

社会的受容性と可逆性からみた最終処分法の問題点

Problems of HLW Final Disposal Law in view of Acceptability and Reversibility

○黒川 哲志*・吉田 朗**

KUROKAWA Satoshi and YOSHIDA Akira

要旨

本報告は、最終処分法の内容の実現可能性について検討する。最終処分法の制定当初より、安全規制などの地域住民の不安を払拭する制度が伴っていないことが問題点として指摘され、この状況のまま今日に至っている。

最終処分法のスキームの実現のための動きは、関係する地域で高レベル放射性廃棄物の持ち込みを拒否する条例の制定につながった。唯一地層処分施設の調査の申請をした高知県東洋町においてのインタビュー調査では、様々な思惑の中で事態が複雑化し、反対者が増えたことが明らかになった。

高レベル放射性廃棄物地層処分施設の受け入れ地の決定が進まない原因として、この施設が地域的な受容性を獲得できていないことが原因であるとする見方や、最終処分法のスキームが社会的に受容されていないことが原因であるとする見方がある。いずれにせよ、このスキームが困難に直面している現状に鑑みると、使用済み核燃料の最終処分にかかわる制度を見直して、最終的に地域的な受容性が期待できるものとするのが課題である。

キーワード

社会的受容性、最終処分法、地域的な受容性

1. はじめに

本報告は、高レベル放射性廃棄物地層処分施設に対する社会的受容性という観点から、「特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律」(2000年・以下、最終処分法)の設定したプログラムの現状と今後の方向性を検討する。今日に至るまで、地層処分施設の具体的な立地選定に着手できていないこと、また、いくつかの地方自治体で地層処分施設の受け入れを拒否する条例が制定されていることについて分析し、当該施設に対する地域的な受容性の現状を明らかにする。一方で、使用済み核燃料の再処理も進まず、大量の使用済み核燃料が原子力発電所内の冷却プールに存置され、使用済み核燃料を地上で保管する運用が、なし崩し的に実施される可能性がある。この現実には、環境汚染リスクの観点、原発立地地域

* 早稲田大学社会科学部 School of Social Science, Waseda University
〒169-8050 所属住所 東京都新宿区西早稲田 1-6-1 TEL & FAX 03-5286-1662
E-mail: kurokawa@waseda.jp

** 早稲田大学社会科学研究科

の加重負担という衡平の観点、そして最終処分法の適正な実施の観点からも問題がある。

2. 分析の対象と方法

最終処分法の制定で国レベルでの制度的受容性は満たされたとする見方、制度そのものが社会的に受容されていないとする見方が混在するのかで、結果的に、地域的受容性が欠如している現実を踏まえて、国レベルでの制度が、潜在的受け入れ地域での地域的受容性の醸成につながっていないのではないかという疑問をもった。そこで、地層処分研究施設のある北海道幌延町や岐阜県瑞浪市・土岐市でインタビュー調査をおこなった。唯一の地層処分施設調査申請地域である高知県東洋町でもインタビュー調査をおこなった。また、最終処分法の制定時の議論、その後の選定プロセスについての議論を分析するとともに、フランスの高レベル放射性廃棄物（HLW）管理政策との比較も行う。

3. 分析結果

(1) 最終処分法制定直後から今日までの議論

最終処分法制定直後の法的議論は、石橋忠雄・大塚直・下山俊二他（2000）「原子力行政の現状と課題——東海村臨界事故1年を契機として（座談会（特集 これからの原子力行政）」ジュリスト（1176）pp.2-27によく現わされている。最終処分法には、最終処分施設の安全規制・原子力損害賠償・アセスメントの規定がなく、今後の追加の立法の必要が説かれ（大塚）、選定プロセスが前進するには住民参加と政府の強い関与が必要と指摘された（石橋）。積極的な公募を意図する制度設計に最終処分法がなっておらず受け身である点、地域住民の不安を払拭し、地域的受容性を獲得するために、環境保全や安全性に対する規制が同時に示されるべきであったというのが、この法律に対する一般的な評価であった。

