

政策実施過程の事例とその分析枠組

——原発再稼働とリスク・ガバナンス——

南 島 和 久

本稿は、2011年3月11日に発生した東日本大震災に続く福島第一原子力発電所の過酷事故後の原発再稼働に焦点を当てるものである。

行政学における政策実施過程は、決定された政策を機械的に執行するだけにとどまらない、多様なアクターの言説が錯綜する政治的空間とみなしている。本稿は、原発再稼働を政策実施過程の一種と見立て、その可視化を目指すものである。

政府は原子力発電をエネルギー利用の観点から、「重要なベースロード電源」と位置づけている。ここからいえば、原発再稼働は国策を粛々と執行すべき機械的な「執行過程」とであるとも考えられる。だが、福島第一原子力発電所事故の経験は、日本の原発再稼働を困難なものとしている。日本の原発再稼働がうまくいかない原因は何か。このことを解明しようとするならば、国策の執行過程に視野を限定しては不十分である。

本稿では、国策としての原発再稼働を念頭に置きながら、その執行過程のみならず、司法過程や政治過程にも視野を拡大する。本稿が見据えるのは、国策の執行過程にとどまらない、司法過程、政治過程にまたがる広い意味での政策実施過程である。

1. 責任・組織・ガバナンス

原子力災害をめぐる行政学の分析視角には以下の3つのアプローチが

ある。第1に、原子力行政全体の「責任構造」を論点とするものである。第2に原子力行政にかかる「組織間関係」を論点とするものである。第3に原子力行政にかかる政策面での「ガバナンス」のあり方を論点とするものである。順に見ていこう。

1.1. 責任構造の視角

第1に原子力行政全体の責任構造を論点とするものである。

原子力行政の責任については、しばしば「無責任」という批判が展開されてきた（金井 2012；今井 2014）。行政学で重視されるのは、「原子力行政の責任構造の不明確さ」である。原子力行政の無責任性を描写したものととして古典的な位置にあるのは高木（2000）である。同書では官僚主義的無責任性が、原子力行政下において看取されていた点が批判されて⁽¹⁾いた。

行政学における責任論の観点からいえば、原子力行政においては、とくに市民への応答や議会へのアカウントビリティが課題となる。国会事故調査会は、「規制の虜」という表現で、業界と規制当局とが一体構造をなしていた点およびそのなかで市民や議会に対する責任性が霧消してしまう点を指摘していた。その上で、国会事故調の活動は、政策責任を外在的に問うこと、そしてそれを記録に残していくことがいかに意義深いものであるのかを指摘していた。原子力行政においては、専門家集団や業界が自らのプロフェッショナリズムを強調し、それに行政（官）が追従するなかで、結果として市民や立法府への責任が不十分となっていた。

(1) 行政学は、官僚制組織の無責任体制への批判を蓄積してきた。行政学における現代の民主的な政治体制の下での責任ある行政（官）の構成要素は、行政官のプロフェッショナリズム、行政官の市民への応答性、そして議会へのアカウントビリティの3点である（西尾勝 2001：32-33；村松岐夫 1999：257-265；今村都南雄他 2015：226-246）。

1.2. 組織間関係の視角

第2に原子力行政にかかる組織間関係を論点とするものである。

原子力行政にかかる組織体制およびその機能は、責任論と表裏の関係にある。原子力行政では、複数の組織間の関係の構図やそこでの役割分担が不鮮明であることが問題視されていた。とくに重要であったのは原子力行政の「推進」と「規制」との混在であった。

かつて国の原子力行政の中心にあったのは、原子力基本法に基づき1956年来概ね5年ごとに更新されてきた「原子力開発利用長期計画」（9回改訂）およびこれを承継した「原子力政策大綱」（2005年策定）であった。しかし、「原子力政策大綱」は福島原発事故を受けて策定されなくなった。⁽²⁾ その最終更新は2005年10月11日である。同大綱には原子力の利用方策のほか、核燃料サイクルの確立、⁽³⁾ プルサーマル、再処理関係、放射性廃棄物処分、高速増殖炉の商業ベースでの導入（2050年目標）、国際的な協調などが盛り込まれていた。本大綱はいわば、原子力政策の全体像を示したものであった。それをつかさどっていたのが原子力委員会⁽⁴⁾であった。

大綱にかえ、原子力行政の基本方針を示す位置に登場したのが、「原子力利用に関する基本的考え方」（2017年7月20日、原子力委員会決定）であった。同文書は、従来の大綱のような政府全体を拘束する方針ではなく、原子力委員会の方針提示を行うためのものであった。したがって、

(2) 原子力委員会決定「新大綱策定会議の廃止等について」2014年10月2日。

(3) その中核施設たる高速増殖炉・もんじゅ（事業主体・日本原子力研究開発機構）は2016年12月21日をもって廃炉決定されている。

(4) 原子力委員会は、原子力基本法をはじめとする原子力三法とあわせて設計され、総理府の付属機関として1956年1月1日に発足した（委員長は科技庁長官）。その後、同委員会は1978年10月には改組され、同委員会は原子力委員会と原子力安全委員会とに分離された。また、2001年の中央省庁等改革では内閣府の審議会のひとつとされた。

同文書には、「今後の原子力政策について政府としての長期的な方向性を示唆する羅針盤となる」という位置づけが与えられている。

原子力行政の政策面の「推進」力とは何か。かつての原子力政策大綱では、国の原発政策の最大の推進力は、「エネルギー利用」であった。「原子力利用に関する基本的考え方」でも、「エネルギー利用」は、その中核に位置づけられている。この「エネルギー利用」の中心には電力会社および資源エネルギー庁がいる。さらに「利用」の範囲を拡大すれば、原子力の研究利用について文部科学省（科技庁系）が、医療等の分野への応用について厚生労働省が、それぞれに関係している。これらは一括して、「軍事利用」に対する「平和利用」と表現されている。

こうした「平和利用」の「推進」に対するブレーキの役割を担っているのが、政府部内の「規制」である。もともと原子力発電所に対する規制当局としては、経産省の「特別の機関」である原子力安全・保安院（2001年1月6日設置）および原子力安全委員会⁽⁵⁾が中心となっていた。だが、これら両機関は、事故後、「規制」と「利用」とが同一の官庁のもとにあることへの批判、および規制権限の縦割構造（原子力安全・保安院、原子力安全委員会、文部科学省原子力安全課）の是正（一元化）を背景として、環境省の外局としての「原子力規制委員会」（2012年9月19日設置）およびその事務局組織としての「原子力規制庁」へと再編された。

現在、原発再稼働については、この原子力規制委員会において新規制基準に基づく適合性審査（以下「適合性審査」という。）が行われている。また、原発再稼働は、事実上、地元同意を得た判断が行われるようになっていく。原子力規制委員会の適合性審査には、地域防災計画の審査や地元同意に関係する点までは含まれていない。適合性審査はあくまでも技術審査にとどまるものとされている。

