

# 高レベル放射性廃棄物最終処分場選定をめぐる政策的課題 —高知県東洋町の事例から考えるリスク・コミュニケーション—

浜田 泰弘

本稿は、高レベル放射性廃棄物処分場選定をめぐる政策的課題を研究する試みである。特に高知県東洋町の高レベル放射性廃棄物処分場誘致問題における紛争を対象に、政策上の課題を考察したい。さらにスウェーデンやフィンランドの事例を参考に放射性廃棄物関連施設誘致に際して、リスク・コミュニケーションを伴った合意形成を検討すべきであろう。

**keywords**：高知県東洋町、高レベル放射性廃棄物処分場、バックエンド、地方自治、  
リスク・コミュニケーション

## 目 次

はじめに

- I. 高レベル放射性廃棄物最終処分場の問題
- II. 高知県東洋町の高レベル放射性廃棄物最終処分場誘致問題
- III. 核関連施設誘致をめぐる合意形成と  
リスク・コミュニケーション—海外の諸例—  
結びにかえて

## はじめに

3.11以降の福島原発事故以降、安全神話は崩壊した。放射線の身体的影響に対する憂慮および、農業水産業等や国外への輸出品の風評被害も生じ、依然10万余を超える原発隣接自治体からの撤退や移住者の生活の苦難は計り知れない。さらに福島原発施設内の汚染水や汚染物質の除染や処分においても十分になされてきたとは言い難く、不確実なリスク＝放射線リスク問題はなお未解決であり、解決方法も確立されていない。

一方、原発が安定稼働を続けたとしても、絶えず膨大な量の放射性廃棄物を副次物として生じさせてきた。そして、その放射性廃棄物処分方法は技術的にも、最終処分方法においても確立されていないという致命的な欠陥を抱え続けてきた。原子力放射性廃棄物管理や使用済み核燃料処理、貯蔵、最終処理等の「バックエンド」の問題がそれである。原発施設誘致や建設許可、事業推進とい

う入口部分のみ進展拡大を見ながら、出口に当たるバックエンド問題があまりに軽視されてきたと言わざるを得ない。

本稿ではまず高レベル放射性廃棄物管理と最終処分場選定をめぐる問題が座礁し、難航している現在までの問題を概観することが本稿の目的である。具体的事例として高知県東洋町の処分場誘致運動とその挫折の背景、国内他自治体の事例、さらに海外放射性処分場誘致における成否を引き合いに出しながら、高レベル放射性廃棄物めぐり、なぜ誘致場自治体では住民反対により難航し、挫折してきたのかという問題を講じたい。そこからフィンランドやスウェーデン等の事例と比較し、行政、政府、電力会社、住民はもとより、NGOなどのアクターとした合意形成の手段、環境影響評価導入などを含めたリスク・コミュニケーションの可能性を再考していく。

## I. 高レベル放射性廃棄物最終処分場の問題

3.11の福島第一原発の過酷事故は、直接的には未だ収束していない大量の放射性廃棄物発生をもたらし、幾多の施設隣接自治体住民に強制的に避難を強いらせることとなった。通常稼働においても原発は放射性廃棄物を大量に生じさせるシステムであるが、その最終的な処分システム自体確立されておらず、放射性廃棄物の最終処分場を選定

することさえ困難な事実は看過することは出来ない。原発は発電過程で排出された使用済み核燃料を発電所内の貯蔵プールに保管するが、その後の処分方法、いわゆるバックエンド問題は未解決のまま先送りされてきた。

ここから高レベル放射性廃棄物の定義について一応の整理をしておきたい。日本では使用済み核燃料を再処理する核燃料サイクルを採用しているが、再処理によって生じるものが、高レベル放射性廃棄物に他ならない。

植田和弘・李秀澈の研究<sup>(1)</sup>に拠って高レベル放射性廃棄物の法的定義を整理しておきたい。独立原子力行政法人日本原子力研究開発機構法第2条による定義は、「使用済み燃料から核燃料物質その他の有用物質を分離した後に残存する物「固形化したものを含む」とされている。また特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律（2000年制定、2012年最終改正）第2条によれば、「特定放射性廃棄物」とは「第一種特定放射性廃棄物及び第二種特定放射性廃棄物をいい。また第一種特定放射性廃棄物とは使用済み核燃料の再処理後に残存する物を固化したもの」と定義づけられている。以上の二つの法から、高レベル放射性廃棄物は再処理過程で生じた使用済み核燃料からプルトニウム等の核燃料物質を取り出した残存物の中でガラス固化されたものと読み取ることが出来る<sup>(2)</sup>。このように使用済み核燃料の中から、ウランやプルトニウムなどを除去、再処理し、再利用するが、それ以外の新たに生成した他の放射性物質はきわめて放射性の高い核物質生成物が含まれるため、安定した状態に処理して、高レベル放射性廃棄物として安全に処分することが定められている<sup>(3)</sup>。

