

東電虚偽記載事件にみる原子力発電の社会的な受容

花岡尚之

日本福祉大学 情報社会科学部

Social acceptance of nuclear power generation as revealed in the Tepco forged documentation of plant check-up records

Naoyuki Hanaoka

Faculty of Social and Information Sciences, Nihon Fukushi University

Keywords: 原子力発電, 社会的受容, 検査, 東京電力, Nuclear generation, Social acceptance, Tepco

1. はじめに

東京電力 (Tepco: Tokyo Electric Power Company) が自主点検記録に事実と異なることを記載していたことが、2002年8月29日の東京電力および原子力安全・保安院の記者会見で明らかとなった。その後、定期検査における偽装工作が明らかになる事件も重なって、原子炉を停止しておこなう再点検のため、2003年の夏には東京電力管内の電力供給が危機的な状況にまで至った。

この不正による原子炉の安全性に問題はないというのが原子力安全・保安院の見解である。また、虚偽記載は1980年代後半から1990年代前半に行われたことから、発表の時点ではすでに7年以上の過去のことである。13か月に1回の定期検査をおこなう原子力発電所の保守では偽装箇所もすでに再点検再検査済みになっている。にもかかわらず、社長をはじめ、歴代社長を務めた会長と相談役二人、原子力発電担当の副社長の首脳5名が責任をとって辞任した。

この事件は、事故とは異なり差し迫った直接的な危険

とは無縁であるが、原子力をめぐる幅広い問題意識を惹起した。それだけに事件を振り返って、原子力発電の社会的受容と「安全と安心」や「信頼性」がどのようにかわっているか、整理してみたい。

地球温暖化が地球環境問題のもっとも重要な課題として国際的に議論されている。温暖化を抑制するために気候変動枠組条約にもとづく京都議定書において、日本はほかの先進国とともに二酸化炭素の削減義務を負っている。そのため政府は、地球温暖化対策推進大綱 (1998) において二酸化炭素の排出原単位が小さい原子力発電の電力量を2010年度において1997年度の5割以上とする方針とした。しかし2002年に見直した新しい大綱では、2010年度までに2000年度と比較して約3割増加することを目指す目標を下げた¹⁾。1998年度から2000年度までに原発の新増設はないので、目標を5割から3割へ下げたことになる。削減の理由は地元の反対などによる立地困難であるが、電力会社にはそのほか需要の頭打ち

予想、電力自由化による経済性予測の困難なども目標をさげる誘引になっていると見られる。

東電事件に注目するのは、原発を立地する際に重要な要素となる地元の反対にかかわって、すでに原発が立地している地域の考え方が事件に対する地元の反応に現れていると考えられるからである。地元の反応には、住民の世論の変化と自治体の対応がある。そのうち新聞によって多く報じられ、事件の展開にかかわっているのは自治体の反応、とくに首長の見解である。

2. 東電虚偽記載の報道事実

2.1 初期の報道

日本経済新聞が2002年8月30日～31日に報道した初期の報道内容は、つぎのように整理できる。

(1) 事実関係

東京電力による自主点検の虚偽記載の事実関係はつぎのとおりである。虚偽記載が行われた原子炉は、福島第一、同第二、柏崎刈羽の3つの原子力発電所の13基である。虚偽記載の時期は、1980年代後半から1990年代前半である。虚偽記載の内容は、原子炉内の水流を整える炉心隔壁（シュラウド）のひび割れやポンプの磨耗など計29件の欠陥を発見しながら、点検記録に記載しなかった。また、国に報告しなかった。

欠陥のうち11ヵ所は未修理のまま稼働中の8基の原子炉内に残されている。

なお、東京電力などによると、シュラウドのひび割れは、材料の特性や熱膨張による力などが合わさった「応力腐食割れ」という現象によって発生し、1990年代以降、欧米などで複数の事例が報告された。日本ではひび割れが起きにくい材料への交換が進められているが、海外では軽微な損傷の場合、そのままにして使用を続けるケースもある。（日経、2002/8/31夕刊）

(2) 原子力安全・保安院の見解と対応

原子力発電の安全規制に責任を持つ資源エネルギー庁の原子力安全・保安院の考え方は次のように報道されている。

①「不実記載が事実としても、直ちに安全上の問題は生じない。」「最悪のケースを想定しても現時点では原子炉を停止させる必要はない。」

② 電気事業法の報告義務に違反する疑いがあると見て、事実関係の調査を始めた。東電に立ち入り検査を行うとともに、各電力会社に総点検を指示することを決め

た。

③「将来的に保安体制の不備につながる極めて深刻な問題」である。「(自主点検で)発見されたひび割れのうち、軽微なものを記録から除いた疑いがある。」「独善的判断で、気の緩み以外の何ものでもない。安全文化の衰退につながりかねない、重大な問題」である。

(注：安全文化とは、原子力事業に携わる一人一人が安全確保を最優先に考える意識を常に持ち続けるとともに、本当にこれで安全なのかを常に問い直す態度をいう²⁾。)

(3) 東京電力社長の見解

偽装記載の当事者として、東電社長は次のように述べている。「原発への信頼を損なったことについて厳粛に受け止めている。」「現時点では事実を確認できない部分も多い。」「安全性の信頼を損ねた状況では(プルサーマルの)専用の燃料を炉心に収める作業は断念せざるを得ない。」「調査が終わってから責任の所在を明確にしたい。」

(4) 地元の対応

① 平山新潟県知事は、柏崎刈羽原発の1号機を即時停止し、詳細な検査をするように国と東電に要請した。「9月24日に予定されている定期検査を繰り上げ、直ちに運転を止め、中を見て安全だと確認してもらいたい、国として確認してもらいたい、と東電社長とエネルギー庁長官に電話で伝えた。」

② 他の自治体から相次ぎ「停止して検査しなおすべきだ。」との声があがっている。「怒りというより悲しみに近い気持ち。」(品田刈羽村長)「通常のトラブルと違う。語る言葉が見つからない。」(西川柏崎市長)

