

# 原子力をめぐる社会意思決定プロセスの検討 巻町と北海道の発電所立地事例研究

Social Decision Making Process for Siting of Nuclear Power Plants in Japan  
- Case Studies on Maki-machi and Hokkaido -

寿楽 浩太<sup>1</sup>・大川 勇一郎<sup>2</sup>・鈴木 達治郎<sup>3</sup>

<sup>1</sup> 修士（学際情報学） 東京大学大学院学際情報学府 博士課程 (E-mail:juraku@ba3.so-net.ne.jp)

<sup>2</sup> 東京大学公共政策大学院 (E-mail:ybigrivercycle@yahoo.co.jp)

<sup>3</sup> 博士（工学） 電力中央研究所社会経済研究所 上席研究員 (E-mail:tatsu@criepi.denken.or.jp)

本稿は原子力政策の是非を問うものではないが、その立地問題に関する地方自治体での新しい意思決定プロセスの事例研究を通して、エネルギー技術導入に関する意思決定プロセスの質の向上に貢献することを目的としたものである。事例には、新潟県巻町の立地中止事例と北海道の発電所増設事例を取り上げた。分析の結果、(1)法や制度による「公式」のプロセスと、そうでない「非公式」プロセスの全体をとらえることの重要性、(2)最終的な意思決定に至るまでの「中間プロセス」における選択肢の評価、社会的学習、課題設定の更新などの役割への注目、(3)「手続き的公正」の重要性、(4)プロセスの目的や方法についての共通了解の重要性、(5)意思決定の「場」の設定のあり方への注目、などの知見と示唆が得られた。

**キーワード：**社会意思決定プロセス、原子力、発電所立地、住民投票、有識者委員会。

## 1. はじめに

原子力発電は国策として導入・普及が強力に進められてきた技術である一方、社会との関係ではその開発の是非について世論が分かれるなど、エネルギー技術導入の社会意思決定を考えるにあたっては見逃せないものであると思われる。とりわけ原子力発電所の立地は、原子力開発利用についての賛否が非常に明確な形で争点化する事項であり、実際に各地で大きな問題となってきた経緯から、意思決定プロセスの分析対象として興味深いものである。

特に、近年立地地域と電気事業・政府との間で、エネルギー政策や原子力政策について合意形成が困難となっており、その遠因として政策の説明責任や不透明性など、意思決定プロセス改善の必要性が指摘されている<sup>1)2)</sup>。それに対応するように、地方自治体レベルで新たな意思決定の試みがなされており、その実態を十分に理解することが、今後のエネルギー政策にとっても重要であると考えられる。

本稿は、新潟県巻町の住民投票を経た発電所立地中止の事例と北海道での有識者委員会での検討を経た既存発電所への原子炉増設の事例を取り上げ、その決定に至るまでの過程を分析する。その際、立地にかかわる許認可プロセス以外での新たな意思決定過程が重要な役割を果たしているとの視点から、どのような要素がそのような

新たな意思決定プロセスの試行を可能にしたのか また、新たなプロセスの結果導かれた決定の実効性はどのように高められたのかなどを分析する。そのような分析に基づき、今後新たな意思決定プロセスを設けようと考えた場合に留意すべき点は何かを検討する。最終的には、こうした検討により、地方自治体レベルでの新たな意思決定プロセスの試みから、国レベルまで含めたエネルギー政策に関する意思決定プロセスの質を高めるために有用と思われる点を見いだすことを目指す。

ただし、本稿は原子力発電そのものやその意思決定の結果の是非を問うものではない。どのように最終決定に至ったのか、その決定に大きな影響を与えたのは何かなどに焦点をあて、プロセスとしてどのように評価すべきか、あるいは、事例から導かれる知見に基づき、今後の社会意思決定プロセスを考える上で生かすものは何かについて論じるものである。

## 2. 分析の視点・方法

本稿では事例の分析にあたり、以下の点に留意する。

### (1)政策分析ではなく、プロセスの分析

上述の通り、本稿はエネルギー政策あるいは原子力政策の内容についてその当否を問う、いわゆる政策研究で

はない。とるべき政策内容についての提言を意図するものでもない。したがって、今回取り上げる事例についても、その結果なされた決定（発電所の立地あるいは増設の可否など）について、その是非を論じることは目的としていない。あくまでも、新たな意思決定プロセスの背景、構造、そして最終結果に至るまでの要因分析に焦点をあてる。これが、本稿が「意思決定プロセス」を表題に掲げるゆえんである。

## (2) 事例分析アプローチ

次に本論文は事例研究アプローチをとることとした。社会意思決定プロセスの研究として、海外では多くの事例研究が行われているが、日本での事例研究はまだ少ない。既往研究では、理論研究に加え、世論調査等の量的調査をベースとしたものが多い。本研究は文献調査に加え、現地における詳細なインタビューを実施し<sup>1)</sup>、できる限り実態を正確に反映することに留意した。事例の選択については、(1)文献が豊富に存在すること、(2)現地のインタビューが可能であること、(3)原子力政策について結果が偏在しないこと、(4)従来の意思決定プロセスと異なる特徴があること、などを基準に選択した。

しかし、新たな意思決定の事例を単に「成功事例」として捉え、そのまま別の地域の別の場面に当てはめることを目的とはしていない。本研究のねらいは、各事例から得られる教訓を経験的な知見として整理し、今後活用していけるような「知」としてまとめることにある。

## (3) 「社会意思決定プロセス」の分析

また、本稿は「政策決定」や「意思決定」ではなく、あえて「社会意思決定」と銘打っている。これは、技術が社会に導入・普及するにあたっては法律や制度で規定されている公式な手続きだけでなく、制度などで規定されていない場面で発生する出来事や意思決定がお互いに影響を与えあって社会全体の意思が形成されていくという考え方に立っているからである。政治学・行政学等の研究において、「政策決定」といった場合にもこれと類似した考え方は示されている<sup>2)3)</sup>。しかし、本稿では、このようなプロセスの連鎖をあくまで実質的な役割に照らしながら、広く分析の対象とすることを明確にするため、「社会意思決定」を掲げている。