それでは高レベル放射性廃棄物の処理はどのようになされるよう定められているだろうか。この問題は処理場決定をめぐる紛争と合意形成を論じるために重要な意味を持つ。2005年10月に原子力委員会によって発表された原子力政策大綱で、高レベル放射性廃棄物の処理、処分方法は4つの原則に基づくものとされている<sup>(4)</sup>。

第一に「発生者責任原則」である。放射性廃棄物を安全管理、処分する責任は発生者に基づく。第二に、「放射性廃棄物最小化原則」がある。す

なわち放射性廃棄物の発生は最小限に抑制され、処理、処分されるべき放射性廃棄物は発生量も可能な限り抑制することが求められる。第三に「合理的な処理、処分」がある。すなわち安全性第一としながらも、効率性、経済性を重視することが必要とされる。第四に、「国民との相互理解に基づく実施原則」が挙げられる。この原則に拠れば、発生する放射性廃棄物の安全な処理、処分のために国民の理解を経て、十分に情報公開がなされねばならず、また相互理解が必要であり、地域社会の理解と協力を得て処分することが求められる<sup>(5)</sup>。

次に、高レベル放射性廃棄物処分場の選定手続について概観したい。高レベル放射性廃棄物の最終処分方法については、高レベル放射性廃棄物は回収時に液状化させその廃液をステンレス製容器に入れて固めたガラス固化体にして、処分前にまず30～50年間程度、冷却貯蔵した後、地下300M以深の安定した地層中に処分されることになっている<sup>(6)</sup>。高レベル放射性廃棄物処分場はこのような最終処分の処理場を意味する。地下300M以下に最終処分するための施設であるため、処理場の地層や地層付近の安定性、地震等の地層の大規模な変動リスクの有無の確証も必要とされる。

現在日本においては日本原燃株式会社の六ヶ所村再処理工場が試運転中であるが、もし同施設が本格稼働を開始すれば年間約1000本のガラス固化体が発生し、40年間稼働すれば、累積の4万本近いガラス固化体が発生することになる。ガラス固化体の放射能は最初きわめて高い状態にあり、放射性物質の中の多くは数百年で半減期を迎えて急速に減退する。ガラス固化体1体当りの放射能は、千年後にはウラン鉱石の持つ放射能の数倍程度までに減退するが、その後半減期の長い核種が残存し、ウラン鉱石並みに低下するまで数万年を要するため、高レベル放射性廃棄物自体はきわめて長い年月におよび人間の生活環境から隔離される必要がある<sup>(7)</sup>。処分方法としては海洋投棄など多くの処分方法が検討されてきたが、地層処分が選択された。地下深部の構造は、酸素が乏し、還元状態にあるため腐食や溶解などの化学反応が起こりにくい状況にある。またガラス固化

されているため、放射性物質の溶解作用はかなりの程度抑制出来ると推測されている。しかしながら地震が多く地層が不安定である日本において地下貯蔵が適しているかどうかは疑問の余地がある。

最終処分場の選定手続きに関する法として「特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律」（以下、特廃法）が2000年6月に制定された。特廃法は、高レベル放射性廃棄物処分場を300M以深の安定した岩盤中に処分すること、実施主体の設立や処分費用確保のための拠出金制度等が定められた。

次に最も重要な処分地選定であるが、文献調査、概要調査、精密調査の三段階の調査を経て選定されることが決められた。

①第一段階の「文献調査」は、文献概要の収集、整理、ヒアリングの実施等、考慮事項、付加的に評価する事項が検討される。文献調査は地区選定の始発点であり、火山や活断層など自然現象による地層への著しい影響を受ける可能性のある地区を回避することを目的としている。したがって地震や活断層のリスクの高い地域は最初の段階で排除されねばならない。そして市町村長、都道府県知事の意見確認、文献調査に関する報告書作成を経て、次の段階の概要調査地区選定の可否を決定することとされた。文献調査の期間は約2年間程度とされる。なお文献調査が開始されれば、文献調査応募許可だけで年10億円、2年間で最大20億円が交付金として関係自治体に交付される。

②第二段階の「概要調査」は、地表からの調査、ボーリングやトレンチ、物理探査等の実地調査が行われる。次の段階の精密調査実施に関する環境配慮の検討がなされ、ここでも市町村長、都道府県知事の意見を聞いて、精密調査実施の可否が判断される。概要調査選定段階は概ね4年程度とされる。概要調査地区に選ばれた場合、調査に際して年20億円、4年間最大で70億円が受けられる。

③第三段階の「精密調査」においては、地下調査施設の建設、調査が行われ、最終処分施設建設に関わる環境配慮の検討がなされる。市町村長、都道府県知事の意見を聞いて最終処分施