③ 福島県では知事をはじめ改ざん問題に対する反発が強く、計画延期は避けられない。「原子力の脇で生活している人の気持ちを考えたことがあるのか。原子力行政全体の体制、体質をどうするかが今後のテーマになる。」(佐藤福島県知事)

(5) 発覚の経緯

事件の発端は、原子炉の点検を請け負っていたGEの子会社の元社員による内部告発である。

2000年7月 通商産業省が内部告発の手紙を受け取る。不正のことは伏せて東京電力から点検業務について事情を聞いた。

2000年12月 不正の疑いが指摘されていることを明らかにし、正式文書で同社に調査を指示した。

2001年11月 経済産業省は点検業務を請け負っていた

米国のゼネラル・エレクトリック・インターナショナル社 (GEI) に直接連絡し、調査を依頼。結局、同社の調査で多数の疑惑が判明した。

2002年5月 GEI から疑惑の指摘を受けた東電は、初めて社内に調査委員会を設置。

2002年8月「不正の疑いがある。」として、疑惑の存在を会社として正式に認めた。

(6) 重要と思われる点

① 自主点検で虚偽記載をしたことに、地元では「怒りというより悲しみに近い気持ち。」(品田刈羽村長)を抱いている。そのことを東電側から「原発への信頼」「安全性の信頼」を損なったと陳謝している。また、行政は「安全文化の衰退につながりかねない。」重大な問題だと認識している。

② 信頼を回復するために、地元では原発を停止して検査することを要求している。原発の安全性について行政は「原子炉を停止させる必要はない。」と保障しているので、運転停止を要求することは「合理的」ではない。しかし地元には、再検査をして安全性を確認し、納得する必要があること示している。東電では、地元の反発や要望を背景に、福島第一、第二の4基の原発を止めて緊急点検するとともに、柏崎刈羽の1号機についても定期点検を繰り上げて停止することにした。(日経, 2002/9/2)

③ 計画されていたプルサーマル燃料を炉心に収める作業を断念した。

④ 自主点検で虚偽記載をした理由、点検結果をそのまま記録できなかった動機は、初期の報道では解明されていない。

2.2 その後の報道

虚偽記載に関連して、原子力発電の社会的な受容にかかわる報道を整理しておく。

(1) 東京電力の責任

社長、会長、2人の相談役(歴代社長)と原子力本部長の副社長の5首脳がそろって10月中旬に引責辞任することを表明した。(2002/9/2) 辞任の会見で社長は、「社員が関与した事実の隠ぺいや虚偽報告があったことは、ほぼ間違いないことがわかった。」「社会の信頼を裏切る行為で、私どもの力が足りなかった。」「個々の責任ではなく、経営陣が責任を取るべき不祥事と判断した。」と述べた。

これに対し、地元の反応は、福島県双葉町の岩本町長が「不退職の決意の表れだろう。会見の前に、社長から直接電話を受けた。社運をかけて信頼回復を図ろうとしているものと受け止めた。」と述べた。また、福島県大熊町の志賀町長は「辞めるのは当然だが、調査結果と責任の所在を明らかにしたうえで話だ。この時期に辞めるというのは責任逃れ。」と述べた。反応は分かれている。(読売, 2002/9/3)

東京電力は、9月17日に社内調査結果を公表し、29件の点検記録のうち16件について「ひび割れを報告しないなど不適切な点があった。」と認めた。原子力本部長や各原発所長が隠ぺい行為を承認していたことも明らかにし、役員・社員35人に対して降格や減給、嚴重注意などの処分をする。(日経, 2002/9/18)

(2) 東電の告発見送り

原子力安全・保安院は、虚偽記載が疑われる29件のうち、6件に「法令違反の疑いの可能性」、5件に「通達違反の可能性」があったと原子力安全規制法制検討会に報告した。しかし、電気事業法や原子炉等規制法の明確な法令違反がないとして、刑事告発や行政処分を見送ることを決めた。保安院長は「問題のシュラウドはいずれも交換、修理されており、現時点で明確な法令違反があるわけではない。」と語り、立証できないことになった。(読売, 2002/9/14)

(3) 定期検査で不正行為

国の検査官が1992年に行った福島第一原発1号機(福島県)の定期検査で、東京電力が原子炉格納容器の気密性試験の検査データを不正に操作した疑いのあることが分かった。(日経, 2002/9/30) 原子力安全・保安院は、9月30日、東電に対し、電気事業法と原子炉等規正法に基づき、試験データを提出するよう命じる「報告徴収命令」を出した。(日経, 2002/10/1) そして、10月25日、東電が容器内に圧縮空気を注入したうえで、配管に板を挟み込むという二重の操作で容器の漏えい率を低く抑える不正工作をしたと断定した。保安院は、「国の検査を妨害し極めて悪質」とし、原子炉等規制法違反で1号機の一年間の運転停止を命じる行政処分を出す正式発表した。(日経, 2002/10/26)

(4) 電力危機と運転再開

東京電力の原子力発電所が自主点検や定期検査のために順次停止し、点検や検査を終えた原発の再稼動が課題となった。運転再開には、地元自治体の了承が不可欠で

あるが、「安全性がおろそかにされることは絶対にあってはならない。」(平山新潟県知事)、「まだ運転を再開できる状況にない。」(佐藤福島県知事)と地元の信頼回復は容易でない状態が続いた。(読売, 2003/2/12) 3月下旬には、17基のうち14基が停止し、このままでは4月15日には全基が停止する見通しとなって、日経は「東電の原発再開で地元は合理的判断を」と社説で呼びかけた。(2003/3/28) 全基が停止すると東電の設備容量の3割弱が失われ、夏には電力不足から停電する恐れもあるからである。このことは後に述べる原発のみなし稼働による交付金の扱いと関係している。

不実記載にかかわらなかった柏崎刈羽原発の6号機と7号機は5月7日と6月18日にそれぞれ運転再開した(読売, 2003/6/28)。平山新潟県知事が保安院による「安全宣言」を受け入れたものである。4号機については7月9日に経済産業相が新潟県議会などで管理責任を謝罪し安全宣言をして運転再開の運びとなった。(7月22日に起動)(日経, 2003/7/21)