## (4) 分析の枠組み

以上のように、本稿は「社会意思決定」の「プロセス」を捉えるという基本的な視座を持つ。この視点のもと、事例の経緯を確認した上で、プロセスの中で発生した出来事を、以下の要領で整理してマッピングする。

まず、意思決定プロセスを課題設定 中間プロセス 決定の3つの段階に大別する。政策研究や意思決定研究

では、多くの場合、「課題設定」と「決定」を強く意識する<sup>4)</sup>。課題設定は「何を定めるか」あるいは「何を目標すか」を決める段階で、これが意思決定プロセスをスタートさせる。これを受けて様々なアクターが行動した結果、最終的に何らかの決定が行われる。課題設定と決定の間で繰り広げられる出来事は多様な性質を持つと考えられるが、ここでは「中間プロセス」と呼ぶことにする。実際の意思決定プロセスでは、「中間プロセス」での出来事が課題設定の見直しにつながることもあるし、「中間プロセス」で起きる出来事や意思決定が、プロセス全体に大きな影響を与えることもある。プロセス全体の中で、この「中間プロセス」にどのような役割、機能が求められるか、事例から引き出されるいくつかの示唆を得て、整理を試みたい。

同時に、それぞれの出来事、あるいは設定された場がどの程度「非公式」なものなのかをマッピングする。上述のように、本研究が「政策決定」ではなくあえて「社会意思決定」を掲げているのは、「公式」、つまり「官」セクターが法制度の根拠付けのもとに担うプロセスなのか、そうでない「非公式」なのか、に注目しつつプロセス全体に注目するという立場による。現実には、公式と非公式の区別も曖昧で、中間的な場も多く存在する。たとえば、制度的裏付けのない「懇談会」や、条例に基づく「住民投票」は立地手続き上は制度として位置づけられていない。したがって、「公式」「非公式」の区分は必ずしも明確ではない。重要なのは、社会に影響を与える意思決定が、どのような場で、どのように相互に関連・関係しながら形成されるか、という視点であり、「公式」「非公式」という区別は、そういった「社会意思決定」の本質を見逃さないための枠組みとして考える。

以上の視点と方法に基づいて事例を分析することで、今回取り上げる事例がどのような要素から構成されているかが整理された形で示され、意思決定プロセスの評価、あるいは設計においてどのような点に留意すべきか、有用な示唆が得られるものと期待される。

## 3. 事例

### 3.1. 事例の選定

本稿では、新潟県巻町において、電力会社が計画した原子力発電所立地計画が住民投票の実施と建設反対多数の結果を転機に中止された事例と、北海道において、原子力発電所の増設計画を受けて、知事による有識者委員会の設置がなされ、そこでエネルギー政策全般にわたって議論が重ねられた事例を取り上げる。

前者は、地方自治体、しかも市町村レベルにおける住民の意思表示が、国レベルの政策でもある原子力発電所

の立地計画に一石を投じたものとして衆目を集めた事例である。ただここでの視点は、単に住民投票の結果、発電所建設計画が中止に追い込まれたというものではない。あくまで、どのようなプロセスが立地地域住民の支持を集め、その結果が尊重されたのかという観点から記述、分析する。立地をめぐる地域との調整を避けて通れない原子力政策、あるいはエネルギー政策全般に関する意思決定プロセスの設計を考えるにあたっては注目に値すると思われる事例である。

後者は、直接のきっかけは原子力発電所の増設計画であるが、実際には単に発電所増設の可否ではなく、多様な立場の委員の参加、多数の専門家の招聘のもと、原子力以外も含めたエネルギー政策全般にわたって、長期間にわたって継続的な議論が行われた事例として注目される。結果的に、このような議論が増設の決定に直接影響を与えたとはいえないが、その後の北海道「新エネルギー・省エネルギー条例」成立などの動きにつながった。こうした議論が必ずしも活発・円滑に行われているとは言えない国のエネルギー政策決定過程にとっても、有用な示唆を得ることが期待される事例である。

### 3.2. 新潟県巻町の住民投票<sup>ii)</sup>

#### (1) 東北電力巻原子力発電所計画

東北電力巻原子力発電所計画は1960年代後半にその端緒をさかのぼることができる。当初は「遊園地建設」などの名目で用地買収を進めていたといわれているが、69年に地元新聞が建設計画をスクープすると東北電力は候補地点の1つとしての調査への協力を新潟県や巻町に要請し、71年5月に正式に候補地点として公表した。77年12月に地元議会同意、79年6月に国の要対策電源指定を受け、80年12月には当時の町長が建設同意を表明、その後も地元漁協との漁業補償協定の締結、環境影響調査書の提出、通産省主催の公聴会開催と順調に手続きは続き、81年11月には県知事の同意を受けて巻原子力発電所1号機建設は電源開発調整審議会において国の電源開発基本計画に組み入れられ、後は原子炉の安全審査を受けて建設を待つのみとなっていた。

ところが83年9月、前年1月に提出されていた原子炉設置許可申請を東北電力は審査の中断を申し入れる。以後、審査は中断したままとなり、計画はストップすることになった。予定敷地内の海岸付近の土地を反対派住民が共有地として所有していたのが、その理由であった。また、同じく予定地内で町と地元の寺院が土地の所有権を争う事態となり、こうした用地確保の不備が判明して、建設に必要な手続きが進められなくなったのである。本来、電源開発基本計画に組み入れられるにあたっては電気事業法により建設が「確実であること」が要求されており<sup>iii)</sup>、国は原子力発電所建設の場合、用地取得、漁業

補償、地元同意の3点を実際の要件として要求していた。東北電力の申請は条件を満たしていなかったことになる。

さらに、巻町を含む西蒲原郡地域では保守勢力が分裂し、熾烈な権力抗争を繰り返していたが、発電所立地問題もこの政争に巻き込まれた。この後の町長選挙では、発電所立地計画の推進を訴える現職候補が慎重論を掲げた対立勢力の候補に敗れ、すると今度は慎重を掲げていた新町長が保守政党に属するというその立場上推進に転じざるをえなくなり、次の選挙で慎重論の対立候補に敗れる、という状況が続いた。すでにこの時期には米スリーマイル島原発事故、次いで旧ソ連チェルノブイリ原発事故により、原子力発電所はその安全性をめぐって社会から不安視されるようになっており、70年代以前のように経済的恩恵を前面に出すことで市民の広範な支持を得ることは難しくなっていたのである。