(5) 2002年改正の原子炉等規制法に基づき設置。

1.3. ガバナンスの視角

第3に原子力行政にかかる政策面でのガバナンスの論点である。

ガバナンス論は、会計学、経営学、政治学、社会学など幅広い分野で論じられている。行政学におけるガバナンス論は地方分権改革以降に注目されるようになったものである。それは国の統治（ガバメント論）に対する自治体自治を論じる文脈において注目されてきた⁽⁶⁾。さらに、行政学のガバナンス論の各論においては、高度な専門性を伴う行政分野と民主的システムとの接点にかかるリスク・ガバナンスが論じられている。リスク・ガバナンスについてはさらに科学技術社会論（STS：Science and Technology Studies）を参照する必要があることを付記しておきたい。

行政学においては、高度な専門性を伴う行政分野の問題は、古くからテクノクラート（技術官僚）とトポクラート（総括官僚）、あるいは専門的な組織に対するレイマンコントロールの問題として論じられてきた（廣瀬克哉 1989；西尾勝 2001：83；新藤宗幸 2002）。また、行政学においてこの問題は、官僚制内部の相克の問題—たとえば制服組と背広組、技官と一般職の間の緊張—として描かれてきた。このことを踏まえれば、原子力行政も、「専門家集団」とこれを民主的にコントロールしようとする「素人」からの制御問題として捉えることができる。

このようなレイマンコントロール問題を扱うとき、論点は「ガバメントからガバナンスへ」と拡散する。専門的合理性に基づき推進されてきた原子力行政は、福島第一原子力発電所事故以降、社会的な構造変容に直面している。従来、大きな障害もなく繰り返されてきた全国各地の原発再稼働については、福島第一原子力発電所の事故を境に一変した。

(6) ガバナンス論は行政学のみならず、広く経営学・社会学・経済論議などにおいても登場する。行政学においては、政策実施過程論の延長線上、あるいは地方分権改革のグランドセオリーとして2000年代に関心が寄せられた。

たとえば、原発から30キロ圏の周辺自治体（UPZ：Urgent Protective action planning Zone：緊急防護措置準備区域）にも地域防災計画などにおける避難計画づくりが義務付けられていること、そのなかで地元同意の範囲を拡大する必要があるのかどうかという点、その際に放射線防護をどのように構築していくのかという点、さらにはそれらの科学的知識を一般市民がどのように獲得することができるのかといった点などが課題となっている。

原子力行政にみられるような高度な専門性を伴う分野でのガバナンス論は「リスク・ガバナンス」論とよばれる（Cf. 山本啓編 1998；城山英明編 2015）。リスク・ガバナンス論の構成要素は、科学的なアプローチに基づく「リスク・アセスメント」、社会管理の一環として行われる規制等の「リスク・マネジメント」、そして、専門家・行政・市民との間の「リスク・コミュニケーション」である。

行政学はこの課題をどのように受けとめるべきなのか。そのための事例として本稿も位置づけることができる。

2. 再稼働の状況

本論に入ろう。最初に、原発再稼働の前提となる原子力規制庁の適合性審査の状況について見ておこう。

2.1. 規制基準適合性審査状況

2019年7月31日現在、原子力規制委員会に対し新規規制基準の適合性審査を申請した原子炉は合計29基であった。これらのうち同審査に適合すると判断されたもの（ステータスが「許可」「原子炉起動」）は合計16基であった。〈表1〉はこれを一覧するものである。

政策実施過程の事例とその分析枠組

表1 2019年7月31日現在の原子力施設新規制基準適合性審査の状況

電力会社	発電所等	炉型	新規制基準適合性に係る審査 (設置許可)			稼働開始日	現在状況 (ステータス)
			申請	提出日 (予定日)	審査状況		
北海道電力	泊1号	P	済	2013.7.8	審査中		審査中
	泊2号						審査中
	泊3号	P	済	2013.7.8	審査中		審査中
関西電力	美浜1号	P	—	—	—	—	2015.3.17 廃炉決定
	美浜2号	P	—	—	—	—	2015.3.17 廃炉決定
	美浜3号	P	済	2015.3.17	終了	2016.10.5	許可
	高浜1号	P	済	2015.3.17	終了	2016.4.20	許可
	高浜2号	P	済	2015.3.17	終了	2016.4.20	許可
	高浜3号	P	済	2013.7.8	終了	2015.2.12	2016.1.29 原子炉起動
	高浜4号	P	済	2013.7.8	終了	2015.2.12	2016.2.26 原子炉起動
	大飯1号	P	未				2017.12.22 廃炉決定
	大飯2号	P	未				2017.12.22 廃炉決定
	大飯3号	P	済	2013.7.8	終了	2017.5.24	2018.3.14 原子炉起動
大飯4号	P	済	2013.7.8	終了	2017.5.24	2018.5.9 原子炉起動	
四国電力	伊方1号	P	未	—	—	—	2016.3.25 廃炉決定
	伊方2号	P	未	—	—	—	2018.3.27 廃炉決定
	伊方3号	P	済	2013.7.8	終了	2015.7.15	2016.8.12 原子炉起動
九州電力	玄海原子力1号	P	—	—	—	—	2015.3.18 廃炉決定
	玄海原子力2号	P	未				2019.2.13 廃炉決定
	玄海原子力3号	P	済	2013.7.12	終了	2017.1.18	2018.3.23 原子炉起動
	玄海原子力4号	P	済	2013.7.12	終了	2017.1.18	2018.6.16 原子炉起動
	川内原子力1号	P	済	2013.7.8	終了	2014.9.10	2015.8.11 原子炉起動
川内原子力2号	P	済	2013.7.8	終了	2014.9.10	2015.10.15 原子炉起動	
東北電力	東通原子力1号	B	済	2014.6.10	審査中		審査中
	女川原子力1号	B	未				2018.10.25 廃炉決定
	女川原子力2号	B	済	2013.12.27	審査中		審査中
	女川原子力3号	B	未				未申請
東京	福島第二原子力1号	B	未				2019.7.31 廃炉決定
	福島第二原子力2号	B	未				2019.7.31 廃炉決定
	福島第二原子力3号	B	未				2019.7.31 廃炉決定
	福島第二原子力4号	B	未				2019.7.31 廃炉決定

電力	柏崎刈羽原子力 1 号	B	未					未申請
	柏崎刈羽原子力 2 号	B	未					未申請
	柏崎刈羽原子力 3 号	B	未					未申請
	柏崎刈羽原子力 4 号	B	未					未申請
	柏崎刈羽原子力 5 号	B	未					未申請
	柏崎刈羽原子力 6 号	B	済	2013.9.27	終了	2017.12.27		許可
	柏崎刈羽原子力 7 号					2017.12.27		許可
中部電力	浜岡原子力 3 号	B	済	2015.6.16	審査中			審査中
	浜岡原子力 4 号	B	済	2014.2.14 (取り下げ) 2015.1.26	審査中			審査中
	浜岡原子力 5 号	B	未					未申請
北陸電力	志賀原子力 1 号	B	未					未申請
	志賀原子力 2 号	B	済	2014.8.12	審査中			審査中
中国電力	島根原子力 1 号	B	—	—	—	—	—	2015.3.18 廃炉決定
	島根原子力 2 号	B	済	2013.12.25	審査中			審査中
	島根原子力 3 号	B	済	2018.8.10	審査中			審査中
原電	東海第二	B	済	2014.5.20	終了	2018.9.26		許可
	敦賀 1 号	B	—	—	—	—	—	2015.3.17 廃炉決定
	敦賀 2 号	P	済	2015.11.5	審査中			審査中
電発	大間	B	済	2014.5.20	審査中			審査中
日本原燃	六ヶ所再処理	—	済	2014.1.7	審査中			審査中
	JMOX	—	済	2014.1.7	審査中			審査中
	濃縮・埋設	—	済	2014.1.7	終了	2017.5.17		許可
	廃棄物管理	—	済	2014.1.7	審査中			審査中