福島県では、勝俣東電社長が佐藤知事をたずねて運転再開を訴えた。「今後、協力企業を含めて現場第一線が安全を最優先に安心して作業に取り組めるようなシステム作りを考えている。改めて福島第一原発6号機の運転再開をお願いします。」説明を受けた佐藤知事は「福島第一原発6号機の運転再開を了としたい」と受諾して、翌7月11日に起動した。記者団には「霧がすっきり晴れたわけではないが、社長の真摯な姿勢を見て、再開を認めた」と述べた、と報じられている。(日経, 2003/7/21)

電力危機については、「危機に備え節電必死」と題して読売は企業の節電や停電の対策を詳しく報道した。(2003/7/4) また、日経は「電力供給 なお綱渡り、東電、火力や節電頼み、他社からも融通」と異常事態であるとした。(2003/7/11) 8月に入り、福島県が福島第一原発3号機の運転開始を容認したことで、「節電」なしで電力の安定供給ができる見通しとなった。これは退役した予備の設備を含めて火力発電をフルに稼働させてのことである。(読売, 2003/8/13) 電力不足の懸念が薄らいだのは、柏崎刈羽原発が全面稼働し、福島第一、福島第二が定期点検中のものを除いて稼働した2004年6月からである。(日経, 2004/6/29)

(5) 使用済み核燃料税

使用済み核燃料税は、柏崎市が導入を目指す法定外目

的税で、原発の安全PRなど原発対策に充てようとするものである。使用済み核燃料の重量に課税するもので、五年間に約26億円の税収を見込んでいる。これには東電や電気事業連合会が反対していた。理由は、新潟県の核燃料税と二重課税にあたること、電力産業の税負担がすでに加重になっていることをあげていた。しかし、東電は「疑問が残る部分もあるが、やむを得ないと判断するにいたった」として受け入れを表明した。(読売, 2003/8/4) これは不実記載事件を受けて電力側の立場が弱くなり、地元に進歩したと見られている。

(6) 新独立行政法人と維持基準の導入

この事件の反省にたつて経済産業省は、原発の検査体制を刷新するため、原子力安全基盤機構を2003年10月1日に設立し、公益法人などの業務を再編した。また、電力会社任せであった自主点検を法令上の定期事業者検査にして義務付け、新機構が審査することにした。また事業者には、保安規定に品質保証活動と保守管理活動の規定をおくことを義務付けた。定期検査の内容も見直して抜き打ち検査を導入し、国と電力会社の役割と責任分担を明確にした。

新しい安全基準は「維持基準」と呼ばれる考え方を採用している。機器や配管に軽微なひび割れが見つかったとしても、安全上問題ないと判断できれば運転を継続できる。(日経, 2003/9/30)

(7) 交付金のみなし交付の見直し

原子力施設が立地する地方自治体を対象とした「電源立地地域対策交付金」について、トラブルなどで停止した原発の安全性を国が確認した後も自治体の判断で再稼働させない場合は交付しない意向を表明した。(日経, 2005/9/29) これは原発が定期検査などで稼働していないときも稼働しているものとみなして地元へ交付金を支払っている制度を改定するものである。原子力発電所の安全規制は国の責任であるが、法律に基づくものではなくても地元の了承がなければ稼働できない実態にある。そこで国が運転を認めたあとの停止は、稼働状態とみなさない、交付金も支払わないとするものである。

(8) 原発の定期検査廃止へ

経済産業省は原子力発電所の検査制度を見直す方針を固めた。国の定期検査を廃止し、電力会社の計画に基づく自主検査に変える。故障の少ない原発は規制緩和されて稼働率を向上でき、発電コスト低減につながる。国の抜き打ち検査の権限も強化して2008年度から実施した

い考えだが、原発の安全確保に国の責任を求めている地方自治体から反発が予想される。(日経, 2006/3/2)

定期検査の見直しは、「検査の在り方に関する検討会」が東電事件の前から検討してきたものである。検査を合理化し、一方で安全性を確保するため、国が直接おこなう検査の項目を減らし、その分、電力会社が十分な検査体制をとっているかどうか監査するという考え方に基づいている。(上記(6)を参照, 読売, 2002/8/20)

3. 行政の不作为

自主点検で虚偽記載がなされた素因について, 読売(2002/8/30)は、「どんな損傷もあってはならないという考え方もおかしい。」(小林英男・東京工業大教授)「どんな損傷もあってはならないという基準があると、かえって現場で損傷を損傷としない勝手な判断が入り込む余地が生まれる。」(班目春樹・東大教授)という意見を紹介して、問題の所在を示している。両教授は、総合資源エネルギー調査会の検査の在り方に関する検討会のそれぞれ委員と委員長である。日経は科学欄(2002/9/2)で東京大学の近藤俊介教授の「どの程度の傷なら報告する必要が生じるのか、国が現実に即した基準を作ることが急務。」という意見を紹介し、国の規制システムに課題があることを示唆した。翌日には、読売が「傷許さぬ技術基準」と見出しをつけて、運転開始後も「新品同様」であることを求める日本の技術基準が問題の背景にある可能性を指摘した。この記事の中で、東電の南社長が辞任記者会見で、虚偽報告に至った背景を「言い訳になってしまうが、どんな小さな傷もあってはならないという基準が、実態に合っていない。それが現場の職員に大きなプレッシャーになっている。」と語っていることを紹介している。小さな傷があるが安全性には問題がない状態が許容されないと、どんなに小さなひび割れでも原発の運転を止めて修理することになる。そのため、現実的合理的な基準によって許容する必要がある。

世界最大の原子力発電の発電容量をもつ米国では、運転開始後の管理には「維持基準」を適用し、建設時の基準とは分けている。(読売, 2002/9/3) 自主検査は、保安院の検査官が立ち会って重要な項目を調べる定期検査を補完するものである。法律上は結果を報告する義務はない。その後、電力会社に対し自主的な報告を要請したが、報告が必要な傷について明確な基準は示されていない。(日経, 2002/9/8)