しかしこの間に町と寺院の土地の所有権紛争は町側の勝訴に終わり、懸案の用地問題は反対派の所有する共有地の問題のみとなった。町と寺院で所有権を争っていた土地が予定敷地の中程に位置していたのに対し、反対派の共有地は予定敷地の端に位置し、計画を修正すれば建設は不可能ではない情勢になっていた。また、90年には保守勢力の分裂に対応して分裂していた地元の発電所立地推進団体が一本化され、受け皿を整えつつあった。

こうした時機を察した当時の佐藤莞爾町長は、94年頃から計画再開に向けた動きを活発化させる。まず94年6月に町議会で巻原発の早期着工推進を求める意見書が議決された。さらに8月の町長選挙では佐藤氏が従来よりも発電所建設推進に前向きな姿勢を見せて3選を果たし、約10年ぶりに巻原発は建設に向けて動き出しつつあったのである。

#### (2) 「自主管理住民投票」

このような動きに対し、地元で自営業者を中心とする人びとが行動を起こした。彼らは町の将来を大きく左右する発電所立地問題が、住民の意思確認があいまいな状態で進められていくことに疑問を持っていた。佐藤氏は3選を果たしたものの、選挙戦の中では「原発推進」を明確に公約したわけではなく、また、選挙戦で「慎重」を唱え「住民投票その他で確認」と公約した候補と明確に「原発反対」を訴えた候補の得票の合計が佐藤氏の得票を上回っていたためである。彼らは発電所立地問題に焦点を絞って町民の意思を直接確認したいと考え、住民投票実施を目指した運動を始める。当初佐藤町長に住民投票の実施を訴えたが聞き入れられず、自らの手で住民投票を実施することを決めた。7人のメンバーはそれぞれ100万円ずつの資金を持ち寄って、住民投票を実施するための会を発足させ、事務所を設置、アルバイトの常駐もついた。これは94年9月、佐藤氏の3選からわずか

1ヶ月後のことであった。

その後賛同者が増え、10月には30人ほどが集まって議論が行われ、正式に「巻原発・住民投票を実行する会」が設立された。彼らは「民意」にこだわり、推進派が多数を占める議会を介する必要がある直接請求には訴えず、あくまで住民投票の実施を目指した。町長に住民投票実施の意思がないことを確認すると「自主管理住民投票」の実施に向けて動き出す。彼らは「反原発」の立場とはならず、あくまで民意を確認する投票を求めることのみを訴え、打ち合わせもすべて公開とした。投票しやすくするために投票日は1日のみではなく投票期間を設け、その間毎晩投票箱は倉庫業者に保管を依頼し、不正を防いだ。投票所には立会人を置くことにし、地元と直接利害関係のない大学教授や弁護士の立ち会いを得た。95年1月、このような慎重な配慮のもと、「自主管理住民投票」は実施されることになった。

推進団体が投票の正当性について批判を展開し、「ボイコット」を呼びかけたにも関わらず、町内有権者の45.4%が投票、その95%が反対票を投じ、その票数は佐藤町長が前年の選挙で得た得票数を上回った。それまで「実行する会」との面会すら拒んでいた佐藤町長は、この結果に対し、町としてはこの結果には左右されないという姿勢を崩さなかったが、「努力を評価」とコメントし、「民意と認めるか」と食いつがる会のメンバーに「民意だと思ふ」と述べたという。

これに対し、95年2月に東北電力からの町有地譲渡の申し入れを受け、佐藤町長は町有地売却承認のための臨時議会を開催しようとするが、反対派の座り込みにあい議会は流会してしまう。本来この町有地売却は町長専決事項として処理できるものであったが<sup>iv)</sup>、佐藤町長はあえて議会の承認を取り付けようとしたのである。4月の町議会議員選挙では発電所立地推進・反対は別として「住民投票条例制定」を掲げる議員が多数当選し、議会内で多数派となった。住民投票条例は95年6月に成立したが、これには「90日以内の投票実施」が含まれていた。

ところが、推進派が多数を占めていた議会<sup>v)</sup>は告示日目前に条例改正の直接請求を行い、10月、実施時期の判断を町長の裁量下とする条例改正案を可決させる。再び住民投票の動きは暗礁に乗り上げてしまったのである。佐藤町長は「町有地売却問題と住民投票は別の話」と述べ、12月の定例議会でも再び町有地売却について議会に諮ることが予想されていた。

一方、「実行する会」のメンバーらは町長のリコール運動を行うことを決める。住民投票の実施時期が町長の裁量下となった以上、議会での町有地売却を食い止めるには町長を交代させるほかないと考えたのである。しかし解職請求は署名が必要であり、その名簿は縦覧に供される。秘密投票であった自主管理住民投票と異なり、中規

模の町の市民にとっては重い意思表示である。住民の中には、立地事業者である電力会社と取引がある事業者も少なくなかったからだ。また、雇用主から発電所立地に賛成するよう強く促されていたケースも多かったという。その結果、投票には参加しても、署名は遠慮する町民が多いのではないかと懸念された。ところが実際には解職請求に必要な法定必要数を充足し、これを受けて佐藤町長は解職投票を待たずに辞職、96年1月の出直し選挙で「実行する会」代表の笹口孝明氏が町長に当選した。

### (3) 住民投票の実施と建設計画の中止

笹口氏の町長就任から約5ヶ月後の96年8月4日「巻町における原子力発電所建設についての住民投票」が実施された。投票率は88.3%に達し、発電所建設に反対の票がその60.9%、有権者総数に対しても53.7%を占めた。この結果が全国的に非常に注目され、国、電力業界等に大きな衝撃を与えた。投票前に「賛成多数なら建設推進、反対多数なら町有地売却は行わず原発建設はストップする」と明言していた笹口町長は、この公約通り、「町有地は売却しない、これは勝ち負けではなく町民の選択だ。」と述べ、東北電力に対し建設断念を促した。