関係自治体間での意見調整の困難さと、国や MUMO からの支援が欠如しているという問題があり、潜在的な処分地候補地で紛争が生じてしまった（菅原慎悦・寿楽浩太（2010）「高レベル放射性廃棄物処分場立地プロセスをめぐる科学技術社会学的考察」年報 科学・社会・技術（19）、pp25－51）。すなわち、積極的な立候補が困難な制度であると認識されている。

科学的・専門的知見が支える政策の正当性と、民主的なデュープロセスを経た社会的意思決定の正統性の高次の両立が上手くいかず、社会的・政治的に行き詰ってしまっている。（寿楽浩太（2017）「日本の高レベル放射性廃棄物処分政策が抱え込む根源的課題：政府による「科学的特性マップ」の提示を受けて」科学 87(11)、pp.1010-1018）。この問題を抱える諸国においても、政府や関係機関への信頼の高低が大きな要素となっており、いずれも苦労している（寿楽浩太（2016）「高レベル放射性廃棄物処分の「立地問題化」の問題点：最近の政府の政策見直しと今後のアカデミーの役割をめぐって」学術の動向21（6）、pp.40-49）。

地層処分の候補地決定の困難性もあり、「暫定保管」の問題が現実的な問題として認識されるようになってきている。たとえば、日本学術会議（2016）「高レベル放射性廃棄物の処分に関する政策提言- 国民的合意形成に向けた暫定保管-」や、今田高俊（2016）「高レベル放射性廃棄物の暫定保管に関する政策提言」学術の動向21（6）pp.10－21は、暫定保管について論じている。これらは、やむを得ず地上における暫定保管をせざるを得ない状況に至り、なし崩し的に不可逆的な地層処分という法律による政策決定が反故とされる可能性を示す。

（2）最終処分に関する地域の受け止め（持ち込み拒否条例に関連して）

地層処分研究施設がある北海道幌延町や岐阜県瑞浪市・土岐市では、研究施設の受け入れの前提条件として、当該施設を放射性廃棄物の最終処分施設にも中間貯蔵施設にもしないこと、および放射性廃棄物を一切持ち込まないことが合意されていた。また、幌延町および土岐市は、放射性廃棄物を持ち込ませない内容の条例も制定した。北海道も、「特定放射性廃棄物の持込みは慎重に対処すべきであり、受け入れ難いことを宣言する」条例を制定した。このような動きは、表1でも示したが、研究施設がある地域に限られない。ただし、このような条例は、地層処分を全国的な観点から進めようとする最終処分法の趣旨に抵触するものであり、違法と評価されるおそれがあることに留意が必要である。

表1 放射性廃棄物持ち込み禁止・拒否に関する条例（吉田作成）

（※は地層処分関連施設の建設計画や文献調査などを契機として条例が出来たものである）

<u>1991年</u>	
4月1日	湯原町放射性廃棄物の持ち込み拒否に関する条例（岡山県湯原町） →2005年3月31日 合併により失効
<u>1999年</u>	
3月30日	土岐市放射性廃棄物等に関する条例（案）（岐阜県土岐市）※
<u>2000年</u>	
3月30日	放射性物質等の持込み及び原子力関連施設の立地拒否に関する条例 （鹿児島県屋久町）→2007年10月1日 合併により失効
5月11日	深地層の研究の推進に関する条例（北海道幌延町）※
<u>6月7日</u>	<u>最終処分法・施行</u>
7月6日	西之表市放射性廃棄物等の持込み拒否に関する条例（鹿児島県西之表市）
9月28日	放射性廃棄物等の持込み拒否に関する条例（鹿児島県中種子町）
10月24日	北海道における特定放射性廃棄物に関する条例（北海道条例）※

