

原子力と民主主義——NIMBYを超えるために*

大山耕輔

I NIMBYをどう超えるか——諸外国の廃棄物処理施設立地の研究を参考に

一 バリー・レーブの研究

NIMBY (Not in My Back Yard) をどう超えたらよいか。この問題を考察した政治学者にミシガン大学助教授のバリー・レーブ (Barry G. Raeb) がいる。レーブの『NIMBYを超えて (Beyond NIMBY)』⁽¹⁾の内容について、まずクリストファー・ボッソ (Christopher J. Bosso) による書評⁽²⁾を紹介しながら検討してゆこう。

二 ボッソによる書評の概要

レーブの問いは、政策が成功するのはどんな条件の下でか、というものである。彼がとくに理解したいのは、民主的な政治システムが参加のプロセスを損なわずに困難な政策イシューを無事にこなすための条件、要するに統治する

仕組みの正統性である。このため彼は、米国とカナダにおける有害廃棄物処理施設をめぐる紛争に見られるNIMBYシンドロームを研究したのである。

NIMBYイズムとは、通常、社会全体としては共通の困難な問題に取り組む必要性があるのに、望んでいなかった責任を集中的に負うことになる（たとえば有害廃棄物処理施設や中間施設を立地する）コミュニティは頑固に固辞しようとするのである。レープは、立地に反対するコミュニティを非難することは間違っているという。不正とときに非民主的に自分たちに押し付けられた立地責任に対して、住民は合理的に行動しているのだ。レープによるさまざまな立地をめぐる紛争のケーススタディが示すのは次のことである。トップダウンの規制的アプローチは必然的に住民の抵抗を生んでしまうが、それは、自分たちのコミュニティが胡散臭い名譽のために選ばれてしまったと、住民は最後に知ることになるからだ。かといって市場的アプローチがまったくベターというわけではない。というのも、あるコミュニティが責任を受け入れるよう誘導する財政的インセンティブが通常十分でないことを企業は知るからである。規制的アプローチも市場的アプローチも、結果は行き詰まってしまうか成り行き任せとってしまうかのどちらかだ。

しかしながら、立地をめぐる紛争は、ときに明らかにポジティブサムな結果を生み出す。レープにとって重要なケースはアルバータだった。ここでは、有害廃棄物処理施設の立地に対し通常出てくる住民の抵抗に州があたっており、「自発的」アプローチを採用していた。つまり、州全体における有害廃棄物問題について議論するため早い時点から幅広い努力を積極的に行っていた。また、処理施設の立地を進んで受け入れる自治体のための財政的インセンティブや、おそらくもつとも重要なことであるが、政策専門家と市民との継続的でオープンなコミットメントが見られた。

その結果、有害廃棄物処理施設の自発的な立地に成功したのである。

こうした成果は、政策形成者が決定プロセスの早い段階から市民を巻き込む (involve) 努力をしたとき、立地問題が (コミュニティにおける) 唯一の大きな問題となつているとき、立地を受け入れたコミュニティが、将来フリーライダーたちに搾取されないことが確実であるときに起こりやすい、とレーブは言う。レーブの結論は、統治する人は、「市民の政治的選択を尊重し保護するだけでなく、立地からその後の運転まですべてのプロセスでの参加を奨励し促進しなければならぬ。そのことにより、搾取の脅威に対して大丈夫であるという再確認がもたらされるのである」 (Rabe, 1994, p.4)

もちろんこれらのどの条件も容易に達成できるわけではない。有効かつ民主的な決定作成は決して容易ではない。だが、廃棄物処理施設立地以外の社会にとつてもっとも困難な他の問題に対しても、有効かつ民主的な決定作成が可能であることをレーブは示している。彼は民主的な対話と、そのことによる政府の仕組みへの人びとの信頼をもう一度活気づけようとしている。だが、シニカルな時代において、彼の欠点は民主主義そのものの可能性への信頼が強すぎることのようにだ。

三 レーブの主張を整理する二つの図

ボツソが言うように、レーブの結論はやや楽観的すぎるかもしれない。有効かつ民主的な決定作成はそんなに簡単なことではない。とはいえ、彼によるアルバータの成功事例研究は、容易でないことが実際に起こった事例の研究として高く評価してよいのではないか。私たちはアルバータの成功事例から学ぶべき教訓を発見するべきなのではない

だろうか。そこで彼の主張を次の二つの図から理解しておこう。

図1は、施設立地における合意の可能性が、どのような場合に高くなるのかを示している。

図1 施設立地における合意の可能性

立地プロセスが	廃棄物管理の責任が	
	立地地域に集中して いる	他の自治体や州と広 く共有されている
自発的	合意はまれ 1	合意可能 2
強制的	合意不可能 3	合意はまれ 4

(出所) Rabe (1994), p.5.

一つの軸は立地プロセスが自発的なものなのか、それとも強制的なものなのかである。強制的な立地プロセスではなくて自発的な立地プロセスであるほど、合意可能性は高まる。もう一つの軸は廃棄物管理の責任が立地地域に集中しているのか、それとも他のコミュニティや州と広く共有されているのかである。廃棄物管理の責任が施設の立地地域に集中しているのではなく、他のコミュニティや州と広く共有されているほど、合意可能性は高まる。

したがって、もっとも合意可能性が高いのは、自発的な立地プロセスで、しかも廃棄物管理責任が他のコミュニティや州と広く共有されている場合(2)である。逆に、強制的な立地プロセスで、しかも廃棄物管理責任が立地地域に狭く集中している場合(3)には、合意は不可能である。これらの中間にある二つのケース、つまり立地プロセスは自発的だが廃棄物管理責任が集中している場合(1)と、廃棄物管理責任は分散して共有されているが立地プロセスが強制的な場合(4)は、合意はまれであるとされている。

