、菅総理によるこのような意思表示も受け、海江田大臣はエネルギー担当大臣として、官邸主導での検討がなされてしまう前に、経産省として今後のエネルギー政策の方向性について具体的な検討をいち早く手掛けることが必要であると考えた。そしてそのために「賢人」から様々な意見や知恵を得ておく必要があると考え、経産省の官僚に対してそのような場の設定を指示し、資エ庁長官がこれを引き取った。エネルギー行政を司る国の機関として、賢人会議を立ち上げることによって先手を打つことを試みる意向であった<sup>436</sup>。

賢人会議の立ち上げに係る検討は、4月上旬から開始された。資エ庁次長の下に資エ庁内の2名の室長が協力するプロジェクトチームが結成され、この対応に当たった。ただし、大臣の意向を受け経産省全体として議論を行う場とするため、このプロジェクトチームは大臣官房に設置されるとの体裁がとられた<sup>437</sup>。プロジェクトチームにおいて本件の進め方に関する一通りの方針がとりまとめられ、4月中旬には松永次官に相談がなされた。この相談においては、4月末に賢人会議の第1回会合を開催した後、精力的に検討を進め、6月末～7月初めには論点整理を提示するというものであった。この検討に当たっては、賢人、すなわち、この会合の委員の選定が鍵であった。賢人会議は、福島原発事故後のエネル

---

<sup>434</sup> 菅総理は、2011年4月25日の参議院決算委員会において、井上哲士議員（共産党）から志位委員長とのやり取りについて確認され、「これまで決めてきたエネルギー基本計画について、やはりもう一度そういった徹底した検証を行う中からどうすべきかということはある意味白紙の立場で考える必要があると、そのように思っております」と改めて表明した。

<sup>435</sup> 菅直人[2012]152-153頁。なお、サルコジ大統領は、「明日、原子力エネルギーを全て廃止することになった場合、それによって我々が何を失うのか考えなければならない」とし、原発維持の重要性を指摘した（山岡淳一郎[2015]65頁）。

<sup>436</sup> 松永次官は、国会事故調における聴取において、賢人会議はエネルギーに関する問題を抜本的に考え直すために設置されたものと説明した。

<sup>437</sup> 資エ庁幹部Dへのインタビューより。

ギー政策の方針を議論し、賢人から知恵を得るための位置付けであったが、再生可能エネルギーの導入加速や省エネルギーの一層の促進を打ち出しつつ、それでも安定的エネルギー供給のためには、原発に一定の役割があるという方向性を打ち出すことを期待していたものと思われた。このため、原発を推進するための方策であるとの批判を避けるため原発推進派と見られる専門家を避けつつ、一方で、明確な原発反対論者を入れないよう、委員候補選定の工夫がなされた<sup>438</sup>。7名の「賢人」が選定され、大臣もこれを了承した。

賢人会議は、「今後のエネルギー施策に関する有識者会議」として、4月28日に設置が発表<sup>439</sup>され、5月12日に第1回会合が開催された。各会合においては、1～2名の賢人が自身の考えを披露し、その上で議論するというスタイルがとられた。2か月間に計6回の会合が実施され、7月12日の回において、全ての賢人から一通りの意見聴取を終えた。事務局は会議の進行や内容について介入することはなかったが、会合を通じ、日本においては、エネルギーとしても、また、科学技術大国としての立場を維持するためにも原子力を維持していくことが重要であるとの方向性が醸し出された。事務局は、一通り賢人からの意見聴取を終えた段階で、そのような議論の方向性を論点整理として提示する準備を行い、いずれ発表する手はずを整えつつあった。

しかしながら、後に述べるように、政府においては内閣官房国家戦略室の事務局の下、6月22日から「革新的エネルギー環境戦略」策定に向けたエネルギー・環境会議が開始され、福島原発事故を経たエネルギー・環境問題の基本的方向性は、同会合が主体となって検討されることが明らかになっていったこと、7月上旬には原発の再稼働はいわゆるストレステストを実施した上で、総理大臣をはじめとする4大臣で判断する方針が明示されていたこと、そして何より、海江田大臣は、玄海原発の再稼働を巡る問題を踏まえ、7月7日に、経産大臣を辞する考えを示していた<sup>440</sup>ことから、賢人会議の意義は急速に失われ、一通り賢人からの意見を聴いた状況のまま、エネルギー政策の方向性について影響力を与えることなく終了することとなった。

---

<sup>438</sup> 山岡淳一郎は「原発に反対しないことを条件に7人の賢人が集められた」とした（山岡淳一郎[2015]118頁）。

<sup>439</sup> 海江田経産大臣会見録（2011年4月28日）。

<sup>440</sup> 海江田経産大臣は、2011年7月7日参議院予算委員会において、磯崎陽輔議員から「佐賀県の人に対して腹を切るべきじゃないですか、お辞めになったらどうですか」と問われ、「いずれです、いずれ時期が来ましたら、私も責任を取らせていただきます」と述べた。

## ○中央防災会議と浜岡原発

### (中央防災会議)

保安院において、原発の安全確保のため、比較的短期間に実施できる対策を積み重ねるとともに、資エ庁において賢人会議を開催する等、運転中の原発の運転継続や停止中の原発の再稼働に向けて経産省が知恵を絞って対応する中、2011年4月27日に第27回中央防災会議が開催された。

中央防災会議は、災害対策基本法に基づく防災基本計画の作成や、防災に関する重要事項の審議等を行うため内閣府に設置され、総理大臣をはじめとする全閣僚、指定公共機関の代表者及び学識経験者により構成される会議体である。1963年に設置された後、2001年1月の中央省庁再編に伴い再編され、それ以降、おおむね年に2回程度開催されてきており、春の会合は例年4月前後に開催されてきていた。

4月27日に開催された第27回会合は、菅総理、枝野官房長官、海江田経産大臣等の出席の下で開催された。同会合は、東日本大震災後初めての中央防災会議であり、菅総理は冒頭挨拶の中で「今回の大震災のこうしたあり方をもう一度しっかりと検証して、今後の備えに当たるため、防災対策のあり方を大きく見直していく必要がある」と述べ、東北地方太平洋沖地震及び東日本大震災を念頭に、今後の防災のあり方を検討することが主目的とされた会合であった。同会合においては、阿久津内閣府大臣政務官から、「これまでの地震・津波対策」との資料が説明され、津波対策に関するこれまで各省庁の取り組みが紹介されるとともに、今後発生が予想される大規模地震対策への取り組みとして、地震動の推定と被害想定を実施した上で、予防から復旧・復興のマスタープランとなる対策大綱や、地震発生時の各省庁の具体的な役割を定めた応急対策活動要領などの計画が順次策定されてきていることが紹介された。この中で、大規模地震として、東海地震、東南海・南海地震、首都圏直下地震等5つの地震が取り上げられ、東海地震については、地震調査研究推進本部<sup>441</sup>による値として、今後30年以内の発生確率が87%であることが明示された。

### (浜岡原発の耐震対策)

中部電力の浜岡原発は、御前崎の突端から西に約8kmの地点にあり、想定東海地震の震源域のほぼ中央に位置する発電所である。浜岡原発は1号機から5

---

<sup>441</sup> 阪神・淡路大震災を踏まえ、総合的な地震防災対策を推進するため、1995年7月に設置された機関。当初は総理府に設置され、その後、中央省庁再編の際に文科省に設置移管された。

号機までの5基の原子炉を有していたが、1976年3月に運転を開始した1号機及び1978年11月に運転開始した2号機については、2009年1月に運転を終了し、廃炉に向けた手続きが取られていた。したがって、東北地方太平洋沖地震発生時には、3号機から5号機までの3基の稼働可能な原子炉を有する発電所であった。浜岡原発で導入されていた原子炉は、いずれも、福島原発と同じ沸騰水型原子炉（BWR）であった。

浜岡原発については、想定東海地震の震源域内に建つというその立地上の特徴から、他の原発にも増して、当初からその耐震性に着目されてきていた。特に、1978年12月に3号機の増設に係る設置変更許可申請がなされた際には、その直前の同年6月に大規模地震対策特別措置法が施行されていたこと、さらに、翌1979年5月には、静岡県全域が同法に基づく地震防災対策強化地域に指定されたこともあり、とりわけ耐震性に大きな注目が集まった。このような状況もあり、3号機の設計のために用いられた地震動は、約3年の審査を経た1981年11月16日の許可の段階では、1号機及び2号機の設計用の地震動を大幅に上回るものとなった<sup>442</sup>。

原子炉設置許可あるいは変更許可に係る審査は、事業者の申請が、安全委員会が策定した指針類<sup>443</sup>に適合しているか否かを確認することにより実施され、このうち、原発の耐震性の審査には耐震指針が用いられた。耐震指針は、1978年9月に原子力委員会により定められ、その後、原子力委員会から分離し設置された安全委員会により1981年7月に改正され、さらに、2001年3月及び2006年9月に、それぞれ改正が重ねられたものであった。2006年9月の改正は、「地震学及び地震工学に関する新たな知見の蓄積並びに発電用軽水型原子炉施設の耐震設計技術の著しい改良及び進歩を反映し、旧指針を全面的に見直した」<sup>444</sup>のものであった。

---

<sup>442</sup> 浜岡原発1号機（1970年12月10日原子炉設置許可）及び2号機（1973年6月9日原子炉設置変更許可）については、基準地震動として最大450ガルの地震動が設定されたが、浜岡原発3号機の設置（1981年11月16日原子炉設置変更許可）の際には、これが600ガルとされた。なお、浜岡原発1号機及び2号機の許可時点では耐震指針は策定されていなかったが、2006年に策定された耐震指針においては、基準地震動とは「その施設の供用期間中に極めてまれではあるが発生する可能性があり、施設に大きな影響を与えるおそれがあると想定することが適切なものとして策定する地震動」とされた。

<sup>443</sup> 福島原発事故後の2012年9月19日に規制体制及び規制体系が変更になる以前、原子力施設の設置許可等に関する審査に用いるための指針類は、安全委員会により策定されていた。なお、安全委員会設置以前は原子力委員会が指針等を策定していた。

<sup>444</sup> 原子力安全委員会[2009]。

この抜本的な見直しとなった 2006 年 9 月の耐震指針の改正に至る議論は、1990 年代後半から様々な水面下での議論があったが、2001 年 7 月からは、安全委員会の原子力安全基準専門部会の下に設置された「耐震指針検討分科会」において公式に開始された。中部電力は、東海地震が想定される地域において原発を運営する事業者として、自ら最新の知見を反映し、浜岡原発の耐震裕度を向上させていくことが重要であると認識していた。このため、耐震指針の改正に係る審議開始を契機として、中部電力としても議論を進め、耐震設計審査指針が改定される前の 2005 年 1 月 28 日、浜岡原発の全号機を対象に耐震裕度向上工事を実施することを発表した。その際、中部電力は、中央防災会議による想定東海地震の地震動を考慮し、現行の設計用の地震動に 3 割程度の余裕を持たせ、耐震裕度向上の目標地震動を約千ガルとした<sup>445</sup>。

その後、中部電力において具体的対策等の検討がなされ、3 号機から 5 号機について耐震裕度向上のための作業が進められた。2007 年 12 月 20 日に 4 号機及び 5 号機の耐震裕度向上工事が終了した旨、2008 年 3 月 18 日に 3 号機の耐震裕度向上工事が終了した旨公表された。他方、1 号機及び 2 号機については、2008 年 12 月 22 日に、運転終了が公表された。1 号機及び 2 号機については、当初、3 号機から 5 号機と同様に耐震裕度向上を実施する予定であったが、中部電力が検討の結果、工事には相当の費用と期間を要するため、工事をした上で運転を再開することは経済性に乏しいと判断し、これらを廃炉とし、代わりに、隣接地に浜岡原発 6 号機の建設を予定することとしたのであった<sup>446</sup>。

東北地方太平洋沖地震発生当時、浜岡原発 3 号機は定期検査のため停止中、4 号機及び 5 号機は運転中であったが、浜岡原発に地震や津波の影響が及ぶことはなく、運転は継続された。4 号機及び 5 号機は、定期検査を終え 2011 年 2 月に運転に入ったばかりであり、次回の定期検査のための停止は翌年 2012 年 3 月頃と予定されていた。また、浜岡原発では、他の原発同様、保安院による緊急安全対策をはじめとする福島原発事故を踏まえた指示への対応がなされ、5 月初めまでに電源車等の配備等の短期対策が完了していた。また、中長期に実施する対応として、防水扉の信頼性強化や防潮堤の設置等が掲げられ、2013 年度までに実施する予定とされていた。

#### (中央防災会議の指摘と浜岡原発)

想定東海地震は日本の防災上極めて重要な案件であり、中央防災会議においては、東北地方太平洋沖地震後に開催された第 27 回会合以前にも、同地震につ

---

<sup>445</sup> 中部電力[2005]。

<sup>446</sup> 中部電力[2008]。



いて度々議論されてきていた。平成 13 年 6 月 28 日に開催された第 2 回会合においては、学識経験者の委員として参加していた溝上東京大学名誉教授が提出した資料において、東海地震震源域においてはおおむね 100 年から 150 年の間隔で大地震が発生しているが、同地域については、「安政東海地震（1854）から約 150 年間以来大地震が発生していないため、相当な歪みが蓄積されていることから、いつ大地震が発生してもおかしくないとみられている」ことが示され、この地域の大地震発生可能性の高さが指摘された。

しかし、第 27 回会合の際には、東北地方太平洋沖地震によって大地震や大津波の威力が再認識されていたこと、そして何より、これらによって原発の大事故が引き起こされる現実が突きつけられた後であったことから、今後 30 年以内の東海地震の発生確率が 87%であるというデータは、現実味を持つ恐怖として出席者に受け止められた。

中部電力は、定期検査のため停止中であった浜岡原発 3 号機については緊急安全対策の実施等のため再稼働を見合わせていたが、4 月 28 日、社長の定例会見において 2011 年度の収支見通しを発表し、この中で、3 号機についても再稼働していきたいとの方針を示した<sup>447</sup>。中部電力にとってみれば、浜岡原発については、それまで、想定東海地震を念頭に、耐震指針の改正に先駆けて大幅な耐震補強を実施し、また、その過程で、1 号機及び 2 号機については廃炉とするなど、大きな経営判断を重ねてきた上で運転を継続してきたのであって、電力供給を担う事業者の社長として、その再稼働に意欲を示すことは当然と思われた。しかしながら、中央防災会議による警鐘の前に、浜岡原発は大きな試練にさらされることとなった。

### ○浜岡原発停止と原発再稼働

#### （経産大臣の考えと経産省の戦略）

2011 年 4 月 27 日の第 27 回中央防災会議に出席していた海江田経産大臣は、想定東海地震の発生確率の高さに衝撃を受け、その震源域に立地する浜岡原発について「何とかしなければ」との思いを巡らし、具体的な行動に移したことを

---

<sup>447</sup> 中部電力社長は、2011 年 4 月 28 日の定例会見において「浜岡原子力発電所 3 号機の運転再開の時期につきましては、現時点で、明確な見通しをお示しする段階には至っておりません。当社としては、津波対策など安全性をさらに高める対策を進めるとともに、浜岡原子力発電所の安全性を地域のみなさまにしっかりとご説明した上で、3 号機の運転を再開してまいりたいと考えております」とした。

自著に記している<sup>448</sup>。中央防災会議の翌日 28 日の夜、海江田大臣は松永次官に対し、「実は浜岡原発を止めたいのだが、どう思うか」、「近いうちに実際に現地を視察して、それから結論を出すか、仮に、浜岡が止まった時に、中部電力管内でどんな影響が出るか調べておいて欲しい。この件は、厳秘でお願いします。まだ誰にも話していないし、話だけ漏れると、地元も大変なことになるし」と指示し、松永次官は「わかりました。特命で検討させます」としてこの指示を了解したとしている。

この際のやり取りについては、続きがあるともされる。海江田大臣から浜岡原発の停止の意向を聞かされた際、松永次官が、「浜岡を止めて、他を立ち上げるシナリオを詰めてみたいのですが」と申し出、海江田大臣が黙ってうなずいた上で、「サプライズ（驚き）が必要だ。絶対秘匿、官邸には漏らすな」と述べたとする報道がある<sup>449</sup>。

後に、松永次官は、国会事故調における聴取において、自身がこのような考えを有していたことを否定<sup>450</sup>しており、また、海江田大臣も、4 月 28 日の時点では浜岡原発を止めることのみを念頭においており、他の原発を全部再稼働させるという考えはなかったとし<sup>451</sup>、そもそも、浜岡原発の停止と他原発の再稼働については、全く別物として頭を整理していたとする<sup>452</sup>。しかしながら、経産省内においては、浜岡原発停止に向けた準備が進められる中で、緊急安全対策により原発の安全性は確保され再稼働することは可能なるも浜岡原発だけは特例として停止を求めるという理屈が構成された<sup>453</sup>ことから、少なくとも、4 月 28 日から浜岡原発停止が発表されるまでの間に、経産省内において、浜岡原発の停止と

---

<sup>448</sup> 海江田万里[2012]215 頁。

<sup>449</sup> 中日新聞（2012 年 4 月 11 日）。

<sup>450</sup> 国会事故調において、野村修也委員が「そのときに経産省が考えていたシナリオと、その後の原子力発電所の、その停止や再起動の現状というものとの間にはずれがありますか」と問うたのに対し、松永次官は、「浜岡の発電所の停止を中部電力にお願いするときに、その後の何らかの戦略とかそういうものがあつたとは承知しておりません」と答えた。

<sup>451</sup> 海江田万里[2012]215-216 頁。

<sup>452</sup> 海江田経産大臣へのインタビューより。

<sup>453</sup> 保安院幹部 A 及び保安院幹部 E へのインタビューより。

他原発の再稼働とのパッケージ戦略が、具体的な段取りとして形作られていったものであることは明らかであった<sup>454</sup>。

これらの検討が行われた4月末の時点では、国内全54基の原発のうち25基のみが運転している状態であり、さらに夏場に向けて続々と原発の運転が停止していくこと、その場合には電力需給が厳しくなるであろうことを踏まえれば、電力の安定供給を司る経産省として原発再稼働に向けて何としても前進したいとの思いがあり、このため、国内の原発は緊急安全対策等により安全が確保されているため再稼働に支障がないことを前面に押し出しつつ、浜岡原発のみが特殊であるとの理屈が構築されていったものと考えられた。

また、浜岡原発を停止させるということ自体についても、海江田大臣による政治的発案ではなく、もともと他の原発の再稼働とのパッケージ戦略として官僚により形作られたのではないかとの見方もある<sup>455</sup>。実際、「二方面作戦」、すなわち、福島原発事故への対応を抱えつつ、浜岡原発の事故に対応することは困難であるとの議論は、本件に関与する経産省の一部の者により議論に上ったことはあったが、エネルギー政策当局である資エ庁には、現に運転している原発を夏の需要期の前に停止させるなどという考えはなく<sup>456</sup>、また、浜岡原発のみを停止させるという法的な根拠がなく技術的な根拠も乏しい戦略を、官僚側から持ち出すことは現実には困難であった。このため、浜岡原発を停止させるという考え自体は少なくとも政治家により発想され、その上で、経産省がこれを受け入れるために自らを納得させるストーリーが形作られていったものにとらえることが自然である。なお、浜岡原発を停止させるとの着想が、政治家からのものであるとしても、それが、もともと海江田大臣によりもたらされたものか、細野補佐官など官邸関係者からの示唆によるものか、明確でない側面はある<sup>457</sup>。

浜岡原発を停止させるための技術的論点に関する検討は、大臣や次官を直接支える経産省大臣官房を経由して、保安院に指示され、保安院において耐震問題

---

<sup>454</sup> 当時、経産省内において本件に携わった官僚はごく限定的であったが、当時の海江田大臣側近や大臣官房職員はいずれも、インタビューにおいて、この戦略が事務的に構成され大臣に上がっていたものであると述べた。

<sup>455</sup> 海江田大臣側近は、インタビューにおいて、浜岡原発の停止は、官僚主導のプロセスにも見えた、と述べた。

<sup>456</sup> 資エ庁幹部Aへのインタビューより。

<sup>457</sup> 海江田経産大臣はインタビューにおいて、浜岡原発の停止を求めようとしたのは自身の考えであるとしたが、2011年4月下旬の段階では、官邸においても、浜岡原発の取扱いについて議論がなされており、これらが影響した可能性はあり得るものと考えられる。

を扱う部局を中心にごく限定的な職員により検討が行われた<sup>458</sup>。保安院においては、今後 30 年以内の想定東海地震の発生確率が 87%であることを前提に、浜岡原発が想定東海地震の震源域に立地し、大規模な津波の襲来が懸念されるため津波防護対策が不可欠であること、緊急安全対策は必要最小限の範囲のものであり、冷温停止を確実にを行うための追加対策の実施には 1~2 年を要すること、浜岡原発は地震の切迫性を踏まえ冷温停止まで確実にを行うことができる対策を求める必要があること、浜岡原発にこれら対策を指示しそれが達成されるまでの間は運転を見合わせるよう指導することとする等の考え方が整理された。

この保安院による浜岡原発停止の技術的論点に関する検討に加えて、経産省大臣官房から資エ庁に対しては、浜岡原発を停止させた場合の電力需給への影響について問い合わせがなされた。資エ庁は、中部電力管内においては、そもそも発電電力量における原発の比率が低いこと、また、中部電力以西の地域においては、その当時においては地震による発電所の影響等はなく、供給力に不安はない旨回答した。

これらの技術的な情報及び需給上の影響の確認を得て、経産省大臣官房において、浜岡原発停止とあわせて他の原発の再稼働に道筋を付けるとの戦略が構築された<sup>459</sup>。

#### （浜岡原発を巡る政治家の意向）

浜岡原発に関し、想定東海地震の発生可能性についてはかねてから広く認識されており、地震を主な争点の一つとする浜岡原発の運転差止め訴訟が長く争われていた。また、福島原発事故後には、地震学者から発せられる警鐘<sup>460</sup>や、それを踏まえた新聞報道<sup>461</sup>なども重ねてなされており、津波の影響の懸念も加わり、運転停止を含め浜岡原発に対し何らかの対応が必要ではないかという世論は早くから存在した。

福島原発事故後、多くの政治家もまた、浜岡原発の取扱いの検討に着手した。福島原発事故後の 2011 年 4 月 25 日、民主党政調の下に設置された「原発事故影響対策 PT（プロジェクトチーム）」においては、発足当初から、連日、浜岡原発の危険性が高いとして、その対応について協議していたとされる<sup>462</sup>。

---

<sup>458</sup> 保安院幹部 E へのインタビューより。

<sup>459</sup> 保安院幹部 A へのインタビューより。

<sup>460</sup> 石橋克彦[2011a][2011b]は、浜岡原発の停止を求めた。

<sup>461</sup> 例えば、毎日新聞（2011 年 4 月 18 日）。

<sup>462</sup> 荒井事故 PT 座長へのインタビューより。

仙谷官房副長官及び細野補佐官は、単に浜岡原発の停止だけではなく、他の原発とあわせて対応するという経産省の方向性を共有していたことがうかがわれる。仙谷副長官は、4月28日朝に開催された経済情勢に関する検討会合閣僚懇談会において、前日の中央防災会議の情報を踏まえ、「浜岡は危ない。3号機再稼働は無理しない方がよい。下手をすると日本経済が沈没する」と警告した<sup>463</sup>が、これは原発の利用停止を追求するものではなく、むしろ、可能な原発は起動させていくためのステップであったとする<sup>464</sup>。仙谷官房副長官は、民主党が野党の時代から、日本経済を支える観点から原発の必要性を認識し、脱原発では政権は運営できないとの思いから、自ら発電所の視察を行うなどの活動をし、福島原発事故後には、原発がこのまま停止していき火力発電への依存度が高まれば、国富の流出が継続していくことが頭から離れなかったとしている。そのような思いの中、浜岡原発については、太平洋にむき出しになっているという条件に加え、東京、名古屋、大阪を結ぶ大動脈上に位置するという立地上の条件もあり、仮に大事故が起こった場合に日本の経済社会に与える影響は甚大であることから、その再稼働に問題を提起したが、むしろ、浜岡原発について慎重に対処することにより、危険なものは止める、動かせるものは動かすという対応をするという考えであって、これは政治判断でメリハリのある「ストップ・アンド・ゴー」をやることにより民主党政権のイメージ作りをする意図もあったとする<sup>465</sup>。

また、静岡県内に選挙区を持つ細野補佐官も原発を維持する意向を有していた。福島原発事故を受けて、脱原発を図るべきとの世論が高まり、また、官邸内においても反原発の機運が高まるのを感じ、むしろ、浜岡原発を停止させることにより、その他の原発に影響が及ぶことを回避するという意向を有し、菅総理をはじめ原発を停止させたい勢力に対しても、浜岡原発の停止を差し出すことにより一定の顔を立てるとの戦略を有していたとされる<sup>466</sup>。

これらの仙谷副長官及び細野補佐官の考えは、経産省の戦略と合致しているものであった。海江田大臣は、東京電力に設置された福島原子力事故対策統合本部において日常的に細野補佐官と接触し、実際、浜岡原発を停止させたいとの考えは細野補佐官に事前に伝えたとしており<sup>467</sup>、細野補佐官や仙谷副長官と戦略的

---

<sup>463</sup> 仙谷由人[2013]112頁。

<sup>464</sup> 仙谷官房副長官へのインタビューより。

<sup>465</sup> 仙谷官房副長官へのインタビューより。

<sup>466</sup> 民主党議員Aへのインタビューより。

<sup>467</sup> 海江田経産大臣はインタビューにおいて、中央防災会議以降、浜岡原発視察までの間に、細野補佐官に、浜岡原発を停止させたいとの意向を伝えたとした。

な相談をし、あるいは、それらからの働きかけがあった可能性も否定できない<sup>468</sup>。いずれにしても、浜岡原発の停止と他の原発の再稼働を結び付けるという経産省の戦略は、様々な視点から他にも支持者がおり、この戦略の遂行が後押しされたと考えられる。

#### (運転停止の根拠)

浜岡原発の運転停止求めるとして、問題となったのはその根拠であった。経産省においては、まず、法的な措置によって原発を停止させることの可否について検討がなされた。緊急安全対策の実施に当たり、既にその法的位置付けを整理し、全原発は合法に運転を継続し得ること、また、定期検査のため停止している原発についても、再稼働させることが可能としていたところ、法令に基づく措置として停止を求めることは困難であると考えていたが、それでもなお、念のため、適用の可能性がある2つの条項について検討を行った。

原子炉等規制法第64条<sup>469</sup>には、地震その他の災害が起こったことにより原子炉による災害が発生するおそれがある場合において、災害を防止するため緊急の必要があると認めるときは、必要な措置を講ずることを命ずることができる旨規定されており、本規定の適用による停止命令発出の可否が検討された。この規定を用いるためには、地震の発生確率が高いことをもって「災害が発生するおそれ」として認定する必要があること、また、他の原発とは切り分けて、浜岡原発のみについてそのような認定をする必要があるが、想定東海地震の発生確率は突然に上昇したものでなく、そのような説明は困難であると考えられた。

また、電気事業法第40条<sup>470</sup>においては、事業用電気工作物が技術基準に適合していないと認めるときは、その使用を一時停止すべきことを命ずることができる旨規定されており、本規定の適用の可否が検討された。しかしながら、技術基準への適合を確認する検査等これまでの法定手続きを適正に経て運転が行なわれ、また、緊急安全対策を適正に実施した原発に対して、突如として技術基準に適合していないという判断を下すことは、安定的な法運用の観点から認め難

---

<sup>468</sup> 読売新聞(2011年5月10日)は、4月上旬に菅総理に浜岡原発の取り扱いについて検討指示を受けた細野補佐官から、海江田経産大臣に相談が持ちかけられていたとし、海江田大臣は、経済界の反応などを探ってきていたとする。また、経産省大臣官房幹部は、「細野補佐官が海江田大臣に浜岡原発を止められないかという話をしていたらしい」とし、資エ庁幹部Bは、「仙谷副長官が細野補佐官と組んで海江田大臣や菅総理に強く言ったと思う」と、それぞれインタビューにおいて述べた。

<sup>469</sup> 当時の原子炉等規制法。

<sup>470</sup> 当時の電気事業法。

く、また、仮にそのように認定するのであれば浜岡原発のみならず国内の全原発が同様に扱われるべきであり、浜岡原発のみの停止要件に本規定を用いることはできないと考えられた。

したがって、経産省においては、これらの法的な規定の適用は困難であると結論付けられ、浜岡原発のみについて運転の停止を求めるのであれば、それは行政指導によるものとなるとの結論に至っていた。

#### (現地視察)

海江田大臣は、2011年5月4日に関西電力美浜原発を、翌5月5日に浜岡原発を視察した。保安院の指示によって事業者が実施する緊急安全対策の対応状況を、発電所の現場で大臣自ら確認することが目的とされた。このときまでに事業者から保安院には緊急安全対策への対応を終了した旨の報告がなされており、担当大臣がその実施状況を視察すること、その際、加圧水型原子炉(PWR)と沸騰水型原子炉(BWR)のそれぞれから一発電所ずつを訪問することはごく自然であった。海江田大臣は、自ら示す通り<sup>471</sup>、「浜岡原発を止める前に、実際にこの目で現場を見ておかなければならない」と考えていたが、同時に、「浜岡原発だけを視察したのでは、狙い撃ちの印象を与えるから、他の原発の安全対策も見ておきたい」と考えていたのであって、美浜原発視察はカモフラージュの意味合いが強いものであった。海江田大臣は、5月5日の視察により、浜岡原発が立地する地形等も確認し、運転停止が必要であると最終判断した。

経産省においては、5月2日夜の段階で、海江田大臣が浜岡原発視察を実施した後、5月6日に浜岡原発の停止要請を発出するまでの詳細な段取りが組まれていた。その中では、5月5日の夕方、浜岡原発視察後に海江田大臣と最終的な相談をすること、総理への説明を発表当日である5月6日の13時から13時半に実施すること、総理への説明後、海江田大臣から中部電力への要請を行うことや静岡県知事に連絡を行うこと、経産省幹部から関係市町村長等に連絡すること、それらの上で5月6日16時から大臣が会見することといった段取り<sup>472</sup>が詳細に確認された。

海江田大臣が美浜原発視察を実施した5月4日までには、綿密な大臣説明資料等が準備され、緊急安全対策の確認が終了したことにより原発は運転を再開してもよいのか、あるいは、浜岡原発を停止させるのは緊急安全対策が不十分であったためかといった論点に対しては、事業者が緊急安全対策を適切に実施しており、運転の継続及び運転の再開に安全上の問題がないことを明示しつつ、浜

---

<sup>471</sup> 海江田万里[2012]217頁。

<sup>472</sup> 海江田万里[2012]224頁。

岡原発は想定東海地震の発生可能性の関係から例外的に停止を求めるとの考え方が整理された。この時点では、最終的に総理に了承をとりつけるものの、その内容は経産大臣として判断し、公表するものであると位置付けられていた。

5月5日夕方、海江田大臣が浜岡原発への視察から戻った後、経産省内の大臣室で打ち合わせが行われた。資料の最終確認がなされ、大臣の了承が得られた。保安院においては、これらを経た上で、5月5日の夜、院内の会議室に幹部全員が集合し、翌6日の段取りについて、誰がどの時点で誰に連絡を入れるか等、各人の役割が一つひとつ綿密に確認された。5月6日の発表当日に向けた準備は万端であった。

#### (総理と官邸の問題意識)

海江田大臣及び経産省において、浜岡原発の取り扱いについての議論が進められる一方で、菅総理及び官邸においても、原発の取り扱いについての議論が進められていた。

菅総理は、福島原発事故後、「国家が崩壊しかねないほどの原発事故のリスクの大きさを考えたら、『安全な原発』とは原発に依存しないことだと確信した」<sup>473</sup>とするように、早い段階から原発政策の見直し、あるいは、エネルギー政策の方向性を見直しに言及していた<sup>474</sup>。また、東日本大震災が発生する直前の2011年3月11日午前に閣議決定された「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法」、いわゆる再生可能エネルギー特別措置法を成立させることにより、再生可能エネルギーの導入拡大に意欲を持っていた。このような中、官邸においては、とりわけ、日本の中心に立地する浜岡原発の取り扱いについて関心が持たれていた。菅総理に対して、「浜岡原発は日本で一番危険」というメールが多数届くとともに、菅総理が任命した内閣官房参与も「地震、津波、原発の3条件が重なるのは米西海岸と日本の太平洋沿岸だけだ」と浜岡原発の危険性を指摘していた<sup>475</sup>。3月下旬には寺田補佐官が菅総理に対し、浜岡原発についての考え方をまとめるよう進言したとされ<sup>476</sup>、4月初めには、菅総理から細野補佐官に対し、浜岡原発を止めた場合の影響について検討を指示したとされ

---

<sup>473</sup> 菅直人[2012]150頁。

<sup>474</sup> 3月末、社民党の福島党首、共産党の志位委員長、仏国のサルコジ大統領との会談において、エネルギー政策の見直し等に言及するとともに、それ以降も、国会答弁等においてエネルギー政策や原子力政策の見直しに度々言及していた。

<sup>475</sup> 読売新聞政治部[2011]158-159頁。

<sup>476</sup> 大鹿靖明[2012]246頁。



る<sup>477</sup>。福山官房副長官は、2011年4月上旬から、寺田補佐官を交えて内々の議論を重ね、浜岡原発を停止させるべきという結論に至り、その具体化について難しい判断を迫られていた<sup>478</sup>とし、菅総理に対しても、浜岡原発の取り扱いについて問いかけをしていたとする<sup>479</sup>。

このような中、菅総理は4月27日、第27回中央防災会議に出席し、浜岡原発がその震源域の中央に位置する想定東海地震について、今後30年でマグニチュード8以上の地震が発生する可能性が87%というデータに接し、浜岡原発の停止に向けた思いが具体的なものとして形成されていったと考えられる<sup>480</sup>。4月29日夜、広報担当の下村内閣審議官は、菅総理に「脱原発の方針とか、浜岡をどうするのか、そろそろはっきり表明した方がいいんじゃないですかね」と問いかけ、これに対し菅総理は「言わずにもっていくのが政治だよ」と答え、下村内閣審議官は菅総理が浜岡原発の停止を決意していることを察したとする<sup>481</sup>。

5月2日の参議院予算委員会においては、共産党の大門実紀史議員より浜岡原発の運転再開について問われ、菅総理は、「電力供給の状況なども全く無視する訳にはいかないが、改めて再開するといったような場面においては、政府としても本当に国民に安心してもらえるかどうか、しっかり見極めて判断が必要と思っている」とし、また、社民党の福島みずほ議員に対しても、「福島（原発事故）の結論が出るまで待つことなくしっかりと検討して参りたい」、「いろいろな意味でご指摘を十分に踏まえて検討して参りたい」としており、浜岡原発の取扱いについて具体的に判断する姿勢を示した<sup>482</sup>。

---

<sup>477</sup> 読売新聞（2011年5月10日）。

<sup>478</sup> 福山哲郎[2012]198頁。

<sup>479</sup> 中日新聞（2012年4月11日）。

<sup>480</sup> 菅総理は、2011年5月10日の会見において、「浜岡原発については、従来から活断層の上にあるといったような指摘はあったわけですがけれども、今回のことは、やはり何といっても3月11日の大震災を受けて、そうした震災があっても大丈夫と言われてきた東電の福島原発が、いわゆる冷却機能が停止をして、ああした事故につながったというこのことが直接大きく影響したということは言うまでもありません」と述べた。

<sup>481</sup> 下村内閣審議官は、インタビューにおいて、当時、官邸内で浜岡原発の取扱いに関する議論があったことから、広報の立場から菅総理に考えを尋ねたところ、このような返答を受け、停止させる意向を察したとした。

<sup>482</sup> 参議院予算員会議事録（2011年5月2日）。

(官邸での議論と総理による発表)

浜岡原発の停止要請に向けて、海江田大臣及び経産省において具体的な戦略が練られるとともに、官邸においても、その停止に向けた意向が確たるものとなりつつある中、5月6日を迎えた。

前日の5月5日に浜岡原発の現地視察を行った海江田大臣は、あらかじめ予定した通り、5月6日の13時に、福山官房副長官及び細野総理補佐官ら同席の下、菅総理への説明に臨んだ。海江田大臣からは、経産省があらかじめ準備していた通り、緊急安全対策により原発の安全確保がなされたが、大地震発生の可能性が高い浜岡原発については、運転中のものも含め停止を求めるとの考えが説明された<sup>483</sup>。浜岡原発を停止させる意向は有していたものの、「言わずにもっていくのが政治だよ」として軟着陸させることを念頭に置いていた菅総理にとって、海江田大臣からの浜岡原発を停止させたいとの提案は直截的であり、かつ、運転中の浜岡原発4号機及び5号機の即座停止を求める案であったことに驚きはあった<sup>484</sup>ものの、その方向性については歓迎すべきものであった<sup>485</sup>。

しかしながら、浜岡原発を停止したいとの海江田大臣の提案はすぐには菅総理に了承されなかった。このことについて海江田大臣は、自らの提案が、停止中の浜岡原発3号機の再稼働を延期するのみならず運転中の4号機及び5号機の運転停止も含むものであり、政治的に大きな決断が必要であったこと、また、停止要請が法的措置ではなく行政指導によることの妥当性に係る論点を含んでいたことから、直ちには結論がでなかったとする<sup>486</sup>。しかしこれらの点に加え、菅総理が問題視していたのは、海江田大臣からの説明において、浜岡原発は停止するものの他原発は再稼働させるとの考えが透けて見えたからであったと想定され、だからこそ、海江田大臣が本件を発表することを阻止すべきと考えた<sup>487</sup>もの

---

<sup>483</sup> 海江田経産大臣はインタビューにおいて、自らは「パッケージ戦略」という意識は全くなかったとするが、経産省が準備した資料の方向性は明確であった。

<sup>484</sup> 海江田経産大臣はインタビューにおいて、運転中の4・5号機を停止させるという提案に対し、菅総理は明らかに驚いていたと述べた。

<sup>485</sup> 菅直人[2012]155頁。なお、菅首相は浜岡原発停止要請後の2011年5月8日、記者に対し、他の原発への稼働停止要請の可能性に関しては、「それはない。浜岡は特別なケースという位置づけだ」と明確に否定しており、他の運転中の原発の停止を求めない方針を示したが、停止中の原発の再稼働については言及しなかった。

<sup>486</sup> 海江田万里[2012]221頁。

<sup>487</sup> 菅直人[2012]156頁。

と思われた。海江田大臣は、一度目の打合せでは菅総理からの了承を得ることができず、打ち合わせの場は後刻改めて持たれることとなった<sup>488</sup>。

前日までに経産省において綿密に打合せされた段取りにおいては、当日の 13 時半までに総理への説明を終了し、その後、海江田大臣から中部電力社長への要請や静岡県知事への連絡、経産省幹部から関係市町村や関係機関等への連絡を実施した上で、16 時から海江田大臣が会見することとされていた。しかしながら、これら一連の作業のトリガーとなる総理説明が完了せず、これらの段取りは全て後送りされることとなった。午後 4 時半、総理官邸の総理執務室に、改めて関係者が集まり、議論がなされた。枝野官房長官及び仙谷官房副長官も参加した。浜岡原発を停止させるための位置づけについては、枝野官房長官自ら法律条文の確認がなされたが、既に経産省においてなされた議論と同様、法律の規定に基づき停止命令を発することは困難であることが確認され、浜岡原発の停止は行政指導による要請によることがコンセンサスとなった<sup>489</sup>。

その上で、この重大な発表を誰が実施するかとの議論になった際、菅総理は自らがこれを実施するとし、副長官らもこれを支持した。菅総理は、運転中の原発の停止を求めるという重要な案件であることから、自ら発表しようとしたとの見方もある<sup>490</sup>が、他方で、海江田大臣が発表をすれば、浜岡原発の停止要請にあわせて他の原発の再稼働が表明されることは疑いなく、これを阻止したかったことに加えて、浜岡原発の停止は国民の支持を得られる大きな政治判断であり、これを自らの口で発表することにより手柄になると直感的にとらえたという側面もあったものと考えられる<sup>491</sup>。

菅総理が会見することとなり、その文案を作成するために、官邸での打合せに急きょ参加することとなった広報担当の下村内閣審議官は、経産省の用意した会見用の文案は、浜岡原発の停止が例外であることが強調され、他の全ての原発の存続をにおわせるものであったが、枝野官房長官らから、浜岡原発を停止させるための会見であり、それ以外は一切触れる必要はないという修正方針が伝えられ、経産省の原案をバサバサと書き換えたとしている<sup>492</sup>。結局、菅総理からは、午後 7 時 10 分から NHK ニュースにおける生中継の下、浜岡原発を停止させると

---

<sup>488</sup> 海江田万里[2012]221 頁。

<sup>489</sup> 海江田万里[2012]222 頁。

<sup>490</sup> 下村内閣審議官はインタビューにおいて、菅総理に他者の手柄を取るといったような悪意はなく、単純に重要なものだから自分で発表しようと思ったのであろうと述べた。

<sup>491</sup> 仙谷由人官房副長官へのインタビューより。

<sup>492</sup> 下村健一[2013]182 頁。また、経産省大臣官房幹部は、「具体的な発表の仕方の議論になった際、海江田大臣や経産省官僚は部屋を出された」とした。

の強力なメッセージが国民に発せられる一方で、他原発の取扱いには一切触れられることはなかった。保安院の課長は、「経産省の原稿と大きく異なっていたことに驚いた。再稼働の道筋がつくどころか、脱原発の序章になってしまった。丁寧なシナリオ作りができなかったのは残念だ」としており<sup>493</sup>、菅総理の意向により、最終段階で経産省が描いていた戦略が狂ったことは明らかであった。また、官邸における菅総理の側近は、「海江田大臣及び経産省は、他の原発をいかすために浜岡原発停止を持ち出したが、菅総理に浜岡原発の停止だけとられて、緊急安全対策の実施による他の原発の安全宣言は葬られた」とした<sup>494</sup>。

他方で、国内の原発において緊急安全対策が適切に実施されていることが確認でき、原発の安全確保が図られたという経産省が本来強調したかった点については、官邸における菅総理との議論において明示的に取り上げられることはなく、また、菅総理の会見でも言及されることはなかった。緊急安全対策の確認結果は、同日夜、経産省のホームページにひっそりと掲載されたものの、これが着目されることはなかった<sup>495</sup>。

原発を再稼働させていく中で例外的に浜岡原発を止めると考える経産省と、今後の原発のあり方を根本的に検討する中で危険性が高いと考えられる浜岡原発を橋頭堡として停止させたいと考える菅総理らの考えとは、その方針の全体が一致しているわけではなかったが、原発の行く末について明確な議論がなされることはなく、それぞれの方向性における道のりの中での一致点である浜岡原発の停止という部分においてのみ合意がなされ、執行されたのであった。仙谷官房副長官は、浜岡原発を特殊事例として国民の信頼・支持を得て他の原発は再稼働させようという経産省と原発停止に持ち込みたい菅総理とは同床異夢であったと指摘した<sup>496</sup>が、むしろ、菅総理は、経産省の企みを十分に把握した上で、それを封じ込めたのであった。

---

<sup>493</sup> 中日新聞（2012年4月11日）。

<sup>494</sup> 菅総理大臣側近へのインタビューより。

<sup>495</sup> 経産省のホームページにおいて、被災プラントである女川原発、別途指示がなされた福島第二原発を除き、緊急安全対策の実施が確認されたとの報告がなされたが、新聞等での扱いはごく限定的であった（例えば、2011年5月7日の朝日新聞においては、浜岡原発の停止要請に関する記事の隅に、わずかに記載された）。

<sup>496</sup> 仙谷由人[2013]125頁。

## ○浜岡原発停止がもたらしたもの

政府によって浜岡原発が停止させられたことは、運転中の原発の停止により電力供給力が低下したという物理的な事実のみならず、原発のあり方に関し、政府の内外に様々な影響をもたらした。

### (世論の反応)

浜岡原発の停止要請は、世論調査において約 7 割がこれを支持するなど、国民に好意的に受け止められた<sup>497</sup>。福島原発事故の収束作業が継続される中、大地震や津波発生が高い可能性をもって想定される原発について、その運転を停止させるとの方針は当然のものとして理解されたのであった。

一方、現に運転している原発もある中で、緊急安全対策など原発の安全性を向上させるための取り組みがなされているという、経産省が強調したかったメッセージについては、よほど注意しない限り認識することは困難であり、国民の目には、原発とは、福島原発事故に見たように危険なものであり、浜岡原発のように停止させる必要があるものとして映り、原発再稼働は国民の関心から離れていった。安全委員会の班目委員長は、浜岡原発の停止要請は、国民に対して、原発の安全性に対する不安のみを解き放ったしまったと評した<sup>498</sup>。

### (政府内への影響)

浜岡原発の停止要請を巡る海江田大臣と菅総理との議論においては、浜岡原発の停止要請とその具体的段取りの議論に終始し、原発政策について意見が戦わされることはなかった。しかしながら、少なくとも、経産省が目論む緊急安全対策により他の原発の再稼働は問題ないという考え方は菅総理に受け入れられず、これが意図的に発表されなかったことは明確であり、この点において菅総理と政策当局との間で考え方に齟齬があること、また、このため、原発の再稼働に当たっては菅総理が最終的な関門として立ちはだかることが明確になった。

---

<sup>497</sup> 例えば、2011年5月14日～15日に実施されたテレビ朝日による世論調査においては、「菅総理は、東海地震の発生する可能性が高いことから、中部電力に対して、津波対策などが整うまで、静岡県にある浜岡原発の運転を止めるように要請し、実際に止めることになりました。あなたは、菅総理の判断を支持しますか、支持しませんか？」という問いに対し、72%が「支持する」、17%が「支持しない」、11%が「分からない、答えない」とした。

<sup>498</sup> 岡本孝司[2012]156頁。

海江田大臣は、浜岡原発の停止要請を自ら発表する予定であったところ菅総理が発表することになったことについて、これにより菅総理との関係が悪くなったことはなく、むしろ、浜岡原発を止めることになってからの数週間は「菅総理との関係は一番よかった時」であり、菅総理からも「海江田さんが経産大臣でよかった」との労いがあったとしている<sup>499</sup>。運転をするにしろ停止させるにしろ、原発の取り扱いについて、難しいかじ取りが求められる中、菅総理と海江田大臣とが協力して難局を乗り切っていくことの重要性を示そうとしたものと考えられるが、両者の間で、再稼働に向けたスタンスが異なることは明確であった。

また、浜岡原発の停止要請が世論から好意的に受け止められたことは、菅総理にとって別の付加価値を生んだものと考えられた。すなわち、自身の判断により原発の運転や再稼働といった重要な判断を司ることができること、そしてその権力の使い方により大きな支持を得ることが可能になるといったことが認識され、本件が、自身の成功体験として刻まれることとなったものと考えられた。

#### (静岡県の反応)

浜岡原発の停止要請が国民全体の与論としては好意的に受け入れられたのに対し、立地自治体である静岡県における受け止めは複雑であった。

浜岡原発が立地する静岡県の川勝知事は、5月5日に海江田大臣と会談した際、「浜岡原発の津波対策は付け焼刃だ。是非止めて下さいという趣旨の発言」をしたとされ<sup>500</sup>、海江田大臣は、地元の知事が自分と同じ意見を持っていることに改めて意を強くしたとする<sup>501</sup>。さらに、翌5月6日に浜岡原発の停止要請を行う旨を海江田大臣が事前に伝達した際には、川勝知事は「ご英断です」と評価したとされる<sup>502</sup>。また、川勝知事からは、福島原発事故後、定期検査中の浜岡原発3号機が再稼働されれば静岡県内の治安維持が困難であるとして悲鳴が上がり、民主党は4月中下旬に中部電力の社長や会長に対して内々に再稼働を見送るよ

---

<sup>499</sup> 海江田万里[2012]229頁。菅総理が発表することになった件については、当時の関係者に対するインタビューにおいて様々な見方が示された。海江田大臣側近は、「海江田大臣には、本来経産省が実施したかったことができなかつたとの思いはあつたが、海江田大臣と菅総理にはそのような事例はまゝあり、本件により遺恨のようなことはなかつた」とした。他方で、他の経産省大臣官房幹部は、浜岡原発の停止を菅総理が発表したことについて、「海江田大臣はものすごく心外だつた」と評した。

<sup>500</sup> 日本プレスクラブにおける海江田経産大臣会見(2011年5月11日)。

<sup>501</sup> 海江田万里[2012]220頁。

<sup>502</sup> 海江田万里[2012]225頁。

う働きかけたとされる<sup>503</sup>。これらからは、川勝知事も浜岡原発の運転停止を望んでおり、政府の判断は立地自治体の意向にも沿った、あるいはそれを汲んだ対応であったと見ることもできる。

しかしながら、立地自治体の思いは、そのように単純に原発の運転停止を望むものではなかった。科学技術の粋として原発の重要性に理解を示し、電力供給源としての原発の必要性を重視する川勝知事は、福島原発事故後、定期検査がほぼ終了し起動準備に取り掛かっていた浜岡原発 3 号機の再稼働に前向きな姿勢を示し、「3 号機は保安院のチェックで大丈夫であるということ。3 号機が稼働すれば 110 万キロワットの供給能力ができる。現在 2,700 万キロワット弱の供給不足が生じておりまして、これをともかく支えるということが現在なすべき最大の支援策」といった趣旨の発言<sup>504</sup>をするなど、中部電力が再稼働に踏み切れることを促していた。しかしながら、中部電力が再稼働に踏み切らないうちに、経産省における安全対策に係る検討が進められ、3 月 25 日には、海江田大臣から、再稼働のためのガイドラインを近日中に提示することが表明されるとともに、3 月 30 日には全事業者に対し緊急安全対策の実施が指示されることとなり、少なくともこれを踏まえずに再稼働をすることが不可能となってしまった経緯があった。3 号機を再稼働させなかった中部電力に対して、川勝知事は、「中部電力は点検も終わっていた 3 号機を動かさずずっと見ていた。彼らの決断の遅さが、4 号機及び 5 号機の定期検査後の運転についても多くの人々が不安になった。極めて残念に思っている」としてこれを批判した<sup>505</sup>。また、その後も、3 号機の再稼働は困難であるものの、運転中の 4 号機及び 5 号機については、それぞれ翌年に予定される次回定検時期まで運転を継続し、夏及び冬の電力需要期に対応する意向を有していた<sup>506</sup>。5 月 6 日、官邸において、菅総理及び海江田大臣他が浜岡原発停止要請に向けた段取りを議論する最中、細野補佐官と電話にて会談した川勝知事はこの考え方を明確に伝えた<sup>507</sup>。これらを踏まえれば、5 月 5 日に、海江田大臣及び細野補佐官が浜岡原発視察の折に面談した際に、「浜岡原発の津波対策は不十分」との発言が実際になされたものであったとしても、それは少なくとも、3 号機をすぐに再稼働をさせることは困難との趣旨で発言したのであつ

---

<sup>503</sup> 仙谷由人[2013]115 頁。結局、中部電力はこの要請に応じることはなかったとされる。

<sup>504</sup> 川勝静岡県知事会見録（2011 年 3 月 17 日）。

<sup>505</sup> 川勝静岡県知事会見録（2011 年 3 月 30 日）。

<sup>506</sup> 川勝静岡県知事会見録（2011 年 5 月 9 日）。

<sup>507</sup> 川勝静岡県知事会見録（2011 年 5 月 9 日）及び中日新聞（2012 年 4 月 11 日）。

て、運転中の4号機及び5号機を停止させることは念頭に置いていなかったものと考えられる。

なお、菅総理により浜岡原発の停止要請がなされた後、5月9日の会見において川勝知事は、「官邸の判断と自分の判断は異なった」と戸惑いを見せ、全ての号機の停止要請が予想外であったとの認識を示しつつも、「住民・国民の安全第一の決断に敬意を表する」と述べた。5月6日の菅総理による停止要請は県民及び国民から好意的に受け止められた事実を踏まえれば、自らの考えと異なった判断がなされたことに戸惑いはあったものの、川勝知事が、これに大きく異を唱えることは、政治家として得策ではないとの思惑があったとも考えられる。

他方、5月5日に、川勝知事とともに海江田大臣らと会談した石原御前崎市長は、菅総理の停止要請について、「大臣は結論を急ぐ問題ではないと言って、次の日に停止でしょ。地元の意見を聞きたいと言っていたが、国がどこまで聞いてくれていたのか」<sup>508</sup>とし、明確に不満を示した。石原市長の不満は、浜岡原発が地域財政の大きな柱であって、これを停止させることとなれば雇用を含め大きな問題を生じ得るという問題に加え、前日に直接面談をした際には何も方向性が示されず、その翌日に、全号機の停止を要請するという重大な判断が、立地自治体の頭ごなしになされたという、地元軽視の姿勢に対する批判であった<sup>509</sup>。

これらの経緯を見れば、浜岡原発全号機の停止要請の判断は、静岡県知事にとっても、御前崎市長にとっても意外なものであり、必ずしも立地自治体の意向が尊重されたものではなかったといえる<sup>510</sup>。

#### (その他の自治体の反応)

浜岡原発の停止要請については、その他の原発の立地自治体においても複雑な思いをもって受け止められた。国内の原発については法律に則った手続きがなされてきており、また、規制当局の指示に則った緊急安全対策が行われ、合法的に運転しているプラントが、政府による超法規的な措置により突如として止められてしまうという事実を突き付けられたからであった。

---

<sup>508</sup> 日本経済新聞（2011年5月7日）。

<sup>509</sup> なお、海江田経産大臣は、浜岡原発の停止要請に関し石原市長が疑問を呈していることを聞き、自ら電話し、自治体の頭越しに停止要請を発表したことを詫びるとともに、交付金の交付を継続する意向を伝えた（海江田万里[2012]227-228頁）。

<sup>510</sup> 静岡県は、エネルギーフォーラム[2011]に対するアンケートにおいて、「菅首相の浜岡原発停止をどう受け止めたか」との問いに対し、「政府の停止要請は、県民の安全安心を最優先した重要な決断と言えても、地域経済に大きな混乱を与えることになり、功罪相半ばするものだ」と回答している。



浜岡原発以外の原発立地地域においては、浜岡原発と他原発との違いが理解できないこと、すなわち、国の規制当局である保安院の検査に合格した浜岡原発が危険であるのであれば、自らの地に立地する原発についても同様に危険である可能性がぬぐえないとの思いがもたれた。このような環境の中で、自らの地に立地する原発の運転継続や再稼働を容認するのであれば、各地域の首長は、その安全性について地域住民に自ら説明責任を果たさねばならなくなったのであり<sup>511</sup>、これまで安全性を強調してきた国への不信を募らせていったのであった。しかし一層深刻であったのは、原発の恣意的な停止が政府によってなされたことにより、原発の必要性について疑義が生じたことであった。立地自治体は、日本のエネルギー政策として、電力需要を支えるために原発が必要であり、その国の方針に協力しているとの自負心を持って原発を受け入れてきているのであって、その原発が政府の意思によって原発の停止が求められるのであれば、寄って立つところを失う可能性があると感じたのだった。

福井県の西川知事は「浜岡原子力発電所を止めたのは、どういふ影響を考へて止めたのかというのは明らかにすべきだと思います。(中略)浜岡原発を停止要請した合理的な理由、他の全国の原発への影響、それから、今おっしゃる具体的な節電とか停電、こういうものが起こるのかどうか、こういう影響などについて明らかにされていませんから、それをまず明らかにすべきだと思います」とした。北海道電力泊原発が立地する北海道の高橋知事は「浜岡とそれ以外の泊を含めた他の原発がいかなる違いがあつてこういった扱いになつたのか(中略)私ども行政としてしっかりと政府からそのことの説明を受けなければならないというふうに思つてるところでございます」、九州電力玄海原発が立地する佐賀県の古川知事は、「運転停止要請がなされたことに驚いている。玄海についてどのような判断がなされているか現時点ではわからない。説明を求めていきたい」などとし、いずれも突然の発表に驚きを隠さなかつた<sup>512</sup>。

## ○小括

東北地方太平洋沖地震により福島原発事故が発生するとともに、多くの発電所の運転が停止した。計画停電の実施を巡る混乱などもあり、経産省にとって電力供給力を確保することが最重要事項であると認識された。そのためには原発による電力が必要であつた。福島原発事故を目の当たりにし原発の安全性に対する不安が高まる中、運転中の原発の安全確保はもとより、定期検査停止中の原

---

<sup>511</sup> 仙谷由人[2013]126頁。

<sup>512</sup> 各県知事の会見録等より。

発の再稼働を目指すため、経産省の意向を受けた保安院によって、電源車の配備など早急に実施可能な安全対策が緊急安全対策として打ち出され、事業者に対応が求められた。緊急安全対策の技術的な十分性については議論の余地はあったものの、この対策により再稼働は可能であるとして、保安院もその実現に向けて協力した。

再稼働に向けた取り組みが進められる中、中央防災会議における議論が引き金となって、発生確率が高いとされる想定東海地震の震源域内に位置する浜岡原発の運転を停止させたいとの海江田大臣の意向を踏まえ、経産省は、それならば浜岡原発の停止を梃子として、他の原発を起動させるパッケージ戦略を生み出した。

福島原発事故を経て原発のあり方に思いを巡らす菅総理をはじめとする官邸内においても、浜岡原発については運転停止を含めた取り扱いが議論されていた。このため、海江田大臣からの浜岡原発の運転を停止させたいとの申し出は歓迎された。しかし、浜岡原発の運転停止要請のみ菅総理によって発表され、他原発を再稼働させたいとの経産省の戦略は実現しなかった。

本過程では、政府の恣意的な意向によって原発が停止に追い込まれることがあるという観点から、原発立地自治体から政府への不信が増大したが、原発利用に関しては、総理が政策の判断権者であることが印象付けられることとなった。

### 3-2 玄海原発再稼働の自治体了解と総理による阻止

#### ○経産省の再始動

(大臣メッセージ再び)

福島原発事故後の原発再稼働に向けた第二幕は、2011年5月6日に菅総理が浜岡原発停止要請を発表した直後から開始された。

保安院においては、まず、菅総理の発表が全国の原発立地地域に与えた影響が総括され、その後の対応方針が議論された。保安院は、本院自らが自治体と接触するパイプを有するのみならず、全原発立地地域に保安検査官事務所を有しており、地元に着したこの組織からの情報も得ていたのであった。本件の議論に当たり、保安院が重視したのは、知事等立地地域の自治体の受け止め方であった。保安院においては、立地地域では浜岡原発が危険であるとのメッセージだけが受け取られ、緊急安全対策を講じた原発については運転の継続や再稼働をしても差し支えないと「国」が考えていることが理解されておらず、その結果、浜岡原発が停止されるのに自らの地域での原発を止めなくて良いのか分からない、という受け止めがなされているといった分析がなされた。

保安院は、この時点で、浜岡原発の停止要請による影響は、緊急安全対策により他の原発の安全性が確保されているとのメッセージが伝わっていないことに問題があると考えており、超法規的な、恣意的ともとらえられる措置によって浜岡原発の停止要請がなされたことにより、立地自治体から国に対する見方が変質しているとは考えていなかった。また、原子力安全に関する「国」の権威は引き続き保安院であると考えており、その判断に際し菅総理が重要な役割を果たすことになっていること、そのようにとらえられ始めていることを明確には認識していなかった。

保安院においては、この分析をもとに、立地地域への説明の進め方が議論され、ごく自然に、立地地域に原発の安全性を説明することによって再稼働の実現を働きかけるといったそれまでの路線が踏襲された。具体的な方策として、まず、大臣会見により、明確かつ力強いメッセージを出すことが必要であると考え、緊急安全対策により原発の安全性が確保されること、短期的な対策のみならず中長期対策が実施されるまで保安院が継続的に確認を行うこと、事業者が実施する訓練に保安院が立ち会い公開で実施させる等万全を期することといった内容を盛り込むこととされた。その上で、保安院職員が各地域に出向き、知事、市町村長、議会関係者等に対し、その大臣メッセージを紹介しつつ説明を行うことが検討された。

これらの方針は、大臣に相談され、直ちに実行に移されることとなった。まず、「力強い大臣メッセージ」を发出するべく、5月9日に海江田大臣の会見が行われた。中部電力が菅総理の要請を受け入れて、運転中の浜岡原発4号機及び5号機を準備が整い次第停止すること、停止中の3号機の再稼働を当面見送ることを決断したとの報告が経産省になされたことを受けて、同日、海江田大臣が臨時に会見する機会をとらえたものであった。

5月9日の会見において海江田大臣は、5月6日に言及しなかった部分の説明に時間を割いた。すなわち、国内の原発については、緊急安全対策として直ちに講ずべき短期対策が適切に措置されていることを確認したこと、これにより福島原発事故を引き起こしたものと同程度の津波により全交流電源喪失に至ったとしても、炉心損傷等を防止し多量の放射性物質を放出することなく冷温停止状態につなげることができることと考えること、したがって、現在運転中の原発の運転を継続すること及び起動を控えている原発が運転を再開することは安全上支障がないと考えられること等を説明した。

#### (保安院による地元説明の開始)

5月9日の会見によって大臣から発せられたメッセージを携え、保安院職員による立地自治体への説明が開始された。5月10日に、四国電力伊方原発が立地する愛媛県の原子力発電所環境安全管理委員会において説明がなされた他、原発が立地するほぼ全ての道県に対し、5月中旬から6月にかけて、保安院職員による説明が実施された。説明は、知事等の首長に直接実施されたもの、県庁幹部に対してなされたもの、県等が設置する委員会等でなされたもの等、地域での状況等に応じ、柔軟に対応された。また、立地市町村に対する説明が行われた地域もあった。

3月11日の東北地方太平洋沖地震後、国内54基のうち27基の原発の運転が継続されていたが、その後、法令で求められる定期検査のために、あらかじめ定められた計画に従って順次運転が停止されていった。浜岡原発の停止要請がなされた5月6日までは、3月11日以降3基の運転が停止され<sup>513</sup>、その時点で運転を継続している原発は24基であった。経産省は、東北地方太平洋沖地震発生以前から停止していた18原発のうち、まず、4月ないし5月に再稼働予定であった8基に焦点をあてて対応が検討された。このうち、地震により被災した東北電力女川原発2号機、運転停止が求められた浜岡原発3号機、福島第一原発1号機と同型である中国電力島根原発1号機については早期の起動が見通せ

---

<sup>513</sup> 関西電力大飯原発3号機は2011年3月18日に、北海道電力泊原発1号機は4月22日に、四国電力伊方原発3号機については4月29日に、それぞれ定期検査に入った。

ないことから、これらの 3 基を除く 5 基を主な対象とし、予定通り立ち上げる  
ことができるよう対応策が検討された。福井県に立地する原発が 3 基（関西電  
力美浜原発 1 号機、同高浜原発 1 号機、同大飯原発 1 号機）、佐賀県に立地する  
原発が 2 基（九州電力玄海原発 2 号機及び 3 号機）であった。

このため、福井県及び佐賀県に対しては、特に念入りな対応を行うこととされ、  
5 月 9 日に会見を行う前に海江田大臣は、福井県の西川知事と佐賀県の古川知事  
に自ら電話をし、あらかじめ会見の趣旨を説明するとともに、自らの真意を説明  
するなど丁寧に対応した<sup>514</sup>。

#### （シビアアクシデント対策）

保安院は、立地地域に対する説明を継続するとともに、安全対策も積み重ねた。  
6 月 7 日、事業者に対し「平成 23 年東京電力株式会社福島第一原子力発電所事  
故を踏まえた他の原子力発電所におけるシビアアクシデントへの対応に関する  
措置の実施について（指示）」を發出し新たな対応を求めた。この指示において  
保安院は、緊急安全対策によって炉心損傷等の発生防止に必要な安全性は確保  
されているものと判断したと明示しつつ、それでもなお万一シビアアクシデ  
ントが発生した場合を想定し、迅速に対応するための措置を求めるものとの位置  
付けを説明した。

この指示の中で具体的に対応を求めたのは、全交流電源喪失時にも運転可能  
な空調設備や通信設備、高線量対応防護服や個人線量計等の確保、建屋への水素  
対流防止対策、がれき撤去用の重機の配備といった 5 項目であり、それまでに  
得られた教訓のうち直ちにに取り組むべきものが選定されたものとされた。これ  
らは福島原発事故の時点で準備されていたれば、その事故収束に役立ったと考え  
られるものではあったものの、短期間に準備することが可能な、シビアアクシデ  
ント対策のごく一部に限定されたものにとどまった。事業者は、これらの対応を  
実施した上で、保安院の指示發出 1 週間後の 6 月 14 日までに状況報告するこ  
とが求められた。

事業者は、保安院の指示を受け、直ちに対応を実施し、6 月 14 日に保安院に  
報告した。保安院は、立入検査等により実施状況を確認した上で、各事業者から  
報告されたシビアアクシデントへの対応に関する措置が適切に実施されている  
ものと評価し、その確認結果を 6 月 18 日にとりまとめた。

---

<sup>514</sup> 海江田経産大臣会見録（2011 年 5 月 6 日）。

#### (大臣による安全宣言)

事業者が実施したシビアアクシデント対策に関する保安院の確認結果は、6月18日に海江田大臣が臨時の会見を開き、公表することとなった。本会見は、土曜日の午前中に実施された異例のものであり、できるだけ早く、かつ明示的な形で原発再稼働に向けて歩を進めたい経産省が工夫をしたものであった。

会見において、海江田大臣は、「原発の立地地域の皆様、それから国民の皆様」に大事な話をさせて頂きたい」と切り出し、緊急安全対策の実施に加え、今般、シビアアクシデント対策が事業者により着実に実施されていることを確認したこと、原発の安全性については国が責任を持つこと、その上で、夏に向けて、原発の停止による電力供給力の低下による産業の停滞、国民生活の不安があることを指摘した上で、「どうぞ皆様方のご協力をいただきまして、そして安全の確認が行われた発電所につきましては、これはしっかりと起動していただけますよう、ぜひ立地地域の住民の皆さん、そして広くは国民の皆さん方のご理解をいただきたいと思っております。もちろん必要があれば、私自身立地地域にお邪魔をして、そして私の口から直接そうした安全対策について、そしてその安全性についてお話をさせていただきたいと思っております」と語った。

この会見による海江田大臣のメッセージは、原発の安全性を強調し、再稼働への理解を得るべく発出されたものであり、5月9日に発出された安全メッセージ、これを踏まえた保安院職員による地元への説明、さらにシビアアクシデント対策といった、それまで保安院を中心に実施された作業が集大成されたもので、いわば原発再稼働に向けての「安全宣言」といえるものであった。

この「安全宣言」は、菅総理が緊急安全対策の実施のみで再稼働することに慎重な考えを有することを察知した海江田大臣及び経産省が、原発再稼働を着実に進めるための布石を打つためのものであった。この発表については、菅総理に事前に報告せずに発出されたものであった<sup>515</sup>。

#### (安全宣言発出の背景)

海江田大臣による「安全宣言」のベースとなったシビアアクシデント対策の必要性は、IAEAに提出するために準備された日本国政府報告書の作成過程の最終盤に見出されたものであった。同報告書の中に福島原発事故から得られた教訓を整理する部分があり、同部分に関する議論の段階で、日本の原発への反映の必要性が認識されたのであった。

---

<sup>515</sup> 衆議院予算委員会（2011年7月6日）における塩崎恭久議員に対する海江田経産大臣答弁。

IAEA においては、2011 年 6 月 20 日～24 日に原子力安全に関する閣僚会議が開催される予定であったことから、日本国政府は福島原発事故の当事国として、これまでの経緯や状況を整理して報告するため、5 月初旬からその報告書（以下「IAEA 向け報告書」という。）作りに着手した。報告すべき内容が、原発事故自体に係ることに加え、避難状況、環境や農産物等への影響、被ばく状況等に及ぶことから、総理を本部長とする原子力災害対策本部に報告書作成チームを設置し、各省関係者参加の下で作業することとなった。保安院は、原子力災害対策本部の事務局を務めており、報告書作成作業に当たっても各省のとりまとめの役割を担った。

IAEA 向け報告書に関し、保安院において主に作業に当たったのは国際室であった。国際室は、諸外国の規制当局や国際機関と保安院とのパイプ役として機能する部門であり、国際機関である IAEA に対する報告書であることから担当とされた。国際室は、本報告書の作成に当たり、福島原発事故の経緯等を記載するため、主にそれらに従事する関連部門と連携を図る一方で、国内の他の原発の再稼働を主導していた課との連携はしなかった。原発の再稼働を主導する課に対して IAEA 向け報告書の内容に関する議論を持ちかければ、これらの課から、IAEA 向け報告書の記述を原発再稼働に都合よく記載するように求めるバイアスが働きかねない、あるいは、そのような疑念を持たれる可能性がぬぐえないことから、国際室はあえて分離を図った<sup>516</sup>。IAEA 向け報告書の中に、福島原発事故に関し、その時点までに得られた知見から引き出された教訓を列挙することとなり、5 月下旬に教訓がほぼ整理された。この段階になって初めて、当該報告書の情報が保安院内で共有され、IAEA 向け報告書で示される教訓と保安院内で再稼働に向けて実施していた作業との整合性を確認することの必要性が認識された。

教訓は、5 つのグループに整理されており、第 1 の教訓のグループはシビアアクシデント防止策の強化、第 2 はシビアアクシデントへの対応策の強化、第 3 は原子力災害への対応の強化、第 4 は安全確保の基盤の強化、第 5 は安全文化の徹底であった<sup>517</sup>。このうち、原発の安全確保対策について直接関連するのは第 1 及び第 2 の教訓のグループに関するものであった。第 1 の教訓のグループとして示された「シビアアクシデント防止策の強化」に示された事項は、炉心溶融といったシビアアクシデントの発生を防止するための対応であって、地震や津波の想定強化など、その実施には時間を要する事項も含まれていたが、比較的短期に実施できるものについては、保安院が 3 月 30 日の指示によって実施を求め

---

<sup>516</sup> IAEA 向け報告書の作成・とりまとめを担当した保安院審議官 B は、原発再稼働を進める部隊への情報共有を、報告書がとりまとまる最終段階まで意識的に控えたとした。

<sup>517</sup> 原子力災害対策本部[2011]。

た緊急安全対策におおむね含まれるものであり、既に対応がなされていると位置付けできるものであった。他方で、第2の教訓のグループとして示された「シビアアクシデントへの対応策の強化」については、シビアアクシデントの発生防止対策をした上でもなおシビアアクシデントが発生することを想定した上で、そのための対応強化の重要性を指摘するものであった。福島原発事故を踏まえた教訓としては当然に含まれ得るものであったが、福島原発事故後に保安院が積み重ねてきた緊急安全対策等には含まれていないものであった。

したがって、この日本国報告書がとりまとめられる段階で、シビアアクシデント対策に対して手を打っておかなければ、事故当事国の日本自らが教訓をくみ取っていないまま、原発を再稼働をしようとしているとして批判を受ける可能性があった。他方で、格納容器内の減圧を行うためのフィルター付きの強化ベント装置といった本格的なシビアアクシデント対策の実施を求めれば、その対応には長期間を有し、電力需要期である夏までの再稼働を目指すことはできなくなることも明らかであった。このため、保安院は、経産省大臣官房と相談しつつ、得られた教訓のうち、ごく短期間で実施できる対策を選び出して取り繕ったのであり、これが6月7日に指示されたものであった。

また、保安院においては、IAEA 向け報告書やそれを踏まえたシビアアクシデント対策の指示は、立地自治体の意向に対応するためのものとしても意識された。5月に入り、保安院職員が福井県に対して説明を重ねる中において、福井県からは、これまでの緊急安全対策等の対応が、断片的で応急処置的なものにとどまっていると批判された。福島原発事故を踏まえ、原発の安全性に対する包括的な対応が求められたものであり、IAEA 向け報告書において、政府全体として教訓を包括的に整理する形をとることによりこれに応えようとするものであった。また、九州電力玄海原発2号機及び3号機の再稼働に関し、立地自治体である佐賀県及び玄海町からは一定程度前向きな感触が得られており、短期で実施可能な対策を積み上げることにより、その方向性を後押ししようとするものであった。原発の安全確保については、再稼働を進め、運転を継続させながら、一層の安全向上対策を実施させる手法もあり得、絶えず安全性の向上を目指すことが重要であるという観点からは、それが妥当な姿勢ともいえた。しかしながら、福島原発事故は、それまでの規制要求を適切に満たしてきたにも関わらず発生したことは事実であって、従来の規制の妥当性を前提とした選択肢を取ることは難しく、何らかの形により、再稼働の時点において福島原発事故の教訓の反映が行われ、安全は確保されているという説明が必要と考えられたのであり、このために工夫された結果であった。福島原発事故を経てもなお「安全」である旨の説明を形作ろうとする姿勢は、その後各種の事故調等でも批判された安全神話が生き続けていた証左ともいえた。



## ○総理と経産省

### (原災本部会合)

経産省により、再稼働に向けた布石が打たれる中、これを政府全体の方針とする努力、とりわけ、浜岡原発の一件により、少なくとも緊急安全対策等により原発の再稼働を容認する意向を示さない菅総理の理解を得るための活動も継続された。

IAEA 向け報告書を決定する原子力災害対策本部の会合は 2011 年 6 月 7 日に開催されることとなった。IAEA の原子力安全に関する閣僚会合が 6 月 20 日から開催されることとなっており、事前に IAEA に対して報告書を提出するためには、このタイミングで政府として報告書を確定させておく必要があり、そのために設定された日取りであった。原子力災害対策本部会合は、総理をはじめ主要閣僚が出席するものであり、この場で、再稼働に向けた議論ができれば、明確な政府の方針と位置付けることができ、かつ、報道等も通じて再稼働に向けたメッセージを発出することが可能となる。このため、経産省はこの場を重要な機会ととらえた。

経産省においては、資エ庁と保安院が協力し、原子力災害対策本部会合における海江田大臣や菅総理用の資料の準備が進められた。これらにおいては、再稼働の実現に向けて、安全性について国が責任を持つこと、再稼働について地元の理解と協力を得たいこと、国としてもしっかりと説明していきたいことなどが盛り込まれた。また、海江田大臣用の発言要領案には、再稼働に向けた対策を政府全体として着実に実現していくことが不可欠であり関係閣僚の協力を願う旨の文言も盛り込まれた。

総理用の発言要領案については、原子力災害対策本部会合の開催前に、官邸に持ち込まれ、総理秘書官と打合せがなされた。このような総理が出席する会合等に関しては、主担当省庁が発言要領等必要な資料を作成の上、事前に秘書官の確認を得た上で総理に説明することが通常の段取りであった。国会答弁の準備等のための日々の総理との打合せ等を通じ、総理の意向を把握していた総理秘書官は、経産省の資料案を見て「これは総理は絶対に飲まない」と即座に反応した<sup>518</sup>。菅総理は、緊急安全対策やシビアアクシデント対策を実施したことにより原発の安全性が確認されたとは考えておらず、これらの手続きをしたことを持って原発再稼働に支障がないとは考えていないこと、これから様々な対策により個別の原発毎に安全性を確認し、地元の了解を得たところから立ち上げるという考えであることが指摘された。これらに照らせば、経産省が持ち込んだ資料案

---

<sup>518</sup> 菅総理大臣側近に対するインタビュー及び保安院の記録より。

は明らかにこれと乖離していた。原発を担当する秘書官は、経産省出身の秘書官であり、総理の考えと経産省の考えの双方を十分理解した上で、その論点を指摘したのであった。

また、総理秘書官は、保安院が作成する総理用の国会答弁用資料についても不満を漏らした。この頃、原発の再稼働に係る問題は、国会の委員会審議においてたびたび議論となり、政府の考えについては菅総理の答弁も求められていた。委員会で質疑に立つ議員からの質問事項は前日までに政府に提示され、総理用の答弁参考資料は政府内の担当部局が用意した上で官邸に提出され、総理秘書官の確認を経た上で総理に伝えられる。原発の再稼働については、安全問題とあわせて問われることが多いことから、その答弁書は保安院によって用意されることが多かった。保安院は、浜岡原発停止要請の際には明示的に言及がなされなかったものの、緊急安全対策により原発の再稼働のための安全性は確保されるとの立場を有しており、5月9日以降、海江田大臣も安全メッセージを発出するなどの対応をしていた。このため、総理用の答弁参考資料もその方針に沿って作成していたのであったが、総理秘書官は、これが菅総理の考えに合わないことから日々書き換えていたのであった。秘書官は、原子力災害対策本部における総理用の発言要領案に対する考えとともに、この点についても指摘した。総理秘書官は、海江田大臣及び経産省の思いと、菅総理の考えが異なっていることについて明確な警告を発したのであった。

結局、原子力災害対策本部会合における総理の発言は、秘書官の指摘を踏まえて修正され、菅総理は、原発については「事故の教訓を踏まえて、原発の安全確保をしっかりとやり、その上で稼働を認めていくことが必要」であるという一般論を述べるにとどまった。同会合においては、総理の発言に先立ち、海江田大臣により、緊急安全対策により原発の運転の継続及び再稼働は安全上支障がないこと、原子力の安全性に対する信頼回復に向け関係閣僚の協力を願いたいこと、原発の再稼働は電力供給の安定化や復興と再生に不可欠であり、地元の理解と協力が得られるよう安全性について国が責任を持ち、しっかりと説明していきたい、といった説明がなされた。これらの点は、経産省としては、総理の口をして語らせたかったものであったが、これは実現することはなく、また、総理によって海江田大臣の発言に対する共鳴がなされることもなかった。

#### (新成長戦略実現会議)

2011年6月7日にはもう一つ、政府の重要な取り組みであって、かつ菅総理の思い入れが強い会合が開催された。第9回新成長戦略実現会議であった。民主党政権では、同政権下で定められた「新成長戦略」の実現を推進・加速するために、2010年9月に「新成長戦略実現会議」が設置され、総理の議長の下、定

期的に会議が行われていた。6月7日の第9回会合は革新的エネルギー・環境戦略が議題であり、同会合において、「エネルギーシステムの歪み・脆弱性を是正し、安全・安定供給・効率・環境の要請に応える短期・中期・長期からなる革新的エネルギー・環境戦略及び2013年以降の地球温暖化対策の国内対策を政府一丸となって策定する」ためのエネルギー・環境会議の設置が決定された。

当日の新成長戦略実現会議においては、海江田大臣が「エネルギー政策見直しの基本的視点」と題して発表を行った。この中で大臣は、エネルギーについては、安定供給、経済性、環境適合性に加え、安全性確保が大前提であるといった方針を示しつつ、ここ1～3年の短期間では電力供給の不安解消が最優先の課題であり、被災地の「復旧・復興」と「日本経済の再生」を支えるために安定供給重視の政策展開が必要であること、原発再稼働がなされなければ夏の電力需給がひっ迫するおそれがあること、化石燃料輸入増による国富流出及び国民負担増につながることで、電力供給不安や電力コストの上昇が国内投資抑制や海外移転を招き、産業空洞化は今そこにある危機であること等を縷々説明した。他方で、国内の原発については、緊急安全対策により、全交流電源喪失等に至った場合でも、炉心損傷など深刻な事態を避けるために必要な対策がなされており、安全性の確保が確認されていると説明した。すなわち、原発については、中長期にわたっては安全基準・安全確保体制の抜本的見直しや原子力利用のあり方等を総合的に検討することが必要としつつ、短期的には、再稼働が必要であり、またそれは可能であることを訴えたのであった。

しかしながら、海江田大臣の説明を受けた後の菅総理の発言においては、再生可能エネルギーの拡充強化については自らの言葉で饒舌に語られたのに対し、電力供給に関しては、「現実的に事業運営がどうか、どういう影響が出るのか、これも当然、政権という責任ある立場で考えなければならないことであります。そういった意味で、安全性、そして電力供給という責務をしっかりと果たしていく」という一般論が述べられるにとどまり、原発の再稼働について言及がなされることはなかった<sup>519</sup>。

これらの結果、原子力災害対策本部や新成長戦略実現会議の場を活用して、再稼働に向けた方向性が菅総理を含めた形で政府全体の方針として明示的に共有されることはなかった。新成長戦略実現会議は6月7日の17時半から19時まで、原子力災害対策本部はこれに続き19時6分から19時38分まで開催され、海江田大臣は、これらの会合に連続して出席した上で、19時53分から総理官邸で会見を行った。この中で海江田大臣は、改めて、緊急安全対策等により原発の

---

<sup>519</sup> 新成長戦略実現会議の模様等については国家戦略室ホームページより。

(<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/npu/policy04/archive02.html>)

運転継続及び再稼働は安全上支障がないと考えられること、原子力は総理がドービル・サミットで表明したように四本柱の一つの重要なエネルギー源であり、国が安全性も含め責任を持って取り組んでいくことを述べたが、立地自治体を動かすためには、もはや海江田大臣の発言では大きな効果はなかった<sup>520</sup>。総理からのメッセージが求められていたのであって、総理がこれに呼応しないという観点からは、経産省の取り組みは不発に終わったのであった。

#### (海江田大臣の努力)

原子力災害対策本部や新成長戦略実現会議の場を活用した原発再稼働に向けた政府の意思統一に向けた前進はならなかったが、海江田大臣は、引き続きその努力を継続した。6月10日の閣議後の懇談で、「緊急安全対策を実施して万全を期す、安全を確認した上で、再稼働に向けて政府一体となって取り組むべく関係閣僚の理解と協力をお願いしたい」との趣旨の発言を行った。さらに、6月15日、総理出席の下で開催された経済情勢に関する閣僚検討会合においても、「安全を確保した上で再稼働をお願いしたい、是非力添えを頂きたい」という趣旨の発言を行った。これに対し総理を含め閣僚から特段の反対意見等はなされなかった<sup>521</sup>ことから、海江田大臣は、内閣においても再稼働について一定の了解が得られているものと解した。海江田大臣は、電力の安定供給を司る大臣として、原発再稼働について「自分が言わなければ誰が言うんだ」<sup>522</sup>という気持ちで前進を続けた。

#### (総理の思いと経産省との乖離)

海江田大臣や経産省が、原発再稼働に向けて様々な布石を打ち続ける中、菅総理も、エネルギー政策について自らの考えを様々な場面で発信した。しかし、その対象は、エネルギー基本計画の見直し、再生可能エネルギーの導入強化等が中心であって、原発の再稼働について語られることは限定的であった。

海江田大臣が、緊急安全対策により原発再稼働のための安全性は確保されているとのメッセージを発出した日の翌日5月10日に、菅総理は、2011年度補正

---

<sup>520</sup> 例えば、2011年6月24日、美浜町全員協議会において山口町長は、緊急安全対策の結果発表以降繰り返して示された海江田経産大臣の安全宣言について、「何度も出されると最初の発言は何だったのかと判断に迷う」とした上で、「トップとして総理が安全宣言をしっかりと行うことが重要」とした。

<sup>521</sup> 海江田万里[2012]251頁及び衆議院予算委員会(2011年7月6日)における笠井委員に対する海江田経産大臣答弁。

<sup>522</sup> 海江田万里[2012]250頁。

予算が成立したこと等を踏まえた会見を行った。質疑において、記者から、原子力政策の方向性に関して地元の理解をどのように得ていくのか、浜岡原発以外の原発についても停止や再稼働見送りなどを求める考えがあるか等が問われた。菅総理は、エネルギー基本計画は白紙に戻した議論が必要であること、また、原子力については一層の安全性を確保すること、自然エネルギーについてはより大きな力で推進するという方向性が必要であること等を述べ、具体的な原発再稼働については言及しなかった。その後、5月18日の会見において、再稼働を促進するのか、慎重にするべきと考えているのかを問われ、「従来の方針に沿って安全性が確認されれば稼働を認めていくことになる」と述べた。

6月に入ると、菅総理のエネルギー政策に関する関心は、政策の見直しや再生可能エネルギーの導入強化に特化するようになった。菅総理の在任中、「カンフルブログ」と呼ばれるブログが官邸ホームページに掲載され<sup>523</sup>、その中の「先を見すえて」というコーナーには、毎週数本の菅総理直筆のメッセージが掲載された。同コーナーでは、6月6日から「次の時代」と銘打ったシリーズが展開され、再生可能エネルギーの導入加速に関する菅総理の思いが綴られた。6月6日には再生可能エネルギーの固定価格買い取り制度について、6月8日には自然エネルギーの導入や省エネルギーを進めるためのエネルギー政策の転換について記載された。また、菅総理は、「カンフルブログ」に加えて、インターネットを活用した情報発信を進めた<sup>524</sup>。6月12日には、総理官邸において、菅総理参加の下で自然エネルギーに関する「総理・有識者オープン懇談会」が開催された。福島原発事故後に民間から官邸入りしていた田坂内閣官房参与の発案によって実現したもので、5人の有識者の参加を得て開催され、ネットを通じ約15万人が視聴したとされた。翌日の「カンフルブログ」には、「総理・有識者オープン懇談会」では「自然エネルギーの普及を促進しよう」という大きなうねりの存在を実感したと記載された。また、菅総理は、6月15日には、議員会館で開催されたエネシフナウ市民集会に参加し、自然エネルギー促進法案の成立に強い意志を示すとともに、6月16日には、「カンフルブログ」に再生可能エネルギー促進法に向けた意気込みを示した。さらに、6月19日には、改めて官邸において、自然エネルギーに関する「総理・国民オープン対話」が開催され、菅総理もこれに出席した。同対話は、6月12日に開催された有識者オープン懇談会の続編として、国民のネットを通じた参加など、より広い参加者を得て開催されたものであった。同会合において原発の再稼働に関する考えを問われた際、菅総理は、前日の6月18日に海江田大臣が「安全宣言」として「安全が確認されたものを順次

---

<sup>523</sup> 2016年10月現在においても <http://kanfullblog.kantei.go.jp/> に掲載されている。

<sup>524</sup> 菅直人[2012]167頁。

再稼働したい」と発言したことを引いて、「自分も全く同じ。浜岡原発は例外的であり、基準を定め、安全性が確認されたものは動かしていく考え」であるとした<sup>525</sup>。6月21日には、「カンフルブログ」に、原発の安全基準については、「IAEAを中心にしっかりした国際的安全基準を作ることが望ましい」、「海江田大臣が緊急安全対策等の結果を踏まえ再稼働を進めようとしているが、復興と日本経済再生のためであって原発推進という過去数十年の路線に再び戻ったという意味では全くない」としつつ、菅総理としては、「再生可能な自然エネルギーを促進するという過去30年の思いがある」とした。

6月27日に菅総理は、内閣に原子力事故担当大臣（以下「原発担当大臣」という。）のポストを新設し、細野総理補佐官をこれに起用することについて会見を開いた。質疑において、安全が確認されれば原発の再稼働を容認するということが良いのかどうかという点、また、総理が自ら現地に赴いて説明されるということがあるかという点について質問がなされた。菅総理は、「それぞれ地域の皆さんも心配されているわけですから、しっかりと説明をして、安全が確認されたものについては稼働をさせていくということになると、こう考えております」とし、安全性を確認した上で再稼働を認める、との考え方を示した。

これら菅総理の一連の言動は、自然エネルギーの強化を進める一方で原発の再稼働を容認するようにも見え、海江田大臣や経産省の方針と齟齬が無いようにも見えるものの、原子力災害対策本部における発言を巡り総理秘書官が指摘した通り、菅総理には緊急安全対策等の実施のみで再稼働を認める意向はなく、改めて個別に安全性が確認されたものについて再稼働を認めていく方針であることを読み解く必要があった。緊急安全対策等のみによる原発の再稼働は認められず改めて安全確認が必要であるとの考えについて、菅総理からは微弱なサインが発信されていたのであったが、菅総理はそれ以上これを明確化することなく、また、海江田大臣及び経産省はわずかなサインををキャッチすることなく、あるいは、気づかないふりをして、再稼働の実現に向けて自らの道を突き進んだ<sup>526</sup>。海江田大臣は、原発の再稼働に向けた活動に関し、「総理と私との間でしっかり意見交換しております」<sup>527</sup>とし、「個別の原発の立地条件、地形、型式にま

---

<sup>525</sup> 政府インターネットテレビにおける中継映像及び海江田万里[2012]252頁。

<sup>526</sup> 保安院幹部Cは、「明示的に再稼働について相談したら菅総理からノーと言われたかもしれない」としており、このような雰囲気もあり、あえて取り上げられることなく進んだ。

<sup>527</sup> 衆議院予算委員会（2011年7月6日）における塩崎恭久議員に対する海江田経産大臣答弁。

で踏み込んで議論していた」<sup>528</sup>と説明するが、振り返って状況を概観すれば、海江田大臣や経産省は菅総理の真意に向き合って来ず、菅総理と海江田大臣との間で、適切な意思疎通がなされていたとは言い難い状況であった。

なお、菅総理が再生可能エネルギー拡大に傾倒していった背景には、もちろん菅総理自らの思いが強かったことに加え、福島原発事故後の3月29日に着任した田坂内閣官房参与や、再生可能エネルギー導入拡大で意気投合したソフトバンクの孫正義社長の働きかけが大きく影響したとされる<sup>529</sup>。加えて、政府内においても駆け引きがあった。環境省が再生可能エネルギーの増強について総理に働きかけたのに対し、エネルギー政策当局である経産省資エ庁は、環境省を凌駕する再生可能エネルギー導入に向けた技術開発プランを示すことなどにより、巻き返しを図ろうとしたとされる<sup>530</sup>。この働きかけは、エネルギー政策について再度主導権を握りたい経産省の取り組みと見ることもできるが、いずれにしろ、これらによっても菅総理が経産省への信任を高めた形跡は確認できない。

#### ○福井県の動き

立地地域にとって原発は重要な位置付けを有していた。安全性に関する関心はもとより、財政面を含めた地域社会への貢献といった側面を有し、原発誘致の段階から建設、運転に至る長い年月の間に、原発と立地地域とは緊密な関係が築かれてきた。とりわけ、事業者と自治体とは安全協定という取決めを通じ密接な関係が構築されてきた。

福島原発事故後の原発の再稼働については、福井県を含めいずれの地域の安全協定の下でも明示的な協議事項ではなかったものの、従来から原発の安全性に係る主要な事項については事実上自治体の了解を得る作業が行われていたこと、とりわけ、福島原発事故後には、事業者や保安院が自治体への説明を繰り返している状況であったことから、事業者は、自治体の了解を経ずに原発の再稼働に踏み切ることはあり得なかった。

福島原発事故後、再稼働可能と目される原発が複数立地する福井県及び佐賀県の動きについて観察する。

---

<sup>528</sup> 海江田経産大臣に対するインタビューより。

<sup>529</sup> 大鹿靖明[2012]269-273頁。

<sup>530</sup> 大鹿靖明[2012]273-281頁。

(福井県と原発)<sup>531</sup>

福井県には、福島原発事故が発生した時点で、1970年3月に運転開始した日本原電敦賀原発1号機をはじめとして、同2号機、関西電力美浜原発3基、大飯原発4基、高浜原発4基の合計13基の商業用原発が立地していた。また、原研機構の高速増殖原型炉もんじゅ及び新型転換炉ふげん<sup>532</sup>も立地しており、日本の原発政策、ひいてはエネルギー政策において最も重要な地域の一つであった。

福井県は、原発の運転が開始される以前から周辺環境の放射能調査など安全確認に関する活動を開始していた。敦賀原発1号機が運転を開始した1970年以降、事故故障等が発生した場合に、事業者からの通報連絡が適切になされるようにするための体制の確立などが求められるようになり、福井県及び立地市町においては、事業者との間で、1971年8月、安全確認などに関する覚書が締結され、翌1972年1月には、「原子力発電所周辺環境の安全確保等に関する協定書」<sup>533</sup>が締結された。当初の締結者は、事業者としては、敦賀原発を有する日本原電、ふげんを有する動燃<sup>534</sup>、美浜原発及び高浜原発を有する関西電力、自治体としては、福井県、敦賀市、美浜町、高浜町であった。その後、大飯原発の設置に伴い、大飯町<sup>535</sup>が加わった。これらの立地自治体と事業者との協定に加え、立地自治体に隣接する自治体、さらには隣接する自治体に隣接する隣々接の自治体として、小浜市、南越前町、若狭町、越前町が事業者と協定を結んでいた。ただし、立地自治体と事業者との協定が、例えば、施設の変更に当たり自治体の事前了解の規定を含むのに対し、隣接や隣々接の自治体との協定においては、単に事業者から自治体への報告が規定されるなど、その内容には差が付けられていた。

安全協定に基づく事業者への対応等を実施するため、福井県には、1972年に原子力対策室が設置され、同室はその後1977年には原子力安全対策課に格上げされた。また、県として原発の安全を確認するため、1972年に原子力に関する技術系職員の採用を開始し、その後も技術系職員の充実を図るなど、原子力の受入れに当たり立地県として責任を持った対応がとれるよう体制を整えてきていた。

---

<sup>531</sup> 福井県の原発に関する経緯等は福井県[2009]を参照した。

<sup>532</sup> 2003年3月に運転停止し、2011年時点では廃止措置中。

<sup>533</sup> 同協定書は、その後、福井県内の原発の新增設に伴い、その都度対象施設や自治体の追加等のため改訂がなされた。

<sup>534</sup> 当時。その後、核燃料サイクル開発事業団を経て、2005年10月から、独立行政法人日本原子力開発機構。

<sup>535</sup> その後、2006年3月に大飯町と名田庄村の合併により、おおい町となった。



このような体制の下、福井県は、国に対して、原子力政策や安全規制等に関し、様々な要望や提言をしてきた。1995年12月に発生したもんじゅ二次系ナトリウム漏えい事故の際には、福井県が敦賀市とともに国とは別に現地調査を実施した。また、その後、福島県及び新潟県の知事とともに、原子力政策について国民合意の形成を図ることなどを求める提言を総理大臣らに提出した。2004年8月に発生した関西電力美浜原発3号機の二次系配管破損事故の際には、関西電力に対し、美浜原発以外の原発も計画的に停止して点検を実施するよう求めるなど、自ら踏み込んだ対応を行うとともに、高経年化対策の強化、抜本的な安全管理システムの構築等を経産大臣に要請した。また、美浜原発3号機の事故を契機に、県内の原発に関する原子力安全行政について独立的、専門的な立場から技術的な評価・検討を行い、県に対して助言を行うため、福井県専門委（福井県原子力安全専門委員会）を設置した。同委員会はその後、県の求めに応じ、原発の安全に関わる諸問題について精力的に検討を行った。

#### （福島原発事故後の対応）

東北地方太平洋沖地震の影響は福井県に立地する原発には及ばなかった。2011年3月11日当時、福井県においては、日本原電敦賀原発2号機、関西電力美浜原発2号機及び3号機、同高浜原発2号機、3号機及び4号機、同大飯原発2号機、3号機及び4号機の合計9基が運転中であった。原発が立地する福井県嶺南地域においては最大震度3であり、運転中、停止中を問わず、福井県の原発については、地震の影響はなかった。

しかしながら、福井県は、福島原発事故というこれまで経験したことのない深刻な原発事故に接し、これを自らの問題としてとらえ、福井県においてはこのような事故を決して起こさせないという決意の下、積極的な対応を行った。2011年3月12日以降、県内に原発を有する3事業者<sup>536</sup>に対し安全管理に万全を期すよう、また、電源や冷却システムの検証、取水システムの多重化を要請するとともに、福井県専門委に県内原発の冷却系システム等のチェックを要請するなどの対応を行った。その上で、3月17日には、西川知事から中山経産大臣政務官に対し、事故原因の究明、原発総点検による安全確保、電源喪失等を想定した訓練の実施や資機材の確保等を含む緊急要請を行った。

この約2週間後の3月30日に、保安院は事業者に対し、緊急安全対策の実施を指示したが、これについて福井県は、当該指示は3月17日の同県の緊急要請を受けてようやく実施されたものであると位置付けつつも、保安院が当該緊急安全対策の実施のみによって、原発の運転継続は差し支えないとすることにつ

---

<sup>536</sup> 日本原電、関西電力、原研機構の3事業者。

いては、これを十分でないとして批判した。さらに、4月19日に西川知事は海江田大臣に対し、県民・国民の不安を解消するため、原発の運転継続及び定期検査中の原発の再稼働に当たっては、福島原発事故の原因解明や対策を講じるとともに「安全基準」を策定し、早急にこれを示すよう要請した。この際に手渡された要請書には、緊急に実施すべき事項として、緊急安全対策に係る安全基準の設定、定期検査における特別点検の実施と設備改善、高経年化対策の実施状況の確認の3項目が、応急・短期的に実施すべき事項として、安全上重要な機器の多重化・信頼性の向上対策、津波対策、個別設備の耐震性向上対策の3項目が、さらに、沸騰水型原発に係る今回の事故の反映や、耐震安全性の向上などが盛り込まれていた。

福井県の要請は、福島原発事故を踏まえて新たに基準を定めた上で、包括的な対応を求めるものであり、この観点から見て、保安院が緊急安全対策等の実施により原発の運転継続や再稼働に安全上の問題はないとしたことについては、不十分であるとの見解を示すものであった。保安院は、福井県が安全基準を求めていることにも配慮し、緊急安全対策やシビアアクシデント対策に係る事業者の実施状況を確認するに当たっては、明示的に審査基準を定めこれを公表したのであったが<sup>537</sup>、これらが福井県の求める「安全基準」として認められることはなかった<sup>538</sup>。

このような知事の考えが示される中、福井県及び福井県議会に対しては、保安院職員による説明が重ねられ、4月19日の西川知事から海江田大臣への要請に対して回答をするべく、事務的なすりあわせが継続された。福井県内の原発13基は、日本の原発利用の歴史において比較的早い段階で設置されたものが多く、2011年の段階で、8基が運転開始後30年を超えていた。日本の原発規制制度においては、高経年化対策として、運転開始後30年を経過する原発について、10年ごとに機器・構造物の劣化評価及び長期保守管理方針の策定が事業者には義務付けられ、保安規定認可に係らしめられている。保安院においてこの高経年化対

---

<sup>537</sup> 2011年5月11日、福井県議会に出席した保安院の原子力発電検査課長（以下「検査課長」という。）は、終了後のインタビューにおいて、基準が示されていないとの県の指摘について問われ、「緊急安全対策を満たすための基準を示しており、不足という指摘があるかもしれないが、我々からまた説明させて頂きたい」とした。

<sup>538</sup> 国から基準が示されていないという指摘は県から絶えず指摘された。例えば、2011年5月11日の福井県議会後、西川知事は「我々から提示した基準は国から示されておらず、それをこちらでもチェックしてからになるだろう、出ていないものをどうだとは言えない」として、保安院が緊急安全対策の評価のために示した基準が、県の求める基準に値しないことを表明した。

策を担当したのは、検査課内に設置された高経年化対策室であった。同室は既に見た通り、2004年8月に発生した関西電力美浜原発3号機における二次系配管破損事故を受け、福井県の意向を踏まえ、同年秋に設置されたものであった。美浜原発3号機の事故は二次系配管の管理上の問題であったが、立地県からの強い要望を踏まえ、保安院が対応したものであった。福井県には高経年化対策が必要となる原発が多いことから、福島原発事故以前から、高経年化対策室長が福井県との重要なパイプ役となっており、福島原発事故後においても、福井県との調整のため、高経年化対策室長が足繁く同県を訪問した。その上で、副知事への説明や県議会に出席する際には審議官クラスが、さらに、県知事との会談においては、大臣や副大臣などの政治家が対応するなど経産省の各階が対応した。

5月6日の菅総理による浜岡原発停止要請は、福井県にも衝撃をもたらした。西川知事は、5月13日の会見において、浜岡原発停止の合理的理由や、他の全国の原発への影響などについて、国が説明をする責任があるとし、国への不信を述べた。西川知事は、安全性の問題はもとより、原発に対する国の姿勢を問うたが、保安院は引き続き、緊急安全対策により安全性は確保されているとの説明を続けた。5月下旬、保安院の高経年化対策室長から県の幹部に対して説明が行われた。同室長からは4月19日の県の要請に対する回答案が提示されたが、その内容は、これまで保安院が実施してきた緊急安全対策等の実施内容を福井県の要請項目毎に当てはめたものであって、すなわち、これまでの保安院の対応により福井県の要請への対応が包含されているとの趣旨を示すものであった。これに対し県側からは、事故の前後で規制要求が変わらないというのはおかしい、古い設計の炉に対する対応が必要であるという知事の考えが改めて示され、より包括的な対応等をまとめて示すべきとの考えが示された。県としては、地元の不安を国が正面から受けとめて欲しいとの思いであった。保安院は、この後、IAEAに対する報告書の作成において、福島原発事故等から抽出された課題を「教訓」という形で整理の上、シビアアクシデント対策の実施を事業者に指示することとなるが、これらの一連の対応は、福井県からの指摘に対する対応を念頭に置いた側面を有するものであった。

これらの対応を実施した上で、保安院の実用炉担当審議官は、6月21日に改めて福井県に出向き、国の対応状況を説明するとともに、福井県議会でも説明を実施した。しかしながら、福井県からは改めて3つの課題が提示されるなど、保安院の対応が県の要望を満たすものとの理解を得ることはできなかった。福井県からは、福島原発事故において地震発生後津波来襲までに設備等に異常が起こっていないことをデータに基づき示すこと、高経年化が影響を与えていないと判断する根拠として炉型毎の問題点や解析結果等に基づき示すこと、浜岡原発の停止要請について若狭地域には切迫性がないとすることについて明確な根拠

を示すことが求められた。すなわち、地震の影響、高経年化の影響、津波の影響といった基本的問題に対し、安全基準に立ち返って対策を講ずべきという福井県の姿勢は変わらなかったのであった。この直後に開催された福井県議会において西川知事は、「これまで国が示している対策は、事業者が計画している短期対策と津波だけに偏った応急対応の一部に限られ、地震対策また高経年化プラントの対策が未だ不十分なこと、また浜岡原発のみに運転停止を要請し他は安全とした根拠が依然としてはっきりしないことなど、重要な課題が残っております」とし、6月下旬の段階においても、保安院の対応が不十分であるという基本的な県の立場に変更は見られず、福井県内の原発について再稼働への具体的な道筋を見通すことはできない状況であった。

(福井県内の立地市町の動向)<sup>539</sup>

保安院にとって、福井県内に立地する原発の取扱いを決めるためには、県のみならず立地市町の反応も重要であった。福井県内の4つの原発は、それぞれ別の市町に立地している。日本原電敦賀原発は敦賀市に、関西電力美浜原発は美浜町に、同大飯原発はおおい町に、同高浜原発は高浜町にあった。保安院は、福井県への働きかけを実施することとあわせ、緊急安全対策の確認結果を踏まえ、これら市町に対しても再稼働に向けて積極的に働きかけた。これらについては、高経年化対策室長に加え、保安院検査課長も参画し、手分けをして対応がなされた。

保安院は、福島原発事故は、津波により電源や冷却機能が喪失したために発生したとした上で、これらに対応するべく緊急安全対策等を実施したこと、事業者がこれに適切に対応したことに加え、浜岡原発については、想定東海地震が切迫するという事情があったことから特別に停止要請をしたものであること、若狭地域の原発が立地する周辺は大きな津波に襲われる切迫性が低いこと等を説明した。その上で、若狭地域の原発の安全性は確保されており、原発の運転を継続することや再稼働をすることは安全上支障ないと明確に判断を示した。保安院の説明に対する立地市町の反応は様々であった。

敦賀市は、1962年9月、市議会が東海原発（茨城県東海村）に次ぐ日本原電の二機目の原発の誘致を決議し、その後1970年3月に敦賀原発1号機が運転開始して以来、40年余りにわたり原発と共存してきた自治体である。1987年2月には敦賀2号機が運転を開始した。敦賀市は従来から、国が責任を持って進める原子力政策を支持する立場を明確にしていた。福島原発事故後には、保安院検査課長や高経年化対策室長が、市長や市議会への説明を重ねた。国が安全確認をしつつ原子力を進めることに理解を示す基本的な立場に大きな変更は見られな

---

<sup>539</sup> 福井県の原発に関する経緯等は福井県[2009]を参照した。

かった。ただし、敦賀原発 1 号機については福島原発事故で最初に水素爆発が発生した福島第一原発 1 号機と同型の、国内で最も古い沸騰水型原子炉（BWR）の炉型であり、これについてはしっかりと検討して欲しいとの立場を有した。

美浜町は、1961 年 10 月、関西電力により同社最初の原発の立地候補地として選定され<sup>540</sup>、地元との調整を経て、1962 年 11 月に原発の立地が決定した地点である。通産大臣が敦賀半島に原発を建設する旨の決定を閣議に報告し、美浜地区については関西電力が開発することが決定された。1970 年 11 月に美浜原発 1 号機の運転が開始され、同号機建設に並行して設計が進められた 2 号機は 1972 年 7 月に運転が開始された。さらに、1976 年 12 月には 3 号機の運転が開始されるなど、美浜町は 1960 年代から 1970 年代にかけての 10 年余の間に急速に原発立地が進められた地域であり、日本の原発利用の先駆的地域としての自負もあった。

福島原発事故後、保安院の検査課長及び高経年化対策室長は、緊急安全対策の実施を踏まえ、2011 年 5 月から 6 月にかけて、美浜町長及び町議会等に対し、頻繁に説明に訪れた。山口美浜町長は、福島原発事故後も、基本的には、保安院の対応に一定の評価を示し、原子力を進めていく方針を持っていたが、総理が浜岡原発の停止を求めたことにより他の原発が安全上問題ないという理屈が理解できなくなったこと、総理がエネルギー政策を白紙から見直すとしたことにより国の方針が分かり難くなったこと、大阪府知事など消費地から脱原発論などが出始めたことなどに懸念を示した。山口町長は大阪府知事の脱原発発言に関して、「そういう発言をする意図は何か。原発の立地は一朝一夕に成り立ったものではない。住民の理解を得てエネルギーを送る努力をさせてもらっている。消費地のトップとしてそういう苦勞を知って頂いているのだろうか」と懸念を表明した<sup>541</sup>。また、美浜町議会においても、多くの議員から、保安院が安全確認をしても総理により止められてしまう状態や、電力消費地の自治体から脱原発が提唱されることに対する違和感を示すなどの発言が相次いだ。これらを経た上で、6 月 24 日に開催された美浜町議会全員協議会において、山口町長は、緊急安全対策の結果発表以降繰り返し示された海江田大臣の安全宣言について、「何度も出されると最初の発言は何だったのかと判断に迷う」とした上で、「トップとして総理が安全宣言をしっかりと行うことが重要。立地町として夏場の電力供給を担っていくという意識を持っている」として、早期の再稼働に向けて、総理大臣からの方針表明を求めた。

---

<sup>540</sup> 関西電力[1978]。

<sup>541</sup> 福井新聞（5 月 25 日）に掲載された山口美浜町長へのインタビュー記事。

おおい町に立地する大飯原発は、福井県原発の中では最も遅く開発が始められた発電所である。1969年1月に、大飯町長<sup>542</sup>が地元関係者に意向を打診し、同年4月に正式に誘致が行われた。1号機及び2号機の許認可手続きや建設が同時並行で行われ、1979年3月に1号機、同年12月には2号機の運転が開始された。その後増設がなされ、1991年12月に3号機、1993年2月には4号機の運転が開始され、大飯原発は電気出力471万kWを有する我が国有数の大出力の発電所となった。福島原発事故後、時岡おおい町長は、国が一元的な責任を明確に示すべきことなどを指摘しつつ、再稼働に理解を示す意向を示したが、浜岡原発の停止など国の対応のぶれについて複雑な心情も示した。また、保安院から町議会に対しても説明がなされ、浜岡原発の停止や再稼働の根拠が分からない、保安院を信頼して良いか分からない等、国の対応について納得し難いとの意見が示された。

高浜町は、美浜原発の計画が具体化した頃の1965年7月に、福井県に対して原発誘致を陳情するなど、早くから原発立地に取り組んだ地域の一つである。1974年11月に1号機が運転開始、1年後の1975年11月には2号機の運転が開始された。その後、3号機及び4号機の増設についての誘致が決定され、1985年に両号機の運転が相次いで開始された。

福島原発事故後、高浜町に対しては、高経年化対策室長から町議会に対し、若狭地域原子力安全統括管理官から野瀬町長に対し説明が行われた。同管理官は、2004年8月に発生した関西電力美浜原発3号機二次系配管破断事故の後、福井県からの要請を踏まえて設置されたポストであり、本省の課長級職員が若狭地域に常駐し、福井県内の原発の安全管理体制の強化を担うものであった。野瀬町長からは、浜岡原発停止要請について立地町に対し事前説明もなかったこと、停止により国民のリスクは下がるが一方で社会面、経済面での影響が出てくる難しい問題であること、消費地からの脱原発といったような発言に対する苦言などが示され、立地町として原発を巡る社会環境を冷静に見ていることが伺われた。その上で、2011年5月16日から26日まで、高浜町内4箇所において、町、保安院、事業者が参加する住民説明会が開催された。各回100名弱から200名程度の住民が参加し、質疑を入れてそれぞれ約2時間開催された。保安院からは若狭地域原子力安全統括管理官が出席した。保安院が緊急安全対策について住民に対して直接説明する機会は全国で初めてであった。住民からは、地震や津波に対する安全性や高経年化原発の安全性など、様々な観点から質問がなされた。5月26日、野瀬町長は、5月9日に海江田大臣が安全メッセージを発出する一方で、翌10日には菅総理がエネルギー政策を見直す方針を示すといっ

---

<sup>542</sup> 当時は、大飯町。2006年3月に大飯町と名田庄村の合併により、おおい町となった。

とに対し、「説明が場当たりの。原発の存在理由、今後の位置付けに関する発言にぶれを感じる」、「電力を供給する立地自治体が何を根拠に頑張っていけばいいかわからなくなる。ある程度の覚悟を持って発言すべきだ。自治体だけに覚悟を求めるようでは困る」として批判した。一方で、「高浜原発は1号機が定検中で、7月初めには4号機も定検に入る。2基が止まる期間をなるべく短くできるような政治努力を国も考える必要がある」とし、国の姿勢を見極めた上ではあるものの、立地町としては早期の原発再稼働には前向きな姿勢を示した。また、大阪府知事の脱原発発言については、「事故を受けた空気感に迎合した場当たりの発言のように感じる。国全体の電力をどうまかなうか議論されている中、電力供給する責任を持った立地自治体の立場として、そうした発言に振り回されているいとまはない」と切り捨てた<sup>543</sup>。