(出典) 原子力安全推進協会 (<http://www.genanshin.jp/facility/map/>) を一部改変

※ 1 備考欄に一部現在状況を追加。廃炉決定のものは灰色でマーク

※ 2 表中の「P」は PWR (加圧水型原子炉), 「B」は BWR (沸騰水型原子炉)

※ 3 表の右端に現在のステータスを表示

新規制基準に適合した16基の原子炉とは、〈表 1〉の上から順に、美浜 3 号、高浜 1・2・3・4 号、大飯 3・4 号、伊方 3 号、玄海原子力 3・4 号、川内原子力 1・2 号、柏崎刈羽 6・7 号および東海第二である。これ以外にも表中にあるように、日本原燃の「濃縮・埋設」も適合性審査

に合格している。

2019年7月現在までに、新規規制基準の下で再稼働に至ったのは、以上の合計16基の原子炉のうち9基であった。再稼働原子炉9基とは、高浜3・4号、大飯3・4号、伊方3号、玄海原子力3・4号、川内原子力1・2号である。いずれもPWR（加圧水型原子炉：三菱重工）であり、BWR（沸騰水型原子炉：東芝・日立製作所）ではない。同一原発で括れば全部で5例となる。つぎに、これら5例の原発の概要について見ておこう。

2.2. 川内原子力1・2号

新規規制基準に基づく1例目の再稼働は九州電力川内原子力発電所1・2号機である。再稼働の日程は、1号機は2015年8月11日（1基目）、2号機が10月15日（2基目）であった。

東日本大震災発災後の川内原発については、住民らによる運転差止訴訟（鹿児島地裁）および運転差止に関する仮処分申立て（鹿児島地裁、福岡高裁）、原子力規制委員会に対する設置変更許可の取消（福岡地裁）などが提起されていた。これらの係争の主な争点であったのは川内原発周辺にある海底活断層等の地震リスクや周辺火山であった。

川内原発をめぐる原子炉等規制法に基づく定期検査入りに前後し、三田園訓知事の対応が注目を集めていた。2016年7月10日に当選した三田園知事は選挙戦において原発問題を取り上げており、当選後、九州電力に対し、「川内原子力発電所の一旦停止及び点検について（要請）」（8月26日）なる要請を行った。同文書は、原発の安全性の確認、活断層の調査とともに、避難計画等に関する支援体制の強化や県民不安解消などを求めるものであった。しかし、こうした要請は九電側の譲歩を引き出すには至らず、2016年11月には知事が事実上の容認に転じたこととなった。これに対し知事支援者団体の一部は、公約（反原発団体との政策協定）にあった（恒久的な）「原子力問題検討委員会（仮称）」を実現

するように働きかけ、これを受ける形で2016年12月19日には鹿児島県庁内に、「鹿児島県原子力安全・避難計画等防災専門委員会」が設置された。同委員会では、川内原発の安全性の確認や県および関係市町村が策定する避難計画等防災計画に関する検証などが行われることとなった。

こうした状況を横目に、九電側は粛々と運転再開を進めた。2016年12月8日には1号機が運転を再開し、2017年1月7日には通常運転となった。結果として1号機の運転再開には、県の「恒久的な専門委員会」は間に合わなかったということが報じられている（『朝日新聞』鹿児島版、2016年12月28日）。

2.3. 高浜3・4号

新規制基準に基づく2例目の再稼働は関西電力高浜発電所3・4号機である。再稼働の日程は、3号機が2016年1月29日（3基日）、4号機が2月26日（4基日）であった。

高浜3・4号機についてはやや事情が複雑である。そもそも再稼働に前後する時期に原発訴訟が複数提起されていた。そのなかで社会的な注目を集めたのは、裁判所が周辺住民の「人格権」に触れた点であった。

まず、2013年7月8日、関電は原子力規制委員会に対し高浜発電所3・4号機の新規制基準の適合性審査への申請を行った。2014年12月5日、こうした動きに対し住民らは、福井地裁に対し、高浜3・4号機に運転差止を求める仮処分申請を行った（250キロメートル圏内の住民の人格権の妨害予防請求権に基づく申立て）。その結論が出るまでの間の2015年2月12日に、原子力規制委員会は関西電力に対し新規制基準に基づく申請に許可を出した（原子力規制委員会「高浜発電所の発電用原子炉の設置変更（3号及び4号発電用原子炉施設の変更）について」）。

だが、4月14日、福井地裁は、先の仮処分申立てにかかる高浜発電所3・4号機について、再稼働を認めない仮処分決定を出した（最初の仮処分決定）。なお、本決定は12月24日の福井地裁の異議審において取

り消された。その結果、高浜原発は再稼働することとなった。

ところが、2016年2月29日、4号機が発送電開始直後に変圧器周辺のトラブルによる緊急停止するという事象が生じた。その直後の3月9日、大津地裁は、過酷事故が起きた場合に憲法上の基本的人権たる住民の「人格権」が侵害されるとし、周辺住民らの運転差止を求める仮処分申請（2015年1月30日提訴）に対し、高浜3・4号機の運転禁止の仮処分決定を行った（2度目の仮処分決定）。関電側は本仮処分決定の執行停止を求めて異議申立てを行うも、大津地裁はこれを認めなかった（7月12日）。

なお、本決定について関電側は大阪高裁に保全抗告の申立てを行っている（7月14日）。抗告審の大阪高裁は、2017年3月28日に大津地裁が出した運転差止の仮処分決定について、新規制基準が不合理と立証する必要は住民側にあるとして、これを取り消している。

ここで注目しておきたいのは、裁判所が後述の大飯原発をめぐる福井地裁の判断を継承している点である。

2.4. 伊方3号

新規制基準に基づく3例目は四国電力伊方原子力発電所3号機である。再稼働日は、2016年8月12日（5基日）であった。

そもそも伊方原発については建設をめぐり1973年から2000年にかけて長年の訴訟が継続していた（伊方原発訴訟）。訴訟の結果は住民側敗訴に終わっているが、2011年以降にも複数の訴訟が提起されていた（松山地裁、広島地裁）。裁判で争われてきたのは、主に原発沖の活断層（中央構造線断層帯）が巨大地震を引き起こす可能性があることや佐多岬のなかほどに位置する原発に対する、住民の避難経路（まずはバスで避難し、その後船舶に乗り継ぎ大分県に避難する）の問題であった。