12月26日	放射性物質等の持ち込み拒否及び原子力関連施設の立地拒否に関する条例 (鹿児島県熊毛郡上屋久町) →2007年10月1日 合併により失効
<u>2001年</u>	
3月23日	放射性廃棄物の持ち込み拒否に関する条例 (鹿児島県十島村)
6月27日	放射性廃棄物等の持ち込み拒否に関する条例 (鹿児島県南種子町)
<u>2004年</u>	
7月2日	放射性廃棄物等の持ち込み及び原子力関連施設の立地拒否に関する条例 (島根県西ノ島町)
<u>2005年</u>	
3月25日	放射性廃棄物等の持ち込み及び原子力関連施設の立地拒否に関する条例 (宮崎県南郷町) →2009年3月30日 合併により失効
3月30日	放射性物質等の持ち込み拒否及び原子力関連施設の立地拒否に関する条例 (鹿児島県笠沙町) → 2005年11月17日合併により旧笠沙町域のみで有効
<u>2007年</u>	
5月21日	東洋町放射性核物質(核燃料・核廃棄物)の持ち込み拒否に関する条例 (高知県東洋町) ※
6月20日	放射性廃棄物等の持込拒否に関する条例 (鹿児島県宇検町)
<u>2008年</u>	
3月18日	放射性廃棄物等の持込拒否に関する条例 (宮城県大郷町)
<u>2012年</u>	
12月25日	南大隅町放射性物質等受入拒否及び原子力関連施設の立地拒否に関する条例 (鹿児島県南大隅町)
<u>2015年</u>	
12月10日	放射性物質等受入拒否及び原子力関連施設の立地拒否に関する条例 (鹿児島県錦江町)
<u>2018年</u>	
4月1日	美瑛町に放射性物質等を持ち込ませない条例 (北海道美瑛町)

放射性廃棄物の持ち込み拒否・禁止条例の最初のもは、1991年の岡山県湯原町である。制定のピークは、最終処分法施行直後である。しかし、その後も断続的に制定例が見られ、2018年も北海道美瑛町が放射性物質持ち込み拒否条例を制定しており、このような条例制定の動きは続く可能性がある。今日まで、研究施設の建設の有無の別なく、高レベル放射性廃棄物の持ち込みに対して地域の回答は常に No であり、高レベル放射性廃棄物の最終処分場建設に対する地域住民の反対は容易に予想できたことであり、この克服こそ最終処分法が細心の注意を払って対処する必要のある事であった。しかし、現状から判断すると、最終処分法は住民の反対を克服することに成功していない。

(3) 最終処分に関する地域の受け止め(インタビューより)

岐阜県土岐市役所でのインタビュー、高知県東洋町でのインタビュー（原田英祐氏、田島毅三夫町議）によって示された最終処分場建設に関する地域の受け止めを紹介する。

土岐市役所では、基礎自治体として防災計画などを整備しているが、「地域住民に対しては、まず事業主体にしっかりと情報伝達、説明責任を果たしてほしいと考えている」と述べられている¹。土岐市には、「土岐市環境保全に関する条例」と「土岐市放射性廃棄物等に関する 条例（案）」の二つの条例が制定されているが、「後者が 議員立法であり、これが発案された当時の議論の様子を見ると、論点が整理しきれておらず、細部の整合性に甘い点があり（規則が作られていないにも関わらず『規則に委任する』となっている等）、条例名に「案」が付いたままにされている等、混沌とした当時の背景が読み取れる」²と述べられている。これらの条例は、本来、「禁止」する権限を持たない地方公共団体として、「拒否」するという政策の表明を条例で行うもので、無理のない形で取りまとめられていると評価することもできる。インタビューでも、「市の意思がはっきりとした形となっているという意味で、行政の立場にとって仕事をする上での後ろ盾と言える」としている。このように、土岐市の拒否姿勢が条例により明確に示されていると評価でき、地域的受容性の欠如は明らかである。同時に、国や NUMO に対する不信も感じ取れた。