以上の通り、福島原発事故後の福井県内の原発の再稼働については、福井県が保安院に対し安全基準の策定を求める姿勢を崩さず、これに対し保安院が暫定的な対策の積み上げで乗り切ろうとしたこととのギャップが埋まらなかった。また、立地市町においては国の方針に理解を示す声はあったものの、浜岡原発の停止要請に対する政府の方針への不満や、消費地から発せられる脱原発に向けた声に対する不満などがあった。これらの状況を踏まえれば、福井県に立地する原発については、2011年6月頃までの時期において、その再稼働を進めることは難しい状況であった。

### ○佐賀県の動き

原発の再稼働に関し、政府のもう一つの説得対象は佐賀県であった。佐賀県には、九州電力玄海原発1号機から4号機までの4基(合計電気出力約348万kW)の原発が立地する。九州電力はこの他、鹿児島県に川内原発2基(同約178万kW)の原発を有する。九州電力において発電電力量に占める原発の割合は、福島原発事故以前は、おおむね4割程度であり、基幹電源として重要な役割を占めていた。

1965年4月に、九州における原発立地候補地点の一つとして現在の玄海原発の地点が選定され、その後、調査等を経て同地への立地が決定した。九州電力は、玄海原発1号機について、1970年12月に原子炉等規制法に基づく原子炉設置許可を得、その後建設を進め、1975年10月に運転を開始した。その後、1981年3月に2号機、1994年6月に3号機、さらに1997年7月に4号機の運転を開始した。

---

<sup>543</sup> 野瀬高浜町長の発言は、福井新聞(2011年5月26日)におけるインタビュー記事。

佐賀県は、玄海原発1号機の運転が開始される前の1972年に、立地町である玄海町とともに、九州電力との間で安全協定<sup>544</sup>を締結した。また、同じ年に、佐賀県は環境放射能調査を開始した。県においては、同協定の運用を含め、原発の安全確保や関係機関等との調整等を実施するため、1975年に原子力対策室を設置した。1989年には、環境放射能調査等を含め、総合的な安全対策を実施するため、原子力対策室を原子力安全対策室とし、安全を重要視した体制を整備した。さらに2008年には、同室を原子力安全対策課に格上げし、体制強化を図った。また、この他、環境放射能を監視する体制、防災体制の強化も順次実施した<sup>545</sup>。

玄海原発が採用する加圧水型軽水炉（PWR）については、玄海原発1号機が運転開始した際には、既に、関西電力美浜原発1号機及び2号機、同高浜原発2号機が運転を開始しており、一定程度の運転や管理等に関する知見が蓄積されていたこと、その後、多くのPWR型原発に発生した蒸気発生器の細管の損傷などの事象も、先行プラントでの経験を踏まえて対応することが可能であったこともあり、玄海原発が社会の耳目を集めるような事故・トラブルに見舞われることはなかった。実際に、玄海原発の稼働率は、日本の原発の中でもトップクラスの高い値を維持した<sup>546</sup>。このようなこともあり、玄海原発を巡る国の規制当局と佐賀県とのそれまでの関係は、比較的淡々としたものであった。

#### （福島原発事故後の玄海原発再稼働に向けた動き）

2011年3月11日、東北地方太平洋沖地震発生時、玄海原発は、1号機及び4号機が運転中、2号機及び3号機が定期検査のため停止中であった。九州北部に立地する玄海原発には地震の影響はなかった。運転中の玄海原発1号機及び4号機の定検開始予定時期は両号機とも同年12月であり、そのまま運転が継続された。また、停止中の2号機及び3号機の定期検査終了時期は4月下旬であり、3月11日の時点では、4月上旬の起動を間近に控え、停止中に実施すべき最終的な作業を進めている段階であったが、九州電力は、3月24日に、両号機の運転再開の延期を発表した。当時既に電源車の配備等が進められており、これらの対応が完了する前に再稼働することは困難であると判断したものであった。

玄海原発においては、国内の他原発で実施されたものと同様に、緊急安全対策として電源車やポンプ等の配備が実施された。佐賀県は、事業者によるこれらの

---

<sup>544</sup> 佐賀県、玄海町及び九州電力は、1972年11月6日、「原子力発電所の安全確保に関する協定書」を締結した。

<sup>545</sup> 佐賀県の原発に関する経緯等については佐賀県[2014]による。

<sup>546</sup> 原子力安全基盤機構[2011]によれば、2010年度までの実績として、全原発の設備利用率は71.8%、加圧水型軽水炉（PWR）では76.8%、玄海原発のみでは81.5%。



作業を見守った上で、4月26日、古川知事から田嶋経産大臣政務官に対し、原発の安全確保などについて要請がなされた。要請書には、原発の安全確保は国の責務であり責任ある判断を示すこと、地元に対して丁寧かつ十分な説明を行うこと、事故の検証結果を踏まえ安全基準見直しをはじめ安全対策全体の総点検をすること等が記載されており、緊急安全対策を是とした上で、国が責任を持って対応することにより、引き続き原発の利用を支えていく姿勢が見られた。

そのような中、5月6日に菅総理から発表された浜岡原発の運転停止要請は、佐賀県に大きな衝撃をもたらした。古川知事は、直後に、「浜岡原発に対する運転停止要請が突然なされたことに驚いています。一方、玄海原発の安全性については、どのような判断をされているのか現時点ではわかりません。緊急に政府に説明を求めています」とのコメントを発表した<sup>547</sup>。

また、5月9日に海江田大臣が、浜岡原発以外の原発の安全性に関するメッセージを発出した際、海江田大臣は、この会見の前に古川知事に電話を入れた。海江田大臣から古川知事に対しては、浜岡原発停止について中部電力が受け入れたのでこれから会見すること、浜岡原発以外の原発は安全と認識しているので再稼働に向けて支障がないことも話すと伝えた。これに対し、古川知事から海江田大臣に対しては、浜岡原発とそれ以外の原発の違いについては、そもそも浜岡原発停止要請の際に説明して欲しかったこと、浜岡原発を停止させるのは地震の発生確率が高いことと浜岡原発が日本の中央部だからという説明があったが、中央部でなければ安全でなくても良いのかと受け止められかねず、そのような誤解が生じないように説明して欲しい旨指摘がなされた<sup>548</sup>。

まずは事務方からしっかり話を聞きたいという古川知事の要請を受け、5月17日午後、保安院の実用炉担当審議官が佐賀県を訪問し、古川知事、副知事他佐賀県の幹部に説明を行った。同会合は、公開の下インターネット中継も実施され、透明性を重視した設えであった。会合の冒頭で、知事自ら3つの質問事項を示した。津波対策のみを実施する緊急安全対策が本当に安全対策たり得るか、緊急安全対策を妥当としつつ何故浜岡原発は停止させ他の原発は止めなくても良いのか、福島原発事故を経てもプルサーマルの安全性は維持されるのか、の3点であった。これらは、これまで古川知事が会見等で言及していたことを集約したものであり、保安院はこれらに対する回答を準備した上で会合に臨んでいた。保安院の実用炉担当審議官からは、知事の質問事項を念頭に、福島原発事故の概要、緊急安全対策の確認結果、浜岡原発停止要請の理由、玄海原発の安全性について説明がなされた。その後1時間余りにわたり質疑応答が行われたが、佐賀県側

---

<sup>547</sup> 古川佐賀県知事コメント（2011年5月6日）。

<sup>548</sup> 古川佐賀県知事会見録（2011年5月10日）。

から納得を得られる状況には至らなかった。会合終了後の会見において知事は、「今日が出発点。話を聞く中で分かるものもあればむしろ疑問がわいてきたところもある。さらに確認すべき事項、説明を尽くすべき事項について宿題を出した」と位置付けた。その上で、規制当局である保安院としては浜岡原発を止めるべきと考えたのか、そうでないと考えたのかよく分からない、浜岡原発については大臣クラスにも聞く必要があるとし、この問題については事務的に聞くことにより決着することは難しいことが示唆された<sup>549</sup>。5月30日に、日本プレスクラブで会見した古川知事は、緊急安全対策等により安全上支障はないと説明されただけでは、「では再稼働、という気分にはなれない」と、政府の説明が未だ不十分であることを示した。

また、6月2日、保安院の実用炉担当審議官は、佐賀県議会原子力安全対策等特別委員会においても、佐賀県知事らへの説明と同様の説明を行った。同委員会は、当初午前中のみで開催予定であったが午後まで延長されるなど、活発な議論が行われたが、主な論点は県との議論と同様であり、収束を見ないまま終了した。

6月9日午前、保安院の実用炉担当審議官は、プレス公開の下、古川知事らに対し前回5月9日の会合で提示された質問について回答した。また、同日午後、県議会に対しても同様の説明をした。いずれにおいても、福島原発事故に関する事故究明作業の中で得られたデータ等を織り交ぜた説明が行われた。本会合終了後の会見において知事は、データを踏まえて説明がなされたことを評価するとともに、県においても検討を進めたいとし、保安院の説明に一定の理解を示した。他方で、浜岡原発の停止要請に関しては、保安院が、安全の観点からの理論でなく更なる安心のための対応と説明したことに対し、「更なる安心をというのであれば、全部止めるのが更なる安心という議論にもなる、浜岡原発だけ何故かということについては自分たちなりに整理したい」とし、引き続き合点行かないとした上で、最終的には判断した政治家から話して頂くことが必要になると感じたとした。海江田大臣が地元を訪問するとしていることに関連し、「今回の説明によって一定評価できれば大臣に来て頂くということも具体的な日程が視野に入ってくる」とした<sup>550</sup>。

6月18日に、海江田大臣が、シビアアクシデント対応に関する措置の実施状況を踏まえ「安全宣言」を発信した際には、古川知事は、「再稼働への国としての意思が明確に示されたものと受け止め」とし、「玄海原発の再稼働問題について、現在開会中の県議会の議論なども踏まえて判断していきたい」と、再稼働

---

<sup>549</sup> 古川佐賀県知事会見録（2011年5月17日）。

<sup>550</sup> 古川佐賀県知事会見録（2011年6月9日）。

に向けて前向きな評価を下した<sup>551</sup>。海江田大臣が発出した「安全宣言」が効果を発揮したのであった。

このように県に対する説明を積み上げた上で、再稼働に向けた最終的な詰めの一環として、県民への直接的な説明の場が検討された。県は、住民説明会のような直接的な場を避ける一方で、県民にしっかり説明した形を整える道を模索した。資エ庁及び保安院との調整も経た上で、6月26日に、経産省の主催で、「放送フォーラム in 佐賀県『しっかり聞きたい、玄海原発』～玄海原子力発電所 緊急安全対策 県民説明番組～」が開催された。保安院及び資エ庁の課長が佐賀県民7人とともに出演し、県民からの質問に答えるスタイルの番組であり、県内のケーブルテレビやインターネットにより生中継された。終了後に知事は、国が一生懸命説明しようという姿勢を感じることで良い議論であったと評価できること、再稼働については、安全性の確認ができていないかという点に加え県議会の意見、立地町の意見も聞く必要があること、大臣を呼ぶ時期についても近々に考えなくてはいけないと思ったこと等を示し、これまでの国との議論の積み重ねにより、再稼働の判断に向け大詰めを迎えつつあることを示唆した。

#### (佐賀県知事と経産大臣の会談)

これら主に保安院による地元への説明が積み重ねられた上で、6月29日、海江田大臣が古川知事を訪問した。会談は公開で行われた<sup>552</sup>。海江田大臣は、これまでの経緯等を説明した上で、玄海原発2号機及び3号機は再稼働については国が責任を持つので、是非理解頂きたいと明確に述べた。古川知事からは、自らの心に引っかかっていた事項として、浜岡原発の停止要請に関する疑問点が大臣にぶつけられた。浜岡原発は何故止めたのか、それは自身の判断なのかという点が問われた。海江田大臣は、「本当に危ないところはしっかり政治が止める、危険性のないところはやはり政府の判断で起動をお願いする」とし、政治的な判断であることを明確に示した。また、古川知事は菅総理の意向を厳しく問いただした。すなわち、古川知事は、菅総理は再生可能エネルギーについては雄弁に話すが、再稼働については自らの言葉で方針を語っていないことを見抜いており、この点を突いたのであった。古川知事は、6月19日に開催されインターネット中継された「自然エネルギー総理国民オープン対話」において、菅総理が原発の再稼働について問われた際、菅総理は、海江田大臣が6月18日の安全宣言の際に発言した「安全が確認されたものを順次再稼働して頂きたい」という趣旨の発

<sup>551</sup> 古川佐賀県知事コメント（2011年6月18日）。

<sup>552</sup> 会談議事録は佐賀県のホームページに掲載されている。

言を引用し、「全く同じ」と答えたにとどまったことを引き合いに出し、これは海江田大臣の言葉をなぞっただけであり、総理の言葉ではないと批判した。加えて、その後の新聞記事では、「再稼働を明確に指示する発言をしまい本人は翌日へこんでいた」という記事すら出ていたこと、内閣改造時の会見でも何人かの記者が再稼働について聞いたけれども明確な答えがなかったこと等、総理の言動を注視しており、明確な言葉が発せられないことに業を煮やし、総理はどう考えているのか海江田大臣に問いかけたのであった。海江田大臣からは、「今日こちらにお邪魔して古川知事にお目にかかってお願いをしてくるということは昨日菅総理にお話しをしまして、しっかりお話しをしてきて下さいということと言われてまして、その意味で、私に任されていると思って、今日こうしてお願いに来た」と説明した<sup>553</sup>。

会談においては、これ以上、古川知事が踏み込むことはなかった。しかしながら、この点に関し、古川知事は会談後、海江田大臣の回答について、「言葉を絞り出すように仰っていたような印象も受けておりまして、とにかく電話をしたところ、しっかりやってきて下さいということでしたという一言をもって総理も海江田大臣と同じ気持ちにたっておられるというふうには、私は感じる事ができませんでした。何らかの形でこの再稼働について総理が本当はどうお考えなのかということを確認したいと思っています」とし、菅総理から直接の言葉を聞くまでは最終判断はできないという考えを述べた<sup>554</sup>。菅総理により浜岡原発の停止が発表されて以降、原発の安全性についてはともかく、その必要性を含め政府の姿勢について、古川知事は疑念を持ち続け、それを突破するためには、菅総理自らの言葉が必要であることを会見において示したのであった。なお、古川知事は、浜岡原発停止については政治家としての発言を得て理解できたこと、玄海原発2号機及び3号機の安全性について国が保証するという力強いメッセージももらったことを評価し、安全性についての問題はクリアできたと表明した。

---

<sup>553</sup> 海江田経産大臣が古川佐賀県知事との面会について事前に菅総理にコンタクトしたとされる件については、当時の関係者へのインタビューによっても明確ではないが、少なくとも、複数の関係者が、海江田大臣が古川知事との会見で述べたような、菅総理から明確なゴーサインが得られていた状況ではなかったと述べた。また、海江田大臣は、東日本大震災復興特別委員会（2011年7月12日）において、佐賀県を訪問する前日に総理と電話をし「明日行ってきますという御報告をした」と述べた。

<sup>554</sup> 古川佐賀県知事会見録（2011年6月29日）。

### (玄海町の考え)

1965年4月に、九州における原発立地の調査地点として玄海町が選定され、同年9月から、佐賀県が調査を開始した。これを受けて、1966年7月、玄海町及び同町議会は佐賀県に対し、原発の誘致促進申請書を提出した。設置許可手続き等を経て、1971年からは本格的に工事が開始され、玄海町は1972年11月には佐賀県とともに九州電力との間で「原子力発電所の安全確保に関する協定」を締結、1975年10月に玄海原発1号機の運転が開始された。その後、2号機、3号機と増設が重ねられ、1997年7月に4号機の運転が開始された。

福島原発事故を踏まえて緊急安全対策等が実施された後、保安院は、佐賀県に対する説明と並行して、玄海町に対する働きかけも開始した。5月16日、保安院検査課長は玄海町議会の原子力対策特別委員会において、緊急安全対策により福島原発事故のような事態は回避でき、運転中の原発の運転継続や、運転を控えている原発の再稼働は安全上支障がない旨説明した。さらに6月1日、同課長は、玄海町議会の原子力対策特別委員会において再度説明を行うとともに、岸本町長と面談した。この際には、5月24日に保安院が公表した福島第一原発の運転記録等の分析と影響評価を中心に説明が行われた。福島原発事故が主に津波によって引き起こされたことを裏付ける情報を提供するものであり、緊急安全対策により安全確保がなされるという考え方を補強するものであった。玄海町原子力対策特別委員会は、6月1日の会合を含め既に4回の会合を持ち議論を重ねてきており、同日の質疑の後、議長により、玄海原発2号機及び3号機の再稼働に対する各議員の意見が求められた。10名の議員のうち、賛成が5名、反対が2名、その他は町長の判断に委ねるという意向を示し、すなわち、町議会としては再稼働を了解する方向性が確定した。福島原発事故後、再稼働を控えた原発が立地する自治体の議会において、具体的に賛成の意思表示がなされたのは、全国で初めてであった。

6月29日に海江田大臣が佐賀県を訪問した際、海江田大臣は、玄海町の岸本町長とも会談の場を持ち、玄海原発の再稼働について了解を求めた。議会の意向も得ていた岸本町長は、「長い時間をおかずに九電にお答えしたい」と近く再稼働への同意を伝える意向を示した。

### ○総理による玄海原発再稼働の阻止

保安院による佐賀県及び玄海町への説明の積み重ねに加え、海江田大臣自らの古川知事への働きかけにより、立地自治体は、おおむね玄海原発2号機及び3号機の再稼働を受け入れる意思を固めた。残された最後の手続きは、古川知事が

指摘した、菅総理自らの口で、原発再稼働の方針を語ることであった。これが得られれば玄海原発2号機及び3号機の再稼働に向けて動き出すはずであった。

海江田大臣は、佐賀県への出張の成果については、翌日に菅総理に対して報告をしようと考えていたが、その日の夜、菅総理から電話を受けた<sup>555</sup>。同日の午後以降、玄海原発の再稼働について玄海町が同意の意向を示したといった報道に接した菅総理が、海江田大臣に連絡してきたものと思われた。菅総理は「玄海原発の再稼働は、原災本部長の俺は認めない」とした。海江田大臣からは、法令に基付けば保安院の手続きにより起動に入ることが可能であること、立地自治体も同意の方向であることが説明されたが、菅総理は、保安院だけの判断では再稼働を認めることはできないと主張した<sup>556</sup>。翌日以降、菅総理と海江田大臣の議論は継続され、別途詳述するように、7月6日に、新たな手続きとして、ストレステストによる安全評価の導入が発表されることになるが、いずれにしろ、この段階での玄海原発再稼働は、菅総理により阻止された。

海江田大臣は、浜岡原発停止に関する一件以降も、菅総理との関係は悪くなっていなかったとし、原発の再稼働についても十分なコミュニケーションができていたとする。しかし、海江田大臣が6月29日に佐賀県に行くことにつき菅総理に事前に連絡した際のやり取りに関して、古川知事から、「言葉を絞り出すように仰っていたような印象を受けた」と評されたように、海江田大臣は、菅総理から明確にその活動を後押しする言葉を得ることができていたとは考えられない<sup>557</sup>。原発の再稼働を進めたい海江田大臣は、福島原発事故後に各地域から寄せられる様々な声や、緊急安全対策を踏まえて説明を重ねる保安院からの状況報告により、再稼働に当たり立地自治体の理解が鍵であることを十分に理解し、立地自治体の了解さえ得られれば、その他に多少の困難はあっても再稼働を進められると考えていた。そしてまさに玄海原発については、佐賀県も玄海町もほぼ意思を固めていることから、菅総理と若干の軋轢や意思疎通の不十分さがあっても、再稼働にこぎ着けられると考えていた。これに対し、菅総理は明確に反対の意思を表示したのであった。海江田大臣は、「総理は、経産省の判断だけでは再稼働できないようにしようとしていることを認識した」<sup>558</sup>とし、「梯子を外された」<sup>559</sup>と述懐することとなった。

---

<sup>555</sup> 海江田万里[2012]257頁。

<sup>556</sup> 海江田万里[2012]257頁。

<sup>557</sup> 菅総理大臣側近はインタビューにおいて、「玄海に行く前に海江田大臣から総理に丁寧な説明はなかったと記憶している」とした。

<sup>558</sup> 海江田万里[2012]258-262頁。

<sup>559</sup> 海江田万里[2011]114頁。

他方、菅総理は、浜岡原発の停止を求める際のやり取りを通じ、そしてその後の海江田大臣の言動を見て、経産省が緊急安全対策やシビアアクシデント対策の実施により、国内の原発の再稼働を進めようとしていたことを認識しており、「浜岡の件では、私が自ら会見を行い、経産省の狙いをひっくり返したので、次の九州電力の玄海原発では、経産省側は私に相談なく既成事実を積み上げていった」としている<sup>560</sup>。また、菅総理の関心は、福島原発事故直後から、エネルギー政策全般の見直し、原発利用政策の見直し、再生可能エネルギーの導入強化などに傾倒し、6月頃にはその活動も活発になっており、経産省が玄海原発の再稼働に向けて作業を進めることを横目で見つつ、この手続きの延長線上での再稼働を認める気は有していなかったものと考えられる<sup>561</sup>。

官邸に勤務していた菅総理の側近は、経産省が「既成事実を積み上げていく」状況に対する菅総理の思いは、「不愉快と懸念」であったとしつつ、他方で、その状況を黙認してきたのは「自らのイニシアティブで再稼働を認めないというまでの確信を持っていなかったということではないか」とする<sup>562</sup>が、その思いがついに噴出したのであった。また、下村内閣審議官は、菅総理と海江田大臣とのコミュニケーション不足を指摘し、菅総理は、「安全が確認された原発は再稼働させる」と言い、したがって「安全確認が十分なされたとは考えられない玄海原発の再稼働は認められない」と考える一方で、海江田大臣は、したがって「緊急安全対策により安全確認がなされた玄海原発は再稼働させる」と考えてしまった違いであるとした<sup>563</sup>。この溝が埋められず、肝心な結末までを含めた意思疎通を図る努力がなされないまま、6月29日を迎えてしまったのであった。

#### （玄海原発再稼働阻止による地元との亀裂）

海江田大臣が6月29日に佐賀県を訪問した後、海江田大臣と菅総理の間で玄海原発の再稼働を巡り対立が発生していることを知らない古川知事及び岸本町長は、海江田大臣からの再稼働要請を踏まえ、再稼働の同意に向けて駒を進めた。

総理による見解の表明を求めていた古川知事は、7月1日に、佐賀県議会原子力安全対策等特別委員会による求めを受け、改めて、総理の来県を強く求めた。

---

<sup>560</sup> 菅直人[2012] 158頁。

<sup>561</sup> 菅総理大臣側近はインタビューにおいて、当時、菅総理に対し、「原発の再稼働というのは、単なる定期点検の確認に過ぎず、いわば原発が動き続けることの形式的な節目に過ぎない」と説明したのに対し、菅総理は、「法律論、技術論としてはそうかも知れないが、原発事故後のこの状況ではその議論は政治的に取り得ない」と反論したとした。

<sup>562</sup> 菅総理大臣側近に対するインタビューより。

<sup>563</sup> 下村内閣審議官に対するインタビューより。

また、同委員会において、再稼働の判断の時期について、一つの節目として「7月中旬」との発言をしており、再稼働を巡る判断が最終局面に来ていることを示唆した。古川知事は、玄海原発の再稼働に向けて、技術的な側面や政策的な側面については国の姿勢を十分に理解した上で、菅総理自らの考えを確認し、最終的な後押しを得たいという気持ちを持っていたのであった。

また、既に議会からも再稼働に了解する意向を得ており、海江田大臣と会談した際にも、町としての同意を示す時期が近いことを示唆していた玄海町の岸本町長は、7月4日、九州電力に再稼働の同意を正式に伝えた。岸本町長の同意表明を踏まえて会見した古川知事は、「玄海町長は、議会として色々なプロセスを踏んで判断されたものであり、同意については淡々と受け止める」としつつ、佐賀県は、総理との面会について調整中であり、官邸にも前向きに対応を願うとし、県としては、総理との会談が大前提である姿勢を強調した。

そのような中、7月6日朝に海江田大臣が臨時会見を開き、原発の安全性評価のためのストレステストの導入を発表したのであった。これに対し、古川知事は、「正直言ってこの時期に何で、という驚きがあります」と気持ちを正直に述べた。その上で、これまでの対策により安全は確保されているがストレステストは安心確保のために実施するものであるとの海江田大臣の考え方に理解を示しつつ、これまで7月中旬を再稼働判断の一つの目処としてきたことについては、ストレステストの導入が決まったこと、また、この段階ではその具体的内容が分からない以上、それを待ってからというのが妥当とし、「先が見えなくなった」とした<sup>564</sup>。古川知事は、かねてより、海江田大臣と菅総理の間の認識のズレを指摘し、それがために総理の来県を求め、総理自らの口から明確に方針を語らせようとしていたのであった。知事は、ストレステストの導入に至ったことは、佐賀県による総理への訪問要請が一つのきっかけになったとし、「総理の本心・真意が見えてきた」とした。さらに、「はしごを登る前にたたいてみていて良かった。総理の考えを確認しないと最終の判断できないと思っていた。本当にいったい何を信じたらいいのだろうかというのが正直なところ」とし、政府内の混乱を揶揄した。また、古川知事は、翌7月7日に枝野官房長官を訪問し、この混乱について苦言を呈した。官房長官は、「政府の考え方を整理して伝えられように、海江田大臣、総理と相談したい」とした。ストレステストの位置付けについて、すなわち、同テストが再稼働の必要上条件になるのか否かの解釈について、菅総理と海江田大臣との間で新たな見解の乖離が発生しつつあり、これについて整理する方針を示したものであった。

---

<sup>564</sup> 古川佐賀県知事会見録（2011年7月6日）。



7月4日に九州電力に対して再稼働の同意を伝えていた玄海町は、政府のストレステスト導入方針を受けて、7月6日、「立地町を小ばかにしている」とし<sup>565</sup>、翌7月7日、九州電力に同意撤回を連絡した。

経産省は、福島原発事故以降、緊急安全対策等の実施を踏まえ、立地自治体への説明を積み重ね、ようやく最初の再稼働が実現するところまで来たが、その積み重ねは菅総理の反対により成就せずに終わったのであった。

## ○小括

浜岡原発の運転停止を求めるかわりに他の原発の再稼働への道筋を付けるとの経産省による試みは成し遂げられなかったが、その直後から、経産省による再稼働に向けた第二幕が開始された。保安院は、シビアアクシデントが発生した後の対策のうち直ちに対応できるものを選択して実施を求めるなど、説得材料を積み重ねるとともに、原発再稼働の実質的可否判断権を有する自治体への説明を積極的に進めた。

浜岡原発の一件を通じ、菅総理が再稼働に否定的な考えを持っていることを認識した海江田大臣は、原発再稼働を政府の方針とすべく、政府内への働きかけを積極的に行った。それが確立することはなかったが、海江田大臣及び経産省は、原発の再稼働に向けて積極的に動いた。

福井県の原発については、福井県が新たな安全基準の策定などを求めたことから、短期間で再稼働を果たすことは難しい状況になる中、経産省は、玄海原発が立地する佐賀県及び玄海町に積極的に働きかけを行った。保安院が説得作業を積み重ねた上で、海江田大臣が佐賀県の古川知事を訪問し、実質的な地元了解にこぎ着けたものの、浜岡原発の停止要請を目の当たりにし、原発再稼働の政府の方針を怪しんでいた古川知事は、菅総理の見解を直接聞くことに拘った。菅総理は、保安院のみによる安全確認では原発の再稼働を認めることはできないとし、玄海原発の再稼働を阻止し、ストレステストの導入が必要であるとした。

それまで「安全確認がなされた原発は再稼働させる」としてきていた菅総理が、玄海原発の再稼働を最終段階になって阻止したことは、いかにも唐突なもの映ったが、菅総理からは、それまでも、緊急安全対策のみによる安全対策では再稼働を認めないとのサインが発信されており、それをとらえられる程度の確かなコミュニケーションが、菅総理と海江田大臣の間でなされていなかったことが、そのような展開となった一因であった。

---

<sup>565</sup> 日本経済新聞（2011年7月6日朝刊）。

浜岡原発の運転停止要請に続き、玄海原発の再稼働阻止も、菅総理の意向が強く反映されたものであった。

### 3-3 日本型ストレステストの導入

#### ○欧州で生み出されたストレステスト<sup>566</sup>

福島原発事故がもたらした影響は日本国内にとどまらず、欧州にも大きな衝撃をもたらした。欧州連合（以下「EU」という。）は27の加盟国<sup>567</sup>で形成され、福島原発事故発生時点で、14カ国が合計143基の原発を有した。合計電気出力は1億3千万kW余に上り、域内の総電力供給力の約3分の1を原発がまかなう計算であった。他方で、欧州各国における原発に関する立場は様々であった。原発導入を促進し7割以上の電力を原発に依存する仏国、経済発展のため積極的原発導入を指向する旧東側諸国、原発を利用しつつ原発容認と脱原発で揺れる独国、原発を持たず反原発の世論も根強いオーストリア、チェルノブイリ原発事故の後国民投票により脱原発を決めたイタリアなど、原発導入国と非原発導入国の違い、原発導入国の中での温度差など多様であった。このような状況の中、福島原発事故を目の当たりにした欧州においては、域内の原発の安全性に対する対応が急務であった。

欧州委員会でエネルギー担当の委員を務めていた独国出身のエッティンガー委員は、福島原発事故直後の2011年3月15日、EU加盟国のエネルギー大臣と原子力規制当局、EU域内の原発事業者及び原発施設供給者に対し、緊急会議への参加を呼びかけた。原発に対する不安の声が上がる中、何らかの手立てを取る必要に迫られ、関係者を招集したものであった。この会議において対応策が議論された結果、「ストレステスト」という言葉が生み出され、エッティンガー委員は、「EU共通の厳格な基準に基づき、日本で起きた事故を踏まえて原発のリスクを安全性に関する包括的な検査を実施する」と述べた<sup>568</sup>。しかしながら、この時点では、「ストレステスト」としてどのようなことを実施するのかについて具体的なアイデアがあるわけではなく、政治家により「言葉」が生み出されたに過ぎず、「具体的な内容は6月までに専門家が準備する」とされた<sup>569</sup>。また、ストレステストについては、EU域内での適用にとどまらず、国際レベルでこのような

<sup>566</sup> EUにおけるストレステストの検討・策定経緯は、主に、JNESが諸外国の規制動向等を取りまとめた冊子「海外主要規制動向」による。

<sup>567</sup> 2011年当時。その後、2013年にクロアチアが加わり、28カ国となった。

<sup>568</sup> 日本経済新聞（2011年3月16日）。

<sup>569</sup> 2012年3月20日にIAEAで開催された「福島第一原発事故を踏まえた原子炉及び使用済燃料の安全に関する専門家会合」における欧州原子力安全規制者グループ(ENSREG)のストリター議長の発表資料より。

手法の適用を求めていく方向性が示唆され<sup>570</sup>、福島原発事故の機会をとらえて、EU の存在価値を高めようとする意向も見られた。EU の働きかけを受け、ストレステストについては、2011 年 5 月の G8 首脳宣言にその趣旨が盛り込まれるとともに、その後 IAEA のレベルで取り組みが進められることになる。

閣僚級でとりまとめられたこの合意は、3 月 25 日に開催された欧州理事会、すなわち首脳級の会合において改めて取り上げられ、「広汎で透明なリスク及び安全の評価に基づいて、EU の全原発の安全をレビューすべきである」旨決議された。あわせて、欧州理事会はコメントを発出し、「欧州原子力安全規制者グループ（以下「ENSREG」という。）<sup>571</sup>及び欧州委員会（以下「EC」という。）<sup>572</sup>が、日本からの教訓に照らし、加盟国が全面的に参加し、専門家、特に西欧原子力規制者連合（以下「WENRA」という。）<sup>573</sup>の意見を十分に活用して、可能な限り早期に、これらの試験の範囲と方法に関する、動きの良い枠組みを策定する。評価は各国の機関が独立に実施し、ピアレビューが行われる。それらの結果及び何らかの対策を取る必要のあるものについては、委員会及び ENSREG 内でそれらを共有するとともに、公表されなければならない。EC からの報告書をもとに、欧州理事会は、2011 年までに最初の評価を実施する」とした。ENSREG 及び WENRA の参画、ピアレビューの実施、実施期限などストレステストの実施に係る具体的な方針が示された。

なお、ここで言及された二つの組織、ENSREG と WENRA は、いずれも欧州の原子力規制当局によって構成される組織であったが、ENSREG が規制当局のトップによる公式な集まりであり、ここでの決定事項はトップダウン的に加盟国に適用されるのに対し、WENRA は「規制当局のクラブ」とも評され、ここでの議論はボトムアップ的に実務上活用される性質のものであった<sup>574</sup>。

3 月 15 日の緊急会議において、EU 域内の原発についてストレステストを実施するとの方針が示されたことを受けて、WENRA は早速始動した。ENSREG により公

---

<sup>570</sup> 日本経済新聞（2011 年 3 月 16 日）。

<sup>571</sup> ENSREG は、EU 加盟国の原子力規制機関の高官により結成されるグループ。原子力安全及び廃棄物管理に関して独立の権威を有する。2007 年の EC 決定により設立され、EU の全加盟国 27 カ国が参加している。

<sup>572</sup> EC は EU における行政執行機関。

<sup>573</sup> WENRA は、EU で原発を有する 16 カ国とスイスの原子力安全規制機関の代表による協力組織（当時。その後 2015 年 3 月にウクライナが加盟した）。東欧諸国の原発所有国についての EU 加盟審査に協力するために、1997 年に設立された。この評価作業で蓄積された知識を活用し、域内の原子力安全に対する取り組みの調和を図る活動をする。

<sup>574</sup> 前出 ENSREG のストリター議長の発表資料より。

式に決定がなされる前に、また実際には ENSREG に具体的内容を提供することを目的として、3月21日にストレステストの技術的内容を検討するためのタスクフォースを立ち上げた。検討開始から2日後の3月23日には、ストレステストの定義及び目的、技術スコープ、方法及び期限といった項目から構成される第一次案が作成された。3月25日に首脳級の EU 理事会において議論がなされた際には、既に WENRA によるストレステスト第一次案が出されていたのであり、首脳による議論はこれを踏まえつつ実施された。WENRA は、その後第一次案に対して得られたコメントを反映して、4月21日に WENRA タスクフォースの提案としてのとりまとめを行った。

欧州理事会において具体的方策をとりまとめる役割を担わされた ENSREG は、5月12日及び13日に開催した ENSREG 第15回会合で、WENRA の提案をもとに議論を行った。同会合には EC の委員も参加し、ストレステストの実施内容について大筋合意が得られた。その後、ENSREG の任務外である航空機衝突を含むテロ活動による事故等の人的災害の取扱いについて議論がなされ、これらについてはストレステストの範囲とはするものの、その具体的な内容については別途作業グループを設置し検討するとの整理がなされ、最終的な合意に至った。この合意は5月25日に ENSREG の声明として、具体的なストレステスト仕様書とともに発表された。ここに「EU ストレステスト」の仕組みが確定した。

#### (EU ストレステストの内容)

5月25日に ENSREG が提示した EU ストレステスト仕様書において「ストレステスト」とは、「福島第一原発で発生したような、原発の安全機能に脅威を与え、シビアアクシデントに至らせるような極端な自然現象を考慮した、原発の安全裕度の再評価」と定義された。具体的な実施内容としては、第一に、地震及び洪水といった起因となる自然現象に対する耐性の評価、第二に、何らかの起因事象により安全機能が喪失した場合の影響の評価、第三に、シビアアクシデント・マネジメント問題、という3つの事項を取り上げるとされた。

第一番目の点については、核燃料の重大な損傷が回避できなくなってしまうような状況を引き起こす地震の大きさや洪水の水位を評価することとされた。具体的には、地震の大きさや洪水の水位に応じたクリフエッジ効果を明記するとともに、そのクリフエッジ効果を防止し、プラントの頑健性を高める方策を示すこと等が求められた。クリフエッジ効果とは、ある一つの要素の逸脱の結果として、原発の運転状態が大きく変化するような効果であり、例えば、水が防潮堤を越えてプラント内で重大な冠水が始まるポイントを超えることや、全ての交

流電源を失っている状況において直流電力を供給するバッテリーも枯渇してしまうといった事象を指す概念である<sup>575</sup>。

第二番目の点については、電源の喪失や、最終ヒートシンクの喪失、あるいは、これらの組み合わせについて検討することとされた。具体的には、何らかの要因によりこのような事態が発生した場合に、核燃料の損傷に至ることなく耐えられる期間を示すとともに、仮に電源喪失といった事態に至った場合に実施可能な活動等を示すこと等が求められた。

第三番目の点については、炉心損傷の防止や放射性物質の放出防止を図るために事業者が準備しているシビアアクシデント・マネジメント対策に関し、これらが有効であることを再評価するとともに、これらの措置に関するクリフエッジ効果を明確にすること等が求められた。

これらの評価に当たっては、基本的に「決定論的アプローチ」を用いるとされた。決定論的アプローチとは、評価対象とする危険やその定量評価の方法、評価結果と比較すべき判断基準等をあらかじめ定めておくアプローチである。例えば、ある機器について、あらかじめ定められた許容限度以上の地震動に見舞われたものは一律に機能を喪失するなどと仮定し、その場合に発生するプラントの影響を定量評価し、その影響の程度がある一定基準以下であれば、その脅威に対して安全性が確保されていると判断する考え方である。日本における規制は、基本的に決定論的アプローチによる手法が用いられてきており、日本にとってストレステスト自体は新しい概念であったものの、用いている基本的な考え方の観点からは、比較的親和性のあるものであった。

ENSREG が提示したストレステスト仕様においては、事業者に提出を求める報告書の様式も示され、事業者が記載すべき具体的な事項が列挙されるなど、詳細な実施手順が定められた。

#### (EU ストレステストの実施過程)

5月25日に発表された ENSREG の声明においては、EU の原発事業者は各国の規制当局の監督の下、ストレステストを6月1日までに開始することとされた。また、その後の具体的なスケジュールとして、事業者は8月15日までに進捗報告を、10月31日までに最終報告を、それぞれの規制当局に提出することとされた。また、各国の規制当局は、事業者からの報告を踏まえ、9月15日までに進捗報告を、12月31日までに最終報告を、EC 及び ENSREG に提出することとされた。さらに、EC は、各国の規制当局からの報告を踏まえ、12月9日の EU 理事会に進捗報告を、2012年6月の EU 理事会に包括的な報告をするとされた。

---

<sup>575</sup> IAEA[2007]。

このように EU ストレステストは、当初から明確なスケジュールが定められた上で開始されたものであった。これは、福島原発事故に接し、電力供給力の三分の一を原発に依存する EU においては、できるだけ早く EU 域内の原発の安全性評価を示す必要が求められたことに対する対応であったと同時に、EU 域内 14 か国で足並みをそろえて実施するためには明確なスケジュール管理が必要なためであった。

さらに、ENSREG の声明においては、このように明確な作業内容やスケジュールなど具体的な実施方針が示されるとともに、ピアレビューの実施と透明性の確保が強調された。ピアレビューは、ストレステスト審査結果の信頼性と説明性を強化するためのものとして、欧州理事会から求められたものであった。これを受けて定められた ENSREG の仕様書においては、各国の規制当局が作成した報告書についてピアレビューすることとされ、その具体的な進め方やチーム構成などが記載されるとともに、ピアレビューを 2012 年 4 月末までに完了することとされた。

透明性については、セキュリティ上の理由からの考慮が必要な場合を除き、規制当局の報告書やピアレビューの結果は全て公表されるべきこと、さらにピアレビュー結果は、各国内や欧州レベルの公開セミナーで議論されるべきとされた。また、「完全な透明性のみならず公衆への参加機会の付与が、EU ストレステストが欧州市民に認識されるために貢献する」とされ、単に結果を公表すれば足りるのではなく、公衆に対する積極的な働きかけが求められた。EU ストレステストが、欧州市民への原発の安全性について理解を求めるため、政治的に生み出された背景を踏まえれば、この点が強調されたのは当然であった。

この EU ストレステストにおけるピアレビューに対する姿勢は、後に日本におけるストレステストの実施にも影響を与えることになる。

#### (欧州各国における対応状況)

こうして EU ストレステストは、3 月 15 日の緊急会合における合意や欧州理事会での決議を経て、WENRA 及び ENSREG において具体化が進められ、6 月 1 日から開始された。ストレステストの実施は各国の任意とされつつも、ENSREG は各国規制当局のトップが集まる組織体であり、ここで実施が決定された EU ストレステストは事実上拘束力を持つものと解され、加盟各国により直ちに実施の段階に入っていった。

他方で、原発を有する各国規制当局の多くは、3 月 11 日以降 6 月に至るまでに、各国内で当然に生じていたであろう原発の安全性に関する不安の声を放置することはできず、福島原発事故を踏まえ、自国の原発の安全性を確認するため

の作業を開始していた。これらの国においては、EU ストレステストと自国の作業とを統合して、あるいは、両者を並行して実施した。

仏国においては、福島原発事故直後に、サルコジ大統領が、原子力推進の政策を継続することを発表した。その上で、3月23日、首相から原子力規制当局である原子力安全機関（以下「ASN」という。）に対し、補足安全評価（以下「CSA」という。）の実施指示が出された。これを受けてASNは、仏国内の原子力施設に関するCSAの仕様を検討の上、5月5日にはCSAの実施に関する決定を採択し、事業者へ通知した。CSAはEU ストレステストとほぼ同様の内容を内包したものであった。これはEU ストレステストの設計に仏国が主導的に関与していたことから当然のことであり、また、仏国がCSAを決定した段階では、既にEU ストレステストに関するWENRAの提案が公表されており、重複した作業を避けるべく、その内容が考慮されたものであった。CSAは、EU ストレステストで求められる内容を含めた上で、原発のみならず核燃料サイクル施設や研究用原子炉施設をも対象としたこと、下請け企業の問題も取り扱うとしたことなどの工夫が見られた。また、事業者からの報告は9月15日までに提出すること、これを踏まえASNとしての報告書を11月15日までに作成すること、さらに12月初めにはASNとしての決議を行うこととするなど、EU ストレステストを一月余り前倒したスケジュールを定めており、欧州における原発主導国としての意気込みが示された。

独国においては、福島原発事故前の2010年末に、原発の運転期間延長に関する法案が成立していた。同法は2011年に施行される予定であったが、福島原発事故を受けて、その施行を3か月間凍結し、その間に独国内の全原発の安全レビューを行うとともに、包括的なエネルギー政策の議論を実施するとの方針が、3月14日に発表された。翌3月15日には、原発が立地する州の合意も得て、1980年以前に運転開始した7基の原発の運転を一時停止することが決定された。これらの後、3月17日、独国連邦議会から独国連邦政府に対し、国内原発に対する総合的な検査の実施が要求された。これを受けて、連邦環境省（以下「BMU」という。）は、配下の諮問機関である原子炉安全委員会（以下「RSK」という。）に対し、福島原発事故を考慮した安全レビューのための項目リストの作成を依頼し、RSKはこれを受けて、3月30日までに項目リストを作成した。この項目リストに基づく安全レビューは、BMUの技術支援機関である原子炉安全協会（以下「GRS」という。）により実施され、個別レビュー結果はRSKによって評価された。RSKは、5月11日から14日にかけて開催された第437回会合において、評価結果をとりまとめ、5月17日にBMUに提出した。RSKの項目リストは、EU ストレステストに含まれる項目に加え、意図的な航空機衝突やテロ攻撃の影響など、より広い分野を含むものであった。一方、GRSにより実施されたレビューに



においては、例えば地震に対する耐性については、もともとの設計時の想定<sup>576</sup>の2倍の地震でも耐えられるか、3倍でも耐えられるか、といった簡便な評価法が用いられており、短期間でおおよその傾向を探るための工夫がなされた。独国においては、これら自らの評価を行った上で、EU ストレステストに臨んだのであった。

なお、RSK がとりまとめた報告においては、「福島<sup>576</sup>の事故で得られた知見に照らすと、ドイツの原子力発電所では、停電と洪水について、福島第一原発よりも高い安全措置が講じられている」とされ、RSK の委員長も、「ドイツの原子炉には高い耐久性があると言える」と結論付けた<sup>576</sup>。しかしながら、独国メルケル政権は、2011年6月6日、原発の最終稼働日を2022年12月31日とし、独国内の原発を全廃する旨の閣議決定を行った。これは、RSK の技術的評価とは別に、福島原発事故後にメルケル首相の指示により設置された「安全なエネルギー供給に関する倫理委員会」における文明論的な見地からの議論において、原発の全廃が提案され、メルケル政権がこの提案内容を受け入れたものであった<sup>577</sup>。

これらの他、英国では、2011年5月に、原子力規制局の首席検査官が、エネルギー・気候変動大臣の求めに応じて、福島原発事故の教訓をとりまとめた。また、フィンランドでは、3月17日に、同国における原子力規制当局である放射線及び核安全局（以下「STUK」という。）が、雇用経済省からの指示により、国内原発の予備的評価を実施した上で、国内の原発については福島原発事故を踏まえても緊急に対応する必要はないとする等の報告を5月16日にまとめた。

このように、欧州各国においては、福島原発事故直後から安全評価に関する取り組みが進められており、その上で具体化されたストレステストについては、比較的スムーズに導入がなされた。EU ストレステストについては、ENSREG 加盟の14カ国において着手され、事業者において評価が進められた。なお、5月下旬のENSREG 声明が発表された段階では、EU ストレステストにはEU 加盟国の他、近隣諸国の参加も見込まれていたが、実際に本手続きに参加した近隣国は、スイス及びリトアニアの2国にとどまった。このうち、リトアニアは、原発の運転は既に終了しており、使用済燃料を貯蔵していたのみであったことから、実質的にEU ストレステストに参加した近隣の原発利用国はスイスのみであった。これは、各国が独自の制度の下で規制を実施しており、EU が提案した一律の方式に対応することが困難であったとの背景があったものと思われる。

EU ストレステストが順調にスタートする一方で、近隣国の取り込みは限定的であったこともあり、EU は、ストレステストを世界的な活動に結び付けるべく、

---

<sup>576</sup> 熊谷徹[2012]154-156頁。

<sup>577</sup> 熊谷徹[2012]157-162頁。

G8 首脳宣言への盛り込みや、IAEA の活動として位置付けるための取り組みを進めた。

(G8 ドービル・サミット首脳宣言)

2011 年の G8 サミットは、5 月 26 日及び 27 日に、仏国のドービルで開催された。東日本大震災及び福島原発事故の発生後、初めての首脳級の多国間会合であり、被災国である日本との連帯が大きな議題となるとともに、原子力安全も主要な議題の一つとして取り上げられた。原子力安全に関する事項は最終日に採択された首脳宣言に盛り込まれた。

原子力については、安全性の再評価の必要性が確認され、首脳宣言において、「既存の原子力施設のリスク及び安全性に関する包括的な評価を実施するための多くの国々による取組を歓迎し、原子力発電所を運転するその他の全ての国々に対し、同様の評価を可能な限り速やかに実施することを奨励する」との文言が盛り込まれた。ここでは、「ストレステスト」という言葉自体は用いられなかったものの、「リスク及び安全性に関する包括的な評価 (comprehensive risk and safety assessments)」との表現が用いられており、5 月 25 日に ENSREG が EU ストレステストを表す説明として用いた「comprehensive and transparent risk and safety assessment」と同様の表現であることから、これが EU 諸国の意向を受けたものであることは明らかであった。G8 のうちの半数は EU 加盟国であること、主催国が EU ストレステストを主導する仏国であること、かつ、包括的な評価を実施すること自体は本質的に反対し得ない事項であることから、これらの用語の首脳宣言への盛り込みに対する障害は少なかったものと考えられる。

首脳宣言の文章は、シェルパと呼ばれる各国の首脳の側近による会合で議論が積み重ねられる。その過程でそれぞれの文言が指し示す意味や、その文言をどの国が主張しているかは明らかとなっており、この「包括的な評価」が、EU が進めるストレステストを指すことは各国に十分に理解されていたと考えられる。また、首脳会合で用いられる総理用の発言メモにおいても、各国が首脳宣言に盛り込んだ事項に対するコメント等が準備されることから、これらの首脳宣言の文書の策定過程、あるいは、会合用の資料の作成の段階において、ストレステストに関する EU の意向は菅総理の耳にも入っていたものと考えられる。

(IAEA の取り組み)

IAEA は、福島原発事故を受け、当初の段階から積極的に活動し、条約に基づく作業に加え<sup>578</sup>、英語での情報発信センターとして機能した<sup>579</sup>。福島原発事故発生直後の 2011 年 3 月 17 日～19 日には天野事務局長が来日し、国際協力の重要性を指摘した。天野事務局長の提案により、2011 年 6 月 20 日から 24 日にかけて、原子力安全に関する IAEA 閣僚会議が開催された。同会議は、事故の予備的な評価を行うこと、事故を踏まえ緊急事態に係る準備及び対応について評価を行うこと、国際的な原子力安全の枠組みに関し見直しを行うべき分野を特定すること、教訓及びあり得べき今後の行動について特定することを目的として行われたものであった。同会議には全ての IAEA 加盟国が招待され、30 カ国以上の閣僚、1,000 名以上の代表団が参加した。同会においては、参加者が一堂に会して実施する全体会合だけではなく、テーマ別に設定された作業セッションが開催され、福島原発事故を踏まえ、原発の安全確保のために実施すべき事項について議論する実務的な側面をも有する会議であった。日本は、福島原発事故の当事国として、海江田大臣を筆頭とする代表団を送り込み、6 月 7 日の原子力災害対策本部の決定を経て提出していた IAEA 向け報告書に沿って、福島原発事故の状況等を説明した。

6 月 20 日夕刻に採択された IAEA 閣僚宣言においては、「既存の原発の安全性に係る包括的評価を、透明性を持って実施するよう奨励」する旨の一文が盛り込まれた。G8 首脳宣言と同様に、IAEA 閣僚宣言の文中に「ストレステスト」という言葉自体は記載されなかったものの、ここでも ENSREG の表現と同様の「comprehensive risk and safety assessments in a transparent manner」との用語が用いられており、これが EU ストレステストを指すことは明確であった。さらに、本 IAEA 会議の議長総括には、より明確に、「福島原発事故が、完全に透明な安全評価、すなわちストレステスト(thorough and transparent national safety assessments (or ‘stress tests’))の重要性を強調した」、「多くの事業者や規制当局によりこのような評価が進められている」等の記載がなされ、ストレステストという言葉が明示された。これにより、閣僚宣言とあわせて、事実上 IAEA 加盟国に対しストレステストの実施が呼びかけられるものとなった。これらは、既に述べた EU の目論み通りであり、日本の関係者においてもその重要性が認識された。

---

<sup>578</sup> IAEA 事務局は、早期通報条約等に基づき、加盟国の原子力事故に関する情報集約・発信基地としての役割を有した。

<sup>579</sup> 恒川恵市[2015]177 頁。

さらに同会合の議長総括においては、加盟各国における安全レビューの実施に当たっては国際的に調和されたレビュー手法が用いられるべきである、IAEAがこの手法開発の主導的役割を果たし得るといった、各国が実施する安全レビューの手法に関し、IAEAが関与する方向性が示された。また、ストレステストの実施に関連して、IAEAが、地震、津波といった極端な自然災害に対する余裕に焦点を当てたレビューサービスを構築すべきとの提案がなされたと記載されるとともに、加盟各国は、IAEAのピアレビューを10年毎に受けるべきとの提案や、IAEAは3年間に世界の10分の1の原発に対し国際的な安全評価を実施することができるといった記載も盛り込まれた。これらの提案は、本閣僚会合の冒頭における天野 IAEA 事務局長の発言に沿ったものであり、国際的な原子力安全の旗振り役である IAEA が、EU が主張するストレステストの実施に呼応して、あるいは、むしろこれを利用して、国際的に共通の手法や新たなレビューサービスを展開するための足がかりとしようとするものであった。IAEA と EU とは、それぞれに、あるいは、相互に連携しつつ、福島原発事故を契機とした活動において、国際機関としての存在価値を上げるべく策を講じているようにも見えた。

他方で、外務省の報告において、「全ての既設発電炉の過酷条件下での点検（いわゆるストレステスト）や IAEA 安全評価のミッションによるチェックの義務化の是非といった論点については意見が分かれた」とされ<sup>580</sup>、これらの点が合意に至らず閣僚宣言には盛り込まれなかった背景が記載された。福島原発事故を契機に原子力安全分野における存在価値を高めようとする EU や IAEA に対し、難色を示した国があるためであった。

#### （米国の対応）

日米は同盟国であるとともに、日本で商業用に利用されている原発は、初号機として導入された日本原電東海原発を除けば、いずれも米国で基本設計がなされた軽水炉であり、日本における原子力の利用に当たっては、技術面や政策面の後押しを含め、米国は特別の位置付けを有していた。米国は、東日本大震災、そして福島原発事故発災の報に接し、いち早く動き出した。3月13日には米国 NRC やエネルギー省（以下「DOE」という。）の職員が来日し、これらの者に対し外務省及び保安院から状況の説明が行われるとともに、翌14日には経産省や官邸において日米間の情報交換が行われた<sup>581</sup>。3月16日にはその後半年以上にわたり日本に滞在することになったカスタマーをはじめ9名が加わり、その後も断続的に日

---

<sup>580</sup> 外務省報告

([http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/atom/iaea/meeting1106\\_gaiyo.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/atom/iaea/meeting1106_gaiyo.html)) より。

<sup>581</sup> 政府事故調における保安院国際室長に対する聴取結果書より。

本側からの情報提供が行われた<sup>582</sup>。しかしながら、日米間の情報共有は必ずしも円滑ではなく、3月14日には、駐日ルース米国大使が、枝野官房長官に対し、官邸で意思決定がなされる場の近くにNRCの専門家を常駐させるよう求めるといった事態もあった。外交や安保といったイシューについては従来から外務省や防衛省と米国側のカウンターパートによる密接な連携を図る体制が構築されていたが、原子力安全についてはそのような関係はなく、米国側は、日本側の情報が適時適切に責任ある当局から入手できないことに苛立ちを覚えていた。これらを踏まえ、3月22日に、日米間でより効率的に一本化した情報交換を行うべく、官邸主導により日米連絡調整会議が設置され、日本側からは福山官房副長官、細野総理補佐官、長島昭久衆議院議員に加え各省からの審議官級職員が、米国側からは、大使館、NRC、海軍、在日米軍、DOEなどからの代表者が参加し、定常的に会合が開催された。同調整会議の設置により、ようやく日米間の情報共有、協力体制が定着した<sup>583</sup>。

これら日本国内での動きに並行して、日本からの情報をもとに、米国内での対応も進められた。福島原発事故後の2011年3月23日、ヤツコNRC委員長はNRC事務局に対し、米国の原子力規制に改善すべき点があるか否かを判断するため、実践的で体系的なレビューをするためのタスクフォースを設置することを求めた。NRC事務局の運営局長はただちに検討を行い、3月30日、タスクフォースの目的、範囲、スケジュール、メンバー等を要綱に定め、タスクフォースを設置した。同タスクフォースはNRCの高官7名で構成され、短期的な評価をおおむね90日後に完了するとした。短期的評価は、地震、洪水、火災、厳しい気象などの外部からの影響、電源喪失、シビアアクシデント対策、大規模損壊時の対応、防災体制など、広い範囲を含むものであった。これら評価の対象とされた事項は、EUストレステストにおいて求められたものとおおむね同様、あるいは、大規模損壊や防災などの視点を含む点からは、より包括的なものであったともいえる。

NRCのタスクフォースにおける評価はただちに開始され、30日後及び60日後のNRC委員への進捗報告を経て、7月12日に最終報告書「21世紀の原子炉の安全性を強化するための勧告」<sup>584</sup>が上下議員に対して示され、翌7月13日に一般に公開された。報告書においては、福島原発事故のような事象のシーケンスは米国では起こるとは考えにくく、米国内の原発は安全に運転し得ると宣言する一方で、安全を向上させる等のため、短期及び長期の要素を伴った12項目からな

---

<sup>582</sup> 恒川恵市[2015]32-35頁。

<sup>583</sup> 福島原発事故後の日米間のやり取りについては、船橋洋一[2012]第12章～15章、恒川恵市[2015]32-35頁、保安院審議官Bへのインタビューより。

<sup>584</sup> NRC[2011]。

る包括的な勧告を提示した。この 12 項目の勧告には、沸騰水型原子炉（BWR）への格納容器圧力の減圧のための耐圧強化ベントの設置や使用済燃料プールへの補給能力や計装の強化など、福島原発事故の教訓を踏まえた具体的な対応が含まれていた。

2011 年 4 月から 5 月にかけて、EU において、ストレステストのアイデアが提示され、その手法の具体化が進められていた段階において、米国においては、既に具体的な安全性に係る評価が行われ、それに基づく対応策の検討が進められていたのであった。

ストレステストの実施を加盟各国に一律に求めることを IAEA 閣僚宣言に盛り込むことに難色を示した国等は明らかにされていないが、この議論が行われた時点における米国及び EU における状況の差異を踏まえれば、閣僚会合にそのような記載を盛り込むことに米国が難色を示したことは容易に想像できる<sup>585</sup>。

しかし、いずれにしろ、これらの議論を経て、福島原発事故後の原子力の安全確保に当たり EU の提唱したストレステストが着実にその存在感を発揮し始めたことは確かであった。

#### ○日本におけるストレステストの導入

欧州で福島原発事故直後に提唱され、急速に具体化されたストレステストについては、サミットを含め国際会議でも議論となり、原子力安全や外交関係者に認識されるとともに、日本国内の新聞等により報道される状況ではあったものの、それが社会的に大きく取りざたされることはなかった<sup>586</sup>。緊急安全対策等の対策を積み重ねた保安院においても、EU の取り組みについては認識されていたものの、日本において直ちに実施すべきものとして議論されることはなかった。このような状況の中、2011 年 6 月末、菅総理の意向により、突如として、原発の再稼働のためにはストレステストが必要であるとされたのであった。

---

<sup>585</sup> その後、この閣僚宣言に基づいて策定された「原子力安全に関する行動計画」が、2011 年 9 月の IAEA 理事会において採択されるが、この際、ピアレビューの義務化受け入れに関して米国は難色を示し、結局、任意受入れ制にとどめることとなったとされる。（日本経済新聞（2011 年 9 月 5 日））。

<sup>586</sup> 例えば、読売新聞では、EU がストレステストを打ち出した 3 月に 1 回、ストレステストが開始された時点で 1 回、IAEA 閣僚会議の関連で 2 回取り上げられた。日本経済新聞では、EU がストレステストを打ち出した 2011 年 3 月に 4 回、EU ストレステストの実施内容が固まってきた 5 月に 3 回、IAEA 閣僚会議における議論として 3 回取り上げられた。

(原子力委員会の「見解」における言及)

政府内部での情報共有等のための文書を除き、政府が対外的に公表する文書において、最初に「ストレステスト」の言葉が示されたのは、2011年5月10日に原子力委員会が発表した「東京電力(株)福島第一原子力発電所事故に関する当面の対応について(見解)」であった。

原子力委員会は、原子力政策に関する政策に関し、企画し、審議し、決定する機関として位置付けられていたが、2011年4月下旬頃から、「福島原発事故後に何をしていったのかといった批判が多く指摘された」<sup>587</sup>ことを踏まえ、4月26日の同委員会定例会議において、同委員会としての考え方をとりまとめて発信することを決め、その後委員の間で議論を重ね、5月10日にその成果物として「見解」が発表されたのであった。同見解は、①福島第一原子力発電所における事故の収束及びその後に向けての取組、②地域の復興に向けての取組、③事故調査、④安全確認、⑤情報提供、の5つの柱で構築されており、④の安全性確認の具体的事項として、既存の原発の安全確認に関する事項が記載された。この中で、安全確認に当たっては、「ストレステスト(自然災害、全電源喪失等への対処能力評価)など国際的な取組についても、十分参考にすることが重要」と指摘され、明示的に「ストレステスト」の文言が含まれた。

原子力委員は従来から海外関係機関との情報交流を盛んに行っており、欧州関係者との交流の中からストレステストに関する情報を得ており、これが有用な取り組みであるとして認識されていたものであった<sup>588</sup>。原子力委員会は国家行政組織法第8条に基づく審議機関として位置付けられるものであって、政策や規制の直接の執行機関ではないことから、比較的自由的な立場で意見を述べるのが可能であり、実際、この直前に菅総理によって発表された浜岡原発の運転停止要請が行政指導によってなされたことについても批判的立場を示していた<sup>589</sup>。このような事情もあり、ストレステストについても、日本における導入の如何に関わらず、欧州における有用な取り組みを紹介するという意味で言及がなされたものであった。

原子力委員会は、福島原発事故後目立った活動はなかったものの、福島原発事故後の対応を巡り急速に信頼を損なった安全委員会に比し、菅総理をはじめと

---

<sup>587</sup> 第13回原子力委員会(2011年4月26日)における委員の発言。

<sup>588</sup> 原子力委員会事務局幹部はインタビューにおいて、委員の間ではストレステストという言葉が「自然に出ていた」とした。

<sup>589</sup> 2011年5月10日に示された「見解」において、「取組が不十分と判断された場合には、法令に基づき運転停止を含め厳格な対応を取ることが必要」との記載が盛り込まれ、法令に基づかない浜岡原発の停止要請が暗に批判された。

する官邸からは信頼を置かれた組織であった。2011年3月16日以降、近藤原子力委員会委員長は、細野補佐官の求めに応じ同補佐官のアドバイザーを務めるとともに、並行して、状況が悪化した場合の対応策の検討を進めていた。3月22日、菅総理は、細野総理補佐官の指摘を踏まえ、近藤委員長に最悪シナリオの検討を依頼した。この際、近藤委員長、班目安全委員会委員長及び寺坂保安院長を呼び、「事態が落ち着いたので、最悪のシナリオを知りたいので考えてくれないか」と依頼し、近藤委員長がこれを個人的な作業として引き受けた<sup>590</sup>のであったが、菅総理も細野補佐官も、あらかじめ近藤委員長に当該作業を依頼することを決めており、原子力安全を司る班目安全委員会委員長に下問する考えはなかった<sup>591</sup>。近藤委員長は、関係者の知見も得つつ結果を「福島第一原子力発電所の不測事態シナリオの素描」としてスライド資料にとりまとめ、3月25日にこれを細野補佐官に提出し、同スライド資料は、細野補佐官から菅総理に説明がなされた。このスライド資料に託されたメッセージについて菅総理は、「私が個人的に考えていたことが専門家によって科学的に裏付けられた」としてこれを評価したのであった<sup>592</sup>。細野補佐官も、近藤委員長を頼りにしていたことを明示的に述べた<sup>593</sup>。

近藤委員長は、5月10日に、原子力委員会としての見解を公表する前に、総理に会う機会があったとしており、そのような原子力委員会が声明に盛り込んだ「ストレステスト」に対しては、それが国内における具体的な実施を示唆するものではないとしても、菅総理や官邸に一定の意味を持って受け止められた可能性はある。

#### (G8 サミット首脳宣言による認知)

「ストレステスト」が原子力委員会において取り上げられた後、次に、この言葉が日本政府に認識された機会は、2011年5月26日及び27日に仏国のドービルにおいて開催されたG8サミットにおいてであった。同サミットの首脳宣言において、主要議題の一つであった原子力安全に関連し、「原子力施設のリスク及

---

<sup>590</sup> 政府事故調による近藤原子力委員会委員長に対する聴取結果書(平成24年2月1日)に添付された「3月25日付け不測事態シナリオの素描と題するメモについて」より。

<sup>591</sup> 船橋洋一[2012]162-183頁。

<sup>592</sup> 菅直人[2012]22頁。

<sup>593</sup> 政府事故調による細野大臣に対する聴取結果書(23年12月14日)において、細野大臣は、「班目さんが頼りにならないと思った後、原子力の安全の問題で一番頼りにしていたのは近藤委員長なんです。先ほどのシミュレーションも作った。この人は人間として信用できるし、判断能力も非常にある人だったので(後略)」と述べた。



び安全性に関する包括的な評価」の実施を奨励する旨の文言が盛り込まれた。既に述べた通り、この宣言の中に「ストレステスト」の言葉そのものは出てこないものの、実質的にはこれが EU が進めるストレステストを指すことは明確であった。このサミットの過程において、ストレステストという既存の原発の安全手法があること、これは既に EU において先行的に実施されていること、各国においてもその実施が期待されていること等が、外務省や経産省等の関係省庁や官邸関係者はもとより、菅総理自身にも認識されたものと考えられる。

#### （日本におけるストレステスト導入の決断）

日本におけるストレステスト導入の具体的議論は、海江田大臣が佐賀県において古川知事との会談終え帰京した時点、2011年6月29日の夜に始まった。海江田大臣は菅総理から電話を受け、保安院だけの判断では再稼働を認めることはできない旨指摘された。海江田大臣は、電話口で総理を説得し理解を得ることは困難であると感じ、菅総理に直接会って議論することが必要だと考えた。翌6月30日、海江田大臣が菅総理に会うことができたのは午後4時前であった。海江田大臣は改めて、現行法の仕組みにおいては、保安院の判断により事業者は原発の再稼働を実施することが可能である旨の説明をしたものの、菅総理からは、安全委員会の関与が必要であり、「ストレステスト」の実施が必要であるといった考え方が示された<sup>594</sup>。なお、「ストレステスト」自身は、G8の過程等を通じて総理の耳に入っていたとしても、そのような個別の手法の実施を総理自らが突然口にするのは考え難く、菅総理に対し事前にアイデアを授けた者がいたと考えられる。ただし、菅総理の周辺には、副長官や補佐官、あるいは福島原発事故後に菅総理が任命した内閣官房参与が複数いたこと等から、具体的にどのような働きかけが菅総理になされたかを探ることは難しい<sup>595</sup>。民主党原発事故影響対策PTにおいても、保安院の審査だけでは十分でないとの観点から、欧州で開始されていたストレステストに関心を持って議論がなされており、原発を再稼働させないための厳格な基準としてのストレステストを日本でも導入すべきと

<sup>594</sup> 海江田万里[2012]258頁。

<sup>595</sup> 海江田経産大臣は、国会事故調における意見聴取（2012年5月17日）において、ストレステストの考え方は誰が持ち込んだのかとの問いに対し、「玄海から帰って翌日官邸に行って、そこで出てきた話でありますから、官邸の中でということだろうと思います」、「総理にはいろんな意見と申しますか、いろんなブレーンと申しますか、そういう方々もいらっしゃいますから、そういう方々も含めた総理のサイドと申しますか、から出てきたということでもあります」と述べた。また、当時官邸に勤務した菅総理大臣側近も、「内閣官房参与の一人のアイデアであった」とした。

して、官邸の補佐官らに働きかけが行われていた<sup>596</sup>とされる。また、再稼働に向けて前進したい経産省は、ストレステストが既に EU で網羅的に実施されていること、G8 サミットでも言及されたこと、IAEA でも実施を推奨していたことという位置付けを有する手続きであり、保安院の手続きを認めない菅総理の目に適う次善の策として、自ら新たなハードルとして「ストレステスト」のアイデアを提供した可能性も否定はできない<sup>597</sup>。

菅総理は、ストレステストが終わらないと再稼働は認めない旨強硬に主張し、他方、海江田大臣は、ストレステストを再稼働の条件とするのはおかしいと主張したが決着せず、議論は持ち越された。この時点では、欧州で実施されているストレステストを日本にどのように適用するのか、また原発再稼働に当たりこのストレステストをどのように活用するのかといった詳細については、菅総理はもとより誰も具体的なアイデアを持っていなかったが、現行の手続きのみでは認めないという菅総理の強い思いの下、とにかく新たな仕組みが必要という状況に陥っていった。

海江田大臣は、自ら古川佐賀県知事及び岸本玄海町長と会談し、知事は慎重姿勢を崩さなかったものの安全性についての理解を得、また町長からは実際上の再稼働の同意を取り付けていたのであり、この両者の体面、そしてこの状況にまで持ち込んできた自らの体面を保つ必要性を感じていた。同時に、この状況で玄海原発の再稼働を否定すれば閣内不一致を認めることにもつながりかねず、したがって、海江田大臣は、関係者の体面を立てつつ、これまでの取り組みと整合性のあるものであり、かつ、早急に再稼働を実現するための道を模索する必要性が生じたのであった。

菅総理が、緊急安全対策の実施を根拠とした保安院の安全確認のみでは玄海原発の再稼働を認めず、ストレステストの導入が必要だとしていることについては、経産省のみならず安全委員会にも直ちに共有された。これに対し安全委員会は、経産省に対して、保安院が実施してきた緊急安全対策等の措置については安全上の意義があると認めつつも、ストレステストの実施は IAEA からも求めら

---

<sup>596</sup> 荒井事故 PT 座長へのインタビューより。同 PT においては、2011 年 7 月 4 日、独国におけるストレステストの実施組織の一つであるテュフ・ラインランド・インダストリーズの専門家の参加を得て、ストレステストの議論を実施した。

<sup>597</sup> 海江田大臣側近は、「ストレステスト」は経産省から持ち出された可能性もあると指摘した。ただし、松永経産事務次官は、国会事故調における意見聴取（2012 年 5 月 16 日）において、誰がストレステストを言い出したかとの問いに対し、「それは必ずしも私は分かりません」とし、また、突然ストレステストが出てきたことの原因を問われ、「必ずしも私は承知をしておりません」と述べた。

れており、対応が必要であるとの意向を示した<sup>598</sup>。7月4日、海江田大臣が班目安全委員会委員長と議論した際にも、班目委員長は、緊急安全対策は「ストレスチェック」、すなわち、個別の安全対策の確認にとどまるのであって、これだけでは具体的な安全向上の程度を見ることができず、プラントの安全性を総合的に評価する「ストレステスト」の実施が必要との考え方を改めて示した。経産省は、ストレステストを再稼働のための条件とすることを認めれば、再稼働の目途が立たなくなると考え、緊急安全対策の結果をストレステスト風に説明し直し、安全委員会の確認を得て再稼働を認め、その上で、ストレステストについては、別途時間をかけて実施するという方策を模索する作戦を立て、菅総理の説得に臨んだ<sup>599</sup>。

なお、班目委員長は、この時点では、保安院が実施すべき作業としてストレステストの重要性を指摘していたのであって、自らがストレステストの具体的なプレイヤーに取り込まれるとは考えていなかった<sup>600</sup>。また、海江田大臣は、福島原発事故直後の対応等から班目委員長に信頼を置いていなかった<sup>601</sup>が、菅総理を納得させるためには、安全委員会の関与に頼らざるを得ないと考えていたのであった。

同日、総理官邸において、菅総理、海江田大臣、細野大臣<sup>602</sup>、枝野官房長官による議論の場が持たれ、ストレステストの取り扱いについて議論がなされた。海江田大臣は、EUで行われているストレステストについて説明し、これは運転を継続しつつ評価を行うものであり、これを再稼働の条件にすることは困難であると主張したが、議論は平行線をたどり、持ち越しとなった。総理との議論は、翌7月5日午後改めて実施された。海江田大臣及び細野大臣からは総理に対し、安全委員会との意見交換を踏まえ、緊急安全対策の内容を再整理したものを安全委員会が確認し直すという方式が提案されたが、菅総理はこれを拒否した。菅総理は、保安院が実施してきた安全対策や確認については一切聞く耳を持って

---

<sup>598</sup> 班目安全委員会委員長へのインタビューより。

<sup>599</sup> 保安院幹部Bへのインタビューより。

<sup>600</sup> 班目安全委員会委員長は、福島原発事故後、緊急安全対策の結果を評価するよう保安院に繰り返し求めてきていたが、保安院から報告がなされてこなかったとし、自らが評価に関与する考えではないことをうかがわせた（岡本孝司[2013]160-161頁）。

<sup>601</sup> 例えば、海江田経産大臣は、福島原発事故発生直後、総理に同行し現地視察から戻った後、自宅に戻った班目安全委員会委員長の行動を批判した（海江田万里[2012]41頁）。

<sup>602</sup> 2011年6月27日に、福島原発事故の収束及び原発事故の再発防止を担当する大臣（以下「原発担当大臣」とい。）が新設され細野補佐官が同大臣として起用された。

おらず、保安院が既に実施した対策を、後になって安全委員会が了承するという形を受け入れなかった。菅総理は、あくまでも、新たなテスト項目を定め、これを安全委員会が了承し、その上でテストを改めて実施することが必要であると主張した。

これらのやり取りを踏まえ、菅総理の強い思いが覆らないことを察し、海江田大臣及び細野大臣はこれを受け入れることとした。すなわち、日本においてストレステストの導入が決まったのであった。経産省は、福島原発事故後の3月下旬以降、緊急安全対策やその他の措置を実施することにより、原発の再稼働を模索してきたのであったが、菅総理により、これらの積み重ねが、3か月を経た段階になって否定されてしまった形となった。

細野大臣は、安全委員会事務局に対し、「玄海原発再稼働については様々な意見があり、安全委員会が総合的な評価を行い、見解を示してもらいたい」との要請を行った<sup>603</sup>。菅総理の指示を受け、再稼働のためのストレステストの導入に当たり、安全委員会の関与を求めたものであった。なお、細野大臣は、総理補佐官を務めていたが、6月27日に、菅総理が新設した「福島原発事故の収束及び原発事故の再発防止を担当する大臣（以下「原発担当大臣」という。）」に起用されており、同大臣の職務として、内閣府に設置された安全委員会をも担当することとされていたが、安全委員会は、国家行政組織法第8条に基づく組織であり、独立した審議組織としての立場を有していたことから、担当大臣としても直接的な指示をすることはできず、要請という形がとられた。

翌7月6日朝、海江田大臣は自ら臨時会見を開き、ストレステストの実施を発表した。なお、この時点では、海江田大臣は、依然として、ストレステストを導入するものの、それは原発再稼働の条件にはならない旨表明しており、この点については、政府の見解の不一致として問われることになる。

#### ○日本型の制度構築に向けた取り組み

(求められた統一見解)

臨時会見においてストレステストの導入を自らの口から発表した海江田大臣は、「玄海原発2号機及び3号機の安全性が確保されているという考え方は今も変わっておらず、玄海町からも理解を得たが、周辺の唐津市や佐賀県議会、佐賀県民からはなかなか理解が得られない」と現状認識を説明した上で、ストレステストは「より一層の安心感を得るために」実施するものであり、「国民のより一層の信頼を得て、再稼働できるものは再稼働していく」という決意を述べた。同

---

<sup>603</sup> 保安院の記録より。

会見において、ストレステストが再稼働の条件になるのか否かを問われた海江田大臣は、ストレステストが地元の理解を得るためのものであるという意図を繰り返し述べ、条件としての要否については曖昧にしたが、三度同様の質問を受け、ストレステストが終わるまで再稼働が「ないということではありません」とし、ストレステストが再稼働の必須要件ではないとの解釈を示した<sup>604</sup>。当初発表時の段階では、海江田大臣は、再稼働をした上で並行してストレステストを実施する考えであった<sup>605</sup>。

7月6日朝に公表されたストレステストの導入については、早速、同日開催された衆議院予算委員会において、大きな論点となった。答弁には、菅総理、海江田大臣、細野大臣が当たった。ストレステストの導入の趣旨や現状については、3者の答弁はおおむね共通しており、「福島原発事故を踏まえれば、保安院のみが再稼働について判断するのでは不十分であり、EUで実施されているストレステストも含め、国民が納得できる新たなルールを、海江田大臣及び細野大臣が検討している」という趣旨が述べられた。しかし、国会審議においては、このストレステストを含む新たなルールが再稼働の前提条件になるのか否かに焦点が集まり、この点に関連する3者の答弁のニュアンスは少しずつ異なるものであった。海江田大臣は、再稼働を巡る議論の俎上に上がっている玄海原発2号機及び3号機については、「その安全性について確認しており再稼働をお願いしたい」という立場を崩さなかった<sup>606</sup>。一方細野大臣は、「班目委員長に対してストレステストの実施などについて見解を示すよう要請しており、少なくとも安全委員会の見解が出るまでの間は、玄海原発についての判断は保安院としても保留されるものとする」と考へる旨答弁した<sup>607</sup>。また、菅総理は、新たなルール作りが進む中において再稼働要請は保留されるのか否かを問われたのに対し、「従来の法律によって正しい手続きであったとしても、十分でないものは改めて新しいルールの中でやっていく必要がある」とし、再稼働に当たっては新しいルールの適用が必要である旨の答弁を行った<sup>608</sup>。

---

<sup>604</sup> 海江田経産大臣会見録（2011年7月6日）。

<sup>605</sup> 当時そのような考えであったことを、海江田経産大臣は、衆議院東日本大震災復興特別委員会（2011年7月11日）における小里泰弘議員に対する答弁で述べた。

<sup>606</sup> 衆議院予算委員会（2011年7月6日）及び参議院予算委員会（同年7月7日）における海江田経産大臣答弁。

<sup>607</sup> 同細野大臣答弁。

<sup>608</sup> 同菅総理答弁。

国会審議において、このような 3 大臣の認識の違いが指摘された。再稼働やそのためのストレステストの位置付けについて閣内不一致の指摘がなされ、3 大臣の合意、政府統一見解が求められることとなった<sup>609</sup>。

(経産省における検討)

7 月 5 日に菅総理からストレステスト実施のための検討指示を受けた海江田大臣は、早速同日中に、その具体化を検討するよう省内に指示していた。その時点では、経産省は、ストレステストを再稼働の条件とすることについて、可能であれば回避したいという立場であったものの、緊急安全対策等の実施による玄海原発の再稼働が認められず、ストレステストの導入が求められた以上、それが再稼働のために超えるべきハードルになることは十分予想されたのであって、早期の再稼働を何としても実現したい経産省は、ストレステストを実施した上でもなお短期間で再稼働し得る道を探る議論を開始したのであった。そのための知恵が求められたのは保安院であった。同日夜、経産省大臣官房から保安院に対し、2～3 週間の比較的短期間で実施するケースと、2～3 か月の比較的長期で実施するケースのそれぞれについて、どのような「ストレステスト」があり得るか、それらにどのような違いがあるかを示して欲しいとの依頼がなされた。短期間の作業により、納得感のある評価手法を構築できるか否かを探る方針であった<sup>610</sup>。

この依頼を受け、保安院において直ちに検討が開始され、同日夜中に一案が形作られた。プラントの安全裕度を示すというストレステストの趣旨を踏まえつつ、短期間で実施し得る安全評価と長期間を要するものについて異なる手法が示された。比較的短期で実施できるものについては、例えば、耐震性については、原発内で用いられる機器等について、基準地震動<sup>611</sup>が発生した際に生じる力と、個別機器の許容値を比較することにより、どれくらい余裕があるかを確認する手法が提示された。これは設計時のデータを確認することにより比較的簡単に算出することができるものであった。他方で、比較的長期を要するものとしては、原発を襲う地震動のレベルを徐々に上げて行き、炉心損傷が回避できなくなる事故を引き起こすような地震動のレベルを求める手法が提示され、この評価の

---

<sup>609</sup> 衆議院予算委員会（2011 年 7 月 6 日）における赤澤亮正議員の指摘、衆議院本会議（同年 7 月 8 日）における佐藤茂樹議員及び柿沢未途議員の指摘。

<sup>610</sup> 保安院幹部 B へのインタビューより。

<sup>611</sup> 原発の設計において、その施設の供用期間中に極めてまれではあるが発生する可能性があり、施設に大きな影響を与えるおそれがあると想定することが適切なものとして策定する地震動。耐震指針において定義される。

ためには、5～6 か月要するとされた。ここで形作られた短期・長期の評価手法は、この時点では議論のための材料であったが、その後、二段階方式が導入される日本のストレステストの原型を提供するものとなった。

7月6日朝、海江田大臣が緊急会見を開き、ストレステストの導入を発表したのは、まさに、経産省においてこのような具体的な議論が始まっていた矢先の段階であった。ストレステストの導入という方針発表が大きな波紋を投げかけることは事前に十分予測可能であって、通常であれば、このような発表については、具体的な内容の確定を含め十分な議論がなされた上で行われるものであった。しかしながら、海江田大臣は、佐賀県から帰京した6月末以来菅総理と議論を重ね、ストレステストを実施するとの総理の決意が固いことを理解し、他方で、玄海原発の立地町である玄海町の岸本町長は既に九州電力に対して再稼働の同意を表明してしまっていること、佐賀県の古川知事も再稼働の同意へ向けて総理の確認を求めていること等を踏まえれば、この原発再稼働に向けた過程全体に大きな影響を及ぼし得るストレステストの導入については、早急に発表することが必要だと判断したのであった。

海江田大臣は、ストレステストの具体的な実施内容が経産省内において検討中であったことも踏まえ、これを再稼働の条件であると明言すれば、さらに長期間の停止を余儀なくされる可能性を認識し、また、手本とする欧州のストレステストは原発を運転しながら確認を続けるものであることもあって、再稼働との関連について明言を避けたいという思いが錯綜する中で発表することとなった。このような状況の中でストレステスト導入発表へと舵を切った結果、既に述べたように、国会審議の場において閣内不一致が指摘され、政府の統一した見解が求められたのであった。しかしながら、国会における菅総理や細野大臣の答弁により、ストレステストが実質的に再稼働の条件であることが避けがなくなったこと、また、発表当日の7月6日に佐賀県の古川知事が、「ストレステストを待ってから再稼働判断をするのが妥当である」との発言<sup>612</sup>をするとともに、7月7日、玄海町の岸本町長が九州電力に同意撤回を連絡したことにより、立地自治体からの同意も事実上消滅したことから、海江田大臣は、ストレステストを再稼働の条件とすることを認めざるを得ない状況に追い込まれた。

ストレステストが単に安全評価を行うためではなく、再稼働の条件となったことを踏まえ、経産省においては、あらためて、このストレステストをできるだけ短期間で実施するための工夫が練られることとなった。

---

<sup>612</sup> 古川佐賀県知事会見録（2011年7月6日）。

(統一見解文書策定に向けて)

ストレステストの位置付けについて、政府としての統一見解が求められたことから、官房長官が事態の收拾に当たることとなった。官房長官秘書官がこのための作業の実務を担った。しかしながら、官房長官らには、原子力安全やストレステストに関する技術的な知見はないことから、結局、その技術的な知見が求められる先は保安院であった。保安院は、経産省の意向も汲み、玄海原発の早期の再稼働実現を念頭に、ストレステストと呼び得る手法であって、短期間で実施できる安全評価手法についての技術的な知恵だしを求められた。

官房長官の求めは、秘書官を通じ、保安院の担当課長に伝達されたが、案件の重要性から、それは直ちに保安院長及び原子力災害特別対策監<sup>613</sup>にも相談された。本件に関する保安院の対応の方向性は直ちに一致した。保安院としては、そのような作業は引き受けられないというものであった。保安院は、それまでに、緊急安全対策等の実施を事業者に求め、これにより再稼働することは差支えないと自ら説明をし、また、菅総理が玄海原発の再稼働を阻止しストレステストの導入を求めた際には、どのような安全評価が可能かという知恵出しをしてきており、実質的に再稼働を進めるための作業に協力してきていた。しかしながら、それらは、保安院として原発の安全性、あるいは安全性の向上を確認した上で、その結果として再稼働に支障がないという結論が導き出され得るという、保安院として納得し得る理屈が存在したためであった。他方で、この時点で求められていたものは、ストレステストという名の下、短期間で実施可能な評価を行い、それをもって安全が担保されたというお墨付きを出すための方便を探す作業であって、いわば安全神話の構築に加担する作業そのものと感じられたのであった<sup>614</sup>。

このような保安院の姿勢に接した松永経産省次官は、保安院長に連絡し、保安院の協力を重ねて求めた。次官室において、次官と保安院院長をはじめとする保安院幹部との話し合いの場が持たれた。松永次官は、このまま原発を止めておくことで良いのか、この事態を打開して原発を動かせるようにしようとするのかを問いかけ、経産省の職員としての保安院の協力を求めた。経産省の事務次官として、現下の最重要課題である電力供給力の確保のためには原発の再稼働が必要であって、そのためには保安院の協力が不可欠であった。それはどうしても譲れない一線であって、その思いが保安院長らに伝えられたものであり、實際上、

---

<sup>613</sup> 福島原発事故後、保安院業務経験者の局長級幹部に対し、原子力災害特別対策監の発令がなされ、保安院の業務の支援がなされていた。

<sup>614</sup> 保安院幹部 B へのインタビュー。



選択の余地はない強い要請であった<sup>615</sup>。保安院長らは、安全のお墨付きを与えるための規制はあり得ないという意味は固かったものの、他方で、松永次官の並々ならず気迫と言葉に従わざるを得ず、経産省の一組織である保安院としての協力を約束することとなった。

次官室での議論を受けて、保安院は、7月7日、EU ストレステストが対象にする主要な事象である地震、津波（EU では洪水）、全交流電源喪失、最終ヒートシンク喪失を取り上げ、これらに対して原発が設計上の想定をどの程度超えた水準を確保しているかについて評価する案を示した。この際に提示された案のベースは、ストレステスト公表前夜に検討していた2～3週間の短期間で実施できるとしていた評価内容であった。この提案は技術的にも重要な意味を持った。

「設計上の想定」を評価のベースとすることにより、設計上の想定を超える事象、すなわち、福島原発事故で発生したような炉心溶融に至るシビアアクシデントを、評価の対象から除くものであった。この手法であれば、起動可能な状態にある玄海原発について九州電力に評価実施を指示すれば、7月中にも事業者が評価を実施し、これに対する保安院及び安全委員会の評価を同程度の期間で実施できるものと思われ、早期の再稼働を可能とし得る選択肢に見えた。夏の電力需要期に少しでも原発の貢献を望むためには魅力的な手法であった。

官房長官秘書官は保安院からの技術的知見を携えつつ、枝野官房長官との打ち合わせを重ね、政府統一見解のドラフトを作成した。枝野官房長官は菅総理との打合せを頻繁に行い、ときに両者の手書きの修正が書き込まれたものを踏まえて、秘書官がさらに次のドラフトを作成する作業が重ねられた<sup>616</sup>。ストレステストについては、菅総理や安全委員会の意向を踏まえれば、再稼働のための簡易な手法と見做されてしまうものではなく、原発の安全性を確認するための取り組みであることを明確にすることが重要であると考えられ、このため、安全性確認を前面に出しつつ、同時に、それを経ても早期に再稼働にこぎつけるパスが模索された。苦心の末生み出されたのが二段階方式であった。比較的簡単に実施できる「追加的な安全評価」によって再稼働を実現し、EU ストレステストに匹敵する本格的ストレステストは別途時間をかけて実施するという方式であった。この方式のベースとなっていたのは、保安院が先に提示していた短期と長期とを組み合わせる評価であって、皮肉なことに、規制当局として安全神話の構築に

---

<sup>615</sup> 保安院幹部 B は、次官からは「協力できないのであれば出て行って欲しい」と強く協力を求められたとした。また、当時、原子力災害特別対策監であった深野保安院長は、「次官に言われれば、最後は業務命令ということになり、辞表を出す以外になくなる」とし、経産省の職員として、協力せざるを得なかったとの考えを示した。

<sup>616</sup> 枝野官房長官側近へのインタビューより。

加担することはできないとして、この作業への貢献を拒否した保安院のアイデアが、最終的にストレステストの制度を形付けることになった。

二段階方式は、菅総理や安全委員会はもとより、経産省など、それぞれの関係者の意向をおおむね満たす妙案と思われたが、菅総理が強く求める安全委員会の関与の仕方についてはもう一工夫が必要であった。安全委員会が求めているのは、あくまでも「総合的評価」<sup>617</sup>であるからであった。短期間での実施が目される簡易な評価と、長期間での実施が目される本格的な評価とのそれぞれについて、評価項目及び実施計画を作成し、これらについて安全委員会の確認を得ることとすると、安全委員会は両者それぞれについて「総合的評価」を要求する可能性があった。その場合には、短期間での評価としてあまりに簡易な内容であれば、安全委員会がこれを認めることはないように思われた。逆に、仮に短期評価について安全委員会が求めているような本格的「総合的評価」を導入するとすると、その実施にはやはり数か月を要する可能性があり、経産省が目指す短期間での再稼働はできないことになるおそれがあった。このために工夫された結果、安全委員会からは、短期と長期それぞれの個別評価ではなく、両者を含めた全体の評価項目や実施計画等について確認を得ることとし、これら全体を一つの傘に入れた上で、短期に実施するものを一次評価、長期にわたるものを二次評価と位置付けることとなった。総合的な安全評価の実施と個別原発の再稼働とを結び付けていない安全委員会の意向を逆に利用して、再稼働は短期的な一次評価によって実現し、本格的なストレステストは時間をかけて二次評価により実施することとする案であった。

この案は、7月8日中に3大臣でおおむね合意されるとともに、その後、菅総理の同意を得て、3大臣連名の合意文書として公表することとされた。

#### (統一見解文書)

3大臣の合意文書は7月11日、枝野官房長官により公表された。7月6日にストレステストの導入が発表されて以降求められてきた政府見解を整理したものであり、この文書が政府の「統一見解文書」となった。

統一見解文書は「我が国原子力発電所の安全性の確認について(ストレステストを参考にした安全評価の導入等)」とのタイトルが付され、現状認識として、我が国原発については現行法令に基づき安全性確認が行われ、かつ緊急安全対

---

<sup>617</sup> 後に述べる通り、安全委員会委員長は、2011年7月6日、経産大臣に対し、「東京電力株式会社福島第一原子力発電所における事故を踏まえた既設の発電用原子炉施設の安全性に関する総合的評価の実施について」との文書を発出し、「総合的評価」の実施を要請した。

策等の実施により慎重に安全性の確認が行われていることが示された上で、問題点として、保安院による安全性の確認について疑問を呈する声も多く、国民・住民の方々に十分な理解が得られているとは言い難い状況であるとの理解が示された。その上で、解決方法として、更なる安全性の向上と国民・住民の安心・信頼の確保のため、欧州で導入されたストレステストを参考に新たな手続き、ルールに基づく安全評価を実施するとされた。この安全評価は安全委員会の要求を受けたものと位置付けられ、現行法では関与が求められていない安全委員会による確認の下、保安院が評価計画・評価実施計画を作成し、それに沿って事業者が評価を行い、その結果について保安院が確認し、さらに安全委員会がその妥当性を確認するとされた。安全評価は一次評価と二次評価に区分され、一次評価は定期検査で停止中の原発について運転の再開の可否について判断するためとされ、起動準備が整った原発について順次、設計上の想定を超える事象に対しどの程度の安全裕度を有するかの評価を実施することとされた。二次評価は運転中の原発について運転の継続または中止を判断するためとされ、欧州のストレステストの実施状況や政府事故調の検討状況も踏まえ、全ての原発を対象に総合的な安全評価を実施するものとされた。

ここに、二段階に分けて評価を実施し、評価結果により再稼働の判断を行うという、日本型のストレステストが形作られた。菅総理と海江田大臣及び経産省の意向の両立に加え、安全委員会の意向にも配慮されたものであった。再稼働の可否の判断はシビアアクシデントを発生させない対策の評価により行うこととされ、福島原発事故のようなシビアアクシデントが発生した場合の対策は二次評価に回された。そして、その具体的評価の内容については、保安院の作業に託されたのであった。

また、ストレステストの結果が受け入れられるかどうか、この結果により原発の再稼働が認められるか否かという点については、最終的には、総理、官房長官、経産大臣、原発担当大臣の4大臣により判断するとの方針が示された<sup>618</sup>。この点については、その時点では政府内部でも、また社会においても特段取り上げられることはなかったが、ストレステストの審議や、ストレステストを経て原発の再稼働を進める段階では、大きな意味を持つこととなった。

### ○安全委員会の困惑

安全委員会は、ストレステストは必要であるものの、それは保安院が実施すべきものと考えていたが、統一見解文書によって、原発の再稼働のための手続きと

---

<sup>618</sup> 菅総理会見録（2011年7月13日）。

して位置付けられたストレステストのプレイヤーとして明示的に組み込まれることとなり、困惑した。

安全委員会の所掌事務は、「原子炉に関する規制のうち、安全の確保のための規制に関すること」等について、「企画し、審議し、及び決定する」ことであり<sup>619</sup>、また、安全委員会は、その所掌事務について必要があると認めるときは、関係行政機関の長に対して勧告することや報告を求めること、また、資料の提出、意見の開陳、説明その他の必要な協力を求めることができることとされていた<sup>620</sup>。これらを踏まえ、安全委員会は、定期検査等の結果を3か月毎にとりまとめて報告するよう保安院に求め、その報告内容を検討し、とりまとめて公表することとしており、これを規制調査と称していた<sup>621</sup>。しかしながら、この規制調査は、規制当局からの事後的な報告に基づく評価をするものであって、安全委員会がそれぞれの個別の検査等の実務や判断について関与するものではなかった。実際、定期検査のために停止中している原発については、所定の検査を保安院が実施することにより、法令上の手続きとしては起動することが可能であり、その手続きの中に安全委員会は何ら組み込まれておらず、関与もしてこなかった。

また、福島原発事故の状況や、その収束のための作業に関し、菅総理が原子力の専門家としての班目委員長に助言を求めた際などにおいて、同委員長の対応が菅総理にとって満足いくものでなかったこと等から、福島原発事故後極めて短期間の間に、菅総理と班目委員長は正常なコミュニケーションが取れない関係になっていたのであった<sup>622</sup>。したがって、ストレステストが持ち出された6月末の時期において、菅総理が班目委員長に対する信頼を有していなかったこと

---

<sup>619</sup> 原子力委員会及び原子力安全委員会設置法（以下「安全委員会設置法」という。）第13条。

<sup>620</sup> 安全委員会設置法第25条。

<sup>621</sup> 安全委員会決定（2000年6月19日）で定められ、その後、2002年に原子炉等規制法において法定化された。

<sup>622</sup> 班目安全委員会委員長は、「菅さんにも相当問題はあります。すぐに怒鳴りちらす。怒鳴るだけでなく、人の話もちゃんと聞かない。話を遮り、思い込みで決めつける」（岡本孝司[2012]40頁）、「水素爆発が起きた後、菅さんは私の言うことを信用しなくなりました。爆発はないと言ったじゃないか、と菅さんや他の政治家に冷たく言われました」（同82頁）などとした。また、船橋洋一は、班目委員長が2011年3月23日、SPEEDIによる福島原発周辺の汚染状況に関する試算結果を示し避難区域拡大を検討すべきと総理に説明したときのやり取りに関し、「菅や秘書官からすると、せっかく時間を取ったのに、班目はまともに説明できなかつたとの不満が残った」とした（船橋洋一[2012]308-326頁）。

は明らかであって、それを認識していた安全委員会は、それでもなお菅総理が、再稼働の判断に関して安全委員会の関与を求めたことに困惑したのは当然であった。他方で、この時点において安全委員会は、規制当局である保安院に対して、原子力安全に関し専門的な見地から意見することができる唯一の機関であり、かつ、法的にもその権限を有していたのであって、安全委員会をこの手続きに関与させることに一定の合理性があったと見ることもできる<sup>623</sup>。しかしながら何より、菅総理にとっては、安全委員会に対する問題意識よりも、経産省の独走を阻止するという考えがより強かったと評価することが自然であろう。

#### (安全委員会の関心事)

安全委員会が困惑した理由は、それだけではなかった。安全委員会はその頃、別の課題に取り組みつつあるところであった。

原子炉等規制法に基づく原発の安全確保に関する手続きのうち、原子炉設置許可は最も上流に位置付けられるものである。規制当局が事業者からの申請を受け、これに対して審査を行い、許可し得るかどうか判断する手続きである。規制当局が行う審査は、安全委員会が策定した指針類に基づいて実施されていた。審査の基準となる指針類が安全委員会によって作成されていたのは、複数の行政庁間にまたがって実施されていた安全規制が、客観的かつ合理的な判断基準に基づき斉一的に行われる必要があるために必要であったと同時に、実質的には、日本の原子力黎明期において原子力の専門家が集結した原子力委員会がこの指針作りを手掛けてきており、その流れが伝統的に残っていたものであった。

放射性物質を大量に放出する事故を起こした福島第一原発も、そのような審査により規制当局から許可を得て、さらにその後の詳細な設計に係る審査や検査等を経て運転されてきていた。福島原発事故を目の当たりにし、安全委員会は、その審査に用いられた指針類の不備を認め、その改定作業に着手することは当然であった。

班目委員長は、福島原発事故後の早い段階からその必要性を認識し、3月下旬にはその方針を明確化していた。安全委員会の方針に対しては官邸からの反対もあったが、安全委員会にとって指針の改定は「本務」であり、準備を重ねていた<sup>624</sup>。2011年6月16日に開催された第43回安全委員会臨時会議において、「安全委員会としては、福島原発事故に関し、それまでに蓄積された知見や、今回の

---

<sup>623</sup> 菅総理によるカンフルブログ（2011年7月12日）において、菅総理は、経産省にある保安院だけに判断を担わせることはできず、独立機関である安全委員会を関わらせるべきだというのが今回の政策決定の土台だとした。

<sup>624</sup> 岡本孝司[2012]及び班目安全委員会委員長へのインタビューより。

地震及び津波に係る知見、事故の教訓を踏まえ、安全確保策の抜本的な見直しを図る必要があると考える」との認識を示した上で、同委員会の下に設置されていた原子力安全基準・指針専門部会（以下「指針専門部会」という。）に対し、安全審査指針類に反映させるべき事項についての検討を求め、2012年3月を目処に、その時点までの論点等を整理し、安全委員会に報告することを指示したのであった。指針類自体は、その下部規定等を含めれば、50以上の文書、合計千ページを超える膨大な文書により構成されるものであったが、このうち、まず組上に載せられたのは、最も基本となる発電用軽水型原子炉施設に関する安全設計審査指針（以下「設計審査指針」という。）及び耐震指針であり、これらについて福島原発事故を踏まえ、反映させるべき事項の検討を求めたのであった。この指示を受け、指針専門部会は6月22日に会合を開催し、同専門部会の下に、設計審査指針について検討するための組織として安全設計審査指針等検討小委員会を、耐震指針について検討するための組織として地震・津波関連指針等検討小委員会を、それぞれ設置することを決めた。安全設計審査指針等小委員会は7月15日に、地震・津波関連指針小委員会は7月12日に、それぞれ最初の会合を開き、審議を開始した。

また、安全委員会は、安全審査指針類に関する検討と並行して、原子力防災指針<sup>625</sup>についても、福島原発事故を踏まえて検討することとし、同じく6月16日の安全委員会において、原子力施設等防災専門部会部会長に対し、防災指針等に反映させるべき事項について検討を行うよう指示した。同部会は7月14日から検討を開始した。

安全委員会がストレステストへの関与が求められたのは、同委員会として、このような指針類の改正に向けた作業を具体的に開始した頃であり、ストレステストはある種の余計な仕事なのであった。

#### （ストレステストに対する立場）

菅総理の意向を踏まえた細野大臣から、明示的にストレステストへの関与を求められた班目委員長は「気が重いこと」であったと述懐する<sup>626</sup>が、ストレステストを実施すること自体に異存はなかった。福島原発事故以来、保安院が、緊急

---

<sup>625</sup> 米国 TMI 原発事故を契機に、原子力災害に関する防災活動が円滑に実施できるよう専門的事項を記載した文書として「原子力施設等の防災対策について」がとりまとめられ、「原子力防災指針」と呼ばれた。同指針は、その後東海村で発生した JCO ウラン加工工場臨界事故等を踏まえて改定され、福島原発事故当時のものは、2010年8月に改正されたものであった。

<sup>626</sup> 岡本孝司[2012]139-151頁。

安全対策やシビアアクシデント対策を積み重ねてきていることについて、安全委員会として、それらは安全性の向上に資するものとして評価する一方で、これらによってプラント全体としてどのように頑健性が高まり、脆弱性の克服に寄与しているかを総合的に評価する作業が重要であると考えており<sup>627</sup>、だからこそ、6月末に菅総理がストレステストの必要性を指摘した旨の情報を得た際にも、これが必要であるとの考え方を経産省に示していたのであった。班目委員長は、「総合的に見てどれだけ安全性が向上したのかという評価が欠けており、それを実施するよう保安院に申し伝えているが、答えがなかったというのが現状」であったとした<sup>628</sup>。EU で開始されたストレステストは、まさに、このような作業を実現するものであり、安全委員会は、それ自体は有意義なものがあると考えていた。

したがって、細野大臣から要請されたストレステストへの関与が、再稼働に向けた手続きの一環であることに困惑したものの、ストレステストの趣旨自体に賛同し得ることから、関与に同意したのであった。安全委員会は、7月6日に臨時の委員会を開催し、委員長名にて、保安院を所管する経産大臣あてにストレステストの実施を要請することとし、「東京電力株式会社福島第一原子力発電所における事故を踏まえた既設の発電用原子炉施設の安全性に関する総合的評価の実施について」を決定し、経産省に対して、設計上の想定を超える外部事象に対する頑健性に関して、総合的に評価することを要請したのであった。また、経産省に対して求めたのは、総合的な評価の手法及び実施計画を作成して安全委員会に報告することであって、評価そのものの結果報告を求めるものではなく、安全委員会自らのストレステスト評価に係る関与については、明確なコミットメントが避けられた文書でもあった<sup>629</sup>。ストレステストが再稼働に結びつく一連の手続きのベースとなることを踏まえ、実施主体は規制当局たる保安院であるという「線引き」をし、安全委員会は再稼働への直接的な関与はないことを明確化するための予防線であったようにも見えた。実際、安全委員会の文書には、再稼働への関与を示唆する文言は一切盛り込まれていなかった。

なお、経産省に求められた総合的な評価の手法及び実施計画の作成とその安全委員会への報告は、安全委員会設置法第25条の規定に基づいて求められたも

---

<sup>627</sup> 2011年7月6日、安全委員会委員長が経産大臣あてに発出した文書において考え方が記載された。

<sup>628</sup> 衆議院予算委員会（2011年7月6日）における塩崎恭久議員に対する班目安全委員会委員長答弁。

<sup>629</sup> 当時の安全委員会事務局の幹部は、当該文書がそのような意図を持って作成されたものであると述べた。

のであった。保安院は、原子炉等規制法の規定に基づき、原子炉設置許可をする際には、あらかじめ安全委員会の意見を聴くことが求められていた<sup>630</sup>。この手続きは「ダブルチェック」と呼ばれ、保安院の行った審査の適切性を安全委員会が再確認するという位置付けであった。また、既に述べた通り、安全委員会は、設置許可以降の後段の規制に関し保安院から定期的に報告を受けることによる規制調査も実施していた。保安院と安全委員会とは、これらの作業を通じ、密接な関係が構築されており、ストレステストに係る計画策定の要請が安全委員会設置法 25 条の規定に基づかない任意のものであったとしても、保安院がそれに対応しないことは考えられず、この要請が法律の規定に基づきなされたことは異例であった<sup>631</sup>。安全委員会がこのような法的な手続きをとったのは、ストレステストが重要なものであり、それ自体は法律に基づかない任意の作業であるとしても、確実に実施を求めるために法律に位置づけた手続きが必要であり、そのために考え出された手続きであった<sup>632</sup>。

また、安全委員会の要請文書においては、評価の対象に含めるべき事項の例示として、①地震及び津波といった自然現象、②全交流電源喪失及び最終的な熱の逃し場の全喪失といったプラント状態、③シビアアクシデント対策、を挙げており、実質的に EU ストレステストを念頭に対応を求めていることは明らかであった。しかしながら、この文書中では「ストレステスト」との用語は用いられず「総合的評価」との語が用いられた。これは、「ストレステスト」という言葉を用いれば、単に欧州で提唱された手法が模倣されて用いられ、実施者自らが頭を悩まし自らのプラントの弱点を探すという作業がなされない可能性があることを感じ、「総合的な安全評価」を求める立場であることを明示したものであった<sup>633</sup>。

---

<sup>630</sup> 当時の原子炉等規制法第 24 条第 2 項。

<sup>631</sup> この事例の他、安全委員会は、2007 年 11 月 15 日に、委員長から経産大臣に対し、安全委員会設置法第 25 条の規定に基づき、「新潟県中越沖地震による東京電力株式会社柏崎刈羽原子力発電所への影響を踏まえた検討に関する報告の要請について」を発出した。その趣旨について委員長は、「これまでのご報告が不十分であるとか、あるいは保安院の取組みに我々が何か問題を感じているという意味で、このような報告の要請をさせていただいているということではありません」、「安全委員会としても、いわば独立した立場でそれなりに検討し、確認をさせていく、そういうことによって国民に対する説明性がさらに高まるだろうと、そういう観点でこのようなことをあえてお願いしている」と説明した。

<sup>632</sup> 班目安全委員会委員長へのインタビューより。

<sup>633</sup> 班目安全委員会委員長へのインタビューより。



7月6日の臨時委員会の場には、保安院の同席が求められ、実用炉担当審議官らが出席した。同審議官は、班目委員長から実施が求められた「総合的評価」は、弱点を洗い出し逐次改善していくという一層の安全性の向上のための活動として重要であること、安全裕度に対する評価になること、説明性の向上としても有意義であること等を述べた上で、保安院として対応することを了承した。

(政府統一見解への考え)

安全委員会の困惑は、7月11日に政府の「統一見解文書」が発表され、現実化することになった。ここでは、ストレステストは二段階で実施されていることとされ、安全委員会が求める総合的な安全評価は二次評価とされる一方で、それより簡易なものと考えられる一次評価により原発の再稼働の可否を判断するとされた上、安全委員会はそれら両方の手続きへの関与が規定されていたからであった。安全委員会においては、再稼働のための手続きに組み込まれてしまったこと、さらに、その判断は一次評価という本来安全委員会が求めた評価とは異なるもので判断することになってしまったことについて、困惑したのであった。

安全委員会は困惑を感じたものの、3大臣連名による政府統一見解が示され、もはや逆らいようがなく、これに従うことを決断したのであったが、他方で、ストレステストが一次評価と二次評価に分けられ、比較的簡易な一次評価により再稼働を判断するとされた仕掛けを見て、安全委員会が総合的評価として求めた二次評価は、実施されぬまま、うやむやにされるのではないかとの危惧を抱いた<sup>634</sup>。

安全委員会は、この後も、再稼働には直接関与しない立場をとり続けるが、いずれにしろ、日本におけるストレステストに安全委員会を参画させたことは、その後の過程に大きな影響を及ぼすこととなった。

#### ○日本型ストレステストの具体化

ストレステストの実施主体となる保安院においては、7月6日の経産大臣からのストレステスト導入の発表、また、同日の安全委員会からの総合的評価の実施要請を受け、ストレステストの詳細な実施内容を定めるための検討が進められていた。この作業は、7月11日に公表された政府の統一見解によって日本のストレステストが二段階で実施される方針が固まったことを踏まえ、これに対応するよう修正が加えられた。

---

<sup>634</sup> 班目安全委員会委員長へのインタビューより。

経産省の一部局として早期の再稼働を模索する役割を認識していた保安院は、一次評価についてはできるだけ早期に実施できる簡易なものを志向した。他方で、安全委員会の要請が、そもそも潜在的な弱点を見出すための総合的な安全評価を求めていたことから、二段階で評価を実施するとしても、詳細な評価を全て二次評価に寄せることでは安全委員会の理解が得ることが困難であり、一次評価にも相当程度の内容を盛り込まざるを得ないと考えた。一次評価においては、設計上の許容値と比較してどの程度の余裕があるか、二次評価においては究極的な耐力に対してどの程度の余裕があるかという観点から評価するという差異を設けたものの、その評価を精緻に実施しようとするれば、事業者が実施する作業は両者で近いものとならざるを得ず、簡易な評価によって再稼働を実現することは容易ではないというのが現実であった。また、設計上の想定を超えシビアアクシデントが発生した場合の対応方策の有効性に関する評価については、二次評価で実施するものと位置付けた。

保安院は、7月11日の政府の統一見解をも踏まえた上で整理した「評価手法及び実施計画」の案を、7月14日に非公開で開催された安全委員会の打合会及び7月15日に公開で開催された安全委員会臨時会で提示した。安全委員会の了承を得るべく、一次評価に相当程度の事項を盛り込んで臨んだ結果、安全委員会からは「大筋として了承できるもの」とされたが、安全委員からはさらに注文もついた。地震と津波の重畳に関する評価やシビアアクシデント対策の有効性に関する評価については、保安院の案では二次評価において実施することとされていたが、安全委員会委員からは、これらも一次評価で実施するべきとの指摘がなされた。その他、二次評価においては地震や津波以外の自然現象の影響も評価すべきであること、一次評価と二次評価の違いや具体的な評価の内容について分かりやすい資料を提示すべきであること、安全評価の本来の目的は事業者が自らのプラントについての弱点を発見しこれを強化するためのものであることを踏まえ、このような考え方を示すべきこと等が求められた。最終的に同会合においては、班目委員長から「また出直して頂きたい」とされたのであった<sup>635</sup>。

保安院は、シビアアクシデント対策の有効性の評価については、これを具体的に実施しようとするれば、膨大な作業になってしまうことから、これを限定したものにするべく、「多重防護の観点から、その効果を示す」ことを求めるという曖昧な表現を盛り込んだ。この点を含め、安全委員会での指摘を取り込んだ上で、7月21日の安全委員会で評価手法及び実施計画の修正版を提示した。安全委員会からは、これが、「7月6日に当委員会が要請した内容に沿っているものと理

