

原発再稼働をめぐる〈地元合意〉についての首長の 認識と態度：浜岡原子力発電所の再稼働に関する 首長アンケート調査から

著者	辰巳 智行, 中澤 高師
雑誌名	静岡大学情報学研究
巻	25
ページ	1-13
発行年	2020-03-28
出版者	静岡大学情報学部
URL	http://doi.org/10.14945/00027202

原発再稼働をめぐる〈地元合意〉についての首長の認識と態度：浜岡原子力発電所の再稼働に関する首長アンケート調査から

Attitudes and Opinions of Mayors on “Local Agreement” for Restarting Hamaoka Nuclear Power Plants: Report on a Survey in 2018

辰巳智行

Tomoyuki TATSUMI

行動情報学 学術研究員

Department of Behavior Informatics,
Scientific Researcher

中澤高師

Takashi NAKAZAWA

情報社会学 准教授

Department of Socio-Information
Studies, Associate Professor

論文概要：本稿の目的は「浜岡原子力発電所の再稼働に関する首長アンケート調査」の結果に基づき、浜岡原発再稼働の是非やそれをめぐる〈地元〉了解の範囲やあり方に関する首長の態度や認識を把握することである。福島事故による被害の地理的な広がり、原子力災害対策重点区域（UPZ）の設定、さらに浜岡原発では県を単位とした住民投票運動の展開など〈地元〉の範囲や〈合意〉のあり方は政治的な争点となっている。

調査は2018年春、静岡県内35基礎自治体に中部電力エリア4県200基礎自治体を含めた計235市町村の首長に対して郵送式で実施し、140自治体から回答を得た。その結果からは、次の3点が確認できた。第1に立地・隣接自治体4市による従来の〈地元〉了解の範囲への支持が揺らぎつつあり、代わってUPZが了解の範囲としてUPZ内外の首長から支持を受けていることである。第2に、再稼働への賛否に基づく自治体首長の戦略的な傾向が一部確認できた。第3に〈合意〉の手段としての県民投票実施の困難さが浮き彫りになった。

原発再稼働をめぐることは、その是非だけでなく、どのように決めるのかという地元合意のあり方が重要な問題になる。地元合意をめぐる自治体の姿勢の一端を明らかにした本調査は、地元合意をめぐる政治力学を分析し、望ましい〈地元合意〉のあり方を模索するための重要な一歩である。

キーワード：原子力発電、浜岡原子力発電所、地方自治体、地元合意、首長アンケート、調査票調査

Abstract: The purpose of this research is to understand the attitudes and opinions of mayors on “local agreement” over the restart of Hamaoka nuclear power plants. It has been increasingly significant to explore “how local agreement over the resumption of nuclear power plants should be made”, given the geographical extent of damage caused by the Fukushima accident, the establishment of Urgent Planning Zone (UPZ), and the rise of prefectural referendum campaigns.

The questionnaire survey was conducted in the spring of 2018 by posting to the mayors of 235 municipalities, including 35 municipalities in Shizuoka prefecture and 200 in the other four prefectures in the area of Chubu Electric Power. The results showed the following three points. Firstly, the conventional “local agreement”, which was made only by the host and neighboring municipalities, was losing support, and instead UPZ was more favored as the desirable range of agreement. Secondly, the survey found a tendency of some mayors to strategically favor ways of “local agreement” based on their positions to the restart of Hamaoka nuclear power plants. Third, the result showed the difficulty of implementing the prefectural vote.

It is increasingly significant to consider how “local agreement” should be. By clarifying the mayors’ attitudes on “local agreement”, this survey made an important step in not only understanding the political dynamics over “local agreement” but also exploring the ideal way of making that.

Keywords: nuclear power plants, Hamaoka nuclear power plants, local government, local agreement, survey

1. はじめに

原子力発電所に地域社会はどのように関与すべきなのか。本稿の目的は、この問題関心に基づき実施した「浜岡原子力発電所の再稼働に関する首長アンケート調査」の結果から、自治体関与や〈地元合意〉のあり方に関する首長の態度や認識を把握することである。

一般に施設紛争では〈地元合意〉が手続き上の重要な位置を占めることになる。しかし、何をもって地元合意とするかは必ずしも明確ではなく、それ自体が紛争の争点となる（中澤 2017）。2011年の東京電力福島第一原発（以下、福島原発）事故後の原発再稼働をめぐるも、その是非について様々な議論が展開されている一方で、了解すべき地元の適切な範囲—立地自治体だけなのか、それとも周辺自治体を含むのか—や、何をもって合意とするのか—誰がどう合意を判断するのか—が重大な問題となっている（小池 2015）。

日本において原子力発電所は国が一元的に規制・監督し、基礎自治体が関与する法的権限はない。しかし、安全協定やそれに基づいた地元了解のプロセスによって自治体は原発に関与してきた（菅原ほか 2009、菅原ほか 2010）。福島事故後は原子力災害対策重点区域（UPZ）が新たに設定され、避難計画の策定が求められる自治体の範囲が拡大した。UPZの範囲に含まれた自治体からも安全協定の締結や再稼働の地元意思決定への関与が主張されている。最近では、東海第2原発をめぐる、立地自治体である東海村に加え、周辺の5市にも実質的な事前了解権を認める新しい安全協定が締結された¹。

浜岡原子力発電所（以下、浜岡原発）をめぐるでは、立地自治体である御前崎市に加え、隣接する掛川市、菊川市、牧之原市も中部電力株式会社（以下、中部電力）と安全協定を締結してきた。しかし、2005年に作成された「通報措置要領に基づいて事前に通報がされ、事前協議を通じて実質的に事前了解が担保される」とする解釈書が存在するものの、安全協定に事前了