しかし、東北電力は翌97年3月に建設の3年延期を表明したものの、あくまで計画推進の立場を崩さなかった。立地手続き上、住民投票は法的裏付けを持たない、という主張でもあった。また、発電所立地推進の立場を取る町議や地元経済界からは「住民投票は代議制と相容れない」「投票結果に法的拘束力はない」といった発言が相次ぎ、次期町議選・町長選で再度住民の判断を仰ぎ、建設への道筋を付けたいとの構えであった。実際町議会は依然発電所立地推進派が多数を占め、99年4月の町議選でも推進派多数の状況は変化しなかった。首長と議会の与党が異なる「ねじれ」が続いていたのである。

このため、笹口氏は町有地の売却を「行わない」という措置のみでは、将来的に今回の住民の判断が覆される可能性があるとして判断し、任期を全うする前の99年8月、問題の町有地を、民意を尊重することを表明した住民23名に売却した<sup>vi)</sup>。この町有地は面積と時価が議会の議決を必要とする基準を下回っていたため、この判断は町長の専決で行われた。しかし、法制度上問題はなくとも、かつて佐藤町長があえて「議会同意」というプロセスを経ようとしたことを理由に、推進派側は「民意を掲げながら密室で重要な判断をするのか」と反発し、東北電力も原状回復を求める申入書を提出した。笹口氏は2000年1月の町長選で再選され、町有地売却の判断は町民に支持されているとしたが、推進派住民は住民監査の実施を請求、これが認められないと住民訴訟に訴えてあくまで町有地の原状回復を求めた。

結局この裁判は最高裁まで争われ、最終的に2003年

12月に最高裁の上告不受理により推進派住民の敗訴が確定、同月、東北電力は計画の断念を発表した。

### 3.3. 北海道エネルギー問題委員会<sup>10)</sup>

#### (1) 北海道電力泊原子力発電所計画

北海道電力の泊原子力発電所計画は、先に取り上げた巻町とほぼ同じ時期に始まる。1969年9月に北海道電力は岩内町の隣村、共和村（現共和町）の泊村との境界付近を道内初の原子力発電所の立地点に決定した。

北海道電力は地元の首長・議会や漁業関係者の同意を得る努力を進めるが、漁業関係者の理解を得る作業は難航した。北海道電力は1978年、原子力発電所計画の変更を発表する。日本では珍しい内陸型原子力発電所であった従来の計画を変更し、海側の泊村に立地点を改めたのである。これにより、それまで共和・泊原子力発電所と呼ばれていた立地計画は泊原子力発電所と呼ばれることとなった。当初計画では岩内港に発電所専用の岸壁を設け、そこから発電所までは専用道路をひいて核燃料や廃棄物を運搬するという計画であったが、これは安全上の懸念があるというのがその理由であった。他にも専用道路建設に際しての用地取得の問題なども指摘されているが、この計画変更後、それまで建設反対を続けてきた漁協は条件付き賛成に転じた。81年9月、漁業補償協定が結ばれ、用地取得、地元同意、漁業補償の妥結という国が求める発電所建設計画の要件が整った。巻町の事例と異なりこの3点を遺漏なく整えた泊原発建設計画は、その後公聴会の開催、知事同意、電源開発基本計画への組み入れ、原子炉等規制法に基づく設置許可と手続きが速やかに進められた。この間、道内での反対運動が全くなかったわけではない。とりわけ、1986年4月のチェルノブイリ原発事故は、当時のソ連に地理的にも近い北海道内の世論を硬化させ、運転開始を前にした88年には「泊原発運転開始の可否を問う100万人署名実行委員会」による住民投票を求める署名運動が起こり、およそ80万人にもものぼる署名を知事に提出したが、知事はこれを受け入れず、89年6月には1号機が運転を開始、約2年後の91年4月には2号機も運転を開始した。

#### (2) 泊3号機問題の浮上

泊原発1号機と2号機は現在、2基あわせて北海道全体の電力需要の約3割を担っている。これは原子力発電が全国の総発電量に占める割合（2002年実績で31.2%）とほぼ同じ水準である。

しかし、3号機増設の必要性については、以下のような背景があったと思われる。まず第1に、毎年1回の定期検査が規制で義務づけられており、2~3ヶ月間は1基が必ず停止することになる。事業者としては、このメンテナンス期間を考えれば、3基体制を整え、常時2基

は稼働できる状態を維持していきたいと考えるのは自然であろう。第2に北海道電力は他社に比べ石炭比率が極めて高い。また天然ガスを導入するためのインフラも存在していない。今後は、二酸化炭素排出削減も達成しなければならず、原子力比率の上昇を経営上重要と考えていたと思われる。第3に石炭火力の老朽化が進んでいることや、電力需要の伸びを考えれば、比較的早期に代替電源の確保が必要であったと思われる。

こうした背景から、北海道電力は原子力発電所の増設を検討するようになる。90年代前半、泊発電所が2基体制で運転を開始した頃のことである。もちろん、新たな地点に新規に立地するよりも既存の地点に増設の方が地元同意をはじめ、あらゆるコストが少なく済む。北海道電力が新規立地ではなく、泊原発への1基増設を考えたのはいわば当然の成り行きであったといえよう。

北海道電力は95年に革新政党の支持を得ていた横路孝弘氏が知事を退き、道庁マンを長年勤めてきた堀達也氏が当選したことを適切な時機ととらえ、泊3号機増設に向けて動き出したものと考えられる。96年10月に環境影響調査の実施を地元申し入れると、地元との調整を進め、98年7月には3号機増設を正式に地元自治体に申し入れた。その後、国の要対策電源指定、公聴会開催、地元同意、知事の容認、電源開発基本計画への組み入れを経て、2003年11月、工事認可を得て着工、09年12月の営業運転開始を目指して建設が進められている。

#### (3) 北海道エネルギー問題委員会の設置と議論

しかし、この順調に見える立地計画の展開は、何の障害もなく進められたわけではなかった。1・2号機運転開始に際して88年に行われた「100万人署名」運動が80万人もの人びとの署名を集めたことから明らかなように、道内の世論が原子力発電所建設に好意的であったわけではないのである。さらに、革新勢力の支持を受けて当選した堀知事は、巻町のように多数与党の保守勢力を背景に立地推進を進めるわけにはいかなかった。実際、革新勢力の支持母体として大きな力を持つ連合北海道（日本労働組合総連合会北海道連合会）は支持にあたって、泊3号機増設の問題について慎重な姿勢で臨むことを堀氏に要求した。