設建設に関わる環境配慮が検討され、最終処分場建設の選定の可否が判断される。第三段階の精密調査段階は概ね15年間程度を要するものとされている。精密調査に至っては交付金額が定められないままとなったが、最終的に処分場として選定されれば稼働が確定されれば創業以前に固定資産税収入が年間27億円で60年間確保されることになっている。この場合、合計約1,600億円収入が発生し、さらに処分場建設と操業に伴う直接経済効果は60年間に年間約398億円の建設、生産誘発効果と2200人の雇用創出効果（のべ約13万人）が期待される。経済効果は累計額2.4兆円に及ぶ額に達すると試算されている。財源が切迫し、拠点産業もない自治体にとってこのような巨大な雇用事業や交付金事業は膨大な利潤をもたらすことが推測されるのである。

以上の三段階におよぶ放射性廃棄物処理場選定の作業は、サイト選定から処分場の選定、操業、閉鎖、閉鎖後の管理などを含めるとそれだけで合計100年以上に及ぶ長大な事業である。

なお各三段階において市町村長および都道府県知事の意見が重要とされる。したがって各段階において当該市町村長、もしくは都道府県知事が重要とされていることは注目されるべきであろう<sup>⑧</sup>。しかしながら、都道府県知事と市長村長の意見が異なる場合、どちらが優先されるかという点は明確にはされておらず、東洋町の事例のように、当該市町村が誘致する際の情報を排他的に占有する可能性が推測される。意思決定手続の不透明さは恣意的な決定が先行するリスクを内包しており、恣意的な誘致決定は後に自治体のコンフリクトを発生させるという潜在リスクを同時に併せ持つことも推察される。

選定の実施主体としては2000年10月に新たに「原子力発電環境整備機構（NUMO）が設立された。2年間の準備期間を経て2002年12月にNUMOは処分場選定の最初の入口である文献調査候補地の公募を開始した。この公募方式は特廃法で定められたものではなかったが、処分場選定のためにNUMOが独自に導入した方法であった。NUMOは3000に及ぶ全国市町村を対象に、処分

事業の説明や公募要領や処分場調査の選定上の考慮事項などをまとめた小冊子を配布し、さらに全国主要都市で処分事業の関心を広げるためのシンポジウムを開催し、自治体からの公募を待つことになった。このような形で法制化された高レベル放射性廃棄物処分場選定手続には、二つの問題が推測される。

第一に、地層処分は現段階では環境負荷や人間へのリスクの最も低いと見なされる処分方法であるが、最終的に稼働開始までに100年前後に及ぶ長大な期日を要する処分場選定手続自体が、選定作業だけで次世代や後世代に負担をもたらす施設および手続と言わざるを得ない。

次に最終処分段階以前に冷却期間や移送保管箇所が施設上必要とされるが、それは多くの場合地上に設置されるため、地下貯蔵以前の地表の安定性や地震や津波等の地上の安定性も問題とされよう。さらに最終処分場施設建設のために当該第三者にも分かりやすい形で情報公開を徹底することが必要とされ、隣接自治体も含めて慎重に専門的な知見も交えた討論、専門団体や有識者による環境アセスメントを経て、環境配慮とリスク配慮を伴うことで、自治体住民の心理的不安を確実に払拭することが必然とされる。

以上のように計画段階で実施までに多くの障壁が推測される高レベル放射性廃棄物処分場選定手続において策定作業の初期段階の問題は現実のものとなる。

## II. 高知県東洋町の高レベル放射性廃棄物最終処分場誘致問題

NUMOによる、高レベル放射性廃棄物処分場の自治体公募開始後、10ヵ所前後の自治体から関心が示されたが、首長（主に知事）から否定的な反応があり、結果的に応募に至らなかった。その中で2007年1月に最初に正式に応募した自治体が高知県東洋町であった。

高知県東洋町は高知県東部に位置し、徳島県との県境に近く、サーフィンの名所として名高い。一方で遠洋漁業の衰退などもあり、特別な産業や雇用機会のない過疎化の進む自治体でもあった。

正式に東洋町が高レベル放射性廃棄物処分場誘致に応募したのは2007年1月25日であったが、早い段階から町長主導による高レベル放射性廃棄物処分場誘致の動きは察知されていた。2006年9月10日付の地方紙「高知新聞」では（2006年9月10日朝刊、26面）では次のように記されている。「（高知県）安芸郡東洋町が高レベル放射性廃棄物の最終処分場施設の候補地への応募を検討していることが、九日までに明らかになった。既に町執行部と議会は原子力発電環境整備機構（原環機構（= NUMO）・東京）の職員を招いた勉強会を開いたが、正式応募するかどうかを含めた今後のスケジュールなどは未定。同施設をめぐる、高岡郡津野町でも候補地への応募を求める陳情書が同町議会に提出されている。県内の二つの町で応募に向けた動きが明らかになったことで、周辺自治体を巻き込んだ議論が活発化しそうだ。」そして町執行部、町議会10人全員が高レベル放射性廃棄物処分場に関する勉強会を開催していることも明らかとされている。