解が明文化されていないことが、問題となってきた。福島事故後にはUPZ圏内の7市町が安全協定締結を目指す動きを見せ、2016年には立地・隣接4市の安全協定に「準じる」形で、新たに安全協定が締結された。

また、浜岡原発の再稼働をめぐる、県民投票の是非が議論されてきた。2012年8月には原発県民投票静岡が県民投票条例の直接請求を行った（静岡県 2012）。条例案は原案、修正案とも県議会で否決されたものの、静岡県知事川勝平太は2013年の知事選挙で県民投票の実施を公約としており、中部電力が再稼働を申請する際には再び大きな争点となると想定される²。

このように、どの範囲の自治体が、いかに原子力発電所に関与すべきなのかは明確ではなく、それ自体が政治的な争点となる。原子力発電所の再稼働に向けた手続きが各地で進む中で、原子力発電所への自治体の関与、特に再稼働への地元合意をどう考えるのかは重要な課題である。そこで、本稿では、中部電力エリアの自治体へのアンケート調査によって、浜岡原発再稼働をめぐる地元合意への自治体関与についての認識を明らかにした。

2. 方法

2.1 質問紙調査のねらい

本調査の目的は、浜岡原発の再稼働をめぐる自治体に関与のあり方をどのように考えているのかについて把握することである。

原発に関する自治体や首長の意識・態度調査は新聞社を中心にこれまでも実施されてきた。とりわけ福島原発事故後は、全国紙や原発立地地域を抱える地方紙が定期的に原発のあり方や再稼働の是非に関する調査を自治体や首長に対して実施している。浜岡原発については、本調査と同時期にも静岡新聞（UPZ11市町対象）と中日新聞（静岡県内35市町対象）が調査を実施している³。こうした新聞社による調査は、再稼働の是非や〈地元〉了解の範囲、広域避難計画の策定状況など本調査の関心と重なる部分

もある一方、原発が立地する地域社会の問題という観点から設問が構成されている。

しかし、福島事故で顕著になったように原発と自治体の関係は立地周辺だけに限定されるものではない。例えば、福島事故では避難者を受け入れた自治体が初期の避難所運営から中長期的な生活支援や住宅供与といった幅広い対応を実施している（西城戸・原田 2013）。こうした避難先受け入れ自治体の負担は、策定が進む広域避難計画でも大きな課題のひとつとなっている（小野 2016）。また、電力の大消費地である都市部でも、原発からの電力を利用してきた「消費地としての責任」が議論となり、東京・大阪でも原発の是非をめぐる住民投票条例制定を目指す署名活動が展開して、自治体や議会がその対応に迫られた（浜田 2012）。他にも、電力会社の株式を保有する自治体が原発からの撤退を目的とした株主提案に賛同したり、自らも株主提案するなど、自治体の公益権行使にも注目が集まった。こうした自治体と原発の多様で広がりを持つ関わり方が認知される中で、これまで〈地元〉と考えられてきた自治体だけでなく、より広範囲の自治体に対して、原発の再稼働をめぐる認識や自治体関与のあり方を明らかにする必要がある。

全国的な首長への意識調査としては、2012年に生活雑誌『通販生活』が実施した「今後の原発に関するアンケート」がある（通販生活編集部 2012）。この調査は全国規模⁴で首長の原発への認識を明らかにした点で意義がある。しかし、調査項目は「全国のすべての原発のあり方」についての1項目だけであり、自治体関与のあり方については調査がなされていない。また、全原発の停止直後である2012年と原発の再稼働が実際に始まっている今日とでは状況が変化しており、改めて再稼働についての首長の認識や態度を把握することが重要である。

そこで、本調査では、浜岡原発が立地する静岡県内の自治体と浜岡原発を運転する中部電力が電力供給⁵するエリアの自治体を対象に、浜岡

原発の再稼働をめぐる態度や自治体関与のあり方を首長に尋ねることにした。

2.2 調査の方法

本調査は、2018年3月から5月にかけて実施した。調査主体は静岡大学情報学部中澤高師研究室と朝日新聞静岡総局との合同調査とした⁶。調査対象は静岡県内の35基礎自治体ならびに中部電力が主に電源を供給している地域（中部電力エリア）⁷を含む4県200基礎自治体（長野県、愛知県、岐阜県、三重県）の合計235基礎自治体である⁸。本稿で特に断りがない場合、自治体は基礎自治体を指すものとする。

実施手順は、自記式質問紙を自治体の首長宛てに郵送して返答を求める郵送式とした。原発・エネルギー分野は自治体行政の中でも横断的で、また政治性を強く有する領域である。自治体によって担当する部署が異なったり、部署横断的な調整が必要であることが予想されたが、首長への質問という主旨から回答の取りまとめ方法や担当する部署については各自治体の判断に委ねた。

調査期間は2018年2月10日から3月31日と設定した。調査票を郵送後、回答期日までに返答がなかった自治体に対してはメールやWebフォーム等で回答の督促を行い、さらに電話で回答を依頼した。相手方の回答の負担軽減のために、インターネット上にも質問紙を置き担当者が入力可能な電子データを入手可能な状態とした。回収段階でも郵送以外のメールやFAXによる回答にも応じた。最終的に2018年5月10日まで回答を受け付け、140自治体から回答を回収した。回収率は59.6%であった。