連合北海道が掲げた原子力問題についての基本方針は、

- ・ 原子力は過渡的エネルギー
- ・ 安全確保、情報公開、環境監視を原則として厳守する
- ・ 将来的には脱原発をめざし、代替エネルギー開発を推進する

というものであり、泊3号機増設を念頭に置いた「新たな電源開発」については、

- ・ 多様な電源から適切なものを探す

という表現で、増設を既定路線にしないことを求めている。堀氏も選挙戦では脱原発を公約していた。

ところが、連合北海道自身も、電力業界の組合を含む旧同盟系と原発反対を掲げる旧総評系が合流してからまだそう時間がたっておらず、内部で個別の原子力発電所立地案件についての賛否を明確にすることは難しい状況であった。また、北海道では、80年代以降、ITER（国際熱核融合実験炉）の誘致や、幌延町への高レベル廃棄物処分地下試験施設誘致が問題になった経緯があり、原子力問題について道内の世論は敏感であった。そもそも議会における保革の勢力が伯仲している北海道では、ある政策を進めるにあたっては説明責任、あるいは決定プロセスが重視されていたのである。

そこで、連合は上記の「多様な電源から適切なものを探す」という点を実際の意思決定プロセスで実現することに焦点を絞った。まず、連合内に「北海道電源開発問題検討委員会」を設置、専門や原子力への立場を異にする専門家を招いて連続11回の勉強会を開いた。これは通称「エネルギー大学」と呼ばれ、賛否の結論を出すことよりも議論を深めることを目的にした。さらに、同様の検討会を道として設置することを堀知事に求め、知事は97年2月、私的な諮問機関として「北海道エネルギー問題委員会」を設置した。これはITER誘致問題をめぐって開かれた有識者委員会を参考にしたもので、地方自治法に基づく委員会や審議会とは異なり、知事の私的な諮問機関として位置づけられた。その趣旨は、賛否中立さまざまな立場、かつ幅広く各界からの有識者を集めて、公開で北海道のエネルギー政策についての議論を広く行うというものであった。少なくとも書面では原子力、それも泊3号機の立地を議論するとは銘打たれていない。まさに委員会の名称どおり、「北海道」の「エネルギー問題」を広く論じることが役割であった。ただし、この委員会が「増設問題」について、何らかの提言をするものとの期待が内外にあったことも事実である。

しかし事務局を務めた道庁は、本委員会が「増設問題」に関して、当初から特定の立場をとらないよう特別の配慮を払った。たとえば、委員の選定にあたっては、泊3号機の問題について「議論を打ち切っても多数決で結論が出る」ことのないように賛否それぞれの立場の委員の人数を調整したという。また、結論のまとめ方や内容は事前には決められておらず、開催期間についても堀知事の任期中（99年半ばまで）をめぐりにしていたものの、特に明確に規定されていなかった。こうして、先行していた「エネルギー大学」と並行して、「エネルギー問題委員会」でも議論が進められることになった。

結局、エネルギー問題委員会は堀知事の再選をまたい

で、99年9月まで、2年半にわたって続けられた。この間に開かれた会合は実に23回ののぼり、しかも1回の会合は多くの審議会のように数十分～1時間程度にはとどまらず、回によっては休憩をはさんで4時間以上に及ぶこともあった。多くの回では参考人としてさまざまな専門・立場の有識者・専門家が招かれ、議論が行われた。議事はすべて公開され、一般からも傍聴者が募集された。議事録も当時は道のWebサイトに掲載された（現在はすでに削除されている）。出席者からも「党派的な対立もなく、議論は尽くせた」という感想が出されている。

99年9月に出された報告書は、こうした議論を色濃く反映したものとなり、個別の問題について特定の結論を出すものとはならなかった。たとえば、泊3号機については当初の報告書原案では、電力会社の説明を「妥当」と指摘していたのが、委員会での激しい議論を経た結果、最終的には「原子力は過渡的」という表現も盛り込まれた。また、原子力に慎重・反対の立場を取る委員が主張した、「数年間の猶予期間を設けた後に改めて判断」という主張も取り入れられた。こうした報告書とりまとめの経緯とその内容から、当時の地元新聞に「両論併記」と評され、知事の判断が注目されたのである。

結局、知事はこの報告書を受け取って約1年後の2000年9月、「地元の要請に応える」というかたちで、「容認」を打ち出した。知事は、この判断の根拠やエネルギー問題委員会の報告をどう受け取ったかを明確に説明しなかったため、メディアや委員会の一部メンバーからは批判や失望の意見が出された。しかし再選後相乗り支持から保守政党の単独支持に傾斜しつつあった知事<sup>vi)</sup>は「容認」の判断を堅持、2003年に保守政党の支持を受けて当選した後任の高橋知事もこの判断は継承しており、先述のように「制度的」プロセスは着実に進められ、すでに建設が行われているのである。したがって、「増設問題」について、委員会が直接大きな影響力を持ったとはいえない。

しかし、一方で報告書が指摘した新エネルギー・省エネルギー促進の重要性はその後、北海道の「新エネルギー・省エネルギー条例」制定につながり、その中にも「原子力は過渡的」の表現は引き継がれた。自治体の条例にこうした表現が盛り込まれているのは北海道のみであり、委員会の提言は、大きな影響力を持ったと判断される。

## 4. 各事例の分析と得られた示唆

### 4.1. 論点の分析

#### (1) 巻町住民投票事例の論点

巻町の事例は以下のように図示されよう（Fig.1）。

巻町では法定立地プロセスが用地取得の不備により頓



挫し、その後は町内の政治構造がプロセスの展開を阻んでいた。用地問題が町有地訴訟の町側勝訴で解決の目処を見せると、佐藤町長が三選出馬に際して発電所建設推進を表明し、これが巻町での発電所立地問題の再度の課題設定となったと言える。この町長選の当落と、得票結果に見られる、原子力発電所立地に対する住民の意思表示にずれがあったことが、「自主管理住民投票」の動きにつながった。「自主管理住民投票」はまったく私的な「実行する会」によって運営され、法制度的な正当性や根拠を持つものではなかったが、運営上の公正さによって、結果が実効性を持つことになった。