なお上述の津野町とは高知県津野町を指す。津野町はいち早く2006年内に高レベル放射性廃棄物処分場誘致に応募の意向を表明したが、津野町議会で反対の意思が表明され、さらに近隣自治体首長（土佐清水市長、四万十市長、梶原（ゆずはら）町長、四万十町長、越知町長）が相次いで反対の意思表明をし、さらに四万十市議会、須崎市議会、宿毛市議会、梶原町長議会、中土佐町議会、四万十町議会、越知町議会が反対決議を提出、仁淀川町議会が反対意見書を提出し、それを受けて、津野町は最終的に応募を断念している。

東洋町の高レベル放射性廃棄物処分場誘致に対する応募可能性の情報はマスコミを介し町内はもちろん、県内外、さらに全国でも周知され、注目されることになった。元東洋町長田嶋裕起氏は、高レベル放射性廃棄物最終処分場施設候補地への応募手続を提出していたことに対してその応募目的を財源確保のためと説明している。高知新聞によれば「昨年（2006年）3月18日、世界エネルギー開発機構執行委員（応募当時理事）から初めて最終処分場施設応募の話を持ち掛けられた。交付金をもらえると知り大きな魅力を感じ、応募した」

と説明し、一方で、話を持ち掛けられたわずか二日後に応募書を提出した件に触れ「知識のなさ、財源確保への思いが先行してしまった」と説明している（高知新聞、2007年1月23日、26面）。

1月26日の高知新聞では1月25日課長補佐級以上の東洋町役場の庁議で突如、田嶋町長が応募の説明をし、その後町議会全員協議会で理由が説明された。その段階で町議会中賛成派が4人、反対派は6人とされている。さらに町民有志による「東洋町の核廃棄物埋設施設建設に反対する県民連絡会」（沢山太郎代表）ら10人が同町役場を訪問し、反対署名の異議を認めておらず、無謀。撤回すべきだ」と抗議している。2月6日には高レベル放射性廃棄物最終処分場誘致に対して、文献調査や施設建設を拒否する東洋町条例制定の直接請求書が1452名、有効署名者数1398名（東洋町有権者は当時3007人）によって東洋町選挙管理委員会に提出された。この条例の正式名称は「町放射性廃棄物の持ち込みおよびその処分に関する条例」であり、全六条により構成されている。直接請求に必要とされる町民の50分の1（実数としては60人以上）を大きく上回る数値となった。請求代表者の一人は手続き上、議会制民主主義を無視したものであり、白紙撤回をすべきと述べている。

東洋町誘致表明に対する県内外自治体の反響は大きかった。2007年2月6日には当初から反対の意思を表明してきた高知県橋本（元）知事と徳島県飯泉（元）知事が原子力発電環境整備機構や経済産業省資源エネルギー庁を直接訪問し、東洋町の文献調査応募受理の撤回を要求した。橋本知事が反対理由については、反対請願書に町民の6割が署名していること、近隣自治体も反対の意思を表明していること、産業、観光面の付表被害への懸念などを強調し説明している。さらにこのような状況での応募受理に対し原環機構に対し、「民主主義の手続きも踏まず、交付金で（市町村を）釣る方法はいいかげんにやめてほしい。地域の同意もなく県知事も明確に反対している中で（文献調査に）進むことがあってはならない。」とし、さらに「言葉だけ『住民の同意』と言っても押し切っていこうという姿勢が見え見えだ」「地域に

とってどれだけ大きな問題と考えているのか」と語ったとされる（高知新聞、2007年2月6日、夕刊、1面）。これに対し当時の原環機構理事長は「住民の理解を得る努力をする」と繰り返したが、東洋町の誘致問題の本質はこのような知事と原環機構側のやり取りに集約されているように思える。つまり、民主的な同意とコミュニケーションを経ずに首長が独断で恣意的に莫大な交付金支給という一時的な利益を優先した結果、意志疎通の決定的な不足と民主的手続を迂回し、民主主義的な手続としての瑕疵が明確にされたと言える（高知新聞、2007年2月6日、夕刊、1面）。

2007年2月9日、高レベル放射性廃棄物処分場問題で、東洋町議会の臨時議会が開かれ、「議会や住民の意思を無視して処分施設候補地に応募した」として、当時の田嶋町長に辞職勧告決議案を賛成多数（賛成5、反対4）で可決した。また先述の町民有志による反対請願も賛成5、反対4で可決している。

このような状況を受けたが、既に応募された処分場認可に対して原環機構は2007年2月27日に同理事会にて経済産業省に調査を申請することを決定した。これは応募を受けて最終的に国に申請を求めるという実質的な通常の申請手続に他ならず、処理方法に対し東洋町の高レベル放射性廃棄物等調査特別委員会や署名者の強い反発を招いたが、結局原環機構は2月28日に調査を申請した。そして経済産業省は申請を受理した。問題なく通常通り手続が進めば、申請が認可される流れになった。