維持基準の必要性が専門家や現場技術者のあいだで認識されていたにもかかわらず、導入されなかった理由はなにか。「通商産業省がいていたのは、原子力については10数年前からいろいろとトラブルや事故が続いたことがあって、多少の欠陥があっても動かす維持基準には「とんでもない」と国民から風当たりがあり、とても言い出せる雰囲気はなかったということですね。」(木元教子原子力委員, エネルギーフォーラム, no.575, 2002.11)ということであり、「原子力のトラブルは、たとえ軽微でも世間から異常に厳しい目で見られ、制度改革は『事業者を利する』と批判を招きかねなかった。」(読売社説, 2002/9/20)ということである。後者は、たとえば火力発電所の蒸気漏れは報道されないのに、原子力発電所の蒸気漏れはタービンからであっても報道されるということに表れている。世論の動向が、具体的にはマスメディアの報道姿勢が、行政による技術的に合理的な意思決定を拘束していたことになる。その行政の不作为が、原子炉の現場技術者にあいまいではあっても現実的な対応を迫り、事実を事実とする合理的な点検業務を阻害したと考えられる。

日本では、杓子定規にことを運ぶのではなく、現実にあわせて柔軟に対応することは、一般的には非難されることはない。原子炉にかかわる点検基準が技術的に不合理であるとき、やむを得ず柔軟な対応をすることも許容する傾向にあるといえる。保安院のいう安全文化のためには、柔軟な対応ではなく、点検基準を科学的に合理的なものに改定する必要がある。そこに行政の不作为があったのである。合理的な点検基準による検査であれば情報を秘匿する必要がないであろうし、点検基準が不適切であれば開かれた検討を行って改定すればよい。その意味で、安全文化の基盤は科学的な合理性でなければならない。当事者の意識や態度だけで形成されるものではない。

検査の在り方に関する検討会の結論が出たのは2006年3月である。東電事件は遅ればせながら行政が検討しているうちに発覚したことになる。

4. 原子力発電に関する世論

原子力発電のトラブルに厳しい目が注がれていることが、合理的な維持基準を採用するための妨げになったという。国民の受け止め方がどのようなものであったか、原子力に関する世論調査から調べてみる。

柴田ほか(1999)は、世論調査をまとめて原子力発電に対する国民の考え方を整理した³⁾。その章立てに時代の流れが見事に表されている。「バラ色の50, 60年代」「反対が生まれた70年代」「反対が強まった80年代」そして「不安拡大の90年代」である。東京電力による自主点検の不実記載が始まったのは1980年代の後半であるから、反対が強まったのは1986年のチェルノブイリ原子力発電所の爆発事故(4月26日)が一つの契機であろう。朝日新聞が継続して行っている世論調査では、問「あなたはこれからのエネルギー源として原子力発電を推進することに賛成ですか、反対ですか」に対して、1986年8月の調査において反対が41%を占め賛成の34%を初めて上回った(賛成、反対、その他の3択)。1990年には反対が53%まで増加した。その後反落があり、1996年には反対が44%であった。エネルギー・情報工学研究会の世論調査⁴⁾では、問「今後原子力発電所を建設することに対して」、積極的に推進する、少しずつ推進する、現状を維持する、少しずつ廃止する、全面的に廃止する、の5択で答えを求めている。「推進する」と「廃止する」をそれぞれグループ化すると、1998年から「廃止する」が「推進する」を上回っている。これは朝日新聞の調査に比べて原発に否定的になるのが12年遅いが、その理由は中間の選択肢である「現状を維持する」があるためと考えられる。

原子力発電の必要性の認識について、社会経済生産性本部⁵⁾が1986年から実施している世論調査のなかで、問「あなたは、原子力発電は日本にとって必要だとおもいますか。最も近いものを1つ選び、その番号に○印を付けてください。」と聞いている。選択肢は、必要である、どちらかといえば必要である、どちらかといえば不要である、不要である、わからない、である。「必要である」をグループ化すると、必要性の認識は1996年の74%からおおむね低下傾向にある。調査方法を郵送から留置法にかえて回収率が70%以上になった1999年以降でも、2001年に65%と一時回復したものの、2002年50%、2003年49%、2004年39%と急速に低下している。

ヨーロッパでは、チェルノブイリ原発事故の影響は大きく、1987年にイタリアが国民投票によって原発の建設を凍結した。それより以前、米スリーマイル事故直後の1980年3月に、スウェーデンは国民投票を行い、建設中のものを含む原発を耐用年数の尽きる2010年までに段階的に廃止することを決めていた。さらに脱原発の

動きは継続して、2000年6月にはドイツ政府が2020年をメドに原発を廃止することを電力業界と合意している。また、ベルギーも2003年1月に原発を2025年までに全廃する法案を成立させている。そのほか、政府の方針ではないが、米国でもスリーマイル島事故から原発の建設はまったく行われていない。もちろん原発を重視しているフランスもあるから脱原発一色であるわけではない。

このように、原子力発電所の大きな事故のあと、原発に反対する意見が強まっている。日本でも、1995年12月の高速増殖原型炉"もんじゅ"における冷却剤のナトリウム漏れ、火災事故は、情報隠しの操作が著しかったこともあって社会的な非難を浴び、原子力開発に対する不信となって尾を引いた。1997年3月には、動燃東海事業所において放射性廃棄物のアスファルト固化処理施設の火災が発生している。また、1999年9月には、東海村原子燃料会社で臨界事故が発生し、従業員3名が放射線によって死傷し、周辺住民も少量の放射線を浴びる災害となった⁶⁾。臨界を想定しない場所でのこの臨界事故は、認可された手順から逸脱した工程を取ったことによる事故であるが、逸脱の過程で臨界条件さえも忘れ去るほどの技術の劣化が生じていた。この事故は、初の臨界事故であり、原発施設ではないが関連施設における放射線被ばくで初めての死傷者がでたことに社会は大きな衝撃を受けた。必要性の認識が急落した2004年11月の社会経済生産性本部の世論調査の前には、8月に関西電力美浜原発3号機において2次系タービン配管に穴があき、蒸気が噴出して作業員4人が死亡、7人が負傷する事故が発生した。放射能漏れはなかったが、原子力発電所の初の死亡事故として大きく扱われた。