---

<sup>635</sup> 安全委員会議事録（2011年7月15日）。

解」するとされ、妥当との結論が示された<sup>636</sup>。ストレステストを経た上での早期再稼働の実現と、安全委員会による総合的評価の要請の双方を満たすべく生み出された二段階方式であったが、具体的な内容を詰めていく段階において、結果して一次評価において相当程度の評価が求められることとなった。二次評価においては、シビアアクシデント対策について定量的に評価すること、地震・津波以外の自然現象も考慮すること、個別の原子炉ごとではなく発電所全体で評価すること等が盛り込まれた<sup>637</sup>。

この手続きにより、保安院は、安全委員会による法的要請を果たすとともに、政府の統一見解をも満たした具体的実施体系の整備を完了したのであった。安全委員会の了承を得た評価内容と実施計画の実施は、7月22日に保安院から事業者へ指示され、日本版ストレステストは紆余曲折を経て実施の段階に入った。

#### （事業者との連携）

7月6日に班目安全委員会委員長から海江田経産大臣に要請がなされ、7月11日に政府の統一見解が示されたストレステストについては、7月22日に具体的な実施内容とともに事業者へ指示がなされた。実質的にわずか2週間の間に形づくられた日本版ストレステストであったが、指示を受けた事業者においては、この間にも着々と準備が進められていた。

事業者は、自らの情報網を通じ、欧州で開始されていたストレステストの内容について情報収集を重ねており、その実施内容を把握していたこと、また、保安院は、安全委員会から総合評価に係る要請が示された直後から、事業者の集合体である電気事業連合会（以下「電事連」という。）との打ち合わせを重ねており、事業者は政府内の議論の動向についても状況を把握していた。早期の再稼働を実現したいという思いは、経産省と事業者とで共通しており、その実現のためには、ストレステストの実施内容が事業者において短期間で対応可能なものである必要があった。このため、保安院は、その評価手法と実施計画については、電事連との議論を通じ、事業者の対応の可否を見極めつつ案を固めるとともに、安全委員会の意向を汲んで一次評価に相当程度の手厚い内容を盛り込む段階においても、それらへの事業者の対応の可否を念頭に置きつつ作業していたのであ

---

<sup>636</sup> 安全委員会議事録（2011年7月21日）。

<sup>637</sup> ただし、班目安全委員会委員長は、一次評価においては、炉心溶融を防ぐ対策の確認にとどまり、炉心溶融に至る事態における対応が検証されていないこと、一度水に浸かった設備は使えないとするなど過度に厳し想定を置いていること、津波評価の根拠が薄弱である等の問題があったとした（岡本孝司[2012]162-164頁）。

った。したがって、7月22日に保安院から事業者に対して実施指示がなされた事項は、事業者にとっておおむね対応可能であるものが整理されていた。

事業者においては、全ての原発をできるだけ早く再稼働させたいという思いがあり、そのための前提となるストレステスト一次評価については、その評価手法や評価結果が曖昧なものではなく、画一的で、かつ、定量的な評価がもたらされるものが好都合であった。このため保安院が形作る「評価手法と実施計画」にあわせて、それを実現するための手法も事業者において具体化が進められた。EU ストレステストは、設計上の想定を超えた地震や洪水といったストレスがかかった場合を想定して、プラントの弱点を見出し、そのためにどのような対策が取り得るかを検討することを求めている。他方で、日本のストレステストとしては、EU ストレステストを参考にしたものではあるものの、設計上の想定を超える地震動に襲われた場合にプラントを停止・冷却できる最終的なパスを特定すること、そのときの地震動や津波高さの大きさを特定するという定量的な評価を追求する手法が構築された。プラントが想定を超える地震動に襲われた場合にどのような弱点を有するのかといった、プラント全体の頑健性を追求することの重要性は認識されつつ、そのような定性的な評価では再稼働の可否の判断は困難であると考えられたためであった。保安院と事業者とは、連絡を密に取りつつ、安全委員会の要請や政府統一見解による要請を満たすことはもとより、事業者の早期対応を実現すべく工夫を重ねた。

事業者は、これらのやり取りを通じ、7月22日に保安院から指示がなされる以前から具体的な評価作業を開始した。また保安院においても、このような事業者の状況を逐一把握し、7月22日に指示をした段階では、事業者の評価作業は、1～2か月程度で実施され、早いプラントについては、8月中にも一次評価の結果が提出される見込みであると認識していた。

### ○立地自治体への影響

政府によりストレステストの導入が突如発表され、かつ、その位置付けを巡る混乱によって戸惑ったのは、この議論の舞台となった玄海原発が立地する佐賀県及び玄海町だけではなかった。

国内の原発については、福島原発事故後に実施された緊急安全対策をはじめとする安全対策が積み重ねられ、その上で経産大臣から2011年6月18日に、包括的に「安全宣言」が発出された状況であった。原発が立地する地域においては、これを踏まえ、具体的に個別の原発に関する再稼働の取扱いについて検討していた。玄海原発は、再稼働に向けて具体的に動き出した最初の事例であり、全国が注目していたところ、7月になってストレステストの騒動が発生したのであ

り、他の地域においても戸惑いがあったのは当然であった。保安院から事業者に対し、ストレステストの実施指示がなされた7月22日の時点において、運転中のプラントは合計17基<sup>638</sup>であった。福島原発事故発生後に運転を継続していた27基から、3か月余りの間に、新たに10基が定期検査等のために停止していた。停止中の原発の再稼働は、エネルギー需給の観点から憂慮する政府のみならず、原発が立地する地域においても、ますます大きな関心事であった。

#### (定期検査中の泊原発3号機)

このような状況の中、とりわけ、北海道電力泊原発3号機は特殊な状況に置かれていた。同原発は2009年12月に運転を開始した国内最新のプラントであり、運転開始後最初の1年間の運転を終え、2011年1月5日から第1回目の定期検査に入っていた。同原発では、停止中に実施すべき検査を経て3月7日に原子炉を起動し、2011年3月10日夜には100%出力に到達していた。翌3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震は、泊原発の運転には影響を及ぼさず、運転が継続された。

原発の定期検査項目には、停止中のみならず運転状態で実施するものがある。このため、定期検査の期間中に原子炉を起動した上で、通常1か月程度、いわゆる調整運転と呼ばれる状態が継続される。その後、最終的な検査が実施され、定期検査全体が終了となり、その時点から営業運転の状態に入る。3月10日の時点で100%出力となっていた泊原発3号機については、通常の段取りからすれば4月上旬まで定期検査の中で調整運転を継続し、その後営業運転に入る算段であった。しかしながら、福島原発事故を踏まえ国内の全原発において緊急安全対策等が実施されるとともに浜岡原発の停止要請がなされるなど、今後の原発の取扱いについて不透明な状況が続いたことから、泊原発3号機については、定期検査を終了できない状況が続いていた。定期検査を終了するためには、事業者が最終的な検査の申請を国に行い、運転状況の確認を受け、定期検査の終了証を得る必要があった。

なお、関西電力の大飯原発1号機も、3月11日時点で定期検査の最終段階に入っており、起動操作に入っていた。その後3月11日以降に100%の出力運転状態となり、調整運転を継続していた。しかしながら、緊急炉心冷却設備の一部である蓄圧タンク系の圧力低下が確認されたため、7月16日に手動操作により

---

<sup>638</sup> 北海道電力泊原発2・3号機、東京電力柏崎刈羽原発1・5・6・7号機、関西電力美浜原発2号機、同高浜原発2・3号機、同大飯原発2・4号機、中国電力島根原発2号機、四国電力伊方原発1・2号機、九州電力玄海原発1・4号機、同川内原発2号機。

停止された。このため、定期検査中のまま運転が継続されたのは、それ以降、泊原発3号機だけになっていた。

定期検査中に行われる起動操作や、調整運転を経た上での営業運転への移行は、法令に基づく検査手続きの中に位置付けられるものであり、その一つひとつの行為に立地自治体の同意等が必要とされているものではなかった。また、定期検査中に起動し出力運転に入った後、運転状況の確認等のための検査は継続されるものの、その状態は通常の運転と何ら変わるところはなく、調整運転から営業運転への移行についても、何らの状態変化を伴わず、単に書類上の問題であった。しかしながら、福島第一原発事故以降、原発に関する手続きを進める度に事業者は立地自治体に説明を行っており、北海道電力は、緊急安全対策を積み重ねている段階で、定期検査の最終検査を受検することについて、北海道の了解が得られていないのであった。

このような状況下で、6月下旬、玄海原発が立地する佐賀県及び玄海町が、経産大臣や保安院の説明を受け入れ、再稼働に踏み出すことは、北海道にとっても泊原発を営業運転に移行させるための有力な説明材料となるのであって、北海道はこの動向を強い関心を持って見ていた。

泊原発3号機が調整運転の状態のままになっていることに対する考え方については、高橋北海道知事が再三にわたり道議会において問われており、知事はこれに対し、5月半ばの段階においては「考え方を整理する素材がない」<sup>639</sup>、6月下旬の段階においては、「我々としての判断をできる限り出したいと思っているが、考え方を整理する段階以前の状況にある」<sup>640</sup>とするなど、緊急安全対策等の対策や浜岡原発停止の考え方など政府の動向を注視している状況である旨を答弁していた。

このような中、7月上旬にストレステストの導入が発表され、7月11日にこれを一次評価と二次評価に分けて実施するとの政府の統一見解が示された。これを受け、高橋知事から海江田大臣に対し、7月14日、泊原発3号機の取扱いについて文書により照会がなされた。高橋知事からは、泊原発3号機は「運転の継続」であるということか、ストレステスト二次評価の対象になるということか、との点が問いかけられた。すなわち、同プラントは既に運転中であってストレステスト一次評価の対象にはならず、運転を継続することができるということの確認が求められた。混乱を伴いつつ導入が果たされたストレステストの適用第一号となれば、その対応には様々な困難も予想され、そのような状況を回避し、淡々と運転を継続したいとの意向もあったと想定される。

---

<sup>639</sup> 高橋北海道知事会見録（2011年5月19日）。

<sup>640</sup> 高橋北海道知事会見録（2011年6月22日）。

泊原発 3 号機が運転状態であることについては、保安院を初め経産省では早くから共通理解になっており、また、調整運転から営業運転への移行は、書類上の手続きだけであり、技術的には何らの変更もないこと、また、そもそも一基でも多く原発を運転したいと考えていた経産省においては、既に何らの問題もなく通常通りの運転状態になっている泊原発 3 号機の運転をそのまま継続させることが既定路線と解されていた。このような状況において経産省が北海道からの質問に直ちに返答できなかった背景には菅総理の存在があった。菅総理が、書類上の手続きとはいえ、定期検査の終了により営業運転に入ることについては、再稼働に当たるとして、ストレステストの一次評価を実施すべきという議論が展開されることを懸念したものであった<sup>641</sup>。7月に入り国会においては連日、原発に関する議論が展開されており、また、菅内閣の退陣に関する議論も行われていたことから、菅総理に対し泊原発 3 号機の取扱いに関する具体的相談ができない状況が続いた。

この間、枝野官房長官が会見において、「泊原発は現に稼働中。稼働している原発全体を含めて、二次評価を含めてより安心感を高めて頂くための努力はしていく」と発言<sup>642</sup>するなど、泊原発の運転継続を容認する方針がにじみ出されてはいたものの、この取り扱いを菅総理に明示的に確認できない状態が続いた。官邸からは、最終的な検査を踏まえた定期検査の終了に当たっては、安全委員会の確認をとること、すなわち、ストレステストの実施は求めないものの、ストレステスト導入の考え方と同様に、保安院の確認だけでなく安全委員会の関与が必要との条件が出された<sup>643</sup>。8月に入り国会論戦も収まり、ようやく菅総理の確認を得るタイミングが訪れた。安全委員会の確認手続きを含め菅総理の確認が得られた後、8月9日に海江田大臣から高橋知事に対し、泊原発 3 号機は「運転の継続であり、再稼働には当たらない」旨の返答がなされた。

経産省からの見解が示されたことを踏まえ、北海道電力は、同日、最終検査の申請を保安院に対して行い、保安院は、直ちに8月9日及び10日に最終検査となる総合負荷性能試験を実施したのであった。

---

<sup>641</sup> 日本経済新聞（2011年7月13日）は、「首相周辺は「ストレステスト（耐性調査）の実施を発表した直後でもあり、このまま運転を続けるのは難しいかもしれない」との見方を示す」とした。また、当時の官邸に勤務した菅総理の側近は、「総理は泊3号機は止めるべきという雰囲気だったのを枝野官房長官が何とか抑えた」と述べた。

<sup>642</sup> 枝野官房長官会見（2011年7月20日）。

<sup>643</sup> 枝野官房長官側近はインタビューにおいて、「菅総理が保安院だけの判断だけでは認めないと言われるのは明らかであったため、このような対応を求めた」とした。

(定期検査と安全委員会)

官邸の意向を踏まえ、保安院は、定期検査の結果について、通常は実施していない安全委員会の確認を得る形を模索した。定期検査は電気事業法に基づく行政行為であり、経産大臣の専管事項である。したがって、法的には、経産省の一部局である保安院の検査により終了できるものであったが、特殊な状態に置かれた泊原発 3 号機については、法的な手続きを越え、安全委員会の確認を求めることになったのであった。この取り扱いについて、海江田大臣は、「保安院の確認に対して安全委員会の評価も行われるということで、安全委員会もそういうことを理解して、そして評価をしてくれるということですので、その意味ではより一層の安全性の確保、あるいは安心の確保ということが、時間は掛かりましたけれども、結果的には良かったのではないかというふうに思っております」とした<sup>644</sup>。すなわち、安全委員会が定期検査の結果について「評価」を行うこと、また、安全委員会自身がその趣旨を「理解」しているとの考えが示された。

泊原発 3 号機に対する最終的な検査は、8 月 9 日及び 10 日の両日、発電所において、保安院の検査官により実施され、その結果が直ちにとりまとめられ、8 月 11 日の安全委員会において保安院から報告がなされた。この場において、安全委員会の理解が、海江田大臣の言葉と異なり、そのような「理解」をしていなかったことが、顕在化した。

安全委員会の場において、保安院検査課長が一通り検査結果を説明した上で、「定期検査を最終的に終了する上で、この安全管理上の留意事項、その他、気を付けるべき点等があれば、安全委員会の意見を是非伺いたい」とし、安全委員会の意見を聞き、確認を得たことを形作るための口上を述べた。これに対し、安全委員会の委員からいくつか個別の点について確認があった後、最終的に班目委員長が安全委員会の考え方として、「定期検査はあくまで保安院が責任を持って判断するもの。ただし、今後も何かあれば安全委員会に報告して欲しい」旨を述べた。すなわち、安全委員会が泊原発 3 号機の定期検査結果について確認したという形式を否定したのであった。また、会合後の会見においても、班目委員長は、保安院から報告を受けただけであり、安全委員会は保安院が実施した定期検査結果の確認を求められてはいないと考えを述べた<sup>645</sup>。

海江田大臣は、再稼働に向けた手続きから一貫して距離を置こうとしていた安全委員会の方針に接してきており、泊原発 3 号機の定期検査結果の確認についても、同様の防御的姿勢が見られることは予測していたものと考えられ、その

---

<sup>644</sup> 海江田経産大臣会見録（2011 年 8 月 9 日）。

<sup>645</sup> 班目安全委員会委員長会見録（2011 年 8 月 11 日）。



ため自らの会見において、あらかじめ安全委員会の関与の重要性をことさら強調したのであったが、安全委員会はそれを拒否したのであった。

#### (北海道の了解)

定期検査への直接的関与を否定する態度に終始した安全委員会の対応を受けて、混乱するかに思えた泊原発 3 号機の取り扱いであったが、これを收拾したのは高橋北海道知事であった。保安院から安全委員会への報告がなされた日の翌日、8 月 12 日に、高橋北海道知事は、泊原発 3 号機の定期検査結果について安全委員会が「ダブルチェック」したと評価する旨の考えをさらっと言ってのけ、本件の決着への道筋を付けたのであった<sup>646</sup>。

また、これに先立ち、海江田大臣から高橋知事に対して、既に運転中であった泊原発 3 号機については再稼働には当たらないとの解釈が返答された 8 月 9 日、その同日に北海道電力が最終検査の申請を保安院に提出したことに関し、高橋知事は、保安院が北海道電力に受検の指示をしたものであり、地元軽視であるとして怒りを表明していた<sup>647</sup>。これに対しては、海江田大臣が会見において、「知事にも誤解がある。会見後、私から誤解を解いていただけるよう電話をする」と述べるなど、收拾に追われる一幕もあった<sup>648</sup>。

北海道はその後、本件に関し道議会での議論を経て、8 月 17 日に、最終検査の手続きが行われること、すなわち定期検査を終了し営業運転に入ることに異議はない旨表明した。その際には、これまでの玄海原発を巡る混乱、突如のストレステストの導入、泊原発 3 号機の定期検査終了を巡る対応の遅れなど、国の対応を強く批判するとともに、「原発立地地域との信頼関係を損なうことのないよう、誠実かつ丁寧な対応を強く求める」としたのであった<sup>649</sup>。

これら、3 号機の定期検査の終了に向けた過程における北海道の動きにより、立地自治体の存在感が増すこととなり、原発再稼働における立地自治体の意向の重要性が改めて浮き彫りになった。

#### (玄海原発 4 号機のトラブル停止と再稼働)

定期検査で停止中のプラントの再稼働の可否の判断がストレステスト一次評価によりなされるという仕組みが導入されたことによって、その解釈に関連して影響を受けたプラントがもう一つあった。九州電力玄海原発 4 号機であった。

---

<sup>646</sup> 高橋北海道知事会見録 (2011 年 8 月 12 日)。

<sup>647</sup> 高橋北海道知事会見録 (2011 年 8 月 9 日)。

<sup>648</sup> 海江田経産大臣会見録 (2011 年 8 月 9 日)。

<sup>649</sup> 高橋北海道知事会見録 (2011 年 8 月 17 日)。

玄海原発4号機は、福島原発事故発生当時、運転中であり、その後も特段の変化なく運転を継続していたプラントであった。2010年11月26日に直近の定期検査を終了しており、次回定期検査は2011年12月17日からの予定であったが、その直前の10月4日にトラブルにより停止してしまった。タービンを通った後の蒸気を水に戻す装置である復水器の真空度が低下するという異常が発生し、原子炉が自動停止したものであった。九州電力は、原子炉等規制法の規定に基づき、いわゆる事故報告として、本件を保安院に報告した<sup>650</sup>。その後、九州電力において原因究明及び再発防止対策が図られ、10月21日に保安院に対してそれらの内容が報告された。運転中の保守点検作業に関する手順書の誤りがトラブルの原因であって、これを是正するというものであった。保安院は、九州電力の報告について検証を行い、10月31日、それが妥当であるとする旨の見解を発表した。

通常このようにトラブルで停止した原発については、原因究明と再発防止対策について保安院の確認を経るとともに、自治体への説明を実施した上で、再稼働の手続きに入っていくのであった。既に述べたように、立地自治体は事業者との間で安全協定を結んでおり、その規定の内容は地域によって差はあるものの、事故トラブル発生時に事業者から一報を受けることの他、自治体は必要に応じて事業者に立入調査できることとされていた。したがって、自治体は、事故トラブル発生後の処置等についても事業者から逐次説明を受け、事業者から保安院への原因究明等の報告がなされ、保安院から当該報告に対する見解が出される際には、自治体の了解も得られていることが通常であった。

玄海原発4号機の自動停止に関しても、同様の対応が行われた。10月31日に保安院が、九州電力が実施した事故原因及び再発防止対策についての見解を発表した後、佐賀県知事は、「国が責任を持って判断されたものと認識」しているとし、トラブル処理の観点からは特段の異論がないことを表明した。しかしながら、その上で、通常通りプラントを起動させてよいかどうかについては議論があった。すなわち、新たに導入されたストレステストによれば、定期検査で停止中のプラントの再稼働可否の判断には一次評価の実施が求められていたからであった。もちろん、制度上記載されていたのは、定期検査で停止中のプラントの再稼働に関するものであって、トラブルで停止したものの取り扱いは明示されていなかったが、停止中のプラントの再稼働には違いなく、ストレステストを経ず

---

<sup>650</sup> 原発においては様々な事故・トラブルが発生し得るが、このうち、外部への放射性物質の影響が及び得るもの等については、これが発生した場合には、原子炉等規制法に基づき、事業者が規制当局に報告することとされており、原子炉の自動停止はこのような手続きをとる必要のある事象として定められていた。

に起動してよいのか、むしろ、トラブルで停止したもののの方がより慎重に扱われるべきではないかとの意見もあった<sup>651</sup>。

2011年10月末の時点においては、国内で運転中の原発は10基にまで落ち込んでおり、また、後に述べるように、7月22日に実施指示がなされたストレステストについては、10月28日によろやく事業者から初号機の評価結果が提出された状況であり、保安院や安全委員会の確認を経た上での再稼働の実現は容易ではないことが見通されており、そうであれば、少しでも長く運転中の原発を動かしておきたいという思いが、事業者にも、また政府の内部にもあったと考えられる。

このため、トラブル停止後の再稼働についてはそもそもストレステストが要求されていないこと、ストレステスト導入の意義の一つは、保安院の評価に加え安全委員会の確認を取り込んだことであり、本件トラブルについては、その原因究明や再発防止対策について保安院が評価の上、安全委員会に報告し了解を得ることから、実質的にストレステストで求めた手続きを踏むことになるという考え方により整理がなされた。保安院から、本件再稼働についてはストレステストを要しないという考えを聞いた九州電力は、10月31日に、保安院が九州電力の報告を妥当と評価したことを受け、直ちに、「準備ができ次第、通常運転に復帰する予定」であることを発表したのであった。

事業者がこのような判断を示したことに対して、再稼働の是非やその判断過程に関し、政府に見解を問う声が相次いだ<sup>652</sup>。枝野大臣及び藤村官房長官は、再稼働をするかどうかは事業者の判断であること、その判断に当たり地元への情報提供や説明は重要であり、それを含めて事業者が判断することであるといった見解が繰り返し述べられた。ストレステスト後の再稼働の可否については、国民の理解が得られているかどうかを踏まえて四大臣で判断すると言いつつ、トラブル後の立上げについては事業者と自治体との関係で処理すべきものと整理されたのであった。佐賀県知事は「通常運転復帰については、国の考えを聞いてみたいと思います」としており<sup>653</sup>、国の考え方を問うていたのであって、結果して政府と自治体の意向はかみ合わないまま、判断権者不在、あるいはその判断は立地地域に寄せられたまま、事業者によって再稼働の判断がなされたのであった。

---

<sup>651</sup> 保安院長会見（2011年10月4日）における記者からの質問、並びに枝野経産大臣会見及び藤村官房長官会見（同年11月1日）における記者からの質問。

<sup>652</sup> 枝野経産大臣会見及び藤村官房長官会見（2011年11月1日）。

<sup>653</sup> 古川佐賀県知事コメント（2011年10月31日）。

このような政府の態度は、ストレステストとして明示された手続きとの関係で形式的に整理したものとしては理解できるものではあるが、そもそもストレステストを導入した意義は、保安院の判断では国民の理解が得られないということが前提にあり、そのための措置として生み出されたものであることを踏まえれば、このトラブル後の再稼働の判断に当たり、国民の理解を得る活動になんらの関与をしなかったことが適切であったかどうかは問われるべきものであった。

#### (ストレステスト導入の余波)

以上に見た通り、再稼働のための手続きとしてのストレステストの導入は、もともとの舞台となった玄海原発 2 号機及び 3 号機に加え、定期検査中であったために取り扱いを検討することが必要になった泊原発 3 号機、また、トラブル停止の後に再稼働することとなった玄海原発 4 号機の議論にも影響を及ぼした。また、それ以外の全国各地の原発立地地域においても、ストレステストの導入に関しては、溝口島根県知事が「突如のことであり、どういうことをするのか何もわからない発表。政府内の調整が十分ついてないものを突如発表するのは、政府の信頼性を損なう」<sup>654</sup>、中村愛媛県知事が「今回のストレステスト、これは、今までになかったものが、ぼんぼんぼんと積み上がっている」<sup>655</sup>といった発言が相次ぐなど、国の突然の方針転換について、不信が募った。他方で、泊原発の事例等を通じ、立地自治体の意向がより存在感を有するものとなっていった。

いずれにしろ、このような混とんとした状況のまま、ストレステストの実施段階に入っていった。

#### ○小括

総理大臣によってストレステストの導入が決定されたことを受けて、原発の再稼働に向けた第三幕が開始された。

ストレステストは、福島原発事故を受けて、欧州において取り組みが開始されていたものであった。欧州におけるストレステストは運転を継続しつつ実施されるものであり、経産省は、ストレステストを再稼働の条件とすることに反対した。保安院による判断を認めない総理の強い意向を受け、経産省は、ストレステストの実施を再稼働の条件とすることを受け入れたが、そうであれば、早期の再稼働に向け、できるだけ簡易に実施できる日本独自の手法を模索した。保安院は、

---

<sup>654</sup> 溝口島根県知事会見録（2011年7月11日）。

<sup>655</sup> 中村愛媛県知事会見録（2011年7月28日）。

経産省の一部局として、この作業への参画を強く求められた。官房長官秘書官を中心に、菅総理と経産省の意向の両立が模索された。簡易な手法による再稼働の模索と、欧州並みの本格的評価の実施という双方の目的を果たすため、2段階でストレステストを実施する日本独特の手法が生み出された。定期検査後の再稼働の可否は一次評価により判断することとされ、本格的評価は二次評価として後送りにされた。

総理大臣により突如としてストレステストへの関与を求められた安全委員会には、再稼働に向けた手続きへの関与は不本意であったが、安全評価の重要性に鑑みこれを受け入れ、欧州並みの本格的な総合評価を求めた。安全委員会の意向を踏まえ、ストレステスト一次評価が手間のかかるものになりつつある中、経産省の一部局としての保安院は、それでもなお、早期の再稼働実現に向けて、形式的な評価で済ませられるよう事業者と協力して準備を進めた。

突然のストレステストの導入により困惑したのは、そのきっかけとなった玄海原発の立地自治体だけではなかった。既に運転状態にあった泊原発 3 号機の定期検査の終了に当たっても、またトラブルのために停止した玄海原発 4 号機の再稼働に当たっても、實際上、立地自治体の主体的関与が求められる状況になった。

### 3-4 ストレステスト実施

#### ○事業者からの評価結果提出と保安院の厳格な対応

(事業者及び保安院による体制整備)

2011年7月22日に保安院から指示がなされたストレステストは、それまでの事業者と保安院との連携もあり、指示がなされた時点において、事業者は既に報告書の作成を進めていた。再稼働の可否の判断に用いるとされたストレステスト一次評価は、定期検査のため停止中であって起動準備が整ったプラントから順次提出することとされていた。起動準備が整ったプラントとは、定期検査として停止中に実施する検査が終了したプラントであって、引き続き検査を進めるためには、核燃料を原子炉に装荷し、実際に起動をする必要があるものであり、その状態まで至ったプラントについて提出が認められていた。したがって、事業者においては、定期検査の進捗状況を踏まえ、タイミングよくストレステストの評価を終了させることが望ましかった。

ストレステストの評価作業に当たっては、例えば、機器等の耐震性評価など、特定の分野の知見を要するものも多く、これを実施する事業者やメーカーにおいて一時に対応できるプラント数に限界があることから、事業者間で、また、提出可能要件に合致するプラントを複数有する会社においては社内において、どのプラントから結果を提出するかを定めて作業を進める必要があった。また、一時に保安院への提出が集中すれば、保安院における審査が遅れ、全体として再稼働に向けた作業が遅延する可能性があることから、この観点からも、提出順についての戦略が必要であった。

事業者がとった戦略は先行プラント方式であった。電事連が中心となって事業者間で相談し、形式の異なる加圧水型原子炉(PWR)と沸騰水型原子炉(BWR)ごとに先行プラントを定め、これらの審査を先行して受けることによって、保安院の審査に適う報告書の「ひな形」をつくり、後続機はこれにならって進めるというやり方であった。この進め方は、従来から、例えば、新たな規制的関与が持ち込まれる際に用いられてきた方式であり、ストレステストについても、同様の方式が用いられたのであった。プラント毎の弱点を把握するという本来のストレステストの趣旨からすれば、「先行プラントひな形方式」はこれにそぐわないものであったが、ストレステスト一次評価は再稼働の可否の判断のためのものであり、その作業を円滑化するためには、この方式は審査する側の保安院としても好ましいものと受け止められた。電事連からは、PWRについては関西電力大飯原発3号機を、BWRについては東北電力東通原発を先行プラントとして提出見込

みであること、ただし、BWRについては福島原発と同型であることから若干遅れて提出されることが示唆された。

事業者のこの方針を踏まえ、保安院において審査体制の準備が進められた。保安院においては、ストレステストに関する業務は原子力安全技術基盤課が担当することとされた。保安院においては、原発に関する規制の実務は、許認可等に係る審査等を実施する原子力発電安全審査課及び原発に関する検査等を実施する原子力発電検査課の2課が担当していた。ストレステストについては法律の枠外の作業であるものの、実質的に許認可や検査に匹敵する業務であることから、これら2課が担当することが自然であった。しかしながら、福島原発事故については、当初の緊急事態ではないものの、汚染水対策や安定した冷却に向けて、2011年4月に政府の原子力災害対策本部により定められた「事故の収束に向けた道筋 当面の取組のロードマップ」の円滑な実施が喫緊の課題であり、また、その他の原発についても定期検査をはじめとした通常の業務が多々あることから、これら2課においてはストレステストを担当する余力はなかった。原子力安全技術基盤課は原子力安全規制に関する技術的なとりまとめ課として、技術基準の策定や国内外の最新情報の収集と規制への反映、安全委員会との連絡調整を担当しており、ストレステストのような審査実務を担当する陣容ではなかったが、保安院内の状況に鑑みストレステストを担当することとされた。もともと、ストレステスト自体、従来の所掌事務の枠外の業務であるとともに、従来の設計上の想定を超えるという意味では技術的にもこれまでの枠外の業務であり、どの課が担当したとしても経験や知見の蓄積はなかった。このため、原子力安全技術基盤課が保安院におけるとりまとめ担当とはなるものの、審査の実務については、院内の知見を集めた体制を組むこととされた。当面はPWRの先行プラントである大飯原発のみが申請される見通しであることを踏まえ、保安院内の職員のうちこれまでの経験等を踏まえて人選が行われ、少数の審査チームが一つ形成された。管理職であるチーム長の下、プラント関係の評価を担当する審査官、地震・津波関係の評価を担当する審査官、事業者との調整等総括的業務を実施する者の合計4名からなるチームが編成された。

#### (保安院による手順書の作成)

保安院においては、評価内容と実施計画を策定する作業と並行して、具体的な評価の内容や手順、評価条件、提出を求める資料、確認項目等を列記した手順書の準備が進められていた。保安院は、評価計画と実施計画の策定に際して事業者と綿密に連絡をとり、事業者が短期間に実施可能な手法を定めていたのであったが、事業者が確実に評価作業を実施し、かつ、その結果を保安院が短期間で確認することをより確実にするためには、全ての事業者がその細部にわたり共通

の手法を適用することが好都合であり、そのためにあらかじめ手順書を定めておくことが重要と考えた。事業者が実施すべき作業について保安院が手順書を整備し、これを事業者に提示することは、福島原発事故後に実施された緊急安全対策の際にも用いられた手法であり、保安院においては規制を円滑に進めるための常套手段であった。ストレステストで用いることとされた決定論的手法は、具体的に実施すべき事象等を特定し、それに対する評価を求める手法であり、日本が従来の規制体系において導入してきたものであったことから、この観点からも保安院は、ストレステストの実施に当たり事業者に対し手順書を提示するという従来手法の適用が、ごく自然な発想として出てきたのであった。このため、ストレステストの手順書を策定することについて保安院内に違和感はなく、むしろ手順書を定めこれを公開しておくことは、透明化を図る観点からも必要な作業として準備が進められた。

ストレステストに関する手順書については、保安院の支援機関である JNES<sup>656</sup>の支援を受けつつ、保安院において準備された。7月22日、事業者に指示文書が発出された後、手順書の検討作業が本格化され、7月下旬から8月上旬にかけては、複数の外部有識者にも意見聴取が行われた。意見の中には、そもそもストレステストを実施したとしても安心感醸成にはつながらないのではないか、安全委員会のチェックは機能しないのではないか、事故の知見が明確でない時点での評価は意味がないのではないか等の疑問を投げかける意見もあった<sup>657</sup>が、ストレステストは、原発の再稼働に向けた唯一の手続きとして定められた政府の方針であって、これら外部有識者の意見によって方針変換がなされることはなく、8月上旬には保安院としてほぼ手順書の成案を得ていた。

保安院においては、8月中旬にはこれを公表し、直ちに先行プラントに関する事業者からの事前ヒアリングを開始する段取りを検討していた。早期の再稼働に向けて、事業者の報告を効率的に処理する段取りが整えられていった。

#### (安全委員会の反対)

保安院は、事業者とコミュニケーションを図り、ストレステストの円滑な実施を図るための準備を進める一方で、安全委員会との関係においては歪が生じて

---

<sup>656</sup> 従来、規制当局として必要な安全解析や安全性の実証試験などは、保安院からの委託事業として、財団法人原子力発電技術機構（NUPEC）が実施してきたが、公益法人改革の議論の中で、これらの業務は独立行政法人が実施することが適当であるとされ、2003年10月にJNESが設立された。なお、JNESは2014年3月に規制委員会に統合された。

<sup>657</sup> 保安院の記録より。



いった。

安全委員会は、保安院が構築した「評価手法及び実施計画」については、政府の統一見解を踏まえ一次評価と二次評価に分かれる内容となっていた点に違和感があったものの、二次評価までを見れば、その実施内容は、安全委員会が求めた総合的評価の要請内容が適切に反映されたものであり、かつ、この取り組みを通じ、事業者が単に規制の要求を満足すれば良いということではなく、自ら考えて安全向上を目指すような新たな規制の実現に向けた一歩が踏み出せると考えられたことから、これを了承していたのであった。

この点は、2011年7月21日の安全委員会において、保安院が持ち込んだ「評価手法及び実施計画」案に係る審議を行った際に、安全委員会委員が揃って口にした点であった。委員からは、「事業者が自分で考えて、自分のプラントで一番脆弱なところはどこか、どこを改善すべきかが分かる大変良い機会。今後の規制のやり方を考えていく上でも大切な一歩」、「細部については事業者の自主性に任せて事業者自身がマイプラント意識を持ってやるべき。ストレステストというのはあらかじめ合格点を定めて実施するものではなく、自分自身の弱点を把握するためのもの」、「事業者が基準を満たした上でなおかつ考えることが重要。そのような仕事のさせ方を事業者にしてきたかということで規制のやり方ということでの反省がある」<sup>658</sup>といった指摘がなされていた。

保安院は、ストレステストの「評価手法と実施計画」を策定し、安全委員会の意向を踏まえて内容を充実させた結果、それ自体については了承を得ることはできたものの、このような安全委員会が有していたストレステストにかかる本質的な思いについては十分に理解せず、また、理解しようとしていたとは言い難かった。

この問題は、保安院が一次評価の実施に向け、事業者向けの手順書を整備しようとした際に顕在化した。保安院は、ストレステストの「評価手法及び実施計画」が安全委員会の了承を得たものであることから、さらにそれを具体化するものと位置付けられる手順書についても、その公表前に、安全委員会の了承を得ることが必須であると考えた。このため、保安院は、8月上旬に、安全委員会事務局に対し手順書案を送付し、早急に非公式の打合せ会で議論したいこと、さらに、公開の安全委員会の場で正式な議題として取り上げてもらいたい旨の意向を伝達した。8月12日、本件に関する非公開の打合せ会が開催された。安全委員の反応は保安院の取り組みを正面から否定するものであった。委員からは、このような従来型の手順書を提示すれば、事業者はこれを満足する作業しかせず従来型の規制体制に逆戻りする、評価手法と実施計画については二次評価とあわせ

---

<sup>658</sup> 安全委員会（2011年7月21日）における委員の発言。

て提示されたことから了承したのであって一次評価のみについて提示されれば否定せざるを得ない、規制当局の信頼確保はこのような手順書の提示ではなく事業者の報告を公開の場で審査評価するなどの審査体制・透明性の確保が必要である、といった意見が相次いだのであった。

これら安全委員会委員からの意見の源流は、既に「評価内容及び実施計画」を議論した際に、委員から発せられていたのであったが、保安院は、このメッセージを受け取ることができておらず、旧来型の手順書の整備を進めていたのであった。安全委員会による強い反発を受け、保安院は、手順書を整備しこれを事業者に提示するとともにこれを公表することを断念した。

福島原発事故を踏まえ、事業者自らが考えて安全向上を目指すような規制に変えていくことが必要であり、ストレステストをこのための第一歩にしたいと考えていた安全委員会と、経産省の意向を受けて原発再稼働のためにストレステストを早く進めたいと考える保安院との違いであった。いずれにしろ、このストレステストの手続きに安全委員会を関与させることにより経産省の独走を防ぎたいという菅総理の意向は効果を発揮し始めたのであった。

#### (やらせ問題)

再稼働に向けストレステストの作業を前進させたい保安院の行く手を遮る要素は他にもあった。その一つは、玄海原発の再稼働を巡る議論において生じた「やらせ」問題であった。

玄海原発の再稼働に向けた活動の最終盤、2011年6月26日に、立地自治体である佐賀県の県民の理解を得るという位置付けのため、「放送フォーラム in 佐賀県」が開催された。県民7名を招き、玄海原発の緊急安全対策等について保安院や資エ庁の職員が説明するとともに質疑応答する形式とし、この模様をケーブルテレビやインターネット等で中継するものであった。この企画において、九州電力からの不適切な働きかけによるいわゆる「やらせ」問題が発生した。番組放送中に市民からの意見をウェブサイト上で募集することとなっていたが、九州電力は、あらかじめ同社社員や関係会社に対して、運転再開容認の立場からの意見提出を促していたことが後に明らかになった<sup>659</sup>。

その件自体は九州電力において第三者委員会が設置されるなど詳細な調査が進められたが、経産省においても、他の事業者に関する事案等において同様の働きかけが行われていなかったか否かを把握する必要があるとして、7月14日、事業者に対し、過去5年間にさかのぼり、国主催のシンポジウム等において不

---

<sup>659</sup> 九州電力玄海原発2・3号機の運転再開に係る市民説明における「やらせ」問題については、九州電力[2011a][2011b]。

適切な取り扱いがなかったかを調査し報告するよう指示がなされた。期限の7月29日までに事業者から報告された内容は驚くべきものであった。事業者による不適切な関与ではなく、国による不適切な関与の疑いが示されたのであった。複数の事業者からの報告において、シンポジウム等の開催の際に、質問が原発反対の立場からのものみに偏らないよう、賛成の立場の地元の方からも質問をしてもらうよう、保安院等から依頼があった等の報告がなされた<sup>660</sup>。経産省にとって、事業者における「やらせ」を調査する目的であったものが、一転して自らの問題となった。

当該報告を受け、7月29日、保安院長は院内の職員に対し、「深刻な事態」であるとし、「保安院は中立公正な判断を行うことが求められており、強い使命感を持って国民の安全を第一に考え緊張感を持って任務を行うことを求めてきた。今一度原点に立って国民の信頼回復に努めるべく職務に精励するよう求める」とのメッセージを発出した。

国の関与に係る事実関係の解明及び評価、再発防止策の検討を行うため、海江田大臣の指示により、8月5日、経産省に「原子力発電に係るシンポジウム等についての第三者調査委員会」が設置された。弁護士等有識者により構成されるこの第三者委員会において精力的に調査が進められ、8月30日に中間報告が、9月30日に最終報告が発表された<sup>661</sup>。この中で、調査対象となった41件のシンポジウム等のうち、5件については国の不適切な行為があったものと認定され、このうち4件については、保安院職員の働きかけによるものであるとされた。いずれも2005年から2007年にかけての事案であり、福島原発事故後の体制とは直接の関連はないものの、市民との接点を有することの重要性を認識しつつ、その取り組みを歪めるものであった。中立的な立場から規制を行う者として不適切であり、福島原発事故の発生やその後の対応を巡り信頼を失っていた保安院にとっては、さらに信用の失墜につながり得る痛手であった。

#### （新規制組織設置に向けた動き）

その頃、保安院を巡る今一つの大きな動きは、保安院に代わる新たな規制組織の構築に向けた動きの具体化であった。

原発の規制当局である保安院が経産省の一部局として設置されていることについては、主に二つの点で問題視された。一つは、エネルギーの安定供給のため原発を推進する立場の経産省に設置されている保安院には、規制当局として安全を第一に判断するための独立性が確保されていないのではないかという点、

---

<sup>660</sup> 経済産業省[2011a]。

<sup>661</sup> 経済産業省[2011b]。

もう一つは、経産省の一部局である保安院に勤務する職員は、経産省における単なる行政官であって、原発規制行政に必要な専門性を有していないのではないかという点であった。これらの視点から国会においても、規制組織を抜本的に立て直す必要があるとの議論がなされ、また、菅総理や海江田大臣も、福島原発事故後の早い段階から、独立した新たな規制組織を作るべきであるという方向性を打ち出していた<sup>662</sup>。この方針を踏まえて、政府内で準備が進められ、8月5日に細野大臣が「原子力安全規制に関する組織の見直しについて」との試案を発表し、8月12日には同試案をベースに閣議了解がなされ、さらに8月15日には「原子力安全規制に関する組織等の改革の基本方針」が閣議決定された。これらの閣議了解や閣議決定においては、「規制と推進の分離」の観点から、保安院を経産省から分離するとともに、安全委員会の機能をも統合して「原子力安全庁（仮称）」を設置することが政府の方針として位置付けられた。さらに、これを具体化し、新体制を、その時点から約半年後の2012年4月に発足させることを目指して、2011年8月26日に内閣官房に「原子力安全規制組織等改革準備室」が設置された。

また、原子力規制のあり方については、8月30日に原子力委員会からも見解が発表された。8月15日の閣議決定を踏まえて進められる新体制に関する検討に際し、配慮すべき事項を示したものであった。この中では、安全に係る事項を最優先して行うこと、原子力安全文化を徹底できる組織であるべきこと等の考え方が述べられた。

#### （耐震バックチェックのデータ誤りの発生）

このように保安院を取り巻く環境が変化する中、保安院の対応が問われることになる問題が発生した。最初の事例は2011年7月22日、まさに保安院が事業者に対してストレステストの実施を指示した当日であった。九州電力から、玄海原発3号機に関する耐震バックチェック作業における計算の入力値に誤りがあった旨の報告がなされた<sup>663</sup>。耐震バックチェックは、2006年9月に耐震指針が抜本的に改正された際に、保安院から事業者に対し、既設のプラントが新たな耐震指針に合致しているかどうかを確認するよう求められた作業であった。玄

---

<sup>662</sup> 菅総理は、2011年3月30日、社民党の福島党首との会談において、保安院のあり方を議論していくべきと発言し（菅直人[2012]156頁）、また海江田大臣は、2011年4月20日の衆議院経済産業委員会において、原子力行政体制についての議論を行うことの必要性に言及した。また、IAEA向け報告書（2011年6月7日原子力災害対策本部決定）において、保安院の経産省からの独立について検討を開始する旨明記された。

<sup>663</sup> 原子力安全・保安院[2011b]。

海原発については、2009年6月に九州電力から保安院に対し評価結果が提出されており、その後、保安院がJNESに対して、事業者の解析計算を確認するための作業<sup>664</sup>が依頼されていた。JNESが、当該作業を進める中で、九州電力が提供した解析データの入力値に誤りがある可能性を指摘し、これを踏まえ、保安院から九州電力に対し事実関係の確認を指示していたところ、2011年7月22日、九州電力から誤りを認める旨の報告がされたものであった。当該報告を受け、保安院は、九州電力に対し、正しいデータを用いた解析の実施、誤りの発生に関する原因究明と再発防止対策の策定、玄海原発3号機以外の解析に誤りがないことの確認等を実施し、7月末までに報告することを求めた。また、九州電力の報告の中に発見された誤りは、九州電力から解析を委託された会社（株式会社大林組）において発生したものであったことから、保安院は九州電力以外の事業者に対しても、これと同じ会社に解析を委託している場合には、同様の誤りがないかどうかを調査すること、また、異なる会社に委託している場合には、入力データに誤りがないことのチェック体制について調査を行い、8月22日までに報告するよう指示した。

耐震バックチェックは、全ての事業者が実施しているものであり、保安院からの指示も全社に向けられたものであった。ストレステストは、原発が設計上の想定を超える地震動に襲われた場合の耐震裕度等を評価するものであって、このベースとなる耐震評価に誤りがあり得るという問題は、ストレステスト実施への影響が考えられた。安全委員会の班目委員長も、玄海原発3号機の耐震バックチェックのデータに誤りがあったとの件について、「バックチェックの結果が間違っているとすると、それを使ってのストレステストというわけにはいかないだろう、というふうには認識します」と述べた<sup>665</sup>。しかしながら、保安院は、この時点では、当該問題は玄海原発3号機に限定されたものであり、ストレステストの先行プラントとされていた関西電力大飯原発3号機の評価結果提出に直ちに影響するものではなく、ストレステストの実施に大きな影響を及ぼすほど深刻なものとはとらえていなかった。実際、九州電力からは、7月29日、保安院からの指示に対し、九州電力の玄海原発3号機以外のプラントに係る解析においては、同様の入力ミスは存在しなかったとの報告がなされた。

---

<sup>664</sup> この作業は「クロスチェック」と呼ばれていた。「クロスチェック」という用語は、このように、事業者の実施した計算を別のコード体系等によって確認する作業を指す場合もあるが、そもそも事業者の提示した資料を確認する作業全般を「クロスチェック」と呼ぶ場合もある。

<sup>665</sup> 班目安全委員会委員長会見録（2011年7月25日）。

しかし、8月11日、今度は東京電力から、福島第二原発2号機の耐震バックチェックで用いた解析モデルの条件設定に誤りが発見されたとの報告がなされた<sup>666</sup>。当該解析モデルは、東京電力から解析を委託された会社（日立GEニュークリア・エナジー株式会社）において発生したものであったことから、保安院は改めて東京電力以外の事業者に対しても、これと同じ会社に解析を委託している場合には、同様の誤りがないかどうかを調査し、8月26日までに報告するよう指示した。

さらに、これに加えて8月22日には、関西電力から高浜原発3・4号機の耐震バックチェック評価における入力データに誤りがあったとの報告がなされた。関西電力のケースは、九州電力及び東京電力が解析を委託していた会社とはさらに別の会社（株式会社竹中工務店）による誤りであり、このような誤りの発生がもはや特定の会社だけに限定されない状況となった。

これら耐震バックチェックを巡るデータ等の誤りに関し、保安院からは、その都度全事業者に対して同様の誤りの有無等を確認するよう指示がなされてきたが、五月雨式に問題が発覚してきたことから、8月22日、「評価結果に対する信頼度の低下を招くことにつながりかねない」として、全事業者に対し、耐震バックチェック報告に係る入力データ及び解析条件の再点検の指示がなされた。この指示においては、「安全性に関する総合的評価のうち耐震裕度に係る総合的評価を当院に報告する前までに、当院の確認を受けることを指示します」とされ、耐震バックチェックに係る再点検の確認が、ストレステストの評価結果提出の前提条件であることが明記された<sup>667</sup>。耐震バックチェックを構成するデータは膨大であり、これらの再点検を実施するためには、月オーダーの作業が必要なことは明らかであった。

#### （緊急安全対策等のデータ誤りの発生）

保安院の姿勢を問うことになる問題はさらに発生した。全事業者が、耐震バックチェックの再点検作業を継続する中、9月15日に、複数の事業者から、福島原発事故後に実施した緊急安全対策等に関する報告書に誤りがあったとの報告がなされた。報告をしたのは、東北電力、中部電力、関西電力、中国電力、四国電力、日本原電の6社で、注水のために必要なホースの本数やポンプの仕様の誤り等が発見されたとの報告であった。保安院は、これら誤りによる緊急安全対策等自体の評価結果及び対策内容への影響は深刻ではないと考えたものの、「これらの誤り自体が評価結果に対する信頼度の低下を招くことに繋がりにかぬない」

---

<sup>666</sup> 原子力安全・保安院[2011c]。

<sup>667</sup> 原子力安全・保安院[2011d]。

として、全事業者に対し、緊急安全対策等の報告書における誤りの有無の調査等を行うことを指示した。報告期限は9月28日とされた<sup>668</sup>。緊急安全対策等は福島原発事故を踏まえた対策の枢要であって、ストレステストは、まさにこれらについて特定の手法を用いて評価しようとするものであることから、この確認が得られるまで、ストレステストの評価結果を提出することができないことは明白であった。

事業者は、耐震バックチェック報告の再点検に加え、緊急安全対策等の誤りの有無について再確認することを求められる事態となり、ストレステストの実施を経た上での再稼働は確実に遠のくこととなった。

(保安院が厳格な対応をとった背景)

保安院は経産省の一部局として、経産省の任務である電力の安定供給、そのための早期の原発再稼働に向けて協力してきたところであったが、耐震バックチェック報告の再点検や緊急安全対策等の調査を指示するなど、これらにより原発の再稼働が確実に遅れることを認識しつつ、厳しい対応に舵を切り始めていた。耐震バックチェックや緊急安全対策等は、福島原発事故後の対応として技術的重要性は大きなものがあり、これらに誤りが含まれている可能性がある状態で先に進むことが困難であるとの考え方であったが、他方で、これらバックチェック等に係る確認作業は、事業者からストレステスト評価結果の提出を受けた上で、その審査と並行して実施させることも不可能ではなかった。それでもなお保安院がこのような対応をとったのには、保安院を取り巻く環境の変化が影響したものと思われた。

保安院は、厳格な安全性評価や安全性向上に向けた作業を求める安全委員会の姿勢、やらせによる保安院に対する厳しい目、保安院を實際上解体し新しい規制組織の立上げに向けた議論の開始といった中で、少なくとも現行体制でできる限りの信頼を得ようとするれば、最大限、毅然とした対応をする必要があった。この姿勢の変化は、保安院の体制変化とも呼応した。

2011年8月12日、保安院に深野院長が着任した。深野院長は、福島原発事故発生時は、原発やエネルギーとは直接関係のない経産省内の局長級ポストに就いていたが、3月下旬には原子力緊急災害特別対策監としての発令がなされ、保安院の業務を支援してきていた。同院長は、2000年7月から大臣官房参事官として保安院発足の準備作業に携わった後、2001年1月の保安院発足時には初代の企画調整課長を務め、さらにその後、保安院次長を経験しており、規制当局としての保安院の意義や業務に精通していた。福島原発事故後、浜岡原発の運転停

---

<sup>668</sup> 原子力安全・保安院[2011e]。

止要請や、玄海原発再稼働の総理による阻止、ストレステストの制定などの動きを身近に観察してきていた。同院長は、様々な環境変化により追い詰められた保安院においては、規制当局としての本旨に立ち返り、厳格にリスク評価を行う機関であるべきという考えを有しており、ストレステストを実施するのであれば、規制当局としてしっかりしたものをすべきと考えていた<sup>669</sup>。また、同様のタイミングで、経産省の幹部にも異動があり新たな体制が構築されていた<sup>670</sup>。これらの環境変化や体制変化により、保安院は厳格な動きに舵を切っていった<sup>671</sup>。

なお、深野院長は、2011年9月30日、「やらせ」問題に関し、経産省の第三者委員会が最終報告を発表した際、保安院職員に向けて発出したメッセージにおいて、「管理職職員の関与が明らかになったことは慙愧に堪えない。保安院の組織マネジメントに問題があったことを示していると言わざるを得ない」と記した。規制当局としての役割が歪んできていたとの認識を示し、このことに対し強い憤りを示したものであった。

#### (ストレステスト評価結果提出)

耐震バックチェック報告の再点検及び緊急安全対策等の報告書における誤りの有無の調査が、実質的にストレステストの前提条件となったことから、事業者はこれらの調査等を鋭意実施した。とりわけストレステストにおける先行プラントと位置付けられた大飯原発について、関西電力は作業を急いだ。

耐震バックチェック報告の再点検について関西電力は、9月9日に保安院に報告を提出し、その後、9月14日及び27日に追加報告を提出した。これらに対し保安院において確認作業が行われ、10月4日、関西電力による再点検結果は妥当なものだと判断する旨の結果が公表された。

もう一方の、緊急安全対策等の報告書については、関西電力は、保安院が定めた提出期限である9月28日より一週間早い9月21日に報告を行うなど、その意気込みを示した。しかしながら、保安院が、当該報告の調査内容や調査結果に基づく原因究明及び再発防止策の妥当性等の確認を進めたところ、「十分な調査

---

<sup>669</sup> 深野保安院長へのインタビューより。また、枝野経産大臣は、政府事故調における聴取結果（平成24年3月25日）において、「深野院長はかなりしっかりと頑張ってくれていると思っていますし、従来の延長線上ではだめなんだという意識で、保安院の中もかなり徹底してやっている」と評した。

<sup>670</sup> 経産省においては2011年7月15日に大臣官房総務課長、同8月12日に事務次官、同9月1日に資エ庁長官の異動などが発令された。

<sup>671</sup> 保安院幹部Aはインタビューにおいて、「人がかわり、行政内部の意識が変化した。夏の戦線で失敗した以降、立ち止まって考え、長期戦を意識するようになった」とした。



等が行われたとは認められない」と判断され、10月4日、改めて徹底した調査等を行うよう再調査の指示がなされた。具体的エビデンスにさかのぼった確認などが厳密に行われていなかったためであり、ストレステスト評価結果の提出を急ぐあまり、拙速な調査を実施した結果とも見られた。その後、関西電力は再調査作業を進め、10月12日、再調査報告書を提出した。これに対し、保安院が改めて確認を行い、10月26日、適切に調査されていることを確認したとの判断が下されたのであった。

関西電力については、ようやくストレステストを提出するための前提条件が整ったが、他方で、この10月26日の時点で、関西電力以外に耐震バックチェック報告の再点検についてその結果が妥当であるとの評価を受けていた事業者はなかった。また、緊急安全対策等の報告書の誤りの有無の調査についても、保安院から関西電力以外の事業者に対しては、同日付で、「十分な調査等が行われているとは認められない部分があり、改めて、徹底した調査等を実施し、報告することを求める」旨の再指示がなされた状態であり、ストレステストの段階に進めない状態が続いていた。

これらの確認を経て、大飯原発3号機については10月28日に、同4号機については11月17日に、ストレステストの評価結果が関西電力から保安院に提出された。7月22日に指示をした当初、1～2か月程度で再稼働にこぎ着けると見通されていたストレステスト一次評価は、その初号機の評価結果が事業者から保安院に提出されるまでに既に3か月余りが経過していた。

## ○保安院における審査

### (意見聴取会の準備)

7月22日に事業者にストレステスト実施の指示を出した保安院においては、事業者から提出される評価結果の審査に備え、審査チームの構築を進めるとともに、審査の進め方についても議論が進められた。審査に当たっては、外部有識者の参加を得た意見聴取会を公開で開催することとした。ストレステストは、従来の規制の枠を超え、原発が、設計時の想定を超える地震や津波に襲われ、全交流電源喪失や最終ヒートシンク喪失などに至る状況を想定した上で、それでもなお炉心損傷せずに耐えられる条件を模索するものであり、また、その評価手法も従来の規制とは異なるものが用いられることから、保安院職員が有する専門性に加えて、外部有識者の知見を活用することが必要と考えられた。また、そもそも政府統一見解に示されたように、ストレステストを実施するきっかけは、「保安院による安全性の確認について疑問を呈する声も多く、国民・住民の方々に十分な理解が得られているとは言い難い状況」であって、保安院の審査後に安

全委員会が確認を行うとはされていたものの、保安院として責任ある結果を提示するためには、外部有識者の意見を聴いた上で結果をとりまとめることが必要と考えられたのであった。

ただし、意見聴取会による議論が必要であると考えた保安院も、当初は、「審査に当たり気を付けるべき点」等に関する意見を外部有識者から聴取した上で、審査自体は事業者から非公開でヒアリングを重ねることにより保安院内で進め、審査書案をとりまとめた上で、改めて公開で意見聴取会を開催し、外部有識者の意見を聞いた上で、審査書を確定することを考えていた。最初の意見聴取会と、最終的に審査書案を議論する意見聴取会を公開で開催することにより、透明性が確保できると考えていたものであった。外部有識者の参加を得た意見聴取会や各種の審議会については、福島原発事故以前においても基本的に公開で実施されていたが、事業者とのやり取りなど審査の実務を公開することはされておらず<sup>672</sup>、ストレステストの審査も基本的にその慣習に倣ったものであった。

しかしながら、8月下旬に入り、事業者の耐震バックチェックのデータ誤り等に対して厳しい対応をとり始めたのと同時に、ストレステストに関する審査もより透明性の高いものとするべきと考え、最初の段階と審査書をとりまとめる段階だけでなく、具体的な審査の段階についても、外部有識者からの意見を公開で聴取しつつ進める方針に切り替えられていった。

#### (新大臣の着任)

このように保安院において審査体制を含め準備が整えられる一方で、耐震バックチェックの再点検作業等により時間が経過する中、2011年8月30日に菅内閣が総辞職し、9月2日に野田内閣が発足した。経産省には鉢呂大臣が着任したが、同大臣は、9月8日に福島原発周辺市町村を視察した後の会見等におけるやり取りにおいて不信を抱かせるような言動があったとして、就任後1週間余りの9月10日に辞任した。鉢呂大臣の辞任を受けて経産大臣に就任したのは、枝野大臣であった。枝野大臣は、福島原発事故当時に内閣官房長官を務めていたが、菅内閣退陣に伴い政府を離れていた。

新大臣が着任した折には、通常、省内の各部局が順番に担当の分野の業務内容や課題等が説明され、その上で徐々に優先順位の高い案件等から具体的な業務

---

<sup>672</sup> 非公開で実施されてきた審査や基準策定作業については、福島原発事故後、様々な批判がなされた。例えば、添田孝史[2014]は、耐震評価に関し、「多様な意見の研究者が公開の場で議論することもなく、密室で一部の研究者が「内々に」判断してしまうことが、耐震安全を進化させる機会を奪ってきた」と批判した（添田孝史[2014]157-158頁）。

に着手されることが慣習であった。しかしながら、2011年9月の時点では、福島原発事故の収束作業が急ピッチで進められていた段階であり、必ずしも順番に話を聞いている余裕がない状況であり、また、福島原発事故の問題やエネルギー政策に関する議論など経産省が取り組む重要課題は、それまでに政府全体として議論されてきたものも多く、枝野大臣は官房長官として関与してきていたため、形式的な手続きは簡略化され、直ちに実務に着手されていった。

とりわけストレステストについては、菅総理が導入を打ち出し、その取扱いについて政府内の不一致が指摘されたことに対し、政府の統一見解を示すためのとりまとめに当たったのが当時官房長官であった枝野大臣であって、その概要や位置付け等を改めて説明することは不要であった。このため、ストレステストについては、枝野大臣着任直後に、早速、事業者及び保安院の作業状況や、事業者からの報告書の提出を受けた後の保安院における審査の進め方等について議論がなされた。保安院からは、それまでに準備していた通り、公開の意見聴取会の下で審査を進める方針が説明された。枝野大臣は、透明性、公開性の重要性を指摘し、保安院の方針を了承したものの、あわせて、意見聴取会には原発の利用に慎重な立場の外部有識者も参加させること、国民の意見を広く受け付ける仕組みを構築することを指示した。

なお、経産省の審議会である総合資源エネルギー調査会の下に設置された基本問題小委員会においては、日本のエネルギー・ベストミックスを議論するための議論が、ストレステスト意見聴取会より先の2011年10月3日から開始された。同委員会の参加メンバーも、原発推進の意向を有する専門家、反対の意向を有する専門家、中立的な専門家がほぼ均衡になるような構成がなされており<sup>673</sup>、政府の方針に厳しい見解を有する外部有識者の参加については、大臣の強い意向があったものと考えられた。

保安院においては、枝野大臣が着任する以前から、意見聴取会に参加を求める外部有識者の選定が行われていた。原子力分野はもとより、地震・津波分野など、関係部門の権威であって、従来から経産省の下の総合資源エネルギー調査会の委員等を務める専門家を中心に、十分な専門性を有するとともに、円滑な進行に協力が期待できると考えられるメンバーに目星が付けられていた。一部の専門家には非公式に打診がなされ、参加の了承を得ていた。しかしながら、慎重な立場の委員も入れるべきとの大臣の意向を踏まえ、保安院においては、意見聴取会のメンバーを再考することが必要となった。書物やメディア等での意見表明等により、いわゆる慎重派あるいは反対派と見られる専門家についてはおよそ見当がついたが、ストレステストの意見聴取会は技術的な論点について意見を聴

---

<sup>673</sup> 山岡淳一郎[2015]129頁。

取る場であって、原発の賛否を議論する場ではないことから、専門的議論への貢献が期待でき、かつ、そのような会合の趣旨を理解した上で参加してもらえらる専門家を選定する必要があった。保安院内部において検討の上個別に打診がなされ、2名の慎重派専門家の参加が決まった。

保安院は、意見聴取会において建設的かつ円滑な議論を進行するためには外部有識者の人数を一定程度の規模に限定する必要があると考え、このため、慎重派委員の参加内諾が得られた段階で、既に内々参加を打診していた一部の専門家には参加を断ることとなった。これらの手続きを経て、9月下旬には意見聴取会に参加を得る計11名の外部有識者が内定するなど、大臣の指示も踏まえ、審査の準備が整えられていった。

なお、枝野大臣が指摘した国民の意見を広く受け付ける仕組みの構築については、「国民・住民の方々の疑問に答えるプロセス」として、電子メールやファクシミリによって保安院が質問や要望を受け付ける仕組みが導入された<sup>674</sup>。

#### (苦難の意見聴取会)

2011年10月28日に、関西電力から大飯原発3号機のストレステスト評価結果に係る報告書が提出されると、保安院は、当該報告書を直ちに公開するとともに、枝野大臣の指示も踏まえて準備してきた通り、外部有識者からの意見聴取会を公開で開催し、審査に当たり気を付けるべき点などについての意見を聴取すること、事業者の報告内容について外部有識者も交えて事業者からヒアリングを行いつつ審査を進めること、保安院の審査結果を外部有識者から意見聴取等を行いながらとりまとめていく予定であること等の方針を公表した。

耐震バックチェック報告の再点検及び緊急安全対策等に関する誤りの有無に関する調査が継続する中、事業者からのストレステスト評価結果の提出時期は見通せない状況が続いていたが、保安院においては、提出があり次第できるだけ早く意見聴取会の開催にこぎつけられるよう、意見聴取会の委員が確定した9月下旬の段階から、委員に対し、10月以降の参加可能日を問うなどの準備を進めてきていた。評価結果の提出を受け、できるだけ多くの委員の参加を得られる日が選定され、第1回意見聴取会は11月14日に開催されることとなった。会議場は、多くの傍聴者が想定されることから、通常の会議室ではなく経産省地下二階の講堂が選ばれた。ようやく具体的な審査のスタートにこぎつけた。

このような準備を経て迎えた意見聴取会は、初回から紛糾した。第1回会合は二部構成で実施することとされていた。第一部においては、保安院及び委員の

---

<sup>674</sup> この仕組みは、保安院の意見聴取会が実施されている期間にわたり行われたが、寄せられた意見は合計20件程度にとどまった。

みが参加し、ストレステストの審査の開始に当たり、審査の進め方、審査の視点など、ストレステスト自体の議論を行うこと、第二部においては、関西電力の出席を得て、既に提出された大飯原発 3 号機のストレステスト評価結果について議論を行うという構成であった。ストレステストの意見聴取会は、事業者が実施したストレステスト評価結果を審査するに当たり、委員から技術的な側面に関する指摘を得るためのものであって、本来、第二部に相当する部分だけが実施される予定であった。しかしながら、ストレステストという手法が日本において初めて導入されるものであり、当該意見聴取会が初回会合であることから、その位置付けや進め方についても、公開の場で議論しておくことが望ましいと考えられ、かつ、そうであれば、特定の事業者がその場に出席していることは適切ではないことから、二部構成とされたものであった。したがって、保安院の主眼は、あくまで第二部、すなわち具体的なプラントに関する議論にあるのであって、第一部は簡単に、全体で 3 時間を予定する初回会合のうちの最大 1 時間程度をここにあてる見通しであった。

しかしながら蓋を開ければその様相は一変した。慎重派の委員から、ストレステストの位置付けや審査の進め方について、様々な問題点が提起された。ストレステストに先立ち、福島原発事故の発生により不備が明らかになった審査指針類について検討すべきではないか、被害を受けるのは住民であって議論に市民・住民を加えるべきではないか、全原発について二次評価を実施した上で判断すべきではないか、ストレステスト結果の判断基準を示すべきではないか、福島原発にストレステストをあてはめてストレステスト手法の有効性を検証すべきではないか等のものであった<sup>675</sup>。これらは、そもそも、このストレステストの一次評価というものによって原発の再稼働を判断してよいかということに対する疑問であって、福島原発事故を踏まえてもなお原発を使っていいのかという観点で、国民が広く有している疑問であるとも考えられた。実際、安全委員会は、指針類の改正の必要性を認識し、福島原発事故後の早い段階から具体的な作業に着手しており、また、政府としても、保安院を規制当局とする現行の体制や規制体系が適切でないことを認めこれを抜本的に改正する方針を示していたのであって、このような中、保安院がストレステストを進めることは容易でない状況であった。

他方で、政府としてストレステスト一次評価により再稼働の可否を判断するとの段取りが決められており、その後続々と事業者からの報告書の提出がなされるであろうことを踏まえれば、この審査作業を託された保安院としては、慎重

---

<sup>675</sup> 発電用原子炉施設の安全性に関する総合的評価に係る意見聴取会（第 1 回）議事録（平成 23 年 11 月 14 日）。

派の外部有識者も交えて厳格に審査を進めるとしても、一定程度の期間のうちに結論を導き出していく必要があり、したがって、これら様々な意見があることを念頭に置きつつも、あらかじめ準備した仕組みにより着実に審査を進めていく以外の選択肢はない状況であった。保安院は、ストレステスト導入に係る政府方針を繰り返し述べ、この枠組みを進めることを繰り返し説明した。また、住民参加については、技術的な結論が得られた段階で地元説明は別途行いたいとしつつ、意見聴取会は技術的な観点から外部有識者の意見を得る場としたいこと、国民から意見の聴取については、保安院のホームページに意見を募集する場を開設していること等が説明された<sup>676</sup>。

これらの議論における慎重派の委員の対応は、個別の問題提起に対する保安院の返答に納得していないという側面もあろうが、議論を進めていけばストレステストを経て原発の再稼働に結びつくのであって、これを避けたいためにできるだけ議論を引き延ばしたいという意図を有するようにも見えた。その他の委員からは、被災原発へのストレステストの適用や住民の参加の重要性については賛同の意見がある一方で、政府の方針であるストレステストの位置付けについては理解が示されるとともに、この意見聴取会の場においては、個別の事業者の評価結果について技術的意見を求められているのであるから、その議論を早く実施すべきとの意向が表明された。委員の立場はそれぞれ異なり、必ずしも原発自体の専門家ではない者が含まれたものの、いずれの委員も、福島原発事故以前から何らかの形で原発の安全性に関する議論に関与しており、福島原発事故を踏まえ、様々な思いが交差する中、凶らずも、原発の安全性のとらえ方に関する活発な議論の場が提供されることとなった。

第1回会合は、このような進め方等に関する議論に予定の3時間を全て使い切り、保安院の思惑とは異なるものとなったが、意見聴取会を予定通りの位置付けで実施する目途が付けられた。また、その後年内に第5回会合まで開催する予定であるとの具体的スケジュールが公表され、ストレステストを着実に進めるとの保安院の考えが示された。初回会合は、予定を30分延長し、関西電力から大飯原発3号機のストレステスト評価結果の概要が説明され、閉会した。

#### (意見聴取会進行の工夫)

第2回意見聴取会は、初回会合から4日後の11月18日に開催されたが、同会合は、海外の専門家の参加を得て各国のストレステストの実施状況等を聴取する会合であり、第1回会合とは位置付けの異なる会合であった。第1回会合

---

<sup>676</sup> 発電用原子炉施設の安全性に関する総合的評価に係る意見聴取会（第1回）議事録（平成23年11月14日）。

に続き、事業者が実施したストレステスト評価結果の審査を行う会合は、11月29日に開催された第3回会合であった。

ストレステストの評価結果は、大飯原発3号機に続き、11月14日に四国電力伊方原発3号機について、11月17日に関西電力大飯原発4号機について、それぞれ事業者から保安院に提出されていた。このため、第3回会合においては、大飯原発3・4号機、伊方原発3号機の3つのプラントを取り扱うこととされた。また、その後も、事業者からの申請が続くことが見込まれ、順次意見聴取会に諮っていくことが必要であることから、保安院としては、意見聴取会を効率的に運用していくことが大きな課題であった。このため、第1回会合における紛糾を踏まえ、保安院は2つの工夫をした。一つは、委員の一人を進行役として定め、議事進行を行う役回りとするのであった。第1回会合においては、慎重派の委員を中心に長時間の意見表明がなされたが、意見を述べてもらうために参加を依頼している保安院の立場からは、委員の意見を途中で遮ることが難しいことから、委員にその役割を依頼したものであった。進行役を置くことについては、第1回会合の直後、出席委員からも提案がなされたものであった。もう一つは、第1回会合で示されたストレステストの進め方に関する様々な意見を整理の上、それぞれの意見に対する保安院の考え方を記載した資料を配布することであった。これは、同様の議論が繰り返されるであろうことを念頭に、あらかじめ保安院の考え方を示し、議論の効率化を図ろうとするものであった。第3回会合においては、このような工夫もあり、建設的なやり取りがなされたが、それでもストレステストの進め方に係る議論に1時間程度が費やされ、ようやく個別プラントの審査に入っていた<sup>677</sup>。

この後の意見聴取会においても、毎回のように、慎重派の委員から、ストレステストの進め方に関する意見書が提出され、保安院がこれらに対する考え方を整理した資料を提示すること、これらに関する議論に1時間程度要することが恒例となり、技術的な意見を聴取する場としての目的に照らせば、効率的な会議運営とはいえない状況が継続した。

他方で、個別のプラントの評価結果に関する技術的側面に関する議論については、設計上の基準地震動を超える地震に襲われた場合の評価など従来実施していない部分に関する評価を中心に、活発な議論が行われた。委員からの質問については、その場で答えられるものについてはその場で、そうでないものは引きとられ、次回以降に、事業者あるいは保安院が回答する方式が定着した。

---

<sup>677</sup> 発電用原子炉施設の安全性に関する総合的評価に係る意見聴取会（第3回）議事録（平成23年11月29日）。

先行プラントである大飯原発3・4号機については、毎回の意見聴取会で優先的に時間を割いて議論が進められ、12月8日に開催された第4回会合においては、保安院から、それまでに委員や保安院等から事業者に問いかけられた主なコメントとそれに対する事業者の回答を併記した資料が提示され、実質的に論点の絞り込みが行われた。さらに、12月22日に開催された第5回会合においては、これらの主要論点に対し、保安院の評価を追加記載した論点整理表が提示された。この段取りは、第1回会合で、年内に第5回会合まで開催する旨を表明した際に既に念頭に置かれていたものであり、年明けには保安院の審査結果のとりまとめである審査書案を提示するべく、年内に論点の絞り込みと具体的な方向性を提示すべく進められてきたのであった。一次評価については、事業者から続々と提出がなされており、また、電事連からは、全てのプラントについて順に評価結果を提出する予定であるとの計画が示されていたため、保安院においては自らの組織の寿命が年度内とされていることも踏まえ、計画的に処理をしていくことを念頭に作業を進めていた<sup>678</sup>。保安院においては、論点整理表の作成と並行して審査書案の作成が進められたが、第5回会合においては、それまでの会合同様ストレステストの進め方等に関する議論に1時間を費やし、また、主要論点整理表の説明に加えて、それまでに委員から寄せられ個別の技術的論点に対する説明に時間の大半を消費したため、議論が尽くされたとは言い難い状況であった。この状態でその次の会に審査書案を提示すれば、審議が不十分であるとして紛糾することが見込まれたため、保安院は、年明け2012年1月6日に開催される第6回会合では改めて同じ論点整理表を提示して議論を行い、その上で、1月18日に開催予定の第7回会合で審査書案を提示する方針を念頭に置いた。

#### (意見聴取会の混乱と別室傍聴制の導入)

意見聴取会は、初回から、資料及び会合自体を含め、記者にも一般傍聴者にも全て公開で実施されてきた。ストレステストの位置付け上、意見聴取会における議論が原発の再稼働に結びついたものであることから、大きな関心を呼び、会場は各回とも傍聴席が満杯になる状況であった。また、審議中には、会場からたびたび野次がなされるなど騒然とした雰囲気であったが、公開の原則を守るべく、この取り扱いが継続された。しかしながら、大飯原発3・4号機に関する議論が進捗し、特に2011年12月22日の第5回会合及び2012年1月6日の第6回会合において主要論点が議論される段階になると、その程度は激しさを増し、時と

---

<sup>678</sup> 2011年内に一次評価結果が提出された原発は11基に上った。また、その後も提出は続き、最終的に、2012年夏までに、評価結果が提出された原発は、合計30基に上った。



して議論が聞き取れないほどに野次が飛び交うこともあった。進行役の委員や保安院から静粛にするよう、また、それでも野次をとめない傍聴者については退出が求められたが、その状況に大きな改善はなかった。第6回会合終了後には、傍聴者が委員に詰め寄って意見するなど、冷静な審議に影響を及ぼす事態に至った。1月18日に開催される第7回会合においては、それまでの主要論点に関する議論を踏まえ、保安院が審査書案を提示する予定であり、この状態のまま会合を開催すれば、大きな混乱を招くことは必至であると考えられた。第7回会合の直後の1月23日からは、IAEAのミッションを受け入れ、日本のストレステストの手法についてレビューを受ける予定が確定しており、保安院としては、1月18日の会合は予定通り開催し、審査書案を公表しておくことが必要と考えていた。なお、第7回会合において審査書案を提示することについては保安院から明示されたわけではなかったが、主要論点に関する議論が二度にわたり実施されたことから、そろそろ次のステップである審査書案の提示に進むであろうことは容易に想像できる状況であり、実際に、第7回会合で審査書案が提示される予定である旨の記事を掲載した報道<sup>679</sup>もあり、その会合では大きな反対活動が想定されたのであった。このため、第7回会合の円滑な開催に向け、保安院において対応が検討され、枝野大臣とも相談が重ねられた。

保安院においては、会議卓と傍聴者との間に衝立を設けるなどの案も検討されたが、傍聴者が同室にいる限りにおいては冷静な審議環境が維持できるとは考えられないことから、傍聴を一切認めず、後日議事録を公開する進め方も検討された。しかしながら、枝野大臣からは、福島原発事故を踏まえてなお原発の安全性が確保され得るかという国民の関心事である議論について、その結果だけでなく、議論の過程を公開することが重要であり、できる限りこれまで通り傍聴を認める方法を考えるべきとの意向が示された。保安院においてさらに検討が重ねられた結果、会議場での傍聴は記者だけに限定する一方、一般の方には庁舎内の別室において会議場の中継映像を提供する方式を採用することとされた。この方式であれば、同日同時刻に進行する議論の模様を提供でき、必要な公開性は保たれると考えられることから、枝野大臣もこれを了承した。保安院において、当日に向けて、中継映像の配信などを実現すべく準備が整えられるとともに、同会合のための事前の傍聴登録に当たっては、同会合は中継映像を提供する方式であることが明記された。これらの準備を経た上で、1月18日の開催当日を迎えた。会合は16時15分からの予定であった。

当日、別室傍聴の受付を開始してほどなくして事態は混乱し始めた。当日の会議場は経産省別館11階、中継映像傍聴用の部屋はそのすぐ下の10階に用意さ

---

<sup>679</sup> 例えば、日本経済新聞（2012年1月14日）。

れた。別室での傍聴者に対しては、実際に会合が開催される会議場の場所は開示されていなかったが、一度庁舎内に入った参加者は他の階に行くことも不可能ではなく、会議場から傍聴用の部屋まで配された中継映像用の通信ケーブル等を逆にたどって行けば会議場にたどり着くことは可能であった<sup>680</sup>。傍聴者が徐々に会議場に詰めかけてきた。保安院においては、あらかじめこのような事態も想定し、会議場入り口を含む複数の要所に職員を配置し、会議場に傍聴者が入り込まないように準備をするとともに、記者を名乗って会議場に入る者が発生しないよう記者章の確認を厳格化するなどの対応がなされていた。

しかしながら、会議場に詰めかけた傍聴者が増え続け、もはや物理的に排除することは不可能な状況になった。会議場に数十名の傍聴者が入りこみ、同室内での傍聴を認めよとのシュプレヒコールが開始された。会議場は騒然としたまま会合開始時間の 16 時 15 分を迎えた。もはや会合を開催できる状況ではなかった。会議場が傍聴者により占拠されるとともに、慎重派の委員もこれに同調し、保安院に対し傍聴を認めるべきだとの主張が繰り返された。傍聴者と保安院とのにらみ合いが続いた。

意見聴取会の会議場にいた保安院職員から、会議場とは離れた執務室にいた保安院幹部に電話で状況が報告された。保安院内では直ちに保安院長に状況が共有され、さらに、経産省事務次官、そして事態発生からごく短時間のうちに、枝野大臣にも連絡がなされた。17 時頃、大臣室で対応の協議が行われた。保安院としては、この状況での会合の開催は困難であることから、同日の会合をいったん取りやめ、改めて会合を招集する考えもあった。しかしながら、枝野大臣の考え方はそうではなかった。経産省として、前回までの意見聴取会の混乱の経緯を踏まえて熟慮の上別室傍聴方式をとることとし、傍聴者にはその旨の了解を得た上で参加を得ることになっていたものであり、一部の者の妨害により予定されていた会合が開催できないということは許されるべきではないとの考え方が示された。その上で、枝野大臣からは、会議場を別の場所に移して会合を開催するべく準備するよう指示されるとともに、大臣自ら会見を開いて記者に状況を説明し、会場を占拠している傍聴者に対し速やかに会議場を出るように呼びかけを行った<sup>681</sup>。この時点で、17 時半を回っており、当初の会合開始予定時刻から 1 時間余りが経過していた。

大臣の指示を受けて保安院内で対応策の検討が開始された。枝野大臣が重要視する公開性を保つべく、会議の様態を中継することができるよう、もともとの会議場である経産省別館 11 階近辺の会議室が検討されたが適切な部屋がなかつ

---

<sup>680</sup> 保安院職員 B へのインタビューより。

<sup>681</sup> 枝野経産大臣会見録（2011 年 1 月 18 日）。

たこと、また、近辺の会議室であれば場所を変えたとしても同様の混乱が生じることを防ぎ得ないであろうことから、最終的に意見聴取会は、経産省の別の建物である本館 17 階にある国際会議室で開催することとされた。中継機材の手配等の関係から同時中継は断念するものの、会議の様相を録画し、後刻速やかに公開すること、また、記者については会議場での傍聴を認めることとされ、この進め方について枝野大臣の了承も得られた。新たな会議場が決まったことから、会場を占拠している傍聴者を残したまま、委員のみが新たな会議場に移動した。この際、会場を占拠していた傍聴者とともに、同室傍聴を訴えていた慎重派の委員 2 名は、そのような方式による進め方に賛同できないとして、新たな会議場には移動せず、同日の会合には出席しなかった。

委員が新たな会議場に移動し、かつ、記者の移動もなされたことを受け、19 時 50 分、第 7 回意見聴取会が開始された。枝野大臣は、開始の前に改めて会見を開催し、この顛末を説明した。また、枝野大臣は、この後、意見聴取会の会議場を訪れ、委員に対して、混乱を招いたことを陳謝した<sup>682</sup>。

傍聴者がなく、また、慎重派の委員もいない中で開催された第 7 回会合においては、保安院から大飯原発 3・4 号機に係る審査書（素案）についての説明がなされ、議論が行われた。なお、「素案」とされたのは、ストレステストという手法が日本で適用された初めての審査書であり、未だ議論の余地、工夫の余地があるということを示す意味と、単に「案」として提示されれば、おおむね議論が終結した雰囲気醸成が醸し出され、再稼働に反対する立場の委員を含め挑発的なものになりかねないことから、議論は未だ継続中であるという位置付けを明確にするべく付されたものであった。第 7 回会合は野次等のない静穏な環境で 22 時近くまで議論が重ねられた。会合の最後に保安院長が挨拶を行い、「今日のこの素案も含めて、また、時間も当初予定していた時間よりも短くなってしまいました、十分な御審議がいただけなかった点多々あったのではないかと考えておりまして、この件につきましては今日は素案ということでございますので、これも含めて引き続きよろしくお願いを申し上げます」とされ、大飯原発 3・4 号機の審査書素案については継続審議との位置づけであることが示され、当日の会合は終了した。

ストレステスト意見聴取会は第 7 回会合での状況を踏まえ、これ以降の回は、別室傍聴方式で開催することとされた。この取り扱いについて、枝野大臣は、会見において「あくまでも同室で実施した方が我々も望ましいと思っているが、それができないのは正に議事妨害や委員の方に詰め寄るというような行為があつ

---

<sup>682</sup> 枝野経産大臣会見録（2011 年 1 月 18 日）及び発電用原子炉施設の安全性に関する総合的評価に係る意見聴取会（第 7 回）議事録（平成 24 年 1 月 18 日）。

たから」とし、やむを得ない判断であることが説明された<sup>683</sup>。なお、同様の混乱を回避する観点から、会議の様態を中継するための部屋は、会議場とはできるだけ離れた場所に設けられた。

(大飯原発の審査結果とりまとめ)

混乱の中で開催された第 7 回会合において提示された審査書素案は、同会合での議論を踏まえ、さらに見直された上で、2012 年 2 月 8 日に開催された第 8 回会合において修正版が提示された。修正版は、ストレステスト評価における前提条件の明確化、事業者に対し一層の取り組みを求める事項の明確化、第 8 回会合の前に実施された IAEA ミッションによる指摘を踏まえた対応の追記などがなされた上で、「案」として提示された。

第 8 回会合には、第 7 回会合において会合の進め方に反対し、出席をしなかった慎重派の委員 2 名も参加し、活発な議論が行われた。慎重派の委員からは、会合の直前に相当数の質問が記された書面が保安院に送付された。未だ議論すべき論点があるという指摘であると同時に、第 8 回会合が大飯原発に関する最後の審査の機会にならないよう大量の質問を突き付けたものとも解された。保安院においては、毎回の会合において、事前に寄せられた質問に対し、書面にて回答を作成して議論に供していたが、第 8 回会合の直前に提出された質問書については、書面作成が間に合わないことからこれを断念した。一方で、大飯原発 3・4 号機に係る審査については第 8 回会合でとりまとめの上、次のステップに進ませたいと考えていたことから、議論が積み残しになる状態を避けるため、審査官が審査書案について説明する際に、委員からの質問について口頭で言及する形式がとられた。

大飯原発に係る審査書案についての議論は 3 時間近くに及び、さらに続く様相ではあったものの、大飯原発の評価に関してはおおむね意見が出尽くしたと考えられる一方、ストレステストの一次評価だけでなく二次評価も実施した上で結論を出すべきといった議論に発散していったことから、保安院によって「相当な御意見をいただいておりますので、それを踏まえて保安院として責任を持って作業を進めてまいりたいと思います」とされ、終結された<sup>684</sup>。

この後、保安院は、第 8 回会合の議論を踏まえ、審査書案を微修正した上で、これを確定し、2 月 13 日、安全委員会に提出した。保安院から事業者にストレ

---

<sup>683</sup> 枝野経産大臣会見録 (2011 年 1 月 20 日)。

<sup>684</sup> 発電用原子炉施設の安全性に関する総合的評価に係る意見聴取会 (第 8 回) 議事録 (平成 24 年 2 月 8 日)。

ストレスの実施が指示されてから 7 か月近くが経過し、ようやく初号機の審査結果がとりまとまったのであった。

(その他の原発の状況)

大飯原発については、2011 年 10 月 28 日に 3 号機、11 月 17 日に 4 号機の評価結果が事業者から提出され、8 回の意見聴取会を経て保安院の審査書がとりまとめられた。他方、その時点までに事業者から提出されたストレステストの評価結果は、これ以外に合計 11 発電所 14 プラントに上っており<sup>685</sup>、これらも順次、意見聴取会の議題として議論に供されていった。保安院においては当初、1 つの審査チームが構成され、大飯原発のストレステストに対応していたが、複数のプラントの審査に対応するため、審査体制は 3 チームに増強された。特に後続のチームについては、先行プラントである大飯原発 3・4 号機に倣って審査を進めることができることから、複数のプラントを同時並行的に手掛けるなどの工夫がなされた。

しかしながら、そのような工夫をしたとしても、限られた時間内に全てのプラントの審査を成し遂げることは容易ではなく、保安院においては、ある程度の優先順位を付ける工夫がなされた。ストレステスト一次評価が、停止中のプラントの再稼働の判断に用いられるものであり、再稼働を進めるための必要条件であることを踏まえれば、その実現可能性の多寡が一つの指標ではあった。

再稼働に至り得るか否かは、様々な要素が影響することが考えられた。技術的には、まず、今般の東北地方太平洋沖地震及びそれに伴う津波によって被災したプラントについては、その復旧作業を含め再稼働には時間を要することが想定された。日本原電東海第二原発、東北電力女川原発がこれに該当した。また、今回の地震による影響ではないものの、東京電力柏崎刈羽原発 2 号機から 4 号機については、2007 年 7 月に発生した中越沖地震以降、点検等が継続されたまま運転を再開していない状況であった。また、福島原発事故後に中断し 2011 年 10 月から再開していた耐震バックチェック作業において、北海道電力泊原発、東北

---

<sup>685</sup> 四国電力伊方原発 3 号機 (2011 年 11 月 14 日提出)、北海道電力泊原発 1 号機 (同 12 月 7 日)、同 2 号機 (同 12 月 27 日)、九州電力川内原発 1・2 号機 (12 月 14 日)、同 玄海原発 2 号機 (同 12 月 14 日)、関西電力美浜原発 3 号機 (同 12 月 21 日)、日本原電 敦賀原発 2 号機 (同 12 月 27 日。ただし、事業者報告書に多数の誤記があり 2012 年 4 月 19 日に再提出となった)、東北電力東通原発 1 号機 (同 12 月 27 日)、関西電力高浜 原発 1 号機 (2012 年 1 月 13 日提出)、東京電力柏崎刈羽原発 1・7 号機 (同 1 月 16 日。ただし、事業者報告書に多数の誤記があり 3 月 12 日に再提出となった。)、関西電力大 飯原発 1 号機 (同 1 月 27 日)、北陸電力志賀原発 2 号機 (同 2 月 1 日)。

電力東通原発、中部電力浜岡原発については、断層評価等に関する議論が活発になっていた。また、福島原発事故に関し、プラントの老朽化が問題であったとの分析はなされていなかったものの、設計の側面を含めれば、そのような議論の余地があることは否定できなかった。

これら技術的な論点に加え、実際に再稼働の是非の判断の段階に至れば、地元理解が得られるか否かといった問題があり、その鍵を握るとされる立地自治体の首長の姿勢を見渡せば、再稼働に至ることが可能と考えられる原発は、実際上ごく限定されていたのであった。

四国電力伊方原発 3 号機については比較的障害が少ないものと考えられ、また、大飯原発と同様に比較的早い時期に事業者からの報告がなされたプラントであることから、保安院は、伊方原発 3 号機の審査を大飯原発に並行して鋭意進めた。再稼働に向けて立地自治体等との議論を進める資エ庁にとっても、複数サイトの議論が並行して進むことが好ましいと考えられた。伊方原発 3 号機については、11 月 29 日の第 3 回意見聴取会の会合で概要説明がなされた後、議論が重ねられ、混乱の後に開催に至った 1 月 18 日の第 7 回会合において主要な論点が提示された。3 月 9 日の第 10 回会合で審査書案が、さらに 3 月 19 日の第 11 回会合でその改訂版が提示され、3 月 26 日に保安院としての審査書が安全委員会へ提出された。大飯原発 3・4 号機の審査を約 1 か月強遅れて追いかける状況であった。

(問いかけられていたこと)

ストレステストの意見聴取会は、事業者が実施した評価結果の審査に当たり、技術的な側面について外部有識者から意見を聴取するという位置付けであった。しかしながら、ストレステスト一次評価が停止中の原発の再稼働の判断に用いられるものであることから、意見聴取会においては毎回、ストレステストの位置付けや意見聴取会の議論の進め方について、また、ストレステスト一次評価の技術的意義について相当の時間を費やして議論がなされた。

意見聴取会の進め方に関しては、慎重派の委員から、意見聴取会に原発周辺の住民も入れるべきとの指摘が繰り返された他、事業者から研究費を得ている委員については中立性に問題があるといった審議体制に関する指摘や、保安院の審査作業を支援する JNES にメーカ出身者がいることは利益相反に当たるといった指摘もなされた。これらに対しては、保安院等から、会合の趣旨が繰り返し説明されるとともに、委員への研究費はそれぞれが所属する組織に対するものであり問題ないと考え、JNES 職員は出身によらず JNES 職員として中立的に審査に関与していること等が説明され、特段の対応はなされなかった。これらのやり取りは、ストレステストの一次評価を進めようとする保安院や、技術的意

見を述べることを念頭に参加している委員からは、単に審議時間を引き延ばすため、すなわちストレステスト一次評価の議論を進めないようにするための、一種のサボタージュとして受け止められた。

一方、ストレステストの技術的意義について本質的な問いかけも多くなされた。例えば、保安院が「評価手法及び実施計画」で提示した内容によれば、ストレステストの一次評価においては、炉心損傷に至るまでの設計上の余裕を評価することとされていたが、福島原発事故に見るように、原発事故においては、炉心損傷に至ってしまった場合に、放射性物質の放出を防止あるいは抑制するために、格納容器の閉じ込め機能がどの程度維持されるのかが極めて重要な論点であり、この点を一次評価では取り扱わず、二次評価に先送りしてよいのかという点が指摘された。また、ストレステストは安全委員会から求められたように原発の安全性に係る総合評価であるべきであるが、果たしてその名に値する総合的評価になっているかという指摘もなされた。すなわち、格納容器対策が議論されていないことはもとより、福島原発事故の原因や経過の究明を徹底して行いあらゆる教訓を得た上で、それらを踏まえて安全性を評価すべきではないかという指摘や、それら教訓を整理した上でまずは安全基準等を作り直すべきという指摘、また、個々のサイトにおいて設計のベースとなる基準地震動や基準津波の見直し、老朽化原発対策など、より広く包括的な評価や対策を実施すべきとの指摘であった。また、一次評価の内容についても、例えば、大地震や大津波に襲われた後の混乱した状況の中で、緊急安全対策として配備された電源車やポンプ車といった機器等が利用できるか否かといった実現可能性についてどの程度評価できているのか、余震や第二波対策はできているのか、それらによる漂流物対策や火災対策などを適切に評価しているのか、新たに設けるとされる水密扉が所要の性能を有するかどうかをどのように判断するのかといった指摘が次から次へとなされたのであった。

これらの進め方や技術的論点に関する問いかけについては、個々に独立した問のようにも見られたが、本質的に問われていたのは、この程度の対策で再稼働を認めてよいのか、それで社会が受容する安全のレベルに達しているのかどうかという点であった。しかしながら、その点については、ストレステストが導入された時点において、一次評価の結果を踏まえた再稼働の可否の判断は四大臣が行うこと、すなわち、技術的な評価はストレステストで実施するものの、その結果が住民や国民に受け入れられるかどうか、よって再稼働を成し得るか否かは政治が判断するとされていたのであった。意見聴取会における問いかけに対

しても、保安院はこの考え方を繰り返し説明し、意見聴取会自体は技術的な論点についてのみ議論を行う場であることを強調した<sup>686</sup>。

もともと保安院は、再稼働の判断ではなく技術的な評価を託されたとはいえ、その結果が再稼働の可否の判断に直結するものであることから、ストレステストによって安全性の観点からはどのようなことがいえるのか、その結果の示し方については相当の苦心が見られた。保安院においては、少なくとも一次評価においては、福島原発事故のような地震や津波に襲われたとしても炉心損傷を起こすことなく停止できるか否かを示すことが必要であると考え、これを具体的な地震動の大きさや津波高さ等の指標によりどのように表現するべきかという視点から検討がなされた。保安院内の検討においては、本手続きが経産省として再稼働を進めるための作業の一環であることを十分認識しつつも、安易な線引きをすれば、再稼働を進めることを目的に結果を提示したとして、規制当局として批判されかねないとの意見もあり、なかなか結論には至らなかった。

最終的に保安院は、大飯原発 3・4 号機に関する審査書において、「大飯原発 3・4 号機は基準地震動の 1.8 倍の地震と当初の設計津波高さを 9.5 メートル超過する津波が来襲した場合でも燃料の損傷を防止するための対策が講じられている」こと、「この 1.8 倍の地震や 9.5 メートル超過する津波というのはこの地で想定される地震や津波に対し十分余裕のあるものである」とし、結論として「現在の設備や体制によって、福島第一原子力発電所を襲ったような地震・津波が来襲しても同原子力発電所事故のような状況に至らせないための対策が講じられている」という表現を盛り込んだ。他方で、「11.4m を超える津波や基準地震動の 1.8 倍（最大加速度 1,260 ガル）を超える地震が来襲した場合の具体的かつ定量的評価は実施されていない」ことを明記し、本評価に限界があること、また、安全向上を図る上で、一層の対応を図るべき点として、緊急時の要員召集体制の強化や、緊急時における指揮系統の要となる緊急時対策所について免震事務棟の前倒し設置を求めるなど、より一層安全性を求めていくことが重要であることを示したのであった。

福島原発事故を踏まえた津波評価の見直しや格納容器防護対策など本格的な対応はできておらず、法的な基準整備などもなされず、また、ストレステストによる評価の十分性についても議論はあったものの、審査書において、その評価に限界があることや一層の安全性を求めるべき部分があることが示され、すなわち、その時点での対策や評価が「絶対安全」を保証するものではないことが明示されたことは、従来の保安院が示してきた姿勢と比べれば、異質なものであった。

---

<sup>686</sup> 例えば第 8 回会合（2012 年 2 月 8 日）においては、保安院により、再稼働は四大臣による政治判断であることが明確に述べられた。



## ○海外機関からの協力

### (EU ストレステストにおけるピアレビュー)

福島原発事故発生後直ちにその実施が決定された EU ストレステストは、2011年5月にその具体的な仕様が定められた最初の時点から、ピアレビューを実施することが明確化されていた。事業者からの報告書に対する各国規制当局の報告書に関して、加盟国間でピアレビューを実施するものであり、そのためのチーム編成の考え方や、方法、期限等が示されていた。さらに、2011年10月11日に開催された第16回 ENSREG 会合において、具体的なピアレビューの進め方が合意され、ストレステストの主要論点ごとにいわば横割りでレビューをするトピカルレビューと、各国の報告書そのものをいわば縦割りでレビューする国別レビューによることとされた。それぞれのレビューのためのチーム編成についても明確にされるとともに、12月にはパイロットレビューを含む具体的スケジュールや、ピアレビュープロセスの全体議長なども選定された。

2011年6月に開始された EU におけるストレステストは、予定通り、10月末までに事業者から最終報告書が提出された。それを踏まえ、2011年末までに各国規制当局から EC 及び ENSREG に対し国別最終報告書が提出され、2012年1月10日に公開された。また、国別報告書に対するピアレビューは、12月中のパイロットレビューを経た上で、2012年初頭から本格的に開始された。1月17日にはパブリックミーティングが開催され、EU の一般市民に対し、状況の説明が行われた。なお、その後、4月25日の ENSREG 会議において、ENSREG としてのピアレビュー報告書が採択され、それらの報告書に対する第2回目のパブリックミーティングが5月8日に開催された。さらにこれらの報告書等は6月28日及び29日に開催された欧州理事会に報告され、EU ストレステストは終了した。

日本においては、2011年7月下旬、具体的手法が定められた上で日本版のストレステストが開始され、10月末に事業者から先行プラントの報告書提出、その後意見聴取会を経て2012年2月中旬に先行プラントに係る保安院の審査書がようやく決定されるといった状況であったが、その段階において、EU においては加盟各国での評価は終了し、ピアレビューの段階に入っていたのであった。

### (日本における国際レビューの模索)

このように、EU ストレステストにおいては、当初から、その信頼性と説明性を強化するための方法としてピアレビューが組み込まれていた。これを踏まえ、日本におけるストレステストについても、早い段階からこのような他国の確認を受ける仕組みを導入すべきであるとの指摘が、与党の会合や国会等でなされ

た<sup>687</sup>。これに対して細野大臣は「国際的な多様な声を反映するという意味で非常に重要なことである」としつつ、「IAEA の様々なこれまでの知見というのはかなりの部分参考にして実質的に反映をしております」などとし、保安院や安全委員会の確認に加え、国際機関の確認を改めて受けることについては明言してこなかった<sup>688</sup>。また、海江田大臣は、2011年7月28日に、来日中の天野 IAEA 事務局長と会談し、この会談において天野事務局長から、日本から IAEA に対してストレステスト結果の報告があれば IAEA としてアドバイスするとの返答があった旨紹介しており<sup>689</sup>、レビュー受入れの明言は避けたものの、国際的な視点から確認を得ることの重要性を認識していることを示した。

これらのやり取りも踏まえ、保安院においては、2011年7月下旬以降、ストレステストに何らかの形で国際的な確認を得る仕組みを組み込むことが必要であると認識され、その具体策についての検討が開始された。保安院においては、EU のプロセスとの比較の観点から、ピアレビューを実施する必要があるのではないかという視点とともに、日本で導入したストレステストが EU の取り組みをベースにしているものの一次評価と二次評価とに分かれるという特殊な形となり、かつ、事業者との議論も踏まえて具体的な評価内容が特定された結果、EU のストレステストとは異なる点もあることから、少なくとも、国際的な見地から、日本の仕組みがおかしなものではないということの確認を得ておきたいとの思いがあった。

国際的なレビューを受けるとした場合に、その実施機関として検討の対象となったのは、IAEA、OECD/NEA<sup>690</sup>、EU の3機関であった。IAEA は従来から加盟国に対し様々なレビューサービスを実施しており、また、2011年6月20日の閣僚会議における議長総括に示された通り、安全評価に関連したレビューサービスの実施についても言及していたことから、日本が国際的なレビューを受けることを検討するに当たり真っ先に念頭に浮かぶ機関であった。OECD/NEA は、OECD 傘下の原子力先進国の集まりであり、少数先進国の集合であるというフットワ

---

<sup>687</sup> 民主党原発事故影響対策 PT (2011年7月13日)において、出席議員から EU の仕組みを踏まえピアレビューの重要性が指摘された。また、参議院予算委員会 (2011年7月25日)においては、福岡資麿議員から「他国のチェックも受けることも検討すべき」との指摘がなされた。

<sup>688</sup> 参議院予算委員会 (2011年7月25日)における福岡資麿議員に対する細野大臣答弁。

<sup>689</sup> 海江田経産大臣会見録 (2011年7月29日)。

<sup>690</sup> 原子力機関 (NEA) は、経済協力開発機構 (OECD) の特別の機関として設置され、31の加盟国からなる。

一夕の良さを生かし、従来から、新たな技術の導入や新知見を踏まえた規制のあり方等についていち早く議論し、様々な知見を提供してきた機関であった。その活動内容は IAEA に比べれば限定的であり組織の性格は異なるものの、IAEA とは協力関係をもちながらもライバル関係にある国際機関であって、その存在価値を高める機会を狙っていたと考えられた。EU は福島原発事故後にストレステストを生み出し、少なくともその限りにおいて日本の手本として先を行く機関であり、EU から日本のストレステストについての評価が得られれば価値があるものと考えられた。

これら 3 つの国際機関については、日本がそれらとの協力の進め方について検討するのと時を同じくして、国際機関側からも日本に対し様々な形でアプローチがなされており、これら 3 機関と国際的な確認を巡る議論が積み上げられていった。

#### (諸国際機関との調整)

先進国の集まりである NEA に対し保安院は、事務局への職員の派遣や常設の委員会等への出席などを通じ、常時連絡を取り合う密接な関係を有していた。このため NEA は、日本が遭遇した未曾有の困難である福島原発事故に際して、早い段階から保安院に対し協力を申し出ていた。保安院としても、国際レビューの具体化について検討を始めた 2011 年 7 月下旬の段階では、NEA がもっともフレキシブルに活用できる機関であると認識し、NEA に対し具体的にどのような活動ができるかを問いかけた。これに対し、NEA 側からは、日本が実施するストレステスト二次評価について、基準作りや評価を実施する際の支援を行い得ることなどが示され、秋にも専門家を派遣することが可能であるとの提案がなされた。

IAEA については、既に述べた通り、2011 年 6 月 20 日の閣僚会議において安全評価のレビューについて議論され、また、7 月下旬に天野事務局長が来日した際、日本から報告が提供されればアドバイスするといった前向きな提案がなされていたが、他方で、閣僚会議を受けて IAEA 事務局において安全評価のための手法を定める文書（以下「IAEA 手順文書」という。）が作成されている最中であることから、すぐに具体的な協力の進め方について議論が進められる状況ではなかった。保安院は、これまでの経験から、IAEA のレビューを受ける際にはその事前準備を含めて相当量の作業となることから、ストレステストについて IAEA のレビューを受けるとすれば、比較的短期の対応が見込まれる一次評価ではなく、年明け以降に本格化するであろう二次評価になることを念頭においていた。一次評価については、これが再稼働の可否の判断に直結した手続きであり時間的な制約があることから、国際的レビューの対象にするのではなく、むしろ、

何らかの関与を得るとすれば、日本の手法が国際基準に照らして妥当なものであるとの評価が得られれば良いという考えであった。

EU については、保安院は、ストレステストの先駆者として絶えず動向を注視してきており、7月中旬には、保安院職員が EU 事務局並びに英仏独など EU 主要国の規制当局を訪問し、EU におけるストレステストの実施状況に関し情報収集を実施していた。また7月下旬には、EU 側からも、ストレステストを実施する EU と日本の間で協力を実施したいとの申し出があり、関係構築が進められていた。EU のストレステスト自体、第三国にも門戸が開かれており、実際に、スイスやウクライナが参加していることから、当初、日本も第三国としてこの EU プロセスに参加することが検討されたが、EU プロセスは6月の時点で既に開始されていること、日本の仕組みは一次評価と二次評価に分かれた特殊なものであること、EU プロセスに参加するとなれば事業者の報告書を含めて全て英語で文書を作成する必要があるなど現実的にはその対応は困難であることから、これを断念し、EU プロセスにオブザーバとして参加する地位を確保しつつ、日 EU 二極間の協力関係が模索されたのであった。ストレステストの生みの親である EU から日本のストレステストの妥当性について評価を得ることには大きな意味があると考えた保安院は、早い段階で、何らかの形で日 EU 会合を開催し、日本の仕組みに対する評価を得ることができないものか EU と調整を進めた。

#### (IAEA レビュー導入の判断とその後)

NEA、IAEA、EU の各国際機関とそれぞれ関係を模索している状況の中、菅内閣が退陣し、野田内閣が発足した。2011年9月2日に経産大臣に就任した鉢呂大臣は、9月10日に退任するまでわずかな期間であったものの、この間に、ストレステストについては、保安院の審査や安全委員会の確認に加え、IAEA の評価を得ることを明示的に示唆した<sup>691</sup>ことから、事態は急展開することとなった。

保安院は、鉢呂大臣の意向を受け、IAEA によるレビューを早急に実施する道を模索した。ただし、日本側の一次評価手続きが遅れていることや、実質的にレビューの進め方等の内容を固めるためには、日本側でも IAEA 側でも準備のために相当の時間を要すると考えられたことから、IAEA レビューの実施は一定程度先になると見通された。他方で、鉢呂大臣により IAEA によるレビューを受ける

---

<sup>691</sup> 鉢呂経産大臣は就任直後、NHK 日曜討論 (2011年9月4日) において、「ストレステストをきちんと行って、場合によっては国際原子力機関 (IAEA) にもその評価を再チェックしてもらうことも含める」と発言した。また、大臣会見 (2011年9月6日) において、「IAEA の評価も求めていきたいということについての (総理の) 了解をいただきました」と発言した。

方針となったものの、それまでに築いてきた NEA や EU との関係は重要であって、それぞれの機関との関係を維持するためにも早急に何らかの機会を設けることが必要であった。

NEA からは、年内にも専門家ミッションを訪日させることが可能である旨示されていたこと、また、保安院としては、NEA の声掛けによって参加可能とされる欧州専門家から EU ストレステストの状況や各国の具体的な作業状況を聴くことは重要と考えられたこと、また、そのような点も含め日本のストレステストを進めるに当たり海外の知見も参考にしているという形を整えることは効果的であると考えられたことから、IAEA レビューに先立って NEA 専門家の参加を得た会合の開催を模索することとした。9 月中旬にオーストリアで開催された IAEA 総会に出席した保安院幹部は、その機会に NEA 幹部と会談を持ち、NEA に対し EU の取り組みに関する情報提供と、日本の取り組みに対する技術的アドバイスの提供等を要請した。

他方で、NEA との会合が実現すれば、そこから、欧州各国で実施されているストレステストの実施状況に関する情報を得ることが可能であることから、これとは別にストレステストに焦点を絞った日 EU 二極間の会合を開催する意義は高くないと考えられた。むしろ、保安院が EU から得ることができる情報として重要と考えられたのは、EU においてストレステストの評価が具体的にどのように実施されているのか、技術的にどのような深さの検討が実施されているのか、つまり、日本の実施していることが EU のそれに比し見劣りしないという相場観を、作業現場の感触として把握しておくことであった。このため保安院は、EU のピアレビュープロセスに保安院職員をオブザーバ参加させる方針とした。その旨 EU に対して 9 月末に要請し、EU からは早速 10 月中旬には日本人の参加を承諾する旨の連絡があった。EU のピアレビューはストレステストの主要な 3 つの技術分野、すなわち、外部ハザード、安全機能喪失、シビアアクシデント・マネジメントに分けて実施されることから、EU からは、ピアレビューに参加するのであれば少なくともこれら分野にそれぞれ対応するべく最低 3 人の専門家の参加が推奨された。保安院において検討がなされ、JNES の専門家 3 人に加え保安院の国際室長をヘッドとする体制を組んで参加させることが決定された。また、できるだけ早く情報を得るべく、年明けの本格的レビューのみならず、年内 12 月に開催されるパイロットレビューの段階から参加することとされた。

#### (専門家会合と国際セミナー)

国際機関との連携については保安院において検討が進められ、9 月末には、専門家会合と国際セミナーを開催するというおおよその方向性が固められた。専門家会合は、NEA の声掛けにより欧州を中心とした主要国の参加を得て開催する

こととし、欧州を中心とした先進的ストレステストの動向や事例の紹介を受け、日本の当局が自らのストレステストの実施に当たり参考となる情報を得ることを目的とするものであった。国際セミナーは、これら専門家による講演や討論を得て、ストレステストについての一般の理解を深めることを目的とするものであった。これら専門家会合と国際セミナーは、その対象や形式は異なっていたが、保安院がこれらの会合に込めた狙いは共通であった。一つは、日本のストレステストの実施に当たっては国際的知見を得ながら進めているという形式を整えることであり、日本のストレステストは一次評価と二次評価に分かれているものの評価の範囲や考え方は基本的に欧州のものと同様であって、国際標準から見ても遜色ないとの評価を得ることであった。もう一つの狙いは、ストレステストの評価に対して一律の基準を設けることはできないという認識の共有であった。日本においてストレステストは、再稼働の可否を判断するための手続きとして用いられるものとされていたが、そもそもストレステストはプラントの弱点を発見しそれを強化していく継続的安全性向上のための取り組みの一環として用いられるものであって、一定の可否を判断するような基準を設けることは難しいという認識を共有したいと考えていたのであった。再稼働の可否の判断はストレステストの結果を踏まえ四大臣により政治的に判断されるとされていたが、保安院においても、技術的な評価結果をどのように示すかについて頭を悩ましてきており、ストレステストに一律の基準を設定することは馴染まないということが国際的な認識であることが示されれば、今後ストレステストの確認結果を示す段階において、議論が進めやすくなるといった効果を有するものと考えられた。

#### (国際会合に求める成果)

日本における国際機関との連携は、このような専門家会合と国際セミナーにより実施される方向がほぼ固まり、参加者の選定も行われたが、会合が近づくと会合参加予定者からは不満の声が高まった。この会合でどのような成果を求めているのか、自分はどのような貢献を求められているのか、事前に提供される情報や資料が少なすぎるといった声が寄せられたのであった<sup>692</sup>。日本のストレステストが再稼働のための手続きとなっていることから、再稼働に関して何らかの判断を求められるのではないかとの危惧も混乱の要因であった。国際的に交流している姿を見せつつ、日本のストレステストの妥当性について一定の評価を得たいと考えていた日本と、効果的なストレステストの手法について本質的議論を期待した諸外国の専門家との意向の違いでもあった。参加者予定者からは、

---

<sup>692</sup> JNES 職員に対するインタビューより。

これら一連の会合を真に意味あるものとするために、各国の取り組みをしっかりと議論することが必要であり、そのためには、公開の会合に先立って参加者による非公式・非公開の会合を実施したいという希望が出された。

日本のストレステストの評価内容は、2011年7月に事業者に指示した段階で固まっており、また、10月の段階では、耐震バックチェックのデータ再点検作業等のために、事業者からのストレステスト評価結果の提出はなされていなかったものの、実質的に先行プラントに関する事業者のストレステスト評価結果がほぼでき上がっており、この段階で、詳細な議論を通じ海外の専門家から日本のストレステストへの本質的な問題点の指摘や、追加の評価項目の重要性などが指摘されることになれば、日本式のストレステストを進めることが困難になる可能性があり、保安院は必ずしもそのような詳細な議論をするための会合の開催を望むものではなかった。しかしながら、時間をかけて議論をすべきという指摘は重要であって反対し難いものであることから、これを受け入れることとし、専門家会合や国際セミナーに先立ち、非公式会合を開催することとなった。

これらの経緯を踏まえ、一連の国際会合は、非公式専門家会合、国際セミナー、専門家会合という3つの会合が順番に開催されることとなった。海外からの参加者は、IAEA及びNEAといった国際機関に加え、NEA加盟国としての英国、仏国、米国、フィンランド、韓国からの専門家であった。

2011年11月16日に非公式専門家会合が、11月17日に国際セミナーが、11月18日に専門家会合が開催された。専門家会合は、意見聴取会の一環として開催された<sup>693</sup>。国際セミナーの開会に当たっては、内閣府の大臣政務官が参加するなど、政府として会合の位置づけを高める工夫がなされた。会合においては、原発の安全性向上においてストレステストは重要な役割を果たすこと、ストレステストを再稼働の条件とする日本の進め方はEUとは異なること、安全裕度について定量的な判断基準を設定することは難しいこと、といった点が指摘され、おおむね日本が期待した結果が導き出された。しかし、このような点が具体的にメディアで取り上げられることはなく、目に見える成果になったとは言い難かった。7月以降議論を重ね、手間をかけて開催にこぎつけた一連の国際会合であったが、日本のストレステストの実施に当たり、これらが具体的に貢献する側面は大きくなかった。三国際機関と並行して協力を模索する中で、何とか段取りをこなしたという状況であった。

---

<sup>693</sup> 第2回意見聴取会と位置付けられた。

(IAEA レビュー日程の調整)

2011年9月6日、鉢呂大臣により日本のストレステストについてIAEAレビューを受けるとの方針が明確に示され、まず実施すべきことは日程の調整であった。IAEAは様々な分野に関し加盟国に対するレビューミッションを派遣しているが、その日程は数か月先、あるいは数年先まで決まっているものが多かった。このため、再稼働を目した全体の流れの中で、それほど遠くない適切なタイミングでIAEAレビューミッションの派遣を受けることが必要であることを踏まえれば、日程の調整を早期に実施することが必要であった。

早速具体的な調整が日本政府とIAEAとの間で開始された。9月中旬に予定されていたIAEA総会の場が最初の交渉の機会であった。IAEA総会に参加した深野大臣は天野事務局長との会談において、日本のストレステストに関し、IAEAの国際的な知見を活用した積極的な助言を要請し、天野事務局長からも積極的に支援する旨回答がなされた<sup>694</sup>。また、この後に行われた深野保安院長とフローリ事務次長との会談においては、より具体的に、日本側から、年内の実施も視野にレビューを実施してもらいたい旨の申し入れがなされ、調整を続けていくこととなった。

しかし、その後、具体的な日程の調整はすぐには進まなかった。その要因は双方にあった。日本側では、事業者からのストレステスト評価結果の提出の目途が立たないという事情があった。事業者からの具体的な評価結果なく、保安院から事業者に出した指示文書やそれに付随する「評価手法及び実施計画」だけのレビューを受けるとなれば、日本のストレステストの内容が理解されない可能性があった。少なくとも先行プラントに関する事業者の評価結果が提示され、さらにはそれに対する保安院の考え方が一定程度示される状況でレビューを受け、保安院が定めた手法の妥当性とそれが事業者によって適切に実施に移されていることについて評価を得ることが必要であると考えられた。そのためには、まずは、事業者からの評価結果の提出が必要であったが、その目途は10月下旬に至るまで立たない状態が続いていた。

他方で、IAEA側にも事情があった。IAEAにおいては、6月20日に閣僚会議の議論を踏まえ、IAEA手法文書の作成が進められることとなったが、安全裕度の評価という新たな分野に関する文書の作成には時間を要しており、日本がIAEAにレビューを依頼した9月中旬の時点では依然として作成途上の状況であった。当該文書は、その後10月半ばに最初のドラフトが加盟国に公開され、さらに議論を経て、11月17日にホームページで一般に公開されたのであった。

---

<sup>694</sup> 外務省ホームページ

[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/atom/iaea/sokai55\\_g.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/atom/iaea/sokai55_g.html) より。



11月に入り、日本においては、ストレステストに関する事業者の報告書が提出され、これに対し意見聴取会で審査が開始されるなど、具体的に動き始めた。また、11月にはIAEAの手法文書も完成したことから、双方の事情の進展を踏まえ、日程調整が本格化した。在ウィーンの日本政府代表部を通じ、IAEA事務局と精力的な調整が行われ、1月下旬にレビューミッションが派遣されることが決定した。場合によっては年単位の調整や準備期間を要することもあるIAEAレビューミッションの派遣が、比較的早期に実現できることとなったのは、日本側が積極的に働きかけたことはもとより、IAEAにおいても福島原発事故を踏まえ日本の原発の安全性に関心が高く重要性が高かったこと、また、6月の大臣会合でストレステストの実施促進やレビューミッションの実施を打ち出してきており、できるだけ早く実行に移したいとの意向があったものと考えられた。

レビュー日程の調整が本格化した11月の時点では、ストレステストの審査の先行きは必ずしも見通せなかったが、1月のレビューミッション派遣に拘ったのは日本側であった。政府内部の検討で念頭にあげたいくつかの要因があった。第一に、当時国内で運転中のプラントは10基<sup>695</sup>であり、このうち最も遅くまで運転を継続することが予定されていた北海道電力泊原発3号機についても、年度明け早々には定期検査のため停止することが見込まれていた。それまでに原発の再稼働が実現できなければ、国内で運転する原発がゼロとなることが現実のものになる見通しであり、そのタイミングが重要な意味を有していた<sup>696</sup>。第二に、原発からの電力供給がなくなれば、とりわけ来夏における電力供給力を確保することは困難であると試算されており、その前に原発の再稼働を成し遂げたいと考えられた。第三は、地方議会日程との関係であった。原発を再稼働するためには、ストレステストについての保安院及び安全委員会の技術的確認を経た上で、社会状況等を含めた政治判断を得ることが必要であり、来春ないし来夏までに再稼働させることを見通せば、地元の地方議会の2月議会における審議が必要であると考えられた。これらを勘案し、日本政府の側では、ストレステスト

---

<sup>695</sup> 2011年10月末時点。

<sup>696</sup> 資エ庁幹部Bはインタビューにおいて、泊原発3号機の運転停止時期を念頭に、その前に再稼働を実現するスケジュールを模索していたとした。また、下村健一は、「この国の今後のためには原発の復権が必要だ、と真剣に希求する人たちの中には、一つの象徴的なタイムリミットがあったのだ。それは、5月5日。北海道電力の泊原発3号機がこの日に定期検査入りして運転を停止すると、ついに日本中から稼働中の原発が一基もなくなる。何とかその前に、大飯だけでも再稼働させて、事実上の『原発ゼロ社会』到来を防ごう、という思いだった」とした（下村健一[2013]273頁）。

の過程に組み込まれた IAEA レビューについては、何とか1月中には実施しておきたいと考えられていた。

IAEA との調整を経て1月下旬の IAEA レビューミッションの受け入れが見通せた段階で、12月には、今後の再稼働に向けた道筋が官邸にも報告され、再稼働に向けた段取りは徐々に本格化した。

#### (レビュー対象事項の調整)

IAEA レビューについて、日程とあわせて重要な点は、その内容であった。当該レビューに保安院が期待していた成果は、日本のストレステスト手法が、国際標準に適合したものであることが示されることであった。政治的な経緯によって生み出された日本のストレステストは一次評価と二次評価の2段階方式となり、その評価に当たっては定量性が重視されるなどの特徴を有したが、これが国際的に受け入れられるものであるとの評価を得る必要があった。他方で、レビューの対象は、ストレステストの手法に限定される必要があつて、その手法を適用した結果自体や、評価として不十分なのではないかといった点、あるいは、その結果をもとに原発を再稼働させることには支障があるのではないかと、といった問題点を指摘されることは避けたいとの考えがあつた。その評価の結果に関し問題が指摘されることは、原発の安全性そのものやその評価能力に疑いを向けられる如くのものであり、福島原発事故を発生させた当事国とはいえ、規制当局である保安院にとっては避けたい事柄であつた。

保安院は、IAEA から適切な評価を受けるため、実情をさらけ出す戦略をとつた。評価手法の説明に加えて、事業者の参加も求め、具体的にその手法がどのように適用されて評価が行われたか、その結果どのような内容が得られたかという点について時間をかけて説明し、議論を行うこととした。手の内をさらけ出すことにより、その内容に対する批判が生じる可能性はあるものの、具体的な評価内容を開示しなければ内容が理解されず、その結果返って不適切な評価になってしまう可能性があると考えたのであつた。さらに、レビューチームからの意向も踏まえ、現地視察にも積極的に対応した。日本のストレステストについては、福島原発事故後に積み重ねた緊急安全対策等を、ストレステストという手法を用いて再評価する意味合いが強かつたことから、適切な理解を得るためには、発電所において緊急安全対策等として具体的に講じられた対策について視察を得ることが重要な意義を有するものと考えられた。

なお、レビューに当たっては、IAEA により作成される手法の文書が用いられるであろうことから、日本は、同文書に高い関心を有していた。仮に同文書において、日本が採用している手法が否定されるようなことが記載されれば、レビューを受けるまでもなく厳しい状況に置かれてしまうのであつた。10月になり、

これらの文書についてもその概要が判明し始め、保安院は安堵した。いずれの文書も、安全評価の手法や安全余裕について、様々な考え方を示すにとどまったものであり、ある特定の手法や考え方を指定するものではなかったからであった。

レビュー内容等に関しては、IAEA 事務局と日本政府との間で綿密に議論が行われ、2012年1月20日、IAEA 事務局と日本政府の間で、この議論を軸に付託事項<sup>697</sup>が作成され、双方がこれに署名した。付託事項においては、当該レビューミッションの目的及びスコープについて、保安院の評価過程をレビューするものであること、この保安院のアプローチに対する所見や推奨事項を提供するものであることが明確に記載された。

#### (レビューの成果)

このような準備を経て、2012年1月23日にIAEA レビューが開始された。IAEA からはライオンズ原子力施設安全部長他4名の専門家、広報スタッフ、プロジェクト補助者の合計7名、加えて、英国、米国、チェコから各1名の専門家が参加した。会合の初日、ライオンズ団長は会見において、当該レビューは、保安院のアプローチ、手法、結論の導き方に着目するものであり、個々の発電所の評価や再稼働可能かどうかといった点については判断しないことを明確に述べた。1月25日午後、レビューアーは大飯原発に向かい、翌26日、大雪の中、大飯原発の視察を行った。ライオンズ部長は、現地においても会見を実施し、保安院が関西電力の対策を適切に検証している状況を確認したとし、前向きな評価を口にする一方、プラント固有の安全性についての問いかけに対しては、個々の詳細については検証しないと答えるなど、日本側の意図に合致した応答を行った。

最終日にIAEA から提示されたミッションの暫定サマリ<sup>698</sup>においては、ストレステストに関する保安院の指示及び審査は「基本的にIAEAの安全基準と整合している」と結論付けられ、良好事例として、福島原発事故発生後直ちに緊急安全対策が実施されたこと、その有効性が保安院の現場踏査により確認されたこと、ストレステストの審査について透明性が確保されていること等が記載された。他方で、ストレステストの審査のための指針を明確にすべき、近隣の利害関係者とも会合を行うべき等の勧告や、確率論的安全評価を実施すべき等の助言もなされたが、これらはいずれも今後対応していくべきものであり、現在実施されているストレステスト手法そのものを否定するものではなかった。IAEA レビューにおいて、当初目論見通り、日本の手法は国際基準に整合しているとの結論を得ることに成功し、1月末に無事に終了した。

---

<sup>697</sup> TOR: Terms of Reference.