東洋町でのインタビューでは、地層処分施設の調査に反対の立場の根拠が多様であることが判明した。大きく分けると、①国が自治体の意見を聴くとは思えないこと、NUMO にも権力とお金で解決できるとの慢心があると受け止められたこと（東洋町 原田英祐氏）、②当初は賛成の立場で、各段階で住民投票により賛否を決しようと考えていたが、反対派の勢いがすさまじく、話し合いを進めても上手くいかないと考え、住民の多数意思が反対であるならば、町議として反対の立場に立つことにした（同町 田島毅三夫町議）というものに整理することができる。

¹ 早稲田大学レジリエンス研究所（2017）「土岐・瑞浪調査報告書」
<http://www.waseda.jp/prj-matsuoka311/material/tokireport2017.pdf>

² 前掲、注 1

最終処分法に関して原田氏は、「法律上は知事の意見を聞くとしているが、実際にはそうではない。国会中継で、当時の甘利経産大臣が答弁で、『知事が地層処分に反対と言っても、合理的な理由が必要である』と答えていた。いくら知事が反対表明をしても、『きちんとした理由ではない』として国が受け付けない可能性がある」ということを指摘した。また、周辺地域との衡平の問題にも言及し、「文献調査に応募した自治体への交付金額が、法改正で突然 10 億円に上がったが、それが適用されるのは東洋町だけである。最終処分場建設を容認した場合、周辺地域にも交付金が渡されると法的にはなっていたが、県内の隣接市町村のみが対象で県外は対象外である」⁴と問題点を指摘した。さらに、国や NUMO に対する不信感もあらわされていた。「町、NUMO、国、どちらも勉強不足であって、適切な答弁はなかった。処分場建設予定地の面積が不足しているにも関わらず、NUMO は何とかなるとした。私は、NUMO には権力とお金で解決できるとの慢心があると受け止めた」⁵と指摘された。反対派に賛成派が鞍替えをしたのは、住民の声であったとも指摘していた。

原田町議は、文献調査応募当時、「最初の時点では賛成の立場であった。地層処分の各段階で、住民投票を実施し、町の態度を決めたらよいのではないかと思っていた。しかし、そのような考えを住民へ説明しようとしたら、反対派の勢いがすさまじく、返す言葉もなかった。話し合いながら進めようとしたが上手くいかないと思い、住民の多数の意思が応募に反対なのであれば、自分も反対の立場に立つことにした」⁶と述べた。反対の立場になったことに関して、「住民参加といっても声の大きい人がいるとその人に吸収されてしまう。あの人が言っているという噂が広がり、あの人が反対だから私も反対するという形で反対派が形成された。その当時、反対派からは、夜中でも自宅に電話がかかってくる状態であった。反対派が全国から東洋町に入ってきており、住民の75%は反対となった。私としては、住民が反対の意志を示していたため、それが住民の意思であると捉え、住民の意思を尊重して反対の立場に回った」⁷とも述べていた。

東洋町調査では、住民の意見を尊重した結果、反対の立場が強くなったこと、今日に至るまで国や NUMO に対する不信感がぬぐえない点が明らかになった。

(4) 調査を踏まえて

地層処分地が選定されないことは、核燃料サイクル政策の行き詰まりと相まって、大量の使用済み核燃料が発電所内で保管されているという現実を生み出している。発電所内での使用済み核燃料の長期保管のリスクは低くない。地層処分施設への NIMBY によって、原子力発電所のリスクを引き受けた地域に、更に廃棄物の保管リスクまでも背負わせる続けることは、衡平の観点から問題がある。

⁴ 早稲田大学レジリエンス研究所 (2017)「高知県東洋町調査報告書」

<http://www.waseda.jp/prj-matsuoka311/material/toyochoreport.pdf>

⁵ 前掲、注 4

⁶ 前掲、注 4

⁷ 前掲、注 4

高レベル放射性廃棄物の最終処分施設が日本のどこかに必要であるということが現在の法制度の前提となっているが、どの地域もそれが自らのところに設置されることに対して受容することができない現実が存在する。この現実が、現行制度の機能不全を引き起こしている。この現状の下、処分地選定プロセスを前進させるために「科学的有望地マップ」の提示が目指されたが、有望地という表現が誤解を招くという理由で、最終的には「科学的特性マップ」という形でまとめられたことも、制度の機能不全と、地域的受容性の欠如を反映するものである。