調査項目は、原発をベースロード電源と位置づけた政府エネルギー政策の妥当性、浜岡原発再稼働についての是非のほか、広域避難計画やその受入計画の策定状況、地元了解の範囲や安全協定など自治体の関与のあり方、住民意識の確認や静岡県民投票の是非、原発に対する自治体の独自評価・検証、高レベル放射性廃棄物の

受け入れなどである（調査設問は追補を参照）。設問形式は、各設問に対する首長の意識態度を選択式で尋ねた上で、その理由や根拠を自由回答で記入する方式となっている。

調査項目が多岐にわたるため調査票の質問紙を次の4パターンに分けた。まず（イ）UPZ圏内で広域避難計画の策定が求められる静岡県の11市町、次に（ロ）静岡県内の他の24市町である。後者の24市町は広域避難計画では避難の受け入れ自治体である。この中には東京電力管内の市町も含まれる。そして（ハ）静岡県外の中部電力供給エリアで浜岡原発の広域避難計画で避難者の受け入れ自治体になっている市町村、最後に（ニ）広域避難計画の策定も避難者の受け入れもない中部電力供給エリアの自治体である。本稿の集計結果では、集計対象を選択式の設問に限定して、理由や根拠についての自由回答は必要に応じて言及する。

2.3 分析の方法

調査項目は20項目と多岐にわたるため、紙幅の関係から浜岡原発の再稼働をめぐる〈地元〉了解の範囲と県民投票の是非に焦点をあてる。地元了解の範囲として、設問では「浜岡原発の再稼働にあたっては、どの範囲の基礎自治体の了解があってしかるべきか」を尋ね、「立地自治体のみ」「立地自治体に隣接自治体を含む4市」「UPZ 31km 圏内 11 市町」「静岡県内のすべての自治体」「その他」の5つの選択肢を用意した。回収後に回答傾向から「その他」回答の記述欄と選択肢を選んだ理由・根拠の自由記述をもとに「被害が想定される範囲」「UPZ よりも広い範囲」「各自治体が判断して了解を求めるべき」「自らの自治体が含まれるべき」「国や県と協議して判断」「国が再稼働を判断すべき」「原発に反対」「判断できない」「その他」「無回答・ゼロ回答」にアフターコーディングした。

また、浜岡原発の再稼働めぐっては住民投票が議論されたことから、再稼働の是非を静岡県民による住民投票に委ねることへの是非につ

いて首長の態度を確認する。さらに静岡県の首長に対しては、住民投票が実施される場合に行政手続き上の課題となる住民投票事務受託の可否をみることで、住民投票による意思決定の可能性について検討をおこなう。他の質問項目については別稿で論じることとする。

3. 結果

3.1 回収率

はじめに回答の状況を確認する。本調査において調査票を郵送後の首長・自治体の対応はおおむね下記の5つのパターンに分けられた。(1) ほぼ全ての設問を回答した自治体、(2) 回答するものの一部の設問については回答を拒否・保留した自治体、(3) 回答したものの選択肢や回答内容は事実上ゼロ回答である自治体、(4) 電話などで回答拒否の連絡があった自治体、(5) 回答も回答拒否の通知もなかった自治体である。本論では(1)～(3)を有効回答として集計した。

調査対象とした235自治体のうち、回答した自治体は140(59.6%)であった。回答状況を県別にみると、静岡県が33(94.3%)、愛知県が28(51.9%)、岐阜県が20(47.6%)、三重県が19(70.4%)、長野県が40(51.9%)という結果になった。静岡県で回答を得られなかった自治体は、沼津市と下田市である。次項以降で示す集計結果では、この回答した自治体の数をデータの総数とする。

3.2 再稼働に必要な地元了解の範囲

浜岡原発の再稼働が議論される段階になった場合、どの範囲の自治体の事前了解があってしかるべきかについて、首長が望ましいと考える事前了解の範囲を尋ねた。結果を表1に示す。

まず、回答全体を見ると、事前了解が「立地自治体（である御前崎市のみ）」で充分とした自治体は5であった。次に立地自治体に「隣接自治体を含む4市」の了解が必要とした自治体は3であった。さらに「UPZ 31km 圏内 11 市町」

表 1 エリア別にみた「地元了解の範囲」の回答

	静岡県 中部電力エリア		静岡県 東京電力 エリア*	静岡県外	計
	UPZ 圏内	UPZ 圏外			
立地自治体のみ	1	1	2	1	5
隣接自治体を含む 4 市	0	0	0	3	3
UPZ 圏内 11 市町	5	1	4	28	38
静岡県内のすべての自治体	1	0	3	17	21
UPZ よりも広い範囲	0	0	1	2	3
被害が想定される範囲	0	0	1	4	5
各自治体が判断して了解を求めるべき	0	0	0	3	3
自らの自治体が含まれるべき	1	0	0	1	2
協議して範囲を判断すべき	1	0	0	2	3
原発に反対	0	1	0	4	5
国が再稼働を判断すべき	1	1	2	1	5
判断できない	1	2	3	23	29
その他	0	0	0	7	7
無回答・ゼロ回答	0	0	0	11	11
総計	11	6	16	107	140