<sup>698</sup> IAEA[2012a]。また、最終的なミッション報告書はIAEA[2012b]。

## ○安全委員会の確認

ストレステスト一次評価の先行プラントとなった関西電力大飯原発3・4号機については、保安院における8回の意見聴取会における外部有識者からの意見を踏まえた審査に加え、日本のストレステスト手法に関するIAEAのレビューを踏まえた上で、保安院としての審査書が作成され、2012年2月13日に安全委員会に提出された。2011年7月11日に発表された政府の統一見解に示された手続きに基づき、安全委員会の確認を受けるためであった。

### (検討会の設置と確認の視点)

安全委員会においては、当初、この確認作業は、安全委員会が求める総合的評価とは言い難い一次評価に係るものであることから、簡単な確認により通して良いのではないかとの意見もあった。しかしながら、評価が実施されたきっかけは安全委員会が発出した文書であり、保安院から提出された審査書は外部有識者を交えた意見聴取会を踏まえて相当程度の手間をかけてとりまとめられたものであること、また、このストレステスト自体が新たな取り組みであり、安全委員会として確認するのであれば、しっかりとした作業が必要であると考えられた。このため、安全委員会委員5名のみではなく、外部有識者の参加を得た上で確認作業を進めることとし、1月中旬には6名の外部有識者の参加を内定していた。原子炉の安全に関する専門家が中心であり、安全委員会が、ストレステストの確認に当たり、原子炉としての挙動を重要視し、炉心溶融を防ぐという観点から、原発の安全性がどの程度高まったのか、評価結果の頑健性はどうかといった視点から確認をしようという意向が表れたものであった。

安全委員会は、2012年2月20日の委員会において、これらの外部有識者を交えた検討会を立ち上げることを決定した。外部有識者はあくまでも外部の専門家の立場であり、班目委員長はこれを家庭教師と表現し、審査書の確認は安全委員会が責任を持って実施するものであるとした。また、同日、検討会の設置を決定することとあわせて、「確認作業の方針」が議論された。安全委員会の確認は、保安院の作業が、7月6日に安全委員会委員長が経産大臣に要請した内容に則って行われているかを確認するものであることが改めて示され、「設計上の想定を超える外部事象に対する原発の頑健性の把握の考え方を確認する」趣旨であるとされた。この確認のため、各種の防護対策と多重防護の考え方、シビアアクシデントに至るシナリオの設定及び防護対策の有効性と限界の把握についての考え方、最新知見の反映、プラントの特徴の考慮、継続的な取り組みなど、具体的な確認の視点も示された。

安全委員会は、事業者の評価結果や保安院の確認結果としての数値そのものは評価対象とはせず、あくまでも考え方やその数値が導き出された背景を確認する方針であることを明確化した。

(検討会における議論)

2012年2月21日に第1回検討会が開催され、安全委員会としての確認手続きが開始された。説明者として、保安院、JNES及び事業者が出席した。第1回検討会開催時点では、第2回会合を2月29日に、第3回会合を3月5日に開催することとされており、その先については、会議の状況、より正確には保安院の回答の状況を見て検討するとされていた。事務局においては早ければ3回程度の会合でとりまとめの目途がつけられるものと見込んでいたものであった。

第1回検討会においては、安全委員の意見を取りまとめたものとして7つの基本的質問が提示され<sup>699</sup>、保安院からの回答が求められた。検討会においては、これらに加え委員や外部有識者から質問がなされ、また、会合後にも相当数の質問が送付された。このような質問の提出は毎回の検討会で繰り返され、その数は最終的には合計百問近くに及んだ。保安院は、毎回の検討会に、前回の会合及びその後出された質問に対する回答を作成して会合に臨んだが、その度に委員等から新たな問いかけがなされるなど、回答作成作業に追われる状況であった。また、検討会を運営する安全委員会側からは、検討会を収束させるような会議の運営に係る方向付けはなく、むしろ会議が発散していくようにも見えた。

安全委員会は、会合の進行状況を踏まえ、当初考えていた3回程度の検討会で終了することは困難であることから、重ねて会合を開催することとし、3月7日及び3月13日の日程が追加で確保された。

議論の方向性が見通せない保安院は、委員や外部有識者からの質問に対する回答を作成する作業にあわせて、安全委員や安全委員会事務局にも接触し、非公式の話し合いを行った。安全委員からは、保安院への回答に必ずしも満足していないとの意向が示され、どのような回答を求めているのか、その意図などの説明もなされたが、問いかけの中には保安院の審査の範囲外の部分もあり、前進には結びつかなかった。

---

<sup>699</sup> 原子力安全委員会[2012]。安全委員会がストレステスト一次評価において確認すべきと考えた基本的な事項が、①事業者独自の努力、マイプラント意識、②技術的背景、③共通要因故障、従属要因故障の同定・防止、④成功パスの頑健性、⑤シナリオ同定の頑健性、⑥可搬施設による対処の考え方、⑦経過措置の頑健性、の7つに集約され提示された。

安全委員会においては、会合日程を追加して審議を進めたものの、第4回会合を経て、これ以上保安院を問い詰めても前進はないこと、少なくとも一次評価として事業者及び保安院によって実施された内容についてはおおむね理解できたと考えられること、そして何より、後に述べるように、安全委員会は自らの業務を遅くとも3月一杯で片付けることを念頭においていたことから、3月13日の第5回会合を最終回として、検討会における議論を終了させた。

安全委員会の会合は、それまでも原則全て公開で開催されてきており、ストレステストに関する検討会も公開で開催された。しかしながら、再稼働を阻止したい意向を有する者からすれば、安全委員会の確認が終了してしまえば、その後再稼働の判断は政治判断にゆだねられてしまうのであって、この安全委員会の検討会の場が再稼働を食い止める最後の砦とばかりに野次が飛び交ったのであった。傍聴者からの激しい野次はエスカレートし、会議参加者の発言が聞き取れないことも多く、冷静に議論できる環境は失われていった。このため、検討会は、第4回会合まで公開で実施されたが、最終回となる第5回会合は、保安院の意見聴取会において1月18日以降採用されていたものと同様の別室傍聴方式が採用された。

#### (安全委員会の確認結果)

外部有識者を交えた検討会は2012年3月13日の第5回会合で終了となり、最終的な判断の場は、安全委員会本体に移った。安全委員会においては、結論文書の詰めが行われたが、この作業は容易ではなかった。

保安院の指示の下で事業者が実施したストレステスト一次評価は、設計上の想定を超える地震や津波に襲われた場合に、どの程度まで炉心損傷せずに耐えられるのか、その最終的な生き残りパスを定量的に示すものであり、検討会における保安院の説明はこの審査書の範囲内での説明に終始した。安全委員会が求めたものは、ストレステストを通じ、個々のプラントとしての弱点はどこであるのか、そしてその安全性はどの程度高まったのか、事業者はどのような工夫をしたのか、継続的改善に向けてどのような取り組みがなされるのかといったことであり、主にストレステスト二次評価で実施されることが期待される事項も多く、一次評価として事業者並びに保安院が示してきたものはこれらを満足させるものではなかった。また、検討会において安全委員会はこれらの点について、保安院や事業者に重ねて問いかけたものの、議論はかみ合わないまま終了したのであった。

このような状況であったが、ストレステストの作業が政府の方針に基づく原発の再稼働に結びつく手続きの一環であることから、安全委員会として何らかの結論を早急にとりまとめなければならず、かつ、安全委員会として再稼働に関

与する考えはないものの、政府の機関である以上、保安院の審査書を否定し、再稼働の道を閉じることにもまた困難であると考えていたからであった。

安全委員会は、一次評価に関する評価は最小限にとどめ、保安院から十分な回答が得られなかった点については、二次評価で実施すべき事項としてメッセージを残す手法をとった。安全委員会は、3月23日の会合において本件を議題とし、結果をとりまとめた。なお、検討会の状況を踏まえれば、ストレステストを議題とする当日の安全委員会の会合は混乱が予想されたことから、通常14時に開催される委員会を急遽13時の開催とし、その審議も5分間という短時間で終了することにより混乱を避ける工夫がなされた。安全委員会の確認結果においては、一次評価について、「緊急安全対策等の一定の効果が示されたことは一つの重要なステップ」として簡単に記載された上で、5ページにわたり二次評価に向けた意見が記載された。安全委員会の確認が開始される前の12月の時点では、班目委員長は、保安院の審査書に対する確認結果は2～3枚程度の紙をまとめる意向を示していた<sup>700</sup>が、安全委員会の思いとは必ずしも合致しない保安院の審査書や検討会でのやり取りを経て、安全委員会としての考えをしたためた文書を作成することとしたのであった。班目委員長は、プラントの安全性に関する継続的改善に関しては、さらに書きたいことがあったが大飯原発の一次評価の文書に記載するのは如何なものかという思いから削除したとし、ストレステスト一次評価が満足できるものでないことを示唆した<sup>701</sup>。安全委員会においては、二次評価まで実施してこそストレステストであり、求めていた総合評価であるとの思いが最後まで消えなかった。

なお、安全委員会の確認結果が厳しいものになるであろうとの見方は、安全委員会を所管する細野大臣の耳にも秘書官を通じ入っていたが、安全委員会は国家行政組織法の8条委員会に位置付けられる審議会であって独立組織としての性格を有することから、細野大臣から安全委員会の審議内容に及ぼす影響力は限定的であった。

#### (一次評価と再稼働)

安全委員会での議論が行われている最中、2012年2月18日に、班目委員長が「一次評価は再稼働とは関係ない、二次評価まで終わらなければ安全性の判断はできない、一次評価は安全委が要求している安全性のレベルに達していない」

---

<sup>700</sup> 2011年12月半ば、保安院がストレステストに関する作業状況を安全委員会に説明した際、班目委員長より、安全委員会としての確認は専門家会合を2～3回程度開催し、2～3枚程度の見解をまとめることを考えている旨の示唆があった。

<sup>701</sup> 班目安全委員会委員長会見録（2012年3月23日）。

といった趣旨の発言をしたという新聞記事が掲載された<sup>702</sup>。この記事が大きな混乱を引き起こした。政府は、再稼働に向けてストレステストを導入し、事業者による一次評価の結果を保安院が確認し、さらに安全委員会が確認することを求めており、それを踏まえて、再稼働に向けた政治判断をする方針を明らかにしていた。この段取りに則り、まさにこれから確認作業を開始しようとしている安全委員会の委員長が、一次評価では再稼働のために必要な安全性は確保されないと発言したと読み得る記事であった。

しかしながら、班目委員長は、かねてから、安全委員会が求める総合評価は一次評価だけではなく二次評価まで実施することが必要であり、安全委員会は再稼働については一切関与しないと発言してきたのであって、この考えからは踏み出していないものであったが、この一部を故意に強調した報道がなされたものであった。班目委員長の見解に対しては、班目委員長本人に対してのみならず、野田総理や枝野大臣等に対し国会においても質問が相次ぎ、政府はその火消しに躍起になった<sup>703</sup>。政府としては、安全委員会の確認を経てストレステストを終了させることが再稼働のための唯一の道であって、それが否定されることを許容する選択肢はないのであった。

#### (安全委員会の確認作業停止)

2012年3月23日に大飯原発の一次評価について確認結果を提示した安全委員会を待ち受けていたのは、四国電力伊方原発3号機のストレステスト一次評価審査書であった。伊方原発3号機については、保安院において、3月19日に開催された第11回意見聴取会の議論を経て審査書がとりまとめられ、3月26日に保安院から安全委員会に提出された。

新たな規制体制の設立との関係で、この審査書の取り扱いについては、かねてから論点になっていた。原子力規制体制の抜本的改革については、2011年の夏以降本格的議論が進められ、2012年1月31日には新規制体制を定めるための改正法案が閣議決定されていた。少なくとも形式上は、4月以降、新体制になるとの方針が打ち出されており、これにより保安院及び安全委員会は解体され、新たに原子力規制が設立されることとなっていた。新体制になれば、再稼働の判断についても、当然、新体制下で改めて議論されることになると考えられた。他方で、

---

<sup>702</sup> 東京新聞（2012年2月18日）。

<sup>703</sup> 例えば、2012年3月9日の参議院決算委員会や同年3月14日の参議院予算委員会において、井上哲士議員（日本共産党）や福島みずほ議員（社民党）の質問に対し、野田総理及び枝野大臣が、一次評価と二次評価との考え方等を説明した。



現実的には、閣議決定後も改正法案の国会審議は進んでおらず、新体制の構築が4月以降にずれ込むことが必至の状況であった。

保安院において大飯原発の審査に続き伊方原発をはじめとする他の原発のストレステストに関する審査が進む状況において、大飯原発以降のプラントに係る審査書の取り扱いについては、1月以降、会見の場において、安全委員会に重ねて問われていた。1月の段階では班目委員長は、「3月で締切り、とは言えない、最善の努力をする」と発言しており、できるだけの確認作業を実施する意向を示していた。しかしながら、新規体制の法案が閣議決定され、2月に入ると、「できる限りやりたいが3月末には安全委員会も終わるので無責任なことではできない」とトーンが弱まっていった。さらに3月19日には、「4月以降はわからない」と、實際上処理を進めない方針を語った。班目委員長の意向も踏まえ、伊方原発の審査書を提出したいとの保安院の意向を聞いた安全委員会事務局は、当初、これを受け取ることにすら難色を示したのであった。

ストレステストを経て原発再稼働を進めることが政府の方針であり、もちろん、その時点で、大飯原発3・4号機以外に、ストレステスト一次評価の結果が事業者から保安院に提出されていた13基<sup>704</sup>全てについて、再稼働を実現することは困難であるとしても、既に保安院の審査が終了した伊方原発については着実に前進させたいとの考えから、細野大臣は班目委員長に対し、安全委員会による確認作業の実施を要請した<sup>705</sup>。しかしながら班目委員長は最後まで首を縦に振らなかった。

班目委員長をはじめ安全委員会のメンバーは、福島原発事故後の対応を含め、様々な批判を浴びる中、最後の力を振り絞って3月末までという任期を全うしようとしていたのであって、4月以降については、仮に組織が存続したとしても、法定の諮問答申など、必要最低限の作業以外を手掛ける意思は持っていなかった。また、安全委員会の確認作業の実務は、安全委員会事務局が擁する技術参与と呼ばれる専門性を有する職員が主体になってなされており、4月以降安全委員会が存続するとしても、予算上の都合からこれら職員が大幅に減員されることが判明しており、そのような状況下で、伊方原発のストレステストの確認作業を

---

<sup>704</sup> 四国電力伊方原発3号機、北海道電力泊原発1・2号機、九州電力玄海原発2号機及び川内原発1・2号機、関西電力美浜原発3号機、高浜原発1号機及び大飯原発1号機、東北電力東通原発1号機、東京電力柏崎刈羽原発1・7号機、並びに北陸電力志賀原発1号機の計13基。日本原電敦賀原発2号機については2011年12月に提出がなされたものの、報告書に誤りがあったことから、2012年4月以降、再提出された。

<sup>705</sup> 細野大臣側近及び班目安全委員会委員長へのインタビューより。

引き受けるわけにはいかなかった<sup>706</sup>。大飯原発 3・4 号機に係る検討会での審議を 3 月中旬で終了したのもこのためであった。大飯原発に関する具体的確認作業が開始される前の 2011 年 12 月の段階では、安全委員会は、二件目以降については、確認作業を専門家会合に任せることにより合理的に処理を進めるとの案もあった<sup>707</sup>が、あまりの注目度の大きさに、そのような対応も困難になっていた。班目委員長が会見で示した、3 月末に組織としての期限が来ること、4 月以降の予算措置は明文化されていなかったこと、4 月 16 日をもって 3 名の委員が任期を迎えるといった事情は、それは事実ではあったが、もともと 3 月で安全委員会としての業務を終了させるという固い意識が前提にあり、加えて、ストレステストについては、厳しい野次等が飛び交う中で大飯原発に関する検討会を行い、安全委員会としては必ずしも意義を見出していないストレステスト一次評価に対して結論を出したのであって、「一基実施すれば十分」という意識もあり、大飯原発に続きもう一基の確認作業を行うことは全く視野に入っていないのであった<sup>708</sup>。

安全委員会は、伊方原発の審査書は受け取ったものの、その後、結局 2012 年 9 月までずれ込んだ新規体制の立上げに至るまで、すなわち安全委員会が廃止されるまでこれを店晒しにした。保安院長の働きかけや国会での追及もあったが、この立場は崩さなかった。この安全委員会のかたくなな対応により、具体的に再稼働の方向に駒を進めたのは大飯原発 3・4 号機のみとなった。もともと、後に述べる通り、大飯原発の再稼働のため、四大臣は相当の苦労をしたことから、四大臣も大飯原発以外の原発の再稼働を強く進める姿勢は薄れていった。

なお、伊方原発が立地する愛媛県の中村知事は、大飯原発に続いて伊方原発のストレステスト審査結果に関する確認作業が進められることを見通し、県としての取り組みを進めていた。2012 年 4 月 12 日に中村知事が伊方原発を視察するとともに、4 月 18 日には、愛媛県において伊方原発に関する議論を行うための知事の諮問機関として設置されていた「環境安全管理委員会技術専門部会」が開催され、保安院から伊方原発に係るストレステスト審査書の説明を受けた。同部会における議論は継続することとされていたが、安全委員会が伊方原発に関する

---

<sup>706</sup> 班目安全委員会委員長へのインタビューより。

<sup>707</sup> 2011 年 12 月半ば、保安院がストレステストの状況について安全委員会に説明した際、安全委員会事務局より、その旨の言及がなされた。

<sup>708</sup> 安全委員会事務局幹部へのインタビュー。また、班目安全委員会委員長はインタビューにおいて、これに加えて、伊方原発に関するストレステスト一次評価は、基本的に大飯原発に関するもののコピーであって、伊方原発としての弱点などが議論された形跡はなく、確認する気になれなかったとした。

る確認作業に着手しないことが徐々に明らかとなり、4月下旬以降、愛媛県は伊方原発の再稼働に向けた作業を中断したのであった。中村知事は、安全委員会の対応について、伊方原発の起動を急ぐという視点ではないと断りつつ、「給料を払い法律的に生かしているのであれば、そこで仕事をするのが筋」、「専門知識はある、議論はできる、でも世論が厳しそうだとか、面倒くさそうだとすると、何にもしなくなってしまう」などとして、その姿勢を厳しく批判した<sup>709</sup>。

## ○小括

再稼働の実現に向けた日本型ストレステストが開始されたが、その直後から、事業者が実施した地震動評価や緊急安全対策のデータに相次いで誤りが発覚した。やらせ問題などを踏まえ厳しい目が高まる中、保安院は事業者に対し、ストレステストの結果提出に先立ってこれらの是正を求めるという厳格な対応をした。このため、当初は1～2か月で終了可能であると見込まれていたストレステストの手続きであったが、初号機となる大飯原発3号機についての評価結果が事業者から報告されたのは、その実施を指示してから3か月余経過した2011年10月末であった。

事業者のストレステスト評価結果に対する審査に当たっては、保安院は、新たに就任した経産大臣の意向も踏まえ、原発利用に慎重な意見を有する外部有識者を入れた意見聴取会を公開で開催するなど、技術的評価を厳格に実施する姿勢に転じ、その議論には相当の期間を要することとなった。議論の過程で問われていたのは、原発の運転を許容できる安全のレベルであったが、ストレステストの結果を踏まえて行う再稼働の是非に関する議論は、四大臣に託されていた。

EUのストレステストの進め方を踏まえ、日本においても国際的ピアレビューの実施が求められた。国際的な知見の活用を演出する視点もあり、保安院はIAEAのレビューに加え、OECD/NEAやEUも加えた国際会合を開催した。IAEAレビューにおいては、実情を詳細に説明することにより、日本のストレステストがIAEAの国際基準と整合しているとの結論を得ることに成功した。

大飯原発3・4号機のストレステスト評価結果は、保安院による3か月余の審査を経て、2012年2月中旬、安全委員会が確認する段階に入った。保安院から提出された一次評価に関する審査書は、必ずしも安全委員会が期待する「総合的評価」といえるものではなかったが、安全委員会は、二次評価において総合的な評価が実施されることを期待して一次評価を通過させた。しかし、安全委員会は、

---

<sup>709</sup> 中村愛媛県知事会見録（2012年6月18日）。

その後、大飯原発以降の評価結果についての確認を拒絶したため、大飯原発以外の再稼働の道は閉ざされた。

ストレステストを経て、大飯原発については、再稼働に向けて政治判断の段階に入っていた。

### 3-5 再稼働に向けた政府の取り組み

#### ○四大臣プロセス<sup>710</sup>の開始

関西電力大飯原発3・4号機の再稼働に向けた取り組みは、事業者が実施したストレステスト評価結果に対する保安院の審査及び安全委員会の確認を経て、あらかじめ定められた通り、総理大臣、官房長官、経産大臣、原発担当大臣の四大臣による政治判断の段階に入っていた。

安全委員会が確認作業のために設置した検討会における審議が、2012年3月13日に開催された第5回会合で終了とされ、後は、安全委員会の本委員会におけるとりまとめを待つだけとなった3月中旬以降、資エ庁が中心になって、安全委員会の確認結果が示された後の四大臣プロセスの進め方について、具体的な手順が検討された。四大臣の中で誰がこのプロセスをリードするのかはあらかじめ明示されていたわけではなかったが、このプロセスの目的が原発の再稼働の可否を審議するものであることから、原発政策を担う資エ庁及びストレステストの実施主体である保安院を所管する経産大臣がその任に当たることは当然であり、かつ、一刻も早い原発再稼働を果たしたい資エ庁が積極的に対応することは自然な流れであった。なお、「原子力発電所に関する四大臣会合」（以下「四大臣会合」という。）の運営が経産大臣に任されることは、第一回四大臣会合において示された運営要領に明記された<sup>711</sup>。なお、同運営要領においては、四大臣会合の議事要旨を作成し公開することも明記された。これは、2012年1月下旬に、福島原発事故後に開催されてきた政府の原子力災害対策本部に関する議事録が作成されていなかったことが発覚し、後になって同本部の事務局を務める保安院が議事内容の記録を整備し、2012年3月9日に発表したという事案<sup>712</sup>をも踏まえ、透明性を確保するために定められたものであった。

四大臣会合は、3月下旬にも見込まれる安全委員会の確認結果が公表された後、直ちに開催することが検討されたが、経産省内では、3月28日に開催が予定さ

---

<sup>710</sup> ストレステストの結果を踏まえて、四大臣が会合や自治体への働きかけ等を実施し、再稼働の判断を下すまでの過程を「四大臣プロセス」と称することとする。

<sup>711</sup> 「原子力発電所に関する四大臣会合」の資料は、議事概要を含め、経産省のホームページに掲載されている。

<sup>712</sup> 保安院は2012年1月23日の会見において、原子力災害対策本部の議事録が作成されていなかったことを発表し、翌24日に枝野経産大臣が保安院に作成を指示した（例えば、日本経済新聞（2012年1月23日及び24日夕刊）等）。同年3月9日の発表については、原子力安全・保安院[2012a]。

れていた保安院による「地震・津波に関する意見聴取会」の議論を見届けた後に開催すべきとの議論がなされた。保安院においては、福島原発事故発生以降中断していた耐震バックチェック作業が2011年秋から再開されており、東北地方太平洋沖地震で得られた知見も踏まえつつ議論が進められていた。この中で、大飯原発に関する地震動の評価に影響し得る事項として、大飯原発周辺の活断層が、それ以前に想定された以上に複数連動して活動するのではないかと、その場合には設計上想定する基準地震動はより大きなものとなるのではないかととの議論がなされていた。ストレステストは、設計上想定する地震動を超えてさらに地震動を大きくしていった場合に、どの程度の地震動まで炉心損傷を起こさずに耐えられるかを評価するものであって、そのベースとなる基準地震動自体が大きな値となり、ストレステストによって耐えられると評価される地震動の大きさを超えるようなことがあれば、そのストレステストの評価は成立しなくなるのであった。3月28日に開催が予定されていた第15回地震・津波に関する意見聴取会においては、まさにこの論点について議論がなされることになっていたため、この議論の状況を踏まえてから四大臣会合に入ることが得策と考えられた。ストレステストを開始した当初は、原発再稼働の可否の判断は一次評価によって四大臣によりなされるとされてきたが、実際に判断をする段階では、ストレステストのみに依って立つことは困難で、他の様々な要素を考慮する必要が生じてきており、とりわけ、地震動の評価は最も重要なものであった。

このため、3月中下旬の段階では、この地震・津波に関する意見聴取会の開催を待った上で、3月29日以降に四大臣プロセスをキックオフすることが経産省内において認識された。その上で、直ちに3月末にも四大臣の意見を集約することが想定され、4月初めには、四大臣の考えを携えて立地自治体である福井県知事に正式に申し入れをし、その後地元説明等を経て、4月中下旬にも政府として大飯原発の再稼働を最終的に判断する段取りが検討された。資エ庁及び保安院において、四大臣会合に向けた資料の作成が進められた。

#### (第一回四大臣会合)

安全委員会による確認結果が3月23日に公表され、また、地震・津波に関する意見聴取会が予定通り3月28日に開催された。同意見聴取会においては、大飯原発について、周辺の活断層が現在考えられている以上に連動して動くことを考慮した場合の地震動評価の結果が事業者から示され、これを保安院が妥当と判断する旨の見解が示され、出席の専門家から異論は示されなかった。活断層が連動した場合に発生するとされる地震動の大きさは、ストレステストで示された最大値より十分小さいものであった。

これらの状況や国会審議等の都合を踏まえ、第一回四大臣会合が開催されたのは4月3日夜であった。安全委員会の確認結果が示された後、四大臣会合までの間、枝野大臣は会見等において幾度も今後の見通しを問われたが、あらかじめ想定していた通り、安全委員会の確認結果を精査している状況であるとのみ答え、予断を与えることを避けた。また、第一回会合の開催予定が当日の午前に発表された後、枝野大臣は、今後の見通しについて、「少なくとも1回で終わるとは全く思っておりません。その後何回かかるかというのは、やってみないとわかりません」と述べ<sup>713</sup>、先行きは議論次第であって、複数回審議を重ねる意向を示した。四大臣会合により直ちに結論を得て次のステップに進めたい資エ庁であったが、枝野大臣は、この四大臣会合を大飯原発再稼働に向けたセレモニーにするのではなく、本当に再稼働しなければならないのか否か真剣に日数をかけて検討する場にしたい、あるいは少なくともそう見られるようにするべきと考えていたのであった<sup>714</sup>。広報担当であった下村内閣審議官は、再稼働ありきの議論と受け取られることがないように、枝野大臣に対し、あえてブレた発言をするよう進言したとしている<sup>715</sup>。

第一回会合は4月3日19時から1時間余り開催された。野田総理、藤村官房長官、枝野経産大臣、細野原発担当大臣の四大臣に加え、オブザーバとして斉藤官房副長官及び仙谷民主党政調会長代行が、また、説明者として保安院長及び資エ庁次長が出席した。会合においては、保安院長から、あらかじめ準備していた資料に基づき、福島原発事故の経緯や原因分析、これらを踏まえた対策の状況やストレステストにより確認した内容が説明された。また、資エ庁次長から、関西地域における夏の電力需給見通しの説明がなされた。その後、四大臣及びオブザーバによる議論が行われた。官僚により資料の説明がなされた後、政治家のみによる議論がなされる形式は毎回共通であり、政治家による議論の間、官僚は会議室外で待機した。四大臣プロセスが政治判断のものであり、これが厳格に履行される形であって、官僚はその議論のために資料の作成など、政治家の議論をサポートした。

---

<sup>713</sup> 枝野経産大臣会見録（2012年4月3日午前）。

<sup>714</sup> 下村健一[2013] 260頁。また、枝野官房長官側近は、「枝野大臣はそもそも反原発論者ではなく、福島原発事故を受けてどう再稼働するかをじっくり考えるべきというスタンスだった」とした。また、当時の民主党議員Aは、枝野大臣は原発維持派だが当時の状況ではそれは持ち出せないのが当面しのごうとしていた」とした。したがって、枝野大臣は、状況を踏まえ、あえて熟慮の姿勢を演出する意向を有していたものと考えられた。

<sup>715</sup> 下村健一[2013] 263頁。

政治家による議論においては、ストレステストの評価結果自体は妥当なものとして受け入れられた上で、緊急安全対策等の効果や福島原発のような事故を二度と起こさないという観点から、再稼働に当たり求めるべき安全性を分かりやすく整理すべきという意見が出された。これを受け、野田総理から枝野大臣に対して、四大臣が再稼働を判断するに当たり、国民の視点に立った安全性についての「判断基準」を整理して提示するようとの指示がなされた。第二回会合において、枝野大臣から判断基準の見解を示した上で議論を続けることとなった。

#### (第二回四大臣会合)

第二回四大臣会合は、4月5日18時10分から1時間20分にわたり開催された。前回会合における総理指示を踏まえて提示された判断基準案は二段階から構成されるものであった。基準1は、「地震・津波による全電源喪失という事象の進展を防止するために必要な安全対策が既に講じられていること、及び、福島第一原発を襲ったような地震・津波が来襲しても、冷却を継続し、同原発事故のような燃料損傷には至らないこと」が確認されていること、基準2は、「更なる安全性・信頼性向上のための対策の着実な実施計画が事業者により明らかにされていること、事業者自らが安全確保のために必要な措置を見だしこれを実施していくという事業姿勢が明確化されていること」とされた。すなわち、現状において福島原発事故を繰り返さない対策が講じられていること、それに加えて、事業者が更なる安全性向上対策を講じる計画や姿勢を有すること、という二段構成の考え方であった。この案に対し四大臣で議論が行われ、基準1については前段と後段を二つに分け基準1と基準2とすること、原案の基準2を基準3とすることで合意がなされた。また、基準の具体的内容を記載した文書については、専門家以外の方にも分かりやすいように推敲すべきとされた。

四大臣会合後には、毎回、枝野大臣が会見を開催することが慣例になっており、第二回会合後にも会見が実施された。その際に、当日の会合で合意された判断基準の骨子が配布された。記者からは、判断基準の内容よりも、第一回会合で総理の指示があつてからわずか2日間でこのような重要な判断基準が作成されたことに対する違和感が指摘された。

しかし、判断基準の案は、資エ庁により、四大臣会合が開始される前から検討されていたものであつて、直ちに提出されたのは当然であつた。福島原発事故を踏まえた安全基準の策定は、特に西川福井県知事により福島原発事故直後から求められていたものであつた。ストレステストが開始された後においても、西川知事は、その結果だけでは判断材料としては不十分であり、再稼働のための基準



が必要であることを重ねて指摘していた<sup>716</sup>。したがって経産省においては、福井県の理解を得て大飯原発の再稼働を実現するためには、この四大臣プロセスにおいて、西川知事を納得させるような包括的な判断基準を示すことが必須であると考えており、総理からの指示という形をとって、むしろ明示的に「判断基準」を取り上げたものであった。判断基準案については、資エ庁が原案を作成し、保安院が確認するなど、あらかじめ四大臣会合に提示するための案として作成されていたものであり、四大臣プロセス開始後直ちに提出することが想定されたものであった。

### （第三回四大臣会合）

第三回目の四大臣会合は4月6日17時半から開催された。前日の第二回会合の議論を踏まえて推敲された判断基準の文書案が保安院長から説明され、議論がなされた。事業者の計画や姿勢を確認する基準3については、具体的にいつまでに何をやるかを事業者に提出させ、その後も実施状況についてフォローしていくべきことなどの議論がなされた。四大臣の合意として「原子力発電所の再稼働に当たっての安全性に関する判断基準」が決定された。これを受けて、枝野大臣から保安院に対して、大飯原発3・4号機について基準1及び基準2への適合状況を確認するよう指示がなされるとともに、基準3については関西電力に対し実施計画の提出や事業姿勢の報告を要請することとされ、関西電力からの資料の提出を受けた上で、それに対する保安院の確認を行うことが決定された。次回会合では大飯原発3・4号機が判断基準を満たしているかどうかについて、保安院の報告を踏まえて議論することとなった。

第三回会合において、再稼働のための具体的な判断基準が決定されたことを受け、その後の枝野大臣の会見は1時間以上に及んだ。枝野大臣は基準の考え方や今後の進め方等について説明を繰り返した。その中で大飯原発の再稼働の必要性についてもやり取りがなされた。原発を巡っては、福島原発事故を踏まえて、安全性に関する議論はもちろんのこと、日本において原発の利用を継続していくか否かが大きな論点となっていた。政府として原発への依存度を低下させていく方針は既に明らかにされており、その具体化のため国家戦略会議の下にエネルギー・環境会議が設置され議論が進められていたこと、政権与党である民主党内にも再稼働に疑問を呈する声が強くあったこと、また、関西電力管内における最大電力消費地である大阪においては、大阪府及び大阪市によりエネルギー戦略会議が設置され再稼働に反対する立場からの議論がなされていたことから、原発再稼働の必要性について大きな関心が持たれていたものであった。

---

<sup>716</sup> 西川福井県知事会見録（2012年2月22日）等。

2011年7月にストレステストの実施が決まった時点から、原発の再稼働の可否は、最終的には四大臣により政治的に判断されるとされていたものの、その当時は、ストレステストを踏まえて判断するのであるから、安全性の議論を中心として確認がなされた上で、地元がそれを踏まえて再稼働を受け入れるかどうかを判断するということが主要な論点と考えられていた。もちろん安全性に係る議論の重要性はその後にも減ずることはなかったものの、実際に四大臣会合が開かれる段においては、むしろ原発の再稼働が必要なかどうかという議論に注目が集まっていったのであった。このため、この後の四大臣会合の議論は、必要性を含めたより包括的なものとなっていった。第一回会合が開催される前の時点で枝野大臣は、再稼働の可否の判断について電力需給も考えなければならないのかどうか問われ、「それはやってみないと分かりません」としていたのに対し、第三回会合後の会見では、「再開をすることの必要性があるのかどうかということも、しっかり四大臣で議論しなければならない」、「需給の数字についてできるだけ具体的に検討して必要性を判断したい」と明確に述べるに至った。

四大臣会合の議論が再稼働の必要性の議論へシフトしていったのは、とりわけ与党との関係が背景にあったものと考えられる。後に詳述するように、民主党内には原発に関する議論を行うため、政調の下に4つの組織が設置されていた。原発事故収束対策PT、エネルギーPT、東電・電力改革PT、そして経産部門会議であった。4月6日、第四回四大臣会合の前に、前原政調会長の呼びかけによりこれらPT等の座長<sup>717</sup>が集まり、民主党としての原発再稼働問題への対応が協議された。前原政調会長より、原発の再稼働に関し党内の意見をまとめることはしないとの方針が示されたが、荒井座長からは、事故PTでは安全面からの議論をしてきており、ストレステストの結果に基づく再稼働は時期尚早であることが主張された。与党と政府との橋渡し役として四大臣にも出席していた仙谷政調会長代行は、党内の議論の様子を踏まえれば、安全性だけの議論で再稼働を進めることは困難であることを察し、このような状況を踏まえ、四大臣会合においても、必要性の議論に踏み出していく方向付けがなされたものと考えられた<sup>718</sup>。

#### (第四回四大臣会合)

第四回会合は4月9日19時から開催された。月曜日の夕刻であった。判断基準が定められた第三回会合は金曜日の夕刻に開催されたものであり、週末を挟

---

<sup>717</sup> それぞれの座長である荒井聡議員（原発事故収束対策PT）、大島章宏議員（エネルギーPT）、仙谷由人議員（東電・電力改革PT）、田嶋要議員（経産部門会議）が出席した。

<sup>718</sup> 荒井事故PT座長はインタビューにおいて、仙谷政調会長代行の参加により、議論が広がって行った可能性を指摘した。

み月曜日に次の会合を開催するというのは、実務上最速のタイミングであった。

第四回会合においては、前回の指示を踏まえ、保安院から、大飯原発3・4号機の判断基準への適合性を説明することが求められていた。判断基準1及び2を満たすことについては、これまで実施されたストレステストの結果等を取りまとめるものであったことから、その資料作成は前日までには作業を終えていた。基準2への適合性に関し、「福島第一原発を襲ったような地震・津波」の評価に関しては、当時、慎重派の論者から指摘がなされていたことを踏まえ、大飯原発周辺の活断層の連動を考慮しても問題ないこと、天正地震により発生したとされる津波を考慮しても問題ないと判断されることも記載するなど付加価値が付けられた。

問題は基準3への適合性確認作業の取り扱いであった。前回会合直後に関西電力に対してなされた指示への回答は、第四回会合当日の朝10時に関西電力から経産省に提出された。関西電力から提出された「大飯発電所3、4号機における更なる安全性・信頼性向上のための対策の実施計画」は100頁近くに上る資料であった。この内容は、既に保安院によって示されていた福島原発事故からの教訓を取りまとめた「30の対策」<sup>719</sup>への対応と、ストレステストの審査書において「一層の取組みを求める事項」として示された事項への対応とを取りまとめたものであった。その内容については、それまでも保安院が断片的に把握しているものであったが、とはいえ、この100頁からなる資料を同日の昼間中に確認し、結果を資料として取りまとめ、当日夕刻の四大臣会合に間に合わせる作業は容易ではなかった。一刻も早く四大臣会合における判断を得たいと考える資工庁が設定した日程に、経産省の一部局である保安院が応えるべく、確認のための審査官を多数動員し、対応したのであった。

保安院の確認結果を踏まえて、四大臣会合において議論が行われ、大飯原発3・4号機は、判断基準におおむね適合していることが確認された。しかしながら四大臣会合では、その適合性についてはより分かりやすい説明が必要であること、また、これまでの保安院の様々な意見聴取会での議論などの経緯を分かりやすくまとめる必要があることが指摘されるとともに、周辺住民の避難等の地域防災に関する取り組みについても整理する必要があることが指摘された。地域防

---

<sup>719</sup> 福島原発事故については、国会事故調や政府事故調等において原因の究明や教訓の整理が行われたが、保安院においても「東京電力株式会社福島第一原子力発電所事故の技術的知見に関する意見聴取会」が設置され検討がなされた。この議論を通じ、安全規制に取り込むべき事項が「30の対策」として整理されていた。このうちの一部は緊急安全対策等として既に対応され、ストレステストにおいても評価されたものであったが、中長期的に整備していくべき対応も多く含まれた。

災については、それまでも、国会をはじめ様々な場で議論がなされてきていた。原子力安全に絶対はなく、仮に今般の対策によって福島原発事故と同様の事故は防げるとしたとしても、それは防げる可能性が高いということであって、それでもなお燃料損傷に至り放射性物質が放出されるリスクは残るのであるから、原子力防災対策が必要であるという議論であった。したがって、福島原発事故を踏まえた再稼働に当たっては、地域の防災対策が完了していることが判断基準の一つであるべきという議論には説得力があった。この点について枝野大臣は、原発は所内に使用済燃料を貯蔵していることから、運転が停止していたとしてもリスクを有するため、この対策を鋭意進める必要はあるが、一方で、原発が運転中か停止中かを問わず防災対策が必要なのであって、防災対策を再稼働の判断基準にする必要はないという説明をしてきていた。しかしながら、この地域防災に対する指摘が高まっていることを踏まえ、四大臣会合としても、防災対策についても確認していることを示すため、少なくとも現状を整理し示すことが必要とされたものであった。四大臣による判断のための議論は、原発の安全性、必要性に加え、防災対策にも及んでいった。

保安院の意見聴取会での議論などの経緯をとりまとめることについては、再稼働のための判断基準がごく短期間に作成され、これについて安全委員会の確認がとられていないという批判があることを踏まえ、判断基準は福島原発事故後に取り組みされた様々な対策や意見聴取会の議論の積み上げに立つものであり、また、それぞれ対策等に関しては個別に安全委員会の確認を得ているものであることを整理すべきという指摘であった。

第四回会合においては、安全性の確認に係る議論に続いて、関西電力管内の夏の電力需給についても議論がなされた。資エ庁が提出した資料においては、2012年の夏が2011年と同程度の暑さの場合には10%の節電要請をしたとしても210万kWの電力不足が発生すること、2010年並みの猛暑下では606万kWの電力不足が発生することとなるとの見通しが示された。四大臣から資エ庁に対しては、供給力の積み増しの可能性についてさらに精査・検討すること、また、電力が足りなくなった場合にどのような事態が起きると想定されるのか、直感的に理解しやすいよう整理することが求められたが、いずれにしろ、大飯原発3・4号機の再稼働によって確保できる236万kWの電力は大きな意味を要することが再認識された。次回会合においては、これらについて保安院及び資エ庁からの報告を踏まえ、さらに議論を進めることとなった。

#### (第五回四大臣会合)

第五回会合は4月12日17時20分から1時間半にわたり開催された。前回の指示を踏まえ、保安院から、より分かりやすい説明資料や福島原発事故を踏まえ

て強化された防災対策の状況等が提示されるとともに、今回の判断基準の構成要素に関連するそれまでの意見聴取会等の取り組みが説明された。福島原発事故後に実施された緊急安全対策、シビアアクシデント対策、外部電源対策等に加え、福島原発事故を踏まえた知見の整理のため、事故の原因と事象の進展等について検証するための「技術的知見に関する意見聴取会」が開催され、今後の規制に反映すべき事項として「30の対策」が導き出されたこと、福島第一原発等で観測された地震・津波等や建屋への影響について検討するため「地震・津波に関する意見聴取会」や「建築物・構造に関する意見聴取会」が開催され、中間とりまとめがなされたこと、また、福島原発事故における経年劣化の影響について検証するため「高経年化技術評価に関する意見聴取会」が開催され、中間とりまとめがなされたこと等が紹介された。四大臣は、「原子力発電所の再稼働に当たっての安全性に関する判断基準」は一から作り上げた基準ではなく、これまでの約1年間に、保安院のみならず安全委員会を含めた専門家による検証を踏まえながら積み重ねてきた対策や知見をとりまとめたものであるとの説明が形成・共有された。

また、資エ庁からは、供給力の積み増しや、電力不足に陥った場合の事態について説明がなされ、四大臣により議論がなされた。

その上で、大飯原発3・4号機の再稼働に関する判断に当たり、政府としては、前年7月に、中長期的なエネルギー政策として脱原発依存の方針を決定していること、今回の一連の四大臣会合も、この方針の枠内で行われたということを経済に対して明らかにすべきとの意見が出されるなど、議論は、原発利用に関するより基本的なスタンスに関する論点に及んだことから、慎重に議論するべきであるとして、議論を継続することとなった。第五回会合の時点では、最終的な判断には至らず、次回に持ち越しとなった。枝野大臣は会見において、「総合的に議論をし、議論の途中である」、「慎重かつ丁寧に議論をしている」と説明した。必要な材料は出そろい、議論もほぼ煮詰まっており、重要な問題について、熟慮を重ねている姿を演出するようにも見えたが、下村内閣審議官は「枝野大臣は、何とかセカンドオピニオンを得てから判断したいと考えていた」とする。枝野大臣は、原発の再稼働は必要ないと主張する反対派から、それを示すデータの提供を期待しており、「徳俵に爪一本ひっかけて待っていた」のであったが、結局最後までそのようなデータが提供されなかった<sup>720</sup>。

---

<sup>720</sup> 下村内閣審議官に対するインタビューより。

(第六回四大臣会合)

第六回会合は翌日の4月13日18時半から開催された。同会合においては、四大臣会合としての結論を出すべく、これまでの論点を一つひとつ取り上げ、それぞれについて合理的説明を成し得ることが確認された。まず、安全性については、福島原発事故後に様々な対策が積み上げられてきたこと、透明性のある形でストレステストが行われてきたこと、様々な意見聴取会で技術的知見が汲み上げられ安全委員会を含む専門家により検討がなされてきたこと、これらを踏まえて判断基準がとりまとめられていること、判断基準1から3のそれぞれが基準として有効であること等が確認された。その上で、大飯原発3・4号機がこれら判断基準の各事項に適合していることが再確認されるとともに、防災対策の状況についても確認された。また、必要性の観点からは、節電により需給ギャップが解消できるとは確信できず関西地域では夏に大きな電力不足になる可能性があること、原発停止によるコスト増が非常に大きいこと、したがって大飯原発の再稼働の必要性が存在することが確認された。

以上のような安全性及び必要性の判断について、四大臣として、「国民に対して責任を持って説明し、理解が得られるよう努めていくこと、何よりも、立地自治体の理解が得られるよう全力を挙げていくこと、そして、こうした一定の理解が得られた場合には、最終的に再稼働の是非について決断すること」を確認し、会合は終了した。

会合後に開催された枝野大臣の会見は、「国民に対して責任を持って説明し理解が得られるよう努める」ための最初の重要な機会であり、枝野大臣から資料を用いて丁寧な説明がなされた。会見は質疑を含め全体で1時間半に及んだ。枝野大臣からの説明は、大飯原発の再稼働に関して安全性及び必要性があると判断されたということが主要なメッセージであったが、再稼働反対の立場の人々からの反発が必至でもあることから、慎重に言葉が選ばれた。会見の冒頭において、脱原発依存が政府の方針であること、今回の四大臣会合もこの方針の枠内で行われたものであることが示され、さらに最後には、改めてその方針が繰り返された上で、「一日も早い脱原発依存に向けて、最大限の努力を進めていくことをこの機会に改めてお約束申し上げます」と結ばれたのであった<sup>721</sup>。

このような工夫がなされた発表であったが、脱原発に関する主張については、質疑においてほとんど触れられることはなく、記者の関心は目先の再稼働の実現性についてであった。質疑が集中したのは、再稼働に対する国民の理解なるものをどのように判断するかという点であった。枝野大臣はかねてより、原発再稼

---

<sup>721</sup> 下村健一[2013]268頁。このようなメッセージを意識的に挿入したものであるとした。

働に当たっては「地元の皆さんをはじめとする国民の皆さんの一定の理解」が必要であるとしてきていた。会見においては、「地元」の範囲はどこか、「一定」とはどの程度か等について問われ、枝野大臣は、これらを数量的、機械的に判断することはできない、だからこそ一定の理解としているのであり、その判断はまさに政治判断である、との説明を繰り返した。ただし、「地元中の地元」である立地自治体である福井県に対しては、自ら説明に赴く方針を示した。

なお、福島原発事故以前から、その新規立地や増設、MOX 燃料の導入、あるいは事故後の原発の再稼働といった原発施設に関する重要な意思決定に当たり、地元の了解が必要とされ、そしてその了解を示す「地元」とはどこなのか、という議論がなされてきていた。「地元」に関する法制上の定義は存在しないものの、「地元」とはどこかという議論に大よその枠組みを与えてきたのは、電源三法による交付金制度や、事業者と自治体が結ぶ安全協定、また、政府による説明会の対象地域などであった。電源三法により自治体に交付金が支払われる交付金制度の下では、原発が所在する市町村を立地自治体、その隣の市町村を隣接自治体、さらにその隣の市町村を隣隣接自治体として認識し、それぞれに提供される交付金の額や対象施設等が異なっていた。この制度上の取り扱いの違いから、立地自治体こそが「地元」であるとの漠然とした認識が形成されてきていた。また、事業者と自治体との間で結ばれる安全協定については、事業者は、立地自治体とのみならず周辺自治体とも協定を結んでいたが、立地自治体との間で結ばれるものと周辺自治体との間で結ばれるものには、その内容において明確な差がつけられており、施設の重要な変更等に関し事前協議等の規定が盛り込まれた協定を有する立地自治体こそが「地元」であると認識される土壌を作った。原発に関する重要な許可等に関して開催された住民説明会においても、主に立地市町の住民が対象となった<sup>722</sup>。また、原子炉施設の設置許可に際し、「地元住民の意見等を聴取するため」に安全委員会が実施していた公開ヒアリングにおいて「地元住民」とされ、参加が認められていたのは、原発が立地する市町村と、それに隣接する自治体であったが、立地市町村からの参加者により多くの発言時間を与えるなどの差が設けられてきた。このような実務上の手続きを通じ、立地自治体こそが「地元」であるとのとらえ方が構築されてきていた。

---

<sup>722</sup> 例えば、伊方原発におけるプルサーマル利用に関する設置変更許可がなされたことを受けて、資エ庁と保安院が 2006 年 6 月 4 日に愛媛県伊方町で開催したシンポジウムにおいては、愛媛県在住の住民を対象に募集がなされたが、応募が多い場合は、伊方町及び隣接の八幡浜市在住者の参加を優先することとされた。他のシンポジウムにおいても同様の取扱いが多くなされた。

大飯原発 3・4 号機の再稼働に向けた過程においては、こうした経緯も踏まえ、「地元の皆さんを含む国民の皆さんの一定の理解」を求める段階に入っていた。

## ○福井県の対応

### (福井県の状況)

政府によりストレステストが導入され、事業者から提出された評価結果に対する保安院の審査及び安全委員会の確認を経て四大臣プロセスで審議されるまでの半年以上の間、福井県は、国の動向を注視するとともに、国への要望の提出等を重ねてきていた<sup>723</sup>。

浜岡原発に対して運転停止要請を行い他の原発に対しては要請しないことについて合理的説明がないこと、海江田大臣が「安全宣言」を行ったものの事故が起きた際の措置・対応にとどまり原発の是非を判断するには不十分であることといった指摘に加え、玄海原発の再稼働について立地町長が同意した後にストレステストを導入したことなどについて、「一連の無責任で場当たりの対応により、これまでエネルギー政策に積極的に協力・貢献してきた全国の立地地域は、国に対する不信を一層募らせた」とし、ストレステストについては、「その結果だけで再稼働の判断材料とするのは不十分。立地地域の安心は得られない」としていた<sup>724</sup>。また、2011 年 7 月 13 日、菅総理は会見において「原発に依存しない社会を目指すべきと考えるに至った」旨発言するとともに、7 月 29 日には、政府のエネルギー・環境会議が「革新的エネルギー・環境戦略」策定に向けた中間整理をとりまとめ、原発の依存度低減に向けた具体的な段取りを検討する方向性を示した<sup>725</sup>。同 8 月 8 日の衆議院予算委員会において菅総理は、高速増殖炉もんじゅを含む燃料サイクル政策についても「予断を持たないでしっかりと検討していく」旨言及するなど、原発利用に係る方針の転換を明確化していた。

再稼働のためのストレステストの手続きが具体化した以降、西川知事は、9 月 15 日に枝野大臣に対し、暫定的な安全基準の設定や、ストレステスト結果を持

---

<sup>723</sup> 福井県[2013]。

<sup>724</sup> 福井県[2013]。

<sup>725</sup> 菅総理の発言に対する党内からの反発を踏まえ、菅総理は、閣僚懇談会（2011 年 7 月 15 日）において個人的な考えであるとした（読売新聞政治部[2011]241-247 頁）。他方、菅総理は、「原発依存度を低減させる」方向性を打ち出したエネルギー・環境会議（2011 年 7 月 29 日）は閣僚会議であり政府の方針を示したものである（菅直人[2012]174-176 頁）として、自身の考えを正当化させた。



ってどのように再稼働を判断するのかを示す基準等の明確化などを要請し、10月19日には細野大臣に対し同様の要請を行った。2012年1月11日には、西川知事が中塚内閣府副大臣に対し、新たな安全規制の全体像の明確化を求めるとともに、暫定的な安全基準の設定とプラント安全性の厳格な確認などを要請した。さらに、大飯原発3・4号機のストレステスト評価結果に関する保安院の審査書がとりまとまった後の2月23日に、牧野副大臣が西川知事を訪問し、ストレステストをはじめとして保安院が実施していた様々な視点からの意見聴取会について状況を説明した際には、西川知事から、原発の意義と再稼働の必要性に対する国の方針を明確化すること、暫定的な安全基準に基づきプラントの安全性を厳格に確認することが要請されるとともに、新たな規制機関ができるまでの間に原発を再稼働するのであれば、特別な監視体制として、責任ある立場の者と相応の人員が現地に常駐する体制を作る必要があるのではないかといった指摘がなされた。

四大臣会合が丁寧に議論を積み上げた、あるいはそのように演出した背景には、このような福井県から重ねて要請されてきた事項への対応という側面が強くあった。特に再稼働に当たっての判断基準は、西川知事の要請に対応するものであった。福島原発事故直後に保安院の指示の下で実施された緊急安全対策により再稼働が模索された際にも、暫定的な安全基準がなければ認められないとして、福井県内の原発の再稼働が前進しなかった経緯があり、ストレステストが導入されることとなった以降も、それだけでは不十分であり、福島原発事故から導き出される様々な課題を反映させることが必要であるとの主張がなされてきていた。

西川知事は、単に抽象論を述べるのではなく、解決のための方向性を示唆してきており、保安院が実施してきた意見聴取会を具体的に挙げ、これらにより実態的にはいろいろな議論が進められてきていることを評価していること、これらを「トータルとしてまとめた安全基準」が必要である等の発言をしており、保安院のこれまでの取り組みを何らかの形でとりまとめた形式を示すことにより、事態を前進させることが可能であることを示唆していた<sup>726</sup>。四大臣会合で議論された判断基準は、西川知事のこのような指摘を具現化したものであった。同時に、西川知事は、再稼働に当たっては、原発の意義や必要性なども国が明らかにすることを求めており<sup>727</sup>、これも、四大臣会合において必要性が明示的に取り扱われることになった要因の一つであった。この点は最終的に、西川知事との間で大きな論点になった。

---

<sup>726</sup> 西川福井県知事会見録（2011年11月28日及び2012年2月22日）。

<sup>727</sup> 西川福井県知事会見録（2012年3月26日）。

これら西川知事の対応は、原発を引き続き使っていくために、自らが県民にどのように説明するか、そのための材料の積み重ねを求めているようにも見えた。この間、2012年2月20日には、福井県内で最後まで運転していた関西電力高浜原発3号機が定期検査のため運転を停止したため、福井県内で運転している原発はゼロとなり、徐々に地域経済への影響も出る可能性があった。

#### (四大臣判断に対する福井県の反応)

福井県の要望を受け入れる形で基準を整え、四大臣会合により再稼働の判断がなされた直後、第六回四大臣会合翌日の4月14日に、枝野大臣は早速福井県を訪れ、西川知事と会談し、大飯原発3・4号機の再稼働に対する地元の理解を求めた。枝野大臣からは、四大臣の議論及び判断が丁寧に説明された。これに対し西川知事は、安全性に関する部分については「県の原子力安全専門委員会でチェックを加えていきたい」として引き取りつつ、枝野大臣に対して二点の指摘をした。一つは、日本の経済社会のために原発が重要かつ必要不可欠であることにつき、政府がぶれることなく広く国民に説明し理解を得るべきという点、もう一点は、立地地域による国のエネルギー政策への協力について、電力消費地の理解が十分でなく、これに国が責任を持って対応すべきという点であった。

一点目については、福島原発事故後に政府から脱原発依存の方向性が示される中、リスクを有する原発の起動を受け入れるのであれば、立地自治体として原発の意義と再稼働の必要性の明示を求めることは当然の要請であり、四大臣会合においてもこの点を認識しつつ議論が積み重ねられてきたものであった。西川知事は、菅総理の時代から政府の原発利用に対する姿勢に不信を有するとともに、直近においても、四大臣会合が始まる前の4月2日の参議院予算委員会において枝野大臣が、「現時点では私も今、再稼働には反対です」と述べるとともに、「地元」のとらえ方に関し「あえて聞かれれば、日本中地元です」と述べるなどしていたため、政府の明確な方針の表明を改めて求めたのであった。西川知事との会合において枝野大臣は、「基幹電源として電力供給を担ってきた原発を、今後とも引き続き重要な電源として活用する」と表現し、原発の重要性を示した。

二点目の電力消費地の理解は難しい問題を含んでいた。緊急安全対策等を踏まえて原発の再稼働を模索していた2011年4月に、橋下大阪府知事が脱原発を指向する発言をしたことにより、電力消費地と立地地域の思いの乖離が見られていたが、その乖離はこの一年でさらに大きくなっていった。西川知事は、「何十年にわたって福井県が原発を引き受けて、半分以上の電力を供給しているとい

うことを、改めて関西の皆さんに考えて欲しい」<sup>728</sup>などと消費地や政府に対する発言を重ねてきており、政府が再稼働の判断をしたこのタイミングで、改めてその課題への対応を迫ったのであった。

枝野大臣との会談においては、西川知事から「福井県の原子力安全の軌跡」とされる資料が配布され、福井県がこれまでに独自の組織・人員体制をつくり、原発について国や事業者を厳格に監視してきたこと等、立地自治体として手間をかけ、責任を持って対応してきたことが示されるとともに、使用済燃料は福井県だけでは対応できず電力消費地に痛みの分担の理解をお願いしなければならない、といった指摘もなされた。

結局、枝野大臣との会合において西川知事は、「こうした状況では再稼働について理解を得ることは困難」であると表明し、その時点での再稼働への同意を留保し、政府に対して一層の努力を求めたのであった。政府は、何とか立地自治体に再稼働受け入れの要請をするところまでこぎつけたが、電力消費地と立地自治体との狭間で、調整に長期間を要することとなった。

#### ○諸方面からの異論

##### (滋賀県と京都府の慎重意見)

琵琶湖研究者であった滋賀県の嘉田知事にとって、福島原発事故により放射性物質の汚染が広範囲に広がったことは衝撃的であった。嘉田知事は、原発事故により琵琶湖が汚染されることがあってはならないとの強い思いから、若狭湾に立地する原発の再稼働には慎重な姿勢を有した。福島原発事故後の2011年8月、滋賀県は、若狭湾に原発を有する関西電力、日本原電、原研機構に対し、安全協定の締結に関する要請を行った。同年12月から関係者間で協議が開始され、1年余りの協議期間を経て、2013年4月5日に安全協定が締結された<sup>729</sup>。同協定により、原子炉施設等に重要な変更を行う場合に、その安全対策について滋賀県は関西電力に対し意見を述べるができること、また、県が必要であると認める場合には、発電所の現地確認を行うこと等が既定された。ただし、福井県が関西

---

<sup>728</sup> 西川福井県知事会見録（2011年11月28日）。また、大飯原発3・4号機が再稼働した後も、「国家的な方針がないと、ある地域が進めたいとって、ある地域が進めたくないという協議をして、そんなものは調整できないというふうに思います」と発言した（西川福井県知事会見録（2012年7月28日））。

<sup>729</sup> 2013年4月5日、日本原電敦賀原発、関西電力美浜原発、同大飯原発、原研機構高速増殖原型炉もんじゅに関し、それぞれの事業者と滋賀県及び関係市の間で、「安全確保等に関する協定書」が締結された。

電力と結んでいる安全協定において、原子力施設に重要な変更を行う場合等に県の事前了解を要することや、県が必要と認める場合には、原子炉の運転停止を含む措置を求めることができるとするなどの規定が盛り込まれていることと比べれば、滋賀県が結んだ協定にはこれらの規定はなく、立地県におけるものとは明確な差があった。

大飯原発3・4号機に関する保安院のストレステスト審査結果が確定し、安全委員会においてその確認作業が進められていた最中の2012年3月5日、嘉田知事から保安院長に対し、ストレステスト審査結果の説明を求める要請がなされた。福井県に対しては、既に2月23日に牧野副大臣が西川知事に対して説明を実施していたが、滋賀県からの要請は、立地自治体以外から初めてのものであることから、この取り扱いについて、保安院長から枝野大臣に相談がなされた。大臣は、保安院が実施した審査の結果についての説明が求められているのであり、当然対応すべきとの指示がなされた<sup>730</sup>。保安院から滋賀県に対し対応する旨の返答がなされ、調整の結果、3月29日に、実用炉担当審議官が説明のために滋賀県を訪問することとなった。

滋賀県への説明に関し日時や説明者に関する調整がなされていた3月16日、滋賀県が保安院に説明を求めていることも念頭に、藤村官房長官の定例会見において、記者から「地元の範囲」に関する質問がなされた。緊急時に防護措置を準備する区域（UPZ）が原発から30km圏に広がる議論がなされる中<sup>731</sup>、再稼働に当たって原発から30km圏内の自治体の取り扱いに関する視点からの質問であった。藤村官房長官から、「再稼働のことと防災の30kmとは内容的にも違う案件である」と説明がなされた。これに対し嘉田知事は、「まったく理解できない。政府は福島原発事故をどう思っているのか。UPZをなぜ広げたのか」、「関西の命の水源地琵琶湖を預かる者として、再稼働と防災が無関係というのは理解でき

---

<sup>730</sup> 枝野経産大臣は会見（2011年3月23日）において、立地県以外から説明要請があった場合に保安院は説明するべきかとの質問に対し、「それは立地と関係なく、保安院としては国民の皆様がこの間の様々なプロセス、それに対する評価、判断を説明する責任があります。特にそうした国民の皆さんをある意味で代表されている知事さんから御要請があったわけですから、原発の立地と関係なく、それについて説明するというのは当然のことです」と述べた。

<sup>731</sup> 「緊急時防護措置準備区域」Urgent Protective action planning Zone (UPZ)。福島原発事故後、原子力災害対策特別措置法の下原子力災害対策指針において定められ、確率的影響のリスクを最小限に抑えるため、緊急時防護措置を準備する区域。福島原発事故後、安全委員会の下部会において議論がなされ、原子力施設からおおむね30kmを目安とするとされた。

ない」などと反発した。防災対策が求められる 30km 圏内の自治体は、当然「地元」として、再稼働について意見をいう立場を有するとの考えに立ったものであった。藤村官房長官は、「地元」のとらえ方については、一律に決めることが困難であることから、「地元ということについて、最終的に政治レベルで判断していく」としており、これは四大臣会合を通じて一貫して政府の立場であったが、政府と嘉田知事とが共通の理解に立っていないことが明確になった。

3月23日には、京都府知事からも保安院長に対し、ストレステスト審査結果についての説明要請がなされた。既に3月29日に滋賀県知事への説明のため保安院の実用炉担当審議官を派遣することが決まっており、同じ日に、時間をずらして対応することとなった。

3月29日には、10時半から山田京都府知事に対して、12時半から嘉田滋賀県知事に対して、保安院の実用炉担当審議官からストレステスト審査結果を中心に説明がなされた。山田知事からは、再稼働はストレステストの二次評価を実施した上で判断すべき、保安院がまとめた「30の対策」が満たされるべき等の指摘が矢継ぎ早になされ、「この段階での運転再開はとても了とできない」とされた。嘉田知事からは、琵琶湖を預かっている責任から絶対の安全対策でないといけない、地震の影響を含め事故検証を行った上で安全基準を作るべき、防災対策が重要である等の指摘がなされるとともに、責任を持って判断するため、大飯原発の視察をしたい旨の要望がなされた。

その後、政府においては四大臣会合が開始され、4月3日の第一回会合において、再稼働のための判断基準を整理する方針が示されると、早速、京都府から保安院に対し、同基準に対する説明者の派遣が要請された。しかしながらその頃まさに、四大臣会合の下で基準が議論され、かつ、大飯原発がこれに適合しているかどうかの確認作業等が連日行われている状況であって、保安院は、京都府に説明者を派遣し得る状況ではなかった。京都府からは再三の要請がなされ、4月13日には、山田知事から枝野大臣あての要請文が発出された。京都府が焦っていた背景には、四大臣会合で再稼働に向けた方向性が示されれば、枝野大臣が直ちに福井県を訪れて再稼働の申し入れがなされるであろうこと、立地県である福井県が再稼働に同意してしまえば、周辺自治体である京都府の意向に関わらず再稼働が進められることが想定されることから、そのような動きになる前に意見を述べておきたいと思っていたものと考えられた。京都府の要請と並行して、4月5日には、滋賀県からも同様の説明要請がなされたが、四大臣プロセスが佳境を迎える中、京都府及び滋賀県からの要請については対応がなされないまま時が経過した。4月12日には、山田知事及び嘉田知事が大飯原発を視察した。

経産省と京都府及び滋賀県との間でこのようなやり取りがなされる中、四大臣会合の判断を携えて、4月14日、枝野大臣が西川福井県知事と会談を行った。

西川知事からは、再稼働へ同意するとの返事が得られないばかりでなく、まさに電力消費地との関係について危惧していることが示され、国に対し電力消費地の理解に責任を持って対応すべきとの要請がなされたのであった。西川知事は、電力消費地から再稼働に対する懸念が示される中で、これを無視して立地県として再稼働を認めることは困難であったものと考えられ、その意味で滋賀県及び京都府からの声は、再稼働に向けた動きにブレーキをかけるものとして作用した。

(四大臣判断後も続く反発)

政府においては、4月13日まで精力的に四大臣会合が開催され、その翌日には枝野大臣が福井県を訪問し西川知事及び時岡おおい町長と会談を行うなど、再稼働に向けた段取りが進められる中で、京都府及び滋賀県への対応には前進がなかった。4月17日、業を煮やした山田知事及び嘉田知事は、連名で、野田総理及び枝野大臣あてに、「国民的理解のための原発政策への提言」を発出した。この中で、京都府と滋賀県は、自らを、原発事故が起これば立地地域同様に大きな被害を受ける「被害地元」であると定義し、本件に関する重要な利害関係者であるとの位置付けを示した上で、「原発の安全性や必要性について国民への説明は未だ不十分であり、再稼働への国民的理解が得られているとは言い難い状況にある」とし、その段階での再稼働に反対である意向を示した。再稼働に向けた国民的な理解のためには、中立的な機関による専門的な判断、徹底した情報公開、恒久施設がない段階における安全性の説明、稼働の緊急性の証明等7項目の実現が必要であるとの提言がなされた。

経産省において、本提言に対する対応が枝野大臣を交えて検討された。既に福井県に対しては4月14日に大臣自らが赴いて説明をしたところであり、京都府及び滋賀県に対しては、これまで事務方による説明を行ってきたが、4月13日の四大臣としての判断、すなわち政治判断の内容を説明に行くのであれば、政治家による対応が必要ではないかとの議論があった。他方で、福井県は、「地元中の地元」<sup>732</sup>であるからこそ大臣自らが行くとしたのであって、周辺自治体である京都府や滋賀県への説明のために大臣が訪問することになれば、「地元中の地元」と「その他」との区別ができなくなってしまうため、立地自治体であるからこそその苦勞を強調する福井県知事の心を忖度すれば、そのような対応が適切とは考えられなかった。このような考えを踏まえ、京都府及び滋賀県への説明には副大臣が対応することとなった。

---

<sup>732</sup> 枝野経産大臣会見録（2012年4月13日）。

4月23日に、牧野経産副大臣が嘉田滋賀県知事及び山田京都府知事をそれぞれ訪問した。同日11時から嘉田知事に、15時から山田知事に対し説明が行われた。両知事とも、副大臣が説明に訪れたこと自体は多としつつ、嘉田知事からは、資エ庁と保安院が経産省内にあり中立性の観点から問題であること、山田知事からは、再稼働の判断に安全委員会の意見が取り入れられていないこと、ストレステスト一次評価のみでは不十分であること等の問題意識が表明され、議論は持ち越された。

経産省においてさらに対応が検討された。内閣法制局参事官として政府における法案や答弁書の審議を行ってきた経歴を有する山田知事とのやり取りは、辻褃が合わないと考えられる点については、詳細な議論に陥りがちであり、一度そうなると打開が難しくなることから、政府の考えを改めて明確に整理して文書にて示すことが得策と考えられた。このため、京都府及び滋賀県からの提言に対して、4月23日の議論で指摘された事項を含め、個別の提言項目ごとに返答を丁寧に書き下した文書が作成された。5月1日に、その文書を提示しつつ、保安院の幹部が改めて両県に対して説明を行った。京都府については、実用炉担当審議官から京都府の危機管理監に、滋賀県については、嘉田知事及び外部有識者が出席する原子力防災専門委員会において説明がなされた。ただしその時点では、いずれの県とも決着はせず、再び持ち越しとなった。

なお、4月23日の会談において、両知事から示唆された通り、4月下旬からは、京都府及び滋賀県を含め、再稼働に慎重な姿勢を示す活動は関西広域連合における議論に集約されていった。

#### (大阪府市エネルギー戦略会議)

大阪市の橋下市長は、福島原発事故を踏まえ、早い段階から脱原発依存の考えを示しており、原発立地自治体と電力消費地との対立の火種になっていた。

福島原発事故から間もない2011年4月27日、当時は大阪府知事の職にあった橋下市長は、福島原発事故を踏まえ、原発の新規建設や延長計画などを止めることを目標とした計画作りに乗り出す旨を突如として表明し、「節電や代替エネルギーで原発1基分はいけるのではないか」と述べた<sup>733</sup>。この発言は、運転中の原発や停止中の原発の再稼働の取り扱いについて述べたものではないものの、原発立地地域への配慮なく脱原発を志向するものであるとして、原発により大阪への電力供給を支える福井県及び県内の自治体からは不快感が示された。福井県の西川知事は、2011年5月13日の会見において、「関西の膨大な電力消費に福井県が協力していることを十分わきまえてもらい、電気の供給を受けてい

<sup>733</sup> 日本経済新聞及び朝日新聞（2011年4月27日）。

る有り難みをまじめに考えて欲しい」と指摘した。さらに西川知事は、「中間貯蔵の福井県外での実施についてどう考えるのか。現実的に原子力問題に向き合って、生産・消費一体としてものを考えないと実のある議論はできない」と指摘し、使用済燃料の引受を電力消費地としても検討すべきことを示唆するなど、消費地に対する不快感が極めて高いことを示した。また、美浜町長や高浜町長も、立地地域の苦勞が理解されていないという観点から、懸念を表明した。

その後、半年余りにわたり原発の再稼働が見通せない状況が続き、議論は沈静化していたが、ストレステストの実施など大飯原発の再稼働に向けた動きが具体化する中、新たな動きが開始された。大阪府及び大阪市の合同で、有識者により構成される「大阪府市エネルギー戦略会議」（以下「大阪エネ戦略会議」という。）が設置され、2012年2月27日に第1回会合が開催された<sup>734</sup>。「新たなエネルギー社会の形成による新成長の実現に向けた戦略を検討するため」という位置付けであったが、そのメンバーには原子力に対し批判的な論陣を張る有識者が相当数含まれており、その会議に託された意義は明らかであった。

大阪エネ戦略会議で最初に着手されたのは、大阪府及び大阪市が株主となる関西電力に対し、株主提案を作成することであった。3回の議論を経て、4月初めには、電源構成の適正化、発送電分離、経営体質の強化といった項目からなる株主提案がほぼとりまとめられた。ちょうどこの議論と並行するタイミングで、政府においては、大飯原発のストレステストに関し、安全委員会の確認が終了し、再稼働に向けた動きが具体化していた。3月18日の第3回大阪エネ戦略会合において、委員からは、政府によって新基準も新規制体制もなく、事故調の議論も収束せず、使用済燃料処分も含め原子力政策の方向性も定まらない中で、なし崩し的に再稼働が決められてしまう恐れがあり、その議論を放置しておけない、といった考えが示された。このため、政府におけるこれらの動きに対し、関西電力に対する株主提案とは別に大飯原発の再稼働に関して、大阪エネ戦略会議として意思表示をすることとなった。なお、この議論がなされる直前の3月16日に橋下市長は、「福井県だけの同意で再稼働していいという理屈は、今の日本の状況では通用しない。甚大な被害、影響を受ける関西圏域まで範囲を広げるべきだ」と発言しており、大阪エネ戦略会合の議論は、この影響を受けたものと思われた。

大阪エネ戦略会議において2回の議論を経て、4月10日の第5回会合において、「原発再稼働のための8条件」がとりまとめられた。再稼働については、原子力安全を実効的に改善し、国民の信頼を回復する手順を踏んでから判断すべきとの認識の下、そのための条件として、規制庁の設立、新体制下での基準の作

---

<sup>734</sup> 大阪府市エネルギー戦略会議のメンバー、資料、議事概要等は大阪府のホームページに掲載されている。



り直し、新基準に基づく完全なストレステストの実施、防災計画と危機管理体制の構築、100 キロ圏の自治体との安全協定の締結、使用済燃料処理体制の確立、電力需給の徹底的検証、損害賠償など事故で生じる倒産リスクの最小化といった項目が列記された。

この提案は、原子力政策に関する問題点として、その当時一般的に述べられていた論点が主体ではあるものの、原発から 100km 圏の自治体を再稼働の意思決定に関与させようとしている点は特徴的であった。福島原発事故後、安全委員会により、UPZ（緊急時防護措置準備区域）がおおむね 30km 圏内に拡大される方針が示されていた。確かに、福島原発事故の際にはさらにそれを超える地域にも影響が及んでおり、事故直後には米国が自国の基準を適用して 50 マイル（80km）圏の自国民に対して避難を推奨する動きもあった。しかしながら、そうとはいえこの 100km 圏内の地域の自治体全てを安全協定の対象にし、住民の同意を求めることが合理的とする理由は明確ではなく、100km という数字も、若狭湾に立地する原発から 100km 圏内に大阪市が含まれるとの事実を踏まえ、大阪エネ戦略会議の委員により、「じゃあ 100 キロにしよう。分かりやすくしていい」として決められたものであった<sup>735</sup>。大阪エネ戦略会議によりとりまとめられた「原発再稼働のための 8 条件」は、その後、橋下大阪市長及び松井大阪府知事により、官房長官に手渡された<sup>736</sup>。

大阪エネ戦略会議により 8 条件がとりまとめられた直後の 4 月 13 日、政府においては、第 6 回四大臣会合において、大飯原発 3・4 号機の安全性及び必要性が確認されたとし、同原発を再稼働させる方針が示された。これに対し橋下市長は、再稼働に当たっては安全委員会の見解を求めるべきであると強く主張するとともに、「絶対に許してはいけない。民主党政権を倒すしかない」とし、本件は政治的な問題であるとの意向が示された。これに対し民主党の輿石幹事長は、「きちっと受けて立つ」と発言するなど、エネルギー政策としての原発再稼働の問題は、政治的争いの側面も有し始めた。

この後、4 月 26 日に、関西圏の府県のみで構成されていた関西広域連合に大阪市も参画することになり、再稼働の反対に関する活動は、京都府や滋賀県の意向も含め、関西広域連合に集約されていった。

---

<sup>735</sup> 2012 年 4 月 1 日開催の第 4 回大阪府市エネルギー戦略会議議事録

([http://www.pref.osaka.lg.jp/attach/15927/00094942/4\\_gijiroku.pdf](http://www.pref.osaka.lg.jp/attach/15927/00094942/4_gijiroku.pdf)) より。

<sup>736</sup> 2012 年 4 月 24 日に橋下大阪市長及び松井大阪府知事が官邸を訪問し、官房長官に手渡された。

### (関西広域連合)

関西広域連合は、首都圏に対抗し、自主・自立の関西を実現することを目標とした協力の母体として、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、和歌山県、鳥取県、徳島県の2府5県による広域連合であり、3年余りの準備期間を経て、2010年12月に設立された<sup>737</sup>。東日本大震災及び福島原発事故が発生したのは、その設立から間もない時期であった。

関西圏に供給される電力の約半分は、若狭湾に立地する原発から供給されるものであり、福島原発事故を目の当たりにし、早速、関西広域連合としての対応が検討された。2011年4月8日、関西広域連合は関西電力に対し、原子力発電所の一層の安全確保対策、原子力災害対策のための体制整備、自然エネルギー導入への積極的な取り組みを求める緊急申し入れを実施した。さらに、8月5日には、より一層、関西府県民の信頼と安心を高めていくことが必要との観点から、安全確保に向けた情報提供の徹底等のため、関西電力と関西広域連合との間で協定を締結したい旨の申し入れがなされた。この申し入れに対して当事者間で協議が開始され、2012年3月3日に、関西広域連合と関西電力との間で、「原子力発電所に係る情報連絡及びエネルギー対策の促進に関する覚書」が締結された。関西電力の原発において異常が発生した際に、事業者から関西広域連合の自治体に連絡することや、必要な説明をすることについて規定された。事業者と自治体とが締結するこの種の文書としては限定的な内容であったが、関西広域連合が、若狭湾から離れた和歌山県や鳥取県までを含む広域の連合体であることを踏まえれば、関係構築の第一歩としては妥当な内容であった。

関西広域連合が原発について、具体的に再稼働反対の方向に踏み出したのは、大飯原発3・4号機のストレステストの結果を踏まえた四大臣プロセスが始まろうとしているタイミングであった。2012年3月27日、関西広域連合から政府に対し、「原子力発電所の安全確保に関する申し入れ」がなされた。安全性や必要性の説明が不十分であり再稼働の理解がされているとは言い難いとして、事故が起こった場合に被害が想定される周辺自治体の住民の安全・安心が担保されるよう対応を求めた。具体的には、ストレステストの結果のみで再稼働の可否を判断するのではなく、福島原発事故の知見を反映した安全基準を示すこと、同安全基準に基づく評価を関西広域連合及び原発周辺自治体に対し説明することを求めた。

この申し入れがなされた3月末の時期は、政府においては、四大臣会合に向けて着々と準備が進められている段階であったこと、また、より大飯原発に近い

---

<sup>737</sup> 関西広域連合の活動や政府への申し入れ文書等は、同広域連合のホームページ(<https://www.kouiki-kansai.jp/>)に掲載されている。

京都府及び滋賀県に対しては、個別の説明などがなされていたことから、ことさらに関西広域連合の申し入れに対する政府の対応はなされなかった。

しかしながら、4月26日に、再稼働に関し政治的イシューであるとして反対の声を上げていた橋下大阪市長が関西広域連合の正式メンバーとして加わり、また、それまで個別に政府に対して申し入れ等をしてきた京都府及び滋賀県も、議論の場を関西広域連合に移す意向を示したことから、関西広域連合が、大飯原発再稼働の実現に向けた手続きにおいて大きな壁として立ちはだかることとなった。4月26日、関西広域連合は、政府に対して二度目の申し入れ文書を提出した。6項目からなる提言であったが、實際上再稼働のための前提条件として求められたのは、「政府が定めた判断基準を大飯原発がどの程度達成しているかということについて、安全委員会が判断し政府として説明すること」の一点であった。安全委員会の見解を踏まえることについては、大飯原発の再稼働の政府方針が定められた時点で、橋下大阪市長が繰り返しその必要性を主張していた点であり、関西広域連合に同日から参加した橋下市長の意向を強く反映したものであった。提言ではこの他、新体制の整備、世界最高水準の安全対策の実施、防災体制の整備、将来のエネルギー政策の姿の提示、電力需給の徹底検証と公開が求められ、これらは、既に京都府や滋賀県が指摘していた論点と共通のものであったが、短期間で実現することが困難なことが明らかな事項であり、再稼働のための条件とはみなされなかった。

西川知事は政府に対し、電力消費地の理解を得るべく政府が取り組むことを明示的に求めていたことから、政府としては、少なくとも、関西広域連合の理解を得ることが必要であり、このためには、関西広域連合が提示した申し入れに対し、丁寧な対応をすることが重要であると認識された。このため、5月19日の第20回関西広域連合委員会に、政府から斉藤官房副長官と細野原発担当大臣が出席し、再稼働に係る政府の判断について説明を行った。斉藤副長官は、総理の再稼働に向けた固い決意を伝えるため、総理の指示を受けて来訪したと述べた。また、細野大臣は、自らが京都に生まれ滋賀に育った者として、政策責任者の立場に加えて地域の当事者の目でも見ていることを述べ、関西広域連合と同じ目線に立って厳しく対応していることを強調した。

斉藤副長官からは、判断基準は拙速に作られたものではなく、政府において約1年にわたり安全委員会を含めた専門家の意見を得ながら積み上げてきたものであること、再稼働の可否の判断は安全委員会の所掌外であること等が説明され、細野大臣からは判断基準1から3の具体的内容が説明された。関西広域連合側からは、安全委員会が安全基準を作るべき、判断基準2への対応までしか具体的対策ができていないのであれば臨時的な稼働とすべきではないか等の意見が出され、関西広域連合側は、その段階での再稼働は認められないとの姿勢を

有していた。最終的には、斉藤副長官が、引き続き説明していきたいとして議論を引き取って終了した。

関西広域連合は、政府の説明には納得せず、安全確保について万全が期されたとは言い難いとして、5月22日、改めて政府に対して文書にて申し入れを行った。福島原発事故の教訓を得て包括的に整理したとされる「30の対策」は保安院により策定されたもので、その策定に当たっては安全委員会の意見が聞かれておらず、これを踏まえた判断基準3は基準とは認められないこと、加えて、大飯原発は現時点で30の対策の全てに対応できておらず、これにより再稼働の判断をすることは問題であるとされた。その上で、今般政府が定めた再稼働のための判断基準と福島原発事故を踏まえた安全基準との関係について、安全委員会の意見も踏まえた上で、改めて説明することが求められた。関西広域連合の指摘は、とにかく安全委員会の関与を求めるというものであり、実質的に前回の申し入れと変更はなかった。

5月30日、斉藤副長官と細野大臣は再度、関西広域連合委員会に出席し、説明を行った。斉藤副長官及び細野大臣からは、判断基準への専門家の関与や位置付けが改めて説明された。また、前回の会合において、判断基準が暫定的なものなのであれば、起動判断自体も暫定的なものであり、しからば再稼働したとしてもその運転は短期間に限定するべきとの意見がなされたことに対し、斉藤副長官からは、再稼働自体は現行法令に基づいて行われるものであり特別の時限性を有するものではなく、短期間に限定した再稼働は考えていないことが説明された。また、新たな規制機関ができるまでの間、安全に万全を期すとともに万一の際に体制をとれるようにするため、現地に特別な監視体制を置くことも説明された。これらの説明に対し関西広域連合は、もはや政府による再稼働の判断を止めることはできず、再稼働は時間の問題であるとの受け止めが広がり、再稼働がなされた後に、特別な監視体制を通じて適切に情報提供がなされるかどうかといった点の議論がなされた。

当日の会合後、関西広域連合からは、「原発再稼働に関する声明」が発表された。冒頭に原発立地地域である福井県に対する感謝が記載され、その上で、政府が定めた判断基準は暫定的なものであり、政府の判断も暫定的なもの、したがって、再稼働についても限定的なものとして適切な判断を求めると記載されたが、事実上再稼働を容認する文書であった。政府による関西広域連合に対する働きかけが完了した瞬間であった。橋下市長は「大飯の問題では正直負けたと言えば負けたと言われても仕方ない」と明確に述べた<sup>738</sup>。

---

<sup>738</sup> 2012年6月1日の市役所での取材に対する返答（読売新聞政治部[2012]150頁）。

(関西広域連合が容認した理由)

関西広域連合は、2012年3月末に政府に対し最初の申し入れをして以降、大臣等からの2回の説明、また、それ以外にも相当数にわたる政府の官僚からの説明を踏まえ、事実上再稼働を容認することになった。2か月程の月日を要したものの、実質的に政府の判断には何ら内容の変更はなかった。関西広域連合が再稼働を容認したのには、いくつかの要素があった。

第一点は、電力需給への影響である。四大臣による大飯原発の再稼働に係る判断は、安全性及び必要性を踏まえたものであった。必要性については、電力需給に関し、供給力の積み増し可能性や、需要の削減可能性についても精査がなされた上で、大飯原発の再稼働がない場合には、電力不足が想定され、関西圏の経済への影響が考えられた。5月14日には国家戦略会議の下に設置されたエネルギー環境会議において、第三者による需給検証委員会の検討を踏まえ、関西電力管内における今夏の予備率はマイナス15%であり、このため20%に上る節電が必要であることが示された。電力需給見通しについては、関西広域連合においても電力需給等検討プロジェクトチームを設置して独自の検証を重ねた結果、これらの見通しが妥当であり、厳しい電力需給環境になることを把握していた。5月19日には、関西電力から、15%の節電要請がなされた。また、関西経済連合会は、5月18日に会長コメントを発表し、関西企業は節電対策をやり尽くし、電力需給不安による投資抑制等により経済に取り返しのつかない禍根を残さないため、大飯原発3・4号機をはじめ安全が確認された原発の一刻も早い再稼働が要望された。また、関西電力の働きかけにより電力需給ひっ迫に不安を感じた企業等は、各首長に対して再稼働容認の働きかけがなされたとされる<sup>739</sup>。これらにより、関西広域連合において、大飯原発再稼働による電力供給力の積み増しの重要性が認識されたものと考えられる。

第二点は、この2か月間のうちに、関西広域連合の首長間でも足並みの乱れが生じ始めたことであった。山田京都府知事や嘉田滋賀県知事は、関西広域連合での議論が活発する以前から指摘していた通り、「被害地元」として再稼働に慎重な姿勢を変えなかった。他方で、電力需給や企業活動の保持の観点から再稼働

---

<sup>739</sup> 大阪府市エネルギー戦略会議の委員であった古賀茂明は、複数の知事から聞いた話として、「関西電力が各企業を回って、再稼働が無ければ計画停電必至だという情報を流し、それに不安を感じた企業や経済団体から各首長に対して再稼働を認めよ、認めなければ工場が外に出ていくぞ、という脅しがかけられた」とした(古賀茂明[2013]107頁)。

を容認する知事も現れた<sup>740</sup>。関西広域連合の議論をリードしていた橋下市長も、再稼働に強硬に反対する立場から、安全性が 100 点でなくとも電力需給を考えれば限定的な運転はやむを得ないとの発言をするなど、徐々に期間限定的な運転であれば容認する姿勢を見せた。再稼働に向けた政府の意思が固い中、関西広域連合を分断させることもできず、関西広域連合として再稼働に反対し続けるとの意見集約することが困難になった側面があった。

第三点目は、齋藤副長官及び細野大臣が、ぶれることなく四大臣の考えを説明し続けた対応が指摘できる。既に見た通り、副長官及び大臣による説明は 2 回行われたが、そのエッセンスは 2 回とも同じであり、安全委員会の関与や限定的な再稼働など、関西広域連合からの要望に対しては丁寧に政府の考え方が説明され、対応を小出しに変更するようなことはなかった。また、これらの説明は、全て副長官及び大臣の口から直接説明がなされた。これにより、関西広域連合の首長は、四大臣会合の判断としての政府の決意の固さを感じたものと考えられる。

第四点は、立地自治体への配慮であった。3 月末に大飯原発再稼働に慎重な判断を求める姿勢を明確にした関西広域連合であったが、4 月 14 日に、枝野経産大臣から西川福井県知事に、大飯原発再稼働の了解を得るべく要請がなされた際には、西川知事から電力消費地の理解の重要性が指摘された。立地県としての再稼働受け入れの判断を妨げているのは消費地の無理解であることが暗に指摘されたのであり、消費地の自治体の集合体である関西広域連合は、重いボールを投げられた形となった。西川知事はその後も、「消費地も、客観的に冷静に物事を判断する必要がある」、「自らの恩恵に無感覚であってはならない」などと、再三にわたり消費地の無理解を指摘する発言を繰り返した<sup>741</sup>。また、関西広域連合と政府との議論がなされていた 5 月 14 日には、立地自治体であるおおい町議会が大飯原発の再稼働に合意するとの決定をしており、消費地への精神的圧力は高まったと考えられる。

関西広域連合は、これらの要素が作用する中、大飯原発の再稼働反対を主張し続けることは困難であると判断し、最終的な申し入れ文書において福井県への感謝を記しつつ、大飯原発の再稼働を容認することになったのであった。

---

<sup>740</sup> 古賀茂明は、「政府・電力会社・経済界が一体となった「計画停電脅迫」の情報戦の前に、電力会社や経済界の支援で当選してきた知事たちの一部が再稼働容認に転向してしまった」とした（古賀茂明[2013]108 頁）。

<sup>741</sup> 西川福井県知事会見録（2012 年 4 月 24 日及び 5 月 24 日）。

(セカンドオピニオン)

原発の再稼働判断に関する橋下市長の対応に関しては、もう一つの動きがあった。

政府によって、2011年7月、ストレステストが開始され、その結果を踏まえて原発再稼働の可否を判断するとの方針とされたが、ちょうどその頃、細野大臣は、経営コンサルタントの大前研一氏に対し、福島原発事故の分析と再発防止対策について、セカンドオピニオンの提示を求めている。大前氏は原子力工学の博士号を持ち、自ら当該作業の実施を細野大臣に持ちかけ、これに対し細野大臣が正式に要請したものであった。大前氏の下に電力事業者や原子炉メーカーの専門家が集結し、H20（エイチツーオー）プロジェクトという名の下で検討が行われた。約3か月間の検討を経て、10月28日に、BWR（沸騰水型軽水炉）型原発を対象にした「福島第一原子力発電所事故から何を学ぶか」という報告書が公表されるとともに、12月21日には、PWR（加圧水型軽水炉）型原発を対象にした報告書が公表された。福島原発事故を踏まえた具体的な安全対策の提案を含むものであった。その内容は、保安院が緊急安全対策等により求めてきたものと大きく異なるものではなかったが、福島原発事故の原因から対策に至るまで、詳細にまとめられた報告書であった。

これらの報告書は、細野大臣など政府における意思決定者に提供され、大飯原発の安全性について心証を形成する重要な要素となった<sup>742</sup>ことに加え、大前氏らによって、いくつかの地方自治体の首長にも説明がなされた。とりわけ、大前氏は、従来から橋下大阪市長とは関係が深く、このとりまとめ資料についても、当然、橋下市長に手渡し<sup>743</sup>、これにより橋下市長が、原発の安全性について、一定程度の心証を形成したものと考えられる。もともと、原発事故を担当する細野大臣が、自らの作業におけるセカンドオピニオンを得るために実施を求めた作業であったが、自治体に対しても活用されることとなったのであった。

また、大前氏は、原発再稼働の必要性についても橋下市長に警告を発していた。橋下市長が大飯原発の再稼働を阻止し、仮に停電が起きることになれば、橋下市長の「政治生命が絶たれる」と警告していたのであった<sup>744</sup>。

---

<sup>742</sup> 細野豪志[2012]243頁。

<sup>743</sup> 大前研一は、同報告書を「橋下市長も読んでくれている」とした（週刊現代 2012年7月14日号）。

<sup>744</sup> SAPIO（2012年5月9・16日号）。

(国会事故調からの異論)

政府において進められる再稼働に向けた動きに対し異論を投げかけたのは、電力消費地だけではなく。とりわけ、「東京電力福島原子力発電所事故調査委員会」、すなわち国会事故調は、強く反発した。国会事故調は、法律に基づき国会に設置された委員会で、福島原発事故の原因や被害原因の究明、事故後の措置等の究明、また、これまでの原子力政策の調査等を実施し、事故防止等のために講ずべき施策等について提言を行うものとされた。委員長及び委員 10 名は、国会の承認を得て 2011 年 12 月 8 日に両議院の議長により任命され、活動が開始された。

国会における第三者機関による事故調査というのは、憲政史上初の試みとされたが、政府の取り組みは、必ずしもこれに呼応したものとは言い難かった。2012 年 1 月 31 日に、政府が、新たな規制機関の設置に関する原子力組織改革法案等を閣議決定した際には、国会事故調の黒川委員長は、福島原発事故を踏まえた行政組織のあり方の見直しを含めた提言を行うことを任務とする国会事故調が調査を行っている中で、閣議決定がなされたことに強く反発し、政府の決定の見直し及び国会における責任ある対応を求める旨の声明を発表した<sup>745</sup>。

さらに、大飯原発の再稼働に関し、保安院及び安全委員会の技術的な確認が終了し、四大臣に議論の場が移る 4 月の段階では、国会事故調においては、主要関係者からの意見聴取が重ねられる段階にあった。国会事故調は、深野保安院長を 2012 年 4 月 18 日（第 9 回会合）に、さらに 5 月に入り、松永前経産省事務次官を 16 日（第 13 回会合）に、海江田前経産大臣を 17 日（第 14 回会合）に、枝野大臣を 27 日（第 15 回会合）に、菅前総理を 28 日（第 16 回会合）に、それぞれ参考人として招致し、審議を行った。

このうち、松永前次官及び海江田大臣に対しては、ストレステスト導入時の当事者として、当時の経緯等に関する質疑があったが、再稼働に影響を及ぼす議論はなかった。また、枝野大臣及び菅前総理に対する意見聴取は、大飯原発の再稼働に関し、関西広域連合に対する働きかけが最終局面を迎えるなど、緊迫したタ

---

<sup>745</sup> 国会事故調の黒川委員長は、2011 年 2 月 2 日、「政府は、去る 1 月 31 日、原子力組織改革法案及び原子力安全調査委員会設置法案を閣議決定しました。私が委員長を務める東京電力福島原子力発電所事故調査委員会（国会事故調）は、法律に基づき、国会に設置された委員会です。その法律によれば、本委員会は、今般の事故を踏まえた『行政組織の在り方の見直し』を含め提言を行うことを任務の一つとしております。本委員がかかる役割を担い、昨年 12 月から調査を行っている最中であるにもかかわらず、政府が『組織の在り方』を定めた法案を決定したことは、私には理解できません。政府の決定の見直し及び国会における責任ある対応を求めます」との声明を発表した。



イミングで開催されたものの、福島原発事故当時の質疑に終始し、再稼働の問題に触れられることはなかった。他方で、深野院長に対する意見聴取においては、2時間を超える審議の多くの時間は、大飯原発の再稼働に関連する議論に充てられた。意見聴取が開催された4月18日は、四大臣会合において、大飯原発3・4号機の再稼働に関する安全性と必要性に関する確認がなされ、福井県に要請がなされた直後のタイミングであった。

事故調の論調は、これまでに講じられた対策は、福島原発事故を踏まえた安全確保対策としては不十分ではないかとの指摘をするものであった。事故調の委員から保安院長に対しては、「非常に狭くした原因に関して対策で、これで再稼働の条件をそろえていくというのは、これは非常に国民目線からするとどうまいやり方ではないというふうに思うんですが、それについてはどうですか」、「バックチェックが終わっていなくてもストレステストのところで地震動をある程度見たから再稼働させてもいいという判断の方に変わったのか」といった質問がなされた。国会事故調は個々の原発の再稼働に関する事項は取り扱わないことを明確にしていたものの、實際上、その時点での再稼働への反対を示し、国会事故調の審議結果を待ってから再稼働の判断をすべきとの主張と見做し得るものであった。黒川委員長は、委員会でのやり取りを通じて判明したこととして、現時点での対策は暫定的な原因分析に基づいたものであること、想定される事故は福島原発事故と同程度・同条件での事故であるとの前提であること、重要免震等やフィルターベントの設置など必要な対策が先送りされていること、防災対策については中長期課題とされ現時点では何ら改善されていないことといった点を指摘した<sup>746</sup>。

また、委員会においては、再稼働の判断は四大臣によりなされることが理解された上で、仮に政治的には、必要性等の観点も踏まえた判断として安全性に関してある種の妥協があったとしても、規制当局たる保安院としてはより高い安全性を主張すべきではないか、規制当局として考える再稼働基準はどのようなものかとの問いかけが委員から深野院長になされた<sup>747</sup>。しかしながら、再稼働をなし得る安全性の程度は社会との関係で決定されるものであって、少なくともその時点において、保安院が単独で求められる安全レベルを提示することは困難であり、深野院長は、再稼働の可否は政治的に判断されるものであるとの主張を繰り返し、委員との議論はかみ合わなかった。

---

<sup>746</sup> 2012年4月18日、第9回委員会後の黒川委員長の会見。

<sup>747</sup> 例えば、事故調委員から保安院長に対しては、「政治がもし再稼働の基準を保安院に自由に作ってもいいよというふうに言っていたら、何項目になりますか」といった質問がなされた。

他方で、国会事故調の委員は、再稼働の判断は政治によってなされるという政治の役割を認識したのであったが、その後5月に実施された枝野大臣に対する意見聴取の際には、委員はこの点に一切触れることはなかった。枝野大臣は福島原発事故発災時の官房長官であり、その当時の活動について意見聴取すべき点が多々あり、原発再稼働に係る議論にまで時間が割けなかったとの側面はあろうが、その時点で最も国民の関心が高かった再稼働問題について、第一の当事者に問いかける機会には行使されないまま失われてしまった。結局、福島原発事故後の原発再稼働問題に対する国会事故調の追及は、それ以上なされることはなく、大飯原発の再稼働は進められた。なお、国会事故調は、その後、2012年7月5日、まさに大飯原発が再稼働されたタイミングで報告書を国会に提出した。

また、政府が大飯原発の再稼働について判断をした2012年4月の時点では、政府事故調及び民間事故調からは既に報告書が提示されていた。政府事故調は、2011年5月24日の閣議決定により設置され、同年12月26日に中間報告をとりまとめた。また、民間事故調は、2011年9月から活動を開始し、2012年2月28日に報告書を公表していた。いずれも、福島原発事故の原因究明を主目的とし、背景要因を含めた分析を行い、再発防止等に関する提言を示していた。これらの報告書においても、規制体制や規制体系に関して様々な提言がなされていたが、その実現はいずれも新体制に委ねられたものであって、現行体系下における再稼働の議論に援用できる点は少なかった。規制当局の問題に深く踏み込んだ国会事故調の報告書についても同様であって、同報告書がより早い段階で提示されていたとしても、大飯原発の再稼働に係る判断には影響を及ぼさなかったものと考えられる。

## ○舞台の中心となる福井県

### (知事が求める政府の役割)

政府によって、大飯原発の再稼働に反対を唱えていた関西圏の自治体の首長の集まりである関西広域連合の容認を取り付けるための作業が進行する中、福井県においては、立地自治体としての判断をするための作業が積み重ねられた。

福井県においては、従来の原発問題に対する取扱いと同様に、県内の原発に関する安全問題について独立的、専門的な立場から技術的な評価・検討を行い、県に対して助言を行うために設置されていた福井県専門委において、大飯原発3・4号機に関するストレステストをはじめとする安全対策に関する議論が積み重ねられた。福井県専門委に対しては、保安院から、2012年2月20日の会合でストレステストに関する保安院の審査書について、また3月30日の会合で大飯原発周辺の活断層の連動問題等について説明がなされた。その後、4月14日に枝

野大臣が西川知事に再稼働の申し入れをした以降、4月16日の会合で再稼働に当たっての判断基準や大飯原発の適合状況等について、4月25日の会合でシビアアクシデント対策に関する国内外の状況について、さらに5月8日の会合では活断層の連動問題が改めて議題とされ、それぞれ保安院の管理職級職員が出席し説明が行われた。これらを経て、福井県専門委としては5月上旬までの段階で、保安院からの技術的な論点に関する聴取はおおむね終了していた。