合意可能性がもっとも高い場合を別のことばで言いかえると、立地地域の住民の意思が十分に尊重され、強制されるのではなく自発的に立地を受け入

れるようなプロセスであり、しかも、廃棄物管理の責任が他の地域と分散共有して、自分たちだけに押し付けられてしまうのではない場合である。早期からの民主的な参加と、管理責任というコスト負担の分散がポイントである。

図2は、カナダと米国における有害廃棄物施設立地へのアプローチを整理したものである。

カナダも米国も連邦制をとっているため、有害廃棄物施設の立地政策においては、州またはコミュニティ(自治体)レベルの分権的プロセスの事例が多いことが一目瞭然である。これにさらに、レーブのオリジナルな類型である規制的(政府主導的)、自発的(コミュニティ主導的)、市場的(デイベロップメント主導的)の三つのアプローチを掛け合わせる、全部で六つの類型ができあがる。

集権的プロセスで規制的アプローチなのは、高レベル放射性廃棄物処理施設の場合(1)である。またカナダの低レベル放射性廃棄物処理施設は、集権的プロセスで自発的アプローチ(3)をとっていることになる。米国の低レベル放射性廃棄物処理施設は州主導の分権的プロセス(2と4)である。集権的で市場的アプローチ(5)の事例はないようである。分権的プロセスで規制的アプローチをとっているところのうちいくつかの州は市場的アプローチもとっている。

レーブによれば、市場的アプローチには補償(compensation)の限界があり、規制的アプローチには先買い(drainage)の限界があり、どちらも結果がうまくいかない(行き詰まるか成り行きまかせになる)。うまくいくのは自発的アプローチの場合である。アルバータの事例が中心であるが、比較事例として、マニトバ、ノースカロライナ、ミネソタ、カリフォルニア、ケベックや低レベル放射性廃棄物施設立地の事例の検討が行われている。

図1とあわせてみると、立地のうまくいく場合とは、①連邦政府ではなく自治体や州政府主導的である、②廃棄物

図2 カナダと米国における有害廃棄物施設立地へのアプローチ^a

	集権的プロセス	分権的プロセス
規制的アプローチ	米国のHLRW カナダのHLRW	アリゾナ ^b コネティカットのLLRW フロリダ ^b ジョージア ミシガンのLLRW ニュージャージー ニューヨーク ノースカロライナ ^b ブリティッシュコロンビア ^b オンタリオ
	1	2
自発的アプローチ	カナダのLLRW	カリフォルニア グリーンズボロ（ノースカロライナ） ミネソタ ネブラスカのLLRW アルバータ マニトバ
	3	4
市場的アプローチ		アリゾナ ^b フロリダ ^b イリノイ マサチューセッツ ミシガン ノースカロライナ ^b ブリティッシュコロンビア ^b 沿海州 ケベック サスカチュワン
	5	6

（原注）^a集権的立地プロセスにおいては中央政府が優位にある。分権的立地プロセスにおいては州政府が優位にある。規制的アプローチにおいては、一つ以上の政府機関が立地の主要な決定を行う。自発的アプローチにおいては、自ら進んで参加するコミュニティ間でのみ立地が進行する。市場的アプローチにおいては、民間ディベロッパーが立地の主要な決定を行う。HLRW＝高レベル放射性廃棄物，LLRW＝低レベル放射性廃棄物。

^bこの一連の研究の間、同時あるいは異なる時期に多様な戦略を採用していたところ。

（訳注）沿海州＝ノバスコシア，ニューブランズウィック，プリンスエドワード島（出所）Rabe (1994), p.30.

管理の責任が立地地域に集中せず他の地域と広く分散共有されている、③強制的ではなく自発的なプロセスである等の場合であることがわかる。この点について、やはり外国の高レベル放射性廃棄物処理施設の立地ケースであるが、原子力委員会非常勤委員の木元教子氏のレポートも非常に参考になると思われるので、次に紹介して検討したい。

四 木元教子氏による諸外国の高レベル放射性廃棄物処理施設の立地対策レポート^③

このレポートは、社団法人エネルギー・情報工学研究会（向坊隆理事長）の原子力長期・超長期検討委員会が主催している原子力を長期・超長期的に総合的に検討する研究会シリーズの一五回目として、一九九七年九月一七日に行われた。レポートの冒頭で木元氏は、「高レベル放射性廃棄物の処分問題について、今回視察したカナダ、アメリカ、フランス、スウェーデン、フィンランド等の諸国にくらべると、日本は一〇年から二〇年ほど遅れているというのが私の実感です」（p.28）と語る。以下、レポートのなかから重要かつ参考になるとと思われる点について紹介しておこう。

五 諸外国で広く採用されている立地公募方式

もつとも印象的で重要な点は、多くの国で立地公募方式のサイト選定が行われていることである。公募方式の考え方は日本では否定的なようである。木元氏によれば、「日本の場合、処理・処分懇談会（引用者注、木元氏は科学技術庁の高レベル放射性廃棄物処分懇談会の委員）で私たちが立候補方式にしようではないかと言うと、とんでもない、そんなことができるわけがない、という発言のつけからくる。しかし、諸外国を見た時に、そのように思い込むこ

との方が間違つて物事を狭く判断している。もつと国民を信じていいではないか、ということをあちらの方から逆にサジェストされたところがあります」（p.32）とこう。

六 カナダ

カナダの公募方式の場合、「自治体自らが、責任ある選択でサイトになることを望むことを重視する。そのためには、まず各自治体に情報を伝達することから始める。高レベル放射性廃棄物処分の場合には、当初八五〇の自治体から反応があり、そのなかから一一の自治体が候補に残った実績があり、一九九六年には予定地が決定した」（p.33）といわれる。先に紹介し検討したレーブの図2によれば、カナダの高レベル放射性廃棄物処理施設の立地は、集権のプロセスで規制的アプローチ（一）と位置づけられていたが、木元氏のレポートでは、高レベル放射性廃棄物処理の場合でも立地地域の立候補・公募方式が採用されていることが報告されているわけである。ただ、レーブがカナダのアルバータ州の成功事例に注目したのと同様に、木元氏も成功事例としてカナダに注目し詳細にレポートしていることはたいへん興味深い点である。