*自治体内に中部電力と東京電力のエリアが併存する 2 自治体を含む

すべての了解が求められるべきと回答した自治体は 38 で、あらかじめ用意した選択肢の中では最多であった。「静岡県内すべての自治体」の了解が必要と答えた自治体は 21 と UPZ 圏内に次いで多かった。「その他」回答では、UPZ に限らず「被害が想定される範囲」が 5 自治体、放射性ヨウ素防護地域（PPA; 約 50km）など「UPZ よりも広い範囲」の了解が必要という回答が 3 自治体あった。回答記述の中には、範囲の決め方についての言及も見られた。「各自治体が判断して了解を求めるべき」、国や県と「協議して範囲を判断すべき」との回答がそれぞれ 3 自治体あった。さらに、「自らの自治体が含まれるべき」と回答した自治体が 2 であった。そもそも原発や浜岡原発の再稼働に反対であるため範囲について回答しないという「原発反対」が 5 自治体、（自治体に意見を求めずに）「国が再稼働を判断すべき」が 5 自治体であった。

自由記述をみると、了解の範囲についての理由・根拠として福島事故に言及する自治体が多かった。特に範囲を「UPZ 圏内 11 市町」や「静岡県内のすべての自治体」と回答した自治体は、福島事故時の被害や影響の広がり、福島事故の

教訓として設定された原子力災害対策重点区域を理由として挙げている。一方で「立地自治体のみ」「隣接自治体を含む 4 市」と回答した自治体は理由・根拠の記述で空欄が目立った。広域避難に関しては、避難計画策定自治体は再稼働の了解が求められるべきとの認識が先述のとおり多い一方、避難者受け入れなどの負担面を了解が求められる理由として挙げた自治体はひとつに留まった。また、電力の安定性や電力料金など電力供給の受益に言及した自治体は 2 つのみであった。

表 2 は静岡県内の自治体の回答状況を示したものである。立地自治体の御前崎市は、他の市町の意見集約は静岡県が行うべきとして、直接了解が求められるべきは立地自治体である御前崎市のみと回答した。隣接する自治体では、牧之原市と掛川市が「UPZ 圏内 11 市町」、菊川市は「少なくとも当市の了解が含まれるべき」と立地自治体よりも広範囲の自治体の了解を求めている。あらたに原子力災害対策重点区域として位置づけられた 7 市町では、立地自治体のみあるいは隣接を含む 4 市のみという回答はなく、吉田町・森町・袋井市の 3 自治体は「UPZ

表2 静岡県のエリア別にみた「地元了解の範囲」の回答

	静岡県 中部電力エリア		静岡県東京電力エリア	計
	UPZ 圏内	UPZ 圏外		
立地自治体のみ	御前崎*	川根本	裾野・小山	4
隣接自治体を含む4市	—	—	—	0
UPZ 圏内 11 市町	掛川**・牧之原** 袋井・森・吉田	湖西	御殿場・東伊豆伊東・松崎	10
静岡県内のすべての自治体	島田	—	伊豆の国・南伊豆西伊豆	4
UPZ よりも広い範囲	—	—	熱海	1
被害が想定される範囲	—	—	長泉	1
各自治体が判断して了解を求めるべき	—	—	—	0
自らの自治体が含まれるべき	菊川**	—	—	1
協議して範囲を判断すべき	焼津	—	—	1
原発に反対	—	富士宮***	—	1
国が再稼働を判断すべき	磐田	浜松	清水・函南	4
判断できない	藤枝	静岡・富士***	三島・伊豆・河津	6
その他	—	—	—	0
回答なし	—	—	(沼津・下田)	2

* 立地自治体. ** 隣接自治体. *** 自治体内に中部電力と東京電力のエリアが併存

圏内 11 市町」と回答した。島田市は福島事故で UPZ の目安となる 30km 以上でも被害が発生していることに触れ「静岡県内すべての自治体」の了解が必要と回答している。磐田市は「原子力政策は国が判断すべき」とし、焼津市は「今後国と関係自治体で協議する必要がある」と回答した。藤枝市は政府のエネルギー基本計画で記されている「立地自治体等」の範囲が現時点では明確でないとして回答を保留した。UPZ 圏外では、東京電力のエリアとなる伊豆半島の 3 自治体が「静岡県内のすべての自治体」、熱海市が「30km 以上で〔了解の〕範囲を決め直す〔べき〕(〇)内筆者」と回答している。多くの人口を抱える政令指定都市である静岡市は保留回答、浜松市は「国が判断すべき」と回答した。

3.3 政府エネルギー方針への態度と地元了解の範囲

政府は、原発をベースロード電源として位置づけ、2030 年度の電源需要の 20%～22%を原子力で賄う方針を掲げている。この政府エネルギー方針の妥当性に対する態度と地元了解の範囲にどのような関連があるのかクロス集計を

行った。その結果、政府エネルギー方針の妥当性に対する立場を問わず、地元了解の範囲を「UPZ 圏内 11 市町」と回答した自治体が多く、「静岡県すべての自治体」がそれに次ぐ。「立地自治体のみ」と回答した 5 自治体は、すべて政府エネルギー方針における原発の割合を「妥当」と回答している。また「妥当」および原子力依存の割合を「もっと低く」と回答した自治体は、原発を「ゼロに」と回答した自治体に比べ、地元了解の範囲を「判断できない」と回答した自治体が多い傾向が確認された。

3.4 再稼働の是非と地元了解の範囲

浜岡原発再稼働に対する是非に対する態度の違いと地元了解の範囲にはどのような関連が見られるだろうか。浜岡原発再稼働の是非と地元了解の範囲をクロス集計した。政府エネルギー方針への態度と同様に、浜岡原発再稼働の是非についての立場を問わず、地元了解の範囲を「UPZ 圏内 11 市町」と回答した自治体が多く、「静岡県すべての自治体」がそれに続いた。再稼働に「反対」とした自治体では、範囲を「立地自治体のみ」「隣接含む 4 市」と狭く回答した自治体はなかった。一方、再稼働に「賛成」