佐藤町長は、法制度上は町有地を売却することで推進の意思決定を行うことができたにもかかわらず、自主管理住民投票の反対多数の結果の前に、実際にはそれを行うことができず、逆に自らの辞職に追い込まれた。

このように、まったく公式のプロセスではない「実行する会」の設立と同会による「自主管理住民投票」実施が、巻町において発電所立地の是非を問うプロセスが動き出す原動力となった点が、本事例での一つ目の重要な論点と言える。

今ひとつ注目されるのは、「民意尊重派」住民への町有地売却である。出直し選挙で当選した、「実行する会」出身の笹口町長は、条例下での住民投票を改めて実施し、反対多数が確認されると、かつて佐藤前町長が電力会社への譲渡をはかろうとした立地予定敷地内の町有地を「民意尊重派」住民に売却することで決定に実効性を持たせようとした。この手法の是非は行政訴訟に持ち込まれたが、最高裁で推進派住民の敗訴が確定し、東北電力の計画中止決定につながった。このことは、発電所立地をめぐるでは、その用地となる土地の扱いが重要な要因となることを示している。立地には用地確保が必要なこ

とは当然ではあるが、意思決定プロセスの展開の中で安全性や経済的利益などが争点として浮上したとしても、土地に関する社会意思決定が、この事例のように最終的な判断の分かれ目となりうることを示された。

なお、発電所立地の是非に論点が絞られ、町の将来像については未解決のまま残された点が、一部の住民から課題として指摘されている。

## (2) 北海道エネルギー問題委員会事例の論点

北海道の事例 (Fig.2) では、保革伯仲という道の政治構造が、説明責任の重視を要求し、意思決定プロセスへの意識を高めていた。泊3号機問題をめぐっても、堀知事は出馬にあたって主要支持母体である連合北海道から、慎重な態度を求められ、増設について一存で決定することはできなかったといえる。また、連合北海道は、具体的な検討の方法としてITERや幌延問題での経験を生かして、「委員会」形式で議論が尽くされることを要請していた。この委員会は巻町の「実行する会」とは異なり、知事の私的諮問機関として設置されているので、全く非公式なものではないが、しかし、法制度上の設置根拠を持つものでもなく、また、特定の議題について決定を行うものでもなかった。

設置された北海道エネルギー問題委員会はエネルギー政策を幅広い視点から議論するという役割は十分に果たしたと言える。その豊富な議事録と委員メンバーの意見からも、議論は充実していたと思われる。この議論の過程で、北海道におけるエネルギー政策の選択肢評価が実質的にかなり進められたと判断できる。参加者からは拘束力のない「委員会」だからこそ、実質的な議論や評価が進んだという意見もあった。

しかし、「増設容認」という知事の判断は委員会の報告

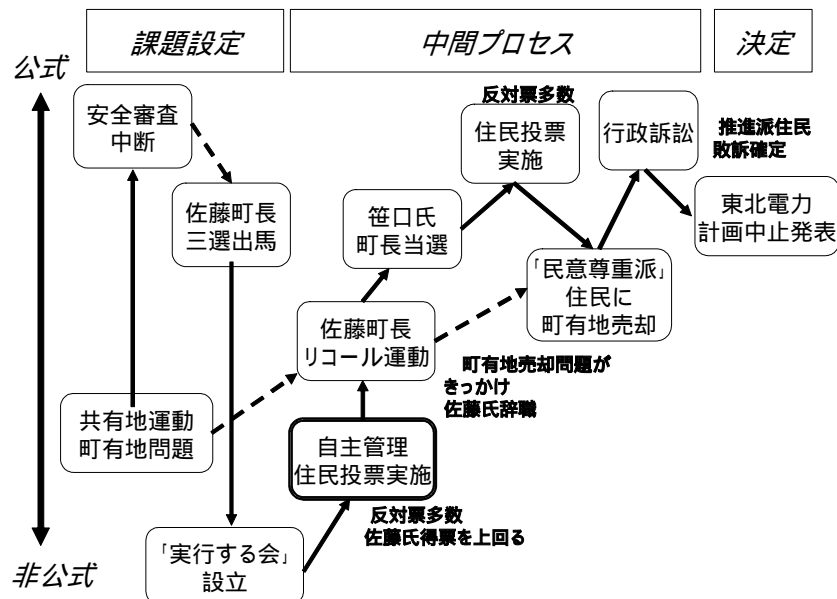


Fig. 1 巻町事例におけるプロセスの推移

書の内容を直接反映したとは言い難く、委員会が知事の説明責任には直接実効性を持つことはなかったと判断される。結果的に説明責任を果たした政策は「新エネルギー・省エネルギー条例」であり、そもそもの連合や道庁の意図とはやや異なるものであったともいえる。

こうした状況が生まれたのは、知事の政治的立場が弱まり、保守政党による単独支持へと変化する中で、知事の判断が委員会の議論や報告書よりも、法定の立地許認可プロセスに左右されるようになったことにもよる。

このように、図中で網掛けと一点破線で区別して示した法定許認可プロセスが最終的な知事の「増設容認」決定には大きな影響力をもち、委員会での議論やその報告書の内容が泊3号機増設の社会意思決定プロセス全体の中でどう位置づけられるかはやや曖昧と言え、委員会の意義についての評価が分かれる点ともなっている。

#### 4.2. 得られた示唆

##### (1) 「社会意思決定」の視点の重要性

まずあげられるのは、公式以外の意思決定プロセスも含めた、社会意思決定プロセス全体を見ることの重要性が確認されたことである。公式・非公式プロセスの重要性（最終決定へのリンク）は各事例により異なり、そのどちらかが重要だというよりも、相互の関係やプロセスの設計によって、その影響力が決定されてくる点に注意する必要がある。全く私的に行われた意思決定プロセスであっても、事実上の手続き的公正や信頼性が保たれば重要な役割を果たしうる。これは特に巻町の「自主管理住民投票」に端的に代表される。公的アクターが関与していても、法律・制度に必ずしも基づかないという意味で、純粋に公式のものではない意思決定プロセスが求められる場合もある。北海道エネルギー問題委員会はこの典型例であろう。このケースでは、公式プロセスである立地許認可プロセスが泊3号機増設決定に大きな影響を与えている一方、法的拘束力のないエネルギー問題委