このように事故や事件によって、1980年代後半に原子力発電の推進について反対が賛成を上回るほど世論の厳しさが増すなかで、世論の非難を恐れて軽微な故障や不祥事を秘匿するという負の循環が生じやすくなっていったといえる。その後も大小の故障や事故の報道は絶えることはなく、原子力発電にたいする否定的な考え方が広まる原因となっている。原発の便益について、最近の原油価格の高騰に日本経済は影響を受けにくくなっていることに原子力発電は天然ガスとともに貢献していることや、二酸化炭素排出量の低減に貢献していることなど肯定的な側面について、報道は経済欄に限られ、意識されることは少ないといえる。影響力は社会面や第一面で扱

われる事件や事故とは比べものにならない。

原子力発電所の安全性については、社会経済生産性本部の世論調査（2004年10月）において問「あなたは、日本の原子力発電所の安全性について日頃どのように感じていますか。」に対して、かなり安全である（0.2%）まあまあ安全である（6.0%）どちらともいえない（21.7%）あまり安全ではない（45.4%）まったく安全ではない（24.5%）わからない・不明（2.2%）となっている。約70%の高い率で多かれ少なかれ安全ではないと考えている。東電事件のあと関西地区でおこなった北田（2003）⁷⁾の世論調査（2002年11月）によれば、問「原子力発電所の安全性について国や電力会社は本当のことを公表していない。」という意見がありますが、あなたはどう思われますか。」に対して、非常にそう思う（31.8%）ややそう思う（41.3%）どちらともいえない（20.5%）あまりそう思わない（3.7%）まったくそう思わない（1.4%）無回答（1.3%）であった。情報開示についても約73%が国や電力会社を信頼していない。しかし、問「原子力発電所の職場では、安全に運転することが最も優先される目標となっていると思いますか、それともそう思いませんか。」に対して、そうだと思う（74.1%）そうだとは思わない（23.8%）無回答（2.1%）である。安全性について総括的には、原発はあまり安全ではないし、都合の悪い情報が公表されていないかもしれないが、安全運転は最優先されているだろうという程度の信頼感となっている。

5. 立地地域の反応

東京電力の原子力発電所は、福島県と新潟県の海岸部に立地している。この両地域を対象とした世論調査の例はないが、原発立地を対象に含めたものはいくつかある。

エネルギー・情報工学研究会議が原子力発電の立地地区（サイト）と全国を分けてサンプリングした世論調査によれば、サイトの住民の方が原子力発電をよく知り、信頼感も高いことがつぎのとおり観察されている。「全国とサイトとを比較してみれば、全体としては、サイトの方が原子力をより重視し、政府の原子力政策への知悉度も高く、また大事故発生の可能性や安全性の確保に関しても、サイトの方がより安全性を信じる姿勢が強く出ている。また情報源についても、サイトの方が多様であり、電力会社や政府への信頼度も、東京電力の一連の不祥事が影響してか、サイトではともに低下しているが、

サイトの方が高く、電力会社への信頼度は、なお5割をこえている。」（深海，2004）⁴⁾ 全国平均よりもサイトの方がエネルギーや原発をよく知った上で世論が形成されているが、立地地域の意見を具体的に代表しているのは、県や市町村の首長である。その意向によって原子力発電所の再点検、再稼動が影響されている。

（1）新潟県

新潟県の平山知事は、2002年9月3日に「原子力発電所の安全管理体制に関する緊急要請書」を経済産業大臣に送り、次のように憤りを表明して抗議した⁸⁾。

「エネルギー政策の重要な課題を巡る厳しい賛否対立の中で真摯な議論・検討を重ねてきた我々地方自治体と地域住民に対し、その議論の根幹をなす安全性に係わる極めて重要な問題であるにもかかわらず、本件について直前まで知らされなかったことは、国と立地地域との信頼関係を揺るがす行為であり、強い憤りを覚える。」

「このような事態を招来したことは、東京電力株式会社はもとより、原子力安全に一元的な権限を有し、事業者の安全管理活動を規制・指導する立場にある国にも大きな責任があり、ここに厳重に抗議する。」

そして、つぎの4項目の要請をおこなった。①地域住民の不安に対する迅速・適切な対応、②全容の徹底的な解明と再発防止対策の確立、③安全管理に係る透明性の確保、④原子力安全に関する地方自治体の位置づけの明確化、である。

国と東電は、要請の①については原発の再点検を実施することによって対応し、②と③については、国は安全規制の新しい法人組織、維持基準などの新しい運営体制の導入によって対応した。また電力会社は、原発の情報公開と透明性確保のために地元との発電所地域情報会議と第三者による原子力安全・品質保証会議を設置したほか、不正が行われぬ、また行う必要のない環境の整備として相談窓口をつくる、品質保証体制を整備する、企業倫理を徹底する、などの再発防止策をとった。（「再発防止対策の実施状況」の概要、東電、2003/3/7）最後の④について県は法的な位置づけを求めているが、いまのところ政治的な影響力が強まっただけの状態にある。

（2）福島県

福島県は、太平洋岸の浜通り地方に原子力発電所が立地しているが、原発の政策について強い意見を持っている。それは、東電事件が公表される直前に開かれた第20回福島県エネルギー政策検討会⁹⁾「原子力委員会との

意見交換会」(2002/8/5)における知事による説明に表れている。以下、知事の国に対する憤慨が伝わってくるので、やや長くなるが要約してみる。

1989年の1月に福島第二原発の3号機で事故が起き、県議会でこのことは大変な問題になった。そのとき全部を回収してから発電を開始するという最初の約束が、いつの間にか、「安全性が確認されれば未回収でも運転あり得る。」というふうに変ってしまった。これは、住民と事業者の安全性に対する認識の違いがあるとその時感じた。

それから1991年9月に、双葉町が第一原発の増設に関する決議を可決した。今、原発が2基ある町が「もう2つ造ってくれ。」という決議したのである。原子力発電所というのは地域振興に非常に役立って、雇用もあるいは所得もこの地域は上がっている。しかし2基あるところが、また2基増設してくれというのはどういうことだ、非常に不審に思った。原子力政策は立地促進に関しては、すごく厚い財政面の支援とか色々あるが、立地して運転開始すると、そういう面での体制、制度が整っていないことをその時に感じた。