また、福井県に対しては、政府内の政治家による接触も継続された。5月10日には松下内閣府副大臣が西川知事を訪問し、当初その年の4月を目指していた新規制体制発足が遅れていることに関し、状況等を説明した。この際、知事からは、大飯原発3・4号機の再稼働を含め原子力行政に関し、総理が先頭に立って対応するよう要請がなされた<sup>748</sup>。また、5月15日には牧野経産副大臣が西川知事を訪問した。4月14日に枝野大臣と知事が会談を行って以降、政府が実施してきた約1か月間の取り組み状況を説明するためであった。知事からは、安全委員会の役割や電力需給と安全性の関係、再稼働の判断が拙速ではないかという批判に対して政府がはっきりと見解を示さないと誤解が生じるのであり、総理が前面に立って取り組んで欲しいとの考えが示された。枝野大臣は、4月14日の知事との会談において、「原発を引き続き重要電源として活用する」と表明したものの、翌4月15日には、「できるだけ早く将来にわたって、恒久的に原発依存度をゼロにする。半年、1年だけ、原発がゼロになっても、また、原発に依存してしまうのでは意味がない。後戻りしない形で、原発依存からの脱却を進めていかなければならない」と述べるなどしており<sup>749</sup>、引き続き基幹電源として原発が位置付けられることを期待する西川知事は、大臣ではなく総理のリーダーシップ、総理による方針表明を求めたのであった。また政府は、この1か月間、京都府や滋賀県への説明を行うなど消費地の理解を得るべく努力をしてきたのであったが、関西広域連合の活動が活発になるなどしており、この面についても西川知事は、政府の努力が不十分であるとの苛立ちを表明したのであった。西川知事からは、大飯原発の安全確保と万一の際の緊急対応に万全を期すため、新たな規制機関が設置されるまでの間、責任ある立場の者と相応の人員が常駐する「特別な監視体制」を作るべきとの提案が改めてなされた。

西川知事からの「総理が前面に立って」対応すべきとの意向が重ねて示されたことを受けて、野田総理は、5月17日夜のNHKのニュース番組「ニュースウォッチ9」に出演し、自らを含めた四大臣の判断に基づく大飯原発3・4号機の再稼働に係る安全性や必要性についての考え方を示した。しかしながらこれに対

---

<sup>748</sup> 福井新聞（2012年5月10日）。

<sup>749</sup> 2012年4月15日の徳島市内における講演より（読売新聞政治部[2012]141-142頁）。

し西川知事は、5月24日の定例会見において、「特定のメディアに向かって話すようでは、積極的な対応ではない。内閣として全ての国民に向かって、あるいは全てのメディアに向かってはっきり発言すべき」とし、総理の対応が不十分であるとした。しかし知事が問題視していたのは、その形式ではなく、むしろその発言内容であるとの側面もあった。4月14日に枝野大臣は西川知事に対し、原発を「引き続き重要な電源として活用する」としたが、野田総理は、NHKのニュース番組において「中長期的には脱原発依存の方向でエネルギー政策をまとめていくが、今全て止まっている状態で、経済が大丈夫なのか、国民の暮らしを守るかという短期的な課題があり、そのはざまの中での政治判断が問われている」と述べたのであった。西川知事が望んでいたのは、原発が日本という国にとって引き続き重要であるという政府の意思が明確に示されることであって、「国民に向かって、原子力の必要性とか、国益上どうだとか、安全の問題についてどう強化されたかどうについて」、総理が会見等で示すことが必要であるとした<sup>750</sup>。これに対し、野田総理のニュース番組での発言は不十分に映った。西川知事の意向を受けて、「総理が前面に立つ」べくテレビ番組への出演が実現されたのであったが、不発に終わってしまった。

また、5月19日の関西広域連合の会合において夏場の一時的な稼働についての意見が出されたことに対して、西川知事は、「ご都合主義の勝手なことは話にならない。原子力のいろいろな役割とか機能をしっかり全体的にわきまえた対応が国民的にも必要」と切り捨てており、総理の発言や関西広域連合の発言に対し、引き続き不満を持っていたのであった。4月14日の西川知事の要請は、なかなか果たされなかった。

#### (第七回四大臣会合)

これら西川知事の意向が改めて表明される中、5月30日に関西広域連合が声明を発表し、実質的に再稼働容認の意向が示されたことを受けて、同日夜、政府においては、第七回四大臣が開催された。

政府においては、同日の関西広域連合の会合が大きな山場であることを認識しており、この会合で容認が得られれば直ちに第七回会合を開催する予定であらかじめ準備をしていた。当日の関西広域連合委員会では、連合長の井戸兵庫県知事が、斉藤副長官及び細野大臣とのやり取りの最後に、「二度に渡り直にご説明をいただいたので、それを踏まえ、我々としての一定の方向性が出せるようであれば出したい」と締めくくったのみであり、再稼働に対する明確な意思表示は

---

<sup>750</sup> 西川福井県知事会見録（2012年5月24日）。

なされなかったが、会合後に、実質的に再稼働を容認する声明が発表されたことを受けて、四大臣会合の開催に踏み切ったものであった<sup>751</sup>。

第七回会合は、前回会合までと異なり、事務方からの出席はなく、4大臣、斉藤副長官及び仙谷政調会長代行の6名が出席した。同会合においては、大飯原発3・4号機に係る再稼働の安全性と必要性の判断を踏まえて実施された立地自治体等への説明の状況を踏まえ、議論が行われた。各大臣等からこれまでの関西広域連合をはじめとする周辺自治体への説明の状況等が報告され、関係自治体から一定の理解が得られつつあるとの認識が共有され、今後、福井県とおおい町の理解を得るべく最後の努力をするとの方針が確認された。立地自治体から前向きな意向が得られれば、それをもって四大臣会合で再度議論をし、最終的には総理大臣の責任で再稼働を判断するものとされた。

またこの議論の際、野田総理から、原発の位置付けについて、エネルギー安全保障、国民の負担増の抑制など、日本の経済社会全体の安定と発展のため、原発は引き続き重要であり、安全が確保された原発は再稼働させる必要があること、これまで40年間にわたって原発の安全確保に直接向き合い、電力の安定供給に貢献をしてきた立地自治体である福井県及びおおい町に最大の敬意を表しつつ、理解を求めていきたいとの発言がなされた。四大臣会合自体は非公開で開催されてきていたが、この総理発言の部分だけはテレビカメラが入ることを認識しつつ、西川知事から受けた批判を念頭に、総理の方針を明確にするべく、意識的に述べられたものであった。

#### (福井県知事の説得)

第七回四大臣会合の議論を踏まえ、大飯原発の再稼働に向けた動きは最終局面に入った。立地自治体である福井県及びおおい町に対して、政府の対応状況を説明し、改めて大飯原発3・4号機の再稼働に関する政府の判断に理解を求め、6月4日、斉藤副長官、細野大臣、牧野副大臣が西川知事を訪問した。

西川知事からは多数の質問がなされたが、その内容は主に3つに集約された。

第一点は、再稼働の判断を誰がするのかという点であった。知事からは、関西地域に再稼働を容認する、しないという判断権限はなくその立場でもないということによりかということが問われ、斉藤副長官からは、安全規制及び電力の安定供給に関して一元的責任を有する政府が判断すべき事柄であるとの返答がなされた。

第二点は、原発の意義と再稼働の必要性についてであった。知事からは、原発は引き続き重要な電源であるという認識が政府の統一見解と理解してよいか、

---

<sup>751</sup> 資エ庁幹部Cへのインタビューより。

一部関西の首長に夏場に限定した再稼働であるべき、あるいは、再稼働は大飯原発だけという主張があるが、政府にそうした考えがないことでよいかという点が問われ、斉藤副長官からは、夏場しのぎのため限定的に稼働させる考えはないこと、また原発はエネルギー安全保障や国民負担増の抑制など日本の経済社会全体の安定と発展のため引き続き重要であるということが政府の確固たる見解であることが示された。

第三点は、再稼働に関する安全性についてであった。知事からは、再稼働基準や手順について安全委員会も認めているということでのよいか、という点が問われた。これに対しては、細野大臣から、判断基準については、安全委員会に対し必要な報告を行い、助言、評価を得ており、安全委員会は再稼働の判断について意義を唱える立場ではないと表明しているとの説明がなされた。

西川知事からは、これらの説明に対し理解が示された上で、安全性が実質的に担保されていることや、原発の重要性や再稼働の必要性について、総理が国民に向かって直接訴え、様々な疑問に答えて欲しいとの要望がなされ、こうした対応がなされれば、県として再稼働の同意に向けて所定の手続きを踏んでいくことが示された。政府は、西川知事から、論点の一つひとつについて踏み絵を踏まされるとともに、福井県が同意するための前提条件として、改めて総理自ら国民に向けたメッセージの発出を求められたのであった。

福井県はこの件について後に、「地元の同意の前に、まず総理大臣自らが国民に向かって直接訴え、様々な疑問を委ねることが必要不可欠であり、立地自治体として決して譲ることのできない一線であった」とし、総理会見の位置付けの重要性を説明した<sup>752</sup>。地元の同意を得たい政府と、その同意をするために政府に条件を出すという双方が牽制する構図であった。政府としては、安全性と必要性に関する見解を西川知事との会談をはじめ関西広域連合の議論等を通じ幾度となく説明し、また、総理自らニュース番組において状況説明をし、さらに第7回四大臣会合においても明確に述べたのであり、改めて福井県の同意を得るために会見の場を設定することには忸怩たる思いもあったが、何としても再稼働を実現したい立場から、西川知事の要望を受け入れざるを得なかったのであった。

夏の電力需要の高まりに備えるためには、一刻も早く対応する必要があった。斉藤副長官らと西川知事の会談が行われた4日後の6月8日、野田総理が官邸の会見室で会見を開いた。野田総理は、「国民生活を守る」ことが唯一絶対の判断の基軸であるとし、この観点から原発再稼働の安全性と必要性を述べた。強調されたのは必要性であった。西川知事の指摘も念頭に、社会経済への影響やエネルギー安全保障の観点から原発が重要であることを述べた上で、関西に電力を

---

<sup>752</sup> 福井県[2012]。

供給し続けてきた立地自治体である福井県やおおい町に対し敬意と感謝の念を新たにすべきことが述べられた。そして、国民の生活を守るために大飯原発3・4号機の再稼働が必要であり、立地自治体の理解を改めてお願いしたいとされた。

これを受けて西川知事からは、「野田総理から、原子力発電に対する政府の基本的考えと、総理の強い思いを、国民に向けてしっかり語っていただいたものと重く受け止めている」とのコメントが発出された。政府の姿勢がようやく認められたのであった。西川知事は、福井県専門委、おおい町、県議会の意見を聴くとともに、自ら現地確認等を行った上で、福井県としての判断をするとし、約束通り、同意に向けた所定の手続きが動き出した。

福井県議会においては、議会としての意見集約を行うことができるよう既に十分な準備が進められていた。3月5日に開催された福井県議会全員協議会においては、保安院の実用炉担当審議官からストレステストの内容や各種の意見聴取会の状況等を聴取し、5月9日に開催された全員協議会においては、原発再稼働のための判断基準について保安院から説明を聴取した。この段階で、県議会議長は、国からの説明は事務的には十分受けたとし、議会としての意見集約は会派として意見をまとめてもらう方針を示し、実質的に議会としての見解を示すことが可能な段階にあることを示した。その後、政府と関西広域連合や福井県とのやり取りが続く中、様子をうかがっていた福井県議会は、6月8日の総理の会見、また、それに対する西川知事のコメントを踏まえ、6月14日に全員協議会を開催し、再稼働に同意する旨の意見を集約した。

福井県専門委においても5月上旬までに、保安院からの意見聴取を含め、再稼働に係る安全性についておおむねの審議を終え、実質上福井県事務局により報告書の作成も進められていたが、西川知事の意向が固まらない中で、最終的な意見集約を図るタイミングを見計らっている状況が続いていた。6月8日に西川知事の方針が明確になったことから、6月10日に委員会を招集し、最終的に残っていたいくつかの細かな技術的な確認を審議した上で、報告書の作成について委員長一任を取り付けて会議は終了した。翌日の6月11日、同専門委は、独自に検証した結果、安全確保のための必要な対策は確保できているとする報告書を取りまとめ知事へ報告した<sup>753</sup>。また、翌6月12日、西川知事と福井県専門委の中川委員長が大飯原発を視察し、安全対策の実施状況を確認するとともに、6月15日には、西川知事が関西電力社長に安全確保の決意を確認し、一連の県独自の確認を終えた。

---

<sup>753</sup> 福井県[2012]。

### (おおい町の動き)

立地町の首長として再稼働に係る判断をするためには、国から住民へ直接説明を得ることが必要であると考えていたおおい町の時岡町長は、2012年4月14日に枝野大臣と会談した際に、住民説明会における政府からの説明を要請した。

住民説明会は4月26日、おおい町総合運動公園体育館において、2時間近くにわたり開催された。政府からは柳沢経産副大臣の他保安院及び資エ庁の幹部職員が出席した。住民の出席は500人余りであった。柳沢副大臣から、福島原発事故の経緯や得られた教訓、それを踏まえた対策、ストレステスト、四大臣における判断などが丁寧に説明された。住民からの意見には、規制庁ができてから判断すべき、防潮堤や免震事務棟などを整備してから判断すべきといった意見もあったが、再稼働の必要性に同意する意見や、利便を受ける消費地が願い出てくるべき等再稼働に前向きな意見も聞かれた。会合後、時岡町長は、説明会としての目的は達成できたとし、議会の意見集約を待ちたいとした。また自らの意見としては、安全を大前提として稼働できれば良いと思っているとした。住民説明会を踏まえ、町長は、5月7日に町議会に対し、議会としての意見集約を要請し、これを受けおおい町議会は、5月14日に再稼働に同意する旨の意見集約をし、その旨町長に伝えた。

しかしながら、この後も、政府と関西広域連合とのやり取りが継続するなど、再稼働に向けた動きが一進一退し、西川知事が厳しい態度を持ち続ける中、時岡町長は再稼働に同意を表明することができない状況が続いていた。5月15日に、牧野副大臣と会談した際には、時岡町長から、原子力行政の一義的責任は国にあり、国のはっきりした方針や覚悟を示す必要があること、総理が先頭に立って国民に対するメッセージの発出が求められた。また、6月4日に、斉藤副長官等が西川知事と会談を持った翌日、時岡町長は会見において、総理が国民に対する呼びかけを行わないことに対し強く不満を述べるなど、福井県と歩調を合わせた態度をとった。町議会の判断を得ているのにもかかわらず、政府の煮え切らない態度が続いていることに苛立ちを示した。

その後、6月8日の総理会見及びこれを踏まえた西川知事の方針を受けて、時岡町長も、ようやく6月14日、再稼働に同意する旨を表明した。

### (福井県知事による最終的な判断)

西川知事は、福井県県議会の判断、おおい町の判断、専門委の結果等を踏まえ、最終的に、福井県としての判断を示す段階に至った。

2012年6月16日、西川知事が官邸を訪問し、関係閣僚と会談を行った。西川知事からは、冒頭、政府に対し8項目の要請がなされ、これに対して政府側から回答がなされた後に再稼働に対する判断を示すとされた。知事から提示された



要請は、国民や消費地の理解、安全向上のための研究や人材育成、エネルギー政策、地場産業としての原子力、使用済燃料の中間貯蔵等多岐にわたるものであり、再稼働に同意するに当たり、この際原子力政策についての思いを全て述べた形であった。出席閣僚から、一項目ずつ丁寧に回答がなされた。その上で最終的に知事から、関西地域の生活と産業の安定のため、大飯原発3・4号機の再稼働に同意する、との判断が示された。野田総理からは、福井県に対し、原発立地を引き受けてきたことや、再稼働の同意決断に対して感謝が述べられ、四大臣で議論して最終判断を行うとされた。

その後、直ちに四大臣会合が開催され、大飯原発3・4号機の再稼働については、安全性・必要性が確認され、関西圏からも一定の理解が得られている等の点が改めて確認され、西川福井県知事から再稼働の政府の判断に対する同意が得られたことを重く受け止めるとされ、大飯発電所3・4号機を再稼働すべきとの最終判断がなされた。再稼働に当たっては、福井県の求めに応じ、経産副大臣を責任者とする現地体制の構築やテレビ会議システムによる常時監視等を柱とする「特別な監視体制」を立ち上げることとされた。政府の判断は、直ちに関西電力に伝達され、関西電力は具体的な起動手順に着手した。大飯原発3・4号機は2012年7月に再稼働された。

## ○与党内の混乱

### (政官関係)

官僚にとって、与党政治家との関係は、政策実現のために重要であり、長く続いた自民党政権時代には、官僚と与党政治家とは密接な関係が持たれていた。自民党においては、政策審議機関として政務調査会（政調<sup>754</sup>）が置かれ、法案の審議をする場合には、その政調の下の部会で議論の後、政調審議会（政審）において政調としての意思決定がなされ、さらに総務会において党としての意思決定がなされるという手順が踏まれた。そして一度総務会において意思決定がなされた案件については、政府において閣議決定がなされた上で国会に提出されると、所属議員に対して党議拘束がかけられ、国会における当該法案の採決に係る投票行動が規定された。したがって、官僚は、自らの関連する法案について積極的に与党議員に説明を行い、時に与党議員からの要望を聞き入れ法案を修正するなどした。こうして官僚と与党の意思は政府の意思決定がなされる際に綿密

---

<sup>754</sup> 自民党においては政務調査会を政調と称し、民主党においては政策調査会を政調と称したが、党における政策上の方針を議論するという役割は共通であるから、区別せずに政調との語を用いる。

に調整され、国会に対し最終的に一致した行動をとることが可能になっていた。このような体制は「政府・与党二元体制」とも称された<sup>755</sup>。また、自民党の意思決定は全会一致方式が原則であるが、異論が強い場合には決定をその会の主宰者に「一任」という形式がとられるとの柔軟性も有した。

民主党政権は、このような政策決定過程を官僚が主体となった「官僚内閣制」であるとして問題視し、これを排し、本来の「議員内閣制」を希求するという方向性を標榜した。政府と与党の一体的な意思決定が模索され、五原則五策が掲げられ様々な工夫がなされたが、これらは必ずしも有効に機能しなかったと評価され<sup>756</sup>、鳩山政権の後の菅政権においては政調も復活された。野田政権においては、政府・民主三役会議が政策に関する党議の最終決定を行うとされ、同時にこの党議の決定は政調会長に委任することができるとされていた。すなわち、最終的には政調会長一任を取り付け、党議決定として与党の意見集約を図ることができ、さらにそれは政府・民主三役会議を通じ、政府の意思決定とすることができる形が導入されたのであった。政府・民主三役会議という形で意思決定の一元化が図られてはいるものの、与党内に独自の法案審議過程を有するという点では、自民党時代の「政府・与党二元体制」に近い形となっていた。

#### （福島原発事故後の PT 立上げ）

民主党政調の下には、国会の常任委員会に合わせる形で「部門会議」が設置され、経産省の所掌事務に関する審議を行う国会の経済産業委員会に対しては、政調の下に経済産業部門会議（以下「経産部門会議」という。）が設置されていた。資エ庁が所掌するエネルギー政策や、保安院が所掌する原子力安全に係る業務について、民主党として審議をするのであれば、それは経産部門会議の範疇の作業であった。

他方で、福島原発事故に対応するためには、原発事故の収束や原発の安全強化策はもとより、補償問題、被災民へのケアや避難計画のあり方、土壌や水源問題への対策等、幅広い課題を取り扱う必要があることから、これらを包括的に議論する場として、2011年4月25日、「原発事故影響対策 PT(プロジェクトチーム)」（以下「影響 PT」という。）が発足した。政調の下に設置された既存の各部門会議と連携協力しながら議論をしていくという位置付けであった。影響 PT は、4月から8月までに約30回の会合を行い、8月3日、第一次報告として提言をとりまとめて公表した。原発の再稼働や7月に導入されたストレステストも議論の対象にはなっていたが、議論の中心は福島原発事故対応であった。影響 PT は、

---

<sup>755</sup> 飯尾潤[2007]77-104頁。

<sup>756</sup> 日本再建イニシアティブ[2013]202-211頁。

この後も引き続き、福島原発事故によって発生した放射性物質により汚染されたがれき処理等に関する法案<sup>757</sup>整備について議論を継続したが、法案が成立するとともに、菅内閣が2011年9月2日に退陣することにより、役割を終了した。

野田政権においては、民主党の政調会長には前原誠司衆議院議員が、政調会長代行には仙谷由人衆議院議員が就いた。両者ともかねてより、安全性が確認された原発については着実に再稼働を進めていく立場を有していた<sup>758</sup>。当時、早ければ同年秋から原発再稼働に向けた具体的な手続きに入ると見られており、その際には、党としてもそれに対するスタンスを明確化する必要性が見込まれたこと、また、党内には、福島原発事故を踏まえ原発の再稼働に慎重な声が相当程度あることが既に認識されていたため、議論の混乱をできるだけ避けるべく、党としての意見集約は、仙谷代表が座長を務める「東電・電力改革PT」（以下「改革PT」という。）で取り扱うと整理された<sup>759</sup>。仙谷政調会長代行は、政府と党との水面下の連絡機関「3プラス2」<sup>760</sup>の党側の出席者でもあり、原発再稼働という重要で、かつ混乱が想定された案件について、政府と連絡を密にしながら党としてとりまとめを図っていくために、仙谷代行による調整が期待された<sup>761</sup>。

新体制下においては、当初、影響PTの役割は終わったとして、これを存続させない意向が示された。影響PTのメンバーは、福島原発事故に関する対応を議論する中で、原発利用に対して厳しい姿勢を有し始めており、影響PTを存続させれば、その秋頃から本格化すると見込まれた原発の再稼働に影響することが考慮されたものであった。影響PTの座長を務めていた荒井聰衆議院議員は、これに反発し、同PTは引き続き必要であると考えて、野田総理に直談判し、その存続の了承を得た<sup>762</sup>。10月21日、影響PTは「原発事故収束対策PT」（以下「事故PT」という。）と改名して活動が再開された。座長には、影響PTに引き続き荒井聰議員が就いた。事故PTは、影響PT同様に被災者支援が大きなテーマであ

---

<sup>757</sup> 議員立法により「平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法」として成立し、2011年8月30日に公布施行された。

<sup>758</sup> 前原誠司[2012]262-264頁及び仙谷由人[2013]157頁等。

<sup>759</sup> 荒井聰[2012b]。

<sup>760</sup> 政府と党の水面下の連絡機関であり、3閣僚（枝野経産大臣、古川大臣（国家戦略担当）、細野大臣（原発事故担当））と、民主党を代表する仙谷政調会長代行、官邸を代表する齋藤官房副長官の5名からなる。（仙谷[2013]32頁）。

<sup>761</sup> 仙谷由人は、原発再稼働に向けた具体的な措置は「3プラス2」で準備していたとした（仙谷由人[2013]163頁）。

<sup>762</sup> 事故PTの設置に係る顛末は、荒井事故PT座長へのインタビューによる。

ったが、あわせて、国会に設置された事故調を与党としてサポートすること、除染や賠償、原子力安全規制のあり方等も重要なテーマと位置付けられた。

他方で、事故 PT の設置にあわせ、民主党内には、エネルギー政策やエネルギーミックスを中心に検討するため「エネルギーPT」（以下「エネ PT」という。）が設置された。事故 PT の設置を受け、エネ PT によって原発の再稼働を進めたいとの意向も働いたものと思われた<sup>763</sup>。さらに、2012 年 1 月には、東京電力問題を中心に検討するための改革 PT が設置された。これらの体制整備により、2012 年以降、民主党においては、既設の党内組織である経産部門会議に加え、新たに設置された事故 PT、エネ PT 及び改革 PT の四つの組織が原発に関する議論をする場として存在することとなった。経産部門会議は、毎週定期的に開催され、エネルギー問題を含め経産省の様々な施策についての議論が定常的に行われた。エネ PT でも精力的に検討が進められ、脱原発依存社会の構築に向けて再生可能エネルギーの導入促進を含めた検討が進められた。また、改革 PT においては、東電支援に関する事項を中心に議論が進められた。

2011 年秋以降、事業者からストレステスト評価結果の提出が始まると、その進捗状況の確認や再稼働についても積極的に議題として取り上げられた。事故 PT の荒井座長は、再稼働の問題も安全性の観点から事故 PT において議論するべきと考えていた<sup>764</sup>。ストレステストの審査が進み、再稼働の議論が本格化したのは年明け 2012 年に入ってからであった。その頃、改革 PT においては、東京電力の緊急特別事業計画の変更に係る大臣認定（2012 年 2 月 13 日）や、総合特別事業計画に係る大臣認定（同年 5 月 9 日）に関する議論が大きな山場を迎えており、大飯原発 3・4 号機の再稼働問題を PT として扱っている余裕は十分ではなかった。このような中で政府において再稼働に向けた議論が進められ、党においては安全の観点から問題点を指摘する事故 PT を中心に議論が進められた。

#### （原発 PT における再稼働慎重論）

2012 年 2 月 1 日に開催された事故 PT 会合においては、大飯原発 3・4 号機のストレステストに関する保安院からの説明に対し、シビアアクシデントが発生した際に電源車等の施設が本当に使えるのかといった技術的論点や、保安院の意見聴取会における別室傍聴方式を問題視するものなどの疑問がなされるとともに、ストレステストによる再稼働という手順そのものに関する質問も多くなされた。その後、3 月 1 日に開催された事故 PT 会合においては、その時点で保安院の審査書が確定し安全委員会における確認作業に入っていたこと、この間

---

<sup>763</sup> 荒井事故 PT 座長へのインタビューによる。

<sup>764</sup> 荒井聡[2012a]。

に、班目委員長から「二次評価まで終わらなければ安全の確認ができない」といった趣旨の発言がなされたとの報道があったこと等から、改めて、ストレステスト一次評価と二次評価の違いや、前年 7 月に発表された政府の統一見解の策定経緯、ストレステストを再稼働のための判断に用いることとした経緯など、再稼働の可否の判断に係る過程に疑義を呈する指摘が多くなされた。ストレステスト一次評価の結果により再稼働の可否を判断するとの手続きについては、民主党による菅政権により定められ、半年余りにわたり具体的に作業が進められてきたものであって、それ自体を問題視して政府を追及する質疑はさながら野党の会合の様相であった。事故 PT に出席していた民主党議員からは、官僚ではなく政府の政治家の出席を得た上で議論すべきとの指摘がなされた。

これを受けて、3 月 9 日には、事故 PT とエネ PT との合同 PT 会合との形で、経産省から牧野副大臣、内閣府から園田大臣政務官が出席し議論が行われたものの、出席した民主党議員からは、再稼働に当たってはそもそも安全基準を作り直すべき等の指摘がなされ、議論が収束することはなかった。

3 月 15 日の事故 PT 会合においては、同 PT としての報告案が議論された。被災者支援をはじめ事故 PT が検討対象とする様々な事項が網羅されたが、13 項目のうち最初に挙げられたのが原発再稼働の安全性に関する問題であった。「再稼働の政治判断は時期尚早である、関係部門との議論及び調整を進めていく」との案が示された。荒井座長からは、「政府は暫定基準を示して与党に説明するなどの工夫が必要であり、与党の国会議員が地元に戻って安全性確保について説明できる材料を提供する視点が必要である」との指摘がなされた。この報告案は、3 月 27 日の事故 PT 総会において了承され、親部会である政調に提出された。

しかし 4 月に入っても、事故 PT が提出した報告書が政調で取り上げられる兆しはなかった。ようやく前進したのは、政府において四大臣プロセスが進められ、再稼働のための判断基準の姿が見え始めた後であった。4 月 6 日に、前原政調会長の呼びかけで、原発問題を取り扱う 4 つの会合の座長により、再稼働問題に関する民主党内で協議の場が持たれた。参加したのは、改革 PT 座長の仙谷政調会長代行、エネ PT の大島座長、経産部門会議の田島座長、事故 PT の荒井座長であった。荒井座長からは、党内で再稼働の問題を改革 PT が担当するというのであれば、同 PT を中心とする合同会合を開催すべきことが強く要望された。前原政調会長からは、そのような会合を開催し、そこで党内の意見を聴いていく方針が示されたものの、同時に、「法案審議と違って党内をまとめ一本化するようなことは必要ない。ある種の見解や賛否両方の意見を政府に伝えるのが党の役割」との意向が示された<sup>765</sup>。合同会合についても、開催するかどうかを含め前原政調

---

<sup>765</sup> 原発 PT の議事概要を記載した荒井座長のホームページより (2012 年 4 月 6 日部分)。

会長及び仙谷政調会長代行に一任された形となり、事故 PT の意向が反映される気配はなかった。

事故 PT としては何とかして政府の意思決定に関与すべく、4 月 10 日、「原発再稼働問題に関する緊急提言—『原子炉の安全』から『人々の安全』へ—」をとりまとめ、民主党の輿石幹事長に提出した。福島原発事故の要因を津波に帰着させ、その対策のみを実施し、かつ、炉心損傷に至った場合の評価をしていない一次評価では不十分であること、事故の責任を負うべき保安院の評価を判断基準の出発点にすることは安全神話の復活であること、免震重要棟が設置されていないなど対策が不足していることなどから、事故調の結果や規制庁発足を待つて再稼働の議論をすべきこと等を求めるものであった。緊急提言を受け取った輿石幹事長からは、政府・民主党協議の場を通じ、原発 PT の意向について政府側に伝えるとされたものの、その後特段の動きはなかった。事故 PT からは、その考えを直接政府に伝えるべく官邸にも面談申込みがなされたが、これについても前進は見られなかった。

#### (不発の合同会議)

動きがあったのは、四大臣会合によって、大飯原発 3・4 号機の再稼働については安全性・必要性ともにあるとの判断がなされ、枝野大臣が西川福井県知事を訪問した後、4 月 17 日になってからであった。同日、経産部門会議、事故 PT、エネ PT 及び改革 PT による合同会合が開催され、政府からは、経産省の北神大臣政務官が出席した。

会議の中心となったのは東電・電力改革 PT 座長の仙谷政調会長代行であった。仙谷代行は、政調会長代行として、党内の政策決定の中心的役割を果たすと同時に、その立場から四大臣会合にもオブザーバとして出席し、党と政府の架け橋となっていたのであった。仙谷代行からは、原発の再稼働に当たっては地元の実質上の同意が必要であってそれを尊重すべきであること、再稼働の判断は一義的には政府の行政執行の問題であることが説明された。また、出席議員に対し、様々な議論がメディアに出ているが、冷静に対応すべきであるとの呼びかけがなされた。すなわち本件は、政府の問題であって、与党が妙な口出しをすべきではないという牽制のメッセージを発したものであった。事故 PT メンバーからは、なぜこのような会合が今日まで開かれなかったのが疑問である、再稼働に当たり党の位置付けとは何か、事故 PT の提言はどう集約されるのか、といった質問がなされた。また、事故 PT の荒井座長は、「党の中でしっかり議論をして、再稼働問題について党の見解を出すべき」と考えた<sup>766</sup>が、結局 4 月 17 日の合同部会

---

<sup>766</sup> 荒井聰[2012b]。

は時間切れとなり、近々第 2 回目を開催することとされ閉会した。なお、この頃、今一つの重要課題であった社会保障・税一体改革関連法案の審議が始まろうとしている時期であり、消費増税反対派には、党内の主導権争いにこの再稼働問題を利用する思惑があったとの指摘もある<sup>767</sup>。

その後、政府においては、西川知事の意向も踏まえ、関西広域連合との議論が継続される中、電力需給問題が再稼働の必要性に係る重要な論点となり、ようやく 5 月 16 日に開催された経産部門会議、事故 PT、エネ PT 及び改革 PT による合同部会においても、需給問題が主要な論点となったため、再稼働について安全性の視点からの議論がなされることはなかった。

さらに、野田総理が会見を開き、大飯原発 3・4 号機の再稼働の決断を示す予定であった 6 月 8 日の朝、国会内で急きょ原発関係合同会議が開催され、再稼働慎重派の議員が政府をけん制する場面があった<sup>768</sup>が、政府はこれを振り切り、野田総理は予定通り、同日の夕刻会見を開いたのであった。その後、6 月 19 日に開催された経産部門会議、エネ PT 及び事故 PT の合同会合において再稼働問題の経過が報告された。事故 PT メンバーからは、再稼働問題は安全から電力需給問題にすり替わった、緊急提言等を提出したが会合も開かれなかった、合同会合への大臣出席も一度もなかったといった不満の声があり、意見が無視された形での再稼働に強く抗議するとの意見が出されたが、既に政府の判断が確定した後であって、単に不満が吐き出されるだけの場となった。

(個別に立ち上がった民主党議員)

2012 年 3 月末に事故 PT から提出された報告案が政調で取り上げられず、4 月になり幹事長に提出された緊急提言についても具体的な返答がないなど、再稼働に懸念を有する事故 PT の意向が党の意思決定機関で取り上げられず、政府にも伝わらない中、事故 PT メンバーを中心に、個別に意思表示をすべく様々な活動が行われた。

荒井座長自ら様々なメディアを通じ、積極的な情報発信を行った。4 月 4 日に荒井座長は、日本プレスセンタービルで開催された「放送人政治講談会」に講師として参加し、放送関係者を前に「原発と民主党」について講演を行った。また、同日、BS フジの報道番組プライムニュース「原発全基停止秒読み？与党慎重派 & 積極派に問う！原発再稼働是非」に、原発再稼働賛成の立場をとる民主党の近藤洋介議員とともに出席した。いずれの機会においても、荒井座長は、再稼働の前提となる安全対策の問題点等を指摘し、原発再稼働は時期尚早であるとする

---

<sup>767</sup> 読売新聞社政治部[2012]144 頁。

<sup>768</sup> 読売新聞社政治部[2012]156 頁。

見解や論拠を述べた。5月24日には、ケーブルテレビ会社が配信するウェブ討論番組「論を立てる、原発再稼働問題～野田政権は夏を乗り切れるか」に出演し、事故PTの緊急提言について説明し、安全神話がどのように醸成されていったかについて説明を行った。

一方、事故PTとしても、報告書や緊急提言が具体的に取り扱われない中、5月31日に開催された事故PT会合において、政府に慎重な判断を求めるために原発PT有志議員を中心に議員署名を集めて総理に申し入れを行うこととされた。事故PTの荒井座長と、福島県選出の増子輝彦参議院議員が呼びかけ人代表となり、民主党の国会議員117名の署名が集められ、6月5日、斉藤副長官に対し「大飯原発3・4号機の再稼働に関し、なお一層慎重に判断することの要請」が提出された。署名者には、社会保障・税一体改革で反野田の立場を強める議員が多く含まれ、また、小沢グループが会合で呼びかけたこともあり署名者は多数に上った<sup>769</sup>。与党内にも再稼働に慎重な議員が多数おり、政府と与党との議論の場を求めるとの意見に対し、斉藤副長官からは、「大変重たく受け止める。後程の打ち合わせの折に早急に総理に伝える」とされたのであった。しかしながら、この直後の6月8日、野田総理は西川知事の同意を得た上で会見を開き、国民の生活を守るために大飯原発3・4号機の再稼働が必要であるとの方針を国民に語ったのであった。

さらに、6月13日夕方、事故PTメンバーを中心に、再稼働再考を求める緊急院内集会が開催された。国会議員35名、議員の代理者20名に加え、大飯原発の再稼働に反対するNPOや諸団体、市民参加者など、合計約300人が参加する反対集会となった。増子議員は「総理の会見を聞いて悲しくなった。多くの国民が慎重にと望み、脱原発を望んでいる」と述べるなど、ロ々に再稼働反対に関する意見表明がなされた。

これら与党民主党において、様々な動きがあったものの、6月16日には最終的な四大臣会合が開催され、大飯原発3・4号機の再稼働が決定された。政府は、立地自治体の意向や電力消費地の意向に対し、繰り返し足を運び説明に行くなど丁寧な対応を重ねる一方、膝元の与党民主党に対して具体的な対応をすることはなく、これらの与党民主党の一部議員の意向が政府の意思決定に影響を及ぼすことはなかった。

---

<sup>769</sup> 読売新聞政治部[2012]156頁。



(他プラントの取扱い)

原発再稼働のためには、事業者が実施したストレステスト一次評価の結果を保安院及び安全委員会が確認し、その上で四大臣の判断がなされるとの手続きが導入され、大飯原発については何とかこの過程を経て再稼働に至った。

その他相当数の原発についても、事業者によるストレステスト一次評価が実施され、保安院によって審査が進められたが、大飯原発に続く第 2 号として安全委員会に提出された伊方原発に関する保安院の審査結果は、安全委員会において確認作業に着手されることもなく放置された。このため、大飯原発に続いて再稼働のための四大臣プロセスに進んだ原発はなかった。

したがって、再稼働の実現が大飯原発のみにとどまったことは、安全委員会がストレステストの確認作業を進めなかったことに大きな要因があることは明らかであった。他方で、安全委員会は国家行政組織法第 8 条に基づく独立した審議会組織でありその作業に政治家が介入することは建前上困難であるとしても、政府の一組織である安全委員会に対して、確認作業の実施を求めることが全く不可能であったとは想像しがたく、また、ストレステストという手順自体が既存の法的な枠組みに対して政治的に付加された任意のものであることを踏まえれば、強く再稼働を進める意向であれば、この手順を変えることもまた政治的に行うことが不可能ではないと思われた。

四大臣が、このような対応をしてまで大飯原発に続く原発の再稼働を進めなかったのは、大飯原発の再稼働までの過程を通じ、立地自治体の了解を得る手続きが予想以上に困難であり、これを他原発に対して繰り返すことは容易ではなく、これを避けたともものとも考えられる。実際に、大飯原発再稼働の後に、民主党政権の下で定められた革新的エネルギー・環境戦略においては、「原子力規制委員会の安全確認を得たもののみ、再稼働とする」との原則が記載され、個別判断ではなく、新たな規制当局である規制委員会の判断の下に再稼働の判断を託するという手法が志向された。

なお、規制委員会に判断を託す方針は、その後、2012 年 12 月に政権をとった自民党により踏襲され、2014 年 4 月に閣議決定されたエネルギー基本計画においては、「原子力規制委員会により世界で最も厳しい水準の規制基準に適合すると認められた場合には、その判断を尊重し原子力発電所の再稼働を進める」と明示された。

## ○小括

大飯原発 3・4 号機の再稼働に向けた動きは、保安院の審査及び安全委員会の確認を経て、総理、官房長官、経産大臣、原発担当大臣の四大臣による判断の段

階に進んだ。2012年4月3日から開始された四大臣会合では、あらかじめ経産省が描いていた通りに判断基準が定められ、安全性確認の段取りが進められた。民主党内の議論や立地自治体の意向等を踏まえ、安全性に加え必要性の議論を行い、大飯原発の再稼働に関し安全性と必要性が確認されたとされ、その後、「地元をはじめ国民の一定の理解」を求めるための段階に入った。

福島原発事故を踏まえ「地元」が広がっていく様相の中、電力消費地の自治体で構成される関西広域連合が再稼働に強く反対した。国の方針に基づき原発立地を引き受け、自らも努力をしてこれを支えてきた福井県知事は、消費地の身勝手な態度に苛立ちを隠さず、政府に対し対応を求めた。再稼働を何としても進めたい政府は、福井県の求めに応じ、電力消費地の説得、総理の見解表明を重ねるなど、官邸を含め総力を挙げて対応した。福井県が再稼働に同意し、大飯原発を再稼働させるとの最終判断が下ったのは2012年6月16日、福島原発事故から1年3か月余りが経過した時点であった。

与党民主党においては、政府の意向に反発する声が高まったが、党執行部や政府はこれを取り上げず、再稼働に向けた段取りは政府の敷いた路線通りに進められた。

再稼働の判断は四大臣によりなされたものであったが、国民の理解が得られているかどうかは、実質的に立地自治体の首長に託された。福井県知事は、県自らの安全確認、県議会や町による意向など、従来の手順に沿って判断を示した。

## 第四章 新体制期における原発再稼働

### 4-1 新体制の構築

#### ○規制委員会の始動

##### (規制委員会の設置)

保安院や安全委員会に代わる新たな原子力規制組織を設置することの必要性は、福島原発事故後の早い段階から指摘され、政府において検討が進められた。環境省の下に「原子力安全庁」を設置し、ここに保安院及び安全委員会等が有していた機能を移管するといった方針を記した「原子力安全規制に関する組織等の改革の基本方針」が、2011年8月15日に閣議決定された。同8月26日には、内閣官房に「原子力安全規制組織等改革準備室」が設置され、翌年4月の新規制体制設立を目指して準備が開始された。同準備室を中心に検討が重ねられ、2012年1月31日に、政府案として「原子力の安全の確保に関する組織及び制度を改革するための環境省設置法等の一部を改正する法律」案が国会に提出された。同政府案においては、環境省の下に国家行政組織法第3条に位置づけられる原子力規制庁を置くこととされ、同庁の長官は環境大臣が任免を行う独任制の組織とされていた。

これに対し、当時野党であった自民党においては、環境省の下の独任制組織では政治的独立性が確保できないという観点から、政府が準備している案に対して異論が出され、2011年12月に党内に「原子力規制組織に関するプロジェクトチーム」が設置され、具体的対抗法案の検討が進められた。自民党内で議論が行われ、2012年4月13日、同党総務会において意見集約が図られた。自民党及び公明党において調整が行われ、4月20日、両党共同で「原子力規制委員会設置法案」(以下「自公案」という。)が国会に提出された。自公案においては、新たな規制組織は原子力規制委員会と称され、これは環境省下に置かれるものの、国家行政組織法第3条に基づく委員会として独立性を持たせるとともに、同委員会の委員を国会の同意人事とすることにより、政治的な側面からの独立性を確保するというものであった。政府案にあった規制当局本体としての原子力規制庁は、自公案においては、原子力規制委員会の事務局として位置付けられた<sup>770</sup>。

なお、規制組織を3条委員会化するという考えは、かねて野党時代の民主党が主張してきたものであったが、福島原発事故を経て具体的に検討がなされる段階になると、政権を担った民主党は、環境省の下の外局として位置付ける案を

---

<sup>770</sup> 自公案が策定される経緯は塩崎恭久[2012]。

提示した。原発事故後の広範な分野にわたる様々な対応の必要性に接し、原発の専門組織を政府内に位置付けることが得策と考えたものとも思われた。一方、長きにわたる与党時代に規制当局を経産省内の一組織として位置付けてきた自民党は、福島原発事故後の体制整備の議論においては、野党の立場から、規制組織を3条委員会とし、独立性や専門性を強化すべきとの主張を強力に主張したのであった<sup>771</sup>。福島原発事故という大きな要素がきっかけではあるものの、民主党も自民党も、与党としての主張と野党としての主張が入れ替わるような状況となった。

自民党内において対抗法案の検討が進められる中、政府案に関する国会審議が進まない状況が続いたが、自公案の提出を受け、2012年5月29日の衆議院本会議で政府案及び自公案の提出理由及び趣旨説明が行われ、国会での審議が開始された。具体的な審議は環境委員会に付託された。委員会における審議に並行して、与野党で法案の修正協議が行われ、新規制機関は、おおむね自公案に沿った原子力規制委員会とすることで合意がなされた。6月15日、修正協議の結果を踏まえ、新法案「原子力規制委員会設置法案」（以下「修正案」という。）が衆議院環境委員長提案として提出され、環境委員会で可決された後、同日中に衆議院本会議においても可決された。なお、修正案の提出にあわせ、政府案及び自公案は撤回された。修正案は衆議院通過後、同日中に参議院本会議において提案され、参議院環境委員会での審議を経て、6月20日参議院本会議で可決成立し、公布された。同法の施行は公布の日から三月を超えない範囲において政令で定める日とされ、施行日は、政令により9月19日とされた。

政府案と自公案との調整において、とりわけ議論になったのは、発電所の外、いわゆるオフサイト対策のための体制であった。自公案においては、規制委員会がオフサイト対応を含めて担うこととされていた。これに対し政府は、オフサイト対策としては、平時の準備、発災後の緊急対応、事後的対策を一貫して内閣が責任を持って対応することが必要であるとし、環境大臣を担当大臣とする原子力防災・放射線汚染対策会議の設置を求めた。与野党で調整の結果、総理を議長、環境大臣を事務局長、内閣府を担当とする原子力防災会議を設置することとなった。同会議は、原子力災害対策指針に基づく施策の実施の推進等原子力防災に関する平時の総合調整を託され、その後の原発再稼働の過程においても大きな役割を果たすことになった。

---

<sup>771</sup> なお、自民党は、規制組織の委員会化に加え、その専門性の強化の一環として、規制当局の支援機関であり独立行政法人であった JNES を規制当局に取り込むべきことを強く主張し、原子力規制委員会設置法の附則にその旨の方針を記載させた。

なお、政府案が閣議決定された 2012 年 1 月 31 日の時点は、福島原発事故後 2011 年 12 月に設置された国会事故調の審議が開始された直後であって、行政組織のあり方の見直しを含めた提言をマニフェストとする同事故調の結論を待たずに新たな規制組織に関する政府案が決定されたことに対し、国会事故調の黒川委員長からは強い懸念が示された<sup>772</sup>。また、新たな規制機関を環境省下に設置することについては、自民党内でも異論があった。このような状況を踏まえ、自公案に盛り込まれていた、法律施行後 3 年以内に規制体制について見直す旨の規定が、修正案においても残された<sup>773</sup>。

これらの議論を経て、保安院や安全委員会に代わる新たな規制機関として、2012 年 9 月 19 日、原子力規制委員会が誕生した。「国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全並びに我が国の安全保障に資するため、原子力利用における安全の確保を図ること」を任務とし、5 名の規制委員及び 500 名弱の職員を擁する原子力規制庁（以下「規制庁」という。）によって構成される新たな原子力規制機関であった。なお、その後、2013 年 4 月には、文科省が担当していた保障措置やモニタリングに関する業務が移管され、また 2014 年 3 月には、独立行政法人原子力安全基盤機構（JNES）が併合され、規制委員会・規制庁は、職員数千人規模の組織となった。

#### （新規制基準の策定）

「原子力規制委員会設置法案」においては、新たな規制機関の設置という体制の整備にあわせて、規制体系の整備についても規定され、原子炉等規制法等が改正された。同改正法の施行のためには膨大な準備作業が必要であることから、その施行は段階的に行われることとされた。許認可等の規制権限を、新たに設置さ

---

<sup>772</sup> 国会事故調の黒川委員長は、2011 年 2 月 2 日、行政組織のあり方の見直しを含めた提言を行うことを任務の一つとする国会事故調の調査が行われている最中に、政府が「組織の在り方」に係る法案を決定したことについて、「理解できません」とし、「政府の決定の見直し及び国会における責任ある対応を求めます」との声明を発表した。

<sup>773</sup> 修正案の附則に、「原子力利用における安全の確保に係る事務を所掌する行政組織については、この法律の施行後三年以内に、この法律の施行状況、国会に設けられた東京電力福島原子力発電所事故調査委員会が提出する報告書の内容、原子力利用における安全の確保に関する最新の国際的な基準等を踏まえ、放射性物質の防護を含む原子力利用における安全の確保に係る事務が我が国の安全保障に関わるものであること等を考慮し、より国際的な基準に合致するものとなるよう、内閣府に独立行政委員会を設置することを含め検討が加えられ、その結果に基づき必要な措置が講ぜられるものとする」との規定が記載された。

れる規制委員会に一元化することについては、組織の発足と同時に施行することとされたが、福島原発事故を踏まえた規制強化のうち、バックフィット<sup>774</sup>の適用やシビアアクシデント対策の強化等に係る部分については、原発については、規制委員会発足の2012年9月19日から10か月以内（2013年7月18日まで）に、また、再処理施設等については、発足から1年3か月以内（2013年12月18日まで）に施行することとされた。

バックフィットやシビアアクシデント対策等に係る規定を施行するためには、新たな基準が必要であった。シビアアクシデントを発生させないこと、すなわち発生防止のみを念頭において策定されていた福島原発事故以前の基準<sup>775</sup>に代わり、福島原発事故の教訓を踏まえ、シビアアクシデントが発生することをも念頭におき、このための対応を含めた基準が求められた。これは、新しい概念設定により新たな基準を作り上げる作業であった。従来、指針類の策定に年単位の時間をかけてきたことを考えれば、新基準の策定のために与えられた10か月という期間は極めて短いものであった。このため規制委員会は、発足と同時に基準策定作業を開始した。

新基準の策定を含め、規制に係る一切の判断は規制委員会が自ら行うとしても、福島原発事故を踏まえた新たな基準策定に当たり、検討すべき分野が多岐にわたることから、その検討に当たっては、外部有識者の参画が必要と考えられた。他方で、外部有識者の参画に当たっては、事業者等からの中立性、あるいは透明性の確保が重要であることから、規制委員会においてはまず、このような議論に参加を求める外部有識者の選定等に係るルールが定められた<sup>776</sup>。その上で、2012年10月10日の第4回規制委員会において、「シビアアクシデント対策規制を含む基準等の策定について」が議題とされ、新基準の骨子案を策定するために、担当の規制委員、規制庁職員及び外部有識者からなる検討チームを設置し、公開の場で検討することが決定された。この際、委員会規則である新基準案については、行政手続法に基づき条文案の段階でパブリックコメントに付すことはもとより、骨子案の段階においても、パブリックコメントに付す方針が示された。また、当該検討チームは、新基準の骨子案を策定することを目的とするものであつ

---

<sup>774</sup> 規制基準等が改正された場合に、新たな基準等を遡及して適用させる考え方。

<sup>775</sup> 設置許可に係る審査のための基準は、指針類として安全委員会により作成されていた。

<sup>776</sup> 2012年10月3日の平成24年度第3回規制委員会で、「原子力規制委員会が、電気事業者等に対する原子力安全規制等に関する決定を行うに当たり、参考として、外部有識者から意見を聴くに当たっての透明性・中立性確保に関する基本的考え方」が定められた。

て、その上で、新基準を委員会規則として定めることは規制委員会の責任として自ら行う意向であることが明確に示された。10月19日の第6回規制委員会において、外部専門家6名を含む「発電用軽水型原子炉の新安全基準に関する検討チーム」（以下、このチームで検討することとされた基準を「プラント側基準」という。）の設置が決定された。

地震・津波に関する基準の策定に関しても、プラント側基準と並行して議論が進められ、10月24日の第7回規制委員会において、「地震・津波関係設計基準の策定について」が議題とされ、プラント側基準と同様に、外部専門家の参加を得た検討チームを設置して検討を進める方針が示され、11月7日の第9回規制委員会において、外部専門家6名を含む「発電用軽水型原子炉施設の地震・津波に関わる新安全設計基準に関する検討チーム」（以下、このチームで検討することとされた基準を「地震津波基準」という。）の設置が決定された。

これら規制委員会での議論に基づき、プラント側基準検討チームの議論は10月25日から開始された。約1か月半後の12月13日の第6回検討チーム会合において、設計基準事象部分に係る新基準案の骨子のたたき台が、さらに12月27日の第8回検討チーム会合において、シビアアクシデント部分に係る新基準の骨子のたたき台が提示された。新基準については、施行時期が定められており、策定のため作業期間が極めて限られていることから、検討チームの進め方には工夫がなされ、当初から、アウトプットとする新基準の骨子案の枠組みが提示され、そこに参加者からの意見や議論の結果を埋め込んでいく方式がとられた。また、検討チームの議論に参加した外部専門家などは、福島原発事故以降、安全委員会における指針類改定に関する議論<sup>777</sup>や保安院における福島原発事故から得られる技術的知見を整理するための会合<sup>778</sup>、それを踏まえた新規制の基本的な考え方を整理する会合<sup>779</sup>といった会合に参加した専門家が多く含まれ、すなわち、改めてゼロから議論することなく、福島原発事故の教訓を新基準に反映させていくための議論をなし得る専門家に参加する体制が整えられた<sup>780</sup>。また、新基準のたたき台に対しては、2013年1月18日及び25日の二度にわたり、これら基

---

<sup>777</sup> 福島原発事故後、安全委員会の原子力安全基準・指針専門部会の下に設置された安全設計審査指針等検討小委員会において、指針の検討が行われた。

<sup>778</sup> 保安院において、「東京電力株式会社福島第一原子力発電所事故の技術的知見に関する意見聴取会」が開催された。

<sup>779</sup> 保安院において、「発電用軽水型原子炉施設におけるシビアアクシデント対策規制の基本的考え方に係る意見聴取会」が開催された。

<sup>780</sup> 検討チームに参加した外部専門家6名のうち5名は、福島原発事故後の安全委員会や保安院の検討に参加した者であった。

準を踏まえて申請を行うこととなる事業者からの意見聴取が行われた。これらを経て、1月31日の第13回検討チーム会合において、パブリックコメントにかける骨子案として、設計基準に関するもの、シビアアクシデントに関するものの2つがとりまとめられた。

一方、地震津波基準については、11月19日から地震津波基準検討チームにおいて検討が開始され、プラント側基準と同様に、当初から基準骨子案が提示され、議論が進められた。2013年1月15日の第6回検討チーム会合において、原子力発電所サイトにおける津波対策の状況や耐震裕度向上に向けた取り組み、サイトの地下構造把握のための取り組みなどについて事業者へのヒアリングを経て、1月29日の第8回検討チーム会合において、パブリックコメントにかける骨子案がとりまとめられた。地震津波基準に関しても、福島原発事故後、安全委員会基準・指針専門部会の下で審議が実施されており、これらの成果も踏まえつつ検討が精力的に行われた。

これら両検討チームの作業結果である新基準の骨子案は、2012年2月6日の規制委員会に諮られ、翌2月7日から同月末までの3週間<sup>781</sup>、パブリックコメントに付されることとされた。委員会規則として定められる基準の策定に当たっては、行政手続法の規定に基づき、パブリックコメントに付することが法定化されているが、具体的な条文の段階でのパブリックコメントに先立ち、骨子案の段階でのパブリックコメントが実施されたのは、福島原発事故という大事故を踏まえた新たな原発の基準であり国民の関心も非常に高く、早い段階で国民から広く意見を聴取しておくことが良いと考えられたこと<sup>782</sup>、また、規制委員会が設置される以前に、暫定的な判断基準の下で再稼働された大飯原発3・4号機の運転も継続する中、骨子案をパブリックコメントにかけることにより、事前に事業者の対応や準備を促すという狙い<sup>783</sup>もあった。

---

<sup>781</sup> 行政手続法に基づくパブリックコメントの募集期間は30日以上が原則であるが、骨子案については同法に基づくものではない任意のものであることから、新基準策定までのスケジュールを踏まえ3週間とされた。

<sup>782</sup> 2013年2月6日の平成24年度第27回規制委員会において、田中委員長は、「こういったミニパブリックコメントみたいなことをやること自体が、できるだけ広く国民のいろいろな各界各層から御意見を率直にお伺いすることが1つの目的です」と述べた。

<sup>783</sup> 例えば、2012年1月23日の会見において、田中規制委員会委員長は、新基準施行後の大飯原発の取扱いに関する議論について、「不連続な状況ができないように、事前にいろいろな事業者との協議というのか、それは事業者の対応になると思いますけど、そ



設計基準、シビアアクシデント、地震津波という 3 つの分野に対する骨子案に対しては、合計 4,379 件のコメントが寄せられた。これらについては、規制庁により、項目ごとに整理され回答が示されるとともに、必要なものについては骨子案の修正が行われ、その内容については、それぞれの検討チームで議論された。コメントに対する回答と骨子案の修正結果は 2013 年 4 月 3 日の規制委員会において報告され了承された。その上で、修正された骨子案の下、規制庁において、委員会規則として定めるための条文化作業が進められた。

なお、ここで議論されていた基準については、検討チームの名称にもある通り、当初「安全基準」と呼ばれていた。これは規制委員会発足以前から、原発に関する基準に対する俗称として用いられていたものであったが、「安全基準」という名称は、その基準を満たすことによりあたかも「絶対安全」が達成されるとの印象を与えかねないことから、4 月 3 日の規制委員会において議論がなされ、「規制基準」と称することとされた<sup>784</sup>。

条文化された規制基準案は、翌週 4 月 10 日の規制委員会に諮られ、4 月 11 日から 30 日間のパブリックコメントに付された。行政手続法でパブリックコメントを求めることが義務とされる基準本体や、施行手続き等を定めた規則、線量限度等を定めた告示、基準の解釈等に加え、評価ガイドや審査ガイドといった審査のための内規や施行手続きの解釈等を定めた内規等の文書についても、任意の手続きとして、同様にパブリックコメントに付された。法定のパブリックコメントとして 27 本、任意のパブリックコメントとして 22 本、合計 49 本の規則等がパブリックコメントに付される大規模な手続きとなった。この手続きにより、プラント側基準検討チームや地震津波基準検討チームでの議論に加え、施行手続き等を対象とした「発電用原子炉施設の新安全規制の制度整備に関する検討チーム」での議論など、分担して検討が進められてきていた新規制基準等の全体像を提示する意味もあった。また、新規制基準として要求される事項のうち、特定重大事故施設等一部の対策については、5 年後から適用を求める方針があわせて示された。

これら委員会規則等法定のパブリックコメント募集に対しては合計 1,800 通のコメントが、評価ガイド等任意のパブリックコメント募集に対しては合計 312

---

ういったこともできるようなことで、少し早めにパブコメもやるし、(中略)少し事業者の準備というのも促しておきたいと考えているところです」等と返答した。

<sup>784</sup> 2013 年 2 月 27 日の会見において、記者から、安全基準ではなく規制基準というべきではないかとの指摘があり、田中規制委員会委員長が傾聴に値する旨返答していたところ、4 月 3 日の規制委員会において改めて田中委員長が問題を提起し、規制委員会として「規制基準」と呼ぶこととされた。

通のコメントが寄せられたが、新規制基準の骨子案に対して寄せられたものと比べれば、少ないものであった。これらコメントに対しては条文ごと、あるいは項目ごとに、意見に対する返答が示され、必要なものについては条文等の修正がなされた。これらは関連する検討チームにおいて検討がなされ、6月19日の規制委員会においてパブコメに対する返答及び修正された条文等が示され、新規制基準一式が委員会として決定された。また、同委員会においては、これらの規則等の施行日を2013年7月8日とすること、また、特定重大事故等対処施設等の信頼性向上のためのバックアップ対策に関する基準については、2018年7月7日までに適合を求めること、また、今般の改正により新たに許認可の対象となる施設や工事であって、改正法施行前に着手しているもの等に関する取り扱いについてもあわせて決定された。

#### (安全目標の策定)

規制基準と並行して、あるいはその一部として、規制委員会において時間を割いて議論された事項に、安全目標に関するものがあった。安全目標については、2000年代初頭に、当時の安全委員会において集中的に議論がなされ、中間とりまとめがなされていた<sup>785</sup>ものの、そこで提示された安全目標案及び性能目標案については、安全委員会として決定がなされることはなく、案のまま放置された状態であった。

福島原発事故を経て、それまで事業者の任意の取り組みとされていたシビアアクシデント対策を強制力のある規制として求めるのであれば、どの程度の対応を要求するのか、すなわち、規制としてどの程度までの安全性を求めるのかを定めておく必要があり、その指標となる安全目標の議論を避けて通ることはできなかった<sup>786</sup>。2012年10月10日の第4回規制委員会において、シビアアクシ

---

<sup>785</sup> 安全委員会においては、傘下の部会等において、2003年12月に「安全目標に関する調査審議状況の中間とりまとめ」や、2006年3月に「発電用軽水型原子炉施設の性能目標について-安全目標案に対応する性能目標について-」がとりまとめられたが、安全目標案及び性能目標案は案のままにとどまった。

<sup>786</sup> 更田規制委員会委員は、2012年9月19日、平成24年度第1回規制委員会後の会見において、「常に危険は伴うものであって、リスクがゼロなどということはありません。絶対安全などということはありません。それは言われていたことではありませんけれども、それでも、常に原子力という技術を利用するに当たっては、そこに危険が潜在するのだということ十分に議論してこなかった姿勢があったように感じています。そこで、重要な使命の1つですけれども、安全目標について議論を継続していく」と述べ、当初から安全目標の重要性を述べた。

デント対策のための規制基準の整備に係る進め方が議論された際、このような点に関する問題意識が提示され、規制基準の整備にあわせて、規制委員会として安全目標の議論を進めていくことが明確化された。安全目標については、目標としての数値を定めることが目的ではなく、その議論を通じ、規制上のメルクマールとして、どのような対策が必要であるかといった議論に資することを目的とするものであるとの考え方が示された<sup>787</sup>。

安全目標に関する委員会における議論は、新規規制基準の全貌が骨子案という形で示された後、2013年2月20日の規制委員会において開始された。安全目標は、規制として求めるレベルを示すものであり、新基準を定める上で非常に重要な事項である一方、その考え方や意味の理解を得ることが難しいことから、公開の規制委員会において議論を重ねることが重要であるとされ、2月20日以降、4月10日まで6回にわたり規制委員会において議題として取り上げられた。この間、過去の安全委員会の中間とりまとめや海外の状況の把握、安全委員会のとりまとめに当たった近藤原子力委員会委員長へのヒアリングなどが実施された。また、福島原発事故を踏まえれば、単に事故発生確率の議論だけでなく放射性物質の放出量に関する指標が必要であろうとの議論がなされた。

最終的に2013年4月10日、条文化された新規規制基準案をパブリックコメントに付すことを決定したのと同じ規制委員会において、安全目標に関する合意もなされた<sup>788</sup>。当該合意においては、安全委員会の検討結果は安全目標を議論する上での基礎となること、安全目標は規制を進めていく上で達成を目指す目標であること、安全目標に関する議論は規制委員会として引き続き検討を進めていくことといった方針が示されるとともに、事故時の放射性セシウム放出量が100TBqを超えるような事故の発生頻度は100万炉年に1回程度を超えないように抑制されるべきであることといった具体的内容が含まれた。

このように規制委員会により定められた安全目標は、規制としてその達成を目指すべき目標、あるいは規制を行う上での考え方の柱に置くべきものであつ

---

<sup>787</sup> 2012年10月10日の会見において、田中規制委員会委員長は、「今までですと格納容器の破損とか、そういうのが $10^{-4}$ とか $10^{-5}$ とかとなっているので、それをクリアしたからいいですよとか、そういうことの議論の目標値としては設定しない考え方でいます」、「私自身は放射能を環境に出すようなことについては極力ゼロを目指していきたい。そういう安全の規制をやりたいと思っておりますが、なおかつそれだけでは済まないところもありますので、その場合の一つのメルクマールというか目標としてそれを設定しようということ。それをベースに考えていこうということです」等と述べた。

<sup>788</sup> 2013年4月10日の平成25年度第2回規制委員会資料5「安全目標に関し前回委員会（平成25年4月3日）までに議論された主な事項」として整理された。

て、社会受容と直結するものではなかった。しかしながら、新規制基準を満足することにより、安全目標レベルの安全性を有すると確認された原発については、運転が開始される可能性が高いことを踏まえれば、安全目標が社会との接点の一つ、あるいは、社会受容をはかる一要素となり得る側面を有していた。規制委員会においてもその点は認識されていた<sup>789</sup>が、社会受容をはかる作業は、すなわち原発の利用に対する理解を乞う作業の一つとなり得るのであって、規制委員会が実施すべき作業ではなかった。このため、規制委員会は、国民との接点という視点からは、安全目標の位置付けについて理解を得ることが重要であると見て、公開の議論をすることにより、繰り返し説明することにとどめた<sup>790</sup>。

### ○新規制基準の施行と再稼働

#### (施行ルールの設定)

原発を安全に用いるためには、立地や基本設計の妥当性はもとより、適切な詳細設計がなされ、施工され、検査がなされ、運転や維持管理がなされる必要がある。福島原発事故後に原子炉等規制法等が改正される以前の体系においては、原子炉等規制法の下で設置許可が出された以降の段階については、専ら電気事業法により規制が行われた。同法の下で技術基準が定められ、同基準は原発に設置される各施設や機器等に係る工事計画認可や使用前検査の判断に用いられるとともに、認可や検査後においても、事業者には、絶えずこれらの施設等が基準に

---

<sup>789</sup> 2012年10月10日の会見において田中規制委員会委員長は、安全目標に関し公聴会等を開く考えを問われたのに対し、「今、具体的に公聴会を開こうかという計画はないのですけれども、御指摘の通り、これはその値に対して社会が受け入れられるかどうかという判断があると思いますので、何らかの形で意見を聞く機会をつくっていきたいと思います」と述べた。また、2013年4月3日の会見において、田中委員長は、「ゼロリスクというのではないんだ、それを求められても無理ですと、(中略)ですから、逆に言うと、どの程度のリスクまで社会が受け入れられるのかということが、1つの基準になってくるんだと思います」と述べた。

<sup>790</sup> 例えば、2013年2月20日の会見において、田中規制委員会委員長は、「非常に厄介な、私たちが議論をしてもなかなか難しい議論になると思いますが、皆さんにもよく御理解いただけるように公開の場で議論をしたいと思っています」と述べた。また、同3月6日の会見において、安全目標に関し直接国民に説明する場を設けること等に関し問われたのに対し、田中委員長は、「規制委員会は幸い、今、フルオープンでやっていますから、関心のある人はその議論をよくフォローしていただくしかないと思います」と述べた。

適合するよう維持する義務が課せられていた。さらに、許認可権者であった経産大臣が、これら施設等が技術基準に適合していないと認めるときは、事業者に対し、技術基準に適合するように、施設等の修理、改造、移転、使用の一時停止、使用の制限等の措置を命ずることができる旨電気事業法に定められていた。新たな知見等により技術基準が改正され、新たな要求事項が導入された場合には、当該規定に基づき、新基準に対して適合を求めることが可能であった<sup>791</sup>。

他方で、その上流である原子炉等規制法の下での設置許可あるいは設置変更許可の基準については、基準への適合維持義務を定める規定はなく、また、仮に許可後に新たな知見により基準が変更になったり、あるいは基準に適合しないことが判明したりした場合であっても、これに適合することを求める原子炉等規制法上の規定は存在しなかった。このため、例えば、耐震指針が改められた際には、行政指導によりバックチェックを求めるにとどまり、新基準への適合を強制力を持って求めることができなかった。福島原発事故を踏まえて新たに定められるシビアアクシデントへの対応策を含む基準については、当然、既設の原発についても適用を求める必要があるのであって、そのためのバックフィット制の導入は福島原発事故を踏まえた変更点として、最も重要なものであった。

福島原発事故後の法改正においては、原発については設置許可以降の規制を含めて原子炉等規制法に集約されるとともに、従来、技術基準にのみ設けられていた維持義務規定や、基準に適合していない場合の措置命令規定が、設置許可の基準にも設けられることとなった。この規定の導入により、新たな技術的な知見や経験が得られたことにより、許可の基準が見直された場合に、この基準に適合させるよう事業者に法的に義務付けること、すなわちバックフィットを求めることが可能となった。

原発の規制に関する全権を託された規制委員会においては、福島原発事故を踏まえて策定する新規制基準への適合を求める作業は、新たに準備された法的枠組みの最初の適用事例であって、具体的にこの仕組みをどのように運用するのかを、あらかじめ定めておく必要があった。例えば、新規制基準の施行と同時にその適合を求めるとすれば、多くの原発がこれを満たさないことは明らかであるから、これらに対し直ちに措置命令を発出することにするのか、あるいは、新規制基準の施行後最初の設置変更許可手続きの際に適合を求めるというような対応とするのか、といったことを定めておく必要があった。

---

<sup>791</sup> 運用に当たっては、要求事項が追加された場合には、経過措置により、一定の期間においてその適合性を求める場合や、あるいは、その遡及適用が不可能であって安全上の問題が生じない場合には、従前の例によることを認めるなど柔軟な対応がとられていた。

福島原発事故により失墜した原子力規制に対する信頼を回復するために、独立の機関として設置された規制委員会にとって、新規制基準の内容の重要性はもとより、この施行の仕方を定めることは、その信頼性に係る重要な事項であった。安全を最優先にした明確な姿勢が求められることは当然であるが、新規制基準の施行は、福島原発事故後最初の改正時に限らず、その後も新知見を踏まえて改定がなされる可能性があることから、行政機関として、将来にわたって適用することができる安定したルールを定めておく必要があった。

新規制基準の骨子に関するパブリックコメントが終了し、新規制基準の姿形がおおよそ見通せる状況になった2013年3月19日、田中規制委員会委員長は、この問題を議論するべく、本件を委員会の議題として取り上げた。田中委員長は、「原子力発電所の新規制施行に向けた基本的な方針（私案）」を提示し、議論を進めた。同私案においては、継続的な安全向上が重要であること、バックフィットは今後も繰り返して実施していくものであり、この制度を定着させるため明確かつ普遍的なシステムが必要であることなどが示された上で、新基準導入の際には、基準の適合を求めるまでに一定の期間を置くことを基本とするとの方針が示された。すなわち、新基準への適合のためには、施設側の対応等が必要であって、事業者に対しそのための期間を与えるものであった。新たな知見等を踏まえて基準の改定を行った際には、一般論として早急にバックフィットを求めることが重要であるものの、施行の瞬間にバックフィットを求めることとなれば、その都度運転中のプラントを止めることにもつながりかねない。そうなれば、社会の混乱を招き、それを避けるために新知見の取り込み、基準の改定やバックフィットの適用に及び腰となり、本来の眼目である安全向上のための継続的な改善が達成できなくなる恐れがあることから、これを避けることをも勘案して考えられた案であった。また、基準の内容が決まってから施行までの期間が短期間であり、一定の期間が確保できない場合には、事業者が次に施設の運転を開始するまでに基準への適合を求めることとするとの考えも示された。これは、今般のように、施行日が法律によって決められ、基準を準備する期間が限られているような場合には、事業者が、施行期日の直前に提示された基準への対応を行うことができなくなる可能性があるため、その対応のための期間を確保するという考えによるものであった。

規制委員会においては、委員長私案に関し、その趣旨の確認等に関する議論が行われた上で、委員長の提示した私案に示される施行ルールが合意された。なお、私案をベースにした議論であって、合意文書が策定されないことについて批判

もなされたが、公開の場で議論がなされ議事録も策定されることから、透明性が確保され、また、その趣旨も明快であるとして、理解が求められた<sup>792</sup>。

#### (大飯原発の現状評価)

施行に関するルールが必要であるとしても、新規規制基準の施行まで今しばらく間がある段階において施行ルールに関する議論がなされたのには、新規規制基準施行時点で運転中であることが見込まれる大飯原発3・4号機の取扱いが問われ続けていたという事情もあった。規制委員会発足時点で唯一運転中であった大飯原発については、当初から規制委員会としての見解が問われた。田中規制委員会委員長は、同原発は規制委員会発足前の政府の体制下で再稼働が判断され、合法的に運転が継続されている原発であって、そのような状況のものについて何らの根拠もなく停止を求めるのは難しいとしつつ、規制委員会発足直後から手掛けられた大飯原発敷地内の破砕帯の活動性の有無に関する調査を踏まえ、これに活動性があると認められれば運転の停止を求めることもあり得るとの考えを示していた<sup>793</sup>。

破砕帯の活動性評価に関する議論<sup>794</sup>は、保安院時代に開始されたものであった。大飯原発の再稼働がなされる直前の2012年6月、外部専門家から、同原発の安

---

<sup>792</sup> 田中規制委員会委員長は、2013年9月5日の会見において、「議題にないことを議論するということについては、原則として私はやっていけないことではないと思う。(中略)事前に委員の中で議論を尽くして委員会でしゃんしゃんとやるよりは、私自身の生の声、思いをぶつけて委員の意見をいただく方が、私は透明性があるのではないかと考えて、時々委員長私案みたいな形で申し上げているのです」と述べた。なお、施行に関するルールについては、2015年11月13日に、規制委員会において、具体的運用の経験も反映して、明確化を行ったものとして、「新たな規制基準のいわゆるバックフィットの運用に関する基本的考え方」という文書がとりまとめられた。

<sup>793</sup> 例えば、2012年9月26日の会見において、田中規制委員会委員長は、「政治的にいろいろな社会的な条件とかを判断して、稼働しているものを、今、何の根拠もなくとめなさいというのは、なかなか難しいところがあります。(中略)今日の議題になりました活断層があるかどうかということについては、早急にきちっと調べて、それで、もしクロとか、あくまでもグレーが濃いというようなときには、やはりとめていただくということをお願いするというか、そういうことになろうかと思えます」と述べた。

<sup>794</sup> 原発施設の直下に断層(破砕帯)があり、これが活動性を有する場合、原発の安全機能の確保が困難になる可能性があることから、指針等においてこれを避けることが規定されているが、その規定の適用に当たり、活動性の有無の評価が論点であった。安全委員会が策定した耐震指針においては、原発の「建物・構築物は、十分な支持性能をもつ地

全上重要な構造物の下を通過する破砕帯の活動性が否定できないこと、また、2010年11月に実施された大飯原発に係る耐震バックチェック評価の際の資料に不備がある可能性があるといった問題提起があり、これを踏まえ2012年7月3日、保安院の下で実施されていた第18回地震・津波に関する意見聴取会において、耐震バックチェックの一環として、原発敷地内の破砕帯について審議を行うこととされたのであった。大飯原発の破砕帯については、同年7月17日の第19回意見聴取会において審議され、指摘の破砕帯に活動性はないのではないかという意見が複数あったものの、完全に否定するためには現状の資料では十分ではなく、現地での直接確認が必要との意見が大勢であったことから、翌7月18日に関西電力に対し、調査計画の策定が指示された。関西電力からは7月25日に追加調査実施計画書が、また、7月31日の第20回意見聴取会において追加調査計画が提出された。保安院としての作業はこの段階で終了したが、その後2012年9月19日に発足した規制委員会はこの作業を継承した。発足直後の9月26日の第2回規制委員会において本件が取り上げられ、関係学会からの推薦を踏まえて選定された有識者を交えた会合により評価を進める方針が示された。その後、関西電力の調査を踏まえ、有識者による現地調査や評価会合が開催されたが、2013年1月までの段階で、敷地内破砕帯が活動性を有するものか否か、見解がまとまらない状況が続いていた。

2013年1月に入り、新規制基準の骨子案のパブリックコメント手続きなどが視野に入ってくると、運転中の大飯原発の取扱いに関する議論も一層活発化した。同年1月23日の会見において田中委員長は、運転中の大飯原発について、

---

盤に設置されなければならない」とされ、同指針の手引き（発電用原子炉施設の耐震安全性に関する安全審査の手引き（2010年12月20日安全委員会了承））において、「耐震設計上の重要度分類Sクラスの建物・構築物の真下に耐震設計上考慮する活断層の露頭が確認される場合、その活断層の将来の活動によって地盤の支持性能に重大な影響を与えるような断層変位が地表にも生じる可能性を否定できないことから、そのような場所における当該建物・構築物の設置は想定していない」とされた。なお、当該規定は、規制委員会が策定し2013年7月8日に施行された「実用発電用原子炉及びその附属施設の位置、構造及び設備の基準に関する規則」において、「耐震重要施設は、変位が生ずるおそれがない地盤に設けなければならない」とされ、その解釈において、「耐震重要施設が将来活動する可能性のある断層等の露頭がある地盤に設置された場合、その断層等の活動によって安全機能に重大な影響を与えるおそれがあるため、当該施設を将来活動する可能性のある断層等の露頭が無いことを確認した地盤に設置する」とされた。



新規制基準に照らし、安全確認を実施する可能性を示唆し<sup>795</sup>、また、2月6日には、新規制基準は運転中の大飯原発にも適用されることを改めて示しつつ、具体的な適用ルールについては検討中である旨述べた<sup>796</sup>。

新規制基準の適用方針として、「規制の基準を満たしているかどうかの判断を、事業者が次に施設の運転を開始するまでに行う」との考え方が示されたが、運転中の大飯原発についてこの考え方を適用することにより、新規制基準施行後も、少なくとも次回定期検査までは運転が認められることが明確となった。しかしながら、原発の安全性への関心が高まる中、漫然と大飯原発の運転継続を認めるわけにはいかないとの認識もあり、委員長私案においては、「今回は大幅な規制の基準の引き上げであり、通常のバックフィット以上に丁寧な対応をする必要がある」との認識の下、「運転中のプラントが新基準をどのくらい満たしているのか把握するための確認作業を、新基準の内容が固まった段階で速やかに開始する」、「その上で、安全上重大な問題があると認める場合には、規制委員会として停止を求める可能性がある」との方針があわせて示された。一般ルールを適用しつつ、先行的に安全確認作業を行うこととする案であった。このような確認作業は、審査官が新規制基準に沿った審査業務を行うための習熟作業として、規制当局自身にとっても有効な意味も有するものであった<sup>797</sup>。

大飯原発に関する安全確認作業は「現状評価」と称され、2013年4月17日の平成25年度第3回規制委員会においてその進め方が議論された。規制委員が評

---

<sup>795</sup> 2013年1月23日の会見において、田中規制委員会委員長は「7月はバックフィット規制が入ってきますので、大飯だけそれを例外扱いできるのかということになると、私はできないと思っています。そこら辺でどういうふうに判断できる状況にあるのかというのは、もう一度よく精査したいと思っています。自動的に次の定検まで運転していいと、仮に活断層がない場合ですよ、そういうふうにはならないだろうと思っています」と述べた。

<sup>796</sup> 2013年2月6日の会見において、田中規制委員会委員長は、新規制基準が施行される時点で、大飯原発も基準を満たす必要があるのか否か問われたのに対し、「今、その辺の具体的な適用の基準については、少し検討しています。基本的にはバックフィットは、大飯についてもかかります」と述べた。

<sup>797</sup> 委員長私案の文書において、「この確認作業は、今後他の炉に対して審査をするためにも有効であると考えられる」と記載された。また、同私案の議論において、池田規制庁長官は、「今回、新基準になりますので、一体これがどういう形で、現在の現実の原発で行われているかということは、我々としても、よく習熟しておく必要があると思います。技術陣の現状把握といいますか、そういう意味からも必要なことだと考えております」と述べた。

価を担当し、規制庁が事務局を務める体制の下、公開の評価会合を開催して実施すること、事業者に対するヒアリングは議事録を公開すること等、透明性を確保するための方策を含む進め方が示された。4月18日に事業者である関西電力から、新規制基準案を踏まえて大飯原発の状況を示した現状報告書が提出され、翌19日から同報告書に対する評価会合が開始された。6月末までに計14回の評価会合、80回に及ぶヒアリングや事業者面談が行われた。6月15日には規制委員及び規制庁による現地調査も実施された。6月20日の第13回評価会合において「関西電力(株)大飯発電所3号機及び4号機の現状評価書(案)」が提示され、同24日の第14回会合では、事業者である関西電力に対し、同評価書案に関し意見を述べる機会が与えられたが、事業者からは特段のコメントはなく評価会合としての評価書案が確定した。また、同評価が6月末時点の施設等を対象とするものであったことから、評価会合後の施設の整備状況は現地に駐在する保安検査官により確認がなされた。その上で、同評価書案は、7月3日の第13回規制委員会に報告され、規制委員会としての評価が確定した。同評価は、福島原発事故を踏まえて新たに追加・変更がなされた要求事項に焦点が当てられ、安全上重要な事項に重点が置かれた。新規制基準の基準項目ごとに確認された結果として、大飯原発3・4号機については、6月末時点の施設や運用状況において、火災防護対策等いくつかの点において新規制基準を満たしていない点があるものの、直ちに安全上重大な問題が生じるものではないと結論付けられた。その結果、規制委員会として、その時点で何らかの対応を求める必要はない、すなわち、運転の停止を求める必要はないとの判断がなされた。

ただし、評価会合やヒアリングを通じた事業者の姿勢に対しては、評価書において「対策を小出しにして新規制基準を満たす最低線を探ろうとするかのような姿勢は、新規制基準施行後審査を効率的に進める上で障害になるものと考えられる」との記載が盛り込まれた。規制当局は、事業者が福島原発事故を踏まえ、新規制基準により示されるまでもなく、これを大きく上回るような安全対策を自ら講じることを期待していたのであったが、事業者は、個別の対策や考え方が規制基準を満たすかどうかを確認しつつ、旗色が悪ければ対策を上乗せするような対応が見られる場面があった<sup>798</sup>ため、新規制基準が施行された後の法律に基づく審査を念頭に、事業者の姿勢に対する苦言が呈されたものであった。

---

<sup>798</sup> 地震動に関し断層を連動させた評価の追加、火災対策に関し難燃性ケーブルの試験の追加実施、内部溢水評価に関し高エネルギー配管の破損を想定した評価の追加など、徐々に対応される事例が相次いだ。

### (規制委員会と再稼働)

原発の再稼働の前提となる原発の安全性に係る確認は、規制委員会に委ねられたが、規制委員会は、新規制基準の策定やそれに対する適合性審査の過程において、従来の規制当局とは異なる幾つかの特徴的なスタンスを有した。

その最も重要なものは、規制委員会は原発の再稼働の判断には関与しないというものであった。規制委員会は申請された原発の新規制基準への適合性を確認し、法律に基づき、運転に当たり求められる安全性を有するか否かの判断はするものの、それを踏まえて、あるいは、より端的には、それでも残るリスクを踏まえた上でもなお原発を再稼働させるかどうか、社会がそれを受け入れるかどうかは、事業者、政府、自治体などにより判断されるものであって、そこに規制委員会は一切関与しないというスタンスを貫いた。この点については、基準への適合性を確認したものであってもゼロリスクではないとする規制委員会に対し、規制委員会が安全性を確認した原発は再稼働させるとの方針を示した政府との間で、齟齬があるのではないかと指摘もあったが<sup>799</sup>、規制委員会の意図が理解されるにつれ、その軋轢は解消された<sup>800</sup>。また、規制委員会は、再稼働の判断に関与しないこととあわせて、その判断に関与するであろう自治体等関係者の範囲についても関与しないとした。審査書案の策定過程において、自治体の求めに応じ自治体との共催により公聴会を開催する提案をした際にも、どの範囲の自治体の意見を聴くかは自治体自ら調整すべきとのスタンスを示した。最も、公聴会自体が成立しなかったため、この過程により地元の範囲が明確になることはなかった。

また、規制委員会は、原発の審査を「新規制基準への適合性」と称した。福島原発事故以前は、指針や基準への適合性を確認する審査は「安全審査」と称されていたが、規制基準に適合していたとしてもリスクは残っているものであって、それにもかかわらず「安全審査」と称すれば、審査を通過すればあたかも絶対安全が確保されるものと誤解されかねず、これを避けるための言葉の工夫であった。

---

<sup>799</sup> 例えば、2014年9月10日、田中規制委員会委員長の会見において、記者から、「小淵優子経産大臣は、原子力規制庁の世界一厳しい基準に合格した原発は再稼働を進めると言っているのですが、ここで規制庁が合格を出せば、国民に対しては再稼働のリスクはほとんどないという印象を与えると思うのですが、一方で、委員長は『世界一厳しい』という表現は政治的発言で、再稼働の安全性を担保するものではないという趣旨のこともおっしゃっています」といった指摘がなされた。

<sup>800</sup> 田中規制委員会委員長は、2012年12月12日の会見において、「安全の評価は私どもはしますけれども、実際、再稼働するかどうかは政治の責任だということはずっと申し上げてきたし、幸いなことに、それも大体決着したように思います」と述べた。

新たに策定する基準を、安全基準ではなく規制基準と称することとした議論と同様であった。

規制委員会は、基準への適合により達成される安全のレベルについては、安全目標を定めることにより明確化することに努めた。このような取り扱いを明示的にできるようになったのは、再稼働の判断と一線を画し、その責任やそのための説得責任から解放されたからであって、福島原発事故以前、あるいは事故直後において、保安院が、安全を保証することによって住民や自治体の理解を得、再稼働を後押ししていたものとは異なるものであった。田中規制委員会委員長は、あたかも絶対安全が達成され得るかのようないわゆる安全神話から「卒業しないといけない」<sup>801</sup>とし、規制当局の側の変化だけでなく、受け手である国民・住民の側も変化することが必要であることを示した。

田中委員長は、規制委員会は原子炉等規制法の下で安全性に係る判断のみを行うのであって、再稼働に係る判断には一切関与しないとする一方で、避難計画の重要性を絶えず指摘し、これがないと再稼働は厳しいだろうとの認識を示した<sup>802</sup>。その上で、地域防災計画や避難計画の策定は地域に精通する自治体の役割であるとし、規制委員会は、科学的技術的な観点から原子力災害対策指針の策定やマニュアルの策定、試算の提供等を行うとの立場を明確化した。

## ○防災対策の整備

(安全委員会による災害対策指針の見直し)

福島原発事故を通して得られた様々な教訓の中でも、原子力防災に関する事項は重要なものであった。福島原発事故以前の体制においては安全委員会が、原子力災害に関する防災活動を円滑に実施できるよう、技術的・専門的事項をとりまとめた原子力防災指針<sup>803</sup>を示しており、国の諸機関や事業者、地方自治体は、同指針を参照しつつ、それぞれが必要な防災計画等を策定していた。しかしながら、福島原発事故においては、原子力防災指針が実質的に適用できない状態が散

---

<sup>801</sup> 田中規制委員会委員長会見録（2015年2月18日）。

<sup>802</sup> 田中規制委員会委員長は、この考え方を累次示したが、例えば、2012年9月26日の会見において、「再稼働の法的な条件ではないのですけれども、今回の福島の事故を踏まえれば、立地地域の住民の方の気持ちに立てば、そこがきちっとしていなければ、とても再稼働という議論にはならないだろうというのは、私の考えです」と述べた。

<sup>803</sup> 米国 TMI 原発事故を契機に検討が開始され、1980年6月に「原子力発電所等周辺の防災対策について」がとりまとめられ、その後改正が重ねられた。2000年5月の改正以降は「原子力施設等の防災対策について」とされた。

見される事態となった。例えば、原子力防災指針において、「防災対策を重点的に充実すべき地域の範囲」（以下「EPZ」<sup>804</sup>という。）として、原発については8km～10kmが目安とされていたが、福島原発事故時の避難区域は原発から半径20kmの範囲に及び、また、防護対策に関する判断に用いられるとされたSPEEDIが役割を果たすことはなかった。このような事態を踏まえて、安全委員会は、福島原発事故からの教訓及び国際的な考え方を取り入れ、防災対策の抜本的な見直しを図る必要があると考え、原子力防災指針の見直しに着手した。

事故から約3か月後、2011年6月16日の安全委員会において、原子力施設等防災専門部会部会長に対し、原子力防災指針及び関連の指針類に反映させるべき事項を検討するよう指示することが決定された。同部会では、当該指針の検討のために防災指針検討ワーキンググループを設置することとされ、同年7月27日から議論が開始された。同ワーキンググループにおいては、原子力防災指針に関する事項について網羅的に検討することとされたが、とりわけEPZについては、地域防災計画の最も基本的な事項であることから、優先して検討すべき課題とされた。ワーキンググループにおける7回の審議を経て、11月1日、「原子力発電所に係る防災対策を重点的に充実すべき地域に関する考え方」がとりまとめられた。この中では、国際的な知見を踏まえて、EPZに代わり、予防的防護措置を準備する区域（以下「PAZ」<sup>805</sup>という。）及び緊急防護措置を準備する区域（以下「UPZ」<sup>806</sup>という。）を導入することとされ、それぞれおおむね5km、おおむね30kmの範囲とすることが示された<sup>807</sup>。ワーキンググループにおいてはさらに審議が進められ、計15回の審議を経て、2012年3月9日、中間とりまとめがなされた。同とりまとめにおいては、既に考え方が示されていたPAZ及びUPZに加え、防護措置実施の判断基準<sup>808</sup>、緊急時モニタリング、被ばく医療のあり方、事故後の復旧対策のあり方、除染・改善措置等現地における緊急時対応のあり方、原子力防災業務関係者等の教育および訓練等、福島原発事故の教訓や国際的な議論を踏まえ、指針の全体にわたり網羅的に考え方がとりまとめられた。同中間

---

<sup>804</sup> EPZはEmergency Planning Zoneの略。

<sup>805</sup> PAZはPrecautionary Action Zoneの略。

<sup>806</sup> UPZはUrgent Protective action planning Zoneの略。

<sup>807</sup> この考え方は、親部会である原子力施設等防災専門部会の確認を経て、11月17日、安全委員会に報告された。

<sup>808</sup> 防護措置実施の判断基準とし、緊急時活動レベル（EAL: Emergency Action Level）や運用上の介入レベル（OIL: Operational Intervention Level）を定める必要があった。

とりまとめは、親部会である原子力施設等防災専門部会の確認を経て、3月22日、安全委員会に報告された。

当該中間とりまとめの報告を受けた安全委員会の班目委員長は、「この中間とりまとめは、国の関係行政機関や自治体における防災対策の検討に資するものと考えております。今後、この方針を踏まえて具体的な対応について、国のガイドライン、マニュアル等を策定していただくとともに、原子力規制行政を担う新たな組織において、検討を継続していただくことを期待したいと思います」と述べ、この中間とりまとめをもって本件に関する安全委員会の作業を終了する考えを示した。

防災に関する議論は、原発の再稼働に関連する議論においても当然取り上げられた。2012年春、大飯原発3・4号機の再稼働に向けた動きが本格化した際には、自治体等から政府への申し入れ等においても、防災体制整備に関する項目が含まれた。四大臣会合においても、大飯原発3・4号機の再稼働に係る安全性や必要性に加え、防災対策にも議論が及んだ。主に官邸を中心とした指揮命令系統の改善、情報収集・分析能力の改善、情報発信の一元などが中心であったが、立地地域における現地の対応についても整理がなされ、PAZやUPZの設定等により地域防災計画の策定を支援していく方向性が示された。しかしながら、大飯原発の再稼働の時点では、防災対策はそれ以上の議論にはならず、四大臣会合等においてそのような議論がなされるのみにとどまっていた。

#### (規制委員会における原子力災害対策指針の策定)

福島原発事故以前には、原子力防災指針に法的な位置付けはなく、安全委員会の決定によって定められていたが、福島原発事故後に改正された原子力災害対策特別措置法においては、規制委員会が「原子力災害対策指針」を定める旨規定された。国、地方自治体、原子力事業者等が、原子力災害予防対策、緊急事態応急対策及び原子力災害事後対策の円滑な実施を確保するための指針との位置付けであった。

地方自治体は、従来から災害対策基本法に基づき、地域防災計画を策定する義務を有していたが、福島原発事故後の法改正により、計画の策定は、規制委員会が定める原子力災害対策指針に基づくという旨の規定が盛り込まれた。そして、当該規定は、規制委員会発足後6か月以内に施行されることとされた<sup>809</sup>。地方自治体が原子力災害対策指針に基づいた防災計画を策定するためには、指針自体は、それよりも十分前に策定されている必要があった。このため、規制委員会は、発足後、直ちに原子力災害対策指針の策定に着手した。

---

<sup>809</sup> 施行日は2013年3月18日とされた。

2012年9月26日の第2回規制委員会から早速検討が開始され、とりわけ、地域防災計画の策定において重要となるPAZ及びUPZ等を早急に検討することとされた。安全委員会の中間とりまとめをベースに、国会事故調、政府事故調、民間事故調の指摘を考慮して案が策定され、10月3日の第3回規制委員会には指針のたたき台が提示された。その後、実際に福島原発事故に対応した福島県の担当部長をはじめとする有識者等へのヒアリングの実施を経て<sup>810</sup>、10月24日の第7回規制委員会において原子力災害対策指針の素案が提示され、10月31日の第8回規制委員会において指針が決定された。安全委員会による検討と同様、PAZは原発からおおむね5km、UPZはおおむね30kmを目安とするとされた。

なお、この時点における指針は、PAZ及びUPZに関連する事項を中心としたものであって、この他、EALやOILといった防護措置実施の判断基準、モニタリング、緊急被ばく医療等に関する事項等については、引き続き議論がなされ、検討が済み次第指針に反映するものとされた。これらの事項は、緊急被ばく医療に関する検討チーム<sup>811</sup>や、原子力災害事前対策等に関する検討チーム<sup>812</sup>において検討が進められ、2013年1月30日の規制委員会において、事前対策のあり方、緊急被ばく医療のあり方、緊急時モニタリング等のあり方のうちSPEEDIに係る事項等の諸点を含む指針改定原案が提示され、その後パブリックコメント<sup>813</sup>を経て、2月27日に改定案がとりまとめられた。さらにその後、緊急時モニタリング等のあり方、被ばく医療のあり方のうち安定ヨウ素剤の配布・服用に係る事項を含む指針改定案については、2013年4月10日に指針改定原案が提示され、パブリックコメント<sup>814</sup>手続きを経て、6月5日に改定案がとりまとめられた。その後も課題ごとに検討が積み重ねられ、その都度指針が改定されていった<sup>815</sup>。

---

<sup>810</sup> 福島県生活環境部長、放射線総合医学研究所理事、原研機構安全研究センター長へのヒアリングの他、原子力発電関係団体協議会や全国原子力発電所所在市町村協議会からのヒアリング等が行われた。

<sup>811</sup> 2012年11月7日に設置が決定された。

<sup>812</sup> 2012年11月14日に設置が決定された。

<sup>813</sup> 2013年1月30日から2月12日まで実施され、3,155通のコメントが寄せられた。

<sup>814</sup> 2013年4月10日から5月9日まで実施され、345通のコメントが寄せられた。

<sup>815</sup> 2013年8月26日、原子力災害時の医療体制のあり方に関する検討チームの検討を踏まえ、原子力災害医療体制等に関し、指針が改正された。2014年10月8日には、緊急時における避難や一時移転等の防護措置の判断に当たって、緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステム(SPEEDI)による計算結果は使用しないという方針が明確化された。また、2015年4月22日には、原子力災害事前対策等に関する検討チームの検討結果を踏まえ、UPZ外における防護措置の実施方策に関し、指針が改正された。

これらの作業と並行して、地方自治体における地域防災計画の策定作業を支援するため、規制委員会は、2012年12月12日の委員会において、地域防災計画作成等に当たって考慮すべき事項として、原子力災害に係る応急対策を実施するための体制構築、情報連絡体制の整備、屋内退避・避難収容等の防護活動の実施、応援協力体制の拡充・強化等を含む補足参考資料を提示するとともに、地域防災計画作成マニュアルを提示した。

(拡散シミュレーションの誤り)

地方自治体における地域防災計画の策定を技術的な側面から支援する役割を負う規制委員会は、原子力災害対策指針とは別に、2012年10月24日の規制委員会において、放射性物質拡散シミュレーションの結果を提示した。事前の対策を検討する際の参考材料として示すもので、福島原発事故における放射性物質の放出量を基準とし、年間を通じて平均的な気象状況の場合に、原発事故により放出された放射性物質がどのような拡散傾向になるかということを示すものであった。16分割した方位ごとに、どれぐらいの距離までの放射性物質の影響があるのかという形で示され、7日間で実効線量100ミリシーベルトの被ばくとなる地域を示すものであった。当該シミュレーションは、もともと保安院が手掛けていたもので、JNESに計算を依頼していたものであった。

このシミュレーション結果については、発表直後に間違いが発覚し、10月29日、その旨公表された。その時点では、方位の取り方が一メモリずれていた地域があったとされ、これを正したものとして、修正版が公表された。しかしながら、さらにその後、事業者からの指摘などにより、それだけにとどまらない種々の誤りが見つかった。結局、当該シミュレーション作業全体について総点検が実施され、2012年12月13日に臨時開催された規制委員会において、「放射性物質の拡散シミュレーションの試算結果の訂正並びにJNES及び規制庁における原因究明・再発防止策等について」が議論され、シミュレーション結果の修正版とあわせて、本件誤りの発生に関する原因と対策が公表された。自治体における地域防災計画策定作業を支援するために提供されたシミュレーション結果であったが、度重なる修正により自治体の混乱を招いた。

また、そもそも、このようなシミュレーション結果を提示する一方で、UPZはおおむね30kmを目安とし、この範囲の自治体に地域防災計画の策定を求める複層的な姿勢を批判する声もあった<sup>816</sup>。すなわち、UPZの30kmが優先されるのか、

---

<sup>816</sup> 例えば、鹿児島県の伊藤知事は、2012年11月14日の会見において、「当然核拡散の話と、UPZの区域の指定の話は連動すると思っていたのだけれども規制委員会の方は連



シミュレーション結果が優先されるのかという議論であった。UPZ 圏内であっても、その防災対策は一律ではなく、被ばくの蓋然性の高さを踏まえた対策が講じられるべきものであり、シミュレーションはそのような考えの参考になることを期待するものであったが、必ずしもその趣旨が伝わっていない側面もあった。

#### (原子力防災会議)

新規規制基準の策定を通じた安全確保に関する議論に並行して実施された防災対策の強化の議論において、政府の中核となったのは原子力防災会議であった。自公案と政府案の調整の過程で政府側が強く主張し、改正原子力基本法において内閣に設置されたものであった。原子力災害対策指針に基づく施策の実施の推進、原子力事故が発生した場合に備えた政府の総合的な取り組みを確保するための施策の実施を推進するとともに、事故発生時には多数の関係者による長期にわたる総合的な取り組みが必要となる施策の実施の推進等を行う組織とされた。同会議は、全ての国務大臣並びに内閣危機管理監等により構成され、総理が議長を務め、官房長官、環境大臣、規制委員会委員長等が副議長を務めることとされた。また、同会議には事務局が置かれ、環境大臣が事務局長を務めることとされた。

第1回原子力防災会議は2012年10月19日に開催された。運営要領が定められ、規制庁長官を議長とする局長級幹事会を置くこと等が定められるとともに、規制委員会で進められる原子力災害対策指針の検討状況、災害時の政府の活動を定める原子力災害対策マニュアルの検討状況、地域防災計画作成マニュアルの検討状況が説明された。

その後2012年末に政権が交代となり、規制委員会において指針やマニュアルの策定等は継続されたものの、原子力防災会議としての活動は中断した。

#### ○政府の原発利用に係る政策

電源としての原発利用に関する政策については、エネルギー政策基本法に基づき政府が策定するエネルギー基本計画に記載される。福島原発事故は、同計画に大きな影響をもたらした。事故直後の民主党時代の状況から概観する。

---

動させていませんね。拡散の方は拡散でデータを公表して、一方の方はおおむね 30km というだけで（中略）そこのところは私は整合性が取れていないと思う」と批判した。

(民主党のエネルギー環境戦略)

福島原発事故の発生を受けて、これまで通り原発を使い続けていくことはできないと考える菅総理の意向を踏まえ、政府は、2011年6月7日の第9回新成長戦略実現会議において、革新的エネルギー・環境戦略及び地球温暖化対策を策定するためのエネルギー・環境会議の設置を決定した。エネルギー・環境会議は6月22日から開催され、7月29日には、脱原発依存の方向性を示す中間整理がとりまとめられた。その後、各電源の発電コストの詳細な把握検討を行うためのコスト検証委員会の議論<sup>817</sup>を経て、12月21日の第5回エネルギー・環境会議において、エネルギーミックスに関する選択枝の提示に向け、原発への依存度低減を具体化することや、安全・安心の確保を大前提としつつ、国民生活や産業活動の安定、エネルギー安全保障の確保、温暖化対策への貢献などの視点も踏まえ、複数のシナリオを提示することが基本方針として定められた。その上で、2030年のエネルギーミックスに関する選択枝の策定については、総合資源エネルギー調査会での検討が求められた。総合資源エネルギー調査会においては、エネルギー基本計画見直しに向けた議論をすべく基本問題委員会を設置して、2011年10月3日から議論を行っていた。同委員会はエネルギー・環境会議とも連携し、2012年6月5日までに計26回の会合により審議を重ね、エネルギーミックスの選択枝を示した。2030年の原発比率を0%とするもの、約15%とするもの、約20%～約25%とするもの、市場に委ね特段の比率を示さないといった4つの選択枝が示された。基本問題委員会は、ほぼ毎週精力的に開催され、また、原発に慎重な姿勢を有する参加者の参加も得て<sup>818</sup>、熱心な議論がなされた。

これら選択枝は、早速、2012年6月8日に開催された第9回エネルギー・環境会議に提示され、4つの選択枝のうち定量的な原発比率を含まない選択枝が削除され、3つの選択枝を残す中間的整理案が決定された。6月29日の第11回会

---

<sup>817</sup> 2011年10月7日から12月19日まで8回の会合が開催され報告書がとりまとめられた。原発の発電コストは、2004年の政府試算においては5.9円/kWhとされていたが、今回の試算では、最低でも8.9円/kWhとされ、石炭・LNGを用いた発電は競争的な地位を保ち得ること、また、再生可能エネルギーは量産効果によるコスト低減等が見込まれるとされた。

<sup>818</sup> 枝野経産大臣は、第1回会合において、「今回の委員の皆さまには、従来のこの総合資源エネルギー調査会の審議会等とは異なりまして、幅広い皆さんにご参加をいただきました」と述べた。また、山岡淳一郎[2015] (129頁)は、経産省は当初、基本問題小委員会の委員を原発推進派で固めようとしたが官邸の反対でこれを断念したとし、委員構成は、脱原発派が三分の一、原発推進派が三分の一、中間派が三分の一であったとした。

合には、これら3つの選択肢を含む「エネルギー・環境に関する選択肢」がエネルギー・環境会議決定とされ、「この3つのシナリオに関して国民的議論を開始し、その上で、エネルギー選択、それと表裏一体の地球温暖化国内対策に関して責任を持って結論を出す」とされた。

エネルギー・環境会議の決定に沿って、2012年7月以降、全国11都市での国民からの意見聴取会<sup>819</sup>、パブリックコメントの募集<sup>820</sup>、討論型世論調査の実施<sup>821</sup>、政府が協力する説明会の実施<sup>822</sup>といった取り組みが展開された。その上で、これらにより集められた国民の意向を検証し、この間にマスメディア等により実施された世論調査も参照しつつ議論を集約すべく、8月下旬に、エネルギー・環境会議の事務局を務める国家戦略室が主体となって、世論調査やパブリックコメント等に関する専門家8名を交えた「国民的議論に関する検証会合」が開催された<sup>823</sup>。意見集約の過程についても透明性を図り国民に見せることが重要との考えから、同検証会合も公開で実施された。また、これらの動きがある中、8月6日には、野田総理から、原発をゼロにする場合の課題を検討しておくよう政府に指示が出された。

9月4日の第13回エネルギー・環境会議において、国民的議論に関する検証会合の結果が報告され、国民的議論が指し示すものとして、「大きな方向性として、少なくとも過半の国民は原発に依存しない社会の実現を望んでいる」、「一方で、その実現に向けたスピード感に関しては意見が分かれている」等とされた。総理の指示である原発をゼロとする場合の課題については、枝野経産大臣から、使用済燃料の扱いの問題や、電力需給の問題の他、経済、外交、安全保障等様々な課題に向き合うことが必要であることが示された。また、同会議には、民主党エネPTの大畠座長が出席し、党内には賛否様々な意見があり、その集約は容易ではない状況であることが紹介された。エネルギー・環境会議の古川座長からは、これらの議論を踏まえ、次回のエネルギー・環境会議において革新的エネルギー・環境戦略の案を示したいと締めくくられた。

この議論を踏まえ、革新的エネルギー・環境戦略の文書化が本格化することとなるが、その作業は、既に8月下旬から政府及び党の関係主要メンバーの水面

---

<sup>819</sup> 2012年7月14日から8月4日まで、全国11都市において開催され、136人から意見表明がなされた。

<sup>820</sup> 2012年7月2日から8月12日まで募集され、89,124件のコメントが寄せられた。

<sup>821</sup> 無作為抽出の6,849人に電話調査が行われ、このうちの286名により、2012年8月4日から8月5日にかけて討論が行われた。

<sup>822</sup> 2012年7月2日から8月26日にかけて、58団体により説明会が開催された。

<sup>823</sup> 2012年8月22、27日、28日の3回にわたり実施された。

下の調整機関である 3 プラス 2 において開始され、その下で、エネルギー戦略会議の事務局を務める国家戦略室のメンバー等により進められていた<sup>824</sup>。

エネ PT の大畠座長が述べた通り、民主党内には、早急な原発ゼロ社会を実現する意見を有する者から安易に脱原発を唱えるべきではないと考える者まで多様な意見があり、その意見集約は容易ではない状況であった。このため、8 月 23 日に、党内の議論を集約すべく、政策調査会の下にエネルギー環境調査会が設置された。同調査会の会長には前原誠司政調会長、事務総長には仙谷由人政策会長代行が、顧問には脱原発を掲げる菅前総理が着き、党内の議論の集約が試みられた。政府からはエネルギー・環境会議を 9 月 7 日に開催するとされ、それまでに民主党としての提言とりまとめが求められる中、議論が重ねられた。その結果、9 月 6 日に、エネルギー環境調査会提言「『原発ゼロ社会』を目ざして」がとりまとめられた。同提言においては、脱原発を目指すに当たって、改正された原子炉等規制法において導入された 40 年運転期間制限を厳格に適用する、規制委員会の安全確認を得たもののみ再稼働とする、原発の新設・増設は行わないという 3 原則が示されるとともに、「3 つ原則を厳格に適用する中で、2030 年代に原発稼働ゼロを可能とするよう、あらゆる政策資源を投入する」と記載された<sup>825</sup>。

第 14 回エネルギー・環境会議は 9 月 14 日に開催され、民主党エネルギー環境調査会の提言で示された方針が記載された「革新的エネルギー環境戦略」が決定された。同戦略は、9 月 19 日の閣議決定に持ち込まれたものの、そこでは、「今後のエネルギー環境政策については革新的エネルギー・環境戦略を踏まえて関係自治体や国際社会等と責任ある議論を行い、国民の理解を得つつ、柔軟性を持って不断の検証と見直しを行いながら遂行する」とされるにとどまり、革新的エネルギー環境戦略自体は閣議決定には盛り込まれなかった。脱原発の方針に対して原発立地自治体、経済界、米国といった多方面からの批判があったためとされ、曖昧な形で決着することとなった<sup>826</sup>。

---

<sup>824</sup> 2011 年 9 月から、枝野経産大臣、古川国家戦略担当大臣、細野環境大臣兼原子力行政担当大臣、仙谷民主党政調会長代行、齋藤内閣官房副長官により構成される 3 プラス 2 の活動が開始され、2012 年 8 月下旬、革新的エネルギー・環境戦略について議論がなされた（仙谷由人[2013]30-42 頁）。また、その下で、6 人の有識者が招集され、戦略文書の原案作成が行われた（下村健一[2013]302-307 頁）。

<sup>825</sup> 仙谷由人[2013]22-29 頁。

<sup>826</sup> 2012 年 9 月 18 日以降の新聞各紙において報道された。米国の立場に関しては、2012 年 10 月に来日したアーミテージ国防副長官が、2030 年までに原発ゼロを目指す方針を「受け入れがたい」とし「経済力の強い日本には原発が必要だ」と述べた（日本経済新聞（2012 年 10 月 27 日））。

革新的エネルギー・環境戦略は、政府の方向性を指し示すものであって、その下で具体的な方策を定める必要があった。その役割を担っていたのはエネルギー基本計画であった。革新的エネルギー・環境戦略が閣議決定されたことを受けて、2010年に定められたエネルギー基本計画を改定すべく、政府は、早急に議論を進めたいという意向を有した<sup>827</sup>が、その議論の場である総合資源エネルギー調査会を開催することができない状態が続いた。エネルギー基本計画に関する議論は、エネルギーミックスに係る選択肢の議論を行っていた同調査会の基本問題委員会に託されていたが、同委員会の三村委員長は、政府において策定された革新的エネルギー・環境戦略については、未だ様々な議論がありその中でエネルギー基本計画を定めていくことは困難であるとの認識を示した。原発ゼロを目指す方向性の下でのエネルギー基本計画の策定を拒否する姿勢にも見えた<sup>828</sup>。その状況はその後も継続し<sup>829</sup>、結局、2012年12月末に民主党が政権を手放すまでの間に、エネルギー基本計画の改定作業に着手されることはなかった。

（自民党政権における原発の位置付け）

2012年12月26日に発足した自民党政権においては、早速、原発利用に係る政策について、民主党のものからの方針転換が図られた。同12月28日、茂木経産大臣は、「安全性については規制の専門的な判断に委ね安全と認められない限り再稼働は行わない。一方安全と認められた場合にはその判断を尊重し再稼働を進める。民主党の2030年原発ゼロ政策を見直し、10年以内に持続可能なベストミックスを考えるのが方針」との考えを示した。また、2013年1月25日に開催された第3回日本経済再生本部において安倍総理は、喫緊の重要政策課題に

---

<sup>827</sup> 枝野経産大臣は、2012年9月25日の会見において、「エネ環戦略に基づき速やかにエネルギー基本計画をとりまとめたいというのが基本的な考え方」と述べた。

<sup>828</sup> 2012年9月18日の基本問題委員会において、三村委員長は、「何を我々としては目標にしたらいのか、この政策目標を明確にして、同時にそれを実現した場合の課題を整理した上で、改めて我々審議会の委員が国民にきちんと示していただきたいと、このように思っております。私自身としては、この段階で、きょういろいろな議論がある中でさらにこれを具体的な案にとりまとめるというのは、実は非常に難しいと、このように思っております」と述べた。

<sup>829</sup> 2012年11月14日の基本問題委員会において、三村委員長は、「政府における革新的エネルギー・環境戦略に基づく検討と、その進捗を確認した上で、本委員会としてさらに議論し、しかるべきタイミングでエネルギー基本計画に関する意見をとりまとめたいと考えておりますけれども、いずれにしましても、今後の進め方につきましては、再度、枝野大臣とご相談した上で決めていきたいと思っております」と述べた。

関する当面の対応として、「責任あるエネルギー政策の構築」を取り上げ、「経産大臣は、前政権のエネルギー・環境戦略をゼロベースで見直し、エネルギーの安定供給、エネルギーコスト低減の観点も含め、責任あるエネルギー政策を構築すること」を指示した。さらに、第183回通常国会における安倍総理施政方針演説においては、「エネルギーの安定供給とエネルギーコストの低減に向けて、責任あるエネルギー政策を構築してまいります。東京電力福島第一原発事故の反省に立ち、規制委員会の下で、妥協することなく安全性を高める新たな安全文化を創り上げます。その上で、安全が確認された原発は再稼働します」とされ、原発利用を続けていく方針が明確化された。