木元氏によれば、カナダの場合、「処分地選定にあつての基本原則は、安全確保と環境保護が最優先の原則である。そしてボランティアリズム、自治体からの自発的な誘致が欠かせない。共同の意思決定で行う。今までは国の権限があつて一方的に決定することもあつたが、やはり存続、長続きさせるためにも共同での意思決定が必要である。そして、公開性、公平性が必要である。公平性とは処分地となつた自治体が利益を受けること。公開性は自治体自らが決定できる環境を整えることで、広く情報を公開する方が理解が早いということを強調していました。日本でもよくあ

ることですが、サイトになる方が被害者で、利益を享受している消費者の方は加害者であるという意識があるが、ここからは既に脱却しているという感じがしました」(pp.32-3) という。安全確保と環境保護を最優先して、自発性、公平性、公開性といった原則を採用することが、NIMBYシンドロームを超える条件になることを示唆しているように思われる。

七 米 国

米国の高レベル放射性廃棄物処分場はユッカマウンテンであるが、ここは核実験が行われるネバダ砂漠のなかにあり、処分には軍事上の高レベル廃棄物を含むわけで、処分場としては確定的であるという特殊事情がある。

八 フランス

世界でもっとも積極的に原発を推進し、中央の官僚制が強いといわれるフランスでも、高レベル廃棄物の地下研究施設のサイト選定に地元との協議を重視した方法を採用し始めている。一九九二年に制定された廃棄物交渉官のバタイ議員は、従来の上意下達方式を改め、地方自治体の自発的な誘致表明に基づく地元との協議によるサイト選定方式を採用した。そして「具体的には、約三〇〇の自治体から応募があり、技術的観点(主として地層)から八県に絞り込まれた。この八県の議員や職能団体(農協、漁協、商工会)、公益団体に対し、交渉官が訪問、説明、ヒアリングを行った。その結果、八県のうち、県議会および県内のコミュニケーション議会で賛成が絶対多数を占めた四県(候補サイトになるのは三地点)のみ、交渉官は政府へ推薦した」(p.46) という。

九 スウェーデン

スウェーデンでも公募・立候補方式である。

十 スウェーデン労働総同盟（LO）のコメント

スウェーデン労働総同盟（LO）は、今の原発がなければ困るという認識で政策をたてており、労働団体のナショナルセンターとして常識的な考え方をしている。やや長くなるが、産業政策局・エネルギー担当のジャン・エリック・モロー（Jan-Erik Moreau）氏のコメントを引用する。「使用済核燃料の最終処分地については、決してイーギーにとらえていない。国民は国内のどこかで管理しなければならないことは知っているが、それを、二八八のコミュニティのどこかに強制的執行法を適用したくない。私見ではあるが、必ず、ある条件のもとで、自分の所で預かりたい、自分の所に来てほしいという、処分地として立候補するところが出てくると思う。条件とは、経済的な補償を意味する。この立候補は、地域社会の住民投票によって決まるわけだが、最近の具体例で、観光産業が市の財政になっているストールマンは、反対という結果だった。一方、マローエは鉄鉱山の町で、歴史的な背景や、労働の状況が違うので、こういう市町村は受け入れやすい環境にある。

それよりも、原子力関連施設を持っている市町村は、受け入れの可能性は非常に高い。すでに、パーセベックを含めた四ヶ所のサイトは発電所が稼動しており、原子力発電や核燃料について住民の抵抗はないと理解している。処分地という以前に、発電所のあるフォシユマルクもオスカーシャムも、すでに中・低レベル放射性廃棄物管理施設や、使用済燃料の中間貯蔵をやっているからだ。自発的な立候補者（地）があれば政府は介入しないが、ゼロの場合、法

的には、中央政府はどこの市町村に対しても強制執行法を発効できる。もちろん、どこかのコミューンが名乗りをあげてくれるのが政府にとって望ましいわけで、私どもは、それが実現できると思っている。当然、補償の額が問題だが、受け入れれば非常にリッチなコミュニティになることは分かっている。しかし、最初からそのことを打ち上げるのではなく、地域が自ら学んで住民投票を行うというプロセスが重要と考えている。

現在、ほとんどの公共体、政府機関および産業界は答申を読んだ結果、スウェーデンは現状の原子力発電所一二基の継続と、放射性廃棄物の地層処分政策に確信を抱いている」(p.50-51)と語る。また木元氏によれば、「発電所から距離が遠くなればなるほど反対運動は強くなる。距離に反比例して、反対運動の力が強いということです、これはどこでも同じことなんだと思いました」(p.52)という。

十一 スウェーデン世論調査所(SIFO)による「バックエンドに関する世論調査」

さらに、次ページのようにスウェーデン世論調査所(SIFO)による「バックエンドに関する世論調査」が紹介されているが、日本で同様な調査をするかどうかの結果になるか非常におもしろいという。

木元氏は、「これを見る限り、エネルギーに対しての国民の成熟度、自己責任意識の高さを感じるとともに、PAにおける情報提供のあり方と、その後のきめ細かなフォローアップの重要性を再確認しました」(p.52)と語るが、同感である。とくにQ2とQ3のYES回答の高い数字は驚異的ですからある。日本ではなかなかこうはいかないのではと思われる。