2007年3月1日の高知県議会二月定例会で橋本（元）知事は注目すべき発言を行っている。高レベル放射性廃棄物最終処分施設問題を議会で取り上げられ、議員が質問したが、これに対し、橋本知事は「町長のみ判断で応募できるのは制度の欠陥だ」と指摘している。（2007年3月2日、朝刊、3面）そして知事は「町長と話をする機会を設けたい」と語り文献調査をめぐる応募撤回と応募の意思確認を行う意志を示した。

さらに2007年3月7日には高知県議会は東洋町の応募の調査開始を容認しないことを決議し、全会一致で意見書を可決した。3月15日には東

洋町長解職請求（リコール）の署名が有志によって提案され、4月9日から活動を署名開始されることになり、もはや解職請求が発効するか、辞職して民意の判断を問うかという選択肢になる可能性が高くなった。3月23日には先述の核廃棄条例と同時に住民投票条例も可決された。住民投票条例は、全28条からなり、町長の発議や有権者の3分の1の署名などで請求でき、有効投票の過半数で決することとなっている。住民投票は「文献調査の終わる二年後」に実施されることが定められた。この住民投票条例制定案は「町政の重要事項の意思決定について町民の総意を町政に的確に反映すること」とされている（高知新聞3月23日、朝刊、32面）。実施されるのは「有権者の三分の一以上の署名が集まった場合、議員定数の八分の一以上の賛成で町議会に提案され、出席議員の過半数の賛成で議決された場合、町長が自ら発議した場合」とされる。また投票条例の設置目的については「市町村合併や廃棄物施設などの問題で民意を集約する場合が多くなることが予想されるため、いかなる緊急事態にも対応できるよう、住民投票条例を前もって設置しておくべき」と提出議員に説明されている。

しかしながら、核廃棄「条例」および投票「条例」は町議会で可決されても最終的に自治体首長（町長）の判断で再議に付すことが出来る。予想通り、田嶋町長は両条例に再議を課した。地方自治法の規定によれば、再議の場合は「特別多数議決」が必要とされており、3分の2の可決という高いハードルが課せられている。このため、投票条例および核廃棄条例は再び白紙に戻り、3月27日の東洋町議会で再議決の結果、3分の2の可決に達せず否決された。そして「住民投票条例」も特別多数議決に達せず、否決された。

決定的な動きとして、2007年3月28日に原環機構が申請していた高レベル放射性廃棄物最終処分施設の立地選定に向けて、東洋町の文献調査を認可した（高知新聞2007年3月29日、朝刊、一面）。これにより東洋町と周辺自治体に最大20億円（年間10億円）が公布される（東洋町が半額を交付され、残りは隣接自治体である高知県室戸市、北川村、そして徳島県海陽町が折半するこ

とになっている）。経済産業省資源エネルギー庁が許可者になるが、同庁によれば許可理由は、町長の応募は町としての正式な応募であり、文献調査後に民意反映の機会を保証するという見解から手続を進める考えを明示した。当然ながら橋本県知事は認可に対し、反対の意思を表明した。

高知新聞は2007年3月30日の社説にて、高レベル放射性廃棄物処分場文献調査許可に対して、原子力行政の「自主・民主・公開」三原則に妥当しないと批判している。

「問題の出発点となる特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律」は2000年通常国会で審議された。本来なら国民を巻き込みながら是非を論議すべきなのに、会期末に駆け込み敵に成立している。「公開」の原則は不十分だった」としており、特に地元合意の手続の不十分さを批判する。

「地元合意」の定義のあいまいさも無視できない。法は「概要調査地区の選定で、都道府県知事や市町村長の意見を聞き、これを十分に尊重しなければならない」と規定する。しかしより強い表現の「同意」とは言わず、住民意思を代表する議会との関係についても明確な記述はない」とし、「エネルギー庁は、文献調査後に民意反映の機会を保証する、と説明する。それは単に〈聞き置く〉ことなのか、計画を止めるほどの拘束力あるのか、これも不明だ」と批判する（高知新聞、2007年3月30日、3面）。

こうして高レベル放射性廃棄物処分場誘致文献調査許可決定は、ついに町長辞職を招いた。田嶋町長は4月5日に辞職し、これによって町長出直し選挙が決定され、誘致か撤回かという判断は民意に委ねられることになった。

町長出直し選挙は元町長田嶋氏と処理施設反対派の沢山保太郎氏の一騎打ちとなった。

町長選に出馬した沢山氏は室戸市議を経て東洋町オンブズマンの経験があった。果たして東洋町長選挙は2007年4月22日に実施され、投票率は実に89.26%という高い数値を記録した。町民の高い関心を受けての投票結果、反対派の沢山氏が1821票で当選し、推進派の元町長田嶋氏は761票で落選となった。当日有権者数は2943人、投票者は2619人、有効2582票、無効36票、不受