このような政府としての原発利用の方針の明確化にあわせ、民主党政権において頓挫していたエネルギー基本計画の策定作業も開始された。2013年3月1日、茂木経産大臣は閣議後の会見において、エネルギー基本計画の検討を総合資源エネルギー調査会の総合部会で行うこと、第1回会合を3月15日に開催することを表明した。エネルギー基本計画の議論は、民主党政権下では、総合資源エネルギー調査会の基本問題委員会で議論することとされていたが、自民党政権下では格上げされ、親部会である総合部会で議論することとされた。また、茂木大臣は、「この総合部会において全体のスケジュールをお決めいただくということになっていきますが、年内をめどに一定のとりまとめをしていただけるとありがたいと思っております」として、早急にとりまとめた意向を示した。

3月15日から開催された総合部会の委員には、民主党政権時代に基本問題委員会に委員として参加していた者が多数含まれたものの、原発利用に対して慎重な姿勢を持つ委員は除かれた<sup>830</sup>。また、原発立地地域からは福井県知事が委員に加わった。なお、総合部会では2013年6月までに4回の審議が行われたが、2013年7月に経産省の審議会全体の見直しが行われ、それ以降、エネルギー基本計画に係る審議は、総合資源エネルギー調査会基本政策分科会において継続された。

2013年12月6日、第12回基本政策分科会において、事務局により、「エネルギー基本計画に対する意見（案）」がとりまとめられ提示された。エネルギー基本計画自体は政府が作成する文書であるのに対し、このときにとりまとめられたものは、審議会組織である基本政策分科会としての文書であることから、「エネルギー基本計画に対する意見」という位置付けの文書とされたが、実質的にはこれが新たなエネルギー基本計画の原案であった。原子力については、「安全性

---

<sup>830</sup> 基本問題委員会24名（最終2012年11月14日当時）のうち、三村委員長を含む10名が総合部会委員とされた。他方で、飯田哲也、枝廣淳子、伴英幸の各氏など、脱原発の姿勢を明確にしていた委員は委嘱されなかった。

の確保を大前提に引き続き活用していく、エネルギー需給構造の安定性を支える重要なベース電源である」、「安全性を全てに優先させ、国民の懸念の解消に全力を挙げる前提の下、独立した規制委員会によって世界最高水準の新規制基準の下で安全性が確認された原子力発電所については、再稼働を進める」とされた。なお、エネルギーミックスについては、「先行きがある程度見通せると判断された段階で、速やかに示すこととする」とされた。12月13日に開催された第13回基本政策分科会においては、前回会合での議論等を踏まえ、事務局から改訂版の「意見（案）」が提示された。原子力については、西川福井県知事の意見を踏まえ、「エネルギー需給構造の安定性を支える基盤となる重要なベース電源」と表現されるとともに、使用済燃料の貯蔵能力の拡大に関し、「発電所の敷地内外を問わず、新たな地点の可能性を幅広く検討」する旨の具体策が記載された。「意見（案）」については、同日の委員からの意見を踏まえて座長一任で修正がなされることとされ、修正の上、パブリックコメントに付されることとなった<sup>831</sup>。

エネルギー政策基本法においては、「経産大臣は、関係行政機関の長の意見を聴くとともに、総合資源エネルギー調査会の意見を聴いて、エネルギー基本計画の案を作成し、閣議の決定を求めなければならない」とされており、エネルギー基本計画の策定は経産大臣の職務であり、大臣の判断により手続きを進め得ることとされていたが、安倍総理からは、「責任あるエネルギー政策構築のため、特に原子力政策について、関係閣僚会議を設置し、幅広い視点に基づく検討をするよう、指示」がなされ、「このため、原子力政策に関する重要事項に関し、関係行政機関の緊密な連携の下、総合的に検討するために、原子力関係閣僚会議を開催することと」された<sup>832</sup>。総合資源エネルギー調査会基本政策分科会でエネルギー基本計画の原案がとりまとめられた直後の2013年12月17日、第1回原子力関係閣僚会議が、菅官房長官、茂木経産大臣、下村文科大臣、石原環境大臣、岸田外務大臣等出席の下で開催され、エネルギー基本計画の原案が説明された。各大臣から意見が述べられるとともに、官房長官から経産大臣に対し、「各閣僚等からの意見も踏まえ、エネルギー基本計画の策定に向けて調整を進めていただきたい」と指示がなされた。

---

<sup>831</sup> 資エ庁はこれに先立ち2013年12月6日の版で既にパブリックコメントの募集を開始していたが、修正版に差し替え、締め切りを2014年1月4日から1月6日に延期した。

<sup>832</sup> 原子力関係閣僚会議第1回議事概要より。

政府においては、当初、原案へのパブリックコメントを踏まえた上で、2014年1月中にもエネルギー基本計画の閣議決定を行う意向であった<sup>833</sup>が、自党内の意見調整や公明党との調整に時間を要すること、1月23日に告示され2月9日投開票となった都知事選において脱原発が争点になったことなどを踏まえ、閣議決定は後ろ倒しされた<sup>834</sup>。都知事選後、2月25日に開催された第2回原子力関係閣僚会議においては、第1回会合の議論及びパブリックコメント<sup>835</sup>に寄せられた意見を踏まえた「エネルギー基本計画（案）」が提示された。原子力については、「エネルギー需給構造の安定性に寄与する重要なベースロード電源」とされ、「基盤となる」との表現は削除された。また、将来の原発の規模についても、「必要とされる規模を十分に見極めて、その規模を確保する」としていた当初案から「確保する規模を見極める」との文言となった。これらの原発利用に関する記述をトーンダウンする方向での変更は、原発利用に慎重な姿勢を有する公明党に配慮したものと考えられた<sup>836</sup>。また、再稼働については、「原子力規制委員会により世界で最も厳しい水準の規制基準に適合すると認められた場合には、その判断を尊重し原子力発電所の再稼働を進める。その際、国も前面に立ち、立地自治体等関係者の理解と協力を得るよう、取り組む」とされ、原発利用の理解を得るための国の取り組みが追記された。同日提示されたエネルギー基本計画（案）は、閣僚会議として了承され政府案となった。菅官房長官は、「今後、与党から様々な意見があると思うが、茂木大臣におかれては、エネルギー基本計画の決定に向け、引き続き、調整を進めていただきたい。基本計画の決定は、政

---

<sup>833</sup> 日本経済新聞（2013年12月17日夕刊）は、「政府は同日、原子力政策にかかわる関係閣僚会議を開き、政府の中長期的なエネルギー基本計画を2014年1月中に閣議決定する調整に入った」と報じた。

<sup>834</sup> 日本経済新聞（2014年1月15日）は、「政府はエネルギー基本計画の閣議決定を2月以降に遅らせることを決めた。国民から寄せられた1万9千件の声や自民党・公明党からの意見を反映して計画案に修正を加える必要があると判断した。当初は月内の閣議決定を予定していたが、来月9日投開票の都知事選でも脱原発が一つの争点となっており、世論の動向を慎重に見極めたいとの思いも背景にある」と報じた。

<sup>835</sup> 2014年1月6日まで実施され18,663件に上るコメントが寄せられた。

<sup>836</sup> 日本経済新聞（2014年2月26日夕刊）は、「慎重な書きぶりが目立つのは、首相官邸が原発推進に慎重な公明党や自党内の一部グループを意識したからだ。昨年12月に経産省の有識者会議が原発を『基盤となる重要なベース電源』と位置付ける原案をまとめた際、公明党は表現が強すぎると批判。今回の政府案では『基盤となる』の表現を削った。同党の石井啓一政調会長は25日、政府案を『一定の配慮が示された内容だ』と評価した」と報じた。



権の重要事項であるということを確認いただき、政府として、閣議決定に向け足並みを揃えて進めてまいりたいと思うので、御協力頂きたい」と述べた。

政府案が固まったことを受けて、与党における議論が本格化した。自民党が2月26日に開催した資源・エネルギー戦略調査会等関係部会においては、賛否様々な意見があったものの、政府案のまま大筋で行ける目処が立っていると見られた<sup>837</sup>。他方で、政府案において原発の利用に慎重な姿勢を示す公明党に配慮して文言に工夫がなされていたものの、同党との調整にはさらに時間を要した<sup>838</sup>。1か月余りにわたる調整の結果、原発に関しては、「原子力規制委員会により世界で最も厳しい水準の規制基準に適合すると認められた場合には、その判断を尊重し原子力発電所の再稼働を進める」との記述を維持しつつ、再生可能エネルギーについて、「これまでのエネルギー計画を踏まえて示した水準をさらに上回る水準の導入を目指」すことが明記されることとされ、相対的に原発推進の印象をさらに薄めることにより決着が図られた。年度が明けた2014年4月2日、自民党と公明党はエネルギー基本計画に合意し<sup>839</sup>、与党内正式手続きを経て、4月11日、新たなエネルギー基本計画が閣議決定された。

#### (エネルギー基本計画に対する評価)

エネルギー基本計画において、引き続き原発を利用していく方針が明確にされたことから、その方針に同調する立地自治体の首長は同計画を評価した。エネルギー基本計画の策定に係る審議会にも参加した福井県の西川知事は、原発について、自身が示していた「基盤となる」との記載は盛り込まれなかったものの、同計画の閣議決定を受け、「原子力発電の重要性について、政府の責任ある方針が示された」と評価するコメントを発表した。愛媛県の中村知事は、規制委員会の審査に合格し安全性が確認された原発の再稼働を進めることが明記されたこ

---

<sup>837</sup> 日本経済新聞（2014年2月27日）は、「与党は26日、原子力発電所を重要電源と位置付けた政府のエネルギー基本計画案の党内審議に入った。自民党内では政府案を容認するムードが広がっている」、「党政調幹部は『自民党は政府案のまま大筋でいけるだろう』と語る」と報じた。

<sup>838</sup> 日本経済新聞（2014年3月5日）は、「自民、公明両党は原子力発電を重要電源と位置付けたエネルギー基本計画の政府案について、太陽光発電など再生可能エネルギーを拡充する表現を強める方向で調整する。原発を『重要なベースロード電源』とする記述を巡って自公内の評価が分かれている。政府案の骨格を変えず他の部分で表現修正することで、原発推進の印象を薄める狙いがある。3月中の閣議決定を目指す」と報じた。

<sup>839</sup> 日本経済新聞（2014年4月2日夕刊）は、「自民、公明両党は2日、原子力発電を重要電源と位置付けたエネルギー基本計画の政府案の内容について合意した」と報じた。

とを「現実的な判断」と評価した。また、薩摩川内市の岩切市長は「国として当分の間、原子力発電は必要と判断されたものとする」とした。

一方、新潟県の泉田知事は、「東京電力福島第一原子力発電所事故の検証と総括なしに進めれば、エネルギー政策はますます国民の信頼を失う」と述べるなど、原発利用に慎重な視点から、批判的な評価もあった。また、世論は、原発再稼働を明記したエネルギー基本計画に過半数が反対する<sup>840</sup>など厳しい評価を下した。

#### (長期エネルギー需給見通しの策定)

エネルギー基本計画が閣議決定されたことを受けて、経産省は、これを具体化するための議論に入った。長期的なエネルギー需給見通し、すなわち、エネルギーのベストミックスを提示することが主眼であった<sup>841</sup>が、まず、主要エネルギー分野ごとに課題の整理や対応策を検討することとし、総合資源エネルギー調査会の下、省エネルギー小委員会、新エネルギー小委員会、原子力小委員会の各委員会において議論が進められることとされた。原子力小委員会は、2014年6月19日から議論が開始された。委員には、原子力の専門家、他、産業界、シンクタンクなど幅広い分野からの参加があり、原発に批判的な姿勢を示す委員も参加した<sup>842</sup>。原発立地自治体からは福井県の西川知事が参加した。同小委員会においては、関係者からのヒアリングやテーマごとの議論が重ねられ、11月半ばからは中間整理案の議論に入り、12月24日の第11回会合において中間整理がとりまとめられた。福島原発事故の教訓、我が国のエネルギー事情と原子力の位置付け、原発依存度低減の達成に向けた課題の他、安全性向上、技術・人材の維持・発展、使用済燃料問題、核燃料サイクル政策、国民・自治体との信頼関係構築など幅広い論点がカバーされたものの、特定の結論を導いたものではなく、論点を網羅的に提示したものであった。また、同時期に、省エネルギー小委員会、新エネルギー小委員会、また、資源・燃料分科会によってそれぞれの分野に係る論点のとりまとめが示された。

これら分野ごとの検討を踏まえ、基本政策分科会の下に長期エネルギー需給見通し小委員会が設置され、2015年1月30日から、長期エネルギー需給見通しの作成に向けた議論が開始された。同小委員会の下に発電コスト検証ワーキン

---

<sup>840</sup> 日本経済新聞（2014年4月21日）は、同社の世論調査において、「原発再稼働を明記したエネルギー基本計画」に賛成が32%、反対が55%であったと報じた。

<sup>841</sup> 2014年3月31日の会見において、菅官房長官は、「日本の将来のエネルギーミックスは新たなエネルギー基本計画を踏まえて設定していく」と述べた。

<sup>842</sup> 原発反対を掲げる原子力資料情報室の伴英幸共同代表や、原発に慎重な姿勢を示す吉岡齊九州大学教授らが参加した。

ググループも設置された。個別分野ごとに議論が進められ、4月22日の第7回会合において、「原発の安全性の確保を前提に、自給率はおおむね25%、電力コストは現状より上げず抑制していく方向、環境適合についてはバランスが重要」との基本的な考え方が整理され、この考え方の下でエネルギーミックスの具体的な姿について作業するよう事務局に指示がなされた。その後、4月28日に開催された第8回会合において長期エネルギー需給見通しの骨子案が提示され、この中で、2030年のあるべき姿として原子力20～22%、再生可能22～24%という具体的な数字が提示された。小委員会では、同案に大きな異論は示されることはなく、議長一任で文言修正の上、その内容は4月30日に開催された中央環境審議会及び産業構造審議会合同会議において説明された。同合同会合では、2030年に温室効果ガスを2013年比で26%削減とする日本の目標がまとめられた。この削減目標は約束草案<sup>843</sup>として国連の気候変動枠組条約事務局への提出が求められていたもので、2015年末に予定されるCOP21より十分前に、準備ができる国は2015年第一四半期までに提出するよう定められていたものであり、既に多くの主要国からは提出がなされていた。日本は、温暖化ガスの主要貢献要素であるエネルギー構成が定まっていなかったため、この提出を留保してきており、長期エネルギー需給見通しの議論が待たれていたものであって、骨子の段階で早速議論に供されたものであった。骨子ではあるものの、温暖化目標のベースにもなったことで、事実上エネルギーミックスの数字は固まった。

その後、同骨子は文書化され、2015年5月26日の第9回会合にたたき台が、6月1日の第10回会合に見通し案が提示され、委員長一任の上パブコメに付された。6月2日から7月1日の間に寄せられたコメントは2,060件であり、これらを踏まえて文言の修正はなされたものの、エネルギーミックスの数字に変更はなかった。7月16日の第11回会合において長期エネルギー需給見通しが決定され、公表された。

福島原発事故以前、原発は日本の電力の約3分の1を供給していた。新たに決定された長期エネルギー需給見通しにより示された20～22%という数字は、これよりは減少したものである一方で、この数字を達成するためには、相当程度の原発が引き続き利用されることを意味した。もちろん、利用しようとする原発については、一つひとつ規制委員会が示す規制基準を満たし、審査等を通過する必要があるため、その時点で、具体的にどの原発が利用されるかは示されることはなかったものの、エネルギー基本計画に加え、長期エネルギー需給見通しが示されたことにより、日本の原発を引き続き活用していく方針が明確になった。

---

<sup>843</sup> INDC (Intended Nationally Determined Contributions) として提出が求められた。

規制委員会により基準に適合すると判断された原発については、再稼働の必要性等が個別に議論され諮られることはなく、再稼働をするものであるとして半ば自動的に判断される仕組みが構築された。

## 4-2 川内原発の再稼働

### ○規制委員会における審査

#### (新規制基準適合性審査)

新規制基準が求める具体的な内容が明らかになり、大飯原発の現状評価などが行われる段階になると、できるだけ早く再稼働を実現したいとの思いを有する事業者は、2013年7月の新規制基準の施行にあわせて原子炉設置変更許可申請を提出すべく準備を進めた。7月8日の施行当日に、北海道電力泊原発1・2号機及び3号機、関西電力大飯原発3・4号機、同高浜原発3・4号機、四国電力伊方原発3号機、九州電力川内原発1・2号機の合計10機の申請が提出された。なお、かねてから規制庁においては、審査作業のために設置するチームは最大3つであることを表明しており、4原発以上の申請がなされた場合には、直ちに審査に着手されない原発が発生するとの憶測もあり、事業者が競って申請を行うのではないかなど申請順位に関し混乱が予想された。このため、施行日直前の7月3日の規制委員会において、施行当日の申請受取りの段取りが定められ、同日中に受理された申請は全て同時に受け取ったこととする考え方が示された。なお、7月12日には、九州電力玄海原発3・4号機の申請が提出され、これを含め、4社6発電所に係る12基に関するものが最初の申請グループを構成した。いずれも加圧水型軽水炉（PWR）であり、福島原発と同型の沸騰水型軽水炉（BWR）に係る申請はなされなかった。

事業者からの申請がなされた直後の7月10日の規制委員会において、審査の進め方が議論され、審査は公開の審査会合で実施すること、事実確認等のため事務局ヒアリングを実施すること、ヒアリングは非公開で行われるものの後刻議事概要を公開すること等とされた。また、資料はいずれについても原則公開するとされた。規制庁に設置される3つの審査チームの担当も発表され、いずれのチームも2発電所ずつ受け持つとされた。3チームにより3原発のみが審査の対象になるということではなく、申請された6発電所全てが審査チームに割り振られた。同一事業者から2つの発電所についてなされた申請については、発電所ごとに別々のチームで担当させることにより、チーム間の審査のバラつきを防止する配慮がなされた。事業者に対するヒアリングは、申請受理の翌日7月9日から早速開始され、また、7月16日には、第1回「新規制基準適合性に係る審査会合」<sup>844</sup>が公開で開催された。第1回会合では、新規制基準施行当日に申請さ

---

<sup>844</sup> 後に、サイクル施設の審査が開始されたため、「原子力発電所の新規制基準適合性に係る審査会合」とされた。

れた原発に関し、事業者から申請内容の聴取が行われた。その上で、7月23日の第2回審査会合において、規制委員会側から、これらの原発に対する主要な論点として、各原発の審査に当たり主に着目する点等が示された。この際、泊原発1・2号機については、他プラントに係る解析を流用して申請がなされるなど十分な説明ができる状況ではなく、適切な資料が提出されるまで審査を保留することとされた。また、大飯原発については、継続中の敷地内破砕帯評価に関して、規制委員会として一定の見解がとりまとまった後審査を進めること、高浜原発については、地下構造の把握や津波評価に関する論点から審査を開始することとされた。4日遅れて申請がなされた玄海原発についても同様のステップが踏まれ、7月25日の第3回審査会合において主要な論点が提示された。

審査会合は、地震、地盤、津波、火山といった自然条件を扱う会合と、設計基準事象やシビアアクシデント対策を扱うプラント側の会合に分けて開催され、必要な場合に、両者合同の会合が開催された。プラント側の審査は、毎週おおむね火曜日と木曜日、地震津波側の審査は水曜日といったように計画的に審査会合が開催された。主要な論点の提示により、当初の段階でプラント側の審査に取り掛かることができるのは、泊原発3号機、伊方原発3号機、玄海原発3・4号機、川内原発1・2号機の4発電所となり、地震津波側の審査は、これに、高浜原発3・4号機が加わった。これらについて審査会合が進められた。事業者から提出された申請書が審査の対象ではあるものの、申請書のみでは事業者の考え方や具体的な対応が明確でないことから、審査に当たっては、事業者に対しこれらを説明した書類の提出が求められた。審査対象分野は、設計基準事象に係るものからシビアアクシデント対策に係るものまで多岐にわたることから、事業者が提出する説明資料をもとに鋭意審査が進められたが、同年の秋頃になると、事業者からの資料提出が滞り、審査が進められない状況も現れた。このため、2013年10月8日の審査会合において、規制委員から事業者に対し、その時点までに説明資料の提出がなされていない分野について提出時期の見込みを示すよう促された。これに対しては、いずれの事業者も、基本的に全ての分野について2013年中には資料を提出するとの方向性を示した。その後、規制委員会が、事業者からの資料の提出状況を一覧表として整理して公表するなどにより、進捗管理が行われた。一通り事業者の考えを聴取することが重要であるとの考えの下、年末近くの会合では、会合の予定終了時間を大幅に延長するなどして、一通りの聴取がなされた。なお、大飯原発3・4号機については、敷地内破砕帯に係る活動性の評価を経て9月中旬から適合性審査が開始され、また地震津波に係る審査から着手されていた高浜原発3・4号機についても、その進捗を踏まえ、10月からはプラント側の審査も開始されていた。また、2013年秋には、審査に当たる者が現地の状況を把握しておくことが重要であるとの観点から、それまでに申請

がなされていた 6 発電所に対し、規制委員及び規制庁の審査官による現地調査も実施された。

審査の期間としては、半年が一つの目安であるとの見方もあった<sup>845</sup>が、2013 年終盤を迎えても審査が継続する状況が続いた。2013 年中に事業者から申請内容について資料を踏まえ一通りの説明がなされ、2014 年に入り、さらに補足の説明が示されつつ審査が進捗する中で、少しずつ収束に向かう感触も生まれた。2014 年 2 月 12 日の規制委員会において規制庁から審査状況が報告された際、委員からは、事業者の対応状況にもよるが、設置許可に係る審査については「先が見えてきている」という認識が示された。これも踏まえ田中委員長からは、具体的な許可の段階になれば、社会への説明等の要請もあることから、今後の進め方について議論をしておきたいとの指摘がなされた。この意向を踏まえ、翌週 2 月 19 日の規制委員会において、審査の今後の進め方が議題として取り上げられた。規制庁から考え方が示された。この中で、基準地震動及び基準津波高さが確定し、かつ、他に重大な審査上の問題が無い原子力発電所については、事業者からの申請書の補正の提出を受けて審査書案作成に入ること、審査書案の作成に当たっては、今回の審査がこれまでの基準を抜本的に改正した新規基準に基づく初めての審査であることから、最初に作成作業に取りかかるものについては、後続の審査の模範となるような十分に質の高い審査書案を作成するべく、担当チームの枠を超えた共同作業を行うなどにより、審査チームの総力を結集して優先的に取り組むこと等の考え方が示された。規制委員会での議論を経てこの考え方が了承された。この段階では、具体的にどのプラントを対象にそのような作業を行うかは明示されなかったが、その判断を行うため、2～3 週間後を目途に改めて審査状況を見極めるとの方針が示された。

約 1 か月後の 3 月 13 日の規制委員会において、規制庁から、審査中の全プラントについて状況が説明された。このうち、九州電力川内原発 1・2 号機については、基準地震動及び基準津波高さが確定したこと、プラント側の審査についてもおおむね順調に進んでいることが確認され、同原発の審査を優先して進め、審査書案の策定作業に入る方針が固められた。

それまで規制庁の審査官は 3 チームに分かれて審査作業を進めてきていたが、全チーム全審査官協力の下で、優先とされた川内原発の審査書案を書きあげていく体制が構築された。その作業を進めるためには、事業者である九州電力から、2013 年 7 月 8 日になされた当初の申請を修正するための、いわゆる補正申請書

---

<sup>845</sup> 2013 年 7 月 10 日の会見において、田中規制委員会委員長は、「半年というのは特に根拠があるわけではないので、ある種の相場観みたいなもので申し上げていた」と述べた。

の提出を得る必要があった。それまで約半年余りに及ぶ審査により、川内原発に係る九州電力の申請内容は当初のものから大幅に変更されてきており、それまでの審査を踏まえた変更点について公文書により正されることが必要であった。九州電力は、未だ議論が進行中の事項に関する審査会合での審査を受けつつ、補正申請書の作成作業を進めたが、それまでおおむね週 2 回のペースで開催された審査会合や連日のヒアリングなど密度の濃い議論の内容を適切に補正申請書にとりまとめる作業は容易ではなかった。川内原発については 3 月中旬に優先原発とされたものの、九州電力からの補正申請書はなかなか提出されなかった。この状況を踏まえ、4 月 3 日の審査会合において、規制委員から、事業者の作業状況が問いかげられ、事業者は、4 月 10 日の審査会合において、同月中には補正申請書を提出する見込みであると述べた。川内原発については、優先原発として選定された以降、規制庁職員によって事業者に対するヒアリングが連日、複数の分野について実施されている状況であり、その状況は 4 月に入っても変わっていないことから、4 月中に適切な補正申請書がとりまとめられることは容易ではないことが察せられた。他方で、九州電力は、川内原発が優先原発として選定されたからには、事業者としていち早く許可を取得し再稼働に向けて前進したいという思いがあることはもとより、原発の利用を進めたい政策当局の意向、鹿児島県の意向、また、川内原発の審査のために他事業者の原発の審査作業に遅れを来すなどの影響を及ぼしていることから、他事業者との関係においても早急に補正申請書を取りまとめ、審査を進捗させたいとの思いがあった。そのような状況下において九州電力は、補正申請書の提出が 5 月以降にずれ込むと発言することは難しく、何としても 4 月中には申請したいという意気込みを、公開の場で語ったものと思われた。

九州電力は自ら示した通り、4 月 30 日に補正申請書を提出した。新規制基準施行と同時に提出していた申請書を実質的に全て差し替えるものとなり、当初約 1,800 頁であった申請書は約 7,200 頁へと 4 倍に膨らんだ。しかしながら、当該補正申請書は、規制庁による確認により、新規制基準への適合性を判断するために必要な事項が記載されていないなど不十分なものとされ、5 月 2 日の規制委委員会においてその旨指摘された。5 月 8 日に開催された審査会合において具体的に 42 項目の不備が指摘され、さらに、5 月 9 日のヒアリングの場において、これらを具体化した合計 223 個所の不備が指摘された。これらの不備が修正された上で、改めて事業者から補正申請書が提出されたのは 6 月 24 日であった。申請書は約 8,600 頁に及んだ。

規制庁の審査官は、事業者が補正申請書を準備している期間中、自らは審査書案の執筆を進めており、とりわけ事業者が申請書の不備を正すために 2 か月近くの期間を要したことから、この間、事業者に対するヒアリングに時間を割きつ



つも作業を進め、また、担当の規制委員との打合せも進め、九州電力から再度の補正申請書が提出される頃には審査書案の作成は最終段階を迎えていた。審査官により、再度の補正申請書がそれまでの審査の内容を適切に反映したものであることが確認された上で、審査書案が整えられ、同案は7月16日の規制委員会に諮られた。

(科学的・技術的意見の募集及び公聴会)

2014年2月19日の規制委員会において、今後の進め方について議論がなされた際、優先審査に関する考え方が決められることとあわせて、外部からの意見募集についても議論がなされた。「今回の審査がこれまでの基準を抜本的に改正した新規制基準に基づく初めての審査であることに鑑み」<sup>846</sup>、審査書案に対し、科学的・技術的意見を広く募集することとされ、特に関心の高い立地及びその周辺自治体においては、自治体側からの要請に基づき、その協力を得て共催により「公聴会」(仮称)を実施できるとされた。これら意見募集及び公聴会については、おって実施要領を定めることとされた。

新規制基準への適合性審査は、一般傍聴はもとより、インターネット中継を含め公開の下の審査会合で実施されてきており、また、審査資料についても、セキュリティ上等の理由で公開することが適切でないものを除き原則全て公開されてきていた。このため、透明性確保という観点からは相当程度の努力が払われてきたといえるものの、他方で、会合や資料を単に公開しておくことにより、その内容について社会や住民への説明責任を果たしているとは言い難く、別途社会との接点を持つ必要があるとの意見があるのは当然であった。また、審査は、規制委員会の責任と判断で科学的・技術的観点から公平中立、独立に実施されるものであるが、立地地域ではとりわけ関心が高く、地域なりの意見がある可能性がある<sup>847</sup>との観点から、審査書を確定させる前に、広く意見を聴いておこうという視点からの見方もあった。

このような観点で規制委員会から提示された意見募集や公聴会の考え方であったが、とりわけ公聴会については反響が大きかった。この公聴会は、法的な手続きではなく、規制委員会の発想により任意に行われるものであって、自治体の希望により、自治体と規制委員会との共催により開催されるというものであり、また、規制委員会は、どの範囲の自治体を対象とするのか、あるいはどのような

---

<sup>846</sup> 平成25年度第43回原子力規制委員会資料3より。

<sup>847</sup> 2014年3月26日の会見において、田中規制委員会委員長は、「その立地地域には、それなりの意見があるかも知れないから、一応そこは丁寧に聞く機会を設けてもいいのではないか」と述べた。

形の公聴会とするかといったことについては、自治体自らが検討すべき事項であるとした。このような規制委員会の考え方に対し、自治体は反発した。原発が立地する道県の知事を中心に構成される原子力発電関係団体協議会は3月4日、規制庁に対し、審査は規制委員会が責任を持って実施すべきものであること、公聴会を実施するのであれば規制委員会の責任及び主催で開催すること、このような方針を決定する際には事前に同協議会と意見交換すること等の申し入れがなされ、審査の過程において自治体と共催で公聴会を実施することは受け入れられないとの意向が明確に示された<sup>848</sup>。自治体は、審査に重大な関心を寄せるものの、自らも共催して公聴会を開催することとなれば、審査に係る判断に関与したことになりかねず、責任の所在を不明確にすることになるとの考えもあった<sup>849</sup>。

規制委員会は、審査書を取りまとめて許可の判断を下すことは自らの責任であること、審査結果について説明する責任は当然負うこと、審査書を取りまとめる段階における公聴会はそのような分担を変更するものではないことといった考えを有しており、その旨の説明がなされたが、立地自治体との関係では溝は埋まらず、公聴会の構想は事実上頓挫した。このため、科学的・技術的意見募集については実施要領が定められた一方で、公聴会についてはそれが定められることはなかった<sup>850</sup>。

なお、公聴会については、福島原発事故以前の体制下において安全委員会により実施されていた第二次公開ヒアリングと対比され、規制委員会の公聴会は自治体からの要請に基づき開催するものであり、返って後退したのではないかという指摘<sup>851</sup>があった。また、第二次公開ヒアリングは結局のところ単に住民のガ

---

<sup>848</sup> 2014年3月4日、原子力発電関係団体協議会から『原子力発電所の新規規制基準適合性審査の今後の進め方』に関する申し入れが提出された。また、同様の意向は、原子力発電関係道県議会議長協議会からも示された。本件については、2014年3月5日の規制委員会委員長の会見において規制庁職員により説明がなされた。

<sup>849</sup> 自治体幹部Aへのインタビューより。

<sup>850</sup> 2014年3月26日の原子力委員会に諮られた「原子力発電施設等の設置変更許可申請に関する規制基準適合性審査に対する科学的・技術的意見の募集要領（案）」においては、「立地自治体における科学的・技術的意見の聴取については、具体的な求めがあれば、別途、検討する」とのみ記載された。同日の会見において、田中委員長は、「基本的には、もうそれ以上はやる必要がないなという判断です」と述べた。

<sup>851</sup> 2014年3月26日の田中規制委員会委員長の会見において、記者から、「2011年の前までは安全委員会の方で公開ヒアリングとかをしておりましたが、今回は地元の要請が

ス抜きとなっていたのではないか、あるいは、規制当局が安全性を喧伝する場となっていたのではないかといった側面から、公聴会もこれと同様の結果になるのではないといった観点から忌避された面もあったと思われた。いずれにしろ、規制委員会が提案した公聴会が成立することはなかった。

また、審査書案に対する意見募集や公聴会の実施に関する考えを、規制委員会が審査の終盤になって持ち出したことに関しては、規制委員会が審査に対し自信を持っていないのではないか、あるいは、許認可手続き全体の遅れにつながるのではないかといった観点からの批判もあり得たが、規制委員会としては、福島原発事故後初めての審査であり、関心も高いことから実施するものであること、また、今般の審査書案は原子炉設置変更許可に係るものであって、引き続き工事計画認可や保安規定の認可に係る審査がこれらと並行して進められるため、許認可手続き全体が遅れることにはつながらないと説明した<sup>852</sup>。川内原発に関しては、7月16日の規制委員会において審査書案がとりまとめられた後、翌7月17日から8月15日までの30日間、科学的・技術的意見の募集がなされ、合計約1万7千件に上る意見が寄せられた。個々の意見は、規制庁により、設計基準事象に関するもの、シビアアクシデントに関するもの、その他に関するものに大別され<sup>853</sup>、それぞれのカテゴリの中で意見が集約された上で、それぞれについて審査における考え方が整理されるとともに、必要なものについては審査書案の記載

---

あればという条件付きということになったことで一步後退したような印象を受ける」との指摘がなされた。

<sup>852</sup> 2014年2月19日の会見において、記者から「こういった国民の意見を広く求めるということになると、これは審査というか科学技術的な判断に自信がないのではないかととられかねない」との指摘に対し、田中規制委員会委員長は、「科学技術といえども見解の違いとかがいろいろありますので、そういうことを踏まえて、再度、念のためにきちんと聞いておいた方がいいというのは、一般論として言えると思うんです。(中略)自信は十分あります」とした。また、同日の規制委員会において、大島委員から、「この意見を聴くプロセスがあまり長くなりますと、全体のプロセスを遅らせることになりかねません。それは真意ではない(中略)このプロセスが遅延の理由になるようなことがあってはならないと思います」としたのに対し、更田委員は、「この意見募集、公聴会と並行して、工事計画並びに保安規定の審査を進めることになろうかと思っておりますので、並行して進めることがあって、意見募集及び公聴会を行うことが全体のプロセスを遅らせることにはならないだろうと考えております」と述べた。

<sup>853</sup> 個々の意見がどのカテゴリに分類されたかは明らかにされていないが、規制委員会のホームページにおいて公開されている応募意見そのものを眺めれば、「その他」に該当すると判断されたものが相当数に上るものと想定される。

が修正された。規制庁はこれらの整理作業に約 1 か月を要し、その結果は 9 月 10 日の規制委員会に提示された。審査書案の修正は数十か所に及んだが、審査のやり直しや、判断の変更に至るものはなかった。これらの手続きを経て、同日、418 頁に及ぶ審査書が確定され、これに基づき川内原発 1・2 号機については、新規制基準に適合するとして、原子炉設置変更許可がなされた。

なお、意見募集の手続きは、これを通じて審査の内容をよりわかりやすく説明するという意味で、規制委員会が説明責任を果たすことに貢献する側面はあるとしても、規制委員会が社会的関心の高い新規制基準への適合性を判断するに際し、あくまでも科学的・技術的な視点から、万が一にも見落としや新たな知見が無いことを確認するためのものであって、これによって社会受容がはかれるものではなく、またそれを求めるといった意味を持って実施されたものではなかった。

また、許可に先立ち、意見募集手続と並行して、原子炉等規制法に基づく手続きとして、審査結果のうち当該原発が平和の目的以外に利用される恐れがないことに関する基準への適合性については原子力委員会に意見を聴く手続きがとられ、この点について原子力委員会の確認がなされた。また、同じく、原子炉等規制法の規定に基づき、経産大臣に対して、許可に際して意見を聴く手続きがとられ、経産大臣からは、「許可することに異存はない」との意向が示されるとともに、川内原発が新規制基準に適合すると認められた場合、『エネルギー基本計画』の方針に従って、再稼働を進め、その際、立地自治体等関係者の理解と協力を得るよう取り組むこととしており、貴委員会や関係省庁とともに、適切に対応していく所存である」と示され、規制委員会の判断を踏まえ再稼働を進める意思が改めて明確に示されるとともに、許可の後、関係者の理解を得るための取り組みを行うこと、その際には規制委員会に対しても協力を求めたいとの意向が示された。

#### (設置許可の意味)

川内原発については、福島原発事故を踏まえた新規制基準に適合することが確認されたことから、設置変更許可がなされたものであったが、原発が絶対的な安全性を確保することが困難である以上、新規制基準に適合することにより提供される安全性は、必然的にある一定程度のレベルにとどまるものであった。規制委員会はその設置法において、「原子力の利用における安全の確保に関すること」を任務とするとされ、原子炉等規制法により、「原子炉による災害を防止し」、「公共の安全を図る」ために「必要な規制を行う」規制当局であることから、その規制により達成される安全性について説明を求められることは当然であった。規制委員会は、福島原発事故の教訓を踏まえて策定した新規制基準については、

世界最高水準の基準であるとし、また、新規制基準の策定と並行して、規制が目標とするレベルとしての安全目標の議論を行い、新規制基準に適合する原発は、その安全目標をクリアするものであると説明してきた。安全目標は事故の場合の放射性物質の放出量やそのような事態が発生する頻度といったある種の定量性を持った事項を含めて表現され、安全のレベルを示す役割を果たすものであった。他方で、それが社会にどのように受け止められるかという点については、社会の側が判断するものであるとして規制委員会は距離を置いていたが、個別原発について設置変更許可を出すに当たり、その達成された安全性について、より平易な説明が求められた。

田中委員長は、川内原発の設置変更許可を決定した規制委員会の後の会見において、「原子力規制委員会の許可が、原子力発電所の絶対的な安全性、すなわちゼロリスクを意味するわけではありません」としつつ、「原子力規制委員会として、法律に基づいて、運転に当たり求めてきたレベルの安全性が確保されることを確認した」と表現した。

同日午後の会見において菅官房長官は、「川内原発については、原子力規制委員会（に）よって、再稼働に求められる安全性が確保されることが確認をされました。従って政府としては、エネルギー基本計画に基づき、川内原発の再稼働を進めることといたしております」と述べ、規制委員会の許可、その安全上の意味、それによる再稼働に至る議論の流れを明示した。

川内原発が立地する鹿児島県の伊藤知事は、新規制基準への適合性が確認された原発の安全性に関し、科学者である規制委員長は 100%という保証がない以上「安全」とは言わないが、「世界一厳しい基準でその審査書（原文ママ）に合格したというのは、（中略）もちろん安全性は保障されたというのが、世間一般の受け止め方だと思います」と表現した<sup>854</sup>。従来、原発の利用、受入れに当たっては、「安全神話」と言われたように、あたかも絶対の安全が達成される、すなわち放射性物質の放出に至るような事故は発生しないという考えがその基盤にあったと解され、保安院などの規制当局からもそのような説明がなされてきたが、その考えが福島原発事故により崩壊し、また、安全やリスクの概念を規制委員会が明らかにすることにより、自治体にとって原発の受入れは難しくなったとも思われたが、伊藤知事は、自らの考え方を示すことにより、このギャップを埋めた。

また、許可後に鹿児島県内各地において開催された説明会において、住民からは絶対安全を求める声もあったが、規制庁からの説明においては、田中委員長の説明に沿って、福島原発事故を踏まえできるだけリスクを低減させる対応をし

---

<sup>854</sup> 伊藤鹿児島県知事会見録（2014年8月1日）。

た一方で、絶対安全は実現できるものではなく、絶えず安全向上を追及する姿勢が重要であるという考えが繰り返し説明された。

#### ○鹿児島県の同意

(川内原発地元説明会)

7月16日、審査書案が決定された後の会見において菅官房長官は、「(安全性が確認された原発については再稼働を進めるという)政府の方針について、エネルギー基本計画に基づき、政府として、立地自治体等関係者の理解と協力を得るように取り組むこととし、新規制基準への適合審査の結果や、エネルギー政策、原子力政策の内容、原子力災害対策の内容などを、丁寧に説明してまいります」と述べ、政府の方針を自治体等に説明するなど、理解を得るための取り組みを行っていく考えを示した。

一方、このような政府の意向に関わらず、伊藤鹿児島県知事は、原発の再稼働の実施に向けた手順を、より早い段階から明確にしていた。民主党政権下で四大臣により大飯原発の再稼働が議論されている頃の2012年4月の段階で、伊藤知事は、再稼働については、国による安全性に関する確認がなされた後、国による説明会を実施し、その上で、薩摩川内市議会、同市長、鹿児島県議会、最終的に知事が判断をするという手順を示していた<sup>855</sup>。すなわち、そのとき既に、国の説明会が必須であること、判断は薩摩川内市と鹿児島県で行うことを明示していた。その後、規制委員会の設置や自民政権発足による原発政策の変更などがあったが、鹿児島県はそれらの国レベルの変更に依らず、当初の考えを保持し、2013年5月、規制委員会の下で新規制基準が策定されつつある段階では、県内での説明は3か所を想定しているとするなど、その考えを具体化させていった。さらに、2013年11月、適合性審査が開始された後には、国の説明会においてはアンケートを実施し、説明会の雰囲気や納得の度合いを把握すること、また、異論等が出れば再度答える努力を求めるなどの手順が必要であるなどの方針を示していた<sup>856</sup>。

2014年2月に、規制委員会により、科学的・技術的意見募集にあわせて自治体との共催により公聴会を開催するという考え方が示されたときには、既にこ

---

<sup>855</sup> 例えば、2012年4月20日の会見において、伊藤鹿児島県知事はこのような方針を述べた。

<sup>856</sup> 伊藤鹿児島県知事は、累次の会見において具体的な進め方を説明した。なお、県内説明会については、2013年5月10日の会見において3か所とされたが、2014年5月16日の会見では、5か所で実施するとされた。

れら県としての対応方針の検討が積み重ねられていたのであった。このため、伊藤知事は、県が既に検討していた住民説明会と、規制委員会により示された手続きが「住民との関係の問題であり重複する」として困惑を示した<sup>857</sup>。川内原発が優先原発とされ、鹿児島県がトップバッターとなることが具体化した後の4月の会見において伊藤知事は、公聴会については、時間の迫った提案でもありその開催を依頼する予定はないとし、県としては、住民に対する説明会により理解を得たいとし、それまでに示してきた通りの段取りで進める方針を明確化した<sup>858</sup>。

鹿児島県においては、説明会の開催に向けて準備が進められ、規制委員会による審査書案に対する科学的・技術的意見の募集が8月15日に締め切られると、いずれ近いうちに許可が出されることを念頭に、許可後直ちに説明会の開催をアナウンスし、参加募集がかけられるように準備が整えられた。なお、原発の再稼働のためには、設置変更許可に加え、工事計画認可や保安規定の認可も必要であり、これらに関する審査は継続している状況であったため、説明会を開催し、その上で立地自治体として再稼働に同意する旨の判断をするとした場合に、それらをどの段階で行うかは様々な選択肢があった。伊藤知事は、「(設置変更許可に関する)審査書が決まれば大体合格というのが一般的な理解」であり、「保安規定や工認は事業者の話なのでとらわれなくて良いと思う」とし、設置変更許可の段階でこの手順を踏むこととした。この判断の背景には、設置変更許可が原子炉等規制法上最も上流の手続きであり、基本的な設計方針を確認する重要なものであるという認識があったことはもとより、設置変更許可以降の工事計画認可等を経た後に説明会や県としての判断を下すとなれば、県の手続きが再稼働実現に向けたクリティカルパスになり兼ねないこと<sup>859</sup>、また、2015年4月には鹿児島議会議員選挙が控えており、設置変更許可以降の規制手続きを経た上で県が判断することとすれば、同選挙の時期に近づき、原発問題が選挙におけるシングルイシュー化しかねず、これを避けたいとの狙いもあった<sup>860</sup>。

---

<sup>857</sup> 2014年2月14日の会見において、伊藤鹿児島県知事は、「パブリックコメントまで入ってくるとなると、少々規制委員会の出す結論自体が、性格的に変わってくるのかなという感じはあります」、「そうなると今度は住民説明会をどういう形でやるかというのが若干変わってくる可能性がないわけではないというのが今の認識です」と述べた。

<sup>858</sup> 伊藤鹿児島県知事会見録(2014年4月4日)。

<sup>859</sup> 伊藤鹿児島県知事は、例えば、2014年2月14日の会見において、夏の電力需要を念頭に原発再稼働を進めたい意向を示すなど、電力供給力確保の観点から原発再稼働を進める意向を有しており、その観点からは、自らの手続きにより稼働を遅らせることは避けたいとの思いがあると推察された。

<sup>860</sup> 伊藤鹿児島県知事会見録(2015年4月15日)。

2014年9月10日に、川内原発についての設置変更許可がなされると、鹿児島県は、翌9月11日、「川内原子力発電所に係る新規規制基準適合性審査結果に関する住民説明会」の開催をアナウンスし、参加募集を開始した。説明会は鹿児島県と説明会開催地の市町との共催とされ、立地自治体である薩摩川内市を皮切りに、10月9日から15日まで、県内5か所において開催予定であるとされた。いずれについても千人程度の聴衆の参加が可能な会場が準備され、5か所での開催により、県内9市町にわたるUPZ内の住民誰でもがおよそ30分以内で聞きに来られるとの配慮がなされる<sup>861</sup>とともに、それ以外の県民も参加可能であるとされた。説明会当日の会場での混乱を避けるため、事前に応募を受け付け、入場券を配布する形がとられた。なお、実際の参加者は、5か所合計で2,500名余であった。

説明会の会場によって提供される情報に差が生じることを避けるため、いずれの会場においても同様のプログラムが組み立てられ、説明会は全体で1時間半、規制庁からの冒頭50分間にわたる新規規制基準や適合性審査の内容の説明に続き、質疑応答が行われた。規制庁からは、審査結果を45頁にまとめたスライド資料に加え、「ご質問への回答(QA集)」として、頻繁に問われる論点が17の質問に集約され、これに対する答えを記した資料が配布された。いずれも、鹿児島県の要望を踏まえ、一般住民の理解に資するよう、平易な表現となるよう工夫されたものであった。説明会における質疑応答は、事前に質問の提出等を得ておくのではなく、その場で挙手があった参加者を司会者が指名する方式で行われた。各会場とも質疑は活発に行われ、質疑応答の時間は延長されたが、最終的には説明会開始後2時間程度の時点で閉会とされた。また、説明会は新規規制基準適合性審査に係るものであり、その趣旨と異なる質問は司会者に遮られるなどしたことから、会場から野次が飛ぶなどの場面もあったが、説明会はおおむね秩序を保って開催された。

各会場においては、あらかじめ知事が提案していた通り、参加者に対するアンケートが行われ、「説明のうち、理解できなかった項目はどれですか」、「説明会に参加されての全体的な感想はいかがでしたか」といった点が問われた。荒天のため10月13日の説明会は延期になり、5回目の説明会は10月20日に実施された。5回目の説明会の終了を経てアンケート結果が集計され、10月22日に公開された。説明会における住民からの質問や、「理解できなかった項目」で上位に上げられた事項については、鹿児島県の求めに応じ、規制委員会により「ご質問への回答(追加分)」が作成された。説明会を再稼働に向けた手続きの必須事項として位置付けていた伊藤鹿児島県知事は、自らも薩摩川内市及び日置市の説

---

<sup>861</sup> 自治体職員Bへのインタビューより。



明会に参加した。伊藤知事は、4回目までの説明会が終了した段階で、「本当に静かに丁寧に聞いて頂いた」、「基本的にはだいたい皆さんが考えておられること、それがそれぞれの会場において表明された」、「一般的な課題についてはある程度の理解が進んだ」などとし、説明会が企図した効果を得つつあると評価し<sup>862</sup>た上で、「アンケートを見て最終的にどうするのかを決めるということになると思います」とした。

鹿児島県は、新規制基準適合性に関する住民説明会を計画通り進め、自らの判断を下すためのステップを着実に進めたが、これに先立ち、避難計画に関する説明会も実施していた<sup>863</sup>。同説明会は2014年4月下旬から8月中までに、UPZに指定される県内9市町において、県と市町村との共催で、計25か所において実施された。福島原発事故を踏まえれば、事故の際の避難の問題が原発利用に当たっての住民の直接的な関心事項であり、知事がその気持ちに向き合って先手を打ったものであった<sup>864</sup>。規制庁が説明者として参加した新規制基準適合性に関する住民説明会が比較的スムーズに進行されたのは、避難計画に関する説明会が、適合性審査に関するものよりも前に丁寧に実施されていた面もあったと考えられた。しかしそれでもなお、10月の住民説明会において、避難計画やエネルギー政策に関する質問がなされたことから、鹿児島県は、これらの点に絞って追加の住民説明会を開催することとし、10月29日、資エ庁、内閣府、九州電力からの参加を得て、「川内原子力発電所に係る住民説明会」を開催した。これらにより、鹿児島県における一連の説明会は終了した。

#### (原子力防災会議での確認)

政府における防災対策の中核をなす組織として原子力防災会議が設置されていたが、2012年10月に第1回会合が開催された後に政権交代となり、その後明示的な活動は行われていなかった。第2回会合は2013年9月3日に開催された。同会合の前日には、第1回会合で設置が合意されていた関係省庁の局長級幹部による幹事会により、原子力防災会議に諮る案件の確認が行われた。なお、その後も原子力防災会議の前に、幹事会が開催されることが慣例となった。

---

<sup>862</sup> 伊藤鹿児島県知事会見録（2014年10月17日）。

<sup>863</sup> 優先原発として川内原発の審査が進められる中、2014年4月4日の会見において伊藤鹿児島県知事は、「(住民には) 避難計画やそれ以外のものについての説明も当然になされるという理解がある」、「避難計画を先に説明した方が良いかもしれない」とし、避難計画に関する説明会の開催を検討することを明らかにした。

<sup>864</sup> 事業者幹部Bへのインタビューより。

幹事会においては、地域防災計画が主な議題であった。地域防災計画は関係の都道府県及び市町村に作成が求められるものであるが、その時点で、都道府県レベルでは21全てで策定済みであったのに対し、市町村レベルでは135市町村のうち策定されていたのは115市町村であった。また、計画が策定されていた地域であっても避難を中心とした防災計画の実効性・具体性の点ではさらに充実が必要な状況であった。自治体だけでは十分に進められない事項や、広域の調整が必要で国がその仲立ちをしていかなければならない事項などもあることから、杉田官房副長官は、内閣府原子力災害対策担当室<sup>865</sup>（以下「内閣府防災」という。）に対し、地域ごとにワーキングチームを作り、各省協力の下支援を行うこと等を指示した。翌9月3日、自民党政権下で最初となる原子力防災会議が開催された。地域防災計画の充実に向けた今後の対応について、幹事会での議論を受け、ワーキングチームが設置されることが決められるとともに、引き続き原子力防災会議及び幹事会で地域防災計画・避難計画等の充実化の内容や進捗を確認することとされた。原子力防災会議の議論を受け、内閣府防災は早速、地域ごとのワーキングチームを設置するとともに、幹事会の下での連絡会議において各地域に共通の課題について方針を示すなどの取り組みを進めた。

2013年12月20日に第3回原子力防災会議が開催され<sup>866</sup>、各地域における作業状況が確認された。対象135市町村のうち地域防災計画については122市町村<sup>867</sup>で、避難計画については53市町村で策定され、とりわけ泊、福井、島根、伊方、玄海、川内の各地域については、「立地地域全体として年内に避難計画がおおむね具体化できる見込みの6地域」とされた。安倍総理は、「自治体の避難計画策定の支援に関しては、前回の私からの指示を踏まえ、各地域において、自治体と国が連携して取り組みを進めた結果、全体として避難計画の具体化が相当進んでいることを確認できました」と評価した。

その後、2014年6月13日に開催された第3回幹事会における地域防災計画や避難計画の策定状況の確認を経て、同年9月12日に第4回原子力防災会議が開催された<sup>868</sup>。これに先立つ9月5日、川内地域の緊急時の対応状況については、鹿児島県副知事、関係9市町の首長、関係省庁の審議官級によるハイレベル・ワ

---

<sup>865</sup> 当時。その後、2014年10月14日からは、内閣府政策統括官（原子力防災担当）が置かれ、その下に、統括官付として体制が整備された。その際、原子力防災会議も内閣府の担当とされ、幹事会の議長は規制庁長官に代わり政策統括官となった。

<sup>866</sup> これに先立ち第2回幹事会が2013年12月6日に開催された。

<sup>867</sup> 福島地域の13市町村を除けば対象は122市町村であり、そのうち118市町村で策定済みであった。

<sup>868</sup> これに先立ち第4回幹事会が2014年9月11日に開催された。

ーキングチームにより確認されており、原子力防災会議においてはその結果が説明された。安倍総理は、「川内地域の避難計画を含めた緊急時対応について、『具体的かつ合理的なものとなっていること』を、県と関係市町、関係省庁が参加したワーキングチームで確認し、これを了承しました。現地の皆様の理解を得られるよう、関係省庁、関係機関は、丁寧な説明に努めるとともに、今後も実効性の向上、一層の改善、充実に取り組んでいただきたいと思います」と述べた。

9月10日には、規制委員会により川内原発の設置変更許可がなされており、これにより、政府の作業として、安全面からの確認と防災の側面からの確認との両方が揃ったこととなった。

なお、鹿児島県においては、2014年7月中には、川内原発から10km圏内の要援護者の避難計画が策定された一方で、それ以遠の要援護者に関する避難先等が定められていないことに対して批判もあったが、伊藤知事は、規制委員会が示した試算結果では5km以遠については屋内退避が有効であるとされており、その見解を踏まえれば批判は当たらないとして、この批判を退けた<sup>869</sup>。

#### (同意を求める範囲)

鹿児島県の伊藤知事は、かねてより、川内原発の再稼働について同意を求める範囲は、現に川内原発が立地する薩摩川内市と鹿児島県であると明示していた<sup>870</sup>。再稼働に関する自治体の同意は、法的行為ではなく、事業者と自治体との間で結ばれる安全協定を根拠としていた。川内原発については、福島原発事故以前の段階から、鹿児島県及び薩摩川内市と九州電力との間で安全協定<sup>871</sup>が締結されており、この中で、原子炉施設を変更しようとするときには、九州電力は鹿児島県及び薩摩川内市に事前に協議する旨の規定がなされていた。新規制基準へ適合させることは、原子炉設置変更許可に係るものであり、当該規定の対象となった。

福島原発事故後、薩摩川内市に隣接し川内原発への距離が近いいちき串木野市及び阿久根市からは安全協定締結の要望が出された。伊藤知事は、再稼働への同意が問われるのは薩摩川内市と鹿児島県のみであるとの考えを変えることは

---

<sup>869</sup> 2014年8月1日の伊藤鹿児島県知事会見において、記者から、鹿児島県の地域防災計画には30km圏内の要援護者の避難計画を作ると書いてあり、10km以遠について策定されていないことはこれと矛盾するとの指摘がなされ、やり取りが行われた。

<sup>870</sup> 例えば、2012年11月14日、伊藤鹿児島県知事は会見において、「私はサイトのある薩摩川内市と鹿児島県の同意が必要だと」述べた。

<sup>871</sup> 川内原子力発電所に関する安全協定書、1982年6月12日締結、その後5回改定され、最終改定は2013年7月8日。

なかったが、周辺地域との安全協定についても「それなりの協定は必要と思う」として理解を示した<sup>872</sup>。九州電力及び関係市町、また、鹿児島県も参加して調整が行われ、2013年3月26日、いちき串木野市及び阿久根市と九州電力の間で、「いちき串木野市及び阿久根市の住民の安全確保に関する協定書」が締結された。この中で、原子炉施設の変更について、事業者は両市に対し事前説明を行うこととされ、市は説明の内容について意見を述べるができること、これに対し九州電力は誠意を持って対応すること等が規定された。

また、UPZが原発からおおむね30kmの範囲として設定されたことも踏まえ、周辺の市町からも関与の意向が示された。周辺地域の一部の地域の議会等において再稼働の同意判断への関与を志向する声もあった<sup>873</sup>が、伊藤知事は、同意は薩摩川内市及び県が判断するものとの考え方は固く、また、同意に関する判断を下すことが容易でないことを感じる各市町の執行部は必ずしも強い意向を示さず<sup>874</sup>、また、実際、これらの市町の関心は防災の観点であること等から、これら周辺市町との協定は、防災に関するものとして整備された。2012年12月27日、いちき串木野市及び阿久根市以外のUPZ圏内の市町<sup>875</sup>と九州電力の間で、「川内原子力発電所に係る原子力防災に関する協定書」が締結された。この中で、九州電力により原子炉施設の変更について報道機関に情報提供がなされる時は、九州電力はこれら市町に対し、速やかにその内容を連絡するものとする、との規定が盛り込まれた。

これらに見る通り、福島原発事故を受けて周辺自治体の関与が事業者との間の協定の形で規定されたものの、原発からの距離に応じて関与の度合いに明確に差がつけられるとともに、事業者の行為に対して同意が求められるのは、鹿児島県及び薩摩川内市のみであるとの体系は維持されたのであった<sup>876</sup>。これらの体制の維持については、当初から表明された知事の意向が影響したものと考えられた<sup>877</sup>。

---

<sup>872</sup> 鹿児島県知事会見録（2012年5月11日）。

<sup>873</sup> 2014年9月30日に、日置市及びいちき串木野市議会は、再稼働前に必要な地元の同意の範囲にそれぞれの市を含めるよう求める意見書を可決した（日本経済新聞（2014年10月1日））。

<sup>874</sup> 自治体職員Cへのインタビューより。

<sup>875</sup> 鹿児島市、出水市、日置市、始良市、さつま町及び長島町。

<sup>876</sup> 2013年4月5日の会見において、伊藤鹿児島県知事は、「所在する市町村、それとその周辺の市町村、またその距離によって一定の差が生じるのは当然のことだと思います」との認識を示した。

<sup>877</sup> 事業者幹部Bへのインタビューより。

また、伊藤鹿児島県知事は、早い段階から、再稼働の判断に当たっては国の説明会が必要であるとの考えを示し、このような立地自治体と周辺自治体との差も踏まえ、説明会は薩摩川内市といちき串木野市で実施する考えを示していた<sup>878</sup>。他方で、その他の周辺市町の中にも、再稼働の判断に当たり主体的な関与を求める声があった<sup>879</sup>ことから、鹿児島県は、UPZ 内に入る全ての市町の住民がカバーされるよう、説明会を県内5か所での実施に拡大する<sup>880</sup>とともに、伊藤知事は関係市町の首長と話を重ね、自ら了解を取り付けたことを示した<sup>881</sup>。また九州電力も自治体への説明を行い、最終的には、薩摩川内市としての判断が示され鹿児島県の判断に着目が集まる頃、2015年10月末から11月初めにかけて、瓜生社長が8市町全ての首長を訪問し、安全対策の内容や九州電力としての再稼働に向けた決意を説明し理解を求めた<sup>882</sup>。これらにより、いずれの市町も同意手続きを求める矛を収めた。

なお、川内原発の再稼働の判断に至る過程においては、鹿児島県の同意によって再稼働を果たした原発において、仮に事故が発生した場合に、他県に及ぼす影響への責任について問う声があったが、伊藤知事は、立地自治体としてしかるべき判断をする立場であって、他県を含めた話は国に問うべき問題であると整理した<sup>883</sup>。この点に関し、川内原発に関しては、隣接県から大きな反対や再稼働に向けた手順への関与等が求められることはなかったため、大きな議論となることはなかった。

---

<sup>878</sup> 2014年1月6日の会見において伊藤鹿児島県知事は、住民説明会は、いちき串木野市と薩摩川内市で合計3回開催する認識を示した。

<sup>879</sup> 読売新聞（2014年7月17日西部朝刊）によれば、いちき串木野市、始良市、出水市はUPZ圏内の市町も同意の範囲に含めるべきと考えていたとされる。

<sup>880</sup> 読売新聞（2014年8月15日西部朝刊）は、UPZ内市町から、広い範囲から同意を求めるべきといった声が出てきたことを挙げ、「こうした声を受け、県も対応に苦心している。安全審査に関する住民説明会の開催地を、当初の2市から5市町へ拡大する方針」と報じた。

<sup>881</sup> 2015年1月5日の会見において、伊藤鹿児島県知事は、「関係の全首長さんとは非常に綿密な打合せ、お話もさせていただきまして、ある程度の、明確に発言はされませんが、だいたい私としては了解をいただいたつもり」と述べた。

<sup>882</sup> 瓜生九州電力社長は、10月30日に始良市長、出水市長、11月1日に日置市長、2日に鹿児島市長、4日にさつま町長、長島町長、いちき串木野市長、阿久根市長とそれぞれ会談した。社長との会談後、再稼働の判断に当たり自らの市の同意を求めることを主張する首長は見られなかった（日本経済新聞（2014年11月5日）等）。

<sup>883</sup> 伊藤鹿児島県知事会見録（2014年5月16日）。

(薩摩川内市の判断)

川内原発の再稼働の同意を求められた薩摩川内市の岩切市長は、同市出身であり、1963年に当時の川内市に入庁以来数十年にわたり市の行政に奉職していた。川内原発に関し、川内市議会の誘致決議がなされたのは1964年、同議会で建設が可決されたのは1974年であり、岩切市長は、市職員として、川内原発立地の段階からともに歩んできていた。2008年11月から薩摩川内市長を務め、福島原発事故後の2012年11月には、安全確保がなされた原発の再稼働を容認する姿勢を示し、再選を果たしていた。

川内原発が優先審査の対象となり、2014年7月に審査書案が提示され、9月10日に許可がなされると、市は川内原発の再稼働同意に向けて着実に動いた。9月12日に、上田資エ庁長官と会談し、小淵経産大臣の文書が手交された後に、岩切市長は、「川内原発の安全性について国が責任を持つと確認できた」、「市としても（再稼働の手続きを）スピードに乗って進めていく」と述べた<sup>884</sup>。10月9日、薩摩川内市において開催された適合性審査に関する説明会には、岩切市長自らも出席して傍聴し、その後10月10日の会見において、「規制庁の説明は十分された」、「追加の説明会を開く考えはない」、「市議会や私が（再稼働に同意するかどうかを）判断するための良い材料になった」<sup>885</sup>とこれを高く評価した。市長の意向にあわせ市議会における審議も進められ、10月9日、薩摩川内市における住民説明会の直前には、川内原子力発電所対策調査特別委員会が開催され、規制庁職員が参考人招致され、質疑が行われた。その上で、10月20日には、同委員会において再稼働を求める陳情が賛成多数で採択された。

10月20日に小淵経産大臣が退任し、翌21日に宮沢大臣が着任すると、23日、岩切市長は新大臣を訪問し、再稼働を進める国の姿勢を確認した<sup>886</sup>。また、27日には、九州電力本社を訪問して瓜生社長と面談し、「社長として安心・安全の心構えを聞いた」とした。これらを経た後、10月28日、薩摩川内市議会臨時本会議において、再稼働を求める陳情が採択され、同日午後、市議会の全員協議会の場で岩切市長は、「原発再稼働を進める国の方針を立地自治体として理解する」と述べ、再稼働に同意することを表明した。

---

<sup>884</sup> 読売新聞（2014年9月13日）。

<sup>885</sup> 読売新聞（2014年10月11日）。

<sup>886</sup> 読売新聞（2014年10月25日）。岩切薩摩川内市長は宮沢経産大臣との会談結果について、「再稼働を進める国の方針に変更はないと伝えられたとし、『私も再稼働について判断しないとイケない。検討する上での参考材料になった』と感想を述べた」と報じられた。

(鹿児島県知事の判断)

川内原発の再稼働に関し、立地地域としての最終的な判断を示すのは鹿児島県知事であった。伊藤知事は、自治省及び総務省の官僚を経て、2004年7月から鹿児島県知事を務め、2012年7月に3期目の当選を果たした。伊藤知事は、従来から原発利用に賛成の立場を有し、それは福島原発事故後も変更はなく、3選を目指す2012年7月の選挙選においても、「原発に代わるエネルギーが見つかるまでは、安全性を十分に確保した上で、原発の活用が求められる」との立場を示していた<sup>887</sup>。川内原発の再稼働に向け、伊藤知事は、説明会の開催や同意を求める自治体の範囲などをあらかじめ明示するなど、計画的にステップを進めた。

原発の安全性や防災に関する議論が着実に進展する中、鹿児島県が国に対して確認を求めた今一つの論点は、原子力政策であった。2014年4月にはエネルギー基本計画が策定され、原発の依存度を低下させるとしつつも、規制委員会が安全性を確認した原発については再稼働させていく旨の方針が明らかになっていた。しかしながら、知事として再稼働に係る判断をするためには、川内原発に関して具体的な政府の見解を得て、その上で、川内原発の再稼働受け入れ要請が国から自治体に対してなされる必要があると考え、そのような政府方針が記載された文書の発出を経産省に対して求めた<sup>888</sup>。

これに対し9月10日、規制委員会が川内原発の設置変更許可を出した当日の会見において、菅官房長官は、政府として川内原発の再稼働を進めていくことや、自治体等関係者の理解と協力を得るために取り組んでいくことを示すとともに、そのような政府の方針について経産大臣が文書により提示する方針を示した。翌11日、小淵経産大臣自ら伊藤知事に電話し、政府の方針を文書で示す方針を伝え、12日、上田資エ庁長官を鹿児島県に派遣し、当該文書を伊藤知事に対して手交させた。経産大臣名の文書においては、原発の必要性や川内原発の安全性

---

<sup>887</sup> 伊藤鹿児島県知事は自身の考えを累次にわたり説明したが、例えば、2012年4月20日の会見においては、「原子力は今回非常に疑問符が付いた」、「人類の英知を結集して原子力に代わる新しいエネルギーを見つけざるを得ないところまで来ている」、「そういう意味では完全に『脱原子力』『脱原発』」としつつ、「ただその期間は、いかに短く見積もっても30年くらいの期間」が必要であるとし「当面はこの現在あります原子力発電所の一定部分は再稼働せざるを得ない」と説明した。

<sup>888</sup> 2014年8月1日の会見において伊藤鹿児島県知事が説明した。その後、菅官房長官は同日午後の会見で、「再稼働に当たっては、国としても（地元）しっかりと説明することが大事だ。適切に対応する」と述べ、再稼働の必要性を明記した文書を示すことを前向きに検討する考えを示した。

に加え、万一事故が発生した場合には政府が関係法令に基づき責任を持って対処することが述べられた上で、川内原発の再稼働を進める政府の方針について、知事の理解を求めるものであった。伊藤知事は当該文書について、「安全性、避難計画、再稼働の必要性についての責任を（政府が）持つという文章になった」と、前向きな受け止めを示した<sup>889</sup>。

また、経産省は、これに先立つ9月初め、地域防災計画や避難計画の充実に向けて支援を強化すべく、経産省職員を内閣府防災の職員に併任させる形で、鹿児島県に3名、薩摩川内市に2名を派遣した。これら職員は、それらの地域に常駐し、地域防災計画の策定を助け、国の意向と地元の意向のすり合わせや橋渡しを行った。

設置変更許可が出され、鹿児島県内における適合性審査に係る説明会が開催される段階になると、いよいよ県の判断の時期が近づいた。10月15日、池畑鹿児島県会議長は小淵経産大臣を訪ね、同大臣が鹿児島県を訪問し、原発再稼働の必要性を説明して欲しい旨要望した。小淵大臣も前向きに調整していく姿勢を見せた<sup>890</sup>ものの、同大臣はその直後の10月20日に経産大臣を辞任することとなった。10月21日に着任した宮沢経産大臣は、「なるべく早い時期に鹿児島の方に行かせて頂きたい」とし、これまでの経緯を引き継ぎ、自らが現地訪問をした上で、再稼働の実現に向けて最終的な詰めを行う意欲を示した。資エ庁と鹿児島県とにおいて調整が行われた上で、10月31日には、伊藤知事が上京し、宮沢大臣に面会し、「川内原発の再稼働問題は最終段階に来ている」、「大臣の考えを改めて示して欲しい。ぜひ鹿児島に来ていただきたい」と、鹿児島訪問を要請した。宮沢大臣は、11月3日に訪問する意向を示し、「川内原発の安全対策の状況を確認し、再稼働を進める政府の方針を関係者にお伝えしたい」と述べた<sup>891</sup>。

11月3日、宮沢大臣は予定通り鹿児島県を訪問して伊藤知事と会談した。宮沢大臣は、既に9月に提示していた政府の方針を改めて説明し、川内原発の再稼働に関する知事の同意を求めた。伊藤知事は政府の姿勢を評価し、「県議会の意見を踏まえ、最後の総合的な判断を示したい」と述べた。なお、この時まで、川内原発の立地市である薩摩川内市から再稼働に対する同意が表明されており、

---

<sup>889</sup> 読売新聞（2014年9月13日）は、伊藤鹿児島県知事は、「政府の考えが明確に示され、国が責任を持つとの内容になった。大体これに尽きるのかなと考えている」と述べたとした。

<sup>890</sup> 2014年10月17日の会見において、小淵経産大臣は「来て欲しいとの要望を受けた。しっかり受け止めて引き続き県の皆さんと連携を取りながら判断していきたい」と述べた。

<sup>891</sup> 読売新聞（2014年11月1日）。



経産大臣との会談は、鹿児島県としての判断を下すための最終ステップの一つであった。

これらの鹿児島県における手続きが進められる中、県議会における議論も進められた。10月27日には、原子力安全対策等特別委員会が開催され、経産省や内閣府、規制庁の担当者が招致され、質疑が行われた。11月3日に、宮沢経産大臣が鹿児島県を訪れた際には、県議会の正副議長も大臣と面会し、その後議長は、「そろそろ県議会として判断する時期」である旨述べた<sup>892</sup>。薩摩川内市の同意や宮沢経産大臣の来訪などを経て、再稼働の可否を審議する臨時議会は11月5日から開催され、6日の原子力安全対策等特別委員会を経て、7日の本会議において、再稼働に関する陳情が賛成多数で採決された。

これらを踏まえ伊藤知事は、11月7日午後、再稼働への同意を表明した。知事は、判断に至った経緯として7つの要素を掲げた。第一に、政府の方針が明示されたこと。この点については、経産大臣から知事あての文書により、エネルギー政策上の原発再稼働の必要性、安全性、事故が発生した場合の国の責任ある対処が明確に示され、さらに、宮沢大臣が鹿児島を訪問し改めてそれらの方針が明示されたとした。第二に、川内原発の安全性が確認されたこと。これについては、規制委員会において厳格な審査の上原子炉設置変更許可が出され、また、田中委員長は国会で「世界最高水準の安全性は担保された」と発言し、安全性の確保が確認されたとした。第三に、県議会において、再稼働を求める陳情が採択され、川内原発再稼働についての県議会の意向が示されたこと。第四に、立地自治体である薩摩川内市の市議会において再稼働を求める陳情が採択されるとともに、岩切市長から川内原発の再稼働に係る政府の方針について「立地自治体として理解することと判断する」旨の意向が示されたこと。第五に、関係9市町において避難計画の作成が終了するなどし、国の原子力防災会議において、避難計画等について具体的かつ合理的なものになっていることが確認、了承されたこと。第六に、説明会の開催等により住民の理解の向上に寄与したこと。具体的には、避難計画の説明会を計25回、審査結果に関する説明会を5回、また、避難計画やエネルギー政策などについて追加の説明会を開催し、これらがおおむね静粛に行われ住民の理解の向上に寄与したとし、さらに30km圏内の全世帯に説明会資料等を配布したとした。第七に、国によるエネルギー政策が明示されたこと。具体的には、国はエネルギー基本計画を閣議決定し、原発の安全性確保を大前提に、低廉かつ環境負荷の少ないエネルギー・電力の安定供給が国民経済の健全な発展にとって重要であるとの政府の考えが示され、宮沢経産大臣も面談において、

---

<sup>892</sup> 読売新聞（2014年11月4日）。

限られた資源を最大限活用して、現在の国民生活の水準を守り、我が国の産業活動を維持する上で重要な要素であると説明されたとした。

これら 7 つの要素に立って判断を下した伊藤知事であったが、その再稼働同意の判断過程にはいくつかの特徴が見られた。

一つは、当初からその過程を明確に描き、それを表明し、その通りに進めたことであった。伊藤知事は、規制委員会による審査が開始される以前の段階から、再稼働に同意する主体は鹿児島県と薩摩川内市であるとし、また、県の判断過程においては説明会を開催するなどの段取りを定めていた。世論調査で再稼働反対の意向が強いことが示されても、「スケジュールに従って淡々とやらせていただきます」とし<sup>893</sup>、この手順の遂行に強い意志をのぞかせた。周辺市町の同意も得るべきとの意見もあったが、それは取り入れなかった。合計 30 回以上に及ぶ住民説明会や資料配布を実施したことについては、「フルバージョン」であったと表現するとともに、これをやり抜くことは「簡単にできる話ではない」とし、それらを実施した上での判断に自負をのぞかせた。

また、原発の安全性と必要性に関する方針を示すことは国の責務であるとして、自治体の役割からは切り離れた。安全性に関しては、規制委員会が一義的に判断するべきであるとし、鹿児島県として改めて確認するための組織を持つつもりは無いことを明確にしていた<sup>894</sup>。一方で、規制委員会が新規規制基準に適合したとしても絶対安全ではなくリスク残るとしたことについては、科学者として事故の可能性が残る限り絶対安全とは言わないであろうが、「今取り得るものは全てやったという気持ちになるかどうか」、「よくぞここまで審査したな」<sup>895</sup>と思えることが重要であるとし、最終的に知事は、規制基準に適合するとされた原発のリスクの程度を踏まえれば一般的に安全と言って差支えないとの解釈を示した。原発の必要性を含むエネルギー政策の明示については、経産省の文書の提示を求め、国の政策を国が示すことは当然であり、それを自治体に委ねるのは間違いであるとしつつ<sup>896</sup>、政府方針が明確であれば、文書の発出人に拘ることはないとして、県の判断過程において、総理の登場が求められることはなかった。

伊藤知事は、段取りを定め、国と地方の役割分担を明示しつつ、県としてはフルバージョンの取り組みをしたものの、それでも反対意見を含め様々な意見がある中で、最終的には「総合的に判断」せざるを得なかったとして、その難しさ

---

<sup>893</sup> 伊藤鹿児島県知事会見録（2013年5月10日）。

<sup>894</sup> 伊藤鹿児島県知事会見録（2013年10月9日）。

<sup>895</sup> 伊藤鹿児島県知事会見録（2014年1月6日及び10月17日）。

<sup>896</sup> 伊藤鹿児島県知事会見録（2014年8月1日）。

を表現した<sup>897</sup>。ただし、その判断は政治判断ではなく、原発の安全性や必要性はもとより、日本の将来、国民生活、経済状態、それらを踏まえて積み上げて判断したものであると表現した<sup>898</sup>。また、地元の同意に至るやり方については、それぞれの地域に預けるしかないとして、それぞれ地元の事情が異なる中、画一的な手法の適用は不可能であるとした<sup>899</sup>。再稼働の可否に関する判断は最終的に誰がなすべきかについては、「合成行為として、国・地方公共団体・事業者・規制委員会、全部の意思を、関与した人の合同行為としての意思形成があれば一番良いかと思えます」とした上で、実際には様々なケースがあり、その時々で状況は変わってくるとし、流動的な側面を有するものであるとの考えを示した<sup>900</sup>。

なお、川内原発については、2014年9月10日に原子炉設置変更許可が発出され、同年11月7日には鹿児島県の同意が得られたが、その後、運転のために必要な後段の規制については、事業者からの補正申請書の提出が大幅に遅れたことなどにより、1号機の工事計画については2015年3月18日、2号機については同5月22日、保安規定については同5月27日に、それぞれ認可がなされた。さらに使用前検査や保安検査などを経て、実際に再稼働がなされたのは、1号機は2015年8月11日、2号機は10月15日であった。

---

<sup>897</sup> 伊藤鹿児島県知事会見録（2015年4月15日）。

<sup>898</sup> 伊藤鹿児島県知事会見録（2014年8月1日）。

<sup>899</sup> 伊藤鹿児島県知事会見録（2015年1月5日）。

<sup>900</sup> 伊藤鹿児島県知事会見録（2014年8月1日）。

#### 4-3 高浜原発の再稼働

##### ○規制委員会における審査

2013年7月8日の新規規制基準施行当日、関西電力は、大飯原発3・4号機及び高浜原発3・4号機の2つの発電所に係る合計4基の原子炉に関する設置変更許可を申請した。大飯原発3・4号機は、関西電力の有する原発の中で最も新しく、出力も大きかった。また、福島原発事故後に国内の原発で唯一再稼働された実績を有し、新規規制基準施行前に規制委員会により実施された現状評価において安全上重大な問題はないとされていたことから、事業者は、早期の再稼働の可能性に期待した。しかしながら、大飯原発については、敷地内破砕帯の問題に決着ができていなかったことから、新規規制基準適合性の審査には直ちには入ることができない状態であった。

高浜原発3・4号機は、大飯原発に比べ出力はやや小さいものの、高経年化原発としてとらえられる運転開始後30年には満たない比較的新しい原発であって、関西電力としては、早急に再稼働を果たしたいプラントであった。大飯原発の審査が進められない中、関西電力は、高浜原発の審査の前進に期待したが、規制委員会からは、高浜原発については「地下構造の把握や津波評価に関する論点から開始する」とされ、プラント側の審査には直ちには着手がなされない状況であった。

その後、大飯原発3・4号機については、敷地内破砕帯に係る活動性の評価を経て2013年9月中旬から適合性審査が開始され、また高浜原発3・4号機についても、同年10月からはプラント側の審査も開始された。他社の原発に関する審査の動向を見守りつつ審査用資料の準備を進めていた関西電力は、2か月余りの遅れを取り戻し他社に追いつくべく資料を提出した。大飯原発及び高浜原発に関する審査は、他の原発と並んで審査が進められたが、2014年3月の段階において、大飯原発についても高浜原発についても、基準地震動及び基準津波高さの決定には至らず、いずれも審査の優先原発には選定されなかった。

大飯原発及び高浜原発の審査が開始された頃、関西電力は、大飯原発の審査を先行させたいとの意向を有していた。しかしながら、大飯原発については、基準地震動設定のための基本的な要素である活断層の想定について、規制委員会との見解の差が埋まらず時間を要した。大飯原発に係る基準地震動の設定についておおむねの方向性が見えたのは、川内原発が審査の優先原発として選定された後の2014年4月であった。この時点においては、基準地震動の大幅な引き上げにより耐震評価や耐震補強等が必要となり引き続き審査に大幅な時間を要する見込みであったこと、また、大飯原発のプラント側審査を担当していた規制庁

の審査チームは川内原発の審査を担当しており、川内原発の審査が優先されることを踏まえれば相対的に大飯原発に投じられる審査労力が減じられることが見込まれたことから、関西電力は、高浜原発を先行させたいとの方針に転換した。

規制委員会において川内原発の設置変更許可に係る審査書案が2014年7月16日出されると、規制庁における川内原発を優先的に審査する体制も徐々に解除され、減速していた他原発の審査も、改めて進められることとなった。高浜原発については7月下旬から審査会合において審査が重ねられ、2014年10月31日、関西電力からそれまでの審査を踏まえた補正申請書が提出された。その後、当該補正申請書について規制委員会により確認がなされ、同年12月17日の規制委員会に審査書案が提示された。同審査書案は、川内委原発の際と同様、その後30日間、科学的・技術的意見の募集が行われた。規制委員会は、新規制基準適合性に係る最初の審査書であった川内原発について科学的・技術的意見の募集を実施した際、この手続きを、後続の原発の審査にも適用するか否かは定めていなかった<sup>901</sup>。高浜原発について、事業者から補正申請書が提出されると、いよいよ審査書案の策定が間近となり、規制委員会としてその取扱い方を決めておく必要がある、田中委員長は、2014年11月19日の規制委員会において、本件を取り上げた。委員からは、川内原発の審査書案に対して多くの意見があり審査書の修正等も行われ、その後の審査にも貢献が大きかった等の指摘がなされ、高浜原発に係る審査書案についても、意見募集を行うことが決定された。なお、意見募集が行われることとあわせ、自治体との共催による公聴会についても、自治体からの要望があれば開催するとの門戸は開かれていたが、自治体から開催の要望はなされず、高浜原発についても、公聴会が開催されることはなかった。

高浜原発に係る規制庁の審査書案作成作業については、川内原発に係る審査書のある種のひな形として進めることができたため、全チーム合同の作成体制は構築されず、担当チームによって審査書が書き上げられるなど省力化・合理化が図られた。高浜原発に係る審査書の意見募集に寄せられたコメント総数は3,615件であり、1万7千件余に上った川内原発に比し、大幅に減少した。これらの手続きを経て、高浜原発3・4号機については、2015年2月12日、新規制基準に適合するものとして設置変更許可がなされた。

---

<sup>901</sup> 田中規制委員会委員長は、会見において、「今後のことについてはまた委員会で諮っていきたい」としていた（2014年9月10日）。

## ○福井県の同意

(福井県の対応)

福井県の西川知事は、福島原発事故以前から、美浜原発事故などの機会を中心に政府への要請等を重ねており、また、福島原発事故後、大飯原発の再稼働に同意する際には、総理の意思表明を執拗に求めるなど、政府に意見する立地自治体の中心的存在であった。西川知事は、2012年9月に発足した規制委員会の活動に対しても様々な意向を発信した。

規制委員会発足当初、自治体との間における議論の中心は防災計画に関するものであった。自治体は、改正原子力災害対策特別措置法の定めに従い、規制委員会が定める原子力災害対策指針に基づき地域防災計画を定めることとされていたが、規制委員会が発足直後に示した同指針のたたき台については、西川知事は、「国の関与とか責任の意気込みがはっきりしていない」<sup>902</sup>と批判し、また、原子力災害対策指針が定められた後においても、「緊急時防護措置を準備する区域の範囲をどのようにするか、これはそもそも決めて頂かなければならない事項」、「あの試算値はまたより解釈を難しくしている」等規制委員会の作業に厳しい見方を示した<sup>903</sup>。ただし、そのような批判をしつつも、2012年度末に向けて地域防災計画の策定や防災訓練の実施等の作業が進捗するにつれ、防災関連の批判は小さくなっていった。

一方、規制委員会が手掛ける案件のうち、福井県にとっての重要な関心事項として、日本原電敦賀原発の敷地内破砕帯の問題があった。原発敷地内の破砕帯の活動性に関する評価は、保安院において議論が開始され、大飯原発に関するものと同様、規制委員会においても引き続き検討が進められた問題であった。規制委員会においては、敦賀原発の敷地内破砕帯評価のため、2012年11月に有識者会合<sup>904</sup>が設置され、現地調査がなされた後、12月10日の有識者会合<sup>905</sup>において、口頭ではあるものの、同原発2号機直下の破砕帯については活動性があるとの判断が示された。その後、有識者会合としての判断は評価書<sup>906</sup>にとりまとめられるとともに、同評価書については、より多くの専門家の参加によるピアレビュー

---

<sup>902</sup> 西川福井県知事会見録（2012年10月23日）。

<sup>903</sup> 西川福井県知事会見録（2012年12月27日）。なお、「あの試算値」とは、規制委員会が2012年10月に発表した拡散シミュレーションを指す。

<sup>904</sup> 敦賀発電所敷地内破砕帯の調査に関する有識者会合。

<sup>905</sup> 同有識者会合の評価会合。

<sup>906</sup> 2013年1月28日に開催された有識者会合の第2回評価会合において「日本原子力発電株式会社敦賀発電所の敷地内破砕帯の評価について（案）」が提示された。

会合も開催された。これらを経て 2013 年 5 月 22 日には、規制委員会として、当該破砕帯は「耐震設計上考慮する活断層である」との判断が下された。事業者である日本原電から規制委員会に対しては、有識者会合の審議の進め方や技術的な根拠について再三にわたり質問状が出されるとともに、追加の技術情報の提供等もなされたが、規制委員会の判断が変わることはなかった。

これに対し福井県知事は、規制委員会の評価会合に参加する有識者に偏りがあり、公平性・透明性に問題があるとして批判し<sup>907</sup>、規制委員会が 5 月 22 日に敦賀原発敷地内の破砕帯は活断層であるとの判断を下した後は、「有識者委員の過半数の方が、専門分野が偏っているとか、あるいは調査が不足しているのではないかと指摘し、日本原電も、もう 1 か月あれば追加の調査のデータを出すとやっているわけですから、急いで方向性を出す状況にあるのかどうか疑問に思っています。理解に苦しむということです」<sup>908</sup>と述べ規制委員会の評価の進め方を批判した。また、「原子力の安全と日本のエネルギー政策に直接影響を及ぼす大きな課題ですし、(中略) これからの日本の将来のためにもちゃんとした、きっちりした科学的な、そして、ある意味で現実的な方向性を出すというのは極めて重要ではないかと思っております」とし、長年利用してきた原発について、今頃になって敷地内の破砕帯が活断層であるとしてその利用を認めないとする結果は、現実的でなく受入れ難いとの姿勢を示した。他方で、規制委員会において、ほぼ同時期に同様の手続により検討が進められ、原発の設計上想定する活断層ではないとされた大飯原発の敷地内破砕帯に関する評価については、福井県から特段の疑問が呈されることはなかった。

敦賀原発の破砕帯評価に関し、西川知事は 2013 年 6 月 10 日、菅官房長官を訪問し、原発の活断層の調査・評価を政府の責任で自ら行うこと、規制委員会の活動が独善、孤立に陥らないよう、委員会の組織の健全性や信頼性を評価し改善を勧告できる「評価機関」を新設すること等を要請し、規制委員会に対する批判的姿勢を明確化した。なお、敦賀原発の敷地内破砕帯の問題は、この後も、事業者の調査結果等の提出を得て追加調査評価会合等が実施されるなどしたが、規制委員会の評価結果に変更はなかった。事業者は、2015 年 11 月 5 日、敦賀原発 2 号機に関する原子炉設置変更許可申請を行い、新規制基準への適合性審査を求

---

<sup>907</sup> 2013 年 3 月 25 日の会見において、西川福井県知事は、「幅広い関係者が参加をして、国みずからの観測というのでしょうか、そういうことが要るのかなというような気もいたします」、「幅広い専門家と言われる人たちの意見を十分に見て、科学的な問題として取り扱って、公平・透明は結論を出していくことかと思えます」などと述べた。

<sup>908</sup> 西川福井県知事会見録 (2013 年 5 月 30 日)。

めた。規制委員会は、敦賀原発2号機については、地震動や地盤の関係から審査に入るとの方針を示し、事業者もこれに同意した。

規制委員会の発足直後から敷地内破砕帯の問題で個別に議論が開始された敦賀原発や大飯原発はもとより、県内には多数の原発が立地することから、福井県はその帰趨を左右する規制委員会の動向に注意を払った。新規制基準が策定され、それに基づく審査が開始されると、福井県からは様々な意見が発信されたが、専ら、規制委員会の作業の進捗を憂慮するものであった。2013年7月8日の新規制基準施行及び事業者の申請から1年半余り後の8月28日、西川知事は再度菅官房長官を訪問し、規制委員会の対応は「合理的な理由もなく安全審査を遅延させるなど非効率的」と指摘した上で、「委員会の運営状況を常時監視し、改善を勧告できる『監視・評価機関』を政府内に設置することが必要不可欠である」等を要請した。

西川知事は、その後も批判の矛先を規制委員会に向け続けた。西川知事は、審査スケジュールが明確でなく予見可能性もなく羈束性に欠けること、規制委員会の合議制としての機能が発揮されていないこと、求める安全性や基準が明確でないこと等の批判を繰り返した。他方で、審査の進捗については、申請者である事業者の適切な対応が必要であるが、事業者の作業の進捗に関しては特段の批判等は見られなかった。西川知事から規制委員会に対するこれらの批判的姿勢は、優先審査の対象として川内原発が選定され、川内原発の審査書が確定し設置変更許可が出される一方で、福井県に立地する原発に関する審査の先行きは見えないことから、その後も継続された<sup>909</sup>。

西川知事のもう一つの大きな関心は、福島原発事故後に、日本のエネルギー政策において原発がどのように位置付けられるかという点であった。この点については、福島原発事故後の大飯原発再稼働に際し大きな議論となったが、自民党政権となり、エネルギー基本計画の審議のために2013年3月から開始された総合資源エネルギー調査会総合部会や、その後2014年6月から開始された同調査

---

<sup>909</sup> 西川福井県知事は会見において、規制委員会の取り組みに関し、「時間の観念が非常に弱い」（2013年9月12日）、「あまり遅れると責任が問われる」、「透明性というのか、予見可能性を与えないといけない」（同年11月25日）、「厳しく審査しているのか、何か時間を経過しているのか、それをはっきりさせるべき」（2014年1月6日）、「羈束性を持たなければならないのだけれども、それが弱い」（同年4月24日）、「時間的な感覚が必ずしもフィックスされていない」、「合議制であるはずなのですが、組織的な機能が十分発揮できない」（同年6月16日）、「スピード感を持って構成に職務を遂行してほしい」、「体を張って、これが安全なら安全ということで学問的にも明らかにすべき」（同年9月8日）等、累次にわたり意見を述べた。



会原子力小委員会に、西川知事は委員の一人として参加する機会を得、自ら発言の場を得たこと、また、これらの審議会における議論の結果、福島原発事故を受けてもなお原発を重要なベースロード電源として用いる方針が示されたこと等から、使用済燃料の取扱いなど政府が責任を持って対応すること求めるなどの指摘は続けたものの、原発利用に関する政府の対応について表立った批判はなされなかった。

規制委員会による新規制基準への適合性の確認や政府における原発再稼働の方針の確認がなされれば、その後、立地自治体の判断が求められ、福井県内の原発については知事の意向が問われることは明らかであることから、西川知事は会見等において、その点に関する県の対応方針について早くから問われていた。西川知事は、福井県内の原発の再稼働には福井県及び立地市町の同意が必要であること、安全性については県の専門委員会で確認すること、国民の理解が大切であること等従来の取り組みを踏まえた一般的な対応方針は述べたものの<sup>910</sup>、具体的な手順等については示さなかった。また、判断に当たっては、先行する鹿児島を踏まえるとしつつも、福井県固有の課題もあるとして独自の判断をしていく姿勢を示した<sup>911</sup>。とりわけ、鹿児島県が住民説明会を開催したことに関連して、

---

<sup>910</sup> 西川福井県知事は会見において、「現時点では未定」（2013年5月30日）、「いろいろな意見については、それは国の方でしっかり広報し、国民理解を得るとするのが大事」（同年6月14日）、「基本的には従来のいろいろな方法がありますから、そういうものにとっとなっていくのかなと思います、あまり具体的に、あれが先、これが先だとか、そんなのは思い浮かべていないという状況」（同年9月12日）、「地元の福井県としては立地県、また、立地の市町もありますので、これまでの仕事の進め方に従って、その同意というものは必要だと思います。同意ですね、地元としての。これは、福井県で原子力安全専門委員会をつくっており、（中略）そこで安全性を十分確認、チェックをした上で、県議会、あるいは市町の意見を聞いて慎重に判断をするということになる」（2014年4月24日）、「原子力発電所の安全性や再稼働の必要性については、国や事業者が住民に対して責任を持って説明・説得して、理解を得るべき事柄であり、県が主催して実施することは考えてはおりません」、「国民全体にメッセージが出されることが重要」、「前回の大飯原子力発電所の例が参考にはなる」（同年10月24日）等、考えを述べた。

<sup>911</sup> 西川福井県知事は会見において、「鹿児島のいろいろな状況も十分踏まえる必要もございますし、（中略）福井県として固有の課題をしっかりと踏まえて、この問題に対応していくということが重要なと思います」（2014年10月24日）、「（鹿児島とは）他の条件は必ずしも同じではありませんし、歴史も違いますし、周辺のいろいろな自治体の関係、あるいは福井県が多くの原子力発電所を持っているとか、廃炉の問題だとか、いろいろなものが福井県としてはたくさん、かつ複そうしてあります。前回の大飯発電所の経緯も

安全性や必要性については国や事業者が責任を持って説明し理解を得るべきものであって、福井県が主催して説明会を実施することはないこと、また、京都府において避難計画に関する住民説明会が実施されることに関連しては、避難計画については市町が判断すべき事項であって福井県が主催して説明会を行うことは考えていないとするなどの方針を示した。

また、福井県の対応が鹿児島県のものとは大きく異なっていたのは、その判断のタイミングであった。川内原発については、鹿児島県知事は、設置変更許可が出された段階で住民説明会等を実施し、再稼働への同意を表明したが、福井県の西川知事は、許可後に続く後段の規制までを踏まえた上で判断することが必要であるという方針を示していた<sup>912</sup>。

#### (後段の規制の進捗)

規制委員会は、新規制基準において、従来の設計基準事故のみならず、シビアアクシデントへの対応をも対象にしており、その際には可搬型設備の利用など事業者の運用や体制、訓練などが重要な要素となることから、事業者に対し、新規制基準への適合性審査に係る申請の際には、設置変更許可に係る申請にあわせて、配備する機器等の詳細を記した工事計画や、それらの利用手順や体制等を記した保安規定に係る認可の申請についても同時期に提出することを求め、これらをあわせて審査することとしていた。

いずれの原発についてもこの方針に沿った対応がなされ、高浜原発についても、設置変更許可に係る申請とあわせて、工事計画認可及び保安規定認可に係る申請が提出された。規制委員会の審査においては、具体的な設備や手順など、工事計画や保安規定に関するものも適宜議論の俎上に上げられた。しかしながら、審査が進み設置変更許可がなされる状況に至った時には、当初想定された設備

---

ありますし、そういう中で福井県がどんなふうにするかというのはこれからいろんな議論をしていくかということで、今の段階でこうだとは申し上げられない状況」(同年12月26日)と述べた。

<sup>912</sup> 西川福井県知事は会見において、「何かぱっと思ったら、最初のほうで判断はしないというのが福井県の大体のやり方」(2014年11月21日)、「今後はさらに工事計画認可、保安規定認可の手続きが残っており、また規制委員会がそれらの日程や手続きを全く明らかにしておりません」、「同意するとか、そういう時期については、規制委員会の今後の手続きがどう進むかが明らかになっておりませんので、今の段階ではお答えができないという状況」(同年12月26日)、「終わってからというか全体性を持って見る必要があるなど。(中略)まだ安全審査をやっておられるように見えます」(2015年2月16日)と述べた。

仕様等とは大きく異なっており、当初の工事計画認可申請は大幅な変更が必要な状況となっていた。また、工事計画認可や保安規定変更認可については、設置変更許可申請と同時に申請されたものの、許可レベルでの新規規制基準適合性の見通しが付かない中、当初の申請にはそもそも十分詳細な情報が掲載されていない側面もあった。結局、工事計画認可申請は、設置変更許可を踏まえて事実上書き換えとなり、複数回にわたり補正申請書が提出されることとなった。高浜原発3号機に係る工事計画認可は2015年8月4日に、同4号機については同10月9日になされた<sup>913</sup>。また、保安規定についても、2015年に入り3度の補正申請がなされ、2015年10月9日、4号機に係る工事計画認可と同時に認可がなされた。

#### (福井県の判断)

設置変更許可が出されると、政府から福井県への働きかけも本格化した。許可が出された直後の2015年2月16日、宮沢経産大臣は、西川知事及び野瀬高浜町長に電話し、政府の再稼働方針を伝えた<sup>914</sup>。その上で、資エ庁次長を福井県に、同庁課長を高浜町に派遣して、政府の方針を説明させた。資エ庁次長に應對した福井県副知事は、再稼働への同意判断のための福井県としての具体的な条件を提示した。原発の重要性に対する国民理解について政府が責任や覚悟を持って説明・説得すること、県外への設置を求める使用済燃料の中間貯蔵施設について国が取り組み強化の具体的な方針を示すこと、電源構成比率を決めるだけでなくどう実現するか説明すること、福島原発事故を教訓に事故制圧体制を強化し政府が監視指導すること、廃炉や原発停止で疲弊する立地地域の雇用や経済への配慮すること、といった5項目であった。また、同副知事は、会談の中で、田

---

<sup>913</sup> なお、工事計画については、その後も、具体的な工事の進捗に伴い微修正が繰り返され、その都度、申請と認可の手続きが取られた。

<sup>914</sup> 宮沢経産大臣は会見（2015年2月17日）において、「高浜原発3・4号機については、規制委員会によって原子炉設置変更許可が行われたことを受け、政府としてこの高浜原発3・4号機の再稼働へ向けて、地元の理解活動を進めてまいります。昨日、16日ですけれども、私から西川福井県知事及び野瀬高浜町長に直接お電話をさせていただきました。高浜原発3・4号機の再稼働を進めるという政府の方針を直接お伝えをいたしました。そして、知事、また町長に御理解をいただくようお願いをいたしました。その上で、本日資エ庁の担当者を福井県及び高浜町へ派遣し、政府の方針などにつきまして、説明させることといたしました。引き続き福井県など、関係者とよくコミュニケーションをとりながら、理解が進むようしっかり取り組んでまいります」と述べた。

中規制委員会委員長が、新規制基準を満たすことを確認したと表現し、政府は規制委員会が安全を確認したものについては再稼働をしようとしていることに関し、安全性の確認について隙間があり、その隙間を埋める必要があると指摘した。しかしながら同時に副知事は、規制委員会の審査の状況などを見ながら、安全性については福井県専門委の審議などで確認し、判断していくと述べた。福井県は、規制委員会の審査の進め方等について意見を重ね、また、安全の解釈についても疑問を呈してきたが、最終的に安全性については自ら確認する意向であることを示したのであった。

2015年8月4日に、高浜原発3号機に関する工事計画が認可され、実際の設備に対する使用前検査に入る段階になると、いよいよ福井県の具体的意思表示が待たれる状況となった。9月7日、西川知事は、エネルギーミックス政策や事業者による事故時の制圧体制の強化は進んだ一方で原発の重要性等に関する国民理解は進んでいないこと、また、使用済燃料の中間貯蔵や地域振興についてもなお強化が必要であるとし、県が示した5条件のうち3条件は未だ満たされていないとの認識を示した<sup>915</sup>。10月6日に開催された政府の原子力防災会議においては、伊方地域の防災体制の確認が議題であったが、この際に安倍総理は、「東京電力福島第一原子力発電所事故から4年半が経過した今もなお、原子力の利用に対する国民の懸念は払拭できていません。この現状を謙虚に受け止め、原子力の重要性やその安全対策、原子力災害対策について丁寧に説明していくことはもとより、国民の皆様のさまざまな声に耳を傾け、政府としての取り組みに適切に反映しつつ、原子力について、さらなる国民の理解が得られるよう、引き続き、全力で取り組んでいく所存であります」と述べた。西川知事はこれを引き合いに、10月23日、「県としては、今後、政府が国民に対してどのような説明、説得をしていくのか、さらに具体的な行動を見ていく必要があると思います」と述べ、政府の一層の努力を求めた<sup>916</sup>。資エ庁は、国民の理解獲得に向けた政府の努力の一環として、「資源のない日本、将来のエネルギーの姿に関するシンポジウム」を企画し、その第1回目を11月4日、福井県の原発からの電力が消費される大阪において開催した<sup>917</sup>。ただし西川知事は、その後11月25日の段階においても、「国におけるいろいろな原子力・エネルギーに対する重要性や必要性に

---

<sup>915</sup> 西川福井県知事会見録（2015年9月7日）。

<sup>916</sup> 西川福井県知事会見録（2015年10月23日）。

<sup>917</sup> なお、第2回会合は2016年1月22日に東京において、第3回会合は名古屋において2016年2月24日に開催された。

ついでに「この考え方も現状ではまだ出ていない状況」であるとの認識を示し、依然として条件が満たされていないとの姿勢を示した<sup>918</sup>。

しかしながら 11 月 27 日、全国都道府県知事会の場合において、西川知事と安倍総理との間で、原発政策に関するやり取りがなされ、事態は好転した。知事会において西川知事が「原子力発電所の再稼働については、今もなお、明確な理解と意思を持たない国民が数多くいる状況が続いている。(中略) エネルギーは国の安全保障に関わる多くの政策の基盤となる重要な課題である。経産大臣、文科大臣など関係閣僚による政府の責任体制を立て直し、総理大臣の強いリーダーシップにより国民理解を一層促進すべき」と述べたのに対し、安倍総理は「原子力はエネルギー安定供給、経済効率性、地球温暖化という 3 つの政策目標を達成するために欠くことのできない電源である。安全性を最優先に、規制委員会が科学的・技術的に審査し、世界で最も厳しいレベルの新規制基準に適合すると認められた原発についてのみ、判断を尊重し、地元の理解を得ながら再稼働を進める。これが政府の一貫した方針である。原子力に関する多岐に亘る課題一つ一つに対し、関係閣僚がそれぞれ責任を果たしつつ、政府一体となって大切に取り組んでいく。国民の一層の理解が得られるよう、引き続き様々な機会を利用して緊密に誠実な説明を尽くしていく」と述べた<sup>919</sup>。このやり取りに関し、西川知事は、12 月 1 日の福井県議会において「評価する必要がある」と答弁し、県議の一人は「全国の知事が集まる前での首相発言は大きかった」と評した<sup>920</sup>。

12 月 3 日には高浜町長が高浜原発 3・4 号機の再稼働に同意し、知事が再稼働に同意するための環境が整いつつある中、県議会でも動きがあった。12 月 4 日、福井県議会の仲倉議長は「熟慮の上に熟慮を重ねた町長の思いを十分に踏まえ、県議会として今議会で審議を尽くす」とし、同月 17 日までの会期中に同意すべくスケジュール調整が進められた。12 月 7 日には、規制庁及び内閣府職員が県議会に招聘され、全議員を対象に高浜原発の安全対策や広域避難計画について説明がなされた。その上で、県議会は、12 月 17 日、「高浜原発 3・4 号機は再稼働する必要がある」との決議を採択した。

これらの動きと並行して、防災対策に関する確認も進められた。地域防災計画については各地域が責任を持って策定することとされていたが、それが適切に準備されているか否かは、総理を議長とする原子力防災会議において確認するとされていた。福井地域の計画については、既に、2013 年 12 月 20 日の第 3 回原子力防災会議において、「立地地域全体として年内に避難計画がおおむね具体

---

<sup>918</sup> 西川福井県知事会見録 (2015 年 11 月 25 日)。

<sup>919</sup> 福井県プレス投げ込み (2015 年 11 月 27 日)。

<sup>920</sup> 福井新聞 (2015 年 12 月 4 日)。

化できる見込みの 6 地域」の一つとしておおむね了承されていたが、その後引き続き防災会議の下に設置されたワーキングチームにおいて、さらに、2015 年 3 月からは、地域ごとに設置された地域原子力防災協議会の下で検討が重ねられた。地域原子力防災会議については、国と関係自治体との調整に時間を要し、なかなか開催されなかったが、ようやく 2015 年 12 月 16 日に開催された。

同日、西川知事は上京し、丸川環境大臣に対し、避難対策への支援や国民理解増進に向けた対応を要請するとともに、菅官房長官に対しては、「原子力・エネルギーの重要性や必要性を全体の中でどのように考えていくのか、政府として、国民に対し強いメッセージを示していただきたい」と要請した。

これらを踏まえ、12 月 18 日、第 6 回原子力防災会議が開催され、高浜地域に関する防災計画が了承された。原子力防災会議においては、各関係大臣から、万一の事故の際には、様々な支援を実施する旨の方針が示されるとともに、最後に安倍総理より、「高浜地域の緊急時対応が具体的かつ合理的であると地域原子力防災協議会が確認したとの報告を受け、これを了承しました」とされた。さらに、安倍総理からは、「万が一、原発事故が起きて、災害になるような事態が生じた場合、国民の生命、身体や財産を守ることは、政府の重大な責務であり、責任を持って対処する。自治体を最大限支援し、全力を尽くす」との方針が示された。

原子力防災会議は、地域防災計画が適切に策定されていることを政府として確認する重要な場であったが、同会議の重要性はそれだけではなかった。西川知事が拘っていた国の姿勢について、総理が明確に方針を述べ、決着が図られた。安倍総理は「この際、我が国の原子力政策全般についての考え方を申し上げます」と切り出し、「先週、COP21 でパリ合意がまとまりました。資源に乏しい我が国が、エネルギー供給の安定性を、経済性、気候変動の問題にも配慮しつつ確保するためには、原子力は、どうしても欠かすことができない。もちろん、安全性の確保が最優先である。もとより、原子力については、再稼働のみならず、原子力防災対策、廃炉、使用済燃料対策、立地地域の振興など、課題は多岐にわたる。政府としては、これらに責任を持って取り組んでいく。福井県をはじめ関係自治体には、このような方針をご理解いただき、ご協力をお願いしたい」と述べ、福井県が課題として指摘する事項を列挙した上で、これらに対し政府として責任を持って進める方針を示すとともに、福井県に対して明示的に協力を求めた。これに続き、12 月 20 日には、林経産大臣が福井県を訪問し、福井県の要請に対する政府の具体的作業方針を示した。

高浜原発の安全性については、あらかじめ福井県が示していた通り、福井県専門委において確認が重ねられてきていた。県専門委においては、規制委員会が設立される以前から、関西電力の安全対策に関する取り組み状況を定期的に確認するとともに、規制委員会が設置変更許可や工事計画認可等をした際には、その

内容について規制庁職員から説明を聴取した。これらの作業を踏まえ 2015 年秋には、県専門委の事務局である福井県は、専門委としてのとりまとめに向けた検討を進めた。11 月 30 日の現場調査を経た上で、12 月 10 日の専門委会合においてとりまとめ案が提示された。同会合において出席委員から様々な指摘がなされたが、それらを踏まえ、委員の意見に諮りつつ委員長が最終案をとりまとめることで一任がなされ、専門委としての決着に目途を付けた。原子力防災会議や県議会の動向を踏まえ、12 月 19 日、福井県専門委により結果が示された。高浜原発については、「ハード・ソフト両面から工学的な安全性が向上し、原子炉の安全確保のために必要な対策は確保できる」と結論付けられた。21 日には西川知事自らも現地確認をするとともに関西電力の決意等を確認し、「規制委員会に任せることなく」、県独自に確認をした形を整えた。

西川知事の再稼働への同意表明は年越しになるかという見方もあったが、2015 年 12 月 22 日、西川知事により同意が表明された。高浜町の同意、県議会の同意、政府の姿勢の確認、県専門委の確認などの条件が整ったことに加え、高浜原発の運転差し止めに係る仮処分決定に対する保全異議審<sup>921</sup>の決定が、12 月 24 日出されることが判明したことも影響したものと考えられた。

#### (高浜町の判断)

原発の利用を支持してきた高浜町の野瀬町長は、2012 年 4 月、無投票で再選されていた。高浜原発に関する審査等が進められる中、高浜原発の再稼働に関する判断に係る住民の理解を得るための手法を思案していた。川内原発について実施されたような住民説明会については、「開催回数や参加者が限られ、全町民への周知が難しい」<sup>922</sup>との考えから見送られ<sup>923</sup>、審査書の内容を説明するビデオを町内のケーブルテレビで放映し、町役場において質問を受け付ける方式が用いられた。野瀬町長は、「落ち着いた環境で冷静に考えてもらうためにも効果的な方法」<sup>924</sup>とした。同ビデオの作成は規制委員会に依頼され、同委員会は「情報の発信手段として有効」としてこれに応じた<sup>925</sup>。規制委員会により作成された 30 分余のビデオは、2015 年 3 月 3 日から 15 日まで毎日 6 回、町内のケーブルテレ

---

<sup>921</sup> 高浜原発の運転差し止めを命じる仮処分決定を不服として、関西電力が名古屋高裁金沢支部に対し、保全異議を申し立てていた。

<sup>922</sup> 読売新聞 (2015 年 2 月 5 日)。

<sup>923</sup> 住民説明会については、が、説明会の開催に否定的な県と足並みをそろえるためとの見方もあった。

<sup>924</sup> 読売新聞 (2015 年 3 月 3 日)。

<sup>925</sup> 読売新聞 (2015 年 2 月 5 日)。

ビデオで放映された。その内容に対しては、町民から 27 件の質問が寄せられ、高浜町はその回答をホームページに掲載した。

高浜町議会は、ビデオの放映が開始された直後の 3 月 4 日に本会議を開き、再稼働を求める意見書を賛成多数で可決し、さらに、3 月 20 日の全員協議会において、高浜原発の再稼働に同意することを決定した。他方で、野瀬町長は再稼働に前向きな姿勢を有したが、高浜町としての同意の可否の判断は、4 月 12 日の知事及び県議会議員選挙の投開票後になる見通しを示すとともに、エネルギー政策や防災対策について国の担当者による町内主要団体の代表者等に対する説明会を開催する予定であるとした。同説明会は、区長や各種団体の代表者ら約 100 人を対象に、4 月 27 日に実施された。

これらを経て高浜町としての判断が示されるものと思われたが、幾つかの要因により、その判断はなかなか出されなかった。その要因の一つは司法の判断であった。4 月 15 日、福井地裁により、地域住民等による高浜原発運転差し止め仮処分の申し立てに対し、申立人の主張を認める決定、すなわち、高浜原発の運転を認めないとする仮処分決定がなされた。この点について野瀬町長は、司法の判断と行政の判断は別であるとして、仮処分決定に関わらず判断を下す意向を示したものの、表明を難しくする要素ではあった。もう一つ大きな問題は、県境をまたぐ広域避難を巡る他府県との調整であった。広域避難計画については、国と福井県、京都府、滋賀県等で構成される地域防災協議会<sup>926</sup>によって確認されることとなっており、当初、同協議会は当初 4 月にも開催されるとされたが、京都府との調整に時間を要するなどにより、開催されない状態が続いていた<sup>927</sup>。

2015 年秋になっても地域原子力防災協議会の開催には至らなかったが、野瀬町長は、内閣府とのやり取りから「防災に関する部分を見極めてきたが、内容は固まっている」ととらえたこと、また、11 月に入り京都府においては、高浜原発から 30 キロメートル圏内の府内 7 市町において住民説明会が開かれており、高浜町に隣接する舞鶴市における説明会は 11 月 2 日に終了していたこと、また、11 月 13 日には、保全異議審が結審したことなどを踏まえ、野瀬町長は高浜町として再稼働に同意する決心をした。