Q 1. スウェーデンが独自に廃棄物管理しているのを知っているか。

YES : 86%

NO : 7%

DK : 7%

Q 2. 自分の地域に廃棄物貯蔵施設を受け入れるか。

YES : 55%

NO : 36%

DK : 9%

Q 3. 自分の地域の行政機関は、貯蔵施設の検討をすべきか。

YES : 83%

NO : 12%

DK : 6%

十二 財政的インセンティブ（補助金）について

スウェーデンでもコミュニケーションの自主性を尊重する公募方式なのだが、おもしろいのはそのための財政的インセンティブ（補助金）をとくに整備しているわけではない点である。「スウェーデンはこれまでも、発電施設や原子力発電所、放射性廃棄物処分サイトの立地に対し、その地域が過疎との意味で道路・学校などの整備は行われていますが、他国のような（ここで私たちを見られました）補助金制度は設けられていない。今のところコミュニケーションを対象とした正式な補助金制度の問題は持ち上がっていないようです。大変堂々としていました。あなた方がこの事業に来てほしいというから行くのだ、という姿勢を買きたいということでした」（pp.55-57）と云う。

十三 メディア・リテラシーの重要性

木元氏は、今回の取材でメディア・リテラシーを痛感したという。「それは、情報を送る側は勿論のこと、情報を受け取る側も読み取る能力を持つということです。今、この時代、マスメディアが送ってくる情報を、収集し、確かめ、分析し、理解し、選択し、自分で

判断する能力を持っていなくては、生きていけない時代だと思う。すべて国民が認識していかないと、違った方向、つまり衆愚政治的方向にいきかねないということで、私は、メディア・リテラシーを声を高くして、今後言っていきたいと思います」(p.56)と語る。

十四 素人(住民)と専門家(電気事業者)をとりもつ信頼できる人とは？

また、報告後の討論で重要と思われるのは、電気事業者と住民の中間に、双方から信頼される人の入ることがポイントである点である。素人と専門家の間をとりもつ人は、考え方によっては政治家や政党がこれにあたるだろう。もつとも彼らは選挙がこわいので、推進派にも反対派にもいい顔をしようとするし、ヨーロッパでしばしば行われるように、最終的な判断を回避しようとして国民投票や住民投票に訴えようとすることもあるから、信頼度という点では問題があるかもしれない。成田空港ケースの隅谷調査団のような、隅谷三喜男氏のような語り部、調整者が原子力でも考えられればいいのかもわからない。

そして現実には素人と専門家を媒介し、大きな影響力を持っているのがマスメディアである。原子力におけるマスメディアの否定的なスタンスは、しばしば指摘されるし問題にされることが多い。木元氏も、「そういう方向(引用者注、正義の味方の方向)に持っていくのがマスメディアともいえますね。少数の論理、弱者救済とか、社会の木鐸たれ、とか正義感的立場で煽ってしまおうと、国民はグアーツとの方へ走る特性がある。それが現象として出たのが巻であったり、住民投票が絶対重視で、それに拘束されるべきと、マスコミなどのニュースキャスターが言ったりしている。また、それが国民の頭にインプットされてしまおうんですよ。ですから、情報がいったいどういふものか、マス

コミから流れる情報は流れの中の一断面であつて、しかもスポットでしかないということを知らない限り、それこそメディア・リテラシーを持っていないと、どんどん世論操作されていってしまう。その危険性がいまだにあるような気がする」(pp.61-62)と語る。

十五 国民投票と住民投票について

そして国民投票や住民投票については、「スウェーデンの人に言われた。自分たちは、たしかに一九八〇年のリファレンダムで原子力発電はいらないと言った。二〇一〇年までに原子力発電所を廃止する、とした。二〇一〇年という期限をどうしてつけたか知っているか、と言われた。八〇年に住民投票をやった時に、もし廃止するとしたら、炉の寿命から算定して廃止することにした。となると、八〇年の時点から二五年が寿命、それが二〇一〇年だったということにすぎない。それ以上に四〇年というタームがあるが、炉の寿命が二〇年、三〇年、四〇年、六〇年ということならば延びるはずのものだという。

もう一つ、住民投票と国民投票と日本では言っているが、『リファア』だという。あくまでも参考意見として政府は聞くという姿勢です。その国民が投票して、多くの人がノーだと言ったことを議会が認めたということであつて、それに拘束されてはいない。L O Ⅱ労働総同盟の人でも、それは強調していましたね。

そのいい例が、スウェーデンがEUに参加する方向にいった時に、スウェーデンの道路は日本と同じで左側通行、それを右に変えた。右に変えなくてはいけないと議会で決定したのだけれど、国民がどう考えるかということで国民投票を行いました。その結果、ノーが八〇数%でした。ならば、それに拘束されるかといえはそうではない。国民は

ノーがなぜ多いのかを調べたら、いきなり左から右に変えてしまうと事故が起こる。正面衝突する。だからやらない方がいいという。ならば、正面衝突をしない手立てを考えればいいということで、昼間からライトをつけることにしたのです。スウェーデンの車はエンジンをかけると、いきなりライトが点きますね。

そういうことを考慮するためにやったのだということを、日本は理解していないと言われてしまいました」(p.62)という。

十六 補償金と対案について

補償金については、「金のこと是一切表には出てこないけれど、裏にはありますよということは言っていました。しかし、最初から金のことでは絶対に入らない」(p.63)という。それでも反対する者については、「それだけの理由では(引用者注、うちは嫌だというNIMBY的理由)、人間としてレベルが低い。ですから、あなたが使っている電力の産物ではないか、と責任を考えてもらうわけです。対案を教えてください、と。そういうやりとりが今までないんですよ。反対もわかりません。でも、ただ、嫌だ、というだけでなく、どうすればいいのか、一緒に考えよう、と。この今度の意見交換会でやろうというわけです」(p.64)と語る。

II わが国における新規原発立地の考察

Iでの検討は、日本ではなく他の先進諸国の、しかも新規原発の立地ではなく放射性廃棄物処理施設の立地についての検討であった。他の先進諸国では新規原発の立地をほとんど行っていないので、新規原発の立地についての比較検討ができないのは残念であるが、それでもNIMBYを超えるための多くの有益な教訓が得られたものと思う。IIでは、わが国における新規原発立地の現状を踏まえた上で、他の先進諸国から得られた教訓に照らして、改善すべき点を指摘し若干の提言を行いたいと思う。もっとも廃棄物処理施設の場合は、立地の必要性に対する合意は高く、どこに施設を作るかというNIMBY問題に焦点が絞れるが、原発の場合は、立地の必要性に対する合意が低いいため、NIMBY問題以前の、エネルギー・環境のさまざまな基本問題に立ち返る必要がある点には注意しなければならぬ。なお、別稿（大山、一九九八）で原発立地プロセスにおける住民投票の意義について検討しているので、できるだけ重複しないようにしたい。