表 3 政府エネルギー方針への態度と「地元了解の範囲」のクロス集計結果

	妥当	もっと低く	ゼロに	その他	無回答	計
立地自治体のみ	5	0	0	0	0	5
隣接自治体を含む 4 市	2	1	0	0	0	3
UPZ 圏内 11 市町	10	13	4	11	0	38
静岡県内のすべての自治体	7	8	1	5	0	21
UPZ よりも広い範囲	0	1	1	1	0	3
被害が想定される範囲	1	2	0	2	0	5
各自治体が判断して了解を求めるべき	0	0	2	1	0	3
自らの自治体が含まれるべき	0	0	1	1	0	2
協議して範囲を判断すべき	0	1	0	2	0	3
原発に反対	0	0	5	0	0	5
国が再稼働を判断すべき	0	0	0	5	0	5
判断できない	5	10	0	14	0	29
その他	1	1	1	4	0	7
無回答・ゼロ回答	2	2	1	1	5	11
計	33	39	16	47	5	140

とした自治体は 4 自治体が「立地自治体のみ」「隣接自治体を含む 4 市」と回答して、10 自治体が「UPZ」「静岡県すべて」と回答している。再稼働について賛成・反対のいずれかの立場を明らかにした自治体で「国が判断すべき」「協議して決める」との回答はなかった。

3.5 再稼働をめぐる静岡県民投票の是非

浜岡原発の再稼働をめぐる地元合意を県民投票に委ねることに対して、自治体の首長はどの

ように考えているのだろうか。表 5 は静岡県民投票の実施への態度の集計結果である。

回答全体では賛成が 35 自治体、反対が 12 自治体となり、賛成が反対を上まわる結果となった。県別にみると、静岡県は賛成 5 に対して反対 7 と反対が上まわり、他の 4 県とは逆の傾向となった。静岡県内で賛成した 5 自治体のうち 4 自治体は県東部の東京電力エリアで、1 自治体が UPZ 圏内であった。一方、反対の 7 自治体は UPZ 圏内が 1、その他の中部電力エリア

表 4 浜岡原発再稼働の是非と「地元了解の範囲」のクロス集計結果

	賛成	反対	その他	無回答	計
立地自治体のみ	2	0	3	0	5
隣接自治体を含む 4 市	2	0	1	0	3
UPZ 圏内 11 市町	5	7	26	0	38
静岡県内のすべての自治体	5	5	11	0	21
UPZ よりも広い範囲	0	2	1	0	3
被害が想定される範囲	0	1	4	0	5
各自治体が判断して了解を求めるべき	0	3	0	0	3
自らの自治体が含まれるべき	0	0	2	0	2
協議して範囲を判断すべき	0	0	3	0	3
原発に反対	0	5	0	0	5
国が再稼働を判断すべき	0	0	5	0	5
判断できない	3	5	21	0	29
その他	1	0	6	0	7
無回答・ゼロ回答	1	2	3	5	11
計	19	30	86	5	140

表5 県別に見た静岡県民投票に対する賛否

	静岡県	長野県	岐阜県	愛知県	三重県	計
賛成	5	15	3	4	8	35
反対	7	4	1	0	0	12
その他	21	20	14	23	8	86
無回答	0	1	2	1	3	7
計	33	40	20	28	19	140

と東京電力エリアがそれぞれ3の6自治体である。全体として、原発に近い自治体の方が、遠方の自治体に比べて住民投票の実施について慎重であることが確認できた。

賛成の理由・根拠としては「静岡県の住民に意思が確認できる」という意見が多かった。一方、反対の理由・根拠としては「多数決や投票という手段はエネルギー政策にそぐわない」「間接民主主義の立場から議会で意思確認すべき」「被害や影響の範囲を考慮すると県という単位は不適」とする意見が挙がっている。また、原発に反対する立場から県民投票は不要とする回答もあった。

「その他」と回答した自治体の自由記述を見ると、県外の自治体では「静岡県（静岡県民）の意思・判断のため県外の自治体としては回答できない」という意見が目立つ。静岡県内の自治体でも、基礎自治体の首長が判断するのではなく「静岡県（議会）が県民投票の是非や実施を判断すべき」「静岡県や議会の判断・決定を尊重する」という意見が見られた。このほか自由記述では「住民投票の法的効力や位置づけ」や「『地元』の意見と県民投票が異なる場合の調整や対応」について慎重な検討が必要であるという意見も出された。

3.6 静岡県民投票に係わる事務受託

2012年の静岡県民投票条例をめぐる議論では、行政手続き上の課題も焦点となった。一般に選挙業務は住民基本台帳を管理している基礎自治体が担っており、仮に県条例で住民投票の実施が決まったとしても、静岡県庁が基礎自治体の協力なしに住民投票を実施することは困難とみられる⁹。そこで県民投票条例が制定された場合に、住民投票に係わる事務委託を自治体として受託するかを静岡県内の首長に尋ねた。県民投票への態度とのクロス集計結果を表6に示す。

住民投票条例が制定された場合、県民投票の事務を受託すると回答した自治体は13であった。一方で受託しないとした自治体も4あった。県民投票に対しては反対と回答した7自治体のうち、4自治体は議会で条例が制定された場合は受託すると答えた。同様に「その他」と回答した自治体のうち6自治体は受託すると答えている。