福島県は30年経っている原子炉が1基、20年以上経っているのが6基あるから、もう廃炉を前提にしながら、諸施策を展開しなければならぬ時代になっている。産炭地の例もあるので、その後のことをどう考えていくかというのは、福島県としての非常に大きな課題である。

1993年4月には、第一原発で使用済み燃料が貯まってきたので、共用プールを造ってくれという話が電力からあった。ただ、使用済み燃料が貯まって、使用済み燃料の処理場となつては困るので、2010年までに持ち出す保証、担保を国が約束するよう要望した。エネ庁の課長が2010年に減ることを確認したのですぐにOKを出した。ところがその何ヶ月後かに、第二再処理工場について2010年に方針を決定するので、持ち出すことを2010年に考えるというふうに長計が変わった。これは約束違反である。国と都道府県、政府と都道府県の約束が簡単に、原子力委員会の長計が決まると反故にされた。「私は知事として地域の皆さんに約束したことに、まさに責任を負えなくなりますので、私は第二原発についての共用プールの設置につきましては、そういうことでお断りしております。」

1995年12月の「もんじゅ」の事故でも、1989年の第二原発の3号機の事故の時でも、技術者が前面に出て「安

全なんだよ」と言っても、市民は信用しない。情報の秘匿もあった。福島の実験が生かされていない。国が前面に出て水平展開を考えないといけない。

(注：水平展開とはある原発の経験をすべての原発が共有することをいう)

原子力委員会の5人の原子力委員は、科技庁長官、科学者、それから電力の最高の科学者であるが、政策決定のシステムそのものを市民の代表も含めてどういうふうに作り上げるかという時代に入っている。その後、木元先生が委員になられ、そういう意味では市民の代表の、見識のある方が入れられたが、新聞の記事等によれば十分に力を発揮出来ないような状況になっているようである。

2001年2月に東京電力が新規電源開発の凍結方針を発表した。常磐共同火力発電所を増設するというので、国と市と県で勿来地域の地域振興の計画まで作った。それが自由化とかいう訳の分からない形の中でうやむやになってしまっている。

1997年になって、プルサーマルを導入する要請があった。それで、県は7月に核燃料サイクル懇話会を設置して、だいたい1年間かけて色々問題提起をした。そして、1998年11月にプルサーマルの4つの条件をつけて事前了解をした。つまり、① MOX燃料の品質管理の徹底、② 取扱い作業員の被ばく低減、③ 使用済MOX燃料対策の長期展望の明確化、④ 核燃料サイクルの国民理解、である。ところが1999年に12月に関西電力高浜の品質管理データ捏造事件が明るみに出た。エネ庁職員が9月に現地で適性であると確認していたのにそうだった。それにイギリスで内部告発があって11月に問題が認識されてから公表されるまで1ヶ月も情報が発表されていない。

「プルサーマルについては、まだ理解が得られるような状況ではないと思っておりましたが、去年(2001)の1月8日のテレビの全国版のニュースを見ておりましたら、東京電力がまず第一発電所で4月からプルサーマルをするということをテレビで発表されたんですね。」それで、2月6日に福島県知事は定例記者会見で「事前了解後の様々な問題の発生により、県民理解は後退し、この状況は回復されていないことから、そういう状況ではない。」旨を発言し、プルサーマルについて後退した立場になった。

いささか長々と紹介したが、新潟県(知事)は国によ

るいくつかの約束違反を経験して不信感を募らせていたことがわかる。立地地域として知らされるべき情報が知らされていないことも不信の原因である。また、立地地域の地域振興計画についても、エネルギー政策が変更され電力が自由化されたこと、需給構造の変化が予想されることから、予定通りに進まない経験もしている。地元として国のエネルギー政策に協力してきたにもかかわらず、国は地元のことを軽視しているという憤りがある。市民運動出身の知事としては、原子力政策が地元の手の届かないところで決められていることへの問題意識は強いものがあると見られる。

そこで福島県は、エネルギー政策検討会を2001年5月から開催してどちらかといえば国の政策のいくつかに批判的な立場の識者を招いて検討を始めた。その目的は、「地域の自立的な発展を図っていくためには、電源立地県の立場で、エネルギー政策全般について検討し、確固たる考えのもとに対処していく必要がある。」という認識から、県としてエネルギー政策を考えるためである。知事が上記の見解をのべた第20回の原子力委員会との懇談は原子力委員会からの申し出で開かれたものである。その後、原子力委員会から「エネルギー政策への疑問点」に答える基本的な考え方の資料および説明機会の申し入れがあったが、第21回エネルギー政策検討会では資料の批判的な議論に傾きがちで、説明の申し出を受けるとはなかった。

2002年9月6日に開かれた第22回エネルギー政策検討会は「原子力発電所における自主点検作業記録に係る不正問題について」をテーマにした。内部告発から公表までの遅れ、早急な再点検の実施などが議論されている。国と地元との関係を総括した言葉が、次のように語られている¹⁰⁾。

「結局、原子力安全・保安院は本質的に、自分達が謝る立場にあるかどうかを疑問に思っている。何故かという、彼らは技術的な安全が確保されれば良いということが恐らく基本的なスタンスなのだと思う。従って、「何で謝らなければいけないのか、我々はやるべきことはやっているのだ、安全なのだ。」これが専門家の立場からの基本的な考えだと思う。」

「それが我々や新潟や青森の立地町の憤りである。その認識と何故、ギャップがあるのか、結局、この安全文化、原子力安全・保安院の言う安全文化は、技術者、専門家目から見た安全文化に過ぎなく、やはり立地地域の住

民、あるいは一般の国民の思う安全文化とはだいぶ懸け離れている。安全文化を敢えてキーワード風に言うと、我々の求めているのは安心文化なのではないか。保安院には安心文化が欠けているが故に、今回のような基本的な、根本的な問題が出てくるのではないかと考える。」