一 現行の原発立地手続きにおける電気事業者、国、地元の関係

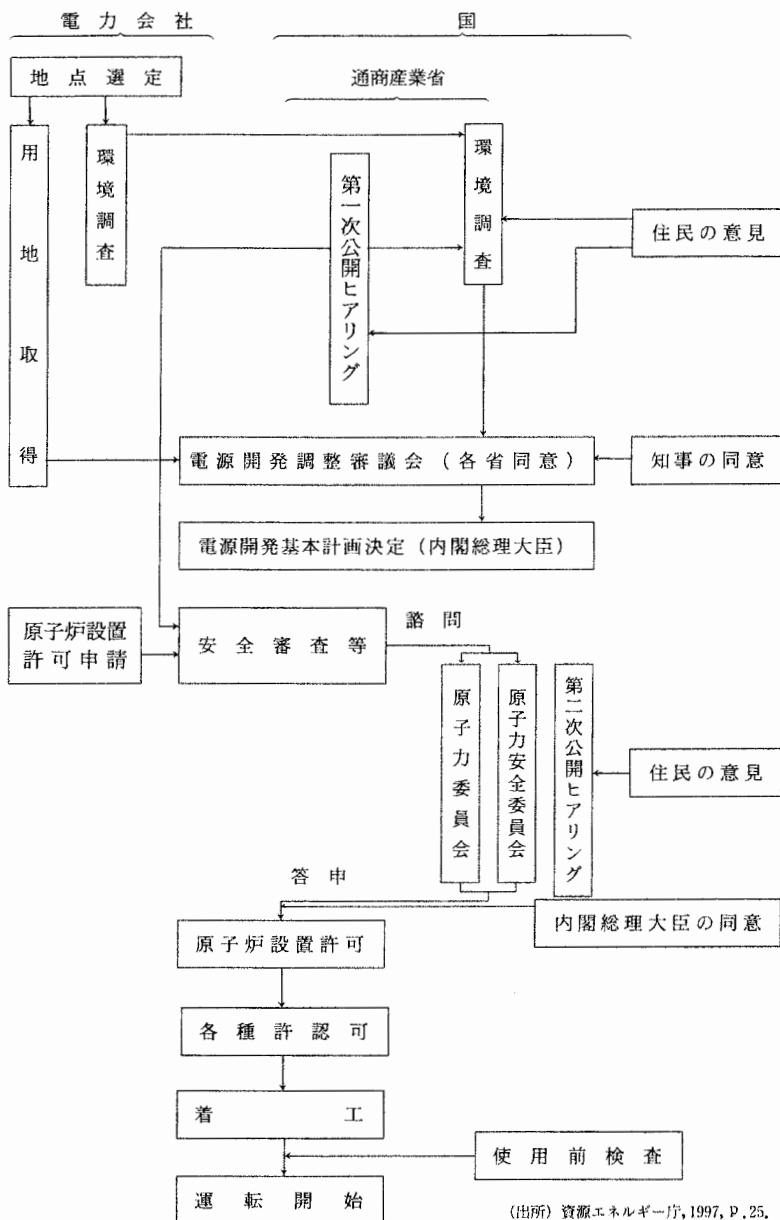
日本の原発立地の手続きやプロセスは、図3、4、5が示すように、地方や地元の自発性をあまり考慮していないように見える。地元の公募・立候補方式の採用といった発想はほとんど考えられないように見える。初期段階の地点選定から建設準備、建設、運転のすべての段階で、原発の責任は電気事業者（電力会社）が担うものとされており、

国はそれを支援・推進したり、安全上の審査・検査や各種の許認可により規制したりする立場にある。だが、地方や地元の参加や意見を取り入れる手続きが整備されているようにはあまり思えない。もう少し、地元の参加を取り入れる手続きの整備が必要ではないか。

第一次と第二次の公開ヒアリングで地元の意見を聞く手続きがある。だが、建設準備段階で行われる原子力安全委員会主催の第二次ヒアリングは安全性に限定されているし、地点選定段階で行われる通産省主催の第一次ヒアリングも、実態としては、既に調整がついていれば形式的に行われることになり、紛争がこじれていれば反対派はホイコックとして賛成派の参加だけで行われることが多い。つまりいづれの場合でも、実質的な調整は公式の手続きであるヒアリングではなく、それ以前の非公式な手続きで行われることが多いため不透明性が高く、しかもその調整は金による補償の話に偏りすぎていないだろうか。もう少し、日本（や世界）全体のエネルギー・環境問題という視点から原発立地や廃棄物管理の責任分担や負担の調整という話はできないのだろうか。またこのような視点を重視するならば、もう少し国が前面に立つ、つまり国が責任を持つことが必要ではないか。