3.7 再稼働の是非と静岡県民投票への態度

浜岡原発再稼働に対する是非に対する態度の違いは、静岡県民投票の賛否とどのような関連が見られるだろうか。再稼働の是非と静岡県民投票への態度でクロス集計を行った。結果を表7に示す。再稼働に賛成の自治体は県民投票に反対と回答した。一方、再稼働に反対を示した

表6 静岡県民投票に対する賛否と住民投票に係わる事務受託の可否のクロス集計結果

	受託する	受託しない	その他	計
賛成	3	1	1	5
反対	4	3	0	7
その他	6	0	15	21
計	13	4	16	33

表 7 静岡県民投票に対する賛否と浜岡原発再稼働に対する態度

		静岡県民投票の実施に			計
		賛成	反対	その他	
再稼働に	賛成	0	1	0	1
	反対	4	1	2	7
	その他	1	5	19	25
計		5	7	21	33

7自治体のうち、県民投票に賛成の自治体は4、反対が1、その他が2自治体となっている。再稼働について、「その他」と回答した自治体のうち、5自治体が県民投票に対して反対と回答している。

4. まとめ

浜岡原発の再稼働に関する首長アンケート調査をもとに、前節では再稼働をめぐる地元了解の範囲と静岡県民投票を中心に結果を示した。本節ではこの結果に基づき、明らかになった知見を整理し予備的考察を加える。

第1に、既存の〈地元〉了解の範囲が揺らぎつつあることが確認できた。福島原発事故以前、浜岡原発では立地自治体である御前崎市を中心として、浜岡原発から半径10キロ圏内（旧EPZ内）の4市でつくる浜岡原発安全等対策協議会（四市対協）が〈地元〉了解を担ってきた（菅原ほか2010）。しかし、「立地自治体のみ」を了解の範囲と回答したのはUPZ圏内では御前崎市のみであり、四市対協を構成する残りの3市のうち2市は「UPZ圏内」の合意が必要と回答している。さらに、福島原発事故後にUPZとなった7市町のうち4自治体がUPZ圏以上の範囲での了解を求めており、これまでの立地・隣接4自治体は〈地元〉了解の範囲としての支持を失いつつあることが明らかになった。

従来の範囲に代わり、UPZを〈地元〉了解の範囲として支持する意見が強いことが明らかになった。これは、自由記述の回答を踏まえると「被害想定エリアが地元了解の範囲」という発想があるためと考えられる。また、UPZは

政府が福島の経験に基づいた「科学的知見」によって定めているという正当性がUPZを支持する根拠となっている。さらに、UPZが滋賀県や京都府の一部にかかる福井県の原子力発電所と異なり、浜岡原発の場合、UPZの31km圏が県境を跨がず県内に収まるため、行政的・政治的に選択しやすかったと思われる。加えて、浜岡原発の〈地元〉了解の範囲が、当初の浜岡町、御前崎町、相良町の3町から、スリーマイル事故を受け半径10キロの旧EPZが設置されたことを理由に、小笠町、大東町が安全協定に加わり、範囲が拡大してきた経緯がある（菅原ほか2010）。そのため、福島事故後に政府がUPZを設定することを理由として〈地元〉了解の範囲も拡大することは当然と考えられている可能性もある。

これに関連して「放射性物質により直接被害を受ける自治体」に地元了解権が与えられるべきであると言われている。原発の〈地元〉をめぐっては、〈立地地元〉だけでなく〈被害地元〉や〈消費地元〉という地元概念が提起されてきた（小野2016、嘉田2016、中罵2016）。中部電力から電力供給を受けるという消費を根拠とした〈消費地元〉として捉える態度は、今回の調査では見られなかった。また、交付金・固定資産税などの受益者であることを根拠とするような〈利益地元〉も表面化していない。あくまで、事故による被害を根拠とした〈被害地元〉が支持されていると言える。しかし、被害の中でも間接的あるいは潜在的な被害が考慮されているとは言えない。仮に事故が起こった場合、放射性物質による直接的な被害だけでなく、風評被害や交通網の寸断による経済的被害

害、あるいは避難者の公式・非公式の受け入れなど、さまざまな影響や負担が広範囲の自治体で生じうる。しかし、こうした間接的な被害の可能性をもって、〈地元〉了解への関与の根拠とする言説は今回の調査ではほぼ見られなかった。

第2に、調査回答から再稼働への賛否に基づく自治体首長の戦略的な傾向が一部確認できた。原発に限らず、施設紛争における〈地元〉の範囲は、しばしば施設への賛成・反対に基づき戦略的に主張される(中澤 2017)。浜岡原発の再稼働に賛成の立場であれば、地元了解の範囲を狭く捉え関与する自治体を少なくすることで再稼働を促し、再稼働反対の立場であれば、範囲を広く設定して多数の自治体の了解を必要としてハードルを高くする戦略が考えられる。「立地自治体のみ」「隣接含む4市」を選択したのは、再稼働反対の自治体ではゼロであり、再稼働賛成では4自治体あることから、再稼働への賛否に合わせて〈地元〉了解の範囲を戦略的に設定しようとしている可能性がある。ただし、再稼働賛成でも「UPZ」「静岡県を超える範囲」を10自治体を選択している。このように、再稼働に賛成の立場でも、福島事故前より広い範囲の合意が必要と考えている自治体が存在していることから、戦略的設定と思われる傾向はあくまで一部にとどまっている。