員会が「新エネルギー条例」制定に大きな影響を与えたのである。このように、公式な意思決定の手続きのみに注目して、その動きを分析したり、そこでの課題や問題点を論じたりするのみでは、社会意思決定プロセスの課題を明らかにし、その改善を考えるには十分でないと思われる。

##### (2) 「中間プロセス」の役割

次に、「中間プロセス」に求められる役割については、いくつかの重要な役割があることが示唆された。今回扱った事例からは、以下の3つがあげられる。

- ・ 選択肢の評価  
中間プロセスでは、北海道事例に見られるように、将来取りうる政策の方向性を評価するなど、最終的な決定に先立って選択肢を評価することが求められる場合がある。この場合、その評価がどのように最終決定に活用されたか、にも注目する必要がある。
- ・ 課題設定の更新  
いったん課題設定が行われて中間プロセスに進んでも、その課題設定そのものが中間プロセスの展開にもなってダイナミックに更新されることが事例より示された。巻町事例では、選挙での「町長選び」という課題設定から「発電所立地是非へ」と争点を明確に絞り込んだとみることができる。これは、こうした課題設定の更新の例といえる。
- ・ 社会的学習  
社会意思決定を評価する際には、その結果が何であったかのみならず、プロセスを通して、社会が課題・問題への対応、解決について何らかの「学習」が存在したかどうかにも目を向ける必要があると考えられる。たとえば巻町の事例では、

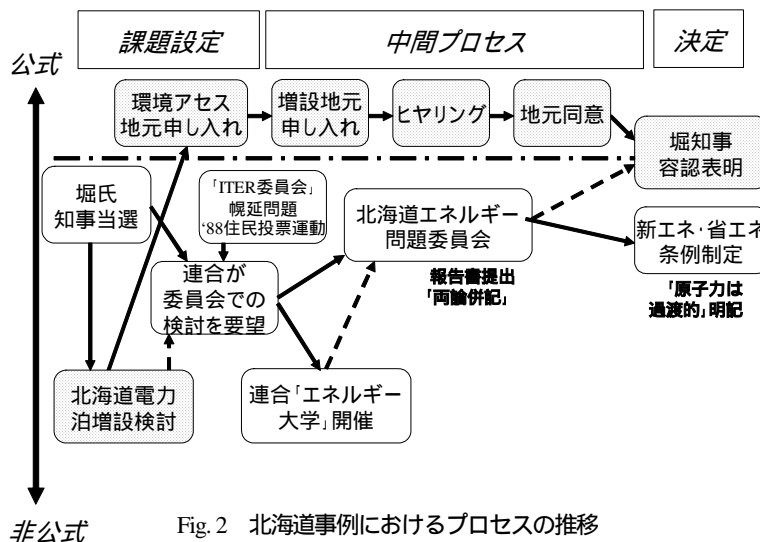


Fig. 2 北海道事例におけるプロセスの推移



単に住民投票の結果が重要なのではなく、法律や制度の根拠があるかどうかに関わらず、町民にとっての公正が担保されれば住民投票としての実効性が得られることを、「自主管理住民投票」の実施を通して町民が学習したことも非常に重要であると考えられる。北海道の事例でも、委員会の報告書の結論が「両論併記」であったことのみならず、2年半の長期にわたって北海道のエネルギー政策について徹底した議論がなされ、知見が蓄積されたことが社会にとっての学習であったといえる。また、この経験は他の地域や国レベルでの原子力発電についての議論にも援用できると思われる。

### (3) 「手続き的公正」の確保

最終的な意思決定への支持は、決定プロセス自体の公正さに大きく依存することが事例により示された。これは、公式・非公式プロセスの如何にかかわらない。巻の「自主管理投票」はその典型といえる。いいかえれば、意思決定プロセスへの参加や、その結果を受け入れるには、関係するアクターがプロセスを信頼することが必要である。この信頼を得るためには、進められるプロセスが手続きとして公正であるとアクターが認識することが重要だ。北海道事例でも、北海道エネルギー問題委員会が注目されるのは、運営上の配慮により、議論を特定の方向性や結論に導かないことを実質的に担保したことが、関係者から評価されたためであるともいえよう。

### (4) プロセスの目的や方法についての了解

また、意思決定プロセス自体の目的や、個々のプロセスがプロセス全体の中で果たす機能が明確にされ、妥当なものとしてプロセスの関係者・参加者に了解されていることも重要だ。巻町事例は発電所立地の是非を「決定」することが課題として設定され、そのための手段として「投票」を行うということがはっきりと町民に示され、理解された。手続き的公正の確保が町民の支持を強めたことも上述の通りである。一方、北海道事例では連合の言う、「多様な電源から適切なものを探す」ことこそが、まさに「委員会」というプロセス設置の目的であった。泊3号機増設についても、その是非を決めるのではなく、増設の是非を判断する材料、根拠を提供するために議論を行ったと言える。したがって北海道事例におけるプロセスの目的は「議論」であって、必ずしも「決定」ではない。この意味では、活発で深い議論が長期間なされた「委員会」はその設置目的に込められていると言える。ただ、そうは言っても、「議論」の結果が「決定」にどう生かされるかが、上述のように必ずしも明確にならなかったため、この点については評価が分かれているといえる。

なお、両事例とも、数十年～十数年来の経緯の中で、

発電所立地の及ぼす効果や影響や、原子力政策やエネルギー政策をめぐる論点が世論にのぼり、市民の間で知識や意識の共有がなされていたために、「投票」や「委員会」の役割が理解され、支持や評価を得たとの指摘も関係者から出されている。