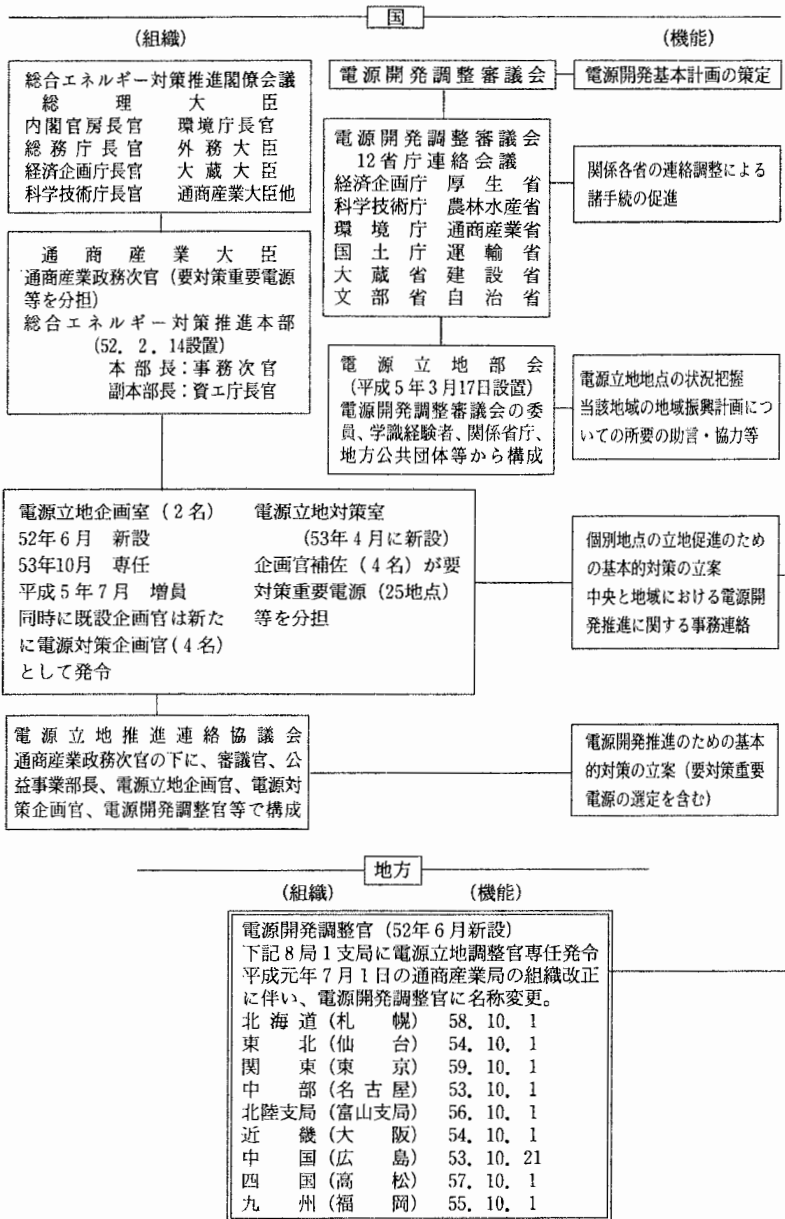
この点は、日米構造協議などで米国から不透明で不公正の象徴とされた改正前の大店法（大規模小売店舗法）の運用プロセスに似ているかもしれない。⁶⁾改正前の大店法では、出店しようとするスーパーなどの大型店と地元の中小小売商店との調整は、公式の手続きである政府（通産省または都道府県）の大規模小売店舗審議会（大店審）で行われるのではなく、それ以前の非公式な手続きである商業活動調整協議会（商調協）で行われていたのである。しかも商調協は、政府ではなく各地の中小企業の利益団体である商工会議所または商工会に設置された機関であるにもかかわらず、政府から調整を事実上委任されていたのである。政府は、地元との調整を済ませた旨の証明書（しばしば「済

図3 原子力発電所の立地手続の概要



(出所) 資源エネルギー庁, 1997, P. 25.

図4 電源立地推進体制



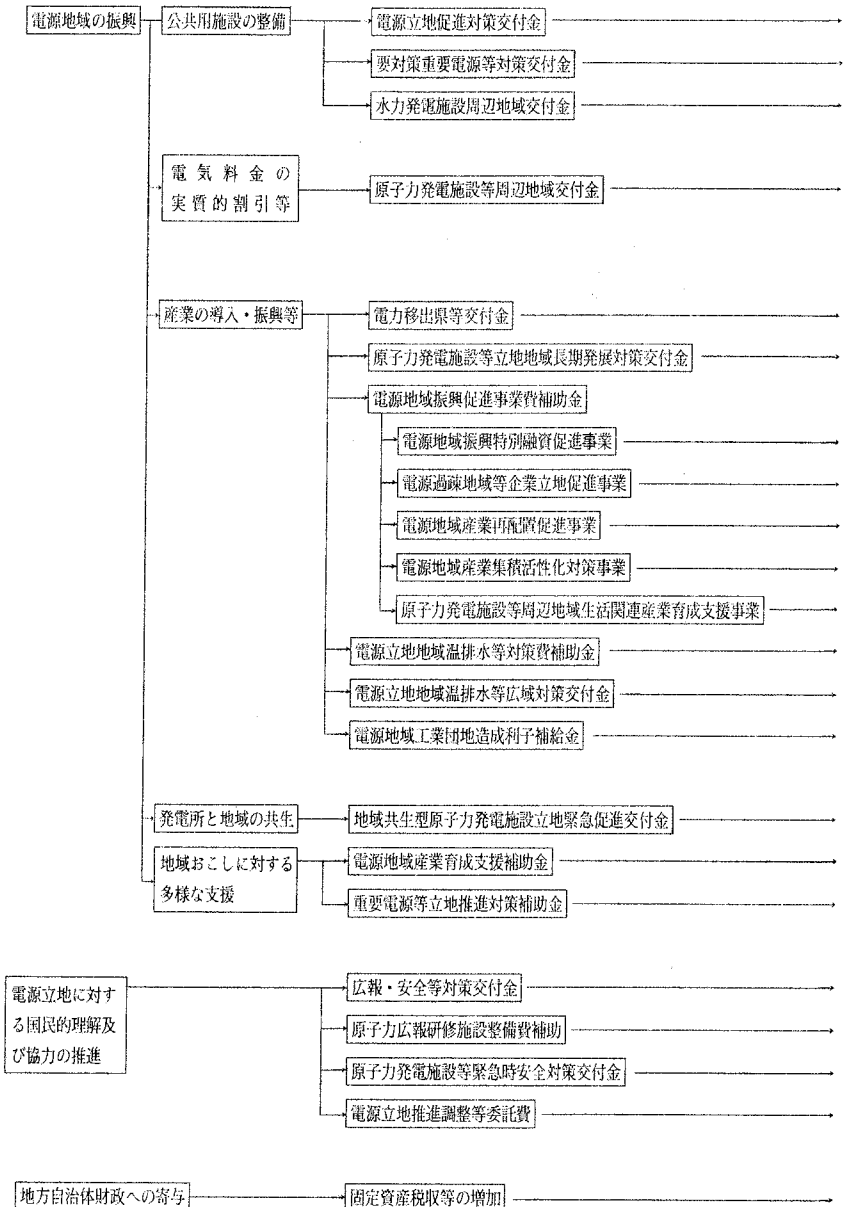
(出所) 資源エネルギー庁, 1997, P. 25.