再稼働直後の2016年9月28日、大分県の住民ら264人は、大分地裁に伊方原発の運転差止を求め、集団提訴した。その背景には同年4月14日

に発生した熊本地震（熊本県西原村および益城町で震度7を記録）があった。熊本地震後は余震が続き、時間の経過とともに日奈久断層帯および布田川断層帯の連動地震であることが明らかとなっていった。さらに、中央構造線断層帯に沿う形で豊後水道付近でもその関連が疑われる地震が頻発するなどしていた（別府-万年山断層帯周辺）。

2017年3月30日、先に広島地裁に提起されていた伊方原発運転差止めをめぐる仮処分申請について、広島地裁は、「具体的危険によって住民らの人格権が侵害されるおそれがあるとはいえない」として、住民側の申請を却下した。住民側はこれを不服とし、広島高裁に抗告する。2017年12月13日、広島高裁は抗告審において、2018年9月30日まで運転を認めない決定を行った。その際、裁判所は原子力規制委員会の審査について、阿蘇山の噴火の可能性に対する備えの不備にまで踏み込んだ。四国電力側はこれを不服とし、広島高裁に異議を申し立てた。この異議審の結論は2018年9月25日に示され、四国電力側の主張が認められることとなった。すなわち、阿蘇山の噴火は「社会通念上想定する必要がない」として仮処分決定は取り消されることとなった。

ここでは裁判所の判断が火山の可能性や原子力規制委員会の適合性審査のあり方にまで踏み込んだ点のみをみておきたい。

2.5. 大飯3・4号

新規制基準に基づく4例目は関西電力大飯原子力発電所3・4号機である。再稼働の日程は、3号機が2018年3月14日（6基目）、4号機が5月9日（8基目）であった。大飯原発再稼働には触れておくべき論点が3つある。それは、①原子力規制委員会の設置や新規制基準の策定を待たずにそもそも再稼働していたこと、②裁判所から運転差止めの仮処分決定を受けたこと、③高裁まで争ったことである。

①の原子力規制委員会の設置や新規制基準の策定を待たずに再稼働した経緯は以下の通りである。2012年6月8日、当時の野田義彦内閣総理

大臣は、四大臣会合を踏まえ、大飯原発3・4号機を再起動すべきとの判断を示した。その際、徹底的な事故検証から得られた知見の集大成として、「再起動に当たっての安全判断基準⁽⁷⁾」を整理し、これが満たされることを確認したことが強調された。これを受け、7月、大飯原発3・4号機は原子力規制委員会の設置や新規制基準の策定をまつことなく再稼働することとなった。その背景にあったのは真夏の電力需要に対する電力供給力の不足のリスクであった。とくに電力不足によって、人工呼吸器など生命の維持に欠かすことのできない機器が知らないうちに停止することなどへの危惧が、当時の枝野幸男経済産業大臣からも表明されていた（2012年4月13日記者会見）。

その1年後の2013年9月には3・4号機はともに定期検査に入り、再び全国の原発は稼働ゼロの状態となった。大飯原発3・4号機が再び再稼働するのは、新規制基準の適合性審査を受けた時点でのことである。

②の運転差止の仮処分決定についてはどうか。2012年11月30日、住民らは大飯原発3・4号機の運転差止を求めて裁判を提起した。この裁判では新規制基準の前提となる基準地震動の科学的根拠が最大の争点となった。タイミングは上記①の再稼働直後のことである。まず2014年5月の福井地裁は、大飯原発3・4号機の運転差止の仮処分決定を行った。この決定に対して関電側は控訴し、司法判断は名古屋高裁金沢支部へと持ち越された。名古屋高裁での判旨については③で触れる。まず重要なのは福井地裁の決定である。

福井地裁の判旨は、「原発の稼働」を「周辺住民の人格権」よりも劣位に置き、大飯原発から250キロ圏内に居住する者について、大飯原発の運転によって直接的に「人格権」が侵害される具体的な危険があるとするものであった。その上で、福井地裁は関電側の地震対策の不備を認定した。

(7) 「安全対策の実行」「安全性の総合評価（ストレステスト）」「安全性向上へ向けた事業者の事業計画・姿勢の明確化」の3基準。

③の高裁の判断は名古屋高裁のものである。関電側の控訴に基づく控訴審の結果は、2014年5月の福井地裁の仮処分¹⁰の取消となった。名古屋高裁は、原発の危険性は、社会通念上無視しうる程度にまで管理・統制されているとし、新規制基準のあり方を尊重する判断を示した。さらに、裁判所は、司法の役割を超えていること、立法府や政府による政治的な判断に委ねられるべきこともあわせて述べられた。ここには、司法判断と行政判断の間のせめぎ合いをうかがうことができる。

いずれにしろ、運転差止の判断が高裁で示されたことは全国初のことであった。なお、住民は最高裁に上告しなかったが、その理由については、「最高裁判断を回避」するため（最高裁での敗訴を確定させないため）であったと報じられている（『朝日新聞』2018年7月17日）。

2.6. 玄海3・4号

新規制基準に基づく5例目の再稼働は九州電力玄海原子力発電所3・4号機である。再稼働の日付は、3号機が2018年3月23日（7基目）、4号機が6月16日（9基目）であった。

玄海原発については、東日本大震災発災後、民主党等連立政権時代に、最初の再稼働を目指し、当時の海江田万里経済産業大臣が安全宣言を出したり、同大臣が当時の古川康佐賀県知事のもとを訪れたりしていた。

九州電力は、1例目の再稼働となった川内原発に続き、「4基体制」を目指したのだという。その背景にあったのは、電気料金の設定が4基の再稼働を前提としていたことであったとされる（『朝日新聞』2018年6月16日）。同じ内容は地元紙でも、「九電にとって原発は、供給力確保よりも経営改善の“切り札”としての重みを増している」などと報じられていた（『西日本新聞』2018年3月20日）。

九電は事故前に原子力発電規模が総発電量の40%以上であったことから、原発停止後には燃料費負担の増加により経営が悪化していると報じられていた（同上）。その上で、再稼働のための安全対策にかかる費用

が重なり、「4 基体制」でなければ経営が立ち行かなくなることが危惧されていたとされている。

再稼働を急ぐ九電側の姿勢に対し、30キロ圏域にある長崎県の4市は、2017年に避難の難しさなどを理由に再稼働への反対を表明した。いったん事故が起これば、広域的に高濃度の汚染がもたらされることは、福島事故で経験済みであったからである。その際の避難方法をどうするかという問題は、玄海原発の場合、佐賀県だけの問題にはとどまらなかった。

3. 原発再稼働の分析視角

以上の状況を踏まえ、原発再稼働を本稿の冒頭で述べた「政策実施過程」の観点から、討論することにしよう。まず、分析枠組みについて概説する。そのうえで原発再稼働問題についての分析を試みる。