11 月 20 日、野瀬町長は、林経産大臣を訪問し、避難計画などの防災体制の充実や疲弊した地元経済の活性化支援などを要請し、林大臣は責任を持って対応

---

<sup>926</sup> ワーキングチームとされていたものは、自民党 PT の提言（3 年以内の見直し検討チームで防災体制充実強化を検討されたもの）を受け、2015 年 3 月 20 日に、「地域原子力防災協議会」とされた。3 月 30 日には中央防災会議が開催され同協議会が「防災基本計画」に位置づけられた。

<sup>927</sup> 読売新聞（2015 年 4 月 7 日）。



する意向を示し、野瀬町長に対し再稼働への協力を改めて求めた。さらに野瀬町長は、「礼儀として私なりの考えを伝える」として、11月24日、舞鶴市長を訪問し、高浜町として高浜原発の再稼働に近く同意する意向であること直接伝えた<sup>928</sup>。

これらの段取りを経て、野瀬町長は12月3日、高浜町として、高浜原発3・4号機の再稼働に同意する考えを表明した。

#### (立地地域以外の地域の関与)

高浜原発の立地自治体である福井県及び高浜町は、同原発が最初に運転を開始する以前の1971年8月に、関西電力との間で安全協定<sup>929</sup>を締結した。同協定は、その後、同原発の増設や改造、トラブルの経験等を踏まえ順次改訂され、1992年5月には、「乙は、原子力施設に重要な変更を行おうとするときは事前に甲の了解を得なければならない」という規定が盛り込まれた。ここで甲は福井県及び高浜町、乙は関西電力である。また、2005年5月には安全協定が改正され、運転再開の際の協議規定が盛り込まれたが、当該運転再開の協議規定は、甲の求めに応じて運転を停止したときや事故後に当該機を稼働させる場合に適用される規定であった。したがって、福島原発事故後、定期検査のために停止している高浜原発に関し、新規制基準適合性の確認を経て稼働させる場合に適用し得る安全協定上の規定は、施設の重要な変更に係る事前協議規定であった。高浜原発については、当該規定に基づき関西電力から福井県及び高浜町に事前協議がなされ、これらの自治体の同意が必要であった。

福井県内に立地する原発に関しては、原発と自治体との位置関係から、事業者と立地自治体との間で締結される安全協定、隣接自治体との間で締結される隣接協定、隣隣接自治体との間で締結される隣隣接協定があった。高浜原発については、おおい町が隣接自治体に該当したが、おおい町には大飯原発が立地しており、同町は関西電力と別途の安全協定を結んでいることもあり、高浜原発に関する隣接協定は結ばれていなかった。また、高浜原発については、小浜市と関西電力との間で隣隣接協定<sup>930</sup>が結ばれていたが、同協定は、連絡通報協定であり、平常時や異常時の通報の実施を主に規定したものであって、事前協定や再稼働に係

---

<sup>928</sup> 読売新聞（2015年11月25日）。

<sup>929</sup> 「原子力発電所周辺環境の安全確保等に関する協定書」が、福井県、敦賀市、美浜町、高浜町、日本原電、動燃、関西電力の間で締結された。

<sup>930</sup> 高浜発電所に係る小浜市域の安全確保に関する通報連絡等協定書（小浜市、関西電力）。

る協議等に関連する規定は盛り込まれておらず、福島原発事故後に当該協定の主要な規定が改訂されることもなかった。

また、高浜町の西側は京都府に隣接するため、従来から京都府と関西電力との間で連絡通報協定が締結されていたが、福島原発事故を踏まえて、2015年2月27日、これを上書きする形で安全協定<sup>931</sup>が締結された。当該安全協定においては、「乙は、(中略)原子炉施設に重要な変更を行おうとするときは、事前に甲に説明しなければならない」とされ、「甲は(中略)、意見のあるときは、乙に対して意見を述べるができるものとし、乙は措置状況を誠意をもって回答する」との規定が盛り込まれた。ここに甲は京都府、乙は関西電力である。当該規定は、事業者が重要な行為を行う前に京都府に対し説明をし、京都府は意見を述べるができるとの規定ではあったものの、了解を求める規定ではなく、関西電力が福井県等と締結する安全協定におけるような事前協議規定ではなかった。

さらに、高浜町に隣接する京都府舞鶴市も、2015年2月、京都府とともに、関西電力との間で覚書<sup>932</sup>を結んだ。当該覚書においては、「甲は、丙と締結した協定書に基づき、丙から説明、連絡または回答を受けた事項について、丙から乙に説明または連絡されているものを除き、乙にその情報を提供するものとする」とされ、「乙は、甲および丙から提供された情報(中略)について、安全対策に係る意見がある場合には、甲に意見を申し出ることができる。この場合において、甲は乙との協議の上、丙に対し、協定書に基づき意見を述べるものとし、丙は甲に対して措置状況を誠意をもって回答する」との規定が盛り込まれた。ここに甲は京都府、乙は舞鶴市、丙は関西電力である。当該規定は、舞鶴市への情報提供を担保する規定であり、舞鶴市は京都府に対して、また、京都府と協議の上、関西電力に対して意見を述べるができるとの規定であったが、これも事前協議規定とはいえなかった。

福島原発事故を受けて、隣接の京都府及び舞鶴市は、関西電力との間でこれらの協定等を締結し、同協定等に基づき、高浜原発の新規制基準適合性のための施設の変更に関し、関西電力から事前に説明がなされた。これに対し京都府知事や舞鶴市長は、会見等において様々な意見を述べ、その背景には新たに締結された協定等の存在があったとはいえものの、協定等の規定に基づき関西電力に対して意見が提出されることはなく、規定の行使はなされなかった。

また、高浜町の東側に隣接するおおい町のさらに東側は、滋賀県に接しており、隣隣接の位置にあった。福島原発事故後、滋賀県は、関西電力との間で通報連絡

---

<sup>931</sup> 高浜発電所に係る京都府域の安全確保等に関する協定書(京都府、関西電力)。

<sup>932</sup> 高浜発電所に係る舞鶴市域の安全確保等に関する覚書(京都府、舞鶴市、関西電力)。

協定<sup>933</sup>を締結したが、当該協定は、福井県内において締結されていた隣隣接協定と同様であり、平常時や異常時の通報の実施を主に規定したものであって、事前協定や再稼働に係る協議等に関連する規定はなかった。

---

<sup>933</sup> 高浜発電所に係る安全確保に関する通報連絡等協定書（滋賀県、関西電力）。

#### 4-4 伊方原発の再稼働

##### ○規制委員会における審査

伊方原発3号機に関する原子炉設置変更許可申請は、2013年7月8日の新規規制基準施行当日に、四国電力から規制委員会に提出された。伊方原発3号機は、運転開始後20年程度の比較的若いプラントであったこと、申請時点で緊急時対策所として用いるための免震重要棟がすでに設置されていた数少ない発電所の一つであったこと、また、瀬戸内海に面しており、外洋に面して立地する原発に比べ耐津波設計の観点で有意な面を有すると考えられたことなどから、比較的早く審査が進むとの見方があった<sup>934</sup>。

プラント側の審査については、同時期に申請された他原発とともに順調に審査が進められたが、地震津波に関する審査には時間を要した。基準地震動の設定に当たり、伊方原発の前面を通過する中央構造線の評価に関して、事業者の評価に対する規制委員会の了承が得られず、審査が長期化したものであった。申請当初570ガルとされていた設計基準地震動の最大加速度は、2014年5月には620ガルとされたが、規制委員会からは、「より安全に配慮した判断が必要」などと指摘され、事業者においてさらに検討が加えられ、最大加速度を650ガルとした設計基準地震動が規制委員会により了承されたのは2014年12月になってからであり、申請後約1年半が経過していた。また、伊方原発のメリットの一つと考えられていた免震重要棟は、引き上げられた設計基準地震動には耐えられないことが判明したため、事業者は2014年7月、耐震性を備えた緊急時対策所を新たに設置することを発表した。同対策所は2015年3月に完成した。

設計基準地震動はもとより、その他の自然現象やプラント側の論点を含め、伊方原発3号機の設置変更許可に係る審査がほぼ終了したのは、2015年4月であった。四国電力は、それまでの審査を踏まえ、当初申請に対する補正申請書を2015年4月14日に提出した。規制庁は、そのときまでに川内原発1・2号機や高浜原発3・4号機に関する新規規制基準適合性に係る審査書を作成した経験を有しており、伊方原発3号機の設置変更許可に係る審査書案もそれらの例にならって作成され、補正申請から約1か月後の5月20日、規制委員会に諮られた。同委員会において審査書案は了承され、その後30日間の科学的・技術的意見の

---

<sup>934</sup> 更田規制委員会委員は、2013年10月26日に実施された伊方原発への現地調査における会見で、「非常に良い印象を受けた。九州電力の川内、玄海の両原発と並んで準備が進んでいる。全体として先頭集団にいる」と述べた（日本経済新聞（2013年10月27日））。

募集が行われるとともに、経産大臣への意見聴取等の手続きが行われた。なお、審査書案に関する意見募集の要否について特段の議論がなされることはなかったが、川内原発、高浜原発に続く 3 例目であり、所与のものとして実施された。また、自治体との共催による公聴会については、それまでも 1 回も実施されておらず、自治体からの要望もなかったことから、実施に関する議論すらなされることはなかった。

審査書案に対しては、約 3,500 件の意見が寄せられ、前例と同様に、それぞれに対して考え方が整理され、また必要なものについては審査書案に修正が加えられた。修正された審査書案は 2015 年 7 月 15 日の規制委員会です承され、同日、伊方原発 3 号機の設置変更許可が出された。2014 年 9 月の川内原発 1・2 号機及び 2015 年 2 月の高浜原発 3・4 号機に続く、3 例目の許可であった。

#### ○愛媛県の同意

##### (愛媛県による安全確認)

伊方原発においては、1999 年 11 月、非常用ディーゼル発電機の試験運転時にトラブルが発生した際に、愛媛県及び伊方町への通報が遅れたことに端を発し、事業者と愛媛県等とにより通報連絡体制の改善について検討がなされた。同年 12 月 24 日に安全協定が改定され、伊方原発で発生した事柄については、いわゆる事故トラブルに至らない事柄についても、原則全てを自治体に連絡し公表することとされ、これは「伊方方式」として定着してきていた。同方式は、福島原発事故、中村知事の意向もあり、「愛媛方式」<sup>935</sup>と呼ばれるようになった。また、国の規制当局による審査や検査、あるいは事故トラブルに関する原因究明や再発防止対策が図られる際には、愛媛県としても、その作業の妥当性等を確認することとしていた。さらに、福島原発事故後には、愛媛県は事業者に対し安全対策の強化を要請し、四国電力はこれに応じて、基準地震動の 2 倍程度に相当する 1,000 ガルの地震動への耐震性を確認するとするなどとしていた。このように原発の安全性の側面についても積極的に関与を図る愛媛県の姿勢は、新たな規制当局として規制委員会が設置され、新規制基準が策定されても変わることはな

---

<sup>935</sup> 自治体幹部 B へのインタビューより。もともと四国電力が広く情報提供・公開を行う進め方は「伊方方式」と呼ばれていたが、中村知事になり、通報を受けた県が主体的に発表することから「愛媛方式」と称されるようになった。

かった<sup>936</sup>。四国電力が伊方原発3号機に関し、新規規制基準適合性の審査に係る申請を行った際には、愛媛県も並行して内容を確認する方針を示した<sup>937</sup>。

他方で、愛媛県は、原発の安全性について必ずしも専門的な知見を有する職員を擁していたわけではなく<sup>938</sup>、化学職と呼ばれる技術系職員が中心となって原発に関する業務を担当していた。原発の安全性に関する専門的作業の主体となったのは、県の伊方原子力発電所環境安全管理委員会（以下「愛媛県安管委」という。）の下に設置された原子力安全専門部会（以下「愛媛県専門部会」という。）であった。愛媛県安管委は、学識経験者や関係自治体の首長、主要関係団体の代表等で構成される組織であり、通常年に2回開催され、伊方原発に関する関係者の意思疎通や、意見の集約を図る役割を果たした。愛媛県専門部会は原発の安全性について議論するため、関係分野の学識経験者等の有識者で構成される組織で、必要に応じ不定期に開催された。

伊方原発の新規制基準適合に係る設置変更許可申請については、愛媛県専門部会において確認することとされ、2013年7月17日から審議が開始された。その後、規制委員会における審査の進捗も踏まえて審議が進められ、2015年8月19日までに15回、現地調査が3回実施された。15回目の会合において専門部会としての報告書がとりまとめられ、「運転に当たり求めてきたレベルの安全性が確保されていることを確認したとする規制委員会の新規規制基準適合性審査の結果は妥当なものであると判断する」と結論付けられた。専門部会における安全確認作業は規制委員会の審査に対し特段の技術的な付加価値が付けられたものではなかったが、原発立地地域において、公開の形で丁寧に議論を進めることにより、愛媛県が規制委員会の審査結果を鵜呑みにするのではなく、県民を守る立場から再度確認を行うという意義を有するものであった。専門部会の報告書は、親部会である愛媛県安管委の確認を経て、2015年9月1日、中村知事に提出された。

#### （国の姿勢の確認）

中村知事は、伊方原発の再稼働については、国が政治レベルで責任を持って判断すべきとし、県としての意見は、その国の方針や、事業者の姿勢、地域の判断

---

<sup>936</sup> 中村愛媛県知事は会見において、「県は引き続き国の基準を上回る対策を求める」（2013年2月14日）、「愛媛方式の通報がいかにかに大切に根幹にあるかを受け止めて欲しい」（2013年6月10日）と述べた。

<sup>937</sup> 中村愛媛県知事会見録（2013年7月25日）。

<sup>938</sup> 自治体幹部Bへのインタビューより。

を踏まえて行うとしていた<sup>939</sup>。2015年5月に規制委員会により審査書案がとりまとめられ、原子炉設置変更許可が具体的な視野に入ってきた6月3日、中村知事は宮沢経産大臣を訪問し、「安全対策が（全て）クリアされた時に国が再稼働の判断をした場合、責任ある方針を聞かせていただきたい」と要請し、宮沢大臣はこれに前向きに応じた<sup>940</sup>。設置変更許可が出された直後の7月16日、宮沢大臣は中村知事に電話をし、伊方原発の再稼働の方針を伝えるとともに、7月17日には、上田資エ庁長官が中村知事及び山下伊方町長を訪問し、伊方原発の再稼働を進めていく政府の方針を示した文書を手渡し、政府の方針への理解を求めた。

中村知事は、政府からの文書において、県から事業者への独自対応の要請、事業者の戸別訪問による住民への説明、全トラブルを通報連絡する愛媛方式の徹底といった対策について全国的にも特筆すべき取り組みとして高く評価を受けたとし、国からの正式な要請を踏まえ、再稼働に向けた議論を開始する意向を示した<sup>941</sup>。中村知事は、7月21日に、宮沢大臣を訪問し、再稼働判断に向けた8項目を口頭にて要請した。道路整備の促進、避難訓練への協力、中間貯蔵や最終処分への取り組みなど多岐にわたったが、このうち、政府の再稼働に関する方針を直接確認する観点から明示的に求めた事項は、大臣の来県及び事故が発生した際の最終責任を明確化する総理の言葉であった。

先行事例となる川内原発の再稼働の判断に至る過程において、経産大臣が現地を訪れることは既に実施されていたことから、伊方原発に対しても同様に行うことは困難でないと考えられた。他方で、事故時の政府の責任については、国会や原子力防災会議等の場で総理により言及されていたが、中村知事が求めたのは直接総理に面会し言葉をもらいたいということであって、その実現は不透明であった。2015年8月に川内原発が再稼働されると、川内原発については「再稼働に当たって最終責任者の言質が取れていない。確認できていないので、各県の判断基準は違うが、僕はとるべきだと思っている」とし、「文書というより肉声が愛媛県民に対して発せられてしかるべき」と述べた<sup>942</sup>。9月11日に、中村知事は日下部資エ庁長官を訪問した。日下部長官は、愛媛県が国に求めている要

---

<sup>939</sup> 中村愛媛県知事会見録（2011年7月28日、2012年10月25日、2013年7月25日）。

<sup>940</sup> 読売新聞（2015年6月3日）。

<sup>941</sup> 読売新聞（2015年7月18日）において、中村愛媛県知事は、「これまで伊方3号機の問題については『白紙』としてきたが、国から正式な要請があったので、これから議論していきたい。原発は立地条件によって環境が異なる。愛媛の観点に立ち、地元としての判断をする」と応えたとされた。

<sup>942</sup> 中村愛媛県知事会見録（2015年9月4日）。

望への回答について、宮沢大臣名の文書を携えて説明したが、その中には、安倍総理との面会を求める要望への明確な記述はなかったことから、中村知事はこれを「中間報告と受け止める」として評価しなかった<sup>943</sup>。

中村知事と総理との面談に関しては、福島原発事故後、民主党政権下において大飯原発が再稼働される際、西川福井県知事の再三の求めに応じて野田総理が会見を行い、それを踏まえ西川知事が同意に踏み切ったことが念頭にあるのではないかとの見方や、他方で、総理が中村知事との面談に応じてしまうと、他の原発でも再稼働の度に直接説明する必要が生じるため、政府側は知事の要請に応じたくないのではないかと、との見方もあった<sup>944</sup>。いずれにしろ、中村知事は、県議会に対して明確に説明することを念頭<sup>945</sup>に、総理の言質にこだわり、これが自らの判断のための要であると位置付け、「当たり前のことを求めているだけだが、何でなかなか返ってこないのかよくわからない」といら立ちを示した<sup>946</sup>。

#### (地域の判断)

伊方原発に関する安全協定は、従来、愛媛県及び立地町である伊方町と四国電力の間で締結されていたが、福島原発事故後に、周辺の自治体からも安全協定を締結したいとの申し入れがなされた<sup>947</sup>。判断の際に考慮する地域、いわゆる地元のとらえ方について中村知事は柔軟な姿勢を有しており、立地自治体である伊方町に限定することなくその周辺自治体の意向も含め総合的に判断するとし<sup>948</sup>、周辺地域から安全協定の締結申し入れについても、県としてフォローする意向を示した<sup>949</sup>。

結果として、これら周辺市町と締結されたものはいずれも「覚書」とされ、その内容について、安全協定とは明確に差が付けられた<sup>950</sup>。2012年9月5日、愛

---

<sup>943</sup> 伊方原発に関する中村愛媛県知事メッセージ（2015年9月14日）。

<sup>944</sup> 読売新聞（2015年9月16日）において、ある県議会議員の解説として記載された。

<sup>945</sup> 自治体幹部Bへのインタビューより。

<sup>946</sup> 中村愛媛県知事会見録（2015年9月14日）。

<sup>947</sup> 隣接する八幡浜市については事故直後から（中村愛媛県知事会見録（2011年3月29日））、2012年夏には八幡浜市、大洲市、西予市から（中村愛媛県知事会見録（2012年8月9日））、四国電力に申し入れがなされていた。

<sup>948</sup> 中村愛媛県知事会見録（2012年3月21日）。

<sup>949</sup> 中村愛媛県知事会見録（2012年8月9日）。

<sup>950</sup> 中村愛媛県知事は、地元のとらえ方に柔軟な姿勢を示しつつ、周辺自治体の意見をも踏まえて判断するのは県であって、周辺自治体が立地自治体と同様の協定を結ぶことには難色を示したとされる（自治体幹部Bへのインタビューより）。



媛県及び八幡浜市、また、愛媛県、大洲市及び西予市は、それぞれ四国電力と安全確保に関する覚書を結んだ<sup>951</sup>。八幡浜市は伊方町の隣接市、大洲市と西予市は八幡浜市に隣接するいわゆる隣隣接の自治体であった。愛媛県及び伊方町と四国電力の間で結ばれていた安全協定においては、主要な施設の変更等のときには、四国電力はあらかじめ愛媛県及び伊方町に協議し了解を得なければならないという規定があった。八幡浜市との覚書においては、愛媛県や伊方町とどのような協議がなされた場合には、愛媛県は八幡浜市の「意見を求めるものとする」とされ、また、そのような意見が求められた際には、八幡浜市は四国電力に対して「説明を求めることができる」との規定が盛り込まれた。同規定は、隣接市に対し意見を述べる機会を与えるものであり、従来の慣習からは踏み込んだものではあったが、事業者との間での事前協議という形式ではなかった。また、大洲市等との覚書においては、そのような協議があった場合には、愛媛県は大洲市等に「通知するものとする」とされた。

これらは、施設の変更等の際にあらかじめ自治体に連絡が入る仕組みではあるものの、事前協議や了解を求めるものではなく、また、市町と事業者の間に県が介在する仕組みとなっており、周辺市町の考えを含め、県が判断を下す仕組みは維持された。また、中村知事は、地元の範囲は基本的には愛媛県内としつつも、四国内の周辺県や大分県、山口県についても、「逐一報告を積み重ねている」とした<sup>952</sup>。

立地町だけでなく周辺地域の意見を踏まえるとの中村知事の考え方は、規制委員会の審査が進捗しても変わらず、2015年4月9日の会見において、知事は、周辺地域の市長・町長との意見交換や県議会の議論が重要であると指摘した<sup>953</sup>。

設置変更許可が出された後、八幡浜市に対しては、8月5日に規制庁により、8月6日には資エ庁や四国電力により説明が行なわれた。また、八幡浜市以遠の周辺市町からは、地元での説明会を開催して欲しいとの要望が寄せられた<sup>954</sup>。中村知事は、いわゆる住民説明会については、「動員合戦的」になるとの観点から否定的な見方を示しており<sup>955</sup>、周辺市町からの説明会開催の要望に対しては、市議会議員、自治会や各種団体の代表者を対象にした説明会とすることとした。8

---

<sup>951</sup> 伊方原子力発電所周辺の安全確保等に関する覚書。

<sup>952</sup> 中村愛媛県知事会見録（2013年11月14日）。

<sup>953</sup> 中村愛媛県知事会見録（2015年4月9日）。

<sup>954</sup> 中村愛媛県知事会見録（2015年7月23日）。

<sup>955</sup> 中村愛媛県知事会見録（2015年5月28日）。

月 5 日及び 6 日に八幡浜市で<sup>956</sup>、8 月 19 日には宇和島市で<sup>957</sup>、20 日には大洲市で<sup>958</sup>、それぞれ説明会が開催され、資エ庁、規制庁、内閣府防災、愛媛県、四国電力等が説明を行った。これらを経て、伊方町の隣接自治体である八幡浜市は、9 月 2 日、9 項目の要望を示しつつ、これらが満たされるのであれば再稼働を了承する旨を愛媛県に伝えた。またその他の周辺市町についても、10 月 5 日、5 市町首長が中村知事と面会する場が設けられた。中村知事は当初から、周辺地域の意見も聞いて判断するとしており、その最終的な場として設定されたものであり、この場において 5 市町首長からは、「再稼働の判断は知事に委ねる」旨の意思が表明された。

#### (事業者の姿勢)

伊方原発の再稼働判断に係る周辺自治体との関係については、事業者である四国電力も大きな役割を果たした。1987 年及び 1988 年に伊方原発 2 号機において出力調整運転<sup>959</sup>が実施された。同調整運転自体は問題なく実施されたものの、低出力における運転は、1986 年に発生したチェルノブイリ原発事故を想起させる側面もあり、反対運動が起こった。このため四国電力は、それ以降、当時 EPZ とされた発電所から約 10km 圏内の住民約 2 万戸に対し、個別訪問により定期的に、伊方原発の安全対策等の説明を開始した<sup>960</sup>。個別訪問は、年に 1 回程度、毎年実施された。福島原発事故後、事故の影響が広範囲に及んだことから、愛媛県は四国電力に対し、住民への説明を真摯に実施すべきと投げかけ、四国電力は、説明範囲を 20km 圏約 3 万戸に拡大し、説明を行うこととした。この説明は、対象となる地域の自治体が事業者との間で協定や覚書を締結しているか否かに関わらず実施され<sup>961</sup>、2011 年以降新規規制基準適合性に関する審査書案ができる 2015 年までには 5 回にも及んでいた<sup>962</sup>。

愛媛県や伊方町は自ら説明会を開催することはなく、また、周辺自治体においても地域の代表者等に対する説明会を 1 回実施するのみであったが、それでも

---

<sup>956</sup> 8 月 5 日には規制庁、8 月 6 日はエネ庁の説明が求められた。

<sup>957</sup> 宇和島市及び西予市を対象に説明会が行われた。

<sup>958</sup> 大洲市、伊予市及び内子町を対象に説明会が行われた。

<sup>959</sup> 四国電力は、電力需要の変動に呼応した負荷追従運転に備えるため、他電力事業者及びメーカーとの共同研究として、1987 年及び 1988 年の 2 回、伊方原発 2 号機において、出力を 100%出力から 50%に下げ、再度 100%出力に戻す運転を行った。

<sup>960</sup> 事業者幹部 C へのインタビューより。

<sup>961</sup> 自治体幹部 C へのインタビューより。

<sup>962</sup> 中村愛媛県知事会見録 (2015 年 5 月 28 日)。

大きな混乱なく再稼働賛成に向けた意見集約を行い得た背景には、このような事業者による草の根的活動が貢献したものと考えられた。

#### (愛媛県の判断)

愛媛県としての安全確認が終了し、周辺自治体が再稼働に係る判断を知事に委ねるとした後、知事が判断するためには、お膝元の伊方町及び県議会の判断が必要であった。伊方町においては、環境監視委員会において、福島原発事故後 10 回の審議と 2 回の現地調査を通じ、伊方原発の安全性及び必要性の両面から検討が重ねられ、2015 年 9 月 25 日には、伊方原発の再稼働に理解を示す審議結果がとりまとめられた。伊方町議会においても、原子力発電対策特別委員会において、環境監視委員会の結果も踏まえて審議が行われ、2015 年 10 月 2 日、再稼働を認める陳情が採択されていた。また、愛媛県議会においても、エネルギー・危機管理対策特別委員会において審議が重ねられてきていた。しかしながら、伊方町長や愛媛県議会による伊方原発再稼働同意に係る意見表明には至らない状況が続いた。中村知事が、総理との面会が実現するまでは決断を下さないことを感じていた伊方町長や県議会が、その見通しが付くまで判断を留保していたものと思われた。

中村知事が拘っていた総理との面会は、原子力防災会議への同席という形で達成されることとなった。10 月 6 日に開催された第 5 回原子力防災会議において、伊方地域の緊急時対応に関し、地域原子力防災協議会において確認された結果が報告され、防災会議としてこの報告が了承された。各省大臣からは具体的な支援の方向性等の発言がなされた。

当日の原子力防災会議においては、2015 年度の原子力総合防災訓練の実施についても議題となっており、同訓練は同年 11 月に伊方原発を対象に実施される予定であることが報告された。中村知事は、同訓練の地域代表として原子力防災会議への出席が叶い、発言の機会も与えられた。中村知事は、「今、愛媛県では再稼働の議論をしているんですが、こうした不安感というものをしっかりと受け止めて、宮沢大臣に非常に丁寧に対応していただいたこと、そしてまた、訓練を実施するに当たりまして、望月大臣、来県をしていただきまして、現地も確認をいただきました。そうした丁寧な対応に感謝を申し上げます。この先は、本当に、私どももできるだけのことをやってきたつもりですので、ぜひ、万が一のときに政府がしっかりと対応していただくということを確認させていただいたら、あとはもう私が責任を持ってこの問題に対処していきたいと思っておりますので、どうぞよろしくお願ひいたします」と述べた。その直後、会議のとりまとめに当たり発言をした安倍総理は、「原発については何よりも安全性を最優先させます。規制委員会が、科学的・技術的に審査し、世界で最も厳しいレ

ベルの新規制基準に適合すると認めた原発について、その判断を尊重し、地元の理解を得ながら再稼働を進めるというのが、政府の一貫した方針であります。このような政策を推進する責任は、政府にあります。その上で、万が一、原子力発電所の事故が起きてしまい、災害になってしまうような事態が生じた場合、国民の生命、身体や財産を守ることは政府の重大な責務であり、責任を持って対処をしてまいります。自治体を最大限支援し、全力を尽くすことはもちろんであります。このため、原子力災害対策の強化について、国の責務として継続的に総力を挙げて取り組んでまいります。本日御出席の中村愛媛県知事並びに関係自治体におかれては、このような国の方針に御理解をいただき、何とぞ御協力をお願いしたいと思います」と発言し、政府の責任を明確化するとともに、中村知事に対して直接、再稼働了解を働きかけた。

総理の言葉を聞いた中村知事は、「確固たる覚悟でしっかり責任を取って対応すると、総理自らの発言を確認した」と評価<sup>963</sup>し、知事が求めていた「言質」が取れたとの認識を示した。この知事の意向を受け、事実上留保されていた詰め作業が開始された。愛媛県議会においては、10月6日、エネルギー・危機管理対策特別委員会において再稼働に賛成する請願が採択され、これを踏まえ、10月9日、県議会として、再稼働を認める旨の決議案が賛成多数で可決された。

しかしながら、首長が最終的な判断を下すためには、もうひと手間が必要となった。10月6日に原子力防災会議が開催された翌日、内閣改造が行われ、伊方原発の再稼働に当たり中心的な役割を果たしてきた経産大臣が、宮沢大臣から林大臣に交代になってしまった。これを受け山下伊方町長は、10月14日に上京して林大臣と面会した。山下町長から林大臣に対しては、町議会や町環境監視委員会の審議過程で出た懸念などをまとめたものとして、事故時の賠償、安全性の確保と追求、避難の実効性向上、廃棄物の最終処分などへの取り組みなどの4項目の要請がなされたが、これらはむしろ一般的な事項であって、この会談の主目的は林大臣の再稼働に対する意向を確認するためのものであった。要請文を受け取った林大臣は、「近いうちに伊方町を訪問し、回答をしたい」と答え、その後の会見において山下町長は「回答を見て最終判断をする。時期については、回答を受け取った後、そんなに時間を置くつもりはない」と話し、判断の時期が近いことを示した。

翌10月8日には、中村知事も林大臣を訪問し、これまで県が政府に求めていた要望事項を改めて示し、その実現を求めた。林大臣は「前任の宮沢大臣がお答えした方針に変わりはない」と述べ、「近いうちに愛媛県を訪問し、伊方原発を視察したい。その際に知事と伊方町長とも面談したい」とした。

---

<sup>963</sup> 読売新聞（2015年10月7日）。

10月21日、林大臣は愛媛県を訪問し、伊方原発を視察するとともに、伊方町を訪れ山下町長と面談した。林大臣は町が要望していた4項目について前向きに取り組むことを伝え、山下町長は「大変心強く思っている」と応じた。林大臣との面会の翌日の22日、伊方町長は、伊方原発3号機の再稼働に同意の意を示した。

また、林大臣は、山下町長との面会后、愛媛県庁において中村知事とも面談し、県が求めている要望については、真摯に対応する方針を示すとともに、「原子力規制委員会の安全審査をクリアした原発は再稼働していく。是非とも理解して欲しい」と述べ、改めて再稼働への理解求めた。大臣との面会后、中村知事は「様々な意見がある中で、(是非を)決めなければいけない役割を担っている」と述べ、林大臣の最終的な意向を得て、自ら判断する段階であることを示した。

中村知事は、再稼働に係る判断は、国の方針、事業者の姿勢、地域の判断を踏まえて行うとしていた。国の方針に関しては、安全性については規制委員会の判断が示され、原発再稼働の必要性や事故時の責任については総理の言葉が得られていた。地域の判断については、伊方町や県議会から再稼働に同意する旨の意向が示され、また、周辺市町からは、再稼働の判断は県に任せるとの意向が示されていた。事業者の姿勢については、それまでに求めている原子力本部の松山への移転、耐震対策等への対応がなされたことを確認した。これらにより全ての要素が整い、中村知事は、10月26日午前、四国電力の佐伯社長に面談し、伊方原発3号機の再稼働への同意の意向を伝えるとともに、同日午後上京し、林大臣にその旨報告した。

## 第五章 考察と結論

### 5-1 各期の特徴

前章までにおいて、福島原発事故以前の従来期、福島原発事故直後の過渡期、新体制期のそれぞれにおいてなされた主な原発再稼働に係る動きについて、関係する主要アクターの動きに着目してそれぞれの事例を分析した。対象とした事例の概要を改めて整理すれば表 5-1 及び表 5-2 の通りである。

また、それぞれの事象において、主要アクターの動きや再稼働の判断に関する主要な事実関係を、事象毎に整理すれば、表 5-3～表 5-5 の通りである。表 5-3 では従来期における、TMI 原発事故後の大飯原発 1 号機の再稼働、美浜原発 3 号機二次系配管破損事故後の再稼働、もんじゅナトリウム漏れ事故後の再稼働の 3 事例について整理した。表 5-4 では過渡期における、福島原発事故後の原発再稼働に向けた取り組みのうちストレステスト導入までの動きと、ストレステストを踏まえ四大臣の判断を経た後の大飯原発の再稼働の動きを整理した。表 5-5 では新体制期における、川内原発 1・2 号機の再稼働、伊方原発 3 号機の再稼働、高浜原発 3・4 号機の再稼働の 3 事例について整理した。

表 5-1 調査対象事例

	従来期			過渡期		新体制期
事象概要	米国 TMI 原発事故を受け、国内で唯一稼働中であった同型の大飯原発 1 号機が政府により停止を求められた。その後、安全確認を経て再稼働が判断された	美浜原発 3 号機配管破損事故の後、原因究明や再発防止対策を経て、再稼働が判断された	高速増殖原型炉もんじゅナトリウム漏れ事故の後、原因究明や再発防止対策を経て、再稼働が判断された	福島原発事故後、緊急安全対策の実施を経て玄海原発の再稼働が目されたが、総理により阻止され、新たな手続きとしてストレステストが導入された	その後、ストレステストが実施され、四大臣の判断を経て、大飯原発 3・4 号機の再稼働が判断された	福島原発事故後、規制委員会の設立、新規制の導入を経て、新規制基準に適合した原発(川内原発 1・2 号機、高浜原発 3・4 号機、伊方原発 3 号機)について、再稼働の判断がなされた

表 5-2 調査対象事例の概要

	従来期			過渡期		新体制期		
きっかけとなった事象	TMI 原発事故	美浜原発 3 号機二次系配管破損事故	もんじゅ二次系ナトリウム漏えい事故	福島原発事故	福島原発事故	福島原発事故	福島原発事故	福島原発事故
再稼働対象プラント	関西電力大飯 1 号機	関西電力美浜 3 号機	原研機構もんじゅ	九州電力玄海 2・3 号機	関西電力大飯 3・4 号機	九州電力川内 1・2 号機	四国電力伊方 3 号機	関西電力高浜 3・4 号機
きっかけ事象発生日	1979.3.28	2004.8.9	1995.12.8	2011.3.11	2011.3.11	2011.3.11	2011.3.11	2011.3.11
再稼働判断時期(期間)	1979.6.13 (約 2 ヶ月半)	2006.5.26 (約 1 年 10 ヶ月)	2010.4.28 (約 14 年 5 ヶ月)	2011.6 月末 (約 3 ヶ月)	2012.6.16 (約 1 年 3 ヶ月)	2014.11.7 (約 3 年 8 ヶ月)	2015.10.26 (約 4 年 7 ヶ月)	2015.12.22 (約 4 年 9 ヶ月)
政策当局	資工庁	資工庁	科技厅	資工庁	資工庁	資工庁	資工庁	資工庁
規制当局	資ネ庁(安全委員会)	保安院(安全委員会)	保安院(安全委員会)	保安院(安全委員会)	保安院(安全委員会)	規制委員会	規制委員会	規制委員会
立地自治体	福井県、大飯町	福井県、美浜町	福井県、敦賀市	佐賀県、玄海町	福井県、おおい町	鹿児島県、薩摩川内市	愛媛県、伊方町	福井県、高浜町
政権(再稼働判断時)	自民党	自民党	民主党	民主党	民主党	自民党	自民党	自民党

表 5-3 従来期の再稼働事例

	従来期		
	TMI 原発事故後の大飯原発 1 号機再稼働	美浜原発 3 号機二次系配管破損事故後の再稼働	もんじゅナトリウム漏れ事故後の再稼働
再稼働の判断者	<p><b>【通産大臣】</b> <b>【福井県知事】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・TMI 原発事故を踏まえ、通産省は、安全委員会の強い意向を受けて運転中であつた同型 (PWR) の大飯原発1号機を行政指導により停止させた。</li> <li>・再稼働に当たっては、資工庁の確認に対し安全委員会が確認を重ねた。安全委員会の安全確認を受けて通産省が再稼働を判断した。</li> <li>・福井県は、国の対応や自らの安全確認を踏まえ、知事が再稼働を了解した。</li> </ul>	<p><b>【経産大臣】</b> <b>【福井県知事】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・事故を踏まえた再発防止対策の実施状況を保安院及び安全委員会が確認し、経産大臣が再稼働を判断し、福井県に申し入れた。</li> <li>・福井県は自ら安全確認を行うとともに、政府や事業者に対し、高経年化対策の実施や県内の体制強化など様々な要請を行い、その対応状況を踏まえた上で、福井県知事が再稼働を了解した。</li> </ul>	<p><b>【科技庁長官】</b> <b>【福井県知事】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・事故原因の究明を経て事業者により実施された安全性総点検への対応状況や、耐震バックチェック内容を保安院及び安全委員会が確認した。</li> <li>・その上で、事業所管の科技庁長官は再稼働することを判断し、福井県に了解を要請した。</li> <li>・福井県は自ら安全確認を行うとともに、地域振興策を含め国に対し要請をし、この対応を見極めた上で、もんじゅ協議会 (2 大臣 + 知事) を経て、福井県知事が再稼働を了解した。</li> </ul>
当該再稼働の法令上の位置付け	<p><b>【行政指導】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・行政指導による停止とその解除による再稼働。</li> </ul>	<p><b>【行政指導】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・美浜原発事故は原子炉等規制法の報告対象事故であり、また、破損配管が修復され基準に適合するまで停止が命ぜられるなどの法的対応がとられたが、再発防止対策の実施状況を確認した上で再稼働するという段取りは実質的に行政指導。</li> </ul>	<p><b>【行政指導】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ナトリウム漏えい事故は原子炉等規制法の報告対象事故であり、また、事故後の現場調査に関する虚偽報告については 1 年間の使用停止が命じられたが、安全性総点検や耐震バックチェックの実施状況を確認した上で再稼働するという段取りは実質的に行政指導。</li> </ul>



<p>規制当局の対応</p>	<p><b>【資エ庁(安全委員会)】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・規制当局であり政策当局でもある資エ庁は、当初、運転停止の必要はないとしたが、安全委員会の強い求めに応じ停止を求めることとした。</li> <li>・資エ庁は技術顧問会運転管理部会で事業者の解析結果を確認した上で、早急な再稼働を認める立場をとった。</li> <li>・安全委員会は、同委員会設置直後の重要案件であり、また TMI 原発事故発生直後に安全宣言をして批判されたこともあり、発電用炉部会で確認を進め、停止要請や安全確認に当たり厳格に対応した。</li> </ul>	<p><b>【保安院(安全委員会)】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・保安院は美浜事故調を通じた原因究明やその後の安全確認を実施するとともに、保安検査等の法定検査を実施した。</li> <li>・高経年化対策の充実、福井県への規制拠点の整備等、県からの様々な要望を聞き入れて対応した。</li> <li>・事業者の活動を監督しつつ、事業者の対応を細かく指導し、活動をサポートした。</li> <li>・安全委員会は、保安院の作業を確認するとしつつ、保安院と同様の確認作業を重ねた。</li> </ul>	<p><b>【保安院(安全委員会)】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・事故発生後の原因究明等の段階を経て、保安院は安全性総点検及び耐震バックチェックの確認を実施した。</li> <li>・もんじゅではナトリウム漏えい事故以降も様々なトラブルが発生したが、国策としてのもんじゅの再稼働を実現すべく、保安院は「もんじゅ検討会」において事業者を支援する議論の展開、事業者の作業進捗に合わせた会合設定、事業者の資料提示と同時に保安院としての評価書提出などの対応をした。会合には、政策当局である文科省も出席して再稼働を後押しした。</li> <li>・安全委員会は、保安院の作業を確認するとしつつ保安院と同様の確認作業を重ねた。</li> </ul>
<p>国の対応(自治体への説明等)</p>	<p><b>【通産省/科技庁】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・安全委員会は再稼働判断には関与しない姿勢をとったが、自治体の要望を踏まえ早急に防災方針を示した。</li> <li>・自治体への防災や安全に関する説明は、主に安全委員会事務局である科技庁が対応した。政府内の自治体に対する役割分担はあいまいだった。</li> <li>・大臣(通産大臣、科技庁長官)や総理等の関与は特になかった。</li> </ul>	<p><b>【保安院(経産大臣)】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・院長をヘッドとする保安院が、政策当局の役割を果たし、高経年化対策や福井県への規制拠点整備等、福井県からの要望に対応した。</li> <li>・経産大臣の関与は節目での面談等に限定され、総理や官邸の関与は特になかった。</li> </ul>	<p><b>【保安院(文科大臣)】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・立地地域からの政策への意見を受けて、政府は原子力政策に関する意見を聴く会を開催するなどの対応を行った。</li> <li>・科技庁は事実上事業者と一体となって自治体に対して了解を働きかけた。</li> <li>・保安院及び安全委員会による安全上の確認を経て、科技庁長官が「もんじゅ協議会」を主催し、経産大臣とともに、地域振興策を含め、福井県知事の要望に応じるなど、節目において大臣が対応した。</li> <li>・総理や官邸の関与はなかったが、官房長官が閣僚懇談会において、福井県の意向を踏まえ、政府全体として対応する方針を示した。</li> </ul>

<p>当該再稼働に係る安全協定の適用の有無</p>	<p>【なし】 福井県及び大飯町と事業者との間で安全協定が締結されていたが、再稼働に関する協議規定はなかった。</p>	<p>【あり】 当該事故を受けて安全協定が改定され、自治体による停止要請や再稼働協議の事項が盛り込まれた。美浜原発3号機立上げの際に初めて適用された。</p>	<p>【あり】 美浜原発配管破損事故を経て、事故後の再稼働に係る協議が安全協定に定められ、もんじゅ再稼働に関しても適用された。</p>
<p>立地自治体の了解過程</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・再稼働の判断に際し福井県は関与を求めた。</li> <li>・県は顧問会議により自ら安全確認を行った。</li> <li>・県は防災対策を再稼働の条件に掲げ、科技庁からの方針説明を踏まえ原子力防災対策計画を決定。その上で、県内各界代表で構成される県原子力環境安全管理協議会で意見を集約した。</li> <li>・住民の意向は、住民代表への説明会、福井県議会環境対策委の審議・確認で汲んだ。</li> <li>・これらを踏まえ知事が「県民の理解は得られたと思う。後は通産省の判断に任せる」として、実質的に再稼働を了解した。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・福井県は、安全確保、住民の理解、地域振興からなる「福井県の原子力三原則」を掲げた。</li> <li>・県は、安全確保については、国の判断に加えて自らの専門委で確認した。住民の理解については国の政策方針、美浜町の意向により、地域振興については国や事業者の対応を確認した。</li> <li>・県は、国に対して、高経年化対策、エネ拠点計画への参画、立地地域の拠点構築、審議会の地元開催等を求めた。</li> <li>・事業者に対しては、事業本部の福井移転、核燃料税税率アップ等を求めた。</li> <li>・知事はこれらを確認の上で再稼働を了解した。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・福井県は、安全確保、住民の理解、地域振興からなる「福井県の原子力三原則」を掲げた。</li> <li>・県は、安全確保については、国の対応を踏まえつつ自らも専門委で確認した。住民理解については、国の原子力政策推進の意向や政府を挙げてこれを進める姿勢を確認するとともに、県議会や敦賀市の意向を踏まえた。地域振興に対しては、新幹線の延伸やエネルギー拠点化計画への協力等政府の回答を引き出した。</li> <li>・知事はこれら確認の上で再稼働を了解した。</li> </ul>
<p>事業者の対応</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事業者は規制当局の求めに応じ、安全解析等を実施したが、自治体への説明については政府の対応を静観した。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事業者は安全対策を進めることに加え、原子力本部の福井県内への移転など、県の求めに対応した。</li> <li>・県の委員会や県議会等に度々出席し事業者の対応状況について説明を行った。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事業者においては次々にトラブルが発生したが、規制当局や政策当局のバックアップを受けて対応を進めた。</li> <li>・自治体との関係では、県の委員会や県議会等に度々出席し事業者の対応状況について説明を行った。</li> </ul>

表 5-4 過渡期の再稼働事例

	過渡期	
	玄海原発の再稼働阻止とストレステストの導入	ストレステストを踏まえた四大臣の判断を経た大飯 3・4 号の再稼働
再稼働の判断者	<p><b>【総理】</b>  <b>【佐賀県知事】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>保安院は、福島原発事故を踏まえた緊急安全対策等の実施により安全確保がなされるとし、再稼働を目指した。浜岡原発停止と引き換えに他の原発の再稼働を実現する試みは成らなかったが、経産大臣は保安院の積み重ねを踏まえ玄海原発の再稼働を判断した。</li> <li>大臣との面会を経て立地自治体も再稼働をほぼ了解したが、総理がこれを拒否した。追加ルールとしてストレステストを行った上で、四大臣により再稼働を判断する仕組みが導入された。</li> </ul>	<p><b>【総理を含む四大臣】</b>  <b>【福井県知事】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>保安院及び安全委員会のストレステストの確認を経て大飯原発が再稼働の候補となった。</li> <li>総理を含む四大臣が安全性と必要性を確認の上再稼働を判断し、福井県に了解を要請した。</li> <li>電力消費地の理解獲得など福井県の求めに官邸や経産省が総力を挙げて対応し、拡大 4 大臣会合(関係閣僚+知事)を経て、福井県知事は再稼働を了解した。</li> </ul>
当該再稼働の法令上の位置付け	<p><b>【行政指導】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>緊急安全対策等の実施は法令(技術基準適合性+保安規定認可)に組み込まれたが、これを施した上で再稼働することは行政指導。</li> </ul>	<p><b>【行政指導】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>再稼働に当たりストレステストの実施を求めたのは行政指導。</li> </ul>
規制当局の対応	<p><b>【保安院】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>緊急安全対策等の実施は省令改正により法令要求とされ、また、その実施状況は立入検査等保安院の規制業務として確認された。</li> <li>保安院は、緊急安全対策等により安全確保できるとし、自治体の説得など再稼働への理解を求める活動を行った。安全委員会は、緊急安全対策等は必要なものであるとして肯定的な立場をとったが、主体的な活動はしなかった。</li> <li>ストレステストの具体化に当たっては、保安院は、早期の再稼働が実現可能となるよう政策当局とも協力した。</li> </ul>	<p><b>【保安院(安全委員会)+総理を含む四大臣】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>保安院が公開の意見聴取会等を通じ、ストレステスト及び耐震バックチェックにより安全確認を実施。保安院は厳格に対応する姿勢をとり、ストレステストの限界も提示した。</li> <li>安全委員会は、再稼働等個別の判断からは距離を置く姿勢をとり、保安院に厳格な対応を求めた。自らも確認し、課題を指摘したが、実質的に保安院の結果の追認に終わり、その部分での付加価値は少なかった。</li> <li>最終的な安全性の確認は政治家(四大臣)によりなされた。</li> </ul>

<p>国の対応（自治体への説明等）</p>	<p><b>【保安院（経産大臣）】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・経産大臣の浜岡原発停止の決断を受け、経産省は他の原発の再稼働を模索したが、総理により拒否され、浜岡原発の停止のみが発表された。</li> <li>・保安院は自治体との調整や自治体の説得など、政策当局としての役割も担った。保安院が説明を重ね、その上で経産大臣が首長に説明した。</li> <li>・総理は、電力不足を懸念し原発再稼働を目指す経産省を不信視し、その動きを見つつ放置し、最終段階で拒否権を発動した。原発再稼働に関し、政府内で十分な議論はなされなかった。</li> </ul>	<p><b>【経産大臣＋総理】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・四大臣は再稼働の判断に当たり、福井県の意向を踏まえ、その判断のための暫定的な基準を作り出した。また、「地元をはじめとする国民の一定の理解」が重要としつつ、専ら福井県の説得を行い、同県の要望を踏まえ、電力消費地の説得を行った。</li> <li>・自治体の説得には、担当である経産大臣はもとより、官邸を含め政府が総力を挙げて対応した。総理も、自治体の求めに応じ、TV 出演、会見などを行った。</li> </ul>
<p>当該再稼働に係る安全協定の適用の有無</p>	<p><b>【なし】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・安全協定には、緊急安全対策の実施やその後の再稼働に関し事前協議をするとの規定はなかった。</li> </ul>	<p><b>【なし】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・運転再開は、安全協定上の事前協議の事項ではなかった。</li> </ul>
<p>立地自治体の了解過程</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・福島原発事故後も原発利用に肯定的意向を有する佐賀県知事は、安全確保を政府に求めつつ、再稼働に前向きな姿勢を有した。</li> <li>・政府から自治体への説明は保安院によりなされ、説明が積み重ねられた上で、経産大臣が最終的な説得に当たった。</li> <li>・その上で、佐賀県知事は玄海原発の再稼働に際し、浜岡原発を停止させた総理の見解を求めた。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・福井県はストレステストやその後の四大臣会合の行方を注視し、安全性のみならず必要性についても明確な方針が出されるよう働きかけを行った。</li> <li>・経産大臣から再稼働への理解を求められた福井県知事は、安全確認、国の原発政策、国民の理解を判断要素に挙げた。</li> <li>・福井県は、安全については県専門委で自ら確認を実施し、国の原発政策については、総理の見解を求め、また、国民の理解については、とりわけ消費地の理解を求めた。</li> <li>・知事は、これらに対する政府の対応を見極めて再稼働を判断した。</li> </ul>
<p>事業者の対応</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・福島原発事故時に既に複数のプラントが再稼働可能な状況であったが、保安院からの緊急安全対策実施指示を受け、それを実施するまで再稼働を延期した。</li> <li>・九州電力は再稼働に向け佐賀県と連携した。県民向け番組における「やらせ」にも発展した。</li> <li>・ストレステストの設計に当たっては、事業者は規制当局に協力し、全ての原発に適用可能な手法を提案した。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・関西電力は PWR 主要会社としてストレステストに積極的に対応し、評価のひな形を作った。</li> <li>・自治体との関係では、県の委員会に参加して説明するなど、再稼働の実現に向けて積極的に対応した。</li> </ul>

表 5-5 新体制期の再稼働事例

	新体制期		
	川内原発 1・2 号機の再稼働	伊方原発 3 号機の再稼働	高浜原発 1・2 号機の再稼働
再稼働の判断者	<p>【あらかじめ政府の方針が示された】</p> <p>【立地県の知事】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・福島原発事故後に、新たな規制当局として、独立性の高い規制委員会が設立され、新規制基準が導入された。規制委員会が基準適合性を審査し、許認可を行った。規制委員会は再稼働に係る判断や自治体等への説得はしなかった。</li> <li>・政府は、規制委員会が基準適合性を確認した原発は再稼働させるとの方針をエネルギー基本計画に書き込む等によりあらかじめ方針を明確化した。政府はその方針通り、同委員会により新基準への適合性が確認されると、立地自治体に再稼働を要請した。</li> <li>・エネ庁や経産大臣が中心となって再稼働了解のため、立地自治体への働きかけが行われた。総理の発言や面会を求めた自治体もあり、原子力防災会議が活用された。</li> <li>・県知事は、政府の対応、県議会、立地市町村の判断、安全確認等を踏まえ、再稼働を了解した。</li> </ul>		
当該再稼働の法令上の位置付け	<p>【法定手続】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・過渡期における行政指導に基づく停止が継続された。新基準施行後は、バックフィット制度が導入され、その適用方針として、再稼働には新基準への適合が必要であることが明確化された。</li> <li>・再稼働は、新基準への適合性を確認する法的手続きの後に行われた。</li> </ul>		
規制当局の対応	<p>【規制委員会】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・新設された規制委員会により新規制基準が策定され、同基準への適合性審査を経た上で許認可がなされた。基準策定や審査は公開の会合で審議されるとともに、公衆の意見募集が行われた。規制委員会により中立的、科学技術的対応が行われた。稼働中の大飯原発の現状評価も公開会合で行われた。</li> <li>・規制委員会により安全目標が提示されたが、規制上の目標であって、公衆の受容レベルを示したものではなかった。規制委員会は、基準に適合したとしてもリスクは残ること、絶対安全はないこと、絶えず安全向上を目指すことが必要であることを示すとともに、再稼働に関する判断には一切関与しないとの立場をとった。許可に際し、「運転に当たり求めてきたレベルの安全性が確保されることを確認した」とした。</li> <li>・規制委員会は、基準適合性の審査内容については説明を行うが、それをもって再稼働に対する理解を求めるような活動はしなかった。</li> <li>・安全確認は規制委員会の専管となり、政治家は関与しなかった。</li> </ul>		

<p>国の対応(自治体への説明等)</p>	<p><b>【経産大臣＋総理】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・政府は、規制委員会が基準適合性を確認した原発は再稼働させるとの方針を明確化した。</li> <li>・政府の原子力政策の議論に立地自治体を参画させた。</li> <li>・政府の判断の伝達、職員の派遣、自治体の意向の反映などにおいて、資エ庁が活動した。</li> <li>・自治体との調整は資エ庁の官僚が実施した上で、経産大臣の出番が作られた。総理も自治体の求めに応じ、原子力防災会議で発言するなど対応した。</li> <li>・規制委員会は、新規制基準適合性に係る判断の内容を自治体等に説明した。</li> </ul>		
<p>当該再稼働に係る安全協定の適用の有無</p>	<p><b>【あり】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・従来からの安全協定に基づき立地自治体に事前協議がなされた。対象は立地自治体に限定された。</li> <li>・隣接自治体は事業者と新たに協定を結び、これに基づき事前説明を受け意見を述べることができたが、協定に基づく意見表明はなされなかった。</li> <li>・周辺自治体は新たに事業者と防災に関する協定を結び、これに基づき情報提供を受けた。</li> </ul>	<p><b>【あり】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・従来からの安全協定に基づき立地自治体に事前協議がなされた。対象は立地自治体に限定された。</li> <li>・隣接自治体と新たに締結された安全覚書に基づき、県は隣接市(八幡浜市)の意見を求め、同市は再稼働を了承する旨の意見を述べた。</li> <li>・新たに隣接自治体と安全覚書が締結され、立地自治体に事前協議がなされた旨、隣接自治体にも通知がなされた。ただし、事業者からは、覚書を結んでいない市町を含め 30km 内の自治体に対しては同様の情報提供がなされた。</li> </ul>	<p><b>【あり】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・従来からの安全協定に基づき立地自治体に事前協議がなされた。対象は立地自治体に限定された。</li> <li>・隣接自治体との連絡通報協定に変更はなく、特段の関与はなかった。</li> <li>・京都府は従来の通報連絡協定に替えて新たに結ばれた安全協定に基づき、事業者から報告を受けた。京都府知事は会見等で様々な意見を述べたが、協定に基づくものではなかった。</li> <li>・舞鶴市は新たに結ばれた覚書に基づき、県から情報提供がなされた。舞鶴市長は会見等で様々な意見を述べたが、協定に基づき県に対して意見したものではなかった。</li> <li>・滋賀県は新たに連絡通報協定が結ばれたが隣接協定と同様の内容にとどまり、関与はなかった。</li> </ul>

立地自治体の了解過程	<ul style="list-style-type: none"> <li>・県知事は安全確認は国の仕事であるとして自らの確認は行わなかったが、安全に対する解釈を提示した。</li> <li>・同意の範囲を県及び立地市とすることに変更なかったが、県は、県内5ヶ所で審査結果について、県内26ヶ所で防災対策について説明会を開いた。</li> <li>・避難計画の妥当性は政府の原子力防災会議で確認された。</li> <li>・県知事は原子力政策について政府の文書を求め、経産大臣名の文書が手交された。最終的に大臣の訪問を受けた。</li> <li>・県議会及び立地市の了解を得た。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・県知事は、再稼働同意判断は、国の方針、事業者の姿勢、地域の判断によるとした。</li> <li>・安全については、従来から愛媛方式の導入や上乗せ要求など積極的に関与し、県専門部会で自ら確認した。</li> <li>・国の方針については、経産大臣名の文書に加え、知事は総理との直接面会を求め、原子力防災会議の場で実現した。大臣の訪問も受けた。</li> <li>・地域の避難計画は原子力防災会議で確認された。</li> <li>・同意の範囲を県と立地町にすることは変わらず。周辺自治体とは覚書が結ばれ、説明会も開催されたが同意範囲にはならなかった。</li> <li>・県議会、立地町の了解を得た。隣接市(八幡浜市)は意見を求められ再稼働賛成を示した。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・県知事は、規制委員会の審査が進まないことに対し批判を繰り返した。原子力政策の決定には自ら関与の場を得た。</li> <li>・県知事は県専門委で自ら安全を確認した。</li> <li>・県知事は、国民理解の獲得について、政府の努力を執拗に求め、総理自ら二度にわたり原子力の必要性を語った。(うち一度は知事と同席)。大臣の訪問を受けたが、政府の文書は求めなかった。</li> <li>・地域の避難計画は原子力防災会議で確認された。</li> <li>・同意の範囲を県と立地町にすることは変わらず、この地域での説明会は開催しなかった。県議会、立地町の了解を得た。</li> <li>・京都では説明会が開催され、国も出席した。</li> </ul>
事業者の対応	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事業者は、新規制基準の施行時、直ちに適合性審査を申請するなど、早期の再稼働のため作業を進めた。ただし、審査資料の準備不足などもあり、審査には時間を要した。</li> <li>・規制委員会は川内原発を優先審査の対象とした。九州電力は他社のサポートも受けつつ対応したが、設置変更許可の取得に1年余り、工事計画認可等の取得に1年8か月程かかった。</li> <li>・事業者は、従来通り立地自治体への説明等を重ねることに加え、周辺自治体との協定締結や、周辺自治体への説明など、自治体対応を手厚くした。</li> </ul>		

表 5-1～表 5-5 までの整理を踏まえ、従来期、過渡期、新体制期のそれぞれにおける主要アクターの動きの特徴は以下の通り整理できる。

#### ○従来期

##### (国民)

政府や自治体によってなされる原発利用や原発再稼働の判断に関し、国民や住民の意向を反映させる直接的な手続きはなかったが、世論調査では7～8割は原発の利用を肯定していた。

##### (政治家と官僚)

原発再稼働に係る安全性の確認や自治体との調整は主に官僚によってなされ、大臣や総理等政治家の関与は節目における会合への出席など限定的であった。与党は国民のおおむね安定的な支持の下、政府の原発政策を支持した。

TMI 原発事故後の大飯原発の再稼働(1979年)や美浜原発事故後の再稼働(2006年)は自民党下で、もんじゅの再稼働(2010年)は民主党下でなされたが、原子力政策についても、再稼働に係る手続きについても、自民党か民主党かといった政権の違いは観察されなかった。

##### (規制当局と政策当局)

政府においては、政策当局と規制当局との分離は明確でなく、むしろ、両者が協力して原発利用を進めた。規制当局が安全を保証し自治体への説明等の前面に立って対応した。原発再稼働の可否判断は法的な検査等に加え、もっぱら行政指導として取り扱われた。

##### (自治体と国)

原発利用や原発再稼働のためには立地自治体の了解が必要であることが徐々に認識され定着した。立地自治体はその位置付けをも活用し政府や事業者に対して地域振興策を含め様々な要望を出し、政府や事業者はこれに対応した。立地自治体は事業者と結ぶ安全協定を強化していったが、事業者への要望はその範囲にとどまらなかった。立地自治体の判断は知事に委ねられ、知事は、政府や事業者の対応に加え、県議会、立地市町等の意向を踏まえ判断した。

周辺自治体の具体的な関与は見られなかった。

以上の関係を模式的に示せば、図 5-1 の通り。



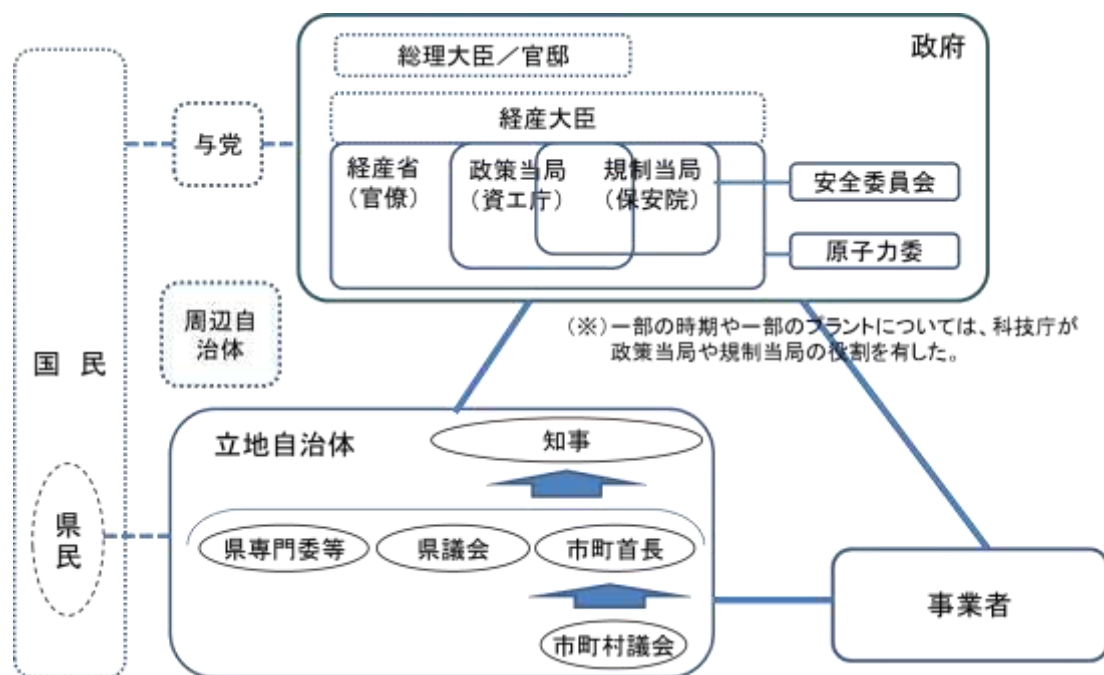


図 5-1 原発利用制度（従来期）

### ○過渡期

#### （国民）

世論調査においては、原発利用への反対意見が過半数となり、福島原発事故以前と賛否が逆転した。全国各地で原発反対運動が活発化した。

菅総理は、国民の意向も意識し、浜岡原発の運転停止要請、玄海原発の再稼働阻止など、経産省による原発利用手続きを否定し、国民はこれを高く支持した。

菅総理退陣後、四大臣の判断過程では、原発利用には「地元をはじめとする国民の一定の理解」が必要であることが明示され、四大臣をはじめとする政治家がこのための作業を担ったが、主に対象とされたのは立地自治体であり、政治家と国民との関係が維持されることはなかった。

#### （政治家と官僚）

官僚中心に積み上げられてきた再稼働の手続きに総理が参入した。ただし、総理が脱原発を進めるための橋頭堡として導入を求めたストレステストも、具体的な制度は官僚により、原発再稼働を可能とする手続きとして整備された。

四大臣による再稼働の判断手続きに際しては、政府内では政治家と官僚の協力体制が復活した。他方、与党内の意向は統合されず与党政治家は政府の判断に関与できなかった。

#### (規制当局と政策当局)

福島原発事故直後、保安院は緊急安全対策の実施により再稼働を模索し、従来通り自治体の説得を進めた。国民の意向を背景に脱原発を図ろうとする総理に対抗するかのごとく政策当局と規制当局は連携を強め、原発再稼働に向けて進んだ。法令に基づかない手続きとして導入されたストレステストの制度設計も、政策当局の意向をうけて規制当局が協力した。

ストレステストの実施や四大臣判断過程においては、保安院は厳格な規制当局の姿勢に変化していき、政策当局と規制当局の役割分担がなされた。政策当局である資エ庁が自治体との調整に当たった。

#### (自治体と国)

総理が、法令や自治体の意向を無視した形で再稼働判断に参入したことに対し立地自治体の多くは反発した。しかし、総理が重要アクターであることは認識され、四大臣会合後の再稼働に当たって自治体から総理の見解が執拗に求められた。

四大臣は、国民理解が必要とし、社会受容の重要性を説きつつ、立地自治体や立地自治体が求める周辺自治体の説得に奔走した。立地自治体の知事は、国の方針の確認に加え、県議会・立地市町の意味確認等、従来通りの手続きにより原発再稼働を判断した。

以上の関係を模式的に示せば、図 5-2 及び図 5-3 の通り。

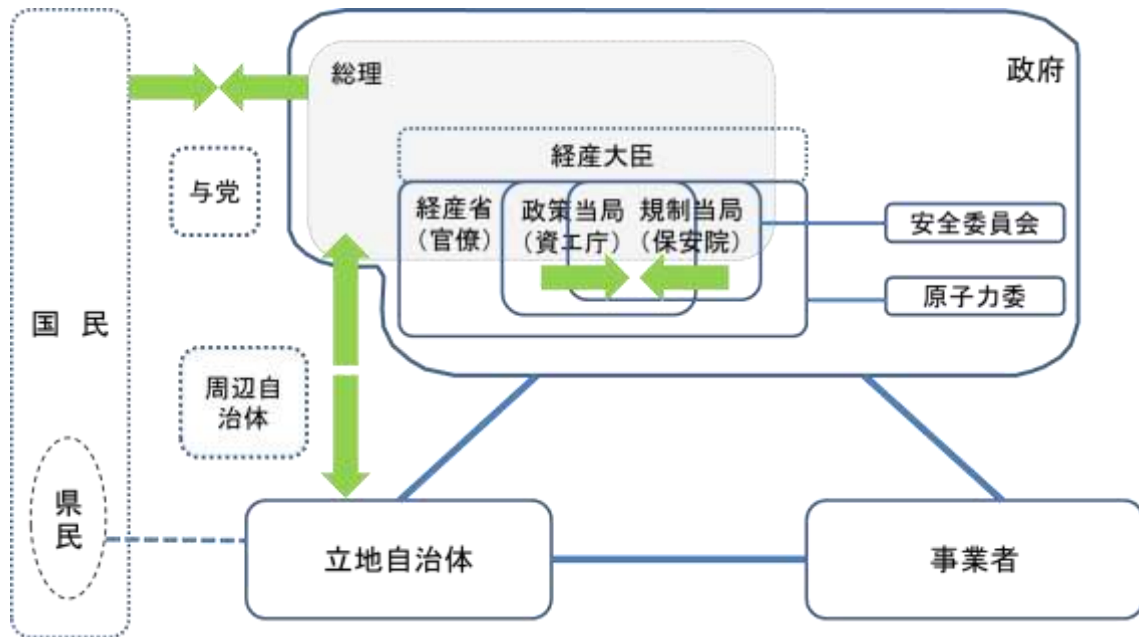


図 5-2 原発利用制度（過渡期：浜岡原発停止・玄海原発再稼働阻止）

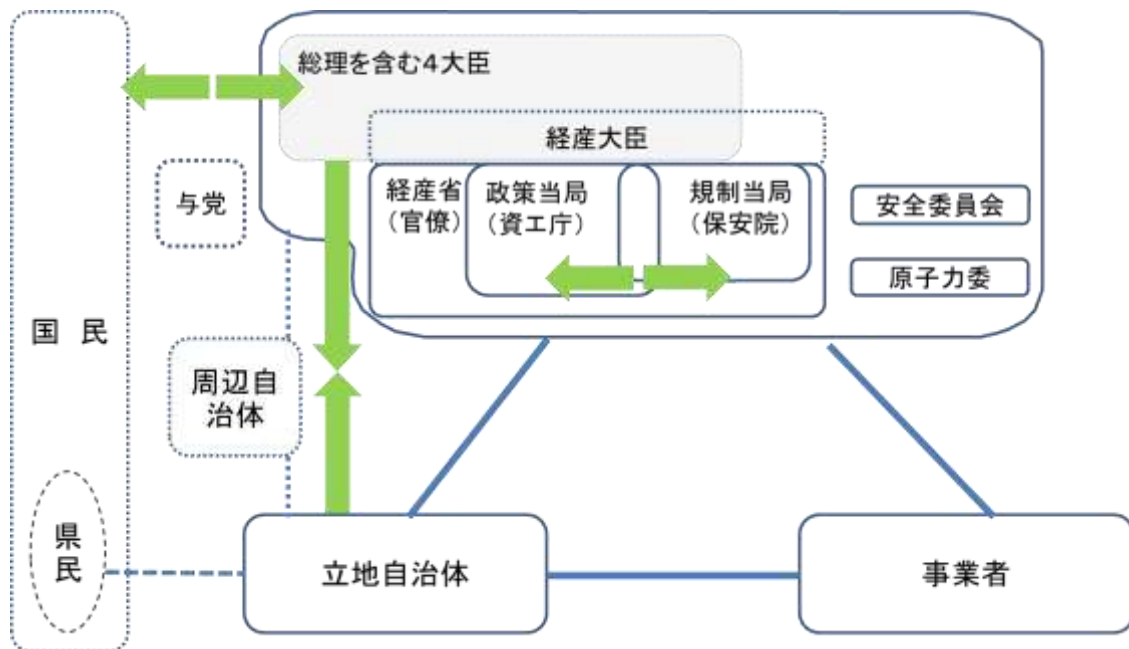


図 5-3 原発利用制度（過渡期：四大臣による再稼働判断）

## ○新体制期

### (国民)

過渡期に引き続き世論調査では過半数が原発利用に反対した。政府は、規制委員会が基準適合性を判断した原発は再稼働させるという方針を掲げ、規制委員会の判断が社会受容レベルであるかの如く取り扱った。規制委員会は安全目標を掲げたが、これは規制上の目標であって、基準策定や審査は社会受容を目してなされたものではないため、社会受容をはかる活動には直接的には結びつかなかった。

### (政治家と官僚)

政治家は、安全や技術の判断への介入からは手を引いた。ただし、総理は再稼働方針や事故時の責任の明示を求められ、これに対応した。政府の対応を阻止するような与党政治家の姿勢は見られなかった。

### (規制当局と政策当局)

規制当局と政策当局とは組織も役割も明確に分離された。政府は、規制委員会が新基準適合性を確認した原発は再稼働させるという包括的方針を示し、個別事例毎の判断は行わなくなったが、自治体等との調整は経産省が行った。

安全性の側面からの確認は規制委員会に委ねられた。ストレステスト等行政指導による手続きはなくなり、規制当局の対応は法定のものとなり、新規制基準の策定や審査も公開の下で実施された。規制当局は再稼働に関する判断には関与せず、また、基準に適合してもリスクが残ること、絶対安全はないことを明示した。

### (自治体と国)

規制当局が安全を保証しなくなった「穴」は、自ら安全確認を実施するか、安全であるとの解釈を示すことにより、立地自治体が埋めた。

周辺自治体の関心や関与は増し、協定の範囲も広がったが、同意判断の範囲に変更はなく、立地県知事が最終的な判断権を有した。

知事の判断過程は福島原発事故前と変わらず、国の方針、県議会・立地市町の意味確認等に基づきなされたが、最終判断の前に総理の見解が求められた。地域防災計画の妥当性が政府の原子力防災会議で確認される手続きが加わった。

以上の関係を模式的に示せば、図 5-4 の通り。

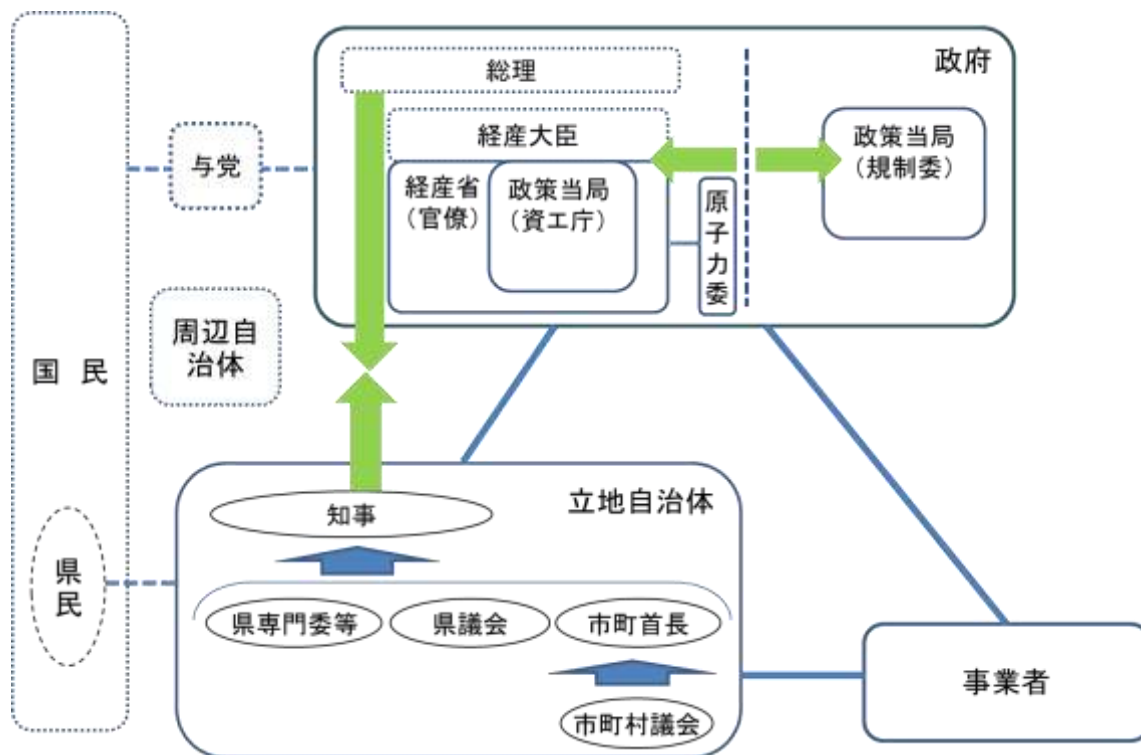


図 5-4 原発利用制度（新体制期）

## 5-2 制度変化

### ○国民の意識と制度

国民の意識と制度の関係については「福島原発事故による国民の意識変化は制度に影響を与えたか、これにより制度は変化したか」という視点を定め、これに対し、「民主党政権によって、従来、制度の外に位置付けられていた国民意識を取り入れるパスが形成されたことにより、制度は更新された」という仮説を立てた。以下この点を検証する。

#### (1) 国民の意識の変化

福島原発事故以前においては、原発の利用に関し、政策決定者である政府、原発の設置や運転管理を行う事業者、原発が設置される立地自治体は、原発利用を進めるという大きな方向性を共有しつつ、それぞれが密接な関係を有し、連携し合いながらこれを進める三人四脚の制度が構築されてきていた。政策当局である資エ庁は、事業者及び自治体と強く連携し、また、立地自治体は安全協定等を通じ事業者との関係を構築した。規制当局である保安院は、規制への適合性の確認にとどまらず、原発が「安全である」との説明を行うなど、実質上、安全を担保することにより、経産省の一部局として資エ庁と協力し、原発利用の推進を支援してきた。政府内の原発利用に関する実務は官僚により処理がなされ、大臣や総理の関与は限定的であった。

国民は、この制度に直接的に関与する術は持たなかったが、世論調査においては、福島原発事故以前においてはおおむね7~8割が原発の増加または現状維持を支持していることが示された。原発の安全性や必要性に対する世論の懸念は絶えず示され、また市民による反対運動や抗議活動も恒常的に見られたが、世論が政府の具体的な施策の策定や実施に影響を及ぼす状況ではなかった。また、これらの政策を形作る国や地方の政治家の選択について民意を反映する方法である選挙においても、安全確保を前提として原発を利用するという方針を有する候補が勝利してきており、原発の利用を継続するという意向は、立地地域を含め日本全体としておおむね共有されていた方向性であった。

福島原発事故が発生し、日本においては発生するとは考えられていなかった原発のシビアアクシデントが現実のものとなった。放射性物質の放出により多くの住民が避難を余儀なくされ、土地や海が広く汚染され得るという事実が突きつけられた。さらに、水素爆発により原子炉建屋が壊れる姿や、ヘリコプターから福島第一原発の使用済燃料プール目掛けて水が散布される模様など、衝撃的な映像が国民に見せつけられた。これら原発事故が示した事実は、国民の原発

に対する姿勢を変化させた。福島原発事故後に行われた世論調査においては、原発が明確な意向として示されることとなった。例えば、テレビ朝日は、福島原発事故後、今後の原発政策について世論調査を実施し<sup>964</sup>、2011年4月の調査では、原発を「増やしていく」あるいは「現状を維持する」が52%、「減らしていく」が38%となり、肯定的な見方が激減し、否定的な見方が倍増した。同年5月には、それぞれ43%と52%となり「減らしていく」が半数を超え、「増やしていく」あるいは「現状を維持する」を上回った。同年7月には同35%と60%、同年11月には同34%と62%、2012年3月には同29%と67%となり、原発を減らしていくとの声が6割以上を占める状況が定着し、福島原発事故以前の状況とは賛否が逆転した。福島原発事故の衝撃に加え、事故収束作業が継続するとともに広範な汚染の実態が徐々に明らかになること、これらに対する政府の対応が十分でないと考えられること、また、原子力政策に関する方針が定まらないこと等から、政府に対する不信が募り、厳しい意見が増加していった。

世論調査において示された国民の意向は、具体的な原発反対運動の活発化としても現れた。福島原発事故直後から、主に首都圏を中心に始まったデモや抗議集会は、規模を拡大するとともに、全国各地に広がっていった<sup>965</sup>。また、原発の運転停止を司法に訴える活動も活発化した。第一章で見た通り、原発を巡る訴訟は従来から相当程度あったが、福島原発事故以前には、設置許可の取消しを求める行政訴訟についても、運転差止めを求める民事訴訟についても、被告側の主張を認める最高裁判決が確定しており、原発の利用を止めるための手段としては機能していなかったことから、訴訟を巡る動きは沈静化していた。しかしながら、福島原発事故の発生は、これまでの事業者による安全確保対策や規制当局によ

---

<sup>964</sup> 各回とも、層化二段階無作為抽出（全国125地点）、対象千人、有効回答率は回により異なるが、およそ5割から6割程度。設問は「あなたは、これからの原子力発電について、どうする必要があると思いますか」であり、選択肢として「増やしていく」「減らしていく」「現状を維持する」「わからない、答えない」が提示された。

<sup>965</sup> 福島原発事故後の原発反対を掲げた抗議活動やデモの広がりについては、小熊英二[2013]及びミサオ・レッドウルフ[2012]。事故直後の2011年3月12日には経産省前で、3月18日には東京電力本社前で抗議活動が行われ、福島原発事故発生から約1か月後の2011年4月10日に高円寺で開催された集会には1万5千人の参加があったとされる。4月頃からは、関係機関に対する抗議活動に加え、原発が立地していない地方における活動も開始されるなど全国に拡大した。さらに、大飯原発の再稼働が具体的に議論される頃になると、抗議活動は官邸前で展開され、2012年6月29日には約20万人の参加があったとされる。

る規制が十分でないことを示したといえるものであって、事故直後から提訴の動きが活発化した<sup>966</sup>。

## (2) 意識変化の影響

福島原発事故の恐怖にさらされたのは国民ばかりではなかった。福島原発事故の収束に当たった政府関係者、政治家、官僚、いずれもが深刻さを感じ、とりわけ、最高責任者であった総理は恐怖とその責任の重さに震撼した。原発事故により広く社会経済活動が影響を受けることを目の当たりにし、さらには、原子力委員会委員長から示された「福島第一原子力発電所の不測事態シナリオの素描」を踏まえ、最悪の場合には五千万人以上の住民の避難が必要になるとともに、日本の国土や社会経済活動の大きな部分が損なわれ得ることを認識し、そのための対応に対する重要性や困難さに恐怖を感じたのであった<sup>967</sup>。

このような状況で福島原発の収束に向けた作業が継続される中、政策決定に関与する政治家が、大規模地震の震源域に立ち、太平洋に面し、さらに日本の中央、大動脈上に位置する浜岡原発について、少なくとも当面は運転を停止させたいと考えることは自然であった。民主党内には、特定の原発の運転停止を求めることにより、民主党はメリハリのある重要な判断ができ、国民の安全を第一に考える政党であるという姿勢を示すことによって、政権浮揚に結び付けたいという側面から同様の考えを持つ政治家もいた。海江田経産大臣は運転停止を求める決断をし、原発政策の責任者として自らこの段取りを進める手はずを整えた。菅総理やその側近も同様に、浜岡原発の恐怖に対する世論の高まりを感じ、その取り扱いについて検討を進めていたところに、海江田大臣が浜岡原発の停止に向けて具体的に踏み込む方針を官邸に申し入れてきたのであって、その方針は、菅総理を含む関係者で直ちに合意された。

浜岡原発の停止を事業者に要請することについては、あらかじめ準備していた通り海江田大臣から中部電力社長に対してなされたが、国民に対して発表する役割については、菅総理が自ら実施することを求め、自らが発表した。国民の強い反原発の意向の高まりを感じ、反原発を指向する自分の思いとも重なり、さ

---

<sup>966</sup> 福島原発事故以降に提訴された訴訟については、表 1-1-10 及び表 1-1-11 に示した通り。民事訴訟については、事故発生後短期間のうちに提訴されており、事故発生直後から準備が進められたものと考えられる。

<sup>967</sup> 菅直人[2012]19-32 頁。



らに、政治パフォーマンスになることを直感した菅総理<sup>968</sup>による判断であった<sup>969</sup>。原発政策に関するアクターとして、突如として名乗りを上げた総理による浜岡原発停止要請の発表については、国民世論のおおむね7割が支持した<sup>970</sup>。反対運動が活発化し、提訴に向けた動きなどがある一方で、これらを通じて直ちに原発停止に持ち込むことは容易ではないと考えられる中、総理は、反原発に傾く国民の意向と政府の判断を一気に橋渡ししたのであった。総理の言動は、国民の意向を体現するものとなった。

### (3) 制度への影響

菅総理によりもたらされた総理という潜在的アクターの顕在化について、自治体は反発したものの、それは明確に認識され、その意識に刻み込まれた。

浜岡原発停止要請後になされた玄海原発の再稼働に向けた取り組みにおいては、経産省が立地自治体への説得を積み上げ、海江田大臣が佐賀県知事及び玄海町長と会談し、再稼働を容認する旨の前向きな返答を受けたのであったが、知事からは、総理の判断が執拗に問い質された。海江田大臣のみの言葉では十分ではなく、原発再稼働の最終判断者は総理であると理解されていたのであった。

浜岡原発停止の停止要請が貴重な成功体験として刻みこまれた菅総理は、世論調査における反原発の声や、反対運動の盛り上がりといった後押し<sup>971</sup>も踏まえ、自らも反原発の姿勢に傾倒した。菅総理は、玄海原発の再稼働に向けて経産省及び経産大臣が活動していることを認識しつつこれを放置し、立地自治体が了解する最終段階になって、再稼働を阻止したのであった。自らが原発再稼働の判断に関する主要アクターであることを十分に認識した上での対応であった。

---

<sup>968</sup> 仙谷官房副長官はインタビューにおいて、「菅総理は手柄話にしたかった感じがある。菅総理は、中長期的、戦略的というよりも、瞬間的に人気が取れるかを見る傾向がある」と評した。

<sup>969</sup> 浜岡原発の停止要請に係る判断について政府は、2011年10月7日、浜田昌良参議院議員からの質問主意書に対する答弁書において、菅総理と海江田経産大臣との協議の結果、最終的に菅総理が浜岡原発の全号機の運転を停止すべきと判断し、海江田大臣が停止要請を行ったとし、判断主体が菅総理であると明示している。

<sup>970</sup> 例えば、2011年5月14日～15日に実施されたテレビ朝日による世論調査においては、浜岡原発運転停止を求める菅総理の判断を「支持する」との回答が72%となった。

<sup>971</sup> 菅総理は「そういうこと（脱原発デモ）を意識したのは、6月のエネルギーシフトジャパンの懇談会からですね。あの集会には、そういった外の動きがあることを意識して出席しました」とした（小熊英二[2013]）。

自治体の意識に組み込まれた総理というアクターの参入は、菅総理が交代しても消えることはなかった。その後、野田政権下において、四大臣会合を経て大飯原発の再稼働をする際にも、福井県知事からは再三にわたり、野田総理の意思表示が求められることとなり、総理はテレビ番組への出演や会見を重ねることとなった。

さらに、新体制期の自民党政権下において、規制委員会による安全上の確認等を経て、立地自治体が再稼働の了解に関する判断をする際にも、福井県知事や愛媛県知事からは、総理による明示的な意思表示が求められ、福井県知事とは全国知事会において、愛媛県知事とは原子力防災会議において、それぞれ知事が総理と直接面談し、総理の判断を聞く機会が設けられた。知事はこれを経た後、再稼働了解の意向を示した。

この総理の登場が求められる手続きは、以上の通り定着し、従来の制度への変化、少なくとも従来の制度への上乗せといえるものとなった。国民の声に反応して菅総理が始めたものであったが、野田政権や自民党政権においては、国民意識の橋渡しといったものとは関係なく、県知事が原発利用を受け入れる上で総理の言質をとるという手続きとして定着し、慣習化した。

## ○政治家と官僚の関係と制度への影響

政治家と官僚との関係と、その制度への影響については、「福島原発事故により、政府を構成する政治家と官僚との関係が、制度に影響を及ぼすような形で変化したのではないか」という視点を定め、これに対し、「官僚による技術的評価にまで政治家が関与することなどにより、官僚が主体的役割を担ってきた制度は否定され、政治家が主導する制度に再構築された」という仮説を立てた。以下この点を検証する。

### (1) 政治主導と原発再稼働

自民党に代わり 2009 年から政権を担った民主党は、鳩山総理の下、五原則五策として政治主導・官邸主導の方針を掲げて政権を発足させた。小泉総理の首相主導を可能ならしめた「2001 年体制」とされる政治・行政のための仕組みの上で、さらに、民主党として、野党時代から温めていた構想が取り入れられ、国家戦略室や閣僚委員会の設置、事務次官会議の廃止などが矢継ぎ早に実施された。しかし、これらの取り組みが効果的に機能したとは言い難く、政治家と官僚との意思疎通が阻害されたこと、官僚による各省調整機能が弱くなったこと等の弊害も指摘された。このため、2010 年 6 月に誕生した菅政権においては、官僚との関係修復の方向性が模索されたのであったが、政治主導・官邸主導による政策

運営の方針を引き続き有しており、それは、2010年9月に閣議決定された菅改造内閣の基本方針<sup>972</sup>においても明らかであった。

原発の活用に係る政策については、鳩山政権においても菅政権においても大きな議論になることはなく、2010年6月には、2030年における電力供給総量に占める原発の割合を53%とするエネルギー基本計画が定められるとともに、原発輸出が主要なインフラ輸出分野の一つに位置付けられるなど、それまでの自民党政権や経産省の施策を踏襲し、むしろ加速する方針が決定されていた。政治イシューとなるような原発問題の発生もなく、原発利用の推進に関しては、政治家と官僚との間で特段の齟齬は見られず、官邸主導・政治主導を示す特段の動きはなかった。民主党政権下で判断された高速増殖原型炉もんじゅの再稼働に関しても、それまでの自民党下でなされた美浜原発3号機の再稼働の進め方等と変わるところは見受けられなかった。福島原発事故以前には、自民党政権時代から民主党政権時代に至るまで原発政策やその実施手法に変更はなく、もっぱら官僚により粛々と処理された。

菅改造内閣が発足して半年後、福島原発事故が発生し、政権からの特段の注目もなく、特段の政策議題にもなっていなかった原発問題は、急遽「一丁目一番地」の課題となった。そしてそれによる政治家の目は、役所への不信に向いていった。想定すらしていなかった炉心溶融事故が発生してしまったことはもとより、規制当局である保安院には危機対応における能力が備わっていないこと<sup>973</sup>、計画停電を巡って経産省の対応の不十分さが露呈したことなどが重なり、総理を含む官邸関係者が経産省を見る目は急速に悪化した。もともと薬害エイズ問題での体験を含め官僚に対する不信を根底に有していた菅総理<sup>974</sup>は、その思いをますま

---

<sup>972</sup> 2010年9月17日の菅改造内閣の初閣議において決定された基本方針においては、「昨年の政権交代の原点に立ち返り、国民に約束した政策を政治主導・官邸主導で実現するため、政府与党が一丸となってまい進する」、「各閣僚は省益にとらわれることなく、首相の指示の下で一体となって内外の政策課題に取り組む」、「政務三役と閣僚が役割分担と責任を明確にし、政府全体が一体となって真の政治主導による政策運営に取り組む」といった文言が盛り込まれた。

<sup>973</sup> 福島原発事故発災後、保安院が規制当局として、また原子力災害対策本部の事務局として適切に機能しなかったことは、各種の事故調や書籍において述べられているが、官邸との間で最初に発生した事柄は、2011年3月11日午後5時頃、官邸に駆け付けた保安院長が、菅総理からの技術的問いかけに適切に応答できなかったこと（船橋洋一[2012]70-73頁）であろう。

<sup>974</sup> 読売新聞政治部[2011]（80頁）は、「官僚への不信感は『DNA』ともいっても過言ではないほど菅に染みついていた」とした。

す募らせた。また、東北太平洋沖地震発生後、福島原発事故への対応を含め、総理や各担当大臣をヘッドとする各種本部が立ち上げられ<sup>975</sup>、政治家が陣頭指揮をとって対応に当たる場面が急増した。これらのため、官僚を活用して政権運用を図ろうとする方向性は薄れていった。政治家への責任が重くのしかかり、それぞれの作業が円滑に進まないことについて政治家に責めが集まり、ひいては民主党政権への批判が高まる中、総理を含む官邸においては、何とか起死回生を図りたいという思いが根底にあった。

民意をも踏まえ原発の利用を否定する意向を持つ菅総理にとって、福島原発事故直後の早い段階から緊急安全対策の実施等により原発再稼働を目論む経産省の活動を阻止することは、原発利用にブレーキをかけ、官僚不信を体現し、官邸主導をも示すことができる望ましいものと考えられた。菅総理は、浜岡原発の停止要請を自ら発表し、さらに、玄海原発の最終段階における再稼働阻止により自らの影響力を誇示した。菅政権が発足当初に有していた官僚との協力体制を構築する方向性は、福島原発事故を経て民主党の本来の方針であった政治主導に急速に回帰するとともに、特に、経産省への不信から官邸主導という形に特化していくこととなった。その後、ストレステストを経て大飯原発の再稼働に向けた手続きにおいて、政治家である四大臣が主導する形式は菅総理が求めた官邸主導の名残ではあったが、その運営に当たっては、政治家の活動を官僚が支持する従来の形態に戻った。さらにその後、政治家が原発利用に向けた動きを主導し判断する形式は、政治家により放棄された。

2012 年末からの自民政権下における新体制期において、政治家と官僚、官邸と各省の関係に関し、民主党時代の様な対立は観察されなかった。川内原発の再稼働に係る鹿児島県知事の判断の最終段階であった 2014 年 10 月に経産大臣が小淵大臣から宮沢大臣に交代し、また、伊方原発や高浜原発の再稼働に係る愛媛県知事や福井県知事の判断の最終段階であった 2015 年 10 月には、宮沢大臣

---

<sup>975</sup> 2011 年 3 月 11 日、災害対策基本法に基づき「平成 23 年（2011 年）東北地方太平洋沖地震緊急災害対策本部」が、原子力災害対策特別措置法に基づき「平成 23 年（2011 年）福島第一原子力発電所事故に係る原子力災害対策本部」が設置された。3 月 13 日には、官房長官を本部長とする「電力需給緊急対策本部」が、3 月 15 日には総理を本部長とする「福島原子力発電所事故対策統合本部」が、3 月 17 日には、防災担当大臣を本部長とする「被災者生活支援特別対策本部」が設置され、この時点で、閣僚級をヘッドとする「本部」は 5 つに上った。また、3 月 29 日には、経産大臣をチーム長とする「原子力被災者生活支援チーム」が設置された。なお、これら本部等の乱立に対しては党内からも批判を受け 2011 年 5 月に再編されたが、「本部」から「チーム」に名称変更されるなどの微修正にとどまった。

から林大臣に交代したが、これらがその後の過程や知事の判断に影響を及ぼすことはなかった。官僚による事務的な支持が十分に機能している証左と考えられた。

これらを見れば、政治主導という観点からの制度変化はなかったといえるが、既に述べた通り、最終段階において総理の確認という手続きが追加された点については留意が必要である。

## (2) 官僚と政治家との役割分担の変化

福島原発事故直後、経産省により進められた緊急安全対策については、省令改正が行われ法令の枠内で実施する形が作られたが、これによる再稼働は実現しなかった。また、浜岡原発の停止要請やストレステストの導入、それを踏まえた再稼働の判断の仕組みなど法令をしのぐ手続きが政治主導によって導入され、これにより官僚の手続きが否定され、官僚が政治家に振り回されているようにも見えた。しかるに、これら原発再稼働を巡る動きの中で、官僚はどのように活動し、それが政策の決定や履行にどのように働いたであろうか。

浜岡原発については、これを停止させたいという政治家の意向自体は、経産省が目指す原発再稼働の方向性とは反対のものであったが、官僚はこれを梃子にして他の原発を起動させるというストーリーを構築し海江田大臣を取り込んだ。玄海原発の再稼働に向けた取り組みに当たっては、菅総理がこれを認めない可能性があることは認識しつつ、立地自治体の理解が得られればこれを突破できると考え、官邸の意向を無視して前進し続けた。また、ストレステストの導入に当たっては、新たなルールを求めるという総理の漠然とした意向を踏まえ、早期の原発再稼働を実現し得る二段階の仕組みを構築した。なお、ストレステストの導入に当たっては、そのアイデア自体官僚によりもたらされた可能性すらあった。さらに、ストレステストの実施に当たっては政治家の意向も踏まえ、慎重派の外部有識者も入れた上で公開の意見聴取会を行うなど厳格な審査や国際機関による評価を導入するとともに、これらの評価を踏まえた大飯原発の再稼働に向けた動きにおいては、四大臣による基準作りを演出するなど、四大臣プロセスを支援した。

これらが示す通り、官僚は、政治主導あるいは官邸主導を図りたいという政治家の意向を踏まえつつ、それにより示された方針を着実に履行するという外見を整えつつ、その示された方針の範囲内で、最大限自らの意向の実現を果たすべく、方策を模索する姿勢を有していたといえる。従来官僚が実施していた判断の分野に政治家が入ってくることに對しても、抵抗を示すというのではなく、これを支え、ときにこれを利用して自らの目的の達成に向かった。ときに官邸主導を利用し、ときに無視し、方向性が合えば従順に従いつつこれを制御するなど、

柔軟に対応した。その際には、例えば、浜岡原発の停止要請と他原発の再稼働とを組み合わせるように、大胆な方策も生み出した。浜岡原発を停止するという方針に原発再稼働を組み合わせ、この措置が批判されたり、問題が生じたりすることがあったとしても、傘となる浜岡原発停止の判断は「政治決断」であって、官僚に批判の矛先が及ぶことは回避され得るアイデアであった。

結局、原発再稼働の過程は、民主党政権が掲げた政治主導により進められたように見えて、その実態は、その陰で官僚が柔軟に動き、果たした役割が大きかったことが見て取れる。民主党の政治主導は、政権内部で軋轢を生んだばかりでなく、政策の実施を担う官僚の考えを変えることもできなかったのであり、この観点からの制度変化はなかった。またその背景には、緊急安全対策の実施やストレステストの制度設計等に見られるように、官僚が担っていた技術的な議論や判断については政治家が侵すことができず、官僚の役割を反故にすることができなかったこともあろう。

なお、官僚の柔軟な対応については、官僚のタイプ分類の観点から考察をおきたい。原発再稼働に向けた手続きに関与したのは、政策当局、規制当局、あるいは秘書官といった様々な立場の官僚であり、その活動もまた一様ではなかった。真淵勝<sup>976</sup>は、官僚と政治との関係、官僚と社会との関係という2つの観点から見ると、官僚は3つのタイプに分類できるとする。一つは、行政は政治の上に立ち、社会とは距離を置くべきとする「国土型官僚」、二つは、政治と行政は対等であり、社会に耳を傾けるべきとする「調整型官僚」、そして三つは、行政は政治の下にあり、社会とは距離を置くべきとする「吏員型官僚」である。真淵は、国土型官僚は1960年代までの官僚の特徴であり、1970年代以降は自民党の長期政権の下、様々な主張を交通整理することが官僚の役割であるとする調整型官僚が出てきたとする。そして1980年代中頃以降、政治と社会からの圧力がさらに強まった結果、必要最小限の仕事だけをしようとする吏員型官僚が出てきたとし、官僚の姿は時代とともに移り変わって来たものと説明する。

福島原発事故直後の段階から原発の再稼働を模索し、さらに菅総理が後ろ向きの姿勢を見せる中、玄海原発の再稼働を模索し続けた動きを主導したのは経産省大臣官房の官僚であった。福島原発事故という未曾有の事故が発生し、その収束もなされず、また政治による明示的な方向も示されない中、原発の再稼働を模索する姿は、国土型官僚を彷彿させるものといえる。経産省の官僚は、政治主導を掲げながらも福島原発事故後に混乱する民主党政権を見て、自らが国土として立ち上がり、自ら必要と考える政策の実現、すなわち、社会が何と言おうと原発の再稼働を実現するという決意を固めた。計画停電の恐れに接し、とにかく

---

<sup>976</sup> 真淵勝[2009]496-500頁。

電力供給力を確保したいとの思いはもとより、加えて、これまで積み上げてきた原発行政の無謬性への固執、そして仮にここで原発利用に終止符を打ち核燃料サイクルを放棄するようなことになれば直ちに使用済燃料の行き場がなくなるという現実的な恐怖もあった。さらに、経済的な理由から原発を求め、国や事業者と三人四脚の体制で原発を利用してきた立地自治体の存在も脳裏にあった。

他方で、突如としてストレステストの導入が宣言されたために混乱が生じ、政府の統一見解を策定するために奔走した秘書官らの活動は、調整型官僚の姿そのものであった。政治家、経産省、安全委員会などの意向の中に立ち、いずれの意向も満たされる形をとるべく柔軟に対応した。

また、保安院の官僚は、福島原発事故直後、運転中の原発もある中で何らかの安全上の確認や対策が必要であるとして苦心したのは、原発の規制行政を担う吏員としての活動といえようが、経産省として原発再稼働の方向性が明確化されると、地元の説得や、早期再稼働の実現を念頭にしたストレステストの詳細な制度設計への貢献など、単なる吏員としての枠を超え、調整型官僚の役割を果たした。従来から経産省に協力しつつも、規制法を施行するという吏員型官僚としての姿を主としてきた保安院の官僚は、経産省大臣官房の国士型官僚の力に押される形で調整型官僚としての役割が強化されていった。政治主導によって吏員としての役割に閉じ込められるというよりも、むしろ他の官僚からの力によって役割が変質していったものであった。

### (3) 与党政治家と官僚との関係

官僚にとって、与党政治家との関係はもう一つの重要な政官関係であった。政治主導を掲げた民主党であったが、原発については、大きな問題が発生していなかったこともあり、福島原発事故前の段階においては、原発について、民主党政治家と官僚とが特段の密接な関係が構築されることはなかった。

福島原発事故後、福島原発事故に関する対応はもとより、浜岡原発の停止要請や玄海原発の再稼働阻止、ストレステストの導入など、政治家と官僚との関係は濃密になっていったが、少なくとも官邸主導の下で政府が進もうとする方向は世論が示す方向性と合致した方向の動き、すなわち、原発の利用を停止させていく方向の動きと見られたことから、国民目線を標榜する与党民主党の政治家と政府官僚とが直接ぶつかる機会は限定的であった。

与党民主党と官僚との関係が顕在化し始めたのは、政府が原発再稼働をさせる方向で舵を切り、その方針が、大飯原発の再稼働へ向けた動きとして本格化し始めた2012年に入った頃からであった。

原発再稼働に関し安全性の観点から懸念を有し、具体的な議論を進めていたのは民主党の事故PTであった。2012年3月末になり、大飯原発3・4号機のス

トレストテストについて保安院の審査と安全委員会の確認が終わり、再稼働に係る政治判断の過程に入る頃、他の PT 等では特段の議論が進まない一方、原発の安全問題を中心に議論を進めていた事故 PT においては再稼働反対論が大きくなり、これらを含めて党の意見としてとりまとめを行うことは難しい状況になっていた。トレストテストに携わった保安院や経産省の官僚は、事故 PT の会合においてその内容等の説明を求められたが、政治家が再稼働反対を主張するための場と化しており、トレストテストの技術的内容やそれを踏まえた再稼働の是非の議論に関し、冷静に耳を傾ける議員はほとんどいなかった。実際、原発の再稼働を巡っては、国民、立地地域住民、周辺地域住民等の中でも様々な意向が見られ、それを反映して、民主党内にも様々な議論があったが、仙谷政調会長代行は、党内での反対が激化し民主党内に亀裂が走っているように見えたのはマスメディアの報道によるものであって、実態は異なり、「反対派のほとんどは反対のための反対を声高に叫ぶ一定の勢力に過ぎない」とした。その上で、「反対論の声の方が大きいと、堂々と賛成論を展開する人は限られてくる、基本的には賛成であっても、地元に戻ると反対の方が多いうように思え口をつぐんでしまう。次第に党内の賛成派はサイレントマジョリティになる」とし、民主党の多数派はあくまで、政府と歩調を一にした、再稼働を進める立場であったとした<sup>977</sup>。また、当時の民主党議員の一人は、「党内で本気で原発をなくせと思っている人はそんなに多くなかった。多くの人は絶対に必要とは言わないが、なくせとは言わない」という状況であったと述べた<sup>978</sup>。

しかしながら、荒井事故 PT 座長は、反対の見方を有した<sup>979</sup>。2012 年 6 月 5 日に総理に提出された要請書には民主党議員 117 名の署名がなされていた。これは、衆参あわせて 400 名近くの民主党所属国会議員のうちの三分の一に迫る数であり、署名はしないもの再稼働に反対の意向を持つ議員を含めれば党内のマジョリティは再稼働反対であったとする。また、少なくとも、「与党の国会議員が地元に戻って安全性確保について説明できる材料を提供する視点が必要」<sup>980</sup>であったと主張した。

いずれにしろ、このような党内の状況をも踏まえ、前原政調会長及び仙谷代行は、「法案審議と違って党内をまとめ一本化するようなことは必要ない。ある種の見解や賛否両方の意見を政府に伝えるのが党の役割」、「再稼働の判断は一義

---

<sup>977</sup> 仙谷由人[2013]157-158 頁。

<sup>978</sup> 民主党議員 A へのインタビューより。

<sup>979</sup> 荒井事故 PT 座長へのインタビューより。

<sup>980</sup> 原発 PT (2012 年 3 月 15 日) における荒井聡座長の発言。



的には政府の行政執行の問題である」などと説明<sup>981</sup>し、事実上、党としての意見集約という形は放棄された。民主党としての意見集約は政調会長一任とするとの仕組みを作っていたもののそれすらも追求できない状況となっていた。事故PTメンバーを中心に、政府への直接的な反対署名の持ち込みなど、最後まで批判は収まらず、政権を支える与党としてはとりまとめを放棄する以外の選択肢は持ち得なかった。

政府の考えと、政府を支えるはずの与党内の議論は、十分に整理されないまま、政府が方針を貫いた形となった<sup>982</sup>。この間、官僚は、与党政治家の求めに応じ最低限の説明等は行ったものの、自民党時代のように与党政治家への積極的な働きかけは行わなかった。与党政治家の声は政府の意向に反対するものが圧倒的に大きく露出し、政府の動きを支援する声は限定的であったため、意味のある働きかけ先がないのが実情であり、政府の方針をサポートする母体としての与党と適切な関係を構築することはできなかった。一方、この過程は官僚にとって戸惑いであったと同時に、原発再稼働に反対の意見を持つ与党議員にとっても戸惑いであった。与党内の意思決定手順が曖昧な中、効果的な意思表示や意見集約を行う場が見られず、党内で署名活動を行い総理に申し入れを行うなどの対応をせざるを得ない状況であった。結局、政府に入った民主党議員が、政治主導なかんずく官邸主導を模索してこれが思うように進まなかったと同時に、与党に残された民主党議員も、政治主導を模索しつつも、政府とも官僚とも協力的な関係を構築することはできず、その意向を具体的な影響力に結び付けることはできなかった。

これらの混乱は民主党政権時代に見られる特徴であって、2012年末、政権が自民党に戻ると、従来通り原発政策は資エ庁を中心とした官僚が淡々と定め、安全面からの確認は新たに設置された規制委員会が、政治家からは独立した形で作業を進めるなど、政治家と官僚の役割分担は従来 of 形に戻ったのであり、制度の観点からは変化を残さなかった。

---

<sup>981</sup> 原発PTの議事概要を記載した荒井聡議員のホームページより（2012年4月6日部分）。

<sup>982</sup> 民主党議員Aは、「まとまらない危険性があるテーマほどまとまらなかった。皆が同じようなことを言いそうで得点が稼げるところだけ一生懸命やるというイメージがあった」、「党のガバナンスが効いていないのが致命的失敗。個人として言うべきことと組織として言うべきことの峻別ができていない」と述べた。

#### (4) 総理と大臣との役割分担

官邸主導が志向された民主党による対応については、総理と大臣との関係の観点から考察しておくことも重要である。従来、官僚による判断及び自治体との協力の下で利用されてきた原発に対し、政治家による判断が持ち込まれ、総理による浜岡原発の停止要請や玄海原発の再稼働阻止などがなされた。これは、政治家と官僚との関係の問題であると同時に、官僚が属する省庁の長である大臣と総理との関係の問題であった。玄海原発の再稼働が菅総理によって阻止された際には、海江田大臣が、「梯子を外された」、「そんなこと行く前には言ってなかった」<sup>983</sup>と反発するなど政府内にも混乱が生じた。ストレステストの導入が決定した後、既に運転していた泊原発 3 号機の取扱いを巡っては、総理との調整に長い期間を要することとなった。

菅総理の官僚不信、反原発、大衆主義的発想がこのような軋轢を生じさせた原因であったとしても、政権としてそれが問題と認識されるのであれば、そのような事態を是正する機会を持ち得たはずであった。浜岡原発の取り扱いに関して、官邸において菅総理と海江田大臣とが議論した際、同原発の停止要請に議論が集中したこと自体は、短期的視点での事案の大きさや世間に与える影響を考えれば自然なことであったとしても、国内には 50 基に上る原発が存在し、これらの取り扱いについての議論を、経産省官僚の意向を汲んだ海江田大臣がより積極的に働きかけることは可能であった。浜岡原発の運転停止を梃子にした他原発の再稼働の模索というストーリーは官僚により作られたものであり海江田大臣自ら強く支持する意識が薄かった<sup>984</sup>という点を割り引いても、他原発の再稼働に係る議論の重要性は担当大臣としては当然有していたはずであった。しかし海江田大臣は、菅総理に浜岡原発の停止要請について説明した際に、法的根拠の追及など既に官僚によって十分精査された内容に菅総理が改めて深く入り込んでいった態度に辟易し、議論する気持ちを喪失してしまったように見えた<sup>985</sup>。ま

---

<sup>983</sup> 2011 年 7 月 5 日、菅総理との会合を終えた後の海江田経産大臣のコメント（保安院審議官 A へのインタビューより）。

<sup>984</sup> 海江田経産大臣はインタビューにおいて、浜岡原発の停止要請と他原発の再稼働は別問題であると整理していたとの認識を述べた。

<sup>985</sup> それまでにも、例えば、福島原発事故発災直後、緊急事態宣言発出を上申した際に、菅総理が細かな条文上の規定に拘り判断が遅くなるなどのことが積み重なっていた。浜岡原発停止要請の際の官邸の議論においては、菅総理の詳細な詰めにうんざりする海江田大臣の姿勢が確認されている。また、民主党議員 A は、「正念場を迎えたときに政治家としてリスクをとれない、それが民主党政権の浮沈を握った」とし、必要なときに必要な議論ができない体質の問題性を指摘した。

た、玄海原発の再稼働に向けた過程において海江田大臣は、菅総理自らが再稼働に対し前向きな姿勢を見せず、あるいは、経産省はより直接的に菅総理の再稼働に向けた否定的な意向を聞いており、だからこそ大臣は再稼働を政府方針とすべく閣僚会議等で明示的な発言を繰り返すなどしつつ再稼働に向けた作業を継続したのであった。立地自治体の理解が得られれば、例え総理であっても再稼働を阻止することはないだろうと踏んでいたのがあったが、総理に対してより明示的に議論を仕掛ける機会を持つことは可能であった。

総理が決断をして進むべき道を示すことは、政治主導、なかんずく官邸主導の明確な形態ではあるものの、それが実務として機能するためには、総理の判断の下で、官僚の上に立つ担当大臣にそれを執行させることが必要であり、そのような対応がなされていない状況で総理の思いが先行し、かつ、その内容がそれまでに自らの政府組織の積み重ねを否定するものであったために混乱を招くこととなった。菅総理の政治手法として、「根回しなしに唐突に会見で重要な施策を発表すること」が問題であったとの指摘は多い<sup>986</sup>。この指摘は、ここに見るように原発の再稼働手続きにおいてもあてはまるものではあるが、より詳細に見れば、その発現を防止し得る機会があったのであり、菅総理による過度の官邸主導の志向はもとより、その弊害に気づいていながらその是正を図ることはできなかったことが、より大きな問題でもあったことを指摘することができる。なお、菅政権についてこのような考察ができる一方、その後の政権において同様の問題が生じていることは観察されなかった。