### (5) 「場」の設定をめぐって

最後に、今回見たような意思決定プロセスにおいて節目となる意思決定の「場」を誰が、どのように設定するのか、という問題である。巻町の事例では、原発反対運動を行っていた人々ではなく、むしろ保守層と目されていた地元の自営業者の人々が「自主管理住民投票」の動きを起し、支持の輪を広げた。さらに、投票結果の実効性を高めるために、手続き的公正さの確保に十分配慮したことが、プロセス全体の信頼性を高めるのに貢献した。

北海道の事例でも、「エネルギー問題委員会」の設置を知事に働きかけた連合北海道は、原子力発電について明確な賛否を明らかにしていなかった。さらに、事務局が議論の期限を設けなかったことやアジェンダ設定などで特定の意図を働かせないよう配慮したことも、参加者の議論を実りあるものとしたといえる。

また、上述のように、プロセスの目的と方法の対応関係が了解されている状態、いわば「機が熟している」とでも言うべき状況を的確に捉えることも「場」の設定には重要な要素であると思われる。

これらの示唆については、一層の探求が求められる。今後の課題としたい。

### 参考文献

- 1) スーザン・E・ピケット(1999.2)「原子カムの壁を越えて合意形成プロセスの日米比較」『エネルギーフォーラム』, 32-36.
- 2) 大山耕輔(2002)『エネルギー・ガバナンスの行政学』慶応大学出版会.
- 3) Kingdon, J. W. (1995) *Agendas, alternatives and public policies*. (2nd ed). New York, NY: HarperCollins College Publishers.
- 4) 伊藤光利, 田中愛治, 真淵勝(2000)『政治過程論』有斐閣.
- 5) 新潟日報報道部(1997)『原発を拒んだ町 巻町の民意を追う』岩波書店.
- 6) 今井一(2000)『住民投票 顧客民主主義を超えて』岩波新書.
- 7) 北海道エネルギー問題委員会(1999)「北海道エネルギー問題委員会 検討結果報告書」北海道経済部資源エネルギー課.
- 8) 北海道エネルギー問題委員会(1999)「北海道エネルギー問

題委員会議事録」経済部資源エネルギー課

## 謝辞

本稿執筆にあたって、複数の関係者の方々から、聞き取り調査を通して有益な情報を多数ご提供頂いた。特に記して深い感謝の意を表します。

なお、本稿は、科学技術振興機構社会技術研究プログラム公募研究課題「エネルギー技術導入の社会意思決定プロセス」での研究成果からその一部をまとめたものであり、研究参加者各位の助言・協力にあわせて感謝申し上げる次第です。

- 
- i) 新潟県巻町事例で4件、北海道事例で6件の聞き取り調査を実施した。内訳は別途記すとおりである。
  - ii) 本節の記述にあたっては4件の聞き取り調査ならびに文献5),6)の記述を参考とした。聞き取り調査対象者は以下の通りである。新潟日报社 伊藤直人氏(2004.6.14),元巻町長・「巻原発・住民投票を実行する会」元代表 笹口孝明氏(2004.6.14),「巻原発・住民投票を実行する会」元会員 高島民雄氏(2004.6.14),「巻原子力懇談会」元会長 石田三夫氏(2004.6.15)。
  - iii) 電気事業法第5条3項の規定。
  - iv) ただし、国土利用計画法に定める大規模開発に該当し、

町長専決での決裁はできなかったのではないかとの指摘が、聞き取り調査を行った関係者から出されている。

- v) 当初の条例制定後に一部の議員が住民投票実施について慎重な姿勢に転じていた。
- vi) 新聞記事や多くの関連文献・書籍では「原発反対派に売却」と記されているが、町長としては、原子力自体への賛否から判断したのではなく、住民投票の結果を将来にわたって尊重することを表明した住民に売却したとのことである。
- vii) 本節の記述にあたっては7件の聞き取り調査ならびに同委員会の議事録、検討結果報告書(文献7),8))を参考とした。聞き取り調査対象者は以下の通りである。北海道電力(株) 担当者各氏(2004.8.23),北海道経済部資源エネルギー課 鈴木茂男氏(2004.8.23),北海道大学教授・「北海道エネルギー問題委員会」元委員 吉田文和氏(2004.8.24),NPO法人「北海道グリーンファンド」鈴木亨氏(2004.8.24),「岩内原発問題研究会」代表 斉藤武一氏(2004.8.26),連合北海道・「北海道エネルギー問題委員会」元委員 浅田明廣氏(2004.8.26),北海学園大学教授・「北海道エネルギー問題委員会」元委員 小田清氏(2005.1.21)。
- viii) 当時北海道では道庁の不正経理疑惑が問題になるなど、知事の政治的立場が厳しくなっており、その結果として知事は保革相乗りから保守政党単独支持へと軸足を移しつつあったとされる。

---

## Social Decision Making Process for Siting of Nuclear Power Plants in Japan - Case Studies on Maki-machi and Hokkaido -

Kohta JURAKU<sup>1</sup>, Yuichiro OHKAWA<sup>2</sup>, and Tatsujiro SUZUKI<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Master of Arts and Sciences (Information Studies), Ph.D. Candidate, Graduate School of Interdisciplinary Information Studies, University of Tokyo (E-mail:juraku@ba3.so-net.ne.jp)

<sup>2</sup> Graduate School of Public Policy, University of Tokyo (E-mail:ybigriverscycle@yahoo.co.jp)

<sup>3</sup> Dr. of Engineering, Senior Research Scientists, Socio-economic Research Center, Central Research Institute of Electric Power Industry (CRIEPI) (E-mail:tatsu@criepi.denken.or.jp)

This paper looks at new social decision making processes in Japanese local community in dealing with nuclear power plant siting and draws lessons for future processes, but not intended to analyze nuclear policy itself. The paper analyzes two cases; one is Maki-machi in which nuclear project was cancelled, and the other is Hokkaido in which siting of new plant was allowed. The major findings are: (1) both “formal” (legally binding, or institutionalized by law) and, “informal” process should be taken into account for analysis, (2) social learning, evaluation of options and renewal of agenda, are the notable functions, (3) “procedural fairness” is important, (4) common understanding of objective and approaches is a key factor, (5) who and how to set up “decision making arena” is an issue to be studied.

**Key Words:** nuclear power, social decision making process, public referendum, advisory committee, siting process