3.1. 分析の枠組み

最初に分析枠組みについてである。本稿では原発再稼働を、原子力利用をめぐる政策実施過程として捉えると述べていた。政策実施過程を具体的に表現したのはプレスマンとウィルダフスキー（Pressman and Wildavsky 1973）の『実施』という事例研究であった。政策実施過程研究は、取り扱う事例にもよるが、政府、官僚制、事業者、専門家、市民といった多彩なアクターに彩られるものとなる。また、政策実施過程は、政策の繰り返しや反復がなされるなかで、ある種の「プログラム」「ルーティン」として構造化されることとなる。

政策実施過程が目されるのは、「プログラム」や「ルーティン」として構造化された政策が何らかの失敗に直面するときである。失敗政策の研究では、「政策デザインの失敗」と「政策実施の失敗」の2つが目される。とくに、「政策実施の失敗」では、多彩なアクターの言説が錯綜することとなる（石橋他 2018）。

政策実施研究には、学説上、政策デザインの合理的執行をめぐるトップダウンアプローチと、政策の実施現場の視点にその視座をおくボトムアップアプローチの論争がある（Hill & Hupe 2014；今村都南雄 1997）。学説研究としては、政策実施研究はこの論争を経て1990年代には低迷を迎えたとされる（森田朗 1988；真山達志 1991；大橋洋一編著 2010）。ただし、日本ではこの政策実施過程研究は、具体的な研究蓄積が浅い。それは、政策実施過程研究が「失敗政策」を対象とするところにも一因があるだろう。

ここで、政策実施研究の限界として指摘しておきたいのが、官僚制そのもの、あるいは行政を含めた社会的な官僚制化のなかの言説が、実証的に捕捉しづらいという点である。

3.2. 文化理論

1990年代の後半、この政策実施研究の延長線上に新たな分析手法が登場した。それが、フッド（C.Hood）が提起した「グリッド／グループ文化理論」（以下「文化理論」という。）であった（Hood 1998；南島 2007）。かつての政策実施研究の先駆者であったウィルダフスキーも注目するこのアプローチは、構造化された言説空間の内部において繰り返し提起される主体の発話を信条体系として抽出し、政策空間において錯綜する言説の複雑性を縮減して提示しようとする点に特徴がある⁽⁸⁾。本稿ではこの文化理論を原発再稼働問題の分析手法として援用する。

文化理論を政策実施過程研究に援用する際に注意すべきなのは、政策実施過程内のアクターの識別と、それぞれの信条体系を描き出せるのか

(8) ここで、「文化理論とは何か」という点に触れておこう。文化理論とは、「グリッド」（格子）と「グループ」（集団）の二軸で分かたれる4つの象限に言説を整理し、その信条体系間の対立構図を可視化するという分析手法である。この文化理論は、レトリック分析の一種であり、構成主義アプローチに分類されるものである。

政策実施過程の事例とその分析枠組

図1 グリッド／グループ文化理論の基本枠組み

	High Grid	
	運命論者 (<i>The Fatalist Way</i>) 規律に従順+個人主義 (不確実性、環境への順応性) 上下下達に対して従順 「運命」に対する順応性 過剰なイナナーシャ(惰性)、度を越えた無抵抗	階統主義 (<i>The Hierachist Way</i>) 規律に従順+集団主義 (官僚制原理、計画行政) 上意下達型のヒエラルヒー構造 計画経済などの官僚型コントロール 野心的、過大な計画の劇的な崩壊
Low Group		High Group
	個人主義者 (<i>The Individualist Way</i>) ルールを遵守+個人主義 (市場経済、合理的選択) 集合的利益よりも個人の利益を優先 功利主義的な思考様式 協働の欠如、個人的な腐敗	平等主義者 (<i>The Egalitalian Way</i>) ルールを遵守+集団主義 (相互尊重、ネットワーク構造) 相互性と理性に基づく信頼関係 課題克服に際し権威に迎合せず 不一致に基づく不決定、相互尊重の墮落
	Low Grid	

(出典) C.Hood (1998 : 9 ; 28) をもとに筆者作成。

という点である。文化理論では、4つの象限に分かたれたそれぞれのアクターがそれぞれのエントロピーを拡大する方向にその発話を展開させるものとして把握される。これらのアクター間の認知はそれぞれにバイアスがあり、時間の経過とともにそのバイアスが乖離する方向に拡散するものとして観念される。

〈図1〉は文化理論を簡略化し図示したものである。図中、左上の「運命論者」は、運命に対する従属性を特徴とする。また、右下の「平等主義者」は人間の理性に対して重きを置こうとする。これに対して左下の「個人主義者」は合理性、とくに経済的合理性に信を置き、右上の「階統主義者」はヒエラルヒー構造や計画性、いかえれば政府・官僚による社会的な統制を重視する傾向がある。

原発再稼働問題にこれを適用する場合、これらの4つのモードになぞらえて、「社会的妥当性」「科学的専門性」「経済的合理性」「政治的正統性」を配置することができる。さらに、それらを具現するものとして、当該実施過程の当事者たる「市民」「専門家」「事業者」「政府」というアクターを設定することができる。その上で、文化理論では、そのそれぞれのロジックを分離し、それぞれのコンテクストに沿って内的な論理

の説明を試みようとするのである。この説明に成功すれば、リスクをめぐるコミュニケーションを一定程度可視化することができるのではないか。

なお、文化理論による分析は複雑な議論を過度に単純化するものである。そのため、分析結果は精緻なものとはならない。それでもなお、政策実施過程という複雑な時空間を可視化するためには、この分析は一定の有効性をもつだろう。

4. 原発再稼働の分析

以下、それぞれのアクターおよびその信条体系にそくして原発再稼働問題を再整理することにしよう。

4.1. 市民

第1に、「市民」についてである。市民の立場は文化理論では「運命論者」に該当している。「市民」の信条体系の支柱は「社会的妥当性」である。

市民は、自らの生活が脅かされない限り、運命や権威といった外的な要因に対して無関心なものである。その個人の集合が「社会的妥当性」を構成するものとなる。個々人に還元していえば、これはバーナードのいう「無関心圏 (zone of indifference)」(権威受容説)を参考にすることができる。

バーナードによれば、無関心圏内では、「命令はその権威の有無を意識的に反問することなく受容しうる」「受令者はこの圏内にある命令はこれを受け入れるのであって、権威の問題に関するかぎり、命令が何であるのかについて比較的に関心である」(バーナード 1968: 175; 177)とされる。

すでにみたように、一部の市民は原発再稼働については積極的に反対の姿勢をあらわにしていた。いわばここでいう上位権威のフィクション

について、明確な不信感を募らせているか、もしくは、訴訟という積極的な形でそれを提起していた。もちろん、その契機は福島第一原子力発電所の事故であり、原発再稼働に際しては、災害の想定や避難計画についての不備が目立つという問題状況があった。これらが十分な妥当性を欠いたままの状態にあるとき、市民の側には「不安」がよぎる。このとき、個々の市民は「無関心圏」に安住できなくなるのである。訴訟の提起や政治変動はその「不安」発露とみなすことができるだろう。