#### (5) 自民党であったとした場合の考察

福島原発事故への対応はもとより、その後の原発再稼働に向けた取り組みは、民主党政権の下で行われた。仮に福島原発事故発生時に自民党が政権を担っていたとしたら、民主党と同じような対応、すなわち、浜岡原発の停止要請、玄海原発の再稼働阻止、再稼働のための四大臣手続きの導入などがなされていたかどうかという興味深い疑問は残る。

自民党が政権を得た2012年末の段階では、福島原発事故の事故当時の混乱は通り過ぎており、その時点から遡って事故発生当時の対応を予測することは難しい。一連の対応のきっかけが福島原発事故であり、その事故の発生やその後の

---

<sup>986</sup> 岩井奉信[2011]。この他、藤井裕久は「いきなりなんです。悪いことじゃなければやったっていいだろうという、それがいけないんです」（日本再建イニシアティブ[2013]270頁）と指摘する。また、田中秀明は、「閣議や閣僚間の検討なしに政策の大きな転換を図ることはいくら首相といえども許されるべきではない」と指摘する（日本行政学会[2012]）。

短期間における事故進展が、おそらく政権によらず大差なかったであろうととらえられることを踏まえれば、自民党であったとしても原発利用に関し大きな衝撃を受けたことは疑いない。他方で、菅総理が、原発再稼働阻止のためにイニシアティブを発揮した背景には、官僚の独走を食い止めたい、とりわけ経産省の活動を阻止したいという思いが強くあったことが見て取れる。プリンシパルである政治家とエージェントである官僚という関係から、政治家が官僚に対して一定の管理をすることは当然であり、その意識は自民党政権においてもなかったとはいえないものの、政権側にそのような意識が当時の菅総理ほど強く存在していたとは考えられない。このため、福島原発事故直後の対応が、自民党によってなされていたならば、菅総理が行ったような対応がなされた可能性は低いと考えることが妥当であろう。

### ○規制当局と政策当局

規制当局に関しては、「福島原発事故を経て、再稼働に向けた取り組みにおける規制当局や政策当局の関与の仕方は変わったか。それにより制度は変化したか」という視点を定め、これに対し、「事故後、政府内の規制当局や政策当局の体制が変更されたことにより、制度は変化した」という仮説を立てた。以下この点を検証する。

#### (1) 保安院の意識変化

規制当局である保安院は、経産省の一部局として政策当局と一体となり、実質的に政策当局として原発利用の推進に貢献する役割を果たしていた。福島原発事故直後の過渡期において電力供給力確保のため原発の再稼働が最重要な課題として位置付けられる中、引き続き保安院は経産省の一部局として、自治体に対し実質的に再稼働受け入れを求める方向で説明に回るなど、事故以前と変わらずにその役割を果たそうとしていた。

国会事故調は、福島原発事故に至った原因は、事業者が国内外の教訓など様々な機会があったにも関わらず、耐震対策、津波対策、全電源喪失対策等を適切に実施してこなかった点にあるとしつつ、これを監督する立場の規制当局も、独立性、透明性、専門性等が欠如し、「事業者の虜」となり、適切な規制を実施してこなかったと指摘した。民間事故調も、同様に直接的な対応の不備を指摘した上で、規制当局が人的・技術的な十分な資源を持たず事業者と能力格差があり、事業者をコントロールできなかったとした。政府事故調も規制当局の独立性、透明性、人材確保等の問題を指摘した。これら各事故調の分析によれば、福島原発事

故以前、あるいは事故直後の規制当局は、規制当局としての役割を果たしていなかったというのが共通した評価であった。

しかしながら、保安院においては、規制当局としての役割を明確化する方向での議論も進められていた。国内の原発については、福島原発事故前の数年間は、一定の稼働水準により比較的安定した運転が行われている状況であった。しかし計画外の運転停止が発生した場合には、その再稼働のために長期間を要する事例が散見された。事業者からは、規制当局が規制以上の対応を要求することがこの一因であるとの声があり、稼働率向上のために対応を求める声が上がっていた。保安院は、再稼働は事業者の判断と責任で実施すべきものであり、規制要求を満たすのみでは自治体の理解が得られ難いため、規制当局から「安全である」とのお墨付きを引き出そうとする事業者の姿勢こそが問題を生じさせている要因の一つと考えていた。規制当局としての関与や対外的な説明は規制の範囲にとどまるべきであり、その立場を明確にすべく、エネルギー政策の観点から原発を推進する立場である資エ庁との役割分担の明確化を図る方向で議論が重ねられていた<sup>987</sup>。また、組織の役割分担や独立性と並行して、保安院が中心となって、国際的規制の導入を柱とした議論が進められていた。この中では、バックフィット制度やシビアアクシデントに係る規制要求なども俎上に上がっており、実際、福島原発事故直前の段階では、2011年3月15日に、保安院内にシビアアクシデントに関する分科会を立ち上げる方向で準備が進められていた<sup>988</sup>。

すなわち、保安院においては、福島原発事故以前の段階において、政策当局との線引きを明確にし、その当時の組織的枠内で、より中立的かつ独立的な活動を行うための模索がなされていた。福島原発事故が発生したのは、まさにこのような議論が本格化しようとしていた矢先であった。何としても当面の電力供給力を確保し停電を阻止すべく、経産省全体として原発の再稼働が最重要な課題として位置付けられたために、規制の抜本的な見直しや推進と規制の分離の明確化などという議論は雲散霧消してしまったのであった。このとき、仮に保安院が厳格な規制当局としての立場を主張するような意思があったとしても、福島原発事故という大事故が発生する中、保安院が説得的にその議論を続けるほどの発言権があるとは思われなかった。

経産省の一部局としての保安院は、事業者に対して緊急安全対策の実施を求め、そしてこれによって福島原発事故の再発防止が可能であると説明した。さらに5項目からなる簡易的なシビアアクシデント対策の追加により、仮にシビア

---

<sup>987</sup> 保安院幹部 A へのインタビューより。

<sup>988</sup> 保安院幹部 A へのインタビューより。2011年3月11日に福島原発事故が発生し、これらの計画は実現されなかった。

アクシデントが発生したとしてもその影響を軽減できる対策が講じられたとし、これらを踏まえ、自治体に対し原発再稼働容認のための説得に奔走したのであった<sup>989</sup>。緊急安全対策等で求めた内容は、事業者の対応可能性を考慮した上で設定したものであり、これによって向上する安全の程度に係る技術的な意義は必ずしも明確でない点もあり、保安院内部においても葛藤があったものの、経産省の一部局として早急な再稼働の実現に協力するという方向性に違ふことはできないのであった<sup>990</sup>。玄海原発の再稼働が阻止され、ストレステストの制度設計を求められた保安院は、これが原発の再稼働のために安全を保証するためのものであることを察知し、規制当局の矜持としてこれを拒否するが、ここでも、経産省の一部局であるという現実の下、経産省次官の強力な説得の前にこれを受け入れさせられ、できるだけ早く再稼働を実現できるように、短期間でストレステスト風の評価を実施するべく、知恵を絞ることとなった。

このように福島原発事故後、結果して従来への対応状況から脱皮できず、あるいは事故により自治体や世論の原子力安全に対する疑問が強くなる中で、これらに対するため、政策当局とも協力して原子力安全を一層強調することとなった保安院であったが、ストレステストの実施段階になって、保安院の姿勢に変化が生じた。保安院は、事業者が実施した耐震バックチェックや緊急安全対策に係るデータ誤りについて、誤りが正されるまでストレステスト評価結果の提出をさせないなど厳格な対応をとった。このような対応によって再稼働に遅れが発生することは必至であり、それまで経産省の一部局として早期再稼働に向けて協力してきた姿勢とは異なるものであった。ストレステストの実施手法を巡る安全委員会から保安院に対する批判、過去のシンポジウム等におけるやらせ問題への保安院の関与の発覚、福島原発事故を踏まえた保安院に代わる新たな規制組織の骨格の提示など、保安院を巡る環境変化が、保安院職員の姿勢の変化をもたらした。規制当局としての役割を果たすために、事業者に対し厳格な対応が取られたものであった。

しかしこれら保安院に対する厳しい見方は、軽重様々ではあるもののそれまでもなされてきていたのであって、保安院の姿勢の変更がなされた背景にはより大きな要素があったと考えることが自然である。その要素は、保安院に求められる役割の変化ではなかったか。ストレステストの導入により、保安院には、

---

<sup>989</sup> 保安院幹部Cは、インタビューにおいて、「地元で安全神話を求められ、それに呼応した」と述べた。

<sup>990</sup> 保安院幹部Cはインタビューにおいて、「要求する対策は、事故分析を踏まえ強化していったものの、シビアアクシデント対策の要求が大したものではないことは分かっていた」と旨述べた。

この手法を適用した結果としての技術評価のみが求められることとなり、再稼働の可否は、その評価結果を踏まえて四大臣が政治的に判断するとされた。保安院が、再稼働の可否の判断主体から外れ、技術的な評価者としての役割に特化することが許されることとなった。このため保安院は、ストレステストの実施段階において、新たに着任した枝野大臣の意向も踏まえ、原発慎重派を加えた公開の意見聴取会を実施し、時間をかけて議論を行った。そもそも原発の再稼働は事業者の判断によるものであるが、福島原発事故以前には、実質的に規制当局による「お墨付き」が求められており、福島原発事故後もこの慣習に引きずられていた。さらには、福島原発事故後には、事故を経てもなお原発が再稼働し得る程度に安全であると説得すべく、規制当局が前面に立って奔走してきていたが、この状況が変更された。仮に保安院が、それまでと同様に、ストレステストを実施した上で再稼働の判断までも求められるのであれば、その判断を容易にし得る範囲内の評価にとどまり、厳格な評価を妨げるものになった可能性があった。もちろん、この時点で保安院が実施したストレステストの審査については、法的に定められた新たな基準に基づくものではなく行政指導の範囲にとどまるものであって、また、その技術的内容についても、事実上、地震と津波により引き起こされる事故シーケンスの評価に特化したものであること、地震や津波の想定の妥当性自体については評価していないこと、シビアアクシデント発生後の対応については考慮に入っていないこと、また、意見聴取会における議論が十分に収束したとは言いきれない状態で議論を終結させたことなど、その必要十分性や妥当性について批判があることは免れないが、その時点で実施し得る範囲内の厳格性は追及されたといえ、福島原発事故前とは大きく異なる姿勢であった。

福島原発事故以前に芽生えつつあった保安院の規制当局としての自覚は、福島原発事故により、経産省の一部局として打ち砕かれ、安全を保証する機関としての立場が返って強化されることとなったが、その後、規制当局を取り巻く外部環境の変化を受けて、規制当局として厳格な対応を取る組織に変化していった。すなわち、規制当局の姿勢は福島原発事故により変化が見られ、それは、政策当局や政治家という外部環境との関係の変化によって徐々にもたらされたものであった。

新体制期において、保安院に代わり新たに規制当局となった規制委員会は、国家行政組織法の3条機関として、政策当局とは切り離された独立組織として、また、それまで複数の省庁に分散していた原子力関連の規制業務が集約され、中立的に技術的な評価を行う独立の機関として設置された。規制委員会は、改正された原子炉等規制法の下、福島原発事故の教訓を踏まえ、これまで規制要求としていなかったシビアアクシデント対策等を含めた新たな規制基準を策定するなど、福島原発事故以前とは全く異なる体制・体系の下で規制を実施することとな

り、その観点からは制度内の役割が変化したことは明らかである。他方で、より特徴的なことは、そのような法令上の変更にとどまらず、同委員会が、原子力に絶対安全はなくリスクが残ること、また、再稼働に関する判断には関与しないことを明示し、その姿勢を前面に打ち出しつつ規制行政に当たった点であった。これにより制度を構成する政府内のアクターの役割のシフトを生み出し、安全を保証しないという意味では、従来の制度の内部に穴をあけることとなった。制度内の役割分担は変更された。

## (2) リスク評価者とリスク管理者

規制当局の役割、あるいは、規制当局と政策当局の役割分担については、原子力安全に関するリスク評価者とリスク管理者との関係という視点から議論することが重要である。

原発の利用に当たっては、事業者によって安全確保や安全向上対策がなされ、それらが、一定の基準を満たすことが求められる。しかしその基準を満たしたとしても絶対的な安全が担保されるものではなく、なおリスクは存在するのであって、それを社会が受け入れるかどうか、その上で原発を利用するかどうかという点が諮られるべきものである。どの程度の安全性が確保されるか、どの程度のリスクが残っているのかを評価するのはリスク評価者の役割であり、その上でそれが社会に受け入れられるものであるかどうかを判断し、あるいは社会に受け入れられるレベルの安全性を求める役割はリスク管理者にある。

福島原発事故以前における原発に関する日本政府の組織体制においては、第一章で見た通り、保安院及び安全委員会がリスク評価者としての役割を有したものの、これらの機関が基準の策定をも実施しており、リスク管理者的役割もあわせ持った。一方、資エ庁、そしてその判断権者である経産大臣を擁する経産省が政策当局であって、これらがリスク管理者的役割を担っていたものの、その役割は原発利用の政策実現に傾斜していた。さらに、保安院も経産省の下部機関であり、原発利用に係る意思決定には資エ庁とともに参画していたことから、その役割分担は曖昧かつ混在しており、リスク管理者の存在は必ずしも明確とはいえなかった。また、福島原発事故以前においては、原子力長期計画やエネルギー基本計画に定められる通り、原発を利用していくことが政府の方針であって、原発の安全性や社会事情を含め、原発を受け入れるか否かといった判断を改めて行うという行為は実質的にはなく、その手順も明確ではなかった。安全目標を定める議論も道半ばのまま頓挫していた。国民の付託を受けた国会議員である大臣をはじめとする政治家が保安院を監督し、さらには、安全委員会が保安院の規制行政をダブルチェックすることにより、保安院が原発安全のオールマイティであり、あたかもリスク管理者の役割も有するかの如くふるまうよう仕立て上



げられていたともいえる。そして、保安院が規制を満たすとしたものは「安全」であり、社会で受け入れられるものとして受け止めるとの仕組みが作り上げられていた。

その状況は福島原発事故後においても継続された。保安院が、緊急安全対策によりどの程度の安全性が確保されるのか、それでも存在するリスクはどの程度であるかといった科学的評価を提示し、その上で、経産省がリスク管理者として、再稼働の可否を判断し、立地自治体と議論を進める役割を果たしていれば、リスク評価者とリスク管理者の役割分担は明確であった。しかるに、実際には保安院が自治体の説得に奔走し、安全を担保したのであり、経産省はその一部局である保安院をリスク管理者の一部として活用したように見え、かつそれは、それ以前の役割分担からしてごく自然のものであった。また、保安院もこれに呼応したのであり、リスク評価者とリスク管理者が未分化、あるいは渾然一体となった状況に変化はなかった。

政府により、ストレステストの結果を踏まえた上で再稼働の可否の判断やそのための基準作りが四大臣によりなされるとされたことは、まさに、リスク管理者の存在を明確化し、そしてその役割を四大臣が引き受けることが宣言されたものであった<sup>991</sup>。原発再稼働について、住民のみならず国民の関心が集まる一方で、福島原発事故を踏まえた包括的かつ新たな基準もなく、また、エネルギー源として原発をどのように位置付けていくかも不透明な中、その段階における原発の再稼働を国民が受け入れるかどうかという判断、すなわちリスク管理者としての判断が重要であることが認識されたのであって、これを、政府の最上位の意思決定群である四大臣が引き受けたのであった。実際、四大臣会合の議論は、安全性に関する論点のみならず、原発の必要性や経済性、防災対策にまで及んだ。そしてその四大臣プロセスにおいて、保安院は安全の側面からの評価結果の提示にとどまり、その他の点を含めた幅広い議論を包括的にサポートしたのは資エ庁であり、保安院の役割とは分離された<sup>992</sup>。資エ庁の役割がリスク管理者の側

---

<sup>991</sup> 枝野経産大臣は、四大臣会合が開催される直前の2012年3月25日に行われた政府事故調における聴取において、「もし原子力を使い続けるとすれば、危険だけれども使うという位置づけでなければだめだと思っていますので、これから危険だけれども再稼働しましょうと言いくわけです」、「まさに一かゼロになってしまう傾向の強い国民性の中で、絶対安全とは言わないけれども、国民的な理解を得るにはどうしたらいいのかというのは、今、私の一番頭の痛い悩みです」と述べており、リスク管理者の役割を引き受けたこと、そしてその役割を果たすことが容易でないことを認識していた。

<sup>992</sup> 保安院幹部 A は、ストレステスト及び四大臣プロセスにおいて「資エ庁との関係で役割分担ができたというのが大きい」と述べた。

にあることが明示される一方で、保安院がストレステストの実施に当たり厳しい姿勢で臨んだことは、保安院のリスク評価者としての役割の重みが増していたものであった。

ただし、リスク管理者が明示されたことは画期的なことであったものの、その役割が十分に果たされたとするまでには至らなかった。保安院が事業者の作業をもとに、どの程度の安全性が確保されているか、どの程度のリスクが残っているかを示し、それを踏まえてリスク管理者たる四大臣が再稼働の可否を判断すべきものであって、例えば、その時点での対策では認められないが、それでもなお再稼働を望むのであれば、追加の安全対策を求め、それを保安院が改めて評価してリスクがどの程度下がったかを確認し、再度、再稼働の可否を判断するという手順がとられてしかるべきであった。これはまさにトランス・サイエンス的問題であって、その実施手法には相当の工夫が必要であるとしても、判断の過程において、公共空間における議論の活用などもあり得たものと考えられる。しかしながら、そのような検討がなされることはなく、また、リスク評価とリスク管理との間でやりとりがなされたとは言い難く、リスク管理者である四大臣は保安院の評価結果を直ちに肯定したのであった。そしてリスク管理者が主に実施したことは、その判断の受入れを立地自治体に迫ることであった。その観点からは、後に述べる通り、原発利用に関するリスク管理者としての役割は、最終的には立地自治体に託されていたといえるのであって、それは、既に種々の事例で見てきたとおり、福島原発事故以前も、そして福島原発事故後も変化がなかったといえるのであった。その意味では、リスク管理を買って出た四大臣も、その仲介役であったに過ぎないといえよう。

四大臣により大飯原発の再稼働の方針が固まった直後の2012年4月18日に開催された国会事故調における深野保安院長に対する意見聴取においては、再稼働問題に集中して質疑が行われた。委員からは、再稼働の判断が不十分ではないかとの視点から院長に対し厳しい質問がなされた。確かに判断基準の準備過程においては、資工庁の活動に保安院も関わっていたのであったが、その基準を定め、再稼働の判断をなしたのはリスク管理者である四大臣であって、その判断の是非を保安院に対して問い詰めることは的を射たものとはいえなかった。さらに、再稼働の判断が政治によりなされたものであることが理解されてもなお、事故調委員は、保安院としての再稼働基準を問い詰める等しており、リスク評価者とリスク管理者とが、それぞれ適切に活動することが難しいことと同様に、両者の関係を適切に把握することもまた難しいことを示す事例であった。また、国会事故調は、この後5月27日に、枝野大臣に意見聴取を行った。深野院長を問い詰めた質問の多くはリスク管理者に対して問われるべきものであって、四大臣プロセスにおいて主体的役割を果たした枝野大臣への意見聴取の場は、この

点に関しての考えを当事者に問う絶好の機会であると思われた。しかしながら、大臣への意見聴取において本件は一切取り上げられなかったため、原発利用に関するリスク管理のあり方についての議論の材料を得る機会は逸せられた。結局、リスク管理者たる四大臣が、どのように社会受容を問うのか、どのように社会受容をはかるのかは明らかになることはなかった。

新体制期において新たに設立された規制委員会は、保安院等と同様に基準策定の役割も担い、その観点からは単なるリスク評価者にとどまらず、引き続き、リスク管理者の役割に踏み出している状況であるといえた。しかしながら規制委員会は、自らは再稼働の是非等の判断には関与しないとし、再稼働の是非等は、規制当局が提示する評価結果を踏まえ、またその他の要素も加味した上で、別途のリスク管理者が判断すべきものであるとの立場を明確にした。

一方、その規制当局の評価を踏まえた上で、原発の活用等に係る判断を行うリスク管理者が誰なのかという点については、再び不透明になってしまった<sup>993</sup>。政府は、規制委員会が基準適合性を判断した原発については再稼働させるという包括的な方針を示す方式をとり、四大臣プロセスのような個別プラントの再稼働に係る判断の場は失われた。経産省や資エ庁は、立地自治体に対して了解を働きかけるための活動を実施したが、リスク管理者として原発利用の是非を総合的に判断する過程は、少なくとも国民の目に見える活動としては見られなかった。なお、このような従来への回帰的動きは、民主党から自民党への政権変更によりもたらされたものではなく、大飯原発再稼働後、民主党時代になされたものであった。

結局、福島原発事故後、四大臣という形でリスク管理者が明示され、社会受容の問題に対峙し、国民との接点の構築を図るという方向で変化の兆しが見られたものの、リスク管理者の位置づけも役割も不明確な状況に戻ったといえるの

---

<sup>993</sup> 規制委員会は、自ら基準を定め、原子力施設の基準適合性を判断する役割を有する組織であることから、リスク管理者としての役割をも担っているとの見方がある（例えば、城山英明[2015]153-154頁）。確かに、規制委員長は、新規制基準の適合性を確認し原子炉設置変更許可を出す際に「法律に基づいて、運転に当たり求めてきたレベルの安全性が確保されることを確認した」と発言するなど、原子力利用の可否を判断する立場を構成しているとすることは可能である。しかしながら、基準自体は社会受容を問うた上で策定されたものでもなく、また、原発利用の可否判断は、その利用によりもたらされる便益との比較においてリスクが許容できるかといった視点が求められ、それらは規制当局の役割にとどまると見ることは困難であることから、筆者は、規制委員会がリスク管理者であるとの立場は取らない。

であり、その観点からの制度の変化はなされず、問題は放置されたままになってしまった。

### (3) 政策当局の相対的弱体化

従来期において、経産省の一部局として原発推進に実質的に協力してきた保安院は、福島原発事故後のストレステストを実施する段階になって、厳格な姿勢にシフトし始めた。リスク管理者としての四大臣が再稼働判断を引き受け、保安院がその判断から外れたことが大きな要因であった。これは、規制当局が自立するためには、リスク管理者の成立が必要であることを示すともいえる。四大臣のように明示的にその役割を担う者がなくなり、政府組織がその役割を担うということであれば、リスク管理者としての政策当局の確立が必要であって、それもまたしかるべく強化をすることが必要であると考えられる。

規制当局については、与野党の調整、国会での審議を経て、国家行政組織法第3条に位置付けられる規制委員会として独立した組織となり、人員の大幅な強化も行われた。他方で、保安院が切り離されて残された政策当局たる資エ庁は、福島原発事故後の難しいエネルギー行政を司ったものの、福島原発の汚染水問題への対応や、福島原発事故による被害に対する賠償問題、影響を受けた地域の復興問題等様々な問題に対して、同時並行的に、また、世間の大きな注目の下で対応することが必要となり<sup>994</sup>、エネルギーの政策当局としての手当は相対的に薄くなったように見えた。

福島原発事故当時、野党であった自民党は、規制当局の増強には熱心であり、もともと民主党の主張であった規制機関の3条委員会化を強く求め、また、JNESの統合を含め、規制機関の人員増強を強く主張したが、それに見合った政策当局の強化には向かわなかった。

規制当局と政策当局が分離されたことに加え、規制当局のみが強化されたことにより、規制当局と政策当局のバランスは変更された。

---

<sup>994</sup> 資エ庁内には、福島原発の汚染水対応を含めた事故後の対応のため原子力発電所事故収束対応室が、損害賠償に関する事務を行うために原子力損害対応室が設けられた。損害賠償に関しては、その実務を行うため原子力損害賠償支援機構（2014年8月からは原子力損害賠償・廃炉等支援機構）が設立された。福島原発事故被災者への対応のために、内閣府に、原子力被災者生活支援チームが設置され、また、東日本大震災の被災者への対応のため内閣府に被災者支援チームが設置され、これは後に、東日本復興対策本部とともに、復興庁となった。これらの組織に対しては、経産省職員、エネ庁職員が相当程度出向した。

#### (4) 安全委員会の役割

安全委員会は、国家行政組織法第8条に基づく組織であって、内閣府（設立当初は総理府）に置かれるものの、一定の独立性を有する審議機関であった。許認可権限を持たないという意味では直接の規制当局ではないが、原子炉等規制法において設置許可に際し意見を求められる立場であり、また、安全の確保のための規制に関し、必要があると認めるときは関係行政機関の長に対し勧告する権限を有し、規制当局に対し直接的に影響力を行使できる機関であった。実際、安全委員会設立直後に直面した TMI 原発事故への対応に当たっては、運転継続を望む通産省を説き伏せて、大飯原発1号機の停止を求め、また、その後、安全解析を踏まえた上での再稼働に当たっても、慎重に審議を繰り返し、早期の再稼働を求める通産省を抑えるなどの対応を行った。

しかしながら、その後の対応においては、例えば、美浜原発3号機配管破損事故後の対応や、もんじゅ二次系ナトリウム漏れ事故後の対応において見られた通り、事業者の作業の確認などに関し規制当局の作業と同様の作業を重ね、その上で、規制当局の業務を是認するということが繰り返された。規制当局と別の専門家により重ねて確認を実施したという意味はあるものの、規制当局の業務を厳しく監督するという視点からは特筆すべき活動はなかった。

また、2001年の中央省庁再編の際、経産省内に設置される保安院の独立性について議論がある中、安全委員会の事務局機能を大幅に強化し、安全委員会が保安院を監督することにより規制の独立性が保たれるとの説明もなされた。しかしながら実務においては、例えば、設置許可に係る審査や事故後の調査等においても安全委員会は、保安院が実施した作業と同様の審査を繰り返すに過ぎず、単に時間がかかるのみであるとの指摘もあり、期待された機能を発揮しているとの評価は乏しかった。

福島原発事故後においても安全委員会は、事故収束に係る対応を巡り菅総理からの信頼を得ることができないなどその存在感を発揮できない状態であった。その状況下で、突如としてストレステストへの関与を求められた安全委員会は困惑したが、自らが作成した指針に基づいて審査された福島原発において事故が発生したことも踏まえれば、国内のその他の原発の安全性を評価することが必要であり、そのための手法として有効であるストレステストへの関与を了承したのであった。安全委員会は2012年初めに、大飯原発のストレステストに関する保安院の報告書に対する確認作業を実施し、技術的な側面からの確認を行うとともに、ストレステストの二次評価に向けて実施すべきこと等を明示した

ことには一定の意味があったといえる<sup>995</sup>。しかしながら、ストレステストについては、事業者自らが評価を実施した上で、これに対して保安院が外部有識者への意見聴取を踏まえて審査したものであって、さらにその上で実施された安全委員会の作業自体は、その技術的な付加価値についてはマージナルなものであったともいえる。

むしろ、これらの過程において安全委員会が果たした役割の重要性は、ストレステストの具体的な進め方を構築する段階において、規制当局たる保安院に対し、その役割を認識させたことにあった。事業者に対して評価手順を明示すること等により福島原発事故を経てもなお従来型の規制手法を取ろうとする保安院に対して、安全委員会は、原発の安全確保の一義的な責任は事業者にあるのであり、事業者自らが自らのプラントの安全性を検討することが必要であって、規制当局の役割はこれを監督し、問題があれば是正させることであること等を指摘し、規制当局のあり方を再認識させた。保安院が経産省の一部局として再稼働に向けて奔走する状況から、厳格な規制当局としての姿勢に重点をシフトさせた背景には様々な要因があったが、安全委員会による指摘はその重要なものの一つであった。

なお、安全委員会は、福島原発以前から、原発の再稼働の判断には一切関与しないという姿勢を取り続けた。これは安全委員会が規制当局の監督機関であり、自らは原発規制の実務を行わないという立場からは、理解し得るものである。他方で、福島原発事故後においては、ストレステストの結果が原発再稼働の可否の判断に用いられることが明らかであり、かつ福島原発事故後の原発再稼働として国民の不安を解消するための過程なのであるから、より具体的にストレステストの結果と原発安全性との関係を示すなどの努力をする余地はあった。また、大飯原発3・4号機以外のストレステスト結果の確認作業を拒んだことは、審議機関とはいえ政府の一組織の対応としては理解困難なものと言わざるを得ない。これらの、できるだけ当事者にはならない、火中の栗は拾わないという対応は、第三者的な委員会であるからこそあり得たものであり、この種の委員会のあり方の難しさを示す事例であるが、別途評価される問題である。

---

<sup>995</sup> 班目安全委員会委員長は、大飯原発のストレステストに係る確認作業においては、対策の実現可能性等について「荒さがし」を行うことによって様々なシナリオを踏まえた弱点探しを行うとともに、二次評価の速やかな実施の重要性を指摘したとした（岡本孝司[2012]162-166頁）。

## ○自治体と制度

リスク管理者が明示され四大臣がこれを引き受けたことにより、規制当局はリスク評価者としての役割に特化することができるようになったものの、社会受容の有無の判断は実質的には自治体に託されたのであった。自治体と制度については、「福島原発事故後、自治体は関与の仕方を変え、制度は変化したのではないか」という問いを立て、「原発を擁する立地自治体及び周辺自治体は、原発事故による被害の深刻さや影響範囲の広がり認識し、また、政府への不信もあって、原発利用を進めるための意思決定が困難となり、制度は変化した」との仮説を立てた。以下この点を検証する。

### (1) 政府の考え

四大臣が大飯原発3・4号機の再稼働が必要であることを判断した後、政府は、「地元をはじめとする国民の一定の理解」を得るための活動に乗り出した。この際、どこが「地元」であるのか、何が「一定の理解」であるのかという点については、国会や会見等の場で再三にわたり問われた<sup>996</sup>が、枝野大臣は、事故の影響が及ぶ範囲をあらかじめ特定することはできず、ある一定の線引きによって「地元」を特定することは困難であるとの姿勢を堅持した。このため、「地元」という言葉を単独で用いることはせず、絶えず、「地元の皆さんをはじめとする国民の皆さんの一定の理解」というフレーズを慎重に用いた。

福島原発事故により、原発においてひとたびシビアアクシデントが発生すれば、行政上の区域・区分に関係なく、また、立地地域か周辺地域かといったことに関係なく、放射性物質の影響が及び得ること、そして避難や退避が求められ得ることが明らかになった。しかしながら、事故直後、緊急安全対策等の実施により原発の再稼働を模索する活動の中で、保安院が説得の対象としたのは、従来通り立地自治体であって、周辺自治体への説明はごく限定的であった<sup>997</sup>。その後、

---

<sup>996</sup> 「地元」や「一定の理解」については、政府に対する質問主意書において、福島みずほ参議院議員（2012年3月23日、同4月20日）、高市早苗衆議院議員（2012年2月9日）、馳浩衆議院議員（2012年4月26日）などからも問われており、政府は、大意、「四大臣が住民の理解や国民の信頼が得られているかという点も踏まえ、運転再開の可否を総合的に判断していくこととしており、あらかじめお示しすることは困難である」とした。

<sup>997</sup> 浜岡原発の停止要請をして以降、他の原発の再稼働に向けて保安院が自治体への説明を重ねたが、保安院記録によれば、2011年5月中に実施された説明のうち、立地自治体（道県及び市町村）以外に説明がなされたのは、泊原発に関する岩内町、共和町及び

緊急安全対策等の実施を踏まえた原発再稼働が不発に終わり、ストレステストを経て大飯原発3・4号機の再稼働が具体化しつつあった2011年秋以降の段階においては、福島原発事故による放射性物質による汚染が広範囲に広がり、かつその修復には長期間を要することが明らかになってきていた。福島原発事故発生以前においては、原子力災害に備えあらかじめ避難計画等定める地域として設定されていた防災対策重点地域（EPZ）は、原発からおおむね半径8～10kmの地域とされていた。これはTMI原発事故後の大飯原発の停止や再稼働の手続きの中で急遽明示されたものであって、これが福島原発事故が発生するまで、日本における原子力災害に対応するための指標として活用されてきていたのであったが、福島原発事故後にはこれが緊急時防護措置準備区域（UPZ）として30km圏に拡大された<sup>998</sup>。これらを踏まえ、京都府や滋賀県は、自らを「被害地元」と位置付け、原発再稼働問題への直接的関与を訴えた。さらに、大飯原発3・4号機の再稼働については、京都府や滋賀県のみならず、大阪等の大消費地を含む関西広域連合が大きな反対の声をあげた。これに対して政府は、関西広域連合に対し重ねて説明に出向くなどの積極的な対応を実施したが、これは、「地元中の地元」である福井県から対応を求められたことが大きな動機であった。

「一定の理解」についても、これをどのように判断するかについては明確な指標はなかった。枝野大臣は、「選挙が万能でもなく、世論調査も万能でもなく、意見募集をしても特定の強い意見を持つ方の意見は受け取れるが国民全体の真意を把握するのは難しく、機械的に判断できるものではない」と説明した。枝野大臣のこの説明は、四大臣プロセスが開始される前や四大臣プロセスが進められている最中とはもとより、最終的に大飯原発3・4号機の再稼働をすることとなった後においても変わることはなかった。

結局、大飯原発の再稼働に当たり、「地元の皆さんをはじめとする国民の皆さんの一定の理解」が必要とされたものの、どこが「地元」であったのか、「一定の理解」が得られているとの判断をどのように成したのかについて、枝野大臣をはじめとする政府の口から種明かしされることはなかった。

---

神恵内村、浜岡原発に関する牧之原市、菊川市及び掛川市にとどまった。これらの市や村は、いずれも、立地自治体とともに事業者と安全協定を結んでいる自治体であった。<sup>998</sup> EPZは、安全委員会による「原子力施設等の防災対策について」（「原子力防災指針」と呼ばれていた）に記載されていた。安全委員会は、福島原発事故を踏まえ、同指針の抜本的な見直しを図るべく2011年7月から検討を開始し、同11月にはUPZの考え方を導入する方向性を明確にした。



他方で四大臣は、最終的に、立地自治体である福井県から再稼働の同意<sup>999</sup>を得たことをもって、大飯原発3・4号機の再稼働について「一定の理解」が得られていると判断したのであり、全ての判断を福井県知事の判断に集約させる形であったともいえる。すなわち、立地自治体を「地元」ととらえていたこと、立地自治体の「同意」を「一定の理解」ととらえていたことは明らかであり、福島原発事故以前と同様、立地自治体の同意を得て前進するという従来通りの手法が適用されたのであった。しかし、「一定の理解」が「地元」である立地自治体の「同意」を求めることである旨明示してしまえば、福島原発事故の惨状を踏まえ他の地域から非難や批判が来ることは明らかであるとともに、その対象地域である「地元」が福井県より拡大した場合、例えば、京都府や滋賀県等が入ることとなった場合に、これらからも「同意」を得ることとなれば再稼働は困難になることを認識し、このような状況は避けたいとの思いがあった。このため、「地元」を特定させないと同時に「一定の理解」についても具体的な言及を避け続けたのであった。

政府は、立地自治体のみを地元ととらえる姿勢を変えることはなく堅持し、制度変化には至らなかった。ただし、浜岡原発の停止要請、玄海原発の再稼働阻止等を通じ、再稼働に当たっては総理の言質が求められるようになったことは既に見た通りであった。

## (2) 周辺自治体の立場

福島原発事故以前において、原発再稼働への判断への関与は、ほとんどの地域において、原発が現に立地する自治体に限定されており、周辺自治体に具体的な関与の機会とは与えられていなかった。福島原発事故後、四大臣の判断を経て大飯原発を再稼働させるに当たっては、再稼働反対の意向を強く示した関西広域連合に対して、政府をあげた説得がなされたが、これは立地自治体からの求めに応じるためとの側面を有した。また、その時点での原発再稼働は大飯原発のみにとどまったこともあり、周辺自治体の関与がより明確になることはなかった。

新体制期になると、防災対策の関連からも周辺自治体の関与が明確化され、再稼働の手続きに対しても、周辺自治体の関与が求められるようになった。いずれの地域においても、原発が立地する市町村以外の隣接市町村が、原発の再稼働等に関連して自らの関与を求め、事業者との安全協定の締結を志向した。これら自

---

<sup>999</sup> 四大臣及び政府は、定期検査中の原発の再稼働について、法律や安全協定において「同意」が義務付けられているわけではないとして、「同意」という言葉を用いず、「理解」という言葉を使ってきたが、西川福井県知事は、最終的に、「同意」という言葉を用いた。

自治体と対象となる事業者の間で議論が行われ、多くの地域において、周辺自治体と事業者の間で新たに協定が結ばれたり、あるいは従来の協定が強化されたりした。これらの議論の末に締結された協定は、安全協定、覚書、防災協定等名称は様々であったが、いずれにおいても、立地自治体と事業者が結ぶ安全協定に含まれる事前協定に関する規定を有するものはなかった（表 5-6 参照）。自治体側から事業者に説明を求めることができる、あるいは事前に意見が言えるといった規定が含まれた協定もあったが、事前協定ではなかった。

福島原発事故を経て、UPZ が 30 キロメートル圏内の自治体にまで広がり、これらの自治体は明示的な関与の機会を得ることとなったが、議論を経て、事前協定が含まれない協定を結んだことにより、事前了解を求める範囲は立地自治体に限定される、すなわち、「地元」とは立地自治体であるとの関係性が定式化されることとなり、従来の慣習がより強化されることにつながった。

他方で、大飯原発再稼働時の関西広域連合の関与、新体制期における愛媛県や鹿児島県での周辺自治体からの意見表明など、立地自治体の判断に際し、周辺自治体の意向が影響力を増す側面もあった。また、地域防災計画の重要性は認識され、実質的に再稼働判断時の確認事項となり、立地道県が中心となって周辺自治体の意見をまとめることも必要となった。地域防災計画は、地域防災協議会や原子力防災会議により確認がなされることとなり、周辺自治体と国との関係は、再稼働の直接的判断ではない形で、間接的に強化された。

表 5-6 原発に関する安全協定（福島原発事故後に締結されたもの）

原発	自治体	事前了解規定	締結日
泊	後志管内 16 市町村	—	2013. 1. 16
女川	東松島市、登米市、美里町、涌谷町、南三陸町	—	2015. 4. 20
	岩手県	—	2013. 3. 28
	仙台市	—	2013. 6. 6
	山形県	—	2014. 10. 20
柏崎刈羽	新潟県内 28 市町村	—	2013. 1. 9 (注 1)
浜岡	島田市、磐田市、焼津市、藤枝市、袋井市、吉田町、森町	—	2016. 7. 8
美浜	滋賀県、高島市	— (事前説明)	2013. 4. 5
	長浜市	—	2013. 4. 5
大飯	滋賀県、高島市	— (事前説明)	2013. 4. 5
高浜	京都府 (注 2)	— (事前説明)	2015. 2. 27
	京都府、舞鶴市	— (注 3)	2015. 2. 27

	滋賀県（注4）	—	2016. 1. 25
敦賀	滋賀県、長浜市、高島市	—（事前説明）	2013. 4. 5
もんじゅ	滋賀県、長浜市、高島市	—（事前説明）	2013. 4. 5
島根	出雲市	—	2011. 12. 25
	鳥取県、米子市、境港市	—	2011. 12. 25
伊方	愛媛県、八幡浜市	—（注5）	2012. 9. 5
	愛媛県、大洲市、西予市	—	2012. 9. 5
玄海	唐津市	—（事前説明）	2012. 10. 23
	伊万里市	—（事前説明）	2016. 2. 2
	長崎県、松浦市、佐世保市、平戸市、壱岐市	—（事前説明）	2012. 6. 9
	福岡県、福岡市、糸島市	—	2012. 4. 2
川内	阿久根市、いちき串木野市	—（事前説明）	2013. 3. 26

出典：事業者や自治体等の公表資料をもとに筆者作成。2016年8月1日時点調べ。名称については、安全協定とされていないものもあるが、原発の安全性に関して自治体と事業者との間で締結されたものがある場合に掲載した。

（注1）2012年2月9日に連絡通報協定が締結され、2013年1月9日に安全協定に格上げされた。

（注2）京都府は関西電力と協定を結んだ他、綾部市との間で確認書を交わした。また、これとは別に京都府は、福知山市、舞鶴市、綾部市、宮津市、南丹市、京丹波町、伊根市との間で確認書を交わした。

（注3）舞鶴市は京都府に対して意見を申し出ることができ、協議の上、京都府が関西電力に関して意見を述べ、関西電力はそれに対し措置状況を京都府に回答することとされた。

（注4）滋賀県は関西電力と協定を結んだ他、高島市との間で確認書を交わした。

（注5）愛媛県は、四国電力から事前協議があった場合は、八幡浜市の意見を求め、その場合、八幡浜市は四国電力に対し説明を求めることができるとされた。

### （3）自治体における意思決定

原発再稼働に当たり自治体は重要な役割を果たした。従来期においても、過渡期においても、さらに新体制期においても、再稼働の最終的な判断を求められたのは立地自治体であった。過渡期においては四大臣が判断するとされたものの、結局、最終的な判断が自治体に託されたことには従来期と何ら変更はなかった。原発利用に関するリスク管理者の役割は、体制等の変更に関わらず絶えず立地

自治体が負っていたのであった。立地自治体は事業者との間では安全協定を締結し実質的許認可権を有していたが、原子炉等規制法といった法的な仕組みにおいては何らの位置づけを有しておらず、それは福島原発事故後も変化はなかった。すなわち、フォーマルな体制に変更はなく、インフォーマルな関係が維持されたのであったが、一方、既に議論した通り、知事が最終判断するに際し、総理の言質を求めることが慣習となり、新たな手続きとして定着した。これは、原発利用にかかる政府の方針の確認であると同時に、自治体が法に基づき定める地域防災計画に対する政府の確認という意味も有し、単なるインフォーマルな関係に加えて、フォーマルな要素が追加されたものともいえた。その観点からは立地自治体と政府との関係は強化されたといえるのであって、この部分については制度の変化が認められた。

このようにリスク管理者として最終判断を託された知事の判断に至る過程はそれぞれに特徴があり、判断要素も共通ではなかったものの、主に原発の安全性と県民の理解、すなわち、社会受容を主な要素とするものであった。

安全性については、自治体により対応が異なった。福井県は従来から自ら確認する手法をとっていた。2004年に発生した美浜原発3号機における二次系配管破断事故を契機に、「独立的、専門的な立場から、技術的な評価・検討を行い（県に）助言するため」に福井県専門委が設置され、その後、県内の原発の安全行政について助言がなされてきていた。福島原発事故後の大飯原発の再稼働に際しては、保安院により実施されたストレステストやバックチェックの結果を聴取しつつ、事業者からの聴取も重ね、県自らが安全性を確保し、これを確認する姿勢を示した。福井県専門委は、福島原発事故以前の比較的平穏な段階においては、規制当局の作業に対する上乘せ作業として、規制当局や事業者から冗長的なものとして受け取られることもあったが、5年以上にわたる活動の積み重ねにより技術的な拠り所として県民に認知されており、福島原発事故後という難しい状況において、安全確認において主体的役割を果たした。福井県の姿勢は新体制期においても変わることはなく、規制委員会による新規制基準適合性審査とは別に、福井県専門委において安全性の確認が実施された。

愛媛県においても、愛媛県安管委のもとに設置された専門部会において、県自らが事業者の活動を監督し、追加の対応策を求め、安全確保の状況を判断するという対応が重ねられてきていた。新体制期においても、新規制基準適合性に係る規制庁の判断を県専門部会が改めて確認するとともに、事業者に対して求めた安全対策の確認を行った。

他方で、鹿児島県は従来から、原発安全に関する確認は国の責任で進めるべきものであると整理し、自らの確認作業等は実施していなかった。新体制期においては、新たに設立された規制委員会が、新規制基準を策定し、同基準への適合性

を審査した上で、基準に適合したとしても安全が保証されるものではないこと、絶対安全が保証されるものではないことを明示したが、これに対し、知事は、規制委員会が基準適合性を判断した原発について、対策の内容や残されたリスクの程度を見れば、「一般的な意味では安全と判断できる」という解釈を示した。

これら自治体による安全性に対する姿勢は、自治体により手法は異なるものの、いずれの場合でも、原発が有するリスクの存在を明示した上でその受容を判断するというよりも、県自らが原発の安全性を保証する形式が選ばれたように見えた。新体制期においては、規制当局が安全を保証する役割を果たさなくなったが、福井県及び愛媛県は従来通り自らの確認によりこれを埋め、鹿児島県においては知事が解釈を示すことにより安全性が担保された。なお、田中規制委員会委員長は、「安全神話から卒業すべきである」<sup>1000</sup>と述べ、安全であるから受け入れるという単純な議論を超えるべきと指摘した。民間事故調は、福島原発事故以前においては、原子力行政・原子力産業といった「中央」において原発を推進する「原子カムラ」と、原発の設置を望む地方自治体における「原子カムラ」とがそれぞれの「安全神話」を形成し、その「安全神話」の下、原発の安全性に対する楽観的な認識に基づいてガバナンス体制が構築され、備えが不十分となっていたとしており、田中委員長の発言は、このような状況に対する決別の必要性を改めて示唆したものであった。

また、原発の再稼働は、従来期や過渡期においては専ら行政指導に基づき判断され、新体制期においては新規制基準への適合性判断の上でなされるものとなったが、これら法的な行為に基づくものか、行政指導に基づくものかといった違いは、県の姿勢に変化をもたらさなかった。すなわち、法令の変更はあったものの、アクターにより構成される原発利用のための制度という観点からの変更はなかった。

安全上の確認を経た上で、立地自治体の判断は、県民の理解が得られているか、社会受容をどのように判断するかという点に集約された。従来期はもとより過渡期においても政府は、国民の理解、とりわけ地元の一定の理解が重要であることを明示しつつも「地元」や「一定の理解」の範囲や内容を示さず、その具体的な判断は立地自治体に任された。

原発の受け入れや再稼働の可否に係る問題に、住民の関心が高いことは明白であり、立地自治体の知事には必然的に、政治生命をかけた判断が迫られた。西川福井県知事は2003年4月以降2015年4月までの4回、中村愛媛県知事は2010年11月及び2014年11月の2回、伊藤鹿児島県知事は2004年7月以降2012年7月までの3回にわたり知事選に勝利したが、いずれも原子力利用を支持する姿

---

<sup>1000</sup> 田中規制委員会委員長会見録（2015年2月18日）。

勢をとっていた。もちろん、個々の選挙においては、様々な県政上の課題が争点となり、原発問題のみが住民の投票行動を規定するものではないが、選挙においてこれらの知事が勝利したことは、少なくとも民意の相当の部分は原子力利用の容認にあることの証左であったともいえ、このことが、各知事が再稼働容認の判断をする際の支えになったものと思われた。

他方で、知事自体は、必ずしも住民の意向をくみ上げる直接的な術を有しているわけではなく、知事の判断を支えたのは、県議会や立地市町村の首長、あるいは立地市町村議会の意向であったと考えられる。地方議会の議員や立地市町村の首長は、いずれも選挙によって選出される政治家であり、住民の意向を行政に反映させることが役割であった。地方議会の議員は、選出された地域に密着した生活をし、その日々の政治活動の中で、住民の意向を肌で感じてきている。そしてその住民の意向に沿わない判断を議会で提示すれば、それは自らの政治生命に直接影響するものであり、自らが再稼働に同意するのであれば、それは、住民の意向を見極めることが必要であった。このような個々の議員の見極めの上に立った議会全体としての判断が、再稼働を受け入れるというものであるならば、その結果は、住民の意向をおおむね反映したのものとして受け取って良いと考えられた<sup>1001</sup>。地方議会の議員は、住民の意向を活動の根拠とすることにおいては知事と同様であり、その判断の是非が次の選挙によって評価されることも知事と同様であったが、知事選挙において広く県内全般の 이슈が対象になるのに対し、県議会や市町議会議員、市町村の首長に関する選挙においてはより身近な限られた 이슈が争点となりがちであり、その中で相対的に原発に関する判断の重みは大きかったと考えられる。したがって、彼らの判断は重く、知事にとって地方議会の支えは大きかったと考えられる。もっとも、過渡期の大飯原発再稼働に至る過程において、福井県知事が総理のメッセージ発出を求めている間はおおい町長が同意表明を留保し、また、新体制期において愛媛県知事が総理との面会を求めている間は伊方町長や愛媛県議会が同意表明を留保するなどの事例にみるように、知事と市町村の首長や議会とが、それぞれ独立に判断するというよりは、相互に依存しつつ、最終的な判断が知事に寄せられたという側面があった。

これら知事の判断の仕方は、従来期、過渡期、新体制期において変更はなく、この手順が外的要因に対して十分に強固であることを示すものであった。

---

<sup>1001</sup> 保安院幹部 D はインタビューにおいて、地方議会の議員に関し、「自分の支援者にこんなことを言っている人がいるということになれば問い詰めが来る」とし、議員の判断がその地域に密着した住民の意見を踏まえてなされるものであるとした。

### 5-3 制度変化メカニズム

#### (制度の役割)

原発利用のために構築された制度は、政府、自治体、事業者といったアクターにより構成された。エネルギー政策、地域振興など、各アクターの狙いは異なっていたが、いずれのアクターにとっても原発を利用することが、その狙いを達成するためのツールとなるという点で一致していたことから、原発利用が選択された。政府における原発政策の主体である経産省は、日本への原発導入を進めてきた中心的原動力であり、最初に原発導入に着手して以降、エネルギー政策的な観点のもとより、産業政策的な観点からも、外交的な観点からも、サイクル政策を含めた原発を進めることが、譲る余地のない方針であるかのごとく取り組みを進めた。また、立地自治体は、原発を誘致し、実際原発は地域経済・産業の要となり、これを維持することが地域政策を成立させる上で不可欠となっていた。事業者は政府の方針を踏まえて原発の設置を進め、一度設置がなされれば、民間企業として、できるだけ高い稼働率でそれを使っていくことを志向した。

反対の声もある原発利用を実現するため、アクターを限定し、アクター間で相互に牽制しつつも協力する制度が構築された。一度構築された制度は慣性力を持ち、排他的性質を構成し、アクターが一丸となって原発利用に向かっていく殻をまとった一群のように見なし得るものとなった。再稼働等の事例を重ね、自己完結性と排他性を高めることにより徐々に殻は厚くなった。

菅総理は、総理着任以降、政府が進めていた原発利用路線を容認し、原発比率を電力量の50%以上に引き上げるというエネルギー基本計画に同意していたものの、奇しくも福島原発事故の発生当日に再生可能エネルギー促進法を閣議決定していたように、また、総理退任表明後のブログに、「再生可能エネルギーの促進は、ライフワークとして取り組んで行く」と記したように、本来自然エネルギー中心の社会の構築を目指したいという潜在意識を有した。また、菅総理は、市民政治家を標榜し、官僚政治を批判し、とりわけ薬害エイズ問題での体験を経て、官僚への不信を強く有していた。しかしながら、制度内ではこのような総理の選好も覆い隠され、明示的に異を唱え、自ら殻の外に出るまでの行為には至らなかった。制度はアクター個人の潜在的選好を覆い隠す性質を有した。

#### (外生的ショック)

福島原発事故という炉心溶融事故、そして放射性物質放出による汚染が発生し、規制当局の対応の不備や、事故収束や避難に関する政府関係者の混乱など、制度内のアクターに関し批判が生じた。原子力利用に対する国民の意向は過半数が反対となるなど反転し、福島原発事故は制度の殻に向けた外生的ショック

となった。外生的ショックにより殻にヒビが入り、アクター個々の選好を覆い隠してきた閉じ込め機能を失うことにより、各アクターの歴史的積み上げに基づく選好や潜在意識が表面化し、それぞれ異なる形の態度表明に繋がった。殻を破って突き出したのが、菅総理であった。

福島原発事故以前の段階においては、総理は必ずしも主要なアクターではなく、政府の具体的役割を担ったのは官僚であった。そこでは政策当局である経産省大臣官房あるいは資エ庁の官僚と規制当局である保安院の官僚とが半ば一体化し、自治体と連携しつつ、原発利用が進められてきた。政府の意思決定は各省のトップである大臣等の政治家によってなされるのであったが、原発の利用については、官僚と自治体の連携による政策遂行が定着しており、政治家の出番は限定的であった。美浜原発事故やもんじゅ事故後の原発再稼働に当たっても、官僚が事業者の対応や自治体への説明を実施し、それらのお膳立ての上で最終的な場面において大臣等の政治家が登場する程度であった。とりわけ、政府の最高責任者である総理が関与することはなかった。

福島原発事故後には、それまでも制度内のアクターとしてのポテンシャルを有しつつ具体的な関与をしてこなかった総理が、明確な形で制度に参入した。菅総理は、浜岡原発の停止要請や玄海原発の再稼働阻止など、従来通りの制度の下で官僚と自治体を中心として進められた原発再稼働に向けた動きを阻止し、自らが拒否権を有するアクターであることを明示した。また、菅総理の活動は、世論を察知し、従来は制度の外に置かれていた国民の意向に向き合うもの、あるいは国民の意向と制度との架け橋の構築を試みるものでもあった。

#### （反乱者・破壊者としての総理の登場）

新たに制度の主要アクターであるとして名乗りを上げた菅総理は、それまで実質的に原発利用を進めてきた制度内の主要アクターである官僚及び自治体にとっては異分子的な存在であった。それまでのルールを無視した菅総理の態度は、マホニーらの示した分類に従えば、既存の制度的ルールを維持しようとはせず遵守もしようとはしない「反乱者」のそれ、あるいは、その時点でのルールは遵守しようとするものの既存の制度的ルールを維持しようとはしない「破壊者」のそれと見なし得るものであった。また、マホニーらは、これらの者がもたらす制度変化の形態として、反乱者は「新しい目的に向けた旧制度の再定義、旧構造への新しい目的の付着」を示す「転換」を、破壊者は「新しい要素の付着による既存制度の地位と構造の漸進的变化」を示す「堆積」をもたらすとした。菅総理の態度は、短絡的なものにも見え、例えば、浜岡原発を停止させた上でその他の原発をどのように取り扱う方針なのかを示さないなど、明確な方向性が見通せていないものではあったが、少なくともその時のルールであった経産省あるいは



保安院のみの判断によって原発を再稼働させることは認めないという観点からは、「反乱者」による「転換」的な動きであるといえた。また、原発再稼働の可否を判断するために従来の仕組みに加えストレステストを上乗せして求める仕組みの導入などは「破壊者」による「堆積」的な動きであるともいえた。さらに、菅総理の言動は、シュトゥーレクらの分類による「突発的」制度変化の過程により、「不連続的」制度変化の結果をもたらす動きとして、「崩壊と代替」を企図したものとともいえた。

菅総理は、福島原発事故以前には、原発を維持し諸外国に対しても原発輸出を行う政府の方針に同調していたが、事故を受け、脱原発の方針に転じるとともに、原発利用の制度における主要アクターであるとの名乗りを上げ、従来制度の変更を図ろうとしたのであった。総理の態度は、マホニーらやシュトゥーレクらの分類に適合する事例を提示するものであって、いずれにしろ、制度変化に向けた動きであることは明らかであった。実際、このような制度に参入した総理の動きによって、一時的に原発再稼働が阻止されたという事実を見れば、菅総理による活動は短期的には目的を達成したといえる。もちろん、この菅総理が持ち込んだ段取りが定着しなかったことから、一定程度の安定性をその概念の中に内包する制度の変化とは見なされないものの、その方向に動き出すモメンタムを有することは確かであった。

(反乱者・破壊者に対する従来の制度内アクターの反応)

反乱者・破壊者として発現した総理に対し、制度内のアクターは直ちに反応した。

官僚は、菅総理が浜岡原発停止を求め、原発再稼働阻止の意向を有することが示された後も、これを無視するかのごとく他の原発の再稼働に向け自治体との調整を進めた。これらの取り組みは総理により再度阻止されたものの、その後のストレステストの導入に際しては、厳しい新たなルールの導入により脱原発を加速したい総理の意向に反し、事業者とも協力して全ての原発が対応可能で、かつ、比較的短期の手続きによって再稼働をすることができるような手法を編み出した。また、ストレステストを踏まえた上での原発再稼働の可否の判断に当たっては、総理のみによる判断を避けるべく四大臣による判断の手続きの導入がなされた。

このような制度の過渡的な動きの中で、四大臣によって原発の再稼働には「国民の一定の理解」が必要であるとされたことを奇貨として、従来は制度内のアクターではなかった電力消費地の自治体が、あたかも拒否権を有する主要なアクターかのごとく振る舞い始め、政府はその対応に奔走することとなった。四大臣による判断という手続きを導入し、自治体との対話のチャンネルを開き、そしてそ

の履行に当たっては大臣がそれらの説得に奔走することが必要になるなどこの手続きの実施には大きな困難があることを体験した政治家は、従来制度への回帰を志向した。政府は、四大臣による判断の手続きを止め、新たに設置される規制当局が安全性を確認した原発は再稼働するとの方針に転換した。四大臣により原発再稼働の可否を判断するとの手続きは、国民の意向を受けて拒否権を発揮した総理の意向を踏まえて導入され、また、実際に、この手続きの履行に当たっては周辺自治体が強い関与を求めるなど、従来制度に組み込まれていない国民を制度に結び付ける接点の一つとして機能したが、この手続きの廃止により、国民との接点も絶たれた。

なお、このような従来制度への回帰的動きとなる方針転換は、民主党から自民党への政権変更によりもたらされたものではなく、総理の拒否権持ち込みや、その後の四大臣会合の導入をした当の民主党の時代になされたものであることには着目しておく必要がある。すなわち、従来制度を維持する方向でのモメンタムは、自民党という政党によってもたらされたものではなく、民主党の政治家を含む制度を構成する従来のアクターが、総理、あるいは総理によりもたらされた異分子を排除しようとする動きであったと見ることができる。

また、これらの動きにあわせて、それまで主に原発が立地する自治体と事業者との間で締結されていた安全協定等が、立地自治体のみならず周辺の自治体と事業者との間でも締結されるようになるなど、その締結範囲は広がった。制度のアクターとして取り込まれていなかった周辺自治体による制度参加への希求的な運動であった。しかしながら、これらの周辺自治体と自治体との間で締結された安全協定等においては、立地自治体との安全協定に規定されているような、施設の改造など原発に関して事業者が重要な行為を実施する際に、事前に自治体に協議し、同意を求めるといった類の規定は含まれることはなく、基本的に情報提供を受けることにとどまった。周辺自治体が制度への関与を求めつつ、このような同意権付与の規定のない安全協定を締結することにより、周辺自治体と事業者との関係は立地自治体と事業者との関係とは異なるものであることが明確化され、これにより、いわゆる「地元」が立地自治体に限定されること、すなわち、制度のアクターは、従来通り立地自治体のみ限定されることが定式化されることにつながった。これらにより制度をその外部から隔離する外縁の壁はより強固になり、本制度における立地自治体の立場はより安定したものとなった。このような差異を設けた安全協定の締結は、立地自治体の意向があったものとも考えられ、そうであれば、従来制度内アクターがその制度の外壁をより高くし、制度の耐外生的ショック性能を高めることに成功したともいえた。

福島原発事故後、規制当局である保安院が経産省から切り離され、環境省の外局ではあるものの国家行政組織法第 3 条の規定に基づく独立の組織として規制

委員会が設立された。従来、原発の利用に当たっては、原発は安全であるとして、あたかも絶対の安全が保証されるかのごとくの説明がなされ、受け入れる側もそう信じてきた側面があったが、同委員会は、福島原発事故の教訓を踏まえた新規制基準を策定し、大幅に要求レベルを上昇させる一方で、それでも原発の安全に絶対はなく、原発の利用に当たってはリスクがあることを明示した。制度内の主要アクターである規制当局の役割の重要な変更であり、「安全保証」に穴があくこととなった。立地自治体は、この制度内にあいた穴に対峙することが必要になった。福島原発事故の発生により原発事故が現実のものとなり、原発の「安全保証」ということが合理的でも現実的でもないとの見方から、穴があいたままの状態でも原発を受け入れるとの判断をすることも選択肢としてはあり得た。すなわち、原発利用には一定のリスクがあることを明示しつつ、地域産業・経済等への便益との比較考量の結果、原発利用の継続を許容するとの立場を明確にする手法であった。しかしながら、立地自治体は、規制当局の立場の変更により生じた「安全保証」の穴を放置するのではなく、従来通りの制度を保つべく、自ら穴を埋める方策をとった。立地自治体は、自らが確認を行って安全であることを示す、あるいは、規制委員会の活動を通じリスクは十分に低く社会通念上は安全といえるものだとの解釈を示すといったことにより、安全保証を行い、制度内に開きかかった穴を塞いだ。

また、原発立地地域周辺の地域防災計画や避難計画は、自治体の責任で策定することとされたものであり、規制委員会の関与は、その策定の参考となるよう指針を定めることであったが、立地自治体からは、これらの計画策定に当たっても政府の強い後押しが求められた。原発利用を実現するため、立地自治体の要望を聞き入れた政府は、総理が議長を務める原子力防災会議において、個々の計画を承認する手法を取り入れた。また、自治体からは、原発利用方針や事故発生時における政府の責任について総理がコミットすることが求められ、総理は原子力防災会議においてこれを実現した。菅総理の活動により、制度のアクターとして発現した総理の役割は、制度内アクターの攻撃を受けて沈黙させられたが、原発利用の推進という制度の目的を確実に実施すべく、自治体は、影響力の大きい制度内アクターとして名乗りが上げられた総理を見逃さず、これを活用したのであった。

#### (限定された制度変化)

以上の通り、制度を構成する政府、自治体といったトップレイヤーのアクターだけでなく、セカンドレイヤー以下のアクターによる活動、ミクロレベルの制度変化までも含めて観察すれば、反乱者あるいは破壊者として制度に登場した総理に対して、本制度の従来からの主要アクターによって、これを排除し、従来の

制度を維持する攻撃があったことが見て取れる。それはあたかも外部から入り込んだ病原体を内部からの作用により殺滅する免疫反応のようであった。制度内外の動きは、福島原発事故という外生的ショックが、総理という新たなアクターを顕在化させたり、アクターの役割変化により制度内に穴をあけたりするなど、制度内部において内生的変化を導き出すことになり、これが制度変化を引き起こす兆しとなったが、これらの変化の兆しは制度内の従来のアクターにより自己治癒されたのであった。そしてその結果、制度のアクターは従来通りに限定され、自治体と総理との関係のようにアクター間の連携は深められ、原発利用を進めるとの目的を確実に達成することができるよう、耐外生的ショック性能が強化されるという結果となった。強化された制度の殻は、引き続き過半数が原発利用反対を示す国民の意向によることなく、再稼働実施に向け、再び自ら回転し始めた。少なくとも外見は従来と変わらず、閉じた殻に戻ったのであり、その観点からは、福島原発事故を経た制度変化は限定的なものであった。

このような制度変化の過程は、制度を殻と見なして、外生的ショックを受けた場合の殻の挙動に模して説明することが可能であった。すなわち、外生的ショックが殻にヒビを寄せ、内部アクターの潜在意識を表面化させ、その意向の顕在化により制度変化をもたらし得ること、穴が塞がれることによって制度が維持されると考えられた（図 5-5 参照）。

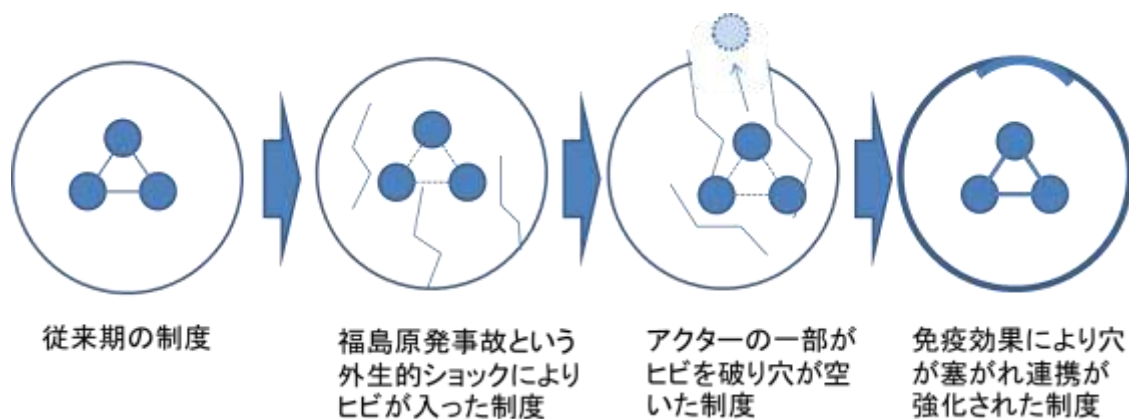


図 5-5 制度変化（殻の破れと修復）

（Critical juncture 未満の変化）

ピアソンは、経路依存性について、収穫逓増モデルを援用し、「既に踏み出されている方向に歩を進めることによって得られる便益と、（異なる方向に踏み出すことによって生じる）退出コストが、ともに時間の経過につれて増大することを意味している」と説明した。原発利用についてみれば、一度構築された制度は各

アクターにメリットをもたらし、制度がもたらす収穫逡増・現状維持のモメンタムは着実に増加した。

福島原発事故が発生し、菅総理については、収穫逡増・現状維持モメンタムに対し、異なる方向に踏み出す変化のモメンタムが勝り、反乱者または破壊者としての行動に結びついた。もちろん、放射性物質が大量に放出される原発事故が発生し、大規模な住民避難が必要となるような事態に至ったことは、そのような事故は発生しないことを前提に原発利用を推進してきた政府の官僚や自治体といった制度内アクターに対しても、影響を与えないはずはなかった。しかしながら、制度の下で原発利用を進めてきた従来の主要アクターの受け止めは、総理のそれとは異なり、原発事故の恐怖というより、これにより原発を失うことになるのではないかということに対する危機感であった。エネルギー行政を司る経産省の官僚は電力不足の恐怖を感じ、また、立地自治体は、地域経済の要として不可欠な存在となっていた原発が失われることを案じた。これら原発利用を継続する方向に選好を有するアクターによる免疫機能が働き、総理の動きは抑えられ、制度全体としては変化のモメンタムが収穫逡増・現状維持モメンタムを超えることはなかった。福島原発事故が発生してもなお、原発利用の方向性を転換することによる便益の喪失、あるいは、そのための退出コストの支払いを許容する方針転換が図られることはなかった。

制度の安定性は経路依存性を用いて説明され、これを壊して制度変化に至らしめる変化点となる大きな外生的ショックは Critical juncture としてとらえられてきた。福島原発事故は、日本社会に大きな爪痕を残したが、原発利用の制度という観点から見れば Critical juncture に至らなかった事象であることが明らかになった。Critical juncture に至らない事象については、制度変化をもたらさず、単に経路依存として説明されてきたが、福島原発事故後の原発再稼働への取り組みに見るように、より小さな外生的ショックが与えられた場合には、制度内アクターの免疫効果により、制度への外生的ショックによる小さな傷が自己治癒されるというメカニズム、かつ、外部からの排他性・独立性の観点からは制度が強化され得るといふ強化メカニズムが明らかになった。

これらの解釈は、原発利用の制度の変化が、歴史的制度論を適用することによってよく説明されることを示す一方で、その変化の過程については、歴史的制度論のバウンダリーの下で、各々の選好を持ったアクターの動きに着目することによって、すなわち、合理的選択制度論が志向する手法を適用することによって補足されることを示した。

この変化の過程は、模式的に図 5-6 のように示すことができよう。福島原発事故により生じた従来の制度を変更させる方向での圧力が働き、その方向に動き出したものの、従来の制度アクターによる沈静化圧力が働き、結果としてより

硬い殻に包まれた、すなわち、制度としてはより安定度を増した位置に達したといえる。福島原発事故以降これまでの動きについては、内部アクターの治癒作業により、変更圧力と沈静化圧力のバランスの結果、新制度 A の位置に達したと評価できる。他方で、これらの圧力バランスの帰結として、新制度 A' や A'' など他の位置に達する可能性も当然あったのであり、さらに言えば、現時点でいずれの位置に達していたとしても、それは将来にわたり固定化されるのではなく、当然更なる変化の上新制度 B に至ることもあり得ることに留意することが必要である。

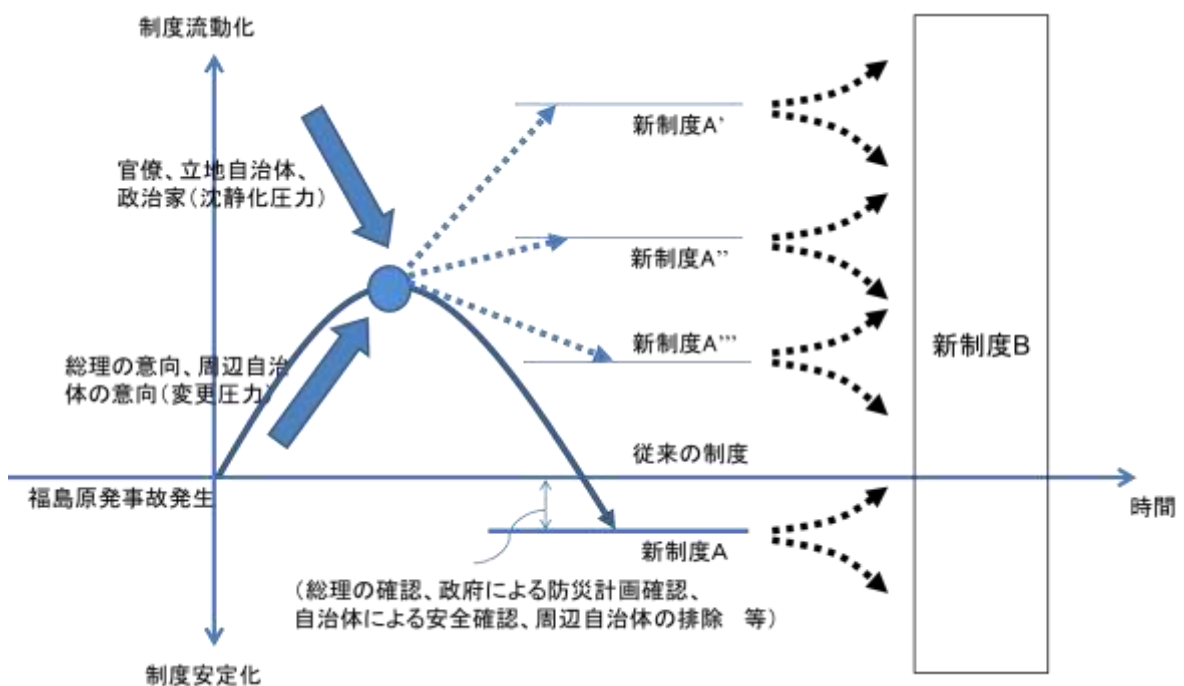


図 5-6 制度変化メカニズム

(制度論の観点からの貢献)

本研究は、エネルギー政策、原発利用政策に係るガバナンス・メカニズムを、法令はもとより、歴史的に積み重ねられてきた慣習を含めて構成される制度としてとらえ、その動きを、制度を構成するアクターの動き、アクター間の関係から分析することに特徴を有する。とりわけ、制度に外生的ショックが与えられた場合の挙動が分析された。

Critical juncture に至ると考えられるほどの大きな外生的ショックが与えられても、経路依存が維持され得ることが明らかになり、その外生的ショックに耐え、対抗する過程は、外生的ショックが内的アクターへの影響を通じ、個々のアクターの役割やアクター間のバランスから説明された。

これらの分析は、経路依存性を説明する歴史的制度論と、個々のアクターの活動を説明する合理的選択制度論の接点に関する重要な知見を提供した。

(制度論の観点からの課題)

制度変化は、制度を殻と見なして、外生的ショックを受けた場合の殻の挙動に模して説明することが可能であった。すなわち、外生的ショックが殻にヒビを寄せ、内部アクターの潜在意識を表面化させ、その意向の顕在化により制度変化をもたらす得ること、穴が塞がれることによって制度が維持されると考えられた。また、外生的ショックにより制度に外乱が与えられ、それが内部に影響を与え、制度を変化させる動きが発生したとしても、その動きが総体として Critical juncture に至らない場合には、その外乱は沈静化されてしまう過程としてとらえられた。

しかし、このような変化を生じさせる外生的ショックの性質や強度を予測するには至っておらず、これら過程の分析は、事後評価にとどまっているとの批判は受け止める必要がある。すなわち、どのような外生的ショックがどの程度与えられれば殻にヒビが生じ制度変化につながり、あるいは、ヒビがふさがれるのか、また、どのような事象や条件であれば Critical juncture となり、どのようなものであれば沈静化されてしまうのか、他の事例を含めた分析が必要である。

また、図 5-6 に示した通り、現時点での制度が新制度 A に至ったと評価できるとしても、新制度 A' や A'' に至らなかった理由を示すことはできていない。これらの点を解明するため、例えば、諸外国における制度との比較を行い、議論を精緻化することは可能性であろう。

福島原発事故の後に諸外国においても原発の利用を巡り様々な動きがあった。チェルノブイリ事故後に原発利用の停止に至ったイタリアでは、気候変動問題への対応等の観点から、2000年代には原発開発の再開に受けた動きが見られたが、福島原発事故を受けて2011年6月に国民投票が実施され、改めて脱原発が選択された<sup>1002</sup>。ドイツにおいては、2000年に決定された計画的に原発を閉鎖していく方針をメルケル政権が緩和する方向での方針転換が図られていたが、福島原発事故を受けて2011年6月、2022年12月末までに国内の原発を全廃することが決定された<sup>1003</sup>。また、台湾においては、2013年2月、行政院長が建設中の第4原発の建設中止の是非について国民投票に問う意向を表明し、結果して国民投票の実施には至らなかったものの、市民の反原発の意向等により2014年

---

<sup>1002</sup> 伊藤武[2012]。

<sup>1003</sup> 熊谷徹[2012]。

4月、同原発の建設が凍結された<sup>1004</sup>。これらの事例の通り、住民投票の実施に至った例や、住民投票は実施されなかったが世論に押されて脱原発に舵を切った例などがある一方、英国、中国などのように、福島原発事故を経てもなお原発の利用を前向きに進める方針を有する国もあった。さらに諸外国の状況を見渡せば、緊急時の計画策定が規制当局による許認可要件の一部になっている米国や、原発立地地域の住民への情報提供を目的として地方情報委員会（CLI）の設置が法定化されている仏国など、国によって原発利用に関する枠組みの違いも散見される。これら諸外国における制度やその背景を把握し、それらとの比較をすることによって、日本の制度形成や変化の過程、あるいは、福島原発事故を経てここに至った理由について、より説明性を高めるといふ研究の方向性はある。

---

<sup>1004</sup> 酒井亨[2013]及び産経新聞（2014年5月3日）等。



## 5-4 政策への含意

### (1) 制度の安定性と流動性

福島原発事故を経て、原発利用のための制度は安定性を増したと分析された。この点をとらえれば、今後はこの制度の下、より安定的に原発利用が進むと評価することはできよう。しかしながら同時に、この制度をさらに変化させるダイナミズムを生み出す萌芽が未だ内包されていることには留意しなければならない。

規制は絶対安全を保証するものではなく、規制を満たしたとしてもリスクは存在する。それでも原発利用を継続するのか否かという議論は、社会の重要な関心事でありながら、福島原発事故という惨事を経験してもなお明確にはなされてきていない。過渡期においては、四大臣によって保安院の評価結果が受け入れられ、そこで示される安全レベルが社会受容レベルを満たすものであるとして認定された。安全レベルと社会受容レベルとのギャップは政治が埋め、あるいは、埋めたことにして、これが顕在化することが封じ込められたのであった。

新たに設置された規制委員会は、自らの役割を、規制基準を策定し、各原発がこれに適合しているか否かを科学的・技術的見地から独立の立場で確認することであるとする一方で、規制基準への適合性確認を経た上で、そのような原発を受け入れるかどうか、再稼働を認めるかどうかは、政策当局等による判断であるとした。他方で政府は、規制委員会が規制基準に適合していると確認した原発を再稼働させるとの方針を打ち出したものの、規制基準に適合した原発は受け入れてよいのか、そのような社会受容が形成されているのか否かをはかる作業には踏み出さなかった。

實際上、社会受容の有無の判断をする役割を担ってきたのは立地自治体であり、それは、福島原発事故以前も、そして事故後も変化はなかった。立地自治体の知事が判断を下す手続きは、政府の手続きが法令に基づくものか否かに影響されない強固なものである一方で、自治体はこの制度の下で実質的に許認可権を持ち、その立場を利用して、政府や事業者に様々な要望をする強力なレバレッジを構成した。その運用は、政府のエネルギー政策の帰趨を握ると同時に、原発利用に至る過程を不透明なものにする側面を有した。

現時点においては、脱原発を志向する国民意識は引き続き高いとされる一方で、その意向を聴くパスは構築されていない。また、自治体に最終的なリスク管理者の役割が託される一方で、そこに法的な位置づけは与えられていない。そしてその自治体の判断過程には透明でない部分もある。これらの諸点からは、現時点における制度の流動性が従来に比べて相対的に低くなったといえるとしても、制度に関する一般的な考え方にも通じるように、時間軸に対してその安定性は絶対的なものではなく、未だ流動性を持つものであるといえる。すなわち、改め

て制度変化が起こる要素は十分にあることを認識しておくべきであって、より適切な政策遂行の観点からは、流動性を低くする方向での制度構築を目指していくことが必要である。

## (2) リスク評価者とリスク管理者

原発の利用に当たって、厳格にリスクを評価する者の存在が必要であることについては論を待たない。安全確保に一義的責任を有する事業者はもとより、その活動に基準及び規制という枠を与え、これに適合していることを確認する規制当局の役割は極めて重要である。規制当局には中立性、独立性、透明性、技術的能力といった基礎的要素が求められ、それらを追求することが不可欠であるが、それらを実現するためには、ストレステストに臨む保安院の姿勢の変化に見られるように、明確なミッションを与えることが重要であって、単に形式要件を付与することによって自動的に達成が約束されるものではない。規制当局が適切に役割を果たすためにも、それが提示するリスクの評価結果を踏まえ、その社会受容を判断し、利用の可否を判断するリスク管理者の存在と役割が重要である。福島原発事故後の原発再稼働の過程において総理をはじめとする四大臣がリスク管理者であると明示されたことは重要なステップであったが、その活動が深まることはなかった。リスク管理者の活動を具体化させるとともに、決してその役割をリスク評価の側に託してしまうことのないようにしなければならない。

原発は一度重大事故が発生すれば、広い範囲に影響を及ぼし得ることが現実のものとなり、それでもなおこの技術を使っていくとするためには、国民受容を避けて通ることはできない。政策当局には、原発の必要性を示すことはもとより、社会受容をはかるための努力をすることが求められる。規制当局も、安全目標などにより、規制要求を満たした原発が有する安全性やなお存在する危険性の程度を説明するなどの対応が重要であり、独立の立場を明確にしつつも、ときに政策当局と対話することなども意義があろう。また、このためには、適切な評価を行う規制当局と、それを踏まえて適切な判断を行うための政策当局の双方が必要であり、規制当局の強化のみならず、政策当局の強化を実施することも必要である。

そしてこれらの活動を担うのは官僚である。法律の執行者として厳格な作業が求められる規制官僚については、専門的技術力を有し、これを実直に行使する吏員型を求めることが一つのありようではある。しかしながら、規制官僚は、自らが、社会への影響が極めて大きい技術に関する規制を実施しているとの意識を持ちつつ、規制の結果としての安全性やリスクに関し社会への説明責任を果たすことが求められる。また、絶えず中立的・独立的な判断を旨とする一方、独

善的・孤立的な規制に陥ることのないよう、被規制者との適切なコミュニケーションを確立するなど、自らを取り巻く環境との接点を認識しつつ実務を行うことが必要である。社会を含めた周辺環境の存在を意識するという観点からは、規制官僚であっても、単なる吏員型ではなく、調整型官僚の側面を合わせ持つことも重要であろう。

## 【インタビュー対象者リスト】

(肩書きはいずれも当時)

(政治家)

海江田万里経産大臣

仙谷由人官房副長官（民主党政調会長代行）

荒井聰民主党事故 PT 座長

民主党議員 A

(官邸関係者)

菅総理大臣側近

枝野官房長官側近

細野大臣側近

下村内閣審議官

(内閣府関係者)

班目春樹安全委員会委員長

安全委員会事務局幹部

原子力委員会事務局幹部

(経産省関係者)

海江田大臣側近

大臣官房幹部（課長級）

大臣官房職員

資工庁幹部 A（課長級）

資工庁幹部 B（課長級）

資工庁幹部 C（課長級）

資工庁幹部 D（課長級）

深野弘行保安院長

保安院審議官 A

保安院審議官 B

保安院幹部 A（課長級）

保安院幹部 B（課長級）

保安院幹部 C（課長級）

保安院幹部 D（課長級）

保安院幹部 E (課長級)

保安院職員 A

保安院職員 B

(JNES 關係者)

JNES 職員

(自治体關係者)

自治体幹部 A (課長級)

自治体幹部 B (課長級)

自治体幹部 C (課長級)

自治体職員 A

自治体職員 B

自治体職員 C

(事業者關係者)

事業者幹部 A (部長級)

事業者幹部 B (役員級)

事業者幹部 C (部長級)

## 【参考文献】

- 青木昌彦ら[2003] 青木昌彦著 滝澤弘和、谷口和弘訳 比較制度分析に向けて  
(新装版) NTT 出版
- 青木昌彦[2014] 青木昌彦の経済学入門：制度論の地平を拓げる ちくま書房
- 秋吉貴雄[2007] 公共政策の変容と政策科学 日米航空輸送産業における 2 つの  
規制改革 有斐閣
- 秋吉貴雄ら[2010] 秋吉貴雄、伊藤修一郎、北山俊哉著 公共政策学の基礎 有斐  
閣
- アサヒグラフ[1988] 1988年6月10日号
- 荒井英治郎[2012] 歴史的制度論の分析アプローチと制度研究の展望 信州大学  
人文社会科学研究所 (6) 2012-03 129-147 頁
- 荒井聰[2012a] 原発と民主党 (第 1884 回放送人政治懇話会講演) 日本プレスセ  
ンタービル (2012年4月4日)
- 荒井聰[2012b] 原発再稼働と日本のエネルギー政策 (シリーズ企画「3.11 大震  
災」) 日本記者クラブ (2012年4月18日)
- 有本建男ら[2016] 有本建男、佐藤靖、松尾敬子、吉川弘之著 科学的助言 21 世  
紀の科学技術と政策形成 東京大学出版会
- 安善姫[2014] 韓国における原子力規制組織の再編過程：合理的選択制度論によ  
るアプローチ 同志社政策科学研究 15(2) 27-40 頁 2014-03 同志社大学
- 飯尾潤[2007] 日本の統治機構 中公新書
- 石橋克彦[2011a] まさに「原発震災」だ 世界 (2011年5月号)
- 石橋克彦[2011b] 首都直下地震 東海・東南海・南海巨大地震の促進の否定でき  
ない 中央公論 (2011年5月号)
- 磯野弥生[1978] 伊方原発訴訟判決の問題点 法律時報 50 巻 7 号
- 伊藤武[2012] イタリアにおける原発問題：「脱原発」国民投票の歴史的位相と課  
題 専修大学法学研究所紀要 37 巻 37-55 頁
- 伊藤久雄[2011] 原発立地市町村－原発に依存しないまちづくりの可能性 労働  
法旬報 No. 1752 26-33 頁
- 伊藤正次[2006] 「新しい制度史」と日本の政治行政研究 その視座と可能性 法  
学会雑誌 47(1) 1-20 頁
- 井上武史[2004] 電源立地自治体の財政運営はどうあるべきか－敦賀市におけ  
る自立的かつ持続的な財政構造の確立に向けての提言－ 地域公共政策研  
究第 10 号 35-47 頁
- 岩井奉信[2011] 「改革者」2011年8月号

- 内橋克人[2011] 日本の原発どこで間違えたのか 復刻“原発への警鐘” 朝日出版社
- 枝野幸男[2012] 叩かれても言わねばならないこと。「脱近代化」と「負の再分配」 東洋経済新報社
- NHK ETV 特集取材班[2013] 原発メルトダウンへの道 原子力政策研究会 100 時間の証言 新潮社
- エネルギーフォーラム[2011] 原発立地道県に緊急アンケート 国、電力会社に対する抜き難い不信感が浮き彫りに エネルギーフォーラム 2011 年 7 月号 24~25 頁
- 大久保将貴[2013] 制度変化はいかに起こりうるか：社会保険制度の発展構造分析に向けての試論 年報人間科学 第 34 号 73-91 頁
- 大鹿靖明[2012] メルトダウン ドキュメント福島第一原発事故 講談社
- 大嶽秀夫[1990] 政策過程 現代政治学叢書 11 東京大学出版会
- 大場英樹[1977] D. コメイ、D. エブラハムソン他著 大場英樹訳 問題はどこにあるのか 原子力発電論争 サイマル出版会
- 岡田知弘ら[2013] 岡田知宏、川瀬光義、にいがた自治体研究所編 原発に依存しない地域づくりへの展望 柏崎市の地域経済と自治体財政 自治体研究社
- 岡部恭宜[2006] 経路依存性アプローチによる制度の比較歴史分析 日本比較政治学会年報 Vol. 8 (2006) 139-166 頁
- 岡本孝司[2012] 証言 班目春樹 原子力安全委員会は何を間違えたのか？ 新潮社
- 小熊英二[2013] 原発を止める人々 3・11 から官邸前まで 文芸春秋
- 小野耕二[2001] 比較政治 社会科学の理論とモデル 11 東京大学出版会
- 海江田万里[2011] 覚悟の手記 大臣辞任を決意させた菅総理の電話 文芸春秋 (2011 年 9 月号)
- 海江田万里[2012] 「海江田ノート」 原発との闘争 176 日の記録 講談社
- 海渡雄一[2011] 原発訴訟 岩波新書
- 加藤淳子[1994] 新制度論をめぐる論点 歴史的アプローチと合理的選択理論 レヴァイアサン第 15 号
- 檜本喜一[2011] 坂田昌一 原子力をめぐる科学者の社会的責任 岩波書店
- 柏崎刈羽原子力発電所の透明性を確保する地域の会[2014] 地域の会 10 年の記録 柏崎刈羽原子力発電所の透明性を確保する地域の会
- 鎌田慧[1996] 新版 日本の原発地帯 岩波書店
- 菅直人[2012] 東電福島原発事故 総理大臣として考えたこと 幻冬舎新書
- 関西電力[1978] 関西電力二十五年史 関西電力
- 北村博司[2001] 原発を止めた町 三重・芦浜原発三十七年の闘い 現代書館

- 橘川武郎ら[2016] 橘川武郎、武田晴人著 原子力安全・保安院政策史 一般財団法人経済産業調査会
- 衣笠達夫[2015] 鹿児島県川内原発と周辺の市町村財政への影響 追手門経済論集 49(2) 127-145 頁 追手門学院大学
- 九州電力[2011a] 経産省主催の県民説明番組への意見投稿呼びかけに関する事実関係と今後の対応（再発防止策）について（2011年7月14日）
- 九州電力[2011b] 経産省主催の県民説明番組への意見投稿呼びかけ等に関する事実関係と今後の対応（再発防止策）について（ご報告）（2011年10月14日）
- 熊谷徹[2012] なぜメルケルは「転向」したのか ドイツ原子力四〇年戦争の真実 日経BP社
- 来馬克美[2010] 君は原子力を考えたことがあるか 福井県原子力行政40年私史 ナショナルピーアール
- 経済産業省[2011] 経済産業省資源エネルギー庁電力・ガス事業部編 平成22年度 電源開発の概要 その計画と基礎資料
- 経済産業省[2011a] 「原子力発電に係るシンポジウム等についての第三者調査委員会」中間報告について（2011年8月30日）
- 経済産業省[2011b] 「原子力発電に係るシンポジウムに等についての第三者調査委員会」最終報告について（2011年9月30日）
- 経済産業省[2014] 経済産業省資源エネルギー庁 平成25年度 エネルギーに関する年次報告（エネルギー白書2014）
- 原子力安全委員会[2009] 発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針（平成18年9月19日安全委員会決定）
- 原子力安全委員会[2012] 関西電力株式会社大飯発電所3号機及び4号機の安全性に関する総合的評価（一次評価）に関する安全委員会からの質問事項 総検第1-6号（2012年2月21日）
- 原子力安全基盤機構[2011] 平成23年版（平成22年度実績）原子力施設運転管理年報
- 原子力安全基盤機構[2013] 平成25年版（平成24年度実績）原子力施設運転管理年報
- 原子力安全・保安院[2004a] 関西電力(株)美浜発電所3号機の自動停止について（第4報）（平成16年8月10日）
- 原子力安全・保安院[2004b] 配管減肉事象に係る点検に関する報告徴収について（平成16年8月11日）
- 原子力安全・保安院[2004c] 関西電力株式会社美浜発電所3号機二次系配管破損事故に関する中間とりまとめ（平成16年9月27日）



- 原子力安全・保安院[2005a] 関西電力株式会社美浜発電所 3号機二次系配管破損事故について（最終報告書）（平成17年3月30日）
- 原子力安全・保安院[2005b] 関西電力株式会社美浜発電所 3号機主復水配管修繕工事に係る不適切な取扱いに関する事業者からの報告に関する原子力安全・保安院の評価結果について（平成17年12月14日）
- 原子力安全・保安院[2011a] 福島第一・第二原子力発電所事故を踏まえた他の発電所の緊急安全対策の実施について（2011年3月30日）
- 原子力安全・保安院[2011b] 九州電力株式会社玄海原子力発電所第3号機の原子炉建屋及び原子炉補助建屋の耐震安全性評価における入力データの誤りへの対応について（平成23年7月22日）
- 原子力安全・保安院[2011c] 福島第二原子力発電所2号機耐震安全性評価（中間報告）に係る地震応答解析モデルにおける節点の条件の誤りについて（平成23年8月11日）
- 原子力安全・保安院[2011d] 耐震安全性評価報告書の再点検について（平成23年8月22日）
- 原子力安全・保安院[2011e] 緊急安全対策等の報告書の再点検等について（平成23年9月15日）
- 原子力安全・保安院[2012a] 原子力災害対策本部等の議事内容の記録の整備（平成24年3月9日）
- 原子力安全・保安院[2012b] 東京電力株式会社福島第一原子力発電所事故の技術的知見について（平成24年3月28日）
- 原子力災害対策本部[2011] 原子力安全に関するIAEA閣僚会議に対する日本政府の報告書 東京電力福島原子力発電所の事故について（平成23年6月）
- 小池治ら[1989] 小池治、山谷清志訳 政策研究の基礎用語（財）行政管理研究センター
- 小池拓自[2013] 原発立地自治体の財政・経済問題 調査と情報-ISSUE BRIEF-No. 767 国立国会図書館
- 甲南女子大学・佛教大学地域研究会[1980] 電源開発と地域開発 福井県大飯原発建設に伴う地域社会の変動 「電源開発と地域開発」研究グループ
- 河野勝 [2002] 新しい比較政治学への序奏 アクセス比較政治学（河野勝、岩崎正洋編）日本経済評論社
- 河野勝[2002a] 制度 社会科学の理論とモデル12 東京大学出版会
- 古賀茂明[2013] 原発の倫理学 講談社
- 小田清[1988] 原発立地と地域経済への影響について 泊原発の場合を考える 北海道経済 273巻 2-9頁
- 国会事故調[2012] 東京電力福島原子力発電所事故調査委員会 調査報告書

- 小林傳司[2007]トランス・サイエンスの時代 科学技術と社会をつなぐ NTT 出版
- 小原隆治ら[2015] 小原隆治、稲継裕昭編 震災後の自治体ガバナンス 大震災に学ぶ社会科学第2巻 東洋経済新報社
- 小堀貴子[1994] アメリカ政治学における「新制度論」 法学政治学論究第21号
- 西堂紀一郎[2006] 西堂紀一郎訳 スリーマイルアイランド 手に汗握る迫真の人間ドラマ ERC 出版
- 酒井亨[2013] 台湾における脱原発運動の展開と限界—第4原発国民投票をめぐる— 金沢学院大学紀要「文学・美術・社会学編」 第12号(2014)
- 佐賀県[2014] 佐賀県の原子力発電 佐賀県 (平成26年3月改訂)
- 阪野智一[2006] 比較歴史分析の可能性 日本比較政治学会年報 Vol.8(2006) 63-91頁
- 佐藤一男[1984] 原子力安全の論理 あなたにとって原子力とは 日刊工業新聞社
- 塩崎恭久[2012] ガバナンスを政治の手に 「原子力規制委員会」 創設への闘い 東京プレスクラブ
- 汐見文隆[2012] 汐見文隆監修 「脱原発わかやま」編集委員会編 原発を拒み続けた和歌山の記録 寿郎社
- 芝田英昭[1986a] 原発立地の経済効果② 寄付金(協力金)の正体 福井県美浜町から 経済評論 35巻10号 76-89頁 日本評論社
- 芝田英昭[1986b] 原発立地の経済効果(完) 原子力発電所誘致の後遺症 福井県美浜町から 経済評論 35巻11号 30-44頁
- 清水修二[2011a] 原発になお地域の未来を託せるか 福島原発事故 利益誘導システムの破綻と地域再生への道 自治体研究社
- 清水修二[2011b] 原発立地自治体の自立と再生 原発を終わらせる(石橋克彦編) 岩波新書
- 下村健一[2013] 首相官邸で働いて初めてわかったこと 朝日新書
- 城山英明[2015] 城山英明編 福島原発事故と複合リスク・ガバナンス 大震災に学ぶ社会科学第3巻 東洋経済新報社
- 新川敏光ら[2004] 新川敏光、井戸正伸、宮本太郎、眞柄秀子著 比較政治経済学 有斐閣
- 新川敏光ら[2004a] 新川敏光、ジュリアーノ・ボノーリ著 新川敏光監訳 ガヴァナンス叢書第1巻 年金改革の比較政治学 経路依存性と避難回避 ミネルヴァ書房
- 新藤宗幸[2012] 政治主導 官僚制を問いなおす 筑摩書房

- 菅原慎悦ら[2009] 菅原慎悦、稲村智昌、木村浩、班目春樹著 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, pp. 154~164
- 菅原慎悦ら[2010] 菅原慎悦、城山英明著 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 No. 1399 (2010. 4. 15)
- 仙谷由人[2013] エネルギー・原子力大転換 電力会社、官僚、反原発派との交渉秘録 講談社
- 添田孝史[2014] 原発と大津波 警告を葬った人々 岩波新書
- 高木仁三郎[1999] 市民科学者として生きる 岩波書店
- 高島通敏[1997] 地方の王国 岩波書店
- 竹内直人[2001] 電源三法交付金制度の課題と自治体施策の方向 地域公共政策研究第4号 50-64頁
- 竹中治堅[2006] 首相支配 日本政治の変貌 中公新書
- 建林正彦[1995] 合理的選択制度論と日本政治研究 法学論叢第137巻第3号
- 建林正彦ら[2008] 建林正彦、曾我謙悟、待鳥聡史著 比較政治制度 有斐閣
- 田辺文也[2012] メルトダウン 放射能放出はこうして起こった 岩波書店
- 田原総一郎[2011] 原子力戦争 筑摩書房
- 中部電力[2005] 浜岡原子力発電所の耐震裕度向上工事について (平成17年1月28日)
- 中部電力[2008] 浜岡原子力発電所リプレース計画等について 1, 2号機の運転終了および6号機の建設等について (平成20年12月22日)
- 張貞旭[2006] 伊方町における原発立地と地域経済・地方財政 財政と公共政策第28巻第1号 53-66頁
- 塚谷文武[2010] 過疎自治体と原子力発電所 福井県三方郡美浜町を事例として グローバル化と福祉国家と地域 (渋谷博史・樋口均・桜井潤編) 学文社
- 土屋光芳[2007] 土屋光芳訳 新制度論 芦書房
- 恒川恵市[2015] 恒川恵一編 大震災・原発危機下の国際関係 大震災に学ぶ社会科学第7巻 東洋経済新報社
- 東京電力[1983] 東京電力三十年史 東京電力
- 東京電力[2012] 福島原子力事故調査報告書 (平成24年6月20日) 東京電力
- 東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会[2012] 最終報告 東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会 (平成24年7月23日)
- 動燃[1998] 動燃30年史
- 戸矢哲朗[2003] 金融ビックバンの政治経済学 東洋経済新報社
- 中嶋久人[2014] 戦後史のなかの福島原発 開発政策と地域社会 大月書店

- 西脇由弘 [2010] 原子力安全と自治体の関係の新たなステージに向けての提言  
原子力 eye Vol. 56 No. 6 (2010年6月号) 32-35頁
- 日本行政学会[2012] 政権交代と官僚制 ぎょうせい
- 日本国政府[2010] 原子力の安全に係る条約日本国第5回国別報告(2010年9月)
- 日本再建イニシアティブ[2013] 民主党政権 失敗の検証 中公新書
- 根井寿規[2015] 原子力学会原子力安全部会夏期セミナー(2015年8月18日)
- 野村亮輔ら[2015] 野村亮輔、藤本建夫著 伊方原発と周辺自治体 原発交付金制度の変容 甲南経済学論集 55巻1・2号 1-29頁
- 浜田泰弘[2012] 地方自治体における原発住民投票と直接民主主義の可能性 窪川町住民投票条例から討論型世論調査・原発都民投票へ 現代社会研究 10号 87-95頁
- 早川有紀[2011] 「制度変化をめぐる新制度論の理論的発展: James Mahoney and Kathleen Thelen (2010) Explaining Institutional Change を手がかりに」 相関社会科学 第21号
- 平岡和久[2014] 原発立地地域の経済と財政 福井県おおい町を事例として 商学論集 82(4) 39-57頁 福島大学経済学会
- 平川秀幸ら[2011] 平川秀幸、土田昭司、土屋智子著「環境リスク管理のための人材養成」プログラム編 リスクコミュニケーション論 大阪大学出版会
- 広瀬隆[1987] 危険な話 チェルノブイリと日本の運命 八月書館
- 福井県[2009] 福井県の原子力 改訂第13版 福井県原子力安全対策課(平成21年3月発行)
- 福井県[2012] 福島第一原子力発電所事故を教訓とした県内原子力発電所の安全性向上対策について 福井県原子力安全専門委員会(平成24年6月)
- 福井県[2013] 福島第一原発事故を踏まえて 本県の取組みと大飯原発3・4号機稼働13か月 福井県安全環境部(平成25年9月)
- 福井県立大学地域経済研究所[2010] 原子力発電と地域経済の将来展望に関する研究その1-原子力発電所立地の経緯と地域経済の推移
- 福島原発事故独立検証委員会[2012] 福島原発事故独立検証委員会 調査・検証報告書 一般財団法人日本再建イニシアティブ
- 福島民報社編集局[2013] 福島と原発 誘致から大震災への五十年 早稲田大学出版部
- 福山哲郎[2012] 原発危機 官邸からの証言 ちくま書房
- 船橋洋一[2012] カウントダウン・メルトダウン 文芸春秋
- 細野豪志ら[2012] 細野豪志、鳥越俊太郎著 証言 細野豪志「原発危機500日」の真実に鳥越俊太郎が迫る 講談社

- 本田宏[2005] 脱原子力の運動と政治 日本のエネルギー政策の転換は可能か  
北海道大学図書刊行会
- 前原誠司[2012] 政権交代の試練 ポピュリズム政治を超えて 新潮社
- 松井賢一[1995] エネルギー戦後 50 年の検証 電力新報社
- 松岡俊二[2012] フクシマ原発の失敗 事故対応過程の検証とこれからの安全規制 早稲田大学出版部
- 松岡俊二ら[2013] 松岡俊二、師岡慎一、黒川哲志著 原子力規制委員会の社会的評価 3つの基準と3つの要件 早稲田大学出版部
- 馬淵澄夫[2013] 原発と政治のリアリズム 新潮社
- 真淵勝[1987] アメリカ政治学における「制度論」の復活（合衆国憲法 200 年）思想（761）126-154 頁 1987-11 岩波書店
- 真淵勝[1994] 大蔵省統制の政治経済学 中公叢書 中央公論社
- 真淵勝[2009] 行政学 有斐閣
- ミサオ・レッドウルフ[2012] 直接行動の力「首相官邸前行動」クレヨンハウス
- 三好ゆう[2011] 原子力発電所所在自治体の財政構造 福井県若狭地域を事例に立命館経済学 第60巻 第3号 383-414 頁
- 村上達也ら[2013] 村上達也、神保哲生著 東海村・村長「脱原発」論 集英社
- 文部科学省[2004] 平成16年版 科学技術白書
- 八木絵香ら[2006] 田中宏司、八木絵香、森本俊雄著 澤田哲生編著 原子力のCSRとガバナンス 原子力と社会の持続的関係 東京工業大学原子炉工学研究所 21世紀COEプログラム「世界の持続的発展を支える革新的原子力」事務局
- 薬師寺克行[2012] 証言 民主党政権 講談社
- 安田利枝[2012] 原子力発電所関連施設住民投票年表 嘉悦大学研究論集 55巻 1号 87-110 頁
- 柳田邦男[1986] スリーマイル 恐怖の2時間18分 文藝春秋
- 山岡淳一郎[2015] 日本電力戦争 草思社
- 吉岡斉[2011a] 新版 原子力の社会史 その日本的展開 朝日新聞出版
- 吉岡斉[2011b] 原子力安全規制を麻痺させた安全神話 原発を終わらせる（石橋克彦編）岩波新書
- 吉岡斉[2012] 脱原子力国家への道 業書 震災と社会 岩波書店
- 読売新聞政治部[2011] 亡国の宰相 官邸機能停止の180日 新潮社
- 読売新聞政治部[2012] 民主瓦解 正解大混迷への300日 新潮社
- 笠京子[2002] 歴史的新制度論と行政改革 季刊行政管理研究（2002.6.No.98）
- Aronsson, T. and Walker, J. R. [1997] The Effects of Sweden's Welfare State on Labor Supply Incentives, University of Chicago Press

- Bates, R. H. [1989] *Beyond the Miracle of the Market: The Political Economy of Agrarian Development in Kenya*, Cambridge University Press
- Bates, R. H. [1990] *Macropolitical Economy in the Field of Development*, Alt, J. E. and Shepsle, K. A. eds., *Perspectives on Positive Political Economy*
- Brownlee, J. et al. [2015] *Brownlee, J., Masoud, T. and Reynolds, A., The Arab Spring: Pathways of Repression and Reform*, Oxford University Press
- Collier, R. B. and Collier, D. [1991] *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton University Press
- Crouch, C. and Keune, M. [2005] *Changing Dominant Practice: Making Use of Institutional Diversity in Hungary and the United Kingdom*, Oxford University Press
- Downing, B. M. [1992] *The Military Revolution and Political Change: Origins of Democracy and Autocracy in Early Modern Europe*, Princeton University Press
- Dunlavy, C. A. [1994] *Politics and Industrialization: Early Railroads in the United States and Prussia*, Princeton
- Garrett, G. and Weingast, B. R. [1993] *Ideas, Interests and Institutions: Constructing the EC Internal Market*, in Goldstein, J. and Keohane, R. eds., *The Role of Ideas in Foreign Policy*, Cornell University Press
- Geddes, B. [1994] *Politician's Dilemma*, University of California Press
- Goldstein, J. [1993] *Ideas, Interests, and American Trade Policy*, Cornell University Press
- Greif, A. [1998] *Self-enforcing Political Systems and Economic Growth: Late Medieval Genoa*, in Bates, B., Greif, A., Levi, M., Rosenthal, J. and Weingast, B., *Analytic Narrative*, chapter 1, pp.23-63, Princeton University Press
- Hacker, J. S. [2005] *Policy Drift: The Hidden Politics of US Welfare State Retrenchment*, in Streeck, W. and Thelen, K. eds., *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*; pp.40-82, Oxford University Press
- Hall, P. A. [1986] *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford University Press

- Hall, A. P. [1992] *The Movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970s*, in Steinmo, S., Thelen, K. A. and Longstreth, F. eds., *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press
- Hall, P. A. and Taylor, R. C. [1996] *Political Science and the Three New Institutionalism*, *Political Studies* (1996), XLIV, pp.936-957
- IAEA[1988] INSAG12 IAEA
- IAEA[2006] SF-1 Safety Fundamentals, IAEA
- IAEA[2006] GSR Part 1 Governmental, Legal and Regulatory Framework for Safety, IAEA
- IAEA[2007] Safety Glossary, IAEA
- IAEA[2012a] IAEA Mission to Review NISA' s Approach to the "Comprehensive Assessments for the Safety of Existing Power Reactor Facilities" , Preliminary Summary, IAEA
- IAEA[2012b] IAEA Mission to Review NISA' s Approach to the "Comprehensive Assessments for the Safety of Existing Power Reactor Facilities" Conducted in Japan, IAEA Mission Report, IAEA
- Immergut, E. M. [1992] *Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe*, Cambridge University Press
- Johnson, C. [1982] *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford University Press
- Kohno, M[1992] *Rational Foundations for the Organization of the Liberal Democratic Party in Japan*, *World Politics*, Vol. 44, No. 3 (Apr., 1992), pp.369-397, Cambridge University Press
- Krasner, S. D. [1978] *US Commercial and Monetary Policy: Unravelling the Paradox of External Strength and Internal Weakness*, in *International Organization* Vol. 31, No. 4, *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States* (Autumn, 1977), pp.635-671, University of Wisconsin Press
- Krasner, S. D. [1984] *Review: Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics*, *Comparative Politics* Vol.16, No.2, pp.223-246
- Krasner, S. D. [1988] *Sovereignty: An Institutional Perspective*, *Comparative Political Studies*, Vol.21, pp.66-94

- Kruschke, E. R. and Jackson, B. M. [1987] *The Public Policy Dictionary* (= 小池治ら [1989])
- Leblebici, H. et al. [1991] Leblebici, H., Salancik, G. R., Copay, A. and King, T., *Institutional Change and the Transformation of Interorganizational Fields: An Organizational History of the U.S. Radio Broadcasting Industry*, *Administrative Science Quarterly*, 36, pp. 333-363, Johnson Graduate School of Management, Cornell University
- Lodge, M. [2002] *On Different Tracks: Designing Railway Regulation in Britain and Germany*, Greenwood Publishing
- Luebbert, G. M. [1991] *Liberalism, Fascism, or Social Democracy: Social Classes and the Political Origins of Regimes in Interwar Europe*, Oxford University Press
- Lynch, J. [2006] *Age in the Welfare State: The Origins of Social Spending on Pensioners, Workers, and Children*, Cambridge University Press
- Mahoney, J. [2001] *Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective*, *Studies in Comparative International Development*, 36(1): pp. 111-141, Springer
- Mahoney, J. and Thelen, K. [2009] *A Theory of Gradual Institutional Change, Explaining Institutional Change*, Cambridge University Press
- March, J. and Olsen, J. [1984] *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*, *American Political Science Review*, 78
- McCubbins, M. D. and Schwartz, T. [1984] *Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms*, in *American Journal of Political Science*, Vol. 28, No. 1 (Feb., 1984), pp. 165-179, Midwest Political Science Association
- North, D. C. [1990] *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press
- North, D. C. and Thomas, R. P. [1973] *The Rise of the Western World: A New Economic History*, Cambridge University Press
- NRC [2011] *Recommendations for Enhancing Reactor Safety in the 21st Century*, USNRC
- Okimoto, D. [1989] *Between MITI and the Market*, Stanford University Press
- Ostrom, E. [1986] *An agenda for the study of Institutions*, *Public Choice*, 48
- Peters, B. G. [2005] *The New Institutionalism, Institutional Theory in Political Science* (= 土屋光芳 [2007])



- Pierson, P. [1994] *Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment?* Cambridge University Press
- Pierson, P. [2000] Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, *The American Political Science Review*, Vol.94, No.2, pp.251-267
- Pierson, P. and Skocpol, T. [2002] Historical Institutionalism in Contemporary Political Science, in Katznelson I, Milner HV ed., *Political Science: The State of the Discipline*, pp.693-721, W.W. Norton
- Ramseyer, J. M. and Rosenbluth, J. M. [1997] *Japan's Political Marketplace*, Harvard University Press
- Samuels, R. [1987] *The Business of the Japanese State, Energy Markets in Comparative and Historical Perspective*, Cornell University Press
- Scott, W. R. et al. [2000] Scott, W. R., Ruef, M., Mendel, P. J. and Caronna, C. A., *Institutional Change and Healthcare Organizations: From Professional Dominance to Managed Care*, University of Chicago Press
- Shepsle, K. A. [1986] Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions, Herbert, W. ed., *Political Science: The Science of Politics*, Agathon Press
- Shepsle, K. A. and Weingast, B. R. [1981] Structure-Induced Equilibrium and Legislative Choice, in *Public Choice*, Vol. 37, No. 3 (1981), pp.503-519, Springer
- Skowronek, S. [1982] *Building a New American State, The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*, Cambridge University Press
- Slater, D. [2010] *Altering Authoritarianism: Institutional Complexity and Autocratic Agency in Indonesia*, in Mahoney, J. and Thelen, K. eds., *Explaining Institutional Change*, pp.132-167, Cambridge University Press
- Streeck, W. and Thelen, K. [2005] *Institutional Change in Advanced Political Economies, Beyond Continuity*, Oxford University Press
- Thelen, K. [2003] *How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis*, *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge University Press

- Thelen, K. and Steinmo, S. [1992] *Historical Institutionalism in Comparative Politics, Structuring Politics*, Cambridge University Press
- Walker, J. S. [2004] *Three Mile Island: A Nuclear Crisis in Historical Perspective*, University of California Press (=西堂紀一郎[2006])
- Weinberg, A.M. [1972] "Science and Trans-Science", *Minerva*, vol.10, no. 2
- Weingast, B. R. and Marshall, W. J. [1988] *The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets*, in *Journal of Political Economy*, Vol. 96, No. 1 (Feb., 1988), pp.132-163, The University of Chicago Press
- Weingast, B. R. and Moran, M. J. [1983] *Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission*, in *Journal of Political Economy*, Vol. 91, No. 5 (Oct., 1983), pp.765-800, The University of Chicago Press