道路、港湾、スポーツ・教育文化施設、医療施設、産業振興施設等公共施設の整備を支援	732億円
要対策重要電源の所在市町村が行う公共施設の整備等を支援	23億円
既設水力発電施設の周辺地域における公共施設の整備等を支援	64億円
原子力発電施設等の周辺地域住民、企業等に対する給付金の交付(電気料金の実質的割引)等を支援	259億円
電力移出先等における電源地域の周辺住民が通勤することができる地域への企業導入・産業近代化事業等を支援	149億円
立地地域への企業導入・産業近代化事業及び福祉対策事業(病院等の整備・維持運営、ホームヘルパー事業等)を支援	61億円
電源地域への企業の立地を促進するため、電源地域に立地する企業に対し低利融資を行う	11億円
電源過疎地域等における企業立地を促進するため、副電源地域振興センターを通じて立地企業の設備投資に対し補助金を交付	51億円
電源地域内の工業再配置促進上の「誘導地域」における企業立地を促進するため、立地企業等に対し補助金を交付	20億円
電源地域内の産業集積の活性化を図るため、研究開発施設、情報提供施設等の整備に対し補助金を交付	23億円
原子力発電施設等周辺地域における企業立地を促進するため、商業施設等を整備する企業に対し補助金を交付	3億円
発電所の温排水を有効利用した沿岸漁業の振興に関する調査事業、パイロット事業等を支援	9億円
都道府県が実施する水産振興に資する広域事業を支援	24億円
電源地域内の「誘導地域」において、工業団地造成を行う地方公共団体等に対し、利子補給金を交付	16億円
発電所の有する資源(温排水、蒸気)を活用した地域振興事業(育苗施設、熱帯植物園、養殖施設の整備等)を支援	4億円
電源地域の地元市町村が行う産業おこし及び副電源地域振興センターが行う人づくり事業等への支援	49億円
先進地調査事業、広報事業、地域活性化イベント事業、マーケティング事業、物産・農産物等の試験的製作事業等を支援	14億円
地元広報事業、安全確保のための調査、安全性に関する連絡調整を支援	16億円
視覚的手法による展示広報施設として都道府県等が設置する原子力広報施設の整備を支援	9億円
緊急時連絡網整備事業、緊急時医療施設等整備事業、防災講習会等事業等を支援	25億円
国民全般に対する多面的PA活動、電源地域住民に対するPA活動、電源地域の地域振興に関するソフト面での支援等	83億円

発電所立地による固定資産税収等の増加

(出所)資源エネルギー庁、1997、pp.26～27。

図5 電源立地による交付金等について（平成9年度予算額）



書」などと呼ばれた）を添付していない限り大型店からの届け出を受理しないという行政指導を行うことにより、現場における調整の責任を回避するとともに、不透明で非公式な当事者同士による調整に委ねることができたのである。²⁾ 米国の日本法研究者であるフランク・アップラム (Frank Upham) ニューヨーク大学教授は、政府が民間に規制や調整を委任することを「規制の民営化」(privatization of regulation) と呼んでいる。

電力会社には、地元とのコミュニケーションを密にするだけでなく、地元の推進派と反対派の中間に位置する「無党派層」に対する情報の公開・開示や積極的な P A (public acceptance) 活動が望まれよう。ポイントは女性と若い世代に対する P A にある。また、木元教子氏のメディア・リテラシーの指摘にもあつたように、マスメディアに対する情報開示も積極的に進めたい。もんじゅのナトリウム漏洩事故や東海再処理施設火災・爆発事故における動燃の情報提供のまずさ(事故隠し)は教訓になり得よう。さらに、専門家(電力会社)と素人(住民や消費者)をつなぐ信頼できる人を見つけて育てる仕組みを整備する必要があるのではなからうか(この点は電力会社だけでなく政府の役割でもあるかもしれない)。なお、消費者に対する D S M については三で触れたい。

二 地元への補償方法とその拡充整備、限界

大店法の運用における実質的な調整のポイントがカネである(「地元協力金」などと呼ばれる)ように、原発立地においても調整のポイントはカネである。しかも地点選定のきわめて初期段階の非公式な手続きで地元協力費や漁業補償費の額や支払先が決まってくるので、その性格は政治的で不透明である。

電源三法や万一事故が起きた際の損害賠償制度といった公式の補償制度をもっと充実させる必要は当然だろう。電

源三法制度の拡充整備は現在でも行われているが、継続し強化する必要があるだろう。住民税や固定資産税など税制面の恩典の拡充も必要かもしれない。現行の電気料金割引制度も、思い切って料金ゼロを何一〇年間か続けるくらいにすることが必要かもしれない。ただし、立地地域の電気料金を安くすると消費電力量が増え、新たに発電所が必要となることも考えられる。副作用の少ない、補償の具体的方法が求められているといえよう。

また、巻の住民投票で見られたように、地点によつては補償にあまり魅力を感じないところがあるだろうし、物質的豊かさを実現したわが国ではそのような地点が増えつつあるように思われる。