「不安」は疑心暗鬼を生む。その蓄積は、やがて原子力行政への不信として顕在化する。それがときに行政や事業者に対して敵対的な、司法・政治闘争に転化する。

4.2. 専門家

第2に、「専門家」についてである。「専門家」と一口にいても政府部内で政府に協力するものもいれば、在野で反原発を主張するものも存在している。ここでは当該政策実施過程において重要な役割を演ずる、政府に科学的知識を提供する立場にある専門家集団を取り上げておきたい。その立場は文化理論では「平等主義者」に位置付けられる。ここで信条体系は「科学的専門性」と言い換えることができる。

「専門家」の立場から主張されるのは、科学的な「妥当性境界」である。⁽⁹⁾ 「妥当性境界」を本事例にそくして具体的かつ端的にいえば、学会、

(9) 藤垣裕子はこの専門家集団を特徴づける概念を以下のように説明している。「社会の要素である専門家集団の単位は、その単位ごとに独自のクライテリア（知の判断基準）をもっている。専門誌の査読システムは、専門家集団のクライテリアを提供する。このクライテリアを妥当性境界と呼ぼう。専門誌の査読システムによって、ある論文は掲載許諾され、ある論文は掲載拒否される。この許諾と拒否の繰り返しは妥当性境界を形成する。科学と社会との接点で何か問題が起こったとき、それぞれの集団は、それぞれの妥当性境界から責任を考える。それぞれの妥当性境界に『自己準拠』して判断を下し、責任について考えるわけである。」（藤垣裕子編 2005：227）。

原子力規制委員会、電力会社（の専門家集団）が共存する「同じ土俵」と表現しておくことができる。すなわち、ここでいう専門家は、原子力発電等に関する一定の専門知識を共有するある種の「知的コミュニティ」として認識することができる。

福島第一原子力発電所の事故を経て上書きされた新規制基準についてこれをいいかえてみよう。新規制基準はIAEAの深層防護の考え方を基礎としている。そして、その妥当性境界の内部に含まれない—いいかえれば科学的知識として共有することのできない避難計画等については、当該妥当性境界の外部領域とみなされる。この社会的妥当性の論点は当該妥当性境界には含まれていない。だからといって、新規制基準に具体的な社会的妥当性に関する政治的調整等の要素を組み込むことは、むしろ、適当なこととはいえないだろう。

専門家集団の立場から見てみよう。専門家集団の立場からいえば、市民の漠然とした「不安」に対する処方箋が、原子力関連知識の獲得となる。「サイエンス・コミュニケーション」や「リスク・コミュニケーション」は、このような理解から提起される処方箋である。具体的にこれを具現化したものが、2012年8月、民主党等連立政権時に大規模に行われた「討論型世論調査」（エネルギー・環境の選択肢に関する討論型世論調査）であった。もっとも、国策を左右するような位置づけでこのような手法を採用することがどこまで可能なのか、いいかえれば教育的な手法が民主主義的決定との関係においていかなる意味をもつのかという点については十分に解明されているわけではない。ただし、この「討論型世論調査」が、「同じ土俵」を構築しようとするものであった、ということはいえるだろう。

ところで、上述の専門家集団とは別に、地震学・火山学という異なる専門家集団も存在している。訴訟等においてはこれらの学問分野の知見が再稼働推進に対する反論として登場していた。異なる専門性は異なる妥当性境界を構成する。すなわち、地震学者や火山学者が新規制基準の

あり方について異を唱えることがみられる点については、専門家間の見解の相違として留保しておかなければならない。

4.3. 事業者

第3に「事業者」である。原発再稼働にもっとも前向きなコアリションが「事業者」である。文化理論においてその立場は「個人主義者」に相当するものであり、その信条体系は「経済的合理性」に傾斜するものとなる。ここでは電気事業連合会・電力会社を想定できる。また、官庁としては経済産業省がその立場を代弁するものとして捉えることができる。

原子力には様々な「利用」の形態がある。その中心を占め、原発再稼働の駆動因となっているのが「エネルギー利用」である。2014年4月に閣議決定された「エネルギー基本計画」では、中長期（今後20年程度）のエネルギー需給構造を視野に入れ、日本にとって最適なエネルギー需給構造が検討されていた。たとえば、同計画には以下のような記述がみられた。

「原子力発電所が停止した結果、2012年時点におけるエネルギー自給率は、6.0%まで落ち込み、国際的に見ても自給率の非常に低い脆弱なエネルギー供給構造となっている。原子力を代替するために石油、天然ガスの海外からの輸入が拡大することとなり、電源として化石燃料に依存する割合は震災前の6割から9割に急増した。日本の貿易収支は、化石燃料の輸入増加の影響等から、2011年に31年ぶりに赤字に転落した後、2012年は赤字幅を拡大し、さらに2013年には過去最大となる約11.5兆円の貿易赤字を記録した。貿易収支の悪化によって、経常収支も大きな影響を受けており、化石燃料の輸入額の増大は、エネルギー分野に留まらず、マクロ経済上の問題となっている。

現在、原子力発電の停止分の発電電力量を火力発電の焼き増しにより代替していると推計すると、2013年度に海外に流出する輸入燃料費は、東日本大震災前並（2008年度～2010年度の平均）にベースロード電源として原

子力を利用した場合と比べ、約3.6兆円増加すると試算される。」(「エネルギー基本計画」2014年4月。下線は筆者。)

さらに、同計画において「原子力発電」は以下のように述べられている。

「①位置付け

燃料投入量に対するエネルギー出力が圧倒的に大きく、数年にわたって国内保有燃料だけで生産が維持できる低炭素の準国産エネルギー源として、優れた安定供給性と効率性を有しており、運転コストが低廉で変動も少なく、運転時には温室効果ガスの排出もないことから、安全性の確保を大前提に、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である。

②政策の方向性

いかなる事情よりも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、原子力発電所の安全性については、原子力規制委員会の専門的な判断に委ね、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。原発依存度については、省エネルギー・再生可能エネルギーの導入や火力発電所の効率化などにより、可能な限り低減させる。その方針の下で、我が国の今後のエネルギー制約を踏まえ、安定供給、コスト低減、温暖化対策、安全確保のために必要な技術・人材の維持の観点から、確保していく規模を見極める。」(「エネルギー基本計画」2014年4月。下線は筆者。)

ここで述べられているのは、原子力発電の経済合理性の観点から見た「エネルギー利用」の価値である。福島第一原子力発電の後に策定された政府計画であるため、随所に各種のリスクに対する配慮が示されているものの、同計画はそれでもなお「エネルギー利用」に価値があることを主張していた。

さらにここでは、「エネルギー利用」価値の極大化とともに、そのり

政策実施過程の事例とその分析枠組

スクの極小化が技術的課題として捉えられているにも注目しておきたい。具体的には同計画でも触れられている、あるいは再稼働に付随する各種の訴訟で提起されているような、万が一再度の事故が起きた場合の具体的な対処（避難計画等）、使用済み核燃料問題、そして核セキュリティの問題などである。