理1票という結果であった。約7割の町民が反対派の候補者を支持したことになる。沢山氏は核廃棄物拒否条例制定の直接請求に取り組んだ「東洋町リコールの会」の支持を受け、隣接する徳島県海陽町や高知県室戸市からも有志を集め支持を受けた。

町長選挙後、早速、高レベル放射性廃棄物最終処分施設の文献調査撤回のため、原子力発電環境整備機構に文献調査中止を求める応募取り下げの申請文書が郵送された。

原子力発電環境整備機構は応募取り下げ申請文書を受けて4月25日に東洋町の核廃棄調査断念が決定した。同機構理事会8名中6名が参加し、事業計画変更（応募取り下げ）が認められた。これによって、高レベル放射性廃棄物最終処分場の初の公募は文献調査に至ることなく、取り消しとなった。

以上のような東洋町の高レベル放射性廃棄物処分場文献調査応募とそれをめぐる自治体1年余に及ぶ紛争は、多くの問題を提起するものである。

まず、巨額の交付金と引き換えに核燃料サイクルの確立を大義名分として、NIMBY（忌避施設）の一つ、高レベル放射性廃棄物処分場設置を地方に委ねると国家の原子力政策の一方的な手法には大きな問題がある。またその手続上、合意を踏まえ、自治体首長の意思が重要視されることについて、住民の合意形成や資源エネルギー庁による住民への説明会や公聴会や縦覧制度が骨抜きとされており、また前章で述べたように誘致応募の際に都道府県首長と市区町村首長のどちらが重視されるべきかという問題も曖昧なことも問題であろう。なぜなら当該地区町村首長と広域自治体首長の意思が異なることも十分予想され、実際に東洋町の場合も強い相互不信をもたらしたことは否定できない。さらに隣接自治体にも応募の交付金が配分されるということと、応募決定に際して隣接自治体住民の意向や首長の意思はどのような関係に位置づけられるかという点も不明瞭である。また国の説明責任が全うされていないことも大きな問題である。そして何よりも、自治体首長の恣意的な決断を住民に告知することなく、合意形成を迂回して、地方自治や民主主義を形骸化する危険

性さえ存在するという点が重要であろう。最後にこの問題を解決するために、次章で合意形成の手法について検討したい。

### III. 核関連施設誘致をめぐる合意形成と リスク・コミュニケーション—海外の諸例—

既に見てきたように、原子力発電で必然的に生じる高レベル放射性廃棄物最終処分場というバックエンド問題はシステム全体の中で不可欠かつ必然的な問題であるにも関わらず、わが国においては依然、高レベル放射性廃棄物処分場の立地選定過程で躓き続けてきた。高知県東洋町の事例は施設誘致の困難性をより浮き彫りとさせた。最後に本章で、高レベル放射性廃棄物処分場選定における海外の代表的事例を概観し、その上で原子力発電システム継続を前提としないうえでリスク・コミュニケーションの可能性と意義を論じたい。原子力発電施設を所有する欧米諸国でも高レベル放射性廃棄物処分場選定は難航している。

米国では2002年のネバダ州のヤッカマウンテンが最終処分場候補地として選定され、2008年9月に安全審査が開始されたが、2009年1月にオバマ政権に政権交代した直後、連邦エネルギー省がネバダ州選出上院院内総務の強い圧力を受けて最終的にヤッカマウンテンにおける処分計画を中止するに至った。民主党政権交代後、アメリカの環境政策はドラスティックな転換を遂げたが、ヤッカマウンテン処分場計画中止はその最たる一例とも言えよう<sup>9)</sup>。だがヤッカマウンテン処分場計画は、それまでに多額の資金を電力会社等が投入してきたために、計画中止によって政府に対する訴訟が続出している。ヤッカマウンテン計画中止の背景は、連邦政府や議会が、地域住民や州の十分な同意や理解を得ないまま、一方的に同地を候補地に選定したという手続上の瑕疵にも原因があった。米国ヤッカマウンテン計画中止原因は日本における東洋町の事例と同様、合意形成と理解、対話不足という共通項が見られるであろう。

一方で、高レベル放射性廃棄物処分場選定に際して住民の理解を経て合意に至った事例としてスウェーデンとフィンランドが挙げられる。特にフィンランドは段階的な意思決定方法を通じてリ

スク・コミュニケーションを通じて住民の合意を得た施設許可に至った事例として注目に値する。

スウェーデンとフィンランドの立地選定過程で共通している内容は、リスク・コミュニケーションの方法として、地域住民の説明会開催、施設見学会、広報誌やウェブでの広報などを適切に行った上で環境影響評価（EIA = Environmental Impact Assessment）を行っている点が挙げられる<sup>(10)</sup>。スウェーデンでは1980年代に高レベル放射性廃棄物処分場の立地活動が1980年代の地域住民の反対運動によって挫折した経緯があり、これを踏まえスウェーデン原子力発電検査局（SKB = Säilyurvakeskus）は立地選定から操業まで自治体の了解を得ながら段階的に作業を進めていく方針に切り替えた。さらにSKBが1990年代中期以降、環境影響評価を導入し、環境影響評価においても競技方法や制度に関し自治体および市民、政府機関等の多様なアクターと協議により進めていった。この過程で環境専門NGOが積極的に参加し、またNGOのアセスメント参加の際には廃棄物基金からの資金提供を可能とさせて参加は一層促進された。受け入れを最終的に拒否した自治体（Tierp）も存在する一方で、受け入れを決定した自治体（Oskarshamn, Ös thamar）も存在し、後者に関しては地域住民の賛成度合はスウェーデン国内全体の評価よりも高いものとなった<sup>(11)</sup>。