三 消費者である都市の企業・生活者

電力の消費者である都市の企業や生活者に対しては、これまで以上に原発立地や廃棄物管理の責任を分担してもらう方向での検討が必要だろう。

日本の電力料金は、諸外国や他のエネルギー料金と比べて高すぎる。世界的な潮流である規制緩和が電力業界にも必要だろう。金融ビッグバンの次はエネルギー・電力のビッグバンかもしれない。

しかしながら、消費の形態にあわせて電力料金を多様化してコストを支払ってもらうようなきめ細かい料金設定が今後は重要になるかもしれない。たとえば、時間帯による電話料金割引制度のように、需要の少ない時間帯（企業と生活者では異なるだろうが）の割引制度や、ピーク時の割増制度の創設・拡充といったものは考えられないだろうか。あるいは「電源立地協力金」を電力料金の一部として徴収するような制度は考えられないだろうか。これらは電力会社によるDSM（デマンドサイド・マネジメント）の一部だが、電力料金の多様化だけでなく、各種の奨励金制度

や情報提供、コンサルタント活動などさまざまな方法を積極的に行う必要があるだろう。

長期的には、消費者のエネルギー・電力・原発問題に対する認識の向上が望まれる。木元教子氏のスウェーデンにおける世論調査結果の紹介にもあつたように、日本の場合は、エネルギー・環境教育の遅れもあつて、エネルギー問題に対する「成熟した」認識に至っていないような状況にある。政府や電力会社によるエネルギー教育の改革も必要だが、マスメディアによる啓蒙活動の可能性を探る必要もあろう。

注

- (1) Rabe (1994).
- (2) *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol.10, No.1, January 1997, pp.83-84.
- (3) 木元教子（一九九七）。
- (4) 今後の新規立地のほとんどはアジア諸国など発展途上国である（資源エネルギー庁編、一九九七b、一五〇一六ページ、(附)日本原子力産業会議、一九九七b、二一ページ）。
- (5) やや古くなるが、日本の原発立地問題の優れた実態研究として、笹生仁（一九八五）がある。
- (6) 改正前後の大店法における行政指導の実態とその改革については大山（一九九六）、第八章を参照。
- (7) 現在の大店法では、届け出を受理した後は大店審で調整している。政府は調整に責任を持つようになったといえる。なお、一九九四年から施行された行政手続法により、「済書」のない届け出を受理しないような行政指導は違法になった。

参考文献

- エネルギー・資源学会編、一九九七、『コンパクト版 エネルギー・資源ハンドブック』オーム社
- 経済企画庁編、一九九五、『構造改革のための経済社会計画』大蔵省印刷局
- 木元教子、一九九七、『諸外国における原子力P/Aとマスメディア』『EIT』16号、二七〜八三ページ。
- (財)日本エネルギー経済研究所エネルギー軽量分析センター編、一九九七、『EDMC/エネルギー経済統計要覧(97年版)』(財)省エネルギーセンター
- (財)日本原子力産業会議、一九九七a、『原子力年鑑 平成9年版』(財)日本原子力産業会議
- (財)日本原子力産業会議、一九九七b、『世界の原子力発電開発の動向 96年次報告』(財)日本原子力産業会議
- 大山耕輔、一九九八、『NIMBYシンドロームと民主主義——原発立地プロセスにおける住民投票の意義を中心に』田中宏・大石裕共編著『政治・社会学論のフロンティア』慶應義塾大学出版会
- 大山耕輔、一九九六、『行政指導の政治経済学——産業政策の形成と実施』有斐閣
- Rabe, Barry G. 1994, *Beyond NIMBY: Hazardous Waste Siting in Canada and the United States*, Washington, DC: The Brookings Institution.
- 笹生仁、一九八五、『新しい明日を創る 地域と原子力』(株)実業広報社
- 資源エネルギー庁、一九九七、『原子力発電関係資料』資源エネルギー庁
- 資源エネルギー庁編、一九九七a、『エネルギー・未来からの警鐘』(財)通商産業調査会
- 資源エネルギー庁編、一九九七b、『97原子力発電——その必要性和安全性』(財)日本原子力文化振興財団
- 資源エネルギー庁編、一九九七c、『97年版 原子力発電便覧』電力新報社
- 資源エネルギー庁編、一九九七d、『新エネルギー便覧 平成9年度版』(財)通商産業調査会
- 資源エネルギー庁編、一九九六、『平成8年度 電源開発の概要——その計画と基礎資料』奥村印刷(株)

- 資源エネルギー庁監修、一九九七、『省エネルギー便覧（97年版）』（財省エネルギーセンター）
- 資源エネルギー庁監修・電気事業連合会統計委員会編、一九九七、『電気事業便覧 平成9年版』（財）日本電気協会
- 資源エネルギー庁監修・電力年報委員会編、一九九六、『電気事業の現状（96年・平成8年版）』（財）日本電気協会
- (財)日本原子力産業会議、一九九七、『原子力ポケットブック 一九九七年版』（財）日本原子力産業会議
- 総合研究開発機構、一九九五、『電気事業の課題と規制緩和に関する研究』総合研究開発機構
- 通商産業省編、一九九七、『エネルギー97』電力新報社

* 本稿は、(財)原子力安全システム研究所(社会システム研究所)のワークショップの一環として行われた「新エネルギーの可能性に関する研究」の成果の一部である。全体の成果は、『二一世紀の日本の電力需給シナリオに関する研究——地球温暖化問題と原子力発電所の立地難が将来の電力需給にもたらす影響』（日本アブライドリサーチ研究所、一九九八年三月）としてまとめられ、その概要は岸岡三春・大山耕輔・田中紀夫「温暖化対策で厳しくなる二一世紀の電力供給——新エネ・省エネを限界まで実施しても欠かせない原子力発電」（『エネルギー・フォーラム』五二二号、一九九八年六月、pp.40-43）として発表された。