(5) 可逆性の観点から

地層処分施設への NIMBY シンドロームが存在しており、一方で、大量の使用済み核燃料が発電所内の冷却プールで保管されている現実がある。地層処分施設への NIMBY は、核燃料サイクル問題があり見えづらいが、原子力発電所の立地地域への使用済み核燃料保管負担の押し付けという構図が発生する可能性がある。地層処分施設の設置が困難な現実を前提とすると、保管方法をいかにするかが政策課題として浮上する。最終処分施設が長期にわたって完成しない状態が続くようであれば、最終処分法が予定している地層処分ではなく、学術会議が指摘をしている地上での使用済み核燃料の暫定保管を選択せざるをえなくなる可能性が生じる。この暫定保管は、地上保管であり、法定の地下深層の地層処分ではない。地層処分の受け入れ地が決まらなければ、地上での暫定保管が恒久的に繰り返されてしまう可能性もある。このような現状の打開策として参考となるものとして、第一報告に紹介されたフランスの事例が挙げられる。不可逆的な地層処分に固執するのではなく、政策オプションの提示、放射性廃棄物の回収可能性についても議論などもなされており、示唆を与えてくれる。

4. おわりに

地層処分施設に対する地域的受容性が満たされないので、最終処分法の立地選定プロセスの進展が行き詰ってしまっている。地域の NIMBY にも住民の不安感など合理的な背景が存在するが、原発立地地域の負担との間で衡平の問題が生じている。また、現状では、事故による環境汚染のリスクも高い。むつ市の中間貯蔵施設を巡る動きから、なし崩し的に最終処分法が潜脱されて、暫定保管が長期化してしまう懸念が頭をよぎる。最終処分法との関係で、現実的な方法を探ることは避けがたいことであるが、正面から法的な議論をして透明性を確保することも必要であろう。

付記

本研究は、科学研究費 基盤研究 (B)「高レベル放射性廃棄物 (HLW) 処理・処分施設の社会的受容性に関する研究」(代表: 松岡俊二 2016-2018) に基づくものである。

参考文献

- 今田高俊（2016）「高レベル放射性廃棄物の暫定保管に関する政策提言」学術の動向21（6） pp.10－21
- 石橋忠雄・大塚直・下山俊二他（2000）「原子力行政の現状と課題――東海村臨界事故1年を契機として(座談会 (特集 これからの原子力行政))」ジュリスト（1176） pp.2-27
- 寿楽浩太（2016）「高レベル放射性廃棄物処分の「立地問題化」の問題点：最近の政府の政策見直しと今後のアカデミーの役割をめぐって」学術の動向21（6）、pp.40-49
- 寿楽浩太（2017）「日本の高レベル放射性廃棄物処分政策が抱え込む根源的課題：政府による「科学的特性マップ」の提示を受けて」科学 87(11)、 pp.1010-1018
- 菅原慎悦・寿楽浩太（2010）「高レベル放射性廃棄物処分場立地プロセスをめぐる科学技術社会学的考察」年報 科学・社会・技術（19）、 pp.25－51
- 日本学術会議（2016）「高レベル放射性廃棄物の処分に関する政策提言- 国民的合意形成に向けた暫定保管-」
- 浜田泰弘（2014）「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」『現代社会研究』,12, pp. 145-154
- 早稲田大学レジリエンス研究所（2017）「土岐・瑞浪調査報告書」
(<http://www.waseda.jp/prj-matsuoka311/material/tokireport2017.pdf>)
- 早稲田大学レジリエンス研究所（2017）「高知県東洋町調査報告書」
(<http://www.waseda.jp/prj-matsuoka311/material/toyochoreport.pdf>)