次に小泉元首相が訪問したことから、2013年度都知事選で話題になった「オンカロ」施設のあるフィンランドを取り上げたい。

フィンランドは原子力関連施設の建設においては三段階の許可制度を採用している。第一に原則決定、第二に建設許可、第三が運転許可である。特に最初の「原則決定」段階は政府により許可が下され、議会により承認される段階であるが、建設予定自治体の賛成が必要とされる上に、環境影響評価書類の添付も求められ、許可制度を通じた透明性や環境アセスメントが確保されていることが注目される。

先に見たスウェーデンではSKBや規制当局に対する一般市民の信頼性が重要とされるが、その中でも特に透明性、公開性、中立性が強調されて

いた。具体的にSKBは放射性廃棄物に関する研究開発と実証報告書を規制当局が審査することによって、放射性廃棄物管理に関する計画がどこまで進行し、何が不明瞭であるかが明確化され、結果的に情報の公開性、透明性が担保される。また施設公開や情報公開を積極的に行っており、そのような取り組みによって許可機関である行政当局や各機関に対する住民の信頼感が得られていると考えられる<sup>(12)</sup>。フィンランドにおいてもスウェーデンを参考に、放射性廃棄物管理に関する研究開発、設計、将来計画を報告書として提出する義務が2002年に課された。2003年には3か年の放射性廃棄物管理計画報告書が取りまとめられ、フィンランド放射線・原子力安全局（Säilyturvakeskus = STUK, 社会保険省傘下の独立系規制・研究機関）に提出された。STUKは外部専門家を招き、報告書内容を審議し、計画上の皆瀬何を提案している。フィンランドでは独立系機関でもあるSTUKに対する国民の周知度や信頼性が高く、マスコミや一般市民からの質問にも毎日時間を問わず対応しており、しかも最大限の情報と専門的知識に基づいた誠実な対応を行っていることから、コミュニケーションは円滑で一般市民にもアクセス可能である。このようなリスク・コミュニケーションの実践によってSTUKは国民の高い信頼性を獲得していることが理解される。

フィンランドのSTUKはさらに若年層に放射性廃棄物の情報提供や説明を積極的に行い、Eurajoki市では高校で放射性廃棄物に関する教育を実施している。

以上のように、住民不在のまま政府が一方的に計画を推進し、後に白紙撤回したアメリカのヤッカマウンテンを対照的に、スウェーデンやフィンランドでは、情報公開、透明性を重視しながら、専門家の知識も交えて、公聴会や施設見学会を積極的に行い、政府から独立した機関が日常的に一般市民の質疑に応じる形で対話を重視するという取り組みを通じて、放射性廃棄物処分場の建設と許可を可能とさせてきたことが明らかとなった。さらに環境影響評価を積極的に導入し、NGOなどの専門機関の参加を可能としたことから両国の放射性廃棄物処分施設立地選定過程はリスク・



コミュニケーションのモデルとなるであろう。

### 結びにかえて

本稿では高レベル放射性廃棄物処分場問題を考察するにあたり、施設の性質上の問題と高知県東洋町誘致挫折の事例を挙げ、最後にフィンランドやスウェーデンのリスク・コミュニケーションの参考例を概観した。

周知のように日本の原子力基本法における原子力政策の基本原則は「自主」・「民主」・「公開」の3原則であった。さらに高レベル放射性廃棄物処分場における4原則は「発生者責任原則」「放射性廃棄物最小化原則」「合理的な処理、処分」「国民との相互理解に基づく実施原則」である。この原則に拠れば、発生する放射性廃棄物の安全な処理、処分のために国民の理解を経て、十分に情報公開がなされねばならず、また相互理解が必要であり、地域社会の理解と協力を得て処分することが求められる。しかしながら、東洋町の近年の事例は原子力関連施設の地方誘致においてはむしろ典型的とも言える特徴を持つ。すなわち非公開的に政府、自治体や首長間で排他的な意思決定を行い、既定路線化した後に情報が断片的に提示され、紛争となるというパターンである。また誘致に際しては、原子力関連施設も高レベル放射性廃棄物処分場も同様に多額の交付金が当該自治体および隣接自治体に支給されることになっており、原子力関連施設誘致応募の決定的な理由はこの交付金という経済的誘因に拠る所が大きく、環境影響評価や住民の意向は無視されてきた場合が多い。このように考えると電源三交付金と許可制度、高レベル放射性廃棄物処分場公募制度自体に非民主的な側面を付随しているとも考えられよう。その点で高知県橋本（元）知事が批判したような高レベル放射性廃棄物処分場許可手続には「制度上の欠陥」があったと言わざるを得ないであろう。制度上の欠陥を埋め合わせるためには制度上の欠陥を補填することが必要である。そのために二つの対策が挙げられる。