なお、2016年度の『エネルギー白書』（2016年5月17日閣議決定）によれば、以下の7点が2015年10月6日の第三回原子力関係閣僚会議で取り上げられたとされている。これらの論点はいずれも原子力の「エネルギー利用」を前提とするものである。

- ①安全を大前提として、再稼働すべきものは再稼働する」一方で、「廃炉すべきものは廃炉する」ため、会計制度を措置したところ、実際に複数の廃炉について届出がなされました。
- ②原発の安全性については、世界最高水準の規制を満たすだけにとどまらず、事業者が不断に自主的な安全性向上に取り組むよう促します。
- ③原子力災害対策は、国が前面に立って自治体を支援し、実践的な訓練等を通じ、実効性の更なる向上に努めることが必要です。
- ④事故時の賠償については、既に原賠法と原賠機構法の枠組は整っていますが、更なる制度の見直しの検討が進められています。
- ⑤使用済燃料については、電力自由化に伴って再処理の制度や体制を検討するとともに、第四回最終処分関係閣僚会議で決定した政府の『アクションプラン』に基づき、事業者において貯蔵対策を強化します。
- ⑥最終処分についても、自治体の「手挙げ方式」から転換し、国が科学的有望地を提示するなど前面に立って取り組みます。
- ⑦福島復興、廃炉・汚染水対策の進展は、原子力政策の大前提となります。『中長期ロードマップ』等これまでに示した方針に基づいて着実に取組を進めます。

（資源エネルギー庁『エネルギー白書』（2016年5月17日閣議決定）93頁）

先述の「市民」の社会的妥当性との間で最も先鋭化するのが、この「事業者」の経済合理性である。先に見た原発再稼働をめぐる訴訟の構

図は、「市民」対「事業者」であった。しかしながら具体的な係争においては、「市民」対「専門家」の構図となる。その際、専門家の上級権威の位置にある原子力規制委員会は、訴訟の当事者にはなっていない。ここからいえることは、「事業者」の経済合理性の観点が隠れた争点となっている点を踏まえておく必要がある、ということである。

4.4. 政府

第4に「政府」である。文化理論において「政府」は「階統主義者」の位置にある。そのよって立つ信条体系は「政治的正統性」である。当該政策実施過程のなかでこの論点が複雑になるのは、この「政府」に「国」とともに「原発立地自治体」が含まれるところである。

政治的正統性を具体的に担保するのは選挙である。もっと直截にいえば、政府は政治的正統性の不安定化を嫌う行動原理に基づく存在である。

選挙には国政選挙ばかりでなく地方の首長、議会の選挙もある。このことを踏まえていえば、当該政策実施過程の正統性は、各種の選挙という政治過程を踏まえながら展開するものであるといえる。

まず国政選挙から見ていこう。東日本大震災・福島第一原子力発電所の事故後、これまでに行われた国政選挙は以下の6つである（表2）。このうち、最初に行われた野田政権の下での第46回衆議院議員総選挙では、滋賀県知事であった嘉田由紀子が新党・日本未来の党を結成し（小沢一郎・生活の党が合流）、主要政策に「脱原発」を掲げた。しかしそ

表2 東日本大震災・福島第一原子力発電所事故後の国政選挙

投票日	選挙名	解散前	主要争点
2012年12月16日	第46回衆議院議員総選挙	第三次野田内閣（改造）	政権交代
2013年7月21日	第23回参議院議員選挙	第二次安倍内閣	アベノミクスの是非
2014年12月14日	第47回衆議院議員総選挙	第二次安倍内閣（改造）	アベノミクスの是非
2016年7月10日	第24回参議院議員選挙	第三次安倍内閣（第一次改造）	アベノミクスの是非
2017年10月22日	第48回衆議院議員総選挙	第三次安倍内閣（第三次改造）	消費税増税分の使途変更
2019年7月21日	第25回参議院議員選挙	第四次安倍内閣（第一次改造）	改憲、消費税の是非など

（出典）筆者作成

の結果は、これらの勢力が改選前議席を大きく議席を減らすというものであった。なお、その後の選挙においては、主要争点はアベノミクスの是非や改憲、消費税の是非となった。すなわち、国政選挙という政治的な回路は、原発再稼働に不信感を募らせる立場からみれば有効なものとはならなかったということがいえる。

つぎに地方選挙である。地方選挙においてまず原発の是非が深刻に争われてきた、あるいは大きな注目が集まったのは東京都知事選挙であった。都知事選は福島第一原子力発電所事故の後、合計4回行われた。最初の選挙は2011年4月10日であったが、この時は原発の是非は争点とならず、現職の石原慎太郎が大差で当選した。2回目の選挙は石原都知事の辞職に伴い、2012年12月16日に投開票が行われた。この時は猪瀬直樹が石原前都知事から事実上の後継指名を受け、組織票をまとめて圧勝した。なお、次点の元日弁連会長で原発訴訟にもかかわった経験をもつ宇都宮健児は脱原発を掲げて選挙戦を争った。3回目の選挙は猪瀬前知事の辞職に伴うものであり、2014年2月9日に行われた。この時は舛添要一が当選したが、大きな話題となったのは元首相の細川護熙が対立候補となり、同じく元首相の小泉純一郎とともに「脱原発」を掲げて選挙戦を戦ったことである。このほか脱原発候補としては宇都宮健児（次点）も立候補していたこと、トップ当選した舛添都知事も「私も脱原発を言い続けている」と述べていたことで争点形成には至らなかった。最後の選挙は、舛添前知事の辞職に伴い、2016年7月31日に行われた。組織票の支持を受けなかった小池百合子、自民・公明・こころの支持を受けた増田寛也、野党共闘の一本化による支持を受けた鳥越俊太郎の3者に票が集まる結果となったが、鳥越候補が「脱原発」を訴えたものの（「1に平和、2に憲法、3に脱原発」）、これも争点形成には成功したとはいえなかった。

このほか、地方選挙で原発の是非が問われたのは原発立地自治体においてであった。そのなかでも注目しておくべきなのは、東京電力柏崎刈

(10) 羽原発を擁する新潟県知事選挙であった。新潟県知事選挙で原発再稼働の是非が最も先鋭化したのは、泉田裕彦知事の不出馬を受け、2016年10月16日に行われた選挙であった。そこでは「再稼働の是非」をめぐる、事実上、与党系の候補者と野党系の候補者の一騎打ちとなった。結果として柏崎刈羽原発に慎重な姿勢をつよく打ち出し、野党連合が支援した米山隆一知事（無所属）が勝利した。このとき、野党系の知事が新潟県において初めてのことであったことも、注目を集めた。

ただし、米山知事はわずかな在任期間でスキャンダルにまみれた。米山辞任を受け、2018年6月10日には再び原発再稼働を争点とした選挙が行われた。このときも与党系の候補者と野党系の候補者の事実上の一騎打ちとなった。結果は、与党系の花角英世候補が僅差で野党系の池田千賀子候補を下した（得票率49.6%：46.2%）。もっとも、与党系の花角候補は原発再稼働に対しては慎重な姿勢を表明していたため、争点化という意味では、前回の選挙ほどとはなっていない。なお、地方選挙においては、国策上の問題を問えるのかという疑問が継続的に提起されていることを、ここに付記しておきたい。