原子力委員会は議事録の内容から誠意をもって説明に意を尽くしていると考えられるが、福島県には従来どおりの説明であるとして受け容れられていない。それは技術的に根拠のある説明で、無責任な言い逃れではないにもかかわらず信じてもらえない。保安院の東電事件に対する対応も好意的に見れば、情報の開示が遅れたというよりも、すでに過去のことで緊急案件ではないので事実関係を明らかにしてから公表したと解釈できるが、そうは評価してもらえない。そのような隘路にあるが、上の意見は、謝ることが一つのカギになることを示唆している。謝って再発防止を誓うことが、安全というよりも安心につながっている。東電の首脳が辞任することを事件の公表とともに方針として決めたことは、このような機微を物語っている。

6. 原子力発電の社会的な受容

高速増殖原型炉「もんじゅ」のナトリウム漏れ事故(1995年12月)をめぐって、初めての種類の事故で大きな事象であったこと、開発主体の動力炉・核燃料事業団(動燃)による情報隠しがあったこと、原型炉の技術的・経済的な意味について疑問の声が出たことから、原子力に対する不信が広がり社会的な衝撃が大きかった。1996年1月に原子力発電所が立地している福島、新潟、福井の三県知事から「今後の原子力政策の進め方についての提言」があり、国民的な合意を形成するための体制をつくり、フォーラムなど国民的な議論をおこなうように提案があった。そこで国は、原子力委員会のもとに、国民各界各層から幅広い参加を求め、多様な意見を今後の原子力政策に反映させることを目指し、「原子力政策円卓会議」を設けて識者を招き議論を行った。そして、知事らが求めた「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」が原子力委員会(1996年9月)によって決定された。

原子力政策円卓会議のモデレーターを務めた茅陽一(1998)は、国民各界各層から選ばれた出席者の議論がかみ合わなかったと述べている¹¹⁾。国民的な合意を形成するためには、共通の土俵に乗らなければ実り多きも

のにはならないと述懐している。そして、茅は議論が噛み合わない理由を三つあげている。原子力発電の好き嫌い、必要性の認識、地域の役割分担の三つである。好き嫌いの意見は初めに結論ありきで議論にならない。エネルギーの必要性は経済成長の必要性や生活水準向上の必要性について議論が収束しなければ原子力エネルギーの必要性の議論に入れない。また、必要性を個人の哲学として考えるのと国民の問題として考えるのでは噛み合わない。さらに、必要性和リスクの釣り合いをどのように考えるかということも論点である。地域の役割分担では、原子力発電所が嫌われ施設で自分の地域に来ないでほしいと受け止められていることから、立地地域は被害者として消費地は受益者として済まされがちである。より客観的に立地地域でも便益がリスクと釣り合っているか考えられるはずである。

これらの点のうち、東電事件への対応に地元自治体と国で考え方の相違が現われているのは、地域の役割分担であろう。好き嫌いを反映した議論はなされていない。必要性の認識は、東電事件のときには電力自由化の影響もあって、電力会社はより慎重に考えるようになっていたが、原子力発電は必要ないという議論にはなっていない。地域の役割分担は、電源地域と消費地域が公平になっているかということである。福島県では、発電所が立地する時には交付金が潤沢であるが、経年的に減少して釣り合いが失われると認識されている。交付金は経年的に減少するが、固定資産税や事業所税があり、働く人びとの所得税もある。そのほか、地元自治体は、独自に法定外普通税として核燃料税を設けて、電気事業者から徴収している。消費者は、電源開発促進税を含む電気料金を払って立地地域に対する交付金を負担している上に、核燃料税を地元県に支払っていることになる。さらに柏崎市は使用済み核燃料税を創設して、究極的には消費者に負担を求めている。この新税に東電は二重課税として反対していたが、今回の事件の影響で受け容れることになった。(読売、2003/8/4)

地域の役割分担については、原子力発電所が安全であれば首都圏に建設すればいいではないか、という議論になりがちである。原子力発電所は冷却水のために臨海部に立地する必要があるが、首都圏の臨海部は港湾施設や各種の重要な都市支援施設が立地していて、広大な敷地を確保することは経済的にも難しい。また、首都圏は軟弱な堆積層からなっているので、堅い地盤を必要とする

原子力発電所に向かないなどの事情は、そのような議論では考慮されていない。さらに都市圏は一般に過密であり、大気汚染や交通混雑、騒音、ヒートアイランドのような熱汚染など解決しがたい環境問題を抱えている。日本の経済的な強さはそのような過密都市にすむ人々に依存するところが大きい。その成果は全国に及び、国民の生活水準の高さとなっている。原発が立地する県でもその恩恵は受けている。

東電事件に伴って、福島県に事前了解されていたプルサーマルが中止された。安全にかかわる信頼性が問われているときに、前に進めないということである。福島県は、1997年に「核燃料サイクル懇談会」を設置して検討を行い、1998年にプルサーマル計画を事前了解していた。県のエネルギー政策検討会でもプルサーマルを含む使用済み核燃料のリサイクルについても議論されている。リサイクルによる燃料の節約、経済性、高レベル放射性廃棄物の処理など全般にわたっているが、中間報告をみてもプルサーマルのMOX燃料がこれまでの燃料にくらべて危険であるという議論はないので、プルサーマルの事前了解を撤回する理由はないが、安全に対する懸念、安心の問題として扱われている。

7. まとめ

東電事件によって、原子炉は常に新品と同様の品質が確保されていなければならないという虚構が壊れ、情報秘匿の原因となった保安管理がより合理的な事実とするものに変更された。それと同時に事業者の責任と行政の責任がより明確に分けられた。

点検記録の不実記載と情報公開の遅れが惹起した不信は、安全に対する疑いであるよりも、安心できないことへの苛立ちに基づいている。安心を醸成するためには、原発で何が行われているのか、事業者は責任をもって保安管理をしているのか、行政は立地地域のことを考えているのか、などの情報を提供することが必要である。そのための取り組みとして東電は、地元の全戸に訪問説明を実施したほか、地域情報会議を設置するなどの対策をとった。原子力委員会が行った福島県知事への説明は、安全に関するものであったので、好意的に受け取られなかったと解釈される。