再稼働をめぐる静岡県民投票については、再稼働に反対する7自治体のうち、県民投票賛成が4自治体、反対が1自治体、その他が2自治体となっている。再稼働に賛成の自治体で県民投票に賛成の自治体がないことと併せると、ここには、県民投票が再稼働を阻止する方向に働くのではという戦略的な期待があるのかもしれない。一方、県民投票反対の1自治体は、その理由を「再稼働に反対であるから」としており、県民投票によって県民の意思を問う必要はないと考えていると思われる。

第3に、県民投票実施の困難さが浮き彫りになった。静岡県内でも反対する自治体が7つあ

り、受託しないと回答した自治体も4つあることから、仮に静岡県が条例を制定したとしても実施できるかは不透明である。実際に、2012年に県議会で議論された県民投票条例(県議による修正案)では、「全ての市町に対し、事務の委託をすることができないと認めるときは、県民投票を行わないこととする」という条文が盛り込まれていた(静岡県 2012)。今回の調査で明らかになったのは、都道府県レベルで住民投票を実施することの困難さであり、実施のためには〈県民投票への合意〉というメタレベルでの合意を形成する必要があると言える。

本報告は、あくまで単純集計を中心とした調査結果の部分的紹介にとどまるものであり、今後、更なる分析が必要となる。今回の調査結果を、各自治体の特徴(人口規模、産業構造など)や首長の党派性・イデオロギー性などと突き合わせることで、一定の傾向が見いだせるかもしれない。また、空間的位置と態度分布の関係を分析することも考えられる。冒頭で述べたように、原発再稼働をめぐるのは、その是非だけでなく、どのように決めるのかという地元合意のあり方が重要な問題になる。地元合意をめぐる自治体の姿勢の一端を明らかにした本調査は、地元合意をめぐる政治力学を分析し、望ましい〈地元合意〉のあり方を模索するための重要な一歩である。

謝辞

本論はJSPS科研費基盤研究B(課題番号:15H03406, 18H00919; 研究代表者:長谷川公一)による研究成果の一部である。実施にあたり静岡大学情報学部および一橋大学大学院社会学研究科の協力を受けた。各自治体の首長および担当部署に対して調査への協力感謝申し上げる。

参考文献

小野一, 2016, 『地方自治と脱原発—若狭湾の地域経済をめぐる』社会評論社。

- 嘉田由紀子, 2016, 「なぜ『卒原発』を滋賀県から提唱したのか?—『被害地元』知事の責任と苦悩」『環境と公害』45(3), 44-50.
- 小池拓自, 2015, 「新規制基準と原子力発電所の再稼働—川内原発再稼働をめぐる論点を中心に」『調査と情報』840, 1-13.
- 静岡県, 2012, 「『中部電力浜岡原子力発電所の再稼働の是非を問う県民投票条例』制定請求に係る経緯」(2018年10月10日取得, <http://www.pref.shizuoka.jp/kinkyu/kenmintohyo.html>).
- 菅原慎悦, 2010, 「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』1399, 35-43.
- 菅原慎悦・稲村智昌・木村浩・班目春樹, 2009, 「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』8(2), 154-164.
- 菅原慎悦・木村浩・班目春樹, 2010, 「原子力発電所に対する自治体関与のあり方についての一考察—浜岡の安全協定を例に」『土木学会論文集D』66(3), 316-328.
- 中部電力, 2014, 「これまでのチェックポイントからの変更点における当社の説明内容等について」(2018年10月10日取得, https://www.chuden.co.jp/resource/ryokin/one_shiryoku_05_22.pdf).
- 通販生活編集部, 2012, 「あなたの住む街の首長は、今後の原発をどう考えるか」『通販生活』2012夏, 67-73.
- 中澤高師, 2017, 「迷惑施設立地の『地元合意』をめぐる紛争過程—千葉県柏市第二清掃工場建設計画を事例として」『静岡大学情報学研究』22, 17-32.
- 中嶋哲演, 2016, 「脱原発のための小浜市民からの提言」『環境と公害』45(3), 51-52.
- 西城戸誠・原田峻, 2013, 「東日本大震災による県外避難者に対する自治体対応と支援—埼玉県の自治体を事例として」『人間環境論集』14(1), 1-26.
- 浜田泰弘, 2015, 「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, 87-95.