政治的正統性についていえばもうひとつ、原発再稼働に関する手続的な論点もある。すなわち、再稼働にかかる政治判断である。前者の再稼働にかかる政治判断については、先にも触れた『エネルギー基本計画』の文言がそのまま使用されている。いわく、「原子力発電所の安全性については、原子力規制委員会の専門的な判断に委ね、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。」というものである。ここで疑問点として提起されているのは、「再稼働の判断」は「原子力規制委員会」が行うのか、それとも「政府」が行うのか、あるいは「立地自治体」が行うのかという点である。

(10) 柏崎刈羽原発は1～7号機の原子炉を有している。新規制基準の審査を申請したのは6・7号機である。

政策実施過程の事例とその分析枠組

田中俊一前原子力規制委員会委員長はこの点について、新規制基準の適合性審査は、原子力施設の設置や運転等の可否を判断しているに過ぎず、これを満たすことによって絶対的な安全が確保できるわけではないものであることを繰り返していた（「新規制基準について」）。すなわち、原子力規制委員会の公式見解としては、新規制基準に対する適合性審査は科学的知見、すなわち科学的な意味での「安全」性に基づくものに過ぎず、避難計画も含めた総合的な判断、すなわち「安心」は別の問題であるとしていたということである。

政府はこの点について原子力規制委員会の判断を「尊重する」と述べてきた。そうであるならば最終的な判断の責任を負うのは消去法により、「事業者」または「立地自治体」となる。ただし、「事業者」は、原発立地自治体の避難計画等については、直接的に関与するものではない。

むすびにかえて

本稿では、原発再稼働を政策実施過程の事例と捉え、文化理論を利用して「市民」「専門家」「事業者」「政府」という主要な政策実施過程上のアクターの言説の整理を試みた。本章の気づきとして以下の3点を掲げておきたい。

第1に、政策実施過程におけるそれぞれのアクターの言説は異なる志向性をもつという点である。そのなかで「市民」の不安は、行政的解決が十分に果たされない場合、権力分立をまたいで、司法的解決、あるいは選挙による政治的解決の道を模索するという現象が看取される。本稿の議論から見てきたのは、行政権の範疇での執行過程のバランスが崩れるとき、司法過程、政治過程といった他の回路にも社会的対話の舞台が拡散する可能性があるという点である。

第2に、各主体間の発話はあったとしてもそのコミュニケーションが十全かという視点を欠いてはならないという点である。それは、各主体の責任と直結している。とくに、各種のリスクが現実化した場合の対応、

あるいは万が一の事故が起きた場合の避難の論点、さらには事故後の損害賠償責任などが責任論として浮上する。それらは社会的な責任の「規範」をどう打ち立てるかという問題とリンクしている。

第3に、当該政策実施過程のフィードバック・ループについてである。政策過程は、理想的に言えば、政策の「立案」「決定」「実施」「評価」の各セグメントに分解されつつも、最終的には「立案」、すなわち政策デザイン側にフィードバックすることが求められている。しかし、原発再稼働をめぐる政策実施過程は、フィードバック・ループが十分に機能していない。「市民」による他の解決手段の模索—すなわち司法権や選挙などの政治過程への回路への接近—は、じつはフィードバックの回路の模索である可能性があるという点をここでは指摘しておきたい。

政府がいうように、2030年までに30基程度 of 原発再稼働を目指すのであれば、現在の倍の原発を再稼働しなければならない。しかも、これから先はBWRの再起動など難易度の高いチャレンジが控えている。いずれにしても、断片化した各主体、各セグメント間の連絡は不可避となるだろう。本稿では、「リスク」と「ガバナンス」とを、政策実施過程を踏まえつつ接続していくことの重要性を指摘しておこう。

(2019年9月30日脱稿)

※ 本研究は、科研費基盤(C)(一般)(課題番号18K01409)の助成を受けたものである。また本稿は、日本行政学会災害と科学技術部会(森田朗座長)の研究成果の一部である。

【参考文献】

- 安念潤司(2014)「原発はなぜ停まっているのか(1~3)—日本における法治主義の一断面—」(『中央ロー・ジャーナル』第10巻第4号;第11巻第1号;第11巻第2号)
- 今井照(2014)『自治体再建—原発避難と「移動する村」—』筑摩書房
- 今村都南雄(1997)『行政学の基礎理論』三嶺書房
- 石橋章市朗・佐野亘・土山希美枝・南島和久(2018)『公共政策学』ミネルヴァ書房

政策実施過程の事例とその分析枠組

- 大島堅一（2011）『原発のコスト—エネルギー転換への視点—』岩波書店
- 大橋洋一編著（2010）『政策実施』（ミネルヴァ書房）
- 海渡雄一（2011）『原発訴訟』岩波新書（岩波書店）
- 金井利之（2012）『原発と自治体』岩波書店（岩波ブックレット）
- 黒川清（2016）『規制の虜—グループシンクが日本を滅ぼす—』講談社
- 城山英明編（2015）『福島原発事故と複合リスク・ガバナンス』東洋経済新報社
- 新藤宗幸（2002）『技術官僚—その権力と病理—』岩波書店
- 高木仁三郎（2000）『原発事故はなぜくりかえすのか』岩波書店
- 東京電力福島原子力発電所事故調査委員会（2012）『国会事故調 報告書』徳間書店
- 南島和久（2007）「府省における政策評価の中立性および客観性—グリッド/グループ文化理論に基づく考察—」（『法学志林』第104巻第4号）
- 廣瀬克哉（1989）『官僚と軍人—文民統制の限界—』岩波書店
- 福島民報社編集局（2013）『福島と原発—誘致から大震災への50年—』早稲田大学出版部
- 藤垣裕子編（2005）『科学技術社会論の技法』東京大学出版会
- 真山達志（1991）「政策実施の理論」（宇都宮深志編『行政と執行の理論』東海大学出版会）
- 村松岐夫（1999）『行政学教科書』有斐閣
- 森田朗（1988）『許認可行政と官僚制』岩波書店
- 山本啓（1998）『ローカルガバメントとローカルガバナンス』法政大学出版局
- 吉岡斉（2011）『新版 原子力の社会史』朝日新聞出版
- バーナード著・山本安次郎他訳（1968）『新訳 経営者の役割』ダイヤモンド社
- Birkland, T. (2016) *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making (4th. ed.)*, New York and London: Routledge, 2016.
- Hill, M. and Peter Hupe (2014) *Implementing Public Policy: An Introduction to The Study of Operational Governance (3rd. ed.)*, Sage.
- Hood, C. (1998) *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*, Oxford.
- Mazmanian & Sabatier (1989) *Implementation and Public Policy With a New Postscript*, Univ. Press of America.
- Pressman, J. & Wildavsky, A. (1978) *Implementation: 3rd. ed.*, University of California Press.

Rhodes, R. A. W. (1998) *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press.