第一に高知県知事が「制度上の欠陥」と指摘したように、自治体首長の恣意的、排他的な意思決定制度の問題および都道府県知事や当該市区町村

首長の権限所在の不明瞭さが挙げられる。これに関して2012年、日本学術会議が「核のごみ」をめぐる方針の大幅な方向転換を行っている。それを受けて、今後は自治体首長の公募制とするのではなく従来原則に基づいて、社会の合意が得られるまで処分を進めない地上保管による30年間の「暫定保管」と廃棄物を一定上増やさない「総量管理」の考え方を打ち出した。これは原則の一つである、電力会社の「発生者責任」を重視したためでもある。暫定期間30年間は議論によって変化しているが、各電力会社が責任を持ち、30年間の地上暫定保管という方向で議論が進んでいる（2014年9月末段階）。しかし一方で30年間の暫定期間では短すぎ、現状の中間貯蔵と性格としては変わらないという批判も残る。いずれにせよ、専門的知見もまじえて地層処分は現実的な選択から外れたと見ることが出来る。

第二の「制度上の欠陥」を埋め合わせるために求められる案は、フィンランドやスウェーデンで見たような徹底した透明化された情報公開と、第三者の知見をまじえた環境アセスメントの実施、そして公聴会や説明会、市民への質疑応答を含む総合的なリスク・コミュニケーションであろう。しかしながらリスク・コミュニケーションに際して、NIMBY誘致拒否権が住民側に与えられることが必須条件であり、政策形成の迂回路とならない配慮が必要であることは言うまでもない。

最後に東洋町のその後について簡単に述べておきたい。高レベル放射性廃棄物処分場誘致をめぐる全国で注目された紛争はマスメディアの取材や周辺自治体の介入などの外的作用も影響し、賛成派、反対派の間で自治体住民間の不信感を煽り、町内に禍根を残した。

ところで、東洋町は再生エネルギー自治体として現在新たに注目されつつある。すなわち2008年以降東洋町は大規模太陽光発電所（メガソーラー）の誘致を目指し、ついに4万5千平方メートルに及ぶメガソーラー発電所の稼働が始まった。太陽光発電は環境変化の影響を受けやすく、メガソーラー発電能力が町内の既存の変電所の容量を上回るといった新たな「問題」も発覚したが、2014年3月に既にメガソーラー稼働を開始し、約8千

枚の発電パネルを使用して最大出力1.7ギガワットを可能としている。奇しくも東洋町のメガソーラー設置箇所が、元高レベル放射性廃棄物処分場建設候補地であったこと自体、東洋町の自治体住民の意思を反映しているように思われる。高レベル放射性廃棄物処分場の紛争の地から太陽光発電の町に東洋町のイメージが転換される日は遠くないかもしれない。

注

- (1) 植田和弘・李秀澈「責任と費用負担からみた日本の高レベル放射性廃棄物問題」『経済学研究』63(2)、2014年、2頁。
- (2) 同2頁。
- (3) 同2頁。
- (4) 同2頁。
- (5) 同3頁。
- (6) 高橋美昭、北山一美、佐藤光昭、加藤浩、中村純也「高レベル放射性廃棄物地層処分事業の文献調査段階における環境配慮の一考察—GISとHSIモデルによる検討—」『環境アセスメント学会誌』6(1)57-61(2008)、57頁。
- (7) 河田東海夫「高レベル放射性廃棄物処分事業の概要と安全性」『学術の動向』2010年11月、12頁-18頁。
- (8) 上村祥代、川本義海「H・L・W最終処分場の誘致事例における課題」[library.jsce.or.jp/jsce/open/00039/200811\\_no38/pdf/60.pdf](http://library.jsce.or.jp/jsce/open/00039/200811_no38/pdf/60.pdf)、石橋克彦「東洋町は明白な不適地だ—放射性廃棄物処分場問題—」『科学』Vol.77, No.5 2007年5月、431-433頁。
- (9) 竹森一正「アメリカ・エネルギー省「核廃棄物基金の財務諸表」」『経営情報学部論集』22-1・2、中部大学経営情報学部、2008年3月、321-344頁。
- (10) 大越実・鳥井弘之・藤井靖彦「放射性廃棄物管理施設の立地におけるリスク・コミュニケーション」『日本原子力学会和文論文誌』Vol16, No.4, 2007年、421-432頁。
- (11) 同、423頁。
- (12) 同、425頁。