情報隠しで事態の悪化を招いた動燃の「もんじゅ」事故について、失敗学の畑村(2000)は「このとき動燃がすべきだったのは、まず、事故を起こした時点で、危険

度はどれくらいなのか、今後、同様の事故が起こる可能性はあるのか否かなど事故の情報を正確に伝えることでした。それによって、事故を起こしたという失敗に対しては、厳しく責めを受けるかもしれませんが、事故に関して不確かなことを言ったり、あるものを「ない」とウソをついて、国民の信用を決定的に失うという失敗をすることはなかったはずで。」と総括している。民主主義が成熟し情報技術が発達して国民の意見があらゆる場面で求められる時代に、ウソや隠ぺい、言い逃れで事態が収拾できる可能性はほとんどない。法令を遵守し不祥事をおこさない、公衆に開かれた透明な事業運営が、信用回復の唯一の道である。

原子力発電を受容するか否かを、原子力発電だけを見つめて判断することはできない。風力発電や太陽光発電を推進する意見のなかには、原子力に対する財政支出に比べて新エネルギーに対する支出が少ないとするものがあるが、広い視野で考えるという意味ではいいことである。日本のエネルギー事情は、国内に化石燃料資源がまったくないこと、地理的に近い中国やインドという大国が経済の成長とともにエネルギー消費を拡大し、化石燃料の輸入確保に邁進していること、世界の石油・天然ガス資源の埋蔵量に限界が感じられるため産出量が近い将来に大きく増える見通しがないこと、風力発電や太陽光発電は国土の面積や地形条件に大きく制約されていること、などの要素を考慮に入れて原子力発電の必要性を評価しなければならない。

石油・天然ガスは発展途上国の技術でも利用できるが、原子力の利用には技術力が必要である。石油・天然ガスがエネルギーのほかさまざまな化学製品の原料としても貴重であるのに対し、原子力はエネルギーとしての利用しかできない。したがって技術力のある日本が原子力開発を進めることは、日本のエネルギー安定供給ばかりではなく世界のエネルギー事情にも貢献する意義がある。「もんじゅ」の事故以来、高速増殖炉の研究を行っているのは日本だけだという議論がある。だからといって「もんじゅ」の研究開発を中止すべきだとはいえない。たとえばロータリーエンジンの研究開発を続けたのは日本だけであったが、マツダはスポーツカーのエンジンとして完成させることができたことを振り返っても明らかである。

原子力発電が核分裂を利用しているという意味で原爆が連想され、広島長崎の被爆や第五福竜丸の被曝の経験

が甦る。そのため日本人は世界の人々よりも放射能や放射線に敏感であるといえるだろう。しかし放射線被曝が人体に及ぼす影響を正しく理解し、正しく怖がる¹³⁾のは容易ではない。放射能が、岩石であったり土壌であったりガスであったりセラミックスであったりする、つまり物質であることさえ理解が及ばないと思われる。そのため原子力発電所に対する不安は、分からないけれども何かしら恐ろしいなものに対する不安であって、それを科学的な説明で安心に転ずるのは容易なワザではない。代りに事業主体それ自体が信頼されるように、地元との交流を深めて相互に認識を深めるように経営努力をするしかない。

歴史的に視点を高くすると、現在の石油文明は産業革命から始まったエネルギー消費の一瞬の輝きである、化石燃料の枯渇とともにまた元の暗さに戻る、このように見えるであろう。原子力エネルギーはこの一瞬の輝きをほんのわずかでも伸ばそうとするものであるが、そのような研究開発を進めることが人類の遺伝子であると考えられる。

最後に、東電の不実記載あるいはひび割れの隠ぺいが大きな問題となった背景には、企業の不祥事という時代背景もあるであろう。この時期、雪印乳業の食中毒(2000年6月)、三菱自動車のリコール隠し(2000年7月)、三菱ふそうトラックの大型タイヤ脱落やプロペラシャフト折れ(2002年1月)、雪印食品の牛肉産地偽装(2002年1月)、日本ハムによる牛肉産地偽装(2002年8月)などが多発した。企業の社会的な責任(CSR)や法令順守(コンプライアンス)が議論的となり、社内体制を整える企業が多かった。

参考文献

- 1) 地球温暖化対策推進本部:地球温暖化対策推進大綱。首相官邸ウェブサイト(1998年6月,2002年3月)
- 2) 原子力安全委員会サイト:<http://www.nsc.go.jp/abunka/main.htm>
- 3) 柴田鐵治・友清裕昭:原発国民世論—世論調査にみる原子力意識の変遷—。ERC出版(1999)。本書に引用された朝日新聞の世論調査の続きは、内閣府大臣官房政府広報室編:『世論調査年鑑—全国世論調査の現況—』の平成13年度版と平成14年度版に記載されている。
- 4) 深海博明:エネルギー・原子力に関する世論調査と

- 国際比較. エネルギー・情報工学研究会議ウェブサイト (2004)
- 5) 社会経済生産性本部：第 18 回 (平成 16 年度) エネルギーに関する世論調査. 社会経済生産性本部 (2005)
 - 6) 岡本浩一・宮本聡介編：JCO 事故後の原子力世論. ナカニシヤ出版 (2004)
 - 7) 北岡淳子：東電問題が公衆の原子力発電に対する態度に及ぼした影響－第 3 回定期調査－. INSS Journal Vol.10, pp.44-62 (2003)
 - 8) 新潟県：原子力発電所の安全管理体制に関する緊急要請書. 新潟県ウェブサイト (2002 年 9 月)
 - 9) 福島県エネルギー政策検討会：第 20 回「原子力委員会との意見交換会」会議議事録. 福島県ウェブサイト (2002 年 8 月)
 - 10) 福島県エネルギー政策検討会：中間とりまとめ. 福島県ウェブサイト (2002 年 9 月)
 - 11) 茅陽一監修, 政策科学研究所編：日本のエネルギー・デザイン－環境・原子力・社会. 東洋経済新報社 (1998)
 - 12) 畑村洋太郎：失敗学の法則 (原著, 2002). pp.40-44, 文春文庫 (2005)
 - 13) 近藤宗平：人は放射線になぜ弱いのか (第 3 版) ー少しの放射線は心配無用. pp.8-10, ブルーバックス (1998)