追補

表 8 浜岡原子力発電所の再稼働に関する首長アンケート調査質問項目一覧

ID	質問文
A	政府は原子力発電をベースロード電源と位置づけ、2030年度の電源需要の20%～22%を原子力発電で賄うことを計画しています。この計画について、どのようにお考えですか？
B	浜岡原発が、原子力規制委員会の新規規制基準を満たした場合（安全審査を通過した場合）に、再稼働に賛成ですか反対ですか？
C	浜岡原発の安全性や事故の影響について、政府の原子力規制委員会とは別に、県が独自に検証すべきだと思いますか？
D1	現在、貴自治体と中部電力の間で結んでいる安全協定は、貴自治体の住民の安全や地域の環境を確保する観点から適切なものだとお考えですか？
D2	貴自治体の住民の安全や地域の環境を確保する観点から、貴自治体も中部電力との間で安全協定を結ぶべきだとお考えですか？
E	浜岡原発の再稼働にあたっては貴自治体の了解が求められるとお考えですか？また、その理由・根拠を教えてください。
F	浜岡原発の再稼働にあたっては、御前崎市・牧之原市・菊川市・掛川市の4市すべての自治体の了解が必要だとお考えでしょうか？また、その理由・根拠を教えてください。
G	浜岡原発の再稼働にあたっては、どの範囲の基礎自治体の了解があっしかるべきだと思いますか？また、その理由・根拠を教えてください。
H	浜岡原発の再稼働にあたっては、どのような方法で貴自治体の住民の意思を確認されますか？また、その理由・根拠を教えてください。
I	浜岡原発の再稼働めぐっては、2012年に静岡県民投票条例が県議会で審議されました。浜岡原子力発電所の再稼働について地元了解が求められたとき、静岡県が県民投票を実施することについて賛成ですか？反対ですか？
J	今後、静岡県で同じような県民投票条例が制定された場合、投票に関わる事務委託を受託しますか？また、その理由・根拠を教えてください。
K	原発の再稼働にあたっては、立地自治体（あるいは周辺自治体）の合意の範囲や方法を国の法制度として明文化すべきだと思いますか？
L1	貴自治体は広域避難計画の策定・公表の見通しは立っていますか？
L2	現在の広域避難計画を更新する予定はありますか？
M	浜岡原発の再稼働を判断する前提として、UPZ 31km圏内のすべての自治体が実効性のある広域避難計画を策定することは必要不可欠だとお考えですか？
N	静岡県やUPZ内の自治体が策定する浜岡原発の広域避難計画では、貴自治体は避難先自治体となっています。貴自治体では受入計画を策定・公表をしていますか？
O	浜岡原発に関して貴自治体は独自の避難計画を策定していますか？あるいは策定する予定はありますか？また、その理由・根拠を教えてください。
P	広域避難計画の実効性を担保するために、どのような取り組みが必要だと考えますか？
Q	岐阜県は敦賀・美浜の原子力施設について、県独自のシミュレーションを実施して、国の基準であるUPZ（約30km圏）外の自治体にも避難計画策定を進めています。都道府県が独自に事故時の影響について評価して、国の基準であるUPZ外の自治体にも避難計画策定を進めていることをどのように評価しますか？
R	貴自治体は中部電力の議決権を有する株式をお持ちですか？
S	高レベル放射性廃棄物の最終処分地について、原子力環境整備機構（NUMO）から科学的特性マップが公表されています。もしNUMOから申し入れがあった場合には、法定調査の開始を受諾しますか？
T	高レベル放射性廃棄物の最終処分地について、科学的な条件は満たしているという前提で、処分地にふさわしいのはどのような地域だと考えますか？

- ¹ 『朝日新聞』2018.3.30 朝刊, 茨城版, 29 面.
- ² 『静岡新聞』2013.4.23 朝刊, 1 面. ただし, 2017 年静岡県知事選挙の際は「〔浜岡原発の〕再稼働について考えうる状況にない. それゆえ県民投票は〔2017 年知事選では〕課題にならない (〔〕内筆者)」(『静岡新聞』2017.6.18, 朝刊, 1 面) と述べている.
- ³ 『中日新聞』2018.5.14 朝刊, 静岡版. 『静岡新聞』2018.5.8 朝刊.
- ⁴ この調査は, 2012 年 2 月から 3 月にかけて沖縄県内と調査時期に首長選挙を実施した 104 自治体を除く全国 1,685 自治体を対象に質問紙調査を行い, 1,101 自治体から回答を得ている.
- ⁵ 会社間連系を利用した送受電契約や電力融通によって電力供給ネットワークは電力会社のエリア内で完結しない. 中部電力の場合, 日本原子力発電敦賀原発 1・2 号機 (それぞれ出力の 40% と 33%) および北陸電力志賀原発 2 号機 (関西電力と中部電力合わせて最大 60 万 Kw) と電力供給契約を締結している (中部電力 2014). さらに建設・計画中の敦賀原発 3・4 機号や電源開発大間原発からの受電も計画されている. そのため, 仮に浜岡原発が再稼働せずとも, 他の原発の稼働状況次第では原発由来の電力が中部電力エリアに供給される可能性がある.
- ⁶ 調査結果の一部は朝日新聞で公表した (「静岡・浜岡原発, 再稼働賛成は県内 1 町 朝日・静大調査」『朝日新聞』2018.5.14 朝刊, 静岡県版, 21 面 (Web 版: <https://www.asahi.com/articles/ASL595GTNL59UTPB00S.html>)).
- ⁷ 電力会社の供給エリアは歴史的経緯や地理的要因から複雑であり, 自治体の行政界と電力供給エリアは一致しない. 三重県紀宝町と御浜町は町内全域が関西電力エリアのため本調査の対象から外した. また, 静岡県では富士川を挟んで中部電力と東京電力の 2 つエリアに分かれている. さらに富士宮市と富士市は市内に 2 つエリアが併存している. 本稿

ではこの 2 自治体をいずれも中部電力エリアとして集計している.

- ⁸ 本稿の集計に含めないが, 立地自治体であり広域避難計画策定でも中心的な役割を果たす静岡県知事に UPZ 圏内の基礎自治体と同じ内容の質問紙を送付して回答を得た.
- ⁹ 2000 年の地方自治法の改正により, 都道府県の事務を基礎自治体の意思を確認することなく委任することはできないと静岡県は解釈している (静岡県 2012). 法律に定められていない都道府県レベルの住民投票は, 1996 年「日米地位協定の見直し及び基地の整理縮小に関する県民投票条例」にもとづく住民投票と 2019 年「辺野古米軍基地建設のための埋立ての賛否を問う県民投票条例」にもとづく住民投票の 2 例であり, 2019 年の住民投票では市町村首長の実施意思が焦点となった.